



第五期行政审判案例研讨会

典型案例

目录

行政协议典型案例：

1. 贾某诉**市**区政府房屋拆迁行政协议案 p2
2. 谢某诉**市**区政府、**街道办履行房屋补偿行政协议案 p6

比例原则典型案例：

3. 李某等诉**镇人民政府行政强制及行政赔偿案 p8
4. **矿业公司诉**自规局地矿行政许可案 p10

1. 贾某诉**市**区政府房屋拆迁行政协议案

(一) 基本案情

原告有房屋坐落于**市**区**村**路 485 号。2012 年 5 月 31 日，原告将上述房屋腾空，交付**整治办（系被告举办的事业单位），并取得了相应的腾空顺序证。通过对房屋的丈量、评估等手续后，2013 年 8 月 27 日，**整治办以**区**综合整治工程建设需要为由，与原告签订《房屋产权调换补偿协议》及《补充协议书》。协议约定原告同意将坐落于**路 485 号、建造于 1994 年 10 月 1 日至 1998 年 11 月 30 日期间的无产权房屋（认定单号 10-55、建筑面积 345.81 平方米），交**整治办拆除；**整治办应支付原告房屋补偿款 561785 元，并以坐落于 C10、C35、C38 地块建筑面积 360 平方米的房屋作为安置用房，于 2015 年 6 月 24 日前交付；不符合安置规定的、面积 82.46 平方米房屋给予一次性补偿等等。协议签订前后，**整治办向原告支付了临时安置补助费、搬迁费等款项，但未履行协议约定的住宅安置义务。2016 年 11 月，被告撤销**整治办，成立了**市**中心区建设管理办公室（事业单位法人），负责原**整治办承担的政府投资工程项目等。2019 年 1 月，**市**中心区建设管理办公室更名为**市**中心区建设中心。2019 年 7 月 30 日，**市**中心区建设中心作出《解除〈房屋产权调换补偿协议〉的通知》，告知原告：“原**市**区**片区整治工程建设办公室已撤销，其职能由我中心承继。2013 年 8 月 27 日，原**市**区**片区整治工程建设办公室委托**公司与你签订的《房屋产权调换补偿协议》，因在审核中发现对被拆迁房屋性质（用途）认定有误，履行协议将损害国家利益，故协议不能履行。据此，通知如下：1. 解除原签订的《房屋产权调换补偿协议》。2. 你被拆迁房屋的安置补偿由**区人民政府或职能部门另行依法补偿”。

原告不服，提起本案诉讼。请求：1. 确认被告于 2019 年 7 月 30 日作出《解除〈房屋产权调换补偿协议〉的通知》的行为违法、无效；2. 判令被告按《房屋

产权调换补偿协议》的约定，继续履行对原告 360 平方米的住宅安置补偿职能。审理中，原告明确其诉讼请求为：1. 撤销被告于 2019 年 7 月 30 日作出的《解除〈房屋产权调换补偿协议〉的通知》；2. 判令被告继续履行《房屋产权调换补偿协议》。

在本案诉讼发生前，原告曾于 2018 年 3 月，以**市**中心区建设管理办公室为被告向**市**区人民法院提起行政诉讼，要求该办公室履行涉案协议约定的住宅安置义务等。案经**中院二审作出行政裁定，认定**市**中心区建设管理办公室并非适格被告，维持了一审驳回原告起诉的裁定。随后，原告于 2019 年 4 月以**市**区人民政府为被告提起行政诉讼，请求判令**市**区人民政府按照涉案协议的约定，履行对原告 360 平方米的住宅安置补偿职能。该案审理中，**市**区人民政府确认涉案房屋位于 2013 年 6 月 24 日发布的、2013 年第 324 号**市**人民政府征收土地公告范围内。案件审理中，原告收到《解除〈房屋产权调换补偿协议〉的通知》。**中院于 2019 年 9 月 20 日作出一审行政判决，驳回贾某的诉讼请求。2019 年 12 月 25 日，浙江省高级人民法院作出二审行政判决，认为：“根据已查明的事实，**市**中心区建设中心于 2019 年 7 月 30 日作出《解除〈房屋产权调换补偿协议〉的通知》，上述通知已送达上诉人，涉案房屋产权调换补偿协议已解除。因此，一审法院驳回贾某要求继续履行涉案房屋产权调换补偿协议的诉讼请求，并无不当。贾某已就**市**中心区建设中心解除涉案房屋产权调换补偿协议的行为以**区政府为被告提起行政诉讼，其合法权益可在该案中寻求救济”，遂判决驳回贾某的上诉，维持**中院前述判决。

