2018-2020年常德市文化艺术奖励专项资金

绩效评价报告

为加强财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益，根据《湖南省财政厅关于印发<湖南省预算支出绩效评价管理办法>的通知》（湘财绩〔2020〕7号）、《常德市财政局关于明确2021年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2021〕18号）等文件精神，受常德市财政局委托，广东省中大管理咨询集团股份有限公司对2018-2020年常德市文化艺术奖励项目开展绩效评价。现将评价情况报告如下：

# 一、项目基本情况

## （一）项目背景

常德原创文艺奖是经常德市市委、市政府同意设立的市级综合性文学艺术奖。项目根据《常德原创文艺奖评奖办法（试行）》的通知》（常宣电〔2013〕10号）立项，旨在充分调动和发挥常德市文艺工作者的积极性、创造性，推动常德文化强市建设和文艺事业大发展大繁荣。

## （二）项目实施情况

奖励分为文学作品类、艺术作品类、文艺理论评论三大门类共21小类。项目由常德市文学艺术界联合会（下称“市文联”）负责组织实施，具体流程为：通过常德文艺网、常德日报进行宣传启动→个人或集体向市直各相关文艺家协会或各区县文联部门申报→受理单位（即初审办）初审→资格审查小组审查并报市评审委→专家评审组审阅，初评→市评审委对结果审议复核，终评→本市媒体公示→市文联根据公示发放证书和奖金。

## （三）资金投入和使用情况

项目奖励资金列入市财政预算，按照“专款专用，审核拨付”的原则管理。2018-2020年每年预算安排文化艺术奖励资金150万元，根据实际需要由市财政审核拨付，2018-2020年每年拨付使用情况见下表，具体使用明细见附件1。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 年度 | 拨付资金 | 使用资金 | 结转结余资金 |
| 2017年 | —— | —— | 73.3 |
| 2018年 | 133.56 | 173.49 | 33.80 |
| 2019年 | 116.93 | 19.04 | 131.69 |
| 2020年 | 90 | 208.41 | 13.28 |

## （四）项目绩效目标

1.项目整体绩效目标。奖励常德市优秀原创文艺作品，充分调动和发挥常德市文艺工作者的积极性、创造性，推动常德文化强市建设和文艺事业大发展大繁荣。

2. 2018-2020年项目绩效目标

（1）产出目标

| 类别 | 奖项 | 2018年  （第五届） | 2019年/2020年  （第六届/第七届） |
| --- | --- | --- | --- |
| **文学**  **作品类** | 长篇小说 | 1 | 1 |
| 中篇小说 | 2 | 2 |
| 短篇小说 | 2 | 2 |
| 小小说 | 2 | 2 |
| 诗歌 | 2 | 3（其中旧体诗1件） |
| 散文 | 2 | 2 |
| 报告文学 | 2 | 2 |
| 儿童文学 | 2 | 2 |
| **小计** | | **15** | **16** |
| **艺术**  **作品类** | 大、中、小型剧目 | 各1件，共3件 | 各1件，共3件 |
| 广播电视电影动漫艺术作品大、中、小型作品 | 各1件，共3件 | 各1件，共3件 |
| 戏剧影视文学作品大型戏剧剧本、大型影视剧本 | 各1件，共2件 | 大型戏剧剧本2件、大型影视剧本1件 |
| 曲艺作品 | 2 | 3（其中丝弦1件） |
| 音乐作品 | 2 | 2 |
| 舞蹈作品 | 2 | 2 |
| 美术作品 | 2 | 2 |
| 书法作品 | 2 | 2 |
| 摄影作品 | 2 | 2 |
| 民间艺术（2019后改民间文艺）作品创作 | 2 | 4 |
| 设计艺术作品创作 | 2 | 2 |
| **小计** | | **24** | **28** |
| **文艺评论类** | 长篇专著 | 1 | 1 |
| 文艺评论（2019后改文学类理论评论） | 1 | 2 |
| 文艺理论（2019后改艺术类理论评论） | 1 | 1 |
| **小计** | | **3** | **4** |

（2）效益目标。社会认可度高，影响力大，本土题材作用创作丰富；积极激励文艺人才，艺术新人和作品增加；促进文艺创作繁荣，相关协会数量或规模增加；带动文艺事业发展，促进和带动相关作者获得更多荣誉。

