

天津市河东区文化和旅游局免费开放项目

绩效评价报告

2021 年 8 月

目 录

一、基本情况.....	1
(一) 项目概况.....	1
(二) 项目绩效目标	5
二、绩效评价工作开展情况.....	6
(一) 绩效评价目的、对象和范围	6
(二) 绩效评价原则、评价方法、评价指标体系	7
(三) 绩效评价工作过程.....	8
三、综合评价情况及评价结论	9
四、绩效评价指标分析	10
(一) 项目决策情况	10
(二) 项目过程情况	14
(三) 项目产出情况	17
(四) 项目效益情况	19
五、存在的问题	20
(一) 项目决策、管理不够规范	20
(二) 资金使用不够规范.....	21
六、有关建议.....	21
(一) 规范项目决策、管理程序	21
(二) 提升资金使用合规性.....	22
(三) 进一步加强绩效管理相关材料收集,充分发挥项目实施效果	22
七、附件.....	22

天津市河东区文化和旅游局免费开放项目 绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

公共文化服务体系是指由政府公共部门为主提供的、以保障公民的基本文化生活权利为目的、向公民提供公共文化产品与服务的制度和系统的总称。加强公共文化服务体系建设，是繁荣社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会的必然要求。美术馆、公共图书馆、文化馆(站)作为政府举办的公益性文化事业单位，是开展公共文化服务的重要场所，是保障人民群众基本文化权益的重要阵地。

为贯彻落实《2010 年政府工作报告》中“推进美术馆、图书馆、文化馆、博物馆免费开放，丰富人民群众的精神文化生活”的相关要求，充分发挥美术馆、公共图书馆、文化馆(站)保障

公民基本文化权益、提高公民鉴赏能力的重要作用，2011 年中华人民共和国文化和旅游部（以下简称“文化部”）、中华人民共和国财政部（以下简称“财政部”）出台了《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放工作的意见》（文财发〔2011〕5 号），明确到 2012 年底前，全国美术馆、公共图书馆、文化馆（文化站）全部实现向公众免费开放的目标。同时，《意见》中指出“中央财政安排专项资金，重点对中西部美术馆、公共图书馆、文化馆（站）开展基本公共文化服务项目所需经费予以补助，对东部地区予以适当奖励”的经费保障机制。

2013 年，财政部、文化部印发的《中央补助地方美术馆 公共图书馆 文化馆（站）免费开放专项资金管理暂行办法》（财教〔2013〕98 号）（以下简称“项目专项资金管理办法”）中明确了各级美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放基本补助标准、地方财政负担标准及免费开放专项资金适用的支出范围等内容。

为支持公共文化服务场所继续免费开放,持续推动公共文化服务体系建设工作的落实,2020年11月,财政部下发《关于下达2020年美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放补助资金预算的通知》(财教〔2020〕93号),下达各省2020年度免费开放补助资金。在中央转移支付资金下达后,天津市财政局(以下简称“市财政局”)联合市级相关部门确定各区资金分配额度,再由市财政局将中央转移支付资金下拨至天津市河东区财政局(以下简称“区财政局”),最后由区财政局将中央转移支付资金和区级配套资金拨付至项目具体实施单位,即天津市河东区文化馆(以下简称“区文化馆”)、天津市河东区图书馆(以下简称“区图书馆”)、天津市河东区少年儿童图书馆(以下简称“区少儿图书馆”)。作为项目末级资金使用单位,区文化馆、区图书馆和区少儿图书馆共收到中央转移支付资金120万元,区级配套资金10.73万元,共计130.73万元。天津市河东区文化和旅游局(以下简称“区文旅局”)作为指导图书馆、文化馆

(站)和基层文化建设的职能部门,负责项目统筹工作。

2.项目主要内容及资金投入情况

项目主要包括两个方面:一是依据《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》(文财发〔2011〕5号)等相关文件精神,全面实施区文化馆、区图书馆、区少儿图书馆免费开放工作,为各场馆支付日常水电费、物业费、保洁费等正常运转所需费用;二是为广大群众提供阅读推广、公益性讲座、馆内文献资源借阅等符合各馆特点的基本公共文化服务活动,保障人民群众基本文化权益。

