

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2022〕359号

申请人：张 XX1。

委托代理人：周冬云，广东天胜律师事务所律师。

委托代理人：骆慧连，广东天胜律师事务所律师。

被申请人：广州市南沙区黄阁镇人民政府。

地址：广州市南沙区黄阁镇吉祥路1号。

法定代表人：林中明，职务：镇长。

第三人：广州市南沙区黄阁镇 XX 经济联合社。

第三人：广州市南沙区黄阁镇 XX 村民委员会。

申请人不服被申请人于2022年10月27日作出的《行政处理决定书》（南黄府行决〔2022〕XX号）（以下简称涉案处理决定书），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

1. 确认涉案处理决定书违法并依法撤销；

2. 责令被申请人对申请人的行政处理申请事项重新作出处理决定。

申请人称：

一、被申请人作出涉案处理决定书认定事实错误。

（一）无证据证明申请人因 XX 糖厂征地后转为城镇户口。

首先，番禺区人民政府于 1981 年 10 月 7 日发出的《关于征地黄阁公社 XX 大队土地建设糖厂的通知》明确，包括申请人在内的 739 人在户口迁出 XX 村后，户口仍为农业户。其次，黄阁公社 XX 村等单位于 1981 年 7 月 3 日签订的《XX 糖厂征用 XX 大队土地协议书》时，申请人尚未成年，在未征得申请人监护人同意、未给予合理安排和补偿以保障申请人的生存权、未履行正当合法程序的情形下，第三人及相关单位在《XX 糖厂征用 XX 大队土地协议书》中关于申请人的全部内容自始无效，不能约束申请人，亦不能据此认定申请人已丧失集体成员资格。最后，根据申请人父母和相关村民讲述，第三人并没有公开召开村民大会等程序进行表决。同时，入厂人员 739 人的名单是第三人要求按家庭人口原则和抽签方式选择出来的，即家庭人口为 4 人的安排 2 人入厂，剩余的入厂名额则通过抽签方式来决定，所以，包括申请人在内的 739 人是第三人通过安排任务的形式被选出来，并非申请人主动自愿选择户口迁出并加入公社。

（二）无资料证明申请人已享受城市居民户口的待遇和保

障。

即便申请人因 XX 糖厂征收转为居民户口，但户籍制度仅是管理人口的行政手段，不能仅以户口性质来确认当事人是否已实际享受相应的福利与保障。事实上，申请人从未享受过任何城市居民户口待遇和福利。XX 糖厂在业时没有按照《XX 糖厂征用 XX 大队土地协议书》的约定为申请人提供工作岗位。破产后，亦未对申请人进行安置和补偿，未提供生活保障。申请人至今亦不清楚享受哪些城市居民待遇。

二、被申请人作出涉案处理决定书适用法律错误。

XX 糖厂征地发生在 1981 年，认定申请人的农村集体经济组织成员资格及福利待遇等应适用争议发生时的法律作为判断依据，而《广东省农村集体经济组织管理规定》的颁布时间比糖厂征收致户口迁出事件晚了二十五年，按照“法不溯及既往”的原则，不应用今天的法律法规约束并判断过去行为的效力。

申请人因出生取得 XX 村集体经济组织成员资格，因糖厂征地而迁出户口，不属于《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条第三款规定的户口迁入迁出的情形，不需要经社委会或理事会审查和成员大会表决确定其成员资格，且亦无决议确定申请人已丧失 XX 村的成员资格。

三、申请人享有 XX 村集体经济组织成员资格。

认定集体成员资格需综合考虑：当事人生产、生活状况、农村土地对农民的基本生活保障功能、XX 糖厂征收导致户口迁出的

特殊性、申请人是否获得其他替代性基本生活保障。申请人认为其未丧失 XX 村集体经济组织成员资格的理由如下：

（一）申请人因出生而取得 XX 村集体经济组织成员资格，一直在 XX 村居住、生活，户籍亦在 XX 村，同时至今也未取得其他集体经济组织成员的资格。

（二）申请人没有被安排进入 XX 糖厂工作，没有劳动报酬作为基本的生活保障，更没有纳入国家公务员序列或者事业单位编制，未获得城镇社会保障，从未享受过城市居民的待遇，没有获得其他替代性基本生活保障。

（三）现行法律保障人民的生存权，在申请人一直未获得其他替代性生活保障情况下，仍需以原集体经济组织 XX 村农村土地为基本生活保障，申请人的 XX 村集体经济组织成员资格应保留，这是生存权优先的必然要求。

