

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字〔2024〕134号

申请人：定边县盐场堡镇东滩村第七村民小组。

负责人：王志林，组长。

委托代理人：何煦、张磊，均系陕西辅衡律师事务所律师。

被申请人：定边县人民政府。

住所地：定边县东正街41号。

法定代表人：李胜元，县长。

第三人：定边县盐场堡镇东滩村第三村民小组。

负责人：王志忠，组长。

第三人：定边县盐场堡镇东滩村第四村民小组。

负责人：任志军，组长。

第三人：定边县盐场堡镇东滩村第五村民小组。

负责人：张占峰，组长。

以上第三人共同委托代理人：高季，陕西文生律师事务所律师；叶余余，陕西文生律师事务所实习律师。

申请人对被申请人作出的定政发〔2024〕17号《定边县

人民政府关于盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组土地权属争议的处理决定》不服，提出行政复议申请，本机关于 2024 年 6 月 25 日依法已予受理，并向被申请人送达了《行政复议答复通知书》。被申请人在法定期限内提交了书面答复及相关证据、依据，本机关依法进行了核实。本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的定政发〔2024〕17 号《定边县人民政府关于盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组土地权属争议的处理决定》（以下称“17 号处理决定”），并认定位于定边县盐场堡镇东滩村 2747.23 亩土地所有权属于申请人。

申请人称：1. 被申请人依据相同事实及证据作出的 17 号处理决定与定政发〔2024〕12 号《关于盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组土地权属争议的处理决定》（以下称“12 号处理决定”）高度相同，违反行政诉讼法第七十一条的规定。被申请人在榆林市中级人民法院作出撤销 12 号处理决定判决后，又作出 17 号处理决定，但是该 17 号处理决定依据的主要证据、事实和理由均与 12 号处理决定完全相同，违反了《中华人民共和国行政诉讼法》第七十一条“人民法院判决被告重新作出行政行为的，被告不得以同一事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为”的规定。2. 盐场堡乡人民政府已经在 2000 年就本案土地权属作出了生效的处理决定，被申请人再次受理违反了一事不再理的原则。申请人与第三人因为土地纠纷，盐场堡乡人民政

府在 2000 年 5 月 30 日作出盐政发〔2000〕11 号《关于东滩村与烂泥池村土地纠纷的处理意见》（以下称“11 号处理意见”），该处理意见作为一种具体行政行为，对申请人与第三人均具有拘束力，并且该处理意见明确告知了救济途径和时限：“以上意见如有不服者，在发文之日起十五日内，向上级行政机关申请复议或在发文之日起三十日内，向人民法院提起诉讼，否则，将按法律程序强制执行”，第三人既未提出复议申请也没有提起行政诉讼，就同一争议再次提出确权申请，违反了一事不再理的原则，被申请人不应对本案再次受理。3. 被申请人依据第一次土地调查版图作为确权的关键核心证据，导致认定事实严重错误，实体处理不公。其一，1991 年 7 月 3 日、2013 年 5 月 28 日，原烂泥池村与东滩村就土地权属界线经过双方多次实地调绘，共同确认两村的边界从饮羊井至牛豆腐圈止直线为界，从《土地边界协议书》所附的草图很直观看出来延东滩路向南下到交叉处入东滩村走盐场堡大路，走约有 1000 米左右，由北向上到饮羊井，饮羊井是确定双方界线的关键拐点，然后向东北方向一直延伸到牛豆腐圈止，并没有约定饮羊井到牛豆腐圈之间还有其他标志性点，三次附图均可证明走向并非被申请人认定的走向，从两点一线的常规确认规则显然是直线距离。而处理决定虽然认可了《土地边界协议书》的真实性和合法性，并将其作为处理的主要原始证据，但在勘界时却违背了《土地边界协议书》的约定，在饮羊井这一关键拐点上没有按《土地边界协议书》约定向东北与牛豆腐圈连成直线确定双方的地

界，而是继续向正北方向延伸到E点之后才以东北方向通过D、C、B点延伸，最后由B点向反方向（东南）延伸到牛豆腐圈，违背了双方《土地边界协议书》约定的真实意思表示。其二，第一次土地调查版图形成于1999年左右，来源不明，并且村界和牛豆腐圈的坐标未经争议双方当事人东滩七组与第三人签字确认。其三，如果第一次土地调查版图是原始、真实、合法、有效的，双方不可能前后四次形成91年《土地边界协议书》、2000年盐场堡镇的处理决定、2008年《土地权属界线协议书》、2013年经盐场堡人民调解委员会签订的《土地边界协议书》，且协议中文字表达的地界内容基本一致：饮羊井与牛豆腐圈两点之间的走向系直线均与第一次土地调查版图中“村界”走向严重不符，甚至在东北部牛豆腐圈附近的走向截然相反。被申请人在当事人均不认可均不知情的前提下，将无法说明来源的版图作为双方的村界，违背了双方当事人的真实意思表示和客观事实。其四，第一次土地调查版图所圈定的村界东北部与北畔村相邻，形状似长方形，在现场勘验时，北畔村也不认可第一次土地调查版图系原始村界，故被申请人在确权时将东北的三角地区排除在外。相邻的三个村对第一次土地调查版图均提出异议，足以证明第一次土地调查版图不是原始、真实、客观、有效的村界，不能作为确权的依据。综上，请求撤销被申请人作出的17号处理决定。

