

行政复议决定书

云府行复〔2018〕42号

申请人：云浮市云安区富林镇东路村委会七塘村民小组。

被申请人：云浮市云安区人民政府。

第三人：云浮市国有大云雾林场。

申请人云浮市云安区富林镇东路村委七塘村民小组不服被申请人云浮市云安区人民政府于2018年9月27日作出的《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》（云安区府决〔2018〕14号），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：

撤销被申请人云浮市云安区人民政府作出的《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云

浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》（云安区府决〔2018〕14号）。

申请人声称：

一、被申请人认定事实不清、证据不足。

1、争议的林木、林地权属清晰归申请人所有，第三人没有任何事实根据取得申请人的山林地权。

2、第三人的山林地权证不能对抗申请人已经取得的山林地权证。

3、被划入自然保护区的山林地，原来的山林地权证依然是有效的。

4、第三人在争议山林地主张所有权是巧取豪夺的行为，严重损害了申请人的既有权益。

5、广东省林业厅勘测设计大队也承认争议山林地属于申请人的事实。

6、第三人得寸进尺，让申请人失去了大部分山林地，严重影响了申请人的几百村民生活保障。

二、被申请人适用法律错误。

根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第九条规定，本应当以《中华人民共和国林权证》作为处理依据，但被申请人并未以申请人的林权证作为处理依据。

根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十一条规定，应当追溯权属来源，申请人是最原始取得该山林权

的，而第三人于 1958 年才建立，所以山林权自然先属于申请人所有，被申请人的处理不符合事实，其所作的行为不具有合理性。更重要的是，被申请人居然适用本条用于处理林地权属，很明显，这条规定是处理林木权的，而不是处理林地权的。被申请人扩大解释，是适用法律错误。

第三人明知林地属于申请人的，还隐瞒真相，抢种林木。根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十八条规定，第三人不能以投资、造林、管护的凭证作为调处依据。

三、被申请人严重超期作出处理决定，其所作的行踪行为违法。

申请人于 2008 年 3 月 7 日向被申请人提出调处申请，被申请人 2018 年底才作出决定，已经远远超出行政决定期限，违反法律规定，其作出的具体行政行为不具有合法性。

综上所述，请求撤销被申请人的具体行政行为。

申请人提交了以下证据：

- 1、表决意见书。
- 2、山林权证。
- 3、《山草坪图纸》、卫星图截图。

4、《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》（云安区府决〔2018〕14 号）。

被申请人答复称：

一、调处过程中认定法律事实方面的证据

1、《森林林木林地权属争议案件调解处理申请书》，可证明被答复人提交书面申请，请求调处机关调处其与第三人的林权争议。

2、云山证字第№0XX4号、第№0XX3号、第№0XX5号第№0XX7号《云浮县山权林权证》，可证明被答复人提交证据主张其权利。

3、《林权争议案件答复书》，可证明第三人对被答复人的申请书提交答辩意见。

4、云山证字第№0XX14号《云浮县山权林权证》可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

5、1963年《广东省云浮县国营大云雾林场设计任务书》，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

6、1964年广东省林业厅《批复大云雾林场设计任务书》，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权。

7、1965年广东省林业厅勘测设计大队《大云雾林场总体规划设计方案》，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

8、1979年广东省林校二类调查《七塘山工区森林分布图》，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

9、1996年二类调查图，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

10、2003年云浮市林业局《关于建设云森林公园的批复》，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

11、2004年二类调查基本图，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

12、2006年云浮市人民政府办公室《关于印发云浮市自然保护区发展规划的通知》，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

13、《关于建立大云雾山市级自然保护区的批复》，可证明第三人在调处过程中出具该证据主张权利。

14、《富林镇东路村委会七塘山村指认范围图》，可证明答复人在调处过程中详细记录了被答复人的主张范围。

15、《云浮市国有大云雾林场主张范围图》，可证明答复人在调处过程中详细记录了第三人的主张范围。

16、《富林镇东路村委会七塘村民小组与云浮市国有大云雾林场争议范围图》，可证明在调处期间，答复人对双方的主张范围进行确认。

17、《云山证字第№0XX4号〈云浮县山权林权证〉现场核查图》，可证明在调处期间答复人根据双方指认的地名确定该证所属的界线。

18、《云山证字第№0XX5号〈云浮县山权林权证〉“对面岗背”现场核查图》，可证明在调处期间答复人曾对该证据所涉及的界致进行了确认。

19、《云山证字第№0XX4号、第№0XX3号、第№0XX5号第№0XX7号〈云浮县山权林权证〉上述四证核查图》，可证明在调处期间，答复人对这些证据进行了调查勘验。

