

行政复议决定书

云府行复〔2020〕18号

申请人：云浮市云安区都杨镇金鱼沙村委会（以下简称“金鱼沙村”）。

被申请人：云浮市云安区人民政府。

第三人：云浮市云安区都杨镇蟠咀村委会蟠咀联队（以下简称“蟠咀联队”）。

申请人云浮市云安区都杨镇金鱼沙村委会不服被申请人云浮市云安区人民政府于2020年8月7日作出的《云浮市云安区人民政府关于都杨镇金鱼沙村委会与蟠咀村委会蟠咀联队林权争议的处理决定》（云安区府〔2020〕8号）（以下简称“云安区府〔2020〕8号处理决定”），向本府申请行政复议，本府已依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

一、撤销被申请人于2020年8月7日作出的云安区府〔2020〕8号处理决定的第二项，即“二、确认本案1号争议地属被申请人所有”的部分。

二、责令被申请人对本案林权争议重新作出处理，依法将1号争议地确权归申请人所有。

申请人称：

申请人金鱼沙村（原云浮县杨柳人民公社金鱼沙生产队，）与第三人蟠咀联队因案涉争议地权属产生纠纷，并于2011年7月11日就向当时有权管辖涉案林权争议的云城区人民政府提出申请，请求对争议地871.5亩的权属争议作出处理。而第三人提出反申请，请求对争议地范围内的“云棚顶”山场的林权权属争议作出处理。但被申请人直至2020年8月7日才作出云安区府〔2020〕8号处理决定，而且在事实依据不足的情况下，将争议地范围内的183亩确认归第三人所有。被申请人作出的涉案云安区府〔2020〕8号处理决定，存在认定事实不清，法律适用不当，违反法定程序等多处错误，依法应予撤销。被申请人应当对申请人和第三人之间的林权纠纷重新作出处理。

一、被申请人作出的涉案云安区府〔2020〕8号处理决定事实依据不足，适用法律错误，严重违背法定程序，其违法将争议地内183亩确权归第三人的处理项应当予以撤销。

1. 被申请人以1978年的《调解方案书》作为主要证据作出涉案《处理决定》事实依据不足。该《调解方案书》是当时金鱼沙大队与蟠咀大队因云棚石场开采产生纷争而签署的调解协议。而蟠咀联队只是蟠咀大队（即现蟠咀村委会）下属的其中一个生产队，在蟠咀村委会（即《调解方案书》签署主体）亦确认涉案林地属金鱼沙村委会所有的情况下，蟠咀联队无权单独就《调解方案书》提出异议，更无权要求将

涉案争议林地确权至其名下。根据该《调解方案书》的具体内容可以看到，该《调解方案书》制作的目的在于解决“云棚石场”的纠纷，是由于第三人和申请人就西江河边云棚顶独立小山的云棚石场开采问题产生纠纷，当时的杨柳人民公社居中调解形成的协议，当时云棚石场开采的小山面积只有不足 50 亩大小，和被申请人确定的 338 亩争议地的面积相差甚远。被申请人以 1978 年的《调解方案书》作为涉案林权争议的界线划分依据，部分原因在于对“云棚迳顶”具体位置和面积的错误认定。“云棚顶”只是西江边用于开采石场的一个小山包，“云棚迳”就是小山包山脚的小路，从“西江边航标灯架至云棚迳”实则为“云棚顶”这座小山的弧形山脚，从该弧形山脚至顶的分界线可把“云棚顶”一分为二。并非被申请人主观认定的云棚山面积多达几百亩。被申请人认定的云棚山和实地完全无法相符。被申请人无中生有将《调解方案书》中的界线无限向东一直延伸至将军山脊，缺乏事实依据。2. 蟠咀联队出示的记载有土名“云棚山”地块的《落实山权林权属登记表》（以下简称《登记表》）既不能证明蟠咀联社和本案存在利害关系，也不能作出被申请人作出涉案处理决定的参考资料，被申请人采信该《登记表》，确认 183 亩林地属于第三人缺乏依据。被申请人在作出涉案处理决定时，以蟠咀联队出示的《登记表》作为参考，认为第三人主张的云棚山应当属于第三人所有。但第三人提

交的《登记表》存在多处疑问，且在都杨镇蟠咀村全村开展林权登记工作中，当时发证机关并未采纳该《登记表》给蟠咀联社核发《林权证》，在本案中被申请人却采信该《登记表》作出了错误认定。3. 被申请人作出涉案处理决定忽略了申请人持有包括争议地在内的《落实山权林权属登记表》。

1981 年都杨镇（原杨柳公社）开展“林业”三定时，申请人已取得包括争议地在内的“定家塍云棚山庆种坑”地块的林权，并于 1981 年 12 月 9 日由林业部门将该地块的名称、面积、四至界线登记在《登记表》中。申请人拥有的包括争议地在内的 871.5 亩林地所有权，权属来源清晰，四至界限清楚，多年来不存在争议，并且申请人在 2004 年依法取得了“定家塍云棚山庆种坑”地块的云城区林证字(2004)第 44XXX 号《林权证》。在第三人申请撤销申请人的云城区林证字(2004)第 44XXX 号《林权证》一案中，由于云安区人民政府未全面提交发证的证据材料，尤其是未提交关键证据，即登记发证的重要权属来源依据《登记表》，被复议机关以缺乏权属来源为由，撤销了云城区林证字(2004)第 44XXX 号《林权证》。申请人经多年信访申诉，云安区人民政府才向申请人出示了 1981 年的《登记表》。云浮市都杨镇全域林权统一登记发证时，均是以各村组“林业”三定时记载在《登记表》的林权地块作为权属来源依据的，申请人对包括争议地在内的林地拥有的权属，已经登记在林业部门于 1981 年

