

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2018年度上海市旅游发展专项资金

项目单位：（原）上海市旅游局

主管部门：（原）上海市旅游局

委托单位：上海市文化和旅游局

评价机构：上海闻政管理咨询有限公司

二〇一九年六月

目 录

摘 要.....	I
一、项目基本情况	1
(一) 概况.....	1
(二) 绩效目标.....	11
二、绩效评价工作情况	11
(一) 绩效评价目的	11
(二) 绩效评价工作方案制定过程	11
(三) 绩效评价原则、对象及范围	12
(四) 评价实施过程	12
三、评价结论和绩效分析.....	14
(一) 评分结论.....	14
(二) 评分情况.....	14
四、主要经验及做法	22
五、存在的问题和建议	23
(一) 存在的问题	23
(二) 建议及改进措施	23
六、其他需要说明的问题.....	24
附件 1 绩效评价指标体系	25
附件 2 社会调查报告	34
附件 3 专项资金拨付明细表.....	39
附件 4 验收报告	45

摘 要

一、概述

受上海市文化和旅游局委托，上海闻政管理咨询有限公司承担2018年度上海市旅游发展专项资金绩效评价工作。按照上海市绩效评价的规范要求，评价组通过前期调研等准备工作，经过了数据采集、数据复核、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成评价工作，并于2019年6月完成评价报告的撰写。

上海市旅游发展专项资金每年预算均为5000万元，预算资金全部来源于市级财政，不涉及预算调整。专项资金主要用于支持促进旅游产业发展的相关项目、提升城市形象的相关项目、旅游公益设施建设项目和本市重大旅游活动项目四个方向。2018年经材料初审、专家评审、（原）上海市旅游局复核及上海市财政局审核后，最终确定2018年上海市旅游发展专项支持76个项目、支持资金5632.14万元；因部分单位建设内容未全部支付、支出凭证不完整等原因，核减96万元，实际扶持金额为5536.14万元。其中，提升城市形象的相关项目中入境旅游项目、重大旅游活动项目两类项目在评审结束后一次性拨付至项目实施单位，其他项目扶持资金按项目实际实施情况，经验收分批次拨付至项目实施单位。2018年专项资金分两批实际支付4997.14万元，预算执行率为99.94%。当年度支持总额超出预算的539万元纳入2019年部门预算，在2019年度拨付。

二、评价结论

运用评价组设计的指标评价体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查和访谈获取的数据，评价组对2018年上海市旅游专项资金项目进行了客观、独立的评价，最终评分结果为92.19分，评价结果为“优”¹。

¹ 评价得分高于90分（含90分）的，绩效评级为优；得分在75（含75分）—90分的，绩效评级为良；

整体而言，2018年上海市旅游专项资金完成情况良好。项目管理方面，评审制度执行有效、验收制度执行有效、项目信息公开规范、档案管理规范。项目绩效方面，项目实际完成率达到100%；从旅游行业整体发展来看，上海市旅游业接待游客人次增长率、旅游收入增长率、入境游客人次增长率、入境过夜游客人次增长率、旅游基础设施建设增长率均大于0；游客对上海城市形象认可度达到85.00%。

三、主要经验及做法

评价组在绩效评价过程中对本项目各实施环节进行了进一步梳理，其管理经验总结如下：

1.及时响应市级重大战略调整，优化申报政策，支持促进旅游产业发展的相关项目

2018年度（原）上海市旅游局通过扩大扶持范围和申报受理渠道、下放申报投资门槛、支持方式实现全覆盖等方面优化申报政策，有利于鼓励和支持各类社会资本投身上海旅游业大发展，加快建成具有全球影响力的世界著名旅游城市。

2.加强信息化建设，保障申报工作的及时性和准确性

2017年，（原）上海市旅游局上线旅游专项资金申报系统，进一步简化申请单位操作流程，提高申报准确性和及时性及工作效率。

3.多形式开展宣传工作，扎实推进政策服务

（原）上海市旅游局通过多渠道、多形式开展政策宣讲答疑，扎实做好政策服务工作。据统计2018年，（原）上海市旅游局实际服务企业近300家，政策讲解等服务达450人次，进一步提高项目实施单位满意度。

四、存在的问题

1.项目跟踪管理的制度化建设有滞后

得分在60（含60分）—75分的，绩效评级为合格；得分在60分以下的，绩效评级为不合格。

根据《资金使用管理办法》和《项目申报指南》规定，项目承担单位应接受（原）市旅游局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。根据分析，专项资金运行过程中，（原）上海市旅游局通过事前资料审核及现场踏勘、事中项目验收、事后调研跟踪等方式进行监督管理，但是跟踪管理操作细则等书面文件制定工作略显滞后，内部管理文件尚未形成。

五、相关建议

1.进一步加强项目跟踪管理的制度化建设

（原）上海市旅游局应依托现有的工作基础和经验，进一步强化对专项资金项目的事中事后管理，将已有的跟踪管理工作制度化、书面化，形成内部管理操作细则，确保专项资金科学、公正、有序地运行。同时，项目承担单位应严格按照规定开展项目，出现重大变更或实际与预期不相符情况时，及时向（原）上海市旅游局汇报。

2018 年度上海市旅游发展专项资金绩效评价报告

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，受上海市文化和旅游局（以下简称“（原）上海市旅游局”）委托，上海闻政管理咨询有限公司作为第三方绩效评价中介机构，承担 2018 年度上海市旅游发展专项资金绩效评价工作。

一、项目基本情况

（一）概况

1. 项目立项背景及目的

旅游业是现代服务业的重要组成部分。加快发展旅游业，有利于扩大内需拉动消费、形成以服务经济为主的产业结构。上海都市旅游资源丰富，市场空间广阔，具有较好的发展基础。改革开放以来，特别是“十一五”以来，上海旅游业不仅在全市经济、社会和文化发展中发挥了重要作用，而且对全国旅游业发展作出了重要贡献。据统计，2017 年上海实现旅游总收入达到 4485 亿元，同比增长 15.7%；2013 年至 2017 年，上海旅游总收入年均增长 7.1%，旅游产业增加值占全市 GDP 比重始终保持在 6.2% 以上的水平。截至 2017 年底，上海共有国家生态旅游示范区 4 个，A 级景区 101 个，红色旅游基地 34 个，特色文化博物馆约 120 个，达标工业旅游景点 67 个，体育旅游休闲基地 13 个；星级饭店 229 家，旅行社 1600 余家；上海港邮轮旅客年吞吐量 300 万人次左右，稳居国际邮轮母港亚洲第一、全球第四的位置。

