

行政撤诉之再诉禁止效力的 构造与限度

黄 锴 *

内容提要：再诉禁止效力是我国行政诉讼撤诉所特有的效力，其本质是再诉之诉的利益丧失。在监督行政的制度目标下，撤诉被定位为终结监督机制，其要求法院进行高强度的撤诉审查，通过审查撤诉的自愿性和合法性，预判再诉之诉的利益；经法院准许的撤诉，原则上皆属丧失诉的利益之情形，再诉禁止效力的适用应予肯认。随着行政诉讼的制度目标从以监督行政为中心转向以实质性解决行政争议为中心，撤诉的定位转换为协调和解机制，法院需对撤诉进行低强度审查；若继续全面肯认再诉禁止效力的适用，可能严重侵害当事人诉权。撤诉审查强度的调适，要求再诉禁止效力的适用从原则转为例外，法院应综合考量撤诉类型、撤诉理由、撤诉情形等因素判定再诉之诉的利益，限定再诉禁止效力的作用空间。

关键词：行政诉讼 撤诉审查 再诉禁止 行政争议

引言

撤诉又称诉的撤回，是在法院对案件宣告判决或者裁定前，原告撤回起诉的诉讼行为。^{〔1〕}根据我国行政诉讼法及其司法解释，行政诉讼中撤诉的效力主要包括两方面：其一，终结审理效力。行政诉讼法第62条规定，原告申请撤诉，人民法院准许撤诉的应当作出准予撤诉裁定。人民法院作出准予撤诉裁定，意味着诉讼程序终结。据此，撤诉针对本诉产生终结审理效力。其二，再诉禁止效力。2018年《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“2018年行诉法解释”）第60条第1款规定，人民法院裁定准许原告撤诉后，原告以同一事实和理由重新起诉的，人民法院不予立案。据此，撤诉针对后诉产生再诉禁止效力。

再诉禁止效力是我国行政诉讼撤诉所特有的效力。民事诉讼撤诉同样具有终结审理效力，但并不具备再诉禁止效力。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》

* 浙江工业大学法学院副教授。

本文系国家社科基金青年项目“证明事项告知承诺制的实施困境与法治应对研究”（21CFX065）和教育部人文社会科学青年基金项目“行政诉讼权滥用规制的实证分析和路径完善研究”（18YJC820026）的阶段性成果。

〔1〕 学理上，撤诉有广义与狭义之分。广义的撤诉包括当事人撤回起诉、上诉或者再审申请的行为，狭义的撤诉仅指当事人撤回起诉。行政诉讼实务所称的撤诉一般是狭义的撤诉，本文亦采用这一概念。

第214条第1款规定，原告撤诉或者人民法院按撤诉处理后，原告以同一诉讼请求再次起诉的，人民法院应予受理。学界在评价行政诉讼撤诉之再诉禁止效力时，呈现出截然相反的两种观点。支持者认为，撤诉是一种严肃的法律行为，针对撤诉的审查和准许作出法律规定，就是为了保证撤诉的严肃性，避免诉权的滥用。^{〔2〕}反对者则认为，撤诉是原告处分自身诉讼权利的行为，并不影响原告实体权利的存在。撤诉后禁止再诉的规定，对于诉权的保障极其不利。^{〔3〕}尽管存在上述学理争议，司法实务中对再诉禁止效力的适用是普遍的。最高人民法院曾在裁判文书中明确指出，“在行政诉讼中，对于撤回起诉后重新起诉，以不允许为原则，以允许为例外”，^{〔4〕}“撤诉后再起诉”也已成为法院不予受理或驳回起诉的重要理由之一。^{〔5〕}撤诉始终是我国行政诉讼非判决结案方式中适用最多的一种，一度占到所有案件的一半以上。^{〔6〕}近年来，这一比例虽有所下降，但仍达到20%以上。据统计，2023年结案的行政一审案件中，以撤诉结案的案件占比24.3%，远高于其他非判决结案方式。^{〔7〕}行政撤诉之再诉禁止效力的确立，对于当事人诉权的影响无疑是显著的，但同样不可忽视的是，若全盘否定再诉禁止效力，实践中的滥用诉权现象将进一步膨胀，让本就有限的司法资源更加捉襟见肘。

如何理解再诉禁止效力的功能定位，如何在实践中合理把握再诉禁止效力的适用尺度，始终是需要理论研究直面回应的问题。不同于羁束力、既判力等根据诉讼法原理自然生发的效力，行政撤诉的再诉禁止效力是源于我国司法政策的一项制度设计，内在包含着工具理性与价值理性的张力。要在诸种价值取向之间寻求平衡，不能仅从规范层面对相关制度规定进行静态剖析，还需将其置于我国行政诉讼司法政策变迁的视角下进行动态观察。基此，本文将兼采法规范和法政策两种观察进路，探究再诉禁止效力的应然构造和实然限度：首先，从法规范层面，重新审视再诉禁止效力的基本构造，揭示其规范基础与作用机理；然后，从法政策层面，观察行政诉讼的制度目标从以监督行政为中心转向以实质性解决行政争议为中心后，再诉禁止效力的规范基础与作用机理是否发生变化，以及发生了何种变化；最后，结合实质性解决行政争议的制度目标，提出再诉禁止效力的具体适用方案。

一、“撤诉审查—再诉禁止”规范结构的生成

我国行政诉讼法及其司法解释共同构造了“撤诉审查—再诉禁止”的规范结构。行政诉讼法第62条规定：“人民法院对行政案件宣告判决或者裁定前，原告申请撤诉的，或者被告改变其所作的行政行为，原告同意并申请撤诉的，是否准许，由人民法院裁定。”作为对行政诉讼法第62条的延伸，“2018年行诉法解释”第60条第1款规定：“人民法院裁定准许原告

〔2〕 参见张树义：《冲突与选择——行政诉讼的理论与实践》，时事出版社1992年版，第183页；林莉红：《行政诉讼法学》，武汉大学出版社2020年版，第167页。

〔3〕 参见解志勇：《行政诉讼撤诉：问题与对策》，《行政法学研究》2010年第2期，第39页；黄学贤：《行政诉讼撤诉若干问题探讨》，《法学》2010年第10期，第44页。

〔4〕 最高人民法院（2018）最高法行申9012号行政裁定书。

〔5〕 参见杨峰：《行政诉讼程序性审查的双向评析及诉源治理的可行性分析——关于行政诉讼案件中不予立案及驳回起诉案件的调研报告》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》（总第91集），人民法院出版社2023年版，第34页以下。

〔6〕 参见何海波：《困顿的行政诉讼》，《华东政法大学学报》2012年第2期，第89页。

〔7〕 参见《2023年全国法院司法统计公报》，<http://gongbao.court.gov.cn/Details/a3e86176b272dc94a05d9cb012c2d5.html>，2024年6月27日最后访问。

撤诉后,原告以同一事实和理由重新起诉的,人民法院不予立案。”对再诉禁止效力的剖析需在“撤诉审查—再诉禁止”的规范结构之中展开。

(一) 作为再诉禁止效力基础的撤诉审查

行政诉讼法针对原告申请撤诉、被告改变其所作的行政行为而原告同意并申请撤诉,以及按撤诉处理三种撤诉类型,均规定了审查程序。行政诉讼撤诉只有在法院审查准许后才能产生效力。正如学者所说,“行政诉讼的撤诉就其本质而言,是赋予原告或者上诉人有终止诉讼程序的请求权,但是否能够产生原告或者上诉人主观上所希望的结果,取决于法院对原告或者上诉人的申请作审查之后的决定”。〔8〕作为撤诉效力之一的再诉禁止效力与撤诉审查密切相关,撤诉审查构成再诉禁止效力的基础。

在1989年行政诉讼法的起草过程中,最初的法律草案并未规定撤诉审查,而是规定:“人民法院对行政案件作出判决以前,起诉人撤诉的,终结诉讼”,“人民法院对行政案件作出判决以前,被告人可以撤销或者改变其所作的具体行政行为,起诉人同意撤诉的,终结诉讼;起诉人不同意撤诉的,由人民法院进行审判”。根据这一规定,撤诉是否生效,完全由原告的撤诉申请决定。但是,在对草案的讨论过程中,“有的常委会委员和一些地方法院提出,上述规定容易产生弊端”。于是,1989年行政诉讼法第51条规定了撤诉须经法院审查准许。〔9〕对此,参与立法的权威人士给出的解释是:“原告申请撤诉,有必要经过人民法院的审查。人民法院在审查中,必须以是否合法为准,合法的,就应当裁定准许撤诉,否则,就应当裁定不准许撤诉。”〔10〕学界也持较为一致观点:“行政诉讼法上的撤诉与民事诉讼法上的撤诉略有不同。由于行政诉讼解决的中心问题是行政行为的合法性问题,由于行政机关不能处分国家的职权,由于原告处分自己的起诉权不能消除行政行为的违法状态,因此,行政诉讼中原告的撤诉权要比民事诉讼中的撤诉权受到更多的限制。”〔11〕在2014年修改行政诉讼法的过程中,1989年行政诉讼法第51条的内容几乎被原封不动地保留下来。

