

广州市从化区人民政府

行政复议决定书

从化府行复〔2023〕168号

申请人：傅某。

被申请人：广州市从化区吕田镇人民政府。

第三人：李某忠，男，汉族，1956年7月生。

申请人傅某不服被申请人广州市从化区吕田镇人民政府于2023年9月14日作出的《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2号），以李某忠为第三人，于2023年11月1日向本府申请行政复议，本府依法予以受理。因案情复杂，本府依法决定将该案的审查期限延长30日。审查过程中已听取争议各方意见，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人于2023年9月14日作出的《土地权属纠纷行

政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2号）。

申请人称：

一、被申请人强行流转申请人的承包权，侵害了申请人的合法权益。涉案裁决严重违反了《中华人民共和国农村土地承包法》第二十三条，县级以上地方人民政府应向承包方颁发土地承包经营权证或者林权证等证书，并登记造册，确认土地承包经营权；第二十六条，发包方不得收回承包地；第二十七条，承包期内，发包方不得调整承包地。

二、申请人方有 1981 年由从化县人民政府签发的《从化县人民政府社员自留山证》，并有松园一片山地的承包经营权。曾在红星社公平、公开、公正地签认证书，证书中标明了四至和土名，林业部门有存档可查。而第三人李某忠只有 1998 年的登记性合同。被申请人没有查明争议双方提交的证据。

三、实际的山林分配情况是，凡红星社内的山林都按解放前的祖宗山各归所有，水田除外。1981 年是以解放前农户祖上所拥有的山林为据，落实社员自留山。申请人的自留山“松园”亦由此而定。1981 年前，第三人方在桂峰背面的原始山林里有经济收益，但从来不会分给申请人。

四、涉案裁决有以下表述，申请人均不予认可：1.关于地名的说法。第三人说的是“松园顶”与“松园”的区别，被申请人称没有一致的说法，但涉案裁决却有“松园顶山脚下的土地”的

表述。2.关于第三人称在分完自留山后，剩余的山地分给傅氏农户作为自留山的说法。申请人称红星经济社从来没有这种分山方法，而被申请人在涉案裁决书中提到，认为被申请人未查明事实，是不作为。3.关于1981年前后，红星经济社将争议地承包给第三人，承包合同上登记为0.3亩旱地的说法，申请人认为缺乏事实依据。

五、申请人曾在环二队、红星生产队任职干部，1990年前（1964年环二队），申请人参与了生产队的所有事情。红星队的情况是：1980年后，水田、山林全部分配到户，直至1990年，水田有过二次调整，山林至今仍按1981年的山林证为准，并在2005年到2006年间进行第一次确权，2011年至2015年间进行了第二次确权。期间山林从未有过任何争议。山林证是合法证件，但涉案裁决书将申请人的合法权益强行流转给他人，系侵权违法的。另说明，1998年的土地承包合同中的水田是通过丈量分配，而旱地土名及面积是农户自行填报的，没有经过开会决定。合同也不是由农户签名确认，而是队长代签。申请人有同样的合同，通过笔迹可以验证。

六、争议地从1981年落实到户后，一直由申请人兄弟经营管理，无其他人在争议地范围内种植树木。关于松园山地，申请人合法获得承包经营权，并有合法证件证明，松园的承包经营权属于傅氏兄弟所有。

被申请人答复称：

一、被申请人对辖区个人之间、个人与单位之间发生的土地使用权争议具有处理的法定职能，被申请人作出《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2号）是依法履行法定职权的行为。

根据《中华人民共和国土地管理法》第十四条第二款规定：

“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。”《土地权属争议调查处理办法》（中华人民共和国国土资源部令第49号）第五条规定：“个人之间、个人与单位之间、单位与单位之间发生的争议案件，由争议土地所在地的县级国土资源行政主管部门调查处理。前款规定的个人之间、个人与单位之间发生的争议案件，可以根据当事人的申请，由乡级人民政府受理和处理。”本案中，对于管辖范围内个人之间的土地使用权争议，被申请人具有进行处理的法定职权，被申请人根据申请对该土地权属争议进行裁决，是依法履行法定职权的行为。

二、被申请人作出的《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2号）程序合法，内容适当，适用法律法规等依据正确。

被申请人于2023年3月14日收到本案第三人《广州市土地权属争议调解处理申请书》后，于2023年3月21日受理，并在

2023年3月23日向双方当事人送达《土地权属争议案件受理通知书》，向本案申请人送达《答辩通知书》。2023年5月15日，被申请人与三村村委、第三方测量单位及双方当事人到现场勘查。调解期间，本案第三人2023年8月1日笔录表示不同意调解处理，要求被申请人裁决。被申请人于2023年9月14日作出《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2号），并向申请人、被申请人送达。（附件1-9、附件13）

