

广州市增城区人民政府

行政复议决定书

增府行复〔2022〕361号

申请人：毛某茵。

被申请人：广州市增城区中新镇人民政府。

地址：广州市增城区中新镇中福路30号。

法定代表人：赵乾良，职务：镇长。

委托代理人：刘水发、黄海湄，广东兆鹏律师事务所律师。

第三人：广州市增城区中新镇某村某股份经济合作社。

申请人毛某茵不服被申请人广州市增城区中新镇人民政府2022年9月28日作出的（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，并责令被申请人重新作出处理。

申请人称：

一、被申请人的涉案行政处理行为存在违反《中华人民共和国行政复议法》第二十八条规定的情形。申请人于2022年10月12收到的被申请人于2022年9月28日作出的(2021)穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》。前述《行政处理决定书》是在广州市增城区人民政府作出增府行复(2022)160号《行政复议决定书》而撤销被申请人于2022年4月22日作出的(2021)穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》的背景下重新作出的。被申请人于2022年9月28日作出的(2021)穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》中不予认定申请人具有第三人社员资格的理由有三：(1)申请人未被表决列入成员名册；(2)申请人未提供证据证明履行村社章程规定的义务；(3)申请人不居住生活在村社而于中新镇中新医院工作和取得收入，未与村社建立生产生活联系。被申请人的认定理由与其于2022年4月22日作出的(2021)穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》中的理由是完全一致的。《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第二款规定：“行政复议机关责令被申请人重新作出具体行政行为的，被申请人不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为相同或者基本相同的具体行政行为。”因而，被申请人于2022年9月28日重新作出的(2021)穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》存在违法情形。

二、被申请人作出涉案行政处理决定存在认定事实及适用法律法规错误等的情形。具体如下：

1. 从申请人在听证时所提供的《分田记录》《某社各户分大水车征地款》以及《农田耕作图》等证据材料中，可客观反映申请人先前享有分田、分红的社员待遇，也即第三人先前也是一直确认申请人为其社员而享受社员待遇的。申请人取得第三人的社员资格在前，而成员名册制定在后。以事后的行为约束调整事前已存在的资格情形是不合理、不妥当的。

2. 社员资格及社员待遇的丧失需具备满足法律法规所规定的情形。任何单位、个人行为的作出均是需遵守法律法规的规定，否则则是违反法律规定而为无效、不能产生法律效力的。《中华人民共和国妇女权益保障法》第三十三条第一款规定：“任何组织和个人不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。”被申请人以申请人未被列入成员名册作为其作出涉案处理决定的理由之一，则是缺乏法律法规依据的，并未提供任何充分依据说明成员身份的享有需必然依赖成员名册。被申请人的处理作法，实际上也为变相纵容第三人以申请人外嫁的理由而剥夺、侵害申请人的社员资格及社员待遇的违法行为。

3. 第三人既未提供组织章程，也未提供其他任何证据材料反映社员义务的客观真实存在。在这情况下，被申请人认定申请人未履行第三人章程规定义务则是不具备任任何事实依据的。与此

同时，申请人认为，存在的东西才能被证明，从而应当由第三人举证证明社员义务的存在以及申请人存在知悉后拒不履行的情况。被申请人以申请人未提交证明履行了第三人章程规定义务而作出处理决定的理由之一，这显然是偏袒、不公的，举证分配明显是不当的。

4. 包括《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条等规定在内的任何法律法规均是未要求社员资格的取得需牺牲“流动自由”“工作自由”而必然要求社员需生活居住在该村、需依赖该村土地生活、不能到村外进行工作。被申请人以申请人不居住生活在第三人处、在中新医院工作作为作出处理决定的理由之一则是缺乏法律法规依据的，更是不符合“城镇化”的社会环境下农民往城镇外出工作、生活的现实情况。某村为城乡结合地带，该村内几乎所有人员都往外流动工作、生活。而中新医院以及申请人夫家也是在中新镇，距离第三人处某村不远（距离行程两、三公里内），三处之间事实上也为密切联系的一体。

5. 广州市增城区人民政府在作出的增府行复(2022)160号《行政复议决定书》中已明确认可申请人具有第三人的成员资格。

三、对于申请人要求第三人支付征地分红款及计付利息的诉求，被申请人以属于平等民事主体之间纠纷、不属于行政处理调整范围而不予处理，被申请人既没有提供法律法规依据，显然也与法律法规的规定以及司法实践情况不相符合。

