

东莞市财政支出绩效评价报告

项目名称： 东莞虎门港综合保税区建设项目（一期）工程

受托单位： 广东省国际工程咨询有限公司

报告编号： DGCZ-JX-2023-019

报告日期： 2023 年 9 月

摘 要

受东莞市财政局委托，广东省国际工程咨询有限公司对东莞虎门港综合保税区建设项目（一期）工程实施绩效评价，评价结果为 67.1 分，绩效等级为“中”。

项目建设背景:2018 年 10 月 4 日，国务院以国函〔2018〕124 号正式批复同意设立东莞虎门港综合保税区，虎门港综合保税区获批，对东莞经济社会发展意义重大，可助力推进东莞融入“一带一路”和粤港澳大湾区建设，促进产业升级。综合保税区获批后，市委、市政府决定成立虎门港综合保税区管委会，与东莞港管委会合署办公，明确虎门港综合保税区由东莞港管委会规划、建设和管理，东莞港管委会内设机构增设保税业务管理局，下属事业单位增设保税综合服务中心。按照财政规定，东莞港管委会与滨海湾新区管委会实行财政单列，专款专用。鉴于虎门港综合保税区是为全市经济发展服务的重要平台，而东莞港管委会当时没有财政收入用于建设，虎门港综合保税区建设由市财政资金全额出资。

虎门港综合保税区建设项目（一期）工程，主要项目包括：虎门港综合保税区基础设施和监管设施建设项目（一期）、物流中路（虎门港段二标及沙田镇区段）市政道路工程、穗丰年路（物流中路-进港南路段）市政道路工程（一期）、信息化平台项目（一期）等 4 个项目，按虎门港综合保税区基础设施和监管设施建设项目（一期）、物流中路（虎门港段二标及沙田镇区段）市政道路工程、穗丰年路（物流中路-进港南路段）市政道路工程（一期）3 个项目纳入一个 EPC

模式建设工程进行招标，信息化平台项目（一期）单独采购招标。

项目主要产出：虎门港综合保税区建设项目（一期）工程概算总投资 63,569.81 万元。项目主要建设内容如下：

1.市政工程：（1）穗丰年路(物流中路至进港南路段)；（2）物流中路(虎门港区二标段及沙田镇区段)；（3）物流东路；（4）河东三路；（5）河东四路；（6）河东五路；（7）巡逻通道。建设内容包括道路工程、交通工程、照明工程、给排水工程、景观绿化工程、电力通信工程。

2.建筑工程：（1）场地整理面积约 55.77 万平方米；（2）原口岸区查验场地改造面积 4.08 万平方米；（3）原综合楼改造建筑面积 7780 平方米；（4）原 1#卡口改造、原 2#暂扣仓及查验平台改造；（5）新建内卡口、新建 2#卡口、新建检疫处理区、新建预判通道卡口；（6）物理围网总建设长度约 11221 米。

3.信息化项目：（1）应用系统，含海关基础支撑平台、综保区企业服务平台、综保区运营服务平台、数据交换平台；（2）安防系统，含视频监控及围网防范系统、智能卡口系统、人员进出通道管理系统、保安巡更系统；（3）园区网络系统、基础支撑建设。

存在主要问题：一是未开展绩效管理，绩效目标、指标设置不合理；二是建设内容变动大，未履行建设内容调整管理程序；三是部分建设审批程序办理滞后，项目建设合规性不足；四是工程质量存在缺陷，运维存在多处问题；五是 2019

年资金使用效率低，专项债资金年内未使用完；六是存在大量批而未供应用地，未能全面促进综保区发展。

绩效管理建议：一是加强预算绩效管理，合理设置绩效目标；二是加强建设内容论证，严格履行政府投资条例规定；三是严格履行基本建设程序，保证项目合规建设；四是全面开展质量整改，落实运营维护责任；五是合理安排年度预算，高效规范使用专项债资金；六是增强招商引资效能，推动综保区高质量发展。

目 录

一、 项目基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标设定情况	3
(三) 资金使用情况	3
(四) 现场评价	4
二、 绩效评价结果	4
(一) 评价结论	4
(二) 主要目标完成情况	5
1. 决策	5
2. 过程管理	8
3. 产出情况	10
4. 效益情况	16
三、 问题	19
(一) 未开展绩效管理，绩效目标、指标设置不合理	19
(二) 建设内容变动大，未履行建设内容调整管理程序	20
(三) 部分建设审批程序办理滞后，项目建设合规性不 足	21
(四) 工程质量存在缺陷，运维存在多处问题	23
(五) 2019 年资金使用效率低，专项债资金年内未使用 完	24
(六) 存在大量批而未供应用地，未能全面促进综保区 发展	25
四、 建议	25

（一）加强预算绩效管理，合理设置绩效目标	26
（二）加强建设内容论证，严格履行政府投资条例规定	26
（三）严格履行基本建设程序，保证项目合规建设 ..	28
（四）全面开展质量整改，落实运营维护责任	28
（五）合理安排年度预算，高效规范使用专项债资金	29
（六）增强招商引资效能，推动综保区高质量发展 ..	29
附件 1. 绩效评分表	32

根据《东莞市人民政府办公室关于印发〈关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(东府办〔2019〕51号)、《关于印发〈东莞市市级预算项目支出绩效评价管理办法〉的通知》(东财〔2021〕50号)的有关要求,东莞虎门港综合保税区建设项目(一期)工程项目纳入今年财政重点绩效评价范围。

东莞市财政局委托广东省国际工程咨询有限公司对东莞虎门港综合保税区建设项目(一期)工程进行第三方绩效评价。评价得分为67.1分,绩效等级为“中”。项目参建方见下表。

项目参建单位分工情况表

表 1

序号	参建单位	主要负责事项
1	滨海湾新区政府(东莞港管理委员会)	负责项目前期立项、规划手续办理工作。2020年8月东莞港管理委员会移交挂靠到沙田镇政府
2	东莞市城建工程管理局	负责项目工程建设工作
3	东莞市商务局(综保办)	负责虎门港综合保税区建设项目市级层面统筹协调工作
4	沙田镇政府(东莞港管理委员会)	2020年8月前负责属地征地拆迁工作,2020年8月后加挂东莞港管理委员会牌子,全面负责综保区建设及运营工作
4	东莞市财政局	项目资金由市财政资金全额出资
5	滨海湾新区财政局分局	3年期间代为支付虎门港综合保税区建设资金

一、项目基本情况

(一)项目概况

虎门港综合保税区建设项目(一期)工程概算总投资63,569.81万元。主要项目包括:穗丰年路(物流中路-进港

南路段)市政道路工程(一期)、物流中路(虎门港段二标及沙田镇区段)市政道路工程、综合保税区基础设施和监管设施建设项目(一期)、信息化平台项目(一期)等4个项目,项目主要建设内容如下:

1.穗丰年路(物流中路至进港南路段)建设工程(一期),项目概算总投资为7,490.73万元。项目道路长度约800米,规划道路红线宽60米,按双向6车道布置,设计时速60km/h。项目建设为穗丰年路(物流中路至河东四路段)(红线宽60米,双向6车道)和穗丰年路(河东四路至进港南路段东侧)(红线宽33米,双向3车道,中央绿化带)。建设内容包括:道路工程、排水工程、给水工程、电气工程、交通及监控工程、绿化工程和电力管线等。

2.综合保税区物流中路(虎门港区二标段及沙田镇区段)建设工程(不含涉铁段),项目概算总投资为15,850.17万元。项目道路长度约1136米,规划道路红线宽40米,按双向6车道布置,设计时速40km/h,包含跨穗丰年水道桥一座。主要建设内容包括:道路工程、排水工程、给水工程、电气工程、交通及监控工程、绿化工程、电力管线、物流中路虎门港区段第Ⅱ标段等。

3.综合保税区基础设施和监管设施建设项目(一期)[不含河东一路(物流中路以北段)和物流东路涉铁段],项目概算总投资为35,371.07万元。项目第一期围网用地面积1.26平方公里,项目建设内容包括:道路工程、排水工程、给水工程、电气工程、交通及监控工程、绿化工程、电力管线、巡

