广州市南沙区人民政府
行政复议决定书

穗南府复决〔2020〕65号

申请人：吴某兴

被申请人：广州市南沙区防汛防旱防风指挥部

地址：　广州市南沙区凤凰大道1号D栋四楼

申请人吴某兴不服被申请人广州市南沙区防汛防旱防风指挥部作出的《清障令》，于2020年6月22日向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现审理终结。

申请人请求：

依法撤销被申请人作出的《清障令》。

申请人称：

申请人于2003年经村委会同意在广东省广州市南沙区横沥镇太阳升村十二顷街*号建成合法房屋一幢,该房屋亦是申请人唯一房屋，一直居住至今。

第一，2020年6月19日，被申请人在该房屋上张贴《清障令》，以该房屋违法占用河道，形成河道障碍，严重阻碍河道行洪和堤防安全为由，要求申请人于7日自行拆除房屋。但实际上从申请人建房居住到收到清障令，长达17年的时间里，从未有任何部门进行提醒，说明该房屋占用河道，现申请人房屋土地因建设横沥工业园（汽配园c区）配套道路工程（二纵

路、一横路、二横路沥青路面、绿化工程和第三 A 标段道路三横路、四横路土建工程）被纳入征收范围，面临拆迁，申请人有理由怀疑被申请人是以清障为由,行强拆免除拆迁补偿之实，并且涉案地块横沥镇太阳升村十二顷街上与申请人房屋同种情况，靠近河道兴建房屋多达六十多座，有个别村干部房屋比申请人房屋更靠近河道，难道别的房子都不阻碍行洪，申请人的房子阻碍行洪？（此种情况下，仅对申请人一家实施清障行为，实难说服申请人，实难维护社会公平正义。）另村委会正在相应地块筹建两座亲水平台，该亲水平台与申请人房屋一样靠近河道兴建。既然亲水平台可以于河道范围内兴建，证明亲水平台合法，并未对河道产生阻碍，那情况相同的申请人房屋应同等对待。

第二、根据《中华人民共和国河道管理条例》第二十条规定，有堤防的河道，其管理范围为两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地（包括耕地）、行洪区，两岸堤防及护堤地。无堤防的河道，其管理范围根据历史最高洪水位或者设计洪水位确定。河道的具体管理范围，由县级以上地方人民政府负责划定。申请人的房屋首先要在南沙区政府划定的河道管理范围内，但是在被申请人作出清障令之前，申请人是否在河道的具体管理范围内，被申请人并未提供有效证明，在此情况下被申请人直接作出涉案清障令不符合法律的规定。申请人曾向被申请人提出异议申请书，表明了自己的异议，但是被申请人并未对此作出回应，即未对申请人的提出的异议进行调查核实，便径行作出涉案清障令，违反法定程序。

第三、《中华人民共和国防洪法》第四十二条第一款规定，

“对河道、湖泊范围内阻碍行洪的障碍物，按照谁设障、谁清除的原则，由防汛指挥机构责令限期清除；逾期不清除的，由防汛指挥机构组织强行清除，所需费用由设障者承担。”《中华人民共和国河道管理条例》第三十六条与此一致，即防汛指挥机构是清除阻水障碍物的实施主体，属于法律法规授权的组织。《中华人民共和国防洪法》第三十八条规定，防汛抗洪工作实行各级人民政府行政首长负责制，统一指挥、分级分部门负责。第三十九条第三款规定，有防汛抗洪任务的县级以上地方人民政府设立由有关部门、当地驻军、人民武装部负责人等组成的防汛指挥机构，在上级防汛指挥机构和本级人民政府的领导下，指挥本地区的防汛抗洪工作，其办事机构设在同级水行政主管部门。根据上述法律规定，被申请人系南沙区人民政府组建的行政机构，且不具有独立承担法律责任的能力，遂其在清障令中所告知的以其为被告诉讼至广州铁路运输法院明显错误。

综上，申请人认为，申请人房屋并不违反《防洪法》有关规定，被申请人作出清障令没有事实和法律依据。为维护自身权益，现依《中华人民共和国行政复议法》的规定，向贵府提出复议申请，望贵府在依法查明事实的基础上对申请人的复议请求予以支持。

