

魏莉华 叶明权 主编

国土资源行政复议 典型案例评析

第2辑
(volume 2)

国土资源部政策法规司
国土资源部不动产登记中心
(国土资源部法律事务中心) 编

Typical Cases Analysis of Administrative Reviews
on Land and Resources

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

魏莉华 叶明权 主编

国土资源行政复议 典型案例评析

第2辑
(volume 2)

国土资源部政策法规司 编
国土资源部不动产登记中心
(国土资源部法律事务中心)

Typical Cases Analysis of Administrative Reviews
on Land and Resources

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源行政复议典型案例评析. 第2辑 / 魏莉华, 叶明权主编. —北京: 中国法制出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 6647 - 9

I. ①国… II. ①魏…②叶… III. ①国土资源 - 资源管理 - 行政复议 - 案例 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 335 ②D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 198361 号

策划编辑: 戴蕊 (dora6322@sina.com)

责任编辑: 程潇永 (editorcheng@163.com)

封面设计: 周黎明

国土资源行政复议典型案例评析·第2辑

GUOTU ZIYUAN XINGZHENG FUYI DIANXING ANLI PINGXI · DIERJI

主编 / 魏莉华 叶明权

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16

版次 / 2015 年 10 月第 1 版

印张 / 10.75 字数 / 137 千

2015 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6647 - 9

定价: 38.00 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: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66073673

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

《国土资源行政复议典型案例评析·第2辑》

编委会

主 编：魏莉华 叶明权

副主编：赵久田 魏铁军 张承方 胡卉明

编 委：马俊科 马 琳 王玉娜 王 夕 陈江华

吴 涤 周 玥 杨晓辉 杨慧娟 翟国徽

序

有权利必有救济。行政复议是有效化解行政争议、维护行政相对人合法权益、监督权力公开规范运行、建设法治政府的重要法律制度。也是加强和创新社会管理，促进社会和谐稳定、实现社会公平正义的重要手段。十八届三中全会明确提出改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为，把行政复议作为化解社会矛盾的重要手段之一，深化了社会各界对行政复议工作重要性的认识。十八届四中全会指出要强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，将健全依法维权和化解纠纷机制作为推进法治社会建设的重要一环。

国土资源工作关系经济发展、社会稳定和国家安全，关系着最广大人民群众的根本利益。妥善处理和协调社会各方面的利益关系，营造利益诉求渠道畅通的社会环境，一直是我部高度重视的问题。国土资源部按照党中央、国务院关于加强和改进行政复议工作的部署和要求，认真履行行政复议职责，化解矛盾纠纷，有效维护社会稳定，工作取得了显著成效：首先，规范透明的行政复议制度体系基本形成。我部陆续出台了《国土资源行政复议规定》《国土资源行政复议法律文书示范文本》《国土资源行政复议决定履行与监督规定》《关于进一步加强国土资源行政复议工作的意见》等规章和文件，建立部行政复议案件会审制度，定期、不定期对部复议机构办理的案件进行审议讨论，充分发挥了集体决策的作用。其次，公平、公开、公正的行政复议办案方式不断完善。国土资源部最先在国务院各部门中运用开庭审查方式审理行政复议案件，根据复议案件疑难、重大

程度,选择运用案件审查会、听证会等形式审理案件,注重运用协调方式化解行政争议,增强了行政复议的公信力并有助于保证行政复议结果的客观和公正。再次,专业的行政复议机构和队伍建设不断加强。我部高度重视行政复议机构建设,成立了行政复议委员会,制定复议委员会工作规则,研究解决了大量国土资源行政复议重大问题,行政复议指导监督能力进一步加强。在人员和编制紧张的情况下,借助国土资源部不动产登记中心(法律事务中心)的支撑作用,有效缓解了行政复议工作量激增而机构力量相对不足的矛盾,办案人员在历练中也逐渐成长和成熟。最后,化解矛盾、自我纠错的行政复议工作效果不断显现。2008年至2013年部受理的复议案件中以和解、调整、协调等方式解决的案件占总数的近两成,实现了案结事了、定分止争;决定撤销、责令履行职责、确认行政行为违法的复议案件占审结数量的近四成,违法、不当行为通过行政复议得到了纠正,实现了法律效果、政治效果和社会效果的统一。

