

济宁体育中心场馆运营管理项目 2020-2022年全周期跟踪问效绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目背景

济宁体育中心位于济宁市太白湖新区，为2014年山东省第二十三届运动会的主会场和山东省第九届残运会开幕式举办地。济宁体育中心是一座充满现代感、时尚感高科技建筑群，总占地面积56万平方米，建筑面积16万平方米，绿化面积约12万平方米，总投资15亿元，由两场三馆组成，分别是体育场、室外田径训练场、综合馆、游泳跳水馆和射击馆。

《国务院关于〈加快发展体育产业促进体育消费〉的若干意见》（国发〔2014〕46号）提出，“创新体育场馆运营机制。积极推进场馆管理体制变革和运营机制创新，引入和运用现代企业制度，激发场馆活力。推行场馆设计、建设、运营管理一体化模式，将赛事功能需要与赛后综合利用有机结合。鼓励场馆运营管理实体通过品牌输出、管理输出、资本输出等形式实现规模化、专业化运营。增强大型体育场馆复合经营能力，拓展服务领域，延伸配套服务，实现最佳运营效益”。

《国家体育总局等八部门关于〈加强大型体育场馆运营管理改革创新提高公共服务水平〉的意见》（体经字〔2013〕381号）中明确指出，“优化运营模式。引导和支持大型体

育场馆选择适合自身特点、符合行业发展规律、与地方经济社会发展水平相适应、能够充分发挥场馆效能的运营模式，实现资源、资金、人才与市场的有效结合”。《山东省人民政府办公厅关于〈促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展〉的实施意见》（鲁政办发〔2021〕18号）中指出，“推进公共体育场馆‘改造功能、改革机制’工作，推动建立一批业态融合的体育服务综合体”。

为了更好提供优质的体育场馆服务，确保场馆设施的良好维护和管理，确保场馆的安全管理，包括建立健全安全生产规章制度、加强安全设施建设和培训，保障运动员和观众的安全，提供安全、舒适、便利的场馆环境，满足运动员、观众和其他利益相关者的需求，同时为了提高场馆的利用率和经济效益，增加场馆的收入来源，为体育中心的可持续发展提供经济支持，济宁体育中心场馆经营管理采用委托运营管理的模式，委托给济宁珠江体育文化发展有限公司进行运营管理。

（二）项目主要内容及实施情况

2020年4月23日，济宁市体育局通过竞争性磋商方式与广州珠江体育文化发展股份有限公司签订济宁体育中心委托运营管理项目合同书，合同期限为2020年1月1日至2022年12月31日。合同约定运营管理范围及内容包括：

1.做好体育中心的日常管理、运营和维护，确保国有资产的保值增值。

2.根据《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》（国发〔2014〕46号）将全民健身上升为国家战略的精神，按照采购人的要求，为全民健身提供全方位的服务，满足群众的日常健身需求，为运动员日常训练提供保障服务及各级各类体育赛事提供保障服务，为济宁市的体育产业发展提供支撑和服务。

3.按照采购人的要求，做好市委市政府安排的各级各类大型活动的组织保障工作，确保万无一失。

4.做好体育中心各个场馆及重点项目、重点部位的安全保障工作，消除一切安全隐患，确保体育中心及周边人群的安全。

5.充分利用“体育+旅游”“体育+文化”等发展模式，大力发挥济宁体育中心各场馆优势，积极举办、引进各级各类全民健身赛事，大力引进国家级以上精品赛事、文体表演、商业活动，助力济宁市经济多元化发展，不断提升人民群众的幸福感和获得感，提高济宁市的知名度。

（三）财政资金投入及使用情况

根据《济宁体育中心委托运营管理合同》，项目运营管理服务期为三年（2020年1月1日至2022年12月31日），合同

期内运营管理费逐年递减，每年按上年度合同额递减15%，逐年减少财政经费支出，项目资金来源为财政资金。

（四）项目组织管理

济宁市体育局是济宁体育中心体育场馆运营管理项目主管单位，主要职责是对项目运营单位的经营管理情况进行监督考核，按合同规定及时足额支付运营管理费。济宁珠江体育文化发展有限公司（成交供应商广州珠江体育文化发展股份有限公司按合同约定在项目所在地成立的子公司，负责独立运营本项目）是项目运营单位，主要职责是按照合同约定开展济宁体育中心经营管理工作，实现济宁体育中心社会效益和经济效益均衡发展，保障省市运动队日常训练、体育赛事、全民健身、省市直属机关活动等（含市直机关运动俱乐部的保障服务），保障场馆设施的常态运行和节假日、常态的氛围营造。

