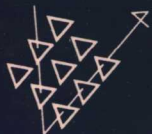


全国高等法律职业教育
系列教材



司法部法学教材编辑部编审

行政救济法原理

◇ 袁明圣 罗文燕 / 主编 杨梓 韦军 / 副主编



中国政法大学出版社

全国高等法律职业教育
系列教材

司法部法学教材编辑部编审

行政救济法原理

◇ 袁明圣 罗文燕 / 主编 杨梓 韦军 / 副主编



中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政救济法原理/袁明圣主编.—北京:中国政法大学出版社,2004.9
(高等法律职业教育系列教材)

ISBN 7-5620-2642-4

I.行… II.袁… III.①行政复议-中国-高等教育:职业教育-教材
②行政诉讼-中国-高等教育:职业教育-教材 IV.①D922.11②D925.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第100460号

出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 22.75印张 415千字
2004年9月第1版 2004年9月第1次印刷
ISBN 7-5620-2642-4/D·2602
印数:0 001-5 000 定价:23.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号
邮 编 100088
电 话 (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)
电子信箱 zf5620@263.net
网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名:中国政法大学出版社)
声 明 1.版权所有,侵权必究。

2.如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

出版说明

进入21世纪,我国法律职业岗位的设置日趋科学合理,经改革、改制建立起来的法学学科教育与高等法律职业教育并存并举、协调发展的法学教育体系已逐步完善,高等法律职业教育在全国已形成一定规模。为加强对高等法律职业教育的指导,进一步推动高等法律职业教育的顺利发展,司法部组织部分专家、学者编写了这套全国高等法律职业教育系列教材,供各有关院校使用。

本套教材根据教育部“高等职业技术教育应有别于学科教育,应具有更加鲜明的职业性、实践性和岗位针对性,应更加注重知识的有效传播”的要求,在编写过程中以实用性和指导性为原则,在强化基础知识、基础理论教育,突出职业能力和职业技能训练的前提下,重组课程结构,更新教学内容,突出了高等法律职业教育的办学特色,并力求切实起到帮助学生灵活运用知识、提高完成本职工作能力的作用,力求使其成为造就面向法院、检察院、律师事务所等法律实践部门应用型法律人才的必备读物。

本套教材调动了全国各有关院校,包括中国政法大学、南京大学、山东大学、四川大学、苏州大学、云南大学、西南政法大学、中南财经政法大学、江西财经大学、华东政法学院、西北政法学院、广东商学院、北京政法管理干部学院、上海政法管理干部学院、河北政法管理干部学院、山东政法管理干部学院、黑龙江政法管理干部学院、浙江政法管理干部学院、陕西政法管理干部学院、贵州政法管理干部学院、天津政法管理干部学院、福建政法管理干部学院、广西政法管理干部学院、湖南政法管理干部学院、辽宁公安司法管理干部学院、广东司法警官职业学院、安徽警官职业学院、江西司法警官学校、山西司法学校、福建司法学校、湖北司法学校、江苏公安司法学校、武汉司法学校、内蒙古司法学校等数十个单位的资深力量参与编写,并将分批陆续出版。第一批出版的有《民法原理与实务》、《诉讼原理》、《诉讼实务》、《刑法原理与实务》、《行政法原理与实务》、《经济法概论》、《法律原理与技术》、《法律论辩》、《中国宪法》、《法律文书》、《中国司法制度》、《案例分析方法原理与技巧》等12种。由于编写时间仓促,不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正。

司法部法学教材编辑部

2004年5月

行政救济法原理

主 编：袁明圣 罗文燕

副主编：杨 梓 韦 军

撰稿人：（以撰写章节先后为序）

罗文燕：第一章、第十一章、第十四章、第十六章、
第二十二章

袁明圣：第二章、第三章、第四章、第八章、第十七章

韦 军：第五章、第六章

徐小玲：第七章、第十章、第十二章

谢祥为：第九章、第十三章、第十五章、第十八章

杨 梓：第十九章、第二十章、第二十一章、
第二十三章

作者简介

袁明圣，江西财经大学法学院教授、硕士研究生导师、副院长。著有：《对滥用职权与显用公正行为的司法审查》（《法律科学》，1996年第6期）、《合法性质疑：评“亿安科技”处罚决定》（《法学》，2001年第10期）、《司法解释“立法化”现象探微》（《法商研究》，2003年第2期）等。