三、被申请人作出的《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2号）认定事实清楚、证据充分。

（一）经查，争议地四至范围为东至李某淳承包地，西至李某平承包地，南至张某成承包地，北至傅某增自留山交界，经第三方单位测量实际面积约1.1278亩。第三人李某忠提供的《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第4613号）复印件，与吕田镇三村村委存档资料一致，符合《土地权属争议调查处理办法》第二十条第一款第（一）项规定：“国土资源行政主管部门在调查处理争议案件时，应当审查双方当事人提供的有关证据材料：（一）人民政府颁发的确定土地权属的凭证”《中华人民共和国农村土地承包法》第二十三条“承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。”

第三人李某忠提供的《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第4613号）复印件显示“松园顶”旱地为0.3

亩，虽然没有登记具体四至，但另外提供有 2019 年 11 月出具的《证明》复印件，该复印件有红星社 31 名社员签名，以及红星社、三村村委会盖章。据经办人李某淳（现任红星社社长）调查笔录所述，当时其作为红星社社长实事求是出具了这份证明。该《证明》写有“第三人李某忠于 1998 年 1 月 1 日与三村村红星经济合作社签订《吕田镇分包土地承包合同第 4613 号》，承包年限为 30 年，从 1998 年 1 月 1 日起至 2027 年 12 月 30 日止，‘松园顶’面积 0.3 亩，四至界至为东至李某淳、南至张某成、西至李某平、北至‘松园顶’（傅某增自留山交界、李某胜自留山交界），承包期内承包经营权属李某忠所”等信息。根据填写《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第 4613 号）的当事人李观何（原红星社社长）所述，第三人李某忠提供的《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第 4613 号）复印件真实可信，争议地属李某忠承包土地。根据李某淳（现任红星社社长）所述，其旱地与争议地交界，能证明该争议地属李某忠承包土地。

（二）申请人傅某提供的《地名证明图》（手写复印件）、《自留山实际划分示意图》（手写复印件）、《现场勘查分析说明》（手写）、《75 年左右（分山前）丈量实质数据》（复印件），不符合《土地权属争议调查处理办法》第二十条：“国土资源行政主管部门在调查处理争议案件时，应当审查双方当事人提供的

有关证据材料：（一）人民政府颁发的确定土地权属的凭证；（二）人民政府或者主管部门批准征收、划拨、出让或者以其他方式批准使用土地的文件……”《广东省土地权属纠纷处理条例》第九条：

“当事人对自己的请求负有举证责任。当事人申请调处土地权属纠纷，应根据不同情况提交下列相应的有关证据材料：（一）县级以上人民政府核发的不动产权属证明材料；（二）县级以上人民政府及其主管部门依法批准征收、划拨土地的文件、附图和有关的补偿协议书、补偿清单；依法出让土地使用权的出让合同书和交付地价款的凭证；规划部门批准规划用地的文件及红线图……”的规定。且 2023 年 5 月 30 日经广州市从化区吕田镇林业工作站核查，双方争议地块的土地性质属非林地，并非申请人傅某主张的林地性质，无法证明傅某拥有争议土地使用权。

根据《中华人民共和国农村土地承包法》第五条“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地”，第二十二条“发包方应当与承包方签订书面承包合同”和第二十三条“承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。”等规定，被申请人作出的裁决内容适当、适用法律法规等依据正确。（附件 10-12）

综上，被申请人认为裁决的事实清楚，使用法律正确，请求予以维持。

第三人称：

一、第三人李某忠合法享有争议地块“松园顶”的承包经营权。

1998年1月1日，广州市从化区吕田镇三村村红星经济合作社（以下简称“三村村红星经济社”）与第三人李某忠签订《吕田镇分包土地承包合同第4613号》，约定由第三人承包经济社水田4亩，旱地1.4亩，其中包含“松园顶”0.3亩旱地，但四至不详，承包年限三十年。2003年8月22日，从化市人民政府农业办公室出具《鉴证书》，证明上述承包合同真实有效。

2019年11月19日，三村村红星经济社及31名社员、广州市从化区吕田镇三村村村民委员会出具《证明》：李某忠与三村村红星经济社于1998年1月1日签订的《吕田镇分包土地承包合同第4613号》中涉及的“松园顶”面积为0.3亩，四至为东至李赞淳、南至张继承、西至李福平、北至“松园顶”（傅汉增自留山交界、李福胜自留山交界）；并非傅某的“祖宗山”；承包地权属于三村村红星经济社，李某忠的承包年限为30年，自1998年1月1日至2027年12月30日，承包期内承包经营权归李某忠所有。

