

# 贵州省黔西南布依族苗族自治州中级人民法院 行政判决书

(2023)黔23行初24号

原告贵州省册亨县冗渡镇观音村坡坳组，住所地贵州省册亨县冗渡镇观音村坡坳组。

负责人杨兴江，组长。

委托代理人王再淇，男，住册亨县冗渡镇观音村坡坳组。系坡坳组村民。代理权限：特别授权。

被告册亨县人民政府，住所地贵州省册亨县者楼街道拥军路63号。

法定代表人刘洁，县长。

出庭负责人罗元斌，副县长

委托代理人岑著龙，册亨县自然资源局工作人员。代理权限：特别授权。

委托代理人唐湔，贵州纬图律师事务所律师。代理权限：特别授权。

被告黔西南布依族苗族自治州人民政府，住所地贵州省兴义市遵义路5号。

法定代表人黄兴文，州长

出庭负责人马安平，副秘书长。

委托代理人杨开龙，黔西南州司法局行政复议科工作人员。

代理权限：特别授权。

第三人贵州省册亨县冗渡镇观音村坡洪组，住所地贵州省册亨县冗渡镇观音村坡洪组。

负责人王江，组长。

原告贵州省册亨县冗渡镇观音村坡坳组（以下简称坡坳组）诉被告册亨县人民政府（以下简称册亨县政府）、黔西南布依族苗族自治州人民政府（以下简称州政府）及第三人贵州省册亨县冗渡镇观音村坡洪组（以下简称坡洪组）土地行政确权一案，于2023年9月1日向本院提起行政诉讼。本院于同日立案受理后，依法向被告送达了起诉状副本及应诉通知书。本院依法组成合议庭，于2023年11月10日、2024年2月7日两次公开开庭审理了本案。原告坡坳组组长杨兴江及委托代理人王再淇，被告册亨县政府之出庭负责人罗元斌及委托代理人岑著龙、唐湔，州政府之出庭负责人马安平及委托代理人杨开龙，第三人坡洪组组长王江到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原告坡坳组诉称：坡坳组与坡洪组同属观音村，观音村从解放至今，组与组之间的土地所有权界线就从未划分过，一直都是谁开荒耕种就归谁使用。2007年，坡洪组申报办理林权证，该林权证的颁发过程违法：一是未经相邻权人在场实地指认界线即单方采用冒充地名方式在电脑指认勾图；二是对证书内容未进行公示及派专人解释。该证书将坡坳组60户农户已经耕种管理了20多年的土地概括在内。直至2018年2月，册亨县祥胜砂石场老板挖公路进入案涉土地时，原告才知道案涉土地在2007年被全部登记在坡洪组的林权证图斑内。双方由此产生争议，原告即向册亨

县政府申请确权，册亨县政府先是于 2020 年 4 月 22 日以林权证办证程序不合法为由，作出了撤销坡洪组林权证的处理决定；后又于 2020 年 8 月 14 日自行撤销了前述处理决定；然后又于 2021 年 6 月 5 日作出册府行决字〔2021〕1 号《行政确权决定书》，确认争议地归坡洪组所有。原告不服，向州政府申请复议，册亨县政府在复议期间自行撤销了册府行决字〔2021〕1 号《行政确权决定书》，并责令册亨县自然资源局对案涉土地权属重新调查核实，后报县人民政府研究处理。册亨县自然资源局于 2023 年 2 月 9 日出具《情况说明》，认为该地块权属已经明确，未对该地块开展调查核实及确权工作，册亨县政府也未作出任何书面处理决定。在等待册亨县政府作出最终处理决定期间，原告向州政府提出复议申请，州政府作出州府行复字〔2023〕33 号《行政复议决定书》，维持了册亨县政府颁发的册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号林权证。请求：1. 撤销册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号林权证；2. 撤销州府行复字〔2023〕33 号行政复议决定书；3. 判决册亨县政府在法定期限内重新作出《坡坳组与坡洪组土地权属争议行政确权决定书》的最终决定。