罗文燕，女，浙江工商大学法学院教授、硕士研究生导师，法学硕士，副院长。著有：《行政许可制度研究》（中国人民公安大学出版社2003年版）、《行政处罚法论》（杭州大学出版社1997年版）。

杨梓，宁夏司法警官职业学院副校长、副教授，宁夏法学会常务理事。著有：《常用法律文书写作指南》（主编，中国政法大学出版社2004年版）、《经济法》（副主编，吉林人民出版社1999年版）、《国家赔偿法教程》（天津人民出版社1995年版）、《行政诉讼法概论》（天津人民出版社1995年版）、《商法概论》（宁夏人民出版社1999年版）等。

韦军，1984年7月毕业于北京大学法律系，现任广西政法管理干部学院院长、副教授，广西法理学会副会长、广西行政法学会副秘书长。著有：《法理学》（合著，广西师范大学出版社1999年版）、《行政复议法新论》（副主编，学苑出版社1999年版）、《内地与港澳检察制度比较研究》（《学术论坛》，1999年第4期）等。

谢祥为，男，1991年毕业于华东政法学院，中国社会科学院经济法专业在职研究生。现为江西司法警官职业学院副教授，主要研究方向为法理学、行政诉讼法学。著有：《法律原理与技术》（合著，中国政法大学出版社2002年版）、《行政处罚法概论》（副主编，江西人民出版社2003年版）、《法律权威简论》（《江西社会科学》，1999年第7期）、《略论人大代表的专职化》（《人大研究》，2003年第6期）等。

徐小玲，女，1988年毕业于厦门大学法律系法学专业，获法学学士学位。现为福建省政法管理干部学院副教授、法政系主任、福建省人事争议仲裁委员会仲裁员。著有：《试论行政立法行为的撤销》（《福建政法管理干部学院学报》，2000年第3期）、《增强民事行政抗诉案件法律效果的思考》（《福建政法管理干部学院》，2003年第4期）。

目 录

第一编 导论	(1)
第一章 行政救济法概述	(1)
第一节 行政管理与行政争议	(1)
第二节 行政救济的概念和特征	(5)
第三节 行政救济的功能	(9)
第四节 行政救济法的体系	(11)
第二章 行政救济制度的沿革	(15)
第一节 外国行政救济制度的产生与发展	(15)
第二节 旧中国的行政救济制度	(20)
第三节 新中国行政救济制度的发展	(22)
第三章 行政救济体制	(26)
第一节 英美法系国家的行政救济体制	(26)
第二节 大陆法系国家的行政救济体制	(30)
第三节 台港澳地区的行政救济体制	(38)
第四节 中国内地的行政救济体制	(44)
第二编 行政复议救济	(49)
第四章 行政复议概述	(49)
第一节 行政复议的概念和特征	(49)
第二节 行政复议的基本原则	(59)
第三节 行政复议的基本制度	(62)
第五章 行政复议范围	(67)
第一节 行政复议范围概述	(67)
第二节 可以申请行政复议的事项	(68)
第三节 不能申请行政复议的事项	(74)
第六章 行政复议管辖	(76)
第一节 行政复议管辖概述	(76)

