

# 乌鲁木齐市财政重点项目支出绩效评价报告

项目名称：2021 年文惠卡补助经费

主管部门：乌鲁木齐市文化和旅游局(乌鲁木齐市文物局)

项目单位：乌鲁木齐市文化和旅游局(乌鲁木齐市文物局)

委托单位：乌鲁木齐市财政局

评价机构：中国投资咨询有限责任公司

主评人：牛嘉

2023 年 2 月

# 目录

前	言	1
一、	项目基本情况	1
(一)	立项背景及目的	1
1.	立项背景	1
2.	立项目的及必要性	1
3.	立项依据	2
(二)	组织及管理	3
1.	项目组织架构	3
2.	项目管理实施	3
3.	项目联盟单位及持卡人管理	4
(三)	实施情况	5
1.	发卡数量	5
2.	联盟单位数量	5
3.	文惠卡共上架产品数量	5
(四)	预算资金来源及使用情况	5
1.	项目资金来源	5
2.	2021 年预算情况	5
(五)	绩效目标	5
1.	总目标	5
2.	年度绩效目标	6
二、	绩效评价工作情况	6
(一)	绩效评价目的	6
(二)	绩效评价方案制定过程	7
(三)	绩效评价原则、方法	7
1.	评价原则	7
2.	评价方法	8
(四)	数据采集方法及过程	8
(五)	绩效评价实施过程	8
三、	评价结论和绩效分析	8
(一)	评价结论	8

(二) 绩效分析.....	10
<b>四、具体绩效分析.....</b>	<b>11</b>
(一) 项目决策.....	11
(二) 项目过程.....	12
(三) 项目产出.....	12
(四) 项目效益.....	13
<b>五、主要经验及做法、存在的问题和建议.....</b>	<b>13</b>
(一) 主要经验及做法.....	13
(二) 存在的问题.....	14
1、文化消费板块资金分配合理性待提高.....	14
2、联盟商户拓展工作有所欠缺.....	14
3、未定期举办文惠卡推介活动.....	15
4、缺乏项目相关对外交流学习.....	15
<b>六、建议和改进措施.....</b>	<b>15</b>
1、严格按照运维管理方案分配项目资金.....	15
2、持续拓展联盟新商户，丰富文化产品供应.....	16
3、加强公众宣传力度，定期举办推介互动.....	16
4、定期对外交流学习，探寻文化消费长效机制.....	16
<b>七、其他需说明的问题.....</b>	<b>17</b>

## 前 言

为积极贯彻《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）文件要求，深入推进乌鲁木齐市2021年预算绩效管理工作，中国投资咨询有限责任公司受乌鲁木齐市财政局委托，承担2021年乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目绩效评价工作。

按照乌鲁木齐市绩效评价规范，评价组运用经专家评审通过后的评价指标体系及评分标准，以数据采集、实地调研、问卷调查及访谈等方式获得的基础数据为依据，通过对项目决策、项目管理、项目绩效全方面的评价，从而进一步完善资金管理，提高财政资金使用绩效。

### 一、项目基本情况

#### （一）立项背景及目的

##### 1. 立项背景

根据《文化部财政部关于开展引导城乡居民扩大文化消费试点工作的通知》（文产发〔2016〕6号）要求，文化部办公厅于2016年2月份公布了第一批第二次国家文化消费试点城市名单，乌鲁木齐市等19个城市被确定为国家文化消费试点城市。同年6月，我市发行乌鲁木齐文化惠民卡（简称文惠卡），旨在以文惠卡发行运营为抓手，引导和扩大城乡居民消费，促进我市文化消费快速增长。

文惠卡自2017年6月发行文惠卡以来，截至目前累计发行7万余张。

##### 2. 立项目的及必要性

文惠卡补助经费项目对完成市文旅局的工作目标，立项有以下四个主要目的：

(1) 文化消费支出显著增长。通过扩大文化消费试点工作促进全市文化产业结构更加合理，文化市场主体不断壮大，现代文化产业体系和市场体系进一步完善。文化消费对经济和社会发展的推动作用进一步凸显，逐步成为新常态下国民经济发展新的增长点。