另，贾某为法定代表人的**涂料厂成立于 1995 年，注册地址**市新桥**路 559 号（后该门牌号调整为**路 485 号）。2012 年 5 月，**整治办委托相关单位对**涂料厂的建筑进行测量。2018 年，**市**中心区建设管理办公室与**涂料厂签订《**市**区**片区整治工程工业用房征收（拆迁）补偿安置协议书》，约定**涂料厂被征收土地面积 3492.68 平方米、房屋建筑面积 993.9 平方米，已经于 2012 年 5 月 31 日提前腾空；双方同意调换办公用房 1098.9 平方米，等等。

市自来水分公司收取贾某路 485 号水费清单显示，该处 2012 年 1-6 用水量
大，为工业用水；电力公司收取**路 559 号**涂料厂电费清单显示，该处 2012
年 1-6 用电量，为工业用电。

（二） 裁判结果

一审法院认为：

一、关于涉案协议是否属于行政协议、是否属于人民法院行政诉讼的受案范
围问题。

《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（以下简称行政协
议司法解释）第一条规定：“行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与
公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行
政诉讼法第十二条第一款第十项规定的行政协议。”涉案协议是原**整治办为
区新桥片综合整治工程建设之需，就征收集体土地范围内、拆除涉案房屋的
补偿安置事项等与原告签署的，符合前述司法解释的规定，属行政协议。行政协
议司法解释第二十八条规定：“2015 年 5 月 1 日后订立的行政协议发生纠纷的，
适用行政诉讼法及本规定；2015 年 5 月 1 日前订立的行政协议发生纠纷的，适
用当时的法律、行政法规及司法解释。”涉案协议虽形成于 2015 年 5 月 1 日之前，
但当时的法律等并没有规定其属于民事协议。且在原告起诉请求继续履行涉案协
议的前案中，生效的行政判决均确认涉案协议为行政协议、属于行政诉讼受案范
围。故被告关于涉案协议不属行政协议、应属民事纠纷的主张，本院不予支持。

二、**市**区人民政府是否是本案适格被告的问题。

《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第五款规定，行政机关委托的组
织所作的行政行为，委托的行政机关是被告。《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》第二十条第三款规定：“没有法律、法规或者规
章规定，行政机关授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的，属
于行政诉讼法第二十六条规定的委托。当事人不服提起诉讼的，应当以该行政机
关为被告。” 本案中，被告主张**市**中心区建设中心系以合同相对方的身份发
出被诉解除通知，并不代表被告，但根据查明的事实，该中心是被告设立的事业

单位法人，并无法律、法规或者规章授权其行使房屋征收补偿安置的行政职能，故其（包括其前身**整治办及**市**中心区建设管理办公室）即使取得行政机关的授权，签署涉案协议，并处理协议相关事宜，发出被诉解除通知，根据前述规定亦属行政委托，因此发生的法律后果应由**市**区人民政府承担。**市**区人民政府系本案适格被告。

三、被诉解除通知是否应予撤销的问题。

1. 被告主张解除涉案协议的理由在于认为涉案协议错误约定房屋性质为住宅，实质应为工业用房，对此主张被告仅提供案涉地址相关水电费缴纳清单为据。显然涉案房屋系住宅或工业用房，不可能仅凭水电费缴纳标准确定；何况在涉案协议签订前，相关单位已经对涉案房屋开展了建设时间、产权登记等情况的调查，并委托评估公司进行现场勘查、作出价格评估等；并且在**路 485 号，除涉案房屋（住宅）外，还有**涂料厂使用的工业用房存在。因此，被诉解除通知主要证据不足。2. 涉案协议签订于 2013 年 8 月，协议约定安置房应于 2015 年 6 月 24 日前交付原告，被告在时隔 6 年之后，且在原告起诉请求继续履行涉案协议时，才在诉讼过程中决定解除协议并通知原告，而被告并未举证证明其在发出解除通知之前已履行了告知解除依据、听取陈述申辩意见等正当程序，构成程序违法。3. 被诉解除通知未引用任何法律条款，属适用法律错误。因此，原告请求撤销被诉解除通知的请求，予以支持。

四、原告请求被告继续履行涉案协议是否应予支持的问题。

《中华人民共和国行政诉讼法》第七十八条第一款规定：“被告不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除本法第十二条第一款第十一项规定的协议的，人民法院判决被告承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等责任。”行政协议司法解释第十六条第三款规定：“被告变更、解除行政协议的行政行为违法，人民法院可以依据行政诉讼法第七十八条的规定判决被告继续履行协议、采取补救措施；给原告造成损失的，判决被告予以赔偿。”据此，原告请求判令被告继续履行涉案协议符合法律规定。

