

2020 年中山市公共交通发展资金 (历年成本规制)政策绩效评价报告



粤国众联咨字【2020】第 53-11001 号

广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司

二〇二〇年十一月



目 录

一、政策描述	1
(一) 政策背景	1
(二) 政策目标	2
(三) 政策内容	3
(四) 政策实施	3
二、绩效评价描述	5
(一) 绩效评价目的	5
(二) 绩效评价设计	5
(三) 数据收集与分析方法	6
(四) 评价的局限性	7
三、评价结论	7
四、主要绩效	12
(一) 稳步提升企业运营能力	12
(二) 公交服务水平不断提升	13
(三) 缓解公交企业运营压力	13
(四) 市民公共满意维持稳定	14
(五) 保障公交员工基本权益	15
五、存在问题	15
六、相关建议	19
附件	24

2020 年中山市公共交通发展资金 (历年成本规制)政策绩效评价报告

受中山市财政局委托,广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司(以下简称“我机构”)对中山市交通运输局(以下简称“市交通运输局”)的公共交通发展资金(历年成本规制)开展政策绩效评价。本次绩效评价主要以该政策 2019 年运行情况为主,延伸至该政策 2016 年-2018 年间政策运行情况。本报告是在审阅市交通运输局提交的相关佐证材料,组织专家组进行书面评审、现场核查等相关工作基础上形成的。经审核,中山市公共交通发展资金(历年成本规制)政策绩效评价等级为“良”。

一、政策描述

(一)政策背景

为贯彻执行上级政府政策性指令,满足市民出行需求,公交企业不断加大投入,其运营成本也逐步增大,加之中央成品油价格补助逐年减少造成企业现金流紧张等原因,企业经营压力剧增。若不及时调整补贴政策,将会导致公交企业经营亏损逐渐加大,甚至影响公共交通行业稳定。因此,为减轻公共交通企业因经营压力,保持公共交通行业稳定可持续发展,2015 年经市交通运输局、市财政局、发改局、审计

局、国资委、城建集团、公交集团等相关部门单位共同研究，结合中山市实际情况，修订了《中山市公共交通企业财政补贴及监督管理暂行办法》（中交〔2015〕680号），并编制了《中山市公共交通客运服务成本规制方案》（以下简称“原规制方案”），自2016年起实施，试行三年。2018年年底，原规制方案试行期满。2018年试行期满后重新修订，2019年1月11日，市政府常务会议决定继续执行原公交补贴政策，暂定延续半年。

2019年市交通运输局牵头会同市财政局、发改局、国资委、城建集团和公交集团成立工作小组，开展新一轮的规制方案文本修订工作。2019年12月4日，市政府常务会议上审议了新修订的补贴政策，会议决定原则同意《中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法》及《中山市城市公共交通客运服务成本规制方案》。

（二）政策目标

本政策总体目标为：贯彻落实“公交优先再优先”战略，明确公交公益性定位并推进公交发展适应市民出行需求，进一步提高公交服务水平，保持公交行业稳定持续发展，规范公交企业的成本和收入核算。

本政策2019年度绩效目标为：落实公交优先发展战略，通过成本规制补贴，维持公共交通补贴政策延续实施，进一

步推动公共交通民生事业健康和谐发展。

（三）政策内容

根据 2019 年新修订的《中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法》，成本规制补贴，是市公交集团执行低票价、落实乘车优惠政策、承担政府指令性任务等形成的政策性亏损，经核定，市财政按规定补贴，补贴资金与增收节支预算完成情况、服务质量信誉考核挂钩。成本规制补贴内容是对公交集团与公交业务有关的成本、收入进行规制，核定其亏损及补贴金额。与公交业务无关的成本、收入不纳入规制。

根据 2019 年新修订的《中山市城市公共交通客运服务成本规制方案》，公交规制成本指与公交业务有关的合理成本，等于经成本控制指标标准值或依照本方案规定的其他方法核定的各项成本之和，具体由运营成本，期间费用构成。其中运营成本包括人工成本、燃料费、折旧与摊销、保修材料费、轮胎消耗费、保险费、事故损失费、车辆租赁费、运营业务费；期间费用包括管理费用、财务费用。

