

纪检监察专业书
方向系列教材丛书



监督学概论新编

主 编◎王 舵 副主编◎冯 婷 韩新宝



中国政法大学出版社

西安文理学院马克思主义学院纪检监察专业建设经费资助项目



监督学概论新编

主 编◎王 舵 副主编◎冯 婷 韩新宝



中国政法大学出版社

2020·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

监督学概论新编/王舵主编. —北京：中国政法大学出版社，2020. 12
ISBN 978-7-5620-9778-5

I. ①监… II. ①王… III. ①监督学 IV. ①D035. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第241194号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908285(总编室) 58908433 (编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 北京鑫海金澳胶印有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 22
字 数 325千字
版 次 2020年12月第1版
印 次 2020年12月第1次印刷
定 价 85.00元

前 言

PREFACE

监督学是纪检监察专业（方向）的基础课程，本课程的学习将为本专业的学习奠定理论基础。教材在编写过程中密切结合十八大以来我国廉政建设的理论与实践，以习近平总书记关于党风廉政建设和反腐败斗争的相关论述为指导，一方面，对传统的监督学知识进行认真的梳理和归纳；另一方面，注重及时吸纳当今国内外监督学研究的最新成果，比较全面、系统地介绍了监督学研究领域内主要的概念、范畴、原理及我国监督体系的构成情况。力求全方位地阐述监督理论与监督实践，力图客观、准确地反映国内外监督学研究领域内的学术成果和发展动态，帮助教师和学生厘清监督学的基本理论和体系。

党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，阐明了党和国家机关监督体系的科学内涵：“完善党内监督体系，落实各级党组织监督责任，保障党员监督权利……推进纪律监督、监察监督，派驻监督，巡视监督统筹衔接，健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度，发挥审计监督、统计监督职能作用。”基于此，编写组经过充分研讨和论证，形成了一个较为清晰完整的教材体系。第一章从总体上概述了监督及其监督学的基础知识，包括监督的含义、特征、基本原则、监督学的研究对象和研究任务；第二章至第四章分别介绍了中西方监督体制及思想的发展状况及当代中国社会主义监督体制的理论渊源及实践。第五章介绍了目前我国的党内监督制度。第六章至第

十四章，分别介绍了人大监督、监察委员会监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督、审计监督、统计监督制度，这构成了目前党和国家完整的监督体系。第十五章分析了具有代表性的国家和地区反腐败的基本模式及实践，总结了国外反腐败的基本理念和经验。

本教材在体例编写和内容设计上，借鉴、吸收了我国近年来监督学研究的成果，并注重教材结构和内容的创新，主要体现在以下几个方面：

1. 本教材既注重对监督学基本概念与理论的介绍，又注重对学界最新研究动态、新思想、新观点的梳理和借鉴。

2. 本教材紧密结合时代特点，坚持与时俱进，对于十八大以来我国廉政建设的理论与实践的新发展进行了重点阐述。

3. 本教材在体系方面，有一些全新的变化，根据党的十九大及十九届四中全会精神的要求，构建了本教材的体系，这与以往的同类教材论著相比较有所不同。

在本教材编写过程中，在借鉴其他学者成果的时候，我们或作了注解，或在教材后的参考文献中列出。在这里，我们向各位学者表示崇高的致意和衷心的感谢！

感谢西安工业大学的冯婷和燕山大学的韩新宝两位副主编，正是由于他们的分工合作，本教材的编写工作才得以顺利完成。

本教材作为西安文理学院马克思主义学院纪检监察专业（方向）课程建设项目的研究成果，感谢西安文理马克思主义学院的各位领导，他们为本教材的编写提供了很好的平台。

鉴于监督学研究内容纷繁庞杂，且近些年来新的学术观点也在不断涌现，教材中难免存在些许不足和疏漏，我们也诚挚欢迎广大读者予以批评指正。

王 舵

2020年5月28日于西安

CONTENTS

目 录

- 第一章 监督学概述..... 001**
 - 第一节 监督的含义及特征..... 001
 - 第二节 监督的功能..... 007
 - 第三节 监督的基本原则..... 010
 - 第四节 监督学的研究对象及与其他各学科的关系..... 014

