

漳州市福景房地产开发有限公司、漳州市芗城区人民政府行政二审行政判决书

案由： [行政](#) > [行政主体](#) > [其他行政管理](#)

[行政](#) > [行政行为](#) > [行政合同](#)

案 号：(2021)闽行终 589 号

审理法官： [许秀珍](#) [聂文佳](#) [覃丹](#)

文书类型： [判决书](#)

公开类型： 文书公开

审理法院： [福建省高级人民法院](#)

审结日期：2022.03.18

案件类型： [行政二审](#)

审理程序： 二审

代理律师/律所： [陈宣文](#), [福建联合信实律师事务所](#); [康复](#), [福建凯峰律师事务所](#);

案例发文： [最高人民法院发布第五届“百篇优秀裁判文书”和“百场优秀庭审”](#)

发布日期：2023.03.30

权责关键词： [合法](#) [违法](#) [拖延履行](#) [质证](#) [新证据](#) [证据不足](#) [维持原判](#) [改判](#)

相关企业： [漳州市福景房地产开发有限公司](#)

裁判规则

关键词： [行政协议](#), [根本违约](#), [解除合同](#)

核心问题：1. 行政相对人未构成根本违约，区政府解除行政协议的行政行为违法，应予撤销

裁判要点：解除合同的情形，除因不可抗力导致合同目的无法实现和法律规定的其他情形外，主要是指违约方未履行合同主要义务，或致使合同目的不能实现时，守约方有权行使法定解除

权。实践中，行政协议履行方未构成根本违约，区政府在解除协议时主要证据不足，且未依法履行必要的告知义务，其解除行为构成违法，法院应依法予以撤销。（北大法宝编写）

漳州市福景房地产开发有限公司、漳州市芗城区人民政府行政二审行政判决书

福建省高级人民法院

行政判决书

(2021)闽行终 589 号

上诉人(原审原告)漳州市福景房地产开发有限公司，住所地福建省漳州市东环路浦东花园一号楼 5 号店。

法定代表人卢信心，总经理。

委托代理人杨嘉毅。

委托代理人康复，福建凯峰律师事务所律师。

上诉人(原审被告)漳州市芗城区人民政府，住所地福建省漳州市芗城区南昌路 96 号。

法定代表人何才成，区长。

委托代理人刘萍。

委托代理人陈宣文，福建联合信实律师事务所律师。

漳州市福景房地产开发有限公司(以下简称福景公司)诉漳州市芗城区人民政府(以下简称芗城区政府)行政协议一案，双方均不服泉州市中级人民法院(2021)闽 05 行初 1 号行政判决，向本院提起上诉。本院依法组成合议庭对本案进行了审理，现已审理终结。

原审查明，漳州市人民政府(以下简称漳州市政府)于 2004 年 8 月 10 日作出

(2004) 43 号《漳州市人民政府关于处理市区部分道路建设和部分开发企业历史遗留问题的专题会议纪要》，该纪要载明由芗城区政府负责丹霞路南段(水仙大街至江滨路)建设，同时赋予“以地养路”政策，相应安排两侧开发用地用于道路建设。2005 年 5 月 8 日，福景公司与芗城区政府签订《漳州市丹霞南路南段片区开发合作协议书》(以下简称《合作协议书》)，《合作协议书》第一条对合作内容进行了约定：芗城区政府同意对漳州市政府授权实施的丹霞路南段片区规划范围内的土地前期开发工作委托福景公司负责投资实施，福景公司应在完成前期开发工作后，将符合开发条件的经营性土地交由漳州市土地收购储备中心挂牌、招标或拍卖。本条款所述的“土地前期开发工作”主要包括：1. 完成丹霞路南段二期道路建设工程(含路上的拆迁安置、征地等)：该道路南起江滨路，北至 110 协调小组中心，道路长 880 米，红线宽 40 米，为混凝土路面，城市综合性交通二级主干道。该工程需拆迁建筑面积约 1.7 万平方米，征用农地 50 亩(其中耕地约 25 亩)，计划总投资约 4760 万元(含征地、拆迁安置、道路建安工程费等，具体投入以实际发生额为准)。2. 完成位于丹霞路与江滨路交叉口处的东北角地块(以下简称 A 地块)的征地、拆迁补偿、安置及土地平整工作，该地块实际用地面积约为 55.37 亩，土地现状为农耕地及少量简易搭盖物。3. 位于建元路与丹霞路交叉口处的东南角地块(以下简称 B 地块)的征地、拆迁补偿、安置及土地平整工作，该地块实际用地面积约为 49.28 亩的旧村庄用地，土地现状为芗城区诗浦村的宅基地，拆迁总面积约为 3.9 万平方米。4. 完成 A 地块内 110 千伏电线杆(铁塔)的迁移。二、前期投入综合成本的计算方法：1. 道路建安工程费以经审查批准的道路施工图并套用现行市政工程预算定额(2001 年版)及费用定额(2003 年版)的标准进行预算所得的预算价，该预算价须经有相应资质的造价咨询单位审核确认，并以审核确认的金额为准。2. 道路建设总投资=道路征地、拆迁安置费+道路建设前期

