

2022 年济宁市文化旅游发展资金项目 绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目立项背景及实施目的

为贯彻落实国务院《关于加快发展旅游业的意见》，充分发挥文化旅游产业的综合带动作用，进一步提升济宁市文化旅游产业核心竞争力，把文化旅游产业培育成战略性支柱产业，促进文化旅游产业实现转型发展、创新发展、跨越发展。济宁市委、市政府先后出台了《关于推动全市旅游景区高质量发展的意见》（济文旅字〔2022〕7号）《济宁市文化旅游融合发展三年行动计划实施方案》和《关于促进消费回补激发居民消费潜力的实施意见的通知》（济政字〔2020〕40号）。党的十八大以来，在济宁市委、市政府的坚强领导下，济宁市文旅系统深入贯彻习近平总书记视察山东、视察济宁重要讲话精神，按照文化旅游产业发展的现实需求，2022年济宁市财政局、济宁市文化和旅游局继续对文化旅游发展资金进行投入，发挥文化旅游发展资金在重大文化旅游项目建设、文化旅游服务体系建设、宣传推广等重点领域的引导作用，通过文化旅游发展资金持续引导进一步提升济宁市文化旅游整体形象的知名度与美誉度，使济宁文化旅游业保持快速发展、稳定发展态势。

（二）项目主要内容及实施情况

（1）旅游奖励

实施旅游项目奖励，丰富旅游业态，强大市场主体，拉动旅游消费，提升济宁美誉度和影响力。

（2）宣传推广

丰富对外文化和旅游宣传资源，完善对外传播渠道和平台，开展1次对外宣传推广活动，积极有效地传播中国文化；推进文化和旅游融合发展，通过举办宣传推广活动，推动文化旅游交流，举办1次线上推广活动、1次推介会。

（3）文化旅游惠民消费季

通过开展线上消费券发放活动，发放消费券5批次以上、8万张以上，惠民惠企，提振文旅市场，拉动文旅消费。

（4）提升旅游服务能力

建设完善智慧文旅平台，提升文化和旅游市场运行监测和信息互联共享应用，保障“全市重点景区监测平台”安全稳定运行，持续监测23个景区。开展全市入境旅游、国内旅游、城乡居民出游统计调查。对济宁市文化旅游经营单位（文化娱乐场所、互联网经营场所、A级旅游景区、星级饭店、旅行社、文博场馆、书店）市场秩序进行暗访，每季度反馈暗访情况，并对各县市区文化旅游秩序进行排名。

济宁市文化和旅游局负责制定资金使用计划，提出任务目标，按照要求审核项目实施方案、督导检查资金及项目实施情况。各县（市、区）文化和旅游局负责本行政区域内旅游规划、项目审核上报、监督和验收工作，组织、协调本行政区域内的

旅游项目工作。济宁市财政局负责按照财政国库管理制度的有关规定，及时办理财政专项资金拨付手续，加快推进资金落实和项目实施。

二、项目绩效目标

本项目计划通过规范项目支出，聚焦项目“效益”，切实履行政府职能，更好地管理全市性重大文化和旅游活动，指导重点文化和旅游设施建设，指导、推进全域旅游，获取更专业的宣传推广效果，推动“文化济宁”品牌升级，加快文化旅游强市建设，培育文化旅游发展新业态，不断提高财政资金的使用效益。

（一）总体绩效目标

1.加快推进全市文化和旅游融合发展，打造世界文化旅游名城，进一步拓展文化旅游市场、培育优质产品，加快实现文化旅游发展提质增效和高质量发展，不断满足人民群众对美好生活的需要。

2.到2023年，全市接待中外游客突破8000万人次，实现旅游收入突破800亿元；到2025年，旅游接待人次超过1亿，文化产业增加值占GDP比重达到5%以上，旅游总收入突破1000亿元。

（二）2022年度绩效目标

- 1.消费券发放不低于5批次、消费券发放不低于8万张。
- 2.奖励项目类别不高于18项。
- 3.央视联合推介捆绑营销时间不低于61天。

- 4.国内推广活动次数不低于1次。
- 5.海内外媒体宣传推广不低于1次。
- 6.参加交易会、博览会次数不低于1次。
- 7.安全生产督导检查次数不低于156次。
- 8.安全生产培训次数不低于1次。
- 9.举办线上推介会不低于1次。
- 10.监测重点景区个数23个。
- 11.服务对象满意度不低于 90%。

