

上海市财政支出绩效评价报告

项目名称：2018 年度消费者维权管理专项

主管部门：上海市市场监督管理局

项目责任单位：上海市消费者投诉举报中心

项目实施单位：上海市消费者投诉举报中心

委托单位：上海市市场监督管理局

评价机构：上海立丰税务师事务所有限公司

2019 年 6 月 20 日

目录

摘要.....	1
前 言.....	5
一、项目基本情况.....	6
(一) 概况.....	6
1.立项背景及目的.....	6
2.预算资金来源及使用情况.....	7
3.实施情况.....	8
4.组织及管理.....	12
(二) 绩效目标.....	13
二、绩效评价工作情况.....	14
(一) 绩效评价目的.....	14
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	14
(三) 绩效评价原则、评价方法.....	15
(四) 数据采集方法及过程.....	16
(五) 绩效评价实施过程.....	16
(六) 绩效评价的局限性.....	17
三、评价结果及绩效分析.....	17
(一) 评分结论.....	17
1.评价结果.....	17
2.主要绩效.....	18
(二) 具体绩效分析.....	18
1.项目决策.....	19
2.项目管理.....	21
3.项目绩效.....	24
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	28
(一) 主要经验及做法.....	28
(二) 存在的问题.....	29
(三) 建议和改进措施.....	29
五、其他问题.....	30

摘要

一、概述

随着科技进步和互联网经济的飞速发展,新的消费形式不断出现,在市场经济条件下,由于消费者与生产经营者各自的利益驱动,二者的利益关系并不总是一致的,而常常会出现矛盾,消费者又往往处于弱者地位,其权益总是在不断受到侵犯。为了保护消费者合法权益,有效化解矛盾,快速处置纠纷,实现和谐社会的目标,必须建立解决消费纠纷通道,市消费者投诉举报中心正是为了实现这一目标而设置的消费者投诉平台。广大消费者可以通过市消费者投诉举报中心,借助行政执法监管以维护自身合法权益。近年来因消费者自我保护意识的增强以及消费者维权热线的影响,更多的消费者会选择多种多样的维权方式,这样就增加了市消费者投诉举报中心工作负担,为了更好的服务广大消费者,提高 12315 维权热线和网上投诉举报的工作效率,上海市消费者投诉举报中心申请设立了“消费者维权管理专项”项目。

该项目属于经常性项目,2016 年预算金额为 293.7 万元,实际执行 222.51,预算执行率为 75.76%;2017 年预算金额为 391.81 万元,实际执行 369.64 万元,预算执行率为 94.34%;2018 年预算金额为 359.36 万元,主要包括以下三个方面:12315 话务设备改造(二期)项目,预算金额 176.90 万元;政府采购 5 台服务器,预算金额 25.00 万元;12345 市民热线协调工作经费,预算金额 156.06 万元。2018 年实际支出 357.96 万元,预算执行率 99.61%,资金来源于市财政。

二、评价结论和绩效分析

基于指标评分、问卷调查以及对若干关键绩效环节的访谈调研和资料整理,得出综合评价结论如下:“上海市 2018 年度消费者维权管理专项”项目资金使用合规,财务管理制度健全,监控有效,上海市消费者投诉举报中心按照《12315 热线话务受理考核制度》《星级话务员评审办法》《话务质量考核办法》等文件进行项目管理和考核,保证了项目的有效执行。但该项目年初预算编制不够细化,服务合同条款

不够清晰，市民热线诉求解决率和工单先行回复率低于目标值。项目最终评分为 89.30 分，绩效评级为“良”。

从项目决策方面来看，项目设立能够支持部门目标的实现；项目立项依据充分；立项程序规范。

从项目管理方面来看，财务管理制度健全，资金使用合规，财务监控有效；业务管理制度健全，服务资源配置合理，但服务合同的要素不够完整，缺乏对各类服务履行期限的描述，合同中付款条件付款时间的条款内容不够详细。

从项目绩效方面来看，项目产出目标全部按计划完成，其中 12315 话务设备改造完成率为 100%，12345 市民热线协调工作计划完成率为 100%，12314 市民热线承办工单办结率为 90%，都达到了项目的目标值。市民知晓率 91%。影响力目标中 12315 平台功能具有拓展能力，12315 热线话务群众满意度为 96.17%，达到了项目预期效果，但 12345 市民热线工单先行回复率为 86.57%，12345 市民热线诉求解决率为 83.87%，实际完成率低于目标值。

三、经验教训和建议

（一）主要经验及做法

1、注重制度先行，着力加强 12315 规范化建设

首先优化制度设计，认真贯彻落实《工商总局关于切实加强 12315 消费者权益保护工作的意见》，制定落实 12315“七个规范化”建设方案和“9+6”项目计划，汇编《12315 平台建设和服务规范》，积极探索全国 12315 纵向一体化建设“先行样板”；接着探索制度创新。在政府热线中率先推出“星级话务员评审”、“投诉举报登记清单”、“热线话术规范手册”、“情景模拟实训”、“案例会商讨论”等制度机制，深化 12315 科学管理和多元治理；最后推进制度衔接。与投诉举报浦东新区分中心商研规范化建设，积极推进 12315 制度规范“上下衔接、前后对应、一体设计”，探索推广 12315 投诉举报“浦东模式”。

2、注重会商协调，着力强化 12345 市民服务热线承办工作

创新热线载体。在全市 8 个行政执法单位中，率先开通“12345 市民服务热线工商政务移动应用系统”，并举办系统开通仪式和培训会。通过该系统的使用，切实强化了信息互动和沟通，促进了热线承办工作智能化、便利化；主动攻坚克难。会同市热线办，针对退单和工单勾选不属实等瓶颈难题开展专题调研，提出对策建议，推动热线承办工作提质增效。

