

# 长沙市部门整体支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价  项目完成结果评价

评价项目名称： 2020年度长沙市博物馆整体支出绩效评价

评价项目金额： 3,700.43 万元

评价项目单位： 长沙市博物馆

项目主管部门： 长沙市文化旅游广电局

报告日期：2021年8月18日

长沙市财政局制



# 2020 年度长沙市博物馆整体支出 绩效评价报告

为深入贯彻落实全面推进预算绩效管理，进一步加强财政支出资金管理，强化支出责任意识，切实提高财政资源配置效率和使用效益，根据《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）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等有关规定，湖南大信有限责任会计师事务所（以下简称“湖南大信所”）绩效评价工作小组于 2021 年 5 月至 7 月对 2020 年度长沙市博物馆（以下简称“市博物馆”）整体支出实施了绩效评价工作，涉及评价金额 3,700.43 万元，其中基本支出 2,482.23 万元，项目支出 1,218.20 万元。现将有关情况报告如下：

## 一、单位基本情况

### （一）单位概况

#### 1.机构设置

市博物馆成立于 1986 年，系财政全额拨款、参照公务员管

理的事业单位，隶属于长沙市文化旅游广电局。内设办公室、保卫部、展览部、社会教育部、公共服务部、典藏研究部、文物科技保护中心、资料信息中心 8 个工作部门。

## **2.人员情况**

经长沙市机构编制委员会批复，市博物馆核定人员编制 63 名，其中管理人员编制 8 名，专业技术人员编制 55 名；编外合同制人员 70 人，其中普通雇员 61 人，中高级雇员 9 人。截止 2020 年 12 月，市博物馆实际在职在编职工 52 人，编外合同制员工 64 人。

### **（二）管理制度及执行情况**

市博物馆按照财政部颁布的《行政事业单位内部控制规范（试行）》的要求，结合行业政策和各项业务运行需求，修订了《长沙市博物馆内控制度手册》。

#### **1.资金管理制度的建立及执行情况**

为规范财务管理，市博物馆根据单位业务性质特点，在单位内控制度中编制了《长沙市博物馆财务管理办法》、《文物征集经费管理制度》，对财务支出公开、财务监督、年度预决算工作、经费支出范围及标准、报销审批程序等进行了规范。同时严格执行《湖南省文化事业发展专项资金管理办法》（湘财行〔2015〕56号），在执行过程中对各专项经费进行了项目辅助账核算，对支出的具体内容、对象、用途等事项进行了明确列示，个别经费支出存在计取依据不合理的现象。

## 2.项目管理制度的建立及执行情况。

为完善项目管理，市博物馆制定了《长沙博物馆藏品提用制度》、《长沙博物馆文物抽查制度》、《长沙博物馆展厅施工安全管理规定》、《长沙博物馆“策展人”项目制展览管理制度》等核心业务管理制度，初拟了《长沙博物馆特展举办制度（草案）》，并进一步修订了《长沙市博物馆规章制度建设办法（试行）》，分别从藏品管理、展览管理、行政组织管理、政府采购管理等方面对各项业务活动开展进行了规范。评价组抽查了市博物馆党组会议纪要、特展举办方案和总结、库藏记录等档案资料，藏品文物提取和登记、藏品展出的各项制度基本得到了有效执行，但在固定资产管理、展厅安保措施、个别项目采购组织等方面的制度执行还需要进一步加强。

### （三）预算资金安排、管理、使用情况

2020年度长沙市博物馆年初预算 2,688.27 万元，年内调增预算 1,302.32 万元，调增后预算 3,990.59 万元。本年实际支出 3,700.43 万元，年末结余 290.16 万元。明细见下表：

金额单位：万元

| 类别      | 年初预算            | 预算调整            | 调整后预算           | 决算支出            | 年末结余          |
|---------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| 基本支出    | 2,146.69        | 553.64          | 2,700.33        | 2,482.22        | 218.11        |
| 其中：人员经费 | 1,865.79        | 572.04          | 2,428.83        | 2,213.01        | 215.82        |
| 日常公用经费  | 280.90          | -9.40           | 271.50          | 269.21          | 2.29          |
| 项目支出    | 541.58          | 748.68          | 1,290.26        | 1,218.21        | 72.05         |
| 合计      | <b>2,688.27</b> | <b>1,302.32</b> | <b>3,990.59</b> | <b>3,700.43</b> | <b>290.16</b> |

从上表可以看出：基本支出预算调增 553.64 万元，调增比例为 25.79%，调整的主要原因一是正常进薪调级；二是在职人员数量增加；三是奖金纳入社保和公积金等缴费基数，导致社保和公积金等增加。项目支出预算调增 748.68 万元，调增比例为 138.24%，主要系 2020 年国家文物保护专项资金等上级专项经费拨款导致。

### 1.基本支出

2020 年度长沙市博物馆基本支出主要是为保障单位正常运转、完成日常工作任务而发生的各项支出。包括在职人员的基本工资、津贴补贴、各类奖金、社保、批复的临聘人员经费以及办公费、印刷费、水电费、办公设备购置等日常公用经费。

2020 年度长沙市博物馆基本支出年初预算 2,146.69 万元，年内调增预算 553.64 万元，调增后预算 2,700.33 万元。本年实际支出 2,482.22 万元。明细见下表：

