

把握开展“穿透式监管”机遇 全面提升公司治理与管控水平

“穿透式监管”近年来已成为国资国企领导者们高度关注的热点话题。随着“1号文”、“2号文”等重要文件的发布，不仅是国资国企接收到了明确的指引，众多民营企业也在积极参考借鉴。作为公司治理及风控审计领域的专业伙伴，我们建议企业领导者主动把握此次“穿透式监管”工作的开展机遇，结合自身特色务实落地，使其成为提升公司治理水平和集团管控能力的战略举措。

敏于知

一、穿透式监管的发展历程与核心要求

穿透式监管理念起源于税务与金融领域。“穿透”（Look through）最早见于税法中的“透视原则”，旨在透过公司面纱发现真实收益所有人。2016年，我国金融监管部门在《互联网金融风险专项治理工作实施方案》中正式提出“穿透式监管”，核心在于遵循“实质重于形式”原则，识别业务本质、防控风险。

其在企业管理中的演进简要分为四个阶段：

- **阶段一：金融领域应用**

早期聚焦复杂金融产品的嵌套设计，透过表层看实质，防范系统性风险。

- **阶段二：多领域理念借鉴**

企业将“穿透”理念广泛应用于集团管控（管理意图落地）、风控审计（风险监测与红线管理）、ESG（数据真实性）、安全生产（网格化管理）以及战略落地、预算管理等领域，成为管理者熟悉的管理理念。

- **阶段三：国资监管探索推进（2024-2025年）**

国务院国资委在会议和文件中频繁提出要求。2025年内控相关通知强调“全级次、全链条、全过程、全要素”、“主体穿透、业务穿透、数据穿透”，聚焦审计巡视发现的11类重点问题（过度负债、无关多元、多层架构、薪酬乱象、财务金融风险、控股不控权、虚假贸易、捞偏门、靠企吃企、资产闲置、境外风险等）。同时提出以司库监管平台为基础，构建智能化穿透式监管系统。

- **阶段四：体系性规划明确（2026年至今）**

国务院国资委发布《关于推动中央企业加快财务数智化转型升级的指导意见》（“1号文”）和《关于加强中央企业穿透式监管的指导意见（试行）》（“2号文”），连同相关的年度工作部署和追责文件，构建了一套关于穿透式监管的体系性框架和具体实施要求。

» “1号文”聚焦财务数智化，提出建设覆盖全域的**数字化资源管理平台（DRP）**作为核心技术载体，并明确2026-2030年四步走节奏。

» “2号文”进一步明确体系框架：构建组织领导、智能化监管、监督追责、监管制度等四大体系；提出数据自动获取、风险自动分析、问题自动处理、整改自动闭环的运作逻辑；聚焦**十大重点业务领域**（投资、产权、财务、资金、薪酬、金融、采购与供应链、境外、合同等）；设定“五年左右建成”的中长期目标。

“穿透式监管”具有“实质重于形式”、“看得清、管得实”、全过程闭环、风险导向、以数字化智能化为核心载体以及有序推行等核心特点，已逐渐成为各企业在治理领域关注的核心议题。对于国资国企领导者而言，这不仅是监管合规，更是优化治理架构与管控界面、提升总部能力、保障国有资产安全的战略机遇。

二、探索中的常见问题与挑战

企业积极推进“穿透式监管”的落地，在前期探索中积累了很多经验。根据过往企业交流和行业观察，有如下常见的挑战和需要留意的问题。

1 对“穿透”的认识导致落地方向迥异

从不同角度出发去指导工作开展，会直接导致企业落实“穿透式监管”的方向、范围、责任部门、效果等产生不同形态。常见的几种片面认知：

» 还仅仅停留在理念层面，忽略了对具体领域的落地要求

- » 认为是某一监管职能主导的工作，忽略了需企业层面整体统筹及对企业的全局影响
- » 僵化认为“穿透式”=“做个系统”，忽略了运作模式的匹配和改变
- » 认为是“监管”领域的事情，忽略了各领域主责及各业务系统建设的要求
- » 僵化落实相关文件中提出的若干领域，忽略企业自身特色风险和重点领域等

2 核心载体的建设任务艰巨

- » “智能化监管系统”或相关业务系统、数据中台建设需要较大投入
- » 对企业过往海量数据的汇总与整合
- » 对各重点领域中常见异常的分析方法和监控模型建设

3 缺乏组织保障

- » **高层重视不足。**本工作涵盖全集团，纵向跨各级次，横向涉及多个业务部门协作，周期长。若缺乏高层关注和领导小组的统一部署，难以推动
- » **未明确恰当的牵头组织。**在实务中，“穿透式监管”在企业中呈现了由不同部门牵头的情况，如财务部门、IT 及数据部门、审计监督部门、内控部门、风险管理部门等

4 缺乏运作匹配

- » 穿透式监管的运作机制匹配非常重要，常被忽略
- » 在建设、持续运营中各职能的职责分工
- » 对日常监控中识别到异常的响应、处置流程
- » 基于共用数据基础，及对重点领域的状态监控与异常分析，将对企业监管和风控模式产生全局影响，各职能协同运作模式面临重整，从而避免重复投入

