

反思行政诉讼中的驳回诉讼请求判决

梁君瑜

内容提要:既有研究大多停留在对驳回诉讼请求判决的适用情形、执行问题等制度层面的分析,却忽略了对作为制度前提的“驳回判决是否与行政行为合法性审查原则相冲突”的回应。驳回判决契合“诉判一致”的诉讼法原理,行政行为合法性审查原则蕴含“全面审查”之意。鉴于“全面审查”是指不受原告的攻击防御方法所限(但仍应受诉讼请求所限),且审查诉讼请求与审查行政行为合法性无法截然分离,故上述“冲突”并不存在。从规范生成的过程来看,驳回判决对维持判决适用情形的吸纳以及对自身原有兜底适用规定的排除,致使现有的“行政行为合法”与“履行理由不成立”两种适用情形存在法律漏洞,亟待填补。面对驳回判决作出后执行机制的实践分歧,行政机关有强制执行权的,应由其执行;无强制执行权的,应采非诉执行程序。“在法定期限内起诉”并不导致申请非诉执行的条件丧失,但应作为耽误此申请的正当理由,在逾期申请时予以考虑。

关键词:驳回诉讼请求 诉判一致 行政行为合法性审查 全面审查 非诉执行

梁君瑜,武汉大学法学院副教授。

一 问题的缘起

驳回诉讼请求判决(下称“驳回判决”)是我国《行政诉讼法》中唯一的原告败诉判决。它是指法院以当事人的诉讼请求不成立为由,进而不支持该请求的判决方式。相比于撤销、履行、给付、确认违法、确认无效、变更判决等备受学界关注的原告胜诉判决,既有研究对驳回判决所倾注的笔墨甚少,且大多停留在对其适用情形、执行问题等制度层面的分析,^[1]却忽略了对作为制度前提的“驳回判决是否与行政行为合法性审查原则相冲

[1] 代表性论述参见王贵松:《〈行政诉讼法〉第69条(驳回判决)评注》,载沈岿主编《行政法论丛》(第30卷),法律出版社2024年版,第5-18页;张相军、韩成军、高鹏志:《驳回诉讼请求行政判决申请强制执行的期限判断》,《中国检察官》2023年第5期,第49-53页;蔡小雪、耿宝建、金诚轩:《行政机关申请法院强制执行维持或驳回诉讼请求判决应如何处理》,《法律适用》2014年第9期,第81-84页。

突”的回应。当前,因理论研究不够精细、规范设计有所留白、司法实践尚存分歧,驳回判决在理论正当性、规范构造与执行机制方面尚存下列疑问。

首先,在理论正当性方面,驳回判决是在诉讼请求不成立时的处理方式,其与《行政诉讼法》第6条规定的行政行为合法性审查原则(下称“合法性审查原则”)是否存在冲突?审查诉讼请求与审查行政行为合法性的关系是什么?法院能否超出诉讼请求及其理由(即原告提出的支持其诉讼请求的攻击防御方法)之外审查行政行为的合法性?

其次,在规范构造方面,《行政诉讼法》第69条将驳回判决的适用情形限于“行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序”与“原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立”。就前者而言,立法未排除行政行为超越职权、滥用职权、明显不当等情形,故逻辑上该如何与该法第70条有关撤销判决的规定相衔接?就后者而言,履行法定职责或给付义务的理由不成立,只会使责令被告履行或给付的诉讼请求不被支持,而对于其他的诉讼请求不成立情形,能否适用驳回判决?

最后,在执行机制方面,当法院作出驳回判决后,当事人仍不履行义务的,将进入强制执行环节。与之相关的争议集中在此时的执行依据究竟为驳回判决抑或被诉行政行为、应采取诉后执行程序抑或非诉执行程序?对此,尽管最高人民法院行政审判庭曾两度作出答复、表明立场,^[2]但司法实践之分歧频仍,学术争鸣亦未止息,亟待定分止争。

二 理论反思:驳回判决与合法性审查原则相冲突之证伪

2014年《行政诉讼法》以驳回判决取代维持判决,契合“诉判一致”的诉讼法原理。^[3]而该法“总则”部分第6条确立的合法性审查原则似有容许“诉外裁判”之意。例如,有学者认为:“对行政行为进行合法性审查的架构,赋予法院脱离原告诉讼请求作出判决的权力。”^[4]也有学者在解释行政诉讼的客观功能时,认为其源于“法院对行政行为合法性的全面审查,而不拘泥于原告的诉讼请求”。^[5]如此看来,恪守“诉判一致”的驳回判决与容许“诉外裁判”的合法性审查原则似相冲突。再者,驳回判决围绕诉讼请求作出,合法性审查原则却围绕被诉行政行为的合(违)法状态展开。二者看似迥异的关注焦点,一定程度上加剧了前述冲突印象。但所谓“冲突”真的存在吗?

(一)“诉判一致”的理论界定及其与驳回判决的契合性

司法权具有被动性。除非法律作出例外规定,否则,法院可发动职权的范围应受原告主张的范围所拘束。^[6]这种理念被称为“诉判一致”或“禁止诉外裁判”,其理论基础在于诉讼法上的处分权主义。所谓处分权主义,是指就具体事件是否请求法律救济、请求的

[2] 参见《最高人民法院关于判决驳回原告诉讼请求行政案件执行问题的答复》([2008]行他字第24号)、《最高人民法院行政审判庭关于行政机关申请法院强制执行维持或驳回诉讼请求判决应如何处理的答复》([2013]行他字第11号)。

[3] 参见林莉红著:《行政诉讼法学》,武汉大学出版社2020年版,第214页。

[4] 梁凤云著:《行政诉讼判决之选择适用》,人民法院出版社2007年版,第181页。

[5] 江必新主编:《新行政诉讼法专题讲座》,中国法制出版社2014年版,第14页。

[6] 参见蔡志方著:《行政救济与行政法学》(三),我国台湾地区正典出版文化有限公司2004年版,第202页。

范围与权利保护形式如何,原则上应尊重当事人的主观意愿。^[7]

行政诉讼脱胎于民事诉讼。在民事诉讼中,关于“诉判一致”的研究已相对成熟且存在较大共识。例如,法国学者指出,法官被禁止在请求范围内漏做裁判及超出当事人的请求范围作出裁判;相应地,判决主文应对诉讼请求的所有争点进行回答,且上述回答不能超出请求范围。^[8]德国学者也认为,当事人通过诉讼请求决定法官的审查范围,“判决可以视为对原告在起诉中所提出请求的回答”。^[9]日本学者同样主张,判决必须与当事人申请审判的事项及范围相一致,判决主文里应判断的事项即由原告请求旨意及原因所特定的诉讼标的。^[10]