被申请人答复称：

一、被申请人具有作出涉案处理决定书的法定职权。

根据《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》第六十一条和《中华人民共和国村民委员会组织法》第三十六条第二款的规定，被申请人具有作出涉案处理决定书的法定职权。

二、被申请人作出的涉案处理决定书事实清楚，证据充分。

（一）申请人张 XX1 出生于 1979 年 XX 月 XX 日，原系 XX 村村民。因 XX 糖厂在 XX 村征地设厂，1981 年申请人户口迁出 XX

村，转为非农业户口。2019年7月3日，申请人将户口迁入广东省广州市南沙区黄阁镇XX街XX号。

（二）鉴于申请人存在户口迁移的情形，根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条第三款的规定，认定申请人是否具备XX村集体经济组织成员资格，应以XX村依法制定的有关集体组织成员资格认定办法为准。

（三）实施城乡户籍“一元化”制度改革后，广州市范围内取消农业、非农业以及其他户口性质的划分，统一登记为广州市居民户口。为此，XX村制定了集体经济组织成员认定办法，用于确定其集体经济组织成员的范围。XX村于2017年4月16日经村民会议决议通过《广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格认定办法》（以下简称《成员资格认定办法》），XX村18周岁以上的村民共778人，其中712人参加此次表决，同意人数为699人，占到会人数的98%。《成员资格认定办法》第四条第（八）款规定：“除本办法规定的情形以外，2017年3月1日起将户籍迁入本村的人员（包括回迁、随迁、投亲靠友等），不认定为本村组织成员”，第六条第（三）款规定：“户籍迁出本村的（本办法第五条规定的保留人员除外），其本村组织成员资格自迁出之日起终止”。申请人于1981年迁出XX村，户口性质为非农业户口，又于2019年7月3日将户籍迁回XX村，属于存在户口迁出、迁入的情形，根据上述规定，不具备XX村集体经济组织成员资格。

(三) 2017年9月26日至30日, XX村组织村民会议对《广州市南沙区黄阁镇XX股份合作经济联合社股东及股权管理办法》(以下简称《股东及股权管理办法》)进行表决。表决时, XX村18周岁以上村民共有784人, 到会人数782人, 同意人数772人, 同意率98.72%。《股东及股权管理办法》第四条规定:“股东资格界定日的截止时间为2017年9月30日24时。”第五条规定:“截止股东资格界定日, 除本办法另有规定外, 具备《广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格管理办法》规定的成员资格的, 系本社股东。”

根据上述规定, 申请人不具有XX村集体经济组织成员资格, 不满足XX村对成为股东所设定的条件, 故在XX村集体经济组织股份制改革后, 亦不具备股东资格, 申请人提出的确认其具有XX村集体经济组织成员资格、享受集体经济组织成员同等待遇和福利分配待遇, 缺乏事实与法律依据。

三、被申请人作出的涉案处理决定书适用依据正确。

根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条第三款规定, 认定申请人是否具备XX村集体经济组织成员资格, 应以XX村依法制定的有关集体经济组织成员资格认定办法为准。《成员资格认定办法》《股东及股权管理办法》均由XX村18周岁以上的村民进行表决, 参加表决人数、同意人数均达到《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十二条、《广东省农村集体经济组织管理规定》第十条的要求, 符合法律规定, 具备法律效力。

根据上述文件的规定，申请人不具备成为 XX 村集体经济组织成员的资格，亦不具备股东资格。

根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十六条的规定，只有具有 XX 村集体经济组织成员资格，才能享有与该社其他社员同等的福利待遇。因此，申请人不具备 XX 村集体经济组织成员以及股东资格，不享受集体经济组织成员同等待遇和福利分配待遇。

四、被申请人作出的涉案处理决定书程序合法。

申请人于 2022 年 8 月 30 日向被申请人提交行政处理申请书和证据材料，被申请人于 2022 年 9 月 5 日作出《受理通知书》（南黄府行决〔2022〕XX 号）和《参加行政处理通知书》（南黄府行决〔2022〕XX 号），分别于 2022 年 9 月 9 日、2022 年 9 月 15 日送达申请人和 XX 村。经依法调查取证后，被申请人于 2022 年 10 月 27 日作出涉案处理决定书，并于 2022 年 10 月 28 日分别向申请人和 XX 村送达该决定书。据此，被申请人作出的涉案处理决定书程序合法。

本府查明：

申请人于 1979 年 XX 月 XX 日出生，原系 XX 村村民。根据 2012 年 12 月 20 日签发的申请人户口簿显示：申请人系户主麦 XX 的孙子；户口户别为居民户口家庭户；户籍地址为广东省广州市南沙区黄阁镇 XX 街 XX 号；申请人系于 2019 年 7 月 3 日从广东省广州市南沙区黄阁镇 XX 巷 XX 号迁入该户籍地址。

