

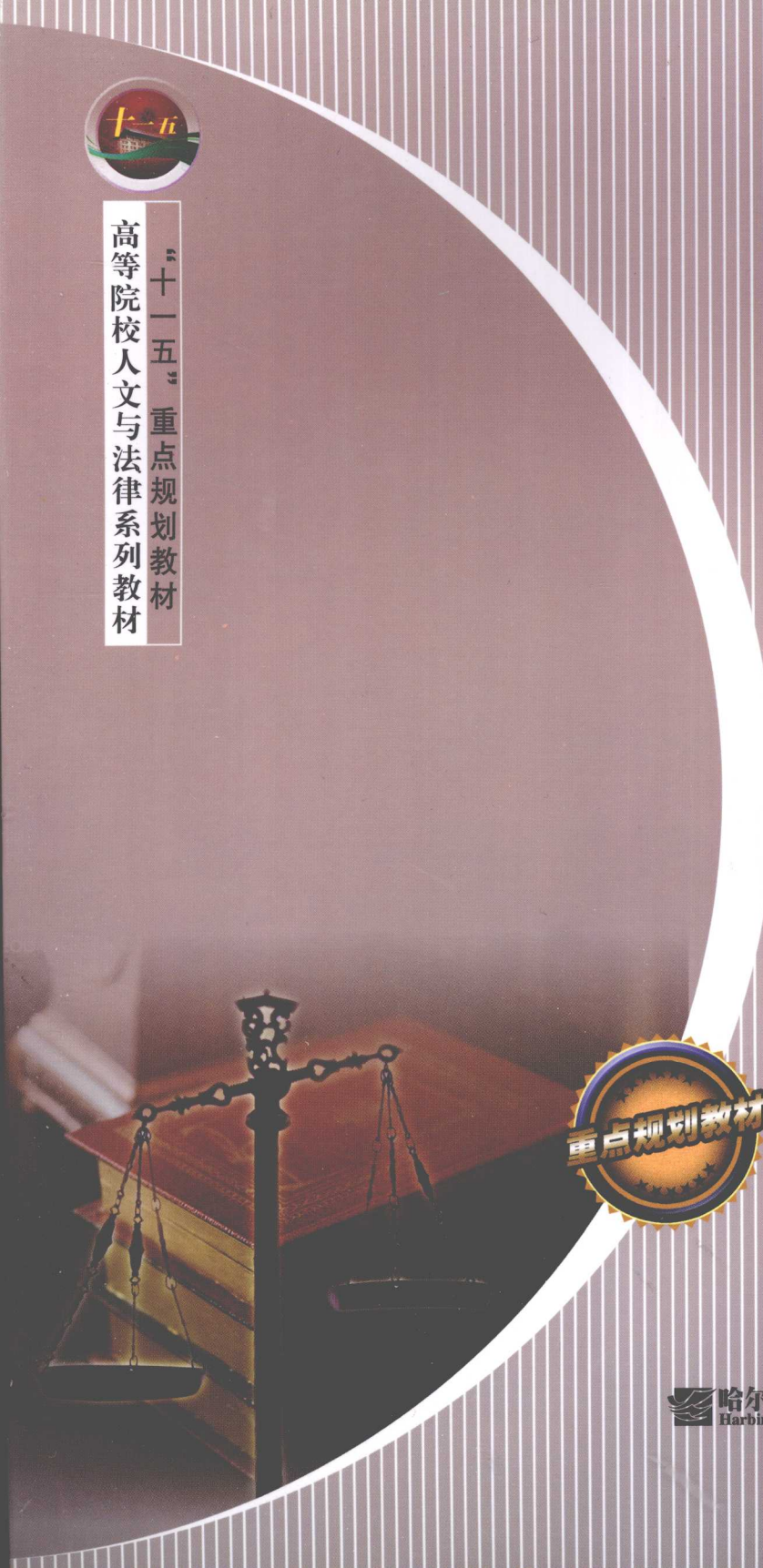
行政法与 行政救济法研究

张建华 陈连军 栾颖娜◎编著

 哈尔滨工程大学出版社
Harbin Engineering University Press



“十一·五”重点规划教材
高等院校人文与法律系列教材



行政法与行政救济法研究

张建华 陈连军 栾颖娜 编著

哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

提高行政机关和国家公务员的依法行政水平,坚持依法行政、从严治政,是建设社会主义法治国家的关键。而行政救济则是突显社会主义制度优越性和以人为本、建设社会主义和谐社会的重要法制保障。本书针对我国政府公共管理的需要,侧重从行政管理的角度,系统阐述行政法学和行政救济法的基本概念、原则,重点分析行政主体规范、行政行为规范、行政救济规范和监督行政规范等内容,使读者阅读后能对行政法学和行政救济法的各项基本概念和原理有比较全面的了解。

本书既可作为行政管理学及法学专业的本、专科基本教材,亦适合作为行政机关和国家公务员执行公务活动的工具用书。

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政救济法研究/张建华,陈连军,栾颖娜
编著.—哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2009.1

ISBN 978-7-81133-326-8

I.行… II.①张…②陈…③栾… III.①行政法—研究—
中国②行政复议—研究—中国 IV.D922.104 D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 206181 号

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
传 真 0451-82519699
经 销 新华书店
印 刷 哈尔滨市工业大学印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 15.5
字 数 316 千字
版 次 2009 年 2 月第 1 版
印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷
定 价 29.80 元
<http://press.hrbeu.edu.cn>
E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