为将上海建成魅力独具、环境一流、集散便捷、服务完善、旅游产业体系健全、旅游产品丰富多样、旅游企业充满活力的世界著名旅游城市，上海市政府于 2012 年起设立旅游发展专项资金，主要用于促进产业发展、城市形象宣传、旅游公益设施建设和重大旅游活动组织等。本次绩效评价对象为 2018 年度上海市旅游发展专项资

金，专项资金预算 5000 万元，共支持 76 个项目，当年实际支出 4997.14 万元。

2. 项目立项依据

(1) 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) 中共上海市委、上海市人民政府《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》(沪委发〔2011〕3号)；

(3) 《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》；

(4) 《上海市旅游业改革发展“十三五规划”》。

3. 项目预算、资金来源及使用情况

(1) 项目预算及资金来源

上海市旅游发展专项资金每年预算均为 5000 万元，2018 年 5000 万元预算资金全部来源于市级财政，不涉及预算调整。专项资金主要用于支持促进旅游产业发展的相关项目、提升城市形象的相关项目、旅游公益设施建设项目和本市重大旅游活动项目四个方向。根据历史经验及上海市近期旅游规划，四个专项资金支持方向及支持金额如下表。

表 1-1 2018 年度上海市旅游发展专项资金预算情况

单位：万元

支持方向	金额
促进旅游产业发展的相关项目	2400
提升城市形象的相关项目	1500
旅游公益设施项目	600
本市重大旅游活动项目	500
合计	5000

(2) 预算资金使用情况

2018 年度上海市旅游发展专项资金预算为 5000 万元，最终确定

支持 76 个项目、支持资金 5536.14 万元。其中，提升城市形象项目中入境旅游项目、重大旅游活动项目 2 类项目在项目评审阶段结束后一次性拨付至项目实施单位，其他项目扶持资金按项目实际实施情况，经验收后分批次拨付至项目实施单位。2018 年专项资金分两批实际支付 4997.14 万元，预算执行率为 99.94%。当年度支持总额超出预算的 539 万元纳入 2019 年部门预算，在 2019 年度拨付。具体预算执行情况见下表。

表 1-2 2018 年度上海市旅游发展专项资金支出情况

单位：万元

支持方向	2018 年度预算	2018 年度实际支出			预算执行率	2019 年预算
		第一批次	第二批次	合计		
支持促进旅游产业发展的相关项目	2400.00	1620.00	736.00	2356.00	98.17%	0.00
支持提升城市形象的相关项目	1500.00	1005.38	451.00	1456.38	97.09%	539.00
支持旅游公益设施项目	600.00	417.76	387.00	804.76	134.13%	0.00
支持本市重大旅游活动项目	500.00	380.00	0.00	380.00	76.00%	0.00
合计	5000.00	3423.14	1574.00	4997.14	99.94%	539.00

备注：1.第一批次扶持资金包括入境旅游项目、重大旅游活动项目的全部扶持资金和其他需验收项目的部分扶持资金；

2.第二批次包括 32 个项目验收资金；

4. 项目实施内容

(1) 支持范围和对象

上海市旅游发展专项资金重点支持纳入上海旅游发展规划的重点领域、重大任务和重要创新等方面，对上海建设世界著名旅游城市有成效或有突出贡献的基础性、公益性、功能性项目。具体包括促进旅游产业发展的相关项目、提升城市形象的相关项目、旅游公益设施项目以及本市重大旅游活动项目 4 个方向，每年各方向具体

支持内容根据年度工作实际情况及旅游发展规划进行调整，2018 年度具体支持内容见下表。

表 1-3 2018 年度上海市旅游发展专项资金支持内容

序号	支持方向	具体内容
1	促进旅游产业发展的相关项目	<p>1.按有关规定配套支持本市获得国家各类旅游发展促进资金的项目；</p> <p>2.支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目，包括：（1）支持符合“一带一路”、长江经济带、长三角一体化等国家战略的区域旅游合作项目；（2）支持纳入上海旅游业发展“十三五”规划、市级重点区域规划、市级“十三五”专项规划的重点旅游项目及黄浦江水岸旅游联动、郊野公园、崇明世界级生态岛等市级重点旅游项目；（3）支持国家级、市级旅游功能区内的重点旅游项目；（4）支持在线旅游、会展旅游、邮轮旅游、旅游装备制造等旅游新业态、新模式等项目；（5）支持与文化、农业、商业、工业、体育、金融、科技、森林、海洋、医疗、健康、教育等产业融合发展的旅游项目；</p> <p>3.支持市委市政府批准的其他重点旅游项目。</p>
2	提升城市形象的相关项目	<p>1.支持本市旅游景区创建国家 4A 及以上级别景区（点）项目，包括：（1）支持国家 4A 及以上级别旅游景区（点）的创建项目，包括景区的创建规划编制、基础设施建设、环境改造提升、标识导览、信息服务系统建设等；（2）支持国家 4A 及以上级别旅游景区（点）的提升项目，包括景区的综合环境优化、产品内容丰富、旅游资源品质提升等；</p> <p>2.支持本市旅游品牌建设和旅游标准化建设项目，包括：（1）支持具有上海地域特色、文化内涵的旅游品牌研发项目；（2）支持工业、农业、会展等旅游标准化达标创建，国家或市级旅游标准化示范点创建项目；（3）支持有利于扩大党的诞生地宣传，加强党史、国情教育的红色旅游开发和建设项目。</p> <p>3.支持入境旅游、会展旅游和邮轮旅游等项目，包括：（1）入境外联，支持 2016 年度自主外联来旅游的入境过夜游客达到 10000 及以上人次的旅行社；（2）入境接待，支持 2016 年度接待来沪旅游的入境过夜游客达到 10000 及以上人次的旅行社；（3）其他入境，支持 2016 年度在上海开展会展旅游、医疗旅游、体育旅游等专题、定制入境旅游的旅行社，且参与的来沪入境过夜游客达到 5000 及以上人次；支持 2016 年度开展邮轮、专列、包机等来沪入境旅游的旅行社，其中邮轮、专列等单次组织的入境游客达到 200 人及以上，乘非固定航线入境的包机单次组织 70 人及以上。</p>
3	旅游公益设施项目	<p>1.公共旅游服务项目，包括旅游公共信息服务体系（含 A 级景区实时信息发布）、旅游交通便捷服务体系、旅游惠民便民服务体系等项目；</p> <p>2.公益设施建设项目，包括旅游景区周边环境整治、景区公共停车场、游客中心、旅游厕所等建设项目；</p> <p>3.智慧旅游，支持旅游行业大数据创新应用、景区智慧旅游建设、旅游信息智能化、旅游教育平台等项目。</p>

