

“政府信息不存在”中合理检索义务标准研究

周轶维

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院，浙江 杭州

收稿日期：2024年3月26日；录用日期：2024年4月10日；发布日期：2024年5月16日

摘要

“政府信息不存在”指的是对被拒绝的政府信息公开请求作出的回应方式。通过引入最高人民法院的101号指导案例，并对该案的一审、二审裁判思路进行分析，以此引出行政机关的“合理审查义务”。在实践中司法机关对“合理”的审查并没有一个统一具体的标准。本文通过对相关案件中法院的审判标准进行分析，得出一个较客观的审查标准，包括检索的载体、检索主体和检索方法三个方面。以此来进一步推动法治政府建设，保障公民的知情权，维护司法机关的公信力。

关键词

政府信息不存在，合理检索义务，审查标准

Research on the Standard of Reasonable Retrieval Obligation in “Non-Existent Government Information”

Yiwei Zhou

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Mar. 26th, 2024; accepted: Apr. 10th, 2024; published: May 16th, 2024

Abstract

“Government information does not exist” refers to the manner of responding to a denied request for government information. Through the introduction of the Supreme People’s Court’s Guiding Case No. 101, and the analysis of the first and second-instance decisions of the case, the “duty of reasonable examination” of the administrative organ is drawn out. In practice, there is no uniform and specific standard for the judicial organ to review “reasonable”. This paper analyses the trial

standards of the court in the relevant cases and comes up with a more objective review standard, including the carrier of the search, the search subject, and the search method of the three aspects. In this way, the rule of law can be further promoted, safeguard the citizens' right to know, and maintain the credibility of the judiciary.

Keywords

Non-Existence of Government Information, Reasonable Retrieval Obligation, Standard of Review

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2008 年开始实施《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》), 其目的是为维护公众对政府信息的知情权, 并增强政府公信力[1]。不过在实践中成效并不理想。政府部门对市民提出的信息往往以“信息不存在”作出回应, 此类回复大多数情形下缺乏依据进行支撑, 仅依赖政府部门的自述, 这些回应方式容易沦为政府部门不发布信息内容的借口。因为政府与公民之间存在着信息不对称的情况, 政府往往掌握着大多数的信息资源。在此情况下, 对于行政机关“信息不存在”的答复, 公民难以确定该政府信息真的不存在, 还是行政机关用来搪塞的借口。公民对于此类答复而提起的诉讼, 法院认定, 这一问题的关键是, 对于该行政机关所声称的信息并不存在这一事实, 是否已履行了“合理的查询义务”, 并且最高人民法院于 2018 年公布的 101 号指导性案例明确了这个观点。但对于行政机关的合理检索义务并未规定一个统一的标准, 究竟检索到何种程度才算“合理”? 因此对政府合理检索义务的标准有必要进行进一步研究。

2. 101 号指导案例的合理检索义务

2.1. 案情概要

2014 年 11 月 17 日, 罗元昌向被申请人彭水县海事处提出申请, 要求将有关“星运 2”号 2008~2010 年度的海事调查报告等全部事故资料予以公布。彭水县海事处向罗元昌作出了《政府信息公开告知书》(以下称为“《告知书》”), 告知申请公开的政府信息不存在。彭水县人民法院于 2015 年 3 月 31 日做出如下裁决: 彭水县海事处没有在规定的时间内回复申请人罗元昌, 属违法。同年 4 月 22 日, 罗元昌认为《告知书》与法律规定和事实不相符, 于是再次提起行政诉讼。要求撤销《告知书》, 并公布与兴运二号有关的全部事故信息。罗元昌呈交了有关事件的资料。彭水县海事处二审法庭在庭审期间撤回了《告知书》, 但当事人仍然不服。

一审法院判决: 就本案而言, 罗元昌并没有就其申请公布的彭水县海事处提供所制作或保管的有关线索。而罗元昌所提供的事故总结单, 仅为一份统计表格, 无法直接证实海事调查报告及其他事故资料的存在。罗元昌未提交证据证明其所要求公开的资料是由彭水县海事处编制或保存的, 彭水县海事处在罗元昌要求披露的情况下, 已经履行了法定通知义务, 故决定驳回原告的起诉要求。