20、2009年（6月2日、6月3日）、2018年（4月7日、4月26日）调处记录，可证明调处期间答复人已对方的证据进行了充分的质证。

二、调处过程中适用的法律依据

1、认定事实方面的法律：《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第九条、第十八条、第二十条；原林业部颁发的《林木林地调解处理办法》第十二条。

2、行政职权方面的法律：《森林法》第十七条。

三、被答复人提出的撤销《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》的理据不充分

关于“争议的林木、林地权属清晰归被答复人所有，第三人没有任何事实根据取得其山林权”的问题。根据资料记载，南方集体林权制度的历史演进大致经历了五个时期：第一阶段是1949年到1953年土地改革时期；第二阶段是1953年到1956年农业合作化时期；第三阶段是1956年到1978年农业合作化与人民公社时期；第四阶段是1978年到2003年改革开放时期；第五阶段是2003年至今。在第二阶段时期，当时的云浮县人民政府按照1958年中共中央颁布的《关

于农村建立人民公社问题的决议》和 1960 年《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》的要求，设立了以生产队为基础的三级所有制，把农村的劳力、土地、耕畜、农具固定给生产队使用，人民公社政社合一的社会管理模式，在此时期被答复人也获得了当地按政策固定给各生产队使用的多幅林地，并一直耕作使用至今。由于此时，争议的林地已经富林公社建成了社队林场，由下放的干部管理使用了，所以，在此期间当时的人民政府没有把争议林地固定给被答复人管理使用，被答复人没有这个时期的权属凭证；到了 1981 年，广东省全面推行稳定山权林权落实林业生产责任制的制度，在此期间，由于第三人对争议林地的持续经营，当时的云浮县人民政府并没有把争议林地的权属颁发给被答复人，而颁发给了第三人。由此可见，被答复人提出的“争议林木林地权属归其所有”的理据是不充分。

被答复人提出的“第三人的山林权证是不能对抗被答复人的已经取得的山林权证”的问题。被答复人在调处期间所出具的四个山权林权证，经过实地的调查因其记载的四致范围与争议林地无关联，其包括的权属不溯及争议林地。

被答复人提出的“广东省林业厅勘测设计大队也承认争议林地属于被答复人的事实”方面的问题。由于争议林地的下沿至到七塘山村之间的林地，是属于被答复人集体所有的，一直由被答复人集体管理和使用。广东省林业厅勘测设

计大队在 1966 年 5 月编写的《大云雾林场总体规划设计方案》里记载的“该工区山腰以下的林地属群众所有”的文字表述，因其没有具体的海拔点，其所指的实际地点无从考究，不能作出它的所指就是争议林地的结论。

综上，答复人作出的《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》（云安区府〔2018〕14 号）认定事实清楚，证据确凿，适用依据准确，程序合法，内容适当，恳请市人民政府予以维持。

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：

1、《森林、林木、林地权属争议案件调解处理申请书》《当事人提交的证据清单》、云山证字第№0XX3 号《云浮县山权林权证》第二联、云山证字第№0XX4 号《云浮县山权林权证》第二联、云山证字第№0XX5 号《云浮县山权林权证》第二联、云山证字第№0XX7 号《云浮县山权林权证》第二联。

2、《林木林地权属争议案件答复书》《当事人提交的证据清单》、云山证字第№0XX14 号《云浮县山权林权证》第一联、《广东省云浮县国营大云雾林场设计任务书》《广东省林业厅批复大云雾林场设计任务书》《大云雾林场总体规划设计图》《大云雾林场总体规划设计方案》《七塘山工区森林分布图》、1966 年二类清查基本图、《云浮市林业局关

