

# 财政项目支出绩效评价报告

项目名称：东方网新闻宣传服务经费

项目单位：上海市网信办

主管部门：中共上海市委宣传部

委托单位：上海市财政局

评价机构：上海社会科学院

二零一九年六月

# 目 录

摘 要.....	4
一、项目基本情况 .....	7
(一) 概况.....	7
1.立项背景及目的 .....	7
2.预算资金来源及使用情况 .....	8
3.实施情况 .....	10
4.组织及管理 .....	13
(二) 绩效目标 .....	13
二、绩效评价工作情况 .....	14
(一) 绩效评价目的 .....	14
(二) 评估思路 .....	15
(三) 评价原则 .....	16
(四) 评价框架 .....	16
(五) 指标设计 .....	17
(六) 确定绩效标准 .....	20
1.关于定量标准的界定 .....	20
2.关于定性标准的界定 .....	21
(七) 绩效评价实施过程 .....	22
三、评价结论和绩效分析 .....	25
(一) 评价结论 .....	25

1.评价结果 .....	25
2.主要绩效 .....	26
(二) 具体绩效分析 .....	35
1.项目决策评价 .....	35
2.项目管理评价 .....	37
3.项目绩效评价 .....	42
<b>四、主要经验及做法、存在的问题和建议 .....</b>	<b>47</b>
(一) 主要经验及做法 .....	47
(二) 存在问题 .....	48
(三) 政策建议及改进措施 .....	49

## 摘 要

受上海市财政局和市委宣传部委托，于 2018 年 3 月起针对“2017 年东方网新闻宣传服务经费”项目财政资金支出情况开展绩效评价工作。经过前期访谈、方案制定、分析评价、撰写报告等环节，最终形成《2017 年东方网新闻宣传服务经费项目财政支出绩效评价报告》。具体介绍如下：

按照中央、市委部署，东方网于 2012 年作为首批重点新闻网站试点完成转企改制。为补贴东方网转企改制后因承担党和国家网上宣传引导任务而发生的运营费用，上海市文化体制改革领导小组、市委宣传部、市新闻办、市网信办等各级主管部门确定于 2011 年起每年在上海市宣传文化专项资金中安排 1500 万网宣服务购买专项，定向用于政府购买网宣服务。

东方网结合自身实际情况制定了《上海东方网股份有限公司政府专项扶持资金管理细则》，对专项扶持经费的预算编制、经费使用、管理监督等作出明确规定。

2017 年度，东方网圆满完成上海及全国“两会”、上海市十一次党代会和党的十九大报道等重点工作，综合影响力大幅提升。东方网始终以导向正确、内容安全作为指导思想，高度重视传播手段建设和创新，不断提高传播力、引导力、影响力、公信力，出色地完成了各项重大报道宣传工作。

截至 2017 年 11 月，东方网 Alexa 日均全球排名为 278 位，在中央网信办《网络传播》杂志发布的中国新闻网站传播力榜单中，东方网连续位居省级网站综合传播力榜首位，东方头条持续中国新闻网站 App 传播力榜第一，在“中国新闻网站传播力 10 月总榜”中，东方网跃升至第四位。11 月，东方网还被授予全国文明单位称号。

课题组采用定量分析和定性研究相结合、书面资料和调研访谈相结合等研究方法，在资料收集、分析、报告撰写等环节中，遵循客观、公正和科学的标准和原则，以统计结果和上海实际为基础做出合理判断，2017 年东方网新闻宣传服务经费项目扶持总体得分为 84.12 分。

在项目执行过程中，东方网总结出的主要经验有：修订完成一批制度和管理办法，进一步加强导向管理和制度建设；不断加强人才队伍建设，推进激励制度改革；努力创新传播手段，做好党的十九大、上海“两会”等重大项目报道宣传，并完善了常规性网络信息发布的基础平台。总体上，专项资金为东方网担负党和国家网上宣传引导任务、提高上海主流网络媒体的公信力、影响力和传播力，提供了保障和支持。

虽然东方网全年总体取得了相当亮眼的成绩，但也存在一些问题，其中主要包括：专项资金没有形成集束效应，资金安排比较分散。从具体项目来说，爆款产品不够多，社会影响力还不够突出；互联网内容的版权正在变得越来越重要，费用也日益增加；财务制度方面，审计报告指出，东方网未针对专项资金设置明细或者辅助会计科目核算。

针对上述问题，调研组主要提出以下四点政策建议：第一，资金使用增加前瞻性，只有做好规划，未来的整合目标才可落实；第二，探索建立科学、规范的专项资金分配管理机制，加大对优质原创内容的扶持力度，使扶持重点更加科学灵活；第三，专项资金应在人才培养、创新项目孵化等方面的加大扶持力度；第四，版权费用不断上涨，可持续运营问题日趋严峻，呼吁专项资金加大版权费用方面的支持。

为了进一步加强财政支出绩效管理，根据《关于印发<上海市预算绩效管理实施办法>的通知》（沪财绩[2014]22号）文件规定，上海市财政局和上海市委宣传部委托上海社会科学院于2018年3月起针对“2017年东方网新闻宣传服务经费”项目财政资金支出情况开展绩效评价工作。为落实绩效评价工作的开展，上海社会科学院成立了评价工作组，对项目管理情况、财政资金使用情况、取得的效益情况进行评价，并根据委托方提出的着重关注上海广播电视台发展政策设计与现状的契合程度、政策实施效果以及项目成本真实性和合理性等要求针对性地开展评价调研，评价情况具体如下。

## 一、项目基本情况

### （一）概况

#### 1. 立项背景及目的

按照中央、市委部署，东方网于2012年作为首批重点新闻网站试点完成转企改制。转企改制以来，东方网始终坚定承担起上海主流网络媒体的新闻舆论工作职责，始终坚决推进媒体融合创新发展，传播力、影响力显著增强。在中央网信办《网络传播》杂志推出的中国新闻网站传播力榜中，东方网连续位居省级网站综合传播力第一，保持了全国新闻网站影响力的领先地位。

根据中央有关文件精神，为补贴东方网转企改制后因承担党和国家网上宣传引导任务而发生的运营费用，上海市文化体制改革领导小

组、市委宣传部、市新闻办、市网信办等各级主管部门确定于 2011 年起每年在上海市宣传文化专项资金中安排 1500 万网宣服务购买专项，定向用于政府购买网宣服务。每年申报获批的网宣服务购买专项为东方网有力有效担负党和国家网上宣传引导任务、不断提高传播力、引导力、影响力和公信力，提供了重要保障和有力支持。

## 2.预算资金来源及使用情况

东方网于 2017 年 6 月收到市财政下拨的扶持经费 1500 万元，并于 8 月结转至主营业务收入，作为政府提供网宣服务的收入。

使用情况方面，截止 2018 年 2 月底，东方网 2017 年度网宣专项资金已支出 1497.17 万元，具体支出情况详见下表。

表 1 具体支出情况表

单位：万元

预算项目名称	预算金额	实际执行项目名称	经费使用金额	备注
<b>一、公共网络文化传播服务项目</b>	<b>275.00</b>		<b>258.35</b>	
<b>(一) 重大活动直播</b>	<b>80.00</b>		<b>79.55</b>	
1.陆家嘴论坛、工博会、上海书展等大型论坛展会报道现场演播室搭建	20.00	1.上海“两会”现场演播室费用	7.20	
		2.上海书展演播室	13.81	
2.移动视音频直播设备增添采购（20 万）	20.00	3.移动视音频直播设备增添采购	20.08	
	40.00	4.移动视音频直播系统技术升级改造	33.60	
		5.党的十九大代表风采画册制作	2.11	
		6.党的十九大报道、新闻发布会速记费用	2.76	
<b>(二) “上海政务”信息网络建设维护及非 PC 端站群布局</b>	<b>195.00</b>		<b>178.80</b>	



