

行政复议决定书

云府行复〔2020〕6号

申请人：云浮市云安区六都镇庆丰村石角经济合作社（以下简称“石角村”）。

申请人：云浮市云安区六都镇庆丰村里石经济合作社（以下简称“里石村”）。

被申请人：云浮市云安区人民政府。

第三人：云浮市云安区六都镇大庆村竹山第一经济合作社（以下简称“竹山一村”）。

第三人：云浮市云安区六都镇大庆村竹山第二经济合作社（以下简称“竹山二村”）。

第三人：云浮市云安区六都镇大庆村竹山第三经济合作社（以下简称“竹山三村”）。

第三人：云浮市云安区六都镇冬城村冬一经济合作社（以下简称“冬一村”）。

第三人：云浮市云安区六都镇冬城村冬二经济合作社（以下简称“冬二村”）。

申请人石角村、里石村不服被申请人云浮市云安区人民政府于2020年3月29日作出《关于六都镇庆丰村里石经济

合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2号），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人云浮市云安区人民政府于2020年3月29日作出《关于六都镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2号）并重新作出处理。

申请人声称：

被申请人的处理程序违法、认定事实和适用法律均有错误。

一、认定事实错误。争议山地并非寸草不生的石山，相反，山上植被丰富，比较平坦的地方适合耕作，开垦有耕地；分水线至两个申请人一方的山地，较另一方平坦，开垦的耕地约有十几亩。争议的山地由申请人长期管护。从历史管护情况来看，申请人与第三人都是作为山地权属人管理、收益并多次向国家机关申请处理物权纠纷、寻求物权保护。

二、关于历史产权文件。解放以来，争议山地一直没有办产权证。政府曾对争议山林办法集体所有权证，后政府取走，至今没有返还。当时云安县国土局出具有收据，现附后，请贵府向现云安区自然资源局进行调取。根据最高人民法院关于行政诉讼法的最新司法解释，如不依法调取或持有机关

拒不提供，对申请人的关于争议山地是集体土地的主张应依法予以认定。

三、法律适用。争议山地位于城市规划区和城市建成区以外，属于农村，根据土地管理法第九条规定，在归属国有证据缺失情况下，应依法认定为属于农村集体所有。

总之，争议山地属于农村地区、周边村民长期使用、政府曾颁发过权属证书，应依法确认为集体所有；申请人与第三人长期以来按传统习惯以分水岭为界、申请人亦提供了相关证据，故应按申请人的请求予以分界。

申请人提交了以下证据：

证据 1，《关于六都镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2 号）。

证据 2，证明。

证据 3，广东省农村集体经济组织证明书。

被申请人答复称：

一、关于事实认定问题

申请人与第三人发生争议的土地（以下简称“杜鹃山”）位于六都镇大庆村委、冬城村委及庆丰村委交界处，面积约 275 亩。“杜鹃山”的地貌基本是石山裸土地即荒地，表面基本是石灰石，属非农用地。该事实是客观存在的，且有 2015 年由第三方机构测量的资料据以认定。

对于本案争议的“杜鹃山”的土地所有权，申请人、第

三人均不能提交上世纪五十年代土地改革、六十年代四固定等时期的权属证据以支持证据的权属主张。历史上，有村民在争议土地上零星进行种植农作物的行为，但只是在石山的土地中存在的局部小量有沉积层的低洼处进行的种植行为，而且是属于村民的个人行为，是个人使用了国有土地的行为，并不是集体组织行使所有权的行为，不能作为集体取得所有权的依据。

在历史上，政府相关部门曾对本案争议土地组织过调解，但只是对于各方在石山矿产资源的开采中的利益分配方面的条件，而不是因土地涉及到农业生产经营行为方面的纠纷进行的条件，属于国家所有的土地不能通过调解转为集体所有。

二、关于确权登记情况

我区在 2012 年开始对全区集体土地登记造册，对土地权属确定的集体土地登记发证，当时是一项集中统一的工作，并非专门针对申请人的工作，由于“杜鹃山”的土地，因当初登记造册时存在争议，土地权属不清，且未经完整的确权登记程序，我区国土部门并未完成确权工作，需经本案的依法处理才能解决争议。

