

# 利用网络计划技术 优化行政事业单位业务流程

张居帅<sup>1</sup>，李小梅<sup>2</sup>(高级会计师)

**【摘要】**业务流程的梳理与优化是行政事业单位内部控制制度建设的难点和关键。本文运用网络计划技术的理论和方法,研究提出了行政事业单位业务流程梳理与优化的路径,并对工作结构分解、作业任务分析、网络计划与业务流程的优化、风险点查找等关键技术进行了归纳论述,可在技术及方法上为行政事业单位的内部控制制度建设提供参考借鉴。

**【关键词】**网络计划; 内部控制; 业务流程; 调整优化

**【中图分类号】**F235.1      **【文献标识码】**A      **【文章编号】**1004-0994(2017)07-0031-4

2014年以来,随着财政部《行政事业单位内部控制规范(试行)》、《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》等的实施,各级行政事业单位积极推进本系统、本单位的内部控制制度建设,取得了较好的成效,但由于缺少科学的管理技术和方法指导,有些单位的制度建设明显滞后。经济活动业务流程的梳理与优化是确定风险点、选择风险应对策略的基础,也是行政事业单位内部控制制度建设的难点和关键。本文介绍了一个用网络计划技术进行业务流程梳理和优化的方法。

## 一、网络计划技术概述

网络计划技术是工程网络计划的编制、计算、应用等全过程的理论、方法和实践活动的总称,其应用程序已实现标准化。根据住房和城乡建设部发布的《工程网络计划技术规程》(JGJ/T 121-2015),网络计划技术的主要应用程序和内容:

**1. 前期准备。**围绕项目管理的目标,做好调查研究工作。

**2. 工作结构分解。**使用工作分解结构(WBS)方法,将一个项目按一定的原则分解:项目分解成每项任务,任务再分解成每项作业,作业再分配到每个岗位的日常活动中。项目任务分解成作业后,应及时进行作业分析,确定各作业之间的关系,同时估算作业时间,形成作业分析表。根据作业间的关系,作业可分为紧前作业、平行作业和紧后作业,其中,紧排在本作业之前的作业为紧前作业,紧排在本作业之后

的作业为紧后作业。

**3. 编制网络计划。**根据作业分析表,采取顺推法或逆推法绘制初步网络图,并按规定方法计算确定关键路线,在综合平衡和修正优化的基础上形成正式网络计划。其中,网络图是指网络计划的图解模型,绘制网络图是编制网络计划的基础性工作。

**4. 网络计划实施与控制。**网络计划工作不仅要求正确地编制计划,更重要的是组织计划的执行、检查、调整等。

## 二、业务流程梳理与优化的路径和工作要求

网络计划技术是项目管理中的关键技术方法,而行政事业单位经济活动的业务流程梳理与优化属于项目范畴,因此网络计划技术可以应用于业务流程的梳理及优化。具体路径和工作要求为:

**1. 前期准备。**行政事业单位业务流程的梳理,重点要围绕实现单位内部控制的总体目标,做好调查研究等前期准备工作。在前期准备时,应主动搜集经济活动涉及的现有制度规定、历年审计检查发现的突出问题、单位内部的管理需求、其他单位的经验与做法等,并针对单位管理实际和管理重点,确定工作结构分解的重点与深度。

**2. 工作结构分解。**工作结构分解方法是网络计划技术中一个较为成熟和完整的理论,它根据一定的规则和程序,将经济活动涉及的业务分解成一项项工作,进而将一项项工作分配到每个管理岗位。工作结构分解方法完全能够满足将业务管理分解至岗

位的内部控制要求。行政事业单位的管理级次较多、经济活动复杂,其经济活动的全过程往往涉及多个财务业务、多个上下级单位、多个单位内设部门及部门内部多个岗位,工作任务一般可分解为五至六个级次,具体分解深度视行政事业单位规模、业务工作量及

人员数量而定,其中五级、六级任务可用“作业”表述。  
以某部属事业单位为例,该单位设财务处,财务处下设预算科、资产科、政府采购科等,某项经济活动的业务可分为六级。工作结构分解层次(六级)如图1所示:

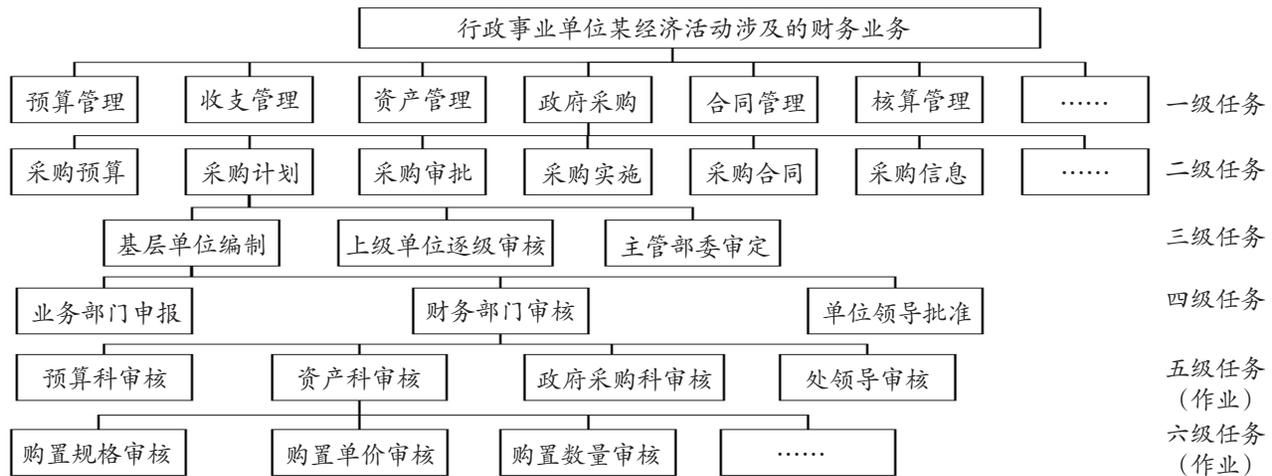


图1 行政事业单位某经济活动工作结构分解层次

3. 作业分析。根据网络计划技术,作业分析的目的主要为分析确定各作业之间的逻辑关系(紧前作业、平行作业和紧后作业),估算作业时间,并据此编制作业分析表,为绘制初步网络图奠定基础。

由于行政事业单位经济活动涉及的任务和层次较多,任务内部的关系也较为复杂,为保证流程梳理

的工作质量,在进行经济活动某一级任务的作业分析时,除分析某级任务内部的各下级任务之间的关系外,还应进行跨级交叉分析,分析某级任务的下级任务与某级任务的平行任务、上级任务之间的关系。以某基层单位内部政府采购计划编制为例,编制作业分析表,详见表1。

表1 某基层单位政府采购计划编制作业分析

任务(作业)信息			紧前任务(作业)		紧后任务(作业)	
代号	任务(作业)名称	时间	名称或代号	所属任务及层次	名称或代号	所属任务及层次
1	业务部门经办		采购预算批复	政府采购预算管理(二级)	2	本任务(三级)
2	业务部门复核		1	本任务(三级)	3	本任务(三级)
3	业务部门领导审核		2	本任务(三级)	4	本任务(三级)
4	财务部门政府采购科接收		3	本任务(三级)	5,6,7	本任务(三级)
5	财务部门预算科审核		4,采购预算批复	本任务(三级),政府采购预算管理(二级)	7	本任务(三级)
6	财务部门资产科审核		4,资产配置标准确定	本任务(三级),资产管理(一级)	7	本任务(三级)
7	财务部门政府采购科审核汇总		4,5,6	本任务(三级)	8	本任务(三级)
8	财务部门领导审核		7	本任务(三级)	9	本任务(三级)
9	单位领导审定		8	本任务(三级)	10	本任务(三级)
10	财务部门政府采购科上报上级单位		9	本任务(三级)	上级单位审核接收	上级单位逐级审核(三级)

