

东北三省行政审判白皮书

(2015-2020)

最高人民法院第二巡回法庭

二〇二〇年九月

东北三省行政审判白皮书

(2015—2020)

经中央批准，2015年1月31日，最高人民法院第二巡回法庭在辽宁省沈阳市正式挂牌成立。五年来，在以习近平总书记为核心的党中央统一领导下，在最高人民法院党组的直接领导下，在巡回区各级党委、政府、人大、政协和社会各界的关心支持下，第二巡回法庭坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入落实全面依法治国、建设法治政府的部署要求，指导东北三省各级人民法院忠实履行行政审判职责，支持和监督行政机关依法行政，切实保护人民群众合法权益，巡回区行政审判工作取得飞跃式发展。本次第二巡回法庭发布东北三省行政审判白皮书，对2015年以来第二巡回法庭及东北三

省法院行政审判工作进行全面总结，梳理和分析行政机关在执法和应诉中存在的问题并提出工作建议。通过发布行政审判白皮书，进一步加强司法与行政良性互动，推进行政争议诉源治理和实质性化解，推动法治政府建设，优化营商环境，服务和保障东北全面振兴、全方位振兴。

一、五年来行政案件总体情况及特点

2015年1月至2020年6月，第二巡回法庭共受理行政案件4284件，其中再审审查案件4115件，二审案件4件，提审案件38件，审结4224件，结案率为98.60%。审结再审审查案件4054件，指令再审24件，提审51件，决定再审率为1.85%（见图1）。东北三省法院共受理行政诉讼案件177133件，辽宁省受理103834件，审结100253件，结案率为96.55%；吉林省受理32536件，审结32098件，结案率为98.65%；黑龙江省受理40763件，审结38827件，结案率为95.25%（见图2）。东北三省法院共受理一审行政诉讼案件106852件，其中辽宁省受理62400件，吉林省受理19291件，黑龙江省受理25161件。东北三省法院共受理非诉行政执行案件85505件，其中辽

辽宁省受理 39701 件，审结 39675 件，结案率为 99.93%；吉林省受理 27993 件，审结 27966 件，结案率为 99.9%；黑龙江省受理 17811 件，审结 17773 件，结案率为 99.79%（见图 3）。

图 1 第二巡回法庭受理行政案件总体情况

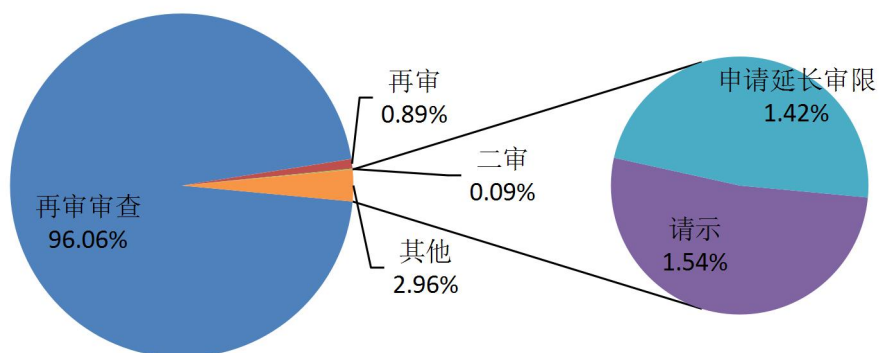


图 2 行政诉讼案件分省收结案情况

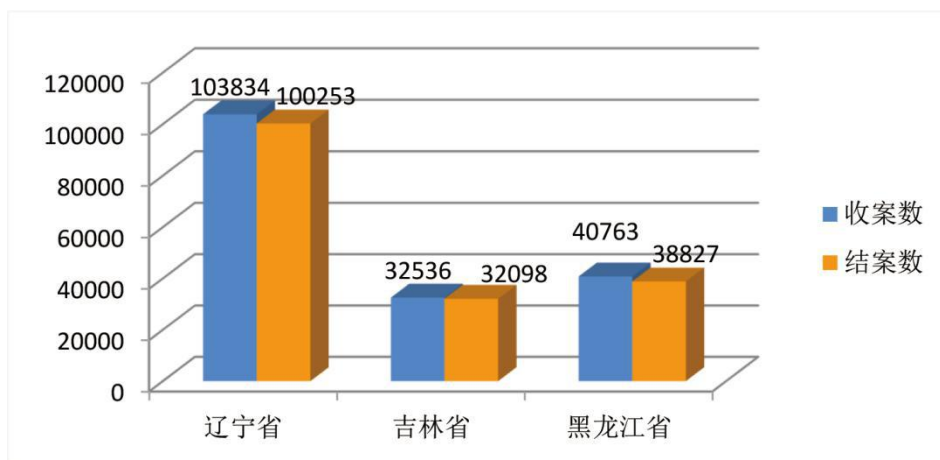
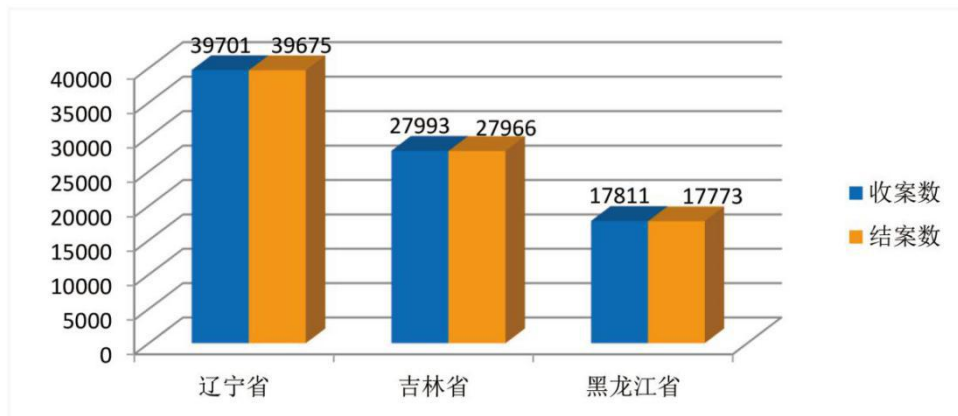


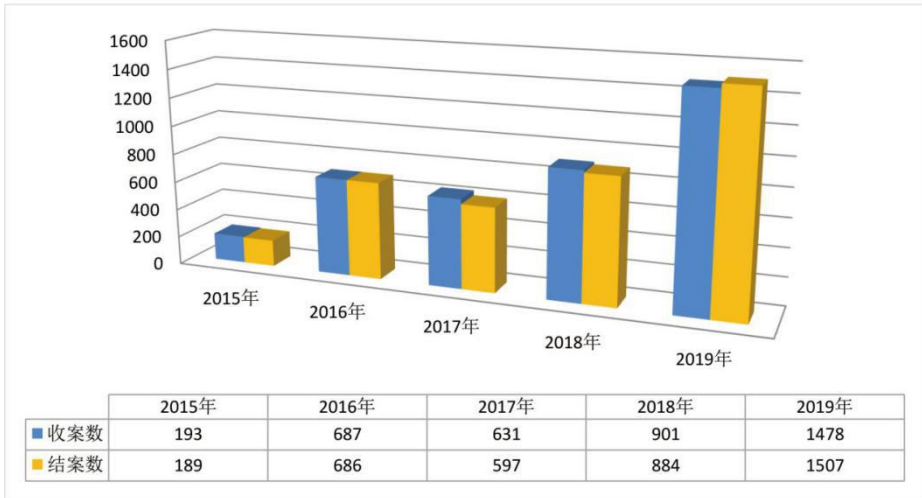
图 3 非诉执行案件分省收结案情况



——**案件数量持续增长，实质化解大量行政争议。**2015年,修改后的行政诉讼法和立案登记制度同时实施,行政审判进入快速健康发展的新时代。五年来,第二巡回法庭和东北三省法院的行政案件均呈快速上涨态势。2015年,第二巡回法庭成立当年受理行政案件193件;2016年攀升至687件,同比增长255.96%;2017年案件数量略有下降,受理631件;2018年受理901件,同比增长42.79%;2019年受理1478件,同比增长64.04%,是2015年受案数的7.66倍(见图4)。东北三省法院行政案件数量均呈井喷式增长。2015年,辽宁、吉林、黑龙江三省法院一审行政

案件分别同比增长 137.78%、134.86%、159.48%，高于同期全国法院一审行政案件的平均增幅。2016 年后，各省行政案件增幅减小，但基本保持逐年上升趋势。面对案件数量激增、案多人少问题凸显的巨大压力，第二巡回法庭及东北三省各级法院行政审判人员勇挑重担、攻坚克难，三省法院五年平均结案率达到 96.82%，第二巡回法庭五年平均结案率达到 96.67%，有效化解了大量行政争议，较好地完成了各项审判工作任务。五年来，东北三省法院行政案件数量的快速增长，既反映了修改后的行政诉讼法和立案登记制改革取得的明显成效，也从侧面反映了越来越多的人主动放弃非正常上访等方式寻求救济，而是更多地选择通过诉讼等法治方式理性维权，法治氛围日渐浓厚，法治社会建设成果逐步显现。

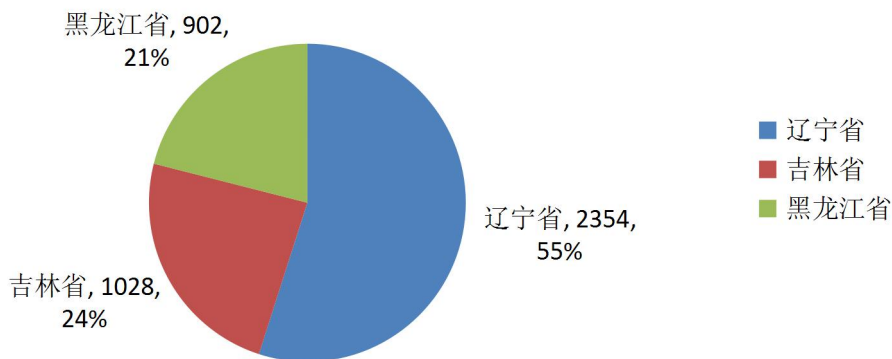
图 4 第二巡回法庭行政案件收结案分年趋势图



——**受案数量不均衡，案件数量分布呈现新特点。**东北三省行政案件数量在地域和层级分布均呈现不均衡态势。辽宁省行政案件数量居首，超过吉林、黑龙江两省之和，成为第二巡回法庭行政案件的主要来源地，约占第二巡回法庭受理行政案件总数的 55%左右（见图 5）。各省内行政案件受案亦不均衡，沈阳、长春、哈尔滨三个省会城市中级人民法院行政案件受案数均居各省首位，远超其他城市中级人民法院。以黑龙江省为例，2018 年哈尔滨市一审行政案件受案 1831 件，是排名第二的佳木斯市受案数的近五倍。这表明行政案件数

量与人口密度、经济社会发展程度、人民群众法治意识等因素密切相关。2015年以来，因诉讼管辖制度改革，各中、高级法院行政案件数量上升幅度较大，案件数量从基层法院、中级法院到高级法院呈逐级增多的“倒三角”格局。

