

2020年公交线路运营补贴支出项目 绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目立项背景及实施目的

优先发展公共交通是缓解交通拥堵、转变城市交通发展方式、提升人民群众生活品质、提高政府基本公共服务水平的必然要求，是构建资源节约型、环境友好型社会的战略选择。为此济宁市政府根据国务院、省政府相关文件精神，于2016年3月颁布《关于优先发展公共交通的意见》（济政办发〔2016〕9号），确立了公共交通在城市交通出行中的主体地位，提出了济宁市区公共交通5年发展目标。

为实现上述目标，济宁市政府将公共交通发展资金纳入公共财政体系，列入公共财政预算，并于2017年6月颁布《济宁市公交投入和补贴资金管理办法》（济政办发〔2017〕9号）及《济宁市公交企业成本规制管理办法》（济政办发〔2017〕12号），明确了公共交通企业运营成本规制及公共财政补贴机制。

（二）项目内容和预算支出情况

1. 项目内容

济宁市公共交通集团有限公司（以下简称“公交集团”）是市属一级企业、国有公益性单位，包括分别独立核算的公交集团

本部、2 家分公司、3 家子公司。分公司、子公司均不涉及济宁市城区公共交通运营业务，公交集团本部单独核算经批准的济宁市城区公共交通线路运营业务，承担着济宁市任城区、高新区、太白湖新区、经济技术开发区等城区公共交通客运任务。2020 年计划新购电车 200 辆、新开线路 20 条，进一步优化线网布局，提高公交覆盖率、班次密度、正班正点率及优惠乘车政策宣传力度，为群众提供方便、快捷、经济、舒适、绿色、安全的城乡公共交通服务。

2. 预算支出

公交运营补贴资金来源于国有资本经营预算，市财政直接拨付公交企业，其中上年度清算资金一次性拨付，本年度预拨资金按季拨付。2020 年城区公交运营补贴市级资金共拨付 14,207 万元，其中：2020 年预拨 13,093 万元，2021 年清算拨付 1,114 万元。

（三）项目绩效目标

1. 总体绩效目标

自 2016 年开始，用 5 年左右时间，通过发展大容量公共交通工具，加快公共交通场站建设，不断优化线网布局，提高公交覆盖率、班次密度和正班正点率，着力提升公共交通服务质量，形成布局合理、高效快捷的城乡公共交通体系。确立公共交通在城市交通系统中的主导地位，同时改善步行、自行车出行条件，倡导绿色出行。从 2016 年至 2020 年底，济宁市区（任城区、兖州

区、济宁高新区、太白湖新区、济宁经济技术开发区）新开通公交线路 40 条，建设 BRT 公交线路 2 条（一纵、一横），开通运行都市区快速公交线路；新增、更新公交车 1600 标台，万人拥有公交车 15 标台，其中清洁能源和新能源公交车辆的比重达到 75%以上；建成公交换乘枢纽站 20 处、首末站 10 处、加气（油）站 3 处、公交专用道 20 条，基本实现中心城区公交站点 500 米全覆盖，行政村公交通达率达到 90%以上，公交车平均运营速度不低于 15 公里/小时，公交车进场率达到 100%，公共交通机动化出行分担率达到 50%以上。

2. 2020 年度绩效目标

2020 年运营区域内新开通公交线路 20 条、延长线路 3 条、优化线路 8 条，总运行线路达 87 条、总运行线路长度达 1279.70 公里以上；公交车投放量 1160 辆，全部为绿色能源公交车；年公交运行 3860 万公里，客运量 3200 万人次，班车正班率 98%以上，班车车容车貌达标率 93%以上，投诉、问政回复处理率 100%，乘客满意度达 91%以上。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价的范围和目的

本次绩效评价范围仅为承担 2020 年主城区公交运营服务的公交集团本部。主城区包括任城区、高新区、太白湖新区、经济技术开发区。

本次绩效评价目的是通过对 2020 年公交运营补贴资金投入使

用情况、公交企业运营管理服务情况进行调查分析，客观评价公交运营补贴专项资金取得的成效，总结项目经验，提出改进建议，为进一步优化财政资金分配使用提供参考。

（二）评价依据

1. 相关政策、规章、文件制度

（1）济宁市政府办公室《关于优先发展公共交通的意见》（济政办发〔2016〕9号）；

（2）济宁市政府办公室《济宁市公交投入和补贴资金管理办法》（济政办发〔2017〕9号）；

（3）济宁市政府办公室《济宁市公交企业成本规制管理办法》（济政办发〔2017〕12号）；

（4）济宁市交通运输局、济宁市财政局《济宁市公交企业年度计划和运营服务考核办法》（济教运〔2017〕17号）。

2. 绩效评价相关文件制度

（1）《济宁市人民政府关于全面推进预算绩效管理的意见》（济政字〔2015〕113号）；

（2）《关于印发〈济宁市市级预算绩效目标管理暂行办法〉的通知》（济财办〔2014〕13号）；

（3）济宁市财政局《济宁市市级项目支出第三方机构绩效评价工作规程（试行）》（济财绩〔2020〕5号）；

（4）济宁市财政局《济宁市市级项目支出绩效自评工作规程》和《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);

