

2018年长沙市文物考古研究所财政项目 支出绩效评价报告

加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，按照《中华人民共和国预算法》、《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）、《中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《长沙市人民政府关于印发〈长沙市财政支出绩效评价结果应用管理办法〉的通知》（长政发〔2015〕4号）和《长沙市财政局关于开展2019年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2019年6月12日至2019年6月14日对长沙市文物考古研究所（以下简称“市文物考古研究所”）主管的考古调查勘探发掘及出土文物修复科技保护项目，考古调查、勘探发掘经费实施了绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从预算决策、预算执行、预算监督、项目决策、资金使用、财务管理、项目管理和项目绩效完成等方面对项目进行了综合评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

一、评价情况

（一）组织评价小组

依据长沙市财政局文件要求，成立了绩效评价工作小组，

明确了分管领导和具体负责人，长沙市财政局绩效处相关联络人员为绩效评价组工作成员，负责组织、协调项目的绩效评价工作。湖南天信兴业会计师事务所根据协议全程参与并做好绩效评价前期工作准备和实施。

（二）评价时间

2019年6月12日至2019年6月14日为本次市文物考古研究所财政专项资金重点绩效评价工作时间。

（三）评价程序

本次绩效评价以项目支出为重点，重点评价2018年度市文物考古研究所财政专项资金绩效情况。根据《长沙市财政局关于印发〈长沙市财政支出绩效评价操作规程（试行）〉的通知》（长财绩〔2015〕2号）文件精神，绩效评价工作分为前期准备、评价实施、情况反馈、报告形成和资料归档五个阶段。

（四）项目抽查涉及区县及项目单位、数量、金额及比率

选取了市文物考古研究所考古调查勘探发掘及出土文物修复科技保护项目，考古调查、勘探发掘经费等项目进行了现场评价，现场评价金额为2,056.08万元，占总项目金额（2,438.28万元）的84.33%，涉及项目个数为2个，占项目总数的100%。

（五）其他情况

1.资料提供情况

本次主管部门及各项目被评价单位，绩效评价资料均能按照《长沙市财政局关于开展2019年财政重点绩效评价工作的通

知》(长财绩〔2019〕4号)文件要求提供,无不配合情况发生。

2.单位接受评价情况

在整个评价过程中,主管部门积极配合,均能及时、完整、准确的提供相关资料。

二、项目基本情况

(一)项目立项依据

依据《国务院<关于加强和改善文物工作>的通知》(国发〔1997〕13号)、《湖南省人民政府<关于加强文物保护有关问题>的通知》(湘政发〔1997〕28号)、《长沙历史文化名城保护建设规划》等文件要求,2018年预算安排数为2,438.28万元,共涉及2个项目,由市文物考古研究所主管。

(二)项目绩效目标

2018年度调勘项目基本采用服务外包的形式开展工作,考古调查勘探项目88个,全年预计完成调查面积783.12万平方米、勘探面积510.35万平方米,重点文物调勘面积1.8万平方米。

三、项目资金情况

(一)预算安排和实际执行情况

2018年度市文物考古研究所财政项目资金的预算安排数为2,438.28万元,其中:本经费拨款2,438.28万元;实际到位资金2,438.28万元。项目资金到位率为100%。

(二)资金的拨付情况和资金使用情况

2018年度财政共拨付专项资金2,438.28万元,实际支出

2,056.08 万元，年末结余 382.20 万元。项目资金使用比率为 84.33%。项目资金预算与资金使用情况如下：

金额单位：万元

评价项目	涉及的指标文号	本年轻费拨款	上年结转	2018 年预算金额合计	2018 年使用金额合计	资金结余
一、考古调查勘探发掘及出土文物修复科技保护项目	长财预【2017】001/长财预【2018】001	1,495.00	31.59	1,526.59	1,398.28	128.31
二、考古调查、勘探发掘经费	长财教字【2017】103	0.00	911.69	911.69	657.80	253.89
合计		1,495.00	943.28	2,438.28	2,056.08	382.20

