

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2020 年数据运营服务项目

项目单位：上海市大数据中心

主管部门：上海市大数据中心

委托单位：上海市财政局监督检查局

评价机构：上海厚贤科技咨询有限公司

2021 年 5 月

目 录

摘要	1
一、基本情况	5
(一) 项目概况	5
(二) 项目绩效目标	22
二、绩效工作开展情况	27
(一) 绩效评价目的	27
(二) 绩效评价原则和方法	28
(三) 绩效评价工作过程	29
三、综合评价情况及评价结论	31
(一) 综合评价情况	31
(二) 评价结论	34
四、绩效评价指标分析	37
(一) 项目决策情况	37
(二) 项目过程情况	40
(三) 项目产出情况	46
(四) 项目效益情况	55
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析	59
(一) 主要经验及做法	59
(二) 存在问题及原因分析	61
六、有关建议	63

2020 年数据运营服务项目绩效评价报告摘要

一、项目概况

为落实市府《上海市公共数据库和一网通办管理办法》（沪府令 9 号）及市委办公厅、市府办公厅《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8 号）中关于数据运营服务的要求。在 2019 年试点基础上，上海市大数据中心（以下简称“大数据中心”）确定了“按实结算、先用后付”的数据运营服务模式，并启动了 2020-2022 年为期三年的新一轮数据运营服务工作，相应设立了 2020 年数据运营服务项目。数据运营服务项目包括数据治理和数据开放运营服务、数据安全管理运营管理服务、政务云管理运营服务。

本项目通过购买服务的形式具体实施，实施周期为 2020 年 5 月 8 日至 2021 年 5 月 7 日。因项目仍在实施过程中，经与各方沟通后确定本次绩效评价的对象为截至 2021 年 1 月底数据运营服务项目 4391.8 万元的绩效，包括该阶段公共数据归集工作、数据治理能力相关工作等 5 项内容。年初预算 4391.8 万元，实际支出 4391.8 万元，预算执行率 100%。

二、评价结论及绩效分析

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本项目绩效评价得分为 89 分，绩效评级为“良”。

2020 年数据运营服务项目效益显著，为全面建成贯穿数据

全生命周期管理的大数据资源平台奠定了基础。2020年新增归集清洗344.43亿条数据；数据采集接入完成率达100%；累计归集701.00亿条数据；公共数据开放平台现已开放51个数据部门，990,925,216条数据。自然人综合库等基本完成建设；地名地址专题库等在服务期内已全面完成建设。共完成23次数据监测质量评估。探索了“数据驾驶舱”“数据月月讲”等数据分析应用，逐步构建了数据运营管理体，创新了项目结算模式形成“分类共享”“应用场景”授权机制等机制，并完成9份指南及规范的编制，相关做法在同领域较为先进。完成政务云上应用安全重保管理服务等3项服务。

但该项目在决策和过程管理方面仍存在一些不足：一是项目部分绩效目标指标设置不够合理，产出指标未根据该项目具体工作内容展开；二是预算编制科学性不足，精细化程度不高；三是项目监督考核管理、合同管理及档案管理不到位。

三、主要经验及做法

(一)对全市政务公共数据进行全生命周期管理，提升智慧城市各行业领域的智能化场景应用水平。通过项目的实施，将数据运营服务模式的理论研究付诸实践，建立了可持续的编目、标注、归集、整合、共享交换及质量监测等体系机制，提升了智慧城市各行业领域的智能化场景应用水平。

(二)建立“1+1+N”运营管理模式，形成数据运营闭环管理。

市大数据中心建立“1+1+N”运营管理模式，即1个大数据中心，负责运营服务任务下达、考核验收等；1个数据运营总包方，负责整体数据服务协同，对整体数据运营服务结果负责；N个数据运营服务提供商，建立服务供应商目录，定期开展服务供应商的评估与考核工作等。同时通过引入第三方监管，形成闭环管理。

(三)提高数据资产的价值，提高政府的执政能力和为人民服务的水平。大数据中心制定了政务公共数据地方标准，持续加强数据的归集、整合、开放等基础工作，进一步深化综合库、专题库建设及应用，将政务公共数据作为一种资产进行有效运营管理，开展数据资产分析、挖掘、应用等，提高数据资产的价值。

四、主要问题

(一)部分绩效目标指标设置不合理，预算绩效管理工作有待加强。一是产出指标中数量、质量、时效指标未根据该项目具体工作内容展开，较为笼统，不利于绩效评价；二是部分指标目标值设置不够明确具体，同时由于有关部门年中新增下达工作任务不可预见，导致部分指标目标值设置与工作任务或计划不匹配。

(二)预算编制科学性不足，预算编制精细化程度有待提升。该项目2020年预算是根据2019年项目试点情况，结合2020年项目计划统筹编制。预算资金测算无明确的数量标准和单价依据，项目预算与委托服务内容的匹配性不足。

(三)部分监督考核管理、合同管理及档案管理不到位。在监督考核管理方面，《大数据中心数据运营服务考核评估办法》

中考核办法与合同约定的费用结算条款设定的口径存在差异。在合同管理方面，目前采用保函一次性支付全部款项的方式有待优化。截止报告出具，尚有部分文件资料未查证到，档案管理工作有所欠缺。

五、有关建议

(一) 深化绩效管理，强化绩效目标与工作计划、预算的关系，提升绩效目标指标合理性。建议大数据中心明确部门内部绩效目标管理工作的责任分工，结合行业特点建立健全本领域核心绩效指标体系。加强绩效目标与项目内容及预算的匹配性，目标值设定做到符合部门职能及规划、符合工作计划、符合预算以及符合行业要求。

(二) 完善服务目录及计费标准，加强预算精细化、科学化管理。建议大数据中心在前期试点实施的基础上，进一步理清预算支出范围、支出标准。按照服务性质梳理服务内容，在数据服务内容分类基础上，完善服务目录及计费标准。同时，对于跨年度项目，建议充分考虑合同执行和预算安排的匹配和衔接。

(三) 强化过程管理，不断提升项目管理水平。一是建议大数据中心统一项目考核管理制度和合同有关考核要求、考核结果应用等的口径。二是建议调整当前支付方式，按一定比例预付，验收后按实结算。三是建议按照上海市行政事业单位档案管理办法以及数据档案管理要求，对项目档案进行梳理，查缺补漏，保证档案的完整性。

2020 年数据运营服务项目绩效评价报告

为全面贯彻落实上海市实施预算绩效管理工作的要求，根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法(试行)》(沪财绩〔2020〕6号)相关规定，受上海市财政局监督检查局委托，上海厚贤科技咨询有限公司承担了2020年上海市大数据中心(以下简称“大数据中心”)数据运营服务项目的绩效评价工作。本项目实施周期为2020年5月8日至2021年5月7日。因项目仍在实施过程中，无法全面、完整反映项目产出及效益达成数据，经与委托方充分沟通后确定本次评价时间段为2020年5月8日至2021年1月31日。在取数、调研以及分析基础上，形成了本报告。

一、基本情况

(一) 项目概况

1.立项背景及目的

2018年4月，上海市大数据中心正式挂牌成立，主要负责构建本市数据资源共享体系，制定数据资源归集、治理、共享、开放、应用、安全等技术标准及管理办法，实现跨层级、跨部门、跨系统、跨业务的数据共享和交换。同时，推进上海政务信息系统的整合共享，贯通汇聚各行、各行政部门和各区的政务数据。

为落实市府《上海市公共数据库和一网通办¹管理办法》(沪

¹ “一网通办”，是指依托全流程一体化在线政务服务平台(以下简称“在线政务服务平台”)和线下办事窗口，整合公共数据资源，加强业务协同办理，优化政务服务流程，推动群众和企业办事线上一个总门户、一次登录、全网通办，线下只进一扇门、最多跑一次。

府令 9 号) 及市委办公厅、市府办公厅《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》(沪委办〔2019〕8 号) 中对于数据运营服务的要求, 推动公共数据整合, 实现公共数据统一集中管理, 提升公共数据服务能力, 进一步强化公共数据运营管理机制, 以“服务能力标准化、过程管理精细化、绩效管理体系化”为目标, 形成具有通用价值、易于量化的公共数据服务目录。同时, 上述文件均明确, 大数据中心具体承担本市公共数据的归集、整合、共享、开放、应用、管理。

2019 年上半年, 大数据中心开展了数据运营服务项目试点(年初预算数 1970 万元, 调整后预算 1500 万元, 实际支出数 1499.6 万元, 合同期限 4 个月, 中标单位为上海南洋万邦软件技术有限公司)及公共数据运营服务机制研究课题研究工作。通过试点项目的实施, 逐步探索并形成了“按实结算、先用后付”的数据运营服务模式, 即根据合同约定的服务期限内数据运营服务商实际提供服务的情况, 按照“服务目录验收标准²”所规定的“服务计量标准”和“服务计费标准”进行核算, 扣除年度考核和违约处罚金, 并扣除预付费金额后(未抵扣部分, 以后年度继续扣除, 扣完为止)支付剩余的服务费用。

在 2019 年试点基础上, 为更好应对全市政务公共数据全生命周期管理工作中遇到的挑战, 更有效地提高数据质量、保证数据安全, 同时将数据运营服务模式的理论研究付诸实践, 针对政

² 由市政府办公厅、市经济信息化委、市财政局等部门通过“联审评估”机制审定。

务公共数据的运营服务建立可持续的编目、标注、归集、整合、共享交换及质量监测等体系机制，进一步加强创新机制、运营机制方面的优化，从而打造出政务公共数据服务的生态系统，促进城市级“数据枢纽中心”的形成，提升智慧城市各行业领域的智能化场景应用水平。大数据中心启动了 2020-2022 年为期三年的新一轮数据运营服务工作，并相应设立了 2020 年数据运营服务项目。本项目首先通过政府采购公开招标程序确定了数据运营服务商，实行一招三年，合同一年一签的模式。2020 年 5 月，本项目正式启动，合同服务起始日期以首批服务单开始日期为准，服务期限为一年。2020 年本项目年初预算 4391.8 万元，实际支出 4391.8 万元，预算执行率 100%。

2.立项依据

(1) 市府《上海市公共数据和一网通办管理办法》(沪府令 9 号) 指出，“本市要加强公共数据和‘一网通办’标准化建设，积极借鉴国际标准，充分运用国家标准、行业标准，制定公共数据采集、归集、整合、共享、开放以及质量和安全管理等基础性、通用性地方标准和‘一网通办’地方标准，促进公共数据和‘一网通办’规范化管理。”

(2) 市委办公厅、市府办公厅《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》(沪委办〔2019〕8 号) 指出，要“全面推进‘一网通办’、加快建设智慧政府”要求，坚持以“集中统一管理、按需共享交换、有序开放竞争、安全风险可控”为基本原

则，依托电子政务云和数据共享交换平台，大力推动政务信息系统整合和公共数据汇聚互联，完善公共数据共享交换机制，加快建设基础数据库和主题数据库，有序推进公共数据开放，加强数据质量和数据安全管控，实施公共数据集中统一管理。加强数据全生命周期管理，使包括党政机关、群团组织等在内的各类服务数据汇聚互联和共享应用，使分散、孤立的数据成为汇集、综合的数据，使管理的数据成为应用的数据。构建从数据采集、归集、整合、共享、开放到应用等全生命周期管理的大数据资源平台，形成覆盖全市地域、全行业领域的城市大数据枢纽，为上海建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供大数据支撑。

3.项目主要内容及实施情况

（1）项目主要内容

2020年大数据中心根据《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）有关工作目标、主要任务等方面的要求，形成了2020年数据运营重点工作任务及数据运营服务目录并见诸于合同（详见附件7），明确了数据运营服务内容边界及范围，即数据治理和数据开放运营服务、数据安全管理运营管理服务、政务云管理运营服务。由于2020年数据运营服务实际工作因政务云管理政策尚在制定中，相关工作要求暂未明确，政务云管理运营服务事项未实际发生，故不列入本次绩效评价范围。根据本项目特性及“按实结算、先用后付”