预算项目名称	预算金额	实际执行项目名称	经费使用金额	备注
1.“展示新成就 喜迎十九大”宣传教育活动座谈及评选颁奖（30万）	30.00	1.“展示新成就 喜迎十九大”宣传教育活动座谈及评选颁奖	18.80	
2.基于移动端的社区投稿员队伍组织和管理，活动奖品费用，及其频道日常运营成本（35万）	35.00	2.基于移动端的社区投稿员队伍组织和管理、活动奖品费用，及频道日常运营成本	25.00	人力成本
3.通讯员报送业务管理、政务平台系统和信息报送系统升级（20万）	20.00	3.通讯员报送业务管理、政务平台系统和信息报送系统升级	5.00	邮递费用
4.非 PC 端站群布局推广（30万）	30.00	4.非 PC 端站群布局推广	30.00	人力成本
5.城市党建宣传报道及活动方案组织（30万）	30.00	5.城市党建宣传报道及活动方案组织	28.00	人力成本
6.舆情监控及制作（50万）	50.00	6.舆情监控及制作	72.00	人力成本
<b>二、社会主义核心价值观宣传项目</b>	<b>80.00</b>		<b>24.35</b>	
<b>1.社会主义核心价值观系列专题</b>				
1.配套技术支撑（20万）	20.00			未开支
2.社会主义核心价值观公益宣传资源(30万)	30.00	核心评论员和专家评论员队伍建设	24.35	
<b>2.网络评论员队伍建设</b>	30			未开支
<b>三、上海及长三角区域综合对外宣传项目</b>	<b>200.00</b>		<b>193.60</b>	
1. 外语专业采编人员费用及专栏作家经费	150.00	1. 英语专业采编人员费用	207.08	人力成本
2. 海外站点平台开发、办公运维、渠道建设	50.00	2. 海外站点平台开发、办公运维、渠道建设		未开支
		3. 海外文化交流中心收入等	-13.48	
<b>四、支撑保障常规性网络信息发布的基础平台及资源投入</b>	<b>945.00</b>		<b>1,020.87</b>	
<b>（一）东方网信源及其他版权购买</b>	<b>175.00</b>		<b>107.29</b>	
<b>（二）网络信息发布平台安全等级优化</b>	<b>665.00</b>		<b>834.00</b>	
1.按三级等保要求，加强对信息安全体系建设，包括安全管理管理、预警、检测、防范、应急响应、数据备份、灾难恢复等	30.00	1.加强信息安全系统建设	100.00	cdn 费用分摊
2.平台各网络交换设备、应用服务器更新	370.00	2.网络交换设备和服务器更新	500.00	超预算

预算项目名称	预算金额	实际执行项目名称	经费使用金额	备注
3.应用系统安全保障，代码漏洞扫描以及人工入侵检测费用	50.00	3.应用系统安全保障	19.00	人力成本
4.中央厨房相关重点技术领域研发，包括：基于爬虫平台的新闻热点分析，新闻事件挖掘；新闻数据分类算法研究；新闻话题聚类分析；基于日志的用户行为分析框架；	200.00	4.系统建设开发费用	200.00	人力成本
5.移动端发布系统安全监管集成	15.00	5.移动端发布系统安全监管集成	15.00	人力成本
<b>(三) 移动端维护、更新、开发工作</b>	<b>105.00</b>		<b>79.58</b>	
1.翱翔小程序、沪语小程序、考试查询小程序等开发维护工作。	40.00	1.翱翔小程序、沪语小程序、考试查询小程序开发维护	40.00	人力成本
2.移动端内部审核系统、沪语学习 APP 开发	50.00	2.沪语学习 APP 开发	24.58	人力成本
3. wap 改版	15.00	3.Wap 改版	15.00	人力成本
<b>合计</b>	<b>1,500.00</b>		<b>1,497.17</b>	

### 3.实施情况

项目具体实现情况如下：

#### (1) 公共网络文化传播服务项目

在公共网络文化传播服务项目中，东方网已使用资金 258.3545 万，具体如下：

##### (a) 重大活动直播 (79.5545 万)

东方网在上海“两会”（2017 年 1 月 14 日至 1 月 20 日期间）现场演播室费用为 7.2 万，上海书展（8 月 16 日至 8 月 22 日）演播室搭建价格为 13.812 万。为了提升流程化全媒体采编播能力，2017 年东方网增添了移动视音频设备，采购费用为 20.076 万，并对移动视音频系统间了升级改造，费用为 33.6 万元。此外，东方网还制作推出

了《十九大上海代表风采录》一书，在党的十九大宣传报道，新闻发布会直播速记费用以及制作代表风采录一书累计 4.8665 万元。

## **(b) “上海政务”信息网络建设维护及非 PC 端站群布局（178.8 万元）**

“喜迎十九大 展示新成就”宣教活动颁出 16 个集体奖项 17 个人奖项，整个活动累计费用 18.8 万元。

东方网与全市 16 个区、上百个街镇建立了通讯员报送机制，其中通讯员的稿费和培训费用支出为 15 万元，相关报送系统升级费用为 5 万元。东方网还累计投入了 30 万元加大了非 PC 端站群布局推广力度。

东方网重视社区投稿队伍的组织和管理工作，发动网友参与“喜迎十九大 快乐随手拍”、“我和档期合个影大型线上线下巡展”等活动。相关活动费用为 10 万元。

东方网还及时梳理网络舆情，通过报送机制加强相互沟通，为区县街镇和有关部门提供行政参考。相关的舆情团队人力为 8 人，以 1 人 1 年 9 万的人力成本计算，共计 72 万元。

东方网还承建了东方网移动党建平台，举办了“晒一晒”“学一学”“找一找”“测一测”等系列党建活动。其中，党建平台开发费用为 10 万元，相关网络活动开发及制作费用 10 万元。此外，东方网还举办了一系列相关活动，费用为 8 万。

## **(2) 社会主义核心价值观宣传项目**

东方网打造了一支强有力的核心评论员和专家评论员队伍，2017年核心评论员和专家评论员队伍建设花费 24.3458 万元。

### **(3) 上海及长三角区域综合对外宣传项目**

在对外宣传服务项目中，东方网已使用资金 193.6 万，主要用于英文版、日文版及各海外版（美国站、加拿大站、中东站）建设的人力费用支出。

### **(4) 支撑保障常规性网络信息发布的基础平台及资源投入**

一年来，东方网在这一项目下已使用资金 1020.87 万元，具体如下：

#### **(a) 东方网信源及其他版权购买（107.29 万元）**

东方网加大对信源和版权的购买力度，一年来，此项费用支出为 107.29 万元。

#### **(b) 网络信息发布平台安全等级优化（834 万元）**

费用支出共为 834 万元，其中加强信息安全系统建设费用 100 万，网络交换设备和服务器更新费用 500 万，应用系统安全保障费用 19 万，系统开发建设费用 200 万，移动端发布系统安全监管集成费用 15 万。

#### **(c) 移动端维护、更新、开发工作（79.58 万）**

东方网翱翔升级、微信小程序开放等项目费用共计 79.58 万，其中包括：翱翔小程序、沪语小程序、考试查询小程序开发维护费用；沪语学习 APP 开发；Wap 改版费用等。

#### 4.组织及管理

东方网结合自身实际情况制定了《上海东方网股份有限公司政府专项扶持资金管理细则》，对专项扶持经费的预算编制、经费使用、管理监督等作出明确规定。经审计，东方网专项资金使用管理内控制度总体执行良好。为了在制度设计上明确规范资金使用，确保专款专用，主要做了以下三个方面的工作：

1. 健全项目经费的管理制度。东方网经济运行管理部作为政府专项资金管理工作的职能部门，负责每年度政府专项资金管理工作。严格落实《上海市主流媒体发展新媒体专项资金管理办法》和《上海东方网股份有限公司政府专项扶持资金管理细则》。通过制度保障专项资金专款专用，严格按资金使用计划拨付使用。

2. 注重管理支出的合规合法。财务部门定期根据项目完成情况，结算项目，对已使用专项资金结算销账，编写项目调节。明确专项资金的各项支出符合财务相关规定。

3. 核算项目费用准确性。内审部门定期对项目资金使用情况进行检查，重点检查是否存在违规使用项目资金的情况。

#### （二）绩效目标

运用网宣服务购买专项资金，努力创新传播手段，做好党的十九大、上海“两会”等重大项目报道宣传，参与“上海政务”信息网络建设维护及长三角区域综合对外宣传项目，并完善常规性网络信息发布的

基础平台。利用专项资金为东方网担负党和国家网上宣传引导任务、提高上海主流网络媒体的公信力、影响力和传播力，提供保障和支持。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

根据 22 号文的指导思想，评价工作组进一步明确了本次绩效评价工作的评价目的，具体包括：

（1）通过对项目财政资金投入和执行情况的评价，分析项目投入管理和财务管理水平，并进一步剖析财政资金使用的安全性和规范性。

（2）通过对项目实施管理措施的评价，分析项目实施管理的有效性，并进一步剖析管理中尚需改进之处。

（3）通过对扶持政策设计需求调研的充分性、配套政策的完备性、政策目标的明确性进行评价，分析扶持资金在政策设计层面的科学性和合理性；通过对扶持工作开展过程中的财务管理制度和实施管理制度建设情况进行评价，反映扶持政策在制度层面的落实情况和可操作性；通过对扶持政策成果产出和实施成效进行评价，分析扶持政策目标的实现程度，反映扶持政策设计与现实的契合程度。

（4）通过对资助项目成本的真实性进行评价，分析项目财政资金使用的经济性和效率性，为财政支出管理改善提出改进建议。

## (二) 评估思路

课题组采用定量分析和定性研究相结合、书面资料和调研访谈相结合等研究方法，在资料收集、分析、报告撰写等环节中，遵循客观、公正和科学的标准和原则，以统计结果和上海实际为基础做出合理判断。具体设计流程图如下。

