

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字（2024）355号

申请人：燕真权，男，汉族，1969年1月1日出生，身份证号码 612701196901016817。

地址：陕西省榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组 119 号。

委托代理人：王俊洲、刘静，均为陕西海内律师事务所律师。

被申请人：榆林市不动产登记局，社会统一信用代码 1161080001608240XM。

住所地：榆林市高新区天源路 63 号。

法定代表人：贺安刚，局长。

第三人：陕西省榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组。

负责人：燕永泉，组长。

申请人对榆林市榆阳区人民政府于 2019 年 1 月 4 日颁发的编号为 610802109204039001Z 中华人民共和国土地承包经营权证不服，提出行政复议申请，本机关于 2024 年 12 月 31 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》，向第三人送达了《第三人参加行政复议通知书》。被申请人和第三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：1、撤销由榆林市榆阳区农业农村局于2019年1月4日登记在榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组名下，并由榆林市榆阳区人民政府于当日颁发的编号为610802109204039001Z中华人民共和国农村土地承包经营权证。2、确认本案争议的位于榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组苗子地编号“90003”中的50.6亩、南沙地编号“90006”中的5亩、编号“90007”中的38.756亩的土地承包经营权归申请人，由申请人继续承包使用、耕种，并颁发中华人民共和国农村土地承包经营权证。

申请人称：1978年实行家庭联产承包责任制开始，榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会第三村民小组将位于榆林市榆阳区巴拉素大旭吕村村民委员会第三村民小组南沙地承包给了申请人以及本村村民共计16户，南沙地从承包开始一直由申请人栽种、经营、管理。2017年左右按照政府土地整治政策规定后，该地块中有申请人38.756亩的耕地一直由申请人经营、管理、耕种至今。1998年10月25日，榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会第三村民小组将位于榆林市榆阳区巴拉素大旭吕村村民

委员会第三村民小组的“苗子地”的面积为 252.5 亩土地承包给申请人、燕世林、樊家娃、燕广娃、燕林军等 22 户村民，其中承包给申请人 9.31 亩，2010 年左右按照政府土地整合政策规定后，将苗子地编号“90003”中的 50.6 亩的土地承包给申请人经营、管理、耕种至今，但在土地确权的过程中未将该 50.6 亩的土地确权给申请人。2012 年 2 月份，申请人和其他享有“苗子地”的村民以承包人的身份将自己的承包地确认签字后，以陕西省榆阳区巴拉素镇大旭吕村第三生产队的名义整体承包给了吉林省柳河县安口镇长安村、李德满，并签订了《土地承包合同》，合同约定四界说明：北至螺旋藻南边、南至大界、东至燕林虎以南、西至学校以南，土地面积 433.8 亩，承包期限：10 年，承包费：每年每亩壹值叁拾伍元整（¥135）共计人民币 292275 元，付款方式：首付 5 年，剩余款项于 2017 年 2 月 13 日一次性付清，并通过承包土地户主签字确认，且申请人分别于 2012、2017 年领取到土地承包款。2024 年 4 月份，榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会第三村民小组组长明确告知申请人，申请人所承包的苗子地、50.6 亩、南沙地编号“90006”中的 5 亩、编号“90007”中的 38.756 亩，共计 94.356 亩承包地要收回集体，申请人明确拒绝。2024 年 4 月 17 日，榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会作出《公示结果报告》内容：“一、大旭吕村三组共有农户 48 户，2024

年3月12日本小组分配方案讨论会召开到会户代表32人，根据村委会组织法规定达到三分之二，符合程序。会上表决一致同意三组土地开发项目承包费分配方案。二、大旭吕村三组土地开发项目承包费分配方案为：（一）土地承包费分配方案时间节点为2024年4月20日。（二）2024年4月20日之前的土地承包费根据1983年分配林地的人口数据分配：2024年4月20日（含）之后的土地承包费根据现有人口分配。”榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会在申请人土地承包经营权未到期的情况下擅自将土地承包经营权收回，并作出重新分配方案的行为严重违法，侵犯了申请人的权益。申请人于2024年4月22日向榆阳区人民法院提起诉讼，请求撤销该“公示结果报告”，2024年10月25日，榆阳区人民法院巴拉素法庭组织双方在榆阳区巴拉素镇人民政府进行调解，此时榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会拿出了编号为6108021092040390012 中华人民共和国农村土地承包经营权证，申请人才知道该地块被榆林市榆阳区农业农村局于2019年1月4日将该地块的土地承包经营权登记在了榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组名下，并由榆林市榆阳区人民政府于当日颁发了编号为610802109204039001Z 中华人民共和国农村土地承包经营权证，二被申请人的行为严重侵害了申请人的权益。综上所述，在申请人毫不知情的情况下，榆林市榆阳区农业农村局将该地块

