

2023-12-3-018-005

## 某公司诉青海省玛沁县政府未按约定履行行政协议案

——行政机关不得滥用优益权，擅自变更协议或未按约定履行行政协议，应承担赔偿责任与违约责任

**关键词** 行政 行政协议 擅自变更协议内容 未按约定履行行政协议  
违约责任

### 基本案情

2013年9月，青海省玛沁县政府与某公司签订了《文化广场建设协议书》，约定某公司建设文化广场一期、二期所有项目，并约定由青海省玛沁县政府完成一期用地范围内的拆迁安置工作，并做到“三通一平”；如一方违约，造成项目不能正常实施或造成对方经济损失的，应赔偿相应损失，由违约方向守约方按项目投资总额的1%承担违约金。

2014年6月，双方签订了补充协议，约定项目计划投资4.2亿元，资金由某公司自筹。协议签订后，某公司通过出让方式取得一期建设项目用地133亩土地使用权，土地出让价格为9万元/亩。因青海省玛沁县政府未按照协议约定完成一期用地范围内的拆迁安置工作，并做到“三通一平”，某公司实施拆迁安置工作，向被拆迁户支付拆迁安置费共计600万元。在文化广场建设规划中有酒店、影剧院、幼儿园等公共项目，占地面积为约50亩。某公司在建设过程中，青海省玛沁县政府将规划中的酒店未经与某公司协商一致改为建设孵化基地，并将孵化基地、影剧院、幼儿园等公共项目的建设交由其他公司开发建设。青海省玛沁县政府将二期用地交由其他公司开发建设，建设内容为牧民安置房。某公司以物抵债方式向某运输公司支付了土方外运工程款272万元。某公司将文化广场一期室外配套工程分包给其他公司，共支付工程款820万元。青海省玛沁

县旅游局购买某公司建设的毛坯房用于建设旅游服务中心，价款为289万元。协议签订后支付了购房款100万元，剩余尾款尚未支付。青海省玛沁县政府以23万元的价格购买了某公司 $120\text{m}^2$ 房屋作为换热站设备间；同时又以7万元的价格购买一部分房屋作为环卫工人休息室和卫生间。上述购房款共计30万元尚未支付。某公司诉讼请求为被告赔偿其经济损失3935万元。

青海省果洛藏族自治州中级人民法院于2019年12月12日作出（2019）青26行初4号行政判决：青海省玛沁县政府向某公司赔偿1015万元。青海省高级人民法院于2021年7月13日作出（2020）青行终23号行政判决：青海省玛沁县政府共支付赔偿金及违约金共计1997万元。

## 裁判理由

本案争议的焦点主要是某公司主张的文化广场一期室外管网配套建设工程款、侵占土地使用权的损失及违约金应否支持。1. 文化广场一期室外管网配套建设工程款。青海省玛沁县政府与某公司签订的《文化广场建设协议书》约定，某公司作为乙方负责文化广场一期、二期建设，其中，一期建设中包含幼儿园、游客服务中心、全面健身活动中心等项目。某公司通过出让方式取得了该建设项目一期133亩土地使用权。但在建设过程中，青海省玛沁县政府将电影院、孵化基地、幼儿园等发包他人建设，占用某公司取得土地使用权的土地50亩。某公司请求青海省玛沁县政府赔偿文化广场一期室外配套设施费用873万元的一半。从某公司提交的民事调解书来看，实际支付工程款820万元。鉴于青海省玛沁县政府在占用某公司土地使用权范围内上述配套工程费用无法准确划定，青海省玛沁县政府应当按占用土地比例承担配套工程费用，即青海省玛沁县政府承担 $50\text{亩} \div 133\text{亩} \times 820\text{万元} = 308\text{万元}$ 。2. 关于侵占土地使用权的损失问题。青海省玛沁县政府将电影院、孵化基地、幼儿园等发包

他人建设，占用某公司取得土地使用权的土地面积50亩。某公司受让土地使用权的价格为9万元/亩。某公司已经获得“三通一平”费用赔偿的情况下，以土地已改良为净地从而利用价值更大的理由不能成立。侵占土地使用权的损失以某公司受让时的价格计算适当，即 $50\text{亩} \times 9\text{万元/亩} = 450\text{万元}$ 。3. 关于违约金。违约金条款具有补偿性和惩罚性特征。某公司与青海省玛沁县政府签订的《文化广场建设协议书》约定投资总额1%的违约金，该条款系以增加违约方的违约成本，阻止违约行为发生，保证合同顺利履行为目的。当事人在签订协议时应当预见到违约行为将会产生的法律后果，应诚信履行各自的合同义务，但青海省玛沁县政府未完成约定的“三通一平”义务，擅自将规划中的酒店改为孵化基地，将某公司已经取得使用权的土地50亩及二期建设项目交由其他公司开发建设。青海省玛沁县政府应当对上述违约行为承担违约责任，应当依据协议约定支付计划投资总额1%的违约金，即支付违约金420万元

( $4.2\text{亿元} \times 1\%$ )。

## 裁判要旨

行政机关与公民、法人或其他组织签订行政协议，应当依法行使行政权力及协议约定的权利，并诚信履行协议义务。行政协议因其具有行政性的特征，行政机关在订立、履行行政协议时，享有对合同履行指挥权和监督权、单方变更和解除合同、制裁权等优益权利，但行政机关不得滥用优益权。因客观情况发生变化，行政机关行使优益权变更、解除行政协议，给对方当事人造成损失的，应当依法给予补偿。行政机关签订协议后违约行为明显，给相对方造成重大损失的，人民法院可视情况判决行政机关支付一定比例的违约金。

## 关联索引

《中华人民共和国行政诉讼法》第12条、第78条

《最高人民法院关于适用<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》第14条、第15条

一审：青海省果洛藏族自治州中级人民法院（2019）青26行初4号行政判决（2019年12月12日）

二审：青海省高级人民法院（2020）青行终23号行政判决（2021年7月13日）

本案例文本已于2024年12月10日作出调整