**最高人民法院发布第二批行政协议诉讼典型案例**

目录

　　一、赵某某诉山东省济南市历城区人民政府不履行拆迁安置补偿协议案

　　二、王某某、陈某某诉浙江省杭州市余杭区良渚街道办事处变更拆迁补偿安置协议案

　　三、王某诉安徽省怀宁县国土资源局土地管理行政出让案

　　四、凤冈县某工贸有限责任公司诉贵州省凤冈县人民政府请求撤销补偿安置协议案

　　五、某国际有限公司、湖北某高速公路有限公司诉湖北省荆州市人民政府、湖北省人民政府解除特许权协议及行政复议一案

　　六、某停车管理有限责任公司诉北京市门头沟区城市管理委员会行政协议解除通知案

　　七、中山市某房地产发展有限公司诉广东省中山市自然资源局要求解除行政协议案

　　八、宁某某诉甘肃省定西市安定区住房和城乡建设局房屋征收补偿安置协议案

　　九、韩某某诉辽宁省锦州市松山新区国有土地上房屋征收办公室不履行预征收行政协议案

　　十、成都某商贸有限公司诉四川省成都市温江区规划和自然资源局行政决定案

**一、赵某某诉山东省济南市历城区人民政府不履行拆迁安置补偿协议案**

　　基本案情

　　山东省济南市历城区人民政府（以下简称历城区政府）成立雪山片区指挥部，负责雪山片区四村整合安置房项目。2015年10月，雪山片区指挥部与赵某某订立了拆迁安置补偿协议，载明赵某某家庭共有两口人，合计选房面积为94平方米。协议订立后，赵某某将其涉案房屋交付拆除。2017年7月，雪山片区指挥部通知赵某某更改协议。历城区政府认为，赵某某在订立协议时隐瞒了在济钢周边片区村庄整合中已经享受过拆迁安置房的事实，该安置房具有福利分房的性质，依据《雪山片区拆迁安置办法》第九条关于“被拆迁人已享受过福利分房不再给予安置”的规定，本次安置属于重复安置，决定对赵某某家庭不再依约进行房屋安置。赵某某则主张，其从未享受过福利分房待遇，在其他区域的拆迁安置房并非福利分房的范畴。赵某某对历城区政府不履行拆迁安置补偿协议的行为不服，提起行政诉讼，请求确认拆迁安置补偿协议有效，并判令历城区政府继续履行拆迁安置补偿协议，向其交付94平方米的安置房。

　　裁判结果

　　山东省济南市中级人民法院一审认为，历城区政府并未提供证据证明雪山片区指挥部与赵某某订立的拆迁安置补偿协议具有合法依据，故双方订立协议的行为应当确认无效。一审法院遂判决确认历城区政府与赵某某订立拆迁安置补偿协议的行为无效并驳回赵某某的诉讼请求。赵某某不服，提起上诉。

　　山东省高级人民法院二审认为，历城区政府在订立拆迁安置补偿协议时，对赵某某家庭的基本情况和安置资格进行了相应审查，在签完协议并将涉案房屋拆除后，又以赵某某存在欺骗行为、不符合当地拆迁政策为由要求变更协议，但其对赵某某在其他区域的拆迁安置房是否可以归为福利分房，既未提供充分的证据或依据，亦未作出合理合法的解释说明。因此，历城区政府在履行协议时将涉案拆迁安置房视为福利分房并以重复安置为由不履行协议，理据不足。因行政协议一经订立，具有公信力和既定力，在历城区政府无证据证明拆迁安置补偿协议存在重大且明显违法抑或依据合同法律规范应当认定为无效或可撤销的情形，应当认定协议合法有效，历城区政府应当按照协议约定全面履行义务。二审法院遂判决撤销一审判决并责令历城区政府继续履行拆迁安置补偿协议。

　　典型意义

　　诚实守信是依法行政的基本要求，是社会主义核心价值观的重要内容。行政机关在订立、履行、变更行政协议时，既要遵循行政法律规范，又要遵循平等自愿、诚实信用、依约履责等一般原则。人民法院不能简单参照传统行政诉讼的举证规则，以行政机关未提供证据证明行政协议合法性为由否定行政协议的效力。对行政协议是否应当履行发生争议的，负有履行义务的行政机关应当对其不履行义务承担举证责任。行政机关对不履行行政协议的事由，在协议订立时没有作出明确界定或约定，在协议订立后又不能作出合法有据的解释，不能证明履行协议可能出现严重损害国家利益或者社会公共利益的，人民法院应当结合案件情况和客观实际等因素作出对协议相对人有利的解释。本案中，拆迁安置补偿协议的订立是双方当事人协商一致的体现，历城区政府在订立协议并拆除房屋后，依据拆迁政策对履行义务进行不当解释，不依约履行协议，对协议相对人的合法权益造成损害。人民法院在历城区政府未能提供有效证据或法律依据证明行政协议存在无效或可撤销等情形下，认定涉案协议合法有效并判令继续履行，切实保障了人民群众的合法权益，同时彰显了行政审判在督促行政机关守信践诺和依法行政中的职能作用。

**二、王某某、陈某某诉浙江省杭州市余杭区良渚街道办事处变更拆迁补偿安置协议案**

　　基本案情

　　浙江省杭州市余杭区人民政府良渚街道办事处（以下简称良渚街道办）（甲方）与王某某户（乙方）订立《集体所有土地、房屋征迁补偿安置协议书》（以下简称《安置协议》），其中第六条第一项约定：经初步审核乙方安置人口6人（未包括王某某的女婿陈某某），该户可享受安置建筑面积480平方米。《安置协议》订立后，王某某户领取《安置协议》项下的拆迁补偿款并腾房。陈某某系现役军人，现户籍在部队驻地（杭州市拱墅区），陈某某与王某某之女于2006年11月7日登记结婚，并生育两个子女。涉案房屋补偿安置协商过程中，王某某户多次要求将陈某某作为安置人口，均遭良渚街道办拒绝。陈某某、王某某遂诉至法院，请求将《安置协议》中确定的安置人口6人变更为7人，增加安置面积80平方米。