（四）政策实施

成本规制补贴政策采用年前预算、当年预拨、次年请第三方机构审计清算的方式予以实施。具体实施过程如下：

- 1.编制预算。市公交集团（含市中南公汽公司）按要求

向市交通运输局提供公交运营及补贴的相关数据、资料、依据；市交通运输局编制预算，提交项目预算绩效申报表、项目可行性研究报告，报市财政局审核。

2.纳入财政预算。市财政局收到市交通运输局预算报告后，按相关要求研究纳入全市财政预算。详见《关于批复 2019 年度市级单位部门预算的通知》（中财预〔2019〕18 号）。

3.按季预拨财政补贴。年初编制全年成本规制补贴预拨计划，每季度初由市公交集团向市交通运输局提出当季拨付补贴申请（详见 2019 年市公交集团补贴申请文件如《关于拨付 2019 年第一季度财政补贴预拨款的请示》（中公交请〔2019〕5 号）等），市交通运输局审核后报市财政局审定。经市财政局核定，按季度预拨成本规制补贴，年末进行结算（详见 2019 年市交通运输局补贴预拨文件如《中山市交通运输局关于预拨市公交企业 2019 年第一季度市财政补贴资金的函》（中交函〔2019〕82 号）等）。

4、财务审计。市国资委负责对市公交集团年度财务审计，建立突出公共交通公益性服务与社会效益、经济效益相协调的绩效考核方案并对市公交集团实施考核。同时，市审计局结合工作实际需要对公共交通企业的财务收支和财政资金使用情况进行审计。

5、成本监审。市发改局牵头、市交通运输局配合，根

据市公交集团的年度财务审计结果，共同对市公交集团进行成本监审和成本规制。

6、开展预算绩效评价。市交通运输局按照市财政局绩效评价工作要求，制定《项目绩效评价工作方案》，组织公交企业对预算项目进行自评，确保预算经费有效落实，促进预算编制工作不断改善。

7、补贴资金管理。市公交集团加强内部建设，建立激励机制，争先创优，注重开源节流，努力降低运营成本。同时，完善并落实《公交运营财政补贴及专项资金管理办法》等财务管理制度，加强补贴资金使用管理。市交通运输局、市财政局进行监督，确保补贴资金专款专用，促使补贴产生应有的社会效益和经济效益。

二、绩效评价描述

（一）绩效评价目的

本次政策绩效评价，通过评价政策制定过程、绩效目标及绩效指标设置、政策执行过程及政策实施主要绩效表现，综合分析原成本规制补贴政策实施存在的相关问题，以及新政策中仍需完善之处，有针对性地提出建议，进一步改进和强化政策运行管理，切实提高政策实施效益。

（二）绩效评价设计

结合本政策制定、运行情况，以及补贴资金特点，确定

评价内容并相应选设指标及权重。形成本次包含 3 个一级指标、7 个二级指标、26 个三级指标的评价指标体系。评价内容主要围绕政策制定、政策运行、政策绩效三方面，其权重分别为：政策制定 10%、政策运行 30%、政策绩效 60%，详见附件。

（三）数据收集与分析方法

我机构通过文献研究、单位自评资料及信息报送、现场座谈等方式完成数据及信息的采集，对于收集到的数据、信息，我机构主要采取分析方法有：

1.目标预定与实施效果比较法。通过对项目当期实际产生的经济、社会效益结果与预期目标进行对比分析，定性、定量分析完成（或未完成）目标的因素，从而评价财政支出绩效及政策实施前后效果、社会影响情况。