逻通道、建筑安装工程等。

4.信息化平台项目概算总投资为 4,857.84 万元。建设内容：系统软件开发包括海关基础支撑平台、综保区企业服务平台、综保区运营服务平台、数据交换平台等；设施设备采购包括视频监控及围网防范系统、智能卡口系统、人员进出通道管理系统、保安巡更系统、网络系统、海关业务基础支撑、园区管理基础支撑、政务云资源租赁等。

综合保税区基础设施和监管设施建设项目（一期）、物流中路（虎门港段二标及沙田镇区段）市政道路工程、穗丰年路（物流中路-进港南路段）市政道路工程（一期）3 个项目纳入一个 EPC 模式建设工程进行招标，信息化平台项目单独采购招标。

项目目的：东莞虎门港综合保税区的设立，是为了建设区域开放型经济平台，提升区域吸引优质要素的能力，促进周边区域加工贸易转型升级。通过发展外向型经济和调整升级产业结构，加快区域经济发展方式的转型，促进区域经济社会的协调发展。

(二)项目绩效目标设定情况

虎门港综合保税区建设项目（一期）工程项目本次绩效评价周期为 2019-2022 年，其中 2019-2021 年项目未设置绩效目标，2022 年绩效目标为：项目完成结算，支付结算款。

(三)资金使用情况

虎门港综合保税区建设项目（一期）工程概算总投资 63,569.81 万元。其中 2019 年滨海湾新区垫资 43,752.50 万元，

2020 年滨海湾新区垫资 3,638.40 万元，2021 年滨海湾新区垫资 1,861.80 万元，2022 年滨海湾新区垫资 10,119.16 万元，累计支出 59,371.86 万元。

项目建设资金由滨海湾新区财政垫资解决，期限为 3 年，3 年后由市财政归还滨海湾新区 3 年期间代为支付的综保区建设资金。截至 2022 年底，滨海湾新区垫资累计支出 59,371.86 万元，其中专项债券资金 45,000 万元，自有资金 14,371.86 万元。2022 年市财政预算安排 14,372 万元返还滨海湾新区，支出 14,371.86 万元。

2018 年-2022 年项目建设资金投入情况统计表

表 2

单位：万元

项目名称	2018年-2022年支出合计	按年度统计				按资金来源	
		2019年	2020年	2021年	2022年	发行债券资金	新区自有资金
合计	59,371.86	43,752.50	3,638.40	1,861.80	10,119.16	45,000.00	14,371.86
债券发行金额	45,000.00	43,000.00	2,000.00	0.00	0.00	45,000.00	0.00
新区预算垫支金额	8,937.36	0.00	100.00	290.00	8,547.36	0.00	8,937.36
债券利息支付金额	5,434.50	752.50	1,538.40	1,571.80	1,571.80	0.00	5,434.50

备注：2018 年投入为 0 元。

(四)现场评价

绩效评价小组分别对东莞虎门港综合保税区、东莞市城建工程管理局进行现场调研及访谈。

二、绩效评价结果

(一)评价结论

通过前期座谈、资料分析、专家现场核查、综合评价等方式，依据评价指标体系和评分标准，形成本项目绩效评价结论。

经综合评定，虎门港综合保税区建设项目（一期）工程项目绩效得分为 67.1 分，绩效等级为“中”(详见附件指标评分表)。

评价情况总表

表 3

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	67.1	67.10%
一、决策	15	9.0	60.00%
二、过程	25	18.0	72.00%
三、产出	30	17.6	58.67%
四、效益	30	22.5	75.00%

(二)主要目标完成情况

1.决策

(1)项目立项

综合保税区是我国目前开放层次最高、政策最优惠、功能最齐全的特殊经济开放区域。东莞虎门港综合保税区在政策、功能方面的优惠环境，将为吸引国内外先进制造、现代物流、商贸流通、金融服务企业投资创造体制平台，带动国际化的人流、物流、信息流和资金流集聚，加快东莞市乃至广东省产业结构调整和经济方式转变，推进珠三角区域产业转型升级。项目建设内容是东莞虎门港综合保税区封关运行的保障性基础设施，项目实施是落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》及《深莞惠区域协调发展总体规划》等

相关政策、规划的必要措施。

依据《国务院关于同意设立东莞虎门港综合保税区的批复》（国函〔2018〕124号）、《关于东莞虎门港综合保税区穗丰年路（物流中路至港南路段）建设工程可行性研究报告的批复》（东发改滨〔2018〕3号）、《关于东莞虎门港综合保税区物流中路（虎门港区二标段及沙田镇区段）建设工程可行性研究报告的批复》（东发改滨〔2018〕4号）、《关于东莞虎门港综合保税区基础设施和监管设施建设项目可行性研究报告的批复》（东发改滨〔2018〕6号）、《关于东莞虎门港综合保税区信息化项目可行性研究报告的批复》（东发改滨〔2019〕12号），虎门港综合保税区建设项目（一期）工程各子项目，立项由东莞港管理委员会负责，均有完善的可研报告和批复，立项程序完整、合规。

综上，项目符合东莞市经济和社会发展的需要，符合相关规划、政策要求。立项符合部门主要职能，属于部门履职所需。审批文件、材料符合相关要求，立项程序规范性较好。

（2）绩效目标

虎门港综合保税区建设项目（一期）工程项目未设置总体绩效目标，在绩效评价周期内，其中 2019-2021 年项目未开展绩效管理相关工作，未设置绩效目标及绩效指标；2022 年根据提交的《东莞虎门港综合保税区建设项目（一期）工程绩效自评基础信息表》，项目年度绩效目标设置为：产出目标：完成年度投资额 8,937.36 万元的工程量；效果目标：项目完成结算，支付结算款。项目年度绩效目标、绩效指标

设置不合理，存在的主要问题是：项目 2022 年已是运营阶段，但项目绩效目标是完成投资工程量与实际不符；年度产出指标中仍是工程建设指标（工程质量合格率、工程结算款支付及时性等）；效益指标中未设置经济效益指标，社会效益指标仅设置了“办公场所使用效果”指标，未能全面体现项目社会效益。

综上，项目未设置总体绩效目标，项目 2019-2021 年未开展绩效管理工作，2022 年绩效目标、指标设置欠合理性，与当年的任务不匹配。

（3）资金投入

根据《市政府工作会议纪要》（〔2018〕147 号），由滨海湾新区代为出资建设虎门港综合保税区，期限为 3 年，3 年后由市财政归还滨海湾新区 3 年期间代为支付的虎门港综合保税区建设资金。

按照市城建局代建“市属自筹资金工程”建设模式，由市财政国库支付中心建设工程会计委派科（以下简称“委派科”）负责工程款拨付、成本核算、决算编制等相关工作。建设资金方面，由市城建局结合建设整体进度等综合考虑，分批向滨海湾新区管委会发函申请拨款，经滨海湾新区管委会领导签批后，由财政分局根据拨款通知将款项划拨至东莞市财政国库支付中心（会计委派）工程专户。

2019 年至 2020 年，东莞虎门港综合保税区建设项目（一期）在建设阶段时，市城建局已根据工程建设进度编制项目年度投资计划，项目预算编制基本科学合理，项目投资额与

工作任务基本匹配。2021 年至 2022 年工程进入竣工验收结算阶段，鉴于当时处于东莞港管理机制调整时期，尚未明确主管单位，导致项目年度投资计划未正常上报，市城建局在项目需支付工程款时，发函至滨海湾新区申请资金拨款，由滨海湾新区将资金拨入市财政国库支付中心（会计委派）工程专户，用于支付工程款。

项目使用专项债券资金，项目立项、开工、各类资金来源基本满足专项债券资金申请要求，但存在项目部分用地未落实，2019 年申请专项债券资金 4.3 亿元未支出使用完成等问题。

2.过程管理

（1）资金管理

项目 2019 年投资计划为 4.96 亿元，而 2019 年实际支出约 3.1 亿元，2019 年实际资金使用效率为 62.5%，支出率较低。其他年度资金使用效率较好，截至 2022 年底，滨海湾新区垫资累计支出 59,371.86 万元，其中建设资金 53,937.36 万元，专项债券资金利息支付 5,434.50 万元。根据市城建局提供的资金支出明细账，项目截至 2022 年底建设资金支出 53,916.48 万元，支出率为 99.96%，专项债券资金利息支出率为 100%。

项目资金使用符合相关管理规定，但根据 EPC 总承包合同约定，项目概算未经财政部门审批、工程预算未经财政部门 and 招标人审定，承包人不得申请工程款。而综保区一期工程概算批复日期为 2020 年 1 月 15 日，综保区一期预算审核

