华南农业大学学报(社会科学版)
2005年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2005
(第4卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 4)

高校行政管理运行现状及改革探索

王丽萍, 张日新

(华南农业大学 经济管理学院, 广东 广州 510642)

摘 要: 目前高校行政管理组织采用的是严格的等级制, 虽能保证政令畅通和严格执行, 但由于不同程度地存在着条块分割、部门交叉、推诿扯皮等现象, 从而降低了组织效率。要从根本上改变这种现状, 必须转变管理观念, 提高管理者的素质, 改革组织的运行结构。

关键词: 高校行政管理; 组织结构; 效率

中图分类号: G472.2 文献标识码: A 文章编号: 1672-0202(2005)02-0078-04

一、目前高校行政管理组织模式

学校行政管理采用的是科层建制。一般的高校行政管理是校-院(系)两级管理层次, 也有部分高校是校-院-系三级管理层次。实行的是党委领导下的校长负责制, 在校长下分设若干副校长。在校级管理层次上, 设若干职能部门, 每个副校长分管若干部处, 每个部处又分若干科室或中心, 分管具体的工作。院系是最终执行各部门任务和指令的基层。

各级行政管理根据学校的管理总目标制定自己的分目标, 有着明确的专业分工, 每个组织成员的职责权限十分明确, 并以岗位责任制的方式固定下来。学校的行政决策由上而下, 逐级落实, 为保证组织管理的一致性和明确性, 各级组织通常制定一整套规则和程序来规范组织及其成员的管理行为, 一切重要的决定和命令都会形成正式文件下达, 并记录在案, 各个组织和成员严格照章办事。

二、运行现状分析

学校行政组织通过等级结构进行控制、权力分层、职位分等、层层节制、环环相扣, 使所有个人都统一在一个法则系统之内, 保证组织的政令通行, 这是科层建制的优越之处。但是, 也不同程度地存在着条块分割、部门交叉、推诿扯皮、官僚主义等问题, 严重影响高校行政效率和质量。

1. 条条框框太多, 限制了人的创造性

科层制犹如一个铁笼, 将人囿于其中, 管理变成了目的本身, 为管理而管理[1], 限制了人的积极性、主动性和创造性的发挥, 管理者成了一个机械的文件执行者, 成了文件的奴隶。对于文件没有规定的新生事件则无法迅速应对, 被动地等待上级的批示。

2. 绝对、静止的职责分工, 使工作严重割裂, 导致部门间互相推诿、扯皮或相互争权夺利

科层制的特点之一, 是明确分工, 各司其职。但在实际工作中, 部门划分可以是绝对的, 而工作任务具有相对性, 一些工作可以划归这个部门, 也可以划归另一个部门, 没有绝对的界限。由于这种相对性, 要求组织运行既有分工又有合作。但是在实际运行中, 各部门过分强调分工、强调了小集团的利益而忽略了应有的合作, 因而出现推诿、扯皮甚至互相争权夺利; 办一件事情不能一气

收稿日期: 2005-03-03

作者简介: 王丽萍(1965-), 女, 汉族, 华南农业大学经济管理学院副研究员, 主要研究方向为教育经济与管理.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

呵成，必须分成几段或几部分去办，在各个部门之间来回折腾。为什么会出现这种现象呢？可以用组织结构（图 1）来分析。

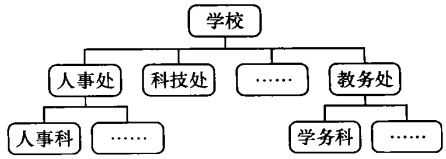


图 1　严格的等级制

图 1 说明了建立在分工基础上的管理基本系统的发展，在我们的管理中严格地遵守方块加直线模式，每个方块属于它上一层的联结方块。直线是允许的交通通道，平行的方块之间虽然有横线相联，但这是一堵不可逾越的墙[2]。每一个方块是一个独立的职能部门，每一个职能部门“都全神贯注于实行其狭窄范围定义部门章程、向外寻求谋取其自身利益时，很自然地它们的想法会掉入狭缝中或被政治手腕的海洋所淹没”，各部门的管理者“退入他们那有铁丝网保护的狐狸洞中”[2]。高校行政管理的分工是需要的，但是各职能部门间的横线不该成为不可逾越的墙，各个职能部门不应该成为一个独立王国，在各个部门所关注的内容间存在实质性的重叠，因此，各个区域间的边界应该是模糊的，每一个职能部门要成为为整个组织服务的中心。

