

杨光生、河南省杞县人民政府等土地行政裁决再审行政判决书

案由：行政>行政主体>土地行政管理（土地）

行政>行政行为>行政裁决

案号：(2018)最高法行再112号

审理法官：王晓滨 于泓 杨科雄

文书类型：判决书

公开类型：文书公开

审理法院：最高人民法院

审结日期：2021.09.07

案件类型：行政再审

审理程序：再审

案例发文：最高人民法院发布第五届“百篇优秀裁判文书”和“百场优秀庭审”

发布日期：2023.03.30

权责关键词：行政裁决 行政许可 合法 违法 废止 管辖 第三人 书证 证人证言 举证责任 质证 合法性 证据确凿 证据不足 撤诉 维持原判 提审 抗诉 听证

裁判规则

关键词：宅基地使用证, 注销决定, 法定事由, 举证责任

核心问题：1. 行政机关不能证明宅基地使用证有可注销的法定事由，应认定其作出注销决定适用法律错误

裁判要点：在行政诉讼中，行政机关对其作出的具体行政行为具有合法性应承担相应的举证责任。实践中，注销宅基地使用证涉及相对人的重大利益处分，如行政机关不能提供充分的理由和依据证明相对人持有的宅基地使用证存在明确的、可注销的法定事由的，应当认定其作出的注销处理决定主要证据不足，适用法律错误。（北大法宝编写）

杨光生、河南省杞县人民政府等土地行政裁决再审行政判决书

中华人民共和国最高人民法院

行政判决书

(2018)最高法行再 112 号

抗诉机关：中华人民共和国最高人民检察院。

再审申请人(一审原告、二审上诉人)：杨光生。

被申请人(一审被告、二审被上诉人)：河南省杞县人民政府。住所地：河南省杞县金城大道 58 号。

法定代表人：王红涛，县长。

被申请人(一审第三人、二审被上诉人)：杨现(宪)峰。

杨光生因诉河南省杞县人民政府(以下简称杞县政府)土地行政裁决一案，不服河南省高级人民法院作出的(2014)豫法行提字第 00002 号行政判决，向检察机关申诉。中华人民共和国最高人民检察院(以下简称最高人民检察院)根据《中华人民共和国行政诉讼法》第九十三条第一款、第九十一条第四项的规定，作出高检行监(2016)79 号行政抗诉书，向本院提出抗诉。本院作出(2017)最高法行抗 2 号行政裁定，提审本案，依法组成合议庭审理，并于 2021 年 6 月 18 日公开开庭审理本案。最高人民法院检察官田力、检察官助理关文静，再审申请人杨光生及其委托代理人张家忠、李俊梅，被申请人杞县政府委托代理人车凤菊、吴建山，第三人杨现峰，到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

河南省杞县人民法院一审查明：争议土地位于河南省杞县××乡××村(以下简称板木北村)南北大街路西，原属板木北村四组的土地。杨光生系板木北村三组

村民，其伯父杨某某生前系四组村民，杨某某去世后，杨光生占用了杨某某的宅基地，于1984年1月20日取得宅基地使用证，并于颁证前后在争议土地西侧垒上了院墙(现仍完整存在)，院墙以东为板木北村三组的土地。杨光生持有的宅基地使用证将争议土地登记在内。杨现峰的原宅基地位于××村××街路东，1981年规划板木村南北大街时，将杨现峰的宅基地用去了一部分。经当时的板木北村党支部研究，杨现峰原宅基地剩余的部分及大街西侧的老路批准给杨现峰使用。1985年，原板木拖拉机站在路西建房屋四间，后把房屋卖给了杨现峰。板木村南北大街第二次拓宽时，将杨现峰位于××街路××路西各四间房屋拆除。板木北村村民委员会研究决定将南北大街西、杨光生宅基地以东的部分南北长20余米，东西长6.4米的土地划归杨现峰作宅基地使用。后杨现峰在争议土地上栽种了树木。杨光生与杨现峰因争议地产生纠纷，杞县政府于2009年10月12日作出了杞政土(2009)8号《关于注销板木乡板木北村四组村民杨光生持有的1986年颁发的宅基地使用证的处理决定》。杨光生不服提起诉讼，因杞县政府在听证过程中未告知当事人权利义务，未让当事人陈述最后意见，未作先行调解等程序违法而被该院生效的(2010)杞行初字第27号行政判决所撤销。2010年11月26日，杞县政府重新作出了杞政土(2010)36号《关于注销板木乡板木北村四组村民杨光生持有的1986年颁发的宅基地使用证的处理决定》(以下简称36号处理决定)，认定：“1981年板木大街拓宽时，将杨现峰在路东的宅基地冲掉一部分，经村委研究，不对杨现峰进行经济补偿，把新路西的老路基补划给杨现峰使用。乡拖拉机站于1985年3月租用杨现峰的土地建房四间，1987年拖拉机站倒闭后，杨现峰以2000元的价格买下此处房产，相继租给何士清、杨传昌使用，直到1993年。1994年板木大街二次扩宽，又将杨现峰路东路西的房屋各扩去四间，这时路西余下的部分不够再盖门面房，村委研究，仍然不给杨现峰补偿，把路西门面房以西，杨光生

