



水利精细化管理系列丛书

管理制度体系

GUANLI ZHIDU TIXI

刘玉宝 赵树茂 主编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利精细化管理系列丛书

管理制度体系



刘玉宝 赵树茂 主编

江西省图书馆



11291143



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

10

图书在版编目 (C I P) 数据

管理制度体系 / 刘玉宝, 赵树茂主编. -- 北京 :
中国水利水电出版社, 2010. 11
(水利精细化管理系列丛书)
ISBN 978-7-5084-8093-0

I. ①管… II. ①刘… ②赵… III. ①水利工程—工
业企业管理—企业管理制度—中国 IV. ①F426.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第224393号

书 名	水利精细化管理系列丛书 管理制度体系
作 者	刘玉宝 赵树茂 主编
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www. waterpub. com. cn E-mail: sales@ waterpub. com. cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	180mm×240mm 16开本 12.25印张 239千字
版 次	2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷
印 数	0001—1500册
定 价	32.00元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换
版权所有·侵权必究

水利精细化管理系列丛书

《管理制度体系》编写委员会

编委会主任 刘玉宝 黄力强

编委会副主任 赵树茂 李国良 徐道金 王春生 杨志炼 王建国

编委会委员 王娟 卢家胜 田川 刘呈波 刘承建 刘振洲
张春秋 李娜 李胜第 杨卫东 沈家华 陈文星
赵永福 赵玉明 唐永杰 崔海涛

主 编 刘玉宝 赵树茂

副 主 编 田川 李娜 杨卫东 张春秋 沈家华 卢家胜

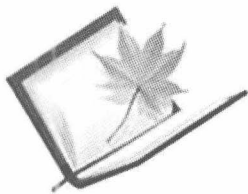
参加编写人员 唐永杰 李胜第 崔海涛 赵永福 陈文星 刘呈波
王娟 刘承建 赵玉明 刘振洲 刘福岚 王洪兴
李洪才 代才江 赵桂廷 魏强 李克军 孟祥辉
刘金来 郭勍 柴润水 李增山 赵辉 贡欣
姚建国 张桂东 赵珺 张建港 邵忠山 李建军
高润华 赵广志 宋霞 刘爱平 李立妍 许淑玲
赵宝霞 姜娜 胡传玲 刘玉艳 李秋香 刘洪秀
赵倩 路丽丽 张兴 刘沅陇 朱艳 李巧臻
刘月艳

前言

没有规矩，不成方圆。编者非常赞赏某知名企业悬挂的一条巨幅标语：“制度大于领导”。众所周知，缺少规则和制度的约束，社会秩序就会显得混乱无章，文明将不复存在；缺少科学的管理制度，企事业单位的管理就会漏洞百出，效益和服务水平就会大大降低。有时候，大的安全事故也许只是因为小的环节上缺少了制度的约束；有时候，企业能够做强做大也是源于它们完善与科学的管理制度。由此可见，科学的管理制度体系对于水管单位更好地履行管理职能、服务社会发展起着至关重要的作用。

天津市北大港水库管理处（天津市大清河管理处）在天津市水务局党委的正确领导下，认真借鉴先进的管理经验，创新发展理念，大力推行精细化管理，在总结多年制度管理经验的基础上，建立起了一套较为完善的管理制度体系，取得了良好的成效。为实现经验共享，天津市北大港水库管理处（天津市大清河管理处）组织编写了《管理制度体系》一书，以飨读者，希冀抛砖引玉，为广大水务工作者提供参考，共同进步。

