

※有關臺北市兒童交通博物館委託經營契約書延約方案之適法性乙案

發文機關：臺北市政府法規委員會

發文字號：臺北市政府法規委員會96.02.27.簽見

發文日期：民國96年2月27日

有關本府就兒童交通博物館（以下簡稱「兒交館」）與○○實業股份有限公司（以下簡稱「○○公司」）訂定之「臺北市兒童交通博物館委託經營契約書」（以下簡稱「系爭契約」）貴局所擬延約方案之適法性乙案，本會意見如下：

- 一、為加強本市市有財產之管理及增進市有財產營運效益，本市定有臺北市市有財產委託經營管理自治條例（以下簡稱「本自治條例」），資為市有財產委託經營之辦理依據。本案為本府辦理之首宗市有財產委託經營案，其相關事項除應依系爭契約之規定辦理外，契約未規定之部分，自應適用本自治條例，合先敘明。
- 二、本委託經營案之期間共計 7 年（自 89 年 4 月 12 日至 96 年 4 月 11 日止），茲因○○公司之營運績效評鑑結果未達 貴局所定之優先續約標準，本府爰決定於委託經營期間屆滿後，將兒交館之全部場館設施移撥本府客家事務委員會（以下簡稱「客委會」）管理使用，貴局遂函復○○公司不同意其續約之申請。嗣因客委會表示屆時無法如期接管，本府為顧及場館安全及業務延續性，遂研議採「延約」之方式辦理。
- 三、按所謂「延約」者，並非具有嚴謹定義之法律名詞，系爭契約與本自治條例亦無此用語，然參照前開研議之內容及所考量之各種因素觀之，其真意似在透過契約之方式使原委託經營之狀態得以延續。果此，則所稱之「延約」，在法制上大致有二種處理模式：一為「續約」，另一為「契約期限之變更」。以下分別情形析述之：

（一）續約

本自治條例第 15 條第 1 項規定：「受託人在委託期間屆滿時如欲續約，應於契約屆滿前三個月，將經營管理成效擬具工作報告送委託機關審議，經審議確屬營運績效良好者，報經市政府核定後為之。其委託期間合計以九年為限，屆滿九年時，應依第十條規定辦理。」本案如欲採續約方式辦理，依前開規定，尚須受託人即○○公司「經審議確屬營運績效良好」並報府核定始可。惟本案因○○公司之績效評鑑結果未達 貴局所定之優先續約標準，並經 貴局函復不同意其續約之申請，已如前述，是以除非基於重大公益之理由，足認續約至正式移撥客委會管理之日止更有助於兒交館場館設施之管理及使用效益外，否則本案若逕以續約方式辦理，就前開規定而言，其理由及正當性均較為薄弱。

（二）契約期限之變更

1. 依系爭契約第 2 條規定，本案委託經營期間自 89 年 4 月 12 日至 96 年 4 月 11 日止為期 7 年，是系爭契約迨至 96 年 4 月 11 日即因契約期限屆滿而消滅。在不違反法令之前提下，基於契約自由原則，當事人自得合意變更契約之內容，系爭契約第 40 條亦有雙方得以書面變更或修改契約條款之規定，而契約之期限屬於契約內容之一部，當事人自非不得以合意延長或縮短之。準此，系爭契約之「延約」，在總期間不逾 9 年之限制內，似非不可透過當事人合意變更契約終期之方式延長契約之終期。
2. 本案如以變更契約期限之方式「延約」，系爭契約債之同一性並未改變，期限延長後之契約履行仍屬原契約之範疇，與續約屬另訂新約之性質有間。惟查，本案系爭契約期限之變更延長，形式上雖非續約，故毋庸滿足本自治條例所定續約之各項要件；然則，契約期限之變更延長，實質上亦發生續約之效果，且不無規避

本自治條例第15條第 1項規定之嫌。蓋以受託人欲再行續約，非經「審議確屬營運績效良好者，報經市政府核定」，不得為之；今○○公司之績效評鑑結果未達續約標準，致其辦理續約之路頗費周折，若改以變更契約期限之方式延長契約期限，在法律技術上雖屬可行，惟仍無法對外說明為何要與營運績效不良之○○公司延長系爭契約期限，貴局如無合理之緣由，似難脫免規避法令之事實。

四、本案無論是在未具備重大公益理由之情形下辦理續約，抑或規避本自治條例第15條第 1項規定而與○○公司合意變更契約期限，由於本自治條例第15條第 1項規定性質上似難謂為強制或禁止規定，亦非關法律行為之法定方式，因此違反或規避前開規定而續訂之新約或合意變更系爭契約期限之法律行為，應尚無被評價為無效之疑慮（民法第71條及第73條規定參照）。

五、惟應注意者，公務員應依法律命令所定，執行其職務，公務員服務法第 1條定有明文，故意違反或規避前開自治條例之規定，縱未該當公務員懲戒法第 2條第 1款所稱之「違法」，猶恐難以解免同條第 2款所稱之「失職行為」所衍生之行政責任。此外，本市市有財產之委託經營須受議會監督（本自治條例第 5條、第 6條、第10條及第12條等規定參照），兒交館營運績效多年來均屬不佳，長久以來均無法依約提撥回饋金以挹注市庫，今研議再行「延約」，議會之監督誠難期鬆懈。是以，本案「延約」之契約效力或可確保無虞，然相關之行政責任仍可能相伴而生，其關鍵即在於續約時是否具備得將本案政策正當化之「重大公益理由」，此節自宜審慎妥處。

六、以下部分節略。