2.专家评议法。通过行业、绩效管理、财务等相关领域的专家开展书面评价及召开专家现场评价会，对财政支出绩效进行分析，形成评价意见。

3.现场核查法。现场与项目实施（用款）单位进行深入沟通交流，检查其财务情况、管理情况和绩效表现等相关资料，对项目进行核实。

4.资料分析法。基于绩效评价过程中采用的数据、信息，对相关文件或报告进行研究、分析。

（四）评价的局限性

本次政策绩效评价局限性主要有两方面：一是，2019 年上半年由于新旧政策交替，政策对公交企业运营成本的影响与往年可比性不佳；二是，由于互联网经济下消费模式的转变、汽车家庭化、共享单车、共享助力车等市场冲击，一系列外部环境导致公交客流下降，一定程度上也影响了本政策的绩效表现，但本次绩效评价较难准确衡量这些外部环境对本政策绩效表现的影响大小。

三、评价结论

本政策原成本规制方案自 2016 年 1 月 1 日开始实施，实施期为 3 年，2018 年 12 月 31 日到期。由于新修订成本规制方案暂未敲定，后经市政府审议批准，延期半年，而 2019 年底重新修订的成本规制方案于 2019 年 7 月 1 日正式实施。根据市交通运输局提供的绩效评价资料，结合本次政策绩效评价指标体系，从政策制定、政策运行、政策绩效三方面评价本政策绩效情况，初步评价得分 89，评价等级为“良”，总体上看，该项政策在全省范围内具有一定的先进性，走出了一条具有中山特色的公交财政补贴实施之路，为全省公交财政补贴深化改革贡献了地方经验，具体评价结论如下：

1.政策制定

一是调研论证方面。本政策制定过程进行了充分的前期

调研工作，并经过反复论证。政策的制定与中央、省文件要求一脉相承。《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》、《广东省人民政府关于城市优先发展公共交通的实施意见》提出城市人民政府是发展城市公共交通的责任主体，要将公共交通发展资金纳入公共财政体系。本政策对贯彻落实中央、省文件要求一以贯之。

二是政策目的方面。本政策实施经市政府批复予以实施，符合市政府工作要求与发展规划，同时该政策实施也为缓解公交企业经营压力，使公交企业能够更好地满足中山市市民出行需求。同时，政策的制定契合国内多数城市通用模式，近年来，珠三角绝大多数城市均将公交发展资金纳入了公共财政预算，加大了对公交的投入。从效果来看，公共交通发展较好的城市，均是从民生和惠民战略考量，坚持地方政府作为责任主体，在科学合理的财政补贴下实现的。实质上，财政补贴相当于是间接补贴给了市民，体现了政府惠民和共建共享发展理念。

三是绩效目标方面。政策设计科学合理、操作规范有序。补贴政策对成本、收入、补贴项目、范围、程序、考核等进行清晰规定后，形成相应的工作规范，为政府对行业管理提供了有力抓手。政策制定符合中山实际，成本规制缺口可控。但本政策绩效目标设置不够细化，可衡量性不足，缺乏量化

信息予以体现政策预期目标。量化绩效指标值设置不够合理，均以 2018 年的实际实现值为 2019 年指标预期值。

2.政策运行

一是财务管理方面。该政策 2019 年预算为 43,775 万元，资金到位率、预算执行率均达 100%，年中也未发生预算调整，但资金到位及时率、资金管理有效性表现一般。首先，市公交集团按原预算安排于 2019 年 7 月 8 日申请第三季度补贴资金 10,000 万元，由于时值成本规制方案修订、新旧方案过渡期，规制成本和收入如何核算、是否沿用旧规制方案等问题没有定论，加之财政、交通等相关部门与公交企业就公交运营成本核算方式、范围及标准等核心问题未形成共识，需要进一步优化公交运营成本结构、压缩公交运营成本，经多次研究协商后，交通部门根据财政部门意见按 2018 年度总额于 2019 年 9 月 27 日预拨市公交集团 5,281 万元，因此影响了资金拨付及时性。其次，由于 2019 年为新旧方案过渡期，2019 年上半年按照旧政策核算、下半年按照新政策核算，新政策方案还未正式出台，2019 年成本规制专项审计至 2020 年 10 月尚未完成，导致预拨财政资不能及时清算。此外，公交企业财务记账不够明晰，财务账上不能区分不纳入规制的与公交业务无关的成本、收入，导致不能更直观、更清晰区分及核算纳入规制的成本和收入。

