

国土资源部行政复议十大典型案例

2017 年 12 月

一、李某不服湖南省国土资源厅建设用地预审案.....	3
二、白某、成某不服北京市规划和国土资源管理委员会信息公开答复案.....	6
三、肖某不服湖南省国土资源厅拒收政府信息公开申请表案.....	9
四、长某不服内蒙古自治区国土资源厅信息公开答复案...	12
五、灵石县梁家焉乡圪塔硫铁矿不服山西省国土资源厅采矿权延续不作为案.....	17
六、河南汇商实业有限公司不服河南省国土资源厅信息公开答复案.....	21
七、成都金珏地矿业公司不服四川省国土资源厅探矿权不予受理通知案.....	25
八、梁某不服内蒙古自治区国土资源厅采矿权注销公告案	28
九、贵德县都秀台铜业有限公司不服青海省国土资源厅矿产资源储量评审备案证明案.....	31
十、张某等 2 人不服河南省国土资源厅违法查处不作为案	36

一、李某不服湖南省国土资源厅建设用地预审案

【典型意义】建设用地预审是发展改革部门审批、核准项目前对用地的预先把关，是有关部门审批项目可行性研究报告、核准项目申请报告的必备文件，但并不是批准项目用地的直接依据，尚未对被征地农民的权利义务产生直接影响。本案的意义在于，向群众释明法律，引导群众采取更加直接、有效的方式，依法维护自身的合法权益。同时，避免程序空转，降低不必要的社会成本。

（一）基本案情

2009年，湖南省国土资源厅（以下简称湖南省厅）根据泸溪县白武公路改造工程有限责任公司提交的申请材料，作出《湖南省建设用地预审报告书》（湘国土预审字〔2009〕第75号，以下简称75号预审报告书），认为该项目用地符合法律法规规定，通过预审。2017年10月，李某经向湖南省厅申请信息公开，获知75号预审报告书，并得知其房屋在75号预审报告书的拟用地范围内。2017年11月20日，李某不服75号预审报告书，提起行政复议，请求撤销该预审报告书。

（二）处理结果

复议机关认为，预审报告书是依据《土地管理法》的规定，在建设项目可行性研究论证时，国土资源主管部门根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对

建设用地有关事项进行审查后作出的意见，李某不是 75 号预审报告书的相对人，与 75 号预审报告书无行政法律上的利害关系，其就 75 号预审报告书提出的行政复议申请不符合行政复议受理条件，复议机关依法作出不予受理的行政复议决定。

（三）案例评析

本案的焦点是，建设用地预审意见与拟用地范围内的居民是否具有行政法律上的利害关系。

根据《土地管理法》、《土地管理法实施条例》和国家相关法律法规的规定，建设项目用地预审是国土资源主管部门对建设项目涉及土地利用有关事项进行的审查，审查的主要内容是建设项目选址是否符合土地利用总体规划，是否符合国家供地政策，项目用地规模是否符合工程建设用地指标的规定，项目占用耕地的，补偿耕地初步方案是否可行，征地补偿安置标准是否符合当地制定的标准等，并根据审查情况出具建设用地预审意见。

从制度设计上看，用地预审实际上是发展改革部门审批、核准项目前对用地的预先把关，是有关部门审批项目可行性研究报告、核准项目申请报告的必备文件，但并不是项目用地的直接依据，不产生外化的法律效力，对预审意见所涉地块范围内的居民而言，其与预审意见没有行政法律上的利害关系，预审意见对其权利义务不产生直接影响。如其认

为自身合法权益受到侵害，应当直接就对外发生法律效力的土地征收或房屋拆迁等行为提起行政复议，切实有效维护其合法权益。

【专家点评】

建设用地预审报告与其所涉地块范围内的居民是否具有利害关系？这是判断复议申请能否被受理的关键因素之一。根据《行政复议法实施条例》第二十八条第二项的规定，“申请人与具体行政行为有利害关系”是行政复议申请被受理的条件之一。在利害关系的认定上，理论界与实务界通常所采用的标准是“行政法律上的利害关系说”，即复议申请人之合法权益有受具体行政行为直接侵害之虞，并不包括具体行政行为所产生之一般事实上的影响。判断构成行政法律上利害关系的要素有二：一是申请人的权益受到损害或有受到损害的现实可能性；二是权益损害与具体行政行为具有因果关系，即具体行政行为是因，权益损害是果。建设用地预审报告是国土资源主管部门在项目审批、核准前对用地的预先把关，并不是土地征收或房屋拆迁的直接依据，对被征地农民的权利义务不产生直接影响，公民不能直接就预审报告申请行政复议。

本案的典型意义在于本决定是针对行政复议申请人资格问题所作的判断，确立了申请行政复议上利害关系的判断基准，这为国土资源领域类似复议案件的申请与受理做出了

指引。

二、白某、成某不服北京市规划和国土资源管理委员会信息公开答复案

【典型意义】本案明确了不动产登记查询与政府信息公开的关系。不动产登记资料查询属于特定行政管理领域的业务查询事项，只有权利人、利害关系人和有关国家机关有权获取相关信息，其他人员不能通过政府信息公开的途径申请公开。本案的典型意义在于，通过释明法律规定，形成有效的示范效应，保护权利人不动产登记信息的安全。

（一）基本案情

2016年7月7日，白某、成某向北京市规划和国土资源管理委员会（以下简称北京市规土委）申请公开“按照《在京中央国家机关用地土地登记办法》第八条北京市局收到在京中央国家机关用地土地申请后按照《土地登记规则》颁发土地证书规定，国家轻工业局机关服务中心2000年7月11日递交宣武区右安门内大街28号院《北京市国有土地地籍调查表》递交的土地证书复印件”的政府信息。7月27日，北京市规土委告知其所需信息属于不动产登记信息，不能通过政府信息公开方式提供，建议其到各区不动产登记部门申请查询。白某、成某不服该告知书，提起行政复议，请求予以撤销。

（二）处理结果

复议机关认为，依据《政府信息公开条例》第十七条和第二十一条、《物权法》第十八条、《不动产登记暂行条例》第二十七条、《不动产登记暂行条例实施细则》第九十四条和第九十七条、国务院办公厅政府信息与政务公开办公室的复函（国办公开办函〔2016〕206号）等规定，白某、成某申请公开的信息属于不动产登记资料，不能通过政府信息公开方式予以提供。复议机关维持了北京市规土委作出的信息公开答复。