的数据运营服务模式，2020年5月，大数据中心结合市委市政府及各委办局数据运营服务的实际工作需要，在合同约定的数据运营重点工作任务及服务目录的内容范围内，将本次合同年度数据运营服务工作的重点落在制定政务公共数据地方标准，持续加强数据的归集、整合、质量、开放等基础工作，进一步深化综合库、专题库建设及应用，开展数据主题分析展示工作，并拓展更多创新行业及社会场景应用，强化公共数据安全管理水平，整体提高政府对政务公共数据资产化管理能力。具体详见以下内容：

①持续加大公共数据归集

建立完善全市公共数据分层采集体系，各区开展基层业务数据、视频数据和物联数据的统一规范采集和结构化处理，扩展各市级部门、区级单位的接入数量，实现市区两级的公共数据全量归集和整合；配合各牵头委办单位，拓展全市自来水、电力、燃气、交通、口岸等行业的数据归集。

②提升公共数据治理能力

依托市公共数据标准化技术委员会，建立公共数据标准归口管理机制，推动公共数据标准的统筹规划、制定、修订、应用等工作，开展不少于10个公共数据地方标准或团体标准的预研制。配合各数据责任部门，依托国家、行业标准，制定本系统内公共数据标准，明确数据分级分类、校核规则、共享属性等要求，规范公共数据采集、归集、治理和应用。开展自然人综合库建设，实现自然人主体相关数据项的梳理及关联，完成不少于800个自

然人相关数据项的标准化及治理。开展法人综合库建设，实现法人主体相关数据项的梳理及管理，完成不少于600个法人相关数据项的标准化及治理。开展空间地理综合库建设，根据不同应用场景，实现各类数据的空间落地和相互关联，完成不少于100个空间地理相关数据项的标准化及治理。

③加强数据质量跟踪监测，优化公共数据质量

加强公共数据质量实时跟踪监测，完善公共数据质量监控制度，建立数据资产评测和问题数据反馈机制。对各区、各部门公共数据治理进行评估检查。落实数据提供方和数据使用方责任，全年开展全市范围内不少于12次数据监测质量评估，并给予委办局数据分析相关指导，提升全市公共数据质量水平。

④深化公共数据共享、开放和应用

依托大数据资源平台，建立完善“应用场景”授权机制，推进公共数据按需实现有效整合和共享，配合深化“公共信用”“一网统管”“互联网+监管”“健康、医疗、教育、文化、旅游”六大主题库建设，在重点领域深化数据应用。推进公共数据可视化展现及分析应用。针对全市重点业务领域，每月选择公共数据分析展示主题，开展“数据月月讲”，建设市领导数据看板。深化普惠金融、交通出行、卫生健康、文化体育旅游等领域的数据开放应用，建立数据开放机制和服务生态，更好服务数字经济发展。

⑤强化公共数据安全管理

健全公共数据安全保障机制，增强对数据安全威胁的感知、

监控及分析能力，提升安全技术保障水平；完善安全运营服务，落实电子政务外网、电子政务云、大数据资源平台的安全运营，定期进行数据安全评估审核、应用安全监测分析、安全检查和渗透测试、安全重保等日常安全运营工作。根据安全服务性质，采用持续性服务模式，按照月度推进相关工作的开展，产出对应服务成果产物。

表 1-1 2020 年度数据运营服务实际重点工作任务与合同约定的服务目录对比表

序号	2020 年度数据运营实际重点工作任务	具体内容	2020 年度合同约定的数据运营重点工作任务	合同约定的服务目录
1	持续加大公共数据归集	1.1 建立完善全市公共数据分层采集体系,各区开展基层业务数据、视频数据和物联数据的统一规范采集和结构化处理,扩展各市级部门、区级单位的接入数量,实现市区两级的公共数据全量归集和整合;	上云系统的数据采集	数据治理和数据开放运营服务工作
		1.2 配合各牵头委办单位,拓展全市自来水、电力、燃气、交通、口岸等行业的数据归集。	各区、各部门数据归集和整合	
			行业及社会数据归集	
2	提升公共数据治理能力	2.1 依托市公共数据标准化技术委员会,建立公共数据标准归口管理机制,推动公共数据标准的统筹规划、制定、修订、应用等工作,开展不少于 10 个公共数据地方标准或团体标准的预研制。	深化综合库、主题库以及专题库建设及应用	
		2.2 配合各数据责任部门,依托国家、行业标准,制定本系统内公共数据标准,明确数据分级分类、校核规则、共享属性等要求,规范公共数据采集、归集、治理和应用。		
		2.3 开展自然人综合库建设,实现自然人主体相关数据项的梳理及关联,完成不少于 800 个自然人相关数据项的标准化及治理。		
		2.4 开展法人综合库建设,实现法人主体相关数据项的梳理及管理,完成不少于 600 个法人相关数据项的标准化及治理。		
		2.5 开展空间地理综合库建设,根据不同应用场景,实现各类数据的空间落地和相互关联,完成不少于 100 个空间地理相关数据项的标准化及治理。		
3	加强数据质量跟踪监测,优化公共数据质量	3.1 加强公共数据质量实时跟踪监测,完善公共数据质量监控制度,建立数据资产评测和问题数据反馈机制。对各区、各部门公共数据治理进行评估检查。落实数据提供方和数	加强数据质量跟踪监测	

序号	2020年度数据运营实际重点工作任务	具体内容	2020年度合同约定的数据运营重点工作任务	合同约定的服务目录
		据使用方责任，全年开展全市范围内不少于 12 次数据监测质量评估，并给予委办局数据分析相关指导，提升全市公共数据质量水平。		
4	深化公共数据共享、开放和应用	4.1 依托大数据资源平台，建立完善“应用场景”目录，推进公共数据按需实现有效整合和共享，配合深化“公共信用”、“一网统管”、“互联网+监管”、“健康医疗”、教育、文化旅游 六大主题库建设 ，在重点领域深化数据应用。	端到端的数据运营管理	数据安全管理运营服务
		4.2 推进公共数据可视化展现及分析应用。针对全市重点业务领域，每月选择公共数据分析展示主题，开展“ 数据月月讲 ”，建设市领导数据看板。	开展“ 数据月月讲 ”	
		4.3 深化普惠金融、交通出行、卫生健康、文化体育旅游等领域的数据开放应用，建立数据开放机制和服务生态，更好服务数字经济发展。	拓展数据开放服务能力	
5	强化公共数据安全管理	5.1 健全公共数据安全保障机制,增强对数据安全威胁的感知、监控及分析能力，提升安全技术保障水平；	优化数据安全管控能力	数据安全管理运营服务
		5.2 完善安全运营服务，落实电子政务外网、电子政务云、大数据资源平台的安全运营，定期进行数据安全评估审核、应用安全监测分析、安全检查和渗透测试、安全重保等日常安全运营工作。	支撑安全运营中心运营工作，保障IT服务管理、网络安全防护等各方面运营能力，借助标准化的流程管理实现持续的城市级安全运营	
		5.3 根据安全服务性质，采用持续性服务模式，按照月度推进相关工作的开展，产出对应服务成果产物。		

（2）政府采购情况

根据《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购实施条例》及《上海市政府采购实施办法》(沪府令 65 号),结合《上海市 2019-2020 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》相关要求,大数据中心委托上海市政府采购中心实施公开招标,上海南洋万邦软件技术有限公司以 4391.8 万元中标。评价组梳理了本项目政府采购相关信息如下。

①政策依据

第一,《上海市公共数据库和一网通办管理办法》(沪府令 9 号)指出,“公共数据和电子政务项目管理应当适应快速迭代的应用开发模式,积极采用政府购买服务的项目建设方式,将数据服务、电子政务网络服务、电子政务云服务等纳入购买服务范围。”

第二,《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》(沪委办〔2019〕8 号)指出,要创新公共数据项目管理模式,“规范数据管理和数据服务费用标准,推广组件化、模块化、快速迭代的应用开发模式,推动信息化项目建设逐步向购买服务的模式转变,建立数据质量管理、数据安全、数据应用和政务云服务的长效运营工作机制。将公共数据质量管理和服务纳入信息化项目,将公共数据归集、整合、质量、更新周期和共享应用情况作为信息化项目立项审核和绩效评价的重要依据,建立评估结

果与信息化项目审核相衔接的工作机制，确保公共数据治理工作取得成效。”

第三，本项目属信息技术服务，根据《上海市 2019-2020 年政府采购集中采购目录和采购限额目录》要求，“预算金额 50 万以上。包括软件开发、信息系统集成实施、数据处理、信息工程监理、运行维护、信息技术咨询等服务”应委托集中采购机构组织采购。

②合同相关信息

本项目合同文件包括主合同、《上海市大数据中心数据运营服务（2020-2022 年）补充协议》（含技术补充条款、《上海市大数据中心网络安全管理体系数据安全检测评估管理要求》）。合同文件明确了服务内容、模式和要求，工作条件及协作事项，服务期限、地点和方式，验收标准和考核方式，报酬及其支付方式，违约金或者损失赔偿额的计算方法及其他常规性条款；技术补充条款中明确了 2020 年度绩效目标重点工作、服务目录基本要求、服务目录验收标准等内容。具体详见下表。

表 1-2 合同主要信息简表

序号	合同主要信息	具体内容
1	合同期限	2020 年 5 月 8 日-2021 年 5 月 7 日
2	服务内容	提供数据治理和数据开放运营服务、数据安全管理运营服务、政务云管理运营服务。
3	验收标准	本服务按补充协议约定标准，采用专家验收方式（为避免疑义，该专家验收是指由甲方聘用或者委托第三方专家对乙方履行本补充协议的情况）进行验收，聘用或者委托第三方专家的费用由乙方承担，并由甲方出具验收证明。

序号	合同主要信息	具体内容
4	考核方式	乙方提供主合同和本补充协议规定的服务，须遵守《上海市大数据中心数据运营服务管理办法（试行）》和《上海市大数据中心数据运营服务考核评估办法（试行）》的管理要求。根据数据运营服务的阶段性目标安排乙方完成任务，并接受甲方认可的月度、季度考核细则和考核评定。考核内容应包含但不限于数据运营服务进度、数据运营服务能力评定、数据运营服务质量评价和数据运营服务使用满意度评价、合同执行考核标准等。甲方依据《上海市大数据中心数据运营服务考核评估方法》进行评分，评分结果作为乙方项目验收的依据之一。
5	报酬及其支付方式	<p>服务费结算支付：甲方根据本年度乙方实际提供服务的情况，按照附件一《技术补充条款》中“服务目录验收标准”所规定的“服务计量标准”和“服务计费标准”进行核算，扣除年度考核和违约处罚金，并扣除预付费金额后(未抵扣完部分，以后年度继续扣除，扣完为止)，在年度考核工作完成后 30 日内向乙方支付剩余的服务费用。</p> <p>预付费：在主合同签订生效后，乙方需提供与预付费金额相等的银行保函，本补充协议签订生效后二个月后采购人退还该银行保函，乙方应当将与银行保函等额的资金立即转为本项目的专项资金，用于保障本项目实施。本补充协议签订生效后，且甲方收到乙方开具的与预付费金额相等的银行保函后 30 日内，甲方应按照本项目的中标金额向乙方支付预付费。该预付费用于抵扣将来实际发生的服务费。</p> <p>第三方监管费用支付：甲方根据国家法律法规及其内部管理制度筛选后指定第三方独立机构对乙方进行监管，委托第三方独立机构对乙方进行监管的费用由乙方支付给第三方独立机构。第三方监管费用由乙方在甲方支付的预付费中扣除，余额仍归甲方所有。</p>

4.项目资金投入和使用情况

（1）2020 年预算安排及执行情况

2020 年，鉴于数据运营服务项目实施工作量的不确定性（行业内暂无明确标准）及其“按实结算、先用后付”的数据运营服务模式，大数据中心在参照 2019 年试点项目 1500 万元（实施周期 4 个月）的基础上，编制了 2020 年数据运营服务项目“一上”预算 4500 万元，市财政实际批复年初预算并下达 4391.8 万元（暂无明细），实际以预付款的形式一次性支出 4391.8 万元，预算执行率 100%。资金来源于市级财政一般公共预算。