原告坡坳组向本院提交了以下证据：

第一组证据：

《坡坳组与坡洪组土地权属争议位置图》。拟证明：坡洪组的林权图斑大部分与坡坳组、观音组、秧友村等责任地图斑存在重叠。

第二组证据：

冗国土集用（2001）字第 0009 号《集体土地使用证》。拟证

明：原告村组的村民王再荣的土地和房屋在被告颁发给坡洪组的林权证图斑内（小班号 No. 2，编号 00590，地名后山）。

第三组证据：

观音组的四本土地承包经营权证。拟证明：坡洪组持有的林权证图斑中有观音组责任地（小班号 No3，编号 00593，地名贾家洞）。

第四组证据：

观音村和秧友村交界协议及拐点坐标。拟证明：观音村与秧友村的土地交界位置以及案涉林权证包括观音村和秧友村土地。

第五组证据：

2018 年 4 月 8 日在冗渡林业站办公室谈话录音（有韦乾牧站长、王江组长）。拟证明：坡洪组的林权证是在坡洪组组长家指认勾绘的，未经实地勘测，勾绘程序不合法。

第六组证据：

观音村观音组于 2018 年 6 月 19 日拟写的《关于请求册亨县林业局误划林权证的申请》。拟证明：坡洪组林权证侵占了观音组的土地。

第七组证据：

现场照片。拟证明：案涉林权证的 00634 号图班内有坡坳组村民种植多年的桐油树及羊圈等。

第八组证据：

观音组村民群众出具的证明（13 份）。拟证明：争议土地是坡坳组的。

被告册亨县政府辩称，一、答辩人作出案涉林权证的主体合

法。根据《中华人民共和国森林法实施条例》第五条的规定，答辩人具有核发林权证的法定职责，其核发案涉林权证主体合法。

二、答辩人作出案涉林权证的程序合法。《贵州省集体林权证制度改革确权发证办法》第三条规定了确权发证的工作流程，答辩人已严格按照前述程序核发案涉林权证，一是成立林权改革制度工作领导小组开展政策宣传、林权改革动员及摸底调查，后依法对林权使用权现状进行第一榜公示，公示期内无任何单位和个人提出异议；二是针对冗渡镇 12 个村制定了相应的集体林权改革工作实施方案，坡洪组的林权证办证申请经过了观音村村委会、冗渡镇人民政府、册亨县林业局的审批，且册亨县林业局审查后派出有资质的技术员实地勘界，并在林权登记申请中签署勘察人员姓名和勘查意见，之后对勘界结果进行第二榜、第三榜公示；三是公示无异议后报请册亨县政府审批，审批后又在发证前进行了最后一次公示，此次公示期间亦无任何单位和个人提出异议。册亨县政府即于 2007 年 11 月 1 日向坡洪组颁发了册府林证字（2007）第 5223270400114-1/2 号林权证。三、答辩人作出案涉林权证认定事实清楚。在林权改革时，坡坳组也依法向答辩人申请颁发林权证，即坡坳组对公示结果明知且无异议。另外，自 2013 年起，案涉林权证部分地块被认定为地方公益林，对应的公益林补助资金一直由坡洪组领取，领取公益林补助资金同样进行了公开公示，此期间坡坳组未提出异议。故答辩人作出案涉林权证的事实清楚、证据充分。

被告册亨县政府向本院提交了以下证据：

第一组证据：

1. 统一社会信用代码证复印件；
2. 法定代表人身份证复印件；
3. 法定代表人身份证明书。

拟证明：册亨县政府的基本信息。

第二组证据：

1. 《观音村林权制度改革村组干部及党员会议记录》及林权使用权现状登记（公示）表（第一榜）复印件各一份；

2. 《冗渡镇人民政府集体林权制度改革工作实施方案（试行）》、《关于请求对冗渡镇林改工作实施方案给予审批的请示》（冗府呈（2007）45号）、《册亨县人民政府关于冗渡镇村级集体林权制度改革工作实施方案的批复》复印件各一份；

3. 坡洪组、坡坳组的《林权登记申请表》《林权使用登记公示表（第二榜）》《林权使用权登记公示表（第三榜）》、林地所有权登记公示表（发证前公示）复印件各一份。

拟证明：林权改革时，坡坳组向册亨县政府申请办理了相关林权证，其实际参与了林权改革工作且对林权改革情况及林权改革三榜公示的内容提出任何异议，册亨县政府核发案涉林权证程序合法且认定事实清楚。

