

有目标、有规矩、有法度的国家才能强盛。今天，当无数企业都在探寻无为而治的时候，殊不知，到达这一“光明顶”的必由之路恰恰是“有为的法制”。有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，既是治世之纲，同样也是治企之道。

依法治企

企业制度建设与管理方略

**RUNNING THE COMPANY
ACCORDING TO LAW**
**THE CONSTRUCTION AND MANAGEMENT METHODS
OF CORPORATE SYSTEM**



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

依法治企

企业制度建设与管理方略



汉哲管理论丛【第二辑】

《战略规划编制与研究——决胜“十三五”》

《依法治企：企业制度建设与管理方略》

《对标管理：中国实践》

《绩效管理方法18种》

《经纬之道：组织分析与设计》

《全面薪酬与激励体系设计》

RUNNING THE COMPANY ACCORDING TO LAW

THE CONSTRUCTION AND MANAGEMENT METHODS OF CORPORATE SYSTEM

中国发展出版社

官方微博

微信公号



责任编辑：李莉 宋小凤

封面设计：小徐图装

TEL: 13522935597

ISBN 978-7-5177



9 787517 703563 >

定价：56.00元

依法治企

企业制度建设与管理方略

R THE COMPANY
ACCORDING TO LAW
CONSTRUCTION AND MANAGEMENT METHODS
OF CORPORATE

段磊 刘金笛 孙超 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治企：企业制度建设与管理方略 / 段磊，刘金笛，孙超著.
北京：中国发展出版社，2015.10

ISBN 978-7-5177-0356-3

I. ①依… II. ①段… ②刘… ③孙… III. ①企业管理制度—研究
IV. ①F272.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第153999号

书 名：依法治企：企业制度建设与管理方略

著作责任者：段磊 刘金笛 孙超

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号：ISBN 978-7-5177-0356-3

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京市密东印刷有限公司

开 本：700mm × 1000mm 1/16

印 张：25.5

字 数：400千字

版 次：2015年10月第1版

印 次：2015年10月第1次印刷

定 价：56.00元

联系电话：(010) 68990630 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话：(010) 88333349 68990639

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

序 言

PREFACE

依法治企与依法治事

自古以来，对于国家的治理就有“人治”与“法治”之分，两者并无绝对区别，其差异主要体现在以哪种治理模式为主。时至今日，“员工需求多元化、企业管理弹性化”的呼声日益高涨，无数的网络媒体在转载：某某知名企业无组织、无考核、无会议，某某企业工作不用考勤、加班反而要扣工资……这些纷纭复杂的信息再一次冲击企业当局者的耳鼓——在新经济时代，到底该不该“放下制度、立地成佛”，成了管理者一个不小的难题。

笔者从事企业管理、培训、咨询、投资，不知不觉已近三十年，从内心里也期待着一种“天下无制度、天下无贼”的承平盛世，但多年的实践告诉我：为了走向这样一个没有制度的时代，今天，我们就必须建立严格、完备甚至严苛的制度，引导、规范、帮助、鞭策每一个组织中人尊重规则、形成习惯、建立法制意识、内化为心理契约。正如习近平同志在对《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明中所述，要推动经济社会持续健康发展，就必须全面推进法治建设，从法治上为解决问题提供制度化方案。

现实中，企业的制度建设和管理也面临着诸多疑惑：

有的企业，早已拥有自己的制度体系，但制度建立的时间久远，缺乏维护，与现实形成巨大的差距，以至于被束之高阁。

有的企业，每一项制度的建立都是伴随着问题的出现而堵漏洞、补短板，制度缺乏统筹，相互交叉，前后矛盾。

有的企业，制度命名随意，文体形式随意，发布和管理程序随意，导致所颁布的制度形式不一，五花八门，有失严谨。

有的企业，制度由各部门独立起草和发布，部门在考虑工作时的不全面、本位主义、认知能力局限等，导致制度定位不高不准、各自为战，缺乏对企业工作的通盘考量。

有的企业，上级单位对下级单位的制度建设完全放手，导致两套制度无法衔接，上级单位的管控思想无法在下级单位的制度中体现。

有的企业，由多个公司整合而成为集团，分子公司的制度比较健全，而总部的制度缺失或仅有极少数的基本制度，总部的经营管理职能无法有效发挥。

有的企业，在发展的过程中形成了多套拥有管理效力的类制度体系，ISO9001、ISO14001、ISO18001、HSE、内控体系、流程体系、标准体系、红头文件……，各种制度之间错综复杂，执行者难以全面掌握，检查者疲于在各体系间穿越。

