

浙江省湖州市中级人民法院 行政判决书

(2025)浙05行初58号

原告张念慈，男，1964年6月1日出生，香港特别行政区居民，住香港特别行政区九龙汇翔道8号The Austin第一座10楼C室。香港永久性居民身份证号码M107868(8)。

委托代理人夏亮，浙江六和律师事务所律师。

委托代理人祝晶，浙江六和(湖州)律师事务所律师。

被告安吉县自然资源和规划局，住所地浙江省安吉县昌硕街道昌硕东路132号。

法定代表人金山，局长。

出庭应诉负责人许军法，副局长。

委托代理人胡棕翰，浙江泽大律师事务所律师。

委托代理人朱晓彤，浙江泽大律师事务所律师。

第三人安吉康桥置业发展有限公司，住所地浙江省安吉县梅溪镇晓墅新区。

诉讼代表人陆诚，安吉康桥置业发展有限公司管理人的负责人。

委托代理人程庆军，江苏百年东吴律师事务所律师。

委托代理人王梦喆，江苏百年东吴律师事务所律师。

原告张念慈诉被告安吉县自然资源和规划局(以下简称安吉自规局)行政登记及行政赔偿一案，本院于2025年7月2日受理后，依法向被告送达了起诉状副本、应诉通知书、举证通知书等相关法律文书，被告在法定期限内进行答辩和举

证。诉讼过程中，原告向本院申请追加安吉县发展和改革局（以下简称安吉发改局）、安吉县住房和城乡建设局（以下简称安吉住建局）、安吉县梅溪镇人民政府（以下简称梅溪镇政府）、安吉康桥置业发展有限公司（以下简称安吉康桥公司）、安吉县人民政府（以下简称安吉县政府）为第三人。本院经审查认为安吉康桥公司与本案审查内容存有利害关系，属于应当追加的原告，经征询其意见，其既不愿意参加诉讼，又不放弃实体权利，故依法通知其作为第三人参加诉讼；其他被申请人与本案审查内容无利害关系，不予追加。后第三人进行答辩和举证。本院依法组成合议庭，于2025年10月15日公开开庭进行了审理，原告张念慈的委托代理人夏亮、祝晶，被告安吉自规局的出庭应诉负责人许军法及委托代理人胡棕翰，第三人安吉康桥公司的委托代理人程庆军到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

被告安吉自规局于2023年2月24日作出浙（2023）安吉县不动产权第0004181号不动产权证（以下简称2023年土地证）。

原告张念慈起诉称，一、案件背景及经过。2013年12月13日，原告与第三人约定联合竞买安吉县梅溪镇2008-13、2010-6土地的国有建设用地使用权。竞买成功后，原告合计缴纳3300万元，2014年6月25日获取安吉国用（2014）第02795号《国有土地使用权证》（以下简称2014年土地证），载明本宗地为原告及第三人共有，原告登记30%，第三人登记70%，由被告核发权证。2016年间，第三人未经原告同意，通过安吉发改局擅自以自身名义及70%的份额开发案涉地块并命名为“康桥佳苑”。因土地使用权为按份共有，不能申领

预售许可证，在梅溪镇政府提出担保的情况下，安吉住建局对康桥佳苑一、二期准予预售，第三人获取预售许可后将一、二期售空。在开发立项及施工过程中，安吉发改局、安吉住建局均监管缺位，导致第三人以部分使用权单方违法开发了全部共有土地。经（2020）浙05民初105号判决书确认，原告直至2018年才知晓第三人的行为，遂提出在共签共办的情况下才能处理康桥佳苑三期房屋，并就相关争议与第三人协商，无果后引发系列诉讼。第三人为独占三期利益，再次向安吉住建局提出三期预售申请。安吉住建局经听证程序后作出不予许可的决定，第三人提起行政诉讼，经一审、二审、再审程序，驳回了第三人的诉请，并确认原告30%的权利。至此，三期虽暂时保住，但一、二期商品房售卖后的不动产权证办理问题已积压许久。一、二期售出商品房达300余套，购房者因土地使用权非第三人完整所有而不能办证。2020年，该问题被列入省纪委“七张问题清单”，要求属地政府尽快解决办证问题。原告自2019年7月29日起即为国家和业主权益奔走呼吁，恳请党委政府和司法机关追缴国有土地出让金2440万元及滞纳金9738万元（计算至2025年5月31日，月增74万元；政府也未接收“股东会决议要求第三人退回29.65%土地份额”）、属于土地共有人的违法开发利润1.3亿元（由最高院库内机构评估确定），保障业主的生命财产安全。期间，安吉县政府、被告及安吉发改局、安吉住建局、梅溪镇政府等既未将违法开发财产留存作为国家和业主权益储备资金，亦未表示追究始作俑者沈惠中的相关责任，直至2023年2月23日，在未联系原告的情况下，安吉县政府召集安吉住建局、安吉县信访局、安吉县司法局、梅溪镇政府及

