

征迁案件中行政补偿与行政赔偿责任竞合时的救济路径

文/戴文波 王笑亮

【裁判要旨】在违法征迁案件行政补偿与行政赔偿责任竞合情况下，人民法院应综合考虑更有效监督纠正行政机关违法行政、及时保护行政相对人合法权益、尊重救济选择权、防范程序空转等原则，根据案件具体情况合理选择适用补偿程序或赔偿程序。对乡镇街道以“解危”等违法方式代替合法征收，迟迟未作出行政赔偿决定，当事人起诉要求市、县级人民政府履行征收补偿职责的，人民法院依法应予支持。

□案号 一审：(2024)浙01行初85号 二审：(2024)浙行终584号

【案情】

原告：李某某。

被告：浙江省杭州市上城区人民政府（以下简称上城区政府）、浙江省杭州市人民政府（以下简称杭州市政府）。

2017年4月20日，上城区政府所属的望江地区改造建设指挥部作出搬迁通知书，称为推进凯旋五期道路工程等项目建，结合项目涉及原宅基地房屋被村委拆除后安置联建房的村民户实际情况，制定了搬迁补偿安置方案，内容包括搬迁补偿及安置政策依据、签约和搬迁期限、过渡及安置方式、房屋补偿、奖励等。通知发出后，被搬迁人李某某未在签约期内与搬迁人达成搬迁补偿协议。2017年8月2日，杭州市上城区住房和城市建设局（以下简称上城区住建局）针对李某某户作出危险房屋督促解危通知书。次日，杭州市上城区人

民政府望江街道办事处（以下简称望江街道办）以“解危”名义将李某某房屋拆除。此后逾6年时间，有关部门仍未与李某某达成协议，也未作出补偿或赔偿决定。2023年11月30日，李某某向杭州市政府申请行政复议，请求责令上城区政府履行法定补偿职责。2024年2月2日，杭州市政府作出复议决定，以“案涉房屋所在地块属于搬迁项目而非征收项目，在李某某未达成补偿安置协议的情形下，上城区政府并无对李某某进行补偿的法定职责”为由，驳回李某某的复议请求。李某某不服，诉请撤销该复议决定、判令上城区政府履行法定补偿职责。

【审判】

杭州市中级人民法院经审查裁定驳回李某某的起诉。

李某某不服，提起上诉。

浙江省高级人民法院经审查认为：

根据土地管理法、《国有土地上房屋征收与补偿条例》等的规定，无论是征收集体土地亦或是征收国有土地上房屋，在征收人与被征收人不能如期达成补偿协议时，市、县级人民政府有依法作出相应补偿决定的法定职责。实践中，为提高行政效率，部分建设项目采取协议搬迁的形式来完成部分征收补偿工作。而对于采取协议搬迁的建设项目，如搬迁人与被搬迁人不能如期达成搬迁协议，且因公共利益需要确需征收土地、房屋的，通常情况下，依法也应当由市、县级人民政府及时启动征收程序并作出补偿决定，否则不得强制收回土地、拆除房屋。

案涉项目采取的即协议搬迁，且从了解的情况看，案涉房屋所在土地在项目启动时应已属国有土地性质。在搬迁人与李某某等被搬迁人不能如期达成搬迁协议的情况下，通常应由上城区政府依法启动征收程序并作出补偿决定。但实际上，案涉项目并未启动法定

案例

征收。当地有关部门之后对案涉房屋采取了“解危”措施，在上城区住建局作出危险房屋督促解危通知书后，望江街道办随即以“解危”的名义将房屋强制拆除。从在案证据以及李某某陈述反映的情况看，望江街道办上述拆除行为的违法性较为明显。李某某本可直接就望江街道办的拆除行为寻求救济，并要求对其房屋等损失予以赔偿，却在本案中其坚持要求上城区政府履行补偿职责。考虑到，其一，案涉房屋被拆除已7年多，当地有关部门仍未与李某某达成搬迁协议，也未作出补偿或赔偿决定。原审裁定虽明确指出“上城区政府作为望江街道办的上级行政机关，应当履行层级监督职责，积极督促望江街道办依法承担补偿或赔偿等法律责任”，但此后望江街道办并未依法主动承担责任。且，在二审期间，上城区政府已发函督促望江街道办及时履职，法院在调解过程中也建议望江街道办依法及时作出赔偿决定、充分保护李某某的合法权益等情况下，望江街道办至今仍不作出赔偿决定。李某某的合法权益明显不能得到有效保护，上城区政府及其有关部门对此负有不可推脱的责任。其二，如前所述，案涉情形下由上城区政府及时启动征收程序并作出补偿决定为宜，但其实际并未依法主动履职，此实际上也是造成案涉纠纷久拖不决的最根本原因。其三，案涉区块房屋被拆除后，土地目前已被收回并用于有关建设项目，客观上也已产生了征收的效果。作为有权启动征收及作出补偿决定的上城区政府，在李某某明确要求其补偿的情况下，其具有对原地上房屋进行补偿的职责。其四，从《杭州市城市房屋使用安全管理条例》《浙江省房屋使用安全管理条

