

政策支出绩效评价报告

项目名称：菜场智慧化改造补贴

项目单位：上海市普陀区商务委员会

主管部门：上海市普陀区商务委员会

委托单位：上海市普陀区财政局

评价机构：上海久信会计师事务所有限公司



二〇二五年七月

评价机构：上海久信会计师事务所有限公司

单位地址：上海市浦东新区浦东南路360号

邮政编码：200120

统一社会信用代码：91310104780573706X

评价机构负责人：王艳 所长

联系方式：13916010458

项目主评人：周佳颖 部门经理

联系方式：13818781526

评价报告撰稿人：周佳颖 部门经理

联系方式：13818781526

项目主要成员：卢亮

联系方式：15721144557

史媛媛

联系方式：17860659237

赵阳洋

联系方式：15352717629

张松伟 质控部

联系方式：13601986451

目 录

| | |
|--------------------------|--------|
| 菜场智慧化改造补贴的绩效评价报告摘要 | - 5 - |
| 一、政策概况 | - 13 - |
| （一）政策制定的背景、意义和作用 | - 13 - |
| （二）政策内容 | - 18 - |
| （三）政策变化（修订）情况 | - 18 - |
| （四）政策比较分析 | - 19 - |
| （五）政策绩效 | - 22 - |
| 二、政策实施情况 | - 26 - |
| （一）资金来源、使用情况 | - 26 - |
| （二）政策实施情况 | - 28 - |
| （三）政策组织架构情况 | - 32 - |
| （四）政策的管理情况 | - 34 - |
| 三、政策总目标和年度目标 | - 41 - |
| （一）总目标 | - 41 - |
| （二）年度目标 | - 41 - |
| （三）绩效指标 | - 42 - |
| 四、指标体系 | - 43 - |
| （一）评价思路 | - 43 - |
| （二）重点评价绩效指标体系 | - 49 - |
| 五、政策目标的实现程度及政策效应分析 | - 49 - |
| （一）政策目标的实现程度说明 | - 49 - |

| | |
|----------------------------|--------|
| (二) 政策实施后的效果分析 | - 50 - |
| 六、主要经验及做法、存在的问题及原因分析 | - 69 - |
| (一) 主要经验及做法 | - 69 - |
| (二) 存在问题及原因分析 | - 69 - |
| 七、评价建议和结论 | - 71 - |
| (一) 评价建议 | - 71 - |
| (二) 评价结论 | - 72 - |
| 八、其他需要说明的问题 | - 72 - |
| 附件: | - 74 - |

摘 要

一、政策概况

本次政策评价对象为普陀区菜市场智慧化升级改造支持政策体系（以下简称：本政策），主要以政策有效期自 2023 年 1 月 3 日至 2026 年 1 月 2 日施行的《上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法》（普商务规范〔2023〕1 号），以及至 2024 年陆续出台的相关实施细则。

本政策是在上海市商务高质量发展专项资金（示范性智慧菜场）政策的指引下制定并出台，属于市级政策的叠加区级补助政策，故每年扶持条件及扶持标准的变化根据市级政策申报指南相关标准调整。2023 年普陀区政策支持对象为进行智慧化建设或改造，并获评市示范性智慧菜场的标准化菜市场，2024 年修订为完成升级改造的标准化菜市场。2023 年政策扶持标准为给予该市场管理公司不超过审定总投资额 20% 的奖励资金，上限 100 万元。2024 年修订为 30% 的奖励资金，上限不变。区级政策扶持比例与市级政策相同，市级政策扶持上限为 25 万元。

2023 年普陀区菜市场智慧化升级改造项目预算核定 100 万元，调整后预算 42.50 万元，实际执行 42.49 万元，预算执行率 99.98%。2024 年预算核定 100 万元，当年预算未执行。2025 年预算核定 329.11 万元，预计执行 329.11 万元。

截至 2025 年 2 月 5 日，普陀区共有 34 家菜市场，其中 2 家改造中，1 家改为盒马前置仓，31 家正常营业。

二、评价结论

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，本政策绩效评价得分为 83.1 分，评价等级为“良”。建议对政策进行修订完善。

三、绩效分析

在政策制定方面，通过不断完善政策内容，确保菜场智慧化改造补贴在普陀区的贯彻实施，推动普陀区菜市场管理智慧化、标准化、规范化发展，但在政策绩效目标设置及预算编制上有待完善。

在政策实施方面，普陀区 2022、2023 年共有 3 家获评市示范性智慧菜场，2024 年完成 5 家标准化菜市场升级改造，以上 8 家均为市、区级政策扶持对象，至今参评均获评。2025 年拟申报 4 家标准化菜市场升级改造，但在过程管理方面有待加强。

在政策绩效方面，菜市场的改造内容主要为基础设施升级改造及智能化设施的配置两大部分。一是硬件设施的改造升级及空间优化，使菜场环境得到有效改善，顾客满意度达 98%。二是智能化设施的配置，采集和实时传输交易数据，通过量价分析管理，便于监管方实时价格监控及安全溯源，强化市场保供稳价能力，但使用效能方面有待加强。

四、主要经验及做法

（一）建立扫码溯源体系，保障商品全流程信息透明

改造完菜场环境提升明显，建立食品检测与溯源体系，设置

公共检测室，每日抽检农药残留并公示结果，支持扫码追溯商品产地与流通信息。

（二）引入多元化市场主体（如银行等）参与改造投资

由于永昌集市蓝田店在智慧化升级改造中创新采用“赞助商合作”模式，通过引入多元化市场主体（如银行等）参与改造投资，有效缓解了项目资金压力，故主动放弃申领市级专项补贴。

（三）探索引入新型业态，吸引多元化客群

真如高陵集市积极探索菜场转型方向：①增设公共休息区、母婴室、无障碍通道等服务设施；②配置停车场、智能充电桩等便民功能；③加速业态与服务融合，引入社区配套业态（如早餐店、裁缝铺），探索“助农直播”等新模式，打造“一站式”生活圈综合体，吸引多元化客群。

五、主要问题

（一）当年评定即补贴的方式，预算编制准确性不高

从2023年、2024年预算执行情况来看，预算调整率较大，预算编制准确性不高，主要原因为市级公布结果在当年预算编制之后，2023年项目预算核定100万元，调整后预算并实际执行42.50万元。2024年预算核定100万元，由于市级标准化菜市场升级改造成果于年底公布，区级补贴资金将于2025年执行，故2024年预算未执行。

（二）单独核算条款适用性不强，部分审计重金额轻内容

政策实施细则中资金管理约定：扶持对象应严格执行财政资金

管理的有关规定，单独核算，专款专用。本政策为评后奖励补贴，本质是成果对价，而非项目成本。要求企业对已完成的支出重新“单独核算”缺乏操作基础，故不适用本条款。评价组发现各菜场改造方案较简单，且菜场自行委托的部分审计或审价报告仅反映了支出的总金额或分类金额，缺乏与具体改造项目、设备数量、实施范围等直接关联的明细支撑信息。这不利于精准验证资金使用与改造成果的匹配性。本次评价通过成本分析给予合理单位上限标准，见成本分析报告。

（三）国有菜市场未按政策执行区级奖励

本政策内容未明确国营和私营菜市场在区级补贴上实施差异化标准。在政策实施过程中，共8家已改造的菜市场中有2家为国营菜市场，未纳入区级补贴范围。经调研，国有菜市场资金周转压力较大，改造积极性较弱。

（四）改造周期较长，电子秤、大屏使用率有待提高

本次调研发现：①改造工程周期普遍较长（约6个月，部分长达9个月），中断了顾客原有的消费习惯和路径依赖。②存在商户因操作不便弃用电子秤设施的情况，影响统计数据完整性；③电子大屏故障未及时修复，影响使用效能。

六、有关建议

（一）采用评定隔年编制预算的方式提高预算编制准确性

本政策为事后奖励政策，即完成验收及市级评定公布后给予奖励，但从2023年、2024年预算执行情况来看，预算调整率较大，预算编

制准确性不高，主要原因为市级公布结果在当年预算编制之后，由于奖励金额根据改造总投资额确定，可采用隔年编制预算的方法提高预算编制准确性。

（二）奖励政策监管应聚焦成果达标和强化审价审计规范

对于奖励类资金，监管重点应是奖励标准的达成情况和资金发放合规性，而非核算过程，应关注项目实际支出的真实性承诺、审计审价质量以及凭证备查。细化完善菜场改造方案，改造项目结束后，加强复审或邀请财务专家参加评审，用于核对菜场改造方案落实及资金使用的匹配性。

（三）按政策对国有菜市场补贴，提高改造积极性

截至 2025 年 2 月 5 日，普陀区共有国营菜市场 15 家，占全区菜市场数量的 44.12%；而未完成标准化升级改造的国营与私营菜市场均为 13 家，建议国有菜市场纳入政策补贴范围，以全面推进完成市商务委下达的三年内智慧化改造全覆盖的任务要求。

（四）缩短改造周期，提升智慧设备使用率与数据质量

可实施分区分期改造，保障持续经营，改造周期压缩，降低客流流失率。将菜场设备运行数据接入信息化，可实现：电子秤离线自动报警、大屏故障远程诊断、运维人员就近调度。

七、其他事项说明

在评估菜场智慧化改造的政府补贴政策时，推动客流量及交易额并非核心政策目标，而是智慧化改造后可能产生的间接结果。财政投入的核心逻辑在于“保民生底线”而非“促商业增长”，但适

度关注客流与交易额仍有必要性，需要维持菜场生存能力，若菜场陷入经营困境，最终将削弱保供能力。

当前智慧化改造在提升硬件设施与监管能力方面取得一定成效，但菜场的核心经营效益（人流、交易额）未达预期，菜场生存危机显现，区内部分菜场改造意愿普遍不强，要完成市商务委三年内区内菜场智慧化改造补贴全覆盖的任务难度较大。

经深入调研，主要制约因素可归纳为以下几点：

1.市场定位模糊与竞争加剧：菜场面临来自超市、电商及非正规摊贩的多重竞争压力，自身差异化定位与核心竞争力不清晰。**2.消费习惯结构性变化：**受疫情影响，部分市民生鲜采购习惯已发生转向（如更依赖线上配送）。**3 外部市场环境的影响：**监管薄弱的不规范街面摊贩凭借低成本、便捷性对正规菜场形成显著冲击。**4.成本传导与经营压力上升：**部分商户反映改造后租金上涨，经营成本增加。部分顾客感知到改造后菜价有所上涨。菜场管理人员表示智慧化设施维护导致日常运营管理成本增加。

菜场作为城市重要的民生基础设施，其核心价值在于提供超市（标准化商品）与电商（配送效率）无法替代的体验——即具象化的生活场景与不可数字化的社会价值。市民对菜场的核心需求（菜品新鲜、价格亲民、增值服务如现制现包、手工制作、社交属性、便民业态等）构成了其核心竞争力，亦是维系城市“烟火气”与用户情感黏性的关键。菜场转型升级的根本方向在于强化并凸显这一独特价值，避免沦为“低配版超市”或“线下版生鲜电商”。

菜场的可持续发展需在现代化升级与保留城市烟火气之间寻求精准平衡。实现业态存续与价值再生的路径应聚焦于：空间重构：优化物理布局，提升环境体验。功能复合：拓展服务边界，融入多元业态。技术赋能：应用智慧手段，提升运营效率与管理水平。政策护航：提供制度保障，营造良好发展环境。智慧化改造应服务于核心价值，通过精准补贴实现“降本增效”，并建立基于考核约束的“管理闭环”，确保投入有效。

基于对市民需求及市场现状的调研，提出以下针对性建议：

1.保障供应链优势，强化“鲜”与“廉”竞争力

通过国有菜场平台介入供应链，确保菜品源头新鲜度，建立平价菜专柜补贴机制，体现商务部门落实保供稳价的最有效手段，确保直供菜品的终端售价具备显著市场竞争力，巩固菜场“价廉物美”的民生属性。

2.优化智慧化投入，提升覆盖效率与使用效能

（1）加快推进智慧化改造全覆盖。针对服务于政府保供监管及市场管理的共性化智慧设施（如信息公示屏、智能秤、数据采集终端），达到全覆盖。建立设施调剂机制，盘活闲置资源，提高设备利用率。完善数据采集与应用体系，支撑科学决策。（2）基础设施改造实施差异化引导：避免“一刀切”强制要求。改造投入应结合各菜场实际基础条件、商户与居民需求，以消费环境、文明创建及转型实效作为奖励性补贴的主要依据，激发内生动力。

3.丰富业态与体验，聚人气，促消费

业态升级核心：引入体验型业态包括手作食品工坊（提供非标准化、特色食品）、盆栽蔬菜现割（“带根销售”）、现场开瓜试吃等增强互动与体验感的内容。便民服务业态：修补、钥匙、小百货等，满足一站式生活需求。布局优化：合理规划空间，提升购物舒适度与效率。发挥政府引导作用：通过政策扶持与活动策划提升人流与交易活跃度，反向驱动市场主体主动投入环境与设施改善。

4.强化规范管理与联合执法

区商务委落实统一的菜场基本管理规范与标准。建立街道、城管、市场监管等部门联动机制，加强对场外街面固定及流动摊贩的规范管理，整治无序设摊等市场乱象，为合规经营的室内菜场创造公平良好的营商环境。

菜场智慧化改造补贴 重点评价绩效报告

一、政策概况

（一）政策制定的背景、意义和作用

1.政策历史沿革

随着生鲜电商、社区生鲜店和连锁商超的快速发展，传统菜市场面临着巨大的竞争压力。菜市场不仅自身发展受限，还面临着多重冲击，因此需要通过数字化转型来提升竞争力。

“智慧型菜场”的概念可追溯到 2016 年。上海市商务委员会于当年发布了《2016 年标准化菜市场和社区智慧微菜场建设工作方案》。在随后的十年间，建设及评价指标逐年细化、考核维度持续扩展。

在梳理和比对十年来菜市场改造升级的市级相关政策文件后，将菜市场改造大致可分为三个阶段。起步阶段：2016—2017 年，菜市场改造进入“社区智慧微菜场”的初步探索阶段。规范阶段：2018 年—2020 年，“社区智慧微菜场”改造开始深入落实；2021—2022 年，“智慧菜场”试点建设正式启动。深化阶段：2023 年，“示范性智慧菜场”加力建设；2024 年—2025 年，“标准化菜市场”的升级改造成为重点。经十年探索，“智慧化”已从试点性的探索、示范性的高标准，逐渐成为菜市场升级改造的固态化建设要求。

根据《关于印发〈上海市“菜篮子”区长负责制考核办法〉的通知》（沪菜篮子办〔2022〕1号）、《上海市商务高质量发展专项资金管理办法》（沪商规〔2022〕4号）文件要求，做好为民办实事项目——建设示范性智慧菜场项目工作，并给予市级专项资金扶持。

