

住房和城乡建设工作简报

第 12 期（总第 204 期）

江门市住房和城乡建设局编

2021 年 12 月 24 日

法制专刊（2021 第 12 期）

典型案例——

1. 卡朱米公司诉福建省莆田市荔城区人民政府请求撤销征收补偿安置协议案

2. 张铁成诉北京市门头沟区人民政府房屋征收办公室、北京市门头沟区龙泉镇人民政府不履行行政协议案

一、卡朱米公司诉福建省莆田市荔城区人民政府请求撤销征收补偿安置协议案

（一）基本案情

2007 年，福建省卡朱米时装有限公司（以下简称卡朱米公司）取得涉案土地的国有土地使用权。2011 年 2 月 16 日，福建省莆田市人民政府对莆田市城区工业企业搬迁工作制定了具体搬迁补偿细则。2015 年 3 月 8 日，福建省莆田市荔城

区人民政府（以下简称荔城区政府）委托福建光明资产评估房地产估价有限责任公司对卡朱米公司企业资产搬迁补偿价值进行评估。2017年1月22日，莆田市磐龙山庄项目指挥部受荔城区政府委托与卡朱米公司订立《企业征迁补偿安置协议书》（以下简称补偿协议），该补偿协议对合同主体，土地使用权、地上建筑物、构筑物和实物资产情况，补偿方式，补偿项目及补偿金额，过渡方式，征迁补偿款支付方式及交房期限，违约责任等进行了约定。2017年5月15日，卡朱米公司以补偿协议显失公平为由提起行政诉讼，请求撤销补偿协议。

（二）裁判结果

福建省宁德市中级人民法院一审认为，补偿协议第六条约定，将搬迁补贴额预留12,104,576元作为履约保证金，卡朱米公司需开展兼并重组且兼并重组投资额需大于征迁补偿额36,182,713元，并经荔城区政府审核后，才可以取得履约保证金。如果卡朱米公司投资额小于征迁补偿额，将取消卡朱米公司履约保证金。该条款对被征收人获得搬迁费用人为附加了不平等条件，明显违反法律强制性规定，补偿明显不合理，行政协议显失公平。遂判决撤销卡朱米公司与荔城区政府订立的补偿协议。荔城区政府不服，提出上诉。

福建省高级人民法院二审认为，就补偿协议内容来看，卡朱米公司要获得协议约定的全部搬迁补贴额，必须满足以

下条件：一是完成企业兼并重组；二是兼并重组投资额必须大于征迁补偿额。而实践中，实现企业的兼并重组需要有合适的被兼并对象且兼并双方需能达成合意。因此，卡朱米公司要实现上述条款的首要条件就必须依赖第三方的参与及其意思表示，而非卡朱米公司依其独立意志可以成就，这样的条件设定对于卡朱米公司权利的实现显然困难。条件中关于“投资额必须大于征迁补偿额”“如果投资额小于征迁补偿额将取消履约保证金”等设定没有考虑到卡朱米公司投资的实际状况以及实践中投资额到位的各种可能性，没有对投资额到位作出合理的安排，简单规定投资额一旦小于约定就取消履约保证金，对于卡朱米公司而言显然过于苛刻。从补偿协议履约保证金设定的金额来看，补偿协议中约定的搬迁补贴额为 27,173,083 元，而约定的履约保证金为 12,104,576 元，约占搬迁补贴额的 45%，如此巨额的履约保证金对于卡朱米公司也是极为不公平的。因此，补偿协议为卡朱米公司获得合法合理的搬迁补贴额附加了不平等的条件，违反了合同所应遵循的公平、平等的基本原则。一审判决据此认定补偿协议存在不公平的情形，依法撤销补偿协议，于法有据。荔城区政府可在与卡朱米公司充分协商的基础上，遵循公平原则重新就补偿安置达成协议。二审遂判决驳回上诉，维持一审判决。

（三）典型意义

如何在契约自由与公法监管之间找到最佳的平衡点，是行政协议案件审理的难点。行政机关在行政协议的订立过程中，应秉持公平公正、“禁止不当联结”等原则，合理利用自身的资源优势，与相对人展开平等协商，达到既实现公共治理，又有效保护和实现相对人合法权益的目的。本案中，获得拆迁补偿属于被征收人的法定权利，其与被征收人是否完成投资额等义务之间没有合理关联。涉案行政协议的订立，虽在形式上符合平等协商的要求，但因行政机关利用其强势地位为协议相对人设定明显不对等的条件或者义务，实质上并不具有合意基础，违反了“禁止不当联结”原则。因此，针对协议相对人提出行政协议存在显失公平情形之主张，人民法院除可以参照适用民事法律规范的相关规定对是否属于合意进行审查外，还应当适用行政行为的合法性标准对是否存在“不当联结”进行判断。经审查认定存在显失公平或者不当联结情形的，人民法院应当依法支持协议相对人主张撤销行政协议的诉讼请求。

