深 圳 市 人 民 政 府

行政复议决定书

深府行复〔2022〕2382号

申请人：戴某

被申请人：深圳市宝安区人民政府

地址：深圳市宝安区创业一路1号

法定代表人：王立德，区长

申请人以被申请人对其位于宝安区燕罗街道罗田社区象山大道××号园区内所有建筑物、构筑物、设施等组织实施强制拆除的行为违法为由，向本机关申请行政复议，本机关依法受理。被申请人向本机关提交了书面答复及有关证据和依据，本案现已审理终结。

申请人称：申请人于2006年收购香港××（集团）有限公司，取得该公司的14656平方米土地使用权及1999年前建成的厂房、宿舍及配套设施的所有权。后2009年5月25日，申请人与深圳市××股份合作公司（以下简称××股份合作公司）签订《土地合作（有偿）使用合同书》，以有偿方式取得位于罗田村第三工业区象山大道××号14656平方米集体建设用地的使用权。自2021年9月起，陆续有罗田村股份公司及街道土地整备中心工作人员找到申请人，称前述土地及房屋已纳入罗田社区土地整备利益统筹项目范围内，但申请人与相关人员经多次商谈尚未达成补偿协议。2022年7月20日，被申请人对申请人位于燕罗街道罗田社区象山大道××号的所有建筑物、构筑物、设施等实施强制拆除，至2022年7月29日，除园区内的变压器房和门卫房外，申请人园区内约22000平方米厂房及宿舍等已被全部拆除。2022年7月20日实施强拆前，被申请人在申请人厂区内举行清拆行动，主席台后背景板上写明“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目执法清拆行动”字样，表明此次拆除目的是为“土地整备项目”，结合此前“罗田片区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”作出的发通告、贴封条等多种逼迁行为，以及申请人报警后公安机关以政府拆迁为由未予回复的情况，可以确定强制拆除行为系“罗田片区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”组织实施。申请人认为，无论是集体土地还是国有土地上房屋，均应在合理合法补偿后才能实施拆除。强制拆除前应当先作出补偿安置决定或责令交出土地决定，在申请人不对补偿决定或责令交地决定提起复议、诉讼的情况下，经向人民法院申请强制执行裁定批准后，才可以实施强制拆除行为。但是目前申请人尚未得到补偿，被申请人强制拆除也未经法定程序。同时，根据《中华人民共和国行政强制法》，只有法律可以设定行政强制，没有强制执行权的行政机关，应申请人民法院强制执行。被申请人不是法定或被授权的行政强制执行机关，没有实施行政强制的权限，实施强制拆除行为违反法定程序，强制拆除目的不当，且没有法律依据，严重侵害申请人的重大合法权益。因“罗田片区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”并非行政机关，故不能成为行政诉讼的被告及复议被申请人。根据罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公现场张贴的指挥部组织结构图，该指挥部指挥长由宝安区副区长担任,故罗田片区土地整备利益统筹项目指挥部系由被申请人组织设立。根据《最高人民法院关于适用<中华人民共和国行政诉讼法>的解释》第二十条及《行政复议法实施条例》第十四条的规定，相应责任应由被申请人承担。综上，申请人申请行政复议，并于2022年8月26日明确其复议请求为：请求确认被申请人于2022年7月20日至29日期间对申请人位于宝安区燕罗街道罗田社区象山大道××号园区内所有建筑物、构筑物、设施等（约2万平方米，不包含2022年4月25日被相关部门拆除的车棚及2022年5月19日园区内被拆除的760平方米铁房）组织实施强制拆除的行为违法。

