

广州市南沙区人民政府

行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕636号

申请人：林 XX。

被申请人：广州市南沙区榄核镇人民政府。

地址：广州市南沙区榄核镇镇南路 65 号。

法定代表人：冀伟，职务：镇长。

申请人不服被申请人于 2024 年 12 月 9 日作出的《广州市南沙区榄核镇人民政府关于林 XX1 反映事项的处理意见》（榄信〔2024〕XX 号）（下称涉案处理意见），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，本案适用普通程序审理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销涉案处理意见，责令被申请人重新处理。

申请人称：

申请人于 2023 年 11 月 24 日在国家信访局信访，后被申请人

于 2023 年 12 月 5 日上门拜访申请人，给出处理结果及让申请人作出满意的评价。在被申请人上门拜访后，申请人走了新增建设用地流程。在榄核镇国土所资料审批完毕后，申请人于 2024 年 4 月 29 日收到修改红线图的通知，申请人于 2024 年 5 月 7 日提交资料给被申请人的城乡建设办公室。截至申请人提出行政复议申请之日，申请人没有收到任何的审批流程进度告知，被申请人只回复等省政府批复新增建设用地，没有明确拿到新乡村建设规划许可证的时间。申请人希望被申请人明确修改红线图后到取得乡村建设规划许可证所需的时间。

被申请人答复称：

一、被申请人有权作出涉案处理意见。

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、《信访工作条例》第十七条的规定，被申请人有权受理申请人提出的信访事项并作出答复。

二、被申请人作出的涉案处理意见程序合法。

2024 年 9 月 28 日，申请人通过网上投诉的方式提交《国家信访局人民群众信访登记表》。2024 年 10 月 11 日，就申请人提出的信访事项，被申请人的城乡建设办公室出具了《关于 XX 村村民林 XX1 报建情况说明》。2024 年 10 月 14 日，被申请人向申请人出具了《告知书》。2024 年 12 月 9 日，被申请人出具了涉案处理意见，并于 2024 年 12 月 11 日送达申请人。以上处理程序及期限符合《信访工作条例》的规定，程序合法。

三、被申请人作出的涉案处理意见认定事实清楚，证据确凿，适用法律正确。

（一）被申请人受广州市规划和自然资源局南沙区分局委托所核发的《乡村建设规划许可证》（穗规划资源村建证〔2023〕XX号），认定事实清楚，证据确凿，适用法律正确。

广州市南沙区榄核镇XX村XX街XX号房屋由两块地块组成（其中主建筑用地45.4平方米，附属房用地27.1平方米）。经咨询广州市规划和自然资源局南沙区分局，申请人的房屋若按存量用地申请原址拆建，只能用主建筑地块申请，附属房仅保留使用。同时，因申请人申请房屋建三层，根据《南沙区村（居）民非公寓式住宅规划控制要求指引》的相关要求，三层建筑主朝向（南向）需退用地红线不少于2.0米，因此申请人所在户房屋退缩后基地面积为28.57平方米，故其取得的《乡村建设规划许可证》（穗规划资源村建证〔2023〕XX号）基地面积相较于原有房产证基底面积有所减少。

（二）申请人经政策解析后选择办理新增建设用地以增加基底面积，因办理新增建设用地属于申请乡村建设规划许可证的前置流程，并无法定期限约束，亦非被申请人可自行予以处理的事项，被申请人按照工作流程据实答复并无不当。

根据《广州市乡村建设规划许可证实施办法》（穗府办规〔2020〕17号）第八条的规定、《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于做好广州市南沙区农村村民住宅新增建设用地报批工

作的通知》及《广州市南沙区农村村民住宅新增建设用地报批工作指引》的规定，办理新增建设用地被申请人须按照相关程序规定收集汇总各村的需求、进行初审、上报广州市规划和自然资源局南沙区分局核定红线、上报广州市南沙区农业农村局核定一户一宅、宅基地面积等。目前申请人所提的新增建设用地申请处于上报广州市规划和自然资源局南沙区分局核定红线阶段，还未提交广州市南沙区农业农村局进行核定。