(2) 2019 年预算安排及执行情况

2019 年本项目年初预算数为 1970 万元, 年中调减 470 万元, 调整后预算为 1500 万元。主要是“数据治理和数据开放运营服务”子项目核减 410 万元(其中,“数据融合处理服务”核减 180 万元, “数据分析应用服务”核减 80 万元,“数据接口开发服务”核减 120 万元, 第三方独立评估核减 30 万元), “政务云管理运营服务”子项目核减 60 万元。实际支出 1499.6 万元, 预算执行率 99.97% (预算安排及支出明细截至报告出具暂未获取)。2019-2021 年预算安排及执行情况详见下表。

表 1-3 2019-2020 年预算安排及执行情况表 (单位: 万元)

年初预算		调整后预算		执行金额		预算执行率	
2019 年	2020 年						
1970	4500	1500	4391.8	1499.6	4391.8	99.97%	100%

5.项目的组织及管理情况

(1) 项目组织情况

①上海市财政局: 负责预算的审核、下达, 资金支付的审核、拨付, 并实施财政监督; 在市政府办公厅牵头下, 协同市经济信息化委等部门对项目实施联审;

②上海市大数据中心: 负责项目的具体实施、过程管理及验收, 负责相关数据运营服务机制、标准的建立, 负责对数据运营服务商的日常管理及服务单的下达。

③上海市政府采购中心: 负责实施项目的政府采购工作。

④数据运营服务商: 负责提供符合验收标准的数据治理和数

据开放运营服务、数据安全管理运营服务、政务云管理运营服务。

⑤其他市委办局：项目需求部门，数据提供及使用方。

⑥第三方独立机构：接受大数据中心委托对数据运营服务商进行监管。

项目组织架构图如下：

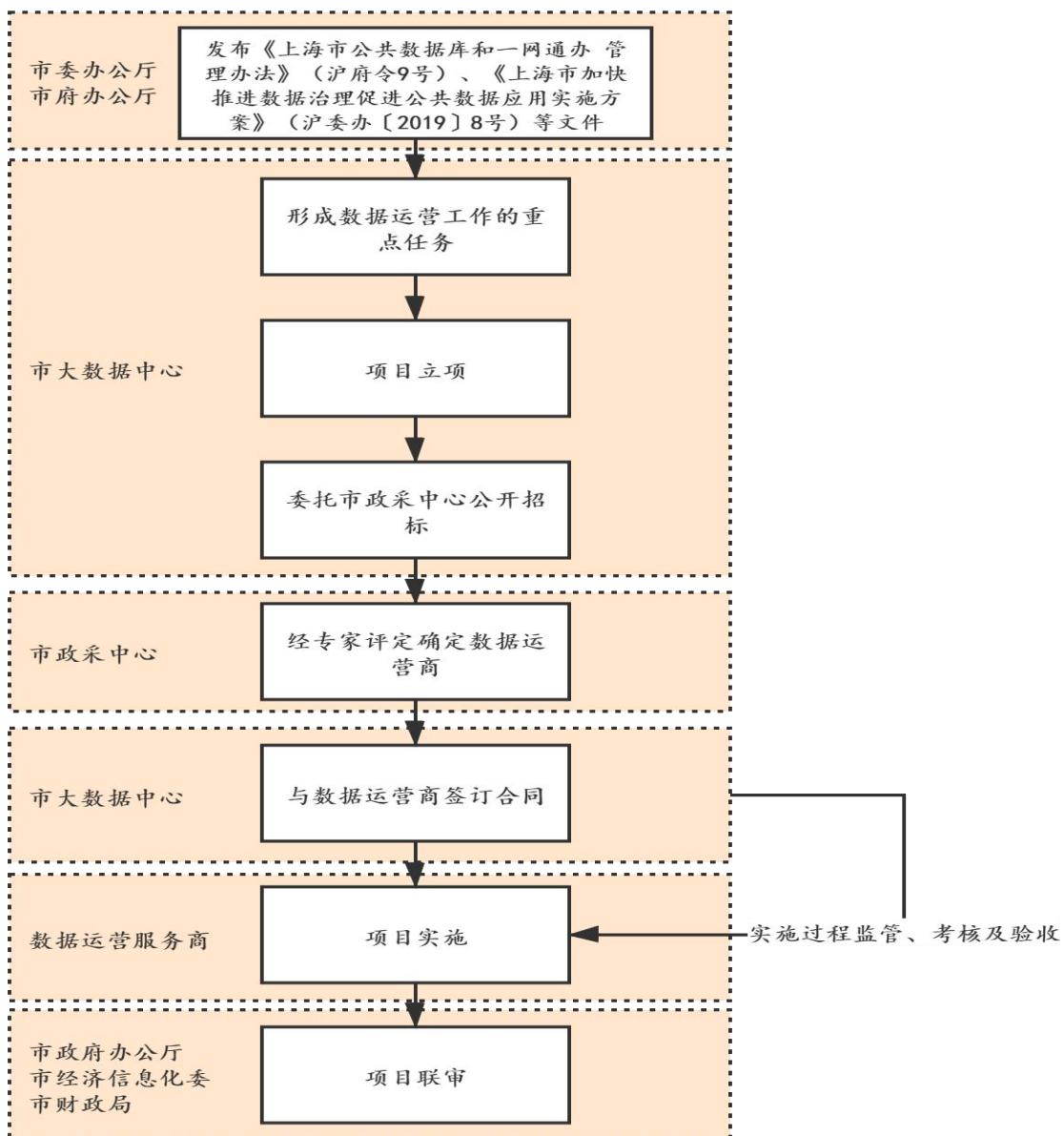


图 1-1 项目组织架构图

(2) 业务管理情况

① 业务管理流程

大数据中心根据数据运营服务项目特点，采用“1+3+N”的管理模式，即由“1”个数据运营服务商、“3”个独立评审方、同时“N”个数据运营服务商。

大数据中心按数据运营服务分解并制定服务任务内容，并下发至数据运营服务商。服务任务内容包含服务任务类型、实施内容、完成目标、交付周期等。

数据运营服务商根据服务任务内容要求招募服务供应商，统筹管理并保质保量完成服务任务交付。

服务供应商依照大数据中心派发的工作任务要求执行具体服务任务，数据运营服务商做好进度和质量控制。

数据运营服务商根据大数据中心要求，每月对服务供应商开展考核。每三个月对服务任务执行情况进行回顾，对服务任务执行的进展、服务质量及工作量等进行分析与总结，结果报送大数据中心审核。数据运营服务商按照大数据中心审核结论完成对服务供应商的工作量确认。

数据运营服务商每年度对各类服务任务进行汇总分析，分析结果报送大数据中心审核。

同时数据运营服务项目管理依托数据运营服务管理系统实现，大数据中心各部门、数据运营服务商和各服务供应商在数据

运营服务支撑系统上开展外包人员管理、服务任务发包与交付、服务任务考核及回顾等工作。具体流程图如下：

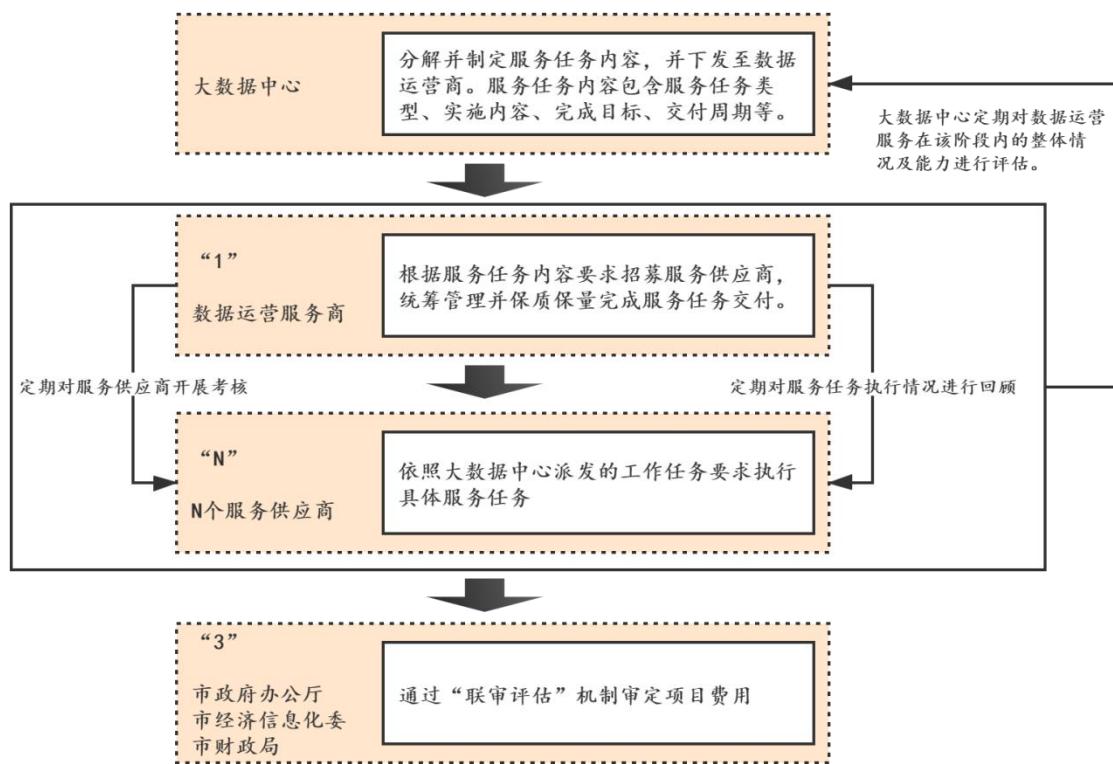


图 1-2 项目业务管理流程图

② 合同审批流程

本项目根据大数据中心《上海市大数据中心合同审批管理办法》执行。合同经办部门负责起草合同文本、提请合同审批及提供合同审批所需的有关材料，根据审核意见修改合同文本。办公室负责对合同文本中的财务事项进行审核，提出财务审核意见，并负责合同印章和档案的管理。政策法规部负责对合同文本中的法律事项进行审核，提出法律审核意见。

合同金额在 50 万元以上，但以下内容已经中心主任确认的，由分管合同经办部门的领导审批：合同事项、合同当事方及确定方式、合同金额。合同经办部门在提请审批时附具已经中心主任确认的签报、主任会议议程等依据材料。合同经办部门负责确保合同内容与提交的依据材料内容一致，如不一致需附上情况说明。合同金额在 50 万元以上，且合同经办部门无法提供相关依据材料的，由中心主任审批。

（3）财务管理情况

本项目根据大数据中心《上海市大数据中心财务报销审批制度》有关项目支出的资金审批及拨付流程实施。项目支出由经办人负责事先撰写签报提交中心各分管领导审批，未达到政府采购标准的附三家比选资料。项目金额达到政府采购标准，或未达到政府采购标准但属当年新增项目，或预算调整的项目，经中心主任会议形成决策后，走合同审批流程。报销审批时填写付款凭证，附签报、会议纪要、合同审批单、合同中标通知书和发票报各分管领导审批。2020 年数据运营服务项目为集中采购项目，资金拨付为集中支付，具体流程图如下。