第二节	行政复议的一般管辖	(78)
第三节	行政复议的特殊管辖	(81)
第四节	行政复议管辖的其他规定	(83)
第七章	行政复议组织和参加人	(86)
第一节	行政复议组织	(86)
第二节	行政复议申请人和被申请人	(89)
第三节	行政复议第三人	(93)
第八章	行政复议程序	(97)
第一节	行政复议的申请与受理	(97)
第二节	行政复议的审理	(104)
第三节	行政复议决定	(109)
第三编	行政诉讼救济	(115)
第九章	行政诉讼概述	(115)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法	(115)
第二节	行政诉讼原则	(125)
第三节	行政诉讼基本制度	(135)
第十章	行政诉讼的受案范围	(142)
第一节	行政诉讼受案范围概述	(142)
第二节	人民法院受理的行政案件范围	(144)
第三节	人民法院不予受理的争议事项	(151)
第十一章	行政诉讼管辖	(157)
第一节	行政诉讼管辖概述	(157)
第二节	级别管辖	(160)
第三节	地域管辖	(162)
第四节	裁定管辖	(165)
第五节	管辖权异议及处理	(167)
第十二章	行政诉讼参加人	(169)
第一节	行政诉讼原告	(169)
第二节	行政诉讼被告	(172)
第三节	行政诉讼第三人	(177)
第十三章	行政诉讼证据	(180)
第一节	行政诉讼证据概述	(180)
第二节	行政诉讼证据的种类	(184)
第三节	行政诉讼举证责任	(188)

第四节	人民法院对证据的收集、审查和保全	(193)
第十四章	行政诉讼期间、送达与强制措施	(198)
第一节	行政诉讼期间	(198)
第二节	行政诉讼送达	(201)
第三节	行政诉讼强制措施	(203)
第十五章	行政诉讼的起诉与受理	(212)
第一节	诉和诉权	(212)
第二节	起诉	(216)
第三节	受理	(219)
第四节	行政诉讼附带民事诉讼	(221)
第十六章	行政诉讼审理程序	(226)
第一节	行政诉讼审理程序概述	(226)
第二节	第一审程序	(233)
第三节	第二审程序	(240)
第四节	审判监督程序	(246)
第十七章	行政诉讼法律适用	(251)
第一节	行政诉讼法律适用的规则	(251)
第二节	行政诉讼案件的审理依据	(255)
第三节	规范性法律文件的冲突与处理	(266)
第十八章	行政诉讼判决、裁定和决定	(272)
第一节	行政诉讼判决	(272)
第二节	行政诉讼裁定	(283)
第三节	行政诉讼决定	(286)
第四节	行政诉讼裁判的执行	(288)
第四编	行政赔偿救济	(294)
第十九章	行政赔偿概述	(294)
第一节	行政赔偿的界定	(294)
第二节	行政赔偿的归责原则	(296)
第三节	行政赔偿责任的构成要件	(300)
第二十章	行政赔偿范围	(304)
第一节	行政赔偿范围概述	(304)
第二节	人身权损害赔偿	(308)
第三节	财产权损害赔偿	(311)
第四节	行政赔偿责任的免责范围	(315)

第二十一章 行政赔偿当事人	(318)
第一节 行政赔偿请求人	(318)
第二节 行政赔偿义务机关	(321)
第三节 行政追偿	(325)
第二十二章 行政赔偿程序	(329)
第一节 行政赔偿程序概述	(329)
第二节 行政赔偿的行政处理程序	(332)
第三节 行政赔偿诉讼程序	(336)
第二十三章 行政赔偿的方式、计算标准和费用	(342)
第一节 行政赔偿方式	(342)
第二节 行政赔偿的计算标准	(345)
第三节 行政赔偿费用	(349)

第一编 导 论

第一章 行政救济法概述

第一节 行政管理与行政争议

一、行政争议的概念

行政救济以行政争议为对象和内容，通过对行政争议的解决，来矫正违法或不当的具体行政行为，从而实现行政救济的目的。因此，行政争议是产生行政救济的前提和基础，是我们研究行政救济法律制度的逻辑起点。

行政争议是指在国家行政管理过程中，行政主体因行使行政职权、履行行政职责而与行政相对人之间发生的有关行政法上权利和义务的争执。这种争执，具体表现为行政相对人对行政主体基于职权和职责作出的行政行为不服或持有异议，在行政主体和行政相对人之间呈现的一种对抗状态。