被申请人答复称：1. 关于申请人提出复议理由的答复。
(1) 12号处理决定经诉讼撤销后，被申请人依法重新进入调

查程序，资源规划职能部门工作人员通过调查，在原有证据的基础上补强证据（如航片图等），作出 17 号处理决定，该处理决定认定事实清楚，程序合法，适用法律正确，不存在违反行政诉讼法第七十一条规定的情节。（2）第一次土地调查时，东滩村与烂泥池村于 1991 年签订了《土地边界协议书》；第二次土地调查时，东滩村与烂泥池村于 2008 年签订了《土地权属界线协议书》；2013 年东滩村与烂泥池村再次签订《土地边界协议书》，以上边界协议约定的内容一致。2000 年东滩村与烂泥池村因地界发生纠纷，盐场堡镇作出 11 号处理意见，依据《中华人民共和国土地管理法》第十四条之规定，单位之间的争议由县级以上人民政府处理。本案争议主体为几个村民小组，属于单位之间的争议，故盐场堡镇作出的 11 号处理意见不具备法律效力。且该处理意见结果与边界协议内容基本一致，被申请人将该处理结果作为参考，与 17 号处理决定认定结果并不矛盾。以上几份边界协议与处理意见是被申请人作出 17 号处理决定的主要依据，作为主要证据予以采信。（3）经查阅档案，第一次土地调查《土地边界协议书》匹配的版图[西沙窝 J-48-95-（7）、东滩 J-48-95-（8）]以及航片图与边界协议进行比对，《土地边界协议书》中描述村与村之间的界线与该版图及航片图两村界线基本相符，边界协议中描述的各固定标志物与版图两村界线对应的各拐点位置基本吻合。东滩村、原烂泥池村与相邻的几个村对标志点“牛豆腐圈”签订协议重新予以确认。申请人认为固定标志物“饮羊井”与“牛豆腐圈”两点为一

条直线，但边界协议及处理意见均未明确此两点为直线走向。经查看第一次土地调查版图两村界线走向，“饮羊井”与“牛豆腐圈”两点连线向东北有一定弧度，是一条弧线，不是直线相连，故原烂泥池村与东滩村土地权属界线应以第一次土地调查的版图村界为准，只有标志物“牛豆腐圈”是在原土地调查的基础上重新具体确认的，被申请人严格按照确定后的“牛豆腐圈”坐标予以认定。第一次土地调查是一项全国性的工作，按照规程完成的边界协议、绘制版图界线等各项工作均有存档，不存在来源不明的情节。土地调查版图标注的两村界线是经过技术作业单位测量绘制的历史存档资料，从边界协议其他固定标志物与版图界线的吻合性可证实，涉案两村土地调查版图界线是准确的。且本案所涉及的土地除 15.12 亩被第三人村民确权登记外大面积为荒地，双方均疏于管理，在缺乏管理事实的情况下，与边界协议高度吻合的版图界线作为确定权属的主要依据，并无不当。2. 17 号处理决定认定的主要事实。争议地名称为申请人称大芦草滩，被申请人称东碱滩，位于东滩村部西北方约两公里，太中银铁路东西两侧。四至为：东至北畔村第一、四村民小组和西梁湾村水滩子村民小组灌木林地；南至，申请人称东滩村第三、四、五村民小组土地，被申请人称东滩走盐场堡路；西至东滩村第六村民小组土地；北至北畔村土地，面积为 4644.67 亩。争议地原大部分为盐碱地，北部约 2350 余亩于 2021 年至 2022 年被陕煤集团长安电力定边新能源公司光伏项目征用。内有小面积灌木林地，太中银铁路路段，青

