

三门峡市人民政府

行政复议决定书

三政复决字〔2023〕2号

申请人：李某。

被申请人：灵宝市人民政府。

法定代表人：宋速快，市长。

申请人不服被申请人作出的《征收补偿决定书》（灵征补决字〔2022〕第2号），于2022年12月5日向本机关申请行政复议，本机关依法受理。

申请人称：被申请人作出的《征收补偿决定书》（灵征补决字〔2022〕第2号）既不合法也不合理，严重损害了申请人的合法权益。《灵宝市人民政府关于对灵宝市X产业园X城中村改造项目房屋征收补偿安置方案》（以下简称安置方案）第一条“改造征收范围”中列明，“征收范围为X镇X村的房屋、附属物（具体范围以城乡规划主管部门勘测定界为准），搬迁改造区域涉4个村民小组”。第二条“补偿安置办法”中又规定：“（一）征收土地补偿。征收村、组集体土地，按照国土资源部门确定的片区地价标准进行补偿，补偿给村、组集体经济组织。（二）被征收房屋的补偿。被征

收人可以从产权调换安置和货币化安置两种方式中选择一种。”根据上述内容可知，被申请人作出的《灵宝市人民政府关于对灵宝市X产业园X城中村改造项目范围内房屋征收的决定》（以下简称灵政〔2018〕24号征收决定）不但对征收范围内的房屋进行征收，同时也对征收范围内的集体土地也进行征收。根据《土地管理法》第四十七条之规定：“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。”《土地管理法实施条例》第二十六条规定：“土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。征收土地的安置补助费必须专款专用，不得挪作他用。需要安置的人员有农村集体经济组织安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织，由农村集体经济组织管理和使用；由其他单位安置的，安置补助费支付给单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给被安置人员个人或征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督。”《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十三条第三款规定：“房屋被依法征收的，国有土地使用权同时收回。”由上述法律法规的规定可知，集体土地征收和国有土地上房屋征收补偿在内容和程序上有明显不同。因此，被申请人在涉案房屋征收决定中既对集

体土地进行征收，又对集体土地上房屋进行征收缺乏法律依据，应予撤销。2018年12月27日，三门峡市中级人民法院作出的（2018）豫12行初85号判决已经确认灵政〔2018〕24号征收决定违法，被申请人依据该已被确认违法的征收决定作出的征收补偿决定侵犯了申请人的合法权益，应当予以撤销。

被申请人称：一、被申请人具有作出补偿决定的法定职权。根据《灵宝市人民政府关于同意X产业园X城中村改造项目改造方案等三个方案的批复》（灵政文〔2016〕29号）、《河南省人民政府关于灵宝市2017年度第二批乡镇建设征收土地的批复》（豫政土〔2017〕947号）等文件规定，被申请人于2016年6月17日将灵宝市X镇X村列入城中村改造项目，拟征收灵宝市X镇X村集体土地作为灵宝市乡镇建设用地，后按照法定程序逐级上报，省政府于2017年12月29日审核批准，并同意灵宝市自然资源和规划局（原灵宝市国土资源局）拟定的征收土地方案。2018年1月19日，灵宝市自然资源和规划局依法发布《征地补偿安置方案公告》（灵国土资公告〔2018〕2号），申请人位于灵宝市X镇X村的宅基地在征收范围内，但其未在规定期限内提出任何书面异议，被申请人依据批准后的《征收土地补偿安置方案》组织实施。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第一款规定，国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施，被申请人依法具有依照《征收土地补偿安置方案》组织实施的法定职责。根据《最

