

白水县杜康镇人民政府、白水县烽源煤业有限责任公司等××（行政协议） 行政补偿行政二审行政判决书

案由： [行政](#) > [行政行为](#) > [行政补偿](#)

案 号：(2021)陕行终 877 号

审理法官： [王勇](#) [张安品](#) [赵婧](#)

文书类型： [判决书](#)

公开类型： [文书公开](#)

审理法院： [陕西省高级人民法院](#)

审结日期：2022.04.19

案件类型： [行政二审](#)

审理程序： [二审](#)

代理律师/律所： [肖慧玲](#), [广东瀛尊律师事务所](#); [李昆](#), [陕西融德律师事务所](#); [王峰涛](#), [陕西秦泉律师事务所](#); [林启辉](#), [广东瀛尊律师事务所](#);

权责关键词： [行政许可](#) [行政命令](#) [行政补偿](#) [合法](#) [违法](#) [罚款](#) [行政赔偿](#) [冻结](#) [拒绝履行（不履行）](#) [拖延履行](#) [不予答复](#) [管辖](#) [第三人](#) [举证责任](#) [证据不足](#) [维持原判](#) [改判](#) [发回重审](#)

相关企业： [白水县杜康镇弘源煤业有限责任公司](#) [白水县烽源煤业有限责任公司](#)

/

白水县杜康镇人民政府、白水县烽源煤业有限责任公司等××（行政协议）行政
补偿行政二审行政判决书

陕西省高级人民法院

行政判决书

(2021)陕行终 877 号

上诉人(原审原告): [白水县杜康镇弘源煤业有限责任公司](#)。住所地: 陕西省白水县。

法定代表人: 陈延兴, 总经理。

委托诉讼代理人: 林启辉, [广东瀛尊律师事务所](#)律师。

委托诉讼代理人: 肖慧玲, [广东瀛尊律师事务所](#)律师。

上诉人(原审被告): 白水县人民政府。住所地: 陕西省白水县。

法定代表人: 薛斌, 县长。

委托诉讼代理人: 王军锋, 白水县煤炭事务中心工作人员。

委托诉讼代理人: 李昆, [陕西融德律师事务所](#)律师。

被上诉人(原审第三人): 陕西省自然资源厅。住所地: 陕西省西安市莲湖区。

法定代表人: 薛建兴, 厅长。

委托诉讼代理人: 史诚琛, 陕西省自然资源厅工作人员。

委托诉讼代理人: 王某某, 陕西永嘉信律师事务所律师。

被上诉人(原审第三人): 白水县杜康镇人民政府。住所地: 陕西省白水县。

法定代表人: 刘某某, 代镇长。

出庭负责人: 和平, 副镇长。

委托诉讼代理人: 王峰涛, [陕西秦泉律师事务所](#)律师。

被上诉人(原审第三人): [白水县烽源煤业有限责任公司](#)。住所地: 陕西省白水县。

白水县 XX 镇弘源煤业有限责任公司(以下简称弘源煤业)诉白水县人民政府(以下简称白水县政府)行政补偿一案, 陕西省渭南市中级人民法院于 2015 年 11

月 18 日作出(2015)渭中行初字第 00067 号行政判决，驳回了弘源煤业的诉讼请求。弘源煤业不服提起上诉。本院于 2016 年 4 月 5 日作出(2016)陕行终 74 号行政判决，维持原判。弘源煤业不服向最高人民法院申请再审，最高人民法院于 2017 年 12 月 28 日作出(2016)最高法行申 3344 行政裁定，指令本院再审本案。2018 年 8 月 24 日，本院作出(2018)陕行再 5 号行政裁定，撤销了(2016)陕行终 74 号行政判决和(2015)渭中行初字第 00067 号行政判决，本案发回陕西省渭南市中级人民法院重审。重审期间，陕西省渭南市中级人民法院依法将陕西省自然资源厅(以下简称省自然资源厅)、白水县烽源煤业有限责任公司(以下简称烽源煤业)追加为本案第三人，依白水县 XX 镇人民政府(以下简称 XX 镇政府)的申请将其列为本案第三人，并另行组成合议庭公开开庭进行了审理。2020 年 12 月 30 日，陕西省渭南市中级人民法院作出(2018)陕 05 行初 99 号行政判决，弘源煤业和白水县政府均不服，向本院提起上诉。本院依法组成合议庭，于 2021 年 8 月 20 日公开开庭进行了审理。上诉人弘源煤业的委托诉讼代理人肖慧玲、林启辉，上诉人白水县政府的委托诉讼代理人王军锋、李昆，被上诉人省自然资源厅的委托诉讼代理人史诚琛、王某某，被上诉人 XX 镇政府的出庭负责人和平、委托诉讼代理人王峰涛到庭参加诉讼。被上诉人烽源煤业经依法传唤未到庭，本院依法缺席审理。本案现已审理终结。

原审法院查明：2009 年 1 月 22 日，XX 镇政府作为甲方与作为乙方的林声佑签订了《白水县

XX 镇弘源煤业有限责任公司承包经营合同书》，合同约定：弘源煤业的性质为集体企业，所有权归 XX 镇政府；甲方将弘源煤业经营权发包给乙方经营，承包期限为 15 年，自 2009 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日。合同签订后弘源煤业在工商管理部门进行了变更登记，法定代表人为陈延兴，并开始投入资金对弘源煤

业进行技改建设。2010年6月28日弘源煤业向第三人省自然资源厅缴纳了煤矿探矿权、采矿权使用费价款100万元。2010年11月11日，被告白水县政府根据陕西省XX小组下发的陕煤整合办发(2010)3号通知及渭南市委、渭南市政府联合下发的(2010)20号《关于渭南市地方煤矿整

