

《最高人民法院
关于执行〈行政诉讼法〉
若干问题的解释》
系列丛书

土地、房地产行政诉讼 解析 · 判例 · 参考

顾问：曹 志（全国人大常委会副委员长）
主编：李国光（最高人民法院副院长）

TUDI FANGDICHAN XINGZHENG SUSONG

中国民主法制出版社

《最高人民法院
关于执行《行政诉讼法》
若干问题的解释》
系列丛书

土地、房地产行政诉讼 解析

判例

参考

顾 问：曹 志
主 编：李国光
副主编：王国昌

TUDI FANGDICHAN XINGZHENG SUSONG

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地、房地产行政诉讼解析·判例·参考 / 李国光主编. — 北京: 中国民主法制出版社, 2000.8

(最高人民法院关于执行《行政诉讼法》若干问题的解释系列丛书)

ISBN 7-80078-499-1

I. 土… II. 土… III. ①土地问题-行政诉讼-法律解释-中国 ②房地产业-行政诉讼-法律解释-中国 IV. D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 43384 号

书名/土地、房地产行政诉讼解析·判例·参考
作者/李国光 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)

电话/63292534 (发行部) 63056977 (编辑部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850×1168 毫米

印张/16.5 字数/401 千字

版本/2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

印数/1—5000 册

印刷/河北省保定市印刷厂

书号/ISBN 7-80078-499-1/D·394

定价/30.00 元

出版声明/版本所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

丛书编委会名单

顾问 曹 志

主编 李国光

编委(按姓氏笔划排列)

万延勇	马文庆	计 冰	王 达	王树辉
王文友	王振华	王振清	王国昌	王润蕾
邓治团	仇登涛	付宗楠	任信谦	刘继武
刘建文	许文英	许振祥	孙 涛	闫凤翔
李 刚	李中和	李献敏	谷辽海	吴 勇
吴素良	肖瑞堂	别 涛	陈 英	陈 江
陈有贤	张志贤	张志峰	张国民	张新建
张德瑞	张志君	张 浩	张少平	周应华
杨行良	杨树尧	杨世海	杨端午	郝明金
邰红旗	娄小平	原思宗	栗铁生	唐刚如
唐光柱	陶凯文	黄昌龙	黄国清	黄列格
康 英	喻 红	黎启华	霍增广	霍增辉

前 言

1990年10月1日,《中华人民共和国行政诉讼法》开始实施,它标志着我国行政管理工作正式走向法制的轨道,也标志着“民告官”的开始。回顾十年来行政诉讼的司法实践,从“不敢告、不想告、不会告、不能告”到行政相对人逐步愿意通过行政诉讼来保护其合法权益。十年来,积累了一大批成熟的案例及经验。“相对人敢告、行政机关积极应诉”的局面已经形成,依法行政已成共识,与行政诉讼法相配套的国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法、立法法等法律的相继出台,为依法行政提供了良好的法律环境。

但是,行政诉讼法是在十年前制定的,随着新情况、新问题的出现,原规定有些条款已难以完全适应新形势下行政审判的需要。为了解决行政审判中出现的新问题,最高人民法院制定了《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(本书中简称本解释),该解释的施行将会对我国行政诉讼制度的日趋完善起到更为积极的促进作用。

为配合本解释的贯彻实施,我们组织编写了《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》系列丛书,该丛书共分十六册:工商行政诉讼解析·判例·参考;公安行政诉讼解析·判例·参考;海关行政诉讼解析·判例·参考;文化出版行政诉讼解析·判例·参考;技术监督行政诉讼解析·判例·参考;土地、房地产行政诉讼解析·判例·参考;城市规划行政诉讼解析·判例·参考;商标、专利行政诉讼解析·判例·参考;卫生行政诉讼解析·判例·参考;侵犯企业经营自主权行政诉讼解析·判例·参考;财

