深 圳 市 人 民 政 府

行政复议决定书

深府行复〔2022〕2449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

申请人以被申请人批准作出《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》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》，以有偿方式继续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，并取得深圳历史遗留问题建筑登记回执。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，要求参照《土地管理法》和《国有土地上房屋征收与补偿条例》的补偿原则进行公平合理的安置补偿，但对方均以利益统筹拆迁项目不是土地征收及必须统一补偿政策为由拒绝，因此申请人尚未达成补偿协议。

2022年6月15日，宝安区城市更新和土地整备局作出《关于<燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案>的公告》，其中载明，被申请人批准作出关于“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案”，实施方案将包含申请人厂区在内的罗田社区804670平方米土地面积纳入罗田社区土地整备利益统筹项目范围，并载明了预算费用、留用土地面积等事项。该实施方案公告的内容本质上是对包含申请人厂区在内的土地进行征收的征收公告。项目实施方案将申请人依法使用的地块纳入项目实施的蓝线范围内，并已按项目实施方案的内容开展具体实施工作。批准实施方案的行为，等同于将申请人强制纳入土地整备的范围内，直接影响到申请人的权益。相关部门为了达到使申请人尽快去签约的目的，使用包括“执法”施压、赶走租户、物业门被非法贴封条、非法强行接管侵占申请人物业、非法强制拆除申请人物业等各种逼迫搬迁手段，给申请人带来巨大利益损失和精神损害，减损了申请人使用该土地及自有物业的权力和利益。该项目实施方案的效力已经外化，对申请人已产生实际的严重不利的影响。据申请人了解，“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目”由被申请人主导开展，由被申请人拨款，并在罗田社区设立以副区长作为指挥长的项目指挥部办公室，授权燕罗街道并由街道委托组织××股份合作公司和物业权益人签订搬迁补偿协议。项目收回的土地除留用地外，大部分土地归政府作土地整备用，其本质就是被申请人的一种征地行为。

申请人认为，被申请人批准作出“燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案”没有法律依据。行政机关基于公共利益需要，可以对公民的私有财产实行征收或征用，但是根据《立法法》第八条的规定，对于非国有财产的征收、征用，只能制定法律。国家没有相关法律规定行政机关可以通过委托第三方以市场收购的方式，大规模地收购物业权益人的土地和建筑物作土地整备。“法无授权即禁止”是行政机关必须严格遵守的行为规则，土地整备利益统筹项目仍然需要遵循土地征收的相关法律，在未经土地征收程序的情况下，不能进行土地整备利益统筹项目，通过批准项目实施方案的形式变相征收申请人的房屋及土地使用权等财产。涉案项目实施方案将申请人房屋及项下土地纳入土地整备范围进行土地收储，实际上是一个对申请人房屋及项下土地使用权进行征收的决定，强制征收申请人土地使用权和房屋所有权。土地整备利益统筹项目也应当根据《土地管理法》及《国有土地上房屋征收与补偿条例》的相关规定进行调查登记、社会稳定风险评估、拟征收公告、补偿方案征求意见并公示等一系列法定程序，任何地方规定、会议决定、领导指示，都不得挑战和违反有关国家法律法规。另外，本次项目实施方案涉及的实施面积为804670平方米，根据《土地管理法》第四十六条规定，征收其他土地超过七十公顷的，应当由国务院审批，但是显然涉案项目实施方案，并未经过国务院批准。目前，土地整备利益统筹项目是由村股份公司和物业权益人签订协议，看似是平等协商，但实际上政府没有作出并公示公平合理的搬迁补偿方案。补偿条件低，不符合国家征收补偿原则，且权益人实际上并没有进行平等协商的权利。物业权益人如果不同意，便会遭受街道办各种“执法”胁迫逼迁，被拆迁人往往苦不堪言，直到被迫签约为止。政府为了完成上级下达的工作任务，滥用各种公权力“执法”，甚至不惜采用违法手段，变相逼迫市场主体强买强卖，侵占权益人的合法权益，严重破坏了深圳市这么多年努力建设的市场环境、法制环境和营商环境，败坏了深圳特区政府过去一向良好的社会形象。公告表明涉案项目实施方案是经宝安区城市更新工作委员会及宝安区土地整备指挥部批准通过的，而前述两单位的设立机关均为被申请人，且两单位并非行政机关，不能成为行政复议的被申请人。根据《行政复议法实施条例》第十四条规定，相应责任应由被申请人承担。

鉴于上述事实和理由，申请人根据《行政复议法》及《行政复议法实施条例》第十三条的规定申请行政复议，请求确认被申请人批准作出的《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》违法并予以撤销。

