

# 广东省农业农村厅

粤农农函〔2021〕874号

## 关于印发《广东省宅基地违法行为 查处工作指南》的通知

各地级以上市农业农村局，深圳市乡村振兴和协作交流局：

为规范我省宅基地违法行为查处工作，明晰立案查处的范围、工作程序和内容，提升执法效能，我厅制定了《广东省宅基地违法行为查处工作指南》。现印发给你们，请参考执行，并加强对乡镇人民政府（街道办事处）宅基地执法工作的指导。



公开方式：依申请公开

# 广东省宅基地违法行为查处工作指南

为规范我省宅基地违法行为查处工作，明晰立案查处的范围、工作程序和内容，提升执法效能，根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国行政处罚法》《广东省人民政府关于农村村民非法占用土地建住宅行政执法权的公告》《农业行政处罚程序规定》《农业行政执法文书制作规范》等法律法规规章和规范性文件，我厅制定本工作指南。

## 一、适用范围

本指南适用于我省宅基地违法行为查处工作。

## 二、宅基地违法行为查处权限

乡镇人民政府（街道办事处）负责本行政区域内宅基地违法行为的查处。

跨镇（街）行政区域的案件和县级以上人民政府农业农村主管部门认为影响较大的案件，由县级以上人民政府农业农村主管部门负责查处。

本指南所称行政执法机关，是指乡镇人民政府（街道办事处）或县级以上人民政府农业农村主管部门；所称行政执法机构，是指乡镇人民政府（街道办事处）或县级以上人民政府农业农村主管部门内设的执法机构。

## 三、宅基地执法原则与要求

宅基地违法行为查处工作，应当遵循公正、公开的原则，做到事实清楚、证据确凿、定性准确、依据正确、程序合法、文书规范。

乡镇人民政府（街道办事处）和县级以上人民政府农业农村主管部门在开展宅基地执法工作中，应当按照《广东省行政执法全过程记录办法》的要求，通过文字、音像等形式，对行政执法的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等环节进行记录，并全面系统归档保存，做到执法全过程留痕和可回溯管理。

#### **四、宅基地执法人员**

宅基地执法人员应当熟悉有关法律法规，经过培训和考核合格，取得《广东省人民政府行政执法证》。

执法人员在查处宅基地违法行为过程中，应当出示《广东省人民政府行政执法证》，向当事人或者相关人员表明身份。

#### **五、宅基地违法行为类型**

（一）农村村民未经批准，非法占用宅基地建住宅的；

（二）农村村民采取欺骗手段骗取批准，非法占用宅基地建住宅的。

#### **六、查处宅基地违法行为基本流程**

（一）违法线索发现

##### **1. 违法线索发现渠道**

日常巡查、专项检查、投诉举报、媒体报道、上级交办、其他部门移送等渠道发现。

## 2. 违法线索登记

对于有明确违法行为发生地和基本违法事实的宅基地违法线索，填写《宅基地违法线索登记表》（附件2），载明线索来源、联系人基本情况、线索内容等，并提出初步处理建议，报行政执法机构负责人审批。

### （二）违法线索核查

1. 执法人员主要核查以下内容，并收集相关证据。

（1）涉嫌违法当事人的基本情况：是否该村的村民（查阅身份证、户口簿，询问当事人、村委会干部，询问四邻村民）。

（2）涉嫌违法的基本事实：①占地建设的事实（施工现场照片、建筑图纸、绘测占地形状和面积）；②是否建住宅（询问当事人、施工负责人，询问村委会干部，询问四邻村民，结合建筑图纸、施工现场综合判定）；③是否未经批准或者采取欺骗手段骗取批准（查问当事人有没有《集体建设用地使用证》等土地证件，询问村委会干部，询问四邻村民）。

