

濮阳市华龙区华隆天然气有限公司与河南省濮阳市城市管理局等确认行政协议无效纠纷再审案

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：(2020)最高法行再 509 号

审理法官： [姜伟](#) [包剑平](#) [李小梅](#)

文书类型： [判决书](#)

公开类型： [文书公开](#)

审理法院： [最高人民法院](#)

审结日期：2021.10.18

案件类型： [行政再审](#)

审理程序： [再审](#)

代理律师/律所： [李新颖](#), [河南德问行律师事务所](#); [田华钢](#), [河南金谋律师事务所](#); [薛峰](#), [河南濮水律师事务所](#); [史焕乾](#), [河南瀛豫律师事务所](#);

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： [行政许可](#) [行政复议](#) [合法](#) [违法](#) [废止](#) [受案范围](#) [管辖](#) [第三人](#) [反证](#) [质证](#) [合法性新证据](#) [行政复议](#) [撤诉](#) [改判](#) [发回重审](#) [提审](#) [听证](#)

相关企业： [濮阳华润燃气有限公司](#) [濮阳市华龙区华隆天然气有限公司](#)

/

濮阳市华龙区华隆天然气有限公司与河南省濮阳市城市管理局等确认行政协议无效纠纷再审案

中华人民共和国最高人民法院

行政判决书

(2020)最高法行再 509 号

再审申请人(一审第三人、二审上诉人):濮阳市华龙区华隆天然气有限公司,住所地河南省濮阳市中原路东段路南华龙配气站院内。

法定代表人:薛源,该公司董事长。

委托诉讼代理人:田华钢,河南金谋律师事务所律师。

委托诉讼代理人:张亚辉,河南金谋律师事务所律师。

被申请人(一审被告、二审上诉人):河南省濮阳市城市管理局,住所地河南省濮阳市人民路中段 112-2 号。

法定代表人:侯献峰,该局局长。

出庭负责人:吕英杰,该局副局长。

委托诉讼代理人:韩培山,该局工作人员。

委托诉讼代理人:薛峰,河南濮水律师事务所律师。

被申请人(一审被告):河南省濮阳市人民政府,住所地河南省濮阳市华龙区人民路 158 号。

法定代表人:万正峰,该市人民政府市长。

委托诉讼代理人:靳爱红,该市司法局工作人员。

委托诉讼代理人:李杰,该市司法局工作人员。

被申请人(一审原告、二审上诉人):濮阳华润燃气有限公司,住所地河南省濮阳市金堤中路 659 号。

法定代表人：陈国勇，该公司董事长。

委托诉讼代理人：史焕乾，河南瀛豫律师事务所律师。

委托诉讼代理人：李新颖，河南德问行律师事务所律师。

再审申请人濮阳市华龙区华隆天然气有限公司(以下简称华隆公司)因濮阳华润燃气有限公司(以下简称华润公司)诉河南省濮阳市城市管理局(以下简称濮阳市城管局)、河南省濮阳市人民政府(以下简称濮阳市政府)确认行政协议无效一案，不服河南省高级人民法院(2018)豫行终111号行政判决，向本院申请再审。本院于2020年11月24日作出(2019)最高法行申13741号行政裁定，对本案提起再审。提审后，本院依法组成合议庭，于2021年9月10日公开开庭审理了本案。再审申请人华隆公司的法定代表人薛源、委托诉讼代理人田华钢，被申请人濮阳市城管局的行政机关负责人吕英杰、委托诉讼代理人韩培山、薛峰，被申请人濮阳市政府的委托诉讼代理人靳爱红、李杰，被申请人华润公司的委托诉讼代理人史焕乾、李新颖到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

