

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

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店

内容不排斥 转载、转发、转卖 行为

但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>





准确权威解读条文  
归纳执法审判疑难  
解答实务难点焦点  
附录相关法律规定

---

《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》于2011年5月9日通过，并于2011年9月5日起开始施行。本书由全程参与司法解释起草、调研、讨论、制定的最高人民法院行政审判庭的法官撰写，从起草背景、条文释义和实务指导等角度对本司法解释进行了全面、权威和准确的解读，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农村集体土地行政案件的受案范围、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进行了详细解答。相信本书对于行政执法、行政审判工作以及行政法学研究都有重要的引导和参考价值。

---

上架建议 土地·法律实务

ISBN 978-7-5093-4135-3



9 787509 341353 >

定价：49.00元

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

## 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

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

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办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。



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）。五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

体和农民利害攸关，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

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



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 and 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〈中华人民共和国民事诉讼法〉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。<sup>①</sup> 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

---

<sup>①</sup> 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。

得的利益。承包人对承包地享有的收益权是承包经营权中的重要权利。对承包人的收益权应当依法保护，使其得到充分的实现。

第四，较长的承包期及承包期满后可以继续承包。耕地的承包期为30年，草地的承包期为30~50年，林地的承包期为30~70年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长。承包期届满，由土地承包经营权人按照国家规定继续承包。

第五，依法享有土地承包经营权流转的权利。通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地，经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。土地承包经营权流转的收益归承包人所有。

第六，承包期内，发包人不得收回承包地。承包期内，承包人全家迁入小城镇落户的，应当按照承包人的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。承包期内，承包人全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包人。

第七，承包期内，发包人不得调整承包地。承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的，按照其约定。

第八，承包地被征收的，土地承包经营权人有权依照《物权法》第四十二条第二款的规定获得相应补偿。承包农民集体所有的土地，是集体经济组织成员最重要的财产权利。剥夺或者限制这种权利，是对农民合法权益的严重侵犯，任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。

2. 建设用地使用权人，是指经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地，兴办乡镇企业、建设住宅或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设的权利人。

根据《土地管理法》第四十三条规定，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准，可以使用本集体经济组织农民集体所有的土地；乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准，可以使用农民集体所有的土地。包括以下三类：

第一，乡镇企业建设使用本集体经济组织农民集体所有的土地。包括乡（镇）办企业使用本乡镇集体所有的土地，村办企业使用本村集体所有的土地。村民小组办企业使用本村民小组集体所有的土地。这就规定，今后，乡镇办企业不能使用村或村民小组所有的土地，村办企业也不能使用村民小组所有的土地。但是，村或村民小组可以用本集体所有的土地与其他单位和个人联办企业。除此之外，兴办乡镇企业也应当申请使用国有建设用地。

第二，农村村民建设住宅使用本集体经济组织农民集体所有的土地。即村民建住宅使用本乡或本村、村民小组所有的土地，村民不能申请其他乡或村、村民小组所有的土地。城市居民也不得到农村申请使用农民集体所有土地建设住宅。这既保证了农村宅基地属于村农民集体经济组织所有，又防止利用申请宅基地建别墅，搞房地产。除上述规定外，建住宅也应当申请使用国有土地，或购买城市统一建设的住宅。

第三，乡（镇）村公共设施和公益事业建设使用农民集体所有的土地。乡（镇）村公共设施包括：乡村级道路、乡村级行政办公、农技推广、供水排水、电力、电讯、公安、邮电等行政办公、文化科学、生产服务和共用事业设施；公益事业包括：学校、幼儿园、托儿所、医院（所）、敬老院等教育、医疗卫生设施。这些设施无论是使用本集体所有，还是其他集体所有的土地，经过批准都是允许的，即乡镇公共设施和公益事业的建设可以使用村或村民小组集体所有的土地，村公共设施和公益事业建设可以使用村民小组或其他村农民集体所有的土地。

