

榆林市 人民政府 行政复议决定书

榆政复字〔2024〕14号

申请人：靖边县张家畔街道新伙场村十组。

负责人：高孝贤，组长。

村民代表：高孝国、高孝儒、丁玉龙。

委托代理人：李保君，陕西纳智律师事务所律师。

被申请人：靖边县人民政府。

法定代表人：曹龙，县长。

委托代理人：王飞，靖边县自然资源和规划局工作人员。

委托代理人：李小宁，陕西秦靖律师事务所律师。

第三人：靖边县张家畔街道新伙场村七组。

负责人：张治忠，组长。

申请人对被申请人作出的靖政行决〔2023〕3号《靖边县人民政府关于张家畔街道新伙场七组与十组土地权属争议的处理决

定》不服，向本机关申请行政复议。本机关依法受理，现已审理终结。

申请人请求：撤销靖政行决〔2023〕3号《靖边县人民政府关于张家畔街道新伙场七组与十组土地权属争议的处理决定》，并责令被申请人重新作出行政行为。

申请人称：一、被申请人作出的靖政行决〔2023〕3号《关于张家畔街道新伙场七组与十组土地权属争议案的处理决定》认定的主要事实不清楚，证据不足。处理决定中查明“1979年左右，新伙场大队根据上级要求，将老三队分为新伙场三组和七组。1980年，七组又分为现在的七组和十组，即老三队最终分为三组、七组和十组。在分组完成后，将老三队的集体林地划分给上述三个组。将老三队在西沙的集体林地划分给三组，现青银高速公路西服务区占地范围及其周围；老三队在堂树园则的集体林地划分给十组，现青银高速公路西服务区南；将老三队在草原则的集体林地划分给七组，由于草原则林地较少，所以在西沙又给七组划分了约10亩的林地。而争议土地就在草原则林地内，在新伙场老三队分组后一直由七组管理使用至今”的事实不清，证据不足。其一，在被申请人调查处理本案争议过程中，申请人向被申请人提供了靖边县原新农村公社1980年8月13日会议记录一份，该会议主要讨论了林木、林地下放的政策问题。并提供了中共靖边县农工部1980年11月24日作出的《关于新农村公社要求划小核算

单位的批复》，该批复中才明确将新伙场七组划分为七组和十一组（实际是十组）。通过上述文件形成的时间和内容来看，显然是落实林业政策在前，新伙场七组划分为七组和十组在后。且靖边县张家畔镇人民政府在 2012 年就申请人村民高孝贤、高孝聪与第三人土地权属争议案件调查过程中与新伙场村组原负责人陈能荣、冯万有、李建民、张万明、冯志华均证明，落实林业政策在先，分组在后，分组时未对个人家老树园则进行分割，因为当时已经对个人家老树园则下放给了个人，集体分财产时不存在分割个人家老树园则。综合上述证据可以证明，被申请人所查明的案涉争议地是在第三人和申请人分组时分给第三人的事实认定不清、证据不足，完全违背客观事实。其二，在被申请人调查处理本案过程中，申请人向被申请人提供了《新伙场十组高家老树园子宗地图》《高姓与贾家树园则地界协议》以及案涉争议地南邻常亚飞、张耀荣、牛凤亭、段青丽、王世宇、白星国等人的不动产登记证书中均显示案涉争议地属于申请人小组（上述南邻的不动产权证书上显示的北邻申请人村民高孝濡）。上述证据均证明案涉争议地历史上属于申请人高家老树园则，在 1980 年落实林业政策时下放给了申请人高姓村民占有、管理和使用，对此案涉争议地的四邻均无异议。案涉争议地属于申请人当属无疑，被申请人认定争议地属于第三人事实不清、证据明显不足。其三，在被申请人调查处理本案过程中，申请人向被申请人提供了天然气管

线穿越案涉争议地时的临时占用土地丈量明细表、银行打款单以及油建工程土地、附着物赔偿登记表，以及在 1987 年在村委会负责人冯万有等人作为中介人、申请人与案外人陶怀珠等签订的宅基地转让合同书，用以证明申请人对涉案林地的管理情况。而被申请人只片面地采信了部分有利于第三人的证人证言来证明案涉争议地一直由第三人管理使用的事实，完全错误，偏袒第三人的主观性显而易见。其四，根据被申请人作出的《关于张家畔街道办事处新伙场第四村民小组与第五村民小组南沙林地权属争议的处理决定》、榆林市人民政府作出的榆政复字〔2017〕31 号复议决定、榆林市中级人民法院作出的（2018）陕 08 行初 31 号行政判决书、张家畔镇人民政府作出的《关于新伙场南沙“贾家树园则”林权及林地使用权纠纷案的处理决定》（张政发〔2011〕040 号）以及榆林中院作出的（2019）陕 08 行初 73 号行政判决书等生效法律文书所认定的事实，新伙场五组贾家树园则西邻申请人高姓老树园则，即本案争议林地。被申请人无视其之前作出的已经被生效法律文书所认定的事实，认定案涉争议地属于第三人，明显错误。综上所述，被申请人认定案涉争议地是第三人和申请人在划分小组时划分给第三人的林地以及该林地一直由第三人管理使用事实不清，且没有合法有效的证据予以证明。相反，根据上述申请人提供的证据恰可以证明案涉争议地历史上属于申请人高姓老树园则地，1980 年在落实林业政策时下放给了申请人高姓