- 第二章 中国监督体制及思想的发展..... 021**
 - 第一节 古代监督体制的历史发展..... 021
 - 第二节 中国近代监督体制的发展..... 034
 - 第三节 当代中国社会主义监督制度的形成与发展..... 043

- 第三章 西方国家监督体制的发展及监督思想..... 054**
 - 第一节 西方国家监督体制的发展..... 054
 - 第二节 西方权力制约和监督的主要思想..... 063

- 第四章 中国特色社会主义监督体制的理论渊源及实践..... 071**
 - 第一节 马克思主义经典作家的监督思想及实践..... 071
 - 第二节 中国共产党历代领导人的监督思想及实践..... 074
 - 第三节 十八大以来党和国家监督体系现代化的实践..... 090



第五章	中国共产党的党内监督	102
第一节	党内监督概述.....	102
第二节	党组织监督.....	106
第三节	党的纪律检查机关专责监督.....	119
第四节	党员监督.....	131
第六章	人民代表大会监督	140
第一节	人民代表大会监督概述.....	140
第二节	人民代表大会监督的内容和方式.....	145
第三节	人民代表大会代表的监督权.....	151
第七章	监察监督	156
第一节	监察机关概述.....	156
第二节	监察机关监督职能的运行.....	162
第八章	民主监督	169
第一节	人民政协的民主监督.....	169
第二节	民主党派的民主监督.....	181
第九章	行政监督	196
第一节	行政监督概述.....	196
第二节	行政监督体系及内容.....	201
第三节	层级监督.....	205
第四节	行政复议.....	211
第十章	司法监督	220
第一节	司法监督概述.....	220
第二节	人民法院的司法监督.....	223
第三节	人民检察院的司法监督.....	227
第十一章	群众监督	235
第一节	群众监督概述.....	235

第二节 公民监督.....	239
第三节 社会团体监督.....	243
第四节 群众监督制度及其改进.....	250
第十二章 舆论监督.....	261
第一节 舆论监督概述.....	261
第二节 舆论监督的功能、原则与手段.....	264
第三节 网络舆论监督.....	269
第十三章 审计监督.....	283
第一节 审计监督及审计机关.....	283
第二节 审计监督的权限及工作程序.....	291
第十四章 统计监督.....	298
第一节 统计监督概述.....	298
第二节 统计监督的改进.....	303
第十五章 国际反腐败与监督制度.....	310
第一节 国外反腐败基本模式及经验.....	310
第二节 国外反腐败制度及理念.....	327
主要参考文献.....	341

【本章学习目标】

1. 理解监督的基本含义和特征。
2. 掌握监督的功能和基本原则。
3. 了解监督学的研究对象。
4. 了解监督学与其他学科的关系。
5. 了解监督学的任务和学科定位。

第一节 监督的含义及特征

一、监督的含义

监督，就一般意义来说是指监察和督促。在我国，“监督”一词最早见于《后汉书·荀彧传》：“臣闻古之遣将，上设监督之重，下建副二之任，所以尊严国命，谋而鲜过者也。”这里所说的“监督”就是指监察、督促。其意思是说，古时候行军打仗，一般在最高统帅之侧设立几名官员，负责监察、督促元帅按皇帝的命令用兵。除此意之外，在古代，“监督”一词还作为名词特指官职名，例如，清朝设十三仓监督、崇文门左右翼监督，在清末新办的学堂里亦设有监督一职。

监督是社会分工和共同劳动的产物，是人类社会生活的必然结果。在原始社会，当人类社会生产力达到一定程度的时候，人类为了生存、繁衍和发展，就必须确立一系列的行为规范，以维护氏族或部落的稳定，协调各种人

