

# 2018 年上海博物馆考古发掘与研究经费绩效自我评价报告

2019 年 6 月

# 目 录

摘 要 .....	2
前 言 .....	2
一、项目基本情况 .....	6
(一) 项目概况 .....	6
1、项目立项背景及目的 .....	6
2、预算资金来源及使用情况 .....	7
3、项目实施情况 .....	10
4、项目组织及管理 .....	12
(二) 项目绩效目标 .....	94
1、总目标 .....	94
2、年度绩效目标 .....	104
二、绩效评价工作情况 .....	106
(一) 绩效评价目的 .....	106
(二) 绩效评价设计过程 .....	117
(三) 绩效评价框架 .....	117
(四) 证据收集方法 .....	22
(五) 绩效评价实施过程 .....	22
(六) 本次绩效评价的局限性 .....	173
三、评价结论和绩效分析 .....	173
(一) 评价结论 .....	173
1、评价结果.....	173
2、主要绩效.....	173
(二) 具体绩效分析 .....	184
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	32
(一) 主要经验及做法 .....	32
(二) 存在的主要问题 .....	错误!未定义书签。4
(三) 建议和改进举措 .....	错误!未定义书签。5
附件 1：绩效评价指标体系及得分情况 .....	36
附件 2：绩效评价指标体系工作底稿 .....	37

# 摘 要

## 一、概述

上海博物馆考古发掘与研究经费的绩效总目标是：通过开展考古调查、考古发掘、考古资料整理与研究，加强对上海地下的古代文物遗存的保护，深入进行古代社会研究。进一步提升上海博物馆考古发掘与研究能力。

2018 年考古发掘与研究经费预算安排 1350000 元，经当年申请调减 350000 元，实际到位预算资金 1000000 元。2018 年考古发掘与研究经费资金实际支出 962330.61 元，预算执行率为 96.23%。项目由上海博物馆考古研究部负责实施。考古发掘与研究经费由市级财政预算安排，纳入上海博物馆部门预算。

## 二、评价结论和绩效分析

2018 年考古发掘与研究经费绩效评价总得分 **92.10 分**，绩效评级为“**优**”。绩效目标完成情况：

(1)投入目标：2018 年考古发掘与研究经费全年财政拨款 1000000 元，预算执行率 96.23%，专项的财务管理制度和实施管理制度得到有效执行，财政资金使用的合规性和有效性情况良好。

(2)产出目标：较好地完成 2018 年度广富林遗址发掘资料整理、柘林遗址考古发掘与资料整理、青龙镇遗址考古发掘与资料整理等各项工作计划。

(3) 效益和影响力目标：在一定程度上提高了考古发掘与研究，推进了考古相关研究。取得的考古发现与研究成果产生了一定的学术影响。

### 三、主要做法及经验、存在的问题和建议

#### (一) 主要做法及经验

1、**管理规范，可持续发展有保障。**(1) 考古工作机制。一是内部工作协调有效。考古研究部高度配合上博展览和文保工作。二是相关管理制度逐步建立。考古研究部严格遵守上博财务制度，资金使用专款专用，未发现违规情况，符合预算规定的用途，财务监控有效。考古部严格按照国家文物局颁布的《考古调查、勘探、发掘经费预算定额管理办法》(1990 文物字第 248 号) 编制执行预算；严格按照国家文物局颁布的《田野考古工作规程》、《考古勘探工作规程》执行。根据各项目实际情况制定了相应的规章制度，总体管理规范有效。(2) 资金保障。上博高度重视考古发掘与研究，把考古发掘与研究经费列入每年的财政预算，资金保障充分。(3) 人力资源保障。上海博物馆考古研究部目前拥有一支专业素质过硬、既分工明确又相互协作、责任心强的考古专业队伍，为考古发掘与研究提供了必要的人力资源保障。(4) 合作平台保障。上海博物馆是一家具有国家文物主管部门颁布考古发掘资质的单位，考古研究部是上博唯一可以进行考古发掘的部门，十分注重与外省市相关考古单位、高校合作建立平台，形成技术互补和学术交流。上述四方面为考古发掘与研究提供了可持续发展的有力保障。

2、**注重“两个结合”，考古发掘与研究工作开展良好。**一是抢救性考古与主动性考古结合。抢救性考古是因基本建设中发现古文化遗存而进行的考古发掘，这类工作往往面临时间紧、任务重的难题，往往以抢救文物为主要目标。主动性考古是根据科研需要而进行的考古发掘，有明确的工作目标，这类工作时间较为充裕、发掘面积较小，可以

有充足的资源开展考古工作。上博考古部在面临抢救性考古时，为了尽最大可能提取科学的考古学材料，考古部会根据实际情况，制定相应的考古工作计划，以主动性考古的理念与方法执行，尽最大可能平衡好建设与文物保护。这样的工作模式已经被国内考古单位所借鉴。二是考古发掘研究与文物保护利用结合。考古部承担着上海地区考古发掘的实际任务，也为文物保护利用工作提供专业的支持。考古发掘研究与文物保护利用紧密结合，相互促进，成为考古部的一大优势，也是“让文物活起来”的有效实践。“两个结合”使得考古部工作的开展全面有效。