工程费+建安预算价。3. A、B两地块的土地开发总投资=土地征用及拆迁安置费+土方回填、场地平整及110千伏电线杆(铁塔)的迁移费。4. 前期投入综合成本=道路建设总投资+A、B两地块的土地开发总投资。双方还对权利义务、利益分配、违约责任进行了详细约定。还约定福景公司应在完成前期开发工作后,将符合开发条件的经营性土地交由漳州市土地收购储备中心挂牌、招标或拍卖。土地出让底价按福景公司前期投入综合成本加上管理费确定。经营性土地进入一级市场进行交易后,福景公司应作为竞标人参与竞标,如没有其他竞标人参与投标,则福景公司应作为中标人以土地出让底价承接受让该项目土地。

2006年1月6日,福景公司与芗城区政府签订《补充协议一》,约定:一、将道路建设期限变更为:在2006年6月30日前完成丹霞路南段道路建设,并经有权机关验收(验收评定时间不计在建设工期内),每延迟一天处道路建设总投资的万分之五的违约赔偿金。但若因:芗城区政府负责协调的事项无法及时完成而影响施工进度;施工过程中遭遇不可抗力致使道路建设不能按时完成。则竣工日期视具体情况适当顺延。二、道路工程软基多,地质情况复杂,工程施工需根据施工现场的实际情况由双方及工程监理方进行工程隐蔽签证,该签证部分应纳入道路建设总投资。三、在福景公司完成土地前期开发工作并通过验收后三个月内,负责将开发土地进入一级市场进行交易,否则根据《合作协议书》第五条第五点的约定承担违约责任。四、《合作协议书》第三条双方权利义务中的芗城区政府权利义务的第四点变更为:‘在前期开发过程中,芗城区政府负责审核开发过程中的各项投资,加强成本核算。对完成前期开发工作的地块,由福景公司提交投入综合成本的财务报告后,芗城区政府及时对财务报告进行初步审核,然后双方将初步审核后的项目决算报告报送漳州市审计局审计。按双方确认的实际投入作为前期投入综合成本,在项目开发过程中,根据具体情况,由双方共同制定

合作项目的财务制度及办事规程，双方共同遵守”。

2016年9月30日，福景公司与芄城区政府签订《补充协议二》，该协议第一条约定：“根据《补充协议一》第四点约定：‘……在前期开发过程中，芄城区政府负责审核开发过程中的各项投资，加强成本核算。对完成前期开发工作的地块，由福景公司提交投入综合成本的财务报告后，芄城区政府及时对财务报告进行初步审核……’双方同意根据协议约定共同组织人员抓紧对已完成的合作内容的前期投入综合成本进行进一步的审核”。

