

一、总 论 篇

第一章 行政监督概述

行政监督是国家监督的重要组成部分，也是现代行政管理的重要环节。它对于保证国家法律、法规的正确贯彻实施，促进政府机关及其工作人员廉政勤政，提高行政效能，起着极为重要的保障作用。特别是随着现代社会的发展，行政管理范围的拓展，政府行政权力的相对扩大，健全和完善行政监督机制，加强对政府行政行为和权力运作过程的监督，显得尤为必要。缘此，进行这方面的理论研究具有极为重要的实践意义。本章主要是在介绍行政监督的涵义、结构、功能和行政监督的基本理论的基础上，为全书的展开提供基本的理论支持。

一、行政监督的内涵和构成要素

（一）行政监督的内涵

人类作为宇宙中生命的高级形态 要生存繁衍和发展 就必须设计、发明出各种制度框架 来征服和改造自然 来协调各种复杂的人际关系，监督制度就是其中之一。无论何种社会制度 也无论何种国家制度、何种领域 都离不开监督。可以说监督贯穿于人类文明历史的全过程。“自从有了人类组织 就有了监督……当禹为除民害而驱逐‘四罪’之共工时 当众人用谏鼓

谤木来批评首领过失时 这就是监督!”^①尽管在原始的蒙昧状态 当时的人们根本不知‘监督’为何物 但他们都自觉或不自觉地在当时的生产和管理活动中运用它来同自然作斗争，来维持自身和本部落的最低限度的生活水平；随着社会生产力的发展，当历史的车轮驶入奴隶社会、封建社会后 当出现了阶级 产生了国家后 统治阶级为了维护自己统治 不仅对被统治阶级 而且在统治阶级内部 为了提高统治的能力和水平 提高政策的有效性 也不得不继承和发扬古代的监督理念 并将其贯注到自己的统治活动中去；随着资产阶级在对封建贵族的斗争中的节节胜利、随着北美独立战争的凯歌高奏，启蒙思想家的治国方略、民主政治的思想包括政治监督的理念 逐渐走出了观念形态、意识形态领域 走向了现实的政治生活 将政治监督或行政监督提升到一个新的水平。1848年，《共产党宣言》的发表 宣告了一个新时代的到来 十月革命的一声炮响 震撼了整个资本主义世界 从此 社会主义从空想、从理论变为现实 将民主政治推进到一个前所未有的高度 从而使政治监督或行政监督的合法性、有效性大大增强；在未来的共产主义社会，国家将融入到社会中去 人们在社会大生产中、在社会管理活动中 监督的理念、模式和方法将失去政治色彩，但仍然是社会和谐发展不可或缺的因素和条件。所以 不管人们承不承任 监督 而非与此紧密相连的政治和行政监督 贯穿于人类社会发展的始终 在某种意义上说，它们是推动历史和社会发展的一种动力。

既然监督是人类社会生活、经济生活和政治生活中一种普遍存在的现象和管理模式 不管人们是否意识到 它都存在着并且在现实生活中发挥着作用。那么，什么是监督？在汉语中，

“监督”一词其义有二 其一是监察督促 首见于《后汉书·荀或传》：“古之遣将 上设监督之重 下建副二之任”其意思是说 古时候派兵出外打仗，一般在最高统帅之侧设几名官员 负责监察督促元帅按皇帝的命令用兵；其二是指旧时的官名。如清代设十三仓监督、崇文门左右翼监督，在清末新办的学堂里亦设监督。这里第二种涵义其实是第一种涵义的外延，因为监督官员行使的是“监督”之职权 没有前者 也就无所谓后者。在英文里，“监督”一词是“supervision”，“super”意为“在上”，“vision”意为“看”两者合起来的意思就是上对下的观察、指导和控制。这同汉语中监督的意思并无二致。

那么，什么是行政监督？这里就涉及到对“行政”的理解。由于“行政”可以从管理的角度和政治的角度来论述 因此 行政监督的理解也可以从这两个方面来展开。从管理意义上来理解行政 把行政确定为“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动”^①，将行政看作一种技术上和程序上的问题，这样“行政监督”就与“监督”的含义并无差异。从政治的角度来理解行政，即从与政治紧密相连的角度来理解行政 从“一定社会的政府组织的分工关系”和从“政治权力的运用”这两个角度来说明行政的特征。本书正是从这一视角去理解行政监督，即行政监督作为政治监督的一个重要组成部分，也作为行政管理体系的一个重要组成部分 它主要是指由国家机关、社会团体（包括政党）或个人对国家行政机关及其公务人员所进行的约束、检查、督促 其目的是为了使行政机关及其公务人员的政务活动合法、合理 增强行政领导的“公仆”意识 防止他们滥用职权 从而保证

