

2017年度南京市旅游发展专项资金

绩效评价报告

一、项目基本情况

(一) 项目背景

随着大众旅游时代的到来，旅游日益成为现代人类社会主要生活方式和社会经济活动，旅游业以其强劲的势头成为全球经济产业中最具活力的“朝阳产业”。改革开放以来，随着我国社会生产力不断发展，劳动生产率不断提高，以及人们生活水平的普遍提高和带薪假期的增加，旅游业持续高速增长。旅游业已成为我国国民经济中发展速度最快和最具明显国际竞争优势的产业之一，据世界旅游组织预测，到2020年，我国将成为世界第一大旅游目的地国，这将为我国旅游业发展迎来巨大机遇与挑战。

“十二五”期间，旅游业全面融入国民经济体系，走向国民经济的前沿，成为国民经济战略性支柱产业。“十三五”期间，旅游业在国民经济调结构、促转型、惠民生等方面发挥的作用将越来越大。为充分发挥旅游业在保增长、扩内需、调结构等方面的积极作用，国务院制定了《“十三五”旅游业发展规划》（国发〔2016〕70号）。

为全面贯彻党的十八大、十八届三中四中五中六中全会和习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神，南京市牢固树立和自觉践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以全域旅游为统领，以提升游客满意度为宗旨，以旅游业转型升级和品质提升为

主线，推动“旅游+”跨产业融合，规范旅游市场秩序，完善旅游服务功能，打造“处处有风景、时时有服务、人人都放心”的畅游南京旅游环境。2017年度南京市旅游委、市财政局继续加大市旅游发展专项资金投入以引导激励旅游产业发展，充分发挥旅游发展专项资金在旅游基础设施建设、旅游宣传促销、旅游人才培养等方面的积极作用。

（二）项目立项依据

2017年旅游发展专项资金由南京市旅游委员会会同南京市财政局组织项目申报、评审、资金分配，并对项目资金进行管理和监督。项目立项依据是：

（1）《国务院关于加快发展旅游业的意见》（国发〔2009〕41号）；

（2）《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号）；

（3）《省政府关于进一步加快发展旅游业的意见》（苏政发〔2011〕69号）；

（4）《市政府关于印发完善“畅游南京”体系加快旅游业改革发展三年行动计划（2015-2017）的通知》（宁政发〔2015〕23号）；

（5）《市政府关于加快旅游产业发展的意见》（宁政发〔2011〕111号）；

（6）市财政局、市旅游委员会关于印发《南京市旅游发展专项资金管理办法》的通知（宁财规〔2016〕7号）；

（7）《市政府办公厅关于促进旅游投资和消费的实施意见》（宁

政办发〔2016〕42号)；

(8)《市政府办公厅关于印发南京市“十三五”旅游业发展规划的通知》(宁政办发〔2017〕8号)。

(三) 项目资金的支持范围和项目投入

2017年旅游发展专项资金申请预算总额为7513万元，经调整后预算总额为7604万元，其中市本级预算金额2521万元，转移支付预算金额5083万元。主要支持开展南京市重大旅游公共服务设施建设、旅游形象推广和旅游人才培养等相关工作，以及符合条件的旅游新业态、重点旅游商品研发和销售、有突出贡献的旅游项目单位和旅游企业。

二、绩效评价组织实施

(一) 评价目的

通过对项目的绩效评价，总结经验、发现问题、提出改进建议，从而进一步完善专项资金使用管理的规范性、安全性和高效性。

(二) 评价原则

对于2017年度旅游发展专项资金的绩效评价，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，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。

(三) 评价范围

本次绩效评价的范围为南京市旅游委员会市本级及承担旅游产业转型及提升项目的转移支付单位。

(四) 评价指标体系

本次评价通过项目设立、项目管理、项目产出、项目效益四个维度，14个二级指标、39个三级指标。指标体系涉及旅游项目建设、旅游形象推广及公共服务、旅游市场培育及人才培养等三大类产出指标；经济效益、社会效益、环境效益、服务对象满意度等四大类效益指标，全面地对该项目情况进行综合评价。