村民占有、管理和使用的事实。二、被申请人适用法律错误，执法随意任性，导致本案实体处理错误。处理决定以落实林业政策时只将林木下放给个人未涉及林地，故申请人所主张的新伙场大队将争议地下放给申请人的主张不予支持。该理由充分说明了被申请人执法的随意性。纵观靖边县人民政府在处理县域范围的林地权属争议时均是以落实林业政策下放林地为依据来处理林地权属争议，无论是《关于张家畔街道办事处新伙场第四村民小组与第五村民小组南沙林地权属争议的处理决定》《关于新伙场南沙“贾家树园则”林权及林地使用权纠纷案的处理决定》，还是被申请人在处理张家畔双家湾村一、三、四、六组与双家湾第二、五村小组林地权属争议中，被申请人均确认原新农村乡全乡当初都是按照“谁家树园则下放给谁家”以及“地随树走”的原则落实林业政策或下放林地的基本原则。而同样均原在新农村乡（现张家畔街道办由原新农村乡合并而来）的范围内，本案中被申请人却一反常态，以落实林业政策只将林木下放未涉及林地为由，将案涉林地所有权确给了第三人。即使如被申请人所言落实林业政策只下放林木未涉及林地，那么林地的所有权也当然应当归林木所有权主体所在的村集体或村小组，而非完全割裂林木所有主体与所在的林地所有权，这样必然会造成林地所有权和林木所有权交叉在一起的混乱局面，引发新的争议和矛盾。被申请人对政策的理解和落实前后不一、自相矛盾，故被申请人适用法律、

政策错误，依据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款第三，四项之规定，依法应予撤销。三、与本案争议地相邻、位于本案争议地南的申请人与第三人的林木、林地权属争议，被申请人在片面采信对第三人有利的证据后作出了有利于第三人的确权决定，但该确权决定经两级人民法院审理认为，被申请人认定事实不清、证据不足、违反法定程序，已经责令被申请人重新确权，足以说明被申请人有意偏袒第三人作出错误确权决定。综上，请求对被申请人作出的处理决定依法予以撤销。

被申请人称：一、被申请人作出的土地权属纠纷处理决定事实清楚，证据确凿。（一）争议地在上世纪八十年代初分给了第三人。争议林地东至五组村民贾自力树园子，西至五组集体林地，南至民生路向北100米处，北至通往枣刺梁油路，面积232.4953亩。1979年左右，新伙场分为三队和七队；1980年七队又分为七队和十队，即老三队最终分为三队、七队和十队。在分组完成后划分集体林地，西沙的集体林地划分给三组，现青银高速公路西服务区占地范围及其周围；堂树园则的集体林地划分给十组，现青银高速公路西服务区南；草原则的集体林地划分给第三人，由于草原则林地较少，所以在西沙又给第三人划分了约10亩的林地。此后争议林地由第三人管理使用，并雇有护林员。2012年天然气管道穿越争议地占地12.9亩，2015年新区项目建设中征用了案涉林地西南处的9.61亩土地，补偿费均由第三人领取。2007

年左右申请人村民在草原则西南毁林、盖房时双方发生争议，2022年5月外村人张志军建设房屋第三人阻拦，2022年8月22日第三人申请土地确权。（二）经调查取证，被申请人认为争议地块属于第三人的证据明显优于申请人的。申请人认为新伙场村1980年落实退还社员林木的政策，新伙场大队支书、大队长及三个组组长等将老树园则（即争议林地）下放给申请人高家人。根据《中华人民共和国土地管理法》第二条规定，中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制；第九条规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有。从上述规定来看，我国土地实行社会主义公有制，并且根据靖发〔1985〕15号文件、中共新农村公社委员会《关于退还社员林木的情况报告》这两份文件内容来看，落实林业政策只是退还社员林木并未涉及林地，故申请人所主张的新伙场大队将争议林地下放给高家人的理由不予支持。第三人与新伙场村委同时提供的靖边县张家畔街道办事处新伙场村各组林地勘界图客观反映了新伙场村各组集体林地的位置及面积，也与被申请人调查核实的事实基本吻合。通过现场勘验、调查走访历任队长、争议地四邻、原老三队村民等人，对双方证据进行了核实，因此经过综合分析认定，争议地块属于第三人的证据明显优于申请人的。二、被申请人作出的土地争议处理决定程序合法。第三人提出土地确权申请后，靖边县自然资源和规划局依法受理，

送达答辩通知书及确权申请书副本。双方当事人提供了答辩意见、证据材料。被申请人组成调查组，围绕争议内容进行了大量的调查取证工作，召集双方当事人进行了现场指认、勘验，并委托靖边县国万测绘有限责任公司对争议地进行了测绘，确定争议地及四至界限、现状。走访调查了源头人物、历任队长、争议地四邻等知情人，制作了多份询问笔录。并于2023年7月19日组织双方进行了调解，因第三人不同意调解未能达成一致。调查完毕后，报请靖边县人民政府依程序作出了处理决定并依法送达当事人，涉案具体行政行为的作出符合法定程序。三、申请人的复议理由不能成立。（一）落实林业政策下放的是林木并非林地。根据靖边县委县政府靖发〔1985〕15号文件，下放的仅仅是林木，从来没有下放过林地。所谓的地随树走是一个错误的理解，是近年来肆意买卖农村土地违法犯罪行为的借口。在我国林地所有权属于集体，而涉案土地村集体并没有进行过林地承包，因此不存在下放老树园子，只是将“一九六八年割资本主义尾巴为名，收回社员的林木，原则上应该全部退还个人”，且没有证据表明68年收过高家的树木，有收才有放，下放树园则的前提是有老树园则，故十组所谓将高家老树园子林地下放高家管理使用的说法，既与当时的政策不符，也与事实不符。（二）关于申请人提供的地界协议和不动产权证。2020年2月28日《高姓与贾家树园则地界协议》、2021年《新伙场十组高家老树园子宗地图》系个人之

间私自进行的地界协议，且时间在七组与十组发生土地争议之后；2021 年常亚飞等国土证复印件，经向村委会、办证经手人及买地人调查，几块地系高孝贤等人从他处取得的“四六分成国有土地”，但四邻系卖地人提供，且时间在第三人与申请人发生土地争议之后，“北邻高孝濡”实则邻的是涉案争议地的空地，不能证明实际使用情况和权属关系。（三）关于申请人提供的天然气管线过境补偿表及高压线过境领取表。经调查，天然气临时占用土地丈量明细所涉土地不在争议地内，与本争议地无关。油建工程公司土地附着物赔偿登记表均清楚写明与第三人争议。与外村人陶怀珠等人的卖地合同系违法无效合同，涉嫌构成刑法第 228 条“非法转让、倒卖土地使用权罪”。任何人都不得因违法、犯罪行为获益，根据这一原则，以及证据的合法性原则，都不应该采信。