二审法院判决: 首先, 对申请人提出的政府信息公开请求予以确认。罗元昌提供了有关的线索, 彭水县海事局则向申请人表示, 该政府信息并不存在, 也未提出充分合理的查询义务, 只有彭水县海事处的一份陈述。故彭水县海事处出具的《告知书》不合法, 应予撤销。

2.2. 判决思路分析

一审法院的判决首先将举证政府信息存在的证明责任分配给了申请人罗元昌。从这一点可以得出，一审法院是根据民事诉讼法上的“谁主张，谁举证”的原则出发，由原告对诉讼事实进行举证，即承担“政府信息存在”的证明责任。在举证不能的情况下，原告应承担举证不能的责任。然而由于申请人与行政机关之间存在严重的信息不对称，毕竟政府作为最主要的信息生产者 and 使用者，掌握了 80% 的社会信息资源[2]。让申请人提供相关证据来证明所申请的信息是真实存在的，难度较大，此种证明责任的分配显失公平。其次，原审法院并未解释为什么申请人提出的证据无法证明政府信息不存在，并且仅以行政机关的陈述就可以断定其已尽到查找的义务。通过分析可以得出，法院认为“机关已经尽到了查找义务”这一证明标准偏低，仅凭行政机关的自述来作为判断标准，而对原告提供的“政府信息存在”的证据的证明标准较高。此种证明标准显然也有失公允。

二审法院首先以审查行政机关作出的行政行为的合法性出发，对此这一案件的审理主要集中在政府的信息查询义务方面。关于申请人申请公布的政府信息，彭水县海事处只提供了己方的陈述，但并未证实他已经履行了查询义务[3]。当原告提出了一些初步的证据，例如有关政府信息的线索之后，若被告机关未能提出相反的证据，以证实其已采取了足够合理的查询义务，人民法院将不予支持。因为无论在何种诉讼中，证明某一事物不存在都较为困难。所以在二审的裁判标准可以看出，法院将证明政府信息是否存在这一案件事实转变为证明被申请人是否已经尽到合理的检索义务[4]。

合理检索义务的履行与否，将直接影响到法院对不存在政府信息的案件中的事实认定，乃至最终的判决是否正确。本案例虽作为最高法的指导性案例对未来各级人民法院审理同类型案件有指导和参照意义，但是仍未说明与解释合理检索义务中的“合理”的标准是如何定义。如果没有确定一个明确具体的标准，人民法院在审理此类案件则会导致“同案不同判”的情况，不利于维护司法机关的公信力。同时，行政机关在回复此类申请时，容易出现敷衍了事的情况，把“信息不存在”当成一个万能借口，公民的知情权也无法得到切实保障。

3. 合理检索义务的立法现状

行政机关应该证明已经履行了合理的搜索义务，这一条款最早出现在 2009 年。在《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(征求意见稿)》第六条中，首次规定了被告若主张政府信息不存在要提供证明已经经过合理检索义务的证据，即已经强调查询义务需要达到“合理”的程度[5]。很遗憾的是，最终公布的定稿却没有出现这个条款。但也能说明条款的制定方确实有意识地补充这方面的法律空白。2011 年公布的《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》中第五条和第十二条则要求若回复拒绝提供被申请的政府信息时，政府应当履行告知和说明理由义务[6]。虽然没有解决检索义务的合理性标准这个问题，但是在形式上规定了行政机关有说明理由的义务。而最高人民法院把“罗元昌案”作为指导案例，说明实践中同类案件的审判标准不一、争议较大。该案例已经在实践层面要求行政机关要尽到充分合理的检索义务。2019 年《政府信息公开条例》修改后，第三十六条规定，向申请人提供的信息并不存在，有必要进行查询的，从这一条款中可以明确地认为，我国的法律中已经明确了“检索义务”[7]。但是仍没有明确规定“合理检索义务”的判断标准。

4. 合理检索义务在司法实践中的标准现状

笔者在“中国裁判文书网”中以“信息不存在”和“合理检索义务”为关键词检索，检索到 788 件案例(最后访问时间：2024 年 2 月 20 日)。在实践中，法院和行政机关认定的“合理”标准并不统一，主要是按以下三种情况：

