

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕173号

申请人：广东省广州市南沙区大岗镇XX股份合作经济联合社。

被申请人：广州南沙开发区土地开发中心。

地址：广州市南沙区丰泽西路华梦街6号501、502、503。

法定代表人：杜永洪，职务：主任。

第三人：郭XX1。

申请人不服被申请人于2024年3月5日作出的《关于履职申请书的答复》（穗南开土地〔2024〕XX号）（下称涉案《答复》），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，本案适用普通程序审理，现已审查终结。

申请人请求：

一、停止执行被申请人作出的涉案《答复》；二、确认被申请人作出的涉案《答复》违法并撤销。

申请人称：

2011年7月19日，申请人与郭XX2签订《土地承包合同》，

约定由郭 XX2 承包原 XX 石场防护栏内的深坑及深坑东边一块面积 XX4 亩的土地。后郭 XX2 逝世，由其继承人陈 XX 于 2022 年 11 月 1 日与申请人、第三人签订《土地租赁合同转租协议》，约定将陈 XX（郭 XX2 的继承人）《土地承包合同》中的权利义务转移给第三人，由第三人继续承包上述地块。

因 XX 项目建设需要征收南沙区大岗镇 XX 村段的土地，2022 年 9 月 30 日，申请人与被申请人签订了《XX 通道项目（XX 村段）用地补偿合同》（穗南开[2022]XX 号），对 XX 村的面积为 XX1 亩的土地实施征收；2023 年 2 月 3 日，申请人与被申请人就征收地块上的青苗及地上附着物签订了《XX 通道项目（XX 村段）青苗及地上附着物补偿合同》（穗南开土地征[2022]XX 号）；2023 年 6 月 1 日，申请人将征收地块移交给被申请人。第三人因认为征收红线范围内位于 XX 路至深坑的约 XX2 亩土地均位于《土地承包合同》的承包范围内，要求收取该 XX2 亩青苗及地上附着物补偿款，并向被申请人提交《履职申请书》，该申请书所提及的“XX2 亩”土地在上述征收红线范围内。

申请人于 2023 年 9 月 14 日已对第三人发出《告知书》，明确第三人（原郭 XX2）承包的土地中有 XX3 亩土地在 XX 通道项目（XX 村段）征收范围，而其他征收红线范围内的土地并不属于第三人《土地承包合同》约定承包范围内。故此，征收范围内只有约 XX3 亩青苗及地上附着物补偿款归第三人所有。申请人向第三人发出《告知书》后，第三人也未向申请人提出书面异议，也未到申请人处收取该青苗及地上附着物补偿款。而且，经申请人调查核实，申请人名下该 XX2 亩土地日常并非由

第三人使用，该地块客观存在植物也并非由第三人耕种所得，该地块实际由申请人管理、使用，同时客观也存在本村部分村民在该地块倒垃圾的情形。

2024年3月19日，申请人收到被申请人作出的《关于退回XX通道项目(XX村段)XX2亩青苗及地上附着物补偿费的函》，函件中认定申请人名下XX2亩土地由第三人耕作并作出同意向第三人补偿XX2亩土地上的青苗及地上附着物及奖励金，该XX2亩征收土地上的青苗及地上附着物补偿款为XX1万元、青苗及地上附着物奖励金为XX2万元，合计XX3万元。申请人认为，根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十二条第二款“地上附着物和青苗等的补偿费用，归其所有权人所有。”的规定，该XX2亩土地并非属于第三人承包范围内的土地，该案涉地块上的植物也并非由第三人耕种所得，相反，该地块土地使用权登记在申请人名下，日常由申请人进行管理与使用，故此，该地块的地上附着物和青苗等的补偿款应归申请人所有。被申请人在未查明事实的情况下，作出认定该地块地上附着物和青苗等的补偿款应归第三人并作出涉案《答复》，侵犯了申请人及本村所有村民的合法权益，该行政行为明显违法，应当停止执行并依法撤销。

被申请人答复称：

一、被申请人作为南沙区土地及地上附着物征收补偿部门，具有对南沙区范围内的集体土地上青苗和地上附着物进行征收补偿的职权。

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款规定：“……征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。”《广州市南沙区集体所有土地征收补偿办法》（穗南府办规〔2023〕2号）第三条第二款“区自然资源主管部门负责本区征收土地具体管理工作，区土地征收实施部门依照本办法统筹承担本区农民集体所有土地及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的征收补偿安置工作”及南沙区机构编委文件，被申请人作为南沙区的征地拆迁管理部门，具体负责南沙区集体土地上青苗和地上附着物的征收补偿工作。XX通道项目（XX村段）XX2亩属于南沙区范围内的集体土地和集体土地上附着物的征收补偿，被申请人依法具有上述集体土地上青苗和地上附着物征收补偿工作的职权。

