

上海市旅游局

财政支出绩效评价报告

项目名称：2016 年上海市旅游发展专项资金

主管部门：上海市旅游局

委托单位：上海市旅游局

评价机构：上海一页税务师事务所有限公司

二零一七年十一月

目 录

摘要	2
一、项目概况.....	5
(一) 项目的背景、意义及作用.....	5
(二) 项目的实施内容及范围.....	6
(三)《申报指南》文件在内容上的拓展.....	7
(四) 项目年度绩效目标.....	8
(五) 项目的组织管理和实施.....	9
(六) 项目申报及初审情况.....	11
(七) 项目评审及批复情况.....	13
(八) 项目验收情况.....	14
(九) 项目拨付情况.....	15
二、评价方法及评价执行情况.....	16
(一) 评价目的.....	16
(二) 评价内容.....	17
(三) 评价方案制定过程.....	17
(四) 绩效评价数据采集方法.....	18
(五) 绩效评价实施过程.....	19
三、评价结论及绩效分析.....	21
(一) 评价结论.....	21
(二) 具体绩效分析.....	22
A. 项目的确立	22
B. 项目的管理与实施.....	25
C. 项目效益及效果.....	30
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	35
(一) 主要经验及做法.....	35
(二) 存在的问题.....	35
(三) 建议改进的举措.....	36
五、其他需要说明的问题.....	36

摘要

根据上海市财政局《关于印发上海市预算绩效管理办法的通知》(沪财绩[2014]22号),为了进一步加强财政支出绩效管理,受上海市旅游局委托,上海一页税务师事务所有限公司承担上海市旅游局“2016年旅游发展专项资金”项目专项资金财政支出绩效评价工作。

一、项目概况

上海市旅游局是上海主管旅游产业发展和旅游行业管理工作的市政府直属机构。市旅游局负责本市2016年旅游发展专项资金项目的前期调研、立项、评审、验收、监督等职能。上海市旅游发展专项资金项目自2012年《上海市旅游发展专项资金使用管理指导意见》(以下简称《指导意见》)发布开始正式实施,因此该项目为经常性项目。该项目的实施旨在通过对本市旅游业发展有突出成效或贡献的四大类项目进行资金扶持,带动产业投资与创新,从而充分挖掘上海旅游业发展空间与市场潜力,提高上海的国际地位,推进上海建设世界著名旅游城市的进程。

二、项目执行情况

旅游发展专项资金项目由上海市旅游局具体负责实施。市旅游局按照《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》(以下简称《管理办法》)的要求,于2015年发布了当年的《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》),并根据《申报指南》的具体内容执行了政策宣讲、项目申报辅导、项目评审、项目批复、项目验收等一系列政策配套措施,保障了专项资金的顺利实施。

经市财政批复,2016年度旅游发展专项资金项目预算总额为5,000.00万元,实际执行数为4,600.00万元,预算执行率为92%;2016年执行的预算中,还包括上年度旅游发展专项资金待验收项目滚动结转资金1,024.00万元,实际执行数为711.00万元,执行率为69.43%。

三、评价结论和绩效分析

上海市旅游局2016年旅游发展专项资金项目符合国家整体战略,立项依据

充分、资金保障到位、目标明确、配套措施齐全。在项目执行的过程中，流程清晰、评审验收严格且无偏差、资金管理到位、信息公开及时。项目执行后，取得了良好的效果。对四大类旅游业发展方向以及本市旅游业“十三五”规划当中的重点发展项目都起到了积极的推动作用。该项目满意度较高，为全面建成世界著名旅游城市进一步夯实了基础。

2016 年旅游发展专项资金项目评价总体得分为 91.84 分，评价等级为“优秀”。

四、经验、问题及建议

（一）项目主要经验及做法

旅游发展专项资金项目作为经常性财政支出项目，项目按相关管理办法要求设立，涵盖扶持范围和内容较为广泛，且项目实施中涉及建设主体较多，有较大的管理难度。市旅游局在年度立项之初按照全市旅游发展重点进行了充分的工作调研，根据调研情况确立了当年项目的执行内容。对外发布的《2015 年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》中对管理办法扶持内容进行了进一步细分，并加强了对旅游业新兴业态的支持力度，体现了专项资金的支持范围同本市旅游发展实际需求的紧密结合。

在项目管理方面，主要包含扶持申报、专业评审等诸多环节，其中项目评审工作具有内容多、领域广、专业性强等特点，市旅游局委托第三方专业机构实施评审和验收，同时，也结合监督管理要求，对申报单位项目建设推进实际情况、项目资金的使用和项目建设进度进行跟踪、监督，保障了扶持资金安全，提高了政策有效性，实现了旅游专项资金对旅游业整体发展的促进和扶持作用。

（二）存在的主要问题

政策宣传渠道略显不足，项目受理机构数量仍偏少，申报方式较为传统。目前，本市旅游发展专项资金的项目申报工作主要通过各区旅游管理部门通知和布置相关单位参与，从其他途径获知旅游发展专项资金政策并参与项目申报的单位数量仍较少；经调查项目申报的单位多数通过十六个区旅游管理部门进行；项目仍使用纸质申报方式。

（三）建议改进的举措

建议利用互联网和专题辅导等多种手段加大旅游专项资金宣传力度，适度增加项目受理的申报机构，充分利用信息技术手段进行申报。除了每年在官方网站发布《申报指南》外，可适当利用线上、线下多种形式对旅游发展专项资金政策进行宣传和解读，提升专项资金政策的知晓度。在现有区级旅游管理部门作为申报机构外，根据重点区域旅游发展需要，可适当拓宽专项资金项目的申报受理渠道，如增加重点旅游功能区管委会等机构作为项目申报、初审的受理机构。同时，可建设数字化项目申报平台，通过在线申报方式，方便项目单位申报，公开项目申报流程，进一步提高管理的科学性。

前 言

根据上海市财政局《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)，为了进一步加强财政支出绩效管理，受上海市旅游局的委托，上海一页税务师事务所有限公司承担上海市旅游局“2016年上海旅游发展专项资金项目”财政支出绩效评价工作，对2016年旅游发展专项资金项目的使用情况进行评价。

绩效评价工作运用与上海市旅游局沟通后确认的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、满意度调查及访谈，对上海市旅游局2016年旅游发展专项资金项目财政支出绩效进行客观评价，形成评价结果。

一、项目概况

(一) 项目的背景、意义及作用

随着市场经济的不断深化发展，旅游产业正越来越成为国民经济增长和产业结构调整的重要因素。《上海市旅游业改革发展“十三五”规划》指出：在“十二五”期间，上海旅游业突出都市旅游发展核心，以“重塑空间、调整结构、完善功能”为发展主线，以“融合、创新、提升、服务”为发展要求，不断加快产业融合，大力创新旅游产品，全面完善公共服务，积极提升服务质量，着力打造国际都市观光旅游目的地、时尚购物目的地、休闲度假目的地、文化旅游目的地、商务会展目的地和国际旅游集散地，基本实现建设世界著名旅游城市的目标。

“十二五”期间，上海市旅游业战略性支柱产业地位基本确立。2015年，本市实现旅游总收入为3505.24亿元，实现旅游产业增加值达1535.64亿元，占全市GDP比重达6.2%，旅游业基本成为本市国民经济战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。大旅游产业格局基本形成。“十二五”期间，本市成功创建22个国家级旅游示范项目。截至2015年底，本市有星级宾馆247家、A级旅行社303家、A级景区98家、红色旅游基地34个。此外，本市旅游业的发展还呈现出了以下特点：旅游新型产品业态发展迅速；智慧型公共服务体系基本成型；区域旅游合作发展取得明显成效；旅游市场秩序不断规范。

2016年是“十三五”规划的开局之年，上海市旅游局认真贯彻党的十八大精神，全面落实市委、市政府工作要求，对标世界著名旅游城市，深化改革创新，

探索全域旅游发展模式，促进旅游产业转型升级，加大城市旅游形象推广，强化旅游市场综合监管，提升旅游公共服务品质，扎实推进建设具有全球影响力的世界著名旅游城市，保持了本市旅游业平稳健康发展，实现了“十三五”规划平稳起步、良好开局。

为了贯彻落实国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发[2014]31号)和市委、市政府关于加快上海旅游业发展、建设世界著名旅游城市的政策精神，配合本市旅游业“十三五”规划和发展，上海市旅游局根据《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》(沪财行[2014]60号)的相关规定，实施了2016年度的旅游发展专项资金项目，突出旅游业在促进上海经济发展方式转变和社会协调发展中的重要作用，充分发挥财政投入资金的导向和激励作用。

