

# 北京市朝阳区文化和旅游局重点支出项目 绩效评价报告

## 一、基本情况

### （一）项目概况

项目名称：自助图书馆运行保障经费

项目主要内容：

本项目为建设朝阳区自助图书馆的延续性项目，包括自助图书馆维保服务、自助图书馆日常运营保障及各项服务和自助图书馆物流保障及图书预约服务等三大内容。

项目背景：

在北京市朝阳区人民政府《关于研究我区自助图书馆系统建设有关工作的会议纪要》（朝政会〔2011〕50号）的会议精神下，项目单位开始了朝阳区自助图书馆系统的建设。自助图书馆系统自2011年开始建设，分三期共建设了150个自助图书馆，于2018年全部建成。自2019年-2023年，在建成的150个自助图书馆中，由于部分自助图书馆根据实际需求不高，导致使用效率较低，共停运80台，其中63台就地盖防火布，另外17台集中存放盖防火布。截至2023年，实际运行70个自助图书馆（共停运80台自助图书馆）。

本项目为建设朝阳区自助图书馆的延续性项目，旨在保障自助图书馆的有效运维。

项目资金情况：

区图书馆年初预算500.00万元，全部为区财政资金。

截至 2023 年底，本项目支出 497.68 万元，财政收回未支付资金 2.32 万元。

(二) 项目绩效目标。包括总体目标和阶段性目标。

1. 项目的总体绩效目标:

(1) 保持 70 台设备平稳运行; (2) 突发情况下对设备进行暂停或撤场; (3) 通过第三方借阅平台提供图书网上预约借还送书上门服务; (4) 年借还总量(包括预约借阅服务)大于 15 万册。通过朝阳区自助图书馆的建设运营, 带动全区乃至全市百姓对阅读文化的理解以及对阅读方式的转变。

2. 项目具体绩效指标:

(1) 产出数量指标:

指标 1: 运营维护设备数量: 70 台。

指标 2: 图书年借还总量(包括预约借阅服务): 大于 15 万册。

指标 3: 每台机器的检测频率: 一周一次。

(2) 产出质量指标:

指标 1: 服务质量: 保证 70 台设备 24 小时开放, 24 小时接听故障响应支持服务。

(3) 产出时效指标:

指标 1: 网上借阅预约服务: 72 小时送达。

(4) 产出成本指标:

指标 1: 自助图书馆维保服务经费: 不超过 70 万元。

指标 2: 自助图书馆日常运营保障及各项服务经费: 不超过 120 万。

指标 3: 自助图书馆物流保障及图书预约服务经费: 不超过 310 万元。

(5) 效益指标:

经济效益指标: 公益性项目, 无经济收入。

社会效益: 为百姓提供了更加便利的服务, 营造了阅读氛围, 改变了阅读习惯, 塑造了阅读文化, 为全民阅读起到了引导作用。

生态效益: 未对自然环境造成重大影响。

可持续效益: 对百姓阅读习惯、阅读文化、阅读方式产生了深远影响。

(6) 服务对象满意度指标: 在服务对象以及社会层面得到良好的反馈, 达到服务对象满意度指标 95% 以上。

## 二、绩效评价工作开展情况

(一) 绩效评价目的、对象和范围。

1. 评价目的: 本次绩效评价的目的是加强预算绩效管理, 强化支出责任, 建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系, 提高财政资金使用效益。

2. 绩效评价对象和范围

自助图书馆运行保障经费项目旨在保障自助图书馆的有效运维属于延续性项目, 共涉及自助图书馆维保服务, 自助图书馆日常运营保障及各项服务和自助图书馆物流保障及图书预约服务三项内容, 以保障自助图书馆设备正常运行, 确保各点位之间的物流调配服务正常。

(二) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价

标准等。

### 1. 绩效评价原则

实施绩效评价遵循以下原则：科学规范原则，采用定量与定性分析相结合的方法；公正公开原则，绩效评价应当符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督；分类实施原则，绩效评价由财政部门、预算部门根据评价对象的特点分类组织实施；绩效相关原则，绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