　　裁判结果

　　浙江省杭州市余杭区人民法院一审认为，良渚街道办与王某某户经协商订立协议对安置事项作出约定，系双方的真实意思表示，该协议合法有效，对双方均具有约束力。陈某某非王某某户内人员，且其户籍不在辖区范围内，自然也非属该集体所有土地上房屋拆迁安置对象。一审法院遂判决驳回陈某某、王某某的诉讼请求。陈某某不服，提起上诉。

　　浙江省杭州市中级人民法院二审认为，案涉房屋因所占集体土地被征收而需要补偿安置，应当适用《杭州市征收集体所有土地房屋补偿条例》（以下简称《杭州集补条例》）的相关规定。《杭州集补条例》第二十条第二款规定：“被补偿人家庭成员在本市市区虽无常住户口，但属下列情形之一的人员，可以计入安置人口：（一）结婚三年以上的配偶；……”陈某某在杭州市余杭区虽无常住户口，但其属于王某某户内被补偿人员结婚三年以上的配偶，根据《杭州集补条例》上述规定，可以计入安置人口。良渚街道办与王某某户订立协议时，拒绝将陈某某列入安置人口，不符合上述规定，也造成显失公平的后果，依法应予纠正。二审法院遂判决撤销一审判决，将《安置协议》第六条第一项中确定的安置人口6人变更为7人，安置面积480平方米相应变更为560平方米。

　　典型意义

　　协议系当事人之间合意的成果，其所约定的内容应当符合双方当事人的意思表示，任何一方当事人原则上不能迫使另一方当事人违背意愿接受其意思表示。行政协议具有合意性特征，同样应当遵循前述法律精神，严格限制协议变更的适用，对于协议当事人之间达成的合意，应当予以尊重而不能随意变更。但与民事合同区别的是，行政协议的行政性优先于协议性、合法性优先于合约性，行政协议应当优先适用合法性原则。当行政协议的合约性与合法性相冲突，即约定的内容不符合法律规定时，人民法院对该内容的效力应当不予认可。若行政协议所依据的法律规定已作出具体明确要求，协议当事人均应遵守而没有协商空间，协议当事人请求按照法律规定予以变更的，人民法院可以依法支持。本案中，《安置协议》不符合其订立时应当遵循的《杭州集补条例》，遗漏了1名安置人员的补偿待遇，二审法院根据协议相对人的请求，判决按照法定标准变更《安置协议》，可以高效、充分地保障协议相对人的合法权益。

**三、王某诉安徽省怀宁县国土资源局土地管理行政出让案**

　　基本案情

　　安徽省怀宁县国土资源局（以下简称怀宁国土局）发布拍卖公告拍卖涉案地块的国有土地使用权，王某竞拍成功并与怀宁国土局订立成交确定书。王某向怀宁国土局交付土地出让金，向拍卖公司支付了拍卖费用，怀宁国土局也将涉案地块的实际控制权交给王某作建设准备。为开发经营该地块，王某成立了项目公司着手建设大厦，完成了大厦的勘探设计和施工设计，并支付设计、建设前期有关费用。王某要求订立出让合同和申请办理土地使用权证时，却被告知该地块设计规划指标不全，没有确定涉案地块的容积率，不能订立土地出让合同，也不能办理建设相关的批准手续。王某多次请求怀宁国土局和安徽省怀宁县人民政府解决问题，但一直没有得到解决。之后，安庆市重点工程山口-晴岚220KV输变电工程高压走廊压覆涉案地块，且G206国道拓宽需征收涉案地块，致使王某竞拍该地块的目的无法实现。王某要求落实新的解决方案，但一直未能落实，遂起诉要求确认怀宁国土局行政行为违法并赔偿损失。

　　裁判结果

　　安徽省潜山市人民法院一审认为，怀宁国土局将未确定土地容积率这一重要规划条件的涉案地块进行出让拍卖，其行为违反《中华人民共和国城乡规划法》第三十八条规定。王某基于对政府部门公信力的信任，交纳土地出让金，履行了自己的合同义务，并无过错。怀宁国土局明知涉案地块未规划土地容积率，无法订立土地出让合同、无法办理土地使用权证、无法通过建设审批，仍与王某订立拍卖成交确认书，收取王某交纳的土地出让金，并将涉案地块交由王某作开发准备，且至今仍未为王某完成规划条件的审批，使王某的开发目的一直不能实现。一审法院遂判决确认怀宁国土局拍卖涉案地块行为违法并赔偿王某损失。王某与怀宁国土局不服判决，提起上诉。二审法院判决确认拍卖涉案地块行为违法，并适当提高一审判决确定的损失赔偿金数额。

　　典型意义

　　与民事合同不同，行政协议的订立程序可能因法律规定作出明确要求而存在多个环节，行政机关在订立此类行政协议前通常需要作出相应的行政行为。正确处理前置行政行为与行政协议订立之间的关系，尤其是前置行政行为的合法性直接影响行政协议能否订立的，对协议当事人的合法权益救济具有直接影响。本案中，涉案协议的订立，依法需要经过招标、拍卖、确认等前置程序，在所有前置行为已经完成、应当订立行政协议之时，行政机关以前置行政行为违反法律规定为由拒绝订立。针对行政机关的前述主张，协议相对人可以区分不同情形确定其诉讼请求：一是前置行政行为合法或者存在瑕疵但不影响行政协议订立的，协议相对人可以请求判令行政机关依法订立行政协议。基于行政协议的合法性特征，法律规定订立行政协议属于行政机关的法定职责的，行政机关依法不能拒绝订立。协议相对人请求依法订立行政协议的，人民法院应当予以支持。协议相对人可以依法请求订立行政协议，系行政协议与普通民事合同之间的区别之一，可以更直接、更全面地保障协议相对人的合法权益。二是前置行政行为不具有合法性且由此依法不能订立行政协议的，协议相对人可以请求判决确认前置行政行为违法并赔偿其损失。协议相对人基于对前置行政行为的信赖而遭受的损失，可以依法向行政机关主张行政赔偿。本案中，涉案土地因不具备法定条件而依法不能对外出让，且因涉案土地的规划后续发生调整，行政机关无法采取补救措施使涉案土地达到可以对外出让的法定条件，因而涉案土地出让协议依法不能订立。协议相对人请求订立土地出让协议的，人民法院依法不能支持。但因行政机关实施了土地拍卖、成交确认等行为，协议相对人亦缴纳了土地出让金并为开发土地进行投入，即协议相对人因涉案土地出让协议不能订立而遭受了相应损失，其请求确认前置的拍卖土地行为违法并赔偿损失的，人民法院应当依法支持。