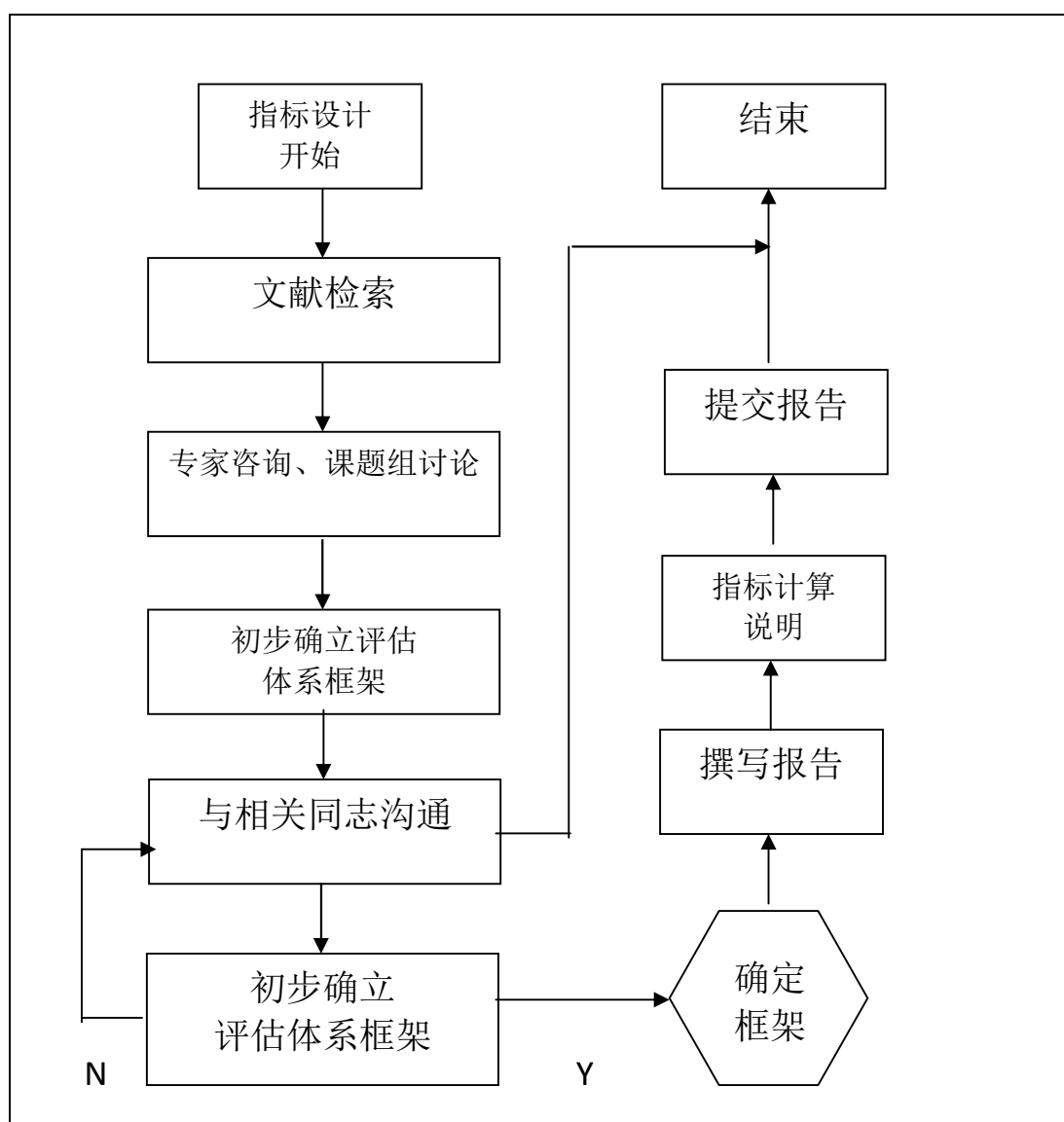


图 2 指标体系设计流程

### （三）评价原则

课题组对文化专项资金的绩效考核遵循“客观公正、科学规范、绩效相关”的原则，采取定量评价和定性评价相结合、书面资料与调研访谈相结合的方式进行，在评价的过程中以事实为依据，对搜集到的资料分析、报告严格遵循公平公正原则。

绩效评价指标是绩效评估体系最重要的内容之一。一套好的绩效评价指标有利于检验财政投入的效果、效率、效益，有利于实现财政资金的有效配置，是进行政策调整、提出政策建议的重要依据。绩效评价指标体系根据项目所给出的专项资金使用计划和目标、专项资金使用项目申报报告(表)、项目可行性研究报告、立项评估报告进行科学性、公正性、客观性、相关性和可比性等原则来评估，同时还要体现以下原则：

表 1 绩效评估原则

评价原则	内容
全面性原则	不仅要能全面反映资金补贴项目所在单位的绩效，还要考虑到项目实施过程中所遇到的困难；
实用性原则	符合实际情况，便于取得，在今后的工作中能够使用；
导向性原则	依据本项目的性质，在评价中要遵循经济型、效率性和效益性原则，同时也要体现长期结果的影响。

### （四）评价框架

上海文化专项资金绩效评估指标体系设计框架的思路包括：



第一，严格遵照我市统一规定的财政支出绩效评估的基本框架，保持原指标体系中一级和二级指标的内容和权重不变，即依然从项目决策、项目管理、项目绩效三大方面来进行指标设计。

第二，为了体现文化产品的特性，也为了保证评估的公正性与合理性，保持原指标体系中文化项目“三分法”，即保持将文化项目分为文化创作与人才类、文化活动与宣传类、文化产业及服务类三大类别。

第三，在保证整体科学性、合理性、公正性等基本属性不变的前提下，对指标体系进行简化，以提高整体的可操作性和灵活性。

在这一体系中，项目决策和项目管理主要从宏观上考察和了解项目具体的运作情况；项目绩效主要是针对性指标，对于专项资金使用情况进行了度量。

## （五）指标设计

指标结构与内容是展开评估工作的基础，在遵守评价原则的基础上，根据本项目的具体特点，我们设计了以下 15 个基础性的（正向）三级指标（如表 19 所示），另外根据项目的特点设计了若干配套指标。从性质上讲，这里的三级统计指标为数值型或逻辑型指标，数值型指标是根据统计数据测算或者问卷打分平均之后形成的具体数值。逻辑型指标是取舍性的，即在数值 0 和 1 中进行选择（如“项目自我评估”等）。在评估过程中，课题将对统计指标进行量纲一致化处理，处理的原则采用比较法，将在调研中一并解决。

表 2 2017 年东方网新闻宣传服务经费项目绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释/度量标准	数据来源	性质	取值范围	权重
项目决策	战略目标适应性	战略目标适应度	<ul style="list-style-type: none"> <li>●是否符合国家文化发展战略；</li> <li>●是否与上海经济社会发展战略目标相适应；</li> <li>●是否能够为上海文化大都市建设提供支撑</li> </ul>	申请书/访谈打分	数值型	(0, 1)	1.000
	立项合理性	立项依据充分度	<ul style="list-style-type: none"> <li>●申请书的综合评价</li> <li>●申请书的论点、论证和论据是否合理充分</li> <li>●专家评审反馈意见</li> </ul>	课题组讨论	数值型	(0, 1)	0.500
		绩效目标合理度	<ul style="list-style-type: none"> <li>●战略目标有无节点步骤</li> <li>●实施目标有无配套措施</li> <li>●工作人员对绩效目标认可度</li> </ul>	申请书/访谈打分	数值型	(0, 1)	0.500
项目管理	投入管理	资金投入充足率	●资金投入与项目运行成本比	申请书	数值型	(0, 1)	0.800
		配套资金到位率	●是否有社会资金跟进	问卷调查	逻辑型	(0) (1)	0.200
	财务管理	审计合格率	●是否达标	审计报告	逻辑型	(0) (1)	0.200
		财务制度健康率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●是否建立财务、资产管理、内控等财务制度</li> <li>●是否有正式文件/管理章程</li> </ul>	审计报告、问卷调查	数值型	(0, 1)	0.600
		预算控制率	●支出预算计划完成率（实际支出/预算支出）	申请书/审计报告	数值性	(0, 1)	0.100
		审计优秀率	●是否优秀		逻辑型	(0) (1)	0.100
	项目实施	项目进度管控力	<ul style="list-style-type: none"> <li>●项目是否依照计划完成</li> <li>●是否有效应对突发事件</li> </ul>	问卷调查	数值型	(0) (1)	0.250
项目执行合理度		<ul style="list-style-type: none"> <li>●是否存在突击使用资金</li> <li>●是否存在挪用资金</li> </ul>	课题组讨论	数值型	(0, 1)	0.250	

		项目自我评估	<ul style="list-style-type: none"> <li>●项目承担方是否对项目本身进行自我评估</li> <li>●是否得到具有参考价值的项目经验</li> <li>●自评报告是否完整详细</li> </ul>	问卷调查/自评报告	数值型	(0, 1)	0.500
项目绩效	三类项目分别进行说明与解释		<b>文化活动与宣传类</b>	针对同一指标，三类项目赋予不同权重			
	项目产出	项目完成率	是否在规定时间内完成文化活动或宣传活动	申请书（完成或超额完成为1，其他取实际值）	数值型	(0, 1)	0.7
		投入产出综合	媒体关注度 (报纸、网络、影音、其它)	项目组（综合评价）	数值型	(0, 1)	0.3
	项目结果	项目影响力	受众知晓度 是否有助于形成或改善群众文化观念	项目组/问卷调查	数值型	(0, 1)	0.4
		项目满意度	受众满意度	问卷调查	数值型	(0, 1)	0.6
	能力建设及可持续影响	品牌效应	是否形成具有广泛知晓度的文化品牌	项目组/问卷调查	数值型	(0, 1)	0.5
		战略意义	是否有助于提升上海的国际知名度和国际影响力	项目组/问卷调查	数值型	(0, 1)	0.5