**3、强化服务意识，社会效益较好实现。**（1）加强对内技术支撑。考古部配合上博“鸿古余音：早期中国文明展”等提供文物及内容支撑。配合上博东馆建设，编制考古艺术展展览大纲。（2）拓展对外合作发掘与研究。参与青海省文物考古研究所羊曲水电站抢救性考古发掘项目。推进“一带一路”考古项目——斯里兰卡海丝史迹调查。参与国家文物局“考古中国”——长江下游区域文明模式研究课题。

## **（二）存在的主要问题**

**1、预算编制精准性需提高。**2018年考古发掘与研究经费项目预算安排1350000元，当年9、10月份，根据实际工作情况，由上博统一申请将其中部分难以执行的经费调减了350000元，故预算资金实际为1000000元，实际支出962330.61元，预算执行率96.23%，主要是部分考古发掘项目经费的调减。这其中存在临时性的抢救性考古工作的加入和国家文物局颁发的考古发掘执照中发掘时间的限制，导致项目启动时间已临近第四季度的客观原因，但也反映出发掘项目申报时间不科学、对财政资金使用的规定不了解等问题。

**2、工作进度管理有待进一步加强。**2018年度，考古部相关工作的进度管理、过程管理力度不够，主要体现在：一是对照部门年度计划，有两个项目未能及时启动；二是各项目经费支出大多集中在下半年度；

三是科研项目的相关资料整理、汇总和归档不够及时。

### **（三）建议和改进举措**

1、**更加科学合理地编制经费预算，提高执行率。**建议上海博物馆考古研究部具体分析 2018 年度预算编制中存在的问题，深入分析影响预算执行的原因，在下一年度合理编制和调整考古发掘与研究经费的预算方案。建议考古部调整发掘项目的启动时间，制定完善的工作计划，确保项目在年内完成。提高项目预算编制的精确度和预算执行的执行度。

2、**完善工作管理，保障考古工作长远发展。**考古研究是上海博物馆的学科部门，也承担着上海市的文物考古工作。根据上海市文物保护工作的需要以及上博的发展定位，今后部门的抢救性考古任务会更重，这些不可预估的考古项目对内部管理的要求也会越来越高。建议考古研究部根据自身特点加快完善制度，加强人才培养和人员储备，预留足够的余量以应对抢救性考古任务。同时编制合理高效的工作方案并确保方案的实施，以提高工作效率，保障考古发掘与研究工作的长远发展。

# 前 言

为贯彻财政支出预算绩效管理思想，强化预算支出责任理念，受上海博物馆委托，上海社会科学院政府绩效评估中心作为第三方绩效评价中介机构，承担 2018 年考古发掘与研究经费绩效评价工作。本次评价方式为绩效后评价，绩效评价工作按照《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩[2014]22 号）的要求展开。

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1、项目立项背景及目的

《中华人民共和国文物保护法》、《国务院关于加强文物工作的指导意见》（国发〔2016〕17 号）以及《国家文物事业发展“十三五”规划》强调，加强文物保护对于“传承中华优秀传统文化、满足人民群众精神文化需求、提升国民素质、增强民族凝聚力、展示文明大国形象、促进经济社会发展”、“促进文明交流互鉴、实现中华民族伟大复兴中国梦”具有重要意义。根据《国家创新驱动发展战略纲要》、《国家文物事业发展“十三五”规划》和《国家“十三五”文化遗产保护与公共文化服务科技创新规划》等文件精神，国家文物局于 2017 年出台了《关于加强“十三五”文物科技工作的意见》（文物博发〔2017〕15 号）。提升考古在文物保护中的基础性地位和作用。开展“考古中国”重大研究工程，对古文化遗址有重点地进行系统考古发掘，不断加深对中华文明悠久历史和宝贵价值的认识。继续重视基本建设考古。研究建立文物影响评估制度，推动地下文物埋藏区的认定与公布。全面推进大遗址保护利用，实施国家考古遗址公园建设工程，推动考古、保护、研究与展示、利用的良性循环。

上海博物馆一直高度重视考古工作，在融合上海博物馆考古研究、文物研究、文物保护、文物修复科技资源、博物馆展示、博物馆教育、文创的基础上，打造全方位的，集发掘、保护、研究、展示、教育、利用、文创为一体的考古工作团队。

考古发掘与研究经费设立的目的是：通过开展考古调查、考古发掘、考古资料整理与研究，加强对上海地下的古代文物遗存的保护，深入进行古代社会研究。进一步提升上海博物馆考古发掘与研究能力。

