

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府复决〔2019〕159号

申请人：广州市南沙区万顷沙镇沙尾一村民委员会某生产队

被申请人：广州市南沙区万顷沙镇人民政府

法定代表人：林建锋，职务：镇长

地址：广州市南沙区万顷沙镇光明路49号

第三人一：广州市南沙区万顷沙镇沙尾一村民委员会

第三人二：广州市南沙区万顷沙镇沙尾一村经济合作社

申请人不服被申请人作出的《行政处理决定书》（南万府行决〔2019〕*号），于2019年12月2日向本府申请行政复议。本府分别于2019年12月4日及12月9日向其寄出《行政复议申请补正通知书》（穗南府复决〔2019〕159号），冯某泉于2019年12月11日签收，并于2019年12月17日补正相关材料。本府于2019年12月18日收到补正材料，并依法受理，现已审查终结。

申请人请求：

1. 撤销被申请人作出的《行政处理决定书》（南万府行决〔2019〕*号）；
2. 责令被申请人依法受理申请人提出的行政处理申请并重新作

出处理决定。

申请人称：

一、南万府行决〔2019〕*号《行政处理决定书》认定事实不清，定性错误。申请人基于被申请人作出的新围下围和九涌东土地补偿款项的分配方法违法，进而损害申请人利益一事，向被申请人提出行政处理申请，请求被申请人责令沙尾一村将征用某生产队土地所得补偿划归某生产队。但被申请人却将土地补偿款分配纠纷定性为土地权属争议，作出了驳回行政处理申请的决定。申请人提供的证据材料显示被征收的面积为 27.373 亩土地（田尾龙眼地）在本村范围内属于某生产队所有，是某生产队的“两金两费地”。所谓“两金两费地”，即是生产队土地的使用权交给村，但不改变土地所有权，村将土地发包所得到的承包款归村所有，主要用于抵扣“两金两费”（详见《农民承担费用和劳务管理条例》（中华人民共和国国务院令第 92 号）第七条），以解决村经济困难的问题。申请人经后续自行取证，已取得沙尾一村发包上述土地的合同，进一步印证土地在本村范围内属于某生产队，而沙尾一村无实质证据证明土地在本村范围内不属于某生产队。因此，被申请人所谓的土地权属争议并不存在，其对申请人提供的证据视而不见以及后续怠于调查取证，导致其作出错误的定性和理解。

二、南万府行决〔2019〕*号《行政处理决定书》适用法律错误。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十四条第一款第（7）项、第二十七条和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十一条，由于沙尾一村作出的分配方案侵害了村民的合法财产，因而申请人向被申请人提出行政处理申请，被申

请人应根据上述法律的规定受理申请并作出决定。但被申请人错误适用《中华人民共和国土地管理法》，引导申请人向县级以上人民政府申请土地权属争议处理。

三、南万府行决〔2019〕*号《行政处理决定书》程序违法。（一）申请人提出行政处理申请诉求之一为确认分配办法违法，被申请人应当根据证据及上述分配办法做出全面的审查，综合评价其合法性、合规性。但被申请人并未回应申请人的诉求，没有对分配办法进行审查，认为不属于其受理范围，驳回了申请。对此，如申请人提出的诉求不属于被申请人的受理范围，被申请人应当不予受理，而不是受理后（行走在处理决定书第一页最后一行）又驳回申请。（二）申请人以个人身份提出行政处理申请，被申请人的调查人员却为申请人制作调查笔录，将行政处理申请人变更为某生产队。申请人对自身说过的话不予否认，但申请人作为某生产队的成员，在权益遭受侵害的情况下，当然是有权向被申请人提出行政处理申请。但被申请人为了强行适用《中华人民共和国土地管理法》第十六条第二款，通过做笔录的方法变更了申请人，将问题引到县级人民政府处理，将自己的法定职权推卸得一干二净。此种做法，既侵害了申请人申请救济的权利，又耽误了争议的处理，还将矛盾升级到上级政府，属于程序严重违法的情形。

