

行政复议决定书

海珠府复字〔2015〕20号

申请人：潘某，女。

被申请人：广州市海珠区人民政府官洲街道办事处。

住址：广州市海珠区北山大街10号。

第三人：广州市海珠区官洲街某经济联合社。

第三人：广州市海珠区官洲街某第四经济合作社。

申请人潘某不服被申请人广州市海珠区人民政府官洲街道办事处于2015年8月24日作出的官洲街决字〔2015〕01号《行政处理决定书》，提起行政复议，本府依法予以受理，现已审理终结。

申请人请求：依法撤销官洲街决字〔2015〕01号行政处理决定书。

申请人称：一、官洲街决字〔2015〕01号《行政处理决定书》适用的法律与案件性质明显不符。

1、我向政府部门申请确认广州市海珠区官洲街某第四经济合作社成员资格，是主张农村集体经济组织成员资格之权利，并主张获取集体经济收益分配权利。我主张的是维护妇女合法权益，不涉及物的归属和利用，因此，被申请人依《中华人民共和国物权法》处理本案明显不妥，必然会作出错误决定。

2、目前，我国处理“外嫁女维权案”的程序是“先行政处

理再行政复议或者行政诉讼”，并适用我国的特别法（《中华人民共和国妇女权益保障法》《广东省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》《广州市妇女权益保障规定》），不能直接进入行政诉讼或民事诉讼程序。2015年3月15修正的《中华人民共和国立法法》第九十三条：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作出的特别规定除外。”我国妇女权益保障法是特别法，是对妇女权益有效的保障。然而，被申请人以“法不溯及既往”和“诉讼时效”（在行政处理中适用时效或诉讼时效无法律依据）为由，不支持申请人的请求，这是错误的，应以纠正。

二、官洲街决字〔2015〕01号行政处理决定书，认定事实不清。

1、被申请人对第三人是否违法的事实还认识不清。2001年3月12日《某村股份经济联合社章程》第二章第七条第3项“本村妇女与外地农民及居民结婚，必须从发出结婚证日起，半年内把户口迁出，人口及工龄股在户口迁出次年自然消失。”这章程条款是与《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》相冲突的，是有损害妇女权益的条款，是违法的无效的条款。

《广州市妇女权益保障规定》第十九条“农村集体经济组织确认其成员资格的条件应当符合法律、法规和规章的规定，不得有性别歧视。农村集体经济组织不得因妇女未婚、结婚、离婚或

者丧偶，侵害妇女在本农村集体经济组织中的各项权益。”第三十四条“农村集体经济组织或者其管理人员侵害妇女合法权益的，由镇人民政府或者街道办事处责令限期改正；逾期未改正的，可以建议罢免农村集体经济组织管理人员的职务。”然而，被申请人官洲街决字〔2015〕01号行政处理决定书中还认定“从实体上来说，不论依据2001年3月12日《某村股份经济联合社章程》第二章第七条第3点及...申请人亦不具有被申请人、第二被申请人的股民资格及享有相应股份待遇。”被申请人不但没有带头遵守执行《广州市妇女权益保障规定》，责令限期某经济联合社改正，反而对某经济联合社的违法事实予以肯定，这是违法的。

2、2001年起，我曾多次口头向第三人和被申请人要求落实政策，恢复申请人第三人组织成员（社员股东）资格。但是，他们都以继续执行村规民约和《某村股份经济联合社章程》为由拒绝我的要求。2001年3月12日起实施的《某村股份经济联合社章程》到2003年1月10日才删除违法条款。2012年12月14日某经济联合社给被申请人《复函》，仍坚持继续执行村规民约和2001年3月12日《某村股份经济联合社章程》取消“外嫁女”集体经济组织成员资格。官洲街决字〔2015〕01号行政处理决定书对上述违法事实仍认定不清。

3、我于2001年1月1日以家庭为单位与某第四经济合作社签订《农村土地家庭承包经营合同书》，一致耕种土地到2012年被政府征收土地为止。但第三人没有给予我份额的土地征收补偿款，也没有按政策规定用土地征收补偿款给予我办理养老保险

等，剥夺我妇女合法权益。

4、我从出生到现在，户口没有变迁过。2002年第三人实行股份固化时，原来是股东而且有户口的社员直接转为股份固化后的股东，根本不存在发放表格给申请人（包括家庭成员）重新办理股民登记的事实。第三人所称的“公示、通知”，是针对股份固化前夕户口有“迁入、迁出或出生、死亡”者而言，是股份固化时间截止的提醒。所有这些股份固化工作程序中的“公示、通知”应以证据事实为准，不能以第三人和被申请人所讲为准。

