

·理论园地·

# 新公共管理理论与图书馆管理

杨小玲 肖希明 (武汉大学信息资源研究中心 湖北武汉 430072)

**摘要** 文章在阐释新公共管理理论核心思想的基础上,分析了它在图书馆管理中应用的可能性与必要性,从图书馆社会角色定位、职能划分、营销策划、绩效评估和人力资源建设五个方面探讨了其在图书馆管理中的应用。同时也分析了新公共管理理论的局限性和应用于图书馆管理需要注意的问题。

**关键词** 新公共管理理论 图书馆管理 应用研究

中图分类号: G251

文献标识码: A

文章编号: 1003-6938(2010)04-026-004

## New Public Management Theory and Library Management

**Yang Xiaoling Xiao Ximing** (Center for the Studies of Information Resources of Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072)

**Abstract** Based on the introduction of the core concept of new public management theory, the paper analyzed the possibility and necessity of applying the theory in library management and discussed its application in library management from five aspects: the library's social roles positioning, functions, library marketing, performance evaluation and human resources construction. In addition, this paper also analyzed the limitations of the new public management theory and the problems that need to be concerned when applying it in library management.

**Key words** new public management theory; library management; application

CLC number: G251

Document code: A

Article ID: 1003-6938(2010)04-026-004

新公共管理是20世纪80年代以来,为解决西方资本主义国家在科学技术迅速发展的环境下所面临的传统公共行政的弊端而产生和发展起来的。其最早发端于英国,并迅速扩展到美国、澳大利亚、新西兰等西方国家,成为目前各国行政革新的主导思潮之一。20世纪90年代中期,新公共管理开始得到国内学者的关注。1996年,上海译文出版社出版的奥斯本和盖布勒(David Osborne and Ted Gaebler)的《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector)一书把新公共管理的标志性理论引入中国。<sup>[1]</sup>这一新兴的管理理论对正处于从计划经济体制向市场经济体制转型的我国公共部门的管理革新产生了较大的影响。图书馆作为一个公益性的社会文化机构和公共知识管理部门,借鉴新公共管理的理论与方法,对促进自身的管理创新,无疑也具有重要意义。

### 1 新公共管理理论的核心思想

新公共管理一词最早出现于1990年,由胡德(Christopher Hood)提出。<sup>[2]</sup>自其使用以来,学术界一直众

说纷纭,迄今为止尚未形成一个统一的认识。2007年,陈天祥将新公共管理的基本精神概括为:提倡政府政策职能与管理职能的分离,政府着重制定公共政策,在此基础上引入竞争机制,实现公共物品供给的多元化,并借鉴私人企业的一些管理方法,从而提高政府的工作效率和效果。<sup>[3]</sup>2008年,王定云、王世雄在总结诸学者观点的基础上,将新公共管理的基本主张概括为:将政府治理与市场机制相结合,把私人企业的各种管理方式引入公共部门,依靠先进的信息技术,通过组织与管理的重新调整来增强政府的活力,提升公共服务的品质,实现政府治理的效率与效能。<sup>[4]</sup>

从以上的观点可以看出,新公共管理在理论上虽然没有形成统一的认知,但就其核心思想而言,主要体现在:

#### 1.1 重塑政府与社会的关系,对政府职能进行再定位

在信息经济时代和全球化的影响下,新公共管理反对大政府角色,提倡精简而有效的服务型政府。政府从干预市场的角色中退出,让渡政府管理权限,调整其职能活动范围,提倡政府政策职能和管理职能的分离,将“掌舵

基金项目 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“数字信息环境下图书馆管理研究”(07JJD870221)研究成果之一。