（五）评价组织实施

1、前期准备

评价组积极进行前期准备工作，通过对项目政策文件的学习、项目内容及项目特点的了解，确定了项目评价的目的、范围、评价的原则及绩效评价工作方案的制定；同时，通过与项目参与人员的沟通、交流，制定了评价指标体系、评价标准，设计了基础数据表及转移支付单位调查表等。

2、数据采集、现场核查

在此阶段，绩效评价组分别针对市本级与转移支付单位开展现场核查工作。

（1）市本级

评价组在南京市旅游委员会现场开展旅游发展专项资金项目市本级资金资料收集、数据采集，并进行整理、复核。

（2）转移支付单位

评价组在南京市旅游委员会各处室的支持配合下，完成了105家转移支付单位调查表的转发、数据的收集；并分成五个组，对其中金额较大的45家单位进行了现场相关数据采集、与单位项目相关人员

进行沟通；以及在区级财政部门及区级旅游主管部门的配合下，延伸至项目资金实际使用单位进行现场数据收集；对反馈回来的全部资料进行了数据复核。

3、满意度测评

绩效评价小组依据清华大学对江苏省游客满意度调查报告对2017年度南京市旅游发展情况进行测评。

4、资料汇总、评价分析

评价组按照绩效评价的原则和规范，对数据进行汇总、对比、分析，进一步完善证明材料，形成项目基础数据表。

5、沟通反馈、报告撰写

经过与项目单位反复沟通、交换意见，项目组内部讨论和修改，完成评价报告的撰写。

三、绩效评价结论

（一）综合评价情况

通过对比分析，2017年度旅游发展专项资金项目绩效指标基本达到了预期设定的目标值，绩效目标完成较好。绩效指标目标完成情况分析如下：

1、项目决策：2017年度旅游发展专项资金项目立项依据充分、程序合规、项目资金使用计划可行、审批手续齐全。市旅游委在制定2017年度旅游发展专项资金预算时，明确了旅游发展工作思路、发展目标和工作任务等。但少数项目未设定年度绩效目标和预期产出、效益等细化、量化的绩效指标。项目决策指标16分，实际得分16分。

2、项目管理：项目组织机构健全，分工明确，项目资金管理制度健全，资金申报、评审、批准、下达程序规范，制定了资金分配方案，资金分配合理，项目资金使用合规，无截留、挤占、挪用项目资金情况，项目资金到位率 98.43%。项目管理方面存在不够完善的方面，如：部分转移支付单位未进行专项核算；少数区级转拨资金拨付不及时。项目管理指标分值 18 分，实际得分 14 分。

3、项目产出：项目产出指标实际完成情况基本达到了预期设定的目标值，产出指标的完成情况较好。项目产出指标分值 36 分，实际得分 34 分。

4、项目效益：通过项目实施，旅游业发展提到提升，项目经济效益、社会效益显著，游客满意度全省排名第二。项目效果指标分值 30 分，实际得分 28 分。

（二）评价结论

2017 年度旅游发展专项资金项目的资金申报、评审、批准、下达程序规范，资金分配合理，符合相关资金管理规定的规定。市财政局、市旅游委积极履行项目管理职责，加强项目的日常跟踪管理，定期检查资金使用情况。项目组织机构健全，实施程序规范，组织实施情况良好。项目资金使用合规，无截留、挤占、挪用项目资金情况。项目产出完成情况良好，效益发挥显著，促进了全市旅游产业的发展和提升。

四、主要成效

（一）旅游经济贡献度呈增长态势

2017 年，我市实现旅游总收入 2168.9 亿元人民币，同比增长 13.6%；接待旅游总人数 12293 万人次，同比增长 9.7%。其中，接待入境旅游者 71.8 万人次，同比增长 12.5%，实现旅游创汇收入 7.6 亿美元，同比增长 12.8%；接待国内旅游者 12221.1 万人次，同比增长 9.7%，实现国内旅游收入 2121 亿元人民币，同比增长 13.6%。