在市级政策的指引下，2023年1月，上海市普陀区商务委员会等三家联合发文《上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法》（普商务规范〔2023〕1号），明确在市级扶持基础上给予智慧菜场区级叠加奖励资金，以持续推动标准化菜市场的智慧化升级改造进程。智慧菜场建设主要包括以下六方面：

（1）加强市场管理制度建设，菜市场在现有管理制度基础上，探索、归纳市场智慧化运营管理流程、标准和要求，实现菜市场智慧化运营管理；

（2）加强从业人员和经营摊位智慧管理，建立菜市场管理人员、经营户、服务人员等从业人员全量动态信息库，经营摊位实现电子化亮证亮照，交易记录实时保存；

（3）加强商品经营智慧管理，经营摊主配备电子智能识别秤，来自动采集、保存和实时传输交易数据。鼓励菜市场配置具有智慧功能的农残检测设备；

（4）加强营业场所智慧管理，菜市场要依托智能监控、巡检仪等设备和智慧管理系统，实现市场人员密度、垃圾分类、清洁

消毒、环境卫生、消防安全等场所智慧化日常管理；

（5）加强运行调控智慧管理，尝试与上海市主副食品运行调控系统数据进行对接，为市场保供、价格监测、运行调控、应急处置等提供数据支撑；

（6）提升市场品牌化率，引进净菜、半净菜、预制菜等产品品类，通过供应链品牌赋能菜场，以零加盟费方式，大量引导品牌产品进入菜市场，提升市场品牌化率，为顾客提供质优价廉、消费便捷的主副食品。

截至 2025 年 2 月 5 日，普陀区共有 34 家菜市场，其中 2 家改造中，1 家改为盒马前置仓，31 家正常营业。政策实施以来，普陀区 2022、2023 年共有 3 家获评市示范性智慧菜场，2024 年完成 5 家标准化菜市场升级改造，以上 8 家均享受了市、区级相应财政政策补贴，至今参评均获评。2025 年拟申报 4 家标准化菜市场升级改造。基本情况如下表：

表1-1：普陀区菜市场基本情况表

| 序号 | 菜市场名称 | 场所详细地址 | 改造年份 | 性质 | 面积（㎡） | 所属街镇 |
|----|---------|--------------------|------|----|---------|--------|
| 1 | 永昌集市龙盛店 | 普陀区长寿宜昌路 555 号 | 2023 | 国营 | 2200 | 长寿路街道 |
| 2 | 鸿寿坊 | 普陀区长寿新会路 236 弄 1 号 | | 私营 | 15000 | |
| 3 | 枫桥农贸市场 | 普陀区曹杨梅岭北路 105 号 | 2024 | 私营 | 1600 | 曹杨新村街道 |
| 4 | 桂巷市场 | 普陀区曹杨桂巷路 54—70 号 | 2022 | 私营 | 1700 | |
| 5 | 杏山市场 | 普陀区曹杨杏山路 94 号 | | 国营 | 2000 | |
| 6 | 长风市场 | 普陀区长风大渡河路 845 号 | | 国营 | 3000 | 长风新村街道 |
| 7 | 洪新泰集市 | 普陀区长风宁夏路 236 弄 1 号 | 2024 | 私营 | 1100 | |
| 8 | 怒江市场 | 普陀区长风怒江路 371 号 | | 国营 | 2100 | |
| 9 | 永昌集市泰山店 | 普陀区宜川骊山路 12 号 | | 国营 | 2700 | 宜川路街道 |
| 10 | 中远两湾城市场 | 普陀区宜川远景路 800 号 | | 国营 | 1700 | |
| 11 | 洛宜农贸市场 | 普陀区宜川路 118 号 | | 私营 | 800 | |
| 12 | 香溢花城 | 普陀区光新路 358 号 | | 私营 | 改为盒马前置仓 | |

| 序号 | 菜市场名称 | 场所详细地址 | 改造年份 | 性质 | 面积（m²） | 所属街镇 |
|----|----------|-----------------------|------|----|--------|-------|
| 13 | 甘泉农贸市场 | 普陀区甘泉路 500 号 | 2024 | 私营 | 5600 | 甘泉路街道 |
| 14 | 合阳综合市场 | 普陀区甘泉延长西路 78 号 | | 国营 | 3500 | |
| 15 | 甘北市场 | 普陀区甘泉西乡路 75 号 | | 国营 | 3000 | |
| 16 | 新泉市场 | 普陀区甘泉路 6—8 号 | | 国营 | 1500 | |
| 17 | 新岚市场 | 普陀区石泉中山北路 2185 弄 27 号 | | 私营 | 改造中 | 石泉路街道 |
| 18 | 永昌集市蓝田店 | 普陀区石泉兰田路 50 号 | 2024 | 国营 | 2200 | |
| 19 | 华丰市场 | 普陀区石泉岚皋路 251 号 | | 国营 | 1000 | |
| 20 | 真如高陵集市 | 普陀区真如高陵路 268 号 | 2022 | 私营 | 3448 | 真如镇街道 |
| 21 | 清涧市场 | 普陀区真如真光路 2285 号 | | 国营 | 1700 | |
| 22 | 永昌真金市场 | 普陀区真如真光路 1700 号 | | 国营 | 1000 | |
| 23 | 芝川市场 | 普陀区真如金鼎路 108 号 | | 国营 | 2850 | |
| 24 | 南石市场 | 普陀区真如南石四路 114 号 | | 私营 | 2700 | |
| 25 | 真西市场 | 普陀区真如大渡河路 1550 弄 98 号 | | 国营 | 3000 | 长征镇 |
| 26 | 清峪农贸市场 | 普陀区长征清峪路 55 号 | | 私营 | 1000 | |
| 27 | 梅川农贸市场 | 普陀区长征梅川路 829 号 | | 私营 | 1900 | |
| 28 | 建德农贸市场 | 普陀区长征香樟路 335 号 | | 私营 | 4000 | |
| 29 | 李园邻里集市 | 普陀区桃浦真南路 822 弄内 | | 私营 | 4600 | 桃浦镇 |
| 30 | 金鼎农贸市场 | 普陀区桃浦金鼎路 1820 号 | | 私营 | 1500 | |
| 31 | 真南集市 | 桃浦华联路 28 号 | 2024 | 私营 | 6000 | |
| 32 | 真北市场 | 普陀区桃浦真北路 3777 号 | | 私营 | 28000 | |
| 33 | 华环九存农贸市场 | 桃浦镇雪松路 665 号 | | 私营 | 2000 | 万里街道 |
| 34 | 福水市场 | 普陀区万里富水路 525-531 号 | | 私营 | 改造中 | |

2.政策评价对象及依据文件

本次政策评价对象为普陀区菜市场智慧化升级改造支持政策体系（以下简称：本政策），主要以政策有效期自 2023 年 1 月 3 日至 2026 年 1 月 2 日施行的《上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法》（普商务规范〔2023〕1 号），以及至 2024 年陆续出台的相关实施细则。主要政策体系、依据文件及实施期限如下表：

表1-2：普陀区菜市场智慧化升级改造主要政策体系

| 上海市政策文件 | | | 普陀区政策文件 | | | |
|-----------------|--------------------------------------|---|--------------|--|---|---------------------|
| 文号 | 文件名称 | 主要内容 | 文号 | 文件名称 | 主要内容 | 实施期限 |
| 沪菜篮子办〔2022〕1号 | 《上海市“菜篮子”区长负责制考核办法》 | 考核各区“菜篮子”区长负责制落实情况。其中对市场流通能力考核：标准化菜市场等零售网点规划、建设、运行保障。 | | | | |
| 沪菜篮子办〔2022〕3号 | 《上海市“菜篮子”区长负责制考核办法实施细则》 | 零售网点规划、零售网点建设，“菜篮子”产品零售网点建设数量和质量，推进标准化菜市场网点建设和升级改造，设立建设资金支持政策。 | | | | |
| 沪商规〔2022〕4号 | 《上海市商务高质量发展专项资金管理办法》 | 专项资金主要用于支持以下方向：优化民生环境。支持提高生活性服务业品质；支持规范服务业市场秩序；支持保障重点民生项目。 | | | | |
| 沪商运行〔2022〕219号 | 《2022年上海市商务高质量发展专项资金(示范性智慧菜场项目)申报指南》 | 对示范性智慧菜场2022年底前完成项目相关投资进行补助，单个项目补充金额不超过项目总投资的30%，单个项目获得资金支持总额不超过20万元。 | 普商规范〔2023〕1号 | 《上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法》 | 对获评市级智慧市场的标准化菜市场给予不超过审定总投资额一定比例的支持资金，单个企业支持资金不超过一定限额。 | 2023年1月3日至2026年1月2日 |
| (沪商运行〔2023〕76号) | 《2023年上海市商务高质量发展专项资金(示范性智慧菜场项目)申报指南》 | 对2023年完成示范性智慧菜场项目相关投资进行补助。单个项目补助金额不超过项目总投资的20%，单个项目获得资金支持总额不超过25万元。 | | 《〈上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法〉实施细则》 | 对获评上一年度或当年度市示范性智慧菜场，给予该市场管理公司不超过审定总投资额20%的奖励资金，单个市场管理公司奖励资金不超过100万元。 | 2023年5月25日 |
| (沪商运行〔2024〕66号) | 《2024年上海市商务高质量发展专项资金(示范性智慧菜场项目)申报指南》 | 对2023年10月31日至2024年10月31日期间完成标准化菜市场升级改造的项目相关投资给予补助。单个项目补助金额不超过项目总投资的30%，单个项目获得资金支持总额不超过25万元。 | | 《〈上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法〉实施细则》修订稿 | 修订内容：将“进行智慧化建设或改造并获评市示范性智慧菜场”修订为“完成升级改造的标准化菜市场”；将奖励资金的总投资额占比从20%提升为30%。 | 2024年6月12日 |

3.政策意义及作用

进一步聚焦“市场管理提效、商户降本增收、政府调控有力、

消费体验升级”的建设要求，优化经营方式、优化场地布局、优化作业流程。推动菜市场从业人员、商品经营、营业场所等方面的管理智慧化、标准化、规范化，更好实现主副食品供应量足价稳、优质安全、便利惠民。

（二）政策内容

1.扶持对象

本政策支持对象为依法设立的、信用记录良好的各类“菜篮子”产品零售网点等，即标准化菜市场。

2.扶持内容

（1）支持“菜篮子”产品零售网点智慧化升级

支持符合区域规划要求的标准化菜市场进行智慧化升级等。对于积极申报并获评市场智慧菜场的标准化菜市场给予一定的支持资金。

（2）支持“菜篮子”产品零售网点智慧化改造

支持符合区域规划要求，四年内未获得同类型扶持资金的标准化菜市场进行智慧化改造，经认定，给予改造市场不超过审定总投资额一定比例的支持资金，单个企业支持资金不超过一定限额。

3.政策有效期

本政策有效期自 2023 年 1 月 3 日至 2026 年 1 月 2 日。

（三）政策变化（修订）情况

本政策自 2023 年制定后，2024 年进行了修订，修订内容根据

市级政策同步修订，主要如下：

1.扶持条件

2023 年政策支持对象为进行智慧化建设或改造，并获评上一年度或当年度市示范性智慧菜场的标准化菜市场，2024 年修订为完成升级改造的标准化菜市场。

2.扶持标准

2023 年政策扶持标准为给予该市场管理公司不超过审定总投资额（参考市商务委核定总投资额）20%的奖励资金，单个市场管理公司奖励资金不超过 100 万元。2024 年修订为不超过审定总投资额 30%的奖励资金，上限 100 万元不变。

（四）政策比较分析

本次评价通过纵向、横向两个维度对本政策进行对比分析，一是将普陀区菜市场智慧化升级改造扶持政策与市级政策进行比较，反映普陀区政策与市级政策在产业引导方向的契合度；二是将普陀区菜市场智慧化升级改造扶持政策与其他区级政策进行比较，反映各区政策扶持力度及实施效果的显现度，从而了解本政策在整个政策体系中所处地位及所发挥的作用。

1.与市级政策对比

菜场智慧化改造补贴是在上海市商务高质量发展专项资金（示范性智慧菜场）政策的指引下制定并出台，属于市级政策的叠加区级补助政策，故每年扶持条件及扶持标准的变化根据市级政策申报指南相关标准调整。

2022 年市级政策：对示范性智慧菜场 2022 年底前完成项目相关投资进行补助，单个项目补充金额不超过项目总投资的 30%，单个项目获得资金支持总额不超过 20 万元。2022 年区级政策未发布。

2023 年市级政策：对 2023 年完成示范性智慧菜场项目相关投资进行补助。单个项目补助金额不超过项目总投资的 20%，单个项目获得资金支持总额不超过 25 万元。2023 年区级政策：对获评上一年度或当年度市示范性智慧菜场，给予该市场管理公司不超过审定总投资额 20% 的奖励资金，单个市场管理公司奖励资金不超过 100 万元。

2024 年市级政策：对 2023 年 10 月 31 日至 2024 年 10 月 31 日期间完成标准化菜市场升级改造的项目相关投资给予补助。单个项目补助金额不超过项目总投资的 30%，单个项目获得资金支持总额不超过 25 万元。2024 年区级政策：对完成升级改造的标准化菜市场，给予该市场管理公司不超过审定总投资额 30% 的奖励资金，单个市场管理公司奖励资金不超过 100 万元。

2. 与其他区级政策对比

评价组收集全市其他区菜市场智慧化升级改造政策，基本都是在市级扶持政策的基础上叠加补贴的方式实施，各区在补贴比例及上限有所区别。普陀区级政策在补贴比例上属于较低水平，上限标准上属于平均水平。部分区实施区、镇两级财政分担机制。区级政策对比情况如下表：

