

信息公开行政诉讼之权利保护必要性的司法认定

董妍

(天津大学法学院, 天津, 300072)

摘要:《行政诉讼法》《政府信息公开条例》及其司法解释对信息公开行政诉讼权利保护必要性设定的标准有二:一是保护申请人获取政府信息的正当权利;二是个别申请不得过分占用司法、行政资源。目前在司法裁判中,这一必要性的判断依据主要是行政行为对原告权利义务是否产生实际影响和原告是否存在主观恶意。这些判断依据虽基本符合立法的设定,但仍然存在认定标准不统一等问题。因此,信息公开行政诉讼权利保护必要性的司法认定,应当借助指导案例确立个案审查标准,综合判断原告的起诉目的,在裁判中充分说明理由;应当坚持法院在诉讼程序中的中立地位,严格限定审查范围,谨慎行使主动调取证据的职权。

关键词:信息公开行政诉讼;诉的利益;权利保护必要性;司法实践;认定标准

中图分类号: D925.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2022)05-0055-10

一、问题的提出

信息公开行政诉讼是提升政府透明度、推动良好社会治理的重要工具,也是行政机关一个重要的法律风险来源。现实中,我国信息公开行政诉讼中原告与被告的矛盾比较突出:一方面是部分申请人纠缠式申请、频繁诉讼,另一方面是行政机关适用模糊不清的例外规则,轻易地拒绝公开信息。有观点认为信息公开制度已经出现了异化^[1],更有学者形象地指出公民知情权沦为“泡沫”,行政机关信息公开义务化为“虚无”^[2]。在以陆红霞案为代表的一系列案件中,法院对原告“滥用诉权”“缺乏诉的利益”“缺乏权利保护必要性”的司法判断更是将这种矛盾推向了顶峰。

学术界之前对信息公开行政诉讼制度的关注焦点更多集中在其倒逼行政机关履行信息公开职能的作用上,而对信息公开行政诉讼本身关

注较少。陆红霞案的裁判使得信息公开行政诉讼中的司法审查标准,特别是对权利保护必要性(狭义的诉的利益)的判断成为学术界关注的重点问题。有学者认为滥用行政诉权的行为确实存在,应对其进行系统研究和立法规制^[3];但更多学者表现出对法院“滥用诉权”的判断可能引发问题的担忧,即“滥用诉权”这个概念本身被滥用^[4];甚至有学者尖锐地指出法院有滥用审判权的嫌疑^[1],并从既有裁判中发现了司法审查标准不一、对申请人动机缺乏论证等问题^[5]。

目前,基于陆红霞案对信息公开实践的影响以及新《政府信息公开条例》的制度安排,政府信息公开复议和诉讼数量出现了下降的趋势,但是被法院认定为“缺乏权利保护必要性”或“缺乏诉的利益”的信息公开行政诉讼案件数量下降幅度有限,在2019年还有所回升^①,可见信息公开行政诉讼司法实践中认定“缺乏诉的利益”或“缺乏权利保护必要性”的案件比例有加大趋势。司法是保障公民权利的最后一道防线,

收稿日期: 2022-02-20; 修回日期: 2022-05-05

基金项目: 国家社科基金青年项目“政府信息公开诉讼的利益司法认定标准研究”(18CFX026)

作者简介: 董妍,女,天津人,法学博士,天津大学法学院副教授、博士生导师,主要研究方向:政府信息公开、风险规制,联系邮箱: dongyan_publiclaw@163.com

亦是每个公民可以切身感受得到的公平正义,在无明显标准的情况下,频繁以“缺乏诉的利益”或“缺乏权利保护必要性”为理由否定公民行政诉讼权,会给公众的法律意识带来负面影响,亦与我国保障公民权益、反映人民意愿的法治中国建设目标相悖。其中的关键,是解决信息公开行政诉讼权利保护必要性的司法认定问题。因此,本文拟深入解读我国现有相关法规标准,详尽分析关于权利保护必要性的司法审查现状,在此基础上提出解决这一问题的可行思路。

二、现行规范中关于权利保护必要性的标准

我国关于信息公开行政诉讼权利保护必要性的现有相关法规,主要有《宪法》《行政诉讼法》《政府信息公开条例》及其司法解释。对信息公开行政诉讼权利保护必要性的宪法层面的考察,应当追溯到政府信息公开制度的宪法安排与宪法逻辑。关于这一论题,学术界的讨论虽不多,但非常深入,更为难得的是形成了较为激烈的交锋:有学者认为公民申请信息公开的权利不以申请人与信息的利害关系为前提是混淆了主权逻辑和治理逻辑^[2];而有学者对这一观点几乎持完全否定的态度,认为政府信息公开制度具有明确且坚实的宪法基础即参与民主原则,并不违背宪法的基础及定位^[6]。上述两位学者虽然意见相左,却从不同角度对该问题进行了深入的阐述,覆盖了该问题所涉及的大部分内容,因此本文不再对宪法层面进行探讨,而主要依据《行政诉讼法》《政府信息公开条例》及其司法解释展开论述^②。

