

# 图书馆组织管理科层制分析<sup>1</sup>

王喜和 肖希明

(井冈山大学图书馆, 江西吉安, 343009)

(武汉大学信息资源研究中心, 湖北武汉, 430072)

**摘要:** 在图书馆组织管理中, 科层制是客观存在的。科层制的特征是有明确的工作制度和服务规范, 有严格的等级层次结构, 岗位设置的职责分工高度专业化, 管理非人格化, 追求基于效率的工作确定性和精确性。因而科层制满足了传统图书馆内部管理责任制和协作的需要。然而科层制与当代图书馆的基本理念与原则的冲突也是十分明显的, 其负功能使图书馆组织管理面临诸多困境。因此, 图书馆组织的科层化有必要进行以人为中心的改造。

**关键词:** 图书馆组织管理 科层制 人本管理

**中图分类号:** G251 **文献标识码:** A

在组织理论的研究中, 德国社会学家马克思·韦伯(Max Weber)的科层制理论是不可逾越的界碑。韦伯将科层制界定为以职能分工为基础的层次分明、制度严格、权责分明的组织模式。时至今日, 这种管理模式已经成为各类正式组织的典型结构和形式, 在各个领域得到了广泛的应用。而韦伯的科层制理论也完全适用于对图书馆组织的分析。

## 1 图书馆组织管理中的科层制存在

纵观中外图书馆组织管理的过程, 古代图书馆因其贵族化的学术需求而导致服务单一、组织结构简单。“在这个时期图书馆的主要功能是收藏, 只对社会上层提供服务, 因而这一时期图书馆的服务是非人道的。”西方自近代以来, 随着工业化大生产发展和社会分工的日益复杂化、专业化, 科层制组织成为社会组织最主要的类型。图书馆作为社会组织的一种, 其组织管理模式也受到科层制理论的影响而明显科层化。我国图书馆自近代以来, 在西方社会学理论和图书馆学理论的共同作用下, 引入并建立起近代图书馆组织体制。但在当时, 科层化的迹象还不是很明显。新中国成立后, 随着苏联式管理体制在我国社会生活各个领域的大规模推行, 图书馆形成了等级森严、制度明晰、分工明确的金字塔式组织结构; 并且, 这种结构因我国图书馆对行政管理和政府政治的严重依附而日趋异化为一种极端的“苏式科层制组织”。特定的行政权力关系造就了主管部门对图书馆的绝对支配地位, 使图书馆无法或不能充分独立、负责地行使管理权限, 因而在图书馆组织管理过程中存在严重的“行政对图书馆管理的侵夺”现象。

20世纪80年代以来, 我国图书馆组织管理改革有了长足的进步, 组织类型与管理模式趋向灵活, 管理的价值取向正向以知识、信息和人文精神为核心转化。然而, 现代图书馆虽然不像大工厂里的“装配线”一样活动, 但在工具理性、科层主义、科学管理思想的主宰下, 其组织模式仍然“明显地被结构成追求效率与控制, 并强调可计算性与可控制性的科层组织”。按照科层制的逻辑, 图书馆对每个馆员的工作任务进行具体分工并有专业性分配, 对每个馆员的职权等级有明确规定, 并要求不同工作岗位之间因必须的交往而形成的关系体系与已定的规章制度相吻合。

从实践现状看, 我国图书馆的权力属于行政权力。图书馆实行主管部门领导下的馆长负责制; 馆长人选或由主管部门直接任命, 或由图书馆内部通过一定范围的民主选举产生, 但

<sup>1</sup> 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“数字信息环境下的图书馆管理研究”(07JJD870221)的研究成果。

必须经主管部门的认可和委任。馆长作为强有力的行政长官，代表主管部门来行使权力。图书馆的各部门负责人由馆长聘任，他们必须对馆长负责。这就在馆、部、室之间形成了严格的等级，三者之间构成了一个自上而下的权力体系，维持着图书馆的日常运作。

由此看出，由于科层制的经典性、普适性及其在社会组织中的强力扩张性，作为一种组织架构，科层制在图书馆的组织管理中依然普遍存在。科层制组织所强调的专业化、制度化、标准化、正式化和权力集中化，使得我国图书馆组织管理仍然具备比较明显的科层化特征。

## 2 图书馆组织管理的科层化特征

所谓“科层化”，即按照科层制的管理理念和价值观来实施组织管理。据此图书馆组织管理的科层化可被定义为：在科层制的理念和价值观基础上建立符合一定功能的图书馆组织结构及其实施过程。现实的图书馆管理实践所体现出来的机构规范、角色规范和价值规范基本上反映了科层制组织的结构品质：