2. 谢某诉**市**区政府、**区**街道办要求履行房屋补偿行政协议案

（一）基本案情

2014年8月28日，**市人民政府作出《征收集体土地涉及房屋补偿方案公告》，确定涉案**市滨江广场二期A-1地块征收集体土地涉及房屋补偿的实施单位为**街道办事处。2016年11月17日，原告与**街道办事处签订《**市**区国有土地上房屋征收住宅用房货币补偿协议书》，就被征收房屋的基本情况、补偿方式及选定评估机构、被征收房屋补偿金额、搬迁期限、货币补偿款支付期限等内容作出约定，其中涉案协议第一条载明被征收房屋坐落地址中央**巷42号，土地使用权证号为*集用（2004）第*号；第六条约定“剩余被征收户如有享受其他优惠政策，你户也同等享受”。现原告认为**区政府[2017]30号专题会议纪要确定更优惠政策，故提起诉讼要求：给予原告坐落于**区**街道**巷42号房屋因拆迁套型面积差价、增购面积差价及店面补偿、水电表补偿、拆迁奖励等共计2035749元，在诉讼过程中，原告明确其诉讼请求为要求两被告履行《**市**区国有土地上房屋征收住宅用房货币补偿协议书》第六条约定的内容，即对原告适用**区政府[2017]30号专题会议纪要确定的优惠政策。

另查明，原**市住房和城乡建设委员会、**市国土资源局于2014年8月5日作出《关于印发〈征收集体土地涉及房屋补偿工作流程〉及〈相关格式文书参考文本〉的通知》，规定由实施单位与房屋所有人协商补偿安置事宜，并签订补偿安置协议，据此，原**市国土资源局通过该规范性文件将补偿安置工作委托实施单位。2018年12月28日印发的《**市机构改革方案》，将**市国土资源局职责，市林业局的相关职责，市海洋与渔业局的海洋资源管理职责，市发展和改革委员会的组织编制并实施主体功能区规划职责，市局（市测绘与地理信息局）的职责以及相关部门水、森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责整合，组建**市自然资源和规划局，并不再保留**市国土资源局。

（二）裁判结果

法院认为：根据《中华人民共和国土地管理法》第四十六条第一款规定，国

家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款规定，征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市县人民政府土地行政主管部门组织实施。据此，市、县人民政府土地行政主管部门是集体土地征收补偿安置的法定主体。涉案协议抬头虽为国有土地上房屋征收住宅用房货币补偿协议，**街道办事处对此已作出合理解释系因格式文本所致，涉案协议并非按照国有土地上房屋征收程序而是按照集体土地征收程序所签订。根据上述规定，有权组织实施安置补偿并签订补偿协议的主体应为**市人民政府土地行政主管部门即**市自然资源和规划局。本案中，根据**街道办事处提供的《征收集体土地涉及房屋补偿方案公告》及原**市住房和城乡建设委员会、**市国土资源局《关于印发〈征收集体土地涉及房屋补偿工作流程〉及〈相关格式文书参考文本〉的通知》的规定，**市自然资源和规划局将补偿安置工作委托**街道办事处实施。由于**街道办事处并非法定的安置补偿主体，其受**市自然资源和规划局委托签订涉案协议并发生纠纷的情况下，应以委托主体即**市自然资源和规划局为被告，**街道不是本案适格被告。至于原告列明的另一被告**区政府，其并非征收或组织实施补偿安置工作的法定主体，也没有委托**街道办事处签订涉案协议，亦非本案适格被告。原告将**区政府和**街道办事处列为本案共同被告，缺乏事实和法律依据。经本院释明后原告拒绝更正被告为**市自然资源和规划局，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》第六十九条第一款第（三）项关于“错列被告且拒绝变更的，已经立案的，应当裁定驳回起诉”的规定，对原告以**区政府和**街道办事处为被告提起的本案诉讼，依法应予驳回。

3. 李某等诉**镇人民政府行政强制及行政赔偿案

（一）基本案情

2015年，罗某向商某租赁位于**镇**村的一处土地，租期为10年。后罗某与邓某、李某、毕某在该处租赁土地上投资建造7个鸡棚用于养鸡，其中邓某建造了2个、罗某建造了3个、李某建造了1个、毕某建造了1个鸡棚。2017年9月30日，**镇政府强制拆除了上述7个养鸡棚。另查明，四人建造涉案养鸡棚未取得国土及规划部门的相关审批。**镇政府在强制拆除前未作出行政处罚决定和行政强制执行决定，未告知相对人申请行政复议或者提起行政诉讼等权利，强制拆除过程中未制作行政强制执行笔录。之后四人分别提起行政诉讼，请求确认**镇政府拆除行为违法并赔偿损失。