华润公司向河南省鹤壁市中级人民法院(以下简称一审法院)起诉称，2012年8月21日，濮阳市政府委托濮阳市城管局(2015年12月31日，原濮阳市公用事业局组建为濮阳市城管局，以下统称为濮阳市城管局)与华润公司签订《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》。2013年12月10日，濮阳市政府委托濮阳市城管局与华隆公司签订《濮阳市城市管道燃气特许经营协议》(以下简称被诉协议)。两份协议约定的经营区域部分重合，濮阳市城管局与华隆公司签署上述被诉协议，将已由华润公司特许经营的区域又交给华隆公司经营，严重侵犯华润公司权益，请求确认被诉协议无效。

一审法院经审理查明，2012年8月21日，华润公司与濮阳市城管局签订《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》，合同约定的特许经营权行使范围

为：濮阳市规划区[包括但不限于华龙区、濮阳市高新技术开发区、濮阳工业园区(濮阳市产业聚集区)等以及下属的各乡镇]及原濮阳市天然气公司已取得的其他经营区域，并随所在区域的扩大而扩大，但在《设立濮阳华润燃气有限公司合资合同》签署时在濮阳市规划区内已经由濮阳市城管局批复的中原油田内部职工自供用户范围、濮阳市天伦燃气有限公司的供气区域除外。

2013年12月10日，濮阳市城管局作为甲方与乙方华隆公司签订被诉协议。协议约定华隆公司的特许经营权范围为：(1)①现清丰县南县界以南、文化路以东、绿城路以北、龙乡路以西，该区域不包括油田内部单位、企业和职工住宅区；②绿城路以南、盘锦路以东、黄河路以北、龙乡路以西。③在规定区域内，由其他燃气公司供应的原用户保持不变；④特殊情况由市燃气主管部门根据情况确定。(详见附件2《濮阳市华龙区华隆天然气有限公司特许经营区域图示》)(2)在濮阳市市城区内，乙方不得超出协议第3.4条(1)项所划定的特许经营区域经营管道燃气。毗邻乙方的管道燃气特许经营者的供气管道需要通过乙方的特许经营区域并影响乙方的燃气设施建设或安全时，毗邻双方先自行协商确定路由等建设方案；双方达不成一致意见的，管道燃气建设方应制定详细的方案，甲方在听取乙方的合理意见后有权依法确定方案，甲方有权通知乙方执行该方案，乙方不得拒绝执行。(3)在濮阳市市城区内，乙方的供气管道需要通过毗邻的特许经营区域时，乙方有权提请甲方协调按照本协议第3.4(2)项约定的同等条件和程序执行，乙方的供气管道允许通过，但不许开口或安装阀门。(4)在濮阳市市城区内，乙方与其他毗邻管道燃气经营者就管道燃气特许经营区域产生争议的，在争议解决之前，任何一方不得改变供气现状、擅自停止供气及调整供气量、擅自建设。

2015年8月1日，濮阳市城管局又与华润公司签订《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营补充协议》。协议又将华润公司特许经营范围确定为：1. 现清

丰县南县界以南、金堤路以东、绿城路以北、文化路以西，该区域不包括油田内部单位、企业和职工住宅区；2. 绿城路以南、开州路以东、黄河路以北、盘锦路以西，该区域不包括油田内部单位、企业和职工住宅区；3. 黄河路以南、濮阳市界以东、现濮阳市市区行政辖区南界以北、106 国道以西、该区域不包括油田内部单位、企业和职工住宅区及濮阳县行政所辖区；4. 现黄河路以南的王助乡和新习乡行政所辖区；5. 濮阳市工业园区（《濮阳市人民政府（濮政文〔2010〕322 号）关于濮阳市产业集聚区空间发展规划和濮阳市产业集聚区控制性详细规划的批复》）（A、纬一路以南、经一路以东、顺北路一经四路一纬九路以北、经五路以西；B、纬三路以南、经五路以东、纬八路以北、顺西路以西；C、纬五路以南、顺西路一赵寨路以东、于家村路以北、大寨口路一周村路以西）；6. 龙乡路以东现岳村乡行政所辖区；7. 黄河以南、106 国道以东、现濮阳县北县界以北、西县界以西的濮阳市市区行政辖区；8. 特殊情况由市燃气主管部门根据情况确定。（具体经营区域详见附件：《濮阳华润燃气有限公司特许经营区域图示》）。

