

中华人民共和国最高人民法院

行政判决书

(2019)最高法行再3号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）潮州市金亨鞋业工贸有限公司。住所地：广东省潮州市潮安区东凤镇东四工业区。

法定代表人陈国鑫，总经理。

再审申请人（一审原告、二审上诉人）潮州市潮安区新威电子五金有限公司。住所地：广东省潮州市潮安区东凤镇礼阳龙美村“东彩路南片”。

法定代表人辜少芬，总经理。

再审申请人（一审原告、二审上诉人）潮州市潮安区东凤镇青青制鞋厂。住所地：广东省潮州市潮安区东凤镇礼阳龙美村东彩路南侧。

法定代表人李树青，总经理。

上述三再审申请人的共同委托代理人李贤永、张英，广东连越律师事务所律师。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）潮州市人民政府。住所地：广东省潮州市枫春路中段。

法定代表人殷昭举，市长。

委托代理人翁伟标，潮州市司法局工作人员。

委托代理人冯洽文，广东道洽律师事务所律师。

原审第三人黄岳怀。

原审第三人李俊深。

原审第三人李泽锋。

原审第三人李锡平。

上述四位原审第三人的共同委托代理人何意蓬，广东祥典律师事务所律师。

原审第三人潮州市潮安区东凤镇礼阳龙美村民委员会。住所地：广东省潮州市潮安区东凤镇礼阳龙美村。

法定代表人黄岳怀，主任。

再审申请人潮州市金亨鞋业工贸有限公司（以下简称金亨公司）、潮州市潮安区新威电子五金有限公司（以下简称五金公司）、潮州市潮安区东凤镇青青制鞋厂（以下简称青青制鞋厂）因诉被申请人潮州市人民政府（以下简称潮州市政府）及黄岳怀、李俊深、李泽锋、李锡平、潮州市潮安区东凤镇礼阳龙美村民委员会（以下简称龙美村委会）行政复议一案，不服广东省高级人民法院于2018年6月1日作出的（2016）粤行终1343号行政判决，向本院申请再审。本院于2018年10月15日立案受理本案，并于2018年12月25日作出（2018）最高法行申9033号行政裁定，提审本案。2019年1月9日，本院编立提审案号，依法组成合议庭并于2019年1月22日下午在本院第一巡回法庭第二法庭进行公开开庭审理。再审申请人金亨公司、五金公司、青青制鞋厂的共同委托代理人李贤永、张英，被申请人潮州市政府的委托代理人翁伟标、冯洽文，原审第三人黄岳怀、李俊深、李泽锋、李锡平及其共同委托代理人何意蓬，原审第三人龙美村委会的法定代表人黄岳怀，均到庭参加诉讼。案件现已审理终结。

潮州市中级人民法院一审查明，2007年3月17日，东凤镇礼阳龙美村二委会干部、村民代表和党员会议讨论通过对位于东彩路下片处48亩土地以投标方式出租。拟出租土地分为2片，东片为1号，西片为2号，每片24亩。同年3月23日，龙美村委会对案涉土地公开招标，陈锐丰（陈国鑫之父）中标1号地块，辜少芬中标2号地块，中标价格均为每亩25.021万元。同年4月1日，龙美村委会与四家企业分别签订《土地使用租赁合同书》，各企业承租土地面积为：金亨公司20.02亩，潮安县正英不锈钢制品厂7.76亩，五金公司14.06亩，青青制鞋厂6.28亩，合计48.12亩。2007年8月1日，上述四家企业分别向龙美村委会交付土地租金。

2012年5月21日，龙美村委会根据“三旧”改造有关规定，就上述四宗案涉土地分别向潮安县东凤镇人民政府提交《关于要求办理集体建设用地完善用地手续的申请》《检讨书》《旧厂房改造项目建设承诺书》《东凤镇礼阳龙美村旧厂房改造方案》《村镇企事业用地申请审批表》、2012年1月1日《村民代表大会会议记录》等资料，申请办理集体建设用地完善用地手续。同年5月25

日，东风镇人民政府向潮安县“三旧”改造办公室报送礼阳龙美村四家企业旧厂房改造项目的申请。同年7月，上述四宗地的“三旧”改造项目申请经东风镇人民政府、潮安县国土资源部门、县建设部门、县发改部门、县“三旧”改造领导小组办公室审核同意后，分别报潮安县人民政府审批，潮安县人民政府于2012年7月19日分别予以批准。同年7月20日，潮安县人民政府办公室作出《关于同意江东镇西前溪村旧厂房改造等122宗“三旧”改造项目改造方案的复函》，同意包括本案四家案涉企业在内的122宗“三旧”改造项目由潮安县国土资源局按规定程序完善相关用地审批手续。

