

行政复议决定书

云府行复〔2019〕6号

申请人：罗定市素龙街棠梨村委会棠梨第一村民小组。

申请人：罗定市素龙街棠梨村委会棠梨第二村民小组。

申请人：罗定市素龙街棠梨村委会棠梨第三村民小组。

申请人：罗定市素龙街棠梨村委会棠梨第四村民小组。

申请人：罗定市素龙街棠梨村委会棠梨第五村民小组。

申请人：罗定市素龙街棠梨村委会棠梨第六村民小组。

申请人：罗定市素龙街道经济联合总社。

被申请人：罗定市人民政府。

申请人罗定市素龙街棠梨村委会棠梨第一、二、三、四、五、六、村民小组（以下简称申请人棠梨自然村）不服被申请人罗定市人民政府于2018年12月28日作出的《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13号），于2019年2月21日向本府申请

行政复议；申请人罗定市素龙街道经济联合总社不服被申请人罗定市人民政府于 2018 年 12 月 28 日作出的《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13 号），于 2019 年 3 月 5 日向本府申请行政复议。申请人不服的均为同一具体行政行为，本府依法予以受理并合并审查，现已审查终结。

申请人棠梨自然村请求：

撤销被申请人罗定市人民政府于 2018 年 12 月 28 日作出的《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13 号）。

申请人棠梨自然村称：

1952 年，土地改革时分给农民并颁发土地所有证的土地，属于农民集体所有。在 1957 年棠梨自然村（合作社）租借给罗定县药材公司种植药材，租期 30 年，经办人为当时赤坭乡干部陈钜均。1984 年罗定县药材公司解散，棠梨药场由素龙区托管。1987 年土地租期满后，申请人一直利用各种途径和方法追回土地，但毫无结果。罗定市人民政府认为棠梨药场的土地在 1957 年划拨给罗定县药材公司，未有证据，将申请人棠梨自然村的土地划拨给外单位触犯土地管理法实施条例第三条。2012 年 12 月 2 日，市国土局将棠梨药场土地权确认为素龙街道经济联合总社农民集体所有并颁发了土地所有权证，违反了土地登记办法第十八条第一款。

罗定市国土局于2014年9月18日发出土地确权受理通知书、于2014年12月23日和2015年1月27日先后两次到棠梨六个小组现场调查、勘测指界，为什么申请人棠梨自然村还未申请确权，罗定市国土局还未公开审理和公示相关调查材料，罗定市人民政府就作出处理决定？颁发该证违反了土地权属争议调查处理办法第三十二条。

依据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十九条，在1952年已经全部确权给棠梨村六个小组所有，1957年将该土地划拨给罗定县药材公司不合法。

申请人棠梨自然村提交了以下证据：

1、罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13号）。

2、《土地房屋所有证》。

3、居民身份证。

4、土地确权申请书

5、证明。

申请人罗定市素龙街道经济联合总社请求：

一、撤销被申请人罗定市人民政府于2018年12月28日作出的《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13号）。

二、依法确认申请人持有的罗府集有（2012）第 00XXX1 号《集体土地所有证》具有法律效力，该证所登记的土地 41.65 亩属于申请人集体所有。

三、依法确认罗府集有（2012）第 00XXX1 号《集体土地所有证》所载面积以外的棠梨药场 52.93 亩土地依法属于申请人集体所有。

申请人罗定市素龙街道经济联合总社称：

《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13 号）（以下称“13 号决定书”）存在认定部分事实错误、证据不足，且存在适用法律依据错误、违反法定程序的情形，应当依法予以变更。

罗府决〔2018〕13 号处理决定对二号地块查明部分事实错误、证据不足。棠梨自然村没有证据证明其在二号地块上连续耕种 20 年的事实。申请人罗定市素龙街道经济联合总社有证据证明在上世纪九十年代都还对二号地块进行管理、收取租金等收益行为，且得到对方的认可。

