

三门峡市人民政府 行政复议决定书

三政复决字〔2023〕24号

申请人：赵某等301人。

复议代表人：赵某甲、赵某乙、赵某丙、赵某丁。

被申请人：灵宝市人民政府。

法定代表人：宋速快，市长。

申请人以被申请人未依法履行将申请人纳入社会保障体系法定职责为由，于2023年2月20日向本机关提起行政复议申请，本机关依法受理。

申请人称：申请人是河南省灵宝市X镇某村某组村民，有人口约X人，该组第二轮家庭联产承包时人均样地为0.6亩，目前土地被政府征收和组织占用后人均耕地只有0.1亩。但申请人却未依法享受失地农民养老保险待遇。申请人对此不服依法维权，在三门峡市中级人民法院受理的X号行政案件审理期间，经三门峡市中级人民法院调解，2019年11月21日，灵宝市人力资源和社会保障局向三门峡市中级人民法院递交“关于赵某等人2018

年 7 月 6 日提出的失地农民养老保险申请一事，我局将在 2020 年 5 月 31 日前对他们的申请重新办理”的承诺答复，申请人撤回起诉。但灵宝市人力资源和社会保障局却没有按期处理。申请人不服提起了诉讼，在 X 号行政案件中，灵宝市人力资源和社会保障局告知应当先提出申请村委初审，再由所在乡镇复审公示，再分别向市国土、公安和农业部门审核，核定无误后再报送市人社局办理被征地农民失地参保登记手续。

申请人认为申请人原有集体土地约 X 亩，已经被占用 X 亩，具体情况为：X 路占地 X 亩、X 小院及河道治理共占地 X 亩、棚改占地 X 亩、市政绿化占地 X 亩、廉租房及公交公司共占地 X 亩。目前剩余未被占用 X 亩，人均 0.11 亩，符合办理失地农民养老保险条件。但是事实情况，申请人已经多次向市人社局、村委会及镇政府等各部门请求办理失地农民养老保险，但是各个部门互相推诿，无任何单位组织负责办理相关手续。目前申请人等个人无法也没有能力申请其享受失地保险待遇。同时依据《中华人民共和国土地管理法》第四十八条规定，县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。因此被申请人作为县级人民政府有职责将申请人等失地农民纳入相应的养老等社会保障体系，为申请人办理被征地农民失地参保登记手续。2022 年 10 月 27 日，申请人向被申请人及灵宝市人力资源和社会保障局、灵宝市自然资源局等单位提出申请，请求被申请人组

织各部门协助申请人办理被征地农民失地参保登记手续。但是至今超过法定处理时限，被申请人及相关单位未作出任何答复。

被申请人称：一、申请人就失地保险事宜多次提出复议、诉讼，构成滥用权利。申请人赵某等系灵宝市 X 镇某村村民，该村的集体土地于 2016 年经河南省人民政府批准，被灵宝市人民政府征收。2018 年 7 月 6 日，赵某等村民向灵宝市人力资源和社会保障局提出“依法为其办理失地农民养老保险”的申请。后赵某等人于 2018 年 8 月 18 日向三门峡市人力资源和保障局针对灵宝市人力资源和社会保障局不作为行为提出行政复议申请，2018 年 9 月 26 日赵某等人申请撤回行政复议。2018 年 9 月 25 日，灵宝市人力资源和社会保障局作出《关于某村被征地农民社会养老保险问题的答复》，赵某等人不服该答复，于 2018 年 10 月向三门峡市人力资源和社会保障局申请行政复议。三门峡市人力资源和社会保障局于 2018 年 12 月 14 日作出三人社复决字〔2018〕02 号行政复议决定书，维持灵宝市人力资源和社会保障局的答复决定。赵某等 47 人不服该复议决定，将灵宝市人力资源和社会保障局和三门峡市人力资源和社会保障局诉至渑池县人民法院，该院于 2019 年 10 月 29 日作出 X 号行政判决书，驳回原告的诉讼请求。原告对于渑池县人民法院的判决结果不服，向三门峡市中级人民法院提起上诉。在案件审理期间，经该院调解，上诉人申请撤回诉讼，三门峡市中级人民法院裁定准许撤回诉讼。

后申请人于 2020 年以灵宝市人力资源和社会保障局为被告向灵宝市人民法院提起诉讼，请求确认灵宝市人力资源和社会保障局未依法履行为其办理失地农民养老保险的行为违法、请求判令被告依法为其办理失地农民养老保险。该院经审理认为，申请失地农民保险需要遵循法定程序，故于 2021 年 5 月 7 日作出 X 行政裁定书，裁定驳回申请人的起诉。申请人不服一审裁定，向三门峡市中级人民法院提起上诉。三门峡市中级人民法院认为一审裁定并无不当，作出 X 号行政裁定书，裁定驳回上诉，维持原裁定，并在该裁定书中详细写明办理失地农民养老保险的条件和程序。申请人于 2022 年 8 月 12 日向被申请人提出行政复议申请，请求责令灵宝市自然资源和规划局依法履行办理失地农民保险所需人均耕地面积认定的法定职责。经审查，被申请人认为该行政复议申请表述不清、材料不全，需作出补正，遂于 2022 年 8 月 17 日向申请人发出《行政复议申请补正通知书》，申请人虽于 2022 年 8 月 25 日向被申请人作出情况说明，但仍未能提供其曾经要求被申请人履行法定职责而被申请人未履行的证明材料，故被申请人于 2022 年 9 月 5 日作出灵政复不字〔2022〕6 号不予受理告知书，并无不当。申请人委托河北 X 律师事务所向被申请人通过 EMS 邮寄的申请书，被申请人于 2022 年 11 月 2 日收到该申请，申请人请求被申请人依法将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系，组织相关机构为申请人办理被征地农民失地参保登记