四、项目实施情况

2018 年市文物考古研究所制定了单位年度工作计划和重点工作实施方案，明确分管领导、牵头处室和具体责任人，确保实施主体到位。项目分解成各小项目，分别由各业务办公室制定工作计划及计划实施方案，确定项目目标、经费预算，经领导班子会议通过，各办公室负责组织实施，分解项目完成后，对分解项目的实施情况进行分析、评价、总结，为更有效的指导今后的项目实施工作。

五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

市文物考古研究所制定了《考古工作管理制度》、《文物科技保护修复工作管理制度》、《考古调查勘探制度》、《考古发掘工作制度》、《考古发掘资料考核验收制度》、《文物库房管理制度》、《季节性用工劳务人员管理制度》、《文物保护化学药品管

理制度》、《安全保卫值班管理制度》等一系列考古业务管理方面的相关制度，长沙市文物考古研究所基本按照上述制度规定进行专项资金管理和使用，开展日常工作。

六、项目的产出成果及效益情况分析

（一）考古工作亮点纷呈

一是基建考古继续发力。配合城市基本建设完成了 149 个建设项目的考古调查勘探工作，完成普通勘探面积 403 万平方米、重点勘探面积 1.8 万平方米。市建设项目中考古勘探工作按照 2017 年国家文物局颁行的《考古工作规程》执行，在省内做到了先行先试，受到了省文物局的肯定。

二是专项考古强力推进。汉王陵考古工作有重要进展，2018 年西汉长沙王陵主要工作是针对望城片区的郭家山、庙坡山、马坡山、桃花岭区域的钻探结果开展复查，核实了庙坡山、马坡山的某代长沙王陵园垣墙的位置及形状（望城区域内），新发现了 2 处可能为大型陵寝（庙）的建筑基址；继续扩展罗家冲遗址周边考古调查工作，为进一步了解罗家冲遗址的文化内涵及周边遗址的分布情况，2018 年度主要对洩水支流楚江上游青山桥镇、流沙河镇片区的史前及商周时期文化遗址开展了专项调查工作，新发现 20 余处文化遗址，对于深入研究宁乡青铜器的出土背景以及与炭河里遗址之间的相互关系等具有重要意义。正式启动了浏阳河流域文明进程调查并有重要发现，2018

年5月，为探寻浏阳河流域古代文明进程，市文物考古研究所联合浏阳市文物局、浏阳市博物馆等单位，组建了浏阳河流域文明进程专题调查组，启动实地考古调查工作。共复查了30余处文化遗址，新发现6处遗址，其中发现一处保存完好的古城遗址（可能为三国时期浏阳县城）。

三是公众考古教育活动有声有色。2018年6月8日配合全国第2个“自然和文化遗产日”活动，在天心一中考古工地开展了一场丰富多彩的公众考古活动，通过微信公众号报名向社会招募考古爱好者20余人及媒体共同参与了此次活动，通过现场讲解、互动体验、限时答题等形式，宣传普及了文物考古和文化遗产保护知识，增强了公众文物保护意识。活动被中国文物报、长沙晚报、湖南都市频道等媒体报道，引起了很好的社会反响；2018年9月29日在八一路小学考古工地开展了第二场公众考古活动，组织考古爱好者、开福区部分政协委员及媒体共同参与了此次活动，取得了很好的社会效应。2018年中国文物报、长沙晚报、政法频道等多家媒体对考古工地发掘情况采访报道10余次。

