

# 健全完善国有企业纪检监察体系的路径研究

张毅夫

中国南方电网有限责任公司

**摘要：**在新征程上，我们党要巩固长期执政地位、始终赢得人民衷心拥护，必须永葆“赶考”的清醒和坚定，以自我革命精神解决大党独有难题，不断清除一切损害党的先进性和纯洁性的因素。坚持制度治党、依规治党，健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系是推动自我革命的有力抓手。国有企业作为国家队、顶梁柱、压舱石，必须强化自我革命精神，把强化自我监督、健全监督体系与建设中国特色现代企业制度、创建世界一流企业有机融合。本文以新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持问题导向，结合实际阐述了以自我革命精神强化自我监督的背景和意义，分析当前公司构建监督格局的现状和重点问题，提出了当前背景下如何进一步健全完善监督体系的对策建议。

**关键词：**自我革命；有机融合；健全监督体系

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.09.112

## 一、研究意义

国家领导人在党的二十大报告中指出：“全党必须牢记，全面从严治党永远在路上，党的自我革命永远在路上，决不能有松劲歇脚、疲劳厌战的情绪，必须持之以恒推进全面从严治党，深入推进新时代党的建设新的伟大工程，以党的自我革命引领社会革命。”同时指出，要完善党的自我革命制度规范体系，坚持制度治党、依规治党，健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。勇于自我革命是我们党最鲜明的品格和最大的优势，是中国共产党区别于其他政党的显著标志，也是中国共产党百年奋斗的一条重要经验。自我革命是党跳出治乱兴衰历史周期率的“第二个答案”，只有不断坚持自我革命，才能“确保党永远不变质、不变色、不变味”。

一是探索自我监督与中国特色现代企业制度、与创建世界一流企业有机融合。公司《世界一流企业显著特征指引》指出，世界一流企业要素之一就是公司治理能力突出，即党的领导全面融入公司治理的各个环节，集团管控与企业发展阶段、发展战略、业务结构、组织文化等相适应，充分发挥集团统筹协调和资源优化配置作用。现代企业推行内部监督控制是社会分工深化的必然选择，尤其是二战之后的西方社会，全球化逐渐成为主流，企业面临更大的市场和更激烈的竞争，为了充分发挥企业活力，提高综合实力，逐渐形成资本所有权和经营权分离的管理方式，同时为缓解各方矛盾，保障各方利益，广泛采用“一元制”（不设独立监督机构，执行与监督机构一体，董事会既是执行机构，也是监督机构）、“二元制”（设独立监督机构，如监事会）等不同的监督形式，保障企业运营过程中的合规性。现代企业如华为、苹果、大疆等公司抓住关键环节实施监督管控，从供应链入手实施严格监督，其监督对象围绕设备开展，甚至具体到单个元件开展全生命周期的管控，三星公司采用信息可视化公开监督的方式开展业务监督，通过行政强制手段培育员工自觉保护、维持

和管理的设备主人、区域主人意识。通过国内外一些优秀企业监督机制比较可以发现，这些企业明确以“为企业创造利润”作为监督导向，通过监督控制有效实现利润最大化，但这种以“利润最大化”为导向的监督控制理念不利于解决有关国计民生的问题，如为了实现利润而影响国家利益、履行社会责任不到位等，简而言之，以利润最大化为导向的监督控制有其鲜明特点，但缺乏政治性、没有政治优势。国有企业与一些世界优秀民营企业最大区别是党的领导，有关权威著作先后从“两个支柱”、“两个基础”、“六个力量”、“三个排头兵”、“顶梁柱”等角度，对国有企业、国有经济在党和国家事业全局中的特殊重要性作了全面深刻的定位表述。要不断完善中国特色现代企业制度，实现创建世界一流企业目标，不但要学习借鉴其他优秀企业的管理方法，更重要的是把党组织的优势转化为企业核心竞争力，党对国有企业的领导是政治领导、思想领导、组织领导的有机统一，要推进党的自我革命，国有企业在自我监督、内部监督方面必须自我完善。本研究旨在拓宽对企业内部监督体系运转的认知边界，从历史、理论和实践层面提供有效参考。