12月9日制作的《登记表》中，不存在缺乏权属来源的情形。第三人诉请撤销云城区林证字(2004)第44XXX号《林权证》一案原本属于错案，申请人已经向最高人民法院申请再审。被申请人在处理涉案林权争议时，根本未考虑记载申请人对包括争议地在内的林权的《登记表》，草率将1号争议地确权给第三人，不符合客观事实，依法应予撤销。4.被申请人作出涉案处理决定，忽略了申请人早已取得包括争议地在内的《集体土地所有证》，造成了《处理决定》和申请人已取得的集体土地所有权存在冲突。根据集有(2012)第02XXX号《集体土地所有证》发证档案资料中的《宗地图》(宗地草图)可以清晰地反映出，申请人和第三人只是在位于云棚石场航标灯架到云棚迳顶的小三角地块(界址点4-6)存在争议，其余地块均不存在争议。被申请人在本案中错误认定申请人和第三人存在争议的地块面积为338亩，并且将其中的1号争议地确权归第三人所有，既违背了历史事实，事实依据不足，又造成了涉案《处理决定》和申请人已经领取的集有(2012)第02XXX号《集体土地所有证》记载的土地权属相冲突，该处理决定依法应予撤销。5.处理决定适用《中华人民共和国森林法》第十七条错误，依法应予撤销。《中华人民共和国森林法》第十七条规定的是林地承包经营的相关问题，而本案是林地权属争议，与承包经营没有任何关联关系。6.被申请人作出涉案处理决定忽略了申请人对争议地长期

以来的使用和管理的事实。长期以来，申请人一直对争议地进行使用和经营管理。争议地内大部分林地被划为生态公益林后，申请人亦履行了公益林管护义务并领取生态林补偿金。对其中未划入生态公益林的部分地块，申请人则一直在自己使用或发包出租给他人使用。根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十条第一款的规定，在申请人和第三人对争议地均未持有权属凭证时，被申请人处理林权争议应当充分考虑当事人使用者管理争议地的客观事实。本案中被申请人完全不考虑对争议地的使用和管理因素，其作出涉案处理决定事实不清，依法应当予以纠正。7.被申请人作出涉案处理决定，将1号争议地确权属于第三人，严重违背了山林权纠纷处理的“三个有利于”原则。根据《林木林地权属争议处理办法》第三条的规定，行政机关处理林权争议，应当遵循上述三个“有利于”的原则。但本案中被申请人作出的涉案处理决定完全脱离了原则，背离了林权纠纷处理的根本精神。被申请人作出涉案处理决定造成了飞地中的飞地，未尊重争议地块的历史和现实状况。被申请人作出涉案处理决定不利于对争议地合理利用，不利于群众生产生活。因此，被申请人作出的涉案处理决定不符合三个“有利于”的林权裁决原则，依法应予纠正。8.被申请人作出涉案处理决定的时间长达9年，严重违反了法定程序。申请人因与第三人存在林权纠纷，早于2011年7月1日已向当时有权管

辖涉案林权争议的云城区人民政府提起确权申请，但云城区人民政府迟迟未依法作出裁决。被申请人消极履行法定职责，远远超出合理期限才作出处理决定，复议机关应当依法予以监督，纠正被申请人作出的错误的处理决定。

二、蟠咀联队对争议地既不能出示权属来源依据，又缺乏使用和管理的事实，其持有的《登记表》的四至亦和实地不相符，蟠咀联队依法不应当享有1号争议地的权属。

1. 蟠咀联队出示的记载有土名“云栅山”地块的《落实山权林权属登记表》不能证明蟠咀联队和本案存在利害关系，该《落实山权林权属登记表》记载的“云栅山”地块的四至界线不明，不能作为被申请人作出涉案《处理决定》的参考资料。另外，该《登记表》中“云栅山”地块一栏中已经标记“不填”，且在蟠咀村公示林权登记情况时，也未包含“云栅山”的地块，说明蟠咀联队当时就无权取得“云栅山”的权属。
2. 蟠咀联队没有证据证明对争议地有使用和管理的事实。
3. 1号争议地周边没有任何土地属于蟠咀联队，蟠咀联队长期以来也从未就争议地和申请人产生任何纠纷。第三人在本案中提出权属主张，其实另有目的，为了觊觎征地补偿款，才以1978年的《调解方案书》为基础，有意扩大争议范围，意图浑水摸鱼。被申请人未作深入调查，将1号争议地确权归第三人所有，而汕湛高速征收的土地，正位于1号争议地内。被申请人和第三人串通一气，目的就在于侵吞本属于申

请人的征地补偿款。4. 对于争议地块，第三人在《调解方案书》、《登记表》、在云府行复〔2010〕12号处理决定以及本案处理决定的调查中，所陈述的争议林地范围均不相同，也与现场情况不相符，错漏百出。

蟠咀联队对争议地块四至范围表述的对比表										
序号	来源	依据	时间	范围	四至范围				面积	备注
1	争议双方签订	《调解方案书》	1978.8.16	云棚石场	以西江边航标灯架至云棚迳顶为界，上游山归蟠咀石场，下游归金沙石场				约50亩	蟠咀联队认为这与1981.12.30《落实山林权属登记表》记载的“云棚山”面积一致
2	都杨林业三定档案记载	《落实山林权属登记表》（蟠咀联队）	1981.12.30	云棚山	东至山脊分水为界	南至将军山脊小坑泽	西至金沙水田为界	北至藤吊坑松保山为界	约400亩	
3	蟠咀联队陈述	云府行复〔2010〕12号决定书	2010.9.30	云棚山	西江边航标灯架至云棚迳顶为界	/	/	北至藤吊坑松保山为界	未表明面积	
4	蟠咀联队陈述	云安区府〔2020〕8号决定书	2020.8.9	云棚山	东至将军山脊分水为界	南至小坑降流水及水田为界	西至水边为界	北至航标灯架至迳顶水分为界	未表明面积	
5	政府认定争议范围	云安区府〔2020〕8号决定书	2020.8.9	云棚山	东至将军山脊分水为界	南至小坑降流水及水天边为界	西至西江水边为界	北至航标灯架至云棚顶	338亩	

