

河南省高级人民法院 行政判决书

(2022)豫行终 848 号

上诉人（原审原告）河南某新能源开发有限公司。住所地：河南省平顶山市卫东区明珠世纪城 39 号楼 1 单元 3 楼 302 室。

法定代表人金兵兵，总经理。

委托代理人侯智红，河南民华律师事务所律师。

委托代理人尚会芳，河南民华律师事务所律师。

被上诉人（原审被告）罗山县人民政府。住所地：河南省罗山县行政大道 18 号。

法定代表人余国芳，县长。

委托代理人张飞翔，罗山县人民政府工作人员。

委托代理人廖国云，河南书涵律师事务所律师。

原审第三人信阳市交通运输局。住所地：河南省信阳市浉河区浉河北路。

法定代表人王献富，局长。

出庭应诉负责人李曾，信阳市交通运输局党组成员。

委托代理人王道刚，河南天风律师事务所律师。

上诉人河南某新能源开发有限公司（以下简称某新能源公司）因与被上诉人罗山县人民政府及原审第三人信阳市交通运输局继续履行行政协议一案，不服河南省信阳市中级人民法院（2022）豫 15 行初 39 号行政判决，向本院提起上诉。本院依法组成合议庭，公开开庭审理了本案。上诉人某新能源公司的委托代理人侯智红、尚会芳，被上诉人罗山县人民政府的委托代理人张飞翔、廖国云，原审第三人信阳市交通运输局的出庭

应诉负责人李曾及委托代理人王道刚到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

某新能源公司向一审法院起诉请求：1. 依法判决罗山县人民政府履行某新能源公司、罗山县人民政府、信阳市交通运输局签订的《河南省安阳至罗山高速公路罗山至豫鄂省界段新建工程项目压覆矿产资源协议》；2. 依法判决罗山县人民政府赔偿某新能源公司直接经济损失人民币 4626600 元；3. 依法判决罗山县人民政府赔偿某新能源公司因压覆资源储量价款损失 300 万元（暂计 300 万元，具体数额待评估报告作出后再另行变更）；4. 依法判决罗山县人民政府就第一项和第二项赔偿数额按照全国银行间同业拆借中心公布的贷款利率向某新能源公司支付自起诉之日起至实际履行之日的利息；5. 本案的诉讼费等所有费用由罗山县人民政府承担。

一审法院认定事实：2013 年 8 月 5 日，河南省遥感地址勘查有限公司（甲方）与某新能源公司（乙方）签订了《探矿权转让合同》，甲方将勘查许可号为 T41120081202021616 的河南省罗山县罗家庄铁矿区地质普查的探矿权以 330 万元的成交价转让给某新能源公司。2016 年 3 月 10 日，河南省国土资源厅向某新能源公司颁发了探矿权证，该证载明“证号：T41120081202021616，探矿权人：某新能源公司，勘查项目名称：河南省罗山县罗家庄铁矿区地质详查，勘查面积 13.30 平方公里，有效期限：2016 年 3 月 26 日至 2017 年 3 月 25 日，注：该探矿权为最后一次保留。”2017 年 7 月 31 日，河南省国土资源厅作出豫国土资公告〔2017〕12 号《公告》，内容为“根据《矿产资源勘查区块登记管理办法》第十条的规定，因探矿权人逾期未办理延续登记手续，勘查许可证自行废止，现予以公告。”某新能源公司的案涉勘查许可证亦在废止清单

内。2017年10月19日，河南省自然资源厅以我省已停止使用风化壳型超贫磁铁矿工业指标，并且与信阳黄缘闭壳龟省级自然保护区重叠为由，对某新能源公司作出豫划矿不予办字

〔2017〕011号《不予批准划定矿区范围登记通知》决定不予批准划定矿区范围申请。某新能源公司对该登记通知不服，向中华人民共和国国土资源部申请复议。2018年2月11日，中华人民共和国国土资源部作出国土资复议〔2017〕1160号

（延）《行政复议通知书》，延期至2018年3月26日前作出行政复议决定。2018年3月7日，中华人民共和国国土资源部作出国土资复议〔2017〕1160号（中）《行政复议通知书》，行政复议中止。