## 2、预算资金来源及使用情况

### (1) 资金预算与来源

考古发掘与研究经费由市级财政预算安排，纳入上海博物馆部门预算。2018年文物保护科技经费项目预算年初批复为1350000元，2018年10月申请调减350000元，最终预算资金1000000元。项目时间为2018年1月1日至2018年12月31日。

### (2) 预算调整

在项目执行过程中，因实际工作有变化，部分预算进行了调整：一、柘林遗址发掘预算由40万调整为25万元；二、青龙镇遗址发掘预算60万元、整理经费10万元，调整为青龙镇遗址发掘预算45万元、整理经费5万元。

### (3) 预算执行

2018年文物保护科技专项资金预算1000000元，实际支出962330.61元，预算执行率96.232%。

表1 2018年度考古发掘与研究经费预算执行情况 单位：元

项目名称	预算金额	实际支出	余额	预算执行率
柘林遗址发掘与资料整理	400000	250000	210769.74	84.31%

广富林遗址发掘资料整理	100000	100000	116735.84	116.74%
青龙镇遗址发掘与资料整理	850000	650000	634825.03	97.67%
合计	1350000	1000000	962330.61	96.23%

### 3、项目实施情况

“2018年考古发掘与研究经费”执行部门为考古研究部。根据上海博物馆和本部门工作计划，考古部具体围绕三个方面开展项目实施工作：

一是柘林遗址发掘与资料整理。(1) 发掘面积 400 平方米。(2) 出土修复各类文物百余件。(3) 确认良渚文化墓地一处。(4) 确认柘林遗址是一处位于古海岸线上的良渚文化聚落。(5) 确认柘林遗址面积约 3 万平方米。

二是广富林遗址发掘资料整理。(1) 核对考古发掘资料 200 余个单位。(2) 考古器物绘图 500 余件。(3) 完成报告撰写约 8 万字。

三是青龙镇遗址发掘与资料整理。(1) 发掘面积 1000 平方米。(2) 出土修复各类文物千余件。

### 4、项目组织及管理

#### (1) 组织情况

上海博物馆考古发掘与研究经费由上海博物馆考古研究部负责，组织架构如下。

考古部共 8 名成员，其中高级职称 3 名。学历方面，博士 1 名，研究生 5 人，能够基本满足文物科研工作开展。岗位分工方面，考古研究人员 6 名（其中 3 名具备考古项目负责人资格）；文物修复人员 1 名；资料管理员 1 名。

#### (2) 管理措施与制度

考古发掘与研究经费遵循上海博物馆的相关管理制度和措施。

财务管理规定具体包括：《考古调查、勘探、发掘经费预算定额管理办法》（1990 文物字第 248 号）、《上海博物馆专项资金管理条例》、《上海博物馆财政支出绩效评价管理暂行办法》、《上海博物馆财务报销审批管理制度及实施细则》、《财务收支预决算管理规定》、《预算专项用款计划申报的规定》等。

业务管理规定包括：《中华人民共和国文物保护法》、《田野考古工作规程》、《考古勘探工作规程》等

### **（3）资金管理**

考古发掘与研究的资金管理主要遵循上海博物馆制定的《上海博物馆专项资金管理条例》、《上海博物馆财务报销审批管理制度及实施细则》。《上海博物馆专项资金管理条例》对专项资金的申请和批复做了明确规定，同时规定专项资金的各项支出，须按申报内容和金额进行报销，所有报销内容均应经得起内审部门的检查。各部门的专项资金在年度预算的总额度内，按季度申报和使用；专项资金支出，严格按照项目预算中所列科目，凭合法的票据及相应的合同，经分管领导和/或部门负责人签字后报销。专项资金必须专款专用，各部门负责人严格把好资金的支出关，不得将资金用于与本项目无关的开支。财务处负责对专项资金的使用进行监督，严格审核把关，内审部门对各专项资金的使用情况进行跟踪审计，发现问题及时纠正。《上海博物馆财务报销审批管理制度及实施细则》对报销审批流程、审批权限、公务接待费、公务用车购置和运行维护费、因公出国（境）费、差旅费、会议费、劳务费、课题费等报销做出了明确的说明。

## **（二）项目绩效目标**

### **1、总目标**

考古发掘与研究的绩效总目标是：通过开展考古调查、考古发掘、考古资料整理与研究等工作，加强对上海地下的古代文物遗存的保

护，深入进行古代社会研究。进一步提升上海博物馆考古发掘与研究能力。

## 2、年度绩效目标

(1) 进行考古发掘项目 2 项：柘林遗址发掘、青龙镇遗址发掘。

(2) 进行考古资料整理项目 3 项：柘林遗址发掘资料整理、广富林遗址发掘资料整理、青龙镇遗址发掘资料整理。

根据 2018 年考古发掘与研究经费项目绩效目标申报表和年度工作计划，2018 年考古发掘与研究经费绩效目标具体分为投入目标、产出目标和效益目标（表 2）。

表 2 2018 年考古发掘与研究经费绩效目标

分解目标内容	指标目标值	
投入和管理目标	预算执行率	>=90%
	项目资料归档情况	完全归档
	制度执行有效性	=100.00%
	实施管理制度健全性	=100.00%
	财务管理制度执行情况	=100.00%
	财务管理制度健全性	=100.00%
产出目标	考古发掘项目数量	2
	考古资料整理项目数量	3
	时效	>=90%
效益目标	提升考古发掘与研究能力	有提高
	推进考古相关研究	有
影响力目标	产生学术影响	有