手续。对于为申请人办理被征地农民失地保险的诉求，被申请人高度重视，多次组织召集被征地农民社会养老保险成员单位负责人分析研判，协调处理。但该村被征地农民是否属于纳入社会保障制度对象范围，是否符合办理失地农民养老保险条件，需要该村村民先行提出申请，后按照相关流程由 X 镇某村村民委员会、X 镇人民政府、公安局、自然资源和规划局、农业农村局、人力资源和社会保障局等相关部门进行审核和认定。申请人因同一诉求向各级行政机关提出大量申请，并因此提起大量诉讼，法院均已作出裁判。申请人在其核心问题已经得到明确的情况下，仍一再提出形式各样的申请，违背了诉权行使的必要性，因而也就失去了权利行使的正当性，属于滥用诉权的行为。行政资源和司法资源是有限的，如果大量的资源花费在处理滥用权利上，处理正常案件的时间、精力就无法得以保障，也会影响办案质量。

二、被申请人不是办理被征地农民失地保险的适格主体，申请人需要按照法定程序申请办理被征地农民失地保险相关事宜。针对申请人请求被申请人为其办理被征地农民失地保险的事宜，依据河南省劳动和社会保障厅、河南省国土资源厅、河南省财政厅《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的实施意见》（豫劳社〔2008〕19 号）第二条“（一）对象范围。解决被征地农民的就业培训和社会保障问题，要以国办发〔2006〕29 号文件下发后的新被征地农民为重点，将被征地时享有第二轮土地承包

权、征地后人均耕地 0.3 亩以下的被征地农民纳入被征地农民就业培训和社会保障制度范围。(二)认定程序。被征地农民就业培训和社会保障工作对象认定程序为:被征地农民个人提出申请,村民委员会(村小组)或社区居委会初审,乡镇人民政府或街道办事处研究公示,县(市、区)劳动保障和国土资源部门审核确定,报当地政府备案”之规定,被征地农民是否纳入社会保障制度对象范围,是否符合办理失地农民养老保险条件,需要申请人先行提出申请,后按照该文件规定的相关流程由 X 镇某村村民委员会、X 镇人民政府、公安局、自然资源和规划局、农业农村局、人力资源和社会保障局等相关部门进行审核和认定,后报被申请人备案。依据《中华人民共和国土地管理法》第四十八条、河南省劳动和社会保障厅、河南省国土资源厅、河南省财政厅《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的实施意见》(豫劳社〔2008〕19 号)第七条第二款第一项及《灵宝市被征地农民社会养老保险(试点)工作暂行办法》第六条之规定,被申请人负有具体组织实施被征地农民养老保险工作的职能。依据河南省劳动和社会保障厅、河南省国土资源厅、河南省财政厅《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的实施意见》(豫劳社〔2008〕19 号)第七条第二款:“劳动保障部门作为被征地农民就业培训和社会保障工作的主管部门,负责被征地农民就业培训和社会保障的政策制定、组织实施以及部门间的联络协调工作,

负责检查审核被征地农民就业培训和社会保障方案及资金落实到位情况”之规定及三门峡市中级人民法院已经生效的 X 号裁定书，劳动保障部门负有对被征地农民就业培训和社会保障的政策制定、组织实施以及部门间的联络协调工作，但灵宝市人力资源和社会保障局不能替代各相关职能部门的职责，同理，被申请人灵宝市人民政府虽然对于该项工作具有组织、协调的职责，但并非直接办理失地保险的适格主体，无直接办理失地保险的法定职责。申请人仍须按照法定程序向被申请人的各职权部门提交相应申请，各部门各司其职、各负其责，按照相关规定程序办理。若依据职能部门的认定，申请人符合办理失地保险的条件，方可为其进行备案、缴纳失地保险。

三、申请人无权自行将政府的职权部门列为本案第三人。依据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第九条：“行政复议期间，行政复议机构认为申请人以外的公民、法人或者其他组织与被审查的具体行政行为有利害关系的，可以通知其作为第三人参加行政复议。行政复议期间，申请人以外的公民、法人或者其他组织与被审查的具体行政行为有利害关系的，可以向行政复议机构申请作为第三人参加行政复议”之规定，行政复议程序中第三人为“与被审查的具体行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织”，且第三人参加行政复议的方式为主动申请参加或行政复议机关追加，故申请人无权自行将灵宝市人力资源和社会保

