

行政管理部门积极推行全面质量管理体系现象浅析

杨帆

南通城市轨道交通有限公司 226000

[摘要]近年来,党和国家十分重视基层教育行政管理职能部门的行政管理能力建设。中共中央发布的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出,要“深入贯彻落实科学发展观,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力”^①。而后在十九届五中全会中,党对行政管理改革作出了一系列的新的部署,为国家治理得到新的提升明确了后续的方向、路径和目标。基层教育行政管理职能部门完善行政体系,促进高质量行政管理已然成为国家当前关注的重点议题。

[关键词]行政质量管理;管理体系

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.10.089

目前,基层教育行政管理职能部门借鉴全面质量管理体系,对职能管理的改革已经进行了相当充分的实践探索。各级部门从提升行政管理质量、效率出发,引进ISO9001质量管理体系对行政管理质量从制度设计到管理落实进行了全方面的提升,充分利用PDCA等质量管理工具进行改革试点,目前已经取得了可观的效果。通过实践证明,全面质量管理对于提升基层教育行政管理职能部门的行政管理效能具有相当的推广意义。

首先,我们在这里明确以下几个概念:

1. 全面质量管理的相关概念

管理是指组织内的管理者,通过运用实施管理职能,比如组织、领导、计划、协调、控制等,来管理组织内其他成员的活动,使大家一起实现既定目标的一种活动过程。美国著名管理学家、科学管理之父F.W.Taylor认为:管理就是明确地知道你需要别人去做什么,并促使他用最优的方法去做。J.Massie认为:管理就是和其他人一起并通过他人来达成组织的目标。H.Koontz认为:管理是由一个或多个人来协调他人的活动,其目的是收到个人活动所不能达到的效果而进行的一种活动。H.Simon认为:管理其实就是决策。H.Fayol认为:管理分为计划、组织、指挥、协调和控制。P.F.Drucker认为:“管理是工作,有技巧和方法可循;管理是一种器官,给予组织生命;管理同时也是科学,是一种系统且通用的知识;管理还是一种特定形态的文化。”

ISO9001中对质量管理体系的定义是:组织通过建立方针、目标以及实现既定目标的过程中需要的相互关联或相互作用的要素,用以确保实体的若干固有特性满足要求的程度^②。其内涵包括:组织为特定的目标而确定的所需要的过程及资源;为实现价值及结果所需要的相关相互作用的过程及资源;其目的是使组织的管理者通过考虑决策的长短期影响后优化资源的利用率及价值反馈;手段是提供了一种预期与非预期的结果所采取的针对性管理措施。它确保各级管理者对管理对象负有明确的主体责任,同时将质量管理下延到全体组织成员。

综上,可以认为全面质量管理就是以质量管理体系为核心,以组织成员共同参与为基础条件,以过程控制为主要方式,以期提高管理质量的同时使组织达到应有效能的一种管理方式。

2. 行政管理的定义及内涵

行政管理从广义的角度可视为“管理行为”,是指社会组织、团体对相关事务的治理、管理与执行的一种社会活动。同时也特指国家政治目标的执行,比如立法、司法、执法、行政等:从狭义的角度可称其为“公共行政”,即指国家行政部门对一般社会公共性事务的管理。

总的来讲,行政管理研究的三个主要途径是管理、政治和法律。这些对行政管理运作行为的相关研究,通过强调不同的目的、程序、结构设计、方法使用,对行政管理产生了截然不同却又有千丝万缕联系的研究方向。而行政管理体系,就是利用这些系统理论逻辑方法,将行政管理相关制度、理念、方法等各方面的内容进行系统性的构建,从而形成体系化的管理,其目的是为了实行政治管理的科学化、专业化、标准化、人性化。从具体管理模块上来看,大致分为组织管理、财务管理、资产管理、政务服务和后勤保障等相关事务。

当前基层教育行政管理职能部门存在的管理体系问题

1. 质量文化氛围不浓郁

部门人员对行政管理体系的认识不够充分,参差不齐。虽然领导及基层负责人对体系建设重视程度相对要高,但是普通部门人员却少有以行政管理质量体系作为工作全面开展参照和抓手。他们往往不能积极的参与到质量管理体系的建设上来。在实际工作中,应付了事、推诿塞责,甚至抗拒。长此以往就很难从上至下形成同心协力、齐抓共管的局面。

质量管理文化氛围不明显。全面质量管理是全方位展开并且需要全员参与落实的。因为忽视了相关质量管理文化的构建与培育,同时理念宣传、氛围营造等工作也不到位等原因。导致人人想参与、人人齐参与的文化氛围、共同愿景没有真正树立起来。亟须进行优化与提升。

2. 体系缺乏系统性

由于体系构建不完善、缺乏顶层设计,导致制度机制,措施保障,监督反馈等方面都不够系统、不够完善。存在明显的质量管理漏洞,“人治”的管理特征还很突显。机制运行不畅,中梗阻明显。特别是在需要多部门协同配合才能完成的实际工作中,有些部门人员习惯性的从本部门及个人的条块管理目标出发,只重类似影响KPI的工作内容,对非相