### 2. 评价指标体系

评价内容	满分值	考评得分
项目决策评价	10	7.20
项目管理评价	20	17.18
项目产出评价	40	31.50
项目效益评价	30	21.90

### 3. 评价方法

绩效评价的方法主要有成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等。本项目绩效评价采用因素分析法及公众评判法，综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，结合专家评价、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

4. 评价标准：绩效评价标准通常包括计划标准、行业标准等。

### （三）绩效评价工作过程。

#### 1. 前期准备情况

绩效评价工作组针对本项目开展了研究及培训工作，为现场核查工作进行准备；指导区图书馆填报材料。

#### 2. 资料信息沟通及汇总

结合区图书馆提交的材料情况，绩效评价工作组研究制定了针对本项目绩效评价的指标体系，并汇总形成本项目评价资料手册。

#### 3. 评价分析

绩效评价工作组结合项目情况遴选财务、业务、管理等方面的绩效考评专家，组建了专家评价工作组。

### 三、综合评价情况及评价结论

本项目为延续性项目。立项程序较为规范，项目立项与项目单位职责范围相符。总体绩效目标与本项目实施内容基本相符。但政策依据不具备及时性和先进性，部分指标可评价性不足，预算的科学性和合理性不足。项目的制度建设不够健全，管控措施不够完善。本项目产出成本管控有待加强。项目建成后在服务对象和社会层面效益较好，经济效益不明显，服务对象满意度调查可量化性不足。

本项目事后续绩效评价得分为 77.78，附加分 3 分，共计得分 80.78 分。项目总体评价级别为良。

本项目专家组打分情况如下：

评价内容	满分值	考评得分
项目决策评价	10	7.20
项目管理评价	20	17.18
项目产出评价	40	31.50
项目效益评价	30	21.90
综合评价	100	77.78
附加分：区图书馆 重视程度	3	3
总分	103	80.78
评价级别	优 <input type="checkbox"/> 良 <input checked="" type="checkbox"/> 中 <input type="checkbox"/> 差 <input type="checkbox"/>	

#### 四、绩效评价指标分析

##### (一) 项目决策情况分析。

##### 1. 项目立项

##### (1) 立项依据充分性

本项目为延续性项目，2011年5月19日，北京市朝阳区人民政府印发《关于研究我区自助图书馆系统建设有关工作的会议纪要》（朝政会〔2011〕50号），会议纪要中明确：

“由区文化委牵头，区文明办配合，组建朝阳区自助图书馆系统建设工作小组，负责推进自助图书馆系统建设的各项具体工作，区国资委、区图书馆及京客隆等单位的有关负责同志为成员，并于2011年8月底前，完成10台自助图书馆系统的试运行工作；力争于2011年底，完成50台自助图书馆系统的建设工作；于2012年上半年，达到建设100台的

工作目标”。2011年5月23日，该会议纪要经审批符合公文批办理流程。

项目按照规定的程序申请设立，审批文件、材料符合相关要求。本项目符合相关规定及行业规范的要求，政策上具有一定的相关性，但项目立项依据通过审批距今已经13年，立项依据未依据现在的项目环境及时跟新，不具备及时性和先进性。

## （2）立项程序规范性

该项目为延续性、经常性的项目，项目预算纳入部门预算，项目资金由区图书馆报送北京市朝阳区财政局审批，审批通过后按区图书馆相关管理流程进行费用支付。

本项目的实施单位为区图书馆，依据《2011年朝阳区文化委关于建设城市街区24小时自助图书馆系统工作实施方案》，规定朝阳区图书馆作为具体实施单位。

本项目性质属于公益性项目，属于公共财政支持范围。

本项目具有一定的职能相关性。项目内容符合自助图书馆运行保障维修维护的现实需求，程序较为规范。

## 2.绩效目标

区图书馆设定的总体目标为“1.保持70台设备平稳运行；2.突发情况下对设备进行暂停或撤场；3.通过第三方借阅平台提供图书网上预约借还送书上门服务；4.年借还总量（包括预约借阅服务）大于15万册以上。通过朝阳区自助图书馆的建设运营，带动全区乃至全市百姓对阅读文化的理解以及对阅读方式的转变。”目标内容与本项目实施内容基