顿关闭和资源整合工作方案》的要求，调整充实了XX小组，并作出了白煤整合(2010)2号《白水县2010—2011年煤矿整顿关闭和资源整合实施方案》(以下简称2号《整合实施方案》)，确定将白水县境内的13个煤矿予以关闭和资源整合，并决定原告弘源煤业在这次整顿中由第三人烽源煤业予以兼并(关闭弘源煤业)。该方案确定整合后的补偿原则是：1.由白水县政府根据实际情况制定被关闭煤矿和被兼并重组整合煤矿的补偿政策；2.被兼并重组整合的煤矿由整合主体企业负责补偿；3.被关闭煤矿已缴纳的煤炭资源价款由原收取单位予以核算退还；…5.按照“一托一”的原则进行补偿。2011年2月21日，渭南市人民政府作出渭政函(2011)8号批复，原则同意2号《整合实施方案》确定的关闭白水县XX镇弘源煤业等13处矿井，由烽源煤业整合弘源煤业。2010年11月20日，陕西省人民政府下发陕政发(2010)47号通知，公布了2010年第二批关闭煤矿名单，原告弘源煤业在第二批关闭之列，通知同时确定：一、煤矿关闭工作由县级政府(市属煤矿由市政府)负责组织实施。关闭矿井必须达到《[国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定](#)》(国务院令 第446号)规定的矿井关闭标准。二、各有关部门应立即吊(注)销公布关闭煤矿相关证照，包括工商营业执照、采矿许可证、安全生产许可证、煤炭生产许可证和民用爆炸物品储存和使用证，并停止供给井下生产用电。三、公布关闭煤矿必须立即停止一切生产活动。各有关市、县政府要落实监管责任，严防非法组织生产。2011年1月24日，白水县煤炭整顿关闭和资源整合领导小组办公室(以下简称白水县整合办)向原告弘源煤业发出通知：你矿属省

政府公告关闭矿井，自公告之日起不得再进行任何建设投资，否则后果自负。

2011年2月14日，白水县整合办向弘源煤业发出通知：经县XX小组综合评议，并报白水县XX小组同意，你矿应得补偿款3500万元，请于二月二十日之前到白水县整合办商谈领款及关闭等具体事宜。因弘源煤业对白水县政府确定的补偿金额持有异议，未与白水县整合办就关闭和补偿事宜达成一致意见，亦未领取3500万元补偿款。

2011年2月14日，白水县整合办向烽源煤业发出通知，要求烽源煤业于2月20日前将应付的关闭矿补偿资金3500万元上交白水县整合办专用账户。2010年12月7日和2011年2月16日烽源煤业法定代表人袁某某分两次共向白水县整合办账户汇款3500万元。2011年4月26日，白水县整合办向白水县各级国土资源管理部门呈报情况说明：根据陕西省人民政府《关于渭南市煤矿整顿关闭和资源整合方案的批复》（陕政函(2011)8号）和渭南市人民政府《关于韩城等产煤县市煤矿整顿关闭和资源整合方案的批复》（渭政函(2011)8号）文件精神，我县XX镇弘源煤业，整合主体矿为烽源煤业，法人代表袁某某。原弘源煤业已按照《[国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定](#)》（国务院446号令）中的关闭标准已关闭到位，并经白水县整合办协调、评估，烽源煤业对弘源煤业的经济补偿已全部到位，请各级国土资源管理部门给予办理烽源煤业矿区范围划定手续。2012年6月19日，白水县政府向省自然资源厅出具白政函(2012)23号函“我县XX镇弘源煤业，整合主体为烽源煤业，法人代表袁某某。经白水县整合办协调、评估，对弘源煤业的经济补偿金为3500万元整，并且烽源煤业给白水县整合办缴清补偿款3500万元整，按我县的《整顿关闭和资源整合补偿办法》，烽源煤业与XX镇原弘源煤业的整合工作已全部到位。恳请省自然资源厅办理矿区范围划定相关手续，以确保我县煤矿整顿关闭和资源整合工作安全、稳定、有序推进，因资源整合产

生的矛盾与纠纷等有关事宜，由我县政府负责协调和解决。”2011年6月3日，省自然资源厅根据陕政发(2010)47号通知要求，注销了弘源煤业的采矿证。但自注销许可证至今未向原告弘源煤业退还所收取的资源价款费用。

2012年5月25日，省自然资源厅作出陕国土资矿采划(2012)24号批复，对第三人烽源煤业有限责任公司申请划定矿区范围进行了批复：矿区范围由14个拐点圈定，矿区面积约6.5659平方公里，开采矿种为煤，规划生产能力为60万吨/年。

2015年2月，白水县整合办分三次向弘源煤业支付补偿款950万元。同年5月28日，陕西永嘉信律师事务所律师张某某、高漫向白水县政府发函，要求白水县政府支付烽源煤业付给弘源煤业的补偿金2550万元未果，引起本案诉讼。在本案重审期间，第三人XX镇政府以弘源煤业资产属其所有为由向原审法院提出申请，要求参加本案诉讼。

原审法院认为，一、关于本案的诉讼主体问题。该案是因企业被整顿关闭和资源整合引发的纠纷，弘源煤业作为关闭和资源整合的对象之一，关闭与整合行为影响弘源煤业的生产经营和经济利益，与弘源煤业有直接的利害关系，弘源煤业有权提起本案诉讼，是本案的适格原告。就本案的被告资格问题，根据国办发〔2006〕82号《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于[进一步做好煤矿整顿关闭工作意见的通知](#)》(以下简称82号《通知》)、国家安全生产监督管理总局等部门下发的安监总煤矿〔2006〕48号《关于[加强煤矿安全生产工作规范煤炭资源整合的若干意见](#)》(以下简称48号《煤炭资源整合若干意见》)以及陕政发〔2006〕26号《[陕西省人民政府关于印发陕西省煤炭资源整合实施方案的通知](#)》(以下简称26号《煤炭资源整合实施方案》)等相关文件规定，各级政府是此次煤炭资源整合的责任主体，由省级人民政府统一组织和领导。同时相关文件也将整

