

2023-12-3-016-013

尹某帅、张某甲、尹某苒诉山东省德州经济技术开发区管理委员会、山东省德州经济技术开发区袁桥镇人民政府拆迁安置补偿行政复议案

——合法有效的规范性文件确定的村民资格标准，人民法院应当予以尊重

关键词 行政 行政复议 拆迁安置补偿 合法有效 规范性文件 村民资格标准

基本案情

尹某帅原籍为袁桥乡西尹庄村，2004年10月考入济南大学读书，将户口迁至学校。2007年大学毕业，尹某帅将户口迁至袁桥乡袁桥街621号（集体户）。2011年10月26日，尹某帅将户口迁回原籍袁桥乡西尹庄村，与父母尹某金、张某乙登记于一个户口簿上。2012年1月11日，尹某帅与张某甲登记结婚。同年3月14日，张某甲将户口迁至尹某帅处。2014年12月1日，尹某帅与张某甲之女尹某苒出生，亦落户登记于该户口簿。尹某帅系山东某进出口有限公司员工，自2011年2月份起，缴纳工伤保险，2016年7月开始缴纳养老、失业、生育、医疗保险。

2007年3月17日，山东省德州经济技术开发区管理委员会（以下简称德州管委会）办公室作出德经开发（2007）9号批复（以下简称9号批复），同意规划建设局呈报的《德州经济开发区村庄改造房屋拆迁补偿安置实施办法》（以下简称9号安置办法）。9号安置办法第6条规定：“以户为单位户口在本村的常住村民（常住村民指本村集体经济组织成员），本人有合法住宅，每人按40平方米予以房屋安置。”第10条规定：“原户口在本村但已经迁出，在本村确有合法住宅的，视同本村村民。”

(居民) 给予补偿安置，其家庭成员在二口以下(含二口人)的每户给予80平方米安置，三口人以上(含三口人)的每户给予120平方米安置。”第15条规定：“符合本办法第六、七、八、九条规定的村民，以户为单位，两代以上(含两代)家庭成员共同生活，在应安置面积总和之外每户照顾40平方米。”2016年8月，袁桥镇西尹庄村开始进行村庄改造。2016年12月22日，山东省德州经济技术开发区袁桥镇人民政府向德州管委会提交德经开袁政发(2016)88号《关于牟庄、大王等村全家非农业搬迁安置有关问题的请示》(以下简称88号请示)，其中第2条规定：“原籍在本村后迁出转为非农业人口或原农转非后又转回本村的，在本村有合法住宅。本人及子女等家庭成员合并计算，在两口人以下(含两口人)，在三口人以上(含三口人)的每户给予120平方米安置。”2017年1月23日，德州管委会作出德经开发(2017)10号《关于对袁桥镇牟庄、大王等村全家非农业搬迁安置有关问题的批复》(以下简称10号批复)，同意88号请示作为9号批复的补充，在全区城市规划范围内执行。

2016年8月11日，尹某帅的父母尹某金、张某乙与袁桥镇人民政府、山东省德州经济技术开发区袁桥镇尹庄村村民委员会(以下简称尹庄村委会)、山东某公司签订房屋拆迁补偿安置协议和旧房残值处理协议，获得一套84.69平方米的安置楼房。同时，袁桥镇人民政府同意按照9号安置办法第10条规定，给原告尹某帅、张某甲、尹某苒(以下简称尹某帅等3人)120平方米的安置房屋(以下简称补偿安置行为)。尹某帅等3人认为，其3人属于本村村民，应当适用9号安置办法第6条和第15条规定，在120平方米基础上再照顾40平方米，总计应当安置160平方米的房屋，遂于2017年5月12日，申请行政复议。2017年8月14日，德州管委会作出德经复决字(2017)16号行政复议决定(以下简称16号复议决定

），认为9号安置办法第6条规定的适用条件是本村常住村民，即本村集体经济组织成员，根据《山东省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》第6条规定，尹某帅的户口迁出本村后不被认为是本村村民，其妻子张某甲也不符合成为本村村民的条件，请求照顾40平方米不符合政策要求。补偿安置行为事实清楚、证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序，依照《中华人民共和国行政复议法》第28条规定，决定维持袁桥镇人民政府作出的补偿安置行为。2017年8月30日，尹某帅等3人提起本案行政诉讼，请求撤销16号复议决定，责令其重新作出决定。

