

全级次穿透监管视域下纪检监察信息不对称的破解路径研究

郎峻

云南省烟草烟叶公司, 中国·云南 昆明 650217

摘要: 烟草行业“统一领导、垂直管理、专卖专营”的多级次组织架构,在保障集中统一管理的同时,也给纪检监察工作带来了“上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难”的结构性困境。全级次穿透监管是行业纪检监察机构运用系统观念破解信息壁垒、提升监督质效的治理创新,是针对组织结构中信息不对称所发起的系统性治理变革。为破解两类信息不对称问题,研究借助信息经济学的分析工具,围绕全级次穿透监管中主体穿透、业务穿透、数据穿透和责任穿透四个维度,构建了“信号传递—信息甄别—组织保障—结果运用”的信息流动路径,为推进行业纪检监察工作“三化”建设提供了可操作的分析框架与实践路径。

关键词: 信息不对称理论; 全级次穿透监管; 纪检监察; 信息甄别

Research on the Pathways to Resolving Information Asymmetry in Discipline Inspection and Supervision under a Full-Level Penetration Regulatory Framework

Lang Jun

Yunnan Tobacco Leaf Company, China Yunnan Kunming 650217

Abstract: The multi-level organizational structure of the tobacco industry, characterized by "unified leadership, vertical management, and monopoly operation," ensures centralized and unified management. However, it also brings a structural dilemma for discipline inspection and supervision, namely: "supervision from above is too distant, supervision at the same level is too weak, and supervision from below is too difficult." Full-level penetrating supervision is a governance innovation whereby discipline inspection and supervision agencies in the industry apply a systematic approach to break down information barriers and enhance supervision quality and efficiency; it is a systemic governance reform targeting information asymmetries inherent in the organizational structure. To address these two types of information asymmetry problems, this study draws on analytical tools from information economics and, focusing on the four dimensions of subject penetration, business penetration, data penetration, and responsibility penetration within full-level penetrating supervision, constructs an information-flow pathway of "signaling—screening—organizational support—outcome application." This provides an actionable analytical framework and practical path for advancing the "three modernizations" construction (standardization, rule-of-law, and regularization) of discipline inspection and supervision work in the industry.

Keywords: Information asymmetry theory; Full-level penetrating supervision; Discipline inspection and supervision; Information screening

0 引言

随着全面从严治党向纵深推进,烟草行业纪检监察监督如何从系统头部延伸至基层实现系统性治理,成为亟待关注的问题。实践中,监督力量在层层传递中衰减,监督信息在逐级流转中失真,监督责任在级次间隔中模糊。2025年,国家烟草专卖局提出了全力构建“全级次穿透式监管体系”的改革方向;2026年,云南省烟草专卖局(公司)指出“全级次穿透监管”是全省系统建设可持续高质

量发展的现代化企业的“八大体系”之一,致力于营造风清气正的政治生态。“全级次穿透监管”包含四个主要维度——主体穿透,即监督主体覆盖所有层级;业务穿透,即监督深入到业务流程、内部管理和风险控制等关键环节;数据穿透,即打通各级次、各系统之间的信息壁垒;责任穿透,即实现责任的可追溯、可认定、可问责。

首先界定研究范畴内的相关概念,“全级次穿透监管”指监督主体突破组织层级界限,对各级次、各环节、各业

务领域实现全覆盖、全链条、全要素的监督管理;“信息不对称”指在组织关系中,一方掌握的信息多于另一方,导致信息劣势方难以准确判断信息优势方的行为是否合规合法。基于此,研究聚焦如何通过“四个穿透”的实现路径,以期消解纪检监察工作中的信息不对称,从而确保“穿透”的正当性,实现最优的精准监管效果^[1]。