合主体向被关闭矿井支付相应价款并由相关政府部门返还关闭矿井剩余采矿权价款，作为整合工作必不可分的一个组成部分。同时白水县政府专门作出了2号《整合实施方案》，成立了白水县整合办，并明确了领导小组的主要工作职责，其中一项主要职责为“负责全县整顿关闭和资源整合矿井的资源核查，价款核实及补偿等工作；负责全县整顿关闭和资源整合矿井资源整合工作。”虽然补偿方案中明确了补偿的原则是按照“一托一”的原则进行补偿，被兼并重组和整合的煤矿由整合主体企业负责补偿，但资源整合和企业关闭的全过程均是在政府直接指导下实施的。因此，本案烽源煤业整合弘源煤业，并非平等主体间协商一致的企业兼并，而是政府行政命令下的煤炭资源整合，白水县政府作为此次企业关闭和资源整合的主导者，直接实施了对弘源煤业进行关闭和整合的行政行为，是本案的适格被告。就烽源煤业的诉讼资格问题，烽源煤业兼并弘源煤业虽然是在政府主导下进行的，但在经济补偿上主要是按照“一托一”的原则，由整合主体企业向被兼并的企业负责补偿，而兼并与被兼并的企业之间的补偿关系属于平等主体之间的民事法律关系。因此，此次资源整合过程既包括行政法律关系亦包括民事法律关系，烽源煤业作为弘源煤业经济补偿的主体，应当作为本案第三人参加诉讼，是本案的适格第三人。就省自然资源厅的诉讼资格问题，因为对弘源煤业实施关闭是多环节的综合过程，也包括对弘源煤业采矿许可证注销的行政行为，该注销行为是由省自然资源厅具体实施的，省自然资源厅也可能存在未尽相应审查义务的情形，也应当作为本案第三人参加诉讼。

二、关于本案的补偿责任问题。《[中华人民共和国行政许可法](#)》[第八条第二款](#)规定，行政许可只要是依法取得就应受法律保护。行政机关无论因法律规范废止，还是客观情况变化，亦或为了公共利益需要而变更或者撤回已经生效的行政许可，都应就由此造成的财产损失，对公民、法人或者其他组织依法给予补偿。

按照该款规定的精神，弘源煤业因煤矿资源整合而丧失依法取得的许可，应当得到公平合理的补偿，而煤矿资源整合的实施者则负有落实相关补偿问题的职责。因煤矿资源整合过程，是多环节的综合过程，涉及多个行政主体，具有多阶段行政管理的特征；同时既包括行政权的行使也包括民事主体协商，既有行政法律关系也有民事法律关系，既涉及行政法律责任也涉及民事法律责任。无论是行政主体还是民事主体在补偿责任的承担方面均应当履行与之相对应的责任。首先，关于被告白水县政府补偿责任问题，因关闭弘源煤业并由烽源煤业整合弘源煤业，是省、市、县三级政府明确要求，并由省、市、县三级政府及其职能部门共同行使行政职权的结果。根据《陕西省

XX 小组关于停产停工煤矿复产复工整改验收有关事项的通知》（陕煤整合发〔2011〕6 号）、《白水县 XX 小组关于印发〈白水县停产停工煤矿复产复工整改验收工作方案〉的通知》（白煤整合发〔2011〕5 号）文件精神，以及《白水县煤炭局 2012 年煤矿春节后复产复工整改验收办法》规定，在煤矿整顿关闭补偿金尚未补偿到位的情况下，复产复工的验收工作不得进行。据此，在煤炭资源整合工作中，白水县政府既具有在省政府统一领导下具体实施的职权，亦对因此丧失采矿许可的企业负有保证解决补偿问题的职责，其在弘源煤业补偿资金未落实到位的情况下，负有对弘源煤业进行补偿的行政职责，原告弘源煤业要求白水县政府承担补偿之责应当予以支持。关于补偿的数额，弘源煤业在庭审之后向原审法院提出书面申请，对其原诉讼请求进行了变更，要求被告支付其 2550 万元补偿款及 3500 万元的银行贷款利息，该变更系原告的真实意思表示，属原告弘源煤业对自己部分诉讼权利的放弃，予以准许。根据本案查明事实，2015 年 2 月白水县整合办仅支付给弘源煤业投资人 950 万元补偿款，剩余补偿款一直未予支付。原告诉讼请求被告白水县政府支付原告剩余补偿款及利息，符合法律和政策之规定，予以支

持。扣除已付的 950 万元，被告白水县政府应继续支付原告补偿款 2550 万元。关于弘源煤业主张的利息问题，《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》第九十八条规定，“因行政机关不履行、拖延履行法定职责，致使公民、法人或其他组织的合法权益遭受损害的，人民法院应当判决行政机关承担行政赔偿责任。在确定赔偿数额时，应当考虑该不履行、拖延履行法定职责的行为在损害发生过程和结果中所起的作用等因素”，因白水县政府在弘源煤业补偿资金尚未到位的情况下，即对原告弘源煤业进行了关闭，加之 2010 年 12 月 7 日和 2011 年 2 月 16 日烽源煤业将 3500 万元转到白水县政府整合办账户后，该补偿款也一直由白水县政府实际占用，故白水县政府在支付剩余 2550 万元补偿款的同时，亦应支付关闭和注销弘源煤业采矿许可证之后（即 2011 年 6 月 3 日之后）的利息损失。对利息的计算标准，《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》第一百零一条规定，本法没有规定的，适用《[中华人民共和国民事诉讼法](#)》的相关规定。由于在确定补偿过程中双方对不能及时支付补偿款的违约责任未作约定，故本案可参照《最高人民法院关于逾期付款违约金应当按照何种标准计算问题的批复》，由白水县政府按照中国人民银行规定的金融机构计收逾期贷款利息的标准支付逾期付款的利息。其次，关于烽源煤业是否应当承担补偿责任问题，从白水县政府整合办下发的 2 号《整合

