

# 2022 年度南京市文化和旅游局 玄武湖免费开放绩效评价报告

# 目录

一、项目概况 .....	2
(一) 项目基本情况 .....	2
(二) 项目资金情况 .....	4
(三) 绩效目标 .....	4
二、评价结论 .....	5
(一) 评价对象及范围 .....	5
(二) 评价结论 .....	6
(三) 评分结果 .....	6
三、项目成效 .....	7
(一) 筑牢生态根基，推进生态文明建设 .....	7
(二) 保障游园秩序，创建平安景区 .....	8
(三) 完善基础设施，推动品质提升 .....	8
(四) 开发特色旅游产品，拓展创收新途径 .....	8
四、存在问题及原因分析 .....	9
(一) 专项资金预算管理不够精细 .....	9
(二) 个别绩效指标设置不准确，缺乏衡量标准 .....	9
(三) 水生态保护治理方面存在不稳定性 .....	9
五、有关建议 .....	10
(一) 加强资金预算编排 .....	10
(二) 科学设置绩效指标 .....	10
(三) 加强监测和长期调查 .....	10
六、绩效评价工作开展情况 .....	11
(一) 评价目的 .....	11
(二) 评价依据 .....	11
(三) 评价原则 .....	11
(四) 评价指标体系 .....	12
(五) 评价方法 .....	12
(六) 评价组织实施 .....	12
附件：绩效评价指标体系得分情况 .....	13

# 2022 年度南京市文化和旅游局 玄武湖免费开放绩效评价报告

## 一、项目概况

### （一）项目基本情况

#### 1、项目立项背景及目的

玄武湖景区位于南京市玄武区内，占地面积 513.07 公顷。玄武湖东枕紫金山，西依明城墙，南滨鸡鸣寺、九华山，北连南京火车站，是南京著名的风景名胜之一，是中国仅存的江南皇家园林和江南地区最大的城内公园。现为国家级钟山风景区的重要组成部分，国家 AAAA 级风景区，被誉为金陵明珠。自 2010 年 10 月 1 日起，玄武湖景区正式对社会全面免费开放。

2013 年，随着玄武湖景区的免费开放，市民和游客数量激增，管养成本大幅增加，为帮助景区解决面临的困难和问题，确保玄武湖景区良性、健康、稳定发展，南京市人民政府办公厅 2013 年 11 月 29 日《关于玄武湖景区发展和市园林实业总公司事转企改革有关问题的会议纪要》

（第 121 号）明确每年给予玄武湖景区免费开放和离退休人员养老保险专项补贴 3,000.00 万元，补贴时间为 2013 年至 2016 年。2016 年 12 月，根据宁府办文〔2016〕2134 号，明确将上述专项补贴延期三年，即从 2017 年至 2019 年。2018 年 9 月，根据市政府对《关于玄武湖等市属景区公园经济困难问题协调情况的报告》宁府办文〔2018〕1385 号的批复，明确每年补助玄武湖景区 1,622.00 万元，

自 2019 年起计入免费开放补助基数。2022 年南京市财政局、南京市文化和旅游局继续对玄武湖景区投入免费开放补贴专项资金 4,622.00 万元。

## 2、项目政策依据

根据《关于推进南京市全域旅游发展的意见》（宁委发〔2017〕21 号）、《南京市“十四五”旅游业发展规划》（宁政办发〔2021〕73 号）、《南京市市级财政专项资金管理办法》（宁政发〔2021〕118 号）、《关于玄武湖景区发展和市园林实业总公司事转企改革有关问题的会议纪要》、市政府对《关于玄武湖景区免费开发相关补贴延期的请示》的批复意见（宁府办文〔2016〕2134 号）、市政府对《关于玄武湖等市属景区公园经济困难问题协调情况》的批复意见（宁府办文〔2018〕1385 号）等文件，为构建全市现代公共文化服务体系，着力提升公共文化服务水平，丰富人民群众精神文化生活提供政策资金支持。

## 3、项目主要内容

专项资金为全面提高南京市旅游供给能力和服务水平，结合紫金山—玄武湖城市中心公园、南京长江文化旅游带和南京大运河文化带建设，建成 1—2 个富有文化底蕴的世界级旅游目的地，推出一批引领性重大项目、名片性重大活动、功能性重大平台、国际性重要品牌，休闲度假旅游成为旅游市场主体，将南京成功打造为具有鲜明文化特色的国家级旅游休闲城市。专项资金主要用于玄武湖公园人员养管、物业管理、园林绿植、房屋建筑物维修、种苗护植等方面。

