

附件 2

2017 年广州市公共交通财政补贴项目 专项资金财政支出绩效评价简要报告

广州市光领有限责任会计师事务所

一、评价概况

（一）项目基本情况

受广州市财政局委托，我所对“2017 年广州市公共交通财政补贴项目”实施了第三方绩效评价，形成评价报告。项目由广州市交通委员会（以下简称“市交委”）依据《广东省人民政府关于城市优先发展公共交通的实施意见》（粤府〔2013〕120 号文）、《广州市公交行业政策性财政补贴方案》（穗发改〔2016〕1091 号）等政策文件组织实施。该项目以财政补贴额度为杠杆，促使公交企业充分挖掘自身潜力，推动管理水平的提高，同时加强对公交企业服务质量的监督。使公交低票价的公益性得到了保障，公交行业实现平稳发展，满足群众出行需求。

（二）项目资金情况

2017 年度共涉及财政资金 43.85 亿元。补贴对象为广州市 12 家经营城市公共交通客运企业以及广州快速公交运营管理有限公司。当年实际支出 43.85 亿元，预算支出执行率 100%。共补贴我市 12 家城区公交运营企业以及快速公交运营公司，共涉及我市城区公交系统约 900 条线路，约 11500 辆运营用公交车，

承担日均客流约 540 万人次。

（三）项目绩效目标

2017 年项目预期实现的绩效目标是：一是落实公交优先发展战略，降低市民公交出行成本，引导市民选择公共交通出行；二是落实公交公益性，缓解公交票价与成本倒挂的问题，促进我市公交行业平稳可持续发展；三是引导企业发展绿色环保公交；四是引导企业提高服务质量及运行效率，提高财政资金使用绩效。补贴公交车企业覆盖率、补贴公交车线路覆盖率、公交车刷卡票价补贴覆盖率均达到 100%。

（四）评价结果

本次评价采取书面评价、现场评价及满意度调查等方法，公共交通财政补贴资金的投入、过程、产出和效益等方面实施评价，最终项目绩效评价等级为“良”。

二、项目绩效

补贴政策将各公交线路的运营成本、运营里程、发车间隔、服务质量都纳入了补贴分配要素之中。持续监督各公交企业的运营情况，力求不断提高运营效率以及服务质量。据满意度调查数据，常规公交乘客以及公交从业人员都对公交补贴政策的效果表示较为认可，近年乘客满意度都在 80% 以上。严格落实公交优先政策，为广州市创建全国首批“公交都市”作出贡献。

（一）有效降低群众出行成本，引导群众公交出行。广州市

常规公交票价自 1996 年以来，未作大的调整，常规公交线路维持在空调车 2 元、非空调车 1 元的水平。公交补贴政策让广大乘客享受到了十分实惠的公交票价优惠，通过财政补贴的形式令常规公交车的票价一直维持在 2 元的价格，通过羊城通六折优惠、特殊群体半价或免票等方式进一步降低广大群众的出行成本。2017 年广州市城区公交平均人次运营成本约为 3.3 元，实际人次平均票款 1.29 元，群众公交出行投入减少率约为 60.91%，出行成本下降明显。广州市 2016-2017 年公共交通机动化出行分担率约为 55.4%（市区范围），其中 2017 年度我市中心六区日均公共交通机动化出行共计 1568.72 万人次，常规公交占机动化出行约 573.62 万人次，比例占比约为 36.57%。可见票价优惠政策有效引导群众选择常规公交出行，令常规公交出行成为群众出行的主要方式之一。

（二）维持我市公交行业健康发展。市交委通过日常管理及清算审计，监督各受补贴企业持续降低运营成本，提高运营效率。2017 年 12 家公交企业城区公交运营成本约为 71.40 亿元，实际运营公里数 87964.35 万公里，平均每公里运营成本约为 8.11 元。低于北京（14.63 元）、上海（12.83 元）、深圳（9.39 元）等我国一线城市，单位运营成本相对较低，公交资源的运用效率较高。通过补贴节能与新能源环保车型公交车辆运营成本，鼓励公交企业积极更新清洁能源公交车。2017 年度城区公交共有 11599 辆公交车投入运营，其中约有 9518 辆清洁能源公交车占比 82.06%，

节能效益显著。

(三)保障公交行业服务质量。为监督公交行业的服务质量，财政补贴资金的3%按企业综合考评结果分配。市交委根据《2017年度公交企业综合考评工作方案》对各公交企业进行综合考评工作，其中9家公交企业获得优良评分（100分满分，85分及以上为优良），优良率达75%。市交委每年聘请第三方调查机构，对我市公交乘客进行满意度调查，近年满意度均达到80%以上，公交服务质量得到群众认可。

四、存在问题

(一) 公交补贴政策更新进度较慢

2008-2016年广州市公共交通财政补贴政策由市发改委负责牵头制订，市交委负责政策实施与项目管理。但因编制步骤较多，整体耗时较长，导致2015-2016年度补贴政策《广州市公交行业政策性财政补贴方案》（穗发改〔2016〕1091号）直至2016年中才正式发布。而2017-2018补贴政策由市交委负责牵头制订，但需要等待市发改委印发《广州市2017-2018年公共交通价格改革工作方案》（2017年9月）后再制订新一轮公交补贴方案。2017-2018公交补贴方案市交委会同相关部门于2018年1月份已完成方案初稿，截止至同年8月仍处于征求意见阶段。

