

周口市人民政府

行政复议决定书

周政行复决〔2025〕502-503号

申请人：王某甲、王某乙

被申请人：周口市自然资源和规划局

申请人王某甲、王某乙对被申请人周口市自然资源和规划局作出的《关于查处实施失效征地批复申请的答复》不服，向本机关提出行政复议申请，本机关于2025年6月4日依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：撤销被申请人于2025年5月23日作出的《关于查处实施失效征地批复申请的答复》，责令其依法履行查处职责、重新作出答复。

申请人称：申请人系郸城县某某乡某某行政村某某村村民，在本村有集体土地的住房和宅基地位于“豫政土〔2020〕104号”《关于郸城县2019年度第一批城市建设用地的批复》批准征收的范围内。但是，郸城县人民政府和县自然资源局等有关部门至今未实施用地行为，因而实施失效征地批复的违法行为客观存在，被申请人作出的案涉答复称未失效，是拒绝履行查处职责的行为。1.被申请人作出的答复中称“《关于完善农用地转用和土地征收审查报批工作的意见》根据《自然资源部关于公布第二批已废止或者失效的规范性文件目录的公告》

（自然资源部公告 2020 年第 14 号）2020 年 3 月 24 日已废止”，这并不影响郸城县政府至今没有实施用地行为的事实和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发（2004）28 号）第十九条之规定，仍然应当认定郸城县政府目前拟实施征地批复的行为属于实施失效征地批复的行为定性。2.被申请人作出的答复中“根据河南省自然资源厅等 5 个部门关于印发《建设用地批文失效、撤销（核减）工作办理指南》的通知（豫自然资发〔2024〕64 号）文件的规定‘农用地转用或土地征收批准已满两年，整个批次（项目）未实施征地补偿方案的，用地批准文件作失效处理’”，与《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发（2004）28 号）第十九条并没有区分是整个批次未实施、还是部分未实施的规定不相符，违反下位法与上位法相冲突时以上位法为准的法律适用原则，属于适用依据不合法。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发（2004）28 号）第十九条明确规定，“农用地转用批准后，满两年未实施具体征地或者用地行为的，批准文件自动失效”。即两种情形只要具备其中一种，征地批复即构成失效。被申请人则认为征地实施行为和用地行为只要具备其中一种行为，征地批复即不构成自动失效，这显然是对前述行政法规的错误理解。3.被申请人没有依照《土地管理法》第六十七条、《自然资源行政处罚办法》第六条、第八条、第十六条等规定履行立案查处职责，即作出的案涉答复程序违法。综上，被申请人作出的答复适用依据不合法，程序违法，同时也损害

了申请人等被征收人要求重新履行征地程序，依据与目前房地产市场价格相适应的新标准和新补偿安置方案落实补偿安置待遇的权利，请复议机关依法作出公正的复议决定。

被申请人称：1.被申请人作出的《关于查处实施失效征地批复申请的答复》合法合理有据。郸城县人民政府在收到河南省人民政府作出的《关于郸城县 2019 年度第一批城市建设用地的批复》（豫政土〔2020〕104 号）后，根据当时有效的《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定：“征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告”规定，于 2020 年 5 月 7 日作出了《关于征收集体土地的公告（第三号）》，将征收土地方案内容和有关事项予以公告并组织实施。该公告在被征地范围内的公开栏、电线杆等地方多处张贴，确保了被征地群众的知情权。自 2020 年 10 月开始，郸城县人民政府陆续向被征地群众支付土地补偿款，并由棚改指挥部与被征地群众签订《郸城县棚户户区（城中村）改造土地房屋征收补偿安置协议》并履行。这表明郸城县人民政府在征收批准两年内已经实施了具体的征地补偿安置行为。2.被申请人于 2025 年 3 月 26 日收到申请人邮寄的要求查处郸城县人民政府和县自然资源局实施失效征地批复行为的《查处实施失效征地批复申请书》，于 2025 年 5 月 23 日作出《关于查处