（二）文物、资料保管工作井然有序

一是接收考古发掘出土文物93件，并完成照片采集。开展文物自鉴工作，其中自鉴为参考品的文物移交入库共计170件（号）。

二是分类账完成 130 件新增入库文物制卡及登记工作，总账完成 176 件文物建档。完成年度文物帐物核对工作。

（三）文物科技保护工作顺利推进

一是保护修复望城污水处理厂、市一中等工地出土金属器、瓷器、陶器等文物 50 件，五一广场东汉简牍全面更换蒸馏水 2 次。

二是完成汉王陵桃花岭汉墓文物的现场保护和提取，并完成了文物保护修复方案的设计。

三是协助荆州文物保护中心开展五一广场东汉简牍的脱水保护，向荆州文物保护中心移交 1009 枚简牍。

四是开展了 90 余件漆木器文物的清洗，并进行了脱水保护，其中完成了 12.29 案追缴被盗文物及考古发掘出土漆木器共 25 件文物的脱水保护工作。

（四）资料整理及学术研究成果颇丰

一是资料整理。组织专业人员对开福万达国际广场工地、东牌楼长沙国际金融中心工地、长沙市第一中学工地等 7 个考古发掘工地资料进行了整理。

二是全年购买了 3 家出版社专业书籍 185 册，进一步充实了所藏专业图书及期刊数量。

三是学术研究。2018 年共在国家级、省级刊物公开发表论文 34 篇。与清华大学出土文献研究与保护中心、中国文化遗产

研究院、湖南大学岳麓书院联合申请的国家社会科学基金重大项目“五一广场出土东汉简牍的整理与研究”，2017年获得滚动资助，项目批准号15ZDB033。现《长沙五一广场东汉简牍》(壹)和《长沙五一广场东汉简牍》(贰)已于2018年10月由中西书局出版，该项目取得阶段性的整理成果和出版成果。

四是对外交流合作。为加强人才培养，扩大专业视野，提高业务水平和学术研究能力，市文物考古研究所进一步加大的对外的业务合作交流和人才的专业培训。先后选派28人次参加全国各类学术会议共计20批次。

七、存在的问题

1.部分项目资金存在一定结余

截至2018年12月31日，项目资金已确认拨付2,438.28万元，年末结余382.20万元，项目资金使用比率为84.33%。部分项目的结余较大，资金使用率偏低，如：考古调查、勘探发掘经费911.69万元，结余253.89万元。

2.部分项目资金支付过程中审批流程不规范

经现场评价发现，考古调查、勘探发掘经费：2018年2月9#凭证支付湘江宾馆劳务费6.58万元、2018年10月20#凭证支付聘用人员10月份基本工资4.24万元，上述凭证附件所附的工资表缺少复核（核算）人签字。

3.项目固定资产未全面清查盘点

根据《长沙市文物考古研究所资产管理》规定，需定期进行资产对账（账卡核对、账账核对），编制盘点方案，编制资产盘点表，开展盘点工作。经现场评价发现，市文物考古研究所2018年未对单位资产进行盘点。

4.临聘人员、劳务工未签订劳务合同，存在法律上的劳务风险

根据《中华人民共和国劳动合同法》第十条规定：“建立劳动关系，应当订立书面劳动合同”。经现场评价发现，市文物考古研究所考古活动大量聘用临时人员与劳务工，均未签订劳务合同，存在法律上的劳务风险。

5.考古工作存在安全培训不到位、现场防护措施欠缺的情况

一是根据《施工企业安全生产管理规范》明文规定，工人必须进行岗前教育培训，安全教育培训应贯穿于生产经营的全过程。经现场询问工地负责人、施工工人得知，安全教育仅在餐后的讨论小会上作出强调，并未展开正规、正式的安全教育培训。

二是根据《建筑施工安全检查标准》规定，所有人员进入工地必须佩戴安全帽。而现场对野鸡坡窑头冲遗址、汉王陵遗址及湘江涂料集团有限公司工地进行了现场调查，施工工人均未佩戴安全帽，存在安全隐患。

6.部分考古工地的项目资料的完整性存在不足

经现场评价发现，天心区第一中学书院校区改扩建项目考古工地：绘图记录中缺少明确的图名、图号、绘制人等信息；秀峰公馆建设项目考古工地：钻探记录中缺少现场核对人员及审核者的签字。

