# 榆林市人民政府

## 行政复议决定书

榆政复字〔2024〕119号

申请人：柴平，男，汉族，1968年12月3日出生，身份证号码612723196812030439。

住址：榆林市府谷县府谷镇苍贺峁村苍贺峁第二自然村11号。

申请人：柴国，男，汉族，1997年4月18日出生，身份证号码612723199704180417。

住址：榆林市府谷县府谷镇苍贺峁村苍贺峁第二自然村11号。

申请人：柴国雄，男，汉族，2001年7月2日出生，身份证号码612723200107020453。

住址：榆林市府谷县府谷镇苍贺峁村苍贺峁第二自然村11号。

委托代理人：童海军，北京市京师律师事务所律师。

被申请人：榆林市府谷县人民政府。

住址：府谷县新区金世纪综合服务大楼。

法定代表人：武静，县长。

委托代理人：赵海君，府谷县国土储备中心副主任。

委托代理人：翟社民，陕西仁和万国律师事务所律师。

申请人对被申请人作出的府政征补决〔2024〕5号《府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书》不服，向本机关申请行政复议。本机关依法受理，现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的府政征补决〔2024〕5号《府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书》。

申请人称：申请人位于陕西省榆林市府谷县府谷镇苍贺峁第二自然村11号的房屋、地上附着物及其他附属设施位于本次征地范围内。被申请人作出的《关于征地补偿安置决定书》违反法定程序、补偿标准过低明显不当，不能保障申请人的合法权益，该《关于征地补偿安置决定书》在程序上和内容上存在以下问题：1.《关于征地补偿安置决定书》的作出程序不合法：根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定，县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。但该《关于征地补偿安置决定书》作出前，申请人未收到任何通知、拟征收公告，也未被听取关于该土地征收的意见，因此，该《关于征地补

偿安置决定书》的作出程序违法。2.补偿标准不公平、不合理：根据《中华人民共和国土地管理法》第四十八条的规定，征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。但是，该《关于征地补偿安置决定书》中提及的补偿标准未能充分考虑到申请人和其他被征地居民的实际情况，补偿金额未能确保申请人的原有生活水平不降低，长远生计有保障，因此，该征收决定的内容违法。3.安置措施不妥：根据《中华人民共和国土地管理法》第四十八条的规定，县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系.申请人作为农业人员，土地是申请人的生活和生计的基础，公告中的一次性货币补偿，没有将申请人纳入相应的养老等社会保障体系，无法解决申请人长期的生活和就业问题。基于以上事实和理由，申请人认为被申请人作出的《关于征地补偿安置决定书》违反了相关法律、法规的规定，侵犯了申请人的合法权益。因此，申请人请求依法对被申请人作出的《关于征地补偿安置决定书》进行审查，并撤销该《关于征地补偿安置决定书》。

被申请人称：一、府政征补决〔2024〕5号《府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书》（以下简称5号补偿决定）事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当。2023年5月24日，经国务院批准，中华人民共和国自然资源部向陕西省人民政府作出《自然资源部关于新建陕西府谷民用机场建设项目用地土地征收的批复》（自然资函〔2023〕

262号），同意新建陕西府谷民用机场建设项目用地征收榆林市府谷县农民集体土地169.9907公顷。2023年6月14日，被申请人在被征地村组发布了《土地征收实施公告》（府政征公〔2023〕51号），将征地批准机关、批准文号、批准时间和批准用途，被征收土地的所有权人、位置、地类和面积，安置办法等事项告知了被征地集体经济组织和农户。经查，申请人柴平、柴国、柴国雄系父子关系，府谷县府谷镇桑园梁（原苍贺峁）行政村苍贺峁第二自然村村民，住该村11号（含附1、2号），住宅为同一院落。该户房屋等地上附着物及其他附属设施位于本次征地范围内。经反复协商谈判，申请人坚持不合理诉求，拒绝签订补偿安置协议。经遴选第三方机构评估，2024年1月25日，府谷县自然资源和规划局（以下简称县资源规划局）向申请人送达了《初步评估结果告知书》。因申请人电话提出异议，2024年2月28日，县资源规划局派员依法组织府谷县正大有限责任房地产评估事务所评估人员、见证人等前往申请人住宅所在地开展现场复核评估工作，其无正当理由拒绝复核人员进入被征收住宅等地上附着物现场，也未提供相关证明材料，视为放弃复核申请。2024年3月8日，县资源规划局向申请人送达了《住宅等地上附着物复核评估结果告知及签订征地补偿协议通知书》，要求其于收到之日起3个工作日内与府谷县国土储备中心（以下简称县储备中心）依法签订征地补偿协议。