被告等部门开会并达成共识，于次日形成〔2023〕16号《专题会议纪要》，明确要求在2023年2月26日前完成不动产证办证工作、同意第三人免交开竣工延期违约金，办证涉及的契税和工本费由梅溪镇下属国有公司垫付并以财产保全等措施在三期房产中实现债权，唯独没有发表对原告合法登记的物权被削减后的处理意见。2023年2月24日，被告将2014年土地证变更登记为2023年土地证，使用权总面积从46248 m²减少为33940 m²，且并未告知原告。此时原告尚在处理第三人的清算事宜，全然不知道自身权益已被削减。原告为明确自身出资3300万元对应的权益，以及梅溪镇政府与第三人关于出让金溢价约定产生的权益性质，于2024年5月17日向安吉县人民法院提出确认土地份额之诉。2024年11月20日，安吉县人民法院作出（2024）浙0523破申37号裁定受理第三人的破产清算申请，原告遂于2024年12月13日前往被告处查询登记信息，才发现土地使用权总面积减少10000余平方米，但原告登记份额不变，等于原告的合法物权被削减了3692.4 m²（46248*0.3-33940*0.3=3692.4 m²）。二、原告告诉的理由。首先，在原告没有任何过错的情况下，安吉县政府作为属地政府，与被告、安吉发改局、安吉住建局等部门监管失职，导致第三人违法开发案涉土地，违法售卖一、二期商品房，进而产生300余户购房者办证问题。原告认可属地政府为购房者办证的行为，但与此同时应当对原告的合法权益同步考量并保护，更应阻止违法开发主体及关联方和虚假诉讼参与方瓜分缺失的1.2亿元土地出让金和属于土地共有人的1.3亿元开发利润。安吉县政府作出《专题会议纪要》推进办证，对原告利益未做任何安排，被告根据《专题

会议纪要》直接作出转移登记，侵害原告合法权益，更导致各个职能部门和司法机关均推诿回避追缴违法缺交的土地出让金 1.2 亿元及利润 1.3 亿元，用于保障业主的生命财产安全。被告容缺办证的《专题会议纪要》属于对省纪委“七张问题清单”解决之道的片面理解和粗暴应对。其次，通过行政诉讼，恳请安吉、梅溪两级政府能够及时向破产管理人主张“共有土地中缺交 1.2 亿元出让金的土地份额”的物权取回权、督促管理人将本应属于土地共有人的 1.3 亿元利润提存作为住房质保金，来覆盖政府责任和义务，避免出现政府再为沈惠中制造的违法事件兜底买单。本案中，被告作为办证的职能部门，其变更登记行为系执行安吉县政府会议纪要指令，直接使原告权益受损。又因被告不告知相关变更登记行为，导致原告在另案中才发觉查询必要性，并于 2024 年 12 月 13 日知晓面积减少。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十六条及《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》第六十四条之规定，原告的起诉符合起诉期限规定。且原告又系香港常住人口，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第十五条第三款及《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》第五条之规定，本案应由中级人民法院受理。综上，请求：1. 确认被告将 2014 年土地证变更登记为 2023 年土地证的行为违法；2. 判令被告将 2023 年土地证中原告 30% 的份额变更登记为 40.88%，或确认原告在 2023 年土地证中 33940 m² 的面积内享有 13874.4 m² 土地使用权；3. 如不支持第 2 项诉请，判令被告向原告赔偿因不动产权证变更造成的损失，包括但不限于原告被削减的 3692.4 m² 土地使用权的价值（以评估为准）、土地预期收益

损失（以评估为准），并就前述损失按同期 LPR 自登记之日 2023 年 2 月 24 日起计算至判决生效之日止；4. 本案诉讼费由被告承担。

原告张念慈向本院提交了以下证据材料：

第一组：1. 2014 年土地证、2. 不动产登记簿（2014 年），证明原告及第三人联合竞买拍得案涉地块宗地使用权，登记比例为原告 30%、第三人 70%；

第二组：3.（2020）浙 05 民初 105 号民事判决书、4.（2021）浙 05 行初 14 号行政判决书、5.（2021）浙行终 1541 号行政判决书、6.（2023）浙行申 487 号行政裁定书，证明原告直至 2018 年才知晓第三人经安吉发改局、安吉住建局许可以部分土地使用权擅自开发案涉地块并销售；第三人经梅溪镇政府担保、安吉住建局许可领取在案涉地块开发的“康桥佳苑”一、二期预售许可证，后将房屋售卖完毕；第三人申请“康桥佳苑”二期预售许可证被安吉住建局否决，后续引发的行政诉讼明确了共有土地一方单独开发、售卖的违法性，对预售申请不予许可的行政决定予以支持；原告在案涉地块登记的 30%使用权比例经多份裁判文书反复确认；

第三组：7. 通知函、8.（2022）浙 0523 清申 1 号民事裁定书、9.（2024）浙 0523 破申 37 号民事裁定书、10.（2023）浙 0523 强清 1 号民事裁定书，证明案外人沈惠中自行组建清算组试图单方面处理资产；原告依法申请司法清算，阻断沈惠中对第三人擅自清算的计划；安吉县人民法院于 2024 年 11 月 20 日受理第三人清算组对第三人的破产清算申请，于 2024 年 11 月 21 日程序终结；

第四组：11. 安吉县政府〔2023〕16 号《专题会议纪要》、

12. 不动产登记簿（2023 年）、13. “康桥佳苑”一、二期《商品房预售证》、14. 梅溪镇政府关于第三人办理商品房预售许可的情况说明，证明安吉发改局、安吉住建局监管缺位，在第三人仅登记部分土地使用权的情况下予以立项批准、准许预售；梅溪镇政府为第三人获取预售证提供担保；安吉县政府以效力外化的会议纪要明确各部门容缺办证，但事先既未联系原告，亦未告知原告该纪要内容，致使被告强行变更登记，使原告享有的土地使用权面积减少，且原告直至（2024）浙 0523 民初 2418 号确认土地份额诉讼案件审理后查询档案才知晓土地面积减少；安吉县政府《专题会议纪要》允许容缺办证，被告予以执行但未对原告权益予以保障、救济，对于原告提出的国资利益部分亦没有处理；