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

通过对 2018 年考古发掘与研究经费进行绩效后评价，达到两个目的：一是根据绩效目标，客观公正地评价 2018 年考古发掘与研究经费使用的合理性和有效性，总结经验，发现问题，为今后优化专项资金的分配和使用提供意见和建议；二是通过评价，进一步优化绩效评价指标体系，进一步加强和规范考古发掘与研究经费的预算和支出管理工作，为完成 2019 年度预算的绩效目标编制提供参考和依据，为今后开展预

算绩效管理提供经验和借鉴。

## **（二）绩效评价设计过程**

绩效评价设计过程分成三个阶段：

1、沟通调研，形成工作框架。评估组仔细研读《上海博物馆“十三五”发展规划》等相关资料，与上海博物馆相关处室进行现场沟通，在资料研读和沟通调研的基础上提炼绩效评价重点，形成考古发掘与研究经费的绩效评价工作框架和工作流程。

2、研讨分析，凝练指标体系。在确定评价框架和评价重点的基础上，通过收集资料和研究分析，总结专项特点，评估组提出评价指标体系初稿。

3、理清思路，确定工作方案。评估组理清评价思路，设计评价工作方案，并根据委托方的要求，修改完善工作方案。

## **（三）绩效评价框架**

### **1、绩效评价原则和范围**

绩效评价原则包括：

（1）独立性原则。作为独立的第三方开展绩效评价，公开公平公正。

（2）重要性原则。在开展绩效评价工作时，抓住项目的特点，反映项目要求的核心内容。

（3）系统性原则。评价时应当将定量指标与定性指标相结合，定量指标应量化，定性指标可衡量，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

（4）可比性原则。在 22 号文的框架下开展评价工作，对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价标准的规范和评价结果可相互比较。

（5）经济性原则。评价工作考虑现实条件和可操作性，符合成本

效益原则。能够恰当反映目标的实现程度。

绩效评价范围：本次绩效评价的范围是 2018 年考古发掘与研究经费，评价期限为 2017 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日。

## 2、绩效评价指标体系

绩效评价指标体系如表 3 所示。

表3 上海博物馆2018年度考古发掘与研究经费绩效评价指标体系

指标名称	指标解释	权重	评分规则
一、项目设立的规范性	项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	5	①项目是否与本部门（单位）职责密切相关；（1分） ②项目是否符合部门（单位）年度目标和年度计划；（2分） ③项目是否经过本部门（单位）预算评审；（2分）
二、绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，绩效目标与预算是否匹配。	8	①是否随同项目预算同时设置和报送绩效目标；（1分） ②绩效目标是否与项目预算相匹配；（2分） ③是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标和指标值；（1分） ④项目预算编制是否细化和量化（主要体现为依据充分、流程合规、数量合适、单价合理）（4分） 其中：科学细化量化的得4分，基本细化量化的得2分，未细化量化的不得分。
三、预算执行率和资金使用的合规性	反映项目预算执行的进度。	8	预算执行率在75%及以上的按公式计算：预算执行率得分=实际预算执行率/100%×8；完成率在75%以下的不得分。
	反映项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，项目资金使用是否规范和安全。	6	①资金使用是否符合国家财经法规、财政管理改革要求、财务管理制度，以及有关专项资金管理办法的规定；（包括公务卡、“三公”经费、政府采购等）（3分） ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；（1分） ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途；（1分） ④资金使用是否执行预算管理改革的相关要求（1分）

<p>四、财务（资产）管理制度的健全性和执行的有效性</p>	<p>项目的财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况，以及反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况。</p>	<p>5</p>	<p>①是否已制定或具有相应的项目资金（资产）管理办法；（1分） ②项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定；（1分） ③是否已制定或具有相应的监控机制；（1分） ④是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段；（1分） ⑤是否按项目进行成本核算，开展必要的项目成本控制。（1分）</p>
<p>五、项目管理制度的健全性和执行的有效性</p>	<p>与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，项目实施是否符合相关业务管理规定，是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施。</p>	<p>4</p>	<p>①是否已制定或具有科学合理的业务管理制度；（1分） ②项目调整及支出调整手续是否完备；（1分） ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全；（1分） ④是否采取了有效的推进、质量检查、验收等必需的控制措施或手段。（1分）</p>
<p>六、实际完成率（产出数量）</p>	<p>项目实施的实际产出数量与计划产出数量的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。（对照项目具体绩效目标和指标）</p>	<p>12</p>	<p>实际完成率在 60% 及以上的按公式计算：实际完成率得分=实际完率/100%×12；完成率在 60% 以下的不得分。</p>
<p>七、完成及时率（产出时效）</p>	<p>项目实际完成时限与项目计划完成时限的比例，用以反映项目完成的及时程度。（对照项目具体绩效目标和指标）</p>	<p>10</p>	<p>完成及时率在 60% 及以上的按公式计算：完成及时率得分=实际完成及时率/100%×10；及时率在 60% 以下的不得分。</p>
<p>八、质量达标率（产出质量）</p>	<p>项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出的质量状况（对照项目具体绩效目标和指标）</p>	<p>12</p>	<p>质量达标率在 60% 及以上的按公式计算：达标率得分=实际达标率/100%×12；达标率在 60% 以下的不得分。</p>