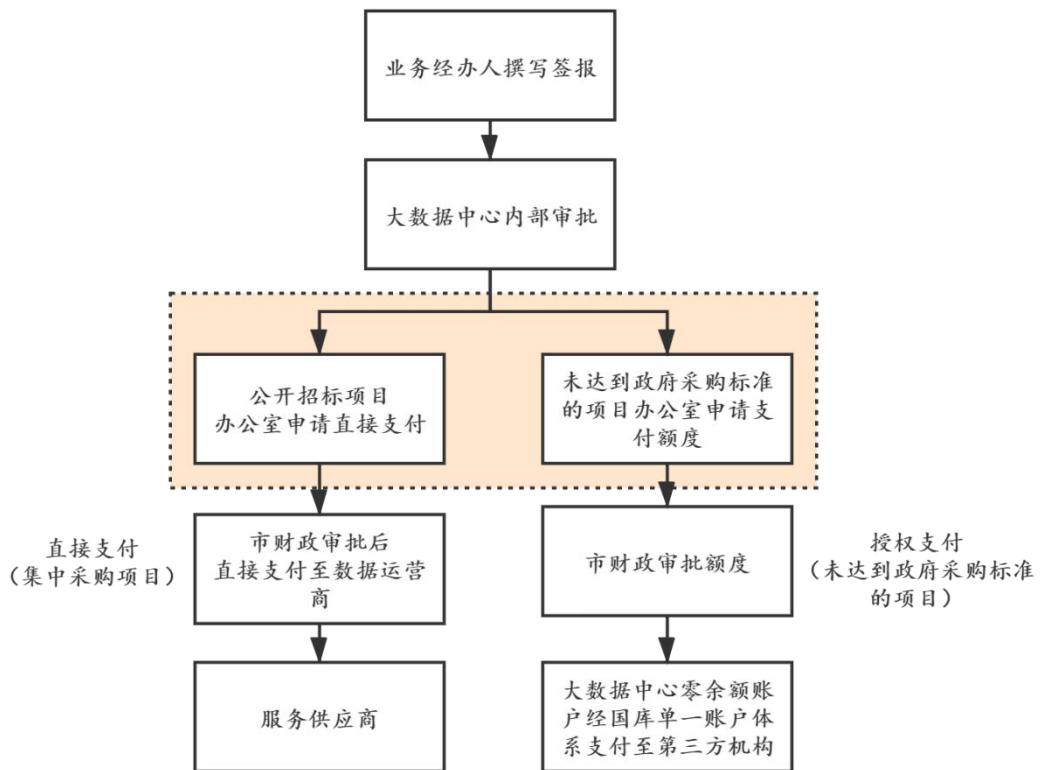


图 1-3 资金拨付流程图

6.项目相关方

- (1) 大数据中心：项目实施方及验收方；
- (2) 市政府办公厅、市财政局、市经济信息化委：项目联审方；
- (3) 数据运营服务商：数据运营服务提供方；
- (4) 市委办局相关部门：数据提供及使用方。

(二) 项目绩效目标

1.项目总目标

通过制定数据运营的统筹规划，以提供服务的方式，将政务公共数据作为一种资产进行有效运营管理的过程，以提高数据质

量、保证数据安全为重要抓手，以数据的采集、治理、交换、查询、监控、共享、开放等全生命周期的数据管理为手段，进行数据资产分析、挖掘、应用、评估、运维，最大限度提高数据资产的价值，发挥数据资产的经济效益和社会效益，为决策服务，以提高政府的执政能力和为人民服务的水平。

2. 阶段性目标

(1) 产出目标

① 公共数据归集方面

实现市区两级的公共数据全量归集和整合；拓展全市自来水、电力、燃气、交通、口岸等行业的数据归集。

② 提升公共数据治理能力方面

开展不少于 10 个公共数据地方标准或团体标准的预研制；制定本系统内公共数据标准；完成不少于 800 个自然人相关数据项的标准化及治理；完成不少于 600 个法人相关数据项的标准化及治理；完成不少于 100 个空间地理相关数据项的标准化及治理。

③ 数据质量跟踪监测方面

完善公共数据质量监控制度，建立数据资产评测和问题数据反馈机制；全年开展全市范围内不少于 12 次数据监测质量评估。

④ 公共数据共享、开放和应用方面

建立完善“应用场景”授权机制，“应用场景”授权不少于 3 个；配合深化“公共信用”“一网统管”“互联网+监管”“健康、医疗、教育、文化、旅游”六大主题库建设；开展“数据月月讲”，建设市

领导数据看板；深化普惠金融、交通出行、卫生健康、文化体育旅游等领域的数据开放应用，建立数据开放机制和服务生态。

⑤公共数据安全管理方面

健全公共数据安全保障机制；完善安全运营服务，定期进行数据安全评估审核、应用安全监测分析、安全检查和渗透测试、安全重保等日常安全运营工作。根据安全服务性质，采用持续性服务模式，按照月度推进相关工作的开展，产出对应服务成果产物。

（2）效果目标

- ①实现公共数据按需完整归集；
- ②建立公共数据分类共享机制；
- ③建立数据“应用场景”授权机制；
- ④建立数据分级分类开放机制；
- ⑤成功建立不少于 150 人的数据运营服务团队；
- ⑥有责安全事件发生次数及有责投诉次数为 0；
- ⑦逐步建立健全突发应急处理机制；
- ⑧逐步建立数据运营服务模式；
- ⑨数据使用部门（含内外部）满意度不低于 85%。

3.具体绩效指标

根据项目总目标及阶段性目标，结合 2020 年数据运营服务项目实施内容，在与大数据中心业务及财务相关负责人充分沟通的基础上，评价组重新梳理了本项目本次评价阶段的绩效目标内

容，具体目标如下表。

表 1-4 绩效目标指标表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	目标值	目标值来源
产出目标	数量	公共数据归集工作	数据采集接入完成率	100%	《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）
			数据开放标准化清单完成数	≥5000个	工作计划
			数据分析应用服务工作完成数	≥3个	工作计划
		公共数据治理能力提升工作	公共数据地方标准或团体标准的预研制数	≥10个	工作计划
			自然人相关数据项的标准及治理完成数	≥800个	工作计划
			法人相关数据项的标准及治理完成数	≥600个	工作计划
			空间地理相关数据项的标准及治理完成数	≥100个	工作计划
	数据质量跟踪监测工作	数据资产评测和问题数据反馈机制建立情况	建立	工作计划	
			全市范围内据监测质量评估次数	≥12次	工作计划
	公共数据共享、开放和应用工作	“应用场景”授权机制建立完善情况	建立完善	《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）	
			“应用场景”授权数	≥3个	工作计划
		重点领域主题数据库建设数	6个	《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）	
		公共数据安全管理	公共数据安全保障机制建立健全情况	建立健全	《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）
	质量	公共数据归集工作	安全运营工作完成率	100%	工作计划
			数据准确率	≥70%及以上	《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）
		提升公共数据治理能力工作	公共数据地方标准或团体标准的预研制验收通过率	100%	工作计划
			自然人相关数据项的标准	100%	工作计划

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	目标值	目标值来源
时效指标	公共数据共享、开放和应用工作		化及治理工作验收通过率		
			法人相关数据项的标准化及治理工作验收通过率	100%	工作计划
			空间地理相关数据项的标准化及治理工作验收通过率	100%	工作计划
		数据质量跟踪监测工作	全市范围内据监测质量评估工作验收通过率	100%	工作计划
		“应用场景”目录建立完善工作验收通过率		100%	《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）
			重点领域主题数据库建设工作验收通过率	100%	《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号）
		公共数据安全管理	安全运营工作验收通过率	100%	工作计划
	时效	公共数据归集工作完成时间	——	2021年1月底	工作计划
		提升公共数据治理能力工作完成时间	——	2021年1月底	工作计划
		数据质量跟踪监测工作完成时间	——	2021年1月底	工作计划
		公共数据共享、开放和应用工作完成时间	——	2021年1月底	工作计划
		公共数据安全管理	工作完成时间	2021年1月底	工作计划
效益指标	社会效益	开放数据集扩展情况	——	800家	规划文件
		分类共享机制建立情况	——	建立	规划文件
		“应用场景”授权机制建立情况	——	建立	规划文件
		数据开放机制的建立情况		建立	规划文件
		有责安全事件	——	0次	工作计划
		有责投诉数	——	0次	工作计划
		开放门户第三方评估全国排名	——	全国前三	工作计划
	可持续影响	数据运营服务模式建立情况	——	建立	工作计划
		突发应急处理机制建立情况	——	建立	工作计划

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	目标值	目标值来源
满意度		数据运营服务团队建设情况	——	成功建立≥150人团队	工作计划
		外部数据使用部门满意度	——	≥85%	行业标准
		内部数据使用部门满意度	——	≥85%	行业标准

二、绩效工作开展情况

(一) 绩效评价目的

1.评价目的

本次绩效评价将以 2020 年数据运营服项目截至 2021 年 1 月底阶段性绩效目标的实现情况、预算执行情况、管理制度实施情况等为切入点，全面考察本项目在项目决策、项目管理和项目绩效等方面的综合情况。经信息收集、汇总分析后，得出本项目的评价等级，进而总结 2020 年数据运营服务项目该阶段的相关业绩和经验，发现项目及相关政策实施中存在的主要问题，并提出切实可行的建议，为进一步提升项目预算编制的科学性、提升项目管理水平助力。

2.评价对象和范围

本次绩效评价的对象为截至 2021 年 1 月底数据运营服务项目 4391.8 万元的绩效，包括该阶段公共数据归集工作、提升公共数据治理能力相关工作等 5 项内容。由于 2020 年数据运营服务实际工作因政务云管理政策尚在制定中，相关工作要求暂未明确，政务云管理运营服务事项未实际发生，故不列入本次绩效评价范围。本次绩效评价时间段为 2020 年 5 月 8 日至 2021 年 1 月

31 日。

（二）绩效评价原则和方法

1. 绩效评价原则和方法

评价组充分运用文献、逻辑分析、资料统计分析、社会调查等方法，主要从两个方面入手分析。

第一，首先梳理、明确国家、市级数据运营服务工作相关政策及历史沿革、政策内涵、中长期规划、工作目标。

第二，从 2020 年数据运营服务项目支出的阶段性工作目标及实施情况出发，确定本次评价的重点内容。首先，通过对本项目预算安排及支出情况的调研，对其预算编制的科学合理性进行分析；通过对本项目管理制度执行情况及工作方式的调研，对数据运营服务项目相关政策执行的有效性、实施方式的创新性及数据运营服务工作成果的显著性进行分析。其次，通过访谈、问卷调查等社会调研方式对 2020 年数据运营服务项目的项目决策、项目管理、项目绩效等方面进行了解，从而分析总结项目资金支出的经济性、效率性、效益性。最后，运用因素分析法，通过梳理影响绩效目标实现的内外因素，以及本项目绩效目标的实现程度，分析这些因素对目标实现的影响力，从而进一步分析如何通过控制这些影响因素来提高资金使用的合规性、有效性、经济性，从而达成年度目标。

2. 评价指标体系

此次绩效评价指标体系，评价组将根据《上海市财政项目支

出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）关于绩效评价指标设计的相关规定，以充分体现项目特点和评价目的为目标，按照委托方的评价要求，结合项目实际情况、绩效评价目的、评价思路、评价重点予以设定。其中共性指标参考沪财绩〔2020〕6号文中《财政项目支出绩效评价共性指标框架》设定，个性指标结合2020年数据运营服务项目的特点、实际情况和阶段性目标设定，重点围绕项目管理执行有效性、数据运营服务工作本次评价阶段的产出及效果等内容。

（三）绩效评价工作过程

评价组首先在研读公共数据运营相关政策文件、资料的基础上，结合市大数据中心相关负责人的初步访谈，梳理了数据运营项目实施的历史沿革。其次通过数据收集对2019-2020年度预算的编制及执行情况、项目的实施情况、业务及财务管理制度、资源配置等情况开展全方位调研，根据委托方要求拟定了指标体系、满意度问卷及访谈提纲等内容，制定了绩效评价的工作方案。

本次绩效评价实施过程包含四个阶段，分别为前期、实施、方案和报告。

前期工作包括成立评价小组、前期调研等，主要了解项目概况，包括项目背景及目的、资金管理、业务管理等，明确评价目的、评价方法、指标体系、评价标准等。在实施过程中，进行数据收集、社会访谈、问卷调查、数据分析等工作。在此基础上，于4月16日完成工作方案初稿及5月20日完成评价报告初稿。

1. 前期调研阶段

2021年4月1日-4月15日，收集整理市大数据中心提供的项目相关规划文件、项目资料、财务资料等，核实相关数据后汇总。前期初步调研，准确掌握项目基本情况。评价组对主管部门市大数据中心进行了访谈，收集和整理与该项目相关的政策、文件资料，了解各年度该项目经费使用的基本情况。

2. 方案阶段

2021年4月10日-4月30日，评价小组根据绩效评价的原则和规范，对收集的数据进行甄别、分析和评分，并综合分析提炼结论，撰写绩效评价工作方案。

工作方案经专家评审后，评价组从以下几个方面对工作方案进行了优化：一是理清了项目定位及方案整体结构，项目评价时段为2020年5月8日至2021年1月31日，重点关注项目跨年度实施、三方联审机制、年度预算编制、资金使用效益实现的内在关联和冲突，以期改进此类新项目预算编制、完善机制设计；二是梳理了项目基本情况，补充大数据中心的性质、设立时间及背景、与项目相关的主要职责、项目主要内容及实施情况、阶段性目标等；三是优化了指标体系，理顺产出指标分类逻辑，关注目标和指标的匹配性；四是完善了社会调查方案，细化抽样方式、调查方式、社会访谈对象、访谈形式和访谈提纲等。