实施方案》来看，这次资源整合中由烽源煤业兼并（关闭弘源煤业），烽源煤业按“一托一”的原则进行补偿。烽源煤业作为煤炭企业整合的主体对弘源煤业，是补偿义务的直接责任人，应当承担其兼并弘源煤业的民事补偿责任。但在本案中，烽源煤业法定代表人袁某某于 2010 年 12 月 7 日和 2011 年 2 月 16 日分两次向白水县政府整合办账户汇款 3500 万元。已经按照“一托一”的兼并原则在合理的期限之内完全履行了应尽之义务，无须对剩余补偿款及利息再承担给付或连带

责任，故对原告弘源煤业要求烽源煤业承担连带责任之请求不予支持。对弘源煤业要求第三人省自然资源厅承担连带责任之请求，因2011年6月3日第三人省自然资源厅注销的弘源煤业的采矿许可证是根据陕政发(2010)47号通知要求作出的，也是在2011年4月26日白水县政府整合办出具“烽源煤业对弘源煤业的经济补偿已全部到位，请各级国土资源管理部门给予办理烽源煤业矿区范围划定手续”的情况说明以后将弘源煤业的采矿范围划定到烽源煤业采矿证范围之内的，省自然资源厅对原告企业被兼并补偿不负有责任，原告要求省自然资源厅承担连带责任缺乏法律依据。但第三人省自然资源厅在收回弘源煤业采矿权的同时理应退还从弘源煤业处所收的资源费100万元，弘源煤业要求省自然资源厅退还该笔费用理由成立，依法予以支持。

三、对第三人XX镇政府主张从3500万元中支付其1800万元补偿款之请求，因涉案被兼并的主体为原告弘源煤业，被告白水县政府在主导实施资源整合过程中，也是将弘源煤业作为补偿对象并与之商谈补偿兼并事宜的，加之白水县政府整合办所确定的3500万元补偿款中是否包含有XX镇政府的资产补偿尚不清楚，故XX镇政府请求支付其1800万元补偿款缺乏足够的证据证明，故对其请求本案不予涉及，第三人XX镇政府可就其权利通过另案进行主张。

综上，原告弘源煤业在煤炭资源整合过程中因整合已被第三人烽源煤业兼并，被告白水县政府对原告实施了关闭行为，对原告因关闭所产生的经济损失负有补偿的责任和义务，原告要求被告白水县政府承担补偿责任应当予以支持；第三人省自然资源厅在整合关闭过程中注销了原告的采矿许可证，其在注销许可证的同时亦应退还原告已缴纳的资源费用，故对原告要求退还资源费一节予以支持；原告主张的其他请求部分因缺乏事实和法律依据，不予支持。对2020年10月20日原告变更的诉讼请求，因未在法定的合理期限内提出，本案不予涉及。故

依照《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第七十三条](#)之规定，判决：一、由被告白水县政府支付弘源煤业补偿款 2550 万元人民币及利息。（利息计算方法：以 2550 万元为基数，自 2011 年 6 月 3 日起计算至给付之日止，2019 年 8 月 20 日前的利率按照中国人民银行同期同类贷款利率计算，2019 年 8 月 20 日之后的利率按照全国银行之间同业拆借中心公布的贷款市场报价利率计算）；二、由省自然资源厅向弘源煤业退还资源费 100 万元；三、驳回弘源煤业要求省自然资源厅承担连带补偿责任的诉讼请求；四、驳回弘源煤业要求烽源煤业承担连带补偿责任的诉讼请求；五、驳回弘源煤业的其他诉讼请求。案件受理费 50 元，由被告白水县政府负担。

上诉人弘源煤业上诉称：原审法院认为白水县政府在支付剩余 2550 万元补偿款的同时，应支付关闭和注销弘源煤业采矿许可证之后（即 2011 年 6 月 3 日之后）的利息损失，但 2011 年 2 月 14 日，白水县整合办通知其应得补偿款 3500 万元，并于 2011 年 2 月 20 日之前到白水县整合办商谈领款事宜。同年 2 月 14 日，白水县整合办向烽源煤业发出通知，要求烽源煤业于 2 月 20 日前将应付的关闭补偿资金上缴白水县整合办专用账户，且烽源煤业依白水县整合办的要求，已于限期内将 3500 万元补偿款缴入专用账户。白水县政府自此开始实际使用该笔补偿款，并拖延拒付至今。相应的证据有：2 号《整合实施方案》、2011 年 1 月 24 日和 2011 年 2 月 14 日白水县整合办向其发出的《通知》、2011 年 2 月 14 日白水县整合办向烽源煤业发出的《通知》、2010 年 12 月 7 日和 2011 年 2 月 16 日，烽源煤业向白水县整合办指定账户共计交款 3500 万元。因此，自 2011 年 2 月 20 日起，白水县政府对占用涉案补偿款造成其利息损失理应承担赔偿责任。请求：1. 依法改判原审判决第一项关于利息计算方法的判决，支持利息起算时间自 2011 年 2 月 20 日起计算至给付之日止；且 2011 年 2 月 20 日至 2015 年 2 月 20 日期间，以 3500 万元

为计算基数，2015年2月10日以后以2550万元为基数。2019年8月20日前的利率按照中国人民银行同期贷款利率计算，2019年8月20日以后的利率按照全国银行之间同业拆借中心公布的贷款市场报价率结算。2. 改判原审判决第二项关于利息计算的判决，支持以100万元为基数，从2011年6月3日起至给付之日止，向上诉人支付资金占用期间的利息，2019年8月20日前的利率按照中国人民银行同期贷款利率计算，2019年8月20日以后的利率按照全国银行之间同业拆借中心公布的贷款市场报价率结算。3. 撤销原审判决第三项、第四项，改判省自然资源厅和烽源煤业承担连带补充责任。4. 撤销原审判决第五项，改判XX镇政府承担连带补充责任。5. 本案诉讼费由被上诉人承担。

白水县政府针对弘源煤业的上诉答辩称：（一）弘源煤业的营业执照被吊销，应当依法由XX镇政府成立清算组进行清算，弘源煤业至今未成立清算组违法，在未依法成立清算组之前无权就原审判决提起上诉。2009年1月22日，XX镇政府作为甲方与作为乙方的林声佑签订了《白水县