金额单位：万元

| 序号 | 项目        | 2019 年<br>决算    | 2020 年<br>初预算   | 2020 年调<br>整后预算 | 2020 年<br>决算    | 2020 年决算较年初<br>预算增+（减-） |               | 2020 年决算较上年<br>决算增+（减-） |               |
|----|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
|    |           |                 |                 |                 |                 | 金额                      | 比例            | 金额                      | 比例            |
| 1  | 工资福利支出    | 1,704.15        | 1,598.34        | 2,004.01        | 1,842.41        | 244.07                  | 15.27%        | 138.26                  | 8.11%         |
| 2  | 一般商品和服务支出 | 181.14          | 280.90          | 280.90          | 269.22          | -11.68                  | -4.16%        | 88.08                   | 48.63%        |
| 3  | 对个人和家庭的补助 | 294.74          | 267.45          | 415.42          | 370.59          | 103.14                  | 38.56%        | 75.85                   | 25.73%        |
| 4  | 资本性支出     | -               | -               | -               | -               | -                       | -             | -                       | -             |
| 合计 |           | <b>2,180.03</b> | <b>2,146.69</b> | <b>2,700.33</b> | <b>2,482.22</b> | <b>335.53</b>           | <b>15.63%</b> | <b>302.19</b>           | <b>13.86%</b> |

从上表可以看出：基本支出决算数较年初预算数超支 335.53 万元，超支比例为 15.63%；基本支出较上年决算数超支 302.19 万元，超支比例为 13.86%。主要原因系政策性调薪、公招 10 人，以及社保和公积金等缴费基数增加所致。

## 2.项目支出

2020 年度长沙市博物馆项目支出主要用于陈列展览、日常维护维修、馆藏文物抢救与保护、学术研究、文物保护等项目支出。

2020 年度年初预算 541.58 万元，年内调增预算 748.68 万元，调增后预算 1,290.26 万元。本年实际支出 1,218.21 万元。明细见下表：

金额单位：万元

| 序号 | 项目名称                    | 年初预算   | 调整后预算  | 决算支出   | 年末结余  |
|----|-------------------------|--------|--------|--------|-------|
| 1  | 长沙博物馆智慧博物馆项目年度运维运营      | 196.58 | 196.58 | 195.69 | 0.89  |
| 2  | 陈列展览经费                  | 44.20  | 44.20  | 37.83  | 6.37  |
| 3  | 馆藏文物抢救与保护               | 41.00  | 41.00  | 41.00  |       |
| 4  | 日常维护维修                  | 42.37  | 42.37  | 40.65  | 1.72  |
| 5  | 市级免费开放经费                | 210.43 | 205.43 | 205.05 | 0.38  |
| 6  | 学术研究经费                  | 7.00   | 7.00   | 7.00   |       |
| 7  | 社会公益研究                  |        | 10.00  | 10.00  |       |
| 8  | 2020 年博物馆特展经费           |        | 245.00 | 243.00 | 2.00  |
| 9  | 2020 年文化专项资金（碑刻及拓本采集）   |        | 18.00  | 18.00  |       |
| 10 | 2020 年历史文化名城保护专项资金（第一批） |        | 200.00 | 200.00 |       |
| 11 | 2020 年国家文物保护单位专项资金      |        | 230.00 | 219.31 | 10.69 |

| 序号 | 项目名称                | 年初预算   | 调整后预算    | 决算支出     | 年末结余  |
|----|---------------------|--------|----------|----------|-------|
| 12 | 2020年文物保护专项资金       |        | 0.68     | 0.68     |       |
| 13 | 2020年省级旅游项目资金（红色旅游） |        | 50.00    |          | 50.00 |
|    | 合计                  | 541.58 | 1,290.26 | 1,218.21 | 72.05 |

从上表可以看出：项目支出决算数较年初预算数增加676.63万元，增加比例为124.94%，主要原因系年中上级部门的拨款转入以及年中临时增加竹木漆器的修复采购项目。

### 3.“三公”经费

2020年度长沙市博物馆“三公”经费年初预算数24.00万元，决算数11.83万元，三公经费控制率49.29%，明细见下表：

金额单位：万元

| 序号 | 项目            | 2019年<br>决算 | 2020年<br>年初预算 | 2020年<br>决算 | 2020年决算较年初<br>预算增+（减-） |          | 2020年决算较上年<br>决算增+（减-） |          |
|----|---------------|-------------|---------------|-------------|------------------------|----------|------------------------|----------|
|    |               |             |               |             | 金额                     | 比例       | 金额                     | 比例       |
| 1  | 公务接待费         | 0.75        | 3.00          | 1.44        | -1.56                  | -52.00%  | 0.69                   | 92.00%   |
| 2  | 公务用车运行<br>维护费 | 12.63       | 16.00         | 10.39       | -5.61                  | -35.06%  | -2.24                  | -17.74%  |
| 3  | 因公出国（境）<br>支出 | 1.51        | 5.00          | 0.00        | -5.00                  | -100.00% | -1.51                  | -100.00% |
|    | 合计            | 14.89       | 24.00         | 11.83       | -12.17                 | -50.71%  | -3.06                  | -20.55%  |

从上表可以看出：三公经费本年决算数较年初预算减少12.17万元，下降50.71%；较上年决算数减少3.06万元，下降20.55%。主要系受疫情影响，“因公出境支出”全额结存，同时根据厉行节约的方针，减少了公务接待和公车运行费用支出。

## 二、单位绩效目标

### （一）职能、职责



市博物馆以让公众认识长沙、热爱长沙为立馆宗旨，主要工作职责是收藏展览文物，弘扬民族文化；文物征集、鉴定、登编、保管；文物保管；文物复制与修复；文物及相关研究；文物宣传出版。

