

广西壮族自治区高级人民法院 行政判决书

(2022)桂行终1627号

上诉人（一审原告）韦某全，男，1965年5月15日出生，壮族，住广西壮族自治区大化瑶族自治县。

委托诉讼代理人覃朝发，广西洵美律师事务所律师。

被上诉人（一审被告）大化瑶族自治县人民政府，住所地：广西壮族自治区大化瑶族自治县大化镇新化东路87号。

法定代表人蓝胜，县长。

出庭应诉行政机关负责人韦曲安，副县长、公安局局长。

委托诉讼代理人文丽琼，广西桂海天律师事务所律师。

一审第三人大化瑶族自治县公安局，住所地：广西壮族自治区大化瑶族自治县大化镇建丰路96号。

法定代表人韦曲安，局长。

委托诉讼代理人韦宁敏，大化瑶族自治县公安局法制大队长。

委托诉讼代理人谭正辉，广西维仁律师事务所律师。

一审第三人大化某某某投资集团有限公司，住所地：广西壮族自治区大化瑶族自治县大化镇新化东路×号。

法定代表人韦某华。

一审第三人李某敏，男，1970年9月30日出生，汉族，住广西壮族自治区南宁市江南区。

一审第三人李某源，男，1972年1月12日出生，汉族，住广西壮族自治区北流市。

上诉人韦某全因其诉被上诉人大化瑶族自治县人民政府（以下简称大化县政府）、一审第三人大化瑶族自治县公安局（以下简称大化县公安局）、一审第三人大化某某某投资集团

有限公司（以下简称大化县投资集团公司）、一审第三人李某敏、李某源撤销土地行政登记一案，不服河池市中级人民法院（2022）桂12行初26号行政判决，向本院提起上诉。本院依法组成合议庭，于2023年2月7日公开开庭审理了本案。上诉人韦某全及其委托诉讼代理人覃朝发，被上诉人大化县政府出庭应诉负责人韦曲安及委托诉讼代理人文丽琼，一审第三人大化县公安局法定代表人韦曲安及委托诉讼代理人韦宁敏、谭正辉，到庭参加诉讼。一审第三人大化县投资集团公司、李某敏、李某源经本院传票合法传唤，无正当理由不到庭参加诉讼，本院依法缺席判决。本案现已审理终结。

河池市中级人民法院一审查明：原河池地区行政公署于1995年1月20日作出河行函〔1995〕8号《关于大化瑶族自治县土地管理局地产开发公司申请征用土地的批复》（以下简称河行函〔1995〕8号批复），确定涉案宗地作为划拨给大化县公安局建办公楼、行政拘留所等建设用地。1995年6月7日，大化县公安局作出大公发〔1995〕3号《关于局办公通讯大楼建设问题的决定》，大化县公安局为了吸引承建者先行垫资建设该局办公通讯大楼，作为优惠条件对中标者出租一块黄金地皮给中标者使用20年。1995年8月18日，韦某全以大化瑶族自治县某某综合开发公司名义与大化县公安局签订《关于建设公安局综合服务大楼协议书》，其主要内容为：一、自本协议签订后，大化县公安局通过划拨取得的涉案土地（土地面积为950.12 m²）归韦某全（大化瑶族自治县某某综合开发公司）所有，使用期限为20年。二、由韦某全在涉案土地上自筹资金建设一栋综合服务楼。三、韦某全不能出卖、转借综合服务楼，但可享有综合服务楼的房产权、使用权、转租权；在2016年至2018年的三年期间，韦某全不能转租综合服务楼，不能用综合

服务楼向银行或其他单位和个人抵押借贷。四、韦某全在使用该综合服务楼的 20 年后，应无偿将综合服务楼的产权交回给大化县公安局，并办理好各种手续。五、从 1999 年至 2019 年期间，大化县公安局每年向韦某全收取 5 万元的综合服务楼管理费；如果韦某全不能按时交纳该管理费，大化县公安局可加收 30% 的违约金。1997 年 11 月 26 日，大化县公安局出具一份《证明》，写明：“我局在××路××路××楼××楼。”

1998 年 3 月 31 日，大化县公安局给原大化瑶族自治县土地管理局（以下简称大化县土地局）出具一份便函，写明：“我局办公大楼右侧土地面积约 1000 平方米，现转让给韦某全同志作私人建房用地，请按规定给予办理有关手续为盼。”1998 年 11 月 18 日，韦某全与大化县公安局签订《关于建设大化县公安局综合服务大楼补充协议书》（以下简称《补充协议》），其主要内容为：一、韦某全可在涉案土地上建筑 1 栋三至五层的综合服务楼。二、综合服务楼的房产权和土地使用权可先变更为韦某全所有，但不能出卖、转借。三、2016 年 1 月 1 日，韦某全要将综合服务楼的产权交回大化县公安局，并注销韦某全对综合服务楼享有的产权。1998 年 11 月 18 日，大化瑶族自治县公证处出具（1998）桂大证字第 516 号《公证书》，对双方于 1995 年 8 月 18 日签订的《关于建设公安局综合服务大楼协议书》进行了公证。

1998 年 12 月 25 日，韦某全申请办理涉案土地权属登记，经土地行政管理人员组织大化县公安局与韦某全进行地籍调查现场指界。原大化县土地局存档的涉案土地《土地登记审批表》显示，1998 年 12 月 25 日，原大化县土地局对韦某全申请办理涉案土地使用权的初审意见为“该宗地经河行函（95）8 号文审批，土地权属国有，权属来源合法，界线清楚，地上图