**四、凤冈县某工贸有限责任公司诉贵州省凤冈县人民政府请求撤销补偿安置协议案**

　　基本案情

　　2001年3月7日，凤冈县某工贸有限责任公司（以下简称某工贸公司）取得案涉土地国有土地使用证，修建厂房从事水泥电线杆的生产，后因经营不善停产。2006年10月，某工贸公司与周某某订立《协议书》，约定某工贸公司将电杆厂空地租给周某某使用，租金按月计退补。同时约定某工贸公司需用厂房时，应提前一旬告知周某某。2013年12月，某工贸公司与周某某再次订立《协议书》，约定租赁范围及租金。2014年9月，因某工贸公司土地上房屋涉及征收，贵州省凤冈县人民政府（以下简称凤冈县政府）与周某某订立《凤冈县城市棚户区改造项目房屋征收与补偿安置协议书》（以下简称《安置协议》），并将相应补偿款支付给周某某。某工贸公司认为《安置协议》中的房屋及构筑物等属其所有，凤冈县政府与周某某订立《安置协议》并支付补偿款的行为侵犯了其财产权，遂提起诉讼，请求撤销《安置协议》。

　　裁判结果

　　贵州省遵义市中级人民法院一审认为，凤冈县政府仅依据案涉租赁协议及对周某某的调查笔录即认定案涉房屋及构筑物等属周某某所有，并在未通知某工贸公司参与，亦未听取其陈述意见的情况下，与周某某订立《安置协议》可能对某工贸公司的合法权益造成损害。一审法院遂判决撤销《安置协议》。周某某不服，提起上诉。

　　贵州省高级人民法院二审认为，某工贸公司认为《安置协议》所涉房屋及构筑物等属其所有，凤冈县政府就案涉房屋及构筑物等与周某某订立《安置协议》并向其支付补偿费侵犯其合法权益，其有权提起本案诉讼。房屋征收部门对征收范围内房屋的权属应当进行调查登记，调查登记时，应当依照法定程序要求被征收人提供相应证据。本案中，周某某及某工贸公司对案涉房屋及构筑物等的归属各执一词，在案涉房屋及构筑物等的权属存在异议，且无合法有效证据证明属周某某所有的情况下，凤冈县政府直接与周某某订立《安置协议》缺乏事实根据。此外，依据程序正当原则，凤冈县政府在明知周某某系承租人，某工贸公司系出租人的情况下，其订立《安置协议》前应当就案涉房屋及构筑物等的归属充分听取周某某及某工贸公司的意见，必要时可引导租赁双方就案涉房屋及构筑物等的权属进行明确后再予补偿安置。凤冈县政府在未通知某工贸公司参与并听取其意见的情况下，直接与周某某订立《安置协议》，亦违反正当程序。二审法院遂判决驳回上诉，维持一审判决。

　　典型意义

　　基于合同的合意性，合同原则上仅对订立合同的当事人具有效力，当事人之外的其他主体通常不能就合同主张权利，通常称之为合同相对性原则。但在法律有明确规定的情形下，亦可以突破合同相对性原则。行政协议的合意性特征，决定其同样应当遵循相对性原则。但行政协议同时具有行政性特征，具有公定力、确定力等，在未依法否定其效力之前，受其影响的主体应当予以尊重及执行。当订立行政协议属于行政机关履行法定职责的法定形式时，行政机关则可以其已订立行政协议作为其已经履行相应法定职责的正当抗辩事由。因此，传统行政行为的利害关系人制度，原则上也可以适用于行政协议诉讼。相比于民事合同，行政协议突破合同相对性原则的法定情形相对更多。本案中，若某工贸公司不理会《安置协议》的存在，而是提供证据证明其具有法定的补偿权益，进而主张行政机关应当与其订立补偿安置协议抑或履行补偿安置职责的，行政机关则可以其已与法定的被征收人订立补偿安置协议或者已经履行补偿安置职责为由予以拒绝。某工贸公司对此不服提起行政诉讼，在《安置协议》效力被否定之前，人民法院通常认定行政机关的主张成立，对诉讼请求不予支持。因此，某工贸公司需要主动就《安置协议》提起行政诉讼，否定其效力以救济自身的合法权益。《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（以下简称《行政协议司法解释》）第五条第二项规定，即明确肯定了被征收征用土地、房屋等不动产的用益物权人、公房承租人的原告主体资格。行政机关通过订立行政协议方式履行法定职责的，应当严格遵循合法性要求，查明其对协议相对人是否具有相应的法定职责等事实，并依法约定双方当事人之间的权利义务。行政机关在未查明有关事实情形下订立行政协议，由此对协议相对人之外的其他主体合法权益造成损害，利害关系人请求撤销或部分撤销行政协议的，人民法院应当依法支持。这样，既可以一揽子解决行政协议争议，减少当事人的诉讼成本，又可以避免重复支付，防止国有资产不当流失。