经整理对比不同档案资料及政府调查中对涉案争议林地的范围及四至表述，其中1、3、4是蟠咀联队在不同时期对争议范围的表述，显然1、3历史权属来源依据并不能指向是涉案争议林地，蟠咀联队在两次处理决定当中对争议地

的四至表述也不一致存在前后矛盾，与现场情况也不相符，错漏百出，显然是冲着哪里有征地补偿就往哪里去扩大争议范围。

三、申请人不但持有记载有土名“定家塍云棚顶庆种坑”地块的《落实山权林权属登记表》，而且国土部门、云浮市人民政府已经将争议地块在内 1000 多亩土地使用权确认归申请人所有。而且裁决过程中，多份知情人的调查笔录，以及多个相邻地块所有权人持有的林权凭证相互印证，可以认定申请人对争议地内的 1 号地享有所有权。1. 申请人持有 1981 年林业“三定”时期的《落实山权林权属登记表》，可以证明申请人对争议地享有权属。2. 申请人早已领取了包括争议地在内的《集体土地所有证》，被申请人将 1 号争议地确权归第三人，其作出的涉案处理决定和申请人持有的《集体土地所有证》相冲突，依法应予撤销。3. 如前所述，申请人原持有的云城区林证字（2004）第 44XXX 号《林权证》，之所以经复议程序、诉讼最终被撤销，根本原因在于当时的云城区人民政府在诉讼中消极举证，未及时提交发证的全部档案资料，尤其是未提交关键的《登记表》，被复议机关以及一、二审法院认为申请人取得上述《林权证》无权属来源为由予以撤销。现在本案中申请人已经提交了这一关键证据，可以证明申请人对包括争议地在内的 871.5 亩林地享有所有权和使用权，请求复议机关依法纠正被申请人作出的错

误的处理决定。4. 根据包括争议地在内的 871.5 亩林地的四至界线，以及相邻地块的界限情况，完全可以推导出争议地块归申请人所有的结论。5. 原云城区山纠办制作的多份调查笔录中，和涉案争议林地相邻的蟠咀村村干部多人都一致确认争议地权属属于申请人。

综上所述，申请人享有包括争议地在内的 871.5 亩林地权属的事实清楚、证据充分。1 号争议地依法应当属于申请人所有。被申请人于 2020 年 8 月 7 日作出的云安区府〔2020〕8 号处理决定事实认定不清、适用法律错误、严重违反法定程序，依法应予撤销并重作；申请人金鱼沙村依法享有位于原云城区林证字（2004）第 44XXX 号《林权证》，以及集有（2012）第 02XXX 号《集体土地所有证》范围内的 1 号争议地的山林权属，请求依法将 1 号争议地确认为申请人所有。

申请人提交了以下证据材料：

证据 1，《调解方案书》。证明：1.《调解方案书》是当时金鱼沙大队与蟠咀大队因云棚石场开采产生纷争而签署的调解协议，蟠咀联队只是蟠咀大队（即现蟠咀村委会）下属的其中一个生产队，蟠咀联队无权单独就《调解方案书》提出异议，更无权要求将涉案争议林地确权至其名下；2.《调解方案书》目的仅为解决“云棚石场”纠纷，是为解决面积不足 50 亩的云棚石场范围内争议问题，并非本案的 338 亩山林地；3. 对“云棚迳顶”具体位置和面积认定错误，云棚

顶只是西江边用于开采石场的一个小山包，而“云棚迳顶”是小山包上的小路，并非所谓的几百亩云棚山全部范围；4.《调解方案书》仅确定西江边航标灯架至云棚迳顶的界线，与“牛头山”“将军山”的位置无关。

证据2，蟠咀联队于1981年12月30日填写的《落实山林权权属登记表》。证明：1.“云棚山”并非“云棚山”，和争议地并非同一地块，且四至范围也不能确定、四至不清，不能作为其主张权属的依据；2.该“云棚山”的面积约400亩，和其他地块面积记载的格式不一致，而且与争议确定的338亩争议土地面积，不能作为权属依据来源；3.《落实山林权权属登记表》的土名“云棚山”上已经标记“不填”，且在蟠咀村公示林权登记情况时，也未包含“云棚山”的地块，蟠咀联队取得“云棚山”的权属无依据。

证据3、4，1981年12月9日《落实山林权权属登记表》、云城区林证字（2004）第44XXX号《林权证》。证明：1.1981年12月9日，都杨镇（原杨柳公社）开展“林业”三定工作时，申请人已取得包括争议地在内的“定家塍云棚山庆种坑”地块的林权，并于1981年12月9日由林业部门将该地块的名称、面积、四至界线登记在《登记表》中；2.申请人对包括争议地在内的林地拥有的权属，已经登记在林业部门于1981年12月9日制作的《登记表》中，不存在缺乏权属来源的情形。

证据 5、6、7，云府集有（2012）第 02XXX 号《集体土地所有证》及附图、金鱼沙经济联合社集体土地所有权《地籍档案》、《证明》。证明：1. 申请人对包括争议地在内的 76.5254 公顷集体土地享有所有权；2. 申请人和蟠咀联队只是在位于云棚石场航标灯架到云棚迳顶的小三角地块（界址点 4-6）存在争议，其余地块均不存在争议。

证据 8，《云城区生态公益林综合管护协议书》及支付凭据。证明：案涉争议林地属于云城区生态公益林，由金鱼沙村委实际进行综合管护并领取公益林的补偿资金。自 2004 年开始至 2011 年期间案涉争议林地一直由申请人看护、分包、经营、收益，不存在争议。