（二）旅游重点项目建设取得重大进展

2017 年全年完成旅游项目投资 202 亿元，较 2016 年增加 33 亿元，同比增长 19%。栖霞山文化休闲旅游度假区、老山生态旅游体验园、金牛湖“地球之窗”主题公园等一批拳头旅游项目正在建设中；明城墙赏樱景点和景观主体工程，石头城遗址公园、国防园双拥展览馆、花卉园等公园景区重点建设项目正在有序推进；江宁汤山华宁温泉房车露营地（省级示范基地）和高淳涵田房车度假区自驾基地完成，房车营地、低空飞行、研学旅游等新业态建设项目取得新突破。金陵大报恩寺遗址公园成功创建国家 4A 级景区，截止 2017 年，全市等级景区共 53 家，4A 级以上景区达 21 家。

（三）乡村旅游品质不断提升，促进乡村旅游转型升级

乡村旅游作为一种新型旅游模式，在旅游业中逐渐兴起，随着对乡村旅游的重视发展，南京市乡村旅游品质不断提升。江宁石塘人家、大塘金香草谷、六合巴布洛生态谷、溧水石山下村等 4 家获江苏省首批五星级乡村旅游区称号，总量居全省第一；江宁黄龙岷茶文化村、浦口水墨大埭、老山不老村、高淳桠溪国际慢城等 4 家列入第二批五星级乡村旅游点创建名单；创建完成江宁翠洲芳谷亲子文化园、浦口

楚韵花香、六合茉莉花园等一批四星级乡村旅游区。开通“南京智慧民宿服务平台”，推进乡村旅游向乡村休闲、乡村度假、乡村生活转型发展。

（四）旅游公共服务体系建设，完善旅游服务功能

为促进全域旅游发展，南京市不断完善旅游公共服务体系建设，主要体现在：一是构建畅达便捷的交通网络。2017 年建成南京南站旅游集散中心，实现高铁、地铁、城市公共枢纽间的无缝对接；先后开通 10 条“南京环城游”观光巴士和 16 条“美丽乡村旅游直通车”新线路，为长途旅客和市民周边游提供交通便利，旅游交通功能得到大幅提升。二是提供完善的集散咨询服务。完成老门东游客中心、情侣园游客中心、南京市江宁区全域旅游服务中心、浦口水墨大埭游客中心等 10 处旅游咨询中心（点）的建设提升，全市旅游咨询点宣传资料更新投放量达 150 万份。三是持续推进厕所革命。推进旅游景区、旅游风景道、集散中心、乡村旅游区的厕所达到国家 A 标准，2017 年累计完成新建、改扩建旅游厕所 108 座，第三卫生间 15 座，均超额保质完成任务。四是升级南京智慧旅游系统。升级南京智慧旅游系统，完善大数据运行监测平台 2.0 版本的各项功能，完成全市 4A 以上景区与国家旅游产业运行监测与应急指挥平台的数据共享互通，实现了市、区级旅游部门管理服务对接。升级旅游触摸屏系统，将系统由互联网信息平台转为 VPN 专网平台，保障网络的可靠性与安全性。完善对境外游客的旅游信息服务，完成英文门户网站的改版升级，PC 端和手机端网站同步上线，进一步提升旅游者的网络浏览体验。

（五）旅游品牌宣传，持续扩大城市旅游影响力

一系列旅游宣传活动的开展，城市在国内国际的影响力逐渐增强。一是举办南京特色品牌活动。重点策划“红色文化、人文礼佛、文化遗产、文博教科、古都美食、休闲度假”六类文化旅游产品。成功举办第22届中国南京国际梅花节、第31届秦淮灯会、第9届高淳国际慢城金花旅游节，第17届高淳固城湖螃蟹节，第17届“秋栖霞”红枫艺术节和2017南京国际度假休闲及房车展览会等文化旅游节庆品牌活动。通过线上线下的网站、咨询点、杂志等发布推广，提高品牌活动的知名度。二是境外主流媒体广告宣传。与CNN、BBC持续深入合作，向世界讲好南京故事，以伦敦市区观光巴士为载体宣传南京旅游主题形象，CNN网站以大篇幅文章和配图盛赞南京长江大桥，进一步扩大了南京的城市影响力。利用“南京周”宣传平台，南京旅游走进联合国总部，在纽约中央火车站“人文客厅”通过多种现代化高科技手段动态展现南京旅游魅力。此外，Expedia在线旅行商美国市场推广、台湾东森电视宣传推广等宣传推广大大提升了南京旅游在境外的影响力。三是旅游形象推广及旅游促销。《悠游南京》杂志发行、“畅游宁镇扬，乐享扬子江”宁镇扬一体化乐龄旅游节、南京品质旅游专卖店品质游产品推广及销售、参加2017年德国法兰克福展展会、2017世界知名城市南京周纽约站活动旅游推广策划等旅游形象推广及旅游商品促销活动增强了南京国内外旅游市场上的竞争力

