

中国某水投资集团有限公司诉某市人民政府行政协议案

——行政机关解除行政协议的审查认定

关键词 行政 行政协议 法定解除权 国有土地使用权 出让收入

基本案情

原告中国某水投资集团有限公司（以下简称中国某水公司）诉称：中国某水公司与某市人民政府（以下简称某市政府）于2010年签订《开发合同》，依约成立了项目公司即湖南某水公司，并按约定进行项目开发。但某市政府未全面履行《开发合同》，未按合同约定划付湖南某水公司土地价款的等额扶持资金，且还有270亩土地未向湖南某水公司提供。中国某水公司请求某市政府回购或进行合作，但双方协商一直没有达成协议。2017年，某市政府向中国某水公司、湖南某水公司及其实际控制人发出《关于解除〈开发合同〉的通知》。2018年，中国某水公司、湖南某水公司就解除通知的效力、返还经营管理权及返还经营管理收益等向中国国际经济贸易仲裁委员会申请仲裁。同年，某市政府向人民法院申请确认仲裁协议无效。2020年，人民法院以诉争的《开发合同》属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议性质为由，确认某市政府与中国某水公司、湖南某水公司的仲裁协议无效。随后，中国国际经济贸易仲裁委员会据此作出撤销案件的决定。为维护中国某水公司与湖南某水公司的合法权益，向法院提起行政诉讼，请求：1、依法确认某市政府解除《开发合同》并将该合同项目转给某经投公司的行为违法；2、判令某市政府返还或者折价赔偿并退还项目资产使用收益32325.210675万元；3、判令某市政府向湖南某水公司划付项目用地土地出让金等额扶持款43807.79万元及逾期违约金10623.389075万元；4、判令某市政府向湖南某水公司补偿性提供270亩土地的折价利益11483.586万元及违约金3139万元；5、判令本案的诉讼费用由某市政府负担。

被告某市政府辩称：合同的解除符合法律规定；中国某水公司对解除行为

不服已超过起诉期限；中国某水公司对其提出的诉讼请求无诉的利益；其没有违法侵占中国某水公司的项目资产；《开发合同》中关于返还土地出让金价款的约定无效；中国某水公司主张的270亩土地折价款无事实依据。综上，请求依法驳回原告诉讼请求。

第三人湖南某水公司管理人述称：湖南某水公司破产清算工作已接近尾声，中国某水公司在本次诉讼中主张的各项权利应当由湖南某水公司享有。

第三人某经投公司述称：某市政府应湖南某水公司的请求接手项目，其作为国有公司接手某市政府交予的项目并无不当；该项目是因湖南某水公司经营不力，为避免损失扩大，自己申请的政府接管；根据协议的规定中国某水公司已将全部权利义务移交湖南某水公司，中国某水公司在本案中不享有诉权；湖南某水公司破产清算已终结，应驳回原告诉讼请求。

法院经审理查明：2010年9月，某市政府（甲方）与中国某水公司（乙方）签订《开发合同》，约定：乙方投资人民币20亿元以上，用于建成和经营旅游城项目，总占地面积约1300亩。为方便项目实施，中国某水公司在当地全额出资成立湖南某水公司。甲方承诺按照挂牌出让旅游城项目用地所得的土地价款，划付等额资金给湖南某水公司，扶持湖南某水公司用于旅游城项目基础设施建设。2013年8月湖南某水公司递交《关于预借基础设施建设资金的报告》，同年9月某旅游度假区管理委员会（以下简称某区管委会）财政局累计向湖南某水公司拨付基础设施建设资金41895万元。

2013年8月10日、9月13日，湖南某水公司与原某市国土资源局分别签订国有土地使用权出让合同，缴纳了41895万元土地出让金，取得了约1030亩国有土地使用权证。自2013年开始，湖南某水公司对该项目第一期工程“水上乐园”进行投资建设。2014年8月，湖南某水公司递交报告称该公司已无资金及能力继续后续建设。此后，某市政府召开专题会议，原则同意该报告，双方协商终止《开发合同》，该市审计局牵头对已建工程决算审计。2015年3月，湖南某水公司提出项目清算审计申请。同年6月，湖南某水公司向某经投公司移交项目资产，退出项目建设。