书日期为 2019 年 12 月 27 日，但实际截至 2019 年底，项目已支付工程款至合同额的 59.63%，与合同约定不符。

2019 年滨海湾新区拨付本项目专项债券资金 4.3 亿元（EPC 工程项目 3.95 亿元，信息化项目 0.35 亿元），截至 2019 年底 EPC 工程项目支付 2.99 亿元，信息化项目支付 0.111 亿元，专项债资金未能年内支付完成，但根据基建委派科《基建拨款明细账》在 2020 年 3 月底前项目专项债券资金基本已支出完成。

（2）资产管理

虎门港综合保税区 2019 年 12 月 26 日通过国家验收，2020 年 6 月份投入使用，信息化项目 2020 年 9 月完成竣工验收，EPC 模式建设项目 2021 年 10 月完成竣工验收。项目 2020 年 6 月份投入使用，2021 年 10 月才完成竣工验收，竣工验收进度滞后。EPC 模式建设项目于 2020 年办理资产交接验收，资产接方单位为东莞市沙田镇保税综合服务中心，但目前仍未办理转固定资产手续；信息化项目已实际交付东莞市沙田镇保税综合服务中心使用，但目前仍未办理转固定资产手续。

（3）组织实施

虎门港综合保税区建设项目（一期）工程由市城建局实施代建，建设资金由滨海湾新区财政垫资，三年后由市财政局以专项补助方式返还。项目参照市城建局代建“市属自筹资金工程”模式实施建设。项目运营单位为沙田镇人民政府，组建东莞市沙田镇保税综合服务中心，负责本项目的具体运营。

项目建设单位市城建局有完整的工程管理制度、财务管理制度，能有效保证项目顺利实施。

项目组织实施过程存在的主要问题：

1) 对比可研报告立项建设内容，项目实际实施建设内容存在较大调整，缺少相关建设内容调整审批文件。如项目实际实施剔除了既有环东二路北段市政道路改造（红线范围15米）、河东一路（物流中路以北段）、物流东路涉铁段等立项建设内容；可研报告、《建设项目选址意见书》、《建设用地规划许可证》中明确物流东路、河东三路、河东五路为双向二车道，而实际建设物流东路、河东三路、河东五路为双向四车道。

2) 穗丰年路概算超估算约97%，物流中路概算超估算约19%，未履行可研修编、调整投资估算等审批工作。

3) 项目建设用地规划许可证办理滞后，截至目前未取得项目建设工程规划许可证、国有土地使用证、施工许可证等文件。

4) 信息化项目未完成竣工结算工作，竣工结算进度滞后。

5) 物流中路大桥9-3#桩为三类桩，不做承载力试验，物探应力波检测单位不具备检测资质。

6) 项目资料归档缺少部分资料，部分项目工程建设资料保存于业务科室或总承包单位，如在档案室没有找到项目结算文件组成明细材料。

3.产出情况

(1) 产出数量

项目建设内容主要划分为市政工程、建筑工程、信息化项目三大部分，对比项目可研报告立项建设内容，项目实际产出在市政道路、场地整理等建设内容上存在一定的差异，具体如下：

1) 项目市政道路(不含巡逻通道)立项建设长度为 6915 米,实际实施建设长度为 5263 米,占可研立项长度的 76.11%。其中物流东路、河东三路、河东四路、河东五路市政道路立项方案为双向 2 车道，而实际实施方案为双向 4 车道。

2) 对比可研立项建设内容，项目实际实施方案剔除了既有环东二路北段市政道路改造、河东一路两个市政道路项目。

3) 巡逻通道立项建设长度为 1865 米，实际建设长度为 2188 米，增加了 323 米。

4) 项目场地整理立项建设面积约为 917000 平方米，实际实施建设面积为 557684 平方米，占可研立项面积的 60.82%。

项目产出情况表

表 4

序号	项目	可研立项建设内容	竣工图建设内容	产出情况对比
一	市政工程	主要建设内容包括：道路工程、排水工程、给水工程、电气工程、交通工程、绿化工程和电力管线等。	主要建设内容包括：道路工程、排水工程、给水工程、电气工程、交通工程、绿化工程和电力管线等。	

序号	项目	可研立项建设内容	竣工图建设内容	产出情况对比
1	穗丰年路	穗丰年路(物流中路至河东四路段)(红线宽 60 米,双向 6 车道)和穗丰年路(河东四路至进港南路段东侧)(红线宽 33 米,双向 3 车道,中央绿化带),全长 828 米。	穗丰年路(物流中路至河东四路段)(红线宽 60 米,双向 6 车道)和穗丰年路(河东四路至进港南路段东侧)(红线宽 33 米,双向 3 车道,中央绿化带),全长 800.625 米。	道路长度比可研报告减少了约 27 米
2	物流中路	道路长度约 1411 米,规划道路红线宽 40 米,按双向 6 车道布置,设计时速 40km/h,包含跨穗丰年水道桥一座。	道路长度约 1136 米,规划道路红线宽 40 米,按双向 6 车道布置,设计时速 40km/h,包含跨穗丰年水道桥一座。	道路长度比可研报告减少了约 275 米,主要剔除了涉铁段的建设。
3	物流东路	物流东路长约 1624 米,红线宽 22 米,双向 2 车道	物流东路长约 1497.378 米,红线宽 22 米,双向 4 车道	道路长度比可研报告减少了约 127 米,车道由 2 车道调整为 4 车道
4	河东三路	河东三路长约 457 米,红线宽 22 米,双向 2 车道	河东三路长约 383.643 米,红线宽 22 米,双向 4 车道	道路长度比可研报告减少了约 73 米,车道由 2 车道调整为 4 车道
5	河东四路	河东三路长约 797 米,红线宽 16 米,双向 2 车道	河东四路长约 727.276 米,红线宽 16 米,双向 2 车道	道路长度比可研报告减少了约 70 米,车道由 2 车道调整为 4 车道
6	河东五路	河东五路长约 788 米,红线宽 22 米,双向 2 车道	河东五路长约 717.535 米,红线宽 22 米,双向 4 车道	道路长度比可研报告减少了约 70 米,车道由 2 车道调整为 4 车道
7	既有环东二路北段市政道路改造	既有环东二路北段市政道路改造为出区道路,长度约 301 米,双向 2 车道		实际未建设
8	河东一路	河东一路长约 709 米,红线宽度 15 米		实际未建设

序号	项目	可研立项建设内容	竣工图建设内容	产出情况对比
9	巡逻通道	纯巡逻通道全长1865米，道路实施宽度6米	沿着海关围网建设，有市政道路的利用市政道路，纯巡逻通道全长2187.833米，道路实施宽度6米，路面宽度4米，仅考虑海关巡逻人员使用。	巡逻通道长度比可研报告增加了约323米
二	建筑工程			
1	场地整理	一期围网内需整理回填的场地面积约917000平方米	面积约557684平方米	规模比可研报告规模小
2	原口岸区查验场地改造	改造面积约40828平方米	改造面积约40828平方米	与可研立项基本一致
3	原综合楼改造	6层建筑面积约7780平方米	6层建筑面积约7780平方米，本次改造是一层、二层、三层和五层的局部改造，改造面积535平方米。重做天面建筑防水层、大楼内损坏的照明灯具维修、空调维修、办事大厅LED屏维修、保税中心沙盘维修、消防系统部门破旧的配件更换。	与可研立项基本一致
4	原1#卡口改造	建筑面积约2517平方米，7条车道改造为8条车道。	建筑面积约2517平方米，7条车道改造为8条车道。天面破损排水槽更换、铝板更换等	与可研立项基本一致
5	原2#暂扣仓及查验平台改造	建筑面积约6794(其中暂扣仓仓库为地上2层，最大跨度为12米)	建筑面积约6794(其中暂扣仓仓库为地上2层，最大跨度为12米)，局部改造，总改造面积3009.19平方米	与可研立项基本一致
6	新建内卡口	建筑面积约810.6平方米	建筑面积约810.6平方米	与可研立项基本一致
7	新建2#卡口	建筑面积约810.6平方米	建筑面积约810.6平方米	与可研立项基本一致