济宁体育中心场馆运营管理项目旨在保障场馆设施能够正常使用，为运动员和体育爱好者提供良好的训练和比赛场地。一是可以为各类体育运动提供专业的场地和设施，吸引和承办各类体育赛事、训练营和体育活动，促进体育运动的发展和提高；二是为培养优秀的运动员和人才提供的条件保障，吸引专业教练和专业团队，为培养优秀的体育人才提供支持；三是吸引和承办各类体育赛事和活动，带动相关产业链的发展，促进体育产业的繁荣，推动经济的发展；四是

可以提升城市的体育形象和知名度，成为城市的重要标志和地标，吸引更多的观众和游客，推动城市的发展；五是为广大市民提供良好的体育健身场所，促进全民健身运动，提高人民群众的身体素质，促进社会和谐稳定。

二、项目绩效目标

济宁体育中心场馆运营管理项目总体目标为：全面开展济宁体育中心经营管理工作，实现济宁体育中心社会效益和经济效益均衡发展；做好公益性活动保障服务工作，包括保障省市运动队日常训练、体育赛事、全民健身、省市直属机关活动等（含市直机关运动俱乐部的保障服务）；保证场馆设施的常态运行和节假日、常态的氛围营造。

三、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的

本次评价旨在通过对济宁体育中心体育场馆运营管理项目绩效目标实现程度进行科学、客观、公正地衡量和评判，考核市级补助资金支出效率和综合绩效，查找问题，分析原因，总结项目管理与执行经验，为相关部门决策、管理提供参考依据，进一步促进济宁市体育事业发展，推动建立以绩效评价结果为导向的财政资金分配与管理制度，提升财政资金科学化、精细化管理水平，为以后年度体育场馆运营管理项目资金预算安排提供重要依据。

（二）评价对象与范围

1.评价对象：2020-2022年济宁体育中心场馆运营管理项目全周期跟踪问效。

2.评价范围：本绩效评价的范围覆盖2020-2022年济宁体育中心场馆运营管理项目的决策、过程、产出和效果。

（三）评价依据

1.《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）；

2.《济宁市财政局关于印发〈济宁市市级项目支出绩效单位自评工作规程〉和〈济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》（济财绩〔2020〕6号）；

3.《济宁市财政局关于〈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）；

4.国务院办公厅《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》（国办发〔2019〕43号）；

5.国家体育总局关于印发《大型体育场馆基本公共服务规范》《大型体育场馆运营管理综合评价体系》的通知（体经字〔2014〕411号）；

6.《体育场馆运营管理办法》；

7.《山东省全民健身条例》；

8.《济宁体育中心委托经营管理合同》；

9.业务管理制度、资金管理制度、项目实施档案及其他有关材料。

（四）评价原则、评价方法

1.评价原则

本公司就开展项目咨询的相关工作与委托方进行充分沟通，本着科学规范、客观公正、独立、绩效相关、政策相符等原则开展工作。针对委托方的反馈意见对报告进行修改完善，直至定稿。详细工作原则如下：

（1）科学规范原则。财政绩效评价采用科学的体系、规范的程序、适当的方法、明确的措施，保障各项管理工作的有效性，提高全过程预算绩效管理质量。严格执行规定的程序，按照科学规范的要求，采用定量与定性分析相结合的方法开展绩效评价工作。

（2）客观公正原则。评价指标体系要体现重点突出，简洁明了，可操作性强的要求。结合绩效评价指标体系，准确理解有关指标定义，严格执行评估标准和方法，保证绩效评价工作的严谨性与客观公正性。

（3）独立原则。以第三方的身份独立开展评估活动，不受任何机构和个人的干预和影响，独立做出评估结论。

（4）绩效相关原则。针对具体支出及其产出绩效进行评价，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

（5）政策相符原则。制定评价工作方案、编制工作手册及专项评价实施工作均应严格执行有关政策和管理规定。

（6）保密原则。评价工作人员和评价专家，对与项目评价有关的所有信息资料负有保密义务。

2.评价方法

（1）比较法

重点在以下方面进行分析比较：一是将该项目运营管理模式与省市相关政策及体育中心场馆发展规划进行比较，评价项目实施是否与省市相关政策并与体育场馆的发展规划相符合；二是将项目实施具体任务与项目目标进行比较，评价项目具体工作安排是否有利于项目需求的实现；三是将项目实施效果与预期效果进行比较，与历史数据进行比较，与省内外其他地区同类型项目进行比较。通过比较分析寻找差异，为进一步优化体育中心场馆运营管理模式和财政资源配置提供参考。