项目预算资金总额 130.73 万元,其中,中央转移支付资金 120.00 万元,区级配套资金 10.73 万元,项目资金分布情况见表 1。

表 1:项目资金分布情况表

序号	实施单位名称	预算构成	项目预算
1	区文化馆	中央转移支付资金	40.00
		区级配套资金	4.73
小计			44.73
2	区图书馆	中央转移支付资金	40.00

序号	实施单位名称	预算构成	项目预算
		区级配套资金	3.00
小计			43.00
3	区少儿图书馆	中央转移支付资金	40.00
		区级配套资金	3.00
小计			43.00
合计			130.73

（二）项目绩效目标

项目绩效目标为 :为了让广大人民群众共享文化建设发展成果，通过免费开放区文化馆、区图书馆、区少儿图书馆，举办多种形式的文化活动等，保障人民群众基本公共文化权益，丰富人民群众的精神文化生活。

项目绩效指标设置见表 2¹。

表 2：项目绩效指标设置情况

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	数量指标	区文化馆各类活动覆盖人次	≥12 万人次
		区图书馆流通人次	≥8 万人次
		区少儿图书馆流通人次	≥3 万人次
	质量指标	免费开放秩序良好率	100%

¹ 绩效目标和指标均为工作组通过梳理、分析项目资料并与项目单位沟通后整理得出。

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
续上页	续上页	专项资金使用合规性	符合《中央补助地方美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放专项资金管理暂行办法》中的资金支出范围
	时效指标	活动按期完成率	100%
	成本指标	区文化馆免费开放成本	≤44.73 万元
		区图书馆免费开放成本	≤43 万元
		区少儿图书馆免费开放成本	≤43 万元
效益指标	社会效益指标	保障公民基本文化权益，提高公民鉴赏能力	作用显著
	可持续影响指标	满足广大人民群众精神文化需求，为人民群众提供集中阅读及文化活动参与平台	可持续
满意度指标	服务对象满意度指标	人民群众满意度	≥90%

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）《财政部关于贯彻落实<中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》（财预〔2018〕167号）等文件要求，根据《天津市河东区区级财政项目支出绩效评价管理办法》（津东财绩效〔2020〕9号）文件精神，聚焦免费开放项目资金，围绕决策、过程、产出

及效益情况开展评价，总结经验，发现问题，剖析原因，提出改进建议，为相关部门科学决策、规范管理提供参考，进一步优化公共文化场馆免费开放工作，提高财政资金配置效率和使用效益。

（二）绩效评价原则、评价方法、评价指标体系

1.评价原则和方法

本次评价本着科学规范、统筹兼顾、激励约束、公开透明的原则，采用现场评价和非现场评价相结合、定性分析与定量分析相结合的方式，运用案卷研究、专家咨询、座谈访谈等方法，对项目决策、过程、产出、效益四方面进行综合评价。

2.评价指标体系

本次评价指标体系根据《天津市河东区区级财政项目支出绩效评价管理办法》（津东财绩效〔2020〕9号）有关要求设置，包括决策、过程、产出及效益4个一级指标，10个二级指标和17个三级指标（指标体系见附件1），满分为100分。**一是决策（15分）**，主要评价项目立项、绩效目标和资金投入情况。

二是过程（20 分），主要评价资金管理和组织实施情况。**三是产出（30 分）**，主要评价产出数量、产出质量、产出时效和产出成本完成情况。**四是效益（35 分）**，主要评价项目实施效益和满意度实现情况。

（三）绩效评价工作过程

1.评价准备阶段

2021 年 7 月中旬为评价准备阶段：根据免费开放项目主要内容和所处行业特点，组建由区财政局、第三方评价机构组成的评价工作组，通过与区文旅局座谈、网上查阅资料、咨询专家，了解项目背景、目的、实施、效益等情况，制定评价工作方案，明确评价思路，细化评价指标体系及评分标准。

2.评价实施阶段

2021 年 7 月下旬及 8 月上旬为评价实施阶段：评价工作组结合区财政局关于开展绩效评价的总体要求，以及区文旅局预算

绩效管理工作的实际情况，确定了本次项目绩效评价工作思路，明确了评价重点。在与项目单位反复沟通和现场调研的基础上，评价机构就项目的疑难点向专家进行了咨询，充分交流并交换意见，并确定初步的综合评价意见。