第五组：15. 关于梅溪新区基础设施及周边土地开发项目协议、16. 补充协议（上海）、17. 补充协议及第三人借款时间及土地款计算方法，证明安吉县政府容缺办证后，被告对于原告一直提出的第三人与梅溪镇政府达成的涉嫌违法无效的土地出让金溢价分段分成的国资利益部分未进行救济、处理；

第六组：18. 第三人 2022 年度第二次股东会决议、19. 原告权益转让邀请函—国家和业主权益储备资金、20. 原告转让权益留作浙业主权益储备资金邀请函之一续 1，证明第三人股东会决议梅溪镇政府以财政资金交付共有建设用地出让金 4115 万元，其中 2440 万元系因以摘牌价分段分成方式直接减免国有建设用地出让金涉嫌无效，建议将对应的第三人未出资建设用地使用权份额变更登记为安吉县政府指定的国资代表，梅溪镇政府剩余结欠第三人本息 1675 万元直接交付国有

建设用地出让金；原告于2024年5月28日至2025年2月7日致函邀请浙业委会受让原告的各项权益，留存作为浙业务权益储备资金；

第七组：21. 沈惠中事件列入省纪委问题清单使政府容缺办证的善后恳请函、22. 原告恳请保障国有土地出让金和业主居住违法开发住房安全权益的目录，证明自2019年7月29日起，原告为保障国家和业主权益，恳请多个部门及其领导追缴第三人欠交的土地出让金1.2亿元；

第八组：23. 提请注意第三人被罢免人员对外行事及印章事宜的律师函及附件【（2022）浙0523清申1号民事裁定书、（2022）沪01民终12488号民事判决书、第三人2022年度第一次股东会决议】、24. 邮件交寄单（收据），证明原告委托律师于2023年2月1日、2日致函被告、安吉住建局、安吉县市场监督管理局等相关负责人，提请注意第三人被罢免人员无权代表第三人对外行事及使用印章、证照；

第九组：25. 关于依法保障本人土地共有权益的恳请函（续一）（致安吉住建局）、26. 关于依法保障本人土地共有权益的恳请函（续一）（致被告、安吉住建局）、27. 邮件交寄单（收据）及签收截图，证明原告及沈惠中分别致函安吉县不动产登记中心、安吉住建局、被告相关负责人，均对案涉土地历史问题的成因经过进行梳理，并对包括但不限于办理预售许可证、办理及撤销商品房预告登记、办理及撤销银行抵押登记、房屋土地使用初始登记、商品房所有权初始登记、房屋权属证书等涉及共有土地、康桥佳苑相关不动产实体权利影响、权属变动的登记手续实施共签共办形成一致合意约定；

第十组：28. 关于解决“共有建设用地上 794 家住户事件”的汇报三续1（平衡公司债权人及股东与建设用地债权人及共有人的变现路径）、29. 邮件交寄单（收据）（2024 年 1 月 4 日）、30. 同站保障国家土地权益及以人民为中心立场善后路径的详情、31. 邮件交寄单（收据）（2024 年 6 月 14 日、15 日、16 日）、32. 请求回复政府容缺办证所需的善后预案、33. 邮件交寄单（收据）（2025 年 2 月 16 日、17 日）、34. 信访复查申请书续3、35. 违规出任的破产管理人将使违法开发住房缺交土地出让金 1.2 亿及利润 2.3 亿给沈惠中一伙瓜分并用于破坏司法秩序的证据目录、36. 关于归集浙沪国家和业主权益储备资金的善后方案（更新 1）、37. 向浙江国家和业主权益储备资金施以正义援手的进展、38. EMS 邮寄面单，证明原告向安吉县各职能部门致函表态，提出解决分歧的利益平衡路径都是以自身利益让位于国家、业主以及资产竞得人利益，仅保障原告初始投入资金，如有其余资金则均作为善后资金，不存在第三人代理人在（2025）浙 05 民终 1218 号案件庭审中所言的原告系拖延处置“康桥佳苑”资产、目的是为了逼管理人把第三人所有的土地份额和地上房产整体处置，无人竞买就要无限打折，原告再以极低价格购入，以达到利益最大化的情况。

被告安吉自规局答辩称，一、被告具有作出案涉行政行为的法定职权。《不动产登记暂行条例》第六条规定：“国务院国土资源主管部门负责指导、监督全国不动产登记工作。县级以上地方人民政府应当确定一个部门为本行政区域的不动产登记机构，负责不动产登记工作，并接受上级人民政府不动产登记主管部门的指导、监督。”第七条第一款规定：

“不动产登记由不动产所在地的县级人民政府不动产登记机构办理；直辖市、设区的市人民政府可以确定本级不动产登记机构统一办理所属各区的不动产登记。”被告作为安吉县政府确定的安吉县行政区域的不动产登记机构，负责不动产登记工作，具有作出案涉登记的法定职权。二、被告作出案涉行政行为具有事实根据。（一）案涉项目开发公司即第三人对案涉土地享有70%的份额。2013年12月13日，原告与第三人签订《联合竞买协议书》，经公开竞买，原告与第三人竞得位于安吉县梅溪镇梅溪村地号为003--050--03014的案涉46248 m²的国有土地使用权。2014年6月25日，安吉县政府为第三人颁发了2014年土地证。该证“记事”栏中标明该宗地为第三人与原告共同所有，其中第三人70%，原告30%。