2022年8月30日，被申请人收到申请人提交的《关于申请确认农村集体经济组织成员身份等的函》及相关材料，申请人请求：“1. 确认本人具有广州市南沙区黄阁镇XX村集体经济组织成员资格；2. 确认本人自1979年XX月XX日起享有黄阁镇XX村农村集体经济组织成员同等待遇；3. 责令两第三人向其支付2020年1月至2022年6月的福利分配款合计XX元。”

被申请人收到上述申请后，于2022年9月5日依法受理，于同年9月9日向申请人送达《受理通知书》，并于同年9月15日向两第三人送达《参加行政处理通知书》，告知第三人自收到通知书之日起十日内提出书面答复意见并提交相关证据及其他有关材料。

2022年9月15日，被申请人对第三人广州市南沙区黄阁镇XX村民委员会（以下简称第三人XX村委会）进行调查询问，并制作《调查笔录》。该笔录记载：“……（张XX2、张XX1等18人户口一直在XX吗？如何入户的？）张XX1等18人户口不是一直在XX，该批人出生的时候是XX村户口，1980年左右XX糖厂在XX村征地设厂，这些人的户口迁出XX村迁入XX糖厂，转为非农业户口。户籍一元化之后，该批人户口又迁入XX村。现向你们说明该批人的具体情况：……15、张XX1于1979年XX月XX日出生，在1981年迁出XX村后，又于2019年7月3日将户籍迁入XX村……（请问是否确认张XX1等18人的股东身份？该18人有无享受XX村村民的同等福利待遇？）张XX1等18人出生的

时候是 XX 村户口，XX 糖厂大概 1980 年成立，本村每个家庭有 50%可以入户 XX 糖厂，由父母决定户口指标给谁。入户 XX 糖厂之后，户口农转非，转成为城镇户口后享受粮食、油米、医疗城市户口福利待遇。2017 年开放户籍一元化后随父母再迁入 XX 村。……根据我村《成员资格认定办法》第四条第（八）项、第六条第（三）项以及《股东及股权管理办法》的相关规定，他们不具备 XX 村集体经济组织成员和股东资格，所以他们都不能享受同等村民待遇。”两第三人向被申请人提交了《成员资格认定办法》《股东及股权管理办法》及表决结果公示表等表决公示材料。

两第三人于 2017 年 4 月 9 日制定了《成员资格认定办法》，该办法载明：“一、本村组织成员认定。截至 2017 年 2 月 28 日 24 时，户籍在本村，履行法律法规和组织章程规定义务，且享受本村集体福利分配的人员为本村组织成员。二、符合下列条件的人员，视为本村组织成员：（一）新生儿……（二）收养的子女……（三）2017 年 2 月 28 日前，将户籍迁出本村的下列人员：1、解放军、武警部队的现役义务兵和士官。2、全日制大、中专学校的在校学生。3、被判处有期徒刑的服刑人员。……四、不予认定本村组织成员资格情形：……（八）除本办法规定的情形以外，2017 年 3 月 1 日起将户籍迁入本村的人员（包括回迁、随迁、投亲靠友等），不认定为本村组织成员。”该《成员资格认定办法》第五条规定：“保留本村组织成员资格。2017 年 3 月 1 日起，将户籍迁出的下列人员，保留其本村组织成员资格：（一）解放军、

武警部队的现役义务兵和士官。（二）全日制大、中专学校的在校学生。（三）被判处有期徒刑的服刑人员。”第六条规定：“本村组织成员资格的丧失：……（三）户籍迁出本村的（本办法第五条规定的保留人员除外），其本村组织成员资格自迁出之日起终止。”2017年4月16日，第三人XX村委会召开村民会议，对《成员资格认定办法》的内容进行民主表决，表决结果为：村民778人，到会村民712人，同意699人，同意率为98%。

第三人广州市南沙区黄阁镇XX经济联合社（以下简称第三人XX经联社）于2017年9月20日制定了《股东及股权管理办法》，该办法第四条规定：“股东资格界定日的截止时间为2017年9月30日24时。”第五条规定：“截止股东资格界定日，除本办法另有规定外，具备《广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格管理办法》规定的成员资格的，系本社股东。”2017年9月26日至2017年9月30日，XX村村民会议对《股东及股权管理办法》进行民主表决。表决结果为：XX村18岁以上人数784人，到会人数782人，同意人数772人，同意率为98.72%。