## **（二）近三年工作计划及重点项目**

市博物馆按照长沙市文化旅游广电局的统一部署，围绕“一级藏馆、高效管理、文化阵地、精品陈列、智慧发展”五个方面，按国家一级博物馆评估定级办法推行标准化运行为基本目标，建立长效发展机制，在管理运行、研究展示与社会服务等方面整体提升，规划如下：

**1.新馆建设：**全面完成后续专业建设及各项目验收，部分项目达到行业领先，展现长沙文化事业新风貌。

**2.运行管理：**安全运行，建立长效发展机制，各项工作常态化、规范化、制度化，2019年申报国家一级博物馆。

**3.藏品管理与保护：**完成文物库房建设，做好文物搬迁及上架工作，构建科学高效的藏品管理与保护机制。

**4.科学研究：**加大馆藏研究力度，突出长沙窑课题研究，建设辐射国际的长沙窑研究保护中心。

**5.陈列展览：**基本陈列参评全国十大精品陈列，争取获选；围绕世界文明、中华文明、湖湘文化三个层次，策划和引进高品质展览，满足人民对美好生活向往和自身学习提升的需要。

**6.社会教育：**以陈列展览为依托，积极开展共建合作，与学

校、社区和大型商业综合体合作，拓展社会教育功能。充分发挥博物馆的教育职能，打造爱国主义教育和长沙历史文化传播的前沿阵地。

**7.公共服务：**进一步加强服务意识，提供优质高效的公共文化服务。

**8.智慧博物馆：**完善博物馆全方位信息化体系建设，围绕“智慧保护、智慧服务、智慧管理”的目标，打造新型生态和服务的智慧博物馆；践行国家“一带一路”发展倡议，围绕馆藏唐代长沙窑瓷器，建立“海上丝绸之路文物科技创新联盟”，建设长沙窑研究保护综合服务平台，打造长沙窑核心数据库，扩展博物馆和长沙历史文化的国际知名度。

**9.文化创意：**加强社会力量合作，构建运营新模式，创立特色资源品牌和地位。

**10.宣传与交流合作：**加强宣传推广和机构交流，形成面向全国、与国际接轨的行业辐射力。

### **（三）整体支出绩效目标**

市博物馆坚持“省会地标、长沙客厅、文化圣殿、百姓乐园”的目标定位，致力于努力向社会公众提供更好更多的公共文化服务，不断提升城市文化品质，不断加大文化惠民力度，在城市建设中彰显文化引领，在惠及全民中促进文化繁荣，着力打造成为擦亮长沙东亚文化之都的湖湘名片，成为具有国际品质和湖湘文化标识的代表性窗口。

### 三、产出成果及效益情况分析

#### (一) 评价结论

项目组经过现场评价、数据汇总等，对单位整体支出“目标设定”的合理性、相关性、明确性；“预算执行、管理”的合法性、合规性；“履职产出和效果”的真实性、相关性等方面进行全面详细分析，完成了对2020年度市博物馆整体支出绩效评价。2020年度市博物馆整体支出绩效评价综合得分为82.33分，评价等级为“良”。

#### (二) 绩效分析

##### 1.投入情况

根据评价原则，投入分值9分，评价得分9分，得分率100%。

该指标主要从目标设定、预算配置两个方面具体评价，综合反映出市博物馆目标设置较为清晰、人员配置比较合理。

##### 2.过程情况

根据评价原则，过程分值41分，其中5分不适用，评价得分21.90分，得分率60.83%。

该指标主要从预算执行、预算管理、资产管理三个方面具体评价，综合反映出该单位存在预算执行有待加强、预算管理意识待加强、资产管理待规范等问题。

上述分值合计50分，其中5分不适用，评价得分合计30.90分，按50分折算后得分34.33分。

##### 3.产出、效益情况

根据评价原则，产出、效益分值 50 分，评价得分 48.00 分，得分率 96.00%。

该指标主要从信息化建设、陈列展览、文物保管与征集、接待能力、藏品管理、人员结构、讲解导览、文化推广、文物利用、安全保卫、投诉机制、社会参与、媒体关注、上级考核满意度、公众满意度等方面具体评价。综合反映出该单位藏品管理有欠缺、讲解员队伍稳定性不强、消防安保措施有漏洞等问题。

### **（三）主要绩效**

**1.取得了一批工作业务新成果。**2020 年 12 月 21 日，经国家文物局审核，市博物馆晋级国家一级博物馆。同时，基本陈列荣获“湖南省十大陈列展览精品奖”；“发现湖南”系列讲座、“湘城讲坛”、“湘城博物”直播专栏、“哇哦 博物馆”儿童展览、“穿越小达人”活动等项目成功入选百佳案例，数量位居全省第一。

**2.探索了公共服务新方法。**根据疫情防控要求，市博物馆制定了《长沙市博物馆新型冠状病毒肺炎疫情处置应急预案》，因疫情原因闭馆后，参与“百馆百展”活动，将“湘江北去”虚拟展厅数字资源在国家文物局数字平台上展示。同时加强线上线下资源整合与互动，持续推出 11 个“云展览”和 1,135 项线上数字资源服务，总浏览量超过 100 万人次。针对复工复产制定了《恢复开馆工作方案》和《新冠肺炎应急处置方案》，通过多轮演练，于 3 月 20 日正式恢复开放。全年开放 265 天，接待现场观