**五、某国际有限公司、湖北某高速公路有限公司诉湖北省荆州市人民政府、湖北省人民政府解除特许权协议及行政复议一案**

　　基本案情

　　2008年4月，湖北省荆州市人民政府（以下简称荆州市政府）、湖北省荆州市交通运输局(以下简称荆州市交通局）作为甲方与乙方某国际有限公司（以下简称某国际公司）订立了《武汉至监利高速公路洪湖至监利段项目投资协议》约定，甲方同意按照BOT(build-operate-transfer 建设-经营-转让)方式（以下简称BOT）授予乙方武汉至监利高速公路洪湖至监利段项目投资经营权。乙方接受授权，愿意按照政府部门批复的建设内容、方案、基数标准、投资估算完成该项目工程的前期工作、投资建设、运营和特许期满后的移交工作。特许期30年，自工程建设完成，通过验收投入试运营之日起计算。2008年6月，某国际公司依法组建了以其为独资股东的湖北某高速公路有限公司（以下简称某高速公司），随后荆州市交通局（甲方）与某高速公司（乙方）订立了《特许权协议》，对特许期、双方的权利义务、单方解除权等事项进行了详细约定。涉案项目自2013年下半年正式动工建设，因某高速公司与其委托施工单位发生纠纷，涉案项目自2015年7月始停滞。2015年11月，荆州市交通局向某高速公司下达了《违约整改通知书》，要求某高速公司迅速组织项目资金到位，在60日内组织施工单位全面复工，否则将考虑是否解除特许权协议。此后，荆州市政府、荆州市交通局多次要求某国际公司组织资金复工，某国际公司收到通知后进行了相应回复，但并未实质恢复项目正常建设。2016年11月，荆州市交通局根据《特许权协议》第七十七条的约定作出《终止（解除）协议意向通知》，通知某高速公司在三十天内就采取措施避免单方面解除《特许权协议》进行协商。嗣后，某高速公司未与荆州市交通局达成一致意见。2017年7月，荆州市交通局依某国际公司、某高速公司申请就拟终止（解除）《特许权协议》举行听证之后作出了《终止（解除）特许权协议通知》（以下简称《通知》）并送达。某国际公司、某高速公司不服《通知》向湖北省人民政府（以下简称湖北省政府）提起了行政复议，湖北省政府复议予以维持。某国际公司、某高速公司不服诉至法院，请求撤销荆州市政府作出的《通知》和湖北省政府作出的维持复议决定。

　　裁判结果

　　湖北省武汉市中级人民法院一审认为，涉案协议系荆州市政府为加快湖北省高速公路建设，改善公路网布局，以BOT的方式授予某国际公司洪湖至监利段项目投资经营权，属于以行政协议的方式行使行政权力的行为。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，作为行政协议的相对方的某国际公司亦应严格遵守法定和约定的义务，否则行政机关有权依照法律规定以及协议的约定，行使解除协议的权利。本案中，某高速公司因与其委托施工方发生争议，涉案项目自2015年7月始未正常推进，致使协议目的不能实现，《特许权协议》约定的荆州市政府行使单方解除权的条件成就，荆州市政府作出《通知》符合法律规定，亦符合《特许权协议》的约定。此外，为妥善处理争议，荆州市政府不仅按照约定给予了协谈整改期，且在拟作出解除协议之前给予某高速公司充分的陈述、申辩权并如期举行了听证，作出被诉《通知》行为事实清楚，证据充分，程序妥当。一审法院遂驳回了某国际公司、某高速公司的诉讼请求，但考虑到某国际公司、某高速公司在涉案项目前期建设中，已进行了大额投资和建设，建议荆州市政府在协议终止后，妥善处理好后续审计、补偿事宜。某国际公司、某高速公司不服，提起上诉。湖北省高级人民法院二审判决驳回上诉，维持一审判决。

　　典型意义

　　政府通过BOT协议引进社会资本参与高速公路建设，是新时代中国特色社会主义市场经济不断发展的必然产物，也是发挥政府职能，充分释放社会资本潜力，更好地实现行政管理和公共服务目标的有效方式。因此，BOT协议的性质通常为行政协议，由此引发的相关争议，依法应由行政诉讼予以受理。另外，本案中湖北省政府作出维持复议决定，表明复议机关亦可以依法受理行政协议争议。协议相对人存在根本违约行为，导致协议目的不能实现时，行政机关可以单方行使法定解除权。因行政机关不能以原告身份提起行政协议之诉，行政机关通常以单方通知或决定的方式，依法送达给协议相对人以解除行政协议，送达之日即为行政协议解除之时。行政机关单方解除行政协议的，应当在解除决定中就协议解除后的法律后果一并予以明确，尤其是协议相对人依法应当履行相应义务或承担相应责任的。关于行政协议解除的法律效力，可以参照适用有关民事合同法律规范。本案中，尽管协议相对人因自身原因导致行政协议被解除，依法应当承担违约责任，但其在前期建设中进行了大额投资和建设，因而整体上仍存在利益需要返还的可能，人民法院据此建议行政机关妥善处理好后续审计、补偿事宜，有助于行政争议的妥善化解，也有利于保障社会资本方参与公私合作的积极性和安全感。