五、存在问题

评价中发现，2017年度旅游发展专项资金项目在实施过程中存

在以下几点不足：

（一）专项资金管理水平有待提高

评价中发现，少数通过区级财政转拨的资金拨付不及时，截至本次评价日仍有少量资金未拨付到位。转移支付项目单位中大多数单位未针对专项资金设置收支专账核算，专项资金支出与自有资金形成的项目成本支出混合在一起，不利于专项资金支出情况的归集。

（二）项目档案管理不够规范

存在项目主管部门、大多数项目具体实施单位在项目组织实施完成后未能够将完整的项目资料及时整理归档的情况，导致在评价过程中部分项目资料缺失、不完整，项目档案管理意识有待加强，规范性有待提高。

（三）项目绩效管理不够完善

市旅游发展专项资金主管部门尚未能够与项目实施单位之间建立长效的绩效考评机制，对绩效评价管理理念、程序、实施细则、实际操作过程尚未能够建立一套规范化、制度化流程，项目实施单位对项目绩效意识不足。

六、评价建议

（一）加强项目监督，提高项目管理水平

项目主管部门在加强自身项目管理的同时，应主动寻求多种模式，对转移支付单位项目的执行情况进行监管。以资金为管控手段，全程跟踪资金到位、项目进度等情况；针对项目单位在项目申报、财务核

算等方面出现的问题，及时制定相关管理办法、操作规范；定期或不定期组织交流学习、专业技能培训等提高项目单位自身的管理水平。

（二）制定档案管理规范，加强档案管理

为提高档案管理水平，加强项目归档的及时性、规范性，建议制定专门的项目档案管理规范，对归档时间、归档内容等进行约束，促使各项目负责人能够在项目完成后及时、完整地将项目成果进行归档。

（三）建立完善绩效管理体系

主管部门应建立科学完善的旅游发展专项资金绩效管理体系，在长效绩效目标基础上，明确年度绩效目标。项目执行过程中，与项目单位建立长效的绩效考评机制，要求项目单位及时反馈项目绩效情况，并根据反馈开展绩效自评。注重发挥绩效评价在预算安排、项目选择等方面的价值，提高资金使用效益。

附：旅游发展专项资金绩效评价情况一览表

附：

旅游发展专项资金绩效评价情况一览表

专项资金名称	2017年市旅游发展专项资金	主管部门	市旅游委
基本情况	南京市旅游委员会 2017 年共向南京市财政局申请了旅游专项资金 7604 万元，并列入财政预算。涉及市旅游委部门使用的项目有城市整体形象推广 2241 万元、全市旅游咨询服务建设及推广 280 万元；区和项目单位转移支付的 5083 万元，主要用于一般性补助与考核奖励、以奖代补项目。绩效评价得分 92 分，评价等级为“优”。		
主要成效	<ol style="list-style-type: none">1、旅游经济贡献度呈增长态势。2、旅游重点项目建设取得重大进展。3、乡村旅游品质不断提升，促进乡村旅游转型升级。4、旅游公共服务体系建设，完善旅游服务功能。5、旅游品牌宣传，持续扩大城市旅游影响力。		
存在问题	<ol style="list-style-type: none">1、专项资金管理水平有待提高。2、项目档案管理不够规范。3、项目绩效管理不够完善。		
改进措施	<ol style="list-style-type: none">1、加强项目监督，提高项目管理水平。2、制定档案管理规范，加强档案管理。3、建立完善绩效管理体系。		