众 56 万人次。

**3.呈现了一部分精彩的教育展览。**成功举办了“丝路宝藏”、“粟特人在大唐”等 12 个特展。“丝路宝藏”展览海报入选了“2020 年中国博物馆海报设计年度推介活动”十佳作品，“粟特人在大唐”获评国家文物局 2020 年度“弘扬优秀传统文化、培育社会主义核心价值观”主题展览推介项目。社会教育“湘城”系列品牌邀请国内知名历史文化学者举办“湘城讲坛”14 场、湘城之旅导赏 10 场，并根据疫情防控要求推出 6 个线上微解读视频。为创造儿童友好空间，以儿童区博乐园为前沿阵地，举办“哇哦博物馆”“瑞鼠吐宝”等儿童展览，推出穿越小达人等多种儿童活动，全年举办各类教育活动 500 余场。荣获中国儿童博物馆研究中心“ELE 童博汇儿童评奖活动”十佳活动奖，长沙市创建儿童友好城市十大创新品牌之“儿童友好空间奖”。

**4.扩大了“长沙故事”的对外交流。**馆藏长沙窑“唐风妙彩”巡展在吉林博物院、东莞市博物馆展出；与衡阳市博物馆合作策划的“湘水润岳写丹青——清代至民国时期名家书画特展”国庆期间在衡阳展出。持续向基层提供文化服务，免费向 8 所学校提供了“西京烟云”“丝路宝藏”等 5 个展览教育资源包，组织、策划馆校共建、教师联盟活动及学生项目等共 21 场；进一步扩大博物馆与社区公众互动，开展“馆区携手共建”活动 18 场，使社区成为博物馆的友好伙伴。

**5.形成了宣传推广新模式。**针对自媒体平台灵活、快速的

特点，在“热点+博物馆”上下功夫，创作更符合新媒体平台传播规律的传播内容，官方微博、微信、网站、抖音、H5 同频共振。官方自媒体总用户超 42 万人次，较 2019 年增长 52%，全年发布各类推文近 1,500 条，阅读量超 4,000 万人次。官方抖音荣长沙发布抖音大赛“最佳创意奖”。同时，借助主流媒体平台扩大效应，全年中央、省市级媒体进行重点报道 200 余次，发表原创报道 246 篇。与潇湘晨报合作的“丝路宝藏”特展宣传，通过潇湘晨报分发平台推广，展览在全域综合点击量达 1,218.26 万次。对接长沙“超级大脑”智慧文旅项目任务，授权馆内文物资源与“最强蜗牛”手机游戏合作推广，游戏文物素材包下载用户超 10 万人次。

**6. 夯实了藏品保护的基础工作。**为加强当代物证保存，市博物馆面向社会征集抗击新冠肺炎疫情的见证物及实物资料，通过多种形式，共征集抗疫实物资料 161 件套。为确保藏品得到严谨、方便、有序的管理和利用，根据馆藏文物质地、器形、类别，认真研究排架方案，全年完成长沙窑库、金属库、竹木器库、近现代纸质文物库等共计 22,400 件/套文物上架工作，确保藏品保管妥善、管理有序、查用方便。开展了 15 件晚清木雕造像的修复保护。完成 26 件文物的 3D 扫描信息采集工作，开展 23 件展陈文物的复制、仿制工作。

#### 四、存在的主要问题及原因分析

##### （一）预算编制不够精准

市博物馆 2020 年度部门整体支出预算调增 612.32 万元，调整率为 22.78%，占年度整体预算的 18.56%。年度整体支出结余 229.47 万元，结余金额占预算调整额度的 37.48%，年初预算与年中调整的预算编制都不够精准。同时，市博物馆未按照预算管理要求在各阶段对项目资金进行预算绩效目标监控。

原因分析：年中人员福利资金的拨付和临时增加的竹木漆器修复项目未纳入年初预算，导致年度整体支出调增。受 2020 年度全球疫情影响，用于出国考察的“陈列展览经费”全额结存，三公经费执行率也仅为 49.30%，综合导致了部分资金沉淀。

## **（二）制度建设有待完善**

### **1.个别制度宽于上级制度要求**

市博物馆建立的《文物库房管理制度》对无价值的藏品处理要求为“报法人批准后及时办理注销手续”，不符合《博物馆藏品管理办法》（文物字〔1986〕第 730 号）第四章第二十一条“已进馆的文物、标本中，经鉴定不够入藏标准的，或已入藏的文物、标本中经再次鉴定，确认不够入藏标准、无保存价值的，应另行建立专库存放，谨慎处理。必须处理的，由本单位的学术委员会或社会上的有关专家复核审议后分门别类造具处理品清单，报主管文物行政部门批准后，妥善处理”之规定。

### **2.缺少部分资产管理制度**

市博物馆在资产管理方面制定了采购与设备物资管理制度，但在场馆资源管理与运营方面暂未建立一套完善的管理模

式与制度，出现了对场馆资源自营不够规范，免费为其他商业行为提供场地的现象。

### **3.部分制度执行不到位**

#### **(1) 合同管理制度执行不到位**

市博物馆内控制度手册中要求“建立合同管理台账，登记合同签署情况，主要包括合同签订时间、合同金额、合同对方信息、合同履行阶段、合同付款时间、合同期限等内容，合同管理台账作为合同履行的重要依据”。经查市博物馆提供的合同台账及合同发现，合同未统一编号；台账中内容不够完整，无合同履行阶段、合同付款时间、合同期限等内容。部分存档合同未见合同审批表。

