



公共图书馆 卓越绩效管理

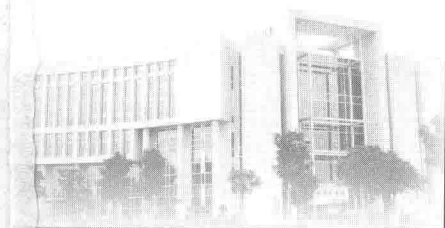
——以深圳龙岗图书馆为例

卢向东 陈鹏飞 潘金辉 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



公共图书馆 卓越绩效管理

——以深圳龙岗图书馆为例

卢向东 陈鹏飞 潘金辉 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共图书馆卓越绩效管理:以深圳龙岗图书馆为例/卢向东,陈鹏飞,潘金辉著. —武汉:武汉大学出版社,2015.7

ISBN 978-7-307-16245-7

I. 公… II. ①卢… ②陈… ③潘… III. 公共图书馆—图书馆管理—研究—深圳市 IV. G259.252

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 147262 号

责任编辑:黄 殊

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 17 字数: 243 千字 插页: 1

版次: 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-16245-7 定价: 42.00 元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

序

2012年8月，我应深圳龙岗图书馆的邀请，前往该馆举办的“龙岗大讲堂”，给读者作一次经典阅读的讲座。这是我第一次来龙岗图书馆。在张军营馆长的带领下，我参观了这座图书馆。图书馆所处地段交通方便，环境舒适幽雅，读者人气很旺，又井井有条，工作人员很热情，让我感受到一股浓郁的南国书香。近日，有幸拜读了龙岗图书馆寄来的《公共图书馆卓越绩效管理》一书的书稿，让我对这座图书馆有了较为深入的认识。

龙岗图书馆新馆建成于2005年。近十年来，该馆从一个藏书量不足十万册的小馆，发展成一个有近百万册藏书的大馆。有了一定的藏书，为读者服务才有保障。2010年，龙岗图书馆突出“提供阅读、引导阅读、宣传阅读”为自己的重要使命，实施“阅读倍增计划（励读计划）”、“书香种子计划”、“总分馆服务提升计划”、“社区图书馆资源盘活计划”，实行“24小时自助服务区”、取消借书证的押金，不再发放借书证，仅凭二代身份证就可以来图书馆进行注册、实现图书借阅。面对全区民众开展免费、普惠的图书馆服务，提高图书馆的利用效率。

为了更好地引导读者阅读，龙岗图书馆着力建设举办“龙岗大讲堂”与“龙岗品书会”，并使之成为龙岗区的两个品牌项目。作为品书会的一个阵地，龙岗图书馆的《品书空间》于2011年创刊，每期刊印5000册，面向市民免费发放。刊物倡导“轻松学习、快乐读书”的理念，让龙岗市民可以将这本小册子拿在手上随时翻阅，以引导更多人把读书当作一种富有乐趣的体验。《品书空间》刊行后，很快聚拢了一批书友。他们以读书、荐书、品书和交流、分享、传播为核心，以书为媒，传播快乐阅读理念。2013

年，该馆获得了“龙岗区第二届区长公共服务质量奖”。

龙岗图书馆在服务读者、推广阅读上所取得的成绩，源于该馆在管理上的探索。我从《公共图书馆卓越绩效管理》一书中了解到，近五年内，该馆导入欧洲通用评估框架，实施卓越绩效管理。通过结果评估，实现对目标和流程的及时修正，持续改进服务能力。传统图书馆的管理和评估，往往重目标不重过程，计投入不计成本和产出。卓越绩效管理是他山之石，可以充实公共图书馆的管理理念和技术，在建立图书馆核心价值体系（使命、愿景、价值观）方面，在抓好关键流程、实施过程管理方面，在善用社会力量、建立和维护伙伴关系方面，都有很多借鉴之处。而龙岗图书馆合理运用卓越绩效管理模式，认真梳理了图书馆服务的每一个环节、每一个工作流程，认真分析自己的优劣势，开始在图书馆的利用率上下工夫，并取得很显著的成绩。