际关系。而对于这些行为规范的遵守，一方面要依靠社会全体成员的自觉，另一方面也需要彼此之间的监察和督促。据史料记载：“尧有欲谏之鼓，舜有诽谤之木。”这里所说的“谏鼓”和“谤木”都是古代部落首领采纳谏言的制度或渠道，是中国原始社会的一种重要的监督形式。

随着社会的发展，“监督”一词的使用日益广泛，它普遍存在于人们的社会生活、经济生活和政治生活之中，但其基本含义依然还是监察和督促，防止差错并纠正错误。现代意义上的监督，可以表述为：法定监督主体根据法律规定的职责、权力、程序，按照一定的标准对国家机关及其公职人员的违法或不当行为进行监视、察看、检查、督促和纠偏，以促使监督对象合乎规范地活动。具体而言，监督的内涵可以从监督主体与监督内容两方面加以把握：

从监督主体属性方面看，表现为其主体的法定性和特定性。在政治生活中，监督主体一般由三方面构成：一是法定监督主体，是指依据宪法和法律的明确规定，享有监督职权，能以自己的名义从事监督活动的组织；二是授权监督主体，即依据法律规范、执政党条规和权力机关的特别授权（主体资格、职权范围、实施时间等必须是明确的），负有对特定事项行使特定监督权的组织，某一特定监督事项完成，该监督主体的监督活动也就宣告终结；三是委托监督主体，是指由法定监督主体的委托，依据其专有职能，履行专业性较强的监督活动的组织，其法律责任由委托机关承担。

从内容方面看，监督内容是指国家机关及其公职人员的廉政与勤政的情况。廉政情况主要针对国家机关及其公职人员是否存在违法违纪行为；勤政情况主要针对国家机关及其公职人员的施政行为是否具有高效能。具体而言，一是“硬件”，即督导国家机关合法有效地配置“组织、职权、职责、程序、措施与资源”，监督的目的侧重于预防腐败和效能提升。二是“软件”，即“施政行为”，监督的目的侧重于执法检查 and 违法违纪案件的查办。通过惩戒，追究违法违纪责任人的纪律责任和法律责任。如对违反党纪政纪的公职人员给予行政处分，对构成职务犯罪的国家工作人员科以刑罚。

二、监督的特征

历史上监督体系的构成是多种多样的，监督体系所依附的政治体制各异，其所体现的政治特征和在历史上发挥的作用也大不一样。尽管如此，纵观古

今中外各种监督体系的发展历史，一切科学、有效的监督都具有以下的基本特征：

第一，监督的制度性特征。监督的基础和依据是责任，有权必有责，用权受监督，违法受追究，侵权须赔偿，体现了宪法和法治原则的要求。当公民将权利让渡和委托给政府及其官员时，被委托的政府及其官员在拥有权力的同时也被赋予了责任，必须接受监督。这就是法治政府的逻辑，也是监督制度建立的基础。监督制度是责任制度的组成部分，是责任制度实现的重要保障。从监督主体的角度，监督制度可以分为国家监督与社会监督两种类型。国家监督在一般情况下首先追求的是公共利益，大量的行政机关内部监督也是如此。社会监督则与公民的利益紧密相关，公民将国家行为诉诸司法审查，这不仅是一种动议权，而且是一种借助监督维护自己权益的监督权。从监督权来源看，监督源于内部，也源于外部。