《行政诉讼法》与《政府信息公开条例》共同构成了信息公开行政诉讼的基本规范,体现了信息公开行政诉讼乃至整个政府信息公开制度的立法目的,与之相关的司法解释在一定程度上是联结立法目的与司法实践的重要纽带,亦反映出司法判断的标准与态度。对上述规范进行分析解读,可以透视立法对信息公开行政诉讼权利保护必要性的标准。

有学者结合目前的司法实践,总结出我国行政诉讼中权利保护必要性的几个标准:第一,有用性标准,意在剔除无益的权利保护和权利保护的放弃两种情形;第二,适时性保护标准,强调对权利作出适时保护,并且排除权利保护必要性的嗣后消灭;第三,效率性标准;第四,正当性标准^[7]。上述标准全面地总结了我国行政诉讼实践中权利保护必要性的类型,具体到信息公开行政诉讼,立法标准究竟包含了上述哪些类型,本文将以前述规范文本为主线进行分析,并对其所属的类型进行探究。

权利保护必要性即该权利是否值得启动司法资源进行保护。从规范解读的层面考量,满足下列条件的案件才具有权利保护的必要性。

(一) 以保护申请人获取政府信息的正当权利为目的

从权利保护必要性的类型来看,保护申请人获取政府信息的权利包含有用性标准和正当性标准,即获取政府信息的权利是对原告有意义的,是值得保护的,同时,原告没有放弃该权利,且不具有恶意。

综合解读《行政诉讼法》第1条及《政府信息公开条例》第1条、第51条后,可以认为保护申请人获取政府信息的权利是信息公开行政诉讼启动实质审理的标准之一。这一解读符合《行政诉讼法》立法根本目的。《行政诉讼法》第1条规定:“为保证人民法院公正、及时审理行政案件,解决行政争议,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督行政机关依法行使职权,根据宪法,制定本法。”其中,“保护公民、法人和其他组织的合法权益”是建立行政诉讼制度的根本目的,为了达到这一目的,在行政权强大仍然是当前国家权力机构特点的背景下,强调司法“监督行政机关依法行使职权”的职能是十分必要的,而“解决行政争议”是实现根本目的的具体途径^{[8](5-7)}。

此外,只有当事人正当行使权利,才具备权利保护必要性。2017年针对实践中信息公开诉讼原告不当行使诉权的问题,最高人民法院发布《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政

诉权的若干意见》(法发〔2017〕25号,以下简称“25号文件”),明确要“正确引导当事人依法行使诉权,严格规制恶意诉讼和无理缠诉等滥诉行为”。对于诉权行使的正当性,有学者依据当事人理性程度的不同,将其区分为理性行使、精明行使、不当行使和恶意行使等四种状态,后两者是规制的重点,应当分别予以必要的矫治和严厉制裁^[9]。在信息公开行政诉讼中,原告借信息公开制度给行政机关施加压力以达到其他目的的情况并不罕见,实践中法院经常结合原告相关的申请和诉讼对其主观意图进行判断。后文将对该内容进行详细阐述,此处不再赘述。

(二) 不得过分占用司法、行政资源

这一条件包含权利保护必要性中的适时性和效率性标准。原告要在适当的时候向法院请求救济权利,同时,对于“低效的行政保护”应当排除。关于迟到的正义是否是正义的争论,虽然一直没有结论,但效率一直是我国诉讼制度的价值追求之一。在三大诉讼中均设置了体现诉讼效率的制度,如审限制度等,行政诉讼制度亦如此。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(以下简称《解释2018》)第2条将“驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为”排除在行政诉讼的受案范围之外,第69条第3款规定对于已经立案的部分案件,人民法院认为不需要开庭审理的,可以径行裁定驳回起诉。这一处理方式亦可看出行政诉讼对于效率价值取向的追求。

如果说保护相对人获取政府信息的正当权利是信息公开行政诉讼最根本的目的所在,那么充分利用资源亦是立法对信息公开行政诉讼权利保护必要性设定的条件之一,同时也是符合整个诉讼制度设计的应有之义。信息公开行政诉讼作为行政诉讼的一种,对其诉的利益的理解首先与行政诉讼保持一致,同时,通过规范文本的解读,可以看出在立法中处理信息公开行政诉讼的效率方面的要求高于其他类型的行政诉讼。这是由于信息公开行政诉讼在整个行政诉讼案件中所占比例较大,且相对于其他诉讼而言,信息公开行政诉讼的案情较为简单。在政府信息公开制

度及针对信息公开行政诉讼的具体制度安排中,这一内容体现得十分明显,具体包含以下内容。

第一,防止低价值和重复公开。

首先,《政府信息公开条例》第16条规定内部事务、过程性信息除有其他规定外,可以不公开。一般认为,内部信息与公众切身利益关联度不高,过多地公开内部信息可能会导致占用行政资源,降低行政效率。

