



法律意见书

致：玉溪德林海环保科技有限公司

自：北京天元（杭州）律师事务所

日期：2024年7月19日 页数：【6】页

关于：玉溪德林海环保科技有限公司与玉溪市江川区水利局“星云湖原位控藻及水质提升设备采购及运行项目”合同纠纷

敬启者：

根据玉溪德林海环保科技有限公司（以下简称“玉溪德林海”）的委托，北京天元（杭州）律师事务所就玉溪德林海与玉溪市江川区水利局“星云湖原位控藻及水质提升设备采购及运行项目”合同纠纷发表法律意见。

一、事实概要

2019年9月17日，玉溪市江川区水利局（以下简称“水利局”）与玉溪德林海就“星云湖原位控藻项目及水质提升设备采购及运行项目”（以下简称“项目”）签订《合同》（以下简称“合同”），合同第一阶段以及合同第二阶段目标均已实现，水利局已经按照合同约定支付前两期款项。2022年12月已经达成合同约定的第三阶段目标。

2022年11月23日，玉溪德林海、水利局与中国农业银行股份有限公司玉溪江川支行（以下简称“第三人”）就合同约定的第三期资金签订《中国农业银行股份有限公司玉溪江川支行资金监管业务合作协议》（以下简称“《资金监管业务合作协议》”）。玉溪德林海于2022年11月23日向玉溪市江川区水利局开具并提供星云湖项目的合同第三期款项对应金额的发票（金额为人民币63,525,000元）。水利局



于2022年11月24日将第三期资金支付至玉溪德林海在农行玉溪江川支行处开立的银行账户，该账户受水利局监管。

因水利局一直未向第三人发出解除银行账户监管通知，导致玉溪德林海无法实际使用该笔款项。因此玉溪德林海作为原告于2024年2月23日向玉溪市江川区人民法院提起对被告水利局的诉讼，同时，中国农业银行股份有限公司玉溪江川支行作为第三人，玉溪德林海诉请水利局通知第三人解除对玉溪德林海银行账户的监管。

后，经玉溪市江川区人民法院报请，玉溪市中级人民法院裁定，指定玉溪市红塔区人民法院审理本案。

近日，玉溪德林海收到红塔区人民法院的诉讼材料，水利局依据玉溪市江川区审计局对玉溪市江川区水利局、财政局、星云湖原位控藻及水质提升工程建设管理局就星云湖原位控藻及水质提升工程项目于2023年12月25日出具的专项审计调查报告（玉江专审调报（2023）9号）向红塔区人民法院提出反诉，要求玉溪德林海向水利局返还其所谓的多支付的合同款项。

二、法律意见

（一）玉溪德林海已经根据合同约定履行合同义务，水利局应当向玉溪德林海支付第三期款项并按约解除资金监管

根据案涉合同第2.2条约定，玉溪德林海已经履行“星云湖原位控藻及水质提升设备采购及运行的现场勘查、设计、安装施工和运行”的项目内容，且水利局按照合同第六条约定委托第三方云南恒业工程造价咨询有限公司进行全过程跟踪审计，按照合同第四条约定委托云南省生态环境工程评估中心出具“环境绩效评估项目年度报告”持续跟踪评估，根据合同第七条“付款方式及时间”的第7.2款“付款时间”的约定，第三期款项的付款条件已经达成。

根据《资金监管业务合作协议》第一条第（三）款约定，“丙方（即玉溪德林海）负责的星云湖项目经乙方（即水利局）验收合格后，丙方向乙方开具符合要求的发票，乙方在收到发票后2日内书面通知甲方解除对丙方相应金额的监管，甲方

收到乙方的书面通知后应立即解除对丙方资金的监管。”

因此，现第三期付款条件已经达成，且玉溪德林海已经向水利局开具发票，按照《资金监管业务合作协议》的约定，水利局应当按约予以解除资金监管。

（二）水利局无权以审计局出具的专项审计调查报告为由拒绝解除资金监管，也无权以专项审计调查报告为由要求玉溪德林海退还案涉资金

1. 合同约定的收费方式为“在固定总额为上限的前提下，与绩效挂钩的风险收费方式”，只要绩效考核合格，水利局即应当支付相应的款项

根据合同第六条“合同价款”的约定，项目总价款为 42,350 万元（大写：肆亿贰仟叁佰伍拾万元整），该价款为固定的项目总价款。在该金额的基础上，合同第 7.1 条“付费方式”对玉溪德林海能够收到的款项进行约定：款项为分期付款，付款进度与服务质量标准挂钩，项目按预期实施并取得相应成效，达到服务质量标准，则甲方向乙方支付相关进度款。