申请人提供了下列证据材料：申请人房屋所在位置图一组、《清障令》。

被申请人称：

一、被申请人依法对广州市南沙区行政区域的河道、湖泊范围内阻碍行洪的障碍物具有查处并强行清理的法定职责

《中华人民共和国防洪法》第三十九条第三款规定，“有防汛抗洪任务的县级以上地方人民政府设立由有关部门、当地驻军、人民武装部负责人等组成的防汛指挥机构，在上级防汛指挥机构和本级人民政府的领导下，指挥本地区的防汛抗洪工作”。

《中华人民共和国防洪法》第四十二条规定，“对河道、湖泊范围内阻碍行洪的障碍物，按照谁设障、谁清除的原则，由防汛指挥机构责令限期清除；逾期不清除的，由防汛指挥机构组织强行清除，所需费用由设障者承担”。

由此可见，依据《中华人民共和国防洪法》第三十九条第三款、第四十二条之规定，被申请人系广州市南沙区常设的地方性防汛抗旱指挥机构，系法律法规授权的负责广州市南沙区行政区域范围内防洪工作的主管机关，依照该法主要负责广州市南沙区行政区域范围内防洪工作的组织、协调、监督和指导等。因此，被申请人属于法律法规授权的组织，依法具有对河道、湖泊范围内阻碍行洪的障碍物作出责令限期清除和组织强行清除行为的法定职权。

二、被申请人作出《清障令》的行为，事实清楚，证据确实充分，程序合法

（一）涉案建（构）筑物在法律规定的河道管理范围内

《广州市水务管理条例》第十九条规定：河道、河涌的管理范围按照以下原则划定：有堤防的河道，其管理范围为两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地（包括可耕地）、行洪区，两岸堤防及护堤地；无堤防的河道，其管理范围根据历史最高洪水位或者设计洪水位确定；河涌的管理范围为蓝线划定的范围。

未划定蓝线的河涌，其管理范围为两岸堤防背水坡脚以外六米之间的全部区域；无堤防的河涌，其管理范围根据历史最高洪水位或者设计洪水位确定。

《南沙区河道管理范围公告》规定，内河涌管理范围为水系规划蓝线划定的范围。未划定蓝线的河涌，其管理范围为两岸堤防背水坡脚以外 6 米之间的全部区域。

根据上述规定及《关于横沥镇太阳升村十二顷街*号房屋未取得南沙区水行政部门许可情况的报告》《广州市南沙区水务局关于横沥镇三处房屋是否在河道管理范围内、是否有水行政许可的复函》，涉案建（构）筑物在法律规定的河道管理范围内。

（二）涉案建（构）筑物未取得水行政部门审批，擅自在河道管理范围内建设建（构）筑物，违反了法律法规的禁止性规定

《广州市水务管理条例》第二十二条规定“禁止在河道、河涌、湖泊、山塘、水库等水域内进行违法建设”。现行法律法规明确规定禁止在河道、湖泊、河涌管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，经区水务局核实，涉案建（构）筑物未向水行政部门提交过审批手续，故申请人吴某兴建设涉案建（构）筑物的行为违反了法律法规的禁止性规定。

（三）涉案建（构）筑物形成了河道障碍，属于阻碍行洪的障碍物

横沥镇人民政府发现，位于南沙区横沥镇太阳升村十二顷街*号建筑物（户主吴某兴）在没有取得南沙区水行政部门的许可的情况下，违法在河道管理范围内进行建设，影响了河势稳

定，遂向被申请人报告了上述情况。被申请人依法立案调查核实相关案情，根据横沥镇人民政府提供的调查材料及区水务局对涉案构筑物是否处于河道管理范围、是否取得水行政许可手续情况的复函，被申请人认为涉案建（构）筑物建在横沥镇黎十顷涌迎水坡侧，位于河道管理范围内，妨碍了水体流动，形成阻水建（构）筑物，影响了河涌的行洪泄水，客观上造成河势不稳和河道行洪不畅,给沿岸人民生命和财产安全造成威胁，危害公共利益。根据《中华人民共和国防洪法》第二十二条规定“河道、湖泊管理范围内的土地和岸线的利用，应当符合行洪、输水的要求。禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动”。因此，被申请人确认申请人吴某兴所建建（构）筑物是人为侵占河道、缩窄过水断面，属于阻碍行洪的违法障碍物。

2020 年 4 月 10 日，横沥镇人民政府向被申请人发出《关于申请对吴某兴下达清障令的请示》，请求被申请人依法对该宗障碍物予以清障，以保障河道行洪通畅及堤防安全。被申请人在收到上述函件后，结合实际情况，依职责对涉案房屋作出了清障令。