3.报告撰写阶段

2021 年 8 月中旬为报告撰写阶段：评价工作组在梳理、分析调研资料和相关数据以及邀请相关研究领域专家研讨基础上，结合文献研究，根据区财政局反馈意见修订完善评价结论，撰写绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

项目实施旨在充分发挥区文化馆、区图书馆及区少儿图书馆在区域公共文化服务体系建设中的作用，保障人民群众基本公共文化权益。通过项目实施，完成了 2020 年度河东区基层文化场馆的免费开放工作，产生了一定的社会效益及可持续影响。但项目实施过程中存在立项程序不够规范、绩效目标及指标设置不够

合理、预算编制缺少测算依据、资金使用不够合规、未开展满意度调查等问题。免费开放项目综合评价得分 83.05 分，评价等级为“良”，项目决策、过程、产出及效益四个一级指标得分情况见表 3，具体评分标准及扣分原因见附件 1。

表 3：综合评价得分情况表

一级指标	分值	得分	得分率
决策	15	9.00	60.00%
过程	20	17.55	87.75%
产出	30	29.00	96.67%
效益	35	27.50	78.57%
合 计	100	83.05	83.05%

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

项目的设立符合文化部基层公共文化场馆免费开放的相关政策规定，与项目单位相关职能较匹配。但项目立项程序不够规范，绩效目标及指标设置不够合理，预算测算依据不够充分。该指标下设 3 个二级指标，6 个三级指标，总分值 15 分，得分 9.00 分，得分率 60.00%。评分详见表 4。

表 4：决策指标设定及评分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
决策 (15 分)	项目立项	立项依据充分性	2	2.00
		立项程序规范性	2	1.00
	绩效目标	绩效目标合理性	3	2.00
		绩效指标明确性	3	1.00
	资金投入	预算编制科学性	3	2.00
		资金分配合理性	2	1.00

1.项目立项

(1) 立项依据充分性

项目立项符合《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放工作的意见》（文财务发〔2011〕5号）中全面推动基层文化场馆免费开放的工作要求，实施内容与区文旅局“管理、指导本区社会文化事业，推进本区社会文化事业建设与发展”、区文化馆“组织群众文化活动，繁荣群众文化事业”、区图书馆及区少儿图书馆“保存借阅图书资料，促进社会经济文化发展”等部门职责相符。该项目的实施旨在充分发挥区文化馆、区图书馆及区少儿图书馆在区域公共文化服务体系建设中的作

用，保障人民群众基本公共文化权益，其受益对象是广大群众，公共属性突出，属于公共财政支持范围。项目实施符合中央、地方事权支出责任划分原则，与项目单位内部相关项目不存在重复。

（2）立项程序规范性

区文化馆、区图书馆、区少儿图书馆按照区财政局的相关要求，就中央转移支付资金及区级配套资金开展了 2020 年项目预算申报工作。各馆根据年度工作计划拟定了项目具体工作内容，编制了项目支出预算申报表、绩效目标申报表等申报材料，项目立项程序基本符合规定。但区文旅局作为项目的主管预算部门未就项目整体进行统筹决策，牵头项目预算申报等工作，与项目专项资金管理办法中“地方各级财政部门应当会同同级文化主管部门按照各自职责建立健全专项资金使用的监督检查机制和绩效评价制度”的要求不符，且项目未提交集体决策的相关资料。总体上，项目决策过程不够明确，立项程序的规范性有待加强。

2.绩效目标

区文化馆、区图书馆及区少儿图书馆针对免费开放项目分别填写了绩效目标表,并将绩效目标分解为涵盖数量、质量、成本、时效的产出指标和涵盖社会效益、可持续影响、服务对象满意度的效果指标。但各馆填报的绩效目标表中的绩效目标未充分结合年度工作内容进行设置,目标设定较为宏观,不够具体细化;部分绩效指标设置不够合理,如,数量指标未体现项目目标任务数、质量指标缺少明确的质量标准、成本指标与项目内容结合度不够,绩效指标的可考核性不足。

3.资金投入

项目资金由中央转移支付和区级配套两部分资金构成,用于支持基层文化场馆日常运转、举办符合各场馆特色的文化活动等工作的开展。中央转移支付资金下达前,各馆分别编制了项目支出预算申报表,预算内容与项目内容相匹配。但项目预算申报文本中缺少预算测算明细及预算编制依据,申请区级配套资金的实