我国民事诉讼法第148条也规定了撤诉审查,但民事撤诉制度以原告处分权为中心,法院的撤诉审查只是一种低强度的审查。〔12〕相比而言,行政诉讼中的撤诉审查属于高强度审查。行政诉讼中撤诉审查的高强度,与行政诉讼法所确立的监督行政机关依法行使职权的立法目的密切相关。结合相关立法资料来看,立法者的主要考量是:其一,行政诉讼中诉讼两造处于一种不平等的关系,原告的撤诉很有可能不是出于自愿,而是因为受到被告的压服。适用高强度的撤诉审查,有利于排除非自愿的撤诉,保护原告诉讼权利;其二,原告的撤诉可能导致违法行政行为的存续,而这是不被允许的。通过高强度的撤诉审查排除不合法的撤诉,有利于监督行政目的的实现。〔13〕有鉴于此,行政诉讼的撤诉审查具体包括三方面:程序性审查、自愿性

〔8〕 章剑生:《现代行政法基本理论》,法律出版社2014年版,第855页。

〔9〕 参见王汉斌:《关于〈行政诉讼法(草案)〉修改情况的说明》(第七届全国人大常委会第六次会议,1989年2月),载何海波编:《行政法治奠基时:1989年〈行政诉讼法〉史料荟萃》,法律出版社2019年版,第79页。

〔10〕 胡康生主编:《行政诉讼法释义》,北京师范学院出版社1989年版,第83页。

〔11〕 罗豪才、应松年主编:《行政诉讼法学》,中国政法大学出版社1990年版,第219页。

〔12〕 我国民事诉讼法第148条第1款规定:“宣判前,原告申请撤诉的,是否准许,由人民法院裁定。”根据相关解释可知,民事诉讼中对撤诉的审查主要是程序性审查和撤诉行为合法性审查,且审查强度较低。参见王瑞贺主编:《中华人民共和国民事诉讼法释义》,法律出版社2023年版,第284页;陶凯元、杨万明、王淑梅主编:《中华人民共和国民事诉讼法理解与适用》上,人民法院出版社2024年版,第752页。

〔13〕 参见前引〔10〕,胡康生主编书,第82页;全国人大常委会法制工作委员会行政法室编:《〈中华人民共和国民事诉讼法〉解读与适用》,法律出版社2015年版,第139页。

审查和合法性审查。

程序性审查是形式审查，主要针对申请撤诉的时机、方式、步骤等程序性要素进行。自愿性审查和合法性审查是实质审查，行政诉讼撤诉审查的高强度，也主要体现在这两方面。自愿性审查主要审查原告撤诉意思表示的真实性，即原告是否在明确被诉行政行为的性质，以及撤诉所带来的法律后果的基础上自愿撤诉。民事诉讼对自愿性的审查主要针对撤诉申请的形式，而行政诉讼除此之外还要探究撤诉原因的正当性，防止被告以欺骗、胁迫等非法手段使原告撤诉。^{〔14〕}“申请撤诉必须是原告真正自愿，对于别人强加违心同意的，人民法院不能裁定准予撤诉。”^{〔15〕}合法性审查包含两方面内容：其一，撤诉行为是否合法，即撤诉行为是否会损害他人的合法权益，是否会损害国家利益和社会公共利益；其二，行政行为是否合法。在被告改变其所作的行政行为，原告同意并申请撤诉的情形下，法院需审查被告改变其所作行政行为的合法性；在申请撤诉或按撤诉处理的情形下，法院需审查被告所作的行政行为的合法性。对行政行为是否合法进行审查，同样体现了撤诉审查的高强度。“行政诉讼的目的不仅是保护相对人的合法权益，还有监督行政机关依法行政的目的。如果行政机关确实违法行政，不能因为原告撤诉而导致人民法院无法进行监督，使违法行政行为无法被纠正。”^{〔16〕}立法者的这一意图也在最高人民法院相关司法文件中得到重申：“提倡和鼓励以当事人撤诉的方式结案，不能排除或放弃合法性审查原则。”^{〔17〕}

与行政诉讼法上规定的撤诉审查相配套，“2018年行诉法解释”第60条第2款规定，准予撤诉裁定确有错误的，原告可以申请再审。质言之，由于要对撤诉进行高强度审查，法院的审查是可能出现错误的，需要为原告预留相应的权利救济通道。如果再审确认撤诉审查确实存在错误，法院应当撤销准予撤诉裁定，从而消灭撤诉的效力，案件恢复审理。

（二）再诉禁止效力的确立与例外

假如撤诉审查确认了撤诉的自愿性和合法性，从另一个角度来看，也就等于否定了原告在撤诉后再行起诉的必要性，因为即便原告再行起诉，也不可能获得其所诉求的权利保护。循此逻辑，再诉禁止效力的导出便是理所当然的。因此，在相关司法解释明确规定再诉禁止效力前，实务界已基本达成共识：撤诉作为一种法律事实，它有可能引起一系列的法律关系的发生、变更或者消灭。如果允许原告重新起诉，势必引起相关联的法律关系的再度紊乱，从而引发新的行政纠纷。^{〔18〕}1991年《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见（试行）》（以下简称“1991年行诉法意见”）首次在规范层面确立了撤诉的再诉禁止效力。该意见第61条第1款规定：“人民法院裁定准许原告撤诉，原告再起诉的，人民法院不予受理。”2000年《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称“2000年行诉法解释”）在延续上述规定的基础上，为排除原告以其他事实或理由再向人民法院提起诉讼的情况，将“同一事实和理由”规定为该条适用的限制条件。最高人民法院在释义中进一步强调了再诉禁止效力与撤诉审查的紧密关系：“鉴于行政

〔14〕 参见信春鹰主编：《中华人民共和国民事诉讼法释义》，法律出版社2014年版，第167页。

〔15〕 黄杰主编：《行政诉讼法贯彻意见析解》，中国人民公安大学出版社1992年版，第112页。

〔16〕 前引〔13〕，全国人大常委会法制工作委员会行政法室编书，第139页。

〔17〕 《最高人民法院关于认真贯彻执行〈关于行政诉讼撤诉若干问题的规定〉的通知》（法发〔2008〕9号）。

〔18〕 参见江必新：《行政诉讼法——疑难问题探讨》，北京师范学院出版社1991年版，第186页；张乃慈：《浅析行政诉讼撤诉制度在实践中的应用》，《法学杂志》1991年第2期，第27页。

诉讼与民事诉讼具有不同的特点和本质的区别,行政诉讼对具体行政行为进行的审查基于原告的诉讼请求而开始,也同样基于原告撤回诉讼请求的成立而终结。法律上设定撤诉的审查和准许,就是为了保证撤诉制度的严肃性。因此,原告撤诉成立后,就不能为同一诉讼争议再行提起行政诉讼。”^{〔19〕}这一基本认识显然也为“2018年行诉法解释”所继受。

对于“2018年行诉法解释”第60条第1款之规定,可以从两个层面理解:其一,对于撤诉后再诉,应以“不予立案”裁定结案。换言之,撤诉后再诉的情形并不能进入法院实体审查环节,而是在对起诉条件进行审查时便告终结。其二,对于再诉情形的认定,本款规定实际上给出了两项限制。从“重新起诉”的表述来看,再诉必须与前诉构成“同一之诉”,在此基础上,还须是以“同一事实和理由”。实务中,法院在判定是否“同一之诉”时,往往参照适用“2018年行诉法解释”第106条规定的“重复起诉”的判定要件对再诉与前诉的“同一性”进行判断。^{〔20〕}

“1991年行诉法意见”在规规定撤诉的再诉禁止效力的同时,并未为其设定例外,即只要撤诉经法院审查准许,任何情况下均不得再行起诉。或许是意识到这样的规定过于绝对,“2000年行诉法解释”第44条第1款第9项为再诉禁止效力设定了例外,即撤回起诉后,有正当理由的可以再行起诉。“2018年行诉法解释”第69条第1款第7项延续了该规定。从理论上讲,对于“正当理由”,应当放在规范体系中理解:其一,“正当理由”不包含“准予撤诉裁定确有错误”的情形。在该种情况下,原告需要通过再审程序才能消灭撤诉的再诉禁止效力,而非径行起诉。其二,“正当理由”不包括以不同的事实或者理由重新起诉的情形。根据相关司法解释,在这种情况下,原告起诉无需受到再诉禁止效力的约束。不过,在司法实务中,关于“正当理由”具体包括哪些情形,还存在一些争议。有观点认为,“正当理由”仅指法定理由,目前仅有的一种情形为“2018年行诉法解释”第61条的规定,即在原告未按照规定缴纳受理费导致按撤诉处理的情形下,原告若依法解决诉讼费预交问题的,属于有“正当理由”,可以再行起诉。^{〔21〕}也有观点认为,构成“正当理由”的情形是非常多样的,除了被告改变其所作的行政行为,原告同意并申请撤诉的情形外,其他再行起诉都属于具备“正当理由”。^{〔22〕}虽然对于“正当理由”具体包括哪些情形,行政诉讼法及其司法解释未予明确,但从司法解释的意图来看,“正当理由”显然为再诉禁止效力的适用例外留下了弹性空间,实践中,可根据行政诉讼制度的发展需要作出灵活的解释。