1 纪检监察全级次穿透监管的分析框架

1.1 IAT 的提出与核心观点

信息不对称理论(Information Asymmetry Theory, IAT)是信息经济学的核心理论,由多位美国经济学家奠定基础。

1970 年,George Akerlof 首次阐述了信息不对称问题^[2]。以二手车市场为例,由于买方无法区分“好车”与“坏车”,仅能按照平均价格出价,导致好车退出市场,最终市场可能以低质量物品交易存在或萎缩甚至消失。这一现象被称为“逆向选择”,揭示了信息不对称如何导致市场失灵。1973 年,Michael Spence 提出“信号传递”(Signaling),指出信息优势方可以通过主动发出信号来传递自身质量信息^[3]。以劳动力市场为例,求职者通过教育程度向雇主传递自身能力信号,从而缓解信息不对称。1975 年,Stiglitz 提出“信息甄别”(Screening),探讨信息劣势方如何设计机制来主动识别信息优势方的真实状况^[4]。1976 年,Rothschild & Stiglitz 以保险市场为例,说明保险公司通过设计不同保费和赔付比例的合同,让投保人自我选择,从而实现对风险的甄别^[5]。由此可见,信息不对称广泛存在于各类社会经济活动中,它导致资源配置效率下降,需要通过信号传递或信息甄别等机制加以缓解。

1.2 IAT 的核心框架

信息不对称理论的主要框架可以概括为“两类问题、两种机制”。逆向选择指发生在交易或合作之前的信息不对称问题,即信息劣势方因无法辨别信息优势方的真实质量,可能做出错误选择。道德风险指发生在交易或合作之后的信息不对称问题,即信息优势方利用信息优势谋取利益的行为风险。

针对上述两类问题,提出了两种解决机制。信号传递是由信息优势方主动采取行动,向信息劣势方发出证明自身质量的信号,从而缓解逆向选择;信息甄别是由信息劣势方主动设计机制,通过契约或规则让信息优势方暴露真实信息,从而防范道德风险。

1.3 纪检监察领域两类信息不对称问题的概念界定

基于“逆向选择”和“道德风险”概念,针对纪

察领域,研究相应提出组织治理中信息流动的两个修正性概念,即“监督盲区”和“代理偏离”的信息不对称问题。需要着重指出的是,研究仅在技术操作层面将修正性概念作为描述监督主体与客体之间信息流动状态的本土化分析语言,而非将中国纪检监察实践简单等同于西方委托—代理模型下的经济博弈。

“监督盲区”指监督主体因信息劣势而无法准确识别被监督对象的真实状态,导致决策失误或监督失效的现象。以干部选拔为例,“德能勤绩廉”是干部素质的综合反映和新时代好干部标准的核心内容,其中业绩特征是显性且可测取,廉洁特征是隐性且不易观察,表明这一信息结构可能形成“劣币驱逐良币”的监督悖论。

“代理偏离”指被监督对象利用自身的信息优势,在业务执行中偏离组织目标、谋取私利的行为现象。以烟叶收购为例,从业人员可能通过多种违纪违法手段套取和截留资金,而上级仅通过报表不足以了解收购情况。

综上,IAT 揭示了信息流动过程的监督盲区和代理偏离的普遍性障碍问题,而立足于中国纪检监察制度的政治优势、组织优势与制度优势,研究重点回答的是在全级次穿透监管视域下,行业纪检监察机构如何破解这两类问题。

2 烟草行业纪检监察的信息不对称问题

2.1 多级次架构下的信息衰减

烟草行业组织链条的纵向延伸构成信息衰减的组织基础。国家烟草专卖局中国烟草总公司组织架构包括司局单位、省级局(公司)、工业公司和直属机构。以商业系统为例,通常为五个级次,即国家局(总公司)—省级局(公司)—市级局(公司)—县级局(分公司)—基层站点。从国家局(总公司)到基层站点的五个级次,每增加一个层级,便增设了一道信息过滤节点。

