

财政项目支出绩效评价工作报告

项目名称：2018 年城管执法监督考核项目

项目单位：上海市城市管理行政执法局

主管部门：上海市住房和城乡建设管理委员会

委托单位：上海市住房和城乡建设管理委员会

评价机构：上海厚贤科技咨询有限公司

二〇一九年五月

目 录

一、项目概况.....	1
(一) 项目立项背景和目的.....	1
(二) 项目立项依据	2
(三) 项目预算及资金来源.....	3
(四) 项目实施情况	8
(五) 项目组织及管理	18
(六) 利益相关方	20
(七) 项目绩效目标	21
二、绩效评价实施.....	23
(一) 绩效评价目的	23
(二) 评价依据	24
(三) 评价对象和范围	25
(四) 评价思路	25
(五) 绩效评价时段	25
(六) 绩效评价原则、评价方法.....	25
(七) 数据采集方法及过程.....	26
(八) 绩效评价标准	27
三、评价结论和绩效分析.....	28
(一) 评价结论	28
(二) 具体绩效分析	29

四、主要经验及做法、存在的问题及建议.....	42
(一) 主要经验及做法	42
(二) 存在的问题	42
(三) 建议和改进措施	43

摘要

一、概述

为进一步加强城管执法工作，规范执法程序，提高执法工作管理水平，更好的维护城市管理秩序，上海市城市管理行政执法局开展“2018年城管执法监督考核项目”，上海厚贤科技咨询有限公司受上海市住房和城乡建设管理委员会委托，对“2018年城管执法监督考核项目”进行绩效评价工作。

上海市城管执法局成立于2005年，2015年实现机构单列，是本市城市管理行政执法工作的行政主管部门，监督检查是市城管局重要职能之一，由此，设立“城管执法监督考核”专项，保障监督检查职能的履行。本次绩效评价对象是2018年城管执法监督考核项目经费，该项目资金来源为市级财政资金，2018年该项目预算金额为396.85万元，实际支出396.2672万元，预算执行率为99.85%，主要用于案卷集中评查、社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅小区整治实效评查、开展双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选、舆情监控分析、组织实施便民服务工作措施等工作。

上海市城管执法工作2017年度市民满意度整体平均分78.865分，2018年平均分80.455分，阶段内有小幅波动，但总体趋势基本向上，其中，“依法履职”和“执法行为”得分较高，“执法实效”和“为民服务”得分较低；2017年街面市容环境整治测评平均分98.8分，2018年平均分98.84分，跨门营业、乱设摊以及占道堆物等问题均有一定程度改善；2017年投诉诉件处置测评平均分53.935分，2018

年平均分 54.945 分，其中，处置满意率大幅提升对总体满意度提升贡献非常大，先行联系率和处置满意率仍需提升；2017 年小区综合整治测评平均分 2.31 分，2018 年平均分 2.315 分，本年度问题主要集中在占绿毁绿、乱堆物等问题，违法搭建现象明显改善；2017 年度共依法拆除违法建筑 10279.15 万平方米（年度计划 5000 万平方米），2018 年度共依法拆除违法建筑 4289 万平方米（年度计划 4000 万平方米）。

项目实施过程中，上海市城市管理行政执法局依据部门职能界定政府购买服务范围，结合对应处室人力资源配置和工作任务量、项目行业性和技术特性较强等原因，根据《上海市 2018-2019 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》等文件要求开展政府购买服务，项目内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共管理和公共服务事项，经调研，政府购买服务的项目中不存在不属于政府职责范围，以及应由政府直接提供、不适合社会力量承担，或者政府提供的效率明显高于社会力量、政府提供的综合成本明显低于市场供给的事项，结合上述情况，上海市城市管理行政执法局通过委托第三方开展工作，辅助对应处室完成城管执法监督考核项目工作，由管理部门统一监督管理。

二、评价结论和绩效分析

我司项目组通过数据采集、访谈等方式，运用绩效评价指标体系，对 2018 年城管执法监督考核项目，从项目决策、项目管理及项目绩效三个方面进行独立打分，该项目整体绩效处于良好水平，最终评分结果为 89.21 分，绩效评级为“良”。

其中，项目决策类指标权重为 10%，分值为 10 分，得 8 分，得分率为 80.00%；项目管理类指标权重为 26%，分值为 26 分，得 23.99 分，得分率 92.27%；项目绩效类指标权重为 64%，分值为 64 分，得 57.22 分，得分率 89.41%。

在项目决策方面，该项目与《上海市城管执法“十三五”规划》相适应。项目立项依据充分，绩效目标设置基本合理，绩效指标基本明确。

在项目管理方面，预算执行率较高，预算编制较合理，资金使用情况良好，财务管理制度健全，财务监控有效。

在项目绩效方面，根据 2018 年工作计划，稳步推进评查及测评工作、评选工作、舆情监控及其他工作等各项工作的落实并及时通过验收，各项整治活动达标情况以及案卷质量提升情况良好，社会公众满意度普遍较高，但是在预算绩效目标编制、监督考核结果应用、项目改进机制及信息化水平建设方面仍有改进空间。

三、主要经验及做法

1.组织案卷集中评查，提升依法办案能力

上海市城市管理执法局每年抽调各单位法制机构负责人数名，采取现场交叉互评的方式对上一年度行政执法案卷开展集中测评，发现执法办案问题，统一落实整改，规范城管执法能力，强化城管执法监督，提高本市城管执法系统依法办案水平。

2.建立舆情应对机制，针对性解决城市顽疾

建立并完善各部门舆情快速处置机制，对于媒体、市民关注度高的舆情由市局执法总队对区城管执法局处置情况进行督办、跟踪，提高工作效率，同时市局办公室每月对各区报送的舆情处置情况进行汇

总，形成月报，通过门户网站等进行自主发布回应，提升工作质量。

四、存在的问题

1.未制定科学合理的绩效目标，绩效评价指标不够详细明确

在本项目的绩效目标申报表中，产出目标、效果类目标和影响力目标并未按照项目实际实施内容进行填报。绩效目标既是预算编制阶段资金安排的前提条件和基础，是预算执行中绩效运行监控的主要内容，也是预算执行后绩效评价实施的重要依据。缺乏绩效目标和绩效评价指标会影响项目的具体落实及后续评价，影响项目的进程和改进机制，不利于项目日后的管理。

2.各项工作结果有效应用情况有待完善

管理部门对于委托第三方出具的社会满意度测评等报告未能充分利用，例如，在上海市城市管理执法社会满意度测评中，四大一级指标满意度测评得分连续2年均呈现“两高两低”态势，即：“依法履职”、“执法行为”得分高，“执法实效”、“为民服务”得分低，对于报告中发现问题的结果应用渠道、应用措施以及应用范围需进一步完善与扩大，工作结果应用情况有待提高，将测评数据有效用于防治城市治理问题回头现象。

3.项目缺少信息化支撑，不利项目可持续发展

经调研，该项目还没有建立相关的信息化管理系统，不利于项目科学化、效率化管理。一方面，本项目属于经常性项目，产生大量的考核监督数据，若没有相关信息系统，对数据进行分析利用，大量数据成为了沉淀数据。另一方面，市执法局主要是对区级执法进行考核和监督，若建立信息系统，可以高效便捷的反馈相关考核监督情况，也可反映各区整改情况，利于项目可持续推进。

五、建议和改进措施

1.细化年度绩效目标，明确相应的绩效评价指标

建议上海市城市管理行政执法局根据《上海市预算绩效实施管理办法》（沪财绩【2014】22号）的要求编制绩效目标，满足指向明确、细化量化、合理可行及相应匹配的要求，以适应新《预算法》的规定和市财政局相关的要求，积极推进绩效目标申报工作。绩效评价指标的设定应遵循相关性、重要性、可比性、系统性及经济性的要求，选用科学的方法，合理设置权重分值，实现绩效的可衡量性。在绩效目标申报中，应当针对各项目本身的特点和计划，分别设置相应的产出、效果类目标，考量项目实施的数量、质量、时效及社会效益等。

2.建立完善结果应用机制，提高工作质量

项目应建立完善结果应用机制，针对第三方测评机构发现的问题及时验证并解决，及时通过媒体向社会公布问题，增加结果应用渠道，同时加强工作反馈机制建设，对整改工作进行督察，注重结果导向，不断提高执法工作水平，同时以此数据为基础，加强项目前后期的监测工作，间接提高长效管理机制建设，预防城市治理顽疾回头的现象。

3.逐步建立信息化系统，提高项目管理水平

建议一，基于当前项目实施情况和特点，对建立信息化系统进行可行性研究和探讨，收集相关方需求，明确系统建设要求；建议二，采用“试点先行，逐步扩展”方式，选择某一类子项目，或某一区建立市区联动信息系统，优化项目组合，提高资金使用效率；建议三，也可在当前城管系统中开发扩容一个模块，用于执法监督考核工作。

2018 年城管执法监督考核项目绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，根据《上海市预算绩效评价管理办法》（沪财绩【2014】22号）的相关规定，按照上海市财政局（以下简称“市财政局”）《关于开展2018年预算绩效管理工作的通知》的相应计划，受上海市住房和城乡建设管理委员会（以下简称“市住建委”）委托，上海厚贤科技咨询有限公司承担了上海市城市管理行政执法局（以下简称“市城管局”）“2018年城管执法监督考核项目”（以下简称“监督考核项目”）绩效评价工作。

城管执法监督考核项目是市城管局的重点项目，是对城管执法工作闭环管理的重要环节，属于经常性项目¹。本报告主要梳理了项目的实施背景、项目内容、项目资金和项目组织管理，并根据专家评审后的绩效评价指标体系和社会调查方案，开展了评价工作，在数据采集分析整理的基础上，完成了本绩效评价报告。

