

广州市南沙区人民政府

行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕658号

申请人：中山市黄圃镇XX村XX股份合作经济社。

被申请人：广州市南沙区综合行政执法局。

地址：广州市南沙区进港大道港口大厦585号。

法定代表人：施晓彬，职务：局长。

申请人不服被申请人于2024年12月20日作出的《责令限期拆除违法建设通知书》〔粤穗南综执（横）责字〔2024〕第XX号〕（下称涉案《责令限期拆除违法建设通知书》），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。因情况复杂，本府于2025年2月25日依法延长本案审查期限30日，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的涉案《责令限期拆除违法建设通知书》。

申请人称：

被申请人作出的涉案《责令限期拆除违法建设通知书》严重违法，应被撤销，理由如下：

一、涉案建筑物历史形成概述。

位于中山市 XX 镇 XX 村 XX（即南沙区 XX 镇 XX 村 XX 大桥东西两侧飞地）的土地（下称涉案土地）和地上建筑物（即涉案建筑物），自 2004 年起由中山市黄圃镇 XX 建材购销部的经营者招 XX 租用至今，并由中山市黄圃镇 XX 建材购销部经营至今。涉案建筑物系由申请人搭建的，于 2004 年建成，没有违反法律法规的规定。

二、被申请人对涉案土地没有管辖权、无执法权，无证据证明被申请人有权向申请人作出并送达涉案《责令限期拆除违法建设通知书》。

涉案土地在中山市辖区，一般情况下，被申请人对该地块没有执法权，除非有上级政府的授权或特别规定，这种授权通常需要通过法律法规明确规定，并在行政程序上得到严格遵循，必须在法定权限内行使。根据《中华人民共和国行政处罚法》第十八条的规定，国家在城市管理等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权。被申请人对辖区外的地块不具有执法权，除非法律明确授权或通过跨区域合作机制进行执法。

然而，即便申请人已在前期充分告知涉案土地所属辖区，但

被申请人自始至终没有向申请人出具关于其有权执法的法定依据，严重违法。

三、被申请人作出的涉案《责令限期拆除违法建设通知书》主要事实不清、证据不足。

（一）被申请人依据的《中华人民共和国城乡规划法》第三十二条，在 2019 年 4 月 23 日施行，而涉案建筑物早就在 2004 年之前已经建成，最早施行的《中华人民共和国城乡规划法》也是在 2008 年 1 月 1 日施行。故而，无证据证明涉案建筑物属于违法建设。被申请人无权要求拆除。

（二）被申请人无证据证明涉案建筑物无法采取改正措施消除对规划实施的影响。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定，涉案建筑物无须直接限期拆除。根据《广东省城乡规划条例》第八十条的规定，涉案建筑物不属于无法采取改正措施消除影响的情形，不应予以拆除。

四、被申请人作出涉案《责令限期拆除违法建设通知书》违反法定程序。

目前涉案建筑物没有被任何政府部门认定是违章建筑。根据《中华人民共和国行政强制法》第八条第一款规定可知，被申请人作出涉案《责令限期拆除违法建设通知书》，未告知申请人依法应享有申请听证及申请复议和诉讼的相关权利。

五、被申请人违反合法、合理行政的原则。

被申请人作出的涉案《责令限期拆除违法建设通知书》违反

公平合理行政原则。涉案土地周边的建筑物的情况与申请人几乎一致，但被申请人却唯独针对涉案建筑物进行“责令整改”“要求拆除”，对于其他建筑物却听之任之，这明显是区别对待、针对性执法，被申请人的执法违反公平合理行政的原则。

综上，申请人请求复议机关依法撤销被申请人作出的涉案《责令限期拆除违法建设通知书》。

被申请人答复称：

一、被申请人为南沙区综合行政执法机关，具有查处南沙区内违法建设行为的法定职责。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第十八条第二款、《广州市城市管理综合执法条例》第五条，《广州市违法建设查处条例》（2020年修正，2024年8月20日施行，2024年12月30日失效）第四条以及《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）之规定，被申请人是广州市南沙区人民政府管理的综合行政执法机构，行使城市管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权及相关监督检查、行政强制职权。因此，被申请人具有查处南沙区内违法建设的法定职责。