二、再诉禁止效力的效力属性

在勾勒出“撤诉审查—再诉禁止”的规范结构之后,需要进一步讨论的是,该规范结构

〔19〕 最高人民法院行政审判庭编:《〈关于执行中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释〉释义》,中国城市出版社2000年版,第67页。

〔20〕 参见最高人民法院行政审判庭编:《最高人民法院行政审判法官会议纪要》(第2辑),人民法院出版社2023年版,第51页。“2018年行诉法解释”第106条规定:“当事人就已经提起诉讼的事项在诉讼过程中或者裁判生效后再次起诉,同时具有下列情形的,构成重复起诉:(一)后诉与前诉的当事人相同;(二)后诉与前诉的诉讼标的相同;(三)后诉与前诉的诉讼请求相同,或者后诉的诉讼请求被前诉裁判所包含。”

〔21〕 参见江必新、梁风云:《行政诉讼法理论与实务》下,法律出版社2016年版,第1211页。

〔22〕 参见最高人民法院行政审判庭编:《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用》上,人民法院出版社2018年版,第355页。

背后的作用机理为何。要回答这个问题,必须对再诉禁止效力的效力属性进行深入分析。对此,目前理论上存在分歧。有观点认为,再诉禁止效力是准予撤诉裁定所生的禁止重复起诉效力;^[23]另有观点认为,再诉禁止效力是撤诉意思表示所生的权利保护抛弃的效果。^[24]这两种观点都值得反思。

(一) 再诉禁止效力不同于禁止重复起诉效力

认为再诉禁止效力属于禁止重复起诉效力的观点,获得了实务界的支持。^[25]在最高人民法院的相关裁判中,再诉禁止往往被表述为“不得重复起诉”。例如,在董某强诉河北省石家庄市栾城区人民政府土地、房屋行政登记及行政赔偿案中,最高人民法院以再审申请人撤诉后以同一事实和理由针对同一诉讼标的再行起诉“构成重复起诉,且再审申请人对此未能提出正当理由”为由,驳回了再审申请。^[26]

禁止重复起诉效力在“2018年行诉法解释”中有所体现。其中,第69条第1款第6项规定了重复起诉的应当裁定驳回起诉,第106条规定了重复起诉的识别标准。根据上述规定可知,我国行政诉讼法上的禁止重复起诉效力具体有两种类型:一是前诉在诉讼过程中产生的禁止重复起诉效力,二是前诉在裁判生效后产生的禁止重复起诉效力。这两种效力的基础并不相同:前者是诉讼系属的效力,只要一个案件已经系属,则任何当事人不得向法院就该案件再行起诉。诉讼系属的效力,旨在预防同一案件出现矛盾判决,进而引发司法秩序的混乱;^[27]后者则是既判力的消极效果,旨在阻止当事人在裁判生效后针对同一诉讼标的再次起诉,以避免产生与前诉裁判相矛盾的裁判。^[28]撤诉意味着诉讼程序的终结,诉讼系属也当然消灭。因此,撤诉不可能产生诉讼系属的效力。之所以有学者认为再诉禁止效力属于禁止重复起诉效力,主要是因为其将再诉禁止效力视为准予撤诉裁定所生的既判力:“它意味着当事人只有一次起诉的机会,法院准许撤诉的裁定具有既决效力。”^[29]

既判力的核心要义是,法院对实体问题已经作出判断时,当事人不能提出与之相矛盾的主张,法院也不能作出与该判断相矛盾或抵触之判断。基于此,原则上只有针对实体问题的判决才能产生既判力。^[30]针对程序问题的裁定能否产生既判力,比较法上普遍根据裁定的内容区分讨论。例如,德国法上将裁定区分为程序中的裁定与裁判争议之裁定,前者不产生既判力,后者则产生既判力。^[31]比较法上区分裁定是否产生既判力的关键在于,该裁定是否对诉讼请求和诉讼标的作出判断。^[32]从“2018年行诉法解释”第106条的表述来看,该条并未使用“判决”,而是使用了“裁判”,即承认部分裁定能够产生既判力。对此,最高人民法院的观点是,“通常而言,前诉已经对诉讼标的进行实质审查,并对诉讼请求作出实质处理的,则无提

[23] 参见何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2022年版,第264页以下。

[24] 参见梁风云:《行政诉讼讲义》下,人民法院出版社2022年版,第622页。

[25] 参见前引[21],江必新等书,第1210页。

[26] 参见最高人民法院(2016)最高法行申2865号行政裁定书。

[27] 比较法上一般称此效力为“二重起诉禁止”。参见[日]伊藤真:《民事诉讼法》,曹云吉译,北京大学出版社2019年版,第155页。

[28] 参见陈清秀:《行政诉讼法》,法律出版社2016年版,第702页。

[29] 前引[23],何海波书,第551页。

[30] 参见[日]新堂幸司:《新民事诉讼法》,林剑锋译,法律出版社2008年版,第472页。

[31] 参见[德]弗里德赫尔穆·胡芬:《行政诉讼法》,莫光华译,法律出版社2003年版,第597页。

[32] 参见许少波:《论民事裁定的既判力》,《法律科学》2006年第6期,第123页。

起后诉之必要”。^{〔33〕}这一思路与比较法上的判断标准较为一致。据此可知,撤诉裁定能否产生既判力的关键在于,其是否具备对诉讼标的作出实质审查和对诉讼请求作出实质处理两个要件。撤诉审查的内容包含程序性审查、自愿性审查和合法性审查。其中行政行为的合法性审查,属于对诉讼标的的实质审查。但是,由于撤诉审查的目的在于判定是否应当准许原告撤诉,而非撤销或维持行政行为,法院在准予撤诉裁定中,并不会对行政行为的合法性作出宣告,更不会对原告的诉讼请求进行实质处理,而仅会就是否准许撤诉作出回应。由此可知,撤诉裁定虽然涉及对诉讼标的的实质审查,但不需要像不予立案、驳回起诉裁定那样,对诉讼请求作出实质判断和处理,而仅需对原告的撤诉申请给出回应。因此,撤诉裁定不能产生既判力,进而也不能产生禁止重复起诉的效力,将撤诉的再诉禁止效力归于撤诉裁定的禁止重复起诉效力,在理论上难以成立。

(二) 再诉禁止效力区别于权利保护的抛弃

另一种具有代表性的观点认为,再诉禁止效力的效力属性,应定位于撤诉意思表示所生的权利保护抛弃的效果:撤诉行为作为一种诉权处分行为,一经法院批准,就是一种生效的法律行为,该行为所生的法律效果就是当事人放弃了请求司法保护的权利。如果允许当事人重新起诉,那就意味着已经被处分的权利可以失而复得。^{〔34〕}这种观点在司法裁判中亦有出现。例如,在李某宾诉东莞市公安局行政不作为案中,法院指出:“当事人申请撤诉以及按撤诉处理,均是源自当事人以直接意思或主动行为表示抛弃诉权的后果。当事人又以同样事由重新起诉的,司法审判已无重复处理的必要。”^{〔35〕}

在民事诉讼法上,权利保护的抛弃是被允许的:“起诉权虽然是民事主体最基本、最重要的权利,但毕竟是民事主体的权利,是可以自由处分的权利。”^{〔36〕}但是,这仍需受到两项限制:其一,意思表示的明确性。如果当事人对于未特定的纠纷达成一律不起诉之合意,那么将构成诉权的一般放弃,这种合意将因违反公序良俗而成为无效之合意。其二,抛弃效果的相对性。如果被告放弃这种不起诉合意带来的利益,并对重新委诸诉讼程序解决纠纷没有异议,那么法院也没有理由对此予以否定。^{〔37〕}在行政诉讼法上,权利保护是否能够抛弃,理论上有不同的见解。^{〔38〕}但是,实务中多持肯定态度。最高人民法院在张某为诉天津市人民政府拆迁行政复议案中指出:“诉权是公民、法人和其他组织享有的法定权利,神圣不可侵犯,但诉权却可以自愿抛弃。抛弃权利保护的方式包括单方向人民法院表示、单方向诉讼的另一方当事人表示,也包括当事人之间自愿达成合意。”^{〔39〕}