被告州政府辩称，一、关于是否超过行政复议申请期限的问题。本案争议的林权证所涉林地权属不动产，未超过申请期限。二、关于案涉林权证登记颁证是否合法的问题。册亨县2007年开展林权制度改革期间，各村都制定林改方案，成立领导小组，按照统一的流程和方式方法集中开展工作。坡坳组与坡洪组等村组都参加了此次的林权申请、登记、颁证工作，各村组的《林权登记

表（内表）》对申请的林权地块所有权人、地块地名、面积、四至界线、踏查人员等情况记载清楚明确。坡坳组当年仅对地名为前坡和前山的两宗林权申请登记，并没有对其本案现主张权利的冗敖冲、歌（科）中山、中山、对窝丫口等林地申请登记。坡坳组现主张争议地归其所有，但其提供的《农村土地承包经营权证》仅能证明其对争议地中约 20 亩的“插花地”享有权利，其他证据不能充分证明其对争议荒山连续耕管超过 20 年。且册亨县政府已依照《林木和林地权属登记管理办法》第十一条的规定对坡洪组申请登记的林权开展登记颁证工作，坡坳组诉请撤销案涉《林权证》的理由不能成立，答辩人依照《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款的规定维持册亨县政府颁发的册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号《林权证》并无不当。

被告州政府向本院提交了以下证据：

第一组证据：

原告坡坳组在复议阶段提交的证据（包含岑德志、王永祥的《农村土地经营权证》；黄明富、刘贵成、何连、何兴奎、韦永达的“证明”材料）。

拟证明：《农村土地承包经营权证》仅能证明原告对争议地中约 20 亩“插花地”享有土地权利，其他证人出具的证明材料不能充分证明原告对争议荒山连续耕管超 20 年。

第二组证据：

1. 观音村林权制度改革村组干部及党组会议记录；
2. 《林权使用权现状登记表》（第一榜）；
3. 《林改工作实施方案》；

4. 坡坳组、坡洪组的《林权登记申请表（内表）》《林权使用登记公示表》（第二、三榜）、《林权所有权登记公示表》（发证前）；

5. 坡洪组所有的册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号《林权证》。

拟证明：册亨县开展林权制度改革期间，各村都制定林改方案，成立领导小组，按照统一的流程和方式方法集中开展工作，坡坳组与坡洪组等村组都参加了此次的林权申请、登记、颁证工作，各村组的《林权登记表（内表）》对申请的林权地块所有权人、地块地名、面积、四至界线、踏查人员等情况记载清楚明确。坡坳组当年仅对地名为前坡和前山的两宗林权申请登记，并没有对其本案现主张权利的冗敖冲、歌（科）中山、中山、对窝丫口等林地申请登记。坡坳组对坡洪组申请登记的林权及后面的林权补助均未提出异议。

第三组证据：

1. 《行政复议受理通知书》；
2. 《行政复议答复通知书》；
3. 《行政复议答复书》。

拟证明：行政复议机关对原告提出的复议申请予以受理后，依法通知被申请人进行答复，复议程序合法。

第四组证据：

州府行复〔2023〕33 号《行政复议决定书》及送达回证。

拟证明：州政府审查后，认为册亨县政府的林权登记行为合法，故作出复议决定予以维持。案涉复议决定事实清楚，证据充

分，结果正确合法。

第三人坡洪组述称，本组的土地与坡坳组、观音组的四至界限清楚，不存在重合及原告所称的未划定组界的情况，案涉林权证颁证主体合法、认定事实清楚、程序合法、适用法律正确。第一，册自然资发（2022）4号文件和坡洪组土地承包经营权证均能证明案涉林权证所包括的土地应属坡洪组所有。一是1964年“四固定”时，册亨县政府已将案涉荒山林地划归坡洪组所有，土地权属及四至界线权属清楚，参加过当年“四固定”的有关人员（李元席等）均可证实；二是1983年土地承包到户时案涉林地也是归坡洪组所有，且30多年来各方一直未提出异议，坡坳组在“四固定”时期根据当时的政策仅分得冗熬冲海子下半部约20亩插花地（当时大平地或连片田不论在哪个村组地界内，均要与邻近村组进行分配，不在地界内的组分到的土地，故名插花地），而冗熬冲的荒山一直属于坡洪组；三是2007年林改经过了绘图、勘测、公示、公告等程序后，册亨县政府才给坡洪组颁发了案涉林权证，坡坳组一直未对案涉土地权属提出异议。二、坡坳组请求撤销涉案林权证没有事实和法律依据。一是根据法律规定，坡坳组应在知道和应当知道颁证行为之日起的六个月内提起行政复议或一年内提起行政诉讼，但从2007年颁证至今已有16年，坡坳组未依法提起行政复议和行政诉讼。即便如原告所称，其从2017年双方发生纠纷后才知道涉案林权证的存在，但其提起本案诉讼也依然超过法定起诉期限，法院依法应当裁定驳回其起诉；二是坡坳组在行政复议过程中提供的证人证言不具备证据效力，如黄明富、刘贵成、何建、何兴奎、韦永达等人与坡坳组村民均有亲