一方面，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七十六条以及《广东省农村集体经济组织管理规定》第四条的规定，镇级人民政府负有保障公民财产、男女平等、婚姻自由以及监督村社集体经济组织行为的义务、职责。故此，对于申请人要求第三人支付征地分红款及计付利息的诉求进行处理，属于被申请人履行上述法律法规义务、职责的体现，属于行政处理的范围。对此，广州市增城区人民政府在其作出的增府行复(2022)160号《行政复议决定书》中已明确。

另一方面，被申请人认为申请人与第三人之间属于平等主体，这是违背现实情况的。第三人作为经济组织负责管理集体资产。并有权对集体资产作出分红等的处分，而申请人作为社员受到该经济组织的管理，申请人的社员资格及分红待遇能否得到保障实现需依赖第三人行为。这反映说明申请人与第三人之间并非平等主体的关系，被申请人负有处理的义务、职责。对此，可见申请人所附案例的认定——广州市增城区人民法院作出的(2022)粤0118民申8号《民申裁定书》。

综上所述，请求广州市增城区人民政府支持申请人的复议请求，以维护复议申请人的合法权益。

被申请人答复称：

一、（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》作出的程序正当。

被答复人因不服第三人不给予其作为社员的同等集体分红、

福利待遇一事，向答复人提交书面申请材料申请行政处理，答复人经审查，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七十六条规定，于2021年11月8日出具《行政处理申请受理通知书》，同日定于2021年11月25日下午15时30分，在司法所调解会议室举行听证，并出具《参与听证通知书》。2021年11月10日，答复人将《行政处理申请受理通知书》《参与听证通知书》及其附件送达被答复人，2021年11月12日将申请书及证据、《参与听证通知书》及其附件等资料送达给第三人。2021年11月25日下午15时30分，被答复人及其代理人湛嘉豪、第三人负责人毛某文、会计毛某铭及第三人代理人陈某玲到场参加听证活动。在会上，答复人针对被答复人申请的请求及事实与理由均组织了被答复人和第三人陈述和申辩，被答复人和第三人所提交的证据也组织了双方进行了质证。答复人依法制作了《听证笔录》并将笔录交由被答复人及其代理人 and 第三人及其代理人阅览并签名确认。答复人根据被答复人提供的申请书、被答复人和第三人的证据材料以及《听证笔录》等程序和证据材料，依法查明相关事实后，于2022年4月22日作出了（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，被答复人于2022年5月7日现场签收《行政处理决定书》并签名按捺指纹，第三人于2022年5月9日现场签收《行政处理决定书》并签名加盖公章。后被答复人不服答复人于2022年4月22日作出的（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，

向贵府申请行政复议，贵府于2022年7月30日作出增府行复〔2022〕160号《行政复议决定书》，决定撤销答复人于2022年4月22日作出的（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，并责令答复人在收到《行政复议决定书》之日起60日内对被答复人提出的行政处理申请重新作出处理。答复人已于2022年9月28日重新作出（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，答复人于2022年10月12日送达《行政处理决定书》给被答复人和第三人。

综上，答复人作出（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》程序正当合法。

二、答复人作出本次处理决定书的职权依据明确具体。

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七十六条规定，乡、民族乡、镇级人民政府应依法保护社会主义全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利，保障法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利。根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第四条规定，农村集体经济组织独立进行经济活动时，包括对集体经济收益的分配，必须在人民政府的监督下依法进行，侵害社员合法权益的，人民政府有权依法予以监督纠正等规定的职权依据，答复人作出（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，并告知被答复人、第三人如不服本处理决定，可

以在收到本决定书之日起 60 日内向广州市增城区人民政府申请行政复议，或者在收到本决定书之日起 6 个月内向广州铁路运输法院提起行政诉讼。在程序上，答复人依法受理行政处理申请、组织第三人和被答复人进行调解、听证、陈述、申辩、质证等，并制作了《听证笔录》，故答复人依据法律法规作出行政处理决定并无不当。

