

หลักกฎหมายมหาชน

ข้อยกเว้นการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในสาธารณรัฐประชาชนจีน

สุนิดา คงมัน *

สาระสำคัญ :

ในการเวนคืนที่ดินสำหรับการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการขออนุมัติเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพที่ดินจากที่ดินเกษตรกรรมเป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้างให้เสร็จสิ้นก่อนแล้วจึงดำเนินการขออนุมัติการเวนคืนที่ดินจากผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เมื่อหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานให้เห็นได้ว่า การครอบครองที่ดินเพื่อการก่อสร้างนั้น ได้รับการอนุมัติให้เวนคืนที่ดินจากผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ กรณีจึงเป็นการเวนคืนที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนโครงการก่อสร้างอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ และการฟื้นฟูที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงการส่งคืนที่ดินแก่เจ้าของอาจกระทำได้อย่างดั่งนั้นศาลจึงพิพากษายืนยันว่า การเวนคืนที่ดินดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น และสั่งให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการมาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยวิธีการที่เหมาะสมและให้ดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

หลักกฎหมาย :

❖ รัฐอาจใช้อำนาจเวนคืนหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้นตามกฎหมาย ซึ่งการเวนคืนที่ดินดังกล่าวจะต้องดำเนินการขออนุมัติปรับเปลี่ยนประเภทที่ดินจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้างให้เสร็จสิ้นก่อน และดำเนินการขออนุมัติการเวนคืนที่ดินจากผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยหลังจากที่ได้รับการอนุมัติแล้ว รัฐบาลประชาชนท้องถิ่นระดับอำเภอขึ้นไปจะต้องดำเนินการออกประกาศเวนคืนที่ดินและดำเนินการเวนคืนที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป (มาตรา 2 วรรคสี่ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง มาตรา 46 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา 47 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญจัดการที่ดินแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2019)

* เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

❖ การกระทำทางปกครองใดที่โดยผลของการบังคับใช้กฎหมายย่อมต้องถูกเพิกถอน เพราะเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากมีการเพิกถอนแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะ ศาลมีอำนาจพิพากษายืนความไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ไม่ต้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี¹ ดำเนินมาตรการ เยียวยาความเสียหายไปในคราวเดียวกัน และหากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี² ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายได้ (มาตรา 74 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2017)

❖ ประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นที่เห็นว่า การกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดต่อสิทธิและประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของตน บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลประชาชน และการกระทำที่เป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อาทิ การเตรียมการ การให้ความเห็นทางวิชาการ การศึกษาวิจัย การรายงานตามลำดับชั้น การให้คำปรึกษา หรือการกระทำ ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นอย่างแท้จริง ถือเป็นการกระทำ ทางปกครองที่ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชน และศาลประชาชนไม่อาจรับพิจารณา พิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องโดยประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศที่ตราขึ้นโดยหน่วยงานทางปกครองและมีผลบังคับเป็นการทั่วไปได้ (มาตรา 2 วรรคหนึ่ง และมาตรา 13 (2) แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2017 ประกอบมาตรา 1 วรรคสอง (6) (10) แห่งคำตีความศาลของประชาชนสูงสุดว่าด้วยการบังคับใช้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2018)

❖ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามหน้าที่อันเป็นการละเมิด ต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลดังกล่าว ผู้ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ หากความเสียหายนั้น เกิดจากการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ให้ดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามความเสียหายที่แท้จริง (มาตรา 2 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 (8) แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยความรับผิดชอบ ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากรัฐแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1995)

¹ ผู้ถูกฟ้องคดี หมายถึง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยักรวมถึงองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจ ให้ใช้อำนาจทางปกครองด้วย

² ผู้ฟ้องคดี หมายถึง ประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นใดที่มีส่วนได้เสียในการกระทำการทางปกครองนั้น มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลประชาชน นอกจากนี้ หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ พนักงานอัยการถือเป็นผู้มีสิทธิ แต่เพียงผู้เดียวในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลประชาชน



รายละเอียดของคดี³ :

สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 2021 สำนักงานพัฒนาและปฏิรูปที่ดินอำเภอหลงโจว ได้ออก “หนังสืออนุมัติข้อเสนอโครงการพื้นที่ท่องเที่ยวถนนหลงโจวสายที่ 20” เลขที่ [2021] ฉบับที่ 25 ให้แก่บริษัท XX และเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2021 รัฐบาลประชาชนอำเภอหลงโจว (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ยื่นคำร้องเลขที่ [2021] ฉบับที่ 45 ต่อรัฐบาลประชาชนเทศบาลนครฉงจั่ว เพื่อขออนุมัติการปรับเปลี่ยนสถานะที่ดินเกษตรกรรม รวม 7.7504 เฮกตาร์ ให้เป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้าง ต่อมา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 2021 รัฐบาลประชาชนเทศบาลนครฉงจั่วได้ออกหนังสือตอบรับเลขที่ [2021] ฉบับที่ 154 อนุมัติการปรับเปลี่ยนสถานะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้าง โดยครอบคลุมพื้นที่นาข้าว ป่าไม้ และถนนในหมู่บ้าน และตำบลที่พิพาท

เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2021 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออก “ประกาศแผนการเวนคืนที่ดิน สำหรับโครงการพื้นที่ท่องเที่ยวถนนหลงโจวสายที่ 20” และ “ประกาศแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน” เพื่อเวนคืนที่ดินในพื้นที่ตำบล ที่ 20 ประมาณ 116 หมู่บ้าน ซึ่งครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัย โดยประกาศดังกล่าวได้ระบุมาตรฐานค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีน ประจำอำเภอหลงโจวและสำนักงานคณะกรรมการประชาชนอำเภอหลงโจว เรื่อง “มาตรการปฏิบัติชั่วคราว ว่าด้วยการชดเชยค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนการจัดสวัสดิการรองรับแก่ราษฎรในเขตเมืองของอำเภอหลงโจว” เลขที่ [2013] ฉบับที่ 11 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่อมา ในระหว่างการเวนคืนที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มี เจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบการจดทะเบียนสิทธิในที่ดินและทรัพย์สิน โดยมีการประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับค่าชดเชย การเวนคืนที่ดินตามกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดียังคงปฏิเสธที่จะลงนามรับเงินค่าชดเชยดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ดำเนินมาตรการป้องกันการก่อสร้างและส่งมอบที่ดินให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเวนคืนที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นฟ้องคดี ต่อศาลประชาชนระดับกลางฉงจั่ว (ศาลชั้นต้น) เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2022 โดยมีคำขอท้ายฟ้องให้ศาล มีคำพิพากษายืนยันว่า การเวนคืนที่ดินโดยไม่ได้รับความยินยอมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยืนยันว่า การประกาศ แผนการเวนคืนที่ดินและประกาศแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงสั่งให้ฟื้นฟู ที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิม และเรียกค่าชดเชยทางเศรษฐกิจ โดยเป็นค่าที่ดินจำนวน 40,000 หยวน ค่าต้นไม้จำนวน 6,000 หยวน และค่าขาดรายได้จากการปลูกอ้อยในปี ค.ศ. 2022 - 2023 จำนวน 16,000 หยวน

³ เว็บไซต์คำพิพากษาจีนออนไลน์ (中国裁判文书网), คำพิพากษาศาลประชาชนระดับสูงเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง คดีปกครองชั้นอุทธรณ์ ที่ 582 (2023) (案号 (2023) 桂行终582号) ลงวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 2023, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=1Atz40WDHWityh/MnZVR4RZGbkTKoeW6UoG8b77plhAScjKYnaw9JO3qNaLMqsJUtpm+JmUUTCrOgHgGWpbtaksKazDtGxFP7O5lV6ctiQI34rh8RfDzHDdLdDVIN83> เมื่อ 1 พฤษภาคม 2569.

ศาลประชาชนระดับกลางจงโจว (ศาลชั้นต้น) ได้พิจารณาจากพยานหลักฐานแล้ว มีคำวินิจฉัยประเด็นตามข้อพิพาท ดังนี้

1. การเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญจัดการที่ดินแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2019 มาตรา 2 วรรคสี่⁴ กำหนดว่า “รัฐอาจใช้อำนาจเวนคืนหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้นตามกฎหมาย” มาตรา 44 วรรคหนึ่ง⁵ กำหนดว่า “ในกรณีที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการก่อสร้าง กระบวนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสภาพที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้าง จะต้องดำเนินการขออนุมัติปรับเปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการก่อสร้างให้เสร็จสิ้นก่อนดำเนินการกระบวนการต่อไป” มาตรา 46 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง⁶ กำหนดว่า “การเวนคืนที่ดินประเภทดังต่อไปนี้ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (1) ที่ดินทางการเกษตรถาวร (2) ที่ดินเพื่อการเกษตรนอกจากที่ดินทางการเกษตรถาวร ซึ่งมีเนื้อที่เกินกว่าสามสิบห้าเฮกตาร์ และ (3) ที่ดินประเภทอื่นซึ่งมีเนื้อที่เกินกว่าเจ็ดสิบเฮกตาร์ โดยการเวนคืนที่ดินนอกเหนือจากที่ดินตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลประชาชนแห่งมณฑล เขตปกครองตนเอง หรือนครที่อยู่ภายใต้การปกครองส่วนกลาง” และมาตรา 47 วรรคหนึ่ง⁷ กำหนดว่า “หลังจากที่ได้รับการอนุมัติเวนคืนที่ดินแล้ว รัฐบาลประชาชนท้องถิ่นระดับอำเภอขึ้นไปจะต้องดำเนินการออกประกาศเวนคืนที่ดินและดำเนินการเวนคืนที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป”

จากข้อเท็จจริงแห่งคดี โครงการพื้นที่ท่องเที่ยวถนนหลงโจวสายที่ 20 ตั้งอยู่บนพื้นที่ซึ่งเป็นที่ดินของกลุ่มหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ โดยโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจใช้อำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนที่ดินหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และจ่ายค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตามขั้นตอนการอนุมัติการปรับเปลี่ยนสภาพที่ดินเกษตรกรรมให้เป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้างแล้วก็ตาม แต่ในขั้นตอน

⁴ 《中华人民共和国土地管理法》(2019修正)

第二条第四款 “国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”

⁵ 《中华人民共和国土地管理法》(2019修正)

第四十四条第一款 “建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。”

⁶ 《中华人民共和国土地管理法》(2019修正)

第四十六条第一与二款 “征收下列土地的，由国务院批准：

(一) 永久基本农田；

(二) 永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；

(三) 其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。”

⁷ 《中华人民共和国土地管理法》(2019修正)

第四十七条第一款 “国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。”



ของการเวนคืนที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานได้ว่า การครอบครองที่ดินเพื่อการก่อสร้างนั้น ได้รับการอนุมัติให้เวนคืนที่ดินจากผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ การเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2017 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง⁸ กำหนดว่า “ในกรณีที่การกระทำทางปกครองมีลักษณะ อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ศาลประชาชนมีอำนาจพิพากษายืนยันทันทีความไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ไม่ต้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น (1) การกระทำทางปกครองที่โดยผลของการบังคับใช้กฎหมาย ย่อมต้องถูกเพิกถอนเพราะเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากมีการเพิกถอนแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะ” และมาตรา 76⁹ กำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลประชาชน มีคำพิพากษายืนยันทันทีความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือยืนยันทันทีความไม่ชอบของการกระทำทางปกครอง ศาลอาจมีคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการมาตรการเยียวยาความเสียหายไปในคราวเดียวกัน และหากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายได้”

จากข้อเท็จจริงแห่งคดี แม้ว่าโครงการพื้นที่ท่องเที่ยวถนนหลวงสายที่ 20 ซึ่งเป็น โครงการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะในการส่งเสริมการสร้างแหล่งท่องเที่ยวระดับ 5A โดยใช้งบประมาณ ก่อสร้างจำนวนมากและก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า การเข้าครอบครองที่ดินเพื่อการก่อสร้างนั้นได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ การเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การเพิกถอน โครงการก่อสร้างดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ประกอบกับการฟื้นฟูที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมและการส่งคืนที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดี อาจกระทำได้ยาก ดังนั้นศาลจึงพิพากษายืนยันทันที การเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่จะไม่เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ มาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยวิธีการที่เหมาะสมและให้ดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดินให้ถูกต้อง ตามกฎหมายต่อไป

2. คำขอให้ศาลพิพากษายืนยันทันที การประกาศแผนการเวนคืนที่ดินและประกาศแจ้งล่วงหน้า เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลประชาชนมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณา ได้หรือไม่

⁸ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

第七十四条第一款 “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；”

⁹ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

第七十六条 “人民法院判决确认违法或者无效的，可以同时判决责令被告采取补救措施；给原告造成损失的，依法判决被告承担赔偿责任。”

ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2017 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง¹⁰ กำหนดว่า “ประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นที่เห็นว่า การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดต่อสิทธิและประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของตน บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลประชาชนได้” และมาตรา 13¹¹ กำหนดว่า “ศาลประชาชนจะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องโดยประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ (2) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศซึ่งตราขึ้นโดยหน่วยงานทางปกครองและมีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ประมวล มาตรา 1 วรรคสอง¹² แห่งคำตีความของศาลประชาชนสูงสุดว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2018 กำหนดว่า “การกระทำดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชน (6) การกระทำที่เป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อาทิ การเตรียมการ การให้ความเห็นทางวิชาการ การศึกษาวิจัย การรายงานตามลำดับชั้น หรือการให้คำปรึกษา (10) การกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นอย่างแท้จริง”

จากข้อเท็จจริงแห่งคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศเบื้องต้นเกี่ยวกับแผนการเวนคืนที่ดิน และกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการเพื่อจัดให้มีการเวนคืนที่ดิน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงแนวทางการเวนคืน วิธีการชดเชยและการจัดสรรที่ดินใหม่ รวมถึงข้อห้ามทั่วไปเกี่ยวกับการก่อสร้าง และการเพาะปลูก โดยประกาศดังกล่าวยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ศาลจึงวินิจฉัยว่า ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และไม่อยู่ในขอบเขตการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลยืนยันว่า การประกาศแผนการเวนคืนที่ดิน และประกาศแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ และมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดี

¹⁰ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

第二条第一款 “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。”

¹¹ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

第十三条 “人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼：

(二) 行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令；。

¹² 《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》(2018)

第五条第二款 “下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围：

(六) 行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为；

(十) 对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。”

3. ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยความรับผิดชอบในการใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากรัฐแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1995 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง¹³ กำหนดว่า “กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลดังกล่าว ผู้ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้” และมาตรา 36¹⁴ กำหนดว่า “กรณีที่มีการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (8) กรณีที่เกิดความเสียหายต่อสิทธิในทรัพย์สิน ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริง”

จากข้อเท็จจริงแห่งคดี แม้ว่าการเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับการยืนยันว่า เป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิในทรัพย์สินที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อในระหว่างการเวนคืนที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการจดทะเบียนสิทธิ ประเมินที่ดิน จำนวนพื้นที่ และสิ่งปลูกสร้างที่ติดอยู่กับที่ดิน โดยประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับค่าชดเชยต่าง ๆ ให้กับผู้ฟ้องคดีทราบจนครบถ้วนแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับปฏิเสธเงื่อนไขดังกล่าว ศาลจึงวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องค่าชดเชยจากผู้ถูกฟ้องคดีสำหรับค่าที่ดิน ค่าเสียหายของพืชผล และรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการปลูกอ้อยในที่ดิน โดยที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ศาลจึงไม่อาจวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าชดเชยตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีควรเข้าไปเจรจาหาแนวทางหรือข้อตกลงเกี่ยวกับค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินกับผู้ฟ้องคดีก่อน หากไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าชดเชยโดยด่วนและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว มีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

ดังนั้นศาลประชาชนระดับกลางจงโจว (ศาลชั้นต้น) จึงมีคำพิพากษา ดังนี้

1. ยืนยันว่า การเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการมาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยวิธีการที่เหมาะสมและให้ดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป
3. ยกคำขออื่น ๆ ของผู้ฟ้องคดี

¹³ 《中华人民共和国国家赔偿法》(1995修正)

第二条第一款 “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。”

¹⁴ 《中华人民共和国国家赔偿法》(1995修正)

第三十六条 “侵犯公民、法人和其他组织的财产权造成损害的，按照下列规定处理：(八) 对财产权造成其他损害的，按照直接损失给予赔偿。”

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลประชาชนชั้นสูงเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง (ศาลอุทธรณ์) โดยให้เหตุผลในการอุทธรณ์ 3 ประการ ดังนี้

1. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำพิพากษาของศาลชั้นต้นวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2021 ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าครอบครองที่ดินพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาโดยตลอด และการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมต่อทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ศาลชั้นต้นควรมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่เป็นเพียงการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินมาตรการเยียวยาความเสียหายในเชิงกระบวนการเท่านั้น

2. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากมิได้กำหนดวิธีการหรือระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้คำพิพากษาดังกล่าวไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้จริง และยังเป็นการเปิดช่องให้เกิดข้อพิพาทหรือการฟ้องร้องเพิ่มเติมในภายหลัง

3. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า โครงการก่อสร้างดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง หากแต่เป็นโครงการเชิงพาณิชย์ที่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชน ซึ่งถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในที่ดินของชุมชนอย่างร้ายแรง และยังกระทบต่อสิทธิและประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีโดยตรง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลอุทธรณ์เพิกถอนคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในส่วนที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินมาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยวิธีการที่เหมาะสม พื้นฟูที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิม และส่งคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตลอดจนชดเชยค่าเสียหายทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงินจำนวน 467,220 หยวน

ผู้ถูกฟ้องคดีได้แย้งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผล 3 ประการ ดังนี้

1. การดำเนินการเวนคืนที่ดินพิพาทเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ โครงการพื้นที่ท่องเที่ยวถนนหลวงโจวสายที่ 20 ผ่านการอนุมัติจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการพัฒนาและการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ รัฐบาลประชาชนเทศบาลนครฉงจ๋างได้ออกหนังสือรับรองอนุมัติให้เปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้างตามแผนประจำปีด้วย จึงเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ผ่านกระบวนการทางกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว

2. ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเวนคืนที่ดินและจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายอย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยก่อนการเวนคืนที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เช่น การกำหนดขอบเขตที่ดิน การสำรวจข้อมูล และการตรวจสอบสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดิน รวมถึงได้มีการประกาศข้อมูลเกี่ยวกับการเวนคืนและแผนการชดเชยต่อสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้มีการคัดค้าน ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้โอนเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีผ่านสถาบันการเงิน รวมเป็นเงินจำนวน 13,468.86 หยวน โดยครอบคลุมทั้งค่าชดเชยที่ดิน ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้าง และเงินอุดหนุนการย้ายถิ่นฐาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว



3. โครงการพื้นที่ท่องเที่ยวถนนหลวงสายที่ 20 สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง โดยลักษณะของโครงการดังกล่าวเป็นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานถาวรและดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้ว ทำให้ไม่สามารถฟื้นฟูสภาพที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมและส่งคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานรองรับทั้งในด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษายกอุทธรณ์ และมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นต่อไป

ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาพยานหลักฐานที่ศาลชั้นต้นรับฟังและวินิจฉัยแล้วเห็นว่า เป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและมีน้ำหนักเพียงพอในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งคดีอย่างใดก็ตาม มีข้อเท็จจริงบางประการที่ได้รับการตรวจสอบเพิ่มเติมแล้วพบว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบการจดทะเบียนสิทธิในที่ดินพิพาท และประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงได้ดำเนินการโอนเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีผ่านสถาบันการเงิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเองยอมรับว่า ได้รับเงินค่าชดเชยดังกล่าวจริง แต่โต้แย้งในประเด็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความถูกต้องของจำนวนค่าชดเชยที่ได้รับ ศาลอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาท ดังนี้

1. การเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า แม้ว่ารัฐบาลประชาชนเทศบาลนครฉะเชิงเทราจะได้อนุมัติให้เปลี่ยนประเภทที่ดินจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินสำหรับการก่อสร้างแล้วก็ตาม แต่กลับไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุมัติการเวนคืนที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงการ โดยมีได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เป็นการกระทำทางปกครองที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติทางกฎหมายนั้น จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการก่อสร้างดังกล่าวมีลักษณะเป็นโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะและได้ดำเนินการก่อสร้างจนเสร็จสิ้นแล้ว หากศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมและส่งคืนที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดี ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวมได้ ดังนั้นการที่ศาลชั้นต้นใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินมาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยวิธีการที่เหมาะสมและให้ดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป แทนการสั่งให้ส่งคืนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีหรือรื้อถอนโครงการนั้น จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2. คำขอให้ศาลพิพากษายืนว่า การประกาศแผนการเวนคืนที่ดินและประกาศแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลประชาชนมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้หรือไม่

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า การประกาศแผนการเวนคืนที่ดินและประกาศแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเพียงลักษณะของการดำเนินการตามขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น มิได้ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันจะถือเป็นการกระทำทางปกครองที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนหรือวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ให้ยืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการประกาศแผนการเวนคืนที่ดิน และประกาศแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินนั้น จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

3. ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออเงินค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินไปยังบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีโดยผ่านสถาบันการเงิน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับจำนวนค่าชดเชยดังกล่าวย่อมสามารถใช้สิทธิทางกฎหมายผ่านกระบวนการอื่นที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการโต้แย้งหรือแก้ไขต่อไป ดังนั้นประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนเงินของค่าชดเชยนั้น จึงอยู่นอกขอบเขตประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีนี้ นอกจากนี้ ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องค่าชดเชยสำหรับรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการเพาะปลูกนั้น กฎหมายบัญญัติเป็นหลักการไว้ว่าการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินจะต้องพิจารณาจากความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น ซึ่งรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตมิใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ คำขอของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าชดเชยสำหรับรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ จึงขาดเหตุผลทางกฎหมายรองรับและศาลไม่อาจรับฟังได้

คำวินิจฉัย :

ศาลประชาชนชั้นสูงเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง (ศาลอุทธรณ์) พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลประชาชนระดับกลางฉงจั่ว (ศาลชั้นต้น) ได้พิสูจน์ข้อเท็จจริงไว้อย่างชัดเจน ปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายอย่างถูกต้องและครบถ้วน และได้พิจารณาเหตุผลในการอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ไม่อาจรับฟังได้ จึงพิพากษายกฟ้องและยืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นตามมาตรา 89 วรรคหนึ่ง (1)¹⁵ แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2017

ข้อสังเกตของผู้แปลและเรียบเรียง :

จากคดีที่หยิบยกมานำเสนอข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภายใต้ระบบกฎหมายจีนมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ศาลมีอำนาจที่จะไม่เพิกถอนการกระทำทางปกครอง แม้ว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ศาลอาจใช้วิธีการออกคำพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น

¹⁵ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

第八十九条 “人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：

(一) 原判决、裁定认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决或者裁定驳回上诉，维持原判决、裁定； ”



และออกมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสมกับกรณีดังกล่าวได้ โดยคำพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (确认违法判决)¹⁶ ที่ศาลจะไม่เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น เป็นลักษณะของการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาในการพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยที่คำพิพากษานี้มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง หรือบังคับให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายแต่อย่างใด หากแต่เป็นการยืนยันสถานะความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคู่กรณี รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริงแห่งคดี¹⁷ อย่างไรก็ตาม มิใช่การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณีที่ศาลจะไม่เพิกถอน และจะออกคำพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ คงมีเฉพาะแต่กรณีที่หากมีการเพิกถอนแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะ หรือตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

สำหรับการพิจารณาลักษณะเชิงโครงสร้างของคำพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การกระทำทางปกครอง (行政行为) หมายถึง การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อบริหารจัดการกิจการของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน และยังรวมถึงการกระทำขององค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้ใช้อำนาจทางปกครองด้วย¹⁸ จากข้อเท็จจริงแห่งคดี เนื่องจากโครงการพื้นที่

¹⁶ 《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》法释(2018)1

号第六十八条“行政诉讼法第四十九条第三项规定的“有具体的诉讼请求”是指：

(一) 请求判决撤销或者变更行政行为；

(二) 请求判决行政机关履行特定法定职责或者给付义务；

(三) 请求判决确认行政行为违法；

(四) 请求判决确认行政行为无效；

(五) 请求判决行政机关予以赔偿或者补偿；

(六) 请求解决行政协议争议；

(七) 请求一并审查规章以下规范性文件；

(八) 请求一并解决相关民事争议；

(九) 其他诉讼请求。

当事人单独或者一并提起行政赔偿、补偿诉讼的，应当有具体的赔偿、补偿事项以及数额；请求一并审查规章以下规范性文件的，应当提供明确的文件名称或者审查对象；请求一并解决相关民事争议的，应当有具体的民事诉讼请求。”

¹⁷ 章志远，行政诉讼类型构造研究，第一版：2007，北京：法律出版社，第211页

เดิมนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า คำพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเพียงมาตราสำรองสำหรับกระบวนวิธีพิจารณาคดีเท่านั้น แต่ในปัจจุบัน คำพิพากษาประเภทดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเนื่องจากมีผลผูกพันทางกฎหมายและสามารถคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคู่กรณีได้ดังเช่นคำพิพากษาประเภทอื่น

¹⁸ 《中华人民共和国民事诉讼法》(2017修正)

第二条第一款“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。”