（二）案涉项目由第三人开发。《城市房地产开发经营管理条例》第二条规定：“本条例所称房地产开发经营，是指房地产开发企业在城市规划区内国有土地上进行基础设施建设、房屋建设，并转让房地产开发项目或者销售、出租商品房的行为。”就案涉项目的开发，第三人先后取得了安吉发改局的安发经备[2015]159号《安吉县企业投资项目准予延期备案通知书（基本建设）》，原安吉县规划局颁发的建字第330523201515012号《建设工程规划许可证》、建字第330523201615006号《建设工程规划许可证》、建字第330523201615009号《建设工程规划许可证》，安吉住建局颁发的售许字(2017)第133号《商品房预售证》和售许字(2017)第279号《商品房预售证》。（三）案涉行政行为系被告根据《专题会议纪要》实施。该纪要是安吉县政府通过召开会议方式指导职能部门为300余户购房业主进行办证。“康桥

佳苑”房地产开发项目土地系原告与第三人按份共有，其中第三人占比 70%、原告占比 30%，项目分三期建设，于 2017 年建设竣工。期间有关立项批文、规划、建设、施工、竣工及一、二期预售许可等手续均由第三人取得。截至 2018 年底，第三人共售出一、二期商品房 300 余套，并已办理交房手续，部分业主已入住。在办理已购房业主不动产权证过程中，因土地共有人之间的纠纷导致 300 余户已购房业主的不动产权证一直无法办理。至 2018 年以来，300 余户购房业主为办证事宜多次信访和采用媒体曝光等形式反映问题。2022 年以来，300 余户购房业主要求尽快办证欲望更加迫切，矛盾更加突出，为解决历史遗留问题、切实落实中央保交楼的工作任务，安吉县委县政府高度重视，多次专题研究解决办法，2023 年 2 月 22 日安吉县委、安吉县政府召集安吉县政法委、被告、安吉住建局、梅溪镇政府等单位，就康桥佳苑办理已购房业主不动产权证历史遗留问题召开专题会议，形成《专题会议纪要》。该纪要第三条明确，该次不动产（涉及梅溪镇 2008-13、2010-6 地块）……在 2 月 26 日前完成第三人申请的土地复核验收及其与已购房业主的产权转移登记，对遗失不动产证明的购房业主容缺方式先行办理产权过户。（四）被告的不动产变更登记行为是根据项目开发公司即第三人的申请而实施。2023 年 2 月 24 日，第三人作为项目开发企业经项目竣工规划核实确认、项目竣工验收备案、项目用地复核验收后，向被告提交了康桥佳苑第 3 幢 48 套、第 4 幢 48 套、第 5 幢 48 套、第 6 幢 90 套、第 7 幢 48 套、第 8 幢 48 套共 330 套商品房的《不动产登记申请书》，被告经审查认为第三人的申请符合法律规定，依法为上述 330 套商品房办理了国有建设用地使

72912B563E 72912B563E 72912B563E
用权及房屋所有权首次登记，证载权利人依然为第三人、原告，并为尚未出售的剩余地块办理了2023年土地证，证载国有建设用地使用权33940 m²。（五）按照法律规定，第三人应当为购房人办理不动产登记手续，且被告为购房人办理的不动产转移登记行为是根据购房人和第三人的申请而实施。

72912B563E 72912B563E 72912B563E
《城市房地产开发经营管理条例》第三十条规定：“预售商品房的购买人应当自商品房交付使用之日起90日内，办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续；现售商品房的购买人应当自销售合同签订之日起90日内，办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续。房地产开发企业应当协助商品房购买人办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续，并提供必要的证明文件。”上述330套商品房中的购房人向被告提交了《不动产登记申请书》《浙江省商品房买卖合同》、购房发票、完税证明等申请材料，申请所购商品房的不动产转移登记，被告经审查购房人的申请符合法律规定，并经第三人同意后，依法为购房人办理了国有建设用地使用权及房屋所有权的不动产登记。三、被告作出的案涉行政行为具有法律、法规依据。对2014年土地证项下的土地使用权，第三人占70%，

72912B563E 72912B563E 72912B563E
达三分之二以上的份额，第三人对该土地使用权有处分权，且被告依第三人的申请办理登记，有充足的法律依据。具体如下，《城市房地产开发经营管理条例》第二条规定：“本条例所称房地产开发经营，是指房地产开发企业在城市规划区内国有土地上进行基础设施建设、房屋建设，并转让房地产开发项目或者销售、出租商品房的行为。”第三十二条规定：“预售商品房的购买人应当自商品房交付使用之日起90日内，办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续；现售商

品房的购买人应当自销售合同签订之日起 90 日内，办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续。房地产开发企业应当协助商品房购买人办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续，并提供必要的证明文件。”《不动产登记暂行条例》第二条第三条规定：“本条例所称不动产登记，是指不动产登记机构依法将不动产权利归属和其他法定事项记载于不动产登记簿的行为。本条例所称不动产，是指土地、海域以及房屋、林木等定着物。不动产首次登记、变更登记、转移登记、注销登记、更正登记、异议登记、预告登记、查封登记等，适用本条例。”第七条第一款规定：“不动产登记由不动产所在地的县级人民政府不动产登记机构办理；直辖市、设区的市人民政府可以确定本级不动产登记机构统一办理所属各区的不动产登记。”《中华人民共和国民法典》第三百零一条规定：“处分共有的不动产或者动产以及对共有的不动产或者动产作重大修缮、变更性质或者用途的，应当经占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人同意，但是共有人之间另有约定的除外。”《不动产登记暂行条例实施细则》第十条第一款规定：“处分共有不动产申请登记的，应当经占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人共同申请，但共有人另有约定的除外。”四、案涉行政行为符合法定程序。《不动产登记暂行条例》第十四条第一款规定：“因买卖、设定抵押权等申请不动产登记的，应当由当事人双方共同申请。”第十六条第一款规定：“申请人应当提交下列材料，并对申请材料的真实性负责：（一）登记申请书；（二）申请人、代理人身份证明材料、授权委托书；（三）相关的不动产权属来源证明材料、登记原因证明文件、