上面积相符，四至无纠纷。拟准予登记”。由大化县土地局进行审核，大化县政府批准后，韦某全于1998年12月25日取得了大国用（1998）字第0××8号、大国用（1998）字第0××9号两本《国有土地使用证》。其中，大国用（1998）字第0××8号《国有土地使用证》登记“土地使用者：韦某全；座落新化东路；地号01100×；用途商、住；使用权类型国有；使用权面积493.25平方米。”大国用（1998）字第0××9号《国有土地使用证》登记“土地使用者：韦某全；座落新化东路；地号：01100×用途商、住；使用权类型国有；使用权面积375.44平方米。”2013年2月间，韦某全与大化县国土局签订《划拨土地使用权补办出让合同》并缴纳土地使用权出让金。之后，韦某全向大化县国土局申请“国有建设用地使用权补办出让及更址登记”。经过审查、批准，大化县政府于2013年2月22日变更原颁发给韦某全的《国有土地使用证》。其中，大国用（2013）第0××3号《国有土地使用证》登记“土地使用权人韦某全；座落大化镇新化东路×号；地号451229100010GB×；地类（用途）城镇住宅用地；使用类型出让；终止日期2083年2月3日；使用权面积493.25m²；旧证大国用（1998）字第0××8号收回注销。”大国用（2013）第0××4号《国有土地使用证》登记“土地使用权人韦某全；座落大化镇新化东路×号；地号451229100010GB×；地类（用途）城镇住宅用地；使用类型出让；终止日期2083年2月3日；使用权面积：375.44m²；旧证大国用（1998）字第01100×号收回注销。”2013年3月1日，韦某全又取得大化县政府颁发的大房权证大字第2×**《房屋所有权证》，房屋位于其大国用（2013）第0××4号《国有土地使用证》项下的地块（地号451229100010GB×）。同时，取得大房房权证大字第2×**

房屋所有权证》，房屋位于其大国用（2013）第0××3号《国有土地使用证》项下的地块（地号451229100010GB×）。

2013年6月26日，韦某全以其大房权证大字第2×**屋所有权证》涉及的房地产作为抵押担保向李某敏、李某源借款，双方办理抵押登记手续，登记机关向李某敏、李某源颁发了大房他证大字第20**×号《房屋他项权证》。房产管理部门在韦某全的大房权证大字第2×**所有权证》附记栏记载

“该房产已办理抵押登记，权利人：李某敏、李某源，权利价值：贰佰零柒万元整，设定日期：2013年6月26日，约定期限：至注销之日止。”过后，因未能按期还款，李某敏、李某源向大化瑶族自治县人民法院（以下简称大化县法院）提起诉讼。大化县法院于2014年8月18日作出（2014）大民初字第420号民事判决，判决韦某全于判决生效之日起三十日内偿还李某敏、李某源借款1895763元及相应利息。因韦某全未能履行该生效判决确定的还款义务，李某敏、李某源申请大化县法院强制执行。2015年1月5日，大化县法院作出（2014）大法执字第252号《执行裁定书》，裁定拍卖韦某全所有的位于大化县××镇××路××号的楼房（房屋所有权证号为大房权证大字第2×**；国有土地使用证号为大国用（2013）第0××3号）。

2015年4月22日，大化县公安局向大化县法院提起行政诉讼，请求撤销大化县政府领发给韦某全的大国用（2013）第0××3号《国有土地使用证》、大房权证大字第2×**所有权证》以及李某敏、李某源的大房他证大字第20**×号《房屋他项权证》。大化县法院立案受理后，河池市中级人民法院将该案提级审理。在河池市中级人民法院审理过程中，大化县公安局申请撤回起诉，河池市中级人民法院于2016年10

月 21 日作出（2016）桂 12 行初字 6 号行政裁定，裁定准许大化县公安局撤回起诉。

2017 年 2 月 9 日，大化县政府作出大政处〔2017〕1 号《关于撤销韦某全土地使用证的决定》（以下简称〔2017〕1 号《撤销决定》），决定撤销颁发给韦某全位于××镇××路××号的大国用（2013）第 0××3 号、大国用（2013）第 0××4 号《国有土地使用证》。2017 年 2 月 23 日，大化县国土资源局作出《〈国有土地使用证〉注销公告》，注销韦某全的大国用（2013）第 0××3 号、大国用（2013）第 0××4 号《国有土地使用证》。李某敏、李某源认为大化县政府的行为损害其合法权益，于 2017 年 3 月 14 日向河池市中级人民法院提起行政诉讼，请求撤销〔2017〕1 号《撤销决定》。河池市中级人民法院于 2017 年 8 月 28 日作出（2017）桂 12 行初 24 号行政判决，以违反法定程序为由，判决撤销〔2017〕1 号《撤销决定》。大化县政府不服，提出上诉。广西壮族自治区高级人民法院于 2017 年 12 月 28 日作出（2017）桂行终 1302 号行政判决，判决驳回上诉，维持原判。

2018 年 7 月 18 日，大化县政府作出大政处〔2018〕第 9 号《关于撤销韦某全国有土地使用证的决定》（以下简称〔2018〕9 号《撤销决定》）。李某敏、李某源与韦某全均不服，先后向河池市中级人民法院提起行政诉讼。2018 年 11 月 20 日，河池市中级人民法院作出（2018）桂 12 行初 88 号行政判决，以执法主体不适格、证据不足、程序违法、适用法律法规错误为由，判决撤销〔2018〕9 号《撤销决定》。大化县政府不服，提出上诉，广西壮族自治区高级人民法院于 2019 年 6 月 28 日作出（2019）桂行终 585 号行政判决，判决驳回上诉，维持原判。

2019年9月9日，大化县公安局以韦某全、蓝某为被告向大化县法院提起民事诉讼，以曾签有协议为由，请求将韦某全、蓝某将大房权证大字第2××9号、2××0号《房屋所有权证》所登记的房屋权属变更到大化县公安局名下，同时支付拖欠的管理费100万元、违约金30万元。2020年5月29日，大化县法院作出（2019）桂1229民初1260号民事判决，驳回大化县公安局的诉讼请求。大化县公安局不服，提起上诉，河池市中级人民法院于2020年9月7日作出（2020）桂12民终1459号民事判决，驳回上诉，维持原判。