根据《广州市城乡规划程序规定》（广州市人民政府令第168号）第四十一条的规定，申请人的新增建设用地建设村民住宅的申请暂未进入核发乡村建设规划许可证的流程，亦无法计算具体核发期限。

四、涉案处理意见实质上是对申请人反映的事项进行答疑解惑，并未对申请人设定新的权利义务，对申请人的合法权益不产生实际影响，依法不属于行政复议的受理范围。

依据《广州市城乡规划程序规定》（广州市人民政府令第168号）及《广州市乡村建设规划许可证实施办法》（穗府办规〔2020〕17号）等相关规定，目前申请人的申请仍处于前置的新增建设用地报批流程，并未进入核发乡村建设规划许可证的程序，该处理意见仅是针对申请人的诉求进行法律法规的解释。故该处理意见并未对申请人设定权利义务，对申请人的合法权益不产生实际影响，依法不属于行政复议的受理范围。

综上所述，被申请人有权作出涉案处理意见，作出的涉案处

理意见认定事实清楚、适用法律法规正确、程序合法，且并未对申请人设定权利义务，对申请人的合法权益不产生实际影响，依法不属于行政复议的受理范围，恳请行政复议机关依法予以驳回。

本府查明：

2024年9月28日，申请人提出信访并形成《国家信访局人民群众信访登记表》（信访件编号：WT440000202409294XXXX），该登记表载明：“诉求：从去年的11月份到目前为止，按照政府的建议新增建设用地，到目前为止还不能拿到建设许可证。并且每个月都会打电话去镇的建设办咨询进度。目前没有明确可以拿到建设许可证的日期。希望榄核镇建设办可以明确日期。事实和理由：我是广州市南沙区榄核镇XX路XX街XX号的村民，报建人是我爸爸林XX2。符合一宅一户报建，自2020年申请房屋报建至今，但是现在遇到以下问题：1.不动产权证书基底面积72.41平方米，是拆旧建新的。但是按照南沙区政府新的拆旧建新政策，只批复了我们28.57平方米……2.经过多次的信访，政府给出的建议是走新增建设用地，新增建设用地基于80个方，我们现在只要求把我们72.41平方米的指标给回我们，不需要新建80个方。并且政府说新增用地的整个批复流程是180天，但是实际情况也不是180天，……希望政府合理批复基底面积。……”

2024年9月30日，广州市南沙区信访局作出《信访事项转送函》将申请人的信访诉求有关材料转给被申请人处理。

被申请人收到上述材料后，对相关情况进行调查发现，林XX2（申请人之父）曾申请办理乡村建设规划许可证，后被申请人受广州市规划和自然资源局委托于2023年8月25日向其核发《乡村建设规划许可证》（穗规划资源村建证〔2023〕XX号），该证载明基底面积为28.57平方米。2023年11月24日，申请人进行信访并形成《国家信访局人民群众信访登记表》（信访件编号：WT440000202312011XXXX），要求广州市规划和自然资源局南沙区分局按照不动产权证所载基底面积72.41平方米审批拆旧建新。申请人在该次信访中提交了《常住人口登记卡》《中华人民共和国不动产权证》（粤2020广州市不动产权第XX号）等材料。其中，《常住人口登记卡》显示，申请人系林XX2户内成员。《中华人民共和国不动产权证》（粤2020广州市不动产权第XX号）系广州市规划和自然资源局于2020年3月27日颁发，载明：“权利人：林XX2；坐落：南沙区榄核镇XX路XX街XX号，权利类型：宅基地使用权/房屋（构筑物）所有权；面积：房屋（建筑面积）：72.41平方米；房屋总层数：1。”被申请人于2023年12月20日向申请人作出《关于林XX1反映事项的答复》（榄信〔2023〕XX号），载明：“经调查，您反映的房屋报建位置为南沙区榄核镇XX村XX街XX号，报建人为林XX2。您所反映的房产证由两个地块组成（其中主建筑用地45.4平方米，附属房用地27.1平方米）。经咨询区规自局，若按存量用地申请原址拆建，只能用主建筑地块申请，附属房仅保留使用。同时，您申请