(5)《济宁市财政局关于进一步规范委托第三方机构参与预算绩效管理有关事项的通知》(济财绩〔2021〕5号)。

(6)《济宁市财政局关于配合做好市财政重点绩效评价工作的函》(济财绩函〔2021〕5号)。

(三)评价指标体系

1.评价指标

本项目评价指标体系涵盖决策、过程、产出和效益四个方面,设计了4项一级指标、14项二级指标、34项三级指标,采用百分制计分方式,其中:

决策(14分),包括项目立项、绩效目标、资金投入3个二级指标、6个三级指标;

过程(16分),包括资金管理、组织实施2个二级指标、5个三级指标;

产出(35分),根据管理办法的要求,结合项目特点,分别设计了产出数量、产出质量、产出时效、产出成本4个二级指标、13个三级指标;

效益(35分),根据项目特点,选取了社会效益、经济效益、生态效益、可持续性影响、社会公众或服务对象的满意度等5个二级指标、10个三级指标。各项指标定义、评分标准和评分细则详见附表1:项目绩效评价指标体系。

2.综合绩效等级评定标准

本次绩效评价综合绩效级别依据财政部《关于规范绩效评价结果等级划分标准的通知》（财预便〔2017〕44号）确定，分为4个等级：综合得分在90—100分（含90分）为优；综合得分在80—90分（含80分）为良；综合得分在60—80分（含60分）为中；综合得分在60分以下为差。

（四）评价方法

1. 评价思路

本项目评价范围仅为承担2020年主城区公交运营服务的公交集团本部，评价对象为其完成城区公交运营服务所产生的绩效，故本次评价为现场评价全覆盖，实行书面评价和现场评价相结合。评价组先对书面资料进行综合分析评价，再到运营服务现场对乘客满意度、公交线路、站点设置、车容车貌等进行现场评价，两者结合梳理出问题清单及基本数据信息，对照评价指标、评分标准进行评分，再结合行业专家意见，形成综合评价结论。本次评价过程中主要采用了比较法、因素分析法及公众评判法等三种评价方法。

2. 实施过程

按照济宁市财政保障中心计划，本项目绩效评价工作自7月19日开始，至8月31日结束，包括前期准备、现场评价、综合分析和撰写报告等阶段。

（1）前期准备

评价组前期准备工作主要包括：根据项目特点，成立6人评价工作组；到公交集团开展前期调研，充分了解公交集团运营情况；

以“市级项目支出绩效评价指标体系框架（参考）”为基础，结合项目特点，设置个性化指标，细化评分标准，完善评价指标体系；编制资料清单、设计调查问卷，制定评价实施方案；方案经济宁市财政保障中心组织评审通过后，与主管部门、项目单位对接评价路线、评价需要提供的资料和时间等事项。

（2）现场评价

评价组按照实施方案到现场进行实地勘察、资料核对、和分析评价。召开座谈会，听取项目运营情况介绍；对提供的资料、填报的数据进行现场核查，对账务进行审计；到公交站点实地勘察、问卷调查；对现场取得的资料初步分析评价。

（3）综合分析和撰写报告。

对所有资料进行梳理、汇总，对评价结论及得分进行总体评判和调整，形成最终评价结果。根据绩效评价结果，按照市财政规定的文本格式撰写评价报告。报告初稿经本所三级复核后提交主管部门、实施单位征求意见，通过充分沟通，形成评价报告终稿，提交济宁市财政保障中心评审。

三、评价结论情况

（一）综合评价结论

2020 年公交线路运营补贴支出项目绩效评价结果为 96.79 分，评价等级为优，其中：项目决策类指标权重为 14 分，得分为 12.50 分；项目过程类权重为 16 分，得分为 15 分；项目产出类指标权重为 35 分，得分为 34.44 分；项目效益类指标权重为 35 分，