2018年10月26日，双方当事人对福景公司在丹霞路南段片区开发项目中所投入的综合成本进行了核算，形成了《成本核算确认书》。该《成本核算确认书》对有关费用确认如下：一、在丹霞路南段片区前期开发中，福景公司投入的综合成本有：1、征地拆迁补偿费用 23132456.56 元；2、设计、监理、用电设备等零星费用 1393303.96 元；3、丹霞路南段(诗浦村口-江滨路)造价 15361200 元。4、下洲路建设款 513886 元。5、用地土方工程 494337 元。综上，福景公司在丹霞路南段片区前期开发中投入的综合成本合计 40895183.52 元。二、芄城区政府支付给福景公司的违约利息：鉴于丹霞路南段道路于 2008 年 6 月 18 日通过竣工验收，土地于 2009 年 12 月 23 日举行招拍挂程序，按照《合作协议书》第五条第 5 点“道路竣工后 3 个月内未能完成挂牌、招标后拍卖，按同期银行贷款利率四倍承担违约责任”之规定，双方同意违约期共计 461 天，应计算利息为 5634141.04 元。(其中诗浦村口-江滨路的设计、监理、用电设备等费用 1393303.96 元、丹霞路南段工程造价 15361200 元、用地土方工程款 494337 元未按《合作协议书》第五条第 5 点计算利息，待以后另行结算。)三、福景公司可取得的项目管理费：双方同意，根据《合作协议书》第四条第 2 点“前期开发成本中体现的管理费(按综合成本的 6%计算)，按芄城区政府 12%，福景公司 88%比例进

行分配”，应计管理费 2133164.96 元。（其中用地土方工程款 494337 元未按《合作协议书》第四条第 2 点计算管理费，待以后另行结算。）经双方共同确认，上述三项累计 48662489.52 元。

2018 年 12 月 4 日，漳州市政府作出专题会议纪要，主要载明：鉴于 A 地块已由原漳州市国土资源局收回，为统筹丹霞路南段配套用地 A、B 地块开发及安置问题，原则同意由芗城区启动 B 地块征迁工作，B 地块纳入市级土地存储，征迁相关资金由原漳州市国土资源局统筹拨付，A、B 地块出让所得按现行体制纳入市级国库，该地块涉及芗城区与企业签订的开发合作协议等历史遗留问题由芗城区依法妥善处理，结算意见上报市政府另行研究解决。

2019 年 4 月 21 日，芗城区政府向福景公司发出《关于〈漳州市丹霞路南段片区开发合作协议〉相关事宜的回复函》，以《合作协议书》中的 B 地块的约定因违反《土地储备管理办法》等相关法规的强制性规定，福景公司已不具备继续履行《合作协议书》中关于 B 地块约定的主体资格，该协议依法不能继续履行及福景公司因未完成建设总投资，拖延履行应承担的拆迁安置费的投资义务已构成根本违约为由，告知自福景公司收到该函之日起《合作协议书》正式解除。

2019 年 5 月 27 日，福景公司以芗城区政府单方解除《合作协议书》没有事实和法律依据为由向原审法院提起本案诉讼。

原审另查明，1. 福景公司在完成《合作协议书》中 A 地块的前期开发工作后，该 A 地块进入土地一级市场进行交易，由漳州市自然资源局进行挂牌出让，福景公司以 24800 万元竞得该地块的土地建设用地使用权，并于 2010 年 1 月 20 日与漳州市自然资源局签订《国有建设用地使用权出让合同》，双方在履行《国有建设用地使用权出让合同》过程中因福景公司未依《国有建设用地使用权出让合同》的约定缴纳土地出让金双方产生纠纷，该纠纷经漳州市中级人民法院、福

建省高级人民法院作出一、二审判决后，福景公司、漳州市自然资源局均不服福建省高级人民法院(2018)闽民终42号民事判决，向最高人民法院提出再审申请，最高人民法院于2019年8月19日对该案作出(2019)最高法民再98号民事判决：一、撤销福建省高级人民法院(2018)闽民终42号民事判决书；二、变更漳州市中级人民法院(2016)闽06民初231号民事判决第一项为：确认漳州市自然资源局与漳州市××房地产开发有限公司签订的《国有建设用地使用权出让合同》于2012年1月10日解除；三、变更漳州市中级人民法院(2016)闽06民初231号民事判决第二项为：漳州市福景房地产开发有限公司于本判决发生法律效力之日起十日内按中国人民银行公布的同期同档贷款基准利率的130%向漳州市自然资源局支付违约金，具体数额……。

2. 本次审理中，福景公司与芗城区政府共同确认：本案《合作协议书》约定的前期投资总费用包括拆迁安置费用。

3. 本次审理中，对于福景公司基于原审法院释明所作的诉讼请求变更，福景公司与芗城区政府均同意若双方均没有新的证据补充，不必再行开庭审理，芗城区政府并确认其不必再另行提交答辩意见。开庭审理后，双方当事人均未再向原审法院补充提供有关证据。

