

2017 年度惠州港沿海集装箱业 务发展扶持资金绩效评价 简要报告

评价机构：广东省国际工程咨询有限公司

2018 年 12 月

目 录

目 录	- 1 -
一、项目基本情况	- 2 -
（一）项目概况.....	- 2 -
（二）项目绩效目标.....	- 4 -
（三）资金到位与使用情况	- 5 -
二、综合评价	- 6 -
（一）主要绩效.....	- 6 -
（二）存在问题.....	- 9 -
三、意见建议	- 11 -
（一）提高预算编制的科学准确性	- 11 -
（二）相关单位加快审核进度，及时支付资金	- 12 -
（三）完善奖励资金相关政策的宣传推广工作机制	- 13 -
（四）转变政府投资方式，增加资金来源的多样性	- 14 -
（五）未来资金安排的建议	- 15 -

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

近年来，惠州港发展迎来前所未有的机遇，党的十八届三中全会将“一带一路”定位为国家发展战略，决定加快建设 21 世纪海上丝绸之路。同时，惠州市委、市政府提出实施“双港”发展战略，创新港口投融资模式，完善公用基础设施和集疏运体系，加快发展水铁联运、水陆联运等多式联运，推动惠州港跨越发展；环大亚湾新区建设对港口发展也提出了更高的要求，惠州经济社会的发展需要惠州港发挥强大的综合物流服务功能，但目前惠州港业务发展面临瓶颈。惠州港公共码头的服务能力占全港设计能力的 15%不到，吞吐量贡献仅为全港的 10%，惠州本地的 200 多万集装箱生成量选择从惠州港进出的不足 5%。以货主码头带动港口经济发展的模式已难以为继，港口公共物流服务尚处于起步阶段，惠州港迫切需要改变功能结构，加大公用码头的辐射作用和对社会经济发展的拉动作用。

港口发展总是一个由小变大的过程，在港口发展的初级阶段，政策引导和扶持是非常必要的，这也是众多港口发展的成功经验。据了解，上海、深圳、宁波这三家集装箱吞吐量全国排名前三位的港口，至今依然继续通过实施扶持政策来稳定和吸引货源。广东省其他沿海港口，除茂

名（至今没有定期航班）和中山外，全部出台了政府扶持政策，且至今全部仍在执行。

惠州港在与深圳、广州、虎门等周边港口的货源竞争中无论软件还是硬件都处于明显劣势。加上邻港扶持资金的吸引，绝大部分的惠州客户舍近求远，取道深圳，甚至东莞出港。惠州港要在激烈的竞争中突围而出，首先要想方设法扭转物流惯性，使惠州本地货源回流，进而吸引深圳东部及河源、梅州、江西等的南货北上以及北货南下。出台扶持政策，结合地缘便利和铁路资源，变价格劣势为相对优势，是行之有效又迫在眉睫的举措。

同时，根据《国务院关于加快发展服务业若干政府措施的实施意见》（国办发〔2008〕11号）、《广东省人民政府关于加快发展我省服务业实施意见》（粤府〔2008〕66号）、《广东省省级现代服务业发展引导专项资金管理办法暂行办法》（粤财工〔2009〕6号）、《惠州市市级现代服务业发展引导资金管理办法》（惠府办〔2010〕31号）的文件精神，惠州市的港口行业属于现代服务业发展中的重点行业，公共码头服务更是薄弱环节，符合惠州市现代服务业发展引导扶持方向。因此，惠州市港务管理局、惠州市财政局于2015年5月28日联合下发了《关于印发〈促进惠州港沿海集装箱业务发展管理办法（暂行）的通知〉》（惠港发〔2015〕94号），于2015年12月11日联合下发了《关

于印发<惠州市港务管理局 财政局关于促进沿海集装箱业务发展专项资金管理办法>的通知》（惠港发[2015]249号），确定了集装箱业务奖励内容及标准和资金管理流程。

2. 项目实施情况

项目的实施单位为惠州市港务管理局（以下简称“市港务局”）。

扶持资金主要奖励内容为外贸近洋、远洋班轮航线奖励，内贸省际班轮航线奖励，班轮贡献度奖励，“水上巴士”驳船航线贡献度奖励，重箱托运人/收货人奖励，港口装卸量贡献度排名奖励以及重箱托运人/收货人贡献度排名奖励。

实施流程为奖励资金申请人向惠州市港务集团提出申请，集团审核完毕后将资料报市港务局，由港务管理局聘请第三方会计师事务所对资料进行审查，再由市港务局报请市政府批准，最后由市财政根据市政府批复进行拨付奖励资金。

