

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字〔2024〕125号

申请人：定边县杨井镇三路渠村第三村民小组。

住址：榆林市定边县杨井镇三路渠村。

负责人：夏国强，系该组组长。

被申请人：定边县人民政府。

住所地：榆林市定边县东正街41号。

法定代表人：李胜元，县长。

第三人：定边县杨井镇三路渠村第二村民小组。

住址：榆林市定边县杨井镇三路渠村。

负责人：贺进邦，系该组组长。

申请人对被申请人作出的定政发〔2024〕13号《定边县人民政府关于杨井镇三路渠村第三村民小组与第二村民小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：撤销被申请人作出的定政发〔2024〕13号《定边县人民政府关于杨井镇三路渠村第三村民小组与第二村民小组土地权属争议的处理决定》。

申请人称：一是被申请人在法院作出生效判决后再次受理并作出与原决定一致的决定，系无视生效裁判结果的既定力。被申请人作出的定政发〔2020〕36号处理决定，将面积为20亩争议地的土地所有权确定给第三人所有，市政府榆政复字〔2021〕6号行政复议决定撤销了该处理决定，铜川市中院（2021）陕02行初39号判决书中确认了该复议决定的有效性和合法性。被申请人作出与原处理决定一致的决定，系对判决结果的否认，所认定的事实和处理结果均与法院生效判决相冲突，故不符合《最高人民法院关于行政诉讼若干证据问题的规定》的相关规定。二是村民个人之间互换经营权并不等同于集体土地所有权发生变动。村民之间为就近管理达成调换耕地的协议没有经过集体同意。综上，请求依法撤销该处理决定。

被申请人称：一、被申请人受理该案后，依法对争议地权属进行调查，于2020年8月7日作出定政发〔2020〕36号处理决定，申请人不服，向市政府申请复议，市政府〔2021〕6号行政复议决定书撤销了上述处理决定。第三人不服市政府复议决定，向法院提出行政诉讼，一审由铜川市中院开庭审理，驳回了第三人诉讼请求。第三人仍不服，向省高院上诉，后经协商，第三人自愿撤诉，由被申请人重新作出处理

决定。经复查作出定政发〔2024〕13号处理决定，符合法律程序，不存在申请人所称无视生效裁判结果的既定力的情节。二、涉案土地在未互换之前所有权属于第三人集体所有，虽然村民个人只是互换土地承包经营权，村民互换土地时村小组也未召开会议，也没有经过本小组十八周岁以上的三分之二村民讨论通过，但2012年杨井镇实行土地确权登记试点工作时，申请人与第三人均按照所属村民互换后的土地分别进行登记并上报，证实村小组对该互换土地行为是知情且同意的，并且加盖村、镇印章，证实村、镇两级组织也是认可的，该申报表虽是对经营权的申报登记，但该申报工作是在所有权明确的情况下予以上报，是经村小组确认填写，经村、镇确认加盖印章予以完善的，并非村、镇单方面的处分。三、申请人村民邹治与第三人村民贺吉邦、姜士萍互换土地承包经营权属于个人行为，属于土地承包经营权的互换，而填写领取农村土地承包经营权证申请表的并非村民个人行为，而是村小组集体行为，证实村小组也是知情的、认可的。互换土地的主体虽不是同一集体经济组织的成员，但该互换行为曾经过村小组、村、镇的确认填写上报过，在争议产生之前双方并未提出异议。虽具体实施土地耕种管理互换的是村小组的村民，但也代表村小组集体在实施土地耕种管理，并且双方互换土地的行为已经超过二十年，故依据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十一条，农民集体使用

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。被申请人 2012 年实行的土地经营权确权工作是否成功，那是全县的整体工作，并不能否定当年村小组、村、镇对完善该项工作填写申报表事实的认定。申请人并没有证据证实该领取农村土地承包经营权证申报表的确认有误或作废。

四、争议发生后，申请人及邹治就承包地互换事项向定边县法院提起民事诉讼，定边县法院判决认定邹治与贺吉邦、姜士萍订立的土地承包经营权互换合同有效。申请人及其邹治不服上诉至市中院，市中级院判决撤销定边县法院判决。第三人村民贺吉邦、姜士萍又向省高院提出再审申请，省高院判决撤销市中院判决，维持定边县法院判决。综上，被申请人作出的处理决定主要事实清楚，程序合法，证据确实充分，请求依法予以维持。