（二）裁判结果

一审法院均判决确认**镇政府强制拆除养鸡棚的行政行为违法，并驳回原告要求赔偿经济损失的诉讼请求。后罗某、邓某、李某不服，分别上诉**中院，毕某未提出上诉。**中院二审驳回了上诉。罗某、邓某、李某仍不服，向浙江高院申请再审。经浙江高院主持，当事人双方达成了和解协议。

（三）解析

（1）案涉养鸡棚无需办理农用地转用审批及规划手续

《国土资源部、农业部关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发[2014]127号，以下简称《通知》）第一条第（一）项规定，生产设施用地是指在设施农业项目区域内，直接用于农产品生产的设施用地。包括：规模化养殖中畜禽舍（含场区内通道）、畜禽有机物处置等生产设施及绿化隔离带用地。第二条第（一）项规定：“设施农业用地按农用地管理。生产设施、附属设施和配套设施用地直接用于或者服务于农业生产，其性质属于农用地，按农用地管理，不需办理农用地转用审批手续。”因此案涉养鸡棚无需办理农用地审批手续。《中华人民共和国城乡规划法》第四十二条规定：“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。”案涉养鸡棚占用的是设施农业用地，在建设用地范围之外，因此无需办理建设规划许可。另外，《通知》第二条第三

项还规定，“设施建设应尽量利用荒山荒坡、滩涂等未利用地和低效闲置的土地，不占或少占耕地”。案涉养鸡棚系建在**村 16 亩已经废弃的果树林地，亦符合这一规定。

（2）乡镇政府具有用地协议报备职责

《通知》第三条规定，设施农用地使用前，经营者应拟定设施建设方案，并与乡镇政府和农村集体经济组织协商有关土地使用条件。协商一致后，通过乡镇、村组政务公开等形式向社会予以公告。公告期结束无异议的，乡镇政府、农村集体经济组织和经营者三方签订用地协议。用地协议签订后，乡镇政府应按要求及时将用地协议与设施建设方案报县级国土资源部门和农业部门备案，不符合设施农用地有关规定的不得开工建设。因此，在设施农用地的使用过程中，乡镇政府负有多项主动履行的职责，尤其是用地协议与设施建设方案的报备，系乡镇政府应主动履行。本案中，即使罗某等人未与乡镇政府进行协商，未拟定设施建设方案，也不能将未报备的过错归咎于他们，**镇政府亦应当履行提醒、督促的义务，帮助罗某等人完成相关手续。

（3）案涉养鸡棚并非必须拆除的建筑

备案不同于批准，案涉养鸡棚仅需要备案即可，不需要国土资源部门和农业部门批准后可以建设。因此**镇政府在发现案涉养鸡棚尚未报备后，可以采取补救措施，补办相关手续即可，并非必须予以拆除。比例原则要求行政机关在作出行政行为时，应当在可能达致目的的手段群中选取对相对人利益侵害最小的手段，而**镇政府却选择了对相对人损害最大的直接拆除行为，明显违反了这一原则，因此应当对拆除行为给相对人造成的损失予以赔偿。经过法院主持调解并邀请检察院参与调解过程，双方最终达成和解协议。

4. **矿业公司诉**自规局地矿行政许可案

（一）基本案情

2007年5月21日，**自规局对某矿区探矿权进行挂牌出让。**矿业公司经公开竞价，于2007年7月2日与**自规局签订探矿权有偿出让合同，约定**自规局将案涉矿区探矿权出让给**矿业公司。2007年11月8日，**自规局作出划定矿区范围批复，预计服务年限19年等。2007年12月3日，**矿业公司向**自规局申请办理采矿许可证。**自规局经审批，于2007年12月19日为**矿业公司颁发41号采矿许可证，明确有效期限19年，自2007年12月19日至2026年12月19日，并加盖“**市人民政府采矿登记专用章”印章。

2010年10月19日，因“坐标系”变更及“采矿权统一配号证号”的要求，**自规局为**矿业公司换发采矿许可证，有效期限自2010年10月19日至2026年12月19日，其他内容与2007年12月19日颁发的采矿许可证一致。2017年5月2日，**自规局为**矿业公司更换采矿许可证，除加盖的印章变更为原“**市国土资源局”外，其他内容较2010年10月19日换发的采矿许可证一致。