诚然,民事诉讼采处分权主义,法院原则上不得就当事人未声明之事项作出判决。^[11]但在行政诉讼中,法院基于维护公共利益和监督行政权的需要,是否也须严格遵循处分权主义,尚待进一步论证。维护公共利益和监督行政权体现行政诉讼的部分侧面,二者隐含客观诉讼的因子,即着眼于对法律秩序的维持,而非以保护原告的公法权利为依归,自然也就不必受限于原告的意愿。尽管维护公共利益可构成诉外裁判的正当事由,有关情况判决的立法例便是明证,^[12]但维护公共利益只是行政公益诉讼的旨趣,不被行政私益诉讼所追求。后者即便带有“公益性”,也更多是在确保法制统一这层意义上被认可,即通过监督行政权以维护法律权威与法秩序安定。而就监督行政权而言,其虽可构成诉外裁判的正当事由,^[13]但也只是我国《行政诉讼法》的立法目的之一,其余两大目的——权利救济与解决行政争议——均隐含主观诉讼的因子。后两者意味着保护原告的公法权利乃第一要务,法院自然须尊重原告“诉不诉”“诉什么”的处分意愿。综上,在行政诉讼中仍有处分权主义的适用余地。

德国是在行政诉讼中贯彻处分权主义的典型代表,“诉判一致”理念被写入该国立法。《德国行政法院法》第 88 条规定:“法院不得逾越诉讼请求的范围作出裁判,但不受声明诉讼请求时所用措辞的拘束。”言下之意,法院的裁判须受当事人的诉讼请求所拘束,但不应拘泥于诉讼请求的措辞,而是应注重探求在表述失范、用语错误时诉讼请求的真实意思。那么,何为“诉判一致”?有观点认为,这是指法院所判不得超出当事人请求的范围,即质量上不得相异、数量上不得更多(但可更少)。^[14]“数量上可更少”是指部分满足诉讼请求,其应建立在“质量上不得相异”的前提下。例如,在对撤销行政处罚之诉讼请求作出减轻处罚的变更判决时,因减轻式变更与部分撤销除了对行政行为可分性的要求不同外,基本具有同质性,故可视为“诉判一致”;而对蕴含“确认违法”与“消灭效

[7] 参见刘宗德、赖恒盈著:《台湾地区行政诉讼:制度、立法与案例》,浙江大学出版社 2011 年版,第 141 页。

[8] 参见[法]让·文森、塞尔日·金沙尔著:《法国民事诉讼法要义》,罗结珍译,中国法制出版社 2001 年版,第 533、1093 页。

[9] [德]罗森贝克、施瓦布、戈特瓦尔德著:《德国民事诉讼法》,李大雪译,中国法制出版社 2007 年版,第 523、644 页。

[10] 参见[日]兼子一、竹下守夫著:《民事诉讼法》,白绿铨译,法律出版社 1995 年版,第 151 页。

[11] 参见杨建华著:《民事诉讼法要论》,北京大学出版社 2013 年版,第 302 页。

[12] 参见《行政诉讼法》第 74 条第 1 款第 1 项。

[13] 参见梁君瑜:《行政诉讼恢复效力判决的反思与修正》,《现代法学》2024 年第 2 期,第 98-99 页。

[14] 参见[德]狄特·克罗林庚著:《德国民事诉讼法律与实务》,刘汉富译,法律出版社 2000 年版,第 16-17 页。

力”两项作用的撤销请求作出确认违法判决的,则因诉判性质相异,故不属于“诉判一致”的范畴。另外,亦可借助反面排除法理解“诉判一致”,其反面即“诉外裁判”,大致可分为两类:一是超越诉讼请求中的权利保护形式,例如诉请撤销A行为,法院判决确认A行为违法或无效;二是超越诉讼请求中的被诉行为,例如诉请撤销A行为,法院判决对B行为作出处理。

分析至此,已不难得出驳回判决与“诉判一致”理念相契合的结论。无论支持还是驳回诉讼请求,均在诉讼请求范围之内,支持部分诉讼请求而驳回其余诉讼请求的,亦满足“诉判一致”的要求。尽管“诉判一致”作为一种理念、原则,自然就有“诉外裁判”的例外,但这些例外均由法规范单独作出规定,并不存在一个统率所有例外情形的“概括性条款”。下面将要证明《行政诉讼法》第6条亦难担此大任,该条并无允许“诉外裁判”之意。

(二)合法性审查原则的规范释义及与“诉判一致”的兼容性

合法性审查原则被规定在《行政诉讼法》第6条:“人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查。”同时,该法第87条规定的“人民法院审理上诉案件,应当……进行全面审查”被视为上述原则适用于二审程序的体现。^[15] 该法第6条是对1989年《行政诉讼法》第5条的沿用,尽管本条未出现“全面审查”的字眼,但不乏观点认为对行政行为的合法性进行审查须作全面审查,即应按权限、事实、法律适用、程序、目的等方面的法定条件逐项审查。^[16] 据此,“全面审查”是指法院不受原告的攻击防御方法所限。这与“诉判一致”并不冲突。但也有观点指出,行政诉讼之所以具有监督行政机关依法行政和维护行政法律秩序的客观功能,系源于法院对行政行为合法性的全面审查,而不拘泥于原告的诉讼请求。在原告的诉讼请求之外,法院若在审查过程中发现行政行为其他方面违法的,也需作出相应判断。^[17] 此处的“全面审查”除指代不受攻击防御方法所限外,还强调不受诉讼请求所限,故与“诉判一致”陷入冲突。

事实上,立法部门对“全面审查”的态度也存在摇摆,既认为“围绕行政行为合法性审查,一审、二审中法院实行全面审查,而限于公民的请求范围和请求事项”,^[18] 又提倡“合法性审查不能完全脱离诉讼请求而进行,判决应当是对当事人诉讼请求的正面回应”。^[19] 类似分歧也出现在司法实践中。例如,在陶某某等诉某县政府颁发土地承包经营权证案中,法院认为:“行政行为合法性审查原则,是指人民法院应当对被诉行政行为的合法性进行全面、客观的审查,不受原告诉讼请求和理由的限制。”^[20] 但在宋某某诉某市政府等土地行政处理案中,法院又认为,《行政诉讼法》第87条所说的全面审查“意在强调不仅要对原审人民法院的判决、裁定进行审查,也要对被诉行政行为进行审查……所

[15] 参见江必新、邵长茂著:《新行政诉讼法修改条文理解与适用》,中国法制出版社2015年版,第307页。

[16] 参见江必新著:《中国行政诉讼制度之发展——行政诉讼司法解释解读》,金城出版社2001年版,第269页。

[17] 参见梁风云著:《行政诉讼讲义》(上),人民法院出版社2022年版,第64-65页。

[18] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著:《中华人民共和国行政诉讼法解读》,中国法制出版社2014年版,第232页。

[19] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编:《行政诉讼立法背景与观点全集》,法律出版社2015年版,第317页。

[20] 最高人民法院(2020)最高法行再28号行政判决书。

谓全面审查,不能超出一审法院的裁判范围,不能超出原告的诉讼请求,而原告的诉讼请求恰恰决定了一审法院的裁判范围”。^[21] 上述“纠结”态度在夏某英诉某市政府行政复议案中表现明显,法院先是认为“行政诉讼中的全面审查一般是指人民法院在行政案件审理中,应当对被诉行政行为的事实根据、法律依据、行政程序、职责权限等各方面进行合法性审查,不受诉讼请求和理由的拘束”,但随后又流露出对“诉外裁判”的批评:本案被诉的复议决定包含两项可分的处理,原告仅起诉其一,法院却主动审理另一项并作出裁判,导致行使诉权的结果比不行使诉权更不利,超出了法定审理范围。^[22] 那么,“全面审查”的准确意涵究竟是什么?