保护公民、法人或其他社会组织的合法权益,保证公共行政权力的有效运行和行使,这是行政法治的核心主题。行政权力的行使应当遵循宪法和法律的基本价值和原则,谋求公共利益。一个行政法制健全的社会,有利于防止公共行政权力的滥用,有利于保障公民的合法权益。行政法及行政救济法学则是保护公民、法人或其他社会组织的合法权益、保障公民合法权益的基本法律。为了便于学习、研究行政法学,了解行政法学的基本知识和基本理论,我们编写了这本《行政法与行政救济法研究》。

本书的编写,在勾勒出我国近 20 年来行政法治发展历程的基础上,力求反映近年来我国行政法学发展的最新研究成果,既可以作为高等学校法学教材,又可以作为法学工作者和公民研究行政法学之用。

本书作者是多年来一直从事教学科研一线工作的黑龙江科技学院教师,既了解当今中国行政法学的研究现状和前沿成果,又熟悉教育教学规律。全书共分四编,第一、三编由张建华完成,第二编由栾颖娜完成,第四编由陈连军完成,全书由张建华负责统稿。

本书在编写过程中参阅了大量文献,这些文献在注释和参考文献中已详细加以说明,在此对所引文献的著者们表示诚挚的谢意。本书在谋篇布局、观点取舍方面虽细斟精酌,但鉴于作者学力有限,论述浅见之处在所难免,恳请读者批评赐教。

编 者

2008 年 12 月

第一编 行政法基本原理与主体论

第一章 绪论	1
第一节 行政法学的基本概念	1
第二节 行政法关系	14
第三节 行政法基本原则	25
第四节 行政法的历史发展	31
第二章 行政法主体	38
第一节 行政法律关系主体的概述	38
第二节 国家行政机关	46
第三节 被授权和被委托的组织	57
第四节 公务员	69
第五节 行政相对方	83

第二编 行 为 论

第三章 行政行为	87
第一节 行政行为的含义和特征	87
第二节 行政行为的分类	90
第三节 行政行为的效力	94
第四节 行政行为的成立、生效与有效	97
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	101
第四章 行政立法	105
第一节 行政立法概述	105
第二节 行政立法的程序与监督	111
第三节 行政法规、规章以外的行政规范性文件	115
第五章 依申请的行政行为	121
第一节 行政许可	121

第二节 行政裁决	132
第三节 行政给付	135
第六章 依职权的行政行为	138
第一节 行政命令	138
第二节 行政征收	140
第三节 行政强制	145
第四节 行政处罚	149

