

行政复议决定书

穗府行复〔2020〕1046号

申请人：广州 XX 科技有限公司。

被申请人：广州市规划和自然资源局。

地址：广州市越秀区吉祥路 80 号。

法定代表人：郭昊羽，职务：局长。

申请人不服被申请人作出的《土地违法案件行政处罚决定书》（穗规划资源黄资罚〔2020〕86号，以下简称“涉案决定书”），向本府提出行政复议申请，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销《土地违法案件行政处罚决定书》（穗规划资源黄资罚〔2020〕86号）。

申请人称：

一、被申请人对本案认定的事实不清，适用法律不当，程序不当。

1、关于事实认定

（1）被申请人在 2018 年 10 月 11 日向申请人发的责停、责改通知书上记载的申请人涉嫌的违法行为是“未获批准使用土

地”，但是在《土地违法案件行政处罚决定书》中陈述的却是“不符合设施农用地管理用途”，前后不一致。理由：2014年，该项目属黄埔区政府确定支持并纳入长洲岛10宗扶贫项目之一，是经长洲街、黄埔区农业农村局、黄埔区国土分局严格审核，并报经黄埔区人民政府批准，批准设施用地面积为2847平方米。但，批复后，该项目严格按照要求进行建设和使用，长洲管委会拆编后（拆编前长洲扶贫领导小组有5次会议纪要）区相关职能部门未对该扶贫项目进行指导，现被申请人直接依据后者给予申请人行政处罚，使申请人失去一次在被申请人指引下，限期纠正和整改的机会。被申请人也因此违反了国土资发（2010）155号《国土资源部 农业部关于完善设施农用地管理有关问题的通知》第四条第四款的规定。

（2）被申请人的主要证据《询问笔录》及照片，不能充分确凿地证明申请人改变了设施农用地的管理用途。

2、关于法律适用

（1）被申请人依据《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第一款认定申请人构成违法用地是错误的。因为该条款的规定是“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。”但是，涉案地块是以农业为依托，服务于农业生产的设施农用地，不属于该条规定的农用地转用应审批的情况。依据设施农用地的相关管理规定：设施农用地的性质不同于非农业建设项目用地，应按农用地管理。

（2）《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款规定的是农村村民非法建住宅的责任，但是，涉案设施农用地上的

房屋是农业企业在农业生产中必需的附属设施用房，不属于住宅，主体不同，情况也不同，所以，不应该适用该条予以拆除。

（3）《广东省国土资源行政处罚自由裁量权实施标准》序号 1 的规定并不涉及《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第一款和第七十七条第一款的情形。

（4）据被申请人提供的证据《数据统计表》显示：按土地利用现状分类，涉案设施农用房所占的土地，绝大部分已变更为建设用地、城市用地。所以，被申请人作出的“限期拆除”的处罚决定错误，过于简单、粗暴。

3、关于程序

（1）被申请人依据《广州开发区、黄埔区土地执法测绘报告》（测字 2017(大沙)第 018 号）、《广州市黄埔区土地执法测绘报告》（测字 2019(长洲所)第 029 号）认为申请人使用的设施农用地面积是 3162.14 平方米。申请人经申请阅卷，未能看到《现场勘测笔录》，申请人不确认该勘测结果，恳请被申请人重新予以勘测，并承诺如果确有超面积使用的情况，对于超出规定的部分，申请人愿意按照被申请人的指引予以纠正，但是被申请人拒绝重新勘测。根据测绘法，勘测定界报告的须经项目业主确认，未经确认的勘测定界报告是无效的，业主有权申请重测。

（2）申请人当时是严格按照经审批同意实施的《长洲岛 XX 生态农业基地附属设施平面布置图》来要求施工队建设的，2015 年 6 月，长洲街道牵头，会同长洲管委会、长洲国土所、XX 社区共同对使用的设施农用地进行现场核查，核查的实际用地面积是 2700 平方米。经查，各级政府未对设施用房建设出相关指引，政

