

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期中進度報告

法國行政契約法之研究(1/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-002-034-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：國立臺灣大學政治學系暨研究所

計畫主持人：陳淳文

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 6 月 2 日

國科會專題研究計畫期中報告

行政契約之基本概念(一)：行政契約法上的單方變更權

前言

行政契約法長期為我國法制所忽略，固然與其法律救濟途徑之結構有直接密切之關係；但更深遠地說，實是我國行政法深受德國法制影響所致。德國行政契約法至二次大戰後，方才因行政訴訟制度之改革而逐漸發展。我國法制亦隨德國法之演進歷程，在行政訴訟法增設訴訟救濟管道後，方才於新近公布施行的行政程序法中正式規範行政契約之相關事項。然德國舊日的主流見解，向以當事人間“地位平等”的私法契約觀，作為契約概念的核心，故而先是否認行政契約存在的可能性。即至晚近接受行政契約之概念，仍然深受前述私法契約觀之影響；此與法國行政法向來強調行政契約不同於私法契約的傳統迥然不同。

基此，論及諸多行政契約法上的基本概念，若以德國法作為主要的參考依據，則常有仍受私法桎梏之感覺，不易施展。反之，法國行政契約法發展時間較久，早已不是附屬在私法契約下的一種次類型，而是自成一個獨立的領域。在此情形下，法國行政契約法的認識，不僅有學術上之研究價值，在實務上亦能提供相當多元的視野，以解決不同問題。

本研究選擇行政契約法上的單方變更權，做為研究主題。單方變更權固然是行政契約法上極為重要且具特色的概念，更為我國行政程序法所接受，直接規定在該法的第一百四十六條。故該概念之研究，對日後本法本條之適用，有一定的助益。

研究目的

我國行政程序法第一百四十六條規定：「行政契約當事人一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。

前項之調整或終止，非補償相對人因此所受之財產上損失，不得為之。

第一項調整或終止及第二項補償之決定，應以書面敘明理由為之。

相對人對第一項之調整難為履行者，得以書面敘明理由終止契約。

相對人對第二項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟。」

該規定之內容即是以行政契約法上的單方變更權之概念為核心，本文即以此為核心，分別就德、法兩國對該概念之理解與運用，進行整體研究。其中尤其在該概念的理論建構層次，法國法更具有其重要性，本文將對其作更深入的研究，以期未來能有助於我國實務對該概念之運用。

文獻探討

我國有關行政契約法的相關文獻，向來就十分稀少。早期最具代表性的作品當推吳庚大法官在民國六十七年於《台大法學論叢》所發表的〈行政契約之基本問題〉一文。隨著行政程序法之研究與制定，行政契約之相關概念亦日漸為學者所重視，如學者許宗力、林明鏘等在此領域皆有重要著作發表；惟研究內容多以德國法為主軸，或以德文、日文文獻為基礎之資料，研究成果固然十分豐碩，但在研究面向上仍有其侷限性。

前述我國學者的研究成果，固然成為本文的重要基礎之一，尤其是在德國法的部分；但本研究仍以法國法律文獻為主，包括學理論述，具體判例，以及判例評析等，皆包括在內。

研究方法

本研究採取比較法的途徑，分析德、法及我國行政契約法上的單方變更權。其中在法國法的部分，由於其判例豐富，理論建構完整，故尚以分析、歸納等方法，將這些龐大的資料予以消化整理，以萃取其菁華。