（三）案例评析

本案的争议焦点是，非不动产权利人、利害关系人，能否通过政府信息公开途径查询或获取不动产登记资料。

不动产登记资料查询，属于特定行政管理领域的业务查询事项，其法律依据、办理程序、法律后果等，与《政府信息公开条例》所调整的政府信息公开行为存在根本性差别，当事人依据《政府信息公开条例》申请这类业务查询的，行政机关应当告知其依据相应的法律法规规定办理。因此，申请人不能通过申请政府信息公开的方式申请获取不动产登记资料。

值得注意的是，行政机关在适用国务院办公厅政府信息与政务公开办公室的复函（国办公开办函〔2016〕206号）的规定时，切不可任意扩大适用范围，并非所有不动产登记

资料中的信息都不能通过政府信息公开途径获取。不动产登记资料包括不动产登记簿等不动产登记结果和不动产登记原始资料，通常只能通过不动产登记查询途径获得，但是作为不动产权利来源的各类信息是否免于公开，需要进行具体甄别，例如，土地出让合同可能包含在不动产登记资料中，但不能简单以此为由而拒绝信息公开。

【专家点评】

信息公开，内涵十分丰富，领域十分宽泛。我国法律体系中，有接近一半的法律、约三分之一的行政法规包含有关信息公开的规定。如何正确处理这些规定与《政府信息公开条例》之间的关系，是个重大的理论、制度和现实问题。

信息公开存在着不同的类型。比如，有作为业务查询事项的信息公开，如户籍信息查询、工商登记资料查询等；有作为行政程序环节的信息公开，包括各类公示、公告等；有作为监管手段的信息公开，如强制性信息披露制度；有作为行政处罚方式的信息公开，如药品安全监管“黑名单”等。不同类型的信息公开，其法律依据、公开主体、公开客体、公开对象、公开方式、法律后果等都内在不同。

本案涉及的不动产登记信息查询，就是典型的作为业务查询事项的信息公开。为确保物权安全和交易秩序，有关法律法规规章对不动产登记信息的查询主体范围、查询条件、办理程序等，都做了限制性规定。申请人可以依据《政府信

息公开条例》申请不动产登记信息，行政机关可以拒绝公开，但是，不能将不公开的理由归结为不属于《政府信息公开条例》调整范围，而应按照《政府信息公开条例》规定的程序、期限等要求，告知其按照相应的法律法规规章办理。

三、肖某不服湖南省国土资源厅拒收政府信息公开申请表案

【典型意义】政府信息公开申请接收，是政府信息公开程序起点，直接关系到政府信息公开法定义务的履行及后续责任归属，必须严格予以规范，既要保护申请人权利，又要注意避免由此引发不必要的争议。

（一）基本案情

2017年4月10日，肖某向湖南省国土资源厅（以下简称“湖南省厅”）通过顺丰速运公司寄交《国土资源政府信息公开申请表》（以下简称《申请表》），申请公开“省人民政府〔2015〕政国土字第1125号《农用地转用、土地征收审批单》所呈报的用地报批资料。”2017年4月13日，湖南省厅拒收肖宏伟寄交的《申请表》。肖某以湖南省厅拒收《申请表》为由向国土资源部提起行政复议，请求责令湖南省厅对其申请的政府信息进行公开。

（二）处理结果

复议机关认为，依据《政府信息公开条例》第二十一条、

第二十四条和《邮政法》第五十五条“快递企业不得经营由邮政企业专营的信件寄递业务，不得寄递国家机关公文。”、第五十六条“快递企业经营邮政企业专营业务范围以外的信件快递业务，应当在信件封套的显著位置标注信件字样。快递企业不得将信件打包后作为包裹寄递。”的规定，肖某向湖南省厅寄交的《申请表》不属于国家机关公文范围，不能认定《申请表》属于邮政企业专营范围。湖南省厅以肖某委托的是不具有信件寄递业务的顺丰速运公司为由拒收《申请表》，属于认定事实不清，适用依据错误。并且，湖南省厅应当对肖某的政府信息公开申请履行答复的义务，湖南省厅拒收《申请表》，应当认定为不作为。据此，复议决定要求湖南省厅在法定时限内答复肖某的信息公开申请。

目前，湖南省厅在收到复议决定后，已经根据法律规定作出了信息公开告知。

（三）案例评析

本案的争议焦点是，行政机关能否拒收申请人委托快递企业投递的信息公开申请。

实践中，有的行政机关认为，邮寄给行政机关的信件，只能由邮政企业来投递。实际上，并没有法律法规对公民、法人和其他组织邮寄信件的方式进行规定，也未禁止其通过快递企业投递信息公开申请。同时，根据《邮政法》规定，机关、企业事业单位应当设置接收邮件的场所。湖南省厅以

申请人委托的顺丰速运公司不具有经营信件邮寄业务的资质、其没有接收邮政企业以外的快递企业信件义务为由拒收信件，缺乏法律依据，客观上阻碍了申请人的信息公开申请权，构成了不作为。复议机关经调查了解到，根据当地规定，快递公司投递的信件不能进入办公区域，而湖南省厅距离办公区大门的直线距离较远，信息公开工作机构在人手少、工作量大的情况下，确实存在接收快递的实际困难，但并不能因此拒绝接收信息公开申请。为避免产生争议，行政机关应当设置专门的场所或者开通多种渠道，并将其开通的接收渠道向社会公告，为申请人申请信息公开提供指引和便利。本案对于规范各级国土资源主管部门接收群众信件的程序，具有启示意义。

【专家点评】

本案涉及的政府信息公开申请接收问题，看似小问题，实则是个大问题。不少行政争议就是由这个不起眼的接收环节引发。全国政府信息公开工作主管部门所做的6个法规解释中，有2个都与这个问题有关，由此可见，这是个十分重大的问题。

按照这2个法规解释，行政机关应当在政府信息公开指南中向社会逐一说明本机关接收政府信息公开申请的渠道，并在其说明的范围内承担相应法律责任。如果行政机关没有按要求在政府信息公开指南中进行详细说明并向社会明示