府当时联合核查时也未对建设提出书面意见。

二、申请人对涉案设施农用地的使用合法合规、合情合理。

1、申请人依法依规按照设施农用地的用地审批流程予以了申请，2014年5月20日，相关政府部门审核后同意实施（详见：埔设农（2014）1号）：附属设施用地面积2847平方米、用地年限20年、开始用地时间2014年2月1日、总投资1500万元。之后，申请人历时二年多，于2016年底，倾尽心力、财力终于按照政府审核同意的的位置、面积、功能完成了附属设施的建设，并改变了该地块原有的果林废弃、荒草丛生的沼泽地面貌，初步建成了环境优美、生态物种繁多的XX生态园。

2、涉案附属设施没有改变服务于农业生产的性质，目前主要用于XX系列农产品的展示、体验，以及XX农业项目的管理和办公。其他规划的功能暂未完全彰显，有合理的理由。因为XX生态园的土壤种植的XX镉含量超标，不符合食品要求，所以，申请人一方面改良土壤，另一方面在其他地方租赁土地种植XX。由于前期建设XX生态园投入了巨额资金，且暂无好的收益，为节省成本，申请人暂时利用关联公司广州白云XX科技有限公司的现有设施设备，对XX进行加工、研发等。准备待土壤改良成功后，再在XX生态园大规模种植XX，并将其加工、研发等完整的产业链都搬回来，届时，附属设施的所有功能都将充分得到利用。

3、被申请人现在因为涉案附属设施用房的部分功能未能及时发挥，就要拆除全部的附属设施用房，违背了行政合理性原则，造成申请人财产的巨大浪费，因为申请人一直在推进XX项目，项目的规划年限是20年，现在才过了6年，相信不久的将来，这些

附属设施用房的功能都会成为必需，难道届时申请人又要花费巨资重建。

三、涉案附属设施所服务的 XX 农业项目从未停止过发展。

申请人转业自主择业后研发运营的 XX 农业项目在 2013 年 8 月，经九届（2013）第 44 号《区党政班子联席会议决定事项通知》确定为区政府要大力支持的长洲岛 10 宗扶贫项目之一。自立项以来，申请人已为当地农民带来土地租金及劳务等收入近伍佰万元，扶贫效果极显著。同时申请人坚持不懈地研发 XX 系列农产品，检测其活血化淤、抗菌消炎、清热解毒等传统功效，力争将其作为广西、云南一带的地方性传统食品，推广到广东省，乃至全国，为规范的食品目录增添新的资源。前期研发虽任重道远，但经多年的努力，取得了以下成绩：

1、在 XX 产业研发方面，已取得九项科研成果，获得四项发明专利；2020 年度获得南粤林业科学技术奖一等奖、广东省科学技术奖。

2、申请注册了与 XX 产业相关的注册商标九个；

3、开发了多种 XX 深加工产品：护肤品、口服液、养生酒、抗菌消炎止痛胶囊、辣椒酱等；

4、多年改良 XX 生态园的土壤，降低其镉含量，现仍达不到 XX 种植标准。

5、2019 年底，经会同其他农业专家研究发现，用椰丝替代土壤培育 XX 可以有效降低镉含量，使其符合国家食品标准，申请人现已在 XX 生态园开辟专区试种，并已经陆续将 XX 的检测、研发等搬回到涉案设施农用房中，落实被申请人的要求：充分发挥

设施农用房的规划功能。

6、经广东省卫生和计划生育委员会批准，申请人会同广东省食品安全学会共同制定红葱粉（即 XX 粉）作为广东省食品安全地方标准，为进一步将 XX 纳入国家食品目录，进行产业化生产销售打下坚实基础。

四、2020 年以来，受新冠疫情大流行的冲击，申请人的研发和经营更加困难，譬如经多年培育的桑葚采摘园，正好是 2、3 月份进入桑葚成熟期，但受疫情影响，无人前来采摘，果实熟透、脱落、腐烂，损失严重。如果此时再拆除涉案附属设施用房，将是雪上加霜，申请人将无力承受，XX 项目也将难以为继。同时，申请人认为：被申请人的这种做法也违反了习近平总书记在疫情期间作出的：做好“六稳”、落实“六保”的指示。严重伤害了自主择业军人的艰苦创业积极性。