結果與討論

本研究初步得出以下幾個重要成果：

- 一、 德國行政契約法上的單方變更權，德國法上的單方終止權仍是以私法契約之規範精神為其基礎，並非是基於行政契約之特質所發展而成的獨特機制。
- 二、 法國行政契約法上的單方變更權，則完全脫離私法之桎梏，完全獨立發展，自成一格。
- 三、 法國行政契約法上的單方變更權主要是以公共利益為考量，並建構三項基本原則為其理論基礎。
- 四、 法國行政契約法上的單方變更權，先以公共服務之組織權(*le pouvoir d'organiser le service public*)不可讓渡原則為首要基礎，認為即便是在行政契約領域，國家高權不應受契約所規範。單方變更權之存在，正是國家高權不可讓渡原則的具體展現。
- 五、 法國行政契約法上的單方變更權，次以公共服務之適應性原則(*le principe de l'adaptation constante des services publics*)為基礎，認為公共利益要求行政機關不斷創新，公共服務自然不應契約而不得更新與改進。
- 六、 法國行政契約法上的單方變更權，最後以財務平衡原則(*le principe de l'équation financière du contract*)為核心，在確保公共利益的同時，不忘行政契約另一造當事人之權益保障。故而單方變更權雖然給予行政機關特權，但卻也有補償人民損失的義務。

重要參考文獻

許宗力，行政契約法概要，翁岳生主持，行政程序法之研究，頁 295—320，1986 年。

林明鏘，行政契約，翁岳生編，行政法 2000，頁 456—485，2000 年。

吳庚，行政契約之基本問題，《台大法學論叢》，7 卷 2 期，1978 年；同作者，《行政法之理論與實用》，頁 415，2002 年，增訂 7 版。

陳淳文，〈公法契約與私法契約之劃分：法國法制概述〉，台灣行政法學會主編，《行政契約與新行政法》，元照出版社，2002 年。

M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 1999, pp. 134 et ss.

J. Moreau, “De l’interdiction faite à l’autorité de police d’utiliser une technique d’ordre contractuel”, *A.J.D.A.*, 1965, p. 3 et ss.

J. L’Huillier, “Les contrats administratifs tiennent-ils lieu de loi à l’administration?”, *Dalloz*, 1953, chron. 87.

F. P. Benoît, “De l’inexistence d’un pouvoir de modification unilatérale dans les contrats administratifs”, *J. C.P.*, 1963, I, 1775.

J.F. Lachaume, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, p. 264.

A. Demichel, *Le Droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1978, p. 99.

附錄：本研究已完成之大綱及部分研究內容

要目

- 壹、 立法沿革及立法理由
- 貳、 單方變更權之解釋與運用
 - 一、 外國法制簡介
 - (一) 德國法上之單方終止權
 - (二) 法國法上之單方變更權
 - 二、 法條解釋
 - (一) 本條條文評釋
 - (二) 本條與相關法條之適用關係

壹、 立法沿革及立法理由

行政契約法長期為我國法制所忽略，固然與其法律救濟途徑之結構有直接密切之關係¹；但更深遠地說，實是我國行政法深受德國法制影響所致。德國行政契約法至二次大戰後，方才因行政訴訟制度之改革而逐漸發展。我國法制亦隨德國法之演進歷程，在行政訴訟法增設訴訟救濟管道後，方才於本法正式規範行政契約之相關事項²。然德國舊日的主流見解，向以當事人間“地位平等”的私法契約觀，作為契約概念的核心，故而先是否認行政契約存在的可能性³。即至晚近接受行政契約之概念，仍然深受前述私法契約觀之影響；此與法國行政法向來強調行政契約不同於私法契約的傳統迥然不同。

德、法兩國行政契約法之主要差異，粗略而言，即在於德國行政契約仍然強調當事人間“地位平等”的私法契約觀，而法國行政契約自始即以行政機關享有優勢地位，作為行政契約不同於私法契約的主要特徵⁴。基此，德國法側重人民權利之保護面向，而法國法則著重行政契約的工具性效能。

本法之制定，原以德國行政程序法為主要範本；故本法有關行政契約的部分，大致上與德國行政程序法之相關規定十分接近。惟學者研擬本法草案之際，特別將法國行政契約法上強調行政權優勢的精神納入考量⁵；進而將此特色植入本法相關條文之中⁶。本條即同時兼具德、法兩國法制之特色：一方面強調行政權所代表的公益性，另一方面亦不忘締約人民的權利保護。詳言之，本條第一項賦予行政機關在公益的考量下，享有單方調整或終止契約的權利；但同條第二及第三項則規定此種單方變更權之行使，除必須以補償人民之損失為前提外；尚需以書面敘明理由為之。第四及第五項則更進一步賦予人民得以終止契約，以及透過給付訴訟請求適當之補償金額的權利。

