

行政复议决定书

云府行复〔2018〕33号

申请人：黄某某。

申请人：郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组。

被申请人：郁南县人民政府。

第三人：黄二某。

申请人黄某某及申请人郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组均不服被申请人郁南县人民政府于2018年8月8日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号），向本府申请行政复议，本府已依法予以受理并合并审查，现已审查终结。

申请人黄某某请求：

撤销被申请人郁南县人民政府于2018年8月8日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号）。

申请人黄某某声称：

如果当一个案件中法律上存在漏洞，在没有法律规则情况下，可以适用法律原则作为裁判依据，以弥补法律空缺。法律适用以规则为主，以原则为辅，只有对特定案例没有明确规定并无法合理推定才可以适用法律原则，这就叫法律穷尽。

申请人就本案事实情况及法律规则和法律原则适用三个部分，并就适用法律穷尽的思维方式，分别做如下阐述：

第一部分、从事实情况来看

一、1983年9月30日第三人黄二某与郁南县南江口镇杨梅塘生产队队长周X南、副队长练X签订一份契约，契约内容：“立字断卖山地壹幅，土名坐落江口大队林场背，经生产队社员同意卖与黄二某永远种植建造，日后不得生端反悔，双方议定价款人民币伍佰元整，双方交讫，分文不欠，倘有来历不清系原生产队理妥不关新主之事，立字为据。界址上至半山水圳右至大队入便厕所路面水圳，左至坑仔壑水圳下至黄清林自留地为界。自留地不入卖。山地长二十二丈，宽一十五丈。公正。一九八三年九月三十日立字断卖山地人杨梅塘生产队长周X南、练X立字为据”。郁南县平罗乡政府后于1983年10月15日对该地契进行盖章确认。

从当时购买山地《契约》来看，断买山地的丈量长和宽已做明确界定的且不包括自留地，因在1983年时申请人本身在购买的山地旁边已有自留地，申请人系看到隔壁山地当

时系荒山情况同时紧邻自家自留地情况下为拓宽种植果林面积而出资购买的，而后于 2013 年发生的强拆事件系申请人自留地上拆除自家老旧房屋后重建房屋情况下而被第四村民小组村民组队前来强拆，而该房屋系与 1983 年断买的山地完全无关。而后续引发的一系列因申请人合法权益受到粗暴侵犯导致的一系列漫长、艰苦卓绝的维权信访，申请人在此申明保留追溯权利。

况且在购买山地《地契》中已经非常明确系经生产队社员同意，且确认日后不得再生端反悔，倘有来历不清系原生产队理妥不关新主之事。此《地契》中的新主即为申请人，从该《地契》可以明确的系当初于 1983 年购买涉案山地时已作非常明确界定客观事实。

二、后黄二某于 2015 年 4 月 13 日出具《证明》确认关于 1983 年 9 月 30 日的山地《契约》实际出资人和权属人均均为申请人黄某某。说明当时形式上购买山地《契约》的名义人为申请人兄长黄二某，而实际上不论系出资人还是在断买山地后的实际经营人/开荒人均均为申请人一家，对此事实，居住在附近的村民及第四村民小组村民也均系非常清楚，自出资购买该涉案山地后至今 30 多年里一直未有任何争端。

三、第三人郁南县南江口镇港口村民委员会第四村民小组（以下简称“第四村民小组”）曾于 2013 年 9 月 6 日向郁南县人民法院提起诉讼请求确认合同（1983 年买地《契

约》)无效,后该法院以涉案山地不具备证明为第三人第四村民小组所有的情况下作出(2013)云郁法连民初字第293号民事裁定书裁定驳回起诉,而后第四村民小组不服一审法院裁定而向云浮市中级人民法院提起上诉,最终云浮市中级人民法院作出(2014)云中法立民终字第29号民事裁定书驳回上诉,维持原审裁定。该二审裁定早已生效,由此可以看出第四村民小组无任何证据和法律依据来主张所有权。

第二部分、从法律规则来看

一、从郁南县人民法院和云浮市中级人民法院两级人民法院先后两份民事裁定书,可以确定涉案山地无法认定为第三人第四村民小组所有,即无论系涉案山地的所有权抑或使用权,均无法认定为第三人第四村民小组享有。从生效的司法判例角度来看,已在证据和事实角度彻底否定了第四村民小组对涉案山地有任何主张权益的基础和前提。

