

广州市人民政府 驳回行政复议申请决定书

穗府行复〔2024〕1138号

申请人：郭 XX。

被申请人：广州市海珠区人民政府。

地址：广州市海珠区广州大道南 999 号。

法定代表人：毛松柏，职务：区长。

申请人郭 XX 不服《沥滘“城中村”改造房屋补偿安置方案》（以下简称《补偿安置方案》），以海珠区人民政府（以下简称海珠区政府）为被申请人，向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

本府查明：

2022 年 1 月 30 日，被申请人在其官方网站发布《海珠区人民政府关于征收土地公告》（海府〔2022〕2 号，以下简称《征收土地公告》），载明因沥滘“城中村”改造项目需要，经广东省人民政府批准，征收广州市海珠区南洲街沥滘第一至第十一经济合作社、第十三至第十九经济合作社的 63.6283 公顷集体，并将相关情况进行公告，公告期限自 2022 年 1 月 30 日至 2022 年 3 月 1 日。

涉案《补偿安置方案》作为上述《征收土地公告》附件4一并予以公示。

2022年1月30日，广州市海珠区住房和城乡建设局工作人员在广州市海珠公证处公证员见证下分别在广州市海珠区沥滘东街10号的广州市海珠区南洲街沥滘经济联社附近的城中村改造宣传栏、广州市海珠区沥滘村振海路沥滘第十经济合作社社务公开栏旁的展示栏、广州市海珠区南洲街道办事处办事大院内的广州市海珠区南洲街党群服务中心门外的公告板上张贴公示涉案《征收土地公告》及附件。并由广州市海珠公证处对涉案《征收土地公告》及附件的张贴现状予以证据保全。

2024年2月2日，因申请人申请公开沥滘芒滘新村XX号房屋征地批复、征地告知书、补偿安置方案等信息，海珠区住房和城乡建设局作出《政府信息公开申请答复书》（海建局信息公开函〔2024〕10号），告知申请人上述房屋在沥滘村第一批集体建设用地征收为国有建设用地范围内，申请人申请公开的《征收土地公告》（含涉案《补偿安置方案》）已于2022年1月由海珠区政府在官方网站主动公开，并在被征收土地范围现场张贴。

在案证据显示，位于沥滘芒滘新村XX号的房屋所在宅基地使用权人为白X燕，2021年3月16日，白X燕、郭X成与申请人郭XX签订《赠与合同》，约定将上述房屋无偿赠给郭XX一人所有，并由广州市海珠公证处公证上述合同签订事项。

另查明：2018年10月10日，广州市海珠区南洲街沥滘经济联社作出《关于〈沥滘城中村改造房屋补偿安置方案〉表决过八的报告》，载明涉案沥滘城中村改造项目于2014年9月4日正式开始组织全体股民对涉案《补偿安置方案》表决投票，表决人数核定

为 XXXX 名，截止至 2018 年 6 月 30 日，已收到表决同意票 XXXX 张，整村投票表决率达到 88.19%。

2024 年 3 月 27 日，申请人不服涉案《补偿安置方案》，以海珠区政府为被申请人，向本府申请行政复议，要求撤销涉案《补偿安置方案》。2024 年 3 月 29 日，本府依法予以受理。

本府认为：

《中华人民共和国行政复议法》第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出行政复议申请，行政复议机关办理行政复议案件，适用本法。”第三十条第一款规定：“行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：（一）有明确的申请人和符合本法规定的被申请人；（二）申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系；（三）有具体的行政复议请求和理由；（四）在法定申请期限内提出；（五）属于本法规定的行政复议范围；（六）属于本机关的管辖范围；（七）行政复议机关未受理过该申请人就同一行政行为提出的行政复议申请，并且人民法院未受理过该申请人就同一行政行为提起的行政诉讼。”第三十三条规定：“行政复议机关受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合本法第三十条第一款规定的，应当决定驳回申请并说明理由。”

根据上述规定，公民、法人或者其他组织认为行政行为侵犯其合法权益，可以提出行政复议申请，但应当符合法定受理条件，行政机关才能予以受理。行政复议申请受理条件应当包含申请人与被申请人的行政行为有利害关系、申请人应当法定期限内提出行政复议申请、申请人申请行政复议所针对的行政行为属于行政复议范围

等。本案中，本府从涉案《补偿安置方案》是否属于行政复议受理范围、申请人提出行政复议申请是否超出法定期限两方面入手，分析本案行政复议申请是否符合法定受理条件。

第一，关于涉案《补偿安置方案》是否属于行政复议受理范围的问题。

行政复议作为一项争议解决机制，其设置目的包含监督公权力、救济私权利、化解行政争议以及推进法治政府建设等，这一机制的启动，是由行政相对人认为行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出行政复议申请，再由行政复议机关对相应的行政行为进行审查的方式进行。因此，纳入行政复议受理范围的行政行为，应当是对行政相对人合法权益产生直接影响，侵害行政相对人合法权益的行政行为，行政相对人需要通过提出行政复议申请的方式实现权利救济。