戚关系，且其证言仅能证明坡坳组部分村民曾越界侵占坡洪组荒山土地进行开荒，不能证明土地权属。请求依法驳回坡坳组的全部诉讼请求。

第三人坡洪组向本院提交了以下证据：

第一组证据：

册府林证字（2007）第 5223270400114-1/2《林权证》。拟证明：坡洪组对争议地及其附近荒山林地拥有合法权属，坡洪组取得该证书的长时间内一直未有争议。

第二组证据：

1. 册府发〔2020〕5号《册亨县人民政府关于撤销冗渡镇观音村坡洪组〈中华人民共和国林权证〉的决定》；

2. 册府行决字（2020）3号《册亨县人民政府〈关于撤销冗渡镇观音村坡洪组中华人民共和国林权证的决定〉的决定》；

3. 册府行决字（2021）1号《册亨县人民政府土地权属争议行政确权决定书》；

4. 册自然资发（2022）4号《册亨县自然资源局关于对王江信访事项处理意见》。

拟证明：案涉林权证一直合法有效，坡坳组从颁证时就知道案涉林权证的存在，其提起本案诉讼已超过法定起诉期限。

第三组证据：

王定连、陈来照、王定帮、韦启向、贺登云、何金礼、何金志、李兴志、王定文、王国辉、陈来品、陈来江、王再伦等户的土地承包经营权证。

拟证明：陈家湾（祥胜砂石厂及周边）范围内的土地均是波

洪组土地，波坳组除在冗敖冲海子地分到约 20 亩的“插花地”外，没有其他土地。

#### 第四组证据：

调解协议和坡洪组“四固定”四至界线彩图。拟证明：经过冗渡镇人民政府调解，案涉土地属于坡洪组，坡洪组荒山林地四至界线清楚，不存在与坡坳组荒山土地相邻、交叉、重叠的现象。

通过庭审质证，被告册亨县政府、州政府、第三人坡洪组对原告坡坳组提交的第一组证据中的土地权属争议图真实性无异议，而原告自行勾画的图纸不具有客观性；对第二组证据的真实性无异议，但不能证明土地使用证中的土地在争议地范围内；对第三组、第四组证据的关联性及证明目的有异议，坡洪组与观音组、秧友村从未发生过争议；对坡坳组第五组证据的真实性无异议，但不能证明册亨县政府的颁证行为存在瑕疵，争议地不属于坡坳组；对第六组证据的真实性及关联性有异议；对第七组证据中的争议地图片的证明目的有异议，对砂石厂照片的关联性有异议；对第八组证据的真实性及证明目的有异议，坡坳组村民出具的证明不具备证据效力。

原告坡坳组对被告册亨县政府提交的第一组证据无异议；对第二组证据有异议，划界时坡坳组未参与指界，也没有相邻组的村民在场。被告州政府、第三人坡洪组对被告册亨县政府提供的两组证据均无异议。原告坡坳组对被告州政府提供的四组证据均无异议，坡坳组农户有土地在争议地内，只是未取得土地承包经营权证，而 2007 年颁发案涉林权证时坡坳组并不知情，颁证程序不合法；被告册亨县政府、第三人坡洪组对被告州政府提供的四

组证据均无异议。

原告坡坳组对第三人坡洪组提交的四组证据均有异议，该第一组证据违背历史，不符事实；第二组证据中（2020）3号文件未向其送达，故其提起本案诉讼未超过起诉期限；第三组证据中只有王定邦、陈来照、王定连的共十亩土地在争议地内，其余土地不在争议地内；第四组证据不认可，第三人未实际向原告出示，原告无法质证。被告册亨县政府、州政府对第三人坡洪组提交的前三组证据均无异议，因第四组证据未提交，若确实存在即认可其真实性。