（四）关于两个他案确权决定。新伙场四组与五组南沙林地权属案与本次争议地并不相邻，与本案无关。2011 年张家畔政府关于新伙场南沙贾家树园则林权案确权决定，只有南界 2 个坐标点，没有东、西、北界及坐标，其具体位置任谁也无法确定，故无法确定该地西面是否与本案争议地相邻，也说明了该确权决定存在重大缺陷，不能以这样一份不严谨的文书来替代此次政府的翔实调查。何况当时第三人与申请人已经发生争议，但第三人并未接到参加勘验的通知。土地相邻人仅是土地四至界限的参照，不等于对该相邻人土地权属的确认，确权决定上的相邻人如有瑕疵，

实属正常，但以此反推相邻人就是权利人，却是逻辑上的大谬误。根据最高院判例，即使是生效裁判，但“裁判理由部分所涉的相关事实，并非均是经过举证、质证和认证活动后有证据证明的案件事实，因此不能被认定为裁判文书所确认的案件事实。一般来说，裁判文书中裁判理由的内容无论在事实认定还是裁判结果上对于其他案件均不产生拘束力和既判力。”鉴于地邻存在可推翻的事实，属于未经举证、质证和认证的事实，故对本案不产生拘束力和既判力。综上，被申请人作出的处理决定，认定事实清楚，证据确实充分，适用法律正确，程序合法，请依法予以维持。

第三人称：一、案涉林地权属的历史演变与争议过程。案涉林地属于新伙场草园则林地的北部分，面积为 232.4953 亩。上世纪 80 年代前后，老三队分为三组和七组，此后七组又分为七组和十组，分组分耕地完成后，时任新伙场大队长让三个村组长自己划分了三个组的集体林地，西沙走冯家崙林场乡村路南（青银高速服务区及周围），约 300 亩左右分给了三组；西沙的堂树园则约 1000 亩左右全部分给了申请人。草原则林地约 300 亩左右全部分给了第三人，由于草原则林地较少，又在西沙给第三人补了约 10 亩的林地（后因高速公路服务区被征 4.28 亩，剩余林地约 5 亩）。2023 年新伙场村委会组织十个村小组划分制作了林地勘界图，因为第三人和申请人存在土地争议，第三人集体林地没有闭合，图西南处的草原则林地因争议没有标出来，但仍能够清楚

地印证上述事实。七组与十组的集体林地地界并不相邻，多年来无任何争议。2007年，随着靖边城区规划的西进，案涉林地经济价值骤然提升，在巨大利益的驱使下，申请人组员高孝贤、高孝聪等人毁林建房，至此第三人与申请人就草原则林地发生争议。2022年5月外村人张志军建设房屋，第三人阻挡再次发生争议，遂提起确权申请。2007年，第三人与草园则林地西侧、南侧相邻的新伙场五组进行了地界确认，2021年双方对地界进行了进一步确认，并制作了地界图，明确显示案涉土地属第三人所有。2015年6月15日，新村区项目建设中征用了草园则林地西南处的9.61亩土地，第三人与新伙场村委会、张家畔镇政府签订了《征地面积确认书》。2016年11月28日，天然气由南向北管道穿越案涉土地12.9亩的补偿款也由第三人领取。二、关于涉案林地由答复人管理、使用、占有、收益的事实。涉案林地未划分前由老三组集体管理，1981年将林地划分给第三人后，根据林地管护的原则即各村组自行管护各自组林地，全体社员在张万亮、张光德、李志远等历任队长的带领下，在草原则种植沙柳、沙蒿、红柳、杨树等植物，并雇用护林员对草原则林地进行管护，每年栽树补种、科技打梢，因草园则沙柳长势较好，主要用于第三人社员砍柴烧火。有第三人历年的收支流水账可以证明，2012年天然气管道穿越争议地与2015年西新区征地时，占用土地补偿费均由第三人领取，故复议申请人提出涉案林地由高家进行管护的情况与

客观事实严重不符。三、申请人对落实林业政策理解错误，导致对事实的歪曲，引发本案争议。根据靖发〔1985〕15号文件《中共靖边县委靖边县人民政府关于当前农村工作中几个问题的具体规定》第二条关于林木的问题：“一九六八年以割资本主义尾巴的名义收回社员的林木，原则上应全部退还个人……六八年个人林木收回集体后，由乡村集体相互兑换土地随带的林木，应按兑换后的所有权保持不变，原树主不得索要和抢占”。张畔镇的会议记录、新农村公社《关于退还社员林木的情况报告》更是只有退还树木，根据以上文件规定，“收谁还谁”的政策是指1968年集体收回个人的林木返还个人，并不是下放林地或者下放老树园则。涉案林地分组前一直由老三队集体管理，1968年割资本主义尾巴并没有收过高家的树，高桓忠本身是分地人，如果草原则林地下放给高家，时任申请人组长高桓忠就不可能将草原则作为集体林地下放给第三人。四、十组所谓管理使用的证据和理由不能成立。一是高家私人之间划的所谓地界未经村组官方参与，不具有法律效力。二是申请人称常亚飞等几人的不动产登记证书显示“北邻高孝濡”，实际上这几户都在争议地以外南部，他们的北邻是一片空地，可见高家并未管理使用。而且几户登记时第三人与申请人早有争议，给几户转让土地的人就有高孝贤等高家人，这些人找来的地邻明显不属实，应予撤销。三是申请人所称天然气临时占用土地丈量明细所涉土地在争议地以外。五、关于新伙