一、项目概况

（一）项目立项背景和目的

上海市城管执法局成立于2005年，2015年实现机构单列，是本市城市管理行政执法工作的行政主管部门，具体承担本市城市管理相对集中行政处罚权工作，包括负责城管执法工作的组织实施、业务指导、统筹协调和监督检查，负责研究制定城管执法工作规范和行为规范，负责组织本市城管执法工作的业务培训和综合考核等，其中，监

¹ 每一年度部分子项目不尽相同。

监督检查是市城管局重要职能之一，由此，设立“城管执法监督考核”专项，保障监督检查职能的履行。

2015年，上海市修订了《上海市城市管理行政执法条例》（以下简称“条例”），其中规定“市城管执法部门应当建立全市统一的执法培训、岗位交流、督察考核、责任追究和评议考核等制度”，2016年，市城管局制定《上海市城市管理行政执法监督办法》（沪城管执【2016】133号），明确了“市、区城管执法部门应当对本级、下级城管执法部门、机构的行政执法工作开展日常督查，对行政执法案卷进行评查，对热点、难点问题组织专项检查，对执法工作进行评议考核，对城管执法活动进行社会满意度测评”。本项目于2017年设立，共涉及16个区及2个大队，即上海市浦东国际机场执法支队和中国（上海）自由贸易试验区管理委员会综合执法大队。

本项目目的是通过对城管执法工作的监督考核，进一步加强城管执法工作，规范执法程序，提高执法工作管理水平，从而更好的维护城市管理秩序。

（二）项目立项依据

1. 《城市管理执法办法》（中华人民共和国住房和城乡建设部令第34号）；

2. 《上海市城市管理行政执法条例》（上海市人民政府令第37号发布）；

3. 《上海市城市管理行政执法监督办法》（沪城管执【2016】133号）。

(三) 项目预算及资金来源

1. 2017 年项目预算及资金来源

上海市财政局下达 2017 年城管执法监督考核项目预算 270 万元，调整后预算为 272 万元，用于督察证件等设计制作、社会满意度测评与舆情监控分析、委托第三方开展年度重大任务完成评查、委托第三方开展全年市民诉件处置满意率评估和案卷集中评查等五类项目，具体明细详见下表。2017 年本项目实际支出为 268.546 万元，结余资金全部返还市财政。

表 1 2017 年城管执法监督考核预算情况表

单位：元

序号	子项目名称	年初预算	年中调整	预算金额	实际支出	预算执行率
1	督察证件等设计制作	40,000	0	40,000	39,660	99.15%
2	社会满意度测评与舆情监控分析	1,960,000	0	1,960,000	1,947,200	99.35%
3	委托第三方开展年度重大任务完成评查	350,000	0	350,000	349,600	99.89%
4	委托第三方开展全年市民诉件处置满意率评估	350,000	0	350,000	349,000	99.71%
5	案卷集中评查	0	20,000	20,000	0	0.00%
合计		2,700,000	20,000	2,720,000	2,685,460	98.73%

2. 2018 年项目预算及资金来源

上海市财政局下达 2018 年城管执法监督考核项目预算 396.85 万元，用于案卷集中评查、社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅小区整治实效评查、开展双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选、舆情监控分析、组织实施便民服务工作措施等十类项目，其中，除社会满意度测评、委托第三方开展市民热线处置实效评查和舆情监控分析外，其余为新

增项目。2018年本项目年中预算调整金额0元，实际支出为396.2672万元，结余资金全部返还市财政。

鉴于子项目较多，项目组按照子项目性质和特点，将10类项目合并汇总为3大类，分别是评查及测评项目、评选项目、舆情监控及其他，具体明细详见下表。

表2 2018年城管执法监督考核预算情况表

单位：元

序号	子项目内容		预算金额	实际支出	预算执行率
1	评查及测评项目	案卷集中评查	56,000	56,000	100.00%
		社会满意度测评	1,980,000	1,978,172	99.91%
		委托第三方开展街面市容环境实效评查	350,000	349,000	99.71%
		委托第三方开展市民热线处置实效评查	350,000	349,000	99.71%
		委托第三方开展新建在建违法建筑核查	350,000	349,000	99.71%
		委托第三方开展住宅小区整治实效评查	350,000	349,000	99.71%
2	评选项目	开展双十佳等各类先进典型评选	100,000	100,000	100.00%
		优秀监督案例评选	92,500	92,500	100.00%
3	舆情监控及其他	舆情监控分析	150,000	150,000	100.00%
		组织实施便民服务工作措施	190,000	190,000	100.00%
合计			3,968,500	3,962,672	99.85%

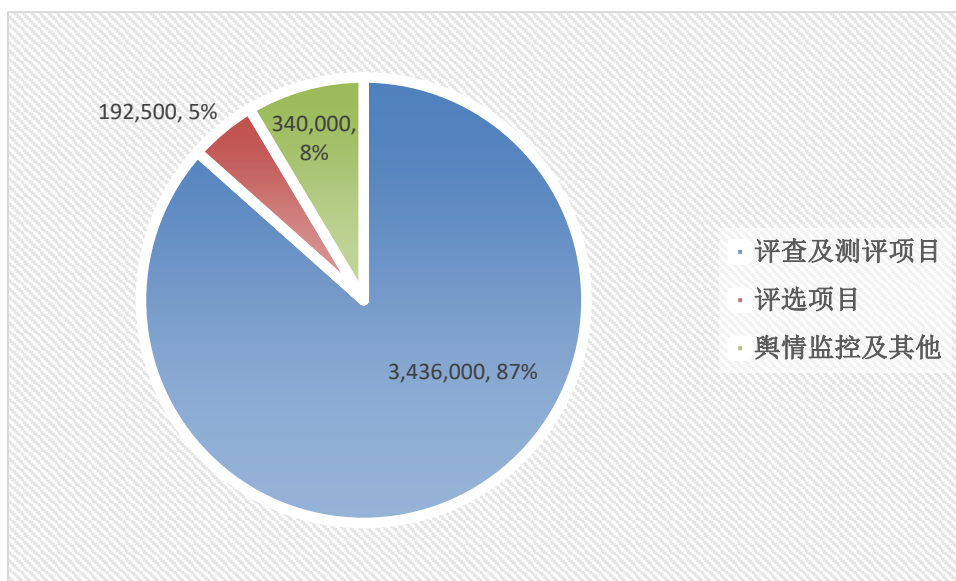


图 1 2018 年各子项目预算资金占比情况图

由上表及图可见，评查及测评项目占比最大为 87%，评选项目占比最低为 5%，其中，社会满意度测评预算资金占比，较其他子项目最大，为 49.89%。

各子项目按照《上海市 2017-2018 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》相关规定，凡属于集中采购目录中的项目按规定委托集中采购机构组织采购；集中采购目录以外，预算金额 20 万元以上的货物和服务项目、50 万元以上的工程项目，属于分散采购，采购人可以自行采购，也可以委托政府采购代理机构采购，采购过程严格执行《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国招标投标法》有关规定。

项目预算数、中标价、合同价、支出数及执行率等对照表详见 3。

表3 项目预算数、中标价、合同价、支出数及执行率等对照表

序号	类别	构成	对应处室	预算	中标价	合同价	支出	预算执行率	实施单位
1	评查及 测评项目	案卷集中评查	执法监督处	56,000	—	56,000	56,000	100%	上海乾钰市场咨询事务所
2		社会满意度测评		1,980,000	1,978,172	1,978,172	1,978,172	100%	上海旭中市场信息咨询有限公司
3		委托第三方开展街面市容环境实效评查	执法协调处	350,000	349,000	349,000	349,000	100%	
4		委托第三方开展市民热线处置实效评查		350,000	349,000	349,000	349,000	100%	
5		委托第三方开展新建在建违法建筑核查		350,000	349,000	349,000	349,000	100%	
6		委托第三方开展住宅小区整治实效评查		350,000	349,000	349,000	349,000	100%	
7	评选项目	开展双十佳等各类先进典型评选	人事教育处	100,000	—	100,000	100,000	100%	上海羲翔商贸有限公司
8		优秀监督案例评选	执法监督处	92,500	—	92,500	92,500	100%	上海滨锦广告有限公司
9		舆情监控分析	办公室	150,000	—	150,000	150,000	100%	上海图书馆-上海科学技术情报研究所

10	輿情监控及其他	组织实施便民服务工作措施	执法协调处	190,000	—	190,000	190,000	100%	上海吉帆文化传播有限公司
----	---------	--------------	-------	---------	---	---------	---------	------	--------------

（四）项目实施情况

项目组按照子项目性质和特点，将 10 类子项目（案卷集中评查、社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅小区整治实效评查、开展双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选、舆情监控分析、组织实施便民服务工作措施）合并汇总为 3 大类，分别是评查及测评项目、评选项目、舆情监控及其他。

该项目主要采取政府购买服务方式委托第三方进行实施，2016 年之前由上海市绿化和市容管理局负责具体实施，机构改革后，从 2017 年开始由上海市城市管理行政执法局开始负责该项目工作，依据其部门职能界定政府购买服务范围，结合对应处室人力资源配置和工作任务量、项目行业性和技术特性较强等原因，根据《上海市 2018-2019 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》等文件要求开展政府购买服务，项目内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共管理和公共服务事项，上海市城市管理行政执法局从确定项目开始，开展政府采购，确定第三方机构，进行跟踪监控，进行验收，直至验收完成后逐级上报请款，项目管理有效运行，考核监督和满意度测评结果逐年改善。

