



海南省第二中级人民法院
行政赔偿判决书

(2019)琼 97 行赔终 13 号

卷之二

卷之二

卷之二

卷之二

海南省第二中级人民法院

行政赔偿判决书

(2019)琼97行赔终13号

上诉人(一审原告):刘跃烽,男,1982年9月16日出生,汉族,现住广东省深圳市南山区荔苑小区29栋201房。

委托诉讼代理人:曹开旺,海南国岛律师事务所律师。

被上诉人(一审被告):东方市自然资源和规划局(原东方市国土资源局),住所地:海南省东方市二环南路市国土局办公楼。

法定代表人:符兴戔,该局局长。

委托诉讼代理人:杜林真,该局工作人员。

委托诉讼代理人:邢孔保,海南华硕律师事务所律师。

一审第三人:东方壮大实业有限公司,住所地海南省东方市八所镇高排养殖场。企业营业执照:469007000004910。

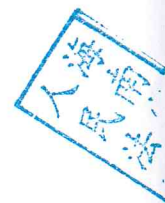
法定代表人:李赛江,该公司执行董事。

上诉人刘跃烽与被上诉人东方市自然资源和规划局(以下简称东方市自规局)及一审第三人东方壮大实业有限公司(以下简称东方壮大公司)行政赔偿纠纷一案,不服海南省东方市人民法院(2018)琼9007行赔初1号行政判决,向本院提出上诉。本院于2019年3月26日立案受理后,依法组成合议庭公开开庭进行了审理。上诉人的委托诉讼代理人曹开旺,被上诉人的委托诉讼代理人杜林真、邢孔保到庭参

加诉讼。一审第三人东方壮大公司经本院合法传唤，未到庭参加诉讼，本院依法缺席审理。被上诉人的负责人经本院通知未出庭参加诉讼，也未书面说明理由。本案二审期间，被上诉人原东方市国土资源局经东方市机构改革，变更单位名称为儋州市自然资源和规划局。本案现已审理终结。

被上诉人东方市自规局于2011年1月26日向上诉人刘跃峰颁发东方他项(2011)第009号《土地他项权利证明书》(以下简称009号《他项权证》)，将位于东方市八所镇罗带乡高排村东侧，东方国用(罗带)字第0027号《国有土地使用证》(以下简称第0027号《土地证》)项下面积133333平方米国有土地使用权抵押给刘跃峰。上诉人于2018年1月8日提起诉讼，请求撤销被上诉人于2011年1月26日为原告颁发的009号《他项权证》的同时，一并提起本案行政赔偿诉讼，请求：责令被上诉人因违法为上诉人办理009号《他项权证》应向上诉人赔偿借款本金损失1380万元。

东方市人民法院一审查明，原东方县壮大实业有限公司(以下简称东方县壮大公司)于1996年9月9日成立，于1998年3月8日变更名称为东方市壮大实业有限公司(以下简称东方市壮大公司)，该公司法定代表人为石立男。东方壮大公司于2008年12月24日成立，法定代表人为李赛江。1997年4月11日，东方市人民政府作出东府[1997]45号文，同意征用涉案土地出让给东方市壮大公司使用，并要求按有关手续办理征用手续；同日，原东方市国土管理局与东方市八所镇高排村村民委员会(以下简称高排村委会)及东方县壮大公司签订了《征(拨)土地协议书》；同日，原东方市国土管理局与东方县壮大公司签订了《国有土地使用权出让合同》；同日，东方市人民政府将涉案地登记在东方壮大公