九、效果达标率	项目实施是否解决了项目设立时要解决的问题和要达到的效果（含社会效益、生态效益、经济效益，各10分），如无生态效益和经济效益要求的，则社会效益分值为30分）（对照项目具体绩效目标和指标）；属于政府购买服务项目的，应结合实际收集社会公众满意度信息。	30	达标率在60%及以上的按公式计算：达标率得分=实际达标率/100%×30；达标率在60%以下的不得分。
		100	

### 3、绩效标准

### 4、评价方法

项目组综合运用了文献研究、资料对比分析、数据分析、座谈访谈、制度核查、案卷研究等方法开展绩效评价工作。

#### **（四）证据收集方法**

评估组综合运用以下方法收集证据：

1、**文件研读**。通过研读与文物保护科技专项有关的上海博物馆及其相关业务部门的文件资料来获取证据。

2、**文档检查**。通过检查文物保护科技专项实施的过程文件和总结统计文档获取信息。

3、**调研访谈**。评估组通过和专项实施过程中相关业务部门的工作人员进行交流访谈获取信息。

具体参见：附件2“绩效评价指标体系工作底稿”中“数据来源”。

#### **（五）绩效评价实施过程**

绩效评价实施过程分四个阶段：

第一阶段：前期调研，准确掌握项目基本情况；

第二阶段：确定绩效评价工作方案；

第三阶段：调查取数，实施绩效评价工作；

第四阶段：完成绩效评价报告。

## （六）本次绩效评价的局限性

本次绩效评价的局限性主要在于：由于考古发掘与研究是一项十分专业的工作，一般公众难以对考古发掘与研究提出评价，因此，本次绩效评价不进行项目受益对象的满意度问卷调查。成果的同行专家评价较难收集，学术评奖也非每年开展，故仅以成果统计比较来反映项目效果和影响力。此外考古发掘的对象是地下遗存，地下遗存的情况是无法事先预估和判断的，因此具体指标的设置也仅能按照项目数量进行。

## 三、评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

#### 1、评价结果

根据2018年考古发掘与研究经费绩效评价指标体系中各评价指标的评分标准，结合访谈调查等取得数据，得出以下评价结果：专项绩效评价总得分**92.1分**，绩效评级为“**优**”。其中项目决策得分10分（满分10分），项目管理得分21.9分（满分25分），项目绩效得分60.2分（满分65分）。

#### 2、主要绩效

2018年考古发掘与研究经费绩效目标完成情况：

（1）投入目标：2018年考古发掘与研究经费全年财政拨款1000000元，实际支出962330.61元，预算执行率96.23%，专项的财务管理制度和实施管理制度得到有效执行，财政资金使用的合规性和有效性情况良好。

（2）产出目标：较好地完成2018年度柘林遗址发掘与资料整理、广富林遗址发掘资料整理、青龙镇遗址发掘与资料整理各项工作计划，有效推进内部建设。

(3) 效益和影响力目标：通过项目实施，在一定程度上提高了考古发掘与研究水平，推进了考古相关研究，产生了一定的学术影响，逐步建立健全考古发掘与研究长效机制，为项目可持续发展提供保障。

## (二) 具体绩效分析

### 1、项目设立的规范性

项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。该项权重为 5 分，考古发掘与研究得分值 5 分。

指标名称	评分规则	满分值	得分值
项目设立的规范性	项目是否与本部门（单位）职责密切相关	1	1
	项目是否符合部门（单位）年度目标和年度计划	2	2
	项目是否经过本部门（单位）预算评审	2	2
小 计		5	5

#### (1) 项目是否与本部门（单位）职责密切相关：

指标满分值 1 分，考古发掘与研究得分值 1 分。

**项目与上博职责高度吻合。**根据《国务院关于加强文物工作的指导意见》（国发〔2016〕17 号）、《上海博物馆“十三五”发展规划》和《上海博物馆打响“上海文化”品牌五年行动计划

（2018-2022）》，考古发掘与研究工作都是上述决策文件规定的一项重要工作。《国家文物事业发展“十三五”规划》指出，提升考古在文物保护中的基础性地位和作用。开展“考古中国”重大研究工程，对古文化遗址有重点地进行系统考古发掘，不断加深对中华文明悠久历史和宝贵价值的认识。继续重视基本建设考古。研究建立文物影响评估制度，推动地下文物埋藏区的认定与公布。全面推进大遗址保护利用，实施国家考古遗址公园建设工程，推动考古、保护、研究与展示、利用的良性循环。本项目能够支撑上博职能的履行，项目立项以相关决策及规划文件为依据，立项依据充分。