2018年9月20日，河南省交通运输厅作出豫交文

〔2018〕371号《关于开展重点项目前期工作做好国土空间控制规划的通知》，同意“安阳至罗山高速公路罗山至豫鄂省界段”项目开展前期工作，建设单位为信阳市交通运输局。2020年5月6日，某新能源公司（甲方）与罗山县人民政府（乙方）、信阳市交通运输局（丙方）签订了《河南省安阳至罗山高速公路罗山至豫鄂省界段新建工程项目压覆矿产资源协议》，三方达成如下协议：“一、甲方同意丙方在河南某新能源开发有限公司河南省罗山县罗家庄铁矿矿区范围内修建‘拟建项目’。二、甲方放弃‘拟建项目’压覆的矿区范围及压覆的资源量。在甲方矿区土地使用权办理和开采建设等环节中，乙方在政策法规允许范围内给予支持和优惠。三、乙方同意按照豫政办〔2013〕101号文、豫国土资规〔2016〕7号文及省自然资源厅的备案证明等相关文件，给予甲方补偿。四、乙方承诺负责按有关规定协调解决压覆矿产补偿事宜。”2020年12月9日，河南省自然资源厅作出豫自然资函〔2020〕749号

《关于河南省安阳至罗山高速公路罗山至豫鄂省界段工程项目压覆重要矿产资源的审查意见》载明：“矿产地‘罗山县罗家庄铁矿区’是由探矿权废止后转化的矿产地，矿种为超贫磁铁矿。划定矿区范围‘河南省罗山县罗家庄铁矿’矿种为超贫磁铁矿，已由原河南省国土资源厅出具了‘不予批准划定矿区范围登记通知’（豫划矿不予办字〔2017〕011号），不予批准其划定矿区范围的申请；依据豫自然资办发〔2019〕46号文件，超贫磁铁矿已不再作为可开发利用的矿产资源。”2021年10月14日，罗山县人民政府作出罗政函〔2021〕61号《关于对河南某新能源开发有限公司的函》，函告某新能源公司向罗山县人民政府提供能证明案涉探矿权或采矿权属于其合法所有的相关证件手续，并提供其向自然资源部提交《罗山县罗家庄铁矿区采矿权属于某新能源公司采矿权资格审查》的受理函和自然资源部给予确认的正式答复。某新能源公司暂未提供。现某新能源公司以案涉项目已经开工建设，罗山县人民政府未对其进行补偿为由诉至法院，起诉请求：1. 依法判决罗山县人民政府履行某新能源公司、罗山县人民政府、信阳市交通运输局签订的《河南省安阳至罗山高速公路罗山至豫鄂省界段新建工程项目压覆矿产资源协议》；2. 依法判决罗山县人民政府赔偿某新能源公司直接经济损失人民币4626600元；3. 依法判决罗山县人民政府赔偿某新能源公司因压覆资源储量价款损失300万元（暂计300万元，具体数额待评估报告作出后再另行变更）；4. 依法判决罗山县人民政府就第一项和第二项赔偿数额按照全国银行间同业拆借中心公布的贷款利率向某新能源公司支付自起诉之日起至实际履行之日的利息；5. 本案的诉讼费等所有费用由罗山县人民政府承担。

