

土地管理行政 诉讼指南

王国庆 肖胜喜 编著



中国
国际广播出版社

王先进 孙琬钟 顾问

土地管理丛书

孙英辉 主编

中国国际广播出版社

土地管理丛书
土地管理行政诉讼指南

王国庆 肖胜喜 编著

*

中国国际广播出版社出版发行
(北京复兴门外广播电影电视部内)

北京振华印刷厂印刷

新华书店经销

开本 787×1092 1/32 156 千字 7.25 印张

1990 年 8 月第一版 1990 年 8 月第一次印刷

印数 1—10000 册

*

ISBN7-80035-460-1/D·28

定价:2.95 元

《土地管理丛书》编委会

顾 问	王先进	孙琬钟	
主 编	孙英辉		
副主编	杜西川	徐秀义	王国庆
编 委	(以姓氏笔画为序)		
王国庆	王洪才	孙英辉	陈顺增
邹兆平	杜西川	岳 琛	张家庆
林增杰	邵凤涛	徐秀义	蔡乃煌
特邀编委	(以姓氏笔画为序)		
王 炬	王宗海	包布和	叶文鉴
石 瑶	刘国喜	朱洪昌	李 庚
李长轮	李和昌	李志康	李质耀
李振荣	吴树真	吴家明	吴文谦
宋立民	陈书栋	陈绍兴	陈根兴
陈朝群	陆 江	辛明远	范绍宗
张书田	张鲁英	杭仲明	姜 兵
赵福臣	钟基年	高 群	崔光祖
徐日辉	徐及善	殷世杰	曹永安
蒋 凯	曾祥熙	董伟凡	焦成斌
辜省之	楼永兴	谭企坤	蔡恩水

序 言

土地是人类赖以生存和发展的最基本的资源,是其它各种资源赖以存在的基础。我国人多地少,土地资源极为宝贵。但是,由于对土地的国情、国策重视和宣传不够,土地管理工作基础薄弱,多年积累的问题很多,加上十几亿人口对土地的重压,形势十分严峻。因此,大力加强土地国情、国策宣传,切实强化土地统一管理,是摆在党和政府及全国人民面前的一件大事,具有十分重大和深远的意义。

为了认真贯彻“十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》,适应宣传土地国情、国策和强化土地统一管理的需要,推进土地管理的理论建设和业务建设,我们组织编写了这套《土地管理丛书》。《丛书》覆盖了土地管理工作的各方面,又吸收了近年来理论研究成果和实践经验,具有一定的广度和深度。其中,《土地管理概论》、《中国土地管理体制改革的概论》、《土地管理知识百题问答》,从总体上介绍了土地管理改革和各项工作;《中国土地制度史》、《地租与地价学》、《外国土地制度》从理论和实践上为土地管理改革和各项工作提供了借鉴;《中国土地管理法律大全》、《土地争议案例选析》、《土地管理行政诉讼指南》、《国有土地使用权有偿转让概论》、《乡镇土地管理干部必读》,则是实际工作中不可缺少的助手。

《丛书》的作者,都是多年从事土地管理及有关经济、法律

方面的专家、学者和实际工作者。为了增强《丛书》的理论性、知识性、实用性和普及性,我们特邀各省、自治区、直辖市及部分城市和解放军土地管理局的领导和各司、直属单位,全国人大政研室,国务院法制局,中国国际广播出版社,中国人民大学,中国人民公安大学等单位及有关同志的热情帮助和大力支持,在此一并表示感谢。

加强土地国情、国策宣传,强化土地统一管理工作,建设具有中国特色的社会主义土地管理制度,是一个巨大的系统工程,需要不懈地艰苦努力。《丛书》的出版,只是在这方面的一个初步尝试。同时,由于编著者水平有限、时间仓促,土地管理的理论和工作体系也处于创立和探索阶段,因此《丛书》在编排体系和撰写上均难免有不妥之处,敬请读者批评指正。