规范层面上的“全面审查”一词,最早见于《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》[法(行)发[1991]19号,下称“《行诉法意见》”]第75条,其被用作描述二审法院的审查范围。由规范变迁的脉络来看,1989年《行政诉讼法》虽未对二审法院的审查范围作出规定,但早在该法颁布时,全国人大常委会法工委就其编写的释义书中表达了以下观点:“二审法院应对案件进行全面审查,而不受上诉人提起上诉范围的限制。”^[23] 这可能是受1982年《民事诉讼法(试行)》第149条之立场所影响,即二审法院须全面审查,不受上诉范围限制。该立场虽被1991年《民事诉讼法》第151条所改变——二审法院仅“对上诉请求的有关事实和适用法律进行审查”,但在《行诉法意见》第75条中被借鉴:“二审法院必须全面审查,不受上诉范围的限制。”当时,一本由最高人民法院行政审判庭编写的释义书指出,规定“不受上诉范围的限制”主要是考虑到当时的“维护和监督行政机关依法行使职权”之行政诉讼立法目的与“对具体行政行为是否合法进行审查”之行政诉讼基本原则,二审法院只有全面审查,才能作出纠正违法的被诉行为、维持合法的被诉行为的二审判决。^[24]

后续出台的《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(法释[2000]8号,下称“《行诉法执行解释》”)第67条第1款与2014年《行政诉讼法》第87条均保留二审法院“全面审查”的规定,但未再出现“不受上诉范围限制”的字眼。对此,存在两种认识。一种观点认为,二审法院对一审认定事实的证据是否充分,适用法律、法规是否正确,是否违反法定程序等进行全面审查,不受上诉范围的限制。^[25] 相反观点则指出,全面审查旨在强调二审法院既审查一审裁判,又审查被诉行为,“但未见得可以不受上诉范围的限制”。^[26] 类似观点认为,《行诉法执行解释》第67条中的“全面审查”应被限缩解读:仅指二审法院既要审查原审裁判,又要审查被诉行为,而不是指对被诉行为之审查不受上诉范围的限制。^[27]

[21] 最高人民法院(2017)最高法行申1481号行政裁定书。

[22] 参见《最高人民法院公报》2020年第12期。

[23] 胡康生主编:《〈中华人民共和国行政诉讼法〉讲话》,中国民主法制出版社1989年版,第198页。

[24] 参见黄杰主编:《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127页。

[25] 参见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146页。

[26] 李广宇著:《新行政诉讼法逐条注释(下)》,法律出版社2015年版,第729页。

[27] 参见甘文著:《行政诉讼法司法解释之评论——理由、观点与问题》,中国法制出版社2000年版,第188页。

笔者更倾向于后一种观点,认为“全面审查”是指不受原告的攻击防御方法(即诉讼理由)所限,但仍应受诉讼请求(包括上诉请求)所限。相应地,合法性审查原则虽包含“全面审查”之意,但不抵触“诉判一致”理念,理由如下。

首先,“诉判一致”的理论基础为处分权主义,而合法性审查原则的理论基础为职权探知主义——法院依职权调查事实、收集证据而不受当事人主张与举证范围所限,故由前述原则引出之“全面审查”所抵触的是与职权探知主义相对的辩论主义。辩论主义与处分权主义的区别如下:前者赋予当事人从“事实”方面限定审判对象的权能,而后者赋予当事人从“请求”方面限定审判对象的权能;^[28]前者关乎诉讼资料的收集,涉及三个命题——法院不得将未经当事人辩论的事实作为判决依据、必须将当事人无争议的事实作为判决依据、被禁止依职权调查证据,而后者关乎诉讼的开启与终结,是否起诉、诉讼对象等交由当事人决断。^[29]

其次,从操作层面来看,法院完全有可能在诉讼请求范围内不拘泥于原告提出的攻击防御方法而做裁判。^[30]例如,原告以“主要证据不足”为由诉请撤销被诉行为,法院查明被诉行为主要证据充足但违反法定程序的,可以“违反法定程序”为由作出撤销判决。

再次,若二审法院可以不受上诉范围限制,则可能不利于保护当事人的上诉权。例如,原告提出A、B两项诉讼请求,一审法院支持A、驳回B,原告仅就B提起上诉,二审法院却判决驳回A、B。行使上诉权反遭受更不利的结果,这会损伤当事人寻求救济的积极性。归根结底,在行政诉讼中,我国仅就变更判决设有禁止不利变更之原则规定,而无类似于刑事诉讼“上诉不加刑”或民事诉讼“仅对上诉请求进行审理”之原则规定。^[31]

最后,二审法院的审查范围与上诉请求之关系,同一一审法院的审查范围与诉讼请求之关系一样,超越请求范围进行审查有违反不告不理原则及损害当事人的诉讼处分权之嫌。^[32]例如,在有的案件中,法院认为:“在再审申请人只对81号复议决定中有关行政赔偿请求的处理提出起诉的情况下,一审法院却对该复议决定中有关行政行为的处理进行审查,并进而撤销了该复议决定,有违不告不理原则,超出了法定审理范围。”^[33]

(三) 审查诉讼请求与审查行政行为合法性无法截然分离

一般认为,驳回判决的着眼点不在行政行为之合法性,而在诉讼请求是否成立。但若进一步追问驳回判决是否包含确认行政行为合法之意,则学界并无共识。肯定说主张,驳回判决包含确认被诉行政行为合法的内容。^[34]否定说则认为,驳回判决虽是对原告权益主张的否定,但并不对被诉行政行为的合法性作出司法评价。^[35]学说争鸣背后的核心问

[28] 参见[日]新堂幸司著:《新民事诉讼法》,林剑锋译,法律出版社2008年版,第307页。

[29] 参见王天华著:《行政诉讼的构造:日本行政诉讼法研究》,法律出版社2010年版,第79页。

[30] 《德国行政法院法》第88条明确禁止诉外裁判,而第86条第1款又规定,“法院依职权调查案件事实……不受当事人陈述及其所提交证据的拘束”。这表明在诉讼请求范围内、不拘泥于原告提出的攻击防御方法而做裁判是有可能的。