第二，监督的调控性特征。监督是一种调控手段，现代国家通过计划、决策、执行、监督等手段调控社会发展的进程。其一，监督旨在“对比目标与结果之间的距离”，即检查、衡量行为结果与预设目标之间的差距，发现和纠正偏差。其二，监督本质上是一种纠偏机制。监督的要义是“实然与应然之间的比较”，即实际情况、结果与计划、目标之间的审查和比较。其三，监督主体对已经或计划实施的活动或者行为按照特定的标准进行审查，审查内容可能是纯粹合法性的内容，也可能同时包括合目的性或者经济性的内容。其四，监督义务的原则是要使职权行使人遵守职权责任范围，尽量避免与行为目标不符。监督既然是一种权力行为，就意味着监督者作为“一个行为者或机构，应具有影响其他行为者或机构的态度和行为的能力”。在实践中，监督者的这种影响能力，主要表现为激励、约束作用，尤以后者为主。就监督的约束作用而言，或提醒、警示、督促，或督过、纠偏，或惩处、威慑。总之，监督就是一个行为者或机构通过察看并督促，对被监督者的态度和行为施加某种影响，是监督主体作用监督对象的过程。

第三，监督的质疑性特征。监督是以质疑为前提的，监督就意味着监督主体对监督客体存有一定疑虑、戒备，通过制度安排和程序设计对后者实施控制。监督就是监督主体对监督客体不断提出质疑、质询、督促和进行纠偏的制约过程。毋庸讳言，如果监督主体充分信任监督客体，毫无疑虑和顾忌，也就不需要监督了。这一点，在西方国家的制约监督理念和机制设计中体现

得尤为明显。

第四，监督的上位性特征。相对于被监督权而言，监督权是一种上位权力，是自上而下的控制。无论是从监督一词的本义看，还是从其内涵看，监督权都具有“权力之上”，即地位上高于被监督权的特点。《说文》曰：“监，临下也。”《后汉书·荀彧传》亦曰：“古之遣将，上设监督之重”，这都表明了监督权的这个本质属性。

首先，监督与被监督的关系是由双方地位的不同所决定的。在监督与被监督的关系中，监督者与被监督者的地位是不平等的，这是监督的基础。如果监督者与被监督者地位是平等的，监督者就没有资格和权力对被监督者进行监督，如此，监督也就失去了正当性、合理性的基础，监督与被监督的关系也就不可能形成。从一般的意义上说，监督的基础是主从关系的存在，即只有一方的权力（权利）居于主要的支配地位，而另一方的权力（权利）处于服从的被支配地位，监督与被监督的关系才可能形成。就国家监督制度而言，其产生的基础性条件是委托代理关系的存在。国家监督制度建立的理由就在于主权和治权的分离，由此产生了委托代理关系。在古代专制政体中，主权在“君”；在现代民主政体中，主权在民。然而，无论是古代的君主制还是现代的民主共和制，统治阶级都不可能独自或直接承担起治理国家的全部重任，而是要把一部分治理国家的权力委托给政府和官吏。于是，权力的所有者和权力的使用者便发生了分离。为了保证代理人按照委托人的意志、目的行使权力，国家监督制度的建立就成为必然。监督的实质是委托人对代理人的控制。而在这种委托代理关系中，委托人与代理人的关系是不平等的。中国古代的御史为什么可以监察朝廷百官，因为他代表和仰仗的是皇权，而皇权在封建专制国家的权力体系中是至高无上的。在现代民主政治国家，人民为什么可以监督政府，政府官员为什么必须接受监督，因为政府的权力来源于主权者、委托者——人民，主权在民或人民主权的原则决定了人民对政府的监督权利是至高无上的，即是最上位的权利；政府官员作为人民的“公仆”，必须为人民服务，对人民负责，接受人民的监督。

其次，国家监督制度的运作机制是科层制（韦伯又称之为官僚制）的命令服从关系，它是监督主体依托逐层授权建立的科层组织、官僚队伍，根据级别和隶属确立的命令服从关系，对国家权力的运行过程进行的监控。一般来说，如同科层制中主体的地位越高，威权越重一样，监督主体的地位越高，