注：审计报告为年末或下年初执行，故本次评估未收录该指

## （六）确定绩效标准

确立绩效标准是正确评估项目运行绩效、解释最终数据的基本前提，在本报告中，我们所确立的标准包括定量标准和定性标准。

### 1.关于定量标准的界定

表3 2017年东方网新闻宣传服务经费项目绩效评价得分情况表

一级指标	一级指标权重	二级指标	二级指标权重	三级指标	三级指标权重
项目决策	0.1	战略目标适应性	0.5	战略目标适应度	1
		立项合理性	0.5	立项依据充分度	0.5
				绩效目标合理度	0.5
项目管理	0.3	投入管理	0.33	资金投入充足率	0.8
				配套资金到位率	0.2
		财务管理	0.33	审计合格率	0.2
				财务制度健康率	0.6
				预算控制率	0.1
				审计优秀率	0.1
		项目实施	0.33	项目进度管控力	0.25
				项目执行合理度	0.25
				项目自我评估	0.5
项目绩效	0.6	项目产出	0.3	项目完成率	0.7
				投入产出综合	0.3
		项目结果	0.2	项目影响力	0.4
				项目满意度	0.6
		能力建设及可持续影响	0.5	品牌效应	0.5
				战略意义	0.5

本报告所涉及的三级指标均要求转化为可度量的数值，取值方式参见表中对于数值标准的界定。在这里，度量标准分为三类：一是逻辑型指标的标准均依据“有”或“无”、“是”或“否”的方式来定义，如审计合格率，若合格则取“1”，不合格则取“0”；二是比例型指标均参照预算同类指标数据为标准，大于或等于预算的数值，均取1，小于去年的数值，则取实际数值（小于1但大于0）。

一级指标和二级指标则分别根据下一层级指标权重加权计算，其优劣的判定标准则根据和受访单位的座谈以及指标结构来综合判断。初步形成的看法是，对一级指标加权而来的最终绩效数据在0—1之间，因此，标准区间和定性判断如下：（1）0-0.6为考核不合格，（2）0.6-0.8为考核及格，（3）0.8-0.9为考核良好，（4）0.9-1为考核优秀。

## 2.关于定性标准的界定

定性标准是我们进一步了解数据背后深层次问题的关键。这主要通过项目负责人、工作人员的沟通来获得，判定的标准直接来自于对受访对象的提问。通过这种方式取得的结论将作为评估报告定性分析、问题挖掘和对策建议的主要来源内容。

为客观、准确地反映项目自启动以来的实际运行效果和取得的成绩，课题组采用查阅书面资料、访谈和问卷调查相结合的方法收集证据。资料收集途径主要有以下几类：

- 与项目负责人、工作人员就有关问题进行面对面交流；
- 与项目财务人员进行面对面交流；

- 项目组相关人员填写的问卷；
- 项目申报书；
- 项目公开审计报告；
- 项目评估表；
- 项目执行情况报告。

## （七）绩效评价实施过程

按照评价要求，对整个评价周期进行阶段性划分，明确每个阶段的任务、工作内容及节点成果。绩效评价实施过程分为四个阶段（见图 3），各节点的控制表见表 4：

第一阶段：前期调研，准确掌握项目基本情况。工作组对管理部门进行了访谈，收集和整理与项目相关的政策、文件资料，了解项目基本情况。

第二阶段：制定绩效评价工作方案。确定评价思路，设计绩效评价指标体系，设计调查方案，完成《绩效评价工作方案》，将方案上报至委托方进行审核，并根据审核意见进行相应修改调整。

第三阶段：核实资料，调查取数。根据工作方案，工作组发放了调查问卷与满意度问卷，完成问卷的数据核实和分析，获取各项绩效评价指标的相关数据资料，综合判断后完成各项绩效评价指标的评价工作。

第四阶段：完成绩效评价报告。工作组撰写财政支出绩效评价报告，并在工作组内进行讨论修改，完成《2017 年东方网新闻宣传服务经费》，并参加项目评价报告专家评审会，按照专家评审意见进行评价报告的修正。

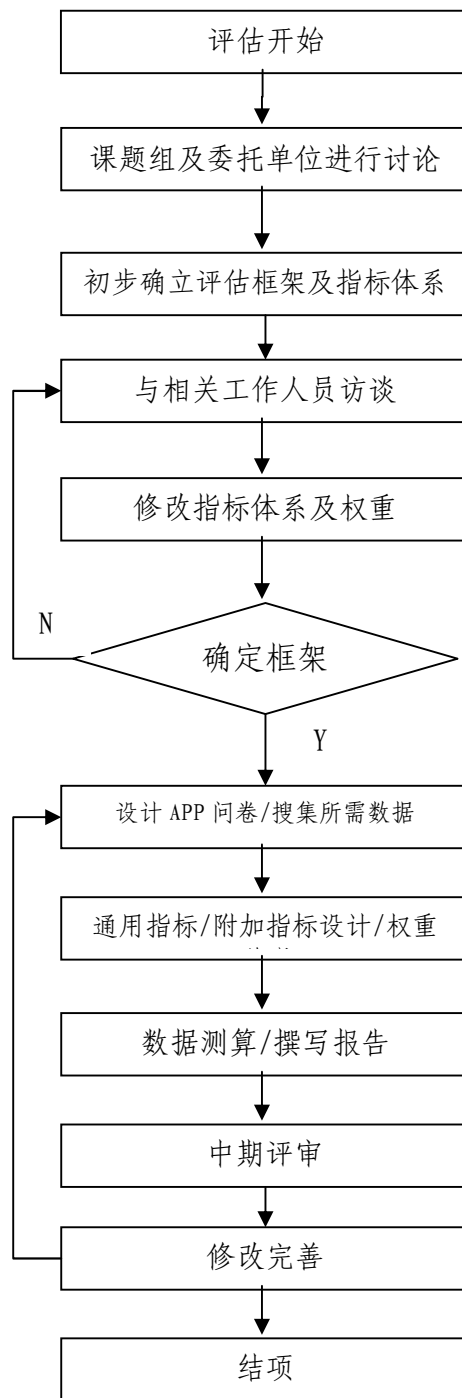


图 3 绩效评价实施过程

表 4 财政支出绩效评价工作节点控制表

时间节点	评价任务	工作内容	节点成果
3.7-3.31	调研与文件整理	对委托方和项目管理部门进行沟通与调研；收集和整理相关政策、文件和资料，明确项目评价方向及评价重点，形成项目绩效评价沟通表	项目评价沟通表
4.1-4.20	绩效评价工作方案制定（初稿）	对各项目管理部门进行访谈，并结合绩效目标，确定评价思路，设计绩效评价指标体系，设计调查问卷。	绩效评价工作方案（初稿）
4.20-4.27	绩效评价工作方案制定（评审稿）	根据委托方意见，对绩效评价工作方案初稿进行调整，形成评审稿。	绩效评价工作方案（评审稿）
4.28-5.10	绩效评价工作方案评审和修改	根据专家评审意见对工作方案进行完善和修改，完成绩效评价工作方案	绩效评价工作方案（终稿）
5.11-5.25	开展取数、调研、抽查部分数据	对利益相关方开展问卷调查，收集和梳理评价指标相关资料，开展实地核查工作，完成各评价指标评价工作。	问卷数据分析结果；各指标评价结果
5.26-6.9	绩效评价报告撰写（初稿）	根据指标评价结果及相关资料信息，撰写评价报告初稿。	绩效评价报告（初稿）
6.10-6.15	绩效评价报告撰写（评审稿）	根据委托方意见，对绩效评价报告初稿进行调整，形成评审稿。	绩效评价报告（评审稿）
6.16-6.25	评价报告评审与修改	根据专家评审意见对评价报告进行完善和修改，完成绩效评价工作报告	评价报告（终稿）
6.26 日前	报告提交	打印装订	评价报告终稿提交



### 三、评价结论和绩效分析

#### (一) 评价结论

##### 1.评价结果

2017年东方网新闻宣传服务经费项目扶持总体得分为**84.12分**。

该项目财政支出绩效评价等级为：**良好**。

**表5 项目财政支出绩效评价等级**

一级指标	二级指标	三级指标	满分值	得分率	失分原因简述
A: 项目决策	A1: 战略目标适应性	A11: 战略目标适应度	5	0.8	有被调查者反应立项时设定的目标达成有一定难度
	A2: 立项合理性	A21: 立项依据充分性	2.5	1	——
		A22: 绩效目标合理度	2.5	0.8	项目达成目标有一定难度, 并且需要继续延长项目资助时间
B: 项目管理	B1: 投入管理	B11: 资金投入充足率	8	1	——
		B12: 配套资金到位率	2	1	——
	B2: 财务管理	B21: 审计合格率	2	1	——
		B22: 财务制度健康率	6	0.85	审计报告认为财务制度有瑕疵
		B23: 预算控制率	1	0.95	预算与实际执行有少量差额
		B24: 审计优秀率	1	0	未获得优秀