[31] 参见《刑事诉讼法》第237条、《民事诉讼法》第175条与《最高人民法院关于适用〈民事诉讼法〉的解释》第321条。

[32] 参见江必新主编:《中华人民共和国行政诉讼法理解适用与实务指南》,中国法制出版社2014年版,第385页。

[33] 参见《最高人民法院公报》2020年第12期,第17页。

[34] 参见姜明安著:《行政诉讼法》,法律出版社2021年版,第333页。

[35] 参见章剑生主编:《行政诉讼判决研究》,浙江大学出版社2010年版,第162、174页。

题在于,诉讼请求不成立与行政行为合法之间是否存在对应关系。若答案为肯定,则审查诉讼请求是否成立与审查行政行为是否合法将是同一过程。有学者反对这两项审查的同一性,认为强调合法性审查原则“是为了防止法院在诉讼(特别是在撤销诉讼)中放弃司法审查职责,不审查行政行为合法性,而专门审查原告的诉讼请求是否成立,从而加剧实践中出现的‘法院和被告一起审原告’现象”。^[36]然而,审查诉讼请求却不审查行政行为合法性的可能性存在吗?质言之,审查诉讼请求与审查行政行为合法性存在什么关系,二者能否截然分离?

第一种关系表现为审查诉讼请求内含于审查行政行为合法性。在行政行为合法的情况下,诉讼请求必然不成立。这意味着法院在坚持合法性审查原则的同时,也完成了对诉讼请求不成立的审查,这两项审查不可能截然分离。

第二种关系表现为审查诉讼请求与审查行政行为合法性的例外分离。在行政行为违法的情况下,诉讼请求大多时候成立,例外不成立。这意味着法院在坚持合法性审查原则的同时,必须兼顾对上述例外情形的排查,故审查行政行为合法性与审查诉讼请求出现分离。例如,《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》(法释〔2018〕1号,下称“《行诉法司法解释》”)第94条第2款规定:“公民、法人或者其他组织起诉请求确认行政行为无效,人民法院审查认为行政行为不属于无效情形,经释明,原告请求撤销行政行为的,应当继续审理并依法作出相应判决;……原告拒绝变更诉讼请求的,判决驳回其诉讼请求。”据此,诉请确认被诉行为无效,若该行为仅达到可撤销的程度而原告又拒绝变更诉讼请求,则被诉行为虽违法,但诉讼请求却不成立。

第三种关系表现为审查诉讼请求与审查行政行为合法性的常态分离。长期以来,审查行政行为的合法性被视为行政诉讼的基本原则之一,是区别于其他两大诉讼的特有原则。但后来的认识已发生转变,合法性审查原则的主要适用场域为撤销诉讼,其并非所有诉讼类型一体适用的原则。^[37]在给付诉讼中,仅仅审查行政行为的合法性不足以回应原告的诉讼请求。^[38]法院除了审查被告不履行法定职责或给付义务是否合法外,还须审查原告是否有权要求履行乃至要求特定内容的履行,故审查行政行为合法性与审查诉讼请求相分离(即行政行为违法 $\neq$ 诉讼请求成立)。面对行政机关的不履行,法院固然应作出违法性评价,但在判决履行的问题上,不见得就必须满足原告的诉讼请求,这与被告的裁量权是否缩减至零息息相关。例如,原告的诉讼请求是履行特定内容的职责,而法院认为“尚需被告调查或者裁量”,最终仅“判决被告针对原告的请求重新作出处理”。^[39]此时,被诉的不履行状态违法,但“要求特定内容的履行”之诉讼请求却不被支持。

综上,审查诉讼请求与审查行政行为合法性无法截然分离,但存在零星例外规定。至于这两项审查工作在给付诉讼中的分离,也可在厘清合法性审查原则的适用边界后获得解释。还需说明的是,尽管有观点指出:“将注意力放在原告诉讼请求是否成立的问题

[36] 梁凤云编著:《新行政诉讼法逐条注释》,中国法制出版社2017年版,第532页。

[37] 参见李广宇著:《新行政诉讼法逐条注释(上)》,法律出版社2015年版,第56页。

[38] 参见王贵松:《行政诉讼的诉审判一致性》,《中国法学》2024年第2期,第57页。

[39] 参见《行诉法司法解释》第91条。

上,显然是主观诉讼的路子,这与我国行政诉讼法侧重客观诉讼以及合法性审查、被告承担举证责任等基本制度架构不符,违背了我国行政诉讼的功能定位。”^[40]但笔者认为,这种将审查诉讼请求与审查行政行为合法性完全对立的认识值得商榷。首先,除检察机关提起的行政公益诉讼外,我国的行政诉讼更契合主观诉讼的特征。《行政诉讼法》第2条第1款将原告起诉的目的定格在维护自身被侵犯的合法权益之上,便是最有力的证明。其次,被告承担举证责任是指对被诉行政行为合法性的举证。而原告亦须承担其他事项的举证责任。例如,诉请履行法定职责的,原则上须证明已提出申请;诉请行政赔偿的,原则上须证明所遭受的损害情况。这些“其他事项”无关行政行为的合法性,但都关乎履行请求权的构成,都与给付诉讼中的判决履行相关联。它们属于法院审查诉讼请求时涉及的内容且由原告负责举证,但并不会因此导致被诉行政行为合法性的举证责任也转移至原告。

三 规范反思:驳回判决之规范生成、法律漏洞及其填补

从规范生成的过程来看,驳回判决从维持判决的一个“补丁”发展为完全取代后者。2014年修改《行政诉讼法》后,一方面,维持判决的适用情形被驳回判决所吸纳,适用情形上的法律漏洞也为驳回判决所承接。另一方面,驳回判决的适用情形趋于严格,未将《行政诉讼法执行解释》第56条设置的兜底适用规定上升至法律层面,以致实践中许多应被驳回诉讼请求的情形难以被《行政诉讼法》第69条的规定所覆盖。

(一) 驳回判决的规范生成

1989年《行政诉讼法》未规定驳回判决,但在行政审判实践中,驳回判决早在该法施行前就已被适用。^[41]从该法颁布时的观点来看,一般认为,尽管尚无驳回判决的规定,但法院在适用维持判决时,须驳回原告的诉讼请求。^[42]甚至还有权威观点指出:“维持判决通常都意味着驳回原告的诉讼请求,两种判决实际上是一个结果的两种表现形式。”^[43]有关驳回判决的实践经验,被2000年出台的《行政诉讼法执行解释》第56条所吸收,该判决的适用情形被设定如下:起诉被告不作为理由不能成立;被诉具体行政行为合法但存在合理性问题;被诉具体行政行为合法,但因法律、政策变化需要变更或者废止;其他应当判决驳回诉讼请求的情形(即兜底适用规定)。彼时的驳回判决尚未取代维持判决,而是作为后者的一个“补丁”发挥作用,具体处理不适宜由法院判决维持但又无法支持原告诉讼请求的情形。