于建设兴云森林公园的批复》、2004年二类清查基本图、《云浮市人民政府办公室关于印发云浮市自然保护区发展规划的通知》《关于建立大云雾山市级自然保护区的批复》。

3、《富林镇东路村委七塘山村指认图》、《云浮市大云雾林场主张范围图》、《富林镇东路村委七塘村民小组与云浮市国有大云雾林场争议范围图》、云山证字第№0XX3号《云浮县山权林权证》现场核查图、云山证字第№0XX5号《云浮县山权林权证》“对面岗背”现场核查图、云山证字第№0XX3号、№0XX4号、№0XX5号、№0XX7号《云浮县山权林权证》核查图、云山证字第№0XX14号《云浮县山权林权证》现场核查图、云山证字第№0XX7号《云浮县山权林权证》现场核查图。

4、现场签到表、询问笔录、调处笔录、《国有大云雾林场对申诉方山林权证意见图》、调解会议签到表、授权委托书、证明、事业单位法人证书、委托书、《林权争议案件受理通知书》《举证通知书》《参加林权争议案件调处通知书》《调解终结书》《林权争议调解终结书》。

5、《关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理意见》。

第三人没有提交书面答复和证据。

本府查明：

上世纪八十年代初，云浮县人民政府颁发了云山证字第

№0XX3、云山证字第№0XX4、云山证字第№0XX5、云山证字第№0XX7号《云浮山权林权证》给东星大队七塘山队”，颁发了云山证字第№0XX14号《云浮县山权林权证》给“大云雾林场”。

云山证字第№0XX3号《云浮县山权林权证》记载的屋背山林地四至为东至大云务茶场地边，南至本队屋背，西至坑，北至大云务茶地；记载的塘利冲林地四至为东至大务茶地边，南至大云务茶地边，西至大云务茶地边，北至大云务林道。云山证字第№0XX4号《云浮县山权林权证》记载的老利塘口林地四至为东至大云务茶地，南至本队山场，西至细坪仔，北至大云务茶地边。云山证字第№0XX5号《云浮县山权林权证》记载的老利塘口林地四至为东至大云务林场茶地边，南至横坑交界，西至本队山场，北至对面岗山脊。云山证字第№0XX7号《云浮县山权林权证》记载的宁胫林地四至为东至坑，南至田，西至窑坑队细坪仔，北至大云务茶地边。

云山证字第№0XX14号《云浮县山权林权证》记载七坑山工区（大云务山）林地记载的四至为东至七坑山村背连接托洞凹背村背，上至山顶，下至本场防火线，与富林、托洞公社林地相接，左右接本场林地。南至七坑山背连接半山罗村背，上至山顶，下至本场防火线，与富林东路大队林地相接，左右接本场林地。西至半山罗村背连接司茅坪村背，上至山顶，下至本场防火线，与富林、托洞林地相接。左右接

本场林地。北至司茅坪村背连接，凹背村背，上至山顶，下至本场防火线与托洞公社林地相接，左右接本场林地。

2008年3月7日，云浮市云安区富林镇东路村委会七塘村民小组以云浮市国有大云雾林场为被申请人，向云安县人民政府提出林权争议调处申请。同日，云安县人民政府予以受理。2008年3月12日，云安县人民政府通知云浮市国有大云雾林场厂家山林权属纠纷案件调处。

经调查，被申请人云安区人民政府认定如下事实：

争议的林地位于富林镇东路村委会七塘山村民小组的北面，属于云浮市大云雾山市级自然保护区规划管理的范围内。地名称“七塘山周边林地”，面积1653亩，四至范围为东至山顶交界（被申请人称七塘山工区3号林班11号小班、12号小班）。南至黄坑、山草、田坑交界。西至瑶坑交界（被申请人称3号林班的8号小班）。北至高林道防火线（被申请人称3号林班的8、9、10、12号小班）。争议林地内长有松杉和杂木，均由被申请人种植。

2004年末，由于被申请人对争议林地实行持续的经营和管理，打破了申请人利用争议林地发展林业经济欲望，引发了林权争议，申请人开始向东路村委会和富林镇政府申请调解，但由于调解未能达成协议，申请人才在2008年3月7日向云安区人民政府调处机构提出调处申请，请求确认其权属。