三、（2021）穗增中府行决字第 040 号《行政处理决定书》作出所适用法律正确。

1. 关于成员资格的法律适用方面。在本案查明的事实是，被答复人于 1993 年出生，广州市公安局中新派出所因漏报入，被答复人于 1998 年出生申报，入户地址为：广东省广州市增城区中新镇某村某地，于 1998 年 11 月 28 日原址分户，其户口簿职业为农、林、牧、渔劳动者，户主是父亲毛某成。被答复人与广州市增城区中新镇中新社区居民张某豪于 2016 年 6 月 8 日办理结婚登记，结婚后被答复人并没有享有广州市增城区中新镇中新社区居民的福利待遇。被答复人于 2021 年 1 月 5 日在广州市增城区中新镇某村（居）投选票。第三人广州市增城区中新镇某村某股份经济合作社的《某村某经济合作社成员名册》中没有记载被答复人。被答复人的父亲毛某成自 2017 年 4 月至 2021 年 3 月担任第三人广州市增城区中新镇某村某股份经济合作社出纳职位，是第三人的社员。被答复人不拥有第三人处的宅基地，没有第三人处建有房屋。被答复人的工作为中新镇中新医院的护士，

被答复人的五险一金目前全都由中新镇中新医院通过第三方购买。具体到本案，成员资格就是社员权，是广大农民最基本的身份权利，该权利具有很强的人身权利属性和财产属性，其所带来的财产权利是农民基本生活保障的根本体现，根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条规定，具有成员资格是获得集体财产收益与分配的权利的前提，判断一个公民是否具有农村集体经济组织成员资格必须同时具备两个条件：户籍+义务，但被答复人尚未履行农村土地承包经营和其他作为社员的相关义务，提交的证据不能证明其与第三人建立起相对稳定的生产生活联系或者依赖第三人处土地作为其生活基本保障。其次，根据《村民委员会组织法》第二十四条关于涉及村民利益的下列事项，经村民会议讨论决定方可办理：其中第二款关于“从村集体经济所得收益的使用”的规定，可见，农村集体经济组织可以制定本集体的集体收益分配方案，包括界定享受村集体收益分配的范围，这些内容均属于村民自治的范畴。本案中，被答复人经第三人成员表决，未列入成员名册中。为此，在综合考虑第三人的户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献、义务履行以及居住状况等因素下，答复人对被答复人请求确认具有第三人的社员资格的申请不予支持，符合法律规定。

2. 关于享受分红福利待遇的法律适用方面。根据《最高人民法院研究室关于人民法院对农村集体经济所得收益分配纠纷是否受理问题的答复》（法研[2001]51号）“农村集体经济组织与其

成员之间因收益分配产生的纠纷，属平等民事主体之间的纠纷。当事人就该纠纷起诉到人民法院，只要符合《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零八条的规定，人民法院应当受理”的规定，被答复人关于请求第三人支付 127700 元的征地分红款的申请请求不属于答复人行政处理调整范围。因此答复人对被答复人请求责令第三人支付 127700 元的征地分红款的请求不作处理是符合法律规定的。

综上所述，答复人已经依法律、依职权履行法定职责，对被答复人的行政处理申请重新作出处理，答复人于 2022 年 9 月 28 日作出的（2021）穗增中府行决字第 040 号《行政处理决定书》程序正当，事实清楚，适用法律正确，无需被撤销。被答复人的行政复议请求是没有法律、事实依据的，恳请贵府依法驳回被答复人的全部复议申请请求。

第三人未提交答复。

本府查明：

1993 年，申请人出生。其于 1998 年 11 月 28 日落户第三人处，入户地址为：广州市增城区中新镇某村某地，其户口簿登记的职业为农、林、牧、渔劳动者，户主是申请人的父亲毛某成，服务处所为某村大某社。

2016 年 6 月 8 日，申请人与广州市增城区中新镇中新社区居民张某豪办理结婚登记。

2021年1月5日，申请人取得某村（居）民选举委员会发放的参选证。

2021年8月6日，申请人向被申请人提出行政处理申请，申请请求为：一、确认申请人具有第三人的社员资格，享有与该社社员同等的福利待遇；二、责令第三人立即向申请人支付127700元的征地分红款，并自2018年1月8日起至实际支付之日止按全国银行间同业拆借中心公布的贷款市场报价利率向申请人计付利息。

2021年11月8日，被申请人对申请人作出《行政处理申请受理通知书》《参与听证通知书》。同日，被申请人对第三人作出《参与听证通知书》，通知第三人可就该行政处理纠纷提交书面答辩及相关证据。

2021年11月25日，被申请人组织申请人和第三人召开调解及听证会，并制作《调解及听证笔录》。《调解及听证笔录》记载，申请人称，其婚前一直享有社员的身份、社员的待遇，结婚后，第三人对其社员资格不认可，第三人实际以申请人是否结婚为理由区分申请人的成员资格；并且毛某成只是代申请人管理村中事务，并不能代表申请人处分自身成员资格。