相比于维持判决,驳回判决更符合行政行为的效力理论,也为行政机关自行纠错留有

[40] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著:《中华人民共和国行政诉讼法解读》,中国法制出版社2014年版,第192-193页。

[41] 参见我国台湾地区“光大二号”轮船长蔡某雄不服某海关行政处罚上诉案,《最高人民法院公报》1990年第1期。

[42] 参见胡康生主编:《行政诉讼法释义》,北京师范学院出版社1989年版,第90页;黄杰主编:《行政诉讼法释论》,中国人民公安大学出版社1989年版,第118页。

[43] 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120页。

余地,还可避免维持判决所无法填补的逻辑漏洞。首先,维持判决是对行政行为效力的画蛇添足之举。行政行为一经作出,在被法定机关依法撤销前,均具备被推定合法有效且受社会普遍尊重的效力,该效力无需维持判决的补强。其次,维持判决限制了行政机关的主动纠错。若行政机关自行对法院判决维持的行政行为予以纠错,则属不履行生效判决。最后,维持判决在应对行政不作为、合法但不合理的行政行为、合法但因法律或政策变化而需要变更或废止的行政行为时,将陷入逻辑漏洞。其中,对行政不作为予以维持,尚可作“禁止作为”的变通理解,以回应“没有可维持对象”的质疑,但对不合理的行政行为、不再符合法律或政策的行政行为予以维持,则无疑是错上加错,应予杜绝。

2014 年《行政诉讼法》第 1 条对立法目的作出调整,删除了原法中“维护和监督行政机关依法行使行政职权”中的“维护”二字。相应地,维持判决被驳回判决完全取代,前者的适用情形被原封不动地纳入后者的适用情形中。《行政诉讼法》第 69 条将驳回判决的适用情形区分为“行政行为合法”与“履行理由不成立”两种。因《行诉法执行解释》未随新法的出台而同步废止,故该司法解释第 56 条第 4 项关于驳回判决的兜底适用规定仍发挥作用,这种状况直至 2018 年《行诉法司法解释》施行才结束。

(二) 驳回判决的法律漏洞

《行政诉讼法》第 69 条规定:“行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,或者原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立的,人民法院判决驳回原告的诉讼请求。”据此,驳回判决可分为行为合法型驳回判决与履行无理型驳回判决。

1. 行为合法型驳回判决:未完整列举行政行为的合法要件

“行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序”(下称“三要件”)在 1989 年《行政诉讼法》中属于维持判决的适用情形。该判决的本质是对合法合理的行政行为作出肯定性宣告。在《行政诉讼法》第 69 条吸纳“三要件”后,鉴于该法将“明显不当”同时作为撤销判决与变更判决的审查标准之一,故“明显不当”既属合法性审查标准,又属合理性审查标准。针对这看似矛盾的现象,唯有将“合法性审查”之“合法”理解为实质合法(包含合理),才能得出自洽的解释。相应地,“三要件”意味着行政行为实质合法。

《行政诉讼法》第 69 条中的“行政行为”不含行政不作为,后者在客观上缺乏被撤销的必要性及可行性。因此,“三要件”与撤销判决、确认违法判决、确认无效判决、变更判决的适用情形存在反向对应关系。其中,该法第 70 条规定的撤销判决之适用情形,通常被视为行政作为的合法性审查标准。^[44]若存在主要证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、超越职权、滥用职权或明显不当的情形,则行政行为不合法。对比可以发现,作为驳回判决适用情形之一的“行政行为合法”,仅涉及证据、法规范、程序方面的“三要件”,至少在字面上无法涵盖“未超越职权”“未滥用职权”“无明显不当”等有关职权或结果的要求。这构成《行政诉讼法》第 69 条的一个法律漏洞。据立法部门介绍,在修改行政诉讼法的过程中,有意见质疑被诉行政行为的合法与违法情形对不上、第 69 条存在逻辑

[44] 参见林莉红著:《行政诉讼法学》,武汉大学出版社 2020 年版,第 52 页。

辑矛盾,但“考虑到判断被诉行政行为合法的三个情形是原法的规定,在司法实践中并没有出现问题,同时对适用法律、法规正确可以作宽泛理解,相对应的不仅包括适用法律、法规错误,还包括职权违法(超越职权)、处理违法(滥用职权、明显不当)。因此,这一意见未被采纳”。^[45]立法机关认为“三要件”是原法对维持判决适用情形的表述,应继续沿用,且“三要件”已被大家熟悉,也为了表述简洁,可继续列举“三要件”,其他合法性要件可通过司法解释予以明确。^[46]对“适用法律、法规正确”作宽泛理解、由司法解释明确其他合法性要件,本质上都是在尝试填补法律漏洞。

2. 履行无理型驳回判决:未合理覆盖诉讼请求不成立的情形

“原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立”的潜台词是被告已无须履行或给付,这与履行判决、给付判决的适用情形存在反向对应关系。鉴于原告提出“理由”是为了使其诉讼请求被支持,故《行政诉讼法》第69条的后半句亦可被描述为“履行法定职责或给付义务之诉讼请求不成立”。在修改行政诉讼法的过程中,曾有意提出,扩大驳回判决的适用范围,规定凡是原告诉讼请求不成立的,均可判决驳回其诉讼请求。但考虑到这样会导致法院将注意力放在原告的诉讼请求是否成立之上,从而与我国行政诉讼秉持的合法性审查原则、被告承担行政行为合法性之举证责任等制度架构不符,上述意见最终未被立法者采纳。^[47]就立法者的上述考虑而言,如前文所述,这种将审查诉讼请求与审查行政行为合法性对立起来的认识值得商榷;但就其结论而言,未规定所有的“诉讼请求不成立”之情形均适用驳回判决却非毫无道理。既然《行政诉讼法》第1条将“监督行政机关依法行使职权”作为立法目的之一,那么,法院的职责就不只是对原告的诉讼请求作出回应,而应肩负起监督行政权的使命。因此,当原告的诉讼请求不成立时,法院也就未必适用驳回判决,而是可能适用确认违法判决或确认无效判决。^[48]

笔者虽不赞同对所有的“诉讼请求不成立”之情形均适用驳回判决,但也不认为《行政诉讼法》第69条后半句的覆盖面就已足够。例如,《行诉法执行解释》第56条曾规定,被诉具体行政行为合法但存在合理性问题,以及被诉具体行政行为合法但因法律、政策变化需要变更或废止,均属于驳回判决的适用情形。其中,前者是考虑到法院一般无权处理行政行为的合理性问题,如今则是无权处理除《行政诉讼法》第70、77条规定的“明显不当”以外的合理性问题,但判决维持一个不合理的行为又缺乏正当性。后者则是考虑到因法律、政策变化需要变更或废止的行政行为,具备作出时合法但嗣后已违法之特征。若判决维持该违法行为,则无疑限制了行政机关的自我纠错。应当说,对这两种情形适用驳回判决是妥当的。但在现行法规范体系下,二者很可能因未出现在诉请履行法定职责或给付义务的行政诉讼中,而无法被《行政诉讼法》第69条的后半句所覆盖。