有的企业，制度建立的出发点仅仅是为了约束普通员工，刑不上大夫，领导并不执行，且会因为各种关系频频打破制度，从而破坏了制度的严肃性。

制度管理的这“八宗罪”，部分源于企业的管理理念和管理思想，也有不小的成分是由于对制度管理的基本规律、技术方法、管理程序的不了解、不掌握、不能有效运用。正是基于这样的背景，我们决定出版此书，以解决这样几个问题。

一、廓清“制度”的基本概念，探讨东西方文化对于制度的影响，明确制度建设的必要性、前提条件与常见问题。

二、对于现实中应用的制度，划分为章节型、标准化型、作业标准型、流程型、公文型等五个类型，分别介绍其基本特点、制订原则、形式

内容、编制程序、技术方法。

三、遵循制度建设的基本程序，从制度体系框架搭建、制度编写与修订、制度评估与问题查找、制度宣贯与执行、制度生命周期管理五大环节，逐一进行技术方法的讲述。同时，用大量的实际企业案例进行佐证和说明。

其中，“制度体系框架”的概念在本书中首次提出，并给出了具体、可操作的制度框架搭建程序和方法；在“制度编写和修订”部分，对制度命名、编写程序、编写规范、结构要求、文体风格等进行了详细的介绍；在“制度评估与问题查找”部分，创造性地提出了制度内容评估、管理体系评估、执行情况评估的“三维度评估体系”，并针对单体制度的优化总结提炼了“制度问题查找九步法”；在“制度宣贯与执行”部分，介绍了制度发布与宣贯的各种形式，并分析了影响制度执行力的原因；在“制度生命周期管理”部分，立足制度全生命周期的自我完善和革新能力建设，倡导建立明确的制度管理组织、明确权限、清晰流程，使制度保持自我优化能力。

四、本书最后详细介绍了三家企业制度体系建设与优化的全过程案例。三个案例的背景各不相同：一个是新建企业的制度建设，一个是历史悠久企业的制度精简、规范与优化，一个是新战略视角下多制度体系的战略性整合。它们分别从项目背景、业务需求、建设方案、建设成果、典型制度、实施效果等六个方面进行了全方位的剖析与展示，使得读者能够观其形、知其味、把其脉络、得其精髓，对制度建设的规划、组织、推进、落地工作有更为直观的了解。

最后，对于企业的制度建设与管理工作，笔者有三句话要说：

第一，制度管理是一门科学，需要通过学习和研究掌握这门科学，才能实现对制度体系的有效规划、建设与管理。

第二，制度建设是企业管理的基础环节，简单的“突击”往往难如人意，它需要系统规划、全力投入、精雕细琢、持之以恒，才能真正见到成效。

第三，制度建设重在执行，只有领导率先垂范，全员严格执行，制度的管理价值和生命力才能真正体现。

希望这本书，既是一本能够系统论述制度体系建设与管理的研究型书籍，也是一本能够指导制度建设与管理人员实际工作的工具书、案例库、大辞典。

由于时间和水平所限，部分章节的论述尚不全面和深入，也难免有疏漏、不确之处，恳请读者提出宝贵意见，以利再版修改。

段 磊

2015年9月于北京皇城园

目 录

CONTENTS

第一章 制度与制度管理	1
第一节 制度的基本概念	1
第二节 东西方文化对制度的影响	4
一、中国制度管理溯源	4
二、西方制度管理溯源	7
三、东西方文化对制度的影响	8
第三节 企业性质与发展阶段对制度的影响	12
一、民营企业不同阶段对制度管理的要求	12
二、国有企业不同阶段对制度管理的要求	15
第四节 企业制度建设的必要性	19
一、制度建设，有利于企业可持续发展	20
二、制度建设，有利于企业提升经营效率	20
三、制度建设，有利于企业降低管理随意性	21
四、制度建设，有利于企业激发员工积极性	22
五、制度建设，有利于企业依法合规经营	23
第五节 制度体系建设的前提条件	23
一、发展战略的制定是制度体系建设的基础	24
二、管控模式选择是制度体系建设的前提	26
三、组织结构设计是制度体系建设的保障	28
四、企业文化建设是制度体系建设的灵魂	30