（3）根据涉嫌违法当事人的基本情况和涉嫌违法的基本事实，判断是否存在违反《土地管理法》的情况，是否涉嫌宅基地违法。

## 2. 核查结果处理

核查结束后，核查人员应当提交《宅基地违法线索核查记录表》（附件3），提出立案、不立案或者移送相关部门的建议，报行政执法机构负责人审批。

(1) 违法事实确凿，应予以立案。

(2) 违法事实不属实，不予立案。

(3) 存在土地违法行为，但不属于宅基地违法行为，移送相关部门处理。

### (三) 立案

#### 1. 立案呈批

核查后，执法机构认为符合立案条件的，应当填写《宅基地违法案件立案审批表》(附件4)，报执法机关负责人审批。符合立案条件的，执法机关应当在十五个工作日内予以立案。

#### 2. 确定承办人员

批准立案后，执法机构应当确定承办的执法人员，承办人员不得少于两人，具体负责案件的调查取证、起草文书、提出处理意见、撰写案件调查报告等。

### (四) 调查取证

承办人员调查取证时应当向被调查人出示执法证件。

#### 1. 调查取证应收集的证据材料

(1) 当事人身份证和户口簿复印件或照片：用于证明当事人的身份情况。

(2) 当事人的询问笔录(附件5)：用于证明当事人的未经批准(或骗取批准)，非法占用土地建住宅的违法事实。提问的问题包括当事人身份情况，有没有《集体建设用地使用证》等土地证件，违法用地的土名、占地面积，开始占用时间、现场建

设的内容及用途，土地建设前的用途、如何取得、有没有办理过用地手续、投入资金等。

(3) 现场勘测笔录及现场照片(附件6): 用于证明当事人非法占用土地的位置及住宅建设情况。

(4) 涉嫌违法用地红线图: 委托有测量资质的机构进行实地测绘, 出具《涉嫌违法用地红线图》(附件7), 用于证明当事人非法占用土地的准确位置及面积。

(5) 协查相关材料: 现场勘测结束和取得《涉嫌违法用地红线图》后, 向当地自然资源部门发送《协助调查函》(附件8), 请求根据现场勘测笔录及现场照片和《涉嫌违法用地红线图》协助出具该违法用地权属认定、土地利用现状类型认定、用地手续办理情况认定、套合的《土地利用现状图》和《土地利用总体规划图》、当事人农村不动产权登记信息等。用于证明当事人非法占用的土地是否属宅基地, 属于哪个集体组织所有, 有否办理过审批手续, 非法占用土地的现状地类和规划情况等。

(6) 其他证据材料: 如有需要可对四邻村民、施工负责人、村委会干部进行询问, 制作询问笔录; 可要求村委会出具当事人户籍情况、集体组织成员资格的证明; 可复印或拍摄设计图纸、建筑图纸等。用于证明当事人是否农村村民、是否未经批准或者采取欺骗手段骗取批准、是否建住宅。

## 2. 收集证据的注意事项

(1) 当事人身份证、户口簿、设计图纸、建筑图纸、《集体

《建设用地使用证》、《涉嫌违法用地红线图》等的复印件需由提供人写明：“经核对与原件无异”、签名、按指纹印、注明日期。

(2)证人的询问笔录需附有居民身份证复印件等证明证人身份的文件。

(3)村委会、相关部门出具的证明文件需注明出处、日期，加盖该单位的公章。

### (五)案情分析与集体讨论

#### 1. 案情分析

案件承办人员对收集的证据进行真实性、合法性和关联性审查，梳理和认定违法事实，研究确定违法性质和法律适用等。发现需补充调查取证的，尽快补充。

#### 2. 案件调查意见书

在调查取证和案情分析基础上，执法机构起草《宅基地违法案件调查意见书》(附件9)报法制审核机构进行法制审核，法制审核通过后，进行执法机关负责人集体讨论。

#### 3. 集体讨论

宅基地违法案件的行政处罚一般都涉及到限期拆除在非法占用的土地上新建的住宅，是对当事人给予较重行政处罚的案件，应当由执法机关负责人集体讨论决定。集体讨论可以采取执法机关负责人办公会议等形式进行。集体讨论结束后制作《宅基地违法案件集体讨论笔录》(附件10)，列明当事人违法事实、实施行政处罚的理由和依据，参加讨论人员的主要观点和意见，最终作出结论性意见，并由出席人员签名确认。

## （六）作出处理决定

### 1. 行政处罚事先告知

案件经集体讨论通过后，执法机关即可制作《行政处罚事先告知书》（附件 11），采取直接送达或留置送达的方式送达当事人，并制作送达回证（附件 12）。当事人提出陈述和申辩的，由执法机构进行复核。当事人申请听证的，由法制机构按照有关程序规定组织听证。

