

海东市乐都区新民种植专业合作社等与海东市乐都区瞿昙镇人民政府行政 赔偿纠纷上诉案

案由： [行政](#) > [行政主体](#) > [其他（城建）](#)

案 号：(2021)青行赔终 51 号

审理法官： [边红丽](#) [吴晓良](#) [孔菲](#)

文书类型： [判决书](#)

公开类型： 文书公开

审理法院： [青海省高级人民法院](#)

审结日期：2022.02.16

案件类型： [行政赔偿二审](#)

审理程序： [国家赔偿](#)

代理律师/律所： [李文斌](#), [北京大成（西宁）律师事务所](#)；

案例发文： [最高人民法院发布第五届“百篇优秀裁判文书”和“百场优秀庭审”](#)

发布日期：2023.03.30

权责关键词： [行政复议](#) [合法](#) [违法](#) [侵犯财产权](#) [举证责任](#) [合法性](#) [证明责任](#) [行政复议](#) [撤诉](#)
[改判](#) [发回重审](#)

相关企业： [海东市乐都区新民种植专业合作社](#)

裁判规则

关键词： [强制拆除](#), [国家赔偿](#), [价值取向](#)

核心问题：1. 行政相对人申请国家赔偿，但双方均无法证明具体损失金额，法官可以结合生活经验等对损失金额进行认定

裁判要点：根据法律规定，人民法院审理行政赔偿案件，赔偿请求人和赔偿义务机关对自己提出的主张，应当提供证据。实践中，行政机关对养殖场进行强制拆除，对行政相对人造成一定

的损失。赔偿请求人要求行政机关进行赔偿，但仅提交赔偿明细清单、养殖场照片作为赔偿依据，法官无法证实具体损失大小及金额。在此情况下，法官可以结合国家赔偿价值取向及生活经验等因素，进行全面客观和公正的分析判断，依法对损失金额予以认定。（北大法宝编写）

海东市乐都区新民种植专业合作社等与海东市乐都区瞿昙镇人民政府行政赔偿纠纷上诉案

青海省高级人民法院

行政赔偿判决书

(2021)青行赔终 51 号

上诉人(原审原告)海东市乐都区新民种植专业合作社。住所：青海省海东市乐都区瞿昙镇新联村 120 号。

法定代表人权世有，该社社长。

上诉人(原审被告)海东市乐都区人民政府。住所：青海省海东市乐都区古城大街 50 号。

法定代表人付强，该区区长。

委托诉讼代理人赵积良。

委托诉讼代理人李文斌，北京大成(西宁)律师事务所律师。

被上诉人(原审被告)海东市乐都区瞿昙镇人民政府。住所：青海省海东市乐都区瞿昙镇徐家台村。

法定代表人赵积良，该镇镇长。

出庭的行政机关负责人洛鼎，该镇副镇长。

委托诉讼代理人许正明，北京市盈科(西宁)律师事务所律师。

上诉人海东市乐都区新民种植专业合作社(以下简称新民合作社)、上诉人海东市乐都区人民政府(以下简称乐都区政府)因新民合作社诉乐都区政府、被上诉人海东市乐都区瞿昙镇人民政府(以下简称瞿昙镇政府)行政赔偿一案,不服青海省海东市中级人民法院(2021)青02行赔初7号行政赔偿判决,向本院提起上诉。本院依法组成合议庭,公开开庭审理了本案。上诉人新民合作社的法定代表人权世友,上诉人乐都区政府委托诉讼代理人赵积良、李文斌,被上诉人瞿昙镇政府的行政机关负责人洛鼎及其委托诉讼代理人许正明到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