[45] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编:《〈中华人民共和国行政诉讼法〉解读与适用》,法律出版社2015年版,第155页。

[46] 参见江必新、梁风云著:《行政诉讼法理论与实务》(下),法律出版社2016年版,第1710页。

[47] 参见全国人大常委会法制工作委员会行政法室编:《〈中华人民共和国行政诉讼法〉解读与适用》,法律出版社2015年版,第154-155页。

[48] 参见《行政诉讼法》第74条第1款第1项与《行诉法司法解释》第94条第1款。

(三) 驳回判决的漏洞填补

1. “三要件”的扩大解释

针对行为合法型驳回判决中未完整列举行政行为合法要件的法律漏洞,可从最高人民法院的部分司法解释或案例中获得填补思路。首先,部分司法解释将驳回判决的适用情形概括规定为“行为合法”,不再列举。例如,《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》(法释[2009]20号,下称“《许可案件规定》”)第8条第2款规定:“第三人提供或者人民法院调取的证据能够证明行政许可行为合法的,人民法院应当判决驳回原告的诉讼请求。”其次,有案例将“三要件”解读为行政行为完全合法。例如,在刘某某等诉某部行政复议案中,法院从包含“三要件”的《行政诉讼法》第69条前半句得出结论:“行政诉讼判决驳回原告诉讼请求的法定条件并非原告诉讼请求不成立,而是被诉行政行为完全合法。”^[49]

笔者认为,填补上述漏洞的较便捷方案是在适用层面对“三要件”中的“适用法律、法规正确”做扩大解释:与之反向对应的不限于《行政诉讼法》第70条第2项中的“适用法律、法规错误”,还包括超越职权、滥用职权、明显不当。基于此,“三要件”便等同于行政行为在证据、法规、程序、职权、结果方面均实质合法。当然,填补漏洞的根本方案仍在于通过修法补全驳回判决中有关行政行为职权及结果方面的要求。

2. 诉讼请求不成立情形的增补

针对履行无理型驳回判决中未合理覆盖诉讼请求不成立情形的法律漏洞,可从最高人民法院的部分司法解释中获得填补思路。下列司法解释均规定了面向违法行政行为且未出现在履行法定职责或给付义务之诉中的驳回判决。这些驳回判决的适用情形不满足《行政诉讼法》第69条的规定,可作为增补的“其他的诉讼请求不成立情形”。

其一,《行诉法司法解释》第94条第2款规定:“公民、法人或者其他组织起诉请求确认行政行为无效,人民法院审查认为行政行为不属于无效情形,经释明,原告请求撤销行政行为的,应当继续审理并依法作出相应判决;……原告拒绝变更诉讼请求的,判决驳回其诉讼请求。”可见,本款中的驳回判决可适用于仅达到可撤销的、一般违法程度的行政行为。

其二,《许可案件规定》第10条规定:“被诉准予行政许可决定违反当时的法律规范但符合新的法律规范的,判决确认该决定违法;准予行政许可决定不损害公共利益和利害关系人合法权益的,判决驳回原告的诉讼请求。”本条中的驳回判决可面向作出时违法但嗣后合法的行政行为。就此类行为而言,无论从监督行政还是权利救济的行政诉讼立法目的出发,都应应以行为作出时作为裁判基准时,故此处的驳回判决系针对违法行为作出。

其三,《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》(法释[2014]9号)第9条第2款规定:“工伤认定依法更正后,原告不申请撤诉,社会保险行政部门在作出原工伤认定时有过错的,人民法院应当判决确认违法;社会保险行政部门无过错的,人

[49] 参见最高人民法院(2020)最高法行申9332号行政裁定书。

民法院可以驳回原告诉讼请求。”理论上,当被告更正被诉的原工伤认定,撤销诉讼的程序标的便随之丧失,原告仍要求确认原工伤认定违法的,应判决确认违法。尽管最高人民法院以有无过错作为区分标准,未一律适用确认违法判决,但因“无过错”并非阻却行政行为违法的事由,而是违法后免承担赔偿责任的考量因素,故本款中的驳回判决系针对违法行为作出。

四 实践反思:驳回判决执行机制之论争及其消弭

当法院判决驳回诉讼请求时,若被诉行政行为课予原告义务而原告拒不履行,则面临强制执行的问题。实践中,相关争议集中在此时的执行依据与执行程序。

(一)既有论争:驳回判决作出后该如何执行

在法院作为执行主体的情形中,根据执行依据为生效裁判抑或行政行为的不同,可作诉后执行与非诉执行的区分:前者是经行政诉讼审结后执行生效裁判;后者是由没有强制执行权的行政机关提出执行申请,所执行的是在法定期限内未被申请复议、起诉、履行的行政行为。《行政诉讼法》第94条规定:“当事人必须履行人民法院发生法律效力的判决、裁定、调解书。”作为生效判决中的一类,驳回判决自然会对当事人产生主动履行力和强制执行力。^[50] 但该判决的主文部分只有千篇一律的“判决驳回原告的诉讼请求”之表述,而无设定执行内容的判项。即便以驳回判决作为执行依据,执行内容也不在其中。相比而言,随着驳回判决因终审而确定,为原告设定义务的被诉行政行为就有了恢复执行的正当性。若被告有强制执行权,则由其恢复执行被诉行政行为并无理论障碍。只不过,行政机关基于其意志实施的执行行为仍有行政可诉性,这可能成为行政机关为避免诉累而主张以驳回判决作为执行依据、由法院实施诉后执行的动因。反之,若被告没有强制执行权,则恢复执行的任务只能以申请法院非诉执行的方式完成,而这似乎又不符合《行政诉讼法》第97条与《行政强制法》第53条规定的申请非诉执行的一个条件:未在法定期限内起诉。

关于驳回判决与被诉行政行为究竟何为执行依据的问题,最高人民法院行政审判庭曾两次表态。《最高人民法院关于判决驳回原告诉讼请求行政案件执行问题的答复》([2008]行他字第24号)指出:“被诉具体行政行为具有可执行内容的,人民法院作出驳回原告诉讼请求判决生效后,行政机关申请执行被诉具体行政行为的,人民法院应依法裁定准予执行,并明确执行的具体内容。”据此,执行依据为被诉行政行为,执行程序为非诉执行程序。《最高人民法院行政审判庭关于行政机关申请法院强制执行维持或驳回诉讼请求判决应如何处理的答复》([2013]行他字第11号)延续上述立场并加以细化:“人民法院判决……驳回原告诉讼请求后,行政机关申请人民法院强制执行的,人民法院应当依照《中华人民共和国行政强制法》第十三条第二款的规定,作出如下处理:一、法律已授予