一般来说，行政争议有广义和狭义之分，内部和外部之别。广义的行政争议既包括内部的行政争议，又包括外部的行政争议，狭义的行政争议仅指外部的行政争议。内部行政争议包括两种：一是行政主体之间的争议，主要是有关行政权限的争议，如两个或两个以上的行政主体都认为自己对同一项事务有管辖权，或者都认为自己没有管辖权。这种争议即为内部行政争议，又称为行政权限争议；二是行政主体与其所属的公务员之间的争议，主要是有关与行政主体对公务员所实施的人事、事务管理行为，如奖惩、晋升等有关。

内部行政争议和外部行政争议存在着较大的区别，主要表现在：（1）争议的主体不同。内部行政争议的主体双方都是内部行政主体，具体表现为主体双方都是行政主体或者一方是行政主体、另一方是其所所属的公务员。外部行政争议的

主体则不同，争议的一方是行政主体，另一方是行政相对人。（2）争议的性质不同。内部行政争议所体现和反映的是一种内部行政关系，外部行政争议所体现和反映的是一种外部行政关系。（3）争议的内容不同。内部行政争议的内容主要是关于行政权限的归属和行政处分等决定的正确性问题，并不涉及外部行政相对人的权益。而外部行政争议的内容则是行政主体在行使行政职权的过程中，对外的管理行为是否合法和适当，直接影响到行政相对人的合法权益。（4）争议的解决途径并不完全相同。例如，在我国，内部行政争议主要通过行政申诉解决，外部行政争议则通过行政复议、行政诉讼等正式程序解决。

二、行政争议的特点

行政争议的特点主要表现在以下几个方面：

1. 行政争议的主体中必有一方是行政主体。行政争议发生在行政管理活动中，无行政管理活动就无所谓行政争议；同样，行政管理活动是以行政主体的名义进行的，行政主体与行政争议相伴而生。显然，主体一方的特定性是行政争议与民事争议等其他纠纷形式区别的一个主要标志。

2. 引起行政争议的原因是行政主体的行政行为。在行政法学上，行政行为是行政法律行为的简称，以与民事法律行为相区别。如果某一行政主体从事的活动不属于行政管理范畴（例如参与民事法律关系），或该行为是行政主体的工作人员与职务无关的个人行为，所引起的争议通常不属于行政争议的范畴。具体而言，行政行为是指行政主体依法实施行政管理，直接或间接产生行政法律后果的行为。行政主体代表国家行使行政管理权，其活动形式主要是通过行政行为的制定、执行等来表现的。行政行为作为一种国家意志的体现，受其约束的行政相对人虽不能因怀疑该行为的效力而拒绝执行，但可以通过法律规定的方式对其是否合法、适当表示怀疑，以寻求法律上的救济。

3. 行政争议的主体之间是不平等、不对等的法律关系。在民事法律活动中，当事人之间的法律地位平等，其中一方不得将其意志强加于相对一方。但在行政管理活动中，行政主体通常处于优越和主动的地位，它与行政相对人之间的地位是不平等、不对等的。例如行政机关可以不经相对人的同意单方作出、变更行政行为；在行政相对人不履行行政行为时，行政机关可以采取一定的强制措施迫使行政相对人执行其决定、命令。

4. 行政争议的解决方式与程序取决于法律的明文规定。何种冲突需要以法定的方式与程序来加以解决，取决于立法者的立法选择。行政管理活动中所发生的行政争议也不例外。如果全部的纠纷都纳入法律解决的轨道，这不仅为现代社会所要求的行政高效所不容，同时也使国家增加不必要的资源配置。我国《行

政复议法》、《行政诉讼法》以及《国家赔偿法》等，都对受理和裁决行政争议的范围作了明确规定，将某些行政争议排除在正式的行政救济的范围之外。从这个角度说，并非所有的行政争议都纳入了法律评价的机制，对相当一部分行政行为，相对人仍然不能获得及时、有效的法律救济。