4.1. 行政机关自述已尽检索义务

此种标准是指行政机关没有提交相关证据证明或者说明自己已经履行检索义务，仅仅是依靠行政机关的自述。而本文的“罗元昌案”就属于这种情况。还有在“黄德修诉崇明县人民政府案”¹中，原告黄德修向崇明县人民政府申请公开崇明某小学部分学生轻微中毒事故的情况中所述的气样样本和鉴定信息，行政机关告知该政府信息不存在。而其提供的证据只有检索人员已经查找的自述。然而法院认为已经经过查询的自述就能够证明该查询是合理的，因此信息不存在的结论正确。法院仅仅通过工作人员的证言就得出“信息不存在”的结论现在看来有些草率。这种做法无法让公民信服，提起诉讼的根本目的也没有达到。法院采用如此低的证明标准，虽然能够方便高效地审结案件，但并没有实际解决纠纷，很容易留下隐患。因此所查找的政府信息仅有政府的自述，却不提交已经查找的相关证据来说明，是无法证明已尽检索义务，更别谈“合理的”检索义务了。法院与行政机关对于“合理检索义务”的理解显然不符合要求。

4.2. 行政机关提交部分证据

这种情况是行政机关不仅自述已经履行检索义务，还提供了部分书证来证明或者说明已经经过合理审查。比如通过提供检索截图情况。在“赵继华诉上海市静安区住房保障和房屋管理局案”²中，法院认为对于赵继华的政府信息公开的申请，静安区房管局提供的《检索证明》能证明在内部档案部门进行了检索，可以证明已尽合理检索义务。而笔者认为仅在内部档案部门进行检索信息，的确能够证明已经检索，但是是否能够达到“合理”的标准还有待进一步论证。比如对于使用的检索关键词是否正确、合理、检索方法是否恰当等等。

4.3. 行政机关提交充分证据

这种情形下，法庭就会要求行政机关从多方面、全方位地检查相对人所提出申请信息的存在与否。比如可供查询的数据库要全面，选取的关键词要较多且合理等等。在“蔡昌义诉乐清市人民政府、温州市人民政府案”³中，原告蔡昌义向被告乐清市政府提交申请芙政函（2016）5号文件和E-02地块农民安置房名单的信息，并提交了初步证据。乐清市政府不仅提供了检索的记录表，还提供了协同办公系统查询的记录截图，以证明其以“芙政函（2016）5号”、“海口村E-02”、“海口村e-02”、“海口村名单”、“海口村农民安置”进行关键词查找。乐清市党政机关查找数据库较全面且关键词合理，可以看出已尽到合理检索的义务。

5. 构建客观的合理检索义务审查标准

要确立审查标准首先要确认审查前提。首先，行政机关要具有制作政府信息的职责并且已履行该职责；其次，行政机关已在客观上制作或获取该信息；最后该政府信息已经保存。如果该政府信息不属于该行政机关的职责范围，或者根本没有制作、保存该信息。在这种情况下来谈论审查合理义务则意义不大。

行政机关要回复申请人该政府信息不存在，说明是行政机关要对这一事实承担证明责任。那么该如何举证？首先一定要提供证据来证明已经执行了“合理的检索义务”，必要时还有对查找方法进行说明。要确定一个检索的标准是否有效，那么首先要确定这个检索方法是否能够实现检索结果的最大化，是否具有说服力。通过实践中行政机关对“合理检索义务”的标准现状的分析，说明对“合理”的认定标准

¹ 参见上海市高级人民法院(2010)沪高行终字22号行政判决书。

² 参见上海市高级人民法院(2018)沪行申808号行政判决书。

³ 参见浙江省温州市中级人民法院(2020)浙03行初548号行政判决书。

不一，不利于政府机关公信力的提升，同时行政机关的查找行为有可能会敷衍了事，可能损害公民的利益，因此需要采用一个客观标准。对于“合理”这一要件，法院通常会认定行政机关应提交充分的证据，以证实所使用的检索方法是全面和准确的。笔者认为，在认定“合理搜寻义务”时，应当从以下几个方面进行考量：

