

2023 年度济宁市公交运营补贴资金项目 绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

2017 年 6 月，济宁市实施公交企业成本规制，对公交企业运营公交线路所产生的车辆运营成本、人工成本等支出，公交企业票款等收入不足以弥补的亏损由市级财政给予补贴。2020 年 11 月和 2021 年 10 月，济宁市进一步明确由市交通运输部门聘请第三方机构负责补贴清算工作，财政部门根据清算审计报告和当年财政补贴预算按季预拨，年终清算。

2.公交企业基本情况

目前，从事济宁城区公交和城际公交运营的企业为济宁市公共交通集团有限公司（简称公交集团），济宁城际公交集团有限公司（简称城际公交）、济宁高新正义公共汽车有限公司（简称正义公交）等 3 家。截至 2023 年底，3 家企业共运营公交线路 236 条（含助学公交 96 条），线路长度 4206 公里，年营运总里程 11874 万公里，运营车辆 2218 台，公交企业职

工 4033 人，年客运量 9142 万人次。

3.公交运营成本支出情况

专项审计报告显示，2020 年—2023 年，城区公交和城际公交运营成本分别为 5.68 亿元、7.01 亿元、8.11 亿元和 8.66 亿元，年均增幅 13.5%。主要原因在于：新增车辆较多，购置款、折旧费和财务利息费同步增长；里程增加，里程费和人工费同步增长等。

4.补贴资金测算情况

2020 年—2023 年，城区公交和城际公交运营补贴测算数分别为 3.95 亿元、5.24 亿元、7.61 亿元和 7.73 亿元，年均增幅 22%。2020 年—2023 年财政实际补贴资金 3.82 亿元、4.27 亿元、4.9 亿元和 5.17 亿元，年均增幅 10.68%。

（二）项目绩效目标

1.总体目标

通过实施公交运营补贴政策，弥补公交行业生产经营成本支出，提高公交出行分担率，提高群众公交出行满意度，保障公共交通体系绿色健康运营和可持续发展。

2.年度目标

公交运营线路超过 146 条，运营正班率超过 80%，补贴发放及时率 100%，绿色公共交通车辆比例 90%，乘车群众满意

度超过 80%，降低群众出行经济成本，公众出行更加便利。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

通过分析项目在运营效率、成本控制、居民出行便利覆盖度等关键指标上的达成情况，全面反映项目实施成效，识别优势和不足。为政策完善和运营优化提供科学依据和实用建议，促进公交系统在更好地服务于市民出行需求的同时进一步减轻财政负担，推动公交服务高质量、可持续发展。

2.评价对象及范围

本次绩效评价对象为 2023 年度济宁公交运营补贴预算资金 5.39 亿元。涉及济宁市交通运输局、公交集团、城际公交和正义公交。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1.评价思路

本次评价根据文件要求，制定绩效评价指标体系和评价方案。评价过程中结合公交运营特点，围绕项目的决策、过程、产出、效益四个方面开展现场调查、资料收集和佐证材料的验证等工作，有针对性地梳理公交运营的实际情况，评估项目实施的产出和效益。

2.评价重点

关注补贴资金在公交运营中的分配和使用情况,确保资金按照预算规定使用。评价单位班次客运量、单位标台客运量等指标,关注公交线路运营效率。

3.评价指标体系

本次评价的指标体系主要包括 4 个一级指标、12 个二级指标、27 个三级指标。一级指标包括决策、过程、产出、效益 4 个指标。二级指标和三指标根据项目情况具体细化。

4.评价标准

依据《济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》(济财绩〔2020〕6号)要求,本次绩效评价综合绩效级别具体分为 4 个等级:90(含)—100 分为优、80(含)—90 分为良、60(含)—80 分为中、60 分以下为差。

(三)评价组织实施与评价方法

本次绩效评价工作分为前期准备、非现场评价、现场评价、综合分析、撰写与提交绩效评价报告五个阶段。采取比较分析法、公众评价法和现场调研法进行分析评价。

三、评价结论及分析

(一)综合评价结论

该项目绩效评价得分 80.28 分,评价结果为“良”。

（二）指标分析

1.决策指标分析

项目立项依据充分、程序完备，整体上属于公共财政支持范围，在市县级财权事权分配上，市级财政分担比例偏高。绩效目标存在成本、产出和效益指标涉及到的核心绩效指标设定不完整的问题，无法有效衡量公交企业实际运营绩效情况。

2.过程指标分析

2023 年，济宁公交运营补贴资金项目预算 5.39 亿元，实际支付 5.17 亿元，执行率 96%。市政府、市财政局和市交通运输局虽然制定了补贴资金管理办法、成本规制管理办法，但未明确财政补贴上限，未明确市级主管部门在线路调整、公交车辆购置等重大事项方面的审核监管责任。资金使用较合规，但项目单位内部监督检查机制不够完善。