### 2. 行政处罚决定

当事人陈述、申辩、听证提出的事实、理由或者证据成立的，重新组织调查；当事人未在规定时间内提出陈述、申辩和申请听证的，或者陈述、申辩、听证提出的事实、理由或者证据不成立的，执法机构制作《行政处罚决定书》（附件 13），经执法机关负责人签发、加盖印章后，采取直接送达或留置送达的方式送达当事人。

## （七）执行

### 1. 履行催告

当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政处罚决定的，执法机关可以自期限届满之日（送达《行政处罚决定书》后 60 日）起三个月内，向案件所在地有管辖权的人民法院申请强制执行。申请强制执行前，应制作《履行行政处罚决定催告书》（附件 14），采取直接送达或留置送达的方式送达当事人。

## 2. 申请强制执行

经催告仍不履行行政处罚决定的，向人民法院申请强制执行。  
《强制执行申请书》（附件 15）应当由执法机关负责人签发，加盖公章，注明日期，并附具相关材料。

### （八）结案

#### 1. 结案条件

符合下列条件之一的，可以结案：

- （1）行政处罚决定由当事人履行完毕的；
- （2）已经依法申请人民法院强制执行并被受理的。

#### 2. 结案审批

符合结案条件的，填写《行政处罚结案报告》（附件 16），报执法机关批准后结案。

#### 3. 立卷归档

结案后及时将办案过程中形成的全部材料整理装订成卷，归档保存。

附件：1. 宅基地执法相关法律条文和文件（节选）

2. 宅基地违法线索登记表

3. 宅基地违法线索核查记录表

4. 宅基地违法案件立案审批表

5. 询问笔录

6. 现场勘测笔录

7. 涉嫌违法用地红线图
8. 协助调查函
9. 宅基地违法案件调查意见书
10. 宅基地违法案件集体讨论笔录
11. 行政处罚事先告知书
12. 送达回证
13. 行政处罚决定书
14. 履行行政处罚决定催告书
15. 强制执行申请书
16. 行政处罚结案报告

## 附件 1

# 宅基地执法相关法律条文和文件

(节选)

### (一)《土地管理法》

**第六十二条** 农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

国务院农业农村主管部门负责全国宅基地改革和管理有关工作。

**第六十七条** 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。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规，忠于职守、秉公执法。

**第六十八条** 县级以上人民政府自然资源主管部门履行监督检查职责时，有权采取下列措施：

（一）要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料，进行查阅或者予以复制；

（二）要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明；

（三）进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测；

（四）责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

**第七十八条** 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处。

**第八十三条** 依照本法规定，责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的，建设单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除；对继续施工的，作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。

（二）《广东省人民政府关于农村村民非法占用土地建住宅行政执法权的公告》（粤府函〔2020〕84号）

根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》（国发〔2002〕17号），现就农村村民非法占用土地建住宅行政执法权有关事项公告如下：

一、将《中华人民共和国土地管理法》第七十八条规定的行政处罚权，以及与该行政处罚相关的行政检查、行政强制措施权，调整由乡镇人民政府（街道办事处）行使，跨行政区域的案件和县级以上人民政府及其行政主管部门认为影响较大的案件除外。各级农业农村、自然资源行政主管部门要加强对乡镇人民政府（街道办事处）行政执法工作的指导。

二、乡镇人民政府（街道办事处）应当严格规范公正文明执法，严格执行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。乡镇人民政府（街道办事处）执法人员必

须持省人民政府统一制发的《广东省人民政府行政执法证》执法，严格依照法定程序履行职责。

三、公民、法人或者其他组织不服乡镇人民政府（街道办事处）作出的相关行政执法决定，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

附件 2

# 宅基地违法线索登记表

编号： \_\_\_\_\_

线索来源			
联系人		地 址	
联系电话			
违法行为发生地			
线索内容			
案件承办人员 意见	签名： _____ 年 月 日		
执法机构负责人 意见	签名： _____ 年 月 日		