## 4、组织管理

玄武湖公园管理处为玄武湖景区免费开放的实施主体，负责玄武湖景区的运营管理。玄武湖公园管理处为正处级自收自支事业单位，隶属于南京市文化和旅游局。

玄武湖公园管理处下设 9 个机关部室，9 个基层部门，其中机关部室包括：办公室（信息中心）、财务部、组织人事部（处团支部）、规划建设部、园景园容部（5A 创建办公室）、经营管理与营销部、安保部、监察（审计）室、处工会（退管办）。基层部门包括：水上游览中心、陆上游乐中心、旅游服务中心、行政执法大队、物业管理中心、资产运营和管理中心、水务管理中心（研学中心）、公共设施服务中心、园林园艺中心。

### （二）项目资金情况

玄武湖管理处分别于 2022 年 3 月、4 月、7 月收到南京市财政局拨入的免费开放补贴资金共计 4,622.00 万元。截至 2022 年末，免费开放补贴资金实际支出 4,622.00 万元，预算执行完成率达 100%。支出主要用于人员养管、物业管理、园林绿植、房屋建筑物维修、种苗护植等方面。从本次评价核查情况看，资金支出基本能够按照《南京市市级财政专项资金管理办法》、《南京市玄武湖管理处专项资金管理制度》等文件要求进行财务管理和会计核算，资金使用规范，未发现重大异常事项。

### （三）绩效目标

#### 1、绩效总目标

根据专项资金用途及景区中长期发展规划，玄武湖管

管理处制订如下中长期运营发展目标：第一，保护自然景观、挖掘文化内涵、开发和利用现有资源，体现主城区内风景旅游区特色，使景区建设达到国内城市湖泊风景区领先水平；第二，切实履行公益管养职责，提升服务水平，努力实现管理转型升级；第三，科学规划、合理开发，实现经济效益、社会效益、环境效益均衡，促使景区维持健康发展。

## 2、年度绩效目标

（1）保证景区的运营有序、健康发展。继续提高景区养管水平，完善景区服务功能，更好地满足广大市民和游客的需求。

（2）加大景区生态建设投入，积极围绕水生态环境治理，做好景区环境整治和水环境提升工作。

（3）推动文旅融合发展，办好各类花事园事活动，打造四季旅游活动。继续推进 5A 级景区创建工作及智慧景区建设。

（4）严格实施标准化管理，对景区内发现的问题及时整改，不断提升社会各界对景区的满意度。

（5）创新发展，努力提高景区自营收入，保障职工权益，塑造稳定、健康、可持续发展的运营环境。

## 二、评价结论

### （一）评价对象及范围

全面评价 2022 年玄武湖免费开放专项补贴资金的使用与配置、资金支出效果等情况，定量和定性分析专项资金的社会效益，查找资金分配和管理中的薄弱环节，进一步

提高预算编制的科学性，强化预算约束和绩效管理，把绩效理念注入预算管理中，对预算投入和预算产出进行比对，作出效益评价，使绩效目标设定、跟踪、评价及结果应用作用于预算编制、执行、考评全过程，提升政府资金在配置过程中充分发挥经济性、高效性的水平，促进财政资金使用效率及效益。

## **（二）评价结论**

### **1、资金使用及管理情况**

玄武湖公园管理处对免费开放专项补贴资金基本能够按照《南京市市级财政专项资金管理办法》、《南京市玄武湖管理处专项资金管理制度》进行财务管理和会计核算，本次评价核查中未发现重大异常。

### **2、绩效目标完成情况**

2022 年度南京市玄武湖公园管理处专项资金基本达成了年初制定的绩效目标，在实施过程中取得了一定成效，具体表现在筑牢玄武湖生态根基，推进生态文明建设、保障玄武湖游园秩序，创建平安景区、完善玄武湖基础设施，推动品质提升、开发特色旅游产品，拓展创收新途径等方面；但也存在仍需改进之处，如专项资金预算管理不够精细，个别绩效指标设置不准确、缺乏衡量标准，水生态保护治理方面存在不稳定性等。

## **（三）评分结果**

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和抽样核查的原则，重点评价项目的项目设立与资金分配、资金调整、财务管理、项目质量以及社会评价指标。在此

