

滑政复决字〔2024〕47号

申请人：焦某1

委托代理人：焦某2

被申请人：枣村乡人民政府

申请人焦某1不服被申请人滑县枣村乡人民政府作出的《土地权属争议案件不予受理决定书》（枣政决〔2024〕1号），向本机关申请行政复议，2024年4月12日，本机关依法予以受理。本机关将复议申请书副本、受理通知书送达被申请人，被申请人在法定期限内提交了书面答复，并提供作出行政决定的证据依据。本案现已审理终结。

申请人请求撤销被申请人作出的枣政决〔2024〕1号文，《土地权属争议案件不予受理决定书》；请求责令被申请人履行法定职责，按照“土地权属争议调查处理办法”有关规定，依据认定的事实和适用的法律、法规等依据拟定处理结论，下达处理决定；请求督促被申请人责令土地发包方村委会补偿承包地1.9亩、赔偿损失78624元。

**申请人称：**申请人2024年3月25日通过枣村乡人民政府人员当面送达的方式得知该案行政行为，特申请行政复议，主要事实和理由如下：1、申请行政复议的法律依据。“土地权属争议调查处理办法”当事人对不予受理决定不服的，可以依法申请行政复议，以及“行政复议法”的相关规定申请行政复议。2、申请行政复议的理由。属于牵涉土地使用权争

议，不属于牵涉土地承包经营纠纷。①2022年10月线上线下多次向滑县人民法院申请土地承包经营纠纷立案，滑县人民法院以属于土地使用权争议为由不立案，让我属地政府被申请人解决。②2016年完善、补签土地承包合同是有史以来，各级政府投人力、物力最多、花费时间最长的一次，所以土地承包合同是在土地权属清晰的前提下签订的。签了土地承包合同，承包方就取得了承包期土地承包经营权，属家庭承包地，享有承包期土地使用权。③2023年年初发现“承包土地实地面积与批准面积不一致”，向土地发包方提出“双方再明确承包土地的界址四至”，2023年7月12日在乡政府人员的见证下，土地发包方村委会与承包方签订了“协议书”，租用了00030、00031地块内水沟，开了00032地块内水沟中树系承包方栽种“证明”，承认了00018地块全面积全部符合耕种标准。等于补充完善了“土地承包合同”，认可了00030、00031地块内水沟属家庭承包地，认可了00032地块内水沟承包方享有土地使用权；现被申请人说属农村土地承包经营纠纷。④被申请人作出的枣政决[2024]1号文，“土地权属争议案件不予受理决定书”：a、主要事实不清、证据不足；b、套用的法律依据与事实不匹配、衔接、吻合。⑤申请人一并提出赔偿请求，请同时责令被申请人督促土地发包方村委会采取补救措施补偿承包地，同时赔偿之前的损失。3、事情的经过。①编码410526200232040009J

“土地承包合同”编号 00018 地块，承包方 2014 年开始耕种，由于地块东端土地发包方村委会修了水泥路，原来地块西端靠近城关干渠的土路不用了，村委会同意原土路占地承包方耕种，等于承包方取得了土路的土地承包经营权。修高速不取土，不会出现地块内 0.3 亩地不符合合同约定条件。地块内 0.3 亩地没取土，高出其他地面近两米、没浇地水井，还没拉庄稼路，显然不符合合同约定条件。② 编码 410526200232040009J “土地承包合同”编号 00030、00031 地块承包方 2004 年开始耕种，耕种后土地发包方村委会为了排放村庄雨水在承包地内挖了一条水沟，包括沟两沿剩余不能耕种的面积占地 0.8 亩，2014 年实际土地发包方村民小组重新分承包地时，地块没动、没变，并没减去 0.8 亩地就又承包给承包方了，等于少了 0.8 亩地；③ 编码 410526200232040009J “土地承包合同”编号 00032 地块，承包方 2004 年开始耕种，耕种时原来排放农田雨水的水沟已经填平了，耕种后土地发包方村委会为了恢复原来排放农田雨水已经填平的水沟，在承包地内挖了一条水沟，包括沟两沿剩余不能耕种的面积占地 0.8 亩，2014 年实际土地发包方村民小组重新分承包地时，地块没动、没变，并没减去 0.8 亩地就又承包给承包方了，等于少了 0.8 亩地。4、乡政府组织两次当面活动的情况。第一次乡政府组织，乡政府法律顾问不履职乱发言，乡政府五位人员不说理由“举手表决”拿意

