

不动产登记与法治国土

第 22 期 （总第 227 期）

国土资源部不动产登记中心
（国土资源部法律事务中心）

2015 年 11 月 11 日

2015 年第三季度国土资源行政复议形势分析

摘要：第三季度国土资源行政复议工作呈现以下特点：案件数量仍居高不下，政府信息公开案件数量长期位居榜首；复议案件申请人仍以公民个人为主，群体性案件数量同比上升；我部为被申请人的案件数量大幅上升，省级国土资源主管部门为被申请人的案件降幅较大；北京地区的复议申请居首，其他省份分布较为平均；立案后作出维持决定的，占结案总数的半数以上。建议违法查处类案件应尽快明确处理标准；不动产登记信息查询在立法上解决查询权限的法律依据；政府信息公开的“内部管理信息”亟待明确界定。

一、总体情况及特点

(一) 案件数量仍居高不下，政府信息公开案件数量长期位居榜首。2015年第三季度，我部共收到行政复议申请183件。其中涉及土地争议案件163件，矿产争议13件，其他7件。申请事项主要集中在信息公开、违法查处、行政不作为、征地批复等方面。其中，信息公开类案件102件，占申请总数的55.7%；违法查处类案件24件，占申请总数的13.1%；不服征地批复类案件11件，占申请总数的6%；行政许可类案件9件，占申请总数的4.9%；行政不作为类案件9件，占申请总数的4.9%；不服用地批复类案件3件；不服信访答复类案件3件；先行用地类案件3件；行政处罚、土地确权、用地预审、登记资料查询、征地补偿、不服复议决定等类型的案件19件（见图1）。

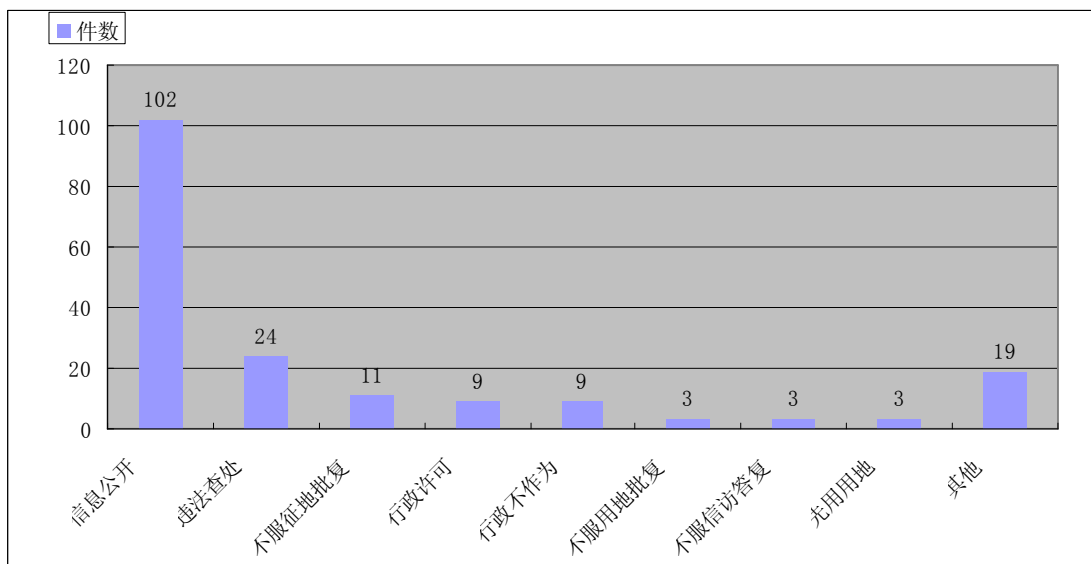


图1 2015年第三季度国土资源行政复议案件类型情况

(二) 复议案件申请人仍以公民个人为主，群体性案件数量同比上升。申请人为公民个人的170件，占总数92.9%；申请人

为法人或其他组织的 13 件，占总数 7.1%（见图 2）。另外，申请人超过 5 人的群体性案件 28 件，占总数 15.3%，同比上升 1.6%。委托律师代理的案件 13 件，占总数 7.1%。