一审法院经审理认为，濮阳市城管局是独立的机关法人，独立承担法律责任，在签订协议过程中，濮阳市政府没有作出行政行为。华润公司诉称经濮阳市政府授权濮阳市城管局签订协议，无证据支持，依法不予采信。濮阳市城管局与华润公司签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》约定的特许经营范围，与涉诉协议约定的范围，四至不清，表述不明。濮阳市城管局 2012 年 8 月 21 日与华润公司签订了《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》，又在 2013 年 12 月 10 日与华隆公司签订涉诉协议，约定的经营区域部分重叠，该约定行为违法。一审法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第一款第一项、第七十八条之规定，判决：一、确认濮阳市城管局与华隆公司于 2013 年 12 月 10 日签订的涉诉协议中第 3.4 条款违法；二、责令濮阳市城管局采取补救措

施；三、驳回华润公司的其他诉讼请求。一审案件受理费 50 元，由濮阳市城管局负担。

华润公司、华隆公司、濮阳市城管局均不服一审判决，向河南省高级人民法院(以下简称二审法院)提起上诉。

二审法院对一审法院查明的事实予以确认。

二审法院经审理认为，一、管道燃气经营属于《[中华人民共和国行政许可法](#)》[第十二条](#)规定的“有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项”，管道燃气特许经营协议中关于经营范围的内容属于行政许可。本案中，濮阳市城管局与华润公司于 2012 年 8 月 21 日签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》3.4 载明：“乙方管道燃气经营区域：濮阳市规划区(包括但不限于华龙区、濮阳市高新技术开发区、濮阳工业园区(濮阳市产业集聚区)等以及下属的各乡镇)及原濮阳市天然气公司已取得的其他经营区域，并随所在区域的扩大而扩大。”华润公司以 2005-2020 年城市规划图、燃气规划图等证据主张涉案争议经营区域在其燃气特许经营许可范围内，濮阳市政府、濮阳市城管局、华隆公司虽然均主张该争议区域边界不明，但未提供相反证据予以证实。濮阳市政府主张华润公司提供的城市规划图已经废止，但未提供相应证据予以支持，且濮阳市政府、濮阳市城管局、华隆公司均未提供濮阳市其他城市规划图等来证明规划图之间关于涉案争议区域不一致、边界不清晰或未包含涉案争议区域的事实，故该院对华润公司的主张予以支持。濮阳市城管局于 2013 年 12 月 10 日与华隆公司签订的被诉协议约定的经营区域，与其和华润公司签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》约定的经营区域部分重叠，该重叠部分属于重复许可，自始不发生法律效力。因涉案争议区域是签订被诉协议的基础，故该协议依法应属无效协议。二、

濮阳市城管局与华润公司签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营补充协议》对争议经营区域的经营权归属没有明确，濮阳市城管局以该补充协议主张华润公司与华隆公司特许经营区域不重叠的理由不成立。三、关于濮公用

〔2016〕1号《濮阳市公用事业局关于濮阳华润燃气有限公司濮阳市华龙区华隆燃气有限公司经营区域内部分地块调整的通知》（以下简称濮公用〔2016〕1号文），濮阳市城管局和华隆公司均主张该文系各方协调的结果，华润公司不予认可。因濮公用〔2016〕1号文的表现形式是单方决定，濮阳市城管局和华隆公司均没有举出协商一致的其他证据，且该文第二条中涉及的调整给华润公司作为补偿的华隆公司的两块经营区域，原本在濮阳市城管局与华润公司2012年8月签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》约定的经营范围内，不符合常理，故对濮阳市城管局和华隆公司的该项主张不予支持。四、《城镇燃气管理条例》[第五条第二款](#)规定：“县级以上人民政府燃气管理部门负责本行政区域内的燃气管理工作。”濮阳市城管局是濮阳市政府成立的职能机构，其主要职责包括负责燃气经营许可，故本案适格被告是濮阳市城管局，濮阳市政府不是本案适格被告。华润公司关于该局无权签订协议的理由不能成立。综上，一审认定事实清楚，但适用法律错误，予以纠正。二审法院依照《[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：一、撤销一审法院[\(2014\)鹤行初字第38号](#)行政判决；二、确认2013年12月10日濮阳市城管局与华隆公司签订的被诉协议无效。本案一审和二审诉讼费各50元，由濮阳市城管局、濮阳市政府、华隆公司共同负担。