施内容不清晰、支出方向不够明确。总体上，项目预算编制的精细化水平有待进一步提高。

（二）项目过程情况

项目财务和业务管理制度建设情况良好，制度执行有效，预算资金 100%到位，预算执行率为 84.99%。但项目存在资金使用不够合规等问题。该指标下设 2 个二级指标，5 个三级指标，总分值 20 分，得分 17.55 分，得分率 87.75%。评分详见表 5。

表 5：过程指标设定及评分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
过程（20 分）	资金管理	资金到位率	3	3.00
		预算执行率	3	2.55
		资金使用合规性	4	2.00
	组织实施	管理制度健全性	5	5.00
		制度执行有效性	5	5.00

1.资金管理

（1）资金到位率、预算执行率

根据财政授权支付额度到账通知书，区文化馆、区图书馆、区少儿图书馆均于 2020 年 5 月 28 日收到中央转移支付资金，

于 2020 年 8 月底前收到区级财政配套资金，项目资金到位率 100%。截至 2020 年底，项目实际总支出 111.11 万元，预算执行率 84.99%。资金到位及执行情况详见表 6。项目整体预算批复与执行对比情况见附件 2。项目委托业务费实际支出与计划对比情况见附件 4。

表 6：资金到位及执行情况表

单位：万元

单位：万元

序号	实施单位名称	预算构成	资金到位时间	项目预算	实际支出	预算执行率
1	区文化馆	中央转移支付资金	2020 年 5 月 28 日	40.00	40.00	100.00%
		区级配套资金	2020 年 8 月 20 日	4.73	4.73	100.00%
小计				44.73	44.73	100.00%
2	区图书馆	中央转移支付资金	2020 年 5 月 28 日	40.00	35.52	88.80%
		区级配套资金	2020 年 8 月 1 日	3.00	3.00	100.00%
小计				43.00	38.52	89.58%
3	区少儿图书馆	中央转移支付资金	2020 年 5 月 28 日	40.00	24.86	62.15%
		区级配套资金	2020 年 8 月 8 日	3.00	3.00	100.00%
小计				43.00	27.86	64.79%
合计				130.73	111.11	84.99%

(2) 资金使用合规性

项目资金使用和管理能够按照项目专项资金管理办法、《河东区财政性专项资金管理暂行办法》（河东政办函〔2020〕9号）及各馆既有的财务管理制度等规定执行，资金支出方向符合

项目预算批复规定的用途，评价中未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。但项目资金使用和管理上仍存在不足，主要体现在：**一是**区文化馆的多个报销单上缺少业务分管领导签字；**二是**区文化馆资金支出超过 5000 元的原始凭证附件中未附馆长办公会等会议审议通过的文件。资金使用合规性方面有待进一步加强。

2.组织实施

（1）管理制度健全性

作为项目具体实施单位，区文化馆、区图书馆及区少儿图书馆均建立了单位内部控制机制，形成了《天津市河东区文化馆内控管理制度》《天津市河东区文化馆内控管理手册》《河东区图书馆内部控制制度汇编》《河东区少年儿童图书馆内部控制制度汇编》，并在制度中对预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理、合同管理等方面进行了全面梳理。总体上，项目制度建设情况良好。

（2）制度执行有效性

项目实施过程中,项目单位严格遵守相关法律法规和项目单位既有的相关管理规定;项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等能够落实到位;项目合同协议等相关管理资料及时归档。总体上,项目制度执行有效。

（三）项目产出情况

项目年度实际产出均按预期目标和预期标准及时完成,项目实施过程中采取了一定成本节约措施,总体上,项目产出情况较好。该指标下设4个二级指标,4个三级指标,总分值30分,得分29.00分,得分率96.67%。评分详见表7。项目整体绩效目标完成情况见附件3。

表7：产出指标设定及评分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
产出 (30分)	产出数量	实际完成率	10	10.00
	产出质量	质量达标率	8	8.00
	产出时效	完成及时性	6	6.00
	产出成本	成本节约率	6	5.00