2012年12月19日，潮安县国土资源局对龙美村委会分别作出安国土资罚字〔2012〕第00325号、第00326号、第00327号行政处罚决定书，按“三旧”改造中涉及的青青制鞋厂、金亨公司、潮安县东风镇正英不锈钢制品厂没有合法用地手续且已使用的建设用地面积处以每平方米25元的罚款，分别处罚款人民币102050元、325266.75元、118416.75元。同年12月20日，潮安县国土资源局作出安国土资(三旧)〔2012〕215号《关于东风镇礼阳龙美村申请完善“三旧”改造项目集体建设用地手续的批复》，批准同意金亨公司完善用地手续。同年12月25日，潮安县国土资源局分别作出安国土资(三旧)〔2012〕214号、216号《关于东风镇礼阳龙美村申请完善“三旧”改造项目集体建设用地手续的批复》，批准同意青青制鞋厂、潮安县东风镇正英不锈钢制品厂完善用地手续。

2013年1月31日，潮安县国土资源局对龙美村委会作出安国土资罚字〔2013〕第00136号行政处罚决定书，按“三旧”改造中五金公司涉及的没有合法用地手续且已使用的建设用地面积处以每平方米25元的罚款，共处罚款人民币235650元。同日，潮安县国土资源局作出安国土资(三旧)〔2013〕41号《关于东风镇礼阳龙美村申请完善“三旧”改造项目集体建设用地手续的批复》，批准同意五金公司按三旧改造政策实施项目改造。同年3月至6月，在缴清上述罚款后，四家案涉企业与龙美村委会向潮安县国土资源局分别提交《土地登记申请书》，申请办理四宗案涉土地的集体建设用地使用权初始登记。四宗案涉土地依程序申请土地登记，经逐级审核，完成地籍调查、权属审核，并在村张榜公布无

异议，之后经注册登记，潮安县人民政府分别颁发四宗地的《集体建设用地使用证》，证号分别为：安集用(2013)字第 51211081400032 号、第 51211081400033 号、第 51211081400034 号、第 51211081400035 号。

2015 年 2 月 16 日，黄岳怀等人向潮州市潮安区国土资源局提出信访。同年 3 月 17 日，潮州市潮安区国土资源局作出《关于东凤镇礼阳龙美村黄岳怀等六位村民的信访答复》，认为根据“三旧”政策规定，案涉四家企业地块实地符合完善集体建设用地手续，并报经潮安县人民政府批准，上述四宗集体建设用地完善手续并颁发《集体土地使用证》行为合法；但是东凤镇礼阳龙美村在办理案涉四家企业完善集体建设用地手续中，不如实提供 2007 年 3 月 17 日的《村民代表大会会议记录》，而提供虚假的 2012 年 1 月 1 日《村民代表大会会议记录》作为完善集体建设用地手续附件负有一定责任。黄岳怀等人不服答复，向潮州市国土资源局申请信访复查。同年 5 月 12 日，潮州市国土资源局作出潮国土资信查字〔2015〕2 号《潮州市国土资源局信访事项复查意见书》，认为潮安区国土资源局对申请人的信访事项处理不当，决定撤销并要求重新办理。同年 5 月 20 日，潮州市潮安区国土资源局作出安国土告知〔2015〕1 号《信访告知书》，告知黄岳怀、李俊深等人对案涉四家企业申请“三旧”改造项目完善用地手续至办理土地使用权登记发证的行政行为不服的，应依照《广东省信访条例》的规定向潮州市政府申请行政复议或向潮安区人民法院提起诉讼。

2015 年 6 月 12 日，黄岳怀、李俊深、李泽锋、李锡平向潮州市政府申请行政复议，请求：一、认定“安国土资(三旧)〔2012〕214 号、215 号、216 号”和“安国土资(三旧)〔2013〕41 号”用地批文违法；二、撤销案涉的四份《集体土地使用证》。2015 年 8 月 5 日，潮州市政府作出潮府行复〔2015〕5 号行政复议决定（以下简称 5 号复议决定），认为案涉四宗土地进行改造，符合“三旧”改造政策；潮安区人民政府颁发相关《集体土地使用证》的具体行政行为明显不当，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之规定，撤销潮安区人民政府颁发的安集用(2013)字第 51211081400032 号、第 51211081400033 号、第 51211081400034 号、第 51211081400035 号《集体土地

使用证》；责令潮安区人民政府在相关基层组织提供真实材料后，依法定程序重新办理登记手续。2015年12月15日，金亨公司、五金公司、青青制鞋厂提起行政诉讼，请求撤销潮州市政府作出的5号复议决定。

另查明，龙美村委会在申办案涉四宗土地的《集体土地使用证》过程中提供的2012年1月1日《村民代表大会会议记录》失实。原潮安县人民政府因潮州市行政区域的变更，现变更为潮州市潮安区人民政府，原潮安县国土资源局变更为潮州市潮安区国土资源局。