#### **(2) 部分文物未及时登记入库**

市博物馆 2020 年共向长沙文物总店征集文物 115 件，付款时间分别为 2020 年 8 月和 2020 年 11 月。截止现场评价日，均未见在市博物馆《2020 藏品数据精简版台账》中登记入库。不符合《长沙市博物馆文物征集管理办法》第九条“文物征集后，征集人员应在征集三个月内办理完毕登记入库手续”之规定。

原因分析：市博物馆对上级政策制度梳理不够细致，相关制度一直在持续完善的状态中，故出现了个别不合理之处。

#### **(三) 经营决策不够合理**

经统计，市博物馆 2018 年至 2020 年借展收入共计 90 万元，借展支出共计 603.22 万元。收入呈波动状态，未持续上升；借



展支出呈逐年上升状态，收入占支出比重 14.92%。各年度具体明细及浮动变化如下图所示：



上述图表显示，市博物馆 2018 年至 2020 年的各年度借展收支均呈现不平衡趋势，借展支出大幅高于借展收入，各项业务运转基本依靠财政全额拨款。评价组关注到，市博物馆部分经营决策不够合理，在每年度的借展收入均无法支撑借展支出的情况下，未积极规划利用场馆的各项资源进行创收，具体如下：

### 1. 免费为商业展览提供场地

2020 年市博物馆与北京鉴钟文化传播有限公司签订《从地中海到中国-平山郁夫藏丝路文物展》展览合作协议，该展览为收费展。合同约定“北京鉴钟文化传播有限公司为展览授权、文物运输、保险、展览制作等相关工作投入巨资……该展览的门票和衍生品销售收入均归甲方所有，以回补甲方前期投入；市博物馆免费提供场地进行展览，负责指导整合展览内容设计、

形式设计及宣传品设计，展览期间的现场运营、安全与保洁工作，负责公教推广工作及提供自有宣传平台、媒体资源、观众资源等进行有利于展览项目推广工作，负责提供场地用于甲方的展览及展览衍生品销售，负责提供场地的水电空调费用及免费提供展览展柜和灯光及可利用的活动展墙用于该展览”。

上述合同条款签订未上报上级主管或市级财政部门审批，未考虑长沙市博物馆的运营成本来进行收入分成或者按另行提供服务收取成本费用。存档资料中未见收费批复文件。同时，评价组还关注到，市博物馆向市文旅广电局备案的相关请示中，合作方为“日本黄山美术社”，与签订展览协议合同主体不一致。

## **2.无偿为外单位提供经营场所**

经查，长沙博衍堂文化传播有限公司（以下简称“博衍堂”）在市博物馆展厅内共设有四处营业场所售卖文创产品，均为市博物馆为其无偿提供的营业场地，没有取得上级主管或市级财政部门的书面许可。博衍堂在馆内的经营所得也未与市博物馆进行分成。

原因分析：市博物馆对场馆资源的利用缺少整体规划，导致决策不恰当，没有研究分析博物馆的发展空间和可利用资源。

### **（四）展览内涵有待提升**

地方博物馆是展示城市地域历史发展变迁的文化窗口，关系着地方文化特色的表现力和对当代社会人的引导方向。市博

物馆基本陈列按照“湘江北去-中流击水”两项主题，分别陈列了长沙市古代历史和现代历史文化载体资料。展览内容由名称、出土年份、材料等基本信息构成，没有对展品代表的历史意义和文化内涵进行释义，长沙发展史代表了中国古近代发展的哪一部分，在每一个大环境背景下存在的意义和史绩，为推动社会发展做出的贡献，这些能引起共鸣的信息在展厅内无法获取，参观者对长沙市古近代发展史可能流于走马观花式的游览。评价组认为，文化工作不仅是传承和宣导，更重要的意义还有引导，与当代社会不同层面的群体产生共鸣，如南京博物馆引导当代人不忘历史、发愤图强，故宫博物馆引导当代人向往辉煌、文化自信。市博物馆基本陈列作为输出长沙市发展史的窗口特色项目，没有完善陈展计划，文化内核输出暂时还不够深入。

原因分析：市博物馆在办展数量、展品数量、展览环境等做了大量的工作，在基本陈列展内容和背景意义输出方面的工作还要进一步探讨、完善。

### **（五）特展管理不够规范**

“雪漠玲珑：喜马拉雅与蒙古珍品”文物特展由市博物馆2020年10月至2021年1月组织展览。该展览于2019年10月，由市博物馆组织专家进行论证，论证结论为“该批文物均为香港中文大学文物馆所收藏，在中国内地由长沙翰菁文化传播有限公司（以下简称“翰菁文化公司”）独家代理；采购来源单一”。2019年12月3日，市博物馆向翰菁文化公司发出协商通知，要

求翰菁文化公司对是否参与采购进行书面形式确认；2019年12月3日，翰菁文化公司书面确认参与“雪漠玲珑”项目单一来源采购活动。2019年12月13日，湖南中采招标有限公司对“雪漠玲珑”项目进行了开标与评标。中标单位为翰菁文化公司，中标金额为47万元。

基于上述情况，评价组关注到以下问题：

**1.独家代理资质存疑。**截止现场评价日止，未见长沙翰菁文化传播有限公司获得香港中文大学文物馆在中国内地的独家代理资质证明。

**2.代理费用支出无依据。**除支付借展费外，市博物馆另行支付翰菁文化公司“雪漠玲珑文物展代理费”8万元。费用组成明细为：

| 序号 | 费用名称        | 金额（元）            | 费用计取依据 |
|----|-------------|------------------|--------|
| 1  | 公司代理费       | 6,200.00         | 未提供    |
| 2  | 招标代理服务费     | 15,000.00        | 未提供    |
| 3  | 文件费         | 3,800.00         | 未提供    |
| 4  | 银行手续费       | 12,000.00        | 未提供    |
| 5  | 税费（含代付香港税费） | 43,000.00        | 未提供    |
|    | 合计          | <b>80,000.00</b> |        |

