

2019 年度公共汽车运营成本规制 项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据市委、市政府《关于全面推进预算绩效管理的实施方案》和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》（津财绩效〔2020〕12号）等文件要求，天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组，于2020年9月-10月，对天津市交通运输委员会2019年的“公共汽车运营成本规制”项目开展了绩效评价。该项目评价结果为80.06分，评价等级为“良”，有关情况如下。

一、项目基本情况

（一）项目背景

1.项目立项依据

2012年12月29日国务院下发了《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号），要求各城市人民政府要将公共交通发展资金纳入公共财政体系，重点增加大容量公共交通、综合交通枢纽、场站建设以及车辆设备购置和更新的投入，完善价格补贴机制，同时要求各城市要通过公众参与、专家咨询等多种方式，对公共交通企业服务质量和运营安全进行定期评价，结果作为衡量公交企业

运营绩效、发放政府补贴的重要依据。

天津市委、市政府对公共交通行业健康发展高度重视，为有效缓解公交企业债务风险，促进我市公交行业可持续发展，科学核定纳入我市财政补贴范围的公交企业运营成本，激励公交企业提高运营质量，提高财政资金使用效率，天津市交通运输委员会（以下简称“市交通运输委”）、天津市财政局（以下简称“市财政局”）、天津市国资委（以下简称“市国资委”）启动我市公交运营成本规制工作。2019年市交通运输委、市财政局、市国资委联合印发了《关于印发天津市公共汽车运营成本规制及配套办法的通知》（津交字〔2019〕132号），天津市公共汽车运营成本规制及配套办法包含：《天津市公共汽车运营成本规制办法（试行）》《天津市公共汽车运营财政补贴办法（试行）》《天津市公共汽车年度运营服务计划编制办法（试行）》。

2.项目实施主体

项目实施主体为天津市公共交通集团（控股）有限公司（以下简称“公交集团”）及其下属公司。

（二）项目主要内容及目标

1.项目主要内容

项目依照《天津市公共汽车运营成本规制及配套办法》，核定公交集团执行行业管理部门备案的运营计划、政府指令

性任务以及计划外开辟新线路提供公交运营服务所产生的运营成本，根据财政补贴计算公式：应发财政补贴=（核定成本金额-公交票款收入-其他业务目标利润）×绩效考核成绩系数-实收专项补贴，确定财政补贴金额。补贴采取“按季预拨、次年清算”方式拨付公交集团。市、区两级财政在每季度末，按照年度补贴预算的 25%，向公交集团预拨财政补贴，次年经第三方机构对公交集团进行年度成本监审后，核定应发财政补贴。

成本规制及配套办法有效期为 2 年，自 2019 年 4 月实施。本期项目实施期间为 2019 年 4 月-12 月。

2.项目绩效目标

项目的实施是贯彻落实市委、市政府公交优先发展战略，加快我市公共交通事业发展的体现，可以促进公交集团健康稳定和持续发展。

具体绩效目标：完成公交成本规制及配套办法的各项规定要求，核定运营成本、强化公交集团成本控制，提高运营服务质量，保障市民公交基本出行需求。

（三）项目资金情况

项目 2019 年 4 月-12 月公交票款目标收入 7.50 亿元，截至 2019 年 12 月 31 日，项目涉及 506 条公交线路，实际载客里程 2.31 亿公里，实际票款收入 6.65 亿元。根据《天津

市公共交通集团（控股）有限公司成本规制专项审计报告》成本监审的结果，成本规制范围内成本项目核定金额合计 19.17 亿元，通过财政补贴计算公式确定财政应负担补贴 9 亿元，公交集团收到属于成本规制项目市、区财政补贴合计 10.60 亿元，应退财政补贴 1.60 亿元。

公交集团分别于 2019 年 1 月 8 日和 2019 年 1 月 30 日归还以前年度拖欠中国石化销售有限公司天津石油分公司的燃油费共计 1 亿元，涉及成本规制期间（2019 年 4 月至 12 月份）的资金为 7500 万元。

根据《天津市公共交通集团（控股）有限公司成本规制专项审计报告》：鉴于该资金用于解决市公交集团以前年度历史债务问题，建议公交集团退还财政局补贴资金共计 8531.48 万元，其中退还市级补贴资金 2812.10 万元，退还各区补贴资金 5719.38 万元。

市财政局 2019 年拨款情况、各区财政资金拨付情况见表 1、表 2。

表 1 市财政局 2019 年拨款情况统计

单位：万元

时间	拨款金额
2019 年 3 月 12 日	6000
2019 年 4 月 9 日	6000
2019 年 5 月 7 日	5000
2019 年 6 月 14 日	6000
2019 年 6 月 19 日	4000

