

中山市文化广电旅游局 2017-2018 年度扶持产业发展专项资金使用绩效评价报告

一、专项基本情况

(一) 专项资金安排情况

2017 年文化产业发展专项资金预算安排 720 万元，实际支出 720 万元，资金使用率为 100.00%。

2017 年和 2018 年共安排旅游业发展专项资金 688 万元，实际支出 671 万元，整体资金使用率为 97.53%。

2017-2018 年文化产业发展专项资金和旅游业发展专项资金安排及使用情况如表 1-1 所示。

表 1-1 2017-2018 年市文化广电旅游局专项资金安排及使用情况¹

单位：万元

序号	专项名称	预算年份	年初预算金额	实际支出金额	资金使用率
1	文化产业发展专项资金	2017 年	720.00	720.00	100.00%
		小计	720.00	720.00	100.00%
2	旅游业发展专项资金	2017 年	288.00	271.00	94.10%
		2018 年	400.00	400.00	100.00%
		小计	688.00	671.00	97.53%
合 计			1,408.00	1,391.00	98.79%

¹ 数据来源：单位提交的《绩效自评报告》。

2017 年文化产业发展专项资金 720 万元共扶持 39 个项目，包括：2 个中山市重特大文化产业项目、4 个中山市重大文化产业项目建设和发展项目、15 个中山市特色文化产业项目和 18 个文化创意设计项目及其他文化产业项目建设和发展项目，扶持资金采用事前一次性拨付的方式发放。2017 年文化产业发展专项资金资助明细见图 1-1。

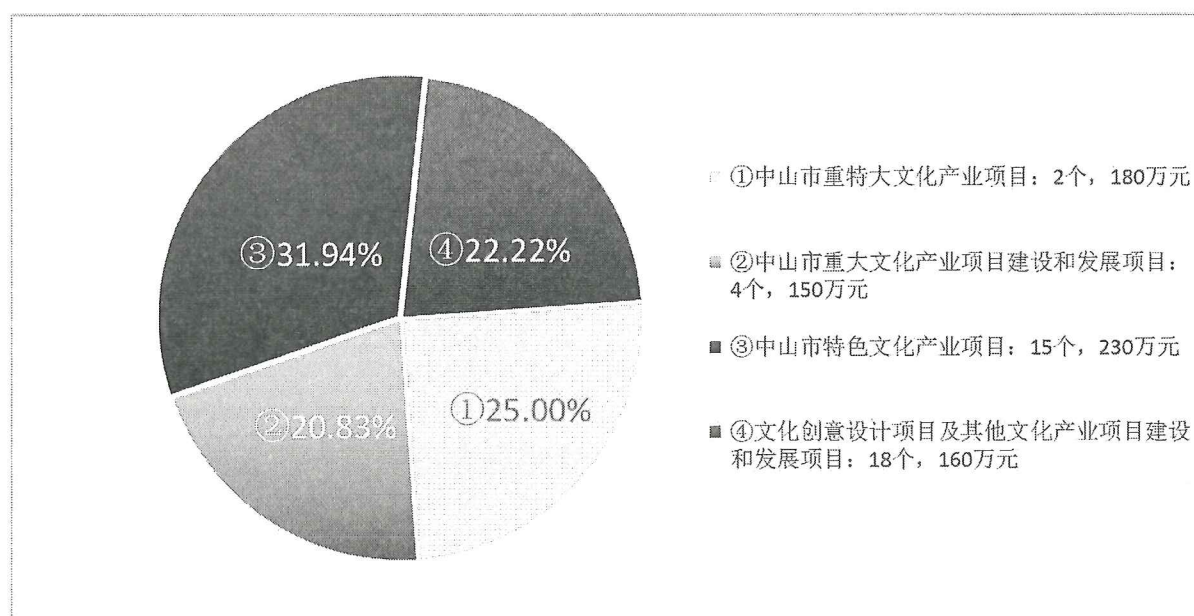


图 1-1 2017 年文化产业发展专项资金使用明细情况

2017-2018 年中山市旅游业发展专项资金 1,391 万元共扶持 671 个项目，包括：23 个旅游公共设施建设/新业态旅游类项目、11 个旅游品牌建设类项目和 9 个接待过夜游客的旅行社类项目，扶持类型均为事后扶持。2017-2018 年中山市旅游业发展资金使用

用明细见表 1-2。

表 1-2 2017-2018 年旅游业发展专项资金使用明细情况²

序号	专项资金扶持项目类型	扶持类型	2017 年			2018 年		
			扶持项目数量（个）	扶持金额（万元）	扶持资金占比	扶持项目数量（个）	扶持金额（万元）	扶持资金占比
1	旅游公共设施建设/新业态旅游类	事后扶持	9	198.00	73.06%	14	304.00	76.00%
2	旅游品牌建设类		6	54.00	19.93%	5	40.00	10.00%
3	接待过夜游客的旅行社类		4	19.00	7.01%	5	56.00	14.00%
当年度小计			19	271	100.00%	24	400	100.00%

(二) 绩效目标情况

根据《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》第四章绩效目标规定：到 2017 年实现文化产业增加值占 GDP 比重 5.0%，同时力争建成 3-5 个国家或省级文化产业基地（园区），支持和指导 1-2 间文化企业上市。

表 1-3 2017 年文化产业发展专项资金绩效目标完成情况

序号	绩效目标	目标值	完成值（完成情况）	完成率
1	2017 年实现文化产业增加值占 GDP 比重	5.0%	3.29%	65.80%
2	建成国家或省级文化产业基地（园区）	3-5 个	2018 年完成 2 个文化产业园的认定，包括 1 家国家级文化产业园（中山市小榄镇文化产业发展有限公司）和 1	66.67%

² 数据来源：广东三胜根据单位提交的 2017 年和 2018 年专项资金分配方案汇总。

序号	绩效目标	目标值	完成值（完成情况）	完成率
			家省级文化产业园区（伊泰莲娜DIY地带）。	
3	支持和指导企业上市	1-2 间	2018 年完成 1 家企业（中山市金马科技娱乐设备股份有限公司）的上市指导。	100.00%

如表 1-3 所示，2017 年文化发展专项资金绩效目标完成情况一般，除 2018 年完成支持和指标 1 家企业上市，100.00%实现预期目标外，其余两项绩效目标完成率均低于 80.00%。

本次评价期间，市文化广电旅游局未提交 2017 年和 2018 年旅游业发展专项资金预算绩效申报表，专项资金管理办法中也未设置总体绩效目标，暂无法考核旅游业发展专项资金的总体绩效目标完成情况。

二、专项绩效评价结果

（一）总体结论

根据既定的指标体系、评分标准，经综合书面评审，2017-2018 年市文化广电旅游局各专项，能按市委市政府年度工作要求，推进政策项目实施、能依据部门的工作职能对拟开展的项目进行策划，预算编制，能按市财政局要求完成年度的预算执行和项目决算。经专家组综合评定：2017-2018 年市文化广电旅游局扶持产业发展专项资金的总体得分为：82 分³，评价等级为：“良”，