表1-3: 全市各区菜市场智慧化升级改造政策对比表

| 区域 | 政策发布时间 | 区级政策标准 | 比例 | 上限 |
|------|------------------|--|-----|-----------------|
| 普陀区 | 2024 年 7 月 25 日 | 给予该市场管理公司不超过审定总投资额(参考市商务委核定总投资额)30%的奖励资金,单个市场管理公司奖金不超过100万元。 | 30% | 100 万元 |
| 长宁区 | 2024 年 8 月 26 日 | 对标准化菜场智慧化建设所需信息化设施设备、配套软件及服务,标准化菜市场主副食品信息追溯系统,按照建设资金总额的50%给予补贴,补贴金额最高不超过50万元。 | 50% | 50 万元 |
| 黄浦区 | 2025 年 1 月 26 日 | 从环境布局改善、服务功能提升、安全管理升级、智慧建设4个方面对网点建设情况进行综合评估,经评估得分85分以上的网点可获得补贴,补贴比例不超过经审定投资总额的50%,补贴总额不超过100万元。 | 50% | 100 万元 |
| 浦东新区 | 2022 年 9 月 4 日 | 对完成智慧菜场建设及改造并持续运营的,按审价报告核定的建设及改造面积、给予50%的建设及改造资金补贴,每家菜市场市、区两级补贴最高不超过120万元。 | 50% | 市、区两级 120 万元 |
| 松江区 | 2023 年 12 月 18 日 | 对符合区域规划要求的标准化(智慧)菜市场新建和改造给予资金补贴,按照5:5比例分两年进行资金扶持。 对符合标准化菜市场建设要求、验收合格并持续运营的标准化菜市场,按照不超过项目资金总投入的50%,最高不超过50万元给予资金支持。对标准化菜市场新建或改造后获得市级示范性智慧菜市场认定的,给予10万元资金奖励。 由区、街镇(园区)按7:3比例共同执行。 | 50% | 50 万元 |
| 宝山区 | 2023 年 6 月 10 日 | 完成智慧菜场建设(改造),验收合格后,按审计报告核定的项目实际投入资金的50%给予补贴,最高不超过200万元,由区、街镇(园区)按1:1比例共同执行。 | 50% | 200 万元 |
| 闵行区 | 2024 年 12 月 4 日 | 完成新建、改建并持续运营的标准化菜市场,对项目建设过程中硬件装修、消防设施、湿垃圾处置设施、便民服务设施等建设工程相关费用及必备设施采购费用进行补贴。总投资金额以专项审计报告为准,补贴标准为总投资额的30%,每家菜市场本项补贴不超过50万元,且单位面积扶持金额不超过600元/平方米。(项目以镇级为主体,由区、镇按50:50比例共同出资补贴,街道资金由区级财政全额保障)。 | 30% | 50 万元 |
| 青浦区 | 2023 年 6 月 2 日 | 对成功创建智慧菜场通过验收的,对其智慧化改建和设备投入,给予50%补贴,最高不超过100万元。 | 50% | 100 万元 |
| 静安区 | 2023 年 11 月 13 日 | 主要是区内规划菜市场升级转型(含标准化改建及智慧菜场创建等),以及其他创新型供应模式的应用、推广,包括必要的硬件建设、智慧化升级、农残检测、安全生产、垃圾处理等相关设施的配置、维护,以及新技术、新模式的试点实施等。金额以专项审计报告为准,补贴比例不超过50%,补贴最高限额为100万元。 | 50% | 100 万元 |

（五）政策绩效

普陀区已完成 8 家菜市场智慧化升级改造工作，形成“一市场一特色”格局。以部分市场为例：

（1）2022 年：真如高陵集市

①数字化技术框架

数字化赋能为高陵集市智慧化菜市场的转型之路提供了至关重要的作用。集市运营团队运用 5G、人工智能、物联网、云计算、大数据分析、智能可视化管理等技术，从市场安防、商品摊位管理；到商品、价格、销售；再到检疫检测、信息发布、物业等多个方面，实现菜市场由“传统”向“智慧化”管理的升级。形成全局、联动、分析、个性化应用等职能管理，从而更好地服务百姓、规范市场、提升管理效率。

②食品安全追溯系统

借助系统实现电子化交易结算，用现代移动支付与线上 O2O 商城弥补传统交易结算的弊端，实现增收。而借助溯源系统，在食品供应链中提供完全透明的管理能力，保障食品安全全程可视化控制、监控与追溯，可以全程监控食品生产、加工过程的添加剂以及优化物质、流通环节中安全隐患。对有可能出现的食品安全隐患进行有效评估和科学预警提供依据。

③智能化食品检测设备

通过智能化的操作平台和先进的光源驱动技术，对鱼、肉、蔬菜、水果等食品的有害物质的快速检测。食品检测数据将自动

上传至监管平台，提高工作人员的效率，检测结果更加透明可信。

④智能收银终端

智能收银终端系统，通过计算机系统和智能电子秤结合完成交易的信息化结算系统。电子结算系统改进了传统的交易方式，实现电子化、市场交易无现金，提高市场的交易效率和管理质量，同时保证交易的公平公正。特别在疫情期间运用交易无现金交易，减少顾客与经营户在交易中的接触。每个铺位都有一个显示屏实现经营户营业执照、食品流通许可证、健康证电子化公示。

（2）2023 年：永昌集市龙盛店

①商品信息透明，消费服务升级

消费者通过市场入口处的智能电子大屏幕，可以清楚地了解市场内畅销菜品、菜价行情、客流人数等信息，方便选择中意的摊位和商品。

各摊位统一配备了 AI 智能电子秤，不仅数字化明码标价，而且经营证照、电子支付码等信息一目了然，还能智能识别商品，公平交易让消费者放心，快捷支付让消费者舒心。

市场加装了 Wi-Fi 信号放大设备，免费 Wi-Fi 覆盖全市场，便于消费者实现现金、聚合支付、数字人民币等多渠道快捷支付。

市场打造的快速检测体系，构建起智慧化食品安全管理平台，守护消费者的生命安全。为了确保顾客可以买到“安心菜”，市场落实专人每日根据“农药残留抽样计划表”在场内销售的商品中抽样送至快速检测室进行检测，并将检测报告公示在入口处的智能

大屏幕上，让每一位进场顾客都可以直接看到检测结果。消费者可通过扫描设备或收银小票二维码查询农产品的溯源信息，让消费者“买得放心、用得称心”。

市场在保留传统集贸市场功能外，还以满足消费者“15 分钟生活圈”需求为导向，引入“悦来芳”（中华老字号），“一品名仕包子”“张记油条”“东北千层饼”等早餐和餐饮业态，还配备钟表店、裁缝店、百货店等便民服务业态，使消费者在享受市场智慧化升级改造后的更舒适、便捷、安全的购物体验之余，守护千家万户的“烟火气”。

②信息手段多样，经营效率提升

市场各经营户可以通过平台提供的商户端小程序，实时了解每日销售数据，为备货、记账提供便利。

聚合支付手段的运用，免去了经营户的交易手续费，有效降低了经营成本。

相对于以前使用的一般打码秤，市场改造后各摊位的 AI 智能电子秤可实现自动选择商品、精准采集数据、简化操作、规范打单，提高了商品售卖效率，让经营户有条件把生意做得更快更大。

③信息收集高效，市场管理精准

智慧化市场管理系统整合了水电费、食品安全台账、市场人员管理等模块，能自动高效收集并整理各类管理信息，节约了管理成本，提升了市场管理效率。

通过信息管理系统的 PC 端和移动端，市场管理方可以比较精确地了解市场经营户的菜价、销售情况，从而实施更为精准化的经营管控，数字技术赋能企业实现降本增效、提升管理能级。

④全面监管高效，保障市场安全

智能监控的改造，不仅提升了管理能效，实现管理归集与留存。完善监控体系通过全覆盖监控摄像，对所有通道进行管控，不仅在市场内部可以查看、强化安保，还实时传送至公司本部，实现实时高效管理。市场的消防接连物业的消防联动控制器，更好地保障了市场的用电安全、消防安全。

⑤运行数据对接，宏观调控有力

智慧化市场管理系统采集到的市场蔬菜、猪肉、水产、豆制品等品类量价交易数据，可逐步具备与政府部门主导的上海主副食品运行调控系统的数据对接能力，实现信息统计分析、监测预警等智慧化运行管理，为政府部门的市場保供、价格监测、应急处置等宏观调控提供数据支撑，从而有力推动政企联动共同保障市民“菜篮子”始终量足价稳。

（3）2024 年：普陀区商务委持续推进标准化菜市场升级改造，推进甘泉集市、TAO 爱吧生活体验馆（真南市场）、洪新泰（西康市场）、枫桥市场、蓝田市场完成升级改造。改造后的菜场，布局更加合理，环境更加整洁，智慧管理也有了较大提升，并且结合各自实际，形成了一市场一特色。

真南市场实现从乡土气息到精致生活的华丽转身，改造成

TAO 爱吧生活体验馆后，配上超大停车场，蔬菜区、水果区、肉类区、粮油区……各类农副产品琳琅满目，成为居民休闲购物的好去处。

西康市场改造成商场化的购物环境。现在的洪新泰集市，丰富多样的菜品辅以一楼精致早餐和对口地区特色产品，满足了周边居民的一体化生活需求。

甘泉集市成为周边居民生活购物的首选。集市吸纳了张记油条、老街老味等连锁品牌店，同时集合了缝补衣物、钟表维修、理发等多品类便民服务业态。

枫桥市场作为一家居民楼下的市场，紧贴居民需求，小而精、小而美成为它的标签。592 平方米的市场内蔬菜、肉类、豆制品，海鲜、河鲜，粮油，切面种类齐全，小区居民 5 分钟内购齐生活所需。

蓝田市场作为习近平总书记曾调研过的市场，开展了信息化升级，以更加智能化的面貌服务周边居民。消费者通过市场入口处的智能电子大屏幕，可以清楚地了解市场内畅销菜品、菜价行情等信息，方便选择中意的摊位和商品。统一配备的 AI 智能电子秤能智能识别商品，能规范打印带有商品溯源及食品检测信息的二维码收银小票，让消费者买得放心。

二、政策实施情况

（一）资金来源、使用情况

本政策资金来源为普陀区区级财政资金，纳入一般公共预算

管理，由上海市普陀区商务委员会总额估算编报年度预算。

2023 年普陀区菜市场智慧化升级改造项目预算核定 100 万元，调整后预算 42.50 万元，实际执行 42.49 万元，预算执行率 99.98%。

2024 年预算核定 100 万元，为甘泉市场改造补助，由于市级标准化菜市场升级改造成果于年底公布，区级补贴资金将于 2025 年执行，故 2024 年预算未执行。

2023、2024 年项目预算执行情况如下表：

表2-1:2023、2024年普陀区菜市场智慧化升级改造项目预算执行表

金额单位：万元

| 年份 | 菜市场名称 | 年初预算 | 调整后预算 | 实际执行 | 预算执行率 |
|------|--------|--------|-------|-------|--------|
| 2023 | 真南市场 | 100.00 | 0.00 | 0.00 | |
| | 真如高陵集市 | / | 42.50 | 7.18 | |
| | 桂巷市场 | / | | 35.31 | |
| | 小计 | 100.00 | 42.50 | 42.49 | 99.98% |
| 2024 | 甘泉农贸市场 | 100.00 | 0.00 | 0.00 | |
| | 小计 | 100.00 | 0.00 | 0.00 | |

2025 年预算核定 329.11 万元。预算明细如下表：

表2-2:2025年普陀区菜市场智慧化升级改造项目预算明细

金额单位：万元

| 年份 | 菜市场名称 | 项目申报计划 | | |
|------|---------|-----------------|-----------------------------|-------------------------------|
| | | 通过验收时间 | 项目审计后预计申报的投资额（具体以市商务委认定为准确） | 按普陀区政策总投资额 30%，最高不超过 100 万元估算 |
| 2025 | 甘泉农贸市场 | 2024 年 7 月 5 日 | 356.00 | 100.00 |
| | 枫桥农贸市场 | 2024 年 9 月 26 日 | 97.04 | 29.11 |
| | 洪新泰集市 | 2024 年 9 月 20 日 | 369.28 | 100.00 |
| | 永昌集市蓝田店 | 2024 年 9 月 27 日 | 国有永昌所属，目前政策不支持 | |
| | 真南市场 | 2024 年 9 月 10 日 | 448.48 | 100.00 |
| | 小计 | | 1270.80 | 329.11 |

（二）政策实施情况

1.2023 年政策产出

根据上海市商务委员会通报的 2022 年本市智慧菜场创建工作成果，全市共 20 家标准化菜市场为“2022 年上海市示范性智慧菜场”，其中普陀区有 2 家，分别为真如高陵菜市场和桂巷市场。

根据上海市商务委员会发布的《2023 年上海市示范性智慧菜场建设工作方案》，新建 20 家示范性智慧菜场被列入 2023 年为市民办实事项目，其中普陀区任务目标 1 家。根据 2023 年本市智慧菜场创建工作成果，全市共 25 家标准化菜市场为“2023 年上海市示范性智慧菜场”，其中普陀区完成 1 家，为永昌集市龙盛店。

本政策于 2023 年发布，2023 年对上海市已评定的普陀区 3 家市示范性智慧菜场在市级补贴的基础上进行区级叠加补贴。

3 家市示范性智慧菜场的市级补贴按照项目总投资的 20% 进行补贴，且单个项目补贴上限为 25 万元。经核算，市级应补贴金额为 57.18 万元，实际到位补贴金额为 37.32 万元。由于当年市级专项资金有限，被评为“2022 年上海市示范性智慧菜场”的真如高陵集市和桂巷市场未能获得足额的市级补贴；而被评为“2023 年上海市示范性智慧菜场”的永昌集市龙盛店则获得了市级补贴的上限金额 25 万元。

普陀区级补贴同样按照项目总投资的 20% 进行补贴，单个项目补贴上限为 100 万元。区级应补贴金额为 42.49 万元，目前实际已全部发放到位，其中永昌集市龙盛店作为国营菜市场，未被

纳入区级补贴的范围。

具体补贴情况如下表所示：

表2-3:2023年普陀区菜市场智慧化升级改造项目实施情况表

金额单位：万元

| 年份 | 菜市场名称 | 性质 | 改造支出 | 市级比例 | 市级计划补贴 (上限 25万元) | 市级实际补贴 (上限 25万元) | 区级比例 | 区级实际 补贴 (上限100 万元) | 总补 贴 | 面积 (m²) | 所属 街道 | 备注 |
|------|---------|----|--------|------|------------------------|------------------------|------|-----------------------------|---------|------------|----------|-------------|
| 2022 | 真如高陵集市 | 私营 | 35.89 | 20% | 7.18 | 4.31 | 20% | 7.18 | 11.49 | 3448 | 真如街道 | 市级补贴未足额到位 |
| 2022 | 桂巷市场 | 私营 | 176.58 | 20% | 25.00 | 8.01 | 20% | 35.31 | 43.33 | 1700 | 曹杨新村街道 | 市级补贴未足额到位 |
| 2023 | 永昌集市龙盛店 | 国营 | 246.40 | 20% | 25.00 | 25.00 | 20% | 0.00 | 0.00 | 2200 | 长寿路街道 | 国营未纳入区级补贴范围 |
| 合计 | | | 458.87 | | 57.18 | 37.32 | | 42.49 | 79.81 | | | |