本书在编写过程中得到了天津市水务局有关领导和处室同仁的指导，同时，也参考了一些图书资料，在此一并表示感谢。因编者水平有限，对于书中的不妥之处敬请各位读者指正。



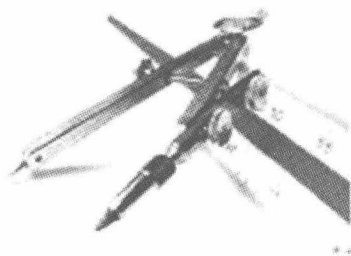
编者

2010年10月

前言

◎ 第一篇 概述 / 1

- 一、管理制度体系的内涵和意义 / 3
- 二、管理制度体系的建立、落实与完善 / 5
- 三、管理制度的监督 / 8
- 四、管理制度的考核 / 9



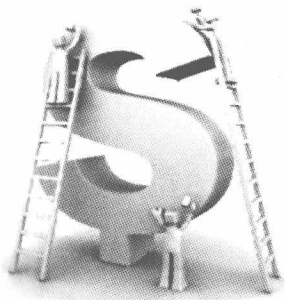
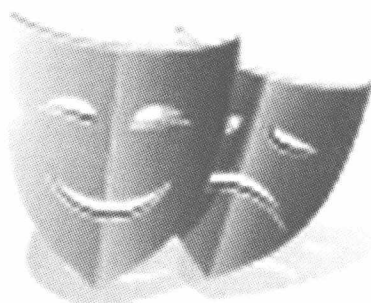
◎ 第二篇 行政办公管理 / 11

- 一、行政办公管理制度概述 / 13
- 二、行政办公管理制度的内容 / 14
- 三、行政办公管理制度的体系架构 / 16
- 四、行政办公管理制度范例 / 17



◎ 第三篇 人力资源管理 / 31

- 一、人力资源管理制度概述 / 33
- 二、人力资源制度的主要内容 / 34
- 三、人力资源制度的体系架构 / 36
- 四、人力资源管理制度范例 / 37

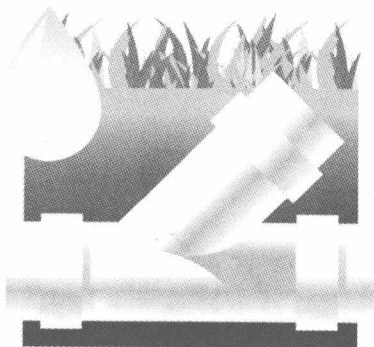


◎ 第四篇 财务管理及内控 / 53

- 一、财务管理及内控制度概述 / 55
- 二、财务管理及内控制度的内容 / 56
- 三、财务管理及内控制度的体系架构 / 58
- 四、财务与资产管理制度范例 / 59

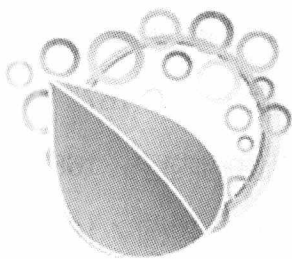
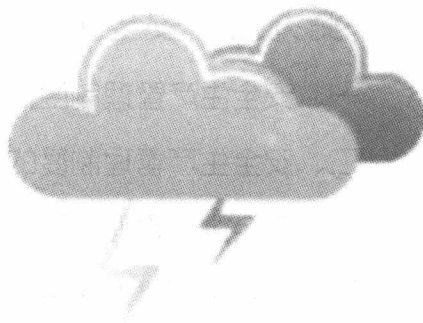
◎ 第五篇 工程管理 / 77

- 一、工程管理制度概述 / 79
- 二、工程管理制度体系的内容 / 80
- 三、工程管理制度的体系架构 / 81
- 四、工程管理制度范例 / 82



◎ 第六篇 防汛管理 / 99

- 一、防汛管理制度概述 / 101
- 二、防汛管理制度的内容 / 102
- 三、防汛管理制度的体系架构 / 103
- 四、防汛管理制度范例 / 104



◎ 第七篇 水资源管理 / 115

- 一、水资源管理制度概述 / 117
- 二、水资源管理制度的内容 / 118
- 三、水资源管理制度的体系架构 / 119
- 四、水资源管理制度范例 / 120

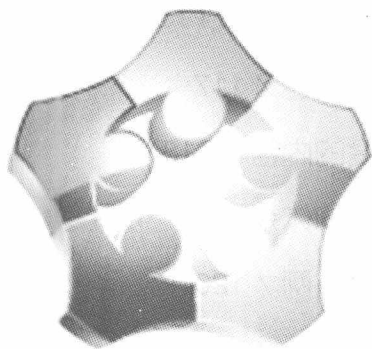
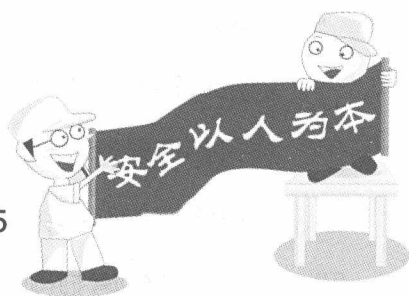
◎ 第八篇 水政监察 / 133

