

# 土地案件疑难问题初探<sup>\*</sup>

郭庆文<sup>1</sup>, 杨秀丽<sup>2</sup>

(1. 泰安市泰山区人民法院, 山东 泰安 271000; 2. 泰安市国土资源局泰山区分局, 山东 泰安 271000)

近几年,随着经济发展和城市化进程的加快,土地、房产价格随之攀升,受利益的驱使,土地、房产的案件也越来越多,因为此类案件大多关系到居民拆迁、农民生存、政策变迁,历史遗留等敏感问题,已成为行政诉讼和社会普遍关注的热点、难点。由于法律法规不尽完善,对法律法规条文或名词理解不准确,就容易形成诉讼,现就土地案件审理过程中遇到的疑难问题作初步探索。

## 1 撤销、注销土地登记行为区别问题

因撤销、注销颁发的土地证书均产生原土地证书失去效力的法律后果,实践中容易混淆。撤销登记是指对一宗土地证书上已经登记确权的土地权利,事后发现申请人采取隐瞒事实或伪造资料等欺骗手段获准登记的,土地部门依职权将其丧失效力而进行的登记,是一种纠错登记行为;注销登记是指因土地权利消灭或其他原因致使原登记内容失去效力,而由土地部门依申请或依职权将已登记的内容进行注销的土地登记,它仍是一种行政登记行为。两者的区别在于:

(1)启动的程序不同:前者是依职权的纠错行为,后者可以依申请注销登记且在申请人不按时申请注销时,还可依职权予以注销登记。

(2)内容不同:前者分全部撤销登记和部分撤销登记,后者无此区分。

(3)原因不同:前者是因持证人有违法行为,后者是因土地权利的消失等而进行的登记。

(4)事由产生的时间不同:前者持证人的违法行为发生在申请登记时,后者注销的事由是出现在核准登记后。

(5)处理的程序不同:前者需作出撤销决定并将撤销登记结果书面通知当事人,后者在主张申请的登记中,无需作出决定,只要在收回的土地证书加盖“注销”字样即可。

(6)法律后果不同:撤销登记的撤销登记证书,证书自始无效,注销登记原证书在注销登记后才无效,在注销前仍具有法律效力。

## 2 “一户两宅”有关法律问题探讨

农村村民“一户一宅”是《土地管理法》关于农村宅基地划分的基本原则,但实践中不同程度存在着建新不拆旧、一户两宅等问题,影响了农村集体土地的合理分配,为此,该法第六十四条规定:“因公益事业或迁移等原因,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。”但对于在收回土地之后,某些村民拒不接受补偿,又继续占用旧宅的现象如何处理,法律没有具体规定,因此各地认识不一,主要有以下几种观点:

(1)认为“一户两宅”大都是因实施村镇规划拆旧、迁新引起,因此可参照《城市房屋拆迁管理条例》关于房屋安置补偿及《土地管理法》征用土地地上附着物补偿纠纷的裁决程序处理,由县级以上人民政府就补偿问题进行裁决,同时责令迁出腾空用地。

(2)《村民委员会组织法》第五条规定:“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源”。“一户两宅”涉及的收回旧宅土地使用权及地上房屋补偿问题是村委会自我管理的自治行为,其他部门不能干涉,村民认为补偿不合理,可向乡镇人民政

\* 收稿日期:2008-03-20;修订日期:2008-08-13;编辑:王秀元  
作者简介:郭庆文(1968-),女,山东泰安人,主要从事行政审判工作。

府反映或向地方各级人民代表大会及其常委会申诉。

(3)《土地管理法》第六十二条、六十五条规定:农村村民住宅用地经乡级政府审核,由县级政府批准,那么对乡村公益事业需收回土地使用权的,亦要经原批准用地的政府批准,即收回集体土地使用权不单是农村经济组织者行使土地所有权的一种方式,也是国家管理土地实施的一种行政行为,政府批准是收回的必经程序,如果政府决定收回土地后,村民不服从安置补偿,村委可直接以政府名义申请法院强制执行,法院受理后执行的是收回土地行为,法院可采取拆除地上建筑物的强制措施以腾空土地,交还村委管理。