序号	支持方向	具体内容
4	本市重大旅游活动项目	支持本市举办的提升城市形象、促进旅游产业发展的重大旅游活动项目。

(2) 支持方式及额度

2018 年上海市旅游发展专项资金采用无偿资助和贷款贴息的方式给予支持。申请专项资金支持的项目可任选其中一种支持方式，但不得同时享受。已通过其他渠道获取市级财政资金支持的项目，专项资金不再予以支持。具体支持方式及资助额度见下表。

表 1-4 2018 年度上海市旅游发展专项资金支持方式及额度

支持方式	支持额度	支持标准		
		支持方向	支持类别	支持标准
无偿资助	不超过项目总投资或总费用的 30% 且金额不超过 500 万元	提升城市形象的相关项目	入境旅游项目	在上海过夜的第一晚按 10 元/人予以支持，入境游客在上海过夜两晚以上的，从第二晚起每晚按 30 元/人累计予以支持
		本市重大旅游活动项目	通过评审的重大旅游活动项目	一次性 20 万元
		旅游公益设施项目	旅游实时信息发布项目	5A 级旅游景区按每个出入口最高限额 4.5 万元予以支持，4A、3A 级旅游景区按每个出入口最高限额 3 万元予以支持
			旅游景区监控视频接入项目	根据接入视频的路数按每路最高限额 1.2 万元予以支持
贷款贴息	根据项目贷款额度及人民银行公布的同期贷款利率确定，项目贴息期限一般不超过两年	-	-	-

备注：最终扶持金额根据“支持额度”和“支持标准”孰低原则确定。

(3) 申报要求

根据《2017 年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》，申报主体应为本市注册登记、具有独立法人资格、法人治理结构完善、财务管理制度健全、无不良信用记录的单位；申报项目应符合

专项资金项目申报指南确定的支持方向和重点，申报项目为 2017 年 在建或完工项目，并需落实项目自筹资金来源；曾经获得本专项资金支持的单位，若支持项目尚未验收完成的，不得申报；已纳入国家及市级旅游项目管理库和旅游项目名录的旅游项目，同等条件下可优先申报。项目具体申报材料见下表。

表 1-5 2018 年度上海市旅游发展专项资金申报材料

序号	申报材料	备注
1	上海市旅游发展专项资金申请表	-
2	申报单位营业执照（或法人登记证书）、组织机构代码证、税务登记证或者多证合一的营业执照	-
3	申报单位 2016 年度财务报表或 2016 年度审计报告，2017 年度新设单位（2017 年 1 月 1 日后注册）需提供最新的财务报表	-
4	项目单位财务履约能力的证明材料	含自筹资金出资证明或银行贷款协议/合同等
5	专利局颁发的专利证书（或授权通知书）等相关证明材料的复印件	涉及旅游商品研发项目
6	项目的核准（备案）的批准文件及规划土地、环保、公安消防等相关部门的批复意见	涉及基本建设程序项目
7	活动方案、第三方专业机构编制的项目专项审计报告	旅游活动项目
8	已贷款合同和支付利息凭证	申请贴息项目

（4）实际实施内容

2017 年 10 月（原）上海市旅游局发布《2017 年度旅游发展专项资金申报指南》，要求各单位通过上海市旅游发展专项资金申报系统进行在线填报，同时委托上海投资咨询公司受理项目申报。当年推荐上报项目 157 个，涉及投资 50.2 亿元，申请扶持资金约 2.3 亿元。经材料初审、专家评审、（原）上海市旅游局复核及上海市财政局审核后，最终支持 76 个项目，项目涉及投资 29.73 亿元，扶持资金 5632.14 万元。具体申报及支持项目情况见下表。

表 1-6 2018 年度上海市旅游发展专项资金申报及资助项目情况

单位：个

实施阶段	项目数量	说明
申报项目	157	-
受理项目	155	2 个项目无法提供有关资料放弃补充并主动退出申报

实施阶段	项目数量	说明
材料初审通过项目	142	13个项目资质资格条件、投入内容不符
专家评审通过项目	85	4个作为储备项目，53个项目未通过评审
(原)市旅游局复核通过项目	78	7个项目未通过(原)市旅游局投入复核
市财政局审核通过项目	76	2个项目不符合专项资金支持方向

76个专项资金资助项目中，包含14个促进旅游产业发展项目、18个提升城市形象项目、25个旅游公益设施项目和19个重大旅游活动项目。各类项目支持情况见下表。

表 1-7 2018 年度上海市旅游发展专项资金资助项目情况

单位：个；万元

支持方向	支持项目数	其中：需验收项目数	项目投资	支持金额	支持金额占项目投资比
促进旅游产业发展的相关项目	14	14	273704.00	2789.00	1.02%
提升城市形象的相关项目	18	12	11669.00	1657.38	14.20%
旅游公益设施项目	25	11	6987.80	805.76	11.53%
重大旅游活动项目	19	0	4919.00	380.00	7.73%
合计	76	37	297279.80	5632.14	1.89%

