

财政政策绩效评价报告

项目名称：2015 年度至 2019 年度上海市旅游发展
专项资金财政政策绩效重点评价绩效
报告

项目单位：上海市文化和旅游局

主管部门：上海市文化和旅游局

委托单位：上海市财政局监督检查局

评价机构：上海诚昌会计师事务所有限公司

2020 年 6 月

目 录

摘要.....	1
一、政策概况.....	6
(一) 政策制定的背景、意义和作用.....	6
(二) 政策内容.....	11
(三) 政策变化(修订)情况.....	14
(四) 与外省市政策比较分析.....	21
(五) 政策绩效.....	27
二、政策实施情况.....	31
(一) 资金来源、使用情况.....	31
(二) 配套政策制定情况.....	38
(三) 政策的申报、评审和信息公开等内容实施情况.....	47
(四) 政策的管理内容实施情况.....	48
(五) 政策的组织架构情况.....	53
三、政策总目标和分年度目标.....	55
四、指标体系.....	59
(一) 评价思路.....	59
(二) 绩效指标体系.....	65
五、政策目标的实现程度及政策效应分析.....	69
(一) 政策目标的实现程度说明.....	69
(二) 政策实施后的效果分析.....	70
六、存在的问题、原因分析.....	94
七、评价建议和结论.....	95
(一) 评价建议.....	95
(二) 评价结论.....	96

2015 - 2019 年旅游发展专项资金绩效评价报告摘要

一、基本情况

（一）政策概况

为贯彻落实市委市政府《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》，将上海打造成高品质的世界著名旅游城市，2012年8月，市文旅局根据《上海市旅游条例》、《上海“十二五”旅游发展规划》，制定了《上海市旅游发展专项资金使用管理指导意见》（以下简称《指导意见》）。2014年11月，市文旅局对照国家最新政策，结合两年来《指导意见》的试行情况，对资金适用范围、支持项目类型和具体支持内容等进行研究后，制定了《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》（以下简称《管理办法》），设立了上海市旅游发展专项资金。政策总目标是加快上海旅游业发展，助力提升城市能级和核心竞争力，提高市民游客的满意度和幸福感，打造高品质的世界著名旅游城市。

市文旅局根据《管理办法》，结合年度推进重点，针对促进产业发展、城市形象宣传、旅游公益设施建设和重大旅游活动组织等四大类项目，逐年细化并发布《申报指南》，确定专项资金的年度支持方向和重点。

该政策资金来源为市级财政，2015 - 2019 年预算总额 21,206 万元，实际支出 20,064 万元，预算执行率 94.62%。

（二）评价工作概况

本次评价对象为 2015 至 2019 年上海市旅游发展专项资金。评价组自 2020 年 3 月开展工作，通过前期调研、确定评价思路、方案评审等关键环节，形成本次绩效评价关注重点：一是关注政策的年度目标是否细化明确，体现每年政策引导方向的侧重点；二是关注政策执行是否具有稳定性和连续性；三是关注政策实施管理的各环节是否符合规范。

结合评价关注重点，通过对 2015 至 2019 年五年来上海旅游产业的相关数据进行深入分析，注重与历史数据的纵向比较，对上海和其他相近省份同类政策进行横向对比分析，进一步掌握政策实施后的实际效果以及与原目标的差异情况，评价政策是否达到预期效果。

二、评价结论及绩效分析

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本政策绩效评价得分为 91.10 分，评价等级为“优”。

2015 - 2019 年受益项目 293 个，共计发放补贴资金 20,064 万元，带动社会投入 163,143 万元。同时，上海旅游业实现平稳快速发展，2019 年本市接待国内游客人次比 2015 年增长了 31.09%；2019 年本市入境旅游外汇收入比 2015 年增长了 40.54%；

2019年国内旅游收入比2015年增长了59.39%。

经评价发现,虽然市文旅局逐年细化和动态调整《申报指南》,针对年度《申报指南》分类型、分区域开展了宣讲咨询会,鼓励企业围绕支持重点申报年度项目,五年内共收到申报594个,但是由于政策的年度目标和对应的绩效指标不够明确、指南的发布时间不够稳定(2019年为4月,2018年为10月,相差6个月)、对不同类型项目特别是建设类项目的跟踪管理有待完善等原因,在突出引导侧重点、提升预算执行率、扩大宣传覆盖面、严格落实项目验收及完善已拨资金收回机制等方面仍需加大工作力度。

三、主要的经验及做法

一是在发布申报指南之后、开展项目申报之前有效开展政策宣讲,为后续工作顺利开展奠定良好的基础;二是委托第三方专业机构组织开展项目评审工作,有效保证政策实施的公平性和合理性。同时,基本实现项目审计、审核、鉴定的全覆盖;三是积极推进信息化建设,建立申报管理平台,有效保障资金管理工作的及时性、准确性和工作效率;四是开展商请比对等相关工作,有效避免市级专项资金重复支持。

四、主要问题

(一)年度目标侧重点不够明确。市文旅局制定了政策的总目标,在每年的申报指南中对于支持的具体范围进行动态调整,但在年度目标和对应的绩效指标制定上不够细化明确,未明确每

年政策引导方向的侧重点。

（二）申报指南发布时间不够稳定。申报指南发布时间不稳定，2015至2019年分别为每年度的8月、7月、10月、10月和4月。申报指南作为《管理办法》的主要配套政策，提出专项资金年度支持方向和重点，企业会根据申报指南的内容引导适当调整年度工作计划，以符合政策的扶持方向。而申报指南发布时间的不稳定，会对当年度评审工作安排和预算执行产生影响。

（三）内部管理制度和机制不够全面。对于不同类型的项目，特别是建设类项目，市文旅局对项目的后续实施情况进行跟踪管理（主要是对项目单位进行电话回访），但未形成相应的书面记录，对于项目单位存在的问题未有相应的批复。对于验收未通过的项目，在实际操作时会通过专家验收评审对第一笔资金的情况进行考虑，但市文旅局未制定书面的已拨付资金的相关收回机制，缺乏一定的标准。以上两项项目管理制度或机制有待完善和书面化。此外，在每年申报扶持项目确定后，市文旅局会对当年度扶持的项目情况进行分析，并形成年度旅游发展专项资金汇编，但对于每年申报指南中未支持到的范围，未进行情况分析，也未采取相应的引导措施和后续宣传，内部管理机制需进一步完善，政策的导向性需要进一步提高。

五、有关建议

（一）建议进一步明确每年的年度目标和对应的绩效指标。

建议市文旅局进一步明确每年的年度目标，细化明确对应的绩效指标，体现出每年政策引导方向的侧重点，进一步完善相关的中长期发展规划，细化落实申报指南中四大支持方向的具体扶持内容和标准。

（二）建议明确申报指南的发布时间，提高稳定性。建议市文旅局明确申报指南的发布时间，每年在相对固定的时间发布申报指南，提高申报时间的稳定性，更合理有效地安排年度评审工作和使用预算资金，也可以让企业更好地安排申报资料的准备时间，调整相关活动或项目的开展方向。

（三）建议进一步完善内部管理制度和机制。建议市文旅局今后在对项目的后续实施情况进行跟踪管理时，留下相应的书面记录，对于项目单位存在的问题及时给予相应的书面批复。对于验收未通过的项目，建议市文旅局制定书面的已拨付资金的相关收回机制，确定更为明确的标准，进一步落实明确资金拨付和收回的职责，关注第一笔资金拨付和使用的合理性。在每年申报扶持项目确定后，建议市文旅局对于每年申报指南中未支持到的范围进行相应的分析，并采取进一步的引导措施和后续宣传，提高政策的导向性和精细化管理水平。

2015 年度至 2019 年度上海市旅游发展专项资金

财政政策绩效评价报告

为深入推进本市财政预算绩效管理，提高财政政策资金配置效率和使用效益，根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20号）的规定，受上海市财政局监督检查局委托，上海诚昌会计师事务所有限公司承担上海市文化和旅游局（原上海市旅游局，以下简称市文旅局）2015 年至 2019 年上海市旅游发展专项资金政策绩效分析评价工作。

一、政策概况

（一）政策制定的背景、意义和作用

1. 政策制定的背景

加快旅游业发展，建设世界著名旅游城市，是上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的主要任务之一。发展旅游业能有效带动上海经济增长和产业结构调整，有力提升上海城市国际形象和影响力，更好地落实“创新驱动、转型发展”战略。

为了进一步加快推进产业结构转型升级，加快上海旅游业发展，弘扬和传承上海世博会精神，建设世界著名旅游城市，充分发挥旅游业在促进上海经济结构转型升级，建设经济繁荣、社会和谐、环境优美的社会主义现代化国际大都市中的重要作用，2011

年，中共上海市委、上海市人民政府结合上海特点，发布了《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》（沪委发〔2011〕3号）。（以下简称“《意见》”）。

《意见》中指出，政府应加大财税（费）支持力度，设立旅游发展专项资金，并明确了资金支持的主要方向为促进产业发展、城市形象宣传、旅游公益设施建设和重大旅游活动组织等四大类项目，为旅游发展专项资金的设立奠定了基础。

根据《上海市旅游业发展“十二五”规划》（沪府发〔2012〕15号），“十二五”期间，上海旅游发展的总体目标和定位是：将上海基本建成魅力独具、环境一流、集散便捷、服务完善、旅游产业体系健全、旅游产品丰富多样、旅游企业充满活力的世界著名旅游城市，打造国际都市观光旅游目的地、国际都市时尚购物目的地、国际都市商务会展目的地、国际都市文化旅游目的地、国际都市休闲度假目的地以及国际旅游集散地。

市财政局、市文旅局为了更好的贯彻落实中共上海市委、上海市政府《意见》关于加快上海旅游业发展、建设世界著名旅游城市、充分发挥旅游业在促进上海经济发展方式转变和经济社会协调发展中重要作用的要求，根据《上海市旅游条例》和《上海“十二五”旅游发展规划》，结合本市旅游工作实际情况，联合制定了《上海市旅游发展专项资金使用管理指导意见》（沪财行〔2012〕32号）（以下简称《指导意见》）。《指导意见》中提

出专项资金将重点支持纳入上海“十二五”旅游发展规划的重点领域、重大任务和重要创新等方面，对上海建设世界著名旅游城市有成效或有突出贡献的基础性、公益性、功能性项目。主要包括如下项目：

- (1) 促进旅游产业发展项目；
- (2) 城市形象宣传项目；
- (3) 旅游公益设施建设项目；
- (4) 组织重大旅游活动项目。

文件中也进一步明确了专项资金的支持方式，并对预算的编制和下达、项目申报和评审、资金申请和拨付、监督管理和绩效评价做了规定。《指导意见》的出台，是从财政的角度对旅游产业发展战略的执行与实践，有利于加速旅游产业百花齐放的良好势头，推进行业朝更规范、更专业的目标发展，从而推动整体经济的发展。

2014年8月1日，《指导意见》试行期满。同月，国务院颁布了《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号），文件中指出完善国内国际区域旅游合作机制，建立互联互通的旅游交通、信息和服务网络，加强区域性客源互送，构建务实高效、互惠互利的区域旅游合作体。坚持融合发展，推动旅游业发展与新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化相结合，实现经济效益、社会效益和生态效益相统一。制度旅游信息化标准，

加快智慧景区、智慧旅游建设，完善旅游服务体系。

各地要破除对旅行社跨省设分社、设门市的政策限制，鼓励品牌信誉度高的旅行社和旅游车船公司跨地区连锁经营。积极培育壮大市场主体，扶持特色旅游企业，鼓励发展专业旅游经营机构，推动优势旅游企业实施跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，打造跨界融合的产业集团和产业联盟，支持具有自主知识产权、民族品牌的旅游企业做大做强。

鼓励特色商品购物区建设，提供金融、物流等便利服务，发展购物旅游。建立旅居全挂车营地和露营地建设标准，完善旅居全挂车上路通行的政策措施，推出具有市场吸引力的铁路旅游产品。支持传统戏剧的排练演出场所、传统手工艺的传习场所和传统民俗活动场所建设。

为了更好地贯彻落实国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号），市文旅局在新政策发布前对资金使用范围、支持项目类型和具体支持内容等进行了对照研究。

市文旅局根据《上海市旅游条例》和上海旅游发展规划，结合本市旅游工作发展的实际情况，在经过对国家政策充分研究、对比分析以及对外省的相关支持方向、内容调研后，于2014年11月与市财政局联合制定印发了《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》（以下简称《管理办法》）（沪财行〔2014〕60号），即本次政策绩效评价的评价对象（政策文件详见附件三）。

2. 政策的意义和作用

旅游业是上海国民经济支柱产业和与市民生活紧密相关的幸福产业，是打响上海“四大品牌”的重要抓手，也是提升上海城市能级和核心竞争力的重要支撑。加快旅游业发展，建设世界著名旅游城市，是上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的主要任务之一。

旅游业是现代服务业的重要组成部分，带动作用大，并且作为惠民生的重要领域，是改善民生的重要内容。加快旅游业改革发展，可以有力提升上海城市国际形象和影响力，是适应人民群众消费升级和产业结构调整的必要要求，对于扩就业、增收入，促进经济平稳增长和生态环境改善意义重大，对于提高人民生活质量、培育和践行社会主义核心价值观也具有重要作用。

为了贯彻落实国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号）和市委、市政府关于加快上海旅游业发展、建设世界著名旅游城市、充分发挥旅游业在促进上海经济发展方式转变和经济社会协调发展重要作用的要求，为了开发旅游行业的重大潜力以及鼓励和支持各类社会资本积极投身旅游业大发展，必须加深旅游业的功能性认识，加强对旅游产业的政策性扶持，资本驱动，用不断创新的精神抢占行业发展的先机。因此在旅游产业的改革中，需要以财政资金作为引导，带动社会整体投资，促进新的产业发展。

(二) 政策内容

1. 政策范围

根据专项资金的支持方向，具体使用范围为：

(1) 支持促进旅游产业发展的相关项目

①按有关规定配套支持本市获得国家各类旅游发展促进资金的项目；

②支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目；

③支持市委市政府批准的其他重点旅游项目。

(2) 支持提升城市形象的相关项目

①支持本市旅游景区创建国家 4A 及以上级别景区（点）项目；

②支持本市旅游品牌建设和旅游标准化建设项目；

③支持入境旅游、会展旅游和邮轮旅游等项目。

(3) 支持旅游公益设施项目

支持景区周边环境整治、景区公共停车场、旅游信息智能管理、游客中心和旅游达标公厕建设等项目。

(4) 支持本市重大旅游活动项目。

2. 扶持（补贴）标准

专项资金的支持方式采用无偿资助或贷款贴息方式。申请专项资金支持的项目可任选一种支持方式，但不得同时享受。已通过其他渠道获取财政资金支持的项目，专项资金不再予以支持。

专项资金无偿资助的额度不超过项目总投资或总费用的30%且金额不超过500万元。

专项资金贷款贴息资助的额度根据项目贷款额度及人民银行公布的同期贷款利率确定。每个项目的贴息期限一般不超过2年。

3. 实施流程（申报流程、评审和公示流程）

（1）申报条件

申报专项资金支持项目应当同时符合以下基本条件：

- ①申报单位应在本市注册登记，并具有独立法人资格；
- ②申报单位法人治理结构完善，财务管理制度健全，无不良信用记录；
- ③申报项目应符合专项资金项目申报指南确定的支持方向和重点。

（2）申报材料

- ①上海市旅游发展专项资金申请表及申请报告；
- ②申报单位注册法人登记证书和组织机构代码证书（复印件）；
- ③单位概况及申报项目综述（2000字左右）；
- ④经审计的上年度财务报表；
- ⑤项目自筹资金出资证明；
- ⑥其他相关证明材料。

（3）项目评审

市财政局、市文旅局组织专家或委托专业机构对申报项目进行评审。建立一般项目由市文旅局评审，重大项目由市财政局、市文旅局共同评审的机制。择优确定支持项目。

(4) 资金申请

本年度专项资金支持项目经市财政局、市文旅局审定后，由市文旅局根据资金资助项目的实施情况和进度，向市财政局申请拨款。

(5) 资金拨付

市财政局根据国库集中支付管理要求，将专项资金拨付至项目实施单位。

4. 管理和监督要求

专项资金支持项目经市财政局、市文旅局审定后，由市文旅局根据资金资助项目的实施情况和进度，向市财政局申请拨款。市财政局根据国库集中支付管理要求，将专项资金拨付至项目实施单位。

专项资金应严格执行财政资金管理的有关规定，单独核算，专款专用，提高资金使用效益。经费开支和范围应与申请项目相一致，严禁超范围开支。项目承担单位应接受市文旅局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。对弄虚作假骗取专项资金、擅自改变专项资金用途、无故中止项目的单位，应追究项目单位主要负责人的责任，并限期追回已拨付的全部资金，市文旅局在三