图 5 第二巡回法庭案件来源情况



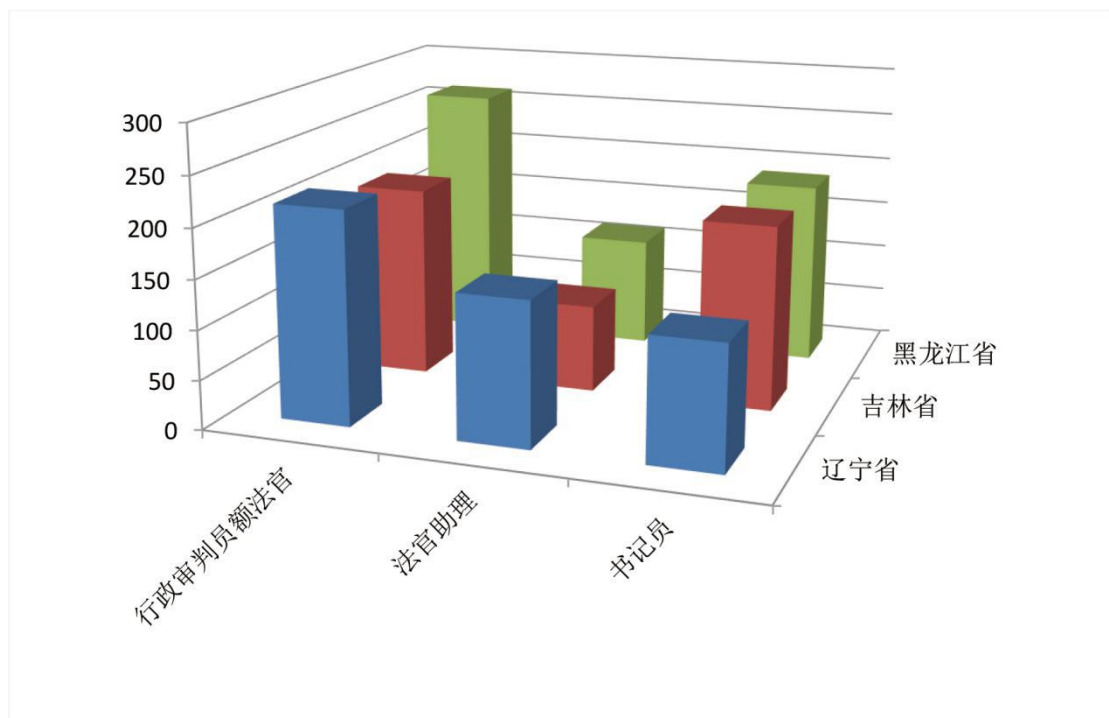
——**案件类型渐趋多样，司法监督和保护范围不断扩大。**2015年以来，修改后的行政诉讼法及司法解释相继实施，权利救济和行政机关接受司法监督的范围不断扩大，东北三省行政诉讼案件类型日趋多样化。行政协议、政府信息公开、行政公益诉讼、附带审查规范性文件等案件类型有所增长。五年来，共审理行政协议案件4065件，

政府信息公开案件 2960 件，行政公益诉讼案件 361 件，一并解决民事争议案件 65 件，附带审查规范性文件案件 61 件。行政协议案件作为修改后的行政诉讼法实施后纳入行政诉讼的新类型案件，增长趋势明显，东北三省法院受理的行政协议案件占比普遍从 2015 年的 1% 左右，上升到目前的 5% 左右。行政协议案件往往涉案金额大、社会关注度高、审理难度大。从受理行政案件总体情况看，东北三省新型行政案件发生较少，案件类型仍然多集中在国有土地上房屋征收、集体土地征收、行政处罚、劳动和社会保障等传统行政案件领域。其中涉征拆类案件数量居首且呈上涨趋势，普遍占到各省受案数的三分之一左右。这反映出东北三省近年来伴随着城镇化进程的推进，大范围的旧城及棚户区改造和公路铁路等基础设施建设兴起，对土地资源的需求持续增长，导致征拆领域矛盾相对集中，一个征地拆迁项目往往引发一系列行政诉讼。由于国有土地上房屋征收、集体土地征收行为由市县政府作出，此类案件均由中级法院一审管辖，也导致第二巡回法庭受理的再审申请案件中征拆类案件占有相当大比重，占到全

部案件的 50%左右。

——**行政审判队伍不断壮大，审判人员格局呈现新特点。**东北三省是在全国范围内较早开展行政审判并成立行政审判庭的地区。1986年12月，吉林省长春市南关区人民法院行政审判庭成立，是东北地区最早成立的行政庭。1987年至1988年，辽宁、吉林、黑龙江三省高级人民法院相继成立行政庭。经过30余年的发展历程，各省行政审判队伍不断壮大，目前三省共有行政审判员额法官674人，其中辽宁省216人，吉林省195人，黑龙江省263人；共有法官助理348人，其中辽宁省146人，吉林省89人，黑龙江省113人；书记员505人，其中辽宁省125人，吉林省188人，黑龙江省192人（见图6）。级别管辖制度范围扩大，大量行政案件涌向中级以上法院，基层法院行政案件数量逐年减少，基层行政审判力量弱化趋势明显，无法组成三人合议庭的情况在基层法院中较为普遍。

图 6 三省行政审判队伍情况



二、五年来行政审判重点工作

（一）助力优化营商环境，服务东北全面振兴、全方位振兴

第二巡回法庭和东北三省各级法院始终紧紧围绕经济社会发展大局，找准服务东北振兴的切入点和结合点，充分发挥行政审判职能，依法平等保护产权，促进政府诚信，进一步优化营商环境，为实施东北振兴战略提供有力司法保障。第二巡回法庭审理的白山市农业机械有限责任公司

诉吉林省白山市人民政府行政赔偿二审案件，系建国以来最高人民法院审理的行政赔偿金额最高的二审行政案件，涉及民营企业产权保护、政府诚信、营商环境、依法行政、群众权益等多个关键词，且该案的处理结果关系到数百户购买案涉土地上房屋群众的居住权益，社会关注度极高。第二巡回法庭庭长贺小荣大法官亲自担任审判长组成五人合议庭公开开庭审理后，鉴于各方均有调解意愿，在查清事实、分清是非的基础上，在承办法官的主持下，历时四个小时的调解，各方最终达成和解，200多户购房群众有望近期搬入新居，实现了一案多赢（见图7）。2020年6月20日，中央电视台社会与法频道《现场》栏目以《200多户群众的回家路》为题对该案件作了专题报道，承办法官接受了央视专访。第二巡回法庭和东北三省各级法院深入贯彻习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，依法支持和保护民营经济健康发展，依法准确认定行政机关与企业各自应当承担的法律责任，支持企业正当合理的诉求，确保民营企业的合法正当利益获得有效司法保护。沈阳沈水湾高尔夫俱乐部有限公司诉辽宁

省沈阳市和平区人民政府强拆违法并赔偿案，案涉赔偿金额巨大，辽宁法院在审理过程中兼顾国家政策调整的工作大局和投资者利益受损的客观情况，依法认定政府应当对因政府调整关闭高尔夫球场给经营者造成的损失给予赔偿并对赔偿的数额作出具体明确的判决，充分保护了投资者合法权益。鑫蕾公司诉吉林省舒兰市人民政府行政赔偿案，行政机关在舒兰矿业集团早已函告采煤红线范围内地上建筑存在损坏风险的情况下，依然给鑫蕾公司办理房屋所有权证，后因舒兰矿业集团地下采煤引起的地表沉陷致鑫蕾公司的七处建筑相继完全倒塌或者失去使用功能，吉林法院依法判决政府承担主要责任并予以赔偿，依法保障民营企业的合法权益。



图7 贺小荣大法官赴吉林长春公开开庭审理一起行政二审案件
- 12 -

（二）发挥行政审判新作为，推动行政争议实质化解

第二巡回法庭和东北三省各级法院始终把实质化解行政争议作为审判工作的出发点和落脚点，避免就案办案，注重争议背后矛盾纠纷的实质化解和案件处理效果的典型示范效应。根据行政诉讼法的规定，在自愿、合法的前提下，对行政机关享有自由裁量权的事项积极推动行政机关与相对人达成和解，特别是针对一些案情疑难复杂、社会影响大、关注度高、涉及当事人重大财产权益的征收补偿赔偿案件，通过协调促成双方达成和解，实质化解了大量行政争议，取得了法律效果与社会效果的统一。坚持依法调解，力促官民和谐，切实保障被征收人合法权益。金某、崔某诉吉林省汪清县人民政府房屋征收补偿协议一案，政府和开发商分别与被征收人签订补偿协议，事后又拒绝履行协议引发诉讼，通过公开开庭审理，政府认识到自身在征收中存在的问题，在承办法官的多方调解下最终与金某就补偿问题达成和解。沈阳某木制品公司诉辽宁省沈阳市人民政府颁发国有土地使用权证违法并赔偿一案，诉讼历时十

年，该公司与多个第三人之间的债权债务纠纷错综复杂，案涉土地已经完成开发建设，案涉项目补偿金额特别巨大。二审判决作出后，政府向第二巡回法庭申请再审，鉴于案件的特殊性，承办法官积极与各方沟通，最终说服政府撤回再审申请，政府方表示尊重法院生效裁判，积极配合法院执行工作，十年诉讼最终画上圆满句号。姜某等31户居民诉黑龙江省哈尔滨市南岗区人民政府不履行法定职责及行政赔偿系列案，承办法官在审理中发现该区政府长期拒不履行人民法院生效判决，且在收到黑龙江省高级人民法院的司法建议后仍未履行，决定通知该区政府负责人出庭听证，在法庭上对该区副区长进行法律释明，严肃指出不履行法院生效裁判的法律后果，该区副区长当庭表示将积极履行人民法院生效判决，庭后尽快与案涉群体沟通解决征收问题，多年积案迎来实质化解的转机，有力维护了法院生效裁判的司法权威，该案的妥善处理受到最高人民法院院长周强的批示肯定（见图8）。



图 8 梁凤云审判长在第二巡回法庭组织当事人听证

（三）推动审判重心下移，巡回审判成果丰硕

第二巡回法庭积极探索巡回审判工作模式，创设巡回点制度，在巡回区内设立 13 个巡回办案点，定期集中一批案件，赴案发地踏查现场，在巡回点法院就近进行询问或者开庭。2015 年以来，行政审判团队先后赴哈尔滨、延吉、通化、大连等地巡回办案 30 余件次，真正成为老百姓“家门口的最高人民法院”，也让基层群众深切感受最高人民法院法官良好的司法形象和审判作风。第二巡回法庭庭长贺小荣大法官先后两次亲自担任审判长，组成五人合议庭公开开庭审理重大疑难行

政案件。2019年9月27日，贺小荣大法官率队赴吉林延边公开开庭审理金某、崔某诉吉林省汪清县人民政府房屋征收补偿协议一案，该案系最高人民法院巡回法庭中首例由大法官担任审判长并组成五人合议庭赴案发地公开开庭审理的行政案件（见图9）。2019年10月24日，贺小荣大法官再度率五人合议庭赴吉林长春公开开庭审理白山市农业机械有限责任公司诉吉林省白山市人民政府行政赔偿二审案件。两起案件的公开开庭审理引起社会各界的广泛关注，两场庭审现场观摩人数均超过三百人，当天庭审直播在线观看人数均超过10万人，既保证了案件审理的公开公正，也是对社会公众的生动法治宣传。两案最终均调解结案，最高人民法院院长周强分别批示肯定。充分发挥巡回审判便民利民优势，做到“法官多跑路，群众少跑腿”。2019年4月，第二巡回法庭赴案件发生地辽宁省鞍山市巡回立案，现场收取行政再审申请材料337份，极大方便了当事人诉讼。第二巡回法庭注重发挥巡回审判的业务指导功能，针对东北三省行政审判中存在的裁判理念、裁判方式、裁判标准、裁判理由不统一的问题，注重

