

---

# 上海市食品药品监督管理局 2017 年 化妆品抽验费财政支出绩效评价报告

项目名称：化妆品抽验费

主管部门：上海市食品药品监督管理局

委托单位：上海市食品药品监督管理局

评价机构：上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司

二〇一七年十二月

---

# 目录

前言 .....	1
一、项目基本情况 .....	2
(一) 概况 .....	2
(二) 绩效目标 .....	9
二、绩效评价工作情况 .....	10
(一) 绩效评价目的 .....	10
(二) 绩效评价工作方案制定过程 .....	10
(三) 绩效评价原则、评价方法等 .....	10
(四) 数据采集方法及过程 .....	12
(五) 绩效评价实施过程 .....	13
(六) 绩效评价的局限性 .....	14
三、评价结论与绩效分析 .....	14
(一) 评价结论 .....	14
1.评价结果 .....	14
2.主要绩效 .....	15
(二) 具体绩效分析 .....	16
1.项目决策 .....	16
2.项目管理 .....	19
3.项目绩效 .....	22
四、主要经验及做法、存在的问题和建议 .....	27
(一) 主要经验及做法 .....	27

(二) 存在的问题和建议 .....	28
五、附件 .....	30
附件一：指标体系 .....	30
附件二：问卷调查分析报告 .....	36
附件三：访谈记录 .....	42

## 摘要

### 概述

随着广大人民生活水平的日益提高，我国化妆品行业进入前所未有的快速发展时期。大量化妆品生产、批发零售企业和美容美发厅涌现，也使政府监管部门面临巨大挑战，化妆品的使用安全越来越引起社会关注，并成为社会公共安全敏感的问题之一。

化妆品抽验项目的设立是通过财政预算专项资金的投入，加大市食药监局对全市化妆品安全监管的力度，通过采用科学的检验技术，得出反映化妆品非法添加药物、禁用化学物质问题等情况的定量数据或定性判断，以此评判化妆品安全状况，为查处和打击违法犯罪行为形成长效管理机制，有效改善化妆品安全状况

提供有力的支撑，保持全市化妆品安全总体有序可控。

2017年化妆品抽验费总预算为1246.70元，截止2017年11月底，项目实际支出为1246.70万元，预算执行率为100%。

为全面开启和实施上海市食品药品安全“十三五”规划，加强和规范上海市食品药品监督管理局（以下简称“市食药监局”）的预算管理工作，合理配置公共资源。受上海市食品药品监督管理局的委托，上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司承担了上海市 2017 年度化妆品抽验费财政专项支出绩效评价工作。

### 评价结论和绩效分析

项目组通过数据采集、问卷调查及访谈获得相关资料，并运用由项目组研发的评价指标体系及评分标准，对上海市 2017 年度化妆品抽验费财政专项支出绩效进行客观评价，最终得分为 84.58 分，具体评分结果如下：

指标类别	权重	得分率	得分
项目决策类指标	14	85.71%	12
项目管理类指标	25	92.00%	23.00
项目绩效类指标	61	81.27%	49.58
总计	100	84.58%	84.58

## 经验教训和建议

### (一) 主要经验及做法

#### 1. 根据实际监管情况分阶段制定化妆品抽验计划，明确重点监管领域及对象

化妆品抽验监管处室根据市食药监局 2017 年工作要点制定了化妆品抽验年度工作计划和上、下半年工作，并对计划进行责任分解，明确要求和完成时间节点，整合各环节的工作任务，统一监督抽检工作规范，严格抽检程序，规范抽检文书，为年度抽验工作计划的完成提供了有利保障。

#### 2. 由市食药检所和徐汇区食药检所统一承担监督抽检检验任务，提升检验检测水平

本年内由徐汇食品药品检验所承检徐汇区市场监管局监督抽检样品，上海市食品药品检验所承检其余监督抽检样品，提高检验工作质量。同时，市食药检所和徐汇区食药检所不断吸纳更多的专业技术人员从事食品药品检验检测工作，加强检验检测技术力量，完善技术保障体系，加大投入力度，提升检测水平，提高了化妆品监管的科学化管理水平。

### (二) 存在的问题和建议

#### 1. 进一步细化抽验工作计划，统筹化妆品国抽和市抽工作

评价人员查看由市食药监局制定的 2017 年上、下半年化妆品监督抽检计划和各季度抽样完成情况，发现抽样不均衡，抽样工作主要集中在第二和第四季度，导致全年抽检工作主要集中在第二季度和第三

季度完成，直接影响后续检验工作的开展。因此，一方面建议抽样单位在执行市级化妆品监督抽检任务时合理制定计划，统筹国抽和市抽工作，实施各季度均衡抽样，并根据外部形势、上级任务变化及时调整计划，以便后期检验工作的开展；另一方面加强对抽样单位年度工作的考核，将抽样季度均衡等指标纳入其考核内容中。

## **2. 需加强检验工作管理的规范性和时效性，完善抽样和检验工作的有序衔接机制**

由于化妆品检验周期本身较长，且存在集中送样检验等情况，因而部分检验任务未按市局要求时点完成，对不合格化妆品的后续及时查处造成了一定的影响，建议化妆品检验机构在确保检验工作的同时，加强检测工作的时效性管理，同时建议化妆品监管处加快相关检验机构考核管理办法的制定，进一步加强对化妆品检验机构的管理。

## **3. 加快化妆品抽验系统的升级，提高抽样和检验信息录入便捷性和完整性**

从抽验信息录入情况来看，抽样单位和检验单位均能按照相关规定及时将抽样和检验信息录入化妆品抽验信息系统，以便保障抽验数据互通、信息共享。但评价人员通过查阅系统录入的数据来看，录入信息完整性存在一定缺失，具体表现在检验机构完成化妆品检验后将检验信息录入系统时，检验结果等信息未录入系统。因此，建议相关处室在改进与升级现有信息录入系统的同时，加强抽检工作的时效性管理，争取做到及时抽检、及时录入，提高抽样和检验信息录入便捷性和完整性，提高化妆品抽验工作的执行效率。

# 上海市食品药品监督管理局 2017 年度化妆品抽验费 财政支出绩效评价报告

## 前言

为全面落实上海市食品药品安全“十三五”规划（以下简称“市食药安全‘十三五’规划”），加强和规范上海市食品药品监督管理局的预算管理工作，合理配置公共资源。受上海市食品药品监督管理局（以下简称“市食药监局”）的委托，上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司承担了上海市 2017 年度化妆品抽验费财政专项支出绩效评价工作。为保证评价工作的科学性、严谨性、可行性和时效性，根据财政部、市财政局有关绩效评价规定的要求，特制定本绩效评价报告。

本次评价的内容为：项目立项情况，包括战略目标的适应性、立项依据充分性、项目立项规范性；项目立项目标情况，包括项目绩效目标合理性和绩效指标的明确性；项目管理情况，包括项目投入管理、财务管理和项目实施；项目绩效目标的实现程度，包括是否达到预定产出和效果等；需要评价的其他内容。

## 开展绩效评价的背景

市食药监局化妆品监督抽验工作自实施以来，取得了丰硕的成果，为进一步总结市食药监局化妆品抽验工作在决策、执行等方面的经验，查找其存在的不足，并提出相关科学合理的政策建议。同时，通过了解抽验工作的实际状态，为今后各部门更好的开展准确有效的抽验工作提供参考建议，从而进一步优化资金配置，加强和规范上海市财政部门的预算管理工作。受市食药监局的委托，上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司承担了上海市 2017 年度化妆品抽验项目绩效后评价工作。



## 评价方式

化妆品抽验项目按照法律法规赋予的权限抽取相关样本，通过科学的检验技术，得出反映化妆品非法添加药物、禁用化学物质问题等情况的定量数据或定性判断，以此评判化妆品安全状况，作为化妆品监管工作的有效技术支撑和依据。本次评价是对全市化妆品抽验工作开展情况的评价，绩效评价工作小组通过前期调研并制定了工作方案，严格按照该工作方案，查阅相关文件政策和检验检测基础统计数据等资料，并根据重要性原则，对一些大额检验支付项目进行了核实和凭证抽查。

同时，为了解全市消费者对化妆品安全监管工作的满意程度，项目组采用问卷调研与现场访谈相结合的方式，对采集的数据做详细地分析和统计。

## 一、项目基本情况

### （一）概况

#### 1. 项目背景及目的

##### （1）立项背景

随着广大人民生活水平的日益提高，我国化妆品行业进入前所未有的快速发展时期。大量化妆品生产、批发零售企业和美容美发厅涌现，也使政府监管部门面临巨大挑战，化妆品的使用安全越来越引起社会关注，并成为社会公共安全敏感的问题之一。

1989年9月，国务院正式颁布《化妆品卫生监督条例》，这是我国第一部关于化妆品监督管理的国家法规。它的实施标志着我国化妆品管理进入了一个新的时期，并走上了法制化管理的轨道。为加强和规范化妆品监督抽检工作，根据《化妆品卫生监督条例》《化妆品卫生