	B3: 项目实施	B31: 项目进度管控力	2.5	0.9	项目任务较分散
		B32: 项目执行合理度	2.5	0.8	项目分散, 未形成合力
		B33: 项目自我评估	5	0.8	未在项目进展过程中进行自我评估
C: 项目绩效	C1: 项目产出	C11: 项目完成率	12.6	0.95	需要继续加强推广
		C12: 投入产出综合	5.4	0.85	产生直接经济效益的能力有待提高
	C2: 项目结果	C21: 项目影响力	4.8	0.7	影响力还未普及全国
		C22: 项目满意度	7.2	0.8	缺少群众满意度的指标
	能力建设及可持续影响	C23: 品牌效应	15	0.7	没有打造出有自身特色的品牌
		C24: 战略意义	15	0.9	战略影响力不足
合计			100	0.8412	

## 2.主要绩效

### (1) 总体情况

2017年, 东方网完成上海及全国“两会”、上海市十一次党代会和党的十九大报道等重点工作, 综合影响力大幅提升。东方网始终以导向正确、内容安全作为指导思想, 高度重视传播手段建设和创新, 不断提高传播力、引导力、影响力、公信力, 出色地完成了各项重大报道宣传工作。

截至 2017 年 11 月，东方网 Alexa 日均全球排名为 278 位，在中央网信办《网络传播》杂志发布的中国新闻网站传播力榜单中，东方网连续位居省级网站综合传播力榜首位，东方头条持续中国新闻网站 App 传播力榜第一，在“中国新闻网站传播力 10 月总榜”中，东方网跃升至第四位。11 月，东方网还被授予全国文明单位称号。

在中国互联网协会、工信部信息中心发布的中国互联网企业 100 强榜单中，东方网连续 5 年入选百强榜单，排名从 2016 年的 67 位跃升到 43 位，仅次于新华网，是百强企业中唯一上榜的地方重点新闻网站。

2017 年东方网新闻宣传方面得到行业肯定，专题《日出东方——庆祝中国共产党成立 95 周年》获中国新闻奖网页设计三等奖；《直播上海——这一秒，上海发生了什么？》获上海新闻奖一等奖；《中国共产党为何在上海诞生》、《冠生园董事长遭遇意外 谁在“消费逝者”》分获上海新闻奖三等奖。

#### （a）加强了内容建设

2017 年市十一次党代会开幕前，东方网策划推出《人物故事》《改革 5 年影像》等系列原创报道，充分展示上海五年成就。

十九大开幕之前，东方网结合“砥砺奋进的五年”报道，推出了《国家工程·上海智慧》系列访谈、《“瞰”上海》航拍系列，上海重大体育文化设施建设系列等系列访谈、图片、文章。

在上海“两会”、全国“两会”中，东方网首次将手机直播引入上海“两会”报道，并将短视频运用在重大报道中，成为一大亮点。市十一

次党代会期间，东方网发挥多年来在重大会议网络直播领域累积形成的报道经验，及时、准确地对开幕会议进行了图文、视频直播，引发国内主要商业网站关注。

十九大期间，东方网提前联系各区区委书记、民主党派、街道党工委书记、基层党员、两新组织党员等，第一时间推出一系列独家稿件，第一时间抢占舆论高地，营造浓郁的学习氛围。十九大结束后，积极报道各区学习贯彻十九大精神的相关举措和学习体会。在“上海精气神”专题报道的基础上，联合上海各区开展“喜迎十九大 展示新成就”宣教活动，展示各区与十九大主题相关的优秀作品。

#### (b) 加强了技术保障

2017年，东方网根据信息安全要求及网站安全工作计划，对各应用系统进行安全检查与加固，网站两大关键信息基础设施的安全检查工作已完成并通过了上海市信息安全测评认证中心的国家等级保护三级测评。为保障十九大期间网络安全，东方网优化服务架构，增加前段缓存节点，巩固后端服务器防篡改部署。最终做到会议期间网站无重大安全漏洞，总体安全零事故。

2017年，东方网顺利通过涉密工作现场审查、专家评审等环节，获得一致认可，最终获得涉密资质，为今后开展涉密业务奠定基础。

2017年，东方网的中央厨房研发与建设取得新成果，完成了对网站主要稿源数据库升级改造，采用新技术建立了新的大数据稿源库，使用非结构化数据库可支持到亿级数据量；采用基于页面结构的数据采集平台，统一了原有分散于各处的采集工具及第三方接口数据

导入工具；实现了后端稿件分发系统，可将稿件自动分发到各个终端产品；将用户历史行为数据与新闻内容标签相结合，实现对用户个性化新闻内容智能推送，并对新闻话题聚类、热点分析等进行了技术积累。

东方网还搭建了移动党建平台，实现线上线下党建活动的联动，建成了“上海宣传系统纪检监察信息管理系统”，实施了普陀区政府门户网站改版升级及网站群建设等项目，将东方网的技术能力得以充分运用。

## （2）公共网络文化传播服务项目

### （a）重大活动直播

在党的十九大、上海“两会”、全国“两会”、陆家嘴论坛、市长企业家咨询会议、上交会、上海书展、工博会等重大会议、重大节庆活动报道中，东方网加大策划力度，除了常规性地制作网上专题、在会议现场搭建演播室进行视频访谈之外，还跨地域跨平台联合制作《迈步新征程》系列访谈节目。党的十九大期间，东方网、多彩贵州网、中国搜索联合策划推出的特别报道《迈步新征程》系列访谈节目。访谈嘉宾来自全国多地，既有与习总书记关心的贵州岩博村党委书记余留芬代表，也有上海昆剧团团长谷好好代表。节目在东方网、多彩贵州网、东北网及东方头条、贵州头条、东北头条客户端平台同步播出，在线观看人数超过 100 万。

### （b）“上海政务”信息网络建设维护及非 PC 端站群布局

2017年9月下旬至年底，推出“上海精气神”专题，牢牢抓住上海各区五年成就，为每个区开设子专题，设计Discovery系列短视频封面，为十九大的胜利召开营造了良好的舆论氛围。专题还推出为你最喜爱的区打call互动功能，点燃各区百姓的幸福感、获得感、自豪感。在“上海精气神”专题报道的基础上，中心联合上海各区开展“喜迎十九大 展示新成就”宣教活动，展示各区与十九大主题相关的优秀作品。

东方网与全市16个区、上百个街镇建立了通讯员报送机制，实时发布区域、街镇政务报道和民生新闻，为上海基层政务提供了有效的正面宣传渠道。在完善报送机制的同时，东方网加大了报送业务管理、政务平台系统和信息报送系统的升级。

东方网重视社区投稿队伍的组织和管理工作，发动网友参与“喜迎十九大 快乐随手拍”、“我和档期合个影大型线上线下巡展”等活动，记录下上海社区五年变化，相关图片文字上传到翱翔客户端的投稿栏目，并让好友、家人一起来分享、来点赞。众多网友分享了自己的照片，感言“美丽社区我的家，民富国强，大好风光”。

东方网还及时梳理网络舆情，通过报送机制加强相互沟通，为区县街镇和有关部门提供行政参考。

城市基层党建服务建设是党在城市工作的基础。东方网记者深入全市16个区的街镇居委，报道基层治理创新的典型案例和生动故事，探索党建引领下的社会治理多元协同机制，以增强党在城市的影响力、渗透力和凝聚力。在做好报道的同时，东方网还承建了东方网移

动党建平台，举办了“晒一晒”“学一学”“找一找”“测一测”等系列党建活动。此外，东方网还举办了“五好支部大巡礼，百强支部大展示”网络专题；“市经信系统党章党规党史知识竞赛”活动的策划、设计、制作；2017年度上海市社会建设十大创新项目评选、“两学一做”学习教育常态化制度化网络直播活动、学习十九大系列网络活动、优秀组织生活案例评选专题、身边的榜样·微故事专题等一系列活动。

### （3）社会主义核心价值观宣传项目

2017年，网上舆论更加多样、复杂，舆论引导任务依然繁重。东方网围绕“上海@2016”年终盘点、上海两会、全国两会、从严治党、设立雄安新区、美军战斧导弹军事打击叙利亚、抵制日本APA酒店、上海市第11次党代会、一带一路国际论坛、建党96周年、习近平“7·26”讲话、文化自信、上海国际艺术节、十九大时光、学思践悟十九大等方面都做了大量的舆论引导工作。

就习近平“7·26”讲话，东方网先后刊发评论《步调一致迎接十九大召开》《改革开放以来不变的主题》《点赞“反腐败斗争压倒性态势”》《“八个更加”突出“人民的获得感”》《“三个意味着”增添我们的自信心》《脱贫攻坚战的要义在于“精准”》等，全方位解读习近平“7·26”讲话精神。