高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第十二条第二款的规定，对于申请人被征收为国有土地上的房屋及其不动产参照征补条例的规定进行安置补偿。根据该条例第四条第一款、第二款、第二十六条第一款规定，申请人位于灵宝市 X 镇 X 村宅基地上的房屋在征收范围内，在确定的签约期限内无法达成补偿协议时，被申请人具有对申请人作出征收补偿决定并公告的法定职权。二、被申请人作出的征收补偿决定认定事实清楚、适用法律正确。2018 年 7 月 4 日，被申请人发布灵政〔2018〕24 号征收决定，决定对 X 产业园 X 城中村改造项目范围内的房屋进行征收。该决定公布了征收范围、征收时间、征收补偿安置方案、救济权利等具体工作安排。案涉项目属于社会公共利益，涉及到的房屋大部分已经签订了补偿协议且已经拆除，即使三门峡市中级人民法院（2018）豫 12 行初 85 号行政判决书确认灵政〔2018〕24 号征收决定违法，但不否认其法律效力，依然可以成为被申请人作出征收补偿决定的合法依据，否则将对公共利益造成重大损失。从保护被征收人合法权益的角度看，按照国有土地上房屋进行征收和补偿，具有更完善的保护被征收人的程序权利，也具有更高的补偿数额，其房屋征收补偿标准合法合理（参照河南省高级人民法院（2019）豫行终 2348 号行政判决书的裁判精神）。其中选择货币补偿的拆迁补助费、过渡期安置费、装修补助费等标准符合征补条例第十七条之规定。为切实维护公共利益，灵宝市 X 镇人民政府于 2022 年 5 月 15 日委托河南省 X 公司利用无人机航

拍、全站仪自由设站、钢尺现场测量、AutoCAD 画图软件等技术，科学、全面的测量申请人房屋面积。测绘全过程均有灵宝市 X 镇人民政府相关工作人员陪同监督，不存在任何违法行为。因此，在安置方案符合《中华人民共和国土地管理法》、征补条例等相关法律、行政法规的情况下，被申请人根据上述法律法规和安置方案相关规定，依法作出本案征收补偿决定，并予以公告，送达申请人。三、被申请人作出的征收补偿决定程序合法。基于申请人始终无法与灵宝市 X 镇人民政府达成征收补偿协议，灵宝市 X 镇人民政府秉着对人民负责的态度于 2022 年 7 月 11 日向申请人送达《征收补偿决定告知书》，告知按照安置方案依法向被申请人报请作出征收补偿决定等相关情况，但申请人无正当理由拒绝签收，遂采取留置送达方式在其门口张贴告知书并拍照予以送达，并且灵宝市 X 镇人民政府听取其意见并记录在册。2022 年 9 月 5 日，灵宝市 X 镇人民政府依法向被申请人申请对申请人作出征收补偿决定。2022 年 9 月 13 日，被申请人按照补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告，公告已载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项，后送达至申请人。上述程序符合法律、法规的相关规定。

经查：2017 年 12 月 29 日，河南省人民政府作出《关于灵宝市 2017 年度第二批乡镇建设征收土地的批复》（豫政土〔2017〕947 号），同意灵宝市征收故县镇等 4 个镇（乡）故县村等 5 个农村集体经济组织集体耕地 2.8591 公顷、园地 2.4962 公顷、其他农用地 1.5212 公顷、建设用地 12.4074 公

顷、未利用地 0.0980 公顷,共计 19.3819 公顷(含 X 村 15.2117 公顷)作为灵宝市 2017 年度第二批乡镇建设用地,同意该市国土资源局拟定的征收土地方案。2018 年 1 月 19 日,灵宝市国土资源局作出《征地补偿安置方案公告》(灵国土资公告〔2018〕2 号),对征收土地基本情况、补偿标准、支付对象、安置途径等内容征求意见。2018 年 7 月 4 日,被申请人作出灵政〔2018〕24 号征收决定,后附安置方案,决定对灵宝市 X 产业园 X 城中村改造项目范围内的房屋进行征收,征收时间为 2018 年 7 月 4 日至 2019 年 1 月 4 日,征收主体为灵宝市人民政府,征收工作由 X 镇负责实施。申请人的房屋在该征收范围内,但在被申请人规定的征收期限内未达成征收补偿协议。2022 年 5 月 15 日,灵宝市 X 镇人民政府委托河南省 X 公司对申请人的房屋进行测量。2022 年 5 月,河南省 X 公司出具《房产测绘报告书》,内含申请人房屋结构、房屋面积、院内附属设施情况、房屋平面图等内容。2022 年 7 月 11 日,灵宝市 X 镇人民政府作出《征收补偿决定告知书》,后附《被征收户李某安置补偿方案》,告知申请人的房屋面积为 X m²。补偿方案一:货币补偿合计 X 元;补偿方案二:产权置换,因该户在征收区域有未安置的 X 口人,按每座宅院建筑面积不超过 250 平方米(或人口 7 人以上人均不超过 40 平方米)的实际建筑面积 X m²在灵宝市 X 产业园 X 城中村改造项目一期按照 2500 元/m²选择回购安置房。回购房在灵宝市 X 产业园 X 城中村改造项目一期 1 号楼、2 号楼、3 号楼、4 号楼、5 号楼、6 号楼中未选房屋中选择,选