貳、 注釋

本條規定既以德、法相關規定為師，其詮釋自不能不論及德、法兩國法制。以下論述即先以外國法制之介紹為起點，再進一步分析該規定之實質內涵。

一、 外國法制簡介

由於行政契約是行政權實現其任務的手段之一，其本身即與其他所有的行政行為一般，皆是以公共利益為目的。故在行政契約的履行階段，德、法兩國法制皆重視行政契約本身所承載的公共利益，賦予行政機關為維護此利益得享有相當的特權。惟在相同的規範精神下，兩國法制對此行政特權之範圍與行使條件卻有

¹ 吳庚，行政契約之基本問題，《台大法學論叢》，7 卷 2 期，頁 xxx，1978 年；同作者，《行政法之理論與實用》，頁 415，2002 年，增訂 7 版。

² 德國亦至 1976 年完成行政程序法，於該法第 54 至 61 條明文規定行政契約後，行政契約方才成為德國實定法直接規範的法律制度。

³ 陳敏，《行政法總論》，頁 516，1999 年，第 2 版。

⁴ 陳淳文，公法契約與私法契約之劃分：法國法制概述，台灣行政法學會主編，《行政契約與新行政法》，頁 xxx，元照出版社，2002 年。

⁵ 許宗力，行政契約法概要，翁岳生主持，《行政程序法之研究》，頁 310 以下。

⁶ 主要見於第 144 至 147 條中。

不同之設計：德國法具消極性質，且僅能以終止契約為手段；法國法具積極性質，行政機關不僅可以單方終止契約，尚可片面調整契約之內容。

（一）德國法上之單方終止權

德國行政程序法第六十條第一項第二句規定：「行政機關為防止或排除對公共福祉之重大不利益，亦得終止契約。」同條項第一句規定在情勢變遷的情況下，行政契約之雙方締約當事人，皆得請求調整契約內容或終止契約⁷；但本句則僅賦予行政機關享有單方終止契約之權利，故與前句規範原分屬不同之範疇。

德國法上的單方終止權在研擬立法的過程中，即因違反契約當事人平等原則而頻遭質疑，但最後仍將此規定列入，主要是以公益為考量⁸。該規定之規範特色，可略分為以下三項：

1. 未增加新負擔

就字義上的一般理解而言，契約當事人的“單方變更權”與“單方終止權”似屬相同之性質；而且“變更權”的意涵，可同時包含“契約之調整”與“契約之終止”等兩部分。換言之，“終止權”與“調整權”皆是屬“變更權”的一種。但若就契約關係作更進一步之觀察，則“終止權”與“調整權”可能不屬「程度不同，但性質相同」的同一種權利，而應更似「本質相異」的兩種權利。在此觀點下，德國法與法國法之規範，應屬不同之性質。

不論是全部或一部的終止契約，行政機關只是單純地卸除其締約人的原始契約義務，並未增加任何新負擔；此與調整權之變更債務內容顯有不同。更詳細地說，“終止權”表面上看似為“調整權”的一種，而且似屬最嚴厲的調整手段；實則它對原始契約關係所造成的傷害遠不如調整權，完全是屬原始契約關係下所自然延伸的一種權利。故契約終止權在一般私法契約中亦十分常見，非屬公法範疇所專有。

行政機關單方享有契約終止權，表面上看似一種行政“特權”，使行政機關較其締約相對人佔有更優勢之地位；但締約人民究竟有否行使單方終止權之需要？可能比形式上的地位平等更為重要。事實上，人民與行政機關訂定行政契約，大部分是屬有償的雙務契約，人民透過向行政機關提供商品或勞務而獲取經濟利益；在另一方面，行政機關多是扮演金錢債務之給付主體的角色，而非是商品或勞務的提供者。在此情形下，若屬非繼續性質的一時性契約，則本無契約終止之問題；若屬繼續性契約，則締約人民亦鮮有主動請求終止契約的動機：因為德國法一方面不認為在契約關係存續中，行政機關享有單方之契約調整權；另一方面也接受私法契約中的情勢變遷原則於行政契約中亦有其適用。換言之，在常態狀況下，人民經過評估後訂定對其有實益的行政契約，若非因原始評估錯誤而導致其履約會產生不利益，締約人民實無主動終止行政契約之理由。