而被申请人于2018年8月15日送达给申请人的郁府决〔2018〕2号决定书,却认定将涉案山地所有权属第三人第四村民小组,使用权属为申请人。此决定系严重与现行法律规定以及生效的司法文书相背离,此举既无任何事实基础,更无任何法律依据。

二、根据最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释第九十三条下列事实,当事人无须举证证明: . . . (五)已为人民法院发生法律效力的裁判所确认

的事实；· · ·。前款第二项至第四项规定的事实，当事人有相反证据足以反驳的除外；第五项至第七项规定的事实，当事人有相反证据足以推翻的除外。

根据最高法院《民事证据规定》第九条规定：“下列事实，当事人无需举证证明：……（四）已为人民法院发生法律效力、的裁判所确认的事实；……。前款（一）、（三）、（四）、（五）、（六）项，当事人有相反证据足以推翻的除外。”

根据最高法院《行政证据规定》第六十八条规定：“下列事实法庭可以直接认定：…（四）已经依法证明的事实；…。前款（一）、（三）、（四）、（五）项，当事人有相反证据足以推翻的除外。”

根据第七十条规定：“生效的人民法院裁判文书或者仲裁机构裁决文书确认的事实，可以作为定案依据。· · ·”

目前郁南县人民法院及云浮市中级人民法院两级法院作出的民事裁定均已生效，而生效的司法裁判文书确认的事实可以作为证据使用，显然被申请人作出的决定书与法院裁定的观点和法律规定完全是背道而驰，违背了法律规定。

三、根据《土地管理法》第十一条规定：“农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。”以及《土地管理法实施条例》第四条规定：“农民集体所有的土

地，由土地所有者向土地所在地的县级人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级人民政府登记造册，核发集体土地所有权证书，确认所有权。”

第四村民小组无法对其主张确认所有权进行任何举证，关于这点在两级法院已作非常明晰的阐述。

三、郁南县人民法院及云浮市中级人民法院在依据相关法律规定和查明事实基础上，对第四村民小组是否具备主张涉案山地所有权已作出充分认定，且第四村民小组并未有任何证据基础之上，而由被申请人违背法律规定情况下“和稀泥”作出该决定无疑系粗暴行政行为，既不具备合法性，也不具备合理性，且系严重侵犯申请人合法权益。

四、另根据现行法律依据，一般情况而言土地所有权与使用权系建立在同一村委的情况下，而申请人与第三人第四村民小组现如今既不是同一村委也非同一村民小组，被申请人作出该决定也系违背现行土地管理相关法律规定。

第三部分，从法律原则上分析来看：

一、根据“法无禁止即可行”法律原则来分析，在1983年当时的法律规定中并未存在任何法律法规系禁止荒山买卖行为。也就是说在当时1983年的法律规定体系下，申请人购买荒山山地之行为，并于购买山地《契约》当场出资交讫，且经杨梅塘生产大队社员同意并由当时的生产队队长和副队长签字以及后续由郁南县平罗乡政府盖章确认，已经系

完全符合当时法律规定，否则退一万步来说，若真系违法之行为想必乡政府也不可能对此盖章确认。

二、在处理土地纠纷中，一个重要原则即系“尊重历史”原则来分析

从事实上来说，经过申请人夫妇深耕细作耕耘至今，付出不懈的努力一砖一瓦将曾买断的荒山深耕细作成现在的果山，在 1983 年之后 30 多年在该山地上生活居住耕耘期间，从未有任何个人和单位前来主张权益更未有任何侵犯（除先后两次被强拆之外）。若在毫无事实基础和法律依据上粗暴行政执法侵害申请人合法权益，也系完全悖离土地纠纷的原则。

三、另从双方举证来看，我方有购买山地《契约》以及多年耕耘的事实性证据为证明，而第三人第四村民小组毫无任何证据情况下强行主张其所谓的权益，并强拆申请人在与涉案山地完全无关的自留地上自建的房屋之行为。从证据规则角度而言，根据“证据高度盖然性”，申请人认为被申请人作出的决定无任何证据基础。

综上所述，无论系从历史沿革的事实情况来看，因涉案山地系申请人曾于 1983 年买断且当场付讫现金且经当时的杨梅塘生产队社员同意，由生产队长及副队长签字，并由当时的平罗乡镇府盖章确认。而后申请人一直在耕耘至今，对该山地已经充满了常人难以体会的感情，同时也确实系申请