另查明，大化县政府认为韦某全取得本案涉案土地使用证没有合法权属来源依据，事实上造成了国有资产流失，损害了国家和社会公共利益，为此，启动自行纠错程序。2021年6月21日，大化县政府向韦某全送达《告知书》，告知拟撤销其持有的大国用（2013）第0××3号、大国用（2013）第0××4号《国有土地使用证》及相应的补办出让合同，并告知申请听证权利。同日，韦某全向大化县政府出具《法律文书送达地址确认书》，确认其送达地址为大化县××镇××路××号，联系号码×××86。2021年7月7日，大化县政府将《听证通知书》邮寄送达韦某全指定住所，告知举行听证时间地点。2021年7月23日，大化县政府举行听证会，韦某全未参会。

大化县政府于2021年10月25日作出大政处字〔2021〕25号《关于撤销韦某全国有土地使用证的决定》（以下简称〔2021〕25号撤证决定）。该决定主要内容为：查明：1. 1995年1月20日，河池地区行政公署以河行函〔1995〕8号批复，同意大化县政府征用53.44亩土地，作为划拨给大化县公安局建办公楼拘留所、看守所、武警中队营房建设用地。2. 因建县初期财力不足，财政无法拨出基建专款，1995年6月7日，大

化县公安局以大公发〔1995〕3号文件作出决定：（1）公安局办公通讯大楼由承建者先行垫资建设：要求两年内完工交付使用，建设期内我局不付给投资款也不付利息，第三年起分期赔完垫资款，如不能按期付给从第三年起按不能付给的款额及时间加计利息；（2）公安局给承包建者的优惠条件：先行垫资建设我局办公楼的中标者，我局出租一块黄金地皮（位于我局大门右前角东临办公楼右侧，西×路，南临公安局大门值班室，北临×路，占地面积约700 m²）给其自行出资建设一栋三至五层的综合楼，该综合楼建成后，中标者享有该综合楼的使用权20年，即从一九九八年一月一日至二〇一七年十二月三十一日止，经营期满合同终止，我局无偿收回该综合楼的建筑物；

（3）垫资建设我局办公大楼中标者，在投资建设并经营该综合楼的20年期间享有该楼的房产权（但不能出卖）、使用权、转租权。2015年以后不能转租该房屋，不能拿该房屋向银行抵押借贷。3. 1995年8月18日，韦某全以大化县城市某某开发公司的名义承建公安局办公通讯大楼。双方签订《关于建设公安局综合服务大楼协议书》，约定：按大公发〔1995〕3号文件规定，公安局优惠中标者在公安局大楼右前角拐弯处自筹资金投资建设一栋综合服务大楼，经双方充分协商达成如下协议：

（1）项目地点。该项目地点位于广西大化瑶族自治县××镇××路××路交叉的东南面，东面邻大化县公安局干部职工集资建房用地，西面邻大化县×路；南面邻大化县公安局办公楼大院，北面邻大化县×路，使用面积：950.12 m²，建筑占地面积为521.34 m²。（2）使用手续。关于该项目的规划许可证、建设用地许可证、土地使用许可证，均由甲方负责办理。（3）产权期限。该产权自协议签订后归乙方所有，使用期限为贰拾年整。乙方使用期满后，甲方有权收回其产权，乙方不得以任何

借口和理由延期使用，甲方也不得以任何方式和条件提前收回产权，否则按照违约处理。产权使用期限为一九九九年一月一日起到二〇一八年十二月三十一日止。（4）产权权限。该产权自签订协议之日起不能出卖，不能转借，但乙方在使用期内享有该楼的房产权、使用权、转租权。从2016年至2018年的三年间，乙方不能转租该房屋，不能拿该房屋的各项产权向银行或者单位及个人抵押借贷。（5）产权归还。该产权归还办法：到二〇一八年十二月三十一日期满后，乙方无偿把房产所有权、土地使用权等产权交回给甲方，并办理好各种手续，把房屋完好地交付给甲方使用。

4. 1998年11月18日，大化县公安局与韦某全签订《补充协议》，约定：关于综合服务大楼的地皮是属于公安局所有的，根据一九九五年八月十八日协议精神，由承包者韦某全同志出资在该地皮上建筑壹栋三至五层的综合服务楼。为了承包者韦某全同志今后开展业务需要，现在的土地使用权和房产权可先变更写明韦某全同志所有，但该地土地使用证和房产权不能出卖，不能转借。到二〇一六年元月一日起要将土地使用权和该楼房产所有权变更收回公安局所有，并注销韦某全同志的土地使用权和房产所有权，同时改为大化县公安局土地使用权和房产所有权。

5. 1998年11月25日，韦某全申请办理国有土地使用登记，在提交的资料中除了上述河池地区行政公署河行函〔1995〕8号批复、大化县公安局大公发〔1995〕3号文、《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》之外，还包括大化县公安局出具于1997年11月26日《证明》一份，1998年3月3日便函一份，前者内容为“我局在××路××路××楼右侧的建设用地：1200平方米已出让给韦某全同志建综合楼”；后者内容为“我局办公大楼右侧土地面积约1000平方米，现转让给韦某全同志作私人建

房用地，请按规定给予办理有关手续为盼”。1998年12月25日，原大化县土地局就上述地块为韦某全核发大国用（1998）字第0××8号、大国用（1998）字第0××9号《国有土地使用证》，使用面积分别为493.25 m²、375.44 m²，终止日期空白。6. 2013年2月6日，韦某全申请办理国有建设用地使用权补办出让登记，提交的资料为大国用（1998）字第0××8号、大国用（1998）字第0××9号《国有土地使用证》。2013年2月21日，大化县国土局与韦某全就上述宗地签订《划拨土地使用权补办出让合同》，出让年限70年，出让金分别为79800元、60800元。2013年3月22日，根据大化县自然资源局呈报，大化县政府为韦某全核发大国用（2013）第0××3号《国有土地使用证》，使用面积493.25 m²，终止日期2083年2月3日；核发大国用（2013）第0××4号《国有土地使用证》，使用面积375.44 m²，终止日期2083年2月3日。7. 后因韦某全将上述以出让方式取得《国有土地使用证》的宗地抵押后产生诉讼，大化县公安局知悉后提出了异议，并引发了一系列的诉讼。另查明：经审计，大化县公安局办公综合楼工程造价5528950.77元，逾期付款利息467756.15元，合计5996706.92元，款项已经支付完毕。据此，决定：1. 撤销2013年2月21日大化县国土局与韦某全签订的《划拨土地使用权补办出让合同》；2. 撤销2013年3月22日大化县政府核发给韦某全的大国用（2013）第0××3号、大国用（2013）第0××4号《国有土地使用证》，收回上述两证涉及的土地868.69 m²；3. 退还韦某全缴纳的土地出让金140600元。

