

灵宝市函谷关历史文化遗产保护中心

2022 年度部门整体支出

绩效评价报告

（简版）

评价实施机构：河南昭元绩效评价咨询有限公司

评价报告时间：2023 年 10 月

## 一、评价部门概况

### （一）部门概况

#### 1.部门职能

灵宝市函谷关历史文化遗产保护中心（原灵宝市函谷关历史文化旅游区管理处，以下简称“历史文化遗产保护中心”）下设综合科、人事财务科、文物保护与发展规划科、招商与工程建设科、对外交流和文化研究科五个科室。其主要职责是：

（1）宣传贯彻落实党和国家关于文化遗产保护工作的方针政策，拟订中心发展总体规划并组织实施。

（2）加强对外宣传推介，进一步提高函谷关遗产区的知名度和影响力。

（3）负责吸引社会资金参与遗产的开发与保护，并依法加强对遗产保护区域内所有企业的管理。

（4）负责函谷关遗产区的文物安全保护工作；开展函谷关文化遗产资源的研究保护工作。

（5）负责函谷关遗产区重点项目建设管理服务工作。

（6）承办市委、市政府交办的其他任务。

#### 2.机构设置

历史文化遗产保护中心下设综合科、人事财务科、文物保护与发展规划科、招商与工程建设科、对外交流和文化研究科五个科室，规格为正股级。历史文化遗产保护中心事业编制 37 人，其中财政全额拨款编制 5 人，自收自支编制 32 人。2022 年年末实际在编人数 34 人，退休 1 人。

#### 3.资产情况

截至 2022 年 12 月 31 日,历史文化遗产保护中心资产总额 2,877.11 万元,其中流动资产 71.25 万元,非流动资产 2,805.87 万元。负债总额 3,219.64 万元。净资产总额-342.53 万元。

## **(二) 部门预决算情况**

历史文化遗产保护中心 2022 年收支预算为 508.90 万元。年中经预算调整,调整金额为 149.07 万元,调整后全年预算为 359.83 万元,预算调整率为 29.29%。其中涉及基本支出调整 127.87 万元,项目支出调整 21.20 万元。

## **(三) 部门年度重点工作任务**

### **1.推动文化和旅游融合发展**

积极发展文化演艺、实景演出、数字化展示等活态项目,多元化展示函谷关景区文化。创新开发文创产品,发展“文旅融合”,以文化带动旅游、以旅游助推文化。举办文化节会及特色主题活动,加快推进文化体验项目,形成富有函谷关特色的活动品牌,以活动增加曝光率,提高景区知名度和影响力,带动景区人气,提升景区活力。

### **2.加强景区宣传和营销力度**

利用新型传播工具,持续做好旅游企业微信公众号和抖音,建立旅游企业自媒体宣传矩阵,形成聚合效应。制定可行性营销策略,拓展营销新渠道,积极开展事件营销、活动营销、话题营销,为景区增收打下良好基础。

### **3.完善景区基础设施,提升景区服务效能**

对函谷关景区基础设施进行改造提升,包括路面整修、环境美化、氛围布置等方面,提升景区服务品质,提升游客游玩

体验。

#### 4.资源整合，助推景区发展

紧抓黄河流域生态保护和高质量发展契机，在黄河生态廊道建设带动下，加大与周边旅游景区合作，积极推进资源整合，将景区与黄河廊道、樱花公园、老子文化养生园、薰衣草庄园、黄河观景台等周边旅游资源及美丽乡村融合，设计 1—3 日特色游线路，打造旅游目的地。

#### 5.加大招商引资力度

以项目建设推动景区发展，对景区内部资源做进一步完善提升的谋划，加大招商引资力度，盘活闲置资源，增添娱乐元素，完善服务功能，丰富景区业态，带动消费者二次消费。

### **（四）部门绩效总体目标**

1.函谷关景区开发及旅游服务。

2.规划建设开发市场管理。

3.组织、制定、实施函谷关景区的开发和中长期规划及建设。

4.加强函谷关景区的经营管理、宣传、文物保护工作。

5.历史文化遗产保护中心原扩建工程所占土地用于景区的日常运营。

### **二、绩效评价工作开展情况**

本次绩效评价对象为历史文化遗产保护中心 2022 年部门财政年初预算为 508.90 万元，决算为 359.83 万元。绩效评价范围为历史文化遗产保护中心内设 5 个职能股室。同时，因灵宝函谷关旅游管理有限公司负责函谷关景区日常经营管理，评价内容延伸至灵宝函谷关旅游管理有限公司的部分工作内容。从时