华隆公司不服二审判决，向本院申请再审称，一、濮阳市华龙区人民政府（以下简称华龙区政府）与华隆公司2010年8月18日签订《濮阳市濮东产业集聚区燃气项目投资建设合同》后，华隆公司已开始在濮阳市华龙区实际投资、经营管道

燃气。二、濮阳市城管局 2012 年 8 月 21 日与华润公司签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》约定的特许经营区域四至不明，其燃气经营许可证载明的特许经营区域与上述协议不一致，亦可说明上述问题。濮阳市城管局将部分华隆公司特许经营区域重复授权给华润公司，侵害了华隆公司的合法权益，该授权未经过招投标，也未听证，程序违法。三、华润公司诉请确认被诉协议无效，根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一百六十二条的规定，应当不予立案。一、二审法院受理并作出判决，适用法律错误，违反法定程序。请求撤销二审判决，将本案发回重审或改判驳回华润公司的诉讼请求。

濮阳市城管局答辩称，一、濮阳市城管局按照国家、河南省的相关规定和要求，于 2013 年 12 月 10 日与华隆公司签订被诉协议，该协议经过原濮阳市××室（以下简称濮阳市法制办）合法性审核。二、濮阳市城管局与华润公司于 2012 年 8 月 21 日签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》四至不明确，未按照原中华人民共和国建设部发布的示范合同要求，明确特许经营区域和四至。三、濮阳市城管局与华润公司之间签订的上述协议没有通过濮阳市法制办的审核，因此，濮阳市城管局才与华润公司于 2015 年 8 月签订了《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营补充协议》，该协议的签订部分解决了华润公司、华隆公司之间的经营权争议。四、濮公用〔2016〕1 号文的作出，是为了解决华润公司、华隆公司在濮阳市濮东产业集聚区管道燃气经营权的争议问题，是组织双方商谈协调的结果。该文作出后，华隆公司将所有针对华润公司的诉讼都撤回，华润公司将在河南省范县人民法院对华隆公司提起的诉讼撤回，但未撤回本案诉讼。五、濮阳市城管局根据濮公用〔2016〕1 号文的内容，结合华隆公司、华润公司的现实情况，已经明确了两家公司的各自经营范围，实际上本案纠纷已经彻底解

决。

濮阳市政府答辩称，一、濮阳市政府不是本案的适格被告。二、濮阳市政府同意濮阳市城管局的答辩意见。

华润公司答辩称，一、濮阳市城管局与华润公司 2012 年 8 月 21 日签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》对特许经营区域约定具体、明确，不存在边界不明的情况。城市规划区作为法律概念，系指城市建成区及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域，故上述协议约定的“濮阳市规划区”界限具体、清晰、明确。二、华润公司作为原濮阳市天然气公司管道燃气经营的承继单位，承继该公司管道燃气业务具有历史原因。华润公司与濮阳市城管局签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》合法有效，亦非本案被诉标的，华隆公司主张该协议的签订未经招投标、听证，程序违法，不应予以支持。三、华润公司依据与濮阳市城管局签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营补充协议》，对不存在争议的经营区域先行办理燃气经营许可证，具有事实根据，不能证明华润公司特许经营区域四至不清。四、濮阳市城管局把已经由华润公司取得特许经营权的区域，通过签订被诉协议的方式授权华隆公司进行经营，侵害了华润公司合法权益。濮公用〔2016〕1 号文系濮阳市城管局单方作出，华润公司不服，已向濮阳市政府申请行政复议。濮阳市政府以相关争议在诉讼过程中为由，决定中止该案的审理。综上，二审判决确认被诉协议无效，认定事实清楚，适用法律、法规正确，程序合法。华隆公司申请再审的理由不能成立，请求驳回其再审申请。