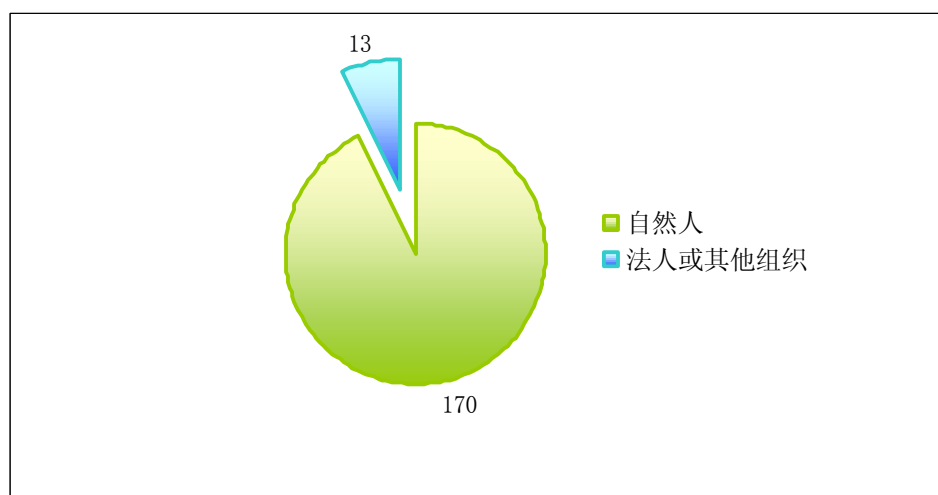


图 2 2015 年第三季度国土资源行政复议案件申请人类型情况

（三）我部为被申请人的案件数量大幅上升，省级国土资源主管部门为被申请人的案件降幅较大。被申请人为国土资源部的 69 件，占总数的 37.7%，同比上升 25.1%；被申请人为省级国土资源主管部门的 98 件，占申请总数的 53%，同比下降 25.9%；被申请人为市级国土资源主管部门的 4 件；被申请人为国家土地督察局的 4 件；被申请人为省级人民政府的 2 件；被申请人为县级政府和国土资源主管部门的 4 件；被申请人为乡级政府的 2 件（见图 3）。

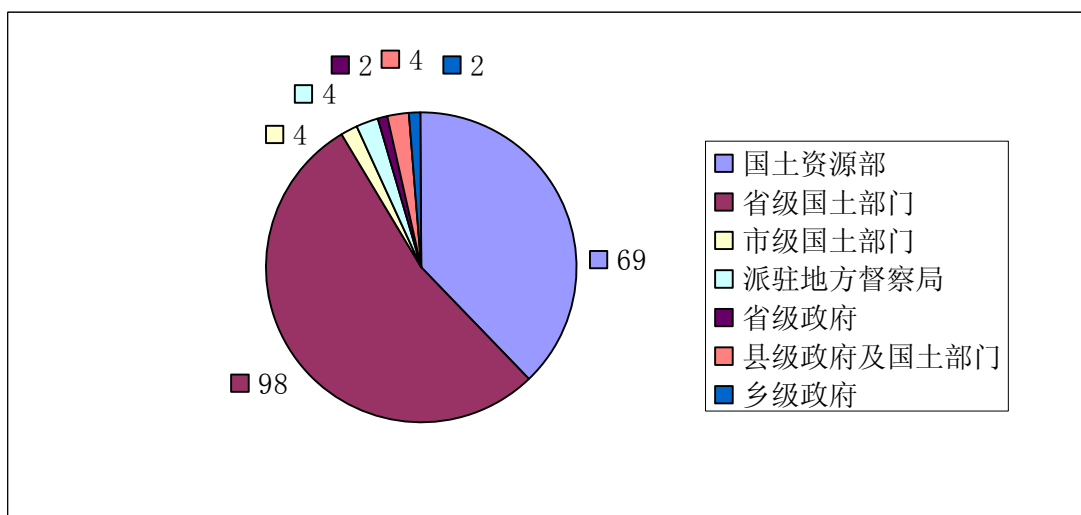


图3 2015年第三季度国土资源行政复议案件被申请人类型情况

(四) 北京地区的复议申请居首，其他省份分布较为平均。从地域分布情况看，第三季度涉及26个省(区、市)的复议申请。其中，北京地区的案件数量高达22件，接近案件总数的12%。广东地区案件数量为19件，浙江地区案件数量为15件，江苏地区案件数量为14件，河北地区案件数量为11件，天津地区案件数量为10件。同时，山西、辽宁、福建、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川等地的复议案件数量超过5件，安徽、内蒙古、上海等地的复议案件数量等于或超过3件，其他地区的案件数量相对较少，案件类型分布也较为平均(见图4)。