政、税收行政诉讼解析·判例·参考；婚姻、计划生育行政诉讼解析·判例·参考；农业、林业、渔业行政诉讼解析·判例·参考；环境保护行政诉讼解析·判例·参考；水利矿产行政诉讼解析·判例·参考；交通行政诉讼解析·判例·参考等。本丛书既考虑整体的系统性更考虑每一种书的完整性，即行政诉讼的基本知识为每一种书均具有的部分；疑难问题解析部分主要涉及相关行业行政执法行政诉讼的基本知识；典型判例部分是终审判决，为便于读者更真实地了解案情，不曲解案例判决的原意，大多数没有隐去当事人的真实姓名或名称；相关法律法规参考部分主要包括相关行政诉讼中常用的法律规范。

由于时间仓促加之水平所限，本书定会有错误和纰漏之处，敬请广大读者指正。

作 者

二〇〇〇年九月

目 录

一、疑难问题解析

(一) 土地管理

1. 土地如何分类? 可否转让? (1)
2. 土地行政工作由谁负责? (1)
3. 土地的所有权属于谁? 由谁经营管理? (2)
4. 土地如何分别登记造册确认其所有权? (2)
5. 农民集体所有的土地由谁承包经营? 如何审批? (2)
6. 土地所有权和使用权争议如何解决? (3)
7. 土地利用总体规划编制有何依据和原则? (3)
8. 土地利用总体规划如何分级审批? (4)
9. 各城镇对江河土地利用总体规划应分别遵循哪
些规定? (4)
10. 土地利用计划如何编制、审批和执行? (4)
11. 土地利用计划的修改如何按级审批? (5)
12. 土地管理实行哪些制度? (5)
13. 各级政府如何保护耕地? (5)
14. 哪些耕地应根据土地利用总体规划划入基本农
田保护区? (6)
15. 对保护农田有何禁止性措施? (6)
16. 对已经办理审批手续的非农业建设占用耕地闲

- 置的如何处理? (7)
17. 如何有计划地开发未利用的土地? (7)
18. 如何作好土地整理工作? (8)
19. 单位和个人进行建设需要使用土地的是否一律
需申请国有土地? (8)
20. 建设占用土地涉及农用地转为建设用地的如何
审批? (8)
21. 征用农业用地的如何审批? (8)
22. 征用土地如何给予补偿? (9)
23. 哪些建设用地经县级以上人民政府依法批准可以
以划拨方式取得? 土地有偿使用费如何缴纳? (10)
24. 建设项目施工和地质勘查需要临时用地的须办
理哪些手续? (10)
25. 有哪些情形的, 由有关人民政府土地行政主管
部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权
的人民政府批准, 可以收回国有土地使用权? (11)
26. 乡镇、农村建设用地如何审批? 对其有何规定? (11)
27. 农村住宅用地如何审批? (12)
28. 在哪些情形下, 农村集体经济组织报经原批准用
地的人民政府批准, 可以收回土地使用权? (12)
29. 县级以上人民政府土地行政主管部门监督检查时
有权采取哪些措施? (12)
30. 县级以上人民政府土地行政主管部门在监督检查
工作中发现违法行为应如何处理? (13)
31. 买卖或者以其他形式非法转让土地的或擅自将农
用地改为建设用地的分别如何处罚? (13)
32. 占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖
砂的如何处罚? (13)
33. 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准非法占用土