2.2024 年政策产出

根据上海市商务委员会发布的《2024 年上海市标准化菜市场升级改造工作方案》，升级改造 80 家标准化菜市场被列为 2024 年市为民办实事项目，其中普陀区任务目标 4 家。根据 2024 年本市标准化菜市场升级改造工作成果,全市共升级改造了 98 家标准化菜市场，其中普陀区完成 5 家，分别为甘泉农贸市场、枫桥农贸市场、洪新泰集市、真南集市以及永昌集市蓝田店。

2024 年对上海市已公布的普陀区 5 家升级改造的标准化菜市场，在市级补贴的基础上进行区级叠加补贴。

2024 年公示的 5 家标准化菜市场按照项目总投资的 30%进行市级补贴，且单个项目补贴上限为 25 万元。经核算，市级应补贴金额为 125 万元，实际到位补贴金额为 100 万元。其中由于永昌

集市蓝田店在智慧化升级改造中创新采用“赞助商合作”模式，通过引入多元化市场主体（如银行等）参与改造投资，有效缓解了项目资金压力，故主动放弃申领市级专项补贴。

普陀区级补贴同样按照项目总投资的 30%进行补贴，单个项目补贴上限为 100 万元。经核算，区级应补贴金额为 329.11 万元，计划将于 2025 年拨付完毕。其中永昌集市蓝田店作为国营菜市场，未被纳入区级补贴的范围。具体补贴情况如下表所示：

表2-4:2024年普陀区菜市场智慧化升级改造项目实施情况表

| 金额单位：万元 | | | | | | | | | | | |
|---------|---------|----|---------|------|----------------------|------|------------------------|--------|------------|--------|----------------------|
| 年份 | 场地 | 性质 | 审计后改造支出 | 市级比例 | 市级实际补贴 (上限 25 万元) | 区级比例 | 区级拟拨付补贴 (上限 100 万元) | 总补贴 | 面积 (m²) | 所属街道 | 备注 |
| 2024 | 甘泉农贸市场 | 私营 | 356.00 | 30% | 25.00 | 30% | 100.00 | 125.00 | 5600 | 甘泉街道 | |
| 2024 | 枫桥农贸市场 | 私营 | 97.04 | 30% | 25.00 | 30% | 29.11 | 54.11 | 1600 | 曹杨新村街道 | |
| 2024 | 洪新泰集市 | 私营 | 369.28 | 30% | 25.00 | 30% | 100.00 | 125.00 | 1100 | 长风新村街道 | |
| 2024 | 真南集市 | 私营 | 448.48 | 30% | 25.00 | 30% | 100.00 | 125.00 | 6000 | 桃浦镇 | |
| 2024 | 永昌集市蓝田店 | 国营 | 336.30 | 30% | 0.00 | 30% | 0.00 | 0.00 | 2200 | 石泉路街道 | 主动放弃市级补贴；国营未纳入区级补贴范围 |
| 合计 | | | 1607.10 | | 100.00 | | 329.11 | 429.11 | | | |

3.菜市场标准化升级改造的核心内容

评价组通过梳理已完成改造的 8 家菜市场的内容，归成基础设施升级改造及智能化设施的配置两大部分。

(1) 基础设施升级改造

硬件设施的升级：①统一市场门头设计与内部装饰风格，提

升整体形象与辨识度；②优化市场功能区域，按商品类别划分蔬菜、肉类、水产等交易区，设置独立海鲜区与集中排水排污系统，实现“干湿分离、生熟分开”，提升市场布局的合理性；③提升市场环境水平，垃圾处理采用分类回收与集中清运模式，定期清洁消毒公共区域，确保市场无异味、无积水；④消防体系的升级改造，全面强化了菜市场的消防安全防护能力，为市场运营筑牢了坚实的安全防线。

设备设施的改进：①更新老旧摊位、货架及计量器具，使用更加环保节能、高效率的设施设备，提升市场储存能力和商户服务水平；②实现水电暖标准化改造，例如供水系统覆盖各摊位，排水系统增设环保过滤装置，配置高压水枪冲洗设备，优化通风采光设施，确保空气流通与照明达标等。

便民设施的扩展：①增设公共休息区、母婴室、无障碍通道等服务设施；②配置停车场、智能充电桩等便民功能；③加速业态与服务融合，引入社区配套业态（如早餐店、裁缝铺），探索“助农直播”等新模式，打造“一站式”生活圈综合体，吸引多元化客群。

（2）智能化设施的配置

信息化系统的建设：①建立交易数字化平台，实现采集交易、管理交易、对接平台、分析预警交易数据的实时上传与分析，降低商户运营成本；②建立食品检测与溯源体系，设置公共检测室，每日抽检农药残留并公示结果，支持扫码追溯商品产地与流通信息。

智慧化设备的配备：①统一应用智能电子秤，采集和实时传输交易数据，通过量价分析管理，提升货源组织能力；②应用多渠道电子支付，促进经营结算便利化；③安装电子大屏，展现实时数据，帮助顾客了解各类菜品实时价格数据和品种，且便于监管方实时观察经营情况，了解周期性市场情况。

智慧化辅助设施的配备：①无线网络全覆盖，基于 Wi-Fi、移动网络等，在便于消费者完成线上交易的同时，实时上报每笔交易数据；②升级监控设施，在保障基础监控功能完备的同时，部分市场接入“明厨亮灶”视频监控，提升消费透明度。

（三）政策组织架构情况

1.政策制定方

上海市普陀区商务委员会（以下简称“区商务委”）作为普陀区菜市场智慧化升级改造工作的行政主管部门负责智慧菜市场升级改造工作的政策制定、统筹协调、项目验收、监督指导等工作，推动菜市场智慧化转型升级，提升菜市场的运营管理水平和服务质量，统筹推进区域菜市场智慧化转型升级。重点工作包括但不限于：一是广泛征求普陀区发展和改革委员会（以下简称“区发改委”）、普陀区市场监管局（以下简称“区市场监管局”）、普陀区财政局（以下简称“区财政局”）等相关部门、社会公众及市场管理公司等多元主体的意见建议，系统性构建普陀区菜市场智慧化升级改造支持政策体系，为政策实施提供制度保障；二是修订标准化菜市场年度考核的操作流程，优化考核机制，确保改造工作

规范有序推进；三是依据市级指导文件及区域发展实际情况，动态调整政策实施细则，科学调配资源要素，精准提升政策效能，确保区域菜市场智慧化建设的科学性、可持续性及高效性。

2.政策实施方

区商务委：负责牵头编制和组织实施本区菜市场发展规划、操作流程和实施细则，指导菜市场的经营活动，协调有关行业管理部门共同推进菜市场的设置、经营管理、场内交易以及相关监督管理活动；2024年起落实项目审核、跟踪、评估等工作。

区发改委：参与政策的制定和协调，从宏观层面为项目的实施提供支持，确保项目的推进符合区域发展战略和经济社会发展规划，促进菜市场行业的可持续发展。

区市场监管局：依据相关法律法规，对菜市场实施监督管理，规范市场秩序，加强食品安全、商品质量、计量器具等方面的监管，保障消费者的合法权益。在智慧化升级改造过程中，指导市场举办者完善管理制度，提升管理水平，确保市场经营活动的合法合规，推动智慧化菜市场的健康发展。

区财政局：负责落实智慧化菜市场升级改造政策的资金保障，将专项资金纳入区级财政预算统筹安排，按程序落实具体拨付工作。同时，会同审计部门对资金使用进行监督管理，确保资金使用合理、合规、安全、有效，提高资金的使用效益。

（四）政策的管理情况

1.2023 年政策业务流程

2023 年根据市商务委相关市示范性智慧菜场建设工作方案要求，明确各区建设任务，由各区商务委评估推荐上报，市商务委开展跟踪调研，指导各区项目建设。市商务委开展项目验收，经评审、公示后，评定市示范性智慧菜场；而后委托的会计师事务所审核菜市场提交附件清单（包括但不限于菜市场自行委托第三方机构出具的项目审计报告或审价报告），并出具项目投资专项审计报告，确认最终的项目投入资金，最后对照支持标准给予市级补贴。2023 年由市商务委开展的市示范性智慧菜场验收评审的评价指标如下表，验收标准细则见附件 1。

表2-5:2023年市示范性智慧菜场评审验收指标表

| 一级指标 | 权重 | 二级指标 | 权重 |
|------|----|----------------|----|
| 制度建设 | 20 | 建立标准化菜市场智慧管理制度 | 10 |
| | | 建立智慧菜场管理系统 | 10 |
| 人员管理 | 10 | 实施名单制管理 | 5 |
| | | 智慧化管理客流 | 5 |
| 经营管理 | 35 | 配置应用智慧功能秤 | 5 |
| | | 实施信息化亮照经营 | 3 |
| | | 实施信息化明码标价 | 3 |
| | | 应用多渠道电子支付 | 3 |
| | | 实施智慧化商户管理 | 5 |
| | | 发布摊位综合评价 | 5 |
| | | 发布便民服务信息 | 5 |
| | | 智慧化管理食品安全 | 3 |
| | | 设置平价专柜 | 3 |
| | | 全覆盖布设网络 | 3 |
| 场所管理 | 15 | 智慧巡查垃圾分类 | 3 |
| | | 智慧巡查环境卫生 | 3 |
| | | 智慧巡查消防安全 | 3 |
| | | 智慧巡查场容场貌 | 3 |
| | | 采集交易数据 | 7 |
| 运行分析 | 20 | 管理交易数据 | 3 |
| | | 对接平台数据 | 6 |
| | | 分析预警交易数据 | 4 |

| 一级指标 | 权重 | 二级指标 | 权重 |
|------|-----|------------|-----|
| 合计 | 100 | | 100 |
| 加分项 | 3 | 实施货源集采集配 | 2 |
| | | 配置智慧农残检测设备 | 1 |

标准化菜市场管理公司可向区商务委申请获评市示范性智慧菜场的区级奖励资金。具体业务流程如下：

（1）申报受理

符合条件的企业形象，按照要求填写资金申请表和信用承诺书，经属地街道（镇）审核同意并在资金申请表上盖章确认后，一并向区商务委提交申请材料。

（2）申报材料

申请获评市示范性智慧菜场（上一年度或当年度）奖励资金的标准化菜市场管理公司应当同时提供下列材料（加盖公章）：

- ①普陀区保障主副食品供应及价格稳定扶持资金申请表；
- ②管理公司营业执照（复印件）；
- ③信用承诺书；
- ④获评市示范性智慧菜场的证明文件和获得市级示范性智慧菜场补贴的申报文件等；
- ⑤其他要求提供的相关材料。

（3）审核审定

区商务委对材料进行初审后，会同区发改委、区财政局、区市场监管局等相关部门，对扶持项目和扶持金额进行联合审议。区商务委根据审议意见形成会议纪要。

（4）资金拨付

按程序落实资金具体拨付工作。具体而言，市级奖金统一由上海市商务委员会直接拨付至市场管理公司或改造实际出资公司，

奖金发放通常于获评当年完成；区级奖金统一由普陀区商务委员会直接拨付至市场管理公司或改造实际出资公司，奖金发放通常于获评次年完成。

2.2024 年政策业务流程

2024 年政策根据市商务委的要求，由 2023 年评定市示范性智慧菜场给予补贴，转变为市升级改造标准化菜市场给予补贴，业务流程发生变化。由各区商务委对照市商务委《2024 年上海市升级改造标准化菜市场工作方案》要求，对已完成建设的项目组织开展现场验收，组织通过验收（得分在 85 分以上）的项目主体参与市级申报，市商务委会同市财政局组织开展项目抽查复核，市商务委就各区申报的项目名单进行公示；而后委托的会计师事务所审核菜市场提交附件清单（包括但不限于菜市场自行委托第三方机构出具的项目审计报告或审价报告），并出具项目投资专项审计报告，确认最终的项目投入资金，最后对照支持标准，拨付市级补贴资金。

标准化菜市场管理公司可向区商务委申请获评市示范性智慧菜场的区级奖励资金。申报流程与 2023 年基本一致，只是申报材料中将第四条获评市示范性智慧菜场的证明文件和获得市级示范性智慧菜场补贴的申报文件等，修改为市商务委关于通过验收的标准化菜市场升级改造项目名称和获得标准化菜市场升级改造项目补贴的申报文件等。

区商务委开展标准化菜市场升级改造建设验收评审的评价指标如下表，验收标准细则见附件 2。

表2-6:2024年市普陀区标准化菜市场升级改造验收指标表

| 一级指标 | 权重 | 二级指标 | 权重 |
|------|-----|--------------|-----|
| 基本情况 | 10 | 符合标准化菜市场建设要求 | 10 |
| 制度建设 | 20 | 建立标准化菜市场管理制度 | 10 |
| | | 建立市场智慧管理系统 | 10 |
| 人员管理 | 3 | 实施名单制管理 | 2 |
| | | 智慧化管理客流 | 1 |
| 经营管理 | 37 | 应用智慧电子秤 | 7 |
| | | 实施合同管理 | 3 |
| | | 实施信息化亮照经营 | 2 |
| | | 实施信息化明码标价 | 4 |
| | | 应用多渠道电子支付 | 2 |
| | | 实施智慧化商户管理 | 3 |
| | | 发布摊位综合评价 | 3 |
| | | 发布便民服务信息 | 4 |
| | | 智慧化管理食品安全 | 4 |
| | | 设置平价专柜 | 5 |
| 场所管理 | 15 | 全覆盖布设网络 | 3 |
| | | 智慧巡查垃圾分类 | 3 |
| | | 智慧巡查环境卫生 | 3 |
| | | 智慧巡查消防安全 | 3 |
| | | 智慧巡查场容场貌 | 3 |
| 运行分析 | 15 | 采集交易数据 | 5 |
| | | 管理交易数据 | 3 |
| | | 对接平台数据 | 2 |
| | | 分析预警交易数据 | 5 |
| 合计 | 100 | | 100 |

2024 年普陀区对 5 家标准化菜市场升级改造开展现场验收工作，主要流程如下：

（1）区商务委牵头组建由行业专家、街道相关负责人、群众代表及市场负责人构成的 5 人以上验收组，实地考察升级改造后的菜市场；

(2) 召开市场方专项验收汇报会，由建设单位负责人或改造项目负责人就菜市场改造方案进行详细汇报；验收组则同步对改造方案的成果予以点评；

(3) 验收组成员依据《2024 年本市标准化菜市场升级改造建设要求》，分别对菜市场升级改造工作进行量化打分。通过计算各分类指标的平均分确定单项得分，汇总后形成总评分。总评分达到 85 分及以上的菜市场视为通过区级验收。