3. 实施阶段

2021年4月30日-5月15日，对数据运营项目相关管理人
— 30 —

员进行了访谈。核实资料，调查取数。根据工作计划，通过线下方式向调研对象发放满意度调查问卷，完成问卷的数据核实和分析，获取各项绩效评价指标的相关数据资料，综合判断后完成各项绩效评价指标的评价工作。具体满意度报告、调研情况详见附件。

4. 报告阶段

2021年5月10日-5月20日，评价小组根据专家评审意见，补充调研和数据资料，修改工作方案，并根据评审修改后的绩效评价工作方案撰写绩效评价报告初稿，经专家评审后修改完善绩效评价报告。

撰写绩效评价报告，在评价组内进行讨论修改后，完成《2020年上海市大数据中心数据运营项目绩效评价报告（厚贤）》初稿，提交委托方进行评审。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号），评价组对照项目绩效评价指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度，通过数据采集、实地调研和问卷访谈等方式，对数据运营项目进行了客观公正的评价。评价项目总得分89分，绩效评级属于“良”。其中决策指标得分为57%，过程指标得分为88%，产出指标得分为100%，效益指标得分率为100%。

表 3-1 数据运营项目绩效评价指标得分简表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	得分率
A 决策 (20)	A1 项目立项 (8)	A11 立项依据充分性	——	4	4	100%
		A12 立项程序规范性	——	4	4	100%
	A2 绩效目标 (8)	A21 绩效目标合理性	——	4	1.2	30%
		A22 绩效指标明确性	——	4	1.2	30%
	A3 资金投入 (4)	A31 预算编制科学性	——	4	1	25%
		B11 预算执行率	——	2	2	100%
	B 过程 (20)	B1 资金管理 (4)	B12 资金使用合规性	2	2	100%
			B211 财务管理制度健全性	1	1	100%
			B212 政府采购管理制度健全性	1	1	100%
			B213 合同管理制度健全性	1	1	100%
			B214 项目监督管理机制健全性	2	1.5	75%
			B215 验收管理制度健全性	1	1	100%
			B216 安全管理制度的健全性	1	1	100%
			B217 档案管理制度健全性	1	1	100%
	B2 组织实施 (16)	B21 管理制度健全性	B221 财务管理制度执行有效性	1	1	100%
			B222 政府采购管理制度执行有效性	1	1	100%
			B223 合同管理制度执行有效性	1	0.5	50%
			B224 项目监督管理机制执行有效性	2	1	50%
			B225 验收管理制度执行有效性	1	1	100%
			B226 安保密制度执行的有效性	1	1	100%
			B227 档案管理制度执行有效性	1	0.6	60%
C 产出 (30)	C1 产出数量 (10)	C11 公共数据归集工作完成率	——	2	2	100%
		C12 公共数据治理能力提升工作完成率	——	2	2	100%
		C13 数据质量跟踪	——	2	2	100%

D 效益 (30)	C2 产出 质量(10)	监测工作完成率			
		C14 公共数据共享、开放和应用工作完成率	——	2	2 100%
		C15 公共数据安全管理等工作完成率	——	2	2 100%
	C2 产出 质量(10)	C21 数据准确率		2	2 100%
		C22 公共数据治理能力提升工作验收通过率		2	2 100%
		C23 数据质量跟踪监测工作验收通过率		2	2 100%
		C24 公共数据共享、开放和应用工作验收通过率		2	2 100%
		C25 公共数据安全管理等工作验收通过率		2	2 100%
	C3 产出 时效(10)	C31 公共数据归集工作完成及时性		2	2 100%
		C32 公共数据治理能力提升工作完成及时性		2	2 100%
		C33 数据质量跟踪监测工作完成及时性		2	2 100%
		C34 公共数据共享、开放和应用工作完成及时性		2	2 100%
		C35 公共数据安全管理等工作完成及时性		2	2 100%
	D1 社会 效益(18)	D11 开放数据集扩展情况		3	3 100%
		D12 分类共享机制建立情况		3	3 100%
		D13“应用场景”授权机制建立情况		3	3 100%
		D14 数据开放机制的建立情况	——	3	3 100%
		D15 有责安全事件发生次数		2	2 100%
		D16 有责投诉次数	——	2	2 100%
		D17 开放门户第三方评估全国排名	——	2	2 100%
	D2 可持 续影响 (6)	D21 数据运营服务模式建立情况	——	2	2 100%
		D22 突发应急处理机制建立情况		2	2 100%
		D23 数据运营服务团队建设情况	——	2	2 100%

D3 满意度 (6)	D31 外部数据使用部门满意度	—	3	3	100%
	D32 内部数据使用部门满意度		3	3	100%
	合计		100	89	89%

本项目基本建成了数据公共服务目录，完成了各类库的建设任务，实现数据采集和接入。建立了数据运营管理机制，完善了数据共享开放机制、数据共享交换机制，并不断拓展了数据开放平台服务能力，积极推进公共数据整体归集，促进了电子政务综合管理能力的提升，为全面建成贯穿数据全生命周期管理的大数据资源平台奠定了基础。但在项目预算管理、项目合同管理、项目监督考核管理以及档案管理等方面有进一步提升的空间。建议在本报告所提问题得到有效整改，相关建议得到合理采用的基础上继续实施本项目。

(二) 评价结论

在公共数据归集方面，2020 年新增归集清洗 344.43 亿条数据；数据采集接入完成率达 100%；累计归集 701.00 亿条数据；公共数据开放平台现已开放 51 个数据部门,990,925,216 条数据；依托电子政务云归集全市上云的各委办单位数据，新增 16 个区级单位、1 个管委会、3 家国资企业（城投、国家电网、上海燃气），实现区级数据和自来水、电力、燃气的行业数据的归集，数据采集接入完成率达 100%；共编制 26,910 个资源目录，其中完成数据挂载的 25,866 个，归集数据表 21,412 张，累计归集 701.00 亿条数据；服务期内新增接入 20,936 个资源编目，新增 21,600 个目录资源挂载，新增归集清洗 344.43 亿条数据。

在公共数据治理能力提升方面，自然人综合库被拆解为 12 个专题库进行建设，其中纳入中心运营管理的专题库 11 个，包括婚姻专题库、死亡专题库、亲属关系专题库、个人证照专题库、照片专题库、车辆专题库、教育专题库、联系信息专题库、自然人基础数据专题库、就业社保专题库、疫情防控专题库，自然人综合库总共完成 3,288 个自然人相关数据项的标准化及治理工作；法人综合库被拆解为 12 个专题库进行建设，其中纳入中心运营管理的专题库 9 个，包括法人登记信息专题库、法人联系信息专题库、法人重要标识专题库、企业消亡专题库、中小微企业信息库、上市企业专题库、经济风险企业专题库、严重失信企业专题库、企业活跃度专题库，法人综合库总共完成 1,057 个法人相关数据项的标准化及治理工作；空间地理库被拆解为空间地理数据治理和 2 个专题库进行建设，专题库包括地名地址专题库、建筑房屋专题库；

在数据质量跟踪监测方面，累计为 6 个委办归集、清洗了 217 张空间地理库表，代理了 413 条空间地理服务目录，期间共对 31,411,241 条空间数据进行了稽核检查，查出稽核异常数据 1,336 条，合格数据 31,409,905 条；服务期内对空间图层数据打包 317 次，共为包括上海市规划和自然资源局、上海市生态环境局、上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市松江区、上海市宝山区等委办提供了空间支持。地名地址专题库及建筑房屋专题库方面，在服务期内已全面完成建设；空间地理综合库总共完成

136 个空间地理相关数据项的标准化及治理工作；

在公共数据共享、开放和应用方面，探索了“数据驾驶舱”、“数据月月讲”等数据分析应用，并多次完成了市领导交付的数据分析任务，充分发挥了数据价值的挖掘成效。在机制建设方面，逐步构建了数据运营管理体系，以“数据运营服务目录”规范数据开发利用的过程和标准；以“先用后付、按实结算”的原则创新了项目结算模式；以“问题导向、先粗后细”的策略衍生出“分类共享”、“应用场景”授权机制等机制，并完成编制《公共数据运营服务目录和计量计费指南》、《公共数据运营绩效评估指南》、DB31DSJZ001-2020《自然人婚姻专题库数据规范》、DB31DSJZ002-2020《自然人死亡专题库数据规范》、DB31DSJZ003-2020《公共数据运营服务目录和计量计费指南》、DB31DSJZ004-2020《公共数据运营绩效评估指南》、DB31DSJZ005-2020《公共数据安全分级指南》、DB31DSJZ005-2021《地名地址专题库数据规范》、法人综合库数据规范编制指南共 9 份指南及规范等工作。相关做法在同领域较为先进。

在公共数据安全管理方面，完成 3 政务云上应用安全重保管理服务，配合完成“全国两会”政务云上应用安全重保任务，完成重保期间安全监测保障和安全审计保障任务，确保两会重保期间未发生政务云高危中危安全事件；完成重保前和重保中的统筹安排和重保后的总结，确保两会重保期间政务云没有发生较大安

全事件，平稳完成全国两会的重保工作。完成威胁情报服务，提供“电子政务云”威胁情报平台公布威胁监测服务，在5个月服务期内部署威胁情报，提供78条外部威胁情报，部署78条威胁情报监测规则，发现0次威胁利用情况。完成政务云上应用安全监测分析服务，监测监管平台安全监测，在5个月服务期内使用监测监管平台进行安全监测，确认9个委办11起高危安全事件3起中危安全事件，其中“中国上海”和“一网通办”共4起高危安全事件；住建委3起高危安全事件，上海市司法局2起安全事件。完成政务云上应用安全基础管理服务，开展监测监管平台监测安全问题闭环管理任务，服务期内对监测监管平台发现问题进行闭环管理，完成9个委办11起高危安全事件3起中危安全事件闭环管理。

从指标分析来看，42个指标达到标准，说明项目符合上海市加快推进数据治理促进公共数据应用的要求，符合市大数据中心部门职责和相关公共数据服务规划，财务管理规范，预算执行率高，政府采购、安全保密工作扎实，项目效益显著，内外部数据使用方满意度较高。

6个指标存在偏差，说明项目在实施过程中，绩效目标指标需要完善，预算管理水平有待提升，项目监督考核机制有待完善合同管理和档案管理有待加强。

四、绩效评价指标分析

(一) 项目决策情况

为了落实《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》的要求，设立了数据服务运营项目，项目立项依据充分，立项程序规范，但项目绩效目标指标还不够完善，预算编制科学性有待提升。

A11 立项依据充分性，权重 4 分，得 4 分。

上海市大数据中心主要负责构建本市数据资源共享体系，制定数据资源归集、治理、共享、开放、应用、安全等技术标准及管理办法，实现跨层级、跨部门、跨系统、跨业务的数据共享和交换，推进上海政务信息系统的整合共享，贯通汇聚各行、各行政部门和各区的政务数据；依据《上海市公共数据库和一网通办管理办法》（沪府令 9 号）及《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8 号）设立了该项目。项目符合相关规定和要求，与市大数据中心部门职责范围相符，属于市级公共财政支出范围，符合国家、本市有关大数据工作的事权支出责任划分原则，项目与本市其他部门同类项目或市大数据中心部门内其他相关项目不重复。故依据评分标准，该指标得满分 4 分。

A12 立项程序规范性，权重 4 分，得 4 分。

该项目按照市财政局及市大数据中心规定的程序申请设立，市大数据中心先内部讨论决议设立该项目，然后填报财政户管和预算信息核定表，并相应经过主管部门和市财政审核，最终项目立项，审批文件、材料符合市财政局相关要求。故依据评分标准，

该指标得满分 4 分。

A21 绩效目标合理性，权重 4 分，得 1.2 分。

市大数据中心根据沪财绩 6 号文，编制了 2020 年数据运营服务绩效目标表，按照投入与管理、产出目标、效果目标、影响力目标分别设置，其二级指标和三级指标基本符合要求，与该项目工作内容具有相关性，与预算确定的项目资金量相匹配；但是部分指标设置不够合理，如效果目标中满意度和影响力目标中满意度，应归为同一个一级指标中；产出指标中数量、质量、时效指标没有根据该项目具体工作内容展开，较为笼统，不利于绩效评价。故依据评分标准，该指标得 1.2 分，扣 2.8 分。