其次,防止多渠道重复公开同一信息造成的资源浪费。《政府信息公开条例》第16条对执法案卷不公开的规定是基于该信息可以在其他程序中(如行政复议等)查询,没必要在政府信息公开制度中重复设置公开程序而侵占资源。这一规定在《最高人民法院关于审理政府信息公开案件若干问题的规定》(以下简称《若干问题的规定》)中也予以了明确。《若干问题的规定》第2条明确规定对于因行政机关拒绝提供公开出版物而提起的行政诉讼不予受理。这是由于行政机关已经采用主动公开的方式履行了公开义务,相对人可以通过购买等途径获取,行政机关没有义务再向申请人提供此类信息,将此类信息排除在依申请公开范围之外,也是各国立法的通例^{[10][41]}。《若干问题的规定》第12条规定的对行政机关已经公开信息的案件驳回原告诉讼请求,亦表明不重复设置公开程序,从而充分利用行政、司法资源的立法价值追求。

最后,对个别申请人过多占用资源的限制。

《政府信息公开条例》第35条直接对于明显超出合理范围的申请增加了说明理由的限制,同时,行政机关对此类申请可延迟答复。第42条设置了信息处理费制度。2020年12月国务院发布的《政府信息公开信息处理费管理办法》(以下简称《管理办法》)对信息处理费的收取进行了规范。《管理办法》明确了按件收取和按量收取两种收费方式,均是以数量、频率作为收费的依据,即以消耗行政资源的多少为依据。《政府信息公开条例》第38条明确规定,需要行政机关予以加工的信息可以不予提供,《若干问题的规定》第2条亦明确了此规定。这也是出于个别申请不宜过多侵占行政资源的考量。

第二, 申请人要求的答复形式成本不宜过高。

关于信息答复的形式, 如果申请人要求的形式成本过高或可能危及信息载体, 则可以通过其他方式提供。这也是出于资源和效率追求的考虑。当然, 如果成本可以接受, 行政机关还是应当按照申请人要求的方式提供, 否则将导致法律风险。如在“黄宇与长沙市国土资源局政府信息公开案”^③中, 行政机关未将分割成12份的图纸拼接便直接提供给申请人, 最终法院判决行政机关履行图纸拼接完整的义务。

值得注意的是, 《若干问题的规定》第2条对部分重复要求公开以及低价值的信息公开请求的处理方式是不予受理。这一方面是由于司法实践中出现了诸多信息公开行政诉讼不予受理、申请人知情权难以得到保护的现象。为了防止法院缩小理解信息公开行政诉讼受案范围, 同时也防止个别人进行恶意诉讼而制定这一规则^{[10](34)}。另一方面, 最高人民法院认为这几种类型的争讼没有进入审理程序的必要, 一则表明该司法解释对于效率的价值追求, 二则也表明法院认为此类案件没有权利保护必要性, 即没有诉的利益。

第三, 信息公开行政诉讼是简易程序适用的法定条件。

《行政诉讼法》第82条将政府信息公开案件设置为适用简易程序的法定情形。这一规则的设定主要基于以下三个原因: 第一, 信息获取具有时效性, 冗长的审理程序会减损获取政府信息的效益。第二, 政府信息公开案件一般案情简单, 法律关系明确, 争议较小, 适用简易程序可以大幅度提升效率^{[8](373)}, 节约司法资源。第三, 2008年政府信息公开制度建立后信息公开申请和诉讼大幅度增长^[11], 出现了公民主张知情权而诉诸司法的“井喷”趋势^{[10](33)}。简易程序是法院应对大量信息公开行政诉讼涌入司法程序的一种举措。上述三个原因都表明, 法院在审理信息公开行政诉讼中特别注重效率, 这既是信息及获取信息权利的特征决定的, 也是法院在平衡各种利益之后在审判工作中的一种选择。因此, 效率也是信息公开行政诉讼的利益认定的重要标准之一。

三、司法审查实践中权利保护必要性的判断标准

《行政诉讼法》《政府信息公开条例》以及司法解释所反映的是立法对信息公开行政诉讼权利保护必要性设定的标准, 而法院的裁判是对这一问题的现实选择。要对信息公开行政诉讼权利保护必要性进行全面考察, 就必须进行实证研究, 了解现实中司法认定的标准。

在北大法宝数据库进行检索后发现, 法院适用“权利保护必要性”理由进行裁判的信息公开行政诉讼共计949起, 最早的案件在2013年。从表1可以看出, 在2013年和2014年, 法院分别对2起和3起案件的“权利保护必要性”进行了审查。2015年有30起案件, 2016年比2015年增长一倍, 到2017年, 这一数据陡然增至317, 到2020年, 案件数量则呈现出明显的下降趋势, 而2021年和2022年在数据库中并未检索到此类判决。这一变化显然与最高人民法院公报的陆红霞案有直接关联。应当说, 信息公开制度中的纠缠式申请和诉讼虽然是个别现象, 但是由于案件数量大, 个别人反复申请、诉讼, 占用了大量的司法和行政资源, 成为实务界比较棘手的问题。陆红霞案给此类案件的处理提供了一个思路, 特别是2017年“25号文件”发布之后, 法院对“权利保护必要性”进行判断的案件更是出现了激增。2020年裁判的数量呈现明显的下降趋势, 原