近年来,全国国土资源行政复议案件数量逐渐呈激增态势,如2014年全年,据不完全统计,全系统复议案件数量达近万件。2011年至2014年,国土资源部本级逐年分别办理行政复议案件291件、413件、691件和741件。复议事项涉及国土资源管理的各个方面,反映问题复杂多样。为加强相关问题的研究和指导,国土资源部政策法规司和不动产登记中心(法律事务中心)组织开展了《国土资源行政复议典型案例评析·第2辑》的研究和编写工作,并将案例编写作为一项常规性工作坚持下去,本次出版的书籍案例以我部为行政复议机关审理的案件为主,每个案件都经我部行政复议案件会审会认真审议讨论和决策通过。通过案例研究,可以了解行政相对人的利益诉求,掌握国土资源政策在贯彻执行过程中与预期管理目标的偏差,实现政策措施的改进与完善;通过案例发布,可以有效指导地方国土资源行政复议工作,实现对争议、疑难案件的处理共识,促进国土资源行政复议工作规范化。目前形成的典型案例包括政府信息公开、土地争议、矿产争议等类型,对国土资源管理政策的完善有重要参考价值,对地方各级国土资源主管部门也有很好的指导意义。

随着依法治国的全面推进，行政复议工作更加任重道远，国土资源行政复议工作既有机遇也有挑战。国土资源行政复议案件数量将持续保持高位，案件类型呈更加多样化和复杂化，司法监督的加强对行政复议工作提出了更高的要求，行政复议规范化建设依然有很大提升空间。我们必须将做好行政复议工作作为维护社会稳定、实现国土资源管理任务的重要途径，开拓创新，锐意进取，全面提升行政复议能力水平，坚守“尽职尽责保护国土资源，节约集约利用国土资源，尽心尽力维护群众权益”的管理定位，重视和切实发挥行政复议在化解行政争议中的主渠道作用，努力促进社会主义和谐社会建设。

2015年9月

目 录

第一部分 政府信息公开类案件

1. 李某不服 Y 省国土资源厅征地政府信息公开案	2
2. 刘某不服 A 省国土资源厅的信息公开补正告知书签案	4
3. 林某不服 T 市国土资源局不予公开国有土地使用权出让合同案	7
4. 孙某等人不服 C 省国土资源厅不予公开采矿权申请资料案	10
5. 王某不服 A 省国土资源厅政府信息公开答复案	13
6. 安某等 3 人不服 B 省国土资源厅政府信息公开答复案	16
7. 徐某不服 A 省国土资源厅信息公开不作为案	19
8. 蓝某不服 A 省国土资源厅信息公开不作为案	20
9. 吴某不服国家土地督察 × × 局信息公开答复案	22
10. 张某等 4 人不服 B 省国土资源厅信息公开答复案	25
11. 赵某不服 B 省国土资源厅信息公开答复案	27

第二部分 土地争议类案件

12. 卢某不服 B 省国土资源厅用地预审意见案	30
13. 于某等 30 人不服 B 市国土资源局对土地一级开发批复的函复案	32
14. 刘某不服 T 省国土资源厅土地储备计划案	35
15. 王某等人不服 B 市国土资源局不予听证案	37
16. 田某不服国土资源部用地批复案	39
17. 李某不服国土资源部对国家发改委的回函案	40