被申请人答复称：一、被申请人未实施也未授权任何机构实施强制拆除的行为。申请人根据现场张贴的“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部”组织结构图，认为是被申请人组织实施强制拆除的行为，纯属认识错误，与事实和法律规定不符。（一）被申请人从未以任何形式设立过“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”这一机构，也未组织实施“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目执法清拆行动”。没有任何文件、官方信息公开渠道显示是由被申请人设立或授权设立过“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”这一机构和组织实施“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目执法清拆行动”。申请人提交的“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部组织架构图”“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目执法清拆行动”的照片，只是项目所在的燕罗街道办为开展项目工作所作的内部工作安排，与被申请人无任何关联，申请人仅以此即认定是由被申请人设立了该机构，进而推断被申请人应当承担相应责任，没有事实依据。（二）根据现行的规定，土地整备利益统筹项目实施中，政府并不与被搬迁人产生法律关系，不直接参与接管、清租、搬迁、拆迁以及补偿等事宜，申请人认为被申请人组织实施强制拆除，于法无据。《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》（深规土规〔2018〕6 号，以下简称《管理办法》）第二条规定：“利益统筹项目以街道为界限”。第四条规定：“在利益统筹项目范围内，政府与原农村集体经济组织继受单位‘算大账’，……原农村集体经济组织继受单位与相关权益人‘算细账’，通过货币、股权和实物安置等手段，确保权益人相关权益，实现整备范围内全面征转清拆。”第十四条规定：“原农村集体经济组织继受单位应当按照土地整备项目实施协议书的相关要求理顺利益统筹项目范围内的经济利益关系，并具体负责建（构）筑物及青苗、附着物的补偿、拆除、清理和移交工作。”在土地整备利益统筹项目中，政府与原农村集体经济组织继受单位（通常为股份合作公司）签订协议，项目所涉及的土地上的权利义务关系清理，由原农村集体经济组织继受单位自行处理，即由股份合作公司与各被搬迁人协商处理接管、搬迁、补偿等事宜，而非被申请人。因此，申请人认为是被申请人组织实施强制拆除的行为，没有法律依据。（三）申请人提交的证据“关于尽快完成搬迁清租的通告”也与被申请人毫无关联。第一，该通告并非由被申请人作出，落款也不是被申请人，至于落款“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部”，被申请人根本就未设立，前文已作说明。第二，该通告只是提示各业主和租户尽快完成权属申报登记，也并未涉及针对具体对象的强制性内容，并不能证明相关政府单位对申请人实施了强制拆除行为。第三，该通告张贴位置不明，无法确认该通告涉及的整备项目搬迁就是申请人主张的物业。

二、申请人请求中涉及的“对其位于宝安区燕罗街道罗田社区象山大道××号园区内所有建筑物、构筑物、设施等组织实施强制拆除”行为实为××股份合作公司作为不动产所有权人的自发行为，并非行政行为，不属于行政复议受案范围。经被申请人向燕罗街道办事处了解，申请人已于2022年6月28日、7月19日分别向盐田区人民法院提起诉讼，请求法院确认燕罗街道办事处于2022年4月25日和5月19日对申请人厂区内车棚实施强制拆除、厂区内760平方米的铁皮房等临时建筑（构筑）实施强制拆除的行为违法。即，就涉案物业中的临时建筑物，申请人已经以燕罗街道办事处为被告提起行政诉讼，而在本案中，申请人又以被申请人对其园区内所有建筑物、构筑物、设施等组织实施强制拆除违法提起行政复议。显然，就临时建筑物这部分物业的拆除行为，申请人在已经提起行政诉讼后又提起本案行政复议，根据《行政复议法》第十六条第二款、《行政复议法实施条例》第一款第（二）项的规定，应驳回其复议申请。而就复议请求中提及的“对其位于宝安区燕罗街道罗田社区象山大道××号园区内所有建筑物、构筑物、设施等组织实施强制拆除”行为所包含的永久建筑物部分，如前所述，实际是××股份合作公司根据《管理办法》的规定所实施的行为，不是被申请人的行为，也不是被申请人授权其他机构实施的行为，实际上没有任何实质性的证据证明与被申请人有关。

三、另据燕罗街道办事处的说明，申请人已就强制拆除行为将燕罗街道办作为被告提起行政诉讼，其复议申请依法应不予受理。

四、申请人对涉案物业不享有合法权益，不具备申请复议的资格。《深圳市人民政府关于印发〈深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法〉的通知》（深府〔2004〕102 号）第二条规定：“根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》的相关规定，两区农村集体经济组织全部成员转为城镇居民后，原属于其成员集体所有的土地属于国家所有。”深圳市于2004年实施城市化转地，全深圳包括该涉案土地所有权为国家所有，涉案土地所有权为国有，即使在未完善征转手续的情况下，其权利人也是原集体经济组织继受单位（股份合作公司），而非申请人。其次，所有涉案物业均是原集体经济组织继受单位××股份合作公司已达成搬迁补偿，与实际承租人签订《清租补偿协议》和《移交确认书》后的物业，并不涉及对申请人在实际使用经营的物业和其他物品作任何处置，申请人没有任何申请行政复议的利害关系。