7.部分考古工地的前期勘探工作未能执行到位

经现场评价发现，八一路小学考古工地属于抢救性发掘，前期未及时对发掘点周边开展调查勘探，同时也未全面收集历年考古发掘成果和相关资料等。

8.宣传力度不够

市文物考古研究在项目实施后，通过各家党媒（长沙晚报、湖南日报等）进行宣传。但并未拍摄考古宣传片，未牵头举办考古讲座，而五项宣传方式（省级文物刊物上发表简报、出版考古专著、拍摄宣传片、举办讲座以及网络）中有拍摄宣传片、举办讲座等两项宣传方式未采用，宣传方式还不够丰富新颖，宣传对象尚未覆盖全面。

八、相关建议

1.加强预算执行管理，加快预算执行进度

为今后加强和规范部门单位结转结余资金的管理，进一步提高财政资金的使用效率，提出以下管理工作建议：

一是进一步加强部门单位对项目预算的前期论证和筹划准

备工作，如实反映项目申报的真实性，加快项目建设进度和付款进度，确保项目及时完工发挥效益。

二是细化预算编制，增强部门预算编制完整性和科学性。进一步明确规范细化资金的使用范围，界定清楚专项资金使用边界，提高资金使用效益，压减年末结余资金规模，提高预算完成率。

三是推行项目预算支出绩效考评工作。将绩效考评结果与部门履行职能的需要以及部门项目支出预算安排结合起来，预算安排的项目考核没有达到绩效目标要求的将核减或取消项目，从而进一步加强绩效评价结果的应用，来提高部门使用财政资金的绩效意识，强化部门支出责任，为财政支出结构优化和财政政策的调整提供参考依据，使财政专项资金绩效管理工作向着“拓展范围、提升质量、扩大影响、支撑管理”的总体目标进行推进。

2.规范财政项目资金核算及使用

因财务制度不健全，管理人员认识不到位，导致存在审批流程等财务管理不规范的情况，不利于真实反映项目建设真实情况，不利于专项资金监管和资金的安全。我们建议市文物考古研究所需加强对专项资金使用方面的监管，严格杜绝审批流程不规范的现象。

3.进一步完善资产盘点，落实管理制度的要求

为促进文物考古事业健康发展，我们建议市文物考古研究所应根据《长沙市文物考古研究所资产管理》的规定对资产定期或者不定期地进行清查盘点，年度终了前，应当进行一次全面清查盘点，保证账、卡、物相符。

4.保障劳动者的合法权益

市文物考古研究所应遵守《中华人民共和国劳动法》的相关规定，一是及时与劳动者签订合理的劳动合同；二是保障劳动者的安全，在劳动者进入工地前，需开展专业的教育安全讲座，并做好相应的防护措施，并督促劳动者戴安全帽、防尘口罩等。

5.以建立项目档案管理考核机制为手段，为项目档案管理

各项工作落到实处提供保障建立项目档案管理考核机制，是提高项目档案管理工作效率、实现竣工档案高质量的重要手段。市文物考古研究所应监督、指导各考古工地建立健全施工文件。在每年初把项目档案工作列入项目经济目标考核，列入项目工作计划，对施工技术文件、工序检查验收文件及评定文件按分部工程进行检查，并将检查结果作为月质量考核的一部分对具体责任人进行奖罚；在每年底对各部门及有关人员的项目档案管理目标进展及优劣情况进行考核和奖惩。将项目档案管理和施工文件的形成、积累、整理工作真正做到分管有领导、管理有制度、实施有人员、存放有装具、执行有手段，从而更

好提高档案的质量。

6.加大宣传力度

不断加强对文物保护意义的宣传报道，及时在网站、微信公众号上更新工具考古工作进度情况、学术成果，并定期开展知识讲座，进一步提高文物保护在群众中的认知度和普及度。

九、综合评价情况及评价结论

长沙市文物考古研究所较好地完成了财政支出项目。但仍存在制度执行不到位、宣传不到位等问题。财政绩效评价小组从预算管理、资金管理、项目管理和绩效情况等方面进行了评价，综合评分 83 分，评价等级为良。

长沙市财政局

2019 年 8 月 2 日