四、被申请人对法律的理解错误，行政处理决定书的内容实属不当。《中华人民共和国土地管理法》第十六条第二款规定：单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级人民政府处理。从条文上理解，这里的个人、单位均指平等的主体，只有平等主体之间发生的争议才算是法律意义上的争议。而申请人作为沙尾一村的村民、某生产队作为沙尾

一村的下属生产队，与沙尾一村之间不存在平等的地位，并不构成被申请人所谓的“争议”。正因申请人与沙尾一村不是平等的地位，所以《中华人民共和国村民委员会组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》才规定乡镇一级人民政府依法保护村民的合法权益。对此，被申请人应当以正确的态度面对和处理问题，而不是引用法条强词夺理推卸责任。

综上，南万府行决〔2019〕*号《行政处理决定书》认定事实不清，证据不足，适用法律错误，程序违法，请贵府依法予以撤销，并责令申请人依法受理并重新作出行政处理决定。

申请人提供了如下证据材料：冯某泉身份证复印件、《政府信息公开申请答复书》（穗南征土地〔2019〕37号）、《电子信息产业园项目（广州市南沙区2010年第十四批次城镇建设用地）集体土地征收补偿合同》、《电子信息产业园项目（广州市南沙区2010年第十四批次城镇建设用地地块一（沙尾一村某生产队））集体土地征收补偿合同补充协议》（穗南开土地征〔2016〕0059号补1）、《用地补偿协议》（穗南开土地征〔2017〕0008号）、《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩征地补偿款差价及九涌东171.814亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配情况的说明》、《土地承包经营合同书》、收款专用收据、某生产队授权委托书及身份证复印件、《行政处理决定书》（南万府行决〔2019〕*号）。

被申请人称：

一、冯某泉并非以个人身份提出行政处理申请，而是以申请人队长身份、以申请人名义提出行政处理申请。第一，从《行政处理申请

书》的处理请求部分来看，若处理请求得到被申请人支持的，由此而产生的权利由万顷沙镇沙尾一村民委员会某生产队享有，因此申请人应为万顷沙镇沙尾一村民委员会某生产队而非冯某泉。第二，被申请人于2019年10月9日就冯某泉以何种身份提出行政处理申请作出询问，冯某泉明确表示其是以申请人队长身份、以申请人名义提出行政处理申请。除此以外，两第三人均确认冯某泉为申请人的队长。由此可见，冯某泉主张是以个人身份提出行政处理申请没有事实依据，提出行政处理申请的是万顷沙镇沙尾一村民委员会某生产队而非冯某泉。

二、申请人行政处理请求的实质是要求被申请人对争议土地所得补偿的权属进行认定。要对补偿的权属进行认定的，应先行对争议土地的权属进行认定。申请人在《行政处理申请书》中的处理请求部分请求被申请人确认《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩征地补偿款差价及九涌东171.814亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配情况的说明》违法，并请求将属于申请人所有的征地补偿划归申请人所有。除此以外，申请人还在事实与理由部分称“.....征收对象均是沙尾一村某生产队的土地.....被申请人.....将涉及征收某生产队的全部补偿，在全村范围内进行分配。被申请人的做法，无视土地属于某生产队的事实，没有任何事实和法律依据，已经严重损害某生产队成员的利益”。由此可见，申请人首先是认为争议土地属被申请人所有，继而认为因争议土地被征收而产生的补偿应属申请人所有，从而主张两第三人无权处置涉案争议补偿、《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩征地补偿款差价及九涌东171.814亩村集体用地（两金两费地）征地补偿