一审法院经审理查明,新民合作社因诉乐都区政府、瞿昙镇政府强制拆除房屋一案,青海省高级人民法院于2021年7月15日作出(2021)青行终36号行政判决,以乐都区政府、瞿昙镇政府的强拆行为在程序上严重违法判决确认拆除新民合作社的行政行为违法。同日新民合作社以其行政赔偿150万元的诉求未进行详细核对并提供相关证据加以佐证,所提赔偿数额系其估算,且强制拆除行为的合法性尚未经司法机关确认违法的前提下,提出以上赔偿请求不妥为由,就行政赔偿请求申请撤回起诉和上诉,青海省高级人民法院作出(2021)青行终36号行政裁定,裁定准许新民合作社撤回行政赔偿的上诉及起诉,并撤销原审就赔偿部分的裁判。2021年8月4日,新民合作社就乐都区政府、瞿昙镇政府违法拆除行为造成损失向一审法院提起赔偿诉讼。

一审法院认为,一、关于新民合作社是否符合起诉条件的问题。乐都区政府认为新民合作社于2021年7月15日在诉拆除行为违法并提出赔偿请求的案件中撤回赔偿请求的上诉、起诉后不得再行起诉。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](#)》第一款“人民法院裁定准许原告撤诉后,原告以同一事实和理由重新起诉的,人民法院不予立案。”新民合作社在(2021)青

行终 36 号案中撤诉时拆除行为尚未被确认违法，在被诉拆除行为判决确认违法后，新民合作社再行提起赔偿诉讼所依据的事实与一并提起赔偿诉讼时所依据事实不同，不属于以同一事实和理由重新起诉，亦不能适用《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》第六十九条之规定，乐都区政府的该项抗辩理由不能成立，不予认可。二、关于乐都区政府认为新民合作社应根据《中华人民共和国国家赔偿法》第九条第二款“赔偿请求人要求赔偿，应当先向赔偿义务机关提出，也可以在申请行政复议或者提起行政诉讼时一并提出。”先行向赔偿义务机关提出赔偿申请的抗辩理由。《中华人民共和国国家赔偿法》第九条先行处理的前提是在对造成损害的行政行为尚未进行合法审查情况下，赔偿请求人应当先向行政机关提出赔偿申请，在对造成损害的行政行为合法性已审查并确认违法的情况下，赔偿请求人可以依法向人民法院起诉要求赔偿。本案中，乐都区政府、瞿昙镇政府的强制拆除行为已被青海省高级人民法院(2021)青行终 36 号行政判决确认违法，新民合作社起诉请求赔偿符合法律规定。三、关于新民合作社的赔偿请求能否成立。根据《中华人民共和国国家赔偿法》第四条第一款第四项之规定“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利：（四）造成财产损害的其他违法行为。”本案中，乐都区政府、瞿昙镇政府在没有作出强制拆除决定并予以送达，未依法进行催告，未依法告知陈述、申辩的权利，告知新民合作社享有法定救济途径的情况下，强制拆除其养殖场内的厂房及其他附属设施，法院已经确认违法，由此造成新民合作社财产损失应由乐都区政府、瞿昙镇政府承担赔偿责任。四、关于赔偿的范围及数额。根据《中华人民共和国国家赔偿法》第二条“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”的规定，赔偿请求