该笔费用开票时间为2019年12月3日，早于分管领导及馆长审批时间为6天；支付时间为2019年12月11日，早于翰菁文化公司的投标响应时间1天。

**3.验收流于形式且时间逻辑不合理。**根据市博物馆提供的

特展信息一览表，“雪漠玲珑文物展”展出时间为 2020 年 10 月 23 日-2021 年 1 月 17 日，项目验收书显示验收时间为 2019 年 12 月 18 日，展品验收时间约早于展出时间 300 天。

**4.代理能力存疑。**经查翰菁文化公司提供的投标响应文件显示，该单位总人数 2 人，且为父女关系。评价组认为该单位可能不具备大型文物展览活动的胜任能力。

原因分析：上述支付的 8 万元，实际为香港中文大学文物馆不愿意投标，市博物馆另行支付翰菁文化公司代理投标的服务费用。故各项资料存在瑕疵。

#### **（六）资产管理不够严谨**

市博物馆制定了《长沙市博物馆政府采购管理办法》，明确了采购组织的程序、职责、机构、方法、范围和程序。该制度的制定，由于基础工作不到位，部分程序的设置与市博物馆不匹配。如第六条“资产财务处，纪检监察、审计部门负责监督检查政府采购小组采购工作主要职责……”，市博物馆的内部机构设置中无相关业务部门；第十四条“各部门在编制下一年度部门预算时，应当按照该年度政府采购项目及资金需求编制政府采购预算，经资产财务处审核汇总后报文化部审批”也不符合市博物馆的实际业务管理需求。由于采购制度的不严谨，资产管理责任未压实，市博物馆的资产管理工作中也出现了以下问题：

##### **1.资产管理系统建设迟缓**

经评价组现场查看，市博物馆部分资产未粘贴统一的资产

标签进行管理,经了解,市博物馆固定资产系统采购时间为 2018 年,相关工作人员解释称由于正在升级系统标签,该工作暂未完成。同时,2020 年度市博物馆未对全馆资产进行盘点。

原因分析:基础工作不到位,制度制定未与实际工作业务环节和部门岗位联系起来,程序的设置、岗位的要求均与市博物馆业务活动开展不匹配。资产系统与盘点管理工作未按照内控制度要求落实到位。

## **2.藏品未纳入固定资产核算**

市博物馆现有藏品共计 59,891 件,全部未列入固定资产核算。不符合《财政部关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产管理工作的通知》(财资〔2018〕108号)“二、加紧做好公共基础设施等资产登记入账和管理工作各单位要按照“谁承担管理维护职责由谁入账”的要求,将公共基础设施、保障性住房、政府储备物资、文物文化等资产分类登记入账,按照相关会计制度要求,进一步规范和加强各类资产的会计核算,做到账实相符,确保资产信息的全面、准确和完整”之规定。

原因分析:市博物馆部分文物由于藏品数量众多、来源不一、年数久远、金额未定,对于固定资产入账价值的确认难度系数大,口径难以统一,故只暂时建立藏品管理台账。

## **3.资产管理缺乏有效的流程控制**

### **(1) 资产采购需求缺乏依据**

市博物馆资产采购由业务部门提出采购申请,办公室根据

馆领导批示后组织采购。采购的资产由办公室组织验收后交由各部门领用，未按类别登记整体采购清单，领用和结余情况不清楚，采购需求合理性无法判断。如 2020 年 6 月 21#凭证支付购买政务讲解蓝牙设备，附件申请报告中明确提出 2015 年采购了该类设备，但未见该资产品类的领用和库存结余清单；2020 年 12 月 40#凭证支付购买的录音笔 1 台，行政后勤负责人对其采购需求进行了确认，未见该类资产无库存的相关依据。

### （2）部分固定资产作为低值易耗品管理

部分资产由于缺乏基础分类判断和审核，未作为固定资产及时登记入账。如上述 2020 年 6 月 21#凭证支付购买政务讲解蓝牙设备，价值 3.35 万元，入库单中分类为低值易耗品，未计入固定资产核算；2020 年 12 月 40#凭证支付购买的录音笔 1 台，价值 0.37 万元，申购种类认定为“其他”，未计入固定资产核算。

原因分析：缺乏严谨的资产管理流程与采购预案，资产入库及领用登记工作不够到位。

### （3）部分文物保管不善

市博物馆自 2012 年开始租用位于长沙市开福区捞刀河镇民主组的一幢房屋用于存放遗址文物，租金为 8.1 万元/年。经现场查看，该仓库位于一楼，未按文物类型分类存放，仓库窗户破碎，未修复，部分地面比较潮湿，未考虑强光、水分对文物保存的影响。存放的部分文物未编号，已编号的部分未按顺序摆放。同时，截至评价日，市博物馆尚无对该仓库遗址文物的