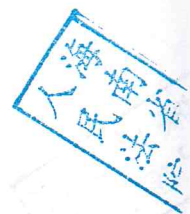


司名下，而将《国有土地使用权证》颁发给东方市壮大公司。2010年12月30日，刘跃烽与东方壮大公司签订《土地使用权抵押借款合同》；2011年2月21日，刘跃烽与东方壮大公司签订《土地抵押借款补充合同》。2011年2月22日，东方壮大公司收到刘跃烽支付借款500万元；2011年3月9日，东方壮大公司收到刘跃烽支付借款100万元。因东方壮大公司未能按约定偿还借款，刘跃烽遂向本院提起民事诉讼。2013年4月24日，本院作出（2013）海南二中民二初字第1号《民事调解书》，确认东方壮大公司在收到该调解书后十五日内向刘跃烽偿还共计1380万元。调解生效后，履行期届满，东方壮大公司未能按调解内容履行义务，刘跃烽申请执行，在执行过程中，涉案土地的所有权人高排村委会提出异议，并提起行政诉讼。2014年8月27日，本院作出（2014）海南二中行初字第152号行政判决书，判决撤销东方市人民政府于1997年4月11日将第0027号《土地证》项下土地使用权登记在东方壮大公司名下的行为；撤销东方市人民政府于1997年4月11日向东方市壮大公司颁发的第0027号《土地证》。2014年12月15日，海南省高院作出（2014）琼行终字第223号行政判决，维持（2014）海南二中行初字第152号行政判决。

东方市人民法院一审认为，本案的争议焦点为：刘跃烽的赔偿请求是否有法律和事实依据。根据《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第三十三条规定：“被告的具体行政行为违法，但是尚未对原告合法权益造成损害的，或者原告的请求没有事实根据或法律依据的，人民法院应当判决驳回原告的赔偿请求。”本案中东方市自规局向刘跃烽颁发的009号《他项权证》的事实基础第0027号《土

地证》已被生效判决所撤销，因此，东方市自规局颁发 009 号《他项权证》的颁证行为主要证据不足，应予以撤销。刘跃烽的损失是由于刘跃烽与东方壮大公司之间的民事行为造成的，其可以通过民事诉讼解决，而不是行政机关的颁证行为直接造成的，因此刘跃烽要求行政机关赔偿其因民事纠纷的损失不符合法律规定，不予支持。东方壮大公司经一审法院合法传票传唤，无正当理由未到庭参加诉讼，视为其自动放弃诉讼权利。依照《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第三十三条、《中华人民共和国行政诉讼法》第五十八条的规定，一审判决：驳回刘跃烽的赔偿请求。

刘跃烽向本院提出上诉，请求：1. 撤销东方市人民法院作出的（2018）琼 9007 行赔初 1 号行政判决；2. 责令被上诉人因违法为刘跃烽办理 009 号《他项权证》应向刘跃烽赔偿借款本金损失 1380 万元。上诉理由：上诉人认为一审法院以刘跃烽的损失是由于刘跃烽与东方壮大公司之间的民事行为造成的，其可以通过民事诉讼解决，而不是行政机关的颁证行为直接造成的为由驳回上诉人的赔偿请求，存在事实不清、适用法律错误。首先，上诉人之所以愿意向东方壮大公司出借款项是基于对被上诉人依职权做出的 009 号《他项权证》的公信力，被上诉人实施的这一颁证具体行政行为在法律上具有对外宣示及公示力，正是基于对公权力的信任上诉人才放心将借款出借给东方壮大公司，这点从上诉人放款时间的顺序上（即先办理他权登记并办理公证后再放款）足以为证。上诉人作为市场经济活动的个体，已经尽到严格的、谨慎的审查义务。反观被上诉人作为行政机关握有庞大的行政执法权，却犯下了因企业名称不一致而审核通过颁证



的低级、基本、常识性的错误，且该行为已经给上诉人造成了无法挽回的巨大损失（上诉人在事实上已经无法通过民事诉讼从东方壮大公司处获得赔偿），且被上诉人颁证的具体行政行为已经被东方市人民法院判决确认违法而予以撤销，那么被上诉人作为行政机关就应对自己极不负责的行为承担法律责任。其次，从《中华人民共和国国家赔偿法》规定的行政赔偿责任构成要件来认定，被上诉人的行为也构成了应承担行政赔偿的法律责任。因为被上诉人已经实施了一定的具体行政行为，即颁证的行为；该行政行为已经被撤销；受害人（上诉人）遭受了损失；受害人的损失与被上诉人颁证的行为之间存在因果关系。虽然被上诉人不是借贷关系中的借款人，但其办理抵押登记的行为就类似于为借款人借款的行为向出借人提供连带担保责任，现在因被上诉人未尽到最基本的审查义务，导致上诉人无法通过抵押权实现自己的债权，被上诉人有何理由不应为自己的过错承担法律责任。综上，上诉人认为一审判决存在事实认定不清、适用法律错误，恳请二审本着“以事实为基础、以法律为准绳”做出公正的判决。