5、2003年1月10日之前依据《某村股份经济联合社章程》取消“外嫁妇女”股民资格（包括股份固化时的资格），其中有某第二经济合作社黎女士股民资格被取消，她于2013年最终经过广州市中级人民法院判决，依法确认为集体经济组织成员，并享受组织成员同等待遇。这些事实被申请人是清楚的。

6、官洲街决字〔2015〕01号行政处理决定书认为，依据《中共海珠区委办公室、海珠区人民政府办公室关于“城中村”改制工作的实施意见》（海委办〔2002〕51号），申请人亦不具有第三人的股民资格。这是对51号文精神的错误理解。海委办〔2002〕51号文第二条有关政策和具体做法第（五），村社合作经济组织转制，明确由海珠区农业水利局牵头制定方案。2002年6月18日海珠区农业水利局海农水〔2002〕53号文第二条第3项，明确规定：股权的配置，要与国家的有关政策法规规定相符，不能有抵触，应当坚持男女平等原则。海珠区委、区政府一向依法维护妇女合法权益的，为什么被申请人反而认为依海委办

〔2002〕51号文，“申请人亦不具有被申请人、第二被申请人的股份资格及享有相应股份待遇。”这是被申请人对上级文件的错误理解。

三、被申请人在决定书中，用三个月时间限制我向人民法院提起行政诉讼。不知依据什么法律？我是有权在六个月内提起行政诉讼的。

四、申请人依法是享有第三人集体经济组织成员资格及其成员同等待遇。我从出生日至现在，户口都在某村，耕地和工作也在某村，一向遵纪守法。我2000年依法结婚后，配偶方村社从来没有承认我具备其集体经济组织成员资格，也没有享受其分红和福利待遇。依据妇女权益保障法律、法规和规章等相关规定，我是享有第三人集体经济组织成员资格及其成员同等待遇。

综上，请复议机关查明事实，并根据法律和事实，依法作出行政复议决定，维护我的合法权益。

被申请人答复称：一、被申请人的行政处理决定系对申请人与第三人之间的特殊民事纠纷所作的行政裁决，适用法律正确，对申请人的案件定性亦正确。

目前，在我国大陆法律体系中，分为行政诉讼、民事诉讼、刑事诉讼及海事诉讼四大诉讼体系，对应的实体纠纷类别亦为四大体系。申请人所主张的请求系特定的物、特定的物权，符合《中华人民共和国物权法》第二条：“因物的归属和利用而产生的民事关系，适用本法。本法所称物权，是指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利，包括所有权、用益物权和担保物权”

之规定，并非申请人可能所指的有形物。

不论是《中华人民共和国物权法》还是《中华人民共和国妇女权益保障法》或《中华人民共和国婚姻法》，其都是归入民商类或民商经济类的，并可追溯至《中华人民共和国民法通则》。因此，申请人所诉求的就是特殊民事纠纷，只不过是对该特殊民事纠纷所采取的处理程序法律作了特别规定，即行政处理决定或行政裁决是前置程序。

二、《行政处理决定书》所认定的事实清楚、证据充足。

首先，根据申请人的行政复议申请书可知，申请人并未搞清《行政处理决定书》所查明的事实是什么。

其次，申请人未提交任何证据证实其自 2001 年 6 月至今有不间断地向相关部门或单位主张权利。特别是在当初股份固化时竟然没有异议，也没有申报过，显然申请人是认可第三人股份固化的事实及结果。

第三，申请人已依据《农村土地家庭承包经营合同书》从第三人处获得相应的合同约定补偿。至于土地征收补偿款没有给付，是第三人村民自治表决通过的土地承包方案或收益的调整，即包括但不限于相应的村规民约、章程及股份固化，这符合《中华人民共和国农村土地承包法》有关规定，并未损害申请人的合法权益。

第四，申请人所提到的案外人黎某股民资格一案，与本案非常相似，但是存在程序上的根本不同：黎某自股民资格被剥夺或取消后，包括后来的股份固化，其都一直在向相关部门或单位主

张自己的权利，而且能提交系列证据予以证明。因此，其时效并未过，程序合法。既然程序合法，当然对实体问题有必要依据行政处理时的法律法规、规章、政策及村规民约作进一步实体问题处理。