《公共图书馆卓越绩效管理》一书，是在龙岗图书馆推行卓越绩效管理的实践的基础上，融合国内外卓越绩效管理相关理论及实践经验，历经两年编撰而成。该书深入浅出地剖析了公共图书馆实施卓越绩效管理的必要性，从领导、战略、员工、资源、流程、绩效六个方面阐述卓越绩效管理的内涵，同时以大量实践案例加以对照，翔实地介绍了公共图书馆如何导入卓越绩效管理，如何运用卓越绩效管理，具有很强的操作性与示范性。

张军营馆长于1995年毕业于武汉大学图书馆学系，毕业后一直在图书馆工作，可以说有较为深厚的图书馆学理论与十分丰富的图书馆实践经验。在他的带领下，龙岗图书馆成长起来一批业务骨干。正是这批业务骨干，在馆长的指导下，完成了《公共图书馆卓越绩效管理》一书的撰写工作。我期待着这本书早日出版。更值得期待的是，这本书对公共图书馆推行有效管理、促进服务创新、提高公共服务水平，一定能够作出应有的贡献。

王余光

2015年5月26日于北京大学畅春园

目 录

绪论	1
第一节 卓越绩效模式	1
第二节 公共服务卓越绩效模式	2
第三节 龙岗图书馆与卓越绩效管理	8
第一章 领导	17
第一节 定方向	18
第二节 抓管理	27
第三节 带队伍	38
第四节 协调关系	45
第二章 战略	54
第一节 战略信息	55
第二节 战略制定	65
第三节 战略实施	72
第四节 创新与变革	77
第三章 员工	88
第一节 人力资源	89
第二节 员工能力	101
第三节 员工参与	109
第四章 资源	121
第一节 合作伙伴	121

第二节 读者关系·····	133
第三节 财务管理·····	143
第四节 信息与知识管理·····	151
第五节 技术管理·····	160
第六节 设施管理·····	167
 第五章 流程·····	 173
第一节 流程管理·····	174
第二节 服务供给·····	180
第三节 服务链整合·····	187
 第六章 绩效·····	 194
第一节 读者绩效·····	195
第二节 员工绩效·····	200
第三节 社会绩效·····	206
第四节 关键绩效·····	212
 附录一：龙岗区公共图书馆建设指标测评 体系（2011—2015）·····	 216
 附录二：欧洲通用评估框架（CAF 2006 版， CAF 2013 版）·····	 227
 参考文献·····	 264
 后记·····	 265

绪 论

近年来，卓越绩效模式作为一种先进的、通过自评来改进组织绩效的全面质量管理方法，不仅仅在企业中，在公共服务组织中也得到了广泛的推广和应用。本书所依据的欧洲《通用评估框架》，即公共服务卓越绩效模式，源于欧洲质量管理基金会的卓越模式和德国施拜尔公共行政大学模式，其核心是通过领导力来驱动组织的战略规划、员工以及各种伙伴关系、资源和流程，从而实现最佳的组织绩效。

第一节 卓越绩效模式

什么是卓越？

卓，不凡；越，超过。卓越是比优秀还要突出，不断进取，不断超越，往往代表着行业的标杆，业界的翘楚。

什么是绩效？

从字面上理解，绩效包含有成绩和效益的意思。绩效是一个组织或个人在一定时期内的投入产出情况。投入指的是人力、物力、时间等资源；产出指的是工作任务在数量、质量及效率方面的完成情况。

什么是卓越绩效？

卓越绩效即不凡的业绩、优异的结果，特指通过综合的组织绩效管理方法，使组织和个人得到进步和发展，提高组织的整体绩效和能力，为服务对象和其他相关方创造价值，并使组织持续获得成功。“综合的组织绩效管理方法”就是卓越绩效模式，特指适用于公共组织的公共服务卓越绩效模式。