诉权是一项重要的权利,是实体权利得以实现的最后屏障。因此,权利保护抛弃的意思表示必须是“明确而无疑”的。^{〔40〕}撤诉能否产生权利保护抛弃的效果,关键在于撤诉意思表示中是否含有权利保护抛弃的意思。在“撤诉审查一再诉禁止”规范结构中,当事人撤诉的意

〔33〕 前引〔20〕,最高人民法院行政审判庭编书,第44页。

〔34〕 参见前引〔24〕,梁风云书,第622页。

〔35〕 广东省东莞市中级人民法院(2018)粤19行终163号行政裁定书。

〔36〕 张卫平:《论民事诉讼的契约化——完善我国民事诉讼法的基本作业》,《中国法学》2004年第3期,第81页。

〔37〕 参见前引〔30〕,新堂幸司书,第189页。

〔38〕 参见王贵松:《论行政诉讼的权利保护必要性》,《法制与社会发展》2018年第1期,第139页;蒋成旭:《行政诉讼权处分的司法审查——以行政审判中的息诉承诺为例》,《法学家》2019年第5期,第52页。

〔39〕 最高人民法院(2016)最高法行申2385号行政裁定书。

〔40〕 参见前引〔31〕,胡芬书,第386页。

息表示是撤回起诉，法院审查的内容也是撤回起诉是否自愿。这就表明，撤回起诉仅意味着原告在本诉中不再行使诉权，并不意味着对该争议永久性地不行使诉权，这与权利保护的抛弃是截然不同的。“原告起诉包含向法院提起诉讼和向对方当事人主张权利这两方面的内容，撤回起诉只是要求撤销诉讼程序，而不能进一步理解为放弃向对方主张权利的意思表示。”〔41〕实务中经常混淆撤诉的意思表示与权利保护抛弃的意思表示，其核心原因在于，撤诉往往与诉讼外的和解共同存在。需要特别注意的是，这两者的法律效果是有明显区别的。撤诉是一种诉讼行为，申请人必须依据诉讼程序进行。诉讼外的和解存在于诉讼之外，与撤诉是两个行为，产生的效力也应该分离。正如学者所说，“诉权一经使用即被消灭”并不是因为起诉，而是因为原告获得了其所希望获得的法律保护。〔42〕在石某林诉赤壁市人民政府不履行法定职责及行政赔偿案中，原告在前诉中与被告签订调解协议书，约定“本协议签订后，甲乙双方即向省高院撤回行政诉讼，甲乙双方行政赔偿案已案结事了”。据此，最高人民法院认为，该约定应视为赤壁市人民政府对相关赔偿的确认，也应视为原告对相关权利的放弃，不能再行通过诉讼主张权利。〔43〕可以看到，权利保护抛弃的效果是由和解协议产生，而非由撤诉所产生。

（三）再诉禁止效力应定位于诉的利益丧失

再诉禁止效力并非源于撤诉裁定和撤诉意思表示，而是源于撤诉审查。“行政诉讼中原告的撤诉是需要经过司法审查，确认撤诉符合法律规定才准许。如果允许原告不加限制地再行起诉，显然会导致对诉权的滥用，影响行政效率，浪费司法资源。”〔44〕再诉禁止效力的本质，是经过前诉撤诉审查并准许撤诉的案件丧失了再行起诉的诉的利益。最高人民法院的相关裁判中亦有将“缺乏诉的利益”作为再诉禁止理由的阐述，指出再审申请人“申请撤诉并经涉县人民法院（2008）涉行初字第12号行政裁定准许撤诉。据此，再审申请人于2018年1月7日提起本案诉讼，既超过了法定的起诉期限，亦缺乏诉的利益”。〔45〕

诉的利益又称权利保护必要性，是指法院针对原告的起诉作出裁判的必要性与实效性。〔46〕“诉讼之提起若无法对原告带来法律上利益而不具提起诉讼之实益者，允应由法院以欠缺权利保护必要或不具权利保护利益为由，裁判驳回之。”〔47〕诉的利益所要平衡的，是有限司法资源与有效权利保护之间的关系。正如最高人民法院在裁判中所阐述的，“司法资源毕竟有限，有限的司法资源应当真正用于解决那些确有权利保护需要的请求。对于明显缺乏权利保护需要的起诉，人民法院不能仅仅因为其是行政程序或者复议程序的相对人，就当然地认可其诉权”。〔48〕通过对最高人民法院相关裁判的整理，诉的利益的判断标准主要包含有用性、适时性、效率性和正当性。有用性是指，原告所追求的诉讼目的，在事实或法律上是能够达到的；适时性是指，法院能在适当的时机下给予原告应有的救济；效率性是指，原告在行政诉讼

〔41〕 王亚新、陈杭平、刘君博：《中国民事诉讼法重点讲义》，高等教育出版社2021年版，第292页。

〔42〕 参见〔德〕康拉德·赫尔维格：《诉权与诉的可能性：当代民事诉讼基本问题研究》，任重译，法律出版社2018年版，第115页。

〔43〕 参见最高人民法院（2018）最高法行申5822号行政裁定书。

〔44〕 前引〔22〕，最高人民法院行政审判庭编书，第317页。

〔45〕 最高人民法院（2019）最高法行申6338号行政裁定书。

〔46〕 在比较法上，诉的利益兼具广义与狭义两种意涵：广义的诉的利益包含了行政处分性、原告适格和权利保护的必要性，而狭义的诉的利益仅指权利保护的必要性（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，第2页）。我国理论和实务中所用的“诉的利益”对应于比较法上狭义的诉的利益。

〔47〕 李建良：《行政法案例十讲》（卷一），中国台湾元照出版有限公司2024年版，第245页。

〔48〕 最高人民法院（2017）最高法行申4726号行政裁定书。

之外,不具有其他更为简便的途径实现权利保护的目 的;正当性是指,原告起诉的目的并非为了增加被告讼累或法院负担。〔49〕行政诉讼所采用的是高强度的撤诉审查,审查的内容包含了自愿性和合法性,这使撤诉审查的结论直接影响到再诉中对诉的利益 的判断。自愿性审查和合法性审查,分别对应了诉的利益中的正当性标准和有用性标准。经过审查准许撤诉的情形,实质上排除了再诉的正当性和有用性,从而使再诉丧失了诉的利益。

1. 基于自愿性审查排除再诉的正当性

自愿性审查主要审查原告撤诉意思表示的真实性。如果撤诉的意思表示是真实的,且撤诉原因是正当的,在没有出现新的事实和理由的情况下再行起诉,违反了诉讼法上的禁反言原则。在民事诉讼中,根据禁反言原则,诉讼中一方当事人有义务从事对方当事人所预期的行为,如果当事人实施了前后矛盾的行为或者事后反悔,侵害了对方当事人的合法权益,其行为就构成了诉权的滥用。〔50〕在行政诉讼中,禁反言原则也同样适用。在俞某辉诉上海市松江区人民政府履行法定职责案中,最高人民法院认为,再审申请人“在其家庭成员已经签订补偿安置协议并部分履行的情况下,又起诉认为松江区政府征地行为违法并要求履行补偿安置职责,违反禁反言原则,依法不予支持”。〔51〕自愿性审查确认了原告在本诉中撤诉意思表示的真实性和撤诉原因的正当性,由于受到禁反言原则的约束,实质上否认了原告再诉的正当性。需要说明的是,禁反言原则所约束的是基于同一事实和理由的再诉,若事实和理由发生变化,便不能认为当事人的再诉构成“反言”。这与权利保护的抛弃是截然不同的。权利保护一旦抛弃,即便出现新的事实和理由,原告亦不能提起诉讼。

2. 基于合法性审查排除再诉的有用性

合法性审查包括对行政行为的合法性审查和对撤诉行为的合法性审查。前者与有用性的判断密切相关。在申请撤诉或按撤诉处理的情形下,法院对被告所作的行政行为进行合法性审查,确认合法的则允许原告撤诉,如有明显违法的情形则不允许原告撤诉。此时,原告撤诉后即便再行起诉,也只能得到行政行为合法的结论,无法获得更有用的救济。在被告改变其所作的行政行为,原告同意并申请撤诉的情形下,法院审查被告改变其所作行政行为的合法性后准许撤诉。此时,原告的合法权益已经得到保护,撤诉后即便再诉也无法获得更有用的救济。当然,基于原告撤诉时机的不同,合法性审查的深度与强度也会不同。原告若在起诉后开庭前即申请撤诉,此时法院尚未充分掌握行政行为的事实根据和法律依据,合法性审查的深度与强度肯定是较为有限的;而原告若在法庭辩论后申请撤诉,此时法院已经基本掌握了与作出判决时相同的事实根据和法律依据,合法性审查的深度与强度与作出实体裁判已经无异。因此,基于撤诉审查排除再诉的有用性并非绝对。在特定情形下,撤诉审查中的合法性审查在深度和强度上远低于实体裁判中的合法性审查,此时应当承认原告再诉仍符合有用性标准。这也是“2018年行诉法解释”第69条第1款第7项预留“正当理由”作为例外情形的重要原因。