1958年时，中国共产党云浮县委为了响应国家号召，在富林辖区内成立政社合一的最基层政权单位：“富林人民公社”，它既管理生产、管理生活，又管理政权，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会，“富林人民公社”下设公社管理委员会、生产大队、生产队三级管理机构。当时的“富林人民公社”为了响应国家要求成立了公社所属的大云雾林场，开始接收各单位派送来实行劳动改造的人员安置，劳动改造场地就在在大云雾林场的“老梨塘”一带区域。

1963年7月，经广东省林业厅批复，把大云雾林场纳入国家发展计划，实行了规范化管理，划定林区作业小班，设置防火林带，科学有序的开展林业生产。

2006年6月26日，经云浮市人民政府批复，云浮国有大云雾林场所属的范围确定为大云雾山市级自然保护区，并按自然保护区模式进行建设和管理。

上世纪八十年代初，云浮县人民政府颁发了云山证字第№0XX3、云山证字第№0XX4、云山证字第№0XX5、云山证字第№0XX7号《云浮山权林权证》给“东星大队七塘山队”，颁发了云山证字第№0XX14号《云浮县山权林权证》给“大云雾林场”。

云山证字第№0XX3号《云浮县山权林权证》“屋背山”林地记载的四至范围为“东至大云务茶场地边，南至本队屋

背，西至坑，北至大云务茶地”；“塘利冲”林地记载的四至为“东至大务茶地边，南至大云务茶地边，西至大云务茶地边，北至大云务林道”。为了核实该证记载的两幅林地与实地的关联性，2009年3月3日，云安区林业局派出的技术人员去到实地查证。经查证，技术人员认为该证记载的“屋背山”林地东至与北至界线无法认定，南至“本队屋背”的界线与争议林地不相关，西至“坑”与争议林地不相关；该证记载的“塘利冲”林地的“东至大云务茶地边，南至大云务茶地边，西至大云务茶地边，北至大云务林道”四至界线无法认定与争议林地相关。云山证字第№0XX4号《云浮县山权林权证》记载的“老利塘口”林地“东至大云务茶地，南至本队山场，西至细坪仔，北至大云务茶地边”四至界线无法认定与争议林地相关。云山证字第№0XX5号《云浮县山权林权证》“对面岗背”林场，记载的“东至大云务林场茶地边，南至横坑交界，西至本队山场，北至对面岗山脊”四至界线无法认定与争议林地相关。云山证字第№0XX7号《云浮县山权林权证》“宁胫”林地，记载的“东至坑，南至田，西至窑坑队细坪仔，北至大云务茶地边。”四至界线无法认定与争议林地相关。

云山证字第№0XX14号《云浮县山权林权证》“七圪山工区（大云务山）”林地记载的“东至七圪山村背连接托洞凹背村背，上至山顶，下至本场防火线，与富林、托洞公社

林地相接，左右接本场林地。南至七圪山背连接半山罗村背，上至山顶，下至本场防火线，与富林东路大队林地相接，左右接本场林地。西至半山罗村背连接司茅坪村背，上至山顶，下至本场防火线，与富林、托洞林地相接。左右接本场林地。北至司茅坪村背连接，凹背村背，上至山顶，下至本场防火线与托洞公社林地相接，左右接本场林地。”与各时期的经营范围图互相印证，记载的四至范围与争议林地相关。