人一家的经济来源和精神上的“根”。

经过两级法院一审、二审否定了第四村民小组并无任何主张涉案山地的合法权益的证据和事实基础，同时结合现有事实情况以及适用法律规则和法律原则基础上综合分析，申请人认为被申请人作出的郁府决〔2018〕2号《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》完全背离了事实、法律依据（法律规则）和适用法律原则以及处理土地纠纷原则下作出的既不合法又不合理的具体行政行为。

故而申请人特此向贵单位申请复议，恳请上级政府明察，支持申请人请求！

申请人黄某某提交以下证据：

- 1、黄某某身份证、户口本。
- 2、《断买山地契约》、证明。
- 3、测绘图纸。
- 4、（2013）云郁法连民初字第293号广东省郁南县人民法院民事裁定书、（2014）云中法立民终字第29号广东省云浮市中级人民法院民事裁定书。
- 5、《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号）及送达回证。

申请人郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组请求：

撤销被申请人郁南县人民政府于2018年8月8日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号）。

申请人郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组声称：

郁南县人民政府作出行政决定没有对当事人提交的证据进行质证便予以采纳，程序错误；认定事实不清，适用法律错误。理由如下：

一、关于集体土地买卖行为问题。第三人黄二某认为1983年9月30日经原队长周耀X南、练X及原郁南县平罗乡人民政府同意以伍佰元买断了坐落于港口大队的山地一幅（详见买卖凭证），该买卖凭证约定“……卖给黄二某永远种植……”，黄二某提供的“凭证”认为已买断了争议集体山地的行为是明显违反我国有关农村土地管理的法规及政策，是无效的。

(1) 该“字据”不是合同或协议形式，黄二某没有在该“字据”上签名，该字据是单方民事行为，且其没有依法向当时乡政府及县政府办理相关转让手续。争议的山地不属平罗乡人民政府，也不存在平罗乡人民政府这一机构，故该凭证上所盖的章印属是无效的。

(2) 该字据不具有法律效力，是无效的。国务院1982年02月13日实施的《村镇建房用地管理条例》第四条“农村人民公社、生产大队、生产队的土地，分别归公社、大队、

生产队集体所有。社员对宅基地、自留地、自留山、饲料地和承包的土地，只有按照规定用途使用的使用权，没有所有权。不得在自留地、自留山、饲料地和承包的土地上建房、葬坟、开矿和毁田打坯、烧砖瓦等。严禁买卖、出租和违法转让建房用地。”全国人民代表大会常务委员会 1982 年 5 月 4 日《国家建设征用土地条例》第二条“……禁止任何单位直接向农村社队购地、租地或变相购地、租地……。”第二十五条“对违反本条例的，分别情况给予经济制裁、行政处分，直至追究刑事责任。二、侵占集体土地的，占用临时用地期满不归还的，责令退还土地，并赔偿所造成的经济损失……，三、买卖、租赁或变相买卖、租赁土地的，违法转让土地的，没收其非法所得，在非法占用的土地上建造的建筑物予以没收或拆除；情节严重的，对主管人员和直接责任人员处以罚款，并可以给予行政处分。”现《中华人民共和国土地管理法》也禁止农村集体土地买卖。由此可知，黄二某认为其已断买了争议山地是与法不符的。郁南县人民政府认定的事实认为黄某某使用了土地就认定买卖有效，这违反时法律及现行法律规定。

(3) 原队长周 X 南、练 X 无权将村集体自留山地转卖给黄二某，该转让行为是无效的，从开始就无效。根据中华人民共和国合同法规定，无效合同自始无效，因无效合同而取得

的要予以返还。因此，不能以黄某某使用了土地而认定买卖土地行为合法有效。

综上，黄二某提供的“字据”是存在伪造嫌疑，且违反了当时及现行的法律法规及国家对农村集体土地的政策，是无效的，也是明显的侵害村集体土地的行为及损害了第四村民小组全村群众的利益。

二、关于承包问题。关于 1990 年 11 月 19 日港口管理区第四经济合作社与黄二某签订的《承包荒山合同》，该合同触犯法律强制性规定，属无效合同，黄二某本应退还承包的山地。(1)依 1986 年 6 月 25 日制定的《中华人民共和国土地管理法》第十四条“农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为三十年……”规定，农村土地承包经营权期限最长为三十年，而该《承包荒山合同》约定“承包期限为陆拾年，从 1990 年 12 月 1 日起至 2050 年 12 月 1 日止”，明显超出了法律规定的期限。

(2)该《承包荒山合同》属无效合同。依 1986 年 6 月 25 日制定的《中华人民共和国土地管理法》第十五条“……农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。”规定，但黄二某、黄某某是另一经济合作社社员，不是第四经

