

ZUI GAO REN MIN FA YUAN
GUAN YU SHEN LI SHE JI NONG CUN JI TI TU DI XING ZHENG AN JIAN
RUO GAN WEN TI DE GUI DING

最高人民法院 关于审理涉及农村集体土地行政案件 若干问题的规定

理解与适用

江必新◎主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

ZUI GAO REN MIN FA YUAN
GUAN YU SHEN LI SHE JI NONG CUN JI TI TU DI XING ZHENG AN JIAN
RUO GAN WEN TI DE GUI DING

最高人民法院 关于审理涉及农村集体土地行政案件 若干问题的规定

理解与适用

主 编 江必新

撰稿人（以姓氏笔画为序）

马永欣 王晓滨 王振宇

李 涛 杨科雄 郭修江

耿宝建 梁风云

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定理解与适用/江必新主编. —北京: 中国法制出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4135 - 3

I. ①最… II. ①江… III. ①农村 - 集体所有制 - 土地法 - 行政诉讼 - 法律解释 - 中国②农村 - 集体所有制 - 土地法 - 行政诉讼 - 法律适用 - 中国 IV. ①D922. 325

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 245480 号

策划编辑 马颖

责任编辑 马颖

封面设计 李宁

最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定理解与适用

ZUIGAORENMINFAYUAN GUANYU SHENLI SHEJI NONGCUN JITI TUDI XINGZHENG
ANJIAN RUO GAN WENTI DE GUIDING LIJIE YU SHIYONG

主编/江必新

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2013 年 1 月第 1 版

印张/12 字数/178 千

2013 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4135 - 3

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

序

古往今来，土地是农民赖以生活的根基。祖祖辈辈的耕耘，世世代代的收获，土地之上承载、凝结了劳动者太多的寄托与期许。土地制度稳定则民安，土地制度混乱则国乱。无论是中国共产党领导全国人民推翻旧制度、创立新中国，还是建国六十多年来社会主义建设和改革开放所取得的举世瞩目的伟大成就，其制胜法宝之一在于紧密结合国情、顺应时势地采取了妥善解决土地和农民问题的有效措施。毛泽东同志曾精辟指出，农民问题的最重要者厥惟土地。时至今日，“三农”问题依然是关乎国家长治久安和社会稳定的重要问题。

从世界范围看，近代以来，由于人口激增，工业化、城市化急速发展，因土地利益发生的冲突矛盾凸显，几乎所有国家在城镇化进程中都遇到过土地征收问题。从英国的“圈地运动”到美国的西部开发，征地初始阶段的血腥到后来都催生出规范土地制度的强烈需求，西方国家在法律上不断健全对私有财产保护和公益征收制度，使之成为近现代法治迈向文明进步的重要标志。当今时代，无补偿即无征收、民主参与、程序正当、结果公开、比例原则等已经深入人心。

我国《宪法》第十条确立了土地国家所有和集体所有的二元所有制，同时规定了“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”；《宪法》第十三条规定了“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。《土地管理法》第四十七条有关“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿”、《物权法》第四十二条有关“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益”等规定，

正是对宪法规定精神的进一步落实和具体化。可以说，征收对象除土地外，还包括房屋及其他地上附着物、青苗等集体和农民拥有的合法财产；征收的补偿，包括了对上述财产的补偿和对农民的安置补助。

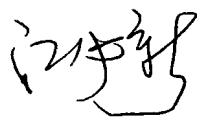
基于我国土地二元所有制结构和征地所涉及的各种利益的根本性、差异性以及补偿方式的混杂性，在当前加快工业化、城镇化建设背景下，征收农村集体土地过程中一些流血事件、极端事件屡有发生。特别是在城郊结合部、城中村改造、违法违章建筑拆除等领域，所暴露出的征地行为违法、补偿标准偏低、相关规定不合理、实施程序不规范、滥用强制手段暴力拆迁等问题，已成为影响社会和谐稳定的焦点诱因。2010年以来，国务院先后发出《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》、《关于开展征地拆迁制度规定落实情况专项检查的通知》等，最高人民法院也先后发出《关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知》、《关于开展征地拆迁案件审判执行情况专项检查的通知》和《关于严格执行法律法规和司法解释依法妥善处理征收拆迁案件的通知》等，对依法保障农民群众权益、遏制恶性事件起到了积极作用。据悉，全国人大常委会正在积极着手修改完善《土地管理法》，国务院正在酝酿出台《集体所有土地征收补偿安置条例》，不久将正式颁布实施。诚如是，则国幸甚、民幸甚。