择安置房屋价值与被征收房屋价值的差额按照安置方案进行结算，多退少补。工作人员于同日将《征收补偿决定告知书》送达至申请人处，因申请人拒绝签收，遂将该告知书粘贴于申请人家门上。2022年9月5日，灵宝市X镇人民政府报请被申请人对申请人的房屋作出征收补偿决定。2022年9月13日，被申请人作出案涉征收补偿决定，决定对申请人坐落于X镇X村X组宅基地上的房屋实施征收，按照安置方案规定给予货币补偿或产权调换。货币补偿的内容包括房屋补偿款、其他附属物补偿款、搬迁补助费、过渡期安置费、装修补助费、不足基准面积综合奖补共计X元。产权调换的置换方式为：对未安置的X口人的实际建筑面积X平方米在灵宝市X产业园X城中村改造项目选择安置房。选择的安置房屋价值与被征收房屋价值的差额按照安置方案进行结算，多退少补。申请人对上述案涉补偿决定不服，向本机关申请行政复议，请求撤销该决定。

另查明：2018年12月27日，三门峡市中级人民法院针对被申请人2018年7月4日作出的灵政〔2018〕24号征收决定作出《行政判决书》，其中认定“灵宝市人民政府在涉案房屋征收决定中既对集体土地进行征收又对集体土地上的房屋进行征收缺乏法律依据，应予撤销，鉴于涉案项目属于社会公共利益，撤销涉案房屋征收决定会给社会公共利益造成重大损害”，最终判决确认灵政〔2018〕24号征收决定违法。

本机关认为：根据《中华人民共和国土地管理法实施条

例》第三十一条等规定，作为征收主体的县级以上人民政府在征收过程中，对个别未达成补偿安置协议的被征收人应当作出补偿安置决定。本案中，申请人案涉房屋所在的土地已经河南省人民政府批准征收，被申请人2018年7月4日作出的灵政〔2018〕24号征收决定虽然被人民法院生效行政判决确认违法，但并未撤销，仍具有法律效力，被申请人可以依据该征收决定作出案涉征收补偿决定。关于征收补偿的具体操作，灵政〔2018〕24号征收决定作了相关规定，其中第五条就被征收房屋的价格评估明确规定按照征补条例和《国有土地上房屋征收评估办法》进行，征补条例对于价格评估的机构资质、评估方式、异议提出等均有明确规定，通过评估方式确认被征收房屋的价格，更有利于保障被征收人的合法权益。但本案中，从被申请人提交的证据材料来看，被申请人在作出案涉征收补偿决定时存在以下问题：1.房地产价格评估机构的确定，现有证据不能证明X镇人民政府委托的河南省X公司是具有资质的房地产价格评估机构，亦未按照被申请人制定的灵政〔2018〕24号征收决定第五条的规定进行评估。2.即便河南省X公司是具有资质的房地产价格评估机构，亦没有证据证明被申请人向被征收人即本案申请人告知了测绘结果，被申请人在未告知房屋测绘结果并经被征收人进行确认的情况下直接依据河南省X公司出具的《房产测绘报告书》作出案涉征收补偿决定，未充分保障被征收人对其房屋价值的异议表达权等基本权利。

综上，被申请人对申请人作出的案涉征收补偿决定程序

违法。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项之规定，本机关决定如下：

撤销被申请人作出的《征收补偿决定书》（灵征补决字〔2022〕第2号），责令被申请人自收到本决定之日起90日内重新作出征收补偿决定。

申请人如不服本决定，可自接到本决定之日起15日内向人民法院提起行政诉讼。

2023年2月2日