潮州市中级人民法院（2015）潮中法行初字第1号行政判决认为，本案中，案涉四宗土地于2007年3月17日，经礼阳龙美村二委会干部、村民代表和党员会议讨论通过以投标方式出租。中标人随后交付租金，并签订《土地使用租赁合同书》。案涉四宗土地于2007年向东凤镇礼阳龙美村承租后进行建设，至2012年提出三旧改造申请，属于三旧改造中的旧厂房改造。龙美村委会根据潮安县人民政府安府（2011）29号《印发〈潮安县“三旧”改造实施细则（试行）的通知〉》和潮安县三旧改造工作领导小组办公室安三旧办（2011）9号《转发〈关于三旧改造项目办理完善历史用地手续收费标准有关问题的批复〉的通知》精神和有关政策规定，从下而上申报完善出租给金亨公司等四家企业位于东彩路下片处面积为48.12亩的土地使用权手续，并提供相关必备资料，经潮安县三旧办形式审查符合要求后，报潮安县人民政府批准。潮安县人民政府办公室作出《关于同意江东镇西前溪村旧厂房改造等122宗“三旧”改造项目改造方案的复函》，同意包括本案四家案涉企业在内的122宗“三旧”改造项目由潮安县国土资源局按规定程序完善相关用地审批手续。上述四家企业用地在接受潮安县国土资源局的处罚并缴交罚款后申请办理集体建设用地完善手续，潮安县国土资源局分别作出“安国土资（三旧）（2012）214号、215号、216号”和“安国土资（三旧）（2013）41号批复”，批准同意案涉四宗土地完善用地手续，上述批复符合上级有关规定，案涉四宗土地申请完善用地手续符合“三旧”改造政策。

根据潮府（2010）47号《潮州市“三旧”改造项目完善用地手续审批程序补充规定》第五条规定：“申请完善用地手续的‘三旧’改造项目应提交以下资

料：……（四）村民会议或村民代表大会 2/3 成员同意的决议证明书及会议记录复印件。”本案中，龙美村委会在申办案涉四宗土地的《集体土地使用证》过程中提供失实的 2012 年 1 月 1 日《村民代表大会会议记录》，没有按规定提供相应的《村民代表大会会议记录》，无法证实案涉四宗土地申办《集体土地使用证》事项得到该村村民代表大会（或村民会议）的批准。潮安区人民政府在相关资料不真实的情况下颁发上述四份《集体土地使用证》的行为明显不当。潮州市政府根据已查明的事实，作出 5 号复议决定，撤销潮安区人民政府颁发给东凤镇礼阳龙美村的四份《集体土地使用证》，并责令潮安区人民政府在相关基层组织提供真实材料后，依法定程序重新办理登记手续，认定事实清楚，适用法律法规正确，程序合法，依法予以支持。《中华人民共和国行政复议法》第十条第三款规定，同申请行政复议的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织，可以作为第三人参加行政复议。因此，复议机关是否通知利害关系人作为第三人参加行政复议是根据案情而定，不是法定程序。潮州市政府未通知金亨公司、五金公司、青青制鞋厂作为第三人参加行政复议并无不妥，故金亨公司、五金公司、青青制鞋厂主张潮州市政府作为复议机关未通知其参加行政复议违反法定程序，不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，判决驳回金亨公司、五金公司、青青制鞋厂的诉讼请求。金亨公司、五金公司、青青制鞋厂不服一审判决，提起上诉。

广东省高级人民法院（2016）粤行终 1343 号行政判决认为，潮州市政府根据潮府〔2010〕47 号《潮州市“三旧”改造项目完善用地手续审批程序补充规定》第五条的规定，认为龙美村委会在申办案涉四宗土地的《集体土地使用证》过程中提供失实的 2012 年 1 月 1 日《村民代表大会会议记录》，应认为其没有按规定提供相应的《村民代表大会会议记录》，属于欠缺必备资料，无法证实案涉四宗土地申办《集体土地使用证》事项得到村民代表大会（或村民会议）的批准。东凤镇人民政府、潮安区相关部门审核把关不严，潮安区人民政府在相关资料不真实的情况下颁发案涉四份《集体土地使用证》，该具体行政行为明显不当。潮州市政府作出 5 号复议决定撤销案涉的《集体土地使用证》，同时责令潮安区人

民政府的相关基层组织提供真实材料后，依法定程序重新办理登记手续，并无不当。关于金亨公司、五金公司、青青制鞋厂提出黄岳怀等人不具有申请行政复议主体资格问题，该院认为，黄岳怀等人作为礼阳龙美村集体经济组织成员，与案涉土地存在法律上的利害关系，可以个人身份提出行政复议申请。至于金亨公司、五金公司、青青制鞋厂提出超过法定申请复议期限问题，金亨公司、五金公司、青青制鞋厂并未提供有效的证据证明黄岳怀等人申请行政复议超过法定期限，而且潮州市政府已就黄岳怀等人提出的复议事项做出实体处理，人民法院依法不宜就超过行政复议期限的问题进行审查。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第一项之规定，判决驳回上诉，维持一审判决。

