

行政复议决定书

穗府行复〔2020〕322号

申请人：广东新供销XX物流有限公司。

法定代表人：黄XX，职务：董事长。

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《关于XX大道132号地块土地使用权续期的复函》（穗规划资源业务函〔2020〕2506号，以下简称2506号复函），向本府申请行政复议，本府予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的2506号复函。

申请人称：

申请人位于广州市萝岗区XX大道132号的物业——综合楼（粤房地权证穗字第0550XX505号），建筑面积为5575.68平方

米，土地使用年限 30 年（自 1990 年 1 月 24 日至 2020 年 1 月 23 日）。根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第 22 条的规定，申请人于 2019 年 7 月 3 日向广州市开发区规划和自然资源局提交《出让土地使用权续期申请书》，表明因业务经营需要申请综合楼物业土地使用权续期 50 年；于 2019 年 7 月 5 日向广州经济技术开发区西区产业园管理委员会提交《广东新供销 XX 物流有限公司经营情况说明》，就申请人经营现状和急需对综合楼土地使用权申请续期进行详细说明。申请人于 2020 年 3 月 11 日收到被申请人于 2020 年 3 月 2 日作出的 2506 号复函。申请人认为，被申请人作出上述决定的行政行为违法，理由如下：1. 根据《中华人民共和国行政许可法》第 12 条，“有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项”属于可以设定行政许可事项；根据该法第 37 条“行政机关对行政许可申请进行审查后，除当场作出行政许可决定的外，应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定”，第 42 条“除可以当场作出行政许可决定的外，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。”自申请人于 2019 年 7 月 3 日和 7 月 15 日分别向广州市开发区规划和自然资源局和广州经济技术开发区西区产业园管理委员会提交综合楼土地使用权续期申请起，除应广州市开发区规划和自然资源局要求于 2020 年 1

月 21 日向其提交关于延期批复的《申请》外，申请人未收到任何被申请人关于延期的理由，被申请人也未在规定期限内作出决定，申请人有理由认为被申请人的行为属于行政不作为。2. 根据《中华人民共和国行政许可法》第 50 条第二款，“行政机关应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。”被申请人于 2020 年 3 月 2 日作出的行政决定，在申请人综合楼物业土地使用权有效期届满（2020 年 1 月 23 日）之后，据此申请人可视为被申请人已同意准予延续。3. 根据《中华人民共和国行政许可法》第 47 条“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，行政机关应当在二十日内组织听证。”和《广州市实施〈中华人民共和国行政许可法〉若干规定》第 19 条“行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项有以下直接关系他人重大利益的情况时，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利：（一）直接关系其他公民的人身健康、生命安全的；（二）直接关系其他公民、法人和其他组织的重大财产权的；（三）其他直接关系他人重大利益的情况。”申请人自向被申请人及其有关机构提交续期申请之日起，未收到任何关于被申请人告知其享有要求听证的权利的通知，严重侵害了申请人的重大利益，申请人认为被申请人的行政行为属于程序违法。综上，

根据《中华人民共和国行政许可法》第 72 条第（三）项和第（六）项，申请人特向贵机关提请行政复议，请求依法撤销被申请人作出的 2506 号复函。

被申请人答复称：

一、被申请人依法具有办理辖区内国有土地使用权年限续期的职权。《中华人民共和国土地管理法》第五条第二款规定：“县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。”《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第四条第二款规定：“市、县人民政府土地行政主管部门统一负责本行政区域内土地的管理和监督工作。”本案中，2506 号复函所涉土地位于广州市经济技术开发区 XX 大道 132 号，被申请人作为市级政府土地行政管理部门，依法具有办理涉案土地使用权年限续期的职权。二、被申请人作出的 2506 号复函，认定事实清楚，证据确凿，程序合法。（一）被申请人依法审核了涉案地块的相关情况。申请人于 2019 年 7 月 3 日向广州开发区规划和自然资源局提交《出让土地使用权续期申请书》以及粤房地权证穗字第 0550XX505 号《房地产权证》、营业执照、法定代表人证明、居民身份证、委托书等文件的复印件。经被申请人书面审查，涉案地块的现产权人为申请人，用途为工业用地，使用年限从 1990 年 1 月 24 日开始至 2020 年 1 月 23 日止。2019 年 7 月 15 日，申请人向广州经济技术开发区西区产业园管理委员会提交了《广东新供销 XX 物流有限公司经营情况

