广州市南沙区人民政府
行政复议决定书

穗南府复决〔2020〕59号

申请人：彭某刚

被申请人一：广州市南沙区东涌镇人民政府

法定代表人：姚镇海，职务：镇长

地址：广州市南沙区东涌镇吉祥北路1号

被申请人二：广州南沙开发区土地开发中心（广州市南沙区国有土地上房屋征收与补偿办公室）

法定代表人：杜永洪，职务：主任

地址：广东省广州市南沙区凤凰大道1号C栋三楼

申请人不服两被申请人于2020年6月3日作出的《清场通知》，于2020年6月5日向广州市南沙区人民政府申请行政复议，本府依法受理，现已审查终结。

申请人请求：

依法撤销两被申请人于2020年6月3日作出的《清场通知》。

申请人称：

申请人系广州市南沙区东涌镇某村民。2011年在本村二队澳

尾间承包了鱼塘。2016 年左右，两被申请人在本村开展土地征收补偿工作，因未与申请人谈妥青苗及地上附着物的补偿问题，两被申请人作出了《清场通知》。申请人认为两被申请人作出《清场通知》的时候，没有法定职权，程序违法，应当在未与申请人签订鱼塘的《青苗及地上附着物补偿合同》的情况下，作出的《清场通知》严重侵害了申请人的合法权益，依据行政复议法的规定，请求复议机关查明事实，撤销《清场通知》，依法支持申请人的复议请求。

申请人提供了如下证据材料:《鱼塘承包协议》《清场通知》、身份证复印件等。

被申请人一称:

一、《清场通知》并没有影响申请人的权利义务

2019 年 9 月 29 日，原广东省人民政府作出《广东省人民政府关于中国（广东）自由贸易试验区广州南沙新区片区 2018 年度第九批次城镇建设用地的批复》（粤府土审（02）字〔2019〕146 号），案涉地块在本次征地范围以内。2017 年 3 月 28 日，原广州市南沙区国土资源和规划局发布《征收土地预公告》（穗南国规征预字〔2017〕12 号），对拟征收土地情况、补偿标准和安置途径等情况进行预公告。2019 年 11 月 20 日，广州市人民政府依法发布《征收土地公告》明确本次征地各项补偿的标准。2017 年 8 月 28 日，申请人所在的广东省广州市南沙区东涌镇某股份合作经济联合社与广州南沙开发区土地开发中心、广州市南沙区东涌镇土地征收与补偿工作办公室签订《集体土地征收补偿合同》（穗南开土地征[2017]0128 号），按照上述《征收土地公告》

的标准约定了土地补偿费以及安置补助费。2017 年 8 月 29 日、30 日，镇征补办已将上述费用支付给某村。另外，从 2017 年 3 月 20 日至 2018 年 2 月 6 日，镇征补办分 9 次将青苗以及地上附着物补偿费支付给某村。涉案地块的各项征地补偿款项均已有明确约定，本次《清场通知》并没有额外创设新的权利义务。参照《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》（法释〔2018〕1 号）第一条第二款第（十）项的规定：“下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围：（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”，《清场通知》的内容并没有对申请人在征地过程中的各项权利义务产生影响。因此，该《清场通知》不属于行政复议的受案范围。另，根据《土地管理法实施条例》第二十五条第三款的规定：“市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施”，若申请人对相关征地补偿有异议，应当循上述途径解决，不应在本次复议中解决。

二、被申请人协助区土发中心发出《清场通知》

根据《关于印发广州南沙集体土地和集体土地上房屋征收补偿安置办法的通知》（穗南开管办〔2018〕2 号）第三条的规定：

“区土地行政主管部门为集体土地和房屋征收部门，依法全面负责征收补偿安置工作。区土地和房屋征收部门依照本办法，统筹承担集体土地和集体土地上房屋的征收补偿安置工作。被征收集体土地所在的镇政府、街道办事处具体负责集体土地和集体土地上房屋的征收补偿安置工作，包括组织调查拟征收集体土地和集体土地上房屋的现状情况，制定、实施征地补偿安置方案，与被征收土地、房屋的所有权人、使用权人协商补偿安置事宜，签订征收补偿安置合同和支付款项等具体事项”，以及《广州市人民政府办公厅关于印发广州市农民集体所有土地征收补偿试行办法的通知》（穗府办规〔2017〕10号）第五条的规定：“市人民政府负责统筹本市农民集体所有土地的征收补偿工作，各区人民政府负责本辖区内农民集体所有土地的征收补偿工作。市人民政府土地行政主管部门负责统筹组织实施本市农民集体所有土地的征收补偿工作，各区人民政府土地行政主管部门具体负责组织实施本辖区内农民集体所有土地的征收补偿工作。镇人民政府、街道办事处应当配合实施本办法”。由此可见，被申请人只是协助区土发中心发出《清场通知》，该清场通知的法律责任应当由区土发中心来承担。