表1 2010—2021年法院适用“权利保护必要性”理由进行裁判的信息公开行政诉讼案件数量

年份	裁判数量(件)
2013	2
2014	3
2015	30
2016	63
2017	317
2018	186
2019	237
2020	111

因在于 2019 年对《政府信息公开条例》进行了修订，其中第 35 条和第 42 条将对政府信息公开申请权不当行使的规制提前至行政程序，从而导致诉讼的案件数量骤然减少。

从既有裁判来看，法院对信息公开行政诉讼权利保护必要性的否定主要遵循以下标准。

（一）行政行为对原告权利义务是否产生实际影响

《解释 2018》第 69 条第 1 款第(八)项规定，行政行为对原告的合法权益没有实际影响的，法院应当裁定驳回起诉。依据最高人民法院行政庭所编写的《行政诉讼法司法解释理解与适用》的阐述，该条规定的旨趣即“诉的利益”（应指狭义的诉的利益，即权利保护必要性）。并非只要诉具备了法定的形式要件就必然进入实体审理之中，审判权还应当考虑当事人的请求是否具有利用国家审判制度加以解决的实际价值和必要性。行政庭又进一步解释，之所以作出这样的规定，是考虑滥用诉权的问题已经开始成为困扰行政执法和行政审判的现实难题，其中尤以滥用政府信息公开知情权最为突出^[12]。

陆红霞案之后，法院在面对信息公开诉讼时多了一个选择，即直接对权利保护必要性进行判断，特别是以否定行政机关答复行为与原告权利之间的实际影响，进而否定原告权利保护的必要性。除了与陆红霞案类似的案件外，在一些咨询案件或查询政府主动公开信息的案件中，法院也经常作出这样的判断。如在“夏欣与天津市发展和改革委员会案”^④中，原告要求公开行政机关编制的指南，法院认为“原告已通过《指南》中规定的申请形式向被告提交了信息公开申请。因此，被告天津市发展和改革委员会作出被诉第 2019-E015 号《告知书》，未侵害原告依法获取政府信息的权利，对原告的合法权益明显不产生实际的影响”，从而裁定驳回起诉。又如在“孙颜与国家卫生健康委员会案”^⑤中，法院认为“该申请实质是针对全国医疗机构出具《RhD 基因型鉴定的血型检验报告》所依据的规范性文件的相关问题向卫健委进行咨询，并非《政府信息公开条例》调整范围。因此，卫健委针对该申请作出

的被告告知书，属于对孙颜的合法权益明显不产生实际影响的行为”，从而裁定驳回原告起诉。

可见，行政机关的答复对原告权利义务是否产生实际影响，是当下法院判断权利保护必要性的标准之一。

（二）原告主观上是否存在恶意

否定信息公开行政诉讼权利保护必要性的司法裁判路径的形成源于少数原告大量、频繁起诉的行为，因而在部分案件中，法院直接从行政机关所主张的纠缠式申请和诉讼的事实出发，推断原告主观意图，从而否定权利保护的必要性。一般而言，法院会结合以下三个要素对原告的主观意图作出推定。

第一，原告申请和诉讼的数量。这是最直观的数据。法院通过在裁判文书中列举原告提起信息公开申请、复议、诉讼等的数量，推定其主观意图。此种裁判思路在《政府信息公开条例》修订前后均存在。如在“何世青与南京市规划和自然资源局、江苏省自然资源厅案”^⑥（以下简称“何世青案”）中，法院统计原告共计提出了 306 份申请，属于新《政府信息公开条例》第 35 条中的“明显超出合理范围”，因此认定原告不具有权利保护必要性，判决驳回其诉讼请求。此类案件的特点是原告申请的数量较大，如在该案中，基于 306 份申请得出主观存在恶意的结论，是符合普遍认知的。

但是，并非所有案件的原告都提出了如此多的信息公开申请，因此仅凭数量并不足以说明申请人的主观意图，在此种情况下，法院还应结合其他情况进行综合判断。如在“徐启鹏、青岛市市北区价格认证中心案”^⑦（以下简称“徐启鹏案”）中，法院认为原告多次向行政机关申请公开相同的信息，不属于在合法框架内行使“获取政府信息的权利”。并且法院进一步论证，原告不断变换理由和不间断地申请政府信息公开，真实目的并非获得信息，而是借此施压，意图推翻其所涉案件的交通事故责任认定结论，进一步获取所期待的利益。这一做法违背了《政府信息公开条例》的立法目的，已经构成滥用政府信息公开申请权。信息公开行政诉讼是基于政府信息公开申请