经前期调研、专家论证、市政府批复(沪府办秘[2016]005563)2016年度上海旅游发展专项资金项目为金额5000万元，重点支持“十二五”和“十三五”期间，本市旅游业重点领域、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。主要涉及支持促进旅游产业发展的相关项目、城市形象宣传项目、旅游公益设施建设项目以及组织重大旅游活动项目，其中包括：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、支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目、支持市委市政府批准的其他重点旅游项目、支持本市旅游景区创建国家4A及以上级别景区(点)项目、支持本市旅游品牌建设和旅游标准化建设项目、支持入境旅游项目、支持旅游公益设施项目、支持本市重大旅游活动项目。

(二) 项目的实施内容及范围

为贯彻落实上海市委、市政府《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》，上海市旅游局、市财政局在2014年联合发布了《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》(沪财行[2014]60号)。根据《管理办法》的规定，在本市注册的企事业单位，从事涉及促进旅游产业发展项目、城市形象宣传项目、旅游公益设施建设项目和组织重大旅游活动项目的，都可以申请成为政策的扶持受益对象。

根据《管理办法》和旅游发展工作重点，市旅游局发布了《2015年度上海市

旅游发展专项资金项目申报指南》(沪旅[2015]39号,以下简称《申报指南》)。按照《申报指南》的实施细则规定,可申报旅游发展专项资金项目的受益对象包括:(一)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;(二)支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目;(三)支持市委市政府批准的其他重点旅游项目;(四)支持本市旅游景区创建国家4A及以上级别景区(点)项目;(五)支持本市旅游品牌建设和旅游标准化建设项目;(六)支持入境旅游项目;(七)支持旅游公益设施项目;(八)支持本市重大旅游活动项目。

(三)《申报指南》文件在内容上的拓展

市旅游局结合实际工作经验,对《申报指南》进行了扩充和说明,主要对《管理办法》所规定的专项资金项目支持的四大类方向做了充实和完善,具体内容如下:

1. 对扶持类别的详细描述及扩充

2015年的《申报指南》进一步细分了专项资金项目的各类扶持方向,明确了具体支持的行业领域和项目范围。为意向单位确定申报项目和立项评审工作提供了政策依据。

2. 着手开拓旅游新行业融合发展的项目,如会展、邮轮、房车旅游

本年度专项资金项目着力支持新兴旅游产业发展,为落实《上海市旅游业发展“十二五”规划》关于以“战略转型、功能完善、空间重塑”为发展主线,全面创新产业功能,提升产业地位,更好地支撑上海国际大都市建设的要求。《申报指南》明确提出了支持会展旅游、邮轮旅游、房车旅游等新兴旅游产业的发展业态,并具体体现在专项资金项目中。

3. 旅游纪念品,衍生品纳入标准化建设

为落实《上海市旅游业发展“十二五”规划》关于形成旅游服务经济的产业体系,鼓励发展重点产业的要求,《申报指南》中明确提出支持开展旅游纪念品研发、品牌衍生品设计等项目,以促进传统的旅游服务业向旅游制造业延伸,推动旅游产业转型升级,提升旅游产业能级。

4. 根据新形势下要求,建设景区承载量发布系统

结合之前旅游业实际工作经验和情况,2015年《申报指南》强调支持景区实

时信息发布项目，强化“十二五”当中构建智慧型的旅游公共服务体系的要求，在加强景区安全保障能力的基础上，创新信息化旅游管理服务模式。

此外，《申报指南》为意向单位确定申报项目和立项评审工作提供了政策依据。该《申报指南》在详述申报单位所需提交的材料同时，还对建设类、入境旅游类、活动类的项目进行分类说明，能更好地解决申报单位的实际问题。

（四）项目年度绩效目标

专项资金项目的绩效目标是上海市旅游局为落实旅游发展专项资金项目而制定的工作目标，来源为《2016年上海旅游发展专项资金项目绩效目标申报表》。通过与旅游局产业处等相关科室沟通后，评价机构重新梳理了绩效目标并对部分指标进行了量化，以考量旅游发展专项资金的实际产出与效果。

绩效目标包含项目的总目标、实际产出、效果、影响力等方面，其中包括：

- 总目标

加快上海旅游业发展，建设世界著名旅游城市。

- 产出指标

(1) 扶持区县覆盖率大于等于 80%;

(2) 扶持方向覆盖率达到 100%。

- 效果目标

(1) 带动社会投入大于等于 1.50 亿元;

(2) 促进入境旅游市场：保持入境旅游人数和旅游外汇收入稳定增长，支持培育新兴市场或推动旅游地区市场的项目；

(3) 增加旅游公共服务设施：新增达标旅游公厕。

- 影响力目标

(1) 通过政务公开平台公示旅游发展专项资金项目的支持内容、程序和结果；

(2) 通过政务公开平台宣传申报旅游发展专项资金项目政策、办法和流程；

(3) 建立人力资源保障机制，设立市区（县）旅游管理部门设置专人负责对项目进行专业机构评审；

(4) 建设长效机制：根据本市旅游业“十三五”规划的要求，针对扶持年

度旅游重点项目，完善项目实施管理。

（五）项目的组织管理和实施

1. 专项资金项目的组织管理

2016 年度旅游发展专项资金项目依据的政策的主体是《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》。在执行时，根据《2015 年上海市旅游发展专项资金项目申报指南》的相关要求，涉及到以下组织管理部门：上海市财政局、上海市旅游局、区县旅游局、上海投资咨询公司以及各项目申报实施单位。各部门在专项资金项目的各个环节大体组织管理如下表所示：

表 1-1 旅游发展专项资金项目执行在各环节的组织管理

	市财政局	市旅游局	区旅游局	第三方机构	项目单位
申报前		制定年度《申报指南》； 组织政策辅导， 召开培训会			获取专项资金项目信息，参加培训； 执行项目
申报		汇总初审结果	申报项目初审		准备项目申报材料，递交区旅游局进行初审
评审		委托第三方机构评审		组织专家进行项目评审； 出具评审报告	参与评审
拨付 1	一次性拨付或 拨付第一阶段 资金	确认评审结果 后报财政			
验收		委托第三方机 构验收		组织专家进行 项目验收； 出具验收报告	参与验收
拨付 2	拨付第二阶段 资金	确认验收结果 后报财政			

监督	开展项目资金使用情况监督；	开展项目资金使用情况监督； 专项资金项目的绩效评价；			
----	---------------	-------------------------------	--	--	--

2. 专项资金项目的实施流程

专项资金的配套措施，按照时间顺序分别为指南制定、政策宣讲、项目申报、项目评审、项目批复、第一阶段资金拨付、项目验收及第二阶段资金拨付（涉及分阶段资金拨付的项目主要是指基建类项目，须在立项和项目完成验收后分两次拨付专项资金项目）。

上海旅游发展专项资金由上海市旅游局和上海市财政局共同设立，资金由上海市旅游局负责实施。在实施过程中，按照项目执行的时间先后顺序，市旅游局组织进行了以下工作：

（1）制定并发布《申报指南》

根据《指导意见》与《管理办法》的要求，上海市旅游局结合本年度旅游发展工作的重点，于2015年8月完成制定并发布当年度的《申报指南》，并于8月31日《申报指南》在旅游局的政务网站上公布，对专项资金项目的申报条件、支持范围、支持方式、申报材料要求及项目管理做了严格的规定。

（2）对专项资金项目的政策做全面辅导

为更好宣传与推进年度上海市旅游发展专项资金项目申报工作，上海市旅游局在发布年度《申报指南》后，于2015年9月9日就资金扶持范围、资金扶持条件、申报流程及申报材料准备等工作要点召开“2015年上海市旅游发展专项资金项目专题工作会议”，重点讨论了2015年度上海市旅游发展专项资金项目申报流程、区县初审重点等内容。2015年9月10日，由市旅游局牵头，召集相关企业单位开展了“2015年度上海市旅游发展专项资金项目申报培训会”，布置各单位开展申报事宜。市旅游局根据不同申报项目类别安排相应场次，并就项目单位在资金申请、使用、验收及拨付流程中可能遇到的问题进行现场答疑，辅导项目单位做好申报工作。

（3）项目的申报及评审

项目申报材料先经过区县旅游主管部门的初审。通过初审的项目上报市旅游局进行汇总，并由市旅游局委托第三方机构——上海投资咨询公司（以下简称“上

咨公司”）进行项目的评审。该公司于 1986 年经上海市人民政府批准成立，归口上海市发展和改革委员会领导。上咨公司先根据项目类型进行项目分组，并确定评审的时间节点，进行分组评审。评审验收专家均为相关行业权威人士，包括高校旅游专业教授、研究机构研究员、工程师、经济师、资产评估师等，确保对各项目完成情况进行全面把控和评估。