反之，行政機關締結行政契約之主要目的乃為達成行政任務，實現特定公共利益。一旦契約之履行無法實現前述目的，自無任令此契約關係持續存在的道理。

⁷ 詳見本法第 147 條之注釋。

⁸ 參見許宗力，前揭文，頁 310 及 311。

2. 不具積極性

從前述「未增設新負擔」的特性，也可得出該權之行使僅能**消極地**防止或排除一種侵害公共利益之狀態，而不能**積極地**增加或修正公共利益之實現。故德國法規定該權行使要件必須是契約之履行**可能將**對公共利益造成重大傷害，或契約之履行事實上**已對**公共利益造成重大傷害時。在此規範要件下，尤其是**重大傷害**之要求，事實上已嚴格限縮行政機關行使該權之機會。

3. 未明文設置補償機制

德國法雖承認行政機關得為避免公共利益之重大損失而行使單方終止權，但卻未明文規範相對締約人民之損失補償問題。

若在公共利益的考量下，行政機關的確可以片面終止契約，且未補償締約人民因之所受之損失，則該權之行使方才足以彰顯「公益優於私益」的精神。反之，若在允許行政機關行使單方終止權的同時，尚要求行政機關須補償締約人民因之而受之損失；則此規定僅在實現法律關係中的基本衡平原則，並未蘊藏公益優先之精神。

德國法雖未明文規範對人民之補償機制，但學界咸認為基於信賴利益，人民得向行政機關請求損失補償⁹。若此，則該規定事實上並未真正超越一般私法契約的規範習性，進而足以彰顯公法契約之特殊性。例如我國民法第五百十一條規定：「工作未完成前，定作人得隨時終止契約。但應賠償承攬人因契約終止而生之損害。」¹⁰該規定不僅賦予定作人單方終止權，且未設任何終止契約之條件，僅要求須賠償承攬人因之而受之損失。若與前述行政機關之單方終止權相比，定作人顯比行政機關享有更大的自由空間；但卻未見私法學者認為該規定破壞契約當事人之地位平等原則。

總之，德國法上的單方終止權仍是以私法契約之規範精神為其基礎，並非是基於行政契約之特質所發展而成的獨特機制。若與仍是處處籠罩私法氣氛的德國行政契約法相比，法國行政契約法可謂真正擺脫私法之牽制而自成體系。以下的單方變更權正可以展現該法之特色。

(二) 法國法上之單方變更權

如前所述，變更權的概念可同時包含調整權與終止權等兩類權利；而其中尤以調整權對原始契約關係所造成的傷害最大。單方調整權的存在，不似終止權一般，僅止於停止已建立的契約關係，而是積極的變更原始契約之規範內容，進而片面增加或改變締約人民的契約義務。此權之存在，顯然直接戕害以意思表示之合致為基礎的私法契約原則，故足以成為行政契約相異於一般私法契約而所獨有的主要特徵。以下分就該權之發展沿革、理論基礎與理論內容等面向來介紹法國法上的單方變更權。

1. 發展沿革

⁹ 許宗力，前揭文，頁 316。

¹⁰ 如德國民法第 XXX 條規定。

法國行政法向來具有判例法之傳統，故其行政契約法之主要體系，率皆由其中央行政法院之原則判例所建構而成。行政契約法上的單方變更權，一般咸認為是源自於 1910 年的「法國電車公司」¹¹一案。在本案中，法國電車公司與政府訂有一特許契約，由該公司負責馬賽市之電車事業。該地之行政首長於 1903 年 6 月 23 日頒布電車之夏日時刻表，透過該命令增加電車之班次與加掛車箱數，以因應日益增加之旅客人數。該公司以此命令違反原始契約之約定，額外增加締約人之契約義務為由，向第一審行政法院¹²提出撤銷訴訟，請求撤銷該時刻表。第一審判決依原告之主張撤銷該時刻表，被告乃向中央行政法院提出上訴。