证据 9、10，《合同书》《协议书》。证明：2000 年 5 月 15 日，杨柳镇经济发展总公司（集体所有制企业）与佛山市欧宝建材贸易公司签订《合同书》，约定将位于云浮市云城区杨柳镇金鱼沙村委云棚村石场一个发包给佛山市欧宝建材贸易公司，佛山市欧宝建材贸易公司向金鱼沙村委支付承包费，承包年限 2000 年 5 月 15 日至 2015 年 5 月 15 日，共 15 年。

证据 11，《承包合同书》。证明：2001 年 7 月 14 日，金鱼沙村委会与云浮市云城区杨柳镇宏宝花岗岩石场签订《承包合同书》约定将金鱼沙村委会山名“石契爷”范围以左、右山形背为界（即原金沙石场范围）承包给云浮市云城

区杨柳镇宏宝花岗岩石场开发使用，开发期限为 2001 年 7 月 14 日至 2016 年 7 月 14 日。

证据 12，《承包合同书》。证明：金鱼沙村委会与东莞市大朗镇新马连管理区签订《承包合同书》，将云棚顶山一个约 50 亩的山地发包给东莞市大朗镇新马连管理区，承包租金三万元，承包期限自 2004 年 4 月 1 日至 2034 年 3 月 30 日共 30 年。

证据 13，《出租山地修建石场道路合同书》。证明：2009 年 12 月 16 日，金鱼沙村委会与云浮市星华投资有限公司签订《出租山地修建石场道路合同书》，约定将将军山至云棚朗部分山岭租给云浮市星华投资有限公司用作修筑生产运输道路，租期自 2009 年 12 月 16 日至 2038 年 12 月 16 日。

证据 14，承包人收据。证明：自 2003 年，金鱼沙村委与包括陈智泉、余光明、余木泉、余四、余健新、潘水明、余志其、余勇平等在承包或看山过程中发生的交易或往来，均证明案涉争议林地由金鱼沙实际经营和管理。

证据 15，争议林地范围地形图。证明：1. 被申请人作出涉案《处理决定》造成飞地中的飞地，未尊重争议地块的历史和现实状况；2. 蟠咀联队所在地距离争议地很远，被申请人将 1 号争议地确权归第三人，不利于争议地的合理利用，也不利于第三人群众的生产生活。

证据 16，云安区府〔2020〕8 号《决定书》第 2 页。证

明：申请人与第三人存在林权纠纷，早于 2011 年 7 月 1 日已向有权管辖涉案林权争议的云城区人民政府提起确权申请直至 2020 年 8 月 7 日云安区政府才正式作出处理决定，已经超过了 9 年之久，被申请人消极履行法定职责，远远超出合理期限才作出处理决定，复议机关应当依法予以监督，纠正被申请人作出的错误的处理决定。

证据 17、18，1981 年 12 月 30 日填写《落实山权林权属登记表》《都杨镇蟠咀村委会林权证核查发证图》。证明：该《登记表》中的“云柵山”地块一栏中已经标记“不填”，且在蟠咀村公示林权登记情况时，且在《都杨镇蟠咀村委会林权证核查发证图》未包含“云柵山”的地块，蟠咀联社当时无权取得“云柵山”的权属。

证据 19、20、21，1981 年 12 月 30 日填写《落实山权林权属登记表》、云府行复〔2010〕12 号《决定书》第 2 页、云安区府〔2020〕8 号《决定书》第 25 页。证明：蟠咀联社在两次处理决定当中对争议地的四至表述也不一致，且存在前后矛盾，与现场情况也不相符，错漏百出。

证据 22、23，《中共杨柳公社省、地、县有关林业生产的指示通知、林业三定山林权证书等材料》、1981 年 12 月 9 日《落实山权林权属登记表》。证明：1981 年 12 月 9 日的《登记表》是经涉案林地相邻西坑生产大队代表陈妹以及新地生产大队代表梁女签字确认“黄岗塍、云坪（棚）顶、

牛头、将军山”范围内的山权林权权属（即涉案 871.5 亩林地）是属于金鱼沙生产大队的，并且四至范围也是为相邻生产队所确认的。

证据 24、25，云城区林证字（2004）第 44XXX 号《林权证》、云府集有（2012）第 02XXX 号《集体土地所有证》及所附《宗地图》。证明：《集体土地所有证》完全覆盖了原 2004 年的《林权证》记载的林地范围，只是排除了“云棚石场”所在的“云棚顶”的下游山，并在旁明确标注该半座小山丘为“金渔沙村金渔沙经济联合社、蟠咀村蟠咀经济联合社争议”，申请人是争议地的权属人。

证据 26，云山证字第№011XXX 的《云浮县山权林权证》。证明：“新梯坑”四至范围明确“北与金鱼沙交界”，与金鱼沙村委界线清晰，不存在争议。

证据 27，云山证字第№01XXX2 的《云浮县山权林权证》。证明：“新梯坑”四至范围明确“北至金鱼沙将军脊分水界线为界”，与金鱼沙村委界线清晰，不存在争议。

证据 28，云山证字第№01XXX10 的《云浮县山权林权证》。证明：“后塍站、大石北、马眼”四至范围明确“西至金鱼沙田边”，与金鱼沙村委界线清晰，不存在争议。

证据 29，云山证字第№01XXX11 的《云浮县山权林权证》。证明：“杉坑”四至范围明确“西与金鱼沙田边”，与金鱼沙村委界线清晰，不存在争议。

证据 30、31、32、33、34、35，《调查笔录》。证明：一是，蟠咀联队新地村、西坑村委会西坑村与金鱼沙村委会有明确的山林分界，且 2004 年《林权证》登记均经过现场勘查定界（将军山场以北为金鱼沙村所有，以南山场属新地村所有；西坑村委的“荔枝坑”山场交界的西边山场是金鱼沙村委的），相邻山场所有村集体的村干部均一致确认涉案争议山场属金鱼沙村委会的，不存在争议。二是，《调解方案书》中涉及内容是石场开采权属界线而非山场权属界线；三是，蟠咀联队未实际参与过云棚石场或云棚山的开采经营管理收益。

