

南京市 2018 年度旅游发展专项资金 绩效评价报告

一、项目基本情况

(一) 项目概况

1. 项目背景

旅游业是战略性产业，资源消耗低，带动系数大，就业机会多，综合效益好。改革开放以来，我国旅游业快速发展，产业规模不断扩大，产业体系日趋完善。当前我国正处于工业化、城镇化快速发展时期，日益增长的大众化、多样化消费需求为旅游业发展提供了新的机遇。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《关于加快发展旅游业的意见》。

为贯彻落实国务院《关于加快发展旅游业的意见》，充分发挥旅游产业的综合带动作用，进一步提升南京市旅游产业核心竞争力，把旅游产业培育成战略性支柱产业，促进旅游产业实现转型发展、创新发展、跨越发展，南京市政府先后出台了《关于加快旅游产业发展的意见》、《关于加快南京旅游产业转型升级的意见》、《关于完善“畅游南京”体系加快旅游业改革发展三年行动计划（2015—2017）》、《关于促进旅游投资和消费的实施意见》和《关于推进南京市全域旅游发展的意见》。为引导激励旅游产业发展，南京市设立了旅游发展专项资金。

2. 项目基本内容

根据《南京市旅游发展专项资金管理办法》（宁财规

〔2016〕7号），专项资金的使用主要围绕南京市委、市政府确定支持的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；引导旅游企业做大做强；对符合条件的旅游新业态、重点旅游商品研发和销售、有突出贡献的旅行社企业等给予适当奖励，实行以奖代补。主要扶持以下十三个方面：鼓励引导重点旅游项目建设、扶持旅游新业态建设、鼓励高等级旅游景区（度假区）创建、支持乡村旅游特色村建设、鼓励乡村民宿发展、打造旅游品牌商品、开展旅游市场营销、培育过夜旅游消费市场、拉动乡村旅游消费、构建南京都市旅游观光巴士体系、完善旅游咨询服务体系、推进旅游厕所建设、促进智慧旅游发展。

3. 资金规模

2018年专项资金预算安排为9,060.00万元，年中执行追加预算100.00万元，调整后预算为9,160.00万元，其中市本级4,200.00万元，转移支付4,960.00万元，用于上述扶持内容。

（二）项目绩效目标

1. 项目绩效总目标

以提升旅游实力为核心，加快旅游产业转型升级，促进城市经济结构优化，推动我市旅游产业由观光旅游、休闲旅游向观光、休闲、度假旅游综合发展转变，推动全域旅游建设发展，由注重旅游景点建设向注重旅游全要素提升转变，实现南京从旅游城市向城市旅游的跨越。推进南京旅游国际化，打造南京旅游品牌，提升城市品质，推动“强富美高”

新南京建设。充分发挥旅游业作为综合性产业和国民经济战略性支柱产业的作用，进一步提升旅游业发展的质量和效益，创建“国家全域旅游示范市”、打造“重要国际旅游目的地”和“国家旅游中心城市”。

2. 项目绩效阶段性目标

2018 年年度目标为：

- (1) 推进全域旅游，建设国际重要旅游目的地；
- (2) 突出旅游载体建设，提升旅游目的地的吸引力；
- (3) 完善旅游服务功能，增强区域旅游中心辐射带动作用；
- (4) 强化精准营销，提升城市旅游目的地的知名度；
- (5) 加强旅游监管，树立诚信安全的旅游目的地形象。

(三) 项目实施情况

1. 资金使用情况

本年预算支出 9,103.03 万元，本年预算执行率为 99.38%，预算执行总体较好，上年结转支出 30.50 万元，2018 年支出共计 9,133.53 万元。

2. 项目组织管理

专项资金由南京市财政局和南京市旅游委员会（以下简称市旅游委）共同管理。

南京市财政局负责：会同市旅游委制定专项资金管理办法；安排并执行专项资金年度预算；配合市旅游委制定专项资金年度项目申报指南；审核项目评审标准，对项目评审意见进行合规性审查；配合市旅游委确定年度项目方案，下达

专项资金；对专项资金使用情况进行监督检查，组织开展绩效管理，实施绩效评价和再评价。

市旅游委负责：参与制定专项资金管理办法；编制专项资金支出预算；制定专项资金绩效目标和项目管理制度；会同市财政局制定专项资金年度项目申报指南；制定项目评审标准，组织项目评审；会同市财政局确定年度项目方案并下达资金；监督专项资金的项目执行和使用管理，按照绩效目标具体组织实施项目绩效评价。

二、绩效评价组织实施情况

（一）评价目的

1.全面评价南京市 2018 年度旅游发展专项资金使用与配置、资金支出效果和重点项目支出等情况，定量和定性分析专项资金的社会、经济效益，查找资金分配和管理中的薄弱环节，促进财政资金管理水平提高。