年内不再受理该单位的项目申请，并向社会公告。

市财政局会同市文旅局等相关部门，按照财政专项资金的管理要求，组织开展专项资金支持项目的绩效评价，并结合绩效评价结果及时调整预算。

专项资金的预算安排、使用管理和绩效评价结果，由市文旅局按照政府信息公开的要求实施公开。

5. 实施期限

本办法自 2014 年 11 月 3 日发布之日起实施，未设定实施期限。

（三）政策变化（修订）情况

2014 年 8 月，《上海市旅游发展专项资金使用管理指导意见》（沪财行〔2012〕32 号）试行期满。2014 年 11 月，市文旅局结合《指导意见》的实施经验具体，并在对资金使用范围、支持项目类型和具体支持内容等与国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31 号）进行对照研究的基础上，于 2014 年 11 月与市财政局联合制定印发了《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》。新旧政策对比情况如下表 1-1 所示。

通过将新旧政策进行比对分析，主要有以下特点：

1、新版《管理办法》体现出了新的宏观政策要求和对本市旅游业的整体规划方案，是依据国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31 号）和中共上海市委、上海市人

民政府《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》（沪委发〔2011〕3号）的最新指示进行修订的，与国家政策进行了有效衔接，并且每年会发布申报指南对项目申报进行滚动式重点引导。

2、《指导意见》是根据《上海市旅游条例》、《上海“十二五”旅游发展规划》，结合本市旅游工作实际情况制定的，此次为了突出专项资金政策的延续性和对未来整体行业发展形势的适应性，《管理办法》在部分语言表达上对《指导意见》进行了修改，取消了《指导意见》中关于“十二五”旅游发展规划的表述。

3、《管理办法》在专项资金支持范围和方式、预算编制和下达、申报和评审、资金申请和拨付、监督管理和绩效评价等主要内容上大体沿用了《指导意见》中的规定，保持了政策在新形式下的稳定性和延续性。

此外，《上海市旅游发展专项资金管理办法》（沪财行〔2014〕60号）已五年到期，按照市级规范性文件管理规定开展修订。新修订的《上海市旅游发展专项资金管理办法》（沪文旅发〔2020〕14号）已于2020年4月4日实施。

有关最新政策对比分析如下表 1-2。

表 1-1 上海新旧政策对比表

主要内容	《上海市旅游发展专项资金 使用管理办法》（沪财行〔2014〕60号）	《上海市旅游发展专项资金使用管理指导意见》（沪财行〔2012〕32号）	新旧政策对比
政策制定的目的依据	《上海市旅游条例》、上海旅游发展规划等	《上海市旅游条例》、《上海“十二五”旅游发展规划》等	取消“十二五”旅游发展规划的描述
资金来源	市政府批准的财政专项资金中安排		无差异
支持范围	促进旅游产业发展项目、城市形象宣传项目、旅游公益设施建设项目和组织重大旅游活动项目。		无差异
支持方式	无偿资助或贷款贴息		无差异
资助额度	无偿资助不超过项目总投资或总费用的30%且金额不超过500万元；贷款贴息是根据项目贷款额度及人民银行公布的同期贷款利率确定，每个项目贴息期限一般不超过2年。		无差异
申报条件	（一）申报单位应在本市注册登记，并具有独立法人资格； （二）申报单位法人治理结构完善，财务管理制度健全，无不良信用记录； （三）申报项目应符合专项资金项目申报指南确定的支持方向和重点。		无差异

主要内容	《上海市旅游发展专项资金 使用管理办法》（沪财行〔2014〕60号）	《上海市旅游发展专项资金使用管理指导意见》（沪财行〔2012〕32号）	新旧政策对比
申报材料	（一）上海市旅游发展专项资金申请表及申请报告 （二）申报单位注册法人登记证书和组织机构代码证书（复印件） （三）单位概况及申报项目综述（2000字左右） （四）经审计的上年度财务报表 （五）项目自筹资金出资证明 （六）其他相关证明材料		无差异
资金申请与拨付	本年度专项资金支持项目经市财政局、市旅游局审定后，由市旅游局根据资金资助项目的实施情况和进度，向市财政局申请拨款。市财政局根据国库集中支付管理要求，将专项资金拨付至项目实施单位。		无差异
监督管理	专项资金应严格执行财政资金管理的有关规定，单独核算，专款专用，提高资金使用效益。经费开支和范围应与申请项目相一致，严禁超范围开支。项目承担单位应接受市旅游局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。对弄虚作假骗取专项资金、擅自改变专项资金用途、无故中止项目的单位，应追究项目单位主要负责人的责任，并限期追回已拨付的全部资金，市旅游局在三年内不再受理该单位的项目申请，并向社会公告。		无差异
实施日期	在2014年11月3日起实施	自2012年8月1日起试行两年	新政策未设置实施期限

表 1-2 最新政策对比表

主要内容	《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》 (沪文旅规〔2020〕3号)	《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》 (沪财行〔2014〕60号)
政策制定的目的依据	《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》(国办发〔2015〕62号)、《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》(国办发〔2019〕41号)、上海市人民政府《关于促进上海旅游高品质发展加快建成世界著名旅游城市的若干意见》(沪府发〔2018〕33号)、《上海市旅游条例》等	上海旅游发展规划《关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发〔2014〕31号)、《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》(沪委发〔2011〕3号)、《上海市旅游条例》等
资金来源	市政府批准的财政专项资金中安排	
支持方向	专项资金主要从营造旅游业发展环境、激发旅游消费潜力出发,重点支持纳入上海文化和旅游发展规划的重点领域、重大任务和重要创新等方面,支持对上海建设世界著名旅游城市有成效或有突出贡献的基础性、公益性、功能性项目。	专项资金将重点支持纳入上海旅游发展规划的重点领域、重大任务和重要创新等方面,对上海建设世界著名旅游城市有成效或有突出贡献的基础性、公益性、功能性项目。
支持范围	支持旅游产业发展项目、城市形象提升项目、旅游公益实施项目、本市重大旅游活动项目	促进旅游产业发展项目、城市形象宣传项目、旅游公益设施建设项目和组织重大旅游活动项目。
区县配套	对 市级旅游发展专项资金支持的项目,各区可根据区域旅游业发展特点予以支持。	对符合重点支持方向和领域的项目,所属区县按有关规定应给与一定的配套资金支持。
支持方式	专项资金采用无偿资助或贷款贴息等方式安排使用。 根据项目的功能定位、服务方式和资金投入总量来确定资金支持额度。 同一项目可任选一种支持方式。	无偿资助或贷款贴息,任选一种支持方式,不可同时享受。已通过其他渠道获取财政资金支持的项目,专项资金不再予以支持。

主要内容	《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》 (沪文旅规〔2020〕3号)	《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》 (沪财行〔2014〕60号)
资助额度	补充说明贷款贴息支持金额不超过 500万元	无偿资助不超过项目总投资或总费用的30%且金额不超过 500万元 ；贷款贴息是根据项目贷款额度及人民银行公布的同期贷款利率确定，每个项目贴息期限一般不超过 2年 。
申报条件	增加“已获得市级财政支持的同一项目不得拆分、重复申报；已获得本专项资金支持项目单位，若获支持项目尚未验收或验收未通过的不得申报。”	(一) 申报单位应在本市注册登记，并具有独立法人资格； (二) 申报单位法人治理结构完善，财务管理制度健全，无不良信用记录； (三) 申报项目应符合专项资金项目申报指南确定的支持方向和重点。
申报材料	(一) 《上海市旅游发展专项资金申报表》 (二) 营业执照或法人证书、统一社会信用代码证书(复印件) (三) 项目单位上年度财务审计报告(复印件) (四) 其他相关材料	(一) 上海市旅游发展专项资金申请表及申请报告 (二) 申报单位注册法人登记证书和组织机构代码证书(复印件) (三) 单位概况及申报项目综述(2000字左右) (四) 经审计的上年度财务报表 (五) 项目自筹资金出资证明 (六) 其他相关证明材料
项目库	设立上海市旅游发展专项资金项目库，实行滚动管理。	2017年起按照原国家旅游局要求实施优选旅游项目库建设，指南中增加了“已纳入国家及市级旅游项目管理库和旅游项目名录的旅游项目，同等条件下可优先申报。”
资金申请与拨付	补充“项目结转结余资金应按照财政部门有关规定管理使用”	本年度专项资金支持项目经市财政局、市旅游局审定后，由市旅游局根据资金资助项目的实施情况和进度，向市财政局申请拨款。市财政局根据国库集

主要内容	《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》 (沪文旅规〔2020〕3号)	《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》 (沪财行〔2014〕60号)
		中支付管理要求, 将专项资金拨付至项目实施单位。
项目验收	市文旅局根据项目验收要求, 委托专业机构或专家开展项目验收。	无说明
项目变更	支持项目发生重大变更(投资主体、项目内容、实施地点、负责人等发生重大变化或总投资额削减10%及以上等)专项资金项目单位必须报告变更的事项和理由。项目变更导致专项资金支持金额发生变化的, 由市文化和旅游局调整支持金额或期限收回超额支持部分。	无说明
监督管理责任承担	增加对“责任承担”的说明 (1)对于项目逾期未完成未按时向市文旅局提交项目验收申请及相关材料的项目单位, 取消拨付项目尾款。 (2)对于验收未通过的项目单位, 取消拨付项目尾款, 并视项目实施情况保留追回已拨付资金的权利。	专项资金应严格执行财政资金管理的有关规定, 单独核算, 专款专用, 提高资金使用效益。经费开支和范围应与申请项目相一致, 严禁超范围开支。项目承担单位应接受市旅游局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。对弄虚作假骗取专项资金、擅自改变专项资金用途、无故中止项目的单位, 应追究项目单位主要负责人的责任, 并限期追回已拨付的全部资金, 市旅游局在三年内不再受理该单位的项目申请, 并向社会公告。
绩效评价	市财政局会同市旅游局等相关部门, 按照财政专项资金的管理要求, 组织开展专项资金支持项目的绩效评价, 并结合绩效评价结果及时调整预算。	
实施日期	自2020年4月4日起实施	在2014年11月3日起实施

（四）与外省市政策比较分析

2019年5月，中共中央政治局召开会议，会议审议了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。纲要指出，长三角是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，在全国经济中具有举足轻重的地位。长三角一体化发展具有极大的区域带动和示范作用，要紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，带动整个长江经济带和华东地区发展，形成高质量发展的区域集群。在共建世界知名旅游城市目的地上，纲要提出，长三角要深化旅游合作，统筹利用旅游资源，推动旅游市场和服务一体化发展。事实上，长三角地区既有地缘相近、人缘相亲的特点，在文旅领域尤为明显。

因此，在综合考虑地理位置、旅游发展共同目标后，此次政策评价选择浙江省作为外省市政策比较的对象，进行对比分析，具体对比情况如下表2所示。

经对比，上海政策与浙江政策的不同主要体现在：

- 1、在申报时间方面，浙江政策明确了申报时间为每年的6月30日前，而上海政策中未提及；
- 2、在绩效评价方面，上海政策强调了绩效评价的重要性，而浙江政策中未提及；
- 3、在监督管理方面，上海政策强调了对于违规项目的管理，而浙江政策中体现了对认真完成项目单位的优先考虑措施；

4、在信息公开方面，上海政策强调了专项资金使用情况的信息公开，而浙江政策中未提及。

表 2 上海与浙江类似政策对比表

主要内容	上海政策	浙江政策	对比分析
政策制定的目的依据	《上海市旅游条例》、上海旅游发展规划	《关于建设旅游经济强省的若干意见》（浙委〔2004〕23号）	
资金来源	市级财政性专项资金	省级财政性专项资金	基本一致
支持方向	一、支持促进旅游产业发展的相关项目 二、支持提升城市形象的相关项目 三、支持旅游公益设施项目 四、支持本市重大旅游活动项目	（一）支持对全省及地方旅游发展具有重要影响的旅游规划的编制； （二）支持重点旅游项目的建设及特色旅游项目的开发； （三）支持有利于资源整合、区域联动，对发挥整体效应有促进作用的旅游基础设施建设； （四）支持旅游信息化建设、旅游人才的培养和旅游院校的建设； （五）支持有特色的重点旅游商品的研发；	上海政策在支持方向方面更为细化，浙江支持范围更加广泛，比如增加了对旅游人才的培养和旅游院校的建设。
配套政策	各年《申报指南》	未提及	上海每年根据实际情况调整申报指南中的内容和侧重点

主要内容	上海政策	浙江政策	对比分析
申报时间	未提及	申报时间为每年的6月30日前，逾期不予受理	浙江有明确申报时间
支持方式 资助额度	1、无偿资助：≤项目总投资的30%且金额不超过500万元； 2、贷款贴息：贴息期限不超过2年。	1、专项补助：用于重点旅游规划的编制以及社会效益明显、对全省旅游业发展有重大影响的基础设施和公益性旅游专项设施的建设； 2、贷款贴息：用于经济效益好、还贷能力强的项目，特别是有特色、上品位，列入国家和省重点工程项目的贷款贴息。	扶持方式基本一致，上海在资助额度上更具体。
申报与评审	市财政局、市、文旅局组织专家或委托专业机构对申报项目进行评审。建立一般项目由文旅局评审，重大项目由市财政局、文旅局共同评审的机制。择优确定支持项目	省旅游局负责全省专项资金申请的汇总初审工作，必要时进行实地考察，根据初审和考察结果草拟年度专项资金初步分配方案，报省财政厅审核确定后，由省财政厅和省旅游局共同下达资金分配文件，根据年度财力状况及评审结果安排项目预算。	上海政策中主要对申报条件、申报材料和项目评审机制予以说明，具体实施流程主要体现在每年的申报指南中，浙江政策中还涉及财政投资评审中心，流程上存在差异

主要内容	上海政策	浙江政策	对比分析
管理机构	市财政局、市文旅局	省财政厅、省旅游局	基本一致
监督管理	<p>专项资金应严格执行财政资金管理的有关规定，单独核算，专款专用，提高资金使用效益。经费开支和范围应与申请项目相一致，严禁超范围开支。项目承担单位应接受文旅局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。对弄虚作假骗取专项资金、擅自改变专项资金用途、无故中止项目的单位，应追究项目单位主要负责人的责任，并限期追回已拨付的全部资金，文旅局在三年内不再受理该单位的项目申请，并向社会公告</p>	<p>(一) 专项资金实行“专款申报、逐项核实、专款专用、跟踪反馈”的管理办法。</p> <p>(二) 各级财政部门在收到专项资金补助文件后，应及时将经费核拨给用款单位。</p> <p>(三) 用款单位应加强对省下拨专项资金的管理，本着“专款专用”的原则，切实发挥专项资金的使用效益，确保专项任务的顺利完成。市、县（市、区）财政、旅游部门应在专项资金下达的次年3月底前向省财政厅、省旅游局报送资金使用管理及项目进展的有关情况。</p> <p>(四) 专项资金的使用和管理接受同级财政、审计部门的监督和检查，省财政厅、省旅游局应不定期对专项资金使用情况抽查。</p> <p>(五) 对认真组织实施并圆满完成专项任务的市、县（市、区），在以后的专项资金安排上优先考虑；对违反上述规定的，省财政厅和省旅游局将暂停核批新的补助项目，并按有关规定追究有关人员的责任。</p>	<p>上海强调了对于违规项目的管理，浙江补充完善了对认真完成项目单位的优先考虑措施</p>

主要内容	上海政策	浙江政策	对比分析
绩效评价	市财政局会同文旅局等相关部门，按照财政专项资金的管理要求，组织开展专项资金支持项目的绩效评价，并结合绩效评价结果及时调整预算	未提及	上海强调了绩效评价的重要性
信息公开	专项资金的预算安排、使用管理和绩效评价结果，由文旅局按照政府信息公开的要求实施公开	未提及	上海强调了专项资金使用情况的公开

（五）政策绩效

本市旅游业的发展紧紧围绕世界著名旅游城市的建设目标，对标世界一流，抓住打造世界级资源这个核心，立足全局加强顶层设计，拓宽旅游发展空间，扩大旅游消费，增加旅游发展动力，聚焦旅游重点区域和项目建设，创新旅游产品，加快产业融合，优化市场环境，不断提高游客满意度，朝着建设世界著名旅游著名城市目标大步迈进。

《管理办法》实行多年，在政策内容和管理上都有了一定的经验做法，主要包括有效开展政策宣讲，为后续工作顺利开展奠定良好的基础；委托第三方专业机构组织开展项目评审工作，有效保证政策实施的公平性和合理性；积极推进信息化建设，建立申报管理平台，有效保障资金管理工作的及时性、准确性和工作效率；开展商请比对等相关工作，有效避免市级专项资金重复支持等。

