

# 榆林市人民政府

## 行政复议决定书

榆政复字〔2024〕270号

申请人：刘赛腾，女，汉族，1983年1月27日出生，  
身份证号码612731198301270464。

住址：清涧县秀延街道办事处家属院5斋52号。

被申请人：清涧县人民政府。

住所地：清涧县秀延街道办事处人民路7号。

法定代表人：贺敬，县长。

委托代理人：刘波，清涧县司法局工作人员。

申请人认为被申请人不履行安置补偿职责，提出行政复议申请，本机关于2024年10月25日依法已予受理，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：责令被申请人依法履行安置补偿职责或者依法进行答复。

申请人称：申请人系清涧县宽州镇枣林村村民，在该村合法拥有土地建设窑洞居住使用多年。2024年6月，因新建

铁路延安至榆林至鄂尔多斯线（陕西段）项目建设，申请人的土地被纳入征收范围，但被申请人未出具法定的征收文件，未签订安置补偿协议，也未给予申请人安置补偿。申请人认为，被申请人作为法定的征收主体，应当依法履行安置补偿职责。2024年8月13日，申请人向被申请人提起履行安置补偿职责的申请，要求被申请人履行安置补偿职责，截止2024年10月17日，被申请人未向申请人进行回复，也未履行任何法定安置补偿职责。依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国行政复议法》等相关法律规定，提起行政复议，请依法支持申请人的复议请求。

被申请人答复称：1. 本案非行政复议范围。依据《行政复议法》第七十二条规定“申请人在申请行政复议时一并提出行政赔偿请求，行政复议机关对依照《国家赔偿法》的有关规定应当不予赔偿的，在作出行政复议决定时，应当同时决定驳回行政赔偿请求；对符合《中华人民共和国国家赔偿法》的有关规定应当给予赔偿的……”。故行政复议法与行政复议审理审查程序中，申请人提出行政赔偿请求应一并提出，复议机关对行政行为合法性审查时一并对行政赔偿事项作出处理。除该法条外，行政复议法及与行政复议相关法规与规章和规范性文件，均无规定行政复议受理与审理审查申请人单独提出“请求行政补偿与赔偿”复议申请。申请人提出行政复议申请两项复议请求。行政复议请求之一是请求被申请人“依法履行安置补偿职责”；申请人提出行政复议申请事实与理由及请求中均未涉及行政行为事项，系单独提出

行政补偿或行政赔偿请求。行政复议请求之二是请求被申请人“依法进行答复”应当是对应申请人之前向被申请人提出“履行安置补偿职责申请书”中申请事项即“请求贵单位对申请人被征收的土地和房屋履行安置补偿职责或作出安置补偿决定”，申请人“履行安置补偿职责申请书”中并未涉及行政行为合法性事实与理由及请求；故申请人行政复议请求之二实质同样是请求被申请人“安置补偿”系单独提出“行政补偿或行政赔偿”申请。申请人以征收违法与未获得安置补偿为由，请求被申请人履行安置补偿职责或依法进行答复，该请求实质上是一项“行政赔偿”请求。申请人申请行政复议时未对其窑洞被征收或拆除的行政行为一并提起行政复议申请，而单独提出“行政补偿或赔偿”请求；该行政复议申请不符合法律规定，该行政复议申请请求“安置补偿”请求违反法律规定。故行政复议机关应当驳回申请人行政复议申请。

2. 本案被申请人主体不适格。依据《行政复议法实施条例》第十三条规定“下级行政机关依照法律、法规、规章规定，经上级行政机关批准作出具体行政行为的，批准机关为被申请人”。《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第二十七条第一款规定“在国土空间总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，建设项目需要使用国有未利用地的，应当纳入土地利用年度计划，依据总体设计一次申请办理，并按照下列权限审批：（一）不满二公顷的，由县（市、区）人民政府审批；（二）二公顷以上、不满十公顷的，由设区的市人民政府审批；（三）十公顷以上的，