金亨公司、五金公司、青青制鞋厂申请再审称：一、二审判决认定事实的主要证据不足，适用法律确有错误。1. 一审对于龙美村委会召开案涉土地出租会议时间，案涉土地招标时间的认定缺乏证据支持，认证程序亦违法，潮州市政府作出的行政复议决定所依据的证据不足，二审认可一审判决亦属不当。2. 二审认定原审第三人具有提起本案行政复议申请的资格，没有法律依据。该土地使用权证项下土地系集体所有，黄岳怀等人未经村民代表会议授权，不得以个人身份提起行政复议申请。3. 二审以潮州市政府已对原审第三人提出的复议事项作出实体处理为由，未对申请人提出的证据为何不属于“有效证据”进行分析论证，直接认定不宜对是否超过行政复议期限进行审查缺乏事实和法律依据。申请人已提供充分证据证明原审第三人提出本案复议申请已经超过法定期限，潮州市政府受理原审第三人的复议申请违反法律规定。4. 申请人作为案涉土地合法的使用权人，潮州市政府在审查案涉土地使用权证合法性的过程中没有通知申请人参加，剥夺申请人申辩的权利，导致复议决定认定事实错误，违反“行政程序正当”原则。5. 颁发案涉土地使用权证的行为依法属于行政许可的范围，颁证行为不存在《行政许可法》第六十九条第二款规定的可予以撤销的情形。礼阳龙美村提供的材料真假性非申请人所能控制，申请人对此亦无任何过错，潮州市政府撤销案涉土地使用权证的复议决定违反“信赖利益保护”原则。综上，请求撤销一、二审判决，撤销潮州市政府作出的5号复议决定。

潮州市政府答辩称：一、二审认定事实清楚，证据充分，适用法律正确。黄岳怀等人申请行政复议主体适格且未超过法定期限；该府未通知申请人作为复议案件第三人并不违反法定程序；该府作出的复议决定认定事实清楚、适用法律依据正确，程序合法。请求驳回申请人的再审申请。

黄岳怀等人陈述称：一、二审认定事实清楚、适用法律正确、审理程序合法，依法应予维持。申请人不提供真实的村民代表大会会议记录而提供失实的2012年1月1日的村民代表大会会议记录，复议决定及一、二审认定事实清楚。申请人主张原审第三人不具有提起行政复议的资格错误。请求驳回申请人的再审申请。

龙美村委会庭审中陈述同意黄岳怀等人的陈述意见。

在本院开庭审理过程中，申请人主张龙美村召开土地规划及租地会议的实际时间为2007年5月17日，并非5号复议决定及一、二审认定的2007年3月17日。申请人还主张，三家企业与龙美村委会签订《土地使用租赁合同书》的时间为2007年8月10日，但潮州市政府提供的龙美村委会用于申请三旧改造的《土地使用租赁合同书》中载明的时间为2007年4月1日。经本院在庭审中当庭比对，龙美村委会提交的会议记录本中土地规划及租地会议时间为2007年3月17日，但有明显的改动痕迹。关于三份《土地使用租赁合同书》，双方均未提交原件，经比对双方提交的证据复印件，合同书的内容基本相同。潮州市政府提供的复印件中，合同中第三条“租赁期限”为“自2007年4月1日至2057年4月1日止”；合同签订时间为2007年4月1日，但乙方（承租方）仅有法定代表人签名，没有承租方公司盖章及见证机关盖章。申请人提供的复印件中，合同中第三条“租赁期限”为“自2007年4月1日至2057年4月1日止”，但该处时间有改动痕迹，并有龙美村委会盖章；合同签订时间为2007年8月10日，乙方（承租方）既有法定代表人签名，也有承租方公司盖章及见证机关盖章。龙美村委会在庭审中称对上述情况并不知情。

本院另查明，潮安区国土资源局《关于东凤镇礼阳龙美村黄岳怀等六位村民的信访答复》及潮安区政府在复议答复中均认可案涉四企业于2007年8月10

日与礼阳龙美村签订《土地使用租赁合同书》。潮安县人民政府为申请人颁发的《集体土地使用证》，土地所有者及土地使用者均为××龙美村农民集体，用途为建设用地，使用权类型为批准拨用企业用地，在记事栏分别记载：2013年4月22日，该宗地现由村出租给“潮州市金亨鞋业工贸有限公司”使用；2013年4月22日，该宗地现由村出租给“潮安县东凤镇青青制鞋厂”使用；2013年9月11日，该宗地现由村出租给“潮安新威电子五金有限公司”使用。