**六、某停车管理有限责任公司诉北京市门头沟区城市管理委员会行政协议解除通知案**

　　基本案情

　　2013年4月7日，北京市门头沟区人民政府常务会议纪要中指出：“原则同意区市政市容委制定的《委托专业停车经营企业管理路侧停车工作方案》……会议要求区市政市容委要与专业停车经营企业订立委托协议，明确委托管理内容及双方权责。”同年4月19日，原北京市门头沟区市政市容管理委员会（以下简称原区市政市容委）与某停车管理有限责任公司（以下简称某停车公司）订立《门头沟区机动车停车委托管理协议》（以下简称委托管理协议）。协议约定：“区市政市容委提供门头沟新城路侧占道、公共场地停车场，在市政规划红线内具有政府管理属性的场地，委托给某停车公司进行管理。涉及具有施划停车位条件的新城范围内的主要大街，共有机动车停车位3200余个……门头沟区机动车停车委托管理期限为10年，即2013年6月1日至2023年6月1日。”2017年4月27日，北京市人民政府办公厅印发《北京市路侧停车管理改革方案》（以下简称京政办字〔2017〕20号文），其中规定：“改革路侧停车管理模式。取消路侧停车管理特许经营，由各区政府采取购买服务方式，通过招标委托1至2家有规模、有实力、规范经营的专业化停车管理企业，负责本行政区域内路侧停车管理工作。”同年7月25日，北京市缓解交通拥堵工作推进小组印发《北京市路侧停车管理改革工作实施方案》和《北京市路侧停车电子收费系统建设三年工作计划》（以下简称京缓堵函〔2017〕3号文），其中规定：“按照路侧停车管理改革方案要求，由各区采取政府购买服务的方式，通过招投标选取1-2家企业，负责本行政区域内路侧停车管理工作，并于2019年1月1日起，路侧停车收费开始全面实行收支两条线管理。”2017年8月17日，原区市政市容委向某停车公司作出《通知》（以下简称被诉通知），主要内容为：委托管理协议已经无法继续实际履行，因此现通知贵公司委托管理协议于本通知送达之日解除，请贵公司于2017年8月31日之前腾退委托管理的场地，并于2017年8月31日之前到原区市政市容委办理解除协议事项的各项手续。某停车公司不服诉至法院，请求：1.撤销原区市政市容委作出的被诉通知；2.对《关于政府购买路侧停车管理服务的指导意见（试行）》（以下简称京缓堵办函〔2017〕27号文）、京缓堵函〔2017〕3号文的合法性进行审查。

　　裁判结果

　　北京市门头沟区人民法院一审认为，京缓堵办函〔2017〕27号文在被诉通知作出时尚未发布，不属于规范性文件的审查范围，法院不予审查。京缓堵函〔2017〕3号文属于附带审查的规范性文件范畴，该文中关于路侧停车管理改革的规定，既符合法律、法规和规章中有关城市道路管理工作应当符合道路交通安全畅通的要求，也能够确保路侧停车的规范化管理，有效改善出行环境尤其是最大限度满足群众对停车位的需求，该文作出具有上位法依据且与上位法不存在冲突，故对其合法性予以确认。委托管理协议以原区市政市容委享有的停车管理职责为前提，以实施行政管理目标为目的，以社会公共事务管理为内容，属于典型的行政协议中的政府特许经营协议。行政机关系基于政策的重大调整，出于公共利益的考虑解除政府特许经营协议。一审法院遂判决驳回某停车公司的诉讼请求。某停车公司不服，提起上诉。北京市第一中级人民法院二审判决驳回上诉，维持一审判决。

　　典型意义

　　行政机关在不具备法定解除条件下，享有可以依法单方解除或变更协议的权力，即通常称之为行政优益权，属于行政协议与民事合同形式上的重大区别之一。但实质上，二者所遵循的法律精神并无不同。民事合同因不具有行政性特征，通常不会出现订立时合法有效、继续履行将损害社会公共利益的情形。即使因重大情势变更而出现此类情形，民事合同的当事人也应主动停止履行。否则，国家的相关代表主体应当依法阻止合同按照原先约定继续履行。就行政协议而言，作为订立行政协议一方当事人的行政机关，应当承担起主动变更或解除行政协议的法定职责，对外则表现为行政优益权的行使。因此，行政优益权兼具权力与职责双重属性。相比而言，基于情势变更而导致合同或协议变更或者解除之后的法律后果，属于行政协议与民事合同之间的实质区别。民事合同通常不存在一方当事人补偿另一方当事人，但行政协议则要求行政机关依法对协议相对人予以补偿，可以更好地保障协议相对人的合法权益，《行政协议司法解释》第十六条规定亦对此予以明确。因行政优益权的行使将直接侵犯行政协议的合意性，必须严格限定于法定情形、遵循法定要求。行政协议在订立时并不会损害国家利益或公共利益，否则属于无效协议。但在行政协议履行过程中，相关情势发生变更，致使行政协议继续履行又将可能严重损害国家利益或社会公共利益，而协议当事人依法又不能改变或否定该情势。在此情形下，行政机关应当首先考虑对行政协议内容予以变更，尽可能地维持行政协议的法律效力，仅在变更无法实现目的情形下选择解除行政协议。本案中，涉案行政协议在履行过程中，当地路侧停车管理公共政策依法改革，对路侧停车管理体制、管理模式、收费方式等方面进行完善，有利于规范路侧停车管理行为，保障城市道路安全有序，改善停车难问题，但涉案行政协议继续履行将损害公共政策的执行，且变更行政协议内容也无法使之符合公共政策，行政机关据此单方解除行政协议，符合法律规定。另外，行政协议的行政性特征，决定行政机关可能依据相关规范性文件订立、履行行政协议，若协议相对人在提起行政协议诉讼时请求附带审查所依据的规范性文件，人民法院应当依法进行审查。

**七、中山市某房地产发展有限公司诉广东省中山市自然资源局要求解除行政协议案**

　　基本案情

　　2015年9月30日，原广东省中山市国土资源局（以下简称原中山市国土局）认定中山市某房地产发展有限公司（以下简称某房地产公司）使用的涉案土地为闲置地，但系政府方原因造成闲置。2016年7月19日，原中山市国土局与某房地产公司订立一份《国有土地使用权出让合同补充协议》（以下简称《补充协议》），约定涉案土地的动工开发日期为2015年9月30日，竣工期限为2年，还约定了动工开发的标准等其他内容。某房地产公司认为《补充协议》约定的动工开发日期早于合同订立日期，以及原中山市国土局存在违约、导致合同目的不能实现等行为，遂提起诉讼，请求判令解除《补充协议》。另，中山市闲置土地处置工作领导小组办公室（以下简称中山市闲置办）已同意涉案土地2016年9月30日前可以办理规划报建、施工许可手续，但是原中山市国土局没有及时告知某房地产公司。某房地产公司曾就涉案土地上的两期商业住宅工程申请办理建设工程规划许可，规划管理部门仍先后两次作出不予行政许可通知，理由为“项目情况与市总规不符”。