1.产出数量

截至 2020 年底，各馆均超额完成了年初设定的各项产出数量指标。项目年度产出数量指标完成情况见表 8。

表 8：项目年度产出数量指标完成情况表

序号	指标内容	指标值	2020 年度实际完成情况
1	区图书馆流通人次	≥8 万人次	85471 人次
2	区文化馆各类活动覆盖人次	≥12 万人次	122300 人次
3	区少儿图书馆流通人次	≥3 万人次	35178 人次

2.产出质量

截至 2020 年底，项目按照项目专项资金管理办法中规定的资金支出方向开展工作，专项资金使用合规率 100%。

3.产出时效

截至 2020 年底，区文化馆、区图书馆及区少儿图书馆均完成了“每周开放 6 天，每天 8 小时”的预期免费开放任务。项目预期产出时效指标全部完成。

4.产出成本

项目实施过程中，电费、水费、保洁费等保障场馆日常运转

所需费用按照实际发生量结算；合唱团参加天津市第六届合唱艺术节外请化妆师费用、阅读推广服务等文化活动支出均采取市场询价、比价等方式选取服务方。总体上，项目在实施过程中采取了一定的成本控制措施，未超当年财政预算范围。但因项目预算测算缺少详细的依据，一定程度上影响了对项目成本节约情况的判断。

（四）项目效益情况

项目实施在保障公民基本文化权益、加强河东区公共文化服务体系建设上的效果较显著。该指标下设 1 个二级指标，2 个三级指标，总分值 35 分，得分 27.50 分，得分率 78.57%。评分详见表 9。

表 9：效益指标设定及评分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
效益 (35 分)	项目效益	实施效益	25	25.00
		满意度	10	2.50

社会效益方面。项目的实施对保障公民基本文化权益、提高公民鉴赏能力,促进公共文化服务能力与水平稳步提高有着重要作用。**可持续影响方面。**免费开放工作的持续实施为人民群众提供了集中阅读及文化活动参与平台,满足了广大人民群众精神文化需求。

五、存在的问题

(一) 项目决策、管理不够规范

一是项目决策程序不够明确,区文旅局作为项目的主管预算部门未就项目整体进行统筹决策,牵头项目预算申报等工作,也未提交集体决策的相关资料。**二是**项目绩效目标设置不够规范,细化、量化程度不够,缺少年度工作内容。**三是**部分指标设置不够合理,如,质量指标设置为“计划完成率”,未明确出相关质量标准,成本指标设置为“按照计划结算费用”,未明确出各项工作内容所需成本。**四是**项目预算申报文本缺少预算测算明细及预算编制依据,申请区级配套资金的实施内容不清晰、支出方向

不够明确。

（二）资金使用不够规范

一是区文化馆的多个报销单上缺少业务分管领导签字。**二是**个别原始凭证附件不齐全，如，2020年9月26号记账凭证中的资金支出超过5000元，附件中未附馆长办公会等会议审议通过的文件，资金使用合规性有待进一步加强。

六、有关建议

（一）规范项目决策、管理程序

一是建议区文旅局规范项目决策程序，落实作为主管预算部门职能，对项目整体实施进行统筹决策，并牵头各馆完成预算申报工作。**二是**及时组织开展预算绩效管理相关政策、知识培训和学习，强化绩效目标的管理，结合项目年度工作计划，设置更加全面、合理的绩效目标，并对目标进行分解，设置合理、可考核的绩效指标。**三是**建议区文化局加强预算编制前期论证，提高项目预算编制水平，科学合理编制项目预算，提升资金分配的科学合理性，明确资金分配的政策依据和定额标准，根据实际工作进

度妥善安排财政资金，提高财政资金的执行率。

（二）提升资金使用合规性

建议项目单位严格按照财务管理制度规定执行，提升资金使用合规性和财务资料管理严谨性，对超过 5000 元的资金支出，及时组织馆长办公会进行审议，对低于 5000 元的资金支出，保证报销单上业务分管领导等审核人签字齐全。

（三）进一步加强绩效管理相关材料收集，充分发挥项目实施效果

建议项目单位在项目实施过程中注重实施效果和支撑材料的收集、整理和分析工作，及时采集、统计做好基础信息工作。

七、附件

附件 1：项目绩效评价指标体系及打分情况表

附件 2：项目预算执行情况对照表

附件 3：项目绩效目标完成情况及收支明细表

附件 4：项目委托业务费实际支出与计划对照表