³ 说明：部门综合得分=Σ各部门专项预算资金占部门总预算资金的比例×各专项综合得分。

其中：2017 年文化产业发展专项资金的总体得分为：82.5 分，评价等级为：“良”。2017-2018 年旅游业发展专项资金的总体得分为：80 分，评价等级为：“良”。

（二）指标分析

按《2017-2018 年度中山市扶持产业发展专项资金绩效评价评分意见表》设计，一级指标包括：项目管理、资金管理、专项效果和自评工作质量四类。一级指标综合评价得分率见图 2-1，经统计分析，本专项在“资金管理”方面表现良好。

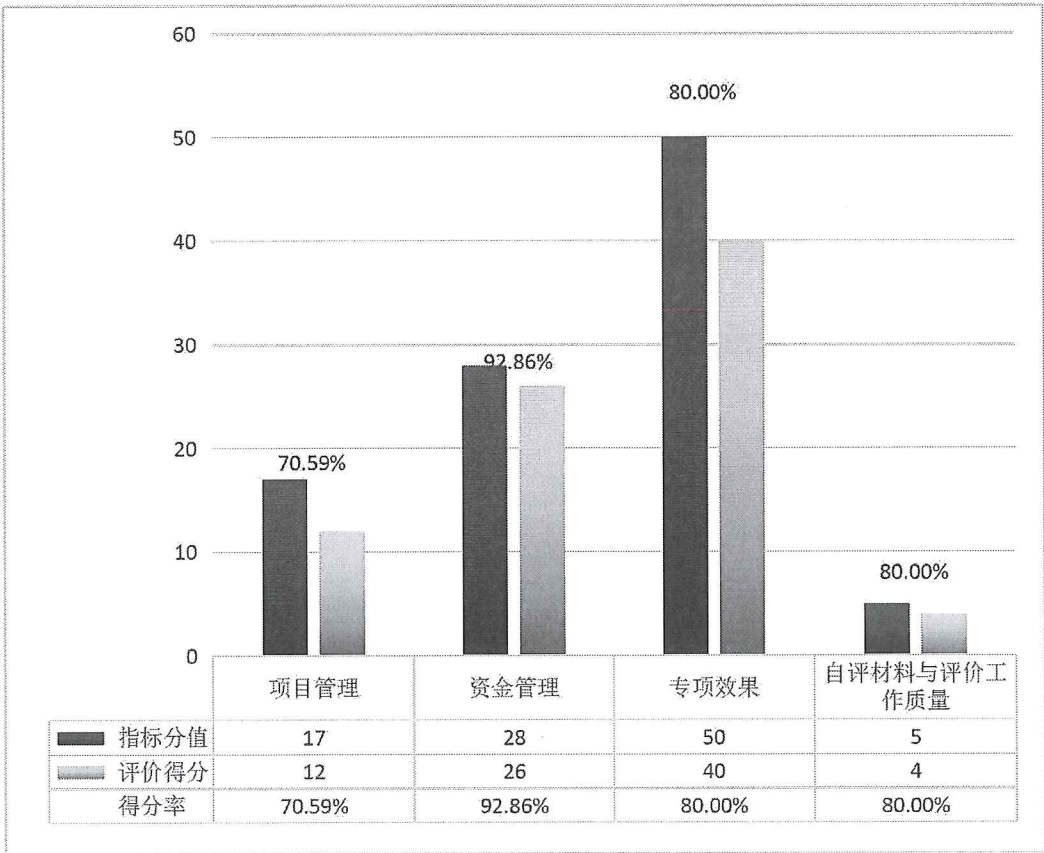


图 2-1 市文化广电旅游局各专项一级指标总体得分情况

对 7 个二级指标得分率情况进行统计（详见图 2-2），得分率较高主要集中在“社会经济效益”、“支出规范性”等指标，而“前期准备”、“公共满意度”、“管理情况”等得分率相对较低。上述信息在一定程度上反映了专项阶段实施的情况。

