深圳市龙岗区图书馆总分馆服务体系项目

绩效评价报告

一、基本情况

本项目由龙岗区文化广电旅游体育局进行预算编报，主要用于购买图书馆总分馆一体化服务，加强对各街道分馆和区域分馆人、财、物的统管力度。

本项目2019—2021年度年初预算数为4,845.1万元，调整后预算数为5,152.38万元，实际支出数为5,141.48万元，执行率为99.79%。经综合评价，本项目绩效评价得分为83.24分，等级为“良”。

二、主要成效

（一）实行总分馆一体化垂直管理，基层图书馆服务效能有效提升

**从直属分馆数量来看，**总分馆一体化建设按照每年的年度目标稳步推进，2019年5月，首批18个分馆采用“购买服务、委托运营”的形式实现垂直管理。2020年1月，由于18个分馆服务效益显著，经区文化广电旅游体育局领导批准，第二批9个分馆纳入总分馆一体化垂直管理，纳入图书馆总分馆一体化管理的分馆共27个。2021年3月，由于三个标段27分馆服务效益显著，纳入图书馆总分馆一体化管理的分馆共37个。

**从开放时间来看，**2018年分馆每周平均开放时间为47.2小时，2019年实行总分馆一体化垂直化管理后，开放时间延长到69.8小时，增长47.88%。2021年达到71.69小时，平均每天10.24小时。

**从分馆服务数据总量来看，服务效能增速明显。**2019年5月，龙岗区正式实行总分馆一体化垂直管理，基层图书馆服务效能显著提升。2019年外借量达72.9万册，是2018年的1.93倍。2020年，虽然遭受疫情严重影响，各分馆全年总外借量仍达95.27万册次，是2019年的1.3倍。 2021年，各分馆的读者接待量178.13万人次，图书外借量192.14万册次，新办借书证3.13万个，举办阅读推广活动1,395场，阅读推广参与人次4.29万，志愿者服务30,730.6小时。

（二）有效盘活馆藏资源，图书馆利用率提升

**1.有效盘活馆藏资源**

从前总分馆制存在重建设轻管理的现象，分馆的场地、设备、人员由共建方提供，图书报刊、自助设备由总馆投入，多头管理，后续投入不易协调。分馆共建方管理人员流动频繁，总分馆沟通不畅，服务效能较低，近年来已先后撤销2个分馆。社区图书馆形势更为严峻，无后续运营经费，资源条件和服务手段滞后，读者流失现象严重。总分馆一体化垂直管理后，从单个分馆服务数据来看，以28个分馆纸质图书外借量为例（不含2021年新增分馆），所有分馆2018—2021年年均增长率超过20%，一半分馆年均增长率超过100%，远远高于馆藏资源增长率。例如，吉厦社区分馆2018年纸质图书外借量仅为756本，2021年纸质图书外借量达到52,749本，纸质图书外借量年均增长率为311.68%，而馆藏资源年均增长率为31.08%。说明在馆藏图书资源未大幅增加的情况下，原来的图书资源得到有效盘活，图书馆利用率提升。

**2.分馆服务数据跃居全市第一**

2018年，龙岗区图书馆尚未实施总分馆一体化管理。在全年借阅量方面，宝安区图书馆各分馆59.65万册次，全市第一；福田区图书馆各分馆54.01万册次，全市第二；龙岗区图书馆各分馆37.83万册次，全市仅排第三，且离宝安区、福田区差距较大。

2019年1月，宝安区图书馆开始实施总分馆一体化管理。2019年5月，龙岗区图书馆开始实施总分馆一体化管理，首批有18个分馆纳入。在全年借阅量方面，宝安区图书馆各分馆99.61万册次，全市第一；龙岗区图书馆各分馆72.90万册次，超越福田区图书馆名列全市第二，且与宝安区差距缩小。

2020年，虽然遭受疫情影响，龙岗区图书馆加大投入总分馆一体化管理，共27个分馆纳入。在全年借阅量方面，龙岗区图书馆各分馆95.27万册次，正式超越宝安区图书馆名列全市第一。

2021年，龙岗区图书馆继续加大投入总分馆一体化管理，共37个分馆纳入。在全年借阅量方面，龙岗区图书馆各分馆192.14万册次，全市第一，与宝安区拉开了距离。

（三）读者满意度较高，总分馆一体化成果获上级部门认可

**一是读者满意度较高。**根据图书馆聘请的第三方机构满意度调查结果，2020年25个分馆的平均总体满意满意率为89.68%，2021年35个分馆的平均总体满意度为97.54%，读者对图书馆分馆的满意度较高。另根据本次评价小组开展的满意度调查，龙岗图书馆分馆的总体满意度为93.64%。