本案争议焦点为：一、福景公司在本案《合作协议书》履行过程中是否构成根本违约，本案《合作协议书》应否解除？二、本案《合作协议书》是否具备继续履行条件，应否继续履行？

原审认为，行政协议是指行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议。从本案《合作协议书》及其《补充协议一》、《补充协议二》的约定来看，其签订主体系作为行政机关的芗城区政府与作为法人的福景公司；其约定

内容系芗城区政府将漳州市政府授权其实施的丹霞路南段片区规划范围内的土地前期开发工作委托福景公司负责实施，属于芗城区政府的职责范围；其签订目的在于实现加快漳州市丹霞路南段片区的开发建设，促进经济繁荣发展的公共利益和行政管理目标；其权利义务系经双方协商确定，主要为福景公司接受芗城区政府的委托负责投资实施，完成土地的前期开发工作，并在完成前期开发工作后，将符合开发条件的经营性土地交由漳州市土地收购储备中心挂牌、招标或拍卖，芗城区政府则应负责对需要政府依法介入的事项进行协调，与福景公司依照有关法律规定确定补偿标准，对福景公司的各项投资加强成本核算，并对福景公司提交的财务报告及时进行初步审核、将初步审核后的项目决算报告报送审计等权利义务内容，符合行政法上权利义务的法律特征。因此，应认定双方签订的本案《合作协议书》及其《补充协议一》、《补充协议二》依法属于行政协议，且系双方的真实意思表示，协议内容亦未违反法律法规的强制性规定，依法均应认定为合法有效。福景公司依法有权提起本案行政诉讼。

针对本案《合作协议书》约定由福景公司负责进行前期投资开发的 A、B 两个地块，根据本案现有证据，可以证明其中 A 地块已由福景公司将符合开发条件的土地交由芗城区政府进入土地一级市场进行交易，并与芗城区政府共同就其已完成的投资进行成本核算确认。虽然芗城区政府主张福景公司在 A 地块的前期开发工作中未依约投入安置补偿费用及按期交付安置房，导致安置工作长期搁置，且在履行过程中，福景公司已于 2014 年 9 月被列为失信被执行人，无力继续履行合作协议，构成根本违约，并据此提供了《漳州市区城市房屋拆迁安置补偿协议书》（福景公司签订）、《漳州市福景房地产开发有限公司一被执行信息》等证据用以证明其该主张，但是，从双方当事人于 2018 年 10 月 26 日签订的《成本核算确认书》载明的内容来看，其中仅体现芗城区政府确认其应向福景公司承担支付

违约利息的违约责任，并未体现芄城区政府已就其主张的此前业已存在的福景公司未依约投入安置补偿费用与按期交付安置房及福景公司已发生无力履行合同的情形，要求福景公司向其承担违约责任或提供适当担保。因此，应认定芄城区政府提供的证据不足以证明福景公司在合同履行过程中已构成根本违约，其据此行使合同解除权主张本案《合作协议书》应予解除，缺乏事实和法律依据，不能成立。

芄城区政府主张福景公司依法已不具备土地储备的主体资格，B地块不具备继续履行条件，并据此提供了《土地储备管理办法》用以证明其该主张。从本案《合作协议书》约定的合作内容来看，福景公司系根据芄城区政府的委托从事案涉土地的前期投资开发工作，而非替代履行土地储备主管部门的组织土地前期开发的工作职责，且福景公司在完成土地前期开发工作后，应将符合开发条件的经营性土地交由漳州市土地收购储备中心挂牌、招标或拍卖，该约定从A地块已实际交付并进行挂牌、招标或拍卖的事实中也已得到印证。因此，应认定福景公司根据芄城区政府的委托实施案涉地块的前期投资开发工作，依法不属于土地储备行为，芄城区政府关于福景公司已不具备履行合作协议的主体资格，本案《合作协议书》已不具备继续履行条件的主张，缺乏法律依据，不能成立。因福景公司根据委托实施的案涉地块的前期投资开发工作不属于土地储备行为，故漳州市政府是否已将案涉B地块纳入市级土地收储计划，不影响福景公司具备履行合作协议主体资格的认定。更何况，对于《情况说明》及漳州市政府作出的〔2018〕97号《关于丹霞路南段配套用地征迁安置等有关问题的纪要》所载明的案涉B地块纳入市级土地收储的相关内容，也无实际已进入土地收储程序的相应证据加以证明。