那么，究竟什么是卓越绩效模式呢？

随着全面质量管理的发展，世界各个国家和地区纷纷设立质量奖以促进全面质量管理的普及和提升企业的管理水平及企业竞争力。在全世界所有国家和地区质量奖计划中，最为著名的、影响最大的当推日本“爱德华·戴明质量奖”（Edward Deming Prize）、美国“马尔科姆·波多里奇国家质量奖”（Malcolm Baldrige Award）和“欧洲质量奖”（European Quality Award），这三大世界质量奖被称为卓越管理与绩效模式的创造者和经济奇迹的助推器。

卓越绩效模式（Performance Excellence Model）指的是由国际上著名的三大质量奖（美国“波多里奇国家质量奖”、“欧洲质量奖”、日本的“戴明奖”）的评奖准则所体现的一套综合的、系统化的管理方式。该模式产生于20世纪下半叶，进入21世纪后日益受到各个国家和企业的重视，世界质量管理大师约瑟夫·朱兰认为，卓越绩效模式是迄今为止世界管理领域最完善和先进的一套综合管理体系，是对全面质量管理的标准化、规范化和具体化。

第二节 公共服务卓越绩效模式

卓越绩效模式背后的管理标准在欧洲被称为《通用评估框架》（Common Assessment Framework，简称CAF），是受欧盟各国推崇的、先进的、系统的、适用于公共组织的公共服务卓越绩效管理模式。CAF标准引入我国后，深圳市龙岗区称之为《公共服务卓越绩效评价准则》。

一、欧洲质量奖

美国“波多里奇国家质量奖”和日本“戴明质量奖”在推动和改进制造业和服务业方面所取得的质量成效，使欧洲企业有所感悟。他们认为欧洲有必要开发一个能与之相媲美的、欧洲的质量改进的框架，当时任欧洲委员会（EC）主席的雅克·戴勒指出：“为了企业的成功，为了企业的竞争的成功，我们必须为质量而战。”欧洲质量奖是欧洲委员会副主席马丁·本格曼先生倡议，由

欧洲委员会（EC）、欧洲质量组织（EOQ）和欧洲质量管理基金会（EFQM）共同发起的。

欧洲质量奖是欧洲最权威和最具信誉的组织卓越奖。它面向每一个良好表现的欧洲组织开放，强调对组织卓越的认可，并向所有申请组织提供详细和独立的反馈，帮助他们持续卓越之旅。欧洲质量奖立足于成为众多地区和国家质量奖中的尖端奖。欧洲质量奖的授予对象为欧洲全面质量管理最杰出和有良好业绩的组织，它对企业所有者的国籍并无要求，但提出申请的组织的质量管理活动必须在欧洲发生。欧洲质量奖评价的领域广泛，它注重组织的经营结果、顾客满意和服务、人力资源开发，强调分享产品和技术信息的重要性。

二、CAF 在国内外推行情况

20 世纪 80 年代以后，在席卷西方的公共管理改革运动的影响下，人们越来越关注公共部门的管理质量问题。在此背景下，欧盟各个成员国的公共部门开始尝试引入企业的一些质量管理工具，以推进政府管理的现代化，提高公共管理水平，建立更广泛的“公民/顾客”概念。

1998 年，欧洲质量管理基金会开发出“卓越模型”并将之引入公共部门，评估公共机构的绩效，为此，还设立了质量奖。尽管多数欧盟成员国的质量管理体系是以该模型为基础，但各国之间仍然无法使用相同的、被普遍理解和认识的“质量”术语。

为此，欧盟成员国公共管理局局长会议决定，由欧洲质量管理基金会、德国施拜尔公共行政大学和欧洲行政学院共同组成一个非正式的工作小组——公共服务创新小组，负责开发能够普遍应用的绩效评估模型，推动欧盟各成员国之间在现代化政府和改革创新方面的交流与合作。小组专家们利用两年的时间，在“卓越模型”的基础上合作完成了《通用评估框架》的最初设计。经过一些公共机构的试用之后，该小组于 2000 年发布了《通用评估框架》的正式版本；即 CAF 2000 版。经过修改与完善，于 2002 年发布了修订版，即 CAF 2002 版。2006 年在第四届欧洲公共管理质量大会期