本院对上述证据认证如下：册亨县政府、州政府、坡洪组对坡坳组提交的第一组证据中的土地权属争议图、第二组、第三组、第四组、第五组、第七组证据的真实性无异议，本院认可其真实性，对坡坳组提交第八组证据的三性及其余证据是否能够达到证明目的待后文详细评定。册亨县政府提供的第一组证据能够证明其诉讼主体资格，坡坳组亦对其三性无异议，本院认可其三性；坡坳组对册亨县政府提交的第二组证据不予认可，该组证据为本案讼争焦点，其三性及证明目的待后文详细评定。州政府提交的第一组证据系原告坡坳组在复议期间提交的证据，且本案审理中坡坳组已再次举证，故本院对该组证据不再重复评定；州政府提交的第二组至第四组证据为本案讼争焦点，其三性及证明目的待后文详细评定。第三人坡洪组提交的第一组、第二组、第三组证据能反映部分案件事实，本院认可其真实性，但坡洪组未提交证据印证第三组证据中的承包证包含在讼争林地内，本院不认可其证明目的；第四组证据未实际提交，本院对三性不予认可。

经审理查明：2007 年册亨县开展林权改革工作期间，册亨县冗渡镇人民政府根据《贵州省集体林权制度改革确权发证办法》拟定《冗渡村级集体林权制度改革工作实施方案》报县政府审批执行。冗渡镇各村组同步开展集体林权进行登记颁证工作。同年 1 月 27 日，冗渡镇观音村召开村组干部及党员参加的林改工作会议，会议上成立了村林改工作领导小组，由村支书刘贵成任组长，村主任黄荣思及王学开任副组长，各村民组组长为成员（其中包括坡坳组组长伍仕忠、坡洪组组长韦正书）。林改工作组根据工作方案开展工作，进行宣传动员、林权使用权现状摸底调查，对各组林权现状填写《林权使用权现状登记表》并进行公示（第一榜），然后由各组对公示无异议的林权进行申请登记。原告坡坳组对地名为“前坡”（155.93 亩）、“前山”（81.53 亩）两宗杂林公益林申请林权登记颁证；第三人坡洪组对其地名为“后山”“贾家洞”“小坪子”“大洞堡”“马鞍山”“大房子湾”“谢家屋基”“汪家屋基（两宗）”等 9 宗林权证申请登记颁证。在上述每一宗地的《林权登记申请表（内表）》中，有申请人、所有权人、地名、面积、宗地号、四至界线、其他踏查人员签名等栏目内容，在“踏查人员签名”栏内有林改工作人员以及林权申请人伍仕忠（坡坳组组长）、韦正书（坡洪组组长）等人的名字。全村林权调查摸底、林权使用权登记公示、申请登记、踏查勘界、审核、发证前林权所有权登记公示工作完成，对无权属争议的颁发《林权证》。坡坳组对申请的“前坡”和“前山”两宗林权领取了《林权证》，坡洪组对申请人的“贾家洞”“小坪子”“大洞堡”“马鞍山”“大房子湾”“谢家屋基”“汪家屋基（两宗）”

等 9 宗林权领取了《林权证》（册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号）。之后进行林权补助公示也无异议，各组领取了林权补助。

2018 年 3 月，因他人在“冗敖冲”经营砂石场产生补偿效益，原告与第三人产生土地权属争议。原告坡坳组主张地名“冗敖冲”“歌（科）中山”“对窝丫口”以及砂石场以上的开荒地（包括坡洪组持有《林权证》载 522327040902JDYMSY00590 号地名为“后山”土地）属其所有，册亨县政府颁发《林权证》错误。坡洪组则以林权证〔2007〕第 5223270400114-1/2 号主张权利，认为土地属其所有。

另查明，林改当年坡坳组对现主张权利的“冗敖冲”“歌（科）中山”“对窝丫口”等地没有申请林权登记颁证，对坡洪组申请登记颁证未提出异议，对后来发放林权补助也没有异议。

