

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字〔2024〕42号

申请人：白佃象，男，汉族，1956年3月9日出生，身份证号码622823195603090059。

住址：陕西省横山区横山镇耳树渠20号。

被申请人：横山区人民政府。

地址：榆林市横山区北大街9号。

法定代表人：贺建湘，区长。

申请人对被申请人不履行补偿安置职责不服，提出行政复议申请，本机关依法已予受理，并向被申请人送达了《行政复议答复通知书》。被申请人在法定期限内提交了书面答复及相关证据、依据，本机关依法进行了核实。因案情复杂，经批准，本案依法延期审理期限三十日。本案现已审理终结。

申请人请求：责令被申请人对申请人位于陕西省横山县横山镇耳树渠20号的房屋及附属设施履行补偿安置法定职责。

申请人称：申请人的桂花树和杂树位于陕西省横山县横山镇耳树渠20号的房屋及附属设施，因王圪堵水库横山县建设征地项

目被纳入征收范围。至今被申请人一直未给予申请人进行补偿，严重侵害了申请人的补偿权益，申请人认为合理合法的补偿应当得到妥善处理和解决。综上，申请人向复议机关提出行政复议申请，请求依法作出行政复议决定。

被申请人称：一、申请人未向答复人申请履行法定职责，依法应当驳回其复议申请。本案中，申请人在未向答复人申请履行法定职责的情况下，直接提出对其房屋及附属设施进行补偿安置的复议请求，不符合《中华人民共和国行政复议法》第十一条关于不履行法定职责行政复议受案范围的规定，依法应当驳回其复议申请。二、王圪堵水库工程建设征地横山县移民搬迁安置补偿资金的拨付条件。根据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》（国务院令 第 471 号）、《榆林市人民政府关于印发榆林市大中型水利水电工程项目移民安置管理办法的通知》（榆政发〔2009〕20 号）、《横山县王圪堵水库建设移民搬迁领导小组关于印发王圪堵水库横山县移民安置房屋自建方案的通知》（横政王组发〔2013〕8 号）相关规定，因修建水库等大型水电工程而进行的异地搬迁补偿属于特殊的征地搬迁补偿类型，被搬迁土地上的附着建筑物在原则上应当按照其原规模、原标准或者恢复原功能的原则补偿。申请人主张的房屋及附属设施补偿费用，是在计入移民个人财产后，专项用于移民住宅建设或自行安置包干费用，恢复原生活生产功能所需。对规划外迁安置自建的，将移民个人财产补偿费存入户主专户，用于住宅建设，生产

用地统一配置。并且根据文件要求，该补偿费用以原址搬迁拆除为前提，在所属乡镇（场）与移民签订移民安置协议后按照安置区房屋工程建设进度分期拨付。对于选择自行安置的移民，则应当由其本人申请，逐级审查然后将被征用土地安置补助费划拨给接收村组，个人财产补偿所得发放给个人。因此，申请人主张的房屋及附属设施搬迁补偿资金的拨付应当以搬离拆除为前提，且只能够按照两种方式进行拨付，第一种为：支付至乡镇（场）专户，用于移民搬迁住宅建设，在移民与乡镇（场）签订移民安置协议后，按照安置区房屋工程建设进度予以拨付；第二种为：由其个人申请自行安置，将被征用土地安置补助费划拨给接收村组，个人财产补偿所得发放给个人。零星树木补偿资金则在树木砍伐并全部清理完毕后一次性兑付。三、白佃象位于耳树渠分场房屋及附属设施、栽植苗木移民搬迁实物调查情况。陕西省人民政府于2007年11月2日发布《关于禁止在王圪堵水库工程占地和淹没区新增建设项目和迁入人口的通告》（下称《封库通告》），根据该《封库通告》要求：“在通告发布之日起，禁止在工程占地区和水库淹没区新增、扩建、改建工程项目和迁入人口，已批准建设的项目不再建设，在建工程停建；不得开发土地，不得修建房屋和其他设施，不得新栽种各种多年生经济作物和林木，违反上述规定的，一律不予补偿。”申请人系横山区石马圪农场耳树渠分场工人（移民工），其居住房屋位于王圪堵水库淹没影响区之外。因石马圪农场耳树渠分场属于远迁安置点，根据移民搬