第三部分 矿业权纠纷类案件

18. Z 公司不服 H 省国土资源厅颁发采矿许可证案	44
19. J 公司不服 H 省国土资源厅不予受理采矿权变更登记申请案	47
20. F 公司不服 S 省国土资源厅颁发勘查许可证案	50
21. Y 公司不服 H 省国土资源厅颁发采矿许可证案	53
22. G 公司不服 A 省国土资源厅不予办理采矿登记案	55
23. L 公司不服 F 省国土资源厅注销采矿许可证案	58
24. × 公司不服 S 省国土资源厅颁发采矿许可证案	61
25. D 公司不服 B 省国土资源厅不予办理探矿权保留手续案	63
26. ZY 公司不服 Z 省国土资源厅暂停其矿业权价款评估业务案	65
27. Q 公司不服 H 省国土资源厅不予受理勘查矿种变更登记案	68
28. 邓某不服 S 省国土资源厅向第三人颁发 × × 号采矿许可证案	71
29. 陈某不服国土资源部地质灾害调查报告案	73

附 录

中华人民共和国行政复议法	76
中华人民共和国行政复议法实施条例	84
国土资源行政复议规定	93
国土资源行政复议决定履行与监督规定	99
国土资源部关于进一步加强国土资源行政复议工作的意见	101
国土资源部办公厅关于印发《国土资源行政复议法律文书示范文本》 的通知	106
国土资源部关于办理矿产资源行政复议案件有关意见的通知	146
中华人民共和国政府信息公开条例	147
国土资源部政府信息公开指南	153
国土资源部办公厅关于印发国土资源部政府信息公开工作规范的通知	157

第一部分 政府信息公开类案件

自2008年5月1日《中华人民共和国政府信息公开条例》实施以来,国土资源管理领域的政府信息,尤其是征地方面的政府信息公开日益受关注,信息公开申请呈现日益多样化、复杂化的趋势。据统计,近年来各地国土资源主管部门收到的信息公开申请中,征地信息公开占据前列,而且增长较快。从国土资源行政复议案件类型构成看,政府信息公开类案件数量已跃居各类行政复议案件之首。其中,近80%涉及征地信息公开问题,其他主要包括土地出让合同、矿业权申请材料、储量评审报告、土地利用规划计划等。案件争议焦点主要集中在信息公开主体、内容、形式、方式等是否符合申请人要求以及法律规定,部分案件还涉及是否为政府信息、是否应该征求第三人意见等复杂问题。

国土资源部行政复议机构在审理相关复议案件过程中,一方面,对于数量庞大的信息公开行政复议案件均采取立案方式审理,对公开内容、方式和形式进行严格审查,凡是存在实体和程序瑕疵和错误的地方均通过作出撤销、变更或确认违法等复议决定的方式进行纠正,行政复议的内部纠错和监督功能得到充分发挥。另一方面高度认识到政府信息公开直接影响部门依法行政水平和形象,对于案件办理中发现系统内存在的问题,通过下达行政复议建议书或意见书的形式要求行政机关进行改进和完善。尤其是针对当前征地信息公开申请数量大、标准不统一的问题,通过各种形式建议和要求制定征地信息公开统一指导性规范,按照依法、便民、合理、节约行政成本的原则,加大政府信息公开力度,扩大主动公开范围,妥善解决当前征地信息公开面临的困境。

政府信息公开的法理基础是公民知情权,权利的实现必须要依赖相应的制度保障。《行政诉讼法》修改后,行政争议主要解决在行政系统内部的立法趋势已经完全显化,加强和改进行政复议等行政救济手段,充分发挥其化解行政争议的主渠道作用也将是行政机关的一项重要任务。政府信息公开复议事实和适用法律依据相对简单,面对此类争议数量较大的事实,可以探索建立简易、快速办理通道,节省成本、提高效率,切实维护合法权益。当然行政机关也要认真厘清政务公开的各种责任,保证权益受到或者可能受到侵犯的真正的利害关系人的权益,在充分保障公众知情权和参与权的同时,避免政府信息公开手段被滥用和滥诉。