监督条例实施细则》等相关法规规章，2017年7月国家食品药品监督管理总局发布了《化妆品监督抽检工作规范》，该规范主要为统一组织和部署全国化妆品监督抽检工作，对省级食品药品监督管理部门的化妆品监督抽检工作进行指导。省级食品药品监督管理部门负责组织实施本行政区域内的化妆品监督抽检工作；对本行政区域内监督抽检不合格化妆品及其生产经营单位依法进行处置；市、县级食品药品监督管理部门负责规划实施本行政区域内的化妆品监督抽检工作。

上海市食药监局根据有关法律法规、市政府和国家食品药品监督总局的要求开展化妆品抽验工作，2017年度对本市化妆品的生产、经营和使用单位实施了质量监督抽验，全年共抽样2912件，检验完成3310件。

## （2）立项目的

化妆品抽验项目设立的目的是通过财政预算专项资金的投入，加大市食药监局对全市化妆品安全监管的力度，通过采用科学的检验技术，得出反映化妆品非法添加药物、禁用化学物质问题等情况的定量数据或定性判断，以此评判化妆品安全状况，为查处和打击违法犯罪行为，形成长效管理机制，有效改善化妆品安全状况提供有力的支撑，保持全市化妆品安全总体有序可控。

## （3）立项依据

①国务院发布的《化妆品卫生监督条例》，《化妆品卫生监督条例实施细则》及相关配套文件；

②市政府印发的《上海市食品药品安全“十三五”规划》；

③《化妆品监督抽检工作规范》。

## 2. 预算资金来源及使用情况

2017 年化妆品抽验专项经费（市抽）预算为 1246.70 万元，资金来源为市级财政预算，化妆品抽验中央转移支付资金 366.72 万元，用于支付市食药监局承担的国家食药监总局下达的化妆品国抽任务，市食药监局化妆品抽验国抽经费和市抽经费统筹使用。

由于化妆品从广义上也属药品监管的范畴，以往在市食药监局组织抽验工作中，将药品、医疗器械、化妆品三项抽验工作一直由稽查处负责，2017 年化妆品抽验工作总计划和上半年抽验工作计划由稽查处制定，后由于工作职能的调整，将化妆品抽验日常监督管理转由化妆品监管处负责，下半年化妆品监督计划由化妆品监管处制定。2017 年化妆品抽验费总预算为 1246.70 万元，9 月底项目实际支出为 1246.70 万元，预算执行率为 100%，本项目第四季度抽验费暂未支付，第四季度主要由中央转移支付资金支付。具体明细如下表所示：

表 1：化妆品抽验费预算明细表

明细内容	金额（元）	数量（件）	单价（元）
化妆品抽样费	342,000	3,000.00	114.00
化妆品检验费	12,000,000	3,000.00	4,000.00
化妆品快检费	125,000	2,500.00	50.00
合计	12,467,000		

表 2：化妆品抽验费预算执行情况（截至 2017 年 12 月 11 日）

单位：万元

内容	预算金额	实际支付金额					2017 年 三季度 预算执 行率
		第一季度	第二季度	第三季度	第四季度	合计	
化妆品 抽验费	1246.70	722.70	4.73	519.27	暂未支 付，由中 央转移支 付资金支 付	1246.70	100%

### 3. 实施情况

(1) 化妆品抽验范围：辖区内化妆品生产企业、流通环节（批发市场、超市卖场、连锁药房、平价药房、配送中心、网络等）、使用环节（美容美发单位等）。

(2) 化妆品抽验情况：截止至 2017 年 12 月 11 日，全市共计完成化妆品抽样 2912 件，检验完成 3310 件（含部分跨年度检验品）；现场快检 3398 件。如下表所示：

表 3-1:2017 年化妆品抽样情况统计表（件）

第一季度		第二季度		第三季度		第四季度		合计	
抽样	快检	抽样	快检	抽样	快检	抽样	快检	抽样	快检
144	246	1069	825	586	1006	1113	1321	2912	3398

表 3-2:2017 年化妆品检验情况统计表（件）

单位	第一季度	第二季度	第三季度	第四季度	合计
市食品药品检验所	685	350	867	1286	3188
徐汇药检所	-	22	57	24	103
市包材所	-	-	16	3	19
合计	685	372	940	1313	3310

### 4. 组织及管理

#### (1) 项目主管部门

本项目主管部门为上海市食品药品监督管理局。根据《中共上海市委、上海市人民政府关于调整上海市人民政府部分机构职能的批复》（沪委〔2013〕112号）的规定，设立上海市食品药品监督管理局，为市政府直属机构。其与本项目有关的主要职责包括：

1) 贯彻执行食品（含食品添加剂、保健食品，下同）安全、药品（含中药、民族药，下同）、医疗器械、化妆品监督管理的法律、法规、规章和方针、政策；研究起草地方性法规、

2) 规章草案和政策规划并组织实施。

3) 推动建立落实食品药品安全企业主体责任、各级政府负总责的机制，建立食品药品重大信息直报制度，并组织实施和监督检查，着力防范区域性、系统性食品药品安全风险。

4) 负责本市药品和医疗器械生产经营、医疗机构制剂配制、化妆品生产的行政许可和监督管理。组织实施药品和医疗器械研制、生产、经营、使用质量管理规范。负责药品、医疗器械、保健食品广告的内容审查，负责互联网药品信息服务、交易的行政许可及其监督管理。监督实施执业药师资格准入制度，负责执业药师注册工作。参与制定地方基本药物目录，配合有关部门实施国家基本药物制度。

5) 参与制定食品安全风险监测计划和食品安全标准，根据食品安全风险监测计划开展风险监测工作。制定药品、医疗器械、化妆品总体质量状况的评价性抽验和监督性抽验计划，组织实施并发布质量（抽检）公告。建立药品和化妆品不良反应、医疗器械不良事件监测体系，开展上市后药品不良反应、医疗器械不良事件的监测和处置、再评价和安全风险评估工作。负责监督实施食品药品检验检测机构资质认定条件和检验规范。

6) 负责制定本市食品、药品、医疗器械和化妆品监督管理的稽查制度并组织实施，组织查处重大违法行为，完善行政执法与刑事司法衔接机制，建立问题产品召回和处置制度并监督实施。

7) 负责本市食品药品安全事故应急体系建设，组织和指导食品药品安全事故应急处置和调查处理工作，监督事故查处落实情况。

8) 负责制定本市食品药品安全科技发展规划并组织实施，推动食品药品检验检测体系、电子监管追溯体系和信息化建设。

9) 负责开展食品药品安全宣传、培训教育、国际交流与合作。推进相关诚信体系建设。

10) 承担上海市食品安全委员会日常工作，负责食品安全监督管理综合协调，推动健全协调联动机制。承担食品安全监督考评和协调指导职责，协调本市重大食品安全事故处置工作，督促检查上海市食品安全委员会决策部署的贯彻执行。

11) 负责有关行政复议受理和行政诉讼应诉工作。

12) 承办市政府交办的其他事项。

## (2) 项目实施部门

2017 年也是全面实施《上海市食品药品安全“十三五”规划》的第二年。根据最新的市食药监局的工作规划，与本市级化妆品抽验项目相关的处室职责有：

1) 药械流通处（化妆品监管处）负责确定本市化妆品检验机构，制定下达和组织实施本市化妆品监督抽检监测计划，并负责实施国家食品药品监管总局委托的化妆品计划抽检任务，以及加强对检验机构的日常监督管理，定期发布质量公告。

### 2) 稽查处：

① 协调、指导、考核本市药品、医疗器械、化妆品监管稽查工作。

② 制定药品、医疗器械、化妆品专项稽查方案并组织实施。

③ 承担药品、医疗器械、化妆品质量质量抽验计划的制定、组织实施（2017 年度化妆品监管总计划和上半年监管计划由稽查处制定，后由于职能调整，今后该部分职能由化妆品监管处承担）。

④ 负责拟订本市药品、医疗器械、化妆品监管稽查工作统计办法、统计报表汇总、上报及典型案例汇总、分析、指导工作。

⑤ 负责市局相关业务处室对执法总队（药品、医疗器械、化妆品）各项专项检查工作计划下达和总结上报的联系、协调工作。

3) 执法总队和各区市场监管局在本项目重点任务:

- ①贯彻执行化妆品监督管理的法律、法规、规章和方针、政策。
- ②负责辖区化妆品总体质量状况评价性抽检和监督性抽样检验。
- ③实施辖区化妆品监督管理的稽查制度，组织查处违法行为。
- ④推动辖区化妆品检验体系、电子监管追溯体系和信息化建设。
- ⑤其他市食药监局下达的化妆品监管事项。

