

# 广州市从化区人民政府

## 行政复议决定书

从化府行复〔2024〕157号

申请人：曾某标。

被申请人：广州市从化区鳌头镇人民政府。

第三人1：曾某。

第三人2：曾某。

第三人3：曾某。

第三人4：曾某。

申请人不服被申请人于2024年3月26日作出的《行政裁决书》（从鳌府行裁字〔2024〕1号），向本府申请行政复议，本府依法于2024年5月29日予以受理。因案情复杂，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十二条第一款的规定，决定将该案的审查期限延长30日。该案适用普通程序审查，审查过程中已听取争议双方意见，现已审查终结。

### 申请人请求：

撤销被申请人于 2024 年 3 月 26 日作出的《行政裁决书》，并责令被申请人重新作出处理。

### 申请人称：

一、1981 年 1 月份，申请人在涉案争议土地“水井窝”处开荒种植蔬菜，花生，番薯、木薯等农作物，至 1989 年 1 月份申请人在上述土地开荒种植品种荔枝 10 棵、龙眼 9 棵，枇杷 3 棵和一些杂树等作物，建有围墙约 70 米和砖瓦房 1 间(约 50 平方米)，至现在 2023 年 1 月份，即申请人对涉案土地土名“水井窝”有经营和管护的事实已超 34 年，土地性质属于林地。

二、根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第九条规定：“《中华人民共和国林权证》《中华人民共和国不动产权证书》，是林权争议的处理依据。当事人未取得前款规定的证书的，1981 年至 1983 年开展稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制工作时期县级以上人民政府颁发的山权林权所有证、自留山证，以及之后依法变更的林木林地权属证书，是林权争议的处理依据”，第十条第（十）项规定：“没有本条例第九条规定的处理依据的，下列材料可以作为调处林权争议的权属来源证据：……（十）当事人管理使用林木林地的有关凭证和事实状况证明”。申请人对涉案土地土名“水井窝”有经营和管护的事实已超 34 年，可以证明涉案土地的使用权归申请人所有。

三、参照《中华人民共和国民法典》第一百八十八条的规定：

“向人民法院请求保护民事权利的诉讼时效期间为三年。法律另有规定的，依照其规定。诉讼时效期间自权利人知道或者应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算。法律另有规定的，依照其规定。但是，自权利受到损害之日起超过二十年的，人民法院不予保护，有特殊情况的，人民法院可以根据权利人的申请决定延长”。本案中，即使申请人与第三人对上述涉案土地土名“水井窝”存在争议，第三人也过了法定二十年的诉讼时效。

四、根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第十条第一款第（十）项规定：“没有本条例第九条规定的处理依据的，下列材料可以作为调处林权争议的权属来源证据：……（十）当事人管理使用林木林地的有关凭证和事实状况证明”和《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十条第一款及《土地权属争议调查处理办法》第三条的规定：“农民集体经济组织之间发生土地权属争议的，人民政府确定土地权属时，应当根据争议土地的管理使用情况，尊重历史，面对现实，实事求是作出处理，原则上应当将争议土地确权给长期管理使用争议土地的一方当事人”。根据土地权属争议处理程序、《林木林地权属争议处理办法》第十三条、第十八条，林权争议发生后，当事人应当主动沟通进行调解，在调解不成后可向林权争议处理机构申请处理。林权争议处理机构在进行处理时，应尊重历史，面对现实，充分考虑山林权证、划界协议及实际管理使用状况的相互关系，先行调解，并将调解贯穿于争议处理的全过程，若调解不成，应依据法律、法规，并参照规章，及时重新

予以处理的规定。被申请人可以根据上述的法律规定，有事实和法律规定裁决上述涉案土地土名“水井窝”的土地使用权归申请人所有。被申请人或裁决上述涉案土地土名“水井窝”的土地使用权归申请人所有，或裁决归第三人所有。被申请人作出涉案《行政裁决书》，驳回申请人的请求，属于事实不清，证据不足，适用法律条文错误，应予以纠正。

