

广州市白云区人民政府 驳回行政复议申请决定书

云府行复〔2024〕93号

申请人：吴某贤。

申请人：吴某忠。

被申请人：广州市白云区人民政府均禾街道办事处。

地址：广州市白云区新石路331-333号。

法定代表人：罗涛，职务：主任。

申请人不服被申请人于2023年12月20日作出的《限期搬出财物告知书》，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，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的《限期搬出财物告知书》。

申请人称：

2023年12月20日，由广州市白云区人民政府街道办事处向申请人下发《限期搬出财物告知书》，申请人认为该告知书的处罚依据的认定事实不清、证据不足，涉案建筑的定性存在巨大

争议，应当由贵单位予以撤销该文件。

一、涉案建筑已被处罚，已采取改正措施消除对规划实施的影响。

《限期搬出财物告知书》一文中提到，处罚决定系根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条所作出的，但该第六十四条是指未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设。申请人在城管部门的同意认可和监督下建成并投入使用十余年，其中 2011 年涉案建筑建设到第八层时，由均禾街道城管大队进行处罚并拆除部分建筑，属于已采取改正措施消除对规划实施的影响。此外，申请人于 2011 年已提供包括《申请书》《申请报告》《情况报告》《建筑平面图》等材料，以上文书有广州市白云区人民政府均禾街道办事处、XX 经济联合社等单位署名盖章确认。XX 经济联合社曾出具《证明》，确认案涉建筑物“不在违建范围内”，申请人还据此申请报装了电梯。

由此可知，当年已按照城管部门的要求进行整改，结合当年村民只能向村委报建的情况，申请人已尽最大的努力配合行政机关的政策要求。《中华人民共和国城乡规划法》是为了加强城乡规划管理，协调城乡空间布局，改善人居环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展而制定的法律，结合本案，涉案建筑按要求、在城管监督下建成并投入使用，建成后的效果与村中其他房屋相协调，根据“一事不二罚”的原则，现以该法的第六十四条

为依据作出的处罚决定属于错误决定，应当予以撤销。

二、若强制拆除存在重大争议的涉案建筑物，必然引起巨大社会影响，造成的经济损失将无法挽回。

根据申请人依法申请公开，由广州市规划和自然资源局于2022年10月10日作出的答复书【穗规划资源公开（2022）XX号】，证明白云区均禾街XX村在历史上仅有7份获批的《建设用地规划许可证》，以上发放记录，均在1993年至2000年之间，侧面说明从2000年至今广州市规划和自然资源局对XX村的现有房屋停止发放过《建设用地规划许可证》。在行政诉讼中，XX村逾百户群众曾递交联名信，呼吁考虑社会影响的前提下公正裁判，二审法官同时在判决书中建议执法者综合考虑。另根据申请人依法申请公开《建设用地规划许可证》的信息，其中包括白云区新石路99号（均禾街道办事处）、加石路25号（均禾街道城管办事处及消防部门）、黄石东路323号（白云区交通大楼区、白云区城管办事处）所在建筑物，均无《建设用地规划许可证》。由此可见，申请人涉案房屋所在地块立连政府机关的政务大楼都没有《建设用地规划许可证》，政府部门更应该遵纪守法，申请人仅希望贵单位能一视同仁，考虑本案涉及面广、利益影响重大的情形，相关职能部门谨慎、妥善处理。

此外，关于涉案建筑物的定性问题，申请人已向广东省人民检察院广州铁路运输分院递交抗诉申请，第三检察部于2023年12月5日已立案调查。若立即强制拆除明知有重大争议的案涉

建筑物，必然引起巨大的社会动荡，造成的经济损失将无法挽回。

综上所述，在考虑程序正义、实体正义并兼顾社会影响程度的前提下，申请人希望贵单位能通过更合理、更让百姓信服的方式处理涉案建筑物，望贵单位同意我方提出的撤销错误决定的请求，感谢！

被申请人答复称：

被申请人作出《限期搬出财物告知书》的行为不属于行政复议受案范围，若复议机关经依法审查认定属于行政复议受案范围的，被申请人作出该行为事实清楚，适用依据正确，程序合法，请求复议机关予以维持。

一、被申请人作出《限期搬出财物告知书》的行为实质是被申请人实行强制拆除违法建设之前的前置阶段性行政行为，对两申请人不产生最终的行政法律效力，不会对两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。

《中华人民共和国行政强制法》第三十五条：“行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务”。

《广州市违法建设查处条例》第二十二条：“城市管理综合执法机关、镇人民政府在组织实施强制拆除前，应当依照《中华人民共和国行政强制法》的规定进行公告和催告，严格遵守送达和期限等相关要求”、第二十三条：“城市管理综合执法机关或者镇人民政府应当书面通知当事人在强制拆除违法建筑物、构筑物前自行搬出财物”。