的，应当尊重申请人的选择。普通快递，不像国家邮政企业那样具备寄递国家公文的资质，实际运行过程中确实存在不规范的隐患。对于普通快递这一渠道，行政机关应当根据实际情况向社会明示，其是否接收普通快递渠道提交的政府信息公开申请。如果其明示不予接收，则不承担相应责任；如果其明示予以接收，就应当加强规范管理，确保渠道畅通有效；如果其没有在政府信息公开工作指南中进行明示，就应当尊重申请人的选择，也就是不得拒收通过普通快递渠道提交的政府信息公开申请。

本案的普遍性警示意义就在于，政府信息公开行为是规范的法律行为，必须以法治思维、法治方式严格规范各个环节，特别是在当前纠纷高发多发的大环境下，更应重视行为规范。

四、长某不服内蒙古自治区国土资源厅信息公开答复案

【典型意义】能否对申请人提出的公开申请作出准确全面的答复，是检验行政机关对政府信息公开重视程度和工作态度的重要标志。从法治政府和服务型政府的要求看，主动公开是大势所趋，让当事人更加便捷地获取相关信息，是各级国土资源主管部门的努力方向。本案涉及争议较大的征地信息公开问题，复议机关从规范提升国土资源主管部门的服务水平、预防和化解行政争议的角度，提出了更高的目标和

要求。

(一) 基本案情

2015年12月2日,长某向内蒙古自治区国土资源厅(以下简称内蒙古区厅)申请公开“1.位于通辽市扎鲁特旗鲁北镇宝楞嘎查东220M、西距304国道3.0KM范围内的毛都水库工程项目征地批复及报批文件,包括但不限于一书四方案、勘测定界图等全部征地报批文件;2.毛都水库工程项目依附土地的利用规划登记情况,包括土地利用总体规划和控制性详细规划等;3.2014、2015年扎鲁特旗地区征地区片综合价;4.毛都水库工程项目用地预审意见”。2016年1月20日,内蒙古区厅作出信息公开答复及《内蒙古自治区国土资源厅信息公开申请转办单》,答复如下:“根据您的申请内容及提供的相关信息,我厅无法核实并确认该地块的具体报批情况,因此无法直接提取相关信息。依据《国土资源部办公厅关于进一步做好市县征地信息公开工作有关问题的通知》(国土资厅发〔2014〕29号,以下简称29号文)及有关法律法规规定,市、县人民政府组织用地报批和征地实施,征地补偿安置等信息由市、县人民政府及其国土资源主管部门产生;市、县人民政府是实施征地的主体,同时也是征地信息公开的主体。按照‘谁制作、谁公开’和‘就近、便民’的原则,请您持我厅信息公开申请转办单,到扎鲁特旗国土资源局申请公开相关内容”。长某对内蒙古区厅作出的信息公开答复不服提

起行政复议，请求撤销并责令重作。

（二）处理结果

复议机关认为，依据《政府信息公开条例》第十七条、第二十一条的规定，对于长某申请公开的四项政府信息，从这些政府信息制作或者保存机关而言，有的属于内蒙古区厅制作范围，有的可能不存在或指向不明，有的应属于其他行政机关制作，但内蒙古区厅没有向长某明确告知所需信息是否属于其公开范围、是否不存在或是否需要补正，而是笼统指向到扎鲁特旗国土资源局申请公开，属于认定事实不清、适用依据错误，复议机关依法作出了撤销内蒙古区厅的信息公开答复并责令其重新作出答复的决定。

内蒙区古厅在接到复议决定后，已经按期重新作出了信息公开告知。

（三）案例评析

本案的争议焦点是，对于申请人的信息公开申请，行政机关是否应当进行准确判断和全面回应。

如果申请人申请内容存在多重含义，行政机关仅凭工作人员主观理解作出信息公开告知，或者申请人申请多项信息，行政机关没有逐项答复，而是笼统答复或者答复漏项，导致信息答复不全面的，都应认定为事实不清、依据错误，或者行政机关没有全面履行政府信息公开法定职责。

本案还涉及到征地信息公开的义务主体问题。土地征收

事关被征地农民的重大财产权益和长远生计，一直以来备受关注。征地信息是各级国土资源主管部门信息公开工作中，依申请公开比重最大的一类政府信息，相应地，也是引发争议最多的领域之一。本案涉及到两类征地信息：一是征地批复，如该宗土地的征收是由省级人民政府批准的，省级国土资源管理部门作为征地批复文件的制作机关，无疑具有公开义务；如该宗土地的征收是由国务院批准的，则省级国土资源主管部门作为征地批复的实施主体，也应由其负责公开。本案中，内蒙古区厅在信息公开答复中，让申请人到所在的县级国土资源主管部门申请公开，依据不足；二是征地报批材料，包括“一书四方案”、勘测定界图等，涉及到《政府信息公开条例》第十七条关于制作机关与保存机关的理解问题，实践中争议很大。复议机关认为，29号文指出，市、县人民政府是实施征地的主体，应当主动公开征地信息，但没有免除省级国土资源主管部门对征地信息的公开的义务。实际上，征地报批材料是省级国土资源主管部门在履行初审、审查及办理建设用地批复等职责的过程中获取的必要信息，是征地批复指向的具体内容，也是证明征地批复合合法性的重要材料，仅由制作机关公开相关信息，不利于展现对外执法过程全貌，也不利于征地批复内容的实施。为减少争议，尽最大努力维护被征地农民知情权，国土资源部在部署推进市县国土资源主管部门主动公开征地信息的基础上，进一步推

进省级国土资源主管部门征地信息公开。2017年部署开展的省级征地信息公开平台建设取得重要进展，各省区市基本实现了2017年1月1日以来征地信息的全面公开，下一步还将建立全国统一的征地信息网上虚拟平台，除年代久远的历史信息外，逐步实现新批准土地征收信息的全国联网查询，进一步畅通征地信息公开渠道，更好地满足人民群众的需要。