二是政策管理方面。首先，政策制度、人员保障落实情况。该政策执行主要依据《中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法》及《中山市城市公共交通客运服务成本规制方案》予以管理，两份文件中均对政策执行过程中各有关单位的职责进行了明确分工。政策实施过程基本要求执行，但存在资金申请文件不齐全、资金拨付不及时等问题。其次，政策检查监督工作开展情况。市交通运输局每年分上、下两次对补贴项目实施监督检查，检查内容包括制度完备性及有效性、资金的使用及入账管理等。另不定期对公交企业进行安全检查，但每季度检查频次差异较大，且未见相关整改反馈情况。再者，政策风险控制措施方面。本政策主要通过对补贴资金采取第三方审计、监督检查等相关措施控制政策运行风险，但相关监管责任单位风险控制措施落实不到位，监审有关工作开展不够及时。根据原政策要求，市发改局应于每年6月底前形成成本监审及规制报告，经现场核查，2018年9月30日市发改局出具市公交集团、市中南公汽公司2016年公交营运成本监审报告，2019年12月23日市发改局出具市公交集团、市中南公汽公司2017年至2018年度的公交营运成本监审报告，市发改局对2019年成本监审工作至2020年9月30日才完成；市交通运输局每年会委托第三方审计服务机构对上一年中山市公共交通企业

进行成本规制专项审计，但 2019 年由于新旧政策过渡期，上下半年执行政策不同，新政策又暂未出台，导致 2019 年成本规制专项审计工作截至 2020 年 9 月 30 日暂未完成。

3.政策绩效

一是政策产出方面。从 2016 年至 2019 年，中山市公交运营线路、年运营总里程呈平稳增长趋势，公交运营班次由下降转为增长趋势。随着中山市公交行业发展，服务市民总基数不断扩大，IC 卡数量、新能源公交车占比增长趋势放缓。

二是政策效益方面。由于互联网经济下消费模式的转变、汽车家庭化、共享单车、共享助力车等市场冲击，公交年客运量逐年下降，但从 2016~2019 年对比数据来看下降趋势有所放缓。2019 年本政策实施为公交企业节省运营成本约为 1,904 万元，降低市民出行成本约为 14,652.98 万元，全年未发生重特大安全生产事故。根据国家统计局中山调查队调查数据显示，2016 年、2017 年、2018 年市民对中山市公交服务满意率分别为 88.2%、88.5%、88.7%，连年稳步小幅提升。市交通运输局原计划 2020 年委托国家统计局中山调查队开展 2019 年公交服务满意度调查工作，但受新冠疫情影响取消了该项计划，且市交通运输局也未自主开展 2019 年公交服务满意度调查工作。建议市交通运输局借助短信、网络等平台，及时收集市民每年对公交服务满意情况。

总体上看，政策的实施不仅为企业可持续发展提供了长效保障机制，还实现了将更多资金投入到安全生产、服务提升、员工稳定等方面，实现了政府、企业、和市民三方共赢。

四、主要绩效

（一）稳步提升企业运营能力

截至 2019 年，公交企业开通线路数 196 条，公交 IC 卡数量 218.70 万张（含电子 IC 卡），年完成公交 301.21 万班次，年完成公交里程 13828.12 万公里。2016~2019 年期间，中山市公交运营线路、年运营总里程呈平稳增长趋势，公交运营班次也由下降转为增长趋势。而随着公交企业服务能力提升，服务市民总基数不断扩大，IC 卡数量增长速度虽有所放缓，但总数上仍在逐年增加。由于互联网经济下消费模式的转变、汽车家庭化、共享单车、共享助力车等市场冲击，公交年客运量逐年下降，但整体下降趋势明显得到改善。