收稿日期 2010-04-18 责任编辑 魏志鹏

(政策的制定)”和“划桨(服务的提供)”分开。政府应将“掌舵”作为其中心职能,通过建立准自治或半自治的执行机构来承担“划桨”的职能。<sup>[5]</sup>

1.2 主张适度的分权与授权,实现管理权威与管理职能的有效结合

传统科层制组织机构很大程度上是一种集权式的体制,这种由上而下的管理模式使得一线的管理机构和人员缺乏自主活动的权利,难以很好地应对环境的变化和顾客需求的改变,造成管理权威和管理职能的严重脱节。新公共管理倡导适度的分权与授权,赋予管理者有效的管理权威,同时又将管理者从繁文缛节中解放出来,在财政、人事、采购和审计等方面解除不必要的规制和控制,<sup>[6]</sup>以便更好的提升政府的管理效率与效能。

1.3 以市场为导向引入竞争机制,强调经济价值的优先性

新公共管理以经济学为其重要的理论基础,在政府工作中引入经济价值的理念,强调经济、效率和效能。要求政府改变传统服务模式,置身于市场环境下,引入竞争机制,实现公共物品供给的多元化。同时,通过竞争来提升效率,实现精简机构和裁减人员的目的,节约政府开支,降低服务成本。<sup>[7]</sup>经济学的理论基石使得新公共管理理论指导下的政府改革更多地面向市场,以竞争来发现政府机构和人员的冗余,改革政府,在机构和人员配置上实现最优的性价比。

1.4 借鉴私营企业管理方法,大规模应用企业管理的哲学与技术

新公共管理者认为私营部门的管理理念和技术优于公共部门,并可用于公共部门,<sup>[8]</sup>认为公共部门和私营部门没有本质的差别,向公共部门移植私营部门的管理方法和技术,如目标管理、全面质量管理、绩效评估、战略管理等,可以更好地提升公共服务的效率,降低服务成本,进而提升政府工作绩效。同时,新公共管理强调要应用先进的信息网络技术,构建电子化政府,实施电子政务,完善行政管理的信息系统,缩短信息传递渠道,提高政府工作的透明度,<sup>[9]</sup>进而提升民众对政府的信任度。

1.5 强调顾客和结果导向,提升管理工作的效率与效能

传统的政府管理模式中,政府往往以一种高高在上的姿态面对公众。公众没有选择政府服务的权利,政府工作人员也不需要对其行为所产生的实际效果负责,从而使公务人员缺乏对顾客负责的行政文化。新公共管理主张政府对待公民要像企业对待顾客一样,以满足顾客的需求为重要的价值取向,通过顾客驱动来实现多样化的社会需求并促进政府服务质量的提高。<sup>[10]</sup>同时,新公共管理者认为,政府部门的不良绩效不是因为公共管理者缺

乏管理能力和不履行工作职责,而是因为传统公共行政易导致公共机构的僵化和低效。他们主张放松严格的行政规则、实行严格的绩效评估,以目标对管理施以控制,确定组织和个人的具体目标,其强调的是结果而不是过程,强调的是业绩而非程序,强调的是产出、成本和效果而不是单纯的投入,从而带来更高的雇员士气,更好的灵活性和更高的创新精神,实现政府工作效率的提高和良好的业绩。<sup>[11]</sup>

## 2 新公共管理理论与图书馆管理

图书馆作为一个公共知识管理部门,其管理活动必然受到各种管理理论的影响。在知识经济时代,竞争存在于社会活动的各个部门,图书馆不再因其公益性、服务性而超脱于市场竞争之外,它必须参与到激烈的市场竞争中,占据一席之地,才能更好的实现其社会价值。

### 2.1 新公共管理理论与图书馆管理改革的契合度

新公共管理理论的核心思想在很大程度上契合了图书馆管理改革的需要,使得新公共管理理论具有了被引入图书馆管理的可能。

新公共管理理论对政府职能的定位,启示图书馆应该调整管理理念,重新设定自身在社会活动中的地位,把握自身的社会角色,实现其职能的革新,新公共管理主张适当的分权与授权,要求图书馆构建扁平化与分散化的组织结构模式,调和与管理权威与管理职能之间的矛盾,新公共管理倡导市场导向和经济价值的优先性,要求图书馆融入社会竞争中,更好地实现图书馆营销,提升图书馆管理价值;新公共管理大规模应用现代企业管理的方法和技术,要求图书馆管理加强现代化建设,更好地构建图书馆资源体系,建立更为完善的图书馆系统,新公共管理强调顾客和结果导向,要求图书馆营造良好的工作环境,以用户的需求为最终目标,为用户提供更好的图书馆产品和服务,最大限度地满足用户的需求。