序号	项目	可研立项建设内容	竣工图建设内容	产出情况对比
8	新建检疫处理区	新建检疫处理区建筑面积约 200 平方米	新建检疫处理区(含查验设备、检疫处理设备), 建筑面积约 120.99 平方米	规模比可研报告规模小
9	新建预判通道卡口	建筑面积约 810.6 平方米	建筑面积约 810.6 平方米	与可研立项基本一致
10	物理围网	围网总建设长度约 11221 米	围网总建设长度约 11221 米	与可研立项基本一致
三	信息化项目			
1	应用系统	海关基础支撑平台、综保区企业服务平台、综保区运营服务平台、数据交换平台	海关基础支撑平台、综保区企业服务平台、综保区运营服务平台、数据交换平台	与可研立项基本一致
2	安防系统	视频监控及围网防范系统、智能卡口系统、人员进出通道管理系统、保安巡更系统	视频监控及围网防范系统、智能卡口系统、人员进出通道管理系统、保安巡更系统	与可研立项基本一致
3	其它配套工程	园区网络系统、基础支撑建设	园区网络系统、基础支撑建设	与可研立项基本一致

(2) 产出质量

本项目采用 EPC 模式建设的工程于 2021 年 10 月 25 日竣工验收, 根据竣工验收报告, 项目产出质量达到了验收标准。信息化项目于 2020 年 9 月 25 日竣工验收, 根据竣工验收报告, 项目产出质量达到了验收标准。根据现场踏勘及资料核查, 项目产出质量存在的主要不足是:

- 1) 现场道路多处存在纵向、横向开裂情形, 局部区域沉降积水。
- 2) 车行道上雨水井盖部分安装方向有误。
- 3) 人行道树池框靠路沿石侧的条石缺失。

4) 物流中路大桥 9-3#桩为三类桩未做承载力试验, 物探应力波检测单位不具备检测资质。

5) EPC 工程竣工验收后缺少维护, 存在现状人行道杂草丛生, 场地整理后未出让土地已长满茂密的植被, 部分围网生锈等情况。

6) 信息化项目机房缺乏维护, 机房杂乱、纸箱堆积、尘土堆积, 布线不符合施工规范。

(3) 产出时效

项目 EPC 工程合同施工总工期为 231 日历天, 计划 2019 年 02 月 12 日开工, 2019 年 09 月 30 日完工。信息化项目招标文件约定的供货期为 2019 年 8 月 30 日前完成设计、供货、安装、调试、并达到海关验收要求。

虎门港综合保税区 2019 年 12 月 26 日通过国家验收, 2020 年 6 月份投入使用, 信息化项目 2020 年 9 月完成竣工验收, EPC 工程项目 2021 年 10 月完成竣工验收。

虎门港综合保税区建设项目(一期)工程进度滞后, 根据工期顺延申请表, 主要工程延误原因是 1) 前期未完成征地拆迁工作, 村民阻扰施工; 2) 新冠疫情影响; 3) 项目产权由滨海湾新区移交过渡给沙田镇政府, 移交后的后续监督等事宜存在争议; 物流中路沿用原勘察设计单位存在结算费用纠纷问题; EPC 工程 3 个项目立项备案问题等影响项目办理竣工验收手续。项目 EPC 工程已完成相关工期延期申请审批手续。

(4) 产出成本

综保区穗丰年建设工程项目建议书批复和可行性研究报告批复，一期工程总投资为 3,796.57 万元，总投资概算批复金额为 7,490.73 万元，概算超估算约 97%。

综保区物流中路建设工程项目建议书批复和可行性研究报告批复工程总投资为 13,351.06 万元，总投资概算为 15,850.16 万元，概算超估算约 19%。

EPC 工程暂定合同价为 49,935.43 万元，财政结算审核价为 51,312.06 万元，存在工程结算价格超过施工合同价的情形，投资控制效果不理想。

信息化项目由于多次设计变更未审定，未完成项目结算审核工作。

虎门港综合保税区建设项目（一期）工程项目存在子项目概算超估算，结算超合同价等情况，成本控制欠佳。

4.效益情况

（1）经济效益

自虎门港综保区一期封关运作以来，围绕高水平开放高质量发展主题，积极推动实现保税维修、保税研发、保税加工、服务外包等新业态落地，丰富保税生态。据统计 2020 年虎门港综保区累计进出区货值（含一线、二线）达 1,365.2 亿元，同比增长 6.3%；其中按外贸口径统计一线进出口总值 335.6 亿元，位列全国综保区第 19 名。2021 年，累计进出区总货值 1,606.31 亿元，同比增长 17.67%，其中一线进出口总值 640.6 亿元，同比增长 90.9%，在全国综保区排 24 名。2022 年，累计进出区货值 2,116 亿元，同比增长 31.7%，其中一

线进出口总值 953.2 亿元，同比增长 48.8%，在全国综保区排 20 名。

虎门港综保区是东莞市首个国家级综合保税区，也是东莞市正式获批的第二个国家级开发区，辐射服务超过一万家加贸企业，超四百家知名企业，包括世界 500 强知名品牌企业华为、三星、杜邦、佳能、宜家、联想等。据统计，2022 年东莞市进出口总额为 1.39 万亿元，位居全省第二。其中，虎门港综保区累计进出区货值 953 亿元，占全市进出口总额 6.8%，是东莞市外向型经济发展的重要孵化平台和进出口发展的重要增长极。

虎门港综保区一期封关运作后，2021 年关内经营总收入为 4.42 亿元，2022 年关内经营总收入为 10.73 亿元，增长了约 143%。

（2）社会效益

为深化粤港合作，2020 年 7 月，东莞市政府与香港机场管理局合作建设东莞—香港国际空港中心项目，空港中心项目一阶段选址东莞港综保区内。空港中心将实现香港机场安检、打板和收货等核心功能前移至东莞港。空港中心是加强莞港两地商务交流、信息交流和人才交流的重点项目，是推动双方产业互补、资源共享的重要载体，对推动东莞经济高质量发展具有重要意义。一是**深化莞港经贸往来**。香港和东莞两地以空港中心为合作基础，进一步深化莞港产业和经贸合作，促进东莞贸易和物流对接国内外市场，加快东莞融入粤港澳大湾区发展。二是**降低空运货物物流成本**。空港中心

的建设可为东莞高端制造产品提供全球首创跨关境海空联运通道,物流成本比陆路成本下降30%,时间比陆路减少20%。

三是促进东莞外贸高质量发展。该项目落地后,填补了东莞航空货运设施和功能的空白,随着空港中心业务发展,有利于吸引更多的高端产业如芯片制造、医疗器械、高端仪器等精密产品产业集聚,进一步增加进出口额的空运货物比例,形成东莞市外贸进出口的新增长点。

截至2022年底虎门港综保区一期项目仍存在土地征转审批完成而未供应土地面积107.39公顷,综保区一期东区土地利用较低。

虎门港综保区2021年末从业人数为1260人,2022年末从业人数为6200人,有效促进社会就业。

项目建设期间由于土地征拆问题,存在村民阻扰施工的情况。项目未发生重大的舆情、群体社会事件等社会影响事件。

(3) 可持续效益

东莞虎门港综保区由沙田镇政府负责运营,组建了东莞市沙田镇保税综合服务中心负责综保区具体的运营,运营主体责任明确,可持续效益有保障。截至2022年底,综保区内已注册海关账册企业共33家,主要业态有保税物流、供应链配送、跨境电商等,新业态方面,已落地保税检测维修、保税研发、保税加工、保税租赁、保税展示等,全面推进园区多元化发展。存在的主要不足:一是项目综保区由镇一级政府负责,受主体单位权限限制,未能充分协调东莞市各职

能部门配合，集中力量促进综保区发展；二是综保区未制定自己的招商引资政策，主要沿用市投资促进局目前的招商引资政策，未能充分发挥综保区设立政策的独特优势；三是现状综保区内固定资产的维护保养存在一定的责任缺少，主要是区内的市政道路、信息化项目机房等设施长期没有维护养护，现状人行道杂草丛生，机房杂物乱堆、积尘等，影响资产的可持续使用。四是项目综保区的运营费用需进一步落实，在 2021-2023 年每年市财政补贴运营资金为 3,200 万元，后续年份运营费用资金来源需进一步明确落实。