间维度来看，历史文化遗产保护中心部门整体支出绩效评价时段为 2022 年 1 月 1 日—2022 年 12 月 31 日。在获取历史文化遗产保护中心部门整体支出目标设定、预算配置、预算执行及管理、资产管理、基本职责履行情况及效益、相关项目实施情况及后期运行情况等基本资料的基础上，通过对所收集相关资料的分析，结合相关政策文件，利用指标体系对历史文化遗产保护中心整体支出进行绩效评价。

### 三、综合评价情况及评价结论

#### （一）综合评价情况

总体来看，历史文化遗产保护中心在目标设定、预算配置、部门整体目标工作、经济效益、社会效益、可持续性效益和受益对象满意度方面均较好完成。但在预算执行、预算管理、绩效管理、资产管理、业务管理及职责履行方面完成较差，例如在预算执行中，预算调整率为 29.29%，调整过大；公用经费控制率为 108.86%，超出 100%；在预算管理中历史文化遗产保护中心未建立预算内容管理制度、采购内部管理制度等，且决算报表数据中，决算收入与支出栏的年初预算数和全年预算数填报不准确；在绩效管理中，2022 年部门未开展绩效监控及绩效自评等工作；在资产管理中，资产保存不够完整，部门资产处置不够规范；在业务管理中，部门业务管理制度不够完整，缺少有关重要项目安排、大额资金使用相关工作制度；在职责履行中，历史文化遗产保护中心未对樱花大道苗木补植工作进行验收，在履行文化遗产保护工作中实施的具体工作内容较少等。

#### （二）评价结论

2021 年度函谷关历史文化遗址保护中心部门整体绩效评价综合得分为 71.34 分，综合绩效评价等级为“中”。

#### 四、主要做法和经验

##### **（一）探寻政企合作新模式，提升景区的运营效率**

函谷关景区采取“政企合营”的经营模式，历史文化遗址保护中心具体负责景区发展规划制定、文化挖掘宣传、文物保护、招商引资、项目建设以及部门日常工作；灵宝函谷关旅游管理有限公司负责景区的具体运营、营业、营销、研学、节目演艺、日常环境及设施维护等工作。新型经营模式一方面有利于充分利用政府地区资源，缓解政府建设的财政压力，推动政府部门服务转型；另一方面充分发挥企业在公众服务、数据应用等方面的技术优势，有利于景区获取更多社会资源，提升景区运营效率，加速景区的扩容及客流增长，实现景区和企业的共同发展。

##### **（二）积极推进“文旅结合”，加快实现景区发展提质增效**

历史文化遗址保护中心积极贯彻落实《国务院关于印发“十四五”旅游业发展规划的通知》（国发〔2021〕32号）中“旅游成为传承弘扬中华文化的重要载体。文化和旅游深度融合、相互促进，红色旅游、乡村旅游、旅游演艺、文化遗产旅游等蓬勃发展，旅游在传播中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化方面发挥了更大作用。”的相关要求，积极开展道德经文化艺术周、传统节日主题活动等，将历史故事通过情景剧的方式向群众演绎，保护好传承好弘扬好传统文化，积极推

进文化和旅游深度融合发展。

## 五、存在问题

### **(一) 预决算编制不够严谨，公用经费控制不足**

一是预算编制不够科学，预算调整率较高。历史文化遗产保护中心 2022 年部门预算收支为 508.90 万元，调整后全年预算为 359.83 万元，调整金额为 149.07 万元，其中涉及基本支出调整 127.87 万元，项目支出调整 21.20 万元。预算调整率为 29.29%，预算调整率较高。

二是决算编制不够科学，基础数据填报不准确。历史文化遗产保护中心 2022 年部门预算收支为 508.90 万元，但 2022 年部门决算表中年初预算数填报为 359.83 万元，基础数据填报不准确。原因是在编制决算报表时未将年初预算数与实际预算批复数对应，而是将决算数填入年初预算数一栏。

三是历史文化遗产保护中心 2022 年度公用经费预算安排 168.90 万元，实际支出 183.86 万元，公用经费控制率 108.86%，超出预算 14.96 万元。原因是公用经费预算申请时未结合实际情况，公用经费控制不足。

### **(二) 部门管理制度不够健全**

#### 1. 内部控制管理制度不健全

一是部门未建立预算编制、审批、执行、决算与评价等预算内管理制度。二是部门未建立政府采购预算与计划管理、政府采购活动管理、验收管理等政府采购内部管理制度。三是部门未建立项目内部管理制度。以上三条不符合《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）中“第十九条：