五、涉岛项目普遍性无相关手续的问题，希望政府一视同仁，不要选择性执法。据了解，长洲岛至 1992 年以来，规划控制，岛内建筑分三类：一类是建设用地上村民新翻建的居民用房，2011 年后黄埔区就未再办理房产证，该部分房占岛内居民建筑的 1/3；二是岛内各类农庄，都未取得任何报批和报建手续；三是同批长洲岛确定实施的 10 宗扶贫项目，仅有 XX 项目是严格按照设施用房有关规定由黄埔区政府批准，其余都只是一个会议纪要，项目建成后也未按照报批时功能进行使用；四是岛上存在一定数量的涉农用地未作报批，违规建设使用。希望政府能够本着尊重历史，在疫情严重、企业生存困难时，多给企业发展进行指导，督促整改机会，更不要选择性执法。

综上，申请人依法依规申请并使用了设施农用地，使其服务于 XX 农业项目。但由于 XX 项目立足于创新研发，旨在发展成为拥有产供销完整产业链的现代化科技型农业项目，以不负区政府的支持与期望，故前期的研发创新周期长、进展比较，导致对设施农用地的使用不够充分，可能存在不足之处。但申请人认为，这些不足之处并没有构成实质性违法，不足以导致要限期拆除附属设施用房，故申请人恳请撤销广州市规划和自然资源局作出的穗规划资源黄资罚（2020）86 号土地违法案件行政处罚决定书，给艰难的民营企业一定的宽容和支持。

被申请人答复称：

一、被申请人依法具有查处申请人违法占用土地行为的职权。

《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）第六十七条第一款规定：“县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律法规的行为进行监督检查。” 本案中，被申请人系市级人民政府自然资源主管部门，且申请人违法行为发生地位于广州市黄埔区长洲街道 XX 社区“新围”地块（长洲岛 XX 生态农业基地）（以下简称“涉案地块”），因此被申请人依法具有查处申请人违法占用土地行为的法定职权。

二、申请人未经批准在涉案地块上进行非农建设，已构成违法占用土地事实，被申请人作出的《处罚决定书》，认定事实清楚，证据确凿。

2017 年 1 月 12 日，广州市黄埔区人民政府长洲街道办事处向被申请人发出《长洲街道办事处关于 XX 生态园擅自变更配套设

施用房用途的告知函》，告知被申请人其在日常检查中发现广州市 XX 产业有限公司（申请人曾用名）在 XXXX 生态园项目建设中，擅自将部分区批准用于科研、农产品加工、储存的配套设施用房改建为培训、住宿等经营性用房，涉嫌违反设施农业发展相关规定。

2017 年 5 月 25 日，被申请人工作人员向申请人法定代表人王红星询问调查。针对被申请人的询问，王红星称其公司在 2014 年获批农业设施的建设，整个农业设施建设占地约 3300 平方米，都是按照区政府批准同意的方案进行建设，批准的建设方案共有农业设施 9 栋，从 2015 年 4 月开始建设，已建好 5 栋，还有 4 栋主体已完成未使用，未对外提供住宿，目前未违反合同约定的农业种植、养殖、农产品展示等用途，并提交了《黄埔区人民政府关于同意 XX 生态农业基地项目按设施农用地管理的批复》（埔府函（2014）74 号）。

2017 年 5 月 25 日，被申请人委托深圳地质建设工程公司对涉案地块进行测绘，根据该公司出具《广州市开发区、黄埔区土地执法测绘报告》（测字 2017（大沙）第 018 号）显示，涉案地块共 9 栋房屋，用地总面积和房屋建基面积均为 3034.84 平方米，2015 年土地利用现状为城市用地 2956.32 平方米，果园 68.27 平方米，坑塘水面 10.25 平方米，2013-2020 年土地利用总体规划为一般农地 2105.98 平方米，城镇村建设用地 6.93 平方米，水域 921.93 平方米，申请人法定代表人王红星确认上述面积无误。