本院再查明，粤府〔2009〕78号《广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》第六部分第十七条规定：“纳入‘三旧’改造范围、符合土地利用总体规划和‘三旧’改造规划、没有合法用地手续且已使用的建设用地，用地行为发生在1987年1月1日之前的，由市、县人民政府土地行政主管部门出具符合土地利用总体规划的审核意见书，依照原国家土地管理局1995年3月11日发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后，办理国有建设用地确权登记发证手续；用地行为发生在1987年1月1日之后、2007年6月30日之前的，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并进行补偿，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，可按照用地发生时的土地管理法律政策落实处理（处罚）后按土地现状办理征收手续，属于政府收购储备后再次供地的，必须以招标拍卖挂牌方式出让，其他可以协议方式出让。凡用地行为发生时法律和政策没有要求听证、办理社保审核和安排留用地的，在提供有关历史用地协议或被征地农村集体同意的前提下，不再举行听证、办理社保审核和安排留用地。”第十八条规定：“纳入‘三旧’改造范围，没有合法用地手续的土地，符合土地利用总体规划而又保留为集体土地性质的，参照第十七条进行集体建设用地确权登记发证。”第二十一条规定：“完善‘三旧’改造中涉及的各类历史用地手续工作应当在2012年前完成，之后第十七、十八、十九、二十条不再执行。2007年6月30日之后发生的违法用地不适用上述完善用地手续的意见。”潮府〔2010〕47号《潮州市“三旧”改造项目完善用地手续审批程序补充规定》第六条第二项规定：“用地行为发生在1987年1月1日之后至2007年6月30日之间，经处罚后完善历史用地手续。”第八条规

定：“申请人提交虚假材料或采用其他欺骗、隐瞒手段，将不符合条件的项目用地申报用地手续，骗取审批机关同意的，由市‘三旧’改造办公室撤销其用地手续。同时，追究相关人员的法律责任。”

本院认为，本案的争议焦点问题主要有三，一是潮州市政府作出5号复议决定行为的性质，二是潮州市政府作出复议决定是否符合法定程序，三是案涉集体土地使用证颁证行为的合法性。以下对三个焦点问题分述之：

一、关于潮州市政府作出5号复议决定行为的性质

《中华人民共和国行政复议法》第二条规定，公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。根据《中华人民共和国行政复议法》第十七条、《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十七条、第二十八条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益提出行政复议申请，必须符合行政复议法和该条例规定的申请条件。行政机关受理当事人的复议申请不能采取意思自治原则，应当受到法律规定的申请条件的约束，其效力应当接受司法审查。复议机关受理不符合申请条件的复议申请并作出相应复议决定的行为，不符合法律规定。当然，对此情况也要进行区分并作出不同的处理。如果复议机关对于不符合申请条件的复议申请予以受理，并作出维持原行政行为的复议决定，实质上是对当事人对原行政行为申诉的重复处理行为，对申请人的权利义务不会产生实际影响。申请人对复议决定提起行政诉讼，人民法院应当裁定不予立案或者驳回起诉。如果复议机关受理不符合申请条件的复议申请后，认为原行政行为根据的事实或法律状态发生变化，或者出现了足以推翻原行政行为的新证据，进而作出复议决定自行撤销或废止原行政行为，此时属于行政机关自行纠错的行为，人民法院应当予以尊重并可以对该纠错行为进行实体审查。当然，行政机关采用这种纠错方式必须做到足够的审慎。

根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条的规定，提起行政复议申请的申请人应当与具体行政行为有利害关系。《中华人民共和国土地管理法》第十条规定，农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体

经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。根据上述规定，如果对村农民集体所有的土地因行政行为发生变更、转移不服，应当以村集体经济组织的名义提起复议或者诉讼。如果村民集体经济组织对涉及集体土地的行政行为不主动提起复议或诉讼的情况下，则应当依照《中华人民共和国村民委员会组织法》规定的程序，由村民代表会议形成集体决定再行主张权利。村民个人一般不具有申请复议或者提起诉讼的主体资格，除非该行政行为涉及其使用或实际使用的集体土地，或者参照《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第三条的规定，由过半数的村民以集体经济组织名义申请复议或者提起诉讼。本案中，黄岳怀等人认为潮安区人民政府颁发集体土地使用证行为违法，但并未提交相关材料证明该发证行为侵犯其个人使用或者实际使用的集体土地权益，亦未提交证据证明受到礼阳龙美村的委托申请复议。黄岳怀等人与被申请复议的颁证行为之间并不具有利害关系，不具备申请复议的主体资格。潮州市政府既未对黄岳怀等人的申请人资格进行审查，亦未对其申请是否超过复议申请期限等条件进行核实，即受理复议申请并作出复议决定，不符合行政复议法的规定。一审未对黄岳怀等人的复议申请主体资格问题予以审查，二审认为黄岳怀等人作为礼阳龙美村集体经济组织成员，与案涉土地存在法律上的利害关系，可以个人身份提出行政复议申请，均属于适用法律错误，应予纠正。潮州市政府对不符合申请条件的复议申请予以受理并作出撤销案涉集体土地使用证的决定，实质上属于自行纠错的行为。