上咨公司根据评审结果，形成年度专项资金项目扶持建议，并报评审领导小组及市旅游局。评审领导小组审定扶持的项目及资助额度，经旅游局和市财政局确认，报上海市政府批复后正式立项。

（4）项目验收

项目的验收由市旅游局统一委托上咨公司进行。

验收工作开始前，上海市旅游局牵头并召集年度旅游发展专项资金项目扶持单位，进行项目验收说明会。会上旅游局向与会单位介绍本年度的《上海市旅游发展专项资金项目验收工作指南》，重点阐述项目验收流程安排、验收材料准备、专项审计报告编制等相关要求。待各单位递交验收材料后，交由上咨公司进行项目验收。

（5）资金拨付

获得批复的项目有以下两种拨付方式：

- i. 非基建类项目采用事后申请、一次性拨付的方式，即项目全部完成后进行申报评审及拨付。评审单位根据项目申报材料对项目结果进行审核，并对通过审核的项目进行一次性拨付。
- ii. 基建类项目采用分阶段拨付的方式。第一阶段按照项目批复时确定的金额拨付，第二阶段在项目验收后拨付。

对于一次拨付的项目，在完成项目评审，经市旅游局和市财政局共同确认，报市政府批复后，由国库直接进行资金拨付。分两次拨付的项目，须在市旅游局收到验收报告并确认，并上报市政府批复后，由国库直接进行资金拨付。

（六）项目申报及初审情况

2015 年上海市旅游发展专项资金项目共受理各区县推荐申报的 128 个项目，共有 110 个项目进入专家评审，涉及项目投资约 5.4 亿元，申请扶持资金约 1.2

亿元。分区县项目申报情况如下表所示：

表 1-2 按区县统计的项目申报情况

序号	区县	项目数(个)
1	浦东	23
2	奉贤	16
3	黄浦	10
4	宝山	9
5	金山	9
6	徐汇	9
7	青浦	8
8	嘉定	7
9	崇明	5
10	虹口	5
11	静安	5
12	普陀	6
13	松江	4
14	闸北	5
15	闵行	3
16	长宁	2
17	杨浦	2
合计		128

按照专项资金项目扶持的四大类方向来分类，申报的 128 个项目中，支持促进旅游产业发展的相关项目共 17 个，支持提升城市形象的相关项目共 28 个，支持旅游公益设施项目共 52 个，支持本市重大旅游活动项目共 31 个，如下表所示：

表 1-3 按扶持的大类统计的项目申报情况

申报类型	项目数
(一) 支持促进旅游产业发展的相关项目	17
1. 符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目	17
(二) 支持提升城市形象的相关项目	28
2. 本市旅游景区创建国家 4A 级及以上级别景区(点)项目	6
3. 旅游品牌建设和旅游标准化建设项目	6

4. 入境旅游	16
(三) 支持旅游公益设施项目	52
5. 旅游公益设施项目	52
5.1 其他旅游公益设施项目	16
5.2 A 级景区实时信息发布	29
5.3 A 级旅游厕所建设	7
(四) 支持本市重大旅游活动项目	31
6. 重大旅游活动项目	31
合计	128

在申报的全部 128 个项目中，18 个项目因不满足《申报指南》中所规定的申报条件而未通过区县旅游局初审。

(七) 项目评审及批复情况

2015 年上海市旅游发展专项资金项目中，通过区县旅游局初审的项目为 110 个。市旅游局委托上咨公司对这些项目进行评审。

评审邀请了旅游规划、旅游景区管理、旅游标准化、入境旅游、投资估算、财务审计、建设项目管理等不同领域专家。与会专家重点对申报项目的实施内容、实施条件、实施效果、扶持方案等进行评估。市旅游局派代表参加评审会。为规范本次上海市旅游发展专项资金项目的评审工作，参与评审工作的专家都签订了保密承诺函。

2015 年 11 月 12 日至 12 月 7 日期间，上咨公司组织了旅游规划、智慧旅游、投资估算、财务审计等方面的专家对申报扶持额高、涉及新业态新模式的 29 个项目进行了实地踏勘。2015 年 11 月 13 日至 12 月 11 日，开展 13 家入境旅行社的现场审计工作。2015 年 12 月 11 日、17 日、23 日、25 日、29 日，上咨公司组织了 42 个建设类项目的专家评审会；2016 年 1 月 6 日组织了 25 个旅游景区实时信息发布及 7 个旅游厕所建设项目的专家评审会；1 月 7 日组织了 23 个活动类项目的专家评审会；1 月 14 日组织了 13 个入境旅游项目的专家评审会。

经过专家评审，通过专家评审的 85 个项目已部分或全部完成有效投入，符合专项资金项目扶持要求，予以支持，支持总额为 5,000.00 万元，第一阶段拨

付资金 2,780.00 万元。另外，还有 7 个项目未予以扶持的，其中 2 个项目建设用地方案尚未落实，予以储备，5 个项目经复核不满足专项资金项目扶持条件，不予以支持。

随后，市财政局、市旅游局联合发文向上海市人民政府请示《关于安排 2015 年上海市旅游发展专项资金项目相关情况的请示》（沪财行[2016]32 号）。经市政府批复（沪府办秘[2016]005563）后，确定 2016 年上海市旅游发展专项资金项目预算共计 5,000.00 万元，总计支持项目 85 个，项目单位均选择无偿资助方式获得支持金额。项目分类批复数量和资金量情况如下表所示，详细的专项资金项目及资金安排见附件 5。

表 1-4 专项资金项目预算安排

单位：万元

大类名称	小类名称	项目数量	预算金额	资金占比
符合旅游产业发展类	-	11	2,095.00	41.90%
城市形象宣传类	-	16	1,257.56	25.15%
其中：	创建国家 4A 及以上级别景区 (点)	5	626.00	12.52%
	旅游品牌建设和旅游标准化建设	2	87.00	1.74%
	入境旅游	9	544.56	10.89%
旅游公益设施类项目	-	43	1,347.44	26.95%
其中：	重点公益设施	15	1,202.00	24.04%
	旅游景区实时信息发布	25	135.84	2.72%
	A 级旅游厕所建设	3	9.60	0.19%
重大旅游活动类项目	-	15	300.00	6.00%
合计		85	5,000.00	100%

（八）项目验收情况

2016 年共进行了两轮项目验收，第一轮验收于 2016 年 4 月展开，8 月结束，验收对象为 2014 年申报的项目中，需要进行第二阶段拨付的 12 个基建类项目。第二轮验收于 2016 年 7 月 11 日展开，11 月结束，验收对象为 2015 年申报、需要进行第二阶段拨付的 31 个基建类项目。

详细的验收结果，可参见附件 6。

（九）项目拨付情况

上海市旅游发展专项资金 2016 年度实际拨付的资金由两部分组成，一是对 2015 年申报项目的拨付，2016 年预算安排为 5,000 万元；二是对 2014 年待验收项目的拨付，预算安排为 2015 年度的项目结转资金共计 1,024 万元。

1. 2015 年申报项目

申报的项目中，旅游品牌和标准化、入境旅游、旅游景区实施信息发布、A 级旅游厕所建设、旅游活动等 54 个项目扶持资金共计 1,077.00 万元，资金已于批复完成后一次性拨付到位。

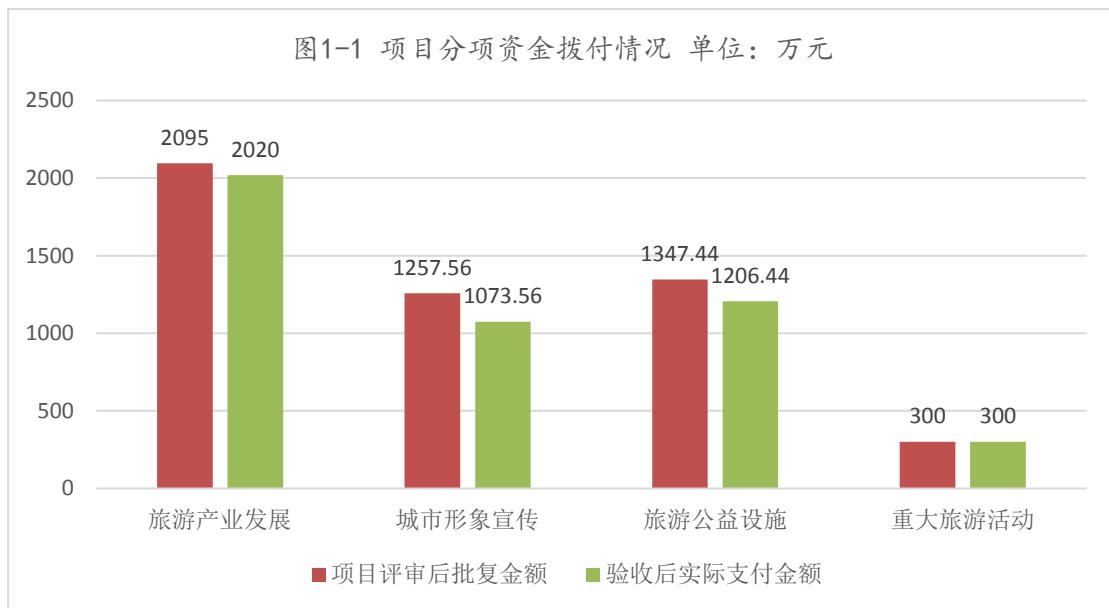
需验收项目共计 31 个，其中 1,703.00 万元已于批复完成后拨付到位，待拨付资金为 2,220.00 万元。经市旅游局组织专家进行验收后，实际拨付资金 1,820.00 万元。