2018 年 10 月 11 日，经被申请人工作人员核查，涉案地块已由设施农用地用途变更为餐饮、住宿用途，且申请人未提供合法

用地手续。2019年5月17日，被申请人工作人员再次向申请人法定代表人王红星进行询问调查，其确认涉案地块未新建、扩大范围未办理相关用地手续。被申请人核查涉案地块地类情况，数据统计表显示涉案地块用地总面积为3034.84平方米，2014年土地利用现状为果园2112.91平方米，坑塘水面921.93平方米，2013-2020年土地利用总体规划为一般农地2105.98平方米，城镇村建设用地6.93平方米，水域921.93平方米。2019年12月31日，被申请人委托广东省测绘技术公司对涉案地块进测绘，根据该公司出具的《广州市黄埔区土地执法测绘报告》（测字2019（长洲所）第029号）显示，申请人所建设的房屋F03用地面积为127.30平方米，2015年土地利用现状为有林地，2013-2020年土地利用总体规划为林业用地。

2020年4月7日，被申请人工作人员到涉案地块现场对房屋用途进行逐一核查，并向申请人法定代表人王红星进行补充询问，其确认涉案地块的9栋房屋主要用于XX生态园内实验室、员工管理用房、员工饭堂、员工宿舍和培训等配套使用，新建设的房屋3为申请人于2016年所建，均未办理用地手续。

综上，申请人未经批准在涉案地块进行非农建设，已构成违法占用土地，被申请人作出的《处罚决定书》，认定事实清楚，证据确凿。

三、被申请人作出的《处罚决定书》，适用法律正确。

《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）第四十四条第一款规定：“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。”

根据《广州市开发区、黄埔区土地执法测绘报告》（测字 2017（大沙）第 018 号）、《广州市黄埔区土地执法测绘报告》（测字 2019（长洲所）第 029 号）和数据统计表可知，涉案地块用地总面积为 3162.14 平方米，土地利用现状分类为非耕农用地 3162.14 平方米（其中果园 2112.91 平方米、有林地 127.30 平方米、坑塘水面 921.93 平方米）；土地利用总体规划为一般农地 2105.98 平方米、林业用地 127.30 平方米、城镇村建设用地 6.93 平方米、水域 921.93 平方米。申请人未经批准，擅自在涉案地块进行非农建设，改变土地农用地用途的行为违反了上述规定。被申请人依据《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）第七十七条第一款和《广东省国土资源行政处罚自由裁量权实施标准》序号 1 的规定，对申请人作出“自收到本处罚决定书 15 日内退还非法占用的 3162.14 平方米土地；拆除在违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的 3155.21 平方米土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；没收在符合土地利用总体规划的 6.93 平方米土地上新建的建筑物和其他设施。对非法占用的 3162.14 平方米非耕农用地，处每平方米 20 元罚款，共计罚款 63242.80 元”的行政处罚，符合相关法律规定。

参照《国土资源部关于查处土地违法行为如何适用〈土地管理法〉有关问题的通知》（国土资发[1999]187 号）第一条“新法实施前发生的土地违法行为，依照下列原则处理：3、根据原土地管理法和新法的规定，均构成土地违法行为的，适用处罚较轻的法律。”的规定，在新法（19 年修正）和原土地管理法（2004 年修正）规定一致的情况下，依据《中华人民共和国土地管理法》