得分为 34.85 分。

（二）绩效情况分析

1. 项目决策指标分析

本指标满分 14 分，得 12.50 分，得分率 89.29%。项目立项依据充分，符合济宁市优先发展公共交通文件精神。与公交集团职责范围相符。立项程序基本规范，绩效目标设置与公交集团实际工作内容具有相关性，项目预期产出效益和效果符合公交集团正常的业绩水平，也已将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标。预算编制履行了规制审计、服务考核等论证测算程序，预算额度测算、分配依据比较充分。主要扣分原因：主管部门与公交集团未签订特许经营协议，影响立项材料的完整性；部分绩效指标分类不恰当、长期绩效指标与年度绩效指标对应衔接性不强，如年度时效指标设定为新增线路 20 条、延线线路 3 条、优化线路 8 条，根据内容应分类为数量指标更恰当。

2. 项目过程指标分析

本指标满分 16 分，得 15 分，得分率 93.75%。项目资金管理规范，制度落实基本到位。2020 年有责投诉 41 起，主要内容为到站未停车、越站甩客、强行变道超车、言语不当，与乘客发生争执、司机开车用手机视频聊天等，运营管理制度执行不很规范，车辆进站、离站，驾驶文明等方面有待提高。

3. 项目产出指标分析

本指标满分 35 分，得 34.44 分，得分率 98.40%。2020 年度

项目产出数量、质量、时效、成本等指标完成情况较好。计划营运里程超额完成，千公里事故率、投诉问政率逐年下降，服务质量进一步提高，其他大部分指标均完成既定目标。主要扣分原因：2020 年完成线路优化 7 条，计划线路优化 8 条，线路优化实际完成率 87.50%；2020 年 11 条公交线路平均站距超过标准值，占比 15.28%。

4. 项目效益指标分析

本指标满分 35 分，得 34.85 分，得分率 99.57%。项目社会效益、经济效益、环境效益均成效显著。客运量超计划完成，人均线路长度逐年增加，进一步改善了城区交通环境。低票价乘车、老年人、学生等优惠乘车、上班高峰免费乘车政策，使居民出行成本进一步降低。全部投入使用新能源公交车，实现了尾气零排放，改善城区居住环境。服务对象满意度 90.04%。主要扣分原因：2020 年每万人人均公交车保有量 10.83 辆、2019 年每万人人均公交车保有量 7.03 辆，人均公交车保有量年降低率 2.56%；服务对象满意度 90.04%，低于本年满意度目标值 91%。

（三）取得的成效

1. 城区公共交通运行保障能力及服务水平持续提升

公交集团 2020 年新开通城区公交线路 22 条、延长线路 3 条、优化线路 7 条，总运行线路达 102 条、总运行线路长度达 1,624 公里、运营公交车 1,165 辆，人均线路条数增长率为 17.65%、线路长度增长率 15.90%，进一步提升了城区公交运行保障能力。2020

年星级驾驶员结构比率提升到 87.69%，千公里事故损失下降率 43.64%，投诉问政率下降 25.43%，发车正班率提升到 98%，城区公交综合服务水平得到进一步提升。

2. 有效缓解城区交通压力，改善城区出行环境

2020 年在疫情影响下，完成公交运营里程 3,963.91 万公里、完成客运量 3,435 万人次，有效缓解了城区交通压力，改善城区出行环境。

3. 积极落实政府惠民政策，树立公交惠民新形象

2020 年新办学生卡 5,089 张、老年卡 30,473 张、拥军卡 22,035 张、绿色出行卡 214 张。至 2020 年年末共办理学生卡 24,609 张、老年卡 208,626 张、拥军卡 22,035 张、绿色出行卡 214 张。2020 年老年人及学生等优惠乘车刷卡 1,540 万人次，节省出行成本 2,396.44 万元。春节期间免费乘车、上班高峰免费乘车、老年人免费乘车、学生、军属优惠乘车、低票价等优惠乘车政策的实施，降低了公众出行成本，树立了公交惠民新形象，使广大乘客共享经济发展成果，提高了群众的幸福感和满意度，客观上促进了社会和谐发展。

4. 实现绿色公交，降低城区车辆尾气污染

新能源公交车具有零排放、无污染、无噪音的特点。公交集团 2020 年又购入新能源车 200 辆，至年末已全部更换为新能源公交车，真正实现零排放，在节能减排、低碳环保，降低城区车辆尾气，缓解城区空气治理压力，创建绿色交通城市方面做出了积