5 忽略过程风险

- » 对法人治理与集团管控模式的影响，尤其下属企业为独立上市公司的情形，需处理信息披露等合规性问题
- » 数据权属问题、数据安全合规、“算法黑箱”等

这些挑战反映了从“局部监管”向“系统治理”转型的阵痛，同时若仅关注系统建设而忽视治理协同，最终价值也将大打折扣。

三、高管层行动建议：以治理视角系统推进

我们建议企业领导者高度重视，将“穿透式监管”融合进企业整体战略，以“穿透”为理念、目标和管理逻辑，结合自身特色，夯实各业务基础管控，促进横向职能协同、纵向母子公司差异化交互，全面提升治理与管控水平。

1 充分利用开展契机

- » **全企业参与的契机：**工作涵盖面广，横向涉及多部门多领域、纵向涉及多层级多产业
- » **基础设施建设的契机：**智能化监管系统及相关业务系统是企业重要的基础设施，系统建设和数据汇总的投入大，需充分利用、释放更大的价值
- » **中长期规划的契机：**持续 5 年的一条工作主线

2 结合自身特色，找到适合的开展模式

- » **风险特色：**自身个性化的重点风险和领域
- » **基础特色：**过往在监管、内控、风险等领域的工作基础；现有各业务领域信息化数字化建设基础情况
- » **资源特色：**现有内外部数据、可用的平台和大模型等资源情况
- » **治理特色：**企业治理层和管理层的需求；公司治理和集团管控模式等

根据以上特色，企业可以考虑采取“基于企业级数据中台，开展监管所需指标和异常分析”、“基于现有业务系统落实监管要求”、“在各分支机构落实分析模型 / 要求”等多种差异化运作模式，进行落实。

3 可考虑的重点工作（七大模块）



- » **绘全景：**构建适合企业自身的穿透式管理全景蓝图，统一共识。
- » **定领域：**明确企业自身特色重点领域。如基于国资委关注的十大重点领域及重点问题，继续突出企业个性化情况，并深入关注产业行业特色等；围绕这些领域，在业务系统和监管平台上，继续明确管控要求、设计监控指标及异常分析模型等。
- » **建平台：**建设“多位一体”智能化监管系统，并完善相关业务管理系统。可基于企业自身数据中台和报表平台等现有资源开展，形成资源复用及管理集中。
- » **配运作：**明确职能分工，实现事前预防、事中监控、事后处置闭环，提供整合保证；并在公司治理与集团管控层面，支持调整对子公司的授权、支持派驻董事履职、由集团视角主动发起监管动作等价值场景。
- » **搭组织：**建立党委、董事会牵头的领导小组，多部门联合参与的跨部门工作小组（如监管统筹部门、各业务领域主责部门、IT及数据部门等），明确各方职责。
- » **做规划：**制定五年分步实施的路径，有序推进对业务领域的覆盖、平台等基础设施建设、风控合规等多项工作，逐步释放价值。
- » **控风险：**有效管理数据安全、合规等过程风险。

4 董事会行动建议

将穿透式监管纳入董事会年度重点议题，指导本企业穿透式监管的整体工作开展方向和实施节奏，并明确阶段性工作重点，着手行动。

四、实施节奏建议

建议一般路径为：

第一步：

开展现状诊断与资源盘点。

第二步：

形成整体穿透式监管蓝图，制定差异化实施路径。

第三步：

统筹平台建设与重点领域落地，同步推进组织、运作匹配。

第四步：

模块化渐进实施，持续迭代价值。

达于行

五、甫瀚咨询的专业支持

甫瀚作为企业风险治理领域的长期伙伴，可为企业领导者提供针对性助力：



我们不仅是技术方案提供者，更是企业领导者思考治理转型的战略伙伴。甫瀚从您的具体立场和视角出发，提供务实、高效的支持。

六、结语

穿透式监管是大势所趋，更是国资国企实现高质量发展、强化治理效能的关键抓手。董事会与高管层需以战略视野、务实路径稳步推进，化挑战为机遇。甫瀚咨询作为风险治理领域的长期伙伴，愿携手广大企业，依托顶层设计、风险洞察与协同优化能力，共同探索数字化治理新境界，助力国有资产保值增值与企业长远稳健发展。

关于甫瀚咨询

甫瀚咨询（上海）有限公司是一家具有全球视野的咨询机构。我们在中国开展业务至今已逾二十年，分别在上海、北京、深圳、成都和香港设有五个区域团队。依托甫瀚全球网络，我们能迅速汇聚甫瀚全球超过 25 个国家 90 个分支机构的资源与洞见，灵活调动更适合的专业团队为客户带来高质量的交付，并支持中国企业的海外拓展。

甫瀚咨询的业务遍及运营与财务管理绩效优化、风控与合规、内部审计、信息技术咨询、数字化转型，以及气候变化与可持续发展等领域。我们为中国各行业优秀企业、世界 500 强企业、全球各地资本市场的上市公司以及拟上市公司提供成熟及定制化的解决方案，亦为成长型企业提供陪伴式服务。

公司地址

北京

朝阳区建国门外大街 1 号
国贸写字楼 1 座 718 室
电话：(86.10) 8515 1233

上海

徐汇区虹桥路 1 号
港汇恒隆广场办公楼 1 座
2301+2310 室
电话：(86.21) 5153 6900

深圳

福田区中心四路 1 号
嘉里建设广场 1 座 1404 室
电话：(86.755) 2598 2086

成都

锦江区红星路三段 1 号
国际金融中心 1 号
办公楼 25 楼

香港

中环干诺道中 41 号
盈置大厦 9 楼
电话：(852) 2238 0499