铜峡到定边高压输电线路。被申请人原为烂泥池村第一村民小组，2018 年烂泥池村与东滩村合并为东滩村，合并后被申请人为东滩村第七村民小组。第一次土地调查时，东滩村与烂泥池村于 1991 年 7 月 3 日签订了《土地边界协议书》，该协议载明“共同认定两村边界从烂泥池南湖畔路起，延路一直到烂泥池庄南，有烂泥池走东滩路，延路向南下到交叉处入东滩走盐场堡大路，走约 1000 米左右，向北上到饮羊井，然后再向东北方向一直到牛豆腐圈止”。2008 年第二次土地调查时，东滩村与烂泥池村签订了《土地权属界线协议书》，协议内容与第一次土地调查签订的边界协议内容一致。2000 年东滩村与烂泥池村因地界发生纠纷，原盐场堡乡人民政府调查取证后于 2000 年 5 月 30 日作出 11 号处理意见，该意见处理结果与第一次土地调查形成的边界协议内容基本一致。2013 年 5 月 28 日，东滩村与烂泥池村再次签订《土地边界协议书》，该协议载明“烂泥池村与东滩村的土地权属，经双方商议，今后愿意共同遵守 1991 年 7 月 3 日签署的《土地边界协议书》，认定两村边界”，协议内容与第一次土地调查边界协议内容也基本一致。第一轮土地承包时，原盐场堡乡人民政府于 1984 年 12 月 5 日向东滩村第三村民小组村民曹战山（曹琚亮父亲）颁发了《土地管理使用证》，第二轮土地承包时，原盐场堡乡人民政府于 1999 年 9 月 1 日向东滩村第三村民小组村民曹琚亮（原名曹宏亮）颁发了《土地承包经营权证书》，东滩村第三村民小组认为以上两证所登载名称为“老庄台”的地块在争议地范围内，但四至不清，

无法确定该地块具体位置。2016 年农业部门完善第二轮土地承包确权颁证时，定边县人民政府向东滩村第三村民小组村民曹珺亮颁发了《农村土地承包经营权证》（编号为 610825113203030008Z），该证所登载名称为“老庄台”（编码为 6108251132030300001）的地块在争议地范围内，面积为 15.12 亩，地块四至拐点坐标以定边县农业农村合作经济信息中心定农经函〔2020〕9 号确认的为准。2018 年 11 月 11 日，东滩村、原烂泥池村与相邻的几个村对第一次土地调查时东滩村与烂泥池村于 1991 年 7 月 3 日签订的《土地边界协议书》中描述的固定标志物“牛豆腐圈”位置签订协议，确定了该标志物的具体位置〔坐标为：4169723.664, 36455210.464（西安 80 坐标）〕。经争议双方分别对《土地边界协议书》中描述的固定标志物进行现场指认，双方指认“饮羊井”的位置相同，其余标志物观点均不一致。调取历史档案资料第一次土地调查的版图〔西沙窝 J-48-95-（7）、东滩 J-48-95-（8）〕及航片图，经比对，《土地边界协议书》中描述的两村界线与版图两村界线及航片绘制的两村界线均相符。故除固定标志物“牛豆腐圈”位置协议确定外，原烂泥池村与东滩村土地权属界线应以第一次土地调查的版图及航片图确定的村界为准。

3.17 号处理决定适用的法律依据。（1）《中华人民共和国土地管理法》第十四条：土地所有权和使用权发生争议由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。（2）原国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十条：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。综上所述，被申请人作出的 17 号处理决定认定事实清楚、证据充分、程序合法、处理恰当、适用法律准确，请依法予以维持。

第三人答复称：1. 处理决定认定事实清楚，证据充分，程序合法，处理恰当，依法应予维持。（1）被申请人依据两村土地边界协议及配套版图所确定村界将争议地划分确权，依据充分，处理恰当。其一，申请人原为烂泥池村第一村民小组，2018 年烂泥池村与东滩村合并，申请人方才改为东滩村第七村民小组，因此申请人与第三人之间的土地权属纠纷实为原烂泥池村与东滩村两个大村之间土地边界纠纷，两村之间已有村界应为确定土地权属的最主要依据。其二，东滩村与原烂泥池村于 1991 年、2008 年两次签订的《土地边界协议书》及配套版图，是第一次、第二次全国土地调查工作中形成，由政府职权部门保管，其所确定村界符合土地权属及利用现状，是申请人及第三人所属村委会共同认可的村界，同时两份《土地边界协议书》均明确记载了“权属界线和土地利用现状图相符”。2013 年 5 月 28 日两村再次签订的《土地边界协议书》与前两份协议内容基本一致。因此，被申请人依据版图所载村界划分土地权属，符合三次土地边界协议书内容，符合客观实际。其三，土地边界协议书仅是文字性表述，难免会有表述不清的地方，在文字表述不清出现歧义的时候就需要对照配套版图来准确认定。从配套版图及 2008 年土地权属界线协议书附图明显可见，争议地内两村村界是一条曲线，而非申请人所述的“饮羊井至牛豆腐圈之间