韦某全不服该撤销决定，提起本案诉讼，请求：撤销大化县政府于2021年10月25日作出的（2021）25号撤证决定。

再查明，大化县投资集团公司属大化县政府国有全资有限公司。大化瑶族自治县国有某投资经营有限公司（简称大化县国投公司）是大化县投资集团公司的全资子公司。2019年9月27日，大化县国投公司作为买受人参与司法拍卖，通过竞拍以6502300元的最高价竞得韦某全所有的位于大化瑶族自治县大化镇×号房地产（房屋登记证号：大房房权证大字第2×**，土地使用权证号：大国用（2013）第0××3号房屋一栋。2019年10月23日，大化县法院作出（2019）桂1229执恢31号之一裁定，涉案房地产（房屋产权证号：大房权房权证大字第2×**）买受人大化县国投公司。上述房地产现已经依法变更过户至大化县国投公司名下（不动产权证号：桂（2019）大化县不动产权第0××9号）。

河池市中级人民法院一审认为：本案争议焦点为：一、大化县政府的执法主体是否适格；二、大化县政府作出的〔2021〕25号撤证决定认定事实是否清楚，程序是否合法；三、大化县政府作出〔2021〕25号撤证决定是否损害善意第三人的合法权益。

一、关于大化县政府的执法主体资格是否适格的问题。2015施行的《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。”一般而言，从该条例施行之后，不动产登记应当由不动产所在地的县级人民政府不动产登记机构具体办理，但根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《中华人民共和国行政复议法》的相关规定，人民政府对其所属的工作部门所做出的不适当的行政行为，有权改变或者撤销，这属于行政监督纠错，且本案中韦某全的涉案国

土证系大化县政府 2013 年颁发，故大化县政府有权作出〔2021〕25 号撤证决定，其执法主体适格。

二、关于〔2021〕25 号撤证决定认定事实是否清楚，程序是否合法的问题。

（一）韦某全对涉案土地权属来源是否合法的问题。1.

《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十四条“划拨土地使用权，除本条例第四十五条规定的情况外，不得转让、出租、抵押。”以及第四十五条“符合下列条件的，经市、县人民政府土地管理部门和房产管理部门批准，其划拨土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权可以转让、出租、抵押：（一）土地使用者为公司、企业、其他经济组织和个人；（二）领有国有土地使用证；（三）具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明；（四）……”的规定，明确了我国国有划拨土地使用权的转让需经有批准权的人民政府审批，实质是对土地使用权人自主转让国有划拨土地使用权的限制。本案中，涉案宗地经原河池地区行政公署于 1995 年 1 月 20 日作出河行函〔1995〕8 号批复，确定涉案宗地作为划拨给大化县公安局建办公楼、行政拘留所等建设用地。根据该批复的内容，明确了涉案土地使用权人为大化县公安局（属国家行政机关），土地性质为国有划拨土地，土地用途为机关用地。而综合本案在卷材料以及各方提交的证据，均未能证实涉案国有划拨土地在 1998 年 12 月初始登记在韦某全名下之前，已经取得有批准权的人民政府重新作出批复文件，改变该国有划拨土地使用权人为韦某全以及改变土地用途为商住用地的情形。因此，可以认定涉案土地在 1998 年 12 月初始登记在韦某全名下时，韦某全对涉案土地权属来源不具有合法的政府批复文件依据。2. 结合大化县公安局与韦某全签订的《关于建设公

安局综合服务大楼协议书》和《补充协议》，协议明确约定韦某全自协议签订后即享有公安局综合服务大楼产权，使用期限为20年；在享有产权期间不能出卖、不能转借；在2018年12月31日止，20年的使用期限届满后应无偿将涉案房产所有权、土地使用权归还给大化县公安局并配合办理好产权变更登记等事项。协议中明确约定的上述内容属双方真实意思表示，即大化县公安局与韦某全之间的协议名义上系对涉案土地房产产权转让，实质上系对涉案土地房产20年期限的使用权、收益权的约定，并不是双方之间对土地使用权的转让协议。况且上述两份协议因在协议中约定了大化县公安局将国有划拨土地转让登记给韦某全使用以及收取房产管理费等内容违反法律规定，被河池市中级人民法院已生效的（2020）桂12民终1459号民事判决认定为无效协议。因此，可以认定涉案土地在1998年12月初始登记在韦某全名下时，韦某全对涉案土地权属来源亦不存在合法的合同依据。3. 大化县公安局于1997年11月26日和1998年3月31日向原大化县国土局出具的《证明》和便函，写明“土地出让给韦某全建综合楼”或“土地转让给韦某全作私人建房用地”等内容，因涉案土地并未取得有批准权的人民政府的批复文件同意转让以及签订合法有效的土地转让协议，大化县公安局的上述《证明》和便函，并不能成为将涉案土地登记到韦某全名下的合法土地权属来源依据。综上，韦某全在1998年12月对涉案土地初始登记取得大国用（1998）字第0××8号、第0××9号两本《国有土地使用证》时，其对涉案土地权属来源既没有取得有批准权的人民政府审批批复文件作依据，也没有合法有效的国有划拨土地转让协议作依据。据此，韦某全对案涉土地不具有合法的土地权属来源。