《土地管理丛书》编委会

1990年4月

前 言

行政诉讼制度的建立和《中华人民共和国行政诉讼法》的实施,使政府的行政管理活动更广泛、更有效地接受人民群众的监督。作为土地行政执法部门的各级土地管理机关,也随之会经常走上行政法庭的被告席,与作为原告的公民、法人和其它组织以平等的身份进行诉讼。诚然,当被告并不是什么丢脸的事,更不意味着一定会败诉。而且,即使败诉,也对土地行政管理工作的加强不无裨益,但是,我们毕竟更希望把土地管理行政诉讼案件减少到最低限度,更希望充当被告的土地管理机关在诉讼中取胜。要减少土地管理行政诉讼案件,就必须努力提高业务素质和政策法律水平,严格依法进行行政管理,并且需要建立健全行政复议之类的内部审查把关制度,及时发现和解决行政执法中存在的问题,把案件处理得象板上钉钉一样扎扎实实。无可置疑,要在行政诉讼中稳操胜券,除了行政执法过硬之外,还必须熟悉行政诉讼的程序特点及规律。掌握取证、答辩、上诉等一系列应诉技巧。在实践中,有些土地管理机关之所以在行政诉讼中失败,往往是由于不会应诉造成的。我们编写这本书的指导思想,就是要为各级土地管理机关参与行政诉讼提供尽可能多的帮助。我们不希望土地管理机关在行政诉讼中投机取巧,钻法律的空子。但是,我们希望土

地管理机关掌握行政应诉技巧,在以事实为根据,以法律为准绳的原则基础上,把应该打赢的行政官司都打赢,从而维护国家行政的信誉和尊严,更有效地保护土地资源和国家、集体与个人的经济利益。

由于我们水平所限,书中错误和疏漏之外在所难免,恳请读者给予批评指正。

王国庆 肖圣喜

1990年6月

目 录

导 言	(1)
第一章 土地管理行政诉讼概述	(7)
第一节 土地管理行政诉讼概念	(7)
第二节 土地管理行政行为	(9)
第三节 土地行政复议	(15)
一、行政复议的概念	(15)
二、行政复议与行政诉讼的区别	(15)
三、行政诉讼和行政复议的关系	(17)
四、土地管理机关的行政复议程序	(17)
第四节 土地管理行政诉讼的范围	(22)
一、行政诉讼法规定的人民法院受案范围	(22)
二、土地管理行政诉讼的范围	(23)
第二章 土地管理机关作为被告人的诉讼地位	(31)
第一节 当事人具有的法律特征及诉讼权利 能力和诉讼行为能力	(31)
一、当事人具有的法律特征	(31)
二、当事人的诉讼权利能力和诉讼行为能力	(33)
第二节 作为被告的诉讼权利	(34)
第三节 作为被告的诉讼义务	(36)
第四节 与其他诉讼参加人的关系	(38)

一、共同被告·····	(38)
二、第三人·····	(40)
三、诉讼代理人·····	(43)
第三章 掌握行政诉讼特有的诉讼原则 ·····	(47)
第一节 人民法院特定主管原则·····	(47)
第二节 复议与诉讼任选原则·····	(49)
第三节 司法最终解决原则·····	(50)
第四节 人民法院在行政诉讼中不适用 调解原则·····	(51)
第五节 人民法院在行政诉讼中不享有 司法变更权原则·····	(53)
第六节 起诉不停止执行原则·····	(55)
第四章 针对起诉收集证据 ·····	(57)
第一节 行政诉讼证据的概念及特征·····	(57)
一、行政诉讼证据的概念·····	(57)
二、行政诉讼证据的特征·····	(57)
第二节 行政诉讼证据的种类及收集判断·····	(60)
一、书证·····	(60)
二、物证·····	(63)
三、视听资料·····	(65)
四、证人证言·····	(67)
五、当事人陈述·····	(70)
六、鉴定结论·····	(71)
七、勘验笔录、现场笔录·····	(74)
第三节 举证责任与法院调查·····	(75)
一、行政诉讼中举证责任的特征·····	(75)