利用规划。

原因分析：该批历史文化遗产，涉及唐宋、明清等多个时代。2012年开始市博物馆多次请示上级主管部门统一规划，科学保护这批文物遗存，由于暂时没有配套保护经费，无法开展保护利用。2021年6月份开始，暴雨大风等天气导致玻璃损坏严重，出现漏雨等现象。市博物馆相关保护经费有限、库房面积有限，考虑到现仓库保存环境较差，文博部门曾多次向领导反应此事并在馆领导的带领下多次到周边调查了解，想要更换存放环境佳、面积大、综合条件更好的仓库，都因价格过高，目前的经费无法支撑而无果。

### **（七）展厅存在安全隐患**

市博物馆修订了《长沙市博物馆应急预案》，建立了《消防安全管理制度》等一系列的安保制度，但从本次现场评价了解的情况来看，安保制度执行并未完全到位，展厅与文物修复室等多处地方存在安全隐患，部分上级单位检查出来的问题也未及时整改消除，具体如下：

1.场馆展厅内存在24处玻璃碎裂的现象，一旦掉落，可能导致重大安全隐患。

2.市博物馆2020年委托湖南弘翔消防检测有限公司对博物馆展厅、办公区、库房等15项内容检测，检测结论为：除灭火器外，其他各项评定结论均为不合格。2020年4月，长沙市文旅广电局检查发现市博物馆监控室有9块液晶屏老化现象严重，



处于黑屏状；摄像头老旧且数量不能满足需求等。2020年7月市文旅广电局跟踪整改检查时，这2项问题依旧未整改。

3.2020年7月23日，市博物馆收到长沙市公安局内保支队的《治安防范建议书》中提到以下治安隐患：“（1）监控系统内存仅为30天；（2）监控系统主机无双机热备份功能；（3）单位无周界、监视区、防护区和禁区，存在外来人员破坏的风险；（4）文物库房内的文物现为纸箱封存，不符合文物保管要求；（5）有20余间强弱配电间无警示标志，游客极易藏匿，存在安全隐患；（6）库房、文物修复室、监控室、咨询台等重点部位，无一键式报警设施；（7）未在展厅、库房及内部工作人员的出入口安装出入控制装置；（8）文物修复室的护窗为空心钢管；（9）在日常安防设施、设备例行检查时，存在应付现象。”。

截止现场评价日，市博物馆上述玻璃碎裂、强弱配电间示警标志和门禁系统安装、重点部位无一键式报警设施等问题仍未进行整改。

原因分析：由于滨江文化园建设时间较早，移交时间晚，设施设备老化故障情况严重。市博物馆消防系统并入滨江文化园统一管理，消防主机无法独立管理，且设施设备老化故障严重，如需改造设施设备更换数量多，系统改造工程难度高，市博物馆已向上级主管和市级财政部门提出资金需求和申请，审批工作还在进行中。

## **(八) 讲解队伍不够稳定**

根据市博物馆提供的 2020 年讲解员名册统计,2020 年共聘用讲解员 14 名,其中 6 名已离职,离职率占比 42.86%。

原因分析:讲解员基本为临聘或者普通雇员,讲解工作时间长,不能与在编人员实现同工同酬,不能兑现专业技术职称工资。同时工作压力较大,工资待遇达不到预期,故部分员工不愿意继续从事该工作。

## **(九) 基础工作有待完善**

### **1.个别采购合同审批程序滞后**

市博物馆与湖南佳星辰广告传媒有限公司签订的文明创建宣传资料合同书签订日期为 2020 年 9 月 15 日,发票开具日期为 2020 年 9 月 10 日,开票时间早于合同签订时间 5 天。

原因分析:文明创建宣传工作时间紧,而合同审批流程时间长,市博物馆先委托公司进行了制作后补签的采购合同。

### **2.部分票据审核不严谨**

市博物馆 2020 年 3 月 14#凭证,2020 年 3 月 16#凭证分别支付中餐补助 2.70 万元、2.76 万元,后附发票纳税人识别号均开具错误。不符合《中华人民共和国发票管理办法实施细则》第二十八条“单位和个人在开具发票时,必须做到按照号码顺序填开,填写项目齐全,内容真实,字迹清楚”之规定。

原因分析:基础管理未有效复核,导致票据入账审核不严谨。

### **3.未及时清理银行账户**

截止 2020 年 12 月 31 日，市博物馆银行存款账面余额 5,682.00 元，系中国邮政银行长沙市岳麓支行账户。经核对 2020 年 12 月 31 日银行对账单，该账户余额为 7,735.23 元，与账面差额 2,052.23 元，为未入账的利息收入。该账户于 2014 年前开立，2015 年至 2020 年期间未发生交易。参照《湖南省省级预算单位银行账户管理办法》有关规定，该账户管理不符合第十八条“下列情况，需及时办理销户手续……（二）开立后一年内没有发生资金往来业务的……”之规定。

原因分析：各项基本政策未及时在市博物馆内更新落实，导致部分工作滞后。

### **4.个别工作函件文字信息错误**

市博物馆 2020 年 4 月 3 日向长沙滨江文化园管理中心提交的《关于长沙市博物馆外墙玻璃破碎申请更换的工作函》中提到“我馆外墙玻璃出现了多出破碎开裂现象……”。公文中的“多出”应为“多处”。

原因分析：日常基础工作不严谨，复核工作不到位导致。

## **五、建议**

### **（一）加强预算编制，重视绩效目标监控管理**

预算编制是单位业务活动开展的基础环节，也是运转的必要保障，建议市博物馆在以后年度的预算工作编制中，将预算编制分解至各部门，由各部门对下一年度重点工作进行梳理后

编制部门年度预算，再交由预算管理人员汇总统筹，优先保障重点工作任务的完成。对于延续性的专项经费预算，如陈列展览、免费开放、政府采购等经费除了考虑重点工作计划外，可参考最近3至5个预算年度的资金执行与结余情况，形成趋势分析，从紧编制年度预算。另外，根据《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）文件要求，市博物馆要根据经批复的预算资金绩效目标要求，按阶段工作计划主动做好预算绩效目标监控工作，如实记录各项资金的使用情况和业务工作开展、完成情况，推进全过程预算管理工作进程。

