

将制度链接到流程去执行^①

王潍平, 徐磊, 苏莉文

(国家质检总局 信息中心, 北京 100088)

摘要: 系统地阐述了将制度链接到流程去执行的理念和方法, 以政府部门建立质量管理体系为例进行了从制度分析到流程设计方法论的实证分析, 并进而对将制度链接到流程去执行的载体—信息化应用平台的顶层设计与应用架构的规划进行了分析与建模, 以期为政府部门建立质量管理体系、将制度链接到流程去执行提供一种过程方法和技术路线。

关键词: 质量管理体系; 制度分析; 流程管理; 执行力

To Link Institution with Process for Implement

WANG Wei-Ping, XU Lei, SU Li-Wen

(Inspection and Quarantine Information Center, General Administration of Quality Supervision, Beijing 100088, China)

Abstract: This paper has systematically elaborated the theory and method of Linking Institution with Process for Implement, and also analyzed the methodology from institution analysis to process designs for instance as the quality management system in the government departments. It has gone a step further that the top designs and application frame plan for the informationizational platform which is the carrying system to Link Institution with Process for Implement. This methodology also provides a course method and a technological route for establishing the government department's quality management system and linking Institution with Process for Implement.

Key words: quality management system; institution analysis; process management; executive ability

1 引言

政府部门建立质量管理体系应关注管理制度和管理流程的制订和关联, 将管理战略链接到流程去执行是一种方法, 更是一种实践。

政府部门的管理体系是其业务日常运行的管理基础, 而构成管理体系的是一系列的制度规章和工作流程文档等, 应用信息化手段实现从制度到流程的管理, 可以更好的将管理体系进行规范和过程管控。而如何将制度规章和流程梳理清楚、如何将制度和流程关联起来、如何实现从制度到流程的持续改进和优化, 流程管理是关键。而将管理战略链接到流程去执行的方法和理念是政府部门建立信息化的管理体系的一种有效途径和实践方法。

2 将制度链接到流程去执行的理念

2.1 流程管理的理念

2.1.1 流程定义

流程是跨越时间和空间的有序的工作活动, 它有始点和终点, 有明确的输入和输出。换言之, 流程是为满足工作需求和实现目标, 在一个组织的逻辑思维模式(组织与环境、组织内部等的逻辑关系)指导下和组织的现有资源配置条件下实现服务和管理的一系列活动的实际过程^[1]。

该定义的要点指出了流程必须有时间控制, 即有明确的开始和终结; 同时, 流程又必须有明确的预期和对结果的度量, 即应有明确的输入和输出^[2]。

流程是一系列活动的组合, 也是一系列活动价值

^① 基金项目:2010年国家软科学研究计划(2010GXSB014)

收稿时间:2012-11-23;收到修改稿时间:2013-01-11

链传递的有效通道^[3]。

组织运行于流程之中，组织所有的管理及业务活动都可以表现为各种流程，这些流程最终输出的是一个组织交付的服务和管理^[4]。

2.1.2 流程管理

流程管理的核心理念就是将管理活动链接到流程去执行，其方法论就是通过重新发现业务价值来构建一个组织的管理流程。通过对组织内一个部门的业务过程监控、业务事件管理以及业务规则的管理来实现将组织的管理战略链接到流程去执行。通过使组织内不同的人员、流程和信息接触点互相连接，充分发挥各个流程的功能潜力，进而降低成本、改善协作，提高流程管理的流转效率，提升管理质量和水平。

2.2 制度与流程

2.2.1 制度链接到流程的目的

在进行管理体系的制度分析和流程梳理时面临了诸多的技术问题，怎样确保与同一流程相关的各程序文档信息的一致性；怎样确保使用统一的语言和规范来描述流程；怎样自动实现流程管理和业务功能要素点的关联；怎样自动进行一些基本信息流转的逻辑检查等，这都是将制度链接到流程而需要分析和解决的问题。

解决这样的问题的最佳途径是通过制度分析和流程梳理分析，建立与管理体系相对应的信息化管理系统，建立制度与流程文件整合、管理体系与流程框架整合的标准和规范，真正做到将管理的战略目标链接到信息化系统的流程功能中去执行，使得制度真正在信息化管理系统中落地，建立起一个基于管理战略的信息化流程管理平台，真正实现将管理制度链接到流程去执行。