第五，申请人申请书第二大点第4小点所提及的根本不符合事实，亦无证据证实。相反，根据第三人提交的2008年实施至今的《某经济联合社章程》第九条第（一）项“自然成员”之第3点可知，股份固化时需要按规定办理入股手续的，并非申请人所述的直接转或自然转的情况。

三、至于申请人提到对行政处理决定不服起诉时间应为六个月，被申请人同意予以纠正此瑕疵，但原为三个月内容，也不阻止申请人依法应有的六个月的法定诉讼时效。

综上所述，建议在纠正“行政处理决定书中的三个月向人民法院提起行政诉讼”的瑕疵外，其他请复议机关予以维持。

第三人广州市海珠区官洲街某经济联合社、广州市海珠区官洲街某第四经济合作社称：一、申请人没有在法定时间进行股权申报，亦没有在有效时间内对股权固化结果提出过异议，应当视为申请人对申请固化股权权利的放弃和对股权固化结果的认可，其不能享有相应权利和承担相关义务，不属于第三人经济组织成员。

股权固化过程中，第三人数次对股权固化事项进行了公告，通知所有村民应当在政府规定的时间内进行股权申报工作。由于村民人数众多，第三人只能根据个人的申报情况来确定股权的固

化结果。在第三人数次通知下，申请人均未在规定时间内进行股权固化的申报，同时，申请人更未在股权固化结果公布时的有效时间内对公布结果提出过任何有效形式的异议。

因此，申请人因自身原因没有进行股权申报，而导致其丧失了股权固化申报资格，且其未在有效时间内提出过任何形式的异议，应当视为申请人对申请股权固化权利的放弃和对股权固化结果的认可，其应当自行承担相应的法律后果。同时，由于申请人没有享有相应权利和履行相关义务，其不属于第三人的经济组织成员。

二、第三人是在政府的指导和管理下，严格按照法律法规所规定的程序和时间，对本集体股权进行的固化是合法有效的，未经法定程序不得改变。

根据《中共海珠区委办公室、海珠区人民政府办公室关于“城中村”改制工作的实施意见》（海委办〔2002〕51号）（下称“《实施意见》”）第二条第（五）款的要求，在政府的指导和管理下，第三人于2002年10月1日零时前，对原村民进行了股权固化。

鉴于全体村民人数众多，其中更存在外出、读书、外嫁等多种复杂情况。为确保整个过程的合法性，第三人分别在2002年3月28日及2002年7月16日对股权固化的事项进行了公告，通知所有村民应当在法定时间内进行申报，以确保自身的合法权益。

在整个股权固化的过程中，政府对第三人的股权固化工作进

行了指导和管理，第三人亦严格依照《实施意见》的规定开展股权固化工作，并对所有村民进行了申报事项的通知。同时，最终股权固化的结果也通过了相应的表决程序，第三人进行股权固化的工作和股权固化的结果都是合法有效的。

三、股权固化工作不但消耗了大量的人力物力，更涉及集体经济组织成员的切身利益，在已合法确定股权固化的基础上，未经法定程序改动股权比例将是对股权固化工作的否定，将损害集体的合法利益，并可能影响社区的稳定。

整个股权固化的工作消耗时间长、内容繁杂，为此第三人投入了大量的人力物力，股权固化的结果是合法的，应当予以固定和确认。再者，股权固化工作已完成十几年，第三人的成员长期以来一直按照股权固化的结果进行分配，倘若因申请人自身的责任便要整个股权固化工作为之改变，是不合理的，更侵犯了已固化股权的成员利益。更重要的是，一旦改变已确定的股权固化，甚至可能导致整个股权固化工作的失败，严重的更可能引起社区成员的不满，其后果是无法估量的。

综上，官洲街决字〔2015〕01号行政处理决定书的决定依照法律规定，充分考虑了历史背景及实际情况，是合法合理的，请依法予以维持。

本府查明：申请人从出生之日起户口一直在第三人广州市海珠区官洲街某第四经济合作社（以下简称某四社）。

2000年10月25日申请人与海珠区昌岗街联星泉二经济合作社黎某结婚，结婚后海珠区昌岗街联星泉二经济合作社并未承

认申请人具备社员资格。2001年1月1日，申请人父亲以户为单位与第三人某四社签订《农村土地家庭承包经营合同书》，以家庭为单位履行合同义务。2001年6月起第三人不再分配股份及福利待遇给申请人。2002年7月16日，某村、某村股份经济联合社联合作出《通知》，该通知记载：“……尚未固化股份的经济联合社、经济合作社固化股权的标准时间为2002年10月1日零时（即‘农转非’的标准时间）。……无论迁出、迁入、出生、死亡等某村村民符合参加股份分配人员截止时间按2002年10月1日零时执行，再次提醒有关人员变动及迁出迁入应有所准备，特此通知。”2003年2月28日，申请人家庭成员签领了股民证，而申请人没有成为第三人某四社的股民，没有股份分配。