(2) 文化服务设施显著改善。突出中华文化特色，体现文化品位，重点建设一批文化基础设施，逐步提升文化消费基础设施的质量、数量、档次和服务水平，充分利用老城区改造提升的契机，进一步优化文化基础设施的布局，打造“乌鲁木齐10分钟文化圈”。

(3) 文化消费市场显著活跃。优质文化产品更加丰富，供给更加活跃，市民文化消费的选择更加多样，消费意愿进一步增强，各类文化消费需求进一步释放。文化消费环境更加诚信，文化消费示范效应更加显著。

(4) 中华文化认同显著增强。通过扩大文化消费，多元一体的中华优秀传统文化，以不同的文化产品形式进入千家万户，浸润各族市民的心灵，潜移默化地引导各族市民不断增强对中华文化的认同。

### 3. 立项依据

文惠卡补助经费项目为文旅局代表乌鲁木齐履行文化消费试点城市的主要职责和经常性项目的常规工作。项目主要依据为：

(1) 《文化部、财政部关于开展引导城乡居民扩大文化消费试点工作的通知》（文产发〔2016〕6号）

(2) 《文化部办公厅关于公布第一批国家文化消费试点城市名单（第二次）的通知》（办产发〔2017〕2号）

(3) 《乌鲁木齐市文化和旅游发展第十四个五年规划》

(4) 2021 年市文旅局预算批复

## （二）组织及管理

### 1.项目组织架构

本项目组织分为决策层和实施层。决策层由市文旅局局长和相关分管局长组成。实施层主要由产业发展科和财务科，以及运营方乌鲁木齐交通旅游投资（集团）有限责任公司负责。联盟单位作为文惠卡项目的产品提供方。

### 2.项目管理实施

项目由产业发展科和财务科，以及运营方乌鲁木齐交通旅游投资（集团）有限责任公司落实实施。产业发展科在制定2021年预算计划时，根据上年度发卡量，在此基础上，有针对性地编制项目计划和预算；财务科负责预算资金的执行；运营方乌鲁木齐交通旅游投资（集团）有限责任公司负责与联盟单位通过文惠卡运营系统后台进行电子对账。

#### ●项目实施前

产业发展科根据工作要求和实际情况，制定实施方案，按预算执行规范要求实施，招募符合项目支持范围的文化产品供应单位，在报价上严格把关，并认真履行额度请示报批手续。

#### ●项目采购

根据协议，运营方乌鲁木齐交通旅游投资（集团）有限责任公司发行运营文惠卡项目至2023年12月31日，期间不收取费用。运营方乌鲁木齐交通旅游投资（集团）有限责任公司收取联盟单位结算金额的2%作为项目管理费。运营项目资金使用额度，严格按照规范程序进行，按照《2021年文惠卡发行运营工作方案》中规定的比例予以额度审批。

### ●网上公开信息

对招募的联盟单位及产品，在乌鲁木齐文惠卡微信公众号上公开信息。对于公开招募的联盟单位，市文旅局首先发布招募公告，企业自主报名，市文旅局经过初审后组织专家对企业的资质和提供的产品进行评审，提出建议名单经局领导同意后进行公示，在确定无异议后方可纳入联盟。

### ●专人负责

产业发展科、财务科、运营方乌鲁木齐交通旅游投资（集团）有限责任公司有专人负责文惠卡运营项目申报、额度审批、公众号发布消费指南、项目跟踪现场巡查、对账、结算相关工作。

## 3.项目联盟单位及持卡人管理

### ●文惠卡联盟单位申请及审核流程

文惠卡联盟单位申请及审核流程具体如下：发布招募公告→企业自主报名→核查报名资料→符合条件的进入专家评审→专家评审提出建议名单→党组会审议名单→名单公示→公示期满进入联盟