第三人称：申请人与第三人系相邻的两个村民小组，土地互相交错。1981 年两小组均实行土地联产承包到户，村民为便于耕种管理，相互调地是普遍现象。邹治与姜士萍于 1990 年口头协议，将邹治承包申请人的三刃地片（当时目测约 12 亩，后经测绘公司勘测为 17.7442 亩）与姜士萍承包第三人的老坟梁平地（4 亩）进行兑换，管理至今二十余年。2012 年杨井镇实行土地确权登记试点工作时，申请人将置换后的土地登记在邹治一户名下，第三人将置换后的土地登记在姜士萍一户名下，虽是经营权登记，但是在所有权明确的

基础上登记的。本村其他小组都是按互换后的土地进行确权登记的，土地所有权均随之转变了。另外，被申请人作出的处理决定并没有妨碍法院生效判决的执行。综上，请求依法予以维持。

经审理查明：被申请人确定的争议地名称为“三刃地片”，位于杨井镇三路渠村东南，争议地四至为东至：南段至第三村民小组村民夏志君承包地，北段至沟畔；南至第一村民小组村民夏国荣承包地；西至：中段至第三村民小组夏志春承包地，南段及北段至沟畔；北至沟畔。面积为 17.7442 亩。争议地内有安平 180#井场一处，其余大面积为荒地。

20 世纪 90 年代，申请人村民邹治为方便耕种，与第三人村民贺吉邦、姜士萍达成口头协议，将其承包于第三村民小组的 12 亩土地与贺吉邦、姜士萍承包于第二村民小组的 4 亩土地互换耕种。互换后双方均未改变土地用途，并各自耕种管理长达 20 余年，互换期间未发生争议。

2012 年，定边县杨井镇实行土地确权登记试点工作，形成的其中两份《领取农村土地承包经营权证申报表》分别主要载明：“承包农户户主：邹治；地块名称：夏瓜梁；面积：4 亩”“承包农户户主：姜士萍；地块名称：南梁；面积：2.82 亩、12.5 亩”，杨井镇三路渠村民委员会、杨井镇人民政府分别加盖公章。

2014 年，申请人与第三人因安平 180#井场补偿费分配

产生争议。申请人及申请人所属村民邹治将第三人所属村民贺吉邦、姜士萍诉至定边县法院，请求确认邹治与贺吉邦、姜士萍临时互换的“三刃片子”（12 亩）、“老坟梁”（4 亩）承包土地无效，并由贺吉邦、姜士萍返还邹治的承包土地 12 亩。2015 年 8 月 18 日，定边县法院作出（2015）定民初字第 00221 号民事判决，认定邹治与贺吉邦、姜士萍订立的土地承包经营权互换合同有效，判决驳回了申请人及邹治的诉讼请求。申请人及邹治不服，提起上诉。2015 年 12 月 24 日，榆林市中院作出（2015）榆中民一终字第 00377 号民事判决，判决撤销定边县法院（2015）定民初字第 00221 号民事判决，邹治与贺吉邦、姜士萍的土地互换行为无效，双方各自将互换的土地返还。贺吉邦、姜士萍不服，申请再审。2017 年 2 月 24 日，陕西省高院作出（2016）陕民再 82 号民事判决，认定双方当事人之间形成的土地承包经营权互换协议系双方真实意思表示，其内容未违反国家法律及行政法规的强制性规定，属有效协议，判决撤销了榆林市中院的上述判决，维持了定边县法院的上述判决。申请人及邹治的法定继承人不服，申请监督。2019 年 7 月 22 日，陕西省人民检察院作出陕检民（行）监〔2018〕61000000029 号不支持监督申请决定。

2017 年 8 月 1 日，申请人向被申请人递交《确定土地所有权申请书》，请求确认争议地归其所有。2020 年 8 月 7 日，

被申请人作出定政发〔2020〕36号《关于杨井镇三路渠村第三村民小组与第二村民小组土地权属争议的处理决定》，将面积为20亩争议地的所有权确定给杨井镇三路渠村第二村民小组（第三人）集体所有。申请人对该决定不服，向本机关申请行政复议，本机关于2021年4月21日作出榆政复字〔2021〕6号行政复议决定书，决定撤销被申请人作出的上述处理决定。第三人对该决定不服，向榆林市中院提起诉讼，该院受理后，第三人提出异地管辖申请，经陕西省高院裁定由铜川市中院管辖。2022年5月11日，铜川市中院作出（2021）陕02行初39号行政判决，支持本机关作出的上述复议决定，驳回第三人的诉讼请求。第三人不服，向陕西省高院提起上诉，在省高院审理过程中自愿撤回上诉。