（2）因素分析法

综合分析影响项目目标实现的各类内外部因素，结合济宁市体育市场环境和发展现状对项目运营管理模式进行深入剖析，追溯问题产生的原因，为后续纠偏完善提供参考。

（3）公众评判法

通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式，对项目实施全方位进行分析。一是对项目主管部门及实施单位（实际运营管理方）进行问卷、访谈、座谈等形式的调研，了解其

对项目实施的看法和建议，分析其对该体育中心场馆运营管理各方面的满意程度，直接反映项目阶段性效果。二是邀请相关专家对较难量化的指标进行分析研究，通过磋商、调研等方式，最终确定该类指标的标杆值、评分标准和统计口径。

（五）绩效评价指标体系

1.指标设计思路

评价指标体系遵循“项目决策－项目过程－项目产出－项目效益”的基本逻辑路径，根据《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）、《济宁市财政局关于印发〈济宁市市级项目支出绩效单位自评工作规程〉和〈济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》（济财绩〔2020〕6号）、《济宁市财政局关于〈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）等文件关于项目绩效评价的指标体系要求设置一级指标和二级指标，结合项目特点细化设置三级指标。

2.权重设计思路

本项目绩效评价指标体系总分确定为100分，分为决策、过程、产出、效益4大类，分别占10%、30%、30%、30%的权重。

（六）绩效评价工作过程

本次绩效评价工作计划分为四个阶段，分别为前期准备阶段、评价实施阶段、报告阶段、资料归档阶段。

四、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价结论

评价组组织专家召开综合评价会议，听取主管单位和运营单位有关人员对项目情况介绍，根据现场调研情况、绩效自评及相关佐证材料等，按照评价指标、评价标准和评价规则对项目进行评价，出具综合评价意见。经评价，2020-2022年济宁体育中心场馆运营管理全周期跟踪问效项目绩效评价综合得分为89.12分，评价等级为“良”。各指标得分情况详见表8：

项目绩效得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率（%）
决策	10.00	8.50	85.00
过程	30.00	24.54	81.80
产出	30.00	28.60	95.33
效益	30.00	27.48	91.60
合计	100.00	89.12	89.12

（二）非现场评价总体情况分析

项目评价组通过查阅被评价单位提供的各项资料、分析和对比了项目实施情况及效益情况。评价组认为，本项目决策依据充分，立项过程基本规范；绩效目标编制水平需进一

步提高；2022年资金未及时到位；资金使用基本合法合规；采购管理不够规范，履约验收执行不够到位，档案保管不够齐全；产出方面，剔除疫情封控原因，场馆开放时间和面积符合政策要求、成本控制良好未超预算；经营收入对支出的保障处于基本维持的状态，需进一步提高收入才能减少对财政补贴收入的依赖程度，公众满意度较高。

（三）现场评价总体情况分析

项目评价组通过访谈、现场查看项目原始资料等方式进行现场评价。评价组认为，项目申报资料规范，管理制度健全，设备设施维护良好，赛事及体育服务项目较丰富，信息化管理水平达到运营要求，目前可以满足社会公众健身及文化需求。

五、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

决策指标得分率85%。本项目立项依据充分；符合国家法律法规、符合国家体育发展中长期规划，符合国家和省关于促进全民健身和体育消费，推动体育产业高质量发展的政策文件，符合济宁市体育局“负责公共体育设施监督管理”的职责，属于部门履职所需。本项目立项程序规范；各项审批文件、材料齐全并符合要求，2019年项目立项时，济宁市财政投资评审中心对运营管理费开展了预算评审，对本项目进行了可行性研究和必要评估。本项目2020-2022年均设置了

绩效目标；总体目标根据项目实施内容及预期效益设定，与实际工作相关，预期产出和效果符合正常的业绩水平，绩效目标与预算确定的项目资金量相匹配，绩效目标基本已细化分解为具体的产出、效益绩效指标，但个别指标不够细化。本项目2019年立项编制预算时经过了科学论证，主要参考了济宁体育中心2016年1月至2019年5月财务数据，但预算内容过于笼统，需进一步细化。

（二）项目过程情况

过程得分率81.80%。济宁市体育局2020年-2022年度按合同应到位资金2996万元，截至2022年年底，实际累计到位预算资金2775.5万元，资金到位率92.64%，截至2022年年底，实际支出预算资金2775.5万元。资金执行率100%。本项目依据现行的《会计法》《预算法》《政府会计准则》《政府会计制度》等有关规定进行资金管理；资金拨付由济宁市体育局业务科室申请、局领导审批签字、财务科室拨付资金，账务处理已附财政支付凭证、资金审批会议纪要、成交通知书及合同等附件；预算资金符合预算批复或合同规定的用途；未发现存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；但济宁市体育局未严格按照政府采购合同约定的付款进度进行付款。本项目政府采购需求合理，符合国家政策和实际需求；采购流程基本规范，采购方式合理，采购计划已进行备案；本项目签订的购买合同明确了合同签订时间、签订人、购买服务