为直线距离”。正因为协议表述有歧义，双方理解各一，申请人所理解的“饮羊井至牛豆腐圈之间为直线距离”与第三人所理解的及实际管理使用中的边界线并不一致，所以第三人最初申请确权时不认可 1991 年边界协议。后被申请人调取出一直由政府职权部门所保管的配套版图，经配套版图与协议相比对，才确定第三人所理解的协议内容及一直实际管理使用的边界线与配套版图一致，是准确的。其四，土地边界协议书所描述村界也是以路为界，应当是不规则曲线，申请人所理解的饮羊井至牛豆腐圈之间为直线距离是刻意曲解原含义，混淆视听，是一种片面的、错误的理解。从协议内容上下文中可看出，该村界是沿着路描述，尤其是确定土地权属最关键一句话“路西属烂泥池村管理，路东属东滩村管理”，明显可见该村界就是以路为界。以路为界符合陕北地区村界划分习惯，便于识别，便于出行。以路为界符合当地地貌特征，饮井一带是沙丘地带，从地图等高线明显可见，版图所载附近村界是沿着沙丘边缘曲线延伸，符合沙丘中人及骆驼行走习惯，是原来人及牲畜前往饮羊井的道路，如果以申请人所述的“饮羊井至牛豆腐圈之间为直线距离”，那么该界线将横穿数个大沙丘，不符合沙漠中行走习惯。同时，沙丘中无明显标志物，难以作为界线标记。沿着版图村界行走，至今还可见原来的道路痕迹，可见当时确实是以路为界划分。（2）争议地一直由第三人耕种管理使用，权属清楚。其一，1984 年至今，争议地内 15.12 亩现耕地一直由第三人村民曹占山、曹琚亮父子耕种，从未间断。原盐场堡乡政府

于 1984 年给曹占山颁发的《土地管理使用证》、1999 年给曹琚亮颁发的《土地承包经营权证书》及 2016 年被申请人给曹琚亮颁发的《农村土地承包经营权证》均可证明该土地归第三人所有。其二，2003 年东滩村曾组织村民在争议地内种植红柳、沙柳、沙蒿等，截止目前仍有红柳、沙柳等存活，且明显可见种植的红柳、沙柳与烂泥池村界线分明，与版图所载村界高度一致。其三，2010 年青铜峡到定边高压输电线路通过争议地时，以 079 号电线杆为界，往西电线杆补偿款由申请人领取，往东电线杆补偿款由第三人领取，也就是 079 号至 088 号电线杆的补偿款由第三人三个村组领取，而 079 号电线杆所在位置也与版图所载村界高度一致。其四，2014 年修建长庆油田采油三场池 133#道路，道路补偿款由第三人三个小组和北畔村领取，其中争议地内的补偿款由第三人三个小组领取。2. 申请人复议申请缺乏事实和法律依据，应予驳回。（1）17 号处理决定不违反行政诉讼法第七十一条的规定。17 号处理决定是在被申请人经过重新调查和现场勘查，获取新的证据，补充认定相关事实，完善决定理由后作出的，且 17 号处理决定与 12 号处理决定的主要事实、争议地面积等均有明显差别。故不属于以“同一事实和理由作出与原行政行为基本相同行政行为”的情形。对此观点，最高人民法院〔2019〕最高法行再 115 号行政判决已有准确论断。（2）申请人认为盐场堡乡人民政府在 2000 年对土地权属作出了生效处理决定，被申请人再次受理违反“一事不再理”的原则，这一观点缺乏事实和法律依据。首先，我国现行行政法

律体系中，“一事不再理原则”仅在行政诉讼、行政复议及行政处罚三部法律中有所规定，且行政处罚也仅限定于“罚款”不得重复。至于行政决定、行政许可等并无此类规定。其次，被申请人作出 17 号处理决定并不违反一事不再理原则。盐场堡乡人民政府于 2000 年作出处理决定后，2008 年、2013 年第三人与申请人又两次签订土地边界协议，2018 年东滩村、原烂泥池村及相邻的几个村对固定标志物“牛豆腐圈”位置再次签订协议。可见，盐场堡乡政府作出处理决定后争议土地权属多次发生新的事实与理由，土地权属争议未能得到有效解决。最后，根据《土地权属争议调查处理办法》第五条之规定，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。本案系两村组之间发生的争议案件，应由县级国土资源行政主管部门调查处理，盐场堡乡人民政府对此无调查处理的职权，其作出的处理决定也不能发生法律效力。综上，第三人认为 17 号处理决定认定事实清楚，证据确凿，程序合法，处置恰当，应当依法予以维持。申请人的复议请求没有任何事实和法律依据，应当予以驳回。

经审理查明：申请人原为烂泥池村第一村民小组，2018 年烂泥池村与东滩村合并为东滩村，合并后申请人成为东滩村第七村民小组。

被申请人认定的争议地第三人称大芦苇滩，申请人称东碱滩，位于东滩村部西北方约两公里，太中银铁路东西两侧。四至为：东至北畔村第一、四村民小组和西梁湾村水滩子村

民小组灌木林地；南至，第三人称东滩村第三、四、五村民小组土地，申请人称东滩走盐场堡路；西至东滩村第六村民小组土地；北至北畔村土地，面积为 4644.30 亩。争议地大部分为盐碱地，北部约 2350 余亩 2021 年至 2022 年被陕煤集团长安电力定边新能源公司光伏项目征用。内有小面积灌木林地，太中银铁路路段，青铜峡到定边高压输电线路。