此外，在旅游相关经济效益上，本市 2015 年至 2019 年旅游业实现平稳较快发展，本政策的实施为上海旅游业的发展起到了间接影响作用，根据上海市统计局公布的相关数据，近些年上海市旅游发展相关情况如下：

1、2015 年至 2019 年上海市接待国际旅游入境游客人数和入境过夜游客人数如下图表 3 和图 1：

表 3 来沪入境旅游、入境过夜旅游人数

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
来沪入境旅游者 人次 (万人次)	800.16	854.37	873.01	893.71	897.23
入境旅游增长情况	1.12%	6.77%	2.18%	2.37%	0.40%
入境过夜旅游者 人次 (万人次)	653.59	690.43	719.33	742.04	734.69
入境过夜增长情况	2.18%	5.64%	4.19%	3.16%	-1.00%

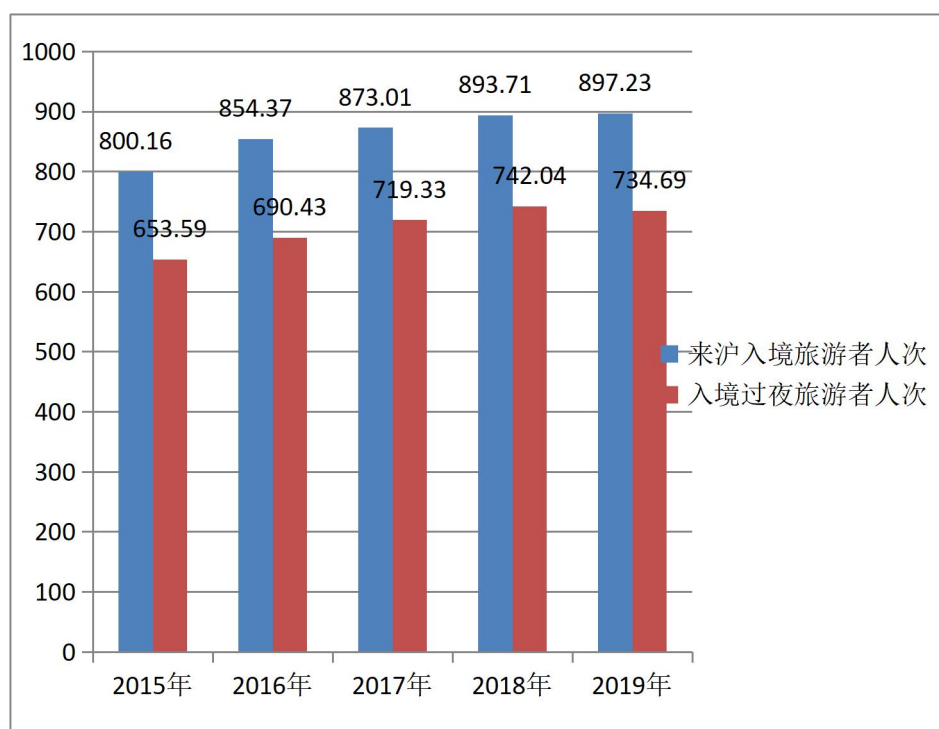


图 1 来沪入境和入境过夜人数对比图 (单位: 万人)

说明: 入境过夜旅游人次在 2019 年出现了负增长, 但是根据

《上海旅游统计》入境过夜旅游者在沪人均花费的抽样调查,2015年至2019年的入境过夜旅游者在沪人均花费由896.66美元/人增长至1,122.05美元/人,增长幅度为14.66%;在沪停留时间由3天增长至3.9天,增长幅度为30%。

2、2015年至2019年上海市接待国内游客人次如下图2:

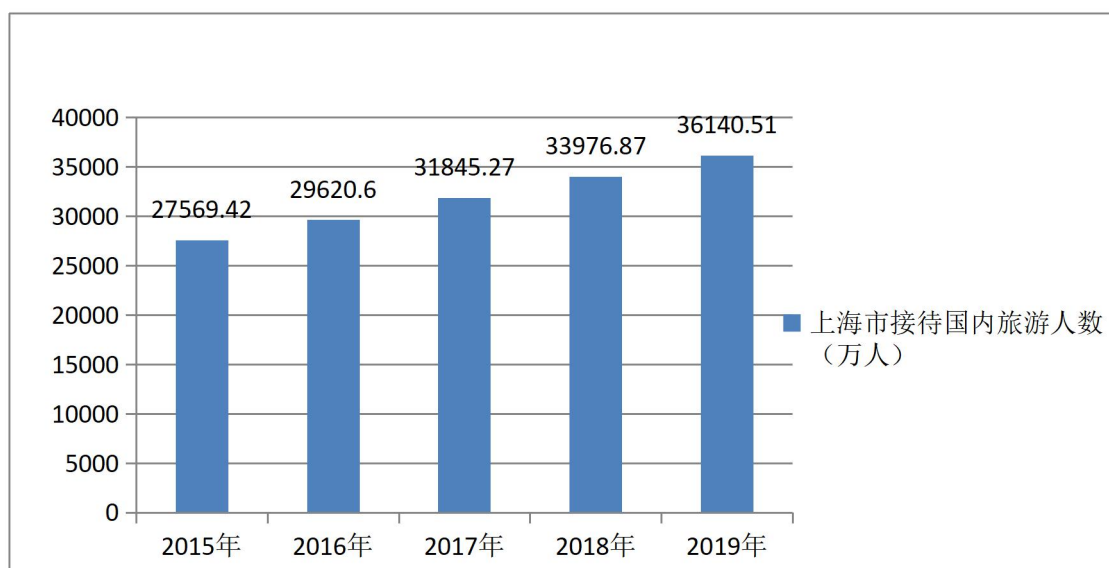


图2 2015年至2019年上海市接待国内旅游人数

3、2015年至2019年上海市入境旅游外汇收入如下图3:

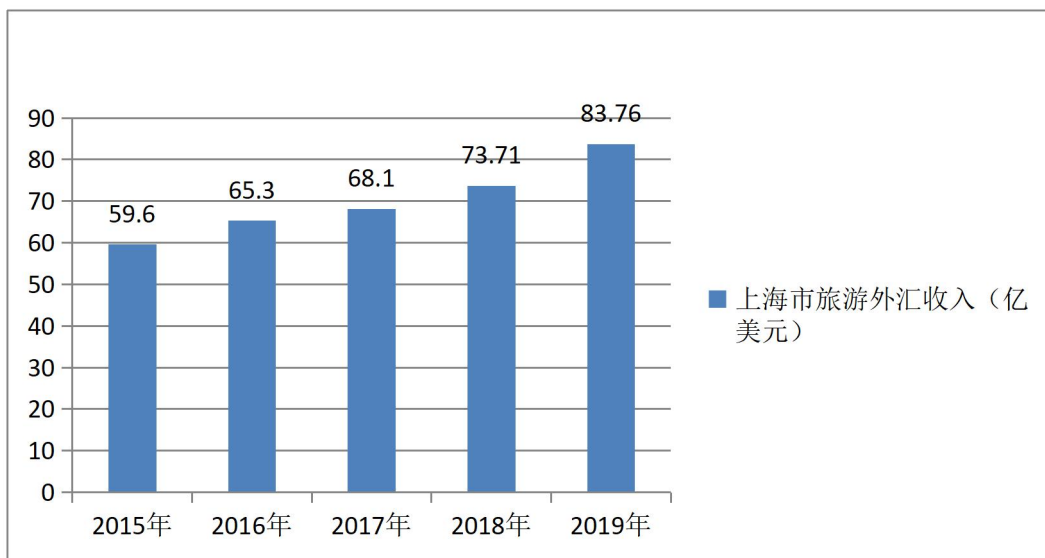


图3 2015年至2019年上海市旅游外汇收入

4、2015年至2019年上海市国内旅游收入如下图4:



图4 2015年至2019年上海市国内旅游收入

5、2015年至2019年与政策相关的项目单位投入

2015年至2019年受益项目实际收到补贴资金20,064.00万元，带动社会投入163,143.00万元，带动系数8.13，每年带动社会投入超过150,000.00万元。

表4 2015年至2019年与政策相关的项目单位投入

单位：万元

年份	项目总投入
2015年	76,503.00
2016年	18,196.00
2017年	18,805.00
2018年	22,630.00
2019年	27,009.00
合计	163,143.00

二、政策实施情况

（一）资金来源、使用情况

1. 预算安排情况

本政策2015年至2019年五年的资金来源均为市级财政资金，每年的预算资金数额和资金来源情况如下表5-1所示。

表 5-1 历年资金预算安排情况表

单位：万元

资金来源	项目补贴总额	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	合计
	市级财政资金		2,506.00 ¹	5,000.00	3,700.00	5,000.00	5,000.00
合计		2,506.00	5,000.00	3,700.00	5,000.00	5,000.00	21,206.00
资金构成	子项目名称	预算金额	预算金额	预算金额	预算金额	预算金额	比重 ²
	促进旅游产业发展项目	1,673.00	2,200.00	1,448.00	2,400.00	2,400.00	47.73%
	城市形象宣传项目	19.00	1,300.00	1,070.00	1,500.00	1,500.00	25.41%
	旅游公益设施建设项目	354.00	1,100.00	822.00	600.00	600.00	16.39%
	组织重大旅游活动项目	460.00	400.00	360.00	500.00	500.00	10.47%
	合计	2,506.00	5,000.00	3,700.00	5,000.00	5,000.00	100.00%

¹2015 年预算减少的原因：2014 新政策发布时间比较晚，导致当年度申报的项目单位个数有所减少，对当年度的预算产生了一定影响。

²比重=各子项目近五年总预算金额÷近五年总预算金额×100%

2. 历年资金实际使用情况

本政策2015年至2019年五年每年的预算资金实际使用情况如下表5-2和表5-3所示。

表5-2 预算执行情况明细表（按项目）

单位：万元

名称	年度	预算金额	使用情况	预算执行率
一、促进旅游产业发展项目	2015 年度	1,673.00	1,110.00	66.35%
	2016 年度	2,200.00	2,020.00	91.82%
	2017 年度	1,448.00	1,416.00	97.79%
	2018 年度	2,400.00	2,356.00	98.17%
	2019 年度	2,400.00	763.00	31.79%
小计		10,121.00	7,665.00	75.73%
二、城市形象宣传项目	2015 年度	19.00	19.00	100.00%
	2016 年度	1,300.00	1,073.56	82.58%
	2017 年度	1,070.00	976.74	91.28%
	2018 年度	1,500.00	1,456.38	97.09%
	2019 年度	1,500.00	2,934.80	195.65%
小计		5,389.00	6,460.48	119.88%
三、旅游公益设施建设项目	2015 年度	354.00	354.00	100.00%
	2016 年度	1,100.00	1,206.44	109.68%
	2017 年度	822.00	821.21	99.90%
	2018 年度	600.00	804.76	134.13%
	2019 年度	600.00	1,013.00	168.83%
小计		3,476.00	4,199.41	120.81%
四、组织重大旅游活动项目	2015 年度	460.00	460.00	100.00%
	2016 年度	400.00	300.00	75.00%
	2017 年度	360.00	400.00	111.11%
	2018 年度	500.00	380.00	76.00%
	2019 年度	500.00	200.00	40.00%
小计		2,220.00	1,740.00	78.38%
总计		21,206.00	20,064.89	94.62%

说明：预算执行率每年有所波动主要系每年申请项目的质量、数量不可控。

表 5-3 预算执行情况明细表（按年度）

单位：万元

	2015 年			
	预算金额	使用情况	使用资金占比	预算执行率
一、促进旅游产业发展项目	1,673.00	1,110.00	57.13%	66.35%
二、城市形象宣传项目	19.00	19.00	0.98%	100.00%
三、旅游公益设施建设项目	354.00	354.00	18.22%	100.00%
四、组织重大旅游活动项目	460.00	460.00	23.67%	100.00%
小计	2,506.00	1,943.00	100.00%	77.53%
	2016 年			
	预算金额	使用情况	使用资金占比	预算执行率
一、促进旅游产业发展项目	2,200.00	2,020.00	43.91%	91.82%
二、城市形象宣传项目	1,300.00	1,073.56	23.34%	82.58%
三、旅游公益设施建设项目	1,100.00	1,206.44	26.23%	109.68%
四、组织重大旅游活动项目	400.00	300.00	6.52%	75.00%
小计	5,000.00	4,600.00	100.00%	92.00%

	2017年			
	预算金额	使用情况	使用资金占比	预算执行率
一、促进旅游产业发展项目	1,448.00	1,416.00	39.18%	97.79%
二、城市形象宣传项目	1,070.00	976.74	27.03%	91.28%
三、旅游公益设施建设项目	822.00	821.21	22.72%	99.90%
四、组织重大旅游活动项目	360.00	400.00	11.07%	111.11%
小计	3,700.00	3,613.95	100.00%	97.67%
	2018年			
	预算金额	使用情况	使用资金占比	预算执行率
一、促进旅游产业发展项目	2,400.00	2,356.00	47.15%	98.17%
二、城市形象宣传项目	1,500.00	1,456.38	29.14%	97.09%
三、旅游公益设施建设项目	600.00	804.76	16.10%	134.13%
四、组织重大旅游活动项目	500.00	380.00	7.60%	76.00%

小计	5,000.00	4,997.14	100.00%	99.94%
	2019 年			
	预算金额	使用情况	使用资金占比	预算执行率
一、促进旅游产业发展项目	2,400.00	763.00	15.54%	31.79%
二、城市形象宣传项目	1,500.00	2,934.80	59.76%	195.65%
三、旅游公益设施建设项目	600.00	1,013.00	20.63%	168.83%
四、组织重大旅游活动项目	500.00	200.00	4.07%	40.00%
小计	5,000.00	4,910.80	100.00%	98.22%
合计	21,206.00	20,064.89	100.00%	94.62%

3. 资金拨付流程情况

市文旅局委托第三方专业机构组织专家对申报项目进行评审，根据评审专家的意见，市财政局、市文旅局审定扶持项目，并将预算资金的总体扶持情况向社会公布。专项资金经审核批准后，按项目实施情况分批次直接拨付至项目实施单位（对于非建设类项目，采取专家评审后一次性拨付的方式；对于建设类项目，分两次拨付，第一次根据项目实施进度，经专家评审后拨付第一笔补贴资金，验收通过后，经专家评审，根据项目实际实施情况拨付第二笔补贴资金）。

具体政策资金拨付流程如下图 5-1 和 5-2 所示。

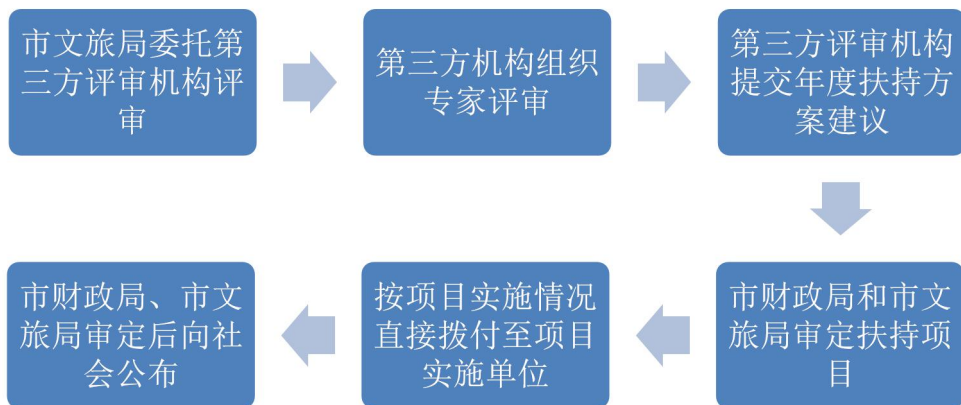


图 5-1 非建设类项目资金拨付流程图

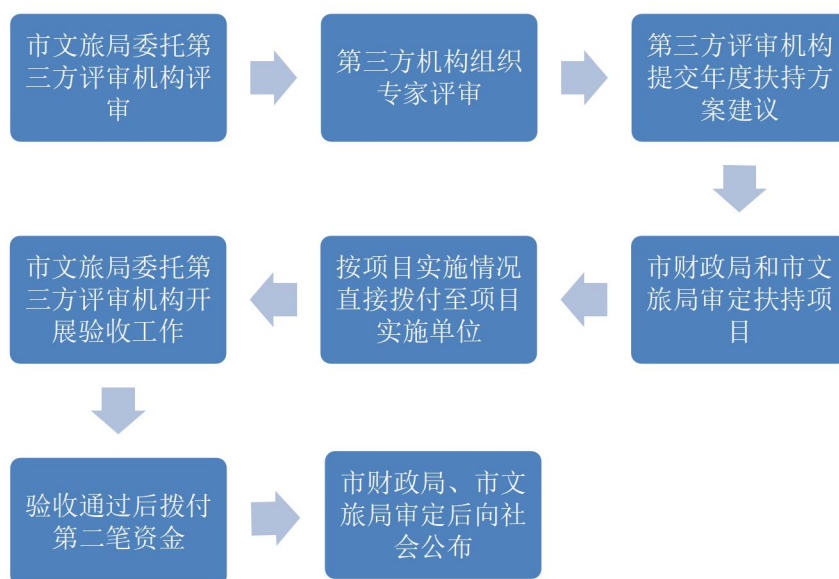


图 5-2 建设类项目资金拨付流程图

（二）配套政策制定情况

本市 2015 年至 2019 年旅游发展专项扶持资金政策的主政策即为《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》（沪财行〔2014〕60 号），配套政策主要为市文旅局 2015 年至 2019 年每年发布的《上海市旅游发展专项资金项目申报指南》，其主要内容是对申报当年企事业单位的申请条件、申报要求和申报流程等进行明确（2015 年至 2019 年的申报指南详见附件四）。