(2019年修正)的相关规定进行处罚适用法律正确。

四、被申请人作出《处罚决定书》，符合法定程序。

2020年3月13日，被申请人依法对本案进行立案查处，并对申请人法定代表人王红星进行多次询问并制作了询问笔录和补充笔录。为查清违法事实，被申请人核对了申请人提供的相关证明材料，对涉案地块的土地利用现状、违法用地状况、土地来源的材料等进行了调查取证。在此过程中，被申请人对涉案地块现场拍照记录，并委托第三方对涉案地块进行了测绘。为保障申请人的申辩权、陈述权及听证权，被申请人于2020年5月22日作出《土地违法案件行政处罚告知书》(穗规划资源黄资罚告(2020)86号)，并于2020年6月1日直接送达申请人。2020年6月30日，申请人依法举行听证会。听证会后，被申请人对涉案地块再次进行现场核查，发现涉案地块的建筑物实际用于非农用途，不符合设施农用地管理用途。2020年7月20日，被申请人依法作出《处罚决定书》，并于2020年7月24日直接送达申请人。

综上，被申请人作出的《处罚决定书》程序合法。

五、申请人在申请书中称认定事实不清、适用法律不当、程序不当的主张，没有事实和法律依据。

第一，根据2020年4月7日现场调查情况可知，涉案地块建设的房屋均为两层砖结构建筑，属于永久性房屋，实际用作餐饮、住宿、培训展厅、实验室等用途，涉案地块的农用地性质已改变，且申请人的法定表人王红星亦在现场照片中签字确认上述情况。申请人主张涉案附属设施未改变服务于农业生产的性质与事实不符。

第二，根据《国土资源部农业部关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发（2014）127号）第一条第三款第二项：“以下用地必须依法依规按建设用地进行管理：经营性粮食存储、加工和农机农资存放、维修场所；以农业为依托的休闲观光度假场所、各类庄园、酒庄、农家乐；以及各类农业园区中涉及建设永久性餐饮、住宿、会议、大型停车场、工厂化农产品加工、展销等用地”，以及《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规（2019）4号）：“设施农业用地被非农建设占用的，应依法办理建设用地审批手续，原地类为耕地的，应落实占补平衡”的规定，申请人在XX生态农业基地内建设永久性房屋用于餐饮、住宿等经营性质活动，应当依法依规按建设用地进行管理，并办理建设用地审批手续。但本案中，申请人实际已改变设施农用地用途，构成违法占用土地事实。被申请人认定申请人行为违反了《中华人民共和国土地管理法》第四十四条的规定，并依据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款和《广东省国土资源行政处罚自由裁量权实施标准》序号1的规定作出处罚，认定事实清楚，适用法律正确。

第三，被申请人委托深圳地质建设工程公司对涉案地块进行测绘时，由申请人法定代表人王红星带测绘人员现场指界，社区和街道工作人员作见证。申请人法定代表人王红星签名确认测绘公司出具的《广州市开发区、黄埔区土地执法测绘报告》（测字2017（大沙）第018号）测绘面积无误。被申请人委托广东省测绘技术公司对涉案地块新建房屋进行测绘，申请人法定代表人王红星签名确认测绘公司出具的《广州市黄埔区土地执法测绘报告》

（测字 2019（长洲所）第 029 号）中房屋 3 是其所建且并未对房屋面积提出异议。综上，申请人主张测绘结果不予认可无事实和法律依据。

第四，申请人提交的广州市黄埔区人民政府向 XX 股份经济联合社作出的《黄埔区人民政府关于同意 XX 生态农业基地项目按设施农用地管理的批复》（埔府函（2014）74 号）载明：“同意位于长洲街军博以西、环岛路以东、新化快速干线以北用地按设施农用地管理，建设 XX 生态农业基地，项目类别是种植和养殖，用地时限 3 年。项目总用地面积 80144 平方米，其中农用地面积 79176 平方米（其中耕地 14493.11 平方米）。二、设施农用地使用过程中，禁止擅自或变相将设施农用地用于其他非农建设，禁止擅自扩大设施用地规模或通过分次申报用地变相扩大设施用地规模，禁止改变直接从事或服务于农业生产的设施性质将设施用于其他经营。一旦发现违规使用设施农用地的，由你单位无条件拆除建（构）筑物，恢复土地原状。构成违法用地的，依法严肃处理。”XX 经济联合社取得的《设施农用地管理审核意见表》（编号：埔设农（2014）1 号）明确，生产设施的用地面积为 560 平方米，附属设施的用地面积为 2847 平方米，用地开始时间为 2014 年 2 月 1 日，用地年限为 20 年。本案中，申请人整个项目使用土地面积为 80144 平方米，实际用于兰花种植的面积仅 500 平方米左右，其余部分均为绿化草地及建构筑物。申请人假借开展设施农用项目之名，将所建设的永久性房屋用作餐饮、住宿培训展厅、实验室等非农业用途，未作工具房、分拣房、配电房等生产设施和附属设施使用，改变了设施农用地的用途，已构成违法用地，