1991 年 7 月 3 日，原盐场堡乡东滩村民委员会与烂泥池村民委员会签订《土地边界协议书》，载明：“盐场堡乡烂泥池村与东滩村的权属界线，经双方于一九九一年七月三日实地调绘，共同认定两村边界从烂泥池南湖畔路起，延路一直到烂泥池庄南，有烂泥池走东滩路，延路向南下到交叉处入东滩走盐场堡大路，走约有 1000 米左右，向北上到饮羊井，然后再向东北方向一直到牛豆腐圈止。两村界线准确无误，愿共同遵守。（权属界线和土地利用现状图相符）”。两村代表签字确认。

2000 年东滩村与烂泥池村因地界发生纠纷，原盐场堡乡人民政府在调查取证后，于 2000 年 5 月 30 日作出《关于东滩村与烂泥池村土地纠纷的处理意见》（盐政发〔2000〕11 号），该处理意见内容与 1991 年 7 月 3 日《土地边界协议书》表述基本一致。

2000 年 7 月 14 日，烂泥池第一村民小组与彭志会签订《承包治理“五荒地”合同书》，主要约定内容：“将滥泥池第一村民小组（甲方）的东碱滩承包给彭志会（乙方）治理 30 年，从 1999 年 12 月 17 日起至 2029 年 12 月 17 日，承包

地为‘五荒地’，四至为东至牛豆腐圈，西靠滥泥池东沙窝，南至饮羊井，北至杨木圈梁，东西长 5200 米，南北宽 3000 米，合 23400 亩。甲方承包给乙方的‘五荒地’，必须确保‘五荒地’的四至界线及土地权属问题，使乙方在承包治理时，不受任何干扰，如若用权属不清，造成乙方不能正常生产，甲方应承担一切责任。”

2008 年 11 月 29 日，东滩村与烂泥池村签订《土地权属界线协议书》，载明：“定边县盐场堡乡东滩村与定边县盐场堡乡烂泥池村相邻的权属界线，根据历史形成的权属界线和有关规定，于 2008 年 11 月 29 日在定边县国土资源局的主持下，经相邻双方单位实地核实，确定西沙窝、东滩图幅，图幅号为 J48G057087、J48G057088 数字正射影像图上所调绘的土地权属线正确无误。”在说明中确定的边界与 1991 年 7 月 3 日《土地边界协议书》表述一致。

2013 年 5 月 28 日，定边县盐场堡镇人民调解委员会组织东滩村与烂泥池村进行调解，形成《土地边界协议书》，载明：“烂泥池村与东滩村的土地权属，经双方商议，今后愿意共同遵守 1991 年 7 月 3 日签署的《土地边界协议书》，认定两村边界”，界线的表述与 1991 年 7 月 3 日《土地边界协议书》一致。

2018 年 10 月 16 日，盐场堡镇政府组织东滩村、原烂泥池村及相邻村就 1991 年东滩村与原烂泥池村签订协议中描述的固定物“牛豆腐圈”位置进行测绘，确定该标志物的具体位置（坐标为：X: 36455182, Y: 4169796）。各村负责人

签字并加盖村委会公章。

2018年11月11日，盐场堡镇政府再次组织东滩村、原烂泥池村及相邻村就“牛豆腐圈”坐标位置签订《土地补充协议》，主要载明：“由于2018年10月16日请来勘察测绘的白泥井土地所GPS陈旧，所定位的牛豆腐圈坐标有误差。经四方协商，于2018年11月11日请有测绘资质的公司重新测绘定位，一致同意九一协议中的牛豆腐圈为西安80坐标（X：4169723.664，Y：36455210.464）”。各村负责人签字并加盖村委会公章。

2020年6月24日，第三人向被申请人递交《土地所有权确权申请书》，请求确认争议地归其所有。原定边县国土资源执法监察大队于6月30日作出《土地权属争议立案通知书》（定国土资权字〔2020〕7号），并于当日送达申请人。

2020年7月14日，原定边县国土资源执法监察大队组织申请人与第三人对争议地进行现场勘测，形成《土地权属争议案件现场勘测笔录》，载明：“一、争议地名称：申请人称：大芦草滩；被申请人称：东碱滩。二、争议地位置：东滩村部西北方约2公里，太中银铁路东西两侧。三、争议地四至：东至北畔村一、四组和西梁湾村水滩子灌木林地（红柳地）；南至：申请人称：东滩三、四、五组地，被申请人称：东滩走盐场堡路；西至：东滩六组、八组地；北至：北畔土地。四、争议地面积：（空缺）。五、争议地现状及附着物：盐碱地，部分灌木林地，太中银铁路路段，青铜峡到定边高压输电线路。六、争议地现场勘测图以定边县平宝测绘

