

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字〔2024〕256号

申请人：刘会升，男，汉族，1981年12月16日生，身份证号码612722198112162775。

住址：榆林市神木市瑶镇乡乌鸡滩村26号。

委托代理人：郭之豪，北京市京问律师事务所律师。

被申请人：神木市人民政府。

地址：神木市滨河新区街道。

法定代表人：段智博，市长。

申请人对被申请人作出的神政办依申〔2024〕20号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》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。本案现已审理终结。

申请人请求：1. 撤销被申请人作出的神政办依申〔2024〕20号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》；2.

依法责令被申请人重新处理，继续履行征地安置补偿职责，与申请人签订征收安置补偿协议；3.被申请人依法按照“先补偿后搬迁”的原则进行安置，依法支付申请人足额的安置补偿款。

申请人称：申请人系陕西省神木市瑶镇乡乌鸡滩村村民，具有合法村民身份，在村内享有合法承包及租赁土地的权利。申请人在村内瑶镇水库库区旁，承包经营餐饮、旅游项目并且在自家承包的土地上种植了大面积松树。2013年，因库区水源地加强治理，涉案地块面临征收项目，申请人经营的餐饮、旅游项目被关停，申请人丧失唯一收入来源，一家人无以度日。申请人依据政府信息公开答复得知，涉案地块存在征收项目，项目名称：神木市瑶镇水库水源地保护区土地征收项目。截至提起申请之日，未有任何部门与申请人就涉案地块征收项目补偿事宜签订任何征收安置补偿协议，亦未收到任何安置补偿款项。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条之规定，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。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。多数被征地的农村集体经济组织成员认

为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十八条之规定，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。征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。现涉案地块已被征收且建设防护栏，项目已基本实施完毕。因被申请人未按照法律规定的“先审批后征收，先补偿后征收”的征收程序实施涉案土地征收，未依法给予申请人相应的征地安置补偿款项，并存在“未征先拆”的违法事实。申请人向被申请人邮寄《履行职

责申请书》，被申请人以《政府信息公开告知书》予以答复，在形式上不符合法律规定。被申请人答复内容仅陈述案件事实，以“请您与锦界镇政府、神木市水务集团瑶镇水库协商征迁补偿事宜”结尾，并未实质性解决问题且并未告知申请人救济权利和救济途径及方式，实体和程序上均不符合法律规定，故应当撤销被申请人作出的神政办依申〔2024〕20号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》。被申请人应继续履行其重新处理并书面答复的职责，及依法履行征地安置补偿，与申请人签订《征收安置补偿协议》并依法按照“先补偿后搬迁”的原则进行安置，依法支付申请人足额的安置补偿款。申请人认为该回复并未解决申请人的实质性问题，亦不符合法律规定，损害其合法权益，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十条第三款“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”，因被申请人在答复中并未告知申请人救济权利及途径，所以现依据《中华人民共和国行政复议法》《中华人民共和国土地管理法》及实施条例的相关规定提起行政复议申请。

被申请人答复称：2009年1月23日，陕西省环境保护厅下发了《关于同意〈陕西省神木县瑶镇水库水源地保护区

划方案〉的函》（陕环函〔2009〕43号），将神木市瑶镇水库划定为水源地保护区。函件下达后，神木市政府立即开展水源地一级保护区移民征迁工作，指令锦界镇人民政府牵头开展移民区征迁工作。2011年，瑶镇乌鸡滩村一组村民申请人及其妻子王丽霞注册了神木县乌鸡滩餐饮有限公司，并利用其二人在瑶镇水库边缘使用村里划拨的宅基地修建的住宅兼营度假山庄。但是因客源稀少，度假山庄被迫于2014年停止营业。2018年始，在被申请人领导下，神木市林业局、神木市水务集团瑶镇水库供水有限公司（简称瑶镇供水公司）、神木市采兔沟水库供水有限公司参与了对乌鸡滩村一组土地、房屋、苗木、林木的摸底核查工作。同年3月9日，锦界镇人民政府张俊堂、乌鸡滩村一组组长高轮怀、瑶镇供水公司刘杰华、神木市采兔沟水库供水有限公司王胜林等工作人员共同对申请人的住宅进行了现场勘验和实物摸底核查，申请人家人予以签字确认。2018年4月17日，陕西省环境保护厅发布《陕西省饮用水水源地环境问题清单》，明确要求对瑶镇水库水源地一级保护区申请人所属农家乐整改，神木环保局、工商局及锦界镇政府经与申请人协商，申请人拆除餐饮标识牌。2018年6月22日，被申请人办公室印发了《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》（神政办发〔2018〕73号）。按照该标准，申请人房屋及附属建筑物补偿为91.26万元，三通一平补偿为66.1万元，苗木补偿为15.5万元，林木补偿为1.29万元，共计174.15万元。但是，