三、关于法律适用

申请人和第三人提交的证据，均不能证明双方争议的“杜鹃山”的土地所有权属其所有，被申请人根据《中华人民共

和国宪法》第九条、《中华人民共和国物权法》第四十八条、《确定土地所有权和使用权的若干规定》第四条规定，驳回申请人的申请请求，符合国家有关规定

综上所述，被申请人作出的《云浮市云安区人民政府关于六都镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2号），查明的事实清楚，证据确凿充分，适用的法律、法规依据正确，处理适当，处理程序合法。申请人提出争议土地归其所有，没有直接确凿的证据予以支持，其提出的复议请求没有事实和法律依据。根据《行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，请求依法驳回申请人的复议请求。

被申请人云浮市云安区人民政府在法定期限内提交了以下证据：

证据 1，《争议山地确权处理申请书》（石角）及相关证据材料。证明：申请人石角经济合作社于 2015 年 8 月 15 日提出确权申请，提供相关证据材料。

证据 2，《争议山地确权处理申请书》（里石）及相关证据材料。证明：申请人里石经济合作社于 2015 年 8 月 18 日提出确权申请，提供相关证据材料。

证据 3，《受理通知书》及送达回证。证明：被申请人于 2015 年 8 月 27 日依法受理并书面通知申请人石角、里石经济合作社。

证据 4，《通知书》及送达回证。证明：被申请人于 2015 年 9 月 6 日书面通知第三人竹山、冬一、冬二经济合作社受理本案。

证据 5，《延长调查处理期限通知书》及送达回证。证明：被申请人依法对案件延长调处办理期限，2016 年 2 月 25 日书面告知各方当事人。

证据 6，《调查调解会议通知书》及送达回证、会议签到表、调查调解会议笔录。证明：被申请人于 2016 年 2 月 29 日依法召集各方当事人对争议土地权属事实认定和调解。

证据 7，《现场勘界通知书》及现场勘验图。证明：被申请人于 2016 年 4 月 28 日组织各方当事人现场勘界。

证据 8，《调查调解会议通知书》及送达回证、调查调解会议签到表、调查调解会议笔录。证明：被申请人于 2016 年 10 月 20 日组织各方当事人进行第二次调解。

证据 9，阮其炎、陈卓清、阮碧泉、陈卓明、阮肖苏调查笔录。证明：被申请人于 2014 年 8 月对争议土地权属事实进行调查。

证据 10，《关于庆丰村委与冬城村委划分杜鹃山界至范围的调解意见书》《关于庆丰村委石角村石木带等人提交〈山权土地权属争议处理申请书〉问题的答复》。证明：六都镇人民调解委员会于 2015 年曾对本案权属争议进行调解，各方当事人意见无法统一，调解不成。

证据 11,《关于六都镇庆丰村石角经济合作社与六都镇大庆村竹山经济合作社及六都镇庆丰村里石经济合作社与六都镇大庆村竹山经济合作社、六都镇冬城村冬一、冬二经济合作社土地权属争议处理决定》(云安区府〔2018〕1 号)。证明:被申请人于 2018 年 1 月 12 日对本案土地权属争议作出处理决定,确定本案争议土地属国家所有。

证据 12,《关于撤销〈关于六都镇庆丰村石角经济合作社与六都镇大庆村竹山经济合作社及六都镇庆丰村里石经济合作社与六都镇大庆村竹山经济合作社、六都镇冬城村冬一、冬二经济合作社土地权属争议处理决定〉的决定》(云安区府〔2018〕10 号)。证明:因本案第三人竹山经济合作社分立为竹山第一、第二、第三经济合作社,被申请人于 2018 年 9 月 4 日自行撤销云安区府〔2018〕1 号处理决定,对本案重新依法调处。

证据 13,《行政复议决定书》(云府行复〔2018〕3 号)。证明:云浮市人民政府于 2018 年 5 月 10 日作出行政复议决定,维持云安区府〔2018〕1 号处理决定。

