

同政复决字〔2021〕第1号

## 同心县人民政府行政复议决定书

申请人：马某

委托代理人：马瑛、张波 宁夏马瑛律师事务所执业律师

被申请人：同心县农业农村局

法定代表人：杨辉，系局长

申请人马某对被申请人同心县农业农村局于2021年7月12日作出的撤销申请人持有的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第021290号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的行政行为不服，于2021年8月11日提出行政复议，经审查，本机关认为该行政复议申请符合《中华人民共和国行政复议法》第六条之规定，本机关于2021年8月17日依法受理，现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人同心县农业农村局作出的撤销申请人持有的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的行政行为。

申请人称：

一、被申请人撤销申请人“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的行政行为程序违法。

1、一般行政程序都包括：立案、调查、决定、听证、处理、送达。但被申请人撤销申请人的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”，没有告知申请人立案，没有向申请人调查取证，没有告知申请人撤销的依据及证据，更没有进行听证。

2、被申请人撤销申请人的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的行政行为实际上为行政机关作出的关于确认土地使用权的决定，应当以“行政决定”的形式作出，同时告知申请人救济自己权利的途径。但申请人仅以《告知函》的形式通知申请人，通过《告知函》的形式限制申请人以复议、诉讼等方式救济、维护自身权益的途径，程序严重违法。

二、被申请人撤销申请人的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的行为内容不合法。

被申请人撤销申请人的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”，是 2016 年土地确权时，确权机关将父子私人承包土地都登记在申请人一人名下而形成的。被申请人撤销申请人土地承包经营权证的依据为该土地使用权证含有“确权的土地有未利用地”，但没有实施法律依据。

首先，该观点本身自相矛盾。

如果存在未利用村集体土地的话，在 2016 年土地确权时就不可能确权给申请人，不可能出现“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”。该经营权证明确的土地范围由申请人承包，是村集体的真实意思表示。当年确权时，村集体没有提出异议，反而在土地被征用后的现在提出存在“未利用村集体土地”，前后自相矛盾。

其次，所谓的“确权的土地有未利用地”没有任何事实、法律依据。

一轮土地承包时，申请人承包了沟嘴子的旱地，当时的村长马某诚给申请人指的四至为南、西、北三面靠沟，东靠杨某林家，没有实际丈量，申请人以村长说的面积签订一轮承包合同、缴纳承包费。二轮承包前，经过开发，部分原有旱地成为水田，二轮承包续签合同时，申请人自己签订了 15 亩水地的承包合同，三个儿子中马某甲、马某乙各签订 7 亩旱地、5 亩水地的承包合同，马某丙签订 7 亩旱地 4 亩水地的承包合同。父子四人实际耕种至

今，简而言之，该片土地一直以来始终由申请人一家开发、耕种，申请人父子四人的二轮承包合同、二轮土地使用权证，清楚证实申请人在沟嘴子 50 亩承包地与“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”相互吻合，不存在未利用集体用地，被申请人的行为没有事实、法律依据。

申请人认为被申请人作出的撤销申请人“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的行政行为程序违法，没有事实、法律依据。故，申请人依据《行政复议法》第十二条之规定，申请行政复议。恳请县人民政府查清事实，撤销被申请人作出的撤销申请人“宁同心县农村土地承包经营权第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的具体行政行为。

申请人提供的证据有：

- 1、《告知函》（同心县农业农村局）（复印件）；
- 2、（2016）第 021290 号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》（复印件）；
- 3、承包地块示意图（复印件）；
- 4、《同心县农业土地承包合同书》编号：99013035012，承包人：马某乙（1999 年版，复印件）；
- 5、《同心县农业土地承包合同书》编号：99013035011，承包人：马某甲（1999 年版，复印件）；

