

武政复决[2024]第 408 号

法定代表人：舒贵传，职务：区长

申请人称：申请人系武汉市江夏区五组村民，在该

村合法承包土地共计 15.4844 亩，现申请人上述承包地因“山湖大道”相关建设项目被纳入征收范围内。但截止目前，申请人从未获悉任何征地公告、通知及安置补偿方案等标准文件，至今仅收到了 9.0437 亩土地的流转费用 268035 元。申请人认为，被申请人补偿数额过低，且仍有大量土地未给付补偿款，遂通过邮政 ems 快递的方式向被申请人邮寄送达了《补偿申请书》（快递单号：_____），但截至目前，被申请人仍然未给予回复。申请人认为，被申请人怠于履行行政职责的行为违法、被申请人补偿申请人 15.4844 亩土地流转费共计 268035 元的行为违法、被申请人应当撤销理由如下：1、被申请人以租赁代替征收，违法违规征收程序。根据被申请人作出的《征地补偿安置方案公告》（夏土征补公告[2022]21-1 号）及附件《征地补偿安置方案》可知，其拟征收范围为武汉市江夏区郑店街东风村、武汉江夏经济开发区十月村、大桥村。征收目的是为了完善地区网络，推进江夏区社会经济发展。被申请人按照《土地管理法》及《土地管理法实施条例》的规定发布了上述相关征收文件的行为，足以证明案涉项目为征收项目，其本质系征收申请人土地为国有，进而进行相关建设的活动。本案中，申请人案涉土地位于上述征收范围内，其属于被征收对象。因此，被申请人理应按照法律规定给予申请人公平、合理的征地补偿。但在征收项目过程中，被申请人一再偷换概念，企图通过“以租代征”的方式规避合法征收程序，其给予申请人的费用也莫名其妙地转变为“土地流转费”，其补偿标准也转变为 1000 元每亩的低廉价格。被申请人的行为严重违反了征收程序，不符合相关法律法规

的规定，请求贵单位依法予以核实。2、被申请人私自制定 1000 元每亩每年的标准严重违反法律的规定。根据鄂政发【2023】16 号文件湖北省征地区片综合地价标准显示，申请人案涉土地属于二级区片，其补偿标准为 59000 元每亩，因此，被申请人理应给付申请人 15.4844 亩*59000 元每亩的土地补偿款，共计 913579.6 元，此外其青苗补偿费、地上附着物费用等均未给予，失地农民社会保险也并未办理。可见，被申请人给予申请人的补偿数额严重违反法律规定，不符合《中华人民共和国民法典》第二百四十三条规定及《中华人民共和国土地管理法》第四十八条“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。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，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益”的规定。3、大桥新区[2016]10 号文中规定的补偿标准严重违反法律的规定，其据以作出的远低于合法标准的补偿应属无效，另外，根据《民法典》第 153 条的规定，

与申请人签订的《协议书》也因违反法律的强制性规定无效。4、大桥新区[2016]10 号文并未经过民主程序通过，也未在村集体进行公告，听取村民意见。此外，被申请人负有征收补偿职责，其应当对申请人申请予以答复，申请人在通过信息公开，了解到被申请人在缺乏诸多批复文件的情况下展开征收工作，且其补偿不符合国家法定标准的情况下，向被申请人提出补偿申请。被申请人在 60 日内未予以回复，申请人随后在 60 日内提起行政复议，并未超过法定期限。

被申请人答复：一、被申请人依法完成了土地征收补偿，并与申请人签订了协议。2021年4月19日，村召开村民代表会议，会议讨论通过“山湖大道北段项目推进工作，按照大桥新区[2016]10号文执行征地补偿标准”（申请人作为村民代表签字）。2021年5月11日，村（乙方）与大桥现代产业园、江夏经济开发区（甲方）签订《征地补偿协议》，协议约定：1）甲方以8.13万元/亩包干价方式（含土地补偿费、安置补偿费、青苗费、土地附着物（苗木）、协调费），给予乙方12076302元整的征地补偿；2）乙方负责开展农户土地征用补偿、附着物补偿、房屋拆迁补偿、公共设施补偿的工作，并将土地交给甲方使用。2022年6月28日，被申请人就案涉项目发布《征收土地预公告》（夏土告字[2022]26-1号）。2022年8月19日，被申请人就案涉项目发布《征地补偿安置方案公告》（夏土征补公告[2022]21-1号）。2022年11月15日，村与申请人签订《协议书》，协议约定，征用土地9.0473亩，补偿金合计268035元（安置补偿：9.0473亩*19660元=177870元，青苗费：9.0473亩*1966元=17787元，附着物：9.0473亩*8000元=72378元）。2023年1月3日，村发布《大桥新区村征地补偿明细（公示）表》，表中载明了申请人的补偿情况。另，针对被被申请人道路红线内外交叉的鱼塘附属设施，村与被申请人于2023年5月5日签订《协议书》，协议约定向其支付补偿金59038元。同时，为妥善处理山湖大道道路红线两侧各20米的绿化隙地，村与相关农户签订《土地租赁协议》，以1000元/亩/年的价格租赁道路红线外两侧土地，租赁期限为30年，其中涉及申请

