

土地执法实用指南

张宁宁 编著



东南大学出版社

土地执法实用指南

张宁宁 编著

东南大学出版社

· 南京 ·

内容提要

本书运用行政处罚的基础理论,介绍了土地行政处罚的基本知识及其法律文书格式,列举了各类土地违法行为及其承担的法律责任;比较概括地介绍了土地权属争议处理的一般知识,重点是处理土地权属争议的原则与程序;较为详细地介绍了土地行政复议的范围、申请、受理、审查与处理等基本知识;介绍了土地行政诉讼的一般常识,着重于怎样搞好土地行政应诉,打好“土地官司”。

图书在版编目 (CIP) 数据

土地执法实用指南/张宁宁编著. —南京:东南大学出版社,2000.4

ISBN 7-81050-629-3

I. 土… II. 张… III. 土地法-基本知识-中国
IV. D922.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000)第 21763 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 江苏省地质测绘院印刷厂印刷
开本:850mm×1168mm 1/32 印张:10.25 字数:266千字
2000年4月第1版 2000年4月第1次印刷
印数:1—600 定价:25.00元

前 言

近几年来,《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》的相继颁布实施,特别是《中华人民共和国土地管理法》的颁布与实施,极大地推动了土地管理依法行政与土地法制建设,同时,也对土地行政执法提出了新的、更高的要求。为了适应土地管理法制的建设的要求,帮助广大土地执法人员学习与掌握有关土地管理法律、法规及相关业务知识,增强办案能力,提高执法水平,同时,也应基层土地执法人员的要求,作者参考有关文献、资料,结合多年来土地执法的实践,编写了《土地执法实用指南》一书。

本书基本概括了土地执法的主要内容,共分五个方面,分别介绍了土地行政处罚、土地违法行为查处、土地权属争议处理、土地行政复议与土地行政诉讼知识。本书力争将土地执法的基本知识与相关法律知识特别是行政法基础理论融为一体,具有系统性、理论性、实用性与知识性的特点,对基层土地执法人员进行土地执法具有现实的指导性与参考价值,也可以作为各级土地管理部门举办土地执法培训班的参考教材。由于时间仓促,编者水平有限,疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

江苏省国土管理局政策法规处

2000年1月

目 录

第一章	土地行政处罚 ·····	(1)
第一节	概述·····	(1)
第二节	土地行政处罚的种类和设定·····	(5)
第三节	土地行政处罚的实施机关·····	(15)
第四节	土地行政处罚的管辖和适用·····	(17)
第五节	土地行政处罚的决定·····	(24)
第六节	土地行政处罚的执行·····	(47)
	查处土地违法案件法律文书格式·····	(53)
第二章	土地违法行为的法律责任 ·····	(74)
第一节	概述·····	(74)
第二节	法律责任概述·····	(75)
第三节	土地违法行为的认定及其法律责任·····	(82)
第四节	违法所得计算及有关问题·····	(128)
第五节	土地犯罪·····	(132)
第三章	土地权属争议处理 ·····	(139)
第一节	概述·····	(139)
第二节	土地权属来源·····	(150)
第三节	土地权属争议概述·····	(155)
第四节	土地权属争议分类和处理原则·····	(156)
第五节	处理土地权属争议的程序·····	(162)
	土地权属争议案件文书格式·····	(168)
第四章	土地行政复议 ·····	(177)
第一节	土地行政复议的概念和原则·····	(177)

第二节	土地行政复议范围·····	(184)
第三节	土地行政复议机关·····	(188)
第四节	土地行政复议参加人·····	(197)
第五节	土地行政复议申请和受理·····	(205)
第六节	对具体土地行政行为的审查·····	(218)
第七节	对具体土地行政行为依据的处理·····	(234)
第八节	土地行政复议决定·····	(240)
第九节	法律责任·····	(261)
	土地行政复议文书参考格式·····	(269)
第五章	土地行政诉讼 ·····	(282)
第一节	概述·····	(282)
第二节	土地行政诉讼的管辖·····	(286)
第三节	土地行政诉讼的诉讼参加人·····	(290)
第四节	土地管理部门在行政诉讼中的权利和义务·····	(294)
第五节	人民法院对土地行政诉讼的受理与审查·····	(297)
第六节	土地行政应诉·····	(298)
	土地行政诉讼文书参考格式·····	(317)
参考文献	·····	(322)