第三编 程 序 论

第七章 行政程序法	156
第一节 行政程序法概述	156
第二节 行政程序法的基本原则	159
第三节 行政程序法的基本制度	161

第四编 救 济 论

第八章 行政违法与行政责任	164
第一节 行政违法	164
第二节 行政责任	167
第九章 行政赔偿	171
第一节 行政赔偿概述	171
第二节 行政赔偿范围	176
第三节 行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关	178
第四节 行政赔偿的程序	181
第五节 行政赔偿的方式和计算标准	183
第十章 行政复议	187
第一节 行政复议概述	187
第二节 行政复议机关和行政复议参加人	189
第三节 行政复议的受案范围和管辖	193
第四节 行政复议的程序	196

第十一章 司法审查	202
第一节 司法审查概述	202
第二节 司法审查的基本原则和基本制度	205
第三节 司法审查的对象和范围	208
第四节 司法审查的参加人	218
第五节 司法审查中的法律适用	222
第六节 司法审查的审理程序	227
第七节 行政诉讼审判监督程序	234
第八节 司法审查的判决、裁定和决定	235
参考文献	239

第一编 行政法基本原理与主体论

第一章 绪 论

第一节 行政法学的基本概念

一、行政 (Administration)

行政法简单地说就是关于行政的法。与行政法直接关联的“行政”是一个庞杂而永远值得学者们探识的客体。不把握行政就无法真正掌握行政法。行政法的特性、内容和范围等对应物是由行政的特性、内容和范围决定的。行政法与行政之间的内在联系为我们支撑了一个理由：阐述行政法，应首先回答什么是行政。

(一) 行政的含义

行政一词的英文是 Administration，《英汉大辞典》对该词的释义中，除行政外，还有管理、执行、实施等意义。《俄华大辞典》对该词的释义中，除行政外，还有管理、执行、处理等意义。《现代汉语词典》对行政的释义是：行使国家权力的活动。

由此可见，行政可以用“执行”、“管理”予以注释。行政是组织的一种职能，任何组织（包括国家）要生存和发展，都必须有相应的机构和人员行使执行和管理职能。那么是不是所有的主体实施的管理活动都是行政法中所研究的“行政”呢？在此处我们就要将一些私人企业的行政管理活动从行政法的“行政”中区分出来。在此意义上，行政通常分别表示国家与公共事务的行政（这里称为公共行政）和企业及各种社会组织对其内部的管理（这里称为私人行政）。在行政法学范畴内行政一词的意思主要是指公共行政，这一点不论是国外还是国内的行

政法学家是有一定的共识的。在共识之上对于公共行政的“行政”的含义，国内外学界的观点甚多，主要有以下几种：

1. “除外说”。这种观点是建立在分权思想的基础上，认为行政是国家权力分立的产物。行政是指除立法、司法以外的所有的国家作用或国家的职能，这种观点和立法、司法、行政三权分立的观点是匹配的。

2. “国家意志执行说”。这种早期的观点是以美国著名的行政学家 F. 古德诺针对三权分立的理论而提出的“政治、行政二分说”为基础的，即认为政治是国家意志的表达（如制定政策），政治与行政分立。

3. “目的说”。这种观点认为，现代行政是“以积极具体地实现国家目的而进行的具有整体统一性的连续形成的国家活动”，是“为适应国家社会的需要而具体实施公共政策的过程及行动”。此种观点是针对除外说的缺陷而从正面提出的定义。

4. “目的职能说”。这种观点认为，行政是“国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸职能”。

学者对行政的解释不下数十种，本书中列举的几种观点作为常识性了解，应该掌握的是以下对行政的解释。

行政是国家行政主体实施国家行政权的行为，即国家行政机关和其他公共行政组织对国家和社会公共事务进行决策、组织、管理和调控的活动。应该从以下五个方面对这一定义进行理解：

1. 行政是行政主体的活动；
2. 行政并不是行政主体的所有活动，行政主体的非管理活动不属于行政；
3. 现代行政的范围不仅包括管理国家事务，还包括管理公共事务；
4. 行政活动的目的是为了实现对国家事务和公共事务的组织与管理；
5. 行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控。

（二）行政法的行政分类

行政是政治学、管理学、宪法学、行政学和行政法学共同研究的课题。在行政法中对于行政概念的界定中实际上我们已经提出了一种分类，即公共行政和私人行政，这是行政法中行政概念的基本范畴，也就是说在行政法中只要提到“行政”一词就是指公共行政，即国家与公共事务的行政。