由省人民政府审批。案涉“延榆高铁”项目系上级行政机关作出行政决定建设工程，非被申请人行政决定建设工程；案涉“延榆高铁”项目在清涧县县域“先行用地”征地 22.7643 公顷系已经履行由上级行政机关批准法定工作职责，非被申请人自行行政决定实施。故申请人以清涧县人民政府为被申请人对征收决定不服提出行政复议申请违反法律规定，行政复议机关应当驳回行政复议申请。依据《行政复议法》第十九条规定“公民、法人或者其他组织对行政行为不服申请行政复议的，作出行政行为的行政机关或者法律、法规、规章授权的组织是被申请人”。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十九条规定“公民、法人或者其他组织对行政行为不服申请行政复议的，作出行政行为的行政机关或者法律、法规、规章授权的组织是被申请人”。《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十四条第一款规定“设区的市、县（市、区）人民政府应当组织自然资源等行政主管部门依法与拟被征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议；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”。被申请人网站公示清涧县自然资源规划局主要职责第六项中规定“……征收征用相关工作”。清涧县征收征用补偿工作已由被申请人依据行政法规与地方性法规授权“清涧县自然资源规划局”。清涧县征收补偿部门是实施具体征收补偿工作包括但不限于“签订补偿协议、支付征收补偿款”法定职责。故申请人以清涧县人民政府为被申请人对补偿决定不服提出行政复议申请违反法律规定，行政复

议机关应当驳回行政复议申请。3. 本案申请人陈述事实与主张法律关系矛盾。《国家赔偿法》第二条规定“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利……违法征收、征用财产的……”。《国有土地征收补偿条例》第二条规定“为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人（以下称被征收人）给予公平补偿”。该法律说明，行政赔偿是对违法行为而言，行政补偿是对合法行政行为而言。申请人在行政复议申请书中“事实与理由”部分明确表述“征收程序严重违法、侵害申请人合法权益”，而行政复议申请书中复议请求与履行安置补偿职责申请书中申请事项均是“安置补偿”；故本案申请人陈述事实与主张法律关系矛盾，主张矛盾的法律依据与矛盾法律关系视为法律依据错误，复议机关应当驳回复议申请。4. 本案不属于“安置补偿”行政纠纷。依据原国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（国土资发〔2004〕238号）中对“关于被征地农民安置途径”规定方式有四种：“（一）农业生产安置与（二）重新择业安置及（三）入股分红安置，均系因征收城市规划区外的农民集体土地；（四）异地移民安置，系因本地区确实无法为因征地而导致无地的农民提供基本生产生活条件的。清涧县征收补偿部门征收申请人旧宅基地建旧住房建筑物，事实上申请人已数年前搬离被征收该旧宅基地建旧住房居住；申请人现有新宅基地新住房，事实上

申请人在该新宅基地新住房居住，该征收行为未影响申请人现居住情况。清涧县征收补偿部门未征收申请人土地，未涉及申请人承包土地事项；未影响申请人从事承包地及附属产业生产经营事项。故依据法律规定不涉及申请人请求“安置补偿”事项，本案实质是对申请人“旧宅基地旧住房建筑物”赔偿或补偿；申请人请求“安置补偿”不具有法律依据，复议机关应当驳回复议申请。

5. 申请人拒绝领取清涧县征收补偿部门已经支付征收补偿款。清涧县征收补偿部门已经依法给与补偿款，案涉补偿款及其他被征收人补偿款一同于 2024 年 6 月 28 日转至申请人所属镇专用对公账户即清涧县宽州镇政府“村级资金专户”。其他补偿人均领取；申请人一直拒绝领取，之后宽州镇政府将申请人征收补偿款转至申请人所属村集体账户“提存”。故清涧县征收补偿部门履行了征收补偿法定职责。

6. 案涉征收决定与补偿标准具有合法性。

(1) 关于征收决定。被申请人作出《被申请人土地征收预公告》系实施“延榆高铁”国家建设项目，是执行上级行政机关作出陕政函〔2023〕127 号与榆政资规函〔2023〕771 号文件行政决定，并已经履行由上级行政机关批准法定程序。故案涉行政征收行为合法。