**(2) 项目是否符合部门（单位）年度目标和年度计划：**

指标满分值 2 分，考古发掘与研究得分值 2 分。

对照《上海博物馆打响“上海文化”品牌五年行动计划(2018-2022)》提出的相关目标：“加强上海文明起源及发展研究。继续开展上海市青龙镇遗址、柘林遗址、福泉山遗址、金山坟遗址等的考古发掘，深化江南文化研究，积极开展跨省市考古项目合作，并推进上海地区出土文物科学保管与利用，积极筹措上海博物馆考古基地建设。”因此，该专项与上博发展规划的战略目标高度吻合，符合国家文化发展需要。

**(3) 项目是否经过本部门（单位）预算评审：**

指标满分值 2 分，考古发掘与研究得分值 2 分。

2018 年考古发掘与研究经费设立符合《上海博物馆专项资金管理条例》规定的程序，项目立项规范。

**2、绩效目标合理性**

项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，绩效目标与预算是否匹配。该项权重为 8 分，考古发掘与研究经费得分值 4 分。

指标名称	评分规则	满分值	得分值
绩效目标合理性	是否随同项目预算同时设置和报送绩效目标	1	1
	绩效目标是否与项目预算相匹配	2	1
	是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标和指标值	1	0
	项目预算编制是否细化和量化	4	4
小 计		8	6

**(1) 是否随同项目预算同时设置和报送绩效目标：**

指标满分值 1 分，本专项得分值 1 分。

根据项目预算编制要求，同时设置和报送绩效目标。

**(2) 绩效目标是否与项目预算相匹配：**

指标满分值 2 分，本专项得分值 1 分。

由于考古工作的特殊性，相关绩效目标难以量化设置，故匹配度较低。

**(3) 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标和指标值：**

指标满分值 1 分，本专项得分值 0 分。

由于考古工作的特殊性，相关绩效目标难以量化设置，故未能分解成有效的绩效指标和指标值。

**(4) 项目预算编制是否细化和量化：**

指标满分值 4 分，本专项得分值 2 分。

考古发掘与研究经费按照国家文物局《考古调查、勘探、发掘经费预算定额管理办法》（1990 文物字第 248 号）编制，经科学细化量化。

**3、预算执行率和资金使用的合规性**

该项权重为 14 分，考古发掘与研究得分值 13.69 分。

**(1) 预算执行率：**

反映项目预算执行的进度。该项权重为 8 分，考古发掘与研究经费得分值 7.69 分。

项目名称	年初预算	调整后预算	支出	执行率
考古发掘与研究经费（135 万）	1,350,000.00	1,000,000.00	962,330.61	96.23%
柘林遗址发掘与资料整理	400,000.00	250,000.00	210,769.74	84.31%
广富林遗址发掘资料整理	100,000.00	100,000.00	116,735.84	116.74%
青龙镇遗址发掘与资料整理	850,000.00	650,000.00	634,825.03	97.67%

2018 年考古发掘与研究经费年初预算安排 1350000 元，经申请调整后，实际到位预算资金 1000000 元。2018 年考古发掘与研究经费实际支出经费 962330.61 元，预算执行率 96.23%。根据评分细则，得分 7.69 分。

**(2) 资金使用的合规性：**

反映项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，项目资金使用是否规范和安全。该项权重为 6 分，考古发掘与研究经费得分值 6

分。

指标名称	评分规则	满分值	得分值
资金使用的合规性	资金使用是否符合国家财经法规、财务管理改革要求、财务管理制度，以及有关专项资金管理办法的规定	3	3
	资金的拨付是否有完整的审批程序和手续	1	1
	是否符合项目预算批复或合同规定的用途	1	1
	资金使用是否执行预算管理改革的相关要求	1	1
小 计		6	6

考古发掘与研究经费的使用符合国家财经法规、财务管理改革要求、财务管理制度，以及有关专项资金管理办法的规定，涉及“三公”经费和政府采购的内容，皆按照相关规定执行。一般费用支出，无特殊原因，皆采用公务卡支付。

资金的拨付有完整的审批程序和手续。

资金的使用符合项目预算批复或合同规定的用途。

资金使用执行预算管理改革的相关要求。

考古发掘与研究经费严格按相关财务管理制度的规定使用资金，未发现违规情况。资金使用专款专用，符合预算规定的用途。

#### 4、财务（资产）管理制度的健全性和执行的有效性

项目的财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况，以及反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况。该项权重为 5 分，考古发掘与研究经费得分为 5 分。