ท้องที่เขื่อนหลวงโจวสายที่ 20 เป็นโครงการที่ก่อสร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐบาลประชาชนอำเภอหลวงโจวจึงอาศัยอำนาจทางปกครองในการเวนคืนหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนรวมของกลุ่มหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ และเมื่อการเวนคืนที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหน่วยงานทางปกครองจึงต้องรับผิดชอบค่าชดเชยให้กับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย กรณีการเวนคืนที่ดินของรัฐบาลประชาชนอำเภอหลวงโจว มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง สำหรับกรณีที่รัฐบาลประชาชนอำเภอหลวงโจวได้ประกาศแผนการเวนคืนที่ดินและประกาศแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินนั้น ไม่ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน อันจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

2. การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (行政行为的违法性) หมายถึง การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำการโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือการปรับใช้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง¹⁹ จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ แม้ว่าโครงการพื้นที่ท้องที่เขื่อนหลวงโจวสายที่ 20 เป็นโครงการก่อสร้างเพื่อส่งเสริมการสร้างแหล่งท่องเที่ยวระดับ 5A โดยมีการใช้งบประมาณในการก่อสร้างจำนวนมากและโครงการได้สร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว อันเป็นโครงการก่อสร้างที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่เมื่อรัฐบาลประชาชนอำเภอหลวงโจวซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า การเข้าครอบครองที่ดินเพื่อการก่อสร้างนั้นได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดสำหรับการเวนคืนที่ดินหรือไม่ กรณีการเวนคืนที่ดินของรัฐบาลประชาชนอำเภอหลวงโจว จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. การเพิกถอนการกระทำทางปกครอง (行政行为的撤销) จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะ

คำว่า “ประโยชน์ของชาติ” หมายความว่า ประโยชน์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ อำนาจอธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร²⁰ เช่น ที่ดินของรัฐหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า

¹⁹ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

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。”

²⁰ 余少祥，怎样理解“公共利益”，[ออนไลน์]，เข้าถึงจาก http://iolaw.cssn.cn/zxzp/197001/t19700101_4607450.shtml เมื่อ 2 พฤษภาคม 2569.



ประโยชน์ของสังคมโดยรวมหรือประโยชน์ที่ประชาชนในสังคมส่วนใหญ่จะได้รับร่วมกัน ไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ²¹ เช่น ถนน สะพาน หรือระบบขนส่งมวลชน ซึ่งการที่ศาลจะพิพากษายืนความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาองค์ประกอบว่าเป็นการกระทำทางปกครอง และการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า หากมีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าวแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะนั้น ศาลควรใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี กับประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะในภาพรวม และจำต้องยึดหลักความได้สัดส่วนและความจำเป็นแห่งกรณีเป็นสำคัญ²² จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ แม้ว่าการเวนคืนที่ดินของรัฐบาลประชาชนอำเภอหลงโจวจะเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การเพิกถอนโครงการพื้นที่ท่องเที่ยวถนนหลงโจวสายที่ 20 ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างเพื่อส่งเสริมการสร้างแหล่งท่องเที่ยวระดับ 5A อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะได้ เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมหรือประโยชน์ที่ประชาชนในสังคมส่วนใหญ่จะได้รับร่วมกัน ตลอดจนมีการใช้งบประมาณในการก่อสร้างจำนวนมาก และได้ก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว ซึ่งหากมีการเพิกถอนและจำต้องฟื้นฟูที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมและส่งคืนที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีนั้น อาจเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก การที่ศาลมีคำพิพากษายืนความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเยียวยาความเสียหายด้วยวิธีการอื่นจึงเป็นการเหมาะสมแล้ว ส่วนการที่กฎหมายให้อำนาจศาลกำหนดผลทางกฎหมายที่ต่อเนื่องจากคำพิพากษายืนความไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ไม่ใช่เพียงเพื่อยืนยันว่ามีการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นจริง หากแต่เพื่อฟื้นฟูหรือเยียวยาสิทธิหรือสถานะของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายให้กลับสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากมิได้กำหนดวิธีการหรือระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้คำพิพากษาดังกล่าวไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้จริง และยังเป็นการเปิดช่องให้เกิดข้อพิพาทหรือการฟ้องร้องเพิ่มเติมในภายหลังนั้น ผู้เรียบเรียงเห็นว่า ในระบบกฎหมายจีน คำพิพากษาหรือคำบังคับของศาลจะต้องมีความชัดเจนแน่นอนและอยู่ภายใต้บังคับบัญญัติของกฎหมาย เช่น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลจะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด²³ โดยหน่วยงานทางปกครองอาจต้องไปดำเนินการให้บุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สามารถยุติการกระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือให้ดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

²¹ เฟิงอ้าว

²² 章剑生, “论利益衡量方法在行政诉讼确认违法判决中的适用,” 法学杂志, 期号: 第2004卷 期号: 4实, 2004, 页码: 48-57 (56).