一审法院认为，（一）本案属于人民法院受理行政诉讼范围。《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第一条规定，“行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议”。罗山县人民政府与某新能源公司及信阳市交通运输局签订的《河南省安阳至罗山高速公路罗山至豫鄂省界段新建工程项目压覆矿产资源协议》的目的系为了实现行政管理或者公共服务目标的职能，具有行政法意义上权利义务的内容，属于行政协议。某新能源公司起诉请求履行该协议属于人民法院受理行政诉讼的范围，罗山县人民政府及信阳市交通运输局辩称该案不属于人民法院受理行政诉讼范围的理由不能成立，不予采信。（二）某新能源公司的诉讼请求不能成立，依法应予驳回。2017年7月31日，河南省国土资源厅作出豫国土资公告〔2017〕12号《公告》，对部分探矿权人逾期未办理延续登记手续的公告其勘查许可证自行废止，某新能源公司的案涉勘查许可证在废止清单之内。2017年10月19日，河南省自然资源厅对某新能源公司作出豫划矿不予办字〔2017〕011号《不予批准划定矿区范围登记通知》，决定不予批准划定矿区范围申请。某新能源公司对该登记通知不服，已向中华人民共和国国土资源部申请复议，案件尚在审理之中。因案涉协议的履行需某新能源公司对案涉矿产资源享有合法权益为前提，在目前某新能源公司尚未取得案涉矿产资源的采矿权，亦未提交其他证据证明其对案涉土地范围内的矿产资源享有合法权益的情形下，其起诉请求履行协议及补偿尚不具备条件，其可在具备条件后再行主张。综上，某新能源公司的诉讼请求不能成

立，不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条的规定，判决：驳回某新能源公司的诉讼请求。

某新能源公司不服一审判决，向本院提起上诉称，（一）一审认定事实不清。1. 一审未对某新能源公司作为涉案矿区权益人的身份进行认定，明显错误，某新能源公司作为矿区权益人其利益应当依法予以保障。2. 罗山县人民政府及信阳市交通运输局均承认探矿权系采矿权的前置条件，故探矿权与采矿权是一体的，某新能源公司也购买了探矿权并投资勘探，其应当被认定为涉案矿区权益人。而且，某新能源公司的采矿权申请并未被驳回，而是根据国家政策调整暂停中止，在此期间，某新能源公司利益受损应当获得补偿。（二）罗山县人民政府应依法对某新能源公司作出补偿。1. 河南省自然资源厅对某新能源公司下发的不予划定矿区范围通知，认为没有压覆矿产资源，罗山县人民政府据此不予补偿错误。一审认为对压覆矿区价值的补偿应待某新能源公司复议之后再提出补偿也错误，罗山县人民政府因修路压覆矿区导致某新能源公司矿区权益受损，其应依法补偿给某新能源公司。2. 某新能源公司签订补偿协议是基于罗山县人民政府对其作出的补偿承诺，而罗山县人民政府却认为不补偿是因为某新能源公司没有拿到采矿权批复，且修路未占用涉案矿区土地，该理由明显错误。涉案高速公路是从涉案矿区穿过，而且罗山县人民政府也认可某新能源公司作为涉案矿区权益人的身份，罗山县人民政府应当按照协议约定对某新能源公司进行补偿。综上，请求依法撤销一审判决，依法改判支持某新能源公司的诉讼请求，一、二审诉讼费由罗山县人民政府承担。

罗山县人民政府辩称，（一）一审认定事实清楚。1. 一审认定某新能源公司探矿权被注销的事实清楚。2. 一审认定某新

能源公司未提交证据证明其对“罗山县罗家庄铁矿”享有合法权益的事实清楚。3. 某新能源公司要求罗山县人民政府应当对其进行补偿的诉讼请求不应支持。（二）一审适用法律正确。某新能源公司的探矿权已被注销，因涉案协议的履行以某新能源公司对矿产资源享有合法权益为前提，截止到一审判决某新能源公司未提交证据证明其对涉案土地范围内的矿产资源享有合法权益，因此某新能源公司要求罗山县人民政府履行给付义务的理由不成立，一审判决驳回某新能源公司的诉讼请求适用法律正确。综上，某新能源公司的探矿权被依法注销，探矿权归国家，一审认定事实清楚，适用法律正确，依法应驳回某新能源公司的上诉请求，维持原判。