注:表中“本任务”指“基层单位编制采购计划”;审核不通过时需退回修改,为简化起见,暂不考虑退回修改的情况;每项作业的作业时间略。



门的关系,应作为风险点进行整体考量。

二是三级任务的风险点。三级任务由基层单位申报,基层单位与上级单位之间的关系应作为风险点进行整体考量。

三是二级任务的风险点。二级任务为采购计划,采购计划与采购预算、采购审批等任务的关系应作为风险点进行整体考量。

四是一级任务的风险点。一级任务为政府采购,政府采购与其他财务业务之间的关系应作为风险点进行整体考量。

(3)职能匹配评估。对各业务全过程涉及的作业逐一进行评估,重点考量不相容职务是否分离、作业内容与岗位职责是否匹配等。将业务的起点和终点作为风险点进行重点考量。

根据所搜集的资料及以上分析,可编制某基层单位政府采购计划编制业务风险点及应对措施分析表(见表2),并进行风险评级。

表2 某基层单位政府采购计划编制业务风险点及应对措施分析

序号	作业或任务名称	所属任务层级	可能存在的风险	主要风险点确定	风险等级	风险应对措施
	业务部门经办	五级				
	业务部门申报	四级				
	财务部门审核	四级				
	单位领导审定	四级				
	基层单位申报	三级				
	政府采购计划	二级				
	政府采购管理	一级				

7. 风险应对策略制定。根据表2确定的主要风险点,以及各风险点与其他作业、业务的逻辑关系,结合风险应对的四种策略和不相容岗位分离控制等八大内部控制工具,即可较为全面地制定出各项风险应对措施,进而固化成内部控制制度。

### 三、应用建议

1. 创造必要的条件。内部控制涉及单位内部每个部门和每个职工,进行内部控制建设时,必须做好宣传动员工作,争取大多数部门、职工,特别是单位领导的认可和支持,发挥他们的积极性,努力营造好的工作氛围。同时,要制定详细的工作方案,建立顺畅的沟通机制,以便及时研究解决网络计划技术应用中出现的问题。

2. 熟悉相关政策及情况。内部控制的政策性很强,要求在网络计划技术进行流程梳理时,不但要熟

悉各种政策法规和单位内部的管理规定,还要对单位实际情况进行充分调查,对历年审计检查发现的问题、有关单位的内部控制经验等进行了解。同时,还要熟悉网络计划技术的理论和方法,为应用网络计划技术做好政策和理论储备。

3. 重视任务分解。任务分解是应用网络计划技术的关键性工作。任务分解时要先找出业务的起点和终点,然后对某一经济活动的全过程进行分析和分解,分解时应包括涉及的所有单位(不仅限于本单位)、所有部门、所有岗位。对本单位内部的业务进行分解时,要重视分配的作业或任务与有关部门和岗位的职责相适应,做到权责对等。

4. 关注流程优化。流程优化是提高内部控制效率的重要手段,优化流程在网络图优化的基础上进行。在网络图优化时,往往需进行多轮沟通和优化,直至既能提高效率,又能得到单位内部各方认可,从源头上减少执行中可能出现的问题。流程优化也可引入专家咨询机制,以提高流程优化的质量和水平。

5. 风险点查找和应用措施制定。风险点的查找要突出重点,并与岗位、部门和业务结合起来。查找风险点时,一要注意搜集类似单位的风险点查找情况,关注审计检查结论;二要得到业务部门的配合,从非财务的视角查找风险;三要密切注意“部门内部各岗位之间、财务部门与业务部门之间、下级单位与上级单位之间、不同财务业务之间”的关系及结合点,优先将其作为风险点进行分析。制定应对措施时,一要注意针对性,针对风险点采取相应的措施;二要注意建立长效机制,从源头上防范风险;三要注意对先进经验的总结,并将其固化在应对措施中。

6. 充分利用信息手段。一方面在流程梳理及优化时利用信息手段,能有效减轻梳理工作量,提高业务流程梳理的质量和效率;另一方面将优化后的流程及应对措施制度化,并固化在内部控制信息系统之中,以不断巩固和持续提高单位内部控制的管理水平。

### 主要参考文献:

沈敏圣等. 网络计划技术在大科学工程计划管理中的应用[J]. 项目管理技术, 2016(2).

田祥宇等. 我国行政事业单位内部控制制度特征研究[J]. 会计研究, 2013(9).

作者单位: 1. 淮河水利委员会财务处, 安徽蚌埠 233001; 2. 淮河水利委员会水利水电工程技术研究中心, 安徽蚌埠 233001