(4)《土地管理法》规定:虽然收回集体土地使用权由政府批准,但这是内部审批程序,因收回已交付使用的集体土地使用权是对外应以农村集体经济组织名义收回。农民集体作为所有者享有的基本权利对外应以农民经济组织名义收回。这里的“收回”不仅是指收回《集体土地宅基地使用证》予以注销,而是法律赋予农村自治组织在特殊情况下的一种强制执行权,当村民拒不迁出腾退土地时,既可采取宅田挂钩扣减承包田等措施督促其主动搬迁,也可强制其迁出。

(5)对于一户两宅的村民,村委安置好新宅后,对旧宅村民就不具有土地使用权,其应主动腾退土地,如果认为村委补偿不合理,可通过正当途径维护合法权益,但不应继续占用已被收回的旧宅基地,侵犯集体土地所有权的行使。因此,此类行为应认定为非法占地,由土地管理部门进行处理,责令拆除。

以上意见混淆了决定收回与收回土地后住宅补偿纠纷的关系,两者是两个不同的法律关系,前者是行政法律关系,后者是民事法律关系,该类纠纷并非由行政行为“收地”引起,而是由民事行为补偿分配问题引起,根据最高人民法院研究室法研[2001]116号“关于村民因土地补偿费、安置补助费问题与村民委员会发生纠纷人民法院应否受理问题的答复”,属于平等民事主体之间的纠纷,是典型的民事争议,理由如下:

根据《村民委员会组织条例》,农村集体经济的特点是村民委员会只是农村集体土地的管理者,土地所有权属于全体成员,只要合法居住且属农业户口即为该村集体经济组织成员,其对土地等自然资

源享有平等的权利,双方的法律地位是平等的,由此,因地上附属物补偿分配发生的争议亦属民事争议,不属于行政职权管辖范围内的事务。

综上,对于政府批准决定收回旧宅集体土地使用权后,对旧宅的补偿问题,村民委员会与村民发生争议,应通过民事诉讼程序解决,如果旧宅影响村镇规划急需拆除,村委会可申请先予执行。

### 3 “农转非”后剩余土地性质认定问题

涉及此类土地性质认定的法律依据有:

(1)1995年国家土地局《确定土地所有权和使用权的若干规定》规定:“因国家建设征用地,农民集体建制被撤销或人口全部转为非农业户口,其未经征用的土地,归国家所有。”

(2)1998年国务院《土地管理法实施条例》第二条(五项)规定:“农民集体经济组织全部成员转为城镇居民的,原属于其成员所有的土地归国家所有。”

(3)国法函[2005]36号国务院办公厅、国土资源部关于对《土地管理法实施条例》第二条(五)项的解释意见:“该项规定,是指农村集体经济组织土地被依法征收后,其成员随土地征收已经全部转入城镇居民,该集体经济组织剩余的少量集体土地可以依法征收为国家所有。”上述《规定》、《条例》均规定农转非后剩余土地直接过渡为国家所有,而解释意见则规定,需依法征收后才能转为国家所有。实践中也存有此2种不同意见,笔者认为《物权法》第47条对国家所有土地的范围作了明确的规定,即法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地才属国家所有,即只有法律才能设定农村的土地属于国家所有,其他法规、规章及规范性文件均无权设定。因此,农转非后剩余土地不能依据《规定》、《条例》直接过渡为国有,需要依法征收后才能转变为国有土地。

### 4 土地征收过程中物权变动效力问题

征收土地是人民政府根据国家授权,依照法律规定的条件和程序将属于农民集体的土地收归自己所有的过程,按照《土地管理法》规定,国家征收土地要依法办理征收审批手续,并由县级以上人民政府予以公告后组织实施补偿,土地所有权何时发生

