

财政支出绩效跟踪评价报告

项目名称：闵行区 2017 年事中事后综合监管专项

项目单位：闵行区市场监督管理局

主管部门：闵行区市场监督管理局

委托单位：闵行区市场监督管理局

评价机构：上海社发项目管理服务有限公司

2017 年 9 月 21 日

目 录

摘 要.....	1
一、项目概况.....	4
（一）项目立项程序和依据.....	4
（二）项目绩效情况.....	5
（三）项目实施组织管理情况.....	8
（四）项目预算安排和预算执行情况.....	12
（五）项目实施情况.....	15
二、项目完成情况及偏差分析.....	21
（一）投入类指标完成情况、存在偏差及原因.....	21
（二）过程类指标完成情况、存在偏差及原因.....	23
（三）产出类指标完成情况、存在偏差及原因.....	25
三、对项目跟踪的结果判定.....	26
四、主要问题及对产出类指标完成情况的预测.....	26
五、建议和改进措施.....	28

摘 要

一、项目要解决的主要问题、项目绩效目标

项目要解决的主要问题是：事中事后综合监管平台是全区统一的监管信息共享和业务联动平台，其功能是实现各领域监管信息的实时传递和无障碍交换，为本区有关部门在实施综合监管过程中的协同工作提供支撑。是本区落实“证照分离”改革和建立事中事后监管体系的重要抓手，是网上政务大厅的重要组成部分，是法人库的重要应用。通过本项目建设，为区内各监管职能部门提供企业协同监管，加强行政监管的效率，降低各监管单位对企业的重复监管、无效监管，以及加强对区内企业事中事后的监管，及时发现、处置各类企业的违法、违规行为，从而减少或降低消费者或经济活动中的各项经济损失。

项目绩效目标是：按照统一的数据标准和业务规范，建设闵行区事中事后综合监管平台。通过市、区两级平台的对接，实现全市综合监管信息的共享与应用，达到系统互联互通、信息上通下达。

二、项目资金安排和执行情况

本项目总预算 536.75 万元，其中 2017 年预算安排 268.38 万元，2018 年预算安排 268.37 万元，由区财政全额安排。截至 2017 年 8 月 31 日，实际支出 261.71 万元，预算执行率 97.51%。经费用于区级层面的事中事后综合监管系统建设，建设内容包括应用系统开发、系统软件购置、安全设备购置、其他工作（包括前期咨询、工程监理、系统集成、安全测评、软件测评）。

三、项目所包含子项目名称和产出类绩效指标完成情况

项目所包含子项目名称：应用系统开发、系统软件购置、安全设备购置、其他工作（包括前期咨询、工程监理、系统集成、安全测评、软件测评）。

产出类绩效指标完成情况：应用系统开发完成率 46.15%、系统软件配备完成率 100%、安全设备配备完成率 100%、其他工作完成率 40%。

四、项目跟踪结果判定

根据对投入类指标、过程类指标和产出类指标的分析，本项目立项规范，工作计划完整，项目管理制度和财务管理制度建立与执行情况良好，但部分产出指标完成情况欠佳。对本项目跟踪的结果判定为：项目运行基本正常。

五、项目存在问题概述

由于本项目是新增项目且专业性较强、涉及的部门及开发内容也较多，市局和各区县都是初次尝试且没有可借鉴的操作经验。上海市事中事后综合监管系统作为与本项目同步建设的上级系统，目前的建设也在不断完善中，闵行区作为其下级系统，从立项、开发、运行仅一年，虽然目前平台已初步建成，但还存在一些问题需要加强沟通并予以解决。

一是较多系统功能仍需不断开发完善。如在联网应用方面，各部门许可、监管、处罚信息数据不全，仍需要市级层面进行沟通协调，且与委办局数据库的对接仍需市区两级层面协商。

二是各部门对平台缺乏了解，重视程度不高。如对于系统推送的信息，相关部门动态接收和反馈率效果欠佳。且平台应用不能仅限于办公室和信息部门层面，应当向业务部门、执法检查部门等全面推广。

三是系统使用率和利用率较低。原方案中涉及到的较多区内职能部门基本都有其业务条线的系统，对本系统的实际使用率较低。且在系统利用率方面，目前本系统中已有部分业务数据，但这些数据未经过梳理和筛选，各部门利用率较低。

四是项目开展进度较慢。本项目进度计划为：2016 年 11 月底前完成本区事中事后综合监管平台建设并试运行，2016 年 12 月底前实现与

市级平台之间的互联共享和数据交换，2017 年 6 月底前对区级平台相关内容进行细化完善。根据可研报告要求，本项目需完成 26 个模块的应用系统开发，截至 2017 年 8 月 31 日，本项目已完成了 12 个模块的开发，由于系统开发仍在不断探索，故还有 14 个模块未完成开发，应用系统开发完成率 46.15%。由于系统仍需进一步完善开发，故其他工作中，安全测评和软件测评还需待系统再运行一段时间后才开展。从目前的实施情况来看，预计年底无法完成项目验收。

六、建议和改进措施

一是建议区市场监管局尽可能与市局、系统开发单位之间保持积极和有效沟通，对各区县都反映的问题，市局和系统开发单位商榷后进行统一调整；对于各区县存在的个别问题，让各区县在平台开发过程中留有一点空间，在市局系统的大框架下，让各区县结合实际，允许其在系统中进行个别调整和优化。另外，建议区信息中心适当介入，予以专业支持。

二是建议由区市场监管局牵头，组织各上线单位的信息部门、业务部门负责人的专题培训会，请系统开发单位就平台基本功能进行实务讲解，以提升平台应用水平及操作能力。

三是建议区市场监管局定期了解区内各职能部门对系统的使用情况，尽可能及时解决和满足相关方的要求。在与各职能部门衔接的过程中，若本系统的实用性相对其业务条线系统较低的话，可以考虑不要将相关单位纳入系统设计模块内。实施过程中需面对的相应风险、防范措施、以及具体责任部门，根据实际情况进行落实。

四是建议区市场监管局尽可能与市局、系统开发单位之间保持积极和有效沟通，加快开发进度，系统开发完成后尽快落实测评和验收工作。

闵行区 2017 年事中事后综合监管专项 绩效跟踪评价报告

一、项目概况

（一）项目立项程序和依据

1、立项程序

为进一步落实《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62号）提出的构建事中事后监管机制的要求，深入开展以政府职能转变为核心的事中事后监管创新，完善事中事后监管，加快形成以综合监管为基础、专业监管为支撑的事中事后监管制度构架，2016年上海市开展了事中事后综合监管平台建设，通过上海市事中事后综合监管系统的建设，创新市场监管体制机制，加强信息互联共享，完善信用监管机制，提高监管效能。