宅院以东三组的荒沟划给杨现峰使用，四邻为东邻大路，西邻杨光生，南邻荒地，北邻河沟。……2004 年以后，两家多次发生矛盾，乡、村两级多次调解未果。杨现峰 2008 年申请河南省杞县板木乡人民政府(以下简称板木乡政府)处理时，杨光生拿出一份 1986 年 1 月 20 日的宅基地证……，通过调查，村委会没有为杨光生颁发过宅基地证，而且该证在板木乡政府的地籍档案里也没有登记。”依据《河南省实施〈土地管理法〉办法》[第十一条](#)之规定，决定：一、依法注销板木乡板木北村四组村民杨光生持有的 1986 年 1 月 20 日填写的宅基地使用证。二、该决定生效后，由板木乡政府依法确定土地权属。杨光生对 36 号处理决定不服，以杞县政府为被告，于 2010 年 12 月 17 日向河南省开封市中级人民法院提起行政诉讼，请求依法判决撤销该府作出的 36 号处理决定。2010 年 12 月 30 日，河南省开封市中级人民法院作出(2011)汴行辖字第 2 号行政裁定：本案由河南省杞县人民法院管辖。

一审法院认为：杞县政府作出的 36 号处理决定认定事实清楚，证据充分，程序合法，适用法律正确，依法应予维持。2011 年 7 月 4 日，河南省杞县人民法院作出[\(2011\)杞行初字第 43 号](#)行政判决：维持杞县政府于 2010 年 11 月 26 日作出的 36 号处理决定。

杨光生不服，上诉于河南省开封市中级人民法院。该院二审查明的事实与一审法院认定的基本事实一致。

二审法院认为：杨光生与杨现峰因宅基地使用权发生纠纷，板木乡政府、村委会多次调解未果。杨现峰申请处理，杞县政府依照法定职权通过调查，认定村委会没有为杨光生颁发过宅基地证，而且该证在板木乡政府的地籍档案里也没有登记，决定依法注销杨光生持有的 1986 年 1 月 20 日填写的宅基地使用证，并在决定生效后由板木乡政府依法确定土地权属。该处理决定认定事实清楚，证据充

分，程序合法，适用法律法规正确。一审判决予以维持并无不当。杨光生的上诉理由不能成立。2011年11月24日，河南省开封市中级人民法院作出(2011)汴行终字第52号行政判决：驳回上诉，维持原判。

杨光生不服，向河南省开封市中级人民法院申请再审，该院于2012年9月24日作出(2012)汴行监字第6号驳回再审申请通知书，驳回其再审申请。杨光生仍不服，向河南省高级人民法院申诉，该院于2013年6月18日作出(2013)豫法行申字第00108号行政裁定，提审本案。

河南省高级人民法院再审查明的主要事实除与一、二审查明的事实一致外，另查明：板木乡政府根据36号处理决定内容“该决定生效后由板木乡政府依法确定土地权属”，于2013年1月11日作出杞板政土字(2013)第1号《关于杞县板木乡板木北村杨现峰和杨光生土地使用权纠纷的处理决定》，对争议地确定了四至界点，并确定了杨光生宅基地的出路和杨现峰的宅基地使用权。杨光生不服该处理决定，向河南省杞县人民法院提起行政诉讼。该院于2013年4月2日作出(2013)杞行初字第6号行政判决，认定该处理决定表述的四至不清属认定事实不清，判决撤销该处理决定。