华隆公司再审过程中向本院提交了两份新证据，分别为河南省濮阳市华龙区人民法院(2019)豫 0902 行初 62 号行政判决和河南省濮阳市中级人民法院(2020)豫 09 行终 13 号行政判决，用于证明华润公司与濮阳市城管局签订的《濮阳华润

燃气有限公司管道燃气特许经营补充协议》因侵犯濮阳县博远天然气有限公司的先权利，已被部分确认无效。对于华隆公司提交的上述新证据，本院认为其所欲证明的事实与本案裁判无关，故在本案中不予采纳。

本院除对一、二审法院查明的事实予以确认外，根据各方当事人在一、二审程序中提交的证据和质证的意见，再审另查明以下事实：2010年8月18日，华龙区政府与华隆公司签订《濮阳市濮东产业集聚区燃气项目投资建设合同》，合同约定华龙区政府授权华隆公司在濮东产业集聚区独家投资建设城市燃气管网，特许经营30年，不再审批其他管道燃气运营商在2010年7月新规划的濮东产业集聚区从事城市燃气管网建设、设备安装及燃气经营活动。同年12月2日，原濮阳市国土资源局作出《关于濮东产业集聚区天然气门站建设项目用地的意见》，认为华隆公司关于濮东产业集聚区天然气门站建设项目选址符合《濮阳市土地利用总体规划(2006-2020年)》。2011年3月15日，濮阳市发展和改革委员会作出濮发改基础〔2011〕99号《濮阳市发展和改革委员会关于对华龙区濮东产业集聚区天然气利用管网工程项目核准的批复》，同意华隆公司作为项目业主投资建设濮东产业集聚区的天然气利用管网工程。同年7月25日，原濮阳市公用事业局向华隆公司作出濮公用〔2011〕106号《濮阳市公用事业局关于濮阳市华龙区华隆天然气有限公司申请备案的批复》，认为华隆公司基本符合燃气企业备案条件，原则同意备案。2012年3月16日，濮东产业集聚区管理委员会对华隆公司作出《关于对濮阳市华龙区华隆天然气有限公司管网敷设的批复》，同意华隆公司按濮东产业集聚区控制性详细规划燃气工程规划进行敷设。2012年5月7日，濮阳市华龙区发展和改革委员会作出《河南省企业投资项目备案确认书》，确认华隆公司申请备案的濮东产业集聚区天然气管网低压输气管线建设项目符合国家产业政策，准予备案。

本院再审还查明，2012年5月，原濮阳市天然气公司与华润燃气投资(中国)有限公司签订《设立濮阳华润燃气有限公司合资合同》。当月，原濮阳市公用事业局向濮阳市政府上报濮公用〔2012〕73号《濮阳市公用事业局关于报批〈濮阳市天然气公司、濮阳市燃气工程处改制实施方案〉的请示》。濮阳市政府于2012年6月26日作出濮政文〔2012〕175号《濮阳市人民政府关于濮阳市天然气公司濮阳市燃气工程处改制实施方案的批复》，原则同意濮阳市天然气公司、濮阳市燃气工程处改制实施方案。2012年6月21日，华润公司注册成立。

2012年8月15日，濮阳市法制办作出濮政法审〔2012〕81号《法制审核意见书》，就濮阳市城管局与华润公司即将签署的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》3.4约定的特许经营区域，提出如下意见：“针对上述特许经营区域的表述，濮阳县博远天然气有限公司、濮阳市天伦燃气有限公司、华龙区华隆天然气有限公司提出异议。我们认为，特许经营区域条款具有排他性，协议签署前不应存在争议。为此，针对上述争议，建议市公用事业局进一步协调，对各方特许经营区域予以明确，达成一致意见。”