证据 36，1998 年至 2002 年间，申请人管理云棚石场的收据及管理支出费用。证明：申请人金鱼沙村委会 1995 年-2002 年包括的管理云棚石场的事实，云棚石场自 1995 年前后均由申请人实际管理。

证据 37，都杨镇蟠咀联队与金鱼沙村争议“云棚山”林地四至范围现场踏查图（2010 年 6 月 9 日）。证明：1. 云城区政府曾于 2010 年 6 月 9 日组织金鱼沙村和蟠咀联队的代表对争议地现场进行勘察，该现场勘查图上明确标注，“云棚山”就是西江边是的小山包，“云棚迳”是小山包旁边的小路；2. 该现场勘察图上已经明确标注，争议地的北面界线为“由西江航标灯塔直跨公路上山脊直上牛头山沿山脊上藤吊坑尾顶至将军山脊”，而根本不是涉案处理决定中的“北

至航标灯架至云棚顶”；3. 该现场勘察图各方指认取得了一致意见，并且经过了金鱼沙、蟠咀联队、云城山纠办各方签名确认。

证据 38，现场勘查记录。证明：1. 2018 年 3 月 14 日进行的现场勘查，金鱼沙村与蟠咀联队指认的《调解方案书》

“西江边航标灯架至云棚迳顶为界”界线各有不同；2. 金鱼沙村的指认与 2010 年 6 月 9 日的勘查界线一致，而蟠咀联队却无中生有，在毫无事实依据的情况下，单方将“将军山顶”北段捏造为“云棚迳顶”；3. 云安区政府最后按蟠咀联队 2018 年 3 月 14 日单方指认的界线认定双方争议范围。

被申请人答复称：

一、被申请人作出处理决定，认定事实清楚，证据确凿。1. 案涉林地 in 土地改革和“四固定”时期的权属状况不明确，双方均没有该两个时期的书面证据材料证实案涉林地归属自己一方所有。2. 申请人提交的合同书、协议书及收据等经营事实都没有具体的山场界至范围，而且上述资料已成为法院的生效判决认定事实（详见云府行复〔2010〕12 号《行政复议决定书》第 9 页第二段第 3 句“至于第三人在行政复议中提交的协议书、合同书，因没有具体的山场界至范围，无法证实与被申请人颁发的云城区林证字（2004）第 44XXX 号《林权证》所登记林地界至范围相一致”），其与案涉林地无关。3. 第三人提交争议双方当事人当时云浮县杨柳人民公社委员会主持下，于 1978 年

8月16日双方单位代表人签订的《调解方案书》。双方当事人应当履行《调解方案书》规定的权利和义务。现纠纷再次出现，因不能调解和历史原因，造成重新处理。4.《调解方案书》显示“西江边航标灯架至云棚迳顶为界”，是“上游山”、“下游山”的划分界线，以及界址起始点“西江边航标灯架”和地形、地貌清楚，林业技术人员按照1:10000相关地形图上显示的“云棚”是一个整体较大的山脉，而且包括“西江边航标灯架”所在的小山、“云棚迳”（即公路），而云棚山脉的最高点称之为“云棚顶”，况且，《调解方案书》明确在以航标灯架为标准点，分为上游山与下游山的明显标准界定界线，按水流游动，首先下游山是航标灯架以下顺流，上游山是航标灯之逆水，而从流水方向分辨，凡经过航标灯点为上游，不经过航标灯为下游。5.第三人出具上世纪80年代初“林业三定”期间的《落实山权林权属登记表》，来源都杨镇林业站的证据材料可作为参考依据，其记载的云棚山在上游山范围内。

二、被申请人作出处理决定适用依据正确。1.根据《中华人民共和国森林法》（2020年7月1日施行前）第十七条第一款规定，被申请人具有作出《处理决定》的职权。2.根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十条、第三十九条、原林业部《林木林地权属争议处理办法》第十条的规定，本案中《调解方案书》应作为林权争议1号林地的处理依据。被申请人依照上述规定确权1号林地给第三人，适用法规正确。

三、被申请人作出处理决定程序合法。本案林权争议，被申请人依照林权争议处理的相关程序规定，就本案争议事实进行调查认定，对当事人提交的证据进行了调查质证，并对争议林地开展了实地勘验调查，调处中听取双方当事人的意见并进行调解，因双方意见分歧较大，调解不成，由于案情复杂，经多次联合有关部门讨论研究，遂依法作出行政确权处理。本次处理遵循林权争议处理的程序规定，充分保障双方当事人的权利。

综上，被申请人作出的处理决定认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，申请人的复议请求没有事实及法律的依据，根据《行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，请求市人民政府依法予以维持。

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，《林地权属确认申请书》《林地确权发证申请书》。证明：申请人提交书面申请，请求调处与第三人的山林权属争议。