XX镇弘源煤业有限责任公司承包经营合同》，合同约定，弘源煤业的性质为集体企业，所有权归XX镇政府，XX镇政府将公司经营权发包给乙方经营。2013年5月21日，弘源煤业被吊销营业执照，根据《[公司法](#)》[第一百八十条](#)、[一百八十三条](#)、[一百八十四条](#)的规定，弘源煤业应当在法定结XX镇XX组，并在清算期间依法代表弘源煤业参与民事诉讼活动。弘源煤业依法成立清算组之前，无权参与本案诉讼活动。（二）评估小组评估煤矿补偿款为3500万元仅具有指导作用，弘源煤业与烽源煤业并未进行实质性整合，双方并未就补偿款数额、支付时间等问题达成一致意见，不存在支付补偿款的问题，弘源煤业更无权主张逾期利息。评估小组并非政府机构，根据白煤整合办发[2010]5号《关于印发

白水县煤矿整顿关闭和资源整合矿井价值评估办法实施细则》的通知》（以下

简称 5 号《通知》)第十二条的规定,对煤矿的资源储量、土建工程价值、设备价值、井巷工程价值综合评估确定补偿款数额,不具有任何强制效力,仅指导弘源煤业与烽源煤业协商确定补偿协议价款。弘源煤业与烽源煤业至今未达成整合协议,进行整合资产的实际交接,烽源煤业至今未取得弘源煤业的任何财产,从未利用弘源煤业的任何设施设备等,双方至今没有实质性整合,不存在补偿问题。因此,弘源煤业主张支付 3500 万元补偿款和逾期利息没有事实依据。(三)弘源煤业作为被整合企业应得补偿款应由整合主体烽源煤业负责给付,其无义务支付补偿款。白水县整合办虽然具体负责白水县境内相关煤矿的关闭及整合工作,但在企业关闭整合过程中仅参与被兼并企业的资源核查、价款的核实及补偿工作,补偿款的实际数额由整合双方共同协商。白水县整合办于 2011 年 2 月 14 日通知弘源煤业到白水县整合办商谈领款和煤矿整合关闭有关事宜等行为,仅是为协助双方就整合兼并达成一致意见,即使需要支付补偿款,弘源煤业无权直接主张支付补偿款和逾期利息。请求:驳回弘源煤业的上诉。

上诉人白水县政府上诉称:(一)原审判决认定事实不清,证据不足。从弘源煤业与 XX 镇政府在 2009 年签订的合同可知,弘源煤业只有承包经营权,不具有采矿使用权。即使弘源煤业有采矿许可证,实际使用权应属于原冯家河煤矿。原审判决未对经营合同内容进行实质性审查,遗漏了重要的法律关系和事实情况,认定事实不清。(二)原审法院未追加 XX 镇政府为原告,遗漏当事人,程序违法。5 号《通知》第十二条评估办法规定,煤矿评估的对象包括:1. 资源储量;2. 土建工程价值;3. 设备价值;4. 井巷工程价值。即该补偿款应包含上述四个方面的补偿。弘源煤业为集体企业,所有权归 XX 镇政府,即资源储量补偿款应当归 XX 镇政府所有。经营合同第五条第一款约定,XX 镇政府应向弘源煤业提供企业现有一切设施,设备和证照。即所有涉矿井设施设备均归 XX 镇政府所有,设备价值补偿

款应归 XX 镇政府。弘源煤业系原冯家河煤矿，承包之前，该矿已具备完善的土建工程和井巷工程，并非弘源煤业新建工程，故土建工程价值和井巷工程价值补偿款归原冯家河煤矿的所有者 XX 镇政府。原审法院未追加 XX 镇政府为原告，遗漏当事人，程序违法。(三)原审判决因认定事实不清，导致适用法律错误。请求：撤销原审判决，支持其上诉请求。

弘源煤业针对白水县政府的上訴答辯稱：本案已經發回重審一次，依據法律規定只能發回重審一次，本案事實清楚，證據充分，不能發回重審。其他意見與其上訴意見相同。請求：駁回白水縣政府的訴訟請求，支持其訴訟請求。

被上訴人省自然資源廳答辯稱：(一)弘源煤業要求其承擔補償款連帶責任沒有事實和法律依据。經查詢工商信息系統官網，弘源煤業的營業執照已被吊銷，無權主張清算也無權要求其補償。弘源煤業主張的損失是由于煤礦資源整合被關閉導致的，省自然資源廳負責採礦權許可證的頒發和注銷，與煤礦企業的整合關閉無關係，其不應承擔連帶責任。基於礦山被整合關閉後，省自然資源廳作出的注銷行為，僅為程序性行為，未對弘源煤業的權利義務造成影響，而弘源煤業所主張的劃定礦區範圍等問題，也並不必然導致弘源煤業的損失。(二)弘源煤業要求其退還資源費 100 萬元沒有事實和法律依据。《[中華人民共和國礦產資源法](#)》規定，國家實行探礦權、採礦權有償許可制度。國家對探礦權、採礦權有償取得的費用，可以根據不同的情況規定予以減繳、免繳。《探礦權採礦權使用費和價款管理辦法》第二條、第三條規定，探礦權採礦權使用費並不等於資源費，探礦權人、採礦權人使用礦產資源依法繳納使用費。《陝西省探礦權採礦權使用費和價款管理辦法》規定，在陝西省境內勘查開採礦產資源，應該繳納採礦探礦使用費，收取的費用主要用於礦產資源勘查、保護的相關支出，使用費的用途有專門的法律規定。探礦人和採礦人無權無償使用礦產資源，因此弘源煤業要求返還使

用费错误。并且，根据财政部、国土资源部《关于进一步做好政策性关闭矿山企业缴纳矿业权价款退还工作的通知》的要求，弘源煤业的情况不符合应当退还探矿权、采矿权使用费的情形。在实践中，使用费收取使用有专门的规定，任一情形的处置必须符合法律的规定并经法定程序，本案弘源煤业缴纳了一定的使用费，实际上也对国家资源进行了开采使用，因此无权主张退回相应的使用费和利息。请求：驳回弘源煤业的诉讼请求。