### ●文惠卡持卡人申请及消费流程

文惠卡消费者申领流程具体如下：

（1）用户可先在红山通 APP 申领虚拟卡，后续自行选择只使用虚拟卡或者再到红山一卡通营业厅（王家梁、头官、大十字、益民大厦、高铁北）领取实体卡；

（2）用户可前往红山一卡通营业厅（王家梁、头官、大十字、益民大厦）办理实体卡则红山通 APP 自动生成虚拟卡并绑定账户。

文惠卡持卡人消费流程如下：

持卡人消费过程中可直接刷卡支付，亦可扫码支付。

### （三）实施情况

#### 1.发卡数量

2021年1月26日，2021年文惠卡正式发行。截至12月31日，共发行文惠卡16988张，其中A卡（冲1补1）6119张，占总发行量的36%，B卡（冲2补3）10869张，占总发行量的64%。

#### 2.联盟单位数量

年初共有35家，5月28日乌鲁木齐体育惠民卡正式发行，自6月1日起，文惠卡联盟单位中的8家健身场馆退出联盟，2021年文惠卡联盟单位减少至28家。

#### 3.文惠卡共上架产品数量

182个（次）。

### （四）预算资金来源及使用情况

#### 1.项目资金来源

文惠卡补助经费项目实施过程中，每年补贴资金由中央直达资金和乌鲁木齐市本级财政资金共同承担，逐年安排解决。本报告后续部分仅关注市本级来源财政资金。

#### 2.2021年预算情况

2021年初市本级来源预算项目资金为363.9万，2021年度项目市本级来源实际预算数为363.9万元。2021年乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目年度市本级来源实际执行预算237万元。

### （五）绩效目标

#### 1.总目标

乌鲁木齐是首批成为全国引导城市居民扩大文化消费试点城市。以文惠卡发行运营为抓手，为引导和扩大城乡居民消费，促进我市

文化消费快速增长。以现代文化为引领，以市场需求为导向，强化创新驱动，优化发展环境，促进文化资源合理配置，培育文化消费理念，丰富文化消费业态，扩大文化消费领域，提升文化消费品质，推动文化生产消费两端发力、文化事业产业两翼齐飞，促进文化消费转型升级、融创发展，带动文化消费规模和水平整体提升，培育文化消费成为新的经济增长点和经济转型升级新的支撑点。促进首府文化消费提档升级，构建丝绸之路经济带文化中心。

## 2.年度绩效目标

### （1）产出目标

①文惠卡发卡数量 $\geq 18000$ 张；②联盟单位 $\geq 35$ 个；③涉及板块 $\geq 5$ 个；④全年上架产品总量 $\geq 120$ 个（次）；⑤项目在本年度内按时完成；⑥资金额度 $\leq 363.9$ 万元。

### （2）效果目标

①调整产业结构，拉动经济增长，直接拉动市场资金500万元；②带动我市文化产业发展，激发企业积极性，进一步调整优化经济结构，促进文化产业链健康发展。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

财政支出绩效评价旨在通过评价改善部门的财政支出管理，优化资源配置及提高公共服务水平。本次2021年乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目绩效评价从政策制定及实施角度出发，通过对项目立项、项目实施、资金拨付、项目监控各环节进行评价，及时总结经验，发现问题，提出项目管理、绩效改善、政策引导等方面的措施与建议，从而进一步提高财政资金使用效益。同时，该项目为长期性项

目，发现制度和执行中的缺陷和薄弱环节，有利于及时改进和完善，更好地提升文惠卡的实施效果，带动乌鲁木齐市文化产业发展，激发企业积极性，进一步调整优化经济结构，促进文化产业链健康发展。

## （二）绩效评价方案制定过程

本次绩效评价工作于2022年12月开始，评价组根据项目前期调研情况与乌鲁木齐市文化和旅游局（乌鲁木齐市文物局）相关工作人员进行了访谈和资料收集，进行了方案制定和编写，明确了评价思路、方法、内容和评价指标体系，针对乌鲁木齐市文化和旅游局（乌鲁木齐市文物局）设计了基础数据表、访谈提纲与合规性检查表，并设计了项目开展对象满意度调查问卷。2022年12月16日，与乌鲁木齐市文化和旅游局（乌鲁木齐市文物局）及相关支出科室对项目定位进行了沟通和交流。

