

行政诉讼 与 土地管理法 新解

最高人民法院行政审判庭 编著



时 事 出 版 社

行政诉讼与土地管理法新解

最高人民法院行政审判庭 编著

时 事 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼与土地管理法新解/最高人民法院行政审判庭
编著. —北京: 时事出版社, 1999

ISBN 7-80009-528-2

I. 行… II. 最… III. ①行政诉讼法-法律解释-中国②
土地管理-土地法-法律解释-中国 IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 05326 号

时事出版社出版发行

(北京市海淀区万寿寺甲 2 号 邮编: 100081)

新华书店经销

北京时事印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 17.875 字数: 446 千字

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1-10160 册 定价: 32.00 元

主编 江必新

作者 (以姓氏笔划为序)

马永欣	王振宇	江必新
周红耕	孟凡平	杨克佃
杨临萍	赵大光	赵久田
黄建初	魏莉华	

前 言

全国行政审判干部土地管理法暨行政审判实务培训班之后，各地法院纷纷要求将授课内容整理成书，以付适用，本书正是在各位专家授课的基础上，经过加工而成的。

本书由五部分组成：（一）行政审判实务讲座，针对近年来行政审判中出现的新情况、新问题，以及目前急需解决的疑难问题，提出了解决意见和方案；（二）新土地管理法讲座，由直接参与立法的全国人大和国土资源部的专家撰稿；（三）典型案例，对土地行政审判中遇到的具有普遍性的问题结合具体案件加以分析；（四）答复函件，全国人大法工委对土地管理法有关问题的答复，以及最高人民法院对下级法院有关土地行政案件请示的答复；（五）相关法律法规规范，与土地行政管理有关的法律、法规、规章及其他规范性文件。

本书涉及到对大量的新情况、新问题的研究和探讨。我们有责任提醒读者：尽管本书的作者都工作在权威机关，但本书的内容仍然只能视为他们个人的学术观点，不能视为其所在机关的“意思表示”。

成书仓促，错误在所难免，恳望读者批评指正。

本书编写组

1999年元月

目 录

第一编

行政审判实务讲座

- 第一讲 行政审判实务问题探讨 /3
- 第二讲 土地行政案件审判实务研究 /63
- 第三讲 行政审判程序问题研究 /93

第二编

新土地管理法讲座

- 第一讲 土地管理法修改中的主要问题 /107
- 第二讲 土地管理法的修改背景
和修改的主要内容 /138
- 第三讲 土地管理法绪论 /151
- 第四讲 土地的所用权和使用权 /161
- 第五讲 土地利用与保护 /180
- 第六讲 土地管理监督检查 /205
- 第七讲 法律责任 /212
- 第八讲 有关土地使用权出让和
房地产交易的法律规定 /227

第三编

典型案例

1. 本案是否应作为行政案件受理 /237
2. 南华县人民政府作出的土地
处理决定是否超越职权 /243
3. 土地管理部门对变更土地使用权
的申请应否进行审查 /248
4. 乡人民政府是否有权认定县人民
政府颁发的宅基地使用证无效 /252
5. 本案中的行政主体资格及实体处理
是否合法 /255
6. 本案第五村民小组能否成为农民
集体土地所有权的主体 /257
7. 原告宅基地使用证能否自动失效 /260
8. 本案中库房用地使用权
应当确认给谁 /263
9. 寺庙拥有合法土地使用权的土地
能否确定为信教群众所有 /268
10. 确定农民长期使用但未取得合法权
属证明的土地应如何适用法律 /271
11. 本案中变更宅基边界端点的协议
是否有效 /275
12. 借用铁路用地是否要经过当地土地
管理部门批准并办理审批手续 /278

13. 国营林场在自己经营的林场内营建
护林哨是否应经土地管理部门批准 /282
14. 对在渠留地上建住宅的行为进行处罚
应适用水法还是土地管理法 /286
15. 对“三资”企业非法使用土地进行处罚
应如何适用法律 /290
16. 违法拆除非法建筑应予
行政赔偿 /293
17. 城市土地收归国家所有后, 原属公民
个人所有权的宅基地, 在规划动迁时
应予给予补偿 /296
18. 人防部门将人防地下设施作为商场出租
应予缴纳土地出让金 /299
19. 无偿收回土地使用权对土地上的建筑
物应如何处理 /303
20. 本案应予适用《城镇国有土地使用权
出让和转让暂行条例》/309
21. 在土地行政管辖权未确定之前, 被告
应予作出行政处罚决定 /312