根据市政府整体工作方案的要求，上海市16个区都需开展区事中事后监管子平台的建设工作。全市各监管部门都要加强信息共享，充分运用“互联网+”等信息化手段，形成综合监管和专业监管合力，探索符合政府职能转变要求的综合执法和事中事后监管体系。

上海市事中事后综合监管系统采用“1+16”的架构模式，分为市级系统和区级系统两个层面，通过统一的数据标准和规范，实现市区两级互联互通，上通下达。市局负责市级层面的系统建设，形成统一的数据标准和业务规范，区县负责区级层面的系统建设，根据区县特色明确监管内容。本项目针对区级层面的事中事后综合监管系统建设，遵循上海市企业事中事后综合监管系统的统一规划与标准规范，实现与市级系统在业务、数据、应用上的全方位衔接。

闵行区根据国发〔2015〕62号的精神，以及上海市事中事后综合监管系统的总体建设要求，由闵行区市场监督管理局（以下简称“区市场监管局”）牵头，负责统筹协调项目建设与推进的各项工作，明确相关工作任务、部门分工及具体内容，管理平台运行相关事宜。在

闵行区网上政务大厅的建设框架下，以闵行区法人库为支撑，以企业统一社会信用代码为标识，构建集信息归集、监管措施、共享应用为一体的综合信息化系统，实现企业信息统一归集共享、政府部门监管履职与业务协同、社会力量参与信用监督，为构建与现代商事制度相适应的市场监管体制机制，和形成完善的事中事后综合监管体系提供有力支撑。另外，区府办负责督促检查、考核评估等工作；区审改办依据《上海市相关行业、领域、市场事中事后监管工作方案清单》（沪审改办〔2016〕1号）的要求，审核各行政管理部门的许可清单、监管清单，指导推进行政许可、行政监管、商事制度改革、政府职能转变等工作；区科委负责事中事后综合监管平台立项审批，保障与区相关平台的互联互通和信息共享；区财政局负责事中事后综合监管平台开发建设、日常运行等经费保障；区政府法制办负责指导审核平台相关配套文件、各行政管理部门的处罚清单。其他各行政管理部门为平台建设参与单位，按各自部门职能分工，分头推进相关工作。

2、立项依据

（1）《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》（国办发〔2015〕51号）

（2）《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62号）

（3）《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕33号）

（4）《关于本市贯彻国务院发布的〈企业信息公示暂行条例〉的实施意见》（沪府发〔2014〕69号）

（5）《上海市工商行政管理局关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（沪工商管〔2015〕241号）

（6）《2016年上海市政府工作报告》

（7）《上海市事中事后综合监管平台建设工作方案》（沪府办发〔2016〕29号）

(8) 《市场监管局关于事中事后综合监管平台建设立项的请示》

(9) 《关于<上海市闵行区企业事中事后综合监管平台建设工作方案>立项的请示》(闵市监企〔2016〕38号)

(10) 《闵行区人民政府办公室关于印发<闵行区事中事后综合监管平台信息归集管理实施意见>的通知》(闵府办发〔2016〕83号)

(11) 《闵行区人民政府办公室关于印发<闵行区事中事后综合监管平台建设工作方案>的通知》(闵府办发〔2016〕65号)

(12) 《闵行区人民政府办公室抄告单》(闵府抄〔2016〕162号)

(13) 《区事中事后综合监管子平台建设规范》

(14) 《闵行区企业事中事后综合监管系统可行性研究报告》

(15) 《上海市经济和信息化发展研究中心关于闵行区企业事中事后综合监管系统可行性研究报告的评估意见》

(16) 《事中事后综合监管平台建设涉及区级部门工作内容》

(二) 项目绩效情况

1、项目要解决的主要问题

事中事后综合监管平台是全区统一的监管信息共享和业务联动平台，其功能是实现各领域监管信息的实时传递和无障碍交换，为本区有关部门在实施综合监管过程中的协同工作提供支撑。是本区落实“证照分离”改革和建立事中事后监管体系的重要抓手，是网上政务大厅的重要组成部分，是法人库的重要应用。

通过本项目建设，为区内各监管职能单位提供企业协同监管，加强行政监管的效率，降低各监管单位对企业的重复监管、无效监管，以及加强对区内企业事中事后的监管，及时发现、处置各类企业的违法、违规行为，从而减少或降低消费者或经济活动中的各项经济损失。

2、项目整体绩效目标

按照统一的数据标准和业务规范，建设闵行区事中事后综合监管平台。通过市、区两级平台的对接，实现全市综合监管信息的共享与应用，达到系统互联互通、信息上通下达。

3、目标完成计划

- (1) 完成 26 个模块的应用系统开发
- (2) 完成 3 套系统软件配备
- (3) 完成 2 套安全设备配备
- (4) 完成前期咨询、系统集成、工程监理、安全测评、软件测评
- (5) 项目一次性验收合格
- (6) 项目按照计划及时完成
- (7) 实现区内职能部门之间、与市级平台之间的互联互通
- (8) 实现信息共享应用，通过系统进行大数据的综合查询、信息共享和数据分析
- (9) 实现信息有效利用，相关数据有效利用，为职能部门提供决策基础
- (10) 实现部门协同监管，为各监管职能部门在协同监管、重复监管、无效监管方面提供有效渠道
- (11) 通过系统大数据的支持，职能部门的工作效率得到提高
- (12) 建设完善的综合数据库
- (13) 职能部门满意度在 80%以上
- (14) 落实日常管理机构，有系统维护等长效管理机制

4、现阶段完成情况

(1) 资金完成情况

2017 年预算安排 268.38 万元，截至 2017 年 8 月 31 日，实际支出 261.71 万元，预算执行率 97.51%。

(2) 项目完成情况

区级平台从 2016 年 6 月 27 日提出立项，并于当年启动开发，至 2016 年 11 月 8 日上线，完成了基本框架建设，目前仍在试运行阶段。

截至 2017 年 8 月 31 日，本项目已完成了前期咨询、系统软件购置、安全设备购置、系统集成，基本完成了应用系统开发。由于目前系统仍在试运行，故工程监理随着项目的实施仍在进行中，尚未进入安全测评和软件测评阶段，故还无法进行验收。