　　裁判结果

　　广东省中山市第一人民法院一审认为，《补充协议》于2016年7月19日订立，却约定动工开发日期为2015年9月30日、竣工期限为两年（即2017年9月30日），且同时约定工程建设进度等限制条件，即某房地产公司实际上须于协议订立后的两个多月内在面积达100754.2平方米的涉案土地上完成办理规划和施工许可、基坑开挖、打入所有基础桩、地基施工完成三分之一等系列工作，且须于2017年9月30日前竣工，显然有悖常理。同时，原中山市国土局在中山市闲置办已同意对涉案土地在2016年9月30日前可以申请办理规划报建、施工许可的情况下，没有及时告知某房地产公司该情况，致使某房地产公司随后未能获得规划部门的规划建设许可、无法及时按照《补充协议》的约定履行土地出让合同约定的开发建设义务，导致合同目的实际不能实现，《补充协议》已符合法律规定的解除条件。但解除《补充协议》将不利于土地管理部门对闲置土地行使管理、监督的职权，也不利于国有土地的合理配置和利用，从而有损国家利益、社会公共利益和他人的合法利益。一审法院遂判决驳回某房地产公司的诉讼请求。某房地产公司不服，提起上诉。

　　广东省中山市中级人民法院二审认为，一审法院认定《补充协议》已实际满足法定解除条件，事实依据充分，定性准确。就解除《补充协议》是否会损害国家利益、社会公共利益和他人合法利益的问题，《补充协议》订立的目的是为了结束涉案土地的闲置状态，尽快开发利用涉案土地，涉及的是土地高效、合规合理利用的土地管理国家利益和社会公共利益，但已因原中山市国土局的过错明显无法实现，让双方继续囿于一份合同目的已无法实现的协议关系中，已不符合国家利益和社会公共利益。相反，确认涉案《补充协议》的解除效力，使协议当事人重归解决涉案土地闲置问题的原点，避免土地资源的继续闲置浪费，才更符合土地管理的国家利益、社会公共利益。二审法院遂判决撤销一审判决，确认涉案《补充协议》自2019年4月29日（即一审法院向原中山市国土局送达本案诉状及应诉通知书之日）起解除。

　　典型意义

　　因行政协议具有协议性特征，协议相对人与民事合同当事人相同，在符合法定条件情形下，可以依法解除行政协议。但行政协议的订立系基于行政管理或者公共服务目标，行政协议的解除将导致订立目的无法实现，可能损害社会公共利益或其他合法权益。因此，行政协议所具有的行政性特征，决定了协议相对人不能通过其单方行为使有效的行政协议失去法律效力。与民事合同当事人不同，协议相对人在符合法定解除情形下，通常也不能直接通过单方通知行政机关方式解除行政协议，而需要进一步寻求法定救济路径，《行政协议司法解释》第十七条规定对此予以明确。人民法院在审理诉请解除行政协议案件时，应当重点审查行政协议是否符合法定的解除条件，以及行政协议解除后是否对其他合法权益尤其是社会公共利益造成损害。对法定解除条件的认定，可以参照适用有关民事合同法律规范。对国家利益、社会公共利益的认定，应当参照适用行政诉讼法第七十四条第一款第一项规定中“国家利益、社会公共利益”的认定标准，不能简单将行政机关的利益与之等同。行政协议的解除将依法产生相应的法律后果，解除的时间对行政协议当事人的权利义务具有直接影响。因体量篇幅所限，《行政协议司法解释》并未对行政协议解除的时间进一步作出规定。本案对此进行了有益探索，即参照民事合同解除诉讼的法律精神，确定一审法院向行政机关送达诉状及应诉通知书之日起解除。

**八、宁某某诉甘肃省定西市安定区住房和城乡建设局房屋征收补偿安置协议案**

　　基本案情

　　2013年10月，甘肃省定西市安定区住房和城乡建设局（以下简称安定区住建局）下设的凤翔镇征收办（甲方）与被征收人宁某某（乙方）订立《房屋征收补偿安置协议》（以下简称《补偿安置协议》）,约定甲方向乙方提供六套房屋（待建）作为安置补偿，乙方如不能按照协议约定的期限腾空并交付被征收房屋，每逾期一日应向甲方承担1000元的违约金；产权调换房屋在竣工验收后10日内交付，施工期自开工建设之日不得超过15个月（有效施工天数），甲方如不能按照协议约定的期限交付产权调换房屋，每逾期一日应向乙方承担1000元的违约金。2013年11月，宁某某将被征收房屋交给征收部门。定西某房地产开发有限公司系上述安置房屋的建设单位，分别于2015年7月、2016年10月向宁某某交付两套房屋，其余四套房屋一直未交付。宁某某遂提起诉讼，请求判令安定区住建局立即交付《补偿安置协议》约定的四套房屋；如在判决生效后不能立即交付上述四套房屋，则按市场价赔偿，并承担自2015年2月9日起按每日1000元计算至房屋实际交付之日的违约金。

　　裁判结果

　　兰州铁路运输法院一审认为，《补偿安置协议》合法有效，双方应全面履行。安定区住建局未按照协议约定按期向宁某某交付安置房屋，应当承担违约责任。《补偿安置协议》的违约金条款约定不明确，且约定的违约金明显高于宁某某的实际损失，应当以实际损失即安置房屋可以产生的收益计算。一审法院遂判决：一、安定区住建局于判决生效后三十日内向宁某某交付已经竣工的三套房屋（具体略），对于尚未竣工的房屋，由安定区住建局用同等位置、相同面积的房屋给予置换，差价按《补偿安置协议》执行。二、安定区住建局于本判决生效后三十日内向宁某某支付违约金21000元。宁某某不服，提起上诉。