1. 评查及测评类项目计划实施内容

（1）案卷集中评查

根据《上海市城市管理行政执法案卷评查办法》（沪城管执〔2017〕105 号）规定，城管执法案卷评查，是指市、区城管执法部门对本级

和下级城管执法部门、机构的行政处罚和行政强制案卷实施检查，对其行政执法行为的合法性、合理性及文书的规范性等进行评价，并对发现的问题进行督促整改的行为。

行政执法案卷评查主要内容包括：实施行政处罚、行政强制的主体是否合法；事实是否清楚，证据是否确凿；案件定性是否准确；法律依据是否正确；自由裁量权行使是否适当；案件办理程序是否合法；案卷制作、装订是否规范；需要评查的其他内容。案卷评查采取案卷抽查、网络抽查、案件回访、异地互查等形式进行。

行政执法案卷评查程序为：1) 制订评查工作方案，明确案卷评查的时间、范围、步骤和要求等。2) 确定评查组及评查工作人员，并进行必要培训。3) 评查组进行评查，评定每件受评查案卷的等次。4) 评查组向评查主体提交评查组报告。5) 评查主体对评查组报告进行审核，必要时可以对不合格的案卷进行复评。6) 评查主体将审核后的评查组报告反馈给评查对象。7) 评查对象对评查组报告有异议的，可以在收到评查组报告之日起 5 个工作日内向评查主体提出书面复核申请；评查主体应当在收到复核申请之日起 10 个工作日内进行复核，并将复核结果书面告知评查对象。8) 评查主体对评查组报告进行梳理、研究、汇总，形成评查总体报告并进行通报。

行政执法案卷评查标准分为合法性标准和规范性标准，1) 合法性标准。合法性标准是判定具体行政行为是否合法、能否成立的标准，凡发生评分细则中任一违法情形的，该案卷即为不合格案卷。2) 规范性标准。规范性标准是判定具体行政行为是否规范、合理以及案卷档案制作质量的标准，具有评分细则中某一不规范情形的，扣减相应分数，最后余分即为案卷得分。评查的案卷视得分情况分为 4 个档

次：90 分以上的为优秀案卷，80 分以上 90 分以下的为良好案卷，60 分以上 80 分以下的为合格案卷，60 分以下的为不合格案卷。

行政执法案卷评查工作中，市局于 2018 年 9 月抽调各单位法制机构负责人 20 余人，采取现场交叉互评的方式，对 2017 年以来办结归档的共 80 件行政执法案卷开展了集中评查，其中，符合听证条件的行政处罚类案件 44 件，行政强制类（拆违）案件 36 件。本次被评查案卷的承办单位涉及全市 16 个区的 58 个基层城管执法机构，其中街道城管中队 28 个，乡镇城管中队 21 个，直属机构 9 个。执法事项涵盖市容环卫、绿化、环境保护、城乡规划、物业管理、出租汽车管理等多个领域，包括损坏房屋承重结构，擅自搭建建（构）筑物，擅自改建占用物业共用部分，擅自改变物业使用性质，未经批准从事夜间建筑施工作业，无组织排放粉尘等。本次评查案卷的平均分为 86.6 分，其中，徐汇、嘉定、虹口、青浦、闵行和浦东新区城管执法局的案卷平均分列前六位，被评查案卷中，90 分以上的优秀案卷 14 件，80 以上 90 分以下的良好案卷 63 件，60 分以上 80 分以下的合格案卷 3 件，60 分以下的不合格案卷为 0。另外，总体上看，行政处罚类案卷质量好于行政强制类案卷，街道城管中队案卷质量好于乡镇城管中队。案卷评查工作结束后，市局将本次案卷评查结果在全市城管执法系统进行通报。

（2）社会满意度测评

社会满意度测评项目分为 2018 年上半年满意度测评和 2018 年下半年度满意度测评。测评范围涵盖全市 16 个区、223 个街道乡镇（含开发区、工业园区等）；受访对象为城乡居民、企业商户、居委干部、来沪务工人员等群体；受访地点细分为“商业/服务业区域”、

“社区/居民区”、“菜场/集市”、“流动商贩聚集地”、“公交集散点”、“旅游景区”等 12 个类型。上海市城市管理行政执法局委托第三方测评机构上海旭中市场信息咨询有限公司开展了“2018 年上半年上海市城管执法社会满意度测评”和“2018 年下半年上海市城管执法社会满意度测评”工作。共计发放问卷 5.35 万份（上半年），5.51 万份（下半年）。2018 年上半年本市城管综合执法工作社会满意度平均分数为 80.33 分，综合评价等级为“良好”，本期得分较前六期有明显提高；2018 年下半年本市城管执法工作社会满意度得分为 80.58 分，综合评价等级为“良好”，本期得分相比上一期总体得分有所上升。



图 2 社会满意度测评方法

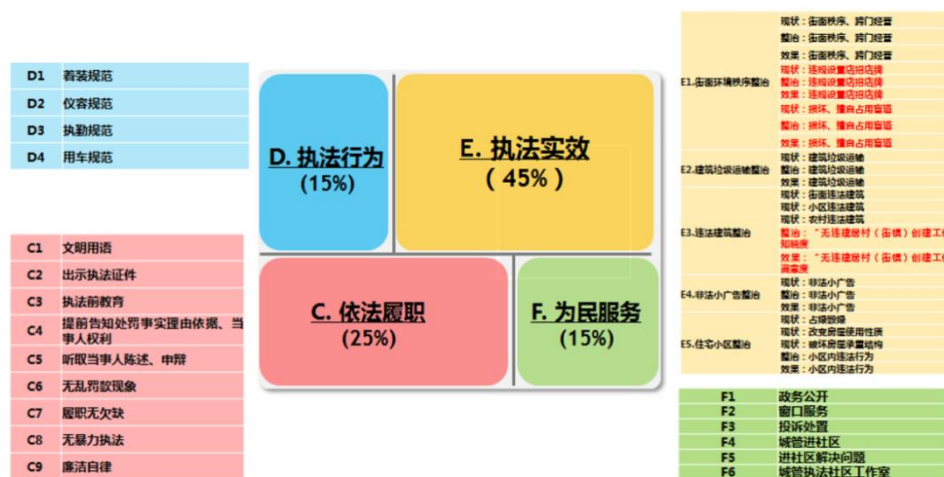


图 3 社会满意度测评指标

(3) 委托第三方开展街面市容环境实效评查项目

根据 2018 年工作计划，街面市容环境治理的主要任务为，结合“美丽街区”建设，推进街面环境秩序执法整治三年行动计划，聚焦市民群众关注的“破墙开店、无序设摊、跨门经营、占道堆物、占绿毁绿、占道亭棚”等街面环境突出问题，注重“调查摸底、建档建库，联勤联动、齐抓共管，系统治理、整体推进”，本项目通过委托第三方测评机构上海旭中市场信息咨询有限公司对上述工作进行时效评查，2018 年上半年街面道路 2082 条，检出问题 2702 处，全市

总体实效评分为 98.70 分；2018 年下半年街面道路 2078 条，检出问题 2113 处，全市总体实效评分为 98.98 分。2017 年下半年街面实效测评得分为 99.02 分，2018 年下半年测评得分在 2017 年下半年测评得分的基础上同比下降 0.22%，在 2018 年上半年测评得分的基础上环比上升 0.28%。

(4) 委托第三方开展市民热线处置实效评查

根据《上海市城市管理行政执法条例》“第二十六条城管执法部门应当建立违法行为举报制度，并向社会公布全市统一的举报电话及其他联系方式。城管执法部门收到举报后，应当及时核查，并在五个工作日内将核查情况告知举报人；对不属于本部门职责范围的，应当向举报人说明情况，并在三个工作日内移送有关部门处理。城管执法部门应当为举报人保密”的要求，城管执法部门收到举报后，应当及时核查，并在五个工作日内将核查情况告知举报人；对不属于本部门职责范围的，应当向举报人说明情况，并在三个工作日内移送有关部门处理。这里告知的“核查情况”，可能是核实的情况，也可能是核查后的处理意向，也可能是处理结果，因为有些举报事件可能情况复杂，需要一定时间来处理，所为五个工作日内并非一定会有处理结果，可能会是初步的一个核实情况。

本项目通过委托第三方测评机构上海旭中市场信息咨询有限公司开展市民热线处置实效评查，2018 年上半年投诉案件回访 2133 个有效样本，相比上期多出 291 个样本，全市总体投诉案件处置实效评分为 54.07 分（较上期下降 0.94 分）；2018 年下半年投诉案件回访 2136 个有效样本，全市总体投诉案件处置实效评分为 55.82 分（较上期上升 1.75 分）。

(5) 委托第三方开展新建在建违法建筑核查

根据 2018 年工作计划，违法建筑治理工作主要为，巩固拓展“五违四必”整治成果，依托无违建居村（街镇）创建，推进违法建筑治理向纵深发展，加快实现从治“五违”向创“无违”转变。坚决遏制新增违法建筑，深入推进存量违法建筑治理，坚持依法从严查处影响城市安全、侵占公共空间、人民群众反响强烈、媒体曝光等类型违法建筑，提升违法建筑精细化治理、常态化防控水平。有效改善人居环境，有力维护社会公共利益。而本项目通过委托第三方测评机构上海旭中市场信息咨询有限公司对各区在推进上述工作内容情况开展时效评查。新建违法每期投诉量变化波动较大，其中 1 月、3 月、5-8 月和 10 月投诉量过百，其余月份维持在 75 条上下浮动，经过 12 期违法拆违工作，在第 12 月的拆违工作中仍有部分往期投诉未拆除（14 项，其中 4 项经城管反映为非违章建筑，剩余 10 项正在执行中）。