3、每月形成工作简报，便于更好统计来电情况

市消费者投诉举报中心根据每个月工作的开展情况形成一个月度的工作简报，向上级部门汇报，其中包括来电数、来电事项分类以及处理情况等基本工作情况；还对月度的工作实时动态情况进行总结汇报，强调工作重点，同时对各区的工作开展情况进行通报；列举一些典型的案例进行分析，以便后续工作更好的开展；对市民的诉求办理情况进行汇总，能够更好地为来电市民解决诉求。

（二）存在的问题

1、签订的服务合同内容不够全面

上海市消费者投诉举报中心经过公开招标后，与项目中标方万达信息股份有限公司签订了 12315 话务设备改造（二期）项目合同书。合同包括主要内容、合同条款、合同附件等部分，合同主要要素齐全；但是合同中缺乏对各类服务履行期限的描述，合同中付款条件付款时间的条款内容不够详细，难以从合同条款中判定各服务内容的完成时间以及实际应付款金额、付款比例等详细信息，合同内容完整性方面有欠缺。

2、12345 市民热线工单先行回复率和 12345 市民热线诉求解决率低于目标值

2018 年度项目绩效目标中 12345 市民热线工单先行回复率和 12345 市民热线诉求解决率和设定目标值均为 90%，但实际完成情况统计显示 12345 市民热线工单先行回复率为 86.57%，12345 市民热线诉求解决率为 83.87%，实际完成率低于目标值。经了解主要原因是现

在的管理流程还需要进一步完善,目前相关办法已经在 2019 年度制定完善中。

(三) 建议和改进措施

1、签订合同要明确内容和要求

为了避免因合同条款缺失导致不必要的损失,建议项目单位在订立合同过程中需要对合同中的主要条款进行明确,比如付款方式,付款期限,付款比例等。对于合同履行过程中的履约时间和履行期限需要进一步明确,同时服务质量也需要在合同中进行简单的说明,服务或者平台开发的质量及验收条件等重要的事项需要在合同中列明。这样也是对服务方提供服务的及时情况进行监督的重要措施,同时能在发生争议时保护自身的合法权益。

2、进一步提高“12345”市民服务热线承办工作质量优化热线管理效率

建议市消费者投诉中心根据上海市人民政府印发的《关于进一步加强“12345”市民服务热线工作意见》(沪府办(2017)76号)和《“12345”市民服务热线工作管理办法》(沪府办〔2018〕62号)规定,结合市场监管体制改革实际,完善制定《上海市市场监督管理局关于做好“12345”市民服务热线承办工作的实施意见》,并进一步改善管理流程,优化热线管理效率。

前 言

根据《上海市机构改革方案》，2018年11月11日上海市委、市政府召开市机构改革动员会，明确上海市机构改革的任务书路线图，对全面推进改革进行动员部署。根据文件和会议精神将原工商局、质监局、食品药品监督管理局合并成市场监督管理局。该项目设立和实施由原市工商行政管理局负责，故文中项目主管部门仍以市工商局进行表述。

为了解上海市2018年度消费者维权管理专项项目的实施情况及反映项目实施后所取得的效益成果，上海立丰税务师事务所有限公司受上海市市场监督管理局委托，根据上海市绩效评价有关文件及规定，结合政府公共绩效管理的一般原理，采用数据对比、问卷调查，同时辅以访谈、研讨、审计等方法，对“上海市2018年度消费者维权管理专项”项目的财政资金使用及其效果，实施绩效评价形成绩效评价报告。

一、项目基本情况

（一）概况

1.立项背景及目的

（1）立项背景

1999年3月15日，国家工商行政管理总局在原国家信息产业部的大力支持下，决定在全国设立的专门受理消费者投诉举报的专用电话号码。随着科技进步和互联网经济的飞速发展，新的消费形式不断出现，在市场经济条件下，由于消费者与生产经营者各自的利益驱动，二者的利益关系并不总是一致的，而常常会出现矛盾，消费者又往往处于弱者地位，其权益总是在不断受到侵犯。市工商局作为消费者权益保护的行政执法部门，为了保护消费者合法权益，有效化解矛盾，快速处置纠纷，实现和谐社会的目标，必须建立解决消费纠纷通道，市消费者投诉举报中心正是为了实现这一目标而设置的消费者投诉平台。广大消费者可以通过市消费者投诉举报中心，借助行政执法监管以维护自身合法权益。近年来因消费者自我保护意识的增强以及消费者维权热线的影响，更多的消费者会选择多种多样的维权方式，这样就增加了市消费者投诉举报中心工作负担。在这样的背景下在2017年3月15日全国12315互联网平台于正式上线。这是推进“互联网+政务服务”的又一重大举措，标志着我国工商和市场监管部门的消费维权工作跨入互联网+时代。2017年两会上，《政府工作报告》提出2017年的重点工作任务之一就是进一步释放国内需求潜力；推动供给结构和需求结构相适应、消费升级和有效投资相促进、区域城乡发展相协调，增强内需对经济增长的持久拉动作用；要促进消费稳定增长；适应消费需求变化，完善政策措施，改善消费环境；要促进真正实现让群众花钱消费少烦心、多舒心。为了更好的服务广大消费者，提高12315维权热线和网上投诉举报的工作效率，上海市消费者投诉举报中心申请设立了“消费者维权管理专项”项目。

该项目属于经常性项目，项目 2016 年预算金额为 293.7 万元，实际执行 222.51，预算执行率为 75.76%；2017 年预算金额为 391.81 万元，实际执行 369.64 万元，预算执行率为 94.34%；2018 年预算金额为 359.36 万元，主要包括以下三个方面：12315 话务设备改造(二期)项目，预算金额 176.90 万元；政府采购 5 台服务器，预算金额 25.00 万元；12345 市民热线协调工作经费，预算金额 156.06 万元。2018 年实际支出 357.96 万元，预算执行率 99.61%，资金来源于市财政。