上述事实有以下证据证明：《广东省人民政府关于中国（广东）自由贸易试验区广州南沙新区片区2018年度第九批次城镇建设用地的批复》（粤府土审（02）字〔2019〕146号）、《征收土地公告》（穗府南征〔2019〕15号）、《征收土地预公告》（穗南国规征预字〔2017〕12号）、《集体土地征收补偿合同》（穗南开土地征[2017]0128号）、土地补偿费以及安置补助费支

付凭证、青苗及地上附着物支付凭证等。

被申请人二称:

一、答复人作出的涉案《清场通知》属于过程性行为，不属于行政复议的受案范围。

根据《中华人民共和国行政复议法》第九条规定：“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的，可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请……”

本案中，答复人所作出的《清场通知》的内容是对征收范围内用地进行清场事项的告知和提示，该行为属于征地系列行政行为的一环，该通知本身仅起告知和提醒作用，并未对申请人创设、变更权利义务，对申请人的权利义务不产生实际影响。根据上述法律规定，申请人请求撤销案涉《清场通知》，不符合法律规定，应予驳回。

二、答复人作为南沙区土地及房屋征收部门，具体负责对南沙区范围内的集体土地及房屋征收工作。

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款规定：“……征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。”，另外，南沙区土地行政主管部门早在2013年制定实施的《广州南沙集体土地房屋征收补偿安置指导意见》（穗南开管办〔2013〕8号）（以下称“8号指导意见”）中已制定区域性的征地补偿安置标准，并在意见中明确授权区房屋征收部门统一组织房屋征收补偿安

置工作，包括与被征收人协商补偿安置事宜、签订补偿安置合同、支付款项等职能。同时，根据南沙区机构编委文件，答复人作为南沙区的土地及房屋征收部门，具体负责南沙区集体土地及房屋的征收补偿安置工作。涉案土地已被征收，在申请人未及时清场交地的情况下，答复人有权作出涉案《清场通知》。

三、涉案土地位于被征收的集体土地范围内，并已经合法程序依法被征收。

经核实，涉案土地位于《广东省人民政府关于中国（广东）自由贸易试验区广州南沙新区片区2018年度第九批次城镇建设用地的批复》（粤府土审（02〔2019〕）146号）所涉征地批复范围之内。2017年3月28日，原广州市南沙区国土资源和规划局曾发布《征收土地预公告》（穗南国规征预字〔2017〕12号），对拟征收土地情况、补偿标准和安置途径等情况进行预公告，并告知被征地农民集体经济组织和农户对拟征收土地的具体补偿标准、安置途径和申请听证的权利。该预公告张贴至广州市南沙区东涌镇某村公告栏，该预公告发布后被征地的村集体及村民未提出异议。2019年11月20日，广州市人民政府依法发布《征收土地公告》（穗府征〔2019〕15号）。因此，涉案土地位于依法征收的集体土地范围之内，属于征收范围。

四、案涉土地已依据南沙区政策标准签订《集体土地征收补偿合同》，该合同是双方真实意思表示，并已按合同约定交付土地。答复人发出涉案清场通知并无不当。

答复人作为南沙区统一征地、统一拆迁单位，依据相关政策标准与被征地村集体进行协商，最终达成了一致意见，双方于2017年8月28日签订了《集体土地征收补偿合同》。涉案补偿合同是各方当事人的真实意思表示，不存在受胁迫签订合同情况，合同内容亦不违反法律、行政法规的强制性规定。且涉案补偿合同签订后，合同各方当事方已按合同约定履行合同义务，答复人及广州市南沙区东涌镇土地征收与补偿工作办公室已向某村支付了征地补偿款，某村已经将土地移交答复人收储管理，涉案土地已被依法征收为国有。

答复人及东涌征补办对涉及某村集体青苗及地上附着物已作出补偿，并向东涌镇某经济联合社支付完毕。申请人作为涉案土地的实际使用人，经答复人及东涌征补办多次与其本人沟通协商青苗和地上附着物补偿事宜，但双方至今未能达成一致意见。申请人因个人原因不配合青苗及地上附着物清点工作，后征补办按照2号文的补偿标准确定补偿金额为303420元，将款项支付到广州市南沙区东涌镇某股份合作经济联合社，并已通知申请人自行到某村办理青苗及地上附着物补偿款领取手续。东涌镇某村已将被征收土地交付收地方，移交确认书中移交的土地含申请人耕作的土地。在此情况下，作为土地的实际使用人，申请人应依法按时交付土地。但经多次通知，申请人仍然拒绝自行清理、交出土地。答复人有权责令其交出土地，并于2020年6月3日向其发出《清场通知》，要求其限期搬迁。答复人作出的《清场通