除此之外在公共行政的基础上还有一个划分，就是有国家行政机关的行政和其他公共行政组织实施的行政的区分。如公共社团（律师协会）的行政以及公共

企事业单位（国企、公立学校、研究所）的行政。传统的行政法学只研究国家行政机关的行政。20 世纪以后，各国行政法学大多将国家行政以外的其他公共行政组织实施的行政也纳入研究的范围。我国人民法院的行政判例近年来也开始涉及到这个问题。

（三）行政的特征

1. 行政具有国家意志性。它是一种国家活动，以国家机关的名义进行并体现国家意志。

2. 行政具有执行性。从实质上说，行政是一种执行活动，是行政机关执行权力机关意志的活动。根据我国宪法第 85 条和第 105 条的规定，从中央到地方的国家行政机关就是从中央到地方的各级人民政府，它们是本级权力机关的执行机关。行政活动便是人民政府执行权力机关意志的活动。人民政府由权力机关（人民代表大会）选举产生，它从属于权力机关，并向其报告工作。它对权力机关的意志只有执行的义务，而没有抗衡的权力。

3. 行政具有法律性。“依法行政”是当代行政法的原则和核心。它要求一切行政都遵循法律所规定的条件、程序、方式、形式等，违犯法律属行政违法，违法的行政显然就没有法律效力。

4. 行政具有强制性。它主要表现在：行政主体所实施的行政活动，相对人有服从、接受和协助的义务，否则行政主体可以借助法律手段来强制相对人执行和服从自己的行政决定。这一特征是第一特征和第三特征引申的结果：“既然行政是国家的活动，体现了国家的意志，那么它的实施必然以国家的政权为后盾；既然行政是法律的活动，由法律所确认，那么行政的实施必然以法律的强制力为保障。

二、行政权（Executive powers）

行政权是全部行政法学理论的基点和中心范畴。行政的核心或实质内容是行政权。行政法学中的每条原理几乎都可以在行政权上找到它的起因和归宿。例如，行政主体其实就是实施行政权的组织；实施行政权的行为便构成行政行为；行政法律关系实际上就是与行政权直接相关的法律关系。

（一）行政权的含义

行政权是由国家宪法、法律赋予的国家行政机关执行法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家政权的组成部分。这个定义具有三层意思：第一，行政权

来源于国家宪法和法律，它们的确认和设定是行政权存在和行使的合理基础；第二，行政权是由国家行政机关和其他公共行政组织代表国家行使的；第三，行政权是国家治理和服务社会的公权力的一种，多含有强制或命令的性质。

行政权不完全等同于行政职权。前者是行政机关依法管理国家行政事务的权力，其内容多而复杂；后者是具体行政机关和工作人员所拥有的，与其行政目标、职务和职位相适应的管理资格和权能是行政权的具体配置和转化形式。

行政权和行政权限也有区别。行政权限是法律规定的行政机关及其工作人员行使职权不能逾越的范围、界限，是行政权的具体形式——行政职权的三个构成要素（权力主体、权力内容、权力范围）之一。行政机关行使职权超越行政权限便构成行政越权，视为无效。

（二）行政权的内容

现代国家行政机关部门林立，纷呈繁杂的国家行政事务具体到不同国家行政机关的行政职权也就多少不等，内容相异。但就总体而言，行政权大体有下列内容：

1. 行政规范制定权，如国务院制定行政法规，国务院各部委和地方政府制定行政规章等。
2. 证明、确认权，如公证机关根据当事人申请，依法证明法律行为、有法律意义的文书和事实的合法性、真实性。
3. 对权利的赋予、剥夺，如行政奖励和行政处罚权。
4. 对义务的免除，如命令纳税人纳税和颁发许可证。
5. 对争议的调处权，行政机对民事争议的调解和对行政争议的复议裁决。

（三）行政权的特点

1. 执行性。行政权是执行法律、执行权力机关意志的权力，它的运行必须对权力机关负责。
2. 强制性。行政权是法定权力，为法律所设定。行政权的行使必须合法。
3. 法律性。行政权的实施以国家强制力为保障，相对人有服从的义务，有关机关有协助的职责。
4. 优益性。行政权不同于社会成员个人权利，它体现国家和人民的意志，涉及到全社会的利益。因此，行政主体在行使行政权时，依法享有一定的行政优益权。
5. 不可处分性。行政主体有权实施行政权，但无权对它作任意处分。不可