被上诉人东方市自规局辩称：（一）本案属重复起诉。上诉人已就一审诉讼请求提起过两次诉讼，人民法院分别作出了（2016）琼97行赔初16号行政裁定、（2016）琼97行赔初42号行政赔偿裁定，后者已明确认定上诉人属于重复起诉。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》第一百零六条的规定，本案已经属于重复起诉。（二）上诉人的起诉已超过法定起诉期限。2014年12月21日，本院向上诉人作出（2013）海南二中执字54-12号执行裁定，告知第0027号《土地证》已经被撤销。上诉

人于四年前就已经知晓向其颁发的 009 号《他项权证》违法，但直至 2018 年初才向一审法院起诉，远远超出了法定的起诉期限。（三）上诉人无权获得行政赔偿。首先，上诉人享有对东方壮大公司的债权，仍然可以向东方壮大公司主张权利。其次，即使上诉人真的存在损失，也是东方壮大公司拒不返还借款造成的，而并非被上诉人颁证行为造成的。再次，上诉人明知第 0027 号《土地证》的权利人并非东方壮大公司，仍然愿意与东方壮大公司达成借款合意，上诉人自身存在极大过错。请求二审法院驳回上诉人的上诉请求。

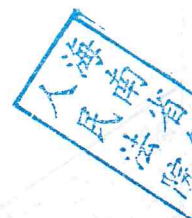
经审理查明，一审判决认定事实正确，但归纳的事实不完整，遗漏重要内容，本院重新认定本案事实如下：东方县壮大公司于 1996 年 9 月 9 日成立，于 1998 年 3 月 5 日变更名称为东方市壮大公司，该公司法定代表人为石立男。1996 年 5 月 20 日，高排村委会与东方县壮大公司签订《土地协议书》，约定将位于东方市八所镇罗带乡高排村东侧，四至为东至林地，南至公路，西至空地，北至水塘，面积为 200 亩的土地交由东方县壮大公司开发使用，使用年限为 50 年，主要用于畜牧养殖。1996 年 6 月 28 日，原东方黎族自治县计划统计局作出东计投[1996]12 号《关于兴建猪苗规范化供应基地项目的批复》，同意东方县壮大公司兴建猪苗供应基地项目。1997 年 3 月 20 日，东方县壮大公司向原东方市土地管理局提交《关于兴建<东方县商品猪苗繁育基地>使用土地的申请报告》，申请该局给予审批划地。1997 年 3 月 25 日，原东方黎族自治县建设与环境资源局作出东建环规选（1997）09 号《关于东方县壮大实业有限公司猪苗供应基地用地规划的选址意见》，初步安排本案涉案土地作为东方县壮大公司的商品猪苗繁育基地。1997 年 3 月 27 日，原东方

市土地管理局作出东土[1997]16号《关于东方壮大实业有限公司兴建商品猪苗繁育基地用地的请示》，表示该局同意征用涉案土地出让给东方县壮大公司使用，并向东方市人民政府就土地征用、出让等相关事宜进行请示。1997年4月11日，东方市人民政府作出东府[1997]45号《关于东方市壮大实业有限公司兴建商品猪苗繁育基地用地的批复》，同意征用本案涉案土地出让给东方县壮大公司使用，并要求按有关手续办理征用手续。同日，原东方市土地管理局与高排村委会及东方县壮大公司签订了《征（拨）土地协议书》；原东方市土地管理局与东方县壮大公司签订了《国有土地使用权出让合同》，将本案涉案土地使用权出让给东方县壮大公司使用。1997年4月11日，东方市人民政府给东方县壮大公司颁发第0027号《土地证》，该证权利人名称为“东方市壮大实业有限公司”，但东方市人民政府在东方国用（罗带）字第0027号国有土地使用权登记卡上登记的权利人名称为“东方壮大实业有限公司”。