场村四组与五组，以及贾家与其他 7 户等案件的处理决定与行政判决书并不能成为本案林地权属确认的依据。一是新伙场村四组与五组的林地权属纠纷，与本案无关联性，两块地并不相邻。申请人拿不相邻的地块说事，再次证明了其对争议地在哪里搞不清楚。二是张政发〔2011〕040 号处理决定查明事实部分表述为争议地“西至新伙场十组高列忠、高焕忠、高孝贤和新伙场五组林地”，该种表述仅仅是对四组与五组林地权属纠纷地理位置的一种参照，并不是对本案林地权属的认定。另外该决定只有南面 2 个坐标点，不确定西界与本争议地相邻。充分证明了该决定是个错误百出的决定，不能作为相邻的证据。综上，第三人对争议地享有所有权的事实清楚、证据确实充分，程序合法，请求依法予以维持。

经审理查明：被申请人认定的争议地位于靖边县张家畔街道新伙场村草原则，面积合计为 232.4953 亩。

2022 年 8 月 22 日，第三人向被申请人递交《土地确权申请书》，请求确认位于靖边县张家畔街道新伙场村草原则，面积约 233 亩，林地所有权归第三人集体所有。8 月 29 日，靖边县自然资源和规划局立案调查，同日，受理并通知第三人。8 月 31 日，向申请人送达土地确权申请书、答辩通知书。9 月 5 日，申请人向被申请人提交土地确权答辩书。

2023 年 2 月 20 日，因案情复杂，在规定时间内不能提出调

查处理意见，靖边县自然资源和规划局经局主要领导审批延长时限 6 个月。

2023 年 4 月 12 日，靖边县自然资源和规划局通知第三人参加确权勘界。4 月 13 日，靖边县自然资源和规划局组织第三人、委托靖边县国万测绘有限责任公司进行现场勘测，形成《土地权属争议案件现场勘测笔录》，主要载明：“案由：新伙场村第七村民小组与第十村民小组土地权属争议；勘测时间：2023 年 4 月 13 日；勘测地点：张家畔街道办新伙场村草原则；勘测人：吕建文、王飞、黄震；指界人：张治忠；被邀参加人：王保利（五组组长）、贾自力（东邻）；勘测情况：名称：新伙场草原则林地；四至方位：东至新伙场村五组村民贾自力树园子，南至新伙场七组（民生路向北 100 米处），西至新伙场村五组集体林地，北至走枣刺梁油路。占地类型：林地及其它，面积约 233 亩。指界人：张治忠签字捺印；勘测人吕建文、王飞、黄震签字，被邀参加人王保利、贾自力签字捺印。”5 月 22 日，靖边县自然资源和规划局通知申请人参加确权勘界。5 月 23 日，靖边县自然资源和规划局组织申请人、委托靖边县国万测绘有限责任公司进行现场勘测，形成《土地权属争议案件现场勘测笔录》，主要载明：“案由：新伙场村第七村民小组与第十村民小组土地权属争议；勘测时间：2023 年 5 月 23 日；勘测地点：新伙场村；勘测人：王飞、贾慧菊、黄震；指界人：高孝儒；被邀参加人：高孝贤、王保利、贾

益东；勘测情况：名称：新伙场七组与十组争议土地；四至方位：东至五组村民贾益东，南至民生路往北 100 米处，北至十组村民高桓忠红柳地，西至五组集体林地。占地类型：林地及其它地上附着物有杨树、柳树、沙柳等，面积约 140 亩。指界人：高孝儒签字捺印；勘测人王飞、贾慧菊、黄震签字，被邀参加人高孝贤、王保利、贾益东签字捺印。”5 月 24 日，靖边县国万测绘有限责任公司进行实地勘测后出具《海则畔村二组、三组与郭家庙村西组土地权属争议测量报告》，主要载明：“为核定新伙场七组和新伙场十组土地权属争议土地的占地面积四至界址点，通过指界人指界，由靖边县国万测绘有限责任公司进行实地勘测，其中新伙场七组指认地面积 154996.839 平方米合 232.4953 亩，界址点 10 个(点号为 J1、J2 、...J10)；新伙场十组指认地面积 93509.012 平方米合 140.2635 亩，界址点 7 个（点号为 J1, J2、.. J7）”，并附新伙场七组和新伙场十组土地权属争议平面图及示意图。

2023 年 7 月 19 日，靖边县自然资源和规划局组织争议双方进行调解，调解未果。

2023 年 8 月 23 日、10 月 20 日，因案情复杂，在规定时间内不能提出调查处理意见，靖边县自然资源和规划局经局主要领导审批分别延长时限 6 个月、3 个月。

2023 年 11 月 1 日，靖边县自然资源和规划局向被申请人报送《靖边县自然资源和规划局关于关于张家畔街道海则畔村二组

三组和郭家庙村西组土地权属争议案的处理意见》，意见为：位于新伙场村草原则 232.4953 亩土地归新伙场村七组集体所有，该土地东至新伙场村五组村民贾自力树园子，西至新伙场村五组集体林地，南至民生路向北 100 米处，北至通往枣刺梁油路。界址点坐标为：点 1（X: 4162583.371, Y: 36566978.892）；点 2（X: 4162606.795, Y: 36567332.082）；点 3（X: 4162425.211, Y: 36567332.846）；点 4（X: 4162429.473, Y: 36567369.309）；点 5（X: 4162227.870, Y: 36567384.063）；点 6（X: 4162201.524, Y: 36566998.705）；点 7（X: 4162216.570, Y: 36566919.791）；点 8（X: 4162325.816, Y: 36566906.614）；点 9（X: 4162491.486, Y: 36567002.070）；点 10（X: 4162554.476, Y: 36566980.790），点 10 闭合于点 1。

2023 年 11 月 15 日，被申请人作出靖政行决〔2023〕3 号《靖边县人民政府关于张家畔街道新伙场七组与十组土地权属争议的处理决定》，查明：“1979 年左右，新伙场大队根据上级要求，将老三队分为新伙场三组和七组。1980 年，七组又分为现在的七组和十组，即老三队最终分为三组、七组和十组。在分组完成后，将老三队的集体林地划分给上述三个组。将老三队在西沙的集体林地划分给三组，现青银高速公路西服务区占地范围及其