济合作社社员，该承包合同须经三分之二以上村上代表同意，合同书上只有生产队长签名，没有书面的文书证实经村民代表会议通过，签订合同的程序违法；该合同也没有依法报乡（镇）人民政府批准。依现土地管理法规定应要报镇人民政府批准，也就是说，农村承包合同如果没有依法报镇人民政府批准，是不发生法律效力，是无效的。

综上，申请人请求变更承包期限，是符合集体利益的，也维护了黄二某的合理承包权。现承包期已经到期，应予以返还土地给申请人。

三、郁南县人民政府作出的郁府决(2018)2号决定书也没有对黄某某对土地使用权的年限进行决定，根据土地管理法，任何一种土地使用都有年限，因此郁南县人民政府作出的决定是极不负责任的。

基于上述，黄二某违法买卖农村集体土地行为是无效的，郁南县人民政府作出的决定是毫无法律依据且与我国法律不符，复议机关应认定申请人与第三人的买卖山地行为无效，承包的土地也应返还给申请人，以维护复议人集体群众的合法权益。

申请人郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组提交以下证据：

- 1、负责人身份证明书及身份证。
- 2、承包荒山合同。

3、《断买山地契约》。

被申请人答复称：

一、郁南县人民政府作出的郁府决〔2018〕2号决定书认定事实清楚，适用法律正确，应予维持。

（一）决定书确认争议四至范围内的土地所有权属港口第四村民小组所有是正确的。

黄某某提供的1983年9月30日黄二某与杨梅塘生产队（即现第四村民小组）原队长周X南、副队长练X签订的一份《断买山地契约》，已载明该地的所有权是港口第四村民小组的。该契约买卖村集体土地的行为违反相关法律法规的规定，尽管黄某某在该地种植果树，亦不能改变该土地所有权的权属。

（二）决定书确认争议四至范围内的土地使用权属于黄某某是正确的。

黄某某使用该土地并种植果树，至2012年6月年近三十年，港口第四村民小组一直没有对黄某某种植经营提出异议。同时港口第四村民小组亦认为黄某某是承包种植该地。双方除黄某某提供有《断买山地契约》外，未提供可以排除黄某某不享有种植经营权的其他凭据。决定书确认争议地的使用权属于黄某某的正确的。至于使用期限的确定，不在郁南县人民政府的职权范围。双方可以协商解决，协商不成的可能通过法律途径解决。

二、郁南县人民政府作出的争议地属于港口第四村民小组与法院的裁定并无矛盾。

从申请人黄某某提供的郁南县人民法院的裁定书可知，港口第四村民小组向法院提起确认之诉，要求确认上述《断买山地契约》无效。法院以在土地所有权属未明确的前提下，港口第四村民小组起诉请求法院确认买卖合同无效没有法律依据为由，裁定驳回港口第四村民小组的起诉。港口第四村民小组不服裁定，提起上诉。云浮市中级人民法院裁定驳回上诉。两级法院的裁定均认为港口第四村民小组未取得该争议土地所有权的前提下起诉没有法律依据，是正确的。

正是由于港口第四村民小组未有取得该争议土地的形式上所有权，才提出要求确认该地所有权属其所有。

郁南县人民政府在现有证据和调查认定事实的基础上确认争议土地的所有权属于港口第四村民小组与法院的裁定并无矛盾。

被申请人郁南县人民政府在法定期限内提交了以下证据：

1、《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号）。

2、《土地权属确认申请书》。

3、《土地断买协议》。

4、承包荒山合同。

5、证明、调查笔录。

6、调查笔录。

7、《郁南县南江口镇人民政府回复意见》。

第三人黄二某没有提交书面答复和证据。

本府查明：

1983年9月30日，第三人黄二某与郁南县南江口镇杨梅塘生产队签订《土地断买协议》。协议主要内容“立字断卖山地壹幅，土名座落江口大队林场背，经生产队社员同意卖与黄二某永远种植建造，日后不得生端反悔，双方议定价款人民币伍佰元整，双方交讫，……立字为据……”。该协议上盖有“郁南县平罗乡人民政府”印章。

2012年，第三人黄二某胞弟申请人黄某某在前述土地上建房与郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组发生纠纷。郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组因此起诉至郁南县人民法院，请求确认1983年9月30日签订的买卖土地行为无效。郁南县人民法院于2014年2月18日裁定驳回起诉。郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组上诉至云浮市中级人民法院。2014年5月12日，云浮市中级人民法院裁定驳回上诉，维持原裁定。

