

嵌入式监督理论下建筑国企基层纪检效能的多维困境与系统纾解

■ 许志鹏

摘要: 建筑国有企业基层项目单元作为资金、资源与权力的密集交汇场域,是国家廉政体系建设与国有资产保值增值的关键微现场域。然而,受制于行业特性与组织惯性,其基层纪检监察系统普遍面临结构性失衡、功能性错位与激励性不足等多维困境,致使监督效能的内生性耗散与系统性衰减。本研究基于嵌入式监督的理论视角,采用个案深描与系统分析相结合的方法,深刻剖析了建筑国企基层纪检在组织架构、职责认知、专业能力及激励约束等方面的现实梗阻。研究论证指出,提升监督效能的根本路径在于实现纪检力量向业务流程与决策核心的深度嵌入,完成从外部被动式检查向内部主动式治理的范式跃迁。据此,本文从结构嵌入、功能重构、激励相容与协同治理四个维度,建构了一套系统化的纾解路径与优化策略,旨在为深化国有企业全面从严治党、推进治理体系与治理能力现代化提供理论镜鉴与实践方案。

关键词: 国有企业; 基层监督; 嵌入式监督; 纪检效能

引言

国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础与政治基础,其治理效能关乎国家经济安全与发展全局。建筑行业因其资金密集、生产链条长、利益关联复杂等固有属性,使其成为廉政风险防控的重点领域。遍布全国的基层项目部作为企业运行的“末梢神经”,既是价值创造的源头,亦是风险衍生的温床,故而成为国家监督体系向基层延伸的“最后一公里”战略节点^①。党的十八大以来,全面从严治党向纵深推进,对国企监督提出了更高政治要求与时代使命。理论与实践均表明,传统的外生性、被动式监督模式难以有效应对基层场域的复杂性及隐蔽性风险,常陷入“上级监督远、同级监督软、下级监督难”的治理内卷化困境^②。因此,如何创新监督范式,激活基层纪检组织的内生动力与专业能力,实现监督体系与企业治理的深度融合,已成为一个兼具重大理论价值与现实紧迫性的核心议题。本研究引入“嵌入式监督”理论,试图超越既有研究的零散对策建议,构建一个系统性的分析框架,以期对建筑国企基层纪检效能的提升提供学理层面的深刻阐释与实践层面的整体方案。

一、理论框架: 嵌入式监督的分析范式

(一) 嵌入式监督的理论源流与核心内涵
“嵌入式监督”(Embedded Supervision)概念初见于金融监管领域,由学者 Avgouleas 与 Kiayias (2019) 提出,其核心旨趣在于通过技术架构与制度创新,将监督逻辑内嵌于被监管对象的日常业务流与数据流之中,从而实现实时、动态、低成本精准监管^③。本文将这一概念创造性引入党内监督与国企治理语境,并对其理论内涵与内涵重塑。在本研究中,嵌入式监督意指:通过一系列制度安排、组织设计和技术应用,使纪检监察力量深度融入企业生产经营管理的决策程序、业务环节与文化网络,形成一种内生性、过程性、协同性的监督形态。其理论内核强调从“监督—被监督”的二

元对立转向“监督即治理”的有机统一,旨在实现监督范式的根本性变革:即从静态、间断、外部的合规性检查,转向动态、持续、内部的治理功能赋能。

(二) 嵌入式监督的分析维度与建构逻辑
基于该理论内核,本研究构建一个三维度的分析框架,用以系统剖析建筑国企基层纪检的现实困境并推导优化路径:一是结构嵌入。关注监督力量的组织架构、人员配置及其与被监督系统的物理性结合程度。其衡量标准包括组织的全覆盖性、人员的专职化与专业化水平以及工作机制的协同性。二是功能嵌入。关注监督主体的职责定位、专业能力及其与被监督系统业务流程的耦合程度。其核心在于厘清各监督主体的责任边界,并赋予其穿透业务复杂性中的“慧眼”。三是激励嵌入。关注驱动监督主体积极、规范履职的动力机制与约束机制。其关键在于设计一套“激励相容”的制度安排,使监督者的个人目标与组织的监督目标趋于一致,破解“不敢、不愿、不善”监督的动机难题。这三维度框架相互关联、层层递进:结构嵌入是物质基础,功能嵌入是能力核心,激励嵌入是动力保障,三者共同构成一个解释和提升基层监督效能的系统性理论工具。