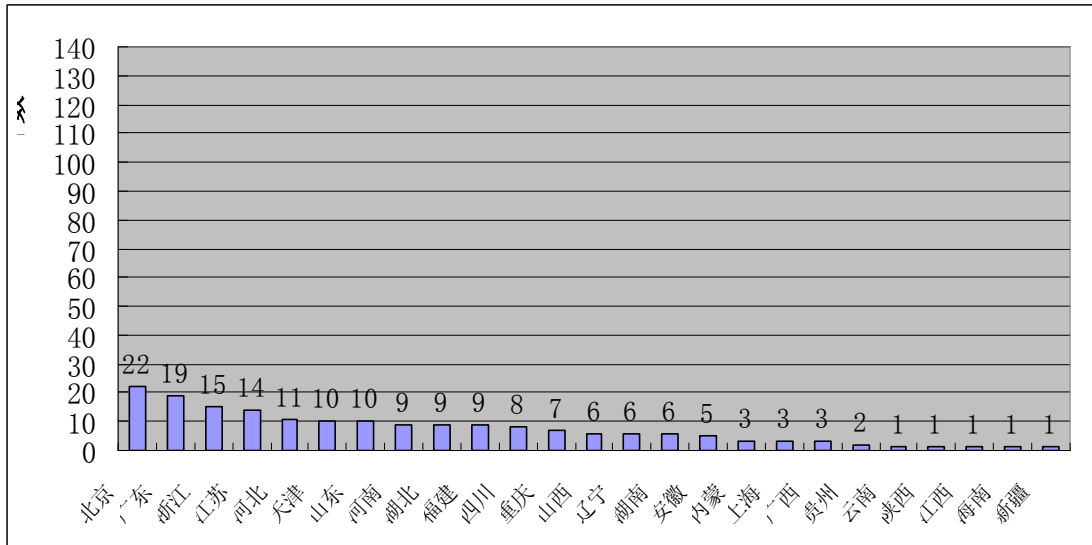


图4 2015年第三季度国土资源行政复议案件地域分布情况

(五)立案后作出维持决定的,占结案总数的半数以上。第三季度立案的183个案件中,已经结案的159个。其中:维持的98个,占总数61.6%;需进一步查明事实,中止的26个,占总数16.3%;撤销的6个,占总数3.7%;要求重新履行的4个,占总数2.5%;延期的3个,占总数1.8%;其他(驳回、终止和不予受理的)22个,占总数13.8%。同时,第三季度部法规司召开了五次司务会,对所有立案复议案件进行了讨论和研究。

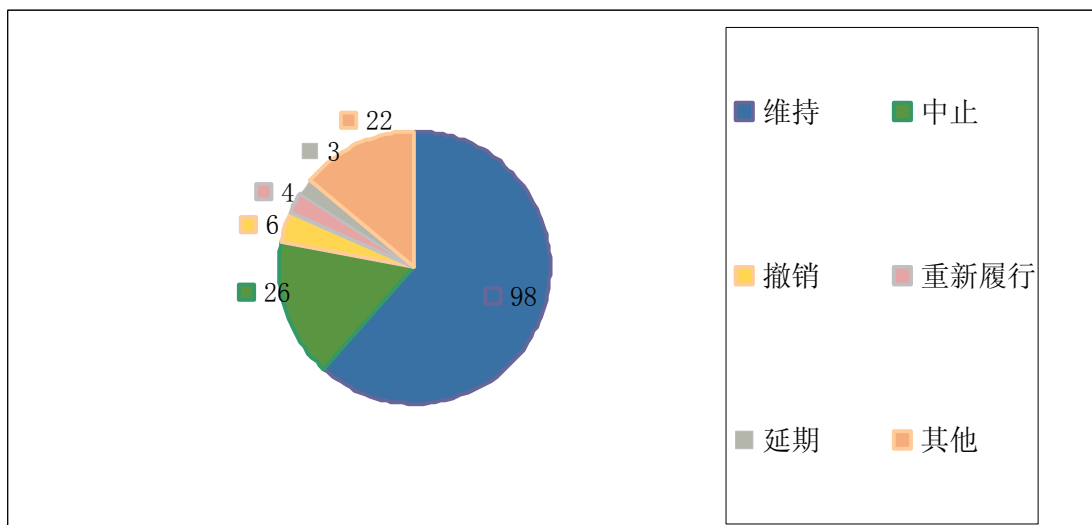


图5 2015年第三季度国土资源行政复议案件处理情况

二、突出问题分析

(一) 复议地方督察局案件增多，以往作告知书形式不符合现行法律规定。由于地方土地督察局的复议案件受理机构存在争议，我们对此类案件之前都采取直接出具《行政复议告知书》的方式处理，告知申请人向有权机关反映。近期，法院在一起诉讼案件中判决撤销我部作出的《行政复议告知书》，认为我们以告知方式处理关于督察局的申请缺乏法律依据，形式不符合现行法律规定，案件应当立案审理。同时，根据部长办公会议确定的我部应当受理复议地方督察局案件的决议，近期我们已立案处理以地方督察局为被申请人的复议案件。

(二) 违法查处类案件处理方式难以达成一致意见。第三季度针对违法查处行为提起的行政复议申请案件数量为 24 件，环比下降 47.8%，但案件数量仍居本季度第二位。目前，我部违法查处类案件主要来源于 12336 举报和信访渠道。对于举报类的违法线索，由执法部门来认定和判别是否违法，认定线索违法事实属实后，进入立案查处等后续阶段。对于信访类事项，由信访办负责认定和处理。由于申请人可以同时向两个部门投递线索，这导致了同一线索有两种不同的处理方式，最终给当事人的反馈也不一致，这对复议、诉讼工作造成了极大困扰。目前，由于违法查处类案件数量的骤增、法院对此类案件转办方式的不认可，以及转办处理职责是否属于我部法定职责尚未明确等因素，经认真研究后我们中止了此类案件的审理。近期，法规司、执法局、办