## （三）绩效评价原则、方法

### 1.评价原则

本次绩效评价秉承科学规范、公平公正、分级分类、绩效相关等原则，依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）的相关要求，按照从投入到产出、效果和影响力的绩效逻辑路径，结合2021年乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目的实际情况，通过指标设计和量化分析检验公共支出的效果。从项目决策、项目管理和项目绩效等方面，综合考察项目的完成情况、取得的成绩及效益，运用定量和定性分析相结合的方法，总结经验做法，反思项目实施和管理中的问题，以切实提升财政资金管理的科学化、规范化和精细化水平。

## 2.评价方法

评价组按照经过专家评审的工作方案，运用文献法、比较法、社会调查法、因素分析法、专家法等多种方法对项目进行评价。

### （四）数据采集方法及过程

绩效评价工作方案评审通过后，评价组严格按照工作方案，于2022年12月开始全面实施社会调查工作，包括基础数据采集、实地访谈、问卷调查等。

### （五）绩效评价实施过程

按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）要求，本次绩效评价实施分为前期准备、过程实施、形成报告三个阶段。评价组根据绩效评价的原则和规范，在前期基础资料研究的基础上，对项目实地调研过程中获取的数据和信息进行归纳、总结和分析，结合工作方案中制定的绩效评价指标体系对项目进行评分，并在此基础上提炼结论撰写绩效评价报告，上报委托单位。

## 三、评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），评价组对照项目绩效评价指标体系，从项目决策、项目过程和项目产出和项目效益四个维度，通过数据采集、访谈调研和问卷调查等方式，对2021年乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目绩效进行客观公正的评价，本项目总得分为86.34分，绩效评级属于“良”。最终评分结果如表 3-1 所示。

表 3-1 项目绩效得分情况表

一级指标	二级指标	权重	得分	得分率
项目决策	项目立项	6	6	100%
	绩效目标	6	6	100%

	资金投入	6	4.5	75%
项目过程	资金管理	10	7.9	79%
	组织实施	12	12	100%
项目产出	数量指标	16	10.41	65.06%
	质量指标	10	10	100%
	时效指标	5	5	100%
	成本指标	5	5	100%
项目效益	社会效益指标	4	4	100%
	经济效益指标	8	6.48	81%
	可持续影响指标	4	2	50%
	满意度指标	8	7.05	88.13%
合计:		100	86.34	86.34%

## （二）绩效分析

**项目决策类：**项目决策指标从项目立项、绩效目标、资金投入三个方面对项目进行考察，项目决策类指标分值共计18分，本项目实际得分为16.5分，得分率为93.33%。本项目根据文化部、财政部《关于开展引导城乡居民扩大文化消费试点工作的通知》（文产发〔2016〕6号）等要求，遵循《乌鲁木齐市文化和旅游发展第十四个五年规划》，结合乌鲁木齐市文化旅游消费实际情况设立，符合乌鲁木齐市文化产业发展的实际需要，与市文化和旅游局（市文物局）职能职责密切相关，项目立项依据充分，项目绩效目标明确量化。本项目作为市文化和旅游局（市文物局）长期性工作，资金分配未遵循项目实施方案，存在不合理性。

**项目过程类：**项目管理指标从资金管理、组织实施两个方面对项目进行考察，项目过程类指标分值共计22分，本项目实际得分为19.9分，得分率为90.45%。经核查，市文化和旅游局（市文物局）已建立健全的财务管理制度、业务管理制度，资金使用符合资金管理办法要求。

**项目产出类：**项目产出类指标从数量、质量、时效和成本四个方面对项目进行考察，项目产出类指标分值共计36分，本项目实际得分为30.41分，得分率为84.47%。2021年全年发放文惠卡16988张，覆盖5种文化消费板块，发放群体覆盖面广且具有文化消费意愿及具有消费能力。但是，联盟商户数量大幅下降，推介活动举办次数过少，项目推进中需制

定更加完善合理的实施计划。

**项目效益类：**项目效益类指标通过满意度对项目进行考察，项目效益类指标分值共计24分，本项目实际得分为19.53分，得分率为81.38%。2021年文惠卡项目宣传渠道及种类多样，带动文化板块消费310.36万元，文化消费带动力待提升，为文化消费者有效节约资金364.58万元。受到疫情影响，2021年度市文化和旅游局（市文物局）未与其他文惠卡发放城市进行交流学习。