证据 2，法人代表证明、授权委托书、村民代表授权委托书、身份证复印件。证明：申请人提交材料用于证明参加山林纠纷调处的代表均有合法身份。

证据 3，《林权争议调解处理反请求申请书》。证明：第三人对争议林地提出调解处理反请求申请书，并请求将本

案争议的林木林地所有权确认归第三人。

证据 4，证明、法人代表证明、授权委托书、村民代表授权委托书。证明：第三人提交材料用于证明参加山林纠纷调处的代表均有合法身份。

证据 5，《当事人提交的证据清单（一）》。证明：申请人在林权争议调处主张的事实。

证据 6，《当事人提交的证据清单（二）》。证明：申请人在林权争议调处主张的事实。

证据 7，《申请人提交证据材料目录清单》。证明：申请人提交证据，证明争议范围内的林木林地权属归申请人。

证据 8，《蟠咀当事人提交的证据清单》。证明：第三人在林权争议调处主张的事实。

证据 9，证人证言。证明：云棚山一带属于蟠咀村集体所有。

证据 10，《关于应依法将西江边航灯架至云鹏迳顶的上游确定为蟠咀经济联队所有的意见书》。证明：阐述将争议林地应该归属第三人的理由。

证据 11，《云城文史》。证明：1962 年，杨柳沿江大队划入国社林，申请人主张林木为其所种植不成立。

证据 12，《证明》。证明：详见证明内容。

证据 13，《云鹏山地出租合同》《山地转租合同书》。证明：第三人证明其对争议林地存在经营事实。

证据 14,《林权争议案件受理通知书》《送达回证》《通知》。证明:在调处本案争议过程中,已按程序依法向当事人告知权利义务。

证据 15,《关于要求暂停发放金鱼沙村委会与蟠咀村委会蟠咀联队存在山林权属争议的“云棚顶”山场生态公益林补偿资金的函》。证明:暂停发放涉案“云棚顶”争议山场的生态公益补偿资金。

证据 16,《都杨镇蟠咀联队与金鱼沙村争议“云棚山”林地四至范围现场踏查图》。证明:在调处本案争议过程中,对争议林地进行现场踏界确认。

证据 17,《现场勘查记录》。证明:按程序通知双方当事人到争议林地现场踏界确认。

证据 18,《金鱼沙村委代表指认<调解方案书>的“西江边航标灯架至云棚迳顶为界”界线地图》。证明:申请人对《调解方案书》内容中的“西江边航标灯架至云棚迳顶为界”的理解界线位置。

证据 19,《蟠咀联队代表指认<调解方案书>的“西江边航标灯架至云棚迳顶为界”界线地图》。证明:第三人对《调解方案书》内容中的“西江边航标灯架至云棚迳顶为界”的理解界线位置。

证据 20,《双方争议范围图》。证明:由技术人员对双方争议林地绘制出争议范围图及地标物。

证据 21，询问笔录。证明：下游山属于申请人开采，上游山属于蟠咀大队开采。

证据 22，《林权争议调解会议》。证明：约谈第三人了解小地名和诉求，第三人表示可以通过调解解决。

证据 23，《调查调解》。证明：申请人阐述争议林地没有土改和四固定时期的证据资料，但有经营事实。

证据 24，《调处笔录》。证明：争议双方当事人对历史变迁和经营事实重新阐述。

证据 25，《调查调解笔录》。证明：对双方当事人提交的证据按程序进行质证。

证据 26，询问笔录。证明：询问周边村民对“迳”和“顶”的看法，最高点为“顶”，但附近没有人把“迳”用于称呼山场里的地形地貌特征。

证据 27，调处笔录。证明：双方当事人对《调解方案书》与 2018 年 3 月 14 日现场勘查双方指认图进行辨述。

证据 28，《林权争议协商调解终结书》。证明：双方不同意调解，请求区人民政府进行裁决，调解程序结束。

证据 29，《山纠办搜集的证据清单（证人证言）》。

第三人未答复

第三人提交以下证据：

证据 1，《行政复议答辩书》。证明：云浮市人民政府颁发的云府集有（2012）第 02XXX 号《集体土地所有权证》

并亩实际发放，不是具有法律效力的法律文书，在本案中不具有证据效力。并且，云府集有（2012）第 02XXX 号《集体土地所有权证》是建立在云城区林证字（2004）第 44XXX 号的前提下，存在“证明的死循环”。

本府查明：

一、争议林地基本情况

本案争议林地，位于云浮市云安区都杨镇，地名“云棚山”，四至为东南由将军山顶沿将军山脊落山脚水渠、西由将军山脚水渠沿小坑降田面至公路田面沿云棚山脚沿西江边至西江航标灯塔、北由西江航标灯塔直跨公路上山脊直上牛头山沿山脊上藤吊坑尾顶至将军山山脊。

二、争议林地管理使用事实

1992 年 7 月 1 日，在云浮市杨柳镇法律服务所监证下，申请人与番禺市石基镇莲塘村黄乐贤签订《承包合同书》，约定申请人提供石山原料、山名“石契爷”范围内的山场内所有石矿给予黄乐贤开采建筑石，期限 8 年。2000 年 2 月 29 日，云浮市杨柳镇经济发展总公司与申请人签订《协议书》，就佛山市欧宝建材贸易公司承包云棚石场有关问题达成协议，将金鱼沙村委会云棚石场（以石场中心点为界，左右各 200 米，即茶仔根石场范围）发包给佛山市欧宝建材贸易公司，承包年限自 2000 年 5 月 15 日至 2015 年 5 月 15 日。2001 年 7 月 14 日，申请人与云浮市云城区杨柳镇宏宝花岗

岩石场签订《承包合同书》，约定由云浮市云城区杨柳镇宏宝花岗岩石场承包山名“石契爷”范围以左、右山形背为界（原金沙石场范围）的石场，承包期限自 2001 年 7 月 14 日至 2016 年 7 月 14 日。2003 年 12 月 31 日，申请人与云城区林业局签订《云城区生态公益林综合管护协议书》，约定由申请人对包含争议林地在内的 871.5 亩生态公益林进行综合管护。申请人因此领取补偿资金。2011 年 12 月 30 日，因“云棚顶”林权争议，云城区林业局通知都杨镇人民政府、都杨镇财政所，在该林权权属未确定前，暂停发放“云棚顶”山场 356 亩生态公益林补偿资金。2004 年 4 月 1 日，申请人与东莞市大朗镇新马连管理区签订《承包合同书》，约定申请人将云棚顶山一个约 50 亩的山地给东莞市大朗镇新马连管理区养殖和种植，承包期限自 2004 年 4 月 1 日至 2034 年 3 月 30 日。2009 年 12 月 16 日，申请人与云浮市星华投资有限公司签订《出租山地修建石场道路合同书》，约定申请人所属的从将军山至云棚朗部分山岭租给云浮市星华投资有限公司作修筑生产运输道路用途，租用期限自 2009 年 12 月 16 日至 2038 年 12 月 16 日。