# 二、绩效评价开展情况

中大咨询接受市财政局委托后，成立了绩效评价小组和由文化教育专家、财政财务专家组成的专家组。由专家组指导，评价小组根据项目特点、结合相关评价管理制度，在征求市文联意见的基础上制定了绩效评价方案。

具体实施步骤为：①调研业务科室，了解项目需求；②收集必要材料；③组织专家制定绩效评价方案和指标；④现场调研，主要为座谈、查看业务资料和财务凭证；⑤组织专家组讨论调研结果，修正指标，出具评价综合意见；⑥经综合分析并与项目单位、市财政局沟通交流后，形成本评价报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，该项目评价得分为89.1分，等级为“良”，得分（扣分）明细如下：

（一）项目决策总分15分，扣4.2分，实得10.8分。扣分明细：

1.绩效目标：未设置目标，扣4分；

2.资金投入：预算编制论证不充分，扣0.2分。

（二）项目过程总分25分，扣3.7分，实得21.3分。扣分明细：

1.资金管理：2018-2020年预算执行率分别为83.69%、12.65%和94.01%，扣1.2分；存在挪用的情况，扣2分。

2.组织实施：专项资金管理办法不健全，扣0.5分。

（三）项目产出情况总分25分，扣2分，实得23分。扣分明细：

1.产出数量：2018年中篇小说、舞蹈未开评，扣1分。

2.产出质量：特别奖奖励标准不明确，扣1分。

（四）项目效益情况总分35分，扣1分，实得34分。扣分明细：

社会影响力：2018年中篇小说、舞蹈报名踊跃度不够，未开评，扣1分。

详见附件2：常德市文化艺术奖励项目绩效评价指标体系。

# 四、绩效分析

## （一）项目决策情况

1.项目立项依据充分。2013年常德市委宣传部出台了《关于印发<常德原创文艺奖评奖办法（试行）>的通知》（常宣电〔2013〕10号）；2015年市财政局和市文联联合出台《关于印发<常德原创文艺奖奖励实施办法>的通知》（常财办发〔2015〕34号）；2019年市文联出台了《关于印发<常德原创文艺奖奖励实施办法>的通知》（常文联发〔2019〕4号），重新修订了常德原创文艺奖评奖办法和资金管理办法，将外地作者创作的常德题材作品纳入评奖范围，并对曲艺类丝弦作品、戏剧类汉剧剧本奖励指标予以倾斜，同时，艺术类作品申报门槛适当放宽，新增了6个奖励指标，提高了部分类项的奖励额度。

2.项目未设置绩效目标。2018-2020年，仅见绩效监控跟踪表设置了少量指标。虽然项目属文化产业专项资金中的一部分，无需单独申请预算，但在实际工作中一直未见其绩效目标的设置。

3.项目资金投入情况。项目预算与工作内容匹配，且资金分配管理较为严格，但预算编制论证尚需改进，应紧跟形势发展适当增加规模。

## （二）项目过程管理

1.资金管理情况。专门出台了资金管理办法，项目资金及时足额拨付到位。但预算执行率较低，2018-2020年预算执行率分别为83.69%、12.65%和94.01%；且资金使用合规性不足，存在挪用的情况。

2.项目组织实施情况。制定了较为全面的业务管理制度和财务管理制度，但专项资金管理办法条款不够完善，第二章“使用范围”对工作经费使用范围未加明确。项目执行遵照相关法律法规，并得到持续改善，例如专家抽签邀请纪委部门参与监督、奖励结果邀请公证处公证。

## （三）项目产出情况

1.产出数量。①2018年中篇小说、舞蹈作品未开评；大、中、小型剧目，广播电视电影动漫艺术作品大、中、小型作品，以及音乐作品等为部分完成，其余指标均已完成。②2019年报告文学、儿童文学、戏剧影视文学作品剧本、曲艺作品、民间文艺作品创作等部分完成，其余指标均已完成。③2020年大、中、小型剧目，戏剧影视文学作品剧本，曲艺作品，书法作品，民间文艺作品创作等部分完成，其余指标均已完成。

