

## 工作研究

## 土地确权案引发的法律问题思考

石凤友<sup>1</sup>,张丽娟<sup>2</sup>

(1. 章丘市国土资源局, 山东 章丘 250200; 2. 威海市中级人民法院, 山东 威海 264200)

## 0 引言

1994 年某市人民政府为辖区某村 1 宗集体土地颁发了集体土地建设用地使用权证书。该市某一居民声称该宗地应是他个人的,原因是 1951 年土改时此宗地分给了某人(有土地证证实),他于 1953 从其手中购买(此说无证明),鉴于此,要求居委会出面为其要回该宗土地。其事实是从 1953 年该宗地就由某村民使用至 1955 年秋,并以此土地及地上附属物加入了村前进初级社。后折价归村集体所有至今。所以市政府为该村颁发证书行为事实根据确实可行、程序合法、适用法律适当,是无可非议的。但就是这起本不该发生的行政诉讼案却一审、二审、再审,虽然最终政府形象和法律尊严得以保护,但该宗案件诉讼的全过程引发的许多法律问题,是值得人们深思和借鉴的。

## 1 土地所有制层面问题思考

我国现行的土地公有制的演进过程是在社会主义公有制确立后,分阶段逐步形成的。解放前,旧社会中国的土地制度属封建土地私有制,它包括国家所有、地主资本家所有和农民所有并存的状况。新中国成立前后暴风骤雨般掀起了土地改革运动,全国大部分地区 1951 年前后进行了土地改革后,国家废除了封建土地私有制,确立了社会主义改造阶段的国家所有和公民私有的混合土地所有制。土改颁发的土地证书为土地房屋所有权证书,不仅允许土地私有并且允许土地自由买卖。上述案例中 1951 年土改时某村民分得的土地买卖流转事实就是这样。中国农村土地私有,而城市土地为国家所有即公有。20 世纪 50 年代中后期我国农村掀起了

农村合作化运动,农民将自己拥有的土地和其他主要生产资料作价入社,土地开始在农村由个人所有向集体所有过渡。至 1962 年 9 月国家颁布《人民公社工作条例》(史称 60 条)后,彻底废除了农村土地私有,确立了农村“三级所有,队为基础”的社会主义农村土地集体所有制,从此,我国土地公有制确立包括社会主义国家全民所有和劳动群众集体所有。上述案例中所涉及的宗地就是随着我国土地公有制度的确立过程逐步演变为村集体所有的。1951 年土改时,该宗土地分给并确权给某村民所有。1953 年开始由另一村民开始使用该宗土地,1955 年使用者将该宗土地入社,1962 年人民公社后就成了村集体建设用地。该村委会一直对该宗土地行使占有、使用、收益、处分 4 项权能,是无可争议的土地所有者。但某些人,却借题发挥,再加上居委会有关人员不注意学习相关法律法规,不顾我国土地公有制度的规定,违反客观规律和自农业合作社人民公社至今从未对该宗土地行使过权利的事实,随意提起诉讼,造成了一审再审的局面。相信,随着依法治国建设社会主义法制国家的理念不断深入人心,全民法律意识逐渐增强后,这样的案例应该不会重演了。

## 2 行政法理论层面的法律思考

## 2.1 从行政优益权方面的分析思考

行政法学在行政法律关系主体一章有关于行政职权的优益性即行政优益权的表述。行政优益权,也称行政职权的优益性,指行政主体在行使行政职权时,依法享有一定的行政优先权和行政受益权,二者组成行政优益权。行政优益权是国家为确保行政主体有效地行使职权,切实地履行职责,圆满地实现公共利益的目标,而以法律、法规等形式赋予行政主