（三）项目实施组织管理情况

1、项目组织

（1）建设参与单位

区市场监管局为牵头单位，承担主体责任，负责统筹协调项目建设与推进的各项工作，明确相关工作任务、部门分工及具体内容，管理平台运行相关事宜。

区府办负责督促检查、考核评估等工作。

区审改办依据《上海市相关行业、领域、市场事中事后监管工作方案清单》（沪审改办〔2016〕1号）的要求，审核各行政管理部门的许可清单、监管清单，指导推进行政许可、行政监管、商事制度改革、政府职能转变等工作。

区科委负责事中事后综合监管平台立项审批，保障与区相关平台的互联互通和信息共享。

区财政局负责事中事后综合监管平台开发建设、日常运行等经费保障。

区政府法制办负责指导审核平台相关配套文件、各行政管理部门的处罚清单。

其他各行政管理部门为平台建设参与单位，按各自部门职能分工，分头推进相关工作。其他各行政管理部门负责厘清部门监管职责及执法依据，对每一项行政权力编制业务手册，逐项分类制定具体的事中事后监管制度，明确监管职责权限、程序、方式和手段，规范监管行为；负责履行事中事后监管措施、提供行政许可、行政监管、行政处罚信息。

表 1-1 涉及企业事中事后综合监管区级部门

序号	监管机关
1	区安全监管局
2	区公安分局
3	区规划土地局
4	区国资委（区集资委）
5	区环保局
6	区建设交通委
7	区教育局
8	区经委（区信息委）
9	区科委
10	区绿化市容局
11	区民政局
12	区农委
13	区人力资源社会保障局
14	区商务委（区旅游局）
15	区市场监督管理局
16	区水务局
17	区税务分局
18	区司法局
19	区体育局
20	区卫生计生委
21	区文广影视局
22	区烟草专卖分局
23	区住房保障房屋管理局

(2) 实施单位

“上海信息投资咨询有限公司”为前期咨询单位，进行可行性研究报告的编制。

“万达信息股份有限公司”为系统开发单位，为本项目进行应用系统开发以及设备购置。

“上海信息工程监理有限公司”为监理单位，为本项目提供监理服务，对建设过程中的进度、质量进行实时把控。

系统安全测评和软件测评单位，为本项目提供安全测评和软件测评服务，目前尚未确定供应商。

2、项目管理

(1) 实施流程

- 项目申报：区市场监管局为项目立项的必要性、可行性、经济性等论证进行前期准备，委托专业机构进行可行性研究报告编制，编制完成后上报至区科委。
- 组织评审：区科委委托第三方组织专家评审，第三方出具评估意见。
- 批复立项：区市场监管局根据评估意见，提出立项请示，经区科委审核后，抄送给区政府，区政府审核后批复立项。
- 选择供应商：立项批复后，区市场监管局编制项目招标需求，通过区招标投标中心组织公开招标，确定供应商。
- 项目建设：承建商根据合同要求进行项目建设，提供符合合同要求的服务；监理方对建设过程中的进度、质量进行实时把控。项目初步建设完成后进入试运行，不断修正存在问题。
- 竣工验收：经过安全测评和软件测评后，对建设完成的项目进行专家组和区科委的竣工验收。
- 投入使用：各委办局对平台进行使用，同时区市场监管局作为责任主体，对建设后的平台进行维护和管理。

(2) 管理制度

- 《上海市事中事后综合监管平台建设工作方案》（沪府办发〔2016〕29号）
- 《闵行区人民政府办公室关于印发〈闵行区事中事后综合监管平台建设工作方案〉的通知》（闵府办发〔2016〕65号）
- 《区事中事后综合监管子平台建设规范》
- 《闵行区企业事中事后综合监管系统可行性研究报告》

（3）工作计划

《闵行区人民政府办公室关于印发〈闵行区事中事后综合监管平台建设工作方案〉的通知》（闵府办发〔2016〕65号）的进度计划如下：

- 2016年8月底前：完成平台项目立项，厘清各部门与事中事后综合监管相关的各类数据、应用资源，制定统一的监管数据标准、接口规范及编码规则。
- 2016年9月中旬：由区市场监管局牵头会同区有关部门，梳理本区监管事项目录清单，对照《上海市相关行业、领域、市场事中事后监管工作方案清单》（沪审改办〔2016〕1号）要求，梳理制定本区各部门事中事后综合监管工作方案，监管职责权限、程序、方式和手段，规范监管行为。制定事中事后综合监管系统数据归集办法、平台使用办法、协同监管和联合惩戒措施目录、应用考核制定、管理办法及配套细则等管理制度。
- 2016年11月底前：在全市统一的区级平台建设规范的指导下，完成闵行区事中事后综合监管平台建设并试运行。
- 2016年12月底前：完善综合监管业务规范，建立各相关部门综合监管工作机制，推动各相关部门协同监管。实现与市级平台之间的互联共享，并定时进行数据交换。
- 2017年6月底前：对区级平台相关内容进行细化完善，重点推进社会参与综合监管的功能建设。在信息归集、业务数据汇聚的基础上，通过向社会公众提供市场主体数据、政府监

管信息，鼓励第三方机构积极参与监督，完善政府事中事后综合监管。

（四）项目预算安排和预算执行情况

1、预算安排

根据 2016 年 8 月的《闵行区人民政府办公室抄告单》（闵府抄〔2016〕162 号），投资总预算 536.75 万元，其中 268.38 万元列入 2017 年预算，268.37 万元列入 2018 年预算，本项目由区财政全额安排。资金用于区级层面的事中事后综合监管系统建设。