三、行政争议产生的原因

行政争议是行政管理不可避免的产物，其产生的原因可以从以下几个方面理解：

（一）权力因素

要维持社会的安全与稳定，权威的、高效的行政权力的存在是必不可少的。行政权的存在和运用，是社会能够得以正常运转的重要前提和基础。但是，权力的存在本身也就蕴含着滥用的可能性。人们常说“有权利必有救济”，而损害的发生与权力的存在是密切联系在一起的。无论是从理论上还是从权力运作的具体实践看，但凡只要有权力的存在，就必然存在因权力的不当行使而侵害他人权利的可能性。权力一旦突破合理的边界，势必会造成对公民权利的侵犯，行政法上的权利义务关系也就失去了平衡。显然，有行政权力的存在，就必然会有行政争议。

（二）职能因素

因行政权涉及的领域不断扩展，行政管理的专业性、技术性不断提升，行政机关根据客观情况作出合理的判断，主动灵活处理的行政事务越来越多。行政权的目的是不再局限于对社会进行管理控制的传统领域，还要主动为公众谋福利。管得最少的政府就是最好的政府的传统观念也为“最好政府最多服务”所取代。“保守的立法和司法机构无法承担对迅速变化的社会问题的调控，主导社会发展方向的重任落在了政府肩上，它不仅必须承担传统意义上的保国卫民的责任，而且承担起了扶助各行各业均衡发展，普遍提高各个阶层生活水准和道德、文化水准，防止个人私欲损害社会公益以及缓解社会矛盾的责任。”^{〔1〕}

（三）认识因素

行政管理活动作为一种国家权力的运作方式，可以不经相对人的同意而设置行为方式，规定裁决措施，具有明显的单方行为的性质。然而，行政管理活动在

〔1〕 张国庆主编：《行政管理学概论》，北京大学出版社1990年版，第13页。

多大程度上体现了国家设定行政权的价值，又不能不经由社会公众的评价和认同。行政管理活动是否有效，行政行为能否导致公众心理上的服从以及行政权力是不是拥有所需的权威，在很大程度上就取决于社会成员对行政行为的认同感。然而，人们所处的地位不同，认识也不一致，即使行政行为本身合法、适当，行政相对人也可能基于各种原因而认为行政行为侵犯了他们的合法权益。

除以上三个原因外，导致行政争议产生的因素还有很多。例如法律对行政权的规制是否明确、具体（法律因素），行政机关工作人员在道德上是否秉公执法，办事公正（人格因素）等等，都是行政争议产生的直接或间接因素。正是这些因素的综合作用，客观上导致了行政争议的不断增多。这不仅表现在“面”的扩大上，同时也是一种“量”的质变。具体说来，由于行政职能所发生的行政争议可分为三大类型：一是管理职能领域的争议，即公民、法人或者其他组织对行政机关及其工作人员所作的具体行政行为表示不服，例如认为税务机关的征税决定违法或不当；二是立法职能领域的争议，行政相对人认为行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍的约束力的决定、命令违反宪法或法律的规定；三是司法职能领域的争议，即认为行政调解、仲裁、复议等活动有违公正原则。总之，行政职能的增强既是导致行政争议增多的原因，同时又使行政争议成为一种全方位的社会冲突形式。

四、行政争议的价值

行政争议的存在虽然表明了行政主体与作为相对人的公民、法人或者其他组织权益上、心理上的冲突，解决行政争议也以牺牲行政效率为必要代价，然而，对于一个以建立法治国家为目标的社会来说，行政争议具有不可估量的价值。

首先，法治社会所要求的是具有权利意识和自我保护意识的社会主体，而非盲目服从国家权力的“顺民”。从这个意义上说，公民敢于对行政主体的行政行为表示怀疑，并通过有关法律程序表示自己的抗议，这不但是权利意识增进的结果，同时又推动着权利意识的发展。