(3) 化妆品抽验工作流程

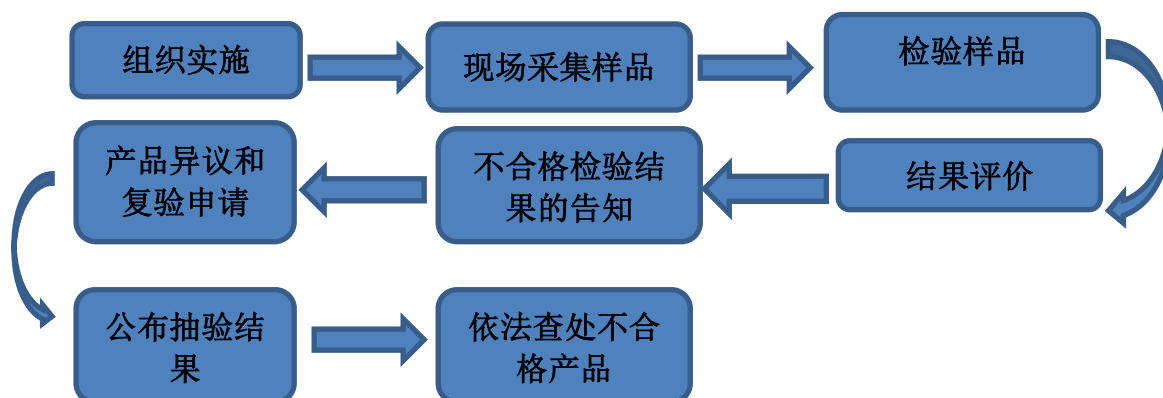


图 1: 化妆品抽验工作流程图

(4) 项目相关管理文件

- ①《上海市食品药品监督管理局食品类、药品类抽验专项经费财务管理规定》；
- ②《上海市食品药品监督管理局公共财政资金安全管理系统运行规定》；
- ③《上海市食品药品监督管理局财务内部控制制度（暂行）》；
- ④《上海市食品药品监督管理局食品、化妆品检验检测机构遴选管理办法（试行）》；
- ⑤《上海市保健食品、化妆品监督抽检工作若干规定》；
- ⑥《上海市保健食品、化妆品快速检测工作若干规定》；
- ⑦《化妆品监督抽检工作规范》（食药监办药化监〔2017〕103号）。

## （二）绩效目标

### 1. 总目标

根据《上海市食品药品安全“十三五”规划》和《上海市化妆品监督抽查工作若干规定》要求，通过对化妆品抽样检验，督促企业进一步健全管理制度，规范生产经营行为，排除、控制和消除安全隐患，杜绝违法添加现象，完善化妆品质量安全的抽检监控机制，保持本市化妆品安全处于有序可控局面，从而促进化妆品产业健康可持续发展。

### 2. 2017 年化妆品抽验费项目具体目标

上海市食品药品监督管理局的“化妆品抽验费”预算项目，2017 年预算额 1246.70 万元，全部用于开展化妆品监督抽检的工作。

#### （1）产出目标：

数量目标：化妆品抽验 5500 件：其中上半年化妆品抽检包括常规监督抽验 1300 件、专项抽检和风险评估 200 件和现场快速检测 1500 件；下半年化妆品常规监督抽检 800 件，现场快速检测 1500 件。

质量目标：化妆品生产企业抽验覆盖率： $\geq 1$  次 100%全覆盖；库存成品实施品种抽检覆盖率：100%；主要接受委托加工的生产企业抽验次数 $\geq 2$  次；化妆品抽验信息系统录入率：100%。

时效目标：季度完成率为 100%；化妆品抽验信息录入及时性：及时；化妆品检验完成及时性：及时。

#### （2）效果目标

化妆品重大安全事件 0 件；

化妆品质量抽检合格率 $\geq 97\%$ 。

#### （3）影响力目标

化妆品企业自律意识提升。



## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

通过本次绩效评价，进一步总结化妆品抽验工作在计划、组织实施等方面的经验，查找其存在的不足，提出相关科学合理的政策建议，从而进一步加强和规范市食药监局的预算管理工作。同时，本次评价将以消费者满意度为切入点，通过了解消费者对化妆品监管的满意度，为今后各部门更好地开展食品药品监督管理工作提供参考建议，进一步优化资源配置，使财政资金更好地发挥实效。

评价对象：上海市 2017 年度化妆品抽验费

评价范围为：上海市 2017 年度化妆品抽验费涉及市财政专项资金 1246.70 万元。

评价时段为：2017 年 1 月 1 日-2017 年 12 月 11 日。2015 年、2016 年数据作为参考。

### （二）绩效评价工作方案制定过程

接受委托后，我公司立即根据项目的特点、项目时间要求，成立了项目小组，项目小组查阅了项目相关的政策制度及化妆品抽验各相关处室提供的项目实施资料，制定了绩效评价工作方案。

### （三）绩效评价原则、评价方法等

#### 1. 指标体系设计的原则

项目指标体系设计遵循如下原则：

（1）系统性原则。项目政策目标及效果的多重性决定了评估指标应当是多层次的体系，能够衡量该政策的经济性、效率性、效果性等综合绩效，将描述政策结果的常规静态指标和反映政策制定及实施的动态过程指标相结合。

(2) 实用性原则。应充分考虑指标数据的可获取性和可度量性,协调各种数据源,做到“来源可靠、度量一致”,避免评估主体实施评估时的主观随意性。此外合理控制指标体系的规模,兼顾技术先进性与经济合理性。

(3) 有效性原则。指标体系必须与被评估项目政策的内涵与结构相符合,能够反映项目政策绩效的主要特征,经得起指标的效度检验。

(4) 动态性原则。指标体系要具有适当的可扩展性,能够根据不同的评估对象、评估要求和评估阶段灵活地增加或删减指标。

## 2. 绩效评价方法

按照有关文件的要求,在本次绩效评价工作中,项目组将采用以下绩效评价的方法:

(1) 比较法。由于本次评价的化妆品抽验项目为经常性项目,因此在对项目的效果指标,如:对“检测结果系统录入情况”指标进行评价时,项目组拟通过将项目 2017 年与 2016 年的实施情况进行比较,以此评价项目绩效目标实现程度。

(2) 因素分析法。本次评价中,项目组将主要从项目管理部门、检验检测单位两方面入手,了解两方在本项目中的职责履行情况,以及对本次评价结果产生的影响。

(3) 公众评判法。本次评价中,项目组将通过对全市消费者进行随机发放问卷、调研及访谈,同时结合对项目单位、消费者的访谈,以此对财政支出效果进行评判,评价绩效目标实现程度。

## 3. 关于评价标准

本次绩效评价标准是依据绩效评价基本原理,按照《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。

对于定性指标，一般通过问卷及访谈采集相关数据，在实施过程中运用等级描述法进行考核，通过设置五级标准来显示该指标认可程度的差异。

对于计划指标，一般以 100% 为满分，按照线性函数，等距增减。

对于其他指标，依据其特征给予增减计分。

#### **4. 指标体系**

指标体系及评价标准见附件一。

#### **（四）数据采集方法及过程**

在具体的绩效评价开展过程中，所获取数据的方式一般包括社会调查、案头研究、问卷调查及查找统计局等国家公开的数据。

本项目主要采用查阅相关文件政策、收集项目数据填报表等资料，并通过访谈、问卷调查掌握具体情况，对采集的数据做详细的分析和统计。

绩效评价小组严格按照工作方案，通过调研、相关文件的解读、数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价报告工作。具体实施过程如下：

##### **1. 数据填报和采集**

为了解项目的具体实施内容、资金使用情况、完成情况等，调研期间，评价小组向相关项目实施单位发放了需提供的资料清单，采集所需数据并分类汇总。

##### **2. 问卷调查**

11月21日-11月29日，调研小组对全市部分区域范围内消费者随机发放问卷200份，收回185份，问卷回收率92.5%，其中有效问卷为174份。

### 3. 访谈

在本次评价过程中，项目组主要对项目相关执行处室进行访谈，了解项目的组织及实施情况。

### 4. 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，在规定时间内上报委托方，由委托方组织相关专家对报告进行评审。

## （五）绩效评价实施过程

本次绩效评价项目于2017年11月初启动，绩效评价项目组与市食药监局规划财务处和相关处室召开了会议，会议就基础数据收集、问卷及访谈调研安排和相关工作进行了沟通。项目组在规划财务处领导的协助下，11月中下旬完成了前期调研，制定了项目绩效评价工作方案，明确了评价的目的、方法、指标、标准等。

11月21日-11月29日，项目组严格按照工作方案，采用项目组现场发放问卷形式，全市范围内开展问卷调查。最终共发放消费者化妆品安全监管满意度问卷200份，回收问卷185份，则问卷回收率为92.5%，其中有效问卷为174份，问卷有效率为94.05%。从统计结果来看，消费者满意度一般。根据满意度问卷，满意度等级从非常满意到非常不满意的权重分别为100%、80%、60%、30%、0，则项目满意度  $Y = (\text{非常满意数} * 100\% + \text{比较满意数} * 80\% + \text{基本满意数} * 60\% + \text{不太满意数} * 30\% + \text{非常不满意数} * 0) / \text{调查问卷回收总数} * 100\%$  的计算方式可得出，消费者化妆品安全监管综合满意度为（详见附件二）。

此外，根据工作方案，项目组对市食药监局化妆品监督处管理人员进行了访谈，针对 2017 年本项目的管理、成效、进一步完善意见建议等问题进行详细了解，并据此撰写了访谈记录。