雖然中央行政法院在 1903 年的舊判例¹³中曾經主張：儘管行政首長依法享有核定火車班次之權力，但該權之行使仍需與特許契約之契約規範效力取得協調；尤其是涉及旅客載運量，此應屬非經雙方合意即不得變更的最基本之契約事項。但本案之政府委員 Léon Blum 特別提出以下論述，建請法院變更前述判例。Léon Blum 首先指出此類公共服務事項(即如火車、電車、公共汽車等大眾運輸業)之運作，明顯地是不具有不可變更性。國家雖將此公共服務事項委託民間經營，但它並不因此失去公共服務之性質。委託行政僅是一種間接行政，而不是公共服務事項之廢棄；國家亦不因委託契約之存在而卸責。他更進一步指出一旦此類公共服務事項之需求有所增加，身為公共服務之最原始亦為最終之負責主體的國家，自然有權介入，要求特許締約人提昇其給付內容(如以增加班次之方式提升載運量)，如此方能滿足公共利益之需求，達成行政主體所應盡之義務。Léon Blum 最後強調單方變更權之存在，並非是立基於二者之特許契約關係，而係獨立於契約關係外，行政機關基於公權力主體之身分而所享有的特有權力。

法院最終依前述意見作出撤銷判決。判決中特別指出：依現行法令之規定，行政機關不僅基於公共運輸之便利與安全之考量，有權核定係爭時刻表；而且在公共利益的考量下，為使公共服務事業能允當地運作，行政機關更有權對此公共服務事項之運作規範作必要的調整與修正。在宣示行政機關享有單方調整權的同時，法院亦明白表示：在此情形下，若締約當事人認為契約義務之變更或增加對其權益造成侵害時，應向法院提出損害賠償訴訟，而非是請求以排除新增義務為目的的撤銷訴訟。

「法國電車公司」案是否真的確立了行政機關的單方調整權？學界向有爭論。有學者認為該案中的調整權，乃是源自於以維持交通秩序與安全為目的的「警察權」。基於警察權不得讓渡之基本原則¹⁴，即便電車事業委託民間，行政機關

¹¹ C.E. 11 mars 1910, Compagnie générale française des tramways, *Rec.* 216, concl. Blum ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 1999, pp. 134 et ss.

¹² 此時第一審行政法院尚隸屬於行政機關內，故是向隆河河口縣之縣府審議委員會提出撤銷訴訟。

¹³ C.E. 23 janvier 1903, Compagnie des chemins de fer économiques du Nord, *Rec.* 61 ; *Sirey*, 1904, III, p. 49, note Hauriou.

¹⁴ J. Moreau, "De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel", *A.J.D.A.*, 1965, p. 3 et ss.

仍保有該公共服務事項之組織權與管制權。更進一步而言，行政主體基於法律授權所享有的「規範制定權」(le pouvoir réglementaire)既不能讓與，亦不受時效拘束，故交通主管機關不因公共運輸業務委託民間經營而失去相關事項的規範制定權¹⁵。亦有學者主張單方變更權即使真的為判例所確認，也不是普遍適用於所有行政契約的一般原理原則；而是僅存於公共工程之承攬契約等特定契約類型。在公共工程的承攬契約中，定作人依其實際需要單方變更契約內容，只要相對人獲得應有之補償，則該權之存在與一般私法契約即已存在之規範並無不同¹⁶。

中央行政法院在爾後的不同判決中¹⁷，沒有援引任何實定法規範而直接承認行政機關享有單方變更權。尤其在 1983 年的「公共運輸聯盟」¹⁸一案中，法院終結前引學術論爭，明白表示行政機關享有單方變更權乃屬行政契約法之一般原理原則。換言之，該權存在於所有類型的行政契約中，而且不須援引契約關係外的其他實定法規範作為其權利基礎。