2022年11月17日，被申请人工作人员组织各方当事人调解争议，因各方当事人均不同意调解，未达成调解协议。

2022年11月18日，被申请人工作人员组织各方当事人再次对争议地进行现场勘测，制作了《土地权属争议案件现场勘测笔录》，其主要内容为：“今聘请陕西信宇勘测有限公司对2018年1月24日形成的关于争议地‘三刃地片（夏洼梁）’现场勘测的内容重新实地测绘，测绘数据及确认事项如下：1.2015—2016年定边县杨井镇三路渠村第三村民小组、邹治与贺吉邦、姜士萍关于土地承包经营权互换合同纠纷一案的涉案土地四至范围与现争议地四至范围一致，其涉

案土地亩数实为估算，未经精准测量，故面积以陕西信宇勘测实测面积为准。2. 现邀请杨井镇三路渠村第一村民小组组长现场指界，该争议地与第一村民小组土地界限清楚。3. 争议地四至范围及内容根据 2018 年 1 月 24 日形成的现场勘测笔录为准，具体坐标及面积以陕西信宇勘测有限公司现场勘测图为准”。勘测人、争议方参加人及应邀参加人均在现场勘测笔录上签字捺印确认。

2023 年 10 月 12 日，定边县自然资源和规划局向被申请人报送《关于杨井镇三路渠村第三村民小组与第二村民小组土地权属争议的调查处理意见》，处理意见为：将面积为 17.7442 亩争议地的土地所有权确定给杨井镇三路渠村第二村民小组集体所有。

2024 年 4 月 23 日，被申请人作出的《定边县人民政府关于杨井镇三路渠村第三村民小组与第二村民小组土地权属争议的处理决定》（定政发〔2024〕13 号）认定：“经复查，聘请陕西信宇勘测有限公司对争议地实地勘验，争议地名称为“三刃地片”，位于杨井镇三路渠村东南，争议地四至为：东至：南段至第三村民小组村民夏志君承包地，北段至沟畔；南至第一村民小组村民夏国荣承包地；西至：中段至第三村民小组夏志春承包地，南段及北段至沟畔；北至沟畔。面积为 17.7442 亩。争议地内有安平 180#井场一处，其余大面积为荒地。实行家庭联产承包责任制时，三路渠村第

三村民小组村民邹治向本组承包地块名称为“三刃地片”17.7442 亩（测绘公司精确测量面积）土地，三路渠村第二村民小组村民贺吉邦、姜士萍向本组承包地块名称为“老坟梁”4 亩土地。20 世纪 90 年代，为方便耕种，邹治与贺吉邦、姜士萍达成口头协议，分别将其承包的“三刃地片”17.7442 亩土地与“老坟梁”4 亩土地互换耕种，互换后双方未改变土地利用现状。双方承包当事人按照口头协议约定各自管理互换后的土地，时间长达 20 余年，在此期间从未发生争议。互换土地行为虽没有经过村、组同意，属个人行为，但在 2012 年，杨井镇实行土地确权登记试点工作，双方承包当事人亦按照互换后的土地进行登记完善领取农村土地承包经营权证申报表，并经村、镇加盖公章予以确认，证实村民小组、村委会、镇政府对这一互换行为是知晓且认可的。2014 年长庆油田公司在现争议地内钻探石油，因土地补偿款引发争议。争议发生后，三路渠村第三村民小组及邹治就承包地互换事项向定边县人民法院提起民事诉讼，定边县人民法院（2015）定民初字第 00221 号民事判决书认定邹治与贺吉邦、姜士萍订立的土地承包经营权互换合同有效。三路渠村第三村民小组及邹治不服，上诉至榆林市中级人民法院，榆林市中级人民法院（2015）榆中民一终字第 00377 号民事判决书撤销定边县人民法院判决。贺吉邦、姜士萍又向陕西省高级人民法院提出再审申请，陕西省高级人民法院