因某市政府多次与湖南某水公司协商解除《开发合同》未取得实质性进展。2017年9月，某市政府向中国某水公司、湖南某水公司及实际控制人作出《关于解除〈开发合同〉的通知》。2017年12月，中国某水公司回函不同意解除。2019年10月23日，法院作出（2018）湘07破6号之一民事裁定，宣告湖南某水公司破产。

湖南省常德市中级人民法院于2021年11月4日作出（2020）湘07行初112号行政判决：驳回原告中国某水公司的诉讼请求。中国某水公司不服，提起上诉。湖南省高级人民法院于2023年1月29日作出（2021）湘行终1164号行政判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为：

第一，关于某市政府解除《开发合同》行为是否合法的问题。《中华人民共和国合同法》第九十四条规定：“有下列情形之一的，当事人可以解除合同：……（二）在履行期限届满之前，当事人一方明确表示或者以自己的行为表明不履行主要债务”。本案中，某市政府与中国某水公司签订案涉《开发合同》，约定由湖南某水公司享有该协议相关权益或履行该合同项下义务。协议履行过程中，湖南某水公司向某市政府递交《后续开发建设报告》，称该公司已无资金能力继续后续建设。后又向某市清算领导小组及某市审计局递交《关于请求对某文化产业园区我公司投资建设项目进行清算审计的报告》，再次表明该公司无资金及能力进行后续建设，并正式提出项目清算审计申请，以便回收投资及解除与某市政府签订的建设开发合同。后某市政府指定某经投公司接管了案涉项目，进行后续工程建设和经营管理。虽然某市政府与湖南某水公司未能就解除《开发合同》达成一致意见。但在湖南某水公司明确表示无继续履约能力，并表明解除《开发合同》意向的情况下，某市政府具有依照《中华人民共和国合同法》第九十四条的规定解除《开发合同》的权利。某市政府于2017年9月12日向中国某水公司、湖南某水公司作出《关于解除〈开发合同〉的通知》并送达，符合法律规定，并无不当。湖南某水公司系因其资产不足以清偿全部债务而导致破产，其所负债务与某市政府解除《开发合同》行为之间不存

在因果关系，亦无证据证明某市政府解除《开发合同》的行为给中国某水公司和湖南某水公司造成了其他损失。在湖南某水公司只完成了旅游城项目第一期“水上乐园”的建设，未完成后续项目建设的情况下，破产清算程序中仍将5000万元履约保证金及2648.19万元资金占用费作为湖南某水公司的资产进行分配，某市政府已充分保障了湖南某水公司的合法财产权益。中国某水公司关于某市政府解除合同造成其及湖南某水公司损失的理由不能成立。

第二，关于某市政府指定某经投公司接管案涉项目是否合法，以及是否应当退还或赔偿涉案项目资产及收益的问题。湖南某水公司在向某市政府递交《后续开发建设报告》中提出，因该公司已无资金及能力继续后续建设，案涉项目由某市政府回购项目或股份，组建新公司继续项目的建设和经营，或者共同合作开发建设管理。2015年6月，湖南某水公司向某经投公司移交了相关公司资产，此后湖南某水公司未再参与案涉项目的建设和经营管理，亦未就某经投公司接管案涉项目的行为提出异议，可以视为湖南某水公司同意由某市政府指定的某经投公司接管案涉项目。中国某水公司并未提交证据证明某市政府存在强行接管、非法侵占案涉项目的行为，其请求确认某市政府强行非法接管案涉项目后转给某经投公司的行为违法，没有事实和法律依据。中国某水公司与湖南某水公司系两个独立的法人，其公司财产相互独立，中国某水公司并非湖南某水公司的股东，即使作为实际出资人亦无权以自己的名义就湖南某水公司的项目资产及收益提起股东代表诉讼并主张相关权利。中国某水公司亦无权依据《开发合同》对湖南某水公司涉案项目中的资产及收益主张权利。且接收湖南某水公司项目资产的是某经投公司，并非某市政府，在某经投公司接收项目资产的价款及相应资金占用费已作为湖南某水公司的资产在破产清算程序中进行分配的情况下，中国某水公司又在本案中主张要求某市政府退还或赔偿涉案项目资产及收益，没有事实和法律依据。中国某水公司提出关于破产清算程序中的问题不属于本案行政诉讼的审理范围。