### 2.2 新公共管理理论引入图书馆管理的意义

在知识经济时代,人们获取信息的渠道日趋多元化。现代信息技术的发展催生出许多信息服务机构和组织,它们正以快捷、优质、全面的服务吸引着原本属于图书馆的用户群。用户在很多情况下通过网络就可以获取所需要的信息,而无需依赖图书馆。在这种情况下,图书馆作为非盈利性机构也不得不参与到激烈的信息市场竞争中来。在这种社会现实下,图书馆必须转变以往的管理理念,重新规划其管理职能,调整管理方法,提升管理效能。新公共管理理论的核心思想对促进图书馆管理的革新具

有一定的借鉴意义,它使图书馆能更好地适应当前社会竞争形势,提升图书馆的社会地位,实现其社会价值。

### 3 新公共管理理论在图书馆管理中的应用

新公共管理作为一种管理创新理论,对图书馆管理在转变图书馆管理理念、定位图书馆管理职能、调整图书馆管理方法、提升图书馆管理效能等方面具有重要的借鉴意义。

#### 3.1 定位图书馆的社会角色,提升图书馆公共影响力

图书馆作为公益性社会机构,其发展与社会环境的变化息息相关。计算机与网络的普及所带来的信息环境的变化,知识与市场经济的兴起带来的社会需求环境的变化,促使图书馆管理的理念、模式、方式、手段都在发生着变化。

新公共管理理论要求重塑政府与社会的关系,积极探求政府在社会发展变化下的角色转变,这种思想观念运用到当前图书馆所面临的社会现实下,要求图书馆转变管理理念,清楚的认知自身所处的社会地位,重新定位图书馆的社会角色。图书馆必须明白自己不再是唯一的信息服务机构,而只是社会信息系统的一个组成部分。面对信息市场的激烈竞争,图书馆如何巩固并扩大自己的“地盘”,保持并更好地发挥自己的优势,是必须面对的社会现实。就国内情况而言,当前社会大众对图书馆的认可程度并不高。据笔者2009年对武汉大学图书馆用户使用情况的调查发现,Google、Baidu等搜索引擎成为用户获取信息资源的主要渠道,高达90%的用户在产生信息需求以后,首先通过搜索引擎而不是图书馆来满足自身的资源需求。图书馆在信息系统的竞争中已处于一定的劣势。在这种社会现实下,图书馆必须转变传统的管理理念,调整社会定位,进一步提升公众影响力和社会竞争力。

#### 3.2 协调分权与控制,优化图书馆组织与结构

现代图书馆管理活动的复杂多样,对不同管理问题的决策需要由专门的结构来进行。<sup>[12]</sup>新公共管理提倡适当的分权与授权,更多的强调下层管理机构 and 人员的权限,要求确保下层管理机构 and 人员能够根据现实环境的变化及时调整服务策略,保障管理的灵活性与变通性。图书馆传统金字塔型的组织结构,更多的强调集权,缺乏灵活性,组织内信息沟通也不顺畅。上层通过各项规章制度,严格控制下层的职能作用,管理权威的过分凸显使得管理职能很难得到最大限度的发挥。随着图书馆管理活动的变化,适当的分权就显得尤为重要。另外,新公共管理在强调分权的同时并没有完全否定集权。在图书馆管理工作中,集权是为了保障对决策的调整,使决策专门化

并对决策承担明确的责任,从而保证图书馆决策的合理化。<sup>[13]</sup>上层管理者也必须保证控制,维护管理权威,督促管理职能的发挥。

目前,图书馆寻求变革传统金字塔型的组织结构,更多的发展扁平化和矩阵式的组织结构,是为了更好地协调分权与控制,保障管理权威,发挥管理职能,进一步探索以用户需求、流程为导向,进行图书馆组织再造,优化图书馆组织结构。