为庆祝党的十九大召开，10月1日至10月14日，东方网与上海市委党校合作，刊出理论文章以及新闻报道，从各方面来论述习近平总书记提出的文化自信，汇报上海实践成果。此外，十九大召开期

间以及之后，评论部还以“十九大时光”、“学思践悟十九大”为主题，组织刊发多篇评论，为学习十九大报告创造良好舆论环境。

在社会热点话题上，中国诗词大会热播、共享单车无序发展、巨鹿路历史建筑被拆事件、高考改革、C919S 首飞成功、武术界“约架”事件、范雨素现象、《人民的名义》热播现象、“网红”食品乱象、西安地铁事件、丽江游客被打毁容事件等以及一些节点性的话题，评论部都做了及时有效的评论引导。

#### （4）上海及长三角区域综合对外宣传项目

2017 年，东方网围绕中心，服务大局，在聚焦党的十九大等重大外宣报道的同时，加快推进新媒体产品海外有效落地，积极开展中外项目合作，传播中国文化，讲好上海故事，促进外国受众更多更好地了解中国。

十九大期间，东方网开设党的十九大英文、日文专题，转载稿件 122 篇，其中英文 88 篇、日文 34 篇。推出原创编译栏目“外媒关注十九大”，以正面舆论、正确导向为基本方针，积极跟进外媒十九大报道。

庆祝香港回归祖国 20 周年报道，全国政协副主席董建华先生接受东方网总裁、总编辑徐世平独家视频专访。报道《董建华首次接受沪语采访 细说他的上海情缘》，经东方网翱翔客户端、PC 端；东方网微博、微信、香港头条等全媒体多渠道分发后，阅读量过千万，在互联网上产生深远的影响力。



“一带一路”高峰论坛期间，东方网策划制作中、英、日多语言版本一带一路专题，聚焦上海在推进“一带一路”建设中的角色，权威发布上海有关“一带一路”的政策指引、热点问题解读。

2017 年以来，东方网在国侨办的支持和指导下，主动加强与海外主要华文媒体的合作，通过“东方头条”客户端的大数据智能算法技术输出，共建区域性华文移动端聚合资讯平台。

2017 年，东方网与上海市友协加强合作，围绕“民相亲 心相通”主题，策划了一系列原创专题报道，邀请 15 个国家的驻沪领馆为东方网网友送上新春祝福，并以图文形式在 PC 端和移动端进行了传播。通过这一人文交流活动，对外讲好上海故事。

东方网还积极承接政府外事推广活动，围绕国家有关政策，致力于打造文化贸易发展战略，组织、开展境外文化贸易促进活动，坚持有力有序稳中求进，公司对外活动业务承接水平大幅提升。2017 年，公司作为上海市友协的战略合作伙伴，参与承办 2017 上海之帆波罗的海三国经贸文化交流巡展，并作为唯一的合作媒体，提供全程报道支持。同年 12 月，受上海市文广局、上海市外事办委托，承办 2018 欢乐春节·纽约上海周的子活动。充分提升东方网海外中心的品牌影响力。

#### (5) 支撑保障常规性网络信息发布的基础平台及资源投入

##### (a) 东方网信源及其他版权购买

2017 年，东方网加大对信源和版权的购买力度，其中包括中央媒体文字、图片版权费；网络、报纸、APP 图片及图表版权，另外还有一部分应用软件版权正版化的费用。

#### (b) 网络信息发布平台安全等级优化

根据上级主管单位信息安全要求，2017 年，东方网各应用系统进行了安全检查与加固，并通过国家等级保护三级测评复查。

为保障十九大期间网络安全，优化了服务架构，增加前段缓存节点，巩固后端服务器防篡改部署。十九大召开前，对安全体系上进行了专项安全检查和部署工作，具体措施有网络安全防范体系加固、应用系统升级梳理、敏感内容审核管控、全网资源清理、强化监控以及落实安全责任制度等。十九大期间，严格落实安全责任制度。明确现阶段各项网络和应用的紧急联系人，制作通讯录发放各部门。严格执行 7\*24 值班制度，增加巡检值守的内容和频次，要求做好相关设备状态和操作的记录。最终做到会议期间网站总体安全零事故，并无重大安全漏洞。

2017 年，东方网还完成了存储平台的招投标、采购、部署调试及上线运行工作。

按照中央厨房建设计划，完成对网站主要稿源数据库升级改造，建立了新的大数据稿源库等多项工作。

#### (c) 移动端维护、更新、开发工作

2017 年，东方网对翱翔进行升级，iOS 和安卓端先后各更新了 18 个版本，增加投稿活动和直播频道等功能板块，同时修改了 BUG、优化了客户端的流畅度、调整了部分功能，保证了客户端的正常运行。

东方网还开发微信公众号小程序，开发了翱翔新闻、学说上海话、上海考试查分咨询三个小程序，并与东方网公众号进行了关联。开发移动端审稿投稿 APP，12 月初交付业务部门使用。

## （二）具体绩效分析

2017 年东方网新闻宣传服务经费项目财政支出绩效评价的主要目的，是对财政资金管理与使用情况及整个项目产生的绩效进行客观、公正的评价。具体的评价内容主要包括项目决策的科学性、项目管理的规范性和项目绩效的有效性。

### 1.项目决策评价

决策指标包括战略目标和项目立项两个二级指标。根据项目实际情况，项目立项下设战略目标适应性、立项依据充分性和项目立项规范性三个三级指标。项目目标下设绩效目标合理性、绩效指标明确性两个三级指标。按照指标得分以及权重，可得该项目一级指标得分率为 **0.85**。

#### （1）战略目标分析：

评价指标——A11:战略目标适应度

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第四次会议上发表关于媒体融合发展的重要讲话:推动传统媒体和新兴媒体融合发展,推动传统媒体和新型媒体在内容、渠道、平台、经营、管理等方面的深度融合,着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体,建成几家拥有强大实力和传播力、公信力、影响力的新型媒体集团,形成立体多样、融合发展的现代传播体系。并在会议上通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》。

时任上海市委书记的韩正同志在主持召开新媒体发展座谈会时强调,必须始终保持强烈的责任感和使命感,坚定不移深化改革,加快推进上海主流媒体深度融合、整体发展。要牢牢把握正确的舆论导向,不断提高上海主流媒体的传播力和影响力,为提高我国国际话语权、加强国际传播能力建设作出上海的更大努力。可见,该项目立项符合“十三五”规划的主要任务以及发展目标,为新形势下不断提高上海主流网络媒体的传播力和影响力提供了强大支持, **A11** 评价指标得分为 **0.8**。

## (2) 项目立项分析:

### 评价指标——**A12**: 立项依据充分度

申报获批的网宣服务购买专项为东方网有力有效担负党和国家网上宣传引导任务、不断提高传播力、引导力、影响力和公信力,提供了重要保障和有力支持,东方网始终坚定承担起上海主流网络媒体的新闻舆论工作职责,始终坚决推进媒体融合创新发展,为上海改革

发展作出了新闻媒体的应有贡献。因此，就项目本身来看，有着充足的现实依据以及指导思想，A12 评价指标得分率为 1。

### 评价指标——A13：绩效目标合理度

该项目开展前，以进一步巩固和增强自身影响力和竞争力，打造优质原创融媒体新闻 IP 为发展目标，以重组业务板块，稳定传统新闻阵地，谋求新媒体领域突破为发展机制，以完善自我供血机制，拓宽融资渠道，探索可持续商业模式为运营模式，同时项目开展前，明确了项目各机构的职责，为达到预期目标做了充足准备。

在当前互联网技术快速发展的背景下，东方网融合发展的过程中，强项是技术储备。但是，若就内容本身而言，东方网与以字节跳动等为代表的互联网资讯业“大鳄”相比，缺少掌握核心传播内容和灵活度，难以把握互联网资讯业发展的核心技术和未来发展趋势。在融合发展的过程，形成技术上能不断追赶，内容上却逊人一筹、迟人一步的现状，对于项目目标的达成可能有一定难度，因此，A13 评价指标得分率为 0.8。

## 2.项目管理评价

管理指标包括投入管理、财务管理和项目实施三个二级指标。投入管理从资金投入充足率和配套资金到位率两方面考察。财务管理从审计合格率、财务制度健康率、预算控制率和审计优秀率四方面考察。项目实施从项目进度管控力、项目执行合理度、项目自我评估三方面

考察。按照指标得分以及权重，可得该项目一级指标得 26.35 分，得分率为 87.83。

**(1) 投入管理分析：**

**评价指标——B11：资金投入充足率分析**

2017 年东方网新闻宣传服务经费项目扶持资金列支于上海市文化事业建设费，属于政府性基金支出项目。因此，该项目预算应按照相关要求申报。文化事业建设费支出预算由市财政局和市委宣传部按照政府性基金预算管理要求编制，按规定程序报批；年度支出预算的编报要细化到具体项目和单位，按规定程序审批后，由市财政局会同市委宣传部报市政府审批。根据调研，该项目预算申报符合有关规范。项目在申报工作开展前制定了扶持资金的使用方案，对各项扶持内容的预算支出进行了评估，并给出预算支出金额。并且该项扶持资金是作为年度增资款来发放，该项资金实际支出与预算支出相符，因此，该项目 B11 评价指标得分率为 1。