3. 自留地、自留山的使用权人。自留地、自留山是农业合作化以后集体分配给社员长期使用的土地。自留地主要是菜地，自留山主要为了解决社员的生活用材，这种使用权形式自确立后一直保持下来。1982年《宪法》也明确肯定了农民对自留地、自留山的使用权。自留地只能用来种植农作物，自留山只能用来种植林木，未经批准，不得改作他用。享有使用自留地、自留山的农民，即为自留地、自留山的使用权人。

4. 合法的土地实际使用人。土地实际使用人是相对土地使用权人而言的，是指没有土地权利证书但合法使用农村集体土地的权利人。长期以来，我国土地管理相对滞后，对于享有农村集体所有权的权利人，依法使用农民集体土地和国有农用地的使用权人没有发放法定的权利证书。1987年《土地管理法》实施以来，各地按照国家法律法规和政策开展了土地登记工作，取得了显著的成绩，对推进土地市场建设，维护土地权利人合法权益，促进经济社

会发展发挥了重要作用。但是,受当时条件的限制,农村集体土地确权登记发证工作总体滞后,有的地区登记发证率还很低,已颁证的农村集体土地所有权大部分只确权登记到行政村农民集体一级,没有确认到每一个具有所有权的农民集体。为贯彻落实十七届三中全会精神和《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(中发〔2010〕1号文件)有关要求,国土资源部、财政部、农业部于2011年5月6日发布了《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》。根据该通知的要求,要加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记发证工作,力争到2012年底把全国范围内的农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的集体经济组织,做到农村集体土地确权登记发证全覆盖。2011年11月10日,国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部发布了《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》。再次要求,按照《物权法》、《土地管理法》、《土地登记办法》、《土地权属争议调查处理办法》、《确定土地所有权和使用权的若干规定》等有关法律政策文件以及地方性法规、规章的规定,本着尊重历史、注重现实、有利生产生活、促进社会和谐稳定的原则,在全国土地调查成果以及年度土地利用变更调查成果基础上,依法有序开展确权登记发证工作。据统计,截止2011年11月,我国农村集体土地确权登记已完成70%~80%<sup>①</sup>。也就是说尚有20%~30%的农村集体土地尚未发证。这部分没有权属证书的集体或个人,严格讲也应当属于农村集体土地的所有权人和使用权人,属于本解释所称的土地权利人。但是,有些地方对这些没有土地权属证书的土地使用人,不区分具体情况,一概否认其依法享有的权利。此外,还有一种情况是由于土地权属转移,受让一方尚未办理或正在办理土地权属证书变更登记,尚未取得权属证书,但其已经实际使用土地,如果发生侵犯其权利的行为,原权利人并没有主张权利的积极性,受让一方虽然没有权属证书,但侵犯的是其权利,因此,也应当认可其土地权利人的地位。

5. 使用国有农用地的单位或个人。《物权法》第一百三十四条规定,国家所有的农用地实行承包经营的,参照本法的有关规定。《土地管理法》第十五条规定,国有土地可以由单位或个人承包经营,从事种植业、林业、畜牧

---

<sup>①</sup> 见中国网: [http://news.china.com.cn/txt/2011-11/10/content\\_23870173.htm](http://news.china.com.cn/txt/2011-11/10/content_23870173.htm), 2012年1月5日访问。

业、渔业生产。《农业法》规定，国有的宜林荒山荒地可以由个人或者集体承包造林。对于国家所有用于农业的土地，有的由农民集体长期使用，实行农村土地承包经营制度；有的由单位（包括集体）或者个人承包经营。这些依法使用国有农用地的集体或个人，也属于本解释中所称的土地权利人。

### （三）农村集体土地抵押权人

根据《物权法》第一百七十九条的规定，为担保债务的履行，债务人或者第三人不转移财产的占有，将该财产抵押给债权人的，债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现抵押权的情形，债权人有权就该财产优先受偿。

抵押权是指为担保债务的履行，债务人或者第三人不转移财产的占有，将该财产抵押给债权人，债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现抵押权的情形，债权人有权就该财产优先受偿。抵押人指为担保债务的履行而提供抵押财产的债务人或者第三人。抵押权人指接受抵押担保的债权人。