房屋建三层，根据《南沙区村（居）民非公寓式住宅规划控制要求指引》的相关要求，三层建筑主朝向（南向）需退用地红线不少于 2.0 米，因此退缩后基底面积为 28.57 平方米。故您取得的《乡村建设规划许可证》（穗规划资源村建证〔2023〕XX 号）基底面积相较于原有房产证基底面积有所减少。2023 年 12 月 5 日下午，我镇城乡建设和管理办、规划和自然资源管理所工作人员到现场与您沟通。您表示将申请新增建设用地报批，拿到用地批复后重新办理报建手续。”被申请人于 2023 年 12 月 20 日向广州市规划和自然资源局南沙区分局作出《广州市南沙区榄核镇人民政府关于申请批量核查榄核镇 2023 年度第一批新增建设用地红线的函》，该函附件《榄核镇 2023 年度第一批新增建设用地名单拆分批量明细》中显示林 XX2 申报在 XX 路 XX 街 XX 号新增建设用地。

2024 年 10 月 11 日，广州市南沙区榄核镇城乡建设办公室作出《关于 XX 村村民林 XX1 报建情况说明》，载明：“经核，信访人林 XX1 反映的房屋报建位置为广州市南沙区榄核镇 XX 村 XX 街 XX 号，报建人为林 XX2（信访人林 XX1 的父亲）。由于村民住宅改扩建应符合《广州市城乡规划技术规定》《南沙区村（居）民非公寓式住宅规划控制要求指引》等文件要求，该位置按要求退缩后基底面积不足 30 平方米。鉴于上述情况，在报建阶段，我办已就相应政策要求向报建人做了详细解释。报建人在已知悉新批准基底面积少于不动产权证基底面积的情况下，依然强烈申请办

理存量用地报建手续，并于 2023 年 9 月取得乡村建设规划许可证。后信访人因自身原因不满意已审批的基底面积，开始就此事信访和投诉，接到该户的投诉后，我办工作人员与南沙区规划和自然资源局榄核规自所工作人员于 2023 年 12 月 5 日下午，现场向信访人解释政策，并告知信访人可通过申请新增建设用地增加基底面积。报建人于 2024 年 5 月按照广东省有关宅基地政策要求修改完用地红线并提交至我办办理新增建设用地手续。目前，我办正加紧开展用地报批组卷工作，由于用地报批须省政府批复，且审批流程复杂、耗时长，加之榄核镇村民住宅新增建设用地需求激增，我办正分批次有序加紧推进用地报批，建议报建人耐心等待，如取得用地批复，我办将及时告知信访人。由于村民住宅改扩建涉及用地报批、宅基地审批、乡村建设规划许可证核发等流程，由于前置的用地报批、宅基地审批等流程尚未完成，目前无法明确核发乡村建设规划许可证的时间。”

2024 年 10 月 14 日，被申请人向申请人作出《告知书》（榄信告〔2024〕XX 号），告知申请人受理其信访事项。

2024 年 12 月 9 日，被申请人向申请人作出涉案处理意见，载明：“经核查，您反映的房屋报建位置为榄核镇 XX 村 XX 街 XX 号，报建人为您的父亲林 XX。由于村民住宅改扩建应符合《广州市城乡规划技术规定》《南沙区村（居）民非公寓式住宅规划控制要求指引》等文件要求，该位置按要求退缩后基底面积不足 30 平方米。鉴于上述情况，在报建阶段，我镇城乡建设办公室工

作人员已就相应政策要求向报建人做了详细解释。报建人在已知悉新批准基底面积少于不动产权证基底面积的情况下，依然强烈要求申请办理存量用地报建手续，并于2023年9月取得《乡村建设规划许可证》，后您因不满意已审批的基底面积向相关部门反映。2023年12月5日下午，南沙区规划和自然资源局榄核规自所与我镇城乡建设办公室工作人员到现场向您解释政策，并告知您可通过申请新增建设用地增加基底面积。我镇已于2023年12月29日就上述情况作出《处理意见书》（榄信〔2023〕XX号）答复您。2024年5月，报建人按照广东省有关宅基地政策要求修改完用地红线并提交至我镇城乡建设办公室办理新增建设用地手续。目前，我镇城乡建设办公室正加紧开展用地报批组卷工作，由于用地报批须省政府批复，且审批流程复杂、耗时长，加之榄核镇村民住宅新增建设用地需求激增，我镇城乡建设办公室正分批次有序加紧推进用地报批工作，建议耐心等待。如取得用地批复，我镇城乡建设办公室将及时告知您。村民住宅改扩建涉及用地报批、宅基地审批、乡村建设规划许可证核发等流程，由于前置的用地报批、宅基地审批等流程尚未完成，目前无法明确核发乡村建设规划许可证的时间。如不服本答复，可自收到本文书之日起六十日内向广州市南沙区人民政府申请行政复议。”被申请人于2024年12月12日向申请人邮寄送达涉案处理意见。