2022年10月27日，被申请人作出涉案处理决定书。涉案处理决定书记载：“……本府认为：二、关于申请人请求确认具备被申请人集体经济组织成员资格并享受成员同等福利待遇的主张。……申请人于1981年因XX糖厂征地而迁出XX村，户籍转为居民户口，在当时已经享有国家基于其城市居民户口所给予的

相应保障和待遇，不属于必须依靠集体经济组织的土地产出取得生存、生活保障的情形，不符合成为集体经济组织成员的前提条件。其次，申请人将户口迁出被申请人处后，又于2019年7月3日迁回被申请人处，属于存在户口迁出、迁入的情形，根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条第三款的规定，申请人是否具有被申请人集体经济组织成员资格，应当按照组织章程规定，经社委会或者理事会审查和成员大会表决确定。……《广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格认定办法》《广州市南沙区黄阁镇XX股份合作经济联合社股东及股权管理办法》均由被申请人18周岁以上的村民进行表决，参加表决人数、同意人数均达到《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十二条、《广东省农村集体经济组织管理规定》第十条的要求，符合法律规定，具备法律效力。……申请人于2019年7月3日将户籍迁回XX村被申请人处，不符合被申请人组织成员资格认定的条件，故申请人不具备被申请人集体经济组织成员资格。

《广州市南沙区黄阁镇XX股份合作经济联合社股东及股权管理办法》第五条规定了在股东资格界定日，具备《广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格认定办法》规定的成员资格的，系XX经济联合社股东。申请人不具有被申请人的集体经济组织成员资格，不满足被申请人对成为股东所设定的条件，故在被申请人集体经济组织股份制改革后，亦不具备股东资格。根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十六条……只

有具有被申请人集体经济组织成员资格，才能享有与该社其他社员同等的福利待遇。因此，申请人提出的确认其具有被申请人集体经济组织成员资格、享受集体经济组织成员同等待遇和福利分配待遇，缺乏事实与法律的依据。综上，……作出如下处理决定：驳回申请人的处理请求。”被申请人于2022年10月28日向两第三人送达涉案处理决定书，于同年10月31日向申请人送达涉案处理决定书。

申请人不服被申请人作出的涉案处理决定书，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：《关于申请确认农村集体经济组织成员身份等的函》、居民户口簿、《受理通知书》（南黄府行决〔2022〕XX号）及送达回证、《参加行政处理通知书》（南黄府行决〔2022〕XX号）及送达回证、调查笔录、《广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格认定办法》《黄阁镇XX村关于“广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格认定办法”内容表决结果公示表》《“广州市南沙区黄阁镇XX村集体组织和集体经济组织成员资格认定管理办法”村民会议表决登记表》《广州市南沙区黄阁镇XX股份合作经济联合社股东及股权管理办法》《广州市南沙区黄阁镇XX经济联合社关于〈广州市南沙区黄阁镇XX股份合作经济联合社股东及股权管理办法〉表决结果公示表》《广州市南沙区黄阁镇XX股份合作经济联合社股东大会表决登记表（事项二：〈广州市南沙区黄阁镇

XX 股份合作经济联社股东及股权管理办法》)》《〈广州市南沙区黄阁镇 XX 村自治章程〉、〈广州市南沙区黄阁镇 XX 村村规民约〉〈广州市南沙区黄阁镇 XX 村集体经济组织股份合作制改革方案〉〈广州市南沙区黄阁镇 XX 股份合作经济联社章程〉和〈广州市南沙区黄阁镇 XX 股份合作经济联社股东及股权管理办法〉的表决结果公示》《关于张 XX2 等 18 人户籍变动情况的复函》《行政处理决定书》(南黄府行决〔2022〕XX 号)及送达凭证。

本府认为：

一、被申请人具有作出涉案处理决定书的法定职权。

《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》(2022 修正)第七十六条第三项规定：“乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权：(三)保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利。”根据上述规定，被申请人具有对其辖区范围内申请人要求确认集体经济组织成员资格、享有同等福利待遇等事项作出行政处理决定的法定职权。

二、被申请人作出涉案处理决定书认定事实清楚、证据确实充分，适用依据正确，程序合法。

(一)关于申请人是否具有 XX 村集体经济组织成员资格的问题。

《广东省农村集体经济组织管理规定》(2013 年修订)第十

五条第三款规定：“实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制时起，户口迁入、迁出集体经济组织所在地的公民，按照组织章程规定，经社委会或者理事会审查和成员大会表决确定其成员资格；法律、法规、规章和县级以上人民政府另有规定的，从其规定。”本案中，申请人于1981年将户口从XX村迁出，迁出后其户籍性质已转变为非农业家庭户口，后又于2019年7月3日将户口迁回至广东省广州市南沙区黄阁镇XX街XX号两第三人集体所在地，存在户口迁出、迁入集体经济组织所在地的情形。根据《广东省农村集体经济组织管理规定》（2013年修订）第十五条第三款的规定，申请人是否具备XX村集体经济组织成员资格的认定，应当按照组织章程规定，经XX村村民会议或社委会、理事会审查，由成员大会表决确定。