根据上述规定，被申请人在组织强制清拆违法建设前应先催告两申请人履行义务，且应书面通知两申请人在强制拆除违法建设前自行搬出财物。被申请人于2023年12月20日作出的《限期搬出财物告知书》，其内容其实是在履行上述规定义务，通过告知两申请人对其违法建筑内一切财物自行予以搬离以及逾期未搬离的法律后果来达到促使两申请人主动履行拆除违法建设的效果，该行为实质是一种告知、规劝、向导行为，不具有强制性。

而且，根据《中华人民共和国行政复议法》第二条规定，行政复议范围仅限于能够对公民、法人或者其他组织产生实际影响、侵犯合法权益的行政行为，而被申请人作出《限期搬出财物告知书》的行为其实是被申请人实行强制拆除违法建设之前的前置阶段性行政行为，是一个行政程序中的过程性行政行为，不是对违法行为的最终处理，并不必然导致两申请人的违法建设被强制拆除，也未直接导致两申请人权利义务受到实际影响，更未侵犯两申请人的合法权益，因此被申请人作出《限期搬出财物告知书》的行为并不属于行政复议受案范围，应依法驳回两申请人的复议申请。

二、根据《广州市违法建设查处条例》《广州市人民政府关于镇街综合行政执法的公告》等相关规定，被申请人有权对辖区范围内的违法建设进行查处，组织强制清拆行动。被申请人在组织强制清拆违法建设前作出《限期搬出财物告知书》具有法定职

权。

《广州市违法建设查处条例》第四条：“城市管理综合执法机关和镇人民政府分别负责查处街道、镇辖区范围内违反乡村建设规划管理的违法建设”。

《广州市违法建设查处条例》第十六条：“城市管理综合执法机关和区、镇人民政府以及街道办事处应当建立查处违法建设地段责任制和日常巡查制度，实行网格化监控管理，及时发现和制止违法建设”。

《广州市违法建设查处条例》第二十一条：“市、区城市管理综合执法机关和镇人民政府可以组织开展对违法建设的集中清拆行动”。

根据上述规定，被申请人作为广州市白云区人民政府的派出机关，在其领导下负责辖区内的行政管理工作，有权对辖区范围内的违法建设进行查处，组织强制清拆行动。因此，被申请人在组织强制清拆违法建设前作出《限期搬出财物告知书》具有法定职权。

三、广州市白云区城市管理和综合执法局以《城乡规划法》第六十四条“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设”为依据，依法认定位于 XX 村 XX 街 XX 巷 XX 号的涉案建筑物属违法建设并责令限期拆除，事实清楚、法律依据准确，该认定结果在未经依法撤销前仍然有效。

2020 年 9 月 11 日，广州市白云区城市管理和综合执法局依

据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条等法律规定作出穗综云违建处字〔2020〕第XX号《违法建设行政处理决定书》，认定两申请人位于广州市白云区均禾街XX村XX街XX巷XX号的违法建设未经城乡规划行政主管部门批准，未申领《建设工程规划许可证》或《乡村建设规划许可证》，用地手续不完善，属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设，并责令两申请人限期拆除。后两申请人不服该《违法建设行政处理决定书》在法定期限内向广州市城市管理和综合执法局申请行政复议，要求撤销该行政处理决定，被复议机关予以维持，后向广州铁路运输法院提起诉讼，要求撤销该行政处理决定，一审判决撤销该行政处理决定，广州市城市管理和综合执法局上诉进入二审，最终广州铁路运输中级法院判决驳回两申请人的诉讼请求。

由上述事实可见，广州市白云区城市管理和综合执法局认定位于XX村XX街XX巷XX号的涉案建筑物属违法建设并责令两申请人限期整改，所依据的是《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设”等法律规定，事实清楚、法律依据准确，该认定结果在未经依法撤销前仍然有效。

另外，上述行政处理决定系对“涉案建筑物属于违法建设”客观事实的判断，不存在违反两申请人所称“一事不二罚”的情况。

四、涉案建筑物是因未依法申请办理及取得建设工程规划许

可证而被认定为违法建设，而非未取得《建设用地规划许可证》，两者并非同一概念，两申请人混淆上述证件的概念，错误理解获取上述证件的对象及条件，则以历史遗留问题认为涉案建筑物不属于违法建设，该理由无事实和法律依据，依法不能成立。

依据上述事实，涉案建筑物是因未依法申请办理及取得建设工程规划许可证而被认定为违法建设，而非未取得《建设用地规划许可证》，两者并非同一概念，未取得《建设用地规划许可证》所涉及的是用地手续是否完善的问题，而未取得《建设工程规划许可证》所涉及的是建筑物是否属于违法建设的问题，两申请人混淆上述证件的概念，错误理解获取上述证件的对象及条件，则以历史遗留问题即 2000 年后未发放《建设用地规划许可证》等原因认为涉案建筑物不属于违法建设，该理由无事实和法律依据，依法不能成立。