- 地的如何处罚? (14)
34. 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准非法占用土地建住宅的如何处罚? (14)
35. 无权批准征用、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的,超越批准权限非法批准占用土地的或不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的如何处罚? (14)
36. 对责令限期拆除在非法占用的土地上新建建筑物的决定拒不执行的如何处罚? (15)
37. 以牟利为目的非法转让、倒卖土地使用权的如何处罚? 非法占用耕地改作他用的如何处罚? (15)
38. 哪些土地属于国家所有? (15)
39. 股份有限公司国有土地使用权作价入股的股权如何持有? (15)
40. 已成立的股份制企业的土地资产如何确定进行重新评估的时间和依据? 重新评估确认后价格不一致时的解决可采用哪些方式? (16)
41. 土地资产分割入股可否采用划拨方式? 以出让、直接作价入股、租赁三种方式处置土地使用权是否可行? (16)
42. 单位和个人因采煤导致土地塌陷、裂缝从而造成地面附着物损失的是否属于土地复垦的范围? (17)
43. 土地损失补偿费和地面附着物损失补偿费的金额如何确定? (17)
44. 土地使用者自愿放弃土地使用权而停止使用土地是否包括土地使用者因非法转让国有土地使用权而停止使用土地的情形? (17)
45. 划拨土地使用权补办出让手续及办理土地登记应遵照什么程序? (18)

46. 国有土地使用权出让年限始起日期如何确定? (19)
47. 出让合同生效后, 受让方未在规定时间内办理土地
使用权登记手续的如何分情况处理? (19)
48. 按土地估价方法如何认定非法所得? (20)
49. 政府土地管理部门以外的其他部门可征收土地出
让金吗? (20)
50. 土地收益和土地收益金两者相同吗? (21)
51. 国有土地使用权如何进行抵押登记? (21)
52. 哪些情况下需办理国有土地使用权出租登记? (21)
53. 商品房预售如何登记备案? (22)
54. 城镇个人建造住宅用地由哪个部门主管? 如何审
批? (22)
55. 中外合作企业以土地使用权投资应具备哪些条
件? (22)

(二) 土地权属争议处理

1. 土地权属争议如何处理? (23)
2. 各级人民政府土地管理部门分别受理哪些土地
权属争议案件? (23)
3. 土地权属争议案件如何管辖? (24)
4. 当事人如何申请处理土地权属争议? (24)
5. 土地权属争议案件的承办人员如何调查取证? (25)
6. 土地权属争议案件如何调解? (25)
7. 土地管理部门对受理的土地权属争议案件调解不
成如何处理? (26)
8. 对在处理土地权属争议工作中的单位和个人如何
奖励和惩罚? (26)

(三) 土地违法案件查处

1. 何谓土地违法案件? 查处土地违法案件有何规则? (27)
2. 土地违法案件如何管辖? (27)
3. 土地违法案件如何受理? (28)
4. 土地违法案件如何立案? (28)
5. 土地违法案件如何调查? (28)
6. 经审议的土地违法案件土地管理部门应分情况如何处理? (29)
7. 土地违法案件处理的法律文书如何送达? (29)
8. 当事人不服土地管理部门作出的行政处罚或者处理决定的, 怎么办? (30)
9. 对土地违法案件中施工的设备、建筑材料查封须注意哪些事项? (30)
10. 土地违法案件如何结案? (31)
11. 如何加强对土地监察工作的领导? (31)
12. 如何建立健全土地监察机构, 充实土地监察队伍? (32)
13. 如何建立土地管理部门内部相关职能机构之间相互协调、配合、制约的机制? (32)
14. 如何加强土地违法案件查处工作? (33)
15. 如何认定收回土地使用权行政决定的法律性质? (33)
16. 土地管理法所指的“没收非法所得”是否包含没收土地? (35)
17. 不服政府或房地产行政主管部门对争执房屋的确权行为提起诉讼, 人民法院应作何种案件受理? (35)
18. 行政机关对土地争议的处理决定生效后一方不履



行另一方是否应以民事侵权向法院起诉? (36)

(四) 铁路用地管理

1. 何谓铁路用地和铁路临时用地? 由哪个部门管理? ... (36)
2. 铁路用地管理机构有哪些职责? (36)
3. 铁路建设如何征用土地和办理审批手续? (37)
4. 如何编制铁路土地利用规划? (37)
5. 铁路用地分别向何级政府申请登记? (38)
6. 对铁路用地如何保护? (38)
7. 铁路部门收回暂交由承种人承种的铁路用地应按
哪些规定办理? (38)
8. 对保护和合理利用铁路用地的单位和个人如何奖
励? 对破坏铁路用地的单位和个人如何处罚? (39)