运用典型案例指导行政审判，从审结的案件中精选 50 个典型案例，针对案件法律适用问题归纳裁判要旨，汇编下发《最高人民法院第二巡回法庭精选行政审判案例要旨》，进一步明确审判思路，统一裁判尺度，为东北三省行政审判提供权威指引，实现“类案同判”，确保了修改后的行政诉讼法及司法解释和各项改革措施的顺利实施。



图 9 贺小荣大法官赴吉林延边公开开庭审理一起行政再审案件

（四）坚持推进改革创新，完善行政诉讼机制

第二巡回法庭深入贯彻《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，始终秉持改

革创新精神，充分发挥司法改革“试验田”的重要作用，对审判运行机制、审判团队模式进行有益探索，建立“1 + 1 + 1”的审判团队模式，即一个主审法官、一个法官助理、一个书记员，在审判人员极其有限的情况下，审理了大量行政诉讼案件，实践证明相关改革举措有效可行。第二巡回法庭深入指导巡回区法院开展裁执分离、行政公益诉讼、行政案件管辖制度等各项改革，同时东北三省各级法院结合本地实际，积极探索，积累了一系列可推广、可复制的改革经验。吉林省自 2011 年起，在全国率先开展国有土地房屋征收补偿案件的“裁执分离”，在推进吉珲高铁等重大工程项目建设中发挥了重大作用，吉林“裁执分离”模式得到中央政法委和最高人民法院的充分肯定，并为起草相关司法解释提供了实践样本。2020 年，吉林高院将“裁执分离”模式向纵深推进，对于非金钱非诉执行案件全部实行裁执分离，裁执分离率达到 93%。吉林省是公益诉讼改革 13 个试点省份之一，截至目前，全省法院共受理行政公益诉讼案件 331 件，结案 311 件，为行政公益诉讼在全国范围的推行积累了经验。吉林省白山市中级

人民法院审结的吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境行政附带民事公益诉讼一案，是全国首例行政附带民事公益诉讼案件，被最高人民检察院收录为第八批指导性案例，并入选最高人民法院评选的环境公益诉讼十大典型案例。行政诉讼管辖改革取得明显成效。辽宁省先后确定了沈阳、鞍山、辽阳等七个中级法院集中开展行政案件集中、交叉管辖试点工作。沈阳高新技术产业开发区人民法院是全国首家以审理一审行政案件为主的基层法院。2020年7月，经最高人民法院批复，辽宁高院采取集中指定模式，将特定被告的行政案件指定到铁路、辽河法院两级法院受理，将省、市政府为被告的一审案件全部集中于铁路、辽河中级法院。2013年，黑龙江高院在大庆中院开展集中管辖试点工作，2014年8月起在全省范围内将地市级政府为被告的案件在各中级法院之间实行“推磨式”异地交叉管辖。吉林高院在数年试点经验基础上，以省内两级铁路运输法院组织架构为依托，将以铁路运输法院驻地市直行政机关为被告的一审行政诉讼案件指定由铁路运输法院管

辖，跨行政区域管辖制度改革迈出坚定步伐。

（五）延伸行政审判职能，实现府院良性互动

第二巡回法庭在巡回办案的同时，注重将审判与调研有机结合，与当地人大代表、政协委员、行政机关工作人员及法院行政审判人员进行座谈，及时发现并收集行政审判和行政执法中遇到的问题，积极回应社会关注和群众诉求，密切同巡回区法院及行政机关的业务联系和良性互动。贺小荣庭长在赴巡回区法院开庭的同时，先后就“发挥行政审判职能作用，为东北全面振兴提供有力司法保障”、“充分发挥行政审判职能作用，推进优化营商环境和诚信政府建设”等主题与巡回区全国人大代表、政府职能部门、高校法学教授、当地法院行政审判人员进行座谈，共商服务保障东北振兴大计。东北三省各级法院积极延伸行政审判职能，通过建立联席会议和信息交流制度、向行政机关发送司法建议、向全社会发布行政审判白皮书等活动，建立司法与行政的双向促进关系，促进行政机关依法履职，为推进法治政府建设作出贡献。吉林高院积极推动建立府院联动机制建

设的做法，得到吉林省委的高度重视和吉林省政府的大力支持。2020年1月9日，吉林省政府与吉林高院联合印发了《关于建立府院联动机制的意见》，并于2020年3月12日召开了第一次府院联席会议，吉林省委副书记、省长景俊海和吉林高院党组书记、院长徐家新出席会议并讲话，标志着吉林省省级层面的府院联动机制正式启动，为推动吉林全省行政争议和社会矛盾纠纷诉源治理、多元化解奠定了基础。2020年8月21日，吉林省政府与吉林高院再次共同召开全省府院联动工作推进会，省市县三级政府及其有关部门和法院均由主要负责人参加，在前期工作成效的基础上，进一步细化落实工作任务，明确工作目标，持续推动府院联动机制发挥更大作用，全面提升府院联动机制运行质量效能。最高人民法院院长周强对此批示要求总结推广吉林省政府和吉林高院建立联动机制的做法和经验。2020年4月28日，吉林省行政争议协调化解中心在吉林高院挂牌成立（见图10）；截至2020年6月23日，吉林省三级法院行政争议协调化解中心全部挂牌成立。截至2020年8月底，吉林全省行政争议协调化解

中心共受理诉前争议 1242 件，化解 628 件，化解率为 50.56%，全省法院新收一审行政诉讼案件同比下降 33%，新收非诉行政执行案件同比下降 55%，五年来首次实现收案数量大幅度下降，行政争议诉源治理成效明显。黑龙江高院主动向省委、省人大报告法院行政审判工作，连续 12 年制作行政审判白皮书，赢得省委、省人大、省政府对法院工作的大力支持。2016 年，黑龙江省人大常委会作出了《黑龙江省人大常委会关于进一步加强行政审判工作的决定》，在全国率先以地方立法的形式，明确了各级行政机关负责人积极履行出庭应诉的法定义务。黑龙江省行政机关负责人出庭应诉率从 2015 年的 7% 跃升到 2017 年的 96.9%，2019 年更达到 100%，在全国居于领先地位。最高人民法院院长周强为此批示要求认真总结和推广黑龙江高院行政审判工作做法和经验。根据新冠肺炎疫情防控工作需要，2020 年 2 月，辽宁高院与辽宁省公安厅就疫情防控相关法律条款适用问题进行视频研讨并形成会议纪要下发，确保全省疫情防控工作的依法科学有序进行。司法建议是法院参与社会治理的重要方式。2015 年

以来，针对行政审判中发现的行政执法问题，东北三省各级法院共发出司法建议 2115 件，其中辽宁省 433 件，吉林省 569 件，黑龙江省 1113 件。为有效提高行政机关工作人员的法治意识和执法能力，各省行政机关普遍性、经常性邀请本省法院资深行政法官对工作人员进行业务培训，就案讲法，答疑解惑，受到各级行政机关工作人员的欢迎。东北三省各级法院特别是高院普遍采取新闻发布会的形式，向社会公布行政审判白皮书，发布行政审判典型案例，引起社会各界和新闻媒体的广泛关注和报道，扩大法治宣传效果，营造良好法治氛围。



图 10 2020 年 4 月 28 日，
吉林省行政争议协调化解中心挂牌成立

三、依法行政与行政应诉中存在的问题

五年来，随着法治社会建设的深入推进，东北三省各级行政机关普遍更加重视依法行政，更加重视提高执法能力，更加重视出庭应诉工作，更加重视府院联动，在运用法治思维和法治方式加强社会治理、深化法治政府建设、优化营商环境等方面均取得长足进步。但通过行政诉讼仍然暴露出一些问题，依法行政和行政执法仍有不少改进空间。五年来，东北三省各级行政机关一审行政案件平均败诉率为 16.89%，与全国平均败诉率基本持平，其中辽宁省为 15.24%，吉林省为 19.14%，黑龙江省为 16.28%。败诉案件普遍集中于征收拆迁、行政处罚及劳动与社会保障等领域。

（一）征拆领域问题较为突出，依法征收观念有待强化

征拆类案件既是东北三省行政案件高发领域，也是行政机关败诉案件集中领域，各省征拆类案件平均败诉率远高于其他类型案件，个别市县集体土地征收类案件败诉率畸高。征拆类案件事关百姓民生和经济发展，矛盾对抗性强，社会关注

度高，同一征收项目往往引发大量诉讼，一人多诉、一诉多人的情况多发，处理不当极易引发群体访和越级访，不仅成为长期困扰政府的信访积案，有关开发建设也往往因此搁置，最终造成矛盾人为激化和“欲速则不达”的局面。征拆领域执法问题主要是在程序方面，违反法定征收程序，不依法依规开展征收工作，征收前急于推进，前期工作不到位，未批先征，少批多征，不区分土地性质，先征后补，违法强拆；其次是在补偿安置方面，征收安置补偿不合理、不到位，怠于履行安置补偿职责等。

（二）践约履责意识不强，政府诚信建设有待加力

东北三省行政机关行政协议案件的败诉率较高，反映出个别行政机关契约精神和诚信意识缺失。行政机关随意变更或解除行政协议、不履行或不按约定履行行政协议是行政机关败诉的主要原因。个别行政机关为追求行政效率，在订立行政协议时对明显无法履行、超越职权甚至违反法律规定的约定仍作出承诺，最终导致协议无法履行或者构成违约而承担赔偿责任。

个别地方政府不依法履行征收职责，由开发商与被征收人签订补偿协议，协议无法履行时，又以不知情为由把责任推给开发商，拒绝履行补偿安置职责。在招商引资领域“新官不理旧帐”的情况时有发生，个别行政机关拒绝或拖延履行前届政府或者前任领导作出的承诺，问题多年得不到有效解决，引发巨额赔偿。行政机关在行政协议签订和履行中不诚信、不守约，不仅损害群众和企业利益，更极大损害了政府信誉和形象，成为优化营商环境中的负面因素。

（三）执法不规范现象多发，执法水平有待提高

程序违法、证据不足、越权执法、怠于履职、裁量权不当行使等执法不规范问题，是行政机关败诉的主要原因，也是行政执法中的“顽疾”。有的地方行政监管机关平时监管不到位，面临专项整治、督查督导、年终考核时急于应对，不给合理时间，不依法定程序，采取简单粗暴的处理措施，给被监管企业和个人造成损失。个别行政机关对辖区内长期存在的违法建设怠于监管，在中央督察限期整改后又不经法定程序匆忙强拆，引