五、被申请人没有派出工作人员找有关知情人做调查笔录，也没有找有关知情人做调查笔录，只是多次召集申请人和第三人进行调解未果，就作出《行政裁决书》是错误的。

综上所述，被申请人作出于2024年3月26日作出《行政裁决书》，认定事实不清，证据不足，适用法律条文错误，程序违法。

听取申请人意见后，其确认诉求为“请求确认鳌头镇黄罗村土名‘水井窝’的土地使用权归申请人所有。

#### **被申请人称：**

2021年12月28日，被申请人收到申请人提交的书面申请，主要诉求为“请求确认鳌头镇黄罗村土名‘水井窝’的土地所有权归申请人所有”。被申请人曾于2022年11月15日作出行政裁决书，但申请人曾某标不服该行政裁决书有关裁决，之后向广州市从化区人民政府申请行政复议。2023年4月13日广州市从化区人民政府作出撤销被申请人于2022年11月15日作出的行政裁决书并责令被申请人对申请人的申请重新作出处理的决定。后被申请人对该案再次展开调查，在2024年3月26日向申请人曾某标作出《行

政裁决书》（从鳌府行裁字〔2024〕1号），并于2024年3月27日送达给申请人。

经调查，申请人为黄罗村大二队社员，四第三人均为黄罗村北一队社员。2021年12月28日，申请人曾某标主张与四第三人就位于广州市从化区鳌头镇黄罗村土名“水井窝”，东至公路边，南至黄罗化工厂，西至曾某明村民荔枝园，北至曾某波鱼塘的地块存在争议，向被申请人提出土地权属争议处理申请，要求确认上述争议土地的所有权归其所有。被申请人收到上述申请书后，于2022年1月10日张贴《林地权属争议受理公告》并向广州市从化区鳌头镇黄罗村民委员会发出交办通知书，要求广州市从化区鳌头镇黄罗村民委员会先行组织调解。广州市从化区鳌头镇黄罗村民委员会于2022年3月10日组织了申请人及被申请人进行调解，但调解不成功。调解不成后，被申请人亦开展纠纷调解及调查工作，分别于2022年6月9日、2022年7月4日、2022年7月22日、2022年8月10日、2022年8月19日、2022年8月25日组织了调查、调解等工作，双方分歧大，未能达成协议。2022年6月22日，被申请人作出关于曾某标林权争议案件调解期限延长的告知书，将调解期延长至2022年12月21日止。调查中发现，在2022年7月22日登记的《会议记录表》中显示：申请人曾某标表示争议地块的果树及周围的房屋、围墙为其父亲所建，地块原为荒地，是否有相关证件并不清楚；同时，广州市从化区鳌头镇黄罗村北一队队长表示争议地块为黄罗村民委员会分配给到北一队，分配前为空地，分配

后才种植荔枝，而分配到个人的地块并没有实质的证明，曾阻止申请人曾某标种树及兴建围墙，争议地块为申请人曾某标叔叔侵占。在2022年8月19日登记的《调解谈话记录》显示：第三人2表示争议地块为原生产队（现广州市从化区鳌头镇黄罗村北一队）分配给四第三人共有的，由申请人曾某标的叔叔侵占，因其叔叔有精神残疾，不敢阻止。以上纠纷经多次组织双方当事人就涉案争议进行调解，因双方分歧大、历史原因复杂，未能达成一致意见，鳌头镇山林调处部门于2022年11月11日作出调解终结书，被申请人亦于2022年11月15日作出行政裁决书。

在2023年4月13日前行政裁决书被撤销后，2023年5月16日，鳌头镇山林调处部门组织林业站、黄罗村委、申请人、四第三人一同到现场再次勘验并确定了争议四至范围，争议地块种有荔枝9棵，龙眼10棵，枇杷4棵，桉树10棵，竹10棵，建有围墙约1.5\*60米和砖瓦房1间（30平方米），土地性质属于林地。确定争议地块位于黄罗村民委员会2021年11月5日出具《证明》内，内容有：“黄罗村关于冚碑园塘东鳌丁公路的一幅土地归属情况，村委经过调查核实，这幅土地权属是村集体土地，于80年代村响应政府号召，发动农户种植荔枝时，村分配给北一队由社分给社员种植荔枝，这块土地的四至界限为：东至鳌丁公路、南至上一队、西至冚碑园塘、北至上三队，属北一队范围的四至界限范围内。并制作现场勘验笔录，绘制权属争议界线图，由勘验人、当事人、见证人及有关到场人员签名。另外在2023年11月9日经鳌头镇规划

和自然资源管理所查清申请人没有宅基地发证记录。2023年11月27日，被申请人作出关于曾某标林权争议案件调解期限延长的告知书，将调解期延长至2024年5月27日止。