二、被申请人经依法调查并作出涉案《答复》，认定事实清楚、证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当。

2023年12月7日，被申请人收到第三人关于XX通道项目（XX村段）XX2亩地上附着物和青苗进行补偿的申请。申请人对第三人养殖范围包括XX石场防护栏内的深坑、深坑东边一块面积XX4亩的土地、深坑北面土地涉XX5亩土地的界至明确表示无异议。

收到申请后，被申请人委托大岗镇向申请人了解第三人承包关系和具体位置。申请人提交土地承包合同、项目红线和第三人XX4亩租地关系图、土地租赁合同转租协议（2022.11.1）、关于继续承包的说明（2022.10.30）及相关身

份证明材料。根据上述土地承包合同及转租协议，第三人承包土地范围位于番禺区 XX 村，原 XX 石场防护栏内的深坑，及深坑东边一块面积 XX4 亩的土地（附图：《地块实测》2011.7.9 含土地北面 XX 大道南边的土地）。

2024 年 1 月 25 日，被申请人向第三人发出补正告知书，要求第三人补充有关资料“1、补充明确 XX2 亩的具体位置；2、补充明确 XX2 亩是属于您在履职申请书上所述的 XX4 亩土地范围还是 XX6 亩土地范围内；3、补充 XX4 亩土地的土地承包合同（您已提交了 XX4 亩土地承包合同，但承租方为郭 XX2）或郭 XX2 转租给您的证明材料；4、补充 XX6 亩的土地承包合同；5、补充其他证明该 XX2 亩土地系由您实际耕种或经营的证明材料。”同月 29 日，第三人通过邮箱向被申请人补充相关资料。

经核查，第三人申请地块青苗及地上附着物补偿已于 2023 年 2 月 3 日在被申请人与大岗整备中心、申请人签订的《XX 通道项目（XX 村段）青苗及地上附着物补偿合同》（穗南开土地征〔2023〕XX 号）中补偿并拨付至申请人，相关款项未实际分发给村民或者实际耕户。被申请人为此再次通过大岗整备中心向申请人调查了解涉案 XX2 亩实际使用、耕种情况及调解可能，2024 年 2 月 27 日，申请人对第三人补偿申请事项出具《关于郭 XX1（原郭 XX2）合同土地使用情况说明》，确认《告知书》已明确第三人有 XX3 亩土地在 XX 通道项目（XX 村段）征收范围，对第三人提及红线范围内土地不属于土地承包合同范围内，由申请人负责日常管理，但是未能提供涉案地块由其负责相关日常管理的证据材料。

2024年3月2日，被申请人收到第三人补充的证明其耕种青苗及地上附着物的图片。为进一步核实情况，被申请人于4日下午去到涉案现场，了解现场使用、耕种、管理等情况。第三人表示当初租赁协议包括深坑和东边一块面积XX4亩土地及土地北面至马路的土地（即涉争议XX2亩），其使用并在上面耕种了罗汉松、柠檬等树木，快20年了。

2024年3月5日上午，被申请人组织申请人、第三人在大岗镇综合中心201会议室主持召开会议研究讨论XX通道项目XX2亩青苗及地上附着物补偿款分配事宜，分别听取各方意见，会议当中申请人明确对第三人主张XX2亩青苗及地上附着物由其实际耕种没有异议。

2024年3月6日，被申请人向第三人作出并送达涉案《答复》。同日，向大岗镇人民政府发出《土地开发中心关于支付郭XX1青苗及地上附着物补偿费的函》并附涉案《答复》。大岗镇政府于3月19日告知并送达申请人。

综上，被申请人经依法向申请人、第三人调查核实，现场勘察，召开会议听取各方意见，认定第三人承包使用涉案土地，是XX通道项目XX2亩青苗及地上附着物实际耕户，作出涉案《答复》认定事实清楚、证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当。

三、申请人关于停止执行涉案《答复》事项不属于行政复议受案范围，且没有事实依据和法律依据，不应予以支持。

申请人复议请求第一项，请求停止执行被申请人作出的涉案《答复》，该项请求不属于《中华人民共和国行政复议法》

规定的行政复议范围，且与该法第四十二条的规定相矛盾；被申请人作出涉案《答复》，认定事实清楚、证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，申请人关于停止执行的事实和理由均不能成立，因此不应予以支持。