违法事实清楚。

综上所述，被申请人向申请人作出的《处罚决定书》认定事实清楚证据确凿，适用法律正确，符合法定程序。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条规定，请求复议机关维持《处罚决定书》。

本府查明：

2017年1月12日，广州市黄埔区人民政府长洲街道办事处向被申请人发出《长洲街道办事处关于XX生态园擅自变更配套设施用房用途的告知函》，告知被申请人其在日常检查中发现申请人（申请人曾用名：广州市XX产业有限公司）在XXXX生态园项目建设中，擅自将部分区批准用于科研、农产品加工、储存的配套设施用房改建为培训、住宿等经营性用房，涉嫌违反设施农业发展相关规定。

2017年5月25日，被申请人工作人员向申请人法定代表人王红星询问调查并向申请人作出《责令停止违法行为通知书》（穗埔国规监停〔2017〕第0002071号），该通知书有王红星签字。针对被申请人的询问，王红星称目前XX项目所在地块土名为“新围”地块（以下称“涉案地块”），其公司在2014年获批农业设施的建设，整个农业设施建设占地约3300平方米，都是按照区政府批准同意的方案进行建设，批准的建设方案共有农业设施9栋，从2015年4月开始建设，已建好5栋，还有4栋主体已完成未使用，未对外提供住宿，目前未违反合同约定的农业种植、养殖、农产品展示等用途，并提交了《黄埔区人民政府关于同意XX生态农业基地项目按设施农用地管理的批复》（埔府函（2014）74号）。

同日,被申请人委托深圳地质建设工程公司对涉案地块进行测绘,根据该公司出具《广州市开发区、黄埔区土地执法测绘报告》(测字 2017(大沙)第 018 号)显示,涉案地块共 9 栋房屋,用地总面积和房屋建基面积均为 3034.84 平方米,2015 年土地利用现状为城市用地 2956.32 平方米,果园 68.27 平方米,坑塘水面 10.25 平方米,2013-2020 年土地利用总体规划为一般农地 2105.98 平方米,城镇村建设用地 6.93 平方米,水域 921.93 平方米,申请人法定代表人王红星确认上述面积无误。

2018 年 10 月 11 日,经被申请人工作人员核查,涉案地块已由设施农用地用途变更为餐饮、住宿用途,且申请人未提供合法用地手续。同日,被申请人工作人员向申请人作出《责令停止违法行为通知书》(穗埔国规监停〔2018〕第 0002988 号)、《责令改正违法行为通知书》(穗埔国土规划资改〔2018〕第 0002801 号),要求其停止在涉案地块进行未获批准使用土地的行为,并在 10 个工作日内予以改正,恢复土地原状。

2019 年 5 月 17 日,被申请人工作人员再次向申请人法定代表人王红星进行询问调查,王红星确认涉案地块未新建、扩大范围未办理相关用地手续。2019 年 12 月 26 日,被申请人工作人员向案外人谢立文进行询问,谢立文称其 2016 年与申请人合作开展文创项目,申请人向其提供面积约为 100 平方米空地,2018 年 11 月建成黄埔区长洲 XX 社区榄园街 3 号大院内东南角的棚房,用于雕塑艺术创造。

