

济宁市文化设施运营（文化中心、杂技城）全 周期跟踪问效绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目背景

文化设施作为公益性社会文化机构，是公共文化服务体系的重要组成部分，担负着保障公众基本文化需求的社会责任。公共博物馆、图书馆等公共文化设施是提高文化软实力，弘扬社会主义核心价值观，丰富百姓文化生活不可缺少的硬件设施。《中华人民共和国公共文化服务保障法》第二十五条规定，“国家鼓励和支持公民、法人和其他组织兴建、捐建或者与政府部门合作建设公共文化设施，鼓励公民、法人和其他组织依法参与公共文化设施的运营和管理。”《山东省“十四五”公共服务规划》提出，“要统筹公共文化设施网络，盘活存量资源，建设便民惠民、方便实用的中小型文化设施。继续推进公共文化设施免费开放，创新公共文化服务管理体制和运行机制，引导鼓励社会化文化组织、文化团体健康发展，参与公共文化设施社会化运营和文创产品开发。”济宁市文化中心和杂技城作为大型文化设施建设项目，是济宁市重要的民生工程、惠民工程，是加快文化强市首善之区建设、大力发展公共文化的重要载体。因此，为评价济宁市文化

中心与杂技城运营效果，促进文化设施运行管理专业化，健全公共文化服务体系，济宁市文化和旅游局开展实施济宁市文化设施（文化中心、杂技城）运营项目全周期跟踪问效。

（二）项目主要内容及实施情况

济宁市文化中心位于太白湖新区，是济宁市重点打造的标志性民生工程，总建筑面积13.58万平方米，包含文化馆、图书馆、博物馆、美术馆和附属高地公园。自2019年投入使用起至今，由济宁市城投文化旅游产业有限公司负责投资建设并管理运营，免费对市民开放。本次项目绩效评价对象为济宁市文化馆、图书馆和博物馆。济宁市杂技城位于济宁市任城区孟子大道与海川路交叉口，是济宁市委、市政府确定建设的另一项重要文化惠民工程，是一座集杂技排演、文艺演出、比赛教学和文化展示交流于一体的大型公共文化基础设施，总建筑面积1.78万平方米。项目于2019年2月28日完成竣工验收，自2019年6月开始试运营，由济宁市杂技演艺有限责任公司负责管理运营，采取自主创收、文企联姻以及政府扶持的方式寻求资金供给，济宁市文化和旅游局对其进行补贴。

（三）资金投入及使用情况

依据济宁市2020年-2022年度部门预算批复文件，2020年-2022年8月济宁市文化设施运营经费涉及市级财政资金5557.33万元（其中2020年度1680万元，2021年度1996万元，2022年度

1881.33万元)。项目资金全部来源于济宁市本级财政资金，资金全部用于保障场馆正常运营。

(四) 项目组织管理

1.济宁市文化和旅游局：作为项目主管部门，主要负责统筹规划全市文化、旅游、文物等融合发展，管理全市性重大文化、旅游等活动，负责全市公共文化事业发展，推进公共文化服务体系建设和旅游公共服务建设；同时负责全市公共文化事业发展，推进公共文化服务体系建设和旅游公共服务建设，深入实施文化惠民工程，统筹推进基本公共文化服务标准化、均等化。

2.济宁市城投文化旅游产业有限公司和济宁市杂技演艺有限责任公司：作为项目实施单位，分别负责济宁市文化中心（文化馆、图书馆和博物馆）和济宁市杂技城的运营管理工作，进行场馆内物业、安全、保洁等一系列管理、监督、检查、协调等任务。

3.济宁市财政局：负责批复资金预算并监督执行，组织开展项目绩效评价。

二、项目绩效目标

(一) 长期目标

依据济宁市人民政府《关于印发济宁市旅游产业发展专项规划（2018-2022年）的通知》（济政〔2018〕147号）明确的发展目标，提高物业服务水平做好保障，确保场馆正常运营；促进文化交流，带动文化产业发展，满足公众对文化艺术生活日益增长的需求。

（二）年度目标

依据济宁市文化和旅游局2020年-2022年《财政支出项目绩效目标申报表》，各年度目标具体情况如下。

2020年度目标为提高物业服务水平做好保障，确保场馆正常运营；充分发挥公共文化服务主阵地作用，开展各类杂技比赛、演出、教学，以及大型巡演和文化交流活动100场；2021年度目标为提高物业服务水平做好保障，确保场馆正常运营；充分发挥公共文化服务主阵地作用，开展各类杂技比赛、演出、教学，以及大型巡演和文化交流活动50场。2022年度目标为确保公共文化场馆正常运转，优化公共服务环境。