附件 3

## 宅基地违法线索核查记录表

编号: \_\_\_\_\_

案 由				
当事人 基本情况	姓名		身份证号	
	住址		联系电话	
核查时间				
线索核查内容	涉嫌违法当事人是否农村村民（是 <input type="checkbox"/> ，否 <input type="checkbox"/> ） 涉嫌违法用地是否未经批准（是 <input type="checkbox"/> ，否 <input type="checkbox"/> ） 涉嫌违法用地是否为骗取批准（是 <input type="checkbox"/> ，否 <input type="checkbox"/> ） 涉嫌违法用地施工状态（平整土地 <input type="checkbox"/> ，正在施工建设 <input type="checkbox"/> ， 已建成建筑物 <input type="checkbox"/> ） 涉嫌违法行为是否建住宅（是 <input type="checkbox"/> ，否 <input type="checkbox"/> ） 其他情况: _____ _____（另附相关证据材料）			
案件承办人员 意 见	<input type="checkbox"/> 建议立案处理 <input type="checkbox"/> 建议不立案处理 <input type="checkbox"/> 不属本机关职责范围,建议移交_____部门处理 其他: _____ 签名: _____ 年 月 日			
执法机构负责人 意 见	签名: _____ 年 月 日			
执法机关负责人 意见	签名: _____ 年 月 日			

附件 4

# 宅基地违法案件立案审批表

编号: \_\_\_\_\_

案 由				
当 事 人	姓名		身份证号	
	住址		联系电话	
线索来源				
案 件 简要情况				
案件承办人员 意 见	签名: _____ 年 月 日			
执法机构负责人 意 见	签名: _____ 年 月 日			
执法机关负责人 意见	签名: _____ 年 月 日			

附件 5

## 询问笔录

询问时间：\_\_\_\_\_年\_\_\_\_月\_\_\_\_日\_\_\_\_时\_\_\_\_分至\_\_\_\_时\_\_\_\_分

询问地点：\_\_\_\_\_

询问机关：\_\_\_\_\_

询问人：\_\_\_\_\_执法证件号：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_执法证件号：\_\_\_\_\_

记录人：\_\_\_\_\_

被询问人：姓名\_\_\_\_\_性别\_\_\_\_身份证号\_\_\_\_\_

联系电话\_\_\_\_\_住址\_\_\_\_\_

询问人：我们是\_\_\_\_\_XX镇（街道办）的执法人员（出示执法证件），已向你出示了我们的执法证件。你是否看清楚？

被询问人：\_\_\_\_\_

询问人：我们依法就\_\_\_\_\_有关问题进行调查，请予配合。依照法律规定，你有权进行陈述和申辩。如果你认为调查人员与本案有直接利害关系的，依法有申请回避的权利，你是否申请调查人员回避？

被询问人：\_\_\_\_\_

被询问人签名：

执法人员签名：

（第 页 共 页）





附件 6

## 现场勘测笔录

时间：\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日\_\_\_\_\_时\_\_\_\_\_分至\_\_\_\_\_时\_\_\_\_\_分