处分性包括两项内容：首先行政主体不得自由转让行政职权，除非符合法定条件并经过法律程序；其次，行政主体不得自由放弃行政职权，如公务员在有关机关接受他的辞职请示以前，不得停止履行职责，否则，应视为失职行为，须承担法律责任。

三、行政法 (Administrative law)

(一) 行政法的概念

“行政法”这个词最早出现于法国。我国“行政法”一词最早从日本引进。行政法的定义在学术界有很多说法，并不统一。之所以会出现这么多种，既与人们对行政法的了解有着不断深化的进程有关，也与人们对行政法所持的不同视角有关。尽管如此，在给行政法下定义时，我们必须回答如下四个问题：

1. 行政法在整个法律体系中的地位。这一点目前在学术界已达成共识，即一致认为行政法是一个仅次于宪法的独立法律部门，它与刑法、民法一起构成法律体系中三个最基础、也最重要的部门法。尽管这一点并不能揭示行政法的本质内涵或基本特征，本来不一定要成为行政法定义的一个内容，正如民法、刑法的定义一般也不指明它们在法律体系中的地位一样，但考虑到行政法在我国发展的历史不长，指出这一点对更好地理解行政法是有利的。

2. 行政法的调整对象。部门法之间的区别很大程度取决于彼此调整对象的不同，因此明确行政法调整对象的特殊性对揭示行政法的本质特点是大有作用的。行政法的调整对象是行政关系，行政关系是指行政主体行使行政权（职能）和接受行政法治监督而与行政相对人、行政法治监督主体发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系。行政关系主要包括四类：行政管理关系、行政法治监督关系、行政救济关系和内部行政关系。

3. 行政法的内容及外部结构。行政法内容亦指行政法律规范的内容，即被行政法所确立的各项权利和义务的内容，它是由行政法的调整对象决定的。世界上不同国家的行政法，其调整对象是同一的，但其内容是有差异的。内容上的差异取决于其历史渊源以及理论基础上的不同。现代行政的发展几乎触及到所有的社会生活领域，触及社会的每一个角落。这就使行政法的内容呈现出广泛性，包罗万象。因此，有学者称行政法是“上管天，下管地，从摇篮到坟墓”的全方位管理的法律。我国行政法的内容主要包括以下几项：①有关行政主体的法律规范，如行政组织法、公务员条例；②有关行政行为法律规范，包括抽象行政行

为和具体行政行为；③有关行政程序的法律规范，涉及行政程序法；④有关行政违法和行政责任的法律规范，涉及行政赔偿；⑤有关行政救济的法律规范，涉及行政复议和行政诉讼等。行政法的内容主要涉及国家的行政管理活动，其外部结构主要表现为没有系统、完备的法典形式，这是因为行政法内容纷繁复杂，又有较强的技术性、专业性，再加上行政关系变动较快，因此行政法实际上是由大量的、不同层次的行政法律规范，即法律、法规、规章所构成。

4. 行政法的目的及功能。行政法作为公法，其目的主要是保证国家行政权运行的合法性与合理性。

综上所述，我们对行政法的含义可作如下表述：所谓行政法，是有关国家行政管理法律规范的总称，是以行政关系为调整对象的一个仅次于宪法的独立法律部门，其目的在于保障国家行政权运行的合法性和合理性。

（二）行政法的渊源

法的渊源即法源，是法的存在形式，是各法律部门法律规范的载体形式。凡载有某一法律部门法律规范的各种法律文件或其他法的形式均为该法律部门的法源。

行政法的渊源也就是行政法的表现形式，行政法的内容需要通过一定的形式表现出来。我国是成文法国家，行政法法源一般只限于成文法。在行政法的各种法源中，最高国家权力机关的宪法和法律、最高国家行政机关制定的行政法规、自治条例、单行条例以及宪法、组织法授权的特定中央部门行政机关和地方行政机关制定的规章是基本法源。行政法律规范的其他载体是非基本法源。非基本法源数量较少，应用率低。