第六节	中国企业制度管理中的常见问题	31
一、	制度缺乏清晰的战略引领	33
二、	制度体系不完善，不系统，不规范	34
三、	制度的可操作性不强	34
四、	制度缺乏时效性，不能适应形势的变化	35
五、	制度得不到良好的执行	35
六、	对于制度执行的监督力度不足	36
延伸阅读：	A集团公司制度体系建设	38
第二章	制度文件的类型划分	42
第一节	章节型制度文件	42
一、	章节型制度概述	42
二、	制订原则	45
三、	文体结构与写作要求	45
四、	章节型制度的形式及内容	46
第二节	基于标准化的制度文件	47
一、	概述	48
二、	制订原则	50
三、	导入国际标准的程度及方法	50
四、	标准化制度的内容	53
第三节	作业标准类制度文件	54
一、	概述	54
二、	制订原则	57
三、	标准制订方法与过程	57
四、	作业标准类制度的形式	64
第四节	流程类制度文件	71
一、	概述	71
二、	制订原则	77

三、流程图设计与绘制	78
四、流程类制度的形式和内容	84
第五节 公文类制度文件	93
一、概述	93
二、制订原则	95
三、公文写作程序与注意事项	96
四、公文类文件的形式与公文管理	99
延伸阅读：海尔集团第一次流程体系再造	103
第三章 制度体系框架搭建	111
第一节 单体企业的制度框架搭建	112
一、单体企业制度管理常见问题	113
二、单体企业的制度建设原则	114
三、单体企业制度框架搭建方法	115
第二节 多级企业的制度框架搭建	121
一、多级企业制度管理常见问题	121
二、多级企业的制度建设原则	123
三、多级企业制度框架搭建方法	125
第三节 制度命名及发布规则	131
一、制度命名的规范性要求	131
二、制度名称类型的区别	132
三、制度发布的规范性要求	133
延伸阅读：S机场集团管控及制度体系建设	135
第四章 制度的编写与修订	141
第一节 制度编写要求与程序	141
一、制度的编写要求	141
二、制度的编写与实施程序	142

三、制度编写中的常见问题	146
第二节 制度的编写规范	146
一、层次与编序规范	147
二、字体与版式规范	148
第三节 制度的内容结构及编写	150
一、典型制度的内容要素	150
二、“目的”的编写	152
三、“适用范围”的编写	153
四、“相关定义”的编写	154
五、“职责”、“权限”的编写	156
六、“主体内容与工作流程”的编写	159
七、“检查与考核机制”的编写	163
八、“附则”的编写	165
第四节 制度的修订	166
一、制度修订的背景	166
二、制度修订的原则	168
三、制度修订的程序	169
延伸阅读：制度编写示例	170
 第五章 制度的评估与问题查找	 227
第一节 制度体系评估的定义与维度	227
一、制度评估的定义	227
二、制度体系评估的作用及意义	227
三、制度体系评估的维度	228
第二节 制度内容体系评估	228
一、制度内容体系评估的基础	228
二、制度内容体系评估的方向	229
三、制度内容评估模型的建立	230
四、制度内容体系评估的操作	231

五、评估结果及优化建议	234
第三节 制度管理体系评估	235
一、制度管理体系评估的基础	235
二、制度管理体系评估三层面模型	236
三、评估结果及优化建议	236
第四节 制度执行情况评估	237
一、推动制度执行的机制	237
二、制度执行情况评估模型	238
第五节 制度问题查找九步法	238
一、制度评估的组织保证	238
二、“问题查找九步法”详解	239
延伸阅读一：F集团下属企业制度建设情况评估	250
延伸阅读二：A石油集团管理制度评估与优化	254

第六章 制度的宣贯与执行 259

第一节 制度的发布	259
一、制度发布的方式	259
二、制度发布的注意事项	261
第二节 制度的宣贯	262
一、制度宣贯的内涵和作用	262
二、制度宣贯的实施	264
某公司制度宣贯与实施方案（摘录）	265
第三节 制度的执行力管理	270
一、制度执行不力的原因分析	270
二、制度执行的监督手段	272
三、提高制度执行力的对策	273
延伸阅读：F银行内部控制制度失效原因分析	276