　　兰州铁路运输中级法院二审认为，根据《补偿安置协议》相关内容和双方交接第一套房屋时宁某某提交的申请，六套安置房屋分属两个住宅小区不同楼宇，分别以各楼宇开工建设之日计算施工期限及交付期限，符合订立协议时当事人明知的范围和真实意思，宁某某主张六套安置房屋一次性同时交付的主张不能成立。关于违约金数额的确定，《补偿安置协议》约定，交付产权调换房屋，每逾期一日应向宁某某承担1000元的违约金。该约定的违约金明显过高，依法可予以调整。调整违约金应以实际损失为基础，兼顾合同的履行情况、当事人的过错程度以及预期利益等综合因素，根据公平原则和诚实信用原则予以衡量。本案中，房屋所在区域房屋价格呈上涨趋势，迟延交付不存在交易机会丧失带来的价格损失。以房屋租金收益计算损失，较为客观合理。关于房屋迟延交付的租金收益损失，既要考虑房屋所在区域租金水平，也要考虑房屋达到相应租金水平尚需出租人装修投入等成本因素，还要考虑适度体现违约金的惩罚功能，结合双方在庭审中陈述的房屋所在区域的租金水平，确定以每平方米每月10元的租金收益损失计算违约金。二审法院遂判决：一、撤销一审判决第一项、第二项。二、安定区住建局向宁某某交付剩余四套房屋。已竣工的三套房屋限于判决后10日内履行，尚未竣工的一套房屋限于2020年10月31日前履行。三、安定区住建局向宁某某支付违约金84993元（计算明细详见清单），限于判决后10日内履行。四、自2019年12月31日起，安定区住建局向宁某某每月支付违约金1006元，当月月底前付清，至判决确定的未竣工房屋履行期内的实际交付之日（实际交付之日计期不足一月的，按一月支付）。

　　典型意义

　　在履行行政协议过程中，协议当事人对协议约定的内容发生争议的，可能有两类情形：一是约定明确，但当事人之间的理解存有分歧；二是约定不明确，当事人之间事后亦无法达成合意。基于行政协议的行政性与协议性双重属性，协议当事人对协议内容的理解发生争议的，应当按照先行政、后协议的顺序进行认定。有效规范性文件对争议的内容已作出明确规定的，按照该规定确定争议内容的含义；有效规范性文件未作出明确规定、属于协议当事人合意范围的内容，则可以参照民事合同法律规范关于意思表示解释的法律规则，即按照协议所使用的词句，结合相关条款、协议的目的、习惯以及诚信原则等确定争议内容的含义。根据前述方法仍无法确定争议内容含义的，则属于协议约定不明的情形，可以由协议当事人达成补充协议，达不成补充协议的，则可以参照民事合同法律规范关于合同约定不明确时履行的法律规则确定争议内容的含义。本案中，协议当事人之间对合意的事项即产权调换的六套房屋是否一次性交付发生争议，人民法院即根据前述法律规则，认定宁某某在其订立协议时对产权调换房屋非一次性交付已有预期且属明知，并在此基础上计算行政机关所应承担的违约责任。行政机关不依法依约履行行政协议约定义务，给协议相对人合法权益造成损失的，从行政性角度应当承担行政赔偿责任，从协议性角度应当承担违约责任。但无论何种角度，二者所遵循的法律精神并无不同，即应当弥补协议相对人遭受的损失。其中，损失包括已经发生的利益减损以及协议履行后依法可以而未获得的利益，民法典、新修改的行政赔偿司法解释对此亦予以明确。协议约定的违约金低于或者过分高于造成的损失，当事人请求按照损失的标准进行调整的，人民法院依法可以支持。本案中，人民法院认定约定的违约金计算标准明显超出给协议相对人造成的损失，按照损失填补原则，确定以房屋租金收益为计算标准，更符合违约责任或行政赔偿责任的法律精神。

**九、韩某某诉辽宁省锦州市松山新区国有土地上房屋征收办公室不履行预征收行政协议案**

　　基本案情

　　辽宁省锦州市松山新区国有土地上房屋征收办公室（以下简称松山征收办）发布《政协周边房屋征收补偿实施方案征求意见稿》，明确该地段采取预约式征收方式，征收人与被征收人订立附生效条件的预约式补偿协议，在规定的时间内预签约比例达到70%以上，所订立的房屋征收补偿安置协议生效，该地段正式征收。韩某某与松山征收办订立《国有土地上房屋征收产权调换安置预签约协议书》（以下简称《预签约协议》），对搬迁费、临时安置费、附属物补偿等作出约定，并约定安置回迁住宅，协议第七项规定，“本协议在预签约达到＿%时即生效”。《预签约协议》订立后，因未达到70%签约条件，该地段未进行征收。韩某某提起本案诉讼，请求松山征收办履行《预签约协议》，并赔偿其各项经济损失。

　　裁判结果

　　辽宁省锦州市太和区人民法院一审认为，《锦州市国有土地上房屋征收与补偿办法》第十七条规定，因旧城区改建需要征收房屋的，作出房屋征收决定前，房屋征收主管部门可以组织被征收人根据预评估结果、征收补偿方案，预先订立附生效条件的补偿协议。市、区人民政府可以根据预签协议的签约比例决定是否作出房屋征收决定。预签协议的签约比例由市、区人民政府确定。韩某某与松山征收办订立的《预签约协议》属于附生效条件的协议，虽然协议内容中没有约定预签约比例，但是在《政协周边房屋征收补偿实施方案征求意见稿》明确了签约比例应达到70%，因该条件未成就，《预签约协议》未生效。一审法院遂判决驳回诉讼请求。韩某某不服，提起上诉。