1. 宪法。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。它规定了国家和社会的基本制度，国家机构和组织、公民的基本权利和义务等带有根本性的问题。宪法是我国最高位阶的法源，不仅是行政法的渊源，同时也是其他法律部门的渊源。与其他法律形式相比，宪法是行政法的根本渊源，这一根本性通过两点反映出来：（1）宪法是行政立法的最高法律依据；（2）在行政执法中，宪法具有最高的适用效力。目前，在我国国家机关的法律适用中，很少直接适用宪法，人民法院在判决中一般不引用宪法，从而宪法在我国法源中尚未充分发挥应有的实际作用。随着我国建设社会主义法治国家进程的发展和深入，这种情形将会得到根本的改变，宪法将不仅充分发挥形式上的最高法源的作用，而且将在法律适用中发挥实际的重要法源的作用。

宪法包含的行政法规范主要有如下四种：

规范的一种表现形式。根据我国《立法法》的规定,有权制定地方性法规的主体主要有:(1)省、自治区、直辖市的人大及常委会制定,报全国人大常委会备案;(2)省、自治区、直辖市政府所在地的市和国务院批准较大的市的人大及常委会制定,报省、自治区人大常委会批准后实施,报全国人大常委会和国务院备案。(“较大的市”是国务院1984年12月5日发文批准的唐山、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、重庆,1988年3月5日批准的宁波市,1992年7月25日批准的邯郸、本溪、淄博。)

此外,经全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的特别授权,经济特区(深圳、厦门、汕头、珠海)的人民代表大及其常务委员会,可根据经济特区的具体情况和实际需要,遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则,制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会、国务院和省人民代表大会常务委员会备案。

4. 行政规章即部门规章和地方规章。规章主要针对的是行政活动,其中绝大部分是行政法规范,因而也是行政法的表现形式。部门规章是由国务院各部、委和某些其他工作部门发布的规范性文件。地方政府规章是由地方各人民政府制定和发布的规范性文件,有权制定地方政府规章的人民政府有:(1)省、自治区、直辖市人民政府;(2)省、自治区、直辖市人民政府所在地的市人民政府;(3)国务院批准的较大的市的人民政府;(4)经济特区的市人民政府。地方规章作为行政法的渊源,其数量大大超过地方性法规,涉及各个行政管理领域。

5. 自治条例和单行条例。作为行政法法源,只限于民族自治地方使用。它直接规定了我国地方民族自治行政法的内容。如宁夏回族自治区人民代表大会制定的《宁夏回族自治区各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例》,就规定了宁夏地方行政组织法的内容。

自治条例、单行条例和地方性法规虽同是由国家权力机关制定的,但有三点不同之处。首先,地方性法规必须不同宪法、法律、行政法规相抵触,而自治条例、单行条例可依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定,对某些法律和行政法规的规定,可以在报经上级国家机关批准后作某些变通。其次,制定主体有所不同,自治条例、单行条例由省一级的自治区、直辖市一级的自治州及县一级的自治县的人民代表大会制定。再次,省级地方性法规报全国人民代表大会常务委员会备案,市级地方性法规报省级人大常委会批准,报全国人民代表大会常务委员会备案。

6. 法律解释。可以作为行政法渊源的法律解释只能是有权解释,也就是说只有有权机关(权力机关、司法机关、行政机关)对于法律规范在具体适用过程中,为进一步明确界限或进一步补充,以及如何具体运用作出解释,具体有以下几种形式:(1)对于法律条文本身需要进一步界定补充的由全国人大常委会作出;(2)审判工作中具体应用法律解释由最高人民法院作出,检察院工作中的具体法律问题由最高人民检察院作出,如果最高人民法院和最高人民检察院的解释有分歧的由全国人大常委会作出解释或决定;(3)地方性法规条文的明确由制定机关和省级人大常委会作出解释,如果是地方性法规应用中的问题由省级政府主管部门解释。