表 1-2 区级平台预算汇总表

单位：万元

序号	项目内容	预算安排
1	应用系统开发	401
2	系统软件	32.5
3	安全设备	43
4	其他费用	60.25
合计		536.75

具体预算明细如下：

表 1-3 区级平台预算明细表

单价：万元

序号	模块	功能描述	单价	数量	总价
1	应用系统开发				401
1.1	监管措施	监管基础	2	10	20
		双告知	2	15	30
		日常监管	2	10	20
		双随机	2	12	24
		专项整治	2	12	24
		联合惩戒	2	12	24
		监管预警	2	10	20
		效能管理	2	10	20
		报表统计	2	8	16
1.2	共享应用	综合查询	2	8	16
		扶持鼓励	2	8	16
		信息共享	2	15	30
		数据分析	2	2	4
1.3	信息归集	市综合监管信息交换	2	8	16
		在线录入导入	2	7	14
		归集信息管理	2	5	10
		归集信息反馈	2	5	10
1.4	监管门户	监管门户	2	4	8
1.5	应用支撑	数据交换	2	3	6
		用户管理	2	4	8
		权限管理	2	3	6
		应用审计	2	4	8
		配置管理	2	3	6
		区公务员门户整合	2	5	10
1.6	市局数据落地	市质监信息落地	2	10	20
		市食药监信息落地	2	7.5	15
2	系统软件				32.5
2.1	应用中间件	金蝶 AAS	8	2	16
2.2	交换软件	cuteinfo	15	1	15
2.3	文书打印	软航 weboffice	1.5	1	1.5
3	安全设备				43
3.1	网络审计	Windows 2012 标准版	18	1	18
3.2	数据库审计	Oracle RAC	25	1	25
4	其他费用				60.25
4.1	前期咨询费		13.09	1	13.09
4.2	工程建设监理费		21.44	1	21.44
4.3	系统集成费		3.78	1	3.78
4.4	系统安全测评费		11.91	1	11.91
4.5	系统软件测评费		10.03	1	10.03
5	总投资				536.75

2、实际支出

2017 年预算安排 268.38 万元，截至 2017 年 8 月 31 日，实际支出 261.71 万元，预算执行率 97.51%，实际支出情况如下。

表 1-4 区级平台实际支出表

单位：万元

序号	项目内容	预算安排	合同金额	截至 2017 年 8 月 31 日已支出金额
1	应用系统开发	401	386	234
	系统软件	32.5	33	
	安全设备	43	45	
	系统集成费	3.78	4	
	小计	480.28	468	
2	前期咨询费	13.09	13.09	13.09
3	工程建设监理费	21.44	21.06	10.53
4	系统安全测评费	11.91	尚未确定	0
5	系统软件测评费	10.03	尚未确定	0
6	招标代理服务费等	0	4.088	4.088
合计		536.75	506.24	261.71

3、资金管理

（1）资金管理流程

区市场监管局编制预算上报至区财政局，区财政局审核后下拨资金使用额度。在具体使用时，根据合同约定，供应商开具发票给区市场监管局，区市场监管局进行资金支付。

已支付的费用中，前期咨询费、工程建设监理费采取财政授权支付，系统开发费、招标代理服务费等采取财政直接支付。

（2）财务管理制度

- 《闵行区市场监督管理局财务管理制度》

（五）项目实施情况

1、项目范围

本项目范围为：区级层面的事中事后综合监管系统建设。

2、项目内容

本项目内容为：应用系统开发、系统软件购置、安全设备购置、其他工作（包括前期咨询、工程监理、系统集成、安全测评、软件测评）。具体内容如下。

（1）应用系统开发

表 1-5 应用系统开发内容表

序号	模块	功能描述	项目内容
1	监管措施	监管基础	通过梳理与企业综合监管相关的各类审批或主管部门的职能清单，明晰各监管部门的职能分工，整理与企业综合监管相关的机构单位与监管人员信息，展示辖区内外监管资源与监管力量。利用监管基础信息，一方面可以作为监管信息归集与监管措施落实的信息分类基础，另一方面可以为各类监管措施提供监管单位与监管人员信息，以便能更好地进行任务计划的布置与实施。
		双告知	在办理登记注册后，工商部门运用信息化手段，对经营项目的审批部门明确的，将市场主体登记注册信息及时告知同级相关审批部门；对经营项目的审批部门不明确或不涉及审批的，将市场主体登记注册信息及时在企业事中事后综合监管系统上发布，相关审批部门或行业主管部门应及时查询及反馈，根据职责做好后续监管工作。
		日常监管	监管部门制定监管任务，逐级下发监管任务或者将产生的监管对象逐级分派，最终将监管对象落实监管人员，由监管人员对监管对象实施日常性的接触和影响。监管人员可以事前指导监管对象自觉构建和维护良好的市场秩序，可以事中及时发现和纠正监管对象的不规范做法或违法行为，也可以事后根除监管对象的违法活动。
		双随机	双随机是一种抽取监管对象其中的一部分进行检查的选择性检查方式。各监管部门按照职责，依法对监管对象进行抽样检查，并进行处理的监督检查活动。监管部门按照“谁实施、谁记录、谁负责”的工作要求，加强综合监管随机抽查材料、信息的收集、记录、整理和维护。
		专项整治	专项整治，是相关监管部门依据法律、法规的规定，在一定时期内集中人员、集中精力针对特定内容和监管对象开展集中打击或整治，减低该领域内的违法行为的局面，继而建立该领域监管的长效机制。
		联合惩戒	实现：1. 归集由本部门产生的惩戒信息；2. 接收需本部门实施的惩戒信息；3. 联合惩戒在线应用；4. 联合惩戒接口调用。
		监管预警	监管预警可分为自动预警和手工预警两种方式和多种预警内容。1) 自动预警方式是根据监管对象自身的属性，系统自动产生预警信息，提醒监管人员时刻关注其变化，如监管对象持有的各类许可证、经营场所所在地域等。2) 手工预警方式是监管人员主动记录需要预警的内容，通过各方面收集和掌握的材料，对监管对象实施预警，在监管对象办理各类业务时给予提示。