(6) 委托第三方开展住宅小区整治实效评查

根据 2018 年工作计划，住宅小区整治工作主要为，结合“美丽家园”建设，主动把城管执法工作融入社区、融入群众。以深入推进“环境秩序整治示范小区”创建为抓手，依托街镇组织协调优势，整合房管、居委、物业等管理资源以及广大市民群众自治力量，系统推进住宅小区环境治理工作，及时有效查处市民群众关注的违法搭建、破坏承重墙、居改非、破墙开店、占绿毁绿等违法行为。而本项目通过委托第三方测评机构上海旭中市场信息咨询有限公司对各区在推进上述工作内容情况开展时效评查。2018 年上半年巡查共涉及重点整治住宅小区 418 个，其中示范小区 209 个，非示范小区 209 个。经统计，合计检出问题 2772 处，平均每个小区检出问题为 6.63 处（环

比增加 12.4%)。全市综合整治住宅小区整治实效评分为 2.34 分(较上期减少了 0.04 分); 2018 年下半年巡查共涉及重点整治住宅小区 418 个, 其中示范小区 209 个, 非示范小区 209 个。经统计, 合计检出问题 2952 处, 平均每个小区检出问题为 7.06 处(环比增加 6.49%)。全市综合整治住宅小区整治实效评分为 2.29 分(较上期降低了 0.05 分)。

2. 评选类项目计划实施内容

(1) 开展双十佳等各类先进典型评选

根据《上海市城市管理行政执法条例》“第十条对在实施城市管理行政执法活动中作出突出贡献或者取得显著成绩的单位和个人, 市和区、县人民政府及有关部门可以予以表彰奖励。”也就是对城管执法工作中作出突出贡献, 或者取得显著成绩的单位和个人, 市和区、县人民政府及有关部门可以组织表彰奖励。表彰和奖励的目的在于弘扬和推广先进经验, 鼓励相关单位和个人巩固成绩, 取得新的进步, 最终有利于在营造关心城管执法、配合城管执法、共同维护城市管理秩序的社会氛围。2018 年, 修订规范化中队、示范化中队标准化大队创建标准, 规范城管执法标志标示设置, 有效加强城管执法基层队伍标准化、规范化建设, 通过评比, 创成示范化中队 18 家, 复检通过 15 家; 创成规范化中队 2 家, 复检通过 13 家; 创成标准化大队 2 家, 复检通过 4 家。

(2) 优秀监督案例评选

本项目是为了进一步总结和推广优秀督察工作的先进做法和成功经验, 不断提高督察工作成效和水平, 2018 年组织开展第二届督察优秀案例评选活动。

评选类型：1) 本单位针对队员行为规范和执法实效进行的督察案例；2) 上级批办的投诉信访案件、指令性任务以及重大违法行为的督察、督办案例；3) 本单位开展专项制度评查工作的督察案例；4) 本单位对下属城管执法机构以及执法人员不履职、不作为等情况的督察案例。

评选标准：1) 真实性。选送的案例必须是各单位在城管执法督察工作中真实发生过、处置过的事件，必须客观、可核，符合当前城管执法工作目标、要求、发展规律和现实所需。2) 典型性。选送的案例对城管执法部门开展督察工作具有引领、示范、指导意义；对拓宽工作思路，创新工作机制具有借鉴意义；对破解城市管理执法难题顽症方面具有一定的典型意义。3) 有效性。选送的案例对于塑造城管执法人员形象、改善城市市容环境秩序、提升市民满意度和获得感等具有一定成效。对促进依法履职、规范执法、有效执法等具有积极作用。4) 推广性。选送的案例提炼的做法、经验具有较强的适用性，可复制、可推广性强，对提高督察工作水平具有参考、借鉴和引领作用。

评选程序：1) 推荐阶段（9月-10月）。2018年10月20日前，单位将参加评选的案例报送至市局。2) 评选阶段（11月）。评选主要采取“核查”、“评比”的方式进行。“核查”：由市局执法监督处核对各单位选送的案例、案卷以及相关的资料，根据需要组织实地查看。“评比”：由市局执法监督处召开专家评审会，由督察案件主办人介绍办理情况，由专家进行综合评价。3) 表彰阶段（12月）。本次上海市城管执法系统第二阶督查优秀案例评选获奖名单一等奖1名、二等奖3名，三等奖6名，市局将公布优秀案例的奖项和名单，并汇编成册。

3. 舆情监控及其他类项目计划实施内容

(1) 舆情监控分析

为了更好的应对突发状况，掌握实时舆情动态，市城管局委托上海图书馆-上海科学技术情报研究所对各类新闻媒体进行舆情监控分析，2017 年至今共监测到了自境内外 85 家报纸和网站的相关报道 6013 篇(89 篇为头版，932 篇为负面)。其中，中央媒体 193 篇(1 篇为负面)，上海平面媒体 3693 篇(193 篇为负面)，上海广电媒体 1345 篇(623 篇为负面)，外地报道 13 篇，境外报道 4 篇，网络主流媒体报道 765 篇(115 篇为负面)。在所有报道中，超过 28.70%的报道为正面，15.50%为负面报道，其余为中性报道。综合平面、广电和网络媒体发稿统计，中央媒体 208 篇，上海媒体 5763 篇，外地媒体 38 篇。其中，64.83%的报道刊登在平面媒体上，12.72%报道来自网络，22.45%报道来自广电。从近 2 年舆情收集情况来看，拆违、占道无照经营、市容环境 3 方面舆情报道量占据前三位，是城管执法的热点舆情。

(2) 组织实施便民服务工作措施

便民服务工作主要包括，成立市局信访矛盾化解攻坚战领导小组，集中开展近年来重大信访矛盾化解攻坚：开展信访业务规范化培训，提升基层信访办理能力。做好全系统重点区域风险点稳控工作，确保维稳工作全覆盖，不留盲区。深入开展“城管执法进社区”活动，新建城管执法社区工作室 1557 个，实现全市城管社区工作室全覆盖。市局主要领导做客政风行风热线，市、区两级城管执法局长接听市民服务热线，认真倾听群众呼声。静安、长宁、宝山、青浦、金山、浦东等区局及时快速整改热线中市民反映的问题。指导社会第三方测评

机构完善测评指标体系，每半年开展一次社会满意度测评，准确把握市民群众对城管执法工作的评价，并针对反映集中的问题认真落实整改。中心城区虹口、徐汇、黄浦，郊区闵行、嘉定、松江社会满意度测评得分居于前列。全面推广应用诉件管理系统，全年通过系统受理诉件 13.68 万件，办结率为 99.73%。静安虹口、徐汇、松江、闵行、奉贤等区局诉求处置满意率较高。

（五）项目组织及管理

1. 项目组织

本项目涉及 10 个子项目具有不同的处室负责实施，具体情况详见下表。

表 4 2018 年城管执法监督考核项目组织分工表

序号	子项目内容		责任处室
1	评查及测评项目	案卷集中评查	执法监督处
		社会满意度测评	执法监督处
		委托第三方开展街面市容环境实效评查	执法协调处
		委托第三方开展市民热线处置实效评查	执法协调处
		委托第三方开展新建在建违法建筑核查	执法协调处
		委托第三方开展住宅小区整治实效评查	执法协调处
2	评选项目	开展双十佳等各类先进典型评选	人事教育处
		优秀监督案例评选	执法监督处
3	舆情监控及其他	舆情监控分析	办公室
		组织实施便民服务工作措施	执法协调处

涉及处室的相关职责为：

（1）执法监督处，组织制定本市城管执法监督检查制度，承担监督检查工作；组织制定城管执法督察工作计划，组织开展执法人员行为规范督察和街面执法实效督察工作，并加强舆情监控；组织制定城管执法工作和队伍管理制度规范，承担法制指导工作，受理违规违纪城管执法人员的调查处理工作；组织开展区县、街镇城管执法部门

规范化、标准化建设；承担本市城管执法队伍业务培训及普法教育工作；组织开展行政执法证件申领换发工作；组织开展公众满意度测评工作；组织开展行业先进典型评选表彰活动。

（2）执法协调处，组织协调本市城管执法勤务工作，指导区县改进勤务管理工作；组织制定本市城管执法专项整治计划，检查督促区县贯彻实施情况；组织协调本市重大活动、重要节日期间的城管执法保障工作；负责与相关行政管理部门的双向告知、案件移送、信息共享和执法协作；负责与司法机关的工作衔接、信息沟通和联动执法；承担全市勤务数据、执法办案数据等信息汇总分析工作；组织协调市、区城管执法队伍参与突发事件应急处置工作；协调跨区域行政违法案件的查处以及相邻区县城管执法部门管辖界定；负责市民投诉处理和督办工作。

（3）人事教育处，承担党组织建设、党风廉政建设工作；负责党员、干部队伍教育管理工作；负责党组中心组学习工作；负责统战、老干部工作；负责机关党委、工会、共青团工作；承担机关干部和直属单位党政领导干部年度绩效考核工作；负责机关和直属单位机构编制管理工作；负责机关劳动工资管理；承担干部信息档案管理工作；组织实施机关公务员和直属单位工作人员招录工作；组织编制并实施行业人才发展规划和年度计划；承担行业党建联建工作。

（4）办公室（财务处），承担党务、政务活动的组织、协调、督查工作；承办会务、公文审核、文电处理、机要保密、文书档案及相关文件起草工作；负责政务公开、政府信息公开工作；负责政务网站、公务网及局机关办公自动化系统的运行管理；承办人大代表书面意见、政协委员提案办理；承担固定资产和后勤事务管理工作；制定区县城

管执法工作绩效考核管理办法并组织实施；负责社会宣传、政风行风和精神文明建设；组织编制和执行部门预算、决算，承担财务管理和审计工作；负责外事、维稳、安全生产、综合治理等工作。