申请人以其住宅系经营场所为由，要求按照经营场所的补偿标准予以征收，并拒绝签订征迁协议。2018年8月1日，生态环境部办公厅下发《关于答复全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动有关问题的函》（环办环监函〔2018〕767号），该函第四条明确饮用水水源保护区内农家乐、宾馆酒店、餐饮娱乐等项目应拆除或关闭，第七条则明确规定原住民住宅允许在饮用水水源保护区内保留，其生产的生活污水和垃圾必须收集处理。由于申请人拒不搬迁，锦界镇政府便根据该文件精神专门在申请人住宅南侧修建了污水、固体垃圾收集站，以保障水库水质安全。2019年1月，被申请人指令瑶镇供水公司与乌鸡滩村一组签订了《神木市瑶镇水库水源地一级保护区土地征收协议书》，该协议约定共计征收土地595.91亩，总计支付补偿费用14799560元。已支付的补偿款中，申请人名下四人48万（包括土地补偿、奖励和过渡安置费），因被法院民事保全扣掉申请人的12万，剩余户内三人36万土地补偿款申请人已领取。2021年，申请人向锦界镇政府提出，要求另行每年补偿停业损失50万元，十年共计补偿500万元，在此情况下才同意按照《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》执行。被申请人认为该主张缺乏法律依据，因此未予认可。截至目前，除申请人的住宅之外，原在瑶镇水库水源地一级保护区内开设经营农家乐的其余三处住宅，均按照《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》完成了征迁补偿，而申请人的房屋至今未征迁未拆除。需补

充之处在于，被申请人从未收到申请人所称的《履行职责申请书》，也未接到过申请人的催告。2023年11月17日，申请人向被申请人提交《履行职责申请书》，请求被申请人履行征地安置补偿职责，与其签订征收安置补偿协议，后于2024年3月4日申请人向榆林市人民政府申请行政复议，请求确认被申请人履行答复职责并确认未答复违法。榆林市人民政府于2024年5月11日作出榆政复字〔2024〕40号《行政复议决定书》决定，责令被申请人对申请人的《履职申请书》进行答复，被申请人于2024年5月28日作出神政办依申〔2024〕20号《政府信息公开告知书》，就申请人履职申请书向其答复，告知因申请人与神木市水务集团瑶镇水库存在征迁纠纷，请申请人再行与神木市锦界镇政府、水务集团瑶镇水库协商处理，并将该《政府信息公开告知书》于2024年5月28日以邮寄方式（EMS1270641749621）向申请人送达该告知书，申请人于2024年5月30日签收。申请人认为：一、申请人就《政府信息公开告知书》提出复议申请已超出法定期限。被申请人在收到榆林市人民政府作出榆政复字〔2024〕40号《行政复议决定书》后，根据该《行政复议决定书》的要求于2024年5月28日作出神政办依申〔2024〕20号《政府信息公开告知书》，并以邮寄方式（EMS127064174921）向申请人送达，申请人于2024年5月30日通过委托代理人签收。而此次申请人于2024年9月29日向榆林市人民政府就该信息公开告知书提出行政复议，已