行为而产生的,是一项程序性权利,实体权利的滥用导致该诉讼不具有值得保护的合法、现实的利益,背离了行政诉讼对受侵害的合法权益进行救济的立法本意,其起诉不具有正当性,一再提起并不具有维护合法权益意义的行政诉讼,造成了司法资源的浪费,不具有司法保护的价值。原告的起诉属于滥用诉权的行为,违反了《行政诉讼法》的立法目的和规定,法院对原告的起诉不再作实体审理,据此裁定驳回起诉。在这里,法院对原告行为的判断并非基于个案,甚至不是基于一系列政府信息公开申请案件,而是联系并扩展到之前交通事故认定的行政行为,认定了原告“给行政机关施压”的主观意图。

第二,申请或者起诉的内容。原告在政府信息公开申请阶段申请公开信息的内容高度概括、不明确或者包罗万象,也有可能被认定为不当行使权利,缺乏权利保护必要性。在部分裁判案例中,法院结合了信息公开申请或者起诉的内容,来判断是否具备权利保护必要性,如原告起诉的理由高度类似、简单概括、不具有针对性等。上述“徐启鹏案”中,法院就认为起诉理由简单概括、高度类似,通常表述为“事实不清,证据不足,适用法律错误,程序违法”等,没有个案针对性,不能具体反映争议焦点及事实和法律依据。在庭审时,虽经多次释明,原告仍反复要求行政机关负责人出庭,动辄当庭宣泄不满情绪或申请审判人员回避,致使庭审活动多次无法正常进行。因此,法院认定其真实意图并非申请政府信息公开,而是在给行政机关施压,缺乏权利保护必要性。

原告的申请内容重复且无实际意义,也有可能被认定为不当行使权利。如在“山东众旺经济发展有限公司与山东省工商行政管理局案”^⑧中,法院认为申请内容的重复反映出原告具有情绪化的意图。法院认为,原告多次提出内容不符合法定条件的政府信息公开申请,违背了诚实信用原则,使行政机关疲于告知,造成行政资源浪费,已经构成滥用政府信息公开申请权,不具有权利保护的必要性。

第三,在先判决。法院在判断原告主观意图

时十分谨慎,有时会联系到其他裁判,以这些结果作为判断其主观意图的依据。如在“张敬涛与临沂市人民政府、山东省人民政府一审案”^⑨中,法院在分析原告起诉正当性之前,详细列举了原告及其利益相关人的拆迁诉讼及复议。在此基础上,法院认为原告提出了大量的信息公开申请,且这些申请具有如下特征:目的上,申请政府信息公开是为了证明强制拆迁行为的违法性,而非生产、生活、科研等特殊需要;形式上,申请次数繁多,内容琐碎,且多有重复;效果上,持续的、大量的政府信息公开申请使行政机关疲于应付,无助于《政府信息公开条例》立法目的的实现。由此法院判断,原告申请政府信息公开的行为已经明显超过了正当行使知情权的合理限度,使有限的行政资源在维护个人权益与集体权益、个人权益与他人权益之间有所失衡,背离了政府信息公开制度的设立初衷与立法宗旨。在此基础上,法院进一步指出,原告张敬涛夫妇频繁提起诉讼,并非单纯为了解决政府信息公开行政争议,而是试图解构已经确定的房屋拆迁补偿安置法律关系,从而达到实现拆迁补偿安置利益最大化的目的。且原告涉案房屋被强制拆迁引起的行政争议已为山东省高级人民法院的生效判决所羁束,对已经发生法律效力判决认为确有错误的,可按照法定程序处理。原告夫妇提出的大量信息公开申请和诉讼是没有意义的,缺乏权利保护的必要性,不具有司法救济的客观需要。新《政府信息公开条例》实施后,在判断权利保护必要性方面,法院依然遵循了这一思路。如在“范人媛与常州市档案局、常州市人民政府案”^⑩中,法院结合原告之前的申请和诉讼情况,认为原告本意是解决家庭财产纠纷,却将该问题转向行政违法诉讼,属于滥用诉权,不具备正当的诉的利益。

综上,法院在判断是否具有权利保护必要性时,一般采用的是主观和客观相结合的思路。应当说,这一判断思路是相对公允的:信息公开行政诉讼诉的利益的否定一般与原告利用信息公开制度达到其特殊目的的相关。此类案件的判断之所以成了司法审查的难点,是因为信息公开程序

与普通行政程序不同。一般而言，行政具有主动性的特点，行政程序主动发起方是行政主体。而政府信息公开制度中的申请人具有启动程序的主动权，且与传统行政许可等依申请启动的行政行为不同的是，政府信息公开申请的门槛极低。这就使得申请人可以随意启动该程序，进而可以通过该程序的救济途径给行政机关施加压力。因此，导致该现象出现的终极动因是当事人提出申请和起诉的主观意图，要想作出否认原告告诉的利益判断，最终应当指向其主观意图。但是，对主观意图的判断不能凭空想象，应当说以申请的数量、频率等客观因素作为考量的基础是合理的。