间，又发布了经过进一步修订的版本，即 CAF 2006 版。

《通用评估框架》自发布以来，在欧盟成员国得到了越来越广泛的应用，据 2005 年上半年欧洲行政学院调查显示，共有 25 个国家的 900 多个公共机构采用通用评估框架进行了绩效评估，18 个国家的 1300 多个公共机构接受了通用评估框架的培训。

2003 年，作为中欧公共管理项目之一，我国开始引入欧洲《通用评估框架》，先后在哈尔滨铁路运输检察院（2003）、厦门市思明区（2003）、辽宁省林业厅及其下属单位（2006）、吉林省公路局及其下属单位（2006）进行了试点。

2008 年，龙岗区政府引入欧洲《通用评估框架》，率先在原龙岗质监分局开展试点工作，探索在国内率先设立区长公共服务质量奖。2009 年，龙岗区扩大试点范围，在包括龙岗供电局、科技局、坂田街道办、葵涌街道办、疾控中心等单位或组织，全面开展应用试点工作。同时，在等同采用 2006 版欧洲《通用评估框架》的基础上，龙岗区开展了区长公共服务质量奖评定标准编制工作，通过不断修改完善，编制了《公共服务卓越绩效评价准则》，作为龙岗区区长公共服务质量奖评定标准，并于 2009 年 5 月 21 日经专家审定会一致通过。2010 年与 2012 年，龙岗区开展了两届区长公共服务质量奖评选，对 10 多家单位开展了材料评审和现场评审，最终由原龙岗区劳动局、区贸易工业局、区供电局及区教育局、区图书馆先后摘此殊荣。

三、公共服务卓越绩效模式管理框架

2008 年 6 月，龙岗区成立了区长公共服务质量奖课题研究小组。经过对包括日本“戴明质量奖”评价体系和美国“波多里奇国家质量奖”评价体系的反复对比分析和研究论证，最终决定采用近年在国际上备受推崇的、欧盟上千家公共组织广泛运用的欧洲《通用评估框架》（CAF），并以此为基础制订了兼有科学性和本土性的评定标准——《公共服务卓越绩效评价准则》，作为区长公共服务质量奖的评定依据以及实施公共服务卓越绩效模式的标准。

公共服务卓越绩效模式是一种简便易行的工具，它可以帮助公

共组织利用质量管理技术提高工作绩效。该模式提供的是一种自我评估框架，在理论上与全面质量管理模型，特别是 EFQM (European Foundation for Quality Management) 卓越模型很相像，但它考虑到了公共部门与私人部门之间的差距，更适用于公共组织。

采用公共服务卓越绩效模式目的在于在公共服务组织中建立高绩效的管理系统并促使其成为学习型组织。这种高绩效的管理系统就是所谓基于 CAF 的卓越管理系统，它是被实践证明了的、目前为止最有效的管理系统之一。通过建立这种基于 CAF 的卓越管理系统，可以帮助公共服务组织快速了解世界上先进的政府管理理念以及管理方法。

《公共服务卓越绩效评价准则》是一套指引持续改进的评价标准，从领导力、战略规划、员工、伙伴关系和资源、流程管理、公民/顾客导向的结果、员工结果、社会结果、关键绩效结果九个方面给组织打分，总分为 1000 分。框架结构如图 1 所示。