- 一、水政监察制度概述 / 135
- 二、水政监察制度的内容 / 136
- 三、水政监察制度的体系架构 / 138
- 四、水政监察制度范例 / 139



◎ 第九篇 安全生产管理 / 149

- 一、安全生产管理制度概述 / 151
- 二、安全生产管理制度的内容 / 153
- 三、安全生产管理制度的体系架构 / 155
- 四、安全生产管理制度范例 / 156



◎ 第十篇 思想政治管理 / 165

- 一、思想政治管理制度概述 / 167
- 二、思想政治管理制度的内容 / 168
- 三、思想政治管理的体系架构 / 169
- 四、思想政治管理制度范例 / 170

◎ 参考文献 / 187

The background features a minimalist design with three overlapping circles in shades of gray and a vertical gray bar on the right side. A white horizontal bar is positioned across the middle of the page, containing the title text.

第一篇 概 述



一、管理制度体系的内涵和意义

（一）制度的形成和发展

人类想在自然界中生存，就需要与他人合作，即以群居的方式生活。但心理学有一种观点认为，人对于陌生的人或事物有一种天生的恐惧和排斥心理。这种“合”与“分”的矛盾使人与人的合作变得脆弱且艰难。为了维系合作关系的稳定，使群体在恶劣的自然环境中更具竞争力，人们开始约定某些规则来约束群体中所有个体的行为，譬如，成员分工、猎物分配方式等。这种规则就类似于我们今天所说的制度。

可见，制度是随着人类社会的发展而形成的。此后，在人类漫长的历史长河中，制度呈现的形式虽各不相同，但它的核心功能都大致相似，那就是维系社会稳定、推进社会发展。到了近代，随着经济学的发展、社会分工的细化和生产规模的扩大，人们开始重视用制度来规范管理，并将其与经济规律有机结合起来，经过人们的不断探索与优化，管理制度更加科学，涉及面更加广泛，管理制度体系由此形成、发展，成为当代许多知名企业规范化管理的一个重要组成部分。

（二）制度的内涵

企事业单位的正常运转离不开管理。管理的任务就是通过最佳的协作方式和最优的组织结构，保证在实现目标的过程中，用最小的支出，使人力、物力和财力发挥出最大的效应。对于组织而言，组织中的个体有着不同的思想、不同的理解力、不同的习惯，如果没有一种规则对其进行约束，管理就会呈现出一盘散沙的局面，目标的实现就无从谈起了。这种对组织内的个体起着约束作用的规则就是我们要谈到的制度。

按照《辞海》的解释，制度的第一含义是指要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程。在汉语中“制”是指节制、限制的意思，“度”是指有尺度、标准的意思。这两个字结合起来，表明制度是节制人们行为的尺度。

制度是一个外延很广的概念，其内涵也可以各有各的定义，表述也可能有不同的层次和角度，但在最基本的层次上制度是指人类行为的规范或约束规则的总称。在任何一个社会形态中，任何个人、组织、社团都处在特定的制度体系之中，受其束缚，受其制约。在制度体系的作用下，社会处在一个相对稳定且规范的状态。

（三）制度管理对于水管单位的意义

制度管理是管理制度体系中的一个组成部分。对水管单位而言，由于体制和历史



等原因，管理中仍存在着诸多问题，如权责不清、赏罚不明、依经验办事等，或多或少打压了职工的积极性，制约了管理水平的提高。而科学的制度管理可以有效地解决上述问题，具体体现在以下几个方面：

（1）制度管理可以使管理更加客观。人的主观意志和惯性思维毕竟有其片面性，如果这种片面性影响到了单位的决策制定，就容易使管理偏离客观轨道。实行制度管理就是要将制度作为管理中的主要决定因素，减少管理中的人为影响，使管理更加符合发展规律，更加客观公正。

（2）制度管理可以使权责更加清晰。在水管单位的日常工作中，部门间管理范围交叉的现象并不鲜见，特别是工作涉及多个部门时，部门间有时会互相推诿，谁也不负责，使管理效能大大降低。实行制度管理，就是要明晰各个部门的职责，把工作中的每个环节都处在制度约束之下，使管理更加高效。

（3）制度管理可以使运行更加流畅。水管单位的核心工作是运行管理，如果运行不畅，在操作、调度等方面就容易出现問題，轻则影响工作质量，重则造成安全事故。实行制度管理，就是要对运行操作进行规范，让习惯性操作变成标准化操作，让经验化运行变成统一化运行，从源头堵住安全漏洞，使运行管理更加顺畅。