(二) 公交从业人员收入偏低，工作压力较大

2017年度公交从业人员的人均月收入以及工资增长幅度皆略低于我市同期年平均工资水平。其中公交车司机的收入水平较

高，平均月人均可支配收入约 7,000-8,000 元。但与我国其他一线城市或周边地区相比仍属偏低，而且增长速度较为缓慢。导致我市公交司机出现人手紧张、招聘困难、老龄化等问题较为突出。广州市现有公交司机劳动强度较大，加班情况普遍。长期以往，将对公交企业的安全运营带来较大的隐患，对公交行业的健康发展产生严重的不利影响。

（三）补贴资金分配细则与实际操作仍需进一步完善

根据目前实行的补贴政策，一部分的补贴资金按公交服务质量及综合考评(含安全生产)结果分配。2015-2016 年市本级财政补贴资金的 3%按企业综合考评结果分配。该分配要素占补贴分配要素的比例较低，通过补贴政策引导公交企业提高服务质量的效果有限。

2015-2016 年补贴方案中有一项为“员工工资补贴”，原来补贴内容为保障公交司乘人员队伍稳定，按员工实发工资与社平工资的差额进行补贴。实际清算工作中，将 2015、2016 年度的公交司机工资水平均与我市 2014 年度社会平均工资数据进行比对，从而判断工资水平是否达标。未能实现司机工资水平与当年社平工资标准进行对比，补贴资金清算考核工作仍需进一步完善。

目前我市实施的公交票价优惠政策自 2010 年以来都未有作出调整，长时间未进行调整或优化的优惠政策，可能不利于根据实际情况促进公交资源合理分配。

（四）公交补贴财政资金压力较大

近年来，我市实施的公交补贴政策需求财政资金额度呈现持续增长的态势。每年补贴金额已经由 2015-2016 每年 37.87 亿元上升至 2017 年度的 43.85 亿元，升幅较大。而且因为中央油补金额的逐渐减少，导致市财政承担的补贴资金比例亦逐年上升，为我市财政资金造成了较大的压力。公交企业运营成本逐年增加，年均增速 3.8%。在成本增长项中，造成成本增长的主要原因在于人工成本刚性上涨较快。

五、若干建议

（一）加快补贴政策制订进度

市交委应作为主导方尽早完成 2017-2018 年度的广州公交补贴政策与实施细则。今后应优化制订补贴方案及实施细则的流程，提高整体编制流程的效率。建立定额补贴额度调节机制，使补贴额度科学、客观地反映公交特许经营企业的实际运营情况，可以保障公交特许经营企业良性发展，市民享受安全、快捷、便利的公交服务。根据公交行业的最新发展情况，及时更新补贴政策。

（二）调整人员结构，合理提高公交从业人员薪酬福利水平

公交行业作为劳动密集型行业，薪酬待遇支出是最大额的成本内容，约占总额的 40-50%。因此优化人员结构，合理分配人员成本显得十分重要。一方面，科学合理安排线路运力、高低峰发车间隔，并严格按照发车间隔执行，控制车辆无效行驶里程，

减少“空驶”现象。另一方面，合理确定公交企业职工人员规模，优化内部人员结构，增加线上人员的比重，降低线下人员的规模，使“线上线下人员比”“人驾比”达到合理水平，从源头控制公交人力运营成本。同时建议各公交企业切实提高公交车司机的薪酬待遇水平，并妥善处理外地户籍公交车司机的户籍、住房、探亲问题，令其对广州更有归属感，提高其稳定性。

（三）进一步优化补贴资金分配细则

结合实际情况优化分配细则，建议将原定“3%补贴资金按企业综合考评结果分配”的分配模式进行优化，适当提高补贴额度与服务质量考评的关联性。加强对公交企业的经营考核，激发企业降本增效的主动性，实现社会效益和经济效益相统一。同时可以参考上海、深圳、杭州均建立的成本限制规则，对公交成本支出约束，超标准成本不予补贴。更新公交从业人员的收入保障机制，确保公交从业人员收入水平达到我市年平均工资水平，稳定公交从业人员队伍。同时调研我市最新的公交运营情况，适当调整现行的票价优惠政策，提高资源分配效率。

（四）尝试通过政府购买服务方式发展城区公交事业

建议广州公交补贴政策向杭州、新加坡等地区学习先进经验，转变为政府购买服务的形式发展城区公交事业。政府购买服务方式能充分体现公交行业的公益性和市场化的有机结合，保证公共产品的供应和促进公交服务水平的提升，实现市场资源在公交行业的优化配置，应该是未来补贴机制发展的方向。第一阶段

可以先行选择几条线路作为试点，测算各线路的运营成本及营收能力，通过公开招投标的方式，评选合格的公交运营企业。采取“定额包干，考核奖惩”的模式，利用服务质量监督考评机制核定最终购买服务资金额。持续引导公交企业提高运营效率，通过市场竞争促使公交行业节省成本，减轻财政资金压力。