罗府决〔2018〕13 号处理决定存在适用法律依据错误、违反法定程序的情形。棠梨药场 94.58 亩集体土地所有权明确，属于申请人罗定市素龙街道经济联合总社的集体财产。

《集体土地所有证》是申请人罗定市素龙街道经济联合总社对相应地块拥有物权的权利凭证，非经法定程序不得被变更或者撤销。罗府集有（2012）第 00XXX1 号《集体土地所有

证》所载面积以外的棠梨药场 52.93 亩土地的权属也是明确的，即使没有办证也不能确权给其他任何第三人。棠梨自然村个别村民违法耕种行为不能成为确权依据，被申请人适用法律错误。维持罗府决〔2018〕13 号处理决定将造成城镇集体财产流失，侵犯申请人罗定市素龙街道经济联合总社合法权益。

综上所述，申请人对棠梨药场拥有集体土地所有权的事实清楚，证据确凿，法律依据充分，被申请人的 13 号决定书没有尊重客观事实，存在认定部分事实错误，证据不足，适用法律依据错误以及违反法定程序、超越职权的情形，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第三项的规定，请求复议机关依法撤销被申请人作出的 13 号处理决定，并确认申请人持有的罗府集有（2012）第 00XXX1 号《集体土地所有证》具有法律效力，确认罗府集有（2012）第 00XXX1 号《集体土地所有证》所载面积以外的棠梨药场 52.93 亩土地属于申请人集体所有。

申请人罗定市素龙街道经济联合总社提交了以下证据：

1、《各场承包鱼塘、耕田概况集各承包户欠承包款一览表》《各场承包户上交就散年鱼塘、稻田承包款表》《收据》《棠梨场鱼塘、水、旱田承包情况表》《镇属各场鱼塘、水田面积情况（分户承包）》。

2、相片。

被申请人答复称：

一、罗定市国土资源局对争议土地的调查处理，程序合法

2014年8月25日，棠梨第一、二、三、四、五、六村民小组（以下简称“确权申请人”）向我府递交《土地确权申请书》和相关材料，要求对素龙街棠梨村委辖区内的棠梨药场的土地所有权和使用权进行确权，9月18日作出《土地确权属受理通知书》、《土地确权协助调查通知书、》《答辩通知书》，有关文书已送达给各方当事人。

2014年12月25日、2015年1月28日，罗定市国土资源局组织了各方当事人代表到现场指界，确定了争议范围。

罗定市国土资源局于2018年9月20日，询问了确权申请人的代表，9月25日询问了知情人陈龙章、莫华东，10月12日询问了陈灿中、陈汉球。

2018年11月5日，第三人罗定市素龙街道经济联合总社递交了《关于对棠梨药场土地权属的答辩》和相关证据材料。11月15日，罗定市素龙街道经济联合总社的答辩意见及相关材料的副本送达给申请人。

11月22日，罗定市国土资源局组织了双方当事人进行调解，通报了调查结果，双方对调查结果没有异议（见调解笔录第7、8页），调解未果。

12月18日，罗定市国土资源局作出了《罗定市国土资

源局土地权属争议调查处理意见》，转由我府作处理决定。12月28日，我府作出了《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13号），该文书已送达给当事人双方。

二、我府对争议地的事实认定，认定事实清楚、证据确凿

罗定市国土资源局的调查情况，可以认定以下事实：

争议的土地在1957年至1981年期由罗定县药材公司间控制、管理和收益，1981年罗定县药材公司解散后由素龙区公所（后改称镇政府地、街道办事处）接管，一号地块一直管理到现在，二号地块管理到1987年，此后二号地块一直由确权申请人的村民无偿耕作到现在。一号地块和二号地块的部分土地于2012年12月2日由申请人办理了罗府集有（2012）第00XXX1号《集体土地所有证》，面积2.7766公顷，折合41.65亩。详见《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13号）“本府查明”部分（第4-5页）。