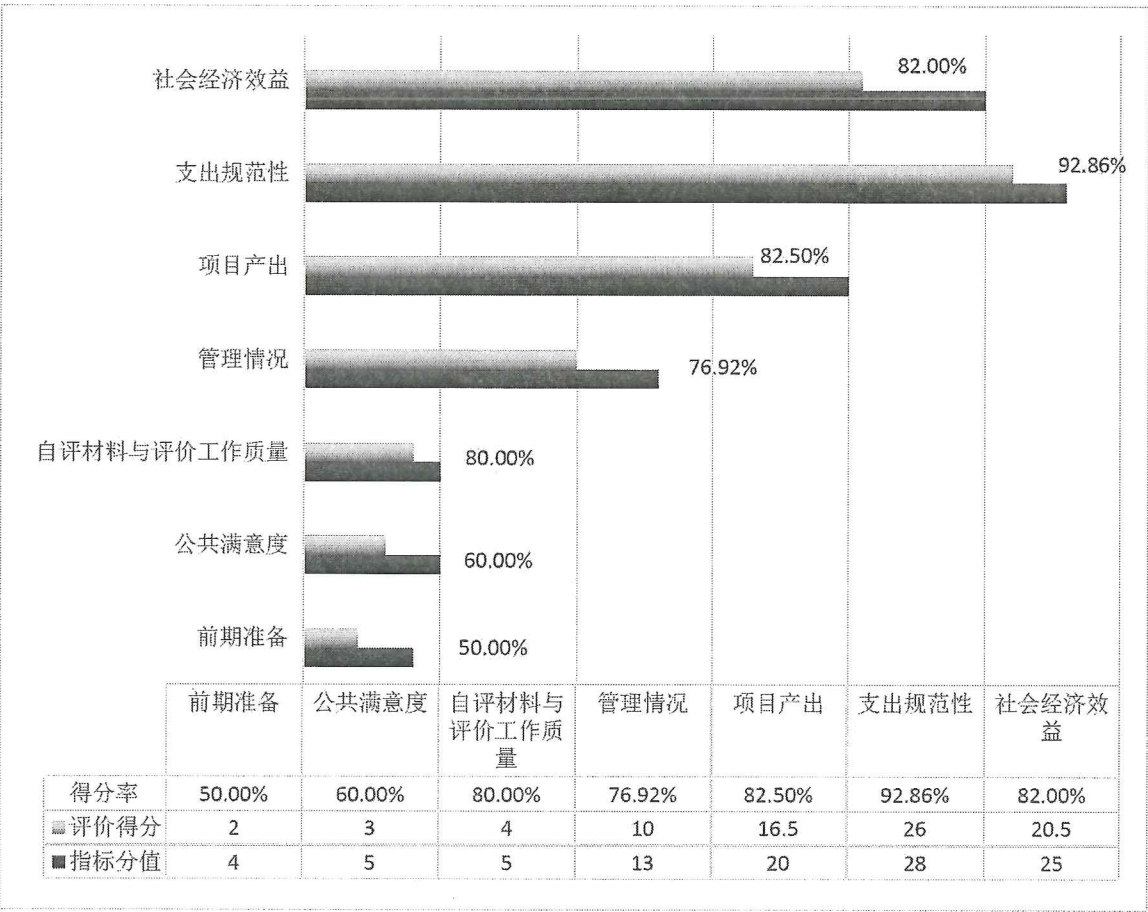


图 2-2 市文化广电旅游局各专项二级指标总体得分情况

三、问题及建议

（一）存在问题

1.政策管理有待完善。

一是未对旅游业发展专项资金的使用进行顶层设计，旅游统计指标体系和调查方法以及旅游发展考核评价体系有待建立和完善。

二是政策论证欠合理。例如，中山从事旅游业的企业有 450 家，而 2017 年企业申报旅游业发展专项资金的仅为 22 家，2018 年企业申报数虽有上升，但也仅为 28 家，申报量偏低，仅占旅游业企业总数（450 家）⁴的 6.22%。目前，业务分管部门也缺少深究其原因，对政策的适宜性开展反思、论证，做适度调整的举措。

三是文化产业发展专项资金管理办法欠完整。查阅《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》（中文新通告（2017）2 号）发现，该专项资金管理办法包含：扶持对象、范围及条件、绩效目标、项目申报、审批及拨付等内容，但存在：扶持企业补助资金使用用途等相关规定，专项资金管理办法有待完善。

2.过程管理有待提高。

一是期中检查的通过标准有待完善。查阅《2017 年度中山市旅游业发展专项资金书面评审环节得分汇总表》，2017 年，中山市新三鑫商务酒店有限公司期中检查仅评定为 300 分，但该企业顺利通过专家评审进入现场考察环节，追查《2018 年度中山市旅游业发展专项资金书面评审环节得分汇总表》中，2018 年，广东菊城假期旅游有限公司、中山市利和置业有限公司分别评定为：

⁴ 数据来源：58 同城网收集中山市旅游业企业名录。

301 分和 304 分，两家企业均未能进入下一环节，评审标准的尺度掌握欠严谨。

二是部分扶持项目的验收管理有待完善。查阅《2017 年中山市旅游业发展专项资金年中使用情况报告》发现，广东荣业食品有限公司通过了期中检查，存在：餐饮文化馆建设面积不达标和参观栈道未建成两项问题。根据市文化广电旅游局出具的《关于督促广东荣业食品有限公司完成相关整改工作的函》（中旅局函〔2018〕82 号），对广东荣业食品有限公司项目的期末《专家验收意见》，既未对验收发现问题进行表述，也未明确不达标的技术指标，给企业后续整改带来难度。

三是个别单位对财政资金未能做到专账核算。根据《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》第二十条规定：“项目单位收到专项资金后，应按《企业会计制度》、《企业会计准则》及国家有关规定进行财务处理，并按规定用途专款专用”。例如，查阅中山泰星纸袋制品有限公司，2018 年 6 月第 36 号记账凭证，会计末级科目仅显示到“管理费用”，未标明本专项名称，未进行专账核算。

3.绩效目标管理有待提升。

一是2017-2018 年旅游业发展专项资金未设置总体绩效目标，例如，对 2017 年和 2018 年年度旅游总收入、年度接待过夜游客数量等均没有具体的数值。

二是 2014-2018 年旅游外汇收入呈现逐年下降趋势，从 2014 年的 4.81 亿美元下降至 2018 年的 2.72 亿美元。横向比较广州市，旅游外汇收入从 2014 年的 54.75 亿美元增长至 2017 年的 63.14 亿美元，差距十分明显。针对上述问题，项目主管部门回应如下：中山市旅游资源相对单一，难以与中山周边的城市进行横向对比。

三是 2017 年文化产业发展专项资金总体绩效目标完成率不高，例如，设置：2017 年实现文化产业增加值占 GDP 比重 5%，实际完成情况为文化产业增加值占 GDP 比重 3.29%，该项绩效目标完成率为 65.80%，再如，设置：2017 年建成 3-5 个国家或省级文化产业基地（园区），实际完成情况为：2018 年完成 1 家国家文化产业基地和 1 家省级文化产业基地的认定，完成率为 66.67%。上述两项绩效完成率均低于 80.00%。

4.满意度调查有待重视。

查阅市文化广电旅游局提交的满意度调查文件发现，文化产业发展专项资金和旅游业发展专项资金的满意度调查对象缺少客观性，仅对获得补助的企业开展满意度调查，缺少全市在控的旅游企业、文化企业、多媒体、社会公众等对政策实施的意见与建议。

5.绩效评价结果应用有待加强。

根据《中山市旅游局 2015-2016 年度扶持产业发展专项资金

使用绩效评价报告》提出：旅游重大投资项目为建设类项目，部分企业申报补助时项目未完成，采用事后补助方式不够合理，难以保证项目建设质量。本次评价期间，市文化广电旅游局未提交对上一期绩效评价结果应用反馈报告，对于旅游重大投资项目的扶持方式有待商榷。

（二）改进建议

1.完善政策管理。

一是建议争取财政补助的同时，我市还需增强旅游发展动力。一方面，建立公开透明的市场准入标准和运行规则，打破行业、地区壁垒，推动旅游市场向社会资本全面开放，从企业单打独享向社会共建共享转变，从景区内部管理向全面依法治理转变，从部门行为向政府统筹推进转变，从单一景点景区建设向综合目的地服务转变；另一方面，完善旅游统计指标体系和调查方法，建立科学的旅游发展考核评价体系。

二是建议市文化广电旅游局加强政策合理性论证。市文化广电旅游局需对政策的适宜性开展反思、论证，做适度调整的举措。一方面，可采用满意度调查、专项检查、绩效评价等方式进行信息普查。另一方面，政策修订后，须通过科学的措施和步骤付诸实施，逐步完善以后年度扶持专题方向调整情况等细节内容。

三是建议市文化广电旅游局进一步完善文化产业发展专项资金管理办法，增加专项资金使用用途等内容，保障文化产业发

展专项资金的有效落实。

四是重视绩效评价结果，对于问题及时整改，对于有效建议运用并形成报告。考虑是否调整对建设类项目的补助方式。

2.提高过程管理。

一是建议市文化广电旅游局明确期中检查报告和验收报告的质量要求，评审环节需做到全过程公平、公正、公开。

二是建议市文化广电旅游局严格按照《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》相关规定开展专项资金监督管理工作，并做好相应的监督检查过程记录，及时跟踪、管理扶持企业的资金使用情况、产生的绩效等。

3.提升绩效目标管理水平。

一是建议市文化广电旅游局需进行数据积累，明确各项绩效目标的目标值，便于年底对标自评和第三方绩效评价。例如，将“年度旅游总收入”的目标值由“增长大于0”改为具体的收入金额数。