见，村两委两位人员一问啥都不知道，牵涉资料根本没保存。第二次乡政府组织，土地发包方村两委三位人员一问啥都不知道，牵涉资料根本没保存，但是认可村委会没补偿村民小组耕地，认可承包土地确权登记时，土地发包方村委会没向乡政府主管部门报土地调整详细情况；村民小组知道挖00030、00031地块内水沟，恢复00032地块内填平的水沟，承认占用的是承包方的承包土地，同时说村委会没补偿村民小组耕地，村民小组也没有补承包方耕地。村民小组牵涉资料有也不让看，其实是即便有资料，没2014年村民小组测量每家每户每块耕地面积数字、没人均应分承包地面积数字、没村民小组分承包地的方案等等有效依据，啥问题也说明不了。同时即便当时承包方同意重新分承包土地了，合同期内有异议是可以随时提出的。两次乡政府组织有人做记录，没让参加人签字，即便有记录，啥问题也说明不了。乡政府、村委会、村民小组均不知挖水沟、恢复水沟是哪一年，查资料也没记录。从乡政府保存的承包地确权资料“调查草图”显示来看，2009年还是耕地。00032地块边调查草图显示的道路中间两条黄色平行线不是路沟分界线，是道路平面图大车路图例。5、提出补偿承包土地1.9亩、赔偿损失78624元的依据。实际根本不存在水沟占地不属家庭承包地情况，毫无疑问属家庭承包地，理应享有土地使用权。是土地发包方村委会一方履行合同义务不符合约定，导致土地使用权争议。

(1) “民法典”：①【违约责任】当事人一方不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定的，应当承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等违约责任。②【违约损害赔偿责任】当事人一方不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定的，在履行义务或者采取补救措施后，对方还有其他损失的，应当赔偿损失。③【损害赔偿范围】当事人一方不履行合同义务或履行合同义务不符合约定，造成对方损失的，损失赔偿额应当相当于因违约所造成的损失，包括合同履行后可获得的利益；但是，不得超过违约一方订立合同时预见到或应当预见到的因违约可能造成的损失。

(2) 补偿承包土地 1.9 亩的依据：①00030、00031 地块内水沟占 0.3 亩，沟两沿不能耕种的地占 0.5 亩，计 0.8 亩；②00032 地块内水沟占 0.5 亩，沟两沿不能耕种的地占 0.3 亩，计 0.8 亩；③00018 地块内 0.3 亩地没取土，导致 0.3 亩地不符合合同约定条件。

(3) 赔偿损失 78624 元的依据：00030、00031、00032 地块内水沟占地 1.6 亩，每亩每年影响期平均产小麦 1300 斤，影响期小麦平均售价每斤 1.1 元；每亩每年影响期平均产花生 650 斤，影响期花生平均售价每斤 3.2 元；影响期 2010 年（无开始时间记载依据，根据调查草图按 2010 年算）至今十四年，损失 78624 元。

