

2020 年城乡公交运营补贴项目 绩效评价报告

项目名称：2020 年城乡公交运营补贴项目

主管单位：范县交通运输局

项目单位：濮阳交运范县公共交通有限公司

委托单位：范县财政局

评价单位：上海锦航会计师事务所有限责任公司

2021 年 10 月

一、项目概况

为贯彻落实《河南省人民政府关于城市优先发展公共交通的实施意见》（豫政〔2014〕66号，以下简称《意见》）中：“切实解决老百姓出行‘最后一公里’，加快发展城市公交，突出公益属性，完善财税扶持政策”等要求，2016年市政府转发了市交通运输局市财政局《濮阳市城市公交成本与收入规制实施办法（试行）》，用于规范公交企业成本核算收入，对公交企业进行一定数额的财政补偿，从而推进城市公交持续、健康、稳定发展，提升城市公交服务水平，满足居民群众不断增长的出行需求。

范县政府积极响应，于2019年3月26日召开县长会议，会议通过关于农村客运“村村通客车”提质工程提案，按程序选择有运营资质，有投资能力的国有运输企业。范县交通运输局（以下简称“县交通局”）最终选定濮阳市汽车运输公司负责范县城乡公交运营，并与其签订特许经营协议，特许经营服务期限为8年，并在范县设立濮阳交运范县公共交通有限公司（以下简称“县公交公司”）。依据范县城乡和村镇的公交线路和公共交通停靠站点的规划要求，投放140辆公交车辆。

本项目于2019年8月1日起开始运营。截至2020年末，县公交公司共有职工200余人，车辆140辆，运营线路48条，覆盖574个行政村，年营运里程540.19万公里，年运输乘客178.3万人次。平均运营260天，单车日平均行驶里程为148公里。县财政局共拨付财政资金2100万元。

县交通局负责制定行业考核办法，对公交运营进行监督、考核管理；对车辆设施及动态服务进行定期或不定期监测。县公交公司根据《范县公共汽车和电车客运线路特许经营协议书》进行线路运营，落实县交通运输局下达的公交线路的调整、运行和管理等。

二、评价工作开展情况

评价组自 2021 年 8 月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位和所内方案评审等关键环节，形成本次绩效评价关注点：一是作为具有公益性和市场化双重属性的行业，关注公交公益服务与市场服务之间的关系，实施精细化公交服务购买；二是结合购买服务特点，关注项目实施环节管理的规范性；三是作为财政补贴项目，从财政资金投入最少、社会效益最大视角，关注城乡公交市场化改革推进情况，为完善本市公交从传统公交向现代公交转型发展提供建议。

评价组围绕项目评价关注重点，以实施效果为导向设计本项目绩效评价指标体系，通过文献阅读、专家访谈、实地调研和公众评判等方法开展调研。期间，访谈项目主管部门，了解新组建公交公司项目管理、资金使用及运营效果；收集县公交公司 2019-2020 年相关的业务及财务数据，分析成本构成的合理性；查看日常考核记录、抽查部分凭证等材料，了解实际管理情况；访谈行业管理专家，了解城乡公交运营模式及发展方向；实地调研公交设施及场站管理情况。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成该项目 2020 年度的绩效评价报告。

三、绩效分析

2020年，县公交公司投入车辆140辆，运营里程完成率128.62%，年度运营人次178.3万人次。新能源车辆占比达到100%，总体运营情况良好，居民满意度较高。

但该项目车辆利用率不高，以里程同为27公里的10号线和4号线为样本，4号线平均每车每天运营170公里、每日安排6班次，10号线平均每车130公里、每日安排4班次；同时本项目的成本核算不够合理，2020年折旧费、保险费多计入成本538.92万元，招标费、招待费等费用与运营无关；公交服务创新效益不明显。

四、经验与问题

（一）主要经验及做法

1.支付系统优化升级，适应发展新形势

为适应范县县城建设发展需要，及时跟进居民形成的移动支付惯性和“路径依赖”，公交公司与相关技术部门在平台、技术、创新运营等方面合作，构建了“互联网+智慧交通”运营体系，采用“掌上公交”APP、云支付、支付宝扫码购票乘车付款方式后，居民享受扫码乘坐公交的快捷度进一步提升。

2.新能源车辆推广力度大，提前完成双百目标

县公交公司先试先行，积极推行新能源汽车推广应用及产业化发展实施方案，截至2020年底，所有车辆均为纯电动公交车，提前完成了百分百纯电动、百分百空调车的目标任务，公交车辆档次得到大幅提升，居民出行环境持续向好。

（二）存在的问题

行业主管层面：

1.成本规制办法部分条款不清晰，未及时更新标准值

目前的成本规制办法是在2016年制定的，从政策层面保障了城乡公交的社会公益性。但部分条款内容界定不清，企业在操作时容易混淆，不利于对该部分金额的正确核算。例如：成本规制办法第六条（二）规定，根据现有车辆使用实际，在实际消耗的5%上下范围内据实计入规制成本，未明确是按照实际消耗量及规制单价计入，还是按照实际发生金额计入。规制办法第六条（十六）规定的其他费用，未明确范围，导致企业发生的业务招待费也计入成本规制范围内。