王沪宁竺乾威主编：《行政学导论》，上海三联书店 1987 年版 第 3 页。

王沪宁竺乾威主编：《行政学导论》，上海三联书店 1987 年版 第 2 页。

行政机关正常地履行职责，提高行政效能。

行政监督按其主体的不同 即按监督的实施者的不同 可以分为广义的行政监督和狭义的行政监督：前者是指行政监督的主体除了国家行政机关以外，还有其他的国家机关和社会团体，甚至包括公民个人；而后者则主要是指国家行政机关在内部所进行的一种监督活动，也就是行政系统对自身的一种监督。从以上的定义和所作的分类可以看出，本书所指的行政监督是一种广义的行政监督。我们认为 狭义的行政监督 尽管有这样或那样的优点 如有利于解决监督信息不对称的问题 由于行政层级的严格性从而使行政监督更加有力和有效等等，但由于狭义行政监督主体范围的有限性，并且由于行政机关自身的天然膨胀性和扩张性，仅仅靠其自身难以有效地约束行政机关的违法活动 必然会产生诸多的监督的“空白地带”。这样 就必然要求扩大监督主体，将行政机关及其工作人员的公务活动纳入到监督网络之中。行政监督主体的扩大，能使行政监督得到更有效的保障，而多种行政监督主体的存在和有效地发挥作用是行政民主的重要体现。所以，本书所展示的将是一种广义的行政监督图景，我们将从更广阔的背景、多视角地论述行政监督体系。

如上所述 对行政机关及其工作人员的监督 可以有不同的主体和力量，正是这些不同的主体和力量组成了严密的监督体系 它是行政监督有效性的组织基础。但是 正如经济学中分工所造成的悖论一样 分工虽产生了效率 但同时也造成了协调上的困难。多股行政监督力量和多种行政监督主体，固然可以缩小行政监督的真空，将行政机关及其工作人员置于民主机制的控制之下 但同时 多股监督力量的存在和多种监督主体 也可能形成一种耗散结构，各种力量在相互争斗中会失去生机和降低应有的效率。因此 怎样优化整合监督体系 实现一体化的行

政监督和各种行政监督行为效应互补的目的就摆在我们面前。行政监督机制的概念就应运而生。“所谓行政监督机制 是指由行政监督的主体、对象、内容、程序、方式、手段等要素构成的有机统一体 以及各要素之间的相互依存、相互制约和相互作用的关系。”

本书没有把行政监督当作一个孤立的事项，而是将它们放在一个大的系统之中 从“ 机制 ”的角度 也就是着眼于各种监督主体要素作用充分得以发挥的基础上的整体优势，来发掘它们之间的各种关系。除了行政监督和行政监督机制的概念之外，在本书中我们还涉及到行政监督体制，它也是行政监督中不可或缺的内容。行政监督体制是指行政监督机构的设置及其隶属关系、行政监督主体间的权限划分及其运行等方面的体系和制度的总称，它是行政监督的重要组织保障和制度保障。无论是行政监督机制还是行政监督体制，尽管它们描述问题的角度稍有不同 但它们都是论述行政监督的极为重要的概念。所以 在本书核心字眼的选用上 除了有‘ 行政监督 ’外 我们将根据论述问题的性质或切入的视角 也使用‘ 行政监督机制 ’和‘ 行政监督体制 ’。

（二）行政监督的构成要素及分类

在前面我们已经说明了行政监督的定义，从这个定义可以看出行政监督的构成要素。对这一概念的要素进行解析是结构分析的重要内容，它有助于我们更加准确地了解行政监督的内涵 通过对其各构成要素的深入、全面的分析 通过在理论形态

陈奇星：《试论加强和完善行政监督机制》，《社会科学》1999 年第 11 期

上明确各要素之间的关联度，不仅可以充分认识各要素在行政监督中的作用，而且，可以了解各要素之间充分的协调和配合，使各要素间的协调互补作用能够得到充分体现。行政监督的主要构成要素由以下几个方面组成：