信阳市交通运输局述称，（一）某新能源公司将自己作为矿区权益人，将探矿权和采矿权混为一体错误。法律法规没有规定矿区权益人、探矿权和采矿权为一体。探矿权、采矿权性质不同，有探矿权不一定就有采矿权。（二）某新能源公司要求至少在采矿权复议作出前，应当对其在矿区的直接投入进行补偿错误。某新能源公司矿业勘查许可证已被废止，其请求批准划定矿区范围登记的申请也被决定不予批准，其向国土资源部申请行政复议目前复议中止，采矿权尚未申请办理，在这种情形下，某新能源公司没有证据证明其对涉案土地范围内的矿产资源享有合法权益，其要求补偿缺乏依据。（三）某新能源公司要求对土地补偿错误。对土地补偿的依据是国有土地使用权，而某新能源公司作为曾经的探矿权人，没有取得国有土地使用权。综上，某新能源公司的上诉理由没有依据，其上诉请求依法应予驳回。

本院经审理查明的事实除与一审判决认定的事实一致外，本院另查明：2013年12月10日，河南省人民政府办公厅作出

《关于进一步加强建设项目压覆重要矿产资源管理工作的通知》豫政办〔2013〕101号文，该通知系根据《中华人民共和国矿产资源法》《河南省实施〈矿产资源法〉办法》《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》（国土资发〔2010〕137号）、《国土资源部关于进一步改进建设用地审查报批工作提高审批效率有关问题的通知》（国土资发〔2012〕77号）等规定，为进一步加强建设项目压覆重要矿产资源管理工作，有效保护、合理利用矿产资源，针对建设项目压覆重要矿产资源的审批范围、管理分工、工作程序、补偿工作、审批管理等事项下发的通知，该通知明确建设项目压覆矿产资源审批是重要的矿产资源管理工作，既要有效保护矿产资源，又要有利于建设项目实施，维护国家和矿业权人的合法权益，该通知载明“项目建设单位经与矿业权人达成互不影响协议，可不作压覆处理”、“在建设用地审批前，项目建设单位必须提供与矿业权人签订的压覆重要矿产资源补偿协议书或补偿意向书，履行压覆重要矿产资源审批手续”、“涉及压覆矿业权且有查明资源储量的，需提供与矿业权人达成的补偿协议书或补偿意向书”、“建设项目压覆矿业权需办理压矿审批手续的，项目建设单位要与矿业权人签订协议”等内容。2017年6月1日，原河南省国土资源厅向某新能源公司作出（采矿划定许补正字〔2017〕第0006号）《行政许可申请材料补正告知书》一份，主要内容为某新能源公司于2017年3月3日提出的河南省罗山县罗家庄铁矿行政许可申请收悉，通知某新能源公司于2017年9月1日之前补齐：1. 申请报告评审意见；2. 矿区范围图；3. 叠合图。逾期不补视为自动放弃。

本院认为，本案系因建设项目压覆矿产资源引发的纠纷，根据《中华人民共和国民法典》第三百二十七条关于“因不动产或者动产被征收、征用致使用益物权消灭或者影响用益物权行使的，用益物权人有权依据本法第二百四十三条、第二百四十五条的规定获得相应补偿”的规定，被压覆矿产资源的合法矿业权人（探矿权人或采矿权人）有权请求压覆人对其因矿产资源被压覆所遭受的损失进行补偿，但该权利人所享有的矿业权在矿产资源被压覆时必须合法存续且未灭失。

（一）探矿权与采矿权并非同一权利。《中华人民共和国矿产资源法》第三条第一款规定：“矿产资源属于国家所有……”第三条第三款规定：“勘查、开采矿产资源，必须依法分别申请、经批准取得探矿权、采矿权，并办理登记……”《中华人民共和国矿产资源法实施条例》第五条第一款规定：“国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度。勘查矿产资源，必须依法申请登记，领取勘查许可证，取得探矿权；开采矿产资源，必须依法申请登记，领取采矿许可证，取得采矿权。”第六条第一款、第二款规定：“探矿权，是指在依法取得的勘查许可证规定的范围内，勘查矿产资源的权利。取得勘查许可证的单位或者个人称为探矿权人。采矿权，是指在依法取得的采矿许可证规定的范围内，开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利。取得采矿许可证的单位或者个人称为采矿权人。”《矿业权出让转让管理暂行规定》第十六条规定：“在探矿权有效期和保留期内，探矿权人有优先取得勘查作业区内矿产资源采矿权的权利……”《中华人民共和国民法典》第三百二十九条规定：“依法取得的探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、捕捞的权利受法律保护。”根据上述规定，矿产资源属于国家所有，勘查、开采矿

