

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕26号

申请人：陈 XX1。

申请人：陈 XX2。

申请人：冯 XX。

申请人：周 XX。

被申请人：广州市南沙区大岗镇人民政府。

地址：广州市南沙区大岗镇豪岗大道 13 号。

法定代表人：杨康，职务：镇长。

申请人认为被申请人未履行法定职责，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：

确认被申请人对查处申请不予答复的行为违法，责令被申请人限期内履行查处职责，并进行书面回复。

申请人称：

四申请人系广州市南沙区大岗镇 XX 村第 X 小组村民，该小组合法所有的 83.748 亩农田，位于 XXXX 三期至 XXX 农庄之间。1999 年，在没有任何合法征收或征用审批手续的情况下，广州市南沙区大岗镇 XX 村村民委员会（下称 XX 村村委会）以征用名义私自将上述土地转租给广州市南沙区大岗镇 XX 房地产开发 XX 公司（下称 XX 房地产开发公司），而四申请人等村民从未见过土地征用的任何公告及土地征收手续，并不了解前述圈地行为的依据、土地后续用途。

根据《中华人民共和国土地管理法》第三十八条第一款、《中华人民共和国农村土地承包法》第二十六条、第二十八条以及《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》（农规发〔2021〕1 号）第一条的规定，对于耕地撂荒的违法行为应当从严查处。四申请人于 2023 年 6 月 25 日通过中国邮政方式（单号：121404258XXXX）向广州市规划和自然资源局南沙区分局邮寄《土地撂荒查处申请》，请求对位于广州市南沙区大岗镇 XX 村 XXXX 三期至 XXX 农庄之间面积约 35 亩耕地（下称涉案地块）撂荒的违法行为进行查处，并将处理结果告知四申请人。2023 年 9 月 16 日，四申请人收到广州市规划和自然资源局南沙区分局作出的《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于土地撂荒查处申请的复函》（穗规划资源南〔2023〕XX 号）。被申请人应当于广州市规划和自然资源局南沙区分局复函之日起两个月内予以答复，现时间已近四个月，四申请人从未收到

被申请人作出的书面答复，也未收到广州市规划和自然资源局南沙区分局对移送查处答复情况的反馈。被申请人在法定答复期限内未作出任何书面答复的行为明显违法，特申请复议。

综上，四申请人认为，被申请人不履行查处职责的行为违法，为维护四申请人的合法权益，现四申请人根据《中华人民共和国行政复议法》的规定提起行政复议申请，望复议机关依法支持四申请人的复议请求。

被申请人答复称：

一、被申请人对耕地非农化、非粮化和长期撂荒具有防止和纠正的职责。

根据《广东省土地管理条例》第十七条的规定，被申请人作为乡、镇人民政府，有采取措施防止和纠正耕地非农化、非粮化和长期撂荒的职责。其次，根据《中华人民共和国土地管理法》第三十八条第一款、第六十七条第一、二款、第八十二条及《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十八条等规定可知，被申请人对闲置、荒芜耕地等农用地并无直接对相关单位或个人行使行政处罚的职权。综上，被申请人对耕地非农化、非粮化和长期撂荒具有防止和纠正职责，但无直接对相关单位和个人行使行政处罚的职权。

二、被申请人在收到广州市规划和自然资源局南沙区分局送达的《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于移交撂荒耕地线索的函》后，已依法履行调查职责。

2023年9月20日，被申请人组织XX村村委会工作人员等人

前往涉案地块现场了解情况。2024年1月26日，由广州市南沙区农业农村局工作人员带队同被申请人工作人员、XX村村委会工作人员等再次到涉案地块进行现场调查。

2024年1月24日，被申请人发函至XX房地产开发公司，要求其期限内对涉案地块撂荒情况进行说明。

2024年2月1日，XX房地产开发公司向被申请人提交《关于XX村XXXX三期至XXX农庄之间土地的情况说明》，称申请人反映的耕地撂荒问题与实际不符，该土地一直有耕作。

综上，被申请人已依法履行调查职责，并查明涉案地块暂未出现土地撂荒的行为。

三、广州市规划和自然资源局南沙区分局已对四申请人提交的《土地撂荒查处申请》进行了书面回复，被申请人并未减损四申请人的权利或增加其义务。

首先，据四申请人提交的证据记载，广州市规划和自然资源局南沙区分局已对四申请人所提交的《土地撂荒查处申请》进行了书面回复。其次，被申请人收到广州市规划和自然资源局南沙区分局移交的关于涉案地块的线索后，已经依法履行了法定职责。再次，根据《信访工作条例》第二十三条第一款的规定可知，广州市规划和自然资源局南沙区分局不属于被申请人的上级机关，广州市规划和自然资源局南沙区分局的移交行为不能视同为四申请人已向被申请人提交了《土地撂荒查处申请》。并且广州市规划和自然资源局南沙区分局移交的仅为涉案地块的线索情况，并非其他转办函或交办函。此外，广州市