表 1 2016~2019 年中山市公交客运企业运营情况

	公交线路数（条）	年运营总里程（万公里）	公交运营班次（万班）	IC 卡数量（万张）	公交年客运量（万人次）
2016	172	13521.74	291.13	30.99	21208.75
2017 年	180	13591.48	292.03	30.1	19165.87
2018 年	185	13636.53	290.97	96.57	17360.72
2019 年	196	13828.12	301.21	218.70	17271.19
2017 年增量	8	69.74	0.9	-0.89	-2042.88
2018 年增量	5	45.05	-1.06	66.47	-1805.16

	公交线路数(条)	年运营总里程(万公里)	公交运营班次(万班)	IC卡数量(万张)	公交年客运量(万人次)
2019年增量	11	191.6	10.24	122.13	-89.52
2017年增长率	4.65%	0.52%	0.31%	-2.88%	-9.63%
2018年增长率	2.78%	0.33%	-0.36%	220.82%	-9.42%
2019年增长率	5.95%	1.41%	3.52%	126.47%	-0.52%

(二) 公交服务水平不断提升

市公交集团通过整合资源，完成全市“公交一盘棋”，完善公交线网，优化车辆速度，提升服务品质和分担率。开通广东省第二条、中山首条快速公交示范线并实施同台免费换乘，加密线路营运班次，推行大站快线、村镇公交小巴差异化公交运营服务，启用智能公交系统和手机公共汽车实时到站查询系统。实施60岁以上新老中山老年人及残疾人免费和市民乘车5折优惠措施，IC卡五折优惠的实施在2019年为广大市民降低了14,652.98万元的出行成本，实现了公交票价优惠力度全省最大的社会效益，在全部公交车辆上为市民提供免费公交Wi-Fi服务，增强市民的公交出行获得感，成功创建首批省公交示范城市。

(三) 缓解公交企业运营压力

本政策执行主要目的为缓解中山市公交企业的运营压力，解决企业现金流紧张等问题。2016~2019年累计拨付公

交企业成本规制补贴 111,304.90 万元，节省公交企业财务成本约 4,841.76 万元。

表 2 2016~2019 年成本规制补贴金额

年度	拨付企业	到账金额（万元）
2016	市公交集团	18,512.00
2017		22,623.00
2018		25,281.00
2019		40,929.00
小计		107,345.00
2017	市中南公汽公司	1,113.90
2019		2,846.00
小计		3,959.90
合计		111,304.90

（四）市民公共满意维持稳定

根据国家统计局中山调查队调查数据显示，市民对 2016 年度公交服务满意率达到 88.2%，2017 年度公交服务满意率达到 88.5%，2018 年度公交服务满意率达到 88.7%，连年稳步小幅提升。2019 年度公交服务满意度调查受新冠疫情影响，尚未开展，但根据 2017、2018 满意度调查情况来看，市民对公交服务的满意度较为稳定。

（五）保障公交员工基本权益

公交集团在补贴政策支持下，全方位地关爱关心员工工作生活，稳定员工队伍。公交集团发挥薪酬导向作用，建立工资年度增长机制，通过预算保障合理控制工资增长，使工资水平逐步向中山市城镇非私营单位在岗职工小时工资水平靠拢，减少员工工资与行业水平差距大问题。积极创造条件关心员工工作生活，组织员工进行健康体检，做好员工饭堂、住宿各项后勤保障工作，开展慰问困难员工，为非中山户籍员工解决入户、子女就近入学问题，成立员工互助解困会，购买二次医保，帮助员工解决因重大疾病、意外事故等造成家庭生活困难的问题。

五、存在问题

（一）新旧政策衔接不够及时，监督检查工作落实不足

一是，政策修订工作开展及时性不足。原政策从 2016 年 1 月 1 日开始实施，实施期为 3 年，2018 年 12 月 31 日到期，但新修订的补贴政策于 2019 年 12 月 4 日才通过市政府常务会议审议。为保证补贴政策的不中断，2019 年 1 月 11 日市政府常务会议决定继续执行原公交补贴政策暂定延续半年，这在一定程度上影响政策实施效果的连续性，也影响了市交通运输局 2019 年公交企业成本专项审计工作推进。