1. 行政监督的主体

对行政监督主体的确认不仅回答了行政监督的职能到底由谁来执行的问题，而且它在某种程度上是衡量一民主程度的重要指标，因为在行政监督的背后体现了不同政府价值取向的差异或分歧。行政监督如果离开了真实的主体，如果没有有效的制度和完整的机构作为基础，那么对行政机关及其工作人员的监督就成为一句空话。在理论上讲，这种没有主体的行政监督无论是在哪一种社会形态下都是不可能存在的，也就是说监督的主体是不可能缺位的 否则的话 国家机器就不可能得到有效的运转，统治阶级的利益也不可能很好地得到维护和增进。但是，有行政监督主体的存在并不必然逻辑地推出监督活动的有效性，如果这种监督主体地位的确立不是建立在深厚的民意基础之上 没有一定的合法性 或者说 这种行政监督主体只是其他政治主体的附属物甚至是点缀物的时候，行政监督的有效性只能寄托在统治阶级个人或者是集团的主观价值观念甚至是好恶上。这样的例子在历史上是屡见不鲜的，我国封建社会的有些朝代的政治清明、纲纪整饬 不是因为在那个年代已建立了发达的行政监督体系，而是因为在那个年代统治者个人的清明。真正的现代的、独立的、有效的行政监督体系是体现民主的、得到大众认同的 行政监督体系是建立在民意基础之上的 它是一种制度化的行政监督体系，它不会因统治者个人的主观愿望或意识的改变而改变。正是在这种意义上我们说行政监督主体地位确立的不同体现了民主程度的差异。我国行政监督体系的广

泛性就充分地体现了社会主义民主政治的价值取向，这将在后文详细论述。

依照监督的主体不同，可以将行政监督分为民主的行政监督和专制的行政监督。这两者虽然在作用的对象、监督的内容上有相似之处，但在监督的效度上可能大相径庭。因为后者没有发动人民的力量来对庞大的政府体系和强大的行政权力进行监督，必然留下很大的监督漏洞和空档，不仅使监督的效果大打折扣，而且有可能使这种监督形式成为控制、镇压人民的一种工具。从专制的行政监督走向民主的行政监督，增加行政监督的民意含量，是政府在现代化进程中不可抗拒的潮流。

另外，依照这种主体的不同，还可以将行政监督分为国家的行政监督和社会的行政监督。前者主要包括立法机关、司法机关、行政监察和审计部门对行政机关及其工作人员的监督。而社会的行政监督是指各种社会力量，如各种社会团体、群众组织、政党、以及公民个人向国家机关及其工作人员提出批评、建议，或对其违法行为予以揭露或反映等等。尽管这种监督并不必然引起某种法律程序或后果，但是它的存在有助于充分地反映情况，弄清事实，为行政监督的处理权提供必要的信息。而且，社会行政监督主体的广泛性和行为的有效性，是一国民主政治的重要体现。

2. 行政监督的对象

之所以在监督的前面冠以“行政”二字，就是为了明确监督行为的指向。因为在社会经济生活中，监督行为可以说在各种领域中无处不在，如经济监督、军事监督、技术监督、质量监督、卫生监督等等，这些都是运用监督的基本理论、模式和方法来对以上领域进行的监督，以保证这些领域内的活动能够有效地展开。而行政监督是一种特殊的监督，它主要是针对行政行为的

监督 对行政权力的监督 而行政行为和行政权力的载体是国家行政机关及其工作人员，所以行政监督的指向和客体应该是国家行政机关及其工作人员。现代行政观念产生于 19 世纪末 20 世纪初，美国学者古德诺 Goodnow 在《政治与行政》一书中提出了“政治是国家意志的表现 行政是国家意志的执行”的著名论断 将行政从政治中脱离出来。所以 在现代以前 根本就没有现代意义上的行政。但是，这并不能说明从国家产生之初就没有行政监督这种职能，也就是说在那时也同样存在着对国家行政机关及其工作人员的监督，只是在那时的国家机构中没有被称为“行政机关”这一机构。所以 本书行政监督的视域自然也包括了现代国家以前的政府及其行为的监督的研究。行政监督的主体可以有所不同 可宽可窄 可民主可专制 从历史上看 从其发展的脉络来看 具有一种流变性 但是行政监督的指向却是唯一的、确定的 正是在这一点上 行政监督才与其他各种类型的监督区别开来。