基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用成本效益法、因素分析法、比较法和公众评判法等评价方法，制定了评价标准和评分规则。2022 年玄武湖免费开放专项补贴资金绩效评价综合得分 91 分，等级为“优”。各部分权重与评分结果如下：

指标	决策	过程	项目产出 指标	项目效益 指标	满意度指 标	合计
权重	29	23	24	18	6	100
分值	23.5	23	24	14.5	6	91

### 三、项目成效

2022 年，玄武湖公园管理处聚焦年度目标任务，以创建文明典范景区和国家 5A 级旅游景区为契机，以生态文明为导向，以智慧旅游为驱动，追求高质量发展。打造管理更精细、服务更优质、保障更有力的精致化景区。景区全年运转安全有序，较好地完成了全年目标任务。

#### （一）筑牢生态根基，推进生态文明建设

在 2016 年市政府确定玄武湖常态化清淤机制以来，通过每年常态疏浚，2017 年至今，已累计完成清淤量近 40 万立方米。加之玄武湖入湖河道属地玄武区政府加强了上游管控，持续的生态补水以及生态修复等水环境综合治理工程，降低了综合营养状态指数，有效改善了湖泊的水生态环境及水质状况。玄武湖水质总体状况得到改善。同时通过外包及自行养护等途径，对公园内面积共 711,688 平方米的园林、盆景园及景区绿雕进行养护，当年植物养护覆盖率达到 100%。

此外，玄武湖公园依托南京市生态文明教育基地，开展公益生态科普、水环境治理宣讲等活动，通过多种形式展示玄武湖生态建设成果，广泛宣传生态文明。

## **（二）保障游园秩序，创建平安景区**

2022年，玄武湖公园管理处积极开展“安全生产月”、专项整治等活动，组织开展消防、反恐、水上救援等安全培训和实景演练，落实安全巡查及联防联控工作，重视消防用电安全，常态化做好用电配电设施、电路管线巡查整改，按计划推进蓄电池更换、充电桩更新、游乐设施维保，杜绝设备带病运行，消除安全隐患。景区内全年未发生安全事故。

## **（三）完善基础设施，推动品质提升**

玄武湖公园管理处按照3A级建设标准，完成玄武门南、环洲17号等4座厕所改造提升，实现全景区厕所提档升级；其中梁洲盆景园厕所新增智能化显示设施，纳入智慧化厕所管理系统。景区“厕所革命”成效显著，被文化和旅游部评为2022年全国旅游厕所建设与管理优秀案例。同时，通过推进标识系统建设和打造盲人主体花园等措施，提高景区的接待水平和景区服务品质。

## **（四）开发特色旅游产品，拓展创收新途径**

2022年玄武湖公园举办夏日主题活动，引进灯光秀等项目，推出夜游玄武湖、中秋游船上月等活动，同时整合现有资源，开发深度玩转玄武湖专线、水岸听风落日打卡线等多项旅游产品，同时推出特色水上运动项目，如赛龙舟系列活动。在严格进行疫情防控的同时科学引导经济发

展，拓展创收途径，提高景区经济效益。

#### **四、存在问题及原因分析**

##### **（一）专项资金预算管理不够精细**

根据《南京市玄武湖管理处预算管理办法》预算编制，预算主要由一般收支预算和其他单列预算构成，包括：收入预算、支出预算及采购预算。其中支出预算应包括基本支出和项目支出，采购预算应将各类采购项目按照采购预算编制要求进行细化。玄武湖公园管理处 2022 年的预算编制未区分收支及采购，未能按要求将支出内容分解细化到具体项目，未能明确具体用途。

##### **（二）个别绩效指标设置不准确，缺乏衡量标准**

玄武湖公园管理处的 2022 年绩效指标中存在定性指标，其中部分定性指标设置不准确，例如，产出指标中的时效指标设置为“举办公益活动”，指标值为“计划期限”，未反映预期提供的公共产品或服务的及时程度和效率情况；产出指标中的成本指标“花草种植成本控制”部门未对花草种植成本设置计划数，仅凭实际发生金额判断其成本控制是否有效，缺乏衡量标准，导致难以对指标进行科学合理的评分。

##### **（三）水生态保护治理方面存在不稳定性**

综合各方面水质检测结果及评估数据，2022 年玄武湖年均水质为 4 级，达到市政府办公厅关于开展玄武湖水环境整治提升专项行动的通知中总体工作目标要求。但根据玄武湖管理处提供的市环保监测部门出具的水质监测数据，部分月份（夏季）水质等级连续月均值均为 5