勘测地点：\_\_\_\_\_

当事人：\_\_\_\_\_

勘测机关：\_\_\_\_\_

执法人员：\_\_\_\_\_ 执法证件号：\_\_\_\_\_

执法人员：\_\_\_\_\_ 执法证件号：\_\_\_\_\_

记录人：\_\_\_\_\_

现场勘测情况：\_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

当事人签名：

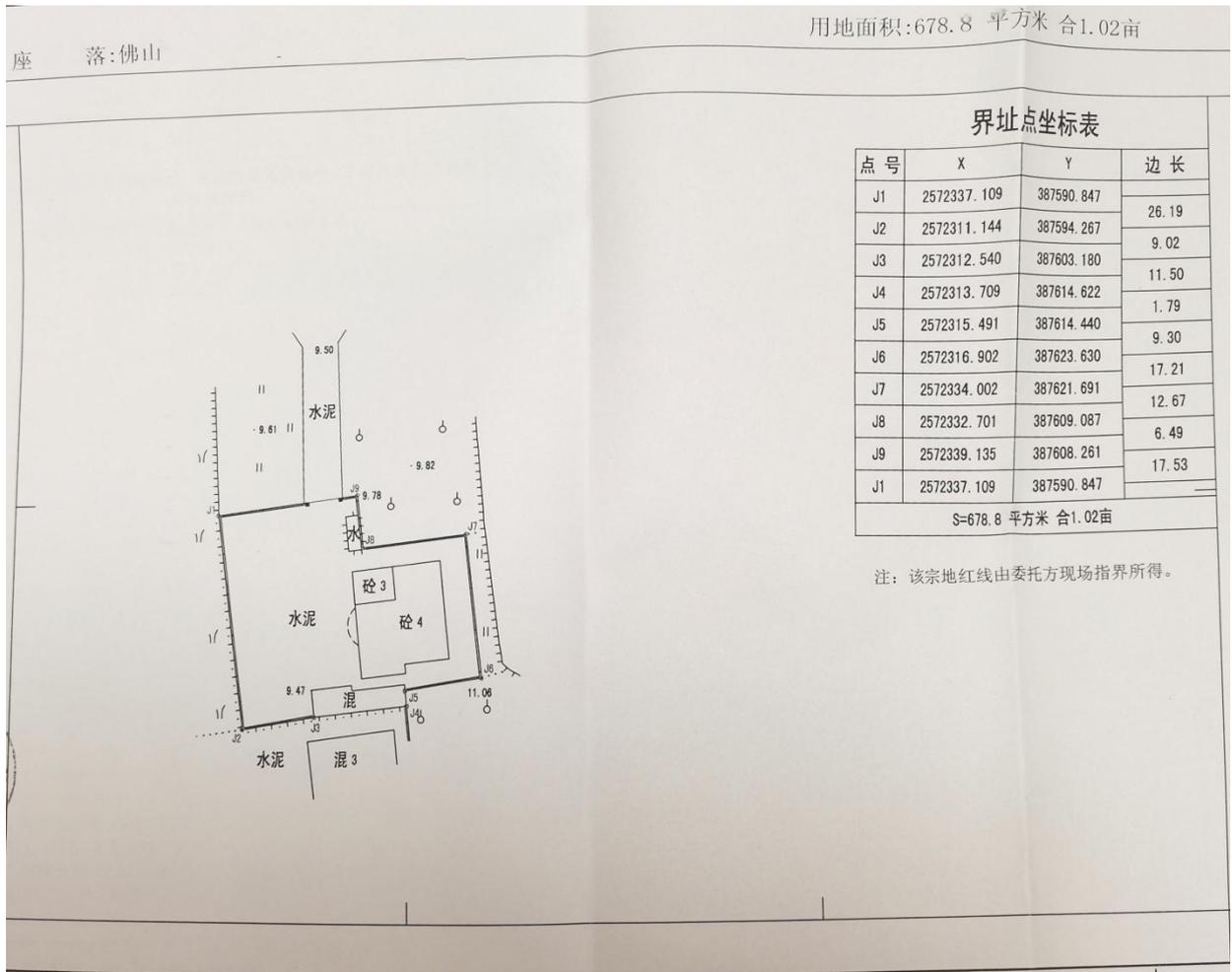
执法人员签名：

(第 页 共 页)



附件 7

# 《涉嫌违法用地红线图》样式



附件 8

## 协助调查函

(文号)

\_\_\_\_\_:

我单位在处理\_\_\_\_\_一案中，已委托有测量资质的第三方机构实地绘测了《涉嫌违法用地红线图》(见附件)，并取得涉案当事人的基本情况：姓名\_\_\_\_\_，身份证号\_\_\_\_\_，住址\_\_\_\_\_。现需核实涉嫌违法用地的有关事实，特请你单位协助调查以下问题：

- 1、涉嫌违法用地的权属认定；
- 2、涉嫌违法用地的土地利用现状类型认定；
- 3、涉嫌违法用地的用地手续办理情况认定；
- 4、涉嫌违法用地套合的《土地利用现状图》和《土地利用总体规划图》；
- 5、涉嫌违法用地当事人农村不动产权登记信息。

请贵单位将调查结果加盖公章后及时函告我单位。

附件：《涉嫌违法用地红线图》

联系人：\_\_\_\_\_ 联系电话：\_\_\_\_\_

执法机关(印章)

年 月 日

附件 9

## 宅基地违法案件调查意见书

案 件 名 称				
当 事 人 基 本 情 况	姓 名		性 别	
	住 址		年 龄	
	证 件 号 码		联 系 电 话	
案件调查过程				
涉嫌违法事实 及证据材料				
调查结论及 处理意见	签名：_____ 年 月 日 （承办人）			
执法机构 意见	签名：_____ 年 月 日			
法制机构意见	签名：_____ 年 月 日			



参加讨论人员意见: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

结论: \_\_\_\_\_

---

---

出席人员签名: \_\_\_\_\_

---

---

附件 11

## 执法机关全称 行政处罚事先告知书 (文号)

(当事人姓名, 身份证号):

