

慧眼观察

□ 周丽莎

国有企业战略使命评价指标的构建与完善

“十五五”规划纲要提出，建立国有企业履行战略使命评价制度，构建分类考核的治理体制。党的二十届三中全会首次明确提出“建立国有企业履行战略使命评价制度”，这一重大制度创新标志着国有企业考核评价体系进入了新的发展阶段。2025年《政府工作报告》提出，实施国有经济布局优化和结构调整指引，加快建立国有企业履行战略使命评价制度。表明战略使命评价制度已经上升为国家战略层面的重要任务，构建科学的战略使命评价指标体系，是推动国有经济布局优化、提升国有企业核心功能的必然要求。

国有企业作为践行“国之大者”的核心力量，兼具政治、经济、社会责任三重属性，在基础设施保障、核心技术攻关等领域承担不可替代的作用，但其战略使命履行中的投入与贡献未被传统评价体系充分考量。同时，各地国资监管已向“一业一策、一企一策”精细化转型，国资主业管理、增加值核算等工作的推进，为指标体系构建奠定了实践基础。

笔者认为，指标构建需坚守五大核心原则。一是战略导向原则，紧扣国家重大战略与企业核心功能，确保指标服务于国家发展大局；二是分类施策原则，摒弃“一刀切”，根据企业类型、行业、发展阶段设计差异化指标与权重；三是定量与定性相结合原则，既设置可量化硬性指标，又对非量化贡献进行综合研判；四是系统协同原则，推动与国资主业管理、经营业绩考核等工作形成闭环体系；五是动态适配原则，紧扣“十五五”规划、新质生产力培育等要求，及时纳入新兴战略任务指标。

国有企业战略使命聚焦战略安全、科技创新、产业控制、公共服务、应急抢险、绿色发展六大核心功能，这也是指标体系的核心维度。指标设计遵循“核心维度+通用+个性”逻辑，通用指标聚焦共性要求，个性化指标结合企业功能分类、行业特色与区域战略需求设置，兼顾评价的统一性与精准性。

战略安全维度衡量企业落实国家宏观战略、保障关键领域安全的成效，通用指标含国家重大战略部署完成率、资源能源保供率等，金融、能源、文化类国企各有专属个性化指标。科技创新维度聚焦原始创新与技术转化，通用指标有研发投入强度、专利申请数等，渐变色、突变型创新企业及科创型企业设置差异化评价指标。产业控制维度考核产业链引领与布局能力，通用指标包括核心产业链布局完成率、主营业务收入占比等，制造业、投资运营类国企各有侧重。公共服务维度衡量普惠性服务供给能力，通用指标含服务覆盖率、设施建设完成率等，城市保障、医疗、交通类国企设计专属指标。应急抢险维度评价突发事件处置能力，通用指标有预案完善度、应急响应速度等，建筑、物流、能源类国企结合行业属性设置指标。绿色发展维度考核低碳转型成效，通用指标含单位增加值能耗、绿色产业投资占比等，高耗能、建筑、文化类国企各有个性化评价指标。

随着各地国资监管部门逐步开展战略使命评价相关实践，部分地区已构建起契合本地实际的指标体系，但从全国层面来看，评价指标建设仍处于探索阶段，尚未形成统一、系统、完善的体系，在指标设计、实施应用、协同衔接等方面仍存在诸多现实短板，制约了战略使命评价制度作用的充分发挥。

一是指标设计的同质化问题突出，差异化适配性不足。部分地区沿用传统考核思维，对不同功能定位企业采用相同指标权重，个性化指标设计粗放，与企业战略使命契合度低。

二是量化指标与定性指标配比失衡，非量化贡献考量不足。部分评价指标体系过度量化的硬性指标，对国有企业在应急抢险、公益服务、战略布局等领域的非量化贡献缺乏科学的定性评价标准，导致企业的隐性价值难以被充分认可。

三是新兴战略任务的指标覆盖不全，与时代需求衔接不畅。当前，新质生产力培育、存量资产盘活、区域协调发展等新兴战略任务，已成为国有企业履行战略使命的重要内容，但部分地区的指标体系仍未将这些内容纳入评价范畴，相关指标的缺失导致企业在新兴领域的战略投入与贡献难以被衡量，也无法引导企业聚焦新兴战略任务开展布局。

四是指标结果的运用机制不健全，激励约束效应偏弱。部分地区的战略使命评价指标结果仅作为企业履职情况的参考，未能与企业经营业绩考核、领导班子任免、薪酬激励、资源配置等方面深度挂钩，导致评价“流于形式”，难以发挥“指挥棒”作用。同时，评优激励机制不完善，对战略使命履行成效突出的企业缺乏实质性的激励政策，对履职不力的企业缺乏刚性的约束措施，且容错机制的落地细则不明确，导致企业在开展战略布局、科技创新等工作中存在顾虑，影响了战略使命履行的积极性与主动性。