单位应当建立健全预算编制、审批、执行、决算与评价等预算内部管理制度。”“第三十二条：单位应当建立健全政府采购预算与计划管理、政府采购活动管理、验收管理等政府采购内部管理制度。”“第四十六条：单位应当建立健全建设项目内部管理制度。”的规定。

## 2.业务管理制度不健全

一是部门根据《中办 国办印发关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》文件要求，制定了《灵宝市函谷关历史文化遗产保护中心干部任免制度》《灵宝市函谷关历史文化遗产保护中心重大问题集体决策制度》等制度，缺少有关重大项目安排、大额资金使用相关工作制度。二是部门制定了《企业经济合同管理制度》，但在《企业经济合同管理制度》中未涉及关于业务合同的统一归档管理问题，在查阅过程中缺少有关项目的具体合同，如樱花苗木种植合同等，合同档案未及时进行整理归档。三是历史文化遗产保护中心制定了《资产管理制度》，但缺少资产的购置、验收和处置的相关内容。

### （三）固定资产管理不规范

一是部门固定资产保存不完整，部分资产未见实物。如：型号为 ZK6720DF 的大巴通勤车。二是部门资产处置不够规范。如：东、西迎宾楼拆建更新为老子学院，但未在固定资产管理系统中更新；购置于 2006 年的桑塔纳轿车已闲置，处于待报废状态，但未及时申请报废处理，在固定资产管理系统中仍显示为“使用中”。三是部门固定资产账实不符。如入账日期为 2007



年的广告宣传牌，现已拆除，但未做固定资产账务处理，及时进行报批核销。

#### **（四）部门履职效能有待提高**

《灵宝市函谷关历史文化遗产保护中心职能配置、内设机构和人员编制规定》（灵办文〔2023〕18号）主要职责包括：“宣传贯彻落实上级单位关于文化遗产保护工作的方针、政策，拟订中心发展总体规划并组织实施。负责函谷关遗产区的文物安全保护工作，开展函谷关文化遗产资源的研究保护工作。负责吸引社会资金参与遗产的开发与保护，并依法加强对遗产保护区域内所有企业的管理”。但部门未开展文化遗产保护、企业运营监管、吸引社会投资的相关工作，且樱花大道苗木补植项目中暂未对樱花补植树木工作进行验收。总体来说，部门履职能力有待提高，工作效能有待加强。

#### **（五）绩效管理认识不足，未开展相关工作**

一是历史文化遗产保护中心未建立全过程预算绩效管理制度，未建立部门内部协同机制，未能明确预算绩效管理责任主体、职责分工、工作内容、工作流程、操作细则、结果应用等。二是历史文化遗产保护中心未开展预算绩效管理工作。2022年度，历史文化遗产保护中心未对部门整体履职和重点项目进行绩效监控，未形成绩效运行监控表、监控报告等监控成果；未开展绩效自评工作，未对部门整体履职完成情况进行绩效自评，未形成自评表和自评报告等自评成果；未对绩效监控、单位自评、部门绩效评价和财政重点绩效评价结果开展结果应用工作，绩效评价结果未向社会公开。

## **（六）景区收入单一，旅游产业发展有待完善**

一是经查阅项目相关资料及现场调研，景区资金主要来源于门票收入，无社会投入资金，且景区相关产业如餐饮、住宿供给能力不足，不能够满足游客吃、住、行、娱、购的旅行需求。二是景区未制定相关的管理制度和政策，扶持相关产业的发展，如在景区内设置餐饮点，给予入驻商家摊位费优惠等。三是因疫情防控，景区大部分时间处于关闭状态，景区旅游综合收入下降，疫情前后景区旅游综合收入差距较大。

### **六、有关建议**

#### **（一）提高预决算编制水平**

一是建议历史文化遗产保护中心结合部门职责和年度工作任务，在编制年度预算时，充分与各业务科室沟通，了解各业务科室年度工作目标，并结合以前年度项目需求相关内容，合理申报部门预算；把控好年中追加项目数量，综合研判宏观调控，合理申报项目资金，提高预算编制的准确性和合理性。二是建议历史文化遗产保护中心加强预决算的有效衔接，增强预决算数据可比性、可用性，进一步提高预算编制水平和预算执行管理水平。三是建议历史文化遗产保护中心加强对部门预决算的监督考核，对预决算差异及收入、支出变动情况进行比较、分析，充分发挥部门预决算对比数据的分析应用价值及对以后年度预算安排、资源配置的引导作用。