综上，申请人与股份合作公司的纠纷应另循民事途径解决，请求复议机关驳回其复议申请。

经查：2021年11月18日，深圳市规划和自然资源局印发《深圳市2021年城市更新和土地整备计划》，其附表9载明“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目”已被列入《深圳市2021年度土地整备利益统筹项目表》。

2022年5月至6月期间，××股份合作公司分别与9个租赁燕罗街道罗田社区象山大道××号厂房和宿舍的承租人、次承租人签订《租赁合同解除协议》《清空确认书》。

2022年5月26日，深圳市宝安区燕罗街道办事处向申请人作出深宝燕罗行案〔2022〕××号《行政处罚决定书》，以未取得建设工程规划许可证为由，责令申请人自收到该决定书之日起五日内自行拆除位于宝安区燕罗街道罗田社区象山大道××号的6栋永久建筑物（总建筑面积17407.11平方米）。

2022年6月24日，深圳市宝安区燕罗街道办事处向申请人作出深宝燕罗行案〔2022〕××号《催告书》，催告申请人自行拆除上述6栋永久建筑物，并告知申请人逾期不履行，且无正当理由的，深圳市宝安区燕罗街道办事处将强制执行。

2022年6月28日和7月19日，申请人以深圳市宝安区燕罗街道办事处为被告，分别向深圳市盐田区人民法院提起三宗行政诉讼[案号为（2022）粤0308行初××1号、（2022）粤0308行初××2号和（2022）粤0308行初××3号]，分别诉请撤销深圳市宝安区燕罗街道办事处于2022年5月26日作出的深宝燕罗行案〔2022〕××号《行政处罚决定书》，以及确认深圳市宝安区燕罗街道办事处于2022年4月25日对申请人厂区内车棚、于2022年5月19日对申请人厂区内铁皮房组织实施强制拆除的行为违法。

2022年8月15日，深圳市宝安区燕罗街道办事处出具《情况说明》，说明：一、关于“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”的主体问题。2021年11月18日，街道成立了“燕罗街道国土空间提质增效百日攻坚土地整备指挥部”，负责统筹、协调、指导国土空间提质增效百日攻坚土地整备各项工作；根据《管理办法》的规定，土地整备利益统筹项目中，政府仅与原农村集体经济组织继受单位（社区股份合作公司）“算大账”，并不直接与相关权益人发生法律关系，而由社区股份合作公司与之具体协商处理搬迁补偿事宜；罗田社区土地整备利益统筹项目属于该街道四个土地整备项目的其中之一，为协助社区股份合作公司加快推进相关工作，在街道统筹、指导下，成立了由××股份合作公司相关工作人员、第三方咨询机构和社区工作人员等组成的“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部”及负责指挥部部分内部工作的办公室；该指挥部及“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”并非由政府设立的专门机构，只是由股份合作公司为主，社区和第三方机构提供协助，为推进土地整备项目事务的临时性内部工作小组。二、《关于尽快完成搬迁清租的通告》落款代章问题。在该项目实施过程中，为统一向相关权利人发出告知，加快搬迁工作，罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室曾对外发出《关于尽快完成搬迁清租的通告》，由于“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”只是临时性内部工作小组，为让上述通告更具权威性和公信力，就由燕罗街道土地整备事务中心在通告落款处代章；但是，燕罗街道土地整备事务中心是燕罗街道下设的独立事业单位法人，与罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室无直接关联，机构性质和人员都不相同，并非同一机构；同时，《关于尽快完成搬迁清租的通告》的对象是项目范围内的全体业主和租户，内容是向项目范围内的业主及租户充分告知项目实施的相关信息，目的是保障业主及租户的合法权益，避免项目实施过程中产生新的纠纷和争议，并非任何强制性的行政决定，对业主及租户的权利义务并不产生实际影响，不属于行政复议的受理范围。三、关于“戴某违法建筑拆除”的情况。在项目实施过程中，街道执法部门发现位于项目范围内罗田社区第三工业区象山大道××号的建筑物属于未办理规划许可手续的违法建筑，申请人为涉案违法建筑的权益主张人，涉案违法建筑包括1栋2层、2栋3层、1栋4层、1栋3层、1栋1层等共计6栋建筑物，均未取得规划许可手续，涉嫌违反《中华人民共和国城乡规划法》的相关规定，街道于2022年5月对该案立案并启动调查工作，后向申请人下发了《行政处罚决定书》等处罚文书。7月，执法机关对涉案违法建筑完成拆除工作。四、关于申请人所称其“物业被非法接管侵占照片”。申请人提供的有关其“物业被非法接管侵占照片”，实际上根本不存在所谓的非法接管侵占，这些照片均为××股份合作公司和各实际承租人完成清租谈判后，正常接管物业的行为，照片中的人员均为××股份合作公司工作人员（包括穿制服的保安）及协助其工作的社区工作人员（社区日常巡查人员）。五、申请人已就相同事项向街道提起行政诉讼，此次提起的一系列行政复议案应驳回其复议申请。申请人就其主张权利的物业被清空拆除事宜，已经将街道作为被告提起了多宗行政诉讼，案件正在盐田区人民法院审理中，其此次就相同事项又提起一系列行政复议，依法应驳回其复议申请。