的土地承包经营权登记在榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组名下的行为，以及榆林市榆阳区人民政府向榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组颁发中华人民共和国农村土地承包经营权证的行为实属错误，二被申请人的行为严重违反《中华人民共和国农村土地承包法》第八条：“国家保护集体土地所有者的合法权益，保护承包方的土地承包经营权，任何组织和个人不得侵犯。”《中华人民共和国民法典》第三百三十二条：“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年。前款规定的承包期限届满，由土地承包经营权人依照农村土地承包的法律规定继续承包。”第三百三十六条：“承包期内发包人不得调整承包地。因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形，需要适当调整承包的耕地和草地的，应当依照农村土地承包的法律规定办理。”第三百三十七条：“承包期内发包人不得收回承包地。法律另有规定的，依照其规定。”本案中，申请人的地块并不符合调整和收回的条件，现二被申请人将申请人的承包地登记在榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组名下，并颁发土地承包经营权证的行为，侵害了申请人的权益，故依据《中华人民共和国行政复议法》，申请人特此提出行政复议，请求榆林市人民政府依法撤销由榆林市榆阳区农业农村局于2019年1月4日将该地块的土地承包经营权登记在榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组名下，由榆林市榆阳区人

民政府于当日颁发的编号为 610802109 204039001Z 中华人民共和国农村土地承包经营权证，并依法确认本案争议的位于榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组苗子地编号“90003”中的 50.6 亩、南沙地编号“90006 号”中的 5 亩、编号“90007 号”中的 38.756 亩，共计 94.356 亩的土地承包经营权归申请人，由申请人继续承包使用、耕种，并颁发中华人民共和国农村土地承包经营权证。

被申请人答复称：一、关于申请人燕真权要求依法撤销榆林市榆阳区人民政府于 2019 年 1 月 4 日颁发的编号为 610802109204039001Z 中华人民共和国农村土地承包经营权证事项。经询，该编号为 610802109204039001Z 中华人民共和国农村土地承包经营权证事项发证 2019 年 12 月由榆阳区政府颁发。当时应当适用的法规为《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》（农业部令第 33 号）第七条“实行家庭承包的，按下列程序颁发农村土地承包经营权证：（一）土地承包合同生效后，发包方应在 30 个工作日内，将土地承包方案、承包方及承包土地的详细情况、土地承包合同等材料一式两份报乡（镇）人民政府农村经营管理部门。（二）乡（镇）人民政府农村经营管理部门对发包方报送的材料予以初审。材料符合规定的，及时登记造册，由乡（镇）人民政府向县级以上地方人民政府提出颁发农村土地承包经营权证的书面申请；材料不符合规定的，应在 15 个工

作日内补正。（三）县级以上地方人民政府农业行政主管部门对乡（镇）人民政府报送的申请材料予以审核。申请材料符合规定的，编制农村土地承包经营权证登记簿，报同级人民政府颁发农村土地承包经营权证；申请材料不符合规定的，书面通知乡（镇）人民政府补正”的规定。经发函榆阳区政府调阅该编号为610802109204039001Z 中华人民共和国农村土地承包经营权证的登记档案，登记档案中有：1. 榆阳区巴拉素镇大旭吕村一、三、四组农村土地承包经营权确权登记地籍图；2. 农村土地承包经营权证申请书（编号 610802109204039001H）；3. 农村土地承包经营权登记簿；4. 农村土地承包经营权证确权登记颁证审批表；5. 农村土地承包经营权 调查信息公示表；6. 新增耕地测量原始记录表；7. 权属调查表。二、关于申请人申请颁发土地承包经营权证事项按照《不动产登记规程》中第 7.6.1 规定，申请人需提供以下材料：不动产登记申请书、申请人身份证明、土地承包经营权 合同、地籍调查成果等到不动产登记机构申请办理。综上所述：经被申请人核查该编号为 610802109204039001Z 中华人民共和国农村土地承包经营权证办颁证时的适用法律法规和档案资料，颁证事实清楚，颁证时有明确的适用法律法规。应当驳回申请人的行政复议请求。