被上诉人 XX 镇政府答辩称：（一）白水县政府诉讼请求的事实是真实的，依法应予支持。2009 年其与弘源煤业签订了《承包经营合同》，合同第一条就规定弘源煤业是集体企业，所有权归 XX 镇政府。根据 5 号《通知》第十二条的规定，其向弘源煤业交付了矿井及设备设施，补偿款的土建工程价值及井巷工程价值、设备价值等就应归 XX 镇政府。原审法院未对 3500 万元补偿款进行区分，将所有补偿款判给弘源煤业错误。（二）弘源煤业要求其承担连带补偿责任缺乏事实及法律依据，且关于补偿款利息计算时间节点的请求不应得到支持。首先，3500 万元补偿款弘源煤业是不同意的，由于弘源煤业的原因未达成补偿协议，损失利息部分也是由弘源煤业造成的，应由弘源煤业自行承担责任。其次，弘源煤业在庭审后变更诉讼请求要求支付补偿款 2550 万元及利息，说明该时段才认可 3500 万元的补偿款，因而此时才是双方合意之日，应该以该时间节点支付利息。再次，其不是补偿的义务主体，也不是整合的实施主体，不管控整合事宜也不掌控整合款项，弘源煤业要求其承担连带补充责任缺乏法律和事实依据。请求支持白水县政府的上诉请求。

原审第三人烽源煤业未提交答辩意见。

经审理查明：(2015)渭中行初字第 00067 号案中，弘源煤业起诉白水县政府诉讼请求是：判令白水县政府根据政府通知文件，支付其剩余煤炭资源整合补

偿款 2550 万元，利息 726 万元。2017 年 12 月 28 日，最高人民法院再审本案作出(2016)最高法行申 3344 号行政裁定明确，弘源煤业提起的是支付补偿款之诉，本案属于因政府关闭煤矿提起的行政补偿之诉。

本案原审时，弘源煤业向原审法院递交上诉状中的诉讼请求是：1. 依法判令白水县政府支付补偿款共计 6486.48 万元整(6486.48 万元整=7436.48 万元减 950 万元)，并支付 2010 年 12 月至 2018 年 12 月 31 日的利息 1037.83 万元整，2019 年 1 月 1 日后产生的利息算至还清之日止，上述利息均按月利息 2% 计算。2. 第三人省自然资源厅、烽源煤业对上述第 1 项的诉求补偿款承担连带清偿责任。2020 年 10 月 20 日，弘源煤业向原审法院提出书面请求对其诉讼请求进行了变更，要求：1. 依法判令白水县政府向其支付 2011 年 2 月 20 日至 2015 年 2 月 10 日期间利息 8654320.55 元(以 3500 万为本金计算基数，按同期银行贷款利率计算)；2. 依法判令白水县政府支付补偿款共计 2550 万元；3. 依法判令白水县政府向其支付 2015 年 2 月 11 日至还清之日止的利息，现暂计至 2020 年 10 月 20 日利息 9036364.17 元[以 2550 万为本金计算基数，现暂计利息 9036364.17 元(7930500 元与 1105864.17 元之和)，2020 年 10 月 21 日后产生的利息算至还清之日止，上述利息均按同期银行贷款利率计算]；4. 第三人省自然资源厅、烽源煤业对上述第 1、2、3 项的诉求补偿款承担连带赔偿责任；5. 依法确认白水县政府、第三人省自然资源厅、烽源煤业共同兼并弘源煤业的具体行政行为违法，并确认导致第三人省自然资源厅注销其采矿许可证的具体行政行为违法；6. 在上述第 3 项请求的基础上，依法确认第三人省自然资源厅向第三人烽源煤业颁发采矿许可证的具体行政行为违法，并撤销省自然资源厅向烽源煤业公司颁发的采矿许可证并收回其采矿权；7. 依法判令白水县政府、第三人烽源煤业共同协助第三人省自然资源厅向弘源煤业公司退回 100 万元煤矿探矿权、采矿权、使用费和价款。

省自然资源厅在二审开庭中称，省自然资源厅已经下达文件将原弘源煤业矿区一部分划给烽源煤业，但尚未就该新矿区的采矿权为烽源煤业颁发采矿许可证。

另查明：5号《通知》第十条载明，煤矿整顿关闭和资源整合矿井双方应先按照实事求是、客观公正的原则就矿井的价值进行协商。如协商到位，双方之间签订“整顿关闭或资源的合同(协议)”，并交煤炭局备案。在双方协商不到位的情况下，双方应向煤矿评估组写书面申请，评估组接到书面申请后，依据“白水县煤矿整顿关闭和资源整合矿井价值评估办法实施细则”对双方矿井土建工程、井巷工程、设备及安装工程进行价值评估。按照评估结果，双方签订“整顿关闭或资源整合(合)同(协议)”。

以上事实，有当事人陈述和附卷材料证明，证据确实、充分，足以认定。

原审法院查明的其余事实属实，本院予以确认。

本院认为，本案审理焦点是弘源煤业要求支付补偿款的请求能否得到支持。

行政补偿是国家对行政主体的合法行政行为给行政相对人的合法权益造成损害所进行的给付救济，行政相对人有权要求行政机关履行给付义务，该请求权可以来自法律、法规或规章的规定，也可源自行政决定、行政协议及行政机关的承诺。《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第二条](#)的规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。前款所称行政行为，包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为”。行政相对人因行政机关的行政行为造成损失而要求行政机关给予补偿的权利，应当得到法律的保障。在政府主导的矿产资源整合案件中，行政机关应当对行政相对人的直接损失和必然可得利益予以弥补。