二、关于潮州市政府作出 5 号复议决定是否符合法定程序

根据国务院发布的国发（2004）10 号《全面推进依法行政实施纲要》，行政行为应当遵守程序正当原则，作出对当事人不利行政行为的，应当听取其意见。据此，行政机关在作出对行政相对人产生不利影响、可能减损其权益的行政决定之前，应当告知行政相对人并听取其意见，否则将构成程序违法。尽管《中华人民共和国行政复议法》第十条第二款规定利害关系人“可以”作为第三人参加行

政复议，但是根据程序正当原则，如果该复议决定可能对利害关系人造成不利后果的，则复议机关应当将利害关系人列为第三人，并听取利害关系人的意见。本案中，被申请复议的颁证行为系针对龙美村委会及申请人作出，潮州市政府对颁证行为进行复议并作出决定的行为必然会对申请人的实体权利产生影响，潮州市政府在作出决定之前应当通知申请人作为第三人参加复议。但潮州市政府未通知申请人作为第三人参加复议，即作出撤销颁证行为的复议决定，违反程序正当原则。一审认为复议机关是否通知利害关系人作为第三人参加复议不是法定程序，潮州市政府未通知申请人作为第三人参加行政复议并无不妥的观点，认定事实不清，适用法律错误；二审对该问题未予纠正，亦属适用法律错误。本院对此一并予以纠正。根据《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》第九十六条的规定，只有对原告依法享有的听证、陈述、申辩等重要程序性权利不产生实质损害的，才属于《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第一款第二项规定的“程序轻微违法”。潮州市政府未通知申请人作为第三人参加行政复议，未听取其申辩意见即作出复议决定，属于《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条第三项规定的违反法定程序的情形，应当判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为。如前所述，潮州市政府作出5号复议决定的行为实质上属于自行纠错的行为，对于该行为被判决撤销后，是否需要再次启动自行纠错的裁量权应当由行政机关自行决定。因此，接下来需要讨论的问题是，潮安区人民政府颁发案涉集体土地使用证的行为是否具有合法性。

三、关于案涉集体土地使用证颁证行为的合法性

自我纠错的价值在于减少或者避免行政争议的产生，尽早结束行政行为效力的不确定状态，维护行政法律关系的稳定，增强公众对行政机关的认同和信赖。在目前缺少法律明确规定的情况下，行政机关可以采取的自我纠错方式主要有撤销、补正、改变原行政行为、确认违法等方式。从严格依法行政的角度而言，对于所有有瑕疵的行政行为，都可以通过撤销的方式予以纠正。但是从行政效率和效益的角度考虑，基于保护行政相对人的信赖利益和减少行政争议产生的考量，行政机关应当采取足够审慎的态度，只有在该行政行为的瑕疵足以影响到实质处

理结果时，才采用撤销的方式进行纠错。对于行为仅存在轻微瑕疵但并不影响实质处理结果且对利害关系人权利不产生实际影响的，或者通过补正等事后补救方式可以“治愈”的瑕疵，或者撤销行政行为可能会给国家利益、社会公共利益造成重大损失的，则应当考虑采取其他方式进行纠错。

《中华人民共和国土地管理法》第十一条第一款、第二款规定，农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。《广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》明确“三旧”改造工作的基本原则包括明晰产权、保障权益，要正确处理“三旧”改造过程中的经济、法律关系，切实保障土地权利人的合法权益，维护社会稳定；尊重历史、客观公正，要兼顾各地发展历史和土地管理政策的延续性，妥善解决历史遗留问题。本案中，案涉四宗土地系经龙美村委会征求村民意见后召开村民代表会议形成决议，同意将案涉土地出租，并以公开投标方式出租给申请人，该事项系经过龙美村委会同意，上述土地使用租赁合同在申请办理“三旧”改造程序前已履行多年，并无任何争议和纠纷。申请人签订的土地使用租赁合同并不存在被有权机关或者生效裁判予以撤销的情形，具有法律效力，其在案涉土地上的租赁权益应受到保护。潮安区人民政府颁发案涉四宗土地的《集体土地使用证》中载明的所有者和使用者均系龙美村委会农民集体，仅在记事栏处备注为出租给申请人使用，与龙美村委会和申请人签订的土地使用租赁合同一致。案涉四宗土地在颁发集体土地使用证前经过地籍调查及张榜公布，并不存在权属争议。潮安区人民政府颁发案涉土地集体土地使用证，系依据“三旧”改造相关政策对历史遗留问题的解决和确认，符合客观实际，依法有据。龙美村委会在申办案涉四宗土地权证的过程中，提供的2012年1月1日《村民代表大会会议记录》并非真实记录，但是村民代表大会会议记录材料的不真实仅属于程序上的瑕疵，不能否认案涉土地已经招标租赁并使用多年的客观事实。在没有证据证明申请人参与龙美村委会提供相关虚假材料或者对此知情的情况下，也不应当让申请人承担不利的后果。对于完善用地手续材料的缺失，潮州市政府及潮安区人民政府完全