第一章 土地行政处罚

第一节 概述

一、土地行政处罚的概念与特点

(一)土地行政处罚的概念

土地行政处罚是土地行政法律责任的最重要的表现形式,属于惩罚性的行政法律责任。土地行政处罚是指土地管理部门对违反土地管理法规,但尚不构成犯罪的公民、法人或者其他组织,依照行政处罚法和有关土地法律、法规、规章的规定,所给予的特定的法律制裁。土地行政处罚是土地管理部门依法行政的重要手段。

(二)土地行政处罚的特点

1. 土地行政处罚是土地管理部门的行为

实施土地行政处罚的主体是土地管理部门,即土地行政处罚是由土地管理部门作出的。土地行政处罚由具有土地行政处罚权的土地管理部门在法定职权范围内行使。土地行政处罚权,必须有法律、法规或者规章的明确规定。

2. 土地行政处罚是对违反土地管理法规但尚不构成犯罪行为的处罚

实施土地行政处罚要以违反土地管理法律规范为前提。但是,并非所有违反土地法律规范的行为,都要给予土地行政处罚;对尚不构成犯罪,依法应当给予土地行政处罚的,才予以土地行政处罚。

3. 土地行政处罚是对土地行政管理相对人的处罚

土地行政处罚是一种外部行政行为,其所适用的对象是土地行政管理相对人,包括公民、法人或者其他组织。

4. 土地行政处罚是一种行政法律制裁

土地行政处罚是对个人或者组织不履行法定义务的一种制裁,属于行政制裁的范畴。土地行政处罚的这种特性,与土地行政强制执行有着根本区别。土地行政强制执行的主体是人民法院,实施土地行政处罚的主体则是土地管理部门。根据我国土地法律、法规的规定,对土地管理部门作出的处罚决定,当事人逾期不申请复议又不向人民法院起诉的,作出处罚决定的土地管理部门可以申请人民法院强制执行。

5. 土地行政处罚是一种独立的法律责任

作为一种法律责任,土地行政处罚是独立存在的,它既不能代替其他法律责任,也不能被其他法律责任所取代,因为不同的法律责任有不同的内容和形式,有不同的承担条件。

二、土地行政处罚的基本原则

土地行政处罚的基本原则,是指对土地行政处罚设定和实施具有普遍指导意义的准则。《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称“行政处罚法”)规定了行政处罚的基本原则,同样也是土地行政处罚的基本原则。

1. 处罚法定原则

处罚法定原则是土地行政处罚的核心原则,是对土地行政处罚的基本要求。《行政处罚法》第三条规定:“没有法定依据或者不遵守法定程序的,行政处罚无效”。处罚法定原则包含这样几层含义:

(1)公民、法人或者其他组织的行为,只有明文规定应予土地行政处罚的,才受处罚;土地法律、法规、规章没有规定的,就不能给予处罚,即法无明文规定不处罚。

(2)土地行政处罚必须由有权设定行政处罚的国家机关在职权范围内设定,无权设定的不得设定,也不得越权设定。《行政处罚法》第二章对法律、法规和规章各类法律规范设定行政处罚权的问

题作了明确具体的规定。可以概括为：法律可以设定各种类型的行政处罚权，行政法规可以设定除限制人身自由以外的各类行政处罚，地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚，规章可以设定警告和一定数量的罚款。

(3)土地管理部门实施行政处罚，必须严格依法进行，依法处罚。一是指土地管理部门只能对违反土地法律法规的行为进行处罚；二是土地管理部门只能实施法定的处罚内容，不能超越法定的处罚权限；三是实施处罚既要遵循实体方面的规定，又要遵循程序方面的规定。土地行政处罚的范围、种类、幅度以及程序，都应由土地法律明确规定并依法实施。在处罚中随意变更处罚范围、种类、幅度和程序的做法，都不符合处罚法定原则。

处罚法定原则与土地行政处罚中土地管理部门享有的自由裁量权是不矛盾的。在行政处罚中行政机关的自由裁量权是指在法律规定的处罚范围、种类、幅度以内，根据具体情况进行选择并作出裁决的行为。如，土地管理部门对违反《中华人民共和国土地管理法》(以下简称“土地管理法”)第80条规定，拒不交还土地行为处以罚款的，罚款额只能在非法占用土地每平方米10元以上30元以下之间选择。在幅度之内进行处罚，符合法定原则；超越幅度的处罚是违法的。