#### 3.3 加强图书馆营销,提升图书馆社会竞争力

受新公共管理理论市场导向的影响,图书馆管理不能仅仅局限于对组织内部进行管理,而必须将眼界拓宽至社会大背景下,积极地进行图书馆营销,推送图书馆服务,提升图书馆社会竞争力。

图书馆作为国家兴办的全额财政拨款的公益性事业单位,在计划经济下并没有感受到市场优胜劣汰的激烈竞争,一般都缺乏危机感和忧患意识,从而导致图书馆缺乏积极的进取性。<sup>[14]</sup>而在市场经济时代,图书馆虽然仍然是公益性社会机构,但同时也是信息市场的主体之一,如果不能在信息市场上占有一席之地,就有被边缘化或被取代的危险。因此,图书馆不能自我封闭,而必须在管理上进行战略调整,实施图书馆营销战略,提升图书馆的公众影响力,树立图书馆良好社会形象,增强自身的竞争力。

#### 3.4 加强目标管理与全面质量管理,完善图书馆绩效评估标准

新公共管理理论将私营企业的管理方法和技术移植到公共部门之中,采用诸如目标管理、全面质量管理等手段,提升工作效率和效能。在知识经济时代,效率优先性的价值观在社会生活的各个领域得以凸显,图书馆作为社会部门,也必然受到这种价值观的影响,管理工作必须注重强调效率在部门工作中的重要性。

随着图书馆工作的不断细化,管理工作在总体把握的同时还要考虑各个部门、各个阶段的不同目标设定。图书馆适当的引入竞争机制,实行岗位责任制,通过竞争上岗、内部奖惩等措施,保障图书馆工作的有效开展。要以最大限度满足用户需求为目标,制定相对完善的绩效评估标准,更好的考核图书馆工作人员的工作质量,提升图书馆工作的效率和效能。

#### 3.5 加强人力资源建设,构建图书馆管理文化

人力资源是当前社会竞争的重要条件,新公共管理要求在政府管理中加强下层管理机构与人员的管理权限,从一定侧面反映了对人才的要求。图书馆作为一个公益性服务机构,必须加强人力资源管理,建立多序列、多

层次、多要素的动态人才结构,以更好地组织图书馆资源,服务图书馆用户。在新公共管理理论提倡的顾客和结果导向观念的指导下,立足于用户需求,优化图书馆产品,更好地实现图书馆最大限度满足用户需求的服务目标。

新公共管理在不同国家施行的模式存在差异,其实施必须与具体的国情相结合。因此,图书馆应用新公共管理理论也要考虑各馆之间的差异,适当地摒弃其中不适合自身的发展理念,形成各具特色的图书馆管理文化。

#### 4 新公共管理理论的局限性及在图书馆管理应用中应该注意的问题

新公共管理虽然对西方国家的行政改革起到了重要作用,但是它的局限性也在实际工作中凸显出来,特别是其对经济学和管理学思想的过分强调、依赖甚至搬用,受到了较多的质疑。<sup>[15]</sup>图书馆管理在借鉴新公共管理理论核心思想的同时,也必须看到其局限性所在,不盲目推崇。

##### 4.1 理论基础的局限性

著名公共管理学专家,澳大利亚莫纳什大学教授欧文·E·休斯认为,新公共管理的理论基础来源于经济学理论和管理学理论。这两大理论并非完善,也有其内在的、明显的局限性,在图书馆管理中运用这一理论,必须看到其局限性并加以调整,不可盲目施行。