(2) 关于征收补偿标准。被申请人作出《被申请人征地补偿安置公告》中征收补偿标准是完全执行《榆林市人民政府办公室关于印发新建延安至榆林铁路工程建设征地拆迁工作实施方案的通知》（榆政办函〔2023〕157 号）与《榆林市人民政府办公室关于印发 2021 年榆林市重点工程建设项目征地拆迁补偿标准的通知》（榆政办函〔2021〕

168 号)规定,非被申请人自行制定标准。故案涉行政补偿标准合法。(3)关于征收补偿金额。《榆林市人民政府办公室关于印发 2021 年榆林市重点工程建设项目征地拆迁补偿标准的通知》(榆政办函〔2021〕168 号)中规定“石窑补偿标准 700-1150 元/m<sup>2</sup>、土窑(使用面积)补偿标准 170-230 元/m<sup>2</sup>”。清涧县征补部门根据被征收窑洞新旧程度与使用价值依照上级政府榆林市政府现行标准计算,石窑 1 孔、18.5 m<sup>2</sup>、补偿标准 700 元/m<sup>2</sup>,石土机构窑 1 孔、石窑部分 28.5 m<sup>2</sup>补偿标准 700 元/m<sup>2</sup>、土窑部分 8.748 m<sup>2</sup>补偿标准 230 元/m<sup>2</sup>,与附属物共计补偿款 9.2885 万元。其征收补偿标准均在《榆林市人民政府办公室关于印发 2021 年榆林市重点工程建设项目征地拆迁补偿标准的通知》规定幅度范围内。故案涉行政补偿金额合法。7.清涧县征收补偿部门适用案涉征收补偿标准具有保护信赖利益。被申请人依据《榆林市人民政府办公室关于印发 2021 年榆林市重点工程建设项目征地拆迁补偿标准的通知》(榆政办函〔2021〕168 号)规定征收补偿标准与范围作出《被申请人征地补偿安置公告》,《被申请人征地补偿安置公告》没有被依法撤销或确认无效前具有公定力与既定力,对实施“延榆高铁”项目涉及被征收多数人具有信赖利益。实施“延榆高铁”项目在申请人所在村征收补偿第一批 15 户居民;除 4 户正在协商履行中且对征收补偿标准无异议外,其余 11 户共计 1421611 元补偿款;其中有 8 户已经签订征收补偿协议并领取相应征收补偿款,剩余申请人等 3 户拒绝签订征收补偿协议并拒绝领取征收补偿款。该

申请人等3户拒绝签订征收补偿协议并拒绝领取征收补偿款原因是要求清涧县征收补偿部门提高征收补偿标准。若清涧县征收补偿部门对该3户单独作出提高补偿标准决定，则该行政行为破坏了法的安定性、现行征收决定与征收补偿标准的公定力与既定力；损害国家利益与人民公共利益，也损害已经签订征收补偿协议并领取相应征收补偿款8户被征收人信赖利益，同时将损害案涉“延榆高铁”项目今后多数被征收人的信赖利益。故申请人提出行政复议申请不具有合法性。综上，请求依法驳回其复议请求。

经审理查明：2023年3月10日，自然资源部办公厅向陕西省自然资源厅发文《自然资源部办公厅关于新建铁路延安至榆林至鄂尔多斯线（陕西段）建设用地预审意见的函》，该函载明：“经审查，该项目用地符合规定，原则同意通过用地预审。”

2023年10月8日，陕西省人民政府发文《陕西省人民政府关于新建延安至榆林铁路工程建设有关问题的通知》。该通知载明，拆迁安置由县政府负责，安置政策按县级以上政府现行安置政策及标准执行；铁路沿线有关县（区）政府要坚持依法征地拆迁，保证工作进度。按时完成征地拆迁各项工作任务。

2023年12月1日，榆林市人民政府办公室发文《榆林市人民政府办公室关于印发新建延安至榆林铁路工程建设征地拆迁工作实施方案的通知》。

2024年4月8日，被申请人发布《清涧县人民政府土地

征收预告》。该公告载明：“本次拟征收土地位于清涧县宽州镇、下廿里铺镇、乐堂堡便民服务中心、郝家塬便民服务中心等 4 个镇（中心）18 个行政村。拟征收土地面积为 70.1115 公顷，其中：枣林村 2.4490 公顷。”

