

# 国有企业规章制度体系化建设的探索与实践

谢蕾<sup>1</sup> 刘妍<sup>2</sup> 赵慧勤<sup>1</sup> 刚中坤<sup>1</sup>

1 北京航天长征飞行器研究所 2 中国运载火箭技术研究院

DOI:10.12238/jpm.v3i7.5064

**[摘要]** 规章制度在规范、引导企业和员工行为,提升企业治理能力方面发挥着重要的作用。企业在发展和改革过程中,面对新形势、新问题和传统经验、传统做法的交织影响,在“管理制度化、制度流程化、流程信息化”方面存在着一些问题。为提高企业的治理能力,北京航天长征飞行器研究所自2012年以来,以组织战略为导向,以业务流程为核心,系统开展了规章制度体系建设工作,通过革新制度审理模式,确保了制度的权威性与可执行性,构建了相对完整的规章制度体系,显著提升了研究所的管理水平和治理能力。

**[关键词]** 体系化; 规章制度; 治理能力; 实践

**中图分类号:** TV88 **文献标识码:** A

## Exploration and practice of the systematic construction of the rules and regulations of the state-owned enterprises

Lei Xie<sup>1</sup> Yan Liu<sup>2</sup> Huimeng Zhao<sup>1</sup> Shenkun Gang<sup>1</sup>

1 Beijing Aerospace Long March Aircraft Research Institute

2 China Academy of Launch Vehicle Technology

**[Abstract]** Rules and regulations play an important role in regulating, guiding the behavior of enterprises and employees, and improving the enterprise governance ability. In the process of development and reform, enterprises, in the face of the interwoven influence of new situation, new problems and traditional experience and traditional practices, there are some problems in the "aspects of management institutionalization, system process, and process informatization". To improve the management ability of enterprise management, Beijing aerospace long march aircraft institute since 2012, organizational strategy as the guidance, with business process as the core, the system to carry out the rules and regulations system construction work, through the innovation system mode, ensure the authority of the system and enforceability, build a relatively complete system of rules and regulations, significantly improved the institute of management level and management ability.

**[Key words]** systematic; Rules and regulations; Governance capacity; practice

### 引言

党的十九届四中全会提出了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。相应的,提升企业管理水平和治理能力,也要从规章制度体系建设入手。北京航天长征飞行器研究所(以下简称研究所)通过对国有企业传统规章制度建设方面不足的分析,建立“顶层策划、分步实施、重点推进、创新建设、持续改进”的体系化规章制度建设思路,经过9年多的建设实践,目前已形成了覆盖面广、规范性高、操作性强的规章制度体系,助力国有企业治理能力获得有效提升。

#### 1 传统规章制度建设的不足

##### 1.1 管理制度化亟待加强

传统规章制度建设无法满足新时代国有企业发展要求,一

是缺乏系统性,表面上看起来面面俱到,但实际上却是各自为政;二是缺乏适应性,在组织机构调整、业务流程重组、市场开拓过程中常常滞后于需求;三是质量有待提高,经常将上级相关制度生搬硬套,与研究所现行管理方式脱节。

##### 1.2 制度流程化亟待改善

一是职责分工不明确,制度的要求无法有效落地;二是流程节点不清晰,在将制度转变为具体流程的时候,存在很多断点或死循环;三是关键节点少管控,致使规章制度规范、约束、指导员工行为的作用大打折扣。

##### 1.3 流程信息化基础薄弱

传统的纸质化管理模式很多制度制定发布后,多是通过各类的纸质审批表格进行具体的实际操作,耗费大量的人工成本,

对于统计和分析等功能则需要更多的人力及时间,工作效率低。

## 2 体系化规章制度建设实践

体系化规章制度建设是一个复杂大工程,既要进行改变,又要保证各项业务正常开展,需要一个总体策划和分阶段逐步实施的过程。

### 2.1 起步阶段(2012年—2013年)

该阶段为规章制度体系建设的初始阶段,主要工作是提出了规章制度体系建设的总体目标、基本原则,成立了工作组,开始对研究所的规章制度进行全面梳理。在此阶段,规章制度体系建设工作小组的职责相对比较单一,主要内容是审查制度的合规性,提出相关建议。职责中,并不涉及制度执行层面的内容。经过一年的实践,基本摸清了家底,为实现管理制度化奠定了基础。