**二是总分馆一体化成果获上级部门认可。**2020年12月，全市图书馆文化馆总分馆建设现场会安排在龙岗区，邀请各区文化主管部门、图书馆、文化馆负责人，到龙岗区参观学习。2021年11月，深圳市文化广电旅游体育局特别给龙岗区颁发“深圳市推行图书馆总分馆一体化管理工作先进单位”。2021年12月，深圳市文化广电旅游体育局把龙岗图书馆《公共图书馆总分馆垂直管理“龙岗模式”研究》课题项目评为全市优秀课题，向全市推广公共图书馆总分馆垂直管理“龙岗模式”。

三、主要问题

（一）合同条款设置不严谨且未采用协商手段减少合同价款支付，造成财政资金过度支出

**一是**合同订立时未设置违约条款事前预防纠纷。**二是**合同订立时约定支付乙方劳动合同终止经济补偿金的条款设立不合理。**三是**履约情形改变后未采用协商手段节约财政资金。

（二）考核标准科学性不足，难以真实反映各分馆运营管理的实际情况

龙岗图书馆总分馆一体化管理项目绩效考核主要通过两方面为抓手，**一是**由总馆、供应商进行日常实地巡查、汇总服务数据，形成年度绩效评估报告。但因37个分馆分布位置较广，工作人员较多，考核以抽查为主，难以实时查看现场跟踪实际工作情况，对人员的绩效评价存在不真实、不客观的片面现象。**二是**通过合同服务指标进行考核约束。评价发现，由于每个分馆的发展定位、服务基础、发展模式、主要服务对象等不尽相同，单一的考核方式并不完全适用于每个分馆和每个岗位。而当前发展较成熟的分馆和新建的分馆，在考核要求上没有明显差别，无法有效反映各分馆之间的差距。

（三）各分馆馆员的服务效能不均衡，仍有提升空间

评价发现有8个分馆在人员配置数量高于其他分馆的情况下，服务效能并未相应提升，而是因人员冗余导致馆员平均服务效能较低，馆员服务效能仍有提升空间。此外，还发现部分分馆配置人员数量不合理，部分分馆某些时段到馆人数和借阅量较少，但由于配置人员较多，为了每个工作人员每周上班时间能达到40小时，安排1人以上馆员在同时段值班，造成人力资源的浪费。

（四）馆员学历要求与工作能力要求不完全匹配，造成人力资源的浪费和用人成本的提高

当前，龙岗区馆员学历招标要求全日制本科或以上学历，经区图书馆同意可适当放宽。而该要求高于大部分深圳市其他区图书馆和上级主管部门的要求。对馆员的学历要求较高本意是建设专业人才队伍，但对馆员的要求学历较高，**一方面**是薪资不符合馆员心理预期，导致流动率较高，不利于馆员队伍的稳定性建设。**另一方面**，馆员的学历要求和工作能力要求不完全匹配，使馆员不能“人尽其才”，造成人力资源的浪费和用人成本的提高。

（五）分馆分布不均衡，个别分馆选址不合理

一是分馆分布不均衡。截至目前，区图书馆有37个直属分馆，分布在全区11个街道。从分布情况来看，坂田街道最多，有6个，而园山街道最少，只有1个。一方面，园山街道无区域分馆（社区图书馆），仅有的园山街道分馆位于街道辖区南部，分馆面积仅260平方米，且选址并非在园山人口密度最大的社区。另一方面，南湾街道拥有4个分馆，其中南湾街道分馆和吉厦社区分馆步行距离仅为500米，服务人群基本重合。**二是个别分馆选址不合理。**实地调查发现，南湾街道分馆位于城中村丹竹头社区党群服务中心后面一楼栋的二楼，村口有关卡且图书馆并非从党群服务中心的正门进出，位置较偏僻且外部无明显指示牌和标志。

（六）绩效指标设置不够全面，量化细化程度不足

区图书馆设置了项目绩效目标，并对绩效目标分解细化，但存在以下不足。**一是**绩效指标未凸显部分关键业务，如阅读推广活动经费约占总分馆一体化购买服务的20%，但绩效目标未设置活动场次、活动参与人数等产出指标。**二是**绩效指标量化细化程度不足，如生态效益指标“减少总分馆普通读者证占比”，可持续发展指标“总分馆服务体系建设可持续发展”，绩效指标值可衡量性不足，难以对后续绩效运行监控产生约束和引导作用。