根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第九条规定：“《中华人民共和国林权证》《中华人民共和国不动产权证书》，是林权争议的处理依据。当事人未取得前款规定的证书的，1981年至1983年开展稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制工作时期县级以上人民政府颁发的山权林权所有证、自留山证，以及之后依法变更的林木林地权属证书，是林权争议的处理依据”，第十条规定：“没有本条例第九条规定的处理依据的，下列材料可以作为调处林权争议的权属来源证据：（一）土地改革时期依法取得的土地房产所有证、登记发证的档案清册或者林权登记的土地清册；（二）1961年至1963年将劳（动）力、土地、耕畜、农具四项固定给生产小队使用的时期，确定林木林地权属归集体组织所有或者归农民个人使用的凭证、决议、决定、登记清册和其他文件材料；（三）国有单位设立时，经依法批准或者上级部门指定设计单位制定的确定经营管理范围的总体设计任务书、规划书及其设计文本；（四）国家机关和人民调解组织主持签订的生效的调解协议书；（五）各级人民政府作出的生效的行政裁决书、行政复议决定书，人民法院作出的生效的裁定书、判决书和调解书；（六）县级以上人民政府及其主管部门批准征用、使用、划拨、出让林地的有关说明书、补偿协议书、补偿清单和交付有关价款的凭证；（七）林木

林地权属登记换发证以及集体林权制度改革的台帐；（八）1986年至1992年土地详查时期，土地权利人之间签订的土地权属界线核定书及附图；（九）当事人之间的协议书或者赠与凭证；（十）当事人管理使用林木林地的有关凭证和事实状况证明；（十一）法律法规规定的其他证据。林权争议有关证据材料的效力，参照最高人民法院关于诉讼证据的有关规定认定”。被申请人认为，自申请人提出诉求以来，均未能提供任何证据证明其对争议地块享有权属（如社员自留山证等），而黄罗村民委员会、黄罗村北一社等农村集体经济组织亦未出具任何有关材料（如土地承包协议等）证明将争议地块承包给申请人使用，同时也未在其他方面发现有相关证据证明申请人对争议地块具有使用权，因此无法支持申请人对争议地块享有权属的主张。

根据《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第三十三条规定：“林权争议调处申请受理后，经调查，认为申请人提交的证据不足以支持其主张的，由调处机构报本级人民政府作出驳回其申请的决定。申请人对驳回申请决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。林权争议调处申请被驳回后，申请人有新的证据主张其权属的，可以重新提出调处申请”。被申请人对申请人提出的申请受理调查后，未发现任何证据证明申请人对黄罗村土名“水井窝”地块享有权属，按照上述规定，驳回申请人要求确认位于广州市从化区鳌头镇黄罗村土名“水井窝”1.5亩土地的使用权归其所有的请求。

综上所述，被申请人已经依法对申请人的请求作出行政裁决，申请人的复议请求没有事实依据和法律依据，请求复议机关依法驳回申请人的复议申请。

### **第三人未提交书面意见。**

### **本府查明：**

申请人为鳌头镇黄罗村大二队（社）社员，其于2021年12月28日主张与黄罗村北一队（社）社员第三人4人就位于广州市从化区鳌头镇黄罗村土名“水井窝”，东至公路边，南至黄罗化工厂，西至曾某明村民荔枝园，北至曾某波鱼塘的地块存在争议，向被申请人提出土地权属争议处理申请，要求确认上述争议土地的所有权归其所有。申请人主张该地为祖宗地，从1981年至2021年期间在上述争议地种有荔枝、龙眼、竹、花生等农作物，且建有围墙和平房，并提供现场照片。被申请人收到上述申请书后，于2022年1月10日向黄罗村委会发出交办通知书，要求黄罗村委会先行组织调解。黄罗村委会于2022年3月10日组织了申请人及第三人进行调解，但调解不成功。调解不成后，被申请人亦开展纠纷调解及调查工作，分别于2022年6月9日、2022年7月4日、2022年7月22日、2022年8月10日、2022年8月19日、2022年8月25日组织了调查、调解等工作。其中，被申请人于2022年7月22日组织申请人、第三人2、北一社社长、大二社社长及黄罗村委干部等人参加调查，并制作《会议记录表》，该记录表记载有，申请人表示争议地块的果树及周围的房屋、围墙为其父亲所建，地块原为荒