时间	拨款金额
2019年6月26日	15000
2019年7月23日	10000
2019年8月15日	4000
2019年8月21日	8000
2019年9月12日	5491.87
2019年9月16日	3000
2019年9月20日	6000
2019年10月14日	6656.26
2019年10月21日	7000
2019年10月25日	3900
合计拨款金额:	96048.13
归属于成本规制项目拨款金额:	72036.10

表2 各区财政资金拨付情况表

单位: 万元

所属区	资金到位时间	补贴金额	备注
武清区	2019年9月30日	460.89	-
滨海新区	2019年11月13日	4260	-
津南区	2019年11月14日	2000	-
宝坻区	2019年11月14日	666.54	-
武清区	2019年11月18日	1326.09	-
北辰区	2019年11月18日	1283.72	-
海河教育园	2019年11月18日	189.64	-
滨海新区	2019年11月20日	2827.85	市财政局代付
宁河区	2019年11月26日	1100	-
西青区	2019年12月13日	5712.17	市财政局代付
北辰区	2019年12月13日	855.82	-
武清区	2019年12月13日	884.06	-
东丽区	2019年12月16日	2000	-
津南区	2019年12月19日	3588.90	-
静海区	2019年12月19日	1544.62	-
东丽区	2020年1月9日	2150	-
宁河区	2020年2月5日	706.50	-
蓟州区	2020年2月5日	1051.35	-
空港经济区	2020年6月4日	1395.14	-
合计拨款金额:		34003.29	
归属于成本规制项目拨款金额:		34003.29	

二、绩效评价情况

（一）绩效评价方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合项目的特点，采用案卷研究法、抽样统计法、专家评议法、数据统计分析法、公众评判法等方法，定性与定量相结合，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益4个方面对本项目开展绩效评价。绩效评价指标体系详见附件。

（二）绩效评价结果

经过综合评价，公共汽车运营成本规制项目得分 80.06 分，评价等级为“良”。其中，项目决策 12 分，项目过程 18.36 分，项目产出 35.36 分，项目效益 16.34 分，项目自评报告扣 2 分，具体情况见表 3。

表 3 2019 年公共汽车运营成本规制项目绩效得分情况表

单位：分值						
指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	减分项	合计
分值	17	23	40	20	-	100
得分	12	18.36	35.36	16.34	-2	80.06
得分率	70.59%	79.83%	88.40%	81.70%	-	80.06%

评价结论：项目的实施基本达到了强化公交集团内部成本控制，降低运营成本，提高运营服务质量的的目的，总体完成了项目既定目标，但仍存在财务核算不准确、部分成本控制目标未完成的问题。

三、项目产出及绩效

（一）项目产出情况

1.公共汽车运营情况

项目涉及公交线路 506 条，2019 年 4 月-12 月计划载客里程 250.19 百万公里，计划配车数量 6400 部。2019 年 4 月-12 月公交集团实际载客行驶里程为 230.63 百万公里，排除 5 月、8 月、9 月因天津举办残运会的影响，计划载客里程完成率为 93%。实际投入运营车辆数为 7905 辆，公共汽车车辆投入率为 123.50%。日均客流量在 0.20 万人次以上的线路运营服务时长满足运营时间的要求。公交线路整体运营情况满足考核相关要求。

2.运营安全情况

2019 年 4 月-12 月，运营过程中发生责任事故次数为 619 次，责任事故率为 2.68 次/百万公里；发生交通违章 1440 笔，交通违章率为 0.1822 件/车；96196 客服中心通过各种渠道共受理投诉类工单 30945 件，认定有责投诉 126 件，乘客投诉处理办结率为 100%。公交线路运营安全情况满足考核相关要求。

3.新增线路情况

通过合理开辟新线路，可以优化线网布局，填补公交空白，增加公交线路覆盖。2019 年公交集团共开辟线路 22 条，其中填补公交空白、增加公交线路覆盖开通常规线路 13 条；

为繁荣夜间经济，开通夜间巴士专线 5 条；开通通勤线路 4 条。截至 2020 年 9 月 30 日，2019 年开通线路中仅通勤 654 已停运，保持新增线路数量为 21 条，新增线路保持率为 95%。

4.成本控制情况

成本规制范围内成本项目实际发生额合计 20.43 亿元，核定金额 19.17 亿元，其中能耗费、保修和轮胎费、事故损失费、其他直接运营费 4 项运营成本的实际发生额超过成本规制办法规定的核定限额，超支 7804.43 万元。除上述 4 项成本外，人员工资、保险费、管理费等其他成本均控制在成本限额内。