2. 公开、公正原则

公开、公正是土地行政处罚必须遵循的另一条重要原则。公开，就是要让群众知道和明白。根据《行政处罚法》第四条的规定，公开的原则包括：第一，有关土地行政处罚的规定要公开，使公民事先了解。凡是要求公民遵守的规定，就必须事先公布，未经公布的处罚规定，不得作为行政处罚的依据。这就要求有关土地行政处罚的各类法律规范都要以适当途径公开发布，使土地行政管理相对人有了解的可能。目前，我国法律、法规、规章都有一定的公布渠道，主要刊载在党报或者法制报刊上。第二，给违法者依法给予

的土地行政处罚要公开,这样便于群众监督,也有利于进行教育。处罚决定公开指的是土地管理部门作出行政处罚决定,必须制作土地行政处罚决定书,交付当事人。第三,土地执法人员的身份要公开。土地执法人员必须出示合法有效证件或者佩带标志。

公正,是指土地管理部门在处罚中对受罚者用同一尺度平等对待,对同样的违法行为,应一样处罚。公正原则主要体现在:土地行政处罚,必须以事实为根据,以法律为准绳。

3. 处罚与教育相结合的原则

《行政处罚法》第五条规定:“实施行政处罚,纠正违法行为,应当坚持处罚与教育相结合,教育公民、法人或者其他组织自觉守法。”土地行政处罚的直接目的是纠正土地违法行为,但同时也是为了对违法者和广大群众进行教育,提高法制观念,增强法律意识,使广大人民群众自觉地遵守土地法律、维护法律。

4. 保障当事人合法权利的原则

这是一条非常重要的原则。在土地行政处罚中,对当事人的权利要予以法律保障。根据《行政处罚法》的规定,当事人的合法权利主要有:

(1)对土地管理部门给予的土地行政处罚,当事人有陈述权、申辩权。这是《行政处罚法》确立的一项十分重要的制度。陈述是指行为人为自己的行为进行客观的说明和介绍的一种行为;申辩,是指当事人为自己的行为申述理由和辩解的行为。陈述和辩解是当事人在土地行政处罚中所享有的一种权利。因此,土地管理部门在作出土地行政处罚决定前,必须事先告诉当事人违法的事实、处罚的理由和依据,使当事人有条件 and 可能为自己的行为进行陈述和申辩。

(2)听证制度。《行政处罚法》规定,行政机关作出责令停产停业、吊销企业营业执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前,应当告知当事人。当事人对违法事实的认定与行政机关有重大分歧,当

事人要求听证或者行政机关认为有必要听证的,行政机关应当组织听证。听证按《行政处罚法》规定的程序进行。

(3)对土地行政处罚不服,可以依法申请复议或者提起行政诉讼。申请行政复议或者提起行政诉讼,是保障当事人合法权利的重要的体现,也是行政处罚的重要的救济制度。

(4)要求行政赔偿权。土地管理部门在对违法行为进行处罚过程中,由于违法或者处罚不当,给公民、法人或者其他组织造成损害,土地管理部门就应当承担赔偿责任。而作为公民、法人或者其他组织,因土地管理部门违法给予行政处罚受到损害的,则有权依法提出赔偿要求。当事人要求行政赔偿的权利以及行政赔偿的范围、种类和途径,《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等有关法律、法规都作了明确的规定。

(5)一事不再罚原则。《行政处罚法》第二十四条明确规定:“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚”。一事不再罚已成为我国行政处罚的一条原则。一事不再罚指的是对同一违法行为,不能以同一事实给予两次以上同一种类的行政处罚,具体指的就是罚款。

第二节 土地行政处罚的种类和设定

一、土地行政处罚的种类

(一)行政处罚的分类

按照行政处罚的性质,可以将其分为:人身罚、行为罚、财产罚和申诫罚。

1. 人身罚

人身罚也称人身自由罚或自由罚,是指限制公民人身自由的行政处罚。

限制人身自由的行政处罚只能由全国人大及其常委会通过的

法律设定,限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关、国家安全机关行使。

目前我国法律规定的人身罚,主要有行政拘留。

2. 行为罚

行为罚也称行为能力罚或能力罚,是指限制或剥夺违法行为人特定的行为能力的行政处罚。

行为能力是公民、法人或其他组织能够以自己行为依法行使权利和承担义务,从而使法律关系发生、变更或消灭的资格。具有行为能力首先需要有权利能力。权利能力是公民、法人或其他组织能够依法享受权利和承担义务的资格,是法律上认定权利主体的前提。有权利能力不一定有行为能力。