二、法院调查·····	(79)
第五章 如何做好应诉准备 ·····	(81)
第一节 委托代理人·····	(81)
第二节 准备答辩状·····	(83)
第六章 参加人民法院的第一审程序 ·····	(89)
第一节 第一审程序概述·····	(89)
一、行政诉讼中的管辖·····	(89)
二、起诉与受理·····	(92)
第二节 如何参加法庭审理·····	(100)
一、人民法院开庭前的准备·····	(100)
二、积极参加法庭调查·····	(103)
三、参加法庭辩论·····	(107)
第三节 法庭审理过程中的几个问题·····	(108)
一、诉讼中止与诉讼终结·····	(108)
二、行政诉讼中撤诉或延期审理的情况·····	(111)
第四节 如何对待法院的裁判·····	(115)
一、判决的概念及意义·····	(115)
二、行政判决的种类·····	(116)
三、判决的期限及效力·····	(119)
四、国家土地管理机关如何对待法院判决·····	(120)
第七章 国家土地管理机关如何参与第二审程序 ·····	(123)
第一节 第二审程序的概念及意义·····	(123)
一、第二审程序的概念·····	(123)
二、第二审程序的意义·····	(125)
第二节 提起上诉的条件和程序·····	(126)

一、提起上诉的条件	(126)
二、提起上诉的程序	(127)
三、上诉的撤回	(129)
第三节 上诉案件的审理	(130)
第四节 上诉案件的裁判	(132)
第八章 利用审判监督程序维护合法权益	(134)
第一节 审判监督程序概述	(134)
一、审判监督程序的概念	(134)
二、审判监督程序与二审程序的区别	(135)
三、审判监督程序的意义	(136)
第二节 审判监督程序的提起	(137)
一、决定开始审判监督程序的主体	(137)
二、提起再审的条件	(138)
三、提起再审的程序	(139)
第三节 审判监督程序的审理	(140)
一、中止原判决执行	(140)
二、另行组成合议庭	(141)
三、分别适用第一、二审程序	(141)
第四节 申诉	(143)
第九章 行政诉讼附带民事诉讼	(145)
第一节 行政诉讼附带民事诉讼的概念、特征 及意义	(145)
一、行政诉讼附带民事诉讼的概念、特征	(145)
二、行政诉讼附带民事诉讼的基础	(146)
三、行政诉讼附带民事诉讼的意义	(148)
第二节 行政诉讼附带民事诉讼的当事人	

及范围·····	(148)
一、附带民事诉讼的当事人·····	(148)
二、行政诉讼附带民事诉讼的范围·····	(150)
第三节 行政附带民事诉讼的条件和审理	
程序·····	(151)
一、行政诉讼附带民事诉讼的条件·····	(151)
二、行政诉讼附带民事诉讼的审理程序·····	(152)
第四节 行政附带民事诉讼判决的执行·····	(154)
一、执行的时机·····	(154)
二、执行的主体·····	(155)
三、有关法律责任的承担·····	(155)
第十章 执行程序 ·····	(156)
第一节 执行程序概述·····	(156)
一、执行的概念及特征·····	(156)
二、行政诉讼执行与行政审判程序的关系·····	(158)
三、行政诉讼执行的意义·····	(159)
第二节 执行的主体及条件·····	(160)
一、执行的主体·····	(160)
二、执行的条件·····	(161)
第三节 执行程序·····	(164)
一、调阅案件,了解案情·····	(164)
二、指定履行期限·····	(165)
三、准备强制执行·····	(165)
第四节 执行措施·····	(166)
第五节 执行的中止及终结·····	(167)
一、执行中止·····	(167)

二、执行终结	(169)
第十一章 涉外行政诉讼	(172)
第一节 涉外行政诉讼的概念	(172)
第二节 一般原则	(173)
一、诉讼权利平等原则	(173)
二、对等原则	(174)
三、适用国际条约的规定	(175)
四、外国当事人必须委托中国律师	(175)
第十二章 期间、送达、诉讼费用	(177)
第一节 期间	(177)
一、行政诉讼期间的概念和意义	(177)
二、行政诉讼期间的种类及计算	(178)
第二节 送达	(180)
一、送达的概念及意义	(180)
二、送达的方式	(181)
第三节 诉讼费用	(182)
一、诉讼费用的概念和意义	(182)
二、诉讼费用的种类	(183)
三、诉讼费用的负担	(184)
四、诉讼费用的免交、缓交及减交	(185)
第十三章 土地管理机关的行政损害赔偿	(187)
第一节 行政损害赔偿的一般理论	(187)
一、国家赔偿责任概述	(187)
二、国家行政赔偿的特点	(188)
三、国家行政赔偿的构成要件	(189)
四、行政侵权赔偿责任的意义	(190)