周围；老三队在堂树园则的集体林地划分给十组，现青银高速公路西服务区南；将老三队在草原则的集体林地划分给七组，由于草原则林地较少，所以在西沙又给七组划分了约 10 亩的林地。而争议土地就在草原则林地内，在新伙场老三队分组后一直由七组管理使用至今。该争议土地东至新伙场五组村民贾自力树园子，西至新伙场村五组集体林地，南至民生路北 100 米处，北至通往枣刺梁油路，总面积 232.4953 亩。”认定：“被申请人十组认为新伙场村 1980 年落实退还社员林木的政策，新伙场大队支书、大队长及三个组组长等将老树园则（即争议林地）下放给十组高家人。根据《中华人民共和国土地管理法》第二条规定，中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制；第九条规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有。从上述两条法律规定来看，我国土地实行社会主义公有制，并且根据靖发〔1985〕15 号文件、中共新农村公社委员会《关于退还社员林木的情况报告》这两份文件内容来看，落实林业政策只是退还社员林木并未涉及林地，故被申请人所主张的新伙场大队将争议林地下放给十组高家人的理由不予支持。七组与新伙场村委同时提供的靖边县张家畔街道办事处新伙场村各组林地勘界图客观反映了新伙场村各组集体林地的位置及面积，也与本政府调查核实的事实基本吻合。通过现场勘验、调查走访历任队长、争议地四邻、原老三队村民等人，

对双方证据进行了核实，可以认定新伙场村草原则争议林地属七组集体所有。”决定：“位于新伙场村草原则 232.4953 亩土地归新伙场村七组集体所有，该土地东至新伙场村五组村民贾自力树园子，西至新伙场村五组集体林地，南至民生路向北 100 米处，北至通往枣刺梁油路。界址点坐标为：点 1（X: 4162583.371, Y: 36566978.892）；点 2（X: 4162606.795, Y: 36567332.082）；点 3（X: 4162425.211, Y: 36567332.846）；点 4（X: 4162429.473, Y: 36567369.309）；点 5（X: 4162227.870, Y: 36567384.063）；点 6（X: 4162201.524, Y: 36566998.705）；点 7（X: 4162216.570, Y: 36566919.791）；点 8（X: 4162325.816, Y: 36566906.614）；点 9（X: 4162491.486, Y: 36567002.070）；点 10（X: 4162554.476, Y: 36566980.790），点 10 闭合于点 1。”申请人不服该处理决定，向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交的证据有：第一组：中共靖边县委农工部靖农发（80）30 号《关于新农村公社要求划小核算单位的批复》《中共新农村公社委员会关于退还社员林木的情况报告》、中共靖边县委、靖边县人民政府《关于当前农村工作中几个问题的具体规定》（靖发〔1985〕15 号）、行政答辩状、行政判决书复印件各 1 份、农村公社关于讨论座谈林业问题的会议记录复印

件 2 份。证明目的：1、1980 年，原新农村公社新伙场大队七队分为七队和十队，即申请人与被申请人原均为靖边县新农村公社新伙场大队的生产小队；2、1980 年，新农村公社落实林业政策时，将 1968 年收回社员的林木全部退还（下放）给社员；3、被申请人在处理原新农村公社林地确权时，按照“谁家树园则下放给谁”以及“地随树走”的原则落实林业政策下放林地，来确定林地所有权。被申请人在他案中明确认可该原则并被生效法律文书所认定。4、被申请人在本案处理决定中认定“落实林业政策只是退还社员林木并未涉及林地”的认定，事实错误，与其之前一以贯之的处理原则背道而驰。第二组证据：张家畔镇人民政府在处理贾益东、贾自强、贾志力等人与张家畔镇新伙场村第五村民小组土地确权中形成的调查笔录复印件 29 份；张家畔镇人民政府在处理贾益东、贾自强、贾志力等人与张家畔镇新伙场村第五村民小组土地确权中形成现场勘验笔录、现场勘验图复印件各 2 份；贾益东、贾自强、贾志力等人与张家畔镇新伙场村第五村民小组土地确权申请书、张家畔镇人民政府关于新伙场南沙“贾家树园则”林权及林地使用权纠纷一案的处理决定、榆林市中级人民法院（2019）陕 08 行初 73 号行政判决书、靖边县人民政府靖政行决〔2017〕3 号关于靖边县张家畔镇街道办事处新伙场村第四村民小组与第五村民小组南沙林地权属争议的处理决定、榆林市人民政府榆政复字〔2017〕31 号行政复议决定书、榆林市中级人民法院

法院（2018）陕 08 行初 31 号行政判决书复印件各 1 份。证明目的：1、根据落实林业政策时新农村公社党委副书记、革委会主任张润以及村支部书记冯志华、村委会主任白凤清的陈述，1980 年新农村公社落实林业政策是按照原属谁的树园则下放给谁。被申请人处理决定认为落实林业政策只下放林木不涉及林地的认定，事实错误；2、根据被申请人处理决定中查明的事实，案涉争议地“东至新伙场五组贾自力树园则”。在贾益东、贾自强、贾志力等人与张家畔镇新伙场村第五村民小组土地确权一案中，张家畔镇政府调查过程中，证人冯志华、冯怀亮、白凤清、冯万有、张光明、张怀平、卢正和、李生忠、高烈忠、高桓忠、白玉忠、冯怀清、冯志刚、陈能兵、张万虎、陈能荣、陈能有、陈国忠、陈国斌、王立成、王虎虎、王立忠、张万礼、张万鸣、王保利、王宝明、韩常生、王立清均陈述，贾自力等贾家树园则西至新伙场十组高桓忠、高应岐（高孝贤）、高烈忠等高姓林地。3、贾自力等人申请确权过程中，张家畔镇政府在现场勘验过程中，村支书冯志华四邻指界人李生昌、李建和、卢正和、李建民、张光明、张怀平和申请人十组高孝贤参与，明确记载西边地界指界人为申请人组长高孝贤和村民高桓忠、高烈忠。即贾自力贾家树园则西靠申请人高姓林地，而非第三人七组林地。4、贾益东、贾自力等人在土地确权申请书中明确陈述贾家树园则“……南至王家庙村委林地，西至高烈忠、高桓忠等村民及五组集体的林地”。5、相

