海 东 市 人 民 政 府
行 政 复 议 决 定 书

东府复决字〔2023〕9 号

申请人：青海**工贸有限公司

法定代表人：张** 公司董事长

住所地：海东市互助县威远镇互北路**号

被申请人：海东工业园区管理委员会

负责人：袁林 管委会主任

住所地：海东市平安区中关村东路 8 号

申请人对被申请人于 2023 年 3 月 8 日作出的《海东工业园区管委会关于撤销〈青海**工贸有限公司土地置换及附着物补偿协议〉的决定》（东工管〔2023〕8 号）不服，于 2023 年 5 月 5 日向本机关申请行政复议，本机关依法受理，现已审理终结。

申请人请求：依法撤销《海东工业园区管委会关于撤销〈青海**工贸有限公司土地置换及附着物补偿协议〉的决定》（东工管〔2023〕8 号）（以下简称《撤销决定》）

申请人称：

一、被申请人作出《撤销决定》中案涉的《青海**工贸有限公司土地置换及附着物补偿协议》（以下简称《补偿协议》）的行政协议纠纷案件正在青海省高级人民法院二审诉讼过程中，该《补偿协议》的合法性认定应由人民法院依法

认定。目前，省高院已经就《补偿协议》约定的置换土地条款性质的认定问题将该案发回重审，一审法院有义务就《补偿协议》的效力问题一并作出认定。在司法机关未作出相应认定前被申请人不应对该《补偿协议》的合法性效力定性继而进行撤销。

二、根据行政行为“行为法定”原则，撤销权并不属于行政机关实施的变更、解除行政行为的行政优益权范畴，同时被申请人认为的合同无效的撤销理由不属于胁迫、欺诈、乘人之危、重大误解等法定可撤销事由。因此该《撤销决定》涉及的被申请人行使的撤销权于法无据。

三、该《撤销决定》所谓《补偿协议》合同无效的认定不属于法定可撤销理由，该《撤销决定》的撤销理由，依据错误。

四、根据法律规定撤销权的行使期限是一年，相关事实自《补偿协议》作出之日被申请人就已知晓。被申请人已经不再享有撤销权。

五、《补偿协议》双方达成的置换土地、支付补偿款，是互助县政府委托原互助县国土资源局丈量、委托评估机构评估后，经被申请人审批确认的结果，申请人在土地征收过程中配合进行相关的丈量、登记工作，不存在虚构事实隐瞒真相的行为，且《补偿协议》系申请人与被申请人及第三人经过多次协商谈判的合意结果，是合法有效的。

被申请人称：

一、被申请人作出的行政行为有据可循、有法可依。第

一，2016 年青海省审计厅对于海东工业园区临空经济综合建设情况进行专项审计调查，并出具了专项报告。该报告指出：申请人涉嫌以高估冒算等手段骗取大额拆迁补偿资金，审计厅已将该问题报省政府，并将相关问题移交省纪委查证落实后依法进行处理。另根据 2016 年海东市公安局就青海安德价格评估有限公司涉嫌“提供虚假证明文件案”对相关当事人的询问笔录等证明：案涉评估报告事实依据不足，故海东工业园区开发建设有限公司与申请人签订的《补偿协议》存在严重瑕疵。第二，土地置换须经过政府自然资源部门依法审批，虽然案涉《补偿协议》约定了 85.21 亩土地置换，但根据相关材料证实申请人无土地权属证明，未进行土地审批，无土地置换行政职权，被申请人超越职权处置土地，故认为《补偿协议》无效。

二、申请人的行政复议不正确。第一，被申请人具有行政优益权，根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第 16 条：“在履行行政协议过程中，可能出现严重损害国家利益、社会公共利益的情形，被告作出变更、解除协议的行政行为后，原告请求撤销该协议，人民法院审理认为该行为合法的，判决驳回原告诉讼请求。”规定，行政机关具有撤销行政协议的权利；第二，青海省高级人民法院（2022）青行终字 71 号《行政裁定书》确认被申请人具有行政主体资格，具有撤销权，且《行政裁定书》是 2022 年 7 月 26 日作出的，至今仍在一年期间内，故被申请人行使撤销权符合法律规定。