#### 四、具体绩效分析

本次绩效评价从项目决策、项目过程、项目产出和项目效益四方面，分别对25个三级指标进行评价，具体分析如下：

##### （一）项目决策

项目决策类指标共分6个三级指标，权重共18分，实际得分16.5分，得分率为93.33%，各指标得分见表4-1。

表 4-1 项目决策类指标得分情况

三级指标	目标值	业绩值	权重	得分	得分率
立项依据充分性	充分	充分	3	3	100%
立项程序规范性	规范	规范	3	3	100%
绩效目标合理性	明确	明确	3	3	100%
绩效目标明确性	合理	合理	3	3	100%
预算编制科学性	科学	科学	3	3	100%
资金分配合理性	合理	不合理	3	1.5	50%
合计			18	16.5	93.33%

## （二）项目过程

项目过程类指标共分6个三级指标，权重共22分，实际得分19.9分，得分率为90.45%，各指标得分见表4-2。

**表 4-2 项目过程类指标得分情况**

三级指标	目标值	业绩值	权重	得分	得分率
资金到位率	100%	65.13%	3	0.9	30%
预算执行率	100%	100%	3	3	100%
资金使用合规性	合规	合规	4	4	100%
财务管理制度健全性	健全	健全	4	4	100%
联盟商户审核流程规范性	规范	规范	4	4	100%
项目业务管理制度健全性	健全	较健全	4	4	100%
合计			22	19.9	90.45%

## （三）项目产出

项目过程类指标共分7个三级指标，权重共36分，实际得分30.41分，得分率为84.47%，各指标得分见表4-3。

**表 4-3 项目产出类指标得分情况**

三级指标	目标值	业绩值	权重	得分	得分率
发卡数量	18000 张	16988 张	6	5.66	94.38%
拓展商户数量	60 家	37 家	5	3.08	61.67%
举办文惠卡推介活动	3 次	1 次	5	1.67	33.33%

发放群体覆盖具有文化消费意愿及具有消费能力的人群	是	是	5	5	100%
商户覆盖主流消费场所	5种	5种	5	5	100%
投诉处理及时性	及时	及时	5	5	100%
预算控制	未超出	未超出	5	5	100%
合计			36	30.41	84.47%

#### (四) 项目效益

项目效益类指标共6个三级指标，权重共24分，实际得分19.53分，得分率为81.38%，指标得分见表4-5。

表 4-5 项目效益类指标得分情况

三级指标	目标值	实际值	权重	得分	得分率
扩大文化消费影响力	有效	有效	4	4	100%
带动文化板块消费	500万元	310.36万元	4	2.48	62.07%
为文化消费者有效节约资金	360万元	364.58万元	4	4	100%
加强文化促进交流学习	有效	非有效	4	2	50%
消费者满意度	90%	75%	4	3.34	83.5%
联盟商户满意度	90%	83.35%	4	3.71	92.68%
合计			24	19.53	81.38%

## 五、主要经验及做法、存在的问题和建议

### (一) 主要经验及做法

乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目作为引导和扩大城乡

居民消费，促进我市文化消费快速增长，推进国家文化消费试点城市的重要抓手，符合国家、地方方针政策。2021年该项目共发行文惠卡16988张，其中A卡（冲1补1）6119张，B卡（冲2补3）10869张，带动乌鲁木齐市文化领域消费6749745.5元，为乌鲁木齐市文化消费者节省资金3645821.8元。乌鲁木齐文惠卡项目以现代文化为引领，以市场需求为导向，强化创新驱动，优化发展环境，促进文化资源合理配置，培育文化消费理念，丰富文化消费业态，扩大文化消费领域，提升文化消费品质，推动文化生产消费两端发力、文化事业产业两翼齐飞，促进文化消费转型升级、融创发展，带动文化消费规模和水平整体提升，培育文化消费成为新的经济增长点和经济转型升级新的支撑点。

## （二）存在的问题

### 1、文化消费板块资金分配合理性待提高

市文化和旅游局（市文物局）实施文惠卡补助经费项目时，将购买健身会馆会员卡、滑雪滑冰门票、购买图书和购买集邮册、明信片等消费纳入专项资金补贴范围，偏离了文惠卡管理运维方案中“以文艺演出和文化旅游为主”的引导方向和资金管理辦法中“保障群众基本文化权益”的目标，资金分配未遵循项目实施方案。