发一系列行政赔偿诉讼。个别行政机关缺乏对监管领域所涉及的专业知识和法律规定的准确把握，监管能力和水平不足。

（四）行政复议功能未能充分发挥，多元化解机制有待完善

行政复议在解决行政争议方面具有高效、便捷、低廉等独特的优势，行政机关通过自我纠错实现对相对人的权利救济，将纠纷化解在行政系统内部，往往更能增加相对人对政府的认可和信任，应当成为行政争议化解的主渠道。目前，行政争议急速增长，但通过行政复议予以解决的却相对有限。个别复议机关对符合法定受理条件的复议申请不予受理，或者即使受理也未能依法纠正原行政行为明显错误。多数复议案件采取书面审理方式，客观上不利于查明事实，个别复议机关既不注重文书说理也不愿意深入协调化解矛盾争议，没有真正发挥复议制度层级纠错的功能。行政争议多元化解机制在一些地区尚处于起步阶段，大量行政争议未能有效化解于诉前。个别行政机关对依法可以调解的行政案件，不注重诉前化解和诉中调解，实质化解争议的主动性不

强、动力不足，缺乏担当精神和责任意识，消极应诉，不配合法院协调化解工作，不但不利于实质化解行政争议，甚至导致矛盾激化，造成行政和司法资源的浪费。

（五）对应诉工作重视不够，司法建议反馈机制欠缺

五年来，行政机关负责人平均出庭应诉率辽宁省为 19.58%，吉林省为 32.46%，黑龙江省为 63.08%，行政机关负责人出庭应诉制度落实不够到位。个别行政机关负责人对出庭应诉制度认识不深、重视不够，甚至借口推脱，仅指派该机关或法制部门工作人员出庭。个别出庭人员临时受指派出庭，对案件的背景和事实缺乏必要的了解，既不利于法院查清事实更难以实现争议的实质化解。个别行政机关甚至违反行政诉讼法相关规定，仅委托律师出庭。行政机关负责人出庭效果不佳。个别行政机关负责人出庭不出声，行政机关负责人出庭流于形式，不能彰显实质化解争议的制度价值。司法建议反馈率低。司法建议是法院参与社会管理创新的重要渠道，也是促进行政机关完善制度、改进工作、预防风险的重要方式。2015

年以来，辽宁省、吉林省、黑龙江省司法建议平均反馈率分别为 35.33%、50.79%、86.34%，反映出相当一部分法院发出的司法建议未得到相关行政机关的充分重视，更未被及时采纳。

四、提升依法行政水平，推进行政争议化解的若干建议

为实现党的十九大提出的“到 2035 年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化”的国家制度建设和治理能力建设的目标，东北三省各级法院和行政机关必须始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于振兴东北的讲话精神，牢固树立办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治理念，提高运用法治思维和法治方式的能力，带动全社会严格执行和遵守法律，全力推进法治政府建设，共同构建依法行政的政府治理体系。

（一）规范行政执法行为，加大重点领域执法力度

深刻领会习近平总书记关于“法治是最好的营商环境”的重要论述，自觉运用法治思维和法治

方式，根本转变行政执法理念，切实改进行政执法作风。推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，用法治规范政府权力的边界，通过公布权责清单，明确各级政府部门的职权、责任及工作流程。对机构改革后的行政主体资格及执法责任予以规范，做到主体明确、职权清晰、权责统一，杜绝推诿塞责、不作为或者消极作为的现象发生。落实国务院《重大行政决策程序暂行条例》，规范重大行政决策程序，确保科学、民主、依法决策。落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审查三项制度，结合本省实际制订办法和细则，实现阳光执法、规范执法、依法执法，最大限度减少权力滥用。针对存在问题较多的征收拆迁、拆违拆临等关系群众切身利益的重点领域，严格遵守相关法律规定，严格依照法定程序开展征收拆迁工作，倾听群众合理诉求，最大限度保障被征拆人合法权益，实现和谐征拆。加大对基层征拆工作人员的法律业务知识培训，提高人员素质和工作能力，建立专业化、法律化的征拆工作队伍。研究制定本省国有土地上房屋、集体土地征收与补偿工作规程，为征收补偿工作

提供更为明确、操作性更强的工作指引，从制度上进一步规范征收补偿行为。积极探索采取行政协议、行政指导、行政奖励等柔性执法方式引导行政相对人配合行政机关完成行政目标。当前，要进一步提高应对风险意识和能力，在法治轨道上统筹推进常态化疫情防控和社会经济发展工作，防范化解重大疫情和突发公共卫生风险及衍生行政争议。以民法典实施为契机，把民法典作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺，提高依法行政能力和水平，维护人民群众合法权益。

（二）依法平等保护产权，不断激发市场主体活力

按照《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》《进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》以及最高人民法院、国家发展和改革委员会发布的《关于为新时代加快完善社会主义市场经济体制提供司法服务和保障的意见》要求，平等保护各种所有制经济产权和合法利益，完善各类市场主体公平竞争的法治环境，推动形成长期稳定发展的预期，激发市场

主体的活力和创造力，为做好“六稳”工作、落实“六保”任务奠定坚实基础。及时修改废止与优化营商环境需求不一致的规章、规范性文件，消除地方保护、市场壁垒、限制竞争等行为，促进各类市场主体公平有序竞争。深化“放管服”改革，创新监管理念和方式，放管结合、优化服务改革，推进监管方式法治化，营造鼓励民营经济和社会资本创业、创新的土壤，为经济发展培育稳健持久的内生增长动力，切实改善东北三省营商环境。明确监管责任和监管规则，推行信用监管，杜绝“一刀切”“一阵风”执法，落实“双随机、一公开”监管，对新兴产业、领域包容审慎监管，切实减轻企业负担，更好地服务企业和群众创业兴业。合理配置执法资源，加大对疫苗、药品、特种设备危险化学品等涉及人民生命财产安全、社会关注度高的重点领域监管力度。进一步规范行政许可和审批行为，避免在法律规定之外增设企业经营限制。慎用查封企业厂房、设备和资金等强制措施，慎用责令停产停业、吊销执照等行政处罚方式，最大限度降低对企业正常生产经营活动的不利影响。引导企业合法经营，鼓励良性竞争，

依法打击破坏市场秩序、不正当竞争等违法行为，为企业生产经营创造良好的市场环境。

（三）提升社会治理效能，加强行政争议诉源治理

贯彻落实习近平总书记“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要指示，坚持发展新时代“枫桥经验”，发扬优良作风，适应时代要求，创新群众工作方法，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把行政争议化解在基层、化解在当地、化解在诉前。坚持上层推动，构建诉源治理格局。坚持在党委的领导下，发挥党委总揽全局、协调各方的核心优势，统筹各方面力量和资源，建立行政调解、仲裁、司法调解、信访化解、行政裁决、行政复议、行政诉讼等相互配合、有机衔接、分层递进的行政争议多元化解机制，形成共同参与诉源治理的合力。筑牢基层基础，加强行政争议源头预防。坚持源头治理，健全自治、法治、德治相结合的基层治理体系，将行政案件起诉率纳入社会治理考核体系，压实基层纠纷预防化解责任。完善行政

内部救济机制，建立行政异议复查、复核制度，为原行为机关自我纠错提供空间。强化复议监督职能，推进复议体制改革。整合复议资源，配齐配强复议应诉队伍，加强复议机关人员培训，统一行政复议审查尺度，加强文书说理，综合运用听证、实地调查、调解等多种方式实质性化解争议，强化以政府为主体的监督纠错功能，努力将行政争议化解在政府系统内部。多方借力，完善诉调对接机制。东北三省各级法院应积极融入本省党委和政府领导的诉源治理机制建设，推动建立覆盖全省的行政争议协调化解中心。对行政机关为防控疫情而实施的行政强制、行政处罚、行政征用等引发的行政争议，涉及生态环境、资源保护、征收拆迁、违法建筑处置等重点领域的行政争议及群体性行政争议，积极协调组织相关部门参与调处，努力通过非诉方式实质性化解。

（四）大力提升政府诚信，引导社会信用体系建设

认真落实国务院《关于加强政务诚信建设的指导意见》和《中共中央 国务院关于完善产权保

护制度依法保护产权的意见》中关于政府诚信的要求，完善政府守信践诺机制，大力推进法治政府和政务诚信建设。严格遵循《民法典》和行政法上的诚实信用和信赖保护原则，公布信息要全面、准确、真实，非因法定事由法定程序不得撤销、变更已经生效的授益性行政决定，履行对市场主体的承诺，变更规则或者计划时要注意平衡市场主体的信赖利益，为市场主体提供公平、稳定、透明、可预期的市场环境。加强政府和社会资本合作、招投标、招商引资、征收补偿等重点领域政务诚信建设，严格依约履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与投资主体依法签订的行政协议，不以政府换届、相关责任人调整或者当地政府政策调整为由不履行协议、不兑现以书面形式承诺的合法优惠条件。审慎行使行政优益权，因国家利益、社会公共利益或其他法定事由需要改变政府承诺和协议约定的，对企业和投资人因此而受到的财产损失依法予以补偿。重点加强与人民群众生产生活密切相关的政府部门和公共服务领域的诚信建设，保障惠民便民政策落实到位，引领其他领域信用建设，弘扬诚信文

化、培育诚信社会。加强行政机关工作人员诚信教育，培养和提升诚信意识。探索构建政务诚信监督体系，建立健全政务失信记录制度，对因违法违规、失信违约被司法判决、行政处罚、纪律处分、问责处理等信息纳入政务失信记录。对存在失信记录的行政机关，根据失信行为对经济社会发展造成损失情况和社会影响程度，期限整改，予以通报批评，对主要负责人依法依规追究责任。

（五）搭建机制性工作平台，推动行政与司法良性互动

人民法院与行政机关在依法治国进程中肩负着共同责任，依法开展良性互动，对于提高司法和行政执法水平意义重大。继续加强人民法院与行政机关之间合法正当的沟通与协调，建立定期行政争议化解联席会议制度，通过定期会商，明确法律适用标准，研究解决法律难题，发挥合力化解行政争议的优势作用。吉林省政府与吉林高院在全省建立全层级宽领域高规格常态化的府院联动机制，在全省三级法院建立行政争议协调化解中心的经验做法，值得各地学习借鉴。完善司法建议回复机制，对于司法建议中指出的问题积

极反馈，真查真改，使柔性建议取得刚性效果。深入落实《国务院关于加强和改进行政应诉工作的意见》和《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》的要求，从建设法治政府的高度，做好行政机关负责人出庭应诉工作，切实发挥法治政府建设“关键少数”的引领和示范作用。行政机关负责人出庭应诉的，应当具有表态权，对涉诉事项具有一定程度的决定权限，应当就实质性解决行政争议发表意见，做到出庭又出声，推进行政争议实质性化解。积极借鉴黑龙江省的经验做法，推动行政应诉工作纳入地方立法和年度考核，开展专项监督和结果通报，实现应诉工作常态化、制度化。把旁听庭审与应诉工作有机结合，把旁听庭审作为党委（党组）理论中心组学法的重要形式，认真落实司法部、全国普法办、最高人民法院《关于推动国家工作人员旁听庭审活动常态化制度化的意见》，对涉及重大公共利益、社会关注度高或者可能引发群体性事件的典型行政案件组织辖区政府工作人员旁听庭审。依托东北三省各级法院智慧法院建设成果，积极探索大数据在行政管理、行政复议和行政诉

讼有效衔接中的深度应用，实现信息共享，协同化解行政争议。

放眼未来，最高人民法院第二巡回法庭和东北三省各级法院将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，依法履行宪法法律赋予的行政审判职责，全力助推东北三省法治政府建设，为扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，实现东北全面振兴、全方位振兴提供更加强有力的司法保障！