二是建议市文化广电旅游局学习其他城市的先进经验，提高旅游总收入和外汇收入的增长速度。例如，可参考学习广州国际旅游展（以下简称 GITF），GITF 作为全国第一个在政府引导下的市场化运作会展，其运行模式已逐渐由政府出资办展转变为引导社会资本承办国际旅游展，形成较为成熟的市场化运作模式。

三是建议市文化广电旅游局在政策实施过程中，应分阶段跟

踪绩效目标的完成情况，当完成进度滞后于当年度计划时，应及时分析原因，及时纠正，确保绩效指标的实现。

4.重视满意度调查。

建议市文化广电旅游局合理设计满意度调查问卷，调查对象应包括：市委、市政府相关部门、本市多媒体、社会企业、市民和游客等，多维度了解各方对本市旅游业发展、文化产业发展的满意度和意见建议。

5.加强绩效评价结果应用。

建议市文化广电旅游局重视绩效评价结果，对于问题及时整改，对于有效建议运用并形成报告。考虑是否调整对建设类项目的补助方式。

附件 1：中山市文化广电旅游局文化产业发展专项资金绩效评价评分意见表

附件 2：中山市文化广电旅游局旅游业发展专项资金绩效评价评分意见表

资金管理	28	支出规范性	13	根据支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量。资金使用率在91%以上得满分，每降低10%扣1分，扣完为止。	13	2017年文化产业发展专项资金预算金额720万元，实际支出720万元，资金使用率为100.00%，不扣分。
			10	资金支付方式、支付标准、支出内容等符合管理办法规定的，得满分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合财务制度规定支出的，视情节严重程度扣分，直至扣完为止。	10	经核查佐证材料，2017年本项目基本按照管理办法，合理支出专项资金，资金支出较为规范。
			5	规范执行会计核算制度，得满分，未按规定设专账核算，或支出凭证不符合规定，或其他核算不规范的，视具体情况扣分。	3	基本规范执行会计核算制度，但存在：部分扶持企业未设置专账管理专项资金，酌情扣2分。
			10	1. 项目完成率=（专项实际扶持项目数/专项计划扶持的项目数）×100%。专项实际扶持项目数：以通过验收的项目数为准；计划扶持项目数：以资金下达文件为准。 2. 本项得分=项目完成率×指标分值。	9.5	截至评价时间节点，项目验收工作尚未开展，暂无法考核扶持项目的验收情况，本次评价暂以预算安排的计划扶持数和资金下达文件中的实际扶持数考核项目完成率。2017年计划扶持项目40个，实际扶持项目39个，项目完成率97.5%。酌情扣0.5分。
			5	1. 项目验收合格率=（验收通过项目数/参加验收的项目总数）×100%。 2. 本项得分=项目验收合格率×指标分值。	3.5	1. 2018年项目主管部门组织开展39家扶持企业的监督检查工作，但存在：部分企业的资金使用情况不明确，如中山市德必胜玩具有限公司2018年上半年均分别支出10万元，而2017年底该企业获得扶持资金10万元，扶持企业的资金使用情况有待核实，专项资金监督管理的质量有待提高。 2. 经现场核实，已开展39家扶持企业的审计工作，现场查阅39家扶持企业的第三方审计报告，基本通过审计工作，截至评价日，暂未开展验收工作，无法考核本项目的验收情况。酌情扣1.5分。
		项目产出	5	根据《中山市产业扶持资金动态监控管理暂行办法》、项目实施计划、绩效目标申报表等，衡量项目工作完成是否及时，并予评分。	3.5	本项目基本按照项目实施计划等，开展相应的组织申报、专家评审、资金拨付等工作，但存在：部分绩效目标未完成。根据《中山市文化产业发展专项资金管理暂行办法（2017）》第十四条规定“到2017年实现文化产业增加值占GDP比重5.0%，同时力争建成3-5个国家或省级文化产业基地（园区），支持和指导1-2间文化企业上市”，2017年实际完成情况为：文化产业增加值占GDP比重为3.29%。2018年完成1个国家级文化产业园（中山市小榄镇文化产业发展有限公司），1个省级文化产业园区（伊泰莲娜DIY地带），1个获得省级文化产业园区创建资格的文化产业园区（广东游戏游艺文化产业园）的认定，完成1家企业（中山市金马科技娱乐设备股份有限公司）的上市指导。由于文化产业基地的认定、上市文化企业的指导工作未在2017年内完成，酌情扣1.5分。
专项		50				

效果				6	1. 规上文化企业数量的增长量=本年度规上文化企业数量-上一年度规上文化企业数量。 2. 2017年规上文化企业数量的增长量大于0, 得6分, 其他情况酌情扣分。	6	根据《2016年规上文化产业企业名录》及《2017年规上文化产业企业名录》可知, 2017年规上文化企业数量为391家, 较2016年增加了68家, 同比增长21.05%, 不扣分。
				6	所扶持子项目对标符合《中山市文化产业发展专项资金管理办法(2017)》所规定的重点扶持范围。所有子项均满足项目管理方法要求的, 得6分, 其他情况酌情扣分。	6	根据《中山市文化产业专项资金扶持项目申报表》、《2017年度中山市文化产业专项资金扶持项目专家评审意见》及相关佐证材料等, 所扶持项目满足要求。
	25	社会经济效益		6	1. 文化及相关产业增加值占GDP比重的增长量=本年度文化产业增加值占GDP比重-上一年度文化产业增加值占GDP比重。 2. 2017年文化及相关产业增加值占GDP比重的增长量大于0, 得6分, 其他情况酌情扣分。	4.5	2017年文化产业增加值占GDP比重为3.29%, 较2016年增加了0.11个百分点, 同比增长3.45%, 但未能实现“2017年实现文化产业增加值占GDP比重5.0%”的预期目标, 经现场了解, “2017年实现文化产业增加值占GDP比重5.0%”为国家对省的考核指标, 但本次评价期间未提供有效佐证材料, 酌情扣1.5分。
				7	1. 人员机构安排可持续得2分, 其他情况酌情扣分。 2. 政策、制度可持续得2分, 其他情况酌情扣分。 3. 管理机制(如资金投入等)可持续得	5	2017年文化产业专项资金实施情况良好, 项目实施后有助于中山市重大文化产业项目建设和发展, 但存在: 扶持政策如股权投资投入申请程序较繁琐且门槛较高, 专项资金投入额度较为稳定, 对文化企业的吸引力不大, 在资金申请、资金分配、扶持方式等方面还有可改进的空间, 酌情扣2分。
	5	公共满意度		5	满意度≥80%, 得5分; 满意度<80%, 本项得分=满意度/80%*5分。	3	本项目共提交36份满意度调查问卷, 被调查对象对本项目的实施效果基本表示满意, 但存在: 满意度调查对象较为单一, 未能全面了解全市在控文化企业、社会公众对本项目的满意情况、意见及建议等, 酌情扣2分。