A22 绩效指标明确性，权重 4 分，得 1.2 分。

市大数据中心将 2020 年数据运营服务绩效目标表按照投入与管理、产出目标、效果目标、影响力目标四个一级指标分别设置，细化分解到三级指标，形成较为具体的绩效评价指标；但是部分指标目标值设置不够明确具体，如效果目标中“提升公共数据服务水平，营造良好营商环境”和“生态效益”目标值设为 100%，不方便取数，较难以衡量工作效果；部分指标目标值设置与 2020 年运营服务工作任务或计划不匹配，如产出目标中“数据运营服务”目标值设置为 6 项，而合同文件中的工作内容为 5 大类。故依据评分标准，该指标得 1.2 分，扣 2.8 分。

A31 预算编制科学性，权重 4 分，得 1 分。

2019 年经财政评审后预算调整为 1500 万，结算周期为 2019

年 12 月至 2020 年 3 月的费用。2020 年预算 4391.8 万元是基于 2019 年 4 个月的费用，测算整年预算为 4500 万左右，再根据财政给主管部门的预算控制数，故市财政实际批复年初预算并下达 4391.8 万元。但预算资金测算没有明确的数量和单价，以及数据标准和单价依据，预算没有与委托服务内容明确对应匹配，因此，预算编制科学性有待提高，故依据评分标准，该指标得 1 分，扣 3 分。

（二）项目过程情况

本项目 2020 年预算执行率为 100%，财务管理制度健全及执行有效，资金使用合规，项目管理制度基本健全，管理制度执行基本有效，但在监督考核管理、合同执行、档案管理方面需要完善。

B11 预算执行率，权重 2 分，得 2 分。

市财政实际批复年初预算并下达 4391.8 万元，实际以预付款的形式一次性支出 4391.8 万元，预算执行率 100%。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

B12 资金使用合规性，权重 2 分，得 2 分。

该项目支出先由经办人负责事先撰写签报提交中心各分管领导审批，经中心主任会议形成决策后，走审批流程。报销审批时需填写付款凭证，附签报、会议纪要、合同审批单、合同中标通知书和发票报各分管领导审批。资金使用及审批流程符合相关财经法规和管理制度，手续完备并符合项目实际用途，未发生违

规情况。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

B211 财务管理制度健全性，权重 1 分，得 1 分。

市大数据中心制定了《上海市大数据中心内部控制基本规范》《上海市大数据中心内部会计控制制度》《上海市大数据中心财务报销审批制度》等制度，制度内容包括财产保护控制、会计控制、单据控制、公用经费支出、项目支出、财务印签管理、票据管理、资金管理等，财务管理制度及内部控制规范合法、合规、完整。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B212 政府采购管理制度健全性，权重 1 分，得 1 分。

市大数据中心未对该项目制定政府采购管理制度，政府采购管理主要依据相关法律法规，如《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》等。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B213 合同管理制度健全性，权重 1 分，得 1 分。

市大数据中心制定了《上海市大数据中心合同审批管理办法》，主要内容包括宗旨、适用范围、职责分工、合同文本、提请审批、财务审核、法律审核、审核的意见出具及执行、审批权限、合同盖章、重新审签等。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B214 项目监督管理机制健全性，权重 2 分，得 1.5 分。

该项目监督管理机制主要依据投标文件，投标文件制定了验收标准方案、第三方监管管理办法、项目质量管理方法等，验收

标准方案包括了月度考核、季度回顾、服务计量评估、服务安全评估、用户满意度评估等内容，第三方监督管理办法包括了运营服务绩效评估、运营服务监理评估、运营服务审价评估、合规性审计评估等，项目质量管理办法包括了质量方针、各阶段质量控制措施、现场质量检查制度、质量保障体系、客户满意度体系等。

经评价，大数据中心具有相应的验收制度，但考核管理机制中部分规定的一致性存在不足，如《大数据中心数据运营服务考核评估办法》中明确“考核结果将作为数据运营服务项目最终资金结算依据的组成部分。当期考核阶段内完成的数据运营服务金额的 10% 将作为绩效部分，根据考核结果全额结算或按比例扣除；当期考核结果达到 90 分或以上时，绩效部分全额结算；当期考核结果低于 90 分时，每低一分扣除人民币 20,000 元（贰万元整），扣完为止”，而在补充协议中的约定为“服务费用扣减项，如，因数据运营人员失误导致的数据服务中断扣减金额 10 万元每次等”，可见，考核办法和协议在服务费用结算方面设定的口径不一致，故依据评分标准，该指标得 1.5 分，扣 0.5 分。

B215 验收管理制度健全性，权重 1 分，得 1 分。

本项目建立了验收机制，主要采用专家验收方式（为避免疑义，该专家验收是指由甲方聘用或者委托第三方专家对乙方履行本补充协议的情况）进行验收，并由甲方出具验收证明。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B216 安全管理制度的健全性，权重 1 分，得 1 分。

市大数据中心制定了安全管理制度《上海市大数据中心等级保护 2.0 安全管理体系》，其中包括 DSJ-ISMS-1-001-安全管理制-网络安全管理方针_V2.0、DSJ-ISMS-1-002-安全管理制度-网络安全管理策略_V2.0、DSJ-ISMS-2-001-安全管理制度-制度管理规范_V2.0、DSJ-ISMS-2-002-安全管理机构-网络安全领导机构管理办法_V2.0、DSJ-ISMS-2-003-安全管理机构-授权和审批管理制度_V2.0、DSJ-ISMS-2-004-安全管理机构-安全稽核管理制度_V2.0、DSJ-ISMS-2-4-安全教育和培训计划、DSJ-ISMS-2-4-安全事件和可疑事件报告等内容，项目安全管理制度完整、健全。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B217 档案管理制度健全性，权重 1 分，得 1 分。

市大数据中心制定了《上海市大数据中心档案管理办法》，主要内容包括文书档案归档、财会档案归档、基础建设文件资料归档、项目采购资料归档、各类奖状、资质证书、声像资料归档、研究课题文件资料归档、影像资料（照片和录像）管理、档案保管期限、档案查阅和利用、档案保密、档案销毁等。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B221 财务管理制度执行有效性，权重 1 分，得 1 分。

该项目实际以预付款的形式一次性支付，2020 年发生会计支付凭证只有一笔，查阅会计凭证及相关审批资料，按照内部审批流程及拨付流程执行，先有经办人发起签报，经过中心分管领导、主任会议审议通过后，执行支付流程，会计信息和会计资料

完整、真实、准确。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B222 政府采购管理制度执行有效性，权重 1 分，得 1 分。

经查阅本项目的招标文件和投标文件等相关资料，本项目招标方式为公开招标，2020 年 4 月发布招标公告，5 月完成招标，中标单位为上海南洋万邦软件技术有限公司，招标程序符合《上海市政府采购实施办法》(沪府令 65 号)规定。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B223 合同管理制度执行有效性，权重 1 分，得 0.5 分。

经评价，本项目采用一次招标三年延用、合同一年一签的方式实施，中标人须通过市大数据中心的年度考核方能续签，项目服务期限自合同签订之日起，期限三年（2020 年-2022 年），并签订了补充协议。合同中明确了服务内容、模式和要求，工作条件及协作事项，服务期限、地点和方式，验收标准和考核方式，报酬及其支付方式，违约金或者损失赔偿额的计算方法及其他常规性条款；技术补充条款中明确了 2020 年度绩效目标重点工作、服务目录基本要求、服务目录验收标准等内容。但还存以下两方面的问题，一是，在日常数据运营中很可能发生突发事件，且大数据中心建立一整套的应急管理机制，但合同中没有设置明确的应急响应方面的规定和要求。数据运营机构的应急响应能力和速度会直接影响运营工作正常开展。二是，本合同的付款方式是“合同签订后，收到中标人预付款保函后 30 日内市大数据中心全额向中标人预付服务费用，预付费用于抵扣将来实际发生的服务费，

市大数据中心根据本年度实际使用数量情况，在年度考核工作完成后 30 日内向中标人支付剩余的服务费用”，根据《财政部关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38 号）关于进一步规范保证金管理和及时支付采购金额的要求，建议改变预付款保函的支付方式，按比例预付，验收后清算的方式，既保障供应商的权益，同时也保障了财政资金的安全。故依据评分标准，该指标得 0.5 分，扣 0.5 分。

B224 项目监督管理机制执行有效性，权重 2 分，得 1 分。

截至报告提交前，市大数据中心提交了《03--2020-AJX0019 上海市大数据中心-2020 年度数据运营服务项目-绩效跟踪评价报告（正式稿）》和《03--2020-AJX0019 上海市大数据中心-2020 年度数据运营服务项目-绩效跟踪评价工作方案》，其他的监督检查资料暂未提交，如月度考核、季度回顾、服务计量评估、服务安全评估、用户满意度评估、运营服务监理评估、运营服务审价评估、合规性审计评估、现场质量检查等内容。本项目有监理单位对数据运营服务进行过程监管措施，但未提供相关资料，暂不能确定监管结果是否得到有效应用。故依据评分标准，该指标得 1 分，扣 1 分。

B225 验收管理制度执行有效性，权重 1 分，得 1 分。

截至报告提交前，市大数据中心提交了上海市公共数据质量报告、相关数据运营指南和规范等，其中质量评估报告 23 份、数据运营指南 6 份、数据运营规范 3 份。本项目验收组织计划完

整，验收程序设置合理，将于 6 月开展验收工作，故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B226 安全保密制度执行的有效性，权重 1 分，得 1 分。

经评价，南洋万邦在履行市大数据中心网络安全运营服务周期内（2020 年 5 月-2021 年 4 月），严格执行并落实市大数据中心各项信息及数据安全管理制度中的规定，严格对运营人员及服务商驻场人员的实施人员、场地、操作等安全管理，并与运营人员和驻场人员签订保密协议，截至服务周期结束日为止，未发生信息泄露事件。故依据评分标准，该指标得满分 1 分。

B227 档案管理制度执行有效性，权重 1 分，得 0.6 分。

本项目有健全的档案资料制度，并对项目的招标资料、合同资料、相关管理制度、会议纪要、工作报告、数据运营报告等资料进行归档，但是，截至报告提交前，尚有部分文件资料未查证到，如预算编制明细资料、月度考核、季度回顾、服务计量评估、服务安全评估、用户满意度评估、运营服务监理评估、运营服务审价评估、合规性审计评估、现场质量检查等资料，因此，该部分档案管理工作还有待提升，故依据评分标准，该指标得 0.6 分，扣 0.4 分。

(三) 项目产出情况

本项目公共数据归集、公共数据治理能力提升、数据质量跟踪监测、公共数据共享、开放和应用、公共数据安全管理等工作已完成，按照工作计划，本项目将于 2021 年 6 月开展验收。

C11 公共数据归集工作完成率，权重 2 分，得 2 分。

上海市公共数据开放平台现已开放 51 个数据部门，100 个数据开放机构，5,199 个数据集（其中 2,393 个数据接口），50 个数据应用，44,945 个数据项，990,925,216 条数据；依托电子政务云归集全市上云的各委办单位数据，新增 16 个区级单位、1 个管委会、3 家国资企业（城投、国家电网、上海燃气），实现区级数据和自来水、电力、燃气的行业数据的归集，数据采集接入完成率达 100%。共编制 26,910 个资源目录，其中完成数据挂载的 25,866 个，归集数据表 21,412 张，累计归集 701.00 亿条数据；服务期内新增接入 20,936 个资源编目，新增 21,600 个目录资源挂载，新增归集清洗 344.43 亿条数据，公共数据归集工作全部完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C12 公共数据治理能力提升工作完成率，权重 2 分，得 2 分。

自然人综合库被拆解为 12 个专题库进行建设，其中纳入中心运营管理的专题库 11 个，包括婚姻专题库、死亡专题库、亲属关系专题库、个人证照专题库、照片专题库、车辆专题库、教育专题库、联系信息专题库、自然人基础数据专题库、就业社保专题库、疫情防控专题库。其中婚姻专题库、死亡专题库、个人证照专题库、照片专题库、亲属关系专题库、教育专题库及就业社保专题库已全面完成建设，车辆专题库、联系信息专题库、自然人基础数据专题库及疫情防控专题库已初步完成建设，还需进