超出申请人自知道或应当知道该行政行为起 60 日内提出行政复议申请的法定期限，依法应予驳回其申请。二、《政府信息公开告知书》内容系对申请人《履职申请书》的答复。被申请人于 2024 年 5 月 28 日作出的神政办依申〔2024〕20 号《政府信息公开告知书》内容为，申请人：关于您邮寄的《履行职责申请书》回复如下：……。虽标题不符合答复书的形式，但其实质上是对申请人履职申请的答复，且并未对申请人的权利义务造成影响。如仅以此形式瑕疵撤销该告知书再重新答复相同内容，会造成行政行为的资源浪费。三、申请人提出的履行征地安置补偿并予以安置的申请事项于法无据。职权法定原则是行政机关行使其职权时必须遵守的基本原则，是指行政机关的履职行为必须有明确的法律依据，行政机关的作为行为或者不作为都必须按照法律规定进行。集体土地征收是指为了公共利益的需要，人民政府依照法律规定的权限和程序征收集体所有的土地和组织、个人的房屋以及其他不动产。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十六条、第四十七条、第四十八条之规定，人民政府实施的土地征收行为，包括决定征收、报请审批、公告、实施等系依职权的行政行为，而非依申请的行政行为，不以当事人的申请作为履责依据。因此，申请人既无权申请被申请人与其签订《征收安置补偿协议》，也无权要求被申请人在未签订《征收安置补偿协议》的情况下直接向其支付安置补偿款，其在《履行职责申请书》中提出的申请事项均依法不能

成立。另，因申请人要求的房屋征收款明显高于按照《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》核算的价格，且无法律依据，故征收单位与申请人双方无法达成合意。四、申请人提出的履行征地安置补偿并予以安置的申请事项属于重复复议申请。申请人在2024年3月4日向榆林市人民政府申请行政复议，复议请求是要求被申请人对其提出的履行安置补偿申请进行答复处理，被申请人在榆林市人民政府作出复议决定后进行答复处理，已告知因申请人与神木市水务集团瑶镇水库存在征迁纠纷，请申请人再行与神木市锦界镇政府、水务集团瑶镇水库协商处理。申请人此次的行政复议请求实质上仍与上一次复议相同，仅是换了一种说法，而被申请人的征收行为系依职权的行政行为，不能依申请进行，且之前申请人与征收单位未能达成合意，无法依照申请人的要求进行征收，故被申请人认为申请人此次复议申请属于相同事项重复复议。综上，请求依法驳回其复议请求。

经审理查明：2023年11月17日，申请人通过中国邮政EMS特快向被申请人邮寄了《履行职责申请书》，主要内容为：“1. 请求神木市人民政府依法履行征地安置补偿职责，与申请人签订《征收安置补偿协议》；2. 请求神木市人民政府按照先补偿后搬迁的原则进行安置，依法支付足额的安置补偿款”。

2023年11月20日，被申请人单位收发室签收了该份邮件，未向申请人答复。申请人认为被申请人未履行法定职责，

向本机关申请行政复议。2024年5月11日，本机关作出榆政复字〔2024〕40号《行政复议决定书》，决定责令被申请人对申请人进行答复。

2024年5月28日，被申请人作出神政办依申〔2024〕20号《政府信息公开告知书》，其主要载明：“刘会升：关于您邮寄的《履行职责申请书》回复如下：一、我办从未收到行政复议判决书中所提到的《履行职责申请书》。二、经查，您与神木市水务集团瑶镇水库存在征迁纠纷，2010年前后在自建住房内经营度假山庄，2009年陕西省环境保护厅划定了水源地保护区（陕环函〔2009〕43号），根据政策要求，锦界镇政府牵头开展水源地一级保护区移民征迁工作。您的自建住房内经营的度假山庄在征迁范围内。2018年3月9日，锦界镇政府张俊堂、艾华、张雄、姚燕、贺小忠，乌鸡滩村一组组长高轮怀，瑶镇水库供水有限公司刘杰华、李瑞、任志远、刘星，采兔沟水库供水有限公司王胜林、曹小霞摸底核查刘会升自建住房内经营的度假山庄财产，经您确认后签字捺印。按照神木市人民政府办公室印发《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》（神政办发〔2018〕73号）计算补偿，房屋及附属建筑物补偿91.26万元，三通一平补偿66.1万元，苗木补偿15.5万元，林木补偿1.29万元，共计补偿174.15万元。三、请您与锦界镇政府、神木市水务集团瑶镇水库协商征迁补偿事宜。”