迁政策，该分场整场搬迁，申请人家庭纳入移民搬迁对象，可以享受移民安置相关待遇。目前，除申请人以外，耳树渠分场已全部搬迁完毕。根据 2007 年王圪堵水库移民搬迁实物调查结果，申请人家庭成员共计有 4 口人，该户移民安置补偿费共计 175031.1 元。申请人淹没区栽植苗木补偿费共计 280208 元。《封库通告》发布后，申请人在原住宅旁又搭建临时建筑（彩钢结构）约 400 m²，并栽植苗木（未清点）。本案中，申请人的儿子白海明、白海龙在指定移民点新建房屋时，申请人向榆林市横山区石马圪农场申请将其淹没区苗木款 280208 元中的 180000 元分别分配给白海明、白海龙各 90000 元。该款项在白海明、白海龙二人与石马圪农场耳树渠分场建房委员会签订移民安置协议后，已由石马圪农场按照二人建房进度全额予以拨付。四、申请人在移民搬迁过程中未签订移民安置协议、未搬离原房屋，未在指定移民点自建房屋，又未申请自行安置，不符合搬迁安置补偿费用的拨付条件榆林市横山区水库移民工作中心、榆林市横山区石马圪农场多年来无数次上门向申请人及其家属讲解水库移民搬迁政策，但申请人以其在 2007 年 11 月 2 日陕西省政府发布的封库《通告》之后修建的彩钢结构临时建筑及苗木也需要予以补偿为由，拒绝配合移民搬迁工作，拒绝签订移民安置协议，目前仍居住在涉案房屋当中。被申请人认为，申请人家庭虽然已被纳入移民搬迁对象，可以享受移民安置相关待遇，但亦应当按照搬迁移民政策文件的规定，在符合补偿前提的情况下按照法定补偿标准享受相关待遇。

申请人在本案中未签订移民安置协议，未在移民安置点进行移民搬迁住宅建设，未申请自行安置，涉案房屋至今仍在继续使用居住，申请人不具备涉案房屋及附属设施补偿费用的拨付条件，且在《封库通告》发布后存在以骗取国家补偿资金为目的的抢栽抢种抢建行为，因此，申请人要求补偿的申请请求依法不能成立。综上所述，被申请人认为，白佃象所申请事项无事实及法律依据，请求复议机关依法作出驳回其申请请求的复议决定。

经审理查明：2007年3月12日，榆林市人民政府向榆阳区、横山县人民政府，市政府各有关工作部门发布《榆林市人民政府关于抓紧做好王圪堵水库建设工程征地拆迁工作的通知》，该通知记载：“对违章建筑物和到期的临时建筑不予补偿，无条件拆除。对政府通告冻结后抢建的房屋、设施和抢栽的树木一律不予补偿。一定要坚持依法办事、按标准补偿的原则，不得人为地提高或压低补偿标准；更不能随意乱开口子。同时，要教育被征地拆迁群众依法维权，不能在规定标准外提出不正当、不合理的要求，更不能借水库建设之机敲竹杠。”该规定同时附《王圪堵水库建设征地拆迁补偿标准》。

2007年4月6日，榆林市人民政府向各县区人民政府，市政府各工作部门、直属事业机构，中省驻榆各单位印发《王圪堵水库工程移民安置工作方案的通知》，该通知记载：“兑现补偿资金要坚持三个原则：1、为确保补偿补助制度落到实处，征地补偿和移民安置资金列入工程概算；2、搬迁费以及移民个人房屋和附

属建筑物，个人所有的零星树木、青苗、农副业设施等个人财产补偿费，由县区政府按进度、按比例直接兑付给移民，待移民搬迁新居后全部给予兑现；3、土地补偿费、安置补助费，由县区政府与承担安置任务的村民委员会等签订协议，按照妥善安排移民生产生活的原则，落实资金的发放。”