第四编

有关土地问题的解释、答复

- 一、全国人大法工委有关土地问题的答复 /319
- 二、最高人民法院有关土地问题的答复 /322
 1. 关于行政机关对土地争议的处理决定生效

后一方不履行，另一方不应以民事侵权向法院起诉的批复（1991.7.24）/322

2. 关于房地产案件受理问题的通知

（1992.11.25）/322

3. 关于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
应作何种案件受理问题的函

（1993.4.17）/323

4. 关于土地被征用所得的补偿费和安置
补助费应归被征地单位所有的复函

（1995.1.6）/324

5. 关于能否将国有土地使用权折价抵偿
给抵押人问题的批复（1998.9.1）/325

三、最高人民法院行政审判庭有关土地
问题的答复 /326

1. 对广西高院《关于土地管理部门以自己的
名义对土地权属争议作出处理决定是否
合法的请示》的答复（1992.10.21）/326

2. 对山东高院《关于国家土地管理局〈确定土
地所有权和使用权的若干规定〉第二条
第二款与〈土地管理法〉第十三条的
规定是否一致的请示》的电话答复
（1995.11.7）/327

3. 关于县人民政府颁发的宅基地使用证，乡
人民政府能否撤销的答复

- (1997.4.12) / 327
4. 对原国家土地管理局《关于如何计算土地违法行为追诉时效的请示》的答复
(1998.5.4) / 328
5. 关于对尚未依法取得房地产权和划拨土地使用权而转让房地产的行为应如何定性的答复 (1998.5.15) / 328
6. 关于“三资企业”非法占地应否适用土地管理法有关条款处罚的电话答复
(1998.8.12) / 329
7. 关于对农民长期使用但未取得合法权属证明的土地应如何确定权属的电话答复 (1998.8.15) / 330
8. 关于土地管理部门无偿收回土地使用权后,对地上建筑物应如何处理的电话答复
(1998.12.16) / 330
9. 关于出租人民防空地下设施,土地管理部门应否收取土地出让金的答复
(1998.12.30) / 331

第五编

相关法律法规规范

一、法律

1. 中华人民共和国民法通则 (摘录)

- (1986.4.12) /335
2. 中华人民共和国城市规划法
(1989.12.26) /339
3. 中华人民共和国水土保持法
(1991.6.29) /347
4. 中华人民共和国城市房地产管理法
(1994.7.5) /355
5. 中华人民共和国土地管理法
(1998.8.29) /368

二、行政法规、规范性文件

6. 土地复垦规定
(1988.10.21) /389
7. 中华人民共和国城镇国有土地使用权
出让和转让暂行条例(1990.5.19) /394
8. 外商投资开发经营成片土地
暂行管理办法(1990.5.19) /402
9. 大中型水利水电工程建设征地补偿
和移民安置条例(1991.1.25) /406
10. 村庄和集镇规划建设管理条例
(1993.5.7) /412
11. 中华人民共和国水土保持法实施条例
(1993.8.1) /422
12. 城市房地产开发经营管理条例
(1998.7.20) /429
13. 中华人民共和国土地管理法实施条例

- (1998.12.27)/437
14. 基本农田保护条例
(1998.12.21)/450
15. 国务院、中央军委关于妥善处理
军队与地方部分房地产权属问题
的通知(1988.7.18)/457

三、规章、部委文件

16. 土地登记规则(1989.11.18)/460
17. 划拨土地使用权管理暂行办法
(1992.3.8)/468
18. 铁路用地管理办法(1992.10.27)/474
19. 关于变更土地登记的若干规定
(1993.2.23)/481
20. 黄金矿山砂金生产土地复垦规定
(1993.3.31)/489
21. 股份有限公司土地使用权管理
暂行规定(1994.12.3)/493
22. 确定土地所有权和使用权的若干规定
(1995.3.11)/496
23. 协议出让国有土地使用权最低价
确定办法(1995.6.28)/507
24. 农村集体土地使用权抵押登记的
若干规定(1995年)/509
25. 土地违法案件查处办法
(1995.12.18)/512