2012年，政府征收第三人的土地（包括申请人家庭承包的土地）。第三人按照2002年股份固化的在册股民分配土地征收补偿款，按照《土地承包经营合同书》分配青苗补偿款。申请人收到青苗补偿款，没有收到土地补偿款。

2015年4月28日，申请人向被申请人提交《要求作出行政处理决定申请书》，请求确认申请人属于第三人集体经济组织成员及从2001年1月1日起享有第三人集体经济组织成员同等股权和福利待遇。2015年6月5日，被申请人分别作出《告知书》（官洲街决字〔2015〕01号）给申请人及第三人，告知已受理申请人的行政处理决定申请，将于2015年7月8日举行申辩会，申请人、第三人某四社于2015年6月9日签收，第三人某经济联合社于同年7月2日签收。2015年7月6日，第三人某经济

联合社提交《延期举行听证会申请书》（官洲街决字〔2015〕01号案）给被申请人，称因有涉及案件的新证据需要收集申请延期举行申辩会，后被申请人于2015年7月7日作出《关于变更申辩会时间的通知》（官洲街决字〔2015〕01号）通知申请人申辩会时间改为2015年7月15日。

2015年7月15日，被申请人在官洲街人民调解会议室举行申辩会，申请人及其代理律师、第三人两位代理律师参加了申辩会。2015年8月24日被申请人作出《行政处理决定书》（官洲街决字〔2015〕01号），决定：申请人不属于某四社集体经济组织成员及不享有第三人集体经济成员同等股权和福利待遇，并于同年8月27日送达申请人。申请人不服，于2015年9月8日提起行政复议。

以上事实，有户口簿复印件、证明、要求作出行政处理决定申请书、告知书、关于变更申辩会时间的通知、申辩会签到表、申辩会笔录、行政处理决定书、送达回证等证据证实。

本府认为：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》第六十一条第（三）、（六）项、第六十八条第三款，《广州市街道办事处工作规定》第二条、第十三条第一款第（九）项，《广州市妇女权益保障规定》第三十四条、第三十六条，被申请人是作出《行政处理决定书》的适格主体。

根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条规定：“原人民公社、生产大队、生产队的成员，户口保留在农村集体

经济组织所在地，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。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。……”第十七条：“农村集体经济组织成员应当履行以下义务：（一）遵守法律、法规、规章和组织章程；（二）维护集体经济组织的合法权益；（三）依法开展家庭承包经营；（四）法律、法规、规章和组织章程规定的其他义务。”《广东省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》第二十四条：“农村集体经济组织成员中的妇女，结婚后户口仍在原农村集体经济组织所在地，或者离婚、丧偶后户口仍在男方家所在地，并履行集体经济组织章程义务的，在土地承包经营、集体经济组织收益分配、股权分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使用等方面，享有与本农村集体经济组织其他成员平等的权益。”本案中，申请人户口一直在第三人某四社处，第三人某四社无证据证明其未履行集体经济组织章程或义务，按照上述规定申请人具有第三人某四社集体经济组织成员资格。

关于成员资格的诉讼时效。被申请人认为申请人的申请超过诉讼时效，因此对申请人的申请不做进一步实体问题处理，缺乏法律依据，本府不予采纳。

关于官洲街决字〔2015〕01号《行政处理决定书》的诉讼时效。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十六条：“公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当自知道或者

应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。”官洲街决字〔2015〕01号《行政处理决定书》记载的诉讼时效为三个月，与上述规定不符，本府依法予以纠正。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项的规定，本府决定：

1.撤销被申请人广州市海珠区人民政府官洲街道办事处作出的官洲街决字〔2015〕01号《行政处理决定书》；

2.责令被申请人自收到本决定书之日起60日内重新作出行政处理决定。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定书之日起15日内，向有管辖权的法院提起行政诉讼。

海珠区人民政府

2015年11月26日

(本件与原件核对无异)