(4) 区商务委在验收合格名单确定后，及时将相关材料报市商务委备案，并等候市级部门组织的抽查复核工作。

5 家标准化菜市场升级改造验收得分情况如下表：

表2-7:2024年市普陀区标准化菜市场升级改造验收表

| 菜市场名称 | 项目建设时间 | 验收日期 | 验收内容 | 得分 | 验收组成员及所属单位 |
|--------|---|--------------------|------------|------|--|
| 甘泉农贸市场 | 2023 年 12 月 1 日 至 2024 年 3 月 20 日 | 2024 年 7 月 5 日 | 基本情况（10 分） | 9.8 | 普陀区商务委 商务委市场秩序科 上海市副食品行业协会 甘泉街道营商办 甘泉街道人大代表 管理公司负责人 |
| | | | 制度建设（20 分） | 18.6 | |
| | | | 人员管理（3 分） | 2.8 | |
| | | | 经营管理（37 分） | 36.4 | |
| | | | 场所管理（15 分） | 14.8 | |
| | | | 运营分析（15 分） | 12.2 | |
| | | | 总分（100 分） | 94.6 | |
| 枫桥农贸市场 | 2024 年 5 月 20 日 至 2024 年 8 月 28 日 | 2024 年 9 月 26 日 | 基本情况（10 分） | 10.0 | 市商务委市场运行调控处 普陀区商务委 上海市副食品行业协会 曹杨街道经发中心 曹杨街道人大代表 管理公司负责人 |
| | | | 制度建设（20 分） | 17.7 | |
| | | | 人员管理（3 分） | 2.8 | |
| | | | 经营管理（37 分） | 34.8 | |
| | | | 场所管理（15 分） | 14.2 | |
| | | | 运营分析（15 分） | 13.3 | |
| | | | 总分（100 分） | 92.8 | |
| 洪新泰集市 | 2024 年 3 月 18 日 至 2024 年 8 月 15 日 | 2024 年 9 月 20 日 | 基本情况（10 分） | 10.0 | 普陀区商务委 上海市副食品行业协会 商务委市场秩序科 长风街道营商办 长风街道人大代表 管理公司负责人 |
| | | | 制度建设（20 分） | 19.0 | |
| | | | 人员管理（3 分） | 3.0 | |
| | | | 经营管理（37 分） | 34.3 | |
| | | | 场所管理（15 分） | 14.2 | |
| | | | 运营分析（15 分） | 13.7 | |
| | | | 总分（100 分） | 94.2 | |
| 真南集市 | 2024 年 4 月 | 2024 年 9 | 基本情况（10 分） | 9.5 | 普陀区商务委 |

| 菜市场名称 | 项目建设时间 | 验收日期 | 验收内容 | 得分 | 验收组成员及所属单位 |
|---------|-------------------------------|--------------------|------------|------|--|
| | 至 2024 年 9 月 | 月 10 日 | 制度建设（20 分） | 19.3 | 上海市副食品行业协会 商务委市场秩序科 桃浦镇营商办 桃浦镇人大代表 管理公司负责人 |
| | | | 人员管理（3 分） | 3.0 | |
| | | | 经营管理（37 分） | 35.2 | |
| | | | 场所管理（15 分） | 13.2 | |
| | | | 运营分析（15 分） | 14.0 | |
| | | | 总分（100 分） | 94.2 | |
| 永昌集市蓝田店 | 2024 年 6 月 至 2024 年 8 月 | 2024 年 9 月 27 日 | 基本情况（10 分） | 9.6 | 普陀区商务委 上海市副食品行业协会 商务委市场秩序科 石泉街道营商办 石泉街道人大代表 管理公司负责人 |
| | | | 制度建设（20 分） | 18.2 | |
| | | | 人员管理（3 分） | 3.0 | |
| | | | 经营管理（37 分） | 34.4 | |
| | | | 场所管理（15 分） | 14.0 | |
| | | | 运营分析（15 分） | 13.8 | |
| | | | 总分（100 分） | 93.0 | |

从整体验收得分情况来看，5 家标准化菜市场的平均得分为 93.76 分，均高于市级的验收标准（得分在 85 分以上），整体升级改造效果较好。

其中，甘泉农贸市场总分最高，为 94.6 分，在经营管理与场所管理方面表现较为突出，表明其在场地的智慧化升级方面做出了较大的改善。

洪新泰集市与真南集市总分均为 94.2 分，并列第二，但两者各有优势领域：洪新泰市场的基本情况与人员管理均为满分，意味着其完全达到标准化菜市场的建设要求，且在实施名单制管理、智慧化管理客流方面表现突出；真南集市的改造效果同样达到标准化菜市场升级改造的预期，且在制度建设与运营分析上的扣分最少，这表明其在智慧化升级改造过程中对智慧管理系统的应用与各类市场数据的收集、整合、分析方面给予了高度重视。

永昌集市蓝田店作为国营菜市场，验收总分为 93.0 分。从六大验收内容来看，该市场在各项指标上均取得了较为均衡且优异

的成绩，整体表现出色。这表明市场实现了全方位的升级改造，有效提升了菜市场的整体运营水平与服务质量。体现其在智慧化升级改造过程中的全面性与均衡性。

枫桥农贸市场的总分为92.8分，略低于其他四家标准化菜市场，但其基本情况同样获得了满分，证明已然成为符合市、区两级要求的标准化菜市场；且运营分析的扣分相对较少，证明枫桥农贸市场在市场数据的收集、整合、分析方面做出了较大的升级改革。

3.管理与监督

（1）信用管理

申请本扶持政策的企业，将接受信用审查，在过去三年内存在严重失信行为或违法行为的，取消申请资格。企业在享受扶持过程中存在失信行为，经查实的，按照有关规定报送公共信用信息服务平台。

（2）资金管理

扶持对象应严格执行财政资金管理的有关规定，单独核算，专款专用，提高资金使用效益。

（3）监督管理

扶持对象应接受区商务委、区发改委、区财政局、区市场监管局及审计部门的监督检查。扶持对象存在弄虚作假、骗取扶持资金，经查实的，立即取消一切扶持资金并追缴资金，依法追究相关责任，并根据市有关规定纳入公共信用信息数据平台。

三、政策总目标和年度目标

本政策为菜场智慧化改造补贴体系，主要根据市级政策法规指引目标实施，由于本政策制定时未完善政策绩效目标，评价小组结合政策实际，通过收集和查阅相关政策、文献，在了解政策背景、立项依据、政策内容及实施情况后，通过与区商务委充分沟通，按照《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》相关要求，对政策总目标和年度目标进行了梳理。完善后的绩效目标如下：

（一）总目标

通过普陀区菜市场智慧化升级改造补贴政策，坚持制度引领和技术赋能，健全市场管理制度，优化市场环境和功能布局，有序推动普陀区标准化菜市场开展智慧化升级改造，通过技术赋能传统农贸市场，重构城市民生服务生态，提高市场管理和服务水平，强化市场保供稳价能力，更好实现主副食品供应量足价稳、优质安全、便利惠民的目标。

（二）年度目标

补贴政策保障年度普陀区菜市场智慧化升级改造工作有序实施，完成市级对于普陀区菜市场智慧化升级改造的数量任务目标，达到市级对于智慧化升级改造的验收目标。菜市场通过智慧化升级改造一是提升市场运营效率；二是优化消费体验；三是驱动产业升级与社会效益；四是重塑社区服务生态。

（三）绩效指标

根据本政策总目标和年度目标，细化完善政策绩效指标。产出数量指标重点关注政策内容的完成数量，质量、时效指标及效益指标则关注整个政策实施的综合效益。政策绩效核心指标如下：

表3-1：政策绩效指标细化表

| 一级指标 | 二级指标 | | 三级指标 | 目标值 | 目标值来源及说明 |
|--------|-------|--------|----------------------------|---------------------|---------------------------------|
| 政策效益指标 | 成本指标 | 经济成本指标 | 基础设施改造成本控制 | ≤合理成本区间上限 | 数据统计、总结报告；政策执行相关方访谈 |
| | | | 智慧化设施配置成本控制 | ≤合理成本区间上限 | |
| | 产出指标 | 数量指标 | 2022、2023 年示范性智慧菜场创建任务完成数量 | 实际完成数量≥任务数量 | 市级工作计划与考核结果；政策执行相关方访谈 |
| | | | 2024 年标准化菜市场升级改造完成数量 | 实际完成数量≥任务数量 | |
| | | | 基础设施改造完成率 | 100% | 数据统计、总结报告；实地调研结果；政策执行相关方访谈 |
| | | | 智慧化设施配置完成率 | 100% | |
| | | 质量指标 | 智慧化核心设备覆盖率 | 达标 | 工作计划、数据统计、总结报告；实地调研结果；政策执行相关方访谈 |
| | | | 设备参数达标率 | 100% | |
| | | | 基础设施改造达标率 | 100% | |
| | | | 设备故障率 | ≤5% | |
| | | 时效指标 | 改造工程及时性 | 在计划工期内完成改造 | 工作计划、数据统计、总结报告；政策执行相关方访谈 |
| | | | 补贴资金拨付及时性 | 按时拨付补贴资金 | |
| | 效益指标 | 管理能效 | 智慧管理系统覆盖率 | 达标 | 工作计划、数据统计、总结报告；政策执行相关方访谈 |
| | | | 制度执行规范性 | 达标 | |
| | | | 数据对接能力 | 达标 | |
| | | | 商户智慧化设施使用率 | 100% | |
| | | 经济成效 | 商户月均销售额增长率 | 较改造前有所上升 | 工作计划、数据统计、总结报告；政策执行相关方访谈 |
| | | | 管理成本降低比例 | 较改造前有所下降 | |
| | | 社会效益 | 平价菜供应稳定性 | 平价菜供应覆盖率达到100% | 工作计划、数据统计、总结报告；政策执行相关方访谈 |
| | | | 日均客流量提升幅度 | 较改造前有所上升 | |
| | | | 食品安全合格率 | 100% | |
| | | | 业态丰富度 | 较改造前有所上升 | |
| | | 长效机制 | 便民服务覆盖率 | 达标 | 政策执行相关方访谈、问卷调查 |
| | | | 带动社会资本能力 | 至少 1:1 | |
| | | | 政策吸引力 | 全区菜市场标准化升级改造意愿=100% | |
| | | | 长期运维能力 | 达标 | |
| | 满意度目标 | | 信息化水平建设 | 达标 | 工作计划、数据统计、总结报告；实地调研结果；政策执行相关方访谈 |
| | | | 入驻商户满意度 | ≥90% | |
| | | | 顾客满意度 | ≥90% | |
| | | | 市场管理者满意度 | ≥90% | 政策执行相关方访谈、问卷调查 |

四、指标体系

（一）评价思路

1.总体评价思路及关注重点

本次政策绩效评价目的是通过对菜场智慧化改造补贴的内容梳理分析，明确政策绩效目标，科学设计相应的评价指标体系，客观公正反映政策制定的科学性、政策实施的有效性，政策绩效的显现性，结合普陀区菜市场发展现状及需求，为专项政策完善和相关部门决策提供依据。根据评价目的，围绕“政策内容—资金效率—政策执行—政策产出—政策效果—政策影响力”六大方面，全方位评估项目效益。政策有效期自 2023 年 1 月 3 日至 2026 年 1 月 2 日。本次评价时段是 2023 年至 2024 年，本政策将于 2026 年 1 月 2 日到期，通过政策实施情况及效果反映政策本身或实际实施过程中的问题，为新一轮政策的出台献计献策。

本次政策评价思路及关注重点如下：

（1）智慧化菜市场升级改造政策定位

普陀区智慧化菜市场升级改造政策在全市政策体系中的定位演变可划分为以下三个阶段，其核心特征与全市政策导向紧密衔接：“智慧化”已从试点性的探索、示范性的高标准，逐渐成为菜市场升级改造的固态化建设要求。随着上海“菜篮子”工程高质量发展要求，智慧化改造政策导向从硬件升级向民生服务效能转化。

基于此，在市级政策指引下，需考量普陀区智慧化菜市场升级改造政策在全市政策体系下的定位，即是否有效推动智慧化从零散

试点走向普及，是否随着政策导向的转变，建立符合当下发展需求的智慧化建设标准体系，是否保障智慧化设施与运营模式在各类菜市场稳定落地、持续发挥作用，促使全市菜市场在信息化、智能化轨道上常态化发展，以适应现代消费与城市管理需求，成为衡量菜市场升级改造是否达标的重要基础准则。此外，需关注本政策扶持资金与其他菜市场改造相关政策补贴是否存在重叠性，因此后期将对已完成升级改造的 8 家菜市场开展进一步的访谈调研工作。

（2）预算编制准确性有待提高

本政策为事后奖励政策，即完成验收及市级评定公布后给予奖励，但从 2023 年、2024 年预算执行情况来看，预算调整率较大，预算编制准确性不高，主要原因为市级公布结果在当年预算编制之后，由于奖励金额根据改造总投资额确定，可采用隔年编制预算的方法提高预算编制准确性。

（3）国有菜市场未享受区级奖励

本政策内容未明确国营和私营菜市场在区级补贴上实施差异化标准。在政策实施过程中，共 8 家已改造的菜市场中有 2 家为国营菜市场，未纳入区级补贴范围。截至 2025 年 2 月 5 日，普陀区共有国营菜市场 15 家，占全区菜市场数量的 44.12%；而未完成标准化升级改造的国营与私营菜市场均为 13 家。基于此，需进一步了解国营菜市场对于财政资金奖励的需求程度及其合理性，以便为后续制定更为合理完善的政策提供依据，推动全区菜市场智慧化升级改造工作的均衡开展。

（4）区级评定验收过程监督检查

在本市示范性智慧菜场建设以及标准化菜市场升级改造政策中，明确规定了项目验收的标准和规范，这些标准为改造项目的评估提供了统一的依据。普陀区在实施智慧化菜市场改造项目时，其验收标准严格遵循市级层面的要求，确保了改造项目的质量与效果符合全市统一的规划目标。

从具体的验收标准来看，区级验收重点更多着眼于对项目实际效果的评定，即改造后的菜市场是否达到了预期的功能提升和智能化要求。因此，为了使验收过程更加科学合理，需要将验收标准与项目建设的初始标准相对应，确保改造工作符合既定的技术和功能指标；同时，还需要将上述对应关系与各改造项目的实际成本投入进行匹配，通过对 8 家已验收菜市场的改造合同、相关发票等材料进行查验，建立清晰的逻辑链，可以更准确地进行成本分析。这不仅有助于确定合理的补贴水平，也能为未来的改造项目提供成本控制和预算分配的参考依据，确保财政资金的使用效率和项目的可持续发展。

（5）菜市场改造后效果

普陀区全力推进的智慧化菜市场改造项目，其成效具有多维度的呈现。要全面且精准地评估这一改造项目的经济和社会效益，我们可以从以下三个关键角度展开：其一，从入驻商户的视角出发，洞察其在智慧化升级改造后于经营便利性、销售业绩提升以及运营成本降低等方面的切实变化；其二，针对实际消费的顾客，