芄城区政府主张B地块已于2019年9月实施征迁工作，并已实施完毕，客观

上不可能继续履行合同，并据此提供了《漳州市芗城区房屋征迁补偿安置协议书》（漳州国源房地产开发有限公司、漳州惠民房屋征收有限公司签订）、《丹霞路南段B地块项目征迁款发放汇总、签领单、银行单据汇总》及其所附单据、《漳州市丹霞路南段配套用地B地块拆除工程合同》、照片等证据用以证明其该主张。虽然《情况说明》及漳州市政府作出的〔2018〕97号《关于丹霞路南段配套用地征迁安置等有关问题的纪要》中体现，案涉B地块因涉及安置房建设，漳州市政府原则同意由芗城区政府启动征迁工作，芗城区政府也在本案中进一步提供了前述用以证明B地块征迁工作已由他人实施完毕的有关证据，但是，芗城区政府提供的该部分证据，尚不足以证明本案《合作协议书》项下约定的应由福景公司实施的B地块前期开发工作已全部无法履行，其具备履行条件的部分，芗城区政府尚应依约继续履行。因此，应认定芗城区政府以案涉B地块已实施完毕征迁工作为由，主张本案《合作协议书》客观上已不可能继续履行的主张，证据不足，不能成立。

综上，芗城区政府通知福景公司解除本案《合作协议书》的行政行为，因芗城区政府具有签订本案《合作协议书》的行政主体资格，并依法有权作出与本案《合作协议书》有关的行政行为，故不存在重大且明显违法的情形，依法不应确认为无效。但芗城区政府通知福景公司解除本案《合作协议书》的行政行为，主要证据不足、适用法律、法规错误，依法应予撤销。芗城区政府应对福景公司提出的关于继续履行本案《合作协议书》的请求区分案涉B地块的客观情况依法重新作出处理。福景公司关于芗城区政府作出的解除合同通知应予撤销的诉讼主张，具有相应的事实和法律依据，予以支持。依照《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》第七十条第（一）项、第（二）项，《[最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释](#)》第九十四条第二款之规定，判决如下：一、撤销被告漳州

市芄城区人民政府于 2019 年 4 月 21 日作出的解除《漳州市丹霞路南段片区开发合作协议书》的通知；二、被告漳州市芄城区人民政府应对原告漳州市福景房地产开发有限公司提出的关于继续履行《漳州市丹霞路南段片区开发合作协议书》的请求依法重新作出处理；三、驳回原告漳州市福景房地产开发有限公司的其他诉讼请求。案件受理费 50 元，由被告漳州市芄城区人民政府负担。

福景公司不服原审判决，提起上诉，请求撤销原审判决第二、三项，依法改判支持其的原审诉讼请求。其主要理由为：1. 一审判决不追加漳州市政府为本案被告的行为明显违法。本案是行政案件适用[行政诉讼法](#)，故漳州市政府虽不是案涉协议一方，并不能以此认定其与本案无关。芄城区政府明确承认，其系根据漳州市政府出具的《会议纪要》单方解除案涉协议。2. 福景公司申请确认行政行为无效，只要存在不具有行政主体资格或行政行为具有重大违法行为的，人民法院应当确认该行政行为违法。但是，原审判决仅适用关于主体资格的规定，认定芄城区政府具有签订和有权作出是否解除案涉协议的权利，故其解除案涉协议，不存在重大违法行为。3. 根据法律、在案证据，原审判决认定的基本事实，已经足以证明，芄城区政府单方解除案涉协议的行政行为存在重大违法情形，应当判决该行政行为违法。原审认定芄城区政府解除协议缺乏事实和法律依据，也就足以证明芄城区政府解除协议存在重大违法情形。4. 针对福景公司的第二项诉讼请求，应当由人民法院依法作出判决，而非由芄城区政府作出是否履行的行政行为。福景公司并没有提出请求判决芄城区政府回复是否履行《合作协议书》的行政行为，故不存在重新处理的行为。芄城区政府已经明确称《合作协议书》无法继续履行，原审判决其重新作出是否履行的行政行为，不但没有必要，更是重复处理。原审法院应当判决芄城区政府继续履行《合作协议书》。