因此，2016 年当年项目预算执行数 4,600.00 万元，预算执行率为 92%。项目预算及拨付情况如下表所示：

表 1-5 专项资金项目拨付情况

单位：万元

类型	扶持项目数量	第一阶段	第二阶段	拨付总额
资金一次性拨付	54	1,077.00	-	1,077.00
资金分阶段拨付（须验收项目）	31	1,703.00	1,820.00	3,523.00
合计	85	2,780.00	1,820.00	4,600.00



2. 2014 年申报项目

该批项目为 2014 年申报，2016 年需要完成验收的项目，共计 12 个，扶持资金共计 2,027.00 万元。其中第一阶段已拨付资金 1,003.00 万元，待拨付资金为 1,024.00 万元。市旅游局组织验收后，上年结转项目预算实际执行数为 711.00 万元，执行率为 69.43%。实际扶持情况如下表所示：

表 1-6 待验收项目情况

单位：万元

	项目个数	支持金额
计划支持项目	12	1,024.00
实际支持项目	10	711.00

二、评价方法及评价执行情况

(一) 评价目的

本次“2016 年上海市旅游发展专项资金项目”绩效评价的目的在于全面综合了解 2016 年度上海市旅游发展专项资金项目的立项背景、实施与管理情况以及效果与效益情况，评估相关财政专项资金的使用效率。在对各类指标进行细致分析后，总结经验和问题，为该项目今后持续实施提供有益的参考意见。

(二) 评价内容

1. 对上海市旅游局 2016 年度旅游发展专项资金项目的使用情况进行调研、分析与评价以下内容：

(1) 项目的确立：考察项目评审流程是否符合相关政策规范，是否覆盖了政策规定应当扶持的全部范围，考察专项资金项目安排的结构合理性，分析支持的项目是否同《上海市旅游业改革发展“十三五”规划》所制定的战略目标和重点工作任务相匹配。

(2) 项目的管理与实施：考察项目评审、资金拨付和验收评估的规范性，对 2016 年旅游发展专项资金项目的执行情况进行抽样调查与分析，评价项目申报流程是否合规，资金是否按规定使用，项目验收是否按标准执行。考察专项资金项目在各个主要支持方向上的覆盖比重，并对比 2012 年至 2015 年的实施情况。

(3) 项目实施的效益及效果：考察是否完成 2016 年上海旅游发展专项资金项目的《上海市财政支出项目绩效目标申报表》中所计划的相关目标。

2. 通过考察上海市旅游局对于旅游发展专项资金项目执行的配套工作情况，包括：《申报指南》的制定发布情况；项目的申报、评审情况等。发掘旅游专项资金项目的现实意义和远期价值，对本市 2016 年旅游发展专项资金项目各项指标进行分析评价后，总结经验，发现问题，提出可操作的意见和建议，以利该项目今后实施的改进和优化。

(三) 评价方案制定过程

1. 前期准备及方案撰写

自 2017 年 6 月绩效评价布置会以来，上海一页税务师事务所成立了绩效评价小组，并积极与预算单位取得联系。部门整体支出绩效评价项目小组成员名单及分工如下：

表 2-1 项目组名单

职务	姓名	联系方式	分工
项目总协调	叶海燕	133****1970	负责组织协调、内部审核、报告复核
项目经理	陈乐歆	189****6457	负责与各相关方沟通、指标体系设计、

			问卷调查、报告撰写
项目助理	徐方杰	185****9628	负责目标机构的调研、报告的撰写、数据收集与整理、底稿编制、问卷调查

在了解 2016 年度旅游发展专项资金项目绩效目标及年度工作要求，听取市旅游局对该项目具体安排和实施的介绍后，确定了本次评价的目标、评价依据、评价对象及范围，并制定了详细的指标体系来反映 2016 年度旅游发展专项资金项目整体支出的合规性及效率效果，形成了初步方案。

2017 年 7 月下旬，经过与预算单位的多次沟通，评价小组对评价方案进行了修改，修改的内容主要是专项资金项目的概念及评价范围部分，对其中表达不准确的文字内容作了完善。

2. 方案的评审与修改

经过与预算单位的反复沟通，本次部门整体绩效评价初步方案于 2017 年 8 月正式上交上海市旅游局。经市旅游局组织的专家评审后，方案又经历了两次修改，主要体现在：

- (1) 明确了旅游发展专项资金政策和旅游发展专项资金项目在概念上的区别；
- (2) 确定了 2016 年专项资金项目实施的预算资金和 2015 年专项资金项目的滚动结转资金的概念表述；
- (3) 补充了专项资金使用的评分细则；
- (4) 增加了资金拨付流程的相关表述；
- (5) 优化了访谈提纲和问卷内容。

最终的方案于 2017 年 8 月正式递交上海市旅游局。

(四) 绩效评价数据采集方法

2016 年旅游发展专项资金项目包含内容广泛、涉及单位众多，因此整体数据采集工作较为繁琐。

在方案的制定时，评价小组同市旅游局相关工作人员积极沟通，获取大量一手资料。并深入市旅游局委托的第三方项目评审单位进行调查取证，全面了解了 2016 年旅游发展专项资金项目的整体实施情况。方案制定时采集了包括政策文件、评审资料、验收材料等多方面资料。在评价开始后，项目小组广泛深入项目

实地进行调研，并同相关单位和项目收益群体进行访谈和问卷调查，获得了调查数据。在分析收集到的数据后，形成了初步的评价意见，并和市旅游局充分沟通后开始撰写绩效评价报告。

此次绩效评价涉及项目单位和受益人群的调查，项目小组通过抽样访问和问卷调查的形式采集数据，汇总、统计后形成抽样调查结果反馈在报告中。

（五）绩效评价实施过程

1. 评价对象和范围

本次评价对象是 2016 年度上海市旅游发展专项资金项目的执行情况和支持项目整体情况。该资金包括：2016 年的项目预算资金 5,000 万元；2015 年度预算滚动结转资金 1,024 万元。

评估的项目包括 2014 年申报上海市旅游发展专项资金项目，且在 2016 年完成验收及第二次拨付的项目，以及 2015 年申报旅游发展专项资金项目，并在 2016 年完成拨付的项目。

本次评价时段从 2016 年 1 月 1 日起至 2016 年 12 月 31 日止。

2. 评价时间安排

表 2-2 项目计划

时间节点	工作任务	工作内容	节点成果
2017/6/15– 2017/6/30	前期准备	1. 了解委托方具体工作要求和意图，确定评价重点，拟定方案； 2. 听取项目实施单位对项目情况的介绍，获取项目历史资料、学习相关政策； 3. 细化绩效评价指标； 4. 收集项目有关的资料。	了解政策内容及形式，完成评价前期工作准备
2017/7/1– 2017/7/25	方案撰写及 沟通	1. 完成专项资金项目背景及目标的调研； 2. 对指标体系进行修正，并细化相应的工作方案； 3. 确定工作计划及人员安排； 4. 初步确定问卷访谈的形式和内容； 5. 与政策执行方进行沟通，确定工作方案和初步形成的评价指标体系，提交财政。	确认、通过工作方案
2017/7/26–	方案评审	1. 完成方案的评审； 2. 针对评审的意见对方案作出修	方案评审最终结果