3. 行政监督的内容

在确定了行政监督的主客体以后，就涉及到了一个行政监督的范围和内容的问题。行政监督的主体不是对国家行政机关及其工作人员的任何行为进行监督，而只是对行政机关及其工作人员在执行公务和履行职责时的失范和失效进行监督。失范主要是指行政权力的使用者违反了法律的有关规定，这里既有实体性的规定，又有程序上的规定。前者主要是指能做什么和不能做什么的问题 而后者是指怎样做的问题。在现代国家 无论是行政实体上的法律还是行政程序上的法律都纷纷出台，对行政机关及其工作人员的监督自然就包括这一部分。失效主要是指行政机关及其工作人员违背了法律的有关规定，而是在行政权力的运行过程中 尽管投入了相当多的人力、物力和财

力 但仍然没有达到既定的目标 也可以说是政府的行政效率低下。这主要是因为机构的设置问题、行政人员素质和管理能力等等方面的问题。行政机构作为政治的执行机构 高效性 是其追求的主要目标。所以 对政府的效率状态 应该是行政监督的主要内容之一。

行政监督主要是针对行政行为的一种监督，因此各种行政行为都是行政监督的内容。行政行为可以分为抽象的行政行为和具体的行政行为。前者主要是政府对有关法规和规章的制定 后者主要是指执行法律、法规、政策、命令等行为。怎样保证对抽象的行政行为和具体的行政行为监督的有效性，特别是对抽象行政行为的监督，是行政监督研究的重要课题。

4. 行政监督的标准

如果说 对行政监督内容的规定明确了监督什么问题 那么，对行政监督标准的规定就确定了以什么对国家行政机关及其工作人员进行监督的问题。对行政监督标准的确定，就能使人们对行政监督有一个更全面的了解。

依据历史和现实的各种监督类型，行政监督可以区分为以下的类型：

第一 宪法监督。以宪法为标准 主要监督行政机关及其工作人员制定的规章、制度、命令是否符合宪法的有关规定 以及行政机关及其工作人员的行政行为是否符合宪法的规定，是否同宪法的规定相抵触。从法律效力上看，这种监督应该是一种最高效力的形式。

第二 法律监督 就是以法律为准绳 监督行政机关执行法律的情况。在我国 宪法规定 各级人大及其常委会有权对由其产生的各级政府进行监督 审议政府工作报告 对政府官员进行询问和质询等等，它们都是依照一定的法律和特定的程序对各

级政府及其职能部门进行监督 所以称为法律监督。应该说 法律监督应该包括宪法监督 但由于宪法监督层次较高 故单独列为一类。

第三，纪律监督。就是以一定的政纪为准绳来监督国家行政机关及其工作人员是否遵守纪律。要保证行政机关的有效运转 不仅需要一定的宪法或相关的法律规定 如在我国《宪法》和政府《组织法》等法律里对政府的行为就作了很好的规范 而且还需要大量的针对具体政府部门的纪律和制度。因为，基础性的行政法律规范，它们不可能将所有政府部门的具体行政行为用明确的法律予以确定下来 这样做不仅成本高昂 而且也没有必要。因此，就需要制定一整套对行政人员同样具有约束力的规范，如公务员纪律和行为规范等。但这种纪律不得与国家的宪法和有关法律相抵触。

第四，政策监督。法律在某种意义上可以说是由在实践中运行的良好的政策转换而来，如果一项政策具有普遍意义的话。所以在行政监督中就离不开对这一块的监督。

第五，合理性监督。即监督行政机关及其工作人员是否按照客观的规律和科学的原则办事 是否公正、适当。因为 行政权力的掌握者可能在既不违宪、违法、违纪 又不违背政策、方针的情况下作出违背客观规律、违反科学、或有失公允的事情 也就是说，政府不能够很好地满足社会的各种需求和愿望。这样，政府的有效性就受到了极大的挑战，从而有可能酿成政府的合法性危机。著名政治学家西摩·马丁·李普塞特 Seymour Martin Lipset 就曾指出：“有效性一再丧失 或长期丧失 则会危及一个合法系统的稳定性。”^①所以，对政府行为合理性的监督具