的内容、期限、数量、质量、价格等要求，以及资金结算方式、双方的权利义务事项和违约责任等内容；但未包含完整的履约验收方案。济宁市体育局基本按照采购合同开展考核；各项管理制度完整，与业务匹配度高；运营实施规范，监督管理和档案保管工作有待加强。

（三）项目产出情况

产出指标得分率95.33%。各项体育服务工作完成率较高；运营单位均已为社会公众在免费或低收费开放期间办理公众责任险。专项支出及投资工作已按合同要求完成。开放面积达标，体育场馆设备设施完好，2020-2022年无安全生产事故发生。2020年预算金额为1200万元，采购金额为1165万元，采购成本未超招标控制价，成本节约率为2.92%，成本控制措施有效。

（四）项目效益情况

效益指标得分率91.60%。运营单位2020-2022年经营收入增长情况分别为76.46%、-31.65%，经营收入受疫情影响，2022年未达标。2020-2022年物业租赁面积的出租率分别为79.73%、83.11%、82.67%，各年场馆商铺出租率均未达到90%，场馆可开发面积和出租面积仍需进一步开发和利用。每年开展各类型全民健身、大众文化活动、体育赛事及活动等，丰富了群众的日常生活；2020-2022年每年接待人次均达标。济宁体育中心场馆已全面配备视频监控，实行动态管理；

场馆已安装基于大数据分析的体育场馆智能化应用平台，目前可以完全实现网络化服务和信息化管理。运营单位在提升城市体育形象和知名度方面还需进一步规划，在推动济宁市城市发展方面还有很大促进空间。体育场馆收入对支出的保障处于基本维持的状态，需进一步提高收入才能减少对财政补贴收入的依赖程度。各项12345投诉内容已做相应回复，社会公众满意度较高。

六、取得的成效

1.积极策划引进新型活动。例如：开展的“百年征程，航天逐梦，中国航天科普主题巡展”活动，切合时代背景和热点话题，活动持续时间长，引来不少爱好者参展体验，让到访者更深入了解中国航空历史，赢得一致好评。

2.大力开展“体育夜经济”。济宁体育中心依托场馆资源，以健身活动场地为平台，以优质的健身环境为保障，将“体育+商业”进行串联，立足夜间经济多元化目标，打造出集市集、运动健身、体育培训和产品展示等独具特色的“济宁体育中心体育夜经济”，不仅极大地丰富了周边市民的夜生活体验，也进一步提升济宁体育中心人气，带动周边区域经济发展活力。

3.完善体系认证，导入场馆智能化系统，场馆运行标准化、智能化。济宁体育中心严格按照ISO9001质量管理体系认证标准的基础上，积极推进质量管理体系、职业健康安全管理体系、环境管理体系三体系认证。自主投资建设的场馆智能

化系统，有效提升了场馆服务品质、管理效率及市民运动健身体验，同时还助力了场馆疫情防控。

4.通过网络线上宣传和新闻宣传推广，提高场馆及赛事活动知名度。济宁体育中心充分利用齐鲁晚报、齐鲁壹点、济宁日报、东方圣城网、济宁晚报、大众网、中国新闻报道、今日头条、山东网等多家知名媒体，发表各类宣传报道百余篇。

七、存在的问题及原因分析

（一）绩效指标不够细化和量化，指标值偏低

一是个别指标不够细化，如2020年产出质量指标只设置了“设备设施完好率、建筑完好率”，2021年和2022年质量指标只设置了“各项比赛、大型活动完成圆满率”；二是个别效益指标与项目关联度低且不易衡量，如2020年可持续指标“全市生活水平的促进率”与项目关联度低且不易衡量，2021年质量指标“场馆免费或低收费向全市人民开放天数”应为数量指标；三是个别指标值设置偏低，与预期产出之间存在较大偏差，实际完成值远高于目标任务数，如数量指标“办赛事及活动数量不少于60场”，实际完成106场。

（二）政府采购执行不够到位，合同签订内容需进一步完善

一是采购合同内容不够严谨，2020-2022年签订政府采购合同后未再签订补充协议，没有针对人员使用、运营指标、

经营业绩、考核奖惩等做进一步约定，不利于项目的实施与监督；二是合同内容不够完整，没有包含完整的履约验收方案，不利于履约验收工作的开展；三是采购过程缺乏足够的竞争，2020年实际参与的供应商只有三家，且评审分数差别较大，采购竞争不够充分，无法保证项目的公平性与有效性。