2009 年 10 月 5 日，第三人与云浮市云安区都杨镇蟠咀村委新地村潘志强签订《云鹏山出租合同》，约定第三人将云鹏山岗上游的山坡脚地出租给潘志强，租用时间自 2009 年 10 月至 2020 年 10 月。2012 年 6 月 23 日，第三人与云浮

市星华投资有限公司、徐秀坚签订《山地转租合同书》，约定就第三人于2010年6月27日与徐秀坚签订的《合同书》中的部分山地，由徐秀坚转租给云浮市星华投资有限公司作为开采土田坑石场进出运输道路及安装石料输送带等用途使用，转租合同期限自2012年6月30日至2037年6月30日。

另外，多个证人均陈述争议林地一直由申请人在管理使用。

三、涉及争议林地的相关调解协议、权属凭证情况

1978年8月16日，在中国共产党云浮县杨柳人民公社委员会主持下，蟠咀生产大队和金鱼沙生产大队关于云棚石场纷争，作出解决方案并签订《调解方案书》：西江边航标灯架至云棚迳顶为界，上游山归蟠咀石场开发所有，下游山归金鱼沙石场开发所有，两生产大队以后不得以各种理由搞不利团结的事，坚决按党委决定执行。多个证人均陈述，该调解方案是针对石场争议签订的，与山场权属争议无关。

1981年12月30日的《落实山权林权权属登记表》其中一栏记载：“生产队（场）别：蟠咀联队，土名：云棚山，面积：约四百亩，主要树种：松杉混什，山权属：蟠咀联队，林权属：蟠咀联队，东南西北四至范围：东至山脊分水为界、南至将军山脊小坑泽为界、西至金鱼沙水田为界、北至藤吊坑松保山为界，有关生产队代表签名（盖章）：徐金元，不填。”。

第三人未取得该林地的山权林权证书。2004 年 10 月 8 日，云浮市云城区人民政府颁发了云城区林证字(2004)第 44XXX 号《林权证》，林地所有权和使用权、森林或林木所有权和使用权均属申请人，座落于都杨镇金鱼沙村，小地名为定家塍、云棚顶、庆种坑，面积 871.5 亩，四至为：东至将军脊直上至顶与新地山为界，南至坑、田面水边为界，西至公路田面为界，北至定家塍脊直上山顶分水与坑口一队山为界。2004 年 10 月 27 日，云浮市云城区人民政府颁发了云城区林证字(2004)第 440XXX35 号《林权证》，林地所有权和使用权、森林或林木所有权和使用权均属都杨镇蟠咀村委新地村，座落于都杨镇蟠咀村，小地名为新娣坑、崩岗坑，面积 430.8 亩，四至为：东至大罗擒顶新娣坑顶脊分水与西坑一、二队山为界，南至黑沙岭脊与土田坑山为界，西至土田坑流水坑为界，北至将军脊直上大罗擒顶分水与金鱼沙山为界。2010 年 7 月 13 日，第三人不服云浮市云城区人民政府颁发云城区林证字(2004)第 44XXX 号《林权证》，向云浮市人民政府申请行政复议。2010 年 9 月 30 日，云浮市人民政府作出云府行复〔2010〕12 号行政复议决定，决定撤销云浮市云城区人民政府颁发的云城区林证字(2004)第 44XXX 号《林权证》。申请人不服，起诉至云浮市中级人民法院。2010 年 12 月 27 日，云浮市中级人民法院作出(2010)云中法行初字第 06 号行政判决，维持云浮市人民政府作出云府行复

〔2010〕12号行政复议决定。申请人不服，上诉至广东省高级人民法院。2011年6月16日，广东省高级人民法院作出（2011）粤高法行终字第73号行政判决，驳回申请人上诉，维持原判。2012年10月10日，申请人领取了集体土地所有证。

四、林权争议调解处理情况

2011年7月11日，申请人向云浮市云城区人民政府提交《林地权属确认申请书》，申请确认“定家塍云棚顶庆种坑（871.5亩）林地”所有权属申请人所有、重新向申请人核发“定家塍云棚顶庆种坑（871.5亩）林地”的林权证。2011年7月26日，云浮市云城区调处山林纠纷办公室决定受理申请人与第三人争议“云棚顶”林地权属纠纷并于次日通知第三人提交书面答辩和相关证据材料。2011年8月5日，第三人向云城区人民政府提交《林权争议调解处理反请求申请书》，请求驳回对申请人的申请并以争议双方在原《调解方案书》中关于“西江边航标灯架至云棚迳顶为界”的约定为依据，将该界线以南（即西江上游）云棚山山场的林木林地权属恢复划归给第三人所有。2010年6月9日，云浮市云城区人民政府组织林权争议当事人进行现场勘查，确认争议林地处于云浮市云城区都杨镇，地名“云棚山”，四至为东南由将军山顶沿将军山脊落山脚水渠、西由将军山脚水渠沿小坑降田面至公路田面沿云棚山脚沿西江边至西江航标灯

塔、北由西江航标灯塔直跨公路上山脊直上牛头山沿山脊上藤吊坑尾顶至将军山山脊，面积 356 亩。因行政区划调整，原云浮市云城区都杨镇划入云浮市云安区，因此，本案林权争议由被申请人调解处理。2018 年 3 月 14 日，被申请人再次组织林权争议当事人进行现场勘查，确认争议林地处于云浮市云城区都杨镇，申请人称地名为“云棚顶”，第三人称地名为“云棚山”，四至为东至将军山脊分水为界、西至西江水边为界、南至小坑降流水及田边为界、北至航标灯架至云棚迳顶分水为界，面积 323 亩，申请人和第三人指认的云棚迳顶在不同地方，相距较远。