项目组对采集的数据进行处理、分析和评分，并根据收集的评价信息，按照规定的文本格式和要求撰写绩效评价报告。

### （六）绩效评价的局限性

本次评价时间为 2017 年 1 月-12 月，实际为 2016 年 12 月-2017 年 11 月。因为抽验工作计划为自然年度即 1 月-12 月完成，但由于检验具有一定的时限性和滞后性，所以本次所获取的检验数据实际包含了上年度第四季度部分抽样送检数据，且本年度第四季度部分检验结果也未包含在本次评价中。

## 三、评价结论与绩效分析

### （一）评价结论

#### 1. 评价结果

本次上海市 2017 年化妆品抽验费财政支出的绩效评分结果为 84.58 分，根据相关规定，其绩效评级为良。具体评分结果如下表所示：

表 4：绩效评价评分明细表

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	绩效值
A 项目决策	14	A1 项目立项	6	A11 战略目标适应性	2	2
				A12 立项依据充分性	2	2
				A13 项目立项规范性	2	2
		A2 项目目标	4	A21 绩效目标合理性	2	2
				A22 绩效指标明确性	2	1
		A3 项目预算	4	A31 预算匹配性	2	2
				A32 预算控制有效性	2	1
B 项目管	25	B1 投入	6	B11 预算执行率	4	4

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	绩效值		
理		管理		B12 资金到位及时率	2	2		
		B2 财务管理	9	B21 资金使用情况	3	3		
				B22 财务管理制度健全性	3	3		
				B23 财务监控的有效性	3	3		
		B3 项目实施	10	B31 项目管理制度的健全性	4	2		
				B32 项目管理制度的执行有效性	6	6		
C 项目绩效	61	C1 项目产出	22	C11 化妆品抽验数量完成率	6	5.91		
				C12 本市化妆品生产企业抽验覆盖率	6	6		
				C13 抽验结果系统录入情况	6	4.5		
				C14 化妆品抽验季度完成均衡性	4	2		
		C2 项目效益	16	C21 化妆品安全事故发生率	4	4		
				C22 化妆品抽验合格率	6	6		
				C23 化妆品安全监管力度	6	6		
		C3 能力建设及可持续影响	23	C31 长效管理制度健全性	5	3		
				C32 队伍建设情况	4	4		
				C33 信息公开情况	4	2		
				C34 消费者满意度	10	6.17		
		总计	100		100		100	84.58

## 2.主要绩效

本次 2017 年化妆品抽验费项目完成良好，2017 年化妆品抽验计划 5500 件，截止至 2017 年 12 月 11 日，全市共计完成化妆品抽样 2912 件，检验完成 3310 件（含部分跨年度检验品）；现场快检完成 3398 件，基本完成了 2017 年化妆品抽验工作的要求。

从绩效目标完成情况来看，2017 年全市各市场监督管理局和市局执法总队等单位对本市批发市场、超市卖场、连锁药房、平价药房、配送中心、网络等流通环节销售的化妆品，以及美容美发单位等使用环节的化妆品进行抽检，同时完成了对全市生产企业的监管达到了全覆盖，较好的完成了绩效目标。

总之，2017 年化妆品抽验费项目完成情况较好，取得的成果显著，不仅为化妆品质量监管后续工作的顺利开展打下坚实的基础，也使上海市化妆品抽验机制改革得到进一步深化，有利于促进上海国际大都市建设食品药品安全现代化目标的实现。

## （二）具体绩效分析

### 1. 项目决策

A 类项目决策类指标，包括妆品抽验项目立项和项目目标两方面的内容。

#### （1）A1 项目立项

反映的是化妆品抽验项目立项情况，主要考察项目立项是否有充分的依据，符合国家、本市的相关规定，以及项目的申请、设立过程是否符合相关要求。各分指标的业绩值和绩效分值如下表所示：

表 5-1：项目立项指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
A11 战略目标适应性	2	100%	2.00
A12 立项依据充分性	2	100%	2.00
A13 项目立项规范性	2	100%	2.00

**A11 战略目标适应性：**根据《中共上海市委、上海市人民政府关于调整上海市人民政府部分机构职能的批复》（沪委〔2013〕112 号）的规定，设立上海市食品药品监督管理局，为市政府直属机构。其明确规定市食药监局的主要职责包括“制定药品、医疗器械、化妆品总体质量状况的评价性抽验和监督性抽验计划，组织实施并发布质量（抽检）公告”，本项目的实施是市食药监局履行化妆品安全监管职能的体现，与部门战略目标相适应。

与此同时，《上海市食品药品安全“十三五”规划》中明确提出，全面提升化妆品质量安全水平，全面实施化妆品生产质量管理规范，

加快本市化妆品生产向标准化、规模化、集约化发展。规范化妆品经营使用行为，探索建立化妆品产品信息追溯体系。加强化妆品上市后管理，强化化妆品监督抽检和风险评价抽检，健全化妆品不良反应监测和评价制度。至“十三五”期末，化妆品质量抽检合格率达到 98% 以上。而要完成上述目标，化妆品抽验工作，特别是长期坚持化妆品抽验工作（数据积累、数据分析）具有很强的科学意义，作为与化妆品抽验工作相关的各类定量指标，无疑是评价“十三五”化妆品安全目标实现情况最好的手段。

因此，项目组认为，化妆品抽验费项目与部门职能和战略目标完全相符，也符合发展政策和优先发展重点，A11 战略目标适应性指标得满分 2.00 分。

**A12 立项依据充分性：**项目既符合国务院发布的《化妆品卫生监督条例》、《化妆品卫生监督条例实施细则》、《化妆品监督抽检工作规范》等文件，也符合市政府印发的《上海市食品药品安全“十三五”规划》，立项依据充分。

因此，项目组认为，化妆品抽验项目的立项依据充分，符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和上海市食品药品安全监管工作计划，也与项目实施单位职责密切相关，A12 立项依据充分性指标得满分 2.00 分。

**A13 项目立项规范性：**本项目为经常性项目，评价人员查阅化妆品抽验项目申报文件可知，2017 年该项目按照市财政局要求按时填报了项目预算申报表及项目绩效目标申报表，项目组认为 2017 年项目预算申报规范，A13 项目立项规范性指标为满分 2.00 分。

## （2）A2 项目目标



反映的是化妆品抽验项目绩效目标设定情况，包括绩效目标的合理性和绩效指标的明确性。

表 5-2: 项目目标指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
A21 绩效目标合理性	2	100%	2.00
A22 绩效指标明确性	2	50%	1.00

#### **A21 绩效目标合理性:**

2017 年化妆品抽验工作根据《上海市食品药品安全“十三五”规划》以及 2017 年化妆品抽验工作要求开展工作，全年项目目标旨在规范生产经营行为，排除、控制和消除安全隐患，杜绝违法添加现象，保持本市化妆品安全处于有序可控局面。市食药监局从宏观层面上设立了项目考核指标，在 2017 年项目实际工作内容中未能制定更为详细的绩效目标，目标设置合理。因此，A21 绩效目标合理性指标得 2.00 分。

#### **A22 绩效指标明确性:**

评价人员通过查阅 2017 年化妆品抽验项目上、下半年实施计划等相关资料以及预算申报材料可知，计划中明确了项目实施的主要任务目标以及具体措施，但是在绩效目标设计上，未能与工作计划完全对应，不能充分反映项目年度目标。建议在绩效目标申报表填报上以业务处室为主导，结合以往年度化妆品抽验工作实际开展情况，以本年度工作计划为主线，将绩效目标转化为明确的可衡量的绩效指标。因此，A22 指标得分为 1.00 分。

### **(3) A3 项目预算**

反映的是化妆品抽验项目预算编制情况，主要考察预算细化情况和预算匹配性。

表 5-3: 项目预算指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
A31 预算匹配性	2	100.00%	2
A32 预算控制有效性	2	50.00%	1

**A31 预算匹配性:**评价人员通过查阅 2017 年化妆品抽验项目预算申请材料可知, 化妆品抽验费按抽验内容进行细化, 且与年度抽验量匹配。故该指标业绩值为 100.00%, 得分为 2.00 分。

**A32 预算控制有效性:**评价人员通过查阅相关财务资料, 2017 年化妆品抽验费三季度即已执行 100%, 究其原因, 主要因为年度任务包含市抽和国抽, 国抽经费来源于中央转移支付项目, 国抽和市抽经费统筹使用, 故先使用市抽经费用于支付市抽和国抽, 编制预算时需进一步加强国抽经费和市抽经费的统筹, 加强预算控制有效性。故该指标业绩值为 50.00%, 得分为 1.00 分。

## 2. 项目管理

B 类指标, 即化妆品抽验项目的管理类指标, 考察的是化妆品抽验项目的投入管理、财务管理以及项目的实施情况。

### (1) B1 投入管理

反映的是项目预算执行的进度, 以及项目资金到位及时性。

表 5-4: 项目投入管理指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
B11 预算执行率	4	100%	4.00
B12 资金到位及时率	2	100%	2.00