至于两申请人所提及的其他建筑物也未取得《建设用地规划许可证》的情况，同样混淆了《建设工程规划许可证》与《建设用地规划许可证》的概念，且该情况与“涉案建筑物被认定为违法建设”的事实无关，也不能作为阻止本案行政强执行程序依法进行的理由。

五、位于 XX 村 XX 街 XX 巷 XX 号的涉案建筑物属违法建设是经相关部门依法认定的事实，该认定结果在未经依法撤销前仍然有效。被申请人在涉案建筑物已被认定为违法建设的基础上，在组织强制清拆违法建设前作出的《限期搬出财物告知书》

既有事实依据又有法律依据，且程序合法，两申请人申请撤销于法于事实无据。

依据上述事实，位于广州市白云区均禾街 XX 村 XX 街 XX 巷 XX 号的涉案建筑物属违法建设是经广州市白云区城市管理和综合执法局、广州市城市管理和综合执法局、广州铁路运输中级法院等相关部门依法认定的事实，该认定结果在未经依法撤销前仍然有效。

被申请人在涉案建筑物已被认定为违法建设的基础上，在组织强制清拆违法建设前，于 2023 年 12 月 20 日通过直接送达的方式向两申请人发出《限期搬出财物告知书》促使两申请人主动履行既有事实依据又有法律依据，且程序合法，两申请人申请撤销于法于事实无据，依法应予以驳回。

六、涉案建筑物属违法建设是经相关部门依法认定的事实，该认定结果在未经依法撤销前仍然有效，两申请人以已向广东省人民检察院广州铁路运输分院申请监督，且于 2023 年 12 月 5 日被受理为由，认为被申请人不应按照行政强制程序实施拆除无事实和法律依据，依法不能成立。

综上所述，被申请人作出《限期搬出财物告知书》的行为不属于行政复议受案范围，若复议机关经依法审查认定属于行政复议受案范围的，被申请人作出该行为事实清楚，适用依据正确，程序合法，应当予以维持。两申请人的复议请求无事实和法律依据，请求复议机关在查明案件事实的基础上，依法驳回两申请人

的复议请求。

本府查明：

2020年9月11日，广州市白云区城市管理和综合执法局（以下简称白云区城管局）作出穗综云违建处字〔2020〕第XX号《违法建设行政处理决定书》，主要内容为：申请人未经城乡规划行政主管部门批准，于2011年5月开始，在广州市白云区均禾街XX村XX街XX巷XX号建设XX栋XX层，建基面积468.5平方米，总建筑面积3398平方米的框架结构建筑物，上述建筑物于2011年12月建成并投入使用，违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条的规定，广州市规划和自然资源局《关于协助提供规划专业意见的函》（穗规划资源业务函〔2020〕10946号）认定，该违法建设未经城乡规划行政主管部门批准，未申领《建设工程规划许可证》或《乡村建设规划许可证》，用地手续不完善，根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、《广东省城乡规划条例》第八十条，《广州市违法建设查处条例》第十八条的有关规定，该违法建设属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设，责令申请人限期自行拆除，逾期不履行，该局将报白云区人民政府批准后组织强制拆除。

申请人不服白云区城管局作出的穗综云违建处字〔2020〕第XX号《违法建设行政处理决定书》以及市城管局作出的行政复议决定提起行政诉讼，广州铁路运输法院作出（2021）粤7101行初XX号《行政判决书》，撤销白云区城管局于2020年9月

11 日作出被诉处理决定和市城管局作出的被诉复议决定。白云区城管局不服广州铁路运输法院作出（2021）粤 7101 行初 XX 号《行政判决书》提起上诉，广州铁路运输中级法院于 2022 年 1 月 17 日作出（2021）粤 71 行终 XX 号《行政判决书》，主要内容为：“涉案房屋所占用 XX 村 XX 路 XX 路自编 XX、XX、XX 号的土地系两被上诉人在 2008 年 6 月 10 日向广州市白云区均禾街 XX 村 XX、XX 经济合作社租用的集体土地，2011 年两被上诉人在此处建房，未曾办理任何规划报建手续，在上诉人白云区城管局 2011 年 5 月 18 日进行查处时，拟建成一栋四层半框架结构房屋，建基面积 392 平方米，两被上诉人承诺会按照上诉人当时发出责令限期改正通知的要求停止施工，待完善手续后再进行建设。但实际上，两被上诉人仍继续建设，待上诉人白云区城管局 2019 年 7 月 26 日再次进行查处时，已建成 XX 栋 XX 层框架结构房屋（即涉案房屋），建基面积 461 平方米，建筑面积 3398 平方米。上诉人白云区城管局经调查核实，确认两被上诉人建设涉案房屋未曾办理规划报建手续，且属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设，向两被上诉人告知拟作出的处理决定和依法享有陈述、申辩权后，依照上述法律规定作出被诉处理决定，责令两被上诉人自行拆除涉案房屋，事实清楚，适用法律正确，程序合法。原审被告市城管局根据《中华人民共和国行政复议法》的规定依法受理两被上诉人提出的复议申请，经审查作出被诉复议决定，维持上诉人白云区城管局作出的被诉处