[50] 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2019年版,第524页。

行政机关强制执行权的,人民法院不予受理,并告知由行政机关强制执行。二、法律未授予行政机关强制执行权的,人民法院对符合法定条件的申请,可以作出准予强制执行的裁定,并应明确强制执行的内容。”鉴于《行政强制法》不规范生效裁判的执行问题,^[51]故依据该法第 13 条第 2 款所实施的只能是面向行政行为的执行程序,即包括有强制执行权的行政机关自己执行的程序、无强制执行权的行政机关申请法院非诉执行的程序。

然而,学术争鸣并未因上述官方表态而止息,主要存在三种观点。一是“诉后执行说”,主张以驳回判决作为执行依据,采诉后执行程序。理由是被驳回诉讼请求意味着当事人已在法定期限内起诉,故不符合申请非诉执行的条件。^[52]二是“非诉执行说”,主张以被诉行政行为作为执行依据,采非诉执行程序。理由是驳回判决缺乏可执行的内容,^[53]即便就该判决申请法院执行,“其内容实质上仍是请求执行行政行为确定的义务”;^[54]况且非诉执行程序的申请期限(3 个月)短于诉后执行程序的申请期限(2 年),“在一个较短的期间内向法院申请强制执行……有利于行政行为保持连贯性和权威性,避免出现作出具体行政行为的行政政策在长时间的申请执行期限内发生变化”。^[55]三是“制度调适说”,主张采诉后执行程序或非诉执行程序,但在既有制度安排上予以变通。例如,根据《行诉法司法解释》中“执行”章节的规定,法院在实施非诉执行前,须完成“行政行为是否明显违法”的合法性审查并裁定是否准予执行,而诉后执行程序无须经历上述环节。^[56]相应地,以下两种观点均属“制度调适说”的典型:其一,认为以驳回判决作为执行依据,行政机关申请法院执行时应采诉后执行程序,但法院须审查执行申请并对符合条件者作出准予执行裁定;^[57]其二,认为以行政行为作为执行依据,采非诉执行程序,但在非诉执行前一般不再审查被诉行政行为的合法性,而应直接作出准予执行裁定。^[58]

(二)路径选择:现存执行样态的可行性分析

根据执行主体或执行依据的不同,我国《行政诉讼法》规定了四种执行样态。首先,该法第 95 条规定:“公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定、调解书的,行政机关或者第三人可以向第一审人民法院申请强制执行,或者由行政机关依法强制执行。”从中可

[51] 《行政强制法》第 2 条第 3 款规定:“行政强制执行,是指行政机关或者行政机关申请人民法院,对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织,依法强制履行义务的行为。”

[52] 参见郭修江:《维持具体行政行为或驳回原告诉讼请求行政判决的执行》,《人民法院报》2014 年 7 月 3 日第 7 版。

[53] 参见刘文华、梁春程:《被驳回诉讼请求后行政非诉执行的时效问题》,《西部法学评论》2021 年第 4 期,第 107 页。

[54] 最高人民法院行政审判庭编著:《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用(下)》,人民法院出版社 2018 年版,第 734 页。

[55] 邵长茂著:《执行法律适用方法与常见实务问题 327 例》,人民法院出版社 2024 版,第 426 页。

[56] 这一设计的初衷在于非诉执行程序是在相对人放弃起诉后被启动的,若法院不加审查便执行,则有成为行政机关之执行工具的可能。只不过,即便出于监督行政的考虑,也不宜采取和行政诉讼相同的审查标准;而诉后执行程序面向生效裁判,若裁判有误,则应通过审判监督程序解决,不宜由法院在执行环节再添加一个审查程序。

[57] 参见张相军、韩成军、高鹏志:《驳回诉讼请求行政判决申请强制执行的期限判断》,《中国检察官》2023 年第 5 期,第 53 页。

[58] 参见蔡小雪、耿宝建、金诚轩:《行政机关申请法院强制执行维持或驳回诉讼请求判决应如何处理》,《法律适用》2014 年第 9 期,第 84 页。

析出两种执行样态:法院执行生效裁判、行政机关执行生效裁判(以下分别简称样态①和②)。其中,样态①即诉后执行,此时作为被告的行政机关有无强制执行权,在所不问;样态②以行政机关有强制执行权为前提。在行政诉讼中,当被告败诉时,作为被告的行政机关往往是义务方,^[59]仅涉及自动履行的问题,不存在申请对自己强制执行一说。而当被告胜诉时,若原告不履行生效裁判所设义务,则行政机关有执行生效裁判的可能。鉴于被告胜诉的判决形式仅有驳回判决,而该判决未创设执行内容,故行政机关执行该判决的本质是对原先停止执行之被诉行为的恢复执行。^[60]其次,《行政诉讼法》第97条规定:“公民、法人或者其他组织对行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的,行政机关可以申请人民法院强制执行,或者依法强制执行。”从中亦可析出两种执行样态:法院执行行政行为、行政机关执行行政行为(以下分别简称样态③和④)。其中,样态③即非诉执行,以行政机关没有强制执行权为前提;样态④即行政机关自己实施的执行,以行政机关有强制执行权为前提。

回到驳回判决作出后该如何执行的问题,以上四种执行样态的可行性如何?首先,样态①对应的是“诉后执行说”,其面临的质疑是驳回判决没有可执行的内容。有观点将被诉行政行为所设义务视为驳回判决的执行内容,以此回应质疑。^[61]但如此处理就改变了执行样态,否定了“诉后执行说”。其次,样态②的本质是行政机关自行(恢复)执行被诉行政行为,因而与样态④的本质一致,均属行政机关自己实施的执行。这类执行与非诉执行存在分工关系,而分工标准即行政机关有无强制执行权。若“非诉执行说”可行,则样态②和样态④也因分工需要而具有可行性。再次,样态③对应的是“非诉执行说”,其遭受的非难是法院判决驳回诉讼请求已导致申请非诉执行的条件丧失。但笔者认为,《行政诉讼法》第97条将未在法定期限内起诉作为申请非诉执行的条件,旨在保护相对人,赋予后者在特定期间内不被强制执行的期限利益,而无意剥夺被驳回诉讼请求者的申请执行权。鉴于《行政诉讼法》《行政强制法》均未就相对人被驳回诉讼请求后、驳回判决又无可执行内容的情形给出应对方案,故“非诉执行说”相当程度上可作为应对这一法律漏洞的良策。鉴于未在法定期限内起诉将使行政行为产生形式确定力,而起诉后被判决驳回诉讼请求的,待驳回判决确定时,被诉行政行为同样产生形式确定力,故以上两种情形在确定行政行为义务、使之成为执行依据方面是相通的。当然,从起诉直至驳回判决因终审而确定的时段里,相对人的默默等待应作为耽误其申请非诉执行的正当理由,在逾期申请时予以考虑。最后,“制度调适说”与现行法规范不符。关于采诉后执行程序却主张法院须审查执行申请的观点,实则误读了最高人民法院行政审判庭就驳回判决作出后该如何强制执行的两份答复精神,误认为二者“明确了对驳回诉讼请求行政判决的执行审查”。^[62]