二、建筑国企基层纪检监察的多维现实困境

基于上述三维框架,笔者对典型案例 G 公司(某大型建筑国企,职工 1400 余人,下设 31 个党支部)的深度剖析,揭示了基层纪检系统所遭遇的多重嵌入性失败。

(一) 结构嵌入失衡: 组织覆盖与力量配置的双重薄弱

监督系统的结构性缺陷是其效能衰减的初始根源。G 公司的案例呈现出典型的结构性窘境:其一,组织网络存在显著覆盖盲区。公司 31 个党支部中,仅 13 个(占比 41.9%)依法配备纪检委员,超半数支部的监督“前哨”处于空缺状态,致使上级监督意图无法在基层获得组织化承接,监督网络的“神经元”传导机制在此中断。其二,监督人力资源呈现绝对匮乏与相对错配。公司层面,4 名专职纪检干部(含纪委书记)与 3 名兼职委员构成的微型团队,需面对 1400 余名监督对象,其监督负荷远超合理阈值。更为严峻的是,专职与兼职人员 1:4 的畸形比例,导致核心监督职责不得不依赖兼职人员履行。这不仅造成兼职者因本职业务压力而无力深耕监督工作,更在实质上瓦解了“审调分离”这一基本的内部控制原则——兼职人员审理自身参与调查的案件,使审理环节的“审核把关、监督制约”功能沦为形式化流程,监督的系统性风险陡增。

(二) 功能嵌入错位: 职责认知与专业能力的双向脱节
功能层面的困境首先表现为监督责任的系统性认知偏差。公司内部弥漫着“监督即纪检”的狭隘观念,业务部门将“主体责任”狭隘理解为“业务执行责任”,财务、风控等职能部门亦未能充分履行其法定的“职能监督”责任。这种普遍性的责任推诿,导致纪委“监督的再监督”核心职能被异化为“替代监督”,被迫冲上一线履行本应由业务和管理部门承担的风



险防控职责,既造成了监督资源的错配,也助长了其他部门的依赖心理与道德风险。其次,监督能力与业务复杂性之间存在巨大鸿沟。建筑行业涉及海量专业技术规范、造价数据与合约关系,违规行为高度专业化、隐蔽化(如虚报工程量、材料调包、不合理工程签证)。基层纪检委员多数缺乏相关专业背景,公司层级亦未提供体系化的能力赋能培训,致使监督手段陈旧、单一,无法穿透复杂的业务表象洞察潜在风险,监督工作长期徘徊在“学习文件、签订承诺”的表层,难以实质性切入项目运营的关键风险节点。

(三) 激励嵌入失效: 内生动力与外约束力的双重匮乏

激励系统的失效直接导致了监督行为的扭曲与乏力。于内生动力而言,基层纪检委员面临严重的“角色悖论”:制度层面被赋予监督职责,但实践层面却“有职无权”,其对项目“三重一大”决策的知情权、对班子成员的评议权缺乏刚性保障。加之该职务流动性高,被视为“闲职”,其身份认同感与职业尊严普遍较低。在“监督与否一个样、监督好坏无差别”的绩效环境下,加之担忧打击报复影响个人发展,“理性选择”驱使之下,“不敢监督、不愿监督”的畏难情绪与“老好人”主义盛行成为必然。于外部约束而言,执纪问责的“宽松软”现象尤为突出。对于接受吃请、收受土特产、小额违规报销等苗头性、倾向性问题,党支部层面普遍存在“护犊子”心理,未能严肃规范运用“第一种形态”,致使红脸出汗未能成为常态。公司纪委对下级的指导、督办与考核问责力度不足,未能形成有效压力传导,使得微末之疾终成心腹之患。

三、系统纾解: 提升基层纪检监督效能的嵌入路径

破解上述困境,必须以嵌入式监督理论为指引,进行一场系统性的重构与创新,推动监督体系深度融入企业治理肌理。

(一) 强化结构嵌入: 构建全覆盖与专业化的组织网络

首要任务是夯实监督系统的组织根基。一是实施组织覆盖的攻坚行动。必须以政治命令的刚性,限期清除党支部纪检委员的“空白点”,并将此作为党组织书记抓党建述职评议考核的硬性指标,确保监督神经末梢的全面贯通^④。二是推动监督力量的战略性扩充与结构优化。依据业务规模与风险等级,科学测算并动态调整专职纪检干部编制,优先配强具备工程、造价、财务等复合背景的专业人才,从源头上提升队伍的专业化水准。三是创新协同作战的机制设计。可探索“区域协作组”模式,将地域相邻项目的纪检委员编组联动,由上级纪委直管,通过集中力量、交叉检查等方式,有效破解单个委员“不敢监督”的困局,并提升监督资源的规模效益。