2. 项目管理

本项目大部分子项目为委托第三方开展，因此，项目管理的流程基本一致，具体为确定项目，开展政府采购，确定第三方机构，进行跟踪监控，进行验收，验收完成后逐级上报请款。

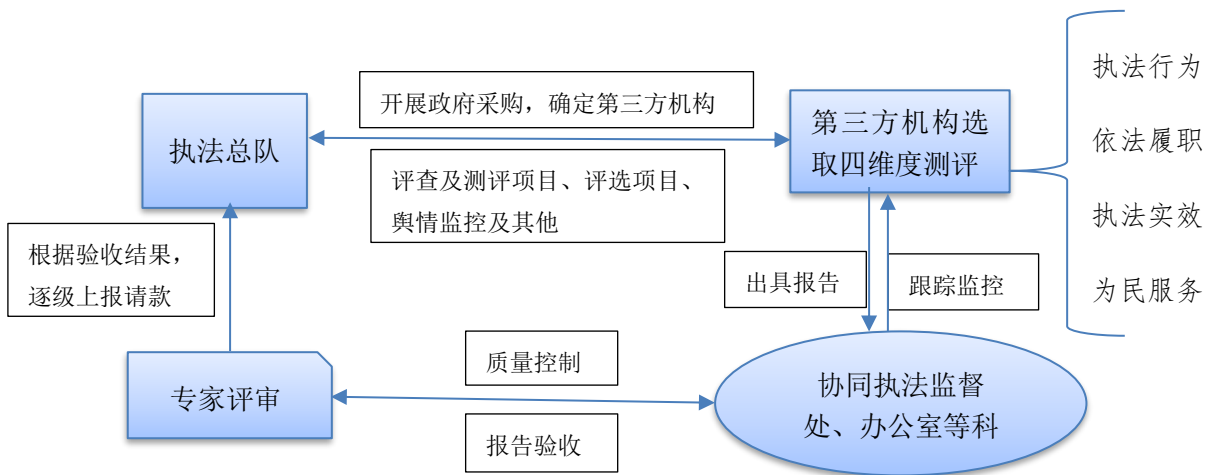


图 4 项目管理流程图

（六）利益相关方

根据该项目工作开展及资金管理过程中各方职责情况，与该项目存在直接利益关系的单位或个体主要有如下几方面：

1、**主管部门**：上海市住房和城乡建设管理委员会；

2、**项目单位**：上海市城市管理行政执法局，是上海市住房和城乡建设管理委员会管理的行政机构。主要职能包括：

(1) 贯彻执行有关城管执法的法律、法规、规章和方针、政策；研究起草有关城管执法的地方性法规、规章草案和政策，并组织实施

有关法规、规章和政策。

(2) 负责编制城管执法中长期发展规划和年度计划；研究拟定城管执法工作的标准、规范和制度，并负责组织实施。

(3) 依法承担本市市级城管执法权限范围内的行政处罚权工作；负责本市城管执法工作的组织实施、业务指导、统筹协调、指挥调度和监督检查。

(4) 负责全市重大城管执法活动、专项执法活动的组织实施；组织协调重要节日、重大活动期间城管执法保障工作；负责行业领域内公共突发事件应急预案的制定，并组织实施。

(5) 负责本市城管执法队伍的规范化建设、教育培训和监督考核工作；负责本市城管执法的普法教育和社会宣传工作。

(6) 负责制定城管执法科技发展规划、年度计划；负责城管执法重点科研项目管理、装备建设以及信息化重大项目建设。

(7) 承担有关行政复议受理和行政诉讼应诉工作。

(8) 承办市政府交办的其他事项；

3、实施单位：上海市城市管理行政执法局及第三方机构；

4、直接受益者：辖区内市民。

(七) 项目绩效目标

1、总目标

落实《上海市城市管理行政执法条例》（上海市人民政府令第37号发布）要求，通过对城管执法工作的监督考核，进一步加强城管执法工作，规范执法程序，提高执法工作管理水平，从而更好的维护城市管理秩序。

2、年度目标

2018年城管执法监督考核项目的年度目标是完成案卷集中评查、社会满意度测评、街面市容环境实效评查、市民热线处置实效评查、新建在建违法建筑核查、住宅小区整治实效评查、双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选、舆情监控分析和实施便民服务工作措施等工作。

3、目标分解

项目绩效目标包括产出目标和效果目标，其中，产出目标包括数量目标、质量目标、时效目标；效果目标包括项目效益、项目影响力和综合满意度。为保证绩效目标的可考察性，评价工作组在结合相关文件要求的基础上，以凸显项目个性化内容，重新梳理了该项目绩效目标内容，并与项目主管部门沟通确认，具体目标内容如下：

（1）产出目标

①数量目标：评查及测评工作完成情况、评选工作完成情况、舆情监控及其他工作完成情况；

②质量目标：评查及测评工作、评选工作、舆情监控及其他工作是否按照相关要求落实，是否达到行业标准。

③时效目标：评查及测评工作、评选工作、舆情监控及其他工作是否按照工作计划完成。

（2）效果目标

项目效益：评查及测评结果有效应用情况、舆情监控结果有效应用情况、街面市容环境整治达标提升情况、市民热线处置达标提升情况、新建在建违法建筑整治达标提升情况、住宅小区整治达标提升情况、案卷质量提升情况。

社会满意度：通过项目实施，市民大众和商户对项目整体情况的满意程度。

表 5 2018 年城管执法监督考核项目绩效目标表

一级目标	二级目标	三级目标	目标值
产出目标	数量目标	评查及测评工作	6 项
		评选工作	2 项
		舆情监控及其他工作	2 项
	质量目标	评查及测评工作工作质量达标率	100%
		评选工作质量达标率	100%
		舆情监控及其他工作质量达标率	100%
	时效目标	评查及测评工作工作完成及时率	100%
		评选工作完成及时率	100%
		舆情监控及其他工作完成及时率	100%
效果目标	项目效益	评查及测评结果有效应用情况	应用
		舆情监控结果有效应用情况	应用
		街面市容环境整治达标提升情况	较上一年度提升
		市民热线处置达标提升情况	较上一年度提升
		新建在建违法建筑整治达标提升情况	较上一年度提升
		住宅小区整治达标情况	较上一年度提升
		案卷质量提升情况	较上一年度提升
	社会满意度	社会公众满意度	85%
		商户满意度	85%
	能力建设及可持续影响力	项目改进机制建设情况	建立
		信息化水平建设情况	建立

二、绩效评价实施

（一）绩效评价目的

本次绩效评价将立足于财政资金支出情况，针对 2018 城管执法监督考核项目的资金、管理、成果、公众满意度等实施环节开展评价，并尝试运用绩效原理对项目的效率性、效益性、公平性等方面进行研

究分析。充分反映财政资金使用情况，发掘管理过程中的问题，总结项目成效，全面了解群众满意度，为今后实施项目决策和管理提供有益的参考意见和建议。

1、通过对项目实施成效和成果产出的评价，分析项目决策合理性和绩效目标实现程度，并进一步剖析以有助于提高服务效益和长效运营机制建设。

2、通过对项目资金投入和执行情况，以及财政资金收支管理的评价，分析项目投入管理和资金管理水平，并进一步剖析财政资金使用的安全性和规范性。

3、通过对项目实施管理和相关制度措施的评价，分析项目管理有效性和实施管理水平，并进一步剖析管理中尚需改进之处。

（二）评价依据

本次评价依据主要有两方面来源，一是有关绩效评价的财政部门政策依据，二是有关项目实施的业务部门政策依据，主要如下：

1. 《上海市预算绩效评价管理办法》（沪财绩【2014】22号）；
2. 《城市管理执法办法》（中华人民共和国住房和城乡建设部令第34号）；
3. 《上海市城市管理行政执法条例》（上海市人民政府令第37号发布）；
4. 《上海市城市管理行政执法监督办法》（沪城管执【2016】133号）；
5. 《全市城管执法系统2017年工作总结和2018年工作计划》（沪城管办【2018】3号）。

（三）评价对象和范围

本次绩效评价对象是“2018 城管执法监督考核项目”涉及的财政预算资金，涉及的相关部门包括市财政局、市住建委、市城管局、各区城管局等。评价范围包括了该项目的前期决策、中期管理以及后期产出绩效三大环节。

（四）评价思路

2018 年城管执法监督项目是通过监督考核的形式，推动城管执法工作规范化、科学化发展，从而进一步促进城管执法水平的提高。由此，本次绩效评价的宏观评价思路：监督考核是否对城管执法工作规范化发展起到促进作用，是否有利于城管执法工作管理水平的提高。微观评价思路：本项目属于政府购买服务的范畴，资金主要用于购买第三方考核服务费方面，因此，评价将按照“资金使用目标-委托考核目标-规范化发展目标”的逻辑链条，逐层分析，递进式评价项目实施效果。

（五）绩效评价时段

本次评价时段为 2018 城管执法监督考核项目的实施周期，即 2018 年 1 月至 2018 年 12 月。

（六）绩效评价原则、评价方法

1. 指标体系设计原则

项目指标体系设计原则包括但不限于：

（1）系统性原则。项目的核心围绕城管执法监督考核项目展开，

从涉及到的各个环节系统性地设计指标衡量每个步骤的综合绩效。

(2) 有效性原则。指标体系必须能有效的反映和衡量，指标实质与项目的匹配才能构建有效关联。

(3) 实用性原则。所设计的指标数据要有可获得性和可度量性，避免主管评判和随意取数。

2. 绩效评价方法

正确的评价方法是评价工作顺利开展的保障，在实际项目结合经验的情况下，项目小组采取的方法包括但不限于：

(1) 比较法。通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况的比较，综合分析绩效目标实现程度。

(2) 因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

(3) 评判法。通过专家评审、公众问卷及抽样调查等手段对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