级，水生态保护工作有待进一步提高。

## **五、有关建议**

### **(一) 加强资金预算编排**

建议玄武湖管理处根据玄武湖景区实际经营状况并结合当年度发展目标，对免费开放专项补贴资金制定详细的资金使用方向路径，根据发展规划、年度工作目标和重点以及上年预算安排执行情况编制具体的支出预算，将支出内容分解细化到每一个最具体的可执行项目。

### **(二) 科学设置绩效指标**

时效指标应反映预期提供的公共产品或服务的及时程度和效率情况。设置时效指标，需确定整体完成时间。对于有时限完成要求、关键性时间节点明确的项目，还需要分解设置约束性时效指标；对于内容相对较多并且复杂的项目，可根据工作开展周期或频次设定相应指标，如“公益活动按时完成率”等。

### **(三) 加强监测和长期调查**

加强玄武湖水环境综合监测、污染源调查、鱼类群落调查、水文水质模拟等工作，编制玄武湖流域综合治理与生态修复规划方案，为后续玄武湖水环境提升提供依据。另外，研究成果表明，对于小型或城市湖泊需要 30%以上的沉水植物覆盖度，可以维持生态系统健康，水体清澈。玄武湖水域面积 378 万平方米，需要约 120 万平方米以上的沉水植物种植区，玄武湖现有沉水植物种植面积远远不够。玄武湖湖区内应在现有水生植物种植区域的基础上，继续扩大种植面积，加强乡土植物的应用，建立稳定的生

态群落。

## 六、绩效评价工作开展情况

### （一）评价目的

推动与规范玄武湖免费开放专项补贴资金的绩效评价工作，不断提高资金管理的科学化、精细化水平，为今后使用好、管理好玄武湖免费开放专项补贴资金提供科学的决策依据，从而更好地为景区运营提供强有力的资金保障。

### （二）评价依据

1. 《关于推进南京市全域旅游发展的意见》（宁委发〔2017〕21号）；
2. 《南京市“十四五”旅游业发展规划》（宁政办发〔2021〕73号）；
3. 《南京市市级财政专项资金管理办法》（宁政发〔2021〕118号）；
4. 《关于玄武湖景区发展和市园林实业总公司事转企改革有关问题的会议纪要》；
5. 市政府对《关于玄武湖景区免费开发相关补贴延期的请示》的批复意见，宁府办文〔2016〕2134号；
6. 市政府对《关于玄武湖等市属景区公园经济困难问题协调情况》的批复意见，宁府办文〔2018〕1385号。

### （三）评价原则

1. 科学规范原则。注重财政支出的经济性、效率性和有效性，采用定量与定性相结合的方法。
2. 公开公正原则。客观、公正，标准统一、数据资料

真实可靠，公开并接受监督。

3. 绩效相关原则。针对具体投入及其产出绩效进行评价，结果清晰反映投入和绩效之间的对应关系。

#### **（四）评价指标体系**

本次评价指标体系设置项目设立、因数调整、项目管理、项目绩效 5 个一级指标，设置二级指标 13 个、三级指标 19 个。指标体系总体围绕保护自然景观、挖掘文化内涵、开发利用现有资源，体现主城区内风景旅游区特色，使景区建设达到国内城市湖泊风景区领先水平；切实履行公益管养职责，提升服务水平，努力实现管理转型升级；科学规划、合理开发，实现经济效益、社会效益、环境效益均衡，促使景区持续健康发展等三个方面来设置。

#### **（五）评价方法**

本次评价运用文献法、社会调查法、因素分析法、比较法等方法，其中社会调查法主要通过访谈等形式实现，同时通过文献资料搜索、多因素分析来支撑评价的逻辑紧密性与客观性。本次评价坚持定量与定性相结合的方式，遵循科学规范、公正公开、分级分类、绩效相关的基本原则。

#### **（六）评价组织实施**

2022 年玄武湖免费开放专项补贴资金绩效评价通过前期准备、组织实施、综合评价三个阶段实施具体的评价工作。

##### **1. 前期准备阶段（2023 年 6 月 6 日至 6 月 10 日）**

成立绩效评价小组，开展调查研究、分析论证并形成

绩效评价工作方案。同时，搜集有关文件资料，结合项目的实际情况，研发设计绩效评价指标体系与基础报表体系，为后期的数据获取、现场核查做了充分的准备。

## 2. 组织实施阶段（2023年6月13日至6月21日）

对项目情况进行核查，核查内容包括绩效评价基础表数据收集核对、项目资金的使用情况、绩效目标的完成情况，项目的投入产出及社会效益，以及项目承担单位财务收支及管理等方面的内容。

