

# 论国有土地使用权出让合同纠纷的诉讼路径选择

杨钺

河南首位律师事务所，河南 平顶山 467000

DOI: 10.61369/IED.2025040001

**摘 要：** 国有土地使用权出让合同的法律属性争议是诉讼路径选择混乱的根源。本文从主体身份、合同订立目的、条款内容强制程度以及双方权利义务关系这四个关键维度展开深入剖析，论证其行政协议本质，并揭示单一路径的局限性，包括行政诉讼无法解决出让方追责违约问题，民事诉讼难以审查行政行为合法性，仲裁路径因高权条款与平权条款区分模糊而适用受限。基于此，本文创新性地提出原告主体身份与争议性质这一双重路径选择标准，并精心构建了反向诉讼、行政调解以及民事附带行政审查等一系列配套机制，最终形成一套以诉讼为主要方式、仲裁为辅助手段的混合纠纷解决体系，以期为统一裁判标准、优化土地资源配置提供法治方案。

**关 键 词：** 国有土地使用权出让合同；诉讼路径；行政协议

## On the Choice of Litigation Path for Disputes over State-owned Land Use Rights Transfer Contracts

Yang Yue

Henan's first law firm, Pingdingshan, HeNan 467000

**Abstract：** The dispute over the legal nature of state-owned land use right transfer contracts is the root cause of confusion in selecting litigation pathways. This paper conducts an in-depth analysis from four key dimensions: the identity of the parties, the purpose of contract formation, the degree of mandatory nature of contractual terms, and the relationship between the rights and obligations of both parties. It argues for the nature of these contracts as administrative agreements and reveals the limitations of a single litigation pathway. These include the inability of administrative litigation to resolve the issue of holding the grantor liable for breach of contract, the difficulty of civil litigation in reviewing the legality of administrative actions, and the restricted applicability of arbitration due to the blurred distinction between mandatory and discretionary clauses. Consequently, this paper innovatively proposes a dual-criterion approach for selecting litigation pathways based on the plaintiff's status and the nature of the dispute. It meticulously constructs a series of complementary mechanisms, including reverse litigation, administrative mediation, and civil proceedings with incidental administrative review. This culminates in a hybrid dispute resolution system primarily relying on litigation with arbitration as a supplementary means, aiming to provide a rule-of-law solution for unifying adjudication standards and optimising land resource allocation.

**Keywords：** state-owned land use right transfer contract; litigation pathways; administrative agreement

### 引言

国有土地使用权出让合同是土地有偿使用制度的核心载体，兼具行政管理与财产流转双重属性。2019年，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》出台，虽将该合同明确归入行政协议的范畴，但未明确诉讼路径与仲裁适用边界，导致司法实践中同案不同判现象频发。与此同时，理论界对于该合同性质的认定存在多种观点，民事合同说、行政协议说、混合合同说各执一词，进一步加剧了实践混乱。目前，既有研究大多集中于合同性质的界定或者单一救济路径的优化，缺乏对诉讼与仲裁协同机制的系统性探讨。因此，本文基于国有土地使用权出让合同的法律属性，提出原告主体与争议性质双重路径选择标准，创新设计反向诉讼、行政调解及民事附带行政审查机制，旨在构建兼顾效率与公平的混合纠纷解决体系，为统一裁判标准、推动土地市场的健康有序发展提供坚实的理论与制度支撑。

## 一、国有土地使用权出让合同的法律属性

### （一）主体身份：行政职权的行使而非民事行为

国有土地使用权出让合同中，主体身份的行政属性十分突出。依据《土地管理法实施条例》规定，市、县土地行政管理部门作为出让方，并非以普通“机关法人”身份参与民事交易，而是基于法律授权代表国家行使土地管理权。实践中，出让方需履行地块规划审批、用途监管、闲置土地处置等法定职责，其签订合同这一行为，本质上是对行政管理职权的实际运用，并非平等民事主体之间的协商合作。

### （二）合同目的：公共利益优先于经济利益

国有土地使用权出让合同的订立目的具有强烈的公共利益导向。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》开篇第一条就阐明了其立法意图，即“推进城镇国有土地使用制度改革，强化土地管理工作，助力城市建设和经济发展”，核心目标在于实现土地资源的合理开发与公共管理，而非单纯追求经济利益。从程序上看，出让方案需经土地管理、城市规划、建设等多部门联合拟定并报上级审批，严格的行政管控贯穿合同订立全过程。即便合同中涉及土地出让金等经济方面的条款，在确定其价格机制时，也并非单纯依据市场供需或经济收益，而是要综合权衡公共利益、产业政策导向以及市场调控需求等多方面因素，体现了公益优先的价值取向<sup>[1]</sup>。

### （三）内容强制：示范文本与行政优益权的主导性

国有土地使用权出让合同在内容设定上，强制性特点极为突出。原国土资源部制定的《国有土地使用权出让合同示范文本》，对土地用途、使用年限、开发强度等关键条款作出了明确规定，这些条款直接源于行政法律法规的强制性要求，受让方几乎无协商空间。此外，出让方依法享有单方变更或解除合同的行政优益权，如因公共利益需要调整土地规划、因受让方闲置土地而收回使用权等，出让方无需事先征得受让方的同意，就能够直接行使这一权力，充分彰显了行政权力在国有土地使用权出让合同内容方面的强势主导地位。