		效能管理	实现业务办理总览：业务办理机关总览、业务功能分类总览； 行政业务监督：办理详情查询、超期业务统计、业务督办跟踪； 业务效能评估：业务工作量统计、业务平均耗时、办结业务统计； 效能规则管理：提供效能管理相关的各类业务规则定义功能、浏览功能。
		报表统计	监管对象统计、监管结果统计、惩戒信息统计、业务报表定制、报表分派、 报表填报、报表汇总，报表查询、报表填报情况统计等。
2	共享应用	综合查询	通过信息归集，平台汇聚了大量的企业监管相关信息。综合查询功能将提供对各类监管信息的检索服务。
		扶持鼓励	实现以本平台归集的监管数据为核查基础，根据各部门各领域提供扶持鼓励事项以及核查企业对象名单，对受检查企业进行事项资格符合度的自动数据匹配，形成核查结果。各部门通过本项功能，将充分利用平台带来的跨部门监管数据整合优势，快速获取核查结果，避免因部门间监管职责的不同造成监管信息不同步，进而造成的对企业的不合理评价，维护了政府部门在事中事后监管过程中的管理的一致性。
		信息共享	市企业综合监管系统信息共享：梳理本系统采集的各类企业综合监管信息，将相关信息通过数据交换的方式共享给市企业综合监管系统；区委办局信息共享：梳理本系统采集的各类企业综合监管信息，将相关信息通过数据交换的方式共享给有自建系统的相关委办局；通用信息服务接口：为包括网上政务大厅在内的各类区内政务平台应用提供监管信息调用服务。
		数据分析	将建立服务决策支持模型，以平台汇聚的监管数据为基础，提供数据分析相关功能。包括：常规分析、趋势分析、风险分析等。
3	信息归集	市综合监管信息交换	一是与市企业综合监管系统衔接：实现本系统与市企业综合监管系统的信息交换，包括市企业综合监管系统接收本区县相关企业的各类信息以及向市平台提供本系统采集、生成的业务信息。二是与市委办局业务系统衔接：与市委办业务系统相关信息的归集有三条途径：市委办局将行政许可与行政处罚等信息交市法人库，市法人库信息落地区法人库，由区法人库提供给本系统；市委办局将行政许可与行政处罚、监管、惩戒等信息交市企业综合监管系统，由市企业综合监管系统提供给本系统；市委办局将业务信息直接落地到本项目中，供本系统使用。
		在线录入导入	一是在线录入：对目前需要而没有信息化系统支持的数据，在短期内难以建立信息化系统的这部分数据，或者因环境条件、业务量、数据量有限暂时没有建设专门系统的价值，在平台上开发专门录入功能进行采集。二是批量导入：对一些业务量大、数据量大的数据录入，因界面录入的效率较低，可以编制相应的格式文件的方式，由系统批量载入、审核验证、入库将采集数据录入数据库中。
		归集信息管理	包括信息标准管理、归集监控管理、信息处理管理、信息质量管理。
		归集信息反馈	通过各种途径归集的各类信息，经本项目信息处理实现了信息关联、比对校验、质量管理以后，将处理过程中发现的问题数据反馈给信息提供部门。
4	监管门户	监管门户	通过与区内其他涉企监管系统的门户整合，为监管工作人员提供监管任务单、工作动态等信息。同时，依托区统一认证授权平台，对接条线监管业务系统，实现单点登录访问，为监管人员提供一站式服务。
5	应用支撑	数据交换	实现各接入系统与事中事后综合监管数据库之间的数据交换，并对交换过程进行监控管理。包括：数据适配、交换引擎、交换策略、交换监控等。

		用户管理	统一管理本区各级各类相关政府部门人员信息,同时按照维护用户的权限来控制人员管理范围。通过用户管理实现各业务系统访问用户的开户、销户管理。用户管理可以增加、修改权限范围内的用户情况,删除用户。
		权限管理	建设提供对本区各级各类相关政府部门以及业务人员的系统权限管理。实现用户与用户之间、组与组之间的权限复制,包含权限初始化、用户组管理、用户权限管理、用户组权限管理、授权权限管理、系统管理员管理等功能。
		应用审计	应用安全审计是实现收集、汇总全系统的应用级的安全审计功能,检测入侵和内部人员滥用系统的行为,以控制台显示、电子邮件等方式向审计员报警,并自动执行应急响应。
		配置管理	包括:业务规则条件定制、业务规则内容定制和业务规则使用等。
		区公务员门户整合	实现与公务员门户的整合对接,实现界面对接、单点登录、待办任务对接。
6	市局数据落地	市质监信息落地	包括标准化采标标志备案证书信息、标准化采标认可证书信息、12365 热线信息、特种设备作业人员项目、特种设备作业人员信息等信息。
		市食药监信息落地	包括食品生产许可、药包材企业信息、药柜企业信息、荣誉信息、器械经营检查、器械生产检查等信息。

(2) 系统软件购置

一是应用中间件,保证应用程序可以快速地和数据库进行交互,支持多个用户并发的环境下最大限度地重复利用系统资源等。二是交换软件,整合不同部门不同信息系统资源,实时监控交换过程,支持通过数据集成、服务集成等。三是文书打印,采用软航 weboffice。

(3) 安全设备购置

一是网络审计,对进出网络的行为与数据进行审计。二是数据库审计,实时记录网络上的数据库活动,对数据库操作进行合规性管理,对数据库遭受到的风险行为进行警告,对攻击行为进行阻断。

(4) 其他工作

各相关方为本项目提供前期咨询服务、工程建设监理服务、系统集成服务、系统安全测评服务和系统软件测评服务。

3、计划实施标准

(1) 基本概况

事中事后综合监管平台是全区统一的监管信息共享和业务联动平台,其功能是实现各领域监管信息的实时传递和无障碍交换,为本区

有关部门在实施综合监管过程中的协同工作提供支撑。它是本区落实“证照分离”改革和建立事中事后监管体系的重要抓手，是网上政务大厅的重要组成部分，是法人库的重要应用。

与网上政务大厅的关系：事中事后综合监管平台是网上政务大厅三大核心内容之一，两者通过后台数据与业务系统对接的方式，实现一体化建设发展。网上政务大厅的审批类数据将实时推送到综合监管平台，通过证照信息共享，实现部门监管衔接。综合监管平台产生的监管类数据落地到网上政务大厅，可被各类政务服务使用。

与法人库的关系：法人库为事中事后综合监管平台提供法人基础数据支撑，事中事后综合监管平台是基于法人库的具体应用。通过市、区两级法人库与综合监管平台的联动，以业务流带动数据流，实现综合监管数据的统一归集，按照“一数一源”、“一户一档”的原则建立各市场主体“档案”，实现跨部门的共享应用。

与公共信用信息服务平台的关系：公共信用信息服务平台的重点是“服务”，主要面向政府部门、企业和公众提供信用信息服务和信用应用支撑，目标是推进社会信用体系建设。事中事后综合监管平台的重点是“监管”，是政府部门协同监管、联合惩戒等综合监管工作的业务平台，目标是强化事中事后监管。两平台数据充分共享，公共信用信息服务平台为事中事后综合监管平台提供信用信息支撑，事中事后综合监管平台产生的监管结果信息推送到公共信用信息服务平台，为建立主体信用记录提供数据支持。