申请人征收补偿价值评估结果为人民币陆拾贰万柒仟伍佰捌拾贰元整（¥627,582.00）。在指定期限内，申请人未商定达成征地补偿安置协议，也未自行搬迁。为保障新建陕西府谷民用机场建设项目用地和土地征收实施工作顺利进行，根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十一条的规定，经被申请人2024年第10次专题会议研究同意，于2024年4月11日作出并于4月15日向申请人送达了5号补偿决定书，决定给予申请人房屋及地上附着物拆迁补偿费人民币陆拾贰万柒仟伍佰捌拾贰元整（¥627,582.00），由其在收到该决定书之日起3个工作日内向县储备中心书面申请领取，另申请人的搬迁费和临时过渡费按原渠道和标准向府谷县府谷镇人民政府申请办理。逾期不申请领取的，根据《中华人民共和国民法典》第五百七十条第一款第一项的规定，由县储备中心会同府谷县府谷镇人民政府向陕西省府谷县公证处申请提存。规定期限届满后，申请人仍未申请领取上述征地补偿款项。2024年4月28日，县储备中心会同府谷县府谷镇人民政府将该款项提存于陕西省府谷县公证处，且依法书面通知了申请人前往领取，视为补偿已经到位。鉴于包括申请人在内的7大户被征地农民无正当理由拒绝腾退房屋和交出土地，被申请人安排县储备中心委托第三方机构编制了《陕西府谷民用机场项目拟对4大户被征地农户作出责令限期交出土地决定工作社会稳定风险评估报告》，测算的综

合风险指数值为0.243<0.36，属低风险等级。该报告通过评审后于2024年4月29日报中共府谷县委政法委员会备案。二、申请人所持复议理由不能成立。其一，关于5号补偿决定“程序不合法”的问题。新建府谷机场项目属于国家重点重大民生工程，被申请人拟征地时相关部门已经进行了土地现状调查、勘测定界和社会稳定风险评估，依法发布了拟征收土地公告（府政征公〔2021〕41号）和土地征收预公告（府政资规预公〔2021〕47号）。5号补偿决定的作出正是基于申请人超标准期望值过高，甚或因村民自治事项，拒绝协商谈判签订征地补偿安置协议所致。期间，相关部门送达通知文书，均遭拒绝签字而留置或邮寄送达，所谓“未收到任何通知”违背事实。拟征地公告法定的送达方式就是张贴于拟征地所在村组予以公告，并无个别通知（送达）被征地农户的法定要求；听取意见也是村组召开村民代表大会的形式，并无挨家挨户征求对土地征收意见的要求。其二，关于“补偿标准不公平、不合理”的问题。5号补偿决定符合法定程序，补偿标准均结合市场价格，对评估结果审定时尚未根据惯例下调，就高甚或高于《府谷县建设项目征地拆迁补偿安置实施办法（试行）》（府政发〔2013〕22号）、《榆林市府谷县征收农用地和未利用地区片综合地价表》（府政发〔2021〕1号）和《2021年榆林市重点工程建设项目征地拆迁补偿标准》（榆政办函〔2021〕168号）等。同时，被申

