

深化国有企业改革背景下分类考核与穿透式监管机制建设研究

刘彦

中国水利水电第七工程局有限公司，四川省成都市，610213；

摘要：在新一轮国有企业改革深化提升行动的总体部署下，分类考核与穿透式监管成为推进国企治理体系现代化的重要抓手。本文以中国水利水电第七工程局有限公司为研究对象，系统分析了国企改革背景下分类考核与穿透监管的重要性、设计原则、实施路径及面临的主要问题。在改革实践中仍存在理念认知偏差、监管与放权平衡难题、配套制度滞后、数据治理薄弱及数智技术应用不足等问题。针对这些问题，提出了强化理念重塑、推进放管协同、完善法治体系、优化数据治理与加快数智赋能的系统性应对措施。

关键词：国有企业改革；分类考核；穿透式监管；中国水利水电第七工程局有限公司

DOI：10.6979/3029-2700.26.04.106

1 国有企业改革背景下分类考核与穿透式监管重要性

在深化国企改革的新时代背景下，分类考核与穿透式监管成为推动央企治理体系现代化的重要支点。分类考核的核心在于“以功能定目标、以差异定标准”，通过区分商业类、公益类与特殊任务类企业，科学设定经营与社会责任权重，实现“一企一策”。国资国企穿透式监管是指监管主体通过技术手段和制度设计，对国有资本和国有企业进行全级次、全链条、全过程、全要素的监管，打破信息不对称，消除监管盲区，实现纵向到底、横向到边的全方位透明监管^[1]。穿透式监管则体现从“事后监督”向“全过程监管”的转变，依托数字化技术对项目、资金、合同、风险进行链条化监测，使资本运作与项目执行在阳光下运行。

2 国有企业改革背景下分类考核与穿透式监管机制存在的问题

2.1 理念认知冲突

分类考核与穿透式监管的核心理念是科学分类、精准考核与动态监管，但在实际推进中，理念认知存在明显分歧。部分管理层仍以传统业绩思维为主导，将考核简单等同于利润指标，忽视了现金流质量、风险约束和创新投入等长期价值。对穿透式监管，也存在“强化监督即削弱授权”的误解，导致基层对监管存在抵触心理，

出现“要么放任不管、要么层层设卡”的两极现象。以水电七局为例，在部分项目执行环节中，仍存在“项目为王”的惯性思维，导致数据上报滞后、风险信息传导不畅，削弱了穿透监管的敏感性。理念冲突的根源在于绩效文化尚未完全转向价值创造导向，组织心智对“数字透明”尚未形成共识^[2]。

2.2 监管与放权的两难

国企改革要求“管资本为主、放活经营权”，而穿透式监管的强化又不可避免地增加了控制层级，形成监管与放权的张力。对水电七局而言，项目遍布全国乃至海外，授权经营是提升响应效率的必然选择，但过度放权又可能导致风险外溢。部分管理者担心被问责而“惜权不放”，基层单位又因审批链条过长、流程繁复而效率受限^[3]。这种“两难局面”使分类考核难以真正落实差异化授权机制，穿透监管也容易流于形式。此外，部分监管部门过于注重过程合规而忽略结果导向，造成重复报表、层层汇总的低效循环。

2.3 配套制度与法律法规不完善

分类考核与穿透式监管作为国企改革的重要抓手，但当前相关制度体系尚未完全成熟，法律依据不足、标准不统一、执行口径不清晰的问题依然突出。一是分类考核的指标体系在不同监管层级之间缺乏统一口径，考核结果在薪酬激励、干部任免和投资决策中的法律效力

界定模糊。二是穿透监管在数据采集与隐私保护方面存在制度空白，特别是在涉及海外项目和跨国资金流时，法律框架的适用性不足。三是内部审计、纪检、财务、信息化等部门职责交叉，导致监管边界模糊、责任重叠^[4]。

2.4 数据治理的问题影响了穿透式监管的效果效能

穿透式监管的有效性取决于数据的真实性、完整性与可用性。然而，在实际运行中，数据治理仍是制约监管穿透深度的最大瓶颈。部分国企在信息化建设中系统分散、口径不一，存在“数据孤岛”“口径冲突”和“滞后上报”等问题。水电七局在推进数字化管控过程中，也面临业务系统众多、接口标准不统一、基层数据录入质量参差不齐等现实挑战。由于项目地域跨度大，数据采集环节容易出现脱节，影响风险预警的时效性和准确性。另一方面，数据安全与合规意识不足，导致部分单位在数据开放与共享方面持保守态度，限制了监管的实时性与穿透性。