（二）大化县政府向韦某全颁发大国用（2013）第0××3号、第0××4号《国有土地使用证》是否合法的问题。《国家土地管理局土地登记规则》（〔1995〕国土〔法〕字第184号，1996年2月1日起施行）第六条规定：“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）权属审核；（四）注册登记；（五）颁发或者更换土地证书。”根据上述规定，土地登记时行政机关应当对土地权属审核，主要是审核土地权属来源的合法性。本案中，1998年11月25日韦某全申请初始登记时所填写的《土地登记审批表》初审意见中明确记载“该宗地经河行函〔1995〕8号文审批，土地权属国有”，该记载即为韦某全申请登记涉案土地到个人名下的土地权属来源记载。但是，根据河行函〔1995〕8号批复内容，已明确了涉案土地为国有划拨土地，使用权人为大化县公安局。因此，河行函〔1995〕8号批复仅仅是大化县公安局申请登记的土地权属来源依据，并不能作为韦某全申请登记的土地权属来源依据。同时，根据前述，已认定韦某全对案涉土地亦不具有政府批复文件或有效的土地转让协议等合法的土地权属来源依据。据此，大化县政府于1998年12月向韦某全颁发涉案土地使用证时，对涉案土地权属来源未能尽到审慎审查义务，导致错误向韦某全颁发大国用（1998）字第0××8号、第0××9号两本《国有土地使用证》。而韦某全于2013年2月申请登记领取大国用（2013）第0××3号、第0××4号《国有土地使用证》，属土地变更登记行为。虽然韦某全与大化县国土局重新签订了《划拨土地使用权补办出让合同》，但是由于大国用（1998）字第0××8号、第0××9号两本《国有土地使用证》的土地权属来源不合法，后续所签订的补办出让合同以及变更登记所颁发的大国用（2013）第0××3号、第

0××4号《国有土地使用证》亦属土地权属来源不合法。据此，大化县政府颁发给韦某全大国用（2013）第0××3号、第0××4号两本《国有土地使用证》，属认定事实不清、证据不足所导致的错误颁证情形，行政机关可以依法自行纠错予以撤销。

（三）〔2021〕25号撤证决定程序是否合法的问题。虽然现行法律对于行政登记撤销行为相关程序规定中，没有必须举行听证的具体要求，但行政机关实施具体行政行为时仍应遵循程序正当原则，对于撤销行政登记行为等对当事人权利义务产生重大影响的行政行为，应当举行听证，以充分保障行政相对人的知情权、申辩权。本案中，大化县政府启动自行纠错，已经向韦某全送达了《告知书》，告知其申请听证权利，而且按韦某全签订的《法律文书送达地址确认书》将《听证通知书》邮寄送达到韦某全指定住所，告知举行听证时间地点，并依法举行了听证会。韦某全未参加听证会并不导致听证程序违法。因此，大化县政府作出的〔2021〕25号撤证决定程序合法。

三、大化县政府作出〔2021〕25号撤证决定是否损害善意第三人合法权益的问题。根据《中华人民共和国民法典》第三百九十七条及《中华人民共和国城市房地产管理法》第三十二条等法律的规定，我国实行房地一体主义原则，以房地产抵押的，房地产占用范围内的土地使用权一并抵押。本案中，韦某全办理涉案土地大国用（2013）第0××3号、第0××4号两本《国有土地使用证》后，第三人李某敏、李某源已经善意取得大国用（2013）第0××3号宗地上房屋（房屋所有权证号：大房权证房权证大字第2×**押权，并办理了涉案他项权证。但是，根据《中华人民共和国民法典》第三百一十一条之规定，并参照《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的

规定》第十一条之规定，在李某敏、李某源的抵押债权未能实现前，即使行政机关认为涉及抵押权的《国有土地使用证》违法，依法亦不能予以撤销，反之，则可以依法撤销。本案中，查明大国用（2013）第0××3号宗地上房屋（房屋所有权证号：大房权证大房权证大字第2×**抵押物已经司法拍卖成交，并从拍卖所得价款中清偿了李某敏、李某源的抵押债权，即涉案土地房产的抵押债权已经全部实现。同时，大化县投资集团公司属大化县政府国有全资有限公司，其竞拍购买上述被司法拍卖房地产并办理了不动产权变更登记，登记在大化县投资集团公司的全资子公司即大化县国投公司名下。大化县投资集团公司于2022年5月18日向河池市中级人民法院作出《关于（2022）桂12行初26号一案的情况说明》，陈述其已善意取得涉案物权，对大化县政府本次行政纠错行为不持异议。据此，大化县政府作出〔2021〕25号撤证决定，并不损害本案善意第三人的合法权益。

综上所述，根据合法行政的基本原则，行政机关对于违法或不当的行政行为，具有自我纠错的权力和职责，并应当采取足够审慎的态度，合理适用撤销、补正、改变原行政行为、确认违法等方式。本案中，大化县政府经过调查核实及听证程序，查明韦某全持有的大国用（2013）第0××3号、第0××4号两本《国有土地使用证》存在土地权属来源不合法的重大问题，启动自行纠错程序作出〔2021〕25号撤证决定，认定事实清楚，证据充分，程序合法，处理结果正确，应予维持。韦某全提出撤销〔2021〕25号撤证决定的诉讼请求以及各项理由，均没有事实和法律依据，不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，判决：驳回韦某全的诉讼请求。

上诉人韦某全上诉称：（一）大公发〔1995〕3号文是1998年炮制的，《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》及公证书均作假。前述文件及协议实际形成时间均为1998年，倒签至1995年，公证书甚至未对《补充协议》出具公证意见。上诉人承建大化县公安局办公大楼的时间是1995年。（二）大化县政府作出〔2021〕25号撤证决定时，已超过法定时效。上诉人早已于1998年获得《国有土地使用权证》《房屋产权证》，大化县公安局都是知悉的甚至配合办理相关手续。（三）上诉人取得涉案土地使用权的权属来源合法。上诉人取得涉案土地使用权的起因，是1997年大化县公安局拖欠上诉人工程款250万元（不包括贷款利息），大化县公安局将涉案地块转让给上诉人弥补部分损失。《关于建设公安局综合服务大楼协议书》及《补充协议》已被另案生效民事判决确认为无效协议，且上诉人取得涉案土地无需依据或者参照上述协议。大化县公安局以其后的履行行为认可前述协议无效，并与上诉人形成新的协议或者说明，改变了原协议内容，由“出让”变成转让。大化县公安局1997年11月26日出具《证明》记载“我局在××路××路××楼××楼”，1998年3月31日向原大化县土地局出具便函记载“我局办公大楼右侧土地面积约1000平方米，现转让给韦某全同志作私人建房用地，请按规定给予办理有关手续为盼”，1998年11月25日调查界址时大化县公安局负责人亲自指认界址并签字盖章。涉案土地也不在大化县公安局划拨土地指标范围内。上诉人为涉案土地付出了1219899.21元的高额对价，亦与大化县国土局签订《划拨土地使用权补办出让合同》，缴纳土地出让金140870元，完成了土地登记的全部手续。（四）大化县政府无权直接撤销大化县国土局与上诉人签订的《划拨土地使用权补办出让合同》。该