[美]西摩·马丁·李普塞特：《政治人》，上海人民出版社 1997 年版 第 58 页。

有重大的意义。

第六，职业道德的监督。它所采取的仍然是一种外在的监督形式。因为，任何一种监督体系，如果没有涵盖对监督客体的道德约束的话，这种监督体系是不完备的。实际上，真正的最高境界的约束是对人的内心的一种约束，只不过，人类还没有发明出一种制度来真正地控制人的内心世界。

关于行政监督的种类，还可以依据其他的标准来进一步划分。由于行政监督的目的主要是防止出现弊病，因此，从行政权力弊病的角度来进行分类，可以分为对官僚主义的监督；对在行政权力运作过程中的失职与渎职的监督，对滥用权力的监督；从行政监督的层次来分，可以分为宏观监督（高层）和微观（基层）监督。按实施的时间可以划分为事前、事中、事后以及经常性的监督，定期性的监督等等。限于篇幅，在这里不予展开。

二、行政监督的特点与功能

（一）行政监督的特点

行政监督体系的构成多样，它所依附的政治体制各异，体现了不同的政治特征，在历史上所发挥的作用也大不相同，但是一切现代的、科学的、有效的行政监督一般具有以下的特点：

1. 行政监督体现着权力的制约，它是以权力作为后盾的

在公共利益和私人利益存在着差异的情况下，在权力所有者和权力的行使者相对分离的情况下，监督就意味着一种权力对另一种权力的监控和制约。如果没有权力，行政监督只能是一个口号，就没有约束力和权威性，这是一切监督包括行政监督的最基本的特点。行政监督主体的权威性应该是来源于宪法和

法律所规定的监督权 没有这种监督权 或者是这种监督权的空泛化 行政监督就会失去最重要的权威基础 行政监督就会出现“气不足 力不够”的疲软状态。近代的监督一般都是在国家权力和职能进一步分化的基础上产生的，所以说行政监督体现了国家权力间的制约。总之，行政监督本身要发挥督导和调控作用 就离不开它本身所具有的权威性和控制力 行政监督的有效性要得到充分地体现，一方面离不开行政监督主体的广泛性 也就是说要体现民主的价值取向，另一方面也与行政监督权威紧密相连。

2. 行政监督是一种外部力量的制约，是行政监督主体对国家行政机关及其工作人员的一种限制性活动

既然是行政监督主体对行政监督客体的一种监控和限制性活动 因此 监督的主体和客体不能够两位一体 不能够让行政监督的主体依附于或受制于行政监督的客体，以防两者在一定的时空条件下互换或倒置。也就是说，双方的关系必须是外部的、互不统属的。行政监督在形式上有内部行政监督和外部行政监督之分 尽管这种内部监督的主体和客体之间 要么存在着上下级的领导关系 要么存在着一定的行政隶属关系 因而从整个行政监督体系来说 这种监督不是一种外部力量的制约 而是一种内部的自我约束，有人据此认为这不是一种行政监督。但我们认为 如果换一个角度来看 也就是将视域缩小 仅就约束的主客体双方来看，主体相对于客体来说也是一种外部性力量，而且这种内部的行政监督的重点是强调上级对下级的一种监督检查 尽管在法律上规定了下级可以对上级进行监督 但这种监督如果没有一定的制度性渠道的话 是很难发挥作用的)所以，我们认为这种内部的行政监督是符合监督的本义的，并且在实际的运行过程中也能很好地发挥作用。至于说外部的行政监

督 因为监督主体相对于监督客体分属不同的系统 发挥作用的方式和形式也有别于行政系统内部的自我监督 所以 这种监督主体相对于其客体来说,就具有一种外在性。

3. 行政监督具有强制性

行政监督行为不同于其他的经济行为和交往行为,它不是建立在被监督者自愿的基础之上的,在这里通行的不是温情脉脉的亲情伦理 而是一种刚性的、冷冰冰的法律规章。不管被监督者是否意识到、是否愿意 行政监督都在进行。行政监督的强制性 在传统社会里来源于宗教伦理、道德律令 或是统治者个人的权力 而在现代则是来源于法律的威严 因为行政监督权在本质上是一种法权,监督行为是对管理者的一种再管理。而法律的强制性来源于像著名的经济史学家诺思 (Douglass C. North) 所认为的国家具有一种“暴力潜能”(Violence Potential)的性质^①。在现代社会,许多国家为了增强行政监督的有效性,都赋予了行政监督主体一定的处置权,其强制性的色彩就更加浓厚。即便有的行政监督主体并不直接惩罚或纠正行政系统的不当的行政行为 但它却能够在社会上形成一种氛围 它可以引起有相应处置权的主体的重视或注意,从而在客观上促使了问题的解决,这在一定意义上也可以说是其强制性的表现。如为我们所熟知的舆论监督就是这样 可以这样说 舆论监督的强制性并不是其本身所具有的,它仅仅是在运作过程中所带来的一个客观后果。正是在这个意义上说,任何一种行政监督都有强制性 但是由于主体的不同 由于各国政治体制的差异 其强制