(2) 立项目的

通过该项目的实施，一是打造话务升级版，落实 12315 话务系统智能化改造，提升热线服务能级和群众感受度；二是推进标准化建设，规范投诉举报热线服务，打造热线“制度样板”；三是服务保障进博会，落实“畅通诉求渠道、加强窗口建设、强化信息报送、完善应急机制”，保障公众诉求渠道通畅。

(3) 项目立项依据

- 《中华人民共和国消费者权益保护法》。
- 《中华人民共和国产品质量法》。
- 《上海市保护消费者合法权益条例》。
- 《上海市产品质量条例》。
- 《工商总局关于切实加强 12315 消费者权益保护工作的意见》。
- 《上海市工商行政管理局关于做好“12345”市民服务热线承办工作的实施意见》。
- 《上海市工商行政管理局关于市民服务热线转办件回访、督办规定》。
- 《12345 市民服务热线工作绩效考核办法》。

2. 预算资金来源及使用情况

2018 年消费者维权管理专项项目预算金额为 359.36 万元，由上海市

消费者投诉举报中心负责实施，其中 12315 话务设备改造(二期) 资金支付方式为国库直接拨付，其余子项目采用授权支付的方式进行支付。2018 年该项目预算金额为 359.36 万元，主要包括以下三个方面：12315 话务设备改造（二期）项目，预算金额 176.90 万元；政府采购 5 台服务器，预算金额 25.00 万元；12345 市民热线协调工作经费，预算金额 156.06 万元。2018 年实际支出 357.96 万元，预算执行率 99.61%，资金来源于市财政。具体预算执行情况详见表 1：

表 1：2018 年的预算及执行情况

序号	实施内容	预算金额	实际使用	执行率
1	12315 话务设备改造(二期)	178.30	176.90	99.21%
2	12345 市民热线协调工作经费			
(1)	12345 市民热线协调办公经费	7.00	7.00	100%
(2)	12345 市民热线协调工作劳务费	149.06	149.06	100%
	小计	156.06	156.06	100%
3	服务器	25.00	25.00	100%
	项目预算合计	359.36	357.96	99.61%

3.实施情况

(1) 项目范围：

2018 年度该项目实施范围根据预算二级明细主要分以下三大部分：

①项目对 12315 话务设备及运行环境进行改造和优化，嵌入更丰富的话务操作功能，增添更全面的话务平台管理插件，根据话务工作的实际要

求，购置相关设备。

②围绕 12345 市民热线转办工作要求，加大市民热线转办工作的协调力度，定期召开业务会议、开展专题培训、岗位见习交流、市民反馈调查，及时报道宣传工作情况和成果。

③政府采购 5 台服务器用于 12315 话务平台日常系统运维的需要。具体实施计划如下：

2018 年第一季度：通过三方竞谈的方式确认 12315 话务设备改造项目服务供应商；通过政府采购网了解所需设备的价格并提出议价；召开 12345 热线承办工作年度工作总结会，详细制定年度会议计划和培训计划；

2018 年第二季度：与服务供应商洽谈并签订项目具体合同细则，详细制定项目实施进度表，明确项目预期实现成果；确定设备供应商，进行采购操作，签订采购合同；与市热线办、市局相关处室、各区局市民热线承办工作人员召开工作协调会，安排第一轮业务培训；

2018 年第三季度：要求服务供应商对项目实施进度以及相关成果雏形进行汇报和展示，并提出相关意见作进一步完善；确认采购设备的数量和质量；召开半年度工作总结会，并与市局相关处室、各区局市民热线承办工作人员召开工作协调会；

2018 年第四季度：对项目最终成果进行验收；检查设备在使用过程中出现的问题；筹备 12345 市民热线承办工作年度工作总结会，开展第二轮业务培训。

(2) 项目内容：

2018 年度该项目主要内容为：

①对 12315 话务设备及运行环境进行改造和优化，嵌入更丰富的话务

操作功能，增添更全面的话务平台管理插件，根据话务工作的实际要求，购置相关设备。主要内容为 12315 话务设备电源优化改造、12315 话务设备改造二期开发费用、录音回拨系统、数据库维保升级、系统集成服务、虚拟化应用开发，语音识别引擎嵌入，座席显示模块。

②在支付 12345 市协调工作劳务费的同时，围绕 12345 市民热线转办工作要求，加大市民热线转办工作的协调力度，定期召开业务会议、开展专题培训、岗位见习交流、市民反馈调查，及时报道宣传工作情况和成果。主要包括 12345 市民热线协调工作劳务费，12345 市民热线协调工作宣传制作费，报刊杂志等媒体宣传等。

③通过政府采购购买 5 台服务器用于满足市消费者投诉举报中心的日常工作需要。

(3) 项目完成情况

项目各项工作全部完成，其中 12315 话务设备改造(二期)整体工作于 2018 年 10 月 15 日完成，比计划的时间 2018 年 10 月 31 日提前完成，12345 市民热线协调工作经费按计划完成，服务器采购工作于 2018 年 6 月 15 日完成采购，比项目计划提前 15 天。具体项目实施内容完成情况和计划对比情况见下表：

表 2：2018 年度消费者维权管理专项完成情况表

序号	实施内容	完成进度	计划完成时间	实际完成时间
1	12315 话务设备改造(二期)	100%	2018.10.31	2018.10.15
(1)	电源优化改造	100%	2018.10.31	2018.9.30

(2)	二期开发费用	100%	2018.10.31	2018.10.15
(3)	录音回拨系统	100%	2018.10.31	2018.10.15
(4)	数据库维保升级	100%	2018.10.31	2018.9.30
(5)	系统集成服务	100%	2018.10.31	2018.9.30
(6)	虚拟化应用开发	100%	2018.10.31	2018.9.30
(7)	语音识别引擎嵌入	100%	2018.10.31	2018.9.30
(8)	坐席显示模块	100%	2018.10.31	2018.9.30
2	12345 市民热线 协调工作经费	100%	2018.12.31	2018.12.31
(1)	12345 市民热线 协调工作劳务费	根据实际聘用人员 流动情况逐月完成	2018.12.31	2018.12.31
(2)	12345 市民热线协调工作宣传制作费		2018.12.31	2018.12.31
	工作宣传手册	已开始设计手册内 容，年底制作完成	2018.12.31	2018.12.31
	报刊杂志等媒体 宣传	初稿已经完成，8月 份定稿制作完成	2018.9.30	2018.8.31
3	服务器	100%	2018.6.30	2018.6.15