1. 李某不服Y省国土资源厅征地政府信息公开案

【案情】

申请人：李某

被申请人：Y省国土资源厅

申请人不服被申请人对其申请公开的征地批准文件及农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案、供应土地方案（以下简称“一书四方案”）的处理行为，向复议机关提起行政复议。

本案涉及征地信息公开问题。2013年11月4日，申请人向被申请人就下述事项提出政府信息公开申请：1. 要求公开Y省某市某县某镇居民小组征地批准文件及内容；2. 取得该征地批文经批准的“一书四方案”。被申请人于2013年11月20日向申请人作出答复，对申请人所要求的第一项进行了公开，第二项被申请人则依据《中华人民共和国政府信息公开条例》第九条、十一条、十七条，认为应由当地县级国土资源管理部门公开。申请人对此不服，认为被申请人没有履行信息公开的行政职责，请求被申请人依法履行政府信息公开行政职责，全部公开其所申请的征地信息。复议机关在审理中认为根据《政府信息公开条例》第二十一条以及第十七条“行政机关制作的政府信息，由制作该政府信息的行政机关负责公开”等有关规定，对于申请人的政府信息公开申请，被申请人已经依法作出告知，履行了法定职责，对本案作出了维持决定。

【评析】

本案的争议焦点是征地“一书四方案”的信息公开主体和公开方式问题。

目前，征地信息公开复议案件存在的主要问题包括：1. 各地信息公开处理方式不统一，地区差异明显。国土资源政府信息公开范围不明确，缺乏统一标准，各地有不同理解和规定。同时，由于相同申请在各地得到的答复不一致，易引发群众对地方政府部门不满，将矛盾上移。2. 备案机关或保存机关是否有公开义务。例如征地报批材料由市（县）国土资源主管部门制作，各级国土资源主管部门都有保存或备案，申请人向保存机关或备案机关申请信息公开时，保存机关或备案机关是否有义务公开没有明确规定，各地在处理时也尺度不一。实践中，各地对于不同类型的征地信息公开申请，存在各种各样的处理方式。而对于“一书四方案”等征地报批材料的信息公开申请，除江苏、浙江等少数地方全部公开

外,大多数地区只公开征地批复,对于其他征地信息,则告知应该由制作机关,即县级国土资源管理部门公开。对于这种处理方式,我们采取了认可和支持的态度,主要基于以下两方面原因的考虑:

第一,《政府信息公开条例》第二条规定:“本条例所称政府信息,是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息。”第十七条规定:“行政机关制作的政府信息,由制作该政府信息的行政机关负责公开;行政机关从公民、法人或者其他组织获取的政府信息,由保存该政府信息的行政机关负责公开。法律、法规对政府信息公开的权限另有规定的,从其规定。”第十七条已经明确规定了两种不同类型的政府信息的公开主体:行政机关“制作”的政府信息,由“制作该政府信息的行政机关负责公开”;行政机关“从公民、法人或者其他组织获取的政府信息”(注:“公民、法人或其他组织”的范围为行政相对人,并不包括行政机关),由“保存该政府信息的行政机关负责公开”。虽然保存机关依法掌握了申请人申请公开的政府信息,但是该政府信息不属于保存机关“从公民、法人或者其他组织获取的政府信息”,而是由其他行政机关“制作”的政府信息。所以,按照《政府信息公开条例》第十七条的规定,该政府信息的公开主体应为制作该信息的行政机关,即制作该四方案并报批的县级国土资源管理部门,而由省级国土资源管理部门制作的征地批复则由省级国土资源管理部门负责公开,该案正是这样处理的。

第二,关于保存机关是否有公开义务的问题。在实践操作中,由于制作机关可能会根据保存机关的管理和要求对其报批的四方案按要求进行更改和调整,保存机关有可能会保存一个过程性和不完整的文本,制作机关和保存机关保存的版本存在不一致。如果由保存机关公开,很容易导致当事人的误解和引起不必要的纠纷和矛盾,而如果还需要保存机关去花时间和精力判断文件是否是最终状态的话,也脱离了政府信息公开的本来用意。所以我们目前认为让制作机关公开为原则,让保存机关告知申请人正确的申请信息公开的途径为最佳的处理方式。