不动产权属证书；（四）不动产界址、空间界限、面积等材料；（五）与他人利害关系的说明材料；（六）法律、行政法规以及本条例实施细则规定的其他材料。”被告实施的案涉行政行为，符合上述规定，程序合法。五、被告实施的案涉行政行为是合法行为，原告以“损害其权益”为由要求被告赔偿没有依据。第三人作为享有70%份额的按份共有人，根据法律规定有权处分2014年土地证项下的土地使用权。被告依据第三人的申请，将2014年土地证分割成2023年土地证及其他330份权证，是依第三人的申请而依法实施的合法行为。无论被告的行为是否给原告的权益造成损害，均不存在需赔偿的问题。即使原告存在权益损害，原告也应通过民事诉讼程序向第三人主张。综上，请求驳回原告的诉讼请求。

被告安吉自规局在法定期限内向本院提交了以下证据材料：

1. 2014年土地证及相关材料，证明原告及第三人取得案涉土地使用权；

2. 《安吉县企业投资项目准予延期备案通知书（基本建设）》《建设工程规划许可证》《商品房预售证》《安吉县建设项目用地复核验收意见书》《安吉县建设工程竣工规划核实确认书》《安吉县房屋建筑工程竣工验收备案证明书》等材料，证明第三人开发案涉项目、预售房产已取得相关批准手续，第三人取得项目用地复核验收、竣工规划核实、竣工验收备案、消防验收等手续；

3. 安吉县不动产登记查询证明、不动产登记申请书、不动产登记申请受理通知书、不动产登记审批表、房屋建筑面积测绘成果书、幢分层分户平面图、不动产权证书（电子）

等材料，证明根据第三人申请，被告为第三人办理了 331 本不动产权证书；

4. 不动产登记委托书、不动产登记询问表等材料，证明第三人提交的委托代理手续；

5. 申请书、不动产登记审批表、地籍调查表等材料，证明依第三人申请，被告为第三人办理了 2023 年土地证；

6. 不动产登记审批表、不动产登记申请受理通知书、契税完税情况联系单、承诺函、浙江省商品房买卖合同等材料，证明被告为案外购房人朱新华、张卫军等办理了不动产权证；

7. 安吉县政府〔2023〕16 号《专题会议纪要》，证明安吉县相关部门召开会议指导职能部门为已购房业主进行办证。

第三人安吉康桥公司答辩称，被告具有法定职权，所作出的登记行为具有事实依据和法律依据，不存在违法或不当之处。第三人与本案所涉行政行为存在直接的利害关系。原告的第 1、2 项诉请与事实不符，有违法律规定，直接损害第三人利益。因此，安吉康桥公司有权作为第三人参与诉讼，维护自身合法权益。原告在起诉状中提出的确认案涉登记行为违法及确认案涉土地使用权其占 40.88% 或享有 13874.4 m²，没有事实和法律依据，该诉请严重损害第三人利益，也与土地共有人之间的一系列约定不符。首先，关于案涉土地使用权份额，原告与第三人签署了《联合竞买协议书》（已公证）、《投资和股东贷款合作合同》《代持股权备忘录》《代持股权协议》等一系列文件，原告、第三人和原安吉县国土资源局签署的《挂牌成交确认书》《国有建设用地使用权出让合同》等文件均明确，对于案涉土地，原告持有 30% 份额、第三人持有 70% 份额。根据《中华人民共和国民法典》第三百零九

条的规定，只有在没有约定或约定不明时，才按照出资额确定。其次，按照原告与第三人签署的《投资和股东贷款合作合同》《代持股权备忘录》《代持股权协议》等文件约定，原告应继续履行上述合同协议，将所持土地份额并入合作开发主体名下，以完成“共同开发”之合同目的。再者，双方已经就案涉土地合作开发争议提起民事诉讼，安吉县人民法院已经作出一审判决，二审程序尚在进行中，且原告所主张的第二项诉讼请求与上述民事诉讼中的主张存在矛盾。综上，请求驳回原告的诉讼请求。

第三人安吉康桥公司向本院提交了以下证据材料：

第一组：1.（2024）浙0523民初2418号民事判决书、2.上诉状，证明2025年5月，原告向安吉县人民法院提起物权保护纠纷，主要诉请为确认原告对2014年土地证按照登记内容享有30%份额，与本案的诉请不一致；

第二组：3.公证书（联合竞买协议），证明2013年12月13日，原告与第三人经安吉县公证处就已签署的联合竞买协议进行公证，协议约定原告与第三人联合竞买案涉地块，约定原告按照30%、第三人按照70%享受权益、承担义务；

第三组：4.挂牌成交确认书，证明2013年12月27日，原安吉县国土资源局与第三人签署确认书，确认原告及第三人成功竞买案涉土地，约定土地开发应于2015年11月30日之前开工、2018年5月30日之前竣工；