由此可知，42,350 万元的总价款为玉溪德林海能够取得项目回报的上限，其最终获得的款项金额与绩效挂钩，属于存在一定风险的收费方式。

本案中，玉溪德林海主张的第三期款项已经达到绩效考核条件，满足付款条件，水利局应当按照合同约定解除资金监管。

2. 水利局依据审计局出具的审计报告，不能作为水利局拒不解除资金监管或者拒不付款的理由

审计局进行审计的性质属于行政监督，玉溪德林海与水利局签订的合同属于平等主体之间签订的民事合同，审计局出具的审计报告不具有直接约束平等民事主体之间法律关系的效力。

根据《政府采购法》第四十三条规定，明确了我国的政府采购合同性质为民事合同；根据《审计法》相关规定及立法宗旨，审计监督的性质属于行政监督，其根本目的是为了维护国家财政经济秩序，通过审计来监督财政收支、保障财务收支真

实、合法和效益的行为。

因此，案涉合同属于民事合同，审计机关出具的审计报告属于行政监督，不具有直接约束平等民事主体之间法律关系的效力。

最高人民法院在“海天建设集团有限公司、彭泽房地产开发有限公司建设工程施工合同纠纷再审民事判决书”【(2018)最高法民再211号】中明确指出，“审计监督性质属行政监督，审计机关出具的审计报告不具有直接约束平等民事主体之间法律关系的效力。”

最高人民法院在“中铁十九局集团有限公司与重庆建工集团股份有限公司建设工程合同纠纷再审民事判决书”【(2012)民提字第205号】中明确指出，“根据审计法的规定及其立法宗旨，法律规定审计机关对政府投资和以政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算进行审计监督，目的在于维护国家财政经济秩序，提高财政资金使用效益，防止建设项目中出现违规行为。重庆建工集团与中铁十九局之间关于案涉工程款的结算，属于平等民事主体之间的民事法律关系。因此，本案诉争工程款的结算，与法律规定的国家审计的主体、范围、效力等，属于不同性质的法律关系问题，即无论案涉工程是否依法须经国家审计机关审计，均不能认为，国家审计机关的审计结论，可以成为确定本案双方当事人之间结算的当然依据，……，对案涉工程的结算依据问题，应当按照双方当事人的约定与履行等情况确定。”以及，“根据审计法的规定，国家审计机关的审计系对工程建设单位的一种行政监督行为，审计人与被审计人之间因国家审计发生的法律关系与本案当事人之间的民事法律关系性质不同。因此，在民事合同中，当事人对接受行政审计作为确定民事法律关系依据的约定，应当具体明确，而不能通过解释推定的方式，认为合同签订时，当事人已经同意接受国家机关的审计行为对民事法律关系的介入。”

在本案中，水利局反诉认为，本次审计局进行的专项审计可单方面视为即是合同第六条约定，“最终以甲方对投标文件的采购内容进行审计”所指的审计，可单方面认为具有民事法律效力，进而可事后取代水利局此前依据合同委托云南恒业工程造价咨询有限公司进行的合同双方认可的过程跟踪审计，水利局可以依据本次审

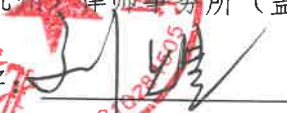
计局出具的审计报告作为案涉合同价款结算依据，并以此为由可不支付合同约定的第三期款项，不解除对资金账户的监管，并且还可以要求退还前期已经履行支付的部分款项。

我们认为，首先，本案所涉合同系玉溪市江川区水利局与玉溪德林海所签的民事合同，该合同合法有效；而审计报告属于行政监督，不具有直接约束案涉合同的效力。其次，合同第六条约定的审计条款是作为平等主体的发包方即玉溪市江川区水利局与承包方玉溪德林海之间自行或委托有关机构所进行的自我确定工程采购内容的民事法律行为，属于当事人意思自治范畴，事实上，水利局早已于2020年8月6日委托云南恒业工程造价咨询有限公司对案涉项目进行了跟踪审计，即已经完成了合同第六条约定的审计，而本次审计局的审计是依据《审计法》第29条进行的专项审计调查（玉江专审调报（2023）9号审计报告），属于行政监督范围，而非水利局依据合同第六条委托进行的民事审计。江川水利局以事后进行的民事合同范围之外的行政审计取代合同约定的先前已进行了的并生效履行的民事审计，进而要求退还已支付的款项，既无法律与合同依据，也违背合同签订时双方的本意。最后，案涉项目属于风险收费方式，合同明确约定在绩效考核达标的前提下，水利局应当支付相应的款项；现绩效考核达标后，水利局应当按照合同约定支付相应的款项。

综上，本所律师认为，审计局出具的专项审计调查报告不能作为本案水利局拒解除资金账户监管的依据，水利局无权要求玉溪德林海返还所谓的已经多支付的款项，水利局应当依照合同约定解除对专用存款账户的第三期款项的资金监管。

以上意见，仅供贵司参考。

(本页为签字页，无正文)

北京天元（杭州）律师事务所（盖章）
承办律师签字  万胜刚
2024年 7 月 1 日