地，是否有相关证件并不清楚；北一社社长表示争议地块为黄罗村民委员会分到其山队，分之前为空地，分后才种植荔枝，分到个人的地块并没有实质的证明，涉案地块为该队 25 人所有，约每人三坎，期间曾阻止申请人种树、兴建围墙及房屋，争议地块为申请人叔叔霸占；大二社社长表示对涉案地块不了解；村委干部表示经走访了解，出具了证明涉案地块属于黄罗村分给北一社，等等。

2022 年 11 月 15 日，被申请人根据调查情况作出涉案《行政裁决书》，决定申请人提出的请求事项证据不足，驳回其要求确认位于广州市从化区鳌头镇黄罗村土名“水井窝”1.5 亩土地的使用权归其所有的请求。2022 年 11 月 17 日，申请人收到上述裁决书。

2023 年 1 月 18 日，申请人不服上述裁决书向本府申请行政复议。经查明，本府认为被申请人存在未进行现场调查勘验，制作现场勘验笔录、绘制权属争议界线图等问题，遂于 2023 年 4 月 13 日作出《行政复议决定书》（从化府行复〔2024〕157 号），撤销被申请人于 2022 年 11 月 15 日作出的《行政裁决书》，并责令被申请人对申请人的申请重新作出处理。

2023 年 5 月 16 日，被申请人组织申请人、第三人 3、鳌头林业站、鳌头镇山林调处办等工作人员，前往涉案争议地块进行现场调查勘验，并制作《黄罗村勘查会议签到表》《现场勘查说明》《现场勘查记录》及现场照片。上述勘验说明载有，经林业站现场勾图，确认争议地在村委证明范围内；争议范围内的地上附着物（包括荔枝树、围墙、平房、龙眼树、竹等杂物）为曾某标种植和建造，等

等。上述勘查记录记载了争议地块的四至范围及附着物情况。2023年10月9日，鳌头林业站制作《广州市从化区鳌头镇黄罗村“水井窝”山场曾某标与四第三人的争议地块范围图》，曾某标在该范围图上签名确认，4名第三人拒绝签名，另有多名在场人员签名确认，黄罗村民委员会亦盖章确认。2023年10月31日，鳌头镇山林调处办制作《黄罗村土名“水井窝”争议地块果树与建筑物清单》。该清单载有，荔枝树9棵，龙眼树10棵，枇杷树4棵，围墙1.5×60米，瓦砖房30平方米，桉树10棵，竹10棵，等等。申请人在该清单上签名确认，另有多名在场人员签名确认，黄罗村民委员会亦盖章确认。

另查，2021年11月5日，黄罗村民委员会曾出具份《证明》，载有，黄罗村关于凹碑园塘东鳌丁公路的一幅土地归属情况，村委经过调查核实，这幅土地权属是村集体土地，于80年代村响应政府号召，发动农户种植荔枝时，村分配给北一社由社分给农户种植荔枝，这幅土地的四至界限为：东至鳌丁公路、南至上一社、西至凹碑园塘、北至上三社，属北一社范围，等等。2023年6月12日，黄罗村民委员会出具另一份《证明》，该证明另补充申请人的争议地在上述北一社土地范围内等内容。

又查，2023年10月31日，鳌头林业站出具《证明》，证明涉案地块属于林地，没有核发过林权证等内容。2023年11月9日，鳌头规划和自然资源管理所出具《关于曾某标地块的情况说明》，证明申请人名下没有宅基地发证记录等内容。

2024年3月26日，被申请人根据调查情况，认为在涉案地块为黄罗村所有，并由村分配给北一队由社分配给社员种植荔枝的情况下，而申请人属于黄罗村大二队社员，其仅提供涉案争议地块的现场照片，既不属于上述规定的相关林木林地权属证书，又不属于上述规定的其他权属来源证据材料，无法支持其对涉案争议地块享有权属的主张，进而作出涉案《行政裁决书》（从鳌府行裁字〔2024〕1号），驳回申请人的请求。

以上事实，土地权属争议处理申请书、交办通知、受理事项登记表、调解纠纷登记簿、证明（若干）、会议记录表（2022年7月22日）、调解谈话记录（2022年8月19日）、调解笔录（2022年7月22日）、行政复议决定书（从化府行复〔2024〕157号）、黄罗村勘查会议签到表、现场勘查说明、现场勘查记录、现场照片、广州市从化区鳌头镇黄罗村“水井窝”山场四第三人的争议地块范围图、黄罗村土名“水井窝”争议地块果树与建筑物清单、关于曾某标地块的情况说明等证据予以证实。