　　辽宁省锦州市中级人民法院二审认为，辽宁省锦州市松山新区管理委员会发布的《政协周边房屋征收补偿实施方案》，明确该地段采取预约式征收方式，该方案以公告的方式发布，对所有被征收人具有法律效力。房屋征收补偿的预签协议的签约比例已经确定为70%，可以作为本案争议的补偿协议行为的依据。经查明，预签协议的实际签约比例应为25.4%。因此，《预签约协议》在规定的时间内预签约比例未达到70%，该协议未生效。二审法院遂判决驳回上诉，维持一审判决。

　　典型意义

　　为了更好地实现行政管理或者公共服务目标，在不与法律规定相冲突的前提下，行政协议当事人可以约定行政协议的生效条件。如新修改的土地管理法所规定的行政机关与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等订立的协议，属于典型的附生效条件的行政协议。本案所涉国有土地上房屋征收补偿协议，亦属于此类行政协议。实践中，对于协议相对人就生效条件尚未成立的行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当如何处理存在不同观点：一是以行政协议对协议相对人权利义务尚未产生实际影响为由裁定驳回起诉；二是依法认定生效条件不成立时判决驳回诉讼请求。由于生效条件是否成立需要进行实体审查，且协议相对人提起的诉讼请求可能并不直接涉及生效条件是否成立，人民法院依法予以受理可以提前定分止争，获得更佳的裁判效果，因而本案采取了第二种观点。协议当事人之间可以协商约定生效条件，以明示或默示方式体现在行政协议之中均可。本案中，生效条件虽未直接明确地写入补偿协议之中，但因补偿方案对生效条件作出明确规定，且其系订立补偿协议的主要依据，可以推定协议当事人知晓且认可补偿方案规定的补偿协议生效条件。对于此类案件，人民法院应当重点审查所约定的生效条件是否违反法律规定、生效条件是否成立、生效条件未能成立是否具有归责于协议当事人的原因等。对于因不具备生效条件而不具有效力的行政协议，协议当事人要求履行协议权利义务的，人民法院可以依法判决驳回诉讼请求。

**十、成都某商贸有限公司诉四川省成都市温江区规划和自然资源局行政决定案**

　　基本案情

　　2017年5月9日，原四川省成都市温江区国土资源局（以下简称原温江区国土局）因与成都某商贸有限公司（以下简称某商贸公司）建设用地使用权出让合同纠纷向四川省成都市温江区人民法院（以下简称温江区法院）提起民事诉讼，要求某商贸公司支付因违反双方订立的国有土地使用权出让合同（以下简称案涉合同）约定而产生的违约金及利息。温江区法院经审理后判决驳回了原温江区国土局有关违约金的诉讼请求，该民事判决已于2018年6月21日生效。2018年11月5日，原温江区国土局作出温国土资发（2018）366号《决定书》，以作出行政决定的方式决定对某商贸公司追缴民事诉讼中未予支持的违约金。某商贸公司遂提起行政诉讼，请求撤销《决定书》。

　　裁判结果

　　四川省成都市郫都区人民法院一审认为，原温江区国土局作出的《决定书》系要求某商贸公司履行案涉合同中支付违约金的义务。对于2015年5月1日修改的《中华人民共和国行政诉讼法》施行之前形成的该类合同，按照当时的法律规定可以纳入民事纠纷的范畴。对于应当加收的违约金，原温江区国土局作为责任主体能够通过民事诉讼的方式予以实现。案涉合同为原温江区国土局与某商贸公司于2013年1月9日协商达成，合同履行中是否存在违约行为，应否承担违约责任，可以通过民事诉讼主张权利。原温江区国土局已就逾期缴纳土地出让价款的违约金纠纷提起了相应的民事诉讼，并被温江区法院作出生效判决所羁束。因此，原温江区国土局再行作出《决定书》追缴违约金于法无据。一审法院遂判决撤销《决定书》。原温江区国土局不服，提出上诉。

　　四川省成都市中级人民法院二审认为，案涉合同订立于2013年1月9日，按照当时的法律规定，对于国有土地使用权出让合同可以提起民事诉讼进行救济，原温江区国土局已经就本案违约金争议选择通过民事诉讼方式进行救济，人民法院作为民事合同纠纷进行受理并已作出生效的驳回民事判决。为避免逻辑和后续救济实现路径的混乱，同时为维护生效裁判的既判力，应当认定原温江区国土局就生效裁判已经驳回的事项作出行政决定，缺乏事实根据和法律依据。据此，二审判决驳回上诉，维持一审判决。

　　典型意义

　　司法实践中，就某一协议或者合同属于行政协议抑或民事合同，可能出现较大争议。但无论协议的属性如何，由此引发的争议均属于人民法院的受案范围。由行政诉讼抑或民事诉讼审理，仅涉及人民法院的内部分工，人民法院不能拒绝裁判，也不能重复处理。《行政协议司法解释》第八条规定，民事生效法律文书确认涉案协议不属于民事诉讼受案范围，当事人提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理，避免出现人民法院因对内部分工的认识不同而拒绝裁判的现象。行政协议诉讼因其进行合约性以及合法性双重审查，可以解决协议的合意纠纷。若民事诉讼与行政诉讼均认为涉案协议不属于其受案范围，民事诉讼已经作出不予受理的生效法律文书的，行政协议诉讼应当予以受理，而非不予受理并告知当事人就民事生效法律文书申请再审。与此同时，避免重复处理亦属于人民法院应当遵循的诉讼规则。若民事诉讼与行政诉讼均认为涉案协议属于其受案范围，其中一种诉讼类型已经作出生效法律文书的，另一种诉讼类型应当予以尊重而不能重复处理。以本案为例，在民事诉讼已就涉案合同争议作出实体生效判决，合同当事人应当予以尊重并依法执行。作为合同当事人一方的行政机关再就同一争议事项以行政决定方式，作出与生效民事判决相冲突的结论，人民法院依法不予支持。

信息来源：<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-355511.html>