（4）制度管理可以使单位更具竞争力。在规范性管理方面，水管单位与世界知名企业相比还有着显著差距，许多方面还需要学习和借鉴。而制度管理恰恰是我们学习的第一步，制度带来的是规范化管理，更是一种现代管理理念，同时，制度管理能够激发职工的潜能和自主意识，使职工队伍素质得到显著改善，使单位更具竞争力。



二、管理制度体系的建立、落实与完善

（一）管理制度体系的建立

“没有规矩，不成方圆”——如今，制度管理理念已经逐渐为多数企事业单位所接受与推崇了。对于有些单位来说，制定的制度不少，大到决策部署、小到办公用品采购，都有着详细的规定。但与之相对应的是，管理却依然混乱无序。究其根本原因，并不是缺少制度，而是制度本身有缺陷，有些甚至是“画蛇添足”，“制度管理”有形无实，制约了管理水平的提高。这种现象形成的原因有三：

一是重制定轻执行。有些单位在制定制度时花费的精力很大，一个制度常常要研究论证好多次，反复讨论、修改，以期做到严丝合缝。这样出台的制度质量很高，但在真正执行的时候却疏于管理与监督，“虎头蛇尾”，使辛苦制定的制度成了摆设。

二是重形式轻效果。有些单位的制度热衷于内容的面面俱到、文字的优美华丽，却忽略了操作性，有时甚至仅仅停留在“拍脑门”、“想当然”的状态，没有充分听取各层次人员的意见，制定出来的制度虽然漂亮，但操作性不强。

三是重程式轻创新。有些单位的制度几十年如一日地停留在字面上，形式虽然整齐划一，但制度的内容与当今的社会背景和管理模式已完全脱节，根本没有使用价值。创新性和反馈力都不足。

上述问题如果得不到解决，管理就会处处掣肘，精细化管理就无从实现了。那么，如何建立更加科学合理的制度管理体系呢？有三个要素必不可少：一是全面、完善、可行的管理制度；二是制度能够被全面、坚定地执行；三是制度处于一个执行、完善、再执行的动态过程之中。将上述三个要素结合到一起，就可以初步建立起制度管理体系。

改革开放的总设计师邓小平同志曾经说过：“制度好可以使坏人无法任意横行；制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”

从邓小平同志的话中，我们可以得到这样的结论：在制度管理体系中，制度本身的质量是根本。与企业不同的是，水管单位所追求的目标不是利润的最大化而是管理水平的提升和服务质量的提高，因此，水管单位在制定制度时，在面上应该向操作类、调度类制度倾斜，在细节上要向量化的方向倾斜，具体而言，大致应该遵循以下三个方面的原则：

（1）切合实际的原则。制度应该切合管理实际，尽可能地保持客观公正。要知道“需要什么制度”“谁来参与制定制度”“制度要达到什么效果”，只有遵循客观



规律，制度的质量才有保证。

(2) 循序渐进的原则。制定制度时应该首先制定急需或易推行的制度，解决最基本的问题，逐步使干部职工乐于接受制度管理。在此基础上不断对制度进行完善，最终形成制度管理体系。

(3) 简洁易懂的原则。制度是严肃的文件，应该严密、规范且简洁易懂，要使广大职工能够一目了然，一看就知道怎么执行、如何遵守，使制度更加切合管理需要。

(二) 管理制度体系的推动与落实

1. 制度的执行

制度体系建立起来后，下一步的关键就是执行了。再好的制度如果没有人去执行或是执行不力也是没有用的。制度的执行是一个长期且容易受到各种因素影响的过程。根据时间顺序，可以大致分为三个阶段：试用期、推广适应期、接受期。

试用期是指制度在正式运行前的一段试用过程，一般是在小范围内试用，也可以全面试用，目的在于检验制度的可行性，查找漏洞。

推广适应期是指在对试用期发现的问题进行完善后正式推行的过程。其作用是让人们逐渐熟悉新制度，是制度执行中的一个承上启下的环节。

接受期是指在做好了前两个阶段工作的基础上，人们开始主动接受、强化的过程。到了这个阶段，制度已经被人们逐渐认可，执行也就由被动变成了主动。可以说，这个阶段是制度执行的转型期和成熟期。