2.推动与规范南京市旅游发展专项资金的绩效评价工作，不断提高资金管理的科学化、精细化水平，为今后使用好、管理好市级旅游发展专项资金提供科学的决策依据，从而更好地为南京市旅游产业发展提供强有力的资金保障。

（二）评价依据

（1）《国民旅游休闲纲要（2013-2020 年）》（国办发〔2013〕10 号）；

（2）《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》（国办发〔2015〕62 号）；

（3）《市政府关于加快旅游产业发展的意见》（宁政

发〔2011〕111号)；

(4) 《关于加快南京旅游产业转型升级的意见》(宁委发〔2013〕22号)；

(5) 《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)；

(6) 《关于推进南京市全域旅游发展的意见》(宁委发〔2017〕21号)；

(7) 《南京市“十三五”旅游业发展规划》(宁政办发〔2017〕8号)。

(三) 评价指标体系

本次评价通过项目决策、项目管理、项目绩效、可持续发展四个维度，7个二级指标、35个三级指标。指标体系按旅游项目建设及公共服务体系优化、城市旅游形象推广、旅游新业态扶持、乡村旅游转型引导这四个主要扶持方向分别设置产出指标，并从经济效益、社会效益、游客满意度这三个方面设置效果指标。

(四) 评价方法

本次评价运用文献法、社会调查法、因素分析法、比较法等方法，社会调查法主要通过访谈等形式实现，同时通过文献资料搜索、多因素分析来支撑评价的逻辑紧密性与客观性。本次评价坚持定量与定性相结合的方式，始终遵循科学规范、公正公开、绩效相关、问题导向的基本原则。

(五) 评价组织实施

1. 前期准备阶段(4月中旬至5月中旬)

组建绩效评价工作组，采用访谈、座谈、实地勘察等方式开展调研，了解项目背景、立项依据、投入、管理、产出、效果等情况，形成评价总体思路，制订评价工作方案，设计基础数据表。

2.组织实施阶段（5月下旬至6月中旬）

组织开展基础数据填报，在数据分析基础上，有针对性的选取 24 个项目开展数据核查，核查内容包括绩效评价基础数据表收集核实、项目单位实际建设内容与申报材料一致情况、项目的投入产出效益。

3.分析评价阶段（6月下旬至7月初）

工作组整理汇总基础数据及相关资料，综合应用因素分析法、比较法进行分析，依据评价标准进行综合评分，并完成评价报告。

三、绩效评价结论

（一）评价得分

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的资金投入与财务管理、组织管理、产出与效益效果、条件与持续发展能力指标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用文献法、社会调查法、因素分析法、比较法等评价方法，结合评价标准和评分规则，南京市 2018 年度旅游发展专项资金绩效评价综合得分 91.22 分，等级为“优”，详见报告附件。

（二）评价结论

南京市 2018 年度旅游发展专项资金基本达到了年初绩

效目标，在实施过程中取得了一定成效，具体表现在带动旅游产业增长、旅游重点项目持续推进、旅游公共服务体系不断完善、乡村旅游品质不断提升等方面；但也存在仍需改进之处，如发现资金分配有待优化、项目全过程管理有待完善等。

四、项目实施的主要绩效

（一）推动旅游发展，带动旅游产业增长

2018年南京市实现旅游总收入2460亿元，同比增长13.4%，全年接待旅游者1.34亿人次，同比增长9.3%，接待入境旅游者81万人次，同比增长12.9%，实现旅游外汇收入8.83亿美元，同比增长15.8%；接待国内旅游者1.33亿人次，同比增长9.1%。

（二）旅游重点项目稳步推进

2018年累计完成旅游项目投资227.5亿元，同比增长12.6%。扶持的35个重点项目基本完成了申报建设内容，改善了景区的基础设施和配套服务设施，如大报恩寺遗址公园游客中心及停车场配套设施建设项目的游客中心为游客提供多种服务项目，内容丰富；停车场为游客提供了停车便捷，也缓解了整个秦淮风光带内游客的停车需求。品牌景区不断提档升级，浦口雨发生态旅游区成功创建国家4A级旅游景区，2018年南京市4A级以上旅游景区数量达24家，比2017年增加3家。

（三）旅游公共服务体系不断完善

旅游公共服务体系完善升级。一是持续推进“厕所革

命”。2018年共完成新建、改扩建旅游厕所145座，超额完成为民办实事工作计划任务，完成全市2015-2017年度299座入库旅游厕所建设督查评定工作。二是旅游交通功能不断完善。调整完善10条环城游观光巴士线路，增加3个服务站点，优化“美丽乡村旅游直通车”班线，推进直通车定点、专线及流水发车，有效缓解了乡村旅游潮汐现象。三是智慧旅游服务水平不断提高。新增溧水红色李巷、江宁钱家渡等10家旅游咨询服务中心，各旅游咨询网点2018年共计接待游客市民700万人次。完成50台旅游互动式体验终端提档升级，保障系统安全性和数据传输及时性。四是旅游人才培养不断加强。先后举办“互联网+旅游”、旅游新媒体、全市饭店英语等级培训辅导、新导游岗前培训暨旅游企业导游择业双选会和南京市金牌导游（讲解）员等主题培训，“网络课堂项目”视频总点击量达31557次，摄制20集微课《乡村旅游民宿服务操作引导规范教学片》开展乡村旅游管理人员培训。