产资源须依法取得探矿权、采矿权。勘查矿产资源，单位或个人经依法申请登记并领取勘查许可证取得探矿权，探矿权人必须在勘查许可证有效期和保留期内及规定的范围内，实施矿产资源勘查行为；开采矿产资源，单位或个人经依法申请登记并领取采矿许可证取得采矿权，采矿权人必须在采矿许可证有效期内及规定的范围内，实施矿产资源开采行为。由此可见，探矿权与采矿权是两种独立的权利，其内容、性质并不相同，而且根据物权法定原则，法律仅规定了探矿权和采矿权两种矿业权，并未规定矿区权益，故某新能源公司主张的矿区权益人并非法定用益物权的权利主体。同时，探矿权与采矿权之间又存在联系，探矿权人可以通过申请探矿权转为采矿权成为采矿权人，而且国家规定了探矿权人在探矿权有效期和保留期内享有优先取得采矿权的权利，但是，探矿权人并非基于其探矿权就必然能够取得所勘查作业区内矿产资源的采矿权，由探矿权过渡到采矿权具有法定条件，应通过依法申请经批准登记获得采矿权证取得采矿权，才能成为采矿权人。因此，某新能源公司主张探矿权与采矿权是一体的，属于两个不同阶段，其因购买探矿权并投资勘查，而且其采矿权复议申请未被驳回，某新能源公司认为应确认其系涉案矿区权益人，该主张缺乏法律依据，依法不能成立。

（二）目前某新能源公司对涉案矿产资源不享有合法权益。《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》第四条规定，矿产资源压覆补偿的对象是被建设项目压覆的已设置矿业权的矿产资源。本案中，某新能源公司对涉案矿产资源目前不享有探矿权、采矿权。其一，涉案高速项目修建时某新能源公司对涉案矿产资源的探矿权已经灭失。某新能源公司于2013年8月通过受让取得涉案矿产资

源探矿权，并于 2016 年 3 月取得探矿权证，该探矿权证载明“有效期限：2016 年 3 月 26 日至 2017 年 3 月 25 日，注：该探矿权为最后一次保留。”2017 年 7 月 31 日，原河南省国土资源厅作出豫国土资公告〔2017〕12 号《公告》，对探矿权人逾期未办理延续登记手续而自行废止的勘查许可证予以公告，其中包含某新能源公司的涉案勘查许可证。因此，涉案高速项目 2018 年 9 月 20 日被批准开展前期工作时，某新能源公司的探矿权因已逾有效期且未办理延续登记手续已经自行废止，并且原河南省国土资源厅未予批准某新能源公司划定矿区范围申请，涉案探矿权未能转为采矿权，故可以认定涉案高速项目修建时某新能源公司的探矿权已经灭失。其二，涉案高速项目修建时某新能源公司对涉案矿产资源未取得采矿权。根据《矿产资源开采登记管理办法》第四条规定，申请划定矿区范围是提出采矿权申请的前置程序，能否划定矿区范围直接影响采矿权的取得。本案中，某新能源公司在其探矿权有效期届满前，于 2017 年 3 月 3 日向原河南省国土资源厅提出涉案矿产资源划定矿区范围行政许可申请，原河南省国土资源厅于 2017 年 9 月作出豫划矿不予办字〔2017〕011 号《不予批准划定矿区范围登记通知》，决定不予批准某新能源公司划定矿区范围申请，某新能源公司为此向原中华人民共和国国土资源部申请复议，该行政复议目前处于中止状态。虽然某新能源公司申请行政复议尚无结果，但原河南省国土资源厅作出豫划矿不予办字

〔2017〕011 号《不予批准划定矿区范围登记通知》的行政行为已经发生法律效力，并且不因某新能源公司申请行政复议而失去效力，故可以认定某新能源公司申请涉案矿产资源探矿权转采矿权未获批准，其未取得采矿权。综上所述，某新能源公司原探矿权已经灭失，其申请划定矿区范围也被驳回，故某新