申请人对被申请人作出神政办依申〔2024〕20号《政府

信息公开告知书》不服，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：第一组：申请人身份证、神木市人民政府审批土地件（申政土批字〔2011〕732号）复印件1份；神木市瑶镇水库水源地以及保护区土地征收协议书及附件、瑶镇水库水源地一级保护区征迁乌鸡滩村一组村民补偿表复印件2份；照片复印件6份。证明目的：申请人系本案案涉地块的所有权人。案涉地块在神木市瑶镇水库水源地保护区土地征收项目范围内。目前该地块已经被征收且建设防护栏，项目已基本实施完毕，但是被申请人仍未与申请人签订征地补偿协议，申请人也未得到相应的补偿款项。故。与本案纠纷存在利害关系，申请人权益被侵害，具有提起行政复议的主体资格。第二组：榆政复〔2024〕40号《行政复议决定书》、神政办依申〔2024〕20号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》、履行职责申请书复印件1份；快递底单复印件2份。证明目的：被申请人签收邮寄材料后未在法定期限内答复。第三组：涉案房屋土地照片复印件5份、营业执照复印件1份、卫星定位图复印件1份、审批土地文件复印件2份。证明目的：申请人曾经向榆林市人民政府提出复议申请，并收到榆政复字〔2024〕40号《行政复议决定书》，决定书中要求神木市政府对申请人申请履职内容在法定期限内进行处理。被申请人以《政府信息公开告知书》予以答复，首先，在形式上本身就不符合法律规定。其次，被申请人答复内容仅陈述案件事实，以“请

您与锦界镇政府、神木市水务集团瑶镇水库协商征迁补偿事宜”结尾，并未实质性解决问题且并未告知申请人救济权利和救济途径及方式，实体和程序上均不符合法律规定，故应当撤销并继续履行征地安置补偿职责，继续履行法定职责。

被申请人提交的证据有：第一组证据：陕西省环境保护厅《关于同意〈陕西省神木县瑶镇水库水源地保护区划方案〉的函》（陕环函〔2009〕43号）、生态环境部办公厅《关于答复2019年饮用水水源地环境保护专项行动有关问题的函》、陕西省环境保护厅《陕西省饮用水水源地环境问题清单》、生态环境部办公厅《关于答复全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动有关问题的函》（环办环监函〔2018〕767号）复印件。证明目的：2009年1月23日，陕西省环境保护厅下发了《关于同意〈陕西省神木县瑶镇水库水源地保护区划方案〉的函》（陕环函〔2009〕43号），将神木市瑶镇水库划定为水源地保护区。函件下达后，被申请人立即开展水源地一级保护区移民征迁工作，指令锦界镇人民政府牵头开展移民区征迁工作。2018年4月17日，陕西省环境保护厅发布《陕西省饮用水水源地环境问题清单》，明确要求对瑶镇水库水源地一级保护区刘会升所属农家乐整改。环办环监函〔2018〕767号文件明确饮用水水源保护区内农家乐、宾馆酒店、餐饮娱乐等项目应拆除或关闭，第七条则明确规定原住居民住宅允许在饮用水水源保护区内保留，其生产的生活污水和垃圾必须收集处理。由于申请人拒不搬迁，

锦界镇政府便根据该文件精神专门在申请人住宅南侧修建了污水、固体垃圾收集站，以保障水库水质安全。第二组证据：国家企业信用信息公示系统截图（神木县乌鸡滩餐饮有限公司）、《关于研究瑶镇水库水源地征迁有关事宜的会议纪要》（第 76 次）、神木市人民政府办公室《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》（神政办发〔2018〕73 号）、《神木市瑶镇水库水源地一级保护区土地征收协议书》、瑶镇水库水源地一级保护区乌鸡滩村一组土地村民同意书征收表、付款凭证、分红签字单复印件。证明目的：2011 年，瑶镇乌鸡滩村一组村民刘会升及其妻子王丽霞注册了神木县乌鸡滩餐饮有限公司，并利用其二人在瑶镇水库边缘使用村里划拨的宅基地修建的住宅兼营度假山庄。但是因客源稀少，度假山庄被迫于 2014 年停止营业。2018 年 6 月神木市人民政府制定了《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》（神政办发〔2018〕73 号），后依据此标准向被征迁的乌鸡滩村达成征收协议并向村委会支付了征地补偿款，村委会已向征地范围内村民发放了补偿款。申请人个人的征地款被法院保全，其户内家属已全部领取。第三组证据：房屋及附属建筑物摸底表、调查表、补偿表（刘奋祥）、刘奋祥住宅三通一平补偿表、一届神木市委第八轮巡察受理信访登记表、中共神木市纪律检查委员会 神木市监察委员会问题线索受理登记表、问题线索分办呈报表、问题线索处置呈批表、中共神木市水务集团纪律检查委员会谈话笔录、神木市水务集团瑶镇水库