（2016）陕民再 82 号民事判决书撤销榆林市中级人民法院判决，维持定边县人民法院判决。以上事实均有卷内相关证据佐证。鉴于上述事实，依据《中华人民共和国土地管理法》第十四条和原国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十一条之规定，经研究决定：将面积为 17.7442 亩争议地的土地所有权确定给杨井镇三路渠村第二村民小组集体所有。”申请人对该决定不服，向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交证据有：第一组：《榆政复字〔2021〕6 号行政复议决定书》复印件、《铜川市中级人民法院（2021）陕 02 行初 39 号判决书》复印件、《陕西省高级人民法院（2022）陕行终 638 号行政裁定书》复印件各 1 份。证明目的：被申请人作出与生效裁判相悖的处理决定，损害申请人的合法权益。第二组：《征用土地协议书》复印件 1 份。证明目的：争议土地已被长庆油田分公司征用，土地性质不再属于集体所有而是国有土地。第三组：三路渠村二组安平 180 井场借征长征款领取花名表复印件 1 份。证明目的：三路渠村二组获得长征款，姜士萍已领取安置补助费 131554.5 元。第四组：《调解协议》复印件 1 份、申请人小组领取供水劳务费报账汇总单及花名表复印件各 1 份。证明目的：涉案土地长庆油田分公司打井劳务费及土地补偿费等归申请人所有，调解协议部分已履行。第五组：《农村土地

承包经营权证》复印件 1 份。证明目的：邹勇承包土地发包方为申请人，该地块在争议地内。第六组：《不予受理行政复议申请决定书》复印件 1 份。证明目的：杨井镇政府出具的调查处理情况不属于具体行政行为。

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复印件 1 份；2. 立案通知书复印件 1 份；3. 送达回证复印件 1 份；4. 土地确权申请书、授权委托书复印件各 1 份，身份证明、身份证复印件各 2 份；5. 答辩书、授权委托书复印件各 1 份，身份证明复印件 2 份，身份证复印件 4 份；6. 土地现场勘测笔录复印件 2 份，现场勘测图复印件 3 份。证明目的：被申请人受理后按程序将相关材料送达当事人，召集各方确认争议地现场情况。第二组：1. 定边县法院询问笔录复印件 3 份；2. 定边县法院判决书复印件 1 份；3. 赵培宽证言复印件 1 份；4. 杨井镇政府调查处理情况复印件 1 份；5. 三路渠村委情况说明材料复印件 1 份；6. 省高院判决书复印件 1 份；7. 询问笔录复印件 1 份。证明目的：申请人村民邹治与第三人村民贺吉邦、姜士萍达成口头协议，将各自承包的土地互换耕种，互换后双方未改变土地利用现状长达二十余年，在耕种期间未发生争议。第三组：领取农村土地承包经营权证申报表复印件 2 份。证明目的：争议双方按照互换后的土地登记完善申报表，并经村、镇加盖公章予以确认，证实村民小组、村委会、镇政府对互换土地的行

为是知晓且认可的。第四组：定边县法院、市中院、省高院判决书复印件各 1 份。证明目的：法院判决认定邹治与贺吉邦、姜士萍订立的土地承包经营权互换合同有效。第五组：1. 延期办理批复复印件 1 份；2. 调解座谈会记录复印件 1 份；3. 调查处理意见复印件 1 份；4. 所属乡政府意见复印件 1 份；5. 送达回证复印件 2 份。证明目的：被申请人依法延期，组织调解，形成处理意见，作出处理决定，送达各方当事人。

第三人提交的证据有：第一组：定边县法院、省高院判决书复印件各 1 份。证明目的：贺吉邦与邹治在 1990 年互换土地合同合法有效。第二组：土地承包经营权证申报表复印件 2 份。证明目的：双方村民小组已将互换土地的所有权转变了。第三组：关于争议地就是南梁（三刃地片），以及对同一块地出现不同数据原因说明及四至界限。第四组：现场勘测笔录和现场勘测图复印件各 1 份。证明目的：争议地四至界限、面积双方均认可。第五组：三路渠村南三小组组长的联名证明、杨井镇政府处理意见复印件各 1 份。证明目的：三路渠村第一，二，三小组土地跨村组调换是普遍现象，确权登记都是按互换后的土地登记的，土地所有权亦随之转变。

本机关认为：被申请人依据《中华人民共和国土地管理法》第十四条的规定，对申请人与第三人之间的土地所有权争议作出处理决定，符合法定职权范围。《土地权属争议调

查处理办法》第三条规定，调查处理土地权属争议，应当以法律、法规和土地管理规章为依据，从实际出发，尊重历史，面对现实。本案中，被申请人充分调查争议地管理使用状况，通过现场勘测，结合相关证据材料，依法确定争议土地的所有权，认定事实清楚，证据充分，依法应予维持。

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〕13号《定边县人民政府关于杨井镇三路渠村第三村民小组与第二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。