监督越具有权威性、可靠性。

最后，上位性是监督权有效运作的必要条件。监督者的地位高于被监督者，监督才能有效实施。相反，监督者的地位低于被监督者，监督就缺乏应有的权威性。而没有权威性的监督，就很难说是有效的监督。在我国，权力机关对其他国家机关的监督，上级法院对下级法院的监督，体现的就是上位权力对下位权力的监督。在某些情况下，监督人员的级别可以不高，但监督机关的权力却不可以不重。如我国秦汉之际建立了“以卑察尊”的监察制度，统治者为了便于对监察官员进行控制，以品秩低的监察官员去监督品秩高的行政官员。监察官员品秩虽低，但是权力大。官秩千石的御史中丞，可以监督官秩万石的丞相，官秩六百石的刺史能够监督官秩二千石的郡守。同时，监察官员晋升快，赏赐丰厚。《汉书·朱博传》有言：“秩卑而赏厚，咸劝功乐进。”这是“以卑察尊”制度得以有效实施的奥秘所在。

第五，监督的外在性特征。监督是“从旁察看”，对于被监督者来说，它是一种外在的力量。监督作为一种权力，是在现有的权力之外引入另一种权力来监察、督促、控制现有权力，具有权力之外的特征。就权力控制的效果而言，这种“异体监督”、外力推动对于保证监督的公正性和有效性是十分必要的。如果监督主体与监督客体同为一体，好似一个人用自己的左手监督右手，其作用是相当有限的。正如有学者所指出的那样，这种监督对个人来说，只是一种道德或良心的约束；对一个具体的组织而言，这种监督很可能只是一种良好的愿望。没有外力的监督，不是严格科学意义上的监督。^{〔1〕}

第六，监督的独立性特征。所谓独立性，是指监督主体是相对独立的实体，监督者与被监督者在组织上不具有依附关系，或在行动上保持一定的距离。这是监督活动保持中立性、有效性的一个基本条件。试想，如果监督权和被监督权由同一机构或者个人掌控，监督权与被监督权形式上虽是分设，但两者之间却有着紧密的利益关系，甚至前者隶属、受制于后者，监督权必然软化、虚化，不可能对被监督者实施严格的监督，监督的效果必然要大打折扣。正是基于此种考虑，英国著名的公共管理和政治学者克里斯托弗·胡德认为政府内监管的正式程度、惩办的严厉程度与监管者和被监管者的关系距离密切相关。一般而言，监管者与被监管者的关系距离越远，监管的正式

〔1〕 参见蔡定剑：《国家监督制度》，中国法制出版社1991年版，第2页。

程度越高。政府内监管制度设计的关键问题之一，就是监管者和被监管者之间的关系距离保持多远才适宜。

第七，监督的权威性特征。监督是以权力为后盾的，监督行为是一种权力对另一种权力的约束和控制。所以，各国的宪法和法律都赋予监督主体以必要的职权，以使监督主体具有履行职责所需的权威性和强制力。有权才有“威”，特别是政治监督是对拥有和掌握权力者的监督，是权力对权力的“抗衡”，因此监督者必须具有比被监督者更高的权威性，才能对其加以控制。至少，监督权的大小强弱即它的“权力量”，应当与被监督权大致相当。就是说，监督权所占有和能够使用的各种资源和强制性影响力足以阻止和纠正被监督权所作的违规行为。没有权力作为后盾，监督者就失去了必要的手段和力量，这样的监督只能是软弱无力的监督。一个弱小的权力是难以阻止比之强大的权力的滥用的。权力有大小强弱之分，要实现以权制权，监督权与被监督权的配置就应当大体相当。而监督权的“权力量”也不能设计得过大。因为，监督的目的是管好被监督权，而不是管死被监督权。当然，监督权设置中的常见问题，并不是监督权设计得过分强大而是过于弱小，以至于无法形成真正的监督机制。