司法实践中，涉及农村集体土地的行政案件每年占行政案件总数20%以上，主要有土地征收及相关行政确权、行政审批、行政裁决、行政处罚、行政赔偿、信息公开等诉讼案件以及行政机关申请法院强制执行的非诉行政案件。此类案件往往关乎农民生存、政策变迁和历史遗留问题，加之有关规定界限不清，处理不慎极易引发农民群体性上访，被公认为“老大难”案件。为规范此类案件的审理，依法妥善化解纠纷，切实保障农民合法权益，2011年9月，最高人民法院颁布实施了《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》。该司法解释立足于增强针对性、指导性，就以往审判实践中困扰广大行政审判法官的如何判断和把握特定情形下的受案范围、原被告主体资格、复议前置、办案期限、补偿标准、非诉执行审查要件等问题作出明确规定，对统一司法尺度，依法、公正处理相关案件，促进办案法律效果和社会效果的统一具有积极长远的意义。

为了正确理解和适用这一司法解释，正确处理涉及农村集体土地行政

案件中的疑难实务问题，我组织最高人民法院行政审判庭的几位同志集体编写了本书。参与写作的同志大多具有丰富的理论和审判实践经验，有的同志还直接参与了该司法解释的起草和制定过程，相信对从事行政审判和行政执法实务的同志会有所裨益。但是，由于繁忙的工作，书稿是在业余时间完成的，可能还存在一些不正确或者不准确的地方，祈望读者不吝指正。

是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '江中' (Jiang Zhong), written in a cursive style.

二〇一二年十月二十七日

目 录

最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定 理解与适用

- 引 言 制定目的和依据 / 1
- 第 一 条 受案范围 / 5
- 第 二 条 受案范围排除规定 / 21
- 第 三 条 集体经济组织成员的原告资格 / 36
- 第 四 条 土地使用权人或实际使用人的原告资格 / 48
- 第 五 条 土地储备机构侵权时的被告确认 / 60
- 第 六 条 复议及诉讼的关系 / 74
- 第 七 条 非复议前置案件的受理 / 93
- 第 八 条 土地权属登记（土地权属证书）的既判力 / 99
- 第 九 条 经公告行为的起诉期限 / 106
- 第 十 条 行政机关先行裁决 / 116
- 第 十 一 条 非法占地处罚时效 / 128
- 第 十 二 条 征收土地上不动产的补偿 / 139
- 第 十 三 条 协调案件的审理期限 / 151
- 第 十 四 条 强制执行的申请条件及法院处理程序 / 165
- 第 十 五 条 司法解释的选择适用 / 182

附 录

- 最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定 / 183
(2011 年 8 月 7 日)

最高人民法院关于审理涉及 农村集体土地行政案件若干问题的规定

为正确审理涉及农村集体土地的行政案件，根据《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国行政诉讼法》等有关法律规定，结合行政审判实际，制定本规定。