第四组：5.国有建设用地使用权出让合同，证明2014年1月9日，原安吉县国土资源局与第三人签署该合同，对案涉土地的用途、开发建设与利用等内容进行了约定；

第五组：6.投资和股东贷款合作合同，证明2014年1月

23日，原告与案外人沈惠中、朱林如、上海康桥房地产开发经营有限公司（以下简称上海康桥公司）、第三人签署该合作合同，约定各方合作开发“安吉项目”，原告、第三人支付土地款，支付的土地款超出注册资本部分均为上海康桥公司借款；原告及第三人共同竞拍案涉土地的目的是土地开发，并约定土地份额，上海康桥公司因借款对“安吉项目”享有债权而不享有土地份额；

第六组：7. 代持股权备忘录，证明2018年7月17日，原告与上海康桥公司、第三人签署该备忘录，确认案涉土地竞买、付款、取得国有土地权证、登记份额的由来，并确认上海康桥公司及沈惠中违反约定擅自以第三人作为“安吉项目”的开发主体进行建设，损坏了原告的利益，为继续履行《投资和股东贷款合作合同》中的约定，赔偿原告损失，上海康桥公司将其持有的第三人股权中的35%转让给原告，由原告行使股东权利，享有投资利益，即案涉土地使用权人已经就第三人开发“安吉项目”的违约、损害赔偿达成了一致意见，同意由第三人继续开发共有土地，原告以持有第三人35%股权的方式享有开发收益，并与《投资和股东贷款合作合同》中约定的双方持股比例一致；

第七组：8. 代持股权协议，证明2018年7月17日，原告与上海康桥公司、第三人签署该协议，约定上海康桥公司名下的第三人35%股权由上海康桥公司代原告持有，以实现《代持股权备忘录》中约定的股权转让条款，并约定第三方就“安吉项目”开发房地产的销售收入，每月进行一次结算，向包括原告、上海康桥公司在内的股东分配红利，即原告与上海康桥公司已经认可并确定“安吉项目”由第三人实际开

发，原告与上海康桥公司作为股东享有开发红利，第三人开发“安吉项目”合理合法，并未损害原告利益。

经庭审，原告、被告、第三人就对方提交的证据发表如下质证意见：

原告对被告提交的证据 1 的三性无异议；对证据 2 的真实性无异议，对合法性、关联性有异议，认为在遗漏土地使用权人的情形下，之后的立项开发、办证、预售均违法，属于违法建设；对证据 3 的真实性无异议，对合法性有异议，认为每套房子均将原告作为房屋产权人进行首次登记违法，不符合登记规范和基本的法律原则，原告也非买卖关系中的任何一方，只能转移属于第三人的土地份额；对证据 4 的真实性无异议，对合法性有异议，认为原告已经于 2023 年 2 月告知被告第三人原法定代表人沈惠中已经被罢免，无权代表第三人对外行事，被告认可沈惠中及徐海东等人的代理行为错误；对证据 5、6 的真实性无异议，对合法性均有异议，认为原告未曾参与办证流程，系被强行列明；对证据 7 的真实性无异议，对合法性有异议，认为该纪要提到容缺办证等于自认了之前的立项开发、预售等流程均错误，且该纪要的形成未听取原告意见。

第三人对被告提交的所有证据的三性均无异议。

被告对原告提交的证据 1、2 的三性均无异议；对证据 3-6 的真实性、合法性无异议，对关联性、证明目的有异议，认为原告参与案涉土地竞拍的目的是与第三人合作开发房地产，而非持有土地使用权，且商品房预售许可行为与案涉登记行为合法性要件不同；对证据 7-10 的真实性、合法性无异议，对关联性有异议，认为案涉登记申请及办证行为不因第三人

被清算而无效；对证据 11-14 的三性均无异议，对证明目的有异议，认为该组证据反而可以证明原告与第三人就案涉土地的合作开发产生争议，被告为维护购房者利益作出案涉登记；对证据 15-17 的真实性、合法性无异议，对关联性、证明目的有异议，认为该组证据仅能反映第三人与梅溪镇政府之间存在土地开发行为，且依据当时的规定，涉及的招商引资协议合法性没有问题；对证据 18-22、28-38 的关联性有异议；对证据 23、24 的三性无异议，认为工商登记的法定代表人对外具有公示效力，故第三人申请案涉登记合法有效；对证据 25-27 的真实性、合法性无异议，对关联性、证明目的有异议，认为该组证据反而可以证明原告及第三人为了解决预售证办理问题，曾同意在一定程度上合作并共签共办，后又因原告与第三人的民事纠纷导致当时的约定没有实现，并引发后续争议。

第三人对原告提交的证据 1、2 的真实性无异议；对证据 3-6 的真实性无异议，对证明目的有异议；对证据 7 的真实性无法确认，第三人的管理人未收到该通知函；对证据 8-10 的真实性、证明目的无异议；对证据 11-14 的真实性无异议，对关联性、证明目的均有异议；对证据 15-17 的真实性无异议，对证明目的有异议；对证据 18-22 的真实性无法确认，对证明目的有异议，认为第三人现已进入破产清算程序，应该按照破产法的相关规定处置破产财产；对证据 23、24 的三性无异议，但认为仅仅证明邮寄过相关材料，但材料内容及观点是否合法由法院评判；对证据 25-27 的真实性没有异议，对证明目的有异议，认为该组证据反而可以证明原告与第三人于 2020 年 1 月 12 日就未能合股成立公司、第三人独自开