（2）总体框架

闵行区事中事后综合监管平台是上海市事中事后综合监管平台的子平台。区级平台横向与区法人库进行数据共享，纵向与市平台和本区各具有监管职能的部门监管系统实现互联互通，逐步纳入各个领域事中事后监管事项。在统一的数据标准和规范下，将区级平台归集的数据集中汇聚到市级平台，实现市、区两级互联互通，上通下达，形成覆盖全区、横向到边、纵向到底的综合监管应用体系。

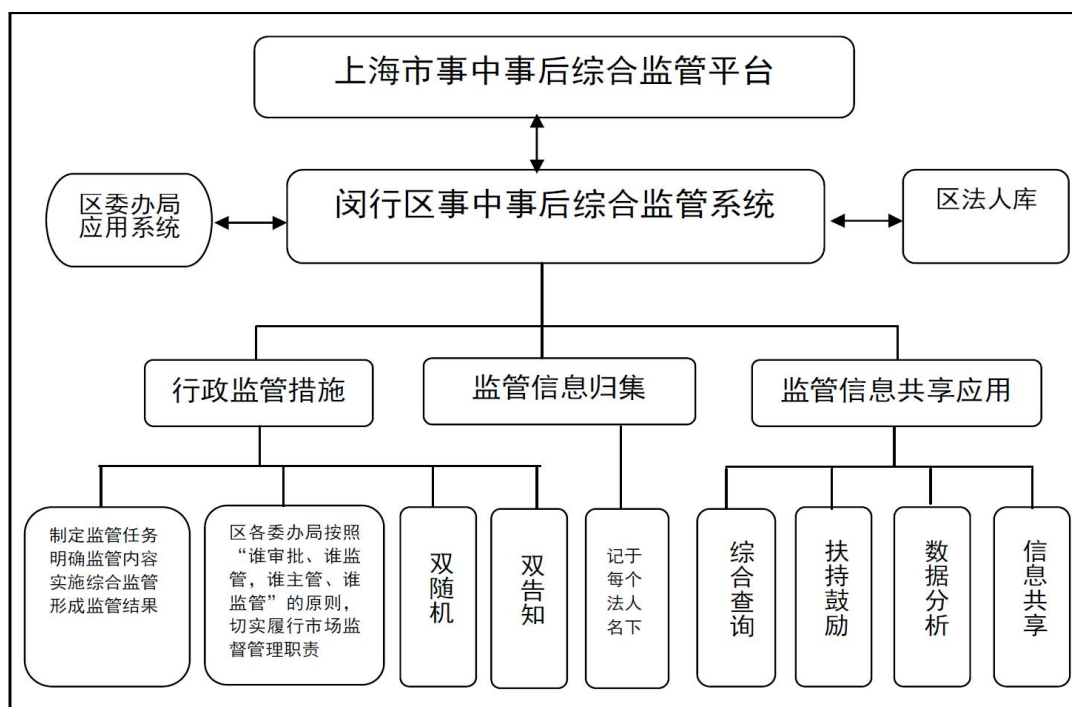


图 1-1 闵行区事中事后综合监管系统总体框架图

(3) 建设内容

在市级平台框架下，根据统一标准规范，开展本区事中事后综合监管子平台建设。主要建设内容包括以下几点：

- 开展综合监管：按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，对本区各部门的审批清单、处罚清单和监管清单进行梳理，形成监管清单。根据监管清单，建立跨部门综合监管业务应用，实现区内各类监管信息的互联互通，支撑部门协同监管。各部门将已有监管系统纳入区事中事后综合监管平台，监管过程和结果数据向区级子平台汇聚。建立监管通用模块，为尚未实现信息化的监管业务提供支撑，收集监管数据。适时推动与其他区之间的监管数据共享，开展跨区域联合惩戒。
- 监管信息归集：归集本区各部门的相关企业监管过程和结果数据、区网上政务大厅数据及区法人库等数据，并记于企业名下，夯实综合监管的数据基础。

- 监管信息共享应用：一是综合查询。按照“一户一档”的方式展示相关行政许可及事中事后监管信息。根据企业名称、行业、性质、注册地址等指标，进行查询展示；根据部门的审批事项、行政检查事项、监管处罚类型、惩戒措施等进行查询展示。二是数据分析。应用数据分析，有效甄别监管对象，促进精准监管、全项彻查等监管创新。探索建立数据分析模型，加强行业发展及监管趋势分析。三是信息共享。提供企业全方位、全生命周期信息跟踪查询服务。向企业提供市场监管信息共享服务。

4、产出和效果指标

表 1-6 产出和效果指标表

二级指标	三级指标	目标值
C1 项目产出	C11 应用系统开发完成率	100%
	C12 系统软件配备完成率	100%
	C13 安全设备配备完成率	100%
	C14 其他工作完成率	100%
	C15 一次性验收合格率	100%
	C16 项目完成及时性	及时
C2 项目效果	C21 职能部门互联互通情况	上传下达
	C22 市级平台互联互通情况	上传下达
	C23 信息共享应用情况	共享应用
	C24 信息有效利用情况	数据利用
	C25 部门协同监管情况	各监管职能部门在监管方面提供渠道
	C26 工作效率提高情况	效率提高
	C27 数据库建设情况	建设完善的数据库
	C28 职能部门满意度	≥80%
	C29 长效管理机制建立情况	落实日常管理机构，有系统维护等长效管理机制

5、产出指标完成情况

应用系统开发完成率 46.15%、系统软件配备完成率 100%、安全设备配备完成率 100%、其他工作完成率 40%。

由于目前尚未进行验收，故无法考察一次性验收合格率及项目完成及时性。

二、项目完成情况及偏差分析

（一）投入类指标完成情况、存在偏差及原因

表 2-1 投入类指标完成情况表

一级指标	二级指标	三级指标	现阶段完成情况			
			好	较好	一般	较差
A 投入	A1 项目立项	A11 项目立项规范性	✓			
		A12 绩效目标质量		✓		
	A2 资金落实	A21 预算执行率	✓			

（1）A11 项目立项规范性

在立项程序方面，本项目经过项目申报：区市场监管局为项目立项的必要性、可行性、经济性等论证进行前期准备，委托专业机构进行可行性研究报告编制，编制完成后上报至区科委；组织评审：区科委委托第三方组织专家评审，第三方出具评估意见。批复立项：区市场监管局根据评估意见，提出立项请示，经区科委审核后，抄送给区政府，区政府审核后批复立项。立项程序规范。