2.2.2 制度与流程的关系

制度和流程在政府部门管理体系中不可或缺，二者既有区别又相互关联。

(1) 制度与流程的区别

一是制度与流程的来源不同。政府部门在实施规模管理时，就有了制度。管理者建立制度的目的往往是为了将管理覆盖到整个管理体系的每个角落。而流程则不同，流程可能会链接多个部门或制度体系，但不一定是整个管理体系的每个角落。所以，流程是随着管理规模的变化和制度体系的不同而不断持续改进并形成的。

二是制度与流程的管理思想不同。流程就像是河流，而制度就是巩固河道的堤坝。所以流程强调的是“以导治水”，强调如何将输入有效地转化为输出。而制度则强调“以堵治水”，强调不能做什么，规范的是行为和动作。

三是制度与流程的关联范围不同。制度是针对局部或整体问题而制定的规则和规范，而流程针对的可能是局部问题的整合关联或整体问题的局部关联。根据一个部门管理功能的价值链可以形成一个总流程，其内部又可以根据不同的分类原则形成诸多的子流程。虽然流程具有整体关联性，但它注重的是关键管理活动的运转，而并不一定覆盖每一个管理层面。

(2) 制度与流程的联系

然而，流程和制度之间又具有密切的联系，主要体现在两方面：

一方面，流程是制度的灵魂。因为流程关联了制度的主要管理功能，链接了不同的管理事项，将制度落实并执行。

另一方面，制度是流程得以执行的保证。通过适当制度的执行能够加强对流程执行的约束。流程是河道，制度是堤坝，要使河流不会泛滥成灾，梳理河道(流程)和加固堤坝(制度)都不可或缺。

虽然制度与流程既有联系又有区别，但它们是管理活动的核心内容，其本质具备了功能的关联性和一致性。当制度的制定具体到某项事务的每个步骤，以文字或者图片的形式将该事务的前后逻辑和关系描述清楚，即形成流程。当流程以手册的形式或信息系统功能的形式呈现，并作为管理要求强制推行时，即形成了流程的制度。通过梳理管理体系、理顺关键流程、建立流程制度，对各职能部门、各岗位职责进行再梳理和再分配，对各岗位角色接口关系进行再分析和再优化，将制度链接到流程去执行，是增强政府部门执行力的一种有效方法和实现途径。

2.3 从制度到流程设计

制度决定流程和流程决定组织，这是当前国际上讨论一个组织执行力和流程管理的主旋律，而从制度出发规范流程是提高组织执行力的关键一步^[5]。

政府部门的业务活动可分为两类，管控类活动(涉及各级别、各部门管理人的决策、审批、评审、会审、签字、授权、批准等)和专业类活动(就是真正让服务产生、位移并交付的活动，比如行政审批、公正检定和

检验、检疫等), 因此, 在流程设计时要重点分析事务管理的管控类活动和专业类活动。

AMT 咨询研究院在其专题讲座“大型多分支机构企业运营管控体系的设计、优化与动态维护”中有两个等式可以借鉴: 关于制度和流程设计之间的关系, 有一个等式, 即, 设计一个流程=管控类活动+专业类活动的关联设计; 关于流程设计与管控活动、岗位之间的关系, 有第二个等式, 即一个岗位的职责=该岗位的管控类活动的职责+该岗位的专业类活动的职责+其他职责^[6]。

由此可见, 制度决定了流程, 流程落实了管理功能, 也因此关联了组织的执行能力, 体现了用制度规范行为, 用流程强化制度的理念和方法。

3 将制度链接到流程的过程方法

依据以上章节的制度与流程的关联分析, 本章节将具体分析从质量管理体系的制度文件到流程抽取与设计、再到流程电子化功能设计的过程方法, 并进行从制度到流程设计的分析, 并以实证案例阐述将制度链接到流程去执行的方法论的可行性。

3.1 质量管理体系的制度分析

3.1.1 质量管理体系的三个支柱

质量管理体系由三个支柱支撑, 一是质量管理体系文件, 它包括了质量方针、质量手册、质量管理程序文件和工作指导书等; 二是工作管理的流程, 它是依据工作事项的办理过程应用符号和框图语言而描述的图形文件; 三是工作记录, 应用图表结构记录业务工作事项的过程与结果信息, 如图 1 所示, 体系文件告诉我们“写我该做的”, 体现的是制度, 管理流程告诉我们“做我所写的”, 体现的是流程, 工作记录告诉我们“记我所做的”, 体现的是数据处理与分析。