根据《物权法》第一百八十三条的规定，乡镇、村企业的建设用地使用权不得单独抵押，但可以将乡镇、村企业的厂房等建筑物抵押，以厂房等建筑物抵押的，其占用范围内的建设用地使用权一并抵押。通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地，依照《农村土地承包法》等法律和国务院的有关规定，其土地承包经营权可以抵押。为了鼓励承包开发“四荒”地，解决承包开发荒地的资金短缺，《担保法》允许以“四荒”地的土地使用权抵押。《担保法》第三十四条规定，抵押人依法承包并经发包方同意抵押的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权可以抵押。《物权法》第一百三十三条规定，通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地，依照农村土地承包法等法律和国务院的有关规定，其土地承包经营权可以抵押。该条规定的荒地，包括荒山、荒沟、荒丘、荒滩。《物权法》的规定与《担保法》的规定精神基本一致。按照上述规定，只要是通过招标、拍卖、公开协商方式承包荒地，不论承包人是本集体经济组织成员，还是本集体经济组织之外的单位或者个人，都可以依法将荒地的承包经营权抵押。

### （四）利害关系人

土地权利人以外的与土地行政行为有法律上利害关系的当事人。如政府信息公开的申请人和关系人、土地行政许可的申请人和关系人、土地行政处罚的相对人等等。这些人有些是土地权利人，有些不是土地权利人，但因土地管理部门做出的行政行为或相应的不作为，而产生法律上的利害关系。



## 二、如何正确理解和把握土地行政行为

土地行政行为是指土地管理部门（包括人民政府、国土资源管理部门）在行政管理过程中所实施的行政行为及其相应的不作为。主要有以下几种：

1. 土地登记行政行为。是指将国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权以及依照法律法规规定需要登记的其他土地权利记载于土地登记簿公示的行为。包括集体建设用地使用权、宅基地使用权和集体农用地使用权。包括初始登记、变更登记、更正登记、异议登记、预告登记和查封登记等。土地登记行为直接涉及行政相对人的权利和义务，有时还可能涉及相邻人或者其他具有法律意义上利害关系的第三人。一旦发生行政争议，行政相对人以及利害关系人可以提起行政诉讼。

2. 土地权属争议处理行政行为。对土地权属争议的处理，是行政管理机关依法解决土地权属争议所实施的行政行为。行政管理机关对土地权属争议的处理，直接涉及对行政相对人土地权益的赋予或者剥夺。它不是一种居间仲裁行为，而是行政管理机关依职权作出的一种具体行政行为。土地权属争议的内容涉及土地所有权、使用权和他项权利，包括土地所有权争议、土地使用权争议和土地他项权利争议。根据《土地管理法》第十六条的规定，土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

3. 收回土地使用权的行政处理决定。土地管理部门根据土地管理法律、法规，对符合法定情形，作出收回土地使用权的决定。如根据《土地管理法》第六十五条第一款规定，有下列情形之一的，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：（1）为乡（镇）村公共设施和公益事业建设，需要使用土地的；（2）不按照批准的用途使用土地的；（3）因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。根据《基本农田保护条例》第十八条的规定，经国务院批准的重点建设项目占用基本农田，若连续二年未使用的，经国务院批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权。依据上述法律和行政法规作出的处理决定依法剥夺了行政相对人所拥有的土地权益。因此，行政相对人对此处理决定不服，可以提起行政诉讼。

4. 批准非农业建设使用土地的行政行为。批准非农业建设使用土地行政行为，主要是指批准行政相对人使用国有土地和农村集体土地进行非农业建

设的行政行为。行政相对人或者法律上有利害关系的第三人，认为土地行政管理部门或者有批准权的行政机关，审批土地的行为侵犯了自己的权益，可以依法提起行政诉讼。这类情况多数发生在实施审批土地的行为中，由于审查不严，直接侵害了第三人的合法权益。此外，就相对人而言，主要是对审批中行政管理部门违背国家规定乱收税费或不予审批的行政行为提起行政诉讼。

5. 征收集体土地的行政行为。征收集体土地，是指国家运用行政权力，通过法定的程序，给付法定的土地补偿费用后，将集体土地转为国家所有的行政行为。征收集体土地涉及三个具体行政行为：一是征收土地获取批准后，实施征地的行为；二是决定征地补偿和安置行政行为；三是对补偿标准争议的裁决。

