

# 广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府复决〔2020〕75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

法定代表人：王灿辉，职务：秘书长

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《行政强制执行决定书》，于2020年7月13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：

撤销被申请人作出的《行政强制执行决定书》。

## 申请人称：

2020年7月8日，申请人收到《行政强制执行决定书》（以下简称“决定书”），申请人认为该决定书作出的实体及程序均违法，依法应予撤销，事实与理由如下：

### 一、被申请人作出涉案决定书实体违法

1、2020年6月19日，被申请人在该房屋上张贴《清障令》（以下简称“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

内自行拆除房屋。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。在从 2003 年至今的长达 17 年的时间里，从未有任何部门进行提醒、说明该房屋占用。此情况下被申请人直接作出涉案决定书不符合法律的规定。

## 二、被申请人作出涉案决定书程序及内容违法

1. 根据《行政强制法》第三十六条规定：“当事人收到催告书后有权进行陈述和申辩。行政机关应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行记录、复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。”2020 年 7 月 2 日，被申请人对申请人作出了《行政决定履行催告书》，收到后申请人到横沥镇三防办进行了陈述和申辩，除此之外，申请人曾于 2020 年 5 月 5 日向被申请人邮寄了《异议申请书》一份。虽然申请人通过各种途径对自身合法权益进行了陈述和申辩，但是被申请人从未充分听取申请人的意见，对申请人提出的事实、理由和证据从未进行过复核。

2、根据《行政强制法》第三十七条规定，“经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定。强制执行决定应当以书面形式作出，并载明下列事项：（一）当事人的姓名或者名称、地址；（二）强制执行的理由和依据；（三）强制执行的方式和时间；（四）申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；（五）行政机关的名称、印章和日期。在催告期间，对有证据证明有转移或者隐匿财物迹象的，行政机关可以作出立即强制执行决定。”首

先，被申请人作出的涉案决定书所依据的法律规定不足，《防洪法》第四十二条规定的仅是对河道、湖泊范围内阻碍行洪的障碍物的拆除主体，并非认定依据；其次，《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》第三十六条的规定与此一致。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，遂其在涉案决定书中所告知的以其为被告诉讼至广州铁路运输法院的告知明显错误。

3、被申请人曾于2020年6月19日向申请人送达了《清障令》，该清障令实质上是一份强制执行决定书，针对上述清障令，申请人于2020年6月22日向贵府提出复议申请，并于2020年6月30日收到了贵府的《行政复议受理通知书》。但是，在2020年7月8日，被申请人再次对申请人作出涉案决定书，称

将于2020年7月14日对申请人的房屋实施强制清除。申请人正在行政复议期间，被申请人此举违反《行政强制法》第四十四条规定，严重侵害了申请人的合法权益。

综上所述，申请人认为被申请人作出的涉案决定书实体及程序均违法，依法应予撤销，望贵府在查明真相的基础上依法支持申请人的复议请求。

申请人提供了下列证据材料：申请人所在房屋照片一组、《清障令》、《广州市南沙区防汛防旱防风指挥部补正笔误通知书》、《行政复议受理通知书》、《行政强制执行决定书》等。

#### **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、监督和引导等。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、被申请人对申请人作出的行政强制决定书符合法定程序

被申请人于2020年6月19日依法对申请人吴某兴作出《清障令》，吴某兴未在规定期限自行拆除。经催告后申请人逾期仍未履行，故被申请人依法对申请人作出《行政强制执行决定书》

《中华人民共和国行政强制法》第三十七条规定，“经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定”。

本案被申请人于2020年6月28日就上述《清障令》所确定的义务依法对申请人进行了履行催告。申请人仍不履行，被申请人遂于2020年7月8日依法定程序作出强制执行决定，决定于2020年7月14日强制清除涉案建（构）筑物，同时告知其具有申请行政复议及提起行政诉讼的权利，被申请人于当日依法将行政强制执行决定书送达申请人。

三、被申请人作出《行政强制执行决定书》系为强制执行《清障令》。《清障令》的作出，事实清楚，证据确实充分，程序合法，故《行政强制执行决定书》的依据事实清楚、证据

确实充分

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

综上所述，被申请人作出《行政强制执行决定书》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《行政强制执行决定书》于法无据，请复议机关维持被申请人对申请人吴某兴作出《行政强制执行决定书》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(广州市南沙区横沥镇太阳升村十二顷街\*号)、《广州市南沙区横沥镇人民政府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》、《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、是否取得水行政许可手续情况的复函》、《询问通知书》及送达回证及送达现场照片、广州市南沙区横沥镇人民政府《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》及送达凭证、《行政决定履行催告书》及送达回证及送达照片、《行政强制执行决定书》及送达材料、《临时安置告知书》及《清障工作临时安置方案》及送达回证及送达照片等。

### **本府查明：**

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的广州市南沙区横沥镇太阳升村十二顷街\*号的用地地块及地上建筑物（以下简称涉案建筑物）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。