在立项依据方面，《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》（国办发〔2015〕51号）：围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，推进简政放权和政府职能转变，以社会信用体系建设和政府信息公开、数据开放为抓手，充分运用大数据、云计算等现代信息技术，提高政府服务水平，加强事中事后监管，维护市场正常秩序，促进市场公平竞争，释放市场主体活力，进一步优化发展环境。《2016 年上海市政府工作报告》：深入开展

以政府职能转变为核心的事中事后监管创新，完善事中事后监管，加快形成以综合监管为基础、专业监管为支撑的事中事后监管制度构架。强化事中事后监管。探索建立登记注册、行政审批、行业主管相衔接的综合监管机制。启动建设综合监管平台，构建大数据监管模型。本项目的实施符合国家的相关规划和上海市的工作任务。立项的依据文件充分。

在可行性和评估方面，闵行区制定了《闵行区事中事后综合监管平台建设工作方案》，上海信息投资咨询有限公司编制了《闵行区企业事中事后综合监管系统可行性研究报告》，按照上海市企业事中事后综合监管平台架构体系统一的数据标准和业务规范，建设闵行区企业事中事后综合监管平台，且可行性研究报告经过上海市经济和信息化发展研究中心评估。本项目已经过必要的可行性研究。

项目立项规范性好。

（2）A12 绩效目标质量

在绩效目标设置方面，根据区市场监管局提供的绩效目标申报表，其设置的项目总目标是：“本系统是上海市企业事中事后综合监管系统的组成部分。上海市企业事中事后综合监管系统采用“1+16”的架构模式，分为市级系统和区级系统两个层面，通过统一的数据标准和规范，实现市区两级互联互通，上通下达。本系统的建设需遵循上海市企业事中事后综合监管系统的统一规划与标准规范，并实现与市级系统在业务、数据、应用上的全方位衔接”。设置的年度绩效目标是：（一）厘清各部门监管职责，明确监管清单；（二）构建综合监管应用体系，形成多部门综合监管；（三）多渠道进行企业信息归集，夯实综合监管基础；（四）加强监管综合数据应用，实现科学管理决策。绩效目标与立项目的关联性强且内容完整。

另外，在绩效指标设置方面，项目绩效目标已细化分解为具体可考量的绩效指标，产出指标包括：数量指标为预算执行率 100%、质量指标为系统建成、时效指标为 2016 年底之前建成；效果指标包括：降

低各监管单位对企业的重复监管和无效监管、多渠道进行企业信息归集。

根据以上绩效指标可以看到，绩效指标通过清晰、可衡量的指标值予以体现，但部分标杆值不够合理，且部分指标还需调整和补充。

绩效目标质量较好。

（3）A21 预算执行率

本项目 2017 年预算安排 268.38 万元，截至 2017 年 8 月 31 日，实际支出 261.71 万元，预算执行率 97.51%。预算执行率好。

（二）过程类指标完成情况、存在偏差及原因

表 2-2 过程类指标完成情况表

一级指标	二级指标	三级指标	现阶段完成情况			
			好	较好	一般	较差
B 过程	B1 业务管理	B11 工作计划完整性		✓		
		B12 工作计划执行准确性		✓		
		B13 项目管理制度建立与执行	✓			
	B2 财务管理	B21 财务管理制度建立与执行	✓			

（1）B11 工作计划完整性

在工作计划方面，区市场监管局编制了工作计划，2016 年 8 月底前：完成平台项目立项。2016 年 9 月中旬：由区市场监管局牵头会同区有关部门，梳理本区监管事项目录清单，制定事中事后综合监管系统数据归集办法、平台使用办法、协同监管和联合惩戒措施目录、应用考核制定、管理办法及配套细则等管理制度。2016 年 11 月底前：完成本区事中事后综合监管平台建设并试运行。2016 年 12 月底前：完善综合监管业务规范，建立各相关部门综合监管工作机制，推动各相关部门协同监管。实现与市级平台之间的互联共享，并定时进行数据交换。2017 年 6 月底前：对区级平台相关内容进行细化完善，完善政府事中事后综合监管。但工作计划中未明确平台整体竣工验收时间。

在预算计划方面，根据 2016 年 8 月的《闵行区人民政府办公室抄告单》（闵府抄〔2016〕162 号），投资总预算 536.75 万元，其中 268.38 万元列入 2017 年预算，268.37 万元列入 2018 年预算。区市场监管局按照闵行财政预算申报要求，根据可研报告、评估意见、《闵行区人民政府办公室抄告单》等要求，编制了 2017 年度预算。

同时设立了绩效目标和指标，目标如实现市区两级互联互通，上通下达，指标如降低各监管单位对企业的重复监管和无效监管。

且项目所包含的子项目罗列清晰，共包括 4 个子项目，应用系统开发、系统软件购置、安全设备购置、其他工作。

工作计划完整性较好。

（2）B12 工作计划执行准确性

工作计划执行方面，已开展工作的实际执行进度基本与工作计划匹配，但在系统完善方面，工作计划中要求，2017 年 6 月底前，完成对平台的细化和完善，但截至 2017 年 8 月 31 日，系统仍在修正中。

资金使用方面，截至 2017 年 8 月 31 日的预算执行率为 97.51%，执行率较高。

工作计划执行准确性较好。

（3）B13 项目管理制度建立与执行

项目管理制度有《上海市事中事后综合监管平台建设工作方案》（沪府办发〔2016〕29 号）、《闵行区人民政府办公室关于印发〈闵行区事中事后综合监管平台建设工作方案〉的通知》（闵府办发〔2016〕65 号）、《区事中事后综合监管子平台建设规范》、《闵行区企业事中事后综合监管系统可行性研究报告》等。因此，本项目具有相应的业务管理制度，管理制度完整，与目标有较强的关联性。

且区市场监管局和供应商也按照规范要求对项目进行管理和实施，管理制度基本得到了有效执行。

项目管理制度建立与执行好。

(4) B21 财务管理制度建立与执行

财务管理制度有《闵行区市场监督管理局财务管理制度》，根据对已支出凭证的查阅，资金管理制度健全且得到有效执行，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。财务管理制度建立与执行好。