二是，市交通运输局对安全检查工作安排不够合理。根

据《中山市运政业务现场检查（勘查）记录表》，检查主要集中在第一季度（6 次），而第二季度（2 次）、第三季度（2 次）、第四季度（1 次）较少，各季度安全检查次数差异较大，且未见相关督查发现问题整改反馈情况。

三是，政策运行过程中风险管控措施开展不够及时。本政策主要通过对补贴资金采取第三方审计、监督检查等相关措施控制政策运行风险。根据原政策要求，市发改局牵头、市交通运输局配合，共同对市公交集团进行成本监审和成本规制，并于每年 6 月底前形成成本监审及规制报告，现场核查发现成本监审工作开展及时性不足，2018 年 9 月 30 日市发改局出具市公交集团、市中南公汽公司 2016 年度公交营运成本监审报告，2019 年 12 月 23 日市发改局出具市公交集团、市中南公汽公司 2017 年至 2018 年度的公交营运成本监审报告，市发改局对 2019 年成本监审工作至 2020 年 9 月 30 日才完成。市交通运输局每年会委托第三方审计服务机构对上一年中山市公共交通企业进行成本规制专项审计，但 2019 年由于新旧政策过渡期，上下半年执行政策不同，新政策又暂未出台，导致 2019 年成本规制专项审计工作截至 2020 年 9 月 30 日暂未完成。

（二）部分资金拨付不够及时，拨付文件不够明细严谨

一是，部分资金拨付及时性不足。根据市公交集团提供

的补贴资金申请文件，市交通运输局提供资金拨付文件，以及市公交集团和市中南公汽公司提供的银行入账收据、银行进账单，市公交集团按原预算安排于 2019 年 7 月 8 日申请第三季度补贴资金 10,000 万元，由于时值成本规制方案修订、新旧方案过渡期，规制成本和收入如何核算、是否沿用旧规制方案等问题没有定论，加之财政、交通等相关部门与公交企业就公交运营成本核算方式、范围及标准等核心问题未形成共识，需要进一步优化公交运营成本结构、压缩公交运营成本，经多次研究协商后，交通部门根据财政部门意见按 2018 年度总额预拨市公交集团 5,281 万元，因此影响了资金拨付及时性，实际拨付时间为 2019 年 9 月 27 日，这些原因也导致市公交集团第三季度实际拨付金额（5,281 万元）与申请金额（10,000 万元）不一致。第三季度共拨付 5,531 万元，占全年拨付 13%。

二是，拨付文件不够明细严谨。11 月底，为减轻企业负担、提高资金使用效益，经财政、交通部门与市公交集团共同研究协商，同意按预算资金预拨市公交集团 15,648 万元，以及拨付市中南公汽公司 2018 年成本规制补贴 1,846 万元，由市交通运输局直接发函向市财政局申请拨付。经现场核查确认，市交通运输局提供了向市财政局申请拨付的文件，而市公交集团未提供申请文件。

（三）企业财务记账不够明晰，成本专项审计不够及时

一是，企业财务记账不够明晰。企业未进一步清晰财务记账，财务账上不能区分不纳入规制的与公交业务无关的成本、收入，导致不能更直观、更清晰区分及核算纳入规制的成本和收入。

二是，公交业务成本规制业务专项审计工作开展不够及时。2019 年度中山市企业成本规制专项审计工作至 2020 年 10 月尚未完成，导致预拨财政资不能及时清算。一方面若财政资金预拨金额大于规制清算金额，将导致财政资金长期沉淀在企业，不利于财政资金的高效运转；另一方面若财政资金预拨金额小于规制清算金额，因清算不及时，则增加了企业的财务负担。