河南省高级人民法院再审认为：(一)因土地证书登记的内容不明确而发生争议时，应当结合地籍档案记载的详细内容予以确定。本案中，杨光生与杨现峰因宅基地使用权发生纠纷，双方对杨光生持有的1986年1月20日的《宅基地使用证》中“东路”的内容发生争议，杨光生认为“东路”指现宅基地东临的村大路，杨现峰认为“东路”不是现在的村大路，而是指杨光生宅基地东与原相邻的乡拖拉机房屋西之间的巷道，乡拖拉机房屋经村大路扩宽拆除后，还余有土地归其使用，关于此争议杞县政府经调查认定，村委会没有为杨光生颁发过1986年1月20日的《宅基地使用证》，该证在板木乡政府的地籍档案里也没有登记，结合对

杨现峰宅基地调整情况的调查，在土地证书内容不明确且没有地籍档案予以印证时，依据《[河南省实施〈土地管理法〉办法](#)》[第十一条](#)规定，作出注销并重新确权的处理适当，程序合法，适用法规正确。(二)板木乡政府根据 36 号处理决定内容虽然作出了杞板政土字(2013)第 1 号处理决定，但该处理决定经行政诉讼已被撤销，板木乡政府现仍负有对该争议处理的职责。杨光生与杨现峰可依法向板木乡政府要求对其争议继续作出处理。2014 年 2 月 19 日，河南省高级人民法院作出[\(2014\)豫法行提字第 00002 号](#)行政判决：维持河南省开封市中级人民法院作出的[\(2011\)汴行终字第 52 号](#)行政判决。

杨光生仍不服，向河南省人民检察院申请监督，该院提请最高人民检察院抗诉。2016 年 12 月 23 日，最高人民检察院作出高检行监(2016)79 号行政抗诉书，向本院提出抗诉。2017 年 11 月 2 日，本院作出[\(2017\)最高法行抗 2 号](#)行政裁定，提审本案。

最高人民检察院向本院抗诉称：再审判决认定涉案土地登记的内容不明确，且没有地籍档案予以印证，进而确认“杞县政府依据《[河南省实施〈土地管理法〉办法](#)》[第十一条](#)规定，作出注销并重新确权的处理适当，程序合法，适用法规正确”，属认定事实主要证据不足。一、关于杨光生持有的土地证登记的内容是否明确的问题。本案源于杨光生与杨现峰宅基地使用权发生纠纷。从杨光生提交的 1986 年 1 月 20 日由杞县政府颁发的宅基地使用证内容来看，四邻为：东(路)，西(杨一成)、南(杨光军)、北(坑)，均有明确的界定，并且注明长 18.4 米，宽 29.6 米，折合市亩 8 分 1.4 厘。登记内容明确清楚。因杨现峰与杨光生对“东路”理解不同，以至于对“东路”的具体内容、边界发生争议，只是个人认识上的差异。在本案诉讼过程中，杨现峰没有向法院提供其宅基地使用证，其宅基地登记内容并不清楚。由于杨光生持有宅基地使用证的西界是明确的，并且注

明长度和宽度，其东界应当通过西界加上登记的长度来确定，因此东界是能够确定的。所以杨光生的宅基地登记内容是清楚明确的，不当因争议双方的认识不同而认定杨光生持有的土地证登记的内容不明确。二、关于杞县政府以“村委会没有为杨光生颁发过宅基地证，而且该证在板木乡政府的地籍档案里也没有登记，依据《[河南省实施〈土地管理法〉办法](#)》[第十一条](#)规定”，注销杨光生持有的宅基地使用证，是否合法的问题。因本案发放宅基地使用证一事距双方争议及政府处理时间较长，在各方提交的证人证言不十分明确，且有些相互矛盾的情况下，应当以书证记载为准。杨光生持有的1986年1月20日颁发的宅基地使用证上，加盖有杞县政府的公章、村委会的公章以及当时村民组长盛继兰的私章。诉讼中，杨光生提交的杨光明、谢汗友、张继祥、张玉振、张银海的宅基地使用证，与杨光生持有的宅基地使用证的填写形式基本相同。杞县政府对该宅基地使用证的真伪及上面加盖的印章真伪均未提出异议。这与1986年当时参加丈量宅基地的乡、村干部乔存明、杨世新、张继祥、盛继兰、杨传德等提供的证言相印证。另外，杞县政府没有证据证明杨光生持有的宅基地使用证有错登、漏登或有违法情节。杨光生持有的1986年1月20日颁发的宅基地使用证应当确认为合法、有效。依照1992年颁布的《[河南省实施〈土地管理法〉办法](#)》[第十五条](#)规定，“县(市、区)、乡(镇)、村应把农村宅基地用地管理纳入地籍管理，以村为单位建立完善的地籍档案。宅基地使用权需要变更的，按照地籍管理的要求，报核发土地使用证部门办理变更登记和换证手续”，该建立健全宅基地地籍登记档案的责任在杞县政府、板木乡政府和村委会三级组织。对于该三级组织是否建立完善的地籍档案，并非相对人的义务及其所能控制。故没有地籍登记档案的后果不当由宅基地使用人承担。杞县政府以“通过调查，村委会没有为杨光生颁发过宅基证，而且该证在板木乡政府的地籍档案里也没有登记”为由，依据《[河南](#)