综上所述，申请人的复议请求没有事实和法律依据，请求复议机关驳回申请人的复议请求。

第三人答复称：

2007年第三人承包XX村集体土地约XX6亩。2011年第三人在原有XX6亩的基础上，增加承包XX4亩土地。该XX4亩地原使用权人为第三人的哥哥郭XX2，仍由第三人实际经营使用。因南沙XX通道建设项目，第三人部分承包地被纳入征收范围。为维护自身合法权益，第三人于2023年11月25日邮寄《履职申请书》，请求广州市南沙区人民政府对第三人的土地按照XX2亩的青苗面积及地上附着物、青苗费进行合法合理的安置补偿。被申请人于2024年3月1日邀请第三人进行谈话，向第三人了解关于本次案涉土地征收的详细情况，第三人向被申请人陈述本案详细情况并举证后，被申请人承诺向村委会核实情况，调查清楚事实后10天内会作出裁决结果。

2024年3月5日，被申请人再次与第三人进行谈话，并在现场与申请人工作人员电话确认本案案涉土地上的青苗植被均为第三人所有（详情请听录音2020305第21:00-22:00，当时被申请人的领导亲自问及村委多名领导，场地内植物是归第三人所有，而村委领导认为无异议）。在被申请人作出的涉案《答复》中第二点也表明“经查明相关材料，上述XX2亩土地由您实际

耕作，故我中心同意向您补偿 XX2 亩土地上的青苗及地上附着物及奖励金，该征收土地的青苗及地上附着物补偿款为 XX1 万元，青苗及地上附着物奖励金为 XX2 万元，合计 XX3 万元。”此外，2020 年第三人在申请办理养殖证时，申请人为第三人出具的证明也能说明其承认案涉 XX2 亩土地为第三人合法占有，更有租金收据能够证明案涉土地的实际使用人一直为第三人，土地上的青苗植被也归第三人所有。根据《广州市南沙区人民政府征收土地公告》（穗南府征字〔2023〕XX 号）关于南沙 XX 通道征收青苗费及补贴规定，本项目按《广州南沙集体土地和集体土地上房屋征收补偿安置办法》里面的规定，青苗费是归种植人所有。

综上所述，被申请人作出的涉案《答复》系尊重客观事实依法作出的决定，维护了社会公平正义，请求贵府依法驳回申请人的复议请求。

本府查明：

2023 年 12 月 6 日，被申请人收到第三人邮寄的《履职申请书》《水域、滩涂界至图》、申请人出具的《告知书》等材料。其中，《履职申请书》载明：“申请人：郭 XX1。申请事项：请求贵府对申请人的土地按照 XX2 亩（下称涉案 XX2 亩土地）的青苗面积及地上附着物、青苗费进行合法合理的安置补偿。事实与理由：2007 年申请人承包 XX 村集体土地约 XX6 亩，2011 年申请人在原有 XX6 亩的基础上，增加承包 XX4 亩土地，仍由申请人实际经营使用。因 XX 通道建设项目，申请人的部分承包地被纳入征收范围。……”申请人于 2023 年 9 月 14 日出

具的《告知书》载明：“根据租赁合同，你方租赁原 XX 石场防护栏内的深坑及深坑东边一块面积 XX4 亩的土地，因 XX 通道项目（XX 村段）征收事宜，征收深坑东边地块土地 XX3 亩，征收后，你方在该地块的租赁面积为 XX7 亩。……”该《告知书》加盖有申请人和广州市南沙区大岗镇 XX 村民委员会的公章。

《水域、滩涂界至图》载明：第三人养殖范围包括深坑、深坑北面与道路之间的坑基；该图有文字注明“该区域界至无异议”，并加盖有广州市南沙区大岗镇 XX 村民委员会的公章。

2024 年 1 月 24 日，被申请人向第三人发出《履职申请补正告知书》（穗南开土地〔2024〕XX 号），要求第三人补充提交涉案 XX2 亩土地的具体位置等证明材料。第三人向被申请人补充提交了《XX2 亩地与 XX4 亩地、XX6 亩地的位置面积关系图》，该图与《水域、滩涂界至图》一致，第三人在该图上标注的涉案 XX2 亩土地位置位于其养殖范围内。

后被申请人向申请人调查核实第三人承包土地的情况，申请人向被申请人提交了《土地承包合同》、陈 XX 和郭 XX2 的结婚证、陈 XX 和郭 XX3 的户口簿、《关于继续承包的说明》《土地租赁合同转租协议》。其中，申请人作为发包方（甲方）与郭 XX2 作为承租方（乙方）签订的《土地承包合同》载明：“一、甲方同意，将其位于番禺区大岗镇 XX 村，原 XX 石场防护栏内的深坑，及深坑东边一块面积 XX4 亩的土地、土地南边旧房屋一间（深坑、土地、旧房屋以下简称‘该土地’），出租给乙方作养殖、耕种之用。深坑每年租金人民币叁万伍仟元正；深坑东边土地每年每亩壹仟贰佰元正；土地南边的旧房屋每年壹