工程有限公司形成的现状勘测图为准。”第三人负责人、部分村民签字按印，应邀参加人签字，申请人拒绝签字，认为没有争议，所有权归申请人。

2020年7月14日，原定边县国土资源执法监察大队组织申请人在争议地现场勘测，形成《土地权属争议案件现场勘测笔录》，载明：“特聘请定边县平宝测绘工程有限公司，根据1991年国家土地调查，双方签订的土地边界协议上的固定标物，由被申请人现场指认：南湖路起：X：4167981.346，Y：36449994.081；饮羊井坐标：X：4168315.604，Y：452050.439（36452050.439）；牛豆腐圈坐标：X：4169730.344，Y：36455325.479（以上坐标系为2000坐标系）”。申请人负责人、部分村民签字按印，应邀参加人签字。

2020年7月14日，原定边县国土资源执法监察大队组织第三人在争议地现场勘测，形成《土地权属争议案件现场勘测笔录》，载明：“特聘请定边县平宝测绘工程有限公司，根据1991年国家土地调查，双方签订的土地边界协议上的固定标志物，由申请人现场指认：南湖路起坐标：X：4168095.836，Y：450050.223（36450050.223）；饮羊井坐标：X：4168321.525，Y：36451990.117；牛豆腐圈坐标：X：4170131.725，Y：36455130.837（以上坐标系为2000坐标系）”。第三人负责人、部分村民签字按印，应邀参加人签字。

2020年7月28日，原定边县国土资源执法监察大队组织北畔村第一、四村民小组和西梁湾村水滩子组在争议地现场勘测，形成《盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第

七村民小组争议地四至现场确认笔录》，载明：“一、关于 2020 年 7 月 14 日形成的争议地现场勘测笔录的东至（北畔村一、四组和西梁湾村水滩子组灌木林地）进一步确认，邀请北畔村一、四组负责人和西梁湾村水滩子组负责人现场指认，具体指认结果如下：东至：南段以点 N1（4169598.091，36455019.040），N2（4169737.492，36455313.523）连线为界，线以东南为西梁湾村水滩子村民小组，西北为东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组争议地，以点 N3（4169732.231，36455324.646），N4（4169443.555，36454647.427），N5（4171063.488，36452064.802），三点连线为北畔村一、四组与争议地东界及北畔村管理土地的南界”。北畔村一、四组负责人签字按印，应邀参加人签字。

2020 年 8 月 3 日，原定边县国土资源执法监察大队组织北畔村第一、四村民小组在争议地现场勘测，形成《盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组争议地与北畔村第一、四村民小组地界重新确认现场笔录》，载明：“2020 年 7 月 28 日，北畔村第一、四村民小组负责人、西梁湾村水滩子组负责人现场指认以上两方与东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组争议地界线，形成了《盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组争议地四至现场确认笔录》，北畔村第一、四组认为 2020 年 7 月 28 日其指认的结果不准确，要求重新确认，重新确认结果如下：以点 N3（4169732.231，36455324.646），N4（4170219.826，36452926.598），N5（4171063.488，36452064.802），三点连线

为北畔村一、四组与争议地东界及北畔村第一、四组管理土地的南界”。北畔村一、四组负责人签字按印。

2020年10月15日，原定边县国土资源执法监察大队组织双方在争议地现场勘测，形成《土地权属争议案件现场勘测笔录》，载明：“勘测内容：一、《土地边界协议书》固定标志物饮羊井坐标点：X：4168316.158，Y：36452049.742；二、油井坐标点：X：4167936.424，Y：36452235.567”，申请人组长与第三人组长及村民代表签字按印，应邀参加人签字确认。

2020年10月21日，原定边县国土资源执法监察大队组织第三人在争议地现场勘测，形成《土地权属争议案件现场勘测图》，载明：“盐场堡镇东滩村第三、四、五组与第七组争议地范围内现状及附着物位置的确认。一、青铜峡到定边高压输电线路第79号、80号线塔位置：79号线塔坐标：（36451908.695，4168388.002），80号线塔坐标：（36452143.796，4168310.877）（后附影像图）。二、申请人第三村民小组村民曹珺亮提举的《土地承包经营权证》，认为该证中登记的老庄台地块在争议地内位置坐标如下：点（36452095.110，4167970.515），（36452081.060，4168032.319），（36451949.635，4168007.782），（36451942.134，4167951.311）连线围成的地块为‘老庄台’。地块编号：6108251132030300001。三、申请人认为第五村民小组周姓祖坟的位置：（36451895.914，4167691.521）”，第三人村民签字按印。