可以通过责令龙美村委会提交 2007 年的村民代表大会决议或者另行召开村民会议或村民代表大会形成决议的方式予以补正。潮州市政府简单地作出撤销案涉集体土地使用证的决定，要求潮安区人民政府待龙美村委会补齐相关材料后重新办理登记手续，不利于已形成的案涉土地权属关系问题的解决，反而使案涉土地处于权属不确定的状态，容易导致出现新的矛盾和冲突。潮州市政府作出的 5 号复议决定程序违法、适用法律错误，应予纠正。一、二审判决驳回申请人的诉讼请求，亦应予以纠正。

应当指出的是，广东省推行的“三旧”改造目的是促进存量建设用地“二次开发”，全面推进土地综合整治。《广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》第五条“基本原则”明确要求：严格界定“三旧”改造范围，严禁擅自扩大“三旧”改造政策的适用范围。根据该意见第十七条、第十八条、第二十一条的规定，可以纳入“三旧”改造范围的用地行为时间节点为 2007 年 6 月 30 日，即 2007 年 6 月 30 日之后发生的违法用地不能纳入“三旧”改造范围。本案中，潮州市政府作出的 5 号复议决定认定申请人与龙美村委会于 2007 年 4 月 1 日签订《土地使用租赁权合同书》，一、二审对此事实亦予以认可。在本案庭审过程中，申请人提供其与龙美村委会于 2007 年 8 月 10 日签订的《土地使用租赁权合同书》复印件，且在庭审中否认于 2007 年 4 月 1 日与龙美村委会签订《土地使用租赁权合同书》。对于案涉土地是否符合“三旧”改造政策规定的的时间节点问题，潮州市政府及潮安区人民政府应进一步予以核实，根据查证结果依法作出相应处理。

综上，依照《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》第一百一十九条、第一百二十二条之规定，判决如下：

- 一、撤销广东省高级人民法院（2016）粤行终 1343 号行政判决；
 - 二、撤销潮州市中级人民法院（2015）潮中法行初字第 1 号行政判决；
 - 三、撤销潮州市人民政府作出的潮府行复〔2015〕5 号行政复议决定。
- 一、二审案件受理费各 50 元，均由被申请人潮州市人民政府负担。
- 本判决为终审判决。

审判长 熊俊勇

审判员 杨志华

审判员 刘艾涛

二〇一九年一月三十日

法官助理牛延佳

书记员李京

附：相关法律、司法解释条文

1. 中华人民共和国行政诉讼法

第七十条行政行为有下列情形之一的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为：

- （一）主要证据不足的；
- （二）适用法律、法规错误的；
- （三）违反法定程序的；
- （四）超越职权的；
- （五）滥用职权的；
- （六）明显不当的。

第七十四条行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：

（一）行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；

（二）行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的。

行政行为有下列情形之一的，不需要撤销或者判决履行的，人民法院判决确认违法：

- （一）行政行为违法，但不具有可撤销内容的；
- （二）被告改变原违法行政行为，原告仍要求确认原行政行为违法的；
- （三）被告不履行或者拖延履行法定职责，判决履行没有意义的。

2. 中华人民共和国行政复议法

第二条公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。

第十条依照本法申请行政复议的公民、法人或者其他组织是申请人。

有权申请行政复议的公民死亡的，其近亲属可以申请行政复议。有权申请行政复议的公民为无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的，其法定代理人可以代为申请行政复议。有权申请行政复议的法人或者其他组织终止的，承受其权利的法人或者其他组织可以申请行政复议。

同申请行政复议的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织，可以作为第三人参加行政复议。

公民、法人或者其他组织对行政机关的具体行政行为不服申请行政复议的，作出具体行政行为的行政机关是被申请人。

申请人、第三人可以委托代理人代为参加行政复议。

第十七条行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查，对不符合本法规定的行政复议申请，决定不予受理，并书面告知申请人；对符合本法规定，但是不属于本机关受理的行政复议申请，应当告知申请人向有关行政复议机关提出。

除前款规定外，行政复议申请自行政复议机关负责法制工作的机构收到之日起即为受理。

3. 中华人民共和国土地管理法

第十条农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

第十一条农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理。

4. 中华人民共和国行政复议法实施条例

第二十七条公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益提出行政复议申请，除不符合行政复议法和本条例规定的申请条件的，行政复议机关必须受理。