(三) 产出类指标完成情况、存在偏差及原因

表 2-3 产出类指标完成情况表

一级 指标	二级 指标	三级指标	年度 目标值	阶段性 目标值	现阶段完成情况	
C 产出	C1 项目 产出	C11 应用系统开发完成率	100%	100%	46.15%	一般
		C12 系统软件配备完成率	100%	100%	100%	好
		C13 安全设备配备完成率	100%	100%	100%	好
		C14 其他工作完成率	100%	60%	40%	较好
		C15 一次性验收合格率	100%	-	-	-
		C16 项目完成及时性	及时	-	-	-

(1) C11 应用系统开发完成率

本项目需完成 26 个模块的应用系统开发,截至 2017 年 8 月 31 日,本项目已完成了监管基础、双告知、日常监管等 12 个模块的开发,由于系统开发仍在不断探索,故还有效能管理、报告统计、扶持鼓励等 14 个模块未完成开发,应用系统开发完成率 46.15%。应用系统开发完成率一般。

(2) C12 系统软件配备完成率

截至 2017 年 8 月 31 日,本项目配备了应用中间件、交换软件、文书打印,系统软件配备完成率 100%。系统软件配备完成率好。

(3) C13 安全设备配备完成率

截至 2017 年 8 月 31 日,本项目配备了网络审计、数据库审计,安全设备配备完成率 100%。安全设备配备完成率好。

(4) C14 其他工作完成率

截至 2017 年 8 月 31 日，本项目已完成了前期咨询和系统集成。根据工作计划，年内还需完成工程监理、安全测评、软件测评，其他工作完成率 40%。其他工作完成率较好。

(5) C15 一次性验收合格率

由于尚未进行验收，故无法考察一次性验收合格率。

(6) C16 项目完成及时性

由于尚未进行验收，故无法考察项目完成及时性。

三、对项目跟踪的结果判定

根据对投入类指标、过程类指标和产出类指标的分析，本项目立项规范，工作计划完整，项目管理制度和财务管理制度建立与执行情况良好，但部分产出指标完成情况欠佳。

对本项目跟踪的结果判定为：项目运行基本正常。

四、主要问题及对产出类指标完成情况的预测

1、影响项目绩效目标完成的主要原因

由于本项目是新增项目且专业性较强、涉及的部门及开发内容也较多，市局和各区县都是初次尝试且没有可借鉴的操作经验。上海市事中事后综合监管系统作为与本项目同步建设的上级系统，目前的建设也在不断完善中，闵行区作为其下级系统，从立项、开发、运行仅一年，虽然目前平台已初步建成，但还存在一些问题需要加强沟通并予以解决。

一是较多系统功能仍需不断开发完善。如在联网应用方面，各部门许可、监管、处罚信息数据不全，仍需要市级层面进行沟通协调，打通部门信息壁垒。其次，基于目前区级平台信息来源于工商部门，致使监管对象局限于经工商注册登记的市场主体，不适用自然人、非企业法人、无照无证的市场主体，与委办局数据库的对接仍需市区两级层面协商。

二是各部门对区级平台缺乏了解，重视程度不高。如对于系统推送的信息，相关部门动态接收和反馈率效果欠佳。且平台应用不能仅限于办公室和信息部门层面，应当向业务部门、执法检查部门等全面推广。

三是系统使用率和利用率较低。原方案中涉及到的较多区内职能部门基本都有其业务条线的系统，对本系统的实际使用率较低。且在系统利用率方面，目前本系统中已有部分业务数据，但这些数据未经过梳理和筛选，各部门利用率较低。

四是项目开展进度较慢。本项目进度计划为：2016年11月底前完成本区事中事后综合监管平台建设并试运行，2016年12月底前实现与市级平台之间的互联共享和数据交换，2017年6月底前对区级平台相关内容进行细化完善。根据可研报告要求，本项目需完成26个模块的应用系统开发，截至2017年8月31日，本项目已完成了监管基础、双告知、日常监管等12个模块的开发，由于系统开发仍在不断探索，故还有效能管理、报告统计、扶持鼓励等14个模块未完成开发，应用系统开发完成率46.15%。由于系统仍需进一步完善开发，故其他工作中，安全测评和软件测评还需待系统再运行一段时间后才开展。由于工作计划中未明确平台整体竣工验收时间，从目前的实施情况来看，预计年底无法完成项目验收。

2、对产出类指标完成情况的预测

根据对目前的实施情况分析，本项目已完成了系统软件配备、安全设备配备、系统集成。由于系统仍需进一步完善开发，故其他工作中，安全测评和软件测评还需待系统再运行一段时间后才开展，预计年底无法完成项目验收，影响项目完成及时性。

表 4-1 产出类指标预测情况表

一级指标	二级指标	三级指标	年度目标值	阶段性目标值	现阶段完成情况	是否能完成年度目标
C 产出	C1 项目产出	C11 应用系统开发完成率	100%	100%	46.15%	×
		C12 系统软件配备完成率	100%	100%	100%	✓
		C13 安全设备配备完成率	100%	100%	100%	✓
		C14 其他工作完成率	100%	60%	40%	×
		C15 一次性验收合格率	100%	-	-	×
		C16 项目完成及时性	及时	-	-	×

五、建议和改进措施

一是建议区市场监管局尽可能与市局、系统开发单位之间保持积极和有效沟通，对各区县都反映的问题，市局和系统开发单位商榷后进行统一调整；对于各区县存在的个别问题，让各区县在平台开发过程中留有一点空间，在市局系统的大框架下，让各区县结合实际，允许其在系统中进行个别调整和优化。另外，建议区信息中心适当介入，予以专业支持。

二是建议由区市场监管局牵头，组织各上线单位的信息部门、业务部门负责人的专题培训会，请系统开发单位就平台基本功能进行实务讲解，以提升平台应用水平及操作能力。

三是建议区市场监管局定期了解区内各职能部门对系统的使用情况，尽可能及时解决和满足相关方的要求。在与各职能部门衔接的过程中，若本系统的实用性相对其业务条线系统较低的话，可以考虑不要将相关单位纳入系统设计模块内。实施过程中需面对的相应风险、防范措施、以及具体责任部门，根据实际情况进行落实。

四是建议区市场监管局尽可能与市局、系统开发单位之间保持积极和有效沟通，加快开发进度，系统开发完成后尽快落实测评和验收工作。

闵行区市场监督管理局

2017 年 9 月 21 日