申请人不服被申请人于2024年3月26日作出的《行政裁决书》（从鳌府行裁字〔2024〕1号），向本府申请行政复议，现已审查终结。

**本府认为：**

《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第四条第三款规定：“乡镇人民政府、街道办事处依照管辖权和本条例的规定做好林权争议调处工作”，第二十四条规定：“县级以上人民政府依法

受理和调处本行政区域内的林权争议。但是，乡镇、街道行政区域内个人之间、集体组织与个人之间林地使用权、林木所有权、林木使用权的争议，由所在地乡镇人民政府、街道办事处受理和调处”，根据上述规定，被申请人作为属地乡镇人民政府，具有处理其辖区范围内个人之间的山林使用权争议的法定职能。

《广东省林木林地权属争议调解处理条例》第九条：“《中华人民共和国林权证》《中华人民共和国不动产权证书》，是林权争议的处理依据。当事人未取得前款规定的证书的，1981年至1983年开展稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制工作时期县级以上人民政府颁发的山权林权所有证、自留山证，以及之后依法变更的林木林地权属证书，是林权争议的处理依据”，第十条规定：“没有本条例第九条规定的处理依据的，下列材料可以作为调处林权争议的权属来源证据：（一）土地改革时期依法取得的土地房产所有证、登记发证的档案清册或者林权登记的土地清册；（二）1961年至1963年将劳（动）力、土地、耕畜、农具四项固定给生产小队使用的时期，确定林木林地权属归集体组织所有或者归农民个人使用的凭证、决议、决定、登记清册和其他文件材料；（三）国有单位设立时，经依法批准或者上级部门指定设计单位制定的确定经营管理范围的总体设计任务书、规划书及其设计文本；（四）国家机关和人民调解组织主持签订的生效的调解协议书；（五）各级人民政府作出的生效的行政裁决书、行政复议决定书，人民法院作出的生效的裁定书、判决书和调解书；（六）县级以上人民政府

及其主管部门批准征用、使用、划拨、出让林地的有关说明书、补偿协议书、补偿清单和交付有关价款的凭证；（七）林木林地权属登记换发证以及集体林权制度改革的台帐；（八）1986年至1992年土地详查时期，土地权利人之间签订的土地权属界线核定书及附图；（九）当事人之间的协议书或者赠与凭证；（十）当事人管理使用林木林地的有关凭证和事实状况证明；（十一）法律法规规定的其他证据。林权争议有关证据材料的效力，参照最高人民法院关于诉讼证据的有关规定认定”，第十一条第二款规定：“当事人对同一林权争议均不能提供权属凭证的，可以结合历史情况、经营现状和自然地形等实际情况进行权属溯源并确定权属。情况复杂难以确定的，经各方当事人同意并签订协议，可以共同行使林地使用权、林木所有权和林木使用权”，第三十三条第一款规定：“林权争议调处申请受理后，经调查，认为申请人提交的证据不足以支持其主张的，由调处机构报本级人民政府作出驳回其申请的决定。申请人对驳回申请决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼”。本案中，争议双方均没有条例第九条规定的林权证或自留山证等权属证书以证明涉案争议地块归属。被申请人根据黄罗村委会出具的证明，并通过向村社相关负责人员调查核实，听取争议双方意见，现场实地勘验等方式，认定申请人提交的证据不足以支持其主张的，进而驳回其请求，符合上述规定，并无不当。此外，关于申请人基于使用管理情况而取得涉案争议地块使用权的主张。根据本案调查情况，涉案争议地块为黄罗村集体土地，并由村分配给北

一队，再由队分配给社员种植荔枝，而申请人为黄罗村大二队社员，所属为不同村社集体。在此情况下，其所属村社相关负责人亦未能提供相应证据证明存在使用管理其他村社集体土地的历史情况。故申请人的主张，于法无据。

综上所述，对申请人的行政复议请求不予支持，被申请人于2024年3月26日作出的《行政裁决书》（从鳌府行裁字〔2024〕1号），认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，应予以维持。

**本府决定：**

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定，决定如下：

维持被申请人于2024年3月26日作出的《行政裁决书》（从鳌府行裁字〔2024〕1号）。

申请人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向有管辖权的人民法院起诉。

本件与原件核对无异

广州市从化区人民政府  
二〇二四年八月二十七日