2019 年 12 月 31 日,被申请人委托广东省测绘技术公司对涉案地块进测绘,根据该公司出具的《广州市黄埔区土地执法测绘

报告》（测字 2019（长洲所）第 029 号）显示，申请人所建设的房屋 F03 用地面积为 127.30 平方米，2015 年土地利用现状为有林地，2013-2020 年土地利用总体规划为林业用地。申请人法定代表人王红星在该报告中的《现场勘测情况确认表》中签字确认，并在《数据统计表》中明确签字确认“房屋 3 是我处建的”。

2020 年 3 月 13 日，被申请人对涉案地块的涉嫌违法行为进行立案调查。4 月 7 日，被申请人工作人员到涉案地块现场对房屋用途进行核查，并向申请人法定代表人王红星进行补充询问，其确认涉案地块的 9 栋房屋主要用于 XX 生态园内实验室、员工管理用房、员工饭堂、员工宿舍和培训等配套使用，新建设的房屋 3 为申请人于 2016 年所建并暂时借给谢立文合作开展广州市黄埔区文创项目。

5 月 22 日，被申请人向申请人作出《土地违法案件行政处罚告知书》（穗规划资源黄资罚告（2020）86 号），告知申请人“2015 年 04 月以来，你单位未经批准在长洲岛 XX 生态农业基地（位于长洲街道 XX 社区“新围”地块）改变设施农用地管理用途作餐饮、住宿，该地块用地总面积 3162.14 平方米……根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十一条、第三十二条和《国土资源行政处罚办法》第二十七条的规定，如你单位对上述认定的违法事实、处罚依据及处罚内容等持有异议，可以在接到本告知书之日起三个工作日内向我局提出陈述和申辩意见。逾期不提出视为放弃陈述和申辩的权利。根据《中华人民共和国行政处罚法》第四十二条和《国土资源行政处罚办法》第二十八条的规定，你单位享有要求听证的权利。如要求听证，请在接到本告知书之日起三个工作日内向

我局提出。逾期不提出视为放弃听证权利。”6月1日，被申请人将该告知书直接送达申请人。

6月30日，被申请人根据申请人的听证申请举行听证会。7月20日，被申请人依法作出涉案决定书，认定2015年04月以来，申请人未经批准在长洲岛XX生态农业基地(位于长洲街道XX社区“新围”地块)改变设施农用地管理用途作餐饮、住宿，该地块用地总面积3162.14平方米，根据2014年土地利用现状分类为非耕农用地3162.14平方米(其中果园2112.91平方米、有林地127.3平方米、坑塘水面921.93平方米);土地利用总体规划为一般农地2105.98平方米、林业用地127.3平方米、城镇村建设用地6.93平方米、水域921.93平方米。该行为违反了《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第一款的规定，已构成违法用地事实。……根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款和《广东省国土资源行政处罚自由裁量权实施标准》序号1的规定，处罚如下：一、自收到处罚决定书之日起15日内退还非法占用的3162.14平方米土地，拆除在违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的3155.21平方米土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；没收在符合土地利用总体规划的6.93平方米土地上新建的建筑物和其他设施。二、对非法占用的3162.14平方米非耕农用地(果园、有林地、坑塘水面)，处每平方米20元罚款。共计罚款63242.80元。7月24日，被申请人将涉案决定书直接送达申请人。

另查明，2014年5月20日，广州市黄埔区人民政府向XX股份经济联合社作出《黄埔区人民政府关于同意XX生态农业基地项

目按设施农用地管理的批复》（埔府函〔2014〕74号），其中载明：“同意位于长洲街军博以西、环岛路以东、新化快速干线以北用地按设施农用地管理，建设XX生态农业基地，项目类别是种植和养殖，用地时限3年。项目总用地面积80144平方米，其中农用地面积79176平方米（其中耕地14493.11平方米）。二、设施农用地使用过程中，禁止擅自或变相将设施农用地用于其他非农建设，禁止擅自扩大设施用地规模或通过分次申报用地变相扩大设施用地规模，禁止改变直接从事或服务于农业生产的设施性质将设施用于其他经营。一旦发现违规使用设施农用地的，由你单位无条件拆除建（构）筑物，恢复土地原状。构成违法用地的，依法严肃处理。”同日，XX经联社取得的《设施农用地管理审核意见表》（编号：埔设农〔2014〕1号）载明：生产设施的用地面积为560平方米，附属设施的用地面积为2847平方米，用地开始时间为2014年2月1日，用地年限为20年。