第七章 制度生命周期管理	280
第一节 制度的生命周期	280
一、制度生命周期理论	280
二、制度生命周期管理	281
第二节 制度管理的组织与权限	285
一、制度管理的组织	285
二、制度管理的权限	286
第三节 管理制度的制度	288
一、管理制度的制度概述	288
二、管理制度的制度内容	289
延伸阅读：某公司制度建设管理办法	294
延伸阅读：“三铁”为春兰插上翅膀	300
第八章 制度建设经典案例	302
案例一 S水务集团制度体系建设	302
一、企业介绍	302
二、项目背景与咨询需求	302
三、制度流程体系建设方案	304
四、制度建设成果	308
五、实施效果	308
六、制度实例	310
案例二 D石化公司制度体系优化	324
一、企业介绍	324
二、项目背景与咨询需求	324
三、制度体系构建及制度优化方案	326
四、制度建设成果	331
五、实施效果	332
六、项目成果	334

案例三 G电网公司制度、标准、职责一体化管理	359
一、企业介绍	359
二、项目背景与咨询需求	360
三、制度体系构建及一体化建设方案	362
四、制度建设成果	365
五、实施效果	368
六、制度实例	370
参考文献	392

第一章

制度与制度管理

制度问题是社会发展的根本问题，也是企业经营管理活动中最基础的问题。关于制度的定义，理论界有多角度、多方面的探讨，东西方有基于不同社会经济、文化视角的诠释。要做好制度管理工作，并将其上升到管理体系与管理哲学的高度，就需要对制度的定义、本质、特征、分类等进行深入的探讨，对制度与企业文化、发展战略、组织职能、管控模式等管理要素的关系进行梳理与廓清，对东西方企业制度的不同发展历程进行对比，如此，才能最为深刻地理解中国企业制度的内核，理解制度在企业运营中的基础作用，从而指导我们进行系统、科学、高效的制度建设、优化与管理工作。

第一节 制度的基本概念

汉语中“制”有节制、限定的意思，“度”有尺度、标准的意思，“制”和“度”两个字结合起来，也就道出了制度的本意，即限定行为的尺度。

在《辞海》中，“制度”被定义为：①要求成员共同遵守的、按照一定程序办事的规程或行动准则，例如，工作制度、财政制度。②在一定的历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系，例如，社会主义制度及资本主义制度。按照《辞海》的定义，制度的概念有狭义与广义之别：前者是狭义的定义，是一种“规程”或“准则”，也就是我们通常说的制度；后者是广义的定义，是一种“体系”，一种由众多关系与准则构成的社会系统。

由于对制度基本要素的关注点不同，古今中外的学者对于“制度”概念的界定也不尽相同。其中，在经济学说史上对制度进行专门研究并将其贯穿于经济思想始终的，即“制度主义学派”，按其分析层次、环境及时间顺序的不同，“制度主义学派”又可分为“旧制度主义”和“新制度主义”两大阵营。

旧制度主义学派的奠基人凡勃伦（Thorstein Veblen），在1899年最早将制度定义为“实质上就是个人或社会对有关某些关系或某些作用的一般思想习惯，而生活方式所构成的是在某一时期或社会发展的某一阶段通行的制度的综合。因此，从心理学的方面来说，可以概括地把它说成是一种流行的精神状态或一种流行的生活理论”。旧制度主义学派的代表人物康芒斯则把制度解释为“集体行动控制个体行动”。他认为：“经济学研究的基本单位是交易，而交易有三种类型：买卖的交易、管理的交易和限额的交易，而制度是这三种类型的交易合在一起而成的经济研究上的一个较大的单位，根据英美的惯例，这叫做‘运行机构’。这种运行机构，有业务规划使得它们运转不停；这种组织，从家庭、公司、工会、同业协会直到国家本身，我们称为‘制度’。”

新制度主义学派的道格拉斯·诺斯则认为：“制度由一系列规则形式和规章形式的行为约束组成。而且，制度最终是由一系列道德的、伦理的和行为的规范组成的，这些规范限定了人的行动界限，并且制约着具体制定和实施的各种规则、规章的方式”（1984）；“制度是社会游戏的博弈规则，更规范地说是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约……用经济学的术语来说，制度定义和限制了个人的决策集合”（1990）。同时，诺斯也认为：“制度是人为设计出来构建政治的、经济的和社会的互动关系的约束，由非正式的约束（奖惩、禁忌、习俗、传统及行为准则）和正式的规则（宪法、法律、产权）组成”（1991）。舒尔茨则将制度定义为：“一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。”拉坦则认为：“一种制度通常被定义为一套行为规则，他们被用于支配特定的行为模式的相互关系。”

在其他领域的研究中，学者们也从自身的研究角度给予“制度”不同的视角。

① 在组织分析领域，梅耶和罗文（1977）认为：“现代组织的许多主张、