行为罚限制或剥夺了行为人某一方面的行为能力(资格),也就限制或剥夺了行为人从事某一方面活动的权利,它是仅次于人身罚的一种较为严厉的行政处罚。

目前我国法律、法规规定的行为罚,主要有责令停产停业和暂扣或吊销证照等。

3. 财产罚

财产罚也称经济罚或经济处罚,是特定的行政机关或法定的其他组织强制性要求违法者缴纳一定数额的货币或实物,或限制、剥夺其某些财产权的一种行政处罚。

目前我国法律、法规和规章规定的财产罚,主要有罚款、没收违法所得或非法财物等。

4. 申诫罚

申诫罚也称精神罚或声誉罚,是指特定的行政机关或法定的其他组织对违反行政法律规范的公民或组织的谴责和警戒。

申诫罚以影响违法行为人声誉为内容,不涉及违法行为人的人身自由、财产权益和行为能力,它的主要目的和作用不是单纯的制裁,而是通过对违法行为人精神上的惩戒,以申明其有违法行

为,并使其以后不再违法。否则,就要受到更严厉的处罚。

目前我国法律、法规和规章规定的申诫罚,主要有警告。

(二)行政处罚的法定种类

按照《行政处罚法》第八条的规定,行政处罚在立法上的分类,主要包括:警告,罚款,没收违法所得、没收非法财物,责令停产停业,暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照,行政拘留,法律、行政法规规定的其他行政处罚。

1. 警告

警告是指行政机关或其他法定组织对情节比较轻微,并未造成实际危害后果的违法行为所给予的一种行政处罚。

警告在性质上是一种比较轻的行政处罚。警告的适用对象既有法人或其他组织,也有公民。在程序上,警告是要式行为,处罚机关虽可适用简易程序当场作出,但也必须制作书面的行政处罚决定书。口头警告不产生作为一种行政处罚的拘束力。

作为行政处罚的警告与作为行政处分的警告,在性质上是不一样的。两者名同而实异。

2. 罚款

罚款是行政处罚主体依法强制违法行为人在一定期限内向国家缴纳一定数量的货币的处罚形式。

罚款不同于刑罚中的罚金。罚金是一种附加刑,适用的对象只能是触犯刑法构成犯罪的个人,适用的机关只能是人民法院。

3. 没收违法所得、没收非法财物

没收违法所得、没收非法财物,是指特定的行政机关或法定的其他组织依法将违法行为人的违法所得、非法财物收归国有的处罚形式。

没收违法所得、没收非法财物作为一种行政处罚形式,不同于刑罚中的没收财产。后者是一种附加刑,对犯罪分子个人所有财产的一部或全部无偿收归国有。

4. 责令停产停业

责令停产停业,是指生产经营者违反了行政法律规范所受到的一种惩戒,是一种课以从事生产经营者不作为义务的行政处罚形式。

生产经营活动是企业 and 个体工商户等最基本、最经常的活动。责令停产停业意味着生产经营者的行为能力受到了限制,因此它是一种比较重的行政处罚。

5. 暂扣或者吊销许可证,暂扣或者吊销执照

暂扣或者吊销许可证,暂扣或者吊销执照,是指特定的行政机关或法定的其他组织依法暂时扣留或者吊销违法者从事某种活动的许可证或者执照。

许可证或者执照是行政机关根据公民或组织的申请,依法赋予公民或组织某种权利,或确认具备某种资格的法律凭证。暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照,就是停止或撤销了法律对许可证或执照持有者在某一方面的承认,因而是最严厉的行政处罚之一。

6. 行政拘留

行政拘留,也称拘留,是指特定行政机关(公安机关、国家安全机关)对违反行政法律规范的公民,在短期内限制其人身自由的一种处罚。

7. 其他行政处罚

其他行政处罚,是指《行政处罚法》明确列举的前述六种行政处罚之外的由法律、行政法规规定的行政处罚。

(三)土地行政处罚的种类

《土地管理法》规定的责令限期改正或治理,是属于行政处罚还是行政强制措施。按照《行政处罚法》第二十三条的规定,责令改正或限期改正违法行为应当属行政强制措施,而不是行政处罚。