详见附件3：2018-2020年文化艺术奖励开评及奖励结果。

2.产出质量。2018-2020三年的奖励项目类别齐全；评奖程序规范透明；评奖标准基本清晰明确，仅特别奖评奖标准不够清晰；奖励结果公平公正，认可度高。

3.产出时效。项目启动会、评审结果均通过常德文艺网、常德日报进行线上和线下通知，通知及时到位。评审工作组织及时，未影响项目实施进度。

## （四）项目效益情况

1.社会效益。如图所示，项目实施以来，报名踊跃，2018年-2020年平均报名人数达156人，合格作品数量（作品质量）逐年呈上升趋势，获奖作品（精品）也呈上升趋势，常德题材及获奖数量也呈上升趋势。

2018-2020年文化艺术奖励作品情况（单位：个）

项目的实施对常德市文化发展事业起到了积极促进作用，主要表现在艺术新人人数和相关协会规模的增加，具体见下表。

2018-2020年新秀及机构规模增长情况

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 新秀情况 | 2018年 | 2019年 | 2020年 |
| 中国作家协会会员当年在册存量/新增 | 21/2 | 23/3 | 26/3 |
| 湖南省作家协会会员当年在册存量/新增 | 309/22 | 309/10 | 319/6 |

项目实施带动了相关作者作品数量和荣誉的丰富化，例如2018年市级以上发表、出版、展演的各类文艺作品2000多件（部）。各媒体也对相关工作环节进行了及时、正面的报道。

2.可持续影响。项目由市文联负责组织实施，人员机构稳定，后续政策不会影响项目的持续性发展。

3.满意度。截止到目前，主管部门及信访部门尚未收到相关投诉。综合满意度为92.83%，具体见附件4。

# 五、主要经验

## （一）根据申报情况及工作需要及时更新相关奖励办法

原奖励实施办法（常财办发〔2015〕34号）及资金管理办法（常财发〔2015〕3号）由于文艺界形式的变化已不再适应新时代的需求，因此2019年市文联及时做了调整，例如对部分作品申报条件的设定做了放宽处理；对诗歌给奖指标做了调整，固定旧体诗奖项为1件；对个别门类的界定范围进行了修正，如“民间艺术”改为了“民间文艺”；对条款结构和文字表述也进行了修改，将原表述25条文字修改到13条。

常文联发〔2019〕4号、《常德原创文艺奖奖励资金管理办法》（常财发〔2019〕7号）对相关奖项、作品优先级、申报门槛、奖励指标等进行适当调整，鼓励了相关作者的创作，保障了资金的设立意义。

## （二）程序合规，公平公正得到更大保障

程序合理，为结果的公平公正提供了保障。一是提前登报、登网宣传，二是专家组随机抽签选取并邀请纪委部门参与监督，三是评审期间专家管理严格、规范，四是评审结果邀请公证处公证。

# 六、存在问题

## （一）绩效管理意识不强

### 1.未设置年度绩效目标和指标。项目未设置年度绩效目标，也未在年度计划、工作方案等文件中设置相应绩效目标。经现场调研，仅在年中绩效跟踪表中设置了部分指标，但对该项目目的“奖励常德市优秀原创文艺作品，充分调动和发挥常德市文艺工作者的积极性、创造性，推动常德文化强市建设和文艺事业大发展大繁荣”无法形成支撑作用。

### 2.绩效跟踪表中设置的指标未能充分体现资金目的，不能达到绩效跟踪的目的。一是指标可衡量性不足，如产出中的数量指标中的“奖励一批精品”，效益指标中的“奖励精品力作，鼓励文艺家深入生活潜心创作”，均无法衡量。二是指标相关性不足，如效益指标中的“促进群众环保意识提高”与该项目目的几乎毫无关联。三是指标针对性不足，如满意度指标设为“文艺家满意度90%”，应指明是对评审公正性满意度，而评审结果很难做到满意。总的来说项目效果指标设置不全，未能充分体现资金目的。

### 原因分析：项目单位绩效管理意识薄弱，绩效管理水平不足。

## （二）宣传渠道较为局限

### 目前常德市文化艺术奖励（或称原创文学奖）项目的宣传渠道为线上常德文艺网、线下常德日报，该两个宣传渠道相对传统，受众群体较小，不利于项目社会影响力的充分发挥。

### 原因分析：受限于传统渠道的宣传模式，创新意识不强。

## （三）资金管理有待改善

### 1.资金管理不规范，存在挤占挪用现象。如2018年的“核心价值观歌曲创作大赛奖金4.58万元”，不符合《常德原创文艺奖奖奖励实施办法》（常财办发〔2015〕34号）中“专款专用”和《关于印发<常德原创文艺奖资金管理办法>的通知》（常财发〔2015〕3号）中第二章“使用范围”的相关规定。合计挤占挪用33.84万元（详见下表）