人的土地为 6.4407 亩(即申请人请求补偿的剩余土地面积, 15.4844 亩-9.0437 亩=6.4407 亩)。二、申请人在山湖大道道路红线内被征用土地已获得相应补偿, 不存在规避征收或未补偿, 其请求不具有事实依据, 应当驳回其复议申请。第一, 根据《中华人民共和国土地管理法》(2004 年修订, 与 村签订征收协议时适用的法律) 第四十八条第二款、《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2014 年修订) 第二十六条、《中华人民共和国民法典》第二百六十一条第三款的规定, 征收农民集体所有土地的土地补偿费归农村集体经济组织所有; 至于农村集体经济组织收到土地补偿费后如何分配, 属于村民自治范畴。第二, 结合前述, 申请人在山湖大道道路红线内被征用土地已获得相应补偿, 不存在规避征收或未补偿的情况, 其请求不具有事实依据, 应当驳回申请人的复议申请。三、申请人本质是不满道路红线内土地补偿款的分配及租赁道路红线两侧各 20 米土地的行为, 而上述事项并不属于行政复议受案范围, 且申请人不具有针对上述事项提出行政复议申请的主体资格, 应当驳回其复议申请。第一, 被申请人对土地补偿款的分配及租用并未作出任何行政行为, 且土地补偿款的分配属于农村集体经济组织决议事项、租赁道路红线两侧各 20 米土地属于民事行为。第二, 征收农村集体土地的, 土地补偿款归土地所有权人农村集体经济组织。也就是说对土地补偿款金额有异议的, 应当由农村集体经济组织提起复议或诉讼, 组织成员不具有相应资格。四、申请人申请复议时已过复议申请期限, 应当驳回其复议申请。根据《行政复议法》第二十条的规定, 申请人已于 2022 年 11 月 15 日签订《协议书》并向其

支付补偿款，至申请人 2023 年 12 月 28 日向市政府申请复议，其已超过复议申请期限，应当驳回复议申请。

经审理查明：2005 年 4 月 15 日，申请人取得《中华人民共和国农村土地承包经营权证》，证上载明江夏区 村村委会向申请人家庭发包 16 块土地，总计 11.75 亩，以申请人为承包方代表，承包土地用途为农业生产，承包期限自 2004 年 12 月 31 日起至 2028 年 12 月 31 日止。

2016 年 4 月 13 日，武汉江夏经济开发区大桥新区办事处发布夏新[2016]10 号《关于印发江夏经济开发区大桥新区征地拆迁补偿和房屋还建安置实施方案的通知》，《江夏经济开发区大桥新区征地拆迁补偿和房屋还建安置实施方案》对于被征用的土地、拆迁的建筑物和地面附着物的测量确认、补偿标准和管理办法、房屋还建安置办法、征地拆迁的其他安置办法均进行了规定。

2021 年 4 月 19 日，武汉江夏经济开发区 村村委会出具《代表会议纪要》载明，4 月 19 日召开了村民代表会议，村两委班子成员、村民代表参加了会议，经支部提议、两委商议并经党员大会审议通过，代表一致同意“山湖大道北段项目推进工作，按照大桥新区[2016]10 号文件执行征地补偿标准”。申请人在签到表上签字。

2021 年 5 月 11 日，武汉江夏经济开发区大桥现代产业园与武汉江夏经济开发区 村村委会签订《征地补偿协议书》，载明山湖大道北段（金龙大街—东风路段）项目建设征用武汉江夏经济开发区 村土地 148.54 亩，武汉江夏经济开发区大桥现代产业园以 8.13 万

元/亩包干价方式（含土地补偿费、安置补偿费、青苗费、土地附着物（苗木）、协调费），给予武汉江夏经济开发区 村村民委员会 12076302 元整的征地补偿。在武汉江夏经济开发区大桥现代产业园付清以上土地补偿费后，武汉江夏经济开发区 村村民委员会应积极开展农户土地征用补偿、附着物补偿、公共设施补偿的工作，并在规定的时间内将土地交付使用。武汉江夏经济开发区管理委员会作为经办人在该协议上盖章。