物权变动效力,实践中有不同认识:一种是批准说,征收土地是基于国家单方意志而产生,无需被征收人同意,只要经政府依法批准作出征收决定后即发生物权变动效力;一种是补偿说,征收集体土地是农民丧失土地所有权的一种形式,应足额支付给农民土地补偿及安置补助费后才发生变动效力。理由是《物权法》二十八条规定因政府的征收决定导致物权变更的,因人民政府的征收决定生效公示时发生效力,按照国土资源部《征用土地公告办法》规定,土地行政主管部门依法进行相关征用土地公告后即发生物权变动的效力。因国家对农村集体土地的征用是法律设定的行政征收权,它具有土地权属变更性、强制性的特点,而不是平等主体之间的土地买卖行为,无需征得对方同意,只要国家意见决定征收并进行公告后,土地性质即转移,农民是否同意补偿方案,是否达成补偿协议,补偿资金是否支付不影响权属的变更。

## 5 关于土地征用与土地征收的区别

新宪法将旧宪法规定的“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用”修改为“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”,进一步澄清了土地征收和征用的区别。

土地征收是国家特有的权利,是国家为了公共利益的需要,基于其对土地的最高所有权,对集体土地所有权进行剥夺,并由国家给予补偿的行为。土地征用亦是国家为满足公共利益需要,依法强制转移国有或集体土地使用权,并给予合理补偿的一种行政行为。

两者相同之处在于:都是为了公共利益的需要,都要经过法定程序依法给予补偿,土地权属性质都要转移。不同之处在于:征收主要是所有权的改变,只针对集体土地;征用只是使用权的改变,既包括集体土地也包括国有土地。原宪法相关条款统称的“土地征用”实际是土地征收。《土地管理法》第五十七条规定的“建设项目和地质勘查需要临时使用国有土地或者集体土地,由县级以上人民政府土地行政主管部门批准,土地使用者……按照合同约定支付临时使用土地补偿费。”其涉及的“临时用地”,实际是土地征用,是一种临时的土地使用权,而无长期的土地使用权,使用完毕后,需归还土地所有权

人,因此在实践当中应作严格界定。

新《宪法》虽然规定了国家享有公益征收权,但没有规定何为“公共利益”,如何界定“公共利益”,直接决定了土地征收和征用的范围。在世界各国,公共利益的范畴有许多共同之处,例如道路、军事设施、国家机关用地等,但由于社会制度、历史和文化情景不同,对“公共利益”也存在不同认识。

## 6 几种特殊类型案件的处理

案例一:认定违法责任主体问题。甲在某村未经批准建房3间,后其死亡,该房由其女居住,土地部门欲按非法占地处罚,是处罚甲,还是处罚乙?多数观点认为:本案甲是违法行为的实施者,虽然实施建房行为后死亡,但该违法行为的不法状态仍然处于持续状态,且行为后果由乙承受,应对乙作出拆除决定;也有观点认为行政处罚的原则是责罚相当,即谁违法处罚谁,该案既然违法责任主体甲已死亡,就不能再进行处罚,更不能处罚乙,行政违法责任主体不是平等民事责任主体,不具有承继和转移性。笔者持后种观点,至于该违章建筑采取什么形式拆除,可由土地部门针对乙作出一个行政处理决定,而非行政处罚。决定写明该房系甲未经批准所建属违法建房,应被拆除。乙作为房屋的实际控制人,既然承继甲行为的后果就应负有协助拆除的义务,责令其限期拆除。

案例二:没收行政处罚问题。甲未经批准在某村土地利用总体规划的建设用地范围内建房2间,土地部门根据《土地管理法》第七十六条规定“未经批准非法占用土地的……对符合土地利用总体规划的,没收在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施;不符合土地利用总体规划的,拆除在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施,可并处罚款。”决定没收上述房屋,甲仍居住该房拒绝腾空,如何处理。一种意见肯定说:土地部门可以直接向法院申请强制执行其没收决定,由法院强制拆除。另一种观点否定说:没收财产是指行政机关对违法行为人的物品收归国有的处罚方式,并不直接涉及房屋的拆除灭失问题,法院不能据此强制拆除房屋。笔者倾向于后种观点,该案没收决定生效后该房所有权即收归国有,相关部门可按照《行政处罚法》五十三条规定公开拍卖,也可以房屋管理人和所有人的身份提起民事诉讼,要求甲腾空房屋。