3. 评价标准

依据绩效评价基本原理，按照《财政支出绩效评价管理办法》（财预[2011]285号）和《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩[2014]22号），分别按照计划标准，行业标准和历史标准等制定。

（七）数据采集方法及过程

本项目主要查阅相关文件政策、收集项目相关资料，并通过访谈掌握具体情况，对采集的数据做详细地分析和统计。

从项目初步接洽阶段，项目组严格按照工作方案的计划步骤，执行调研、访谈、采集数据、分析数据和撰写报告等环节，且具体环节

有项目组成员共同把关负责，以保证顺利完成绩效评价工作。具体实施过程如下：

1. 资料收集

为了解项目的具体内容、资金使用情况、完成情况等，调研期间，评价小组向项目有关单位搜集了包括项目管理制度、招标文件、技术服务合同、技术服务报告和项目财务凭证等资料。

2. 访谈

在本次评价过程中，按照方案进度安排，项目组就 2018 城管执法监督考核项目的各项细节工作对上海市城市管理行政执法局相关负责人和第三方机构的项目负责人进行访谈，问题包括调查工作合同签订、调查工作的组织管理情况、工作开展的流程和出具报告的流程等。

3. 数据分析及撰写报告

项目组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内提交给上海市住房和城乡建设管理委员会和上海市城市管理行政执法局相关部门领导，并组织相关专家对报告进行评审。

（八）绩效评价标准

评价标准是依据绩效评价基本原理，按照财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预[2011]285号）和《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩[2014]22号），分别按照计划标准、行业标准、历史标准等制定。

本次绩效评价的标准主要依照计划标准、行业标准和历史标准、

问卷及访谈进行评价。

综合评价等级分为四级：

优：得分高于 90 分（含 90 分）；

良：得分 80—89 分（含 80 分）；

中：得分 70—79 分（含 70 分）；

差：69 分以下（含 69 分）。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1、评价结果

根据绩效评价指标体系，对 2018 年城管执法监督考核项目，从项目决策、项目管理及项目绩效三个方面进行独立打分，该项目整体绩效处于良好水平，最终评分结果为 89.21 分，绩效评级为“良”。

各部分权重和绩效分值如下表所示：

表 6 2018 年城管执法监督考核项目绩效评分汇总表

指标	A. 项目决策	B. 项目管理	C. 项目绩效	合计分值
权重	10	26	64	100
分值	8	23.99	57.22	89.21
得分率	80.00%	92.27%	89.41%	89.21%

2、主要绩效

2018 年城管执法监督考核项目绩效得分处于良好水平，主要绩效有：

（1）项目立项依据充分且立项规范、绩效目标的设置基本科学合理、预算编制基本合理。

（2）财务管理制度健全、资金使用合规、财务监控管理有效、项

目管理制度健全、项目管理制度有效执行。

(3) 根据 2018 年工作计划，稳步推进评查及测评项目、评选项目、舆情监控及其他项目等各项工作的落实，通过项目验收，针对城管执法薄弱环节进行改进措施。

(4) 居民和商户的满意度总体良好。

(5) 在预算绩效目标编制、项目改进机制及信息化水平建设等方面仍需要进一步完善。

各指标具体得分详见附件 1-绩效评价指标体系一览表

(二) 具体绩效分析

1.A 项目决策类指标分析

项目决策指标从项目立项和项目目标两个方面考察，项目决策类指标标准分 10 分，实际得分 8 分。指标的得分情况如表 7 所示：

表 7 项目决策类指标得分情况

三级指标	权重	目标值	业绩值	得分率	得分
A11 战略目标适应性	2.00	适应	适应	100.00%	2.00
A12 立项依据明确性	2.00	明确	明确	100.00%	2.00
A13 项目立项规范性	2.00	规范	规范	100.00%	2.00
A21 绩效目标合理性	2.00	合理	基本合理	50.00%	1.00
A22 绩效指标明确性	2.00	明确	基本明确	50.00%	1.00
合计	10.00	—	—	80.00%	8.00

A11 战略目标适应性：该项目与国务院《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》中提出的“深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，以“四个全面”战略布局为引领，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以城市管理现代化为指向，以理顺体制机制为途径，将城市管理执法体制

改革作为推进城市发展方式转变的重要手段，与简政放权、放管结合、转变政府职能、规范行政权力运行等有机结合，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制，推动城市管理走向城市治理，促进城市运行高效有序，实现城市让生活更美好”指导思想相一致。也与《上海市城管执法“十三五”规划》中指出，为进一步提升上海城乡建设和管理水平，完善城市功能，促进经济社会发展，增进市民福祉，需要依法规划建设管理城市，更加注重以人为本、安全为先、管建并举、管理为重，着力转变城市发展方式，着力塑造城市特色风貌，着力提升城市生活品质，着力改善城市管理服务，努力建设和谐宜居、富有活力、更具魅力的现代化国际大都市的要求相符合。项目与战略目标相适应，得全部权重分，该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

A12 立项依据明确性：该项目立项符合《上海市城市管理行政执法条例》、《上海市城市管理行政执法条例实施办法》、《关于加强本市城管执法精细化三年行动计划（2018-2020）》、《关于开展第六届“文明规范执法标兵”、第七届“优秀中队长”评选活动的通知》（沪城管执[2017]58号）以及《关于表彰全市城管执法系统第六届“文明规范执法标兵”和第七届“优秀中队长”的决定》（沪城管执[2017]89号）等，依据上述文件指引制定本年度工作内容：案卷集中评查、社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅小区整治实效评查、开展双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选、舆情监控分析、组织实施便民服务工作措施，上海市城市管理行政执法局依据部门职能界定政府购买服务范围，

结合对应处室人力资源配置和工作任务量、项目行业性和技术特性较强等原因，根据政府采购目录等要求开展政府购买服务，项目内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共管理和公共服务事项，辅助对应处室完成城管执法监督考核项目工作，由上海市城市管理行政执法局统一管理。立项依据充分，得全部权重分，该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

A13 项目立项规范性：项目立项经申报、审核通过后设立，立项程序符合上海市城市管理行政执法局立项申报审批流程，经审批后设立，该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

A21 绩效目标合理性：由于 2018 年上海市城市管理行政执法局进行立项申报时没有明确细化、量化效果类绩效目标，评价组对立项目标进行了梳理，部分目标缺乏时效性、可考核性和具体性，但是，从相关政策、管理实施细则、预算测算中可以提炼出该项目数量、时效、效益类指标，扣除一半权重分，该指标评分 1.0 分（满分 2.0 分）。

A22 绩效指标明确性：没有设立内容具体、指向明确的绩效指标，部分目标缺乏时效性、可考核性和具体性，扣除一半权重分，该指标评分 1.0 分（满分 2.0 分）。

2.B 项目管理类指标

项目管理指标从投入管理、财务管理、项目实施管理三个方面对项目的管理情况进行考核，项目管理类指标 26 分，实际得分 23.99 分。指标的得分情况如表 8 所示：

表 8 项目管理类指标得分情况

指标	权重	目标值	业绩值	得分率	得分
B11 预算执行率	5.00	100%	98.73%	98.73%	4.99
B21 资金使用情况	3.00	合理	合理	100.00%	3.00
B22 财务管理制度健全性	3.00	健全	健全	100.00%	3.00
B23 财务监控有效性	3.00	执行有效	执行有效	100.00%	3.00

指标	权重	目标值	业绩值	得分率	得分
B31 组织沟通有效性	2.00	有效	有效	100.00%	1.50
B32 政府购买服务合理性	2.00	合理	合理	100.00%	2.00
B33 政府采购规范性	2.00	规范	规范	50.00%	2.00
B34 合同管理规范性	2.00	规范	规范	100.00%	2.00
B35 管理制度的健全性	2.00	健全	健全	100.00%	0.50
B36 管理制度执行有效性	2.00	执行有效	执行有效	100.00%	2.00
合计	26	—	—	92.27%	23.99

B1 投入管理

B11 预算执行率

本项目 2018 年预算资金 396.85 万元，当年该项目实际支出金额 396.2672 万元，项目预算执行率=396.2672 万元/396.85 万元*100%=99.85%，得 99.85%权重分，该指标评分 4.99 分（满分 5.0 分）。

B2 财务管理

B21 资金使用合规性

项目资金使用符合上海市城市管理行政执法局已有财务管理制度的规定，资金拨付审批程序完整（经办人填报—>财务初审—>领导审批），项目资金均用于本项目的实施等相关费用，未发现有将资金用到其他用途，做到专款专用；项目资金的审核与拨付完全按照项目单位与财政局相关规定执行，项目单位内部审批程序较为规范。得全部权重分，该指标评分 3.0 分（满分 3.0 分）。

B22 财务管理制度健全性

项目按照上海市城市管理行政执法局项目资金管理要求，执行等相关财务管理制度，包括《上海市城市管理行政执法局财务收支管理办法》、《上海市城市管理行政执法局会计业务管理办法》，《上海市城市管理行政执法局合同业务管理办法》财务岗位职责内容较为健全，财务管理制度涵盖预算管理、收支管理等规定，得全部权重分，该指标评分 3.0 分（满分 3.0 分）。

B23 财务监控有效性

项目按照上海市城市管理行政执法局财务管理要求，建立财务内部监控机制，所有相关付款均需主办部门、财务主管单位、相关负责人进行审核签署，定期进行财务检查和成本核算。合同审批需征询主办部门、法规部门、计财部门，监察部门、分管领导以及主管领导意见。得全部权重分，该指标综合评分 3.0 分（满分 3.0 分）。