**评价指标——B12：配套资金到位率分析**

按照规定要求，文化事业建设费年度支出预算经规定程序批准后，各项目单位根据批准的预算及时报送具体项目资金使用方案，经审批后，扶持资金将拨给相应单位。根据调研，东方网共收到 1500 万元资金，因此，已全部到位，B12 评价指标得分率为 1。

**(2) 财务管理分析：**

**评价指标——B21：审计合格率分析**

按照《上海市文化事业建设费使用管理办法》要求，文化事业建

设费用在进行使用后，需要进行相应的审计。由于项目扶持资金是年度增资款，需要对整个项目进行验收审计，调研中，单位也提供了《关于上海东方网股份有限公司 2017 年网宣服务购买专项资金使用情况的专项审计报告》。项目组也对项目实施一年以来的客户端数据、Alex 指数，网信办，中国新闻网站传播力排行榜，艾瑞新闻门户，易观千帆等方面的数据进行汇总，编制成报告，从审计报告与年度总结报告中可知，审计达标，因此，B21 评价指标得分率为 1。

### 评价指标——B22：财务制度健康率分析

根据调研了解，为保障项目实施，建立健全项目经费的管理制度，东方网经济运行管理部作为政府专项资金管理工作的职能部门，负责每年度政府专项资金管理工作。严格落实《上海市主流媒体发展新媒体专项资金管理办法》和《上海东方网股份有限公司政府专项扶持资金管理细则》。通过制度保障专项资金专款专用，严格按资金使用计划拨付使用。

财务部门定期根据项目完成情况结算项目，对已使用专项资金结算销账，编写项目调节。明确专项资金的各项支出符合财务相关规定。核算项目费用准确性。内审部门定期对项目资金使用情况抽查，重点检查是否存在违规使用项目资金的情况。

但审计报告指出，专项资金核算管理有待改进。东方网未针对专项资金设置明细或者辅助会计科目核算。各部门在向财务报支网宣服务的成本费用时，也未将网宣项目与其他项目进行明确拆分，而是至项目结束时再由各执行部门进行统计划分。

总体上，项目执行组针对扶持资金拨付流程、资金使用范围、监管方式及资助资金预算管理等方面提出了明确的管理要求。但是在申报时，缺少资金使用明细，只对相关类别进行预估，因此，该项目在财务制度上还有待完善，**B22 评价指标得分率为 0.85。**

#### **评价指标——B23：财务预算控制率分析**

根据调研可知，该项目的项目整体预算与实际相符合。且严格遵循《上海市主流媒体发展新媒体专项资金管理办法》和《上海东方网股份有限公司政府专项扶持资金管理细则》的要求，实际支出与预算支出基本相符。但正如审计报告指出部分细节可能难以理清，经专家综合评估 **B23 评价指标得分为 0.8 分，得分率为 0.8。**

#### **评价指标——B24：审计优秀率分析**

因项目没有获得审计优秀的评级，故 **B24 评价指标得分率为 0。**

### **(3) 项目实施分析：**

#### **评价指标——B31：项目进度管控力分析**

在项目的运作方面，东方网运用网宣服务购买专项资金，努力创新传播手段，做好党的十九大、上海“两会”等重大项目报道宣传，参与“上海政务”信息网络建设维护及长三角区域综合对外宣传项目，并完善了常规性网络信息发布的基础平台。该专项资金为东方网担负党和国家网上宣传引导任务、提高上海主流网络媒体的公信力、影响力和传播力，提供了保障和支持。另一方面，根据调研情况，该项目并未针对未来总目标做详细规划，并且也未针对两项产品未来发展做合



理规划。因此经专家综合评议后，**B31** 评价指标得分为 1.75 分，得分率为 0.7。

#### 评价指标——**B32**：项目执行合理度分析

根据调研了解，该项目在申报受理、资格认定、专家评审、项目审定、项目签约、后续监管等环节均按制度管理要求执行。因此，该项目的各流程环节实施规范。该项目修订完成新版《新闻宣传和内容管理手册》，修订或制定了《东方网首页内容管理办法》《东方网重大突发事件报道机制》《领导干部时政报道规范》《东方网微信公众号管理办法》等制度，进一步加强导向管理和制度建设。项目组制定了上述一系列措施保证项目执行的合理性，因此，**B32** 评价指标得分为 2.5 分，得分率为 1。

#### 评价指标——**B33**：项目自我评估分析

为了使项目能达到预期目标，应该就项目本身进行自我评估，发现项目存在的问题，得到具有参考价值的项目经验。根据调研了解，项目承担方根据项目年度进展情况，就推进激励制度改革，明确各业务部门、控股子公司责任人岗位 KPI 指标及相关权重，建立相应的绩效考评体系，分别与第一责任人签订目标责任书，并执行与考核指标挂钩的薪酬激励制度。同时，项目组也给出了项目在立项、实施及管理过程中具有参考性的经验。但是缺少对项目财务情况的自我评估，因此，**B33** 评价指标得分为 4.5 分，得分率为 0.9。

### 3.项目绩效评价

绩效指标包括项目产出、项目结果和能及建设及可持续影响三个二级指标。项目产出主要从项目完成率和投入产出综合两方面进行考察。项目结果主要从项目影响力和项目满意度两个方面进行考察。能及建设及可持续影响主要从品牌效应和战略意义两个方面进行考察。按照指标得分以及权重，可得该项目一级指标得**46.95**分，得分率为**0.7825**。

#### (1) 项目产出分析：

##### 评价指标——C11：项目完成率分析

项目是否按时完成或按进度达到绩效目标，是评价财政投入资金直接产出的关键指标，是实现项目总体目标的前提。十九大期间，东方网开设党的十九大英文、日文专题，转载稿件 122 篇，其中英文 88 篇、日文 34 篇。推出原创编译栏目“外媒关注十九大”，以正面舆论、正确导向为基本方针，积极跟进外媒十九大报道。2017 年，东方网完成上海及全国“两会”、上海市十一次党代会和党的十九大报道等重点工作，综合影响力大幅提升。东方网始终以导向正确、内容安全作为指导思想，高度重视传播手段建设和创新，不断提高传播力、引导力、影响力、公信力，出色地完成了各项重大报道宣传工作。

截至 2017 年 11 月，东方网 Alexa 日均全球排名为 278 位，在中央网信办《网络传播》杂志发布的中国新闻网站传播力榜单中，东方网连续位居省级网站综合传播力榜首位，东方头条持续中国新闻网站

App 传播力榜第一，在“中国新闻网站传播力 10 月总榜”中，东方网跃升至第四位。11 月，东方网还被授予全国文明单位称号。

在中国互联网协会、工信部信息中心发布的中国互联网企业 100 强榜单中，东方网连续 5 年入选百强榜单，排名从 2016 年的 67 位跃升到 43 位，仅次于新华网，是百强企业中唯一上榜的地方重点新闻网站。

2017 年东方网新闻宣传方面得到行业肯定，专题《日出东方——庆祝中国共产党成立 95 周年》获中国新闻奖网页设计三等奖；《直播上海——这一秒，上海发生了什么？》获上海新闻奖一等奖；《中国共产党为何在上海诞生》、《冠生园董事长遭遇意外 谁在“消费逝者”》分获上海新闻奖三等奖。

2017 年，东方网对翱翔进行升级，IOS 和安卓端先后各更新了 18 个版本，增加投稿活动和直播频道等功能板块，同时修改了 BUG、优化了客户端的流畅度、调整了部分功能，保证了客户端的正常运行。东方网还开发微信公众号小程序，开发了翱翔新闻、学说上海话、上海考试查分咨询三个小程序，并与东方网公众号进行了关联。开发移动端审稿投稿 APP，12 月初交付业务部门使用，但是日活、移动端覆盖等数据还未达到预期目标，还需后续推进，**C11 评价指标得分 7.56 分，得分率为 0.6。**

**评价指标——C12：投入产出综合分析**

2017 年，该项目预算 1500 万元，实际支出 1497.17 万元，主要用于服务费和建设投资费。在 2017 年收入 13.48 万元，具体为海外站点平台开发、办公运维、渠道建设，海外文化交流中心收入等。总体来看，该项目产生的直接经济效益并不明显。

与行业内的澎湃相比，东方头条、翱翔客户端的普及情况还有待提高，因此，C12 评价指标得分为 4.86 分，得分率为 0.9。

## (2) 项目结果分析：

### 评价指标——C21：项目影响力分析

东方网与全市 16 个区、上百个街镇建立了通讯员报送机制，实时发布区域、街镇政务报道和民生新闻，为上海基层政务提供了有效的正面宣传渠道。在完善报送机制的同时，东方网加大了报送业务管理、政务平台系统和信息报送系统的升级。