2014年6月，华隆公司以华润公司与濮阳市城管局于2012年8月21日签订的《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》侵犯其特许经营权为由，向濮阳市华龙区人民法院提起诉讼，请求确认该协议无效。诉讼中，华隆公司向法院提出撤诉申请，濮阳市华龙区人民法院裁定准许其撤回起诉。2014年11月14日，河南省住房和城乡建设厅向华隆公司颁发燃气经营许可证，允许其经营的范围执行被诉协议。2014年12月25日，华润公司认为华龙区政府与华隆公司于2010年8月18日签订的《濮阳市濮东产业集聚区燃气项目投资建设合同》中涉及的特许经营范围与其特许经营范围在濮东产业集聚区内有重合，向河南省范县人民法院提起行政诉讼，请求确认华龙区政府与华隆公司签订的上述协议违法、无

效。河南省范县人民法院经审理认为，华龙区政府授予华隆公司濮东产业集聚区燃气特许经营权的行为系超越职权的行为，该院于2015年12月12日作出(2015)范行初字第00001号行政判决，撤销华龙区政府与华隆公司2010年8月18日签订的《濮阳市濮东产业集聚区燃气项目投资建设合同》中一、(一)1①、2①及(二)1⑤条款，即撤销关于特许经营权年限、区域以及不再在特许经营范围内为其其他管道燃气运营商审批的独家经营权利的约定。该判决作出后，各方当事人均未上诉，已经发生法律效力。

本院再审又查明，2016年1月6日，濮阳市城管局作出濮公用〔2016〕1号文，该文载明：因华隆公司已在龙乡路以东的部分区域建设安装了燃气管道及有关燃气设施，实施了供气，为确保正常供气，将绿城路以南、龙乡路以东、纬一路以北、Y004(08线)以西的地块，划归华隆公司经营范围；将华隆公司原特许经营区域内的两个区块划归华润公司作为补偿。一是现清丰县南县界以南、文化路以东、绿城路以北、盘锦路以西；二是中原路以南、盘锦路以东、黄河路以北、106国道以西。华隆公司、华润公司在对方区域内既有的供应用户维持现状、保持不变、继续经营，新建管网不得重复投资、相互交叉建设、杜绝安全隐患。濮阳市城管局与华隆公司、华润公司分别签订的特许经营协议约定经营区域及濮公用〔2015〕9号文件未涉及的其他区域保持不变。目前，华隆公司与华润公司各自向其用气单位提供管道燃气服务，两家公司的实际经营区域不存在重叠情形。

本院认为，为了实现行政管理及提供社会公共服务的需要，濮阳市城管局和华隆公司签订了本案被诉协议。该协议属于典型的政府特许经营协议，即政府根据有关法律、法规的规定，在提供社会公用产品或公共服务领域，通过市场竞争机制，选择公用事业投资者或者经营者，授权其在一定期限和范围内进行经营管理、并与其订立的协议。因政府特许经营协议具有行政法上权利义务内容，故其

属于行政协议。根据《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第十二条第一款第十一项](#)的规定，依法属于行政诉讼受案范围。《[城镇燃气管理条例](#)》[第五条第二款](#)规定：

“县级以上地方人民政府燃气管理部门负责本行政区域内的燃气管理工作。”因此，濮阳市城管局具有签订被诉协议的法定职权，其作为能够独立承担法律责任的行政主体，是本案的适格被告。濮阳市政府不是签订被诉协议的主体，一、二审法院关于其不是本案适格被告的认定，本院予以认可。

本案争议焦点为被诉协议是否存在无效情形，以及华润公司关于被诉协议侵害其权益的主张是否成立。行政协议作为一种特殊的行政行为，兼具“行政性”和“合同性”。《[最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定](#)》[第十二条第一、二款](#)规定：“行政协议存在[行政诉讼法](#)第七十五条规定的重大且明显违法情形的，人民法院应当确认行政协议无效。人民法院可以适用民事法律规范确认行政协议无效。”据此，人民法院在审理行政协议效力认定的案件时，首先要根据[行政诉讼法](#)规定的无效情形进行审查，此外，还要遵从相关民事法律规范对于合同效力认定的规定。