2018-2020年文化艺术奖励资金挤占挪用情况表

| 规范类别 | 项目 | 2018年 | 2019年 | 2020年 | 小计 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 日常经费 | 打印邮寄费 | 24,977.00 | —— | 8,465.50 | 33,442.50 |
| 油卡充值 | 4,131.00 | —— | —— | 4,131.00 |
| 保安工资 | 7,103.84 | —— | —— | 7,103.84 |
| 修锁 | 60.00 | —— | —— | 60.00 |
| 电话费 |  | 13.00 | —— | 13.00 |
| 办公用品购置 | 36,433.99 | —— | —— | 36,433.99 |
| 其他专项 | 核心价值观歌曲创作大赛 | 45,760.00 | —— | —— | 45,760.00 |
| 艺术节奖金 |  | —— | 1,090.00 | 1,090.00 |
| 其他 | 扶贫款 | 110,000.00 | —— | 100,000.00 | 210,000.00 |
| 无偿献血 | 400.00 | —— |  | 400.00 |
| 合计 | | 228,865.83 | 13.00 | 109,555.50 | **338,434.33** |

### 2.专项资金管理办法待完善。常财发〔2015〕3号文规定，原创文艺奖奖励资金的使用范围为文艺作品奖励（作品奖金）和组织工作先进单位（组织先进奖奖金），但实际工作中会产生专家评审费、会务费、租车费、邮寄打印费用等等相关工作经费，这些经费目前都在原创文艺奖资金中列支，但资金管理办法（常财发〔2015〕3号文和常财发〔2019〕7号文）未将该部分经费使用纳入其中。

### 原因分析：未专款专用，专项资金管理意识薄弱，资金管理水平有待提高。

## （四）奖励实施办法有待进一步完善

### 1.特别奖相关标准没有明确，不利于资金管理。原办法中对特别奖的规定是“对获得国家专业文艺评奖和国际权威文艺评价最高奖并产生轰动效应和重大影响的作品，经由该专业评审组提出，并由终审评委表决全票通过的，可评特别奖”，重新修订的奖励办法中描述为“具有特别影响的文艺类作品可评特别奖，奖励额度另行确定”。两个办法中均未就“提名门槛”“评审标准”和“奖励额度”作明确规定，特别奖主观性、随意性较大，不利于资金把控。

### 2.评奖频率不符合创作规律，与“奖励精品”相悖。文艺创作特别是原创，本是妙手偶得之的精神产品、生产活动，具有很强的不确定性。预备好年年有收获、年年都奖励，是有悖文艺创作规律的。并且对于一个地级市来说，要求每个年度所有文艺类别都要创作出值得奖励的精品是勉为其难的。

### 3.奖项个数有限，不利于原创土壤的培养和新人的培育。在一年一评的前提条件下，奖励不应为了求全而在奖项个数上“撒胡椒面”，奖项个数上的限制可能造成地方文艺特色发展的遏制和新人评奖的阻力，反而不利于“充分调动和发挥常德市文艺工作者的积极性、创造性”目的达成。

### 原因分析：奖励办法不够科学，对特殊奖励的特殊情况阐述较为模糊，未充分考虑创作规律及本地特点。

# 七、建议

## （一）提高绩效管理意识和水平

### 1.科学设置年度绩效目标和指标。市文联在申请预算时要设置指向明确、细化量化、合理可行和相应匹配的绩效目标。

### 2.根据项目政策目的、工作内容，分析和提炼项目目标和绩效指标。根据项目目标“奖励常德市优秀原创文艺作品”设置“完成\*类、\*项奖项的奖励”等指标；根据“充分调动和发挥常德市文艺工作者的积极性、创造性”设置“活动宣传\*次”“发动报名人数\*人以上”等指标；根据“推动常德文化强市建设和文艺事业大发展大繁荣”设置“在册艺术创作者增加\*人”“促进和带动相关作者获得更多荣誉”等指标。结合工作内容和流程，设置“评奖程序合规”“有效投诉次数\*以下”等指标。