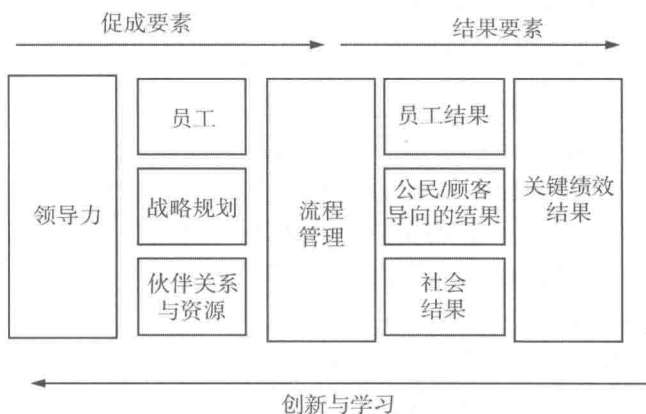


图 1 公共服务卓越绩效模式管理系统

从上图可以看出，公共服务卓越绩效模式管理系统由两大部分组成：

一是结果：关键绩效结果、员工结果、公民/顾客导向的结果以及社会结果。建立和运行该系统的目的在于在这四个方面获得卓

越的结果。从更广泛的角度来说，我们说一个政府机构是卓越的公共服务组织，就是说它要在这四个方面取得卓越的结果。没有卓越的结果，就不能说这个公共服务组织是卓越的。因此，建立基于 CAF 的卓越管理系统的第一步就是确定在关键绩效结果、员工结果、公民/顾客导向的结果以及社会结果这四个结果方面的关键绩效指标是什么，目标值是多少。

二是过程：领导力、战略规划、员工、伙伴关系与资源以及流程管理。这些过程是获得上述四个方面结果的手段，只有这些过程理顺了，才能获得四个方面卓越的结果。因此，这些过程被称为促成要素。建立基于 CAF 的卓越管理系统的最重要和工作量最大的一步就是要建立领导力、战略规划、员工、伙伴关系与资源以及流程管理五大过程。采用什么样的步骤、方法和工具，来从事领导力、战略规划、员工、伙伴关系与资源以及流程管理的工作，决定了一个公共服务组织的绩效的高低。

四、卓越绩效模式的八大原则

公共服务卓越绩效模式的目的之一是在公共组织中植入国际先进的公共服务组织的管理理念，引导公共组织进一步了解“全面质量管理”的重要价值。组织在实施这一模式后，这些价值会随着时间的流逝变成组织文化的一部分，从而能将这些价值贯彻到每天的工作当中。这些核心价值即 CAF 的八项原则。这些原则阐明了卓越的基本概念，并试图依据这些概念来进一步改进公共组织的表现（见图 2）。

——注重结果。卓越是实现取悦所有利益相关方的绩效结果。组织关注结果，如果组织的所有利益相关者（上级、公民/顾客、合作伙伴以及组织的工作人员）对既定的目标的实现情况感到满意，那么结果就实现了。