省实施《土地管理法》办法》第十一条之规定，作出“依法注销板木乡板木北村四组村民杨光生持有的1986年1月20填写的宅基地使用证”的36号处理决定，主要证据不足，适用法律、法规错误。

杨光生申请再审称：一、原审法院认定的事实不实，证据不足，采纳的大部分证据系伪证。再审法院认定宅基地所载内容不明确，不合事实；一审法院认定事实的关键证据均未经质证、无效或者系伪证，二审、再审法院同样。二、一审、二审和再审法院皆适用法律错误。其获取1986年的涉案宅基地证合法有效，原审法院均没有认定该证为伪；本案所适用《河南省实施《土地管理法》办法》第十一条有关“土地登记”“收回”“注销”“换发”等词汇释义，前提之一是土地登记信息完备，针对的是土地证书所载内容，如果登记卡本身所载内容确有问题则需要在条文中出现修改登记卡(簿)的字眼；假使涉案宅基地被认定为“无土地登记”的情况，适用法律条文只能是《土地登记规则》第六条有关“土地登记依照下列程序进行：(一)土地登记申请；(二)地籍调查；(三)凭证审核；(四)注册登记；(五)颁发或者更换土地证书”，而非《河南省实施《土地管理法》办法》第十一条；农村土地使用证书的有证无籍、无证无籍、证书有错别字等问题较为普遍，属于农村土地登记过程中出现的历史遗留问题，政府应当本着尊重历史、实事求是、保障权益、民生优先、维护社会和谐稳定的原则行政，各级法院应本着同样的原则执法。请求：撤销河南省高级人民法院(2004)豫法行提第00002号行政判决，一并撤销杞县政府作出的36号处理决定等。

杞县政府答辩称：一、被诉行政行为实体正确。案涉土地属板木北村三组的集体土地，是村委分配给杨现峰的宅基地，杨光生是该村四组村民，与杨现峰没有诉争资格。杨光生强行占用了三组的土地作为宅基地使用本属违法，但其又继续向东侵占村委分配给杨光生的宅基地更是违法，杨现峰的宅基地临板木大街，

恐怕是杨光生看中了该块临街土地的商业价值，才起意侵占杨现峰的土地，杨光生持有的落款日期为1986年1月20日的宅基地使用证系通过不正当渠道获取(盖有县政府公章)，所以该宅基证在乡里没有地籍档案，该宅基证非但不是正当获取，宅基用地面积也严重超标，理当予以注销。另，杨光生作为板木北村四组村民，1986年，村民小组已在本村的东南处集体土地上批给他一处宅基地，其又占用三组土地当宅基使用也违背一户一宅原则，而杨现峰除了案涉土地再无宅基使用。二、被诉行政行为程序合法。被诉行政行为经过了立案、调查、调解、听证、告知、决定等法定办案程序，充分保证了当事双方的知情权、参与权，听证权等。其程序符合相关法律规定。三、被诉行政行为适用依据正确。《[河南省实施〈土地管理法〉办法](#)》[第十一条](#)明文规定：“土地登记和颁发土地证书后发现错登、漏登或者违法情节的，原登记发证机关应当依法更正，收回或注销原发土地证书，换发新的土地证书。”杞县政府根据该条规定注销杨光生不正当获取的宅基证是严格依法而为，无可非议的。综上所述，被诉行政行为事实清楚，证据确凿，程序合法，适用法律正确。杨光生为达到不正当目的，滥诉权，消耗大量司法成本、行政成本。请求：依法驳回杨光生的再审请求，保障杨现峰应有的土地使用权，支持行政机关依法行政，维护法律尊严，维护公平正义。