聚焦于他们在购物体验优化、商品选择丰富度增加以及支付过程便捷化等方面的主观感受与客观数据；其三，站在菜市场管理者立场上，考量其在市场管理效率提高、数据分析能力增强以及应急响应速度加快等方面的显著成效，另外还要关注改造后运维及管理成本。

鉴于此，为了获取详实且全面的评估结果，首先可通过发放调查问卷的形式，面向广大商户、顾客以及管理者，精心设计涵盖多个维度的问题，广泛收集各方对于智慧化升级改造效果的直接反馈；其次可通过与入驻商户、顾客以及市场管理者的深入访谈，还原改造后菜市场的真实现状，进而对普陀区智慧化菜市场改造的实际效果进行全面、客观、多维度的精准评估，为后续类似项目的推进提供极具价值的参考范例与优化方向。

（6）政策知晓度和吸引力

截至 2025 年 2 月 5 日，普陀区共计 34 家菜市场中，已有 8 家菜市场率先完成了智慧化升级改造工程。这些改造后的菜市场在运营效率、服务质量和商户收益等方面均实现了一定程度的提升。然而，仍有 26 家菜市场尚未通过区级与市级的认定，说明智慧化升级改造工作在普陀区的菜市场中还有较大的推进空间。

为顺应本市“加快推进本市标准化菜市场升级改造，进一步推动标准化菜市场高质量发展”的政策要求，必须充分了解本政策在全区的知晓度。只有当广大商户、顾客以及相关从业者清楚地知晓政策的内容、意义和具体措施，才能更好地参与到智慧化菜市

场的建设与运营中来。同时，也需要关注政策的吸引力问题，如政策是否能够吸引市场管理方主动参与改造等。由此才能确保普陀区智慧化菜市场改造项目能够顺利推进，最终实现标准化菜市场普及化的目标，为居民提供更加便捷、安全、高效的购物环境，推动普陀区菜市场行业的整体升级与发展。

2.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）分级分类。绩效评价由各级财政部门、单位根据评价对象的特点，分类组织实施。

（4）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的紧密对应关系。

根据以上原则，绩效评价应遵循如下要求：

（1）在数据采集时，采取客观数据，并与问卷调查相结合的形式，以保证各项指标的真实性。

（2）保证评价结果的真实性、公正性，提高评价报告的公信力。

（3）绩效评价报告应当简明扼要，除了对绩效评价的过程、结果描述外，还应指出问题，并就共性问题提出可操作的改进建议。

3.评分定级标准

本次评价结果按沪财绩〔2019〕20号文要求，采用综合评分结合定级的方法，确定绩效评级分优、良、合格、不合格。得分高于90分（含90分）的为优；得分在75（含75分）—90分的为良；得分在60（含60分）—75分的为合格；得分在60分以下的为不合格。

4.评价方法

（1）政策制定

查阅市级政策文本资料与区级政策文本资料；访谈了解政策制定前调研过程、建设摸底情况、创建标准形成过程；采用比较法，通过纵向、横向两个维度，比较本政策与市级政策在产业引导方向的契合度，以及与其他各区政策扶持力度的差异。

（2）政策实施

查阅区级工作计划、资金计划、工作成果等；访谈了解政策实施重点节点的管理过程；访谈了解改造项目的管理要点及流程；通过抽样查验审计报告、审价报告、采购合同等档案材料，核查资金使用合规性。

（3）政策产出

在已完成智慧化升级改造的8家菜市场，将科学抽样进行现场核查，以深入了解政策推动下菜市场的实际运营状况与真实情况，包括基础设施改造完成情况、智慧化设施配置完成情况等；结合访谈了解政策实施的全过程。

（4）政策效果

通过因素分析法，综合分析影响政策目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度；通过访谈了解政策制定方、实施方以及其他相关方对智慧化菜市场升级改造政策效果的反馈；政策评价类指标，通过现场调研、线上公众问卷调查等对智慧化菜市场升级改造效果进行评判，评价政策目标实现程度，详见附件 2。2025 年 5—6 月，分析小组召开普陀区菜场现场座谈会，就政策知晓率、政策吸引力、政策实施成果进行充分交流，详见附件 3。

（二）重点评价绩效指标体系

本次政策绩效评价的指标总体按照上海市财政局 2014 年发布的《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22 号）和《上海市财政政策预算绩效管理办法》（沪财绩〔2019〕20 号）要求的框架范围进行设计。本次政策评价指标体系由政策制定、政策实施和政策绩效三大部分组成，指标体系见下表，具体各指标解释、评价标准、数据来源等详见附件 1。

五、政策目标的实现程度及政策效应分析

（一）政策目标的实现程度说明

在政策制定方面，通过不断完善政策内容，确保菜场智慧化改造补贴在普陀区的贯彻实施，推动普陀区菜市场管理智慧化、标准化、规范化发展，但在政策绩效目标设置及预算编制上有待完善。

在政策实施方面，普陀区 2022、2023 年共有 3 家获评市示范性智慧菜场，2024 年完成 5 家标准化菜市场升级改造，以上 8 家均为市、区级政策扶持对象，至今参评均获评。2025 年拟申报 4 家标准化菜市场升级改造，但在过程管理方面有待加强。

在政策绩效方面，菜市场的改造内容主要为基础设施升级改造及智能化设施的配置两大部分。一是硬件设施的改造升级及空间优化，使菜场环境得到有效改善，顾客满意度达 98%。二是智能化设施的配置，采集和实时传输交易数据，通过量价分析管理，便于监管方实时价格监控及安全溯源，强化市场保供稳价能力，但在使用效能方面有待加强。

（二）政策实施后的效果分析

1.评价总体情况

根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20 号），评价组对照项目绩效评价指标体系，从政策制定、政策实施和政策绩效三个维度，通过数据采集、实地调研和问卷访谈等方式，对菜场智慧化改造补贴财政政策绩效进行客观公正的评价，本项目总得分为 83.7 分，绩效评级为“良”，各指标得分情况见下表。

表 5-1：综合评分表

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|------------------|---------|-------------|------|----|----|
| A 政策制定 (20 分) | A1 设立依据 | A11 设立依据充分性 | | 3 | 3 |
| | | A12 设立程序规范性 | | 2 | 2 |
| | | A13 前期调研充分性 | | 2 | 2 |
| | A2 政策内容 | A21 政策目标合理性 | | 2 | 2 |
| | | A22 政策指标明确性 | | 3 | 1 |

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|------------------|---------|---------------|----------------------|----|------|
| | A3 资金投入 | A23 要素内容完整性 | | 4 | 4 |
| | | A31 资金分配合理性 | | 4 | 4 |
| B 政策实施 (35 分) | B1 资金管理 | B11 资金管理机制完备性 | | 1 | 1 |
| | | B12 预算执行率 | | 1 | 1 |
| | | B13 预算编制准确性 | | 3 | 1 |
| | | B14 补贴标准核算准确性 | | 2 | 2 |
| | B2 组织实施 | B21 配套政策制定情况 | B211 配套文件健全性 | 3 | 3 |
| | | | B212 配套文件内容合理 | 2 | 1.5 |
| | | B22 申报管理 | B221 申报材料完整性 | 2 | 1 |
| | | | B222 申报流程合规性 | 3 | 3 |
| | | B23 审核管理 | B231 审核流程合规性 | 3 | 3 |
| | | | B232 改造对象认定准确性 | 3 | 3 |
| | | | B233 改造标准执行合理性 | 3 | 2.5 |
| | | B24 验收管理 | B241 验收形式合理性 | 2 | 2 |
| | | | B242 验收内容完整性 | 3 | 3 |
| | | | B243 验收标准明确性 | 2 | 2 |
| | | B25 监督管理 | B251 信用管理有效性 | 2 | 2 |
| C 政策绩效 (20 分) | C1 产出结果 | C11 产出数量 | C111 示范性智慧菜场创建任务完成数量 | 1 | 1 |
| | | | C112 标准化菜市场升级改造完成数量 | 1 | 1 |
| | | | C113 基础设施改造完成率 | 1 | 1 |
| | | | C114 智慧化设施配置完成率 | 1 | 1 |
| | | C12 产出质量 | C121 智慧化核心设备覆盖率 | 1 | 1 |
| | | | C122 设备参数达标率 | 1 | 1 |
| | | | C123 基础设施改造达标率 | 2 | 2 |
| | | | C124 设备故障率 | 2 | 1.5 |
| | | C13 产出时效 | C131 改造工程及时性 | 1 | 0.5 |
| | | | C132 补贴资金拨付及时性 | 1 | 1 |
| | C2 成本指标 | C21 改造成本 | C211 基础设施改造成本控制 | 1 | 1 |
| | | | C212 智慧化设施配置成本控制 | 1 | 1 |
| | C3 实施效益 | C31 管理效能 | C311 价格监控覆盖率 | 1 | 1 |
| | | | C312 应急保供能力 | 2 | 2 |
| | | | C313 数据对接能力 | 2 | 1 |
| | | | C314 商户智慧化设施使用率 | 2 | 1.5 |
| | | C32 经济成效 | C321 商户月均交易额增长率 | 1 | 0.5 |
| | | | C322 出租率增长率 | 1 | 1 |
| | | C33 社会效益 | C331 平价菜供应稳定性 | 1 | 0.6 |
| | | | C332 客流量提升幅度 | 2 | 1 |
| | | | C333 食品安全合格率 | 1 | 1 |
| | | | C334 环境、卫生改善程度 | 1 | 1 |
| | | | C335 便民服务覆盖率 | 2 | 1 |
| | | C34 长效机制 | C341 带动社会资本能力 | 1 | 1 |
| | | | C342 政策知晓度及吸引力 | 2 | 1 |
| | | | C343 长期运行能力 | 2 | 1 |
| | | | C344 信息化水平建设 | 2 | 1 |
| | C4 满意度 | C41 入驻商户满意度 | | 3 | 2.26 |
| | | C42 顾客满意度 | | 3 | 2.27 |
| | | C43 市场管理者满意度 | | 2 | 1.57 |

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|------|------|------|------|-----|------|
| 合计 | | | | 100 | 83.7 |

2.绩效评价指标分析

（1）政策制定情况

政策制定主要包括设立依据、政策内容、资金投入三个方面进行分析，权重共计 20 分，实际得分 18 分，得分率 90%，各指标的实际得分情况如下：

表 5-2: “A 政策制定”得分情况表

| 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|---------|-------------|------|----|----|
| A1 设立依据 | A11 设立依据充分性 | | 3 | 3 |
| | A12 设立程序规范性 | | 2 | 2 |
| | A13 前期调研充分性 | | 2 | 2 |
| A2 政策内容 | A21 政策目标合理性 | | 2 | 2 |
| | A22 政策指标明确性 | | 3 | 1 |
| | A23 要素内容完整性 | | 4 | 4 |
| A3 资金投入 | A31 资金分配合理性 | | 4 | 4 |
| 合计 | | | 20 | 18 |

A11 设立依据充分性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：本政策总目标为坚持制度引领和技术赋能，健全市场管理制度，优化市场环境和功能布局，有序推动普陀区标准化菜市场开展智慧化升级改造，与国家《关于印发〈上海市“菜篮子”区长负责制考核办法〉的通知》（沪菜篮子办〔2022〕1 号）《关于印发〈上海市“菜篮子”区长负责制考核办法实施细则〉的通知》（沪菜篮子办〔2022〕3 号）《上海市商务高质量发展专项资金管理办法》（沪商规〔2022〕4 号）等文件发展方向相符。根据评分标准，该指标得分 3 分。

A12 设立程序规范性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：通过与政策制定者进行访谈；查看调研过程资料。政策按照规定的程序制定并发布，政策制定前经过了必要的前期调研或集体决策。按照《上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法》（普商务规范〔2023〕1号）政策制定，前期程序规范。根据评分标准，该指标得分2分。

A13 前期调研充分性：该项权重分为2分，实际得分2分。

评分依据：通过与政策制定者进行访谈，查看调研过程资料，调研对象涵盖政策所有相关方，调研内容涵盖了所有政策支持的方向，调研政策不与本区其他相关政策相重叠。根据评分标准，该指标得分2分。

A21 政策目标合理性：该项权重分为2分，实际得分2分。

评分依据：本政策制定的总目标为技术赋能传统农贸市场，重构城市民生服务生态，提高市场管理和服务水平，强化市场保供稳价能力，更好实现主副食品供应量足价稳、优质安全、便利惠民。目标清晰合理。年度目标为完成市级对于普陀区菜市场智慧化升级改造的数量任务目标，达到市级对于智慧化升级改造的验收目标。菜市场通过智慧化升级改造一是提升市场运营效率；二是优化消费体验；三是驱动产业升级与社会效益；四是重塑社区服务生态。阶段性目标符合客观实际。根据评分标准，该指标得分2分。

A22 政策目标明确性：该项权重分为3分，实际得分1分。

评分依据：根据本政策总目标和年度目标，细化完善政策绩

效指标。产出数量指标重点关注政策内容的完成数量，质量、时效指标及效益指标则关注整个政策实施的综合效益。商务委填报的绩效指标未完善，例如：产出智慧化菜场建设数量目标值未量化、效果指标未完善等。根据评分标准，该指标得分 1 分。

A23 要素内容完整性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：本政策结构完整，八要素齐全。政策内容合理，资金使用、管理和监督内容明确。根据评分标准，该指标得分 4 分。

A31 资金分配合理性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：通过政策文本及政策比较分析，本政策《上海市普陀区关于保障主副食品供应及价格稳定专项资金管理办法》（普商务规范〔2023〕1 号）扶持资金的投入分配依据充分，政策扶持资金的投入分配比例及内容合理。2023 年预算执行率 99.98%，2024 年预算未执行。根据评分标准，该指标得分 4 分。

（2）政策实施情况

政策实施主要包括配套政策的资金管理、组织实施两个方面进行分析，权重共计 35 分，实际得分 31 分，得分率 88.57%，各指标的实际得分情况如下：

表 5-3: “B 政策实施”得分情况表

| 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|---------|---------------|---------------|----|-----|
| B1 资金管理 | B11 资金管理机制完备性 | | 1 | 1 |
| | B12 预算执行率 | | 1 | 1 |
| | B13 预算编制准确性 | | 3 | 1 |
| | B14 补贴标准核算准确性 | | 2 | 2 |
| B2 组织实施 | B21 配套政策制定情况 | B211 配套文件健全性 | 3 | 3 |
| | | B212 配套文件内容合理 | 2 | 1.5 |
| | B22 申报管理 | B221 申报材料完整性 | 2 | 1 |

| 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|------|----------|----------------|----|-----|
| | B23 审核管理 | B222 申报流程合规性 | 3 | 3 |
| | | B231 审核流程合规性 | 3 | 3 |
| | | B232 改造对象认定准确性 | 3 | 3 |
| | | B233 改造标准执行合理性 | 3 | 2.5 |
| | B24 验收管理 | B241 验收形式合理性 | 2 | 2 |
| | | B242 验收内容完整性 | 3 | 3 |
| | | B243 验收标准明确性 | 2 | 2 |
| | B25 监督管理 | B251 信用管理有效性 | 2 | 2 |
| | 合计 | | 35 | 31 |