根据三村村红星经济社委托的广州荣创测绘服务有限公司出具的“松园顶”测量图，已明确三村村红星经济社发包给第三人李某忠的地块范围，其中包括0.3亩的涉案争议地块。因此，第三人合法享有三村村红星经济社发包的“松园顶”地块的土地

承包经营权。

二、 申请人傅某主张争议地块“松园顶”为傅氏家族的“祖宗山”，没有事实依据。申请人没有提供证据证明涉案地块已经划分给傅氏家族作为自留山，且申请人提供的《地名证明图》、《自留山实际划分示意图》、《现场勘查分析说明书》、《75 年左右（分山前）丈量实质数据》均为手写件，并无政府部门公章，不具有事实证明效力。此外，从化县人民政府于 1981 年 6 月 20 日向傅某榕、傅某荣签发《从化县人民政府社员自留山证》，傅某榕的松园面积为 1 亩，四至为东至松树湾田，南至汉坛界，西至担水山田，北至邵阳界；傅某荣的松园面积为 2.5 亩，四至为东至松树湾田，南至邵阳界，西至担水山田，北至汉明界。说明两人的自留山不包含涉案争议地“松园顶”旱地。另，2023 年吕田林业工作站经调查“松园顶”非林地，也不在傅某荣自留山范围内。

综上所述，被申请人作出的涉案裁决书认定事实清楚，适用法律准确，程序合法，请求复议机关予以维持。

本府查明：

2023 年 3 月 14 日，第三人李某忠因与申请人傅某的土地使用权争议向被申请人提交《广州市土地权属争议调解处理申请书》，争议土地位于吕田镇三村村红星社，四至为东至李某淳承包地，西至李某平承包地，南至张某成承包地，北至松园顶，争

议面积共 0.3 亩，具体诉求为：一、确认第三人李某忠承包“松园顶” 0.3 亩，享有该地使用权；二、确认《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第 4613 号）及《签证书》真实有效。被申请人于 2023 年 3 月 21 日受理，并于 3 月 23 日向当事人送达《土地权属争议案件受理通知书》《答辩通知书》。

2023 年 3 月 23 日至 2023 年 8 月 1 日，从化区吕田镇山林调处办就涉案纠纷向申请人傅某、申请人侄子潘某林(原名傅某林)、申请人哥哥傅某增、第三人李某忠、红星社社员李某智（李某平兄弟）、李某淳、廖某娇（张某成妻子）、红星社社委李某何等人分别进行调查，并制有《调查笔录》。根据《调查笔录》及《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第 4613 号）《证明》（2023 年 7 月 20 日）等材料，被申请人确认以下事实：一、三村村红星经济社和村委会加盖公章，并载有红星社户主签名的《证明》（2019 年 11 月出具），补充证明了第三人与三村村红星经济合作社签订有《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第 4613 号），第三人享有在承包期内“松园顶” 0.3 亩的土地经营权。二、申请人傅某及其兄弟傅某增均未能提供证据证明涉案争议地已划给其傅氏家族作为自留山。三、经吕田林业工作站查实，涉案争议地为非林地，经三村村红星经济社证明，涉案争议地也不在申请人傅某提出在潘某林自留山（户主傅观荣，即潘某林父亲）范围内。

2023 年 5 月 15 日，被申请人组织三村村委、第三方测量单位及争议双方到现场勘查，并制有《现场勘查记录》，记录有争议土地坐落吕田镇三村村红星社“松园顶”；争议土地四至范围为东至李某淳，西至李某平，南至张某成，北至傅某增；争议土地面积约 0.3 亩（以测量为准）；附着物情况：1.路上胸茎 15-20cm 杉树 12 棵，2.路下胸茎 15-20cm 杉树 6 棵，3.路上三华李树 22 棵，4.路下三华李树 28 棵等信息，参加现场勘查的当事人均签名确认。2023 年 5 月 18 日，第三方测量单位经实地测量后作出争议范围界至图，争议地四至范围为东至李某淳承包地，西至李某平承包地，南至张某成承包地，北至傅某增自留山交界，争议地实际面积约 1.1278 亩，申请人及第三人签名确认。2023 年 5 月 30 日，广州市从化区吕田镇林业工作站作出 1:3000 比例图，备注说明经核对，涉案争议范围内为非林地。2023 年 7 月 20 日，广州市从化区吕田镇三村村红星股份合作经济社出具《证明》，证明涉案争议地不在潘某林一户的自留山证（户主为傅某荣）范围内。2023 年 9 月 14 日，被申请人作出《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2 号），并向申请人和第三人送达。裁决内容为：一、广州市从化区吕田镇红星经济社土地为“松园顶”（以四至范围和测量图为准的地块）四至范围为东至李某淳承包地块、南至张某成承包地块、西至李某平承包地块、北至“松园顶”（傅某增自留山地交界）的土地承包经营权属李某忠