仟伍佰元正。...三、承包的期限及递增标准：承包期限从2011年8月1日起至2026年7月31日止，共15年；...十二、...政府征地补偿属甲方，构筑物、设备补偿属乙方。...十五、违约责任：...3、在承包期内，乙方如需转租或分租的，必须经甲方书面同意...签订日期：2011年7月19日”。根据陈XX和郭XX2的结婚证、陈XX和郭XX3的户口簿显示，郭XX2与陈XX于1988年2月8日结婚，郭XX3系郭XX2和陈XX的儿子。2022年10月30日，郭XX3出具《关于继续承包的说明》，确认郭XX2去世后由陈XX继续履行上述《土地承包合同》。2022年11月1日，申请人作为甲方、陈XX作为乙方、第三人作为丙方，共同签订《土地租赁合同转租协议》，约定自2022年11月1日起，乙方将申请人与郭XX2于2011年7月19日签订的《土地承包合同》的权利义务转移至丙方。

2024年2月27日，申请人出具《关于郭XX1（原郭XX2）合同土地使用情况说明》，载明：“一、基本情况：根据我社与郭XX1（原郭XX2）签订的土地承包合同，租赁地块为XX村原XX石场深坑（无实测面积），及深坑东边一块面积XX4亩的土地。我社2023年9月14日作出了《告知书》，已明确郭XX1（原郭XX2）有XX3亩土地在XX通道项目（XX村段）征收范围，如对补偿有异议，与我社联系协商，如无异议，与我社办理款项领取手续。...”

2024年3月5日，被申请人组织申请人、第三人、广州市南沙区大岗镇城乡建设与土地整备中心等单位召开调查会议并制作《调查会议笔录》，笔录记载：第三人主张涉案XX2亩土

地由其耕种，其在涉案 XX2 亩土地上种有香水柠檬、松树等；申请人确认涉案 XX2 亩由第三人实际耕种，申请人对此没有异议；双方对青苗及地上附着物按 3 万元/亩、奖励金按 1.5 万元/亩计算的补偿标准无异议。

另查明，2023 年 2 月 3 日，被申请人作为补偿单位（甲方）、申请人作为被补偿单位（乙方）、广州市南沙区大岗镇城乡建设与土地整备中心作为协助补偿单位（丙方），共同签订《XX 通道项目（XX 村段）青苗及地上附着物补偿合同》。被申请人提交了南沙国土规划空间信息一体化平台截图，证明涉案 XX2 亩土地在上述《XX 通道项目（XX 村段）青苗及地上附着物补偿合同》征地红线范围内。

再查明，《关于印发〈广州南沙开发区土地开发中心、广州市南沙区政府征地拆迁管理办公室主要职责、内设机构和人员编制方案〉通知》（穗南编[2011]XX 号）明确，被申请人负责组织协调、督导南沙开发区内各镇、街的征地、拆迁安置业务工作。

2024 年 3 月 5 日，被申请人向第三人作出涉案《答复》，载明：“郭 XX1：……现回复如下：1. 针对您提出的 XX2 亩土地在 XX 通道项目征收范围内（原规划名称为‘XX 大道项目’），我中心已与 XX 村签订青苗及地上附着物补偿合同，并落实相应补偿款给 XX 村。2. 经查明相关材料，上述 XX2 亩土地由您实际耕种，故我中心同意向您补偿 XX2 亩土地上的青苗及地上附着物及奖励金，该征收土地的青苗及地上附着物补偿款为 XX1 万

元，青苗及地上附着物奖励金为 XX2 万元，合计 XX3 万元。”被申请人于 2024 年 3 月 5 日向申请人送达涉案《答复》。

2024 年 4 月 16 日，申请人不服被申请人作出的涉案《答复》，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：第三人提交的《履职申请书》《水域、滩涂界至图》《告知书》《XX2 亩地与 XX4 亩地、XX6 亩地的位置面积关系图》，申请人提供的《关于郭 XX1（原郭 XX2）合同土地使用情况说明》《土地承包合同》、户口簿复印件（郭 XX2、陈 XX、郭 XX3）、《关于继续承包的说明》《土地租赁合同转租协议》《XX 通道项目（XX 村段）青苗及地上附着物补偿合同》，被申请人提供的《关于印发〈广州南沙开发区土地开发中心、广州市南沙区政府征地拆迁管理办公室主要职责、内设机构和人员编制方案〉通知》（穗南编〔2011〕XX 号）、《履职申请更正告知书》（穗南开土地〔2024〕XX 号）、《调查会议笔录》及光盘、《关于履职申请书的答复》（穗南开土地〔2024〕XX 号）及送达凭证等。