规划和自然资源局南沙区分局在《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于土地撂荒查处申请的复函》（穗规划资源南〔2023〕XX号）中也告知了四申请人“后续你们对于耕地撂荒事宜，如有其它意见或材料补充。请径向以上单位提供”，四申请人若认为有相关材料或意见，可向被申请人提交相关材料。

因此，四申请人对涉案地块所提出的《土地撂荒查处申请》已经由广州市规划和自然资源局南沙区分局予以回复，并告知相关处理路径，被申请人接受广州市规划和自然资源局南沙区分局所移交涉案地块的线索，已经依法履行调查职责，经被申请人调查核实涉案地块并未出现耕地撂荒的情形。被申请人的行为并未减损四申请人的权利，亦未增设四申请人的义务。故，四申请人的复议请求事项无法益保护的内容，应当依法应予驳回。

本府查明：

2023年9月13日，广州市规划和自然资源局南沙区分局向四申请人作出的《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于土地撂荒查处申请的复函》（穗规划资源南〔2023〕XX号）载明：“你们向广州市规划和自然资源局南沙区分局提交的《土地撂荒查处申请》及相关材料收悉。经研究，现函复如下：根据职能分工，耕地撂荒由农业农村部门监督管理，我局已将你们提供的材料作为线索移交给大岗镇人民政府、区农业农村局。后续你们对于耕地撂荒事宜，如有其它意见或材料补充，请径向以上单位提供。特此告知。”

2023年9月14日，被申请人通过电子公文交换方式收到广州市规划和自然资源局南沙区分局出具的《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于移交撂荒耕地线索的函》及附件《土地撂荒查处申请》《土地卫星定位图》《XX村土地利用现状耕地和其他农用地分布示意图》、XXXX三期至XXX农庄之间35亩耕地闲置的照片。其中，《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于移交撂荒耕地线索的函》载明：“区农业农村局、大岗镇：我局收到陈XX1、陈XX2、冯XX、周XX等人提交的《土地撂荒查处申请》及相关材料。根据职能分工，现将上述材料作为撂荒耕地线索移交给贵单位。请依法依规进行处置并适时将处置情况告知我局。”《土地撂荒查处申请》载明：“申请人为陈XX1、陈XX2、冯XX、周XX等人；申请事项：请求对位于广东省广州市南沙区大岗镇XX村XXXX三期至XXX农庄之间面积约35亩耕地（即涉案地块）撂荒的违法行为进行查处；事实与理由：申请人均为广东省广州市南沙区大岗镇XX村第X小组村民，该小组合法所有的83.748亩农田，位于XXXX三期至XXX农庄之间。1999年，在没有任何合法征收或征用审批手续的情况下，XX村村委会以征用名义私自将上述土地转租给南沙区大岗镇XX地产开发公司。而申请人等村民从未见过土地征用的任何公告及土地征收手续，并不了解前述圈地行为的依据、土地后续用途。根据《中华人民共和国土地管理法》第三十八条第一款、《中华人民共和国农村土地承包法》第二十六条、第二十八条以及《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指

导意见》(农规发〔2021〕1号)第一条的规定,对于耕地撂荒的违法行为应当从严查处。根据《中华人民共和国土地管理法》第六十七条第一款的规定,为维护合法权益,申请人特向贵机关提起查处申请……”

被申请人收到上述撂荒耕地线索后,于2023年9月20日到涉案地块进行现场调查并拍摄现场照片。现场照片显示涉案地块上种有香蕉树等农作物。

另查明,被申请人于2024年1月24日向XX房地产开发公司作出《关于提供XX村XXXX三期至XXX农庄之间耕地撂荒情况说明的函》(穗南岗经管办函〔2024〕XX号),要求该司在期限内对涉案地块撂荒情况进行说明。XX房地产开发公司于2024年2月1日向被申请人提交《关于XX村XXXX三期至XXX农庄之间土地的情况说明》(潭房地产〔2024〕XX号),载明:“为了发展乡镇经济,上世纪80、90年代,原番禺市各镇均成立了镇属房地产开发公司,由其负责配合土地征收、开发建设及出让。征收补偿方式有货币补偿、合作开发、以地易工程等。我司于1999年9月14日、1999年12月30日配合征用XX村X队土地约86.4亩,拥有该土地的使用权,陈XX1等人在《土地撂荒查处申请》中提及的35亩在上述86.4亩的范围内。由于暂未有开发项目,我司一直将土地出租给他人种植,2019年,我司为避免土地丢荒又委托何XX管理土地,何XX在同年申请了农业设施补助,土地一直有种植香蕉、柠檬等农作物,并不存在XX村X队村民所说的耕地撂荒情况。反而是XX村X队村