²³ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

第七二条 “人民法院经过审理, 查明被告不履行法定职责的, 判决被告在一定期限内履行。”

ให้กลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งศาลไม่อาจเข้าไปก้าวก้าวอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายปกครองได้ อย่างไรก็ตาม หากคำพิพากษาที่ออกมาไม่สามารถปฏิบัติหรือบังคับใช้ได้จริง หรือหน่วยงานทางปกครองปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลมีกลไกที่สามารถติดตาม ตรวจสอบ และสั่งการเพิ่มเติมได้ในภายหลัง โดยกฎหมายกำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่ง หรือหนังสือประนีประนอมยอมความ ศาลประชาชนชั้นต้นอาจดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้

(1) ในส่วนของเงินค่าปรับที่หน่วยงานทางปกครองพิกัดหรือเงินที่พึงชำระ ให้ศาลประชาชนแจ้งไปยังธนาคารเพื่อดำเนินการหักเงินจากบัญชีเงินฝากของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว

(2) ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ศาลประชาชนสั่งปรับผู้รับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวเป็นรายวัน ในอัตราวันละ 50 หยวน ถึง 100 หยวน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามคำพิพากษาเป็นต้นไป

(3) ให้ศาลประชาชนดำเนินการประกาศโฆษณาต่อสาธารณะเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

(4) ให้ศาลประชาชนจัดทำคำแนะนำของศาลประชาชน²⁴ และส่งไปยังหน่วยงานตรวจสอบหรือหน่วยงานทางปกครองระดับเหนือขึ้นไปของหน่วยงานนั้น โดยให้หน่วยงานที่ได้รับคำแนะนำของศาลประชาชนพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง และแจ้งผลการดำเนินการให้ศาลประชาชนทราบ

(5) ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่ง หรือหนังสือประนีประนอมยอมความ จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมอย่างร้ายแรง อาจดำเนินการกักขังผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานทางปกครองนั้นโดยตรง และในกรณีที่พฤติกรรมมีความร้ายแรงจนเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามกฎหมายอาญาต่อไป²⁵

²⁴ คำแนะนำของศาลประชาชน (司法建议) เป็นมาตรการที่ศาลประชาชนใช้ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานทางปกครององค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปรับปรุง แก้ไข หรือป้องกันปัญหาที่ศาลตรวจพบจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่ใช่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการคดี ป้องกันความผิดพลาดซ้ำ และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

²⁵ 《中华人民共和国行政诉讼法》(2017修正)

第九十六条 “行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的，第一审人民法院可以采取下列措施：

(一) 对应当归还的罚款或者应当给付的款额，通知银行从该行政机关的账户内划拨；

(二) 在规定期限内不履行的，从期满之日起，对该行政机关负责人按日处五十元至一百元的罚款；

(三) 将行政机关拒绝履行的情况予以公告；

(四) 向监察机关或者该行政机关的上一级行政机关提出司法建议。接受司法建议的机关，根据有关规定进行处理，并将处理情况告知人民法院；

(五) 拒不履行判决、裁定、调解书，社会影响恶劣的，可以对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”



จะเห็นได้ว่า คำพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็นแนวคิดทางกฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญของระบบกฎหมายปกครองจีน โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายนี้ขึ้นมา เพื่อเปิดช่องให้ศาลอาจไม่จำเป็นต้องเพิกถอนการกระทำทางปกครอง แม้ว่าการกระทำทางปกครองนั้น จะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งลักษณะของคำพิพากษาดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทของคำพิพากษาเสริม (补充性)²⁶ โดยทำหน้าที่ในการแก้ไขข้อจำกัดของคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในบางกรณีที่หากมีการเพิกถอนแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของชาติ หรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นคำพิพากษายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นเสมือนกลไกทางกฎหมาย ที่เปิดช่องให้มีการเยียวยาความเสียหายในรูปแบบอื่นที่มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นเครื่องมือ ในการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของประชาชน ควบคู่ไปกับการรักษาประโยชน์ของชาติ และประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

²⁶ 曾哲, 赵钟根, “论行政确认诉讼的理论基础及其完善,” 甘肃政法学院学报杂志, 实际期号: 第2014卷 期号: 2实, 2014, 页码: 27-43(33).