实施失效征地批复申请的答复》，认为县政府在征收批准两年内及时组织实施开展了征收安置补偿工作，并将该答复邮寄送达申请人，程序合法，被申请人已依照相关法律规定履行了相应的职责。3.周口市自然资源和规划局不应被列为被复议对象。申请人认为根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发（2004）28号）第十九条规定：“严禁闲置土地。农用地转用批准后，满两年未实施具体征地或者用地行为的，批准文件自动失效；已实施征地，满两年未供地的，在下达下一年度的农用地转用计划时扣减相应指标……”“郸城县人民政府和县自然资源局等有关部门至今未实施用地行为，因而实施失效征地批复的违法行为客观存在。”然而《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发（2004）28号）第十九条中规定的是农用地转用批准后，满两年未实施具体征地或者用地行为的，批准文件自动失效。本案中申请人的房屋所在地块为集体建设用地，省政府的批文也明确显示“同意郸城县征收城郊乡等4个乡（街道）王楼村等4个农村集体经济组织集体建设用地53.1660公顷，作为郸城县2019年度第一批城市建设用地。”该文件第十九条内容并不适用于本案情形。申请人所在地块的房屋征收主体为郸城县人民政府，批复机关为省人民政府，土地征收批文是否有效应有原批准机关确认或审核批准，申请人将周口市自然资源和规划局作为被复议对象属于错列主体。综上，被申请人作出的《关于查处实施失效征地批复申请的答复》合法合理有据，请求复议机关依法驳回申请人的

复议申请。

经审理查明：申请人王某甲、王某乙向被申请人周口市自然资源和规划局邮寄一份《查处实施失效征地批复申请书》，请求依法查处郸城县人民政府及县自然资源局实施失效征地批复的违法行为。被申请人于2025年3月26日收到邮件后经调查核实于2025年5月23日作出《关于查处实施失效征地批复申请的答复》，告知申请人“……河南省人民政府作出《关于郸城县2019年度第一批城市建设用地的批复》（豫政土〔2020〕104号）后，县政府在征收批准两年内及时组织实施开展了征收安置补偿工作，该批复并未失效……”，并将该答复邮寄送达给申请人。申请人对该答复内容不服，向本机关提出行政复议申请。

另查明，2020年2月20日，河南省人民政府作出《关于郸城县2019年度第一批城市建设用地的批复》（豫政土〔2020〕104号），同意郸城县征收城郊乡等4个乡（街道）王楼村等4个农村集体经济组织集体建设用地53.1660公顷，作为郸城县2019年度第一批城市建设用地。2020年5月7日郸城县人民政府作出《关于征收集体土地的公告（第三号）》，将征收土地批复、土地位置及面积、补偿标准等事项予以公告，并自2020年10月开始由棚改指挥部与被征地群众陆续签订《郸城县棚户区（城中村）改造土地房屋征收补偿安置协议》并向被征地群众支付补偿款。

行政复议期间，本机关于2025年6月24日通过电话听取

申请人意见，申请人称征收补偿标准过低，其他意见与行政复议申请书所述理由一致。

以上事实有以下证据证明：1.《查处实施失效征地批复申请书》；2.《关于查处实施失效征地批复申请的答复》及邮寄单；3.周口市自然资源和规划局文（电）处理笺；4.河南省人民政府《关于郸城县2019年度第一批城市建设用地的批复》（豫政土〔2020〕104号）；5.郸城县人民政府《关于征收集体土地的公告（第三号）》及公示照片；6.部分补偿款转账凭证及补偿安置协议。

本机关认为：《中华人民共和国土地管理法》第三十八条规定，“禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地……连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种……”《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）“（十九）严禁闲置土地。农用地转用批准后，满两年未实施具体征地或用地行为的，批准文件自动失效……”本案中，申请人王某甲、王某乙要求被申请人周口市自然资源和规划局查处郸城县政府及自然资源局实施失效征地批复的行为，被申请人调查核实后发现郸城县人民政府收到案涉豫政土〔2020〕104号征地批复后，已于2020年开始实施征地行为，且该批复批准的是集体建设用地，与上述条文中所述“耕地”“农用地”不同，故申请人称案涉批复已失效

缺乏依据，被申请人根据调查核实情况作出的答复，内容并无不当。综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条“行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为”之规定，本机关决定：

维持被申请人周口市自然资源和规划局作出的《关于查处实施失效征地批复申请的答复》。

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，依法向人民法院提起行政诉讼。

2025年7月23日

抄告：河南省自然资源厅