民在未经我司及代管人何 XX 的同意下，于 2023 年 5 月，以复耕为由，安排挖机进场强行将代管人的农作物(香蕉、柠檬树等)铲除，侵占土地、破坏地上农作物并私自分地给 X 队村民，侵犯我司的合法权益。土地被侵占后，我司曾多次进场欲将土地进行围蔽，但在施工过程中，村民不但阻挠施工设备进场而且对施工人员恶言相向，经民警及镇综治办到场调解，村民仍然执意霸占土地。为此，我司及代管人何 XX 再次报警求助并将收集的证据及委托两家评估公司对农作物受损价值进行评估(评估损失约 30 万元)，评估报告已提交派出所，派出所也已立案侦查。综上，XX 村 X 队村民所反映的耕地撂荒问题与实际不符，该土地一直有耕作，事实是村民为了自身利益，罔顾法律，强行铲除地上农作物就认为土地能据为已有，将土地分到各家各户，目前只有少部分土地种有农作物，大部分土地还是闲置状态。我司下一步计划再次围蔽土地并重新进行耕种，如遇村民再次阻挠将与 XX 村经济合作社(征地主体)沟通，要求其协助做好村民解释疏通工作，化解矛盾。”XX 房地产开发公司并提交了附件《南沙区促进农业产业化发展农业设施补助申请表》、评估报告、现场照片等。其中，《南沙区促进农业产业化发展农业设施补助申请表》载明：“申请人为何 XX，申请日期为 2019 年 9 月 24 日，申请农业设施建设地点为大岗镇 XX 村 XXX 农庄至 XXXX 之间地块，申请补助农业设施类型为新建类种植业喷滴灌设施，计划建设面积 30 亩，主要生产品种为甘蔗、绿化树木……”该申请表审核意见处有 XX 房地产开发公司、被申请人、

广州市南沙区农业农村局的盖章。

再查明，被申请人于 2024 年 1 月 26 日再次到涉案地块进行现场调查并拍摄现场照片。现场照片显示涉案地块上种有香蕉树等农作物。2024 年 2 月 20 日，被申请人向广州市规划和自然资源局南沙区分局作出《关于大岗镇 XX 村 XXXX 三期至 XXX 农庄之间耕地撂荒情况的复函》，载明：“为了发展乡镇经济，上世纪 80、90 年代，原番禺市各镇均成立了镇属房地产开发公司，由其负责配合土地征收、开发建设及出让。征收补偿方式有货币补偿、合作开发、以地易工程等。1999 年 9 月 14 日、1999 年 12 月 30 日配合征用 XX 村 X 队土地约 86.4 亩，房地产公司拥有该土地的使用权，陈 XX1 等人在《土地撂荒查处申请》中提及的 35 亩在上述 86.4 亩的范围内。由于暂未有开发项目，房地产公司一直将土地出租给他人种植。2019 年至 2023 年 5 月期间，为避免土地丢荒又委托何 XX 管理土地，何 XX 在同年申请了农业设施补助，土地一直有种植香蕉、柠檬等农作物，并不存在 XX 村 X 队村民所说的耕地撂荒情况，反而是 XX 村 X 队村民在未经房地产公司及代管人何 XX 的同意下，于 2023 年 5 月以复耕为由，安排挖掘机进场强行将其代管人的农作物（香蕉、柠檬树等）铲除，侵占土地、破坏地上农作物并私自分地给 X 队村民，侵犯了房地产公司合法权益。土地被侵占后，房地产公司曾多次进场欲将土地进行围蔽，但在施工过程中，村民不但阻挠施工设备进场而且对施工人员恶言相向，经民警及镇综治办到场调解，村民仍然执意霸占土地。为此，房地产公司及代