五年申报指南的对比情况如下表 6 所示。从表 6 可见，每年申报指南的扶持方向都有相应的变化与调整。

为了能更好地引导本市旅游业的发展，市文旅局在申报指南

发布前会召开专项资金座谈会，对上海旅游业的发展现状和新模式新业态等进行研究、对外省市相关旅游政策进行调研、根据上海旅游发展规划和市政府最新政策文件的相关要求，结合本年度工作情况，确定专项资金的年度支持方向和重点。

2015年至2019年期间，市文旅局申报指南的主要调研情况以及相关修改说明如下所述：

（1）2015年，市文旅局组织力量赴北京、江苏、广州等地专程学习考察了解兄弟省市促进入境旅游市场发展的有关做法，在此基础上结合上海实际，针对本市入境旅游项目的旅游发展专项资金政策扶持方案作了进一步的明确。在制定原则上，一是重在引导旅行社坚持开展入境旅游业务，做好入境业务与出境业务两者平衡发展；二是重在发挥入境旅游消费带动作用，鼓励入境游客在上海过夜，拉动入境游客在上海的消费；三是重在鼓励规范经营且具有业务规模的旅行社坚持进行人员培训和国际旅游市场推介等，提升服务质量和城市旅游吸引力。

（2）2016年，市文旅局举行了“2016年度上海市旅游发展专项资金座谈会”，主要对新模式新业态、入境旅游和旅游重点功能区等方面相关项目单位的基本建设情况、合作方、业务方向等内容进行沟通了解，为后期申报指南扶持内容的确定提供了一定的方向。

（3）2017年，随着上海旅游产业发展环境的飞速变化，市文旅局考虑到政策在运行过程中逐渐与当前的管理程序和产业需

求出现了错位，开展了有关《管理办法》的修订讨论，讨论修订建议支持传统旅游产业提升项目、旅游与相关产业融合项目、旅游新业态项目、支持境内外旅游宣传促销、广告投放等项目和支持旅游景区、郊野公园、浦江两岸等重点旅游区域的旅游交通便捷服务体系、旅游公共信息服务体系、旅游厕所建设等项目，并在申报指南中相应做了完善，此外，市文旅局针对北京、四川、江西、山东、福建的入境旅游扶持政策进行了对比分析，主要针对政策出台时间、扶持类别、扶持方向、扶持标准等进行了学习与了解。

（4）根据《关于促进本市乡村民宿发展的指导意见》（沪府办规〔2018〕21号）、上海市人民政府办公厅印发《关于促进本市邮轮经济深化发展的若干意见》的通知（沪府办发〔2018〕32号）以及《上海市人民政府办公厅转发市旅游局关于促进上海入境旅游发展若干意见的通知》（沪府办发〔2018〕34号）等政策文件的相关要求，市文旅局在申报指南的扶持方向中增加了在邮轮港周边区域打造港城联动、商旅文结合的配套服务设施以及支持乡村民宿公共旅游配套建设项目等。

表 62015-2019 年申报指南对比情况概况

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
发布日期	2015 年 8 月	2016 年 7 月	2017 年 10 月	2018 年 10 月	2019 年 4 月
依据	《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》（沪财行〔2014〕60 号）及相关规定，结合当年本市旅游发展工作重点				
申报主体	凡在本市依法注册、合法经营、具备独立法人资格的单位在当年发生有效投入并开展符合支持方向和申报范围的项目，均可提出申请	相对于上一年补充要求：项目在建或当年内完工，并落实自筹资金来源。已纳入国家及市级旅游项目管理库和旅游项目名录的旅游项目，同等条件下可优先申报	相对于上一年补充要求：曾经获得本专项资金支持的单位，若支持项目尚未验收完成的，不得申报		未对申报主体进行详细说明，仅规定项目单位有本专项资金支持但尚未验收的项目，需待项目通过验收后再申报新项目。项目单位存在项目无故中止或验收不通过的项目，自项目核销之日起 3 年内不得申报新项目。同一项目已获得市级其他专项资金支持的，项目申报不予受理

申报投资	申报项目属于建设类的，总投资应不低于 500 万元；属于其他类的总投入不低于 50 万元，其中节庆活动，总投入应不低于 70 万元		与管理办法保持一致		
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年

<p>支持范围</p>	<p>重点支持“十二五”本市旅游业发展在重点领域、重大任务和重要创新等方面对上海建设世界著名旅游城市有成效或有突出贡献的基础性、公益性、功能性项目</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、按有关规定配套支持本市获得国家各类旅游发展促进资金的项目 2、支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目 3、支持市委市政府批准的其他重点旅游项目 4、支持本市旅游景区创建国家4A及以上级别景区(点)项目 5、支持本市旅游品牌建设和旅游标准化建设项目 6、支持入境旅游 7、支持旅游公益设施项目 8、支持本市重大旅游活动项目 	<p>重点支持由“十二五”改为上海市“十三五”旅游发展规划</p> <p>新增支持在线旅游项目；强调支持具有上海地域特色、文化内涵的旅游商品品牌研发项目；</p> <p>新增特色入境，支持2015年度在上海开展会展旅游、医疗旅游、体育旅游等专题、定制入境旅游的旅行社，且参与的来沪入境过夜游客达到5000及以上人次；</p> <p>新增智慧旅游。支持旅游行业大数据创新应用、景区智慧旅游建设、旅游信息智能化、旅游教育平台等项目</p>	<p>重点支持由上海市“十三五”旅游发展规划改为上海旅游发展规划</p> <p>新增黄浦江水岸旅游联动、郊野公园、崇明世界级生态岛等市级重点旅游项目；</p> <p>在支持国家4A及以上级别旅游景区(点)的创建项目中新增景区的创建规划编制；提升项目中新增景区的综合环境优化；</p> <p>新增支持有利于扩大党的诞生地宣传,加强党史、国情教育的红色旅游开发和建设项目</p>	<p>相较于上年,细化了支持黄浦江游览水岸联动项目的支持范围；</p> <p>新增支持在邮轮港周边区域打造港城联动、商旅文结合的配套服务设施项目；</p> <p>新增支持工业旅游景点建设项目；</p> <p>新增支持乡村民宿公共旅游配套建设项目；</p> <p>新增支持“建筑可阅读”项目；</p> <p>新增支持入境通关便捷设施、公益无线网络覆盖等建设项目；</p> <p>新增支持重点窗口的国际化服务水平提升项目；</p> <p>新增支持应用新媒体新技术开展境外营销推广项目</p>	<p>相较于2015年至2018年,描述上更为笼统,未单独列示支持的项目类型和范围</p> <p>如:支持促进旅游产业发展的相关项目,支持《上海市旅游业改革发展“十三五”规划》《关于促进上海旅游高品质发展加快建成世界著名旅游城市的若干意见》《关于促进上海入境旅游发展的若干意见》明确的文化旅游产业发展项目;支持符合国家战略的区域旅游项目、符合市级发展战略的重大文化旅游等项目。</p>
-------------	---	---	---	---	--

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
支持方式	<p>资金方式：无偿资助、贷款贴息两种方式，可任选一种支持方式，但不得同时享受。</p> <p>无偿资助的额度不超过项目总投资或总费用的 30%且金额不超过 500 万元；</p> <p>贷款贴息资助的额度根据项目贷款额度及人民银行公布的同期贷款利率确定。项目的贴息期限一般不超过 2 年</p>	<p>相较于上年，强调已通过其他渠道获取市级财政资金支持的项目，专项资金不再予以支持；项目单位须出具与境内金融机构签订的贷款协议或合同以及银行结息单</p>	一致	一致	与管理办法保持一致
	<p>定额支持：</p> <p>1. 入境旅游项目。按旅行社自组外联或接待入境过夜境外旅游者超过 1 万人次/年的旅行社，按 10 元/人给予扶持补贴，安排在本市过夜超过两晚的，从第二晚起，每晚按 30 元/人予以支持。旅行社入境邮轮、入境包机及其他入境旅游业务，可参照的入境外联或接待标准的 70%予以支持。</p> <p>2. 本市重大旅游活动项目，经审核实际投入额超过 70 万元的予以一次性 20 万元的资金支持</p>	<p>取消了对 1 万人次/年的说明改为经第三方专业机构审定符合扶持条件的；</p> <p>取消了对旅行社入境邮轮、入境包机及其他入境旅游业务，参照入境外联或接待标准的 70%予以支持的说明</p> <p>取消了对重大旅游活动项目投入额超过 70 万元的说明，改为对审定符合扶持条件的旅游活动项目</p>	对入境旅游项目取消了对经第三方专业机构审定符合扶持条件的说明	一致	与管理办法保持一致

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
申报材料	<p>1、上海市旅游发展专项资金申请汇总表</p> <p>2、上海市旅游发展专项资金申请表</p> <p>3、上海市旅游发展专项资金申报承诺表</p> <p>4、申报单位及项目情况概述</p> <p>5、项目投资/投入估算表</p> <p>6、申报单位注册法人登记证书和组织机构代码证书（复印件）</p> <p>7、申报单位上年度财务报表及审计报告、完税证明（复印件）</p> <p>8、项目资金筹措证明（须提供与项目相关的、有效的合同协议、支付凭证）</p> <p>9、申报单位历年已获得各级财政资金（或政策）支持的相关说明</p> <p>10、其他相关证明材料，包括建设类、入境旅游类、活动类的详细材料说明（详见附件四）</p>	<p>相较于上一年：</p> <p>第 6 项改为申报单位营业执照（或注册法人登记证书）和组织机构代码证书（复印件加盖公章）</p> <p>第 7 项考虑到新设单位的实际情况，改为申报单位 2015 年度财务报表或 2015 年度审计报告，新设单位（2016 年 1 月 1 日后注册）需提供最新的财务报表</p> <p>第 8 项调整为项目自筹资金证明（含银行存款证明、银行贷款协议、贷款合同等）及项目投入相关的合同协议、支付凭证等）</p> <p>取消了对第 9 项的要求</p>	<p>相较于上一年：</p> <p>第 6 项调整为申报单位营业执照（或法人登记证书）、组织机构代码证、税务登记证或者多证合一的营业执照</p> <p>第 7 项调整为申报单位 2016 年度财务报表或 2016 年度审计报告，2017 年新设单位（2017 年 1 月 1 日后注册）需提供最新的财务报表</p> <p>第 8 项调整为项目单位财务履约能力的证明附件（含自筹资金出资证明或银行贷款协议/合同等）</p> <p>新增如项目涉及特色旅游商品研发项目，需提供专利局颁发的专利证书（或授权通知书）等相关证明材料的复印件</p>	<p>相较于上一年：</p> <p>第 7 项调整为申报单位 2017 年度财务报表或 2017 年度审计报告，2018 年新设单位（2018 年 1 月 1 日后注册）需提供最新的财务报表</p>	<p>相较于上一年：</p> <p>第 6 项调整为项目单位营业执照（或法人证书）</p> <p>第 7 项调整为项目单位 2018 年度财务报表或审计报告，以及申报截止日上一月度的财务报表</p>

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
申报、评审和拨付	未说明	未说明	<p>1、申报工作。通过上海市旅游发展专项资金申报系统，进行在线填报。完成在线填报后，于 2017 年 11 月 15 日/2018 年 12 月 20 日/2019 年 6 月 10 日前报送到项目单位注册地所在区旅游管理部门或上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、临港地区等重点功能区管委会</p> <p>2、评审工作。项目单位注册地所在区旅游管理部门或重点功能区管委会负责对项目单位递交的书面材料进行初审，于 2017 年 11 月 17 日/2018 年 12 月 28 日/2019 年 6 月 20 日前完成项目完成初审后报送文旅局评审。市财政局、文旅局组织专家或委托专业机构对申报项目进行评审，评审结果经市财政局、文旅局审定后向社会公布。</p> <p>3、拨付工作。上海市旅游发展专项资金经审核批准后，入境旅游项目、重大旅游活动项目扶持资金一次性直接拨付至项目实施单位，其他项目扶持资金按项目实际实施情况分批次拨付至项目实施单位。</p> <p>2019 年资金拨付环节调整为专项资金经审核批准后，按项目实施情况分批次直接拨付至项目实施单位，2019 年其他环节描述基本与往年一致</p>		
监督管理	未说明	<p>旅游发展专项资金应严格执行财政资金管理的有关规定，提高资金使用效益。经费开支和范围应与申请项目相一致，严禁超范围开支。项目单位不得拆分项目、多头重复申报专项资金。项目单位应接受文旅局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。对弄虚作假骗取专项资金、擅自改变专项资金用途、无故中止项目的单位，应追究项目单位主要负责人的责任，并限期追回已拨付的全部资金，文旅局在三年内不再受理该单位的项目申请，并向社会公告</p>	<p>相较于上一年：更强调单独核算，专款专用；取消了对项目单位不得拆分项目、多头重复申报专项资金的描述。</p>	一致	<p>相较于上一年：取消项目单位应接受文旅局、市财政局及审计、监察部门的监督检查。对弄虚作假骗取专项资金、擅自改变专项资金用途、无故中止项目的单位，应追究项目单位主要负责人的责任，并限期追回已拨付的全部资金，文旅局在三年内不再受理该单位的项目申请，并向社会公告的描述，调整为按相关要求加强专项资金的绩效管理，根据年度绩效目标，实施绩效跟踪管理等</p>

（三）政策的申报、评审和信息公开等内容实施情况

1、政策的申报

市文旅局通过单一来源政府采购的形式委托第三方专业机构上海投资咨询公司（以下简称“上咨公司”）组织政策的宣讲培训、项目申报、项目评审。

上咨公司（SICC）于1986年经上海市人民政府批准成立，归口上海市发展和改革委员会领导，是国内综合性工程咨询机构中第一家通过ISO9001质量体系认证的单位，获得中国、美国、荷兰质量认证机构颁发的质量体系证书，专业资质包括上海市节能审核机构、商务部对外援助成套项目评估单位、甲级工程咨询单位等。

自2017年开始，申报方式由传统的纸质申报改为线上申报的方式，项目单位通过市文旅局官方网站的“旅游发展专项资金项目申报指南”专题栏目中的链接登录上海市旅游发展专项资金申报系统进行在线填报。完成在线填报后，自行保存系统生成的电子文本，并将在系统中的《项目申请表》打印材料后，加盖申报主体签章连同其他相关书面材料报送到项目单位注册地所在区旅游管理部门或者上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、临港地区等重点功能区管委会。

线上申报系统中会及时更新与申报相关的政策、最新动态、申报所需资料说明以及会有专业人员对项目单位申报时遇到的问题及时作出反馈回答。

2、政策的评审

主要包括材料初审、专家评审和市级复核。首先由项目单位注册地所在区旅游管理部门或重点功能区管委会负责对项目单位递交的书面材料进行初审；初审通过后由第三方专业机构上咨公司组织专家对通过材料初审的申报项目进行专家评审；评审通过后市文旅局在确定具体扶持项目前向市文创办、市发改委、市经信委、市科委、市商务委、市市场监督管理局等市级专项资金主管单位致函进行评审项目商请比对，再交由市财政局对拟支持项目进行最终复核。

3、项目的验收与资金的拨付

上海市旅游发展专项资金经审核批复后，旅游景区实时信息发布、旅游景区监控视频接入、入境旅游以及重大旅游活动项目的扶持资金在评审结束后一次性拨付至项目实施单位，建设类项目扶持资金按项目实际实施情况，经验收分批次拨付至项目实施单位。