证据 14,《关于撤销云府行复〔2018〕3 号〈行政复议决定书〉的决定》(云府行复〔2018〕3 号之一)。证明:因本案第三人竹山经济合作社分立为竹山第一、第二、第三经济合作社,云浮市人民政府于 2018 年 8 月 6 日自行撤销云府行复〔2018〕3 号行政复议决定。

证据 15, 《行政起诉状》《云浮市中级人民法院行政裁定书》〔(2018)粤 53 行初 16 号〕。证明: 申请人提起行政诉讼, 因本案第三人竹山经济合作社分立为竹山第一、第二、第三经济合作社, 云府行复〔2018〕3 号行政复议决定、云安区府〔2018〕1 号处理决定被依法自行撤销, 云浮市中级人民法院于 2018 年 9 月 18 日裁定准予申请人撤回起诉。

证据 16, 《土地权属重新调处通知书》及送达回证。证明: 依照云安区府〔2018〕10 号决定, 被申请人于 2019 年 2 月 26 日对本案土地权属争议重新调处, 书面通知申请人和第三人。

证据 17, 《调查调解会议通知书一》《调查调解会议通知书二》及送达回证。证明: 被申请人于 2019 年 6 月 13 日书面通知各方当事人召开调查调解会议。

证据 18, 会议签到表及调查调解会议笔录、地形图。证明: 2019 年 6 月 20 日, 被申请人组织各方当事人召开调查调解会议, 开展土地权属争议调处, 各方当事人无法达成统一意见, 调解不成。

证据 19, 《竹山村、庆丰村、冬城划分杜鹃山界至范围》、粤矿集许字第 040201 号采矿许可证、《云安县六都镇大庆村委会竹山村石山石灰石开采租用土地协议》。证明: 第三人竹山第一、第二、第三经济合作社于 2019 年 6 月 20 日共同提交证据材料, 该证据不能直接证实争议土地属其所有。

证据 20，杜鹃山土地权属争议专用签到表。证明：被申请人于 2019 年 7 月 17 日组织各方当事人到争议土地现场开展现场勘查，各方当事人意见分歧较大，勘查无法开展。

证据 21，《案件延期审查通知书》及送达回证。证明：被申请人于 2019 年 8 月 30 日书面告知各方当事人依法对本案延长调处期限。

证据 22，《广东省农村集体经济组织证明书》。证明：本案各方当事人的集体经济组织身份证明，竹山经济合作社已分立为竹山第一、第二、第三经济合作社。

证据 23，“杜鹃山”照片。证明：本案争议“杜鹃山”主体为石灰石，属于非农用地。

证据 24，《关于审查云安区六都镇“杜鹃山”土地权属争议案件处理意见的请示》（云安自然资报〔2020〕83 号）。证明：根据土地权属争议处理的规定，因各方当事人意见分歧较大，调解不成，调处机构于 2020 年 3 月 26 日提出处理意见，建议驳回申请人的土地确权申请请求。

证据 25，《关于六都镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2 号）及送达回证。证明：被申请人于 2020 年 3 月 29 日对本案土地权属争议依法作出处理决定，驳回申请人的请求，送达本案各方当事人。

第三人未答复、未提交证据。

本府查明：

争议土地位于云浮市云安区六都镇大庆村委、冬城村委、庆丰村委交界处，名为杜鹃山。

自 2006 年开始，石角村、里石村与竹山一、二、三村及冬城一村、二村对杜鹃山产生土地权属争议，人民调解委员会多次调解未果。

2015 年 8 月 18 日，石角村以云浮市云安区六都镇大庆村竹山经济合作社为被申请人、以里石村为第三人，向云浮市云安区人民政府申请调处土地权属纠纷并提交相关证据材料，请求对位于云浮市云安区六都镇土名杜鹃山的山地进行所有权确认。石角村主张权属的四至为东临里石经济合作社，南临大庆竹山经济合作社，西临和北临耕地。

同日，里石村以云浮市云安区六都镇大庆村竹山经济合作社和冬一村、冬二村为被申请人、以石角村为第三人，向云浮市云安区人民政府申请调处土地权属纠纷并提交相关证据材料，请求对位于云浮市云安区六都镇土名杜鹃山的山地进行所有权确认。里石村主张权属的四至为东临冬城村冬一、冬二经济合作社，南临大庆竹山经济合作社，西临庆丰村石角经济合作社，北临耕地。