本机关认为：《中华人民共和国行政复议法》第十条第四款的规定：“公民、法人或者其他组织对行政机关的具体行政行为不服申请行政复议的，作出具体行政行为的行政机关是被申请人。”《中华人民共和国行政复议法实施条例》第十二八条第（一）项规定：“行政复议申请符合下列规定的，应当予以受理：（一）有明确的申请人和符合规定的被申请人；”本案的争议焦点主要在于申请人以深圳市宝安区人民政府为被申请人是否合法有据。

在本案中，申请人虽然提交了照片、《关于尽快完成搬迁清租的通告》、组织架构图等证据材料，但被申请人答复称其未实施也未授权任何机构组织实施强制拆除行为，并根据《管理办法》第二条、第四条及第十四条等规定，主张系由股份合作公司与各被搬迁人协商处理搬迁补偿事宜。此外，深宝燕罗行案〔2022〕××号《行政处罚决定书》和《催告书》亦显示系由深圳市宝安区燕罗街道办事处以涉案建筑物未取得建设工程规划许可证为由作出行政处罚，并责令申请人自行拆除，同时告知申请人逾期不履行且无正当理由的，深圳市宝安区燕罗街道办事处将强制执行。而且，深圳市宝安区燕罗街道办事处已对“罗田社区土地整备利益统筹项目指挥部办公室”的组成情况、深圳市宝安区燕罗街道土地整备事务中心在《关于尽快完成搬迁清租的通告》落款处代章的情况、申请人提交的照片中的人员情况以及该街道办事处对涉案建筑物作出《行政处罚决定书》及拆除情况等予以解释说明。除此之外，在案证据亦显示申请人已于2022年6月9日和7月19日分别就临时和永久建筑物、构筑物、设施被强制拆除和被行政处罚等行为，以深圳市宝安区燕罗街道办事处为被告提起多宗行政诉讼。

因此，综合在案证据，本机关认为在申请人未能提供合法有效的证据证明深圳市宝安区人民政府对涉案建筑物、构筑物和设施等组织实施了强制拆除行为的情况下，其以深圳市宝安区人民政府为被申请人而向本机关提出的行政复议申请，不符合《中华人民共和国行政复议法》第十条第四款以及《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第（一）项的规定。综上，根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第（二）项的规定，本机关作出决定如下：

驳回申请人戴某提出的上述行政复议申请。

本复议决定书一经送达，即发生法律效力。申请人如对本复议决定不服，可自收到复议决定书之日起十五日内向有管辖权的人民法院提起诉讼。

深圳市人民政府

2022年9月26日