自评材料 与评价工 作质量	5	自评材料 与评价工 作质量	5	申报材料 与评价工 作质量	1	材料规范的得1分，否则不得分。	1	本项目提交的材料较为规范。
					2	材料真实、有效的得2分，否则酌情扣分。	1.5	本项目提供的材料基本真实、有效，但存在：部分扶持企业的资金使用情况后不一致等情况。 酌情扣0.5分。
					2	材料完整的得2分，否则酌情扣分。	1.5	提交的佐证材料较为完整，缺少部分政策依据文件等资料。 酌情扣0.5分。
				-5		凡是材料提交时间超过规定时间范围的，在其评价总分基础上，扣减5分。	-1	按《工作方案》规定于7月15日前提交资料，实际于7月22日提交。主要是由于项目主管部门多次修改指标体系，具体如下： 1. 7月15日项目主管部门提出指标体系反馈意见，我司专家组及时将指标体系反馈意见采纳情况发给项目主管部门。 2. 7月18日，项目主管部门最后一次提交指标体系反馈意见，经专家组讨论后，我司联系人与7月19日及时将定稿的文化产业发展专项资金绩效评价自评资料。 3. 经多次沟通后，项目主管部门于7月22日提交较为完整的自评资料。 综上所述，本项目的自评资料未在规定时间内提交， 酌情扣1分。
合计					100		82.5	
评价等级					优（90-100）；√良（80-90）；中（70-80）；低（60-70）；差（0-60）			
内容					评价意见			
总体评价					2017年，文化产业发展专项资金项目预算总额为720万元，本项目旨在：通过资金扶持，完善产业政策体系，发展重点文化产业；实施重大项目带动战略，充分调动社会各方面的力量，加快建设一批具有重大示范效应和产业拉动作用的重大文化产业项目，加快文化产业园区和基地建设；扩大文化消费。不断适应当前城乡居民消费结构的新变化和审美的新需求，创新文化产品和服务，提高文化消费意识，培育新的消费热点。经过项目申报、项目评审、资金公示等环节，2017年扶持的文化产业项目包括：游戏游艺国际会展中心、中国（大浦）红木文化博览城在内等39个项目。截至评价时间节点，资金使用率达100%，项目基本按计划开展，但项目组织实施的管理水平有待提高。综合评定等级：良。得分：82.5分。			

具体问题 (关于项目实施过程、资金管理、绩效表现、自评工作质量等方面)及改进意见	一、项目管理。 1. 专项资金管理办法欠完整。《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》包含：扶持对象、范围及条件、绩效目标、项目申报、审批及拨付等内容，但未对补助资金的资金使用用途做出相应的规定，专项资金管理办法有待完善。 2. 项目评审过程有待完善。查阅《2017年度中山市文化产业专项资金扶持项目专家评审意见》发现，评审意见仅表述具体扶持哪个项目，缺少每个项目的绩效、存在的问题及改进建议等内容，未能具体反映每个项目的情况。 3. 专项资金的监督管理过程有待加强。根据《关于对2017年文化产业专项资金扶持项目进度情况督查的通知》，2018年1月和8月项目主管部门对各企业进行监督检查，已提交39个扶持企业2018年上半年项目建设情况报告，基本反映企业项目进展、资金使用等情况，但存在：部分企业的资金使用情况不明确，如中山市德必胜玩具有限公司获得2017年度扶持资金10万元，《2017年上半年文化产业专项资金扶持项目上半年建设进度情况报告》资金使用部分自述“2018年上半年度用于产品模具制作和产品生产等10万元”，而在《2017年下半年文化产业专项资金扶持项目上半年建设进度情况报告》资金使用部分自述“2018年下半年度用于产品模具制作等已支付10万元，剩下0元”，2018年上半年资金使用金额和使用用途一致，资金使用时间却不一致，欠合理，项目主管部门对扶持企业资金使用情况的跟踪管理有待完善。 二、资金管理。 部分扶持企业未设置专账管理专项资金。例如，查阅中山泰星纸袋制品有限公司，2018年6月第36号记账凭证，会计末级科目仅显示到“管理费用”，未标明本专项资金名称，未设置专账管理。 三、绩效表现。 1. 部分绩效目标未完成。如：2017年文化产业增加值占GDP比重为3.29%，未能实现《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》提出的“2017年实现文化产业增加值占GDP比重5.0%”预期目标。经现场了解，“2017年实现文化产业增加值占GDP比重5.0%”为国家对省的考核指标，项目主管部门参照该标准设置2017年度绩效目标的考核值，考核标准偏高。 2. 满意度调查欠全面。本次共提交36份企业调查文件，仅对扶持企业进行满意度调查，调查对象较为单一，未能全面了解全市在控文化企业、社会公众对本项目的满意情况、意见及建议等。 三、自评工作质量。 (1) 本项目提供的佐证材料较为完整，缺少部分政策依据文件如《文化部 财政部关于推动特色文化产业发展的指导意见》（文产发〔2014〕28号）、《广东省建设文化强省规划纲要（2011-2020）》和《中共中山市委 中山市人民政府关于推进文化强市建设的意见》（中委〔2012〕8号）等。 (2) 本项目自评资料未在规定时间内提交，自评资料提交的及时性有待提高。 四、改进意见。 1. 项目管理类： (1) 完善专项资金管理办法，增加补助资金的使用用途内容，保障补助资金合理合规使用。 (2) 重视项目评审过程，评审环节需做到全过程公平、公正、公开。 (3) 加强对专项资金的监督检查，做好工作台账，以便随时佐证进度。应要求扶持企业按照管理办法相关要求设置专账管理资金，确保专款专用。 2. 绩效表现类： (1) 及时跟踪绩效目标的完成情况，当完成进度滞后于当年度计划时，应及时分析原因，及时纠正，确保绩效指标的实现。 (2) 开展全面、合理的满意度调查，建议设置面向全市在控文化企业、社会公众等访问对象的问题卷，多维度了解各方对本土文化产业发展的满意度和意见建议，推动项目实施效果的提升。 3. 自评工作质量类： (1) 重视自评工作，在规定时间内提供完整佐证材料。
对下一年度绩效目标建议	建议增设： 1. 产出数量指标“文化产业基地建设数量（个）”、“上市文化企业数量（个）”，产出质量指标“建设合格率（%）”等，指标来源：《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》。 2. 效益指标“带动的社会资本（万元）”、“带动就业人数（名）”等，指标来源：《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》。 3. 专项效果满意度指标，考核文化企业、社会公众对项目实施后的满意情况，有利于资金政策的更新，充分发挥专项资金的引导带动作用，促进中山市文化产业发展。
对下一年度项目预算资金安排建议	保留（√），削减（），撤销（）
评审组签名：	康小炯、张辉辉、杨素芬
机构名称：	广东三胜管理顾问有限公司
日期：	2019年10月

附件:

2017-2018年度中山市扶持产业发展专项资金绩效评价评分意见表

项目单位	中山市文化广电旅游局	项目代码	项目名称	预算金额(万元)	2017: 288 2018: 400
一级指标	二级指标		三级指标		扣分原因
	权重(%)	名称	权重(%)	名称	
项目管理	17	前期准备	4	2	项目符合国家相关法律法规规定、符合项目单位职责, 但存在: ①查阅《中山市全域旅游发展规划》发现, 目标体系部分指出“2018年旅游收入达到319亿元, 2020年旅游收入达到420亿元”, 根据已提交的《2014-2018年统计公报旅游部分》, 2018年中山市旅游总收入为294.10亿元, 与目标值仍有差距, 旅游规划有待完善。 ②政策论证欠合理, 市文广旅局缺少深入研究原因, 对政策的适宜性开展反思、论证, 做适度调整的举措。例如, 2014-2018年间, 中山市旅行社接待总人数、组团国内游人数、旅游外汇收入、星级酒店数基本呈现逐年下降的趋势, 市旅游局需要重视此组数据, 挖掘原因, 及时调整政策, 如扶持对象、扶持方式等, 保证该项政策的可持续发展。酌情扣1分。
		制度建设	2	1	提交了《中山市旅游业发展专项资金管理办法》和《中山市旅游业发展专项资金管理办法实施细则》, 管理制度基本合法、合规、完整; 资金的申报、评审、公示、发放有明确制度。但存在: ①管理办法仅对旅游公共设施建设类项目提出了后续监管要求, 但对于监管时间节点没有进行规定, 对其他类补助项目没有监管措施; ②旅游公共设施建设类项目类规定获补但未需要对应补助资金专户专用, 单独列账, 专项资金管理办法欠缺对补助资金使用用途的规定。酌情扣1分。
项目执行及监督	13	执行及监督	10	7	1.《中山市扶持产业发展专项资金使用方案》提出的“各专项资金管理部门应将项目初始申报、竣工验收、绩效自评的初审工作关口前移到镇区, 由镇区对项目资料的真实性、有效性、完整性进行初审, 确保专项资金安全有效使用”和“各专项资金管理部门须于每年10月底前制定下一年度专项资金子项目预算和绩效目标”两项要求, 项目主管部门提交的资料暂未体现相关工作。①未体现镇区对项目初审情况; ②专项资金未设置总体绩效目标, 也未按照方案要求, 结合《中山市旅游业发展专项资金管理办法实施细则》设置项目预算绩效目标, 详见具体问题表述。 2.2017-2018年, 仅对获补的旅游公共设施建设类项目开展了期中检查和验收, 对其他类获补项目没有第三方监管行为也没有提出自评要求。验收报告内容相对简单, 详见具体问题表述。 3.还需提交证明旅游重大项目类申报项目竞争性评审公平性的佐证材料, 对于申报但未获补的单位, 应该告知其不足之处和改进方向。酌情扣3分。
项目调整	3	项目调整	3	3	通过自评材料, 暂未看到调整内容, 不扣分。

资金管理	28	支出规范性	20	资金使用率	13	13	根据支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量。资金使用率在91%以上得满分，每降低10%扣1分，扣完为止。	13	1. 2017年中山市旅游业发展专项资金预算安排288万元，实际支出271万元，资金使用率为94.10%，不扣分； 2. 2018年中山市旅游业发展专项资金预算安排400万元，实际支出400万元，资金使用率为100%，不扣分。
				事项支出合规性	10	8	资金支付方式、支付标准、支出内容等符合管理办法规定的，得满分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合财务制度规定支出的，视情节严重程度扣分，直至扣完为止。	8	经核查佐证材料，2017年和2018年本项目基本按照管理办法，合理支出专项资金，资金支出较为规范。项目主管部门还应关注旅游公共设施建设项目类获补单位的事项支出合规性。酌情扣2分。
				会计核算规范性	5	5	规范执行会计核算制度，得满分，未按规定设账核算，或支出凭证不符合规定，或其他核算不规范的，视具体情况扣分。	5	规范执行会计核算制度。
				项目完成率	10	7	1. 项目完成率=（专项实际扶持项目数/专项计划扶持的项目数）×100%。专项实际扶持项目数：以通过验收的项目数为准；计划扶持项目数：以资金下达文件为准。 2. 本项得分=项目完成率×指标分值。	7	项目主管部门未设置专项计划扶持的项目数，而是采用以2013-2016年平均数17.75个作为2017年的计划数，以2013-2017年平均数18个作为2018年的计划数。2011年立项，至今已实施8年，并非每年的财政预算资金都相同，专项计划扶持的项目数的计算方式，欠合理。建议根据8年的实施经验，设置该项目目标。由于计划扶持项目数无法确定，酌情扣3分。
				项目质量达标	5	4.5	1. 项目验收合格率=（验收通过项目数/参加验收的项目总数）×100%。 2. 本项得分=项目验收合格率×指标分值。	4.5	1. 2017年参与验收的9个项目，有8个项目通过验收工作，1个项目延期至2019年验收，验收合格率为88.89%，得分为2.5×88.89%≈2分； 2. 2018年项目暂未开展期中检查和验收，得2.5分。
专项效果	50			完成及时率	5	4	根据《中山市产业扶持资金动态监督管理暂行办法》、项目实施计划、绩效目标申报表等，衡量项目工作完成是否及时，并予评分。	4	1. 《中山市旅游业发展专项资金管理办法》第五条规定：“市旅游局是专项资金的主管部门，主要负责跟踪、检查专项资金的使用、分配和项目实施情况，确保专项资金绩效目标的实现”，存在：未对监管时间节点作出要求，不利于衡量专项资金监督检查完成的及时性。 2. 根据《2017年专项资金年中使用情况报告》，2018年5月已开展2017年专项资金的检查工作，但根据《关于开展2018年中山市旅游业发展专项资金扶持项目中期评审的函》，2019年6月才开展2018年扶持项目的中期评审工作，与2018年中期检查工完成时间相比，2019年中期评审工作完成及时性有待提高。 酌情扣1分。
				旅游品牌的增量	6	4.5	1. 旅游品牌增量=本年度旅游品牌数量-上一年度旅游品牌数量。 2. 2018年年度旅游品牌的增量大于0，得3分，其他情况酌情扣分。 3. 2017年年度旅游品牌的增量大于0，得3分，其他情况酌情扣分。	4.5	2017年旅游品牌数量为59个，较2016年增加了8个，同比增长15.69%；2018年旅游品牌数量为61个，较2017年增加了2个，同比增长3.39%。虽然实现连续两年增长，但还应考虑2017年和2018年分别支出了271万元和400万元，2018年财政资金投入为2017年的1.48倍，增长却低于2017年12.3个百分点，酌情扣1.5分。
				年度接待过夜游客数的增量	8	6	1. 年度接待过夜游客数的增量=本年度接待过夜游客数量-上一年度接待过夜游客数量。 2. 2018年年度接待过夜游客数的增量大于2017年，得4分，其他情况酌情扣分。 3. 2017年年度接待过夜游客数的增量大于2016年，得4分，其他情况酌情扣分。	6	2017年接待过夜游客1333.52万人次，较2016年增加了215.71万人次，同比增长19.3%；2018年接待过夜游客1412.18万人次，较2017年增加了78.66万人次，同比增长5.9%。虽然实现连续两年增长，但还应考虑2017年和2018年分别支出了271万元和400万元，2018年财政资金投入为2017年的1.48倍，增长却低于2017年的1.48倍，增长却低于2017年13.4个百分点，酌情扣2分。