[美]道格拉斯·C·诺思:《经济史上的结构与变革》商务印书馆 1992 年版,第 23 页。诺思认为,正是这种暴力潜能的性质使得国家在提供包括法律在内的公共物品时具有一种比较优势。

性的强度也有所差别。

4. 行政监督的主体必须具有相对的独立性

现代的行政监督是建立在民主和法治的基础之上的。民主和法治的本质要求行政监督的主体必须具有一定的独立性。民主政治的发展带来了人的主体性意识的高涨,对于一个负有如此重任的行政监督机构来说,同样也赋予了它以相对独立的特征;而法治意识的张扬则为行政监督主体的相对独立性提供了法律保障。行政监督主体只有向赋予它监督权的组织负责,而不受任何机关、团体和个人干预的情况下才能真正地体现本身所具有的权威性和约束力。在西方资本主义国家,三权分立的政治架构为行政监督机构的独立性订立了制度基础;在我们社会主义国家,列宁早就高度重视监察机关的地位,提出了监察机关对权力监督必须具有相对独立性的思想,列宁亲自领导俄共(布)十大、十一大先后通过了《关于监察委员会的任务与目的》等决议,赋予了监察委员会很大的权力和很高的地位,这些思想对提高行政监督的效能具有很大的作用。

5. 行政监督的多样性

从行政监督的构成要素及其分类中可以看出,行政监督在现实的生活中呈现出多层次、多元化的特点。随着民主浪潮的涌动,经济和文化水平的不断提升,人们的参与意识的增强,行政监督的主体就不再像传统社会那样单一,行政监督在现代社会的里面已不再是一小部分官员的专利,相反它将日益向广大的民众拓展和渗透,老百姓监督政府并和行政官员对簿公堂已不再是一种神话。在现代民主社会里,社会监督、群众监督、个人监督和权力监督、司法监督并列,形成了一种多极化和多层次的行政监督主体网络。从行政监督的客体来看,它几乎涵盖了所有的行政行为,从运作过程到行为方式,从实体到程序,从合法性

到合理性。正是这些多层次、多元化的监督，使得对行政领域的治理形成了一个相互联系、彼此作用的网络。正是行政监督的多样性，才体现出了它的民主性、现代性和合理性，完善的行政监督体系的建立及其有效运作，可以使公共权力的运作指向公共利益，从而大大降低公共领域内腐败的发生率。

6 行政监督具有整体性

行政监督由于监督主体的广泛性，就产生了监督形式的多样性、监督手段的多样性以及监督内容的复杂性（主要是对其合法性和合理性进行监督，而在一定的社会历史条件下，这种合法性和合理性又不是那么容易确定的）。尽管各种不同的行政监督形式具有自己的独立性，但从其行政监督的运作和功能来看，它们又彼此联系，相互衔接，形成了一个具有某些共性特征的完备的行政监督体系。如按照监督主体的不同，可以将行政监督分为国家的行政监督和社会的行政监督，后者可以为前者监督权力的充分运用提供良好的基础。在现实生活中，作为社会行政监督的重要组成部分的媒体的监督就是一个很好的例子，行政官员的违法乱纪行为经过媒体的充分曝光以后，在一定程度上起到了动员的作用，它可以促使、引导国家行政监督主体加大监督力度，形成一种行政监督合力，从而降低了行政监督成本，增强行政监督的有效性。所以，在行政监督主体多样化的情况下，高效的监督作用的发挥不仅离不开各种监督主体作用的充分发挥，而且也离不开各种监督主体的协调互补，从而发挥出行政监督的整体合力。

（二）行政监督的功能

行政监督是指监督的主体对国家行政机关及其工作人员的