6. 土地行政处罚行为。土地行政处罚行为是指土地行政管理部门，对违反土地管理法律、法规的行政相对人，依照法律、法规规定，给予行政制裁的行政行为。《土地管理法》对土地违法行为的处罚做了专章的规定，《城市房地产管理法》、《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》等法律法规，也有一些对土地违法行为的处罚规定。主要包括：

(1) 拆除或者没收在非法转让（占用）土地上新建的建筑物和其他设施。主要针对以下行为：①违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让（占用）的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让（占用）的土地上新建的建筑物和其他设施（《土地管理法》第七十三条、第七十六条）；②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，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋（《土地管理法》第七十七条）；③在临时使用的土地上修建永久性建筑物、构筑物的，责令限期拆除（《土地管理法实施条例》第三十五条）；④对在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物重建、扩建的，责令限期拆除（《土地管理法实施条例》第三十六条）；等等。

(2) 没收违法所得。主要针对以下行为：①买卖或者以其他形式非法转让土地的（《土地管理法》第七十三条）；②擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、转让或者出租用于非农业建设的（《土地管理法》第八十一条）；等等。

(3) 罚款。这种处罚主要针对以下行为：①针对上述第（1）类处罚的

第①类行为，可以并处罚款；②针对上述第（2）类处罚的第①类行为，并处罚款；③占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正或者治理，可以并处罚款（《土地管理法》第七十四条、《基本农田保护条例》第三十三条）；④拒不履行土地复垦义务，逾期不改正的，可以处以罚款（《土地管理法》第七十五条）；⑤建设项目施工和地质勘查临时占用耕地，逾期不恢复种植条件的，可以处复垦费2倍以下的罚款（《土地管理法实施条例》第四十四条）；等等。

凡土地行政管理部门实施了土地行政处罚行为，行政相对人不服，可以提起行政诉讼。

7. 土地行政强制。土地行政强制包括土地行政强制措施和土地行政强制执行。土地行政强制措施是指土地行政主管部门为了制止正在实施的土地违法行为而采取的，主要是指对违法者非法占用土地进行非农业建设，为阻止其继续施工而对其施工工具、建筑材料实施查封、扣押，对其尚未建成的建筑物和其他设施实施强制拆除的强制性行政行为。土地行政强制执行，是指土地行政主管部门作出罚款、没收、限期拆除违法建筑物和其他设施、责令交出土地等行政决定后，有关行政相对人拒不履行行政决定所规定的义务，强制行政相对人履行义务或由别人代履行但由行政相对人承担费用的行为。土地行政强制执行无疑是在针对违法者的行政决定作出之后实施的执行措施。《土地管理法》第六十七条规定了土地行政主管部门履行监督检查职责时有权采取的四项措施，《土地管理法实施条例》第三十二条又补充规定了五项措施。《行政强制法》第八条规定，公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政强制，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。第二十四条第（四）项规定，行政机关决定实施查封、扣押的，应当制作并当场交付查封、扣押决定书，查封、扣押决定书应当载明申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限。第三十一条第（四）项规定，依照法律规定冻结存款、汇款的，作出决定的行政机关应当在三日内向当事人交付冻结决定书。冻结决定书应当载明申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限。第三十七条第（四）项规定，经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定。强制执行决定应当以书面形式作出，并载明申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限。第四十四条规定，对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。

8. 政府信息公开行为。随着我国土地流转市场的建立，土地成为人们高度关注的最重要的社会财富之一，土地权益的保障也成为建设和谐社会的关键之关键。<sup>①</sup>《物权法》和《政府信息公开条例》的相继施行，引领起土地权益保护的新潮，特别是土地信息案件形成了一轮强有力的冲击波。据了解，某市自《政府信息公开条例》施行一年来受理的32件政府信息公开行政案件中，有关土地征收及房地产信息的案件就有22件，占70%。《政府信息公开条例》第十一条第（三）项规定，设区的市级人民政府、县级人民政府及其部门重点公开的政府信息包括征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况；第十二条第（三）、（四）项规定，乡（镇）人民政府应当依照本条例第九条的规定，在其职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开宅基地使用的审核情况、征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况。公民、法人或其他组织认为有关行政机关在土地管理政府信息公开工作中的行政行为或不作为侵犯其合法权益的，可以提起行政诉讼。