知》符合法律规定。

申请人提交的《鱼塘承包协议》未盖有某村二队的公章，乙方处也没有载明身份信息情况，无法确认其真实性、合法性、关联性。在征收涉案土地的过程中，申请人也未出示过该《鱼塘承包协议》主张权利。申请人提交的《鱼塘承包协议》主张相关权利没有事实依据和法律依据。

五、土地征收部门依法责令申请人交出案涉土地，案涉土地已清场。

涉案土地位于被征收的集体土地范围内，并已经合法程序依法被征收，已依据南沙区政策标准签订《集体土地征收补偿合同》，该合同是双方真实意思表示，答复人及广州市南沙区东涌镇土地征收与补偿工作办公室已向某村支付了征地补偿款，某村已经将土地移交答复人收储管理，涉案土地已被依法征收为国有。东涌镇某村已将被征收土地交付收地方，移交确认书中移交的土地含申请人耕作的土地。2020 年 6 月 3 日答复人向申请人发出《清场通知》，要求其限期搬迁，根据《中华人民共和国土地管理法》第八十一条规定“依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令交还土地，处以罚款。”答复人作出的《清场通知》符合法律规定，答复人有权责令其交出土地，案涉土地已依法清场。

综上所述，涉案土地已被征收为国有土地，且青苗及地上附

着物补偿款已经依法足额支付，申请人无权继续占用使用涉案土地。因此申请人作出《清场通知》并无不当，且涉案清场通知不属于行政复议的受案范围。请求贵府依法驳回申请人的行政复议申请。

上述事实有以下证据证明：《广东省人民政府关于中国（广东）自由贸易试验区广州南沙新区片区2018年度第九批次城镇建设用地的批复》（粤府土审（02）〔2019〕146号）、《征收土地预公告（2017B04）》（穗南国规征预字〔2017〕12号）及附图、《征收土地公告》（穗府南征〔2019〕15号）及附图、《听证告知书》（穗南国规听告〔2017〕40号）及附件及送达凭证、《放弃听证的证明》、《集体土地征收补偿合同》（穗南开土地征[2017]0128号）及合同附件、土地移交确认书、申请书、收据、复函及银行业务委托书、清表图片等。

本府查明：

2017年3月28日，原广州市南沙区国土资源和规划局发布《征收土地预公告（2017B04）》（穗南国规征预字〔2017〕12号），对拟征收东涌镇某村等土地情况、补偿标准和安置途径等情况进行预公告，并告知被征地农民集体经济组织和农户对拟征收土地的具体补偿标准、安置途径和申请听证的权利。

2017年7月13日，广州市南沙区国土资源和规划局、广州市南沙区人力资源和社会保障局向广州市南沙区东涌镇某村股份合作经济社（以下简称某经济联合社）发出《听证告知书》，告知对征地补偿标准、安置方案和被征地农民养老保险对象、标

准及费用筹集办法等有要求听证的权利。2017 年 8 月 28 日，某经济联合社提交《放弃听证的证明》。

2017 年 8 月 28 日，被申请人二、广州市南沙区东涌镇土地征收与补偿工作办公室（以下简称东涌镇征补办）与某经济联合社签订《集体土地征收补偿合同》（穗南开土地征〔2017〕0128 号），约定被申请人二征收某经济联合社 489.987 亩土地，合计需支付土地补偿费和安置补助费人民币 77,849,360.53 元，有关土地上的青苗及地上附着物补偿问题分别另行签订合同约定。东涌镇征补办依照上述合同约定于 2017 年 8 月 29 日、2017 年 8 月 30 日向某经济联合社支付了人民币 77,849,360.53 元。

2019 年 9 月 29 日，广东省人民政府作出《广东省人民政府关于中国（广东）自由贸易试验区广州南沙新区片区 2018 年度第九批次城镇建设用地的批复》（粤府土审（02）〔2019〕146 号）批复同意广州市政府将南沙区东涌镇庆盛村、某村股份合作经济社，三沙村股份合作经济联合社合计 33.3402 公顷集体土地一并办理征收为国有土地手续。