东方网重视社区投稿队伍的组织和管理工作，发动网友参与“喜迎十九大 快乐随手拍”、“我和档期合个影大型线上线下巡展”等活动，记录下上海社区五年变化，相关图片文字上传到翱翔客户端的投稿栏目，并让好友、家人一起来分享、来点赞。众多网友分享了自己的照片，感言“美丽社区我的家，民富国强，大好风光”。

东方网还及时梳理网络舆情，通过报送机制加强相互沟通，为区县街镇和有关部门提供行政参考。

2017 年，网上舆论更加多样、复杂，舆论引导任务依然繁重。东方网围绕“上海@2016”年终盘点、上海两会、全国两会、从严治党、设立雄安新区、美军战斧导弹军事打击叙利亚、抵制日本 APA 酒店、

上海市第 11 次党代会、一带一路国际论坛、建党 96 周年、习近平“7·26”讲话、文化自信、上海国际艺术节、十九大时光、学思践悟十九大等方面都做了大量的舆论引导工作，主流声音在两个舆论的影响力和引导力都得以显著提升。项目现已有一定社会影响力，但是还需后续推广，因此，C21 评价指标得分为 4.32 分，得分率为 0.9。

### 评价指标——C22：项目满意度分析

资助对象满意度主要由受资助对象对于项目资助力度、资助申报流程、资助审核程序公正性等 6 个方面进行满意度评价，以此来反映资助对象对该项目开展的认可程度。根据问卷统计，2017 年扶持资金资助对象对扶持政策的满意度为 100%。因此，C22 评价指标得分为 6.48 分，得分率为 0.9。

### (3) 能力建设及可持续影响分析：

#### 评价指标——C31：品牌效应分析

该项目总体按照计划完成，截至 2017 年 11 月，东方网 Alexa 日均全球排名为 278 位，在中央网信办《网络传播》杂志发布的中国新闻网站传播力榜单中，东方网连续位居省级网站综合传播力榜首位，东方头条持续中国新闻网站 App 传播力榜第一，在“中国新闻网站传播力 10 月总榜”中，东方网跃升至第四位。11 月，东方网还被授予全国文明单位称号。在中国互联网协会、工信部信息中心发布的中国互联网企业 100 强榜单中，东方网连续 5 年入选百强榜单，排名从 2016 年的 67 位跃升到 43 位，仅次于新华网，是百强企业中唯一上榜的地方重点新闻网站。

但是，以“能力建设及可持续影响”指标反映的长期影响得分较低，也即项目绩效在很大程度上受限于项目的能力建设及其可持续影响。评分较低的主要原因在于：目前新闻行业内，现有澎湃、上官等新媒体已占据行业很大部分，其对社会舆论和文化的影​​响根深蒂固，这就导致东方网相关客户端的建设能力及其可持续影响力受到限制。

尽管东方网本身已经具有较高知名度，并早已形成了一定的品牌效应，但从目前融合发展的情况看，其影响力并没有超越从前，在其品牌塑造上也未能形成更加有效的运营理念和运营方案。从具体项目来说，爆款产品不够多，社会影响力还不够突出。因此，**C31 评价指标得分为 12 分，得分率为 0.8。**

### 评价指标——C32：战略意义分析

该项目已经取得了一定的成果，也产生了一定的影响力。就其战略意义来讲，东方网的网宣项目已经形成具有广泛知晓度的文化品牌，并且有助于广大市民培育和践行社会主义核心价值观，对提升东方网的核心竞争力有较大作用，更符合习近平总书记 2·19、4·19 重要讲话精神。东方网始终坚定承担起上海主流网络媒体的新闻舆论工作职责，始终坚决推进媒体融合创新发展，传播力、影响力显著增强，继续巩固和进一步增强网站、客户端在上海以及长三角地区的影响力，传递好中国声音和上海声音。但目前与目标相比还有一定的差距，经专家会商评议，认为 **C32 评价指标得分为 12 分，得分率为 0.8。**

## 四、主要经验及做法、存在的问题和建议

### （一）主要经验及做法

东方网结合相关工作要求，落实国信办“重双基、强双责”的核心任务和基本职责，为党的十九大胜利召开营造良好网上舆论氛围。2017年，修订完成新版《新闻宣传和内容管理手册》，覆盖所有采编、技术、经营岗位。新版内容手册收录的制度、规范和文件由上一个版本的27个增加至75个，确保管理横向到边，纵向到底。

东方网修订或制定了《东方网首页内容管理办法》《东方网重大突发事件报道机制》《领导干部时政报道规范》《东方网微信公众号管理办法》等制度，进一步加强导向管理和制度建设。

东方网不断加强人才队伍建设，推进激励制度改革，明确各业务部门、控股子公司责任人岗位KPI指标及相关权重，建立相应的绩效考评体系，分别与第一责任人签订目标责任书，并执行与考核指标挂钩的薪酬激励制度。

在项目的运作方面，东方网运用网宣服务购买专项资金，努力创新传播手段，做好党的十九大、上海“两会”等重大项目报道宣传，参与“上海政务”信息网络建设维护及长三角区域综合对外宣传项目，并完善了常规性网络信息发布的基础平台。该专项资金为东方网担负党和国家网上宣传引导任务、提高上海主流网络媒体的公信力、影响力和传播力，提供了保障和支持。

## （二）存在问题

1.虽然东方网全年总体取得了相当亮眼的成绩，但专项资金没有形成集束效应，专项资金安排比较分散。从具体项目来说，爆款产品不够多，社会影响力还不够突出。整个项目基本按照预定计划按质按量的完成，但也有个别计划项目没有实施，此外有一些好点子、好项目却缺乏相应的项目支持，项目扶持上还不够精准。

2.互联网内容的版权正在变得越来越重要，费用也日益增加。一方面，网站会根据上级部门要求，转载有关指定稿件，切实履行好社会责任和主体责任，弘扬主旋律，传播正能量，即网站信源的“合理使用”。另一方面的现实是，转载方事先未必已获取版权方的授权，从市场经济效益出发，版权方有权要求转载单位给予一定的经济补偿，如未达成和解，有可能上升至法律层面的问题，这就造成互联网新闻单位在稿件使用上面临着合理却不合法的使用窘境。

3.财务制度方面，审计报告指出，东方网未针对专项资金设置明细或者辅助会计科目核算。各部门在向财务报支网宣服务的成本费用时，也未将网宣项目与其他项目进行明确拆分，而是至项目结束时再由各执行部门进行统计划分。



### （三）政策建议及改进措施

本次评价通过问卷调研、专家咨询等多种社会调查方式，搜集了受资助对象、社会公众及行业专家对项目情况及现行政策的看法，形成政策建议及改进措施如下：

第一，要做好规划，只有规划做好了，资金整合才有依据，具体工作才有方向，整合目标才能落实。围绕东方网的产业发展，通过科学调研、专家讨论论证，进一步明确专项资金投向、扶持方向，制订更加有利于产业发展的规划。专项资金具有严格的财务制度，专业化运营避免了风险，但也导致灵活性太差，很多具有创新性的业务无法得到资金支持。例如，东方网曾考虑打造“学习强国”类 APP，此类 APP 很难产生商业收益，但社会影响价值巨大。互联网行业的趋势常常稍纵即逝，未来可以考虑通过设立机动资金制度，给予资金使用单位一定的灵活度，鼓励探索。

第二，探索建立科学、规范的专项资金分配管理机制，加大对优质原创内容的扶持力度，使得扶持更为精准。习近平总书记强调，要推动传统媒体和新兴媒体融合发展，着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体。在日新月异的互联网环境中，东方网的新闻宣传要紧跟形势、紧贴实际、紧随步调。目前，东方网在新闻宣传方面已打造了一批具有一定影响的优质原创内容版块，如：纵相、东方智库、一站视频等，这些优质原创内容也需要专项资金的大力扶持、精准扶持。现如今，要充分利用时下最便捷、最流行的网上

传播方式，多种形式实施社会化宣传报道，发挥新闻宣传最大影响。如何将专项资金扶持到这些新媒体项目，还值得进一步思考。

第三，专项资金应给予更加多元的扶持，在人才培养、项目孵化等方面的加大扶持力度。例如：从 1948 年开始，法国财政法便明确规定电影产业享受政府资助，为此设立了专项影视资助基金，由直属文化部的国家电影中心负责统一调控和分配。法国在创作环节通过补贴和奖励实现对作者等创作人才的扶持，以及针对电影制片人的贷款等扶持措施就体现了多元扶持的特点。应针对文化创意企业规模小、资产轻、融资难的问题，搭建“投、保、担、贷、孵、融”的多功能、一体化的文化投融资服务体系。针对项目产业链条的不同环节和企业发展的不同阶段，采取项目补助与基金投资相结合等多元方式予以扶持。

第四，版权费用不断上涨，问题日趋严峻，呼吁专项资金加大版权费用方面的支持。此外，希望相关上级部门的协调，促进相关媒体间的版权合作。例如，探索地区内版权联盟的可能性，将区域内媒体的版权产品需求进行打包整合，这样在与版权供应商谈判时，话语方能明显增强。