【条文主旨】

引言。制定本司法解释的目的和法律依据。

【起草背景】

随着经济建设的快速发展，城市化进程不断加快，土地资源紧缺与建设和生活需要的矛盾愈加凸显，土地行政纠纷不断增多。2006 到 2009 年全国法院共受理土地行政案件 68777 件，受案数量排在行政案件的首位。土地行政案件关系经济和社会发展、农民生存、居民拆迁、政策变迁以及历史遗留等敏感问题，审判过程中新情况新问题不断出现，解决纠纷的难度日益增大，已经成为当前法院审理案件和化解矛盾的重点难点。为了妥善处理土地行政纠纷，依法审理土地行政案件，统一司法尺度，最高法院于 2009 年开始就审理土地行政案件中的问题进行调研，征求了部分法院的意见，并在广西召开了部分法院参加的研讨会。由于审理土地行政案件中遇到的问题很多，难以通过一个司法解释解决全部问题，鉴于涉及农村集体土地行政案件问题更为突出，亟待解决的问题更多，故决定先制定《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》，以后根据需求和调研的情况再制定涉及城市国有土地的司法解释。2010 年年初，经审委会讨论决定，正式立项就涉及农村集体土地的行政案件审理问题起草司法解释。从正式立项之前到立项后的一年多

来，除承办单位内部多次讨论以外，最高人民法院共召开了七次座谈会，并书面征求各高院、全国人大法工委、国务院法制办、国土资源部等部门意见，前后做了多次修改，形成了送审稿。2011年5月9日，经最高人民法院审判委员会第1522次会议讨论通过，于2011年8月7日公布，自2011年9月5日起实施。其中包括以下七类问题：

1. 受案范围。一是概括地规定了涉及农村集体土地的行政行为属于受案范围（第一条）。二是规定了不纳入行政诉讼受案范围的几种特殊情形（第二条）。

2. 当事人。一是规定了几种特殊情形下的原告主体资格问题（第三条、第四条）。二是针对起诉土地储备机构作出的行为以谁为被告的问题作出了规定（第五条）。

3. 起诉与受理的问题。一是规定了复议与诉讼的衔接问题（第六条）。二是明确了行政机关作出的涉及农村集体土地所有权的行为和行政处罚、行政强制行为不属于《行政复议法》第三十条规定的复议前置情形（第七条）。三是规定了民事、行政和行政诉讼交叉及其处理问题（第八条）。四是规定了公告送达如何计算起诉期限问题（第九条）。四是规定了征地补偿案件如何受理问题（第十条）。

4. 审理和判决。一是规定了非法占地行为的处罚时效问题（第十一条）。二是规定了城中村房屋的补偿问题（第十二条）。

5. 审理期限的计算。规定了协调期间不计算在起诉期限内（第十三条）。

6. 非诉执行问题。申请执行责令交出土地案件条件（第十四条）。

7. 本解释的实施时间（第十五条）。

【条文释义】

引言包括如下几点内容：

一、制定本司法解释的目的

引言首先指出，制定本司法解释的目的在于正确审理涉及农村集体土地的行政案件。正确审理案件是法律对法院审判工作的基本要求，但这一要求在土地行政案件审判中的落实却并非一帆风顺，遇到了很多疑难问题。造成这种情况既有法律自身复杂性的原因，也有农村土地对当事人尤其是农村集

体和农民利害关系，一旦产生争议极难化解的原因。也就是说，这类案件的疑难具有双重性，既有法律适用层面的，也有社会效果甚至政治效果层面的。各地法院在行政审判当中，对涉及农村集体土地的行政案件可谓最为关注、最为谨慎，但其超乎寻常的疑难性还是难免造成误判甚至错判，同案不同判的现象亦较为突出，对审判质量乃至司法权威的消极影响不言而喻。要解决这一问题，有必要在规则层面加以统一和规范，为正确审判案件提供更为坚实的法律平台，最好的方式莫过于针对实践中的问题制定司法解释。

二、制定依据

引言接着指出了司法解释的制定依据：《物权法》、《土地管理法》和《行政诉讼法》等有关法律。涉及农村集体土地的法律规范很多，从层级上看，不仅包括法律，还包括行政法规、部委规章、地方法规和地方政府规章，还有大量的规范性文件。司法解释在制定调研的过程中，充分注意到上述法律规范以及具有规范作用的文件，但是能够作为司法解释依据的只有法律，至于其他的法律规范及其文件，虽然不能作为依据，但是司法解释亦应与之相互协调。