【体会】

政府信息公开的目的是保证申请人获得真实有效的政府信息。从全国各地情况来看,征地信息公开工作存在问题的原因是多方面的:(1)在思想认识上,公开机关担心引发新的矛盾,由于多数当事人申请公开的直接目的就是寻找行政行为瑕疵或证据,导致国土部门顾虑重重;(2)在制度规定上,现行法律政策对于信息公开范围和界限、公开方式和机关、备案机关是否有公开义务等没有明确规定,致使各地把握尺度也不统一,部分事项应否公开难达成共识;(3)公开机构

人力、财力不足；(4) 征地中确实存在违法行为，从部分行政复议案件情况来看，部分地区仍存在未征先用、征地程序不规范、征地材料弄虚作假等违法行为；(5) 当事人滥用信息公开申请权和复议申请权，有的当事人就同一事项长时间反复申请；有的对无利害关系事项多次提出申请；有的对已主动公开事项提出申请；有的对于公开答复不服的，以不同理由反复申请或多次提起行政复议等等，当事人滥用权利，不仅是对法律权威的挑战，也极大浪费了有限的行政资源。

基于以上各种原因，办案过程中我们把握的重点就是首先确定谁应该是公开部门，其次是申请人是否能够得到其申请的政府信息。在此类信息公开案件中，我们将文件的制作机关规定为公开责任部门，同时，也要求答复机关向申请人指明真正的公开机关，办案过程中，我们经常与省厅法制部门的工作人员联系，要求其保证申请人能够从县级国土资源管理部门获得其需要的信息。既严格遵守了法律法规的规定，也保护了当事人的合法权利。

同时，从我国法治化进程和依法行政要求看，扩大征地信息公开范围、实行阳光征地是趋势；从化解社会矛盾、促进社会和谐角度看，征地信息是早公开早主动，越拖越被动。具体问题上，对于“一书四方案”等报批材料申请，应当纳入主动公开的政府信息范畴，国土资源管理部门也在加紧研究和准备出台相关政策，2014年9月23日，国土资源部办公厅下发《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），通知规定按照“谁制作、谁公开”和“就近、便民”的原则，市县政府为征地实施和征地信息公开的主体，对做好征地信息公开工作起到关键作用。针对目前基层征地信息公开存在内容不全面、公开行为不规范、公开程序不健全、群众获知公开信息不便捷不及时等问题，《通知》着重强调市县征地信息公开主体责任，从多个方面提出了有关政策和要求。公开的方式可以根据条件变通，涉及保密内容的，公开机关可以特定方式向当事人公开；同时，在充分保障公众知情权和参与权的同时，对滥用权利情形加以适当限制。（胡卉明）

2. 刘某不服A省国土资源厅的信息公开补正告知书签案

【案情】

申请人：刘某

被申请人：A省国土资源厅

申请人不服被申请人对其作出的信息公开《告知书》申请行政复议，请求撤

销该《告知书》。经审查，复议机关作出了维持该《告知书》的行政复议决定。

申请人向被申请人申请公开，承包地××河以西、××路以北、××路以东、××以南地块被征收的批准文件及所有报批材料、征地勘测定界图。在法定期限内，被申请人作出了《告知书》，内容为：根据申请人所提供的信息被申请人无法查证A省人民政府对你们涉及的土地所作出的相关批文和报批项目名称。建议向当地国土资源部门查实准确的省政府批准文号与报批项目名称或其他所需信息。如若有明确的省政府批准文号或准确的报批项目名称可携带有效身份证件或者证明文件，到A省国土资源厅或当地国土资源管理部门申请信息公开，申请与申请人的生产、生活、科研等特殊需要有关的政府信息。