被申请人经调查认定本案争议的林地叫“云棚山”，位于云安区都杨镇东北面西江东岸边，争议林地范围四至：东至将军山脊分水为界；南至小坑降流水及水田边为界；西至西江水边为界；北至航标灯架至云棚顶、牛头山天然分水为界，林地面积约 338 亩（不包含水田面积），并根据地理位置以云棚山顶最高点海拔高度为界划分为两部分，分别是 1 号争议林地面积 183 亩，2 号争议林地面积 155 亩。其中，2 号争议林地范围内包含属于申请人耕作三块无争议的水田，其面积约 22 亩，分别约为 9 亩、7 亩和 6 亩。争议林地范围内的林木主要是杉树、松树，还有少量个人种植的荔枝和玉桂树等林木。争议发生时间为 2010 年 5 月，争议原因是第三人将争议部分林地发包经营而遭到申请人反对引发纠纷。被申请人认为：1.云城区林证字

(2004)第44XXX号《林权证》已由法院依法撤销,该《林权证》不能作为处理依据。以云山证字第№011XXX《云浮县山权林权证》和云城区林证字(2004)第4400XXX5号《林权证》作为佐证,以及争议林地作为生态公益林的管护和补偿资金发放情况,依据《确定土地所有权和使用权的若干规定》([1995]国土(籍)字第26号)第二十一条规定,支持申请人对2号争议林地的权属请求。2.根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十条、第三十九条规定,双方当事人应当履行云浮县杨柳人民公社委员会主持下达成《调解方案书》规定的权利和义务。林业技术人员在云棚山现场勘验与实地相符,清楚明确,应予采信,支持第三人权属主张。上世纪80年代初“林业三定”时间的《落实山权林权属登记表》来源都杨镇林业站的证据材料可作为参考依据,其记载的云棚山在上游山内,应予支持第三人对1号争议林地的权属请求。3.本案争议范围内的林木是由政府出资,属于国家与社队合作造林试验区的属当时杨柳公社林场的林木,现为经过补种植的生态林,应按国社林相关规定处理;另还有少量个人种植的荔枝树和玉桂树,应属种植人所有;自然生长的非人工种植林木是林地的附着物,其权属随林地一并确定。因此,被申请人依照《中华人民共和国森林法》第十七条的规定,作出云安区府〔2020〕8号处理决定,确认本案2号争议林地属申请人所有、本案1号争议林地属第三人

所有、国社林按国合林场相关规定处理及人工种植的林木归种植人所有。

本府认为：

本案的焦点在于被申请人作出云安区府〔2020〕8号处理决定是否合法和适当。

一、关于事实认定和证据

在林权争议双方当事人指认云棚迳顶位置并不相同的情况下，被申请人未予以核实和调查，直接认定争议林地北至航标灯架至云棚迳顶分水为界，造成认定争议范围不清。根据1978年8月16日签订的《调解方案书》约定，西江边航标灯架至云棚迳顶为界，上游山归蟠咀石场开发所有，下游山归金鱼沙石场开发所有。林权争议双方当事人指认《调解方案书》记载云棚迳顶的位置并不相同，但被申请人未予以核实和调查，直接以第三人指认的位置作为《调解方案书》记载的云棚迳顶，以《调解方案书》作为林权争议处理依据。根据文义解释并结合证人证言，应当认定《调解方案书》约定的是云棚石场权属纠纷调解协议，而非林权争议调解协议。被申请人未核实和调查云棚石场的具体座落、四至及土地性质，直接将《调解方案书》作为本案争议林地的林权争议处理依据。争议范围和林权争议处理依据的事实要件均为林权争议处理决定的主要事实。被申请人未核实和调查作为

林权争议处理依据的《调解方案书》，作出林权争议处理决定，主要事实不清、证据不足。

二、关于适用依据

《中华人民共和国森林法》第十七条“集体所有和国家所有依法由农民集体使用的林地（以下简称集体林地）实行承包经营的，承包方享有林地承包经营权和承包林地上的林木所有权，合同另有约定的从其约定。承包方可以依法采取出租（转包）、入股、转让等方式流转林地经营权、林木所有权和使用权。”规范的是林地承包方享有的林地承包经营权和林木所有权及流转等情形，而非林权归属依据。被申请人云浮市云安区人民政府依据《中华人民共和国森林法》第十七条规定，作出林权争议处理决定，属于适用依据错误。

三、关于内容是否适当

根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十条规定，在没有该条例第九条规定的处理依据情况下，国家机关和人民调解组织主持签订的生效的调解协议书、当事人管理使用林木林地的有关凭证和事实状况证明均为调处林权争议的权属来源证据。本案中，既有申请人管理使用林木林地的有关凭证和事实状况证明，也有国家机关和人民调解组织主持签订的生效的调解协议书，但被申请人云安区政府未分析和阐述不以管理使用林木林地有关凭证和事实状况作为权属来源的理由，直接以调解协议书作为权属来源证据并

作出林权争议处理决定，明显不当。

综上所述，被申请人于 2020 年 8 月 7 日作出云安区府〔2020〕8 号处理决定，主要事实不清、证据不足，适用依据错误，明显不当，应当予以撤销并由被申请人依法重新作出处理决定。

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)项规定，撤销被申请人云浮市云安区人民政府于 2020 年 8 月 7 日作出《云浮市云安区人民政府关于都杨镇金鱼沙村委会与蟠咀村委会蟠咀联队林权争议的处理决定》（云安区府〔2020〕8 号），责令被申请人云浮市云安区人民政府依法重新作出处理决定。

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》之日起十五日内，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 12 月 23 日