【专家点评】

本案的核心，是如何处理行政机关从其他行政机关获取的信息的问题。

对于从其他行政机关获取的信息，世界各国高度一致的做法是：第一，坚持“谁持有、谁处理”的基本原则；第二，设置必要的协商程序环节，在需要时由行政机关相互协商，所需时间不计算在处理期限内。没有任何国家规定“谁制作谁公开”。我国《政府信息公开条例》第17条的规定，似应理解为主动公开的规则，因为主动公开存在一个准确性的问题，如果将其适用于依申请公开，一方面明显不同于其他所有国家，另一方面，仅从逻辑上讲，它只是从正面明确制作机关的公开义务，而不必然排除获取机关的公开义务。

本案也涉及到对豁免条款的理解问题。豁免条款是授权性规定，而不是禁止性约束，是“可以”不公开，而不是“不得”公开。即便立法明确从其他行政机关获取的信息可以不

公开，这也只是一个授权。是否公开，要综合考虑。征地信息直接关系到相对人的重大利益，《土地管理法》及其实施条例将征地信息的公告作为征地的必经程序，国务院也再三部署推进征地信息公开，没有任何正当理由不公开，更不应当在行政机关之间推诿扯皮。

综上，本案的处理真正达到了法律效果和社会效果的高度统一。

五、灵石县梁家焉乡圪塔硫铁矿不服山西省国土资源厅采矿权延续不作为案

【典型意义】矿业权受到法律的保护，根据信赖保护原则，行政机关不得因矿产资源开发整合政策的调整，通过规范性文件随意撤销、改变、限制已经生效的行政许可。本案对于处理好法律和政策的关系，具有启示作用。本案的典型意义还在于，通过行政法基本原则的适用，严格监督国土资源主管部门依法履行职责，依法保障了当事人的合法权益。

（一）基本案情

2007年4月，灵石县梁家焉乡圪塔硫铁矿持有的《采矿许可证》到期。因山西省开展非煤矿山矿产资源开发整合工作，该硫铁矿作为拟保留的矿山企业，按照省、市、县三级人民政府及其矿产资源主管部门的要求，开展非煤矿山企业整合

和换证工作。2011年11月，山西省非煤矿产资源开发整合工作领导小组核准其为整合矿山企业。

2012年6月，圪塔硫铁矿所在地、灵石县人民政府因未能在规定时间内完成采矿登记资料的初审和上报工作，向山西省国土资源厅（以下简称山西省厅）请示，山西省厅复函要求灵石县人民政府积极推进相关工作。

2013年10月，山西省非煤矿产资源开发整合工作领导小组办公室在向该领导小组提交的《关于召开省非煤矿产资源开发整合工作领导小组会议的请示》中称：“鉴于涉煤非煤企业情况复杂，省政府正在制定共伴生资源综合开采的相关政策，建议待省政府相关政策出台后再进行研究解决”，并将该硫铁矿包含在涉及煤炭资源非煤矿山范围内。

期间，灵石县人民政府完成了产权明晰等工作，并将该硫铁矿的申请材料提交晋中市交易事务中心办理交易鉴证手续，由于此时该硫铁矿的采矿许可证已过期，2012年12月、2014年10月，当地矿产资源主管部门晋中市国土资源局，两次请求山西省厅就“采矿许可证过期是否可以进场交易，办理转让手续的问题”给予批复，但山西省厅均未予回复。灵石县梁家焉乡圪塔硫铁矿不服山西省厅未对其申请作出处理，提起行政复议，请求责令延续并换发新的《采矿许可证》。

（二）处理结果

复议机关认为，灵石县梁家焉乡圪塔硫铁矿按要求完成了换证手续，但由于矿产资源整合政策原因，以及当地政府未在规定期限内完成相关工作，导致其采矿许可证到期未能及时申请延续，山西省厅对该硫铁矿采矿证延续申请，未给予处理，属于未履行法定职责。复议机关作出决定，要求山西省厅限期履行法定职责，对该硫铁矿采矿权延期申请，依法作出处理。

目前，山西省厅已按照行政复议决定，函告申请人，按照规定组织申报采矿许可证延续相关材料。

（三）案例评析

本案争议的焦点问题有三个：第一，灵石县梁家焉乡圪塔硫铁矿未能换发采矿许可证的法律后果应该由谁来承担；第二，无法律、法规、规章依据，仅以规范性文件形式限制申请人许可权利或者增加其义务是否可行；第三，行政相对人合法的行政许可，应当如何进行保护。

首先，本案因涉及矿产资源开发整合政策的调整，从2007年4月开始，时间跨度长，且一直未能妥善解决，对该硫铁矿的合法权利产生重大影响。本案中，该硫铁矿未能换发采矿许可证，是行政机关在矿产资源开发整合政策调整原因造成。在此之前，山西省非煤矿产资源开发整合工作领导小组已核准该硫铁矿为整合保留矿山企业，其合法权益应当受到法律的保护。

其次，山西省厅认为应当在山西省人民政府出台共伴生资源综合开采的相关政策文件后再行研究解决的做法，损害了矿山企业的信赖利益，即行政机关不得通过规范性文件随意撤销、改变、限制已经生效的行政许可。

第三，通过对本案的审理，国土资源部针对涉及矿产资源开发整合政策提出的行政复议申请，总结了以下审理思路：一是对已经明确纳入整合范围的矿山企业，非自身原因（系矿产资源整合政策原因以及政府原因）导致申请人采矿许可证到期未能及时申请延续的，国土资源主管部门以整合完成之前不符合相关条件为由拒绝办理的，在复议决定中，责令在法定期限内履行职责；二是对在整合过程中无法律、法规、规章依据，以其他规范性文件形式限制申请人许可权利或者增加其义务的规定的，在复议决定中对相关规范性文件不予适用，但符合《行政许可法》第八条第二款“行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可的。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿”规定的情形除外。

【专家点评】

《行政许可法》确立了信赖保护原则，即行政机关不得通过规范性文件随意撤销、改变、限制已经生效的行政许可。

行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。对于矿产资源整合政策以及政府等客观原因导致的采矿许可证未能及时申请延续，国土资源主管部门应以实质正义为衡量标准，妥善处理相关矿业权延续问题，不能以其整合之前不符合相关条件为由拒绝办理，以保护行政相对人的信赖利益和合法权益。对申请人采矿许可证的延续申请应当及时审核处理，避免长期拖延而给当事人造成经济、时间等方面的损失。