4.组织及管理

(1) 项目组织情况

①项目的主管部门为市工商局，主要职责为根据项目实施单位上报预算资料进行审核、调整，对项目实施单位的资金 usage 情况进行监督，对项目的政府采购程序，项目运行管理进行监督和检查。

②项目实施单位市消费者投诉举报中心，负责项目的组织、计划制定和项目的日常运行管理、并负责对项目服务单位的服务质量，采购设备的质量进行监督和检查，并将项目运行数据进行统计、汇总、分析，上报项目主管部门，并配合做好项目的绩效评价工作。

(2) 项目管理情况

项目管理方面：市消费者投诉举报中心根据《工商总局关于切实加强12315消费者权益保护工作的意见》、《上海市工商行政管理局关于做好“12345”市民服务热线承办工作的实施意见》、《上海市工商行政管理局关于市民服务热线转办件回访、督办规定》、《12345市民服务热线工作绩效考核办法》等文件进行管理，业务管理制度合法、合规，覆盖整个业务流程。政府采购项目根据合同条款招标文件等进行管理。项目管理制度健全且完善。市消费者投诉举报中心已制定或具有相应的监控机制、绩效奖惩机制，采取了相应的财务检查、绩效奖惩等必要的监控措施和手段；按项目实施情况进行准确的绩效奖惩，内部财务监控执行有效。项目内部控制制度完善，管理流程科学合理。

财务管理方面：项目单位根据《事业单位会计制度》进行会计处理，并根据市财政局和市工商局制定的《财务内控管理制度》《预算和编制管理制度》《财务日常管理制度》《专项资金管理办法》等规定进行财务管理

和财务监督，确保项目资金使用符合相关规定。

业务管理方面：项目单位在项目制度建设和考核方面制定了《12315 热线话务受理考核制度》《星级话务员评审办法》《话务质量考核办法》保障项目的实施。在项目招投标环节中市消费者投诉举报中心严格按照《中华人民共和国政府采购法》的规定确定政府采购方式，政府采购流程合规。

④利益相关方

a.主管部门：上海市工商行政管理局

b.项目组织实施单位：市消费者投诉举报中心

c.项目受益方：直接拨打和使用 12315 和 12345 话务平台和网络平台的消费者及其他居民群众。

（二）绩效目标

1.项目总目标

显著提升 12315 热线话务接听能级以及话务平台管理水平，使 12315 热线成为消费者满意度极高的一条市政热线；确保工商 12345 市民热线承办工作始终位于各委办部门前列。

2.年度绩效目标

巩固 12315 热线的运行稳定性，提高 12315 话务系统的智能化水平；保障工商 12345 市民热线承办工作年度绩效考核不低于往年。

同时根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的规定，参照项目 2018 年绩效目标申报表所设置的目标，结合项目相关信息，评价小组对项目年度绩效目标进行了进一步的完善，并与项目单位沟通确定后，设置了年度绩效目标如下：

产出目标

（1）12315 话务设备改造完成率 100%

（2）12345 市民热线协调工作计划完成率 100%

- (3) 12345 市民热线工单办结率 100%
- (4) 12345 市民热线工单按时办结率 90%以上；
- (5) 12315 语音回复按时率 90%以上；
- (6) 运维项目质量验收通过率 100%
- (7) 12315（包括 12345）热线接通率 80%以上；
- (8) 12345 市民热线工单先行回复率 90%以上；

效果目标

- (1) 12345 市民热线诉求解决率 90%以上；
- (2) 市民知晓率 80%以上；

影响力目标

- (1) 12315 平台功能拓展能力；
- (2) 12315 热线话务群众满意度：90%以上；
- (3) 12345 市民热线工单满意度：90%以上。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

全面了解上海市 2018 年度消费者维权管理专项项目资金的使用效率和效果，项目管理过程是否规范，是否完成了预期绩效目标，结合以前年度绩效评价考察绩效评价结果的运用情况。同时，通过绩效评价来总结经验教训，并对项目现行开展状况进行分析，为上海市消费者维权管理专项项目今后的开展，提供可行性参考建议。

（二）绩效评价工作方案制定过程

1.项目启动阶段——2019 年 3 月 31 日前

由上海市工商局组织进行前期沟通并召开会议布置相关工作。上海立丰税务师事务所有限公司联络本次绩效评价的相关部门及人员，收集相关资料，撰写前期调研方案。

2.绩效评价指标调研并完成工作方案阶段——2019年4月30日前

由上海立丰税务师事务所项目组成员专访市消费者投诉举报中心，充分与相关人员沟通，对工作方案、指标体系、调查问卷及访谈内容听取意见和建议。在此基础上，撰写项目工作方案，并提交上海市工商局进行论证后定稿。

3.数据填报及社会调查——2019年5月30日前

被评价单位完成相关数据填报，由项目组对相关资料数据进行汇总和分析。项目组根据确定的工作方案，对管理部门进行访谈，并联系项目单位组织人员进行社会调查等。

4.绩效分析和撰写报告——2019年6月20日前

上海立丰税务师事务所项目组对相关数据汇总和分析，撰写绩效评价报告（初稿），并提交上海市工商局进行专家评审后修改。

5.项目结项阶段——2019年6月30日前

由项目组成员根据专家顾问的意见对报告进行修改完善后，打印装订，送上海市工商行政管理局，项目结项。

（三）绩效评价原则、评价方法

1.绩效评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间以及与再评价之间的紧密对应关系。

2.绩效评价方法

本次绩效评价采用的方法是指标评价法、社会调查法。

（四）数据采集方法及过程

本项目主要采用查阅相关文件政策、会计凭证等资料，发放数据统计表格，以填报的方式采集项目资金支出情况、项目完成情况及项目成本构成等数据资料；并通过访谈、社会调查掌握具体情况，对采集的数据做详细的分析和统计。