## 3. 综合评价阶段（2023年6月22日至6月28日）

整理分析获取的基础数据等资料，依据制定的评价标准进行了评价指标打分，以定量和定性相结合的评价方法完成绩效评价报告。

**附件：绩效评价指标体系得分情况**

附件：

2022 年度玄武湖免费开放补贴专项资金绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	指标解释	权重	评分标准	实际值	得分
决策	项目立项	立项依据充分性	充分	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	4.5	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；符合得 2.5 分；②项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需；符合得 2 分；	充分	4.5
		立项程序规范性	规范	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	4.5	①项目是否按照规定的程序申请设立；按程序设立得 2 分；②审批文件、材料是否符合相关要求；符合相关要求得 2 分；③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。经过必要的研究或决策等得 0.5 分；	规范	4.5
	绩效目标	绩效目标合理性	合理	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	5.5	①项目是否设立绩效目标；设立绩效目标得 2 分；②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；相关得 2 分；③是否与项目年度任务数或计划数相对应；与计划数相对应得 1.5 分；	较合理	3
		绩效指标明确性	明确	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	5.5	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；有具体的绩效指标得 3.5 分；②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；通过指标值体现得 2 分；	较明确	2.5
	资金投入	预算编制科学性	科学	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	4.5	①预算编制是否经过科学论证；经过科学论证得 1.5 分；②预算内容与项目内容是否匹配；预算与项目匹配得 1.5 分；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；依据充分，按标准编制得 1 分；④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。预算与工作任务匹配得 0.5 分；	科学	4.5
		资金分配合理性	合理	项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的合理性、科学性情况。	4.5	根据资金分配因素进行定性评价，评级为“合理”得 4.5 分；“较合理”酌情得分，“不合理”不得分	合理	4.5

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	指标解释	权重	评分标准	实际值	得分
过程	组织实施	管理制度健全性	健全	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	5	制度健全得3分，规范得2分。	健全	5
		制度执行有效性	有效	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	5	合理设置得2分，职能权责清晰得1.5分，信息反馈得1.5分。	有效	5
	资金管理	资金到位率	100%	实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	5	资金全部到位得5分，否则按实际到位比例计算得分。	100%	5
		预算资金执行率	100%	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目预算执行情况。	5	预算全部执行得5分，否则按实际执行的预算比例得分。	100%	5
		资金使用合规性	合规	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	3	根据资金分配因素进行定性评价，评级为“合理”得3分；“较合理”酌情得分，“不合理”不得分	合理	3
产出指标	数量指标	新增游览项目量	3	2022年景区新增游览项目和游览路线	6	按比例计算得分，最高得6分。	3	6
	质量指标	园林养护完成率	100%	2022年项目实施的园林养护实际完成量与实际园林面积的比率	6	100%完成得6分，否则按实际完成率计算得分。	100%	6
	时效指标	举办公益活动	计划期限	2022年景区是否按时举办公益园事活动	6	按比例计算得分，最高得6分。	计划期限	6
	成本指标	花草种植成本控制	有效	2022年项目实施的花草种植实际成本与计划成本的比较。实际成本小于计划成本为有效控制	6	有效控制得6分，否则按比率计算得分。	有效	6
效益指标	社会效益指标	安全事故	无	景区有无发生安全责任事故	6	未发生安全事故得6分，每发生一起安全责任事故扣减1分，扣完即止；若发生重大安全事故则不得分。	无	6

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	指标解释	权重	评分标准	实际值	得分
效益指标	生态效益指标	水质资源保护	完善	景区对水环境保护及水环境治理，各项指标达到市级相关规定标准	6	全部达到市级规定标准得6分，否则每发生一项未达标指标则扣一分，扣完为止。	较完善	2.5
	可持续影响指标	景区设施	维护更新	景区设施是否有持续维护更新，景区是否有完善功能设施配套	6	景区基础设施持续维护更新得3分，设施功能完善得3分	维护更新	6
满意度指标	满意度指标	游客满意率	≥85%	社会公众或服务对象对景区的满意程度	6	满意率调查达到85%得6分，低于85%则每降低一个百分点，扣减权重分的5%，扣完即止。	90.60%	6
合计					100			91