此外，还有一个不能忽视的隐性案外标准，即对当事人和对申请、起诉本身的考量。主观标准的认定需要以客观标准作为基础，但是其中的逻辑链条并不周延。申请次数多、申请频繁、申请内容涵盖范围广，并不能一定得到原告有利用政府信息公开申请和诉讼制度给行政机关施压的主观意图，这其中存在的逻辑漏洞非常明显。法院作为裁判者不可能不清楚其中的证据链条有问题，而法院如此判决其实还有一个隐性标准的存在，即法院对于当事人案外情况的了解。一般而言，此类案件的原告会在政府信息公开申请之前有一个未被行政机关满足的诉求。较为多见的是在征地拆迁中，因不符合申请人的补偿诉求，或者在行政处罚案件中，申请人对行政机关的处罚不服，便利用各种手段给行政机关施压，迫使其满足自己的需求。如在“平湖市永发保安设备厂诉平湖市市场监督管理局案”^⑩中，申请人围绕着同一生效的行政处罚，反复向行政机关提出申请，法院认定其申请属于“明显超出合理范围”，不具备权利保护必要性。

综上所述，法院在对信息公开行政诉讼权利保护必要性进行否认时，遵循的是主客观相结合的标准。主观上考察原告的起诉意图，是否存在权利滥用和恶意，客观上审查行政行为对原告权利义务是否产生实际影响。只有主观、客观两个条件均为肯定时，法院才会认定案件具有权利保护必要性。而对于主观上有恶意或者权利不受行

政行为实质影响的案件，法院会作出不具备权利保护必要性的认定。

四、完善权利保护必要性之司法认定的思考

以上分析表明，司法实践中信息公开行政诉讼权利保护必要性的认定标准，应当说与立法标准是基本相符的。但是在现有的规范中，对诉的利益或者权利保护必要性并没有明确规定，因而给司法适用带来了一定的困难。我国信息公开行政诉讼领域应该尽快确立狭义的诉的利益即权利保护必要性的概念，以解决实践中的上述问题。这是解决权利保护必要性司法认定问题的基础。在此基础上，可以在以下几方面完善信息公开行政诉讼权利保护必要性的认定。

（一）借助指导案例确立个案审查标准

权利保护必要性的判断应当主要依靠司法审判中的个案审查而非抽象规则的设定。这是因为对权利保护必要性的判断必须结合案件具体情况甚至是案外情况来考虑。案件情况千差万别，很难在抽象的规则中予以穷尽，且实践中不断有新情况和新问题出现，抽象规则难以及时跟进，而法官的自由心证在判断中起到了十分重要的作用。有学者在《政府信息公开条例》尚未制定的时候就注意到这一特点，认为个案审查是信息公开立法要解决的核心问题之一^[13]。在现实中，法院结合实际情况，对缺乏权利保护必要性的判断也存在较大差异，前文述及的“何世青案”，原告提出了306份信息公开申请，法院才认定其不具备权利保护必要性，而在有的案件中，申请人申请了12份信息公开申请就被认定为缺乏权利保护必要性^⑪。这其中的差别显然是抽象规范难以兼顾的。

考虑到上述情况，指导性案例和典型案例在统一权利保护必要性司法认定标准方面将起到十分重要的作用。实践中千差万别和层出不穷的情况使得抽象规则的制定有着较大困难，但实践中也存在较为典型、集中的问题，特别是在信息公开行政诉讼中的大量、反复诉讼，有着一定的

共性,该性质使得指导性案例和典型案例具有发挥作用的空间。通过发布指导性案例和典型案例,将实践中较为突出情况的认定标准予以明确,使得司法裁判具有相对明确的依据。指导性案例和典型案例的灵活性高于司法解释和立法,对于实践中出现的新问题能够及时进行调整,且具有较强的可操作性,在权利保护必要性认定依据体系中能与现行规范形成互补。此外,指导性案例的遴选本身,也可以促进司法对信息公开行政诉讼审理的探索^[14]。

(二) 权利保护必要性认定中应考虑的因素

在个案审查中,须从规范设立的标准出发,使审查结果与规范相符。鉴于此,建议以申请情况和案外情形为基础,以部分行为或言论为佐证,最终指向其权利保护必要性的判断。

第一,综合判断原告起诉的目的。部分裁判文书中对于原告申请和起诉的正当性进行了论述,以原告的政府信息公开申请数量大、申请频繁且内容涉及范围广等为依据,认定原告申请、起诉的目的具有不正当性,亦即给行政机关施压以实现自己的利益诉求。实践中,具有不正当意图的信息公开申请和诉讼往往数量大、内容五花八门,司法的此种认定方式虽然给一些不当行使权利的原告以震慑作用,起到了规范权利行使的目的,但这种有效性并不意味着可以补正逻辑链条中的不严谨。申请和诉讼的次数和当事人的主观意图之间没有必然联系,并非申请次数多就一定具有不正当目的,也并非之前的申请不具有正当性,其后的申请就必然是不正当的。因此,无论当事人提出多少次申请和诉讼,都很难直接作出不当行使权利的认定。