12.推动济宁市文化旅游产业高质量发展，着力构建具有济宁特色和核心竞争力的现代文化旅游产业体系，进一步打响“文化济宁”品牌，提升济宁知名度。

三、评价基本情况

（一）评价的范围和目的

1.评价范围

本次评价对象为济宁市 2022 年文化旅游发展项目，项目实施总金额合计 1,500.00 万元，压减后实际到位金额 959.58 万元。本项目包含 4 个子项目，其中：（1）旅游奖励；（2）宣传推广；（3）文化旅游惠民消费季；（4）提升旅游服务能力。

2.评价目的

通过开展绩效评价工作，了解项目的执行情况，专项资金使用情况及取得的效果，引导县市区及相关企业投入情况，总结项目资金管理经验，查找政策执行和资金使用、管理中的薄

弱环节，对财政支持资金的分配方式、管理流程、支出内容提出优化建议，为下一步优化项目实施和资金执行提供参考支持，促进政府支持的文化旅游领域资金投向更加精准，并将绩效评价结果作为以后年度资金安排和分配的依据，提高资金使用效益。

（二）评价依据

- 1.《中华人民共和国预算法》；
- 2.《中华人民共和国政府采购法》；
- 3.《文化和旅游部关于印发“十四五”文化和旅游市场发展规划的通知》（文旅市场发〔2021〕48号）；
- 4.《关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见》（济办发〔2015〕49号）；
- 5.《中共济宁市委 济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕21号）；
- 6.《济宁市人民政府办公室关于印发〈济宁市市级部门单位预算绩效管理办法〉和〈济宁市市对下转移支付资金预算绩效管理办法〉的通知》（济政办字〔2019〕56号）；
- 7.《济宁市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（济政发〔2021〕6号）；
- 8.济宁市财政局《济宁市市级项目支出第三方机构绩效评价工作规程（试行）》（济财绩〔2020〕5号）；
- 9.《关于进一步规范委托第三方机构参与预算绩效管理有关

事项的通知》（济财绩〔2021〕5号）；

10.评价资金相关的资金管理办法、预算指标下达（调整）、绩效评价、项目管理等文件。

（三）评价指标体系

根据财政部印发《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标框架体系，设计了济宁市文旅局2022年济宁市文化旅游发展资金评价指标体系，评价指标体系分为四个一级指标，分别是决策、过程、产出、效益，同时设计了二级指标、三级指标和四级指标。其中：项目决策标准分20.00分，该指标反映该项目立项、绩效目标、资金投入等情况；项目过程标准分20.00分，该指标反映项目资金管理、组织实施等情况；项目产出标准分30.00分，该指标反映项目产出数量、产出质量、产出时效、产出成本等情况；项目效益标准分30.00分，该指标反映项目的经济效益、社会效益、可持续影响和社会公众或服务对象满意度等情况。

（四）评价方法及实施过程

1.评价方法

本次绩效评价严格遵循科学规范、公平公正、分级分类、绩效相关等原则，评价工作采用定性与定量方法、案卷研究、实地核查与访谈相结合的评价方式，遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，采用“绩效优先、管理并重、佐证支撑”的绩效评价理念，从决策、过程、产出和效益等方面，衡量2022年

济宁市文化旅游发展资金项目实施效果。

2.项目实施过程

（1）前期准备阶段

在与各相关方充分沟通的基础上，设计了一套有针对性的绩效评价实施方案和指标体系。经与市财政局、各主管部门相关专家反复沟通讨论修改后，项目负责人进一步完善了实施方案和指标体系，从而形成了一套较为科学、合理、可操作性强的项目实施方案。