供水有限公司《关于乌鸡滩村一组刘会升财产征收的情况说明》、神木市人民政府办公室《关于刘会升行政复议相关事宜的情况说明》复印件。证明目的：2018年3月9日，锦界镇人民政府张俊堂、乌鸡滩村一组组长高轮怀、瑶镇供水公司刘杰华、神木市采兔沟水库供水有限公司王胜林等工作人员共同对刘会升的住宅进行了现场勘验和实物摸底核查，刘会升家人予以签字确认。锦界镇政府按照补偿标准，与申请人协商其房屋及附属建筑物补偿为91.26万元，三通一平补偿为66.1万元，苗木补偿为15.5万元，林木补偿为1.29万元，共计174.15万元。但是，申请人以其住宅系经营场所为由，要求按照经营场所的补偿标准予以征收，并拒绝签订征迁协议。申请人向锦界镇政府提出，要求另行每年补偿停业损失50万元，十年共计补偿500万元，在此情况下才同意按照《神木市瑶镇水库水源地征迁补偿标准》执行。被申请人认为该主张缺乏法律依据，因此未予认可。第四组证据：履行职责申请书、行政复议申请书、榆政复字〔2024〕40号《行政复议决定书》、神政办依申〔2024〕20号政府信息公开告知书、邮寄物流单复印件。证明目的：2023年11月17日，申请人向被申请人提交《履行职责申请书》，请求神木市人民政府履行征地安置补偿职责，与其签订征收安置补偿协议，2024年3月4日，申请人向榆林市人民政府申请行政复议，请求确认神木市人民政府履行答复职责并确认未答复违法。榆林市人民政府于2024年5月11日作出榆

政复字〔2024〕40号《行政复议决定书》决定，责令神木市人民政府对申请人的《履职申请书》进行答复，被申请人于2024年5月28日作出神政办依申〔2024〕20号《政府信息公开告知书》，就申请人履职申请书向其进行答复，告知因申请人与神木市水务集团瑶镇水库存在征迁纠纷，请刘会升再行与神木市锦界镇政府、水务集团瑶镇水库协商处理，并将该《政府信息公开告知书》于2024年5月28日以邮寄方式（EMS1270641749621）向申请人送达该告知书，申请人于2024年5月30日签收。证明申请人提出行政复议已过法定期限，且属于重复复议。

本机关认为：申请人曾就其向被申请人提出的履行职责申请要求进行答复提起行政复议，本机关于2024年5月11日作出榆政复字〔2024〕40号《行政复议决定书》，决定责令被申请人对申请人的《履行职责申请书》进行答复，被申请人于2024年5月28日作出神政办依申〔2024〕20号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》。申请人并未因此向被申请人申请政府信息公开，被申请人却以政府信息公开告知书的形式作出，其告知书并不符合《中华人民共和国政府信息公开条例》的有关规定。

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。故被申请人具有征地补偿的法

定职责。本案中，从申请人与被申请人提供的证据来看，申请人的房屋在征迁范围内。根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十九条规定，县级以上地方人民政府根据法律、法规规定和听证会等情况确定征地补偿安置方案后，应当组织有关部门与拟征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议。对个别确实难以达成征地补偿安置协议的，县级以上地方人民政府应当在申请征收土地时如实说明。第三十一条规定，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。故被申请人应当依法履行征地补偿安置职责。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条、第六十六条之规定，本机关决定：

一、撤销被申请人作出的神政办依申〔2024〕20号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》，责令被申请人重新答复。

二、被申请人收到本决定书之后依法履行征地补偿职责。

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。