公厅已召开专题会议对此进行研究，但大量的举报类线索的确存在难以甄别区分和处理的问题，会上难以达成一致意见，目前仍按内部工作流程和规定转办下级国土资源管理部门办理。

（三）以申请政府信息公开方式查询不动产登记信息，对不动产登记查询制度存在较大隐患。第三季度有5件案件是申请人通过政府信息公开方式，申请公开一宗土地办理权属变更登记时权利人提交的登记申请材料以及登记结果资料的案件，被申请人按照《政府信息公开条例》的规定将存在的信息提供给了申请人，对此我们作出了维持决定。我们发现，申请人用政府信息公开方式查询不动产登记资料信息会对现行的管理模式造成较大隐患和不良法律后果：首先，登记机关将原始登记资料作为政府信息给予了公开和答复，该信息具有较强私密性。其次，我部做出维持决定即意味着认可此种处理方式。同时，大量的法院判例研究表明，法院判决不动产登记信息是政府信息，并适用《政府信息公开条例》。这将直接导致大量申请人绕过不动产登记查询制度通过政府信息公开途径获取不动产登记资料信息，造成《物权法》、《不动产登记暂行条例》精心构建的不不动产登记查询制度形同虚设。

（四）内部管理信息界定模糊，对复议和应诉工作带来困扰。

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）“行政机关在日常工作中制作或者获取的内部管理信息以及处于讨论、研究或者审查中的过程性信

息，一般不属于《条例》所指应公开的政府信息”的规定，我们发现机关司局和地方省厅对“内部管理信息”的界定和认识存在较大争议。比如，申请人要求公开征地备案信息、土地出让金收支情况、矿业权价款缴费收据等信息，不少国土资源管理部门都认为是内部管理信息，属于不予公开的范围，在审理案件过程中我们也倾向此类观点，作出了维持决定。但法院对“内部管理信息”的界定难有统一标准和明确说法，通常是在具体案件中进行判断，近期我部在一起相关诉讼案件中就已经一审败诉，相关案件正在上诉中。

三、有关建议

（一）复议地方督察机构案件现已启动审理程序。针对以上问题，经认真研究，我们对复议地方督察机构的案件现已启动审理程序。在本季度的四件案件中，违法查处类两件、信息公开类两件。对于违法查处类，我们认为地方督察机构没有查处违法线索的法定职责，予以驳回；对于信息公开类案件，地方督察机构在收到信息公开申请后，应当按照《政府信息公开条例》的规定给予答复，积极履行信息公开法定职责。

（二）违法查处类案件应尽快明确处理标准。通过近期数起违法查处类案件的应诉，我们总结得出：被诉人是否有查处违法案件的法定职责以及是否履行查处职责是法院审理的关键。在近期我们召开的“国土资源行政复议疑难问题专家研讨会”上，来自国务院法制办以及各级法院的专家建议热点均集中在我们应

该抓紧制定各级国土资源管理部门违法查处立案标准，明确各级的查处职责上。因此，建议我部尽快启动相关工作。

（三）从立法的角度明确不动产登记资料信息查询制度和政府信息公开制度之间的关系。一是建议我部去函最高人民法院或者国务院法制办，就相关问题进行说明和请示，争取以最高法复函、司法解释或者国务院法制办回函或解释的形式，明确不动产登记资料信息查询或公开适用《物权法》以及《不动产登记暂行条例》等规定；二是在立法上解决根本问题，争取在《政府信息公开条例》修改时，明确有其他法律法规调整和规范信息查询或公开问题的，遵其规定；三是严格要求登记机构按照即将颁布实施的《不动产登记暂行条例实施细则》中登记资料信息查询的权限、程序和审查的规定，进行登记资料信息查询操作，如申请人通过信息公开途径申请登记信息的，明确答复申请人适用《不动产登记暂行条例》，要求通过不动产登记资料信息查询途径进行查询或公开。

（四）政府信息公开的“内部管理信息”亟待明确界定。目前，关于“内部管理信息”的法律依据仅有《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）中的规定，在办案中难以准确把握，亟待明确具体内涵和范围。当前，《政府信息公开条例》修改已经列入了国务院2015年的立法计划，启动了修改工作，建议在修法征求意见时，我部提出“明确内部管理信息的定义、范围和可适应情形的具体规定”的意见，

尽快明确法律依据和边界内涵。

(执笔人: 杨慧娟 部不动产登记中心 复议处 助理研究员)