第二节 行政损害赔偿的诉讼程序·····	(192)
一、行政赔偿责任案件的主管·····	(192)
二、行政侵权赔偿责任案件的诉讼当事人·····	(192)
三、人民法院审理请求赔偿之诉适用调解 的原则·····	(193)
四、行政赔偿责任的执行·····	(194)
第三节 土地管理机关的损害赔偿责任·····	(194)
附录 《中华人民共和国行政诉讼法》·····	(202)

导 言

《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布和实施,将对土地管理部门及其工作人员的具体行政行为产生直接的监督、指导作用。作为土地行政执法部门的各级土地管理部门将可能经常作为被告,与作为原告的公民、法人和其他经济组织,以平等的身份出庭应诉,接受司法监督,并可能承担诸如赔偿等相应的法律后果。有关资料表明,目前,各地基层人民法院受理的行政案件中,土地行政案件约占 50% 以上,成为整个行政案件中的多数。这一方面说明,《土地管理法》作为行政法的重要组成部分,正在被我国公民所认识、掌握和运用,这对监督土地管理机关依法行政,无疑是有百益而无一害。另一方面,也说明国家土地管理机关在依法行政过程中,有需要改进的地方。为了使土地管理部门能够在新的形势下依法行政,提高办案水平,避免因行政诉讼而造成的损失和给土地执法工作带来的被动,认真学习行政诉讼法,努力掌握行政应诉技巧,是十分必要的。

为了总结经验,吸取教训,做好《行政诉讼法》施行前的准备工作,黑龙江省土地管理局政策法规处曾对全省部分土地行政诉讼案件的处理结果进行调查研究,从理论和实践两方面对案件进行了解剖分析,并总结出了一些经验、教训,很有参考价值。

黑龙江省各级土地管理局自 1987 年初开始陆续组织建

年以来,十分重视法制建设,努力坚持依法行政。但是,由于土地管理部门还是刚刚组建的新单位,许多工作人员尚缺乏运用法律手段管理土地资源的经验,因此,在依法行政方面还存在较多的问题。一是土地行政诉讼案件比重较大,据统计,1985年以来,全省土地行政诉讼案件发生率已跃居各类行政诉讼案件的第二位;二是土地行政诉讼案件呈上升趋势。1988年全省土地行政诉讼案件为73件,1989年达到了97件,上升率为33%;三是土地管理部门在行政诉讼中胜诉率较低。1988年全省各级人民法院受理土地行政诉讼案73件,其中土地管理部门的处罚决定被维持的只有22件,被撤销的有10件,变更的6件,撤诉的6件,移送的17件,终结4件,未结的8件。土地管理部门胜诉的案件占结案总数的34%,撤销变更的占25%。1989年全省各级人民法院受理土地行政诉讼案件97件,其中土地管理部门的处罚决定被维持的只有16件,被撤销的10件,变更的6件,未结的6件。土地管理部门的胜诉率占结案总数的17%,撤销变更的占35%。

土地行政诉讼中出现的种种问题,已明显地影响了当前的土地执法工作,尤其是土地管理部门在行政诉讼中的胜败结果不同,所产生的社会、经济的效果形成了鲜明的对照。

首先,从对社会产生的影响看,土地管理部门在行政诉讼中如果胜诉,社会上能够对土地管理部门产生信任感,土地管理部门的执法权威性也得到提高,相应地,土地行政诉讼案件会减少,土地行政管理的工作就会更加主动;相反,土地管理机关在行政诉讼中败诉,土地管理部门的执法威信就会下降,因而可能导政一些不应有的土地行政诉讼案件的出现,给今后的土地执法工作造成被动。