2021年11月26日，广州市公安局中新派出所出具《证明》。该《证明》载明：申请人，因漏报入，于1998年8月31日出生申报，入户地址：广东省广州市增城区中新镇某村某地，于1998年11月28日原址分户，迁往地址：广东省广州市增城区中新镇

某村某地。

2022 年 4 月 22 日，被申请人作出（2021）穗增中府行决字第 040 号《行政处理决定书》，认为申请人经第三人表决未列入第三人的成员名册中，亦未提交证据证明其履行了第三人处章程规定的义务，且其不居住生活在第三人处，决定对申请人的全部申请请求不予支持。申请人不服，向本府申请行政复议。

2022 年 7 月 30 日，本府作出增府行复〔2022〕160 号《行政复议决定书》，认为被申请人作出的（2021）穗增中府行决字第 040 号《行政处理决定书》认定事实不清、证据不足，决定撤销被申请人作出的（2021）穗增中府行决字第 040 号《行政处理决定书》并责令被申请人重新作出处理。

2022 年 9 月 28 日，被申请人重新作出（2021）穗增中府行决字第 040 号《行政处理决定书》，决定对申请人提出的有关成员资格和福利待遇的申请不予支持，对有关支付征地分红款的请求不作处理。申请人不服，再次向本府申请行政复议。

上述事实有户口本、《行政处理申请书》《调解及听证笔录》《行政处理决定书》等证据予以证实。

本府认为：

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七十六条规定：“乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权：……（三）保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会

秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；……”《广东省农村集体经济组织管理规定》第四条规定：“农村集体经济组织在乡（镇）、村中国共产党组织的领导下，依法享有独立进行经济活动的自主权，接受各级人民政府、村民委员会的监督。农村集体经济组织实行民主管理，依法选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大事项。”被申请人作为乡镇一级人民政府，具有依法保障公民的人身权利、民主权利和其他权利以及监督农村集体经济组织依法分配集体经济收益的职权。因此，被申请人对申请人提出的有关确认其具有第三人的成员资格并享有同等福利待遇及补发征地分红款的申请事项具有处理的法定职责。被申请人主张有关补发征地分红款的申请事项不属于其行政处理的范围，缺乏法律依据，本府不予采纳。

《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条规定：“……实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制时起，集体经济组织成员所生的子女，户口在集体经济组织所在地，并履行法律法规和组织章程规定义务的，属于农村集体经济组织的成员……”第十六条规定：“农村集体经济组织成员享有以下权利：……（二）享有集体资产产权、获得集体资产和依法确定由集体使用的国家所有的资产的经营收益……”《中华人民共和国妇女权益保障法》第三十三条规定：“任何组织和个人不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。”本案中，申请人属于实行以家庭承包经营为

基础、统分结合的双层经营体制时起，第三人的成员所生的子女。其于1998年8月出生申报入户第三人处，户籍不曾发生变动。第三人提交证明申请人没有参与村集体成员集体环境卫生清洁的照片，这并不能证明第三人履行通知义务后申请人不履行集体义务，且未能证明该义务为法律法规和组织章程规定的社员义务，故现有证据不能充分证明申请人没有履行法律法规和组织章程规定的社员义务。因此，根据上述规定，申请人应具有第三人的成员资格。《广东省农村集体经济组织管理规定》第十六条明确规定了农村集体经济组织成员享有的权利，这种权利是基于集体经济组织成员的身份而产生的，既然申请人具有第三人的成员资格，那么其应享有与其他成员同等的福利待遇。被申请人对申请人提出的确认其具有第三人成员资格并享有同等福利待遇的请求作出不予支持的决定事实不清，证据不足。

综上所述，被申请人于2022年9月28日作出的（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》认定事实不清，证据不足，应予以撤销并责令重做。申请人请求撤销该《行政处理决定书》并责令被申请人重做的理由充分，本府予以支持。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项第1目的规定，决定如下：

撤销被申请人广州市增城区中新镇人民政府于2022年9月28日作出的（2021）穗增中府行决字第040号《行政处理决定书》，

并责令被申请人广州市增城区中新镇人民政府在收到本《行政复议决定书》之日起 60 日内对申请人毛某茵的行政处理申请重新作出处理。

申请人、第三人如不服本府复议决定，可在收到本《行政复议决定书》之日起 15 日内，向广州铁路运输中级法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二二年十二月二十六日