第三人答复称：一、第三人没有将本小组南沙中任何土地承

包给村民个人，均是由村小组集体管理，2016年第三人响应上级政府土地开发整合项目，将位于南沙地的荒沙地1250亩左右开发整合作为耕地使用，自此该地块才具备了种植的条件，之后第三人将该地块承包给他人使用，现该合同仍在履行当中，申请人称将南沙地承包给其个人使用没有任何依据。二、1998年，第三人将本案所称的“苗子地”进行分配，2014年12月，第三人根据已经确定的分配面积对该部分土地进行了农村土地承包经营权申报，且相关部门已经按照申报的面积向申请人在内的个人颁发了《农村土地承包经营权证》，根本不存在申请人所述苗子地的地块中有申请人所承包的土地未确权的情形，申请人的该项行政复议请求缺乏事实基础，不能成立。且申请人在复议申请书中自述，该地块土地确权过程中未确权50.6亩，则说明申请人早已知晓该内容，其从2014年至今长达10年的时间里均未提出任何异议，更没有提起行政复议，其在2024年12月提出的行政复议已超过法定的行政复议申请时间，依法应当驳回其申请。三、申请人要求确认其在案涉土地承包经营权证中有94.356亩土地承包经营权归申请人所有并颁发土地承包经营权证的复议请求，属于因确认农村土地承包经营权发生的纠纷，属于民事案件范围，不属于行政复议的范围，依法应当驳回申请人提出的该项请求。四、申请人将案涉《土地承包经营权证》登记前后，均向各村民告知，

现该证书据申请人提起行政复议申请已达 5 年 11 个月之久，申请人提出的行政复议超过法定期限，依法应当驳回。综上，申请人提出的行政复议申请缺乏事实与法律依据，且超过提出法定时间，依法应当驳回申请人的行政复议请求。

经审理查明：2018 年 12 月 25 日，榆阳区巴拉素镇人民政府向榆阳区政府递交《农村土地承包经营权登记申请书》，其载明：“巴拉素镇农地证请[1999]第 610802109204039001H 号。大旭吕村三组农村集体土地 1597.64 亩。根据法律规定和承包方代表人申请，经审核，符合《农村土地承包经营权证管理办法》有关规定，请予发证（登记）。附：土地情况登记表”。土地承包情况登记表载明：“发包方全称：榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组；承包方代表姓名：大旭吕村三组；承包方住址：榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组；土地承包合同编号：610802109204039001H；承包土地用途：种植业；地块总面积（亩）：1597.64；地块总数（块）：8。”

2018 年 12 月 28 日、2019 年 12 月 29 日，榆阳区巴拉素镇人民政府、榆林市榆阳区农业农村局分别在《农村土地承包经营权确权登记颁证审批表》对案涉地进行审核、复审，意见均同意。该审批表载明：“权属单位名称：榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组；权属单位编码：61080210920403；发包方负责人姓名：燕子余；

地块总数：8；实测总面积：1597.64；经营权证编号：610802019204039001Z。”

2019年1月4日，榆林市榆阳区人民政府向榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组颁发的编号为610802109204039001Z中华人民共和国土地承包经营权证。

另查明，2012年2月11日，2012年2月11日，甲方榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组与乙方李德满签订《土地承包协议》，其载明：“四界说明：北至螺旋藻南边，南至大界，东至燕林虎以南，西至学校以南，共计433.8亩；承包期限：10年。”甲方、乙方、中介人签字，榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会盖章，附：燕真权、樊世红等人作为承包土地户主签字、捺印。

2018年1月6日，甲方（发包方）榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组（燕家邦）与乙方（承包方）陕西榆昇农业联合有限公司签订《土地承包经营合同》，其载明：“甲方同意将甲、乙在《联合开发土地合同》中约定的大约1400亩土地，以每亩230元的价格承包给乙方；本次经营承包期限为10年，自2018年4月20日至2028年4月20日。”甲方、乙方签字、捺印、盖章，村民代表燕真权等人签字、捺印。

申请人对榆林市榆阳区人民政府于2019年1月4日颁发的编号为610802109204039001Z中华人民共和国土地承包经营权证不服，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：第一组证据：苗子地地块分配表、土地承包协议、2012 年大旭吕承包土地产权第一次分款名单、2017 年 2 月 23 日分款名单复印件各 1 份。证明目的：位于榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会第三村民小组的苗子地中有申请人燕真权 50.6 亩承包地，且于 2012 年申请人以承包土地户主的身份签字后以榆阳区巴拉素镇大旭吕村村民委员会第三生产队的名义将土地整体承包给了吉林省柳河县安口镇长安村李德满，并分别于 2012 年、2017 年领取了土地承包款的事实。第二组证据：大旭吕三组南沙沙地明细表复印件 1 份。证明目的：南沙地有申请人 38.756 亩土地的事实。第三组证据：榆林市榆阳区人民政府于 2019 年 1 月 4 日颁发的编号为 610802109204039001Z 中华人民共和国农村土地承包经营权证复印件 1 份。证明目的：在申请人毫不知情的情况下，榆林市榆阳区农业农村局将申请人所有的土地承包经营权登记在榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组名下的行为，以及榆林市榆阳区人民政府向榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组颁发中华人民共和国农村土地承包经营权证的行为实属错误，其行为严重侵害了申请人的合法权益。第四组证据：情况说明 1 份、电话录音光盘 1 张、村民证明 10 份。证明目的：1、对于涉案地块的确权，从未召开村民会议，对于涉案地块的土地承包经营权证，也从未公示过；2、巴拉素镇大旭吕