(二) 重构功能嵌入: 厘清职责边界与赋能智慧监督

核心在于让监督回归其本质功能并获得现代技术赋能。一是以“清单式”管理厘清“三道防线”责任边界。通过制定并严格执行《业务部门监督主体责任清单》《职能部门监督责任清单》与《纪委再监督责任清单》,彻底扭转责任混同、功能错位的乱象,迫使业务和管理部门回归其风险防控“首责主责”地位,确保纪委专注“对监督的再监督”。二是构建“多维赋能”的专业能力提升体系。实施“双导师”制(纪检业务导师+专业技术导师),开展“案例情景模拟”与“以案代训”;深化“监企共建”,选派干部至地方纪委监委实战轮训。三是驱动“技术赋能”的监督模式革命。大力建设“廉洁风险智能监控平台”,运用大数据、人工智能技术,对物流、资金流、数据流进行实时监测与智能分析,自动预警异常交易与操作行为,实现监督工作从“人力密集型”向“科技密集型”的跃升,穿透信息不对称壁垒。

(三) 创新激励嵌入: 设计激励相容的动力与约束机制

关键在于构建一套驱动监督者“愿监督、敢监督”的理性激励结构。一是推行“赋权明责”式的身份重塑。以规章制度形式,明文授予支部纪检委员对项目重大决策的知情权、对班子成员的评议权、对明显违规操作的叫停权及对干部任免的建议权,为其履职提供坚实的权力后盾。二是建立“实绩导向”的考核激励闭环。建立个人“监督实绩档案”,将其发现问题、推动整改的成效与个人绩效考核、职级晋升、评优评先直接强力挂钩,显著提升监督工作的“收益预期”。三是硬化“精准问责”的约束保障机制。推行“三阶递进”执纪标准,对苗头问题早用、用好“第一种形态”;对整改不力、重复发生的问题果断升级处置;对屡教不改者从严惩处。同步实施“履职负面清单”管理,对尸位素餐、当“太平官”的纪检委员坚决采取“约谈、通报、调整”等问责措施,形成“监

督者受监督”的硬约束。

(四) 迈向协同嵌入: 集成多元主体的“大监督”格局

最终目标是建成一个有机整合、高效协同的嵌入式生态系统。一是强化专业监督的横向联动。建立由纪委定期牵头,财务、审计、商务、工程等多部门参与的“靶向式”联合监督机制,形成信息共享、力量协同、成果互认的监督合力。二是激发群众监督的民主效能。搭建数字化“阳光公示”平台,强制对分包采购、物资结算、公务接待等敏感事项进行全过程公开,并畅通匿名化、保安全的举报渠道,将监督优势转化为治理效能。三是实现监督数据的整合应用。打通各部门数据壁垒,构建企业级“监督信息共享池”,确保问题线索 24 小时内跨部门无缝流转、协同处置,最终形成“专业监督+群众监督+智能监督”三位一体的立体化、嵌入式监督治理新格局。

四、结论与展望

本研究揭示,建筑国企基层纪检监督的深层危机在于其与项目运营的真实场景发生“系统性脱嵌”,沦为一种外在的、附加的、弱功能的程序性存在^⑤。纾解这一危机,必须超越零敲碎打的局部调整,进行一场根本性的范式重构,即坚定不移地推动纪检监察体系深度嵌入到企业治理的结构、功能与激励之中。本文所提出的系统路径,是一个逻辑严密、环环相扣的有机整体:以“结构嵌入”夯实组织根基,确保“有人监督”;以“功能嵌入”重塑职责与能力,确保“善于监督”;以“激励嵌入”重构动力机制,确保“愿意监督”;最终通过“协同嵌入”集成多元力量,实现“有效监督”。这不仅是对基层监督困境的技术性回应,更是对“坚持党对国有企业的领导”这一重大政治原则在微观治理层面的深刻践行与机制化呈现。旨在为理解和完善国企监督提供了新的理论视角(嵌入式监督)和一套整合性的解决方案。未来的研究可进一步追踪上述路径的政策实验效果,并深入探讨在人工智能与大数据时代,技术赋能如何更深层次地重塑嵌入式监督的形态与效能,从而持续推动国有企业治理体系与治理能力的现代化进程。