鉴于此,对于原告申请目的不正当性的判断必须十分谨慎,应当综合申请数量、频率、内容、申请行为、申请书中的语言以及案外因素等考量,不可凭借其中一个方面就认定其主观目的不正当。更重要的是,对于信息公开行政诉讼权利保护必要性,立法目的在于保护公民获取政府信息的正当权利以及高效利用司法、行政资源,对当事人起诉正当性的否定其实是从第一种立法目的出发进行判断的,因此从根本上否定了其申

请和起诉的权利,应当十分谨慎。规制滥诉的重要性毋庸置疑,但是保护公民的诉权才是行政诉讼制度应特别关注的问题^[15]。毕竟,相对于公民的草率申请、不当行使权利,司法权的武断和草率更令人担忧。

第二,裁判理由中应当说理充分。法院在否定权利保护必要性时,还有一个重要的标准是行政行为对原告权利义务不产生实质影响,因而基于立法目的的效率价值,案件的权利保护必要性应当被否定。相对于否定原告目的正当性而言,该标准在理论上更容易得到论证,在实践中也更为稳妥且具有可行性。由于效率本身很难有固定的标准,需要平衡、动态地考量,且在不同的案件中会有不同的表现,对此法院具有相当的裁量权。但这并不意味着此标准的适用就能随意,无论如何,否定权利保护必要性都是对当事人寻求司法救济途径的关闭,必须有充分的论证。在论证中,应当考虑案件中的事实以及该案件所能产生的后果,以充分证明无论该案结果如何都对原告权利义务不产生实际影响,进而不符合效率价值。

具体来说,可以从以下几方面进行论证:①原告诉讼和申请数量多、频率高、内容繁杂,占用了大量的司法、行政资源,不符合信息公开行政诉讼的利益立法期待;②原告反复申请,对众多机关无差别申请,对于同一信息反复获取,不符合效率价值的追求;③申请内容很多已经公开或者不属于政府信息,行政机关已经明确告知,而原告继续申请、起诉,重复占用大量资源;④原告申请、起诉的内容已经被在先的裁判所羁束,无论其信息公开申请、诉讼的结果如何,都不会改变在先的裁判,对原告所关注的问题没有实质影响;⑤因信息具有流动性和传播性的特点,利益相关人反复提起诉讼和申请,不符合效率价值。上述论证皆需要大量的事实作为支撑,法院在对这些问题进行论证时,应当充分考虑相关事实,并以此为基础展开论证。

(三) 法院应当保持中立

在法院对权利保护必要性进行论证的过程中,必然要联系原告的实际情况进行论述,才能对案件诉的利益作出判断,在判断中法院必须坚

持中立的态度，不偏不倚。具体来说，应当严格遵循“不告不理”与行政机关对其行为合法性进行举证的证据规则。

“不告不理”原则要求法院严格限制司法审查的范围，在信息公开行政诉讼中，只有当行政机关对案件权利保护必要性进行质疑时，法院才能审查诉的利益，而不能在行政机关并未有此主张的情况下对信息公开行政诉讼诉的利益进行审查。这是司法谦抑原则在行政诉讼中的基本体现，行政的专业技术性要求法院不能随意介入行政权的核心领域，需要尊重行政机关的判断，因此需要严格控制法院的审查范围，在审判中隐忍、克制^[16]。

行政机关对其行为合法性进行举证是行政诉讼的基本证据规则，在信息公开行政诉讼中也不例外。行政机关所提供的证据必须能够证明其所主张的原告缺乏权利保护必要性，如果行政机关所列举的证据未达到这一证明标准，法院应作出否定权利保护必要性的裁判。同时，除极特殊涉及国家利益、公共利益的情况以外，法院不应当为否定原告权利保护必要性而主动搜集证据。我国《行政诉讼法》第40条对法院依职权调取证据的目的进行了限制，即“不能为证明行政行为的合法性调取被告作出行政行为时未收集的证据”。这应当是法院行使调查取证权的基本原则。从法理上讲，法院为否定原告权利保护必要性主动收集证据无异于是对行政机关优势地位的加强，不利于保障原告的合法权益。同时，主动搜集证据的行为亦与法院中立的地位不符。也正因为如此，在陆红霞案中，法院依职权调取证据的做法才受到了质疑^[17]。

五、结语

司法权有保障公民获取政府信息的权利和规制不当行使权利的重要作用。目前司法实践对于信息公开行政诉讼权利保护必要性的认定标准尚不完善，应当以立法目的、客观事实和案外情形为依据，以抽象规则和个案审查并用的方

式，并在裁判中进行充分论证，才能增强司法公信力。但随着新《政府信息公开条例》的实施，司法认定权利保护必要性也出现了一些新的问题，如国务院最新发布的信息公开收费标准中的案件数量能否作为司法判断当事人缺乏权利保护必要性的标准之一；在当事人反复、大量申请信息公开的情况下，行政机关并未对其今后的申请作出限制，法院能否依据《政府信息公开条例》第35条规定对当事人之后的申请进行限制。诸如此类的问题，尚有进一步研究的空间。