（五）绩效评价实施过程

1.数据采集

2019年5月25日前，评价小组根据确定的工作方案，请被评价单位完成相关数据填报，主要收集项目预算资金使用情况、项目目标完成情况、项目管理制度与执行情况及项目效果等（见附件4：基础表）。

2.成本核查

根据项目成本核查要求，2019年5月30日前，评价小组在项目单位成本审计的基础上进行核对核查，所收集数据经核查后汇总完成。（见附件5：成本核查报告）

3.问卷调查

2019年5月26日至2019年6月6日，评价小组组织开展问卷社会调查。评价小组选择热线的话务人员以及居民群众对热线知晓度进行调查，共发放问卷90份，总计回收90份（见附件3：社会调查问卷汇总分析报告）。

4.访谈

2019年5月25日，根据工作方案，评价小组与市消费者投诉举报中心、作业单位相关管理人员进行了访谈。访谈主要针对2018年消费者维权管理专项项目2018年度工作情况，项目管理情况，项目所产生的效果，在项目开展过程中遇到的困难及解决措施，项目的不足之处以及改进建议，

其他意见或建议（见附件 2：访谈记录汇总分析报告）。

5.现场调研

2019 年 5 月 31 日，评价小组对项目单位的各类项目资料以及做账凭证等财务资料进行了简单考察。

6.数据分析及撰写报告

评价小组根据绩效评价的原理和上海市工商行政管理局的要求，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报上海市工商行政管理局。

（六）绩效评价的局限性

本次绩效评价采用“定量的指标体系的打分评价”+“定性的调查信息的归纳和提炼”两种方式互相补充，来构成对本次项目的完整评价。评价指标设置的科学合理程度会影响评价结果的全面性。另外，由于该热线服务人数非常庞大，评价组难以选取合适的对象进行调查问卷，所以由项目所做的社会调查数据代替，同时调查问卷和访谈的主观性会对此次绩效评价产生一定局限性。

三、评价结果及绩效分析

（一）评分结论

1.评价结果

运用由评价小组研发并通过专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对 2018 年度消费者维权管理专项项目绩效进行客观评价，最终评分结果：总分为 89.30 分，绩效评级为“良”。各部分权重和绩效分值如表 3。

表 3：2018 年度消费者维权管理专项项目绩效评分表

指标	项目决策类	项目管理类	项目绩效类	合计
权重	10%	30%	60%	100%
得分	9	27	53.30	89.30

2.主要绩效

（1）在项目决策方面：

项目设立能够支持部门目标的实现；项目立项依据充分；立项程序规范；符合公共财政的支持方向；但项目绩效目标设置时部分考核指标数据难以简单统计。

（2）在项目管理方面：

项目预算执行率为 99.61%，预算执行率较高；在财务管理方面，财务管理制度健全，资金使用合规，财务监控有效；在项目管理方面，服务资源配置合理，服务项目的组织和管理有效；但服务合同的要素不够完整，缺乏对各类服务履行期限的描述，合同中付款条件付款时间的条款内容不够详细。

（3）在项目绩效方面：

在项目产出方面，12315 话务设备改造完成率、12345 市民热线协调工作计划完成率、运维项目质量验收通过率均为 100%；12314 市民热线承办工单办结率、12345 市民热线工单按时办结率、12315 语音回复按时率、12315（包括 12345）热线接通率均为 90%；；但 12345 市民热线工单先行回复率为 86.57%，低于目标值 90%。

在项目效益方面，12345 市民热线诉求解决率为 83.87%，低于目标值；12315 热线话务群众满意度 96.17%，12345 市民热线工单满意度排名得分为 90.39 分，在本市同类执法管理部门热线中，排名第三位。

（二）具体绩效分析

通过调研、相关文件的解读、数据采集、问卷调查、访谈、数据分析，按照工作方案确定的指标体系及评分标准，对项目的各项指标完成情况进行客观分析，逐项打分，并对扣分指标的扣分原因进行了具体分析，具体情况如下（各项指标完成情况分析见附件 1：绩效评价工作底稿）。

1.项目决策

项目决策类指标由 2 个二级指标和 5 个三级指标构成，权重分 10 分，实际得分 9 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-1 所示：

表 3-1 项目决策指标及分值

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值
A1 项目立项		6		6
A2 项目目标	A11 项目目标的适应性	2	适应	2
	A12 立项依据的充分性	2	充分	2
	A13 立项程序的规范性	2	规范	2
		4		3
	A21 绩效目标合理性	2	较为合理	1
	A22 绩效指标明确性	2	明确	2
合计		10		9

满分指标分析：

(1) A11 项目目标的适应性：用以反映项目与市工商局的整体战略目标的适应性。项目目标符合《工商总局关于切实加强 12315 消费者权益保护工作的意见》、《上海市工商行政管理局关于做好“12345”市民服务热线承办工作的实施意见》、《上海市工商行政管理局关于市民服务热线转办件回访、督办规定》、《12345 市民服务热线工作绩效考核办法》等文件的精神。该项目的设立能够支持市消费者投诉举报中心目标的实现，符合发展政策和优先发展重点。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(2) A12 立项依据的充分性：用以反映项目立项是否有充分的依据，符合国家、本市的相关规定。市消费者投诉举报中心根据《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国产品质量法》、《上海市保护消费者合法权益条例》、《上海市产品质量条例》、《工商总局关于切实加强 12315