二、张铁成诉北京市门头沟区人民政府房屋征收办公室、北京市门头沟区龙泉镇人民政府不履行行政协议案

（一）基本案情

张树祥系北京市门头沟区龙泉镇滑石道村村民。1967年6月，张树祥与李兰香结婚，婚后育有两子：张铁军、张铁成。1985年4月，李兰香去世。1999年，张树祥申请宅基地

并建设本案被征收房屋，该房屋属张树祥一人所有。2012年6月15日，张树祥作为被征收人与北京市门头沟区房屋征收事务中心（以下简称门头沟征收中心，相关职责已由北京市门头沟区人民政府房屋征收办公室承担）、北京市门头沟区龙泉镇人民政府（以下简称龙泉镇政府）订立房屋征收补偿安置协议。2015年5月11日，张树祥与门头沟征收中心、龙泉镇政府订立补充协议，约定安置张树祥两居室一套、一居室一套，其中两居室安置房一套已交付被征收人。2015年6月26日，由张铁军代张树祥选择了安置房屋。张树祥于2015年12月7日去世，张铁军于2016年7月2日去世，此时安置房屋尚未交付。张铁成提起行政诉讼，主张其为张树祥的唯一合法继承人，请求判令北京市门头沟区人民政府房屋征收办公室（以下简称门头沟征收办）与龙泉镇政府向其交付涉案安置房屋。

（二）裁判结果

北京市门头沟区人民法院一审认为，张树祥去世后，其作为协议一方当事人的权利应当由其继承人依法继承。现张铁成主张其为张树祥的唯一合法继承人并要求两被告向其履行协议，但其提交的现有证据不足以证明其为张树祥的唯一合法继承人。因此，张铁成以张树祥唯一合法继承人的身份，要求法院判决两被告向其交付涉案安置房屋并以自己名义领取钥匙的诉讼请求缺乏事实与法律依据，遂判决驳回张铁成

的诉讼请求。

北京市第一中级人民法院二审时依法向属地派出所、民政局、档案馆等单位查询张树祥、张铁军的户籍、婚姻登记信息，张铁军与张铁成属于同一户籍，未发现张铁军的婚姻登记信息。至二审判决作出，未发现存在与张铁成处于同等地位的继承人。二审认为，结合张铁成提交的证据以及法院调取的证据材料，可以认定被征收房屋属张树祥一人所有，在张树祥去世后，不存在与张铁成处于同等地位的继承人，且门头沟征收办与龙泉镇政府对此亦不持异议，因此张铁成可以继承张树祥在涉诉协议和涉诉补充协议中享有的权利。如果事后出现新的证据，能够证明张树祥尚存在与张铁成处于同等地位的其他继承人，该继承人亦有权向张铁成主张涉案安置房屋的相关权利，有权要求共同分割该部分利益。遂撤销一审判决，并判令门头沟征收办与龙泉镇政府向张铁成交付涉案安置房屋。

（三）典型意义

促进行政争议实质性化解是行政诉讼制度的一项重要功能。司法实践中，行政协议当事人之间的争议可能根源于基础民事法律关系的确认。根据法律规定以及已有证据可以直接认定或者推定基础民事法律关系的，人民法院不宜再要求当事人另行提起民事诉讼。本案中，二审法院为确认基础民事法律关系是否真实存在，依职权向有关行政主管部门核实，

并在案件事实部分直接予以认定，可以减少当事人进一步证明“我就是我”的诉累，确保当事人的合法权益及时兑现，促进行政争议的实质性化解。同时，因可能存在推翻推定事实的证据，为保障潜在权利人的合法权益，二审法院为后续可能产生的争议明确解决方案或者救济路径，可以实现裁判公平与效率的有机统一，切实增强人民群众的获得感。

(以上案件来源于最高院典型案例发布)

公开方式：主动公开

分送：市司法局，各县（市、区）住房城乡建设局，机关各科室、各直属单位。

抄送：省住房城乡建设厅。

江门市住房和城乡建设局办公室

2021年12月24日印发