2017/8/10		改，并落实到最终的工作中。	确认
2017/8/11- 2017/8/31	实施单位、政策受益单位等相关方 现场评价	<p>1. 前期对设置好的指标的取数进一步确认，并且对政策执行方面的材料、业务资料进行取样；</p> <p>2. 设计数据采集表，相关部门数据采集工作。根据收集相关数据，组织实施完成基层调研工作，包括原始数据采集、核实资金投入和使用情况、检查项目完成与管理情况；</p> <p>3. 开展实地调研等。调查结束后，将实地调研所获得资料进行了整理、统计、分析，过程中可以伴随有目的的组织开展座谈会，随时和调研基层单位的真实情况和反馈，从多方面了解信息的真实性、完整性、可靠性每月对取得的数据进行整理、分析，编制跟踪评价底稿。</p>	完成政策现场评价 工作。
2017/9/1- 2017/9/10	初步政策评价结论确 认，完成报 告初稿	<p>1. 分析数据和收集的资料，完成底稿并将评价的内容写入报告；</p> <p>2. 汇总并统计所有访谈结果及调查问卷，将统计的结果写入报告；</p> <p>3. 组织考评组成员对绩效指标进行评价，对绩效进行评价形成结论；</p> <p>4. 与被评价单位召开初步结论协调会；</p> <p>5. 根据要求格式撰写评价报告并递交审核。</p>	完成工作底稿并得 出初步评价结论， 并与被评价单位就 初步结论达成一 致。撰写政策评价 报告初稿并递交审 核。
2017/9/12- 2017/9/23	与被评价机 构沟通意见	<p>1. 将报告初稿征求委托方及有关部门意见；</p> <p>2. 收到沟通意见后 2 个工作日内，正式递交政策绩效评价报告(初稿)。</p>	完成项目绩效评价 报告（修订稿）
2017/9/26- 2017/9/30	初稿评审	<p>1. 完成政策绩效评价初稿的评审；</p> <p>2. 针对评审的意见对初稿作出修改。</p>	完成初稿的评审及 修改
2017/10/10- 2017/10/14	递交正式报 告	<p>1. 将报告的修改稿再次与项目委托方进行沟通；</p> <p>2. 根据沟通意见，评价报告进行进一步修改，必要时再次收集相关资料；</p> <p>3. 经委托方最终确认通过后 2 个工作日内，装订并正式提交政策评价报 告。</p>	<p>1. 通过政策绩效跟 踪评价报告沟通。</p> <p>2. 根据沟通意见修 改报告，递交正式 报告</p>

三、评价结论及绩效分析

(一) 评价结论

1. 评价结论概述

上海市旅游局 2016 年旅游发展专项资金项目符合国家整体战略，立项依据充分、资金保障到位、目标明确、配套措施齐全。在项目执行的过程中，流程清晰、评审验收严格且无偏差、资金管理到位、信息公开及时。项目执行后，取得了良好的效果。对四大类旅游业发展方向以及本市旅游业“十三五”规划当中的重点发展项目都起到了积极的推动作用。该项目满意度较高，为全面建成世界著名旅游城市进一步夯实了基础。

上海市旅游局 2016 年旅游发展专项资金项目专项财政资金绩效评价结果得绩效分值 91.84 分，属于“优秀”。分布如下：

指标	A. 项目决策	B. 项目管理	C. 项目绩效	合计
权重	30	30	40	100
分值	28	26.5	37.34	91.84

详细的标准分值和实际得分情况参见表 3-1。

表 3-1 2016 旅游发展专项资金项目支出结果绩效评价指标体系

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级细化指标	权重 (%)	绩效分值	
A 专项资金项目的设立	30	A1 专项资金项目适应性	10	A1-1 专项资金项目适应性	10	10	
		A1 指标小计			10	10	
		A2 专项资金项目制定的目标	10	A2-1 绩效目标的合理性	5	5	
				A2-2 绩效指标明确性	5	3	
		A2 指标小计			10	8	
		A3 专项资金项目覆盖面上的广泛性	10	A3-1 专项资金项目区县覆盖率	5	5	
				A3-2 专项资金项目扶持方向覆盖率	5	5	
		A3 指标小计			10	10	
		A 类 指 标 小 计				30 28	
		B1 申报评审及验收管理	10	B1-1 申报流程	4	3	
				B1-2 评审流程	4	4	
				B1-3 验收流程	3	2	
				B1 指标小计	11	9	
B 专项资金项目的管理与实施	30		13	B2-1 预算执行率	5	4	

		B2 资金投入 管理		B2-2 财务制度的健全性 B2-3 资金使用的规范性	4 4	4 4
				B2 指标小计		13 12
		B3 专项资金 项目信息公开 程度	6	B3-1 专项资金项目信息公开程 度	6	5.5
				B3 指标小计		6 5.5
		B 类 指 标 小 计			30	26.5
C 专项资金项 目的效益及 效果 40	C1 专项资金 项目产出 11	C1-1 投入和管理目标完成情况 C1-2 评审及验收通过率 C1-3 带动社会投入	11	C1-1 投入和管理目标完成情况 C1-2 评审及验收通过率 C1-3 带动社会投入	3 4 4	2 4 4
				C1 指标小计		11 10
	C2 专项资金 项目效果 15	C2-1 对各类旅游行业发展的促 进效果 C2-2 新增公益设施投入 C2-3 专项资金项目满意度	15	C2-1 对各类旅游行业发展的促 进效果 C2-2 新增公益设施投入 C2-3 专项资金项目满意度	5 5 5	5 5 4.34
				C2 指标小计		15 14.34
				C3-1 长效管理机制 C3-2 支持旅游创新发展和未来 发展热点	5 9	5 8
	C3 专项资金 项目影响力 14	C3 指标小计	14	C3-1 长效管理机制 C3-2 支持旅游创新发展和未来 发展热点		14 13
				C 类 指 标 小 计		40 37.34
总计				100	91.84	

(二) 具体绩效分析

A. 项目的确立

专项资金的确立指标包括专项资金项目适应性、专项资金项目制定的目标和专项资金项目覆盖面的广泛性三个二级指标。专项资金项目的确立总权重分为30分，以上两个三级指标权重分分别为10分、10分、10分。

A1. 专项资金项目适应性指标。

专项资金项目适应性指标绩效分为10分。该项目指标具体评价得分情况如下：

指标	权重	业绩值	绩效分值
A1-1 专项资金项目适应性	10	100%	10

该指标评价用以反映本市2016年旅游发展专项资金项目的立项是否有国家

或地方性文件、规划、发展战略的支持；是否能体现国家和上海市旅游发展战略目标；是否参照了实际情况，是否满足发展需求。

2016 年旅游发展专项资金项目依据上海市财政局和上海市旅游局发布的《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》（沪财行[2014]60 号）的要求和精神立项。该项目由上海市旅游局制定并实施，符合政府相关部门的公共职能范围。该项目的实施符合《上海市旅游业发展“十二五”规划》和《上海市旅游业改革发展“十三五”规划》当中对本市旅游业的发展要求。

该项目为经常性项目，2016 年的项目制定和实施过程充分当年本市旅游发展的背景和宏观情况，根据旅游业整体发展的新形式和新要求，在 2015 年的《申报指南》中适时调整了资金扶持的关注点，体现了推进旅游品牌建设与旅游标准化建设，同时扶持新业态旅游如邮轮旅游、会展旅游等项目、星级公厕项目、景区信息适时发布项目等，进一步突显建设上海国际旅游城市的总目标。

综上，2016 年旅游发展专项资金项目有各级政府文件的支持，符合行业战略发展目标，体现高度战略目标适应性。专项资金能很好地结合上海现有旅游资源及自身发展的特点，满足旅游业发展的需求。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 10 分。

A2. 专项资金项目制定的目标指标。

该指标下设两个三级指标，绩效目标合理性、绩效指标明确性。

项目目标指标绩效分为 10 分。该项目指标具体评价得分情况如下：

指标		权重	业绩值	绩效分值
A2-1	绩效目标合理性	5	100%	5
A2-2	绩效指标明确性	5	60%	3
	合计	10	80%	8

A2-1. 绩效目标合理性

该指标评价项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。

经考察，该项目制定了总目标和具体目标。项目总目标为“加快上海旅游业发展，建设世界著名旅游城市。”该目标符合国务院《关于促进旅游业改革发展

的若干意见》和中国上海市委、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》的要求，具备充分的合理性。项目的具体目标基于前期调研和政策试行阶段实际执行情况制定，符合旅游业发展的方向，具备充分的合理性。各具体目标依据总目标的要求和当年旅游业发展的实际情况制定，具备充分的合理性。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 5 分。

A2-2. 绩效指标明确性

该指标对绩效项目的评价目标为：是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；是否清晰、细化、可衡量；是否与项目年度任务数或计划数相对应；是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。