#### **B11 预算执行率:**

截至 2017 年 9 月底, 2017 年化妆品抽验费已执行 100%, 故 B11 预算执行率绩效分值为 4.00 分。

#### **B12 资金到位及时率:**

评价人员通过与各实施单位财务人员访谈和查阅相关会计凭证可知，食药监局目前账面资金拨付是零余额支付，审核一笔拨付一笔，在查看相关拨付凭证时并没有发现明显的延后。根据评分标准，该指标业绩值为 100%，故 B12 资金到位及时率指标得分为 2.00 分。

## B2 财务管理

反映的是化妆品抽验费项目资金使用的规范性和安全性、财务制度制定及落实情况及财务监控的有效性。各分指标的业绩值和绩效分值如下表所示：

表 5-5：项目财务管理指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
B21 资金使用情况	3	100.00%	3.00
B22 财务管理制度健全性	3	100.00%	3.00
B23 财务监控的有效性	3	100.00%	3.00

**B21 资金使用情况：**通过对市食药监局本项目预算资金使用情况以及市食药监局委托的市食药检验所抽样经费申请审批流程等情况的检查，项目组认为本项目经费的使用与项目规定用途和项目内容相符，专款专用率为 100%，且资金审批流程规范，会计信息真实、完整、准确、及时，资金使用情况较好。因此根据评分标准，B21 资金使用情况指标得分为满分 3.00 分。

**B22 财务管理制度健全性：**为保证公共财政资金合法、有效使用，进一步规范食品药品监管系统的财务管理工作，市食药监局根据《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国预算法》、财政部《行政、事业单位会计制度》、《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21 号）及本市《贯彻执行行政事业单位内部控制规范的实施意见》（沪财会〔2013〕52 号）等文件，先后制定了《上海市食品药品监督管理局公共财政资金安全管理系统运行规定（暂行）》、《上

海市食品药品监督管理局“公共财政资金安全有效管理系统”项目标准规范》、《上海市食品药品监督管理局财务内部控制制度（暂行）》，后又结合抽验工作实际，制定了《上海市食品药品监督管理局抽验经财务管理制度》，对抽验专项经费的使用范围、支付流程等进行规范。因此，根据评分标准，B22 财务管理制度健全性得分为满分 3.00 分。

**B23 财务监控的有效性：**从化妆品监管处了解到，对于检验所提交的检验清单明细和发票，首先由市场局进行确认盖章，再由化妆品监督处进行审核汇总后，由规划财务处支付。审核流程规范合理。为此，B23 财务监控的有效性指标得分为 3.00 分。

## （2） B3 项目实施

主要考察项目管理制度的健全性和项目管理制度执行的有效性，项目管理制度的健全性指标用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况，项目管理制度的执行有效性指标主要反映业务管理制度的有效执行和质量控制情况。

表 5-6: 项目实施指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
B31 项目管理制度的健全性	4	50%	2
B32 项目管理制度的执行有效性	6	100%	6

**B31 项目管理制度的健全性：**从业务管理制度来看，为进一步规范保健食品、化妆品监督抽检和案件查处工作，市食药监局依据《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国食品安全法》、《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》和《化妆品卫生监督条例》等法律法规相关规定，结合上海市实际，于 2012 年制定并发布了《上海市保健食品、化妆品监督抽检工作若干规定》、《上海市保健食品、化妆品快速检测工作若干规定》和《上海市保健食品、

化妆品案件查处工作若干规定》，文件明确了保健食品、化妆品监督抽检工作中重点抽检对象、抽检数量、抽样程序、样品确认、产品复检、溯源与通报等内容，并对保健食品、化妆品快速检测工作中的检测程序、检测阳性的处置等内容进行规范。2017 年国家食药监总局又出台了《化妆品监督抽检工作规范》（食药监办药化监〔2017〕103 号）用以指导化妆品监督抽检工作；从抽样和检验机构管理制度来看，市食药监局加强对抽样单位年度工作的考核，将抽样规范性和年度抽样工作完成情况纳入考核内容，形成了一套完整的抽样单位考核管理制度，但对检验机构的管理暂未制定相关的管理办法。因此，根据评分标准，B31 项目管理制度的健全性得分为满分 2.00 分。

**B32 项目管理制度的执行有效性：**通过与市食药监局化妆品监督处及化妆品检测机构市食药检验所访谈，抽查 2017 年化妆品抽样、检测文件可知，本项目抽样、检测工作均严格按照《化妆品监督抽检工作规范》、《上海市保健食品、化妆品监督抽检工作若干规定》、《上海市保健食品、化妆品快速检测工作若干规定》执行，制度执行效果较好。因此，根据评分标准，B32 项目管理制度的执行有效性的业绩值为 100%，得分为 6.00 分。

### 3. 项目绩效

C 类项目绩效类指标，包括化妆品抽验项目的产出和效果、影响力三方面的内容。

#### （1）C1 项目产出

反映的是上海市化妆品抽验目产出情况，主要考察化妆品抽验数量完成率、本市化妆品生产企业抽验覆盖率、抽验结果系统录入率以及化妆品抽验完成及时率。各分指标的业绩值和绩效分值如下表所示：

表 5-7：项目产出指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
C11 化妆品抽检完成率	6	98.5%	5.91
C12 本市化妆品生产企业抽验覆盖率	6	100.00%	6.00
C13 抽验结果系统录入情况	6	75.00%	4.50
C14 化妆品抽验季度完成均衡性	4	50.00%	2.00

**C11 化妆品抽检完成率：**对于该指标，项目组通过查阅项目总结资料、基础数据表填报情况可知，2017 年化妆品抽验项目全年计划，截至到 11 月 20 日，化妆品抽检完成情况如下表。

表 5-8: 化妆品抽检数量完成情况

项目	计划数	实际完成数	权重	数量完成率
常规监督抽检	3000	2910	50%	97%
快速检测	2500	3310	50%	132.4%

根据评分细则，C11 化妆品抽检完成率指标业绩值为  $6*50%*97%+6*50%*100%$ ，得分为 5.91 分。

**C12 本市化妆品生产企业抽验覆盖率：**对于该指标，项目组通过与食药监局化妆品监督处访谈以及查阅相关基础数据表可知，2017 年抽验化妆品生产企业监管覆盖率为 100%，根据评分标准，C12 本市化妆品生产企业抽验覆盖率指标得分为满分 6.00 分。

**C13 抽验结果系统录入情况：**化妆品样品信息和检验结果的录入是一项基础性工作，所录入的样品信息，将成为后续环节的基础数据，关系着整个监测工作的顺利开展和结果的真实有效，同时，检验结果的及时录入也关系到消费者和被监测单位的切身利益。因此，《上海市保健食品、化妆品监督抽检工作若干规定》以及 2017 年化妆品抽验工作计划中均要求对化妆品抽检样品信息和检验结果实时录入市食药监局化妆品抽样系统。另外，如有特殊困难可以纸质抽检代替，但必须及时完成信息补录。查阅 2017 年化妆品抽样系统以及与相关人员访谈可知，截至 11 月 20 日，2017 化妆品日常监督抽验信息录入共计 2999

条，信息录入率为 99.97%，录入基本完成，但评价人员通过查阅系统录入的数据来看，录入信息完整性和及时性存在一定不足。因此，根据评分标准 C13 抽验结果系统录入情况指标得分为 4.50 分。

**C14 化妆品抽验季度完成均衡性：**对于该指标，项目组通过查阅食药监局《2017 年药品、器械、化妆品抽验计划》可知，2017 年全年计划完成化妆品抽验 5500 件。同时，根据财务处室提供抽样数据可知，2017 年化妆品抽验各季度实施数如下表所示：

第一季度		第二季度		第三季度		第四季度		合计	
抽样	快检	抽样	快检	抽样	快检	抽样	快检	抽样	快检
144	246	1069	825	586	1006	1113	1321	2912	3398

由上表可知 2017 年化妆品每季度抽样数未能均衡实施，主要集中在二季度抽样。根据评分标准，C14 化妆品抽验完成及时率得分为 2.00 分。

## （2）C2 项目效果

反映的是上海市化妆品抽验项目实施效果情况，主要考察化妆品安全事故发生率、化妆品抽验合格率、化妆品安全监管力度。各分指标的业绩值和绩效分值如下表所示：

表 5-10：项目效果指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
C21 化妆品安全事故发生率	4	100%	4.00
C22 化妆品抽验合格率	6	100%	6.00
C23 化妆品安全监管力度	6	100%	6.00

**C21 化妆品安全事故发生率：**对于该指标，项目组通过 2017 年化妆品抽验工作总结和相关公开信息可知，2017 年没有发生化妆品安全事故，化妆品安全事故发生率为 0，根据评分标准，C21 化妆品安全事故发生率指标业绩值为 100%，得分为 4.00 分。

**C22 化妆品抽验合格率：**截至 2017 年 11 月 20 日，化妆品检验共计 3310 件，合格 3272 件，抽验合格率 98.8%，达到了绩效目标中设定的“化妆品抽验合格率 $\geq$ 97%”的要求，因此 C22 化妆品抽验合格率指标业绩值为 100%，得分为 6.00 分。