——关注顾客。卓越是创造可持续的顾客价值。组织关注现有以及潜在的公民/顾客的需求，这个原则让他们参与产品和服务的发展以及绩效的改进。

——领导力和目标坚守。卓越是富有远见和感召力的领导，加

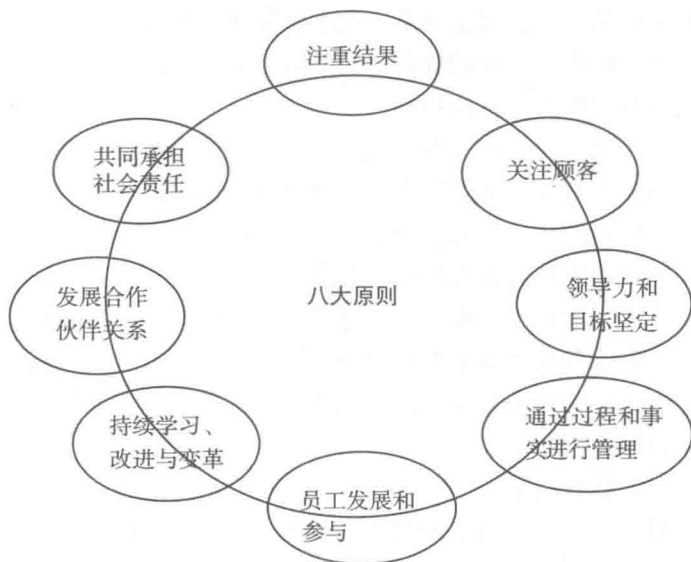


图2 卓越绩效模式的八大原则

上对组织宗旨的坚定不移。本原则把有远见的、鼓舞人心的领导力与在一个不断变化的环境中保持一致的目标结合起来。领导制定了一个明确的使命说明，设定了愿景和树立了价值观，创建和维护一种内部环境，在这种环境下人员能充分参与到组织目标的实现过程中。

——通过过程 and 事实进行管理。卓越是通过一系列互相依赖和关联的系统、过程和事实来管理。本原则从以下角度来引导组织：当把相关的资源和活动作为过程来进行管理，用基于数据和信息的分析来指导有效的决策时，这样就能有效地达到预期的结果。

——员工发展和参与。卓越是通过员工的发展和参与，使他们的贡献最大化。不同层面的人员是组织的核心要素，他们充分的参与能促使他们为组织的利益发挥自己的能力和能力。应通过员工的发展与参与，创建一种让员工互享价值的工作环境，以及一种互相信任、公开、授权和认可的文化，让员工为组织作出最大化的贡献。

——持续学习、改进和创新。卓越是挑战现状，通过学习获得

改进和创新的机会，加速变革。追求卓越就要通过持续学习来创造改革和改进的机会，从而挑战组织的现状并完成改变。因此，持续的改进应是组织长期性的目标。

——发展合作伙伴关系。卓越是发展并保持增值的合作伙伴关系。公共组织需要其他组织来实现自己的目标，因此应建立和维持可以带来增值的伙伴关系。一个组织及其供应商是相互信赖的，互惠互利的关系能提高双方共同创造价值的能力。

——共同承担社会责任。卓越是超越组织运作的法定规范，努力了解和响应各利益相关者的期望和诉求。公共组织必须承担自己的社会责任，尊重生态环境的可持续性，尽量满足当地社区和国际社区主要的期望和要求。

基于 CAF 的卓越管理系统必须遵守这八项原则，因此，将这八项原则引入公共服务组织的管理过程中，是建立基于 CAF 的卓越管理系统的重要工作。

第三节 龙岗图书馆与卓越绩效管理

深圳市在“全国质量强市示范城市”的创建工作中，着力创新发展理念和模式，“深圳质量”已成为全市上下的广泛共识，“崇尚质量、追求卓越”成为各行各业的方向和目标。

龙岗区自 2008 年开始，推广和应用公共服务卓越绩效管理模式，实施绩效管理，开展绩效评估，同时积极探索建设公共服务型政府的有效途径，努力提升全区公共服务的质量与水平，打造公共服务领域的“龙岗质量模式”，从而实现最佳的组织绩效。

2010 年 3 月，龙岗图书馆正式引入卓越绩效管理模式，经过 3 年多来的不断实践与不懈努力，图书馆的管理水平和服务绩效大幅提高，读者和社会满意度持续提升。2013 年 10 月，龙岗图书馆荣获由龙岗区政府颁发的“龙岗区区长公共服务质量奖”。

一、实施卓越绩效管理的依据

深圳市龙岗区区长公共服务质量奖的评价标准的依据是《龙

岗区公共服务卓越绩效评价准则》，它等效采用 2006 年版欧洲《通用评估框架》（Common Assessment Framework，简称 CAF），是一套指引持续改进的评价标准。这一标准从领导力、战略规划、员工、伙伴关系和资源、流程、以公民/顾客为导向的结果、员工结果、社会结果、关键绩效结果九个方面，用 1000 分来细化和衡量一个组织的管理质量和成熟度水平。