一、本案被诉协议是否存在[行政诉讼法](#)规定的无效情形。

《[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。”根据[行政诉讼法](#)的规定可知，无效行政行为是指该行为存在“重大且明显”的违法情形。“重大”一般是指行政行为的实施将给公民、法人或者其他组织的合法权益带来重大影响；而“明显”一般是指行政行为的违法性已经明显到任何有理智的人都能够作出判断的程度。行政行为只有同时存在“重大且明显”违法的情形，该行为才能被认定为无效。在《[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](#)》中，对行政行为无效情

形亦作了例举式规定。该解释第九十九条规定：“有下列情形之一的，属于[行政诉讼法](#)第七十五条规定的‘重大且明显违法’：（一）行政行为实施主体不具有行政主体资格；（二）减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据；（三）行政行为的内容客观上不可能实施；（四）其他重大且明显违法的情形。”

本案中，被诉协议约定了华隆公司在濮阳市特许经营管道燃气的区域、年限等内容。《[城镇燃气管理条例](#)》[第五条第二款](#)规定：“县级以上地方人民政府燃气管理部门负责本行政区域内的燃气管理工作。”《[市政公用事业特许经营管理办法](#)》[第四条第三款](#)规定：“直辖市、市、县人民政府市政公用事业主管部门依据人民政府的授权，负责本行政区域内的市政公用事业特许经营的具体实施。”据此，濮阳市城管局具有负责濮阳市包括城市供气在内的市政公用事业特许经营管理工作的职权。根据《[建设部关于印发〈关于加快市政公用行业市场化进程的意见〉的通知](#)》中关于“城市市政公用行业主管部门代表城市政府与被授予特许经营权的企业签订特许经营合同”的规定，濮阳市城管局作为城市市政公用行业主管部门，与华隆公司签订被诉协议，具有法律依据，因此，该协议不存在“签订主体没有行政主体资格或者超越法定权限”的情形。此外，该协议中也不存在《[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](#)》[第九十九条](#)规定的“减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据”“行政行为的内容客观上不可能实施”或者其他重大且明显违法的情形。因此，本院认为，被诉协议不存在《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第七十五条](#)规定的无效情形。

二、被诉协议是否存在民事法律规范规定的无效情形。

本案被诉协议签订时有效的《[中华人民共和国合同法](#)》[第五十二条](#)规定：

“有下列情形之一的，合同无效：（一）一方以欺诈、胁迫的手段订立合同，损害国家利益；（二）恶意串通，损害国家、集体或者第三人利益；（三）以合法形式掩

盖非法目的；(四)损害社会公共利益；(五)违反法律、行政法规的强制性规定。”本案中，华润公司未提出被诉协议违反前述法律规定的^{主张}，且被诉协议作为在濮阳市城管局和华隆公司之间签订的政府特许经营协议，亦不存在《[中华人民共和国合同法](#)》[第五十二条](#)规定的无效情形。

三、华润公司关于被诉协议侵害其权益的主张是否成立。

第一，根据本案再审查明的事实，华隆公司与华龙区政府于2010年8月18日已签订《濮阳市濮东产业集聚区燃气项目投资建设合同》，该合同约定华龙区政府授权华隆公司在濮东产业集聚区独家投资建设城市燃气管网。尽管该合同中关于特许经营权年限、区域等约定在2015年12月经人民法院生效判决撤销，但华隆公司基于该合同已于2010年开始在濮阳市投资建设燃气管网，相应的项目用地、建设项目、工程规划经过濮阳市××华龙区政府相关职能部门审批，其经营的天然气管网低压输气管线建设项目经过备案，河南省住房和城乡建设厅亦向华隆公司颁发了燃气经营许可证。上述事实可以证明，华隆公司早在本案被诉协议签订前，已实际在濮阳市濮东产业集聚区投资修建管道并经营管道燃气。