（2）实施评价阶段

①明确评价任务、对象、内容、工作进程安排、需被评价单位提供的资料等。

②非现场评价。对被评价单位提供的项目相关资料和各种公开数据资料进行分类、汇总和分析。

③现场评价。根据具体评价要求，确定现场评价抽样范围，组成现场评价工作小组，对项目进行实地勘察、资料核实、社会调查、分析评价等。

④梳理绩效评价问题清单。绩效评价工作组根据现场评价和非现场评价情况，详列项目评价中发现的问题，送被评价项目单位就反映问题的真实性等征询意见，计入评价工作底稿。

⑤形成评价初步结论。绩效评价工作组对现场评价和非现场评价情况进行梳理、汇总、分析，对项目总体情况进行综合评价，形成绩效评价初步结论。

⑥交换意见。绩效评价工作组根据工作底稿、评价指标体系、工作记录等情况，形成初步评价结论，与被评价单位充分交换意见。

3.综合分析阶段

通过开展包括问卷筛查、数据整理分析、赋值打分及结果分析等在内的各项工作，使得分析结果更加精确，保证工作成效。

4.报告撰写阶段

①撰写绩效评价报告。工作组在认真整理、研究、分析评价情况的基础上，撰写评价报告初稿，经三级复核后，提交被评价单位征求意见。

②绩效评价结果反馈。报告初稿完成后，分别提交主管部门、市财政局主管科室征求意见。

③修改完善并提交正式绩效评价报告。评价组根据反馈意见进行修改完善，并召开报告论证会，形成正式绩效评价报告。

四、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

绩效评价组对济宁市文化和旅游局、县（市、区）文旅局和部分被奖励单位进行了现场座谈和调查，针对奖励项目对市直相关单位及济宁市11个县(市、区)和1个功能区进行现场全覆盖调查，抽查市直相关单位和各县（市、区）具有代表性的旅行社、研学游基地、旅游风景区、文化融合样板村、文化特

色小镇等项目，各类奖励项目全覆盖。重点查看项目完成情况、奖励资金的到位情况、专项资金支出情况、游客旅游情况等。

基于现场核查结果及对相关档案材料进行分析，对2022年济宁市文化旅游发展资金项目绩效进行客观评价，评价综合得分92.34分，对应绩效评价等级为“优”。各指标得分情况详见表1。

表1.一级指标得分情况表

名称	决策	过程	产出	效益
分值	20.00	20.00	30.00	30.00
得分	19.80	18.50	27.00	27.04
得分率	99.00%	92.50%	90.00%	90.13%

（二）绩效分析

决策指标得分率 99.00%，项目根据《济宁市人民政府关于印发〈济宁市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要〉的通知》（济政发〔2021〕6 号）《济宁市文化和旅游局关于印发〈济宁市文化旅游融合发展三年行动计划实施方案〉的通知》《济宁市文化和旅游局关于印发〈关于推动全市旅游景区高质量发展的意见〉的通知》（济文旅字〔2022〕7 号）等文件精神立项，立项依据合理、充分；项目预算与济宁市文化和旅游局年度工作任务直接相关，单独编制了项目绩效目标。

过程指标得分率 92.50%，本项目专项资金审批、拨付手续、拨付程序、拨付进度规范，涉及政府采购的，均按照政府采购的

相关规定，通过公开招标、单一来源采购、询价、直接委托等，采购方式、采购流程及报批手续均符合规定，但也存在未按照专项资金和项目管理办法要求制定文化旅游发展资金管理办法和精品旅游小镇、乡村旅游重点村、文旅融合样板村、景区化村庄等具体的项目管理办法的情况。

产出指标得分率 90.00%，2022 年 1-12 月旅游奖励类项目完成二、三日游创新线路等 17 项奖励，宣传推广类项目完成央视联合捆绑营销时间 75 天、共计播出 315 条广告、覆盖全国观众近 3.11 亿人、曝光人次超 15.22 亿，国内推广活动次数 2 次，海内外媒体宣传推广次数 6 次，参加交易会、博览会次数 1 次，举办线上推介会次数 1 次；文化旅游惠民消费季项目完成消费券发放 5 次、19.38 万张；提升旅游服务能力类项目完成监测景区个数 23 个；旅游统计调查项目完成 2022 年入境旅游统计、国内旅游统计、城乡居民出游统计等基础工作；文旅市场秩序暗访项目完成全市文化旅游经营单位市场秩序进行暗访，并对各县市区文化旅游秩序进行排名，编发《济宁市文化旅游市场秩序调查报告》；文化旅游事务管理类项目完成安全生产督导检查次数 156 次，安全生产培训次数 1 次。同时，暗访检查由于聘请济宁学院旅游系学生，既节省了费用又提高了学生的业务技能，节省费用 19.62 万元，旅游统计调查，入境调查未实施，按合同约定进行扣减，通过上述措施有效的控制了成本支出。但也存在受疫情影响，文化旅游惠民消费季项目年初预算 300.00