2020 年 10 月 27 日，原定边县国土资源执法监察大队组织盐场堡镇东滩村第五、六村民小组在争议地现场勘测，形成《盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组争议地西界现场确认笔录》，载明：“依据 2020 年 7 月 14 日《土地权属争议现场勘测笔录》与 2020 年 8 月 19 日东滩村第三、四、五村民小组的《说明》，现争议地西界至东滩村第六村民小组土地，邀请东滩村第六村民小组负责人及村民代表对其土地与争议地界线确认如下：点（4167106.751，36450558.570），（4167993.160，36450611.967）为第六村民小组土地界线”。第五村民小组负责人及村民代表签字按印，应邀参加人签字。

2020 年 11 月 5 日，原定边县国土资源执法监察大队组织申请人与第三人召开案件调解座谈会，调解未果。

2021 年 4 月 21 日，被申请人作出定政发〔2021〕12 号《关于盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组土地权属争议的处理决定》。

2022 年 12 月 21 日，榆林市中级人民法院（2022）陕 08 行终 211 号《行政判决书》认为：“经审查，首先，争议双方村组认可的 1991 年边界协议书、2008 年土地权属界线协议书、2013 年边界协议书关于饮羊井、牛豆腐圈段边界的文字表述均为：‘向北上到饮羊井，然后再向东北方向一直到牛豆腐圈止’，1991 年边界协议书中注明的：‘权属界线和土地利用现状图、两村界线所涉及的航片号、地形图号’具体指向并不明确。2008 年土地权属界线协议书注明：‘确认西沙窝、东滩图幅，图幅号为 J48G057087、J48G057088 数

字正射影像图上所调绘的土地权属线正确无误’，所附草图未见明显弯曲。2013 年边界协议书没有附图和说明。定边县人民政府以第一次土地调查的版图〔西沙窝 J-48-95-（7）、东滩 J-48-95-（8）〕作为确权划界的依据，而该版图并非 2008 年土地权属界线协议书所确认的图幅号，也无双方当事人确认的依据，定边县人民政府据此作出的分割线呈现较大弯曲度，与 2008 年土地权属界线协议书中草图所示弯曲度不同，且未能作出合理解释。其次，定边县人民政府确权决定书附图中，牛豆腐圈的坐标点表述为 J6（4170057.162，364555205.632），与附图右下方界址点坐标表中 J6 的坐标点不一致，难以定纷止争，亦无合理解释。”判决撤销了 12 号确权决定。

2023 年 9 月 13 日，定边县自然资源调查和权属纠纷调处中心组织双方召开案件调解座谈会，调解未果。

2023 年 10 月 21 日，定边县自然资源调查和权属纠纷调处中心调取了图号为 J-48-95-（8）版图的航片标签，其主要内容为：“所在主要村名：东滩村；测绘时间：1991.6.23”。

2024 年 4 月 23 日，被申请人作出定政发〔2024〕17 号《定边县人民政府关于盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组土地权属争议的处理决定》，主要内容为：“经研究决定：将争议地范围内点（452096.101，4167966.021）、（451963.016，4167946.309）、（451934.970，4167969.196）、（451957.195，4168002.137）、（452017.123，4168028.727）、（452077.845，4168037.458）、（452098.880，4168000.152）依次连线围成面积为 15.12 亩土地（东滩村

第三村民小组村民已登记上证)的所有权确定给盐场堡镇东滩村第三村民小组集体所有;点B、C、D、E、G、H、K、L、Q、W依次连线将剩余争议地南北分割,线以南面积为2747.23亩争议地的土地所有权确定给盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组集体共同所有;线以北面积为1882.32亩争议地的土地所有权确定给盐场堡镇东滩村第七村民小组集体所有。(以上坐标为2000国家大地坐标,见附图)”并于2024年5月6日送达双方当事人。

另查明,1984年12月5日,原盐场堡乡人民政府向东滩村第三村民小组曹战山(曹琚亮父亲)颁发了第000137号《土地管理使用证》,记载:“地名:老庄台;使用土地总面积:18亩,地块数8”;1999年9月1日,原盐场堡乡人民政府向东滩村第三村民小组曹琚亮(原名曹宏亮)颁发《土地承包经营权证书》,记载:“地块名称:老庄台;面积:5.45、3.45、4.5、1.3;承包期限1999年至2029年”;2016年12月6日,定边县人民政府向东滩村第三村民小组曹琚亮颁发《农村土地承包经营权证》(编号为610825113203030008Z),记载:“地块名称:老庄台;地块编码:6108251132030300001,面积:15.12亩”;2020年12月4日,定边县农业农村合作经济信息中心出具《关于提供农村土地承包经营权证地块具体坐标的函》(定农经函〔2020〕9号),记载:“定边县自然资源和规划局:经与测绘公司调取该农村土地承包经营权证,编号为610825113203030008Z,老庄台编号为6108251132030300001,地块四至如下。附地块四至坐标”。