管人何 XX 再次报警求助并将收集的证据及委托两家评估公司对农作物受损价值进行评估(评估损失约 30 万元)，评估报告已提交派出所，派出所也已立案侦查。综上，一、根据市、区相关资料指引，连续闲置、荒芜超过一年未用于种植农作物的耕地方可定义为‘撂荒地’，XX 村 X 队村民所反映的耕地撂荒问题与实际不符，因为该土地于 2023 年 5 月前一直有耕作，事实是村民为了自身利益，罔顾法律，强行铲除地上农作物就认为土地能据为己有，将土地分到各家各户，目前只有少部分土地种有农作物，大部分土地还是闲置状态；二、下一步计划，房地产公司将对该土地进行再次收回围蔽并重新耕种，如遇村民再次阻挠，我单位将与 XX 村经济合作社(征地主体)进行沟通，要求其协助做好村民解释疏通工作，化解矛盾。”

2024 年 3 月 7 日，被申请人作出《广州市南沙区大岗镇人民政府关于撂荒耕地线索的复函》，载明：“陈 XX1、陈 XX2、冯 XX、周 XX 等人：你们向广州市规划和自然资源局南沙区分局提交的《土地撂荒查处申请》及相关材料，广州市规划和自然资源局南沙区分局将撂荒耕地线索移交我镇，我镇通过调取档案材料、现场走访、函询等途径，发现该地块处于耕作状态，并不符合《广东省农业农村厅关于进一步做好撂荒耕地核查登记工作的通知》‘撂荒耕地是指受到自然地理、社会经济、政策制度等多方面因素的影响，闲置、荒芜超过一年未直接用于农业生产的耕地。’的认定。后续我镇将密切关注该地块耕作

状态。”被申请人于2024年3月8日向四申请人邮寄送达该复函。

2024年1月15日，申请人认为被申请人未履行法定职责，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：四申请人提交的《土地撂荒查处申请》及附件《土地卫星定位图》《XX村土地利用现状耕地和其他农用地分布示意图》、XXXX三期至XXX农庄之间35亩耕地闲置的照片、《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于土地撂荒查处申请的复函》（穗规划资源南〔2023〕XX号），被申请人提交的《广州市规划和自然资源局南沙区分局关于移交撂荒耕地线索的函》及送达凭证、现场照片、《关于提供XX村XXXX三期至XXX农庄之间耕地撂荒情况说明的函》（穗南岗经管办函〔2024〕XX号）、《关于XX村XXXX三期至XXX农庄之间土地的情况说明》（潭房地产〔2024〕XX号）、《南沙区促进农业产业化发展农业设施补助申请表》、评估报告、《关于大岗镇XX村XXXX三期至XXX农庄之间耕地撂荒情况的复函》《广州市南沙区大岗镇人民政府关于撂荒耕地线索的复函》及送达凭证等。

本府认为：

《中华人民共和国土地管理法》第三十八条第一款规定：“禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地

单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。”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。”《广东省土地管理条例》第三条规定：“县级以上人民政府自然资源主管部门负责土地管理和监督工作。县级以上人民政府农业农村主管部门负责农村宅基地改革和管理相关工作，做好耕地质量管理相关工作；林业主管部门负责林地管理相关工作。其他有关部门按照各自职责，共同做好土地管理相关工作。”第十七条第一款规定：“各级人民政府应当采取措施防止和纠正耕地非农化、非粮化和长期撂荒，加强高标准农田建设，提升耕地质量，保证其用途、质量和产能。”本案中，四申请人向广州市规划和自然资源局南沙区分局反映涉案地块撂荒的情况，随后广州市规划和自然资源局南沙区分局向四申请人作出答复并将撂荒耕地线索移交被申请人。被申请人先后两次到涉案地块进行现场调查，查明涉案地块上种有香蕉树等农作物。另外，被申请人向 XX 房地产开发公司函询了解到，涉案地块由 XX 房地产开发公司委托案外人何 XX 耕种，XX 村 X 队村民于 2023 年 5 月破坏涉案地块上的农作物及侵占耕地，并妨碍 XX 房地产开发公司继续使用耕地，涉案地块不存在耕地撂荒情况。综上，被申请人查明涉案地块处于耕作状态，不符合《广

广东省农业农村厅关于进一步做好撂荒耕地核查登记工作的通知》（粤农农函〔2023〕XX号）“撂荒耕地是指受到自然地理、社会经济、政策制度等多方面因素的影响，闲置、荒芜超过一年未直接用于农业生产的耕地。”的认定，并函复广州市规划和自然资源局南沙区分局和四申请人，已依法履行法定职责。虽然被申请人未在合理期限内告知四申请人调查处理结果，存在不当，但对申请人权利义务不产生实际影响，故本府在此仅予以指正。四申请人请求确认被申请人未履行法定职责于法无据，本府不予支持。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十九条的规定，驳回申请人的行政复议请求。

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，依法向广州铁路运输法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二四年三月十九日