六、河南汇商实业有限公司不服河南省国土资源厅信息公开答复案

【典型意义】申请公开的政府信息涉及第三方利益的，行政机关应当准确把握法律规定，综合考量各方面因素，妥善处理好相关各方的利益平衡问题。本案的典型意义在于，严格监督国土资源主管部门履行法定职责，依法保障申请人获取政府信息的权利。

（一）基本案情

2016年6月6日，河南汇商实业有限公司（以下简称汇

商公司)向河南省国土资源厅(以下简称河南省厅)申请公开“东方希望三门峡矿业有限公司的采矿许可证(证号:C41000020120431101255854)包含的矿区范围及邻区图”。同年6月23日,河南省厅作出告知书,告知汇商公司:根据《政府信息公开条例》第二十三条规定,其所申请公开的信息涉及第三方权益,需征求第三方同意。经征求矿业权人意见,矿业权人不同意公开,因此不能公开所申请的相关信息。汇商公司不服该告知书,提起行政复议,请求撤销并责令河南省厅重新作出信息公开告知。

(二) 处理结果

复议机关认为,依据《政府信息公开条例》和《国土资源部关于建立健全矿业权有形市场的通知》(国土资发〔2010〕145号)的规定,汇商公司所申请的信息应该为主动公开信息,不涉及商业秘密、个人隐私,应属于公开范围,但河南省厅告知涉及第三方权益,经征求第三方意见后不能公开,属于认定事实不清、适用依据错误,复议机关作出了撤销并责令重作的决定。

河南省厅在接到复议决定后,已经按期重新作出了信息公开告知。

(三) 案例评析

本案的争议焦点是,行政机关能否因政府信息涉及第三方权益、第三方不同意公开就认定涉及商业秘密而不予公

开。

《政府信息公开条例》第二十三条规定，行政机关认为申请公开的政府信息涉及商业秘密、个人隐私，公开后可能损害第三方合法权益的，应当书面征求第三方的意见；第三方不同意公开的，不得公开。但是，行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响的，应当予以公开，并将决定公开的政府信息内容和理由书面通知第三方。这意味着，行政机关在处理涉及商业秘密的政府信息公开申请时需要“三个判断”：第一，判断与第三方权益有关的政府信息是否有可能涉及商业秘密，并非所有涉及第三方的信息公开都要履行征求意见程序；第二，判断第三方认为该信息是商业秘密而不同意公开的理由是否成立，是否可以通过区分处理的方式予以公开；第三，判断保护第三方商业秘密不予公开政府信息是否侵害社会利益。

但是，在政府信息公开实践中，行政机关经常忽视这“三个判断”，简单以第三方不同意公开为由作出不予公开的答复。实际上，商业秘密的概念具有严格内涵，依据《反不正当竞争法》的规定，商业秘密是指不为公众知悉、能为权利人带来经济利益、具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。行政机关对于有明确依据应该主动公开，或者没有充分说明理由以及依据的，不能直接适用国家秘密、商业秘密，或第三方权益的规定不予公开政府信息。

具体到本案，依据《国土资源部关于建立健全矿业权有形市场的通知》（国土资发〔2010〕145号）规定，采矿许可证包含的矿区范围及邻区图应该是主动公开的内容，并不符合商业秘密“不为公众知悉”的特征，不属于商业秘密。河南省厅无须征求汇商公司的意见，即可直接作出信息公开答复。

【专家点评】

征求第三方意见问题，是信息公开实践中的一个大问题。本案的处理决定，既体现了行政复议机关对相关法律制度的准确把握，又确立了一个较好的导向和示范。

就征求第三方意见问题，实践中存在着两种截然不同的看法和做法。一种是将征求第三方意见视为“铁枷锁”，认为凡是涉及到第三方的信息，都有征求第三方意见的法定义务。另一种是把征求第三方意见作为“挡箭牌”，对于一些不愿意公开的信息，想方设法启动征求第三方意见程序，并将第三方不同意公开的意见作为拒绝公开的理由。这是典型的认识误区和不当行为。

世界各国信息公开法有关征求第三方意见程序的规定大体一致，核心内容是两条。第一，是否征求第三方意见，属于行政机关的自由裁量事项，而不是强制性约束。我国现行《政府信息公开条例》规定的就是“行政机关认为……的，应当书面征求第三方意见”。第二，第三方的意见，无论明示还是默示、同意还是拒绝，都只是行政机关的综合裁量因

素之一，而不是法定的拒绝理由，当然，信息公开法中将“第三方不同意公开”列为法定豁免事项的除外，但就目前所见，尚无此类立法例。我国现行《政府信息公开条例》的规定也是原则上不公开，但可以基于公共利益的衡量而公开。

七、成都金珏地矿业公司不服四川省国土资源厅探矿权不予受理通知案

【典型意义】行政复议案件审理过程中，双方当事人都有意愿通过协商解决行政争议时，行政复议机关可以在不违背法律原则、不损害国家利益和社会公共利益及他人合法权益的前提下，协调双方当事人的利益关系，促进实质性化解矛盾纠纷，做到案结事了。本案还体现了新修订的《国土资源行政复议规定》关于允许双方当事人提出申请、协商解决行政争议的精神。本案中，省厅积极主动作为，在协商解决期限届满前，圆满地化解了行政争议。鼓励和提倡通过多元化的解决手段维护当事人的合法权利，充分发挥行政机关的主观能动性，做到主动作为、依法维权。

（一）基本案情

2008年10月，成都金珏地矿业有限公司通过申请在先方式取得四川省南江县吴家湾铅锌多金属矿预查探矿权。2013年，成都金珏地矿业有限公司将上述探矿权勘查矿种变更为金矿，同时勘查项目名称变更为四川省南江县吴家湾金矿详查。2014年10月，成都金珏地矿业有限公司向四川省

国土资源厅（以下简称四川省厅）申请对金矿详查探矿权增加石墨矿勘查矿种，并申请颁发勘查许可证。四川省厅向成都金珏地矿业有限公司作出《探矿权申请不予受理通知书》，告知其变更申请不予受理，依据是《四川省人民政府关于印发〈进一步加强矿产资源开发管理规定〉的通知》（川府发〔2014〕59号，以下简称59号文）第三条规定，已申请在先取得的探矿权，不得申请变更或增加低风险矿种勘查。成都金珏地矿业有限公司不服该不予受理通知书，提起行政复议，请求撤销并责令受理其申请。