请人依托府谷县扶贫移民搬迁产业开发有限责任公司建设府谷镇桑园梁行政村苍贺峁二村移民安置新农村项目，用于改善提升安置申请人等被征地农户。可见，被申请人对案涉被征地农民实际上采取了“货币补偿”+“产权调换”双补偿方案，生活水平大幅提高，长远生计有充分保障。其三，关于“安置措施不妥”的问题。《陕西府谷民用机场建设项目征收土地前后人均耕地面积对照表》显示，申请人所在桑园梁村征地后人均耕地面积为2.34亩。《榆林市被征地农民就业培训和社会保障工作实施意见》（榆政办发〔2008〕48号）明确规定，全市12个县（区）因政府统一征收农村集体土地而导致人均耕地不足0.4亩，且在征地时享有农村集体土地承包权利的18周岁以上的被征地农民，为被征地农民就业和社会保障的对象。故而未达到纳入社会保障对象的条件。尽管如此，2022年6月29日，项目建设单位陕西府谷机场建设投资有限公司已向府谷县机关事业单位和居民社会保险经办中心被征地农民社会保障费专户缴纳贰仟伍佰肆拾玖万捌仟叁佰玖拾伍元整（¥25498395）。综上所述，被申请人认为，5号补偿决定认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，不存在应予撤销的法定情形，申请人所持复议理由不能成立。根据行政复议法第六十八条之规定，请求依法予以维持。

经审理查明：2020年4月29日，中共榆林市委政法委

员会向陕西府谷机场建设投资有限公司作出《陕西府谷民用机场项目社会稳定风险评估的审核意见》，其主要内容："二、该项目社会稳定风险评估报告由陕西凯利达安全技术开发有限公司完成，分析报告由陕西府谷机场建设投资有限公司完成，报告认定该项目风险等级为'低风险'。府谷县住建局、自然资源和规划局、环保局、林业局、交通局以及项目所在地政府均出具了该项目社会稳定风险'低风险'，可实施的意见。三、该项目社会稳定风险评估报告编制形式上基本符合中共榆林市委办公室、榆林市人民政府办公室《榆林重大固定资产投资项目社会稳定风险评估办法》（榆办字〔2015〕88号）文件有关规定。"

2021年7月22日，府谷县国土储备中心分别向陕西华夏房地产土地资产评估有限公司、府谷县正大有限责任房地产评估事务所、陕西建达房地产土地资产评估有限公司发出《府谷县国土储备中心询价函》，9月8日，府谷县国土储备中心确认府谷县正大有限责任房地产评估事务所为陕西府谷4C级民用机场项目征地补偿价值评估项目的供应商。

2021年10月9日，府谷县自然资源和规划局发布《土地征收预公告》，其主要内容："一、拟征收地块位于府谷镇桑园梁行政村，平面面积合计159.8054公顷，具体范围详见《陕西府谷民用机场项目勘测定界技术报告》确定的范围。"

2021年10月26日，府谷县人民政府发布《府谷县人民政府拟征收土地公告》，其主要内容：“二、拟征收土地现状及范围。本次拟征收土地涉及桑园梁、柴家堰、温李河行政村集体土地168.8217公顷，府谷县交通局1.1676公顷。拟征收桑园梁行政村集体土地150.7840公顷，农用地137.0471公顷（其中：旱地94.0618顷，果园7.4194公顷，林地14.1087公顷，草地19.5709公顷，其它土地1.8863公顷），建设用地4.4946公顷，未利用地9.2423公顷。三、土地补偿标准、村民住宅及地上附着物补偿标准、社会保障及安置方式。土地补偿费和安置补助费标准，按照府谷县征收农用地区片综合地价补偿标准执行；拟征地范围内涉及村民住宅及地上附着物补偿标准按照（府政发〔2013〕22号）文件或房屋及地上附着物评估结果执行；社会保障费用由县人民政府统筹解决；拟征收土地涉及的农业人员以货币安置为主，其他安置为辅。”

2021年11月1日，陕西省榆林市府谷县府谷镇桑园梁村村民委员会出具《放弃听证证明》，其主要内容：“经村、组及群众代表充分协商后达成共识，认为征地补偿标准确定合理，安置办法切实可行，符合群众意愿，一致表示对征地补偿安置方案无异议，决定放弃听证。”

2022年6月29日，府谷县机关事业单位和居民社会养老保险经办中心出具《征地被征收农民社会保障费用证明》，

其主要内容：“2022年6月29日陕西府谷机场建设投资有限公司（单位）共征地2549.8395亩，上缴社会保障费共计贰仟伍佰肆拾玖万捌仟叁百玖拾伍元整（小写：￥25498395元）。”