针对现有短板，需以落实国家战略、适配国企实际为核心，从多方面完善指标体系，发挥其引导与约束作用。

一是深化分类考核设计，提升指标体系的精准适配性。构建分层分类、精准适配的指标体系。强化“一业一策、一企一策”，中央层面设置行业特色指标，地方结合区域战略设计专属指标，根据企业发展阶段动态调整指标权重，提升精准适配性。

二是优化定量与定性配比，科学考量企业的多元价值贡献。构建“定量为基、定性为辅”的评价体系，细化定量指标统计标准，依托增加值核算实践数据精准归集；建立科学的定性评价标准，结合多方面意见对非量化贡献进行综合研判，全面衡量企业多元价值。

三是补齐新兴领域指标短板，推动指标体系与时代需求同频。新增新质生产力培育、存量资产盘活、区域协调发展相关指标，建立指标动态调整机制，根据国家战略与产业趋势及时优化指标体系，与时代需求同频。

四是健全指标结果运用机制，强化激励约束效应。推动评价结果与经营业绩考核协同，实施考核加分与“一票否决”制度；完善评优政策，对成效突出企业给予资源倾斜与激励，对履职不力企业责令整改并问责；细化容错机制细则，鼓励企业在战略布局、科技创新中大胆担当。

总之，国有企业战略使命评价指标体系的价值，不仅在于精准衡量履职成效，更在于引导企业校准发展方向。随着指标体系的不断完善，将推动国有企业在实现“规模扩张”到“质量提升”，从“单一盈利”到“多维价值”，从“同质化发展”到“差异化竞争”的转变，促使其更好履行政治责任、社会责任、经济责任，在落实国家重大战略、培育新质生产力等方面发挥更大作用，为强国建设、民族复兴提供坚实的国资国企支撑。

（作者系清华大学中国现代国有企业研究院研究员）

《交通运输部关于2025年度法治政府建设情况的报告》公布

以高水平法治服务保障交通运输高质量发展

法治政府建设部委答卷

□ 本报记者 蒋起东

强化交通法治建设总体部署，推动“两法三条例”制修订出台，开展整治突出问题规范执法专项行动……近日，交通运输部公布《交通运输部关于2025年度法治政府建设情况的报告》（以下简称《报告》），亮出2025年度法治政府建设成绩单。

《报告》显示，2025年，交通运输部全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，贯彻落实党中央、国务院关于法治政府建设的重大决策部署，以高水平法治服务保障交通运输高质量发展。

持续深化交通法治建设

2025年，交通运输部通过强化总体部署、规范行政行为、接受外部监督和开展普法宣传等多维度工作，持续深化交通法治建设。

交通运输部召开部法治政府部门建设和推进职能转变领导小组会议，专题研究部署交通法治建设工作。制定印发《2025年交通运输法制工作要点》，开展调研评估，部署交通法治建设工作和“九五”普法规划，强化对行业法治建设的督促指导。

在切实规范行政行为方面，交通运输部严格开展合法性和公平竞争审查，全年共审查党组规范性文件、行政规范性文件、重大行政决策事项等65件，保障规范合法。依法化解行政争议，全年办理行政复议案件96件，行政诉讼案件44件。

在自觉接受外部监督方面，2025年，交通运输部规范办理完成人大代表建议771件，政协委员提案303件，实现按时办结率、与代表委员沟通率、重点督办建议提案调研率、代表委员满意率四个100%。主动公开政府信息386条，及时规范办理政

府信息公开申请532件。全面推进信访工作法治化，坚持依法分类处理信访事项，办理群众来信2931件，接待群众来访515人次。

普法宣传形式创新，氛围浓厚。交通运输部开展法治动漫微视频作品征集活动，全年发布28个“八五”普法典型案例，加强“以案释法”工作，常态化推介地方法治建设典型做法；举办“宪法宣传周”、全民国家安全教育日、中国公平竞争政策宣传周等活动。

推进交通运输立法工作

围绕交通运输高质量发展需要，交通运输部科学制定立法计划，推动将3部法律、8部法规分别列入全国人大常委会、国务院2025年度立法工作计划，科学编制“十五五”交通运输立法规划，系统推进铁路、公路、水路、民航、邮政立法。

推动“两法三条例”制修订出台是2025年交通运输立法工作的亮点。交通运输部推动新修订的海商法出台，进一步保障和促进航运贸易发展；推动新修订的民用航空法出台，完善民用航空安全管理，强化旅客权益保障；制定农村公路条例，持续推动“四好农村路”建设和农村公路高质量发展；专项修改国际海运条例，维护我国海运物流供应链安全稳定；专项修改快递暂行条例，为快递包装治理提供制度保障。