6、《同心县农业土地承包合同书》编号：99013035010，承包人：马某丙（1999年版，复印件）；

7、《同心县农业土地承包合同书》编号：99013035007，承包人：马某（1999年版，复印件）；

8、《同心县农业土地承包合同书》编号：99013035010，承包人：马某丙（2002年版，复印件）；

9、《同心县农业土地承包合同书》编号：99013035011，承包人：马某甲（2002年版，复印件）；

10、《同心县农业土地承包合同书》编号：99013035012，承包人：马某乙（2002年版，复印件）；

11、《土地承包经营权证书》编号：99013035011，承包人：马某甲（复印件）；

12、《土地承包经营权证书》编号：99013035012，承包人：马某乙（复印件）；

13、《土地承包经营权证书》编号：99013035010，承包人：马某丙（复印件）；

14、《土地承包经营权证书》编号：99013035009，承包人：马某（复印件）。

15、宁夏回族自治区村（组）合作经济组织统一收款收据（复印件）3页6联；

**被申请人称：**

被申请人作出该行政行为主要证据如下：

一、经联合调查组调查，2019年6月13日，豫海镇人民政府、县农业农村局、县自然资源局向县扫黑办提交了《关于豫海镇城北村村民马某土地确权情况的调查报告》（豫政发〔2019〕214号），主要内容包括：马某已确权土地中有2块土地共11.24亩（其中一块3.88亩、一块7.36亩），根据同心县自然资源局出具的2009年二调图显示为其他草地，属未利用地。

二、2020年3月3日，豫海镇人民政府向县人民政府提交了《关于申请撤销豫海镇城北村村民马某农村土地承包经营权证的请示》（豫政发〔2020〕41号），主要内容包括：申请人已确权的土地中有2块土地共11.24亩（其中一块3.88亩、一块7.36亩），根据同心县自然资源局出具的2009年二调图显示为其他草地，属未利用地。该文件请示县人民政府依法撤销已颁发给申请人的农村土地承包经营权证，并重新按土地确权程序为申请人核发新的农村土地承包经营权证。

三、2021年5月27日，豫海镇城北村召开村民代表大会，经村民代表会议研究，解除了城北村村民委员会与申请人签订的编码为：640324100201050017J的农村土地（耕地）承包合同。2021年5月27日，豫海镇城北村村委会以书面形式通知了申请人。

被申请人认为申请人持有的《中华人民共和国农村土地承包经营权证》所涉及的土地中包含11.24亩其他草地，属未利用地。根据《中华人民共和国农村土地承包法》第二条“本法所称农村

土地，是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地”之规定，《中华人民共和国土地管理法》第四条“未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地”之规定，以及自治区农村土地承包经营权登记工作领导小组办公室《关于印发农村土地承包经营权确权登记工作中有关问题政策意见的通知》（宁农土确办发〔2013〕1号）“二轮土地承包前已形成事实开垦的土地，经营权登记到户”的精神，未利用地不属于可承包的农村土地范围，已确权给申请人的2块11.24亩土地违反了土地利用总体规划确定的用途，超出了法律规定的土地确权属性范围，应当撤销。

经城北村村民代表会议研究，决定解除城北村村民委员会与申请人签订的农村土地（耕地）承包合同。根据《中华人民共和国农村土地承包法》第十三条“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会发包”之规定，城北村村民委员会具备该村集体所有的土地承包法定的发包权力，依法解除承包合同的行为并无不当根据《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》第二条“农村土地承包经营权证是农村土地承包合同生效后，国家依法确认承包方享有土地承包经营权的法律凭证”之规定，土地承包经营权证具备法律效力的前提条件是已经生效的农村土地承包合同。因此，在城北村决定解除与申请人签订的农村土地承包合同的情况下，申请人持有