（二）项目实现的效益

1.公众出行体验改善程度

通过优化运营路线，保证乘客乘车等候时间，提高换乘便捷程度可以有效改善公众公交出行体验感受。2019 年公交集团共开辟线路 22 条，共优化调整线路 46 条，公交线路发车间隔达标率为 93%，站点准点率为 86%。乘客对乘车的等候时间、换乘的便捷性等方面均持满意态度。

2.公交服务改善程度

在《天津市公共汽车运行报告（2019 年度）》对车貌与车内清洁程度满意度调查中，约有 89%的乘客对车貌与车内清洁程度表示满意，认为车内清洁程度良好，环境整洁、温

度适宜。运营公交车辆整体整洁程度良好，智能化设备运营良好，车辆标识基本能够做到规范、明晰，为居民公共出行提供了良好的服务。

3.对公众出行的保障

项目内涉及 506 条（含快线、区间线等）公交线路，线路覆盖了天津市市内 6 区、环城 4 区以及滨海新区、空港经济区、海教园区、武清区、静海区、宁河区、蓟州区、宝坻区共计 18 个区，另外为保障居民清明扫墓出行，在清明节前后会开通清明专线 16 条。2019 年 4 月-12 月天津市公交客流总计达 45249.93 万人次，日均客流量 164.60 万人次。公交线路运营范围覆盖面广，服务了大量的普通居民，保障了居民的日常出行需求。

四、存在的主要问题

（一）缺少项目专项预算，绩效目标不明确

成本规制配套办法于 2019 年 9 月颁布，规定成本规制项目自 2019 年 4 月实施，公交集团、市交通运输委未对成本规制项目进行预算申报，未提交绩效目标申报表，缺少清晰、可衡量的具体绩效指标反应项目绩效目标。

（二）目标收入测算应多因素综合考量

根据《市国资委市交通运输委市财政局关于下达 2019 年票款收入及其他业务净利润考核任务的通知》，公交集团

2019 年全年的考核任务目标为，票款收入 10 亿元。但是地铁线路的不断完善，私家车逐渐增多，共享单车、共享汽车投放量的增加，增加了可供居民选择的出行的方式，将会对公交客流量产生影响，居民选择公交出行的比率会影响票款收入的完成；因公交线路对老年人、残疾人、军人有一定程度的优惠，公交出行的人群结构，也会对客票收入的完成产生影响；另外公交企业收入来源拓展情况也是影响收入的一个重要因素。因此在目标收入制定时应该多方面因素综合考量。

（三）区级财政资金保障未能有效落实

根据《天津市公共汽车运营财政补贴办法（试行）》要求，补贴采取“按季预拨、次年清算”方式。但各区级财政拨付补贴资金时并未按照此时间要求执行，区级补贴于 2019 年 9 月开始拨付，其中部分补贴资金于 2020 年拨付，具体拨付时间详见前表 2。区级补贴资金到位不及时，项目资金保障未能有效落实。

（四）项目过程精细化管理不够

1.存在财务核算不规范的问题

公交集团及其下属子公司存在财务核算不规范的问题，如：未按规定成本项目设置成本明细科目，不同子公司对同一经济事项采用不同会计科目核算，业务处理时会计科目选

择不正确等。

2.未建立精细化成本核算体系，成本缺少可比性

未按照成本规制内容设置成本核算科目，未建立精细化成本核算体系，不同子公司间成本控制情况横向可比性差。另外，成本规制项目仅试行了9个月，以前年度的成本数据与成本规制监审的成本数据在公司范围、统计标准等核算口径上存在较大差异，成本不具有可比性，无法准确衡量成本规制项目对公交运营成本的降低程度。不同时期成本控制情况纵向可比性差。

3.成本监审报告出具不及时；无法进行资金清算

成本规制采用按季预拨，次年清算的方式，次年四月底前，由市交通运输委、市财政局组织第三方机构对公交集团进行年度成本监审，核定应发财政补贴。次年五月底前，市财政局与公交集团进行年度清算，并由市交通运输委、市财政局将清算结果函告各区人民政府，公交集团对接各区清算区级补贴资金。成本监审报告于11月正式出具。成本监审报告是核定公交集团运营成本、评价成本控制效果、进行资金清算的重要依据。监审报告能否及时出具，将影响资金清算的时效，影响财政资金的使用效益。