(五) 城镇住房制度改革

1. 何谓深化城镇住房制度改革加快住房建设的指导
思想、目标和基本原则? (39)
2. 如何逐步实行住房分配货币化? (40)
3. 如何建立和完善以经济适用住房为主的住房供应
体系? (40)
4. 如何培育和规范住房交易市场? (41)
5. 如何加快经济适用住房建设? (41)
6. 如何发展住房金融? (42)
7. 如何加强住房物业管理? (42)

(六) 国有土地使用权出让

1. 何谓协议出让国有土地使用权最低价? 如何确
定? (43)
2. 确定协议出让最低价应当考虑哪些因素? 需办理

- 哪些手续? (43)
3. 如何加强对土地监察工作的领导? (44)
4. 如何建立健全土地监察机构和充实土地监察队伍? (44)
5. 如何抓好土地监察体制改革试点和理顺土地监察机构的领导关系? (45)
6. 如何建立土地管理部门内部相关职能机构之间相互协调、配合、制约的机制? (45)
7. 如何加大对查处土地违法案件的督办力度? (46)
8. 如何建立和完善特邀土地监察专员制度? (47)
9. 如何加强对土地监察人员的培训? (47)
10. 哪些收回土地使用权的行政决定属于行政处理决定? (47)
11. 哪些收回土地使用权的行政决定属于行政处罚决定? (48)

(七) 土地利用总体规划编制审批

1. 土地利用总体规划如何编制和划分? (49)
2. 编制土地利用总体规划应遵循哪些原则和要求? (49)
3. 编制土地利用总体规划应遵循什么程序? 如何制定目标? (49)
4. 国家、省、地级土地利用总体规划有何主要任务? ... (50)
5. 国家、省、地级土地利用总体规划应包括哪些内容和成果? (50)
6. 国家、省、地级土地利用总体规划文件应包括哪些内容? (51)
7. 国家、省、地级土地利用总体规划图件应包括哪些内容? (51)
8. 县级和乡级规划有何主要任务? (52)

9. 县级土地利用总体规划主要应包括哪些内容? (52)
10. 县、乡级土地利用总体规划成果应当包括哪些内容? (52)
11. 土地利用总体规划评审应符合哪些标准? (53)
12. 土地利用总体规划评审应如何审批? (53)
13. 城镇个人建造住宅如何审批? (54)
14. 土地资产可否分割入股? (54)
15. 因其他原因而停止使用土地的包括哪些情形? (54)
16. 划拨土地使用权如何补办出让手续及办理土地登记程序? (55)
17. 制作、颁发土地使用权房屋所有权合一的证书如何报批? (56)

(八) 土地使用权管理

1. 划拨土地使用权转让、出租、抵押管理如何报批? (56)
2. 城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例和城市房地产管理法施行的衔接问题如何处理? (57)
3. 土地出让金由哪个部门征收? (57)
4. 土地收益和土地收益金一样吗? (57)
5. 如何划分房地产交易与评估中建设行政主管部门和土地管理部门的职责? (58)
6. 以划拨方式取得土地使用权的, 转让房地产时应如何审批? (58)
7. 土地收益与出让金由什么部门征收管理? (59)
8. 中介服务机构和房地产价格评估人员资格认证由什么部门分工负责? (59)
9. 乡(镇)政府企业管理部门违反土地管理法的应如何处罚? (60)

10. 如何理解清产核资中土地清查估价的重要意义? (60)
11. 如何严格执行土地登记估价的规定? (60)
12. 如何进行清产核资中的土地清查登记? (61)
13. 如何进行清产核资中的土地估价? (62)
14. 土地所有权和使用权争议由哪个部门处理? (63)
15. 非法批准占用的土地可否区别单位处理? (63)
16. 中外合作企业合作一方以土地使用权投资的应
具备什么条件? (63)

