

吉林市船营区人民法院土地行政补偿
案件审判白皮书

前 言

《中华人民共和国宪法》第十三条规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”

行政补偿是指行政主体在管理国家和社会公共事务的过程中，因合法的行政行为给公民、法人或其他组织的合法权益造成了损失，由国家依法予以补偿的制度。亦是行政主体合法行使行政权力的行为损害了行政相对人的合法权益，或行政相对人为公共利益而使自己的合法权益受到损害时，国家弥补行政相对人损失的一种给付救济。

目 录

一、船营法院行政庭土地行政补偿案件基本情况·····	1
二、土地行政补偿案件的主要特征·····	1
三、土地行政补偿案件中存在的问题·····	2
四、改进的措施和建议·····	3
附录：船营法院土地行政补偿类纠纷典型案例·····	4

一、船营法院行政庭土地行政补偿类案件基本情况

土地行政补偿是指在市镇行政区的土地根据政府总体规划确定的用地范围内，依据土地类型、土地年产值、土地区位登记、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活水平保障等因素，再依据片区划分用于土地行政补偿综合计算标准。

土地征收的特点是：1、土地征收具有法定性，根据行政合法性原则，必须符合法律和行政法规的规定，遵循一定的法律程序。2、土地征收具有强制性、公益性，即土地征收必须符合公共利益。3、国家建设征收土地的主体必须是国家，本身是政府的一种具体行政行为。4、土地征收的目的和前提是为了国家公共利益的需要，并以土地补偿为必备条件。

二、土地行政补偿案件的主要特征

（一）群体性诉讼多，社会影响大

农村集体土地征收是对成片土地的开发和利用，涉及人数众多的利益群体，他们有着相同或相似的利益要求，由于土地是村民安身立命的根本，村民对补偿其利益损失的要求十分强烈，经过多次协商调解均难以解决。

（二）历史遗留问题多，处理难度大

我国土地管理法及其实施条例进行了数次修改，其中对于不同层级政府的征地审批权限做了几次调整，在这些调整的过度阶段会产生执法不统一的问题。

（三）行政相对人告诉主体错误

《中华人民共和国土地管理法》第四十六条第一款“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”行政相对人往往告诉的主体并不具备土地征收的资格。

三、土地行政补偿案件中存在的问题

（一）原告法律意识淡薄，不知告谁。在案件审理过程中发现，原告并不能确定适格的被告，行政相对人往往告诉的主体并不具备土地征收的资格。

（二）起诉期限把握不好。在土地行政补偿案件中，要把握好起诉期限的起算日期，除 20 年或 5 年的最长保护期限外，准确认定知道或应当知道被征迁征地行为的时间非常重要。国务院法制办有关《关于认定被征地农村知道征地决定有关问题的意见》中规定：在被征地村、组张贴征地公告的书面证明或视听资料，被征地农民出具的已张贴公共的证明，其中公告中注明的届满日期为知道征地行为的起算日期，没有注明届满日期的，张贴满 10 个工作日为知道征地行为的起算日期，办理补偿登记、签订补偿协议、领取土地补偿款或收到补偿款等行为均可以相关行为发生之日为知道的起算日期。

四、改进的措施和建议

（一）进一步完善土地管理相关法律法规规范，明确界定征地的法律基础。土地管理法规定，土地征收的条件是“为公共利益需要”，但究竟什么是“公共利益”？有关土地管理的法律法规等均未进一步细化。我们认为，公共利益应当限于为社会成员共同性的利益需求，这一利益结果并不能归于任何特定的利益群体，而且公共利益的结果必须增进社会成员的共同福利。

（二）进一步细化被征地人的程序权利保障。建议立法进一步完善征地公告程序，明确征地公告属有效发布或送达的标准，征收村民小组土地的应当在村小组范围内适当方式公告，确保实际使用土地的村民及时知晓征地方案和补偿安置方案等内容。进一步细化涉及地上附着物或青苗的评估方式、标准和程序，保障评估的公平公正。进一步明确涉及征地补偿的政府信息公开方式和责任主体，畅通信息公开渠道。

（三）进一步完善征地补偿的各项标准和程序。应非常具体、明确地规定各项征地补偿款的发放时间、方式、相关义务主体以及违法责任，明确规定政府不履行与村集体签订的征地补偿的法律责任。适时提高征地补偿各项标准，特别是对征地后没有再分配到土地的村民，应当规定其可以获得更多的安置补助费用。

（四）进一步强化行政机关开展征地工作的法律意识和责任，应当切实负起征地主体责任。土地是农民赖以生存的

基础，在土地征收问题中，当地政府及其土地管理部门要及时切实负起责任，预防和化解征地纠纷。要严格遵守土地征收的法律规定，在进行征地的前期准备工作时，不得对村集体或村民实际使用土地的权利进行剥夺或限制，更不能在未取得征地批准的文件的情况下破坏土地现状，强行开发土地。严格控制征地范围，坚决杜绝“少征多占”侵害村民权益的行为出现。

附录：船营法院土地行政补偿类纠纷典型案例

案例一

案情 原告王某于 2013 年 4 月承包位于吉林市船营区欢喜乡新兴村三社解放东路约 6500 平方米土地建设房屋和种植大棚，在大棚内种植蓝莓、云杉等树木。2014 年 6 月，吉林市船营区人民政府发布通告，称“按照吉林市人民政府关于做好湿地公园建设项目征收工作的要求，对欢喜乡划定区域内的土地及地面附着物实施冻结”，王某建设的房屋、大棚及大棚内种植的树木均在冻结范围内。2015 年 9 月 22 日，被告发布《关于温德河湿地公园重点工程项目土地房屋实施征收的公告》，公告除公布了征收范围还确定了征收实施时间及签约期限，签约期限的起始时间为公布分户评估报告之日。2015 年 10 月，吉林市船营区房屋征收经办中心委托吉林市惠民价格评估有限公司进行价格评估。同年 10 月 26 日，原、被告收到评估单位出具的《价格评估结果分户报告单》，原告的地上附着物评估价格为 1,161,224.00 元。于