3. 部门间人浮于事与超负荷运行并存

一些部门人浮于事，而一些部门特别是基层却每天都在超负荷的工作，甚至连节假日也在加班加点，二者形成鲜明的对比。出现这种情况的原因主要有：

（1）岗位设置不合理。目前岗位设置，主要采取定编定岗，基本上是一人一岗。岗位设置时只考虑了部门设置及工作的分类，而没有考虑工作任务的大小和服务对象的范围及数量。有些岗位，工作量不满，甚至不到正常工作量的一半，也配置了一人；而一些岗位，任务量大，须 2－3 人才能正常完成，也只配置了一人。造成了部门间甚至同部门不同科室间工作的苦乐不均。

（2）学校文件多、任务多，同时由于各职能部门各自为政，每一项指令主要从自身需要的角度出发，造成指令重复、任务扎堆，使得基层经常处于超强度的工作状态之中。

（3）学校会议多，不管大事小事、重要的事还是一般的事，都要召集开会、讨论，正常的工作时间被各种会议占据，而正常要完成的工作只能在业余时间来加班加点。

（4）部门间缺乏信息的积累和管理。长期以来相当多的职能部门没有建立数据库，没有对各类信息进行动态的管理。一旦需要上报数据或表格时，就把任务硬性指派到基层，部门不同，表格的格式不同、内容要求也不一致，造成基层必须花费相当的人力和时间来应付这类突击任务，也造成教工反复地填写大致相同但又不同的表格，而正常的工作任务又只能业余来加班。

4. 信息传递方式落后，信宿①多，速度缓慢

目前高校行政管理中，信息传递和处理的效率非常低，甚至出现延误。关键的原因有：

（1）主要以人充当信息载体和传递管道，降低了传递效率。在信息技术飞速发展的今天，信息载体和传递管道，除了传统的人、纸文档外，电子文档、网络逐步成为一种重要的信息载体和传递管道[3]。目前高校仍以人、纸文档作为主要信息载体和传递管道，而这种传递方式受到诸多的限制和影响，大大降低了信息传递的速度。一是人的行动速度和空间行为能力受到限制；二是人除了充当信息传递管道外，还要充当许多其他的角色，完成相应的任务，会人为滞留信息。能否及时接收和反馈信息，信息载体和传递管道是关键。如有一个送给校长的请示，恰逢主管校长出差，当以网络为传递管道时，不管校长走到何处，都可以通过网络及时接收到这份请示并作出批示，而以人充当传递管道、以纸为载体时，就必须等校长回校后才能处理，等待的时间与校长出差的时间成正比。

① 信宿，指信息接收、处理点。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

(2)采用异步、单向、螺旋状传递,增大了耗时。高校行政管理中,信息和指令的传递自上而下一级一级向下传达,各部门间不接收彼此的指令,由校办进行信息中转。校办接受外来信息后,先向高层传递请示,高层批示后传回校办,再向有关职能部处传递,职能部处提出处理意见后传回校办,校办再传递到相关院系执行(图2)。这一过程经历了5次传递。如果不需要职能部门提出意见,也须经历3次传递。当信息的内涵越丰富,牵涉的部门越多,信息传递的次数也越多,则耗时更多。同时,由于多,增加了信息的耗时①。

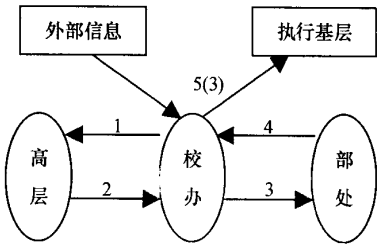


图2 信息传递过程

三、高校行政管理改革探索

高校行政管理经过了多次改革,但每一次改革只是部门间的合并,人员的减少,而对组织结构等没有根本性的改革,对管理的职能没有进行适时的转化,管理者的观念也没有与时俱进,因而管理中的种种问题得不到改善,要从根本上改变目前这种运行现状,必须从组织结构和管理队伍等方面着手。

(一)改变管理理念

信息时代的高校行政管理需要面对来自社会发展和信息技术进步所带来的对管理效能、工作效率、决策咨询等方面的挑战。因此,要改革传统的管理手段和方式,树立现代管理的理念,如电子校务建设,就是应用现代信息、网络和通信技术,将高校行政管理和服务进行集成,在互联网上实现高校组织结构和工作流程的优化重组,以超越时间、空间与部门分隔的限制,全方位地向师生和社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理和服务[4],提高管理效率和服务水平及质量。