三、我府作出的处理决定，适用法律正确

职权依据。《中华人民共和国土地管理法》第十六条规定：“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。”第十六条第二款规定：“单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与

单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。”

处理依据。《确定土地所有权和使用权的若干规定》（国家土地管理局[1995]国土籍字第26号）第二十条第一款规定：“村农民集体所有的土地，按目前该村农民集体实际使用的本集体土地所有权界线确定所有权。”第二十一条规定：“农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满二十年的，应视为现使用者所有；连续使用不满二十年，或者虽满二十年但在二十年期满之前所有者曾向现使用者或有关部门提出归还的，由县级以上人民政府根据实际情况确定土地所有权。”

综上，我府作出的《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决[2018]13号），认定事实清楚、证据确凿、适用法律法规正确、内容适当、程序合法，请复议机关予维持，依法驳回申请人的复议请求。

被申请人罗定市人民政府在法定期限内提交了以下证据：

- 1、《土地确权申请书》及相关材料。
- 2、受理通知书、答辩通知书、协助调查通知书、送达回证。
- 3、答辩书及相关材料
- 4、收条。

- 5、申请人对答辩的回应书。
- 6、现场勘测、指界通知书及送达回证。
- 7、指界签到表、现场勘测图。
- 8、调查笔录、争议范围图示意图。
- 9、调解通知书、送达回证。
- 10、会议签到表、调解笔录。
- 11、罗定市国土局调查处理意见。
- 12、处理决定书、送达回证。

本府查明：

申请人棠梨自然村认为罗定县药材公司于 1957 年借用申请人棠梨自然村桐油岗、良坟岗、良坟埔耕地办棠梨药场，租期三十年；罗定县药材公司在 1981 年解散后，将药材土地、房产、耕牛农具等全部转交素龙公社代管，申请人棠梨自然村开始多次要求收回耕地。2014 年 8 月 19 日，申请人棠梨自然村以罗定市素龙街道办事处为被申请人，向被申请人罗定市人民政府提交土地确权申请，要求对棠梨药场争议土地进行确权。

2014 年 9 月 18 日，被申请人罗定市人民政府予以受理并通知罗定市素龙街道办事处提交答辩书和有关证据。

2018 年 11 月 5 日，申请人罗定市素龙街道经济联合总社向被申请人罗定市人民政府提交答辩书。申请人罗定市素龙街道经济联合总社辩称：一、棠梨药场的土地是租借使用、

后由素龙区公所代管，不是事实。棠梨药场使用的土地由棠梨大队根据当时的土地政策无偿划拨给药场使用，面积约 26 亩。1984 年左右，罗定县药材总公司关闭了药场并根据上级规定把药场的土地划给素龙区公所（现称街道办事处）管理使用。二、棠梨药场的土地使用权属于素龙街道办事处，国家所有。当地村民一直未对素龙街道办事处接收棠梨药场的土地提出异议，直到 2009 年左右，棠梨部分村民认为棠梨药场的土地是无偿租借，没有变更所有权和使用权，要求归还棠梨药场的土地。三、棠梨药场土地权属已确认登记。棠梨药场的土地已于 2012 年 12 月 2 日由市国土局确认为素龙街道经济联合总社农民集体所有，并颁发了土地所有权证。

经调查，被申请人罗定市人民政府认定如下事实：

申请人棠梨自然村与申请人罗定市素龙街道经济联合总社之间发生争议的土地在棠梨村委辖区内的原棠梨药场地块，面积 94.58 亩，其中：一号地块面积 11919.18 平方米，折合 17.88 亩，为鱼塘范围；二号地块面积 51131.8 平方米，折合 76.70 亩，为旱地和荒地范围。1957 年，罗定县药材公司在上述范围内创办药场，一直经营到 1984 年解散，解散时把药场工人、土地、房屋和生产工具交由素龙区公所（后改镇政府地、现称街道办事处）接管，素龙区公所接管后，先后委派了莫 X 清、梁 X 波为场长管理原药场范围的工人、土地、房屋生产工具，药场的土地部分由原药场工人管理、