人取得赔偿的前提是其所享有的合法权益。本案中新民合作社要求赔偿的猪舍、围墙、污水管道、污水处理井、消毒室属不动产，并经相关政府部门确认为“大棚房”违法建设。虽然新民合作社称其养殖场未被法院确认为违法建设，但根据行政行为公定力之原则，新民合作社对其养殖场被确认为违法建筑的行政行为未提出行政复议及行政诉讼使之失效之前应推定为合法、有效。据此新民合作社要求赔偿的猪舍、围墙、污水管道、污水处理井、消毒室不属本案赔偿范围，对该部分赔偿请求法院不予支持。对于新民合作社要求赔偿的母猪产床 6 套、单体限位栏 12 套、仔猪保育床 2 套、自动喂料机 6 套、大兔子、仔兔、鸡属于其拥有的合法财产，属于本案的赔偿范围。本案中，乐都区政府、瞿昙镇政府辩称，对新民合作社的赔偿请求应由新民合作社承担举证责任。但根据《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第三十八条第二款](#)“在行政赔偿、补偿案件中，原告应当对行政行为造成的损害提供证据。因被告原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。”的规定，本案及确认拆除行为违法一案中乐都区政府、瞿昙镇政府因违反正当程序，不依法公证或者依法制作证据清单，给新民合作社履行举证责任造成困难，且乐都区政府、瞿昙镇政府未举证证明实际损失金额，人民法院可以根据新民合作社初步证明的基础上依法酌定其损失金额。新民合作社提供的损失清单中大门 3 座、母猪产床 6 套、单体限位栏 12 套、仔猪保育床 2 套、自动喂料机 6 套、大兔子、仔兔、鸡等物品与其经营性质相符其数量双方均不能证实的情况下，新民合作社诉称的物品数量亦在合理范围之内，按照疑点利益归于产权人的原则，其数量按照新民合作社提供赔偿明细及清单确定。新民合作社自认母猪产床、单体限位栏、仔猪保育床、自动喂料机系其自制，结合市场价格酌定大门每个 3000 元×3 个=9000 元；母猪产床每套 2000 元×6 套=12000 元；仔猪保育床每套 1000 元×2 套=2000 元；自动喂料机每套 300 元×6 套=1800 元；单体限位栏每

套 500 元×12 套=6000 元；大兔子每只 200 元×24 只=4800 元；仔兔每只 80 元×8 只=640 元；鸡每只 200 元×1 只=200 元。合计 36440 元。

综上，新民合作社的部分赔偿请求法院予以支持，依据《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》第七十六条、《[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](#)》第四十七条第一款、《[中华人民共和国国家赔偿法](#)》第二条、第四条第一款第四项、第七条第一款、第七条第二款、第三十六条第一款第八项之规定，判决：一、乐都区政府、瞿昙镇政府于本判决生效之日起 60 日内共同赔偿新民合作社 36440 元；二、驳回新民合作社其他赔偿请求。

新民合作社上诉称：一、请求撤销青海省海东市中级人民法院(2021)青 02 行赔初 7 号行政赔偿判决，依法改判。二、全部诉讼费用由二被上诉人承担。事实与理由：一、一审判决认为案涉养殖场大门、围墙、猪舍、污水管道、污水处理井，消毒室属不动产，并经相关政府部门确认为“大棚房”缺乏事实证据，相关部门并未作出相关决定。二、鉴于上诉人养殖场系 2019 年由二被上诉人扶持所修合法成立，并在经营过程中得到二被上诉人的鼓励和扶持，出于老百姓对政府的信赖不得定为违建。三、2014 年 9 月 29 日《[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)，取代了之前通知。内容变更为设施农用地包括生产设施用地，附属设施用地以及配套设施用地，按农用地管理；不用办理农用地转用手续，设施农地使用前，经营者应拟定设施建设方案并公告，公告无异议后在乡镇政府、农村集体经济组织和经营者三方签订用地协议，乡镇政府应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；对于擅自或变相将设施农用地用于其他非农建设的，应依法严肃查处。依据上述规定，在乡、村庄规划区之外进行农业设施建设虽然需要用地审核或备案手续，但无须办理建设用地手

续及取得建设规划许可证。本案中，猪舍、围墙、大门、消毒室污水管道、污水处理井，属于通知中规定的农用设施，虽然案涉养殖场未能办理相关审批、备案手续确实存在一些程序上的问题，但是其用地是通过土地租赁的方式从集体经济组织合法取得，而相关政府并未作出处罚或完善手续的决定，反而对其发展生猪养殖业予以鼓励与支持，证明行政机关对新民合作社登记成立的生猪养殖合作社，至强拆行为发生之时仍合法有效。因此上诉人基于对政府的信赖，在案涉土地上兴建养殖养猪设施，不能认定为违法建筑。请求法院依法保护上诉人的合法权益。