其次，国家承认行政争议的存在，并为公民设定解决争议的法律途径，这实际上是对“政府不能为非”原则的否定，有利于提高社会公众对行政管理活动的评价意识，增加行政权力运行的透明度。

第二节 行政救济的概念和特征

一、行政救济的概念

既然行政争议的存在不可避免，国家就必须设定解决争议的方式和途径。因为任何冲突所危及的不仅仅是权益享有者个人，同时也危及到社会秩序。从人类社会发展的历史来看，社会冲突的解决不外乎三种形式：一是自决（冲突一方使用报复性手段来矫正冲突的后果）与和解（冲突主体双方达成某种形式的妥协），这是人类社会早期普遍存在的解决纠纷的形式；二是调解与仲裁，即寻求社会中具有权威性的机构和个人来解决纠纷，一般采取劝导的方式进行。调解与仲裁的共同特征在于：“调解员和仲裁员均不属于司法人员，倘他们偶然地参与司法机构的工作，他们的活动也并无法定资格。不仅特殊冲突的解决、而且法律发展所引起的这样一种对冲突的解决在此均由社会代表而非国家机关进行”；^{〔1〕}三是国家机关以公权力主体的身份解决冲突。行政争议由于是涉及公权力运行问题的争执，因而自决、和解与调解、仲裁的解纷方式均不能采用，只能是由代表国家意志的公权力机关对纠纷进行处理，作出公断来解决。

行政救济是法律救济的一种。在行政法学界，人们常在两种不同的意义上使用和理解。一是广义上的行政救济，即国家机关通过解决行政争议，制止和矫正违法或不当的行政侵权行为，为行政相对人因行政权的运用而受到损害的合法权益予以恢复和补救的法律制度；二是狭义上的行政救济，即在行政系统内部，通过行政程序为行政相对人提供的救济。本书是在广义上使用行政救济这一概念的，对于狭义上的行政救济，根据不同情况，分别称为行政内救济、行政机关的救济或者诉讼外救济。

在理解这一概念时，应当特别强调的是，行政救济是针对不法行政行为而提供的一种救济。在行政权的运作过程中，不但违法行为会造成行政相对人合法权益的损害，合法行为同样可能会使行政相对人的合法权益造成“额外”的损失牺牲。所谓“额外”，是指这种损失或牺牲并非基于公共负担平等原则而由所有人承担的。例如，行政机关出于公共利益的需要而征收或征收特定行政相对人的财产而给相对人所带的损失即属之。对于这种损失，国家应当进行必要的补偿（通常称为行政补偿），但这种补偿不属于我们这里所研究的行政救济的范畴。

〔1〕 [美] 埃尔曼著，贺卫方、高鸿钧译：《比较法律文化》，三联书店 1990 年版，第 232 页。

二、行政救济的特征

行政救济制度是行政法律制度中一个相对独立的法律制度，与行政监督、行政程序等其他行政法律制度相比，无论是在内容和形式上，还是在侧重点和基本要求上都不尽相同。其特点主要表现为以下几个方面：

1. 在行政救济案件中，双方当事人通常居于不同的法律地位。行政救济作为一种排除违法行政行为，恢复行政相对人因行政行为而遭受损害的合法权益法律救济手段，其发挥作用的主要方式就是解决各种各样相关的行政争议案件。在行政争议案件中，除了诉讼案件外，其他绝大多数的案件都要由行政机关来处理。在行政机关处理的大量行政争议案件中，案件的一方当事人为作为相对人的公民、法人和其他组织，他们因自己的合法权益受到侵犯而提起行政救济请求；案件的另一方当事人为行政机关，它们因作出了被认为侵犯了行政相对人合法权益的行政行为而参加到救济程序中来。若仅从这一点看，两者的法律地位似乎应当平等。但实际上，行政机关在作为案件一方当事人的同时，又担当着解决争议的案件处理人角色。这种案件处理人的身份（如行政复议机关、行政赔偿义务机关），或者由作出行政行为的行政机关本身承担，或者由其上级行政机关承担，它们是争议案件处理结果的决定者。正是由于身份上的差别，导致了大多数行政救济案件双方当事人不同的法律地位。当然，这种不同的法律地位不应当影响行政案件的公正解决，行政复议机关或行政赔偿义务机关应当以中立者的身份，依照法律规定解决行政争议。