部分租给棠梨自然村的村民耕作，每年租金按地每亩 10 元、水田每亩 30 元计算，由棠梨自然村的村民陈 X 彰、陈 X 巨代收后交管理区，二号地块的土地收了三、四年租金后地不再收。一号地块的土地于 1985 年由承租户棠梨自然村的村民陈 X 彰、陈 X 巨改作两张鱼塘经营，1985-1989 年每年承包款 800 元，1990-1994 年每年承包款 1650 元，交素龙镇政府。1995-2011 年由梨自然村的村民陈龙章接着承包鱼塘，每年承包款 4800 元，交素龙镇政府。2012 年以来，由棠梨正冲村的村民莫 X 华承包鱼塘，承包期限 10 年，每年承包款 5000 元，交素龙街道办事处。2012 年 12 月 2 日，一号地块的土地和二号地块的部分土地，由申请人罗定市素龙街道经济联合总社办理了罗府集有（2012）第 00XXX1 号《集体土地所有证》，面积 2.7766 公顷，折合 41.65 亩。二号地块的土地约于 1988 年素龙镇政府停止收租金后，一直由申请人的村民无偿耕作到现在。

2014 年 8 月 25 日，申请人棠梨自然村向被申请人罗定市人民政府递交《土地确权申请书》，要求对棠梨药场范围内的土地进行确权，被申请人罗定市人民政府转由罗定市国土资源局办理。2018 年 11 月 22 日，罗定市国土资源局组织双方调解未果，转由被申请人罗定市人民政府处理。

根据查明的事实，被申请人罗定市人民政府认为：

申请人棠梨自然村与申请人罗定市素龙街道经济联合总

社之间的争议是单位与单位之间的争议，根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条第二款的规定，由被申请人罗定市人民政府处理。

棠梨药场的土地在 1957 年由申请人棠梨自然村所在的赤泥乡（管辖现棠梨、思围、七和、龙税、赤泥等村委辖区范围）划拨给罗定县药材公司种植，1962 年 9 月《农村人民公社条例》（又称《六十条》）实施后，生产大队和生产队（现称村民小组）等农村集体组织才正式出现，申请人棠梨自然村认为该土地是租借给罗定县药材公司经营三十年的，缺乏事实依据。棠梨药场解散后，罗定县药材公司把原药场工人、土地、房屋和生产工具交由时素龙区公所接管，素龙区公所派出了管理人员接管，实施了管理和收益。

一号地块的土地从出租给村民到改作鱼塘经营，素龙街道办事处（前称区公所、镇政府）行使了管理和收益的权利，处于连续无间断状态，在 2012 年土地所有权总登记时登记为素龙街道经济联合总社农民集体所有。素龙街道经济联合总社属于镇级农民集体经济组织，2012 年土地所有权总登记时把该地块的土地确定给素龙街道经济联合总社农民集体所有，符合《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十条第一款规定。申请人棠梨自然村要求把该地块的土地确定给申请人棠梨自然村所有，没有依据。

二号地块的土地由于素龙街道办没有提供在 1988 年后

行使经营、管理和收益的依据，由申请人棠梨自然村的村民一直无偿耕作到现在，已年满二十年，期间无争议。根据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十一条规定，该地块的土地应视为申请人棠梨自然村农民集体所有。虽然该地的部分土地已于 2012 年登记为素龙街道经济联合总社农民集体所有，但使用情况与实际不符，其土地所有权登记应予纠正。