3.产出指标分析

2023 年，济宁市公交运营总里程较上年增长 34.15%，客运量较上年增长 34.13%。公交运营完好车辆平均利用率为 89.16%。2023 年新购置了 1014 台新能源公交车，但存在线路运能过剩情况；购置款均来源于借款，车辆折旧费与财务利息费逐年增长。2020 年—2023 年公交运营成本年均增幅达到了 13.5%。

4.效益指标分析

济宁公交有效满足了弱势群体和优待群体的便捷出行需求，公交线网延伸到社区和村镇，并实现了公交卡互认互通。此外，公交服务普惠性实施较好，有效履行了社会责任。社会公众对公交公司的整体满意度达 93%。但完全的免费政策，导致公交资源无序占用，非刚需人群在高峰期挤占有限的公交资源，对公交刚需群体的出行舒适度产生一定影响；造成公交票价与运营成本不相匹配。

四、项目实施成效

（一）实现城乡公交一体化，均等化服务高水平

济宁市围绕交通强国建设，落实公交优先发展战略，始终坚持民生取向，加大公共财政投入，着力提升公交行业服务水平，促进公共交通事业高质量发展。

（二）民生福利保障程度高，缓解拥堵效果显著

济宁市在实施 60 周岁以上老年人、退役军人免费乘坐公交的优惠政策基础上，还在全国率先常态化实施早晚高峰时段公交全免费乘坐政策。公共交通为城市缓堵和绿色低碳发展做出了重要贡献。

五、发现的问题及原因分析

（一）监管审核机制不健全，公交企业成本控制意识不

强，运营成本增速过快

现行制度未明确主管部门对线路数、车辆数、车型等新增、调整审核机制，未明确财政资金补贴上限。实际执行中公交公司缺少对运营线路优化调整的总体规划设计，控费意识不足。

（二）自我造血能力不足，公交企业运营收入低

公交企业其他经营收入来源较少，反哺公交主业能力较弱，公交票价与运营成本不相匹配。

（三）运力规模与实际需求不匹配，公交线路运营效率不高

1.配车数量多，公交车满载率低。城区和城际公交线路2023年客运量与2019年基本持平，均为9100万人次左右，但车辆数从1674辆增加到2218辆，增加了32.5%。公交车辆全天平均满载率仅22.8%，低于30%的行业最低标准。

2.线路客流效益不高，空驶现象明显。城区83条常规公交线路中，32条线路运营效率低于线路取消阈值10人次/班次，占比38.6%；52条线路客流强度低于同类型城市导则规定的100人次/百公里，占比62.7%；89.2%的线路全天满载率未达到行业导则规定的30%—70%之间。城际33条线路中，有14条线路未达10人次/班次，占比42.4%。

（四）全过程绩效管理不严格，企业经营成本、财政补

贴投入水平、公交运营效益三方面未能协调统一

一是绩效目标核心指标不完整，缺失分项成本，如新增购置车辆数量指标等关键指标。二是绩效评价标准不明确，绩效评价结果应用不充分。三是补贴资金实际投入与运营成本和运营效率未紧密挂钩。

六、相关建议

（一）完善补贴资金管理办法，落实主管部门监管审批责任

一是公交公司要科学编制年度运营计划，报市交通运输局审核通过后组织实施。二是明确财政资金补贴上限，并建立补贴额度与绩效评价结果挂钩机制。三是调整市县财政补贴分担比例，将城区公交、城际公交补贴资金市县分担由原城区 7:3、城际 6:4，统一调整为 5:5。

（二）建立票价动态调整机制，逐步推进部分线路市场化运营

调整票价结构，采取分段计价模式；优化免费政策，建议将早晚 2 小时的公交高峰免费时段缩短至 1 小时，适时根据以后年度绩效评价结果，取消早晚高峰免费乘车政策；逐步推行部分线路市场化运营。

（三）优化年度运营计划，逐步平稳降低运营成本

在保证平稳运营的基础上，建议分三年逐步优化调整城区 83 条常规公交线路中客流强度低于 100 人次/百公里的 52 条线路，调整城际 33 条线路中未达到 10 人次/班次的 14 条线路。结合运营计划调整人工成本、里程成本、固定成本。

（四）建立健全定额补贴和绩效评价机制，提升补贴科学性

一是改变现行“兜底”补贴方式，根据线路数、公里数和车辆数等综合测算结果，结合往年运营成本，合理确定年度定额标准，对公交企业实行“定额”补贴。二是建议根据国家、地方和行业标准，借鉴其他城市典型经验，结合运营计划方案，围绕数量、质量、效率、安全、乘客满意度等 5 个方面设计评价指标体系，按年度开展绩效评价。三是充分应用绩效评价结果，督促公交企业从运营管理、账务核算、档案管理等多维度加强和规范企业内部管理。