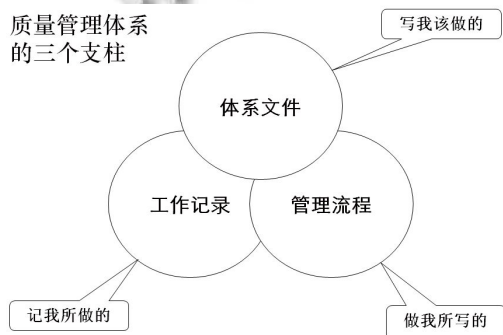


图 1 质量管理体系的三个支柱示意图

3.1.2 质量管理体系的核心需求

应用质量管理体系的三个支柱(见图 1)构成三个纬度: 体系文件纬度、工作记录纬度和管理纬度(见图 2), 来分析质量管理体系信息化管理的核心需求, 进而进行将制度链接到流程的系统分析。

从体系文件纬度进行分析, 它包括了制度层面的法律法规文件、部门规章和业务管理文件等, 分析这些制度文件的应用范围、生命周期以及对业务流程和执行过程的指导和关联影响, 从中抽取业务事项和管理功能要素。

从工作记录纬度进行分析, 它包括了岗位职责记录、年度工作计划记录以及工作事项的过程与结果信息记录等, 分析岗位职责与体系文件和工作流程的衔接, 记录来自业务流程和工作执行过程的关键数据, 检验岗位职责的延伸作用等。

从管理纬度进行分析, 它包括了流程定义、执行过程、业务监管和分析反馈, 建立流程定义与体系文件的关联, 分析执行过程中获取体系文件支持的业务关键点和记录信息, 对业务流程关键节点的监控和记录, 以及根据监控和执行过程的数据形成统计分析指标和报表, 形成对质量管理体系运行的反馈机制等, 如图 2 所示。

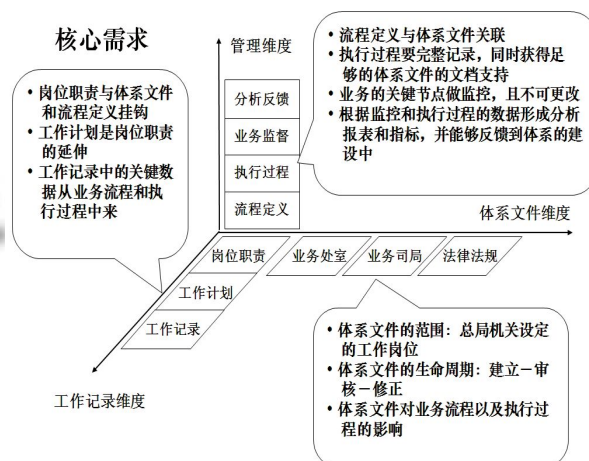


图 2 质量管理体系的业务需求分析示意图

3.1.3 业务元素分析

业务元素包括有工作岗位、业务流程、工作计划、工作记录, 每一个岗位都有工作计划和工作记录, 而一个业务流程则会贯穿一个业务管理事项的多个岗位, 通过记录一个业务事项各个流程节点的操作信息可以获得整个流程的过程信息, 也为检验一个工作事项的

效率提供了管控数据和分析数据。业务元素关键主线有两条，一条是以业务流程为主线条的业务过程的记录与管控，另一条是以岗位为主线条的从工作计划开

始的工作记录，它是一个岗位工作信息的累积与叠加等，如图 3 所示。

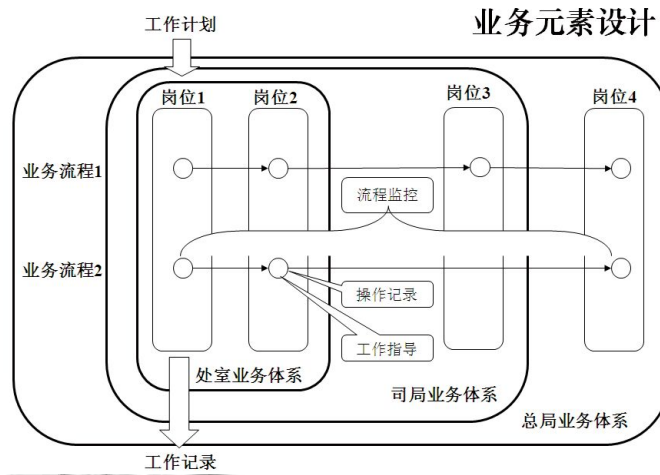


图 3 业务元素分析示意图

3.2 流程的电子化设计

从以上的制度分析中抽取流程和流程功能点(流程节点)，应用信息技术实现流程固化和优化再造，设计对流程节点功能的操作记录和管控信息结构等。对于流程的电子化设计应考虑流程固化、流程监测、流程循环与业务信息流转的关联设计和功能实现。