本相符。同时，区图书馆设定了数量、质量、时效、成本、效益和服务对象满意度等分项指标，绩效目标基本齐全，但是部分指标值设定不够细化，可评价性不足。如：成本指标设定为：“自助图书馆维保服务经费不超过 70 万元，自助图书馆日常运营保障及各项服务经费不超过 120 万元，自助图书馆物流保障及图书预约服务经费不超过 310 万元”，成本指标不够细化；社会效益设定为：“为百姓提供了更加便利的服务，营造了阅读氛围，改变了阅读习惯，塑造了阅读文化，为全民阅读起到了引导作用”，生态效益设定为：“未对自然环境造成重大影响”，社会效益和生态效益的可评价性不足。

### 3.资金投入

本项目总投资 500.00 万元，全部为区财政资金。截至 2023 年底，区图书馆支出 497.68 万元，财政收回未支付资金 2.32 万元。

本项目资金包括自助图书馆维保服务、自助图书馆日常运营保障及各项服务和自助图书馆物流保障及图书预约服务，其费用控制以签订的合同金额为主，未细化至具体明细。

(1) 定额标准范围内，单台设备实际成本与定额标准的对比情况。

依据《2022 年度北京市朝阳区区级财政支出成本预算绩效分析报告—自助图书馆运行保障经费项目》，自助图书馆单台设备运营成本内容包括自助图书馆设备维护费、物流保障及图书预约服务、其他费、利润四大项内容，其定额标准

设定为 6.69 万元/台。依照 2022 年制定的定额标准范围，将本项目剔除新增内容的情况下，资金使用的实际成本与之进行对比分析，本项目在定额标准范围内的单位设备实际成本为 6.66 万元/台，除物流保障及图书预约服务成本略高于标准外，其余未突破定额标准使用。

## （2）本项目实施范围与定额标准范围的对比情况

按照本项目实施的具体工作范围，与定额标准范围对比发现，本项目资金使用范围新增招标项目专家评审费（0.001 万元/台）、24 小时自助图书馆保洁服务（0.02 万元/台）、线上退还证系统开发（0.03 万元/台）、流转中心分拣、转库等服务（0.017 万元/台）、自助图书机装射灯及电费（0.36 万元/台）、设备运输（0.007 万元/台）等。此类新增范围对应单台设备实际成本增加 0.44 万元/台。

## （二）项目过程情况。

### 1. 资金管理

区图书馆提供了《内部控制手册》（试行）、《北京市朝阳区图书馆办公会会议纪要》（第 3 期）、《北京市朝阳区图书馆办公会会议纪要》（第 17 期）、招标文件和支付凭证等材料，在《内部控制手册》（试行）中明确：“内部授权审批控制对审批的权限和级别进行规定，包括分级审批、分额度审批两种方式。分级审批是指发生某项经济行为时需要报上级领导审批的控制方式。该方式适用于对支出事项有统一规范的事项。如各业务岗位所发生的费用在申请时要经过单位负责人、业务主管领导的批准。分额度审批是指按照经济行

为的发生额度，分别明确归属不同审批权限人审批的控制方式。如单笔支出金额在3万元以下的资金支出由馆长审批支付；3万元（含3万元）以上的资金支出由行政办公会审议集体决策；20万元（含20万元）以上的资金支出由行政办公会、支委会审议集体决策；50万（含50万元）以上的资金支出经行政办公会、支委会决策同意后，报文旅局党委会审议”。