说明》。此外，被申请人通过相关系统及档案查询，获知涉案地块权利获取及变更情况如下：涉案地块属于历史用地，并未签订出让合同，历史用地权人为广东省物资总公司。1989年12月10日，广东省物资总公司广州开发区分公司与广州经济技术开发区XX农资公司签订《土地转让协议书》，将涉案地块转让给广州经济技术开发区XX农资公司。1990年1月24日，原广州经济技术开发区房地产管理局出具《关于省物资总公司开发区分公司有偿转让部分土地使用权的批复》（穗开规发〔1990〕9号），同意广东省物资总公司广州开发区分公司将涉案地块使用权转让给广州经济技术开发区XX农资公司，并要求将转让地价的一半交由开发区财政局，作为转让土地费；同期，涉案地块办理了权属登记。2013年4月22日，广州经济技术开发区XX农资公司改制，更名为广东新供销XX物流有限公司，即申请人。后鉴于涉案地块涉及公共利益，需要收回该地块，报经广州开发区管委会同意后，被申请人依法作出不予续期的复函。（二）被申请人作出的《复函》程序合法。本案中，申请人提出的是对土地使用权期限到期后的续期申请而非申请作出行政许可，故不适用《中华人民共和国行政许可法》第三十七条、第四十二条、第四十六条、第四十七条有关行政许可作出和听证的规定。同时，涉案地块于2020年1月23日到期，被申请人派出机构收到申请人续期申请后，在积极审查并征求相关部门意见后，于2019年12月17日请示广州开发区管委会对涉案地块不予延期事项进行批准。2020年1月6日，

广州开发区管委会作出不予续期的批复。但由于申请人于 2020 年 1 月 21 日向被申请人提交《申请》，称由于申请人正与相关部门协调沟通，请求被申请人延期批复涉案地块使用权续期申请手续。2020 年 2 月 27 日，申请人再次向被申请人提交了《关于继续延期批复土地使用期续期手续的申请》，称因疫情影响需继续申请延期批复。因此，虽然被申请人于 2020 年 3 月 2 日才就续期事项作出 2506 号复函，但这是基于申请人提出的申请并考虑到疫情影响的影响，不存在被申请人行政不作为及超期答复的情形。况且被申请人派出机构的请示时间和广州开发区管委会的批复时间均在涉案地块土地使用期满日 2020 年 1 月 23 日前，若非申请人提出延期申请，被申请人必然在涉案地块使用期限届满前答复。综上，被申请人作出的 2506 号复函，认定事实清楚，证据确凿，程序合法。三、被申请人作出的 2506 号复函适用法律、法规正确。

《中华人民共和国物权法》第一百四十九条第二款规定：“非住宅建设用地使用权期间届满后的续期，依照法律规定办理。该土地上的房屋及其他不动产的归属，有约定的，按照约定；没有约定或者约定不明确的，依照法律、行政法规的规定办理。”《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条第一款规定：“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让

金。”根据该条规定，应当批准续期的条件有二：（1）土地使用者应当在土地使用权届满前一年申请；（2）不存在根据社会公共利益需要收回该幅土地的情况。本案中，申请人于2019年7月3日提出续期申请，距离涉案地块土地使用权到期时间2020年1月23日已不足一年。同时，根据涉案地块所在的开发区西区响应国家政策而进行的建设现状，以及被申请人派出机构向各职能部门所征求的意见，为公共利益需要，需要收回涉案地块。因而，本案中，申请人申请续期不满足相关法律规定的应当准予续期的情况。综上所述，被申请人向申请人作出的2506号复函认定事实清楚，符合合同约定，适用法律正确，符合法定程序，申请人的复议申请无任何事实与法律依据，恳请复议机关依法维持。

本府查明：

1989年12月10日，广东省物资总公司广州开发区分公司（甲方）与广州经济技术开发区XX农资公司（乙方）签订《土地转让协议书》，协议约定：“一、乙方拟兴建一座综合楼，要求甲方转让毗邻的部分土地以使大楼位置安排得更合理，有利于统一规划，甲方从大局出发，表示支持。二、甲方提出，在转让部分土地给乙方后，在乙方仓库北面属甲方的土地上拟建80米长进深12米左右的综合楼报开发区统一规划。乙方原有的五层楼，在甲方的综合楼未竣工前不得加高。甲方建楼，乙方将来不得异议，乙方表示同意。三、甲方要求乙方做好排污工作，现污水排到甲方地段应在乙方建楼时安排，解决防止环境污染，乙方同意解决。

四、经双方协商，甲方同意转让给乙方沿围墙长 60 米宽 26 米的一段土地，双方实地测量划线后，砌围墙分割隔余下 84 米由甲方使用，互不干涉。五、转让费参照有关规定双方协商每平方米 250 元共转让土地为 1338 平方米（详见附图）。合计 334500 元。乙方需在签字签证，土地红线变更划定后一周内付清。六、本协议报请开发区有关部门鉴证生效。” 1989 年 12 月 11 日，原广州经济技术开发区房地产事务所在上述《土地转让协议书》中出具“同意转让”的意见，并盖章予以确认。

