

土地管理典型案例评析

主 编 张洪甫

副主编 顾迅建 林 颢 顾大松

中国大地出版社

序

近年来,随着经济社会的快速发展和工业化、城市化进程的加快推进,对土地的需求不断扩大,因土地问题引发的各类案件呈现增多趋势。这一方面反映了土地管理法律法规的普及宣传见到了成效,运用法律武器维护自身合法权益,正进步成为土地权利人的共识;另一方面,也对各级国土资源部门工作人员提高自身法律素养和依法行政能力提出了新的更高的要求。

土地是不可再生的稀缺资源,是国家和社会最大的资源和财富。人多地少,耕地后备资源匮乏,这一最基本的国情、省情,决定了我们必须实行最严格的土地管理制度。土地既是资源、又是资产,是宏观调控的重要工具,这些特性,要求管理土地必须综合运用法律手段、经济手段和必要的行政手段,努力做到保护资源严格规范,保障发展持续有力,维护权益切实有效,服务社会全面优质。国土资源部门作为土地和矿产资源的规划、管理、保护和合理利用的重要执法部门,深入理解和熟练掌握土地管理法律法规,是国土资源部门工作人员的基本素质。只有具备高发的法律意识、必备的法律知识和良好的法律素养,才能在土地管理工作中坚持依法行政、依法办事,真正做到守土有责,不辱使命。

新《土地管理法》实施以来,全省国土资源管理战线上

第 1 篇

征地拆迁



案例一：

实施征地应严格依照程序进行

【案情介绍】

原告：瞿某等 10 人。

被告：某县人民政府。

2003 年 12 月 22 日，省国土资源厅下达《关于批准某县 2003 年度第 16 批次村镇建设用地的通知》，通知某市人民政府，× 地呈字 [2003] 第 16 号《建设用地项目呈报说明书》、农用地转用方案、补充耕地方案及征用土地方案等已经省人民政府批准，某县 50.2374 公顷农民集体所有的土地被征用为国有建设用地。其中包含原告等户所在的余荡村十八组 2.2801 公顷集体土地。2003 年 12 月 25 日，市国土资源局下达《关于转发建设用地批准文件的通知》，将省国土资源厅的上述批准通知转发给被告，并要求依法抓好各项方案的落实工作。

2004 年 1 月 5 日，县国土资源局作出 [2003] 第 16-3 号《建设征用土地补偿安置方案的公告》，该征地补偿、安置方案的主要内容：征用余荡村十八组农民集体所有的土地 2.2801 公顷，对被征用土地所涉及的农业人口实行货币安置，包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费三项内容的征地补偿、安置费用共 68.4725 万元。该方案同时规定，被征用土地范围内的土地所有权人和使用权人对该征地补偿安置方案如有不同意见，应在 2004 年 1 月 20 日前以书面形式向县国土资源局提出，还规定该方案在征求意见后，报经被告批

准后组织实施。该方案作出后,无证据证明在原告所在村、组内以书面形式予以公告。2004年7月24日,余荡村村民委员会将征地补偿、安置费用的部分按比例分配到户,原告等9户未予领取。2004年8月13日,县国土资源局将余荡村十八组的部分被征用土地划交给某建材厂使用。

原告瞿某等10人不服县人民政府征地行为,于2005年6月10日向市中级人民法院提起诉讼。原告诉称,他们于2005年5月16日获悉省国土资源厅下达的《关于批准某县2003年度第16批次村镇建设用地的通知》的内容,得知所承包的土地已被征用为国有建设用地。被告未依照法律规定告知原告所承包土地已被征用,且未对征地的相关补偿作出公告。请求法院判决被告征地的组织实施行为违法。