2.5 党建引领不足影响改革协同效能

在分类考核与穿透式监管机制推进过程中，党建引领作用尚未得到充分发挥，导致政治引领与治理改革在部分环节出现脱节现象。首先，一些单位仍将党建工作视为“附属事务”，未能与生产经营、制度创新、风险治理实现深度融合，党建工作与业务工作“两张皮”的问题较为突出。党委在改革顶层设计中介入不足，缺乏将党建成果转化为治理能力的系统路径，导致重大决策中政治引领的实质性作用被弱化。其次，基层党组织在数字化监管和考核执行中存在力量不足、作用不突出的问题，部分项目党支部未能嵌入项目管理主线，党建活动流于形式，难以形成监督与执行的闭环。再次，在干部考核与选拔中，政治标准与业务能力未能实现有机统一，党员示范带动作用不强，部分党员干部缺乏运用数字化监管和风险控制手段的能力，影响了制度执行的精准性与权威性。以水电七局为例，部分项目部党建工作仍偏重于思想教育与活动组织，未能与分类考核、风险预警、数据上报形成制度化衔接。最后，党建考核结果与经营考核未能有效贯通，政治监督与绩效监督之间缺乏联动，导致“党建强不一定治理强”的局面。

3 应对措施

3.1 加强理念重塑与改革共识引导

分类考核与穿透式监管改革的核心在于理念重塑，要以党委领导为核心，推动全系统治理观念升级。党委应从政治高度把握改革方向，明确考核与监管是提升治理能力、保障高质量发展的重要工具，而非限制创新的负担。应通过党委中心组学习和专题宣贯，将改革理念纳入干部教育、绩效考核与干部任期契约化管理，形成“从思想引领到行为落地”的闭环机制。要强化全员认知培训，建立“分类思维+数据思维+风险思维”教育体系，提升干部数字化监督与精准决策能力。同时，构建典型引领机制，选取改革示范项目，由党员干部担任攻坚责任人，推动从“被动执行”向“主动创新”转变，使党建引领真正成为改革落实的思想支点与行动引擎。

3.2 推动放权与监管协同平衡

解决“监管与放权的两难”，关键在于实现科学授权与分级监管的协调平衡。应按照“权责清单化、流程标准化、风险分级化”的原则重塑权责体系。对高风险、高资本占用环节实行强监管，对低风险、标准化业务则实行容错机制与简化授权。水电七局可构建“分层放权+动态监管”模式，总部聚焦战略决策与风险管控，区域公司负责经营统筹与项目协调，项目部侧重履约执行与成本控制。为避免权力真空，应建立授权评估与回收机制，对越权、失责情形即时纠偏。同步优化内部审计、纪检与财务监督的协同机制，形成“放得下、管得住、问得到”的闭环管理格局。

3.3 强化数据治理与信息共享机制

数据治理是穿透式监管的关键基础，要以党委推动顶层设计、制度创新与责任落实。首先，应建立统一的数据治理架构，明晰党委、管理层与业务部门的责任边界，形成“党委定标准、业务抓执行、系统促协同”的工作格局。其次，健全数据质量管控机制，通过采集、清洗、校验与追踪四个环节，确保信息真实可用。党委要将数据安全与信息保密纳入日常监督清单，防止信息孤岛和数据风险。再次，完善跨部门共享平台，将财务、审计、法务、工程、采购等系统接入统一数据中台，实现全过程在线监管与动态分析^[5]。最后，依托党员示范

岗与数字化监督岗建设,推动形成“党建+数据治理”的创新模式,使信息共享成为提升监管穿透力的重要驱动。

4 结语

以水电七局为代表的工程类央企的改革实践表明,科学的分类考核能够精准反映不同单位和岗位的价值贡献,穿透式监管则通过数据化、智能化手段将监督落到实处,二者相互补充、相互促进,构成现代化企业管控体系的“双轮驱动”。未来,国有企业应以数字治理为核心,推动考核与监管从静态评价走向动态监控,从事后问责走向事前预警。同时,应注重构建以数据为基础、以智能为手段、以价值创造为导向的治理生态,

实现管理透明化、决策科学化与风险防控常态化。

参考文献

- [1]马喜芳.“分类考核”为国企提质增效提供新路径[N].经济参考报,2021-08-09(007).
- [2]关于国企分类改革的一些问题,国资委是这样答复的[J].国企,2021,(11):16-17.
- [3]夏旭田.国企改革部署实施三年行动解读:改革再提速对国企承担公益业务分类考核[J].企业观察家,2020,(11):24-25.
- [4]张钦昱.国家出资企业穿透式监管的法治逻辑与制度构建[J].经贸法律评论,2025,(04):58-80.
- [5]吴一柱.穿透式监管重塑国资国企管理生态[J].宁波经济(财经视点),2025,(07):60-61.