乐都区政府答辩称：一、关于新民合作社认为一审判决将大门围墙等确认为大棚房缺乏事实依据的问题。按照青海省高级人民法院(2021)青行终36号行政判决查明事实，案涉建筑物为大棚房，所占用土地为一般耕地，按照规定不能在耕地上建房。二、根据2014年的相关文件，设施农用地虽然不需要办理农用地转用手续，但是需要办理占地手续，其在办理许可证时未取得相关手续，案涉建筑不具有合法性。

瞿昙镇政府答辩称：一、同意乐都区政府的答辩意见。二、生效文书已经确认案涉建筑为大棚房，属于违法建筑。三、新民合作社没有提出赔偿请求所依据的事实理由，一审判决赔偿36440元缺乏证据。对围墙，猪舍等不属于赔偿范围，我们没有意见。

乐都区政府上诉称：一、撤销青海省海东市中级人民法院(2021)青02行赔初7号行政赔偿判决，改判驳回新民合作社的诉讼请求或将本案发回重审；二、全部诉讼费用由新民合作社承担。事实和理由：根据《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第三十八条第二款](#)及《[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](#)》[第四十七条第三款](#)的规定，在行政赔偿、补偿的案件中，原告应当对行政

行为造成的损害提供证据。因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。但此处两种举证责任在证明目的、证明对象、不利后果等方面并非完全一致。具体而言，对于运用逻辑推理和生活经验无法认定的巨额损失是否存在，原告仍应承担初步证明责任，否则主张消极事实的被告将无从举证。结合本案，上诉人实施的强制拆除行为虽然被生效判决确认违法。但对于新民合作社提出的赔偿明细及清单，上诉人认为，一审法院认定的赔偿数额，应由新民合作社承担初步证明责任，包括但不限于购买记录、发票凭证、现场照片等能够证明强制拆除时，上述物品存在于拆除现场且被直接损毁，而非简单的以一份清单即视为完成初步举证责任。且在双方均无法证明上述物品是否存在，物品数量存在争议的情况下，直接以疑点利益归于产权人的原则，认为新民合作社诉称的数量在合理范围之内，直接酌定赔偿金额，属于事实认定不清，法律适用错误，应当予以撤销。

新民合作社答辩称，二被上诉人强拆时限制了我的人身自由，导致我无法对赔偿数额等进行举证。合作社修建时取得了相关政府部门的支持，现在又被政府部门认定为违建进行强拆，属于言而无信的行为。且跟合作社情况相同的养殖场获得有政府补偿。

瞿昙镇政府未就乐都区政府的上诉意见发表答辩意见。

诉讼双方对一审法院认定的事实均无异议，本院予以确认。

另查明，青海省高级人民法院(2020)青行终85号行政裁定认定：乐都新鸿养殖场法定代表人为赵玉香。赵玉香与权世有约定，由赵玉香投资，权世有投入人力和技术进行经营。后于2011年青海省财政厅下达农区畜用暖棚建设补助资金15万元、国家发展改革委、农业部下达青海省生猪标准化规模养殖场(小区)建设项目中央预算内资金投资25万元。新民合作社法定代表人权世友在另案庭审中自认