（二）处理结果

案件审理过程中，复议机关发现59号文在成都金珏地矿业有限公司向四川省厅申请申请颁发勘查许可证时，虽已印发，但尚未正式实施。了解到上述情况，双方当事人都表达了希望通过协商解决行政争议的愿望，经复议机关同意，四川省厅与成都金珏地矿业有限公司进行协商并达成一致，四川省厅同意受理成都金珏地矿业有限公司提交的变更申请，并经依法审查颁发了新的勘查许可证。成都金珏地矿业有限公司撤回了行政复议申请，该行政复议终止。

（三）案件评析

本案的焦点有两个：一是四川省厅是否应当适用59号文作出不予受理决定；二是在行政复议过程中，可否通过双方当事人的协商，解决行政争议。

本案中，成都金珏地矿业有限公司提出变更矿种并颁发勘查许可证申请时，59号文已经印发。但根据《四川省行政规范性文件制定和备案规定》（四川省政府令第188-1号）第十八条的规定，规范性文件应当自发布之日起30日以后施行，但因保障国家安全、公共利益的需要，或者发布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和国家的方针、政策执行的除外。四川省政府规章对于新的规定是否施行作出了原则性规定，四川省厅出于国家安全、公共利益的需要，适用59号文件作出不予受理的行政许可并无不妥，但在不违背法律原则、不损害国家利益和社会公共利益的前提下，最终选择不适用59号文件，体现了对行政相对人财产权的保护。

《行政复议法实施条例》第四十条、第五十条规定，行政复议案件可以通过调解、和解的方式进行处理，但调解、和解方式一般适用于自由裁量权行为或者行政赔偿、行政补偿纠纷。实践中，在不违背法律原则，不损害国家利益和社会公共利益和他人合法权益的前提下，鼓励双方当事人通过沟通协商化解行政争议，实现案结事了。一方面简化了程序，节约了行政成本，提高了行政效率，另一方面实质性化解矛盾，避免诉讼，取得了良好的社会效果。目前，这一有效化解行政争议的方式，已写入了新修订的《国土资源行政复议规定》之中。

【专家点评】

对于行政争议是否可以通过和解或者调解的方式进行解决的认识是逐渐深化的。传统观点认为，行政机关行使的是国家职权，不能随意处分；而行政争议所涉及的行政行为只有合法与违法两种结果，因此不存在和解和调解的可能。近年来，观念和法律制度均有所改变。虽然行政机关不得放弃或任意处分自己的权力，但行政机关的职权中存在大量的裁量空间。行政争议的解决目的在于实质性解决行政争议，化解矛盾，并非简单的违法与合法的判断。实践中，很多行政争议，是通过直接或间接的和解和调解结案的。《行政诉讼法》也进行了相应的修改。《行政复议法实施条例》也规定了行政复议中的和解。国土资源部在本案中很好地运用了协调的方式，促使行政复议被申请人认识到处理的偏误，改变了原行政行为，申请人的诉求得到满足，促使案件得以圆满解决。为了使得这种做法可以更好地发挥纠错和预防功能，可以考虑通过复议建议或者规范性文件附带审查的方式，指导下级机关纠正违反国家制度的地方制度，从而更好地发挥行政复议的预防功能。

八、梁某不服内蒙古自治区国土资源厅采矿权注销公告案

【典型意义】涉案采矿许可证取得时提供的矿产资源储

量报告已经《刑事判决书》认定为伪造，鉴于行政许可是以欺骗、贿赂等不正当手段取得的，该采矿许可证已不具有合法性，应予撤销，但行政机关仅作出注销涉案采矿许可证公告，以注销代替撤销，未依法履行监督职责。本案的典型意义在于，督促国土资源行政主管部门正确实施法律法规，准确理解适用勘查许可证、采矿许可证撤销和注销的规定。

（一）基本案情

2010年4月20日，兴和县兴隆石墨矿取得内蒙古自治区兴和县白红沟铁矿采矿许可证。2011年7月25日，梁海明与兴和县兴隆石墨矿法定代表人谢海军签订《兴和县兴隆石墨矿股权转让合同》，约定兴和县兴隆石墨矿股权经营权及财产所有权全部一次性转让给梁某。2015年9月11日，内蒙古自治区鄂温克族自治旗人民法院作出的《刑事判决书》（（2015）鄂温克刑初字第00085号）认定，杜某伪造印章，为兴和县白红沟铁矿等多个矿权编写了详查报告、详查合同书及详查设计书等，已构成伪造事业单位印章罪。2015年10月14日，内蒙古自治区国土资源厅（以下简称内蒙古区厅）作出注销过期采矿许可证的公告，注销了兴和县白红沟铁矿采矿许可证。2017年1月22日，梁某不服此注销公告，提起行政复议，请求撤销该注销公告，责令内蒙古区厅重新作出行政行为。

（二）处理结果

本案中，原矿权人兴和县兴隆石墨矿以欺骗等不正当手段取得采矿许可证，按照《行政许可法》的第六十九条的规定应予以撤销，并且自始无效。但是，内蒙古区厅作出采矿权公告注销，仅对该矿权已经废止的自然状态进行了认定，属于事实不清、依据错误。据此，国土资源部作出行政复议决定，撤销了内蒙古厅注销兴和县白红沟铁矿采矿权公告行为，并责令重新作出决定。

（三）案例评析

本案争议的焦点在于勘查许可证、采矿许可证撤销和注销的区别及适用。

根据《行政许可法》第六十九条的规定，被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，行政许可应当予以撤销。由于兴和县白红沟铁矿采矿许可证取得时提供的有关文件和材料已经被司法机关认定为伪造，该采矿许可证自始无效。内蒙古区厅应当主动撤销该采矿权许可证，但是，内蒙古区厅仅作出采矿权注销公告，没有对其法律状态进行认定，未充分体现国土资源主管部门对于行政许可实施的监管职责。具体到本案，注销和撤销的法律后果存在本质区别，决定了梁某能否追究造假者法律责任、维护其自身合法权益。