加快推进行业急需法规立法进程。交通运输部推动公路法、收费公路管理条例修订工作进一步凝聚共识，加大道路运输条例、铁路法、交通运输法制修订沟通协调力度，加快推进国防交通法等法律法规制修订工作。有序开展铁路建设工程勘察设计管理办法、港口和船舶岸电管理办法、核电站乏燃料运输管理办法等9件部门规章制修订。

立法基础工作扎实开展。交通运输部选取18家单位组织开展基层立法联系点试点，加强立法工作协调，办理200余件次法规征求意见，积极参



与编纂生态环境法典和制定海洋法、南极活动与环境保护法相关工作，充分反映行业诉求。开展自动驾驶立法关键制度、船舶检验统一立法、航运领域涉外法治等重点课题研究，为完善自动驾驶法规、深化船舶检验和国际航运高质量发展等提供支撑。

提高基层执法规范化水平

2025年，交通运输部坚持问题导向，贯彻落实党中央、国务院部署要求，在全国交通运输系统组织开展整治突出问题规范执法专项行动。一手抓整治，一手抓规范，将群众反映强烈的问题作为重点任务，以“小切口”破题。

在规范涉企检查方面，交通运输部针对随意检查、重复检查突出问题，制定交通运输涉企行政检查标准，围绕过重处罚、过罚失当突出问题，指导地方交通运输部门规范行使处罚裁量权。

《报告》显示，交通运输部还通过多种举措推动执法质效不断提升：培育新时代“枫桥式”基层执法联系点，优秀执法大队；完善师资库建设，组织业务培训，送法送到基层，提高基层执法能力；开展“以案释法，以案明理，以案促治”典型案例交流研讨，推动执法办案主动服务中心工作，政策法规制修订与执行环节衔接贯通，末端执法与源头治理形成合力；推进部省执法信息系统一体化建设……

《报告》指出，2026年，交通运输部将锚定加快建设交通强国战略目标，完善现代化综合交通运输体系，围绕着力推进国家综合立体交通网建设和一体化融合、安全化提升、数字化升级、绿色化转型，加强整体谋划，推进重点法律法规制修订，提升执法质效，创新普法方式，持续推进交通法治建设走深走实，为加快建设交通强国提供坚实法治服务保障。

刘晓阳：做践行复议为民的“法治工匠”

行政复议先锋

□ 本报记者 周青鹏

2025年，司法部发布一批“监督和规范涉企行政执法 服务统一大市场建设”行政复议典型案例，河北省衡水市司法局报送的《某公司不服某局行政处罚行政复议案》入选，办理该案的正是衡水市司法局行政复议与应诉科科长刘晓阳。

出生于1974年的刘晓阳深耕行政复议一线16载，始终以工匠精神严格要求自己，致力于做一名践行复议为民的“法治工匠”，累计办理行政复议与应诉案件2000余件，无一错案，无一矛盾激化，他作为全国行政复议行政应诉工作表现突出个人受到通报表扬。此外，先后荣获河北省“复议为民好榜样”“行政复议办案能手”“十大法治人物”“最美政法干警”等多项荣誉，其在科室也被司法部评为“全国法治政府建设先进单位”。

匠心护民守护公平正义

“行政复议是群众维权的‘直通车’，要把每一件案件雕琢成精品，经得起法律、人民、时间的检验。”刘晓阳对《法治日报》记者说，这是他扎根行政复议一线的行动信条。

通过送法进社区、设立便民服务点、创新宣传模式等多种举措，刘晓阳推动打破群众对行政复议的认知壁垒，简化申请流程，让群众听得懂、找得到、用得上复议服务，让行政复议从“难懂的程序”变成“摸得着的公道”，从“纸上的制度”变成“身边的服务”，切实便利群众认识复议、选择复议，全市行政复议首选率达到79%，2022年以来全市行政复议案件数量年均增长约182%。

“行政复议解民困，法治政府为人民”，这是刘晓阳在办理一起跨度近20年的土地纠纷案件后，村民们专程送来的锦旗上写下的内容。此前，有村民反映有关部门错误发证导致其承包土地被占多年，受理案件后，刘晓阳逐页梳理三本尘封十几年的卷宗，专门向有关部门发函调查，顶着酷暑现场勘验，询问多位证人，最终依法纠正违法发证行为。

在涉企案件办理中，刘晓阳坚持“合法性与合理性”双重审查，做深做实行政复议调解工作，做到预防在前，调解先行，运用法治、就地解决，既维护执法权威，又保障企业合法权益，为优化法治化营商环境注入法治力量。