杨现峰答辩称：其土地来源是乡政府1981年修路占用其老路东侧地，将老路补偿给其使用。板木拖拉机站1985年在路西建了四间门面房，后卖给其使用。1994年大街又拓宽一次，将房屋拆除又给其补了部分地。杞县政府的36号处理决定和原审判决正确。请求：依法驳回杨光生的再审请求。杨现峰再审期间未提交书面答辩状。

本院再审查明的事实与原审基本一致。需要指正的是，一审法院查明的争议土地“原属板木北村四组的土地。杨光生系板木北村三组村民，其伯父杨某某生前

系四组村民，杨某某去世后，杨光生占用了杨某某的宅基地，于1984年1月20日取得宅基地使用证”与本院调查了解和各方当事人举证事实有误，实际应为争议土地“原属板木北村三组的土地。杨光生系板木北村四组村民，其伯父杨某某生前系三组村民，杨某某去世后，杨光生占用了杨某某的宅基地，于1986年1月20日取得宅基地使用证”。需加说明的是，首先，杞县政府在庭审期间主张两次拓宽街道，补偿杨现峰的土地东西宽是6.6米(该府提交了杞县自然资源局形成于2021年4月16日的《关于杨光生与杨现峰宅基地权属争议一案的调查报告》，载明1994年板木大街拓宽冲掉杨现峰路西的四间门面房后剩下东西宽3.1米，经村委研究将杨现峰门面房西侧、杨光生院墙东侧属于3组的3.5米荒地补偿给杨现峰，目前杨现峰宅基地剩下东西宽6.6米)，这一点与一审法院查明“村委会研究决定将南北大街西、杨光生宅基地以东的部分南北长20余米，东西长6.4米的土地划归杨现峰作宅基地使用”在面积上略有出入，但各方当事人均认可涉案杨光生名下宅基地使用证所载“长29.6米”与上述补给杨现峰的宅基地存在部分重合，这也是引发本案权属争议和杞县政府作出36号处理决定的关键原因。其次，杨光生在庭审中主张在其于2004年诉杨现峰民事侵权一案的诉讼中已提供其名下的1986年的涉案宅基地证(当庭提交涉相关内容的另案庭审笔录复印件)，据以对36号处理决定有关“2004年4月杨光生将杨现峰诉至杞县人民法院付集法庭，由于杨光生当时拿不出争议地属其本人的证据，杨光生的妻子李俊梅主动到法庭撤诉。2004年以后，两家多次发生矛盾，乡、村两级多次调解未果。杨现峰2008年申请板木乡政府处理时，杨光生拿出一份1986年1月20日的宅基证”的表述内容提出异议，旨在说明其第一次出示被诉宅基地证的时间不是20某某年。再者，杞县政府在庭审期间有关涉案村组土地的地籍档案(3组有，4组曾经有后丢失)形成于1986年的主张与检察机关反映经调查后形成于1992-1993年的主张亦有分

歧。

本院另查明：板木乡政府继 2013 年 1 月 11 日作出的杞板政土字(2013)第 1 号《关于杞县板木乡板木北村杨现峰和杨光生土地使用权纠纷的处理决定》被生效判决撤销后，又于 2014 年 12 月 5 日第二次作出板政(2014)第 30 号同名处理决定，亦在杨光生提起诉讼后再次被生效判决撤销。2016 年 2 月 18 日，板木乡政府第三次作出板政(2016)01 号同名处理决定。主要处理内容为“从毛峰北墙皮外向北垂直丈量 3 米，留作杨光生出路，再向北丈量南北长 17 米，杨光生东院墙外皮向东垂直丈量东西长 6.4 米，面积为 0.163 亩的土地使用权归杨现峰。”

以上事实，有各方当事人在原审期间提交的证据材料，检察机关的抗诉书，再审期间杨光生提交的《提请最高人民法院再审申诉书》，杞县政府提交的《行政答辩状》，原审及本院再审期间形成的庭审笔录，调查收集的书面报告等证据在案佐证。

本院再审认为，结合抗诉机关的抗诉意见、再审申请人杨光生的申请再审理由、被申请人杞县政府的答辩理由以及本院庭审归纳的问题，本案的审查重点，一是涉案宅基地使用证记载内容是否明确；二是 36 号处理决定注销涉案宅基地使用证的理据是否充分；三是 36 号处理决定的作出程序是否合理合法。现分述如下：