【专家点评】

行政许可的撤销和注销，是针对不同情形作出的具体行

政行为。根据《行政许可法》第六十九条、第七十条的规定，矿业权的撤销是带有惩戒性质的行政行为，其指向的是非法取得之矿业权，具有溯及力，被撤销的矿业权自始无效；而矿业权的注销是一种不含价值判断的行政行为，与矿业权的合法性无关，只是一种法定的权利消灭程序，不具有溯及力。本案中，内蒙古区厅仅作出采矿权注销公告，未对采矿许可证合法性问题进行认定，没有履行监管职责。那么在法律意义上，注销之前该采矿许可证依然有效，其转让交易合法有效，受让人梁某合法取得的矿业权因为出让人的违法行为而消灭，遭受巨大损失，而出让人兴和县兴隆石墨矿却没有因其虚假申报的违法行为受到惩罚和遭受损失，则违反了法律的公平原则。

对于行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守以及申请人以欺骗、贿赂等不正当手段取得矿业权等情形，国土资源主管部门应当及时撤销涉案矿业权，给予违法者相应的行政处罚，当然同时应保护善意受让人的信赖利益，妥善解决撤销原矿业权的后续事宜。

九、贵德县都秀台铜业有限公司不服青海省国土资源厅矿产资源储量评审备案证明案

【典型意义】矿产资源储量评审备案，是行政机关对矿产资源储量评审报告以及储量评审意见进行审核，并予以确认的具体行政行为，发现矿产资源储量评审备案过程中存在

不符合法律规定情形的，行政机关应当予以撤销，不能以没有法律及政策具体规定为由拒绝履职。本案集中体现了国务院“放管服”改革的要求，落实了“谁审批，谁监管”的原则，对于促进国土资源主管部门履行监管职责具有典型示范意义。

（一）基本案情

2012年10月16日，青海省国土规划研究院为深圳市南方国际技术交易市场有限公司（以下简称南方公司）出具了《〈青海省贵德县都秀台铜砷矿普查报告〉矿产资源储量评审意见书》（青国土规储评字〔2012〕39号，以下简称39号意见书）。2012年10月26日，青海省国土资源厅（以下简称青海省厅）作出《关于〈青海省贵德县都秀台铜砷矿普查报告〉矿产资源储量评审备案证明》（青国土资储审备字〔2012〕030号，以下简称30号备案证明），同意备案。

2013年3月，贵德县都秀台铜业有限公司与南方公司签订转让协议，取得青海省贵德县都秀台铜砷矿探矿权。2016年1月，贵德县都秀台铜业有限公司向青海省厅提交申请，指出39号意见书系南方公司借用他人资质编写的虚假地质报告，并出具了认定南方公司借用他人资质从事地质勘查活动等违规行为，被行政处罚和行政处分的相关证据。贵德县都秀台铜业有限公司据此认为，青海省厅据此所作出的评审及备案不具合法性，请求撤销39号意见书、30号备案证明，

但是青海省厅未作任何处理。2016年5月3日，都秀台铜业有限公司不服，向国土资源部申请行政复议。经过审理，国土资源部作出行政复议决定，要求青海省厅就都秀台铜业有限公司请求撤销39号意见书、30号备案证明的申请，履行法定职责。2016年11月24日，青海省厅向贵德县都秀台铜业有限公司发出《复函》，告知其因缺乏相关法律法规及政策依据，决定不撤销39号意见书和30号备案证明。2016年12月1日，贵德县都秀台铜业有限公司不服该《复函》，再次提起行政复议申请，请求复议机关撤销《复函》。

（二）处理结果

复议机关认为，在已经有明确证据证明南方公司借用他人资质编写地质报告的情形下，青海省厅却告知贵德县都秀台铜业有限公司，因缺乏相关法律法规及政策依据，决定不撤销39号意见书和30号备案证明，明显不当。复议机关作出行政复议决定，撤销《复函》，要求青海省厅在法定期限内，对贵德县都秀台铜业有限公司提出的申请事项重新作出书面答复。目前，青海省厅已履行行政复议决定，撤销了30号备案证明。

（三）案例评析

本案争议的焦点问题有两个：一是，矿产资源储量普查报告备案行为的性质；二是，国土资源主管部门对于评审备案的储量报告，是否具有监管职责。

实践中，矿产资源储量评审意见书仅仅是有关单位作出的技术性审查报告，需要行政机关予以确认，并出具备案证明之后才能完成备案，并产生法律效力。国土资源主管部门作出的储量评审备案证明，国务院审改办将其统一规范为“矿产资源储量评审备案和储量登记核准”，作为行政确认行为，纳入国土资源部其他权力清单，正式予以公布。是否完成备案将直接决定了相对人能否申请划定矿区范围、矿山建设或水源地建设能否立项、矿业权能否转让、变更、延续登记等，对其权利和义务产生直接影响。国土资源主管部门，应当对储量评审意见书及储量评审备案负有审慎的审查及监管职责。

本案中，在已经有确凿证据证明，南方公司系借用他人资质编写地质报告的情形下，青海省厅应主动履行监管职责，对其评审意见书做出实体判断，并就贵德县都秀台铜业有限公司的请求作出符合法律规定的处理。

复议机关经认真研究后认为，涉及矿产资源储量评审备案监管法定职责的复议案件应当从三个方面进行把握和处理：一是，矿产资源储量评审备案证明，是行政机关对矿产资源储量评审报告进行的审核认定，属于行政确认性质的具体行政行为。二是，根据“谁审批、谁监管”的原则，评审备案机关经审查发现备案过程中确实存在不符合法律规定情形的，应当依法予以撤销，不能以缺乏相关法律法规及政策

依据为由，怠于履行监管职责。三是，矿产资源储量评审意见书是有关技术单位作出的一项技术性审查报告，不属于行政机关作出的具体行政行为，评审备案机关应当加强对技术单位加强行业监管。

【专家点评】

矿产资源储量评审是政府掌握我国矿产资源情况的基本手段之一。矿产资源储量评审备案行为从性质来看，是行政机关对评审机构报送的矿产资源储量评审意见书和相关备案资料的合规性进行审核认定的行政确认行为，鉴于其事关申请人的切身利益，将直接影响申请人实体权利的实现，故才须经过国土资源主管部门的审查和监管。