消费者权益保护工作的意见》、《上海市工商行政管理局关于做好“12345”市民服务热线承办工作的实施意见》、《上海市工商行政管理局关于市民服务热线转办件回访、督办规定》等文件精神设立该项目。立项依据符合国家相关法律法规，符合上海市的政策法规，该项目的设立与项目单位职责密切相关，符合政府购买服务相关政策。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(3) A13 立项程序的规范性：用以反映项目的申请、设立过程是否符合相关规范要求。项目按照规定的程序申请设立，所提交的文件、材料符合相关要求，事前已经过集体决策，相关申请资料已按规定留存备查。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(4) A22 绩效指标明确性：依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施内容的相符情况。根据项目单位填列的《上海市财政支出项目绩效目标申报表》显示，该项目已将部分绩效目标细化分解为具体的绩效指标，通过清晰、可衡量的指标值予以体现绩效目标和购买需求，指标与项目年度任务数或计划数相对应。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

扣分指标：

(1) A21 绩效目标合理性：用以反映项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际。根据项目单位填列的《上海市财政支出项目绩效目标申报表》显示，项目绩效目标与促进事业发展较紧密；项目预期产出和效益符合正常业绩水平及可实现性，与预算资金有所关联性，但是部分指标，如各热线工单满意度排行，因各热线处理的问题有较大差异，缺乏一定的对比性，且该指标必须要其他热线统计数据全部上传后打分综合排序才能得出，指标的完成情况统计较为复杂，建议项目单位设置一些有针对性或可比性的指标，例如可以和其他省市的 12315 热线对比，指标

的可比性要比全热线工单满意度在本市热线中排名前列更具有参考价值。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 1 分。

2.项目管理

项目管理类指标由 3 个二级指标和 10 个三级指标构成，权重分 30 分，实际得分 27 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-2 所示：

表 3-2 项目管理指标及分值

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值
B1 投入管理		6		4
	B11 预算执行率	3	99.61%	3
	B12 预算编制合理性	3	预算编制不够细化	1
B2 财务管理		8		8
	B21 资金使用情况	4	合规	4
	B22 财务管理制度健全性	2	健全	2
	B23 财务监控有效性	2	有效	2
B3 项目实施		16		15
	B31 项目管理制度的健全性	4	健全	4
	B32 项目管理制度执行的有效性	2	有效	2
	B33 服务项目采购的规范性	4	规范	4
	B34 服务合同的管理和执行	2	合同要素不够完整	1
	B35 监督管理的有效性	4	有效	4
	合计	30		27

满分指标分析：

(1) **B11 预算执行率**：用以反映项目预算执行的进度。2018 年消费者维权管理专项项目安排预算资金为 359.36 万元，其中：12315 话务设备改造(二期) 预算金额为 178.3 万元，实际使用 176.9 万元；12345 市民热

线协调工作经费预算金额为 156.06 万元，实际使用 156.06 万元；服务器预算金额为 25 万元，实际使用 25 万元。预算执行率 99.61%。预算执行率 95%以上，得满分；低于 95%，每下降 1%，扣权重的 1%；60%以下，不计分。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 3 分。

(2) B21 资金使用情况：项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性。市消费者投诉举报中心资金财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，资金的拨付有完整的审批程序和手续；符合项目预算批复的用途；不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；资金使用进行有效的成本控制。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

(3) B22 财务管理制度健全性：项目的财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。市消费者投诉举报中心已制定或具有相应的财务或项目资金管理办法，财务管理制度健全，财务资金管理办法完整、科学、合理，各项制度涵盖了预算管理、财务预算、资金审批、监督稽核等方面，规范了项目资金申请支付、审批、复核、支付整个资金环节，保证资金使用的合规性。评价小组认为，符合相关财务会计制度的规定，财务管理制度健全。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(4) B23 财务监控有效性：市消费者投诉举报中心是否为保障资金的安全、规范运行、控制成本等而采取了必要的监控、管理措施，用以反映和考核市消费者投诉举报中心对资金运行的控制情况。根据评价小组查阅市消费者投诉举报中心的财务资料显示，市消费者投诉举报中心已制定或具有相应的监控机制、绩效奖惩机制，采取了相应的财务检查、绩效奖惩等必要的监控措施或手段；按项目实施情况进行准确的绩效奖惩，内部财务监控执行有效。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(5) B31 项目管理制度的健全性：与项目直接相关的业务管理、资金使用制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核项目的相关制度和措施，对项目绩效目标的顺利实现的保障情况。市消费者投诉举报中心制定了《12315 热线话务受理考核制度》、《星级话务员评审办法》、《话务质量考核办法》等业务管理制度，业务管理制度合法、合规，覆盖整个业务流程。政府采购项目根据合同条款招投标文件等进行管理。项目管理制度健全且完善。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

(6) B32 项目管理制度执行的有效性：项目实施是否符合相关业务管理规定，是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核业务管理制度的有效执行和质量控制情况。市消费者投诉举报中心根据相关管理制度以及合同条款保障项目的顺利实施，遵守相关法律法规和业务管理规定，项目服务单位已具有相应的项目质量要求，二期改造项目完成后都通过了平台试运行和验收，项目管理制度执行有效。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(7) B33 服务项目采购的规范性：考察政府采购流程是否合规，服务项目是否按照公平性原则提供。项目的服务单位通过政府采购的方式确定。政府采购流程规范，服务项目采购规范，相关政府采购资料及留档资料齐全。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

(8) B35 监督机制的有效性：是否对项目实施过程进行有效的监督，是否对项目实施的风险进行有效的防控。市消费者投诉举报中心按照签订的合同条款对项目的实施进行监督，对项目后续的维护工作等都依照合同条款进行，监督机制有效。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

扣分指标分析：

(1) B12 预算编制合理性：主要考察项目预算编制是否合理、精细，编制依据是否充分。项目预算有明细支出项目（见基础表 2），但是部分子项目预算编制未能细化到单价和数量，相关价格未能给出充分的依据。根据评分标准符合所有条件，得满分；一项不符合，扣 1 分，扣完为止。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 1 分。