（四）部分条款和内容不够合理，有待下一步修订完善

成本规制方案第十一条规定“若属新增车型，无法从周边城市同行准确获得数据，且企业暂无相关历史数据的，其新增后的前三年的燃料消耗量、保修材料费以及轮胎费据实核定。”按照近年大规模引进新能源公共汽车工作经验，此处的“三年”实际受新车保修期的影响较大，保修期保修材料费一般较低，不同的公交车及其零件的保修期并不一样，有的甚至超过三年达到六年。当特定零件过了保修期之后，维修费用会突然增加，仅参考前年的数据会降低标准值的准

确性及合理性。

（五）公企自身造血能力有限，公交客运量逐年降低

一是，随着中山市人口不断增加，城市空间规模不断拓展，机动化出行规模不断提高，交通设施用地落实难度进一步加大，目前中山公交企业自身基本造血能力极为有限，加上缺乏相关政策扶持，暂时难以借鉴成都、上海、香港等城市最大化利用城市公交场站综合开发资源的做法，加强公交企业造血功能。

二是，“互联网+”蓬勃发展，导致实体经济（商业街、城市综合体等）人气不高，消费模式的转变引起居民公交出行需求发生改变，导致公交客流下降；汽车保有量的大幅上升，加速汽车家庭化进程，机动化出行需求持续快速增长，分流公交客流；共享单车、共享助力车等市场冲击，分流公交客流；交通拥堵也导致公交班次准点率下降，造成服务不稳定，影响公交客流和企业客运收入。

六、相关建议

（一）尽快完成政策修订并实施，落实监督检查工作

一是，公交财政补贴政策保证了公交的社会公益性定位，真正实现了民生和百姓优先，促进了高品质的公交服务优化，深入推进了城市基本公共服务均等化，建议中山保持公交补贴政策实施效果的连贯性，尽快完成政策修订并予以实施。

二是，进一步落实监督管理工作，建立监督检查反馈机制。建议市交通运输局对政策涉及到的监督检查工作进一步进行明确、规范，并形成具体的制度性文件，落实监管责任，明确监管内容、监管频次，对监管过程中发现问题，建立有效的反馈机制，确保监管工作有效性。

三是，及时落实风险控制措施。建议市发改局、市交通运输局能够根据文件要求及时开展成本监审和成本规制工作，确保审查监督职责落实到位，加强对补贴资金风险的把控，保障政策执行安全性。

（二）及时拨付补贴资金，完善资金拨付手续及文件

一是，确保资金拨付的及时性。加快补贴资金申请审核速度，及时拨付补贴资金，以防公交企业因现金流紧张问题影响正常运营。

二是，完善资金拨付手续及相关文件。严格按照政策要求执行补贴资金申请、审批、拨付流程，确保各环节规范。对于拨付的每一笔补贴资金，确保市公交集团申请文件、市交通运输局拨付文件齐全，实际拨付金额与申请金额一致，并确保实际拨付资金与年度资金拨付计划在合理偏差范围内，充分发挥资金规划的制约效果。若遇特殊情况导致申请金额与实际拨付不一致，应在拨付文件中予以明确差异原因。

（三）提高财务资金管理水平，尽快完成成本专项审计

一是，为更好加强对补贴资金的管理，建议市公交集团及市中南公汽公司按照新修订的《中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法》及《中山市城市公共交通客运服务成本规制方案》，严格区分并清晰记账公交业务与非公交业务的收入及成本，便于相关部门及审计单位更直观、更清晰区分及核算纳入规制的成本和收入，便于对财政补贴资金的管理。通过提高财务资金核算及管理水平，有效盘活资金，根据存量货币资金情况及时调整短期银行借款规模，减少财务费用开支，逐步减少对财政补贴的依赖程度。

二是，建议尽快完成新政策修订工作，以便市交通运输局尽快开展 2019 年公交企业成本规制专项审计工作，完成成本规制补贴清算工作，避免财政资金的沉淀，抑或增加企业的财务负担。