收稿日期:2005-07-15;修订日期:2005-11-09;编辑:孟舞平

作者简介:石凤友(1962-),男,山东章丘人,律师,从事国土资源管理及法律研究工作。

体享有各种职务上或物质上的优益条件的资格。职务上的优益条件属于行政优先权,物质上的优益条件属于行政受益权。但应注意行政优益权不属于行政职权,二者有着密切联系,前者是后者有效行使的保障条件。行政优先权包括先行处置权获得社会协助权和行政行为的推定有效(这在行政行为的效力中称行政行为具有公定力),它的含义是指行政行为一经作出,只要未被有权机关正式撤销,即使违法或不当,也被推定为有效。在行政复议和行政诉讼期间,只要没有法律上的特别规定,原则上不停止该行政行为的执行。行政优先权成立的 4 个要件:主体必须是行政主体;行政主体必须在行使职权、从事公务时;必须是实现行政目的所必需;必须有法律依据。上述案件中政府的土地确权行为完全符合上 4 四个要件,根据行政优先权当然有效存在,如果一审法官通晓行政法学的这一理论观点的话,就不会作出错误的判决。

## 2.2 从行政行为的效力方面的思考

行政行为成立便对相对方和行政主体等产生法律上的效力。其效力如下:

(1) 行政行为具有确定力。它是指有效成立的行政行为,具有不可变更力,即非依法不得随意变更或撤销和不可争辩力。

(2) 行政行为具有拘束力,是指行政行为成立后,其内容对有关人员或组织所产生的法律上的约束效力,有关人员和组织必须遵守,它包括对行政主体和行政相对人两个方面的拘束力。

(3) 行政行为具有公定力,是指行政主体作出的行政行为,不论合法还是违法,都推定为合法有效。相关的当事人都应加以遵守或服从,这是行政效率原则的要求。这与行政优先权中对行政行为推定有效是一致的含义。

(4) 行政行为具有执行力。是指行政行为生效后,行政主体依法有权采取一定手段,使行政行为的内容得以实现的效力。

从上述行政行为的效力的理论角度,分析可知本案中政府的土地确权行为是合法有效的,具有特定法律效力。

## 3 从司法实践的层面引发的法律思考

(1) 法院受理本案缺乏法理上的依据,原告不符

合法律规定的资格,法院不应受理,应裁定驳回起诉。行政诉讼中的原告是指依照行政诉讼法向人民法院提起诉讼的公民、法人或其他组织。原告应具备如下条件:必须是作为行政相对方的公民、法人或其他组织。这说明并非任何公民、法人或其他组织都可以作为原告提起诉讼。必须是认为具体行政行为侵犯其合法权益的行政相对方。行政相对方可以具有原告资格,是指取得原告资格的可能性,倘若要是这一可能性成为现实,还应具备另一条件,即认为具体行政行为侵犯其合法权益,包括人身权和财产权。上述案例中的原告某居民委员会一不是行政相对人不具有成为原告的可能性,二不存在合法权益被侵害的事实,因为它本身不存在权益而何以谈权利被侵害呢?它不具有原告资格的必要条件而怎能提起行政诉讼呢?从法理分析,本案不应受理,若稍加审查,便可清楚判定应裁定不予受理驳回其诉讼请求。

(2) 从诉讼参加人方面的思考,没有通知有利害关系的第三人参加诉讼,法院程序违法。行政诉讼中的第三人是指同被诉具体行政行为有利害关系,在诉讼过程中申请参加诉讼或有法院通知参加诉讼的公民、法人或其他组织。上述案例中村民委员会是理所当然应该参加诉讼的第三人,法院在没有事先通知或在诉讼中追加的前提下,审理案件,程序违法。

(3) 行政诉讼应对具体行政行为合法性与适当性(合理性)进行审查,不存在程序审和实体审的规定,上案中原一审法官的程序审之说是错误的。《行政诉讼法》第 5 条明确规定:“人民法院审查行政案件,对具体行政行为的合法性进行审查。”《行政诉讼法》第 54 条规定了合法性审查的 5 个方面的标准。

主要证据是否确凿、充分;适用法律、法规是否正确;是否符合法定程序;是否超越职权;是否履行或拖延履行法定职责。《行政诉讼法》还对合理性审查标准作出了规定,即行政行为是否滥用职权和行政处罚是否显失公正两个方面。

本案虽以一审二审终审完美告结,但案件在审理的过程中引发的一系列问题,是令人深思和担忧的。因此,法治的中国,需要全民法律意识的提高做基础,更需要法官、律师、官员等人士具备较高的法律水平为保障,依法治国美好的憧憬才能变为现实。