三、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的

济宁市财政绩效评价中心委托山东国政咨询院有限公司（以下简称“评价机构”）对济宁市文化设施运营（文化中心、杂技城）项目进行全周期跟踪问效。通过对2020年-2022年8月济宁市文化设施运营（文化中心、杂技城）项目的实施、资金管理和效果实现等方面实施全周期跟踪问效，及时反馈跟踪结果，督促相关部门（单位）整改，夯实部门（单位）绩效管理主体责任，推动财政和业务部门协同改进管理。同时将跟踪问效结果作为下一步预算安排及项目实施内容调整、资金管理机制持续优化的重要参考，实现项目实施和预算活动有机融合，全面提升济宁市文化设施（文化中心、杂技城）运营资金的资金管理绩效。

（二）评价对象与范围

本次跟踪问效以2022年8月31日为基准日，跟踪对象为2020年-2022年8月济宁市文化设施运营（文化中心、杂技城）项目市级财政资金（5557.33万元），评价范围包含济宁市文化中心运营经费和济宁市杂技城运营经费。

（三）绩效评价指标体系

本次绩效评价指标体系参照济宁市财政局《济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》（济财绩〔2020〕6号）等政策文件规定，以及相关法律法规、项目绩效目标及管理办法，根据该项目的具体特点和行业属性，对指标进行细化和调整，最终确定本次绩效评价的指标体系。本次绩效评价的指标体系，分为决策、过程、产出、效益四类一级指标。项目绩效评价指标体系设定依据主要来源于政策文件、管理办法、项目申报文本等。依据文件要求“应突出结果导向，原则上产出、效益指标权重不低于60%”，将一级指标的分数分配比例为，决策占15%，过程占25%，产出占30%，效益占30%。本次绩效评价指标体系包括4个一级指标、12个二级指标、24个三级指标。在文件要求的共性指标的基础上，依据项目实际情况对三级指标进行了细化和调整，设置了个性化指标。产出方面分别设置了外包服务公司资质符合率、外包服务质量达标率、外包服务响应及时性、济宁市文化中心成本控制情况等个性指标，全面反映文化设施运营的产出完成情况；效益方面设置了济宁市杂技城社会效益评价考核情

况、济宁市文化中心各项活动完成情况、运维考核管理机制健全性、读者、观众满意度等指标，针对重点突出文化设施运营带来的社会效益。

四、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价结论及分析

评价工作组通过基础数据采集、问卷调查、访谈、现场核查等方式获取数据和资料，对2020年-2022年8月济宁市文化设施运营（文化中心、杂技城）项目进行了独立客观公正的评价，项目绩效评价综合得分83.37分，绩效评价级别为“良”。**项目决策方面**，项目立项依据较为充分，但存在绩效指标设置不完整、不全面、指标内容填列不规范等情况；**项目过程方面**，项目有较为健全的财务管理制度和业务管理制度，资金到位率和预算执行率较高，各相关主体能够较好地组织开展工作，但是考核资料存在档案齐全性较差的现象；**项目产出方面**，济宁市文化设施（文化中心、杂技城）在开放期间正常有效运行，运营服务响应及时，评价未发现运营服务公司资质不符情况，但成本控制有效性不足；**项目效益方面**，项目的实施有效保障了济宁市文化设施（文化中心、杂技城）场馆的正常运行和各项惠民活动的举办与承接，各文化设施场馆观众及读者群体满意度都在95%以上，但项目实施单位运维考核管理机制尚不健全。

（二）非现场评价总体情况分析

评价工作组对该项目所涉及的全部文化设施场馆进行了非现场评价，通过前期对项目相关政策法律的学习、与项目主管部门的沟通及实地调研结果，经多次修改后制定了符合该项目的绩效评价实施方案及绩效评价指标体系。评价工作组在全面整理分析项目各实施单位提供的绩效目标表、政策文件、账簿凭证、管理制度、项目开展的工作总结等材料的基础上，综合分析项目决策、过程、产出和效果。经过对基础材料的分析，济宁市文化中心和杂技城运营方存在运维考核管理机制不健全，考核管理过程资料缺失等情况，济宁市文旅局存在绩效目标设置完整性不足，绩效指标设置不够合理的问题。

（三）现场评价总体情况分析

本次绩效评价是在项目实施单位报送资料的基础上，根据项目地域分布、资金投向、项目实施主体规模等的差异，运用现场座谈和现场勘查相结合的方法，对济宁市文化中心和杂技城进行现场评价，范围涵盖济宁市博物馆、图书馆、文化馆、杂技城。针对现场勘察发现的问题，评价工作组随时与项目主管部门、项目实施单位的业务负责人和财务负责人当面开展座谈，了解项目实施的具体细节和存在的问题，掌握第一手材料，进一步核实书面核查阶段存在的问题。经现场梳理济宁市文化中心运营明细账和各月物业费用统计，对济宁市文化馆、博物馆和图书馆分项成本进行了核定，发现物业运营费用预算成本超支较多；同时项目运营过程管控不到位，如济宁市博物馆等文化场馆内卫生间未配