3.2.1 流程固化

流程管理是一个需要持续优化的过程。多数组织在建立了管理体系的同时也制定了详细的流程管理规范，却没有执行力度，导致流程管理形同虚设。如何要使得自己花费了很多精力梳理的流程制度得以有效执行，需要信息技术工具来帮助实现流程落地，帮助实现流程固化和流程复制。

把纸质的流程管理文档变成可执行的电子化流程，定义好流程权限、流程节点、流程审批条件与制度责权的关联，实现从制度到流程管理的流程固化和落地执行。

3.2.2 流程监测

发起一个流程，让管理者洞察流程运转情况，使得所有的流程节点信息都具有可追溯性，实现可查询流程状态和流程运转情况，这也是流程设计的一个落脚点。

3.2.3 流程循环

帮助组织做到有制度、有决策就有执行，有执行

就有记录，有操作就有反馈，有数据就有统计，真正形成闭环管理，那么优化管理流程和再造流程也是流程设计的一项内容。

通过对岗位、角色权限和业务元素的关联管控设计，帮助组织落实职责权限和找出流程优化点；通过流程权限定义实现人员的岗位定制、流程定制，以及身处某岗位需知的信息定制，人员不在岗的授权定制，以及记录流程进度、处理结果等，形成一个流程闭环管理系统，实现对管理体系中业务事项的过程管控和流程管理。

3.2.4 协同信息流程

流程的执行需要必要信息的支持，通过对流程上的信息流的合理设计来帮助组织实现业务事项的有效内控。比如审批一项预算费用，不仅需要知道是谁申请，申请多少，还需要知道用于何项目，要做到这样的费用管理内控，还需要在费用报销的流程里关联项目信息，审批者还需要关注该项目的总体进展情况、关注该项目预算使用情况以及用于该项目的历史费用情况等，并以此评估支出的合法性；在费用的报销单上，申请人需要按照要求将费用相关人、相关项目信息以及相关的出差流程等进行关联，方便审批人查阅；同时，还应关联申请人、审批人，还可以从个人、部门、项目、预算的角度进行费用权衡，实现合理费控等，这个例子通过一个报销流程关联了数个流程的业务信息

(预算信息、项目信息、出差流程、费控管理等)。诸如此类的流程关联和设计是整体流程设计的难点和关键点,更能体现把制度链接到流程的效果和流程协同信息可视化的管控过程。

3.3 通过流程优化规范管理体系

管理的根本在于如何能够使得相关人按照管理规范进行工作和相关操作,使得组织中各部门、岗位之间相互配合、相互协作形成整体合力,通过流程优化来规范管理体系,提升管理的质量和组织的执行力。

3.3.1 流程优化协同岗位关系

管理的核心是对人的行为进行约束,使人的行为符合管理目标和要求,那么岗位设置是关键。流程能够从不同层级出发描述不同部门、不同岗位之间的工作人员处理工作事务的协作关系,这种描述和传统文字描述相比更容易在管理部门内部实施岗位定制和岗位的协同管理。

3.3.2 流程优化协同部门关系

一个有众多部门组成的组织,需要不同部门协同工作,这种人与人之间、部门与部门之间的协作关系即构成了业务流程。流程可以使这种协作关系更加显性化,使管理人员能容易发现流程之间的不衔接点甚至是冲突之处,从而能够改进流程和优化管理。

3.3.3 流程优化部门和岗位链接

流程管理可以构成各项管理职能的横向衔接,把工作横向分配到各协作部门和岗位,这样也兼顾了管理部门的横向协调关系,可优化部门之间以及岗位之间的工作协同。

3.3.4 流程优化信息沟通

通过建立主流程和其分支流程或支撑流程,促进内部管理控制和信息沟通。可以通过数据报表和信息交换流程来实现不同部门之间的信息流转和处理操作,促进信息沟通。

3.3.5 流程优化助力管理体系的运行与实施

以一套流程结构来链接与融合管理体系,可以使得构建的管理体系简单化,可以更加便于记忆、理解和遵照执行;反之,管理体系也能够借助于流程得以有效的运行和实施。

3.4 将制度链接到流程的案例分析

以上章节阐述了从制度分析到流程设计的意义和方法,本节主要以政府部门建设质量管理体系的制度文件入手进行系统分析,梳理业务管理事项、构建流

程体系,并进行流程的功能规划与设计,展现一个将制度链接到流程的过程分析方法。

3.4.1 制度分析

通过对政府部门构建质量管理体系的程序文件、工作指导书和各项规章制度的系统分析,梳理出业务管理事项和相关工作流程,按专业类别抽取工作事项,找出公共管理事项和业务管理事项,建立管理体系制度和和工作事项关联的关系模型,为将管理体系向信息化管理系统的功能移植奠定基础,其关联构建方式如图4所示。