(2) B34 合同的管理和执行：用以反映为实施服务项目是否按要求订立相关服务合同；合同约定要素和内容是否完整，档案管理是否合规。市消费者投诉举报中心经过公开招标后，与项目中标方万达信息股份有限公司签订了 12315 话务设备改造（二期）项目合同书。合同包括主要内容、合同条款、合同附件等部分，合同主要要素齐全；但是合同中缺乏对各类服务履行期限的描述，合同中付款条件付款时间的条款内容不明确，合同约定条款进行服务过程跟踪和服务结果验收未能明确，合同在内容健全度方面有欠缺。按要求对服务项目合同及相关资料开展档案管理。符合所有条件，得满分；一项不符合，扣 0.5 分，扣完为止。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 1 分。

3.项目绩效

项目绩效指标由 2 个二级指标，13 个三级指标构成，权重分 60 分，实际得分 53.30 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-3 所示：

表 3-3 项目绩效指标及分值

二级指标	三级指标		权重	业绩值	分值
C1 项目产出			31		28.59
	产出数量	C11.12315 话务设备改造完成率	2	100%	2
		C12.12345 市民热线协调工作计划完成率	2	100%	2
		C13.12314 市民热线承办公单办结率	2	90%	2
	产出时效	C14.12345 市民热线工单按时办结率	2	90%	2
		C15.12315 语音回复按时率	2	100%	2
	产出质量	C16.运维项目质量验收通过率	7	100%	7
		C17.12315（包括 12345）热线接通率	7	90%	7
C18.12345 市民热线工单先行回复率		7	86.57%	4.59	
C2 项目效益			29		24.71
项目效果	C21.12345 市民热线诉求解决率	7	83.87%	2.71	
	C22 市民知晓率	7	91%	7	
影响力	C23.12315 平台功能拓展能力	5	可拓展	5	
	C24.12315 热线话务群众满意度	5	96.17%	5	
	C25.12345 市民热线工单满意度	5	第三名	5	
合计			60		53.30

满分指标分析：

(1) C11.12315 话务设备改造完成率：考察话务设备改造是否完成。根据评价小组调研显示，12315 话务设备改造完成率为 100%，其中包括电源优化改造、二期开发费用、录音回拨系统、数据库维保升级、系统集成服务、虚拟化应用开发、语音识别引擎嵌入、坐席显示模块等均全部完成。同时，项目通过 2 个月的试运行，各项功能运行情况良好，未发生任何故

障。改造全部完成，得满分；若未完成，不得分。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(2) C12.12345 市民热线协调工作计划完成率：考察市民热线协调工作计划完成情况。根据评价小组调研查看，12345 市民热线协调办公经费已完成。热线协调工作劳务费根据实际聘用人员已经全部完成费用的支付。热线协调工作培训已全部完成，协调工作宣传费用已全部制作完成。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(3) C13.12314 市民热线承办工单办结率：考察 12314 市民热线承办工单办结情况。根据市消费者投诉举报中心提供的数据，2018 年全年共承办工单数 1759433，各月的承办工单办结率都在 90%以上。根据评分标准热线承办工单办结率为 90%以上，得满分；低于 90%，每下降 1%，扣权重的 10%；80%以下，不计分。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(4) C14.12345 市民热线工单按时办结率：考察 12345 市民热线工单是否按时办结。根据市消费者投诉举报中心提供的数据，2018 年全年共承办工单数 1759433，2018 年工单按时办结率为 90%以上。根据评分标准工单按时办结率为 90%以上，得满分；低于 90%，每下降 1%，扣权重的 10%；80%以下，不计分。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 3 分。

(5) C15.12315 语音回复按时率：考察 12315 语音回复是否按时。根据评价小组与项目相关负责访谈沟通以及收集到的资料显示，12315 热线语音回复每日都会全部完成，12315 语音回复按时率为 100%。根据评分标准语音回复按时率为 90%，得满分；低于 90%，每下降 1%，扣权重的 10%；80%以下，不计分。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(6) C16.运维项目质量验收通过率：考察运维项目验收合格率。经

评价小组查看，根据项目管理人员访谈该项目通过 2 个月的试运行，对该项目中的电源优化改造、二期开发、录音回拨系统、数据库升级、系统集成、虚拟化应用开发、语音识别引擎嵌入、坐席显示模块等 8 个子项目进行了充分评估，各项功能运行情况良好，未发生任何故障，验收全部合格。根据评分标准验收合格率 100%，得满分；若有一项出现不合格，不得分。

该指标满分 7 分，根据评分标准得 7 分。

(7) C17.12315 (包括 12345) 热线接通率：考察热线接通率是否达到要求。经评价小组查看，根据 12345 市民服务热线 12 个月的工作简报，2018 年各月的热线接通率均在 90% 以上。根据评分标准若热线接通率 $\geq 85\%$ ，得满分；每下降 1%，扣除权重分的 10%，扣完为止。

该指标满分 7 分，根据评分标准得 7 分。

(8) C22.市民知晓率：考察市民对 12345 以及 12315 热线的知晓情况。根据问卷调查显示，12345 热线知晓度为 86%，12315 热线知晓度为 96%，总体知晓度为 91%。根据评分市民知晓率为 80% 以上，得满分；每下降 1%，扣除权重分的 10%。

该指标满分 7 分，根据评分标准得 7 分。

(9) C23.12315 平台功能拓展能力：考察 12315 平台功能拓展能力。根据项目相关管理人员提供的资料，12315 话务设备最初只有话务接听、接听数据统计、坐席转接等基本功能模块，通过 12315 话务设备一期和二期改造，实现了语音转文字、线路控制、满意度推送、录音自动回拨等新功能模块。后续将通过进一步改造，实现非结构化数据搜索、智能辅助、多业务系统流转等功能模块。根据 12315 平台功能是否拥有拓展能力，能在原平台基础上添加新的功能模块，无需对平台进行大幅度修改的得满分，平台功能需要大量修改或更换系统才能增加拓展功能的扣 3 分，需要更换平台才能拓展新功能的不得分。