例》（2020年修正前）等的规定看，设区的市、县（市、区）人民政府是决定采取重大“解危”措施的职责主体。在案涉房屋被拆除且客观上已无法恢复、重建的情况下，即便参照“解危”程序，上城区政府作为职责主体亦有补偿职责。故综合上述情况看，李某某选择要求上城区政府履行补偿职责有一定的事实和法律依据，也符合人民群众朴素的情感认知，可予尊重。原审裁定认定上城区政府不具有对李某某进行补偿的职责，未全面考虑案涉情形，且从实际效果上看也不利于行政争议的实质性化解和行政相对人的权益保护，应予纠正。遂撤销原审裁定，指令原审法院继续审理。

【评析】

无论是国有土地还是集体土地上房屋征收，都应严格依照法定程序实施，并遵守“先补偿、后搬迁”等原则。但实践中，为提高行政效率，不少地方普遍以协议搬迁替代法定征收程序。该情形下，由于缺少法定征收前提，导致行政机关在无法与被征迁人达成补偿协议时，只得变相通过“解危”“拆违”等手段进行强拆，引发不少违法强拆案件。该类案件中，被征迁人既因实际上的征收行为享有补偿权利，又因违法强拆行为享有赔偿请求权，存在行政补偿责任与行政赔偿责任竞合的问题，适用何种路径对被征迁人进行救济存在较大争议。有观点认为，只要存在违法强拆行为，当事人就应当通过赔偿程序进行救济。该观点过于机械，忽视了行政补偿责任与行政赔偿责任竞合的问题，不利于行政争议的实质化解以及行政相对人的权利救济。本案作为《浙江省高级人民法院2025年

度行政审判白皮书》中行政执法负面典型案例发布后，省级有关部门进行了专题督导、查纠，对于规范有关征迁行为，督促行政机关依法正确履行征收补偿职责，引导行政复议、行政诉讼实质解决行政争议，具有示范意义。

一、行政补偿责任与行政赔偿责任的概念界定及区分

行政补偿责任与行政赔偿责任在法理基础和法律性质上存在根本差异。行政补偿源于行政机关合法行使职权行为所造成的特别牺牲，其目的是填补公民因公共利益需要而承担的额外损失，本质上是一种结果责任。在征拆领域，补偿责任具体表现为土地管理法、《国有土地上房屋征收与补偿条例》中规定的房屋价值补偿、搬迁费、临时安置补助、停产停业损失等法定项目。补偿责任的核心特征在于其“合法性基础”和“预先给付原则”，即补偿义务的产生不以行为违法为前提，且应当在房屋拆除前履行完毕。

相比之下，行政赔偿责任则以行政行为的违法性为构成要件。根据国家赔偿法第二条的规定，只有当国家机关及其工作人员违法行使职权侵犯公民合法权益并造成损害时，才产生赔偿责任。在征迁案件中，赔偿责任主要针对行政机关缺乏依据或违反法定程序实施征迁所造成的损害，其法律依据是国家赔偿法第四条第（四）项规定的“造成财产损害的其他违法行为”以及第三十六条关于侵犯财产权赔偿的具体规则。赔偿责任的特殊性在于其具有“制裁性”和“填平性”双重功能，既是对违法行政行为的否定性评价，也是对受害人权益的补救。

二、行政补偿责任与行政赔偿责任的竞合情形

行政补偿责任与行政赔偿责任的

竞合情形是指,同一个行政行为或相关事实,在法律上可能同时符合行政补偿和行政赔偿的构成要件,导致当事人既可以请求补偿,也可以请求赔偿,或者需要在两者之间进行选择或结合适用的法律现象。行政补偿责任与行政赔偿责任并非泾渭分明,在征迁案件中,两种责任常发生竞合。当行政机关未依法作出征收决定、未签订补偿协议或未支付补偿款即以各种名义直接实施或由其他机关实施强拆时,一方面,因征迁行为本身合法,被征迁人享有获得补偿的权利;另一方面,因有关部门的违法强拆,被征迁人又享有赔偿请求权。