2022 年 6 月 28 日，武汉市江夏区人民政府发布夏土告字[2022]26-1 号《征收土地预公告》，载明江夏区大健康产业园山湖大道北片（山湖路—金龙大街）基础设施建设项目拟征收武汉市江夏区郑店街东风村 0.0338 公顷、武汉江夏经济开发区十月村 10.9112 公顷、大桥村 1.1120 公顷，总面积 12.0570 公顷的土地，其中农用地 10.4027 公顷（含耕地 4.8364 公顷）、建设用地 1.6543 公顷。

2022 年 8 月 19 日，武汉市江夏区人民政府发布夏土征补公告[2022]21-1 号《征地补偿安置方案公告》，载明已拟定上述 12.0570 公顷集体土地的《征地补偿安置方案》现予以公告。《征地补偿安置方案》中载明，根据《省人民政府关于公布实施湖北省征地区片综合地价标准的通知》（鄂政发〔2019〕22 号）文件规定，被征地区域的区片综合地价标准为 5.9 万元/亩，合计数额为 1067.0445 万元（东风村 2.9913 万元，十月村 965.6412 万元，大桥村 98.4120 万元），其中土地补偿费 426.8178 万元，安置补偿费 640.2267 万元；地上附着物和青苗补偿金额按签订协议确定；农业人口的具体安置途径为货币安置、

社会保险安置等多种方式；被征地范围集体土地上房屋拆迁补偿安置按照《武汉市征用集体所有土地房屋拆迁管理办法》（市政府令第148号）要求执行。

2022年11月15日，武汉江夏经济开发区 村村民委员会与申请人签订《协议书》载明，经双方核实，山湖大道北段项目已征用申请人户土地共计9.0473亩；根据《实施方案》规定，付给申请人户土地安置及附属物补偿费268035元；以上补偿资金由武汉江夏经济开发区 村村民委员会一次性付给申请人，申请人必须将土地交给武汉江夏经济开发区 村村民委员会使用。同日，申请人在对应领款单上签字。

2023年1月3日，武汉江夏经济开发区 村村民委员会出具《大桥新区 村征地补偿明细（公示）表》载明，山湖大道北段（金龙大街—东风路段）项目安置补偿标准19660元/亩、青苗费补偿标准1966元/亩、附着物补偿标准8000元/亩，申请人补偿面积9.0473亩，总计补偿费268035元。

2023年5月5日，武汉江夏经济开发区 村村民委员会与申请人签订《协议书》载明，经双方核实，因山湖大道北段项目已征用申请人户土地，根据《实施方案》规定，付给申请人户附属设施补偿费59038元；以上补偿资金由武汉江夏经济开发区 村村民委员会一次性付给申请人，申请人必须将土地交给武汉江夏经济开发区 村村民委员会使用。同日，申请人在对应领款单上签字。

2023年6月7日，武汉江夏经济开发区 村村民委员会出具《大

桥新区 村征地补偿明细（公示）表》载明，山湖大道北段项目，申请人户附属设施包括：碎石路： $910\text{ m}^2 \times 38\text{ 元/m}^2 = 34580\text{ 元}$ ，守鱼棚： $64.5\text{ m}^2 \times 284\text{ 元/m}^2 = 18318\text{ 元}$ ，水井： $1\text{ 口} \times 990\text{ 元/口} = 990\text{ 元}$ （带泵），水泥涵管： $2\text{ m} \times 0.5\text{ m} \times 2\text{ 根} \times 300\text{ 元/根} = 600\text{ 元}$ ，水泥涵管： $2\text{ m} \times 0.2\text{ m} \times 7\text{ 根} \times 150\text{ 元/根} = 1050\text{ 元}$ ，三相四线： $1\text{ 个} \times 3500\text{ 元/套} = 3500\text{ 元}$ （报装费），申请人户附属设施补偿费总计 59038 元。