芄城区政府不服原审判决，提起上诉，请求撤销原审判决，驳回福景公司一

审诉讼请求。其主要理由为：1. 福景公司无力支付拆迁安置费用已构成根本违约。《成本核算确认书》仅是针对 A 地块已发生的土地前期开发工作进行结算，其内容并不包含未发生的土地前期开发工作。况且，芄城区政府统一解决了拆迁安置工作发生在 2019 年，而《成本核算确认书》是 2018 年 10 月 26 日签订。福景公司逾期支付拆迁安置费用系客观事实，不能因双方未在《成本核算确认书》中确认而改变，福景公司已构成根本违约。2. 福景公司已丧失继续履行合作协议的能力。福景公司在招标挂牌程序中竞得 A 地块后未缴纳土地出让金，导致原漳州市国土资源局依法解除与福景公司签订的 A 地块土地出让合同。福景公司自 2014 年 9 月开始，一直被列为失信被执行人。自 2005 年 5 月芄城区政府与福景公司签订《合作协议书》之日起至今长达 14 年，福景公司始终未能完成 A 地块土地前期开发的全部工作。可见，福景公司已丧失继续履行《合作协议书》的能力。3. 《合作协议书》所涉工程均已履行完毕，无继续履行可能。芄城区政府已委托区属企业漳州市国源房地产开发有限公司和漳州惠民房屋征收有限公司完成了 B 地块的土地征迁工作，并发放了征迁补偿款。芄城区政府另委托福建中交远大建设工程有限公司完成了 B 地块的前期开发工程，包括建筑物拆除和土地平整。

福景公司答辩称：1. 芄城区政府主张“福景公司无力支付拆迁安置费用已构成根本违约”，系毫无根据的虚假陈述。根据双方签订的《合作协议书》约定，芄城区政府负责征收工作，福景公司负责代垫征收费用和一级开发，并根据芄城区政府的指示将该费用汇入芄城区政府账户。但是芄城区政府从未举证，其已经向福景公司发出了支付安置费的证据。芄城区政府单方解除《合作协议书》是在福景公司向其发出启动 B 地块报告后才解除该协议，该事实充分证明，福景公司不但有履行能力，且没有任何违约行为。2. 芄城区政府上诉称“福景公司已丧失继续履行合作协议的能力”，该理由不但没有任何证据证明，其所述的理由也是

荒唐的。芗城区政府以最高人民法院生效判决认定福景公司在竞得 A 地块后未缴纳土地出让金，认为福景公司没有履行能力。但该判决同样也认定，漳州市政府作出的《会议纪要》明确规定该地块不需要缴纳土地出让金，且双方签订的《合作协议书》中，也已将该土地出让金用于支付福景公司的前期开发投资成本及芗城区政府的利润分成款。双方签订的《成本核算确认书》充分证明福景公司完全按约定履行义务，违约的是芗城区政府。芗城区政府以福景公司被法院列为失信被执行人为由，认为福景公司没有履行能力，该理由没有事实和法律依据。福景公司给芗城区政府启动 B 地块的报告中，已经明确将按约成立新公司启动该地块开发。芗城区政府可以在启动后福景公司无法履行时再解除该《合作协议书》。3. 芗城区政府上诉称“合作协议所涉工程已经履行完毕，无法继续履行”，违背法律规定和协议约定，且没有证据证明。芗城区政府在龙岩市中级人民法院审理的(2021)闽 08 行初 14 号一案极力否认已将福景公司享有的《合作协议书》中的权利义务转移给他人的事实。