本案的争议焦点是被告对征地的组织实施行为程序是否合法。经过审理,法院认为:首先,征用土地公告和征地补偿、安置方案公告应是征地的组织实施程序中不可缺少的两次相互独立、前后有序的公告。现被告只能证明其作出过征地补偿、安置方案,但不能提供证据证明其作出过征用土地方案,并将该方案和征地补偿、安置方案在被征土地所在地的村、组内以书面形式予以公告,故应视被告未作出征用土地公告和征地补偿、安置方案公告。被告未按法定的程序作出具体行政行为,违反了《中华人民共和国土地管理法》第四十六条、第四十八条和《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第一款、第三款的规定。其次,有关市、县人民政府土地行政主管部门将征地补偿、安置费用拨付给被征地农村集体经济组织之前,征地补偿、安置方案应先经过批准。本案中征地补偿、安置费用已拨付到余荡村村民委员会,且已被分配到户,但被告未能提供征地补偿、安置方案已获批准的证据。故被告又违反了《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款的规定。

据此,法院认定被告在组织实施征地中违反了法定程序。依照

《中华人民共和国行政诉讼法》第五十二条第一款、五十三条第一款，最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条第二款第(二)项之规定，作出如下判决：确认被告对余荡村十八组农村集体所有的土地征用未依法进行公告、未依法审批征地补偿安置方案行为违法。

【焦点评析】

依法行政是建设社会主义法治国家的重要组成部分，它要求一切国家行政机关及其工作人员的所有行政行为都必须在法律、法规和规章的明确规定下依法进行。任何违背法律、法规和规章实施的各种行政行为所导致的直接后果即是该行为被有权机关撤销或确认违法。依法行政要求行政行为既要符合实体法，又要符合程序法。行政程序既是对滥用行政权力的制约，又是对正确行使行政职权的保障，也是提高行政效能的有效途径。《国务院全面推进依法行政实施纲要》更把“程序正当”作为依法行政的一项基本要求。然而，由于种种历史和现实的原因，“重实体，轻程序”的观念仍未消除，违反法定程序的行政行为仍时有发生，上述案件就是很好的例证。通过这起案例告诉我们，行政机关及其工作人员都要强化遵守行政程序观念，严格按照法定程序行使权力、履行职责。

为保护被征地农民和农村集体经济组织的合法权益，我国法律对征地程序作了详尽的规定。在征地报批前，要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民；要对拟征土地现状的调查结果经被征地农村集体经济组织和农户确认；确有必要的，土地行政主管部门应当依照有关规定组织听证。在征地批准后，要按照“二公告一登记”的要求进行组织实施，具体程序为：(1)被征用土地所在地的市、县人民政府应当在收到征用土地方案批准文件之日起10个工作日内进行征用土地公告，该市、县人民政府土地行政主管部门负责具体实施；(2)被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利

人应当在征用土地公告规定的期限内持土地权属证书到指定地点办理征地补偿登记手续;(3)有关市、县人民政府土地行政主管部门会同有关部门根据批准的征用土地方案,在征用土地公告之日起45日内以被征用土地的所有权人为单位拟订征地补偿、安置方案并予以公告,听取被征地农村集体经济组织和农民的意见;(4)对被征地农村集体经济组织和农民的意见进行研究,并修改征地补偿、安置方案,该方案报市、县人民政府批准后,由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。上述规定源自《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《征用土地公告办法》和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》之中。对照上述规定可以清楚地看出,法院认定本案被告在组织实施征地中违反了法定程序无疑是正确的判决。

【相关法条链接】

1.《中华人民共和国土地管理法》

第四十六条第一款:国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

第四十八条:征地补偿安置方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。

2.《中华人民共和国土地管理法实施条例》

第二十五条:征用土地方案经依法批准后,由被征用土地所在地的市、县人民政府组织实施,并将批准征用机关、批准文号、征用土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人口安置办法和办理征地补偿的期限等,在被征用土地所在地的乡(镇)、村予以公告。

被征用土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内,持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征用土地方案,会同有关部门拟定征地补偿、安置方案,在被征用土地所在地的乡

(镇)、村予以公告,听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后,由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。