《物权法》于2007年3月16日通过，自2007年10月1日起施行。《物权法》调整物的归属和利用，在传统学理上被归为民法的范畴，但是该法的很多内容都涉及行政管理，有的直接设定行政法律关系，比如物权登记，有的为行政管理设定了条件或者提出了实体上、程序上的要求，比如《物权法》第四十二条规定了农村集体土地的征收只能是基于公共利益需要，而且应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。第四十三条规定还要求征地当中必须要注意耕地保护，提出“国家对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地”。第四十四条规定：“因抢险、救灾等紧急需要，依照法律规定的权限和程序可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后，应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。”对行政机关的征用行为提出了一系列具体要求。就本司法解释来说，《物权法》上的直接依据除了第四十二条、第四十三条之外，还包括其他相关条款，比如农村土地登记案件的审理可以在《物权法》关于物权登记的

规定中找到依据，土地确权案件的审理则可能涉及《物权法》上关于物的所有权和使用权方面的规定，这些内容都是本司法解释的制定依据。

《土地管理法》于1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，先后经过1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议第一次修正，1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订，2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议第二次修正。该法制定的目的有四：一是为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制；二是为了保护、开发土地资源，合理利用土地；三是为了切实保护耕地；四是促进社会经济的可持续发展。该法是包括农村集体土地在内的所有行政管理的基本法，自然也是本司法解释的制定依据，尤其是关于土地权属登记、确认、农村土地征收、监督检查等方面的规定。

《行政诉讼法》由第七届全国人民代表大会第二次会议于1989年4月4日通过，自1990年10月1日起施行。该法是人民法院审理行政案件的基本法，亦是制定本司法解释的重要依据。

三、本司法解释紧密结合行政审判实际

本司法解释的制定不贪大求全，不追求体系的完整，其条款设计完全取决于行政审判实际的需要。在涉及农村集体土地行政案件审理当中，会涉及大量的行政行为类型，包括登记行为、征地行为、裁决行为、处罚行为、强制行为、事实行为等等；在每种行为当中又会有大量的环节性问题，尤其是征地本身就具有过程性，需要通过各级人民政府和土地管理部门，借助征地决定、征地批准、征地公告、征地补偿等一系列行为逐步落实，其中自然也有很多的疑难问题。如果面面俱到，司法解释将变得非常庞杂，其制定实施将变得遥遥无期，很难及时回应司法需求。鉴此，我们在司法解释制定之初就明确了一个基本原则：寻找审判实践中最为普遍、最为重要的问题，明确焦点，集中力量展开调研。在这一原则指导下，经过一年多的努力，司法解释得以如期出台。

（王振宇撰写）

第一条 农村集体土地的权利人或者利害关系人（以下简称土地权利人）认为行政机关作出的涉及农村集体土地的行政行为侵犯其合法权益，提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。

【条文主旨】

本条是关于涉及农村集体土地行政诉讼受案范围的规定。

【起草背景】

界定涉及农村集体土地行政诉讼受案范围是本司法解释起草过程中的一个重要内容，也是首先需要解决的问题。对于采取何种方式界定土地行政诉讼的受案范围，在起草过程中有不同意见。有的人主张采取列举式界定土地行政诉讼的受案范围，认为这种方式对行政诉讼受案范围的边际界限界定明确、实用性强。我们委托了九个高级法院起草了司法解释的试拟稿，其中有一个高级法院起草的试拟稿规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关作出的下列土地行政行为侵犯其土地权益，提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：（一）土地所有权、使用权行政登记行为；（二）土地规划行政许可行为；（三）农村宅基地批准使用决定；（四）土地征收、征用决定和征地补偿决定；（五）确认土地所有权、使用权的处理决定；（六）国有土地使用权出让合同行为；（七）农村集体土地承包经营权登记行为；（八）土地行政处罚决定；（九）法律、法规规定可以提起行政诉讼的其他土地行政行为。前述第一款第（一）项登记，包括初始登记、变更登记、抵押权登记、地役权登记、撤销登记、注销登记、更正登记、异议登记、预告登记等。前述第一款第（七）项登记，包括初始登记、流转登记、抵押权登记、撤销登记、注销登记、更正登记、异议登记、预告登记等。”“公民、法人或者其他组织对下列所涉土地行为提起行政诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围：（一）不具有对外法律效力的内部审批行为和请示答复行为；（二）《中华人