### 2.1 有明确的工作制度和服务规范

图书馆依据一定的功能，将每一职位的业务范围、岗位职责、工作程序、行为标准都以制度的形式加以确定；图书馆各部门之间的关系也以规章的形式明确下来。信息技术被大量应用于图书馆服务以后，图书馆的“技术理性”更是一度被发挥到了极致；行为规范日益细致，规章制度更趋严密；并且随着图书馆建设与用户的变化，更多的制度与规范被及时清理、适时更新，使之更趋系统化。规章制度被视为“既是图书馆行为的规范，也是图书馆员行为的规范。”

### 2.2 馆长负责制下的严格的等级层次结构

在图书馆组织中，全部职位分解成馆长、副馆长（馆长助理）、部门负责人、科室负责人、馆员等若干等级；所有职位都由具备相应学历或通过能力考核获得相应资格的人承担；馆长由主管部门任命并被赋予决策控制权；每一级职位赋予其承担者对下属进行合法控制的权力；管理人员与普通馆员之间的控制与被控制关系主要建立在职位关系之上。

### 2.3 机构设置、岗位管理和职责分工高度专业化

在图书馆组织中，机构设置、岗位管理和职责分工具有很清楚的专业化特征。所有馆员都在相应的机构和岗位上接受组织分配的活动任务，并按分工原则专精于自己岗位职责的工作。资源建设、流通阅览、信息咨询、文献传递、技术保障……越来越细致的分工导致的专业化鼓励馆员更具有专门的知识能力，更善于履行其职务。另外，分工使图书馆可以根据各类工作所需的专门技术聘用有相应资格的馆员。

### 2.4 以业务能力为职务升迁的主要依据，强调图书馆职业永业化导向

图书馆的馆员凭自己的专业所长、技术能力或专业技术资格获得工作机会，享受工资报酬，并在一定的制度内根据馆员的工作成绩或服务绩效与资历条件决定其晋升与加薪与否。无论何种图书馆，都强调馆员职业的职业化导向（终身事业取向），馆员一旦以其所具有的学历或其他专业技术任职资格获得聘用，除非日后他被证明不称职，或严重违犯图书馆的规章制度，一般不存在被任意解职的危险。

### 2.5 岗位设置的非个人取向和管理的非人格化

图书馆的岗位设置追求科学化、技术化和工具理性精神，因服务功能的需要，确立工作职责，设立机构与岗位。内部机构的增设和岗位的增加与馆长、馆员的个人好恶无关，而只与用户需求和服务要求相关，岗位设置的非个人取向非常明显。馆员都按严格的制度和服务规范对待用户和业务交往。馆员之间、尤其是部门之间极为重视理性的职能关系；组织管理中呈现明显的非人格化特征。

### 2.6 追求基于效率的工作确定性和精确性

作为一种公共服务组织，效率观是图书馆组织管理过程中重要的价值标准。现实中各类

图书馆的工作要求和服务规范都试图以量化的方式来进行控制。馆藏增长率、用户人数、馆员构成、经费投入、接待用户数、文献流通率、网页点击率、发表论文数、查新项目数……各类指标是衡量馆员工作业绩的重要标杆。名目繁多的评估标准规定了图书馆工作的确定内容；图书馆建设与服务的各个环节都拥有精益求精的细节要求。理论界持续进行多年的量化管理、精细管理、全面质量管理、用户满意度管理等研究也在强化图书馆工作的确定性和精确性要求，以此凸现效率价值。

### 3 图书馆组织管理科层化的功能性分析

在我国目前的社会与政治环境中，图书馆并不是完全独立的社会服务机构，政府对图书馆承担着无限责任。图书馆不仅在内部形成了分工明确、运作有序的机制，而且在外部和科层化的政府与社会相互依赖，并接受着受过专业训练的各类活动家或官员的指导。这说明，图书馆仍无法超越以权力为中心的整体格局，而以等级制、规则化、非人格化为特征的科层制恰恰符合这种现实。图书馆组织管理科层化的正功能主要体现为：

第一，职能化、专业化的岗位分工主张技术专长；馆员的选拔和聘用注重知识和业务能力；基于专业知识的图书馆服务具备科学性、专业性和效率性特征。

第二，图书馆组织中的权力按职务（职称）和制度而确立，形成固定的等级，使专业技术人员以合乎规则和高效率的方式来完成复杂的信息资源管理与服务目标，保证了图书馆内部组织的控制与协调。