被申请人答复称：一、被申请人未实施也未授权任何机构作出《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》。申请人根据《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》及公告，认为涉案项目经宝安区城市更新工作委员会及宝安区土地整备指挥部批准通过，而被申请人是上述两单位的设立机关，就推断被申请人应当承担相应责任，纯属认识错误，与事实和法律规定不符。《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》由宝安区城市更新工作委员会、宝安区土地整备指挥部审议通过，而非被申请人，被申请人未实施也未授权任何机构作出《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》。申请人仅以此即推断被申请人应当承担相应责任，没有事实依据。

二、政府（被申请人）不直接参与土地整备利益统筹项目实施，并不与相关行政相对人产生法律关系。《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。”可见，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搬迁补偿事宜，而非被申请人。因此，申请人认为被申请人应当承担土地整备利益统筹项目实施过程中的相应责任，没有法律依据。

三、申请人的复议申请不属于行政复议受案范围，应予驳回。（一）《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》只是告知性事项，不涉及对申请人权利义务作强制性处理的内容，对申请人的权利义务不产生实际影响，不属于行政复议的受案范围。《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》只是对土地整备利益统筹项目内容的公示，并未对申请人的权利义务作任何的设定、调整，不属于行政复议的受案范围。（二）《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》并非针对具体行政相对人的文件，不是具体行政行为，不属于行政复议受案范围。根据《行政复议法》第二条、第六条的相关规定，公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，申请行政复议的，行政复议机关依法受理其复议申请。换言之，被复议的只能具有特定的、具体的行政相对人的行政行为，而《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》是对不特定对象的告知，不属于行政复议的受案范围。根据《行政复议法实施条例》第四十八条第一款第（二）项规定，应驳回申请人的行政复议申请。（三）如果申请人将按照项目实施方案开展的具体实施工作（如申请人所称“贴封条”等行为）视为其所谓的项目实施方案的外化行政行为，申请人也已另案提起行政复议，本复议申请应不予受理。

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。首先，申请人提交的《土地合作（有偿）使用合同书》涉嫌以租代卖非法转让土地，申请人也并未获得土地权属登记，其就土地没有合法权益基础。其次，根据《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。再次，经了解，涉案物业均是原集体经济组织继受单位××股份有限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。因此，申请人没有任何申请行政复议的利害关系，不具备申请复议的资格。综上，请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《深圳市2021年度土地整备利益统筹项目表》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》，整备实施总规模为80.46公顷。

2022年6月15日，深圳市宝安区城市更新和土地整备局发出《关于<燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案>的公告》。公告主要内容为：“《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》（以下简称《实施方案》）已经宝安区城市更新工作委员会2021年第七次会议、宝安区土地整备指挥部2022年第2次会议审议通过。根据《市规划国土委关于印发土地整备项目审批工作规程的通知》（深规土〔2017〕720号）有关规定，现对《实施方案》予以公告：一、项目概况：罗田社区土地整备利益统筹项目位于宝安区燕罗街道罗田社区，实施面积为804670平方米，已纳入2021年市城市更新和土地整备计划。《实施方案》预算总费用2,558,033,283元（大写：贰拾伍亿伍仟捌佰零叁万叁仟贰佰捌拾叁元），项目留用土地面积为320094.1平方米，位于深圳市宝安203-12&13&14号片区[松岗燕罗地区]法定图则08-21、08-23、09-18、09-20等地块，规划后为11-04-01、11-03-01、11-01、09-18-01、09-18-02、09-20-01、09-21、08-23-01、08-23-02、08-21地块。二、公告地点：1.项目现场，地址：宝安区燕罗街道罗田社区；2.深圳市宝安区政府在线，网址：http://www.baoan.gov.cn/。三、公告时间：为期30天，自2022年6月15日起至2022年7月14日止。”该公告同时附上区域位置图、土地整备实施范围及留用土地范围图、土地整备实施范围坐标、留用土地范围坐标。

2022年8月11日，申请人以不服被申请人作出《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》为由向本机关申请行政复议。

本机关认为：在本案中，从深圳市宝安区城市更新和土地整备局公示的涉案《燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目实施方案》的内容来看，仅是关于燕罗街道罗田社区土地整备利益统筹项目已纳入2021年市城市更新和土地整备计划，以及项目实施面积、预算总费用、项目留用土地面积等告知性的事项，并未直接减损申请人的权利或增设申请人的义务，对申请人的权利义务不产生实际影响，故申请人提出的行政复议申请不属于《中华人民共和国行政复议法》第六条规定的行政复议范围。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