2008年12月24日，东方壮大公司成立，法定代表人为李赛江。2010年12月30日，刘跃烽与东方壮大公司签订《土地使用权抵押借款合同》，约定东方壮大公司将其拥有的第0027号《土地证》项下的土地使用权全部抵押给刘跃烽，作为借款的担保；抵押担保的范围为借款的本金、利息、复利、罚息、违约金、损害赔偿金以及债权人为实现债权发生的各项费用；借款金额为500万元；借款期限为3个月，自2010年12月30日起至2011年3月30日止。2011年2月21日，刘跃烽与东方壮大公司签订《土地抵押借款补充合同》，并向海南省公证处就前述两份合同办理了公证。同日，双方共同申请办理土地抵押登记，被上诉人于2011年1月26日向

刘跃烽颁发了 009 号《他项权证》，抵押贷款金额为 500 万元。2011 年 2 月 22 日，东方壮大公司收到刘跃烽支付的借款 500 万元。2011 年 3 月 9 日，东方壮大公司又与刘跃烽签订了一份《土地抵押借款补充合同》，刘跃烽向东方壮大公司再次借款 100 万元。

因东方壮大公司未能按约定偿还借款，刘跃烽遂向本院提起民事诉讼。2013 年 4 月 24 日，本院作出（2013）海南二中民二初字第 1 号《民事调解书》，确认截止到 2013 年 4 月 23 日，东方壮大公司未清偿的债务含本金、利息、违约金及为实现债权而支出的合理费用等项合计 1380 万元；东方壮大公司承诺在收到该调解书后十五日内向刘跃烽偿还 1380 万元；如未能依照上述约定期限清偿债务，则按未清偿金额，以银行一年期贷款利率的四倍计付利息。调解生效后，履行期届满，东方壮大公司未能按调解内容履行义务，刘跃烽向本院申请强制执行，本院在对第 0027 号《土地证》项下土地执行拍卖过程中，高排村委会于 2014 年 5 月 21 日从《海南日报》上看到本院委托海南中南拍卖有限公司拍卖公告时，得知东方市人民政府给东方市壮大公司颁发了第 0027 号《土地证》的行政行为。高排村委会提出异议，并随后提起行政诉讼。2014 年 8 月 27 日，本院作出（2014）海南二中行初字第 152 号行政判决：撤销东方市人民政府于 1997 年 4 月 11 日将第 0027 号《土地证》项下土地使用权登记在东方壮大公司名下的行为；撤销东方市人民政府于 1997 年 4 月 11 日向东方市壮大公司颁发的第 0027 号《土地证》。2014 年 12 月 15 日，海南省高级人民法院作出（2014）琼行终字第 223 号行政判决，维持了（2014）海南二中行初字第 152 号行政判决。2014 年 12 月 21 日，本院作出（2013）海南二