（二）项目绩效目标

进一步拉动集装箱业务发展，触发港口综合业务的快速发展，促进惠州市港口发展提质提速，凸显港口公共服务功能，提升港口综合竞争力，着力推动惠州港集装箱港口物流产业发展，做大做强惠州市现代物流业。

（三）资金到位与使用情况

2017 年度惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金共申请 2657.755 万元，其中包括 2017 年 7 月 21 日，市港务局申请的 2016 年 3-4 季度资金 1477.3 万元，2017 年 12 月 1 日，市港务局申请的 2017 年 1-2 季度资金 1180.455 万元。

根据《关于请拨惠州港沿海集装箱业务发展 2016 年第 3-4 季度航线奖励及全年排名奖励资金的答复意见》（惠财行函[2017]221 号）及相关公文处理表，2017 年 8 月 16 日，惠州市财政局下达 2016 年度 3-4 季度资金 1477.3 万元，根据《关于拨付惠州港沿海集装箱业务发展 2017 年第 1-2 季度航线奖励资金的回复意见函》（惠财行函[2017]429 号）及相关公文处理表，2017 年 12 月 14 日，惠州市财政局下达 2017 年度 1-2 季度资金 1180.455 万元，2017 年度实际到位资金 2657.755 万元，到位率 100%。

根据惠州港沿海集装箱业务发展 2016 年第 3-4 季度航线奖励及全年排名奖励资金财政直接支付入账通知，2017 年 9 月 30 日支付资金 1477.3 万元，根据 2017 年第 1-2 季度航线奖励资金记账凭证及转账回单，2017 年 12 月 24 日支付资金 1180.455 万元，2017 年共支付资金 2657.755 万元。

二、综合评价

通过对项目决策情况、项目管理情况、项目绩效情况、项目可持续性 4 个方面的综合评价，评价结论如下：

2017 年度惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金绩效评价综合得分 74.3 分（见表 1），综合绩效结果为中。

2017 年度惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金绩效评分表（表 1）

一级指标	权重（%）	二级指标	权重（%）	三级指标	权重（%）	评分
前期工作	20	决策过程	4	决策依据	2	2
				决策程序	2	2
		目标设置	8	目标完整性	4	2
				目标科学性	4	4
		保障措施	8	组织机构	4	3
				制度措施	4	3
实施过程	30	资金管理	17	资金到位	6	5
				资金支付	5	4.1
				财务管理	6	6
		事项管理	13	实施程序	9	9

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级指标	权重 (%)	评分
				管理情况	4	4
项目绩效	50	经济性	5	预算资金支出率	5	2.5
		效率性	15	产出数量	9	6.3
				产出质量	6	3.9
		效果性	25	社会经济效益	10	5
				环境效益	5	3.5
				可持续影响	10	5
		公平性	5	服务对象满意度	5	4
总计得分				74.3		

（一）主要绩效

1. 一定程度上促进了集装箱吞吐量的增长，拉动了惠州港口物流的发展

《管理办法》实施以来，惠州港荃湾港区在 2015 年至

2017 年，共完成集装箱吞吐量 55.8 万箱，3 年间吞吐量增长了 23.77%，2017 年达 20.5 万 TEU，扣除惠东作业区不领取补贴的“三废”集装箱业务，实际增长率则达到了 31.97%。惠州港至今已经开通 7 条航线，其中 2017 年 3 月份成功开通“中谷新良上海航线”，4 月份开通“惠州-香港”航线，6 月份首次实现惠州港集装箱“海铁联运”业务，集装箱经海运从营口运抵惠州港再通过惠大铁路运往河源。7 月份再打通“惠州-江苏如皋”直航服务，丰富惠州至华东地区航线覆盖。

《管理办法》的实施为促进惠州港集装箱吞吐量的增长注入了动力，增加了航线密度，虽然仍处于起步阶段，但为惠州港口物流的发展打下了基础。

2. 对惠州市 GDP 和税收有一定的贡献，产生了经济效益

惠州港对惠州市 GDP 的影响包括港口自身对惠州经济的直接影响，因购买其他企业产品或服务引起的间接经济影响以及港口职工工资消费和人员流动引起的波比经济影响。根据《绩效报告》，惠州港按每 TEU 约 7 吨换算，惠州港吞吐量每增加 1 万 TEU，产生 2305 万元的惠州市 GDP，惠州港 2015 至 2017 年 3 年间集装箱吞吐量 55.8 万 TEU，为惠州市 GDP 贡献 12.86 亿元。同时惠州港吞吐量每增加

1 万 TEU，增加上缴税收 306 万元，惠州港 2015 年至 2017 年间增加惠州税收 1.71 亿元。惠州市港口相关税收与惠州港吞吐量成正相关，惠州港吞吐量的增加，一方面使得增值税征收的基数增加，另一方面企业所得税征收的数额也会增加。惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金一定程度上促进了惠州港集装箱业务的发展，对惠州 GDP 和税收都有贡献，产生了一定的经济效益。