4、信息公开

旅游发展专项资金的预算安排、使用管理和绩效评价结果，由市旅游局按照市级专项资金信息公开的要求实施公开。

（四）政策的管理内容实施情况

1、过程管理

政策在执行时，根据各年度申报指南的要求，涉及到以下组织管理部门：上海市财政局、上海市文旅局、区县旅游局、上咨

公司以及各项目申报实施单位。各部门在专项资金项目的各个环节大体管理过程如下表 7 所示。

表 7 旅游发展专项资金项目执行在各环节的组织管理

	市财政局	市文旅局	各区文旅局 或重点功能 区管委会	第三方机构	项目单位
申报前		制定年度《申报指南》；组织政策辅导，召开培训会			获取专项资金项目信息，参加培训；执行项目
申报		汇总初审结果	汇总上报		准备项目申报材料，递交区市文旅局进行初审
评审		委托第三方机构评审		组织专家进行项目评审；出具评审报告	参与评审
第一次拨付	一次性拨付或拨付第一阶段资金	确认评审结果后报财政			
验收		委托第三方机构验收		组织专家进行项目验收；出具验收报告	参与验收
第二次拨付	建设类项目拨付第二阶段资金	确认验收结果后报财政			

专项资金的整个流程按照时间顺序大体分为指南制定、政策宣讲、项目申报、项目评审、项目批复、第一阶段资金拨付、项目验收以及第二阶段资金拨付（建设类项目）。

市文旅局、市财政局根据审核报告和评审意见对申报项目进行审定后，由市文旅局根据资金资助项目的实施情况和进度，向市财政局申请拨款。市财政局根据国库集中支付管理要求，将专项资金拨付至项目实施单位。

项目申请受理审核流程如下图 6 所示。

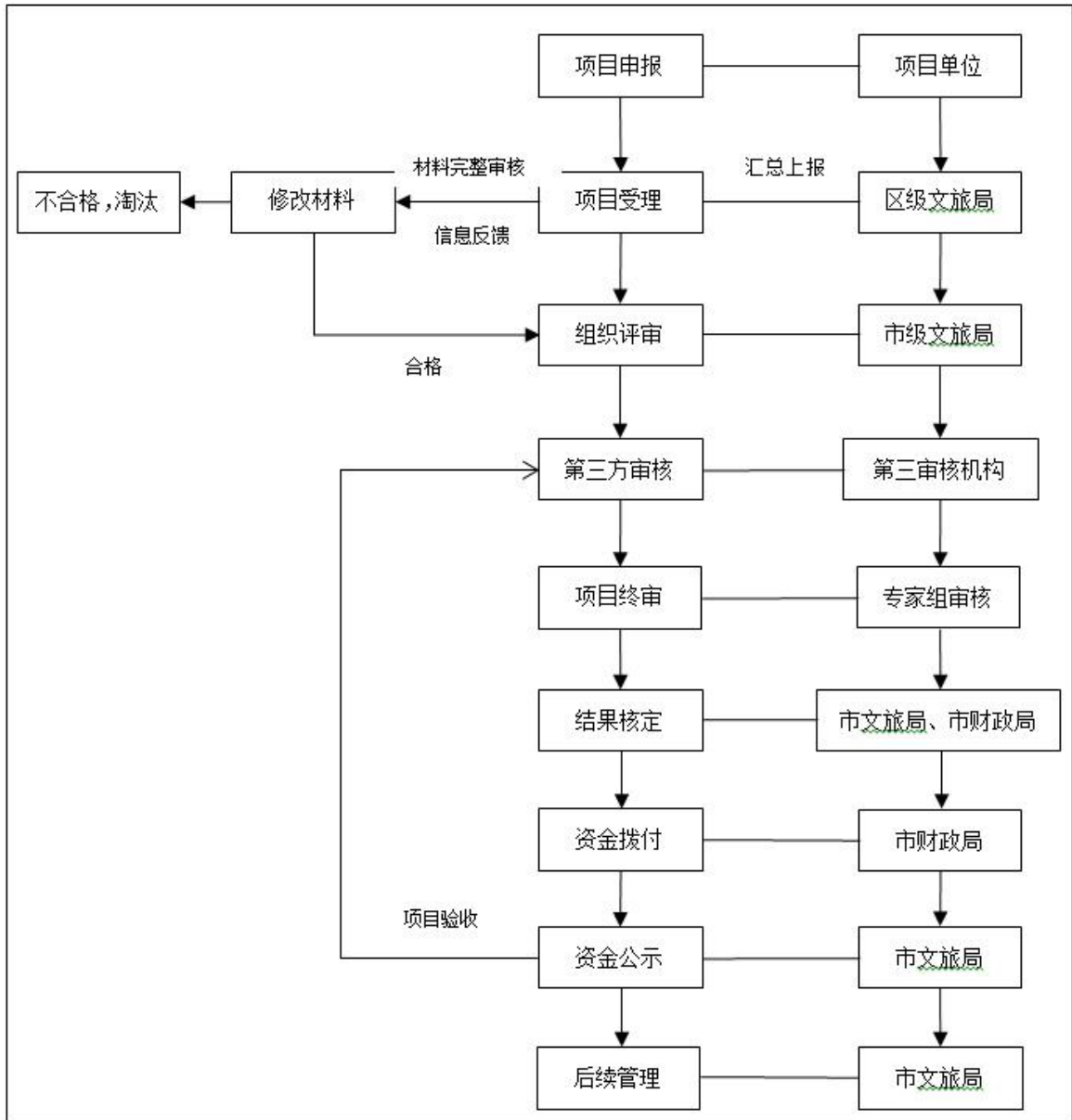


图 6 项目申请受理审核流程图

2、档案管理

根据《中华人民共和国档案法》和《上海市档案条例》，市文旅局制定了《市旅游局档案资料管理暂行办法》。根据要求，市文旅局归档了相关政策实行过程中的制定文件、会议材料、合同类文书等。上咨公司也根据有关要求，对于申报单位的资料进行归档管理，以便于日后的查考利用。

3.监督管理

项目资金监督管理流程如下图 7 所示。

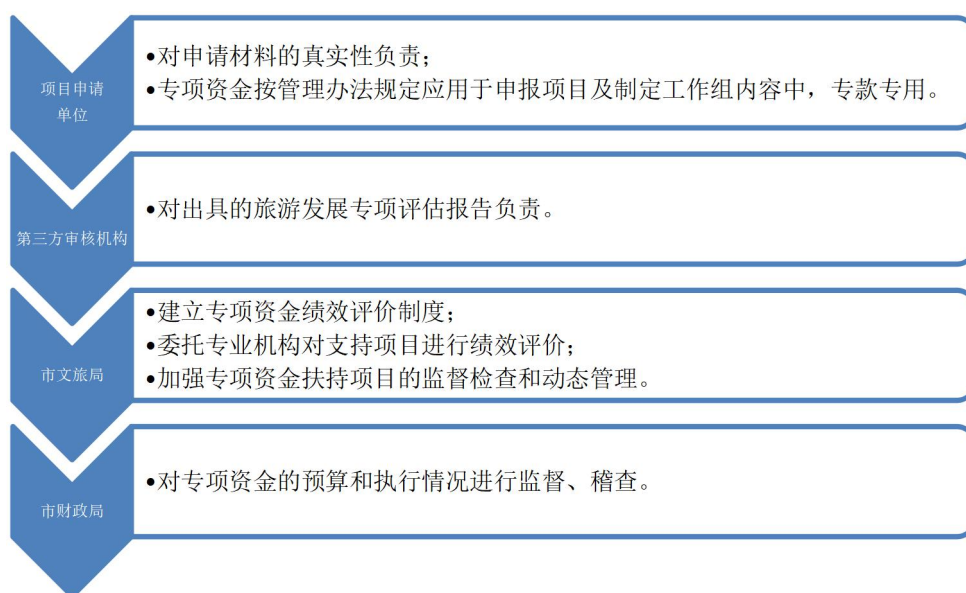


图 7 项目资金监督管理流程图

（五）政策的组织架构情况

本项目涉及的利益相关方包括：

项目拨款单位：上海市财政局；

预算主管部门：上海市文化和旅游局；

项目主要实施单位：上海市文化和旅游局；

项目参与实施单位：上海市 16 个区和佘山国家度假区、国际旅游度假区和临港管委会 3 个重点旅游区域管委会；

项目评审单位：上海投资咨询公司；

项目受益方：项目实施单位、上海市民及来沪观光旅游游客。

根据附件七统计 2015 年至 2019 年进入评审、专家评审、最终受益项目的个数情况如下表 8-1、8-2 和图 8。

表 8-12015 年至 2019 年进入评审和专家评审的通过的项目个数

单位：个

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	合计
进入评审	56	110	86	142	108	502
专家评审	37	92	54	85	59	327
通过率	66.07%	83.64%	62.79%	59.86%	54.63%	65.14%

表 8-22015 年至 2019 年各受益项目单位个数数据对比

单位：个

项目名称	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 ³
一、促进旅游产业发展项目	7	11	6	14	9
二、城市形象宣传项目	2	16	7	18	20
三、旅游公益设施建设项目	4	43	12	23	14
四、组织重大旅游活动项目	23	15	20	19	10
合计	36	85	45	74	53

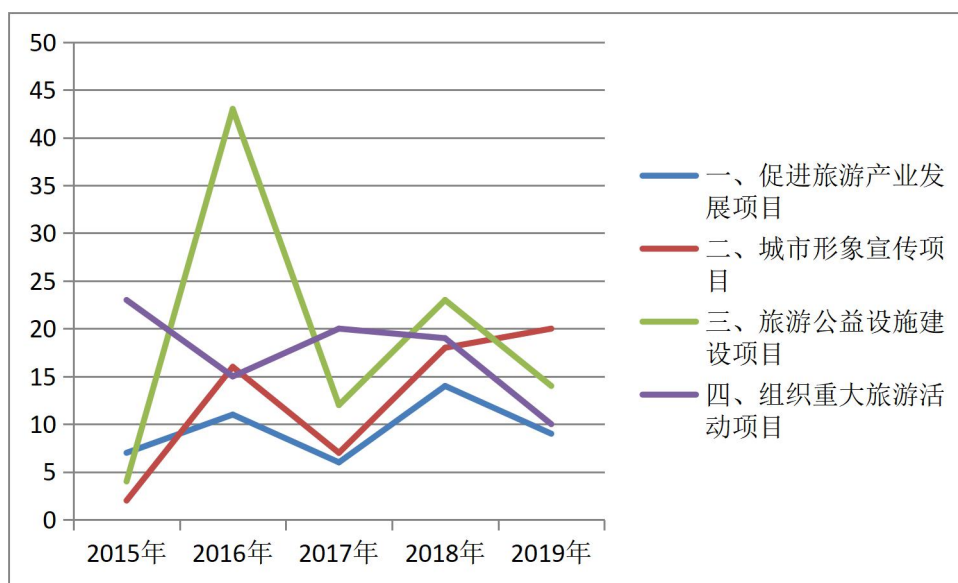


图 8 支持范围内受益项目个数变化情况

³2019 年实际受益个数=2019 年统计受益总数-2018 年调整到 2019 年拨付的三个受益项目

三、政策总目标和分年度目标

1. 政策总目标

加快上海旅游业发展，以实现高质量发展、创造高品质生活为导向，面向全球、面向未来，助力提升上海城市能级和核心竞争力，提高市民游客的满意度、获得感、幸福感，打造高品质的世界著名旅游城市。

2. 2015 年至 2019 年年度目标

经与市文旅局相关管理人员沟通，本政策 2015 年至 2019 年的年度目标基本一致，即：支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目壮大旅游产业规模；支持本市旅游景区创建国家 4A 及以上级别景区（点）项目、本市旅游品牌建设和旅游标准化建设项目提升旅游产业能级；支持入境旅游、会展旅游和邮轮旅游等项目增加本市旅游接待量、建设国际重要旅游目的地城市；支持旅游公益设施项目完善城市旅游服务功能；支持本市重大旅游活动项目提升国际影响力。

3. 绩效目标

根据文旅局填报的绩效目标申报表，本政策的绩效目标如下：

（1）投入和管理目标

- ①专款专用率 100%；
- ②制定发布年度申报指南 数量=1；
- ③专项资金带动效应 带动区投入；
- ④专项资金安排结构合理性 符合年度旅游产业方向；

- ⑤建设并投入使用申报系统 数量=1;
- ⑥安排专题辅导及集中申报受理 数量 ≥ 8 天。

(2) 产出目标

- ①评审通过率 $\geq 50\%$;
- ②扶持区及重点功能区覆盖率 $\geq 80\%$;
- ③扶持方向覆盖率 100%。

(3) 效果目标

- ①带动社会投入 ≥ 1.5 亿;
- ②促进入境旅游市场 培育新兴市场或推动地区市场;
- ③增加旅游公共服务设施 新增达标旅游公厕。

(4) 影响力目标

- ①对外公示资金支持内容、程序、结果 政务网发布;
- ②申报政策宣传 政务网发布;

③人力资源建设 专业机构评审、市\区旅游管理部门和部分重点功能区管委会专人负责;

④长效机制建设 依据“十三五”旅游规划要求,针对扶持年度旅游重点项目,完善项目实施管理。

经与文旅局沟通,绩效评价项目组梳理后的绩效目标如下:

(1) 投入和管理目标

- ①专款专用率 100%;
- ②财务制度适应性 适应,符合政策实际情况;
- ③年度申报指南制定发布完成率 100%;

- ④安排专题辅导及集中申报受理天数 ≥ 8 天;
- ⑤申报流程规范性 规范,符合要求;
- ⑥区市文旅局和重点功能区初审结果汇总完成率 100%;
- ⑦评审流程规范性 规范,符合要求;
- ⑧验收流程规范性 规范,符合要求;
- ⑨信息公开规范性 规范,符合要求;
- ⑩上海旅游专项资金管理平台使用有效性 有效;

(2) 产出目标

- ①项目评审完成率 100%;
- ②评审通过率 $\geq 50\%$;
- ③评审完成及时性 及时,符合要求;
- ④扶持区及重点功能区覆盖率 $\geq 80\%$;
- ⑤扶持方向覆盖率 100%;
- ⑥专项资金结构安排合理性 符合年度旅游产业方向;
- ⑦旅游公共服务设施逐年增长 增长率 > 0 ;

(3) 效果目标

- ①专项资金带动效应 引导各区投入;
- ②带动社会投入 ≥ 1.5 亿元;
- ③旅游产业增加值逐年增长 增长率 > 0 ;
- ④接待国际旅游入境游客人次逐年增长 增长率 > 0 ;
- ⑤入境过夜游客人次逐年增长 增长率 > 0 ;
- ⑥接待国内游客人次逐年增长 增长率 > 0 ;

⑦入境旅游外汇收入逐年增长 增长率 > 0;

⑧国内旅游收入逐年增长 增长率 > 0;

⑨资金投入乘数逐年增长 增长率 > 0;

⑩入境旅游新兴市场培育有效性 有效。

(4) 影响力目标

①游客满意度 $\geq 85\%$;

②相关部门（区市文旅局、市旅游协会）满意度 $\geq 85\%$;

③资金资助项目实施单位满意度 $\geq 85\%$;

④政策宣传渠道多样性 多样;

⑤人力资源建设 专业机构评审、市\区旅游管理部门和部分重点功能区管委会专人负责，并且每年进行有效培训;

⑥长效管理机制建设有效性 有效，每年根据国家和本市旅游发展规划的要求对扶持方向进行相应调整，完善项目实施管理。

四、指标体系

（一）评价思路

对于本次政策评价，评价组设计的指标体系偏重于政策执行情况、执行过程中的问题、执行后产生的效益以及利益相关方满意度的分析。通过上述分析，发现政策制定、实施方面的经验与可能存在的不足；对于政策制定本身，将通过一系列执行中的问题进行反应，增强分析的客观性。

根据指标体系考察的内容，结合指标设计的基本原则，设计具体的指标。其中：政策制定主要从政策目标导向性、政策前期调研情况、政策要素完整性和政策制定评估情况四个方面进行分析；政策实施主要从配套政策制定情况、政策执行动态跟踪、财政资金使用效率、政策申报情况、享受政策评审情况、信息公开情况六个方面进行分析；政策效益主要从政策覆盖面、受益人数、专项资金带动效应、带动社会投入情况、旅游产业增加值每年增长情况、游客人次每年增长情况、健全政府监管体制机制、政策满意度等多方面进行分析。

为分析政策指标实现情况，全面了解政策实施与政策效益，需要了解掌握相关信息。评价组主要通过梳理政策文献资料、获取 2015 年至 2019 年历史数据信息和相近省份同类政策文件以及开展访谈和问卷调查等途径获取信息。