### （四）权利义务：管理与被管理的不对等关系

国有土地使用权出让合同双方的权利义务呈现明显的不对等性。出让方以行政主体的身份参与其中，具备一系列特殊权力，涵盖监督检查权、行政处罚权以及单方解除权等，可对受让方的开发进度、土地用途等进行全程监管，对违约行为直接作出罚款、收回土地等处理。反观受让方，其需要严格恪守合同中明确规定的开发条件、规划指标等各项要求，无条件接受出让方的行政管理与约束，若违反约定或法律法规，将面临土地使用权被收回、项目审批受阻等风险<sup>[2]</sup>。

## 二、行政诉讼与民事诉讼的双重困境

### （一）行政诉讼路径的缺陷

行政诉讼在处理国有土地使用权出让合同纠纷方面，暴露出较为突出的局限性。从原告资格来看，行政诉讼主要限于受让方

作为原告起诉出让方行政行为违法，然而，当受让方出现诸如拖欠土地出让金、擅自变更土地用途等违约情形时，出让方却无法借助行政诉讼来维护自身权益，只能依靠行政处罚或行政强制等手段。此外，行政诉讼“禁止调解”原则（例外情形除外）与出让合同的“合同属性”存在内在冲突。尽管2019年出台的《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》允许在行政协议案件中进行调解，但在实际操作中由于缺乏具体、细化的操作规范，土地管理部门往往因担心承担行政责任而心存顾虑，出现不敢调解、不愿调解的现象，导致大量纠纷无法通过协商实质性化解，违背了低权行政倡导的柔性治理理念。

### （二）民事诉讼路径的不足

民事诉讼路径在处理国有土地使用权出让合同纠纷时面临双重困境。从举证责任分配的角度来看，存在着明显的不均衡问题，民事诉讼秉持谁主张、谁举证的基本原则，然而在合同履行过程中，受让方往往处于相对弱势的地位，难以获取出让方行使行政优益权的核心证据，使得受让方在诉讼中常常面临举证不能的困境，进而增加了败诉的风险。另一方面，民事诉讼在审查行政行为方面存在缺失。法院在民事诉讼中侧重适用《合同法》审查合同效力与履行，对出让方签订合同的行政程序合法性缺乏审查权，可能使违法行政行为通过民事裁判合法化<sup>[3]</sup>。

### （三）仲裁路径的适用边界争议

仲裁路径在处理国有土地使用权出让合同纠纷时，其适用边界引发了广泛的争议。从理论和实践层面来看，普遍观点认为，因合同中高权条款引发的纠纷不适用仲裁，此类条款涉及行政职权行使，如土地用途变更审批、闲置土地收回、规划条件调整等，仲裁机构无权对行政行为合法性进行审查，若强行仲裁可能损害公共利益。然而，对于基于合同“平权条款”产生的纠纷，情况则有所不同，如出让金支付期限、土地交付标准、违约责任承担等民事属性较强的内容，当事人约定仲裁条款具有一定合理性。不过，仲裁协议需司法审查，裁决后仍可能面临行政行为合法性审查，致仲裁程序常陷入裁而不决的困境，无法独立有效解决纠纷。

## 三、混合诉讼路径的构建

### （一）路径选择标准，原告主体与争议性质双重维度

国有土地使用权出让合同纠纷诉讼路径的抉择，应当以原告主体身份和争议性质这两项标准作为基石，通过类型化区分实现程序与实体的协同。以原告主体身份为基础，可将纠纷划分为两类核心情形，其一，当受让方作为原告提起诉讼时，争议焦点往往聚焦于出让方行政行为的合法性，如土地闲置认定、规划条件变更、行政优益权行使等，此类纠纷需通过行政诉讼解决，法院在审查时，重点在于判断出让方的行政行为是否严格依照法定程序开展、是否存在超越职权范围的情况，以及是否对公共利益造成了损害。其二，当出让方作为原告时，争议主要涉及受让方的民事违约行为，如拖欠土地出让金、未按约定开发土地、擅自转让使用权等，应通过民事诉讼路径处理，审查核心为合同条款的

效力、受让方履约情况及违约责任承担<sup>[4]</sup>。

在以原告主体身份作为主要划分依据的基础上，还需以争议性质作为补充维度，需进一步区分纯粹行政争议、纯粹民事争议及混合争议。对于纯粹行政争议，在行政诉讼过程中，法院必须对行政行为的合法性展开全面审查，行政行为的合法性，审查内容涵盖多个方面，要确认行政行为所依据的证据是否充分确凿、适用法律是否正确、程序是否合法。对于纯粹民事争议，像受让方逾期支付土地出让金这类纠纷，民事诉讼中应重点适用《民法典》合同编规则，审查合同订立的合意性、履行的诚实信用原则及违约救济的合理性。针对实践中常见的“混合争议”，需启动民事附带行政审查机制，在这一机制下，法院在审理民事诉讼时，应当首先对涉及的行政行为合法性进行附带审查。倘若审查发现行政行为违法，那么该违法行政行为将直接影响合同的效力或者履行情况，此时审查标准需参照行政诉讼证据规则，由出让方举证证明行政行为的合法性，避免因行政行为违法而导致民事裁判失去正确的基础<sup>[5]</sup>。