参考文献

- [1] 孙一涛. 国有企业加强廉洁风险防控机制建设的探索与思考 [J]. 理论学刊, 2012, (S1), 136.
- [2] 潘国才. 建立“大监督”体系推进国企党风廉政建设初探 [J]. 广西电业, 2019, (08): 37-39.
- [3] Avgouleas, E., & Kiayias, A. (2019). The Promise of Blockchain Technology for Financial Supervision and Compliance. *University of Edinburgh School of Law Research Paper.
- [4] 王晓涵. 新时代国有企业全面从严治党体系建设研究 [D]. 中共中央党校(国家行政学院), 2024.000027.
- [5] 方银慧. 工程建设领域招标投标廉政风险及其防控 [J]. 安徽工业大学学报(社会科学版), 2013, 30(1): 34-35.

(作者系中铁建工集团有限公司西南分公司纪委书记)

增强制度意识 强化制度执行

■ 杨位栋

“制度兴则事业兴,制度强则事业强。”党的二十届三中全会明确提出“完善党内法规体系,增强党内法规权威性和执行力”,这不仅是管党治党的根本遵循,更为我们国有企业强化内部管理、防范风险挑战、实现稳健发展指明了方向。尤其是在当前煤炭行业竞争加剧、安全环保要求趋严、降本增效压力增大的背景下,唯有把制度挺在前面,让执行贯穿始终,才能不断夯实发展根基,在高质量发展的道路上走得更稳、更远。

一、树牢制度意识, 以思想自觉拧紧“总开关”, 让制度成为“敬畏标尺”

对煤矿企业而言,制度不仅是“硬约束”,更是守护安全的“生命线”,规范经营的“导航仪”、保障公平的“度量衡”。而树立制度意识,首先要从思想根源上破除误区、凝聚共识,让“学制度、懂制度、守制度”成为全体干部职工的思想自觉和行动习惯。

从安全生产维度看,煤矿作业环境特殊,井下地质条件复杂,矿并自然灾害管理压力时刻存在,每一项安全制度都是用经验教训总结而来,每一条操作规范都是为了守护职工生命安全。在日常工作中,有时会听到“制度太严,影响效率”“以前这么干都没事,这次也不会出问题”的声音,这种将制度视为“束缚”的惯性思维,本质上是对安全风险的漠视、对生命健康的不负责。安全制度看似“繁琐”,实则是保护职工的“安全盾”;遵守制度看似“麻烦”,实则是守护家庭幸福的“防护网”。要通过安全例

会、现场教学、案例警示等多种方式,让全体干部职工深刻认识到“遵守制度就是保护自己、违反制度就是伤害自己”,从“要我遵守”转变为“我要遵守”,真正把安全制度刻在心里、落在行动上。

从经营管理维度看,降本增效是企业永恒的课题,而制度正是实现精细化管理、堵住效益漏洞的关键。当前,“多领多占、浪费材料”“修旧不及时、复用不到位”等问题时有发生,追根溯源,还是部分干部职工制度意识淡薄,认为“花的是企业的钱,与自己无关”。比如,在井下材料领用环节,有的班组不按计划申领,导致部分配件长期闲置、锈蚀损坏;在设备维修环节,有的职工图省事,不按制度流程记录维修台账,导致后续追溯困难。这些看似微小的“不规范”,累积起来就是巨大的效益损失。必须通过专题培训、案例剖析、考核引导等方式,让干部职工明白“制度不是限制,而是规范;节约不是小气,而是责任”,让“每一分钱都花在刀刃上、每一件物资都付出最大价值”的理念深入人心,从思想上杜绝“人情大于制度、习惯代替制度”的现象。

二、强化执行能力, 以务实举措打通“中梗阻”, 让制度成为“行动指南”