（4）满意度

通过满意度调查，共有 31 家综保区内企业参与调查，企业对东莞虎门港综保区实施情况整体的满意情况为 90% 以上，区内企业满意度较好。

三、问题

（一）未开展绩效管理，绩效目标、指标设置不合理

一是 2019-2021 年（滨海湾垫资期间）未开展绩效管理，未设置总体绩效目标。虎门港综合保税区建设项目（一期）工程项目未设置总体绩效目标，在绩效评价周期内，其中 2019-2021 年项目未开展绩效管理相关工作，未设置绩效目标及绩效指标，未开展年度绩效评价工作。

二是 2022 年绩效目标、指标设置不合理。2022 年根据提交的《东莞虎门港综合保税区建设项目（一期）工程绩效自评基础信息表》，项目年度绩效目标设置为：产出目标：完成年度投资额 8,937.36 万元的工程量；效果目标：项目完

成结算，支付结算款。项目年度绩效目标、绩效指标设置不合理，存在的主要问题是：项目 2022 年已是运营阶段，但项目绩效目标是完成投资工程量与实际不符；年度产出指标中仍是工程建设指标（工程质量合格率、程结算款支付及时性等）；效益指标中未设置经济效益指标，社会效益指标仅设置了“办公场所使用效果”指标，未能全面体现项目社会效益。

（二）建设内容变动大，未履行建设内容调整管理程序

一是剔除部分建设内容。1.综保区基础设施和监管设施建设项目可研报告和可研批复中一期工程含了既有环东二路北段市政道路改造（红线范围 15 米），而竣工图中没有相关建设内容，未履行建设内容调整管理程序。2.综保区基础设施和监管设施建设项目一期工程建设内容剔除了河东一路（物流中路以北段）、物流东路涉铁段，未履行建设内容调整管理程序。经过现场访谈和资料核查，剔除部分建设内容主要原因是，剔除河东一路（物流中路以北段）建设内容主要是由于河东一路围蔽区企业暂不纳入封关管理范围；剔除物流东路涉铁段主要是涉铁段项目建设方案需要铁路部门审查，相关审查时间较长，无法满足本项目建设进度要求，暂剔除出本项目建设。

二是部分实施内容与立项文件、规划文件差异大。1.根据《综保区基础设施和监管设施建设项目可研报告》、《建设项目选址意见书》、《建设用地规划许可证》，项目物流东路、河东三路、河东五路建设方案为双向二车道，而项目

实际实施建设方案为双向四车道，实施方案与立项文件、规划文件差异大，未履行建设方案调整管理程序。2.综保区基础设施和监管设施建设项目立项文件场地整理建设面积约为 917000 平方米，而实际实施建设面积为 557684 平方米，仅占可研立项面积的 60.82%，未履行建设方案调整管理程序。

三是独立立项项目概算超估算 10%，未履行重新报审程序。1.综保区穗丰年建设工程项目建议书批复和可行性研究报告批复，一期工程总投资为 3,796.57 万元，总投资概算批复金额为 7,490.73 万元，概算超估算约 97%。2.综保区物流中路建设工程项目建议书批复和可行性研究报告批复工程总投资为 13,351.06 万元，总投资概算为 15,850.16 万元，概算超估算约 19%。根据《政府投资条例》，初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算 10%的，项目单位应当向投资主管部门或者其他有关部门报告，投资主管部门或者其他有关部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。综保区穗丰年建设工程项目、综保区物流中路建设工程项目为独立立项项目，其概算超估算 10%，应向投资主管部门报告，重新报审可研报告。

(三)部分建设审批程序办理滞后，项目建设合规性不足

一是部分工程规划许可办理滞后或未办理。1.项目实际开工时间为 2019 年 2 月，子项目河东三路、物流东路、穗丰年路建设项目的《建设用地规划许可证》取得时间是 2019 年 10 月 31 日，物流中路建设项目的《建设用地规划许可证》取得时间是 2019 年 11 月 1 日，以上子项目《建设用地规划

许可证》取得时间滞后。2.河东四路、河东五路未取得项目《建设用地规划许可证》。3.项目未办理建设工程规划许可证、国有土地使用证。

二是项目未办理施工许可证。截至目前项目已投入使用3年，仍未取得施工许可证。

三是项目勘察设计审查工作滞后。项目EPC工程于2020年5月已投入使用，但在2021年7月8日取得项目《施工图设计文件审查合格书（勘察文件）》、2021年9月1日取得项目《施工图设计文件审查合格书》，本工程勘察设计文件审查工作滞后，不利于项目施工质量控制。

四是项目未竣工验收即投入使用。虎门港综合保税区建设项目（一期）工程已于2020年5月投入使用，但项目EPC工程竣工验收日期为2021年10月25日，信息化项目竣工验收日期为2020年9月25日。根据《中华人民共和国建筑法》“第六十一条 建筑工程竣工经验收合格后，方可交付使用；未经验收或者验收不合格的，不得交付使用”。本项目投入使用日期早于竣工验收日期，不符合《中华人民共和国建筑法》的规定。

五是信息化项目竣工结算进度滞后。信息化项目于2020年9月25日竣工验收，因为部分设计变更未审定，至今未完成竣工结算工作，竣工结算进度滞后。

六是竣工决算审计工作滞后。根据财政部《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》（财建〔2016〕503号）第二条“基本建设项目完工可投入使用或者试运行合格后，应当

在 3 个月内编报竣工财务决算，特殊情况确需延长的，中小型项目不得超过 2 个月，大型项目不得超过 6 个月”。本项目已进入运营期，运行超过 3 年，仍未完成竣工财务决算，不符合上述规定。

七是工程款支付与合同约定不符。根据项目 EPC 合同 17.3.1.5 约定，本项目概算未经财政部门审批、工程预算未经财政部门 and 招标人审定，承包人不得申请工程款。项目 EPC 工程项目概算批复日期为 2020 年 1 月 15 日，综保区一期预算审定书日期为 2020 年 1 月 16 日，EPC 工程项目概算、预算审批时间滞后于项目施工进度。根据《东莞虎门港综合保税区建设领导小组工作会议纪要》（〔2019〕11 号），会议同意在保证资金安全的情况下，按七月底前完成的实际工程量的 50%，一次性支付承包单位工程进度款，七月底以后完成的工程量，待财政部门审定和建设单位确定概算、预算后，工程进度款按合同条款执行。截至 2019 年底，项目实际支付工程款 2.92 亿元，占合同暂定价的 59.63%，与合同约定的支付条件不符。

（四）工程质量存在缺陷，运维存在多处问题

一是项目工程现状存在多处质量缺陷。根据现场踏勘，项目工程存在如下质量缺陷：1.市政道路现状存在多处纵向、横向开裂情形，局部区域存在沉降积水。2.人行道存在局部沉降，人行道路沿石与铺装存在明显裂缝，人行道池框靠路沿石侧的条石缺失。3.车行道上雨水井盖部分安装方向有误。4.保税中心综合楼一层展厅过道存在明显水浸发霉情况。

二是物流中路大桥 9-3#桩未完成静载试验复核，存在质量隐患。物流中路大桥 9-3#桩在 2019 年监督检查抽检判定结果为三类桩，根据 2019 年 6 月 3 日专题会议研究采用“压浆补强”对原桩位进行处理后再通过静载试验复核。2019 年 12 月 5 日，因现场实际情况不具备静载试验条件，改为进行物探应力波检测（广州亚邦工程勘察有限公司），检测报告无 CMA 印章。2020 年 6 月 2 日，市城建局组织专家论证，专家组意见同意 9-3#桩基进入验收程序，建议验收后管养单位加强对这一联桥梁进行观测和定期检测。物流中路大桥 9-3#桩的检测报告无 CMA 印章，未进行静载试验复核，未能核实是否符合质量要求。

三是项目基础设施运营维护不到位。根据现场踏勘，项目基础设施运营维护责任落实不到位，EPC 工程竣工验收后缺少维护，存在现状人行道杂草丛生，场地整理后未出让土地已长满茂密的植被，部分围网生锈等情况。信息化项目机房缺乏维护，机房纸箱杂物堆积、尘土堆积，多次存在蜘蛛网，布线不符合施工规范。