（四）被申请人对申请人吴某兴启动清障程序符合法律规定

被申请人在收悉横沥镇人民政府提交的相关证据材料后，于 2020 年 4 月 14 日向申请人作出《询问通知书》；于 2020 年 4 月 28 日作出《权利义务告知书》。在调查核实涉案建（构）筑物属于行洪障碍物的基础上,针对申请人的违法设障的事实，

从保护河道沿岸人民群众生命财产安全的角度出发，依据《中华人民共和国防洪法》第二十二条、第四十二条之规定，向申请人作出《清障令》。2020年6月28日，被申请人就本案《询问通知书》、《权利义务告知书》、《清障令》中存在的文字笔误予以补正，作出《补正笔误通知书》，将上述文书中“吴某兴”修改为“吴某兴”，并于2020年7月2日将《补正笔误通知书》送达申请人。

（五）申请人所述答复人选择性执法是与事实不符的。被申请人对于河涌范围内的清障行为是有计划地分步进行的，并非只针对申请人一户进行执法。

综上所述，被申请人作出《清障令》的行为主体合法，程序合法，其依据事实清楚，证据确实充分，申请人吴某兴请求撤销《清障令》于法无据，请复议机关维持被申请人对申请人吴某兴作出《清障令》的行政行为。

被申请人提供了下列证据材料：广州市南沙区横沥镇太阳升村民委员会证明、广州市南沙区横沥镇人民政府规划建设办公室情况说明、勘验、检查笔录及勘验测绘图及现场检查照片、房屋测量成果图、《关于横沥镇太阳升村十二顷街*号房屋未取得南沙区水行政部门许可情况的报告》、《广州市南沙区水务局关于横沥镇三处房屋是否在河道管理范围内、是否有水行政许可的复函》、《询问通知书》及送达回证及送达现场照片、《关于申请对吴某兴下达清障令的请示》、《权利义务告知书》及《送达回证》及送达现场照片、《清障令》及送达回证及送达照片、《广州市南沙区防汛防旱防风指挥部补正笔误通知书》等。

本府查明：

依据《广东省河道管理条例》关于各级人民政府应当建立河长湖长巡查制度，各级河长湖长应当定期巡查河湖，及时发现问题并组织处理的规定，2020年3月3日，广州市南沙区横沥镇人民政府（以下简称横沥镇政府）对位于黎十顷涌迎水坡用地地块及地上建筑物进行勘验、检查，并由四川省川核测绘地理信息有限公司对涉案建筑物进行测量。测量成果显示，房屋建基面积为36.0448平方米，总建筑面积为77.4512平方米，飘板面积为3.6480平方米。勘验、检查笔录及现场照片显示，该建筑物共两层，作居住之用，在主体房屋旁的南侧有长约8.5米、宽约5.5米的蓝色铁杆角铁架星铁棚，作放杂物、避雨之用。申请人系广州市南沙区横沥镇太阳升村十二顷街*号房屋的建设人（以下简称涉案建筑物）。

2020年3月4日，广州市南沙区横沥镇太阳升村民委员会出具《证明》称，申请人系广州市南沙区横沥镇太阳升村村民，涉案建筑物是村民吴某兴建设，该房屋是2007年前建设的。

2020年4月7日，广州市南沙区水务局向横沥镇政府作出《南沙区水务局关于横沥镇三处房屋是否在河道管理范围内、是否有水行政许可的复函》，称经核，横沥镇前进村前进二街*号、横沥镇太阳升村十二顷街*号、横沥镇太阳升村十二顷街*号侧等三处房屋均在河涌管理范围内，其未作出河道管理范围内房屋建设事项的审批。2020年4月8日，横沥镇政府向被申请人广州市南沙区防汛防旱防风指挥部报送《关于横沥镇太阳升村十二顷街*号房屋未取得南沙区水行政部门许可情况的报告》，报告横沥镇太阳升村十二顷街*号在河涌管理范围内，未

取得河道管理范围内房屋建设事项审批的情况。2020 年 4 月 8 日，广州市南沙区横沥镇人民政府规划建设办公室出具《情况说明》，主要内容为申请人在广州市南沙区横沥镇太阳升村十二顷街*号房屋，于 2002-2005 年期间建设，未按照广州市农村村民住宅规划报建的要求办理相关建设规划许可证。2020 年 4 月 10 日，横沥镇政府向被申请人报送《关于申请对吴某兴下达清障令的请示》。