二、引入卓越绩效管理的实践过程

（一）实施质量强馆，引入卓越模式

作为一种先进的质量管理理念和方法，卓越绩效模式有着广泛的适用范围。欧洲《通用评估框架》（CAF）的一个显著特点就是普遍适用性。在提出开发通用评估框架的设想时，就是要让它适用于欧盟不同成员国和地区、不同行业领域的公共部门。为了突出其通用性，该模式没有提出具体的评估指标，而是采取了列举例证的办法，以便适用于不同组织的具体情况。而我们的国家标准——GB/T19580—2012《卓越绩效评价准则》也明确指出其适用范围是“追求卓越的各类组织”。进入 21 世纪后，我国经济发展取得了举世瞩目的成就，为图书馆的发展提供了强大的物质基础，同时，我国的图书馆事业也步入了一个繁荣发展的时期。经济作为外在条件，必须与图书馆内在的管理机制相得益彰才能真正催生发展的动力。因此，图书馆引入卓越绩效模式既是一种需要，一种选择，也是一种可能。

为优化自身公共服务管理体系，最大限度满足社会各界和广大读者日益增长的阅读需求，更好地为全区广大市民开展优质、高效的图书馆服务，龙岗图书馆决定引入卓越绩效管理模式，开展绩效评估，实施质量强馆，期望凭借这样的努力降低服务成本，打造龙岗图书馆服务品牌，提升全区图书馆服务的质量与服务水平，加速构建全区公共文化服务体系，促进深圳市“图书馆之城”建设，获取最大的社会绩效。

（二）优化管理机制，构建卓越体系

首先，龙岗图书馆依据《龙岗区公共服务卓越绩效评价准

则》，对图书馆公共服务和管理系统逐项对照并进行全方位的工作流程梳理，使图书馆各项业务工作流程和卓越绩效管理相挂钩。其次，参考比照深圳市《图书馆之城建设指标体系研究》的相关测评指标，结合该馆实情和特点，该馆制定了基于服务质量和服务效益的关键绩效指标，即《龙岗区公共图书馆建设指标测评体系（2011—2015 年度）》，进而明确战略目标，并细化为 46 项关键目标值，通过“基础建设、发展动力、服务系统、关键绩效”四个方面进行具体实施。经过不断实践和整合，不断创新和改进绩效评价体系，该馆建立了从图书馆服务过程到服务结果的自我评估与改进机制。再次，为确保持续满足读者和相关方要求，该馆依据《龙岗区公共服务卓越绩效评价准则》和深圳市《图书馆之城建设指标体系》，使图书馆各业务流程的组织管理与建设指标测评体系相匹配，又在全馆制定了《龙岗图书馆公共服务卓越绩效管理指引》，针对大部门制度、个性化服务、普惠性服务、业务外包、利益相关方协作等形成特有的管理模式，从而在制度层面上，有力地保障了卓越绩效测评体系各项建设指标的贯彻实施。

（三）找准服务定位，确立卓越目标

该馆在导入卓越绩效管理模式的实践过程中始终坚持“读者第一，服务至上”的宗旨，把为读者提供所需服务作为图书馆工作的核心。因此，该馆的服务定位是：深圳“图书馆之城”框架下的区域中心馆，是一个为全区广大市民提供看书学习的阅读中心。在这个服务理念指导下，龙岗图书馆明确提出了组织的使命为提供阅读、引导阅读、宣传阅读；组织的愿景是建成国内领先的现代化图书馆，构建全区公共图书馆统一服务体系；组织的价值观是真诚（尊重读者、文明服务）、宽容（零门槛、普遍均等服务）、便捷（节约读者时间、一站式服务）。在工作实践中，该馆坚持把组织的使命、愿景和价值观，转化为长远战略规划和具体运作目标，来指导组织的发展方向。

（四）持续改进流程，追求卓越效益

该馆在卓越绩效管理实践中，以使命、愿景、价值观为核心，以卓越计分卡（即龙岗区公共图书馆建设测评体系）为主线，以