本项目严格依据《内部控制手册》（试行）的要求，资金拨付审批程序及手续较为齐全，资金的使用较为合规。

但北京市朝阳区图书馆（自助图书馆物流保障及图书预约服务合同（70台）和北京市朝阳区图书馆（自助图书馆设备维护服务（70台）合同这两个合同服务期限均为合同签订之日起（2023年3月27日）—2024年2月29日，其付款方式均为合同款项分三次支付，首次支付合同总额的60%，九月底前支付合同总额的20%，十一月底前支付合同总额的20%。这两个合同的付款均在服务期限结束之前就已经完成所有款项的支付，虽然设置了合同总额10%的履约保函的管理措施，但对于服务单位约束性不强，项目单位对于合同的管理有待改善。

## 2.组织实施

### （1）管理制度健全性分析

区图书馆提供了《朝阳区关于24小时自助图书馆运行保障维护工作实施方案》、《2023年“书香朝阳·24小时自助图书馆”售后服务要求》、《2023年“书香朝阳·24小时

自助图书馆”物流服务要求》、《朝阳区 24 小时自助图书馆项目运营流程》、《朝阳区图书馆财政支出预期风险防范财务专项资金管理办法》、《固定资产的购置及管理制度》和《朝阳区 24 小时自助图书馆项目工作流程及文件清单》等文件。区图书馆根据实际项目情况，制定了《朝阳区关于 24 小时自助图书馆运行保障维护工作实施方案》，方案中虽对项目基本情况、项目部成员组成、项目部职责及管理辦法、阶段性工作安排等方面进行了阐述，但缺少具体任务的时间进度安排，如招标方案及预算工作的计划完成时间；也缺少改进工作机制。因此，实施方案机构齐全，分工明确，但缺乏改进工作机制，缺少工作时间进度安排。

## （2）制度执行有效性分析

根据区图书馆提供的资料显示，北京市朝阳区图书馆办公会在 2023 年 3 月 16 日下午的会议上通过了关于 2023 年自助图书馆项目招投标的情况汇报，汇报内容为：自助图书馆运行保障图书馆和档案馆服务采购，最终评审结果为：深圳市海恒智能科技有限公司为服务中标单位。自助图书馆物流保障及图书预约服务最终评审结果为：北京运和科技有限公司为服务中标单位。但是，区图书馆在工程组织管理过程中存在如下问题：

1. 本项目实施方案对自助图书馆的售后服务、运营服务都做出了要求，但是对于图书配置数量与配置种类、品目之间的规则和要求不明确。

2. 本项目设备维保自 2011 年自助图书馆建设以来一直

是原厂原单位进行维保，不利于项目的成本控制。

综上所述，本项目制度建设不够健全，对于合同管理有待改善，缺少改进工作机制，缺少工作时间进度安排。

### （三）项目产出情况。

#### 1.产出数量

依据项目单位提供的绩效目标表、2023年巡查单和2023年度24小时街区自助图书馆汇报等材料，区图书馆完成了70台自助图书馆运行保障维修维护的工作任务，依据项目单位提供的《2023年度24小时自助图书馆项目绩效自评报告》，读者通过自助图书馆借书71386册，还书165618册，借还书总量237004册。在项目单位提供的《2023年度自助（设备）数据统计表报表》中，汇总1月到12月的借还书总量与自评报告中的汇报数据一致。产出数量基本符合绩效目标。

#### 2.产出质量

依据项目单位提供的绩效目标表、2023年巡查单和2023年度24小时街区自助图书馆汇报等材料，项目产出质量指标设定为：“服务质量：保证70台设备24小时开放，24小时接听故障响应支持服务”。依据项目单位提供的《北京朝阳图书馆自助图书馆服务机2023年维护保障总结》和每日工作报告，设备故障均在当天检修完成。产出质量基本符合绩效目标。