2.主管部门履职不到位，日常监督缺失

县交通局作为行业主管部门，对专项资金的使用、行业服务进行监督管理。但调研中发现，县交通局并未对县公交公司的实际运营情况进行考核，表现在三方面。一是根据特许经营协议，县交通局应以定期检查与不定期抽查的方式对乙方的运营数据给予核实，确保运营数据的真实性有效性。但实际访谈中了解到，县公交公司因车载GPS的失灵，导致车辆运营里程数据不准确、运营天数有误；二是要求县公交公司应每月汇总车辆调度信息、运营信息、耗能情况，实际情况是县公交公司车辆日志、排班信息并未进行存档报送；三是关键的乘客需求及满意度均未进行调查，不利于对公交服务质量的进一步提升和考核。

运营单位层面：

1.财务管理制度不够完善，运营成本与规制成本不一致

在实地调研企业财务数据、现场勘察及访谈过程中了解到，县公交公司会计核算体系和成本规制体系不同，无法将成本核算细化至单车，且公交行业数据多而杂，在财务数据合并分析过程中，容易产生误差，不利于对单项成本的控制和考核。评价过程发现，账面计算有两处与规制要求取值方式不一致，根据账面固定资产购置，140 辆车价值为 3951.33 万元，2020 年车辆折旧费为 635.38 万元，账面计入成本折旧费为 773.98 万元。折旧费与轮胎费应按规制要求计入成本，招待费和差旅费不应计入成本，保险费合理性不够。

2.公交运营车辆等资产利用程度不高

评价小组从 48 条线路中选择运营的 21（1 号线-21 号线）条线路，依据设备记录的运营里程、线路拥有车辆数等数据计算，车辆日利用率最低是 13 号线，为 23%，平均车辆利用率为 64%。

3.档案保存完整性不足，台账管理有待加强

评价过程发现，县公交公司无法提供 2019 年-2020 年度排班表，档案缺失，不利于县交通局对其进行监管，导致审计资料不足，审计工作难以开展。

五、评价结论

评价认为，范县城乡公交运营补贴项目设立依据充分、项目总体运营情况良好、项目效益较明显。通过该项目的实施，解决了老百姓出行“最后一公里”的需求。但该项目的补贴方式、补贴标准不够合理。

运用评价组设计并经过被评价单位、委托方同意的评价指标体系及评分标准，该项目绩效评价总得分为**80.1**分，按照绩效评级标准，评价等级为“良”。

六、有关建议

（一）建议主管部门对公交运营补贴开展专项审计及满意度调查

建议在安排补贴预算资金时，委托专业的第三方机构对县公交公司自承接该项委托以来的实际运营情况进行专项审计，并结合范县实际情况规制定额形成较为合理的收入及成本构成，提高预算资金的合理性和准确性。同时，通过满意度测评等方式，及时收集居民群众的反馈意见，有效提高公交服务质量水平。

（二）完善办法，增强成本规制的约束力

建议主管部门对目前试运行的成本规制办法进行修改完善，明确成本费用中的约束性指标（如“其他费用”的构成和比例）；建议资金使用单位加强对单位成本的核算，按照规制办法设置相应的成本科目，分月份、季度、半年、年度等时间段进行监控，充分发挥财政资金的效用。

（三）强化组织领导，落实主体责任

建议县交通局会同县财政局，对公交企业成本与收入审计工作制度化，深入研究对公交运营及财政投入的监管办法。落实预算主体和监管主体的责任，同时结合居民出行需求对公交线路进行优化调整，提高居民群众出行便利度。

（四）完善管理机制，加强日常管理

建议县公交公司在财务方面，根据县交通局制定的规制成本进行单独核算，可将成本细化至单车。管理方面，台账由专人进行监管，及时存档，台账内容完整、记录方式规范、数据齐全，能够全面反映项目开展过程，便于查询、审计。

七、其他建议

随着经济社会的发展，社会公众的消费理念、消费内容和消费层次不断升级，人民群众的出行结构、出行需求和出行方式发生深刻变化，对城乡公共交通的便捷程度、出行的舒适程度以及安全保障水平等服务品质要求不断提高。要进一步加强供给侧结构性改革，优化供给结构，着力提高服务供给侧的质量和效率，提升服务针对性和精准性，实现量质并举、全面发展。

建议政府在设立公交补贴制度时，综合考虑社会可承受能力、公共财政能力、城乡公交运营成本、企业可持续发展等因素，建立并完善城乡公交成本票价制度和票价动态调节机制。建立健全考核管理方案，使公交服务质量考评和政府补贴有机结合，真正做到公交“投入-产出”的合理控制，提高财政资金使用效率。

建议县交通局等行业主管部门，科学建立公交运营成本标准，合理界定公交行业各项运营成本范围，明确公交企业的政策性亏损与经营性亏损。同时，加强公交公司成本控制力度，提升降本增效积极性，实现平衡公交行业企业化运营与公交服务准公共产品的双重特性，兼顾财政的承受能力和公交企业的可持续发展。

建议公共交通行业主管部门，坚持在以需求为导向的公交体系架构下，创新公交运营模式。在未来依托云计算、大数据、5G应用等，在时间上、空间上优化客流与运力的精准调度，以市场需求为基础，实现公交的智能化、网联化、共享化。