既然国土资源主管部门审核储量评审意见书等报批材料后进行备案，故对储量评审意见书及储量评审备案的真实性与合法性均负有法定监管职责，发现违法情形的，应当作出处理，以维护国土资源主管部门的公信力，避免善意第三人因备案的合法外观而参与交易产生信赖利益损失。

尽管对审核储量评审意见书等报批材料时究竟为实质审查，还是形式审查，缺乏相关法律法规及政策明文规定，但在办理矿产资源储量评审备案相关案件中，经调查发现备案过程中确实存在不符合法律规定的情形的，根据《行政复议法》和《行政诉讼法》的规定，行政复议机关可以依法作出撤销、确认违法、限期履行法定职责等复议决定；行政机关

也可以依法自行撤销或改变原行政行为。当然，有些具体行政行为的撤销或变更给相对人造成损失的，应当依法赔偿。

正因如此，本案中已在已有确切证据证明系借用资质编写地质报告的情形下，行政机关未履行监管职责，未对其履行备案职责的评审意见书作出判断并就当事人的请求作出符合法律规定的处理，实质上就是行政不作为。

十、张某等 2 人不服河南省国土资源厅违法查处不作为案

【典型意义】行政机关对于明显不具有事务、地域、级别管辖权的投诉举报事项没有查处的法定职责，该投诉举报不构成行政法意义上的履责申请。但本着对群众负责的态度和合理行政的原则，为避免群众误解，复议机关从回应群众关切、化解行政争议的角度，要求收到举报的行政机关或者受转办的行政机关将转办和处理情况告知举报人，以便更好地贯彻以人民为中心的发展理念，实现政治效果、法律效果与社会效果的统一。

基本案情

2017 年 1 月 13 日，张某等 2 人向河南省国土资源厅（以下简称河南省厅）邮寄《查处土地违法行为申请书》（以下简称申请书），请求河南省厅对郾城区人民政府违法批准征收集体土地的行为进行查处。1 月 22 日，河南省厅签收。2

月7日，河南省厅作出《关于调查处理土地问题的函》，将张某等2人反映的问题转交漯河市国土资源局调查核实，要求漯河市国土资源局要依法依规处理，并通过适当方式与申请人进行情况反馈及沟通解释。因未收到任何回复，张某等2人以河南省厅未履行法定查处职责为由向国土资源部提起行政复议，请求责令河南省厅就其举报事项履行查处职责。

（二）处理结果

复议机关认为，依据《土地管理法》第六十六条“县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。……”、《国土资源行政处罚办法》第五条“国土资源违法案件由土地、矿产资源所在地的县级国土资源主管部门管辖，但法律法规以及本办法另有规定的除外。”和《河南省土地监察条例》第十三条“省土地管理部门管辖下列土地违法案件：（一）市人民政府、地区行政公署超越批准权限非法批准占用土地或非法改变基本农田用途的；（二）跨市、地行政区域的；（三）在全省范围内有重大影响的；（四）上级交办的。”的规定，张某等2人请求河南省厅查处郾城区人民政府违法批准征收集体土地行为的申请不属于河南省厅的管辖范围，河南省厅没有直接查处的法定职责，已经将申请书转送漯河市国土资源局办理。但河南省厅作为接到申请书的行政机关，将申请书作转交处理的，应当及时将相关情况告知张某等2人，对于没有及时将相关

情况告知张某等 2 人的这一瑕疵，应当予以重视并加以规范完善。据此，复议机关作出驳回申请人复议申请的决定，并在行政复议决定书中，将未予告知的问题予以指正。

考虑到此类问题具有一定的普遍性，复议机关向河南省厅等省级国土资源主管部门下发行政复议意见书，要求省级国土资源主管部门完善违法查处案件的答复程序，切实维护人民群众合法权利，从源头上避免和减少行政争议。

（三）案例评析

本案的争议焦点是，行政机关对接到的投诉举报信件如何处理才算履职到位，对于没有查处职责的投诉举报事项，是否需要告知举报人。

国土资源主管部门应当依法及时处理群众投诉举报，切实履行国土资源违法查处法定职责，促进国土资源的保护和合理利用。根据相关法律法规的规定，各级国土资源主管部门在国土资源违法案件的查处过程中，接到投诉举报的国土资源主管部门，应当先根据举报内容，从地域、事务、级别管辖的角度，判断自身是否具有直接的管辖权。如有明确规定的，应当负责查处。没有明确规定投诉举报事项为本级查处职责的情况下，可以按照“属地管辖”原则，转交具有直接管辖权的国土资源主管部门办理，同时将转办情况告知举报人。简言之，即按照“有职责，要办理，须告知”、“无职责、可转办、须告知”的原则办理。复议机关根据合理行政的原则，

要求收到举报的国土资源主管部门或者最终接受转办的国土资源主管部门将转办和处理情况告知举报人，虽然在一定程度上增加了行政机关在前期处理阶段的工作量，但及时回应群众关切，防止群众诉求“泥牛入海”，可以有效避免群众产生行政机关互相推诿或者不作为的误解，从而有效减少行政机关后期应对行政复议和行政诉讼的工作量，从总体上看，并没有给行政机关增加过多的“负担”。更为重要的是，对群众投诉举报作出回应，是贯彻十九大精神、坚持以人民为中心的具体体现。

【专家点评】

本案的意义在于区分了行政活动中的“政治原则”和“法律原则”。所谓“政治原则”是指那些依据中国政治的一般精神品格而形成的原则，比如“全心全意为人民服务”、“密切联系群众”、“对群众负责”等原则；这些原则构成了行政活动中的政治伦理或职业伦理。它们属于“软”原则。而“法律原则”则是具有法律效力、规范权力运作的原则，它们属于“硬”原则。这些“软”原则虽然不一定会发生法律效力，但对于完善社会治理体系、预防和化解矛盾纠纷，具有重要意义。本案给我们的一个启示是：行政机关在行政活动过程中，对于“政治原则”的部分，应当积极作为，为群众排忧解难；但是，它的行为不能逾越法律的强制性规定。政治上的积极态度和法律上的严格守法共同

构成了现代行政的内在要求，二者不可混淆、不可偏废。

点评专家:

后向东 国务院办公厅政府信息与政务公开办公室副处
长

王敬波 中国法治政府研究院副院长、教授

李显冬 中国政法大学教授

王青斌 中国政法大学法学院教授