2007年5月18日，横山县人民政府向各有关乡镇人民政府，县政府各有关工作部门发布《横山县王圪堵水库工程移民安置工作方案的通知》，该通知记载：“（六）严管资金，规范运作。对移民资金的管理，要采取县移民部门统一管理，按计划、按比例拨付的模式。兑付补偿资金坚持三个原则：一是确保补偿资金兑付足额到位；二是搬迁费以及移民个人房屋和附属建筑物，个人所有零星树木、青苗、农副业设施等个人财产补偿费，由县移民部门按进度、按比例直接兑付给移民，待移民全部搬迁新居后全部兑付；三是土地补偿费和安置补助费，按照妥善安排移民生产生活的原则，落实资金发放。”

2007年4月17日，榆林市人民政府向榆阳区、横山区人民政府发布《榆林市人民政府关于禁止在王圪堵水库坝址区内进行栽种活动的通知》，该通知记载：“最近，水库筹建处已将坝址施工占地范围进行了划界，并在近期对坝址区工程建设永久性占地进行统征。为了维护当地群众和项目法人的合法权益，避免造成损失，市政府决定严禁在坝址区内进行种树、种草和耕种农作物等活动。要求榆阳、横山两县区认真做好当地群众的思想教育

工作，合理有序安排农业生产，对仍在水库坝址区内栽种的行为进行查处，由此造成的一切损失由当事人自负。”

2007 年 11 月 2 日，陕西省人民政府发布《陕西省人民政府关于禁止在王圪堵水库工程占地和淹没区新增建设项目和迁入人口的通知》，该通知记载：“在通告发布之日起，禁止在工程占地区和水库淹没区新增、扩建、改建工程项目和迁入人口，已批准建设的项目不再建设，在建工程停建；不得开发土地，不得修建房屋和其他设施，不得新栽种各种多年生经济作物和林木，违反上述规定的，一律不予补偿。通告自发布之日起执行。”

2008 年 2 月，榆林市人民政府向陕西省人民政府上报《陕西省榆林市王圪堵水库工程移民安置规划大纲（可行性研究）》，12 月 5 日，陕西省人民政府作出《陕西省人民政府关于榆林市王圪堵水库工程移民安置规划大纲的批复》，该批复记载：“同意《规划大纲》确定的移民安置人口。王圪堵水库工程正常蓄水位 1046 米，淹没区涉及榆阳区红石桥乡和横山县雷龙湾乡、横山镇等 3 个乡（镇）的 10 个村，以及榆阳区巴拉素林场柳卜台分场、横山县石马注农场耳树渠分场。治规划水平年 2010 年，需要完成的移民安置总人口 6255 人，其中搬迁安置人口 6094 人（榆阳区 1247 人、横山县 4847 人），横山县生产安置人口 161 人。”

2008 年 7 月 21 日，榆林市人民政府向各区县人民政府，市政府各工作部门、直属机构发布《王圪堵水库建设实施方案的通知》，该通知记载：“（三）横山县、榆阳区政府。两县区政府

是移民安置工作的责任主体、工作主体和实施主体，对本县区移民安置中实物调查、移民选址、移民规划、移民搬迁、后期扶持等工作负全责，并负责解决本县区内的土地纠纷问题，做好水库建设过程中的各项环境保障工作。”

2008年5月7日，陕西省发展和改革委员会向榆林市发展改革委作出《关于榆林市王圪堵水库工程可行性研究报告的批复》，该批复记载：“基本同意水库淹没处理范围、设计标准以及实物指标调查成果。王圪堵水库淹没影响涉及榆阳区红石桥乡的3个村，横山县雷龙湾乡的3个村和横山镇的4个村，以及榆阳区巴拉素林场柳卜台分场、横山县石马洼农场耳树渠分场。水库正常蓄水位1046米方案主要淹没实物指标为：直接淹没人口3581人，塌岸影响人口512人；基本同意移民安置规划方案。至规划水平年2010年，需完成移民安置总人口6255人（直接淹没人口3581人、塌岸影响人口512人、淹地不淹房人口2051人、自然增长人口111人），其中搬迁安置人口6094人（榆阳区1247人，横山县4847人），横山县生产安置人口161人，移民安置采取后靠集中安置为主、远迁安置为辅的有土安置方式。”

2009年2月15日，横山县人民政府横山镇、雷龙湾乡人民政府、石马洼农场，县政府各有关工作部门发布《横山县人民政府关于印发榆林市王圪堵水库工程建设征地横山县移民安置实施方案的通知》，该通知记载：“房屋及附属设施补偿资金，由所属乡镇（场）与移民签订移民安置协议后，按照安置区房屋工程