2017年6月30日，黄某某向郁南县国土资源局南江口国土所提交《土地权属确认申请书》。

2018年8月8日，被申请人郁南县人民政府以郁南县南

江口镇港口村委会第四村民小组为申请人，以黄某某为被申请人，以黄二某为第三人，作出《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号）。该决定查明如下事实：

争议的土地位于原江口大队林场背，四至范围（面向山）：上至半山水圳，右至大队入便厕所路面水圳，左至坑仔壑水圳，下至黄清林自留地为界，山地长22丈，宽15丈，折合面积约5.39亩。争议现场相邻的半山水圳面至界顶由黄二某于1990年11月19日与原港口管理区第四经济合作社签订了一份《承包荒山合同》，四至范围：上至林路，下至黄某某承包地交界，右至坑圳，左与平罗队山场分水界（即至生粉厂水池左边墙）。面积约3亩，租期60年，金额共1200元。

2012年6月因黄某某自拆在争议范围内1978年左右建造的旧瓦房，改建新楼房（面积84.58m²），在建造过程中受到港口村委会第四村民小组的村民集体阻止，引发土地权属争议。2014年9月30日，港口村委第四村民小组约40多名村民将黄某某搭建房屋的模板和支顶强行拆除，2015年4月7日经郁南县物价局价格认证中心、（郁价鉴字〔2018〕041号）鉴定总价为816元。

1983年9月30日黄某某的大哥黄二某与杨梅塘生产队（即现港口第四村民小组）原队长周X南、副队长练X签

订了一份断买山地契约，契约载明：“立字断卖山地壹幅，土名座落江口大队林场背，经生产队社员同意卖与黄二某永远种植建造，日后不得生端反悔，双方议定价款人民币伍佰元整，双方交讫，……立字为据……”。双方议定价款人民币伍佰元整，签订契约当日黄二某交付 500 元给郁南县南江口镇杨梅塘生产队。1983 年 10 月 15 日郁南县平罗乡人民政府在契约上加盖印章。签订契约后，黄二某把该争议地交给黄某某种植荔枝、山华李、人参果、黄皮等经济作物至今。纠纷发生后，于 2012 年 11 月 14 日和 2013 年 7 月 21 日经南江口镇多次调解未果。2017 年 6 月 30 日黄某某提交《土地权属确认申请书》给南江口国土资源管理所，要求南江口镇人民政府对该土地权属作出确权。

根据查明的事实，被申请人郁南县人民政府认为，港口第四村民小组于 1983 年与黄二某签订契约明确争议地的使用权后，黄某某开始使用该争议地，至纠纷前港口第四村民小组从未提出过异议。因此，被申请人郁南县人民政府依据《中华人民共和国土地管理法》第八条、第十条、第十六条、第六十三条的规定，决定争议四至范围内的土地所有权属港口第四村民小组所有，使用权属黄某某。

申请人郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组、黄某某均不服被申请人郁南县人民政府上述决定，向本府申请行政复议。

本府认为：

本案焦点是被申请人郁南县人民政府于 2018 年 8 月 8 日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2 号）是否合法。

根据被申请人郁南县人民政府提交的证据，无法认定土地争议范围及四至，无法确定争议土地的所有权、使用权权属。被申请人郁南县人民政府作出土地权属纠纷处理决定，主要事实不清、证据不足。

根据本案证据，郁南县南江口镇港口村委会第四村民小组未递交调处土地权属纠纷申请书，被申请人郁南县人民政府未通知申请当事人受理调处土地权属纠纷申请，也未将申请书副本发送给另一方当事人，违反《广东省土地权属纠纷处理条例》第八条、第十条、第十一条之规定。被申请人郁南县人民政府作出土地权属纠纷处理决定，违反法定程序。

根据《中华人民共和国物权法》第五十九条、第六十条之规定，农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有并由村集体经济组织或者村民委员会、村民小组代表集体行使所有权，集体财产的所有权主体是本集体成员集体，村民小组不是集体财产的所有权主体。被申请人郁南县人民政府将争议土地所有权确认给村民小组所有，适用依据错误。

综上所述，被申请人郁南县人民政府作出《郁南县人民

政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号），主要事实不清、证据不足，适用依据错误，违反法定程序。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款之规定，撤销被申请人郁南县人民政府于2018年8月8日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕2号），责令被申请人郁南县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，可以在收到《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

2018年12月18日