（四）乡村旅游品质不断提升

一是省星级乡村旅游区数居全省前列。江宁区黄龙岷、浦口不老村、水墨大埭，高淳国际慢城4家成功创建省五星级乡村旅游区，南京玫瑰园、红色李巷、丽山音乐农场、溪田生态园、山贡里人家5家成功创建省四星级乡村旅游区。二是民宿规模不断扩大。根据南京智慧民宿服务平台显示，截至2018年底，网站已上线江宁、高淳、溧水、浦口、六合、栖霞等6个区民宿202家，房间2307个，床位4097张，

为游客提供特色民宿住宿服务。

（五）旅游宣传成效明显

开展多项宣传营销活动，不断扩大城市的国际影响力。一是强化了南京旅游节庆品牌。成功举办第 32 届秦淮灯会、2018 年国际梅花节，灯会期间景区接待游客 186.41 万人次。二是境内外广告活动宣传进一步提升知名度。举办“2018 年中国摄影俱乐部超级联赛总决赛暨美丽古都南京旅游摄影展”，活动情况及成果通过新华社等诸多主流媒体向海内外进行了报道。在英国 BBC 电视频道和 BBC 网站平台发布南京旅游宣传广告，有效覆盖欧洲、北美、亚太地区以国际高端休闲游客、商旅游客为主的目标受众。三是开发了具有南京特色的旅游商品，如“灯荟秦淮”主题文旅产品、秦淮灯彩系列、秦淮八艳系列、“遇见牛首山”系列等系列文创产品，2018 年特色旅游商品实现销售额 1300.52 万元。

五、存在问题

（一）资金分配有待优化

专项资金导向作用发挥有待加强，用于重点项目建设扶持金额占比较低，资金分配有待优化。2018 年预算安排用于重点项目建设的专项资金为 1,990.00 万元，占专项资金总额的比例为 21.27%，重大重点项目的扶持引导偏少，政策导向作用显现不强。

（二）项目全过程管理有待完善

一是新兴项目培育力度有待加强。全市新兴旅游项目逐渐增多，但个别项目因市场影响力缺乏，导致项目竞争力不

足。二是个别项目因规划或审批手续导致暂停或暂缓施工。
三是少数项目实际建设进度较为滞后。

六、有关建议

（一）进一步明确重点扶持方向，优化资金配置

建议加强前期规划工作，明确资金重点扶持方向，通过优化资金分配，提高资金使用效益，进而发挥财政资金的政策导向作用。加大对重大重点旅游项目的扶持，加强项目前期调研工作，结合国家旅游发展政策、规划及项目特点组织专家探讨、论证，将资金集中于打造注重品牌、彰显特色的重大重点项目上，并明确要求项目建设单位在既定范围内按时、合理使用专项资金，提高专项资金扶持的效率和效益。

（二）进一步强化扶持项目跟踪监督管理

在项目遴选时，进一步严格扶持项目的评审，组织相关行业、财务专家对申报项目进行评审，强化对申报项目企业的财务状况和可持续经营能力的综合考量，对竞争力不足、前期手续不完备的项目不予扶持，提高财政资金的使用效益。在项目实施过程中，除要求各区做好项目实施检查外，市主管部门要加强跟踪监督，及时了解扶持项目执行情况，掌握各个项目建设进度、产出效益目标实现状况，对建设进度缓慢的企业督促加快实施进度，对不能按计划实施的项目要及时予以调整。

附：

旅游发展专项资金绩效评价情况一览表

专项资金名称	南京市 2018 年度旅游发展专项资金	主管部门	南京市旅游委
基本情况	2018 年专项资金共计安排 9160 万元，其中市本级 4200 万元，转移支付 4960 万元，主要用于鼓励引导重点旅游项目建设、扶持旅游新业态建设、鼓励高等级旅游景区（度假区）创建、支持乡村旅游特色村建设、鼓励乡村民宿发展等十三个方面。2018 年度专项资金绩效评价综合得分 91.22 分，等级为“优”。		
主要成效	1. 推动旅游发展，带动旅游产业增长； 2. 旅游重点项目稳步推进； 3. 旅游公共服务体系不断完善； 4. 乡村旅游品质不断提升； 5. 旅游宣传成效明显。		
存在问题	1. 资金分配有待优化； 2. 项目全过程管理有待完善。		
改进措施	1. 进一步明确重点扶持方向，优化资金配置； 2. 进一步强化扶持项目跟踪监督管理。		