申请人认为：其在政府信息公开申请表中已经明确了申请人承包土地的具体位置，据此被申请人足以查证申请人承包土地所属地块是否被批准征收及相应的征地批准文件等信息资料，且申请人从未见过相关批文和报批材料，不可能知悉相关批文和报批项目名称。

被申请人认为：1. 涉案信息公开申请仅有申请人承包地块位置，而无申请人要求公开的征地批文的审批机关、文号、时间或所涉建设项目名称，造成被申请人无法查询涉案信息，故根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十一条第（四）项、第二十四条第一款，以其内容不明确为由的在15个工作日内告知其补充相关内容，即向当地国土资源部门查实准确的省政府批准文号与报批项目名称或所需信息等。2. 实践中，被申请人每年建设用地批件达几千件，一个用地批件中包含少则一个，多则几十个建设项目地块，且多以该地块未来用途命名，申请人仅提供其承包土地的现状信息，根本无法查询。根据《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》（国办发〔2010〕5号），政府信息公开机关依法不具有搜集调查义务。行政机关向申请人提供的政府信息，应当是现有的，一般不需要行政机关汇总、加工或重新制作（做区分处理的除外），也不承担向其他行政机关和公民、法人或者其他组织搜集信息的义务。涉案政府信息公开申请内容不明确，需要申请人进一步明确，不能由信息公开机关搜集调查明确。

复议机关依法对该案件进行了审理，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十一条“对申请公开的政府信息，行政机关根据下列情况分别作出答复：（一）属于公开范围的，应当告知申请人获取该政府信息的方式和途径；（二）属于不予公开范围的，应当告知申请人并说明理由；（三）依法不属于本行政机关公开或者该政府信息不存在的，应当告知申请人，对能够确定该政府信息的公开机关的，应当告知申请人该行政机关的名称、联系方式；（四）申请内容不明确的，应当告知申请人作出更正、补充”和第十七条“行政机关制作的政府

信息,由制作该政府信息的行政机关负责公开”等有关规定,认为对于申请人的政府信息公开申请,被申请人已经依法作出告知,履行了法定职责。

【评析】

被申请人的政府信息公开答复符合《中华人民共和国政府信息公开条例》及相关规定。

根据《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》(国办发〔2010〕5号),行政机关向申请人提供的政府信息,应当是现有的,一般不需要行政机关汇总、加工或重新制作(做区分处理的除外),也不承担向其他行政机关和公民、法人或者其他组织搜集信息的义务。涉案信息公开申请仅有申请人承包地块位置,而无申请人要求公开的征地批文的审批机关、文号、时间或所涉建设项目名称,造成被申请人无法查询涉案信息,故根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十一条第(四)项“申请内容不明确的,应该告知申请人作出更改、补充”,以申请内容不明确为由告知申请人补充相关信息,即向当地国土资源部门查实准确的省政府批准文号与报批项目名称或所需信息等。

【体会】

本案中,申请人仅提供地块的四至范围而无申请公开的征地批文的审批机关、文号、时间或所涉建设项目名称,被申请人无法据此查证相关信息,涉案政府信息公开申请内容不明确,需要申请人进一步明确,不能由信息公开机关搜集调查明确。这类只提供土地四至范围的政府信息公开申请在实际中非常常见,受理机关如果能从申请人的申请信息中查询到涉及有关批复即向申请人提供有关信息;如果从申请人提供的申请信息中无法判定或查询不到所涉及批复即告知申请人作出更改、补充。

另外,对于此类引发的行政诉讼,根据《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第二条第一项明确规定:“公民、法人或者其他组织对下列行为不服提起行政诉讼的,人民法院不予受理:(一)因申请内容不明确,行政机关要求申请人作出更改、补充且对申请人权利义务不产生实际影响的告知行为。”(王夕)