第三，稳定的规章制度和详尽的岗位职责使馆员可以预测管理和服务的程序与结果，从而使图书馆的服务活动体现出常规性、稳定性以及连续性的特征。

第四，专业能力是图书馆馆员取得岗位和职务升迁的主要依据；量才用人的普遍性标准体现了图书馆管理公平与合理的价值取向。

第五，非人格化特征要求图书馆的管理者在处理馆务时，必须厘清私人关系和公务关系，不徇私情。在科层化的图书馆组织中，职位集中体现了馆员的专业地位和角色内涵，代表着服务规范和服务模式。

第六，对效率的追求和对工作确定性、精确性的要求可以大幅度提高用户的满意度，提高馆藏资源的利用率，相对降低资源与服务成本，甚至能在一定程度上消减因“信息鸿沟”而产生的信息不均，保障公民信息权利的公平。

科层制保证了图书馆用户服务的稳定性、连续性、普遍性以及公平性，满足了图书馆资源建设及内部管理的责任制和协作的需要，从而最终提高了图书馆的服务效率。但在社会结构日益分化，网络信息技术在图书馆中应用越来越广泛，用户需求更趋多元的今天，图书馆组织的科层化一旦超过限度，就会对图书馆的基本原则和价值观念造成冲击，其负面功能主要表现在：

（1）科层制的图书馆组织为了维护自身的行为能力和服务的一致性，极力强调对规章制度和服务规范的遵守，忽略了规章制度本应是实现服务目标的手段，而把它当成了工作的目的。“规则从手段演变成目标，工具价值变成了终极价值”。目的的重要性被手段所取代，形成所谓的“目标置换”或“工具置换”，其结果使得馆员只注意到了规章制度的存在而无视服务目标是否实现。从这个意义而言，科层制的图书馆管理其实是低效率的。

（2）科层制是组织管理的强有力工具。和其它社会组织一样，科层制一旦在图书馆中建立，“便总是运用其权力维护其地位，而不是促进变迁和革新”。图书馆作为一种公益的公共组织，具有大量的投资和稳定的组织结构，因此，管理人员和专业人员都不愿意冒险进行组织结构的变革。这也是国内学界对组织结构变革进行了多年研究，而图书馆业界却鲜有成功实践的原因之一。

（3）图书馆馆员的工作条件和福利报酬是与他们的岗位有关的。层级越高、掌握的资

源越多, 馆员所在部门及其本人所获得的利益也越多。专业部门(如馆藏资源分析、信息咨询、技术保障等)需要更多的技能, 更易得到学习或培训的机会, 同时也更容易升迁; 而事务性部门(如流通阅览、文献加工等)或非专业技术馆员则要付出更多的努力。由此形成的层次差别造成图书馆内部部门和馆员之间的利益冲突与信息沟通障碍, 导致馆员形成消极情绪、厌烦情绪。

## 4 图书馆组织管理科层化的困境

图书馆组织管理科层化的负功能并不一定会产生消极后果。但是, 在不同类型、不同规模, 承担着不同功能的图书馆中, 科层制的负功能会在不同方面带来不同的负面影响, 使图书馆组织管理面临诸多困境。

### 4.1 “理性人”假设的有效性在图书馆实际工作中失灵

科层制假设组织中的人是价值中立的、能够严格执行命令、规章、精确完成任务的“理性人”或“组织人”。但图书馆的实际工作要求馆员具备服务创新精神、良好的人际交流能力和机动灵活地发挥专业特长, 而不是固守制度与规范、千篇一律地对待所有用户的需求。所以, “理性人”或“组织人”假设在馆员的服务过程中并没有充分的有效性依据。“理性人”假设失灵给图书馆工作带来了诸多的弊端。非人格化精神妨碍了馆员的专业成长和个性成熟; 技术蚕食着馆员的自由; 馆员的个性和服务热情被制度化的目标压抑。馆员的行为长期受到规则的限制, 久而久之变得墨守成规。科层制所倡导的非人格化管理也导致图书馆组织发展日趋自我封闭, 越来越不适应社会环境的变化。

### 4.2 等级化特征与图书馆服务的离散性之间存在矛盾

现实中的图书馆服务在面对用户多元化、个性化需求时, 呈现出与个性需求相适应、服务过程灵活机动、服务目标多样、技术手段创新、服务结果专指性强、强调用户对服务过程的参与等离散性特点。但科层制的图书馆中存在的等级层次控制与馆员服务的离散性行为形成矛盾: 层级结构使得服务信息需要经过多个层次传递, 部门之间的交流与沟通必须由上级来协调; 刚性的等级结构使得馆员只注意岗位或部门利益, 忽视整体服务效果; 馆长或部门负责人集中了决策控制权, 不仅降低了馆员服务的创造性和自主性, 甚至使资源建设偏离服务目标; 馆员较少参与图书馆建设和服务的决策过程, 既影响决策质量, 又容易使馆员产生挫折感, 影响工作的积极性。