备注：14个需验收的促进旅游产业发展项目中含上海海昌极地海洋公园贷款贴息项目，一次性拨付500万元，需予以跟踪验收。

根据上海投资咨询公司验收报告，37个需要验收项目中，28个项目建设内容符合上海市旅游发展专项资金扶持方向，通过验收。8个项目核减扶持额85万元；1个项目因场地未落实终止验收不再拨付第二阶段资金11万元，合计核减96万元，实际扶持金额为5536.14万元。项目验收核减及终止情况见下表。

表 1-8 2018 年度上海市旅游发展专项资金资助项目验收核减及终止情况

单位：万元

序号	项目名称	申请单位	扶持类型	核减/终止金额	核减/终止原因
1	上海野生动物园5A级景区功能提升项目	上海野生动物园发展有限责任公司	提升城市形象	27	工程审价金额略低于计划投

序号	项目名称	申请单位	扶持类型	核减/终止金额	核减/终止原因
2	上海碧海金沙景区上海市旅游标准化示范试点创建	上海碧海金沙投资发展有限公司	提升城市形象		入
3	枫泾古镇旅游景区指示系统及和平街环境整治提升项目	上海枫泾古镇旅游发展有限公司	旅游公益设施		
4	“港—铁—空”联运邮轮旅游服务站	上海国际邮轮旅游服务中心有限公司	促进旅游产业发展		
5	新建菊园百果园基础配套(一期)工程	上海菊园风和农业发展有限公司	促进旅游产业发展		
6	上海玻璃博物馆场馆扩容改造及景区环境优化提升项目	上海集佳文化创意发展有限公司	提升城市形象	13	
7	拥抱互联网--创建上海市旅游标准化示范试点单位项目	上海沪平投资管理有限公司	提升城市形象	14	部分建设内容无法提供相应的支付凭证
8	黄浦江东岸旅游资源改造项目——民生码头筒仓改造工程(一期)项目	上海东岸投资(集团)有限公司	促进旅游产业发展	31	部分建设内容尚未完全支付
9	趣味人VR科技体验项目	上海趣味人创业孵化器有限公司	促进旅游产业发展	11	因运营场地尚未落实,终止验收
合计				96	

5. 项目的组织及管理

(1) 项目组织情况

上海市旅游发展专项资金项目相关组织包括市财政局、(原)上海市旅游局、作为申报主体的资金资助项目实施单位以及上海投资咨询公司。

上海市财政局：负责统筹本市旅游发展资金需求，审核专项资金预算，结合财力状况，安排资金并下达预算；根据(原)上海市旅游局的资金拨付申请，将专项资金拨付至项目实施单位。

(原)上海市旅游局：负责根据旅游业发展态势和财政专项资金管理的相关要求，确定年度重点工作，按照专项资金管理规定，编报专项资金预算；对项目的实施进行监督管理；根据资金资助项目的实施情况和进度，向市财政局申请拨款。

上海投资咨询公司：负责资料初审、组织专家对申报项目进行评审以及对通过评审的项目的后期验收工作。

资金资助项目实施单位：负责项目的申报与具体实施。

(2) 项目管理情况

项目申报：项目单位通过（原）上海市旅游局官方网站的“旅游发展专项资金项目申报指南”专题栏目中的链接登录上海市旅游发展专项资金申报系统进行在线填报。完成在线填报后，自行保存系统生成的电子文本，并将在系统中的《项目申请表》打印材料后，加盖申报主体签章连同其他相关书面材料（一式两份）报送到项目单位注册地所在区旅游管理部门或者上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、临港地区等重点功能区管委会。

项目评审：主要包括材料初审、专家评审和市级复核。首先由项目单位注册地所在区旅游管理部门或重点功能区管委会负责对项目单位递交的书面材料进行初审；初审通过后由上海投资咨询公司组织专家通过材料初审的申报项目进行专家评审；评审通过后由（原）市旅游局进行投入复核与市级专项资金商请比对，交由市财政局对拟支持项目进行复核。

项目验收和资金拨付：上海市旅游发展专项资金经审核批复后，提升城市形象的相关项目中的入境旅游项目、重大旅游活动项目两类项目的扶持资金在评审结束后一次性拨付至项目实施单位，其他项目扶持资金按项目实际实施情况，经验收分批次拨付至项目实施单位。