备卷纸、擦手纸、洗手液等易耗品；而济宁市杂技城的练功厅工程支出等工程改造类项目已办理竣工决算，但尚未履行验收手续。

五、主要经验做法

（一）压实责任链条，强化交互检查，形成“三员”管理新模式

济宁市博物馆各科室严格落实安全生产主体责任和“一岗双责”制，做到领导到位、责任到位、人员到位；新馆、老馆实行交互检查的措施，做好各场馆用电、用水设施设备检查工作，保证安全生产持续稳定。济宁市博物馆持续立足实际守正创新，着力探索博物馆建设、发展、运营、管理等方面的新思路、新举措，创建了“三员”管理新模式（“人人都是安全员”“人人都是讲解员”“人人都是保洁员”），经工作实践证明，该模式为推动全馆各项业务有效运作、人才队伍科学管理、文博事业蓬勃发展夯实了坚实基础。

（二）满足读者多层次需求，数字化服务效能大幅提升

2021年济宁市图书馆加强图书馆数字化建设，不断丰富数字资源类型与数量。如更新贝贝国学教育数据库视频板块和题库内容；知网数据库提供学术期刊全文数据库，为读者提供数据库的检索、浏览、下载数据等服务；新增新语数字图书馆数据库，实现了通过读者证可以安全访问网上收听新语丰富的有声数字资源；进一步加强对知网、市民学习中心、网上报告厅等数据库数

字资源的利用与推广；开通试用QQ阅读、维普考试、智编牛、知识视界等多个数据库；经过对图书馆系统的全面整改，通过网站系统安全保护等级测评2级，智网3000图书管理系统安全保护等级测评3级。

（三）积极推动群众艺术普及教育

一是公益性展览常年不断。文化馆各类公益性展览全年不间断持续，观展人数达数十万人次。主要有“翰墨颂党恩”书画作品展、济宁市优秀剪纸作品展和“全景济宁”摄影图片展，济宁市第十届少儿书画大赛作品展、“水韵圣城 湿地济宁”暨推进济宁市国际湿地城市创建书画摄影展等。同时，组织、征集、选拔济宁市书画、摄影作品参加“大河上下”第十三届黄河流域九省摄影作品联展、“根与魂”——二十四节气主题美术书法创作作品展、“国泰民安 花好月圆”全省迎国庆、庆中秋书法作品展等大型展览。二是艺术培训辅导课程参与广泛。济宁老年大学文化馆校区涵盖声乐、书法绘画、器乐、舞蹈、传统文化、养生等大类，初步形成了基础班、中级班、高级班梯度合理的办学层次。同时，馆办中老年模特队、国标舞队、踢踏舞队、民族舞队、葫芦丝队、山东梆子戏剧队有序安全开展排练演出活动，并有多名业务骨干多次参与基层演出、培训及辅导等活动，充分发挥出文化馆惠民服务文化引领作用。

六、存在的问题及原因分析

（一）运维考核管理机制不健全，考核管理过程资料缺失

一是考核内容、考核程序等制度设计不健全。济宁市城投文化旅游产业有限公司依据《济宁市文化中心管理手册（试行）》对济宁城投服务集团有限公司的运营服务进行管理，评价工作组发现该管理手册未对考核制度予以规定，实际只在每项服务合同期结束后根据《物业服务年度考核表》内容做整体考核，但考核时间、考核主体、人员职责安排、考核程序、考核方法、奖惩措施等顶层设计缺失；济宁市杂技演艺有限责任公司未制定相关运营服务的考核管理办法，制度设计不健全。二是考核过程文件缺失。截至评价日，济宁市城投文化旅游产业有限公司及济宁市杂技演艺有限责任公司未提供2020年-2022年8月对运营方管理的考核结果及验收资料。

（二）部分项目支出内容超范围，成本控制措施有待加强

一是济宁市杂技城在运营费中列支了较多工程改造相关的非经常性支出内容。如2020年练功厅工程款58.58万元、2021年练功厅及宿舍工程款15.73万元，与年初项目申请预算用于物业、安保、水电暖、日常维护人员工资、设施维护等用途不够相符，实际支出内容与年初预算申请使用方向匹配性不足。二是济宁市文化中心（文化馆、博物馆、图书馆）实际运营支出成本相较于济宁市财政保障中心《财政投资项目评审报告》核定的2021年度物业运营费用预算成本超支较多。究其原因，济宁市文化中心各文化场馆及公共区域保洁、客服、安保、维修等运营服务人员数量配备超标，2021年评审报告中核定三个场馆及公共区域运营服务