《广东省农村集体经济组织管理规定》（2013年修订）第四条规定：“农村集体经济组织在乡（镇）、村中国共产党组织的领导下，依法享有独立进行经济活动的自主权，接受各级人民政府、村民委员会的监督。农村集体经济组织实行民主管理，依法选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大事项。”第九条规定：“农村集体经济组织的最高权力机构是成员大会。凡涉及成员切身利益的重大事项，必须提交成员大会讨论决定。……成员大会或者成员代表会议实行‘一人一票制’或者‘一户一票制’等表决方式，具体由组织章程确定。”第十条规定：“农村集体经济组织成员大会，应当有本组织具有选举权的成员的半数以上参加，

或者有本组织 2/3 以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的半数以上通过。农村集体经济组织召开成员代表会议，应当有本组织 2/3 以上的成员代表参加，所作决定应当经到会代表 2/3 以上通过。” 本案中，《成员资格认定办法》《股东及股权管理办法》均由 XX 村成员会议表决通过，制定程序符合前述法律规定。

《成员资格认定办法》第四条第（八）款规定，2017 年 3 月 1 日起将户籍迁入本村的人员（包括回迁、随迁、投亲靠友等），不认定为本村组织成员；第六条第（三）款规定，户籍迁出本村的人员（本办法第五条规定的保留人员除外），其本村组织成员资格自迁出之日起终止。申请人于 1981 年将户口从 XX 村迁出，于 2019 年 7 月 3 日才将户口迁回两第三人集体所在地，根据《成员资格认定办法》的规定，申请人既不符合直接认定为 XX 村集体经济组织成员资格的情形，也不符合 XX 村保留本村组织成员资格的条件；且第三人 XX 村委会接受被申请人的调查时，已明确表示申请人不具备 XX 村集体经济组织成员和股东资格、不能享受同等村民待遇，而且两第三人也未通过集体经济组织成员大会等方式表决同意申请人集体经济组织成员资格。故，被申请人根据上述事实，认定申请人不具有两第三人集体经济组织成员资格和股东资格，并据此作出涉案行政处理决定书，符合《广东省农村集体经济组织管理规定》（2013 年修订）第十五条第三款的规定，具有事实和法律依据，本府予以支持。

（二）关于申请人请求“确认其自 1979 年 XX 月 XX 日起享有黄阁镇 XX 村农村集体经济组织成员同等待遇”和“责令两第三人向其支付 2020 年 1 月至 2022 年 6 月的福利分配款合计 XX 元”的问题。

《广东省农村集体经济组织管理规定》（2013 年修订）第十六条规定：“农村集体经济组织成员享有以下权利：……（二）享有集体资产产权、获得集体资产和依法确定由集体使用的国家所有的资产的经营收益……”根据上述规定，只有具备集体经济组织成员资格的，才享有与其他集体成员同等权利义务。本案中，根据《股东及股权管理办法》的规定，股东资格界定日的截止时间为 2017 年 9 月 30 日 24 时，申请人于 2019 年 7 月 3 日才迁入两第三人处，且申请人不具备两第三人的集体经济组织成员资格，并不满足《股东及股权管理办法》对成为两第三人股东所设定的条件，因此，被申请人根据该办法的规定认定申请人不具有两第三人的股东资格，符合前述规定。具有集体经济组织成员资格是享受集体经济组织收益分配的前提，因申请人不具有两第三人集体经济组织成员资格和股东资格，故被申请人对申请人申请享有 XX 村农村集体经济组织成员同等待遇和支付福利分配款项的请求不予支持，具有事实和法律依据，本府予以支持。综上，被申请人作出的涉案处理决定书合法有据，本府予以支持，并对申请人提出的听证申请不予采纳。

被申请人于 2022 年 8 月 30 日收到申请人的行政处理申请，

依法受理、调查后，于同年10月27日作出涉案处理决定书，并于同年10月28日送达两第三人，于同年10月31日送达申请人，程序合法。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，维持被申请人作出的《行政处理决定书》（南黄府行决〔2022〕XX号）。

申请人、第三人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二三年一月二十日