**最高人民法院第二巡回法庭
暨东北三省行政审判典型案例**

(2015-2020.06)

目 录

最高人民法院第二巡回法庭行政审判典型案例

1.农机公司诉吉林省白山市人民政府行政赔偿案

2.金某、崔某诉吉林省汪清县人民政府履行行政协议案

3.李某诉吉林省辽源市龙山区人民政府履行征收补偿法定职责案

4.沈水湾公司诉辽宁省沈阳市和平区人民政府强制拆除行为违法并赔偿案

5.绿盾公司诉辽宁省桓仁满族自治县人民政府行政复议案

东北三省行政审判典型案例

6.韩国会社诉辽宁省沈阳市大东区人民政府行政允诺案

7.鸿亿公司诉辽宁省葫芦岛市自然资源局、辽

宁省葫芦岛市龙港区人民政府土地出让行政协议案

8. 便当公司诉辽宁省大连市中山区人力资源和社会保障局工伤行政确认案

9. 恒佳公司诉辽宁省大连市环境保护局环保行政处罚案

10. 海歌公司诉吉林省松原市民政局政府特许经营协议案

11. 吴某诉吉林省长春经济技术开发区管理委员会履行征收补偿法定职责案

12. 鑫蕾公司诉吉林省舒兰市人民政府行政赔偿案

13. 天阳公司诉原黑龙江省国土资源厅、黑龙江省土地矿业权储备交易中心解除探矿权出让协议案

14. 刘某诉黑龙江省泰来县林业局林业行政处罚案

15. 南京钛能公司诉黑龙江省哈尔滨市人民政府行政复议案

最高人民法院第二巡回法庭行政审判典型案例

一、农机公司诉吉林省白山市人民政府行政赔偿案

(一) 基本案情

2011年9月29日,吉林省白山市人民政府(以下简称白山市政府)发布房屋征收决定公告,对农机公司及周边地块的房屋进行征收。2012年6月,吉林省白山市政法委确定唯格公司作为招商引资单位,负责承建征收区域的部分住宅等事宜。2012年11月22日,农机公司与唯格公司签订房屋土地补偿协议书,约定案涉房屋及土地作价1600万元转让给唯格公司及相关事项。唯格公司实际支付农机公司500万元,并于2014年7月组织拆除案涉房屋。2013年8月,吉林省白山市自然资源局(原吉林省白山市国土资源局,以下简称白山市自然资源局)与唯格公司签订国有土地使用权招拍挂成交确认书,白山市政府为唯格公司颁发建设用地批准书。至本诉前,案涉地块已建成唯美品格小区。2014年11月,农机公司向吉

吉林省人民政府申请行政复议。在复议程序中，包含案涉土地的国有建设用地使用权出让合同被解除，建设用地批准书被撤销。吉林省人民政府作出行政复议决定书，确认白山市政府为唯格公司颁发的建设用地批准书违法。农机公司向白山市政府申请国家赔偿未果，提起行政赔偿诉讼，请求判决白山市政府、白山市自然资源局共同赔偿农机公司被强拆的房屋、土地市场价值损失、经营损失、停业损失及利息等共计 2267 万元。

（二）裁判结果

吉林省高级人民法院一审认为，唯格公司在征收过程中所实施的相关行为系受白山市政府委托，有关权利、义务及法律后果应当由白山市政府承担。白山市政府不履行征收补偿职责、违法强制拆除、违法批准用地等行为给农机公司造成了损失，应当承担国家赔偿责任。遂判决白山市政府给付农机公司 1100 万元及相应利息。白山市政府、唯格公司不服，提起上诉。在最高人民法院第二巡回法庭主持下，各方达成调解协议，行政争议得以实质性解决。

（三）典型意义

本案是因政府征收民营企业房屋引发的行政赔偿案件。作为一起涉及到改善营商环境、保护民营企业合法产权的典型案件，在进行了社会关注度极高的公开庭审后，在当地党委、政府的高度支持下，通过法庭主持调解，最终实现了行政争议的实质性化解，实现了“四赢”的共赢局面：一是，奔波九年多的民营企业最终得到了法律的平等保护和权益救济，民营企业产权得到有力保障，彰显了人民法院保护民营企业产权的良好形象；二是，政府充分认识到贯彻国务院征收补偿工作要求的重要性，并在当地党委支持下采取了积极有效方式进行弥补，有力提高了当地行政机关依法行政意识。政府积极守信践诺，在社会诚信体系建设中发挥表率 and 引领作用，必将对改善当地营商环境起到巨大的推动作用；三是，案涉地块上数百户回迁居民的土地房屋产权证无法办理的问题将得到有效解决，相关民事纠纷也将有效化解，切实保障了相关业主的权益，从根源上减少了官民矛盾和民事纠纷；四是，公开庭审形式的“法治公开课”引导政府、企业和广大人民群众

做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，有力促进东北地区法治营商环境的优化提升。

二、金某、崔某诉吉林省汪清县人民政府履行行政协议案

（一）基本案情

2013年11月7日，原吉林省国土资源厅对案涉地块进行土地征收。2014年1月9日，吉林省汪清县房屋征收和土地收购储备中心与金某、崔某签订房屋征收补偿协议，约定为金某、崔某回迁105平方米楼房两套等事项。同日，金某、崔某与开发案涉地块的誉鹏公司签订拆迁补偿协议，约定除按照征收政策法规给予金某、崔某回迁楼房210平方米外，再给予210平方米楼房、车库及地下停车位各一个。回迁过程中，誉鹏公司拒绝履行拆迁补偿协议。金某、崔某提起行政诉讼，请求确定吉林省汪清县人民政府（以下简称汪清县政府）及誉鹏公司不给付拆迁安置房屋违法，给付回迁安置房、车库及车位。

（二）裁判结果

吉林省延边朝鲜族自治州中级人民法院一审认为，案涉协议的签订源于建设项目工期紧迫，被征收人藉此签订的协议获取的对价远远超出合理补偿标准。案涉协议损害了社会公共利益，判决确认案涉协议无效、汪清县政府对崔某及金某作出的其他行政行为无效。金某、崔某不服，提起上诉。吉林省高级人民法院二审判决驳回上诉、维持原判。金某不服，申请再审。最高人民法院认为，原审法院认定案涉协议无效事实及法律依据不足，裁定提审本案。在本案再审过程中，各方当事人达成调解协议，金某申请撤回再审申请，最高人民法院裁定终结本案。

（三）典型意义

随着东北地区老工业基地振兴战略的推进和城乡改造、棚户区改造等一系列政策的推行，因房屋征收拆迁补偿在东北三省引发大量行政争议，并成为社会关注的热点问题。如何通过行政审判工作依法支持、监督政府征收补偿工作，保障被征收人合法权益，实质性化解行政争议，是处理此类案件的重中之重。本案中，行政机关、房地

产开发公司分别与被征收人达成拆迁补偿协议。在审理行政协议类案件时，人民法院只有在具备行政诉讼法第七十五条规定的重大且明显违法情形及适用民事法律规范可以确认无效时，才能确认行政协议无效。本案通过到案发地开庭审理、组成五人合议庭、坚持“最后一问”等方式，切实保护当事人权益，最终各方当事人在法庭的主持下达成调解协议，再审申请人撤回再审申请，实现“案结事了”，行政争议得以实质性化解。人民法院通过司法审查依法平等保护产权、督促行政机关依法依约履行行政协议，对推动当地法治政府建设、诚信政府建设，改善东北营商环境，起到了积极促进作用。

三、李某诉吉林省辽源市龙山区人民政府履行征收补偿法定职责案

（一）基本案情

李某在案涉地块有 12442.68 平方米土地使用权及 16275.67 平方米营业用房，从事商业经营。2010 年 11 月 30 日，龙腾公司取得了案涉地块的房屋拆迁许可证。在龙腾公司拆迁许可证到期的

情况下，吉林省辽源市龙山区人民政府（以下简称龙山区政府）于2011年7月作出征收决定，征收了李某的房屋。李某与龙腾公司签订了房屋征收补偿协议。龙山区政府房屋征收办公室向李某出具承诺函，明确龙腾公司为房屋征收实施单位，并保证龙腾公司履行房屋征收补偿协议，同时接收了李某的房屋产权证。因龙腾公司未完全依约履行协议，李某以龙山区政府为被告、龙腾公司为第三人提起行政诉讼，请求确认其与龙腾公司签订的房屋征收补偿协议无效，判令龙山区政府履行房屋征收补偿的法定职责。

（二）裁判结果

吉林省辽源市中级人民法院一审认为，龙山区政府对李某案涉房屋作出了征收决定，具有房屋征收补偿的法定职责。龙腾公司与李某签订的房屋征收补偿协议合法有效。承诺函证实龙腾公司系龙山区政府的受托人，龙山区政府负有按照房屋征收补偿协议对李某房屋进行补偿的义务，遂判决龙山区政府支付李某房屋征收补偿款7900万元，并交付房屋及车库。李某、龙山区政府等不服，提起上诉。吉林省高级人民法院二审认为，

一审法院对于龙腾公司已经支付的补偿款数额认定有误，未支付利息亦存在不当，遂判决龙山区政府支付李某房屋征收补偿款 7700 万元及利息，并交付房屋及车库。龙山区政府不服，申请再审。最高人民法院认为，龙山区政府全程参与了房屋征收补偿协议的协商、签订和履行，是本案的征收主体。龙山区政府与龙腾公司之间存在委托关系。案涉协议合法有效，应当继续履行，遂裁定驳回龙山区政府的再审申请。

（三）典型意义

有恒产者有恒心。在征收拆迁过程中，给予公民合法财产公平补偿是依法征收的应有之义，亦是平等保护产权的核心要义。《国有土地上房屋征收与补偿条例》实施后，县市级人民政府是国有土地上房屋征收的实施主体，也是补偿的义务主体。房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位，承担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收部门对房屋征收实施单位在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督，并对其行为后果承担法律责任。本案中，龙山区政府对龙腾公司与被征收人签订的房屋征收补偿协议应当承担法律责任。

在案涉协议合法有效的情况下，人民法院以协议约定确定补偿数额，通过给付判决形式，限期政府完全履行补偿职责，既有效化解行政争议，确保被征收人的补偿权益尽早实现，对公民个人产权予以充分保护，又实现了监督政府依法行政的立法目的。

四、沈水湾公司诉辽宁省沈阳市和平区人民政府强制拆除行为违法并赔偿案

（一）基本案情

辽宁省沈阳市和平区人民政府（以下简称和平区政府）同意授权辽宁省沈阳市和平区长白地区管理委员会(以下简称长白管委会)下属国有独资企业和平公司对浑河滩地(长白段)行使开发利用及经营管理权。2005年10月20日，长白管委会同意和平公司拟与沈水湾公司签订的协议文本。2005年10月25日，和平公司与沈水湾公司签订滩地开发利用协议，就沈水湾公司在长白地区租赁滩地开发建设高尔夫练习场事宜达成协议。2009年12月23日，和平区政府以沈水湾高尔夫公园项目不符合国家有关政策等为由，向沈水湾