发一事达成一致意见，补偿原告的开发利益，实际上属于合作开发，仅仅是原告登记的30%土地份额未过户到第三人名下而已，至于开发利益能否实现属于合同履行问题；对证据28-38的关联性有异议。

原告对第三人提交的证据1、2的真实性无异议，对关联性有异议，认为该两证据涉及的内容是原告要求确认30%以外的土地份额，与本案诉讼请求并不矛盾；对证据3-8的真实性无异议，对关联性均有异议，认为原告与第三人并未联合开发，是第三人擅自单独开发，且原告直至2018年才发现第三人擅自单独开发事宜。

被告对第三人提交的所有证据的真实性、合法性均无异议；对证据1、2的关联性有异议；证据3-8可以证明原告是案涉土地的合作开发者。

经庭审质证，本院对在案证据作如下统一认定：原告提交的证据1、2结合被告提交的证据1、第三人提交的证据3-5能够证明2014年土地证的相关情况；原告提交的证据8-10能够证明安吉县人民法院已经受理第三人的破产清算申请情况；原告提交的证据11结合被告提交的证据7能够证明为购房业主办办理转移登记采取容缺办证等方式；原告提交的证据12、13结合被告提交的证据2-6能够证明被告先后办理了国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记、国有建设用地使用权变更登记和国有建设用地使用权及房屋所有权转移登记，对以上证据，本院予以采信。原告提交的证据3-7、14-24、28-38及第三人提交的证据1、2、6-8与本案审查内容不具有关联性，原告提交的证据25-27达不到原告主张的证明目的，均不予采信。

经审理查明，2013年12月13日，原告与第三人签订《联合竞买协议书》，约定原告出资30%、第三人出资70%共同购买地块编号为“梅溪镇2008-13、2010-6”宗地（总面积53770 m²）的国有建设用地使用权，具体购地事宜由第三人办理。2014年1月9日，原告、第三人作为受让人，与出让人原安吉县国土资源局签订《国有建设用地使用权出让合同》，受让前述宗地中的46248 m²。2014年6月25日，原告、第三人取得2014年土地证，“土地使用权人”栏载明第三人名称，“使用权面积”为46248 m²，“记事”栏载明该宗地依据出让合同及附件约定，该项目应于2015年11月30日之前开工，在2018年5月30日之前竣工并进行复核验收……该宗地为第三人、原告共同所有，其中第三人70%、原告30%，上述信息于2014年7月1日于不动产登记簿上予以记载，并载明属于“首次登记”。

案涉“康桥佳苑”项目以第三人名义开发，分为一期、二期、三期建设。第三人先后取得了安吉发改局制发的安发经备[2015]159号《安吉县企业投资项目准予延期备案通知书（基本建设）》、原安吉县规划局制发的建字第330523201515012号《建设工程规划许可证》、建字第330523201615006号《建设工程规划许可证》、建字第330523201615009号《建设工程规划许可证》、安吉住建局制发的售许字(2017)第133号《商品房预售证》和售许字(2017)第279号《商品房预售证》，三期项目未取得预售许可。2020年4月1日，被告出具《安吉县建设工程竣工规划核实确认书》，载明经核实，前述三份《建设工程规划许可证》所涉工程已具备竣工规划确认条件，予以竣工规划确认。2020年

4月30日，安吉住建局出具《安吉县房屋建筑工程竣工验收备案证明书》，证明“康桥佳苑”部分工程经组织验收，于当日备案。2023年2月24日，安吉县不动产登记中心出具《安吉县建设项目用地复核验收意见书》，对2014年土地证中的12308 m²用地予以复核验收。截至2018年底，第三人共售出一、二期商品房300余套，并已办理交房手续，部分业主已入住，但较长时间未办理不动产权证书，业主因此长期信访。2023年2月22日，安吉县委、县政府召集安吉县政法委、被告、安吉住建局、梅溪镇政府等单位，就“康桥佳苑”已购房业主办理不动产权证历史遗留问题召开专题会议，于同月24日形成《专题会议纪要》。该纪要第三条明确，该次不动产（涉及梅溪镇2008-13、2010-6地块）办理过程中涉及的建设项目开竣工延期违约金同意免交，在2月26日前完成由第三人申请的土地复核验收及其与已购房业主的产权转移登记，对遗失不动产证明的购房业主采取容缺方式先行办理产权过户。该纪要第四条明确，基于第三人的实际情况，其欠付购房业主的违约金由其他公司垫付。

2023年2月24日，第三人向被告提交了“康桥佳苑”第3幢48套、第4幢48套、第5幢48套、第6幢90套、第7幢48套、第8幢48套共330套商品房的《不动产登记申请书》、询问笔录、《不动产权籍调查成果》《建设工程规划许可证》《安吉县房屋建筑工程竣工验收备案证明书》等材料，申请“国有建设用地使用权/房屋（构筑物）所有权-首次登记”，当日，被告即受理并经审查后“同意登簿，颁发不动产权证书”，《不动产权证书（电子）》载明“权利人”为第三人、原告，“共有情况”为“按份共有”、原告占30%、

第三人占 70%。“权利类型”为“国有建设用地使用权/房屋所有权”

2023 年 2 月 24 日，经变更登记，被告为 2014 年土地证剩余尚未出售的地块办理了 2023 年土地证，证载“权利类型”“国有建设用地使用权”33940 m²，“权利人”为原告、第三人，“共有情况”载明“按份共有”、原告占 30%、第三人占 70%。300 余名购房人提供《不动产转让合同》、税费缴纳凭证等材料，与第三人共同申请“国有建设用地使用权/房屋（构筑物）所有权-转移登记”，被告予以受理并经审查后“同意登簿，颁发不动产证书”，为购房人办理不动产权证。庭审中，被告述称尚有少量房屋未办理转移登记。原告认为被告的登记行为致使其土地权益受损，提起本案行政诉讼。