一步优化；截止目前，自然人综合库总共完成 3,288 个自然人相关数据项的标准化及治理工作；法人综合库被拆解为 12 个专题库进行建设，其中纳入中心运营管理的专题库 9 个，包括法人登记信息专题库、法人联系信息专题库、法人重要标识专题库、企业消亡专题库、中小微企业信息库、上市企业专题库、经济风险企业专题库、严重失信企业专题库、企业活跃度专题库。其中法人登记信息专题库、法人联系信息专题库、法人重要标识专题库、企业消亡专题库、中小微企业信息库、上市企业专题库及企业活跃度专题库已全面完成建设，经济风险企业专题库及严重失信企业专题库已初步完成建设，还需进一步优化；截止目前，法人综合库总共完成 1,057 个法人相关数据项的标准化及治理工作。空间地理库被拆解为空间地理数据治理和 2 个专题库进行建设，专题库包括地名地址专题库、建筑房屋专题库。其中空间地理数据治理对分散在全市各委办局的空间数据进行统一归集治理，构建空间地理库。为推动跨地区、跨层级、跨部门空间数据共享交换和应用提供技术支撑。累计为 6 个委办归集、清洗了 217 张空间地理库表，代理了 413 条空间地理服务目录，期间共对 31,411,241 条空间数据进行了稽核检查，查出稽核异常数据 1,336 条，合格数据 31,409,905 条。服务期内对空间图层数据打包 317 次，共为包括上海市规划和自然资源局、上海市生态环境局、上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市松江区、上海市宝山区等委办提供了空间支持。地名地址专题库及建筑房屋专题库方面，在服务

期内已全面完成建设。截止目前，空间地理综合库总共完成 136 个空间地理相关数据项的标准化及治理工作。公共数据治理能力提升工作全部完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C13 数据质量跟踪监测工作完成率，权重 2 分，得 2 分。

市级各部门共编制资源目录 6740 个；2021 年 4 月归集入湖 26.88 亿条数据，环比增加 18.01%；数据的平均归集时间为 13.20 天，较上月增加 0.83 天。本月市级各部门共提数据共享需求 305 个，较上月增加 40 个；资源共享 3811.09 万次（含国家 674.36 万次），环比增加 130.42%。对全市公共数据共享做出有力支撑的市级部门有市规划资源局、市税务局、市住房城乡建设管理委。截至 2021 年 4 月份，共完成 23 次数据监测质量评估，其中市级 13 次，区级 10 次。数据质量跟踪监测工作全部完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C14 公共数据共享、开放和应用工作完成率，权重 2 分，得 2 分。

每月初，市大数据中心向各部门、各区提供上个自然月该单位提出的“数据需求清单列表”。由各部门、各区核实确认本单位的“数据需求清单列表”。待确认完毕后，按照“数据需求清单确认函模板”正式向市大数据中心发送确认函，并将“数据需求清单列表”加盖公章后作为附件一并发送；各部门、各区需在收到“数据需求清单列表”的当月完成发函。未完成发函的单位，市大数据中心将通过“公共数据质量检测报告”进行告警。截至次月末，

若需求单位仍未发函确认，市大数据中心将对该批次的数据需求清单及平台接口进行冻结；待需求单位补发确认函后，市大数据中心将对确认函所属批次的数据需求清单及平台接口予以解冻。婚姻专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成核验类，信息查询类等 7 个接口；死亡专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成核验类，信息查询类 8 个接口；照片专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成信息查询类等 5 个接口；法人重要标识专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成信息查询类等 9 个接口；建筑房屋专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局提供业务支持，共完成 5 个接口。公共数据共享、开放和应用工作全部完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C15 公共数据安全管理工作完成率，权重 2 分，得 2 分。

2020 年 5 月 8 日至 2021 年 5 月 7 日，数据服务安全分析方通过开展数据服务安全审核评估工作，持续创建和优化数据服务安全分析模型，督促各数据服务方采取安全控制措施，对数据服务安全展开全过程的分析与合规性检查，推动数据平台安全能力的整体提升。推动数据服务安全保障满足主管部门对中心安全工作要求，促进数据服务方落实必要的安全技术措施，控制数据服务安全风险，推动数据服务安全管理要求的实施、检查和改进，提升数据服务各方、人员的数据服务安全意识水平。主要完成如

下绩效目标：1. 通过安全审核评估工作，创建和优化数据服务安全分析模型，督促各数据服务方采取安全控制措施；2. 开展全过程的分析与合规性检查，满足主管部门对中心安全工作要求，促进数据服务方落实必要的安全技术措施，控制数据服务安全风险。公共数据安全管理工作全部完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C21 数据准确率，权重 2 分，得 2 分。

截止 2020 年 4 月，市级各部门共编制资源目录 6740 个；本月归集入库 26.88 亿条数据，环比增加 18.01%；数据的平均归集时间为 13.20 天，较上月增加 0.83 天。本月市级各部门共提数据共享需求 305 个，较上月增加 40 个；资源共享 3811.09 万次（含国家 674.36 万次），环比增加 130.42%。根据沪委办〔2019〕8 号文、沪委办〔2020〕12 号文对公共数据“以共享为原则、不共享为例外”“应编尽编”“应归尽归”等工作要求设置考核内容，经市大数据中心评定，全市市级单位公共数据质量的平均得分为 76.38。

全市各区共编制资源目录 17300 个，其中 17267 个目录挂载了数据资源，占目录总数的 99.81%；归集数据表 16531 张，累计汇集数据 145.53 亿条，本月 50.34 亿条，数据的平均归集时间为 55.24 天。全市各区共提数据共享需求 10650 个，本月新增需求 981 个；市级资源共享累计 40010.18 万次，国家 566.38 万次，其中本月 14911.50 万次（含国家 153.63 万次）；数据落地累计

230.55 亿条。经市大数据中心评定，本期各区公共数据质量的平均得分为 78.63。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C22 公共数据治理能力提升工作验收通过率，权重 2 分，得 2 分。

公共数据治理能力提升工作共编制并通过验收的《公共数据运营服务目录和计量计费指南》、《公共数据运营绩效评估指南》、DB31DSJZ001-2020 《自然人婚姻专题库数据规范》、DB31DSJZ002-2020 《自然人死亡专题库数据规范》、DB31DSJZ003-2020 《公共数据运营服务目录和计量计费指南》、DB31DSJZ004-2020 《公共数据运营绩效评估指南》、DB31DSJZ005-2020 《公共数据安全分级指南》、DB31DSJZ005-2021《地名地址专题库数据规范》、法人综合库数据规范编制指南共 9 份指南及规范，验收通过率 100%。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C23 数据质量跟踪监测工作验收通过率，权重 2 分，得 2 分。

截至报告阶段，项目还未全面验收，从中期总结工作资料来看，本项目按照服务标准和规范实施。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C24 公共数据共享、开放和应用工作验收通过率，权重 2 分，得 2 分。

截至报告阶段，项目还未全面验收，从中期总结工作资料来
— 52 —

看，本项目按照服务标准和规范实施。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C25 公共数据安全管理工作验收通过率，权重 2 分，得 2 分。

截至报告阶段，项目还未全面验收，从中期总结工作资料来看，本项目按照服务标准和规范实施。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C31 公共数据归集工作完成及时性，权重 2 分，得 2 分。

从 2020 年 5 月至 9 月，依托电子政务云归集全市上云的各委办单位数据，新增 16 个区级单位、1 个管委会、3 家国资企业（城投、国家电网、上海燃气），实现区级数据和自来水、电力、燃气的行业数据的归集，数据采集接入完成率达 100%。共编制 15,561 个资源目录，其中完成数据挂载的 7,450 个，归集数据表 6,658 张，累计归集 231.41 亿条数据；服务期内新增接入 10,107 个资源编目，新增 3,869 个目录资源挂载，新增归集清洗 65.66 亿条数据；根据市级领导下达的工作重点，已开展经济复苏、疫情影响、重点工作三大主题的数据分析服务，其中疫情影响主题共 8 个专题已全部完成，经济复苏主题完成 9 个专题，重点工作主题完成 3 项。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C32 公共数据治理能力提升工作完成及时性，权重 2 分，得 2 分。

公共数据地方标准或团体标准的预研制、自然人相关数据项

的数据标准化及治理、人相关数据项的数据标准化及治理、空间地理相关数据项的数据标准化及治理等工作均在 2021 年 1 月底前完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C33 数据质量跟踪监测工作完成及时性，权重 2 分，得 2 分。

市大数据中心每月出具一到两份上海市公共数据质量报告，在全市范围内开展数据资产评测、建立问题数据反馈机制及评估数据监测质量等工作，数据质量赶在监测工作在 2021 年底前及时完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C34 公共数据共享、开放和应用工作完成及时性，权重 2 分，得 2 分。

公共数据共享、开放和应用工作每月均根据市大数据中心制定的数据共享审核流程示意图如期推进，“应用场景”授权机制建立工作、“应用场景”授权工作及重点领域主题数据库建设工作均在 2021 年 1 月底前完成。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

C35 公共数据安全管理工作完成及时性，权重 2 分，得 2 分。

根据南洋万邦安全运营工作完成情况总结，南洋万邦作为市大数据中心安全运营服务商，在安全运营服务周期内（2020 年 5 月 -2021 年 4 月），公共数据安全保障机制建立工作、安全运营工作均在 2021 年 1 月底前完成，通过运营“数据安全审核分析评估服务”、“网络安全应急管理服务”和“网络安全监测重保服务”保

障市大数据中心的网络、系统及数据的安全。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

(四) 项目效益情况

本项目达到数据运营管理相关要求，数据共享、共建和应用水平和能力得到提升，上海市在数据利用层面排名第一，无有责投诉，数据使用方满意度较高，分别为 **100%、95.56%**。

D11 开放数据集扩展情况，权重 3 分，得 3 分。

上海市公共数据开放平台统计显示，截至 2021 年 5 月，现已开放 51 个数据部门，100 个数据开放机构，5,199 个数据集(其中 2,393 个数据接口)，50 个数据应用，44,945 个数据项，990,925,216 条数据。故依据评分标准，该指标得满分 3 分。

D12 分类共享机制建立情况，权重 3 分，得 3 分。

经评价，构建了分类共享机制，具体为：1.自然人综合库建设开展详细情况：婚姻专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成核验类，信息查询类等 7 个接口；死亡专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成核验类，信息查询类 8 个接口；亲属关系专题库有 5,000 多万条亲属关系数据；截至 2021 年 5 月，个人证照专题库共纳入 8 个部门 1.8 亿余条记录的数据；照片专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成信息查询类等 5 个接口；教育专题库建设完成后，为市级各委办单位提供了涉及学生就业、学生学籍、学生资助、教职

工基本信息、教职工工作经历信息、教职工机构人员信息等的数据查询接口共 17 个；就业社保专题库建设完成，以接口方式为委办局提供政务业务支持。形成信息查询类接口共 17 个；联系信息专题库，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支撑，总共形成信息查询 4 个接口；车辆专题库，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支撑，总共形成信息查询 3 个接口；人口基础数据专题库，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支撑，总共形成信息查询 6 个接口；疫情防控专题库，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支撑，总共形成信息查询 6 个接口。2. 法人综合库建设开展详细情况：法人重要标识专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成信息查询类等 9 个接口；上市企业专题库建设完成后，以数据落地的方式服务金融监管局。总共形成 3 个表共计 110,892,372 条数据；经济风险企业专题库计划以接口服务方式为经侦部门提供业务支撑，总共形成信息查询 5 个接口。3. 空间地理综合库建设开展详细情况：建筑房屋专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局提供业务支持，共完成 5 个接口；地址专题库建设完成后，以接口服务方式为委办局，区级提供业务支持。总共形成了地理编码和逆地理编码两类等 11 个接口。本市相关部门的综合库、主题库以及专题库建立了分类共享机制，各类数据库均开放接口共建共用。故依据评分标准，该指标得满分 3 分。