四、相关建议

（一）规范合同签订管理，强化合同全过程管控

**一是**合同订立时，应合理预见合同履行过程中可能出现的风险，设置相关违约条款，预防合同履行中可能存在的纠纷。建议区图书馆重点针对服务中断、服务终止等特殊情形设置减少甲方价款支付、约定乙方承担违约金等条款。

**二是**合同执行中，针对可能出现的约定不到位以及不可预计的情形，建议区图书馆及时采取协商、签订补充协议等救济手段，并按照政府采购合同管理相关规定履行合同变更备案程序，将风险发生后的影响降到合理水平。

（二）制定分层分类的考核标准体系，客观公正的评价各分馆运营服务情况，强化绩效考核结果运用

根据最新的人口普查结果，制定合理适当的项目总目标，并按照目标管理原则，分解到每年度、每个标段、每个街道分馆、每个社区分馆。形成系统且完善的考核指标体系，并将标段、街道分馆、社区分馆的考核指标作为合同的有效附件，以便分类分层考核第三方服务机构的合同履行效果和总分馆制建设的实际成效。强化绩效考核结果运用，将考核结果和合同付款金额、馆员绩效进行挂钩。对考核结果不合格的分馆，由供应商进行整改，整改后考核仍不合格，对合同进行费用的核减或提前终止合同，并将年度考核结果和馆员绩效相结合，由供应商调动馆员积极性。

（三）合理调配馆员，提升馆员服务效能

对馆员人均接待读者量（人次/人）和年员工人均流通量较低的分馆，分析原因，对症下药，提升服务效能。建议区图书馆**一是**规范分馆馆员工作，制定分馆馆员服务规范，修订分馆馆员手册，提升服务标准化。**二是**根据分馆的人流情况、服务情况、场馆特点，合理配置馆员数量，对馆员数量配置不合理的分馆予以调整。同时可考虑进行分片区招投标，将龙岗区图书馆分馆划分为几个片区，将位置接近的分馆放在一个标段，便于中标方对该标段的片区分馆进行人力资源的调配。对人员安排有余力的分馆，调配馆员到更需要的邻近分馆轮换值班，合理安排值班班次，避免人力资源浪费，提升馆员服务效能。

（四）合理调整馆员学历要求，适当控制用人成本

建议根据分馆服务要求和岗位职能需求，对分馆服务人员进行岗位分类，设置项目总负责人、分馆副馆长（即分馆业务管理人员）、阅读推广人员、分馆辅助人员等。对管理人员、阅读推广人员等对项目管理能力、策划推广能力有一定要求的人员，学历标准设置在全日制本科或以上。适当放宽辅助人员学历要求，分馆辅助人员学历设置在大专以上，加强岗前培训和合同期间定期培训。建立专业馆员队伍梯级薪酬制度，适当控制用人成本。

（五）做好预先筹划，逐步推进优化分馆布局

建议区图书馆做好预先筹划，在运营过程中逐步优化调整分馆布局，实施“优胜劣汰”的淘汰撤馆机制。**首先，**对服务人口少、办馆效益差，且附近有分馆或其他社区馆的，就近合并，不再单独建馆。**其次，**对撤并图书馆的社区，只设立社区图书室，作为总馆的馆外流通点，提供报刊阅览服务。**再次，**根据《深圳市龙岗区文体旅游发展“十四五”规划》，11个街道级文体中心将于近三年投入使用，图书馆街道分馆馆舍面积、区位优势将大幅提升，届时及时对原图书馆街道分馆进行搬迁、对新街道分馆附近的社区分馆和区域分馆进行撤销、合并，在服务更多辖区人口的同时，逐步优化图书馆布局，合理使用财政资金，提高财政资金使用效益。**最后**，根据《实施方案》要求，龙岗区图书馆未来一定时间内仍需新增分馆，但应结合《实施方案》《深圳市龙岗区文体旅游发展“十四五”规划》和《深圳市“图书馆之城”建设规划（2021—2025年）》等文件的要求，新增分馆不能轻质量重数量，应考虑龙岗区文体旅游发展的未来规划、社区现实情况、以及总馆、街道分馆的实际统管能力，待新街道分馆建成后，逐步推进，合理布局。慎重新增学校分馆。

（六）合理设置绩效目标，充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用

建议区图书馆在明确项目总体政策目标上，分解细化并明确完成的工作任务并制定相应的细化指标，科学设置指标值，避免选用难以确定具体指标值、标准不明确或缺乏约束力的指标，以充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用。此外，设置指标时按照高度关联、重点突出、量化易评的原则设置绩效指标。