信息公开：旅游发展专项资金的预算安排、使用管理和绩效评价结果，由市旅游局按照政府信息公开的要求实施公开。

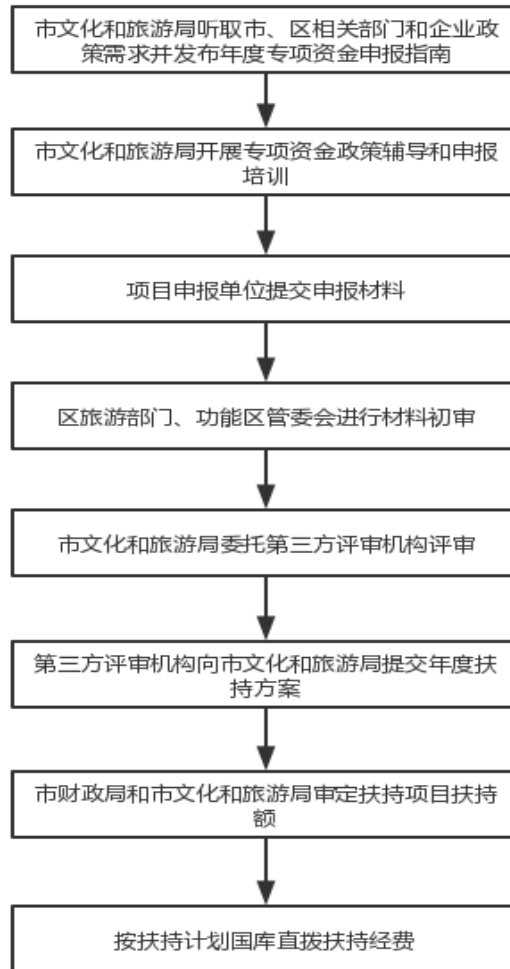


图 1-1 上海市旅游发展专项资金操作流程

6. 利益相关方

本项目涉及的利益相关方包括：

项目拨款单位：上海市财政局；

预算主管部门：上海市文化和旅游局；

项目主要实施单位：上海市文化和旅游局；

项目参与实施单位：上海市 16 个区和佘山国家度假区、国际旅游度假区和临港管委会 3 个重点旅游区域管委会；

项目评审单位：上海投资咨询公司；

项目受益方：76 个项目实施单位、上海市民及来沪观光旅游游客。

（二）绩效目标

1. 总体绩效目标

通过该项目的实施，增加本市旅游接待量，壮大旅游产业规模，提升旅游产业能级，完善城市旅游服务功能，加快上海旅游业发展，建设具有全球影响力的世界著名旅游城市。

2. 年度绩效目标

通过旅游发展专项资金支持，实现资金资助项目的接待游客人数、旅游收入、入境游客人次、入境过夜游客人次的增长，带动旅游基础设施建设、财政投入乘数的提高，保证游客对上海市城市形象的认可度达到 85% 以上，来沪观光旅游的游客满意度和受支持项目实施单位满意度达到 85% 以上。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

财政支出绩效评价旨在通过评价改善预算部门的财政支出管理，优化资源配置及提高公共服务水平。本次绩效评价的目的主要是为了探寻（原）上海市旅游局旅游发展专项资金的效率和效益，同时梳理评审流程，优化项目的遴选和管理机制，对项目的资金管理办法、申报流程等过程进行分析并提出意见。通过项目的完成情况和效果，评价组对上海市旅游发展专项资金管理工作提出有针对性的建议，以提高旅游发展专项资金与上海市旅游业规划匹配程度。

（二）绩效评价工作方案制定过程

本次评价从项目决策（包括项目申报、项目目标）、项目管理（包括投入管理、财务管理、项目实施）和项目绩效（包括项目产出、项目效果及可持续影响）三个维度进行评价。评价对象为 2018 年度上海市旅游发展专项资金，评价核心为专项资金的支出完成情况和效果。并与项目单位沟通确定了项目的评价指标体系、数据采集方式

等内容。

（三）绩效评价原则、对象及范围

1. 评价原则

对于 2018 年度上海市旅游发展专项资金绩效评价，评价组根据绩效评价的基本原理，坚持公平、公正、公开的原则，参照规定的采购标准及采集的相关数据材料制订评价标准，以专业的指标体系分析，对项目做出有理可循、有据可依的评价和建议。

2. 评价对象、范围

本次绩效评价对象为 2018 年度上海市旅游发展专项资金 5000 万元。

评价范围为 2018 年度上海市旅游发展专项资金涉及的申报评审、验收和资金拨付以及专项资金资助的 76 个项目。

本次绩效评价的时段为 2018 年度 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。

（四）评价实施过程

自 2019 年 4 月评价项目启动以来，评价组通过前期调研的充分准备，明确了评价的目的、方法、原则、指标、标准等。评价组严格经过了数据采集、数据复核、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了 2018 年度上海市旅游发展专项资金绩效评价工作。

1. 前期调研

2018 年 5 月，评价组先后走访（原）上海市旅游局财务处和产业发展处，进行前期调研工作，确认了评价的目的、方法、评价的原则、指标体系、评价标准。

2. 数据采集

2019 年 6 月上旬，项目开始实施。评价组从（原）上海市旅游局财务处和产业发展处采集基础数据，并与对专项资金负责老师访

谈了解资金的使用情况及相关资料，获取本次绩效评价相关数据。

3. 数据分析、报告撰写

2019年6月中旬至下旬，评价组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报委托方，并根据意见进行修改，完成终稿。

4. 评价实施与人员分工

本次财政支出项目绩效评价的组织者为（原）上海市旅游局，受托方为上海闻政管理咨询有限公司。上海闻政管理咨询有限公司负责完成评价工作，包括前期调查，调查取数，撰写评价报告。

同时，上海闻政管理咨询有限公司聘请相关顾问专家，专家顾问需提供的服务包括：提供评价前期辅导工作；协助并指导进行指标体系的设立和建立，确保该类指标体系客观合理，协助指导评价报告的撰写。评价组成员如下：

项目顾问：刘国永，负责项目评价思路指导；

项目顾问：王 萌，负责项目评价思路指导；

项目总监：夏和飞，负责项目中指标体系、工作方案、项目报告等重点工作内容的质量控制；

项目负责人：姚赛东，统筹评价工作和进度监督；

项目经理：王势华，负责项目的具体实施，主要负责方案的制定、指标研制、报告撰写等；

执行组员：任大庆，直接参与项目的实施和操作，负责访谈、问卷设计及访谈报告、问卷报告的撰写等；

执行组员：文 婧，直接参与项目的实施和操作，负责实地调研、合规性检查的开展及结果的梳理等；

社会调研员 3 名，负责项目问卷调查等。

三、评价结论和绩效分析

(一) 评分结论

评价组运用设计的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈，对 2018 年度上海市旅游发展专项资金进行客观评价，得到最终评分结果为 92.19 分，评价结果为“优”¹。由表 3-1 可见，该项目的决策类指标权重为 10.00 分，得分为 8.40 分，得分率为 84.00%；项目管理类指标权重为 25.00 分，得分为 23.00 分，得分率为 92.00%；项目绩效类指标权重为 65.00 分，得分为 60.79 分，得分率为 93.52%。

表 3-1 项目整体绩效分值

指标	A.项目决策	B.项目管理	C.项目绩效	合计
权重	10.00	25.00	65.00	100.00
分值	8.40	23.00	60.79	92.19
得分率	84.00%	92.00%	93.52%	92.19%

备注：具体打分情况见附件 1 绩效评价体系-评分表。

(二) 评分情况

1. 项目决策

项目决策指标从项目立项和项目目标两个方面对项目的立项情况进行考察，项目决策类指标共计 10.00 分，本项目实际得分为 8.40 分。各个指标的实际得分情况见表 3-2。