民共和国行政复议法》第三十条第二款等法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为；（三）驳回当事人对土地行政行为提起申诉的重复处理行为；（四）县级以上人民政府对土地利用总体规划的审批、编制、修改行为；（五）土地行政主管部门对土地权属争议作出的调解行为；（六）农村土地承包仲裁机构作出的仲裁裁决；（七）国务院、省级人民政府批准征收土地的行为；（八）土地登记机构根据人民法院生效裁判文书作出的司法协助行为；（九）对土地信访事项作出的答复行为以及复议机关就土地信访事项作出并告知诉权和起诉期限的复议行为；（十）行政机关作出的涉及土地历史遗留问题和落实政策问题的行政行为；（十一）其他依法不属于人民法院行政诉讼受案范围的行为。”但在讨论过程中，不少法院提出这种方式既繁琐又不可能穷尽所有可诉的土地行政行为和不可诉的土地行政行为，容易挂一漏万，并且最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称《若干解释》）对行政诉讼受案范围作了很多规定，对可以受理的行政案件不需要一一列举，建议采取肯定的概括式规定。经过讨论，大家一致认为这种方式更为妥当，故本司法解释采纳了这种意见，规定：“农村集体土地的权利人或者利害关系人（以下简称土地权利人）认为行政机关作出的涉及农村集体土地的行政行为侵犯其合法权益，提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。”

【条文释义】

一、关于界定涉及农村集体土地行政诉讼受案范围的标准和原则

涉及农村集体土地行政诉讼的受案范围是指人民法院受理土地行政案件的界限，即可以受理什么样的案件，不能受理什么样的案件，哪些土地行政管理行为应当由法院审查，哪些不能被审查。对于法院而言，受案范围是法院受理案件，解决行政争议的标准和依据。行政权与司法权是两种不同的国家权力，司法机关不能代替行政机关行使行政权，同样，行政机关也不能代替司法机关行使司法权。虽然也有一些行政机关从事一定裁决纠纷解决争议的情况，是因为行政裁决在有些方面可能更专业更经济，但是，行政裁决毕竟是少数，而且绝大多数是非终局的，最终还要受到司法的监督和审查。因此，法院是解决争议的最后途径。对于被告行政机关来说，法院的受案范围

意味着它的哪些行为会受到法院的审查和监督。正是由于行政权和司法权的区分,使得一部分行政权力游离于法院监督的范围之外,例如行政机关实施的政治性和政策性的行为、纯技术性的行为、高度人性化的判断等均不适宜由法院审查。但并不是说对于此类行为就没有监督途径,而是要靠其他的监督方式。对于公民、法人和其他组织而言,行政诉讼的受案范围意味着他们可以对什么样的行政行为提起行政诉讼,在什么情况下他们的权益能够获得司法保护。土地行政诉讼的受案范围既不能过宽也不能过窄,必须合理科学地界定。过宽,有可能导致司法权干涉行政权,影响行政效率,不利于行政机关行使职权;过窄,弱化了对行政机关监督的强度,不利于对公民、法人和其他组织合法权益的保护。在起草本条规定时,主要遵循了以下几个原则:

(一) 有利于公民、法人或者其他组织依法行使诉权的原则

诉权是宪法和法律赋予公民、法人和其他组织的基本权利。根据《行政诉讼法》第二条的规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照行政诉讼法向人民法院提起诉讼。科学、合理地界定涉及农村集体土地行政诉讼的受案范围,使公民、法人或者其他组织在行政机关做出涉及农村集体土地的行政行为侵犯其合法权益时,能够通过诉讼程序获得救济,使法院不应该、更不可能以任何理由拒绝受理公民提交到法院的争议。同时,为土地行政诉讼划定一个受案范围,换个角度来说也是对诉权的一种限制,以达到社会资源的最优配置和效益最优。综上,界定土地行政诉讼受案范围应当有利于公民、法人或者其他组织合法、合理、恰当地行使诉权,保护其合法权益。

(二) 司法最优解决原则

司法不是万能的。司法只是解决社会问题的多种途径之一,不可能解决所有社会问题。司法是社会问题的一种法律解决途径,它只能解决法律范围的问题,不属于法律的问题,司法是无能为力的。将不适宜司法解决的问题交给司法解决,不仅不利于该问题的公正而有效率的解决,而且也是一种司法资源的浪费,损害其他需要获得司法保护的人权要求。当然,在一个法治完善的国家,多数问题都可以归为法律问题,但即使是最发达的法治国家,仍然存在许多法律无能为力的问题。而且,即使属于法律的问题,也不是都适宜由司法解决,司法只能解决那些有比较明显和相对稳定的法律界线的问题,没有明显的法律界线或者易变性很强的问题,司法解决并不具有优势,因此,也不宜交由司法解决。特别是在现有政治体制框架范围内,法院要想

独立、公正地处理好行政纠纷，面临着许多难以克服的困难，法院解决行政纠纷的能力受到很大限制，司法应有功能发挥不足，导致进入司法程序的行政纠纷难以得到有效彻底地解决。因此，界定土地行政诉讼受案范围时，必须正视法院在解决纠纷方面存在的现实困境，应当从现实情况出发，与法院的司法能力相适应。土地行政争议既涉及农民的切身利益，又涉及当地的经济发展，复杂多样，矛盾突出。有些历史遗留问题，并非通过法律所能解决，而是需要靠政策来调整，如果纳入行政诉讼受案范围，司法无力解决，不仅不能化解纠纷，还会影响法院形象，增加当事人的诉累。有些行政行为还在论证，若司法过早介入，不仅无法解决行政争议，还会影响行政效率。在这些问题上，法院保持一定克制是必要的，只有那些行政机关解决不了的法律争议才能进入法院审查的范围。

（三）发展原则

社会是发展的，人的认识是发展的，社会司法资源是发展的，社会解决自身问题的方式也是发展的，特别是法院的司法能力更是在不断提高。因此，行政诉讼受案范围不应是封闭的、僵化的、一成不变的，而应当是开放的、能够回应社会需要的、具有发展潜力的。全国人大常委会王汉斌副委员长在《关于〈中华人民共和国行政诉讼法〉（草案）的说明》中提到：“考虑我国目前的实际情况，行政法还不完备，人民法院行政审判庭还不够健全，行政诉讼法规定‘民可以告官’，有观念更新问题，有不习惯、不适应的问题，也有承受力的问题，因此对受案范围现在还不宜规定太宽，而应逐步扩大，以利于行政诉讼制度的推行。”这条原则对于确定土地行政诉讼的受案范围仍具有指导意义。对于有些土地行政争议应否纳入行政诉讼的受案范围，无论是理论上还是司法实践中争议比较大，人民法院审理难度也比较大，即使现在纳入行政诉讼的受案范围，未必能妥善解决纠纷，化解矛盾，因此对这些问题目前可以先不纳入行政诉讼的受案范围。但随着社会的发展，行政法理论的成熟，各方的认识也许会逐渐趋于一致，特别是随着司法能力和司法权威的提高，人民法院也能够受理并审理好这类案件，也不排除在条件成熟的时候，明确将这类争议纳入行政诉讼的受案范围。