征用土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付。

3.《征用土地公告办法》

第四条:被征用土地所在地的市、县人民政府应当在收到征用土地方案批准文件之日起10个工作日内进行征用土地公告,该市、县人民政府土地行政主管部门负责具体实施。

第七条:有关市、县人民政府土地行政主管部门会同有关部门根据批准的征用土地方案,在征用土地公告之日起45日内以被征用土地的所有权人为单位拟订征地补偿、安置方案并公告。

(林 颢)

案例二：

征收土地必须公告

【案情介绍】

原告：赵跃奎。

被告：某市人民政府。

某市新区管理委员会为实施金港大道等建设项目，需征转农用地，涉及大港镇北角村 15 组等范围内的集体土地。为此，市人民政府向省国土资源厅提交了建设用地项目呈报材料及农用地转用方案、补充耕地方案、征地方案，并得到省政府的批准。2003 年 12 月 30 日，省国土资源厅向某市人民政府下发了《关于批准某市 2003 年度第 23 批次城镇建设用地的通知》。

原告赵跃奎的私有房屋坐落于大港镇北角村 15 组，使用的土地系集体土地，在金港大道项目征转农用地范围内。因原告与新区管理委员会就安置补偿事宜未能达成协议，某市国土资源局遂于 2004 年 2 月 24 日发出责令交地通知书，责令原告办理相关安置补偿手续，并于 15 日内交出土地。原告逾期没有办理，市国土资源局于同年 3 月 23 日发出责令交地决定书，再次要求原告办理相关手续，并于 7 日内交出土地。原告到期未履行，并向区人民法院提起行政诉讼。区人民法院判决驳回了原告的诉讼请求，原告上诉后，市中级人民法院于 2004 年 10 月 15 日判决驳回上诉，维持一审判决后，原告的房屋被强制拆除。

法院另查明，2002 年 6 月 14 日，新区管委会以自己的名义曾发布公告，内容是：“因新建金港大道工程建设需要，征用大港镇观塘

村、北角村部分村民小组的土地。具体位置:东至捆山河两岸附近;西至港中路,路幅南北宽约70米(详见现场边界沟)。凡此范围内的农作物、坟墓及各种附着物应在2002年6月20日前清理完毕,不得继续种植,各种补偿费用请到所属村委会结付,迁坟新址请到大港镇民政部门办理相关手续,逾期将作为无主处理。”

2004年12月22日,原告赵跃奎以市人民政府没有履行公告的法定职责为由,向市中级人民法院提起行政诉讼,请求人民法院判决确认被告未公告的行为违法,判令被告限期依法公告。

【审判结果】

一审法院经审理认为,根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、国土资源部令第10号《征用土地公告办法》的规定,国家征收土地的,依照法定程序批准后,被征收土地所在地的市、县人民政府应当在收到征收土地方案批准文件之日起10个工作日内进行征收土地公告并组织实施。被告某市人民政府具有对征收土地进行公告的法定职责。

结合本案查明的事实,2003年12月30日,省国土资源厅下发了《关于批准某市2003年度第23批次城镇建设用地的通知》后,某市人民政府没有就此发布过相关征收土地的公告,不符合法律规定。

对征收土地进行公告,作用在于广而告之征收土地的范围、用途及被征收土地者的权利义务等内容,虽然被告在接到批文后没有在法定期限内予以公告,但在土地征收实施操作过程中,原告赵跃奎对自己房屋坐落的土地在征收范围内是明知的,新区管理委员会也与原告商谈了安置补偿事宜,亦已达到了公告的目的和所起的作用,并且没有影响原告安置补偿等实体权利的行使。金港大道项目已实施,安置补偿工作也已基本完成,公告具有较强的时效性,现已时过境迁,判决被告限期依法公告已无实际意义。

据此,根据《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题

的解释》第五十六条第(四)项之规定,判决如下:驳回原告赵跃奎的诉讼请求。

原告赵跃奎不服,上诉于省高级人民法院,省高级人民法院二审维持判决。

【焦点评析】

本案系诉政府不依法履行土地征收公告法定职责的案件,主要涉及以下几个问题:

一、征地公告的确定

在征收土地过程中,前后涉及到两个公告。第一个公告是《征用土地公告办法》第四条所规定的:被征收土地所在地的市、县人民政府应当在收到征收土地方案批准文件之日起10个工作日内进行征收土地公告,该市、县人民政府土地行政主管部门负责具体实施。公告的具体内容《征用土地公告办法》第五条有明确规定,即征地批准机关、批准文号、批准时间和批准用途、征地补偿标准和农业人员安置途径。该公告的主体是被征土地所在地的市、县人民政府,即被征土地所在地的市、县人民政府具有进行征用土地公告的法定职责。第二个公告是《征用土地公告办法》第七条所规定的,有关市、县人民政府土地行政主管部门会同有关部门根据批准的征收土地方案,在征收土地公告之日起45日内以被征收土地的所有权人为单位拟订征地补偿、安置方案并予以公告。公告的具体内容《征用土地公告办法》第八条有明确规定,征地补偿安置、方案公告应当包括下列内容:(1)本集体经济组织被征用土地的位置、地类、面积、地上附着物和青苗的种类、数量,需要安置的农业人口的数量;(2)土地补偿费的标准、数额、支付对象和支付方式;(3)安置补助费的标准、数额、支付对象和支付方式;(4)地上附着物和青苗的补偿标准和支付方式;(5)农业人员的具体安置途径;(6)其他有关征地补偿、安置的具体措施。该公告的主体是市、县人民政府土地行政主管部门。

本案原告诉请中所指向的是第一个征收土地公告。

二、某市人民政府未进行征收土地公告是否违法

根据《土地管理法》第四十六条第一款、《土地管理法实施条例》第二十五条第一款以及《征用土地公告办法》第四条的规定,征收土地方案经依法批准后,由被征收土地所在地的市、县人民政府应当在收到土地方案批准文件之日起10个工作日内,将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等,在被征收土地所在地的乡(镇)、村予以公告。

本案中,被征收的集体土地位于新区大港镇北角村15组范围内,根据上述法律规范规定,作为被征收土地所在地的某市人民政府,负有进行征收土地公告的义务。结合案件事实,2003年12月30日,省国土资源厅下发了《关于批准某市2003年度第23批次城镇建设用地的通知》后,市人民政府没有以自己的名义发布过对金港大道项目征用土地的公告。其未及时进行公告的行为违背了法律规定,属于违法行为。

那么,市人民政府的派出机构发布的公告可否视为市人民政府的征收土地公告呢?

2002年6月14日,新区管理委员会以自己的名义曾发布公告,该公告不能视为某市人民政府已履行了公告的法定义务。理由是:①新区管理委员会是市人民政府的派出机构,不具有发布征收土地公告的法定职责;②该公告并非是在省国土资源厅批准通知下发后作出的;③公告的内容不符合法律规定。

【相关法条链接】

1.《中华人民共和国土地管理法》

第四十六条第一款:国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上人民政府予以公告并组织实施。

2.《中华人民共和国土地管理法实施条例》

第二十五条第一款:征用土地方案经依法批准后,由被征用土地所在地的市、县人民政府组织实施,并将批准征地机关、批准文号、征用土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等,在被征用土地所在地的乡(镇)、村予以公告。

3.《征用土地公告办法》

第三条:征用农民集体所有土地的,征用土地方案和征地补偿、安置方案应当在被征用土地所在地的村、组内以书面形式公告。其中,征用乡(镇)农民集体所有土地的,在乡(镇)人民政府所在地进行公告。

第四条:被征用土地所在地的市、县人民政府应当在收到征用土地方案批准文件之日起10个工作日内进行征用土地公告,该市、县人民政府土地行政主管部门负责具体实施。

第五条:征用土地公告应当包括下列内容:

- (一)征地批准机关、批准文号、批准时间和批准用途;
- (二)被征用土地的所有权人、位置、地类和面积;
- (三)征地补偿标准和农业人员安置途径;
- (四)办理征地补偿登记的期限、地点。

(郁 齐)