总之,行政诉讼撤诉的再诉禁止效力,本质上是再诉之诉的利益 的丧失。高强度的撤诉审查,通过审查撤诉的自愿性和合法性,预判了再诉之诉的利益,而法院作出准予撤诉裁定的,

〔49〕 参见前引〔38〕,王贵松文,第137页以下。

〔50〕 参见张卫平:《民事诉讼法》,法律出版社2023年版,第64页;胡萌:《诉讼法中禁止反言规则研究》,法律出版社2019年版,第8页。

〔51〕 最高人民法院(2017)最高法行申9294号行政裁定书。

大体上都是再诉不具备诉的利益的情形。这使后诉法院无需再对撤诉后再诉案件的诉的利益进行重新判定，而可以径行基于再诉禁止效力对再诉不予立案或驳回起诉。质言之，行政诉讼撤诉之再诉禁止效力的核心价值在于，统一撤诉后再诉的处理方式，避免实践中的混乱与矛盾。^{〔52〕}

三、制度目标变迁下撤诉审查的强度调适

再诉禁止效力是以高强度的撤诉审查为基础，以诉的利益为中介而产生的。“撤诉审查—再诉禁止”的规范结构，是再诉禁止效力成为我国行政诉讼撤诉特有效力的根源所在。但是，随着我国行政诉讼的制度目标从以监督行政为中心转向以实质性解决行政争议为中心，撤诉在行政诉讼制度中的定位，也从“终结监督机制”向“协调和解机制”转变，撤诉审查的强度随之放松，以至于再诉禁止效力的根本前提发生了动摇。

（一）监督行政目标下的“终结监督机制”

1989年行政诉讼法第1条确立了“保护公民、法人和其他组织的合法权益”“维护和监督行政机关依法行使行政职权”的立法目的。对于这两者的关系，立法过程中的意见是，通过监督行政机关依法行使行政权力，以保护公民、法人和其他组织的合法权益。^{〔53〕}该法通过之后，参与立法的权威人士进一步解读：三大诉讼法均以保护公民、法人和其他组织的合法权益为最终目的，行政诉讼的特点在于，“由法院通过纠正行政机关的违法行政行为，达到保护的目的”。^{〔54〕}由此可见，我国行政诉讼制度在初期是以监督行政作为制度目标，通过监督行政以实现保护公民、法人和其他组织的合法权益。

监督行政的制度目标，凸显了行政诉讼维护客观法秩序的功能，决定了行政诉讼的整体构造是以行政行为为审查对象，以合法性为审查标准，以撤销判决为主要判决类型。“依照行政诉讼法的规定，法院通过法定程序审查行政机关的具体行政行为的合法性，对于合法的具体行政行为依法予以维持，对于违法的具体行政行为则依法予以撤销或者变更，以维护和监督行政机关依法行使职权。”^{〔55〕}监督行政的制度目标强调，“法院必须承担法律赋予的司法监督职能，司法机关有必要通过行政个案，实现对同种类的行政行为、特定行政领域乃至整个行政体系的监督和制约”。^{〔56〕}因此，行政诉讼的诉讼模式具有强烈的职权主义色彩，如法院对行政行为合法性的审查，不以原告所主张的事实为限，而应当从行政行为合法性的要件出发对行政行为进行全面审查；法院对于有助于查明被诉行政行为违法的证据，应当依职权进行积极全面的调查。职权主义模式意味着，除诉讼程序的启动由当事人决定外，诉讼程序的进行与终结等程序均由法官主导推动，当事人的处分权是严格受限的。这一点体现在撤诉问题上就是，撤诉

〔52〕 在行政诉讼实务中，首次引入诉的利益判定的是2015年的陆某霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案。在此之前，还没有在个案中判定诉的利益的先例（参见高鸿：《滥诉之殇引发的再思考》，《中国法律评论》2016年第4期，第39页以下）。就此而言，再诉禁止效力“一刀切式”的规定，与当时不具备在再诉中判定诉的利益的现实条件相关。

〔53〕 参见《第七届全国人大常委会第六次会议分组审议〈行政诉讼法（草案）修改稿〉提出的意见》（法制工作委员会办公室，1989年2月21日），载前引〔9〕，何海波编书，第89页。

〔54〕 参见前引〔10〕，胡康生主编书，第4页。

〔55〕 任建新：《认真贯彻实施行政诉讼法 努力开创行政审判工作的新局面——在全国法院行政审判工作会议上的讲话》（1990年9月13日），《最高人民法院公报》1990年第4期，第18页。

〔56〕 梁风云：《〈行政诉讼法〉修改八论》，《华东政法大学学报》2012年第2期，第104页。

效力的产生并不是基于原告的撤诉意思表示,而是基于法院的撤诉审查与准许;即便原告明确表示撤回起诉,只要法院审查认为行政行为存在明显违法的情形,就依旧应当完成监督的职能,以保障客观法秩序的实现。

在监督行政的制度目标下,监督的终结要么是因为法院通过审查完成了监督,要么是因为原告撤诉停止了监督。对于前者,监督行政的目标已经实现,而对于后者,监督行政的目标很有可能因为原告撤诉而落空。是否进行权利救济可以依据原告的起诉,遵循不告不理原则,但行政行为是否合法,不仅涉及权利救济,还涉及客观法秩序的维护,若不作任何限制地允许撤诉,实际上会给被告规避司法监督提供捷径,甚至纵容违法行政。因此,撤诉作为一种“终结监督机制”,需要受到严格的限制,正如学者所说,“从功能上看,限制撤诉既是实效性权利保护的要求,也是行政诉讼监督行政机关依法行使职权这一立法目的的当然逻辑结论”。^[57]为实现限制撤诉的目的,行政诉讼法赋予法院以最终决定权,要求法院对原告撤诉申请进行形式和实质两方面的高强度审查。法院不能对一个未经起诉的行政行为行使监督权,即使行政行为是违法的;而一旦诉讼程序启动,即便原告有撤回起诉的意愿,也需要法院经过高强度审查后才能停止对该行政行为的监督。

有学者将高强度的撤诉审查称为“用心良苦的法律规定”。^[58]原告在行政诉讼中势单力薄,一旦因受胁迫而撤诉,行政诉讼就无法进行,行政诉讼监督行政的制度目标就无从谈起。因此,需要通过法院的干预来平衡原、被告之间的实力差距,保障行政诉讼进行下去。但是,在司法实践中,这种高强度的撤诉审查并未得到充分的落实。原告申请撤诉而法院不予准许的情形,即便不是完全没有,也是极其罕见的。^[59]对公开的准予撤诉裁定进行检索,大多数裁定文书中只有“原告申请撤诉并不违反法律规定”“原告的撤回起诉申请符合法律规定”等简单表述,完全没有体现出法院进行了高强度审查。这背后的原因大抵可以归为两方面:其一,审查难度大。在自愿性审查方面,法院要审查撤诉的真实原因是存在难度的。即便存在压服,原告也不会承认,而法院也无法查明是否存在外来压力,更何况这种压力有时候来源于内心,根本无从查起。^[60]在合法性审查方面,行政行为违法与否,一般要到案件审理终结时才能确定。要在原告申请撤诉时就对被诉行政行为作出法律判断,对于法院来讲无疑也是困难的。^[61]其二,审查意愿不强。对于法官而言,审判负荷最小的结案方式是撤诉结案。在现行法律制度的框架内,撤诉结案一般不会出现错案的问题。尤其是撤诉结案比一般结案的工作量小,又能纳入结案量的统计范围,这就导致一些法官可能主动放弃撤诉审查。^[62]就此而言,高强度的撤诉审查虽然出发点值得肯定,但其与行政诉讼制度运行的现实难以契合。

(二) 实质性解决行政争议目标下的“协调和解机制”

2014年行政诉讼法写入“解决行政争议”的立法目的后,行政诉讼的制度目标开始发生变化,这为撤诉审查的放松提供了至关重要的制度基础。解决行政争议的立法目的与监督行政的立法目的本就存在张力,前者以解决争议为目标,可以舍弃合法性审查;后者以监督行政为目