第八，监督的从属性和有限性特征。在国家制度体系中，政治制度是主体，监察制度是政治制度的组成部分。其中，决策机构、执行机构通常被称为国家机器的“引擎”“操纵器”，监察机构则被称为“制衡器”。在公共管理链条中，决策系统、执行系统也总是居于主导和支配地位，监督系统则处于次要和从属地位。在国家权力、公共权力系统中，决策权和执行权永远是主角，监察权则天生注定是配角。这对于监察机构明确自己的定位和工作目标、基本原则、工作方式方法等至关重要。分工负责、各司其职，是现代国家权力配置的一般要求。监督权的行使应到位而不越位、参与而不包办。所谓“到位”，就是要“确定最佳工作标准”“完成任务不打折扣”“细节务必做到完美”。工作“到位”的核心是责任。监察权行使到位，要求监察机构和监察人员以高度的责任感依法积极履行职责，对于监察工作和监察事项尽职尽责，圆满地完成工作任务和使命。“不越位”，是指既要加强监管，又不能越俎代庖，不能既当裁判员又当运动员。监督权并非万能，其应当和能够肩负的使命就是监督。如果监督权越俎代庖，包揽被监督权的职能，那么监督权本身也就失去了存在的意义。另外，监督权也是有限的。在民主法治国家

里,不允许存在任何不受限制的权力,监督权作为限制权力的权力本身也应该受到限制。监督权的泛用、误用和滥用问题,尽管在我们今天的政治生活中还不突出,但同样是在我们健全监督机制的过程中需要注意并加以警惕和避免的。

第二节 监督的功能

监督的功能是指在监督过程中,监督活动本身所具有的、普遍存在并起决定作用的惩戒、制约、参与、预防、促进和反馈等功能。在监督过程中,功能作用的形式是不同的,它们共同发挥着作用,形成整体性的功能体系,有效地发挥监督的作用。监督的功能主要体现在以下几个方面。

一、矫正功能

按照现代行为科学的基本理论,人类行为偏差的存在有其自身的必然性。因为,行为准则的制定者和执行者相分离状态是主体行为必然发生偏差的特定条件。在人类社会发展的进程中,无论是一个集团或集体,还是一个阶层、阶级甚至一个国家,行为模式的确定与执行始终是无法完全吻合的。而公共权力的执行主体对行为准则的认知、接受和执行能力的差异性,以及执行主体在执行过程中追求自身目的的不可避免性,则是造成公共管理行为偏差的实现条件。也就是说,由于各种主观、客观原因的存在,公共权力的执行主体认识和执行法定行为准则的能力总是有限的。于是,在实际运行中,公共权力的执行主体就有可能扩大解释,超范围执行法定行为准则,或是限缩解释,部分接受行为准则,或是根本不予接受,甚至与其背道而驰。如果说个人的或小范围的行为偏差还能容忍或通过自我调整得以消除的话,那么集体性的或大范围的行为偏差则不能容忍和忽略。因为这必定会因偏离行为所造成的影响在公共管理过程中的自然放大,而给社会秩序带来无法估量的损害。因此,必须通过一定的机制来及时防止和迅速消除系统或个人的偏离行为,使社会管理系统始终保持与现实需要相适应的良好状态。监督机制主要通过直线矫正和横向矫正两种途径实现矫正偏差行为的功能:①直线矫正是指具有权威性的监督机关对监督对象所实施的控制,即通过有隶属关系的直线监督,以实现监督对象偏离行为的矫正。权威性体现为两方面:一是监督机

关的法定地位高于监督对象；二是监督机关的监督权对监督对象而言具有惩戒作用。因此，必须在公共管理系统内部开展自上而下以及自下而上的直线监督，从而实现公共管理行为的相对一致性和执行行为的相对统一性。②横向矫正是指同层级各机构之间的互相监督。社会各系统之间并不是割裂封闭的，相反，确定系统和执行系统之间是存在逻辑联系的。因此，就是要通过各种现实的或潜在的方式，来矫正确定行为和执行行为的差距，制约偏离公共管理目标的行为。只有直线矫正和横向矫正两者相互作用，密切配合，同步完善，才能使国家监督机制的矫正功能拓展到最大限度。