(九) 土地登记

1. 向什么部门办理土地抵押登记? (64)
2. 如何申请国有土地使用权登记和变更登记? (64)
3. 如何办理国有土地使用权抵押登记? (64)
4. 如何办理国有土地使用权出租登记? (65)
5. 土地登记与房屋登记有何联系? (65)
6. 如何确定变更土地登记的范围、分类和程序? (66)
7. 何种情况下需申请土地权属变更登记? (66)
8. 何种情况下需申请他项权利登记? (67)
9. 何种情况下应申请注销登记? (67)
10. 变更土地登记申请人需提交哪些资料? 哪些情况
下应进行变更地籍调查? (68)
11. 如何进行变更土地登记审核? (68)
12. 土地权属变更的注册登记按什么程序进行? (68)
13. 国有土地使用权出租、抵押需注册登记哪些内
容? (69)
14. 如何换发或更改土地证书? (69)

(十) 国有企业改革中划拨土地使用权管理

1. 何谓国有土地租赁与国家以土地使用权作价出资

- (入股)? (69)
2. 国有企业使用的划拨土地使用权应如何分别处
置? (70)
3. 被授权经营土地使用权的公司如何接受授权部门
的监督管理? (70)
4. 企业改革涉及的划拨土地使用权有哪些情形的,
应采取出让或租赁方式处置? (71)
5. 国有企业破产或出售的, 企业原划拨土地使用权
应如何处置? (71)
6. 哪些企业改革涉及的划拨土地使用权可以土地使
用权作价出资(入股)方式处置? (71)
7. 企业改革涉及的土地使用权有哪些情形的, 经批
准可以采取保留划拨方式处置? (72)
8. 处置的土地使用权应具备哪些条件? (72)
9. 处置土地使用权应当按什么程序办理? (72)
10. 土地使用权收益应如何处置? 违反国有企业改革
中划拨土地使用权管理暂行规定应如何处罚? (73)

(十一) 行政诉讼受案范围

1. 如何确定行政诉讼受案范围? (74)
2. 哪七种情形不能提起行政诉讼? (77)
3. 对驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行
为能否提起行政诉讼? (82)
4. 对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际
影响的行为能否提起行政诉讼? (83)
5. 对与国家行政职权无关的行为能否提起行政诉
讼? (83)
6. 什么是国家行为? (84)
7. 国家行为有哪些特征? (84)

8. 什么是抽象行政行为? (85)
9. 什么是内部行政行为? (86)
10. 行政机关最终裁决权的法律渊源有哪些? (87)

(十二) 管 辖

1. 专门法院能否受理行政诉讼案件? (89)
2. 复议决定有哪些情形属于行政诉讼法规定的“改变原具体行政行为”? (90)
3. 哪些情形属于行政诉讼法第十四条第三项规定的“本辖区内重大、复杂的案件”? (91)
4. 行政诉讼的当事人对人民法院的审判管辖权有异议时应该怎么办? 人民法院对诉讼当事人提出管辖异议时应如何处理? (92)
5. 人民法院对管辖权发生争议如何解决? (93)

(十三) 诉讼参加人

1. 如何理解行政诉讼法第二十四条规定的“近亲属”? (93)
2. 依行政诉讼法提起诉讼的原告应有何资格? (94)
3. 公民、法人或者其他组织在哪些情形下可以依法提起行政诉讼? (95)
4. 合伙企业、其他合伙组织依法提起行政诉讼时, 应如何选定诉讼代表人? (96)
5. 联营企业、中外合资或者合作企业的联营、合资、合作各方, 认为联营、合资、合作企业权益或者自己一方合法权益受具体行政行为侵害的, 能否以自己的名义提起行政诉讼? (98)
6. 农村土地承包人等土地使用权人对行政机关处分其使用的农村集体所有土地的行为不服, 能否以