经考察，该项目具体目标基本达到了量化标准，具备可操作性，个别指标的可操作性尚加强。比如“支持培育新兴市场或推动旅游地区市场的项目”的目标可进一步详述支持方式和预计取得的效果；“根据本市旅游业“十三五”规划的要求，针对扶持年度旅游重点项目，完善项目实施管理”的目标应当提出具体的重点项目数量、预期完成后的效果和具体的实施管理方案。根据上述情况，该指标扣 2 分。

评价该指标得该项权重分的 60.00%，绩效分值为 3 分。

A3. 专项资金项目覆盖面的广泛性。该指标下设两个三级指标，专项资金项目区县覆盖率、专项资金项目扶持方向覆盖率。

项目目标指标绩效分为 10 分。该项目指标具体评价得分情况如下：

指标		权重	业绩值	绩效分值
A3-1	专项资金项目区县覆盖率	5	100%	5
A3-2	专项资金项目扶持方向覆盖率	5	100%	5
	合计	10	100%	10

A3-1. 专项资金项目区县覆盖率

该指标考察 2016 年专项资金项目的实施是否覆盖了本市 80%以上的区县，即覆盖超过 13 个区县。

经考察，2016 年本市共计 16 个区，当年旅游发展专项资金支持的项目覆

盖了本市全部 16 个区，覆盖率达到 100%。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 5 分。

A3-2. 专项资金项目扶持方向覆盖率

该指标考察 2016 年专项资金项目是否覆盖了《管理办法》及《申报指南》要求的扶持范围的广泛性。

经考察，《管理办法》及《申报指南》所要求的四大类支持方向，2016 年旅游发展专项资金项目已全部覆盖。资金使用的详细覆盖情况如图 1-1 “2015 年申报项目分项资金拨付情况” 所示。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 5 分。

B. 项目的管理与实施

项目管理指标包括申报评审及验收管理、资金投入管理和专项资金信息公开程度三个二级指标。项目管理总权重分为 30 分，以上三个二级指标权重分分别为 11 分、13 分、6 分。

B1. 申报评审及验收管理指标。该指标下设三个三级指标：申报流程、评审流程、验收流程。

投入管理指标绩效分为 10 分，评价具体指标得分情况如下：

指标		权重	业绩值	绩效分值
B1-1	申报流程	4	75%	3
B1-2	评审流程	4	100%	4
B1-3	验收流程	3	66.67%	2
合计		11	81.82%	9

B1-1. 申报流程

该指标通过对专项资金项目申报流程的考察，反映项目申报流程的质量。

该指标具体评估是否制定申报或审批管理办法；是否有明确的申报形式、申报渠道是否多样化；申报流程是否完善、严谨。

经考察，根据《管理办法》的规定，上海市旅游局制定并发布了《2015 年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》。根据当年《申报指南》具体要求，市旅游局对申报的要求与所需材料做了充分的说明与介绍，并召集区旅游局进行资

金申报与申报项目初审的培训，同时召集区旅游局报送的项目单位，针对活动类项目、入境旅游类项目及固定资产旅游建设类项目分不同场次进行政策宣讲，就政策内容、扶持方向、申报资料要求、项目评审验收拨付时间节点等对企业做详细阐述，回答企业的提问。申报渠道方面，企业在了解全部所需的信息之后，通过区旅游局正式递交项目申报材料，并由区旅游局进行材料的初审，然而旅游专项资金的申报渠道目前仅能通过区县旅游局，也无法在线上进行申请，因此申报渠道的多样性显得不够，故扣除1分权重分。

综上，2016年上海市旅游发展专项资金项目申报流程依据相应的申报审批办法，制定了明确的申报形式，申报流程规范严谨，但申报渠道不够丰富。

评价该指标得该项权重分的75%，绩效分值为3分。

B1-2. 评审流程

该指标通过对评审流程的了解，反映专项资金项目评审流程的质量。

该指标具体评估是否有评审的标准；评审流程是否完善、严谨；审批的流程是否及时；评审结果是否公示；评审专家是否有资质；专家的覆盖范围是否广泛；专家人数是否达到要求。

经考察，市旅游局针对不同类型的项目，制定了不同的评审标准，如针对建设类项目，考察其方向符合性，建设条件完备性及投资估算合理性；活动类项目考察其方向复合型，作用与效应及投入核算等。市旅游局根据差异化的评审标准严格把关各类申报项目。

市旅游局制定了完整的评审流程，项目申报单位书面递交材料至区旅游局后，材料由区旅游局汇总后统一进行初审。初审主要审查申报材料是否齐全，项目执行的单位资质情况等。初审合格的项目，由区旅游局上报市旅游局。市旅游局在汇总申请材料后，委托第三方专业机构组织专家对申报项目进行评审。第三方机构根据项目类型进行项目分组，确定评审的时间节点，分别组织进行专家评审会。评审会按照《管理办法》中确定的项目类型，分专场进行。项目类型包括：入境旅游（旅行社）、重大节庆活动、旅游业发展相关项目的创建、城市形象与品牌建设等。为规范上海市旅游发展专项资金的评审工作，参与评审工作的专家都签订了保密承诺函。

参与评审的专家经过严格筛选，不仅要求熟悉相关领域的权威人员参与评审，

每次评审会的专家都是由各不同领域的专家共同参与，确保评审结果的客观全面。2016 年项目的专家评审工作中，总计聘请各领域专家 35 名，其中，教授 5 名，各高级职称获得者 13 名。专家领域覆盖旅游规划、旅游景区管理、旅游标准化、旅游标准化、旅游信息化建设、入境旅游、投资估算、工程技术、财务审核等，覆盖领域涵盖评审所涉及的所有范围。每个项目评审一般采用 5 名专家进行评分，确保评审结果的客观公正性。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 4 分。

B1-3. 验收流程

该指标通过对项目验收阶段执行情况的了解，反映项目验收阶段的质量。

该指标具体项目验收是否有明确的指标；验收流程是否完善、严谨；对于验收不合格的处理。

基建类项目在项目完成后，须提交验收申请，由上海市旅游局委托上咨公司组织专家进行项目验收，验收通过后进行专项资金第二阶段的拨付。

2016 年旅游发展专项资金项目涉及验收的项目共计 31 个。当年验收的项目还包括 2015 年专项资金项目滚动结转资金所涉及的 12 个项目。

市旅游局在收到验收项目的验收材料后，委托第三方机构进行验收预审，对验收条件成熟、材料齐全的项目由评审机构及时通知项目单位准备后续验收工作。对验收条件不成熟、材料提供有误或不全的项目提出补充资料要求。项目单位修订或补全验收材料后，重新向上海市旅游局提请验收。

验收评审阶段，第三方机构组织专家开展现场勘验等验收评审工作，并根据评审结果向市旅游局提交验收意见。最终，2016 年的 31 个项目中，共有 30 个项目通过验收，2015 年滚动结转资金所涉及的 12 个项目中，有 10 个通过验收。

对于未通过验收的三个项目中，“上海国际旅游度假区水上交通维护基地”项目于 2016 年 3 月申请退回旅游发展专项资金，并已将第一阶段拨付的 250 万元全部退回国库。其余两个未通过验收的项目，未作进一步处理。

评价该指标得该项权重分为： $33\%+33\%+33\%*0\%=66.67\%$ ，绩效分值为 2 分。

B2. 资金投入管理。该指标下设三个三级指标：预算执行率、财务制度的健全性、资金使用的规范性。

投入管理指标绩效分为 13 分，评价具体指标得分情况如下：

指标		权重	业绩值	绩效分值
B2-1	预算执行率	5	80%	4
B2-2	财务制度的健全性	4	100%	4
B2-3	资金使用的规范性	4	100%	4
	合计	13	92.31%	12

B2-1. 预算执行率

该指标评价 2016 年旅游发展专项资金项目预算执行情况。

该指标评价该项目预算执行情况。

2016 年旅游发展专项资金项目的资金使用分为两部分，一是当年的预算资金及实际执行情况，二是 2015 年专项资金项目的滚动结转资金及使用情况。

2016 年旅游专项资金项目当年的预算数为 50,000,000.00 元，实际支出金额为 46,000,000.00 元。

2015 年专项资金项目滚动结转资金余额为 10,240,000.00 元，实际支出金额为 7,110,000.00 元。

预算执行率 = (实际支出数 / 预算数) × 100%

$(46,000,000.00+7,110,000.00)/(50,000,000.00+10,240,000.00) \times 100\% = 88.16\%$ 。按照绩效评价标准，预算执行率大于等于 90% 得满分，每降低 5% 扣权重分 20%。