二、如何正确理解和把握农村集体土地的权利人和利害关系人

农村集体土地的权利人和利害关系人包括农村集体土地的所有权人、使用权人、实际使用人、他项权利人和其他土地管理相对人。

（一）农民集体土地所有权人

《宪法》第十条第二款规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《民法通则》第七十四条第二款规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”《土地管理法》第十条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”《农村土地承包法》第十二条第一款中规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会发包；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组发包。”

从以上有关农村集体土地所有权的法律规定可以看出，我国现行法律对于农村土地集体所有权的主体界定为“农民集体”这一点上是非常明确的。《宪法》概括规定农村土地属于集体所有，《民法通则》进一步确认了集体土地所有权主体为村农民集体或乡（镇）农民集体。此后，《土地管理法》则又进一步确认了村内农村集体经济组织或村民小组范围内的农民集体所有。这样，我国现行法律基本明确了三类农村土地集体所有权主体，即村内农村集体经济组织或村民小组范围内农民集体、村范围内农民集体、乡（镇）范围内农民集体。由此可见，我国从人民公社时所确立的“三级所有，队为基础”的农村集体土地三级所有体制，至今仍贯穿于我国现行的土地立法中。同时上述法律还明确了集体所有的土地由村集体经济组织或村民委员会以及村内农村集体经济组织或村民小组经营、管理。

“农民集体”不是指乡（镇）、村或者村以内的农村集体经济组织，也不是指某级行政组织如乡（镇）政府或某级自治组织如村民委员会。也就是说，农村集体经济组织或者村民委员会都没有土地所有权，它们只能经营、管理属于“农民集体所有”的土地。

（二）农村集体土地使用权人

农村集体土地使用权人包括土地承包人、建设用地使用权人，自留地、

自留山的使用权人、依法使用国有土地的农民集体或个人。

1. 土地承包经营权人。土地承包经营权是指自然人、法人或者其他组织，对农村用于农业的土地，通过农业生产的方式加以利用的用益物权。^① 土地承包经营权人是指依法享有农村土地承包经营权的自然人、法人或者其他组织。

家庭承包经营是我国农民的一个伟大创举。农村实行家庭承包经营，改变了人民公社的生产经营方式和计划经济模式，初步构筑了适应我国市场经济要求的农村新经济体制框架。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制成为我国农村的基本经济制度。农民通过承包本集体的农村土地，得到的是对农村土地的使用权，也就是我们现在所称的土地承包经营权。农民的土地承包经营权集中体现在农民对所承包的土地有了经营自主权、收益权和土地承包经营权流转的权利。

根据《物权法》第一百二十五条的规定，承包人对承包地享有占有、使用和收益这几项最基本、最重要的权利。这些权利都是法定权利，即使在承包合同中没有约定，承包人也依法享有这些权利，任何组织和个人不得剥夺和侵害。

第一，依法享有对承包地占有的权利。占有的权利是土地承包经营权人对本集体所有的土地直接支配和排他的权利。土地承包经营权是在集体或国家所有由集体使用的土地上使用、收益的权利，为实现其使用、收益的目的，必然以对土地占有为前提。

第二，依法享有对承包地使用的权利。农村土地承包经营权设立的目的，就在于由承包人在集体的土地上从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。因此，承包人对其承包的土地进行合理且有效的使用是其重要权能之一。至于从事农业生产的种类、方式等均由承包人按照土地用途自主决定，承包人享有生产经营自主权，发包人和其他任何第三人都无权进行干涉。对承包土地的使用不仅仅限于传统意义上的种粮植树、放牛养羊等，对于因进行农业生产而修建必要的附属设施，如建造沟渠、修建水井等，也应是对承包土地的一种使用。

第三，依法获取承包地收益的权利。收益权是承包人获取承包地上产生的收益的权利，这种收益主要是从承包地上种植的农林作物以及畜牧中所获

^① 奚晓明、孙中华主编：《农村土地承包经营纠纷调解仲裁与诉讼教程》，人民法院出版社2010年5月第1版，第4页。