（五）部分成本超出核定限额，未能达成成本控制目标

2019年4月-12月成本规制及其配套办法内规定的成本

项目能耗费、保修和轮胎费、事故损失费、其他直接运营费共 4 项运营成本，审计调整后的实际发生额大于成本规制办法规定的核定限额，超支 7804.43 万元，未能实现预期的成本控制目标。具体情况见表 4。

表 4 超支成本统计表

单位：万元

成本项目	实际发生额	监审后金额	核定限额	超支金额	超支比例
能耗费-柴油费	32742.54	32742.54	28645.86	4096.68	14.30%
能耗费-电力费	11523.01	11619.43	10462.34	1157.09	11.06%
能耗费-燃气费	149.27	149.27	89.43	59.84	66.91%
保修和轮胎费	13209.62	10794.89	9683	1111.89	11.48%
事故损失费	1971.78	1338.90	750	588.90	78.52%
其他直接运营费	7662.67	7471.30	6681.27	790.03	11.82%
合计	67258.89	64116.33	56311.90	7804.43	-

五、相关建议

（一）合理测算预算金额并按规定申报绩效目标

建议预算申报、预算批复环节加强精细化管理，提升预算编制的科学性，需要进行预算调整的项目，按照《预算法》规定，及时申请调整预算，确保预算的完整性、科学性，并按照《天津市财政支出绩效评价管理办法》有关要求，全面、准确、合理地做好项目绩效目标申报。

（二）完善补贴发放机制，及时拨付资金

公交企业对政府补贴需求具有很强的时效性，从公交企业的成本结构分析，公交成本中最主要构成要素是人员工

资、能耗、车辆维修等，人员工资需要按月发放，燃油、润滑油，维修费用等每天都需要支出。在发放补贴资金时应考虑企业实际用款的时间需求，才能较好地发挥财政补贴资金对公交企业经营的最大支持。财政补贴资金应制定满足时效的发放机制，及时拨付到位。保障公交运营的资金需求，保证公交运营稳定。

（三）完善财务核算体系，强化运营成本精细化管理

进一步加强日常运营管理和成本控制，按照成本规制及配套办法设置财务核算体系、服务考核体系，建立公交车辆的运营数据库，按照车型、线路、逐月的行驶里程、维修数据、客运量、燃油或电量消耗等，制定分类成本管控措施，对人工、单耗、保养材料费、行车事故费等主要成本进行重点管控。定期进行预算执行分析，及时跟进成本控制效果，动态调整成本管控措施。落实考核经济责任，进一步加强企业内部管理，提高制度的执行力，实现成本规制降本增效的目标。

（四）调研完善成本规制各项标准，建立激励约束机制

1. 调研完善成本规制的各项标准

成本规制对象涉及面广，各项成本影响因素复杂，难以用恒定的标准进行测算。需要结合实际不断完善成本规制标准值，才能尽可能做到成本核定科学准确。可以通过与国内

其他城市开展交流与合作，共享相关公交营运数据资料的方式，获取更全面的行业信息。同时可向已实行公交成本规制的城市进行调研，参考其他城市规制成本的设置，考虑增加规制成本的项目，如运营相关折旧费、运营相关财务费用等，吸取其他城市的有效经验，为我市公交企业提供不断优化的资金补贴方案。

2.完善成本节约奖励机制，鼓励企业提高运营成本管理水平

若企业在运营过程中以成本达到成本规制要求的数据为目标，将缺少进一步优化管理，降低成本的动力。完善奖励机制势在必行。通过有效的成本节约奖励机制，促进企业不断提升成本管理水平。

（五）拓展收入来源，提高目标收入完成度

公交集团 2019 年取得票款收入 8.37 亿元，较 2019 年 10 亿元目标收入有较大差距，公交集团应积极探索提高收入的方法。建议借鉴外省市经验，通过研究制定专线、班线，发展包车业务等方式，拓展客票收入来源；同时可以分析出行规律，结合换乘优惠，改变公交出行的人群结构，提升居民公交出行率，吸引更多收费人群乘坐公交车。

（六）完善线网优化方案，提高公交基础设施水平

调整优化公共汽车线网布局，按照裁弯取直、削密补疏、

减少重叠、填补空白的原则，优化线路。针对天津市轨道交通建设进度及特点，加强与轨道交通的有效衔接，加大地面公交对轨道交通的“喂给”，发挥公交线网的接驳和换乘作用；优化补充未开通轨道交通区域的公交覆盖。推进公共交通场站建设，保障公交运营车辆停放，降低非运营里程的成本消耗，增强服务设施保障作用。有效组织相关部门对公交专用车道及道路设施进行优化。为公交企业成本规制的实施创造良好的营运环境。