**C23 化妆品安全监管力度：**该指标用以反映和考核项目实施单位对化妆品安全的控制情况，通过查阅 2017 年化妆品监管行政处罚信息，食药监局对化妆品抽检过程中发现的问题，采用发现一批公开一批的做法，通过各种行政手段加强了对化妆品相关监管控制，加大了化妆品安全监管力度。因此，根据评分标准，C23 化妆品安全监管力度指标得分为满分 6.00 分。

### （3）C3 能力建设及可持续影响

反映的是化妆品抽验费项目能力建设和可持续影响情况。各分指标的业绩值和绩效分值如下表所示：

表 5-11：项目能力建设和可持续影响指标分析

三级指标	指标权重	业绩值	绩效值
C31 长效管理制度健全性	5	60.00%	3.00
C32 队伍建设情况	4	100.00%	4.00
C33 信息公开情况	4	50.00%	2.00
C34 消费者满意度	10	60.90%	6.09

**C31 长效管理制度健全性：**为保障项目顺利实施，在专项经费管理上，市食药监局结合上海市化妆品安全监管实际，制定了《上海市食品药品监督管理局食品类、药品类抽验专项经费财务管理规定》、《上海市食品药品监督管理局食品、化妆品检验检测机构遴选管理办法（试行）》、等文件，规范了专项资金的使用和抽验的实施过程；在对抽样单位的管理上，化妆品监督管理处将抽样质量相关指标纳入



了抽样单位年度工作考核内容，加强了化妆品抽样工作管理；在对化妆品检验机构的管理上，开展了市食药检所化妆品检验工作调研，加强与市食药检所的沟通，但对其检验工作的监督管理暂未形成相关的考核管理机制，需进一步完善化妆品抽验信息系统和建立相关监督考核机制来规范和监督检验工作。因此，根据评分标准，B31 长效管理制度健全性指标得分为 3.00 分。

**C32 队伍建设情况:**市药检所作为化妆品检验检测主要委托机构，重视化妆品检验检测专业技术人员的培养，实施人才培养战略，努力吸纳专业技术人员的同时，积极加强所内业务骨干的培训。因此 C32 队伍建设情况指标可得满分 5.00 分。

**C33 信息公开情况:**该指标考察市食药监局对外公布信息的情况。根据访谈及相关资料了解到一些信息公开公布的情况：

目前已在上海市食品药品监督管理局网站首页当行中设置“信息公开”栏目，并在页面中分设综合、食品、保健食品、药品、化妆品、医疗器械六个板块。化妆品版块公开了包括季度化妆品监督抽检质量公告、注销违规公司的公告、化妆品行业相关通知等信息。

市食药监局虽建立了化妆品抽验信息公开平台，截至 12 月 11 日，2017 年化妆品抽检质量公告公布至第三期，全年于 6 月、9 月、12 月共发布三期化妆品抽检质量公告，内容分别为 2017 年 1-5 月抽验结果、6-8 月抽验结果、9 月抽验结果，9 月以后抽验结果目前尚未公布。根据指标评分标准，C33 信息公开情况指标得 2.00 分。

**C34 消费者满意度:**本次调查问卷的发放对象为上海市部分区域的消费者，对其所在地区化妆品安全监管部门的监管工作和化妆品安全状况的满意度以及监管工作的满意度提升情况进行调查，调查结果如下表所示：

表 5-12: 满意度统计表

调研内容	评价最高	评价较高	评价一般	评价较差	评价差	满意度
对所在地区化妆品安全监管部门的监管工作的满意度	4.02%	23.56%	62.07%	8.62%	1.72%	62.70%
对所在地区的化妆品安全状况的满意度	3.45%	16.67%	65.52%	13.22%	1.15%	60.06%
对本区化妆品安全监管部门的监管工作的满意度提升情况	4.02%	22.41%	62.64%	9.77%	1.15%	62.47%
综合满意度						61.74%

根据上表所示, 公众对化妆品监管综合满意度为 61.74%, C34 消费者满意度指标业绩值为 61.74%, 得分为 6.17 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. 根据实际监管情况分阶段制定化妆品抽验计划, 明确重点监管领域及对象

化妆品抽验监管处室根据市食药监局 2017 年工作要点制定了化妆品抽验年度工作计划和上、下半年工作, 并对计划进行责任分解, 明确要求和完成时间节点, 整合各环节的工作任务, 统一监督抽检工作规范, 严格抽检程序, 规范抽检文书, 为年度抽验工作计划的完成提供了有利保障。

#### 2. 由市食药检所和徐汇区食药检所统一承担监督抽检检验任务, 提升检验检测水平

本年内由徐汇食品药品检验所承检徐汇区市场监管局监督抽检样品, 上海市食品药品检验所承检其余监督抽检样品, 提高检验工作质量。同时, 市食药检所和徐汇区食药检所不断吸纳更多的专业技术人员从事食品药品检验检测工作, 加强检验检测技术力量, 完善技术保

障体系，加大投入力度，提升检测水平，提高了化妆品监管的科学化管理水平。

## （二）存在的问题和建议

### 1. 进一步细化抽验工作计划，分列化妆品国抽和市抽工作，加强市抽和国抽经费的统筹管理

评价人员查看由市食药监局制定的 2017 年上、下半年化妆品监督抽检计划和各季度抽样完成情况，发现抽样不均衡，抽样工作主要集中在第二和第四季度，导致全年抽检工作主要集中在第二季度和第三季度完成，直接影响后续检验工作的开展；另外，本年度化妆品国抽和市抽经费的管理需进一步加强，存在经费超支情况。因此，一方面建议抽样单位在执行市级化妆品监督抽检任务时合理制定计划，结合专项市级预算和中央转移支付资金的使用，统筹国抽和市抽工作，实施各季度均衡抽样，并根据外部形势、上级任务变化及时调整计划，以便后期检验工作的开展；另一方面加强对抽样单位年度工作的考核，将抽样季度均衡等指标纳入其考核内容中。

### 2. 需加强检验工作管理的规范性和时效性，完善抽样和检验工作的有序衔接机制

由于化妆品检验周期本身较长，且存在集中送样检验等情况，因而部分检验任务未按市局要求时点完成，对不合格化妆品的后续及时查处造成了一定的影响，建议化妆品检验机构在确保检验工作的同时，加强检测工作的时效性管理，同时建议化妆品监管处加快相关检验机构考核管理办法的制定，加强对检验费的检查审核，进一步完善对化妆品检验机构的管理机制。

### 3. 加快化妆品抽验系统的升级，提高抽样和检验信息录入便捷性和完整性

从抽验信息录入情况来看，抽样单位和检验单位均能按照相关规定及时将抽样和检验信息录入化妆品抽验信息系统，以便保障抽验数据互通、信息共享。但评价人员通过查阅系统录入的数据来看，录入信息完整性存在一定缺失，具体表现在检验机构完成化妆品检验后将检验信息录入系统时，检验结果等信息未录入系统。因此，建议相关处室在改进与升级现有信息录入系统的同时，加强抽检工作的时效性管理，争取做到及时抽检、及时录入，提高抽样和检验信息录入便捷性和完整性，提高化妆品抽验工作的执行效率。

上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司

2017 年 12 月

## 五、附件

## 附件一：指标体系

上海市 2017 年度化妆品抽验项目财政专项资金综合评价表

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	指标解释	指标评分细则	数据来源
A 项目决策	14	A1 项目立项	6	A11 战略目标适应性	2	项目与部门战略目标的适应性	①项目能够支持部门目标的实现得 1 分；②项目符合发展政策和优先发展重点得 1 分	文件搜集、整理与分析
				A12 立项依据充分性	2	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	①符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策得 1 分；②与项目实施单位或委托单位职责密切相关得 1 分。	文件搜集、整理与分析
				A13 项目立项规范性	2	项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况	①项目按照规定的程序申请设立得 1 分；②所提交的文件、材料符合相关要求得 1 分；	查阅项目立项文件、项目申报资料
		A2 项目目标	4	A21 绩效目标合理性	2	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核绩效目标与项目实施的相符情况	①项目是为促进化妆品安全监管所必需得 1 分；②项目预期产出效益和效果符合化妆品监管的合理预期得 0.5 分；③绩效目标与相应预算的关联得 0.5 分	列举指标、整理与分析
				A22 绩效指标明确性	2	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的	①有将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标得 0.5 分；②指标值清晰、可衡量得 0.5 分；③指标与项目	列举指标、整理与分析