### 4.3 程序化的业务流程抑制专业馆员的创新精神, 导致服务机制僵化

图书馆的大部分业务流程都以程序的方式固定了下来。应该承认, 大部分业务程序都是为了保证图书馆各项工作的顺利进行, 规范馆员的服务行为, 是指向用户服务目标的。但也不可否认, 有相当多的流程抑制了馆员的创新精神, 有的流程“只有形式上意义, 甚至只是为了方便管理”。对流程的长期依赖使馆员习惯于“依法办事”、“照章办事”, 难以发挥个人的自主决策积极性、创造力和想象力, 从根本上失去创新的愿望和能力, 最终“越干越无能”, 从而导致服务机制日益僵化。

### 4.4 层级节制的科层权威与专业馆员的学术权威形成“二元结构”冲突

在科层制管理中, 领导层的行政指令被制度赋予法理性权威。然而, 在图书馆中, 等级职位又不是权威的唯一来源。馆员的学术权威也会对管理和服务发生决策影响力; 在学术和服务技能上出类拔萃的专业馆员更是图书馆的灵魂。因此, 现代图书馆是科层组织与学术组织的耦合体, 科层与学术在图书馆内形成了权威的“二元结构”。

科层与学术二元权威是两个运作机制根本不同的系统。二者的不同特性必然在图书馆的实践过程中产生矛盾。一方面, 基于专业馆员的信息资源判读能力、集聚能力和专业服务能力的学术权威分散在不同的学科领域; 权威的重心在图书馆组织的底部。所以, 学术事务管理要求采用分权管理和民主管理。另一方面, 科层制假设“只有处在金字塔顶端的人才能掌

握足够的信息而作出熟悉情况的决定”，要求馆员的一切行为接受来自行政权威体系的控制。这种假设显然不适合图书馆的建设与服务。即使最普通的馆员，在他的工作范围内也可能具有比他的上级更多的能力、经验和专业知识。因此，层级节制则必然导致馆员的“专业取向”与组织管理的“科层取向”之间产生激烈的冲突。

#### 4.5 专业分工的异化致使资源建设与用户服务之间产生横向协作困难

图书馆的内部机构设置基本上以职能分工来实现，并且随着科层化的深入，部门之间的分工越来越细致，职能越来越专业化。这种分工的异化使得部门之间壁垒森严，缺乏交流；尤其是“资源建设部门与用户服务部门之间更是存在横向协作困难”。图书馆传播知识的完整功能被人为划分的各部门职责所割裂，各部门的馆员只知道完成自己的一份工作，不关心图书馆整体功能的实现。

资源建设领域与用户服务领域之间的协作障碍一方面产生责任推诿问题，各部门之间缺乏发现和解决新问题的能力。另一方面也“致使图书馆上下一致的服务观难以形成”，资源建设的目标偏离用户需求，图书馆所提供的服务难以充分理解用户的信息需求。

#### 4.6 终身职业取向特征使纵向激励流于形式

图书馆对馆员的激励机制由“精神激励、上级行为激励、文化环境激励和晋升制度激励等方式构成”，主要来自于从上至下的目标、荣誉、职位、授权和报酬等纵向体系。但是，科层制下的终身职业取向一方面在情感激励、信任激励和易位激励等横向因素上有积极意义，有助于图书馆组织和馆员队伍的稳定和维持。另一方面也造就了胆小谨慎、缺乏创新的工作品性。馆员的工作和服务追求的不是效果最优化，而是风险最小化，导致“不求有功、但求无过”的庸人机制。当一个人或部门感到很安全以后，就会失去奋斗精神，使纵向激励功能萎缩，流于形式。

#### 4.7 对图书馆内部非正式组织的忽视降低服务效率

“当代管理学界认为，非正式组织是一种客观存在，不以人的意志为转移。它存在于任何一种群体之中。因此，图书馆也不例外地存在着非正式组织。”图书馆中的非正式组织基于馆员的情感需要而自发形成并影响着馆员的工作态度。在正确引导的前提下，非正式组织有利于增进图书馆内部团结，间接地在某个群体内提高服务效率，促进图书馆管理的改进与完善。