5.1. 从检索载体角度

检索载体是指行政机关进行搜索的数据库、档案库等包含的政府信息是否完备。不仅包括电子介质存储，必要时还需要对纸质存储或者其他媒介存储进行补充性检索。现在正处于数字政府的背景之下，诸多政府信息的数据都被录入到互联网电子数据库中。因为行政机关没有一个全面的搜索载体，那么就难以检索到所需要的目的信息，检索效率、质量和可信度都会降低。同时，行政机关本机关内的检索数据库不能检索到相应的信息时，还可以让其他部门协助进行。《政府信息公开条例》在2019年出台的第八条中还明确指出，强化网络政府信息公开平台建设是行政部门的一项重要工作^[8]。因此，检索载体是否完备是“合理检索义务”的审查标准之一。在“王娟与西安市人民政府案”⁴中，2019年11月30日，王娟向西安市政府的曲江城改办提出信息公开申请，申请内容是瓦胡同村拆迁安置补助费的相关信息。曲江城改办在电脑上数据库里就原告王娟所申请的政府信息进行检索。而法院认为政府信息应该按照存储方式，即对纸质存储、电子介质存储和其他媒介存储全部进行检索。而曲江城改办检索的范围仅限于电子存储介质，所以其检索载体的范围仍然不全面，不足以达到“合理”标准。又例如在“张兰、洛阳市城乡规划局”⁵一案中，洛阳市城乡规划局对于张兰申请公开的“规划用地红线图”信息，不仅在电子档案存储系统中进行搜索，同时还在纸质资料库中对相关信息进行了仔细查找。

5.2. 从检索方法角度

检索方法的恰当主要是指行政机关的检索工作人员在检索时，一方面要看所选取的关键词是否正确、适合、全面，比如是否仅按申请人的描述进行检索。因为行政机关与申请人不仅有信息差，而且两者之间的专业程度也有差距。申请人的描述可能存在描述错误、模糊的情况，此时需要行政机关利用自己的专业水平进行适当地转换后再搜索。另一方面，不同的案情，检索方法也会不同，申请人如果提交了初步证据，那么行政机关在检索时应该更加仔细。

在“黄某萍、舒某兰诉长沙市自然资源、规划局”⁶案中，黄某萍和舒某兰在其申请中披露“岳麓区滨江新城建设用地的国有土地使用权收回补偿书”的内容。而该局直接以上述关键句，原封不动地在其档案管理库中检索^[9]。显然易见的这个检索关键词过长，设置得并不科学，通过此种方式检索出的“信息不存在”难以让人信服，并不能证明尽到合理的检索义务。正确做法则是长关键句若是不能检索到正确信息，应该将长关键句拆分成若干个短关键词进行搜索，或者转换相近的关键词进行搜索。还有“张良诉上海市规划和国土资源管理局案”⁷，这也是最高法发布的一个典型案例。张良于2013年2月19日向上海市规划局提出申请，要求将位于上海市某区的116号地块出让金缴纳证明公布。但该局在查询资料时，却是以“缴款凭证”为关键字，然后得出政府信息不存在这一结论。但是法院认为原告张良所申请公开的“缴款凭证”并不是特指，而是泛指相关的书面凭证，比如我们熟知的“发票”、“单据”等等。因为原告公民与被告行政机关之间存在信息差，专业度也有差距，普通公民可能无法知悉“缴费凭证”的真实具体名称，不过在去掉“缴费凭证”的情况下，原告的申请也很清楚地表明了自己想要的是

⁴ 参见陕西省高级人民法院(2020)陕行终749号行政判决书。

⁵ 参见河南省洛阳市中级人民法院(2018)豫03行终146号行政判决书。

⁶ 参见长沙铁路运输法院(2020)湘8601行初258号行政判决书。

⁷ 参见上海市黄浦区人民法院(2013)黄浦行初字第132号行政判决书。

何种信息。行政机关的工作人员作为专业人员应该结合专业知识，仔细确定原告所期望获取的信息，而不是仅原封不动地以原告陈述的关键词进行检索，如此的检索方法得出的“信息不存在”的结论是不能称之为“合理”的。