公司下发关闭沈水湾高尔夫公园的通知。2011年4月26日，原辽宁省沈阳市规划和国土资源局对沈水湾公司作出行政处罚决定。2014年11月21日，和平区政府授权辽宁省沈阳市城市管理行政执法局和平分局对沈水湾高尔夫球场违法建设予以强制拆除。同年11月22、23日，和平区政府对沈水湾公司建设的沈水湾高尔夫球场内的会馆、发球台等予以强制拆除，并将现场物品登记后运至其他场所存放。沈水湾公司提起行政诉讼，请求确认和平区政府强拆其高尔夫会员会馆及练习场等设施的行为违法；判令和平区政府赔偿其损失。

（二）裁判结果

辽宁省沈阳市中级人民法院一审认为，和平区政府作出被诉强制拆除行为具有法定职权及事实依据，并无不当，对于强制拆除行为给沈水湾公司造成的损失负有补偿义务，判决和平区政府给付沈水湾公司房屋建筑物补偿款、物品补偿款；将由其保管且未经评估的物品返还沈水湾公司。沈水湾公司不服，提起上诉。辽宁省高级人民法院二审认为，被诉强制拆除行为违反法律规定，应

确认违法，和平区政府应对沈水湾公司的损失承担赔偿责任，其应承担的赔偿范围与一审判决确认的补偿责任范围一致，遂撤销一审判决，确认和平区政府强制拆除行为违法，和平区政府赔偿沈水湾公司房屋建筑物及物品损失，并将由其保管且未经评估的物品返还沈水湾公司。和平区政府不服，申请再审。最高人民法院认为，和平区政府未提交有效证据证明其履行了催告、听取当事人陈述和申辩的程序并作出强制执行决定，程序违法。案涉强制拆除行为拆除的标的涵盖了行政处罚决定作出之前及之后建成的建筑物及设施，和平区政府对行政处罚决定作出之后建成的建筑物和设施实施的强制拆除行为无法律依据，遂裁定驳回和平区政府的再审申请。

（三）典型意义

依法行政是依法治国基本方略的重要内容，是行政机关履行法定职责必须要遵循的基本原则。本案中，和平区政府根据国家有关政策对高尔夫球场项目进行清理整治并无不当，但相关清理整治行为均应依法进行，国家为此出台的相关文件亦要求各级行政机关要将依法依规作为工作原则之

一。在清理整治活动中，和平区政府同时应注重保护行政管理相对人的信赖利益。和平区政府实施的被诉强制拆除行为不仅因违反了行政强制法强制执行程序的有关规定而程序违法，且实施了超出行政处罚决定范围的强制拆除行为。人民法院依法确认被诉强制拆除行为违法，旨在通过对行政机关的违法行为作出负面评价的方式，有力发挥司法监督作用，促进地方政府不断提高依法行政工作水平。

五、绿盾公司诉辽宁省桓仁满族自治县人民政府行政复议案

（一）基本案情

2016年12月22日，辽宁省桓仁满族自治县市场监督管理局（以下简称市场监管局）因绿盾公司存在将其公司桓仁分公司营业场所登记在公共行政服务中心处、与辽宁省桓仁县发展和改革局等政府各部门同台设置办事服务窗口、未按规定置放营业执照、使用歧义性用语作引人误解的虚假宣传导致部分企业及个体工商户认为该征信服务是政府部门要求办理等行为，认定构成引人

误解的虚假宣传行为，对绿盾公司作出责令停止违法行为、消除影响并罚款5万元的行政处罚决定。绿盾公司不服，向辽宁省桓仁满族自治县人民政府（以下简称桓仁县政府）申请行政复议。桓仁县政府经复议认为，市场监管局的证据足以证明绿盾公司在推广业务中存在引人误解的虚假宣传行为，但裁量不当，作出撤销行政处罚决定，责令市场监管局重新作出行政处罚决定的行政复议决定。绿盾公司不服，提起行政诉讼，请求撤销桓仁县政府作出的行政复议决定。

（二）裁判结果

辽宁省本溪市中级人民法院一审认为，绿盾公司在经营中存在虚假宣传的不正当竞争行为。因违法情节比较轻微，桓仁县政府认为行政处罚决定裁量不当，作出撤销行政处罚决定，责令市场监管局重新作出行政处罚决定的行政复议决定并无不当，判决驳回绿盾公司的诉讼请求。绿盾公司不服，提起上诉。辽宁省高级人民法院二审判决驳回上诉、维持原判。绿盾公司仍不服，申请再审。最高人民法院认为，绿盾公司的虚假宣传行为足以导致公众发生误解，一、二审法院根

据案件事实认定绿盾公司存在虚假宣传行为，桓仁县政府作出的行政复议决定合法，并无不当，遂裁定驳回绿盾公司的再审申请。

（三）典型意义

法治是最好的营商环境。行政机关在依法实施监督检查的同时，保障市场主体自主经营，是用法治营造公平竞争营商环境的题中之义。本案是人民法院通过审查行政复议机关所作决定，确保行政机关行使监督检查权符合法律要求，维护市场公平竞争环境的典型案例。本案中，人民法院根据绿盾公司在经营中作出的容易引起公众误解行为的严重程度，在认定绿盾公司存在虚假宣传行为的同时，对市场监管局过重的处罚给予否定性评价，肯定了桓仁县政府作出的行政复议决定的正当性。人民法院充分发挥行政审判职能，支持复议机关依法纠错，不仅督促行政机关依法加大反不正当竞争执法力度，也让市场主体的违法经营行为无处遁形，对营造法治化营商环境起到了促进作用。

东北三省行政审判典型案例

六、韩国会社诉辽宁省沈阳市大东区人民政府行政允诺案

(一) 基本案情

2006年3月21日,辽宁省沈阳市大东区人民政府(以下简称大东区政府)与韩国会社签订意向书,就在大东区设立广告公司及运营业务达成意向,约定投资的前提是大东区政府负责为韩国会社办理合法运营及广告营业许可等手续。2006年6月5日,大东区政府与韩国会社签订关于广告车辆的制作及设立广告公司的协议书,约定大东区政府应保证韩国会社的新设法人获得在沈阳市利用广告车辆进行合法广告经营的经营许可及运行许可,并协助办理辽宁省及中国其他城市利用广告车辆进行合法广告经营的经营许可及运行许可,负责法律程序所需的中国政府有关部门的批准手续。韩国会社在沈阳投资设立的广告公司购置了广告车辆,但未取得广告运营许可证。2015年7月1日,韩国会社向大东区政府邮寄了请求

其履行承诺的函，大东区政府签收后未予答复。韩国会社提起诉讼，提出确认大东区政府不具有授予有关许可的行政职权，如果有相应职权则确认大东区政府不履行协议约定给予其行政许可的行为违法等诉讼请求。

（二）裁判结果

辽宁省沈阳市中级人民法院一审认为，根据《沈阳市户外广告设置管理办法》相关规定，大东区政府没有为广告公司设立在沈阳市利用广告车辆进行合法广告经营的经营许可及运营许可的法定职权，因此其就此对韩国会社作出允诺的行为违法，判决确认大东区政府作出允诺的行为违法。大东区政府不服，提起上诉。辽宁省高级人民法院二审判决驳回上诉、维持原判。

（三）典型意义

行政允诺是行政主体在法律法规规定的基础上，在自身自由裁量权范围内作出的单方授益性行为。诚信原则是行政允诺义务的客观基础，只要允诺内容合法有效，行政主体就应当按照合法允诺履行相应的义务。即使行政允诺被确认违法，如果行政管理相对人对于允诺产生合理信赖，行政

主体亦应承担相应责任。本案中，大东区政府在不具有对广告车辆予以广告经营许可及运行许可法定职权情况下，向韩国会社作出允诺。后虽经协调，大东区政府仍未按照允诺履行义务，人民法院据此确认大东区政府作出允诺的行为违法，并明确指出韩国会社如有证据证明造成损失，大东区政府应当承担赔偿责任。本案例既体现了人民法院对中外企业的同等保护，推动坚定不移扩大对外开放，又警示了行政机关在招商引资过程中，应审慎作出行政允诺，一旦作出应积极全面履行，以维护法治政府、诚信政府的良好形象。

七、鸿亿公司诉辽宁省葫芦岛市自然资源局、辽宁省葫芦岛市龙港区人民政府土地出让行政协议案

（一）基本案情

2011年7月27日，辽宁省葫芦岛市自然资源局（原辽宁省葫芦岛市国土资源局，以下简称市自然资源局）作为出让人与受让人鸿亿公司签订国有建设用地使用权出让合同，就宗地位置、面积、交付时间、交付条件、使用权出让价款、违

约金条款及合同解除等作出约定。合同签订后，鸿亿公司交付了案涉土地的全额土地使用权出让金。至鸿亿公司提起行政诉讼时，案涉土地内仍有未动迁房屋，未达到宗地内平整。鸿亿公司提起行政诉讼，请求解除国有建设用地使用权出让合同、返还土地出让金并支付违约金。

（二）裁判结果

辽宁省葫芦岛市中级人民法院一审认为，市自然资源局作为具体实施国有建设用地使用权出让合同的行政机关，交付净地是其职责。作为土地出让方的市自然资源局，未按照合同约定将案涉土地以净地的方式交付给鸿亿公司，违反了合同义务和法定义务，应当承担违约责任。判决解除市自然资源局与鸿亿公司签订的国有建设用地使用权出让合同；市自然资源局向鸿亿公司返还土地使用权出让金并支付违约金。鸿亿公司、市自然资源局不服，提起上诉。辽宁省高级人民法院二审认为，市自然资源局于2012年7月27日开始违约至本判决生效之日，违约行为持续存在，鸿亿公司的损失亦在继续，一审法院对于违约金的计算有误。遂对违约金部分予以改判，其他部

分予以维持。

（三）典型意义

根据行政诉讼法的新规定，国有建设用地使用权出让合同属于行政协议。行政协议一旦订立，协议当事人即应按照合法有效的协议约定履行各自义务。本案中，当事人通过合意，以国有建设用地使用权出让合同的形式确定了各自具体的权利义务。在鸿亿公司履行付款义务后，市自然资源局至起诉时仍未交付符合约定交付条件的土地，存在违约行为。人民法院通过合法性审查和合约性审查，从行政协议主体、解除权的行使、违约金支付及计算标准等方面进行了充分论述，既切实保障了国有建设用地使用权受让人的合法权益，又增强了行政机关全面履行法定及约定义务的守信践诺意识和法治意识。

八、便当公司诉辽宁省大连市中山区人力资源和社会保障局工伤行政确认案

（一）基本案情

2016年，倪某在便当公司从事送餐工作。生效的民事判决确认，倪某与便当公司自2016年6

月 10 日至 11 月 7 日存在劳动关系。2016 年 11 月 7 日下午，倪某突发疾病，经住院抢救无效于当日 23 时死亡。倪某之妹向辽宁省大连市中山区人力资源和社会保障局（以下简称中山区人社局）提起工伤认定申请。中山区人社局予以受理，于 2017 年 7 月 23 日作出倪某所受到的事故伤害应认定为视同工亡的工伤认定决定。便当公司不服，提起诉讼，请求撤销中山区人社局作出的工伤认定决定。

（二）裁判结果

辽宁省大连经济技术开发区人民法院一审认为，作为特殊职业，送餐员只要不关闭接单软件就可以随时接单，一般情况下可认定其处于工作岗位和工作时间。中山区人社局认定倪某符合《工伤保险条例》第十五条规定的在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或在 48 小时内经抢救无效死亡的情形并无不当，判决驳回便当公司的诉讼请求。便当公司不服，提起上诉。辽宁省大连市中级人民法院二审认为，案涉送餐工作同传统工作时间较为固定的工作相比，具有其特殊性。在相关软件允许的送餐时间段内，送餐员只要不关闭