中执字 54-12 号执行裁定，终结本院（2013）海南二中民二初字第 1 号《民事调解书》的本次执行程序。

2016 年 7 月 6 日，刘跃烽向本院提起行政赔偿诉讼，请求东方市人民政府赔偿其经济损失 1380 万元，本院于 2016 年 10 月 10 日作出（2016）琼 97 行赔初 16 号行政裁定，以刘跃烽在提起行政赔偿诉讼前，其未先向东方市人民政府要求赔偿，而是直接以东方市人民政府为被告向本院提起行政赔偿诉讼，显然违反了起诉程序为由，驳回了刘跃烽的起诉。刘跃烽于 2016 年 11 月 4 日再次向本院提起诉讼，以东方市人民政府和本案被上诉人为共同被告，请求撤销被上诉人于 2011 年 1 月 26 日向刘跃烽颁发的 009 号《他项权证》的行政行为，同时一并提起行政赔偿诉讼，要求东方市人民政府和本案被上诉人共同赔偿借款本金 600 万元、利息、违约金及其他合理费用，共计 1380 万元。本院分别于 2016 年 12 月 9 日作出（2016）琼 97 行初 370 号行政裁定，于 2016 年 12 月 13 日作出（2016）琼 97 行赔初 42 号行政赔偿裁定，驳回了刘跃烽的起诉。该两案上诉后，海南省高级人民法院于 2017 年 6 月 29 日分别作出（2017）琼行终 687 号行政裁定和（2017）琼行赔终 22 号行政赔偿裁定，撤销了本院（2016）琼 97 行初 370 号行政裁定和（2016）琼 97 行赔初 42 号行政赔偿裁定，指令本院继续审理两案。经继续审理，本院于 2017 年 8 月 23 日分别作出（2017）琼 97 行初 232 号行政裁定、（2017）琼 97 行初 232 号之一行政裁定、（2017）琼 97 行赔初 31 号行政赔偿裁定、（2017）琼 97 行赔初 31 号之一行政赔偿裁定，准许刘跃烽撤回对东方市人民政府的起诉，将案件移送东方市人民法院管辖。东方市人民法院经过审理，于 2018 年 10 月 23 日作出（2018）琼 9007 行赔初 1

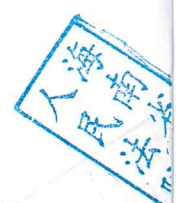


号行政赔偿判决，驳回刘跃烽的赔偿请求；于2018年10月24日作出（2018）琼9007行初2号行政判决，撤销被上诉人于2011年1月26日向刘跃烽颁发的009号《他项权证》的行政行为。对（2018）琼9007行初2号行政判决，双方当事人均未提出上诉，已经发生法律效力。

本院认为，本案的争议焦点为：1. 上诉人刘跃烽的起诉是否属于重复起诉；2. 上诉人刘跃烽的起诉是否超过法定的起诉期限；3. 被上诉人东方市自规局是否应当承担行政赔偿责任；4. 假若东方市自规局应承担赔偿责任，赔偿金额应如何计算。

关于上诉人是否存在重复起诉的问题。经审查，本院的（2016）琼97行赔初16号行政案件的被告系东方市人民政府，并非本案被上诉人东方市自规局，且该案裁定驳回起诉的理由是上诉人违反前置索赔程序，未对其诉讼请求进行实体审理。被上诉人所称的本院（2016）琼97行赔初42号行政赔偿裁定，已被海南省高级人民法院（2017）琼行赔终22号行政赔偿裁定撤销，且与本案系同一案件的不同审理阶段。综上，上诉人提起本案诉讼，不存在重复起诉问题。

关于上诉人刘跃烽的起诉是否超过法定的起诉期限问题。本案系与东方市人民法院（2018）琼9007行初2号行政案件一并提起的行政赔偿诉讼，（2018）琼9007行初2号行政判决撤销了被上诉人于2011年1月26日向刘跃烽颁发的009号《他项权证》的行政行为，该判决已经发生法律效力。根据《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第二十三条第一款的规定：“公民、法人或者其他组织在提起行政诉讼的同时一并提出行政赔偿请求的，其起诉期限按照行政诉讼起诉期限的规定执行”，本案的起诉期限



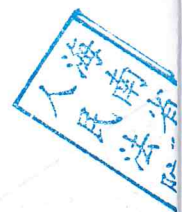
应与（2018）琼 9007 行初 2 号行政案件一样，未超过法定起诉期限。另外，上诉人提起本案诉讼的时间为 2016 年 11 月 4 日，非被上诉所称的 2018 年初，被上诉人起诉期限计算错误。