另查明，原告持有上海康桥公司 51%的股权。上海康桥公司、原告系第三人的股东，持股比例分别为 65%、35%。第三人经营范围包括房地产开发、经营，营业期限自 2007 年 1 月 30 日至 2022 年 1 月 29 日止。营业期限届满后，因原告不同意延期经营，并经原告申请，安吉县人民法院于 2022 年 12 月 2 日受理了原告对第三人提出的强制清算申请，2024 年 11 月 21 日裁定终结第三人的强制清算程序，次日裁定受理第三人清算组对第三人提出的破产清算申请，目前尚在处理中。

本院认为，本案的争议焦点是原告的诉请是否具有事实和法律依据。本案中，结合在案证据及庭审调查可知，2023 年 2 月 24 日、25 日，被告先后实施的登记类型包括三类，即涉及“康桥佳苑”项目一期、二期的国有建设用地使用权/房屋（构筑物）所有权“首次登记”，国有建设用地使用权“变更登记”（涉及的权证即原告所诉的 2023 年土地证），涉及

“康桥佳苑”项目一期、二期的国有建设用地使用权/房屋（构筑物）所有权“转移登记”。原告所诉内容未涉及首次登记，首次登记也未减损当事人合法权益。根据《不动产登记操作规范（试行）》（2021修订）规定，不动产坐落、界址、面积等状况发生变化的变更登记不涉及不动产权利归属，且可以由共有人中的一人或多人申请。因此，经变更登记形成的

2023年土地证即土地面积由2014年的46248 m²变更为2023年的33940 m²，权利主体未发生变化，该证所涉土地面积与“康桥佳苑”项目一期、二期的国有建设用地使用权/房屋（构筑物）所有权“首次登记”所涉土地面积总和仍然是2014年土地证的面积，即土地面积未有减少，仅将2014年的土地证分割成2023年土地证和“康桥佳苑”项目一期、二期国有建设用地使用权/房屋（构筑物）所涉土地证，故未损害原告的土地权益。而转移登记涉及权利归属主体的变更，故对原告

土地权益可能产生影响的是被告实施的转移登记行为。《中华人民共和国民法典》第三百零一条规定：“处分共有的不动产或者动产以及对共有的不动产或者动产作重大修缮、变更性质或者用途的，应当经占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人同意，但是共有人之间另有约定的除外。”《不动产登记暂行条例实施细则》第十条规定：“处分共有不动产申请登记的，应当经占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人共同申请，但共有人另有约定的除外。按份共有人转让其享有的不动产份额，应当与受让人共同申请转移登记。”该细则第三十八条规定：“申请国有建设用地使用权及房屋所有权转移登记的，应当根据不同情况，提交下列材料：（一）不动产权属证书；（二）买卖、

互换、赠与合同；（三）继承或者受遗赠的材料；（四）分割、合并协议；（五）人民法院或者仲裁委员会生效的法律文书；（六）有批准权的人民政府或者主管部门的批准文件；（七）相关税费缴纳凭证；（八）其他必要材料。不动产买卖合同依法应当备案的，申请人申请登记时须提交经备案的买卖合同。”《不动产登记操作规范（试行）》（2021 修订）》规定，“处分按份共有的不动产，可以由占份额三分之二以上的按份共有人共同申请，但不动产登记簿记载共有人另有约定的除外”。本案中，案涉土地系原告与第三人按份共有，分别占比 30%、70%，因此，对于涉及转移登记的“康桥佳苑”项目一期、二期内容，第三人所占份额明显在三分之二以上，第三人可以申请转移登记，同时，未有有效证据证实原告与第三人在案涉登记行为实施之前已经另有约定。申请转移登记时，第三人及购房业主依法提供了国有建设用地使用权及房屋所有权转移登记所需的材料，被告予以受理，经审核同意登簿并予以发证并无不当。基于此，原告提出的赔偿请求亦不能成立。此外，关于容缺办证问题。经审查认为，案涉《专题会议纪要》主要解决的是购房业主的办证问题，所谓的容缺也是针对购房业主的转移登记，容缺办证的对象是“遗失不动产证明”等情形，该处理方式并无不当。综上，原告的诉请于法无据，不予支持，据此，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，判决如下：

驳回原告张念慈的诉讼请求。

案件受理费 50 元，由原告张念慈负担。若本案未提起上诉，负担案件受理费的当事人（已预交除外）应于裁判文书生效后 10 日内向本院交纳；若本案提起上诉进入二审程序，

应根据二审裁判文书确定的案件受理费负担情况予以交纳。逾期未交纳的，依法强制执行。符合《最高人民法院官员公布失信被执行人名单信息的若干规定》第一条规定情形的，可依法采取信用惩戒措施。

开户单位：浙江省湖州市中级人民法院，收款户名：浙江省湖州市中级人民法院诉讼费专户，开户银行：中国农业银行湖州仁北支行，账号：6228400358003016861。

如不服本判决，原告可在判决书送达之日起三十日内，被告、第三人可在判决书送达之日起十五日内向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于浙江省高级人民法院。

审	判	长	徐旭芬
审	判	员	彭伟伟
审	判	员	许金荣



二〇二〇年六月二十二日

本件与原本核对无异

书 记 员 金 涛