2. 理論基礎

單方變更權主要是以下列三項基本原則為基礎。

A. 公共服務之組織權不可讓渡原則

公共服務之組織權(le pouvoir d'organiser le service public)其實就是行政機關的規範制定權(或是行政命令權)，而其最終的根源就是行政權本身，以及該權所配置的公權力。

法國自十九世紀下半葉起，諸如鐵路、瓦斯、電力等公共服務事業紛紛由私人領域納入公行政領域；國家雖仍委由私人經營，但公權力仍積極介入予以管制。例如鐵路在國有化之前，私人透過特許契約(le contract de concession)取得特定路段的獨佔經營權。雖然在特許契約中對於諸如票價基準、班次、載運量及安全技術標準等事項皆有所規範，但鐵路交通主管當局仍持續保有鐵路事業的組織權。在此組織權的概念下，所有有關鐵路運輸的事項皆涵蓋其中。具體而言，諸如鐵路運輸是以公營、公私合營、單方授權私人或契約委託私人之方式經營；市場型態是獨佔、寡佔或自由競爭；國家與鐵路經營者及消費者與鐵路經營者之法律關係內容等，皆屬公共服務事項之組織權，亦皆與行政權主體之規範制定權直接相關。該權不因行政契約之存在而減損，國家更不可能以契約之方式拋棄其規範制定權。

公權力不得以契約之方式讓渡非屬法國法所專有之基本原則¹⁹，但此處所謂公共服務之組織權的概念則具有法國法之特色。更具體地說，公權力不得讓渡原則是建立在「主權」的概念上，因國家主權至高無上的本質，自然不受契約規範

¹⁵ J. L'Huillier, "Les contrats administratifs tiennent-ils lieu de loi à l'administration?", *Dalloz*, 1953, chron. 87.

¹⁶ F. P. Benoît, "De l'inexistence d'un pouvoir de modification unilatérale dans les contrats administratifs", *J.C.P.*, 1963, I, 1775.

¹⁷ C.E. 12 mai 1933, Compagnie générale des eaux, *Rec.* 508; C.E. 9 février 1951, Ville de Nice, *Rec.* 80.

¹⁸ C.E. 2 février 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, *Rec.* 33 ; *R.D.P.* 1984, n° 2, p. 212, note J.M. Auby ; *R.F.D.A.*, 1984, p. 45, note F. Llorens.

¹⁹ 可參照我國行政程序法第 135 條之規定及其注釋。

所拘束。而組織權則是建立在「職權」的概念上，行政任務及為完成此任務所配置的行政權不是行政主體得以自由處分的權利，而是其不可規避的義務。不論公共服務事項的經營運作方式為何，它永遠是在行政機關的義務範圍內。行政契約法上行政機關所享有的監督權、制裁權及變更權等，皆足以顯示行政機關才是最初及最終的義務主體。

B. 公共服務之適應性原則(*le principe de l'adaptation constante des services publics*)

某特定事項之所以被認為具有公共服務之性質，屬於行政權之義務範疇，自然是因為該事項之實現，滿足公共利益之需求。故「公共利益的最大滿足」是公共服務事項的存在理由及其目的。在此背景下，「公共服務之適應性原則」其實就是行政機關必須時時配合公共服務之實際需要，調整服務內容，如此方能真正實現公共利益之極大值。學理上亦將其稱為公共服務之「可變性原則」(*le principe de mutabilité*)²⁰或公共服務之「有效運作原則」(*le principe de fonctionnement efficace*)²¹。