行政机关作出的解释在审判中会受到法院的司法审查,法院认为不适当的可以在具体案件中不适用该解释,并可以向有关部门提交司法意见书,由有关部门处理。

7. 条约和协定。以国家的名义签订的是国际条约,以政府的名义签订的是协定。我国现在已经承认的有《万国邮政公约》、《国际劳工公约》、《邮政包裹协定》等。随着我国与国际社会接轨的速度不断加快,特别是我国加入世贸组织之后,国际条约和国际协定对于我国的国内行政管理的影响也将会越来越大。例如,2003年我国加入的《联合国反腐败公约》对于我国反腐败工作的开展就有很深远的影响。我国与一些国家签订的刑事、民事、商事等司法协助协定中也有涉及到国家的行政管理内容。这些条约和协定成为我国行政法的特殊渊源的条件就是要得到我国的承认,那些保留的条款都不能成为我国行政法规范的组成部分。

(三) 行政法的地位和作用

行政法的地位主要表现在两个方面,即它在法律体系中的地位和它在社会功能上的地位。

1. 行政法在法律体系中的地位。这主要是指它在法律体系中担任的角色以及与其他法律的关系。我国对行政法在法律体系中地位的看法比较统一,即行政法是个仅次于宪法的独立法律部门。

(1)行政法仅次于宪法。相对于刑法和民法,行政法与宪法的关系更为密切,以至于有人把宪法看成“静态的行政法”,把行政法看成“动态的宪法”。然而,宪法与行政法毕竟是两个不同的法:前者是根本法,后者是部门法;前者效力高于后者,后者不得与前者抵触。行政法是宪法下面的一个部门法,而不是分支法。我国法律体系按规范的效力等级可以分为三个层次:一是根本法,即宪法;

二是部门法，如刑法、民法；三是分支法，如合同法。行政法属于部门法，处于第二效力层次。归纳起来，应掌握三点：第一，行政法与宪法不属于同一个法；第二，行政法从属于宪法；第三，行政法是宪法下面的一个部门法。

(2)行政法是独立的部门法。这反映了行政法与其他部门法之间的关系。行政法是个独立的部门法律，它不依附于其他部门法，同时也不包含其他部门法。行政法作为独立部门法的地位取决于它所调整对象的独立性，即它所调整的行政关系为其他法律关系所不能调整。例如民法调整的对象是民事关系，它是一种平等、等价、有偿的关系，因此被称为“横向关系”；行政法调整的对象是行政关系，它是一种以命令、服从为特征的国家行政管理关系，因此被称为“纵向关系”。违犯民法属民事违法，违犯行政法属行政违法，一般仍由原法律部门调整。但当民事违法和行政违法上升为刑事违法时，便构成了刑法的调整对象。可见，民法、行政法和刑法是三大相互独立，互不包含、交叉，又相互衔接的三大法律部门。行政法作为一个独立的法律部门，其地位是毋庸置疑的。

2. 行政法的作用。

(1)行政法具有保障行政管理有效实施的作用。行政法对行政管理的保障主要是通过确认和赋予行政机关管理权能来实现的，体现为以下几点：

①行政法确认行政权的相对独立性，确认行政权由国家行政机关享有和行使。因此，其他国家机关不得侵越行政机关的行政权，也不得无故干涉行政机关行使职权的活动。

②行政法确立行政机关相对于公民、法人及其他社会组织的行政权力，并赋予行政权以优益性、强制性等属性。行政机关享有表达公意权、强制执行权和一定程度的对行政案件的复议权等。当行政相对方对行政决定有疑问时，通常无权阻止行政决定的执行；而当行政机关认为相对方的行为违法时，可以迫使相对方停止违法行为。在行政合同方面，行政机关通常有权单方中止合同，而公民一方则不能。行政机关还在一定范围内拥有对行政相对方不服具体行政行为所引起的案件的行政复议权。这些事实说明，为了保障和促进公共利益，保障行政意志的实施，行政法赋予了行政机关很多权力。

③行政法保障行政机关对其公务员的管理权。行政法通常都规定，行政机关对其公务员的录用、考核、惩戒等事项，享有排他的权力，从而有助于确保行政机关内部的协调一致，并保证由行政机关督促其公务员提高依法行政的质量。

④行政法保护行政机关在特别情形下的活动。例如，行政公开是现代政治生