社会 经济 效益	25	8	1. 年度旅游总收入的增长量=本年度旅游总收入-上一年度旅游总收入。 2. 2018年年度旅游总收入的增长量大于0, 得4分, 其他情况酌情扣分。 3. 2017年年度旅游总收入的增长量大于0, 得4分, 其他情况酌情扣分。	6	1. 2017年旅游总收入为287亿元, 较2016年增加了40亿元, 同比增长16.19%; 2018年旅游总收入为294.1亿元, 较2017年增加了7.1亿元, 同比增长2.47%。虽然实现连续两年增长, 但还应考虑2017年和2018年分别支出了271万元和400万元, 2018年财政支出总额为2017年的1.48倍, 增长却低于2017年13.72个百分点。 2. 虽然旅游总收入处于增长趋势, 但旅游外收入(旅游外收入属于旅游总收入的一部分)呈现逐年下降趋势, 从2014年的4.81亿美元下降至2018年的2.72亿美元。横向比较广州市, 旅游外收入从2014年的54.75亿美元增长至2017年的63.14亿美元。纵向比较, 差异明显。针对上述问题, 项目主管部门回应如下: 中山市旅游资源相对单一, 难以与中山周边的城市进行横向对比。在旅游资源相对单一的情况下, 项目主管部门应借鉴其他城市的经验或做法, 改进项目实施形式等, 提升项目实施效果。酌情扣2分。		1. 2017年旅游总收入为287亿元, 较2016年增加了40亿元, 同比增长16.19%; 2018年旅游总收入为294.1亿元, 较2017年增加了7.1亿元, 同比增长2.47%。虽然实现连续两年增长, 但还应考虑2017年和2018年分别支出了271万元和400万元, 2018年财政支出总额为2017年的1.48倍, 增长却低于2017年13.72个百分点。 2. 虽然旅游总收入处于增长趋势, 但旅游外收入(旅游外收入属于旅游总收入的一部分)呈现逐年下降趋势, 从2014年的4.81亿美元下降至2018年的2.72亿美元。横向比较广州市, 旅游外收入从2014年的54.75亿美元增长至2017年的63.14亿美元。纵向比较, 差异明显。针对上述问题, 项目主管部门回应如下: 中山市旅游资源相对单一, 难以与中山周边的城市进行横向对比。在旅游资源相对单一的情况下, 项目主管部门应借鉴其他城市的经验或做法, 改进项目实施形式等, 提升项目实施效果。酌情扣2分。
		3	1. 扶持补助旅游企业数量的增长量=本年度扶持补助旅游企业数量-上一年度扶持补助旅游企业数量。 2. 2018年扶持补助旅游企业数量的增长量大于0, 得1.5分, 其他情况酌情扣分。 3. 2017年扶持补助旅游企业数量的增长量大于0, 得1.5分, 其他情况酌情扣分。	2.5	2017年扶持补助旅游企业19个, 较2016年减少了10个, 同比下降34.48%; 2018年扶持补助旅游企业24个, 较2017年增加了5个, 同比增长26.32%。 项目主管部门自述2017年度扶持补助旅游企业数量减少的原因: “2015、2016年两年旅游品牌增长迅速, 两年合计增加39家, 为2014年的325%, 导致2016年扶持旅游品牌数大幅增加, 达到历史最高值共16家, 从而导致基数过大, 故2017年扶持企业数有所下降”。酌情扣0.5分。		2017年扶持补助旅游企业19个, 较2016年减少了10个, 同比下降34.48%; 2018年扶持补助旅游企业24个, 较2017年增加了5个, 同比增长26.32%。 项目主管部门自述2017年度扶持补助旅游企业数量减少的原因: “2015、2016年两年旅游品牌增长迅速, 两年合计增加39家, 为2014年的325%, 导致2016年扶持旅游品牌数大幅增加, 达到历史最高值共16家, 从而导致基数过大, 故2017年扶持企业数有所下降”。酌情扣0.5分。
		5	公众满意度	3	本次提交了17张调查文件, 满意度为100%, 但存在以下问题: ①2017年未开展满意度调查; ②2018年获补企业调查覆盖率为70.83%; ③调查对象单一, 应多设置面对: 市委、市政府相关部门、本市多媒体、社会企业、市民和游客等对象的问卷, 多维度了解各方对本市旅游业发展的满意度和意见建议。酌情扣2分。		本次提交了17张调查文件, 满意度为100%, 但存在以下问题: ①2017年未开展满意度调查; ②2018年获补企业调查覆盖率为70.83%; ③调查对象单一, 应多设置面对: 市委、市政府相关部门、本市多媒体、社会企业、市民和游客等对象的问卷, 多维度了解各方对本市旅游业发展的满意度和意见建议。酌情扣2分。
		1	材料规范的得1分, 否则不得分。	1	本项目提交的材料较为规范。		本项目提交的材料较为规范。
		2	材料真实、有效的得2分, 否则酌情扣分。	2	本项目提交的材料真实、有效。		本项目提交的材料真实、有效。
5	5	2	材料完整的得2分, 否则酌情扣分。	1.5	已提交《关于批复2017年度市直单位部门预算的通知》(中财预[2017]5号)、《关于批复2018年度市直单位部门预算的通知》(中财预[2018]8号), 存在: 缺少两份文件的附件1: 收入预算汇总表和基本支出、项目支出预算明细表, 预算批复文件欠完整。酌情扣0.5分。		已提交《关于批复2017年度市直单位部门预算的通知》(中财预[2017]5号)、《关于批复2018年度市直单位部门预算的通知》(中财预[2018]8号), 存在: 缺少两份文件的附件1: 收入预算汇总表和基本支出、项目支出预算明细表, 预算批复文件欠完整。酌情扣0.5分。
		-5	凡是材料提交时间超过规定时间范围的, 在其评价总分基础上, 扣减5分。	0			
		100		80			
合计				优 (90-100); √良 (80-90); 中 (70-80); 低 (60-70); 差 (0-60)			
评价等级							