(1) 工作事项的抽取

通过制度分析,抽取公共事项和业务事项,并梳理出相关管理事项的业务流程,构建管理体系制度分析与工作事项抽取关系模型,如图4所示。

例如,通过对某项业务的管理程序、工作指导书、部门规章等相关制度的分析,梳理出该项业务的工作事项有若干监管事项,若干管理事项以及若干行政许可事项等。对不同的监管事项、管理事项和行政许可事项,其监管内容、工作流程和记录信息均不同,因此该项业务的工作事项还将按照不同的监管规则和规章分成各个工作子项和子流程;等等。

通过对某项业务管理的工作事项以及其工作子项的分析与抽取建立起该项业务管理工作的业务模型(包括业务功能和业务流程),进而构建其信息化系统功能的框架模型,如图6所示。

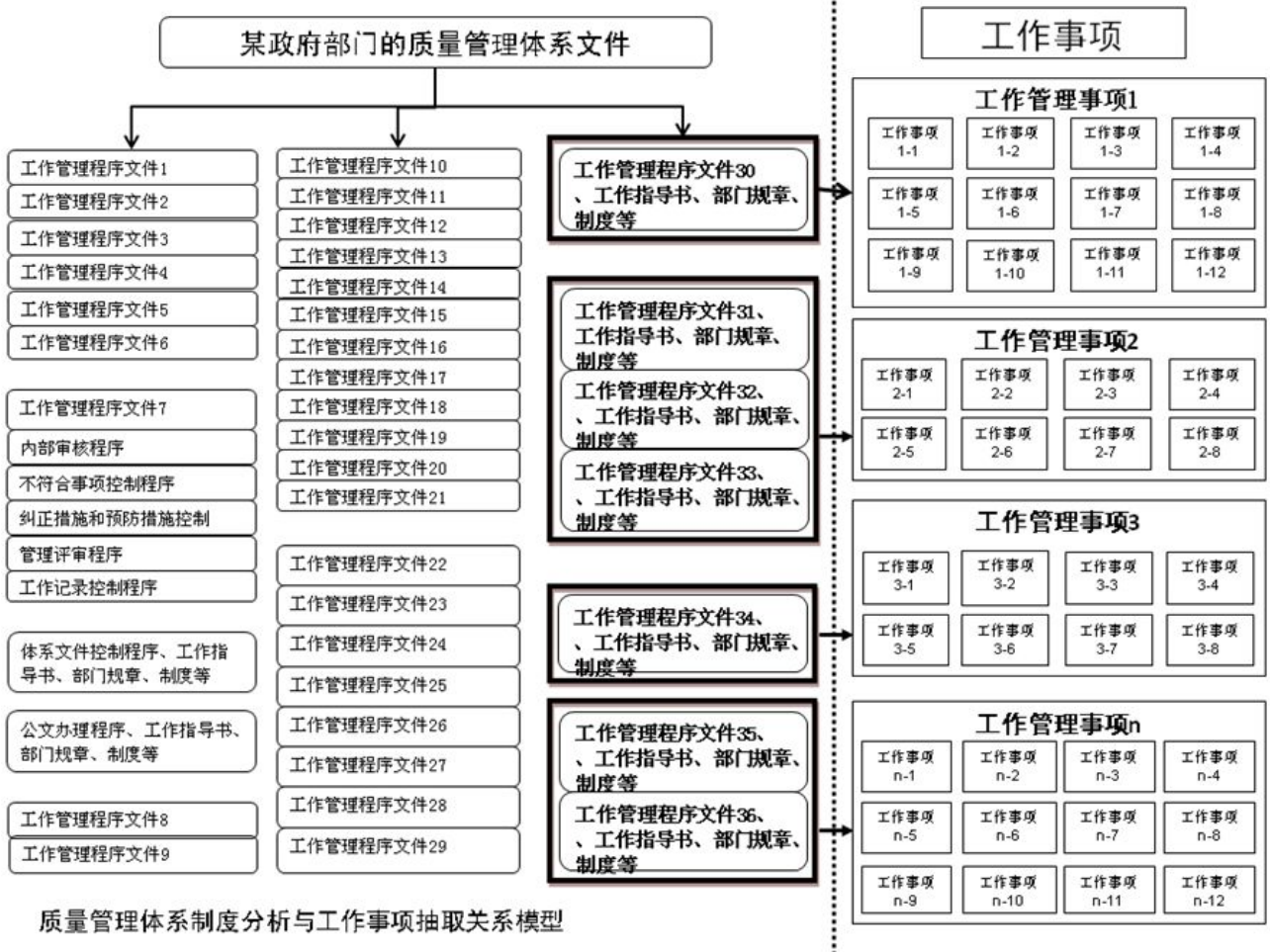
(2) 主流程设计

通过制度分析、工作事项和其子事项的抽取以及对工作流程的分析,梳理出业务管理的工作事项和其子事项与岗位、工作流程各节点的关系,找出工作流程联接的工作事项之间、子事项之间的联接方式与接口,分析关联流程之间的接口,明确流程之间的相互关系,在此基础上,再对各个流程区分不同情况,分别予以规范、优化或再造设计。对管理体系中的所有流程进行识别,依据流程之间的逻辑关系,建立符合业务管理实际运行特点、覆盖所有流程的流程管理体系应是最终目标。具体到流程管理体系的构成、运行和改进,也应形成一个方法体系,围绕流程管理体系的设计建立、运行控制、持续改进等方面,还应进行更深入的研究。