3. 提供了就业岗位，提高了社会效益

惠州港集装箱吞吐量的增加，将带来从事搬运、卸载、理货、堆存等工作的物流相关人员的增加，并且为了满足更多的物流作业，还需要增加物流基础设施的投入和提供更多的金融支持以及相关服务，这也增加了就业岗位。根据《绩效报告》，惠州港吞吐量每增加 1 万 TEU，为惠州市提供物流及相关服务就业岗位 250 人。惠州港 2015 年至 2017 年 3 年间新增吞吐量 55.8 万 TEU，预计为惠州市贡献就业岗位 1.4 万个，解决了一部分人的就业问题。

（二）存在问题

1. 审核进度慢，资金支出时间延后

集装箱业务发展扶持资金的申请及支出基本上按半年一次进行拨付，但支付的时间均延后了半年，2016 年 3-4 季度的奖励资金于 2017 年 7 月才开始申请，9 月份支付完成，2017 年 1-2 季度的资金于 2017 年 12 月才开始申请并支付完成。调查问卷中，航线运营企业及出港托运人/进港

收货人也提出资金到账时间比较久的问题。专项资金申请资料的审核进度慢，导致资金支出时间延后，专项资金沉淀，资金使用效率偏低。

2. 项目资金预算编制不准确

2017 年度惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金预算 4655 万元，实际支出 2657.755 万元，预算资金支出率为 57.09%，项目资金支出率偏低。根据《关于对市港务局开展沿海集装箱业务发展扶持资金检查的报告》（惠财行函[2018]66 号），2016 年专项资金支出也存在此问题。市港务局由于首次开展集装箱相关业务，对集装箱业务发展趋势预测及预算编制不够精确，与实际需求偏差较大。

3. 奖励资金政策相关的宣传推广工作不到位

《管理办法》制定以来，关于惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金相关政策的宣传推广工作主要通过惠州国码通过集中宣讲、推介、拜访、邮件等方式进行，宣传推广工作的方式较单一，且只由惠州国码一家负责，相关管理部门及企业未能积极参与宣传推广工作，宣传工作并不到位。宣传不到位可能带来的消极影响：一是无法吸引更多潜在企业到惠州发展航运业；二是现符合申请补贴的企业因不了解政策还未享受到政府为发展港口制定的发展扶持资金政策。

4. 项目绩效未达到预期目标

根据预测，2017 年计划开通外贸远洋航线 1 条，外贸近洋航线 4 条，“水上巴士”驳船航线 6 条，内贸跨省直航航线 6 条，共 17 条航线，吞吐量达到 40.5 万 TEU，但 2017 年实际开通近洋航线 1 条，内贸省际航线 4 条，“水上巴士”驳船航线 2 条，共 7 条航线，吞吐量实际为 20.5 万 TEU。惠州港集装箱业务增长情况不理想，航线还未形成规模，港口的竞争力与周边港口相比，无论从规模、航线设置，还是口岸通关环境及配套服务等方面都有较大差距，且珠三角成一定规模的沿海城市政府几乎都在积极采取措施和给予优惠政策推动集装箱港口发展，惠州港面临的外部竞争十分激烈，货主改变现有的物流习惯较困难。《管理办法》的实施在一定程度上促进了沿海港口集装箱吞吐量的增长，但适逢国际航运市场近年来不景气，惠州港集装箱港口发展面临同时内部和外部的困难，导致预测的航线及吞吐量的增长未能达到预期。

三、意见建议

（一）提高预算编制的科学准确性

惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金预算编制的准确度取决于航线数量和吞吐量预测的合理性，因此，需要通过有效合理的方法来提高集装箱业务量的预测准确度。

1. 认真研究现有业务量数据，合理评估未来发展趋势。

相关单位要认真研究 2015-2017 年过往业务量数据及周边港口发展轨迹，评估国际航运市场环境，结合惠州港目前实际工作情况，运用合理的预测方法和模型，做好集装箱业务量预测工作。

2. 加强沟通和信息共享。市港务局要在接下来的预算编制工作中要求码头企业在过往业务量的基础上进一步与航运企业做好沟通，做好来年业务量测算并报市港务局审核，不得虚报多报。同时，尝试利用现代化技术，借助互联网信息化优势，在各方建立起共享数据库，从根本上保证数据采集的准确性，为将来业务量预测提供依据。