6、咨询农业农村部、河南省农业农村厅、安阳市农业农村局的回复情况。①说土地承包合同问题，提供 1998 年的依据，土地承包方可以没有，土地发包方应该

有，土地发包方没有，可以根据当事人描述补充相关资料。

②说确权登记问题提供 2016 年确权登记资料，土地承包方可没，土地发包方应有。

③确权登记可以依据现状，假如承包期实际调整承包土地了，一是双方对现状同意认可，二是土地发包方向乡政府主管部门报土地调整详细情况，依据现状确权登记。

7、河南省桐柏县月河镇一起土地权属争议后，河南省高院的论述：根据“土地管理法”的规定，国有土地和农民集体所有的土地的使用权，是由所有权人通过“依法确定”的方式交由单位或个人使用的，即土地使用权的取得依据的是行政行为或自治行为，因此，土地使用权纠纷更多的是从行政管理的角度对土地资源的划分，主要解决的是因土地权属不明确而发生的争议，一般是指土地面积不清、四界不明，存在重叠等情况。而根据“土地管理法”的规定，对于土地承包的，发包方和承包方应依法订立承包合同，也即土地承包经营权的取得依据是民事合同。民事合同应在土地权属清晰的前提下签订，因此基于民事合同产生的土地承包经营权纠纷，应当是从民事合同的角度对民事主体公平享有土地资源进行地调整和规范，不应涉及土地权属的确定。正是由于土地使用权的取得系行政行为或自治行为的结果，“土地管理法”将行政处理作为诉讼的前置程序，而农村土地承包经营权的取得是合同行为的结果，是典型的民事法律关系，应当由法院依法作出判决。本案从表面上看，双方争

议的焦点是签订的合同是否有效的问题，但究其实质，是双方对各自承包土地的界址四至存在争议，这种争议属于土地权属争议，根据“土地管理法”的规定，不属于人民法院民事案件受案范围。综上，本案系基于承包土地范围不清导致的土地权属纠纷，并非农村土地承包经营权纠纷，不属于人民法院民事案件受案范围。四川省一起类似土地权属争议后，四川省高院的论述与河南省高院论述没有区别。

8、承包土地以及承包土地确权资料的保管。所有牵涉资料土地承包方有正在执行的土地承包合同，其余资料均属于土地发包方应该保存的资料。现有资料：①土地发包方与承包方签订的“土地承包合同”；其他资料土地发包方什么也没有。②乡政府主管部门有承包土地确权资料的“调查草图”。首先是弄清牵涉土地承包给家庭了没有？毫无疑问承包给家庭了；其次是新挖水沟、恢复水沟占用耕种补给家庭了没有？毫无疑问没有补给家庭；再就是 2014 年实际土地发包方村民小组说重新分承包土地了有没有依据？毫无疑问没有依据；还有就是承包方的土地承包合同能不能证明牵涉土地承包给家庭了？毫无疑问能证明；最后就是乡政府主管部门承包土地确权资料的“调查草图”能不能证明之前是耕地？毫无疑问能证明；其实很简单，村委会挖沟、恢复沟占地补偿承包方承包土地、赔偿之前损失就行了。请求滑县人民政府依法支持申请人的请求。

**被申请人称：**申请人焦某 1 反映的问题实际上是他与焦楼村委会签订的土地承包合同纠纷，也就是承包经营权纠纷。分析他的申请书以及多次的信访材料，他一直认为承包的 00030 地块、00031 地块、00032 地块北侧的水沟和 00018 地块西侧堤防应属于他的承包地，归他使用。实际上他想所使用的地块，其中 00030 地块、00031 地块、00032 地块北侧的水沟属村民集体所有，00018 地块西侧堤防属于城关于渠护堤。除此以外，他登记确权的亩数不含这四块地，而且这四块地的权属非常清晰，不存在纠纷。

**事实与理由：**一、焦某 1 阐述承包的焦楼村村委会编号 00030 地块、00031 地块、00032 地块北侧的水沟和 00018 地块西侧堤防应属于其家庭承包地不符合法律法规和土地确权政策要求，水沟和堤防不在其确权的承包地块内。2016 年焦楼村开展农村土地确权时，焦某 1 与土地发包方枣村乡焦楼村委会签订的《农村土地承包合同》中，共承包了焦楼村第四村民小组编号 00030 地块、00031 地块、00032 地块、00018 地块四块土地。其中 00030 地块、00031 地块、00032 地块北沿都挨着一条排水沟。00018 地块西侧是县级河道城关于渠。通过到县农业农村局查阅焦某 1 土地确权的相关资料，特别是查看焦某 1 确权时的承包地块分布图，分布图清晰显示 00030 地块、00031 地块、00032 地块北侧的水沟均不在承包地块界线范围内，且图上清晰的显示界址线内每一个



承包地块的面积均与土地承包合同上的确权面积相同。00018 地块界址线西边是一条道路，道路西边是城关干渠，道路不在其承包地块的界线内，且界址线内的面积与土地承包合同上的面积相同（有图为证）。