责令限期改正,是指县级以上人民政府土地管理部门在行政

执法过程中,发现当事人有土地违法行为,如擅自占用耕地建窑、建坟、建房和擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、转让或者出租用于非农业建设的以及拒不履行土地复垦义务的行为后,向违法行为人发出通知,要求违法行为人停止违法活动,它属于行政强制措施的一种。

依照《行政处罚法》和《土地管理法》规定,土地行政处罚的主要种类如下:

1. 拆除

拆除是指县级以上人民政府土地管理部门对不符合土地利用总体规划的非法占地新建的建筑物和其他设施限期拆除,恢复土地原状的处罚形式。

2. 没收

没收包括没收违法所得和没收非法占地新建的建筑物两种。

没收违法所得是指县级以上人民政府土地管理部门依法将违法行为人通过买卖或者以其他形式非法转让土地获取的收入全部收归国有的处罚形式。

没收非法占地新建的建筑物,是指县级以上人民政府土地管理部门依法将符合土地利用总体规划的非法占地新建的建筑物和其他设施收归国有的处罚形式。

3. 罚款

罚款是指县级以上人民政府土地管理部门强迫违法行为人缴纳一定数额的金钱的处罚。

二、土地行政处罚的设定

(一)土地行政处罚设定的概念

土地行政处罚的设定,是指特定的国家机关通过法定的程序和文件形式,针对违反土地管理的行为,规定一定的土地行政处罚措施的活动。

(二)设定土地行政处罚的主体资格

设定土地行政处罚的主体资格,是指哪些机关享有土地行政处罚的设定权,也就是设定土地行政处罚的主体应当具备什么样的条件。

按照《行政处罚法》规定,我国具有设定行政处罚主体资格的国家机关有以下几类:

1. 全国人大及其常委会

全国人大及其常委会是国家最高权力机关,行使国家立法权。它具有设定行政处罚的主体资格。

2. 国务院

国务院即中央人民政府,是我国最高国家权力机关的执行机关,也是最高国家行政机关。国务院具有设定行政处罚的主体资格。

3. 较大城市市以上的地方人大及其常委会

地方人大及其常委会是地方国家权力机关。按照宪法和地方组织法的规定,省级人大及其常委会、省会市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会可以制定地方性法规,因而它们具有设定行政处罚的主体资格。

4. 国务院部委和经国务院批准的较大市以上的地方人民政府

国务院部委和经国务院批准的较大市以上的地方人民政府,也具有设定行政处罚的主体资格。

5. 国务院直属机构

国务院的一些直属局,如国家工商局、国家技术监督局等,可不可以享有设定行政处罚的主体资格?按照宪法和组织法的规定,这些直属局没有规章制定权。但从实际来看,赋予这些直属局行政处罚设定权,很有必要。解决办法是采取授权的办法,即经国务院授权的具有行政处罚权的国务院直属机构,可以享有设定行政处罚的主体资格。

按照《行政处罚法》的规定,在我国,具有设定行政处罚主体资

格的特定国家机关,具体包括:全国人大及其常委会,国务院及所属部委和国务院授权的直属机构,省级地方人大及其常委会和人民政府,省会所在地的市人大及其常委会和人民政府,经国务院批准的较大的市人大及其常委会和人民政府。

另外,经全国人大授权的特区市(深圳、厦门、珠海、汕头)人大及其常委会和人民政府可以分别制定地方性法规和规章。这属于授权立法。所以,它们也具有设定行政处罚的主体资格。

除了上述机关以外,其他国家机关都不具有设定行政处罚的主体资格,其他社会组织更没有设定行政处罚的主体资格。

(三)土地行政处罚设定权的划分

土地行政处罚设定权的划分,是指土地行政处罚设定权在不同的国家机关之间的分配。也就是何种土地行政处罚,可以由哪些机关设定。

按照《行政处罚法》的规定,我国行政处罚权的划分,包括以下几种情况:

(1)全国人大及其常委会可以设定各种行政处罚,其中包括土地行政处罚。

(2)国务院可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。

(3)较大市以上的地方人大及其常委会,可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。

(4)较大市以上的地方人民政府和国务院所属部委以及国务院授权的直属机构,可以设定警告或一定数额的罚款的行政处罚。

(四)设定土地行政处罚的具体形式

根据《行政处罚法》规定,可以设定行政处罚的文件主要有法律、法规、规章。

1. 法律

法律是全国人大及其常委会依照法定程序制定的规范性文件。除了宪法,法律具有最高的法律效力。全国人大及其常委会具