##### 4.1.1 经济学理论局限

经济学理论运用到公共部门中具有内在的缺陷。休斯认为学者们对新公共管理经济学基础的批评主要表现在两个方面:“第一种批评认为经济学是一种有缺陷的社会科学,而它在政府中的运用也是有缺陷的。第二种批评认为,作为经济体系和私营部门的基础,经济学是具有一些效用的,但是它在政府中的运用则完全是一种拙劣的构想。”<sup>[16]</sup>特别是在人性认识上的偏颇,新公共管理全面接受经济学关于人是自利的理性“经济人”假设,忽视文化因素对人性的规制和人性的复杂性以及人的需求的多样性,过分强调经济价值的优先性,过分强调对效率和工具理性的追求,<sup>[17]</sup>在一定程度上忽视了公平、正义的价值。图书馆作为一种社会公益性机构组织,其传统的价值标准与新公共管理理论在一定程度上是相悖的,这是新公共管理理论的局限性之一。

##### 4.1.2 管理学理论局限

新公共管理的一个主要假设在于:公共部门管理和私人部门管理之间不存在实质性的差异,而存在一种跨越公私情景的一般管理。<sup>[18]</sup>事实上,公共部门和私人部门

管理之间虽然存在一定的共通性,但二者毕竟归属于不同的组织类型,存在事实上的差异。如公共部门在管理目标上难以清晰界定、对工作结果难以进行有效的评估和测量、决策往往具有强制性等。新公共管理理论的假设否定公共部门和私人部门之间的差异,为其局限性埋下了伏笔。图书馆作为公共组织管理部门,不能忽视新公共管理理论的假设前提,在借鉴过程中必须注意度的把握和量的规制。

##### 4.2 新公共管理理论在图书馆管理中应用需注意的问题

新公共管理理论因其固有的局限性,在图书馆管理中的应用也存在着一些缺陷,在运用其相关思想进行管理革新时,要注意度的把握。

##### 4.2.1 组织结构上的协调与控制问题

新公共管理形成的是一种扁平化与分散化的组织结构形式,在各国政府的改革实践中不同程度的存在机制裂化或碎片化的困境,而机制裂化的一个最直接的产物就是“政府空心化”(或“职能悬浮”与“权力碎片化”),即由于新公共管理的过度分权和市场化改革导致执行机构和横向部门的大量涌现而产生的沟通不畅、协调不力的状况。<sup>[19]</sup>图书馆在改革以往金字塔型的组织结构时,采用了新公共管理的分权理念,强调下层管理机构 and 人员能动性的发挥。但值得注意的是,在图书馆管理中,必须合理处理分权与控制之间的关系,优化组织结构、保障图书馆控制、协调部门间的沟通,避免产生新公共管理理论在政府改革中出现的机制裂化问题。

##### 4.2.2 人性认识的偏颇和伦理道德的偏差

新公共管理以经济学为其理论基础之一,过分强调经济价值观,忽视了公平与正义。对效率和工具理性的过分追求,使公共行政无力反省其根本价值和目的,将其变为执行与管理的工具不但无力担负捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。<sup>[20]</sup>同时,由于新公共管理弱化了传统行政的道德约束,产生了一定的伦理道德问题。图书馆作为一个公益性组织机构,首先强调的是社会公益价值。图书馆管理中如果过分推崇新公共管理的经济价值观,必然与图书馆服务目的相悖,难以更好地实现图书馆工作目标。

## 5 结语

新公共管理理论以其新的理念和方法为图书馆管理活动的变革与发展提供了一定的借鉴。图书馆应该积极参与、吸收新的管理理念,来完善自身的管理活动,进而更好地促进图书馆各项工作的有序开展,提升图书馆服务质量和效率,更好地实现图书馆的服 (下转第34页)

技术性和综合性极强的、有组织的、智能化工作，企业竞争情报工作的主体是人，所以企业竞争情报工作风险防范中最重要的因素是人的因素，竞争情报工作人员的素质与竞争情报工作风险直接相关。竞争情报工作人员知识结构、工作经验以及竞争情报分析手段和方法的运用能力，都直接影响着企业竞争情报工作质量。企业首先应该培养一支风险意识较强的专业化竞争情报人才队伍，不断增强他们对竞争情报风险的预见和防范能力，使他们在思想上明确高质量的竞争情报能够带给企业潜在价值，低质量的竞争情报会给企业带来的巨大风险；其次，必须加强对竞争情报工作人员的培训力度，要求竞争情报工作人员遵守竞争情报的管理制度以及相关防范措施，要求竞争情报现役工作人员不论在什么情况下，都要避免泄露本企业的竞争情报。对于离职职工必须规定在一定期限内不能泄露本企业的竞争情报，并且不能在与同行业企业中担任与竞争情报相关的职位。