2023年5月24日，自然资源部向陕西省人民政府作出《自然资源部关于新建陕西府谷民用机场建设项目用地土地征收的批复》。其主要内容：“你省《关于新建陕西府谷民用机场建设项目用地的请示》（陕政字〔2022〕85号）业经国务院批准，现批复如下：一、新建陕西府谷民用机场建设项目用地征收农民集体土地符合《土地管理法》等有关规定，同意你省榆林市府谷县征收农民集体土地169.9907公顷。”

2023年6月14日，府谷县人民政府发布《府谷县人民政府征收实施公告》，其主要内容：“二、被征收土地的所有权人、位置、地类和面积。该项目依法征收府谷镇桑园梁、柴家墕、温李河行政村，集体农用地159.0668公顷（其中：旱地103.2480公顷、果园7.2481公顷、林地12.1601公顷、草地30.2785公顷、农村道路1.8625公顷、设施农用地0.0395、田坎4.2301公顷）建设用地10.9239公顷，上述两项合计169.9907公顷转为国有建设用地。三、安置办法。该项目采用货币安置为主，其他安置方式为辅予以安置。根据府谷县国土储备中心与府谷镇桑园梁村、柴家墙村、温李

河村签订的《征地补偿安置协议书》，土地征收补偿费已于2021年12月8日兑付到府谷县府谷镇人民政府财政村级资金专户并及时补偿到位。”

2024年1月25日，府谷县自然资源和规划局向柴平、柴国、柴国雄（户）出具《初步评估结果告知书》，其主要内容：“根据前期入户调查的《陕西府谷4C级民用机场项目拟征收桑园梁行政村苍贺峁自然村二村房屋、地上建筑物及其他附属设施征收补偿明细表》，府谷县国土储备中心委托府谷县正大有限责任房地产评估事务所对你（们）户上述住宅（房屋）及附属设施的征收补偿价值进行了初步评估，评估结果为627528元。”2月26日，府谷县自然资源和规划局向柴平、柴国、柴国雄（户）送达《初步评估结果复核通知书》，3月8日，府谷县自然资源和规划局向柴平、柴国、柴国雄（户）送达《府谷县自然资源和规划局有关征收估计报告评估结果告知及签订征地补偿协议通知书》，其主要内容：“2024年1月18日，本局向你们户送达了《初步评估结果告知书》。之后，你们户向府谷县正大有限责任房地产评估事务所（以下简称正大评估事务所）提出异议。经书面通知你们户后，2024年2月28日，本局依法组织正大评估事务所评估人员、在场见证人等到你们户开展现场复核评估工作。鉴于你们户无正当理由拒绝复核人员进入被征收住宅等地上附着物现场，也未提供相关证明材料，视为放弃本次

复核申请。你们户征收补偿价值评估结果人民币陆拾贰万柒仟伍佰捌拾贰元整（¥627582.00）。现将府房评（2021）字第 FGJC02-027 号征收估价报告送达你们户，并请在收到之日起 3 个工作日内与府谷县国土储备中心依法签订征地补偿协议。逾期不签订的，本局将根据该评估报告提请府谷县人民政府专题研究，审定你们户住宅等征收拆迁补偿费并依法作出补偿决定。”

2024 年 4 月 15 日，被申请人向申请人送达府政征补决〔2024〕5 号《府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书》，其主要内容：“为保障新建陕西府谷民用机场建设项目用地和土地征收实施工作顺利进行，经第 10 次专题会议研究同意，根据《中 华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令第 743 号）第三十一条的规定，现决定如下：一、给予当事人（户）房屋及地上附着物拆迁补偿费人民币陆拾贰万柒仟伍佰捌拾贰元整（¥627582）。二、当事人（户）的搬迁费和临时过渡费按原渠道和标准向府谷县府谷镇人民政府申请办理。请当事人（户）在收到本决定书之日起 3 个工作日内向县储备中心书面申请领取上述款项。逾期不申请领取的，根据《中华人民共和国民法典》第五百七十条第一款第一项的规定，由县储备中心会同府谷县府谷镇人民政府向陕西省府谷县公证处申请提存。”4 月 24 日，府谷县府谷镇人民政府和府谷县国土储备中心向府谷县公证处提出《提存公