行政機關不應一成不變地遂行其任務，因為人民之需求與時俱變。公共利益之內涵首先受時間因素之影響。例如今日多數給付行政之業務，在十九世紀可能都不被認為是涉及公共利益，應屬行政機關之職權範疇。其次空間的因素也會改變公共利益之內容。如人口由鄉村流向都會區的趨勢，同時影響鄉村與城市的公行政之內容。即便公共利益本身恆久不變，技術層面的變遷也導致公共利益之實現手段有所不同。這些因素一方面說明公共利益之可變性；另一方面亦合理化行政機關為因應此變遷而所採取之手段。中央行政法院在 1902 年的一個重要判例²²中，正式確立此「可變性原則」。此案之爭執源於 1874 年的一個長期特許契約，*Déville-lès-Rouen* 市政府將公共照明之業務委託由當地的一家瓦斯公司獨佔經營。但在續約後沒幾年，電力作為能源之技術已發展成熟，電力照明比瓦斯照明更為安全與便利。該市在要求原締約瓦斯公司以電力取代瓦斯遭拒後，便委託第三人負責以電力為能源的公共照明業務。享有特許權的瓦斯公司因契約所規範的獨佔權受侵害而向行政法院提出損害賠償訴訟。法院在判決中指出：特許契約的確賦予該瓦斯公司享有公共照明的獨佔權，不論此照明是以何種能源供應；但市政府有權以電力來實現其公共服務任務，在向特許瓦斯公司要求變更能源遭拒後，市府有權與第三人締約。換言之，在此判例原則下，締約人若不願配合公共利益之變化而有所調整，則契約關係將無法繼續存在。

由前引案例可以看出法院盡量在契約效力之尊重與公共利益之維護二者之間取得平衡。尤其在投資成本大、利潤回收期長的公共服務事業²³，委託經營之

²⁰ J.F. Lachaume, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, p. 264.

²¹ A. Demichel, *Le Droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1978, p. 99.

²² C.E. 10 jan. 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*, *Rec.* 5 ; *Sirey*, 1902, III, 17, note Hauriou.

²³ 如本案中的公共照明，以及由此所演變的電力配送，鐵路、地下鐵等大眾運輸，或是自來水之淨化與配送及污水處理等皆屬之。

契約必然是長期契約²⁴。在此情形下，若欲堅持原始契約之規範效力，如本案中的瓦斯照明，而不採用更進步與更安全之電力照明方式，則將使市民之安全與便利所代表的公共利益成爲契約的俘虜。但在另一方面，也不能因公共利益而犧牲特定人民之權益。法院爲求衡平，除強調原始締約人之優先權外，亦創立財政平衡原則以保護相對人。

C. 財務平衡原則(le principe de l'équation financière du contract)

若基於公共利益的理由，行政機關必須調整契約之內容時，其相對人固然必須予以配合以維護契約關係，但並非因之要承受所有契約變更所造成的不利益。行政法院在承認單方變更權的同時，也賦予相對人請求補償的權利。不論契約如何變更，原始契約所建立的財務平衡關係必須予以維持。

3.理論內容

歸納中央行政法院歷年來有關單方變更權的判決，可得出以下四項基本內容：

- A. 單方變更權是行政契約法上的一般法律原則
- B. 單方變更權具積極性
- C. 單方變更權不得改變原始締約基礎
- D. 須完整補償相對人之損失

法國行政契約法上的單方變更權，從其發展沿革及理論基礎與內容來看，的確與一般私法契約有所不同。所以該權之存在正是行政契約獨具特性的表徵，故其能成爲區別行政契約與私法契約的重要指標。然而，雖然該權極富特色，卻也不至於因其存在而癱瘓行政契約之“契約本質”，進而使行政契約不再被視爲是一種契約。事實上，只要給予相對人適當的補償，行政契約法上的單方變更權並非完全與一般私法契約背道而馳。至少單方終止權在一般私法契約中並非罕見²⁵；而歐洲人權法院更在 1994 年的一個判決²⁶中明白表示：基於國家重要利益優於契約義務與維護契約衡平的必要性，只要給予相對人補償，國家享有修改契約、或甚至是終止契約的絕對權力(pouvoir souverain)。

二、法條解釋

²⁴ 在法國法上，公共服務事業之特許契約是典型的行政契約，其契約期限常常是 30 年、60 年或甚至是 99 年。

²⁵ 如我國民法第 424 條、第 435 條第 2 項、第 438 條第 2 項、第 440 條第 1 項、第 443 條第 2 項、第 510 條等。

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, 9 décembre 1994, Affaires Raffineries grecques Stran c/Grèce, *Rec.* vol. 301, p. 65 ; *Droit Administratif*, 1995, p. 200.

(一)本條條文評釋

(二)本條與相關法條之適用關係