“制度的生命力在于执行。”强化制度执行,关键要抓好“责任、监督、优化”三个环节,确保制度从“制定”到“落地”无缝衔接,从“有形”到“有效”闭环管理。

第一,健全责任体系,让“执行有担当”。“千斤重担众人挑,人人肩上有指标。”制度执行不到位,很大程度上是因为责任不明确、问责不严格,导致“干与不干一个样、执行好坏一个样”。要建立“横向到边、纵向到底”的责任体系;在横向层面,明确党政工团纪等各部门在制度执行中的职责,比如党委负责统筹协调、纪委负责监督问责、行政部门负责具体落实,避免出现“多头管、都不管”的推诿现象;在纵向层面,将制度执行责任层层分解到专业、区队、班组、个人,明确“谁执行、谁负责,谁失职、谁担责”。同时,要完善问责机制,对执行制度不力、造成损失的单位和个人,坚决按照《责任追究办法》严肃处理,既追究直接责任人的责任,也倒查相关领导的管理责任。

第二,加强监督检查,让“执行有约束”。“信任不能代替监督。”制度执行过程中,若缺乏有效的监督,就容易出现“上有政策、下有对策”的情况。要构建“日常检查+专项督查+随机抽查”的立体化监督体系,确保制度执行全程可控、问题及时整改。在日常检查中,依托安全生产调度会、经营分析会,定期通报各单位制度执行情况,重点查看安全规程是否落实、成本制度是否执行、考勤制度是否规范;在专项督查中,针对“降本增效”“雨季三防”“隐患排查”“消防安全”等重点工作,成立专项督查组,深入井下一线、地面车间,通过现场查看、查阅台账、访谈职工等方式,排查制度执行中的“堵点”“痛点”;在随机抽查中,不提前通知、不预设路线,直奔现场、直查问题,确保监督不走过场、不搞形式。

第三,动态优化制度,让“执行有活力”。“世易时移,变法宜矣。”随着企业发展阶段的变化,内外部环境调整,一些过去适用的制度可能会出现“滞后性”,若不及时修订完善,不仅会影响执行效果,还可能成为发展的“绊脚石”。例如,在设备管理方面,及时组织技术人员、一线职工、厂家代表共同研讨,新增了“智能化设备定期巡检”“数据故障诊断”等条款,让制度更贴合实际;在薪酬考核方面,修订了《绩效工资考核办法》,将“修旧复用金额”“成本节约率”等指标纳入考核,与职工工资直接挂钩,让制度更具激励性。下一步要建立制度“定期评估+动态修订”机制,每半年组织一次制度执行效果评估,广泛征求干部职工的意见建议,对不适应、不符合企业发展需求的制度及时修订或废止,确保制度始终具备科学性、合理性和可操作性,为执行落地提供有力支撑。

三、加强协同联动, 以全员合力织密“一张网”, 让制度成为“发展保障”

增强制度意识、强化制度执行,而是需要方方面面协同配合、共同发力的系统工程。只有形成“党委统一领导、部门分工负责、职工积极参与”的工作格局,才能让制度执行“无死角”,让制度效能“最大化”。

一是公司党委发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用。把制度建设和执行工作纳入党委重要议事日程,每季度召开专题会议研究制度建设中的重点难点问题,明确各部

门职责,避免出现“各自为政、重复建设”的情况;同时,加强对制度执行的政治引领,通过主题党日、专题党课等形式,引导党员干部带头遵守制度、维护制度,把制度执行情况作为党员干部考核评价、评优评先的重要依据,推动党员干部成为制度执行的“先行者”“示范者”。

二是各部门、各单位要落实“主体责任”,形成“齐抓共管”的合力。生产技术部要聚焦安全生产制度的执行,加强对井下作业流程的规范指导,确保每一个环节都符合安全制度要求;机电运输部要抓好设备管理制度的落实,推进设备全生命周期管理,提高设备利用率和完好率;经营管理部要强化成本管理制度的执行,严格控制物资采购、消耗,推动降本增效落地;各区队要加强对职工的制度培训,通过“师带徒”“现场教学”等方式,让职工熟练掌握岗位相关制度,确保制度执行“最后一公里”畅通。

三是充分调动职工群众参与制度建设和执行的积极性。职工是制度的直接执行者,也是制度效果的直接感受者。通过职工代表大会、意见箱、线上调研等方式,广泛征求职工对制度的意见建议,让制度更贴合职工实际、更符合岗位需求;同时开展“制度执行标兵”“节约能手”等评选活动,对严格执行制度、积极建言献策的职工进行表彰奖励,让职工感受到“遵守制度有荣誉、参与制度建设有价值”,从而主动参与到制度执行中来,形成“人人讲制度、事事守制度”的良好氛围。

(作者系山东能源枣矿集团付村煤业公司党委副书记、纪委书记、工会主席)