总人数为176人，根据目前定岗定位安排，相应运营服务总人数为319人，超出核定标准143人，人力成本控制有效性不足。

（三）绩效目标设置完整性不足，绩效指标设置不够合理

一是绩效目标设置不够规范，主要表现为2022年度绩效目标设置较为笼统、完整性不足，未包含预期产出及效果等内容；2020年和2021年项目支出绩效目标申报表社会效益指标中的“提高物业服务水平”应列入产出指标。二是绩效指标设置不完整、不规范，主要表现为2021年绩效指标未设置质量指标；2020年绩效指标内容与指标值未分别进行填列，绩效指标内容对应不清晰，满意度指标归类错误不符合填列要求；2021年绩效指标归类不准确，如数量指标中的“服务设备配备率”、“环境卫生消杀率”、“维修工程质量合格率及回访率”指标应列入质量指标中。三是指标值可考核性不足，主要表现为2020年和2021年经济效益指标中“场馆运行成果”对应的指标值为“院团收入增加”，时效指标中“场馆正常运营和时间对应的指标值为1.1—12.31”，不符合指标设置可衡量、可考核要求；2022年数量指标“全年接待游客人次”对应的指标值设置为“≤115万人次”，不符合正向约束指标值设置要求。

（四）项目运营过程管控不到位，管理水平有待进一步提高

一是运营管理合同约定事项执行存在偏差。如济宁市博物馆等文化场馆内卫生间未配备卷纸、擦手纸、洗手液等易耗品，该类易耗品均列支在《2021-2025年济宁市文化中心物业服务合同》

的费用明细中，合同金额每年11.93万元，存在成本浪费现象。二是项目验收手续缺失。如济宁市杂技城的练功厅工程支出等工程改造类项目已办理竣工决算，但尚未履行验收手续。

七、有关建议

（一）健全运营服务考核管理机制，做好项目考核管控

一是项目实施单位在与运营服务企业签订合约的时候，需要针对服务效果、服务进程规划、违约等情况进行条款限制，并设置考核管理内容、考核程序或奖惩措施，将其纳入招投标评审管理工作中，用以规范运营团队内部的服务质量。二是项目实施单位需要对运营方（尤其长期合作且涉入程度较高的外包业务）的业务过程进行管控，包括运营方的制度建设、内部业务开展监督、员工培训、日常业务考核机制等，如保洁方面建议设置日考核机制，形成日常运营服务管理常态，避免过程管理缺失导致结果失控。三是项目实施单位应对运营服务方的考核档案进行妥善保管，维护考核资料的完整，防止材料缺失，以便于高效有序地为绩效奖惩执行到位提供基础数据。

（二）加强成本控制，增强预算资金与运营成本匹配性

一是针对工程改造类等非经常性支出，鉴于其发生频次不固定且金额不固定，建议济宁市杂技城采取年初制定提交工程改造计划、“一事一议”的形式进行项目资金申请，同时，应加强对非经常性支出事项的成本控制与过程管理。

二是主管部门年初进行预算编制时，建议对于济宁市杂技城

运营经费先核定历史支出标准，同时设置针对运营考核及成本控制两方面的奖补资金，引导济宁市杂技城在做好精品剧目市场化运营、常规演出创收的同时，不断通过园区合作等方式，与度假区、游乐场、艺术节等合作组建演出运作机构，丰富创收手段，拓宽创收渠道，延长创收产业链条，盘活各类演出资源，减小财政资金压力。

三是济宁市文化中心运营方应将济宁市财政保障中心《财政投资项目评审报告》核定的2021年度物业运营费用预算成本作为费用基准，根据实际安保、保洁等运营服务人员合理需求计算物业费用，采取有效地成本控制措施，如对员工进行岗位评估与业务能力考核，消减过剩人员，做好人员配备的合理性分析，有效发挥人员能动性。

（三）强化绩效管理理念，提升财政资金使用效益

济宁市文化和旅游局应进一步强化绩效目标管理意识，增强绩效目标内容填写规范性，完整填报项目实施期目标及年度绩效目标，目标应涵盖目的、范围、对象、预期产出及效果等内容，为项目监控、项目自评提供有效依据；同时，准确、完整填列各项指标，注重项目绩效成果的展现与提炼，增强指标可衡量性、可考核性，逐步提升项目绩效管理的精细化水平，充分发挥绩效目标的指导作用。

（四）加强项目组织管理，提高精细化管理水平

一是济宁市文化中心运营方应做好合同履行管理，定期进行

考核检查，确保物业公司按照规定的服务方案执行，若发现运营过程中存在不必要开支，亦应及时调整相应的服务合同内容及金额，避免资金浪费；二是济宁市杂技城运营方对于工程改造类项目签订合同时应明确验收条款，项目竣工要及时开展验收，确保施工方完成了工程设计和合同约定的各项内容，验收报告应按规定程序经甲方、监理、施工单位等相关负责人签字盖章并妥善保存备查。