建设进度分期拨付,房屋工程建设启动前先预拨10%的启动资金,基础工程完工后拨付40%,主体工程完工后拨付30%,剩余的20%待工程验收及移民搬迁入住后付清;零星树木补偿资金在树木砍伐并全部清理完毕后一次性兑付。属于下列情形的不予补偿:2007年11月2日陕西省人民政府关于《关于禁止在王圪堵水库工程占地和淹没区新增建设项目和迁入人口的通知》发布以后新增的各类实物。应当搬迁的移民,无正当理由不得拖延搬迁或拒绝搬迁,不得返迁或要求再次补偿、补助,不得干扰其他移民搬迁,经反复说服仍无理取闹的,将采取必要的措施。凡属于移民个人财产必须在规定的时限内搬迁至移民点,不得堆放在原地,否则以废弃物对待。移民提出超越政策的附加条件或无理要求或给予补偿后拒不搬迁的,由县政府发出限期搬迁通知书,逾期仍不搬迁的,依法依规强制拆除。”

2013年9月2日,横山县王圪堵水库建设移民搬迁领导小组向各有关乡镇(农场),县政府各有关部门发布《关于印发王圪堵水库横山县移民安置房屋自建方案的通知》,该通知记载:

“坚持统一补偿、拆一补一,统一以市上最终确定的补偿标准兑付。县移民办及时拨付相关建设资金,由所属乡镇、农场按照修建进度,分期支付移民户各类房屋建设资金。”

另查明,申请人目前仍居住在原址。

申请人认为被申请人未依法履行补偿安置法定职责,向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交的证据有：信息公开告知函复印件 1 份。未说明证明目的。

被申请人提交的证据有：第一组证据：陕西省人民政府关于禁止在王圪堵水库工程占地和淹没区新增建设项目和迁入人口的通告、榆林市人民政府关于禁止在王圪堵水库坝址内进行栽种活动的通知复印件各 1 份。证明目的：2007 年 4 月 17 日，榆林市人民政府发布禁止在王圪堵水库坝址内进行栽种活动的通知。2007 年 11 月 2 日由陕西省人民政府发布通告，通告要求：“在通告发布之日起，禁止在工程占地区和水库淹没区新增、扩建、改建工程项目和迁入人口，已批准建设的项目不再建设，在建工程停建；不得开发土地，不得修建房屋和其他设施，不得新栽种各种多年生经济作物和林木，违反上述规定的，一律不予补偿。通告自发布之日起执行。”本案中，自 2007 年 11 月 2 日之后建设的临时建筑及栽种的林木依法不应当予以补偿。第二组证据：榆林市人民政府关于抓紧做好王圪堵水库建设工程征地拆迁工作的通知复印件 1 份。证明目的：2007 年 3 月 9 日，榆林市人民政府发布王圪堵水库建设征地拆迁补偿标准，关于王圪堵水库建设过程中的征地拆迁补偿标准，应当按照该文件公布的标准予以执行。第三组证据：横山县人民政府关于印发榆林市王圪堵水库工程建设征地横山县移民安置实施方案的通知复印件 1 份。证明目的：根据安置方案规定，各有关乡镇（农场）负责移民的思想教育工作；负责本辖区内村组部分集体财产补偿资金和移民个人