万元，实际支出 9.10 万元，社会公众抢券积极性不高，消费用券率低，拉动文旅消费效果不理想的情况。

效益指标得分率 95.80%，2022 年济宁市接待国内游 5,083.02 万人次，实现国内旅游收入 466.63 亿元，旅游复苏态势稳中向好。2022 年，济宁市成功承办“2022 山东省旅游发展大会”，达到空前宣传效应，起到了“举办一次会、带动一座城”的效果；文化和旅游部发布《关于确定 12 家旅游景区为国家 5A 级旅游景区的公告》中微山湖旅游区名列其中，成为山东省唯一入选景区，济宁市国家 5A 级旅游景区数量达到 2 家，位居全省第一。能够集中地方财力干大事，还能迅速树立后续执行方面的威信，服务对象对项目结果满意程度较高。但也存在受疫情影响，国内旅游接待人数和国内乡村旅游接待人数较 2021 年下降的情况。

五、项目的主要经验及做法

（一）产业发展质量持续提升

高标准承办 2022 山东省旅游发展大会，策划了全省首个世界文化旅游名城论坛，央视《晚间新闻》予以重点报道。微山湖旅游区成功创建为国家 5A 级旅游景区，济宁市 5A 级景区达 2 家，并列全省第 1 位，培育了 19 家国家、省级文化产业示范园区（基地）、99 家 A 级旅游景区、3 家省级旅游度假区、5 个全国乡村旅游重点村、16 个省级乡村旅游重点村，《打好文旅融合牌绘就美丽乡村新画卷》经验入选国家发改委社会领域公共服务助力脱贫攻坚典型案例。

（二）产业发展动力持续增强

大手笔引进无锡灵山集团、方特华强集团、华侨城集团等国内领军文旅企业，建成尼山圣境、孔子博物馆等先导性文旅项目，实施了鲁源小镇、华侨城十里画廊、复兴之路文化科技项目等牵动性文旅项目，济宁市入选国家文化和旅游消费试点城市，曲阜获评首批国家全域旅游示范区、首批省文旅康养强县，邹城市、泗水县、汶上县获评省级全域旅游示范区，尼山圣境、牛楼小镇分别入选全国、全省夜间文化和旅游消费集聚区。

（三）更加彰显发展特色

大力发展研学旅游，培育了 60 余家国家、省级、市级研学旅游示范基地，曲阜市入选首批中国研学旅游目的地，三孔景区获评全国研学旅游示范基地，孟府孟庙入选第一批全国中小学生研学实践教育基地，济宁市研学旅游集群入选省“十强”产业“雁阵形”集群，全省研学旅游现场推进会在济宁市召开，推广了济宁市经验。

（四）全力做好文旅资源宣传推广

在央视新闻联播前投放“文化济宁”文旅宣传广告，共播放 75 天，共计播出 315 条广告，覆盖全国观众近 3.11 亿人，曝光人次超 15.22 亿。在济南银座购物广场、青岛北站出站口投放户外广告。向市外游客推送济宁旅游欢迎短信，每月推送短信 160 万条。客源地开展营销推广活动，开拓旅游市场。组织三孔、

微山湖景区等重点企业参加了 2022 好客山东（呼和浩特）推介会和 2022 中国昆明国际旅游交易会。

（五）建设完善智慧文旅平台

提升文化和旅游市场运行监测和信息互联共享应用，保障“全市重点景区监测平台”安全稳定运行，持续监测 23 个景区。

六、存在的问题及原因分析

（一）个别子项目实际完成情况与预期绩效目标差异较大

济宁市文化和旅游局有根据文化旅游发展政策制定的总目标，每年对于支持的具体范围进行动态调整，但个别子项目实际完成情况与预期绩效目标产生差距。

（二）文化旅游奖励扶持资金重点不突出

资金分配点多、面广，使用较分散，没有充分体现出文化旅游发展资金“突出重点、保证绩效、专款专用、集中力量办大事”的原则。受疫情影响，全市旅行社业务萎缩，旅游奖励精准性不强，效果不明显，不能全域带动。乡村旅游支持资金多数每个奖励项目为 3.00 万元，金额较小，支持力度较弱，旅游基础需要进一步完善，乡村旅游产品深度开发不够。

（三）内部管理制度和机制不够全面

根据对项目相关管理人员访谈调查的情况，对于不同类型的项目，济宁市文化和旅游局有对项目的后续实施情况进行跟踪管理（主要是对项目单位进行电话回访），但未形成相应的书面记录。在每年申报奖励扶持项目确定后，济宁市文化和旅