的土地承包经营权证已经失去了产生法律效力的前置条件，县农业农村局以发告知函的方式通知当事人的行政行为并无不当。

被申请人提交的证据有：

1、关于豫海镇城北村村民马某土地确权情况的调查报告(复印件)；

2、关于申请撤销豫海镇城北村村民马某农村土地承包经营权证的请示(复印件)；

3、城北村村民委员会关于解除与马某农村土地(耕地)承包合同的通知(复印件)。

**经审理查明：**

1999年土地二轮承包时，申请人及其子马某丙、马某甲、马某乙于1999年3月9日分别与发包方城北村民委员会签订编号为：013035007、013035010、013035011、013035012号农业土地承包合同书，申请人013035007号承包合同书显示承包水地15亩，马某丙(013035010)号承包合同书显示承包水地4亩、旱地7亩；马某甲(013035011)号承包合同书显示承包水地5亩、旱地7亩；马某乙(013035012)号承包合同书显示承包水地5亩、旱地7亩。

申请人同时提交的另三份马某丙、马某甲、马某乙编号为013035010、013035011、013035012号农业土地承包合同书，合同签订日期为2002年5月27日，合同书编号与上述1999年3月9日版合同书编号一致，内容不同。合同签订日期为2002年



5月27日，编号为013035010、013035011、013035012号农业土地承包合同书显示：马某丙承包水地5亩、旱地0亩；马某甲承包水地5亩、旱地0亩；马某乙承包水地5亩、旱地0亩。

以上两份合同书编号一致，日期不一致、承包地面积不一致，1999年3月9日版合同书中承包地面积登记一栏存在涂改痕迹，且笔记不一致。

同心县豫海镇城北村于2015年开展土地确权工作，经过确权、申请人父子4人共计确权土地面积64.16亩（申请人确权50.21亩、马某甲确权5.65亩、马某丙确权3.03亩、马某乙确权5.27亩），其中申请人名下50.21亩土地来源包括：1、申请人二轮承包耕地15.54亩（实际丈量面积）；2、马某甲转来8.87亩，马某丙转来3.92亩，马某乙转来8.22亩，共计21.01亩；3、二轮土地承包合同面积之外的耕地由村委会当时认可的面积13.66亩。

2018年底，根据群众举报，县农业农村局、县自然资源局、豫海镇人民政府组成联合调查组对申请人已确权土地重新核实，调查组认定：申请人已确权土地中有2块土地合计11.24亩（其中一块3.88亩、一块7.36亩）属未利用地。调查组根据自治区农村土地承包经营权确权登记工作领导小组办公室《关于印发农村土地承包经营权确权登记工作中有关问题政策意见的通知》（宁农土确办发〔2013〕1号）文件中“二轮土地承包前已形成事实开垦的土地，经营权登记到农户”精神，被申请人认为上述已为申请人确权的2块共计11.24亩土地不符合规定的确权土地范

围。

2021年5月27日豫海镇城北村民委员会召开村民代表会议，会议表决通过：解除豫海镇城北村民委员会与申请人签订的农村土地承包合同。

2021年7月12日，县农业农村局在豫海镇城北村民委员会与申请人解除承包合同的基础上，以《告知函》的形式撤销了2016年颁发给申请人的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第021290号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”。

以上事实有申请人提供的1999年版土地承包经营合同书、2002年版土地承包经营合同书，被申请人提供的《关于豫海镇城北村村民委员马某土地确权情况的调查报告》（豫政发〔2019〕214号）、《城北村民委员会关于解除与马某农村土地（耕地）承包合同的通知》、城北村民委员会关于解除与村民马某农村土地（耕地）承包合同重新签订事宜的会议记录等佐证。

本机关认为：

根据《中华人民共和国民法典》第三百三十三条第一款规定：“土地承包经营权自土地承包经营权合同生效时设立。”《中华人民共和国农村土地承包法》第二十三条规定：“承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。”该法第五十五条规定：“因土地承包经营发生纠纷的，双方当事人可以通过协商解决，也可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府等调解解决。当事人不愿协商、调解或者协商、调解不成的，