三、被申请人于 2023 年 3 月 1 日向申请人、海东工业园区开发建设有限公司送达了《关于撤销申请人土地置换及附着物补偿协议》的通知，青海省海东工业园区开发建设有限公司于 2023 年 3 月 5 日提交了《回复意见》，申请人于 2023 年 3 月 6 日提交了《申辩书》《补充申辩意见》，被申请人认为申辩意见缺乏事实和法律依据，不能成立，同时被申请人依法向申请人送达了《申辩复核意见书》，故被申请人作出《关于撤销申请人土地置换及附着物补偿协议》程序合法。

经审理查明：2010 年 12 月 30 日青海省人民政府设立海东工业园区（青政办函〔2010〕261 号），2011 年 5 月 30 日互助县国土资源局与青海省海东工业园区开发建设有限公司签订《海东工业园区曹家堡临空综合经济委托征地协议书》，期间互助县临空经济园区协调领导小组委托第三方就申请人资产进行评估。2013 年 11 月 27 日，经被申请人专题会议研究通过后申请人与青海省海东工业园区开发建设有限公司签订了《申请人土地置换及附着物补偿协议》，协议约定：1.经丈量确认申请人拥有土地 85.21 亩，土地及地上附着物评估价合计为 7024.8215 万元；2. 海东工业园区管理委员会研究决定，在高寨镇甘沟以东物流中心范围内，为申请人同等地价同等面积置换 85.21 亩土地，申请人已支付土地款 398.7828 万元、土地出让手续费用 255.6300 万元，合计 654.4128 万元；3.海东工业园区管理委员会给申请人增补 3 年银行利息 270 万元、增补 3 年（2011 年—2013 年）

员工工资总额的 60%计 901.152 万元，以及资产评估费 13.2990 万元，以上总计补偿款为 7554.8597 万元，双方约定于 2014 年 6 月 30 日前全部付清。实际补偿款于 2015 年 12 月 21 日全部付清，但至今未办理用地手续。

2016 年 1 月 5 日申请人以办理置换土地使用权证、逾期付款利息、员工工资问题依法提起民事诉讼，经海东市中级人民法院、青海省高级人民法院、最高人民法院审理后申请人撤诉。2021 年 8 月 31 日以继续履行合同、置换土地、赔偿损失为由提起行政诉讼，海东市中级人民法院审理于 2022 年 12 月 6 日驳回申请人诉讼请求。申请人上诉，青海省高级人民法院于 2023 年 4 月 4 日作出撤销裁定、发回重审，现该案正在审理中。2023 年 3 月 8 日被申请人作出《撤销决定》，申请人不服该决定，于 2023 年 5 月 5 日提出行政复议申请。

本机关认为本案的争议焦点为被申请人是否具有撤销《补偿协议》的主体资格，程序是否合法。

一、主体不适格。行政机关作出行政行为，应当严格依据法定职权，按照法定程序作出。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条：“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”的规定，有权征收土地的主体应当为县级以上人民政府，而被申请人作为海东工业园区管理机构，既无权作出土地征收决定，也无权组织实施土地征收，因此对征收过程中签订的协议也无权作出撤销的决定；

二、程序不当。青海省高级人民法院（2023）青行终 6 号《行政裁定书》明确审理行政协议案件，首先应对协议是否合法有效进行审查，相应案件人民法院正在审理阶段，在人民法院确定协议效力前，当事人及其他机关不应对协议作评价。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项及《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五条规定，本机关决定：

撤销被申请人于 2023 年 3 月 8 日作出的《海东工业园区管委会关于撤销〈青海**工贸有限公司土地置换及附着物补偿协议〉的决定》（东工管〔2023〕8 号）。

对本决定不服，可在收到本决定之日起 15 日内，依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

海东市人民政府

2023 年 8 月 8 日