经调查, 你 (陈述违法事实。载明违法行为发生的时间、地点、情节、构成要件、危害后果等内容)。以上事实有《现场检查(勘验)笔录》、《询问笔录》……等证据证明。

你 (未经批准, 非法占用土地建住宅) 的行为, 违反了《中华人民共和国土地管理法》第六十二条的规定。根据《中华人民共和国土地管理法》第七十八条的规定, 本机关拟对你作出如下行政处罚: \_\_\_\_\_

根据《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条、第四十五条和第六十三条之规定, 你(单位)可在收到本告知书之日起三日内向本机关进行陈述申辩、申请听证, 逾期不陈述申辩、申请听证的, 视为你(单位)放弃上述权利。

执法机关(印章)

年 月 日

执法机关地址: \_\_\_\_\_

联系人: \_\_\_\_\_ 电话: \_\_\_\_\_

附件 12

## 执法机关全称 送达回证

送达文书名称	
送达文书文号	
案件名称	
受送达人姓名 或名称	
送达时间	年 月 日 时 分
送达地点	
送达方式	
收件人	收件人（签字或盖章）： 年 月 日
送达单位	
送达人	送达人（签字）： 年 月 日

附件 13

# 执法机关全称 行政处罚决定书

(文号)

当事人：(写明姓名、性别、民族、出生日期、身份证号码、住所等信息)

当事人\_\_\_\_\_一案，经本机关依法调查，现查明：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(案件来源；调查经过等情况)。

(违反法律、法规或者规章的事实) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

上述事实，主要有以下证据证明：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_。

(当事人陈述、申辩情况，当事人陈述、申辩的采纳情况及理由；行政处罚告知、行政处罚听证告知情况，以及复核、听证过程及意见) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
（案件性质、事实、自由裁量的依据和理由）\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
本机关认为：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_（案件处罚内容、理由与依据）。

依照《中华人民共和国土地管理法》第七十八条之规定，本机关作出如下处罚决定：

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
当事人对本处罚决定不服的，可以在收到本处罚决定书之日起六十日内向\_\_\_\_\_申请行政复议；或者六个月内向\_\_\_\_\_人民法院提起行政诉讼。行政复议和行政诉讼期间，本处罚决定不停止执行。

当事人逾期不申请行政复议或者提起行政诉讼，也不履行本行政处罚决定的，本机关将依法申请人民法院强制执行。

行政执法机关（印章）

年 月 日

**执法机关全称**  
**履行行政处罚决定催告书**  
(文号)

\_\_\_\_\_ :

本机关于\_\_\_\_\_年\_\_\_\_月\_\_\_\_日向你送达了(文号)《行政处罚决定书》。由于你至今未履行该行政处罚决定,请接到本催告书后 10 个工作日内履行该行政处罚决定。

逾期本机关将根据《中华人民共和国行政强制法》第五十三条、五十四条的规定,依法向人民法院申请强制执行。

执法机关(印章)

年 月 日

附件 15

# 执法机关全称 强制执行申请书

(文号)

申请人：(执法机关名称、法定代表人、地址、联系电话)

被申请人：(当事人基本情况：姓名、性别、住所、联系电话  
或者单位名称、法定代表人、住所、联系电话)

申请人于\_\_年\_\_月\_\_日对被申请人\_\_\_\_\_案依法作出行政处罚决定(文号)，并已于\_\_\_\_\_年\_\_\_\_月\_\_\_\_日送达被申请人，被申请人在法定期限内未履行行政处罚决定，也未申请行政复议或者提起行政诉讼。经本机关书面催告，被申请人仍未履行义务。根据《中华人民共和国行政强制法》第五十三条之规定，特申请强制执行。

申请执行内容：

此致

(执法机关所在地) 人民法院

- 附件：1. 行政处罚决定书及送达回证  
2. 催告书等其它有关材料

执法机关(印章)

年 月 日

## 附件 16

## 行政处罚结案报告

案件名称			
立案时间		案件承办人员	
处理决定文书		处理决定日期	
结案情况	<input type="checkbox"/> 行政处罚决定由当事人履行完毕 <input type="checkbox"/> 行政处罚决定已依法申请人民法院强制执行并被受理。		
行政处罚内容			
案件承办人员 意见	签名：_____ 年 月 日		
执法机构意见	签名：_____ 年 月 日		
法制机构意见	签名：_____ 年 月 日		
执法机关意见	签名：_____ 年 月 日		