关于被上诉人东方市自规局是否应当承担行政赔偿责任的问题。根据《中华人民共和国物权法》第二十一条第二款的规定：“因登记错误，给他人造成损害的，登记机构应当承担赔偿责任。登记机构赔偿后，可以向造成登记错误的人追偿”。本案中，一审第三人东方壮大公司提供的《企业法人营业执照》显示其成立日期为 2008 年 12 月 24 日，而其提交的第 0027 号《土地证》颁发时间是 1997 年 4 月，两者存在明显矛盾；第 0027 号《土地证》登记的权利人为东方市壮大公司，且东方壮大公司和东方市壮大公司虽然工商登记名称仅有一字之差，但其成立日期、法定代表人名称相差巨大，对此明显矛盾之处，被上诉人并没有尽到审慎审查义务，致使案外人东方市壮大公司名下的土地被错误抵押给了上诉人刘跃烽，存在登记错误。因东方壮大公司未偿还上诉人的借款，经本院主持调解，双方达成调解协议，本院作出（2013）海南二中民二初字第 1 号《民事调解书》，东方壮大公司仍未履行，上诉人又向本院申请强制执行，经执行程序，本院于 2014 年 12 月 21 日作出了（2013）海南二中执字 54-12 号执行裁定，终结本院（2013）海南二中民二初字第 1 号《民事调解书》的本次执行程序。因此，上诉人穷尽了司法救济手段，仍无法收回借款，被上诉人的错误登记行为导致上诉人丧失抵押权，其债权无法实现，已给上诉人造成了损害，根据《中华人民共和国国家赔偿法》第二条第一款、第四条第四项的规定，被上诉人应当承担相应的赔偿

责任。考虑到上诉人签订借款合同、办理抵押登记过程中，也没有尽到审慎注意义务，存在过失，应自担一部分损失，但被上诉人作为登记机关，具有专业人员和专业知识，其过错程度明显较大，应承担直接经济损失的80%为宜。东方壮大公司明知东方市壮大公司与其不是同一公司，第0027号《土地证》并非其所有，而向被上诉人提供，应承担相应责任，因此，被上诉人承担行政赔偿责任后，有权向债务人东方壮大公司追偿。被上诉人关于其不应当承担行政赔偿责任的理由不成立，本院不予支持。一审判决认为上诉人的损失是由于上诉人与东方壮大公司之间的民事行为造成的，其可以通过民事诉讼解决，而不是行政机关的颁证行为直接造成的，因此上诉人要求行政机关赔偿其因民事纠纷的损失不符合法律规定，该认定属适用法律错误，本院不予支持。

关于赔偿金额如何计算的问题。根据《中华人民共和国国家赔偿法》第三十六条第八项规定：“对财产权造成其他损害的，按照直接损失给予赔偿”，本案中，上诉人向东方壮大公司出借的本金共计为600万元，但其中办理抵押登记的为500万元，另外100万元并没有办理抵押登记手续，因此，本案与抵押登记有因果关系的借款为500万元，被上诉人应赔偿的金额为 $500\text{万元} \times 80\% = 400\text{万元}$ ，及其必要的利息损失，该利息损失应按照中国人民银行发布的活期存款基准利率计算，自借款的次日2011年2月23日计算至付清之日。较高的利息、违约金及为实现债权而支出的合理费用等超出了直接经济损失的范围，本院不予支持。

综上所述，上诉人的上诉理由成立，本院予以支持，但对其超过法律规定部分的赔偿请求，不予支持。一审判决认定事实不完整，适用法律错误，本院予以纠正。依照《中华



《中华人民共和国国家赔偿法》第二条第一款、第四条第四项、第三十六条第八项、《中华人民共和国物权法》第二十一条第二款、《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第二项、《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第二十三条第一款之规定，判决如下：

一、撤销海南省东方市人民法院（2018）琼 9007 行赔初 1 号行政判决；

二、被上诉人东方市自然资源和规划局在本判决生效之日起 30 日内赔偿上诉人刘跃烽直接经济损失 400 万元及利息（以 400 万元为本金，自 2011 年 2 月 23 日起至实际付清之日止的利息按中国人民银行公布的活期存款基准利率计算）；

三、被上诉人东方市自然资源和规划局支付上述赔偿款后，有权向一审第三人东方壮大实业有限公司追偿。

本判决为终审判决。

审 判 长 郝良存
审 判 员 周文娟
审 判 员 许杏花



vrvn3v4bxato77s2vw

案件唯一码

本件与原件核对无异



二〇一九年八月二十七日

书 记 员 李丽花