2. 行政救济的目的是对违法或不当的行政行为所造成的损害后果进行补救，保护行政相对人的合法权益。在行政管理中，行政主体作出的违法或不当的行政行为所造成的消极后果是双重的：它一方面侵害了行政相对人的合法权益，另一方面又损害了行政主体的行政权威，影响了行政效率。行政救济的目的和实质就在于通过矫正违法或不当的具体行政行为，对行政相对人受损害的合法权益进行补救，为行政相对人的合法权益提供法律保护。因此，行政救济的结果表现为补救行政相对人，与此同时，也维护了行政权威，提高了行政效率，恢复了正常的行政管理秩序。

3. 行政救济以相对人的申请而引起。行政救济的目的在于为受到行政权侵犯的行政相对人提供补救。因此，从程序上说，行政救济程序只能因为行政相对人的请求而引起。就如同所有法律争议一样，争议处理机关对行政争议实行不告不理的原则，没有行政相对人的救济请求，有关国家机关不能主动提供救济。

三、行政救济的主要途径和方式

在现代社会，解决行政争议的方式不外乎两种情形：一为行政内救济，二为司法程序。

（一）行政内救济方式

行政内救济即狭义上的行政救济，也被称为诉讼外救济。是由行政主体自身解决本系统内部的行政争议的制度或程序。一般由不服行政主体及其工作人员作出的行政行为的行政相对人向作出该行政行为的上一级行政机关以及其他法定机构提出申诉，由接受申诉的机关、机构对行政行为进行审查，并作出行政行为合法、适当与否决定的行政程序制度。行政救济主要包括行政申诉和行政复议两种形式。

从行政内救济方式解决行政争议的具体实际来说，它对于维护行政相对人的合法权益，监督行政主体依法行使权力方面的作用是明显的。首先，行政内救济程序相对于诉讼程序来说，较为简便，是一种经济型的解纷方式，有利于争议的及时解决。同时，行政争议所涉及的纠纷带有较强的专业性、专门性，由主管机关或者专门机构来处理，对于保证争议的正确处理有着重要的意义；其次，行政内救济程序是由上级领导机关来处理下级机关与行政相对人产生的行政争议的方式，有利于上级机关及时掌握下级机关的行政管理活动情况，以加强内部的行政监督，提高行政主体依法行政的自觉性；再者，通过行政内救济程序解决行政争议，大大地减轻了审判机关的工作负担。从行政争议的解决难度上说，它远胜于民事争议和刑事争议的处理，因为行政管理是以成千上万个行政规范性法律文件为活动依据的，同时又存在着行政机关、社会组织乃至公民个人等多个行政法主体，涉及的又是带有较强专业性的行政纠纷。从另外一个方面说，行政审判的起步较晚，组织机构不很健全，大量的行政审判人员尚不熟悉具体的行政业务，因此，所有的行政争议都按司法程序来解决是审判机关所无法胜任的。

行政内救济方式虽具有以上的各种优点，但也存在着其自身所无法克服的缺陷，这就是行政主体以裁判者的身份来解决行政主体与行政相对人所发生的争议。从公民寻求纠纷解决的正常心理上来说，是要恢复被侵害的权利和利益，求得法律上的公正。公正的前提在于有一个中立的裁判者来对纠纷进行裁决，而这一点恰恰是行政内救济方式所不具备的，因为它正好是一种“自己作自己案件法官”的解决纠纷的方式。此外，我们可以假定上级行政机关能够跳出部门保护主义的狭隘圈子，正确地依据法律来处理行政争议（这也是完全可能的），但即使如此，也无法使行政相对人树立维护自己合法权益的信心。正是因为行政内