2013年初,研究所共有规章制度202项。根据2013年规章制度制定计划,将新增18项,修订69项,废止10项,修订率为48%。

### 2.2 发展阶段(2013年—2017年)

该阶段为规章制度体系建设的发展阶段,主要工作是完善了规章制度体系建设工作组(以下简称工作组)的构成与职责,形成了规章制度起草的基本规范,建立了规章制度管理框架。

工作组负责全所规章制度的审查、执行有效性的检查与评估工作,并向主管所领导或所务会提出决策建议。在规章制度的审查模式方面,将制度建设计划落实到各小组的组长,通过小组会议进行审议,小组会议通过后再提交工作组审查。工作组审查通过后再提交相应决策机构进行审定。

针对规章制度的起草,定期开展写作规范培训,进一步明确写作要求。特别是首次参与规章制度起草的人员,重点加强培训。

在规章制度体系建设过程中,研究所首先理清了规章制度体系与质量管理体系、保密体系、ACS体系、职业健康与环境安全体系、安全生产标准化的关系,避免了各体系、标准文件之间的重叠、冲突及交叉。在此基础上,研究所从业务维度,结合上级《内控标准》的33个业务模块,明确了每一项规章制度的类别,基本建立了规章制度管理框架。

### 2.3 提升阶段(2018年—至今)

随着规章制度体系建设的不断深入,低水平的制度设计问题越来越少,为追求建设高质量的规章制度体系,规章制度建设的重点放在了啃硬骨头、碰真刀子上面,因此,在规章制度的写作、审查、执行、监督等方面进行了调整。

#### (1) 进一步调整工作组构成及工作机制

“工作组—工作小组”的工作模式在提高全所规章制度意识与制度起草水平上发挥了重要作用,但随着规章制度审查重点的转变,更需要集中力量、深度审查重要规章制度,因此在2018年,对工作组进行了调整,取消了工作小组,将工作组成员划分为固定成员以及非固定成员,固定成员主要负责对规章制度进行全面审查,需参加工作组的全部会议。非固定成员对规章制度进行侧重审查,主要根据业务分工进行审查。工作组所提审查意见更有深度、更准确,绝大多数都被最终的决策机构采纳。

#### (2) 进一步完善规章制度管理框架

在前期按照业务模块进行分类的基础上,结合“三重一大”决策事项目录,将规章制度按照重要和非重要两类进行管理,不同类型的规章制度审查及下发的流程不同。重要规章制度分为顶层的、全局性的、与职工利益密切相关的、党的建设、干部管理、纪检六类进行管理。其中顶层的、全局性的、与职工利益密切相关的须经党委会审议、所务会审定;党的建设、干部管理、纪检须经党委会审定。具体见表1。

表1 研究所重要制度界定表

序号	制度属性	涉及事项	制度类别	审批程序
1	基本制度 (一级制度)	规章制度管理规定	重要制度	所党委会前置 所务会审定
2		党委相关决策类制度		所党委会审定
3		所级决策类制度、专业委员会决策制度		所党委会前置 所务会审定
4		职工代表大会决策类制度		职代会审定
5				所党委会审定
6	具体制度 (二级制度)	党的领导、党的建设、审计、巡视、纪检、干部管理和考核奖惩	一般制度	所党委会前置 所务会审定
7		涉及“三重一大”及重要决策事项(不含党的领导、党的建设、审计、巡视、纪检、干部管理和考核奖惩)		所党委会前置 所务会审定
8		其他具体制度		所务会或 主管所领导审定
9	操作制度 (三级制度)	操作制度	一般制度	主管所领导审定

#### (3) 全流程优化规章制度废改立工作流程

规章制度废改立工作流程为:计划管理—培训宣贯—制度起草—制度审查—制定发布—制度执行—制度考核—年终总结。其中重点流程为计划管理、培训宣贯、制度审查、制度考核。

表2 暂不纳入三年滚动计划的情况统计表(示例)

部门	A 所相关制度已在去年完成制定、修订工作	B 纳入到所相关体系文件或其他制度中	C 院制度能够满足所的管理要求,所遵照执行	D 制度为院本级的要求,不适用于所	E 所没有相关组织机构或业务	F 院制度在2023年发布	G 不属于制度范畴
部门1			14				
部门2			18	1	1		
部门3			27		1		
部门4		1			1		
部门5	3						
部门6		8					
部门7	1		4			1	
部门8			29	1		1	
部门9			25	6		5	
部门10			2		1		
部门11			4	4	2		4
部门12			3	2	1		
部门13		10	8		1		
部门14		6	9		4	1	