## **（二）加强制度建设，建立和完善各项制度**

市博物馆按照各业务类型，从藏品管理、展览管理、行政组织管理、政府采购管理等多个方面制定了内控制度。但本次评价发现，部分制度由于工作不严谨等原因，出现了宽于上级制度规定或制度流程与单独实际业务工作不匹配的现象。建议市博物馆以此次绩效评价为契机，组织各职能部门各自梳理、完善部门制度规章，应更新的制度条款及时更新，应修订的制度流程及时订正，确保单位各项业务活动运行有据，规则合理。

针对目前举办展览需招标，而部分供应商不愿意应标导致需另外支付第三方公司服务费的现象，建议市博物馆积极与市文旅广电局、省博物馆等业务单位沟通，参考其他单位处理方式，明确“文物单一来源”的定义，减免不必要的成本费用。

### **（三）加强经营管理，积极利用馆内可“增值”资源**

向公众免费开放固定天数，是国家一级博物馆定级的硬性要求。目前，市博物馆运转经费来源基本来自于财政拨款，自主创收的事业收入约占全年预算收入的1%。建议市博物馆领导班子和资产管理部门对馆内可增值可创收资源进行梳理，明确实施方案和细则。对与其他单位合作的经营项目，编制固定项目成本和变动项目成本，再制定不同比例的分成方案。固定项目成本是指如博衍堂一类在固定位置自主经营，只需提供场地、水电的项目；变动项目成本是指与社会机构合作办展，根据展览规模和展品形态的不同要求，对展厅环境、灯光都要求不一的展览项目。

根据评价组现场了解，博衍堂在市博物馆内经营文创用品并未取得市级相关部门的文件批复，相关收入是否应进行分成，管理费是否收取，收取比例都应尽快报请市委宣传部、市财政局、市机关事务管理局联席决议，及早为财政资金缓解压力。

### **（四）加强藏品研究，重视藏品历史信息和文化内涵的揭示**

近年来，全国各地的博物馆事业都得到了较大的社会关注，但相似的陶罐器皿，不够准确完整的释义，导致了大部分展览文化价值输出效果还有待商榷。市博物馆的基本陈列是传播湖湘文化的重要窗口，因此构传播体系的构建应该要对长沙历史有纵向把握和亮点反映。在努力争取外来展品交流的同时，对原有馆藏文物的释读应进行充分的地方历史文化研究和提炼，

与展现长沙地区历史文化的起源、政治、经济、社会和民俗风情发展的各类信息串联和反映，达到引导共鸣的效果。

#### **（五）加强资产管理，健全完善藏品管理机制**

为规范资产的采购、使用和管理，市博物馆要按照“统一领导、归口管理、分级负责、责任到人”的要求，完善固定资产卡片、标签管理制度，明确规定所有满足固定资产条件的都实行一室一卡，一物一个标签，并且保证卡、标签和实物相符。严格按照《资产管理制度》在年底进行资产清查、账实核对，资产管理部门、财务部门和资产使用部门对清查登记表签字确定。

藏品管理是博物馆工作的核心，藏品的保管与利用是博物馆工作的基本内容。建议市博物馆积极与市级资产管理部门对接，了解目前全国对于文物及陈列品的管理政策和入账方式。对近几年的征集来能确定价值及数量的藏品进行资产及财务入账管理。对于以前年度来源不一、金额未定的考虑先进行专家鉴定，确认价值，待完成鉴定后，依据鉴定报告，依次入账。

#### **（六）加强安全管理，全面消除安全隐患**

博物馆要以“安全第一，预防为主，层层负责”为工作原则，安全工作要实行双层督查制，做到“防火、防盗、防事故”三个方面，对博物馆安全在参观开放和闭馆期间实行责任制。据评价组了解，市博物馆已申请专项改造经费 98 万元用于场馆内各项老化设备的修复和更新，市博物馆要及时跟进，做好相关工作。

### **（七）加强队伍建设，维持讲解人员稳定性**

优秀的人才队伍是推动文博事业发展的中坚力量，特别是讲解员作为文化传播队伍的第一输出人，要求具备一定水平的文化素质、专业知识和基本技能，既要有良好的语音语貌，还应具备一定的研究和写作能力。讲解员队伍的不稳定，会严重影响文博工作。市博物馆要重视讲解员的编制、培训和激励措施，努力打造一支具有高尚职业道德，广博文化知识，熟练专业技能和爱岗敬业的讲解员队伍。

### **（八）加强基础工作，规范业务流程管理**

建议市博物馆明确合同归口管理部门，明确合同登记与保管的具体要求，严格按照合同签订的前后顺序逐个登记，保障各项经济业务痕迹畅通。财务人员应注意把控票据和账务风险，提高财务责任意识和管理意识，加强对单位业务的监督，提高会计人员的执业水平，严格执行国家统一会计制度和相关财务制度，规范各项业务活动的核算。除此之外，单位领导班子和部门负责人还要加强风险意识，在审批环节加强复核工作，避免出现基础信息错误的现象。

长沙市财政局

2021年8月18日