[57] 章剑生:《现代行政法总论》,法律出版社2019年版,第428页。

[58] 参见何海波:《行政诉讼撤诉考》,《中外法学》2001年第2期,第129页。

[59] 参见前引[8],章剑生书,第550页。

[60] 参见前引[3],解志勇文,第38页。

[61] 参见前引[24],梁风云书,第620页。

[62] 参见向忠诚、邓辉辉:《行政诉讼撤诉制度研究报告》,中国政法大学出版社2019年版,第140页。

标,容易忽视原告的实质诉求。因此,这两个立法目的共存的前提是各自受到必要的限定。〔63〕不过,在近些年的司法政策中,解决行政争议的立法目的被不断强调,其地位甚至凌驾于其他两个立法目的之上:“解决行政争议应当属于直接功能和基本功能范畴。而保障当事人权益、监督行政机关的功能并非法院的独特功能,其他公权力机关也有该项功能,属于间接和衍生功能。”〔64〕由此,解决行政争议的立法目的,逐渐深化为实质性解决行政争议,并在最高人民法院的各类文件中得到反复重申,成为当下行政诉讼的主要制度目标。〔65〕

实质性解决行政争议制度目标的实现,须以回应原告的主观诉求为根本前提:“行政争议的实质性解决,要求人民法院在办案过程中着眼于当事人的实质诉求,以践行能动司法为手段,以实现案结事了为目标,力求实质正义与形式正义的统一。”〔66〕因此,行政诉讼的功能也从维护客观法秩序转向回应主观诉求。行政诉讼的构造也随之发生变化,不仅司法审查的对象容纳了包含行政协议在内的更多类型的行政行为,作为审查标准的合法性审查的内涵也从形式审查转向实质审查,判决体系也不再以撤销判决为中心,而是增加了回应原告诉求的多种判决形式。〔67〕实质性解决行政争议目标下,行政诉讼的构造与民事诉讼越发同质化,当事人主义诉讼模式在行政诉讼中也越发凸显。例如,在诉判关系问题上,实务中更倾向于诉判一致,即重点围绕原告的主观诉求进行审理和裁判,而不再坚持对行政行为的合法性进行全面审查;〔68〕在职权调查问题上,“2018年行诉法解释”第37条对行政诉讼法的相关规定作出限制,职权调查的范围被限定在“涉及国家利益、公共利益或者他人合法权益的事实”上。当事人主义模式要求,“不仅诉讼程序的开始和审理对象的内容只能由当事者(尤其是原告)来决定,而且关于诉讼标的的变更和诉讼的终止,当事者也有决定权”。〔69〕这一点同样体现在撤诉问题上。法院应该充分尊重原告的撤诉处分权,对于原告处分诉权的行为,法院只能就撤诉行为是否涉及国家利益和社会公共利益等方面作出低强度的审查。

行政诉讼制度目标的变迁引起了撤诉制度定位的转变,撤诉从原来的“终结监督机制”正式转变为“协调和解机制”,这是导致撤诉审查放松的制度原因。在1989年行政诉讼法的制定过程中,立法者并未意识到撤诉在协调和解方面的功能,但在司法实践中,撤诉往往发挥着协调和解的作用。2008年《最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》(以下简称“撤诉规定”)本质上即是关于协调和解的规定。〔70〕实质性解决行政争议的制度目标确立以后,撤诉作为“协调和解机制”的定位得到彰显:“撤诉作为原告处分诉权的一种方式,是诉

〔63〕 参见章剑生:《行政诉讼“解决行政争议”的限定及其规则——基于〈行政诉讼法〉第1条展开的分析》,《华东政法大学学报》2020年第4期,第93页以下。

〔64〕 江必新:《行政审判的理念、政策与机制》,人民法院出版社2019年版,第244页。

〔65〕 参见章志远:《行政争议实质性解决的法理解读》,《中国法学》2020年第6期,第122页以下。

〔66〕 江必新:《以推进三项重点工作为契机 努力破解行政案件申诉上访难题——在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话》(2010年5月22日),载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》(总第41集),中国法制出版社2010年版,第8页。

〔67〕 参见梁鹰:《新时代行政诉讼法律制度的完善与发展》,《中国法律评论》2024年第3期,第31页以下。

〔68〕 参见程琥:《行政审判现代化与行政争议实质性解决》,《法律适用》2023年第2期,第89页。

〔69〕 [日]谷口安平:《程序的正义与诉讼》,王亚新、刘荣军译,中国政法大学出版社1996年版,第104页。

〔70〕 “撤诉规定”在征求意见阶段名为“关于行政诉讼中当事人和解若干问题的规定”,考虑到司法解释的权限问题,后来不再采用“和解”的表述,但该文件的内容仍与和解紧密相关。参见李广宇:《〈关于行政诉讼撤诉若干问题的规定〉的理解与适用》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》(总第27集),人民法院出版社2008年版,第119页。

讼制度的一部分,但被大规模地用作协调处理的方式,则是非常有中国特色的现象。”〔71〕撤诉成为行政争议协调和解机制中最主要的一种,与作为“正式机制”的调解的失灵密切相关。2014年修改的行政诉讼法虽然在第60条中规定行政诉讼可以调解,但调解的适用范围被严格限定于“行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件”。调解的合法性也被特别强调:“当事人双方达成的协议内容,不得违反法律、法规的规定,不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。”〔72〕这使得在大多数领域,调解与判决并无明显区别,行政机关的调解意愿颇为有限。据统计,近年来全国范围内行政一审案件调解结案的比例均在2%以下,2023年仅为1.2%。〔73〕原本在实质性解决行政争议方面被寄予厚望的调解未能实现制度预期,此时作为“非正式机制”的撤诉登上了舞台:“尽管绝大多数撤诉案件均系法官实质性调解的结果,但仍以裁定同意原告撤回起诉结案。”〔74〕

实质性解决行政争议的制度目标,内含“行政诉讼程序终结后未再启动新的法律程序”和“行政实体法律关系经由行政诉讼程序获得实质处理”两方面要求。〔75〕撤诉在程序上终结了诉讼程序,同时又给予当事人在诉讼之外处理实体法律关系的可能,是与上述两方面要求高度契合的协调和解机制。因此,在实质性解决行政争议制度目标下,撤诉不但不应该被限制,还应当得到鼓励。若原告与被告在诉讼过程中达成和解,被告改变行政行为或者被告满足原告的相关要求后原告申请撤诉,法院无需对案件实体问题进行审核,行政争议也得到了实质性解决。这对原告、被告和法院来说,都是最为理想的解决方案。近年来,撤诉率往往被作为评价各级法院“实质性解决行政争议”成效的一项重要指标。〔76〕高强度的撤诉审查显然不能发挥鼓励撤诉的功能,对实质性解决行政争议也是不利的。此时,撤诉审查应由高强度转向低强度,对撤诉原因正当性和行政行为合法性的审查已不再适宜。

(三) 撤诉审查的隐性变革

若借鉴社会学上的理想类型分析法,将职权主义诉讼模式和当事人主义诉讼模式看成两种理想类型,可以发现,撤诉审查的强度与诉讼模式密切相关。职权主义诉讼模式下,撤诉审查的强度是最高的,而在当事人主义诉讼模式下,撤诉是无需审查的。但是,现实当中,无论何种诉讼制度均处在两种理想类型之间,撤诉审查的强度往往也是处于两端之间,只能说更接近于强侧还是弱侧。

我国三大诉讼法及其司法解释都有关于撤诉审查的规定,但撤诉审查的强度各不相同。总体而言,更倾向于维护客观法秩序的诉讼制度,更接近于职权主义的诉讼模式,对于撤诉申请的审查也更为严格。例如,刑事诉讼法强调“保障国家和社会公共安全,维护社会主义社会秩序”,其在制度设计上主要坚持职权主义的诉讼模式,对于撤诉申请采用更高强度的审

〔71〕 前引〔23〕,何海波书,第549页。

〔72〕 前引〔14〕,信春鹰主编书,第163页。

〔73〕 同前引〔7〕。

〔74〕 游中川、乐巍、徐良:《灭失抑或新生:行政诉讼调解的实践背离及制度重构——以法官的实践选择为研究视角》,载贺荣主编:《深化司法改革与行政审判实践研究:全国法院第28届学术讨论会获奖论文集》下,人民法院出版社2017年版,第1503页。

〔75〕 参见王万华:《行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角》,《法学研究》2019年第5期,第104页。

〔76〕 参见吁青:《广铁法院:加强府院联动 实质性化解行政争议》,《人民法院报》2024年7月1日第8版。

查。^[77]反之,更倾向于回应主观诉求的诉讼制度,则更接近于当事人主义的诉讼模式,对于撤诉申请不进行审查或者只进行宽松的审查。例如,民事诉讼法强调“确认民事权利义务关系,制裁民事违法行为,保护当事人的合法权益”,其在制度设计上以当事人主义的诉讼模式为主,对于撤诉申请采用低强度的审查。^[78]与刑事诉讼、民事诉讼相对稳定的制度目标不同,我国行政诉讼的制度目标经历了较大的转变。从制度实施之初的以监督行政为中心转向近年来被不断强调的以实质性解决行政争议为中心。监督行政的制度目标下,维护客观法秩序被认为是行政诉讼的主要功能,一旦诉讼启动,法院可以依职权调查和审理案件,采用更接近于职权主义的诉讼模式。在此模式之下,撤诉意味着放弃对行政行为合法性的审查,法院的司法监督就此终结。这在行政行为违法、原告撤诉理由不正当的情形下,显然是不被允许的。但是,在实质性解决行政争议目标下,回应主观诉求成为行政诉讼的主要功能,诉讼中的程序设计都需围绕如何回应原告的诉求展开,诉讼模式也向当事人主义的诉讼模式靠拢。在此模式下,撤诉意味着原告主动放弃诉求,行政争议得到协调解决,至于行政行为是否违法、原告撤诉的理由是否正当,已无探究之必要,因而法院仅需采取低强度的撤诉审查。