此同时被告组织对土地及原告所有的地上物进行了拆迁。然而，拆迁完毕后，虽然原告多次敦促，但被告一直以各种理由推诿，未向原告支付征收补偿款，原告无奈于2019年3月19日正式向被告发出书面《补偿申请书》，而被告接到申请后，至今未对原告给予正式答复。综上原告认为，被告作为实施土地征收的行政机关，理应按照相关程序及标准向原告支付征收补偿款，被告不履行法定义务，其行政行为损害了原告的合法权益，为此请求法院判令被告立即支付原告征收补偿款人民币1,161,224.00元并赔偿原告利息损失。

裁判 依照《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条、第四十九条第（二）项、《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》第六十九条第一款（一）、（三）项、第三款之规定，裁定驳回原告王某的起诉。

解读 根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第四条“市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作”，以及《中华人民共和国土地管理法》第四十六条第一款“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”。本案温德河湿地公园项目用地冻结公告系吉林市船营区人民政府作出，吉林市船营区欢喜乡人民政府不具备土地实施征收主体资格，故王某的告诉不符合法律法规相关规定。

案例二

案情 原告张某于 2013 年 4 月承包位于吉林市船营区欢喜乡新兴村三社解放东路约 6500 平方米土地建设房屋和种植大棚，在大棚内种植蓝莓、云杉等树木。2014 年 6 月，吉林市船营区人民政府发布通告，称“按照吉林市人民政府关于做好湿地公园建设项目征收工作的要求，对欢喜乡划定区域内的土地及地面附着物实施冻结”，原告建设的房屋、大棚及大棚内种植的树木均在冻结范围内。2015 年 9 月 22 日，被告发布《关于温德河湿地公园重点工程项目土地房屋实施征收的公告》，公告除公布了征收范围还确定了征收实施时间及签约期限，签约期限的起始时间为公布分户评估报告之日。2015 年 10 月，吉林市船营区房屋征收经办中心委托吉林市惠民价格评估有限公司进行价格评估。同年 10 月 26 日，原、被告收到评估单位出具的《价格评估结果分户报告单》，原告的地上附着物评估价格为 1,448,545.00 元。于此同时被告组织对土地及原告所有的地上物进行了拆迁。然而，拆迁完毕后，虽然原告多次敦促，但被告一直以各种理由推诿，未向原告支付征收补偿款，原告无奈于 2019 年 3 月 19 日正式向被告发出书面《补偿申请书》，而被告接到申请后，至今未对原告给予正式答复。综上原告认为，被告作为实施土地征收的行政机关，理应按照相关程序及标准向原告支付征收补偿款，被告不履行法定义务，其行政行为损害了原告的合法权益，为此请求法院判令被告立即支付原告征

收补偿款人民币 1,448,545.00 元并赔偿原告利息损失。

裁判 依照《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条、第四十九条第（二）项、《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》第六十九条第一款（一）、（三）项、第三款之规定，裁定驳回原告张某的起诉。

解读 根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第四条“市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作”，以及《中华人民共和国土地管理法》第四十六条第一款“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”。本案温德河湿地公园项目用地冻结公告系吉林市船营区人民政府作出，吉林市船营区欢喜乡人民政府不具备土地实施征收主体资格，故张某的告诉不符合法律法规相关规定。

案例三

案情 原告张某于 2013 年 4 月承包位于吉林市船营区欢喜乡新兴村三社解放东路约 6500 平方米土地建设房屋和种植大棚，在大棚内种植蓝莓、云杉等树木。2014 年 6 月，吉林市船营区人民政府发布通告，称“按照吉林市人民政府关于做好湿地公园建设项目征收工作的要求，对欢喜乡划定区域内的土地及地面附着物实施冻结”，原告建设的房屋、大棚及大棚内种植的树木均在冻结范围内。2015 年 9 月 22 日，被告发布《关于温德河湿地公园重点工程项目土地房屋实施征收的公告》，公告除公布了征收范围还确定了征收实

施时间及签约期限，签约期限的起始时间为公布分户评估报告之日。2015年10月，吉林市船营区房屋征收经办中心委托吉林市惠民价格评估有限公司进行价格评估。同年10月26日，原、被告收到评估单位出具的《价格评估结果分户报告单》，原告的地上附着物评估价格为370,754.00元。于此同时被告组织对土地及原告所有的地上物进行了拆迁。然而，拆迁完毕后，虽然原告多次敦促，但被告一直以各种理由推诿，未向原告支付征收补偿款，原告无奈于2019年3月19日正式向被告发出书面《补偿申请书》，而被告接到申请后，至今未对原告给予正式答复。综上原告认为，被告作为实施土地征收的行政机关，理应按照相关程序及标准向原告支付征收补偿款，被告不履行法定义务，其行政行为损害了原告的合法权益，为此请求法院判令被告立即支付原告征收补偿款人民币370,754.00元并赔偿原告利息损失。

裁判 依照《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条、第四十九条第（二）项、《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》第六十九条第一款（一）、（三）项、第三款之规定，裁定驳回原告张某的起诉。

解读 根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第四条“市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作”，以及《中华人民共和国土地管理法》第四十六条第一款“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”。本案温德河湿地公园项

目用地冻结公告系吉林市船营区人民政府作出，吉林市船营区欢喜乡人民政府不具备土地实施征收主体资格，故某的告诉不符合法律法规相关规定。