一、涉案宅基地使用证记载内容是否明确

本案中，杨光生一方在原审和本院再审期间向法院提交了颁发于 1986 年 1 月 20 日的其名下的涉案宅基地使用证，庭审中还向本院出示原件。该证所载四邻为“东(路)，西(杨一成)、南(杨光军)、北(坑)”，注明“长 18.4 米，宽 29.6 米，折合市亩 8 分 1.4 厘”。上述内容清晰具体，双方当事人对该证公章(杞县政府、村委会章)本身的真伪无相反意见。对时任三组组长盛继兰的私章，虽然杞县

政府提供形成于 2010 年盛本人否认发证、其私章由当时村会计保管(后丢失)等书面证词,但给合抗诉机关提供同时期同批次其他村民(杨光明、谢汗友等)相似格式宅基地使用证等证据,尚不足以支持杞县政府有关当时三组不同意发证之观点。从证载内容看,各方当事人对“西(杨一成)”界址无争议。抗诉机关主张,杨现峰没有向法院提供其宅基地使用证,其宅基地登记内容并不清楚。由于杨光生持有宅基地使用证的西界是明确的,并且注明长度和宽度,其东界应当通过西界加上登记的长度来确定……不应当因争议双方的认识不同而认定杨光生持有的土地证登记的内容不明确。该主张符合事实逻辑。另,针对杨光生与杨现峰在原审期间对于“东(路)”有不同理解(一方认为是村大路,一方认为是杨光生宅基地东与原相邻的乡拖拉机房屋西之间的巷道),抗诉机关认为只是个人认识上的差异,本院经庭审核实,杨光生认可其宅基地以东曾有过房屋。各方当事人庭审期间均明确表示本案争议之源,系杨光生所持宅基地使用证的东沿与村委会因修路补给杨现峰的宅基地,客观上存在部分重合,由此引发土地使用权与相邻关系争议。

上述争议不属于双方均未颁证需确权或者证与证之间出现冲突需认定等情形。对涉案宅基地使用证的审查,首先在于考量杨光生获颁宅基地证的渠道是否正当、证载事项是否明确,进而判断被诉行为是否合法。本院注意到,杞县政府再审期间虽然辩称杨光生所持涉案宅基地使用证系通过不正当渠道获取,但并未提交充分的证据证明系采取何种“不正当渠道”,该府庭审后提交的《案涉土地地籍权属情况》中有关“杨光生可能是通过不正当渠道找到了一本盖县政府公章的空白证,自己填写”的表述难以确证,负有举证义务的行政机关应当向法院提交清晰明确的证据;该府再审期间亦辩称杨光生持有涉案宅基地使用证违背“一户一宅”原则,但从杨光生主张其当年系过继伯父杨某某(四组村民)为其养老送

终，此种承继宅基地权益情形符合当时农村习俗且其实际占有并持证多年表明得到县、村、组同意等理由看，具有一定合理性。对此，除非有确凿证据证明颁证行为违法，否则难以支持杞县政府的上述主张。此外，36号处理决定有关杨光生2008年首次出示宅基证之表述，从本院庭审查明情况看，其在2004年另案争议中已向法院提供，杞县政府有关另案撤诉证据不可采信之理由缺乏说服力，本案可以排除对杨光生存在不正常出示甚至在2004至2008年期间私下办证的怀疑。因此，抗诉机关有关河南省高级人民法院的再审判决认为涉案的土地证书内容不明确且没有地籍档案予以印证进而支持被诉行为，属于认定事实主要证据不足的抗诉理由，以及杨光生一方认为原审法院认定的事实不实、证据不足的申请再审理由，本院结合现有证据予以支持。

二、36号处理决定注销涉案宅基地使用证的理据是否充分

本案中，在被诉36号处理决定中，杞县政府注销涉案宅基地使用证的主要理由系“村委会没有为杨光生颁发过宅基证，而且该证在板木乡政府的地籍档案里也没有登记”，主要法律依据系《[河南省实施〈土地管理法〉办法](#)》[第十一条](#)之规定。从上述注销的理由看，在目前证据难以证明杨光生所持宅基地使用证公章为假或者颁证过程存在相互串通等违法情节的前提下，杞县政府仅以村委会未颁证、乡政府地籍档案未登记之表述，借以否定该证之法律效力，理由欠充分。一方面，村委会并非土地所有权人(涉案土地为村民小组集体所有)，亦无以自身名义直接发证之职权，其有关接受申请、审查后呈报乡镇政府等职责属于发证前期内部程序，仅以“未发证”为由不足以否认已外化的证载村委会公章之真实性和持证人有关村级层面已审查的主张。另一方面，杞县政府主张乡政府地籍档案未登记，并当庭表述三组档案未登记、四组档案已丢失(抗诉机关与杞县政府对上述档案形成时间有分歧)，这一点也不足以否认已外化的证载县政府公章之真实性和