能源公司原探矿权不是其对涉案矿产资源享有合法权益的依据；目前某新能源公司的探矿权未能转为采矿权，在某新能源公司未能证明其将来确定可以取得涉案矿产资源采矿权前，某新能源公司划定矿区范围的复议申请未被驳回的事实，也不是其对涉案矿产资源享有合法权益的依据。

（三）某新能源公司的诉讼请求不能成立。某新能源公司称其采矿权申请未被驳回，而是根据国家政策调整暂停中止，其在此期间作为矿区权益人应获得矿产资源压覆补偿，该主张不能成立。其一，关于某新能源公司要求赔偿其支付的探矿权转让费及在涉案矿区进行的地质勘探普查投入损失 4626600 元的诉讼请求。探矿行为是一项具有商业风险的行为，能否探明存在矿产资源、探矿权能否转为采矿权均具有不确定性，探矿权人在探矿权灭失前未实现勘探成果转化而获得收益，探矿权人应风险自负，自行承担投资损失。本案中，河南省交通运输厅 2018 年 9 月批准同意涉案高速项目开展前期工作，某新能源公司与罗山县人民政府、信阳市交通运输局 2020 年 5 月签订涉案《河南省安阳至罗山高速公路罗山至豫鄂省界段新建工程项目压覆矿产资源协议》，此时，某新能源公司的探矿权已经灭失，且其探矿权转采矿权申请在划定矿区范围阶段已被驳回，虽然某新能源公司在探矿阶段进行了勘查投资，但某新能源公司对涉案矿产资源不享有合法权益，其不具有要求赔偿其取得探矿权及探矿投入的权利基础，某新能源公司因探矿进行的投资等损失，不属于涉案矿产资源被压覆的补偿范围，其应自行承担，故某新能源公司请求赔偿其直接投入损失缺乏事实和法律依据，依法不予支持。其二，关于某新能源公司要求继续履行涉案协议并赔偿其因压覆资源储量价值损失 300 万元的诉讼请求。依法成立生效的合同，对当事人具有约束力，罗山县人

民政府应当依约履行涉案压覆矿产资源协议义务，然而，涉案协议的履行应以某新能源公司对涉案矿产资源享有合法权益为前提。如前所述，某新能源公司对涉案矿产资源的探矿权已经灭失，其也未取得采矿权，涉案矿产资源的所有权、探矿权和采矿权属于国家所有，虽然某新能源公司与罗山县人民政府、信阳市交通运输局签订压覆矿产资源协议，但某新能源公司无权处分涉案矿产资源，罗山县人民政府继续履行涉案协议会严重损害国家利益，而且，涉案协议第三条明确约定“乙方（罗山县人民政府）同意按照豫政办〔2013〕101号文、豫国土资规〔2016〕7号文及省自然资源厅的备案证明等相关文件，给予甲方（某新能源公司）补偿”，根据豫政办〔2013〕101号文内容及该条约定，罗山县人民政府有权要求某新能源公司提供其对涉案矿产资源享有合法权益的凭证、证据。因此，罗山县人民政府不履行涉案协议理由正当，亦不损害某新能源公司合法权益。在某新能源公司未能提供证据证明其系涉案矿产资源合法权益人的情况下，某新能源公司请求继续履行涉案协议，并赔偿其被压覆矿产资源价值的损失，缺乏事实和法律依据，依法不予支持。截至目前，因某新能源公司不服原河南省国土资源厅不予批准划定矿区范围行政行为的行政复议尚在程序之中，某新能源公司行政复议请求将来是否能得到支持尚不确定，其将来是否能取得采矿权也不确定，故其提起本案诉讼的条件尚未成就，待条件具备后其可另行主张。

综上，某新能源公司的上诉请求不能成立，应予驳回；一审判决认定事实清楚，适用法律正确，应予维持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第一项之规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

二审案件受理费 50 元，由河南某新能源开发有限公司负担。

本判决为终审判决。

审判长 王凤强

审判员 田伍龙

审判员 王江**

二〇二三年二月二十七日

书记员 宁文煜