B3 项目实施

B31 组织沟通有效性

2018 年城管执法监督考核项目中项目单位定期跟进项目进度情况；项目按计划进度顺利执行；项目按规则标准要求予以落实；积极组织工作座谈会，指导实施单位推进项目组织工作，但未制定明确的项目单位、各区相关单位及第三方之间沟通机制。扣除 0.5 分，该指标综合评分 1.5 分（满分 2.0 分）。

B32 政府购买服务合理性

2018 年城管执法监督考核项目中社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅小区整治实效评查等五项工作，经调研，本项目鉴于工作任务量，人力资源配置、工作成果公允性等因素，通过政府购买服务开展上述工作，具有一定的需求合理性，得全部权重分，该指标综合评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

B33 政府采购规范性

2018 年城管执法监督考核项目中按政府采购规定做到应采尽采，且采购方式合规、合同要素齐全、过程资料完整且及时归档，得全部

权重分，该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

B34 合同管理规范性

根据合同法规定，合同有八个要素：①当事人的名称或者姓名和住所；②标的；③数量；④质量；⑤价款或者报酬；⑥履行期限、地点和方式；⑦违约责任；⑧解决争议的方法。《上海市城市管理行政执法局合同业务管理办法》要求必须签订合同、合同要素齐备，合同管理规范，得全部权重分，该指标综合评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

B35 管理制度健全性

通过查阅上海市城市管理行政执法局的制度文件，项目建立了实施管理制度和监督管理制度等，但对于项目的立项、进度管理、质量管理、验收管理等内容未进行明确规定，仍存在需要完善的风险控制环节，综上所述，扣除 1.5 分，该指标评分 0.5 分（满分 2.0 分）。

B36 项目管理制度执行的有效性

2018 年城管执法监督考核项目按照招投标制度、合同签订制度、等进行，在实施过程中按照合同要求进行。此外，档案管理较为规范，招标文件、投标文件、合同文本和验收证明文件齐全，且按照规定时间内向甲方递交完整的资料。

综合以上情况，得全部权重分，该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

3.C 项目绩效

项目绩效指标从项目产出、项目效果二个方面对项目的绩效情况进行考核，项目绩效类指标 64 分，实际得分 57.22 分。指标的得分情况如表 9 所示：

表 9 项目绩效类指标得分情况

二级指标	三级指标	权重	目标值	业绩值	得分率	得分
C11 项目完成情况	C1101 评查及测评工作完成率	5	6 项	6 项	100.00%	5
	C1102 评选工作完成率	1	2 项	2 项	100.00%	1
	C1103 舆情监控及其他工作完成率	3	2 项	2 项	100.00%	3
C12 项目完成质量达标率	C1201 评查及测评工作质量达标率	5	100%	100%	100.00%	5
	C1202 评选工作质量达标率	1	100%	100%	100.00%	1
	C1203 舆情监控及其他工作质量达标率	3	100%	100%	100.00%	3
C13 项目完成及时情况	C1301 评查及测评工作完成及时率	3	100%	100%	100.00%	3
	C1302 评选工作完成及时率	1	100%	100%	100.00%	1
	C1303 舆情监控及其他工作完成及时率	2	100%	100%	100.00%	2
C21 项目效益	C2101 评查及测评结果有效应用情况	4	应用	应用	100.00%	2.4
	C2102 舆情监控结果有效应用情况	4	提升	提升	100.00%	4
	C2103 街面市容环境整治达标提升情况	4	提升	提升	37.50%	4
	C2104 市民热线处置达标提升情况	4	提升	提升	100.00%	4
	C2105 新建在建违法建筑整治计划完成率	4	100%	100%	100.00%	4
	C2106 住宅小区整治达标提升情况	2	提升	提升	100.00%	2
	C2107 案卷质量提升情况	2	提升	提升	100.00%	2
C22 社会满意度	C2201 社会公众满意度	4	80%	80%	100.00%	4
	C2202 商户满意度	4	80%	80%	100.00%	3.82
C23 能力建设及可持续影响力	C2301 项目改进机制建设情况	4	建立	建立	50.00%	3
	C2302 信息化水平建设情况	4	建立	建立	50.00%	0
合计		64	—	—	90.83%	57.22

C1 项目产出

C1101 评查及测评工作完成率

评查及测评工作包括：案卷集中评查、社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅

小区整治实效评查等六类项目，其中案卷集中评查工作于 2018 年 9 月份完成、社会满意度测评工作分别于 2018 年 8 月和 2019 年 1 月完成上半年与下半年社会满意度测评报告、委托第三方开展街面市容环境实效评查工作分别于 2018 年 9 月和 2018 年 12 月完成上半年与下半年街面整治专项检查报告、委托第三方开展市民热线处置实效评查工作分别于 2018 年 9 月和 2018 年 12 月完成上半年与下半年投诉案件处置电话回访报告、委托第三方开展新建在建违法建筑核查工作每月出具报告新建违法建筑核查报告，12 月报告于 2019 年 1 月完成、委托第三方开展住宅小区整治实效评查工作分别于 2018 年 9 月和 2018 年 12 月完成上半年与下半年小区综合整治专项检查报告。综合以上情况，得全部权重分，该指标评分 5.0 分（满分 5.0 分）。

C1102 评选工作完成率

评选工作包括：开展双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选等二类项目，评选工作与 2018 年 12 月 27 日结束，经现场评选，公布获奖名单，得全部权重分，该指标评分 1.0 分（满分 1.0 分）。

C1103 舆情监控及其他工作完成率

舆情监控及其他工作包括：舆情监控分析、组织实施便民服务工作措施等二类项目，相关工作与 2018 年 12 月全部完成，得全部权重分，该指标评分 3.0 分（满分 3.0 分）。

C1201 评查及测评工作质量达标率

案卷集中评查、社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅小区整治实效评查等六类项目均已完成，经专家、相关业务处室工作人员以及领导评审该项

目成果通过验收，并出具工作报告，我司对第三方出具报告数据与上海市城市管理行政执法局业务科室负责人进行核验，项目完成良好。得全部权重分，该指标评分 5.0 分（满分 5.0 分）。

C1202 评选工作质量达标率

开展双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选等二类项目均已完成，经专家、相关业务处室工作人员以及领导评审该项目成果通过验收。得全部权重分，该指标评分 1.0 分（满分 1.0 分）。

C1203 舆情监控及其他工作质量达标率

舆情监控分析、组织实施便民服务工作措施等二类项目均已完成，经专家、相关业务处室工作人员以及领导评审该项目成果通过验收。得全部权重分，该指标评分 3.0 分（满分 3.0 分）。

C1301 评查及测评工作完成及时率

案卷集中评查、社会满意度测评、委托第三方开展街面市容环境实效评查、委托第三方开展市民热线处置实效评查、委托第三方开展新建在建违法建筑核查、委托第三方开展住宅小区整治实效评查等六类项目均按照合同要求如期完成并通过验收，不存在拖延滞后的现象，得全部权重分，该指标评分 3.0 分（满分 3.0 分）。

C1302 评选工作完成及时率

开展双十佳等各类先进典型评选、优秀监督案例评选等二类项目均按照合同要求如期完成并通过验收，不存在拖延滞后的现象，得全部权重分，该指标评分 1.0 分（满分 1.0 分）。

C1303 舆情监控及其他工作完成及时性

舆情监控分析、组织实施便民服务工作措施等二类项目均按照合同要求如期完成并通过验收，不存在拖延滞后的现象，得全部权重分，

该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

C2 项目效益

C2101 评查及测评结果有效应用情况

上海市城市管理行政执法局委托第三方通过实地问卷调查等方式出具的社会满意度测评报告、委托第三方开展街面市容环境实效评查工作出具的街面整治专项检查报告、委托第三方开展市民热线处置实效评查工作出具的投诉诉件处置电话回访报告、委托第三方开展新建在建违法建筑核查工作出具的新建违法建筑核查报告、委托第三方开展住宅小区整治实效评查工作出具的小区综合整治专项检查报告，其中对于社会满意度测评报告中存在的问题缺少必要的解决措施，管理部门对第三方报告未充分利用，造成数据沉淀，未能体现评查及测评结果应用情况。综合以上情况，扣除 1.6 分，该指标评分 2.4 分（满分 4.0 分）。

C2102 舆情监控结果有效应用情况

上海市城市管理行政执法局根据舆情监控分析工作出具的上海城市管理执法舆情报告，依据近 2 年舆情收集情况，针城管执法热点舆情：拆违、占到无照经营和市容环境等 3 方面内容开展针对性工作，例如，拆违方面采用信息化手段，利用无人机等对隐蔽性违法建筑予以查证等。综合以上情况，得全部权重分，该指标评分 4.0 分（满分 4.0 分）。

C2103 街面市容环境整治达标提升情况

上海旭中市场信息咨询有限公司与 2018 年 12 月完成全年度街面市容环境实效评查工作，根据检查报告显示，全年街面市容环境整治测评得分呈上升趋势²，具体得分如下图所示，综合以上情况，得全