四是项目资料归档缺少部分资料，部分项目工程建设资料保存业务科室或总承包单位，如在档案室没有找到项目结算文件组成明细材料。

(五)2019 年资金使用效率低，专项债资金年内未使用完

一是项目 2019 年投资计划为 4.96 亿元，而 2019 年实际支出约 3.1 亿元，2019 年实际资金使用效率为 62.5%，预算资金支出率较低。

二是 2019 年专项债未年内未使用完。虎门港综合保税区建设项目（一期）工程项目 2019 年申请专项债券资金 4.3 亿元。截至 2019 年底，项目建设单位市城建局向滨海湾新区管委会申请拨付资金为 4.339 亿元，但根据项目年度基建拨款明细账，直至 2019 年年底项目实际支付金额约 3.1 亿元，年度存在较大结余资金，当年度项目专项债券资金未使用完。

(六)存在大量批而未供应用地，未能全面促进综保区发展

一是存在大量批而未供应用地。根据可研报告批复（东发改滨〔2018〕6 号），虎门港综保区建设面积为 2.204 平方公里，根据《广东省综合保税区 2022 年度数据报送表》，虎门港综保区 2022 年存在批而未供的土地面积 107.39 公顷，占虎门港综保区建设面积约 49%。其中虎门港综保区一期封关区域东区存在大量的土地空置，一期工程土地整理的场地重新长满了植被，人行道杂草丛生，工程项目未能发挥其使用功能，经济效益差。

二是未能全面促进综保区发展。项目综保区由镇一级政府负责，受主体单位权限限制，未能充分协调东莞市各职能部门配合，集中力量促进综保区发展。另外综保区未制定自己的招商引资政策，主要沿用市投资促进局目前的招商引资政策，未能充分发挥综保区设立的独特优势。

注：批而未供应用地，是指经国务院或省政府、市州政府、县级政府批准的土地征收、农用地及未利用地转用，但未实施供地的土地。

四、建议

(一)加强预算绩效管理，合理设置绩效目标

一是加强项目绩效管理。党的十九大报告明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。建议项目单位积极开展预算绩效管理工作，加强项目预算绩效管理的组织领导，通过专题培训、实战演练等方式，重点向业务部门与经办人员普及绩效目标设置、预算执行与绩效目标双监控、绩效评价及结果应用等相关知识，深入了解绩效管理工作逻辑，牢固树立资金与项目绩效管理意识，全方位开展预算绩效管理。

二是合理设置绩效目标。绩效目标既是全面绩效管理原点，也是实施过程的指南，更是实现绩效的标杆和重要依据。虎门港综保区项目已进入运营期，在制定绩效目标时，应充分考虑虎门港综保区的长期运营产出情况及年度支出计划。根据年度工作需要，结合资金投入情况，合理制定年度考核目标，提出合理、可行的考核指标，如根据年度资金支出情况设立“基础设施维护”的数量、质量、及时性的要求指标，根据综保区长期运营产出情况设立“进出口贸易增长率”、“经营总收入增长率”、“促进就业”等经济、社会效益指标。

(二)加强建设内容论证，严格履行政府投资条例规定

一是加强项目前期建设内容论证。本项目实际建设内容对比可研立项建设内容存在较大的调整，主要原因是项目前期立项建设内容论证不充分，如未充分论证现状企业对封关围网的意愿，后期部分企业不愿意纳入围网范围，导致围网

面积减少，需调整相应建设内容；未充分论证场地现状情况，未分析涉铁段工程建设审批程序，导致后期涉铁段市政道路项目无法正常开展，需调整相应建设内容等。建议对于东莞市后续拟实施的同类工程项目，应加强包括建设方案研究、用地需求、规划核查、预选址、征拆摸查、地下管线摸查、涉铁、方案比选等前期研究工作，避免施工过程中，因建设条件不具备，建设内容大调整，导致投资增加和工期延误。

二是履行建设内容调整管理审批程序。项目市政道路建设内容剔除了既有环东二路北段市政道路改造、河东一路、物流中路涉铁段等建设内容。场地整理立项建设面积约为917000平方米，实际实施建设面积为557684平方米，仅占可研立项面积的60.82%。项目建设规模、建设内容等有较大变更。根据《政府投资条例》，拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容等作较大变更的，应当按照规定的程序报原审批部门审批。

三是论证部分市政道路建设与规划的符合性。根据《综保区基础设施和监管设施建设项目可研报告》、《建设项目选址意见书》、《建设用地规划许可证》，项目物流东路、河东三路、河东五路建设方案为双向二车道，而项目实际施工为双向四车道，建设内容与立项文件、规划文件不符。建议项目建设单位进一步论证建设内容与规划的符合性，并征求相关规划部门的意见。

四是独立立项项目投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算10%的，项目单位应当向投资主管部门

或者其他有关部门报告，重新报送可行性研究报告。

(三)严格履行基本建设程序，保证项目合规建设

一是严格履行基本建设程序。建议项目建设单位全面梳理项目未办理完成的基本建设程序，梳理未能及时办理的原因，尽快整改完善，补充办理项目未完成的基本建设程序，如建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、施工许可证等。加快办理信息化项目竣工结算及 EPC 工程项目、信息化项目的财务决算审计工作。

二是严格按照合同约定支付工程款。根据《基本建设财务规则》（2016 年财政部第 81 号令）第二十八条“项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款”。建议后续同类工程项目严格按照合同约定支付工程款，如需调整合同条款，需签订补充协议，保证项目合规建设。

(四)全面开展质量整改，落实运营维护责任

一是全面开展质量整改。1.项目 EPC 工程目前仍在质保期范围内，针对市政道路存在的纵横向开裂、局部沉降积水，人行道局部沉降，人行道路沿石与铺装存在明显裂缝，人行道池框靠路沿石侧的条石缺失，车行道上雨水井盖安装方向有误等质量问题，尽快开展全面检测整治工作，对存在的质量问题进行全面整改，保障项目后续的可持续运营。2.针对物流中路大桥 9-3#桩抽检判定结果为三类桩，未进行静载试验复核，建议聘请有资质的检测机构对桩进行结构安全性检测，复核其结构安全性。3.针对信息化项目五楼机房只有 1 台核心交换机，存在单点故障，安全隐患较大问题，建议沙

田镇保税区综合服务中心核实优化设计方案，保证系统的完全使用，同时建议核实合同 LED 大屏设备参数。

二是落实运营维护主体责任。项目运营单位应全面落实运营维护主体责任，制定项目基础设施养护标准，严格按照养护标准执行，具体工作责任到人，责任到具体期限，及时并且高质量的项目维护养护工作，解决项目道路杂草丛生、围网生锈、设备用房尘土堆积等问题，提高维护养护工作的完成度，保证维护养护工作质量。

(五)合理安排年度预算，高效规范使用专项债资金

一是合理安排年度预算。项目年初预算安排时须统筹考虑项目建设条件落实情况，工程进度合理性、项目合同支付条款等，合理地确定项目年度资金需求。同时项目单位须积极推动项目建设进度，落实资金拨付审批手续，确保资金不沉淀，提高资金使用效率。

二是高效规范使用专项债资金。根据财政部《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》(财预〔2020〕94号)“四、确保年内形成实物工作量”和“八、既要防止债券资金滞留国库，也要避免资金拨付后沉淀在项目单位，提高债券资金使用效益，尽快形成对经济的有效拉动”的要求，专项债资金需年内使用完成，确保年内形成实物工作量。建议后续拟申请专项债资金项目需结合项目实际用款需求安排专项债券发行计划，并落实项目各项建设条件，确保高效规范使用专项债资金。

(六)增强招商引资效能，推动综保区高质量发展

一是设立专门招商机构，选优配强招商队伍；加大招商力度，创新招商方式，大力开展市场化专业化招商，瞄准世界 500 强、中国 500 强、大型央企、行业领军企业，吸引符合主导产业方向、产业链条全、技术实力强的先进制造业企业、加工贸易企业以及上下游配套企业、外贸综合服务企业向综合保税区集中；重点发展保税加工、保税物流、保税服务等现代产业，推动东莞市加工贸易转型升级。

二是提高综保区运营主体行政级别，充分协调东莞市各职能部门配合，集中力量促进综保区发展。应将综保区发展列入重要议事日程，在干部配备、财政支持、土地保障等方面要给予重点支持。综保区行政管理机构具体负责综保区规划建设、运行管理、安全生产、区内企业和人员管理等事宜，加强基础设施的日常维护。