## 【实务指导】

虽然国务院或者省、自治区、直辖市人民政府作出的征地批准行为不属于行政诉讼的受案范围，但其他与征地相关的行政行为仍然是可诉的，包括：

### 一、省级以下人民政府越权审批或实施征收土地的行为

根据《土地管理法》规定，土地征收必须先经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准，再由县级以上人民政府予以公告并组织实施。但实践中经常出现省级以下人民政府甚至乡级政府没有合法手续就实施强制征收或正在办理审批手续尚未批准的情况下先行占用、虽经批准但少批多占等行为。对省级以下人民政府越权审批或未经合法批准即实施征收土地的行为不服，可以向人民法院提起行政诉讼。

---

<sup>①</sup> 陈志武：《土地权界定与社会和谐》，载蔡继明、邝梅主编：《论中国土地制度改革——中国土地制度改革国际研讨会论文集》，中国财政经济出版社2009年4月版。

## 二、人民政府实施征地的行为

《土地管理法》第四十六条规定，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。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。第四十八条规定，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。《土地管理法实施条例》第二十五条规定，征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、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。被征收土地的所有权人、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收土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征收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，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。征收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。被征地农村集体经济组织和农民认为政府没有依法组织实施征地补偿安置方案，向法院提起行政诉讼，人民法院应当受理。

值得注意的是，一些地方出现了被征地农村集体经济组织和农民起诉要求确认市、县人民政府发布征收土地公告行为违法的案例，对于该类案件，司法实践中已经有较为一致的认识，即征收土地公告不属于行政诉讼的受案范围，法律依据是《若干解释》第一条第二款第（六）项的规定，即对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为不属于行政诉讼受案范围。公告只是一种单纯的公示行为，其目的仅仅是将公告中载明的内容告知发布公告人想要告知的人群，公告本身不创设新的权利义务，对受众的权利义务并不产生实际影响。

但是，应当特别注意的是，并非所有的征收土地公告均不属于行政诉讼的受案范围，公告行为之所以被排除在受案范围之外，是因为公告本身不对

被告人的权利义务产生实际影响，一旦公告包含有影响被告人权利义务的内容，被告人对这部分内容不服提起的诉讼就应该属于受案范围，人民法院应当予以受理。比如政府在其发布的公告中载有限期搬迁，逾期将予以处罚等内容，被告人对该征地公告不服向人民法院起诉，法院应当以该政府为被告，将其自行增加的内容部分作为受案范围予以审理，因为该公告已经不是单纯的公告行为，还包括安置补偿、行政强制等行政行为。即使是单纯的公告行为，也需要认真审查原告的诉讼请求及理由来作出是否受理的判断。如某村村民起诉当地政府发布的征地公告，理由是公告载明的征地范围与批准机关批准的征地范围不一致，擅自扩大了征地面积。该公告本身虽然只是单纯的公示行为，但由于原告认为其内容与批准文件不一致，因此公告可能存在直接侵害被征地农民合法权益的可能，故对于该类案件应予以受理。强调受理该类案件的意义在于规范行政机关的征地行为，防止其利用信息不对称超范围征地，充分保护被征地农民的合法权益。

### 三、对征收补偿作出的裁决行为

依据《土地管理法实施条例》第二十五条第三款和国务院法制办公室国法〔2011〕35号《关于依法做好征地补偿安置争议行政复议工作的通知》的规定，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，被征地集体经济组织和农民对有关市、县人民政府批准的征地补偿、安置方案不服要求裁决的，应当依照行政复议法律、法规的规定向上一级地方人民政府提出申请。上一级地方人民政府作出裁决后，公民、法人或其他组织对裁决不服，可以向人民法院提起行政诉讼。