关行政部门和司法机关在处理本案争议地东邻的林地权属争议案件时，均查明上述两另案所涉争议地位于本案争议地东侧，属申请人新伙场十组高姓树园则，该事实已经生效的法律文书所确认。6、本案争议地东临土地使用权人贾自力、贾军军在本案调查时所陈述与另两案中所作陈述前后矛盾，不应作为认定本案林地权属争议的证据。第三组证据：高姓与贾家树园子地界协议、宗地图、陕（2021）靖边县不动产权第 03583 号、第 03584 号、第 03585、第 03601 号不动产登记证书复印件各 1 份；靖边县不动产登记实地查看记录表复印件 2 份。证明目的：1、2020 年 2 月 28 日，申请人高姓树园则使用权人高孝翔、高孝云、高孝儒等人与东邻土地使用权人即贾家老树园则使用权人贾益东（贾自力之子）、贾满红就案涉争议地签订地界协议，明确双方地界；2、2021 年 6 月，申请人高姓树园则使用权人高孝翔、高孝云、高孝儒等人与西邻土地权属人即新伙场五组村民代表张万德、贾志飞、王立忠、王虎虎等人通过绘图方式就案涉争议地明确了双方地界；3、牛凤亭、王世宇、常亚飞、张耀荣在案涉争议地南、民生路北申请国有建设用地使用权登记中，土地首次登记四邻签字中北邻签字人为申请人十组村民高孝儒，不动产登记宗地图亦明确记载北靠高孝儒。通过上述东、南、西相邻土地权属人划界、登记记载的事实，案涉争议地为申请人所有，被申请人作出的处理决定事实认定错误。第四组证据：合同书、新伙场 10 队临时占用土地文

量明细、临时用地补偿协议书、西环路电力线路改迁移工程附着物登记明细表、复印件各 1 份、靖边县自然资源和规划局关于申请拨付西环路电力线路改迁工程临时用地补偿费用的函；中国工商银行网上银行电子回单 2 份。证明目的：1、1987 年，申请人和陶怀珠、陶怀兴、陈保国、王世恩、刘玉斌签订合同书，在争议地块内向陶怀珠等人转让 3 亩作为宅基地，村委会负责人冯万有、张万明等人作为中介人在合同书上签字；2、2012 年，靖边县天然气公司在争议地铺设管线临时占用土地的补偿费全部由申请人村民实际领取，村委会盖章、村委会负责人签字确认；3、2023 年 11 月份，因靖边县西环路电力线路改迁工程塔基建设需要，靖边县自然资源规划局与新伙场村委会签订《临时用地补偿协议书》，在附着物登记表中明确争议地内的柳树的申请人为村民高孝儒、张宽新。案涉争议地从落实林业政策下放给申请人高姓村民后，一直由申请人高姓村民管理。被申请人的处理决定认定事实错误。第五组证据：百度百科“张家畔街道”网页、博雅地名分享网-陕西地名与行政区划-陕西省榆林市靖边县张家畔镇街道历史沿革网页复印件各 1 份。证明目的：中华人民共和国建立后，张家畔街道原为张家畔公社，后划出部分地区，增设新农村公社，1984 年改为张家畔镇，2001 年，新农村乡并入张家畔镇，2015 年张家畔镇撤销，设立张家畔街道办事处。第六组证据：靖边县张家畔镇政府（现张家畔街道办事处）2012 年在调查处理新

伙场村十组村民高孝贤、高孝聪与新伙场村十组林地权属争议一案过程中与高桓忠、张万明、白凤清、冯志华、冯怀亮、张世军的调查笔录复印件 6 份。证明目的：1. 1979 年新伙场老三队分为三队和七队，时任老三队队长为张万明。1980 年春，七队又分为七组和十组，七组组长是张万明，十组组长为高桓忠；2. 落实林业政策，下放个人老树园则是在 1980 年 8、9 月份，先下放的个人老树园则，后对集体林地进行了划分，划分集体林地时因个人老树园则已经下放，故七组和十组在划分林地时未涉及个人老树园，划分集体林地时只是将十组高家老树园则西北面集体所栽的沙柳地划分给了七组。落实林业政策后再未对个人老树园则地进行过调整，属于十组高家老树园则地一直由十组高家进行管理使用。第七组证据：1. 靖边县人民政府在调查处理新伙场七组与新伙场十组林地权属争议一案（在本案争议地南边）中与陈能荣、张万礼、王立忠、卢正和、冯怀亮、冯怀清、冯万有的调查笔录复印件 7 份；2. 行政复议申请人新伙场十组委托代理人北京炜衡（榆林）律师事务所律师李保君、刘飞与冯志华、冯志刚、张万虎、贾益东、张万礼、王保利、张万义、陈国恩制作的调查笔录复印件 8 份。证明目的：1. 个人老树园则地和集体林地是两个不同的概念，个人老树园则地在落实林业政策时均下放给了个人管理；2. 案涉争议地位于草园则，属于新伙场十组高姓老树园则，在落实林业政策时下放归十组高姓管理。第八组证据：争议地现

状示意图 1 份。证明目的：争议地现状、争议地四邻情况以及争议地内现有城市供气管线和高压线网。第九组证据：土地有偿承包合同书、张志军危房改造危房规划审批报审材料复印件各 1 份。证明目的：1、靖边县人民政府处理决定将他人（张志军）通过合法审批程序建设的房屋所占用的土地一并确认给第三人，主要事实不清，应予依法撤销；2、张志军危房修建所占用的土地使用权以及周边共计 1.125 亩土地使用权系由十组高德忠、高占忠的户族弟兄高宝忠有偿发包给张志军。靖边县新伙场村委会出具的证明、靖边县自然资源规划局的危房修建审批表中也明确记载该房屋东靠“高岗树巷”，即东靠的空地为十组村民高岗使用，案涉争议地为十组高姓管理使用。