考虑到该项政策的支持范围包括促进旅游产业发展、提升城市形象、旅游公益设施建设、重大旅游活动四类项目，评价组在

对数据进行核对的基础上向市文旅局相关管理人员、16个区各市区文旅局和3个功能区相关管理人员、上海市旅游协会相关管理人员、相关第三方审核机构以及部分项目申请专项资金扶持单位进行访谈调查。评价组在综合考虑项目类型、项目资金扶持情况、企业规模等因素后，在四类扶持项目中各抽取20个项目，合计80个项目对应的项目单位进行访谈调查（调查方式包括电话访谈和实地调研访谈），其中包括2015年至2019年评价期间内共4个在验收阶段不予通过的项目单位（即①2015年“《上海故事》老码头舞蹈灯光秀场”项目的申报单位上海会展有限公司；②2016年“金茂大厦观光厅4A景区功能提升项目”的申报单位中国金茂（集团）有限公司；③2018年“趣味人VR科技体验”项目的申报单位上海趣味人创业孵化器有限公司；④2019年“眼界——增强现实旅游导览服务平台”项目的申报单位上海微越信息科技有限公司），评价组采用走访调查的方式，面对面与项目单位相关管理人员进行沟通，进一步了解项目未通过验收的原因、市文旅局在整个流程中的管理措施（特别是在第一次评审后至验收阶段期间市文旅局的管理过程以及企业与市文旅局的沟通过程）等情况。

针对上海市民（游客），考虑到目前的疫情情况，评价组主要通过问卷星等网上调查方式随机发放调查问卷，以了解市民近五年来对于上海旅游行业发展情况的感受度和满意度情况以及相关的意见和建议。

针对上海市旅游发展专项资金政策，评价组以综合评价法为主线，构建相应的政策评价指标体系，全面分析政策，运用科学合理的方法，收集、梳理、统计、分析政策基本信息与评价数据；通过对 2015 年至 2019 年五年来上海旅游产业的相关数据进行深入分析，注重与历史数据的纵向比较，对上海和其他相近省份同类政策进行横向对比分析，进一步掌握政策实施后的实际效果以及与原目标的差异情况，评价政策是否达到预期效果；通过对利益相关方进行访谈和问卷调查，进一步获取政策相关数据与重要信息，并对指标体系分析结果起到进一步支撑作用，最后通过绩效分析得出评价结论。

具体路径如下图 9 所示。

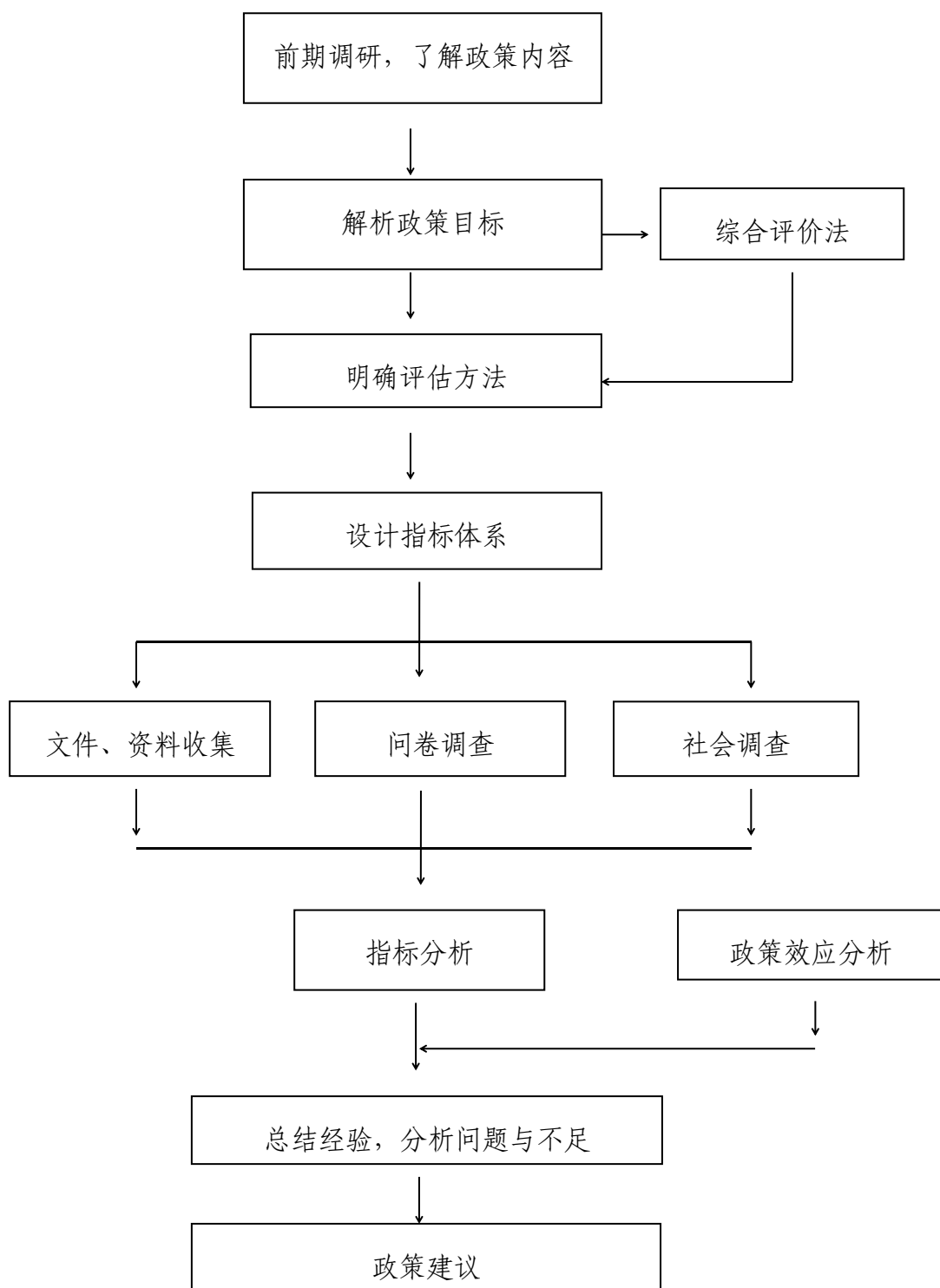


图9 评价方法路径图

对上海市旅游发展专项资金进行政策评价，评价组着重对政策的制定、实施和效益三个环节进行绩效评价。

（1）政策的制定

主要针对政策制定时所处的时代背景、上海旅游业的发展规划、市场需求等进行深入了解和分析，以便评价组了解政策制定的背景、预算资金、政策制定需要解决的问题以及需要达到的目标，了解在政策制定前是否进行了充分的调研，制定的政策是否与上海旅游业发展战略目标相适应以及政策在内容结构上是否完整等。

（2）政策的实施

对旅游发展专项资金政策的执行情况进行取证与分析，评价项目申报、评审、验收、资金拨付等流程是否合规、符合标准和相关要求，考察为保障政策的实施，是否制定了相应的其他配套政策，了解在业务、资金和监督管理上，建立了哪些制度进行保障，申请材料审核、项目评审、资金的审核和拨付有哪些规定，监督和管理上有哪些措施，是否做到了客观公正。

（3）政策的效益

重点了解该项扶持政策的效果如何，包括产出、效益以及利益相关方对政策的知晓度和满意程度，进一步掌握政策实施后的实际效果以及与原目标的差异情况，评价政策实施对社会发展、经济发展、生态环境带来的直接或间接影响，考察 2015 年至 2019 年政策执行是否达到原先制定政策的初衷和预期效果以及政策对

于上海整体旅游产业发展的实际作用。

本次政策绩效评价的指标体系详见附件二。

本次政策绩效评价的结果采用综合评分结合定级的方法，确定绩效评级分优、良、合格、不合格。得分高于90分（含90分）的为优；得分在75（含75分）—90分的为良；得分在60（含60分）—75分的为合格；得分在60分以下的为不合格。

对上海市民的调查问卷反馈详见附件五。

对文旅局相关管理人员的访谈反馈详见附件六中6-1。

对区市文旅局相关管理人员的访谈反馈详见附件六中6-2。

对上海市旅游协会相关管理人员的访谈反馈详见附件六中6-3。

对第三方审核机构的访谈反馈详见附件六中6-4。

对项目申请专项资金扶持单位的访谈反馈详见附件六中6-5。

（二）绩效指标体系

上海市旅游发展专项资金财政政策重点评价绩效指标体系分为 3 个一级指标、21 个二级指标、18 个三级指标，详见下表 9。

表 9 旅游发展专项资金财政政策重点评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
A 政策制定指标	A1. 政策目标导向性		用以反映政策与战略目标的适应程度。
	A2. 政策前期调研评估情况	A2.1 政策制定规范性	考察政策制定前期，制定方是否进行了充分的调研评估。
		A2.2 绩效目标合理性	在政策制定时针对政策所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核政策绩效目标与政策本身的相符情况。
		A2.3 绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核政策绩效目标的明细化情况。
		A2.4 资金投入合理性	政策预算编制是否有明确标准，资金额度与目标是否相适应，对各子项目之间的预算资金分配是否有测算依据，用以反映和考核预算编制和资金分配的科学性、合理性情况。
	A3. 政策要素完整性		考察政策在形式、内容上是否完整。
B 政策实施指标	B1. 配套政策的制定情况		考察为保障政策的实施，是否制定了相应的其他配套政策。
	B2. 政策执行动态跟踪有效性		是否建立动态跟踪机制。
	B3. 财政资金使用效率	B3.1 资金保障率	评审和验收通过后实际保障的资金与应保障资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对政策实施的总体保障程度。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
B 政策实施指标	B3. 财政资金使用效率	B3.2 预算执行率	为政策执行安排的预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核政策预算执行情况。
	B4. 政策申报情况	B4.1 申报辅导计划符合性	反映文旅局是否按计划对各区市文旅局和相关旅游企业进行了申报辅导，为后续工作的开展做好铺垫。
		B4.2 申请材料审核及时性	反映在申报环节，各区初审时对于申请材料的审核、审批流程和审核工作的开展是否及时有效，为后续工作的开展提高效率。
	B4. 政策申报情况	B4.3 申请材料审核规范性	反映在申报环节，各区初审时对于申请材料的审核、审批流程和审核工作的开展是否及时有效，为后续工作的开展提高效率。
		B5. 政策评审流程规范性	
	B6. 信息公开有效性		
C 政策效益指标	C1. 项目评审完成率		通过初审后的申报项目是否都得到了评审，实际被评审项目数量与应被评审项目数量的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。
	C2. 评审通过率		通过初审后的申报项目通过专家评审的比率，用以反映和考核初审的有效性以及申报项目的符合性
	C3. 扶持方向覆盖率		每年实际被扶持的项目是否涵盖了所有的扶持方向，用以反映和考核政策引导产业发展的有效性。
	C4. 扶持区及重点功能区覆盖率		用以反映和考核政策对于各区申报项目的扶持范围以及各区对于政策的积极性。
	C5. 评审完成及时性		对每年申报项目的评审是否在规定时间内完成，用以反映和考核政策产出时效目标的实现程度。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
C 政策效益指标	D1. 专项资金带动效应	D1.1 引导各区投入	用以反映和考核政策对于各区的带动效应。
		D1.2 带动社会投入	用以反映和考核政策对于社会的带动效应。
	D2. 游客人次增长情况	D2.1 接待国际旅游入境游客人次增长情况	用以反映和考核政策实施对于本市旅游行业发展所带来的直接或间接影响情况。
	D2. 游客人次增长情况	D2.2 入境过夜游客人次增长情况	用以反映和考核政策实施对于本市旅游行业发展所带来的直接或间接影响情况。
		D2.3 接待国内游客人次增长情况	
	D3. 旅游收入增长情况	D3.1 入境旅游外汇收入增长情况	用以反映和考核政策实施对于本市旅游行业发展所带来的直接或间接影响情况。
		D3.2 国内旅游收入增长情况	
	D4. 长效管理机制建设有效性		用以反映和考核政策后续运行的可持续影响情况以及机制建设情况。
	D5. 管理人员满意度	D5.1 区、市文旅局相关管理人员满意度	政策的实施是否达到了预期目标、起到了对本市旅游业发展的引导作用，用以反映和考核相关管理人员对于政策实施效果的满意程度。
		D5.2 上海市旅游协会相关管理人员满意度	政策的实施是否达到了预期目标、起到了对本市旅游业发展的引导作用，用以反映和考核相关管理人员对于政策实施效果的满意程度。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
C 政策效益指标	D6. 项目申请专项资金扶持单位满意度		政策的实施是否达到了预期目标、起到了对本市旅游业发展的引导作用，用以反映和考核相关企业对于政策实施效果的满意程度
	D7. 上海市民（游客）满意度		政策的实施是否有效促进了本市旅游行业的发展，用以反映和考核政策实施对于本市旅游行业发展所带来的影响情况。

每个指标对应的指标解释、评分标准等内容详见附件二：绩效评价指标体系表。

五、政策目标的实现程度及政策效应分析

（一）政策目标的实现程度说明

评价组运用设计的并经专家组论证的绩效评价指标体系，通过数据分析、采集、访谈和问卷调查，对2015年至2019年度上海市旅游发展专项资金进行政策的客观评价，得到最终评分结果为91.10分，评价结果为“优”。由表10-1可见，该项目的政策制定类指标权重为20.00分，得分为17.50分，得分率为87.50%；政策实施类指标权重为35.00分，得分为30.70分，得分率为87.71%；项目绩效类指标权重为45.00分，得分为42.90分，得分率为95.33%。

表 10-1 项目整体绩效分值

一级指标	二级指标	权重	得分	得分率
A. 政策制定	A1. 政策目标导向性	5	5	100.00%
	A2. 政策前期调研评估情况	10	8.5	85.00%
	A3. 政策要素完整性	5	4	80.00%
B. 政策实施	B1. 配套政策制定情况	6	4.5	75.00%
	B2. 政策执行动态跟踪有效性	4	2	50.00%
	B3. 财政资金使用效率	6	5.2	86.66%
	B4. 政策的申报情况	7	7	100.00%
	B5. 政策评审流程规范性	8	8	100.00%
	B6. 信息公开有效性	4	4	100.00%

一级指标	二级指标	权重	得分	得分率
C. 政策效益	C1. 项目评审完成率	3	3	100.00%
	C2 评审通过率	3	3	100.00%
	C3 扶持方向覆盖率	4	4	100.00%
	C4 扶持区及重点功能区覆盖率	2	2	100.00%
	C5 评审完成及时性	2	2	100.00%
	D1 专项资金带动效应	4	4	100.00%
	D2 游客人次增长情况	6	6	100.00%
	D3 旅游收入增长情况	6	6	100.00%
	D4 长效管理机制建设有效性	4	3	75.00%
	D5 管理人员满意度	3	3	100.00%
	D6 项目申请专项资金扶持单位满意度	4	4	100.00%
	D7 上海市民（游客）满意度	4	2.9	72.50%
总计		100	91.1	91.10%

（二）政策实施后的效果分析

1、政策制定

政策制定指标从政策目标导向性、政策前期调研评估情况和政策要素完整性三个方面对政策制定的情况进行考察，政策制定指标共 20 分，实际得分 17.5 分。

A1 政策目标导向性

政策目标导向性主要考察政策与战略目标的适应程度，政策

的制定是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，是否符合旅游行业发展规划和相关政策等。政策目标导向性指标总分 5 分，得分 5 分，得分率 100.00%。具体指标得分情况如下表 10-2-1。

表 10-2-1 政策目标导向性指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
A1.1 政策目标导向性	5	5	100.00%

A1.1 政策目标导向性

上海市旅游发展专项资金是依据国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号）和中共上海市委、上海市人民政府《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》（沪委发〔2011〕3号）、《上海市国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》等政策文件而设立的，符合国家、市级、旅游行业的发展规划，符合市文旅局“将上海建成魅力独具、环境一流、集散便捷、服务完善、旅游产业体系健全、旅游产品丰富多样、旅游企业充满活力的世界著名旅游城市”的战略目标以及优先发展重点。依据评分细则，共 5 分，得 100%权重分，即得 5 分。

A2 政策前期调研评估情况

政策前期调研评估情况包括对政策制定规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性和资金投入合理性四个方面进行指标分析。

政策前期调研评估情况指标总分 10 分，得分 8.5 分，得分率 85.00%。具体指标得分情况如下表 10-2-2。

表 10-2-2 政策前期调研评估情况指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
A2.1 政策制定规范性	2	1.5	75.00%
A2.2 绩效目标合理性	2	2	100.00%
A2.3 绩效指标明确性	4	3	75.00%
A2.4 资金投入合理性	2	2	100.00%

A2.1 政策制定规范性

《上海市旅游发展专项资金使用管理指导意见》（沪财行〔2012〕32号）（原政策）在 2014 年 8 月到期，市财政局和市文旅局在制定新政策前，基于前期调研、政策前期的试行阶段的实际执行情况，对政策发展进行了评估论证，结合《上海市旅游条例》和上海市旅游发展相关规划，在 2014 年 11 月正式发布《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》（沪财行〔2014〕60号），但新政策的制定和原政策在衔接上相差了三个月，即没有有效衔接。依据评分细则，共 2 分，得 75%权重分，即得 1.5 分。