第二，根据本案再审查明的事实，在华润公司与濮阳市城管局签订《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》之前，濮阳市法制办就该协议作出濮政法审〔2012〕81号《法制审核意见书》，指出华隆公司、濮阳县博远天然气有限公司、濮阳市天伦燃气有限公司均对该协议所涉特许经营区域提出异议，建议濮阳市城管局进一步协调，对各方特许经营区域予以明确，达成一致意见。该事实可以证明，对于华润公司管道燃气的特许经营范围是存有争议的。根据《[河南省城镇燃气管理办法](#)》[第十二条](#)规定，“特许经营协议应当明确特许经营内容、区域、范围、有效期限及服务标准等”。《[河南省住房和城乡建设厅关于进一步规范全省城镇管道燃气特许经营管理的通知](#)》中亦有“签订特许经营协议时要充分

考虑到城市发展的动态变化，对特许经营的区域要明确界定，标明四至并附《特许经营区域范围图示》”的规定。根据原中华人民共和国建设部建城〔2004〕162号《关于印发城市供水、管道燃气、城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本的通知》中《管道燃气特许经营协议示范文本》(GF-2004-2502)的指引，管道燃气特许经营协议中“特许经营权经营范围”应当标明地理四至。因此，签订管道燃气特许经营协议时，应将特许经营的范围标明地理四至，即东西南北各至何路、何界，该特许经营的范围应当是相对固定的。华润公司于2012年8月21日与濮阳市城管局签订《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》，将特许经营范围约定为“濮阳市规划区”，该约定并没有明确的地理四至，且“濮阳市规划区”亦非一级行政区划。据此，华润公司虽与濮阳市城管局签订特许经营协议的时间早于本案被诉协议签订时间，但因《濮阳华润燃气有限公司管道燃气特许经营协议》约定的特许经营区域四至不明，故不能证明被诉协议与其经营区域部分重叠，亦不能证明华润公司的合法权益受到侵害，故本院认为华润公司关于被诉协议侵害其权益的主张不能成立。

此外，本院还认为，对行政协议效力的审查，一方面要严格按照法律及司法解释的相关规定，另一方面，基于行政协议的订立是为了进行行政管理和提供公共服务的目的，从维护国家利益和社会公共利益的角度出发，对行政协议无效的认定要采取谨慎的态度，如果可以通过瑕疵补正的，应当尽可能减少无效行政协议的认定，以推动协议各方主体继续履行义务。本案中，濮阳市城管局通过与华润公司签订补充协议明确四至，以及华隆公司、华润公司各自按照实际经营区域办理燃气特许经营许可证，都可以说明市场秩序已经稳定。

综上，濮阳市城管局与华隆公司于2013年12月10日签订的被诉协议没有《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条以及协议签订时有效的《中华人民共

和国合同法》第五十二条规定的无效情形。华润公司提起本案诉讼，请求确认上述协议无效，不应支持。二审判决确认被诉协议无效，适用法律错误，本院予以纠正。本案经本院审判委员会民事行政审判专业委员会会议讨论决定，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、《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》第一百一十九条第一款之规定，判决如下：

- 一、撤销河南省高级人民法院(2018)豫行终 111 号行政判决；
- 二、撤销河南省鹤壁市中级人民法院(2014)鹤行初字第 38 号行政判决；
- 三、驳回濮阳华润燃气有限公司的诉讼请求。

本案一、二审诉讼费各 50 元，由濮阳华润燃气有限公司承担。

本判决为终审判决。

审 判 长 姜 伟

审 判 员 包剑平

审 判 员 李小梅

二〇二一年十月十八日

法官助理 张海婷

书 记 员 袁正明

书 记 员 刘会贞

©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/95b2ca8d4055fce135e6c04a9da454b7320d634205a4ade5bdfb.html>