（二）相关单位加快审核进度，及时支付资金

加快奖励资金申请材料审核进度，推动奖励资金的支出进度、盘活财政存量资金，对于保障集装箱业务奖励资金的支出效果意义重大。

1. 思想上重视审核进度。相关部门应高度重视，强化责任担当，建立奖励资金申请材料审核的联合会议机制，市港务局牵头组织，惠州国码、惠州港务集团等相关单位参与，定期通报材料审核进度情况，及时协调解决工作中存在的问题，尽快完成奖励资金的材料审核工作，逐项压实责任，尽快形成实际支出，尽早发挥资金效益，避免资金滞留。

2. 通过做好资金申报的宣传工作，限定各企业提交奖

励资金申请材料的截止时间,加强原始资金电子版的审核,在电子资料齐全或者补充完整的情况下,再进行纸质资料的审核等方法,加快奖励资金的初审进度,市港务局对于符合申请条件的扶持资金,应加快复审进度,做好资金申请计划,及时申请拨付资金。

3. 加强督导检查。市港务局进一步加强对奖励资金申请材料审核情况的分析,加大督查力度,促使惠州国码、惠州港务集团加快执行进度。若发现审核工作进度较慢,督促其查找原因、尽快推动,确保奖励资金支出效率有效提高。

(三) 完善奖励资金相关政策的宣传推广工作机制

1. 加强领导, 落实责任。集装箱业务发展扶持资金各相关单位要建立健全宣传工作机制, 市港务局领导组织开展沿海集装箱业务政策宣传工作, 制定具体的实施方案, 进一步细化内容措施, 明确责任分工, 迅速组织实施, 提升宣传效果。

2. 多措并举, 务求实效。要紧密结合集装箱业务工作开展进行宣传, 创新宣传方式, 在用好传统媒体的同时, 加强新媒体的开发运用, 充分利用电视台、互联网、微信等媒体宣传惠州港沿海集装箱发展扶持资金相关政策, 善于借助专业力量, 形成宣传合力, 让港口物流相关的船公司、物流公司、报关行、企业货主等全面了解补贴政策,

充分调动各相关公司申请奖励资金的积极性。同时各相关单位坚持把政策宣传与开展港口其他专项活动结合起来，与扎实推进各项港口业务工作结合起来，扩大宣传效果。

3. 总结完善，建立长效机制。要把集装箱业务发展扶持资金政策宣传作融入集装箱业务工作全过程，推动宣传活动制度化、常态化。了解企业对港口工作及资金奖励政策的期待和要求，及时做好整改提高和跟踪服务，切实提升港口使用企业对发展扶持资金政策的满意度。

（四）转变政府投资方式，增加资金来源的多样性

惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金的目的主要是为了促进惠州港航运业的发展，因此评价小组建议财政资金以更高效的方式扶持惠州港的发展。一方面，以独资、合资、合作等各种方式进行港口建设和经营。鼓励和支持大型企业、各类经济体依托港口岸线资源建立经济圈。鼓励和支持省内外大型港口企业与惠州市港口企业互利合作，把现有港口做大做强，把现有港口经营搞活。形成投资和经营主体多元、充满竞争活力的港口建设经营新格局。另一方面，成立港口产业发展基金，以产业发展带动集装箱业务快速增长。借力石化及电子产业发展，惠州港已具备较好的工业产业基础，散装液体危险货物吞吐占比大头且总量稳居华南第一。在“一带一路”国家战略及粤港澳大湾区战略机遇下，要充分发挥资本的规模与联动效应，通

过成立产业基金群，创新产融结合基金平台，为企业做大做强插上资本翅膀。一是通过产业投资母基金，编织出母子基金网络，更有效、更快速地扶持临港中小企业，同时，吸引国内优秀投资机构在惠州区域聚集，充分发挥母基金的引导作用，引导带动金融、社会资本投入惠州市港口发展建设；二是争取已投资的企业在国内主流资本市场上市，并从中选择最具潜力的公司合作成立产业并购基金，实现金融资本和产业更高级融合；三是探索产业地产发展与升级，帮助企业整合产业链、做大做强，为惠州港带来更多的货源，为集装箱业务发展注入活力。

（五）未来资金安排的建议

对于未来资金安排有两种方案：

1. 惠州港沿海集装箱业务发展扶持资金经济效益不明显，对集装箱业务发展的促进作用不明显，跟广州港和深圳港等周边大港相比补贴力度不够，竞争力有限，因此，建议不再安排资金。

2. 为了实现惠州港“亿吨大港”的规划目标，推进惠州“两港三网”规划的实施，做大做强惠州市现代物流业，同时不浪费之前积累培育的成果，可以保留集装箱业务发展扶持资金。但是建议进一步深入调研，进一步研究专项资金产生的社会效益，从港口定位、未来发展方向、资金补贴额度、配套的公共服务水平、物流专业企业和物

流人才、口岸通关环境等方面共同提升，提高财政资金的使用效益，促进惠州港的发展。