“工匠精神，首重品德，办案公道，方能立信。”在刘晓阳看来，践行复议为民理念，就要以工匠精



图为刘晓阳（左一）主持行政复议听证会。

受访者供图

神抠细节，查真相，倾力化解行政争议，有力维护人民群众的切身利益。

匠心辅助助推法治建设

“办理一起案件，规范一个领域，这是行政复议的价值，也是‘法治工匠’的责任。”刘晓阳深知，行政复议是推进法治政府建设的重要抓手，每一起案件都是对行政机关是否依法行政的一次检验。他始终以精益求精的态度勇挑重担，既勇于啃大案“硬骨头”，又善于解难案“复杂题”，用亲手办结的一个个案例为法治政府建设筑牢实践根基。

近年来，刘晓阳先后办理刘某某不服某县政府土地登记案、孙某不服某局工伤认定案、某公司不服某局1000余万元罚没行政处罚案等一批具有示范意义的案件，其中，《孙某等诉某局工伤认定纠纷案》入选中国法学会行政法学研究会、中国政法大学法治政府研究院“推进中国法治进程十大行政法案例”。

办案中，刘晓阳坚持源头治理理念，对交通管理、社会保障等涉民生领域发出行政复议意见书、建议书近百份，有效回应群众诉求，推动相关行政机关完善制度，改进执法工作，全面提升依法行政水平。通过定期给各执法部门进行业务授课、印发执法问题通报等方式推进以案促治，联合法院共同发布《行政诉讼、行政复议纠错典型案例》，为行政复议和行政审判机关办案提供有力参考，为行

政机关规范执法行为提供指南。

匠心传艺壮大法治力量

作为衡水市行政复议领域的“领头雁”，刘晓阳不仅自身追求极致，更以匠心传承精神，倾囊相授经验技巧，推动全市行政复议队伍整体提质。针对队伍新人占比高，办案任务重的实际情况，他聚焦“以训促干，以干代训”靶向施策创新培育路径，构建贴合行政复议工作需求的队伍培育模式。

刘晓阳通过培训授课、个案交流、听证观摩等多种方式全方位业务指导，把2000余件案件的办案心得、80余起典型案例的审理技巧，毫无保留地分享给全市行政复议办案人员，助力一批复议“新手”快速成长为“能手”“高手”，显著提升了全市行政复议与应诉工作整体水平。

刘晓阳还积极参与行政复议队伍专业化、职业化建设的试点探索工作。在他和团队的努力下，衡水市行政复议工作近年来亮点频出：在全省率先开展行政复议员试点工作写入司法部《2025年行政复议工作白皮书》；市司法局成立行政复议专业小组，建立定期学习研讨机制，常态化开展理论学习、疑难案件剖析、业务技能培训等活动，相关经验被省司法厅在全省借鉴推广；市司法局联合人民法院建立行政复议、行政应诉实训基地，年轻行政复议干部在实战化训练中快速提升案件办理和争议化解能力。

五部门规范废旧动力电池回收利用

本报 记者刘欣 为加强新能源汽车废旧动力电池回收利用以及相关活动的监督管理，促进废旧动力电池科学规范回收利用，工业和信息化部、生态环境部、交通运输部、商务部、市场监管总局等五部门近日联合公布《关于规范废旧动力电池回收利用联合执法专项行动的通知》（以下简称《通知》），《通知》聚焦新能源汽车废旧动力电池回收利用面临的突出问题，以健全协同监管机制为抓手，强化全链条监管，是规范行业秩序的重要举措。

《通知》按照“分工合作、协调联动、齐抓共管”的原则，明确了五大领域监管与执法任务。一是工业和信息化领域，聚焦动力电池溯源信息上传、废旧动力电池移交等环节，强化对货物运输企业、机动车维修企业的监管，依法依规查处未取得危险废物道路运输许可擅自运输废旧动力电池、机动车维修企业违规交售废旧动力电池等行为。四是商务领域，聚焦报废机动车回收拆解、规范移交等活动，依法依规查处报废机动车拆解企业违规开具《报废机动车回收证明》，违规交售、拒不报送或报送虚假溯源信息等行为。五是市场监督管理领域，加强电动自行车用锂电池产品质量监管，严厉打击将废旧动力电池用于电动自行车、电动平衡车、电动滑板车等行为，依法依规查处无照经营、涉及使用国家禁止的有毒有害物质行为。

下一步，工业和信息化部将会同生态环境部、交通运输部、商务部、市场监管总局推进执法专项行动落地见效，加大典型案例曝光力度，强化警示教育效应，加快推动形成应对新能源汽车废旧动力电池规模化退役的长效机制。