案例三：

滩涂使用人于征收时理应得到补偿

【案情介绍】

1993年,申请人陈某某等十户村民开始使用某市某乡滩涂共计198亩,用于紫菜养殖,申请人按面积向该乡政府交纳有偿使用费。1998年2月,因建设核电站,申请人使用的上述滩涂被征用。

1998年2月27日,核电站与被申请人某市政府签订《核电一、二期工程委托征地拆迁总承包协议》,约定由核电站提供1亿元资金给被申请人,由被申请人对核电站征用的包括申请人使用的滩涂在内的各类土地2784.45亩给予补偿。但申请人使用的滩涂被征用后却一直未能得到补偿,申请人遂申请行政复议。

申请人认为:1993年,申请人开发滩涂共计198亩,用于紫菜养殖,申请人一直按协议交纳使用费。1998年2月,因建设核电站,上述滩涂被征用,但一直未得到补偿。

被申请人答复认为:被申请人就被征用的申请人使用的滩涂已按每亩5680元(其中青苗费每亩3000元、劳动力转产费每亩2000元、工具折旧费每亩680元)的标准向区政府作了补偿,区政府也已通过乡政府将上述补偿发至申请人。因此,请求复议机关驳回申请人的复议请求。但被申请人未能提交补偿的证据。复议审查期限快到时,被申请人又提交了其2004年3月2日向该乡政府农林办公室颁发的《海域使用权证》,用以证明申请人不享有滩涂使用权,不应获得征地补偿款。

复议机关经书面审查并到实地进行调查后认为,申请人使用的滩涂被征用应当得到补偿,被申请人提交的《海域使用权证》不能作为证明申请人不享有滩涂使用权的证据使用,被申请人所称已按每亩 5680 元给予申请人补偿的证据不足,不予支持。

【焦点评析】

这是一起行政机关不作为的复议案件,被申请人市政府在不作为的过程中和复议过程中均存在一些问题。

第一,《中华人民共和国渔业法》第十四条规定,国家建设征用集体所有的水域、滩涂,按照《中华人民共和国土地管理法》有关征地的规定办理。本案中,申请人陈某等十户村民 1993 年开始使用滩涂共计 198 亩,用于紫菜养殖,申请人按面积向该乡政府交纳有偿使用费。申请人系合法有偿使用滩涂。1998 年 2 月,因建设港核电站,申请人使用的上述滩涂被征用,根据上述规定,申请人应当得到补偿。

第二,根据核电站与被申请人 1998 年所签订的《核电一、二期工程委托征地拆迁总承包协议》,核电站所使用申请人的滩涂,其补偿费用已提供给被申请人,由被申请人负责给予补偿。被申请人称“已按每亩 5680 元向申请人作了补偿”,但被申请人未能提交已经给付的证据,就不能证明已补偿事实的存在。

第三,被申请人在复议审查期限将至时提交的《海域使用权证》不能作为证据使用。其一,其所举《海域使用权证》的发证时间是 2004 年 3 月 2 日,对 1997 年作出的行为进行证明,不具有溯及力;其二,该举证行为违反了《行政复议法》第二十三条第一款规定的十天举证期限的规定。

第四,根据颁发给乡政府农林办公室的《海域使用权证》可以看出,申请人所使用的滩涂目前属于海域。2002 年 1 月 1 日施行的《中华人民共和国海域使用管理法》第三章“海域使用的申请与审批”中规定,申请海域使用的主体为“单位和个人”,政府只是代表国家行使

海域所有权,不当成为使用权的主体。海域使用证不能颁发给乡政府。因此,2004年3月2日,被申请人颁发给乡政府农林办公室的《海域使用权证》违反了上述法律规定,不能根据该使用权证证明乡政府享有使用权,本案海域的使用权人仍应当为实际使用的申请人。

【相关法条链接】

1.《中华人民共和国渔业法》

第十四条:国家建设征用集体所有的水域、滩涂,按照《中华人民共和国土地管理法》有关征地的规定办理。

2.《中华人民共和国土地管理法实施条例》

第二十六条第一款:土地补偿费归农村集体经济组织所有;地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。

(杨子为)