#### 3.产出时效

依据项目单位提供的绩效目标表、2023年巡查单和2023年度24小时街区自助图书馆汇报等材料，产出时效指标设

定为：“网上借阅预约服务：72小时送达”。仅描述了服务的及时程度情况，未对项目时间进度情况进行说明。产出时效指标设定指标单一，可评价性不足。

#### 4.产出成本

依据项目单位提供的绩效目标表、2023年巡查单和2023年度24小时街区自助图书馆汇报等材料，成本指标设置为：“自助图书馆维保服务经费不超过70万元，自助图书馆日常运营保障及各项服务经费不超过120万元，自助图书馆物流保障及图书预约服务经费不超过310万元”。其中自助图书馆维保服务经费实际支出70.00万元，自助图书馆日常运营保障及各项服务经费实际支出117.80万元，自助图书馆物流保障及图书预约服务经费实际支出309.88万元。产出成本基本符合绩效目标，但是产出成本的组成明细不清晰，合理性不足。

综上所述，项目的质量产出基本完成了预期的绩效目标要求，数量产出基本符合绩效目标，但资料提供不完整，产出的时效性设定指标单一，可评价性不足，区图书馆对产出成本的分析不够合理。

#### （四）项目效益情况。

##### 1.经济效益分析

本项目经济效益指标设定为：“公益性项目，无经济收入”，未设置自助图书馆设备单台运维成本，指标设定单一。

依据自助图书馆运行保障经费项目2022年度成本预算绩效分析报告，自助图书馆单台设备运营成本定额标准为

6.69 万元/台，而本项目单台设备运营实际成本 7.11 万元/台，单台设备运营成本高于成本预算绩效分析中定额标准，为了适应新的项目环境，本项目在 2023 年新增一些项目以及相应增加电费导致成本上涨。因此，经济效益不明显。

## 2.社会效益分析

本项目社会效益指标设定为“为百姓提供了更加便利的服务，营造了阅读氛围，改变了阅读习惯，塑造了阅读文化，为全民阅读起到了引导作用”，本项目实施后为百姓提供了就近、自助、互动、便捷的公共文化服务，进而提升了百姓阅读量，促进了朝阳区文化建设。项目具有良好的社会效益。

## 3.项目实施的生态效益

本项目生态效益指标设定为“未对自然环境造成重大影响”。本项目对暂停使用的自助图书馆设备专门进行了保洁，依据现场踏勘情况，暂停使用的自助图书馆设备被防火布遮盖，未对环境造成影响；《2023 年“书香朝阳·24 小时自助图书馆”售后服务要求》中的维修维护服务包含设备周边环境卫生等工作内容，但本项目关于生态效益的资料不足。本项目生态效益不明显。

## 4.可持续性效益分析

本项目可持续性效益指标设定为“对百姓阅读习惯、阅读文化、阅读方式产生了深远影响”。本项目的实施营造了阅读氛围，可以改变阅读习惯，可以塑造阅读文化，为全民阅读起到了引导作用，存在一定的可持续性效益。

但是据项目单位提供的材料显示，有 6 台自助图书馆设

备平均每天借还书量均比较低，同时由于设备老化等问题，使设备维护成本将会逐渐增加，运营成本增加，这导致借书量较低的自助图书馆设备的可持续性有待商榷。

### **5.项目服务对象满意度分析**

服务对象满意度指标设定为“在服务对象以及社会层面得到了良好的反馈。达到服务对象满意度指标 95%以上。”结合区图书馆提供的问卷调查统计，8997 人参与问卷，问卷中涉及了图书资源涵盖广度、读者期待上线哪种服务和遇到问题的原因等方面，但是未设置服务满意度的问题。因此，问卷调查涉及人群比较广泛，调查结论比较客观，但调查结果与指标设定关联性不强。