申请人不服上述处理决定,向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人和第三人均未提交证据材料。

被申请人提交的证据有：第一组：1. 土地权属争议案件申请书及受理表；2. 送达回证；3. 立案通知书；4. 申请人身份证明及授权委托书；5. 答辩材料、被申请人委托书及身份证明；6. 盐场堡镇政府函；7. 现场勘测笔录；8. 现场勘测图；9. 影像资料。证明目的：受理该案后，按程序将土地确权申请书副本送达被申请人进行答辩并要求提供证据材料，完善身份证明授权委托书相关事宜，召集双方对争议地进行现场勘测，后邀请与争议地相邻村组对地界进行现场确认，最终将争议地范围予以确定。第二组：1. 1991 年双方签订了《土地边界协议书》（第一次土地调查）；2. 2008 年双方签订了《土地权属界线协议书》（第二次土地调查）；3. 11 号处理意见；4. 2013 年双方再次签订《土地边界协议书》。证明目的：以上几份边界协议与处理意见内容基本一致，可证实两村地界为“共同认定两村边界从烂泥池南湖畔路起，延路一直到烂泥池庄南，有烂泥池走东滩路，延路向南下到交叉处入东滩走盐场堡大路，走丝 1000 米左右，向北上到饮羊井，然后再向东北方向一直到牛豆腐圈止”。第三组：1. 第一次土地调查东滩村与烂泥池村签订《土地边界协议书》；2. 第一次土地调查版图[西沙窝 J-48-95-（7）、东滩 J-48-95-（8）]；3. 第一次土地调查航片图。证明目的：经与第一次土地调查的版图以及航片图比对，《土地边界协议书》中描述的界线与版图界线、航片图界线相符。第四组：1. 土地协议；2. 土地补充协议。证明目的：2018 年 11 月 11 日，东滩村、原烂泥池村与相邻的几个村对第一次土地调查时东滩村与烂泥

池村于 1991 年 7 月 3 日签订的《土地边界协议书》中描述的固定标志物“牛豆腐圈”位置签订协议，确定了该标志物的具体位置[坐标为：4169723.664，36455210.464（西安 80 坐标）]。第五组：1. 第一轮土地承包《土地管理使用证》；2. 第二轮土地承包《土地承包经营权证书》；3. 完善第二轮土地承包《农村土地承包经营权证》；4. 定边县农业农村合作经济信息中心定农经函〔2020〕9 号；5. 曹琚亮身份证明。证明目的：第一轮土地承包时，原盐场堡乡人民政府向东滩村第三村民小组村民曹战山（曹琚亮父亲）颁发了《土地管理使用证》，第二轮土地承包时，原盐场堡乡人民政府向东滩村第三村民小组村民曹琚亮（原名曹宏亮）颁发了《土地承包经营权证书》，东滩村第三村民小组认为以上两证所登载名称为“老庄台”的地块在争议地范围内，但四至不清，无法确定该地块具体位置。2016 年农业部门完善第二轮土地承包确权颁证时，被申请人向东滩村第三村民小组村民曹琚亮颁发了《农村土地承包经营权证》，该证所登载名称为“老庄台”的地块在争议地范围内，地块四至拐点坐标以定边县农业农村合作经济信息中心定农经函〔2020〕9 号确认的为准。第六组：1. 关于土地权属争议案件延期办理的批复；2. 调解座谈会议记录；3. 调查处理意见；4. 关于土地权属争议案件调查处理征求意见的复函；5. 17 号处理决定及送达回证。证明目的：被申请人在查清事实、分清权属关系的基础上先行组织调解，调解未果后形成调查处理意见，作出 17 号处理决定，送达各方当事人。

本机关认为：根据《中华人民共和国土地管理法》第十四条第二款之规定，单位之间的土地所有权和使用权争议由县级以上人民政府处理。本案被申请人具有对案涉争议土地确定权属的法定职权。本案争议焦点是被申请人对争议地作出的第二次处理决定是否具有合法性和合理性。经审查，本次确权过程中，被申请人补充了航片图和航片标签，统一了确权决定书附图中“牛豆腐圈”的坐标表述，结合第一次土地调查版图、双方多次签订的土地边界协议、农村土地承包经营权证等证据，作出 17 号处理决定，认定事实清楚，证据确凿，程序合法，内容适当，依法应予维持。申请人的请求无事实和法律依据，本机关依法不予支持。综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，本机关决定如下：

维持被申请人作出的定政发〔2024〕17 号《定边县人民政府关于盐场堡镇东滩村第三、四、五村民小组与第七村民小组土地权属争议的处理决定》。

如对本决定不服，可以自收到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2024 年 8 月 21 日