再查明，坡坳组于 2018 年 6 月向册亨县政府提交《土地确权申请书》，请求撤销县林业局 2007 年 11 月 1 日错误核发的 0522327040902JDYMSY00593 号林权证，并责令上冗怀砂石场立即停工，待争议处理结束后再开工。2020 年 4 月 22 日，册亨县政府作出册府发〔2020〕5 号《关于撤销冗渡镇观音村坡洪组〈中华人民共和国林权证〉的决定》，该文件认为册亨县集体林权制度改革工作组在开展对冗渡镇观音村坡洪组的“林改”工作中，未按照《贵州省集体林权制度改革确权发证办法》第十条、第十一条的有关规定开展勘界确权工作，导致马鞍山、谢家屋基、汪家屋基、大洞堡、贾家洞的部分林地颁发《林权证》给坡洪组程序不合法，决定撤销坡洪组取得登记有宗地号为

522327040902JDYMSY00590 等共计九块宗地的《林权证》，新的林权登记由县自然资源部门根据新的确权依据受理林权登记申请，按照变更登记颁发统一的不动产权属证书。2020 年 8 月 14 日，册亨县人民政府作出关于撤销《关于撤销冗渡镇观音村坡洪组〈中华人民共和国林权证〉的决定》的决定，认为册府发[2020] 5 号《关于撤销冗渡镇观音村坡洪组〈中华人民共和国林权证〉的决定》撤销原因不够详细、依据不够全面，决定自行撤销该决定，成立调查小组，再次深入调查核实取证后，按相关法律规定进行妥善处理。2021 年 6 月 5 日，册亨县政府作出册府行决字[2021] 1 号《册亨县人民政府土地权属争议行政确权决定书》，决定不予撤销册府林证字[2007] 第 5223270400114-1/2 号林权证；争议地（四至界线：从东北面韦甘山〈高程 1108.1 米〉顺山脊向西到高程 1108.1 米与高程 1102.5 米之间的鞍部，再从高程 1108.1 米与高程 1102.5 米之间的鞍部顺沟向西南方向至陈家湾，再从陈家湾向西经等高线 950 米、995 米到〈坡坳组称老娃岩，坡洪组称滴水岩〉，再从〈坡坳组称老娃岩，坡洪组称滴水岩〉向西至高程 885 米，再从高程 885 米沿公路向东南方向到海尾，再从海尾顺 875 米等高线向西北方向到龚家海子中部，再从龚家海子中部顺坡向西南方向上至等高线 950 米处，再顺等高线 950 米向东南方向经闹〈老〉鹰岩至等高线 900 米处，再从等高线 900 米处顺沟直上至陈家地〈高程 980 米〉，再从陈家地〈高程 980 米〉向南经高程 1020 米〈山顶〉、高程 914.4 米〈山顶〉到高程 892.5 米〈山顶〉，再从高程 892.5 米〈山顶〉顺山脊向东下至沟，再从沟沿山脊向东方向上至歌中山，再从歌中山向北经高程 1050.6

米〈山顶〉到韦甘山〈高程 1108.1 米〉范围内除 2、3、号图斑外）归坡洪组所有。坡坳组不服，申请复议，复议期间，册亨县政府于 2021 年 10 月 26 日作出册府行决字〔2021〕3 号《关于撤销〈土地权属争议行政确权决定书〉决定》，认为册府行决字〔2021〕1 号处理决定存在瑕疵，决定自行撤销，由县自然资源局对该宗土地权属争议重新调查核实，形成处理意见后报县人民政府处理。2023 年 2 月 9 日，册亨县自然资源局作出《关于冗渡镇观音村坡坳组与坡洪组土地权属争议重新进行调查核实情况说明》，认为册亨县人民政府向坡洪组颁发的册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号林权证已对争议地进行登记颁证确权，该地块权属已明确，不再对该地块开展调查核实及确权工作。随后坡坳村向被告州政府申请行政复议，请求撤销案涉林权证，州政府于 2023 年 6 月 14 日受理后，于 2023 年 8 月 9 日作出州府行复〔2023〕33 号《行政复议决定书》，维持册亨县政府向第三人坡洪组颁发的册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号《林权证》。

本院认为，本案的争议焦点为原告坡坳组的诉讼请求是否应予支持。对此，本院分述如下：

一、册府林证字〔2007〕第 5223270400114-1/2 号《林权证》是否应予撤销。

根据《中华人民共和国森林法》第三条第二款：“国家所有的和集体所有的森林、林木和林地，个人所有的林木和使用的林地，由县级以上地方人民政府登记造册，发放证书，确认所有权或者使用权。国务院可以授权国务院林业主管部门，对国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地登记造册，发放证