障局、灵宝市自然资源和规划局、灵宝市公安局、灵宝市 X 镇人民政府、灵宝市某村村委会列为第三人。若申请人对上述单位的不作为行为不服，应当在法定期限内向被申请人申请行政复议或直接向灵宝市人民法院提起行政诉讼。

经查：2022 年 10 月 27 日，申请人以邮寄方式向被申请人提交《申请书》（内容同行政复议申请书），请求被申请人将申请人纳入相应的养老等社会保障体系，组织相关机构为申请人办理被征地农民失地参保登记手续。被申请人于 2022 年 10 月 30 日签收以上邮件后，未向申请人作出答复，申请人不服，向本机关申请行政复议。

另查明：2018 年 7 月 6 日，赵某等 47 名村民向灵宝市人力资源和社会保障局提出“依法为其办理失地农民养老保险”的申请。2018 年 9 月 25 日，灵宝市人力资源和社会保障局作出《关于某村被征地农民社会养老保险问题的答复》。赵某等 47 人不服该答复，向三门峡市人力资源和社会保障局申请行政复议。2018 年 12 月 14 日，三门峡市人力资源和社会保障局作出三人社复决字〔2018〕02 号《行政复议决定书》，维持灵宝市人力资源和社会保障局的答复决定。赵某等 47 人不服该复议决定，以灵宝市人力资源和社会保障局和三门峡市人力资源和社会保障局为共同被告向渑池县人民法院起诉。2019 年 7 月 29 日，渑池县人民法院作出 X 号《行政判决书》，驳回赵某等 47 人的诉

讼请求。赵某等 47 人不服，向三门峡市中级人民法院提起上诉。在案件审理期间，经三门峡市中级人民法院协调，赵某等 47 人撤回起诉。后申请人又以灵宝市人力资源和社会保障局为被告向灵宝市人民法院提起诉讼，请求确认灵宝市人力资源和社会保障局未依法履行为其办理失地农民养老保险的行为违法、请求判令灵宝市人力资源和社会保障局依法为其办理失地农民养老保险。2021 年 5 月 7 日，灵宝市人民法院作出 X 号《行政裁定书》，裁定驳回申请人的起诉。申请人不服该裁定，向三门峡市中级人民法院提起上诉。2021 年 8 月 20 日，三门峡市中级人民法院作出 X 号《行政裁定书》，裁定驳回上诉，维持原裁定，并在该裁定书中详细阐释了办理失地农民养老保险的条件和程序。2022 年 8 月 12 日，申请人向被申请人提出行政复议申请，请求责令灵宝市自然资源和规划局依法履行为申请人办理失地农民保险所需人均耕地面积认定的法定职责。2022 年 8 月 17 日，被申请人经审查认为该行政复议申请表述不清、材料不全，需作出补正，遂向申请人作出《行政复议申请补正通知书》。2022 年 8 月 25 日，申请人向被申请人提交情况说明，但仍未提供其曾经要求灵宝市自然资源和规划局履行法定职责而灵宝市自然资源和规划局未履行的证明材料。2022 年 9 月 5 日，被申请人作出灵政复不字〔2022〕6 号《行政复议申请不予受理告知书》，决定不予受理该复议申请。

本机关认为：（一）被申请人没有具体的法定职责。《河南省人力资源和社会保障厅、河南省国土资源厅、河南省财政厅〈关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的实施意见〉》（豫劳社〔2008〕19号）第二部分、第七部分关于被征地农民就业培训和社会保障工作对象的范围、认定程序以及相关职责和要求的规定，社保认定的法定职责在相关部门，被申请人并无办理申请人申请事项的法定职责。虽然《中华人民共和国土地管理法》第四十八条规定：“县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系”，但该规定是宏观的、笼统的要求，被申请人虽然有组织相关部门将申请人纳入相应的养老等社会保障体系的职责，但这种职责属于行政机关内部的协调职责，并不对被征地农民社会保障的实现产生直接影响。（二）申请人申请事项已经过行政复议、行政诉讼等法律途径进行认定。申请人申请事项已先后经过三门峡市人力资源和社会保障局行政复议、渑池县人民法院、灵宝市人民法院、三门峡市中级人民法院行政审判等程序进行认定，最终法院已明确告知申请人办理失地农民养老保险的条件和程序，即该村被征地农民是否属于纳入社会保障范围，是否符合办理失地农民养老保险条件，需要村民先行提出申请，按照相关流程由X镇某村村民委员会、X镇人民政府、灵宝市公安局、灵宝市自然资源和规划局、灵宝市农业农村局、灵宝市人力资源和社会保障局等相关部门进行审核认定后报

被申请人备案。

综上，申请人对被申请人提出的履行职责申请没有法律依据，被申请人没有相应的法定职责，被申请人对申请人的申请是否处理，以及是否答复均对申请人的权利义务不产生实际影响。根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款之规定，本机关决定：

驳回申请人的行政复议申请。

申请人如不服本决定，可自接到本决定之日起 15 日内向人民法院提起行政诉讼。

2023 年 4 月 21 日