计划管理方面,结合研究所业务分工、内控要求、规章制度执行情况,提出规章制度年度建设计划申报要求,工作组重点对

施行时间超过5年的规章制度进行审查并提出废改立建议并报所务会审定,以确保制度申报的完整性及合理性。从2021年开始,为进一步深化规章制度体系建设工作,研究所在原有按年度制定规章制度建设计划的基础上,开展规章制度三年滚动计划的制定工作。三年计划的制定主要依据上级的要求和相应的计划,通过对标,进一步分析哪些是需要纳入到研究所的三年滚动计划,哪些暂不纳入相应计划。暂不纳入三年滚动计划的情况统计表(示例)见表2。

培训宣贯方面,每年根据上一年度存在的问题、本年度上级的最新要求、研究所管理精细化的要求等更新、完善培训材料,并在不同层面组织宣贯。制度归口管理部门对相应的培训材料进行总结提炼,形成制度起草一纸禅(示例)见表3,方便员工起草制度时明晰各类要求。

表3 规章制度起草一纸禅部分内容

阶段	序号	事项
起草	1	结构:由标题和正文构成
	1.1	标题:完整的标题一般由单位名称+事由+文种组成。文种一般包括:办法、细则。格式:二号方正小标宋简体 试行、暂行的规章在标题末尾加注说明 例:《XXX 管理办法(试行)》
	1.2	正文:内容按层级可分为章、节、条、款、项、目等 格式:三号仿宋,首行缩进2字符,行距固定值28磅
	1.2.1	章(节、条):编号应从“总则”章开始直到“附则”结束。每章或每节中应至少包含两条。单独一条不能成章或成节。以第一、二、三……章(节、条)表示;
	1.2.2	款:条的组成部分,表示一个独立的内容,或对前一款内容的补充。款可以独立适用。“款”的表现形式为条中的自然段,每个自然段为一款,“款”前不编序号。
	1.2.3	项:以列举的形式对前段文字的说明。“项”前冠以中文数字加括号依次表示。如(一)、(二)、(三)。标识(一)、(二)、(三)后不加标点,直接跟文字。
	1.2.4	目:“目”是“项”的内容细分,是制度层级结构的最小单位。“目”的序号用阿拉伯数字依次表述。阿拉伯数字后加全角的圆点标识与文本间隔开。以1.2.……表示。
	2	正文结构:总则-主体-附则
	2.1	总则:制定规章的目的、制定规章的依据,即相关的国家或上级文件(应有文件号)、工作原则(根据需要)、规章中相关名词解释或定义(根据需要)、规章的适用范围
	2.2	第二章 组织机构与职责 主要内容为相关组织人员构成及职责分工、相关人员及部门职责分工、其它机关、军品室或相关部门
	2.2.1	职责顺序 从高往低写 一般顺序:所工作机构及人员构成、归口管理部门、业务管理部门(根据需求)
	2.2.2	职责描述:以动词开始,先负责,后配合
	2.2.3	每项职责顺序要有逻辑 可按工作开展的先后顺序。如:先编制计划、再组织实施、最后验收检查。 注意:职责写有配合,还需明确谁负责
	2.2.4	职责3条以上,应分款写。集中在第二章节,不分散在其他章节。
	2.2.5	职责内容要与后面章节的工作相对应,避免以下两种情况:1.第二章中有职责,后面章节中的无工作内容 2.后面章节中的有工作内容,而第二章中无职责 在职责和后面章节的内容中分别标注前后对应关系
...	...	...

制度审查方面,建立了完整、成熟、高效的审查流程,工作的审理周期逐年缩短。制度审查反馈意见示例见表4。审查反馈意见后需各级签署审批,确保审查意见统一出口,避免了审查会上制度起草编写部门漏记意见的问题。部门反馈意见审签完整,确保了对规章的修改的逐级把关,使制度的修订工作更为严谨规范。

表4 规章制度审查会反馈意见——《研究所软件资产管理办法》(部分内容示例)

序号	章节	建议	部门反馈情况
1		《研究所应用软件管理办法》名称修改为《研究所软件资产管理办法》	采纳工作组意见,已完成修改。
2	第一章 总则	第一条 为规范研究所应用软件的管理,保障科研生产管理工作的顺利进行,根据上级部门相关规定,结合所内实际情况,制订本管理办法。删除标注删除线的内容,“制订”改为“制定”	采纳工作组意见,已完成修改。见第一条
3		第二条 本法的适用范围放在第一章总则的最后一条,把“国拨固定资产投资项目”改为“固定资产投资项目”。把“各类应用软件”改为“各类应用软件的购置、使用、盘点、报废”。	采纳工作组意见,已完成修改。见第三条
4		第三条 名词解释放到第二条。 第三条“应用软件”改为“软件”,删除“(以下简称软件)”。	采纳工作组意见,已完成修改。见第二条
5	第二章 职责与分工	职责分工的顺序应该是“从高到低、先组织后个人”,在本办法中,应是所务会、软件资产管理工作领导小组、主管信息化工作的所领导、技术保障处及相关部门。 在本章最开始增加所务会的职责,负责审定单次报废资产价值(账面原值)累计100万元(含)的软件资产。	采纳工作组意见,已完成修改。增加所务会分工、主管信息化工作的所领导分工。
...	...	...	...