A2.2 绩效目标合理性

市文旅局制定了该政策的总目标，政策总目标为“加快上海旅游业发展，建设世界著名旅游城市。”该目标与国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》和中国上海市委、上海市人民政府《关于加快上海旅游业发展建设世界著名旅游城市的意见》

相符合，具备充分的合理性。根据市文旅局提供的绩效目标申报表，市文旅局针对该政策设定了绩效目标，制定的绩效目标符合相关规划和政策，制定的绩效目标根据当年的情况会进行微调，较为合理且符合正常的发展水平，与安排的预算金额相匹配。依据评分细则，共 2 分，得 100%权重分，即得 2 分。

A2.3 绩效指标明确性

市文旅局根据国家及市级相关文件，设定政策的年度绩效目标，在投入和管理目标方面，未涵盖政策实施的全流程，如缺少评审和验收环节的相关管理目标，产出目标中未设置评审的完成率和及时性方面的指标，效果指标中对于政策的间接影响情况可以进一步设置相应的指标，影响力目标中相关方满意度不够全面。

参照《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号），绩效管理是全过程预算管理的基础，按要求编报科学、合理、清晰、量化的项目绩效目标，部门整体支出绩效目标和基本支出绩效目标，项目绩效目标设置应当符合指向明确、具体细化、合理可行的要求。但考虑到《上海市市级财政政策预算绩效管理实施办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20号）是 2019 年 7 月发布的，且市文旅局在绩效指标的设置方面这五年来有所完善，因此依据评分细则，共 4 分，综合考虑后得 75%权重分，即得 3 分。

A2.4 资金投入合理性

市文旅局建立了较为完善的预算管理制度和财务制度，2015

年至 2019 年预算编制基本按照每年五千万元的标准编制,资金额度与目标相适应。各子项目的预算分配是根据当年度具体申报单位的情况择优扶持,对于四大类扶持方向的计划分配比例为 4:3:2:1,虽然四大类扶持方向实际分配的比例各年有所差别,但考虑到每年在申报指南中确定四大类扶持方向时是经过市文旅局局务会讨论确定的,且实际项目的申报具有不确定性。依据评分细则,共 2 分,综合考虑后得 100%权重分,即得 2 分。

A3 政策要素完整性

政策要素完整性主要是考察政策在内容上是否完整,是否包括必要的构成要素。政策要素完整性指标总分 5 分,得分 4 分,得分率 80.00%。

政策要素完整性指标得分如下表 10-2-3。

表 10-2-3 政策要素完整性指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
A3.1 政策要素完整性	5	4	80.00%

A3.1 政策要素完整性

政策在内容结构上应包括政策制定的主体、政策的对象、政策内容、政策的作用、目标实现手段、责任划分等必要的构成要素。评价对象《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》(沪财行〔2014〕60号)在政策原文中包括了政策制定的主体、对象、内容、依据和立意、资金来源、支持范围和方式、资金申请和拨付、申报和评审、监督管理和绩效评价等内容,较为全面,但《管

理办法》在政策内容中未完全体现、明确每年政策引导方向的侧重点，导向性需进一步提高。依据评分细则，共 5 分，综合考虑后得 80%权重分，即得 4 分。

2、政策实施

政策实施指标从配套政策的制定情况、政策执行动态跟踪有效性、财政资金使用效率、政策申报情况、政策评审流程规范性和信息公开有效性六个方面对政策实施的情况进行考察，政策制定指标共 35 分，实际得分 30.70 分，得分率 87.71%。

B1 配套政策制定情况

配套政策制定情况主要是考察文旅局为保障政策的实施，是否制定了相应的配套政策；配套政策是否符合本市旅游行业发展规划和本政策的主要目标和内容；配套政策是否指向明确、内容完整；配套政策的制定是否及时、稳定等。配套政策制定情况总分 6 分，得分 4.5 分，得分率 75.00%。

配套政策制定情况指标得分如下表 10-3-1。

表 10-3-1 配套政策制定情况指标得分

三级指标	权重	得分	得分率
B1.1 配套政策制定情况	6	4.5	75.00%

B1.1 配套政策制定情况

为保障政策的实施，市文旅局制定的主要配套政策是每年的申报指南，申报指南中对于申报条件、支持范围、支持方式、申

报材料以及监督管理予以了进一步明确。但申报指南每年发布的时间不稳定，2015年至2019年分别为每年度的8月、7月、10月、10月和4月。申报指南发布时间的不稳定，会对当年度评审工作安排和预算执行产生影响。依据评分细则，共6分，得75%权重分，即得4.5分。

B2 政策执行动态跟踪有效性

政策执行动态跟踪有效性主要考察文旅局在政策执行过程中是否建立了动态跟踪机制，并且进行了有效动态跟踪；此外，文旅局是否组织过政策跟踪评价，并对跟踪评价的结果进行及时有效应用等。政策执行动态跟踪有效性指标总分4分，得分2分，得分率50.00%。具体指标得分如下表10-3-2。

表 10-3-2 政策执行动态跟踪有效性指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
B2.1 政策执行动态跟踪有效性	4	2	50.00%

B2.1 政策执行动态跟踪有效性

在政策的执行过程中，市文旅局全过程参与其中，包括政策的宣讲培训、项目申报、项目评审、确定扶持项目等方面。在每年发布申报指南后、开展项目申报之前，由市文旅局牵头，召集各区旅游主管部门及佘山国家度假区、国际旅游度假区和临港功能区管委会共19家单位召开当年度申报工作布置会，重点说明年度的项目申报流程、初审重点及申报系统操作等内容。之后，

在市文旅局的组织下，委托上咨公司分类型、分区域开展多场企业宣讲咨询会，进行资金申报辅导工作，着重解读当年度政策重点、申报条件、材料要求、申报流程、申报注意事项等，为后续工作的顺利开展奠定基础。在项目评审环节，市文旅局委托上咨公司组织开展项目评审工作，根据评审项目情况邀请来自高校、研究院和企事业单位的相关专家，研究领域涵盖旅游规划、旅游景区管理、旅游标准化、信息化投资建设、入境旅游、投资估算、工程技术和财务审核等各方面，专家评审会一般每场邀请七名专家参加，重点对项目的实施条件、实施内容、投入情况、财务履约情况、实施效果等进行综合评估。市文旅局每年不断改进管理措施、积极推进信息化建设，自 2017 年之后，建立了旅游发展专项资金申报管理平台。通过申报管理平台，市文旅局从后台可以实时了解项目情况，进行动态监管。在专家评审后，市文旅局向多个市级专项资金主管单位致函进行评审项目商请比对。在确定具体扶持项目前，市文旅局会召开局务会对整个流程进行梳理、提出资金扶持工作建议并致函市财政局，经市财政局核对后确定最终扶持项目名单。

对于不同类型的项目，特别是建设类项目，市文旅局有对项目的后续实施情况进行跟踪管理（主要是对项目单位进行电话回访），但未形成相应的书面记录，对于项目单位存在的问题未有相应的批复。对于验收未通过的项目，在实际操作时会通过专家验收评审对第一笔资金的情况进行考虑，但市文旅局未制定书面

的已拨付资金的相关回收机制，缺乏一定的标准。

比如 2019 年信息化建设项目“眼界—增强现实旅游导览服务平台”项目，在专家评审环节，7 位专家中有 4 位专家同意扶持该项目，第一阶段拨付 7 万元，之后因项目暂未投放面向 C 端用户的定制化服务产品，运营模式转为向文旅展示场馆收取解说导览服务费用，对照原计划发生重大变化，专家评审认为，该项目在运营模式转变后，向已提供展品信息的文旅展示场馆收取费用的难度较高，项目经营缺乏可持续性，考虑到智慧导览服务 APP 已开发完成投入使用，实际发生投入已按计划全部发生，但暂未实现原计划功能，终止项目验收，不再拨付第二阶段资金。根据评价组对项目单位的走访调查，项目的实施内容委外比例达到 100%，对于委外比例的合理性未见相关的依据说明支撑，建议市文旅局在评审细则中对于信息化建设项目委托第三方实施的投入比例进一步明确。此外，在第一次评审后市文旅局有对项目单位的情况进行过了解，但未留有相应的书面记录或批复。综上，依据评分细则，共 4 分，得 50%权重分，即得 2 分。

B3 财政资金使用效率

财政资金使用效率包括对资金保障率和预算执行率两个方面进行指标分析。财政资金使用效率指标总分 6 分，得分 5.2 分，得分率 86.67%。具体的指标得分情况如下表 10-3-3。

表 10-3-3 财政资金使用效率指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
B3.1 资金保障率	2	2	100.00%
B3.2 预算执行率	4	3.2	80.00%

B3.1 资金保障率

经评价组查阅市文旅局相关资料，评审和验收通过后实际保障的资金按照应保障资金的情况按实落实到具体可扶持的项目。依据评分细则，共 2 分，得 100%权重分，即得 2 分。

B3.2 预算执行率

预算执行率 = (实际支出资金/预算资金) × 100%，根据表 5-3 预算执行情况明细表，2015 年至 2019 年的预算执行率分别为 77.53%、92.00%、97.67%、99.94%和 94.62%。依据评分细则，每年预算执行率每低于 90%一个百分点扣当年权重的 10%，扣完为止，2015 年预算执行率不符合要求，其余四年的预算执行率均超过 90%，共 4 分，得 80%权重分，即得 3.2 分。

B4 政策的申报情况

政策的申报情况包括对申报辅导计划符合性、申请材料审核及时性和申请材料审核规范性进行指标分析。主要是对政策的前期辅导、审批流程流程规范以及审核公正等方面进行考量。政策的申报情况指标总分 7 分，得分 7 分，得分率 100.00%。具体的指标得分情况如下表 10-3-4。

表 10-3-4 政策的申报情况指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
B4.1 申报辅导计划符合性	2	2	100.00%
B4.2 申请材料审核及时性	2	2	100.00%
B4.3 申请材料审核规范性	3	3	100.00%

B4.1 申报辅导计划符合性

经评价组查阅市文旅局相关资料以及上咨公司《评审工作手册》等资料，市文旅局每年在申报指南发布后按照计划开展旅游发展专项资金申报工作的辅导，并在 2017 年开展线上申报后，增加了线上问答的辅导形式。

如 2015 年 9 月 9 日，由市旅游局牵头，召集各县区旅游主管部门召开了“2015 年上海市旅游发展专项资金专题工作会议”；9 月 10 日，由市旅游局牵头，召集相关企业单位开展“2015 年度上海市旅游发展专项资金项目申报培训会”，会期一天三场，与会企业超 200 家，同步，由市旅游局在市旅游局政务网上发布《2015 年上海市旅游发展专项资金常见问题解答》。2019 年 4 月 11 日，由市旅游局牵头，召集各区旅游主管部门及佘山国家度假区、国际旅游度假区和临港功能区管委会共 19 家单位召开了“上海市旅游发展专项资金 2019 年度申报工作布置会”，重点说明 2019 年度上海市旅游发展专项资金项目的申报流程、初审重点及申报系统操作等内容。

综上，依据评分细则，共 2 分，得 100%权重分，即得 2 分。

B4.2 申请材料审核及时性

经评价组查阅市文旅局相关资料以及结合访谈调查的情况，各区文旅局在规定时间内完成了对申请材料的审核，在 2017 年开展线上申报后，会在系统里设置各区审核的节点。依据评分细则，共 2 分，得 100%权重分，即得 2 分。

B4.3 申请材料审核规范性

经评价组查阅市文旅局相关资料以及结合对各区文旅局相关管理人员访谈调查的情况，各区均按照《管理办法》相关规定进行审核，较为规范。依据评分细则，共 3 分，得 100%权重分，即得 3 分。

B5 政策评审流程规范性

政策评审流程规范性主要是反映政策评审的客观公平性，评审环节是否建立相应的评审机制或制定相关的评审制度，专家的遴选是否合理以及评价流程是否规范等。政策评审流程规范性指标总分 8 分，得 8 分，得分率 100.00%。

具体指标分析得分率如下表 10-3-5。

表 10-3-5 政策评审流程规范性指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
B5.1 政策评审流程规范性	8	8	100.00%

B5.1 政策评审流程规范性

对于申报项目的评审工作，市文旅局委托上咨公司开展项目的评审相关工作，上咨公司建立了由各类相关专业人士组成的高

层次专家人才库，对人才库及时进行完善更新，并会关注和项目具有关联的专家采取回避措施；上咨公司每年有相应的评审工作手册，在 2019 年形成了正式的评审操作细则。

在专家评审后，市文旅局会对各个项目的合同、支付情况、其他市级专项资金支持情况、项目相关资质等内容进行材料复核，确定最终扶持项目。如市文旅局《关于 2018 年度旅游发展专项资金支持项目评审情况的函》（沪文旅办〔2019〕156 号），最终储备项目 2 个，不予以支持的项目有 3 个，不予以支持的原因包括政府购买服务、关联交易、与其他委办局扶持的项目存在重复等。在市财政局复核后，共同确认扶持项目名单。依据评分细则，共 8 分，得 100%权重分，即得 8 分。

B6 信息公开有效性

信息公开有效性主要是考察评审结果是否按照市政府信息公开的要求进行信息公开，是否建立了相关的信息公开制度，公开程序是否规范以及公开内容是否完整等。信息公开有效性指标总分 4 分，得分 4 分，得分率 100.00%。具体指标得分情况如下表 10-3-6。

表 10-3-6 信息公开有效性指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
B6.1 信息公开有效性	4	4	100.00%

B6.1 信息公开有效性

根据市财政局《关于进一步加强财政专项资金管理的通知》

(沪财预〔2017〕15号)，除涉密事项外，专项资金主管部门应按规定向社会公开，公开信息包括但不限于专项资金管理办法，分配流程图，当年度分配及使用情况。市文旅局信息公开的内容主要是四大类支持方向的受益项目个数和总金额，符合政策文件的基本规定。为了进一步加强政策的引导作用和市场中国企业间的互相监督，建议可以进一步公布具体的项目名称和项目单位名称。依据评分细则，共4分，得100%权重分，即得4分。

3、政策效益

政策效益指标从项目评审完成率、评审通过率、扶持方向覆盖率、扶持区及重点功能覆盖率、评审完成及时性、专项资金带动效应、游客人数增长情况、旅游收入增长情况、长效管理机制建设有效性和管理人员满意度十个方面对政策效益的情况进行考察，政策制定指标共45分，实际得分42.90分，得分率95.33%。

C1 项目评审完成率

项目评审完成率主要是考察通过初审后的申报项目是否都得到了评审。总分3分，得分3分，得分率100.00%。

具体指标得分情况如下表10-4-1。

10-4-1 项目评审完成率指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
C1.1.项目评审完成率	3	3	100.00%

C1.1.项目评审完成率

根据 2015 年至 2019 年每年的旅游专项资金评审工作手册、项目评估报告、项目验收评审报告等资料以及结合访谈调查的情况，2015 年至 2019 年通过区文旅局初审后的申报项目都得到了评审，即项目评审完成率达到 100%。依据评分细则，共 3 分，得 100%权重分，即得 3 分。

C2 评审通过率

项目评审通过率主要是考察通过初审后的申报项目通过专家评审的比率，用以反映和考核初审的有效性以及申报项目的符合性。评审通过率指标总分 3 分，得分 3 分，得分率 100.00%。具体指标得分分析情况如下表 10-4-2。

表 10-4-2 评审通过率指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
C2.1 评审通过率	3	3	100.00%

C2.1 评审通过率

评审通过率 = (实际通过评审的项目数/实际被评审项目数) × 100%，根据表 8-1，2015 年至 2019 年每年项目评审通过率分别为 66.07%、83.64%、62.79%、59.86%以及 54.63%。依据评分细则，每年的评审通过率均超过 50%，共 3 分，得 100%权重分，即得 3 分。

C3 扶持方向覆盖率

扶持方向覆盖率主要是考察每年实际被扶持的项目是否涵盖

了所有的扶持方向,用以反映和考核政策引导产业发展的有效性。扶持方向覆盖率指标总分4分,得分4分,得分率100.00%。具体指标得分情况如下表10-4-3。

表10-4-3 扶持方向覆盖率指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
C3.1 扶持方向覆盖率	4	4	100.00%

C3.1 扶持方向覆盖率

根据2015年至2019年资金使用明细情况统计表,四大支持方向都有扶持的项目,即扶持方向覆盖率达到100%。依据评分细则,共4分,得100%权重分,即得4分。

C4 扶持区及重点功能区覆盖率

扶持区及重点功能区覆盖率主要是考察政策对于各区申报项目的扶持范围以及各区对于政策的积极性。扶持区及重点功能区覆盖率指标总分2分,得分2分,得分率100.00%。具体指标得分情况如下表10-4-4。