评价该指标得该项权重分的 80%，绩效分值为 4 分。

B2-2. 财务制度的健全性

该指标考察旅游局是否建立财务制度来保障专项资金项目的顺利实施。

该指标制度的健全、完善性考虑是否按规定建立项目相关的预算管理制度、财务收支审核制度、专项资金项目管理制度。

经考察，市旅游局制定了预算管理制度、财务收支审核制度、专项资金管理制度方面不存在缺陷。旅游发展专项资金的各项财务制度健全、规范，能够保障专项资金项目的顺利实施。

评价该指标得该项权重分的 100.00%，绩效分值为 4 分。

B2-3. 资金使用的规范性

该指标描述专项资金项目的资金管理情况，考察其是否合规，拨付是否及时。具体考察资金拨付的程序是否合规，专款专用是否达到 100%；资金拨付是否及

时。

资金的拨付程序方面，对于一次拨付专项资金的项目，在完成项目评审，经市旅游局和市财政局共同确认，报市政府批复后，由国库直接进行资金拨付。分两次专项资金的项目，须在市旅游局收到验收报告并确认，并上报市政府批复后，由国库直接进行资金拨付。拨付程序严谨、规范，拨付的方式执行合理。拨付发生在审批流程全部完成之后，不存在拨付不及时的情况。该项目资金为财政直拨，专款专用率达到 100%。

评价该指标得该项权重分的 100.00%，绩效分值为 4 分。

B3. 专项资金信息公开程度

专项资金信息公开程度指标评价得绩效分值 6 分，评价具体指标得分情况如下：

指标	权重	业绩值	绩效分值
B3-1 专项资金信息公开程度	6	91.67%	5.5

该指标按照市政府信息公开要求，综合考量专项资金项目公开的广泛性、完整性、及时性。具体考察专项资金项目是否主动公开；公开内容的方式是否广泛；专项资金项目公开是否完整；专项资金项目公开是否及时。

经考察，在 2015 年《申报指南》出台后，市旅游局及时将相关信息发布在上海旅游局官网及官方微信号“乐游上海”中同时发布，并由区县旅游局通知企业进行申报。公开内容包括本市旅游发展专项资金政策、2015 年度旅游专项发展资金支持内容、申报方式、申报材料，并组织相关项目单位进行申报辅导。然而上海旅游专项资金的评审结果仅按照四大类项目总体情况进行了公开，未涉及具体的项目及金额，在公开的内容上还存在进一步拓展空间。因此，在公开内容完整性方面扣除 33% 权重分，即扣除 0.5 分。

在信息发布形式的多样性上，目前市旅游局通过官方网站、微信公众号和区旅游局进行发布，发布形式基本满足多样性的需求。

上海市旅游专项资金 2016 年在公开的及时性方面非常好，所有信息均能按时进行披露，未发生信息公开滞后的情况。

评价该指标得该项权重分的 91.67%，绩效分值为 5.5 分。

C. 项目效益及效果

专项资金项目效益及效果指标包括三个二级指标：专项资金项目产出、专项资金项目效果、专项资金项目影响力，权重分分别为 11 分、15 分、14 分，项目绩效指标总权重分 40 分。

C1. 专项资金项目产出

该指标下设三个三级指标：投入和管理目标完成情况、评审及验收通过率、带动社会投入。

项目产出指标绩效分值为 11 分，项目产出指标评价具体得分情况如下：

指标		目标分值	业绩值	绩效分值
C1-1	投入和管理目标完成情况	3	66.67%	2
C1-2	评审及验收通过率	4	100%	4
C1-3	带动社会投入	4	100%	4
合计		11	90.91%	10

C1-1. 投入和管理目标完成情况

该指标根据专项资金项目的绩效目标申报表与完成的结果，考察年度目标完成情况。具体考察是否制定并发布年度申报指南；是否带动专项资金项目的区县投入；资金结构是否符合年度旅游产业方向。

经考察，市旅游局制定并发布了《2015 年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》。2016 年旅游发展专项资金投入覆盖了《管理办法》所规定的四大类扶持方向，当年《申报指南》又根据旅游业的实际发展情况进行了细化和补充说明，体现了推进旅游品牌建设与旅游标准化建设，同时扶持新业态旅游如邮轮旅游、会展旅游等项目、星级公厕项目、景区信息实时发布项目等内容，资金投入全部覆盖了上述内容，符合年度产业方向。然而，相关政策并未明确区县配套资金投入，在项目具体实施阶段，各区旅游局虽承担了向申报单位宣讲政策、收集申报材料并统一上交的职责，但并无相关配套资金投入，故扣一分。

评价该指标得该项权重分的 66.67%，绩效分值为 2 分。

C1-2. 评审及验收通过率

该指标考察专项资金项目的评审及验收通过率情况。统计 2015 年项目评审通过率及 2016 年验收通过率。各占 50% 权重。评审通过率大于 50% 得满分，验收

通过率大于 90% 得满分。未达标的，每降低 5%，扣除 20% 的权重分。

经考察，2015 年申报本市旅游发展专项资金的项目共计 128 个，通过材料初审进入专家评审阶段的项目共计 110 个，最终通过评审的项目共计 85 个。评审通过率为 $85/110 * 100\% = 77.27\%$ 。评审通过率大于 50% 得满分，因此该内容获得 100% 权重分。

需要验收的项目中，属于 2016 年旅游发展专项资金项目的共有 31 个，通过验收的有 30 个。属于 2015 年专项资金项目的共有 12 个，通过验收的共有 10 个。验收通过率为 $(30+10) / (31+12) * 100\% = 93.02\%$ 。验收通过率大于 90% 得满分，因此该内容获得 100% 权重分。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 4 分。

C1-3. 带动社会投入

该指标考察专项资金项目是否带动了一定的社会投入，绩效目标为标杆值。

经考察，2016 年旅游发展专项资金项目总计扶持 85 个项目，在项目评审阶段，这些项目预计社会总投入为 193,859,800.00 元。项目验收后，经过专家认证，2016 年旅游发展专项资金扶持项目实际带动社会投入 164,872,120.00 元。带动社会投入大于 1.50 亿元的绩效目标标杆值，该项满分。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 4 分。

C2. 专项资金项目效果

该指标下设三个三级指标：对各类旅游行业发展的促进效果、新增公益设施投入、专项资金满意度。

项目产出指标绩效分值为 15 分，项目产出指标评价具体得分情况如下：

指标		目标分值	业绩值	绩效分值
C2-1	对各类旅游行业发展的促进效果	5	100%	5
C2-2	新增公益设施投入	5	100%	5
C2-3	专项资金满意度	5	86.80%	4.34
合计		15	95.60%	14.34

C2-1. 对各类旅游行业发展的促进效果

该指标考察 2016 年度专项资金项目实施后，对旅游住宿、旅行社、旅游景

区（点）、旅游会展、邮轮旅游等旅游行业的整体促进效果。

经考察，2016 年度，本市旅游住宿、旅行社、旅游景区（点）、旅游会展、邮轮旅游行业发展情况均呈现平稳上升态势。

旅游住宿情况：2016 年，本市共有 558 家宾馆、饭店（星级饭店 238 家），共拥有客房 11.08 万间。星级饭店客房平均出租率为 68.14%，同比增长 2.6%；其他饭店、旅馆客房平均出租率为 67.51%，同比增长 1.7%。星级饭店客房日平均房价为 691.83 元，同比增长 0.76%；其他饭店、旅馆客房日平均房价为 410.65 元，同比增长 9.27%。星级饭店全年实现营业收入总额为 202.61 亿元，同比增长 2.25%。旅游住宿业主要指标均呈现平稳上升态势。

旅行社情况：2016 年，本市共有旅行社 1518 家，比上年度增加 90 家，其中经营出境旅游业务的旅行社 181 家，增加 47 家。2016 年各旅行社接待来沪入境过夜游客共 40.61 万人次，同比下降 7.89%；外联入境游人数为 54.29 万人次，同比增长 5.62%；旅行社接待国内游客共 750.18 万人次，同比下降 0.22%；旅行社组织出境游人数达到 565.62 万人次，同比增长 43.8%。上海旅行社业整体营业收入达到 1163.35 亿元，同比增长 40.7%。旅行社业主要指标基本呈现上升态势。

旅游景区（点）情况：2016 年年末，本市共有 A 级旅游景区（点）97 个，其中 5A 级 3 个，4A 级 50 个，3A 级 44 个。全年对 6 家新申报旅游景区（点）进行评定，其中 5A 级景区（点）1 家、4A 级 1 家、3A 级 4 家。同时加强旅游景区（点）的管理工作，并做好各类旅游示范区申请评定工作，旅游景区（点）品牌进一步凸显，整体发展态势良好。