## **五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析**

### **(一) 针对项目决策方面的问题**

1.本项目符合相关规定及行业规范的要求，政策上具有一定的相关性，但项目立项依据通过审批距今已经 13 年，不具备及时性和先进性。

2.本项目总体绩效目标与本项目实施内容基本相符，但成本指标不够细化，社会效益和生态效益的可评价性不足。

3.本项目预算由自助图书馆维保服务，自助图书馆日常运营保障及各项服务和自助图书馆物流保障及图书预约服务三部分组成，但是没有提供组成明细。项目预算编制的科学性和合理性有待提高。

### **(二) 针对项目过程方面的问题**

1.本项目实施方案机构齐全，分工明确，但对于合同管

理有待改善，缺乏改进工作机制，缺少工作时间进度安排。

2.项目管理过程中，对于自助图书馆设备中的图书配置数量与配置种类、品目之间的规则和要求不明确。

3.本项目设备维保自 2011 年自助图书馆建设以来一直是原厂原单位进行维保，不利于项目的成本控制。

### **(三) 针对项目产出方面的问题**

1.项目单位仅描述了服务的及时程度情况，未对项目时间进度情况进行说明。产出时效指标设定指标单一，可评价性不足。

2.项目单位仅对自助图书馆维保服务经费、自助图书馆日常运营保障及各项服务经费和自助图书馆物流保障及图书预约服务经费分别进行了预算说明，预算未细化至具体明细内容。产出成本的组成明细不清晰，合理性不足。

### **(四) 针对项目效益方面的问题**

1.本项目单台设备运营成本高于成本预算绩效分析中定额标准，经济效益指标设定单一，经济效益不明显。

2.项目单位未提供反应生态效益的评价资料，本项目生态效益的资料不足，生态效益不明显。

3.本项目具有一定的可持续性效益，但是由于设备老化等问题，使设备维护成本将会逐渐增加，运营成本增加，部分低借书量的自助图书馆设备是否具有可持续性还有待商榷。

4.项目单位虽然对服务对象进行了问卷调查，但是问卷的内容和结论与指标设定关联性不强。

## 六、有关建议

### (一) 针对项目决策方面的建议

1.项目已运行多年，项目立项依据需要根据图书市场变化与读者需求改进更新。

2.建议项目单位加强绩效意识，对成本指标进一步量化、细化；加强项目宣传力度，提高社会影响力。

3.加强预算管理，提高预算编制的科学性、准确性，结合实际情况合理编制预算。

### (二) 针对项目过程方面的建议

1.进一步完善实施方案，增加改进工作机制，细化工作时间进度。结合目前项目实施，总结可参照的经验、存在的问题，立足需求导向，加强项目转型、功能调整、需求定位等调研论证，尽快明确项目后续运行状态。

2.建议项目单位对自助图书馆设备中的图书配置数量与配置种类、品目等进行规范，考虑读者喜好，有计划的更新、增减图书。

3.建议项目单位对设备是否必须原厂原单位进行维保进行分析，加强对项目成本的控制优化。

### (三) 针对项目产出方面的建议

1.建议项目单位完善产出时效指标，合理控制项目支出情况。例如，项目进度安排时，对每项工作进行时间上的约束，保证项目正常运行。

2.建议项目单位参考《2022 年度北京市朝阳区区级财政支出成本预算绩效分析报告》对项目成本进行细化分析，进

一步提高专项资金使用的合理性。

#### （四）针对项目效益方面的建议

1.目前自助图书馆设备老化，到达使用期限，设备已进入淘汰期，同时由于设备老化等问题，使设备维护成本将会逐渐增加，建议项目单位对停运和正在运行的设备进行详细的成本分析，提高项目经济效益，提高财政资金使用效益。

2.建议项目单位对自助图书馆设备附近环境的管理情况进行总结，影响原因进行分析，增加相应管理材料和分析材料。

3.建议项目单位对停运的自助图书馆设备如何进行资产管理处置进行分析论证，避免资产的浪费。

4.建议项目单位科学开展对服务对象满意度调查，留存相关资料，有效呈现项目的满意度情况。

#### 七、其他需要说明的问题

无。

北京市朝阳区文化和旅游局

2025年2月18日