（马永欣撰写）

**第二条** 土地登记机构根据人民法院生效裁判文书、协助执行通知书或者仲裁机构的法律文书办理的土地权属登记行为，土地权利人不服提起诉讼的，人民法院不予受理，但土地权利人认为登记内容与有关文书内容不一致的除外。

### 【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排除规定。

### 【起草背景】

本解释第一条对涉及农村集体土地行政诉讼受案范围问题作了概括性的规定，而本条则是从反面对不属于行政诉讼受案范围的问题作了具体规定。对于那些涉及农村集体土地的行为不属于行政诉讼的受案范围，在起草司法解释的过程中，也是争论比较大的问题，有的法院主张对不纳入行政诉讼受案范围的情形做具体详尽的列举。大家提出应当明确排除的情形主要有以下几种：1. 建设项目用地预审、建设项目立项审批、申请征收土地报批行为等对当事人不产生直接影响的行为；2. 土地管理部门出于行政管理的需要作出的指导性、提示性、环节性等对当事人不产生直接法律效果的行为；3. 土地管理部门对当事人的信访事项，依信访程序作出的对信访人权利义务不产生实际影响的行为；4. 与土地违法没有法律上利害关系的土地违法举报人，其不服行政机关不履行法定职责提起诉讼的；5. 对市、县人民政府依据省级人民政府的征地决定作出的公告；6. 国务院和省级人民政府批准征地的行为；7. 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；8. 土地登记机构根据人民法院生效裁判文书、协助执行通知书或者仲裁机构的法律文书办理的土地权属登记行为。也有的法院提出，考虑到《若干解释》的规定已将行政诉讼受案范围界定得较为清晰，本解释作为类案指导规范性文件，不需再对受案范围进行重新界定，只需根据土地行政案件的特殊情况，列举司法实践中存在较大争议的应当不予受理的行为。对于前五种情形，多



数法院认为根据《若干解释》的规定，不属于行政诉讼的受案范围，实践中大家的把握基本一致，不存在明显的争议，也不是土地行政诉讼特有的问题，因此可以不在本解释中加以规定。对后三种情形应否纳入行政诉讼的受案范围，则一直争议比较大。

### 一、关于国务院和省级人民政府批准征地的行为的可诉性问题

土地征收是国家为公共利益的需要按照法定的程序和批准权限将集体所有的土地征为国家所有，并依法给予被征地单位和个人一定补偿的行为。近几年来，随着农村城市化进程的加快以及房地产开发，农村土地越来越多被征收。集体土地征收行为影响面大，涉及人员众多，且直接对被征地人最基本的生产、生活资料产生重大影响，因此土地征收行政争议体现出矛盾尖锐、极易激化、难以化解的特点。根据《土地管理法》第四十五条规定，征收基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷的和其他土地超过70公顷的土地的，由国务院批准。征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。对于国务院和省级人民政府批准征地的行为应否纳入行政诉讼的受案范围，主要有两种意见：

一种意见认为，国务院和省级人民政府批准征地的行为不应纳入行政诉讼的受案范围。持这种意见的理由不尽相同，主要有以下几种：第一种理由认为，国务院和省级人民政府批准征地的行为是一种国家行为<sup>①</sup>。因为，征地审批权是政府代表国家行使的，是法律赋予政府的专有的权力，国家是征收土地的唯一主体。根据《土地管理法》第四十五条第一款规定，征收土地的最低审批机关为省、自治区或者直辖市人民政府。并且省级人民政府的最高审批权仅限于基本农田以外的耕地35公顷、基本农田和耕地以外的其他土地70公顷，无权对征收基本农田进行审批。即使如此，由于国务院是国家所有权的唯一代表，其自然也是国有土地所有权的唯一代表。尽管《土地管理法》赋予省级人民政府一定范围的征地审批权，但根据其第四十五条第二款的规定，省级人民政府在作出审批决定时应报国务院备案。国家是征收的唯一主体，<sup>②</sup>是基于国家单方面的意思表示，无需被征收人的同意，是集体经济组织

<sup>①</sup> 湖南省国土资源厅政策法规处编著：《以案说法》，湖南地图出版社2008年7月第1版，第14页。

<sup>②</sup> 同上。