合同属民事合同，至大化县政府撤销时早已超过一年除斥期间，且早已履行完毕并完成土地房产登记。（五）〔2021〕25号撤证决定的程序违法。上诉人已于2021年6月28日提交了听证资料并提出异议，值班工作人员已接收材料，但最终未举行听证，剥夺了听证权利。且自行纠错与人民法院生效裁判相冲突。（六）〔2021〕25号撤证决定无法履行，继续履行将严重不公。上诉人投入巨额投资建设了两栋房屋，若撤证其损失如何弥补。实际上，1996年大化县公安局已将与涉案土地周边地块转让给私人作宅基地共计60多户，已经不具备统一开发的规划条件。上诉人已将涉案地块其中一宗地抵押给李某源、李某敏并办理了《房屋他项权证》，若撤证则其抵押权必然失效，损害抵押权人合法权益。后续该地块也已被司法拍卖成交并过户到大化县投资集团公司名下，大国用（2013）第0××3号《国有土地使用权证》及大房权证大字第2×**权》均被注销，不具备回转条件。（七）本案纠纷历经7起行政诉讼、2起民事诉讼，已有多个生效裁判。《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》已被生效判决认定无效，一审法院否定该生效判决认定的内容，是错误的。（八）本案实质是大化县公安局长期拖欠上诉人巨额工程款，导致上诉人欠下巨额债务，上诉人对此无任何过错，应由政府自行承担过错责任，而不应滥用职权打击报复。综上，一审判决认定事实错误，适用法律法规错误，程序违法。请求：撤销一审判决，改判支持上诉人的一审诉讼请求，即撤销大化县政府作出的〔2021〕25号撤证决定。

被上诉人大化县政府答辩称：（一）大公发〔1995〕3号文并不存在作假。该文与《关于建设公安局综合服务大楼协议书》内容相吻合，一审庭审时上诉人亦认可该协议真实性。大

化县公安局综合服务大楼于 1995 年开始承建，1997 年竣工，不可能存在倒签协议的情形。已生效的（2018）桂 12 行初 88 号、（2019）桂行终 585 号行政判决及（2019）桂 1229 民初 1260 号、（2020）桂 12 民终 1459 号民事判决均对大公安（1995）3 号文予以了认定。公证书亦无作假，1998 年 11 月 18 日韦某全与大化县公安局代表均共同到场办理公证。（二）大化县政府对于行政机关违法或者不当的行政行为，具有自我纠错的权力和职责，撤销行政登记并未超过法定期限。韦某全 2013 年以出让方式取得土地权证并抵押后产生诉讼，大化县公安局 2015 年提出异议，引发了一系列诉讼。目前并无法律法规明确规定行政机关监督纠错时效。《划拨土地使用权补办出让合同》属于行政协议，协议一方是行政机关，双方权利义务不对等，且系大化县政府依法自行纠错，不受一年除斥期间的限制。（三）大国用（2013）第 0××3 号、第 0××4 号两本《国有土地使用证》土地权属来源不合法。该两本证系由大国用（1998）字第 0××8 号、第 0××9 号两本《国有土地使用证》变更登记而来，而 1998 年两本证的土地权属来源不合法，由此 2003 年两本证同样不合法。1998 年两本证《土地登记审批表》记载系经河行函（1995）8 号批复审批，但该批复明确涉案土地为国有划拨土地，使用权人为大化县公安局，《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》已被生效判决确认无效，上诉人基于该协议取得 1998 年两本证丧失了合同依据。虽然重新签订《划拨土地使用权补办出让合同》，但不能作为上诉人取得土地权属的合法依据。（四）大化县政府有权作出（2021）25 号撤证决定，执法主体适格。根据《不动产登记暂行条例》第七条第一款、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（2015 年修正）第五十

九条、《中华人民共和国行政复议法》第二十八条等规定，大化县政府对其所属的工作部门所做出的不适当行政行为，有权改变或者撤销。本案所涉两本证系大化县政府所颁发，大化县政府有权自我纠错，且广西壮族自治区高级人民法院（2019）桂行终 585 号生效行政判决明确大化县政府有权作出撤证决定。（五）〔2021〕25 号撤证决定程序合法。大化县自然资源局于 2021 年 6 月 21 日直接送达听证通知给上诉人时，上诉人口头称要听证，但未依照规定提交书面申请。大化县自然资源局又于 2021 年 7 月 7 日将听证通知书按照上诉人确认的邮寄地址和电话邮寄给上诉人，至 7 月 23 日组织召开听证会前，多次电话上诉人无人接听，邮件被退回，上诉人也未到场参加听证，视为放弃听证。（六）〔2021〕25 号撤证决定不会损害善意第三人合法权益。李某敏、李某源的抵押债权已在司法拍卖中全部实现，司法拍卖的买受人大化县投资集团公司是国有公司，该公司对大化县政府本次自行纠错行为不持异议。至于撤证后如何处理，属另一法律关系，届时上诉人可与大化县公安局通过民事诉讼解决。（七）一审判决并未否定生效裁判确认的内容，恰恰相反，一审判决认定了《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》已被生效裁判认定无效的事实。

（八）大化县政府启动自行纠错监督程序，是为了避免国有资产流失。经审计，公安局办公楼工程造价 5528950.77 元，逾期付款利息 467756.15 元，大化县已全部支付给上诉人。若上诉人认为大化县公安局存在拖欠其工程款和利息，可以通过民事诉讼维权。综上，一审判决认定事实清楚，适用法律法规正确，程序合法，上诉人的上诉理由不成立。请求驳回上诉，维持原判。