证申请书》，4月28日，府谷县公证处作出公证书，同日，府谷县府谷镇人民政府和府谷县国土储备中心作出《房屋及地上附着物拆迁补偿费提存通知书》并送达申请人。

申请人不服被申请人作出的《府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书》，向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交证据有：府政征补决〔2024〕5号《府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书》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：中共榆林市委政法委员会陕西府谷民用机场项目社会稳定风险评估的审核意见（榆政法函〔2020〕144号）复印件1份。证明目的：该项目稳评通过审核。第二组证据：项目建设用地青苗、建设构筑物拆迁及地附摸底登记清册、府谷县国土储备中心询价函各复印件3份、桑园梁行政村苍贺峁二村第十一届村长换届大会记录、成交结果确认书、授权委托书（府谷县国土储备中心）复印件各1份。证明目的：经前期宣传，推选村民代表，遴选评估机构，进行拟征地调查摸底、评估确认等。第三组证据：土地征收预公告（府政资规预公〔2021〕47号）及其张贴照片、府谷县人民政府拟征收土地公告（府政着征公〔2021〕41号）及其张贴照片、土地权属证明（府谷县府谷镇桑园梁行政村）、放弃听证证明（府谷县府谷镇桑园梁行政村盖章）（村民代表签名捺印）、府谷县建设项目征收

土地勘丈核实一览表（府谷县府谷镇桑园梁行政村苍贺峁二村）、新建陕西府谷民用机场项目勘测定界技术报告（节选）及其勘测定界成果验收意见表、府谷县机关事业单位和居民社会养老保险经办中心征收被征地农民生活保障费证明（〔2022〕8号）、陕西省社会保险费缴费专用票据（附：陕西府谷民用机场建设项目征收土地前后人均耕地面积对照表）、府谷县人民政府关于新建陕西府谷民用机场项目用地土地权属证明的函（府政函〔2022〕91号）。证明目的：依法发布拟征地预公告，拟定征地补偿安置方案，进行土地现状调查，确认土地权属，征求听证意见，落实被征地农民生活保障费专户资金。第四组证据：自然资源部关于新建陕西府谷民用机场建设项目用地土地征收的批复（自然资函〔2023〕262号）、府谷县人民政府土地征收实施公告（府政征公〔2023〕51号）及其张贴照片复印件各1份。证明目的：项目征地经依法批准并组织实施。第五组证据：初步评估结果告知书及其送达回证、初步评估结果复核通知书及其送达回证、复核评估现场视听资料、府谷县自然资源和规划局有关征收估价报告评估结果告知及签订征地补偿协议通知书及其送达回证、府谷县人民政府专项问题会议纪要（2024年第10次）、府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书（府政征补决〔2024〕5号）及其送达回证复印件各1份。证明目的：因申请人期望值过高，拒绝协商签订征地补

偿安置协议。被申请人组织依法评估审定并向申请人作出征地补偿安置决定。

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。被申请人具有征收土地的法定职责。根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十一条规定，征收土地申请经依法批准后，县级以上地方人民政府应当自收到批准文件之日起十五个工作日内在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布征收土地公告，公布征收范围、征收时间等具体工作安排，对个别未达成征地补偿安置协议的应当作出征地补偿安置决定，并依法组织实施。本案中，被申请人在征收土地的过程中，履行了征收土地的相关前期工作，获得了自然资源部关于新建陕西府谷民用机场建设项目用地土地征收的审批手续，依法发布了《府谷县人民政府征收实施公告》，向申请人依法送达了《初步评估结果告知书》《初步评估结果复核通知书》《府谷县自然资源和规划局有关征收估计报告评估结果告知及签订征地补偿协议通知书》等相关材料，申请人拒绝与被申请人签订征地补偿安置协议，被申请人根据上述规定，作出征地安置补偿安置决定书，认定事实清楚，证据确凿，程序合法，内容适当。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，

本机关决定：维持被申请人作出的府政征补决〔2024〕5号《府谷县人民政府关于征地补偿安置决定书》。

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7月29日