1989年行政诉讼法制定以来,关于撤诉审查的条文几乎没有发生任何变化。但是,随着行政诉讼制度目标的变化,诉讼模式从倾向于职权主义转而倾向于当事人主义,撤诉在制度中的定位从终结监督机制转向协调和解机制。在此背景下,没有改变任何文字表述的条文,在内涵上发生了隐性变革:对撤诉审查的解释,应当从主观目的解释转向客观目的解释,立法者所设定的高强度撤诉审查,被客观制度目标所需要的低强度撤诉审查所代替。需要指出的是,撤诉审查仅仅是由高强度变为低强度,而并非被完全放弃。这是由行政诉讼法第62条之文义,以及当事人诉权保障之需求所决定的。因此,撤诉审查仍应在程序性审查之外覆盖以下两项内容:其一,对撤诉意思表示真实性的审查。法院仍旧需要对原告撤诉申请的形式进行审查,判断撤诉意思表示的真实性。当然,这与前述自愿性审查已有不同,自愿性审查还需探究撤诉原因的正当性。其二,对撤诉行为合法性的审查。“2018年行诉法解释”第80条第2款、第3款明确规定,法院需对撤诉行为的合法性进行审查,对于“当事人有违反法律的行为需要依法处理的”或者“涉及到国家利益和社会公共利益的”,法院裁定不予准许撤诉。至于行政行为的合法性审查,其在撤诉审查中往往是被放弃的。^[79]

四、低审查强度下再诉禁止效力的作用限度

随着行政诉讼撤诉审查的强度由高向低转变,自愿性审查和行政行为合法性审查不再是撤诉审查的内容,通过撤诉审查使再诉普遍丧失诉的利益已不再可能,作为一般原则的再诉禁止效力的规范基础已不复存在。不过,这并不意味着再诉禁止效力应当被全盘否定,一部分撤诉

[77] 《最高人民法院关于〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第296条规定:“在开庭后、宣告判决前,人民检察院要求撤回起诉的,人民法院应当审查撤回起诉的理由,作出是否准许的裁定。”《最高人民法院关于公诉案件撤回起诉若干问题的指导意见》([2007]高检诉发18号)第3条明确规定了准许撤回起诉的8种法定情形,这8种情形的共同点为“不应当追究被告人刑事责任”。由此可见,刑事诉讼中的撤诉审查是高强度的审查,即要在实体上对被告人是否需要承担刑事责任进行审查。

[78] 参见前引[12],陶凯元等主编书,第753页。

[79] 参见前引[24],梁风云书,第620页。

依旧会产生再诉之诉的利益丧失的效果,只不过,这种诉的利益丧失的效果已无法在前诉撤诉审查中予以查明,而需要在后诉中结合前诉的撤诉类型、撤诉理由、撤诉情形等要素综合判断。

(一) 从原则到例外:再诉禁止效力的限缩

行政诉讼法及其司法解释在规范层面构造了“撤诉审查—再诉禁止”的基本结构,其内在逻辑链条如下:(1)基于行政诉讼监督行政的制度目标,行政诉讼应当对原告的撤诉申请进行高强度审查,包括自愿性审查和合法性审查。只有同时符合撤诉原因正当、行政行为合法两个要件方能准许撤诉。(2)自愿性审查在确认前诉中撤诉原因正当性的同时否定了再诉的正当性,合法性审查在确认前诉中行政行为合法性的同时否定了再诉的有用性,这导致撤诉后再诉不具备诉的利益。(3)对于不具备诉的利益的再诉,法院应当不予立案或驳回起诉。基于这一逻辑链条可知,再诉禁止效力的生成,以高强度撤诉审查的成立为前提。撤诉审查的强度越强,再诉禁止效力越能够得到普遍地适用;随着撤诉审查的强度减弱,再诉禁止效力可能从原则成为例外。“撤诉审查—再诉禁止”的规范结构虽然仍存在于行政诉讼法及其司法解释之中,但撤诉审查已不再是立法者所设定的高强度审查,而弱化为与民事诉讼撤诉审查强度基本相当的低强度审查。此种变化带来了“撤诉审查—再诉禁止”规范结构的失衡:撤诉审查已经无法承担起否定再诉之诉的利益的作用,而实践中却仍旧全面肯认再诉禁止效力。此时,原告所面临的局面是,其在行政诉讼过程中可以进行撤诉,且无需经过高强度的审查,但撤诉以后便受到再诉禁止效力的拘束而不能再行起诉。从当前我国法治发展的整体状况来看,这显然不利于对当事人诉权的保障。

“撤诉审查—再诉禁止”本质上是利益平衡机制,着眼于平衡当事人的诉讼权利与有限的司法资源之间的关系。当撤诉审查为高强度时,通过撤诉审查过滤掉一部分不值得保护的利益,能够保障有限的司法资源得到合理运用。当撤诉审查为低强度时,值得保护与不值得保护的利益难以有效分离,仍坚持“一刀切”地适用再诉禁止效力,显然已经不妥。行政诉讼法制定之初,立法者所设定的高强度撤诉审查,确实能够导出作为一般原则的再诉禁止效力,仅因撤诉审查的强度在特定情形下受限,因此又规定了例外情形。然而,随着行政诉讼制度目标发生变化,高强度的撤诉审查在规范层面和事实层面均已不复存在。此时,再诉禁止效力与其说是一种一般原则,毋宁说是一种例外情形。长期来看,应当删除“2018年行诉法解释”第60条第1款之规定,并以列举的方式,例外地规定撤诉后不得再行起诉的情形。短期来看,可对“2018年行诉法解释”第69条第1款第7项中的“正当理由”采扩张解释,相应地,对于再诉禁止效力的适用空间应当作出限缩。

无论采取长期方案还是短期方案,都需要回答的问题是,在何种情况下需要继续承认再诉禁止效力。再诉是否应被禁止,取决于再诉之诉的利益是否丧失,原先高强度撤诉审查所发挥的作用,即是对再诉之诉的利益的预判。既然前诉中的撤诉审查机制已然失灵,那么只能在后诉中直接就诉的利益作出判断。具言之,判断撤诉后再诉是否应当被禁止的关键,是识别再诉的有用性与正当性。对于再诉的有用性与正当性,除了需要基于再诉本身的情形予以判断外,还要基于对前诉撤诉类型、撤诉理由、撤诉情形等要素综合考虑。

(二) 应当肯认再诉禁止效力的撤诉类型

行政诉讼中的撤诉主要有三种类型:申请撤诉;被告改变其所作的行政行为,原告同意并

申请撤诉；按撤诉处理。按撤诉处理又可细分为：经传唤拒不到庭或未经许可中途退庭导致按撤诉处理；未按照规定缴纳受理费导致按撤诉处理。其中，被告改变其所作的行政行为，原告同意并申请撤诉，以及未按照规定缴纳受理费导致按撤诉处理这两种类型，应当继续适用撤诉的再诉禁止效力。

1. 被告改变其所作的行政行为，原告同意并申请撤诉

根据“撤诉规定”，这种类型的撤诉必须符合两个条件：其一，被告在诉讼过程中已经改变其所作出的行政行为，对于有履行内容的还需履行完毕，对于不能即时或者一次性履行的，法院可以裁定中止审理。被告改变被诉行政行为应当具有合法性，不违反法律、法规的禁止性规定，不超越或者放弃职权，不损害公共利益和他人合法权益。其二，原告认同被告改变其所作的行政行为并同意撤诉。“撤诉规定”第6条还明确规定了撤诉裁定应当载明的内容：“准许撤诉裁定可以载明被告改变被诉具体行政行为的主要内容及履行情况，并可以根据案件具体情况，在裁定理由中明确被诉具体行政行为全部或者部分不再执行。”可以看到，该种类型的撤诉，原告的诉讼请求虽未得到判决支持，但已经通过被告改变其所作的行政行为得到了满足。正如行政诉讼法在设定这一撤诉类型时所设想的，“行政机关主动纠正违法的具体行政行为，同样可以达到上述目的，并能大大缩短诉讼时间，对于及时保护当事人的合法权益，提高行政效率，减少人民法院的工作量，都是有益的”。^{〔80〕}此时，原告在撤诉后再诉，显然已不具备有用性。