申请人不服《土地违法案件行政处罚决定书》（穗规划资源黄资罚〔2020〕86号），向本府申请行政复议。

本府认为：

根据《中华人民共和国土地管理法》第六十七条第一款规定：“县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。”本案中，被申请人作为我市土地行政主管部门，依法有权查处违反土地管理法律、法规的行为。

根据《中华人民共和国土地管理法》第四条第四款规定：“使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。”第四十四条第一款规定：“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。”本案中，涉案地块 2013-2020 年土地利用总体规划为一般农地 2105.98 平方米、林业用地 127.3 平方米、城镇村建设用地 6.93 平方米、水域 921.93 平方米；2014 年土地利用现状分类为非耕农用地 3162.14 平方米（其中果园 2112.91 平方米、有林地 127.3 平方米、坑塘水面 921.93 平方米）。申请人未经批准占用涉案地块进行非农建设的行为不符合土地利用总体规划，违反了上述规定，已构成非法占用土地行为。

根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款规定：“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”本案中，被申请人对申请人未经批准占用涉案地块进行非农建设的行为作出责令退还非法占用土地、恢复原状、罚款的行政处罚，认定事实清楚，证据确实充分，符合上述法律规定，并无不当。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第六条规定：“公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权。”第四十二条规定：“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告

知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。”本案中，被申请人在土地执法巡查过程中发现申请人涉嫌违法，多次责令停止并改正违法行为。经立案查清申请人存在未经批准占用涉案地块进行非农建设的行为，被申请人依法告知申请人拟作出的处罚内容、依据及其享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。被申请人在依据申请人申请听证并依法举行听证的情况下，对申请人的违法行为作出涉案决定书并送达，程序合法。

关于申请人提出其不确认被申请人勘测结果的说法。本案中，被申请人分别于2017年5月25日委托深圳地质建设工程公司、2019年12月31日委托广东省测绘技术公司对涉案地块进测绘于对涉案地块进行测绘。其中，深圳地质建设工程公司出具《广州市开发区、黄埔区土地执法测绘报告》（测字2017（大沙）第018号）中显示，申请人法定代表人王红星签字确认上述面积无误。广东省测绘技术公司出具的《广州市黄埔区土地执法测绘报告》（测字2019（长洲所）第029号）中显示，申请人法定代表人王红星在该报告中的《现场勘测情况确认表》中签字确认并在《数据统计表》中签字确认“房屋3是我处建的”。因此，对申请人的该意见本府不予支持。

关于申请人提出其按照设施农用地的用地审批流程予以申请并于2014年5月20日相关政府部门审核后同意实施的问题。本案中，《黄埔区人民政府关于同意XX生态农业基地项目按设施农用地管理的批复》（埔府函〔2014〕74号）中明确同意申请人在涉案地块建设XX生态农业基地的用地按设施农用地管理，项目

类别是种植和养殖，且设施农用地使用过程中，禁止擅自或变相将设施农用地用于其他非农建设，禁止擅自扩大设施用地规模或通过分次申报用地变相扩大设施用地规模，禁止改变直接从事或服务于农业生产的设施性质将设施用于其他经营。申请人假借开展设施农用项目之名，未经批准占用涉案地块进行非农建设的行为，改变了设施农用地的用途，已构成违法用地。因此，对申请人的该意见本府不予支持。

综上所述，被申请人作出的《土地违法案件行政处罚决定书》（穗规划资源黄资罚〔2020〕86号）认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，维持被申请人作出的《土地违法案件行政处罚决定书》（穗规划资源黄资罚〔2020〕86号）。

申请人如不服本府复议决定，可在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，向有管辖权的人民法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二〇年十二月十四日