乐都新鸿养殖场实际未经营。乐都新鸿养殖场已被吊销合伙企业经营执照。

青海省高级人民法院(2021)青行终 36 号行政判决认定：2010 年 10 月 27 日，权世有设立乐都县新民养殖专业合作社。2019 年 1 月 24 日，经海东市乐都区市场监督管理局审查，准予权世有将乐都县新民养殖专业合作社更名为新民合作社。2018 年 10 月 12 日，海东市乐都区政府办公室下发乐政办〔2018〕200 号《海东市乐都区“大棚房”问题专项清理整治行动坚决遏制农地非农化工作方案》。根据上述方案，瞿县镇政府对本辖区内存在的“大棚房”问题进行清理排查，经过排查，确认权世有的乐都新鸿养殖场在未取得用地手续情形下，占用村集体土地修建养殖场，属于“大棚房”整治清理的范围。新民合作社和乐都新鸿养殖场的经营场所均位于瞿县镇新联村 120 号。2019 年 2 月 28 日，乐都区政府、瞿县镇政府组织联合执法队对位于瞿县镇新联村 120 号的养殖场予以强制拆除，并制定了《2019 年瞿县镇新联村权世有拆除房屋登记表》。新民合作社占地 6.6 亩为一般耕地。新民合作社未经乐都区畜牧主管部门审核备案。

权世友庭审中陈述养殖场修建于 2008 年，2011 年建成。乐都区政府的委托诉讼代理人陈述新民合作社使用的土地于 2015 年纳入景区规划。

《2019 年瞿县镇新联村权世有拆除房屋登记表》登记有：长 68.8 米、宽 43.7 米的围墙；长 35 米、宽 6.4 米的猪舍 8 间；长 35 米、宽 9 米的猪舍 1 间；长 5.6 米、宽 4.1 米的消毒室 1 间；大兔子 24 只；仔兔 8 只；鸡 1 只；产床 6 个。权世友表示对登记厂房的面积、间数及用途无异议，但存在漏登。

上述事实有青海省高级人民法院(2020)青行终 85 号行政裁定、青海省高级人民法院(2021)青行终 36 号行政判决、庭审笔录、《2019 年瞿县镇新联村权世有拆除房屋登记表》为证。

本院认为，生效判决已确认乐都区政府、瞿县镇政府强制拆除新民合作社的

行政行为违法，乐都区政府、瞿昙镇政府依法应予赔偿。本案审理的焦点是因强拆造成的新民合作社合法损失的界定及赔偿数额的确定问题。从权利来源来看，2010年10月27日，权世有设立乐都县新民养殖专业合作社，经营范围为自繁自育仔猪，养殖生猪等。2019年1月24日，经海东市乐都区市场监督管理局审查，准予权世有将乐都县新民养殖专业合作社更名为新民合作社。同年2月28日，新民合作社被强制拆除。至强拆行为发生之时，新民合作社仍为合法存续状态。关于合作社的用地来源，其法定代表人权世友庭审中陈述系通过承包地流转取得，但并未提交相关证据予以证实。从建设行为来看，根据《[国土资源部、农业部关于促进规模化畜禽养殖有关用地政策的通知](#)》（国土资发〔2007〕220号）的规定，兴办规模化畜禽养殖所需用地按农用地管理，不需办理农用地转用手续。申请规模化畜禽养殖需经乡（镇）人民政府同意，向县级畜牧主管部门提出规模化养殖项目申请，进行审核备案。经县级畜牧主管部门审核同意后，乡（镇）国土所要积极帮助协调用地选址，并到县级国土资源管理部门办理用地备案手续。《[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〔2010〕155号）规定，设施农用地分为生产设施用地和附属设施用地，按农用地管理，不需办理农用地转用手续。农业设施的建设与用地由经营者提出申请，乡镇政府申报，县级政府审核同意。对于未经审核同意的设施农用地，要依法依规进行处理。符合设施农用地规定的，处理到位后确需用地的，按规定完善用地手续。依据上述规定，在乡、村庄规划区之外进行农业设施建设虽然需要就用地办理审核或备案手续，但无须办理建设用地转用手续及取得建设规划许可证。本案中，新民合作社被拆除的养殖设施属于农用设施，但其并未提交办理相关审核、备案等手续的证据，亦未提交用地来源合法的相关证据。故新民合作社的建设行为不具备合法基础，应对其养殖设施建设费用损失承担一定的责任。但在“大棚房”清理整治行