第二十八条行政复议申请符合下列规定的，应当予以受理：

- （一）有明确的申请人和符合规定的被申请人；
- （二）申请人与具体行政行为有利害关系；
- （三）有具体的行政复议请求和理由；
- （四）在法定申请期限内提出；
- （五）属于行政复议法规定的行政复议范围；
- （六）属于收到行政复议申请的行政复议机构的职责范围；
- （七）其他行政复议机关尚未受理同一行政复议申请，人民法院尚未受理同一主体就同一事实提起的行政诉讼。

5. 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

第九十六条有下列情形之一的，且对原告依法享有的听证、陈述、申辩等重要程序性权利不产生实质损害的，属于行政诉讼法第七十四条第一款第二项规定的“程序轻微违法”：

- （一）处理期限轻微违法；
- （二）通知、送达等程序轻微违法；

（三）其他程序轻微违法的情形。

第一百一十九条人民法院按照审判监督程序再审的案件，发生法律效力的判决、裁定是由第一审法院作出的，按照第一审程序审理，所作的判决、裁定，当事人可以上诉；发生法律效力的判决、裁定是由第二审法院作出的，按照第二审程序审理，所作的判决、裁定，是发生法律效力的判决、裁定；上级人民法院按照审判监督程序提审的，按照第二审程序审理，所作的判决、裁定是发生法律效力的判决、裁定。

人民法院审理再审案件，应当另行组成合议庭。

第一百二十二条人民法院审理再审案件，认为原生效判决、裁定确有错误，在撤销原生效判决或者裁定的同时，可以对生效判决、裁定的内容作出相应裁判，也可以裁定撤销生效判决或者裁定，发回作出生效判决、裁定的人民法院重新审理。

6. 最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定

第三条村民委员会或者农村集体经济组织对涉及农村集体土地的行政行为不起诉的，过半数的村民可以以集体经济组织名义提起诉讼。

农村集体经济组织成员全部转为城镇居民后，对涉及农村集体土地的行政行为不服的，过半数的原集体经济组织成员可以提起诉讼。

7. 广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见

第五条基本原则。

一政府引导，市场运作。政府统一组织，制定专门政策，充分调动政府、集体、土地原使用权人及相关权利人的积极性，吸引社会各方广泛参与，实现多方共赢，确保国有、集体资产的保值、增值。在按市场化运作的同时，政府要正确引导，加强监管，确保改造规范推进。

一明晰产权，保障权益。调查摸清“三旧”现状，做好“三旧”土地的确权登记工作。属于“三旧”改造的房屋和土地，未经确权、登记，不得改造。正确处理“三旧”改造过程中的经济、法律关系，切实保障土地权利人的合法权益，维护社会稳定。

—统筹规划，有序推进。统筹经济社会发展和资源环境保护，依据国土规划、主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划，科学制定“三旧”改造规划，并强化规划的统筹管控作用。严格界定“三旧”改造范围，对列入改造范围的，必须编制控制性详细规划和改造方案，有序推进。严禁擅自扩大“三旧”改造政策的适用范围。

—节约集约，提高效率。通过市场运作和公开规范的方式，强化市场配置土地，促进土地高效利用。严格执行土地使用标准，提高土地使用强度。创新机制方法，强化土地资源、资产、资本“三位一体”管理，实现土地利用效益的最大化。

—尊重历史，客观公正。既要做好与国家法律政策的衔接，防止发生新的违法违规用地行为，又要兼顾各地发展历史和土地管理政策的延续性，妥善解决历史遗留问题。要科学合理地制定改造方案和配套政策，改造利用与完善手续相挂钩，做到公开、公平、公正。

第十七条纳入“三旧”改造范围、符合土地利用总体规划和“三旧”改造规划、没有合法用地手续且已使用的建设用地，用地行为发生在1987年1月1日之前的，由市、县人民政府土地行政主管部门出具符合土地利用总体规划的审核意见书，依照原国家土地管理局1995年3月11日发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后，办理国有建设用地确权登记发证手续；用地行为发生在1987年1月1日之后、2007年6月30日之前的，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并进行补偿，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，可按照用地发生时的土地管理法律政策落实处理（处罚）后按土地现状办理征收手续，属于政府收购储备后再次供地的，必须以招标拍卖挂牌方式出让，其他可以协议方式出让。凡用地行为发生时法律和政策没有要求听证、办理社保审核和安排留用地的，在提供有关历史用地协议或被征地农村集体同意的前提下，不再举行听证、办理社保审核和安排留用地。

第十八条纳入“三旧”改造范围，没有合法用地手续的土地，符合土地利用总体规划而又保留为集体土地性质的，参照第十七条进行集体建设用地确权登记发证。

第二十一条完善“三旧”改造中涉及的各类历史用地手续工作应当在 2012 年前完成，之后第十七、十八、十九、二十条不再执行。2007 年 6 月 30 日之后发生的违法用地不适用上述完善用地手续的意见。