一审第三人大化县公安局陈述称：（一）大化县公安局与上诉人达成协议，本意是上诉人垫资先建，公安局提供涉案土地给其使用 20 年，并无将该土地划拨、转让给上诉人的意思或约定。上诉人垫资期间，大化县公安局一直为其贷款融资提供贷款担保等帮助。但上诉人不但不兑现给付管理费等承诺，反而利用行政审批手续的疏漏，将土地登记到自己名下。大化县公安局已依照审计结果全额支付工程款及利息，已不再拖欠，上诉人称因拖欠工程款及利息遂以地抵债，其为善意取得，该主张纯属狡辩。（二）对上诉人提出的几点问题予以正面回应。其一，上诉人所称的历经四任县领导及公安局领导均无异议情况下，大化县公安局新任领导反悔，滥用职权打击报复等理由，毫无根据。涉案土地只是给上诉人使用 20 年，并非转让，前期使用中，上诉人一直按约定使用，双方才无争议，但 2013 年上诉人背地里以土地出让方式变更登记到自己名下，大化县公安局 2015 年发现问题后采取法律措施，有理有据。其二，上诉人所称的不需要考虑与大化县公安局之间的协议等理由，也不成立。涉案土地是大化县公安局的划拨土地，若无合法依据及合理赔偿补偿，大化县政府不可能无故划给个人。上诉人所称的“以地抵债”，根本不存在。既然审批出让有错，自然可以自行纠错。综上，〔2021〕25 号撤证决定合法合理，维护了基本的社会公平及国有资产权益，一审判决程序合法，处理得当。上诉人的上诉请求及理由不成立，请求驳回上诉，维持原判。

一审第三人大化县投资集团公司向本院提交的书面意见，与该公司一审期间提交给一审法院的意见一致。该公司认为本案涉及的土地，原权属人韦某全所取得使用权来源是否合法，是否应当撤销，可通过司法程序进行审查。虽该审查结果从根

本上不改变该公司善意取得的物权，但对于合法的行政纠错行为及司法裁判，该公司予以尊重。

一审第三人李某敏、李某源未到庭参加诉讼，也未提交书面意见。

经审查，一审判决认定的证据合法有效，本院予以确认。据此，本院二审确认一审判决查明的基本事实。

本院认为：一、关于大化县政府是否有权作出〔2021〕25号撤证决定的问题。一审法院对大化县政府的执法主体资格适格的分析意见正确，本院予以确认，不再赘述。至于上诉人韦某全所称的超过法定期限及除斥期间问题。本院认为，行政行为一旦作出，即具有确定力和执行力。但是对于违法或者不当的行政行为，以及因事实和法律变迁而不宜存续的行政行为，行政机关具有自行纠错的权力和职责。对于行政机关自行纠错的期限，目前法律法规尚未有明确规定。当事人因法律救济期限届满等因素，不能再通过直接提起诉讼途径请求撤销或者废止行政行为的，仍可以在符合法定条件下请求行政机关重开行政程序，对行政行为进行纠错。大化县政府经查实大国用

（2013）第0××3号、第0××4号《国有土地使用证》的颁发有错，依法有职责自行纠错，并不存在超过法定期限的问题。本案《划拨土地使用权补办出让合同》具有行政协议和民事合同的双重性，大化县政府具有对该合同涉及行政管理方面的违法或者不当之处进行纠错的权力和职责。故上诉人韦某全主张依照民事法律规范关于除斥期间的规定，大化县政府作出〔2021〕25号撤证决定已超过一年除斥期间的理由，亦于法无据。

二、关于大化县政府作出〔2021〕25号撤证决定的事实是否清楚、程序是否合法的问题。

（一）关于大国用（2013）第0××3号、第0××4号《国有土地使用证》的权属来源是否清楚合法，大化县政府向其颁发该两本证是否有依据的问题。根据土地登记的有关规定，土地登记部门应当对申请登记的土地展开地籍调查，进行权属审核，核实土地权属来源清楚合法的，才可以进行登记。本案中，大国用（2013）第0××3号、第0××4号《国有土地使用证》虽然重新签订了《划拨土地使用权补办出让合同》，但其最初的权属来源，系从大国用（1998）字第0××8号、第0××9号两本《国有土地使用证》变更登记而来。上诉人韦某全申请大国用（1998）字第0××8号、第0××9号两本《国有土地使用证》初始登记时，根据《土地登记审批表》初审意见明确记载系经河行函〔1995〕8号批复审批。而河行函〔1995〕8号批复明确，涉案土地为国有划拨土地，使用权人为大化县公安局，划拨用途系作为大化县公安局建设办公楼、行政拘留所建设用地。《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十四条及第四十五条明确规定，未经市、县人民政府批准的划拨土地使用权不得转让。自1995年1月1日起施行的《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条规定：“土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用，或者将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。依照本法规定以划拨方式取得土地使用权的，除法律、行政法规另有规定外，没有使用期限的限制。”第三十九条规定：“以划拨方式取得土地使用权的，转让房地产时，应当按照国务院规定，报有批准权的人民政府审批。有批准权的人民政府准予转让的，应当由受让方办理土地使用权出让手续，并依照国家有关规定缴纳土地使用权出让金。”也就是

说，只有县级以上人民政府才有权批准将国有划拨土地交付给土地使用权者使用。公安部门也需经有批准权的人民政府批准后，才可以将国有划拨土地使用权转让。而本案中，综合各方证据及在卷材料，均未有证据证实上诉人韦某全申请初始登记办理大国用（1998）字第0××8号、第0××9号两本《国有土地使用证》时，已取得有批准权的人民政府批准。因此，大国用（1998）字第0××8号、第0××9号两本《国有土地使用证》的颁发违反法律法规的强制性规定，土地权属来源不合法，由此变更登记而来的大国用（2013）第0××3号、第0××4号《国有土地使用证》权属来源亦不合法，变更登记时签订的《划拨土地使用权补办出让合同》亦不能作为其合法权属来源依据。即便不考虑《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》，也不影响前述认定。