可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。”《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》第二条第一款规定：“农村土地承包经营权证是农村土地承包合同生效后，国家依法确认承包方享有土地承包经营权的法律凭证。”农村土地承包经营权证系依据农村土地承包合同而设立，土地承包合同是发证的前提和基础，政府的颁证行为只是依申请的行政确认行为，其本身并不直接设定土地承包经营权，设定土地承包经营权的是承包土地的行为。

根据申请人提供的证据材料显示，其提供的马某丙、马某甲、马某乙持有的1999年3月9日版农业土地承包合同书与2002年5月27日版两份农业土地承包合同书，两份合同书编号一致，日期不一致、承包地面积不一致，1999年3月9日版合同书中承包地面积登记一栏存在涂改痕迹，且笔记不一致，因此具体承包面积存疑。

现申请人已取得的《农村土地承包经营权证》载明的地块与豫海镇城北村委会主张的未利用地有重合之处，其实质是申请人在与豫海镇城北村民委员会履行农村土地承包合同过程中，对履行合同约定的具体内容产生了争议。该争议只能由签订土地承包合同的双方依法解决，待双方针对土地确权纠纷处理完毕后，可持生效的相关文书到县人民政府农业农村主管部门申请变更。

2021年7月12日，县农业农村局在豫海镇城北村民委员会与申请人解除了农村土地承包合同的基础上，以《告知函》的形

式撤销了2016年颁发给申请人的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第021290号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”，依据《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》第二十条之规定，被申请人的撤销程序不严谨、存在瑕疵，应当在申请人与豫海镇城北村民委员会关于土地承包争议妥善解决的基础上依法予以处理。

本机关认为：被申请人作出的撤销申请人持有的“宁（2016）同心县农村土地承包经营权第021290号《中华人民共和国农村土地承包经营权证》”的行政行为存在程序瑕疵，应当予以纠正。

鉴于被申请人在复议期间已自行撤销了原行政行为。

本机关决定：

确认被申请人原行政行为程序违法。

申请人如不服本行政复议决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十五条之规定，向有管辖权人民法院提起行政诉讼。

同心县人民政府  
2021年11月12日

附件：本案适用的相关法条

附件：

## 本案适用的相关法条

### 一、《中华人民共和国民法典》

第三百三十三条 土地承包经营权自土地承包经营权合同生效时设立。

登记机构应当向土地承包经营权人发放土地承包经营权证、林权证等证书，并登记造册，确认土地承包经营权。

### 二、《中华人民共和国农村土地承包法》

第二十三条 承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。

第五十五条 因土地承包经营发生纠纷的，双方当事人可以通过协商解决，也可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府等调解解决。

当事人不愿协商、调解或者协商、调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。

### 三、《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》

第二条 农村土地承包经营权证是农村土地承包合同生效后，国家依法确认承包方享有土地承包经营权的法律凭证。……

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。……

第十五条 办理农村土地承包经营权变更申请应提交以下材料：

- （一）变更的书面请求；
- （二）已变更的农村土地承包合同或其它证明材料；
- （三）农村土地承包经营权证原件。

第十六条 乡（镇）人民政府农村经营管理部门受理变更申请后，应及时对申请材料进行审核。符合规定的，报请发证机关办理变更手续，并在农村土地承包经营权证登记簿上记载。……

第二十条 承包期内，发生下列情形之一的，应依法收回农村土地承包经营权证：

（一）承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的。

（二）承包期内，承包方提出书面申请，自愿放弃全部承包土地的。

（三）承包土地被依法征用、占用，导致农村土地承包经营权全部丧失的。

（四）其他收回土地承包经营权证的情形。

#### 四、《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通过后，按照下列规定作出行政复议决定：

（三）具体行政行为有下列情形之一的，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法；决定撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为：

1. 主要事实不清、证据不足的；
2. 适用依据错误的；
3. 违反法定程序的；
4. 超越或者滥用职权的；
5. 具体行政行为明显不当的。