游局会对当年度奖励扶持的项目情况进行分析，并形成年度文化旅游发展资金汇编（数据篇），但对于每年年初预算中未支持到的范围和未实施的项目，未进行情况分析，也未采取相应的进一步引导措施和后续宣传。内部管理机制需进一步完善，政策的导向性需要进一步提高。

（四）文化旅游宣传营销创新不足

文化旅游宣传主要依托传统媒体广告、客源城市推介和节庆品牌宣传为主，营销创新不足，缺少耳目一新的策划、大事件营销，未能完全展现全市各个地域、业态、维度的文化旅游元素，难以形成轰动效应和眼球经济，持续影响力不足，导致客源市场或潜在客源市场对部分旅游品牌认知不高。

（五）奖励扶持资金的配套政策不完善

《济宁市促进文化旅游产业发展的意见》无申报指南等配套政策，奖励扶持的申报工作均通过每年年中下发申报通知来完成，不能在年初明确奖励扶持资金年度支持方向和重点，不利于涉旅单位根据年度奖励扶持的内容引导适当调整年度工作计划，以符合政策的扶持方向。而申报通知发布时间的不稳定，会对当年度评审工作安排和预算执行产生影响。

七、意见建议

（一）进一步明确每年的年度目标和对应的绩效指标

建议济宁市文化和旅游局今后进一步明确每年的年度目标，针对 2022 年偏差较大的指标，结合目前的实际工作状态和效率，

合理制定有效的绩效指标的目标值，能更有效、真实地反映济宁市文化和旅游局工作效率。

（二）进一步完善内部管理制度和机制

建议济宁市文化和旅游局今后在对项目的后续实施情况进行跟踪管理时，留下相应的书面记录，对于项目单位存在的问题及时给予相应的书面批复，关注资金拨付和使用的合理性。在每年申报奖励扶持项目确定后，建议济宁市文化和旅游局对于每年年初预算中未支持到的范围和没有实施的项目进行相应的分析，并采取进一步的引导措施和后续宣传，进一步提高政策的导向性和精细化管理水平。建议济宁市文化和旅游局在终审确定最终的扶持项目名单时除了商请比对以外，对于通过专家评审的项目，可以按照专家通过的意见人数排序本年度的项目优先级别，作为最终确定扶持项目的依据，进一步提高财政资金的使用效率，保障预算资金拨付的公平性和合理性。

（三）加大创新营销力度，提升品牌形象

建议济宁市文化和旅游局一是打造文化旅游节庆品牌。旅游节庆活动包括了节、会、展、演、赛等，既是独特的文化旅游产品，又是旅游景区最好的名片，节庆营销宣传可迅速扩大旅游景区知名度，提高目标市场兴趣。二是强化新媒体宣传推广。加强与国内知名 OTA 等新媒体合作，创新营销方式，激活济宁市文旅品牌。三是针对重点客源市场开展营销推介。通过举办文旅推介会、文艺演出等活动，形成新闻热点，放大宣传

效果。提高济宁旅游手绘地图、画册、宣传片、文创产品制作质量。

（四）突出文化旅游项目带动，加速转型升级

建议济宁市文化和旅游局一是遴选重点奖励项目，加强对该类项目的跟踪问效和行业指导，引导部分乡村旅游项目做大做强，形成集聚效应辐射带动周边发展。二是加强“市-县-镇-村”联动。立足全域，发挥文化旅游区的核心带动作用，各地文化旅游产业特色发展、错位互补、协调联动。三是打造精品景区。立足于文化引领、智慧普及、产品创新、配套完善、服务细微，不断推动全市旅游景区提档升级。四是培育精品线路。围绕历史文化、生态休闲、健康养生、旅游研学、红色旅游等主题，着力优化提升精品旅游线路。五是发展新型业态。大力实施“旅游+”战略，推动文化旅游与体育、农业、会展等产业融合发展。六是提升对旅行社奖励扶持的精准性、针对性，通过奖励进一步树立鼓励招徕游客的导向，延长游客停留时长，培育有带动性的龙头旅行社。

（五）出台申报指南并网站公开，提高申报稳定性

建议济宁市文化和旅游局出台申报指南，每年在相对固定的时间发布申报指南并予以网站公开，提高申报的稳定性，更合理有效地安排年度评审工作和使用预算资金，也可以让涉旅单位更好地安排申报资料的准备时间，调整相关活动或项目的开展方向，进一步提高政策的引导作用。