2017年10月25日，**自规局以其超越职权于2007年12月19日对**矿业公司作出采矿行政许可为由立案调查。同年11月7日，**自规局作出撤销行政许可告知书，告知**矿业公司拟撤销该采矿行政许可，并告知**矿业公司享有陈述、申辩、提出听证申请的权利等。经**矿业公司申请，**自规局于同年12月5日举行听证。2017年12月6日，**自规局作出撤销行政许可决定书：依据《矿产资源开采登记管理办法》第七条“采矿许可证有效期，按照矿山建设规模确定：……小型的，采矿许可证有效期最长为10年……”之规定，2007年12月19日我局作出的有效期限为19年的采矿行政许可已超越法定职权，根据《中华人民共和国行政许可法》第六十九条第一款第（二）项之规定，决定撤销2007年12月19日**自规局作出的采矿行政许可。同日，**矿业公司签收该决定书。2017年12月15日，**自规局发布该局关于注销采矿许可证的公告，决定注销2017年5月2日为**矿业公司颁发的采矿许可证。

**矿业公司不服提起本案诉讼，请求：1. 判决撤销被告于 2017 年 12 月 6 日作出的撤销行政许可决定书；2. 诉讼费用由被告承担。

（二）裁判结果

一、二审法院认为：本案争议的焦点是**自规局于 2017 年 12 月 6 日作出的撤销 2007 年 12 月 19 日的采矿行政许可行为是否合法、合理。《浙江省行政程序办法》第四条第二款规定，行政机关实施行政行为所采取的方式应当必要、适当，并与行政管理目的相适应。**矿业公司主张即便**自规局要纠正因其自身过错而致的行为，应当采用对**矿业公司损害最小的方式进行，**自规局通过变更即可纠正，无需撤销。关于变更登记，《矿产资源开采登记管理办法》第十五条规定，有下列情形之一的，采矿权人应当在采矿许可证有效期内，向登记管理机关申请变更登记：（一）变更矿区范围的；（二）变更主要开采矿种的；（三）变更开采方式的；（四）变更矿山企业名称的；（五）经依法批准转让采矿权的。可见，一方面许可期限错误不属于**矿业公司申请变更登记的情形；另一方面，法律并未赋予**自规局依职权变更登记的职权。而判断行政机关行政行为是否必要、适当，并与行政管理目的相适应，应当以行政机关有相应的职权为前提。在**自规局无选择变更或撤销涉案许可裁量权的情况下，**矿业公司上述主张缺乏依据，不予支持。综上，**自规局对其超越职权准予采矿许可的行为通过撤销方式纠错于法有据，且并无不当，据此一、二审法院分别判决驳回**矿业公司的诉讼及上诉请求。

再审法院认为：关于**自规局撤销许可行为是否合法的问题，本案中，案涉矿山建设规模为小型，虽预计服务年限为 19 年，但依照《矿产资源开采登记管理办法》第七条规定，采矿许可证有效期最长应为 10 年，而 2007 年 12 月 19 日**自规局对**矿业公司作出的采矿许可及颁发的采矿许可证的有效期为 19 年，超越了法定的职权范围，且造成该问题的过错在于行政机关，对此各方均无异议。本案争议的核心是**自规局通过撤销许可行为的方式进行纠错，是否合法。诚然，根据 2019 年修正前的《中华人民共和国行政许可法》第六十九条第一款第二项的规定，超越法定职权作出准予行政许可决定的，作出行政许可决定的行政机关，

根据利害关系人的请求或者依据职权，可以撤销行政许可。但撤销行政许可仅是行政机关对超越法定职权作出准予行政许可决定进行纠错的一种而非唯一方式。根据《浙江省行政程序办法》第四条第二款的规定，行政机关实施行政行为所采取的方式应当必要、适当，并与行政管理目的相适应。在遵循正当程序前提下，通过必要、适当且与行政管理目的相适应的方式（包括撤销、变更等）进行自我纠错，是行政机关法定职权中应有之义，也是其应当遵循的基本规则。本案中，行政机关通过撤销案涉行政许可的方式固然纠正了其超越法定职权作出许可的问题，但同时亦使行政相对人根据原行政许可决定进行的所有采矿活动以及基于原行政许可所可能享有的权利均丧失法律基础，有违前述通过必要、适当且与行政管理目的相适应的方式实施行政行为之规定。原审法院以相关法律未有明确规定为由否认行政机关自我纠错的相关职权和规则，存在不当，应予纠正。**矿业公司提出的**自规局未采用对**矿业公司损害最小的方式进行纠错的理由成立，本院予以支持。综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条第六项、第八十九条第一款第二项、第三款和《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、第一百二十二条之规定，判决撤销一、二审判决，撤销被诉撤销行政许可决定并责令自规局重新就其于2007年12月19日作出的采矿许可存在的问题作出处理决定。