①B1 资金管理

B11 资金管理机制完备性：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：为推进普陀区智慧菜场改造政策发展建设，对应国家发展方向，普陀区商务委制定了包括信用管理、资金管理、监督检查等一系列配套政策，具体配套政策见附件 7，配套政策健全。根据评分标准，该指标得分 1 分。

B12 预算执行率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：2023 年普陀区菜市场智慧化升级改造项目预算执行率 99.98%。2023、2024 年预算能够及时调整，保证年底预算执行率较高。根据评分标准，该指标得分 1 分。

B13 预算编制准确性：该项权重分为 3 分，实际得分 1 分。

评分依据：经搜集收入明细账等财务资料，本政策为事后奖励政策，即完成验收及市级评定公布后给予奖励，2023 年、2024 年预算调整率较大，预算编制准确性不高，主要原因为市级公布结果在当年预算编制之后，2023 年项目预算核定 100 万元，调整后预算并实际执行 42.50 万元。2024 年预算核定 100 万元，由于市级标准化菜市场升级改造成果于年底公布，区级补贴资金将于 2025 年执行，故 2024 年预算未执行。根据评分标准，该指标得

分 1 分。

B14 补贴标准核算准确性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：经搜集支出明细、核查原始凭证等财务资料，给予该市场管理公司不超过审定总投资额（参考市商务委核定总投资额）30%的奖励资金，单个市场管理公司奖金不超过 100 万元。经核实补贴标准核算准确。根据评分标准，该指标得分 2 分。

②B2 组织实施

B211 配套文件健全性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：经阅读和分析配套政策，智慧化菜市场升级改造政策相关的配套办法或制度健全。根据评分标准，该指标得分 2 分。

B212 配套文件内容合理：该项权重分为 2 分，实际得分 1.5 分。

评分依据：经阅读和分析配套政策，政策内容中单独核算的条款适用性不强。政策实施细则中资金管理约定：扶持对象应严格执行财政资金管理的有关规定，单独核算，专款专用。本政策为评后奖励补贴，本质是成果对价，而非项目成本。要求企业对已完成的支出重新“单独核算”缺乏操作基础，故不适用本条款。根据评分标准，该指标得分 1.5 分。

B221 申报材料完整性：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评分依据：经阅读和分析配套政策、档案文件、数据记录等资料，对于改造成本的依据为审计或审价报告，评价组发现部分

审计或审价报告仅反映了支出的总金额或分类金额，缺乏与具体改造项目、设备数量、实施范围等直接关联的明细支撑信息。这不利于精准验证资金使用与改造成果的匹配性。本次评价通过成本分析给予合理单位上限标准，见成本分析报告。根据评分标准，该指标得分 1 分。

B222 申报流程合规性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：经阅读和分析配套政策、档案文件、数据记录等资料，智慧化菜场改造申报流程符合要求，未发现不合规的情况，根据评分标准，该指标得分 3 分。

B231 审核流程合规性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：经阅读政策文本、档案文件、数据记录等资料，审核流程按政策要求完成，在政策或公示等通知的规定时间内完成审核工作。区商务委对材料进行初审后，会同区发改委、区财政局、区市场监管局等相关部门，对扶持项目和扶持金额进行联合审议。区商务委根据审议意见形成会议纪要。根据评分标准，该指标得分 3 分。

B232 改造对象认定准确性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：经阅读政策文本、档案文件、数据记录等资料，改造对象普陀区菜场均为依法设立、信用记录良好的各类“菜篮子”产品零售网点等，即标准化菜市场。经过对受补贴对象核查后，符合要求。根据评分标准，该指标得分 3 分。

B233 改造标准执行合理性：该项权重分为 3 分，实际得分

2.5 分。

评分依据：经阅读和分析配套政策、档案文件、数据记录等资料，智慧化菜市场升级改造标准清晰明确，智慧化菜市场升级改造标准符合当前改造发展方向，但本政策内容未明确国营和私营菜市场在区级补贴上实施差异化标准。在政策实施过程中，共 8 家已改造的菜市场中有 2 家为国营菜市场，未纳入区级补贴范围。经调研，国有菜市场资金周转压力较大，改造积极性较弱。根据评分标准，该指标得分 2.5 分。

B241 验收形式合理性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：验收方涵盖了普陀区商务委、上海市副食品行业协会、商务委市场秩序科、街道营商办、街道人大代表、管理公司负责人等相关群众。召开市场方专项验收汇报会，由建设单位负责人或改造项目负责人就菜市场改造方案进行详细汇报；验收组则同步对改造方案的成果予以点评；总评分达到 85 分及以上的菜市场视为通过区级验收。验收形式体现公平性、客观性、科学性。根据评分标准，该指标得分 2 分。

B242 验收内容完整性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：按照《本市标准化菜市场升级改造建设要求》开展智慧化菜市场升级改造验收工作，从六大验收内容来看，在各项指标上均取得了较为均衡且优异的成绩，整体表现出色。这表明市场实现了全方位的升级改造，有效提升了菜市场的整体运营水平与服务质量。体现其在智慧化升级改造过程中的全面性与均

衡性。根据评分标准，该指标得分 3 分。

B243 验收标准明确性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：经梳理验收指标表，2023 年验收指标为制度建设、人员管理、经营管理、场所管理、运营分析、加分项六大指标，2024 年验收指标为基本情况、制度建设、人员管理、经营管理、场所管理、运行分析六大指标。明确制定了各验收指标的评分标准，验收标准细化可考量，数据来源准确。根据评分标准，该指标得分 2 分。

B251 信用管理有效性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：经梳理监管标准、监管工作要求、监管工作总结等资料，申请本扶持政策的企业，将接受信用审查，过去三年内存在严重失信行为或违法行为的，取消申请资格。企业在享受扶持过程中存在失信行为，经查实的，按照有关规定报送公共信用信息服务平台。根据评分标准，该指标得分 2 分。

(3) 政策绩效情况

政策实施主要从产出、效益两个方面进行分析，权重共计 45 分，实际得分 34.1 分，得分率 75.78%，各指标的实际得分情况如下：

表 5-4: “C 政策绩效”得分情况表

| 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|---------|----------|----------------------|----|-----|
| C1 产出结果 | C11 产出数量 | C111 示范性智慧菜场创建任务完成数量 | 1 | 1 |
| | | C112 标准化菜市场升级改造完成数量 | 1 | 1 |
| | | C113 基础设施改造完成率 | 1 | 1 |
| | | C114 智慧化设施配置完成率 | 1 | 1 |
| | C12 产出质量 | C121 智慧化核心设备覆盖率 | 1 | 1 |
| | | C122 设备参数达标率 | 1 | 1 |
| | | C123 基础设施改造达标率 | 2 | 2 |
| | | C124 设备故障率 | 2 | 1.5 |
| | C13 产出时效 | C131 改造工程及时性 | 1 | 0.5 |
| | | | | |

| 二级指标 | 三级指标 | 四级指标 | 权重 | 得分 |
|--------------|--------------|------------------|----|------|
| | | C132 补贴资金拨付及时性 | 1 | 1 |
| C2 成本指标 | C21 改造成本 | C211 基础设施改造成本控制 | 1 | 1 |
| | | C212 智慧化设施配置成本控制 | 1 | 1 |
| | | | | |
| C3 实施效益 | C31 管理效能 | C311 价格监控覆盖率 | 1 | 1 |
| | | C312 应急保供能力 | 2 | 2 |
| | | C313 数据对接能力 | 2 | 1 |
| | | C314 商户智慧化设施使用率 | 2 | 1.5 |
| | | | | |
| | C32 经济成效 | C321 商户月均交易额增长率 | 1 | 0.5 |
| | | C322 出租率增长率 | 1 | 1 |
| | | | | |
| | C33 社会效益 | C331 平价菜供应稳定性 | 1 | 0.6 |
| | | C332 客流量提升幅度 | 2 | 1 |
| | | C333 食品安全合格率 | 1 | 1 |
| | | C334 环境、卫生改善程度 | 1 | 1 |
| | | C335 便民服务覆盖率 | 2 | 1 |
| | C34 长效机制 | C341 带动社会资本能力 | 1 | 1 |
| | | C342 政策知晓度及吸引力 | 2 | 1 |
| C343 长期运行能力 | | 2 | 1 | |
| C344 信息化水平建设 | | 2 | 1 | |
| C4 满意度 | C41 入驻商户满意度 | | 3 | 2.26 |
| | C42 顾客满意度 | | 3 | 2.27 |
| | C43 市场管理者满意度 | | 2 | 1.57 |
| 合计 | | | 45 | 34.7 |

①C1 产出指标

C111 示范性智慧菜场创建任务完成数量:该项权重分为1分,实际得分1分。

评分依据:普陀区2022、2023年共有3家获评市示范性智慧菜场。菜市场的改造内容,主要为基础设施升级改造及智能化设施的配置两大部分。均达到市级对于普陀区改造的数量任务要求。根据评分标准,该指标得分1分。

C112 标准化菜市场升级改造完成数量:该项权重分为1分,实际得分1分。

评分依据:根据上海市商务委员会发布的《2024年上海市标准化菜市场升级改造工作方案》,升级改造80家标准化菜市场被列为2024年市为民办实事项目,其中普陀区任务目标4家。根据

2024 年本市标准化菜市场升级改造工作成果，全市共升级改造了 98 家标准化菜市场，其中普陀区完成 5 家，分别为甘泉农贸市场、枫桥农贸市场、洪新泰集市、真南集市以及永昌集市蓝田店。2024 年普陀区标准化菜市场升级改造数量达到市级计划目标。2025 年拟申报 4 家标准化菜市场升级改造。符合市级标准化要求。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C113 基础设施改造完成率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：评价组通过梳理政策绩效指标细化表，基础设施改造完成率达 100%。如瓷砖、油烟排风工程、灯具等。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C114 智慧化设施配置完成率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：评价组通过梳理政策绩效指标细化表，智慧化设施配置完成率达 100%。如电子秤、展示屏及系统。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C121 智慧化核心设备覆盖率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过梳理改造方案、改造相关合同、项目验收表、调研访谈，智慧化核心设备配置情况与改造方案中的计划配置情况匹配程度达到 100%。根据现场调研情况，相关商户均配备智慧化核心设备。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C122 设备参数达标率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过梳理改造方案、改造相关合同、项目验收表、

调研访谈，实际采购设备参数与计划采购设备参数相符。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C123 基础设施改造达标率：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：通过阅读和分析配套政策、改造方案、改造相关合同、项目验收表、调研访谈，基础设施改造成果符合市、区两级标准化菜市场相关要求；与改造方案或改造合同中的计划改造标准相匹配。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C124 设备故障率：该项权重分为 2 分，实际得分 1.5 分。

评分依据：通过现场调研访谈，甘泉农贸菜场电子秤、电子大屏偶尔出现故障，电子秤故障率高于电子大屏。详见附件 2 现场调研报告。根据评分标准，该指标得分 1.5 分。

C131 改造工程及时性：该项权重分为 1 分，实际得分 0.5 分。

评价依据：评价组经调研，菜场改造时间较长，普遍历经 6 个月，最长达 9 个月，存在因改造时间过长导致客流量减少的情况。详见附件 2 现场调研报告。根据评分标准，该指标得分 0.5 分。

C132 补贴资金拨付及时性：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评价依据：经数据统计、总结报告、调研访谈，由于市级标准化菜市场升级改造成果于年底公布，区级补贴资金将于 2025 年执行。根据评分标准，该指标得分 1 分。

②C2 效益指标

C211 基础设施改造成本控制：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：经数据统计、总结报告、调研访谈，基础设施改造成本在合理区间内。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C212 智慧化设施配置成本控制：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过数据统计、总结报告、调研访谈，智慧化设施配置成本在合理区间内。根据评分标准，该指标得分 1 分。

③C3 实施效益

C311 价格监控覆盖率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过数据统计、总结报告、调研访谈，入驻商户全部接入智慧管理系统，所有智慧化设备全部接入智慧管理系统，所有数字化信息全部通过智慧管理系统实时呈现。通过“智能终端+数据中台+公示系统”三级监管模式，支持价格监控。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C312 应急保供能力：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：通过数据统计、总结报告、调研访谈，菜场从单一民生场所升级为城市应急体系的关键节点，居民“买得稳、吃得上”的安全感切实增强。这一转型标志着城市公共服务从被动补救转向主动防御，为城市风险治理提供重要支撑。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C313 数据对接能力：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过调研发现，部分改造完菜场数据未接入、客流量数据缺失。桂巷市场和甘泉农贸市场接入数据，枫桥农贸市场、洪新泰集市、永昌集市蓝田店、永昌集市龙盛店、永昌集市

泰山店、真如高陵集市未接入数据。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C314 商户智慧化设施使用率：该项权重分为 2 分，实际得分 1.5 分。

评分依据：经现场调研发现，智慧化设备均有投入，但存在商户认为电子秤使用不便而弃用的情况，详见附件 2 现场调研报告。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C321 商户月均交易额增长率：该项权重分为 1 分，实际得分 0.5 分。

评分依据：通过数据统计、总结报告、调研访谈，部分商户反映近年来交易额逐年下降，评价组通过向系统端收集交易额数据反映 2025 年交易额较 2024 年下降明显。详见下表，已改造根据信息系统后台统计，未改造由菜场自行申报。根据评分标准，该指标得分 0.5 分。