2019 年 11 月 20 日，广州市人民政府发布《广州市人民政府征收土地公告》（穗府征〔2019〕15 号），对南沙区东涌镇庆盛村股份合作经济社（0.8075 公顷，合 12.1125 亩）、沙公堡村股份合作经济社（31.2014 公顷，合 468.0210 亩）、三沙村股份合作经济社（1.3313 公顷，合 19.9695 亩）合计 33.3402 公顷（合 500.1030 亩）集体土地的征地情况以及征地补偿安置方案、征地补偿登记时间进行公告。该公告有关内容：对被征单位为广州市南沙区东涌镇某股份合作经济联合社的青苗补助费和附着物补

偿，按照现场清点结果，依照《广州南沙征收集体土地补偿安置办法》计算货币补偿，并由某村股份合作经济社转付土地承包者和业权人。该公告同时告知土地所有权人、使用权人在2019年11月27日至2019年12月6日到指定地点办理征地补偿登记。

2020年6月3日，东涌镇征补偿办、被申请人二共同作出本案所涉《清场通知》，该《清场通知》所涉土地位于上述征收的集体土地范围之内，属于征收范围。告知申请人庆盛枢纽起步区相关土地征收补偿工作已完成，青苗及地上附着物补偿款已支付给某经济联合社，土地已为政府储备用地，相关单位将于6月8日对某村已征土地（具体位置见附图）进行清场并实施管理，通知申请人在6月8日前将用地范围内所有青苗及地上附着物自行清理完毕，逾期未清理，将视作放弃处理。根据《清场通知》附图显示，附图红线范围未包括鱼塘。

另查明，涉案地块上青苗及地上附着物已被实施清表。

再查，根据《关于印发广州南沙集体土地和集体土地上房屋征收补偿安置办法的通知》（穗南开管办〔2018〕2号）、《广州市人民政府办公厅关于印发广州市农民集体所有土地征收补偿试行办法的通知》（穗府办规〔2017〕10号），被申请人一系受委托具体负责集体土地和集体土地上房屋的征收补偿安置工作，包括组织调查拟征收集体土地和集体土地上房屋的现状情况，制定、实施征地补偿安置方案，与被征收土地、房屋的所有权人、使用权人协商补偿安置事宜，签订征收补偿安置合同和支付款项等具体事项。东涌镇征补办是被申请人一的下属事业单

位，主要负责该镇辖区范围内的征地、拆迁安置补偿等工作。

上述事实有如以下证据证明:《广东省人民政府关于中国(广东）自由贸易试验区广州南沙新区片区2018年度第九批次城镇建设用地的批复》（粤府土审（02）〔2019〕146号）、《征收土地预公告（2017B04）》（穗南国规征预字〔2017〕12号）及附图、《征收土地公告》（穗府南征〔2019〕15号）及附图、《听证告知书》（穗南国规听告〔2017〕40号）及附件及送达凭证、《放弃听证的证明》、《集体土地征收补偿合同》（穗南开土地征[2017]0128号）及合同附件、土地移交确认书、申请书、收据、复函及银行业务委托书、《清场通知》、清表图片等。

本府认为:

本案争议焦点为被申请人在未与申请人签订鱼塘补偿协议的情况下作出涉案《清场通知》是否具有合法性。

一、根据涉案《清场通知》的附图可知，本次清场范围为鱼塘外、红线内的耕地等，未包括申请人所主张的鱼塘。因此，申请人与被申请人是否签订鱼塘补偿协议，与本案的审理无关。

二、被申请人作出的《清场通知》不符合行政复议的受理范围。涉案土地经广东省人民政府批复同意征收，且广州市人民政府发布了涉案土地的征地公告及补偿方案。被申请人二、东涌镇征补办与某经济联合社就涉案土地已签订补偿合同，相关土地补偿款项、青苗及地上附着物补偿款亦根据征收补偿标准支付给广东省广州市南沙区某股份合作经济联合社。被申请人该通知告知申请人限期自行清场，系通知申请人在一定期限内自觉履行义务，并告知其不履行义务会产生的不利后果，属于土地征收工作

中的过程性行为，并未直接设定申请人的相关权利义务。再者，涉案土地已被实施强制清表，两被申请人作出该通知的行为本身所产生的法律效果已被后续强制清表行为所吸收，对申请人的相关权利义务有实际影响的是该强制清表行为。

综上所述，被申请人作出的《清场通知》未对申请人的权利义务产生实质影响。根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第（二）项的规定，本府决定如下:

驳回申请人的行政复议申请。

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中级法院提起行政诉讼。

2020 年 7 月 31 日