参考文献：

- [1]李玉泉.保险法[M].北京:法律出版社,1997.  
 [2]Mar Shall. Business Administration[M].London: Harvard University Press,1921.  
 [3](美)詹姆斯·马奇(MarchJ.G)(美)赫伯特·西蒙(SimonH.A).组织[M].北京:机械工业出版社,2008.  
 [4]威廉姆斯·理查德, M·汉斯.陈伟译.风险管理与保险[M].北京:中国金融出版社,1996.  
 [5]Mehr, R. I., Hedges, B. A. Risk Management Concepts and Applications [M].Homewood Illinois:Richard D. Irasin, Inc., 1974. .

(上接第29页) 务目标。同时,值得注意的是,任何理论都不可能是绝对完善和毫无缺陷的,新公共管理理论在其合理性的基础上,也存在一定的局限性,图书馆管理对其的借鉴和参考,必须考虑到自身的具体情况,不可盲目照搬。

参考文献：

- [1](美)戴维·奥斯本,特德·盖布勒.上海市政协编译组、东方编译所译.改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1996.  
 [2]王义.西方新公共管理概论[M].青岛:中国海洋大学出版社,2006.  
 [3][6][7][8][10][11]陈天祥.新公共管理——政府再造的理论与实践[M].北京:中国人民大学出版社,2007.  
 [4][5][9][15][17][18][20]王定云,王世雄.西方国家新

- [6]Baglini Norman.Risk Management in Intertional Corporations[M].Princeto:Princeton University Press,1976.  
 [7]邹小破等.对地方金融风险的研究:文献综述视角[J].技术经济与管理研究,2008(4):25-26.  
 [8]金占明.战略管理[M].北京:清华大学出版社,2004.  
 [9][18]王晓群.风险管理[M].上海:上海财经大学出版社,2002.  
 [10]任皓,邓三鸿.竞争情报与企业风险管理[J].图书情报工作,2001(11):16-18.  
 [11]贾殿村.企业战略联盟中竞争情报的风险防范研究[J].情报科学,2004(11):1297-1299,1303.  
 [12]周大庆等.风险管理前言——风险价值理论与应用[M].北京:人民大学出版社,2004.  
 [13]龚花萍,吴韞夏.企业外部环境风险与竞争情报对策[J].现代情报,2006(3):173-175.  
 [14]孟刚,李波.企业竞争情报工作中的风险及其防范[J].情报科学,2008(12):1783-1876.  
 [15]江汶,邱晓琳.竞争情报决策的信息风险分析及控制研究[J].情报杂志,2005(4):50-51.  
 [16]陈亮,王燕.企业信息化实施过程中的风险及其防范[J].现代情报,2006(9):175-178.  
 [17]谢新洲,尹科强.竞争情报软件的分析与评价[J].情报学报,2004(12):736-745.

作者简介:曹如中(1972-),男,博士后,上海工程技术大学管理学院讲师;刘长奎(1969-),男,东华大学管理学院副教授;曹桂红(1977-),女,东华大学人文学院硕士研究生。

公共管理理论综述与实务分析[M].上海:上海三联书店,2008.

- [12][13]付立宏,袁琳.图书馆管理教程[M].武汉:武汉大学出版社,2005.  
 [14]张海政.图书馆管理的新理念[J].图书馆学研究,2002,(9):85-86.  
 [16](澳)欧文·E·休斯.彭和平译.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.  
 [19]曾维和.新公共管理的局限性及改进路径[J].东北大学学报(社会科学版),2009(5):246-251.

作者简介:杨小玲(1986-),女,武汉大学信息资源研究中心研究生;肖希明(1955-),男,武汉大学信息资源研究中心教授,博士生导师。