## （二）拓宽宣传渠道，探索新媒体传播模式

### 增加微信公众号（已有文联公众号）宣传渠道，探索抖音、微信视频号等更多用户和受众的宣传渠道，研究宣传方式，让更多的民众参与进来，避免活动成为地区之内文艺小圈子的“自娱自乐”。

## （三）完善专项资金管理办法，规范资金管理

### 将确属文化艺术奖励项目实际所需的费用，包括专家评审费、评审工作经费（评审工作组织产生的必要的专家租车费、评审会议费、奖牌奖杯制作/购置费、公示费）、初审办机构活动组织经费等，以“原创艺术奖励活动组织工作经费”的名义明确列入专项资金的使用范围。其中，初审办机构活动组织经费建议可考虑恢复为“组织工作先进奖”（常财发〔2015〕3号文），采用竞争性奖励的方式择优发放。同时，根据往年的费用比例，规定费用使用限额，如“每一届原创文化艺术奖励工作经费占比不得高于当届总体费用\*\*%”。

### 另外，应规范打印邮寄费、油卡充值、保安工资、修锁、办公用品购置等在日常工作经费中列支。挤占挪用的33.84万元要原渠道归还。

### （四）重新定位原创文艺奖，完善奖励实施办法

### 1.将奖项作结构化处理，不同门类奖励方式不同。

### 一是对成熟评价门类的作品，以有奖就补的方式进行配套奖励，避免评价工作重复，减少评审工作量和成本。比如书法、摄影等门类奖励评价比较成熟，可以考虑按国家或省级奖励的相关配套奖励的方式进行，根据往年作品情况测算，设置不同级别奖励的配套奖励比例。

### 二是以消费型补贴的方式激励表演类作者，有利于加强文联和更多社会组织（剧院、景区）之间的联系、相互成就，同时能让更多民众受益。例如戏剧、舞剧等表演类作品，可对其进行一定期限的票价消费补贴：①宣传方面，剧院可通过官方奖励的作品提高自身品牌形象，原创艺术奖励活动也可通过剧院宣传渠道进行免费，效果更佳；②社会影响方面。促进民众生活的丰富化，民众也能更直观的感受到精神文明建设的成效。

### 三是对剩余门类采用现有评价模式进行评选。

### 四是明确特别奖的相关标准。例如准入门槛可设为获得国家级或省级哪些奖项或在常德市委、市政府组织举办活动中产生重大影响的作品；评审标准可对应准入门槛设置对应要求；奖励额度也可参考其他地方做法，明确额度上限，避免随意性。

### 2.根据创作规律，重修评奖频率。

### 尊重创作规律，注重奖励精品的引导。由于创作具有很强的不确定性，以往几届出现过几年未能开评的情况，基于评奖频率偏高的客观事实，建议暂改为两年一评的基础上试行1-2届活动，在此期间根据当年的申报情况和创作反响灵活调整奖励类别和评奖周期。

### 3.不限小类项奖励个数限制，以大类作品奖金额度和奖励总数的方式进行质量和成本控制。

### 建议可按大类设置获奖总数，在此基础上，结合1：3的原则，规定每个小类项最低每满3个作品方能产生一个奖励名额，且应遵循宁缺毋滥原则进行评选。同时考虑基于培养新人的目的，可考虑同一小类项如以往未参与评奖作者参选人数达到一定数量（例如5人）以上时，可就该小类项设置一个新人奖，但同样应符合不超大类总数和奖金总额的原则。

# 八、其他需说明的问题

### 下一步，待常德市原创艺术氛围更加浓厚，国家级和省级奖励作品达到一定数量时，可考虑设立文化产业基金作为补充，引入社会资金扶持有市场潜力的作品，通过社会资本的介入，让资本投票，也能通过更少的资金发挥更大的作用。

### 附件：1.2018-2020年文化艺术奖励项目资金使用明细

### 2.常德市文化艺术奖励项目绩效评价指标体系

### 3.2018-2020年文化艺术奖励开评及奖励结果

### 4.常德原创文艺奖调查问卷及结果汇总（社会公

### 众、 组织和参与者）