信息衰减具体表现为三种形态——信息传递时滞、信息内容失真、信息密度稀释。每一级组织在向上传递信息时,面临信息筛选、加工与汇报的三重选择。这三重选择可能并非中性的技术操作,而是嵌入在组织的考核压力、风险规避动机和资源竞争逻辑之中。下级单位既需回应上级的监督压力,又存在维护自身利益的策略性考量,二者之间的张力使得信息传递过程实质上成为下级单位在两种目标间寻求平衡的策略行为。敏感信息被过滤、问题细节被稀释、风险定性被模糊化,其结果直接表现为潜在风险的遮蔽、问题线索的隐匿、监督证据的缺失与上级判断的失准。

2.2 业务条线间的信息孤岛

与纵向信息衰减相并行的,是横向维度上的信息孤岛

问题。行业的各业务条线围绕自身管理需求,建立了相对独立的信息系统,涵盖烟叶一体化平台、供应链系统、智能财务系统和质检管理系统等,系统之间在数据标准、接口规范与共享机制上缺乏统一设计,形成了彼此隔离的数据集群。

信息孤岛的潜在风险在于,它为下级单位提供了跨系统操作的信息套利空间。信息优势方得以在不同系统间“游走”,利用信息的不连贯性分解违规行为痕迹,使单一系统内的合规表象难以串联为完整的违规链条。纪检监察机构则因无法实现跨系统的数据关联,在交叉验证、资金流向追踪与关联风险识别等关键监督环节面临制度性的信息劣势。

由此,横向信息孤岛与纵向信息衰减相互叠加,共同构成了烟草行业纪检监察面临的双重信息困境——纵向难以穿透层级获取原始信息,横向难以贯通条线实施交叉验证。这一双重困境归结为监督盲区 and 代理偏离,正是全级次穿透监管所要解决的重要问题。

3 “全级次穿透监管”的实现路径

3.1 信号传递路径——以业务穿透实现下级行为透明化

信号传递机制的核心在于,信息优势方(下级)主动向信息劣势方(上级)披露自身信息,证明其行为的合规合纪合法性,即业务信息透明化。在纪检监察工作中,业务穿透是实现信号传递功能的关键路径。

其一,信号生成机制。信号传递的前提在于信号的可生成性。例如,通过对“两烟一专”核心业务流程进行标准化改造,将烟叶收购、物资采购、专卖执法等关键环节纳入数字化系统,使每一操作步骤自动生成包含操作人、操作时间、操作内容等要素的记录。这一机制的本质,是将原本依赖于人工记录与口头汇报的业务信息,转化为由系统自动生成的标准化数据信号,从根源上降低下级在信息编码环节进行选择过滤的可能。

其二,信号可见机制。信号传递的有效性不仅取决于信号是否存在,更取决于信号能否被监督主体及时获取。通过建立业务数据的穿透式公开机制,各级纪检监察机构依据权限可实时查看下级单位的业务运行数据。这一安排打破了多级次架构下信息逐级上报的传递链条,使上级监督主体得以绕过中间层级的加工与缓冲,直接观测末梢业务信号,从而在制度层面消解因信号传递链路过长而导致的信息衰减。例如,上级可以实时查看全省所有烟站的收购实时数据、异常预警情况。这一透明机制,通过重构信

息生成与传递的通道,将下级的业务行为持续暴露于上级的监督视野之内,从而以透明化机制系统性地消解监督盲区。

3.2 信息甄别路径——以数据穿透实现上级主动识别

信息甄别机制的重点在于信息劣势方(上级)主动设计识别规则,迫使信息优势方(下级)的真实行为特征在数据分析中自然暴露,即数据主动识别与预警。在纪检监察领域,构建“共治共享”的数据资源体系,已成为提升监管质效的重要突破口^[6],数据穿透正是实现这一主动识别的关键路径。其运作逻辑不是等待下级报送,而是通过对多源异构数据的汇集、比对和建模,让隐蔽的代理偏离行为在关联痕迹中显现出来。