该软件或者向用人单位报备不接单，可以推定送餐员为了及时完成工作任务处于等待任务的工作状态。案涉事故发生于下午，尚处于顾客通过相关软件点餐的合理时间段内。在无证据证明倪某报备其准备吃饭不接单、倪某将相关软件关闭的情况下，便当公司关于倪某发病时处于午休时间的主张缺乏证据支持，遂判决驳回上诉、维持原判。

（三）典型意义

强化民生司法保障是人民法院的责任和使命，也是“六稳”“六保”中稳就业、保居民就业、保基本民生得以实现的重要途径。互联网经济新业态和当前疫情防控形势下，订外卖成为人们日常生活的常态。送餐工作同传统的工作时间、工作地点较为固定的工作相比，具有其特殊性，除了较为固定的接单送餐时间、区域外，外卖软件管理平台将根据外卖送餐员的位置和运单情况适时视情况安排送餐。在外卖送餐员与用人单位建立劳动关系后，人民法院根据《工伤保险条例》的立法精神，结合外卖送餐工作的特殊性，将外卖软件管理平台允许的点餐时间段内，外卖送餐员未

关闭软件或者未向用人单位报备不接单，作为认定送餐员处于等待完成工作任务工作状态的重要考量因素，在视情可以认定外卖送餐员处于“工作时间和工作岗位”的情况下，支持社会保险行政部门依法作出的工伤认定决定，有利于在互联网经济下充分保障劳动者就业，保护劳动者的劳动权益。

九、恒佳公司诉辽宁省大连市环境保护局环保行政处罚案

（一）基本案情

2016年4月25日，辽宁省庄河市环境保护局（以下简称庄河市环保局）对恒佳公司作出责令改正违法行为决定，责令其立即停止生产、立即停止排放水污染物。2016年6月3日，庄河市环保局认定恒佳公司未建设水污染防治设施，生产废水未经处理直接排放，决定对其处以罚款5万元。2016年8月3日，辽宁省大连市环境保护局（以下简称大连市环保局）经现场检查勘验，发现正在生产的恒佳公司的污水处理设施处于停工状态，生产的污水未经污水处理设施处理即排入

水沟流入庄河。大连市环保局将排污口的采样送至辽宁省大连市环境监测中心检验，同时作出责令恒佳公司立即停止生产的决定。2016年8月16日，大连市环保局对恒佳公司进行询问，告知其监测报告结果超过辽宁省污水综合排放标准。恒佳公司对此予以确认，并说明6月3日庄河市环保局对其进行了处罚。同日，大连市环保局对恒佳公司再次作出责令改正违法行为的决定，并经先行告知程序后，于10月19日作出行政处罚决定，对恒佳公司因防治设施未建成主体工程投入生产罚款20万元、因污染物超标排放罚款4035元。恒佳公司不服，提起诉讼，请求撤销大连市环保局作出的行政处罚决定。

（二）裁判结果

辽宁省大连经济技术开发区人民法院一审认为，恒佳公司在庄河市环保局责令其立即停止生产、立即停止排放水污染物后，未改正违法行为，继续生产，大连市环保局据此认定恒佳公司存在新的环境违法行为，对其处以罚款20万元，不违反行政处罚法第二十四条关于对同一违法行为不得给予两次以上罚款的规定。但大连市环保局未

提交核定应缴纳排污费 807 元所涉及的水污染物的种类、浓度和污水排放量的证据，其据此作出应缴纳排污费 5 倍罚款的处罚，证据不足，遂判决撤销大连市环保局作出的处罚决定中关于恒佳公司污染物超标排放罚款 4035 元的内容。大连市环保局不服，提起上诉。辽宁省大连市中级人民法院二审判决驳回上诉、维持原判。

（三）典型意义

绿水青山就是金山银山。建设优美的生态环境也是优化营商环境的重要组成部分。本案是治理环境污染、加强生态环境监管的典型案例。本案中，恒佳公司在行政机关责令改正违法行为后未按要求改正，违法行为仍处于继续状态，可以认定为新的环境违法行为，行政机关可以依法作出行政处罚。人民法院通过司法审查有力支持了行政机关依法行使行政执法权，助力行政机关共同营造美好的自然生态环境。同时，人民法院严格按照行政诉讼证据规则的要求，对行政机关举证不充分的行政行为作出否定性评价，充分发挥行政审判保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权的功能，助推法治政

府建设。

十、海歌公司诉吉林省松原市民政局政府特许经营协议案

（一）基本案情

2011年2月，原吉林省松原市区划地名办公室（以下简称松原市区划办，已注销）与海歌公司签订协议，约定由海歌公司出资在松原市城区部分地段设立新型LED灯箱式单柱街路地名标志；海歌公司可以利用标志牌的广告位置开展广告业务；松原市区划办确保海歌公司在松原市城区经营期间地名标志牌的时效性、合法性和唯一性等事项。协议订立后，海歌公司按照约定安装了LED灯箱式地名标志，开展了部分广告业务。在松原市市区范围内，吉林省松原市民政局（以下简称松原市民政局）允许十几家广告公司分街路设置地名标志，逐年招商并收取管理费。2013年9月，吉林省松原市市容环境卫生管理局（以下简称松原市市容局）以对市区内的户外广告集中清理为由将海歌公司设立的地名标志牌强制拆除。后由政府拨款，松原市民政局组织重新设置了新型地

名标志，案涉协议已实际不能履行。海歌公司以松原市民政局违反协议约定为由，提起行政诉讼，请求判令解除案涉协议，松原市民政局赔偿其损失。

（二）裁判结果

吉林省松原市宁江区人民法院一审认为，松原市民政局与海歌公司订立的行政协议合法有效。案涉协议不能继续履行系松原市市容局的行政执法行为所致，松原市民政局不存在不依法履行、未按照约定履行协议的情形。现案涉协议已履行不能，双方的行为表明协议已经自行解除。海歌公司起诉要求解除合同无实际意义，判决驳回海歌公司的诉讼请求。海歌公司不服，提起上诉。吉林省松原市中级人民法院二审认为，松原市市容局的强制拆除行为不是法定解除合同的条件，不能成为松原市民政局不履行协议的理由。松原市民政局违反协议约定，且明确表示不能继续履行协议，属于根本违约，案涉协议应予解除，松原市民政局应赔偿因其违约行为给海歌公司造成的损失。遂撤销一审判决，判令解除案涉协议，松原市民政局赔偿海歌公司 600479 元及利息。

（三）典型意义

行政协议是现代行政法上较为新型且重要的一种柔性行政管理手段。为了实现行政管理或者公共服务目标，行政机关可与公民、法人或者其他组织协商订立具有行政法上权利义务内容的协议。行政机关依法依约履行协议，既是行政机关守信践诺、依法行政的要求，又是诚实信用原则和全面履行义务原则的要求。行政机关违约不履行行政协议，要承担相应的违约责任。本案中，海歌公司作为民营企业，与松原市民政局下属单位签订了政府特许经营协议，海歌公司通过投资设立地名标志牌赚取广告费；松原市民政局利用民间资本达到社会管理的目的，同时收取管理费，实现了公私合作的双赢。但在行政协议履行过程中，松原市市容局将海歌公司设立的地名标志牌强制拆除，松原市民政局拒不履行协议且不予赔偿损失。人民法院对松原市民政局此种明显违反行政协议约定的行为作出否定性评价，支持了民营企业解除协议并赔偿损失的诉讼请求。此案判决进一步明确行政机关要依法依约履行行政协议的法治要求，对行政机关在履行行政协议过程

中的违约、毁约行为进行了有效监督，充分保护了民营企业的合法权益，增强了民营企业参与公私合作项目的积极性和安全感。

十一、吴某诉吉林省长春经济技术开发区管理委员会履行征收补偿法定职责案

（一）基本案情

吴某系小河沿子村村民，在村内有宅基地、房屋及若干附属物，部分案涉房屋曾用于企业经营。2011年，吉林省长春经济技术开发区管理委员会（以下简称经开管委会）作出土地及地上物征收通告，正式启动对案涉集体土地的征收程序。2014年，经开管委会责令吴某交出土地，并申请法院强制执行。在法院审查期间，经开管委会主动撤回申请。经开管委会重新组织调查后认为，吴某的宅基地及房屋不在征收范围内，遂停止征收。2019年2月，吉林省自然资源厅函复法院称，虽吴某案涉宅基地不在吉林省人民政府征地批复范围内，但经开区管委会于2010年3月向吉林省长春市人民政府报送了关于撤销大榆树等五个行政村建制的请示，吉林省长春市人民政府批准同

意。小河沿子村是已撤销的五个行政村建制之一，吴某案涉宅基地虽未经征收，但其土地使用权已归国家所有。除吴某等少数村民外，其他村民已经通过征收、村民改居民、土地收储等方式解决了安置补偿问题。案涉房屋已不具备正常生活条件，前后左右邻居的房屋已被全部拆除，河道管理部门在案涉房屋附近立有多个“河湖水系控制线”石桩。吴某提起诉讼，请求判令经开管委会作出征收补偿决定。

（二）裁判结果

吉林省长春市中级人民法院一审认为，在明确应适用征收、土地收储还是农民集体人口全部转为非农业人口程序之前，吴某要求经开管委会作出征收补偿决定的请求尚不具备条件，判决驳回吴某的诉讼请求，同时责令经开管委会在 60 日内对案涉土地及地上附着物是否在征收范围内进行复核，并根据复核结果明确处理方式。吴某不服，提起上诉。吉林省高级人民法院二审认为，一审法院虽遵循了司法权谦抑原则，但不利于实质解决争议，遂撤销一审判决，责令经开管委会参照适用国有土地上房屋征收与补偿的相关规定

对吴某履行征收补偿职责。

（三）典型意义

在征收拆迁工作中，行政机关应当依法主动全面履行法定职责。本案中，经开管委会的行政行为导致吴某案涉土地及房屋等财产无法得到充分利用并实现经济价值。一方面，经开管委会在整体性征收过程中对吴某作出征收、评估、通知、责令等多个行政行为，足以使吴某产生被征收的合理信赖。案涉房屋因征收行为而不具备正常生活条件，出于实用性、居住安全性等因素考虑，行政机关应将未纳入征地批复的案涉房屋一并征收。另一方面，案涉房屋及附属物的存在明显影响了该区域公共道路建设及环保绿化工作，且毗邻河湖水系控制线，属于典型的“城市伤疤”，行政机关应当兼顾公民个人合法利益与社会公共利益，依法履行职责，作出合理处置。由于集体土地征收与补偿程序的多阶段性、组织实施形式的多样性，本着司法权谦抑原则，人民法院尊重行政权的首次处理权。但当行政权已无裁量余地时，司法权可以明确行政权的具体行使方式。本案中，人民法院通过责令行政机关依法履行补偿职责，