三是创新综保区监管服务政策。基于综保区由对外开放向双向开放转型的新定位，创新便利化监管政策成为吸引企业入驻综保区的必要举措，应在强化监管方式数字化提升的同时，加强制度创新，有效支撑国内外双循环新格局建设。一方面，加强对拟招商产业领域的监管、税收优惠、海关账册、配额等内容研究，真正从企业角度出发思考问题，挖掘企业真实需求，充分落地那些能够帮助到企业的便利化监管政策；另一方面，要加强与自贸区、跨境电商综试区等开放平台和政策充分衔接，推动自贸区制度创新成果复制推广，探索综保区与自贸区产业融合发展，跨境业务互相联动，最大程度地发挥政策叠加优势，塑造综合保税区竞争优势。

四是加快推进东莞-香港国际空港中心项目建设。加快推进空港中心项目建设，逐步形成涵盖贸易、研发、旅游、会展等功能的空港经济产业，填补东莞航空货运设施和功能的空白，有利于吸引更多的高端产业如芯片制造、医疗器械、高端仪器等精密产品产业集聚，进一步增加进出口额的空运货物比例，形成东莞市外贸进出口的新增长点。

附件 1.绩效评价指标表

广东省国际工程咨询有限公司

2023 年 9 月



附件 1.绩效评价指标表

一级 指标	二级 指标	三级 指标	分 值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
决策 (15 分)	项目 立项 (5 分)	项目 立项 依据 充分 性	3	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责,用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点: ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策; ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求; ③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需; ④项目是否属于公共财政支持范围; ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。 立项依据充分得3分,立项依据欠缺不得分。	3	立项依据充分
		项目 立项 规范 性	2	项目的申请、设立过程是否符合相关要求,用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点: ①项目是否按照规定的程序申请设立; ②审批文件、材料是否符合相关要求; ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。 立项程序规范得2分,立项程序有瑕疵得0分。	2	项目立项较为规范
	绩效 目标 (6 分)	绩效 目标 合理 性	3	项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合客观实际,用以反映项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点: ①指向明确:能体现党中央、国务院和省委、省政府以及市委、市政府决策部署,符合本地区本部门中长期战略规划和年度规划目标等,得1分; ②合理可行:经过调查研究或科学论证,符合客观实际,能够在一定期限内如期实现,避免目标	1	项目未设置总体绩效目标,项目2019-2021年未开展绩效管理工作,2022年绩效目标、指标设置欠合理性,与当年的任务不匹配。

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
					设立过高或过低的，得 1 分。 ③相应匹配：与实施期内的任务数或计划数相对应，与预算投入规模、支出内容和政策依据相匹配的，得 1 分。		
		绩效指标明确性	3	依据绩效目标设定的绩效指标是否全面、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效指标的明细化及量化情况。	评价要点： ①完整性：绩效指标的各项要素填报完整规范、内容是清晰明确的，得 1 分。 ②相关性：绩效指标与绩效目标之间逻辑清晰、紧密相扣的，能体现绩效目标实现程度的，得 1 分。 ③全面性：绩效指标涵盖与业务相关的个性化、行业性的主要产出指标和效益指标，得 0.5 分。 ④可衡量性：绩效指标细化和量化，指标值可比较或可评定的，得 0.5 分。	0.5	项目 2019-2021 年未开展绩效管理工作，2022 年绩效目标、指标设置欠合理性，与当年的任务不匹配。
	资金投入 (4 分)	预算编制科学性	2	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。 预算编制科学、合理得 2 分，基本科学、合理得 1 分，不科学、不合理不得分。	1.5	项目预算编制基本科学合理，项目投资额与工作任务相匹配。但项目单位 2021 年未编制项目年度预算。

一级 指标	二级 指标	三级 指标	分 值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
		专项 债决 策依 据充 分性	2	根据项目立项、开工、资金来源落实情况、年度内形成实物量完成情况、债券资金总需求情况等，全面综合评估项目“急需、成熟、统筹、集中”情况，用以反映和考核项目申请专项债券资金需求的决策的充分性。	主要评价项目“急需、成熟、统筹、集中”的其他情况，包括但不限于以下要点： 1.项目是否属于中央和省等重点支持项目； 2.项目是否立项； 3.事前是否经过必要的可行性研究、专家论证和集体决策等程序； 4.项目建设所需各类资金来源依据是否充分，筹措计划是否科学可行，所需资金是否及时到位； 5.项目是否完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期工作，达到开工建设条件情况； 6.年内是否可支出使用完毕，年内是否可形成实物工作量； 7.是否体现集中财力办大事的原则和要求。 专项债决策依据充分得 2 分，前期工作有欠缺每个扣 0.5 分，扣完截止。	1	存在项目部分用地未落实、2019 年申请专项债券资金 4.3 亿元未能年内使用完等问题。
过程 (25 分)	资金 管理 (12 分)	资金 使用 效率 性	4	项目预算资金是否执行到位，用以反映和考核项目预算资金的执行情况。	评价要点： ①项目实际支出规模是否与项目预算资金相符，以预算支出完成率为主要考核指标； 预算支出完成率=（年终执行数/（年初预算数±年中预算调整数））×100% 年终执行数：项目（用款）单位实际已完成的资金支出数，不含转拨资金数。 年中预算调整数：指经批准的预算调整数，不含	3.5	项目 2019 年投资计划为 4.96 亿元，而 2019 年实际支出约 3.1 亿元，2019 年实际资金使用效率为 62.5%，支出率较低。其他年度资金使用效率较好，截至 2022 年底，滨海湾新区垫资累计支出

一级 指标	二级 指标	三级 指标	分 值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
					指标分解数。 ②项目资金结余情况及原因分析。 本指标得分= (预算支出执行率-80%) /(100%-80%)×4, 其中: 预算支出完成率低于 80% 不得分。		59,371.86 万元, 其中建设资金 53937.36 万元, 专项债券资金利息支付 5434.50 万元。根据市城建局提供的资金支出明细账, 项目截至 2022 年底建设资金支出 53916.48 万元, 支出率为 99.96%, 专项债券资金利息支出率为 100%。
		预算调整变动性	2	项目预算编制是否有变动, 用以反映和考核项目预算与项目内容的相符情况。	评价要点: ①评价年度内项目预算是否有调整; ②项目预算有调整的, 是否履行了相关手续。 ③项目预算调整金额及原因分析。 本指标得分= (1- 预算调整金额/年初预算) ×100%×3, 评分时需结合项目预算调整金额及原因酌情调整分值。	2	项目建设单位 2019-2021 年未编制年度预算, 2022 年年度计划投资资金总额 8937.36 万元, 不存在预算调整变动。
		资金使用合规性	4	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定, 用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续; ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途; ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	2	根据 EPC 总承包合同约定, 项目概算未经财政部门审批、工程预算未经财政部门 and 招标人审定, 承包人不得申请工程款。而综保区一期工程概算批

一级 指标	二级 指标	三级 指标	分 值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
					资金使用完全合规（4分），基本合规（2分），不合规（0分）。其中以下情况不得分：虚列、套取、截留、挤占、挪用、超预算范围开支不得分。		复日期为2020年1月15日，综保区一期预算审核书日期为2019年12月27日，但实际截至2019年底，项目已支付工程款至合同额的59.63%，与合同约定不符。资金使用符合合同规定的用途、未存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。
		债券资金匹配度	2	债券资金拨付和使用进度与项目建设进度匹配情况，用以反映和考核项目专项债券资金科学充分保障项目建设情况。	评价要点： 1.债券资金拨付是否与项目建设进度匹配，1分； 2.债券资金使用进度与项目建设进度匹配情况，1分。	2	基本与项目建设进度匹配。
	资产管理（3分）	资产管理规范性	3	项目竣工后及时竣工验收、办理资产交付手续、将“在建工程”或公共基础设施转为固定资产情况，用以反映和考核项	评价要点： 1.项目竣工后是否及时竣工验收，1.5分； 2.资产是否及时办理资产交付手续、将“在建工程”或公共基础设施转为固定资产1.5分。	0	项目2020年6月份投入使用，2021年10月才完成竣工验收，竣工验收进度滞后。EPC工程项目已2020年办理资产交接验收，但截至目前项目仍未