本府认为：

一、被申请人具有对申请人履职申请事项作出答复的法定职权。

根据《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。”参照《广州市农民集体所有土地征收补偿办法》（穗府办规〔2023〕3 号）第四条第二款规定：“……区人民政府承担征地事务工作的部门具体实施

征收土地补偿安置工作。”本案中，被申请人作为南沙区承担征地事务工作的组织实施部门，具有对第三人要求享有征地补偿权益诉求进行处理并作出涉案《答复》的法定职权。

二、被申请人作出的涉案《答复》具有事实和法律依据。

本案中，第三人向被申请人提出履职申请，要求对其承包并耕种的涉案 XX2 亩土地上的青苗及地上附着物进行安置补偿。被申请人作出涉案《答复》，确认涉案 XX2 亩土地由第三人实际耕种，同意向第三人支付相应的青苗及地上附着物补偿款及奖励金。现申请人不服涉案《答复》，并提起本案行政复议申请。经审查，本府认为，被申请人作出的涉案《答复》具有事实和法律依据，应予维持，理由如下：

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）第三十二条第一款、第二款规定：“省、自治区、直辖市应当制定公布区片综合地价，确定征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准，并制定土地补偿费、安置补助费分配办法。地上附着物和青苗等的补偿费用，归其所有权人所有。”根据上述规定，被征收土地上的青苗及地上附着物的补偿权益，遵循“谁投资谁所有”的基本原则。本案中，根据《土地承包合同》《土地租赁合同转租协议》《关于继续承包的说明》可知，第三人与申请人签订《土地租赁合同转租协议》，协议约定自 2022 年 11 月 1 日起，原郭 XX2 与申请人签订的《土地承包合同》项下的合同权利义务转移给第三人。即从 2022 年 11 月 1 日起，第三人承包了《土地承包合同》项下的土地（深坑、土地、旧房屋），且合同明确约定政府征地的构筑物、设备补偿归第三

人。根据广州市南沙区大岗镇 XX 村民委员会盖章确认的《水域、滩涂界至图》可知，第三人的养殖范围包括深坑、深坑北面与道路之间的坑基。又根据被申请人主张及其提交的南沙国土规划空间信息一体化平台截图可知，涉案 XX2 亩土地位于 XX 通道项目征地红线范围内。现第三人主张涉案 XX2 亩土地属于其与申请人签订的《土地租赁合同转租协议》土地承包范围内，且涉案 XX2 亩土地亦属于《水域、滩涂界至图》载明的第三人的养殖范围内，并据此主张其应享有涉案 XX2 亩土地上的青苗及地上附着物补偿权益。第三人的上述主张，有《土地承包合同》《土地租赁合同转租协议》《水域、滩涂界至图》及南沙国土规划空间信息一体化平台截图等证据可相互印证予以证明。申请人主张涉案 XX2 亩土地不在第三人的承包范围内，但未能提供相关证据予以证明，同时申请人亦未能提供证据证明涉案 XX2 亩土地不在《水域、滩涂界至图》载明的第三人养殖范围内，故，本府对第三人的主张予以采信，对申请人的主张不予采纳。退一步而言，即使涉案 XX2 亩土地不在《土地租赁合同转租协议》约定的第三人承包范围内，但根据《调查会议笔录》可知，申请人已确认涉案 XX2 亩土地由第三人实际耕种，故，依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年修订）第三十二条的规定及《土地租赁合同转租协议》的约定，涉案 XX2 亩土地的青苗及地上附着物补偿权益也应归第三人所有。据此，被申请人作出案涉《答复》，具有事实和法律依据，本府依法予以维持。

三、关于申请人提出停止执行涉案《答复》的行政复议请

求。

《中华人民共和国行政复议法》第四十二条规定：“行政复议期间行政行为不停止执行；但是有下列情形之一的，应当停止执行：（一）被申请人认为需要停止执行；（二）行政复议机关认为需要停止执行；（三）申请人、第三人申请停止执行，行政复议机关认为其要求合理，决定停止执行；（四）法律、法规、规章规定停止执行的其他情形。”经审查，本府认为，本案不属于上述法定应当停止执行的情形，故对申请人该项请求，本府不予支持。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定，维持被申请人于2024年3月5日作出的《关于履职申请书的答复》（穗南开土地〔2024〕XX号）。

申请人、第三人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二四年五月二十七日