2024 年 4 月 24 日，被申请人发布清涧县人民政府征地补偿安置公告。

2024 年 6 月 27 日，清涧县延榆高铁项目建设指挥部办公室在案涉窑洞所在地张贴《房屋拆迁告知书》，该告知书载明：“根据工程进度现需拆除刘富银、刘战红、刘赛腾的房屋，按照补偿标准（陕政函（2023）127 号、榆政办函（2023）157 号、榆政办函（2021）168 号）文件，刘富银 2 孔窑洞及附属物共计 210010 元；刘战红 2 孔窑洞及附属物共计 92885 元、刘赛腾 2 孔窑洞及附属物共计 161944 元。补偿款由清涧县自然资源和规划局及时足额拨付至宽州镇村级资金专户，由宽州镇兑付给你们。现限期你们于 2024 年 6 月 28 日前将房屋内物品自行搬离，清涧县高铁指挥部将安排施工单位直接拆除。”

2024 年 6 月 28 日，清涧县自然资源和规划局延榆高铁征地拆迁补偿专户向清涧县宽州镇人民政府村级资金专户转账 1421611 元，其中涉及申请人补偿金额为 92885 元。

2024 年 8 月 13 日，申请人向清涧县人民政府办公室邮寄《履行安置补偿职责申请书》，要求被申请人履行安置补偿职责或者作出安置补偿决定。

申请人认为被申请人不履行法定职责，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：履行安置补偿职责申请书、快递记录各 1 份。未说明证明目的。

被申请人提交的证据材料有：第一组证据：清涧县人民政府土地征收预公告。证明目的：征收行为合法。第二组证据：榆林市自然资源和规划局转发《自然资源部办公厅关于新建延安至榆林铁路工程控制性工程先行用地的函》的通知（榆政资规函〔2023〕771）、自然资源部办公厅《自然资源部办公厅关于新建铁路延安至榆林至鄂尔多斯线（陕西段）建设用地预审意见的函》（自然资办函〔2023〕455 号）。证明目的：征收公告（决定）依据。第三组证据：清涧县人民政府征地补偿安置公告。证明目的：征收补偿（公告）标准合法。第四组证据：榆林市人民政府办公室关于印发新建延安至榆林铁路工程建设征地拆迁工作实施方案的通知（榆政办函〔2023〕157 号）、榆林市人民政府办公室关于印发 2021 年榆林市重点工程建设项目征地拆迁补偿标准的通知（榆政办函〔2021〕168 号）。证明目的：征收补偿（公告）标准依据。第五组证据：陕西省人民政府关于新建延安至榆林铁路工程建设有关问题的通知（陕政函〔2023〕127 号）。证明目的：案涉“延榆高铁”项目是上级行政机关行政决定建设工程。第六组证据：清涧县自然资源规划局职责公示。证明目的：清涧县人民政府依据行政法规与地方性法规授权清涧县自然资源规划局履行征收补偿工作职权。第七组证据：被征收窑洞图片。证明目的：清涧县征收补偿部门征收申请人旧

宅基地建旧住房建筑物，已不具有现在生活水平居住条件。第八组证据：申请人现居住窑洞图片复印件。证明目的：征收行为未影响申请人现居住情况。第九组证据：转账凭证与转账记录。证明目的：清涧县征收补偿部门履行了支付补偿款职责，申请人拒绝领取。第十组证据：新建延安至榆林铁路（清涧段）工程建设房屋及地上附着物拆迁协书复印件。证明目的：征收补偿需要保护信赖利益。第十一组证据：房屋拆迁公告照片复印件。证明目的：清涧县征收补偿部门在拆迁前将拆迁公告粘贴，行政机关履行公告告知义务。

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。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职责。申请人向被申请人邮寄《履行安置补偿职责申请书》，要求被申请人履行安置补偿职责或者作出安置补偿决定，被申请人未对该申请书进行

处理，故存在不履行职责情形。

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。

如对本决定不服，可以自收到本决定书之日起十五日内  
向人民法院提起行政诉讼。