目前高校建立了自己的校园网络,每个部处、科室都配备了电脑,技能方面的问题可以通过培训解决,国内外也有许多电子政务管理经验可供借鉴,因此,高校电子校务系统的建立和行政管理的信息化,缺乏的不是技术和设备,关键的是要转变人的管理理念。管理者要主动养成服务意识、主动改革传统管理手段和方式、主动掌握现代管理技能,从而提高管理效率和服务质量。

(二)改革高校的组织运行结构

1. 建立扁平化辐射结构

学校是一个系统,系统内的每个部门既独立又相互联系,不能绝对地割裂开来,每个人的工作都和其他人密不可分,所以要改革绝对的、静止的等级管理结构,建立一个动态的网络管理体系,从等级制下的顺序工作转向利用跨职能的团队并行工作[2],加强各个职能部门的协作与配合。实行相对的、动态的专业分工,防止专业割裂和机构无限制膨胀。改变异步单向性的信息传递链,建立一个同步多向性的传递网。

2. 实行分权管理,充分调动人的积极性

人的积极性直接影响其工作效率、管理效果和服务质量。在管理工作中,各级领导要善于调动和激活属下管理人员的主动性、积极性和创造性,让他们大胆地、独立地开展各项工作。要从新

① 信息的耗时分为两部分:一是处理信息的自然耗时,二是信息的滞留时间。滞留时间分为主动和被动两种,一是信息处理者不及时处理,人为滞留,称之为主动滞留;二是信息处理者没有及时收到信息,无法及时处理,称之为被动滞留。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

时期教育改革和发展的需要出发，与时俱进，改革领导方式、创新领导方法，切忌“一竿子插到底”的工作作风，避免管理人员产生想为而不能为、领导干活我“休息”的消极思想。要从科学管理、大胆使用、积极培养的角度，为管理人员创造良好的人文环境、信息环境和工作环境，充分发挥管理人员的主观能动性，实现协调、愉快、高效的管理绩效和优质服务。

3. 以网络充当信息载体和传递管道

要根据本校的实际情况，从转变学校职能出发，开展电子政务“一站式”服务，积极探索满足各部门电子政务需要的应用模式和途径，把信息技术应用到学校管理的方方面面。学校要确立信息化工作的重点地位，按照“统筹规划、阶段实施、循序渐进、逐步升级”的策略，全面推进学校的信息化建设，加强学校信息资源的开发和利用，积极开展电子政务应用，以政务公开为主要目的，在平台上实现各部门应用系统的信息交换和互联互通[4]，实现学校组织结构和工作流程的重组和优化，建设跨部门、基础性、公益性的数据信息库和办公信息资源库，建立一套信息发布和更新维护机制，打破时空、地域局限，及时收发、处理、发布和传递信息，保证信息畅通，实现高效、有权威的学校信息服务。

（三）提高管理队伍素质

管理者自身的素质也直接影响到行政管理的效率和服务的质量，服务意识强、态度好不等于效率高、质量好，除此之外，必须掌握现代管理技能，采取先进的管理手段，拥有丰富的管理知识和经验，才能提供高效率的管理和高素质的服务，因此提高管理队伍的素质也是非常重要的。对管理队伍素质的提高可以采取引进和培训双管齐下的措施：一是直接引进高素质的管理人才，二是积极利用学校现有的培训资源和社会力量提高在职管理人员的思想素质、业务素质和专业能力，同时也要加强现有队伍的考核、监督，对不合格人员进行分流、转岗甚至淘汰。

参考文献：

[1] 丁　煌. 西方行政学说史[M]. 武汉：武汉大学出版社，1999.
[2] [美] 查尔斯·M·萨维奇. 第 5 代管理[M]. 珠海：珠海出版社，1998.
[3] 乌家培. 信息经济与知识经济[M]. 北京：经济科学出版社，1999.
[4] 李广乾. 电子政务的概念与特征[J/OL]. 国研网，2002－04－30.

The Reform of Administration in Colleges

WANG Li-ping，ZHANG Ri-xin
（*College of Economcis and Management*，*South China Agricultural University*，*Guangzhou* 510642，*China*）

Abstract：At present，many colleges are still adopting bureaucratic organization framework. Although this vertical organizational framework helps to carry out strictly the administrative orders，some limitations，including the separation of different departments，the responsibility overlapping of different departments，the buckpassing and dispute over trifles，have led to the organization inefficiency. Obsolete ideas and technology are also shackles to improving efficiency of administration，In order to have the administrative orders carried out to the letter and efficiently，it's imperative that the administrative thought and the organizational structure be completely reformed.

Key Words：administration；the organizational structure；efficiency

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.