双方当事人法定期限内向原审法院提交的证据均已随案移送本院，经审查，相关证据在原审中均经过举证质证。对原审认定的事实，本院予以确认。

本院审理过程中，芗城区政府提交证据 1，即《漳州市自然资源局国有建设用地使用权出让拍卖公告》(漳自然资告字[2016]6 号)，证明 2021 年 9 月 29 日，漳州市自然资源局将案涉 B 地块即 2021PXX 地块公开出让拍卖。证据 2，即《成交确认书》，证明 2021 年 10 月 20 日，案涉 B 地块即 2021PXX 地块由漳州城投置业有限公司拍得。福景公司发表质证意见称，芗城区政府提交的证据全部是在本案重审期间制作收集的，侵害了福景公司合法权益，不得作为新证据使用。本院对芗城区政府提交的证据 1、2 的真实性予以确认，上述证据是在本院二审审理期间新形成的证据，可以证明案涉 B 地块已由漳州城投置业有限公司竞得。

本院另查明，2019年2月28日，福景公司向芄城区政府发出《请求区政府启动〈漳州市丹霞路南段片区开发合作协议〉约定的B地块土地前期开发的函》，请求芄城区政府启动该B地块的前期土地开发，及时履行双方签订的合作协议。芄城区政府至今尚未向福景公司支付A地块的前期投入综合成本。

本院认为，根据《[中华人民共和国合同法](#)》[第九十四条](#)“有下列情形之一的，当事人可以解除合同：（一）因不可抗力致使不能实现合同目的；（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；（三）当事人一方迟延履行主要债务，经催告后在合理期限内仍未履行；（四）当事人一方迟延履行债务或者有其他违约行为致使不能实现合同目的；（五）法律规定的其他情形”之规定，解除合同的情形除了因不可抗力致使合同目的无法实现和法律规定的其他情形，主要在于违约方不履行合同主要义务，或者导致合同目的不能实现时，守约方方可行使法定解除权。对于约定解除权的行使亦应遵循相同原则。本案中，2019年4月21日，芄城区政府向福景公司发出《关于〈漳州市丹霞路南段片区开发合作协议〉相关事宜的回复函》，以《合作协议书》中的B地块的约定因违反《土地储备管理办法》等相关法规的强制性规定，福景公司已不具备继续履行《合作协议书》中关于B地块约定的主体资格及福景公司因未完成建设总投资，拖延履行应承担的拆迁安置费的投资义务已构成根本违约为由，告知自福景公司收到该函之日起《合作协议书》正式解除。

关于芄城区政府主张福景公司依法不具备土地储备的主体资格问题，从福景公司与芄城区政府签订的《合作协议书》来看，福景公司系根据芄城区政府的委托从事案涉土地的前期投资开发工作，依法不属于土地储备行为，故福景公司是否具备土地储备的主体资格，不影响《合作协议书》的履行，芄城区政府以此解除《合作协议书》没有事实和法律依据。

关于芎城区政府主张福景公司拖延履行应承担的拆迁安置费的投资义务已构成根本违约的问题。首先，《合作协议书》约定的合作内容为“甲方(芎城区政府)同意对漳州市人民政府授权实施的丹霞路南段片区规划范围内的土地前期开发工作委托给乙方(福景公司)投资实施，乙方应在完成前期开发工作后，将符合开发条件的经营性土地交由漳州市土地收购储备中心挂牌、招标或拍卖”。福景公司在履行对漳州市丹霞路南段片区前期投资开发工作后，已将符合开发条件的A地块交由芎城区政府进入土地一级市场进行交易，并与芎城区政府就已完成的投资进行成本核算，确认了福景公司在A地块的前期开发中投入综合成本达40895183.52元，可以据此认定福景公司在履行A地块的前期开发工作中已经履行了合同主要义务。芎城区政府提供的证据不足以证明福景公司在合同履行过程中已构成根本违约。其次，根据原《中华人民共和国合同法》第九十五条规定，解除权应在法律规定或者当事人约定的解除期限内行使，如果法律没有规定或者当事人没有约定解除权行使期限的，解除权人应当基于诚实信用原则在合理期限内行使，未在合理期限内行使的，解除权消灭。本案中，芎城区政府主张福景公司自2010年起就未支付安置补偿费用，但芎城区政府未能提供证据证明其曾催告福景公司要求其支付安置补偿费用而福景公司拒绝履行，且自2010年至2019年4月21日芎城区政府发出《关于〈漳州市丹霞路南段片区开发合作协议〉相关事宜的回复函》止，长达九年多的时间，芎城区政府并未因福景公司未按约定支付安置补偿费的行为行使合同解除权，反而于2018年10月26日与福景公司签订《成本核算确认书》。芎城区政府的上述履行行为已使福景公司产生了信赖利益，现芎城区政府提出解除案涉《合作协议书》，显然已经超出了合理期限。再次，《成本核算确认书》中确认芎城区政府存在违约行为，应向福景公司承担支付5634141.04元利息的违约责任，并未体现福景公司未依约支付安置补偿费用的内