二是为健全国有企业纪检监察体系，有效规范权力的运行和监督提供参考。目前国有企业纪检监察体系从“有形覆盖”到“有效覆盖”还存在一些障碍，每次检查，总能发现一堆屡查屡犯的老问题，也总能揭示出一堆新问题。近几年，从来自外部的国家审计、行业监管、国资监管，到企业内部的政治巡视（巡察）、审计、财务专项检查、县级企业综合监督，以及一系列专项治理或检查，莫不如此，暴露了内部监督控制上存在的问题，从思想观念、体系建设、内部控制、斗争精神方面指出了具体的问题，并提出加强和改进监督工作，抓“五项机制”到位，抓各类监督贯通到位等要求。本研究旨在查找目前国有企业纪检监察体系运转机制方面存在的堵点、难点，剖析影响因素，提出优化监督具体落实举措，为党组（党委）监督工作更加全面、直接、

具体提供有效参考。

## 二、研究情况

### （一）调研对象

调研对象主要是国有企业职能部门及其所在党组织。职能部门负责国有企业对应业务领域归口管理，处在国有企业经营管理、改革发展的最前沿。国有企业职能部门党支部一般实行一部门一支部，党支部设置与职能部门设置相吻合。职能部门由于其职能、职责、层级特点，有其特殊性：一是职能部门是国有企业决策部署的参与者、制定者，又是贯彻落实国有企业决策部署的先行者、推动者；二是职能部门权力集中，岗位廉洁风险突出，而且容易出现“灯下黑”现象，一旦出现违规违纪问题危害很大，不仅仅影响到国有企业总部（本部），往往还牵涉基层单位；三是职能部门责任集中，履责标准高，更须防范出现失职失责行为；四是职能部门指挥、服务着基层单位的运作，职能部门的工作作风、工作水平和效率直接影响着基层单位，是基层单位的“风向标”。职能部门的这些特点，决定了其必须以党内监督为主导，促进职能（专业）监督贯通融合，压实职能党支部管党治党责任，保证其党员队伍先进性和纯洁性，以促使职能党支部发挥“走在前、作表率”作用，为抓好公司系统自我监督提供示范。

### （二）调研思路和方法

在专业处办的指导下，聚焦纪检监察作用发挥，采用SWOT分析法等研究工具，总结现有先进经验，先后对包括国有企业总部在内的1-3级单位等进行了调研，同时结合文献研究、过往资料以及有关工作部署、巡视巡察发现问题等有关资料的研究，分析查找国有企业纪检监察体系存在的堵点、难点，提出对策建议。

## 三、现状及问题分析

### （一）成效及先进经验

以某骨干企业为例，近年来，某公司着力健全完善监督体系并推动有效运转，公司党组研究出台完善监督体系提高监督能力实施办法的通知，提出“五项机制”作为重要抓手（问题发现、跨部门协作、上下联动、整改落实、成果运用），并先后于2021年、2022年制定一体推进不敢腐不能腐不想腐的实施意见，印发《关于坚持问题导向、坚持严的主基调加强党风廉政建设和反腐败重点问题治理的决定》《关于加强和改进监督工作的意见》，开展一系列专项整治（治理）行动，切实解决了一批突出问题。同时，通过每年制定年度监督工作要点，积极推进党组（党委）统一领导下大监督格局逐步覆盖。印发加强对“一把手”和领导班子监督工作清单。逐年提升监督工作科学化、制度化、规范化水平。定期组织召开监督委员会会议，制定年度监督工作要点，推动重点监督任务纳入督查督办、党建责任制考核及有关专项检查内容，强化监督工作闭环管控。组织召开总部监督工作座谈会、基层单位监督工作视频调研会，强化多领域联合监督，加大监督资源信息共享力度，着力推动“五项机制”有效

运转，取得了良好效果。

### （二）重点问题

#### 1. 问题发现机制

理念还未深入人心。多数人员甚至基层专职监督管理人员还将完善纪检监察体系理解成是对各原有专业监督、职能监督的简单汇总，有的部门还没有真正认识到监督就是管理，做好监督也是业绩，没有做到监督与管理同谋划、同部署、同推进、同考核，对如何有效开展监督没有进行过深入思考；“投鼠忌器”“爱惜羽毛”的状况普遍存在，部分领导人员反馈，违规违纪处理会直接影响本单位本领域党建责任制考核，甚至可能直接认定为C。