保护了公民的合法产权，体现了以人为本，实现了行政争议的实质性化解。

十二、鑫蕾公司诉吉林省舒兰市人民政府行政赔偿案

（一）基本案情

1998年，舒兰矿业集团函告吉林省舒兰市人民政府（以下简称舒兰市政府），舒兰市政府设立的东富管理区招商引资形成商业建筑，在舒兰矿业集团地下采煤红线范围内，有受井下采煤造成损坏的风险。1999年，鑫蕾公司经东富管理区批准，在上述采煤红线范围内取得土地使用权证，建造地上建筑7处，办理了房屋产权证，用于公司经营。2010年，鑫蕾公司的7处建筑相继完全倒塌或失去使用功能。经鉴定，房屋倒塌的主要原因系舒兰矿业集团地下采煤引起的地表沉陷所致。经协商赔偿未果，鑫蕾公司提起行政诉讼，请求判令舒兰市政府赔偿因其违法批准行为导致房屋倒塌造成的损失。

（二）裁判结果

吉林省舒兰市人民法院一审认为，案涉房屋

倒塌的主要原因是鑫蕾公司未经任何审批，违反相关规定将房屋建在国家禁止从事任何建设行为的采煤塌陷区内，其应承担主要责任；东富管理区未经严格审查发放房屋所有权证书，应承担次要责任。舒兰市政府作为东富管理区的权利义务承继主体，应对东富管理区存续时作出的行政行为承担责任。判决舒兰市政府赔偿鑫蕾公司房屋倒塌的经济损失 1207800 元、10%的技术鉴定费及评估费 123487.80 元。鑫蕾公司不服，提起上诉。吉林省吉林市中级人民法院二审认为，一审法院仅对部分房屋损失予以认定不当，应当按全部房屋的市场价值估价确定损失数额，判令撤销一审判决，舒兰市政府赔偿鑫蕾公司房屋倒塌的经济损失 4644662 元、20%的技术鉴定费及评估费 934348 元。鑫蕾公司不服，申请再审。吉林省高级人民法院再审认为，舒兰市政府在舒兰矿业集团早已明确告知风险的情况下，依然为鑫蕾公司发放土地使用权证及办理房屋所有权证，应当认定舒兰市政府存在违法行为。舒兰市政府的违法行为是造成损失的主要原因，应承担主要责任。鑫蕾公司法定代表人作为当地人曾在舒兰矿业集

团就业，且舒兰地区地表沉降问题已是公众知晓的问题，鑫蕾公司未尽到注意义务，应承担次要责任。遂撤销一、二审判决，改判舒兰市政府赔偿鑫蕾公司房屋倒塌的经济损失 4644662 元、80% 的技术鉴定费及评估费 3737392 元。

（三）典型意义

健康良好的法治化营商环境是企业良性发展的外部保障，有利于企业专心创业、放心投资、安心经营。本案中，行政机关在明知案涉区域建造地上物存在损坏风险的情况下，仍批准招商引资企业建造地上物并颁发土地使用权证及房屋所有权证。此行为使得企业产生合理信赖，并在此基础上开展经营活动。企业的房屋倒塌必然不利于长远发展，损害其利益。人民法院依法认定行政机关的行政行为与企业的房屋受损之间存在因果关系，在充分考虑各方主体过错程度的情况下，通过行政赔偿判决的形式判令行政机关承担主要责任，最大程度地保护了企业的合法权益，有助于推动行政机关依法行政，促进营商环境优化。

十三、天阳公司诉原黑龙江省国土资源厅、 黑龙江省土地矿业权储备交易中心解除探矿权出 让协议案

（一）基本案情

2014年7月23日,天阳公司竞得原黑龙江省国土资源厅(以下简称省国土厅)委托黑龙江省土地矿业权储备交易中心(以下简称交易中心)挂牌出让的“黑龙江省宝清县尖山岩金矿普查”的探矿权,并于同日与交易中心签订成交确认书。2014年9月16日,天阳公司与省国土厅签订探矿权出让合同,缴纳了探矿权价款和探矿权交易服务费。2015年7月22日,天阳公司得知在其勘探范围内,存在原国土资源部为中石化公司设立的油气探矿权,遂以协议目的不能实现为由诉至法院,提出返还探矿权价款和交易服务等诉讼请求。

（二）裁判结果

黑龙江省哈尔滨市香坊区人民法院一审认为,中石化公司油气探矿权的勘探范围与天阳公司金矿探矿权的勘探范围确实存在重叠,但中石化公

司探矿权是在天阳公司获得探矿权之后，由原国土资源部确认取得。省国土厅不存在过错，且公告、公示期间无人提出异议，因此，天阳公司的权利不会受到任何限制，判决驳回天阳公司的诉讼请求。天阳公司不服，提起上诉。黑龙江省哈尔滨市中级人民法院二审判决驳回上诉、维持原判。天阳公司不服，申请再审。黑龙江省高级人民法院再审认为，在天阳公司与省国土厅订立探矿权出让合同时，中石化公司已经取得在案涉勘探区域的油气探矿权，省国土厅未告知天阳公司上述情况，侵害天阳公司知情权，违反诚实守信原则。同时，省国土厅未经中石化公司同意，将该勘探区内探矿权出让给天阳公司违反《矿业权出让转让管理暂行规定》第十六条等规定。遂判决撤销一、二审判决，责令省国土厅退还探矿权价款，并赔偿相应的交易服务费。

（三）典型意义

行政协议的当事人应当恪守诚实信用原则。在订立行政协议时，作为行政管理方的行政机关应当注重保护行政管理相对人的权益，全面、准确、如实披露所掌握的信息，树立诚信政府的良

好形象。本案中，天阳公司在通过招拍挂方式订立金矿探矿权出让协议时，自然资源主管部门隐瞒待出让的金矿探矿权与先前存在的油气探矿权勘探范围投影存在重叠的重大信息，违反诚实守信原则，侵犯了天阳公司的知情权。同时，自然资源主管部门未征求在先取得油气探矿权人的同意，将案涉勘探区域的金矿探矿权挂牌出让，违反有关矿业权出让的规定，侵害了在先取得探矿权人的合法权益。人民法院参照适用民事法律规范，判决自然资源主管部门退还相应的探矿权价款、赔偿损失，进一步强化了行政机关在订立、履行行政协议全过程坚守诚实守信原则的意识，既保护市场主体的合法权益，又促进了法治政府建设，有利于培育法治化营商环境。

十四、刘某诉黑龙江省泰来县林业局林业行政处罚案

（一）基本案情

2014年7月，刘某未经黑龙江省泰来县林业局（以下简称泰来县林业局）审批，在林地建房经营饭店。2016年8月7日，泰来县林业局接到

张某报案，经过调查取证，同时委托林业工程师对刘某未经审批在张某承包的林地内建房、违法改变林地用途的案件进行定性。经原泰来县国土资源局指定鹏程公司测绘，案涉硬化地面占用林地 2331 平方米。泰来县林业局立案后，依法向刘某留置送达听证告知书，刘某在法定期限内未申请听证。泰来县林业局对刘某作出罚款 34965 元，限期清除林地内建筑物、恢复林地原状的行政处罚决定，并送达刘某与张某。刘某不服，提起本案诉讼，请求撤销泰来县林业局作出的行政处罚决定。

（二）裁判结果

黑龙江省泰来县人民法院一审认为，刘某未经泰来县林业局审批，改变林地用途建设经营饭店，违法占地行为呈持续状态。泰来县林业局对刘某违法行为定性准确，处罚程序合法，但未针对违法占地的“原状”进行调查取证，处罚内容中“将林地内建筑物清除”表述不清，判决撤销泰来县林业局作出的行政处罚决定。泰来县林业局不服，提起上诉。黑龙江省齐齐哈尔市中级人民法院二审认为，因违法占地原状与刘某改变林地用

途的调查处理没有直接关系，不影响对“改变林地用途”违法行为的定性和查处，一审法院以泰来县林业局未针对违法占地的“原状”进行调查取证，撤销行政处罚决定属于适用法律错误，遂判决撤销一审判决，驳回刘某的诉讼请求。

（三）典型意义

依法依规保护生态环境，严肃查处违法占地和违规建设，是生态环境保护监管领域的重要任务。本案即为人民法院通过司法审查支持行政机关生态环境保护监管行为的典型案例。本案中，刘某未经林业主管部门批准，擅自改变林地用途，建设房屋经营饭店，违反森林法和《森林法实施条例》规定，林业主管部门对其进行处罚，符合法律规定。使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地，严格限制农用地、林地等转为建设用地，禁止毁坏林木和林地。人民法院通过支持行政机关严肃查处违法行为，促进行政机关依法依规履行生态环境保护监管职责，巩固提升绿色发展优势。

十五、南京钛能公司诉黑龙江省哈尔滨市人民政府行政复议案

（一）基本案情

南京钛能公司取得高新技术企业证书和水文、水资源调查评价资质证书。2016年10月，招标人发布尚志市幸福沟水库工程第三标段招标公告，要求投标人应具备乙级以上水文、水资源调查评价资质及高新技术企业证书。南京钛能公司、宏电公司等多家公司参与投标。南京钛能公司在投标过程中提交了取得的高新技术企业证书和水文、水资源调查评价资质证书等文件。2016年11月10日，招标人在黑龙江省水利网对水库工程中标情况予以公示，中标人为南京钛能公司，公示中告知如有异议可向黑龙江省哈尔滨市水务局（以下简称水务局）投诉。次日，宏电公司向水务局投诉，请求撤销南京钛能公司的中标候选人资格。随后，水务局组织原评标委员会对投诉事项进行复审，复审决议维持原评审结果。2016年12月，水务局作出处理决定，维持原评标结果。宏电公司不服，向黑龙江省哈尔滨市人民政府（以下简称哈尔滨市政府）申请行政复议。哈尔滨市政府

认定南京钛能公司的投标文件不符合招标文件规定的资格，撤销了水务局作出的处理决定，责令其依法重新作出处理决定。南京钛能公司不服，提起本案诉讼，请求撤销哈尔滨市政府作出的行政复议决定。

（二）裁判结果

黑龙江省大庆市中级人民法院一审认为，南京钛能公司在投标文件中提交的资质证书不符合招标文件的要求，且水务局未依法对宏电公司投诉前是否向招标人提出异议进行审查，作出维持原评审结果的投诉处理决定，违反法定程序。哈尔滨市政府撤销水务局的处理决定并责令其依法重新作出处理决定，并无不当，判决驳回南京钛能公司的诉讼请求。南京钛能公司不服，提起上诉。黑龙江省高级人民法院二审认为，根据《招标投标法实施条例》《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》相关规定，投标人或其他利害关系人对评标结果有异议的，向招标人提出异议是前置程序，故水务局对宏电公司的投诉未进行审查即予受理不当，哈尔滨市政府责令水务局重新作出处理决定无法律依据，遂撤销一审判决，维

持哈尔滨市政府行政复议决定中撤销水务局作出的处理决定部分，撤销责令水务局依法重新作出处理决定部分。

（三）典型意义

在行政执法活动中，行政机关应当恪守程序正当的法治原则。本案中，根据《招标投标法实施条例》第五十四条规定，宏电公司就南京钛能公司在参加投标过程中是否符合招标文件规定的资格条件进行投诉的，应当先向招标人提出异议。宏电公司直接向水务局投诉，不符合向招标人提出异议的前置程序要求。此案判决明确了行政权力在行政审查中的范围和边界，督促行政机关增强行政程序意识，依法最大限度地保护外来企业的合法权益，对充分发挥司法的规范引领作用，努力打造公平竞争的发展环境具有促进作用。