村现任党支部书记毛玉忠，也明确表示“苗子地”等地块已承包给村民个人，所以他们之前并未管理，并认可在2024年10月25日参加调解时才拿出涉案土地承包经营权证，此时申请人才知道被申请人将自己承包地的承包经营权确权在大旭吕村第三小组名下的事实。

被申请人提交的证据有：1. 榆林市榆阳区农业农村局关于巴拉素镇大旭吕村三组土地承包经营权证有关行政复议问题的回复（榆区政农函〔2025〕1号）；2. 榆阳区巴拉素镇大旭吕村一、三、四组农村土地承包经营权确权登记地籍图；3. 农村土地承包经营权证申请书（编号610802109204039001H）；4. 农村土地承包经营权登记簿；5. 农村土地承包经营权证确权登记颁证审批表；6. 农村土地承包经营权调查信息公示表；7. 新增耕地测量原始记录表；8. 权属调查表；9. 中共陕西省委办公厅陕西省人民政府办公厅印发《关于贯彻落实中央完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》的通知（陕办发〔2017〕14号）；10. 中共榆林市委办公室榆林市人民政府办公室印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》的通知（榆办发〔2017〕16号）；11. 榆林市榆阳区人民政府关于印发榆阳区农村土地承包经营权确权登记颁证工作方案的通知（榆区政发〔2014〕31号）；12. 陕西省农业农村厅关于进一步做好农村承

包地确权登记颁证“回头看”及后续管理工作的通知（陕农通知〔2019〕101号）。

第三人提交的证据有：1.《土地承包协议》复印件1份；2.会议记录复印件3份、土地补偿协议复印件1份；3.《农村土地租赁合同》复印件1份；4.《土地承包经营合同》复印件1份；5.会议记录复印件4份；6.大旭吕村股份经济合作社（三分社）承包地款分配明细表复印件1份；7.农村土地承包经营权登记信息申报表复印件23份；8.《农村土地承包经营权证》（编号：610802109204039001Z）复印件1份。证明目的：1.榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组以集体的名义将2010年开发的土地中433亩土地承包给李德满，并由李德满支付相关承包费，承包期满后，榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组再次通过集体开会的形式将土地对外整体承包的事实。2.榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组2018年将新开发约1400亩土地承包给陕西榆昇农业联合有限公司使用，并由该组村民对该承包费进行分配的事实。3.2010年新开发的土地项目过程中，将已分配给村民个人的用材林地整合至510亩耕地中，现该地块地名为“苗子地”。2014年12月，榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组按照1998年分配的土地承包方案申报在个人名下，个人确权面积共计167.2亩的事实。4.2010年、2016年开发土地将林地、荒沙地整合开发成耕地，土

地性质发生重大变化，榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组作为土地的所有权人，按照法律规定程序于 2024 年针对 2010 年、2018 年两份新开发的土地承包方案再次进行了明确，并经户代表 32 户同意（总户代表 48 户），符合法律关于农村土地承包方案关于三分之二的规定，为有效合法的分配方案的事实。5. 案涉土地每次确定承包和分配时均按照法律规定召开相关会议，由整体对土地的相关方案进行分配，足以说明案涉土地承包权属于榆林市榆阳区巴拉素镇大旭吕村三组，未按照家庭承包方式进行分配，申请人要求撤销案涉土地承包经营权的复议请求缺乏事实与法律依据，不能成立，其要求确认享有 94.356 亩土地承包经营权的复议请求没有任何权利基础，不能成立。6. 案涉土地承包经营权证于 2019 年 1 月 14 日已颁发，申请人于 2024 年 12 月才提起的行政复议超过提出时间的规定，依法应当驳回申请人的行政复议。

本机关认为：根据《不动产登记暂行条例》第七条第一款规定，不动产登记由不动产所在地的县级人民政府不动产登记机构办理；直辖市、设区的市人民政府可以确定本级不动产登记机构统一办理所属各区的不动产登记。故被申请人具有不动产登记的法定职责。根据《中华人民共和国农村土地承包法》第二十二条、第二十三条和《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》第七条规定，颁发农村土地承包经营权证应以书面承包合同为法

定前提。本案中，被申请人及第三人均未提交与案涉土地相关的书面承包合同，其颁证行为缺乏事实与法律依据，程序违法，依法应予撤销。申请人申请确认相关农村土地承包经营权，不属于本机关职权范围，其复议申请，本机关不予支持。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款第（一）项、第（二）项之规定，本机关决定：撤销榆林市榆阳区人民政府于2019年1月4日颁发的编号为610802109204039001Z中华人民共和国土地承包经营权证。

对本决定不服，可以自接到本决定之日起十五日内，向人民法院提起行政诉讼。