科层制下的图书馆组织管理一味从纯技术角度强调最理想的理性的组织结构，忽视非正式组织的感性作用，其结果将导致：迟滞信息传递的速度，甚至助长流言的产生；忽视人际关系的影响，使基于非正式组织关系的个人协作不能为图书馆的目标所用；降低馆员对领导班子的认同感，妨碍图书馆制度与规范的实施，使越来越多的人出现自由主义倾向，从而使管理陷入举步维艰、有令不止的境地。总而言之，对图书馆内部非正式组织的忽视和盲目抵制必然影响馆员的工作质量，降低服务效率。

## 5 结语

图书馆组织管理的科层化使得图书馆越来越强调整齐划一的规模化信息资源建设和用户服务理念，而逐步忽视了图书馆用户的个性化需求，无形中强化了图书馆与用户的离心倾向。在社会信息化程度仍然不高，信息机构之间的竞争还不是很激烈的当代中国，图书馆仍可以勉强应对用户的部分需求，但随着知识社会的到来，作为科层制组织的图书馆所面临的矛盾将不可避免且难以调和。图书馆组织管理科层化的负功能已经给图书馆组织管理带来了一系列困境，由此而引发图书馆组织与个人（馆员和用户）、图书馆组织与外部环境的冲突。在信息社会和知识管理的背景下，图书馆组织的科层化势必需要进行以人为中心的改造。当然，对图书馆组织管理科层化的改造并不仅仅是为了提高图书馆服务效率和绩效，更重要的是要在图书馆内部重新确立人（馆员、用户）的主体性，实现人的价值。这也是图书馆人本

管理的本质特征所在。

#### 参考文献

- [1] 韩继章. 中国图书馆发展的人文文化趋势[J]. 图书馆, 2000 (1): 24~29
- [2] 曾荣光. 香港教育政策分析: 社会学的视域[M]. 香港: 三联书店有限公司, 2001: 46
- [3] 吴慰慈. 图书馆学基础[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004: 272
- [4] 李志斌. 组织转型与管理控制系统变革[J]. 现代管理科学, 2008 (11): 115~116
- [5] (美)彼得·布劳(Peter M. Blau), 马歇尔·梅耶(Marshall W. Meyer)著; 马戎等译. 现代社会中的科层制[M]. 北京: 学林出版社, 2001: 149
- [6] 惠国勤, 刘丽珠. 关于科层组织相关问题的探讨[J]. 理论探讨, 1999 (5): 81~83
- [7] 赵雷. 高校科层式管理体制的反思与改进[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 2004 (4): 26~28
- [8] 王宏鑫. 图书馆科层化管理与知识管理改造[J]. 图书馆杂志, 2007 (3): 11~13
- [9] 戴维·奥斯本等. 改革政府: 企业精神如何改革着公共部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996: 16
- [10] 孟春全. 论高校图书馆的组织创新[J]. 农业图书情报学刊, 2008 (1): 115~117
- [11] 卞立宇, 马伟峦. 中美高校图书馆的组织结构和管理方式之比较[J]. 图书馆理论与实践, 2005 (6): 94~95
- [12] 刘磊, 蒋南. 从儒家人性论谈图书馆激励管理[J]. 图书馆, 2006 (6): 39~42
- [13] 朱晓琴. 试论图书馆管理中的非正式组织[J]. 情报杂志, 2006 (6): 143~144

## Analysis of the Bureaucracy in Library Organization and Management

Wang Xihe, Xiao Ximing

(Library of Jinggangshan University, Ji'an/Jiangxi, 343009)

(Center for the Studies of Information Resources of Wuhan University, Wuhan/Hubei, 430072)

**Abstract:** Bureaucracy is common in the library organization and management. Bureaucracy is characterized by clear Regulations and Service Specification, strict hierarchy structure, the job position and assignment highly specialized, the management of impersonalization, the pursuit of work certainty and accuracy based on efficiency. Therefore, bureaucracy meets the needs of accountability and collaboration of traditional library internal management. However, the conflict between bureaucracy and the modern library's basic concepts and principles is very clear. And its negative feature makes the library organization and management face many difficulties. So it is necessary to have people-centered transformation about the library organization's bureaucracy.

**Keywords:** Library Organization and Management; Bureaucratic; People-oriented management

**作者简介:** 王喜和, 男, 1969年生, 井冈山大学图书馆副馆长, 副研究馆员, 武汉大学信息管理学院硕士研究生。肖希明, 男, 1955年生, 武汉大学信息资源研究中心教授, 博士生导师。