指标名称	评分规则	满分值	得分值
财务（资产）管理制度的健全性	是否已制定或具有相应的项目资金（资产）管理办法	1	1
	项目资金管理办法是否符合相关财务会计制	1	1

全性和执行的 有效性	度的规定		
	是否已制定或具有相应的监控机制	1	1
	是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段	1	1
	是否按项目进行成本核算，开展必要的项目成本控制	1	1
小 计		5	5

考古发掘与研究经费的管理主要遵循上海博物馆制定的《上海博物馆专项资金管理条例》、《财务收支预决算管理规定》、《预算专项用款计划申报的规定》和《上海博物馆财务报销审批管理制度及实施细则》，财务管理制度健全，且符合相关财务会计制度的规定。

#### 5、项目管理制度的健全性和执行的有效性

与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，项目实施是否符合相关业务管理规定，是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施。该项权重4分，考古发掘与研究经费得分为4分。

指标名称	评分规则	满分值	得分值
项目管理制度的健全性和执行的有效性	是否已制定或具有科学合理的业务管理制度	1	1
	项目调整及支出调整手续是否完备	1	1
	项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全	1	1
	是否采取了有效的项目推进、质量检查、验收等必需的控制措施或手段	1	1
小 计		4	4

项目具有科学合理的业务管理制度，子项目也根据项目的实际情况编制的相应的工作实施方案，并严格按照方案实施。

项目调整及支出调整有完备的手续，严格按照上海博物馆的相关规定进行申报、审批手续。

项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料齐全，严格按照上海博物

馆相关规定进行合同审核，相关费用的支付也在相关资料齐全的情况下方可拨付。

由于考古工作的特殊性，相关项目的验收等由上级文物主管部门进行。

## 6、实际完成率（产出数量）

项目实施的实际产出数量与计划产出数量的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。该项权重 12 分，考古发掘与研究经费得分为 8.4 分。

2018 年度考古发掘与研究经费涉及 2 个发掘项目和 3 个考古资料整理项目。其中广富林遗址考古资料整理项目属于长期工作，已经持续多年，2018 年度任务顺利完成。

柘林遗址发掘与资料整理属于新增项目，有序国家文物局批复的发掘时间为 2018 年 9 月至 2018 年 12 月。由于批复时间晚，加之长时间的阴雨天气原因，以及地下文物埋藏的复杂性，致使发掘工作至 2018 年 12 月未能完成，相关的资料整理工作也未能完成。基于此，我们将柘林遗址发掘与资料整理的预算进行了调整。

青龙镇遗址资料整理属于长期工作，2018 年度的任务顺利完成。青龙镇遗址发掘属于新增项目，与柘林遗址发掘相同的原因，发掘工作未能完成，预算也进行了相应的调整。

因此，2018 年度考古发掘与研究经费涉及的 5 个项目中，有 2 个项目顺利实施并完成，3 个项目完成约一半的工作量，合计执行率为 70%，得分为 8.4 分。

## 7、完成及时率（产出时效）

项目实际完成时限与项目计划完成时限的比例，用以反映项目完成的及时程度。该项权重 10 分，考古发掘与研究经费得分为 0 分。

2018 年度考古发掘与研究经费涉及 2 个发掘项目和 3 个考古资料

整理项目。其中广富林遗址考古资料整理项目属于长期工作，已经持续多年，2018 年度的任务按时完成。

柘林遗址发掘与资料整理属于新增项目，有序国家文物局批复的发掘时间为 2018 年 9 月至 2018 年 12 月。由于批复时间晚，加之长时间的阴雨天气原因，以及地下文物埋藏的复杂性，致使发掘工作至 2018 年 12 月未能完成，相关的资料整理工作也未能完成。基于此，我们将柘林遗址发掘与资料整理的预算进行了调整。

青龙镇遗址资料整理属于长期工作，2018 年度的任务按时完成。青龙镇遗址发掘属于新增项目，与柘林遗址发掘相同的原因，发掘工作未能完成，预算也进行了相应的调整。

因此，2018 年度考古发掘与研究经费涉及的 5 个项目中，有 2 个项目顺利实施并完成，3 个项目未能按时完成，合计及时率为 40%，及时率在 60%以下的不得分。

## 8、质量达标率（产出质量）

项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出的质量状况。该项权重 12 分，考古发掘与研究经费得分为 12 分。

2018 年考古发掘与研究经费涉及的项目以老带新的方式进行，提升了考古部同志的考古发掘与研究能力。柘林遗址的考古发现刷新了对于柘林遗址的认识，确认该遗址为一处良渚文化的聚落，并发现了较多良渚文化墓葬，这批新发现的考古学材料对于国家文物局“考古中国”——长江下游文明模式研究课题有重要的价值。青龙镇遗址的考古发掘也发现了大批新的考古学证据，对研究上海在海上丝绸之路中的地位以及上海城市发展史意义重大。广富林遗址考古资料的整理也极大地推进了广富林遗址考古报告编写的工作。因此，2018 年考古发掘与研究经费达到了预期的成果，得分 12 分。