被申请人提交的证据有：第一组：靖边县张家畔街道新伙场村第七村民小组土地确权申请书、新伙场村民委员会出具的组长证明及张志忠身份证复印件、靖边县自然资源和规划局土地（林地）权属争议立案审批表、靖边县自然资源和规划局土地（林地）权属争议案件受理通知书、答辩通知书、新伙场村第十村民小组林地确权答辩书及高孝贤身份证复印件、靖边县自然资源和规划局土地权属争议案件调解书、土地权属争议案件调解笔录复印件各 1 份；靖边县自然资源和规划局土地权属争议案件延期调查处理审批表复印件 3 份；送达回证复印件 4 份。证明目的：被申请人根据当事人申请依法受理、调查、处理第三人与申请人林地权

属争议案，程序合法。第二组：靖边县自然资源和规划局确权勘界委托书（存根）、新伙场七组和新伙场十组土地权属争议测量报告复印件各 1 份；确权勘界通知单（存根）、送达回证、土地权属争议案件现场勘测笔录复印件各 2 份。证明目的：一是现场勘验程序合法；二是经第三人指认的界址坐标及面积，计 154996.839 m² 合 232.4953 亩；三是申请人指认的界址坐标及面积，包含在七组指认范围内，计 93509.012 m² 合 140.2635 亩；四是确定了位于新伙场草原争议地块的四至为东至五组村民贾自力树园子，西至五组集体林地，南至民生路向北 100 米处，北至通往枣刺梁油路，面积 232.4953 亩；五是争议地占地类型为林地及其他，地内附着物有杨树、柳树、沙柳等。第三组：土地权属争议案件询问笔录复印件 50 份。证明目的：一是 1979 年左右，新伙场分为三队和七队；1980 年七队又分为七队和十队，即老三队最终分为三队、七队和十队。在分组完成后划分集体林地，西沙的集体林地划分给三组，现青银高速公路西服务区占地范围及其周围；堂树园则的集体林地划分给申请人，现青银高速公路西服务区南；草原则的集体林地划分给第三人，由于草原则林地较少，所以在西沙又给第三人划分了约 10 亩的林地。二是争议土地在草原则林地内，新伙场老三队分组分地后一直由第三人管理使用。第四组：新伙场五二组与七组划拨地界图、新伙场临时占用土地丈量明细，新伙场村委、天然气公司出具的情况说明、靖边县新

村区开发建设项目征地面积确认书、2009 年至 2021 年收支账目明细复印件、靖边县张家畔街道办事处新伙场村各小组林地勘界图、新伙场村委会靖王高速公路二次补偿款花名表、新伙场村委会西林地取款花数、维护林地请求书、1985 年 7 月 1 日靖发〔1985〕15 号文件《中共靖边县委靖边县人民政府关于当前农村工作中几个具体问题的规定》、1980 年 11 月 24 日《中共新农村公社委员会关于退还社员林木的情况报告》、1980 年 11 月 24 日中共靖边县委农工部文件靖农发（80）30 号《关于新农村公社要求划小核算单位的批复》复印件各 1 份、证明复印件 3 份、调查笔录复印件 12 份。证明目的：七组提交证据的情况及其证明目的。第五组：讨论座谈林业政策问题、中共新农村公社委员会退还社员林木的情况报告、中共靖边县委、靖边县人民政府靖发〔1985〕15 号《关于当前农村工作中几个问题的具体规定》、中共靖边县委农工部靖农发（80）30 号《关于划小核算单位的批复》；高姓与贾家树园子地界协议、陕（2021）靖边县不动产权第 03583 号、陕（2021）靖边县不动产权第 03585 号、陕（2021）靖边县不动产权第 03587 号、陕（2021）靖边县不动产权第 03601 号不动产登记证、新伙场 10 队临时占用土地丈量明细、油建工程公司土地、附着物赔偿登记表、宗地图、关于新伙场七组申请十组林地纠纷补充说明、合同书复印件各 1 份；中国公司银行网上银行电子回单复印件 2 份。证明目的：十组提交证据的情况及其证明目的。第六组证据：

2024年3月26日靖边县自然资源和规划局出具的情况说明、西环路电力线路改迁移工程附着物登记明细表。证明目的：由于新伙场十组复议期间提供了新证据《西环路电力线路改迁移工程附着物登记明细表》、补偿款拨付函等第四组证据，经当事人反映，县政府调查了解到：2023年11月靖边县人民政府在争议地内安装电力基塔，由靖边县自规局与新伙场村委签署了临时用地补偿协议书和《西环路电力线路改迁移工程附着物登记明细表》，由于明细表形成时间在七组与十组发生土地权属争议并行政确权之后，双方争议尚未解决，经县自规局与张家畔街道办、张家畔街道办西大街社区服务中心核实，明细表产权人有误，故将产权人由“高孝儒、张宽新”更改为“新伙场村委”，补偿款暂拨付至新伙场村委，待权属明确后拨付相关产权人。因此十组以此明细表及补偿款拨付函证明产权的证明目的不能成立。

第三人提交的证据有：第一组：新伙场五二组与新伙场七组划拨地界图复印件1份。证明目的：与草园则林地西侧、南侧相邻的新伙场五组，与第三人进行了地界划分，2021年进行了进一步确认并制作了坐标图，地界图明确显示案涉土地属第三人所有，东南西北四界与申请人的土地无任何相邻接壤的地方。第二组：新伙场临时占用土地丈量明细、新伙场村委、天然气公司出具的情况说明复印件各1份。证明目的：2016年11月28日，天然气由南向北管道穿越案涉土地时，占用土地12.9亩，地长575米，