2. 未按照规定缴纳受理费导致按撤诉处理

按照法律规定，诉讼费是由当事人负担的进行诉讼活动所需支付的费用。缴纳诉讼费用是当事人参加诉讼的一项程序性义务。^{〔81〕}“2018年行诉法解释”第61条规定，原告或者上诉人未按规定的期限预交案件受理费，又不提出缓交、减交、免交申请，或者提出申请未获批准的，按自动撤诉处理。原告未按照规定缴纳受理费导致按撤诉处理后，在未补缴相关费用的情况下再行起诉，无论出于何种理由，均应认为由于未履行诉讼中的程序性义务，导致再诉不具有正当性。同时，司法解释也明确规定了，依法解决诉讼费预交问题的，就可以提起诉讼。这实际上是通过履行前诉中的程序性义务，补足了诉讼的正当性，使得诉讼得以继续。

（三）有限承认再诉禁止效力的撤诉类型

对于申请撤诉、经传唤拒不到庭或未经许可中途退庭导致按撤诉处理这两种类型，^{〔82〕}不能全盘肯认撤诉的再诉禁止效力，而应综合考虑撤诉理由、撤诉情形、再诉实益三方面因素，有限承认再诉禁止效力。

1. 撤诉理由

若原告基于以下两种理由撤诉，再诉具有有用性和正当性，可不受再诉禁止效力的约束：其一，因程序性问题暂时撤回起诉。实务中较为常见的情形有，原告因审限临近又缺乏充分的

〔80〕 前引〔10〕，胡康生主编书，第84页。

〔81〕 参见前引〔22〕，最高人民法院行政审判庭编书，第320页。

〔82〕 现实中，原告申请撤诉的比例远高于被告改变行政行为后原告同意并申请撤诉的比例。有学者对我国东部某市法院作出的一审撤诉裁定书进行统计发现，原告申请撤诉的比例占到70.4%，被告改变行政行为后原告同意并申请撤诉的比例仅为10.4%。参见林莉红主编：《行政法治的理想与现实——〈行政诉讼法〉实施状况实证研究报告》，北京大学出版社2014年版，第206页。

证据而撤诉,在收集到新证据后再行起诉;〔83〕原告因管辖权问题撤诉,撤诉后向另一法院再行起诉。针对这些情形,法院若坚持再诉禁止效力不予立案,是不利于原告诉权保障的。其二,违背真实意愿的撤诉。在高强度的撤诉审查模式下,若撤诉违背原告真实意愿但被法院裁定准许,则构成“准予撤诉裁定确有错误”,原告应申请再审,而非径行否定再诉禁止效力。然而,撤诉审查从高强度转向低强度后,法院就原告的撤诉申请所要进行的审查大为简化,实际上也使得“准予撤诉裁定确有错误”的情形大为减少。对于法院已经尽到低强度审查义务的情形均不能纳入其中。〔84〕由于低强度审查无需对撤诉理由的正当性进行审查,因此对于原告撤诉后收集证据证明撤诉违背其真实意愿的情形,不能认为是准予撤诉裁定确有错误。此时,更好的做法是否定该种撤诉理由下撤诉的再诉禁止效力。撤诉若是违背真实意愿,那么再诉也不违反禁反言原则,再诉便具有正当性。

2. 撤诉情形

这里所说的撤诉情形具体是指撤诉的次数与撤诉的阶段。根据这些撤诉情形也可以评判撤诉后再诉的正当性,对于缺乏正当性的,应当承认撤诉的再诉禁止效力。其一,客观上的撤诉次数可以用以推断主观上的撤诉意图,对于多次撤诉的当事人,应当认为其再诉不具有正当性,从而禁止其撤诉后再诉。例如,原告第一次撤诉,并不表明其意图放弃实体权利,原告可以就同一事实和理由再次提起诉讼;为了防止原告滥用诉权和提高诉讼效率,原告撤诉后再次提起诉讼,后又申请撤诉并经准许的,就不应允许其再行起诉。其二,撤诉的阶段。随着行政诉讼程序的不断推进,在持续消耗司法资源的同时,也会造成作为被告的行政机关疲于应诉的局面,不利于行政管理的顺利进行。此时,应当综合考虑诉讼权利保障与公共资源利用两者的关系。对于在诉讼过程中已经过度消耗公共资源的案件,原告撤诉后宜受再诉禁止效力约束,不应允许其再行起诉。比较法上常常将法庭辩论视作对公共资源的消耗。根据“2018年行诉法解释”第80条第3款之规定,法庭辩论终结后原告申请撤诉,人民法院可以准许。未来可考虑对该款作补充规定:在法庭辩论终结后撤诉的,撤诉后禁止再诉。

3. 再诉实益

撤诉导致诉的利益丧失,是以纠纷的真正解决为前提的。如果原告与被告之间的行政争议并没有通过撤诉得到有效的解决,就不能认为再诉不具备诉的利益。因此,除了考虑前诉的撤诉情况外,还需在后诉中判定再行起诉的实益,若再诉在权利保护方面具有有用性,则应当否定再诉禁止效力,允许原告再行起诉。这一点在法院的判决中也有体现。例如,在扬州水立方旅游开发有限公司诉扬州市自然资源和规划局土地行政处罚案中,法院指出:“虽然水立方公司本次诉讼与首次在江都区法院诉讼的事实和理由相同,但是,在首次诉讼中,水立方公司申请撤诉是因为诉讼双方在案外调解,但双方调解未达成结果,且江都区法院并未对被诉行政行为的合法性作实体审理,水立方公司再次提起诉讼,并未违反人民法院一事不再理的原则,符合起诉条件。”〔85〕

〔83〕 司法实践中曾经出现过此类案例。在侯某方诉山东省茌平县人民政府土地行政登记案中,原告侯某方以“审理期限即将届满,需要补充证据”为由申请撤诉,法院裁定准许撤诉,而后原告调取证据重新起诉。法院认为,“以审理期限即将届满需要补充证据为由撤回起诉后又以补充了新证据为由再行起诉”,不能认定撤回起诉后再行起诉有正当理由。参见最高人民法院(2016)最高法行申2747号行政裁定书。

〔84〕 参见前引〔20〕,最高人民法院行政审判庭编书,第52页。

〔85〕 江苏省高级人民法院(2020)苏行再1号行政裁定书。

结 语

再诉禁止效力与“撤诉审查—再诉禁止”的规范结构密切相关。在监督行政的制度目标下，立法者所设定的撤诉审查是高强度的审查，法院通过对撤诉的自愿性和合法性进行审查，实际上预判了再诉之诉的利益；被法院准许撤诉的，原则上都是再诉不具备诉的利益的情形，再诉禁止效力自然成立。随着行政诉讼制度目标转向以实质性解决行政争议为中心，高强度的撤诉审查已不再符合现实的客观需要和司法政策导向，法院转而采取与民事诉讼撤诉审查强度相当的低强度审查。此时若仍全盘接受再诉禁止效力，将会严重侵害当事人的诉权。

受到司法政策与考评机制的影响，撤诉结案成为法院热衷的结案方式。不过，需要注意的是，撤诉虽然能够带来诉讼程序的终结，但并不必然意味着实体争议得到了解决。因此，法院一方面应当强化自身在纠纷化解方面的机构能力，推动原、被告在诉讼之外达成和解协议，并督促被告积极履行协议内容，另一方面，在实体争议未得到有效解决的情况下，应当容许原告撤诉后再行起诉。唯有如此，方能在程序与实体两个层面，有效助推实质性解决行政争议目标的实现。

Abstract: The effect of re-litigation prohibition is a unique effect of withdrawal of administrative litigation in China, the essence of which is the loss of interests of re-litigation. Under the institutional goal of supervising administration, withdrawal is positioned as a termination of the supervision mechanism, which requires the court to conduct a high-intensity review of withdrawal and to predict the interests of re-litigation by examining the voluntariness and legality of the withdrawal. In principle, withdrawal with the court's permission is the loss of interests of litigation, and the application of the effect of re-litigation prohibition should be recognized. With the institutional goal of administrative litigation shifting from centering on supervision to centering on substantive settlement of administrative disputes, withdrawal is transformed into a coordination and reconciliation mechanism, and courts are required to conduct low-intensity review of withdrawals. At this point, continuing to fully recognize the application of the effect of re-litigation prohibition could seriously infringe on the parties' rights to litigation. The adjustment of the intensity of withdrawal review requires that the application of the effect of re-litigation prohibition be shifted from a principle to an exception. Courts should limit the scope of the effect of re-litigation prohibition by comprehensively considering the types, reasons and circumstances of withdrawal and other factors to determine the interests of re-litigation.

Key Words: administrative litigation, withdrawal review, re-litigation prohibition, administrative disputes