旅游会展情况：2016 年，本市主要展馆共举办各类展会 880 个，同比增长 3.41%。其中，国际性展览 287 个，占展览总数的 32.61%；展览面积 1177.47 万平方米，同比增长 4.75%，占全年上海展览总面积的 73.27%。旅游会展业发展呈现平稳上升态势。

邮轮旅游情况：2016 年上海口岸邮轮出入境旅客 289 万人次，同比增长 76%；上海港接待国际邮轮靠泊 509 艘次，同比增长 48%，其中以上海为母港的邮轮 482 艘次。邮轮旅游业呈现高速增长态势。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 5 分。

C2-2. 新增公益设施投入

该指标考察专项资金项目对旅游公益设施项目的投入情况。具体考察专项资金用于旅游公益设施项目的比例。占比超过 20%的得满分，占比每降低 5%，扣除 25 的权重分。

经考察，2016 年旅游发展专项资金项目投入旅游公益设施总计 13,474,400.00 元，当年总投入为 46,000,000.00 元，公益设施投入占比为 29.29%。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 5 分。

C2-3. 专项资金项目满意度

该指标专项资金项目实施人员和受益人对专项资金项目工作的满意度。

i. 本次针对受访企业发放的调查问卷共 10 份，回收 10 份，其中有效问卷 10 份。

从申报项目的单位来看，受访单位对专项资金项目的实施满意度较高。受访单位普遍认为专项资金的申请、评审和拨付流程较为简便，项目实施过程中遇到问题也能进行良好的沟通，对专项资金的满意度高，认为其对促进本市旅游业整体发展具有重要作用。在对专项资金信息的获取途径上，绝大部分单位都是从区县旅游管理部门获知的相关信息，可加强信息发布渠道的建设。在对该项目的建议与意见方面，多数单位认为可以增加资金扶持力度，并积极开拓新的扶持方向，比如扶持旅游业专门人才的培养方面。综合上述情况，申报单位的综合满意度为 95.7%，权重为 70%。

ii. 从项目受益对象来看，在前往景区两次或两次以上的受访者中，83% 的受访者认为景区景点有所改善。68%的受访者表示会在某种程度上推荐朋友来该景点游玩。但认为景点景区能体现上海良好国际城市形象的受访者不到半数。详细受益者调查结果请参考访谈调查情况汇总。综合上述三个方面的结果，受益者的综合满意度为 66%，权重为 30%。

详细的调查问卷统计情况见附件 3 所示。

综合申报单位和受益对象的满意度情况调查，上海旅游发展专项资金项目实施结果对象满意度为 $95.7\% * 70\% + 66\% * 30\% = 86.79\%$ 。

评价该指标得该项权重分的 86.79%，绩效分值为 4.34 分。

C3. 专项资金项目影响力

该指标下设三个三级指标：长效管理机制、支出本市旅游业“十三五”规划的未来发展重点、支持旅游创新发展和未来发展热点。

项目产出指标绩效分值为 14 分，项目产出指标评价具体得分情况如下：

指标		目标分值	业绩值	绩效分值
C3-1	长效管理机制	5	100%	5
C3-2	支持旅游创新发展和未来发展热点	9	88.89	8
	合计	14	92.86	13

C3-1. 长效管理机制

该指标考察市旅游局针对旅游发展专项资金未来长期发展制定的管理机制是否完善。具体考察市旅游局是否进行了专门的人力资源配置；是否建立了重点项目长效管理机制。

市旅游局产业处指派了专员负责本市旅游发展专项资金项目，各区旅游局也配置了专门人员对接市旅游局的相关项目，并由专人负责旅游发展专项资金项目的推广、材料初审和材料统一上报的工作。市旅游局针对旅游发展专项资金项目建立了一整套从财务到评审再到验收的完整的长效管理机制，能有效保障对重点项目实施监督和管理，确保旅游发展专项资金项目的长期推广和落实。

评价该指标得该项权重分的 100%，绩效分值为 5 分。

C3-2. 支持旅游创新发展和未来发展热点

该指标考察本年度专项资金项目对旅游业创新发展和未来发展热点的支持程度。具体考察 2016 年旅游发展专项资金是否支持邮轮旅游；是否支持会展旅游；是否支持“旅游+文化”；是否支持“旅游+商业”；是否支持“旅游+农业”；是否支持“旅游+工业”；是否支持“旅游+体育”；是否支持“旅游+交通”；是否支持“旅游+生态”。

经考察，2016 年旅游发展专项资金项目支持了“大昂天海邮轮运营信息化系统项目”、“全球中文邮轮预订及现场服务人员运作平台”等邮轮旅游项目；支持了“徐汇区衡复历史风貌保护区智慧旅游整体服务系统建设项目”等“旅游+文化”项目；支持了“天地行 B2B 一站式平台二期开发”等“旅游+商业”项目；

支持了“瑞华果园旅游标准化配套建设项目”等“旅游+农业”项目；支持了“M50文化创意园实时信息发布”等“旅游+工业”项目；支持了“上海国际赛车场区域创建4A级旅游景区项目”等“旅游+体育”项目；支持了“东平国家森林公园房车营地配套项目”等“旅游+交通”项目；支持了“廊下郊野公园核心区域建设项目”等“旅游+生态”。2016年末支持会展旅游项目。

评价该指标得该项权重分的88.89%，绩效分值为8分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

旅游发展专项资金项目作为经常性财政支出项目，项目按相关管理办法要求设立，涵盖扶持范围和内容较为广泛，且项目实施中涉及建设主体较多，有较大的管理难度。市旅游局在年度立项之初按照全市旅游发展重点进行了充分的工作调研，根据调研情况确立了当年项目的执行内容。对外发布的《2015年度上海市旅游发展专项资金项目申报指南》中对管理办法扶持内容进行了进一步细分，并加强了对旅游业新兴业态的支持力度，体现了专项资金的支持范围同本市旅游发展实际需求的紧密结合。

在项目管理方面，主要包含扶持申报、专业评审等诸多环节，其中项目评审工作具有内容多、领域广、专业性强等特点，市旅游局委托第三方专业机构实施评审和验收，同时，也结合监督管理要求，对申报单位项目建设推进实际、项目资金的使用和项目建设进度进行跟踪、监督，保障了扶持资金安全，提高了政策有效性，实现了旅游专项资金对旅游业整体发展的促进和扶持作用。

（二）存在的问题

政策宣传渠道略显不足，项目受理机构数量仍偏少，申报方式较为传统。目前，本市旅游发展专项资金的项目申报工作主要通过各区旅游管理部门通知和布置相关单位参与，从其他途径获知旅游发展专项资金政策并参与项目申报的单位数量仍较少；经调查项目申报的单位多数通过十六个区旅游管理部门进行；项目仍使用纸质申报方式。

（三）建议改进的举措

建议利用互联网和专题辅导等多种手段加大旅游专项资金宣传力度，适度增加项目受理的申报机构，充分利用信息技术手段进行申报。除了每年在官方网站发布《申报指南》外，可适当利用线上、线下多种形式对旅游发展专项资金政策进行宣传和解读，提升专项资金政策的知晓度。在现有区级旅游管理部门作为申报机构外，根据重点区域旅游发展需要，可适当拓宽专项资金项目的申报受理渠道，如增加重点旅游功能区管委会等机构作为项目申报、初审的受理机构。同时，可建设数字化项目申报平台，通过在线申报方式，方便项目单位申报，公开项目申报流程，进一步提高管理的科学性。

五、其他需要说明的问题

（一）绩效评价的局限性

1. 绩效评价无法及时对机构的现状进行总结分析。绩效评价是侧重于对事件发生结果的时候评价，是建立在“过去发生的事情”之上的一种评价体系，所有的数据、资料的来源在时间上较为滞后，不能非常准确与及时反映部门现状，具有一定的局限性。

2. 内部评价为主，忽略外部因素。本次绩效评价的方法注重与部门内部，而忽略部门与外部环境、外部人员的关系，而这些关系，可能对部门的规划发展、部门运作及部门管理等起到重要作用。

3. 投入——产出的简单逻辑关系过多地关注于资金。本次绩效评价的数据采集与分析，是以财务数据作为出发点的。建立在传统会计数据之上的绩效评价，往往关注的成本——产出这样相对简单的逻辑关系，在报告中涵盖的是资金的投入、产出、资金的效益效果等，而不涵盖对这些资金所消耗的机会成本进行分析与探索。

（二）调查问卷抽样偏差

由于调查问卷不具有强制性，受访者并不能做到真正的“随机”，可能导致结果存在一定的抽样偏差。在引用此报告结论或数据时时需格外提请注意。