只有按部就班做好上述三个阶段的工作，正确对待制度执行过程中出现的问题，制度才能发挥最大效力。在执行过程中，要特别注意以下三个方面的内容。

(1) 制度面前人人平等。制度一经印发执行，就要做到一视同仁，不论是领导干部还是普通职工都要无条件地按照制度的要求、在制度的约束下工作，不能有“特权思想”。只有从上到下的平等关系的确立，才能保证制度的执行有力度、有效果。

(2) 工具支持必不可少。制度在执行过程中，各类表单、相关流程的支持是十分必要的。以请假制度为例，在制定制度的同时，就应该同时设计好统一的请假申请表，明确请假的审批流程，这样职工在请假时就会感觉到清晰明了，制度的执行也就更具人性化。

(3) 制度培训贯穿始终。对于水管单位而言，各部门的工作都有其专业性与特殊性，这就容易造成职工可能对本部门的制度比较了解，但对其他部门的制度却不甚了解。在这种情况下，定期开展制度培训就显得尤为重要了。实际上，制度经试运行确定后，就应该印制成册下发到每个员工，或放在办公系统的专栏中，定期开展培训，



让职工先“知法”再“守法”，确保制度的执行得力。

2. 制度的反馈和修改

“运动是绝对的，静止是相对的”——世界上没有一成不变的东西，制度也是一样，它也跟着外界条件的变化而变化。我们常说的某个制度好，其实是指在某个时间段内，该制度可以有效地约束人们的行为，促进单位的发展。而当客观情况发生改变时，该制度也应该不断地变化、完善，趋于合理。简单概括，就是：没有完善的制度，只有发展的制度。好的制度体系不是一成不变的，它在不断地反馈修改中趋于合理、完善，因而才能保持永恒的生命力。好的制度需要在变化中求和谐，在和谐中求发展，在发展中求完善。制度建设要不断创新。事业的成长是个动态过程，制度建设也是个动态过程，制度需要随着宏观形势的变化而不断修改和完善。

什么情况下要修改完善制度呢？大致有以下三个因素：

（1）因单位发展目标而变。制度是为实现单位目标服务的，因而当目标发生变化时，制度也应该随之发生变化。只有这样，才能跟得上发展的脚步，才能更好地促进目标的实现。

（2）因外部环境而变。当前，我们处在飞速发展的时代，国家政策、政府规划等因素都会对管理产生影响，这时就要适时调整管理制度，更好地适应外部因素的影响，使单位在竞争中立于不败之地。

（3）因制度本身而变。制度是由人制定的，难免存在疏漏或主观性因素。在一定的时间段内，这种疏漏或主观性因素可能不会显现出来。可当出现某些个性问题或新的矛盾关系时，制度中的漏洞与谬误就会显现出来，使管理链条发生断裂。因此，作为管理者，一定要不断地发现问题、完善制度，使制度更加切合管理需要。



三、管理制度的监督

要使各项制度得以贯彻实施，有效的监督机制是必不可少的。否则，同样会导致制度形同虚设和随意性的人治管理问题。制度执行的监督检查，其目的是通过外在压力的约束和控制，使管理的执行行为符合要求。所以，还是应先行解决认识问题，要使各部门领导认识到监督检查并不是目的，并不是监督或干涉员工的具体工作，而是就完善管理而言的。

接着是检查的组织问题，检查工作具有权威性，必须由主管领导牵头或授权，由相关部门督导负责，有计划地实施。

在此基础上，针对各项制度与各部门的相关程度不一样的现状，就要对各部门对所有的制度的执行情况作一个系统的监督、检查、评审。这是非常复杂的工作。第一步，要根据一定的依据划分部门与制度的相关关系或关联程度，如直接相关、紧密相关、基本相关、基本无关。第二步，根据制度与管理的重要程度，及其与各部门的关联程度，分类别通过不同的办法进行监督检查。如对核心管理制度，直接相关与紧密相关的部门要进行全面的检查，而与各项制度基本相关的部门可随机抽检等。检查着重“应知”“应会”和执行效果方面。“应知”是检查员工是否熟悉或掌握相关的制度条款、内容，即“知不知道”的问题，这是执行的前提。“应会”是检查员工是否吃透有关内容，掌握有关流程，能进行相关的操作等，是“会不会”“执行不执行”的问题，这是制度执行的保证。执行效果主要检查执行的过程、流程、结果等是否及时、准确、完整、规范。