动开展前，相关政府部门并未对其建设行为作出相应处理，反而发放给乐都新鸿养殖场政府专项补贴以及资金，对其发展养殖予以鼓励与支持。且乐都区政府、瞿昙镇政府亦未提交案涉土地在建设前已纳入乡、村庄规划区的相关证据。新民合作社对于案涉养殖设施的建设投入具有部分合理的信赖利益。因此，新民合作社的合法损失应界定为基于对行政机关的信任而支出的部分养殖设施建设成本及其他合法财产损失。

《中华人民共和国国家赔偿法》第十五条第一款规定，人民法院审理行政赔偿案件，赔偿请求人和赔偿义务机关对自己提出的主张，应当提供证据。行政赔偿诉讼的各方当事人在行为意义上都应当积极提供证据，以利于人民法院查清案件事实，依法公正、及时作出裁判。但在结果意义上，仍须有一方当事人承担举证责任，此种举证责任通常是依据“谁主张、谁举证”的原则分配，原告应当就行政行为是否造成损失、具体损失金额多少承担举证责任。新民合作社请求乐都区政府、瞿昙镇政府赔偿其财产损失 1937800 元，范围包括大门、猪舍、围墙、污水管道、污水处理井、母猪产床、单体限位栏、仔猪保育床、自动喂料机。其仅提交赔偿明细清单、养殖场照片作为赔偿依据，无法证实具体损失大小及金额。瞿昙镇政府提交《2019 年瞿昙镇新联村权世有拆除房屋登记表》，表中登记有围墙、猪舍、消毒室、大兔子、仔兔、鸡和产床的数量等，但未登记具体金额。在被告行政行为确已给原告造成损失，但原被告双方又无法证明具体损失金额的情况下，法庭可以结合国家赔偿价值取向、举证目的、证明对象的实际情况等，对全案证据进行综合审查，并遵循法官职业道德，运用逻辑推理和生活经验进行全面客观和公正的分析判断，依法对损失金额予以认定。如前所述，新民合作社的合法损失应界定为基于对行政机关的信任而支出的部分养殖设施建设成本及其他合法财产损失。故一审法院认为猪舍、围墙、污水管道、污水处理井、消

毒室属不动产，并经相关政府部门确认为“大棚房”违法建设，不属于赔偿范围确有不当。现合作社已被强制拆除，依据诉讼双方提交的现有证据，无法通过委托鉴定的方式确定损失金额。参照《2019年瞿昙镇新联村权世有拆除房屋登记表》中登记的围墙、猪舍、消毒室面积及数量，考虑到行政机关的信息优势、公信力及对政府违法行为的惩罚性，结合市场价格酌定乐都区政府、瞿昙镇政府赔偿新民合作社基于对行政机关的信任而支出的部分养殖设施建设成本200000元。一审法院对新民合作社的其他合法财产酌定赔偿36440元并无不当，本院予以维持。

综上，一审法院认定的基本事实清楚，适用法律正确，但确定的赔偿金额不当。新民合作社的部分上诉理由成立。乐都区政府的上诉理由不能成立。依据《中华人民共和国国家赔偿法》第四条第四项及《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第二项之规定，判决如下：

一、撤销青海省海东市中级人民法院(2021)青02行赔初7号行政赔偿判决；

二、海东市乐都区人民政府、海东市乐都区瞿昙镇人民政府于本判决生效之日起60日内共同赔偿海东市乐都区新民种植专业合作社236440元；

三、驳回上诉人海东市乐都区新民种植专业合作社的其他诉讼请求；

四、驳回海东市乐都区人民政府的上诉请求。

如果未按本判决指定的期间履行给付金钱义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百六十条之规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。

本判决为终审判决。

审判长 边红丽

审判员 吴晓良

审判员 孔 菲

二〇二二年二月十六日

书记员 范献育

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/95b2ca8d4055fce198c0249480287ef32994e206d7662c25bdfb.html>