表 5-5：普陀菜场销售额对比表

| 金额：万元 | | | | | |
|--------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-----|
| 菜场名称 | 2024 年 5 月销售 额 | 月客流量 (人次) | 2025 年 5 月销 售额 | 月客流量 (人次) | 备注 |
| 梅川农贸市场 | 112.98 | | 99.21 | | |
| 桂巷市场 | 159.29 | 15982 | 103.01 | 12874 | 已改造 |
| 金鼎农贸市场 | 83.21 | | 43.35 | | |
| 甘北市场 | 119.28 | | 98.35 | | |
| 枫桥农贸市场 | 98.88 | | 74.18 | | 已改造 |
| 华丰市场 | 6.57 | | 36.18 | | |
| 鸿寿坊 | 3.23 | | 29.47 | | |
| 洪新泰集市 | - | | 101.32 | | 已改造 |
| 真北市场 | 425.96 | | 326.95 | | |
| 洛宜农贸市场 | 7.17 | | 19.25 | | |
| 芝川市场 | 98.97 | | 98.97 | | |

| 菜场名称 | 2024年5月销售 额 | 月客流量 (人次) | 2025年5月销 售额 | 月客流量 (人次) | 备注 |
|----------|----------------|--------------|----------------|--------------|-----|
| 永昌集市蓝田店 | 106.55 | | 168.28 | | 已改造 |
| 甘泉农贸市场 | 201.82 | 135938 | 197.02 | 129582 | 已改造 |
| 建德农贸市场 | 85.04 | | 67.95 | | |
| 杏山市场 | - | | 172.10 | | |
| 李园邻里集市 | - | | 271.98 | 220284 | |
| 合阳综合市场 | 137.94 | | 134.80 | | |
| 永昌真金市场 | - | | 41.30 | | |
| 中远两湾城市场 | - | | 12.80 | | |
| 永昌集市龙盛店 | - | | 91.65 | | 已改造 |
| 长风市场 | - | | 176.67 | | |
| 怒江市场 | 48.73 | | 48.35 | | |
| 清涧市场 | 806,087.78 | | 78.00 | | |
| 真西市场 | 13.31 | | 35.66 | | |
| 清峪农贸市场 | - | | 75.47 | | |
| 新泉市场 | - | | 3.18 | | |
| 真南集市 | 46.52 | | 225.93 | 353288 | 已改造 |
| 华环九存农贸市场 | 53.74 | | 40.54 | | |
| 永昌集市泰山店 | 51.16 | | 101.32 | | 已改造 |
| 真如高陵集市 | - | | - | | 已改造 |
| 南石市场 | - | | - | | |

C322 出租率增长率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：经现场调研，数据统计，出租率均有上涨，部分增长 30%。详见下表。根据评分标准，该指标得分 1 分。

表 5-6：已改造菜场出租率前后对比表

| 菜市场名称 | 出租率 | |
|---------|-----|--------|
| | 改造前 | 改造后 |
| 真南集市 | 68% | 93% |
| 永昌集市龙盛店 | 60% | 85.70% |
| 永昌集市泰山店 | 65% | 98% |
| 真如高陵集市 | 90% | 95% |

C331 平价菜供应稳定性：该项权重分为 1 分，实际得分 0.6 分。

评分依据：经现场调研，部分反映价格比改造前高，平价菜供应稳定性不强。详见附件 2 现场调研报告。根据评分标准，该指标得分 0.6 分。

C332 客流量提升幅度：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过现场调研，客流量普遍未有显著提升，有些菜场存在改造后比改造前人流量较少的情况。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C333 食品安全合格率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：经数据统计、总结报告、调研访谈，食品安全合格率达到 100%。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C334 环境、卫生改善程度：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过现场调研，普遍反映改造后环境、卫生大大提高，有所改善。“坑洼地面、菜叶堆积、异味弥漫”等现象已大幅减少，垃圾车按时巡逻收集垃圾并分类。详见附件 2 现场调研报告。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C335 便民服务覆盖率：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过现场调研，部分面积大的菜场，商户便民服务较多、业态丰富，人流量高，部分面积小的菜场，商户便民服务少，人流量低。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C341 带动社会资本能力：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评分依据：永昌集市清涧店，电子秤由银行赞助 30 多台，自购 4 台。永昌集市蓝田店在智慧化升级改造中创新采用“赞助商合作”模式，通过引入多元化市场主体（如银行等）参与改造投资，有效缓解了项目资金压力，故主动放弃申领市级专项补贴。根据

评分标准，该指标得分 1 分。

C342 政策知晓度及吸引力：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评分依据：通过访谈、问卷调查，普遍知晓政策，但吸引力不强，未改造菜场认为改造投入对经营效果影响不大，较难收回改造投入成本。详见附件 2 现场调研报告。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C343 长期运行能力：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评分依据：经数据统计、总结报告、调研访谈，1.市场定位模糊与竞争加剧：菜场面临来自超市、电商及非正规摊贩的多重竞争压力，自身差异化定位与核心竞争力不清晰。2.消费习惯结构性变化：受疫情影响，部分市民生鲜采购习惯已发生转向（如更依赖线上配送）。3.外部市场环境的负外部性：监管薄弱的不规范街面摊贩凭借低成本、便捷性对正规菜场形成显著冲击。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C344 信息化水平建设：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评分依据：经数据统计、总结报告、调研访谈，信息化系统满足日常经营需求，部分商户月销售额未纳入统计分析。根据评分标准，该指标得分 1 分。

④C4 满意度

C41 入驻商户满意度：该项权重分为 3 分，实际得分 2.26 分。

评分依据：通过线上电子问卷发放和访谈的方式开展调查，共回收入驻商户满意度有效问卷 15 份，经汇总统计满意度调查结果，

综合满意度为 100%。调查对象对本政策实施情况总体满意，但存在对智慧化设备满意度减分的情况。现场调研访谈，商户反馈存在改造后地面较滑、人流量减少的情况。根据评分标准，该指标得分 2.26 分。

C42 顾客满意度：该项权重分为 3 分，实际得分 2.27 分。

评分依据：通过线上电子问卷发放和访谈的方式开展调查，共回收入驻商户满意度有效问卷 14 份，经汇总统计满意度调查结果，综合满意度为 100%。调查对象对本政策实施情况总体满意，但存在反映希望管理流浪猫狗、增加特价菜活动的情况。现场调研访谈，顾客反馈改造后地面较滑、停车位拥挤。根据评分标准，该指标得分 2.27 分。

C43 市场管理者满意度：该项权重分为 2 分，实际得分 1.57 分。

评分依据：通过线上电子问卷发放和访谈的方式开展调查，共回收入驻商户满意度有效问卷 17 份，经汇总统计满意度调查结果，综合满意度为 100%。调查对象对本政策实施情况总体满意，但存在反映现阶段受市场大环境影响，所有的商户不必要成本开支都有所减少，开展智慧化升级改造也未对增加收益有明显帮助，可能存在增加商户投入情况发生、车辆管理、流浪猫狗管理的问题。现场调研访谈，部分商户反馈摊位费贵，涨得快。根据评分标准，该指标得分 1.57 分。

六、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.扫码溯源体系，保障商品全流程信息透明

改造完菜场环境提升明显，建立食品检测与溯源体系，设置公共检测室，每日抽检农药残留并公示结果，支持扫码追溯商品产地与流通信息。

2.多元化市场主体（如银行等）参与改造投资

由于永昌集市蓝田店在智慧化升级改造中创新采用“赞助商合作”模式，通过引入多元化市场主体（如银行等）参与改造投资，有效缓解了项目资金压力，故主动放弃申领市级专项补贴。

3.引入新型业态，吸引多元化客群

真如高陵集市积极探索菜场转型方向：①增设公共休息区、母婴室、无障碍通道等服务设施；②配置停车场、智能充电桩等便民功能；③加速业态与服务融合，引入社区配套业态（如早餐店、裁缝铺），探索“助农直播”等新模式，打造“一站式”生活圈综合体，吸引多元化客群。

（二）存在问题及原因分析

1.评定即补贴的方式，预算编制准确性不高

从2023年、2024年预算执行情况来看，预算调整率较大，预算编制准确性不高，主要原因为市级公布结果在当年预算编制之后，2023年项目预算核定100万元，调整后预算并实际执行42.50万元。2024年预算核定100万元，由于市级标准化菜市场升级改造成果于

年底公布，区级补贴资金将于 2025 年执行，故 2024 年预算未执行。

2.核算条款适用性不强，部分审计重金额轻内容

政策实施细则中资金管理约定：扶持对象应严格执行财政资金管理的有关规定，单独核算，专款专用。本政策为评后奖励补贴，本质是成果对价，而非项目成本。要求企业对已完成的支出重新“单独核算”缺乏操作基础，故不适用本条款。评价组发现各菜场改造方案较简单，且菜场自行委托的部分审计或审价报告仅反映了支出的总金额或分类金额，缺乏与具体改造项目、设备数量、实施范围等直接关联的明细支撑信息。这不利于精准验证资金使用与改造成果的匹配性。本次评价通过成本分析给予合理单位上限标准，见成本分析报告。

3.菜市场未按政策执行区级奖励

本政策内容未明确国营和私营菜市场在区级补贴上实施差异化标准。在政策实施过程中，共 8 家已改造的菜市场中有 2 家为国营菜市场，未纳入区级补贴范围。经调研，国有菜市场资金周转压力较大，改造积极性较弱。

4.周期较长，电子秤、大屏使用率有待提高

本次调研发现：①改造工程周期普遍较长（约 6 个月，部分长达 9 个月），中断了顾客原有的消费习惯和路径依赖。②存在商户因操作不便弃用电子秤设施的情况，影响统计数据完整性；③电子大屏故障未及时修复，影响使用效能。

七、评价建议和结论

（一）评价建议

1.采用评定隔年编制预算的方式提高预算编制准确性

本政策为事后奖励政策，即完成验收及市级评定公布后给予奖励，但从 2023 年、2024 年预算执行情况来看，预算调整率较大，预算编制准确性不高，主要原因为市级公布结果在当年预算编制之后，由于奖励金额根据改造总投资额确定，可采用隔年编制预算的方法提高预算编制准确性。

2.奖励政策监管应聚焦成果达标和强化审价审计规范

对于奖励类资金，监管重点应是奖励标准的达成情况和资金发放合规性，而非核算过程，应关注项目实际支出的真实性承诺、审计审价质量以及凭证备查。细化完善菜场改造方案，改造项目结束后，加强复审或邀请财务专家参加评审，用于核对菜场改造方案落实及资金使用的匹配性。

3.按政策对国有菜市场补贴，提高改造积极性

截至 2025 年 2 月 5 日，普陀区共有国营菜市场 15 家，占全区菜市场数量的 44.12%；而未完成标准化升级改造的国营与私营菜市场均为 13 家，建议国有菜市场纳入政策补贴范围，以全面推进完成市商务委下达的三年内智慧化改造全覆盖的任务要求。

4.缩短改造周期，提升智慧设备使用率与数据质量

可实施分区分期改造，保障持续经营，改造周期压缩，降低客流流失率。将菜场设备运行数据接入信息化，可实现：电子秤

离线自动报警、大屏故障远程诊断、运维人员就近调度。

（二）评价结论

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，本政策绩效评价得分为 83.7 分，评价等级为“良”。建议对政策进行修订完善。

八、其他需要说明的问题

在评估菜场智慧化改造的政府补贴政策时，推动客流量及交易额并非核心政策目标，而是智慧化改造后可能产生的间接结果。财政投入的核心逻辑在于“保民生底线”而非“促商业增长”，但适度关注客流与交易额仍有必要性，需要维持菜场生存能力，若菜场陷入经营困境，最终将削弱保供能力。

当前智慧化改造在提升硬件设施与监管能力方面取得一定成效，但菜场的核心经营效益（人流、交易额）未达预期，菜场生存危机显现，区内部分菜场改造意愿普遍不强，要完成市商务委三年内区内菜场智慧化改造补贴全覆盖的任务难度较大。

经深入调研，主要制约因素可归纳为以下几点：

1.市场定位模糊与竞争加剧：菜场面临来自超市、电商及非正规摊贩的多重竞争压力，自身差异化定位与核心竞争力不清晰。**2.消费习惯结构性变化：**受疫情影响，部分市民生鲜采购习惯已发生转向（如更依赖线上配送）。**3 外部市场环境的影响：**监管薄弱的不规范街面摊贩凭借低成本、便捷性对正规菜场形成显著冲击。**4.成本传导与经营压力上升：**部分商户反映改造后租金上

涨，经营成本增加。部分顾客感知到改造后菜价有所上涨。菜场管理人员表示智慧化设施维护导致日常运营管理成本增加。

菜场作为城市重要的民生基础设施，其核心价值在于提供超市（标准化商品）与电商（配送效率）无法替代的体验——即具象化的生活场景与不可数字化的社会价值。市民对菜场的核心需求（菜品新鲜、价格亲民、增值服务如现制现包、手工制作、社交属性、便民业态等）构成了其核心竞争力，亦是维系城市“烟火气”与用户情感黏性的关键。菜场转型升级的根本方向在于强化并凸显这一独特价值，避免沦为“低配版超市”或“线下版生鲜电商”。

菜场的可持续发展需在现代化升级与保留城市烟火气之间寻求精准平衡。实现业态存续与价值再生的路径应聚焦于：空间重构：优化物理布局，提升环境体验。功能复合：拓展服务边界，融入多元业态。技术赋能：应用智慧手段，提升运营效率与管理水平。政策护航：提供制度保障，营造良好发展环境。智慧化改造应服务于核心价值，通过精准补贴实现“降本增效”，并建立基于考核约束的“管理闭环”，确保投入有效。

基于对市民需求及市场现状的调研，提出以下针对性建议：

1.保障供应链优势，强化“鲜”与“廉”竞争力

通过国有菜场平台介入供应链，确保菜品源头新鲜度，确保直供菜品的终端售价具备显著市场竞争力，巩固菜场“价廉物美”的民生属性。

2.优化智慧化投入，提升覆盖效率与使用效能

(1)加快推进智慧化改造全覆盖。针对服务于政府保供监管及市场管理的共性化智慧设施（如信息公示屏、智能秤、数据采集终端），达到全覆盖。建立设施调剂机制，盘活闲置资源，提高设备利用率。完善数据采集与应用体系，支撑科学决策。(2)基础设施改造实施差异化引导：避免“一刀切”强制要求。改造投入应结合各菜场实际基础条件、商户与居民需求，以消费环境、文明创建及转型实效作为奖励性补贴的主要依据，激发内生动力。

3.丰富业态与体验，聚人气，促消费

业态升级核心：引入体验型业态包括手作食品工坊（提供非标化、特色食品）、盆栽蔬菜现割（“带根销售”）、现场开瓜试吃等增强互动与体验感的内容。便民服务业态：修补、钥匙、小百货等，满足一站式生活需求。布局优化：合理规划空间，提升购物舒适度与效率。发挥政府引导作用：通过政策扶持与活动策划提升人流与交易活跃度，反向驱动市场主体主动投入环境与设施改善。

4.强化规范管理与联合执法

区商务委落实统一的菜场基本管理规范与标准。建立街道、城管、市场监管等部门联动机制，加强对场外街面固定及流动摊贩的规范管理，整治无序设摊等市场乱象，为合规经营的室内菜场创造公平良好的营商环境。

附件：

- 1.政策绩效评价指标体系综合评价表
- 2.现场调研报告

- 3.座谈会调研报告
- 4.满意度结果分析报告
- 5.政策相关文件