问题发现的报送机制有待完善。客观方面，问题如何定性、哪些问题上报、哪些问题作为问题线索、哪些作为业务问题，存在指引盲区，主观方面，有的职能监督主体不会监督、不愿监督、不敢自爆家丑，个别干部担当精神、斗争精神、自我革命精神不足，“捂盖子”“护犊子”等心理仍然存在，就如一个人讳疾忌医，平时有个头疼脑热不说不治，一到体检的时候就全部暴露出来了。

#### 2. 跨部门协作机制

监督合力发挥不足。国企各业务口监督检查统筹协同管理不足，监督主体多，监督资源、力量整合不够，监督成本高，重复监督检查一定程度存在，容易导致基层疲于应付。如改革工作反馈，目前公司承接党中央、国务院决策部署各项工作任务较重，牵头部门需要统筹、调集的资源多，优化跨部门协作的接口、机制尤为重要，不论是专项工作还是统筹监督格局，都需要形成合力。金融领域反馈，不同业务条线的联合监督机制未有效做实，个别单位全年接受多轮审计检查，虽然检查牵头部门不同，但检查内容基本相似。

#### 3. 上下联动机制

监督力量不平衡。随着党内法规日益完善且刚性执行的要求越来越高，全面从严治党已迈入依规治党新阶段，相应地，公司树立“管业务必须管监督”的要求也将越来越高，系统学习、系统培训越来越成为管理者、监督控制者上岗“刚需”。根据调研反映，职能监督中缺乏专门的监督组织机构，监督业技融合人员缺口大，资源需求逐步增大，有的职能部门已经成立专门监督处室（科室），一些业务风险高的部门尚未成立。财务领域反映，计财部已成立监督处专门负责监督工作，但各分子公司计财部却仍由会计科兼职负责监督工作，未成立专门监督科室。“四虚项目”治理反映，队伍建设仍存在不足，职能监督工作在三四级单位存在弱化、虚化问题，对生产项目“四虚”问题的监督，总部没有设置专业岗位，部分三级单位生产技术领域普遍缺乏项目管理技经人员，管理人员对工程造价等问题开展职能监督的能力不足。项目验收人员反映，部分业主项目部缺员率高，有的一半岗位都是外协单位援助或其他专责兼职，农配网项目建设数量庞大，存在“井喷式”建设现

象，且建设进度考核标准高，往往难以逐个现场进行验收核实，大部分以抽查或图片影像进行验收，基层项目管理部门缺乏审计专业人员，项目竣工决算签审不细不深，甚至流于形式，很容易导致项目结算价格虚高、逻辑不符、资金流失等风险隐患。

#### 4. 整改落实机制

顽固问题，老问题新表现等情况依然较多。部分单位推动整改的力度不够，整改主体责任落实不到位。深挖问题背后的体制机制原因和规律较少，发现重大问题的能力还有待强化。如：在建工程转固不及时、部分项目投后效益不达预期、行政许可手续办理不及时等问题。从问题整改的牵头部门和整改效果评价来看，牵头部门跟踪督导改、一级追着一级改情况比较普遍，业务审核和整改结果把关过度依赖财务、审计、法律等第二、三道防线，问题发现的“最初一公里”、整改“最后一公里”和长效机制效率不高。

#### 5. 成果运用机制

一是监督机制顶层设计与数字化转型还不够匹配。公司的数字化进程不同于互联网企业发展模式（互联网企业多为轻资产公司，其数字化是一开始就伴随业务的发展不断成熟），由于重资产经营模式，在早期自动化系统不发达的时候，主要依靠人力支撑业务，当前数字化转型分步骤实施一般先从解决原有业务的问题出发，每个业务领域转型思路和方法各不相同，呈现差异化、碎片化的特点，监督数据手工填报、数据价值无法体现（如大部分业务领域仅能实现单一数据提取和汇总）。在工作模式上，监督体系自上而下的模式与数字化转型尚不匹配，跨领域架构协同、各专业应用场景与监督体系融合还有“代差”，如完善监督体系需统筹不同业务领域的大数据（招投标领域“项目随人走”需要提取任职时间、供应商中标时间等）。在方式方法上，当前的数字化转型应用还不足，数字化赋能高质量发展还有较大提升空间，如尚未形成各类监督一体统一的问题清单库和数据库，需要进一步做好顶层统筹。