在争议林地“宁胫”所在的山脊，大云雾林场防火林道下的林地分别属于窑坑村民小组和申请人村民小组所有，两村集体的交界线就是宁胫山脊的分水线。

在申请人村民屋背至大云雾林场防火林道（低林道）的林地属于申请人村集体所有。

在申请人对面岗所在的山背与被申请人林班交界处的林地，属于申请人所在的集体所有。

在申请人村庄的东面至大云雾林场防火林带之间的林地属于申请人村集体所有。

在人民公社时期，申请人所在的集体是原富林人民公社东路大队下设的一个生产队，是独立核算的最基本单位，随着农村制度的改革转变成七塘山村民小组。

根据查明的事实，被申请人云浮市云安区人民政府认为：

根据《中华人民共和国森林法》第十七条规定，本案争议属单位之间的林地所有权的争议，依法由其进行调处。

调处过程中，申请人出具的云山证字第№0XX3、第№0XX4、第№0XX5、第№0XX7号《云浮山权林权证》记载的林地均有“至大云务茶地边”、“大云务茶地”或“大云务林道”等的界至由于无法证明其包括争议林地；第三人出具的云山证字第№0XX14号《云浮山权林权证》与申请人出具凭证的为同一时期的林权凭证，因其有实地可查证的四至范围，以及各时期的经营管理范围图互相印证。根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第九条、第二十条规定，申请人出具的云山证字第№0XX3、第№0XX4、第№0XX5、第№0XX7号《云浮山权林权证》，依法不能作为作处理本案争议的依据，申请人以上述证据作为争议林地权属的依据的请求，不应予以支持；第三人出具的云山证字第№0XX14号《云浮山权林权证》与申请人出具凭证的为同一时期的林权凭证，因其有实地可查证的四至范围，以及各时期的经营管理范围图互相印证，云山证字第№0XX14号《云浮山权林权证》依法可作为处理本案争议的权属依据，其林地权属请求应予支持。

争议发生前，由于申请人未在争议的林地内种植林木和管护，第三人在争议发生前，一直在争议林地上种植和管护其所有的林木。根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十八条、《林木林地权属争议处理办法》第十二条规定，申请人对林木权属的请求依法不应支持，第三人在争议

发生前，一直在争议林地上种植和管护其所有的林木，其林木权属的请求依法应予支持。

因此，被申请人云浮市云安区人民政府于2018年9月27日作出《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》（云安区府决〔2018〕14号），根据《中华人民共和国森林法》第十七条之规定，决定驳回申请人林木、林地权属请求、确认争议林木林地属第三人所有。

另查明，本案林权争议当事人均认可第三人云浮市国有大云雾林场在争议范围内种植茶树，且大云务林场设计任务书及大云务林场总体规划设计方案均确认该林场有种植茶树。

2014年9月，撤销云安县并设立云浮市云安区，原云安县（不含前锋镇、南盛镇）和云城区都杨镇的行政区域为云安区的行政区域，本案林权争议当事人及林地均在云浮市云安区行政区域内。

申请人云浮市云安区富林镇东路村委会七塘村民小组不服上述处理决定，向本府申请行政复议。

本府认为：

申请人云浮市云安区富林镇东路村委会七塘村民小组持有的云山证字第№0XX3号《云浮山权林权证》记载的屋背山东至与北至均为大云务茶地，云山证字第№0XX5号《云浮山

权林权证》记载的对面岗背东至大云务林场茶地边，云山证字第№0XX7号《云浮山权林权证》记载的宁胫北至大云务茶地边。同时，争议范围内有第三人云浮市国有大云雾林场种植茶树，被申请人云安区人民政府认为上述权属证书记载的相应界限无法确定，理据不足。

根据在案证据，被申请人云浮市云安区人民政府认定争议范围与林权争议双方当事人确认的争议范围不一致，被申请人云浮市云安区人民政府认定争议范围和林权争议双方当事人确认的争议范围均不能完全在云山证字第№0XX14号《云浮山权林权证》记载的林地四至范围内。

综上所述，被申请人云浮市云安区人民政府以第三人云浮市国有大云雾林场持有的云山证字第№0XX14号《云浮山权林权证》作为权属依据，作出处理决定依据的主要事实不清、证据不足。

根据《中华人民共和国土地管理法》第二条、《中华人民共和国森林法》第三条之规定，林地的所有权主体只能是国家 and 集体。被申请人云浮市云安区人民政府确认争议林地属第三人云浮市国有大云雾林场所有，适用依据错误。

综上所述，被申请人云浮市云安区人民政府作出《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》（云安区府决〔2018〕14号），主要事实不清、证据不足，适用依据错

误。

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，撤销被申请人云浮市云安区人民政府于2018年9月27日作出作出《云浮市云安区人民政府关于富林镇东路村委会七塘山村民小组与云浮市国有大云雾林场林权争议的处理决定》（云安区府决〔2018〕14号），责令被申请人云浮市云安区人民政府对本案林权争议依法重新处理。

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

2019年1月22日