而基于前述规定，《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》已被人民法院生效裁判确认无效，不能作为韦某全取得涉案土地使用权的合同依据，一审法院对此分析论述正确，本院不再赘述。同理，大化县公安局于1997年11月26日和1998年3月31日向原大化县国土局出具的《证明》和便函，虽然写明“土地出让给韦某全建综合楼”或“土地转让给韦某全作私人建房用地”等内容，但将划拨土地使用权转让给上诉人韦某全，并未取得有批准权的人民政府批准同意，依法不产生转让土地使用权的法律效果。何况，虽然《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》已被生效判决确认无效，但是上述协议确实是上诉人韦某全与大化县公安局所签订，是合同双方的真实意思表示，且不论该协议约定违法从而不能产生转让划拨土地使用权效力，仅从合同内容看，该协议实质也只是约定涉案土地房产20年期限的使用权和收益权，而

非土地使用权转让，大化县公安局后续出具的《证明》和便函，与《关于建设公安局综合服务大楼协议书》《补充协议》的意思表示是一致的。上诉人主张该《证明》和便函已变更了前述协议的理由，与事实不符。

因此，上诉人韦某全对涉案土地没有合法的权属来源，既未取得有批准权的人民政府批准，也无合法有效的合同作为依据。大国用（2013）第0××3号、第0××4号《国有土地使用证》属权属来源不合法，事实不清，证据不足，大化县政府依法有权自行纠错予以撤销。上诉人韦某全主张河行函

〔1995〕8号批复是炮制的、不能作为定案依据的上诉理由，并未能提供充分证据证实，且经查，上诉人韦某全在一审庭审质证时认可了河行函〔1995〕8号批复的真实性，而该批复内容与《关于建设公安局综合服务大楼协议书》等其他在案证据也能相互印证，足以认定，故该上诉理由，本院不予支持。上诉人韦某全还主张《关于建设公安局综合服务大楼协议书》

《补充协议》及公证书均作假、一审法院确认该协议效力与生效判决相冲突属审理程序违法等上诉理由，系其对一审判决的错误理解，一审判决认定上述协议不能作为其取得涉案土地权属来源的合同依据，所作认定与另案生效判决确认上述协议无效的认定是一致的，并不存在冲突，故该上诉理由不成立，本院亦不予支持。

（二）关于〔2021〕25号撤证决定程序是否合法的问题。一审法院对此分析论述正确，本院不再赘述。上诉人韦某全称已申请听证但大化县公安局置之不理的理由，与已查明事实不符。根据已查明的事实，大化县政府已向其送达了听证告知书，并按照其签订的《法律文书送达地址确认书》将听证通知书邮寄到其指定住所，已依法送达了听证通知告知了听证时间

地点等事项，亦按照听证通知告知的时间地点举行了听证会，上诉人韦某全并未到场参加，不利后果应由其自行承担。

三、关于〔2021〕25号撤证决定是否损害善意第三人权益的问题。《中华人民共和国民法典》第四百零六条规定：“抵押期间，抵押人可以转让抵押财产。当事人另有约定的，按照其约定。抵押财产转让的，抵押权不受影响。抵押人转让抵押财产的，应当及时通知抵押权人。抵押权人能够证明抵押财产转让可能损害抵押权的，可以请求抵押人将转让所得的价款向抵押权人提前清偿债务或者提存。转让的价款超过债权数额的部分归抵押人所有，不足部分由债务人清偿。”该条规定对原物权法第191条的规定作出了相应变更，如无特别约定，抵押物的转让无需再征得抵押权人的同意，抵押物受让人可以依法行使抵押权涤除权，将抵押物转让所得价款向抵押权人提前清偿，清偿完毕后，抵押权得到实现，抵押权人不得以抵押权为由阻却原不动产抵押物登记的撤销、注销或者变更。最高人民法院于2022年11月18日作出的（2022）最高法行他6号《最高人民法院关于第三人善意取得的抵押权能否阻却人民法院判决撤销房屋所有权登记请示的答复》明确：“第三人善意取得的房屋抵押权不能阻却人民法院依法判决撤销房屋所有权登记。人民法院如果认为第三人善意取得抵押权的，房屋登记机关在重新办理房屋所有权登记时，应当保留该房屋上的抵押权登记。”该答复虽然发布于〔2021〕25号撤证决定作出之后，但该答复内容是顺应《中华人民共和国民法典》第四百零六条规定而为之的。本案中，大国用（2013）第0××3号宗地上房屋（房屋所有权证号：大房权证大字房权证大字第2×**物已经被司法拍卖成交，并从拍卖所得价款中清偿了李某敏、李某源的抵押债权，即涉案土地房产的抵押债权已经全部实现。上

诉人韦某全再以抵押权为由欲阻却大化县政府撤销大国用

（2013）第 0××3 号《国有土地使用证》，缺乏理据，一审法院不予支持，是正确的。关于大化县投资集团公司的权益，经司法拍卖成交后该公司已办理了不动产权变更登记，且该公司属大化县政府国有全资有限公司，并在一审和二审均出具书面意见表示对大化县政府自行纠错行为不持异议。因此，大化县政府作出〔2021〕25 号撤证决定并不损害第三人合法权益。

至于上诉人韦某全在大国用（2013）第 0××4 号《国有土地使用证》项下土地上建设的房屋及其主张在涉案土地上建设房屋的损失应如何处理的问题。基于一次性实质性化解行政争议的需要，本院已在二审庭审时要求各方当事人对该问题进行协调，但至本案结案，均未收到上诉人交来的协调方案，经电话沟通，亦协调未果，各方当事人可以另循法定途径解决。

综上所述，一审判决认定事实清楚，判决结果正确，本院予以维持。上诉人韦某全的上诉理由不成立，本院不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第

（一）项的规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

二审案件受理费 50 元，由上诉人韦某全负担。

本判决为终审判决。

审 判 长 王小成

审 判 员 陈 惠

审 判 员 李永林

二〇二三年二月二十八日

法官助理 王子宁

书 记 员 王家兴

书 记 员 梁甫珍