理决定，处理正确，程序合法，上诉人白云区城管局的上诉理由成立，本院予以支持。关于两被上诉人主张上诉人白云区城管局在 2011 年对涉案房屋作出处理后至 2019 年未再做出后续处理，视为已具有合法性的理由，没有事实和法律依据，两被上诉人在上诉人白云区城管局指出其违法行为后，违背诚信原则，仍擅自继续建设，知法犯法，应承担由此造成的不利后果。涉案房屋违法建设的情形一直处于持续状态，不因所在区域开展旧城改造，而获得免于处理的权利，原审判决以涉案房屋所在区域纳入 2018 年上半年广州市旧村庄改造地块范围内，相关房屋拆除和补偿问题应遵循相关旧村改造规定进行处理为由，撤销被诉处理决定与复议决定，适用法律错误，处理不当，本院依法予以纠正。上诉人白云区城管局对涉案房屋作出被诉处理决定，但不影响两被上诉人在旧村改造过程中依据相关安置补偿方案可获得相应补偿的权利。撤销广州铁路运输法院〔2021〕粤 7101 行初 XX 号行政判决，驳回被上诉人吴某贤、吴某忠的诉讼请求。”

2023 年 8 月 30 日，被申请人作出穗云（均禾）综执强执催〔2023〕XX 号的《强制拆除违法建设催告书》，主要内容为：催告申请人在收到催告书之日 10 个工作日内履行拆除位于广州市白云区均禾街 XX 村 XX 街 XX 巷 XX 号建设 XX 栋 XX 层建基面积 468.5 平方米总建筑面积 3398 平方米框架结构违法建设的义务。

2023 年 12 月 20 日，被申请人作出《限期搬出财物告知书》，

主要内容为 2024 年 1 月 9 日前自行将广州市白云区均禾街 XX 村 XX 街 XX 巷 XX 号的违法建筑物内所有财物清理搬出，逾期不将所有财物搬出的，被申请人对违法建筑物内现场财物进行清点、登记、制作物品清单，经公证机构进行现场公证后，由被申请人代为保管，支出的公证费用及临时保管费用由申请人承担，同时告知申请人在强制拆除之日起三十日内到广州市白云区 XX 街 XX 路 XX 号取违法建筑物内财物。

2024 年 3 月 28 日，被申请人将广州市白云区均禾街 XX 村 XX 街 XX 巷 XX 号的建筑物内所有财物清理搬出代为保管。

2024 年 4 月 15 日，被申请人开始对广州市白云区均禾街 XX 村 XX 街 XX 巷 XX 号的建筑物进行拆除。

申请人不服被申请人于 2023 年 12 月 20 日作出的《限期搬出财物告知书》向本府申请行政复议。

本府认为：

《广州市违法建设查处条例》第十六条第一款规定：“城市管理综合执法机关和区、县级市、镇人民政府以及街道办事处应当建立查处违法建设地段责任制和日常巡查制度，实行网格化监控管理，及时发现和制止违法建设”。该条款概况性设定镇、街查处违法建设的行政职责。广州市人民政府于 2021 年 6 月 21 日作出《广州市人民政府关于镇街综合行政执法的公告》（穗府〔2021〕9 号）将部分行政处罚权及与之相关的行政检查权、行政强制权调整由镇、街实施。因此，被申请人具有对其辖区内违法建设进

行查处的职权。

《中华人民共和国行政强制法》第三十四条规定：“行政机关依法作出行政决定后，当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行。”第三十七条规定：“经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定……”《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……”本案中，申请人未履行已生效的穗综云违建处字〔2021〕第XX号《广州市城市管理综合执法违法建设行政处理决定书》的义务，被申请人经催告后作出涉案《限期搬出财物告知书》，于2024年3月28日与2024年4月15日将涉案房屋财物搬离后进行强制拆除，该《限期搬出财物告知书》的法律效力已被后续强制拆除行为所吸收，即涉案《限期搬出财物告知书》属于强制拆除行为之前的阶段性行政行为，对申请人不产生独立的、最终的行政法律效力。因此，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》第三十条规定的受理条件，依法应予驳回。

本府决定：

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

申请人如不服本决定，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提起行政诉讼。

二〇二四年四月十八日