内容	评价意见
总体评价	2017年-2018年，旅游业发展专项资金项目预算总额为688万元，主要用于旅游重大项目的补助，旅游品牌建设和接待过夜游客的旅行社奖励等，旨在推动中山市旅游业的发展，创建国家全域旅游示范区等。2017年和2018年资金使用率分别为94.1%、100%。本项目基本按计划开展，项目预算绩效管理方面还需进一步加强。综合评定等级：良。得分：80分。
具体问题 (关于项目实施过程、资金管理、绩效表现、自评工作质量等方面)及改进意见	一、项目管理。 1. 未对专项资金的使用进行顶层设计和统计指标体系以及旅游发展考核评价体系有待建立和完善。 2. 项目期中检查和验收管理问题：①2017年度扶持旅游公共设施建设(新业态旅游类)9家，并于2018年5月开展了验收。其中广东荣业食品有限公司通过了期中检查(333分)，但由于未达到承诺书或项目申报报告规定的主要技术指标，未通过验收。期中检查提出了餐饮文化场馆建设面积不达标和参观栈道未建成两项问题；期末验收意见为未达到主要技术指标，验收意见较模糊。②2017年获补项目期中检查评分最低的为300分，也已进入下一环节；而2018年评分301和304的两家均未能进入下一环节。需要给出下一环节的准入条件。 3. 绩效评价结果应用问题：上一期专项资金评价提出部分旅游重大投资项目为建设类项目，部分企业申报补助时项目未完成，采用事后补助方式不够合理，难以保证项目建设质量。①项目主管部门未提交对上一期绩效评价结果应用反馈报告；②2017年广东荣业食品有限公司出现了餐饮文化场馆建设面积不达标和参观栈道未建成两项项目建设质量的问题。 4. 未提供开展宣传工作的佐证材料，2017年申报单位22家，2018年28家，数量略低。 二、绩效表现。 1. 项目主管部门共设置“旅游品牌增长量、年度接待过夜游客数增长量、年度旅游总收入增长量、扶持补助旅游企业数量增长量”等4个绩效指标并进行了自评，具体问题如下： (1) “年度旅游总收入”指标应该在上一年度10月底前制定下一年度专项资金子项目预算和绩效目标。一方面根据本次提交的自评资料，项目主管部门没有设置2017和2018年年度旅游总收入目标金额。另一方面，《中共中山市委 中山市人民政府关于加快旅游重点项目建设推动旅游业跨越发展的实施意见》(中委〔2010〕5号)提出“力争到2015年全市旅游业总收入达250亿元”的要求，经查，2015年我市年度旅游总收入为227.4亿元，未能完成市委市政府的目标要求，暂未提供2017和2018年新的目标要求。 (2) 虽然2017-2018年旅游总收入处于增长趋势，但还应考虑2017年和2018年分别支出了271万元和400万元，2018年财政支出总额为2017年的1.48倍，增长却低于2017年13.72个百分点。另外，旅游外汇收入呈现逐年下降趋势，从2014年的4.81亿美元下降至2018年的2.72亿美元。横向比较广州市，旅游外汇收入从2014年的54.75亿美元增长至2017年的63.14亿美元。差距十分明显。针对上述问题，项目主管部门回应如下：中山市旅游资源相对单一，难以与中山周边的城市进行横向对比。在旅游资源相对单一的情况下，项目主管部门应借鉴其他城市(如广州、东莞等)的经验或做法，改进项目实施形式等，提升项目实施效果。 (3) 目标设置不够全面。详见下一年度绩效目标建议。 三、自评工作质量。 1. 部分佐证材料欠完整。例如，已提交《关于批复2017年度市直属单位部门预算的通知》(中财预〔2018〕8号)、存在：缺少两份文件的附件1：收入预算汇总表和基本支出、项目支出预算明细表，预算批复文件欠完整。 2. 2017年未开展满意度调查，2018年仅调查了获补企业，其调查覆盖率为70.83%。 四、改进建议。 1. 项目管理类： (1) 争取财政补助的同时，我市还需增强旅游发展动力，一是建立公开透明的市场准入标准和运行规则，打破行业、地区壁垒，推动旅游市场向社会资本全面开放，从企业单打独斗向社会共建共享转变，从景区内部管理向全面依法治理转变，从部门行为向政府统筹推进转变，从单一景点景区建设向综合目的地服务转变；二是完善旅游统计指标体系和调查方法，建立科学的旅游发展考核评价体系。 (2) 明确期中检查和验收报告的质量要求，评审环节需要做到全过程公平、公正、公开。 (3) 重视绩效评价结果，对于问题及时整改，对于有效建议运用并形成报告。考虑是否调整对建设类项目的补助方式。 (4) 多渠道宣传，持续完善国内主流社交平台，搭建国际社交媒体平台，进而发动更多的国内外单位参与我市旅游业的发展建设。 建议增设： 1、经济效益指标“旅游业增加值占地区GDP比重”，指标来源《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发〔2014〕31号)。 2、社会效益指标“旅游伤亡等重大安全事故发生数”；产出数量指标“建设旅游公共设施建设数量”、“新增新业态旅游项目数量”、“5A、4A、3A级景区(点)数量”、“五星、四星、三星级饭店数量”、“新增国家级、省级旅游品牌数量”；产出质量指标“年度补助单位重复率为0”。指标来源《中山市旅游业发展专项资金管理办法实施细则》；设置原因：立项初衷是切实推动我市旅游业发展，不单纯是为了补助旅游重点项目和旅游品牌建设单位，而是为了发动更多单位参与我市的旅游建设中来，故，建议对上述建议指标涉及的数据进行统计，并在每年10月底前设置下一年度预期实现的目标值。 3、产出质量指标“旅游公共设施建设完成率”、“项目验收通过率”。根据合同个性条款设置。

对下一年度 项目预算资 金安排建议	保留（√），削减（ ），撤销（ ）
评审组 成员	康小岷、谢萍、杨素芬
机构名称：	广东三胜管理顾问有限公司
日期：	2019年10月

附表：其他问题的相关数据						
序号	指标	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
1	接待过夜海内外游客（万人次）	902.15	986.58	1117.81	1333.52	1412.18
2	其中，外国游客和港澳台游客	60.21	59.52	62.17	66.11	78.29
3	国内游客（万人次）	841.95	927.05	1055.64	1267.41	1333.89
4	旅游景点接待游客（万人次）	1230.78	1316.84	1342.17	1387.05	1412.7
5	旅行社接待总人数（万人次）	263.7	227.4	220.3	184.47	162.85
6	组团国内游（万人次）	132.31	121.37	124.93	113.48	104.4
7	出境游（万人次）	30.57	31.19	26.66	22.83	21.79
8	全年旅游总收入（亿元）	210.23	227.04	247	237	294.1
9	其中，旅游外汇收入（亿美元）	4.81	2.92	2.72	3.53	2.72
10	全市共有酒店（宾馆）（家）	/	/	/	/	595
11	其中，星级酒店（家）	29	22	22	22	15
12	酒店客房数（间）	/	/	/	/	40775
13	客房开房率（%）	49	56.9	49.1	49.6	49.4
14	星级酒店客房数（间）	3510	2500	2500	2500	/