表 3-2 项目决策类指标得分情况

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
A1 项目立项 (6)	A101 战略目标适应性	3	适应	适应	3	100.00%
	A102 立项依据充分性	3	充分	充分	3	100.00%
A2 项目目标 (4)	A201 绩效指标明确性	4	明确	不太明确	2.4	60.00%
合计		10			8.4	84.00%

A101 战略目标适应性：

¹ 评价得分高于 90 分（含 90 分）的，绩效评级为优；得分在 75（含 75 分）—90 分的，绩效评级为良；得分在 60（含 60 分）—75 分的，绩效评级为合格；得分在 60 分以下的，绩效评级为不合格。

上海市旅游专项资金的设立，能够顺应本市旅游业创新发展、融合发展大势，支持（原）市旅游局“组织本市旅游整体形象推广”目标的实现，符合（原）市旅游局“将上海建成魅力独具、环境一流、集散便捷、服务完善、旅游产业体系健全、旅游产品丰富多样、旅游企业充满活力的世界著名旅游城市”的发展政策，符合（原）市旅游局优先发展重点。依据评分细则，该项指标得权重分满分，即得3分。

A102 立项依据充分性:依据国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号）和中共上海市委、上海市人民政府《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》（沪委发〔2011〕3号）、《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等文件，（原）上海市旅游局设立旅游发展专项资金专项，符合国家和市级规章制度。专项设立，有利于充分发挥旅游业在促进上海经济发展方式转变和经济社会协调发展的重要作用，与（原）市旅游局的职能相匹配。依据评分细则，该项指标得权重分满分，即得3分。

A201 绩效指标明确性:（原）上海市旅游局根据国家及市级相关文件，设定2018年度绩效目标，投入和管理目标较为全面，产出目标及效果目标设定未全面覆盖专项资金实际产出及效果，影响力指标缺乏满意度方面指标。依据评分细则，该项指标得权重分的60%，即得2.4分。

2. 项目管理

项目管理指标从投入管理、财务管理和项目实施管理三个方面对项目管理情况进行考核，项目管理类指标总分为25.00分，实际得分为23.00分。指标的得分情况如表3-3所示。

表 3-3 项目管理类指标得分情况

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
B1 投入	B101 预算编制合理性	1	合理	合理	1	100.00%

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
管理（9）	B102 预算执行率	3	95%-100%	99.94%	3	100.00%
	B103 自筹资金到位率	3	100%	100.00%	3	100.00%
	B104 资金拨付及时性	2	及时	及时	2	100.00%
B2 财务管理（6）	B201 资金使用规范性	2	规范	规范	2	100.00%
	B202 财务管理制度健全性	2	健全	健全	2	100.00%
	B203 财务监控有效性	2	规范	基本规范	1	50.00%
B3 项目实施管理（10）	B301 评审制度执行有效性	2	有效	有效	2	100.00%
	B302 监督制度执行有效性	2	有效	基本有效	1	50.00%
	B303 验收制度执行有效性	2	有效	有效	2	100.00%
	B304 项目信息公开规范性	2	规范	规范	2	100.00%
	B305 档案管理规范性	2	规范	规范	2	100.00%
合计		25			23	92.00%

B101 预算编制合理性:根据 2018 年度绩效目标申报表, (原)上海市旅游局根据近两年同类项目预算和执行情况, 以及本市旅游产业发展目标, 编制本年度预算金额, 并明确四类项目预算明细。且各类项目实际支出与预算比较吻合, 预算编制清晰、合理。依据评分细则, 该项指标得权重分满分, 即得 1 分。

B102 预算执行率:2018 年度上海旅游发展专项资金项目预算资金总额 5000 万元, 当年度分两批拨付至支持单位总额 4997.14 万元, 预算执行率 99.94%。依据评分细则, 该项指标得权重分满分, 即得 3 分。

B103 自筹资金到位率:根据《2017 年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》和验收报告, 资助单位自筹资金落实到位, 未影响项目实施进展。依据评分细则, 该项指标得权重分满分, 即得 3 分。

B104 资金拨付及时性:2018 年上海市旅游专项资金采用国库直拨方式, 第一批资金分别于 5 月 31 日拨付至 73 个支持单位、6 月 30 日拨付至 1 个支持单位。第二批资金在 2018 年 7-9 月项目验收完成后, 12 月 31 日拨付至支持单位按照计划及时拨付资金至 32 个支持单位, 资金拨付及时。依据评分细则, 该项指标得权重分满分, 即得

2分。

B201 资金使用规范性:上海市旅游发展专项资金经产业发展处报局领导审核批准后,入境旅游项目、重大旅游活动项目扶持资金一次性直接拨付至项目实施单位,其他项目扶持资金按项目实际实施情况分批次拨付至项目实施单位。资金使用符合国家财经法规和财务管理制度,符合项目预算批复的用途,不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得2分。

B202 财务管理制度健全性:(原)上海市旅游局制定《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》,明确资金来源、支持范围和方式以及资金范围、资助额度等内容,符合相关财务会计制度的规定,进一步规范资金使用。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得2分。

B203 财务监控有效性:《资金管理办法》规定项目承担单位应接受(原)市旅游局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。根据实地核查,主管部门缺乏对项目实施单位后续的跟踪监督管理。依据评分细则,该项指标得权重分的50%,即得1分。

B301 评审制度执行有效性:(原)上海市旅游局制定《2017年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》(以下简称《申报指南》),明确评审工作组织分工、操作流程、确定评估重点。制度执行中,(原)上海市旅游局委托上海投资咨询公司进行材料初审,确定受理申报项目。初审完成后,组织旅游规划、工程技术、财务审计等专家和会计师事务所等第三方对项目的实施条件、实施内容、投入情况、财务履约情况、实施效果等进行综合评估。同时,与市文创办、市发改委、市经信委、市农委、市科委、市商务委、市质监局等市级专项资金主管单位申请商请比对,避免重复支持项目。最终根据专家支持票数,确定评审结果及扶持建议。项目评审制度健全、执行过程有效。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得2分。