该指标满分 5 分，根据评分标准得 5 分。

(10) C24.12315 热线话务群众满意度：考察 12315 热线话务群众满意度。评价来电群众的总体满意程度，根据市消费者投诉举报中心提供的回访数据，随机选取其中 200 条，满意度为 96.17%。根据评分标准满意度 90%以上得满分；90%以下，每下降 1%，扣权重的 3%。

该指标满分 5 分，根据评分标准得 5 分。

(11) C25.12345 市民热线工单满意度排名：考察 12345 市民热线工单满意度是否在本市各部门热线综合排名靠前。根据项目单位提供的《2018 年度 12345 市民服务热线工作绩效考核统计汇总表》中显示，市工商局在统计结果中总分为 90.39 分，在同类执法管理部门中，排名第三位。

该指标满分 5 分，根据评分标准得 5 分。

扣分指标分析：

(1) C18.12345 市民热线工单先行回复率：考察 12345 市民热线工单先行回复情况。根据 12345 市民服务热线工作简报，2018 年该项目的工单先行回复率为 86.57%。根据评分标准先行回复率达到 90%，得满分；每下降 1%，扣除权重 10%，扣完为止。

该指标满分 7 分，根据评分标准得 4.59 分。

(2) C21.12345 市民热线诉求解决率：考察热线诉求解决率是否达到要求。经评价小组查看，根据 12345 市民服务热线 12 个月的工作简报，2018 年的热线诉求解决率为 83.87%。根据评分标准若诉求解决率 $\geq 90\%$ ，得满分；每下降 1%，扣除权重分的 10%。

该指标满分 7 分，根据评分标准得 2.71 分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

(一) 主要经验及做法

1、注重制度先行，着力加强 12315 规范化建设

首先优化制度设计，认真贯彻落实《工商总局关于切实加强 12315 消

费者权益保护工作的意见》，制定落实 12315“七个规范化”建设方案和“9+6”项目计划，汇编《12315 平台建设和服务规范》，积极探索全国 12315 纵向一体化建设“先行样板”；接着探索制度创新。在政府热线中率先推出“星级话务员评审”、“投诉举报登记清单”、“热线话术规范手册”、“情景模拟实训”、“案例会商讨论”等制度机制，深化 12315 科学管理和多元治理；最后推进制度衔接。与投诉举报浦东新区分中心商研规范化建设，积极推进 12315 制度规范“上下衔接、前后对应、一体设计”，探索推广 12315 投诉举报“浦东模式”。

2、注重会商协调，着力强化 12345 市民服务热线承办工作

创新热线载体。在全市 8 个行政执法单位中，率先开通“12345 市民服务热线工商政务移动应用系统”，并举办系统开通仪式和培训会。通过该系统的使用，切实强化了信息互动和沟通，促进了热线承办工作智能化、便利化；主动攻坚克难。会同市热线办，针对退单和工单勾选不属实等瓶颈难题开展专题调研，提出对策建议，推动热线承办工作提质增效。

3.每月形成工作简报，便于更好统计来电情况

市消费者投诉举报中心根据每个月工作的开展情况形成一个月度的工作简报，向上级部门汇报，其中包括来电数、来电事项分类以及处理情况等基本工作情况；还对月度的工作实时动态情况进行总结汇报，强调工作重点，同时对各区的工作开展情况进行通报；例举一些典型的案例进行分析，以便后续工作更好的开展；对市民的诉求办理情况进行汇总，能够更好地为来电市民解决诉求。

（二）存在的问题

1、签订的服务合同内容不够全面

上海市消费者投诉举报中心经过公开招标后，与项目中标方万达信息股份有限公司签订了 12315 话务设备改造（二期）项目合同书。合同包括主要内容、合同条款、合同附件等部分，合同主要要素齐全；但是合同中

缺乏对各类服务履行期限的描述，合同中付款条件付款时间的条款内容不够详细，难以从合同条款中判定各服务内容的完成时间以及实际应付款金额、付款比例等详细信息，合同内容完整性方面有欠缺。

2、12345 市民热线工单先行回复率和 12345 市民热线诉求解决率低于目标值

2018 年度项目绩效目标中 12345 市民热线工单先行回复率和 12345 市民热线诉求解决率和设定目标值均为 90%，但实际完成情况统计显示 12345 市民热线工单先行回复率为 86.57%，12345 市民热线诉求解决率为 83.87%，实际完成率低于目标值。经了解主要原因是现在的管理流程还需要进一步完善，目前相关办法已经在 2019 年度制定完善中。

（三）建议和改进措施

1、签订合同要明确内容和要求

合同是经济业务往来的重要法律证明，完整清晰的合同内容是保障合同正常履行的重要条件，为了避免因合同条款缺失导致不必要的损失，建议项目单位在订立合同过程中需要对合同中的主要条款进行明确，比如付款方式，付款期限，付款比例等。对于合同履行过程中的履约时间和履行期限需要进一步明确，同时服务质量也需要在合同中进行简单的说明，服务或者平台开发的质量及验收条件等重要的事项需要在合同中列明，这样也是对服务方提供服务的及时情况进行监督的重要措施，同时能在发生争议时保护自身的合法权益。

2、进一步提高“12345”市民服务热线承办工作质量和效率优化热线管理效率

建议市消费者投诉中心根据上海市人民政府印发的《关于进一步加强“12345”市民服务热线工作意见》（沪府办〔2017〕76号）和《“12345”市民服务热线工作管理办法》（沪府办〔2018〕62号）规定，结合市场监管体制改革实际，完善制定《上海市市场监督管理局关于做好“12345”市民

服务热线承办工作的实施意见》，并进一步改善管理流程，优化热线管理效率。

五、其他问题

无