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，涉案建筑物系于 2007 年前建设。

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 1 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，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 8 日，横沥镇政府向被申请人报送《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 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 17 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。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》、《清障令》中“吴某兴”修改为“吴某兴”并向申请人留置送达。

2020年6月28日，被申请人作出《行政决定履行催告书》，告知申请人因其至今未履行清除涉案建筑物义务；催告申请人自本文书送达之日起三日内履行《清障令》确定清除义务；经催告，申请人逾期不履行且无正当理由的，被申请人将依法强制拆除；申请人依法享有陈述申辩权。2020年7月2日，被申请人通过留置送达方式向申请人送达上述文书。

2020年7月8日，被申请人向申请人作出《行政强制执行决定书》，因申请人经催告仍未履行清除义务，被申请人根据《中华人民共和国防洪法》第四十二条、《中华人民共和国行政强制法》第三十七条的规定，决定于2020年7月14日对涉案建筑物实施强制清除。被申请人通过留置送达方式向申请人送达上述文书。

2020年7月10日，被申请人向申请人发出《临时安置告

知书》、《临时安置工作方案》及《被清障房屋青苗及地上附着物补偿统计表》，告知申请人临时安置住所、相关费用承担、临时安置期限及相关手续，并通过现场及邮寄方式向申请人送达。

另查明，广东省三防指挥部 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。

再查明，申请人不服被申请人作出的《清障令》向本府申请行政复议。本府依法受理后于 2020 年 8 月 20 日作出《行政复议决定书》（穗南府复决〔2020〕65 号），决定维持被申请人作出的《清障令》，并分别送达申请人和被申请人。

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（广州市南沙区横沥镇太阳升村十二顷街\*号）、《广州市南沙区横沥镇人民政府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》《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、是否取得水行政许可手续情况的复函》《询问通知书》及送达回证及送达现场照片、广州市南沙区横沥镇人民政府《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》及送达凭证、《行政复议决定履行催告书》及送达回证及送达照片、《行政强制执行决定书》及送达材料、《临时安置告知书》及《清障工作临

时安置方案》及送达回证及送达照片、《行政复议决定书》（穗南府复决〔2020〕65号）及EMS邮寄单等。

**本府认为：**

一、被申请人依法具有作出《行政强制执行决定书》的职权

根据《中华人民共和国防洪法》第三十九条及第四十二条的规定，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，具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，并组织清障的职权。

二、被申请人作出的《行政强制执行决定书》认定事实清楚，证据充分，适用依据准确，程序合法

根据《中华人民共和国行政强制法》第三十四条“行政机关依法作出行政决定后，当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行”、第三十五条“行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务。催告应当以书面形式作出，并载明下列事项：（一）履行义务的期限；（二）履行义务的方式；（三）涉及金钱给付的，应当有明确的金额和给付方式；（四）当事人依法享有的陈述权和申辩权”、第三十七条“经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定强制执行决定应当以书面形式作出，并载明下列事项：（一）当事人的姓名或者名称、地址；（二）强制执

行的理由和依据；（三）强制执行的方式和时间；（四）申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；（五）行政机关的名称、印章和日期。在催告期间，对有证据证明有转移或者隐匿财物迹象的，行政机关可以作出立即强制执行决定”的规定，本案中，被申请人作出涉案《行政强制执行决定书》所依据的行政决定为《清障令》。申请人在被申请人向其送达《清障令》后，未在《清障令》规定的期限内履行清除涉案建筑物义务，在被申请人依法向其作出《行政决定履行催告书》后，申请人在催告期限内仍未履行清除义务，被申请人据此作出《行政强制执行决定书》，符合上述法律规定，认定事实清楚，证据充分，适用依据准确，程序合法。

关于申请人提出涉案建筑物属于征收范围，被申请人系以清障之名行强拆之实，被申请人存在选择性执法等，故认为涉案《清障令》认定事实不清，证据不足，程序违法的主张。本府在审理申请人不服被申请人作出《清障令》提出行政复议一案，作出的《行政复议决定书》（穗南府复决〔2020〕65号）中，已对申请人所主张的事项所涉及的事实进行审查认定，对适用法律法规进行论述，作出了维持该《清障令》的决定，在此不再赘述。

三、被申请人在作出行政强制决定前，已依法对涉案建筑物开展了评估工作，确定了清障补偿价格，并制定了对申请人的临时安置方案，告知了申请人，已保障了申请人的财产权利和基本居住权利等合法权益。

申请人涉案建筑物于2002-2005年期间建设，未办理建设

规划许可，亦未办理河道管理范围内建设审批。被申请人向申请人送达了《临时安置告知书》，为其提供了临时安置住所，并制作了《清障工作临时安置方案》《被清障房屋和青苗及地上附着物补偿统计表》并送达给申请人。申请人如对清障补偿及临时安置不服，可依法另行寻求救济。

综上所述，本府认为，被申请人作出的《行政强制执行决定书》认定事实清楚、证据确凿、适用法律正确、程序合法。对申请人提出确认行政行为违法并撤销《行政强制执行决定书》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《行政强制执行决定书》。

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9月7日