极的贡献。

5. 助力出行，打造智慧公交新模式

公交集团 2020 年完成海信智能公交综合管理系统、车载刷卡系统、智能调度系统的升级改造。按照“互联网+现代治理”思维，创新运用大数据、云计算、人工智能等前沿科技，完成了“云桌面”推广应用。“全国交通一卡通”及新一代公交 IC 卡（CPU 卡）的正式发行，实现了跨地域、跨交通方式的互联互通，并与腾讯、银联展开深度合作，城区公交线路全部实现微信刷码乘车，银联二维码扫码乘车等移动支付方式。本年度还推进应用了人脸识别新型车载收费机，可在学生坐公交时快速识别匹配学生人脸数据，实现刷脸乘坐公交车。城区公交线路智能化水平的全面提升，进一步提高了公众出行便利度，形成了济宁智慧公交新模式。

四、存在的问题

（一）在绩效指标明确性方面，存在部分绩效指标分类不恰当、长期绩效指标与年度绩效指标不衔接情况

审核本项目绩效目标申报表，存在部分绩效指标分类不恰当、长期绩效指标与年度绩效指标不衔接情况。如申报表中 2020 年度“时效指标”填制为新增线路 20 条、延线线路 3 条、优化线路 8 条，分类不恰当，根据内容应分类为数量指标更恰当。又如申报表中，长期绩效“数量指标”设置为“公交运营线路 100 条、购置公交车数量 191 辆”，年度绩效“数量指标”无相对应内容；年度绩效“质量指标”设置为“班车车容车貌达标率、星级以上驾

驶员比例”，长期绩效“质量指标”无相对应内容；其他“时效指标”、“经济效益指标”也存在长期指标与年度指标不衔接情况。

（二）在管理制度执行方面，运营服务管理制度执行不严格，车辆在进站、离站、驾驶文明等方面有待进一步提高

公交集团 2020 年收到有责投诉 41 起，主要内容为到站未停车、越站甩客、强行变道超车、言语不当、与乘客发生争执、司机开车用手机视频聊天等，运营服务管理制度执行不严格，如：2020 年 4 月 24 日 15 时许，11 路公交驾驶员驾驶公交车在济宁环保产业园站到站未停车，致使车内乘客未能下车；2020 年 5 月 16 日 20 时 05 分，25 路公交驾驶员驾驶公交车在交通信号灯路口左转强行变道超车，引起被超车驾驶员及公交车内乘客不满；2020 年 11 月 10 日 14 时 20 分，5 路公交驾驶员驾驶公交车行驶至太白湖辅道站停车后，鸣笛催促车内乘客下车，使用不当言语与乘客发生争执；2020 年 12 月 11 日 14 时 07 分，1 路公交驾驶员驾驶公交车时用手机视频聊天 5 分钟，乘客拨打市长公开热线投诉。车辆在进站、离站、驾驶文明等方面有待进一步提高。

（三）在项目产出方面，优化线路计划未全部完成，部分公交线路站点平均间隔未达到最优标准

公交集团 2020 年计划优化线路 8 条、实际优化线路 7 条，线路优化实际完成率 87.50%，有 1 条线路未优化完成。

根据《城市道路交通规划设计规范》GB 50220-95（建标[1994]808 号）文件关于公共交通站距的规定：公共汽车与电车市

区线标准为 500~800 米、郊区线标准为 800~1000 米；公交集团 2020 年运营公交线路 102 条，剔除助学公交等非常规线路后，纳入统计公交线路 72 条，其中：市区线 66 路平均站距 860 米、106 路平均站距 980 米、7 路平均站距 830 米，郊区线 63 路平均站距 1350 米、312 路平均站距 1150 米、522 路平均站距 1130 米、526 路平均站距 1280 米、527 路平均站距 1030 米、501 路平均站距 1420 米、401 路平均站距 1250 米、702 路平均站距 1220 米，上述 11 条公交线路平均站距超过标准值，占比 15.28%。说明部分公交线路站点密度需进一步增强，以便提高居民乘车便利。

五、意见建议

（一）绩效目标申报管理方面，建议公交集团按照省市政策和项目预算绩效目标管理办法的相关规定，结合省市公交政策、发展目标、本单位运营范围、服务对象、制度办法、运营数据等，科学、合理编制长期绩效目标与年度绩效目标，并细化、量化成具体产出数量、质量、时效、成本及效益指标，并正确指标分类，注意长期指标与年度指标的衔接对应。同时建议交通主管部门按照预算管理程序严格审核。

（二）运营服务管理制度执行不严格方面，建议公交集团进一步加强驾驶员定期培训，使其自觉遵守运营服务规范，安全驾驶、文明行车。同时加强督导、考核，最大限度提高服务质量，降低投诉问政次数，避免到站未停车、越站甩客、强行变道超车、言语不当等服务不规范现象。

（三）在线路优化及站点设置方面，建议公交集团按照计划完成线路优化，方便群众出行；同时应科学规划，合理安排，进一步提高部分公交线路站点密度，以便提高居民乘车便利。