所有；二、驳回李某忠的其他请求事项。

另查，2019 年 11 月，广州市从化区吕田镇三村村红星经济合作社和广州市从化区吕田镇三村村民委员会共同出具《证明》，证明第三人于 1998 年 1 月 1 日与三村村红星经济社签订《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第 4613 号），其中松园顶面积 0.3 亩，四至为东至李某淳，南至张某成，西至李某平，北至松园顶（傅某增自留山交界，李某胜自留山交界），承包年限为 30 年，自 1998 年 1 月 1 日起至 2027 年 12 月 30 日止，该地权属属于红星经济合作社，在承包期内经营权属第三人。

再查，第三人与申请人曾就涉案土地承包经营权纠纷向广州市从化区农村土地承包经营纠纷仲裁委员会（以下简称区农村土地承包经营纠纷仲裁委）申请仲裁，区农村土地承包经营纠纷仲裁委于 2021 年 10 月 26 日作出《仲裁裁决书》（穗从农仲案〔2021〕8 号），裁决支持“松园顶”0.3 亩旱地归还李某忠。申请人不服该裁决，诉至广州市从化区人民法院（以下简称从化区法院），从化区法院于 2022 年 4 月 10 日作出《民事裁定书》（2022）粤 0117 民初 846 号，裁定驳回傅某的起诉。

以上事实，有土地权属争议调解处理申请书、土地权属争议案件受理通知书、答辩通知书、现场勘查记录、调查笔录、争议范围界至图、吕田林业工作站出具的涉案地块为非林地绘图、《从化市农村土地承包合同》（吕田镇分包土地承包合同第 4613 号）、

《证明》（2019年11月出具）、《证明》（2023年7月20日）、《土地权属纠纷行政裁决书》、《仲裁裁决书》（穗从农仲案〔2021〕8号）、（2022）粤0117民初846号《民事裁定书》等证据予以证实。

2023年11月1日，申请人不服被申请人于2023年9月14日作出的《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2号），依法向本府申请行政复议。

本府认为：

《中华人民共和国土地管理法》第十四条第二款规定：“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。”

《土地权属争议调查处理办法》第五条规定：“个人之间、个人与单位之间、单位与单位之间发生的争议案件，由争议土地所在地的县级国土资源行政主管部门调查处理。前款规定的个人之间、个人与单位之间发生的争议案件，可以根据当事人的申请，由乡级人民政府受理和处理。”根据上述规定，被申请人作为所在地乡镇人民政府，具有处理其辖区范围内个人之间的土地权属争议的法定职能。

《土地权属争议调查处理办法》第二十条规定，“国土资源行政主管部门在调查处理争议案件时，应当审查双方当事人提供的有关证据材料：（一）人民政府颁发的确定土地权属的凭证；

（二）人民政府或者主管部门批准征收、划拨、出让或者以其他方式批准使用土地的文件；（三）争议双方当事人依法达成的书面协议；（四）人民政府或者司法机关处理争议的文件或者附图；

（五）其他有关证明文件。”第三十三条规定，“乡级人民政府处理土地权属争议参照本办法执行。”本案中，第三人于1998年1月1日与三村村红星经济社签订《从化市农村土地承包合同》，其中记载“松园顶”0.3亩的土地经营权，为第三人享有涉案争议土地使用权的主要证据，被申请人在调处过程中已调查核实，有三村村红星经济社出具证明以及争议土地相邻村民证实其承包经营权为事实，而申请人提出其对争议土地享有使用权的证据经被申请人调查核实，涉案争议地块不在申请人主张在潘某林一户的自留山证（户主为傅某荣）范围内。申请人亦未能提供相关证据证明涉案地块已划分给傅氏家族作为自留山。被申请人综合双方证据对本案争议作出“一、广州市从化区吕田镇红星经济社土地为“松园顶”（以四至范围和测量图为准的地块）四至范围为东至李某淳承包地块、南至张某成承包地块、西至李某平承包地块、北至“松园顶”（傅某增自留山地交界）的土地承包经营权属李某忠所有；二、驳回李某忠的其他请求事项”的决定，本府予以支持。

综上所述，被申请人于2023年9月14日作出的《土地权属

纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2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，应予维持。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》（2017修正）第二十八条第一款第（一）项的规定，决定如下：

维持被申请人于2023年9月14日作出的《土地权属纠纷行政裁决书》（从吕府行决字〔2023〕2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
二〇二四年一月二十九日