容。芄城区政府作为违约方，未按约定履行《合作协议书》，且至今尚未按约定支付福景公司的前期投入综合成本，其在本案中行使合同解除权没有法律依据。

关于芄城区政府在庭审中主张福景公司没有履约能力，因此其解除《合作协议书》系履行不安抗辩权。本院认为，芄城区政府发函解除案涉《合作协议书》的理由并不包括其在庭审中所主张的福景公司的履约能力问题，因此该理由不能作为其解除案涉《合作协议书》的行为合法的理由。

综上，芄城区政府发函解除案涉《合作协议书》的行为，没有相应的事实和法律依据。《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条规定：“行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效”。因芄城区政府具有签订本案《合作协议书》的行政主体资格，并依法有权作出履行、解除《合作协议书》的行为，虽然芄城区政府单方行使合同解除权不符合原《中华人民共和国合同法》规定的解除条件，但不存在重大且明显违法的情形，依法不应确认为无效。但芄城区政府作出通知福景公司解除《合作协议书》的行为，主要证据不足，且未依法履行必要的告知义务，未保证福景公司的陈述、申辩等程序权利，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条之规定，依法应予撤销。

但是，由于案涉《合作协议书》中原本约定由福景公司负责进行前期投资开发的B地块，已于2021年9月29日由漳州市自然资源局予以公开出让拍卖，并由漳州城投置业有限公司拍得，因此《合作协议书》客观上已不具备继续履行的条件，合同目的已无法实现，且芄城区政府亦明确表示不会继续履行《合作协议书》。故原审判决撤销芄城区政府作出的解除《合作协议书》并对福景公司提出的关于继续履行的请求依法重新作出处理已没有实际意义。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条之规定，本院确认芄城区政府作出的解除案涉《合作

协议书》的行为违法。

福景公司关于继续履行《合作协议书》的诉请，客观上无法支持。经二审释明后，福景公司亦同意解除案涉《合作协议书》，并要求芗城区政府承担相应责任。根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第十九条“被告无法履行或者继续履行无实际意义的，人民法院可以判决被告采取相应的补救措施；给原告造成损失的，判决被告予以赔偿”。本案中，福景公司未明确芗城区政府未按照约定履行《合作协议书》给其造成的具体损失并提交相应的证据材料，故本院在本案中只判决芗城区政府采取相应的补救措施，福景公司如若因芗城区政府未依约履行案涉《合作协议书》的行为造成损失的，可依法另行主张。

综上，上诉人芗城区政府的上诉请求缺乏事实及法律依据，对其上诉请求本院不予支持。上诉人福景公司的上诉理由部分成立，对其上诉请求，本院部分予以支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第(二)项之规定，判决如下：

一、撤销泉州市中级人民法院(2021)闽05行初1号行政判决；

二、确认上诉人漳州市芗城区人民政府于2019年4月21日作出的解除《漳州市丹霞南路南段片区开发合作协议书》的通知的行为违法；

三、上诉人漳州市芗城区人民政府应对解除《漳州市丹霞南路南段片区开发合作协议书》采取相应的补救措施；

四、驳回上诉人漳州市福景房地产开发有限公司的其他诉讼请求。

二审案件受理费50元，由上诉人漳州市芗城区人民政府负担。

本判决为终审判决。

审判长 许秀珍

审判员 聂文佳

审判员 覃 丹

二〇二二年三月十八日

书记员 许小铃

附：本案适用的法律条文

《中华人民共和国行政诉讼法》

第八十九条人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：

(一)原判决、裁定认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决或者裁定驳回上诉，维持原判决、裁定；

(二)原判决、裁定认定事实错误或者适用法律、法规错误的，依法改判、撤销或变更；

.....

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/95b2ca8d4055fce12fbffa004ff2bbaac3d07bb13615e61fbdfb.html>