表10-4-4 扶持区及重点功能区覆盖率指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
C4.1 扶持区及重点功能区覆盖率	2	2	100.00%

C4.1 扶持区及重点功能区覆盖率

根据2015年至2019年资金使用明细情况统计表,16个区及3个重点功能区都有项目单位申报项目且都有受到扶持的项目,即覆盖率达到100%。依据评分细则,共2分,得100%权重分,

即得 2 分。

C5 评审完成及时性

评审完成及时性主要是考察对每年申报项目的评审是否在规定时间内完成，用以反映和考核政策产出时效目标的实现程度。评审完成及时性指标总分 2 分，得分 2 分，得分率 100.00%。具体指标得分情况如下表 10-4-5。

表 10-4-5 评审完成及时性指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
C5.1 评审完成及时性	2	2	100.00%

C5.1 评审完成及时性

根据 2015 年至 2019 年市文旅局与上咨公司每年签订的合同、项目评估报告、项目验收评审报告等资料以及结合访谈调查的情况，均在规定时间内完成了申报项目的评审工作，从 2017 年开展线上申报后，时间控制节点更加及时、方便。依据评分细则，共 2 分，得 100% 权重分，即得 2 分。

D1 专项资金带动效应

专项资金带动效应主要包括引导各区投入和带动社会投入两个指标，考察政策对于各区的带动效应以及政策对于社会的带动效应。专项资金带动效应指标总分 4 分，得分 4 分，得分率 100.00%。具体指标得分情况如下表 10-5-1。

表 10-5-1 专项资金带动效应指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
D1.1 引导各区投入	2	2	100.00%
D1.2 带动社会投入	2	2	100.00%

D1.1 引导各区投入

根据《上海市旅游发展专项资金使用管理办法》（沪财行〔2014〕60号），第六条（区县配套）对上述符合重点支持方向和领域的项目，所属区县按有关规定应给予一定的配套资金支持。

根据对各区文旅局相关管理人员访谈调查的情况，除三个区未在政策期间内予以配套资金支持外，其余各区均予以了一定的配套资金支持，并且经市文旅局不断宣传和引导，各区陆续制定了区级旅游扶持资金政策，总体上较为符合政策规定，且考虑到带动各区投入是市区两级财政管理原则问题，依据评分细则，综合考虑后此项不予以扣分，共 2 分，得 100%权重分，即得 2 分。

D1.2 带动社会投入

根据表 4 “2015 年至 2019 年与政策相关的项目单位投入”和附件七“审核情况汇总表”的情况统计，2015 年至 2019 年受益项目实际收到补贴资金 20,064.00 万元，带动社会投入 163,143.00 万元，带动系数 8.13，每年带动社会投入超过 150,000.00 万元，与市文旅局设定的绩效目标相符合（即是每年安排预算资金的 3 倍）。依据评分细则，共 2 分，得 100%权重分，即得 2 分。

D2 游客人次增长情况

游客人数增长情况主要包括接待国际旅游入境游客人次增长情况、入境过夜游客人次增长情况和接待国内游客人次增长情况，主要考察 2015 年至 2019 年期间政策实施对于本市旅游行业发展所带来的直接或间接影响情况。游客人次增长情况指标总分 6 分，得分 6 分，得分率 100.00%。具体得分情况如下表 10-5-2。

表 10-5-2 游客人次增长情况指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
D2.1 接待国际旅游入境游客人次增长情况	2	2	100.00%
D2.2 入境过夜游客人次增长情况	2	2	100.00%
D2.3 接待国内游客人次增长情况	2	2	100.00%

D2.1 接待国际旅游入境游客人次增长情况

根据表 3 “来沪入境旅游、入境过夜旅游人数”和图 1 “来沪入境和入境过夜人数对比图”所示，2015 年至 2019 年接待国际旅游入境游客人次每年增长率均 > 0 。依据评分细则，共 2 分，得 100% 权重分，即得 2 分。

D2.2 入境过夜游客人次增长情况

根据表 3 “来沪入境旅游、入境过夜旅游人数”和图 1 “来沪入境和入境过夜人数对比图”所示，2015 年至 2019 年入境过夜游客人次总体上呈上升趋势（除 2019 年增长率 < 0 以外）。此外，根据《上海旅游统计》入境过夜旅游者在沪人均花费的抽样调查，2015 年至 2019 年的入境过夜旅游者在沪人均花费由 896.66 美元/

人增长至 1, 122.05 美元/人, 增长幅度为 14.66%; 在沪停留时间由 3 天增长至 3.9 天, 增长幅度为 30%。依据评分细则, 综合考虑入境旅游各方面情况后, 此项不予以扣分, 共 2 分, 得 100% 权重分, 即得 2 分。

D2.3 接待国内游客人次增长情况

根据图 2 “2015 年至 2019 年上海市接待国内旅游人数” 所示, 2015 年至 2019 年接待国内游客人次每年的增长率均 > 0。依据评分细则, 共 2 分, 得 100% 权重分, 即得 2 分。

D3 旅游收入增长情况

旅游收入增长情况包括对入境旅游外汇收入增长情况和国内旅游收入增长情况, 考察政策实施对于本市旅游行业发展所带来的直接或间接影响情况。旅游收入增长情况指标总分 6 分, 得分 6 分, 得分率 100.00%。具体指标得分情况如下表 10-5-3。

表 10-5-3 旅游收入增长情况指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
D3.1 入境旅游外汇收入增长情况	3	3	100.00%
D3.2 国内旅游收入增长情况	3	3	100.00%

D3.1 入境旅游外汇收入增长情况

根据图 3 “2015 年至 2019 年上海市旅游外汇收入” 所示, 2015 年至 2019 年入境旅游外汇收入每年的增长率均 > 0。依据评分细则, 共 3 分, 得 100% 权重分, 即得 3 分。

D3.2 国内旅游收入增长情况

根据图 4“2015 年至 2019 年上海市国内旅游收入”所示,2015 年至 2019 年国内旅游收入每年的增长率均 > 0。依据评分细则,共 3 分,得 100%权重分,即得 3 分。

D4 长效管理机制建设有效性

长效管理机制建设有效性主要考察政策后续运行的可持续影响情况以及机制建设情况。每年是否有将最终扶持的项目类型与申报指南中的具体支持范围进行比对分析,对于未支持到的范围采取相应的进一步引导措施以及根据国家和本市旅游发展规划的要求对扶持方向进行相应调整等。长效管理机制建设有效性指标总分 4 分,得分 3 分,得分率 75.00%。具体指标得分情况如下表 10-5-4。

表 10-5-4 长效管理机制建设有效性指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
D4.1 长效管理机制建设有效性	4	3	75.00%

D4.1 长效管理机制建设有效性

根据市文旅局提供的《年度旅游发展专项资金汇编(数据篇)》,在每年申报扶持项目确定后,市文旅局会对当年度扶持的项目情况进行分析,并形成年度旅游发展专项资金汇编(数据篇),但对于每年申报指南中未支持到的范围,未进行情况分析,也未采取相应的进一步引导措施和后续宣传,长效管理机制的建设需要进一步完善,进一步提高政策的导向性。

如每年的申报指南的支持范围在“支持符合本市旅游产业发

展方向的重点产业项目”中均提到了支持符合“一带一路”、长江经济带、长三角一体化等国家战略的旅游重点项目，但2015年至2019年五年来只有一个项目单位申报了一个项目，建议市文旅局根据年度目标细化扶持内容，对“长三角一体化”建立适当的阶段性目标。依据评分细则，共4分，得75%权重分，即得3分。

D5 管理人员满意度

管理人员满意度主要包括区文旅局相关管理人员满意度和上海市旅游协会相关管理人员满意度，主要考察相关管理人员对政策实施效果的满意程度。管理人员满意度指标总分3分，得分3分，得分率100.00%。具体指标得分情况如下表10-5-5。

表 10-5-5 管理人员满意度指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
D5.1 区文旅局相关管理人员满意度	2	2	100.00%
D5.2 上海市旅游协会相关管理人员满意度	1	1	100.00%

D5.1 区文旅局相关管理人员满意度

根据对各区文旅局相关管理人员访谈调查的情况（详见附件6-2），各区对政策的实施情况都很满意，每年确定扶持项目后，市文旅局会给各区当年度上海市旅游发展专项资金扶持项目的函，将与各区相关的获得扶持的项目情况予以告知，包括项目名称、项目单位和扶持金额，各区一致认为政策的实施能够促进本市和各区旅游业的发展。依据评分细则，共2分，得100%权重

分，即得 2 分。

D5.2 上海市旅游协会相关管理人员满意度

根据对上海市旅游行业协会相关管理人员访谈调查的情况（详见附件 6-3），上海市旅游行业协会相关管理人员对政策的实施效果很满意，表示上海旅游专项资金实施多年，已经取得了不少成效，建议可以适当加大支持力度以及支持范围。依据评分细则，共 1 分，得 100%权重分，即得 1 分。

D6 项目申请专项资金扶持单位满意度

项目申请专项资金扶持单位满意度主要是考察相关企业对政策实施的满意程度。项目申请专项资金扶持单位满意度指标总分 4 分，得分 4 分，得分率 100.00%。具体指标得分情况如下表 10-5-6。

表 10-5-6 项目申请专项资金扶持单位满意度指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
D6.1 项目申请专项资金扶持单位满意度	4	4	100.00%

D6.1 项目申请专项资金扶持单位满意度

根据对申请四类项目扶持资金的相关企业人员访谈调查的情况，经评价组统计并对访谈情况予以综合评定，项目单位对于政策实施的效果感到满意或很满意的比例达到了 100%。依据评分细则，共 4 分，得 100%权重分，即得 4 分。

D7 上海市民（游客）满意度

上海市民（游客）满意度主要是考察上海市民对上海旅游发

展的满意程度。上海市民（游客）满意度指标总分 4 分，得分 2.9 分，得分率 72.50%。

具体指标得分情况如下表 10-5-7。

表 10-5-7 上海市民（游客）满意度指标得分表

三级指标	权重	得分	得分率
D7.1 上海市民（游客）满意度	4	2.9	100.00%

D7.1 上海市民（游客）满意度

通过对上海市民（游客）进行问卷调查，一共采集了 500 份调查问卷，数据分析如下图 10 所示。

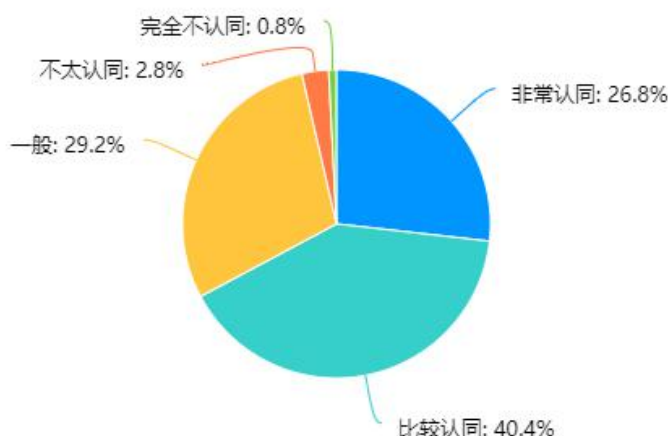


图 10: 上海市民（游客）满意度情况

该项指标得分 = (26.8% × 100%+40.4% × 75%+29.2% × 50%+2.8% × 25%) × 4=2.9 分。依据评分细则，共 4 分，得 72.5% 权重分，即得 2.9 分。

结合问卷反馈，市民主要对上海旅游发展提出以下建议：引

导标志、公共设施、公共厕所的卫生、停车场需进一步完善；门票管理进一步合理化；人流量大的时候及时分散客流；增加景点短驳车等。

六、存在的问题、原因分析

1、政策内容方面

①年度目标侧重点不够明确

市文旅局有制定政策的总目标，在每年的申报指南中对于支持的具体范围进行动态调整，但在年度目标和对应的绩效指标制定上不够细化明确，未明确每年政策引导方向的侧重点。

绩效指标方面，在投入和管理目标方面，未涵盖政策实施的全流程，如缺少评审和验收环节的相关管理目标，产出目标中未设置评审的完成率和及时性方面的指标，效果指标中对于政策的间接影响情况可以进一步设置相应的指标，影响力目标中相关方满意度不够全面。

②申报指南发布时间不够稳定

申报指南发布时间不稳定，2015年至2019年分别为每年度的8月、7月、10月、10月和4月。申报指南作为《管理办法》的主要配套政策，提出专项资金年度支持方向和重点，企业会根据申报指南的内容引导适当调整年度工作计划，以符合政策的扶持方向。而申报指南发布时间的不稳定，会对当年度评审工作安排和预算执行产生影响。

2、政策实施管理方面

内部管理制度和机制不够全面

根据对项目单位（特别是未通过验收的四个项目的项目单位）相关管理人员访谈调查的情况，对于不同类型的项目，特别是建设类项目，市文旅局有对项目的后续实施情况进行跟踪管理（主要是对项目单位进行电话回访），但未形成相应的书面记录，对于项目单位存在的问题未有相应的批复。对于验收未通过的项目，在实际操作时会通过专家验收评审对第一笔资金的情况进行

考虑，但市文旅局未制定书面的已拨付资金的相关回收机制，缺乏一定的标准。以上两项项目管理制度或机制有待进一步完善和书面化，提高精细化管理水平。

此外，在每年申报扶持项目确定后，市文旅局会对当年度扶持的项目情况进行分析，并形成年度旅游发展专项资金汇编（数据篇），但对于每年申报指南中未支持到的范围，未进行情况分析，也未采取相应的进一步引导措施和后续宣传，如每年的申报指南的支持范围在“支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目”中均提到了支持符合“一带一路”、长江经济带、长三角一体化等国家战略的旅游重点项目，但2015年至2019年五年来只有一个项目单位申报了一个项目，内部管理机制需进一步完善，政策的导向性需要进一步提高。

七、评价建议和结论

鉴于《上海市旅游发展专项资金管理办法》（沪文旅发〔2020〕14号）新政策已于2020年4月4日实施，本次政策评价中提出的相关建议主要针对申报指南，建议市文旅局在今年每年发布的申报指南中做相应完善。

（一）评价建议

1、建议进一步明确每年的年度目标和对应的绩效指标

建议市文旅局今后进一步明确每年的年度目标，细化明确对应的绩效指标，体现出每年政策引导方向的侧重点，进一步完善相关的中长期发展规划，细化落实申报指南中四大支持方向的具体扶持内容和标准。

2、建议进一步明确申报指南的发布时间，提高稳定性

建议市文旅局进一步明确申报指南的发布时间，每年在相对固定的时间发布申报指南，提高申报时间的稳定性，更合理有效地安排年度评审工作和使用预算资金，也可以让企业更好地安排申报资料的准备时间，调整相关活动或项目的开展方向，进一步提高政策的引导作用。

3、建议进一步完善内部管理制度和机制

建议市文旅局今后在对项目的后续实施情况进行跟踪管理时，留下相应的书面记录，对于项目单位存在的问题及时给予相应的书面批复。对于验收未通过的项目，建议市文旅局制定书面的已拨付资金的相关回收机制，确定更为明确的标准，进一步落实明确资金拨付和收回的职责，关注第一笔资金拨付和使用的合理性。

在每年申报扶持项目确定后，建议市文旅局对于每年申报指南中未支持到的范围进行相应的分析，并采取进一步的引导措施和后续宣传，进一步提高政策的导向性和精细化管理水平。如每年的申报指南的支持范围在“支持符合本市旅游产业发展方向的重点产业项目”中均提到了支持符合“一带一路”、长江经济带、长三角一体化等国家战略的旅游重点项目，建议市文旅局根据年度目标细化扶持内容，对“长三角一体化”建立适当的阶段性目标。

部分项目实施内容的委外比例较高，特别是信息化建设项目，如“眼界一增强现实旅游导览服务平台”项目实施内容的委外比例达到100%，为了进一步体现委外项目委外比例的规范性和合理性，建议市文旅局在申报指南和评审细则中对于委外项目委托第三方实施的投入比例进一步明确，完善相关制度和机制，可以要求项目单位在申报项目时对委外的比例和合理性提交书面说明，供市文旅局和评审专家参考。

此外，建议市文旅局在终审确定最终的扶持项目名单时除了商请比对以外，对于通过专家评审的项目，可以按照专家通过的意见人数排序本年度的项目优先级别，作为最终确定扶持项目的依据，进一步提高财政资金的使用效率，保障预算资金拨付的公平性和合理性。

（二）评价结论

上海市旅游发展专项资金政策实施对加快旅游业发展，建设世界著名旅游城市，有一定的促进作用，建议进一步明确申报指南的发布时间，对申报指南和政策管理进一步完善，进一步提高

精细化管理水平。

本次政策评价的评价结论是本政策在进一步完善的基础上继续执行。