2020 年 4 月 14 日，被申请人向申请人发出《询问通知书》，并分别通过留置及邮寄方式向申请人送达。2020 年 4 月 28 日，被申请人向申请人发出《权利义务告知书》，并分别通过留置及邮寄方式向申请人送达。申请人未接受调查询问，亦未提出陈述申辩。2020 年 6 月 19 日，被申请人作出《清障令》，认为申请人未经审批擅自在河道管理范围内建设涉案建筑物的行为，违反了《中华人民共和国防洪法》第二十二条的规定，依据《中华人民共和国防洪法》第四十二条的规定，责令其在收到该令之日起七日内，自行清除所建设的建（构）筑物，逾期不清除，将由被申请人依法组织强制清除。被申请人将该清障令张贴在涉案建筑物上留置送达。

2020 年 6 月 28 日，被申请人向申请人作出《补正笔误通知书》，将其作出的《询问通知书》、《权利义务告知书》（穗南区三防告〔2020〕4 号）、《清障令》中“吴某兴”修改为“吴某兴”并向申请人留置送达。

另查明，广东省防汛防旱防风指挥部于 2020 年 3 月 30 日发出通知，决定全省于 3 月 31 日进入 2020 年汛期。

上述事实有下列证据予以证实：广州市南沙区横沥镇太阳

升村民委员会证明、广州市南沙区横沥镇人民政府规划建设办公室情况说明、四川省川核测绘地理信息有限公司勘验、检查笔录及勘验测绘图及现场检查照片、房屋测量成果图、《关于横沥镇太阳升村十二顷街*号房屋未取得南沙区水行政部门许可情况的报告》、《广州市南沙区水务局关于横沥镇三处房屋是否在河道管理范围内、是否有水行政许可的复函》、《询问通知书》及送达回证及送达现场照片、《关于申请对吴某兴下达清障令的请示》、《权利义务告知书》及《送达回证》及送达现场照片、《清障令》及送达回证及送达照片、《广州市南沙区防汛防旱防风指挥部补正笔误通知书》及送达回证及送达照片等。

本府认为:

一、被申请人依法具有作出《清障令》的职权

根据《中华人民共和国防洪法》第三十九条、第四十二条的规定，被申请人作为广州市南沙区防汛抗洪指挥机构，是法律法规授权的负责广州市南沙区行政区域范围内防洪工作的主管机关，负有广州市南沙区行政区域范围内防洪工作的组织、协调、监督和指导等法定职责，依法具有对河道管理范围内阻碍行洪的障碍物作出责令限期清障的职权。

二、被申请人作出的《清障令》认定事实清楚，证据充分，适用依据准确，程序合法

《中华人民共和国防洪法》第四十二条第一款规定：“对河道、湖泊范围内阻碍行洪的障碍物，按照谁设障、谁清除的原则，由防汛指挥机构责令限期清除；逾期不清除的，由防汛指挥机构组织强行清除，所需费用由设障者承担”，本案中，

被申请人通过调查取证,确认涉案建筑物位于河道管理范围内,申请人在河道管理范围内建设涉案建筑物，形成河道障碍，对河涌行洪造成影响,属于阻碍行洪、应予以清除的违法障碍物,且申请人未取得河道管理范围内房屋建设事项审批。被申请人作出的涉案清障令事实清楚，证据充分，适用依据准确。

被申请人作出涉案清障令，依法履行了调查、询问、送达等程序，程序合法。

三、关于申请人认为涉案房屋属于征收范围，被申请人系以清障之名行强拆之实的主张，依法无据。土地及房屋征收法律关系与本案属于不同法律关系，本案是基于申请人涉案房屋位于河道管理范围内，依据防洪防汛及河道管理法律法规的强制性规定，被申请人依法履行防洪防汛管理职责，对申请人位于河涌边上、事实上形成河道障碍的涉案房屋，依法认定已构成严重阻碍河道行洪和河岸堤防安全，不及时清除将对沿岸人民生命和财产安全造成损害。同时，被申请人依职权作出涉案清障令，系分批开展河道清障工作的结果，不存在申请人主张“仅对申请人一家实施清障行为”的情况，符合防洪法律规范目的。据此，对申请人该主张，本府不予审查。

综上所述，本府认为，被申请人作出的《清障令》认定事实清楚、证据确凿、适用法律正确、程序合法。对申请人的复议请求本府不予支持。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项规定，本府决定如下:

维持被申请人作出的《清障令》。

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

2020 年 8 月 20 日