款和奖励金等征地相关补偿款分配情况的说明》违法并要求将属于申请人所有的征地补偿划归申请人。由此可见，要审查《补偿款分配情况的说明》是否合法，应先行对两第三人是否有权处置涉案争议补偿作出认定。《中华人民共和国土地管理法》第四十六条第二款规定：“被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记”、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条规定：“土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。征收土地的安置补助费必须专款专用，不得挪作他用。需要安置的人员由农村集体经济组织安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织，由农村集体经济组织管理和使用；由其他单位安置的，安置补助费支付给安置单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督。”根据上述规定可知，涉案争议补偿应归涉案争议土地的权属人所有。因此，要对补偿的归属进行认定的，应先行对争议土地的归属进行认定。

三、被申请人无权对单位之间的土地所有权和使用权争议作出处理。《中华人民共和国土地管理法》第十六条第一款、第二款规定：“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。”本案中，申请人及两第三人均主张自己为争议地块的权属人，且均属于单位。根据上述规定，单位之间的争议，应由县级以上人民

政府处理。被申请人作为乡级人民政府，无权对申请人的行政处理申请做出处理。

四、被申请人作出的南万府行决[2019]*号《行政处理决定书》程序合法。被申请人于2019年8月16日收到申请人提交的《行政处理申请书》后，向申请人及两第三人作出询问及调取证据，被申请人于2019年10月14日作出南万府行决[2019]*号《行政处理决定书》并送达给申请人及两第三人，被申请人作出的行政处理决定程序合法。

综上所述，被申请人作出的行政处理决定认定事实清楚，适用法律正确，符合法定程序，请贵府依法驳回申请人的行政复议申请。

被申请人提供了如下证据材料：行政处理申请书及附件、《电子信息产业园项目（广州市南沙区2010年第十四批次城镇建设用地区集体土地征收补偿合同》、《电子信息产业园项目（广州市南沙区2010年第十四批次城镇建设用地区地块一（沙尾一村某生产队））集体土地征收补偿合同补充协议》（穗南开土地征[2016]0059号补1）、《用地补偿协议》（穗南开土地征[2017]0008号）、《沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩征地补偿款差价及九涌东171.814亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配方案》及表决记录、《沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩征地补偿款差价及九涌东171.814亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配情况的说明》、《沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩及九涌东171.814亩村集体用地（两金两费地）征地情况的说明》、询问笔录、示意图、（2018）粤行终1114号行政判决书、南万府行决[2019]*号《行政处理决定书》及送达凭证等。

本府查明:

2016年5月13日,广州南沙开发区土地开发中心(以下简称区土发中心)、第三人二和广州市南沙区万顷沙镇土地征收与补偿工作办公室(以下简称万顷沙镇征补办)签订《电子信息产业园项目(广州市南沙区2010年第十四批次城镇建设用地)集体土地征收补偿合同》,约定区土发中心征收第三人二位于万顷沙镇沙尾一村面积为198.716亩的集体土地,征地补偿款合计***元。2017年1月22日,区土发中心、第三人二和万顷沙镇征补办签订《电子信息产业园项目(广州市南沙区2010年第十四批次城镇建设用地地块一(沙尾一村某生产队))集体土地征收补偿合同补充协议》(穗南开土地征[2016]0059号补1),明确穗南开土地征穗南开土地征[2016]0059号补偿合同中198.146亩土地中142.212亩土地已移交,并明确已移交的上述土地的补偿款共计**元已交付完毕。同日,区土发中心、第三人二和万顷沙镇征补办签订《用地补偿协议》(穗南开土地征[2017]0008号),约定由区土发中心使用第三人位于沙尾一村范围内土地21.478亩土地,用地补偿费合计为***元。2019年3月27日,沙尾一村21个生产队村民就“关于沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩及九涌东171.814亩村集体用地(两金两费地)征地,按照《沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩征地补偿款差价及九涌东171.814亩村集体用地(两金两费地)征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配方案》进行分配”的事项进行表决,形成“沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩及九涌东171.814亩村集体用地(两金两费地)征地相关补偿款”意向表。同日,第三人一公告《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围468.841亩征地补偿款差