1990 年 1 月 24 日，原广州经济技术开发区房地产管理局向广东省物资总公司广州开发区分公司以及广州经济技术开发区 XX 农资公司出具《关于省物资总公司开发区分公司有偿转让部分土地使用权的批复》（穗开规发〔1990〕9 号），载明：“一、同意物资分公司将 XX 大道东南侧地块的南侧部分 1338 平方米转让给农资公司使用，详见附图。二、同意农资公司以每平方米 250 元的价格受让物资分公司的上述土地，作为建设一座综合楼的基地。三、物资分公司应将转让地价的一半 167250 元交给开发区财政，作为管委会对本区开发费和转让土地费的征收。四、该地块除去转让给农资公司的部分土地外，同意省物资总公司自用作建设用地。建设项目应符合开发区规划要求，按照开发区基建程序办理，并按照规定在报建时缴纳市政建设费。”

2013 年 4 月 22 日，广州经济技术开发区 XX 农资公司改制，更名为广东新供销 XX 物流有限公司，即申请人。股东为广东省农

业生产资料总公司，出资比例为 100%。

《房地产权证》（粤房地权证穗字第 0550XX505 号）载明：

“房地产权属人为广东新供销 XX 物流有限公司，规划用途为综合楼，房屋所有权取得方式为自建，共有情况为单独所有，登记时间为 2014 年 8 月 22 日，房屋坐落为萝岗区 XX 大道 132 号，土地性质为国有，土地使用权取得方式为出让，土地使用年限为 30 年（由 1990 年 1 月 24 日起）。”

申请人于 2019 年 7 月 3 日、7 月 15 日分别向广州开发区规划和自然资源局及广州经济技术开发区西区产业园管理委员会提交《出让土地使用权续期申请书》《广东新供销 XX 物流有限公司经营情况说明》，称申请人由于经营需要，申请涉案物业土地使用权续期 50 年。申请人于 2020 年 1 月 21 日向广州开发区规划和自然资源局提交《申请》，称现由于申请人正与相关部门协调沟通，所以请求广州开发区规划和自然资源局延期批复申请人的土地使用权续期申请手续。申请人于 2020 年 2 月 27 日向广州开发区规划和自然资源局提交《关于继续延期批复土地使用权续期手续的申请》，称现因新冠肺炎疫情影响需继续申请延期批复，预计延期时间至广东省政府解除疫情防控之日后 15 天。

广州经济技术开发区管理委员会办公室于 2020 年 1 月 6 日向广州开发区规划和自然资源局出具《广州开发区管委会办公室公文办理情况复函》（办文〔2019〕1520 号），主要内容为：“《广州开发区规划和自然资源局（市规划和自然资源局黄埔区分局）

关于 XX 大道 132 号地块土地使用权续期事宜的请示》（穗开规划资源报〔2019〕488 号）收悉。经管委会研究，同意来文所请，不同意广州新供销 XX 物流有限公司名下位于 XX 大道 132 号、土地面积 1338 平方米、综合楼用地土地使用权续期的申请。请你局按程序办理有关土地收回手续。”

被申请人于 2020 年 3 月 2 日作出 2506 号复函，主要内容为：

“一、XX 大道 132 号地块，证载面积 1338 平方米，证载年限 30 年，自 1990 年 1 月 24 日起至 2020 年 1 月 23 日止。二、《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条规定：“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准……”，目前因涉及公共利益，需要收回该地块，我局不同意你司提出的续期申请。三、请你司尽快与广州市黄埔区土地储备交易中心联系退地事宜。”

申请人不服被申请人作出的 2506 号复函，向本府申请行政复议。

本府认为：

《中华人民共和国土地管理法》第五条规定：“国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。”《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第四条第二款规定：“市、县人民

政府土地行政主管部门统一负责本行政区域内土地的管理和监督工作。”本案中，被申请人作为我市土地行政主管部门，依法具有办理涉案土地使用权年限续期的职权。

《中华人民共和国物权法》第一百四十九条规定：“非住宅建设用地使用权期间届满后的续期，依照法律规定办理。该土地上的房屋及其他不动产的归属，有约定的，按照约定；没有约定或者约定不明确的，依照法律、行政法规的规定办理。”《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条规定：“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。”本案中，申请人就涉案土地向被申请人申请土地续期，被申请人经审查作出 2506 号复函，认为目前因涉及公共利益，需要收回涉案土地，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条规定，不同意申请人提出的续期申请。本府认为，对于非住宅建设用地使用权的续期申请，被申请人有权以“根据社会公共利益需要收回”为由，不予续期。因此，本案审查的关键在于被申请人认定涉案土地涉及公共利益需要收回的证据是否充分。

本案中，被申请人作出的 2506 号复函称“因涉及公共利益，需要收回该地块”，但被申请人并未向本府提交充分的证据证明涉案土地所在的开发区西区响应国家政策而进行建设的具体情形属于公共利益。因此，被申请人作出的 2506 号复函证据不足，依法应予撤销。

综上所述，被申请人作出的 2506 号复函证据不充分，依法应予撤销。

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(三)项第 1 目的规定，撤销被申请人广州市规划和自然资源局作出的《关于 XX 大道 132 号地块土地使用权续期的复函》（穗规划资源业务函（2020）2506 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

二〇二一年四月二十日