书，并通知有关地方人民政府。”及《中华人民共和国森林法实施条例》第五条第三款：“使用集体所有的森林、林木和林地的单位和个人，应当向所在地的县级人民政府林业主管部门提出登记申请，由该县级人民政府登记造册，核发证书，确认森林、林木和林地使用权。”的规定，颁发林权证系县级人民政府的职权范围，故 2007 年册亨县林业局作为填证机关、册亨县政府作为发证机关为第三人坡洪组颁发案涉林权证，行为主体合法。

关于颁发案涉林权证的行政行为是否合法的问题。首先，根据《林木和林地权属登记管理办法》第十条“：登记机关对已经受理的登记申请，应当自受理之日起 10 个工作日内，在森林、林木和林地所在地进行公告。公告期为 30 天。”第十一条“对经审查符合下列全部条件的登记申请，登记机关应当自受理申请之日起 3 个月内予以登记：（一）申请登记的森林、林木和林地位置、四至界限、林种、面积或者株数等数据准确；（二）林权证明材料合法有效；（三）无权属争议；（四）附图中标明的界桩、明显地物标志与实地相符合。”第十二条“对经审查不符合本办法第十一条规定的登记条件的登记申请，登记机关应当不予登记。在公告期内，有关利害关系人如对登记申请提出异议，登记机关应当对其所提出的异议进行调查核实。有关利害关系人提出的异议主张确实合法有效的，登记机关对登记申请应当不予登记。”第十四条“对于经过登记机关审查准予登记的申请，应当及时核发林权证。”的规定，登记机关受理林权登记申请后 10 日内，应当在林地所在地进行为期 30 天的公告，公告期内有利害关系人提出异议的需进行调查核实，并在对申请登记的林地位置、四至界

限、面积、权属来源、附图与实地相符情况及有无争议等事项进行调查核实后，符合条件的在三个月内予以登记并颁发林权证。同时，案涉颁证行为系在 2007 年林权制度改革期间作出，还应依照林权制度改革的具体规定对颁证行为的合法性进行审查。根据《贵州省集体林权制度改革确权发证办法》第三条规定，确权发证工作流程应按照“摸底调查现有林权、第一榜公示、制定并通过林改方案、勘界、第二榜公示、签订（完善）合同、林权权利人申请发证、审核、输机、发证前第三榜公示、颁证、建档”的步骤实施。具体到本案中：册亨县政府、州政府提交的证据证实，2007 年册亨县开展林权改革工作期间，册亨县冗渡镇人民政府根据《贵州省集体林权制度改革确权发证办法》拟定《冗渡镇人民政府集体林权制度改革工作实施方案》报县政府审批执行；《观音村林权制度改革村组干部及党员会议记录》证实同年 1 月 27 日，观音村召开村组干部及党员参加林改工作会议，会上成立了村林改工作小组，由村支书刘贵成任组长，村主任黄荣思及王学开任副组长，各村民组组长为成员（其中包括坡坳组组长伍仕忠、坡洪组组长韦正书）；坡洪组、坡坳组《林权登记申请表》《林地使用权登记公示表（第二榜）》《林地使用权登记公示表（第三榜）》、林地所有权登记公示表（发证前公示）证实案涉林权证在发证前已经进行了公示，且本案原告坡坳组亦对名为“前坡”“前山”的山林申请林权登记。林权证颁发过程中进行公示的主要目的是为了利害关系人知晓申请登记的林地位置、四至界限、面积等数据是否准确，督促利害关系人及时提出异议，在发证前解决可能存在的权属争议。2007 年林改时，册亨县林业局进行的