财产补偿资金的兑付工作。房屋及附属设施补偿资金，由所属乡镇（场）与移民签订移民安置协议后，按照安置区房屋工程建设进度分期拨付，房屋工程建设启动前先预拨 10% 的启动资金，基础工程完工后拨付 40%，主体工程完工后拨付 30%，剩余的 20% 待工程验收及移民搬迁入住后付清；零星树木补偿资金在树木砍伐并全部清理完毕后一次性兑付。第四组证据：横山县王圪堵水库建设移民搬迁领导小组关于印发王圪堵水库横山县移民安置房屋自建方案的通知复印件 1 份。证明目的：王圪堵水库移民安置房屋自建方案第二项基本原则第 4 规定：“坚持统一补偿、拆一补一，统一以市上最终确定的补偿标准兑付。”根据该文件要求，补偿应以原址拆除为前提。第五组证据：榆林市横山区水库移民管理办公室关于拨付国营石马圪农场耳树渠分场第四批建房移民首批房屋、苗木补偿及建房补助等有关补偿补助费用的函、榆林市横山区石马圪农场关于石马圪农场耳树渠分场在黑峁墩移民点第四批 33 户修建房屋的报告、耳树渠分场第四批 33 户修建房屋家庭成员花名册、王圪堵水库横山县建设征地移民补偿调查兑付表、王圪堵水库横山县库区 1028-1047 高程线内通告发布前栽植苗木补偿表（耳树渠农场）、申请人手书证明及白佃象苗木补偿表；石马圪农场耳树渠分场第四批建房移民首批房屋、苗木补偿建房补助等有关补偿补助花名册及发放清单；王圪堵水库横山县库区调查范围内人口摸底表（白佃象）；王圪堵水库横山县建设征地移民补偿调查兑付表（白佃象）；石马圪农场耳树渠

分场黑崩墩移民安置自建房有关事宜协议（白海明）；石马坨农场耳树渠分场黑崩墩移民安置自建房有关事宜协议（白海龙）复印件各 1 份。证明目的：白佃象核定苗木补偿费用共计 280208 元。白佃象的儿子白海明、白海龙在指定移民点新建房屋时，白佃象向榆林市横山区石马坨农场申请将其淹没区苗木款 280208 元分别分配给白海明、白海龙各 90000 元。该款项在白海明、白海龙二人与石马坨农场耳树渠分场建房委员会签订移民安置协议后，已由石马坨农场按照二人建房进度全额予以拨付。第六组证据：2007 年榆林市王圪堵水库库区实物指标调查表（白佃象）复印件 1 份。证明目的：根据 2007 年榆林市王圪堵水库库区实物指标调查结果，白佃象家庭成员共计有 4 口人（户主白佃象，妻子张秀花，儿子白海明、白海龙）。该户财产为：房屋 193.55 m²（均为正房），附属建筑物包含厕所 1 个、木兰畜禽圈 105.75 m²，洋芋窖 2 个，炉灶 4 个、土炕 4 个、砖铺院 48.62 m²。按照《榆林市人民政府关于抓紧做好王圪堵水库建设工程征地拆迁工作的通知》（榆政发〔2007〕18 号）王圪堵水库建设征地拆迁补偿标准计算，该户移民安置补偿费共计 175031.1 元。第七组证据：照片复印件 3 张。证明目的：白佃象拒绝配合移民搬迁工作，拒绝签订移民安置协议，目前仍居住在涉案房屋当中的事实。第八组证据：白佃象实物调查原始记录复印件 1 份。证明目的：根据 2007 年榆林市王圪堵水库库区实物调查原始记录显示，白佃象财产为：1、房屋：砖混，灶炉 4 个、炕 4 个、砖铺地，

面积 193.55m² ; 门台 48.62m² ; 浆石砌石墙: 2.5m³ ; 木 兰 1: 60.75m² 、木兰 2:: 4m ; 简易厕所 1 个; 自来水管 99m(6 分塑料管); 下水道: 40m(4 寸 PVC 管); 土地窑 2 个; 宅基地 200 m² 。第九组证据: 中共榆林市横山区委办公室、榆林市横山区人民政府办公室关于印发《横山区王圪堵水库建设库底清理工作方案》的通知(横办字〔2019〕109 号)、榆林市横山区人民政府关于限期清理王圪堵水库 1028—1047 米高程范围库底的通告、张贴公告及宣传车公告照片复印件各 1 份。证明目的: 榆林市横山区人民政府于 2019 年 8 月 27 日发布关于限期清理王圪堵水库 1028—1047 米高程范围库底的公告, 水库 1036 米高程以下的移民户, 必须于 2019 年 9 月 6 日前全部搬离原住 所(含财物); 水库 1036—1047 米高程内的移民户, 必须于 2019 年 9 月 26 日前全部搬离原住所。并在水库库区范围内予以张贴公告, 并由巡回宣传车进行宣传。第十组证据: 全国第二次土地调查图复印件 1 份。证明目的: 白佃象居住的房屋位于 1054 米高程以上, 不属于横山区人民政府 2019 年 8 月 27 日发布的 1047 米高程以内限期搬离的被搬离主体。第十一组证据: 陕西省榆林市王圪堵水库工程移民安置规划大纲、陕西省人民政府关于榆林市王圪堵水库工程移民安置规划大纲的批复(陕政函〔2008〕200 号) 复印件各 1 份。证明目的: 榆林市人民政府委托陕西省水利电力勘测设计研究院和陕西省水利电力工程咨询有限责任公司编制, 冰晶省水利厅、省发改委、省财政厅审查通过的《榆林市王圪堵