持证人有关县、乡层面已审查且非自身所能提供充分说明的主张。无论村委会未颁证还是乡政府无地籍档案的注销理由，从诉讼中举证责任分配角度，杞县政府在主张“无”的同时，负有当然的证“伪”或“违”之义务。也即，杞县政府作为发证主体要否定发放于1986年1月土地管理法施行(1987年1月1日施行)之前、对当事人重大利益产生影响的宅基地使用证的法律效力，即便是自我纠错，也负有当然的证明存在错登、漏登等实体问题或者发证行为违法的义务。因此，抗诉机关主张是否建立完善的地籍档案并非相对人的义务及其所能控制，故没有地籍登记档案的后果不应当由宅基地使用人承担，于法有据；抗诉机关进而认为因本案发放宅基地使用证一事距双方争议及政府处理时间较长，在各方提交的证人证言不十分明确，且有些相互矛盾的情况下(各方均提供多个当时参与发证、丈量宅基地的村、组成员证词)，应当以书证记载为准。上述观点符合证据认定的法律逻辑。故杞县政府在发证20余年后形成的36号处理决定之理由不充分，证据明显不足。

从上述注销的法律依据看，杞县政府主要依据了《河南省实施〈土地管理法〉办法》第十一条之规定，即“土地登记和颁发土地证书后发现有错登、漏登或者违法情节的，原登记发证机关应当依法更正，收回或注销原发土地证书，换发新的土地证书。”该规定表明注销的法定事由为存在“错登、漏登或者违法情节”，结合上述对36号处理决定描述的事实、理由以及证据分析，杞县政府并没有充分的理由证明本案存在明确的、可注销的某项法定事由。众所周知，公权力机关制作的权属证书在确定、调整民事关系过程中具有相对优势性，公权力机关自身否定其效力必须慎之又慎，依据充分。同时，抗诉机关依照1992年颁布的《河南省农村宅基地用地管理办法》第十五条规定有关“县(市、区)、乡(镇)、村应把农村宅基地用地管理纳入地籍管理，以村为单位建立完善的地籍档案。宅

基地使用权需要变更的，按照地籍管理的要求，报核发土地使用证部门办理变更登记和换证手续”之规定，认为建立健全宅基地地籍登记档案的责任在杞县政府、板木乡政府和村委会三级组织。本院认为，本案在2004年争议发生之前，即便如杞县政府所称没有杨光生名下的争议地地籍档案，从行政机关履责应然性上也应有其他人名下争议地之地籍档案，而杞县政府在诉讼期间一直未能对此提供有力证据。故抗诉机关认为杞县政府作出36号处理决定主要证据不足，适用法律、法规错误的抗诉理由成立。河南省高级人民法院再审判决确认杞县政府“适用法规正确”之观点应予纠正。

36号处理决定的作出程序是否合理合法

36号处理决定作为注销宅基地使用证的行政决定，涉及公民重大利益处分，杞县政府作出该决定的程序应当严格依法依规。首先，要使涉案宅基地使用证效力灭失，有必要分析杞县政府采取方式之合理性。虽然《[河南省实施〈土地管理法〉办法](#)》[第十一条](#)针对“错登、漏登或者违法情节”规定了“应当依法更正，收回或注销原发土地证书，换发新的土地证书”的处理方式，但结合当时施行的《[中华人民共和国行政许可法](#)》[第七十条](#)规定的注销行政许可的情形看，注销方式的适用原理并不针对许可方或者被许可方存在过错或违法情形而直接作出，该条第四项规定的“行政许可依法被撤销、撤回，或者行政许可证件依法被吊销的”注销适用情形，宜理解为注销可以作为对有过错行为作出相应处理之后的程序修补行为。根据《[中华人民共和国行政许可法](#)》[第六十九条](#)规定的撤销行政许可的情形看，撤销方式的适用原理多针对许可方或被许可方存在过错或者后者客观不符合条件等，如第一款规定了“行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守”“违反法定程序”或者“对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人”作出准予行政许可，[第二款](#)规定了“被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行