其一,破除信息孤岛,构建全域数据底座。针对数据基础薄弱、标准不一、质量较低、应用较少等现状,纪检监察部门需协同推动烟叶一体化平台、供应链系统、智能财务系统、人力资源系统等核心业务数据按统一标准汇聚至监督数据中台,形成涵盖人、财、物、事的全要素数据池,发挥数据的“存储、规范、治理、运用”功能。例如,通过主数据管理和接口贯通,确保同一烟农身份、同一合同编号、同一采购单据等基础字段数据在不同系统间可自动关联,为后续甄别提供完备的数据基础。

其二,建立风险预警模型,实现异常行为自动捕获。信息甄别的本质是通过规则和模型向数据“提问”。可围绕关键风险点设置一系列监测指标,例如烟叶种植面积和收购量异常、物资采购中标率异常集中、专卖执法人员执法资格缺少、公务费用报销与业务轨迹时空矛盾等。运用聚类分析、关联规则挖掘等算法,将零散的、看似合规的单点记录还原为可疑的行为链条。例如,当某一供应商在多个采购项目中连续中标,或其与不同投标人之间存在异常关联关系时,即使每个单次采购程序看似合规,系统也会自动触发预警,将隐蔽的利益输送等“代理偏离”行为转化为可见的问题线索。

其三,实施风险画像与分级监管,优化监督资源配置。基于历史数据和实时行为,对各级单位、关键岗位构建廉洁风险数字画像,从制度执行、流程异动、信访反映等多维度进行量化评分。对高风险单位提升纪检监察、巡视巡察、审计监督、巡审联动等穿透式督查频次,对低风险单位实施常规监督,把有限监督力量集中在信息疑点密度最高的领域,避免因平均用力而错失甄别时机。这种“用数据说话”的甄别方式,使上级由被动接收信息转为主

动探明盲区,从源头上压缩代理偏离的空间。

3.3 组织保障路径——以主体穿透实现多源监督

主体穿透的本质,是在监督责任主体与被监督对象之间构建多角度的信息获取通道,通过引入多元观察视角,降低单一监督主体因信息渠道单一而产生的误判风险。在单一监督链条中,上级对下级的认知高度依赖本级逐级报送的信息流,信息衰减与加工难以避免。主体穿透则试图以多节点感知网络替代单链条信息传递,不同节点视角承担着差异化的信息供给功能,使不同监督主体各自掌握的信息相互印证、互为校验,从而在制度层面压缩下级隐匿或扭曲信息的空间。

第一层是党组(党委)主体责任视角,其信息优势在于对关键决策与人事布局的知情。通过将“一把手”监督责任清单与履责台账全程留痕化,上级党组织能够核查下级主要负责人对重大事项和重大风险是否知情、是否部署、是否跟踪,从而使主体责任由书面的政治要求转化为可追溯、可检验的管理行动。同时,通过建立动态督办机制、完善督办闭环流程、强化督办手段,对履责台账中发现的逾期未办结、整改不到位等问题进行跟踪与闭环管理,确保主体责任不悬空。

第二层是纪检监察机构监督责任视角,其信息优势在于独立的调查权限与专业的线索研判能力。通过深化“内·地”协作机制,统筹建立跨级联动的纪检监察协作区,采取异地交叉检查、提级查办、派驻工作组至基层站点等方式,纪检监察机构得以绕过本级信息加工环节,直接触达烟叶站、稽查队等末梢单元的业务数据流,有效削弱本级信息加工带来的衰减。同时,通过整合信访举报、案件管理、案件审理、督查督办等监督资源,建立信息共享与线索移送协同机制,形成系统集成的内部监督合力。