## 9、效果达标率

项目实施是否解决了项目设立时要解决的问题和要达到的效果。该项权重 30 分，考古发掘与研究经费得分为 30 分。

2018 年上海博物馆考古发掘与研究经费项目的实施旨在加强对上海地下和水域的古代文物遗存的保护，深入进行古代社会研究。相关项目的实施取得了重要的学科效益和社会效益，对于上海城市文化的研究意义重大。因此效果达标率得分 30 分。

## 四、主要经验及做法、存在的问题和建议

### （一）主要做法及经验

1、**管理规范，可持续发展有保障。**（1）考古工作机制。一是内部工作协调有效。考古部高度配合上博展览、文保、展示、教育工作。二是相关管理制度逐步建立。考古部严格遵守上博财务制度，资金使用专款专用，未发现违规情况，符合预算规定的用途，财务监控有效。（2）资金保障。上博高度重视考古工作，把考古发掘与研究列入每年的财政预算，资金保障充分。（3）人力资源保障。上博考古部目前拥有一支专业素质过硬、既分工明确又相互协作、责任心强的考古专业队伍，为考古工作提供了必要的人力资源保障。（4）合作平台保障。考古部承担着上海地区的考古工作，同时十分注重与外单位合作建立平台，形成技术互补、学术交流。上述四方面为考古工作提供了可持续发展的有力保障。

2、**注重“两个结合”，考古发掘与研究工作开展良好。**一是抢救性考古与主动性考古结合。抢救性考古是因基本建设中发现古文化遗存而进行的考古发掘，这类工作往往面临时间紧、任务重的难题，往往以抢救文物为主要目标。主动性考古是根据科研需要而进行的考古发掘，有明确的工作目标，这类工作时间较为充裕、发掘面积较小，可以

有充足的资源开展考古工作。上博考古部在面临抢救性考古时，为了尽最大可能提取科学的考古学材料，考古部会根据实际情况，制定相应的考古工作计划，以主动性考古的理念与方法执行，尽最大可能平衡好建设与文物保护。这样的工作模式已经被国内考古单位所借鉴。二是考古发掘研究与文物保护利用结合。考古部承担着上海地区考古发掘的实际任务，也为文物保护利用工作提供专业的支持。考古发掘研究与文物保护利用紧密结合，相互促进，成为考古部的一大优势，也是“让文物活起来”的有效实践。“两个结合”使得考古部工作的开展全面有效。

**3、强化服务意识，社会效益较好实现。**（1）加强对内技术支撑。考古部配合上博“鸿古余音：早期中国文明展”等提供文物及内容支撑。配合上博东馆建设，编制考古艺术展展览大纲。（2）拓展对外合作发掘与研究。参与青海省文物考古研究所羊曲水电站抢救性考古发掘项目。推进“一带一路”考古项目——斯里兰卡海丝史迹调查。参与国家文物局“考古中国”——长江下游区域文明模式研究课题。

## **（二）存在的主要问题**

**1、预算编制精准性需提高。**2018年考古发掘与研究经费项目预算安排1350000元，当年9、10月份，根据实际工作情况，由上博统一申请将其中部分难以执行的经费调减了350000元，故预算资金实际为1000000元，实际支出962330.61元，预算执行率96.23%，主要是部分考古发掘项目经费的调减。这其中存在临时性的抢救性考古工作的加入和国家文物局颁发的考古发掘执照中发掘时间的限制，导致项目启动时间已临近第四季度的客观原因，但也反映出发掘项目申报时间不科学、对财政资金使用的规定不了解等问题。

**2、工作进度管理有待进一步加强。**2018年度，考古部相关工作的进度管理、过程管理力度不够，主要体现在：一是对照部门年度计划，有两个项目未能及时启动；二是各项目经费支出大多集中在下半年度；

三是科研项目的相关资料整理、汇总和归档不够及时。

### **（三）建议和改进举措**

1、**更加科学合理地编制经费预算，提高执行率。**建议上海博物馆考古研究部具体分析 2018 年度预算编制中存在的问题，深入分析影响预算执行的原因，在下一年度合理编制和调整考古发掘与研究经费的预算方案。建议考古部调整发掘项目的启动时间，制定完善的工作计划，确保项目在年内完成。提高项目预算编制的精确度和预算执行的执行度。

2、**完善工作管理，保障考古工作长远发展。**考古研究是上海博物馆的学科部门，也承担着上海市的文物考古工作。根据上海市文物保护工作的需要以及上博的发展定位，今后部门的抢救性考古任务会更重，这些不可预估的考古项目对内部管理的要求也会越来越高。建议考古研究部根据自身特点加快完善制度，加强人才培养和人员储备，预留足够的余量以应对抢救性考古任务。同时编制合理高效的工作方案并确保方案的实施，以提高工作效率，保障考古发掘与研究工作的长远发展。