宽 15 米，村委会确认土地归第三人所有，补偿费转入时任组长张世宏的账号，证明争议土地属于第三人。第三组：靖边县新村区开发建设项目征地面积确认书复印件 1 份。证明目的：2015 年 6 月 15 日，新区项目建设中征用了第三人草原则林地中案涉林地西南处的 9.61 亩土地，第三人与新伙场村委会、张家畔镇政府签订了该确认书，该地块与草原则 2 个争议地块均相邻，其中南面一块 77 亩已由靖政行决〔2022〕3 号处理决定确权给第三人，北面地块即本争议地，证明涉案林地属于第三人。第四组：调查笔录复印件 9 份、证明复印件 3 份。证明目的：一是 1980 年左右新伙场老三队分为三组、七组，1980 年七组又分为七组和十组，在划分林地时将争议地草园子分给第三人，三组分在冯家峁林场路南，约 300 亩左右，申请人分在西沙堂树园则，约 1000 亩左右，当时无任何争议；划分依据是人口；三组与第三人、第三人与申请人的集体林地都不相邻。二是划分后争议地一直由第三人管理，并雇有护林员护林。三是张政发〔2011〕040 号张家畔镇人民政府处理决定、靖边县人民政府靖政行决〔2017〕3 号决定以及行政诉讼判决文书中提及的关于新伙场南沙贾家树园则西侧有高家树园则系当时的新伙场村村委负责人高孝翔代表高氏家族的主观说法，并没有事实依据。第五组：2009 年至 2021 年收支账目明细复印件各 1 份、调查笔录复印件 3 份。证明目的：争议地一直由第三人管理、使用、占有，每年栽树补种、科技打梢，并雇有护

林员护林，每年给护林员发放工资的事实。第六组证据：靖边县张家畔街道办事处新伙场村各小组林地勘界图、新伙场村委会靖王高速公路二次补偿款花名表、新伙场村委会西林地取款花数复印件各 1 份。证明目的：2023 年十个小组共同参与的勘界图证明了新伙场村各组集体林地的位置及面积，因第三人和申请人发生土地争议，故申请人集体林地未闭合，草原则在图的下西南角因争议未标出。新伙场村老三队林地在 1981 年左右按照人口划分，其中将草原则林地划分给了第三人，因面积较小，在西沙又补给第三人 10 亩，后因靖王高速公路服务区被征 4.28 亩，剩余林地约 5 亩。申请人集体林地约一千余亩，而第三人除案涉草园则争议地外，仅有西沙 10 亩集体林地，与分地方案及客观事实严重不符。第七组证据：维护林地请求书复印件 1 份。证明目的：一是草原则林地争议发生时间为 2007 年，当时申请人村民高孝贤、高孝聪在草原则林地毁林、违建，双方发生争议；二是第三人村民向沙石峁派出所、土地局、林业局、城建监察大队等职能部门反映、维权，县政府李作厚县长批示“请林业局李局长阅处 07.6.28”。第八组证据：西环路电力线路改迁移工程附着物登记明细表，征收地块航拍示意图复印件各 1 份。证明目的：2023 年 11 月政府在争议地内安装电力基塔，由靖边县自然资源和规划局与新伙场村委签署了临时用地补偿协议书，但《西环路电力线路改迁移工程附着物登记明细表》竟然擅自将产权人写成高孝儒、张宽新，

明细表形成时间在七组与十组发生土地权属争议并行政确权之后，故张家畔街道已签署意见并盖章将此表作废。而且征收地块航拍示意图清楚地看出，柳树根本没有 32 株，证明该表明显弄虚作假。第九组证据：靖边县新区管委会靖边县城市建设投资开发有限公司西新区南四干线（天然气管线）改迁建设项目新征土地坐标图、西新区南四干线（天然气管线）改迁建设项目征用新伙场村第五，第六，第七组林地测绘图、征收土地协议、西新区南四干线（天然气管线）改迁建设工程附着物补偿登记明细表 1 份、村“两委”会商议记录、党员大会审议记录、村党支部会提议记录、村民代表会议决议记录、决议公开记录、实施结果公开记录、签到表复印件各 1 份。证明目的：征收地块航拍示意图中争议地内的线路 2 即第二组证据的天然气管线，2016 年补偿费已由七组领取。原计划的线路 1，已经在 2020 年向西改迁为西新区南四线天然气管线，即示意图中的线路 3，根据政府征地协议、坐标图、测绘图、附着物补偿表、村内各级会议表决、公示等材料均清楚记载占用七组（和五、六组）林地，而无十组林地。

本机关认为：本案争议的焦点是被申请人对争议地作出的权属处理决定是否合法。经审查在案证据并实地调查，被申请人所作的权属处理决定存在以下问题：

一、事实不清、证据不足。

（一）被申请人在处理决定中将争议地认定为林地，但被申

请人并未提供有效证据证明争议地土地类型为林地，属基础事实不清、证据不足。

（二）被申请人分别于 2023 年 4 月 13 日、5 月 23 日组织第三人、申请人对争议地进行现场勘测，争议双方所指四至范围不同，被申请人在处理决定中以第三人所指范围确定争议地范围，其争议地范围最终未经双方共同确认，故，被申请人现有证据确定权属的指向不明，基础事实不清，证据不足。

（三）被申请人于 2023 年 4 月 13 日对土地现场勘测时，未记载地上附着物，5 月 23 日对土地现场勘测时，记载地上附着物有杨树、柳树、沙柳等。通过调查核实，被申请人确定的争议地范围内地上附着物另外还有多处建筑物，而被申请人未对争议地范围内建筑物的使用、管理、权属等情况进行全面调查，故被申请人对争议地现状这一基本事实认定不清。

二、适用依据不合法。被申请人在处理决定中认定争议地为林地，即本案系林地所有权的归属产生的争议，根据《林木林地权属争议处理办法》第二条第一款、第二款规定： 本办法所称林木、林地权属争议，是指因森林、林木、林地所有权或者使用权的归属而产生的争议。处理森林、林木、林地的所有权或者使用权争议，必须遵守本办法。 被申请人适用《土地权属争议调查处理办法》，属适用依据不合法。

综上，被申请人作出的土地确权行政行为主要事实不清，证

据不足，适用的依据不合法，依法应予撤销。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款第（一）、（三）项之规定，本机关决定：撤销被申请人作出的靖政行决〔2023〕3号《靖边县人民政府关于张家畔街道新伙场七组与十组土地权属争议的处理决定》。

对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内，向榆林市中级人民法院提起行政诉讼。