第三层是职能部门的监管责任视角,财务、审计、法规、内管等部门各自掌握资金流、合同、合规审查等特定细分领域的信息优势,通过构建“大监督”格局,建立信息互通、问题移交、联合研判的常态化协同机制,定期开展“纪+X”“巡+X”“纪巡+X”联动,纪检监察机构借助职能部门的专业判断进行线索的二次验证,推动纪检监察监督与干部管理监督、经济责任审计、财务内控检查等形成跨部门监督合力,实现多源数据的交叉印证与风险联动研判,共同增强信息衰减或信息孤岛的系统性纠偏能力和穿透监督的覆盖面和持续性。

第四层是群众监督与民主监督视角,其信息优势在于

对基层末梢体验的直接感知。借助在线举报平台、扫码评价等渠道,烟农、零售客户、基层职工等重要信息供给主体能够将信息直接送达监督主体,为数据系统难以捕捉的“微腐败”或隐性作风问题提供补充性信号。

多源信息相互印证,从根本上消解结构性盲区,使下级单方面隐匿信息或加工信息的难度急剧上升,从而构建起“不敢偏离、不能偏离”的组织保障基础。

3.4 结果运用路径——以责任穿透实现精准问责

责任穿透重点在于将前述环节识别出的代理偏离行为,转化为确定性的个人代价,从而打破下级单位因信息优势而形成的免责预期。也就是说,依据抓住的信息证据,将发现的问题精准锚定到“见人见事见思想”,形成“失责必问、问责必严”的震慑效应,彻底打破下级单位因信息优势而避免追责的侥幸心理。

其一,数字追溯机制。业务穿透和数据穿透所留存的数字痕迹,使违规违纪违法行为的还原不再依赖主观供述,而是依据操作日志、审批记录、影像资料等客观证据逐环回溯,形成从异常信号到具体行为的完整证据链,有效消解因信息不对称而导致的证据模糊困境。

其二,责任映射机制。将关键业务节点的审批权、执行权、监督权进行编码处理并嵌入数据系统,建立操作痕迹与岗位责任之间的自动关联,使违规行为能够被解构为直接责任、主要领导责任、重要领导责任与监督责任,以客观映射替代主观认定,压缩责任推诿的空间。

其三,代价锁定机制。强化问责结果的多维运用,例如重塑下级单位激励结构,问责结果通过数字廉政档案与干部考核、评优评先、管理等级(职务)晋升等长期激励直接挂钩,使代理偏离的成本从组织层面下沉为个人层面可感知的制度性代价,信息优势便不再意味着追责豁免,代理偏离赖以存续的条件便被根本性削弱。同时,回溯制度漏洞,推动修订相关业务流程和内控标准,使问责转化为组织治理水平的提升。

4 结语

针对“监督盲区”和“代理偏离”两类信息不对称问题,聚焦全级次穿透监管的“四个穿透”,构建了“信号传递—信息甄别—组织保障—结果运用”的信息流动路径,为推进行业纪检监察工作“三化”建设提供了可操作的分析框架与实践路径。未来,随着数智治理理念深度融合、数字化能力的再提升、智能技术的新迭代,穿透式监管有望从“被动发现”迈向“即时感知”,真正实现全级次、全链条、全透明的廉洁治理格局。

参考文献:

- [1] 薛悟娟, 杨成广. 数字金融发展的穿透式监管及其精准化实施[J]. 经济问题, 2025(05):89-97.
- [2] Akerlof, G. A. The market for “lemons” : Quality uncertainty and the market mechanism. The Quarterly Journal of Economics,1970, 84(3), 488-500.
- [3] Spence, M. Job market signaling. The Quarterly Journal of Economics,1973, 87(3), 355-374.
- [4] Stiglitz, J. E. The theory of screening, education, and the distribution of income. American Economic Review,1975, 65(3), 283-300.
- [5] Rothschild, M., & Stiglitz, J. E. Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information. The Quarterly Journal of Economics,1976, 90(4), 629-649.
- [6] 王双. 加快构建国有企业数字化监管体系[J].国家治理, 2025(12):56-60.