另查明：广州市规划和自然资源局南沙区分局于2022年3月16日印发《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于做好广州市

南沙区农村村民住宅新增建设用地报批工作的通知》，该通知附件《广州市南沙区农村村民住宅新增建设用地报批工作指引》规定：“一、摸查阶段。（一）新增村庄集体建设用地应当办理新增建设用地（完善建设用地）报批手续……（二）镇街做好村民建房需求摸查，原则上按照一村一报，形成相对集中、节约、集约的村民住宅用地建设布局。二、选址阶段。（一）村集体经济组织按经民主决策程序后向镇街提出宅基地报批申请；镇街核定符合一户一宅村民，并根据空间规划管控（土地利用总体规划、村庄规划、河道管理等要求）拟定选址地块。办理部门：村集体经济组织、所在镇政府（街道办）。（二）镇街报区规自局核定最终申报的红线。办理部门：所在镇政府（街道办）、区规自局。（三）镇街取得经核定的申报红线后，报区农业农村局核定一户一宅、宅基地面积。办理部门：所在镇政府（街道办）、区农业农村局。……”

2024年12月13日，申请人不服被申请人作出的涉案处理意见，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：《国家信访局人民群众信访登记表》（信访件编号：WT440000202409294XXXX）、《信访事项转送函》《乡村建设规划许可证》（穗规划资源村建证〔2023〕XX号）、《国家信访局人民群众信访登记表》（信访件编号：WT440000202312011XXXX）、《常住人口登记卡》《中华人民共和国不动产权证》（粤2020广州市不动产权第XX号）、《关于林

XX1 反映事项的答复》（榄信〔2023〕XX 号）、《广州市南沙区榄核镇人民政府关于申请批量核查榄核镇 2023 年度第一批新增建设用地红线的函》《关于 XX 村村民林 XX1 报建情况说明》《告知书》（榄信告〔2024〕XX 号）、《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于做好广州市南沙区农村村民住宅新增建设用地报批工作的通知》《广州市南沙区榄核镇人民政府关于林 XX1 反映事项的处理意见》（榄信〔2024〕XX 号）及送达材料等。

本府认为：

《中华人民共和国土地管理法》第四十四条规定：“建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。”《广州市人民政府办公厅关于印发广州市乡村建设规划许可证实施办法的通知》（穗府办规〔2020〕17 号）第二条规定：“本办法适用于本市白云、黄埔、花都、番禺、南沙、从化、增城区村庄规划确定的集体建

设用地范围内村民个人建设非公寓式住宅的规划许可及监管。……村庄集体建设用地包括存量建设用地和新增建设用地。其中存量建设用地是指已办理土地使用权登记或依法取得建设用地批准文件（包括建设用地批准书、村镇建房许可证、宅基地证等）的土地；新增建设用地是指除上述土地使用权证和用地批准文件用地范围外，需依法办理新增建设用地审批手续的土地。”

第三条第三款规定：“镇、街受市规划和自然资源部门委托，负责辖区内村民个人非公寓式住宅建设的规划许可审批、批后监管、规划核实等工作……”