二、制约功能

监督的制约功能，主要是指为了保证社会管理运行平衡协调，而对管理活动及管理者进行的核查、牵制和调节意义上的监督。这一功能指向的客体主要是公共权力。公共权力是从社会中产生，但又居于社会之上，并且具有同社会分离的力量。公共权力缺乏权力主体的制约，就会成为脱离社会的力量，成为部分人谋私的工具，使公共权力私有化。监督活动，正是将公共权力的运行规范化、法治化，防止公共权力被滥用，它是防范运用公共权力达到私人目的的约束性手段。而监督的制约功能，有赖于两个主要条件：一是公共权力来自于人民授权，而掌权者则是人民的“公仆”。在这种前提下，人民作为权力的拥有者。一切权力机构都是人民意志的代理，它们都是以人民代表为主体的最高权力机关派生出来的，通过体现公众意志的法律赋予国家公职人员各种各样的公共权力，也决定权力主体的责任和权限范围。这样，监督实际上就是人民在权力主体的地位上用至高无上、巨大无比的力量对社会中各种公共权力实行有效的控制，保证权力主体和被授权者的地位不会颠倒，使权力行使能够始终如一地代表人民的利益，防范权力行使者偏离权力主体所规定的行为轨迹。二是行使公共权力的机构之间应有科学的分工。在这种前提下，各权力机关及其公职人员的活动，必须受制于权力拥有者及最高权力机关的监督与制约，形成一种全方面、多维性的异体机制。而且，每种公共权力的行使过程和后果，都无法避开其他权力运行的督导和制约而独立存在。它们之间相互作用和制约，从而遏制由于权力过分集中、滥用权力所产生的负性效应，防止权力腐败。

三、预防功能

监督的预防功能是指通过事前监督，提前发现和排除社会管理运行过程中可能出现的问题和潜在的弊端，从而起到防患于未然的作用。如果说监督的矫正功能主要体现在事中监督和事后监督。那么，监督的预防功能则主要体现在事前监督。公共管理行为大多数具有规范性、可复制性和重复性，如果在特定的公共管理活动付诸实施之前，对其规划、决策、方案设计等进行预防性的监督，不仅可以及时发现潜在的制度缺陷和行为隐患，及时采取纠正措施，而且可以防范违法违规行为的扩大化、复杂化。特别是对执掌公共权力的公职人员，这种功能显得更为重要。可以说，监督的其他功能的发挥，在一定程度上与预防功能是紧密相连的。预防功能的实现，主要是通过对监督对象的管理行为进行监督。例如对决策行为是否民主化的监督，对公共管理行为的经济性、效率性和效果性的监督，等等。就监督本身的平衡发展来看，预防功能的完善无疑会为事中监督、事后监督提供超前性的保护屏障，缓解两种监督的压力。同时，应当客观地处理好预防与惩治的关系问题。惩治和预防是反腐倡廉工作中相辅相成、互相促进的两个方面。只有抓好从严惩治，严肃查处腐败案件，才能有效遏制腐败现象的蔓延，才能为注重预防创造前提条件。

四、反馈功能

反馈是指一个系统的输出信息反作用于输入信息，并对信息再输出产生影响而起到控制和调节的作用。监督的反馈功能，主要是指通过监督，对所监督事项的活动过程及其结果的真实性、准确性和可靠性作出评价，并对影响该结果的相关因素进行科学的分析，为被监督单位提供改进工作的科学依据。反馈功能依托于相应的制度保证，如利用信息技术创造好的制度、规则和信息提供途径，改变监督机关与其他社会单元的关系。随着市民社会组织、公民和企业信息能力的加强，社会公众的反馈信息将成为重要的监督信息源。改变政府治理结构，使之有助于反馈信息的传达和转换。其中，担当信息反馈通道职责的只能是监督活动。当合法、有效的监督活动持续进行时，整个国家权力系统才能不断地把自己的实际结果与既定目标作比较，并通过经常反馈和放大调节，逐渐缩小目标差距，最后真正实现对监督对象的控制。另