除此之外，在运用原告主体身份与争议性质这一双重标准时，还需紧密结合争议条款的具体属性来综合考量。基于高权条款的纠纷，无论原告主体为何，均需优先通过行政诉讼或附带审查程序解决。而对于基于平权条款产生的纠纷，平权条款主要体现在合同双方平等主体之间的权利义务约定，例如出让金的支付方式、土地的交付时间等，在这种情况下可由当事人选择民事诉讼或仲裁，但仲裁协议效力需经司法审查确认。

## （二）关键机制创新

### 1. 行政诉讼中的“反向诉讼”制度

行政诉讼中的“反向诉讼”制度旨在解决出让方追责受让方违约的程序困境。其适用情形主要为：该制度主要适用于以下场景：当受让方以出让方存在违法行政行为作为理由，比如出让方违法收回土地、违规对土地规划进行调整等，进而向法院提起行政诉讼时，出让方可针对受让方的违约行为提起反诉，法院需将本诉与反诉合并审理。在程序方面，需要明确一些关键点，反诉的受理是有前提条件的，必须以本诉的成立作为基础，审理范围应同时涵盖行政行为合法性与民事违约事实，通过一次性审理厘清双方权利义务，既避免程序空转，又能实质性化解纠纷，确保国有土地资产保护与受让方合法权益保障的平衡<sup>[6]</sup>。

### 2. 行政调解的范围扩张与程序规范

行政调解机制应在适度拓展适用范围与严格规范调解程序的双重原则指引下不断优化完善。适用范围应限定于低权行政事项，像出让金支付期限的协商调整、因规划调整所产生的补偿金额确定、土地交付时间的合理延展等，这类事项并不涉及行政机关的核心职权，双方存在较大的协商余地，具备通过行政调解达成一致的可能性。与之相反，对于行政处罚、行政强制等高权行政行为，如闲置土地收回、用途变更审批等来防止公共利益受损。在实际操作层面，需要构建一套标准化的调解流程。法院应在调解过程中发挥主导作用，明确规定调解内容不得违反法律法规的强制性要求，同时禁止以权压调、以判压调，当双方当事人达成调解协议后，应由法院负责制作调解书，并赋予该调解书与法院判决同等的强制执行效力，实现案结事了、纠纷解决目标。

### 3. 民事诉讼中的“附带行政审查”机制

民事诉讼中的附带行政审查机制可破解行政行为合法性与合同效力认定的程序冲突。该机制的触发情形是：当出让方以受让方存在违约行为为由，向法院提起民事诉讼时，受让方若以出让方的行政行为违法作为抗辩理由，法院可在民事诉讼中附带审查相关行政行为的合法性。审查标准需参照行政诉讼规则，由出让方对行政行为的合法性承担举证责任，如提供审批文件、规划许可等证据。审查结论对于案件的走向有着关键影响，会直接作用于合同的效力认定或者履行情况判断，若行政行为违法导致合同无效，应驳回出让方的违约主张，从而避免先处理行政问题再处理民事问题这种程序上的割裂状态，确保民事裁判与行政行为合法性审查的一致性。

## 四、结论

为促使相关理论切实转化为实践成果，在立法层面，建议以明确的法律条文对国有土地使用权出让合同的行政协议属性予以确认，司法层面发布典型案例统一裁判尺度，并完善行政调解操作规程。未来研究可深入探索在“行政法院”框架下构建专业化审理模式的可能性，为国有土地资源的市场化配置与法治政府建设的深度融合提供更为精准、细致的制度方案。

## 参考文献

- [1] 刘美春. 国有土地使用权出让收支审计思路和方法 [J]. 中国商界, 2024, (03): 75-77.
- [2] 王小映. 农村集体经营性建设用地出让性质和特征的分析——兼论国有土地出让合同的性质 [J]. 农村经济, 2022, (12): 11-16.
- [3] 卢义颖, 姜廷松. 国有土地使用权出让行政公益诉讼办案难题与对策 [J]. 中国检察官, 2021, (23): 61-64.
- [4] 王峰, 曹伊清. 国有土地出让合同争议的类型化及其可仲裁性研究 [J]. 东北农业大学学报 (社会科学版), 2021, 19(05): 44-53.
- [5] 齐立霞. 实务中国有土地使用权出让合同的性质界定 [J]. 法制博览, 2021, (30): 116-117.
- [6] 王雅琼, 王鹏. 论国有土地使用权出让合同纠纷的诉讼路径选择 [J]. 巢湖学院学报, 2020, 22(02): 41-47.