二、被申请人作出涉案《责令限期拆除违法建设通知书》程序合法。

2024年12月18日，被申请人对申请人的受委托人梁某某展开调查询问，调查笔录载明位于“中山市XX镇XX村XX（即南沙

区 XX 镇 XX 村 XX 桥东西两侧)”建（构）筑物包括了简易厂房和星铁棚等，上述建（构）筑物所有权归申请人；于 2008 年前搭建并用于对外出租；未办理相关报建手续。根据线索，被申请人对申请人作出涉案《责令限期拆除违法建设通知书》，责令申请人限期自行拆除涉案违法建设，亦告知申请人享有提出陈述、申辩意见的权利，申请人并未在规定时间内进行拆除。

三、涉案《责令限期拆除违法建设通知书》系案件调查的阶段性的措施，属于被申请人在查处过程中的程序环节。

被申请人认为，被申请人于 2024 年 12 月 18 日对申请人展开询问调查，并核查其提交的情况说明，又于 2024 年 12 月 20 日到涉案地址现场张贴涉案《责令限期拆除违法建设通知书》，可知涉案《责令限期拆除违法建设通知书》只是一个告知限期改正的行为，是作出终局行政行为前的过程性行为，并非终局的行政行为。根据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国行政强制法》《广州市违法建设查处条例》等法律法规，被申请人仍需对涉案建设行为进行调查询问、必要情况下协请规划部门出具专业意见、拟作出行政处理、行政催告拆除、公告程序等；被申请人后续将结合案件事实和实际情况，依法依规作出行政处理决定，严格按照法定程序报批组织实施强拆。需要说明的是，涉案建筑物目前未被拆除，被申请人也未对申请人作出有影响其合法权益的行政行为。故，涉案《责令限期拆除违法建设通知书》具有行政处理或行政处罚前告知的性质，未对申请人权利义务产生

实际影响，申请人主张涉案《责令限期拆除违法建设通知书》直接影响到其合法权益等问题，缺乏事实与法律根据。

综上所述，被申请人认为涉案《责令限期拆除违法建设通知书》属于行政程序中对申请人权利义务未产生实际影响的过程性行为，行政复议权不应过早介入，以免破坏行政权的独立性和完整性，同时也能避免循环复议一个完整行政程序中的各个行政行为，避免浪费行政复议资源。因此，涉案《责令限期拆除违法建设通知书》，不属于行政复议的受案范围。申请人的复议请求缺乏事实基础和法律依据，请求复议机关依法驳回其全部复议请求。

本府查明：

2024 年 12 月 18 日，被申请人对申请人进行调查并制作《询问笔录》。申请人的委托代理人梁某某在《询问笔录》中陈述：涉案土地的土地使用权属于申请人，已于 2008 年 3 月 1 日经申请人全部社员同意并由中山市 XX 镇 XX 村按规定统一发包出租。涉案建筑物包括简易厂房和星铁棚等，由申请人于 2008 年前搭建，所有权归申请人，没有办理报建手续，现出租给承租方使用。

同日，申请人向被申请人提交《关于中山市 XX 镇 XX 村 XX（广州市南沙区 XX 镇 XX 桥东西两侧）搭建建（构）筑物的情况说明》，主要内容为：一、涉案土地的土地使用权属于申请人，已于 2008 年 3 月 1 日经申请人全体社员同意并由中山市 XX 镇 XX 村按规定统一发包出租；二、涉案建筑物由申请人于 2008 年前搭建，并出租给承租方使用。

2024 年 12 月 20 日，被申请人作出涉案《责令限期拆除违法建设通知书》，载明：“中山市黄圃镇 XX 村 XX 股份合作经济社：你（单位）于 2004 年至 2008 年期间在南沙区横沥镇 XX 村 XX 桥东西两侧（地点）未取得建设工程规划许可证进行建设（行为），违反《中华人民共和国城市规划法》第三十二条的规定，涉案建筑物已构成违法建设，因其违反城乡规划的事实始终存在，属于违法建设的继续状态，现依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定：1. 责令你（单位）在 2024 年 12 月 23 日 18 时前自行拆除涉案违法建设。2. 你（单位）可在收到本通知书之日起 2 日内提出陈述、申辩意见。3. 逾期不拆除的，我局将对上述违法建设予以拆除。”同日，被申请人向申请人留置送达涉案《责令限期拆除违法建设通知书》。

同日，被申请人对申请人未取得建设工程规划许可证，涉嫌违法建设涉案建筑物进行立案调查。

2025 年 1 月 24 日，被申请人到涉案土地现场检查并制作《检查笔录》，该笔录载明：“2025 年 1 月 24 日 10 时 27 分，我局执法人员到上述地址检查，该地址承租人之一招 XX 在现场配合调查。我局执法人员向招 XX 表明后续将对该地址的违法建设面积进行测量，要求其配合测量工作。”