图5展示了一个管理事项主流程的分析与设计过程。首先通过对该项管理的各项工作管理程序以及相关工作指导书、工作流程和相关规章和制度的分析,

抽取出主要工作事项，并据此梳理出关联这些工作事项的主要流程，以及联接各个流程的输入、输出事项和关联信息等，比如工作事项2的输出又是工作事项3

和4的输入等等这样的一些列的工作事项和其输入事项、输出事项等就勾画出了一个管理事项的主流程来，如图5所示。



质量管理体系制度分析与工作事项抽取关系模型

图4 质量管理体系制度分析与工作事项抽取关系示意图

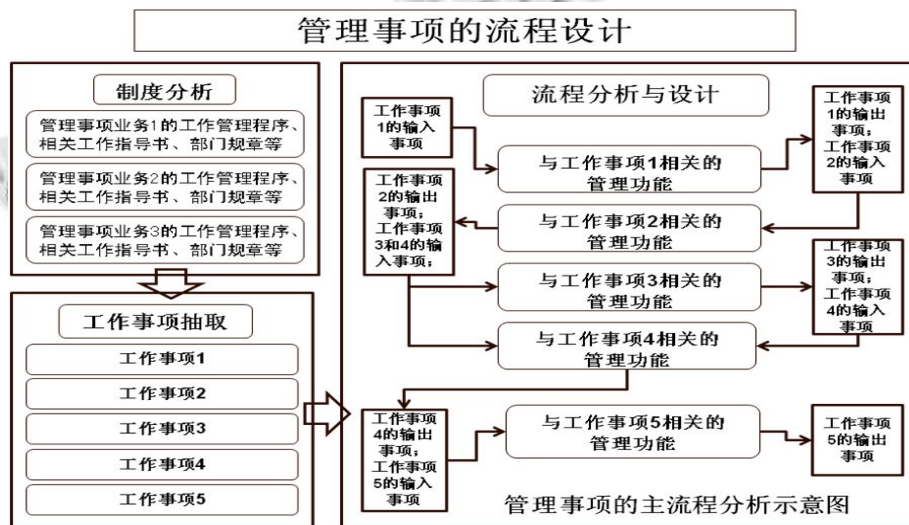


图5 管理事项的流程设计示意图

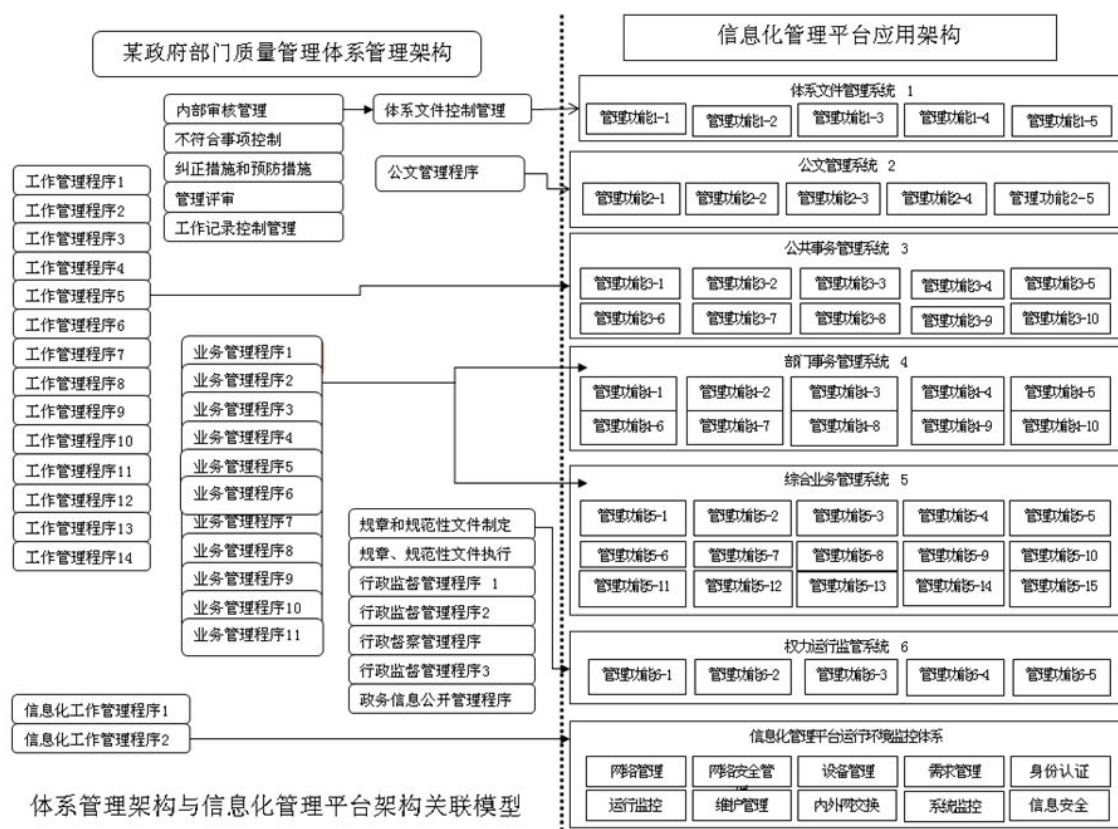


图 6 业务管理架构与信息化系统应用架构关联模型示意图

这样的一个个的管理事项的主流程再关联起来就将一系列的管理功能链接了起来，通过这些管理功能的运行和流转，来实现组织战略和管理制度的愿景，也进而实现了将管理制度链接到了流程去执行的愿景和目标。

(3) 业务管理流程与信息系统功能流程之间的区别与关联