政许可”，属于应当撤销行政许可情形。参照 2008 年施行的《[土地登记办法](#)》第[五十八条](#)有关“国土资源行政主管部门发现土地登记簿记载的事项确有错误的，应当报经人民政府批准后进行更正登记，并书面通知当事人在规定期限内办理更换或者注销原土地权利人的手续。当事人逾期不办理的，国土资源行政主管部门报经人民政府批准并公告后，原土地权证书废止”之规定精神，如果行政机关发现登记错误应当进行更正登记后予以更换或注销。参考《国务院法制办关于[撤回、撤销、注销、吊销行政许可的适用规则](#)》的说明，撤销行政许可适用于行政机关纠正违法实施行政许可的情形，适用前提是行政机关违法作出行政许可决定或者相对人违法取得行政许可；注销行政许可适用于特定客观事实的出现、行政许可失效的情形。适用前提是特定客观事实的出现，与被许可人取得行政许可是否合法无关。本案中，杞县政府在未采取其他可选择方式作出先行处理的情形下，直接采取注销方式，有其不合理性，但鉴于实践中各地对于撤销、注销的认识与做法不一，《[中华人民共和国行政许可法](#)》[第七十条第六项](#)亦规定了“法律、法规规定的应当注销行政许可的其他情形”，杞县政府在本案中直接采取注销方式并不当然违法。

其次，涉案 36 号处理决定系杞县政府根据杨现峰以及板木乡政府的申请，在组织听证会之后作出的。本院注意到，虽然此前杞县政府作出的杞政土(2009)8 号《关于注销板木乡板木北村四组村民杨光生持有的 1986 年颁发的宅基地使用证的处理决定》因存在听证过程中未告知当事人权利义务、未让当事人陈述最后意见、未作先行调解等程序违法情形而被法院判决撤销，但本案 36 号处理决定作出前的听证过程，并无在案证据证明存在程序违法情形。当事人之间的争议焦点，主要集中于 36 号处理决定的实体合法性即涉案宅基地使用证该不该被注销的问题上。

另，虽然 36 号处理决定有“该决定生效后，由板木乡政府依法确定土地权属”的内容，但因涉案宅基地使用证被注销后，杨光生一方原有证载权益被根本否定，仅从乡政府层面已很难实质化解争议。由此，板木乡政府后续作出的杞板政土字(2013)第 1 号、板政(2014)第 30 号两个处理决定，均被法院判决撤销。36 号处理决定本身的有效性成为杨光生后续主张实体权益的主要程序障碍和其申请再审以及抗诉机关抗诉的主要关切。至于目前仍然有效的板木乡政府于 2016 年 2 月 18 日第三次作出的板政(2016)01 号处理决定，在本判决撤销被诉 36 号处理决定的内容生效后，杞县政府有义务采取补救措施，监督指导板木乡政府对板政(2016)01 号处理决定依法妥善作出后续处理。

综上，杞县政府于 2010 年 11 月 26 日作出的 36 号处理决定确有不当地，抗诉机关认为河南省高级人民法院再审判决确认杞县政府“作出注销并重新确权的处理适当，程序合法，适用法规正确”属于认定事实主要证据不足的抗诉理由成立。河南省杞县人民法院一审判决维持 36 号处理决定，河南省开封市中级人民法院二审判决驳回上诉、维持原判，河南省高级人民法院再审判决维持二审判决，认定事实主要证据不足，适用法律不当，依法应予纠正。根据《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》第九十二条第二款和《[最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释](#)》第一百二十二条之规定，判决如下：

- 一、撤销河南省高级人民法院(2014)豫法行提字第 00002 号行政判决；
- 二、撤销河南省开封市中级人民法院(2011)汴行终字第 52 号行政判决；
- 三、撤销河南省杞县人民法院(2011)杞行初字第 43 号行政判决；

四、撤销河南省杞县人民政府于 2010 年 11 月 26 日作出的杞政土(2010)36 号《关于注销板木乡板木北村四组村民杨光生持有的 1986 年颁发的宅基地使用证的处理决定》。

一、二审案件受理费共 100 元，由河南省杞县人民政府负担。

本判决为终审判决。

审判长 王晓滨

审判员 于泓

审判员 杨科雄

二〇二一年九月七日

书记员 李林涛

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/95b2ca8d4055fce1a4536f24c4b65c137ac04b3f98230c9cbdfb.html>