（三）考核管理不够严格，未及时完成考核及档案保存

一是济宁市体育局未建立运营管理长效机制，2020-2022年未制定考核细则并明确考核人员分工，考核依据不够充分，不利于考核工作的开展；二是2022年因疫情原因，考核时间进行了推迟，截至2023年8月仍未开展，2022年考核工作未完成；三是档案保管不完整，运营管理考核中纸质版打分表未进行保存，重要资料的缺失影响考核的客观性，也不利于后续的绩效评价。

（四）经营创收存在一定压力，对财政补贴依赖程度较高

关于经营能力的评价指标，运营单位目标完成度均未实现100%。一是2022年由于疫情常态化管控部分场馆需要闭馆，收入大幅下滑，活动大幅减少；二是2020-2022年物业租赁面积的出租率分别为79.73%、83.11%、82.67%，场馆出租率出现下降趋势，可开发面积和出租面积仍需进一步开发和利用；三是2020-2022年运营收支比分别为1.13、1.11、0.96，

体育场收入对支出的保障处于基本维持的状态，需进一步提高收入才能减少对财政补贴收入的依赖程度。

（五）助力济宁市经济多元化发展方面效果不够明显

济宁体育中心是济宁市重要标志和地标，运营单位在利用“体育+旅游”“体育+文化”等发展模式产生的效果不够明显，提升城市体育形象和知名度方面还需进一步规划，在推动济宁市城市发展方面还有很大促进空间。

八、有关建议

（一）规范绩效目标填报，提高绩效目标编制水平

建议济宁市体育局与运营单位重新调整绩效目标申报表，可参考《大型体育场馆基本公共服务规范》《大型体育场馆运营管理综合评价体系》中的考核指标并结合自身情况制定。一是将绩效目标分解为具体的绩效指标，产出和效益指标要与实际工作相关；二是目标值可根据近三年运营管理实际完成数据确定，通过清晰、可衡量的指标值予以体现，为绩效自评及考核提供参考依据。

（二）加强政府采购管理，完善采购合同内容

建议济宁市体育局加强政府采购管理工作。一是项目进行采购前进行更广泛的市场调研，积极寻找更多的合格供应商参与竞标，可以通过增加宣传力度，提高项目的知名度和吸引力，吸引更多的潜在竞争者参与，以增加竞争度和降低采购成本；二是尽快完善采购合同的各项要素，补充履约验

收方案，明确验收内容、履约质量、执行进度、款项支付、验收方式等，规范和指导验收工作的进展。

（三）建立运营管理长效机制，加大监督管理力度

建议济宁市体育局尽快制定委托运营管理考核机制，一是明确考核目的、考核方式、考核时间、人员分工、激励约束机制等事项；二是严格执行各项管理制度，加大执行力度，保质保量完成考核内容；三是加强考核档案的管理，对资料不完整部分，应尽快补充完善，确保项目整体档案资料完整有效。

（四）强化管理、降本增效，创新思路、提升效益

建议运营单位一是做好场馆运营的降本增效工作，加大设备维护检修力度，降低场馆设备使用能耗，减少运营压力；二是提前谋划会展类、赛事类以及培训项目活动，弥补经营空缺，同时积极与体育赛事公司联系，引入商业体育赛事活动，增加营收。三是拓宽宣传渠道，加强自媒体宣传，通过省市纸介媒体、互联网媒体、线上媒体及户外媒体发表各类宣传报道；四是做好服务改进，维护好现有顾客及学员，提高满意度及口碑；五是和现有客户形成可持续发展的共赢关系，同时重视客户积累，一旦出现商户退租可以及时填补空缺，尽量做到没有空档期。

（五）创新运营机制，有效提升场馆综合效益

一是坚持“以体为本、多元经营”。积极推动多业态融合发展，在满足本地重大赛事活动和兼顾当地群众公共文化需求的基础上，充分挖掘场馆资源，开展多种形式的经营和服务，以体育本体经营为主，做好专业技术服务，开展场地开放、健身服务、竞赛表演、体育培训、运动指导、健康管理等体育经营服务，打造极具活力的城市公共服务综合体。二是积极推动产城融合发展。将体育馆周边规划的体育设施用地与体育场馆统筹考虑，配套酒店住宿、运动商品、时尚餐饮，运动休闲、培训训练、竞赛表演、停车服务、高品质住宅等全流程服务配套的体育综合商业圈，引领体育馆周边业态，培植体育产业相关产业链。