因此，调解未果后，被申请人罗定市人民政府于 2018 年 12 月 28 日作出《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13 号），根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条第二款、《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十条第一款、第二十一条的规定，决定：处理决定生效后，由罗定市不动产登记局，按照《土地登记办法》第五十八条的规定，对素龙街道经济联合总社农民集体持有的罗府集有（2012）第 00XXX1 号《集体土地所有证》进行更正登记；一号地块的土地，面积 17.88 亩，具体范围见罗定市国土资源局绘制的《罗定市素龙街棠梨药场土地权属争议处理决定示意图》，属于罗定市素龙街道经济联合总社农民集体所有；二号地块的土地，面积 76.70 亩，具体范围见罗定市国土资源局绘制的《罗定市素龙街棠梨药场土地权属争议处理决定示意图》，属于申请人棠梨自然村农民集体所有。

申请人棠梨自然村与申请人罗定市素龙街道经济联合总社均不服上述处理决定，向本府申请行政复议。

另查明，2012 年 12 月 2 日，被申请人罗定市人民政府颁发了罗府集有（2012）第 006801 号《集体土地所有证》。

本府认为：

本案属于土地使用权争议行政处理纠纷，焦点是被申请人罗定市人民政府于 2018 年 12 月 28 日作出的《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13 号）是否合法。

一、关于事实认定和证据问题

罗定县药材公司在《农村人民公社工作条例修正草案》公布之前就已经使用争议的土地，因此，罗定县药材公司的性质及使用争议土地的性质对于确认争议土地的权属是主要事实。如果罗定县药材公司属于全民所有制单位或者城市集体所有制单位，使用农民集体的土地且迄今没有退给农民集体，根据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十六条第一款之规定，争议土地应当属于国家所有。如果罗定县药材公司不属于全民所有制单位或者城市集体所有制单位且未办理征地手续使用农民集体土地，根据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十六条第四款之规定，被申请人罗定市人民政府应当根据具体情况，按当时规定补办征地手续或者退还农民集体。被申请人罗定市人民政府处理申请人

棠梨自然村与申请人罗定市素龙街道经济联合总社土地权属争议，未查明罗定县药材公司的性质，也未查明罗定县药材公司使用争议土地的性质。

申请人棠梨自然村陈述自 1990 年开始就要求返还争议土地，申请人罗定市素龙街道经济联合总社辩称申请人棠梨自然村自 2009 年就争议土地主张权属并要求返还，而争议土地于 2012 年 12 月 2 日登记发证。被申请人罗定市人民政府未查清争议土地是否在土地有权属争议时进行登记，登记发证是否违反《土地登记办法》第十八条第一款第（一）项规定。

在案证据无法证明争议土地由罗定市素龙街道办在经营管理和连续使用还是由申请人罗定市素龙街道经济联合总社在经营管理和连续使用。被申请人罗定市人民政府认定申请人罗定市素龙街道经济联合总社连续使用争议土地已满二十年，主要事实不清、证据不足。

因此，被申请人罗定市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

罗定县药材公司性质及使用争议土地性质的事实未查清，根据在案证据，无法判断争议土地属于国家所有还是农民集体所有。被申请人罗定市人民政府直接适用《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十一条前段“农民集体连

续使用其他农民集体所有的土地已满二十年的，应视为现使用者所有”的规定进行确权，属于适用依据错误。

三、关于处理土地权属争议的程序问题

本案土地权属纠纷的双方是棠梨自然村和罗定市素龙街道经济联合总社，但申请人棠梨自然村申请调处土地权属纠纷时，以罗定市素龙街道办事处为被申请人，被申请人罗定市人民政府未审查就予以受理并通知素龙街道办事处进行答辩和举证。被申请人罗定市人民政府调处土地权属纠纷，违反《广东省土地权属纠纷处理条例》规定的程序，属违反法定程序。

综上所述，被申请人罗定市人民政府作出《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13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》第二十八条第一款第（三）项之规定，撤销被申请人罗定市人民政府于2018年12月28日作出的《罗定市人民政府关于素龙街棠梨药场土地权属争议的处理决定》（罗府决〔2018〕13号），责令被申请人罗定市人民政府对本案土地权属争议依法重新处理。

申请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

2019 年 4 月 28 日