B302 监督制度执行有效性:(原)上海市旅游局制定《2017年

度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》和《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》，均明确专项资金使用要求、监督管理负责单位和监督对象、监督方式、结果处理规定，督查制度健全。根据实地核查，主管部门缺乏对项目实施单位后续的跟踪监督管理。依据评分细则，该项指标得权重分的 50%，即得 1 分。

B303 验收制度执行有效性:(原)上海市旅游局制定验收制度,并委托上海投资咨询有限公司进行验收工作。项目单位在完成项目验收准备工作后,向(原)上海市旅游局提出验收申请并递交相关验收材料。第三方对验收资料进行初审并补充完善资料,组织专家按照现场勘察、项目汇报、专家提问、总结意见的流程进行评审。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 2 分。

B304 项目信息公开规范性:(原)上海市旅游局制定项目信息公开指南,明确公开渠道、公开时限等内容。并于 2018 年 2 月在(原)上海市旅游局官网公布了 2018 年上海市旅游专项资金分配结果。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 2 分。

B305 档案管理规范性:根据实地核查,(原)上海市旅游局提供比较完整业务资料和财务资料,并设置专人进行管理。且贮存环境适宜档案存放,档案整理有序。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 2 分。

3. 项目绩效

(1) 项目产出

项目产出指标从 2018 年度旅游专项资金项目实际完成率、项目验收通过率、项目完成及时率等方面进行考察。项目产出指标权重为 27.00 分,实际得分为 26.41 分。项目产出指标的具体得分情况如表 3-4 所示。

表 3-4 项目产出指标得分情况

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
------	------	----	-----	-----	----	-----

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
C1 项目产出 (27)	C101 项目实际完成率	9	100.00%	100.00%	9	100.00%
	C102 项目验收通过率	9	100.00%	98.68%	8.41	93.40%
	C103 项目完成及时率	9	100.00%	98.68%	8.41	93.40%
合计		27			25.82	95.63%

C101 项目实际完成率:根据验收评估报告,76 个扶持项目全部按计划完成,实际完成率 100%。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 9 分。

C102 项目验收通过率:根据验收评估报告,76 个项目中,1 个项目因项目场地问题终止验收,项目验收通过率为 98.68%。依据评分细则,该项指标得权重分的 93.40%,即得 8.41 分。

C103 项目完成及时率:根据验收评估报告,76 个项目中,1 个项目因项目场地问题,未在验收阶段及时完成,项目完成及时率为 98.68%。依据评分细则,该项指标得权重分的 93.40%,即得 8.41 分。

(2) 项目效果

项目效果指标主要从接待游客人次增长率、旅游收入增长率、入境游客人次增长率、入境过夜游客人次增长率、财政投入乘数增长率、游客满意度、资金资助项目实施单位满意度等方面进行考察。项目效果指标权重为 33 分,实际得分为 29.97 分。项目效果指标的具体得分情况如表 3-5 所示。

表 3-5 项目效果指标得分情况

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
C2 项目效果 (33)	C201 接待游客人次增长率	3	≥0	6.58%	3	100.00%
	C202 旅游收入增长率	3	≥0	8.24%	3	100.00%
	C203 入境游客人次增长率	3	≥0	2.37%	3	100.00%
	C204 入境过夜游客人次增长率	3	≥0	3.16%	3	100.00%
	C205 旅游基础设施建设增长率	3	≥0	≥0	3	100.00%
	C206 财政投入乘数增长率	3	≥0	64%	3	100.00%
	C207 上海城市形象认可度	4	≥85.00%	85.00%	4	100.00%
	C208 游客满意度	5	≥85.00%	84.88%	4.97	99.40%
	C209 资金资助项目实施单位满	3	≥85.00%	98.77%	3	100.00%

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
	意度					
	C210 入境游新兴市场培育有效性	3	有效	无明显效果	0	0.00%
合计		33			29.97	90.82%

C201 接待游客人次增长率:根据上海市旅游统计数据,2017 年上海市接待游客 32718.28 万人,其中国内游客 31845.27 万人,入境游客 873.01 万人。2018 年上海市接待游客 34870.58 万人,较上年增长 6.58%,其中国内游客 33976.87 万人,较上年增长 6.69%;入境游客 893.71 万人,较上年增长 2.37%。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 3 分。

C202 旅游收入增长率:根据上海市旅游统计数据,2018 年上海市旅游收入总额 4964.93 亿元,其中国内游客收入 4477.15 亿元,较上年增长 11.23%;入境游客收入 487.78 亿元,较上年增长 8.24%。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 3 分。

C203 入境游客人次增长率:根据上海市旅游统计数据,2018 年上海市接待入境游客 893.71 万人,较上年增长 2.37%。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 3 分。

C204 入境过夜游客人次增长率:根据上海市旅游统计数据,2018 年上海市接待入境过夜游客 742.04 万人,较上年增长 3.16%。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 3 分。

C205 旅游基础设施建设增长率:根据上海市统计数据,2017 年度上海市有旅行社 1578 家、A 级旅游景区(点)99 个、旅游咨询服务中心 53 个、旅游集散中心站点 4 个。2018 年度上海市旅行社 1639 家、A 级旅游景区(点)113 个、旅游咨询服务中心 60 个、旅游集散中心站点 5 个,旅游基础设施建设较上年增长率大于 0。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 3 分。

C206 财政投入乘数增长率:根据相关数据统计,2018 年度上海旅游发展专项资金扶持资金 5632.14 万元,同比 2016 年分别增长了

68%和 64%，带动社会投资 297279.80 万元，投资动比例 52.78，较 2016 年增长率大于 0。依据评分细则，该项指标得权重分满分，即得 3 分。

C207 上海城市形象认可度:根据调查问卷,游客对于上海城市形象的认可程度达到 85%。依据评分细则,该项指标得权重分满分,即得 4 分。

C208 游客满意度:根据问卷统计结果,游客对景区设施、景区工作人员、景区景观等的满意度为 84.88%。根据评分标准,该项指标得权重分的 99.4%,即得 4.97 分。