D13“应用场景”授权机制建立情况，权重 3 分，得 3 分。

根据数据共享审核流程示意图，市大数据中心初步建立“应用场景”授权机制，应用场景分为无条件共享、有条件共享、属地返还等情形。故依据评分标准，该指标得满分3分。

D14 数据开放机制的建立情况，权重3分，得3分。

上海市公共数据开放平台现已开放51个数据部门，100个数据开放机构，5,199个数据集（其中2,393个数据接口），50个数据应用，44,945个数据项，990,925,216条数据。数据开放按照分级分类原则进行，符合《上海市公共数据和一网通管理办法》数据开放要求。故依据评分标准，该指标得满分3分。

D15 有责安全事件发生次数，权重2分，得2分。

根据南洋万邦出具的《关于服务周期内未发生有责安全事件的情况说明》，在履行网络安全运营服务周期内（2020年5月-2021年4月），严格执行并落实各项信息及数据安全管理制度中的规定，严格对运营人员及服务商驻场人员的实施人员、场地、操作等安全管理，截至服务周期结束日为止，未发生有责信息安全事件。故依据评分标准，该指标得满分2分。

D16 有责投诉次数，权重2分，得2分。

网络安全运营服务周期内未发生数据应用单位有责投诉情况。故依据评分标准，该指标得满分2分。

D17 开放门户第三方评估全国排名，权重2分，得2分。

根据复旦大学联合国家信息中心数字中国研究院发布的“2020中国开放数林指数”和《2020中国地方政府数据开放报告》，

在 2020 年下半年的省级排名中，浙江和上海的综合表现最优，开放数级位列第一等级，且上海在利用层上排名第一。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

D21 数据运营服务模式建立情况，权重 2 分，得 2 分。

市大数据中心建立“1+1+N”运营管理模式，即 1 个大数据中心，负责运营服务任务下达，服务满意度评估，服务考核验收；1 个数据运营总包方，以国企为总包方，负责整体数据服务协同，管理数据运营服务分项服务，分签数据运营服务合同，对整体数据运营服务结果负责；N 个数据运营服务商，制定服务商目录管理机制，建立服务供应商目录，对服务供应商目录进行动态更新和管理，定期开展服务供应商的评估与考核工作，构建数据运营服务的良性生态体系，实现服务供应商的长期合作。同时通过引入第三方监管，加强绩效评价、过程指导、合规性审核、安全评估、质量评估、审量审价、服务监督、流程监督，形成 PDCA 闭环管理。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

D22 突发应急处理机制建立情况，权重 2 分，得 2 分。

市大数据中心针对突发事件建立了以运营服务台管理、财务管理、持续性和可用性管理、服务级别 SLA 管理、事件管理、问题管理、变更与发布管理和配置管理等一系列完备的管理制度及应急机制，保障数据运营服务业务安全、平稳、有序运行。故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

D23 数据运营服务团队建设情况，权重 2 分，得 2 分。

截至 2021 年 5 月份，市大数据中心建立了 151 人规模的数据运营团队，其中对接组 13 人、治理组 76 人、综合管理组 4 人，平台对接 1 人、数据开放组 18 人、数据分析组 24 人、安全管理组 10 人、政务云运营组 5 人，保障了数据运用服务额正常开展，故依据评分标准，该指标得满分 2 分。

D31 外部数据使用部门满意度，权重 3 分，得 3 分。

根据满意度调查结果，外部数据使用部门满意度为 100%，故依据评分标准，该指标得满分 3 分。

D32 内部数据使用部门满意度，权重 3 分，得 3 分。

根据满意度调查结果，外部数据使用部门满意度为 95.56%，故依据评分标准，该指标得满分 3 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

(一) 主要经验及做法

1. 对全市政务公共数据进行全生命周期管理，提升智慧城市各行业领域的智能化场景应用水平

通过项目的实施，将数据运营服务模式的理论研究付诸实践，针对政务公共数据的运营服务建立了可持续的编目、标注、归集、整合、共享交换及质量监测等体系机制，进一步加强创新机制、运营机制方面的优化，以提高数据质量、保证数据安全为重要抓手，以数据的采集、治理、交换、查询、监控、共享、开放等全生命周期的数据管理为手段，从而打造出政务公共数据服务的生态系统，促进城市级的“数据枢纽中心”打造工程，提升智慧城市

各行业领域的智能化场景应用水平。

2. 建立“1+1+N”运营管理模式，形成数据运营 PDCA 闭环管理

市大数据中心建立“1+1+N”运营管理模式，即 1 个大数据中心，负责运营服务任务下达，服务满意度评估，服务考核验收；1 个数据运营总包方，以国企为总包方，负责整体数据服务协同，管理数据运营服务分项服务，分签数据运营服务合同，对整体数据运营服务结果负责；N 个数据运营服务商，制定服务商目录管理机制，建立服务供应商目录，对服务供应商目录进行动态更新和管理，定期开展服务供应商的评估与考核工作，构建数据运营服务的良性生态体系，实现服务供应商的长期合作。同时通过引入第三方监管，加强绩效评价、过程指导、合规性审核、安全评估、质量评估、审量审价、服务监督、流程监督，形成 PDCA 闭环管理。

3. 提高数据资产的价值，提高政府的执政能力和为人民服务的水平

市大数据中心制定政务公共数据地方标准，持续加强数据的归集、整合、质量、开放等基础工作，进一步深化综合库、专题库建设及应用，开展数据主题分析展示工作，并拓展更多创新行业及社会应用场景，通过制定数据运营的统筹规划，以提供服务的方式，将政务公共数据作为一种资产进行有效运营管理的过程，进行数据资产分析、挖掘、应用、评估、运维，提高数据资产的

价值，强化公共数据安全管理能力，整体提高政府对政务公共数据资产化管理能力，发挥数据资产的经济效益和社会效益，为决策服务，以提高政府的执政能力和为人民服务的水平。

（二）存在问题及原因分析

1. 部分绩效目标指标设置不合理，预算绩效管理工作有待加强

市大数据中心根据沪财绩 6 号文，编制了 2020 年数据运营服务绩效目标表，按照投入与管理、产出目标、效果目标、影响力目标分别设置，其二级指标和三级指标基本符合要求，与该项目工作内容具有相关性，与预算确定的项目资金量相匹配；但是部分指标设置不够合理，如效果目标中满意度和影响力目标中满意度，应归为同一个一级指标中；产出指标中数量、质量、时效指标没有根据该项目具体工作内容展开，较为笼统，不利于绩效评价；部分指标目标值设置不够明确具体，如效果目标中“提升公共数据服务水平，营造良好营商环境”和“生态效益”目标值设为 100%，不方便取数，较难以衡量工作效果；部分指标目标值设置与 2020 年运营服务工作任务或计划不匹配，主要是由于有关部门年中新增下达工作任务不可预见。

2. 预算编制科学性不足，预算编制精细化程度有待提升

2020 年预算 4391.8 万元是基于 2019 年 4 个月的费用，测算整年预算为 4500 万左右，再根据财政给主管部门的预算控制数，故市财政实际批复年初预算并下达 4391.8 万元。但预算资金测

算无明确的数量和单价，以及数据标准和单价依据，预算没有与委托服务内容明确对应匹配。

3.部分监督考核管理、合同管理及档案管理不到位

在监督考核管理方面，经评价，《大数据中心数据运营服务考核评估办法》中明确“考核结果将作为数据运营服务项目最终资金结算依据的组成部分。当期考核阶段内完成的数据运营服务金额的 10% 将作为绩效部分，根据考核结果全额结算或按比例扣除；当期考核结果达到 90 分或以上时，绩效部分全额结算；当期考核结果低于 90 分时，每低一分扣除人民币 20,000 元（贰万元整），扣完为止”，而在补充协议中的约定为“服务费用扣减项，如，因数据运营人员失误导致的数据服务中断扣减金额 10 万元每次等”，可见，考核办法和协议在服务费用结算方面设定的口径不一致。

在合同管理方面，本合同的付款方式是“合同签订后，收到中标人预付款保函后 30 日内市大数据中心全额向中标人预付服务费用，预付费用于抵扣将来实际发生的服务费，市大数据中心根据本年度实际使用数量情况，在年度考核工作完成后 30 日内向中标人支付剩余的服务费用”，基于本项目工作计划及工作量的较大不确定性，一次性全额支付的方式有待优化。

在档案管理方面，截止报告出具，尚有部分文件资料未查证到，如预算编制明细资料、月度考核、季度回顾、服务计量评估、服务安全评估、用户满意度评估、运营服务监理评估、运营服务

审价评估、合规性审计评估、现场质量检查等资料，因此，该部分档案管理工作还有待提升。

六、有关建议

（一）深化绩效管理，强化绩效目标与工作计划、预算的关系，提升绩效目标指标合理性

第一，根据《中共上海市委、上海市人民政府<关于我市全面实施预算绩效管理意见>的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）和《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）要求，关于强化绩效目标管理的要求，建议预算主管部门按照预算和绩效管理一体化要求，结合自身业务特点，明确部门内部绩效目标设置、监控、评价和审核的责任分工，加强部门财务与业务工作紧密衔接。

第二，建议预算主管部门建立健全本行业、本领域核心绩效指标体系，明确绩效标准，规范一级项目绩效目标设置，理顺二级项目绩效目标逐级汇总流程。可在本次综合评价成果的基础上，形成初步的该类项目的共性绩效目标。

第三，绩效目标根植于工作计划及预算，若脱离业务工作，与工作计划不匹配，与预算相关性不足，则影响绩效目标作用的发挥，同样会影响后续绩效跟踪监控评价和绩效评价，因此，绩效目标投入管理目标要与项目特性相符合，产出目标要与项目工作计划内容相一致，要与预算相一致。

第四，绩效目标值是否合理，决定了项目实施完成成效，目标值过高或过低均不利于项目的实施。因此，建议项目目标值的设定做到“四个符合”，即符合部门职能及规划、符合工作计划、符合预算以及符合行业要求。

（二）完善服务目录及计费标准，加强预算精细化、科学化管理

大数据运营服务项目属于试点项目，还没有明确的定额规范和行业规范，因此，建议在前期试点实施的基础上，进一步理清预算支出范围、支出标准。

首先，梳理服务内容，按照服务内容性质进行分类，如，标准规范研究类、数据采集类、数据归集类、数据整合类、数据共享开放类、数据质量核查类等，明确各类的工作内容和范围。

其次，按照数据服务内容分类，完善服务目录及计费标准，如，标准规范研究类可参考市级课题经费标准，而数据采集类、数据归集类、数据整合类、数据共享开放类等进行作业成本核算归集，测算每条数据单价。

最后，本项目属于跨年度项目，在2020年采用了银行保函的方式，已预付全部资金，而在以后年度预算安排中，建议充分考虑合同执行和预算安排的匹配和衔接。

（三）强化过程管理，不断提升项目管理水平

一是，建议调整和完善项目考核管理制度和合同差异，将考核要求、考核结果应用等进一步统一口径，并加强考核管理。

二是，建议进一步加强合同管理，在下一年度合同中明确应急响应要求，应急响应速度等。此外，建议调整当前支付方式，明确支付进度，验收后按实结算。

三是，建议进一步加强档案管理，建议按照上海市行政事业单位档案管理办法以及数据档案管理要求，对项目档案进行梳理，查缺补漏，保证档案的完整性。

（四）其他建议

1. 数据质量是数据治理和数据应用的基础和关键，在推动公共数据归集整合和公共数据治理过程中，各主管部门是数据的生产者和使用者，是数据质量的责任部门，对数据质量负责，建议各部门制定数据质量业务标准，并优化数据质量检查程序与数据传输机制，定期开展数据质量自查工作，及时纠正问题数据。大数据中心主要负责数据平台的搭建，数据对接口径的统一，以及数据标准规范的制定，应加强数据审核监督，指导各数据责任单位建立数据控制机制，进而建立健全大数据质量控制体系，保障数据品质。

2. 随着大数据工作的不断深化，数据量将大幅度提高，建议进一步对数据架构、数据处理能力、数据分析能力进行扩容升级。

3. 公共数据安全性至关重要，将公共数据委托建设方服务管理的是否存在安全隐患。建议进一步论证购买服务方式的安全性，购买独立于服务建设方的安全运营服务，聚焦数据安全，服务安全，分析数据管理应用的风险点，加强风控管理。