判断城中村改造中的补偿安置方案是否属于行政复议受理范围，需要对补偿安置方案是否属于直接侵害行政相对人合法权益的行为行为进行分析。首先，从城中村改造中补偿安置方案制定和改造主体启动签约程序看，城中村改造项目启动后，由集体经济组织制定补偿安置标准，相应的补偿安置标准需经集体经济组织成员投票表决，投票表决比率达到一定比例的情况下，改造主体才启动改造动迁签约程序。在改造主体启动动迁签约阶段，相应的补偿安置标准作为改造主体与补偿安置对象的签约依据，补偿安置对象自愿决定是否与改造主体签订补偿安置协议，此阶段的补偿安置标准并不具有强制约束力，更不存在侵害相对人补偿安置权益问题。其次，从城中村改造集体土地征收程序来看，城中村改造过程中，集体经济组织认为需要将集体建设用地性质转变为国有建设用地的，应当

根据法律、法规规定，办理征地手续，经有批准权的行政机关批准后，将相应的集体建设用地征收为国有建设用地，再由行政机关通过划拨的形式交由集体经济组织使用。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十一条规定，在征地审批前期，相应的补偿安置标准作为征地审批前期预签约的依据，对被征收人不具有强制力，不影响被征收人合法权益，因而不属于行政复议受理范围。征收土地申请经批准后，由县级以上人民政府发布征收土地公告，并对个别未达成补偿安置协议的被征收人作出补偿安置决定，并依法组织实施，此阶段的补偿安置标准将会通过补偿安置决定的形式呈现，并不会直接影响被征收人合法权益。被征收人对补偿安置标准不满，可就补偿安置决定申请行政复议或提起行政诉讼，从而实现权利救济。

本案中，涉案《补偿安置方案》是在沥滘城中村改造项目中，由沥滘经济联合社制定，整村投票表决率达到 80%，报经批准后确定的城中村改造补偿安置标准。申请人位于沥滘芒滘新村 XX 号房屋位于沥滘第一批集体建设用地征为国有建设用地范围内，2022 年 1 月，被申请人发布《征收土地公告》，将涉案《补偿安置方案》一并公示。根据前述分析，申请人不服涉案《补偿安置方案》，实质争议为不服沥滘城中村改造项目中对其房屋安置补偿标准，由于上述房屋所在集体土地已被征收为国有建设用地，根据《中华人民共和国土地管理法》第三十一条规定，现行集体土地征收机制下，存在外化补偿安置标准的行政行为。外化补偿安置标准的行政行为，如补偿安置决定行为等，确定了对被征收人合法财产的征收补偿具体问题，直接固定了被征收人的补偿利益，该行为作为创设被征收人权利与义务的行政行为，被征收人可以通过行政复议或行政

诉讼的方式进行救济。行政复议机关或人民法院在对具体的补偿安置决定进行审查时，不仅审查补偿安置决定的程序合法性，同时也会对补偿决定依据的补偿标准进行审查。因此，涉案《补偿安置方案》并未直接创设申请人义务，减损申请人权益，不属于行政复议范围。

第二，关于申请人提出行政复议申请是否超出法定期限的问题。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十条规定，公民、法人或者其他组织认为行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道或应当知道该行政行为之日起六十日内提出行政复议申请。行政机关作出行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织申请行政复议的权利、行政复议机关和申请期限的，申请期限自公民、法人或者其他组织知道或者应当知道申请行政复议的权利、行政复议机关和申请期限之日起计算，但是自知道或者应当知道行政行为内容之日起最长不得超过一年。本案中，申请人以海珠区住房和城乡建设局于 2024 年 2 月 2 日作出的《政府信息公开申请答复书》作为证据，证明其是在收到信息公开答复时，才知悉涉案《补偿安置方案》内容。但是，结合沥滘城中村改造项目推进实际，自 2014 年起，沥滘经济联社就组织全体股民对补偿安置标准进行投票表决，申请人自称是沥滘村第二经济社股民，其作为沥滘村集体经济组织成员，至 2024 年才知悉涉案《补偿安置方案》内容，明显与实际不符。退一步讲，申请人位于海珠区南洲路芒滘村 XX 号的房屋在沥滘村第一批集体建设用地征为国有建设用地范围内，被申请人海珠区政府于 2022 年 1 月公布涉案《征收土地公告》时，一并公示涉案《补偿安置方案》内容，其公示方式为官网发布和现场张贴，现场张贴

公示期内，由公证机构对现场张贴情况予证据保全。结合征收土地公告公示的事实，可以推定申请人自涉案《征收土地公告》期满后，即2022年3月1日起应当知道涉案《补偿安置方案》的内容。因此，申请人申请行政复议的最长期限自其应当知道涉案《补偿安置方案》内容起，不得超过一年，即不得超过2023年3月1日，申请人2024年3月27日才提出本案行政复议申请，明显超出法定期限。

综上所述，申请人不服涉案《补偿安置方案》，以海珠区政府为被申请人，向本府提出行政复议申请，不符合法定受理条件，依法应予驳回。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条规定，驳回申请人的行政复议申请。

申请人如不服本府复议决定，可在收到本《驳回行政复议申请决定书》之日起15日内，向有管辖权的人民法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二四年五月二十七日