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	指标解释	指标评分细则	数据来源
						相符情况	年度任务数或计划数相对应得 0.5 分；④指标与预算确定的项目投入额或资金量相匹配得 0.5 分。	
		A3 项目预算	4	A31 预算匹配性	2	用以反映项目是否与项目实施内容相匹配，并且进行具体细化	预算与实施内容相匹配且项目预算细化、完整、计算准确得满分；预算与实施内容相匹配但项目预算在细化、完整性、准确性方面存在问题得 1.5 分；预算与实施内容不匹配、且项目预算在细化、完整性、准确性方面存在问题得 0 分。	预算申请文件、项目情况介绍相关资料
				A32 预算控制有效性	2	用以反映项目预算执行情况，对预算进行合理测算，实际支出控制在预算内。	项目实际支出控制在预算内得满分，项目实际支出超出预算得 0 分。	预算申请文件、项目相关财务数据
B 项目管理	25	B1 投入管理	6	B11 预算执行率	4	用以反映项目预算执行的进度，预算执行率=实际支出数/预算数	预算执行率与权重的乘积	项目相关财务数据
				B12 资金到位及时率	2	及时到位资金与应到位资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。到位及时率=(及时到位资金/应到位资金)×100%。	①四季度资金均及时支付给检验单位则得 100%权重分；②如某季度资金未及时到位扣权重分的 25%。	项目相关财务数据
		B2 财务管理	9	B21 资金使用情况	3	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。	①不符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；②资金的拨付未有完整的审批程序和手续；③项目的重大开支	查阅项目相关财务资料

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	指标解释	指标评分细则	数据来源
							未经过评估认证；④不符合项目预算批复或合同规定的用途；⑤存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。每发生一件扣权重分 20%。	
				B22 财务管理制度健全性	3	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。	①已制定或具有相应的项目资金管理办法，且完善得 3 分；②已制定或具有相应的项目资金管理办法，有待完善得 1.5 分；③未制定或具有相应的项目资金管理办法得 0 分。	查阅项目资金管理办法
				B23 财务监控的有效性	3	项目实施单位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，用以反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况。	①制定或具有相应的监控机制得 1 分；②采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段得 2 分。③实施财务检查等监控措施手段项目数量占总项目数量比 100%得满分，每降低 1%扣权重分 1%。	查阅有关财务资料、项目单位访谈
		B3 项目实施	10	B31 项目管理制度的健全性	4	与项目相关管理制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	考察是否设立了合理的制度来规范抽验流程，制度健全得 100%权重分，比较健全得 50%权重分，没有建立制度不得分。	查阅相关管理制度、项目单位访谈
				B32 项目管理制度的执行有效性	6	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。	抽验具体实施是否按相关制度执行，抽验流程是否规范，委托检验机构政府采购是否规范。实施执行情况较好得 100%权重分，执行情况一般得 50%权重分，情况不理想不	查阅相关管理制度、项目申报、实施汇报及总结材料等，

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	指标解释	指标评分细则	数据来源
							得分。	项目单位访谈
C 项目绩效	61	C1 项目产出	22	C11 化妆品抽验数量完成率	6	实际抽验数量与计划抽验数量的比率，用以反映和考核化妆品抽验数量目标的实现程度。化妆品抽验数量完成率=（实际抽验数量/计划抽验数量）×100%。	化妆品抽验数量完成率≥90%得分为项目计划完成率*分值；化妆品抽验数量完成率 < 90%每降低 2%扣权重分的 5%。	查阅化妆品抽验统计数据
				C12 本市化妆品生产企业抽验覆盖率	6	实际抽验化妆品生产企业数量与化妆品生产企业总数的比率，用以反映和考核化妆品生产企业抽验覆盖率。化妆品生产企业抽验覆盖率=（抽验化妆品生产企业数量/化妆品生产企业数量）×100%。	本市化妆品生产企业抽验覆盖率 < 100%时，每降低 2%扣权重分的 10%。（计划中要求上半年生产企业至少有一次全覆盖）。	《上海市食品药品安全“十三五”规划》及实际抽验数据
				C13 抽验结果系统录入情况	6	① 抽验结果录入率：实际抽验结果录入数量与抽验结果总数的比率，用以反映抽验结果系统录入程度。 ② 系统录入及时性和完整性。	① 抽验结果录入率为 100%得满分 3 分；100% < 抽验结果录入率 ≤ 90%得 2 分；90% < 抽验结果录入率 ≤ 80%得 1 分；抽验结果录入率 < 80%不得分。②系统录入及时和完整性得满分 3 分，录入 5%比例以内存在不及时或不完整得 1.5 分，录入 10%比例以内存在不及时或不完整得 1 分，录入 10%比例以上存在不及时或不完整不得分。	查阅安全监管系统数据，项目单位访谈



一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	指标解释	指标评分细则	数据来源
				C14 化妆品抽验季度完成均衡性	4	根据工作计划，要求年内化妆品抽验各月度均衡。	四季度均衡得满分；四季度中存在部分季度不均衡得 50% 权重分；年内抽样极不均衡，年内工作在某一个季度内完成不得分。	查阅化妆品抽验统计数据，项目单位访谈
		C2 项目效益	16	C21 化妆品安全事故发生率	4	该指标表示年内上海化妆全安全事故发生的频次，以反映上海化妆品安全风险控制情况。	2017 年海市化妆品安全事故为 0 得满分，每发生 1 件化妆品安全事故扣 1 分，扣完为止。	查阅化妆品抽验统计数据，项目单位访谈
				C22 化妆品抽验合格率	6	化妆品抽验合格数量与化妆品抽验总数的比率，用以反映化妆品抽验合格情况。	本市化妆品抽验合格率是否达到”十三五“规划中化妆品质量监督性抽验总体合格率不低于 95% 的目标，化妆品抽验合格率=抽验合格数量/抽验总数*100%	查阅化妆品抽验统计数据，项目单位访谈
				C23 化妆品安全监管力度	6	项目实施单位是否为保障化妆品的安全、规范等而采取了必要的监控、管理措施。用以反映和考核项目实施单位对化妆品安全的控制情况。	①制定或具有相应的监控机制得 1 分；②采取了相应的安全检查等必要的监控措施或手段得 2 分。③实安全务检查等监控措施手段项目数量占总项目数量比 100% 得满分，每降低 1% 扣权重分 1%。	2017 年度行政约谈数、立案处罚等信息汇总表
		C3 能力建设及可持续影响	23	C31 长效管理制度健全性	5	项目长效管理制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	考察是否设立了合理的制度来规范抽验流程，制度健全得 100% 权重分，比较健全得 50% 权重分，没有建立制度不得分。	查阅相关管理制度文件

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	指标解释	指标评分细则	数据来源
				C32 队伍建设情况	4	考察检验检测机构对监测队伍的建设培养的成效。	监测骨干培训的后续效果和队伍发挥能力。队伍建设完备得 5 分，队伍建设未完成得 2 分，无培训等工作得 0 分。	查阅相关管理制度文件
				C33 信息公开情况	4	考察食药监局对化妆品抽验结果的公示公开是否得到执行。	有及时公开公示信息得 4 分，未及时公开公示信息得 2 分，从不公开不得分。	查阅相关网站及项目单位访谈
				C34 消费者满意度	10	考察公众对化妆品安全监督的满意程度，根据满意度问卷，满意度等级从非常满意到非常不满意的权重分别为 100%、80%、60%、30%、0，则项目满意度 $Y = (\text{非常满意数} * 100\% + \text{比较满意数} * 80\% + \text{基本满意数} * 60\% + \text{不太满意数} * 30\% + \text{非常不满意数} * 0) / \text{调查问卷回收总数} * 100\%$	得分为满意度*分值	公众满意度问卷
总计	100		100		100			

## 附件二：问卷调查分析报告

### 上海市食品药品监督管理局

### 2017 年化妆品抽验项目问卷调查分析报告

#### 一、 调查目的

本次问卷调查旨在通过对上海市各区化妆品消费者的调研，对消费者对化妆品安全的认知、宣传以及化妆品安全意识的提高和对监管工作的满意度调研，了解当前化妆品安全以及监管是否切实符合消费者的要求，从而为今后上海市各区更好地合理配置资源，促进公共资金对化妆品抽验工作的引导和推动作用提供参考建议。

#### 二、 问卷调查对象及内容

##### (一) 调查对象

对上海市各区各行各业的消费者进行了化妆品安全与监督管理方面的问卷调查。

##### (二) 调查内容

1. 化妆品安全认知
2. 化妆品安全意识提升情况
3. 化妆品监管部门的满意度

#### 三、 问卷发放方式

1. 实地发放；
2. 电话或者邮件。

11 月 21 日-11 月 29 日，调研小组对全市部分区范围内消费者随机发放问卷 200 份，收回 185 份，问卷回收率 92.5%，其中有效问卷为 174 份，具体情况如下表所示：