2023 年 8 月 28 日，申请人通过 ems 快递向被申请人邮寄材料，内件品名处备注为“补偿申请书”。

另查明，2023 年 12 月 19 日，武汉江夏经济开发区大桥现代产业园对申请人作出《信访事项答复意见书》载明，“经核实，2022 年 10 月山湖大道北段项目配套项目山湖大道绿化隙地项目落户 村，该项目涉及流转 村一组至七组土地 133 亩，武汉市江夏城投集团以土地流转形式与村签订流转协议，2023 年 6 月，村根据与武汉市江夏城投集团签订的流转协议，按照该协议 1000 元/亩/年流转费，流转时间 30 年，与被流转农户签订流转协议，其中涉及流转您家土地 6.4731 亩，流转费 194193 元。2023 年 7 月底，村根据与农户签订的流转协议向武汉江夏经济开发区财政办事处申请流转资金拨付，被武汉江夏经济开发区财政办事处以不符合流转程序为由驳回申请，2023 年 8 月至今，大桥园区、 村、江夏城投集团及法律顾问经过 6 次磋商，将原有流转协议改为租赁协议，租赁协议大部分细节已协商完成，协商完成后，村根据与江夏城投集团签订的总租赁协议再行与相关农户签订租赁协议，按照流程进行资金拨付。”2023 年 12 月 20 日，申请

人签收该份意见书，并在“信访人意见”处写明“不认同”。

以上事实，有以下证据予以证明：

1. 申请人提交的《中华人民共和国农村土地承包经营权证》；
2. 申请人提交的《武汉江夏经济开发区大桥现代产业园信访办信访事项答复意见书》；
3. 申请人提交的 ems 快递单寄件人联；
4. 被申请人提交的夏土告字[2022]26-1 号《征收土地预公告》；
5. 被申请人提交的夏土征补公告[2022]21-1 号《征地补偿安置方案公告》；
6. 被申请人提交的《征地补偿安置方案》；
7. 被申请人提交的《征地补偿协议书》；
8. 被申请人提交的《武汉江夏经济开发区 村村民委员会代表会议纪要》；
9. 被申请人提交的《协议书》2 份；
10. 被申请人提交的《领款单》2 份；
11. 被申请人提交的《大桥新区 村征地补偿明细（公示）表》2 份；
12. 被申请人提交的夏新[2016]10 号《关于印发江夏经济开发区大桥新区征地拆迁补偿和房屋还建安置实施方案的通知》；
13. 被申请人提交的《江夏经济开发区大桥新区征地拆迁补偿和房屋还建安置实施方案》；
14. 被申请人提交的（2020）最高法行申 12443 号《行政裁定书》；

15.被申请人提交的(2019)最高法行申14372号《行政裁定书》。

本机关认为,本案的争议焦点在于以下两点:

一、关于被申请人是否已经履行法定职责的问题

《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”。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十九条第一款规定:“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。征地补偿安置协议示范文本由省、自治区、直辖市人民政府制定”;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”。《中华人民共和国行政复议法》第六十九条规定:“行政复议机关受理申请人认为被申请人不履行法定职责的行政复议申请后,发现被申请人没有相应法定职责或者在受理前已经履行法定职责的,决定驳回申请人的行政复议请求”。

本案中,申请人认为“山湖大道”建设项目征收其土地给付的补偿数额过低,且有大量土地未给付补偿款,故通过ems快递向被申请人送达了《补偿申请书》。又因被申请人未给予答复,申请人认为被申请人怠于履行行政职责,请求本机关责令被申请人作出书面的安置

补偿决定。经查，被申请人已组织其下辖武汉江夏经济开发区大桥现代产业园与 村村民委员会签订《征地补偿协议书》，且 村村民委员会也已与申请人达成《协议书》，安置补偿费、青苗补偿费、附着物补偿费已足额支付，本案不属于需要作出征地补偿安置决定的情况，因此，被申请人已履行法定职责，申请人的第一、三项行政复议请求没有依据，本机关不予支持。

二、关于申请人第二项请求是否属于行政复议受案范围的问题

《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款第三项规定：“行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：（三）有具体的行政复议请求和理由”。本案中，申请人的第二项请求为“确认被申请人补偿申请人 15.4844 亩土地流转费共计 268035 元的行为违法”，但经查，上述 15.4844 亩土地中，有 9.0437 亩土地系因山湖大道北段项目被征收，申请人通过签订《征地补偿协议书》已获得的征收补偿费用总计 268035 元；剩余 6.4407 亩土地已由 村村民委员会租赁给武汉市江夏城投集团有限公司使用。结合上述事实，申请人的第二项请求实际为 村村民委员会对于土地补偿费等费用的使用和分配、 村村民委员会与武汉市江夏城投集团有限公司之间的土地租赁等民事行为，依法不属于行政复议受案范围。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十九条和第三十三条规定，本机关决定：

一、驳回申请人的第一、三项行政复议请求；

二、驳回申请人的第二项行政复议申请。

申请人如对本决定不服，可以自收到本决定书之日起 15 日内依法向人民法院提起行政诉讼。