第七条规定：“办理新增建设用地审批以成片为原则，依据城市总体规划、村庄规划和土地利用总体规划，结合每个村或经济联社村民建房需求合理确定用地红线，也可以是该村或经济联社村庄规划和土地利用总体规划确定的全部建设用地范围。建设用地红线范围由村委会（村集体经济组织）向区规划和自然资源部门申请划定，区规划和自然资源部门核查该村（社）村庄规划和土地利用总体规划确定的建设用地范围及范围内存量和新增建设用地情况，并出具后续规划用地指引意见，其中需使用新增建设用地的，指引其委托测绘机构出具新增建设用地的勘测定界技术报告书。鼓励村委会（村集体经济组织）将整村（社）在村庄规划和土地利用总体规划确定的建设用地，一次性办理新增建设用地审批手续。”

第八条规定：“涉及新增建设用地的，以村委会（村集体经济组织）为主体持勘测定界技术报告书向区规划和自然资源部门申请办理，区规划和自然

资源部门拟订农用地转用方案、补充耕地方案等报批材料，并按现行规定逐级上报有审批权的人民政府审批。新增建设用地经批准后，村民个人建房在批复用地范围内申请办理乡村建设规划许可。”根据以上规定，新增建设用地由广州市规划和自然资源局南沙区分局拟订农用地转用方案、补充耕地方案等报批材料，并按现行规定逐级上报有审批权的人民政府审批，被申请人并不具有审批新增建设用地的法定职责。

《中华人民共和国行政复议法》第二条第一款规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出行政复议申请，行政复议机关办理行政复议案件，适用本法。”第十一条规定：“有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：……（十五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益。”第三十条第一款规定：“……对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：……（五）属于本法规定的行政复议范围；……”根据上述规定，行政行为是否侵犯申请人合法权益是判断该行政行为是否属于行政复议范围的基本依据。若申请人提起行政复议的行政行为并未对申请人创设权利义务，对申请人的合法权益不产生实质影响，则该行政行为不属于行政复议受案范围。

本案中，被申请人向申请人的父亲林 XX2 核发《乡村建设规划许可证》（穗规划资源村建证〔2023〕XX 号）后，申请人因对核准的基底面积为 28.57 平方米有异议，于 2023 年 11 月 24 日提

出信访，提出要求以不动产权证所载的基底面积 72.41 平方米审批拆旧建新。经被申请人政策解析后，申请人选择办理新增建设用地以增加基底面积，待拿到用地批复后再重新办理报建手续。此后，林 XX2 提出新增建设用地申请，被申请人收到林 XX2 的申请材料后，已根据《广州市南沙区农村村民住宅新增建设用地报批工作指引》的规定向广州市规划和自然资源局南沙区分局报送核查新增建设用地红线的函。后因申请人没有收到新增建设用地批复，申请人再次通过信访途径提出涉案信访，要求被申请人明确告知可取得乡村建设规划许可证的时间，并合理批复基底面积。申请人的信访诉求涉及新增建设用地审批及乡村建设规划许可两个事项。对于新增建设用地审批事项，被申请人根据《广州市南沙区农村村民住宅新增建设用地报批工作指引》的规定负责摸排村民建房需求、拟定选址地块、报送核定申报红线等，并不具有审批新增建设用地的法定职责，无法控制审批时间。对于乡村建设规划许可事项，被申请人受市规划和自然资源部门委托，负责辖区内村民个人非公寓式住宅建设的规划许可审批、批后监管、规划核实等工作，因林 XX2 新增建设用地审批尚未完成，林 XX2 尚未进入乡村建设规划许可申请环节，目前被申请人无法明确核发乡村建设规划许可证的时间。因此，被申请人作出涉案处理意见系对已核发乡村建设规划许可证以及新增建设用地的审批流程进行的解释和说明，并未直接为申请人设定权利义务，也未对申请人的权利义务产生实质影响。故，涉案处理意见不属于行

政复议范围，申请人的行政复议申请不符合《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款规定的受理条件，本府依法予以驳回。

应当指出，被申请人针对申请人的信访事项作出涉案处理意见，根据《信访工作条例》第三十五条的规定，申请人不服涉案处理意见的救济途径应为请求原办理机关、单位的上一级机关、单位复查，而非提出行政复议申请。被申请人在涉案处理意见中告知申请人可提出行政复议，该救济途径明显教示不当，本府予以指正。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条的规定，驳回申请人的行政复议申请。

申请人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输中级法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二五年二月十二日