水库工程移民安置规划大纲》于 2008 年 12 月 4 日经陕西省人民政府审批同意，移民安置工作按照《规划大纲》要求进行。第十二组证据：榆林市人民政府关于印发王圪堵水库工程移民安置工作方案的通知（榆政发〔2007〕35 号）、横山县人民政府关于印发横山县王圪堵水库工程移民安置工作方案的通知（横政发〔2007〕22 号）复印件各 1 份。证明目的：依据榆林市人民政府王圪堵水库移民安置工作方案、横山县人民政府王圪堵水库工程移民安置工作方案的规定，搬迁费以及移民个人房屋和附属建筑物，个人所有零星树木、青苗、农副业设施等个人财产补偿费，由县区政府按进度、按比例直接兑付给移民，待移民搬迁新居后全部予以兑现。第十三组证据：榆林市人民政府关于印发王圪堵水库建设实施方案的通知（榆政发〔2008〕36 号）复印件 1 份。证明目的：依据榆林市人民政府关于王圪堵水库建设实施方案的要求，横山县人民政府属于本县区移民安置工作的责任主体、工作主体和实施主体。第十四组证据：陕西省库区移民工作领导小组办公室关于转发《陕西省榆林市王圪堵水库工程移民安置规划大纲审查意见》的通知（陕移便函〔2008〕50 号）、陕西省榆林市王圪堵水库工程建设征地移民安置规划（审定本）、陕西省发展和改革委员会关于榆林市王圪堵水库工程可行性研究报告的批复（陕发改农经〔2009〕580 号）复印件各 1 份。证明目的：经陕西省库区移民工作领导小组办公室主持召开《陕西省榆林市王圪堵水库工程移民安置规划大纲》审查会议，基本同意《移民

大纲》编制的基本内容；基本同意建设征地范围；基本同意拟定的移民安置规划编制原则；基本同意移民安置环境容量分析方法和结果；基本同意农村移民搬迁安置采用的技术指标；基本同意农村移民生产安置标准；基本同意推介的移民安置总体规划方案；同意专业项目迁建规划与按照等。陕西省水利电力勘测设计研究院和陕西省水利电力工程咨询有限责任公司以此编制了陕西省榆林市王圪堵水库工程建设征地移民安置规划（审定本），经陕西省发展改革委员会作出可行性研究批复，基本同意移民安置规划方案的事实。第十五组证据：石马圪农场关于耳树渠分场安置户数及申请居民的布设设计的报告（横场发〔2017〕57号）证明目的：经榆林市横山区石马圪农场上报其耳树渠分场安置库区移民户（含分户建房户）116户，296人。含本案白佃象，目前根据申请，已对白佃象儿子白海明以分户建房户予以安置，对白佃象儿子白海龙以新增分户建房户予以安置。

本机关认为：根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定，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。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第五条第三款规定，县级以上地方人民政府负责本行政区域内大中型水利水电工程移民安置工作的组织和领导。第三十二条规定，搬迁费以及移民个人房屋和附属建筑物、个人所有的零星树木、青苗、农副业设施等个人财产补偿费，由移民区县级人民政府直接全额兑付给移民。被申请人具有移民

安置的法定职责。从申请人的答复及提供证据来看，申请人属于搬迁安置对象，被申请人应当依法履行搬迁安置及相关补偿职责。根据《中华人民共和国行政复议法》第六十六条之规定，本机关决定：被申请人收到本决定书之后依法履行职责。

对本决定不服，可以自接到本决定之日起十五日内，向人民法院提起行政诉讼。

2024年6月12日