[59] 例外情形是判决确认被诉行政行为违法,被告败诉,义务方却为原告。此时被诉行为的效力得以保留,而确认违法判决又未创设执行内容,故行政机关执行该判决的实质是对被诉行为的恢复执行。

[60] 参见胡建森著:《行政诉讼法学》,法律出版社2019年版,第558页。

[61] 参见郭修江:《维持具体行政行为或驳回原告诉讼请求行政判决的执行》,《人民法院报》2014年7月3日第7版。

[62] 张相军、韩成军、高鹏志:《驳回诉讼请求行政判决申请强制执行的期限判断》,《中国检察官》2023年第5期,第52-53页。

但实际上,这两份答复所面向的是行政行为的执行问题。而关于采非诉执行程序却原则性反对法院在执行前作合法性审查的观点,^[63]可能导致法院成为行政机关的执行工具。虽然被执行人在此前针对行政行为的诉讼中已被判决驳回诉讼请求,但当诉讼请求不成立时,行政行为未必合法。

或许有人会提出质疑:驳回判决在确定后便产生既判力,法院对被诉行政行为合法性的确认将拘束受理非诉执行申请的法院,故没必要在执行前再作合法性审查。对此,可从三个方面作出回应。第一,驳回判决究竟有无既判力,尚存争议。肯定说认为,驳回判决具有既判力,原告不得以同一事实和理由再行起诉。^[64]否定说则认为,驳回判决针对的是诉讼请求,未对被诉行政行为的合法性作出肯定或否定结论,故不具有既判力,被告可依法改变或撤销该行政行为。^[65]第二,即便承认驳回判决有既判力,该效力也一般不会覆盖确认行政行为合法的内容。通说认为,既判力的客观范围仅及于判决主文中有关诉讼标的之判断。而在驳回判决中,其主文部分仅提及“判决驳回原告的诉讼请求”,故既判力仅覆盖诉讼请求不成立的内容;至于行政行为合法的评价,只可能在判决理由出现,且主要见于行为合法型驳回判决的理由部分。第三,即便借助争点效理论,承认判决理由中经过诉讼双方充分辩论的争点——行政行为合法——产生既判力,也只是阻却法院在非诉执行前再就行政行为开展与行政诉讼同等强度的审查,但并不影响降低强度之审查的实施。^[66]

综上,关于驳回判决作出后的强制执行路径,应区分两种情形:其一,行政机关有强制执行权的,采行政机关自己执行的程序;其二,行政机关没有强制执行权的,以被诉行政行为作为执行依据,采非诉执行程序,且不应省略法院在非诉执行前的合法性审查环节。

五 结 语

鉴于“全面审查”是指不受原告的攻击防御方法所限(但仍应受诉讼请求所限),同时,审查诉讼请求与审查行政行为合法性无法截然分离,故恪守“诉判一致”的驳回判决与蕴含“全面审查”之意的合法性审查原则并不冲突。针对行为合法型驳回判决、履行无理型驳回判决的法律漏洞,可分别通过扩大解释“三要件”与增补诉讼请求不成立的情形来填补。在驳回判决作出后,应由行政机关强制执行;若行政机关没有强制执行权,则采非诉执行程序。

[本文为作者主持的 2024 年度最高人民检察院检察理论研究一般课题“行政检察监督与深化行政案件管辖改革衔接研究”(GJ2024C22)的研究成果。]

[63] 参见蔡小雪、耿宝建、金诚轩:《行政机关申请法院强制执行维持或驳回诉讼请求判决应如何处理》,《法律适用》2014 年第 9 期,第 84 页。

[64] 参见王贵松:《〈行政诉讼法〉第 69 条(驳回判决)评注》,载沈岿主编《行政法论丛》(第 30 卷),法律出版社 2024 年版,第 15 页。

[65] 参见章剑生著:《现代行政法总论》,法律出版社 2019 年版,第 488 页。

[66] 《行诉法司法解释》第 161 条对非诉执行采取的审查标准为“明显违法”,而法院在行政诉讼中对重大且明显违法、一般违法、程序轻微违法的情形均有审查权,故前者的审查强度更低。

Reflections on Dismissal of Litigation Claim Judgments in Administrative Litigation

[Abstract] Most of the existing studies on the dismissal of litigation claim judgments (hereafter refers to as “dismissal judgments”) in administrative litigation focused on the institutional analysis of applicable circumstances and enforcement issues of the judgment, but failed to respond to the question of “whether dismissal judgment conflicts with the principle of reviewing the legality of administrative actions”, which is the premise of the dismissal judgment system. Dismissal judgments are in line with the litigation law principle of “correspondence between claims and judgment”. The principle of reviewing the legality of administrative actions implies “comprehensive review”. There is a view that “comprehensive review” means that the court can make a judgment beyond the litigation claim, thus conflicts with the proclaimed purpose of dismissal judgment, namely to achieve “correspondence between claims and judgment”. However, this view is not accurate. The theoretical basis of the principle of reviewing the legality of administrative actions is the doctrine of authority inquiry. Hence, the “comprehensive review” derived from this principle contradicts the adversary doctrine, rather than the right of disposition doctrine, which is the theoretical basis of “correspondence between litigation claim and judgment”. The correct understanding of “comprehensive review” should be that the court is not limited by the plaintiff’s attack and defense methods, but is still limited by the litigation claim. Therefore, the aforementioned “conflict” does not exist. From the perspective of the process of norm generation, a dismissal judgment absorbs the applicable circumstances of sustaining judgment and excludes its own original general applicable provisions. As a result, there are legal loopholes in the existing applicable circumstances of “lawfulness of administrative actions” and “unfounded reasons for performance”. The loophole of the former is that the lawfulness elements of administrative action are not fully enumerated, while the loophole of the latter is that it does not reasonably cover the circumstances in which the litigation claim is not established. The above loopholes urgently need to be closed. In the face of differences in the practice of the enforcement mechanism after a dismissal judgment is rendered, if the administrative agency has the power to enforce the judgment, it should enforce it; if the administrative agency does not have the power to enforce, the non-litigation enforcement procedure should be adopted. “Filing a lawsuit within the statutory time limit” does not result in the loss of the qualification for applying for non-litigation enforcement, but should be considered as a valid reason for delaying the application for non-litigation enforcement, which should be considered when the application is overdue.

(责任编辑:田 夫)