第三，关于某市政府是否应当向湖南某水公司支付土地出让金等额扶持款、270亩土地折价利益及违约金的问题。《中华人民共和国城市房地产管理法》(2009年修正)第十九条规定，土地使用权出让金应当全部上缴财政，列入预算，用于城市基础设施建设和土地开发。土地使用权出让金上缴和使用的具体办

法由国务院规定。《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）第一条规定，国有土地使用权出让收入是政府以出让等方式配置国有土地使用权取得的全部土地价款，土地价款的具体范围包括以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所确定的总成交价款等。任何地区、部门和单位都不得以“招商引资”“旧城改造”“国有企业改制”等各种名义减免土地出让收入，实行“零地价”，甚至“负地价”，或者以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让收入。本案中，《开发合同》关于按照挂牌出让旅游城项目用地所得土地价款划付等额资金给湖南某水公司的内容实质上属于变相减免国有土地出让收入，违反了上述禁止性规定，导致国家土地出让收入减少，损害了国家和公共利益，该约定无效。故对中国某水公司关于某市政府应向湖南某水公司划付土地出让金等额扶持款及逾期违约金的诉讼请求，不予支持。且某区管委会财政局共计向湖南某水公司拨付了与湖南某水公司取得的三宗土地出让价款相同数额的资金41895万元，中国某水公司在回函中亦认可某市政府当时已经履行了等额扶持款的给付义务，并未因《开发合同》中关于划付土地价款等额资金的约定无效而造成中国某水公司和湖南某水公司的相关损失。某区管委会就上述资金在破产清算程序中作为债权申报受偿的行为不属于本案行政诉讼审理范围。根据《开发合同》的约定，旅游城项目正式用地的准确位置、面积应当以签订的土地使用权出让合同为准。本案中，湖南某水公司与原某市国土资源局签订国有土地使用权出让合同，取得了三宗土地约1030亩的国有土地使用权，湖南某水公司破产程序中已将该三宗土地按照评估价格转让，并将转让价款作为湖南某水公司的破产财产进行分配。某市政府已经履行了《开发合同》约定的供地义务，湖南某水公司并未就270亩土地另行签订土地使用权出让合同，亦未支付相应的土地出让价款，中国某水公司主张某市政府应向湖南某水公司补偿270亩土地折价利益及违约金，没有事实和法律依据。

裁判要旨

1. 在行政协议的订立、履行过程中，不仅行政机关应当恪守法定权限，不违背法律、法规的强制性规定，履行协议约定的各项义务，行政协议的相对方也应严格遵守相关法律、法规的规定和协议的约定，否则行政机关有依法依约

解除协议的权利。在行政相对人明确表示无继续履约能力并表明解除合作开发合同的意向的情况下，行政机关依据民事法律规范行使法定解除权并依程序送达，符合法律规定。

2. 国有土地使用权出让收入是国家公共财产，是社会全体成员共同享有的利益，并非政府可以随意处分的收益，任何地区、部门和单位都不得减免或以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免。关于变相减免国有土地使用权出让收入的约定因违反国家禁止性规定而无效。

3. 行政协议相对人主张因行政机关解除行政协议或协议部分条款无效导致相关损失，请求由行政机关赔偿损失时，人民法院应当结合是否存在相关损失、该损失与行政机关解除行政协议的行为是否存在因果关系，以及是否系因行政机关的原因导致部分条款无效等问题进行审查认定。

关联索引

《中华人民共和国民法典》第563条（本案适用的是1999年10月1日施行的《中华人民共和国合同法》第94条）

《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019年修正）第19条（本案适用的是2009年修正的《中华人民共和国城市房地产管理法》第19条）

《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（法释〔2019〕17号）第27条第2款

《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）第1条

一审：湖南省常德市中级人民法院（2020）湘07行初112号行政判决（2021年11月4日）

二审：湖南省高级人民法院（2021）湘行终1164号行政判决（2023年1月29日）