表5 规章制度起草考核评分标准

考核项目	考核指标(满分10分)	具体表现	标准值	评价
初稿	格式语句逻辑性符合性(7分)	格式工整,语句通顺,无错别字,无低级错误。逻辑清晰,章节前后对应关系紧密。所有内容均符合所规章制度写作要求。	6-7	较好
		格式较工整,语句较通顺,含有个别错字,无低级错误。逻辑较清晰,章节前后对应关系较紧密。部分内容符合所规章制度写作要求。	4-5	一般
修改稿	态度修改质量(3分)	格式较乱,语句不通,含有较多错字,低级错误较多。逻辑不清,章节前后无对应关系。大量内容与所规章制度写作要求不符。	0-3	较差
		修改态度端正,按规章制度工作组审查意见采纳意见修改或不采纳说明理由,无低级错误,提交及时。	3	较好
		修改态度较端正,按规章制度工作组审查意见采纳部分意见修改或部分不采纳说明理由,无低级错误,提交较及时。	2	一般
		修改态度不端正,不按规章制度工作组审查意见修改或不采纳不说明理由,有低级错误,提交延迟。	0-1	较差

制度考核方面,建立规章制度起草考核评分标准(见表5),工作组针对每项规章进行评分,每季度将得分情况反馈各职能机关,同时将规章起草的得分与后续执行纳入到绩效考核中。

#### (4)实现规章制度全流程信息化管理

从规章制度建设计划的下发,到征求相关部门意见,再到提交工作组审查规章制度,上述过程原本都限于“线下”,采用纸质,属于传统的工作方式,不便于实时掌握进度、统计完成情况等需求。目前,研究所已通过AVIDM系统,将规章制度建设计划纳入研究所年度工作计划管理,全部计划实现线上的下发、管控,便于制度主管人员及各机关实时掌握各级规章建设计划完成情况,同时,在系统中实现各级意见的留存,便于查询,避免出现责任不清晰的问题。

### 3 取得成果与经验总结

经过9年多的建设实践,研究所目前已基本形成了覆盖面广、规范性高、操作性强的规章制度体系,员工的制度意识明显增强,规章制度执行力逐步提升,有效助力了所治理能力的提升。总结9年来的工作,具有以下特点:

#### 3.1加强顶层策划,促进企业全面发展

制定总体目标,以完善法人治理结构,规范决策、执行、监督全过程为主要内容,理顺管理关系,规范管理,明确权责。加强顶层策划,将规章制度建设与研究所的改革发展、经济建设、文化建设、队伍建设、管理建设等方面工作紧密地相结合,促进研究所的全面发展。

#### 3.2强调可操作性,推动持续改进

在顶层策划的基础上,通过分步实施、重点推进、创新建设等方式开展规章制度体系建设工作,并从可操作性的角度进行审视与改进。例如以业务流程为核心对制度进行整合,打破原先条块分割的职能型组织结构建设模式,促进了部门分工调整,提升了研究所业务能力与管理水平。

#### 3.3注重知识管理,增加企业积淀

知识成果是企业的重要资产。通过规章制度体系的建立,支撑了研究所业务流程为核心的精细化管理模式转变,将隐性的经验和知识融入到了标准的业务流程中,提升了研究所的工作质量与效率。于此同时,在制度体系建设过程中形成的审理流程及相应的文字、图表、培训资料,作为知识管理的一部分,可对后续规章制度梳理提供借鉴,提高管理水平。

#### [参考文献]

- [1]刚申坤.以组织战略为导向的规章制度体系建设实践[J].科学导报,2018(4):11.
- [2]孙兴雷,王有臣,张京京.国企规章制度建设的实践与思考[J].中国有色金属,2019(11):64-65.
- [3]聂锐利.企业规章制度体系建设的探索与实践[J].人才资源开发,2018(06):71-72.
- [4]王玉强.关于加强企业规章制度建设的思考[J].中国石油石化,2016(S2):83.
- [5]李晶.国有企业规章制度体系建设研究分析[J].商业文化,2021(09):15-17.