在流程设计中还要考虑业务管理流程与信息系统功能流程之间的区别与关联问题。信息化应用推行中最常争论的话题是改变业务流程来适应信息系统，还是修改信息系统来适应业务流程？将信息技术的实现方式与业务事项的管理模式相互融合，即影响了管理模式的创新与变革，也影响着信息技术和信息系统的运用。这就要求信息技术和信息系统在理论和应用设计上不断创新，同时也应具备适应业务动态变化的能力。如果着眼于业务管理的长远发展，则应该倾向于使得管理行为和业务流程适应于信息化应用系统；相反，如果着眼于管理模式不变的现实需求，则可能更愿意让信息化系统适应于业务管理流程，即用信息技术手段去固化原有的业务管理功能和 workflows，但往往这样的系统更能被业务人员

适应和接受，这样也形成了一种从传统的管理模式向信息管理的创新模式的平稳过渡，这也不乏是一种循序渐进的有效方法和实践途径。

4 将制度链接到流程的执行载体--信息化管理平台

4.1 信息化应用助推管理执行力的提高

业务流程再造可以促进业务管理绩效的改善。把业务管理的系统方法引进流程管理，从系统观的角度，识别、理解和管理流程，建立流程管理体系，不仅有助于改善流程和业务管理系统的运行，而且也可有效整合业务管理的信息资源，解决信息共享问题，较之实施困难的政府管理创新与改革更具有现实性和可行性。

通过管理体系的制度分析，建立业务流程管理体系，再将业务流程链接的管理功能进行信息系统功能的构建和应用集成，即形成了一个能够助推管理效能并进而提高政府执行力的信息化管理平台。