注释：

- ① 具体数据参见表1。
- ② 按照日本学者原田尚彦的观点，诉的利益有广义和狭义之分，前者包含诉的对象(受案范围)、利害关系(原告资格)、权利保护必要性等三个要素，后者仅指权利保护必要性。参见[日]原田尚彦：《诉的利益》，石龙潭译，中国政法大学出版社，2014年版。在我国，信息公开行政诉讼的原告资格和受案范围在立法中已经有明确规定，且在实践中，法院多在狭义上使用“诉的利益”这一概念，裁判文书中的“诉的利益”多指权利保护必要性。因而本文采取狭义的诉的利益的观点，仅对信息公开行政诉讼权利保护的必要性予以讨论。
- ③ 参见(2014)长中行终字第00088号判决书。
- ④ 参见(2019)津0101行初295号裁定书。
- ⑤ 参见(2020)京行终4896号裁定书。
- ⑥ 参见(2021)苏01行终251号判决书。
- ⑦ 参见(2018)鲁02行终140号裁定书。
- ⑧ 参见(2019)鲁01行终493号判决书。
- ⑨ 参见(2016)鲁13行初183号裁定书。
- ⑩ 参见(2019)苏0411行初144号判决书。
- ⑪ 参见(2020)浙04行终94号判决书。
- ⑫ 参见(2021)川01行终450号裁定。

参考文献：

- [1] 梁艺.“滥诉”之辩：信息公开的制度异化及其矫正[J]. 华东政法大学学报, 2016, 19(1): 177-191.
- [2] 秦小建. 政府信息公开的宪法逻辑[J]. 中国法学, 2016(3): 25-47.
- [3] 孔繁华. 滥用行政诉权之法律规制[J]. 政法论坛, 2017, 35(4): 90-101.
- [4] 王锡锌. 滥用知情权的逻辑及展开[J]. 法学研究, 2017, 39(6): 41-60.

- [5] 于文豪, 吕富生. 何为滥用政府信息公开申请权——以既有裁判文书为对象的分析[J]. 行政法学研究, 2018(5): 93-104.
- [6] 彭鐔. 我国政府信息公开制度的宪法逻辑[J]. 法学, 2019(2): 94-106.
- [7] 王贵松. 论行政诉讼的权利保护必要性[J]. 法制与社会发展, 2018, 24(1): 130-148.
- [8] 马怀德. 新编中华人民共和国行政诉讼法释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014.
- [9] 章志远. 行政诉讼分层保障机制优化研究[J]. 法学论坛, 2020, 35(03): 40-47.
- [10] 江必新. 《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》理解与适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011.
- [11] 王敬波, 李帅. 我国政府信息公开的问题、对策与前瞻[J]. 行政法学研究, 2017(2): 77-93.
- [12] 最高人民法院行政审判庭. 最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社, 2018: 355.
- [13] 齐爱民, 陈琛. 论政府信息公开立法的核心问题[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2005(4): 22-27.
- [14] 孙光宁. 指导性案例对完善政府信息公开的探索及其优势[J]. 行政论坛, 2020, 27(2): 125-130.
- [15] 闫映全. 行政滥诉的构成及规制[J]. 行政法学研究, 2017(4): 78-87.
- [16] 黄永维, 郭修江. 司法谦抑原则在行政诉讼中的适用[J]. 法律适用, 2021(02): 68-75.
- [17] 沈岍. 信息公开申请和诉讼滥用的司法应对——评“陆红霞诉南通市发改委案”[J]. 法制与社会发展, 2016, 22(5): 21-33.

Judicatory identification of the necessity of protecting the right of administrative litigation of information disclosure

DONG Yan

(School of Law, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: On the necessity of protecting the right of administrative litigation of information disclosure, *Laws of Administrative Lawsuit*, *Stipulations of Administrative Information Disclosure* and their legal interpretation have set two standards as follows. The first refers to the just right of protecting the legitimate rights of applicants to obtain government information, and the second means that an individual applicant should not excessively occupy judicial and administrative resources. In the judicial judgment at the present, the judgement standard to grasp this issue mainly lies in whether the administrative act has a practical impact on the rights and obligations of the plaintiff or in whether the plaintiff has subjective malice. Although these judging standards basically conform to the legislative setting, there are still some problems in them such as the inconsistency of the standards of judicial adjudication. Therefore, in judicatory identification of the necessity of protecting the right of administrative litigation of information disclosure, we should establish the standard of case review with the help of guiding cases, comprehensively judge the plaintiff's purpose of prosecution, and fully explain the reasons in the judgment. In addition, the court should adhere to the neutral position in the proceedings, strictly limit the scope of review, and prudently exercise the power of obtaining evidence on its own initiative.

Key Words: administrative litigation of information disclosure; interests of litigation; necessity of right protection; judicial practice; identification standard

[编辑: 苏慧]