² 取全年平均数作为考核标准，2017 年街面市容环境整治测评平均分 98.8 分，2018 年街面市容环境整治

部权重分，该指标评分 4.0 分（满分 4.0 分）。

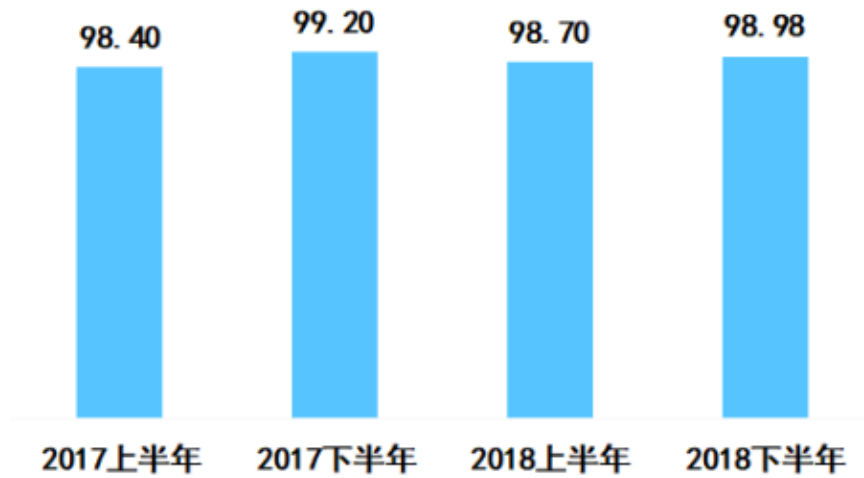


图 5 历期街面市容环境整治测评得分

C2104 市民热线处置达标提升情况

上海旭中市场信息咨询有限公司与 2018 年 12 月完成全年度投诉件处置电话回访报告，根据回访报告显示，全年投诉件处置测评得分呈上升趋势，具体得分如下图所示。综合以上情况，得全部权重分，该指标评分 4.0 分（满分 4.0 分）。



图 6 历期投诉件处置测评得分

C2105 新建在建违法建筑整治计划完成率

上海旭中市场信息咨询有限公司与 2019 年 1 月完成最后一期新建在建违法建筑核查报告，根据各月核查报告显示，2017 年度共依法

测评平均分 98.84 分。

拆除违法建筑 10279.15 万平方米，完成年度计划（5000 万平方米）的 205%；2018 年度共依法拆除违法建筑 4289 万平方米，完成年度计划（4000 万平方米）的 107%。综合以上情况，鉴于 2017、2018 年度均超额完成年度计划任务，得全部权重分，该指标评分 4.0 分（满分 4.0 分）。

C2106 住宅小区整治达标提升情况

上海旭中市场信息咨询有限公司与 2018 年 12 月完成小区综合整治专项检查报告，根据检查报告显示，小区综合整治专项检查得分呈上升趋势，具体得分如下图所示。得全部权重分，该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

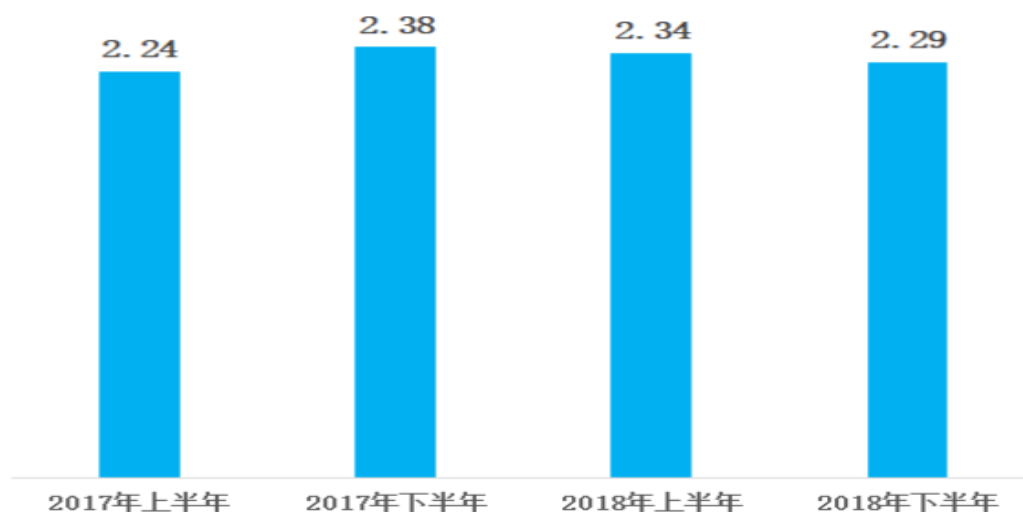


图 7 历期小区综合整治专项检查测评得分

C2107 案卷质量提升情况

2018 年，市局抽调各单位法制机构负责人 20 余人，采取现场交叉互评的方式，对 2017 年以来办结归档的共 80 件行政执法案卷开展集中评查，其中优秀案卷（90 分以上）14 例，优秀率 17.5%；2017 年针对办结归档的共 80 件行政执法案卷开展集中评查，其中优秀案卷（90 分以上）36 例，优秀率 3.9%，综合以上情况，得全部权重分，

该指标评分 2.0 分（满分 2.0 分）。

C2201 社会公众满意度

根据上海市城市管理执法舆情报告等材料，依据市区、郊区；评分较高、评分较低两个维度选取黄浦、虹口、金山和奉贤 4 个区发放问卷，经实地调研与访谈，社会公众对城管执法监督考核项目综合满意度为 85.5%，得全部权重分，该指标评分 4.0 分（满分 4.0 分）。

C2202 商户满意度

根据上海市城市管理执法舆情报告等材料，依据市区、郊区；评分较高、评分较低两个维度选取黄浦、虹口、金山和奉贤 4 个区发放问卷，经实地调研与访谈，商户对城管执法监督考核项目综合满意度为 80.5%，扣除 0.18 分，该指标评分 3.82 分（满分 4.0 分）。

C2301 项目改进机制建设情况

项目实施中具备总结与改进的做法，建立了有效的改进机制，对项目的实施情况进行监督和跟踪，但缺少必要的评价环节，扣除 1 分，该指标评分 3.0 分（满分 4.0 分）。

C2302 信息化水平建设情况

经调研，该项目还没有建立相关的信息化管理系统，不利于项目科学化、效率化管理。一方面，本项目属于经常性项目，产生大量的考核监督数据，若没有相关信息系统，对数据进行分析利用，大量数据成为了沉淀数据。另一方面，市执法局主要是对区级执法进行考核和监督，若建立信息系统，可以高效便捷的反馈相关考核监督情况，也可反映各区整改情况，利于项目可持续推进。因此，该指标评分 0.0 分（满分 4.0 分）。

四、主要经验及做法、存在的问题及建议

（一）主要经验及做法

1.组织案卷集中评查，提升依法办案能力

上海市城市管理执法局每年抽调各单位法制机构负责人数名，采取现场交叉互评的方式对上一年度行政执法案卷开展集中测评，发现执法办案问题，统一落实整改，规范城管执法能力，强化城管执法监督，提高本市城管执法系统依法办案水平。

2.建立舆情应对机制，针对性解决城市顽疾

建立并完善各部门舆情快速处置机制，对于媒体、市民关注度高的舆情由市局执法总队对区城管执法局处置情况进行督办、跟踪，提高工作效率，同时市局办公室每月对各区报送的舆情处置情况进行汇总，形成月报，通过门户网站等进行自主发布回应，提升工作质量。

（二）存在的问题

1.未制定科学合理的绩效目标，绩效评价指标不够详细明确

在本项目的绩效目标申报表中，产出目标、效果类目标和影响力目标并未按照项目实际实施内容进行填报。绩效目标既是预算编制阶段资金安排的前提条件和基础，是预算执行中绩效运行监控的主要内容，也是预算执行后绩效评价实施的重要依据。缺乏绩效目标和绩效评价指标会影响项目的具体落实及后续评价，影响项目的进程和改进机制，不利于项目日后的管理。

2.各项工作结果有效应用情况有待完善

管理部门对于委托第三方出具的社会满意度测评等报告未能充

分利用，例如，在上海市城市管理执法社会满意度测评中，四大一级指标满意度测评得分连续2年均呈现“两高两低”态势，即：“依法履职”、“执法行为”得分高，“执法实效”、“为民服务”得分低，对于报告中发现问题的结果应用渠道、应用措施以及应用范围需进一步完善与扩大，工作结果应用情况有待提高，将测评数据有效用于防治城市治理问题回头现象。

3.项目缺少信息化支撑，不利项目可持续发展

经调研，该项目还没有建立相关的信息化管理系统，不利于项目科学化、效率化管理。一方面，本项目属于经常性项目，产生大量的考核监督数据，若没有相关信息系统，对数据进行分析利用，大量数据成为了沉淀数据。另一方面，市执法局主要是对区级执法进行考核和监督，若建立信息系统，可以高效便捷的反馈相关考核监督情况，也可反映各区整改情况，利于项目可持续推进。

（三）建议和改进措施

1.细化年度绩效目标，明确相应的绩效评价指标

建议上海市城市管理行政执法局根据《上海市预算绩效实施管理办法》（沪财绩【2014】22号）的要求编制绩效目标，满足指向明确、细化量化、合理可行及相应匹配的要求，以适应新《预算法》的规定和市财政局相关的要求，积极推进绩效目标申报工作。绩效评价指标的设定应遵循相关性、重要性、可比性、系统性及经济性的要求，选用科学的方法，合理设置权重分值，实现绩效的可衡量性。在绩效目标申报中，应当针对各项目本身的特点和计划，分别设置相应的产出、效果类目标，考量项目实施的数量、质量、时效及社会效益等。

2.建立完善结果应用机制，提高工作质量

项目应建立完善结果应用机制，针对第三方测评机构发现的问题及时验证并解决，及时通过媒体向社会公布问题，增加结果应用渠道，同时加强工作反馈机制建设，对整改工作进行督察，注重结果导向，不断提高执法工作水平，同时以此数据为基础，加强项目前后期的监测工作，间接提高长效管理机制建设，预防城市治理顽疾回头的现象。

3.逐步建立信息化系统，提高项目管理水平

建议一，基于当前项目实施情况和特点，对建立信息化系统进行可行性研究和探讨，收集相关方需求，明确系统建设要求；建议二，采用“试点先行，逐步扩展”方式，选择某一类子项目，或某一区建立市区联动信息系统，优化项目组合，提高资金使用效率；建议三，也可在当前城管系统中开发扩容一个模块，用于执法监督考核工作。