山东省德州市中级人民法院于2018年1月29日作出（2017）鲁14行初142号行政判决，驳回尹某帅等3人的诉讼请求。尹某帅等3人不服，提出上诉。山东省高级人民法院于2019年7月26日作出（2018）鲁行终2033号行政判决，驳回上诉，维持原判。尹某帅等3人不服，向最高人民法院提出再审申请。最高人民法院于2021年6月23日作出（2020）最高法行申1241号行政裁定，驳回尹某帅等3人的再审申请。

裁判理由

法院生效裁判认为，《中华人民共和国行政诉讼法》第六十三条第一、三款规定，人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理行政案件，参照规章。最高人民法院印发的法〔2004〕96号《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》规定，人民法院经审查认为被诉行政行为依据的具体应用解释和其他规范性文件合法、有效并合理、适当的，在认定被诉具体行政行为合法性时应承认其效力。实践中，对于村庄改造房屋拆迁安置补偿缺乏上位法的统一、明确规定。地方政府和职能部门结合地方实际，依法制定规章或规章以下的规范性文件，人民法院经审查认为合法、有效并合理、适当的，应当承认其效力。

， 并作为判断被诉拆迁补偿安置行为是否合法的根据。本案中，德州管委会为规范辖区内村庄改造房屋拆迁安置补偿工作，制定发布9号安置办法，批准88号请示作为9号安置办法的补充。9号安置办法第十条规定，原户口在本村但已经迁出，在本村确有合法住宅的，视同本村村民（居民）给予补偿安置，三口人以上（含三口人）的每户给予120平方米安置。对于迁出后又迁回的，9号安置办法未作规定，88号请示明确“三口人以上（含三口人）的每户给予120平方米安置”。上述规定符合德州管委会辖区实际，与上位法规定不抵触，具有合理性和正当性。尹某帅原户口在尹庄村，因上学迁出后又迁回，符合前述规定的安置条件。袁桥镇人民政府按照9号安置办法第十条规定给予尹某帅等3人120平方米的安置房，补偿安置行为合法有效。16号复议决定维持该补偿安置行为，亦无不当。一、二审判决驳回尹某帅等3人的诉讼请求，认定事实清楚，适用法律法规正确，审判程序合法。

尹某帅等3人主张，3人是尹庄村集体经济组织成员，二审判决否定其尹庄村集体经济组织成员身份错误。法院认为，《山东省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》第六条将集体经济组织成员分为几类情形进行判断：一是本村出生且户口未迁出的，原始取得本村集体经济组织成员身份；二是与本村村民结婚或通过依法收养且户口迁入本村的，通过户籍迁移取得本村集体经济组织成员身份；三是其他将户口依法迁入本村并经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意接纳为本集体经济组织成员的，通过多数成员承认方式取得本村集体经济组织成员身份。尹某帅原本系原始取得尹庄村集体经济组织成员资格，但因上学将户口迁出后，不再具有该村集体经济组织成员资格。之后，尹某帅再次将户口迁回，属于第三种取得尹庄村集体经济组织成员资格的情形。但是从本案现有事实看，没有提供充分证据证明尹某帅

在安置补偿时经过三分之二村民或村民代表同意，其提供的所谓“新证据”也只能证明2020年7月1日经村民代表会议一致同意公示其为该村集体经济组织成员。因此，二审判决否定尹某帅在安置补偿时系尹庄村集体经济组织成员身份并无不当。尹某帅还主张，88号请示与9号安置办法相关规定相抵触，对尹某帅等3人不适用。但是，如前所述，88号请示第二条填补了户口迁出又迁回情形下的规则空白，并不存在与9号安置办法规定相抵触的问题。尹某帅户口迁出又迁回，恰恰符合适用该规定的适用条件。9号安置办法第六条是一般情形下“常住村民”的安置规则，在有更符合尹某帅户口迁出又迁回情形的特别安置规则时，袁桥镇人民政府适用特别规则对其进行安置并无不当。尹某帅的该项再审申请亦不能成立。

裁判要旨

对于村庄改造和房屋拆迁安置补偿缺乏上位法的统一、明确规定时，地方政府和职能部门结合地方的具体实际情况，依法制定规章或规章以下的规范性文件，人民法院经审查认为合法、有效且合理、适当的，应当承认其效力，并作为判断被诉拆迁安置补偿行为是否合法的根据。合法有效的规范性文件确定的村民资格标准，人民法院应当予以尊重。

关联索引

《中华人民共和国行政诉讼法》第63条第1款、第3款

一审：山东省德州市中级人民法院（2017）鲁14行初142号行政判决
(2018年1月29日)

二审：山东省高级人民法院（2018）鲁行终2033号行政判决
(2019年7月26日)

再审审查：最高人民法院（2020）最高法行申1241号行政裁定

(2021年6月23日)