4.2 信息化平台应用架构的规划与设计

本节依据上述 3.4 的案例，构建支撑政府部

门质量管理体系运行的信息化管理平台的应用架构。该应用架构可以根据构建质量管理体系的制度分析,梳理出业务管理体系的结构,进而构建业务管理的信息化应用架构,业务管理体系结构按照管理职能可以分成六个管理体系和一个运行监控体系,其六个管理体系分别是质量管理体系文件管理、公文管理、公共事务管理、部门事务管理、综合业务管理、权力运行监管,它们又分别对应信息化管理平台,构成六个管理系统:质量管理体系文件管理系统、公文管理系统、公共事务管理系统、部门事务管理系统、综合业务管理系统、权力运行监管系统;一个运行监控体系是平台系统运行环境的监控体系,如图 6 所示。

4.3 信息化应用平台的顶层设计

基于以上分析理念的信息化应用平台的顶层设计包括以下三方面内容:

一是技术架构的规划和设计,包括基础设施的规划与建设,依据应用架构的软硬件系统的规划与集成和技术路线与技术标准的选择等;

二是应用架构的规划和设计,要进行业务的需求分析,业务功能和业务流程的梳理和规划设计,业务数据标准化体系的建立,以及应用系统的开发与实施,各业务应用的互联互通、信息共享集成的规划与设计等;

三是运行和维护管理体系的规划和设计,主要进行基础设施、硬件平台、网络、应用系统的运行环境的运维和管理等。

其中最难实施也最重要的建设部分是应用架构的规划和设计,因为这部分工作没有标准可循,每一项业务管理的应用系统功能的规划都可能不同,因为业务类别不同。

该平台承载了政府部门质量管理体系运行与实施功能,也是政府部门构建质量管理体系的执行载体。平台的建设和规划构成了一个比较典型的顶层设计的案例,其构建的内部物理隔离网络建设,内网机房、内网布线、内网安全审计系统等的建设构成了平台运行的技术架构。平台应用架构的规划与设计由技术部门与业务部门协同工作,通过对业务管理体系的整体分析构建平台的应用架构,详情见 4.2 所述内容。应用架构会根据业务管理目标和需求的调整动态变化,当其应用架构变化到技术架构不能满足需要时也必然促进技术架构的调整和优化,这又是运维体系应该达到的目标,也因此说明了顶

层设计的三个方面技术架构、应用架构和运维体系的规划与建设相辅相成、互相关联和互相促进,它们共同构建了一个可以承载管理体系目标的信息化辅助的执行平台,如图 6 所示。

5 结语

本文系统的阐述了将制度链接到流程去执行的理念和方法,以政府部门构建质量管理体系为例进行了从制度分析到流程设计的方法论的分析,并进而对将制度链接到流程去执行的载体--信息化管理平台的顶层设计的规划进行了分析与建模,以期为政府部门建立质量管理体系,将制度链接到流程去执行提供一种过程方法和技术路线。

参考文献

- 1 洪雁,等.基于流程的绩效管理设计与应用.科技与管理,2007(5):37-39.
- 2 胡伟朋.试谈企业流程再造方案的制定和实施.中国证券期货,2012,(6):68-69.
- 3 徐从才.服务业与制造业互动发展的价值链创新及其绩效管理世界,2008,(8):77-86.
- 4 于强.应急管理流程研究.长春大学学报,2009,19(7):22-24.
- 5 张金洋.执行力和业务流程管理.管理与实践,2008(7):20-21.
- 6 豆丁网.大型多分支机构企业运营管控体系的设计、优化与动态维护 [2010-09].http://www.docin.com/p131731853.html.
- 7 陈奇星,等.技术因素:提升政府执行力的重要环节.中国行政管理,2008,(7):66-68.
- 8 王华,等.一种基于 SOA 架构的质量管理体系信息系统.计算机系统应用,2011,20(8):22-26.
- 9 王春福.政府执行力提升的内在机制——基于政策网络视角的分析.江西行政学院学报,2007,9(3):8-9.
- 10 莫勇波.行政体制与政府执行力:逻辑、难题与求解.探索,2008,(5):68-72.
- 11 孙宏才,等.决策科学理论与方法.北京:海洋出版社,2003.
- 12 弗雷德·鲁森斯.组织行为学.王垒,等译.北京:人民邮电出版社,2009.
- 13 赵涛.行政工作制度规范与流程设计.北京:北京工业大学出版社,2009.
- 14 梅绍组等.流程再造—理论、方法和技术.北京:清华大学出版社,2004.