三次公示，载明讼争林地的权利人为第三人坡洪组，原告坡坳组对此并未提出异议，也没有基于管理使用的事实提出抗辩事由，在时隔多年之后才对集体林权制度改革中的确权颁证地为提出质疑，缺乏可保护的权益。其二，坡坳组主张案涉争议林土属于其所有，主要依据以下证据：一是坡坳组与波洪组土地权属争议位置图、冗国土集用（2001）字第 0009 号集体土地使用证、观音组四本土地承包经营权证、观音村与秧友村交界协议及拐点坐标图、2018 年观音组申请撤销坡洪组林权证。据此主张第三人坡洪组持有的林权证图斑号面积范围有大部分与坡坳组、观音组、秧友村的部分责任地面积存在重叠。对此，本院认为，插花地是在特定时期、特定历史条件下、特定区域内的各个行政区在形成、发展和变迁过程中形成的各种穿插交错或各种经界不正之地的总称；在农村地区，则还包括不在本村民集体组织管辖范围内，或同一村民集体组织内部属于其他村民承包或管理的土地山林范围内，不与本集体组织或本人其他土地山林相毗连的区域。坡坳组提供的上述证据仅能证明有第三人坡洪组以外的村民在案涉林地享有权利，但不能证明案涉林地归原告所有。二是照片及观音组群众联名证明，拟证实坡洪组林权证图班内有坡坳组种植多年的桐油树及有羊圈，以及坡坳组对案涉林地耕管的事实。本院认为，原告提交的照片及书证不能证明案涉林地内有坡坳组种植多年的桐油树及有羊圈的事实及其对案涉林地进行管理使用的时间；同时即便该事实存在，但权属凭证是确定争议地权属的依据，而管理使用事实是确定争议地权属的参考依据，两者在证据效能和优先性上并不等同，不能抛开权属凭证径行以管理使用事实确定权属，

故该组证据的证明目的本院不予采纳。

二、州府行复字〔2023〕33号行政复议决定书是否应予撤销。

第一，根据《中华人民共和国行政复议法》第九条：“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请”之规定，本案中原告坡坳组应在知晓案涉林权证存在之日起六十日内提出复议申请，在行政复议机关已经受理复议申请，并认为未超过申请期限的情形下，人民法院应当依法尊重行政权的认识、判断权，同时基于实质性化解矛盾纠纷的角度考虑，本院决定实质性审查被诉复议决定是否合法之问题。第二，如前所述，案涉林权证不应予撤销，州政府已依照《中华人民共和国行政复议法》第二十八条：“行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行政行为进行审查，提出意见，经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论后，按照下列规定作出行政复议决定：（一）具体行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，决定维持”的规定对本案进行审查，即州政府作出被诉复议决定在主体、程序、认定事实和适用法律上均无明显不当。

三、原告诉请判决册亨县政府在法定期限内针对案涉土地权属争议重新作出行政确权决定书。虽然受理、调处集体与集体之间的林地的权属争议系县级人民政府的法定职责，但本案不宜判决册亨县政府重新作出行政确权决定书，理由如下：第一，原告与第三人的土地争议虽未作出最终的行政确权决定书，但从原告坡坳组于2018年6月向册亨县人民政府提交的《土地确权申请书》

的事实理由和请求，该申请书名为土地确权申请实际系撤销林权证。第二，登记发证后出现的土地山林权属争议应视情况作出区分处理：一是当事人取得土地权利证书后就土地权属问题发生争议，只能以该权利证书为基础，就颁证行为或其他侵权行为依法寻求救济；二是土地登记发证后土地所有权和使用权清楚明确的，无需再次进行土地权属确认，对土地权属提出的争议不属于土地权属争议处理范围，当事人可以通过更正登记程序，或者直接针对颁证行为申请行政复议或者提出行政诉讼以求解决争议。若根据已经核发的土地证无法确定争议地权属，一方的权属凭证包含有争议地，但该凭证对争议地记载的四至不清楚；或者双方的权属凭证均包含有争议地，但凭证之间对争议地记载的四至存在重叠、交叉或者包含等情形，当事人申请确权的，仍应当属于土地权属争议。具至本案中，根据已经核发的案涉林权证已可以确定争议地权属，当事人对已经登记发证的土地、林地所有权和使用权归属问题产生争议且协商无果后，已经通过请求撤销登记行为的方式解决，本案纠纷不应当再次通过土地权属争议处理程序予以解决，故本院对原告的该项诉讼请求不予支持。

据此，根据《中华人民共和国行政复议法》第六条第四项、第十三条第一款、第二十八条第一款第一项以及《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，判决如下：

驳回原告贵州省册亨县冗渡镇观音村坡坳组的诉讼请求。

案件受理费 50 元，由贵州省册亨县冗渡镇观音村坡坳组承担。

如不服本判决，可以在判决书送达之日起十五日内向本院递

交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于贵州省高级人民法院。

审 判 长 尹慧兰  
审 判 员 唐 娟  
审 判 员 高华育

本件与原件核对无异



书 记 员 龚 莉