2015 年 8 月 27 日，原云浮市国土资源和城乡规划局云安分局予以受理并通知土地权属纠纷调处被申请人提交答辩书和有关证据材料。2016 年 3 月 22 日，原云浮市国

土资源和城乡规划局云安分局通知石角村、云浮市云安区六都镇大庆村竹山经济合作社和中财天山（云浮）水泥有限公司参加现场勘界，未见通知里石村和冬一村、冬二村等当事人，且未确定具体、明确的土地争议范围和四至。

2018年1月12日，被申请人云浮市云安区人民政府根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条规定，作出云安区府〔2018〕1号处理决定，确定争议土地属国家所有。2018年9月4日，被申请人云浮市云安区人民政府作出云安区府〔2018〕10号决定，撤销云安区府〔2018〕1号处理决定并重新依法调处。2019年2月26日，原云浮市国土资源和城乡规划局云安分局通知土地权属纠纷当事人进行重新调处。

2020年3月29日，被申请人云浮市云安区人民政府根据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第四条之规定，作出《关于六都镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2号），在石角村和里石村提交更多有效证据可以证明土地权属之前，决定驳回土地确权申请。

石角村、里石村不服被申请人云浮市云安区人民政府作出的上述处理决定，向本府提出行政复议申请。

本府认为：

本案争议焦点是云浮市云安区人民政府作出《关于六都

镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2号）是否合法。

一、关于事实认定和证据问题

争议土地属于城市市区的土地还是位于农村和城市郊区的土地，是确认土地所有权归属的重要事实，关系争议土地属于国家所有还是集体所有。被申请人云浮市云安区人民政府调处土地权属纠纷，未予查明。

确定土地权属争议范围和四至是确认土地权属的前提。石角村和里石村作为不同主体，分别申请土地权属纠纷调处，且主张的权属范围不明，但被申请人云浮市云安区人民政府未查明和确定两个申请人与争议对方的争议范围和四至及两个申请人主张的权属范围是否存在重叠和争议。

因此，被申请人云浮市云安区人民政府作出处理决定，主要事实不清、证据不足。

二、关于适用依据问题

《确定土地所有权和使用权的若干规定》第四条规定土地属于国家所有的情形，该条规定是确认土地所有权属于国家的依据。被申请人云浮市云安区人民政府认为申请人提交的证据不足以证明土地权属，以《确定土地所有权和使用权的若干规定》第四条规定为依据，决定驳回土地确权申请，适用依据错误。

三、关于处理土地权属争议的程序问题

石角村和里石村均与竹山一、二、三村存在土地权属纠纷，但以云浮市云安区六都镇大庆村竹山经济合作社为被申请人申请土地权属纠纷调处。被申请人云浮市云安区人民政府受理土地权属纠纷调处申请，未根据《广东省土地权属纠纷处理条例》第八条、《土地权属争议调查处理办法》第十一条第二款规定，核实申请书列明的当事人情况；受理申请后，未根据《广东省土地权属纠纷处理条例》第十一条、《土地权属争议调查处理办法》第十三条第一款规定，5个工作日内将申请书副本发送被申请人。

因此，被申请人云浮市云安区人民政府调处土地权属纠纷，违反法定程序。

综上所述，被申请人云浮市云安区人民政府作出《关于六都镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2号），主要事实不清、证据不足，适用依据错误，违反法定程序，应予撤销并责令重新作出具体行政行为。

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）项之规定，撤销被申请人云浮市云安区人民政府于2020年3月29日作出《关于六都镇庆丰村里石经济合作社、石角经济合作社土地纠纷的处理决定》（云安区府〔2020〕2号），并责令被申请人云浮市云安区人民政府对本案土地

权属纠纷依法重新处理。

申请人、第三人如不服本行政复议决定，可以自收到《行政复议决定书》之日起 15 日内，以云浮市人民政府为被告，向云浮市中级人民法院提起行政诉讼。

云浮市人民政府

2020 年 8 月 11 日