《农村土地承包经营权调查规程》“术语与定义”一栏中对承包地块、界址线有明确的定义：承包地块是由土地承包经营权界线所封闭的地块；界址线是承包地块的边界线。国土资源部发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》（〔1995〕国土（籍）字第 26 号）第二十二条也明确规定：“乡（镇）或村在集体所有的土地上修建并管理的道路、水利设施用地分别属于乡（镇）或村农民集体所有。”

焦楼村委会出具的情况说明也表示 00030 地块、00031 和 00032 地块北侧的水沟在 2016 年土地确权之前就已经存在多年，是村里多年来一直使用的排水沟。滑县农村土地承包经营权领导小组办公室印发的农村土地承包经营权确权登记颁证工作培训资料汇编中关于《农村土地承包经营权确权登记颁证有关问题解答》也明确提出，农户占用田间路、沟渠等耕种的土地不能确定为家庭承包面积。因此，根据土地确权相关政策法规和调查情况，焦某 1 承包的 00030 地块、00031 地块、00032 地块北侧的水沟和 00018 地块西侧的堤防不属于焦某 1 的家庭承包地。不存在土地使用权争议。至于 2023 年 7 月 12 日村委会与焦某 1 签署的 00030 地块、

00031 地块北侧水沟租赁协议以及出具的 00032 地块水沟中树系焦某 1 栽种“证明”。主要是焦某 1 的儿子焦某 2（焦某 2，男，系焦煤集团有限责任公司演马庄矿退休干部）近年来多次通过网络信访，一直阐述水沟属于焦某 1 的家庭承包土地。因当时乡、村两级的确权档案只有签订的承包合同，没有焦某 1 的承包地块分布图，不清楚承包地块界址线具体的位置。为了安抚信访人不再信访，也为了保障村里的雨水正常排放。村委会本着亏众不亏一的原则，与信访人签订了水沟租赁协议。后期到县农业农村局调取了焦某 1 的承包地块分布图，图上明显显示沟渠均不在当时确权范围内。

二、《中华人民共和国农村土地承包法》第三条规定：“国家实行农村土地承包经营制度。”而焦某 1 提供的承包地存有争议纠纷的依据是 2016 年焦楼村开展土地确权时焦某 1 与焦楼村委会签订的《农村土地承包合同》，认为水沟和堤防在合同叙述的四至范围内，应该属于家庭承包地。争议纠纷实际上是承包合同纠纷，也就是承包经营权纠纷。

综上，被申请人作出的《枣村乡人民政府土地权属争议案件不予受理决定书》认定事实清楚，适用法律准确，申请人的请求不能成立，请复议机关驳回申请人的复议请求。

**经审理查明：**申请人向枣村乡人民政府提出土地权属争议处理申请，请求①确认编码 410526200232040009J “土地承包合同”、编号 00018 地块边堤防、编号 00030、00031、

00032 地块边水沟占地面积，属承包方家庭承包土地；②确认编码 410526200232040009J “土地承包合同”、编号 00018 地块边堤防、编号 00030、00031、00032 地块边水沟占地，土地使用权属合同承包方家庭。被申请人经审查，认为申请人的请求事项属于农村土地承包经营纠纷，不属于土地权属争议，作出不予受理的决定。申请人不服，申请行政复议。

**本机关认为：**根据《农村土地承包法》第五十五条、《土地管理法》第十四条、《土地权属争议调查处理办法》第十三条、第十四条的规定，本案中，焦某 1 因集体土地承包而取得土地承包经营权，在此基础上与集体土地发包人发生纠纷，适用《农村土地承包法》第五十五条的规定解决，被申请人认为申请人的请求事项不属于土地权属争议作出土地权属争议案件不予受理决定，并无不当。申请人的其他复议请求没有事实和法律依据，本机关不予支持。经研究，依据《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：

维持枣村乡人民政府作出的《土地权属争议案件不予受理决定书》（枣政决〔2024〕1 号）。

申请人如不服本决定，可于收到本复议决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2024 年 5 月 30 日