26. 土地权属争议处理暂行办法
(1995.12.18) /521
27. 建设部城市房地产抵押管理办法
(1997.5.9) /528
28. 林木林地权属争议处理办法
(1996.10.14) /538
29. 国家土地管理局关于对国有土地使用权
出让转让登记发证有关问题的通知
(1991.2.23) /543
30. 国家土地管理局关于划拨土地使用权补
办出让手续及办理土地登记程序的通知
(1992.11.20) /544
31. 国家土地管理局关于土地使用权抵押登
记有关问题的通知(1997.1.3) /546
32. 国家土地管理局关于认定收回土地
使用权行政决定法律性质的意见
(1997.10.30) /550
33. 国有企业改革中划拨土地使用权管理
暂行规定(1998.3.1) /553

第一编

行政审判实务讲座

第一讲 行政审判实务问题探讨

江兴新

(最高人民法院行政审判庭副庭长)

今天我同大家一起研讨关于受理、审理、裁判和执行四个方面的问题。

一、受 理

行政案件的受理是行政审判工作的起点。《行政诉讼法》颁布以来,相当一部分问题是发生在受理这一部分,特别是在受案范围和原告资格这一方面,还有适格被告这方面存在的问题比较多。行政案件的受理条件,行政诉讼法只作了原则性的规定,这些规定从受理行政案件的角度来说并不完整。从审判实务的角度讲,可以把行政诉讼案件的受理条件概括为十个方面,或称“十条问事”:

(一) 受案范围

受案范围是行政诉讼受理中的一个核心问题,也是行政诉讼与其他诉讼相比最具特色的问题。这个问题直接涉及人民法院司法审查权的范围,反映司法权和行政权的关系,同时也反映通过司法程序保护行政管理相对人权益的范围。关于受案范围,我想讲四个问题。

1. 我国行政诉讼受案范围的基本框架

根据我国《行政诉讼法》第二条和第十一条的规定,我国行政诉讼受案范围事实上取决于以下三个因素:一是行政行为

的内涵，也就是说什么叫行政行为，行政行为的内涵和外延确定下来了，受案范围在很大程度上就可以确定；二是受行政行为侵害的权益的性质，或者说当事人受行政行为侵害或影响的权利是什么样的权利，是政治性的权利，还是人身权、财产权或者是其他方面的权利；三是法律、法规的特别规定，这里的特别规定包括扩张性规定，就是说本来不属于前两项确定的范围的，法律有特别规定的也属于行政诉讼受案范围，还包括限制性规定，就是说本来属于前两项确定的范围，具体地说，某一个行为是行政行为，侵犯了公民或其他组织的人身权或财产权，但是法律有特别规定的，不属于受案范围或不进入司法审查过程的，仍然不属于行政诉讼受案范围。把以上三个方面的因素把握住了，行政诉讼受案范围就可以基本确定。

2. 可诉性行政行为和不作为的特征

(1) 关于可诉性行政行为的特征。

要弄清可诉性行政行为的特征，必须首先弄清行政行为的概念。关于行政行为的概念，学术界有不同的理解和解释，教科书上也有不同的表述，这个问题不仅中国是这样，国外也都有不同的看法。这一方面反映出行政管理活动本身的复杂性，另一方面也反映出行政法学发展的不成熟性。对行政行为概念的释尽管五花八门，但大体上可以做如下概括：

一是最广义的释。按照最广义的释，拥有行政职权的组织和个人所实施的所有的活动都叫做行政行为，这是从行政行为的字面意义来作释的，也就是说不管行政机关实施的是公法行为还是私法行为，是一种行政管理行为还是一种民事行为，都叫做行政行为。

二是广义的释。按照广义的释，行政行为是指拥有行政职权的组织或个人所实施的所有的公法行为，也就是说除了行政机关实施的民事行为以外所有的公法行为，都叫做行政行