C209 资金资助项目实施单位满意度:根据问卷统计结果,项目实施单位对专项资金的支持范围、支持方式、支持额度、实际支持金额、资金拨付及时性等的满意度达到 98.77%。根据评分标准,该项指标得权重分满分,即得 4 分。

C210 入境游新兴市场培育有效性:2018 年上海市旅游发展专项资金支持的 76 个项目中,无入境新兴市场培育相关项目。依据评分细则,该项指标不得分。

(3) 能力建设及可持续影响

能力建设及可持续影响指标主要从宣传渠道多样性、长期发展规划完备性、长效管理制度健全性三个方面进行考察,能力建设及可持续影响指标权重为 5.00 分,实际得分为 5.00 分。具体得分情况如表 3-6 所示。

表 3-6 能力建设及可持续影响指标得分情况

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分	得分率
C3 能力建设及可持续影响(5)	C301 宣传渠道多样性	1	多样	多样	1	100.00%
	C302 长期发展规划完备性	2	健全	健全	2	100.00%
	C303 长效管理制度健全性	2	健全	健全	2	100.00%
合计		5			5	100.00%

C301 宣传渠道多样性:根据访谈,(原)上海市旅游局通过官网、

微博、腾讯网等渠道发布专项资金申报指南，开发并上线运行了上海旅游专项资金管理平台，实现政策发布、线上申报、在线答疑、意见反馈、资料补充以及历年支持情况汇总跟踪等功能。同时，通过申报工作专场辅导、申报项目现场技术辅导、初审部门集中受理、申报平台在线解答等多渠道、多形式开展政策宣讲答疑。依据评分细则，该项指标得权重分满分，即得 1 分。

C302 长期发展规划完备性：（原）上海市旅游局制定《上海市旅游专项资金管理办法》，对旅游发展专项资金的发展方向、发展目标、发展领域、实施步骤予以明确。依据评分细则，该项指标得权重分满分，即得 2 分。

C303 长效管理制度健全性：（原）上海市旅游局依据《上海市旅游业改革发展“十三五”规划》设立有长期发展目标，（原）上海市旅游局有根据近年旅游发展专项资金申报、审批及验收等环节工作开展情况，及时总结经验及不足，并做出相应调整。依据评分细则，该项指标得权重分满分，即得 2 分。

四、主要经验及做法

评价组在绩效评价过程中对本项目各实施环节进行了进一步梳理，其管理经验总结如下：

1.及时响应市级重大战略调整，优化申报政策，支持促进旅游产业发展的相关项目

2018 年度（原）上海市旅游局及时响应市级重大战略调整，优化旅游专项资金申报工作，主要涉及扶持范围、申报受理渠道、申报投资门槛、支持方式等方面的提升。具体表现如下：**第一，扩大扶持范围。**专项资金申报主体从旅游企业拓展至旅游科技、旅游医疗、旅游商业等“旅游+”企业，将黄浦江水岸旅游联动、郊野公园等纳入扶持范围。**第二，扩大申报受理渠道。**新增佘山国家度假区、国际旅游度假区和临港管委会作为初审单位，2018 年度新增单位共建议扶持 8

个项目，涉及扶持资金 1493 万元，占比达到 24%。**第三，下放申报投资门槛。**根据《2017 年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》相关规定，项目申报投资原则上不低于 50 万元，对重大旅游产业项目不再设定申报投资门槛。**第四，支持方式实现全覆盖。**专项支持覆盖无偿资助和贷款贴息，其中贷款贴息项目实现了 2012 年以来的“零突破”。申报政策的优化，有利于充分发挥旅游专项资金引导作用，鼓励和支持各类社会资本投身上海旅游业大发展，加快建成具有全球影响力的世界著名旅游城市。

2.加强信息化建设，保障申报工作的及时性和准确性

2017 年，（原）上海市旅游局通过政府采购方式，公开招标上海市旅游发展专项资金申报系统。受托方当年开发并上线运行，2017 年旅游专项资金申报实现在线申报，系统包含政策发布、线上申报、在线答疑、意见反馈、资料补充以及历年支持情况汇总跟踪等功能。申报系统上线，利于简化申请单位操作流程，提高申报准确性和及时性及工作效率。

3.多形式开展宣传工作，扎实推进政策服务

（原）上海市旅游局通过申报工作专场辅导、申报项目现场技术辅导、初审部门集中受理、申报平台在线解答等多渠道、多形式开展政策宣讲答疑，政策前期服务工作完成良好。据统计，2018 年（原）上海市旅游局实际服务企业近 300 家，政策讲解等服务达 450 人次，进一步提高项目实施单位满意度。

五、存在的问题和建议

（一）存在的问题

根据旅游专项资金评估报告、验收报告相关资料以及现场核查，评价组总结项目实施中存在的问题如下：

1. 项目跟踪管理的制度化建设有滞后

根据《资金使用管理办法》和《项目申报指南》规定，项目承担

单位应接受（原）市旅游局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。根据分析，专项资金运行过程中，（原）上海市旅游局通过事前资料审核及现场踏勘、事中项目验收、事后调研跟踪等方式进行监督管理，但是跟踪管理操作细则等书面文件制定工作略显滞后，内部管理文件尚未形成。

（二）建议及改进措施

1.进一步加强项目跟踪管理的制度化建设

（原）上海市旅游局应依托现有的工作基础和经验，进一步强化对专项资金项目的事中事后管理，将已有的跟踪管理工作制度化、书面化，形成内部管理操作细则，确保专项资金科学、公正、有序地运行。同时，项目承担单位应严格按照规定开展项目，出现重大变更或实际与预期不相符情况时，及时向（原）上海市旅游局汇报。

六、其他需要说明的问题

本次绩效评价过程中，因部分受支持单位无相关统计，支持单位缺少项目实施后成效的统计数据，暂以上海市整体接待游客人次增长率、旅游收入增长率、入境游客人次增长率、入境过夜游客人次增长率等效果数据，作为上海市旅游发展专项资金效果的主要依据。