本案所涉项目虽为协议搬迁,但绝大多数被搬迁人已按照搬迁补偿方案签订协议、获得补偿;区块房屋被拆除后,土地也已收回并用于有关建设项目,客观上已产生了征收的效果。因此,李某某就其房屋有获取补偿的权利。补偿责任主体既可以是望江街道办等征迁部门,也可以是法定征收补偿职责主体上城区政府。同时,从在案证据以及李某某陈述反映的情况看,望江街道办在协议搬迁不成的情况下,以“解危”名义将案涉房屋强制拆除,该拆除行为的违法性较为明显。李某某可直接就望江街道办的拆除行为寻求救济,并要求对其房屋等损失予以赔偿;也可要求望江街道办等征迁部门或上城区政府予以补偿,此时即存在补偿责任与赔偿责任的竞合且责任主体也并不完全一致。

三、行政补偿责任与行政赔偿责任竞合时当事人的救济路径选择

在行政补偿责任与行政赔偿责任竞合的情况下,人民法院应本着有效监督纠正行政机关违法行政、及时保护行政相对人合法权益、尊重救济选择权、防范

程序空转等原则,根据案件具体情况合理选择适用补偿程序或赔偿程序。

(一) 优先选择赔偿程序

若行政行为已被确认违法,被征迁人通常应优先通过行政赔偿程序获得救济。赔偿范围应涵盖因违法行政行为造成的全部损失,且赔偿数额不得低于合法征收时应得的补偿,一般情况下对被征迁人更为有利。且,为避免重复救济,一旦通过行政赔偿程序获得足额救济,被征迁人不得再就同一损失主张行政补偿。

(二) 尊重被征迁人的选择权

在补偿责任与赔偿责任竞合时,应充分尊重被征迁人对自身救济路径的选择,允许其自愿选择补偿或赔偿程序。尤其是在房屋补偿决定已先行作出的情况下,如果被征迁人起诉房屋补偿决定的,没有必要再转头要求其起诉有关拆除行为或者先行向行政机关申请赔偿,后对赔偿决定提起诉讼,因此会导致程序空转,也不利于保障被征迁人对补偿方式的选择权。

(三) 有效监督纠正行政机关违法行政

不少地方之所以在协议搬迁不成后变相通过“解危”“拆违”等进行违法强拆,根源还在于市、县级人民政府未依法履行其法定征收补偿职责。此类案件中,如被征迁人直接请求市、县级人民政府履行补偿职责的,可依法予以支持,以加强对市、县级人民政府依法履行征收补偿职责的督促和引导,及时保护行政相对人合法权益,从源头上规范有关征迁行为、预防和化解类似争议。

本案中,在搬迁人逾期无法与李某某达成搬迁协议的情况下,理应由上城区政府依法及时启动征收补偿程序。但

直至李某某房屋被拆除逾7年,土地也已被用于建设项目,当地仍未对李某某作出补偿或赔偿,上城区政府对此负有不可推脱的责任。此情形下,为维护自身权益,李某某直接要求上城区政府履行补偿职责,具有一定的事实和法律依据,也符合人民群众朴素的情感认知,可予尊重。原审裁定认定上城区政府不具有对李某某进行补偿的职责,并释明其另行通过赔偿程序进行救济,未全面考虑案涉情形,相当于变相支持了上城区政府因下级部门违法征迁反而免除其法定征收补偿职责,不利于有效监督纠正行政机关违法行政,并从源头上规范有关征迁行为、预防和化解类似争议,故予纠正。

(四) 根据具体情形一并解决补偿、赔偿争议

征迁行为违法且造成被征迁人实际损失的,被征迁人可以在请求赔偿时一并请求解决房屋补偿,或者在请求补偿时一并解决有关赔偿。房屋被强拆前,已经有补偿协议或者补偿决定的,人民法院可就补偿范围之外的合法权益作出处理。补偿责任与赔偿责任主体不一致,补偿案件与赔偿案件管辖相同的,可以根据被征迁人的诉求依法一并立案或者分别立案、合并审理。同时,综合协调适用国家赔偿法、《国有土地上房屋征收与补偿条例》等的规定,确保被征迁人获得公平合理补偿、赔偿,一次性解决补偿、赔偿争议。本案继续审理后,生效判决即根据案涉情形责令上城区政府在作出补偿决定时一并解决有关赔偿问题,以一次性解决争议,效果较好。

(作者单位:浙江省高级人民法院)