#### **（二）健全部门管理制度，规范工作开展**

一是建议历史文化遗产保护中心结合本部门实际情况，建立内部控制组织体系，包括预算管理、收支管理、政府采购、

资产管理、建设项目、合同管理及监督评价等方面。明确相关岗位的职责权限，确保预算编制、审批、执行、评价等不相容岗位相互分离，规范政府采购行为，根据本单位实际需求和相关标准编制政府采购预算，按照已批复的预算安排政府采购计划，有效解决部门管理制度及标准缺失、弱化、模糊和缺乏体系化等问题。二是建议历史文化遗产保护中心完善业务管理制度。细化相关工作实施方案或制定配套业务管理办法，对项目过程监控、结项、验收、经费使用予以进一步明确，确保业务管理刚性约束。对《合同管理制度》《资产管理制度》缺失条款进行补充，加强对建设项目档案的管理。做好相关文件、材料的收集、整理、归档和保管工作，规范资产购置、验收、处置的管理规定，保护固定资产的完整性，不断提高固定资产的利用率，提升固定资产使用效益。三是建议历史文化遗产保护中心加强内部监督制度，规定内部监督的程序和要求，对内部控制建立与实施情况进行内部监督检查和自我评价，结合实际情况确定内部监督检查的方法、范围和频率，加强对部门制度执行的监管，有效提高部门的管理能力和工作的执行能力。

### （三）加强固定资产管理，避免资产流失

一是建议历史文化遗产保护中心依据《资产管理制度》文件要求，按年度对部门固定资产进行清查，查清部门固定资产管理中存在的问题并及时整改，对卡片信息（使用部门、使用人、使用状态等）进行修改完善，对尚未张贴（或张贴后丢失）的固定资产标签要及时补打张贴；二是建议历史文化遗产保护中心对长期积压的待处置资产及历史遗留原因造成的账实不

符，应理清责任，解决问题，及时进行账务处理。对于闲置资产应按程序及时申请报废处置，提高固定资产使用效益；三是建议历史文化遗产保护中心强化固定资产管理意识，加强固定资产管理制度执行有效性，确保固定资产管理负责人负责制有效落实，提高固定资产管理安全性，确保固定资产账实相符、账卡相符、账证相符、账账相符。

#### （四）加强部门职能监管，提高履职效率

一是建议历史文化遗产保护中心要认真履责抓成效。贯彻落实《灵宝市函谷关历史文化遗产保护中心职能配置、内设机构和人员编制规定》（灵办文〔2023〕18号），对职责范围内的工作要竭尽全力做深、做细、做透，做到件件工作有着落、事事有回应；二是建议各项目负责人制定工作计划，提前制定工作计划，合理安排工作时间，并严格遵守执行，提高工作效率；三是建议各项目负责人牢固树立工作不落实、不出成效就不放手的责任意识，对每项工作做到有布置、有检查、有督促、有考核，以尽职尽责推动各项工作开展。

#### （五）建立健全预算绩效管理体系

一是建议历史文化遗产保护中心认真学习预算绩效管理相关知识，依据《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（豫发〔2019〕10号）《中共灵宝市委 灵宝市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（灵发〔2020〕14号）等相关文件，结合本部门工作实际，建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。二是组织本部门积极开展绩效监控工作，绩效评价、绩效评价结果应用等

相关工作，对发现的问题及时整改，切实提高预算执行效率，提升公共服务质量，推动财政资金聚力增效。三是加强绩效目标的设定审核，设置绩效目标时，产出指标应根据项目具体情况，从项目实施的主要内容方面提炼；效益指标从项目总体目标上进行分解，设置过程中应更加注重与预算金额的匹配性和指标的可考核性，以便于项目的顺利实施和开展绩效监控和绩效评价等工作。

#### （六）推动景区发展转型升级

一是建议充分挖掘消费潜力，完善旅游产业发展链条。在餐饮方面，在景区内部或周边设置摊位，推出本地特色小吃，或结合传统文化推出养生套餐，激发餐饮行业创新发展。在住宿方面，可结合当地特色、景区的优美环境打造独特的住宿体验，例如帐篷、民居等；在商品方面，景区可以结合历史文化遗产和当地特色，开发文创作品，例如手办、文化典籍等纪念品，有助于优化景区营收结构，带动旅游产业链的发展，提高景区综合收益。二是建议制定景区内企业管理制度及优惠政策，为企业发展减轻负担，降低经营成本，激发企业创新活力。同时，规范景区内企业经营行为，提升景区发展形象，提高景区综合收入。