表 6: 问卷发放情况表

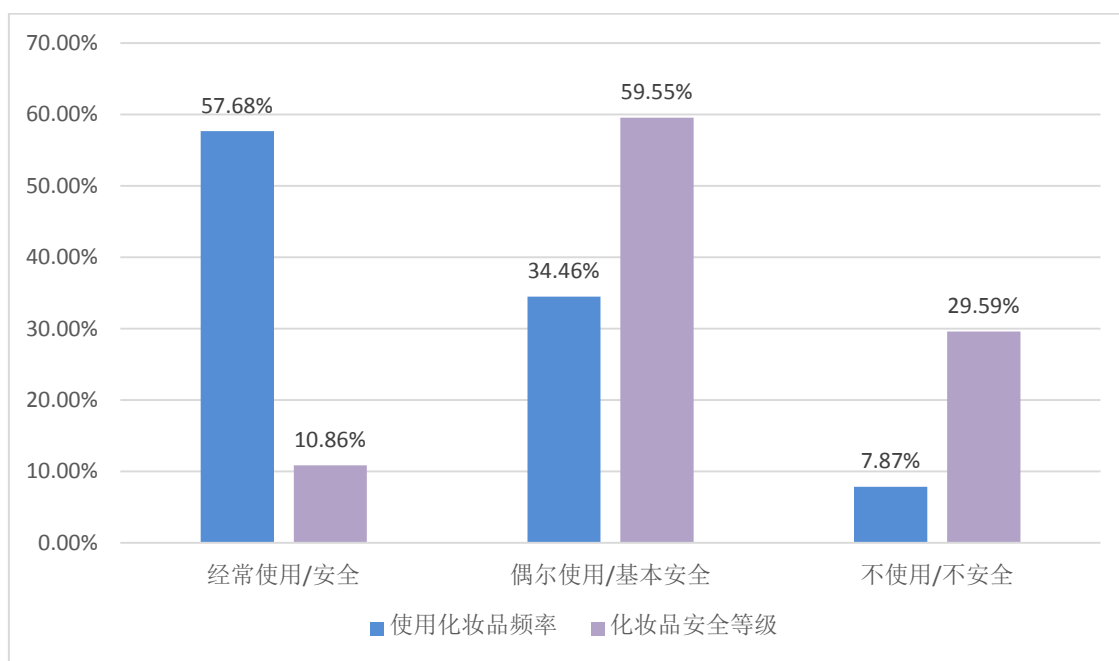
序号	区名	发放问卷	回收问卷	有效问卷
1	黄浦	10	8	8
2	静安	30	27	24
3	浦东新区	120	115	110
4	徐汇区	40	35	32
合计		200	185	174

#### 四、化妆品安全监管问题问卷调查结果分析

项目组对各区消费者进行了问卷调查，其中男士占 20.11%，女士占 79.89%。

根据问卷调研结果，项目组发现：

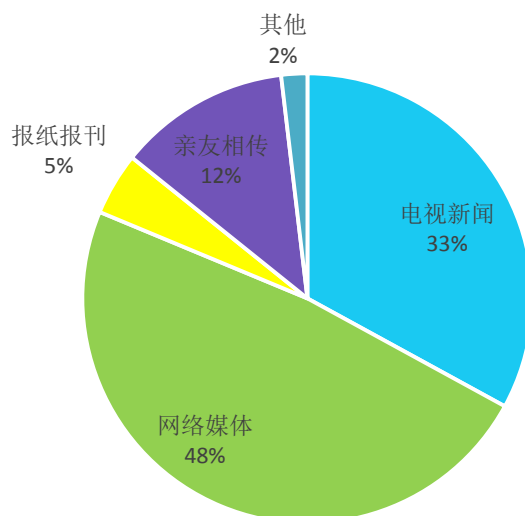
57.68%的人平时经常使用化妆品，但是认为自己所在区的化妆品的使用是安全的人只有 10.86%，认为基本安全的人占比最多，有 59.55%。具体调研情况如下图所示：



“您平时有使用化妆品吗？”以及“您认为本区化妆品的使用安全吗？”问题分析图

随后，项目组对消费者获得化妆品安全信息渠道的进行了调研，可以看出在渠道的选取上，消费者们大部分是倾向于网络媒体和电视新闻，分别占 32.96%和 48.31%。其次则是通过亲友相传、报刊杂志。具体分布情况如下图所示：

## “您主要是通过何种渠道获取化妆品安全信息的？”



## “您主要是通过何种渠道获取化妆品安全信息的？”问题分析图

在对问卷的分析中，项目组发现，49.44%的消费者化妆品安全知识一般了解，32.96%比较了解，不了解的消费者占比较小，为 3.00%。对于化妆品安全意识提升情况，分别有 56.57%和 22.32%的消费者认为有一般提升和较大提升。化妆品安全知识没有提升的情况占比较小，为 3.24%。具体情况如下表所示：

调研内容	评价最高	评价较高	评价一般	评价较差	评价差
对化妆品安全知识了解情况	8.24%	32.96%	49.44%	6.37%	3.00%
对化妆品安全意识提升情况	5.67%	22.32%	56.57%	12.32%	3.12%

问卷结果显示，46.82%的消费者遇到过化妆品安全问题，53.18%没有遇到过。在遇到过此类问题的消费者中，52.69%的消费者没有进行投诉，进行了投诉的消费者中 22.98%得到了反馈。

最后，项目组针对各个区的消费者对他们所在地区服务化妆品安全监管部门的监管工作和化妆品安全状况的满意度以及各区消费者相对于往年对本区服务化妆品安全监管部门的监管工作的满意度是否有所提升做了分析，调查显示，消费者对所在地区监管部门监管工作满

意度是 62.70%，对化妆品安全状况满意度是 60.06%，对化妆品安全监管部门监管工作满意度提升的满意度是 62.47%。具体分布情况如下：

调研内容	评价最高	评价较高	评价一般	评价较差	评价差	满意度
对所在地区化妆品安全监管部门的监管工作的满意度	4.02%	23.56%	62.07%	8.62%	1.72%	62.70%
对所在地区的化妆品安全状况的满意度	3.45%	16.67%	65.52%	13.22%	1.15%	60.06%
对本区化妆品安全监管部门的监管工作的满意度提升情况	4.02%	22.41%	62.64%	9.77%	1.15%	62.47%

在对消费者意见及建议的调查中，项目组收集到了许多消费者反馈。他们普遍认为应当加大对化妆品安全的监管和处罚力度，尤其是当前网购盛行，假货层出不穷，危及到消费者的生命财产安全。应当杜绝假货，从自身做起，创造和谐生活环境。

## 上海市食品药品监督管理局 化妆品抽验项目满意度调查问卷

尊敬的先生/女士:

您好!为加强和规范上海市财政部门的预算管理工作,合理配置公共资源,促进公共资金对上海市食品药品监督管理局化妆品抽验工作的引导和推动作用。受上海市食品药品监督管理局的委托,特开展本次调查,以了解专项资金绩效,切实让社会公众受益。问卷采用不记名方式,请根据您的个人真实感受填写。我们保证问卷数据仅限于统计分析,对您的个人信息将予以严格保密。感谢您的支持与配合!

上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司

2017 年 11 月

### 一、基本信息

1、您的性别: A.男 B.女

2、您的年龄:

3、您的所在区县: 区

### 二、化妆品安全监管问题

1、您平时有使用化妆品吗?

A. 经常使用 B. 偶尔使用 C. 不使用

2、您认为本区化妆品的使用安全吗?

A. 安全 B. 基本安全 C. 不安全

3、您主要是通过何种渠道获取化妆品安全信息的?(可多选)

A. 电视新闻 B. 网络媒体 C. 报纸报刊 D. 亲友相传 E. 其它

4、您对化妆品安全知识了解吗?

A. 非常了解 B. 比较了解 C. 一般了解 D. 不太了解 E. 不了解

5、相较于以前,您认为您现在化妆品安全意识有所提高吗?

A. 很大提升 B. 较大提升 C. 一般提升 D. 较小提升 E. 没有提升

- 6、您遇到过化妆品安全问题吗？是否进行了投诉？
- A. 遇到过，进行了投诉，有反馈    B. 遇到过，进行了投诉，无反馈  
C. 遇到过，没有进行投诉            D. 没有遇到过
- 7、您对所在地区化妆品安全监管部门的监管工作的满意度如何？
- A. 非常满意    B. 比较满意    C. 一般满意    D. 比较不满意    E. 非常不满意
- 8、与往年相比，您对本区化妆品安全监管部门的监管工作的满意度有所提升吗？
- A. 很大提升    B. 较大提升    C. 一般提升    D. 较小提升    E. 没有提升
- 9、总体上，您对所在地区的化妆品安全状况是否满意？
- A. 非常满意    B. 比较满意    C. 一般满意    D. 比较不满意    E. 非常不满意
- 10、您对提高本地区化妆品安全监管工作的建议：



### 附件三：访谈记录

**1. 十三五规划中要求进一步提升对药品、化妆品的检测能力，达到国际水平，您觉得我们能否达到？**

已经基本达到了。上海市食药检所绝对可以达到国际先进药品、化妆品检测能力水平，装置设备也是世界上最先进的，具有大量的技术检测证明文件，所以上海市药检所在国际上应该都能得到认可。

**2. 对于化妆品抽验费报销流程是怎样的？**

目前财政资金账户普遍使用零余额支付。首先由检验所提交每季度的检验费清单，由区分局对口管理人员确认盖章，如各区市场监督管理局有修改意见，则再由检验所盖章的重置的费用清单提交给区分局盖章。双方都确认后，由化妆品监管处核实报销清单后报财务部，财务部核实金额勾稽关系后报账户审核部门拨款。

**3. 您认为在整个项目管理过程中还存在哪些问题？**

化妆品抽验信息数据系统目前还不够完善，明年我们将加快化妆品抽检系统开发单位等研究抽检系统与市食药检所检验管理系统数据对接，实现检验结果及时报送。