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
				目资产管理规范性。			办理转固定资产手续；信息化项目未办理资产交接验收及转固定资产手续。
组织管理 (10分)		管理制度健全性	2	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点： 已制定或具有相应的财务和业务管理制度的，项目管理制度健全得2分，基本健全得1分，不健全的，得0分；若单位欠缺个别制度的，可酌情按每制度扣0.5分。	2	有完整的工程管理制度、财务管理制度
		制度执行有效性	5	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点： ①已遵守相关法律法规和业务管理规定的，得1分； ②项目调整手续完备的，得1分； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料齐全并及时归档的，得1分； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等已落实到位的，得1分； ⑤按规定执行了政府采购、招投标、投资评审、法人负责制、合同管理、质量监理等各项制度的，得1分。	3.5	部分建设内容调整未见调整手续。物流中路大桥9-3#桩为三类桩，不做承载力试验，物探应力波检测单位不具备检测资质。项目资料归档缺少部分资料。
		监督管理	3	项目实施是否按当年度工作要求开展	评价要点： ①资金使用单位或基层资金管理单位建立有效管	3	监督管理基本有限执行。

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
		有效性		监督管理工作。	理机制，且执行情况良好的，得 2 分，具体根据所提供的信息证据作出判断并核定分数。 ②各级业务主管部门按规定对项目建设或方案开展有效的检查、监控、督促整改的，得 1 分；否则视情况扣分。		
产出 (30分)	产出数量 (9分)	市政道路完成数量	3	市政道路完成数量	完成数量=实际完成量/计划完成量。建设工程按项目可研批复完成得 3 分，低于 60%得 0 分，其余情况得分=完成率×权重分	2.28	项目可研报告立项市政道路长度为 6915 米，项目实际建设完成长度为 5263 米，完成率为 76.11%。
		物理围网完成数量	3	物理围网完成数量	完成数量=实际完成量/计划完成量。建设工程按项目可研批复完成得 3 分，低于 60%得 0 分，其余情况得分=完成率×权重分	3	物理围网建设长度约 11221 米，实际建设完成率 100%。
		场地整理面积	3	场地整理面积	完成数量=实际完成量/计划完成量。建设工程按项目可研批复完成得 3 分，低于 60%得 0 分，其余情况得分=完成率×权重分	1.82	项目可研报告场地整理面积为 917000 平方米，项目实际建设完成场地整理面积 557684 平方米，完成率为 60.82%。
	产出质量 (13分)	项目观感质量	4	项目是否存在质量缺陷	经核查发现一起设计不合理、质量缺陷，扣 0.5 分，扣完为止	2.5	1.现场道路多处存在纵向、横向开裂情形，局部区域沉降积水。车行道上雨水井盖部分安装方向

一级 指标	二级 指标	三级 指标	分 值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
							有误。 2.人行道树池框靠路沿石侧的条石缺失。 3.物流中路大桥 9-3#桩为三类桩未做承载力试验，物探应力波检测单位不具备检测资质。
		设计变更率	3	项目设计变更费用占合同工程费用的比例	设计变更率 $\leq 5\%$ （3分）， $5\% < \text{设计变更率} \leq 10\%$ （2分）， $10\% < \text{设计变更率} \leq 15\%$ （1分）， $\geq 15\%$ （0分）	1	项目变更较多，涉及 6,989.71 万元（包括变更增加和减少），占合同费用比为 14.3%。
		项目竣工验收合格率	3	项目竣工验收的合格的比率	经核查发现一起未验收合格项目，扣 0.5 分，扣完为止	3	竣工验收合格
		过程质量事故	3	实施过程发生质量事故或重大整改	经资料核查，实施过程发生一起质量事故和重大整改，扣 1 分，扣完为止	2	根据《设计变更通知单》（编号 02）物流中路大桥 8-0#、8-3#墩桩基由于施工单位未按施工流程进行桩位复核引起桩基偏位，具体偏位情况为：8-0#向西偏位 78cm、8-3#

一级 指标	二级 指标	三级 指标	分 值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
							向西偏位 76cm; 10-4#桩基经超声波检测沉渣过厚, 结果显示桩底存在 1.2-1.4 米的沉渣。
	产出 时效 (4 分)	完成 及时 性	4	EPC 工程项目、信息化项目建设项目完成及时性	每个项目及时完成得 2 分, 不及时完成不得分。	2	项目 EPC 工程项目、信息化项目工期都滞后于合同工期或招标文件约定工期, 但保证了虎门港综合保税区 2019 年 12 月 26 日通过国家验收, 基本达到预期的工期目标。
	产出 成本 (4 分)	成本 节约 率	4	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的对比, 用以反映和考核项目的成本节约程度。	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]*100%, 其中计划成本暂以概算批复数为基础, 实际成本以结算审定数为基础。 成本节约率≥5% (4 分), 3%≤成本节约率<5% (3 分), 0%≤成本节约率<3% (2 分), <0% (0 分)。评分时结合实际情况酌情调整分值。	0	EPC 工程暂定合同价为 49935.43 万元, 财政结算审核价为 51312.06 万元, 存在工程结算价格超过施工合同价的情形, 投资控制效果不理想。信息化项目多次设计变更未审定, 未完成项目结算审核工作。
效益 (30 分)	经济 效益 (8 分)	虎门 港综 保区	4	虎门港综保区年度进出区货值增长情况	2022 年年度增长率 15%以上得 4 分, 增长率 5%-15%得 1-3 分, 5%以下不得分。(需核实增长率数据)	4	2022 年, 累计进出区货值 2116 亿元, 同比增长 31.7%, 其中一线进出口

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
	分)	贸易增长率					总值 953.2 亿元，同比增长 48.8%
		经营总收入增长率	4	虎门港综保区经营收入增长情况	2022 年年度增长率 15%以上得 4 分，增长率 5%-15%得 1-3 分，5%以下不得分。（需核实增长率数据）	4	虎门港综保区一期封关运作后，2021 年关内经营总收入为 4.42 亿元，2022 年关内经营总收入为 10.73 亿元，增长了约 143%
	社会效益（14 分）	提升粤港澳大湾区货物国际通达能力	4	对货物国际通达能力影响	提升货物国际通达能力明显得 4 分，一般得 1-3 分，不明显得 0 分	3	建设东莞—香港国际空港中心项目，进一步提升货物国际通达能力。
		区域建设情况	4	完成土地征转审批 3 年后，仍存在未供应土地	完成土地征转审批 3 年后，不存在未供应土地得 4 分，存在未供应土地得 0 分。	0	虎门港综保区一期项目截至 2022 年底仍存在土地征转审批完成而未供应土地面积 107.39 公顷，综保区一期东区土地利用较低。

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
		促进就业	3	综保区企业从业人数	大幅提高得 3 分，一般得 1-2 分，不明显得 0 分	3	虎门港综保区 2021 年末从业人数为 1260 人，2022 年末从业人数为 6200 人，有效促进社会就业
		社会互适性影响	3	评价项目运作中是否发生舆情或投诉等事件。	①项目建设、运行过程中未发生可归责于实施单位的舆情或投诉事件，得满分； ②项目建设运行过程中每发生一次可归责于实施单位的舆情或投诉事件且实施单位处理到位的，扣 0.5 分，扣完为止； ③每存在一处可归责于实施单位的舆情或有投诉处理不到位情况，扣 1 分，扣完为止； ④存在重大舆情或重大群体性事件，本项不得分。	2.5	项目建设期间由于土地征拆问题，存在村民阻挠施工的情况。项目未发生重大舆情、群体社会事件等社会影响事件。
	可持续影响(4分)	运营管理机构及制度健全性	4	指项目实施完成后，运营管理机构及制度的健全性建情况。	运营管理机构组建规范的，得 4 分，否则，视情况扣分。	2	1.综保区未制定自己的招商引资政策，主要沿用市投资促进局目前的招商引资政策，未能充分发挥综保区设立政策的独特优势；2.现状综保区内固定资产的维护保养存在一定的责任缺少。
	服务对象	服务对象	4	服务对象对项目实施效果的满意程度。	满意度大于等于 90%的得满分，满意度小于 90%且大于等于 80%的得 4 分，满意度小于 80%且大	4	企业对东莞虎门港综保区实施情况整体的满意

一级 指标	二级 指标	三级 指标	分 值	评分说明	评分标准	评分	评分理由及依据
	满意度(4分)	满意度			于等于 60%的得 1 分，满意度小于 60%不得分。		情况为 90%以上
评价等级		优（100-90 分），良（89-80 分），中（79-60 分），差（59 分及以下）		评价得分		67.1	