另查明，涉案土地的集体土地所有权证由广州市人民政府颁发，涉案土地所有权人为申请人，即涉案建筑物位于广州市南沙区行政区域范围内。2024 年 11 月 18 日，广州市南沙区横沥镇城

乡建设和管理办公室作出《关于〈关于协助调查的函〉的回复》，核实涉案土地不在横沥镇村庄规划（2013-2020）范围内。

2024年12月23日，申请人不服被申请人作出的涉案《责令限期拆除违法建设通知书》，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：《询问笔录》、授权委托书材料、《农村集体经济组织登记证》《关于中山市XX镇XX村XX（广州市南沙区XX镇XX桥东西两侧）搭建建（构）筑物的情况说明》《责令限期拆除违法建设通知书》[粤穗南综执（横）责字〔2024〕第XX号]及送达材料、立案审批表、《检查笔录》、集体土地所有证档案复印件[穗集有（2012）第XX1号、穗集有（2012）第XX2号]等。

本府认为：

《广州市违法建设查处条例》（2020年修正，2020年8月20日施行，2024年12月30日失效）第三条规定：“本条例适用于本市行政区域范围内对违法建设的查处。”第四条第一款规定：

“市城市管理综合执法机关负责组织实施本条例，市、区城市管理综合执法机关按照职责分工查处违法建设。”《广州市违法建设查处条例》（2024年修订，2024年12月30日生效）第二条第一款规定：“本条例适用于本市行政区域范围内对违法建设的查处。”第五条第二款规定：“城市管理综合执法部门、规划和自然资源部门按照职责分工，负责城市规划区内违法建设的查处和管理，镇人民政府负责村庄规划区内违法建设的查处和管理。城

市管理综合执法部门、规划和自然资源部门、镇人民政府统称查处机关，其职责分工由市人民政府另行制定。”《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）第二条规定：“广州市南沙区综合行政执法局的具体职能如下：……（十二）行使城市管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权；……与上述行政处罚权相关的监督检查、行政强制职权，由广州市南沙区综合行政执法局依法行使。……”本案中，涉案建筑物位于广州市南沙区行政区域范围内，被申请人作为南沙区综合行政执法机构，具有对申请人在城市规划区内实施的违法建设行为进行查处的法定职权。

《中华人民共和国行政复议法》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：（一）对行政机关作出的行政处罚决定不服；（二）对行政机关作出的行政强制措施、行政强制执行决定不服；（三）申请行政许可，行政机关拒绝或者在法定期限内不予答复，或者对行政机关作出的有关行政许可的其他决定不服；（四）对行政机关作出的确认自然资源的所有权或者使用权的决定不服；（五）对行政机关作出的征收征用决定及其补偿决定不服；（六）对行政机关作出的赔偿决定或者不予赔偿决定不服；（七）对行政机关作出的不予受理工伤认定申请的决定或者工伤认定结论不服；（八）认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权；（九）认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞

争；（十）认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务；（十一）申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复；（十二）申请行政机关依法给付抚恤金、社会保险待遇或者最低生活保障等社会保障，行政机关没有依法给付；（十三）认为行政机关不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等行政协议；（十四）认为行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益；（十五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益。”第三十条规定：“行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。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；……”

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一条第二款规定：“下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围：……（六）行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为；……（十）对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。”本案中，被申请人向申请人作出涉案《责令限期拆除违法建设通知书》后，申请人没有在规定期限内自行拆除涉案建筑物，被申请人也没有强制拆除涉案建筑物。且被申请人已于2024年12月20日立案调查申请人嫌疑违法建设涉案建筑物一案，并在2025年1月24日再次到涉案土地现场检查，告知相关人员后续将对涉案建筑物进行测量，

要求相关人员予以配合测量。由此可见，被申请人仍在调查处理涉案建筑物嫌疑违法建设的问题，尚未作出最终的行政行为。故，被申请人作出涉案《责令限期拆除违法建设通知书》旨在责令申请人履行既有的法定义务，纠正违法行为，不构成查处的最终处理结果，属于查处违法建设的过程性行为，并未对申请人的权利义务产生实际影响，不属于行政复议受案范围。

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。

申请人如对本决定不服，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

二〇二五年三月二十六日