关的协调配合内容置之不理，互相踢球、消极应对、接力不畅的问题十分明显。同时，囿于目前行政管理制度与程序的先天性不足，导致实际管理效率下降，质量堪忧。

3. 标准存在随意性

制度标准是管理的基石。但是，从全面质量管理体系出发的行政管理往往会缺乏完善的制度标准支撑。一方面，制度体系的建设应广泛涵盖制度规范、财务管理、后勤支持、行政运作等多方面内容。但另一方面，现行的制度实际上更侧重实践应用层面，独立性强、体系性差、设计不够完善是其显著的特征。从已经设立的相关制度来看，一部分的内容还存在标准不合理、不清晰，执行自由度高等问题。这里以行政运行制度为例，它包括内部运行需要的制度规定，比如公文处理、保密工作、信访接待、档案管理与信息化建设。虽然基层教育行政部门已经制订相关制度规定，不与上级制度冲突，但仍然需要进一步完善，提高质量。当前“人治”特色依然明显。这样虽然有决策、管理效率高的特点，但按照主观意志去管理办事，忽视制度标准，会造成随意性管理的泛滥，管理质量也无从保证。

4. 制度实施不到位

很多单位对上级下达的制度的理解更多的表现在制度上墙、成册归档的面子工程上面，并没有真正内化成自身的实际职责，条款得不到彻底、全面的执行。有些时候也表现在制度制修订出来以后，在最开始的一段时间内执行情况较好，但随着时间的流逝，监管力度的降低，就逐渐弱化甚至不闻不问。这些问题都将是行政管理的隐患。

5. 效率和质量落后

管理科学性欠缺，虽然基层教育行政部门耗费了大量人力物力制定了行政管理制度和办法，但很多是笼统甚至是生硬的管理规定，那些具体的、接地气的、可操作的、自动化的制度与规定比较少。这就给工作的开展带来各种局限，没有具体的规定也就意味着没有明确的授权，在法无授权不可为的背景下，一定程度上会影响行政管理效率。比如，某些常规性业务缺少标准操作流程，而另一些虽然有流程上的规定，但却又过分繁琐、反而极大的拖延了执行落实时间，间接影响了执行效率地提升。又比如责任界定是制度设计中的关键部分，无责任则无监管，无监管则导致工作疲软、效能低下。还比如，目前基层教育行政部门关于职能分工的制度规定很多，但正真的问题在于职能履行过程中仍然大量发生例如不能够照章办事、职能界定不明确导致互相推诿的现象。某些部门人员不愿学、吃老本、撞钟度日，不能及时掌握新的知识与技能，造成工作推动缓慢、工作效率低下、服务不规范、岗位新技能不熟、处理业务无依据，甚至出现误判、使工作被动推动，造成工作质量断崖式下降。

6. 奖惩激励缺少灵活性

职业激励不足的问题虽然在其他的社会部门也是一个老生常谈的问题，但是在公共职能部门这里显得尤为明显。各种理论、工具层出不穷，却依然改变不了岗位职责界定不清晰、绩效标准不合理、考核手段比较简单以及考核落实不到位等多方面问题。使基层教育行政部门的绩效考核实在

难以全面、公正且准确。分工不均也无法有效避免，混日子的思想仍占据一定比例。长此以往将潜移默化的打击其他部门人员的工作主动性与积极性，对行政管理工作的改革起到负面作用。

7. 服务满意度评价不高

服务社会的职能有待提高。职能部门应有效发挥对外服务效能，不仅满足上级管理要求，更要做好与社会服务的接口工作，提高基层教育行政部门的实绩与社会评价，提高归口核心业务服务水平，促进服务制度落实，满足群众需求，引导满意度正向提升。精细化服务。更贴近具体的人和事，使关于群众和基层的措施得到落实，关注基层群众满意度。这里应该注意的是，实际工作中，行政管理体系因统筹协调问题往往存在重复报表、任务重复下达等问题，给基层职能部门工作人员带来较大的压力和负担。促进基层减负，是提高服务水平与质量的先决条件之一。

提升行政管理质量的对策

众所周知，基层教育行政部门在社会生活中有举足轻重的地位，管理的优劣、效率的高低必然对社会发展产生重大影响。从相关调研中不难发现，首先，在内部管理的问题上，制度规定虽多，但缺乏整体系统性和完整性，质量管理体系建设不够科学全面，控制管理措施不到位甚至缺位，执行走样变形时有发生；其次，在业务管理问题上，存在着职责界定不明、程序不清、随意性较大、成本高、监督制约机制不到位、服务意识薄弱、管理效率低等问题。这些问题在一定程度上影响了基层教育行政部门在人民群众中的形象，直接或间接地影响了行政管理职能作用的充分发挥。显而易见，大力改进与提高基层教育行政部门的管理质量和效率已是迫在眉睫。在此，借助全面质量管理体系的逻辑，不妨从以下几角度进行针对性改善。

完善了制度规章建设，提高行政管理效率。增强管理的系统性和完整性，让程序更流畅，让标准更统一；提升职能服务水平，促进落实执行。增强基层服务意识，保障行政管理公正，确保执行有效；促进管理标准化。推进管理服务统一性、程序性、适用性建设。加强与国际接轨，利用先进体系，改善部门政策环境，促进行政管理制度的包容性。推动管理科学化，做到行政管理执行过程全记录，保证可溯性。规范管理、服务的流程和制度。推动管理民主化，发挥人民群众的力量，积极招募志愿者。引导人员参与，听取群众心声与建议、引导民众献策献计。

综上，基层教育行政部门结合国情引进先进质量管理体系推动行政管理改革，坚持试点先行、逐步推广，通过渐进式、积累式改革，集腋成裘、积微成著，走出中国特色现代化行政管理道路并赢得最终成功是科学的，也是值得期待的。

参考文献

- [1]《关于深化行政管理体制改革的意见》，人民出版社，2008；
- [2]杜卫民，《良好的质量文化是质量体系有效运行的根本》，上海质量，2021.7.20；