5.3. 从检索主体角度

检索主体是指行政机关的检索人员。检索人员不仅应该具备一定的检索知识和能力，还应该具备认真的工作态度。毕竟术业有专攻，检索行为亦是一个技术性工作，不同的人完成同一份工作，其得出的工作结果也有可能出现大相径庭的情况，不能忽视检索主体的主观能动性。非专业的检索人员进行政府信息工作不仅效率低还容易出现纰漏。在“张某诉洛阳市城乡规划局”⁸案中，2018年4月21日，原告张某向洛阳市规划局申请公开房屋审批材料以及平面图，洛阳市规划局经检索后回复该信息不存在。在向法院提交检索截图等证据时，还附带了信息档案检索人员的工作证复印件。以此来证明检索主体具有专业性以及检索过程的合理性。还有在“马惠芬与上海市浦东新区政府再审案”⁹中，原告马惠芬向浦东新区人民政府申请宅基地相关的批准文件和补偿方案信息。而浦东新区政府认为原告申请新区政府经补正后，仍不能明确指向具体信息，因此不作答复。虽一审、二审都认为的确是原告申请的信息指向不明确，但再审认为明确的政府信息指该特定信息的文件名、文号、其他的特征描述。而原告作为社会一般人，难以说出具体的文件名称和文号。而马惠芬所提供的宅基地使用证的号码和地址、范围，符合“其他特征描述”的要求，说明申请内容是明确的。再审法院强调“要处理好公民的习惯用语与法律专业术语两者之间的关系”，若申请人所申请的信息对特征描述可以特定化目的信息且不会发生歧义，那么被申请机关就不可以内容特征描述不具体或者内容描述不完全一致作为理由拒绝回复。由此可以看出法院对合理检索义务的审理考虑到了行政机关工作人员的检索能力与态度上，检索主体应该尽心履职，透过现象看本质，通过自己的专业知识与素养去执行好检索工作。

6. 结语

人民法院在审理“信息不存在”案件时，由于证明某一个信息“不存在”这个命题困难较大，常常会将政府信息存在的证明问题转变为对该行政机关已履行了合理的查询义务的证明。通过研究最高法的指导案例“罗元昌案”的裁判思路也是证明了这一点。但是在司法实践中，对于审查标准仍没有一个统一、明确的标准，主要是依靠法官的自由裁量权，容易出现同案不同判的情况。因此对“合理检索义务”标准的确立对于行政机关而言，公民对该答复的接受程度的提高可以保障政府的公信力，减少诉讼压力；对于公民而言，政府信息的公开与透明，是对公民知情权的一种保护，也是一种有效的手段。在中国政府信息公开时代的背景之下，还可以借鉴美国建立政府信息登记制度，推动政府机关的信息不存在答复行为的规范化、制度化，为化解行政诉讼的争议做出巨大贡献。

参考文献

- [1] 殷勇. “政府信息不存在”情形下的司法审查[J]. 法学, 2012(1): 58-63.
- [2] 张新民, 罗贤春. 我国政府信息公开工作的发展现状与展望[J]. 情报理论与实践, 2008, 31(6): 814-817.
- [3] 陈姿君. “政府信息不存在”答复的证明规则刍议——以最高院指导性案例 101 号为背景[J]. 天水行政学院学报, 2019, 20(6): 85-91.
- [4] 蒋经中. 行政诉讼“充分合理”证明标准研究——以最高人民法院指导案例 101 号为例[J]. 公法研究, 2021, 21(1): 1-45.
- [5] 魏敏, 侯伟. 政府信息不存在情形下的信息检索制度研究[J]. 北方金融, 2017(12): 81-83.

⁸ 参见河南省洛阳市西工区人民法院(2018)豫 0303 行初 80 号行政判决书。

⁹ 参见最高人民法院(2018)最高法行申 3608 号行政判决书。

- [6] 游中川, 王宏, 石磊. 《罗元昌诉重庆市彭水苗族土家族自治县地方海事处政府信息公开案》的理解与参照——行政机关应对政府信息不存在承担举证责任[J]. 人民司法, 2021(17): 86-89.
- [7] 王嘉贤. “政府信息不存在”的认定与审查[J]. 行政法学研究, 2021(3): 141-152.
- [8] 袁雨佳. “政府信息不存在”诉讼之合理检索义务标准探究[J]. 哈尔滨学院学报, 2021, 42(4): 53-56.
- [9] 武飞. 论政府信息检索义务的司法审查——从最高人民法院 101 号指导性案例切入[J]. 山东法官培训学院学报, 2020, 36(5): 32-44.