但是，煤矿资源整合过程是多环节的综合过程，往往会涉及多个层级行政机

关的多个行政行为，且具有多阶段行政管理的特征。由多部门共同开展的“整合、关闭”一般包括下发相关通知、批复、整合、注销行政许可、停水、停电、关闭等一系列行为，但“整合、关闭”最终表现为一种行政事实行为。同时，整合工作也会牵涉到民事主体的协商，由此引发的补偿问题与多个行政主体和民事主体的行政法律责任和民事法律责任相关。同时，因整合、关闭行为涉及不同层级的政府及政府职能部门，需要各级行政机关在各自权限范围内、依据不同的法律法规等作出产生不同法律效果的行政行为，以此合力促使在最终的表现形态上同一的整合、关闭事实行为的发生。但该过程中，各行政机关作出的行政行为仍然属于独立可分的行为，行政相对人可以按照[行政诉讼法](#)的规定，针对作出具体的行政行为的行政机关提起相应的诉讼，以全面的维护自身合法权益。在矿产资源整合行政补偿案件中，撤回或变更行政许可仅是整合、关闭中一个独立的行政行为，由此行为引发的补偿问题并不能完全涵盖被整合主体的所有损失，且该行为依据的法律规定、履行的程序与其他行为亦不相同。

《[最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定](#)》第十四条规定：

“行政机关依据行政许可法第八条第二款规定变更或者撤回已经生效的行政许可，公民、法人或者其他组织仅主张行政补偿的，应当先向行政机关提出申请；行政机关在法定期限或者合理期限内不予答复或者对行政机关作出的补偿决定不服的，可以依法提起行政诉讼。”由此可知，对行政许可的撤回或变更许可引发的行政补偿，需要以作出该决定的行政机关先行处理为诉讼前置条件。因此，在涉及多种因素共同导致同一结果的补偿案件中，应当结合当事人的诉讼请求和案件的具体情况，确定合并审理的范围，剔除不能一并审理的内容。行政相对人可以按照[行政诉讼法](#)的规定，针对具体的行政行为提起相应的诉讼以全面的维护自身合法权益。

进而言之，针对行政机关的行政行为提起的行政诉讼，应区分成因综合判断，以此确定予以保护的合法权益的范围，而当事人的诉讼请求是判断依据之一。本案中，弘源煤业的诉讼请求是请求判令白水县政府根据政府通知文件，支付其剩余煤炭资源整合补偿款及利息。该请求的被告、标的、内容具体明确，案件审理的焦点应当是白水县政府是否应当按照政府通知文件向弘源煤业支付补偿款及利息，并不涉及行政许可注销引发的补偿问题。并且，注销行政许可引发的补偿问题与本案的支付补偿款，不属于同一法律关系，适用的法律依据和程序要求并不相同。人民法院应根据当事人的诉讼请求综合审查、审慎判断，从当事人权利救济的便捷性和可得性角度给予其相关诉权，有利于实质性化解行政争议。本案中，弘源煤业在本案之前未就注销行政许可的补偿问题向省自然资源厅提出补偿申请，人民法院在行政机关未先行处理的情况下直接审理必然违反上述程序性要求和《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第十五条](#)人民法院管辖的规定。故对省自然资源厅注销弘源煤业采矿许可证的补偿问题不宜在本案中一并审理。省自然资源厅参与本案的审理仅为查明案件相关事实。

就本案而言，从弘源煤业的诉讼请求和案件的实际情况分析，案件审理涉及以下几个方面的问题。

(一)关于补偿责任主体的问题。根据 [82 号《通知》](#)、[48 号《煤炭资源整合若干意见》](#) 以及 [26 号《煤炭资源整合实施方案》](#) 等相关文件规定，各级政府是此次煤炭资源整合的责任主体，由省级人民政府统一组织和领导。下级行政机关根据国家政策规定、按照上级工作要求开展各项整治活动，并对具体工作组织和实施，是下级行政机关的法定职责。白水县政府按照上级要求组织开展白水县辖区内煤矿企业的整合、关闭工作，并对该工作的末端落实工作负责。白水县政府既具有在省政府统一领导下具体实施的职权，亦对因此被关闭整合的弘源煤业负有

补偿职责。弘源煤业系此项工作中被整合、关闭的煤矿企业，整合弘源煤业的是第三人烽源煤业。弘源煤业因整合、关闭工作丧失了原有的合法权益，整合、关闭的主体应对侵犯弘源煤业合法权益的行为进行弥补。

白水县政府称其依据的是陕政发(2010)47号文件对弘源煤业进行整合关闭，是对上级工作要求的具体落实，整合并非白水县政府单方面决定，但省政府作出的47号文件是对白水县政府上报的需要整合、关闭煤矿企业名单作出的批准，具体组织实施整合、关闭工作的仍然是白水县政府。且从白水县政府整合办于2011年1月14日向弘源煤业作出的关停通知可知，白水县政府是整合、关闭的具体实施者。况且，在煤炭资源整合工作中，白水县政府具有在省政府统一领导下具体实施的职权。因此，白水县政府应当对弘源煤业的整合、关闭负有最终的责任，对应的补偿问题也应由白水县政府具体落实。

(二)关于补偿方式及补偿标准的问题。首先，关于补偿数额的问题。补偿是对合法行为造成损失的弥补，该损失先由原告举证证明。《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第三十八条第二款](#)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。”对此，弘源煤业向法院提交的证据是弘源煤业账簿凭证35页(总账6页、明细账28页、资金平衡表11页)，以证明其损失数额为6474.48万元。但该账簿内容无相应的材料辅助证明其真实性，不能作为确定补偿数额的事实依据，对弘源煤业要求补偿的数额不能支持。但无法确定弘源煤业损失数额的责任不在白水县政府，在此情况下，需要结合案件具体情况对补偿范围和补偿标准综合考虑。本案中，5号《通知》第十条载明了整合、关闭采取双方自愿协商后签订整顿关闭或资源整合的合同(协议)和在双方协商不到位的情况下按照评估结果双方签订整顿关闭或资源整合(合)同(协议)两种方式，从白水县政府的2号《整合实施