### 2、联盟商户拓展工作有所欠缺

2020年乌鲁木齐市文惠卡项目联盟商户数共60家，2021年联盟商户数量下降至37家。市文化和旅游局（市文物局）在推进文惠卡补助经费项目中，缺乏对联盟商户拓

展工作的重视，未根据现代文化发展与乌鲁木齐市市场需求不断更新扩充文化消费商品供应联盟单位范围。

### **3、未定期举办文惠卡推介活动**

乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目在2021年度实施过程中，仅举办了4月23日“世界读书日文惠卡活动”，全年文惠卡推介活动仅为一次。市文化和旅游局（市文物局）在推进文惠卡补助经费项目中未定期举办足够场次公众推介活动，可能会导致大部分市民对文惠卡项目缺乏了解，文惠卡社会需求不足，不利于文化消费试点城市工作推进。

### **4、缺乏项目相关对外交流学习**

乌鲁木齐市文化和旅游局（乌鲁木齐市文物局）在实施2021年乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目过程中，期间未与其他省份或单位进行文化消费试点城市建设及文惠卡补助的交流学习活动，缺乏与文惠卡实施示范城市的学习，不利于乌鲁木齐市文惠卡项目的长期实施及改进完善，难以推动城市文化消费长效机制的探索与形成。

## **六、建议和改进措施**

### **1、严格按照运维管理方案分配项目资金**

建议市文化和旅游局（市文物局）严格按照文惠卡运维管理方案进一步规范项目资金分配额度分配，遵循“以文艺演出和文化旅游为主”的政策引导方向，吸纳新的联盟单位时明确板块及商户标准，将文惠卡补助经费额度分配至符合项目总体目标及市场需求的板块及企业。定期对联盟商户进行审核，对偏离文惠卡运维方案的企业及时停止额度分配，提高

财政补贴资金的使用效率，有效实现文惠卡项目的目的及意义。

## 2、持续拓展联盟新商户，丰富文化产品供应

建议市文化和旅游局（市文物局）在实施乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目时，每年在招募联盟单位时根据现代文化发展与乌鲁木齐市文化消费市场需求，不断拓展文惠卡联盟商户种类及数量，丰富文惠卡覆盖的文化消费面，使得文惠卡持有者拥有更多的消费选择，从供给侧刺激乌鲁木齐市文化消费升级及文惠卡项目的普及推广，扩大文化消费领域，提升文化消费品质，推动文化生产消费两端发力、文化事业产业两翼齐飞，促进文化消费转型升级、融创发展，带动文化消费规模和水平整体提升，培育文化消费成为新的经济增长点和经济转型升级新的支撑点。

## 3、加强公众宣传力度，定期举办推介活动

文惠卡项目作为长期工作，建议市文化和旅游局（市文物局）通过线下线上相结合的方式不断加大文惠卡公众宣传力度，定期举办中大型推介活动，不断扩大文惠卡项目在乌鲁木齐市市民中的知晓程度，提高市民办理使用文惠卡的消费热情，刺激本市文化消费需求全面增长，各类文化消费需求进一步释放，不断扩大文化消费，浸润各族市民的心灵，潜移默化地引导各族市民不断增强对文化消费的意愿，有效推进文化消费试点城市建设，实现乌鲁木齐市文惠卡项目的长期目标。

## 4、定期对外交流学习，探寻文化消费长效机制

建议市文化和旅游局（市文物局）在实施文惠卡补助经费项目过程中，结合本市实际实施情况，定期与如南京市、天津市等实施文惠卡项目的城市相关单位进行对外交流学习，赴全国各个省份进行文化消费平台建设调研学习工作，相互学习各地先进做法，不断改进乌鲁木齐市文惠卡实施方案，探索文惠卡补助及文化消费试点城市建设的长期有效机制。

## **七、其他需说明的问题**

本项目采用问卷调查的方法，对乌鲁木齐市文惠卡补助经费项目联盟商户及消费者的满意度等方面进行了解，样本量较少，数据存在一定的不全面性。