价及九涌东 171.814 亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配情况的说明》及《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围 468.841 亩及九涌东 171.814 亩村集体用地（两金两费地）征地情况的说明》，确认经党组织会议提议、“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议决议，以 2015 年 1 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日止，期间有沙尾一村户籍并被该村 2017 年 3 月 1 日起执行的《村规民约》（《村民公约》）修订意见认定为集体经济组织成员的人员为本次征地补偿款的分配对象。2019 年 8 月 15 日，申请人的队长冯某泉向被申请人广州市南沙区万顷沙镇人民政府提交行政处理申请，请求 1. 确认两第三人对于征用新围下围和九涌东土地补偿款项的分配方法违法，2. 责令被申请人依法将征用某生产队土地的所得补偿划归某生产队。2019 年 9 月 6 日至 2019 年 10 月 9 日，被申请人分别对相关人员共 8 人进行调查询问并制作询问笔录，得知申请人系该村大约于上世界 80 年代成立的生产队，经被询问人陈某指认，结合《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围 468.841 亩征地补偿款差价及九涌东 171.814 亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配情况的说明》，1999 年 12 月 16 日，沙尾一村与沙尾一村十七队村民签订《土地承包经营合同书》，该次征地包含申请人田尾龙眼地作物队洪字号田。2019 年 10 月 14 日，被申请人作出《行政处理决定书》（南万府行决〔2019〕*号），驳回申请人的行政处理申请。

另查明，冯某泉系申请人广州市南沙区万顷沙镇沙尾一村某生产队队长。2019 年，该生产队共有家庭户 26 户，户籍人员 96 人，其中年满 18 周岁的 73 人。该生产队共有 20 户，49 人授权冯某泉就被

申请人作出的 南万府行决[2019]*号《行政处理决定书》向本府提起行政复议申请，授权人已超过申请人户籍人数的半数。

上述事实有以下证据证明：行政处理申请书、《电子信息产业园项目（广州市南沙区 2010 年第十四批次城镇建设用地）集体土地征收补偿合同》、《电子信息产业园项目（广州市南沙区 2010 年第十四批次城镇建设用地地块一（沙尾一村某生产队））集体土地征收补偿合同补充协议》（穗南开土地征[2016]0059 号补 1）、《用地补偿协议》（穗南开土地征[2017]0008 号）、《沙尾一村电子信息产业园新围下围 468.841 亩征地补偿款差价及九涌东 171.814 亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配方案》及表决记录、《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围 468.841 亩征地补偿款差价及九涌东 171.814 亩村集体用地（两金两费地）征地补偿款和奖励金等征地相关补偿款分配情况的说明》、《关于沙尾一村电子信息产业园新围下围 468.841 亩及九涌东 171.814 亩村集体用地（两金两费地）征地情况的说明》、询问笔录、示意图、（2018）粤行终 1114 号行政判决书、《行政处理决定书》（南万府行决[2019]*号）及送达凭证等。

本府认为：

被申请人作出《行政处理决定书》（南万府行决〔2019〕*号）认定事实不清，证据不足。

根据《中华人民共和国土地管理法》（2004 年修正）第十一条、第十二条、第十三条及《中华人民共和国物权法》第十六条的规定，土地所有权应以不动产登记簿作为物权归属的根据。本案中，被申请人在涉案土地已于 2016 年 5 月经合法程序征收补偿后，未经查明该

涉案土地不动产权属登记的情况下，仅以申请人在《行政处理申请书》中的论述及相关询问笔录而将申请人的行政处理申请定性为土地权属争议，进而作出《行政处理决定书》（南万府行决〔2019〕*号），属于认定事实不清，证据不足。

综上所述，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的规定，本府决定如下：

撤销被申请人作出的《行政处理决定书》（南万府行决〔2019〕*号），并责令被申请人自收到本决定书之日起60日内重新作出行政处理决定。

申请人、第三人如对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内向广州铁路运输中级法院提起行政诉讼。

2020年2月14日