方案》亦可知，白水县政府按照“一托一”的原则进行整合，具体到本案，烽源煤业负责整合弘源煤业，由烽源煤业对弘源煤业支付补偿款。因双方未就整合补偿问题达成一致意见，白水县政府按照 5 号《通知》的规定，由白水县整合办对弘源煤业依据上述规定确定弘源煤业的补偿数额，由烽源煤业向弘源煤业支付补偿款。2011 年 2 月 14 日，白水县整合办向弘源煤业发出通知：告知弘源煤业应得补偿款 3500 万元，要求弘源煤业于 2 月 20 日前商谈补偿事宜，同时要求烽源煤业将 3500 万元补偿款于 2 月 20 日前转入白水县整合办指定账户。2015 年 2 月，弘源煤业分三次领取了上述款项中的 950 万。在本院二审庭审及原二审庭审中，弘源煤业均表示认可白水县整合办于 2011 年 2 月 14 日作出的通知中 3500 万元的补偿数额，该行为系弘源煤业对白水县政府确定的补偿数额的追认，效力应溯及于白水县整合办通知领取 3500 万元补偿款的 2011 年 2 月 20 日。

其次，在补偿款交付的问题上。《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》第九十八条](#)规定：“因行政机关不履行、拖延履行法定职责，致使公民、法人或者其他组织的合法权益遭受损害的，人民法院应当判决行政机关承担行政赔偿责任。在确定赔偿数额时，应当考虑该不履行、拖延履行法定职责的行为在损害发生过程和结果中所起的作用等因素。” 本案中，烽源煤业按照白水县整合办的要求，分别于 2010 年 12 月 7 日和 2011 年 2 月 16 日分次将 3500 万元补偿款交付给白水县政府，由白水县政府向弘源煤业支付，自此烽源煤业应当履行的义务已经完成。2011 年 2 月 14 日，白水县整合办向弘源煤业发出通知，要求弘源煤业于 2011 年 2 月 20 日前到白水县整合办商谈领款及关闭等具体事宜。此时，白水县政府负有向弘源煤业如数交付 3500 万元的义务。2015 年 2 月，弘源煤业向白水县政府主张 3500 万元补偿利益，白水县政府仅支付了 950 万元，剩余的 2550 万元直至本案二审时仍未向弘源煤业交

付，白水县政府交付补偿款的责任并未完全免除。

最后，关于利息损失计算的问题。《中华人民共和国国家赔偿法》第三十六条(七)项规定：“返还执行的罚款或者罚金、追缴或者没收的金钱，解除冻结的存款或者汇款的，应当支付银行同期存款利息”。《最高人民法院关于审理民事、行政诉讼中司法赔偿案件适用法律若干问题的解释》第十五条第一款规定：

“国家赔偿法第三十六条第七项规定的银行同期存款利息，以作出生效赔偿决定时中国人民银行公布的一年期人民币整存整取定期存款基准利率计算，不计算复利”。据此，违法损害赔偿金应当以作出生效赔偿决定时中国人民银行公布的一年期人民币整存整取定期存款基准利率作为计付利息的标准。本案系行政补偿案件，利息损失可以参照违法损害赔偿金的规定计算。本案中，虽然弘源煤业未按通知在2011年2月20日到白水县政府领取补偿款，但不能因此排除白水县政府的责任。白水县政府在接受烽源煤业的3500万元补偿款后一直占用至2015年2月向弘源煤业交付950万元时，弘源煤业在此期间的利息损失应当由白水县政府承担。2015年2月之后，白水县政府无正当理由拖延交付剩余的2550万元补偿款，亦应对弘源煤业2550万元的利息损失承担相应的法律责任。

(三)关于XX镇政府主张其为案涉煤矿的实际所有权人，其为补偿对象的问题。本案中，被整合关闭的是弘源煤业，弘源煤业的企业法人营业执照载明弘源煤业的法定代表人是陈延兴，公司类型为有限责任公司(自然人投资或控股)。白水县政府整合办向弘源煤业发出领取涉案3500万元补偿款的通知即认可了弘源煤业应作为被补偿对象，最高人民法院作出的再审裁定亦认可了弘源煤业是被补偿对象。而XX镇政府在弘源煤业是否有利益份额，应属于其与弘源煤业之间的民事纠纷，本案不涉及。

综上，上诉人弘源煤业的上诉请求和理由缺乏事实和法律依据不能成立，不

予支持。上诉人白水县政府的部分上诉请求和理由成立，予以支持。原审人民法院判决陕西省自然资源厅向弘源煤业退还 100 万元资源费错误，依法应予改判。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款(二)项之规定，判决如下：

(一)撤销陕西省渭南市中级人民法院(2018)陕 05 行初 99 号行政判决第二项、第三项、第四项、第五项；

(二)变更陕西省渭南市中级人民法院(2018)陕 05 行初 99 号行政判决第一项为被告白水县人民政府于本判决生效之日起三十日内支付白水县 XX 镇弘源煤业有限责任公司补偿款 2550 万元人民币及利息(利息计算方法：以 3500 万元为基数，自 2011 年 2 月 20 日起按本案判决作出时中国人民银行公布的一年期人民币整存整取定期存款基准利率计算至 2015 年 1 月 31 日止；以 2550 万为基数，自 2015 年 2 月 1 日起按本案判决作出时中国人民银行公布的一年期人民币整存整取定期存款基准利率计算至实际支付之日止)；

(三)驳回白水县 XX 镇弘源煤业有限责任公司的其他诉讼请求。

如果白水县人民政府未按本判决指定的履行期限履行给付金钱义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百六十条的规定，加倍支付延期履行期间的利息。

一、二审案件受理费共 100 元，由上诉人白水县人民政府负担，上诉人白水县 XX 镇弘源煤业有限责任公司预交的 50 元案件受理费予以退还。

本判决为终审判决。

审 判 长 王 勇

审 判 员 张安品

审 判 员 赵 婧

二〇二二年四月十九日

法官助理 孙 禄

书 记 员 周怡玮

1

©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/95b2ca8d4055fce193856f68229ada6c352e57cfe6583e24bdfb.html>