### 四、对策建议

总体建议：以求真务实，简化程序为原则，以写入制度（业务指导书），嵌入流程为抓手，以完善机构（职能），建强队伍为保障，并运用数字化技术完善监督手段，推动监督体系运转更加顺畅。

#### （二）提升融合意识，促进各类监督贯通协调

一是优化贯通协调机制。公司监督委员会办公室牵头进一步制定履职清单，分类明确各监督主体监督职责，加强监督计划优化整合及管控，对于计划外临时性监督检查严格纳入审批管理；建立监督检查备案和通报机制，职能部门加强监督检查计划安排，年度监督检查计划向公司监督管理委员会办公室备案，做好统筹协调，并向基层公开监督计划安排，加强计划外监督检查审批，避免较短时间内对同一单位密集开展检查；公司监督管理委员会办公室每月通报各部门开展监督检查情况，做好监督检查结果统筹运用。

二是优化工作指引。参照作业指导书方式，编制职能监督工作标准化指引，强化规定动作到位，提升监督工作操作性；打开监督工作和企业管理的业务流程、工作制度，通过统一的途径、方法将两者结合，以企业管理理念来思考监督工作，把监督工作要求来嵌入企业管理流程，加强顶层设计和策划实施，推动监督与业务深度融合。

#### （三）畅通协同联动机制，提升工作推进力度

强化上下联动机制。加强首问负责制度建设，对于基层反馈问到的涉及跨部门事项，主动对接相关部门反馈信息，做好对下的解释和指导工作。建立问题起底指导机制。对重复发生、屡查屡犯、治标不治本的问题进行深入分析、系统施治，制定针对性的整治措施，并将措施落实情况纳入各类监督检查、调研交流进行“回头看”。

#### （四）加强顶层设计，完善组织保障

一是完善组织机构，强化队伍建设。纪检监察机关按照“转职能、转方式、转作风”要求，根据监督任务情况强化部门职能，结合实际情况考虑在职能部门增设监督处或者专职监督人员，统筹做好业务线条职能监督、专业监督工作。加强对监督干部队伍的教育培训力度，举办监督工作培训示范班，带动各单位以重点培训和机动培训相结合的方式，实现2023年前对各级党建工作部门（科室）负责人（分管监督工作）及监督专责培训全覆盖，对新任职的人员，原则上在一年内接受一次集中培训。

#### 参考文献

- [1] 国有企业2022年年中工作座谈会文件（情况通报〔2022〕第36期）[R]，2022.7.
- [2] 坚持党的领导与公司治理有机统一，完善中国特色现代企业制度[N]，周万阜，经济日报，2019-12-12（15）.
- [3] 自我革命与人民监督的辩证统一[N]，杨云成，秦德占，光明日报，2022-03-28（06）.
- [4] “三个务必”的历史逻辑与时代意义[N]. 陈群祥，马鞍山日报，2022-11-29.
- [5] 国有企业监督制度的困局与策略[J]. 朱珊珊，经济体制改革，2020（01）：29-35.
- [6] 永葆“赶考”的清醒和坚定之要义[J]. 张峰，中国党政干部论坛，2022-10-06.
- [7] 新时代全面深化改革背景下中国特色国有企业监督体系刍议[J]. 张楠，山东行政学院学报，2021（01）：16-24.
- [8] 中国公司治理监督机制研究[J]. 董颖，中国市场，2022（29）：92-94.
- [9] 浅谈以高质量党建引领国企高质量发展[J]. 刘媛，中国有色金属，2022-11-16.
- [10] 论企业内部控制体系构建与完善——基于三星内控体系的一些思考[J]. 杨颖，财经界，2013（03）：35-36.