3. 林某不服 T 市国土资源局不予公开国有土地使用权出让合同案

【案情】

申请人：林某

被申请人：T 市国土资源局

申请人不服被申请人不予公开其申请的 × × 号地块的《国有土地使用权出让合同》，向行政复议机关提起行政复议。

2013 年 12 月 30 日，申请人林某向 T 市国土资源局提出政府信息公开申请，要求公开 × × 号地块的《国有土地使用权出让合同》。由于该申请涉及第三人 C 公司，T 市国土资源局向第三人发出征求其是否同意公开国有土地使用权出让合同意见的函。2014 年 1 月 21 日，第三人书面回复 T 市国土资源局，指出该《国有土地使用权出让合同》涉及该公司的项目资金运作、投资成本等重要的商业秘密和信息，如果泄露会对该公司产生不利影响，因此不同意公开申请人所查询的信息。2014 年 1 月 25 日，T 市国土资源局作出了不予公开的告知。

申请人认为，国有土地使用权出让合同是一个行政许可行为，关系到申请人的切身利益，且不是企业商业秘密，T 市国土资源局应当依法予以公开。

被申请人认为，该《国有土地使用权出让合同》是被申请人与第三人 C 公司双方签订的合同，因此需要征求 C 公司的意见，而第三人 C 公司认为涉及商业秘密不同意公开，因此被申请人依据第三人意见作出了不予公开的告知。被申请人的不予公开告知行为符合相关法律规定。

复议机关依法对该案进行了审理，认为该《国有土地使用权出让合同》是被申请人与第三人 C 公司双方签订的合同，属于民事合同，而第三人认为涉及商业秘密不同意公开该合同，被申请人依据第三人意见作出的不予公开告知符合相关法律规定。因此，复议机关按照《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，作出了维持被申请人不予公开告知行为的决定。

【评析】

本案主要涉及国有土地使用权出让合同（以下简称土地出让合同）公开中的两个问题：一是土地出让合同的性质界定问题，是属于行政合同还是民事合同？二是土地出让合同是否涉及商业秘密以及哪些内容可以公开的问题。

1. 关于土地出让合同的性质问题

在土地出让合同的法律性质上,学界一直存在是民事合同还是行政合同的争议,但现行法律中没有关于行政合同的规定,只有民事合同的有关规定。《最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》规定“审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件”属于民事审判,将国有土地使用权出让合同视为民事合同进行审理;最高人民法院2011年发布的《民事案件案由规定》中,也将建设用地使用权合同纠纷作为民事合同纠纷进行处理。国土资源部、国家工商行政管理总局发布的《国有土地使用权出让合同》示范文本(GF-2008-2601),其拟制的法律依据及争议解决方式也均以民事合同定位。不过2015年5月1日施行的修改后的《行政诉讼法》第12条第11项规定“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的”可以提起行政诉讼,将行政协议履行纳入了行政诉讼受案范围。土地出让合同应该属于典型的行政协议。

2. 关于土地出让合同是否涉及商业秘密以及哪些内容可以公开的问题

根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第七条、第十四条的规定,国有土地使用权出让合同,是国家作为国有土地所有者将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者,由土地使用者向国家支付土地使用权出让金,并由市、县人民政府土地管理部门代表国家与土地使用者签订书面合同。同时依据《政府信息公开条例》第二十三条“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”的规定,由于土地出让合同是政府和受让人双方签订的合同,因此对于土地出让合同的信息公开申请,由于涉及第三方受让人的信息,政府部门往往在征求第三方意见而第三方认为涉及商业秘密不同意公开后,不予以公开土地出让合同。

但是,对于土地出让合同是否涉及第三人商业秘密,笔者认为应当按照《反不正当竞争法》第十条“本条所称的商业秘密,是指不为公众所知悉、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”的规定进行具体判定,不应该完全根据第三人的意见来决定是否公开。

土地出让合同是参照国土资源部、国家工商行政管理总局发布的《国有土地使用权出让合同》示范文本(GF-2008-2601)制定的格式合同,合同内容包括合同双方当事人、宗地位置、面积、用途、土地出让期限、出让金、土地开发建