（四）逐步完善成本规制指标设定及其补贴激励机制

建议由市交通运输局牵头对各类城市公交车车型的消耗标准进行归集整理，尤其是新增车型，制定有关标准值，以便更合理核定成本。进一步合理界定燃料消耗量、保修材料费以及轮胎费标准值。

（五）提高公交企业造血能力，强化交通需求综合管理

一是，建议加强公交企业造血功能的建设。经了解，成

都、上海、香港等在城市公交场站综合开发方面有着成功经验，即在满足原有设施公共交通功能的前提下合理设计，综合开发，利用其所得收益，弥补公交营运亏损。因此，建议中山市国资部门牵头加快研究建立公共交通导向的综合开发模式，将国有交通客运等资产资源划归公交板块，利用人才、综合客运枢纽、线网无缝衔接等综合优势，优先保障公共交通基础设施用地供应，进一步提高收入效益，弥补公交营运亏损，以减轻财政补贴的依存度。同时，参考广州、深圳等城市开通定制公交、和优化公交线路，合理确定公交线路长度的先进经验，探索提高公交企业收入路径。

二是，建议加强交通需求综合管理优化城市交通出行结构。建议中山市公安交警部门从私家车、摩托车、电动自行车等源头上管理，合理限制个人方式的出行结构和配置，逐步实现向公交出行方式的转移。主要措施有：优化交通流配置，以静制动，实施“区域差别”停车收费标准；鉴于近几年中山全市私家车数量增速迅猛，未来小汽车保有量增长应采用谨慎态度；鼓励群众与企业参与到需求管理活动中，积极配合政府城市文明建设工程，实行“无车日”、“公交日”等交通文明宣传活动，形成社会公共交通出行良好风气。

附件：中山市公共交通发展资金（历年成本规制）政策
绩效评价表

广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司

2020年11月4日



附件

中山市公共交通发展资金（历年成本规制）政策绩效评价表

一级 指标	二级 指标	三级指标		指标说明	评分标准	测评情况	得分
		名称	分值				
政策制定	10	调研论证充分性	2	反映政策制定前是否进行深入的工作。	视政策前期调研充分性判定。是否开展实地调研工作，是否形成调研成果。	市交通局牵头会同市财政局、发改局、国资委、城建集团和公交集团成立工作小组，走访珠海、惠州、东莞、广州、杭州、镇江、昆山等7个城市调研公交补贴政策，并委托省交通运输规划研究中心撰写形成专题报告。	1
		政策论证充分性	1	反映政策制定前是否进行充分的论证研究工作。	视政策前期论证充分性判定。是否制定相应的可行性分析报告或项目实施方案/计划等，是否经过部门研讨或专家论证研究等。	政策修订期间，召开2次小组会议讨论、3次会同市财政局专题研究、5次书面征求各相关单位意见。市交通局提供了部分修订过程文件、会议纪要等资料。	1
	2	政策目的相符性	2	反映政策实施目的是否与上级精神、本地规划相符，是否与社会需求相符。	政策实施目的与上级精神、本地规划、社会需求完全相符的，得2分；否则视相符程度酌情扣分，扣完为止。	该政策实施符合市委市政府工作要求与发展规划，也符合中山市市公共交通行业需求，同时满足了中山市市民出行需求。	2
		绩效目标合理性	6	反映政策绩效总目标及总指标、年度绩效目标及年度指标设置是否明确、合理、可量化，目标值及指标值设置是否合理。	1.绩效目标设置清晰不宽泛，绩效指标名称明确、指标解释清晰，得1分。 2.绩效指标可衡量性高，且量化指标有明确计算公式，得1分。 3.目标值与指标值应适中合理、有依据、不存在明显偏高或偏低的情形，	1、本政策绩效目标设置不够细化，可衡量性不足，缺乏量化信息予以体现政策预期目标。 2、量化绩效指标值设置不够合理，均以2018年的实际实现值为2019年指标预期值，但未充分考虑外部环境对其指标值的影响。 3、满意度调查指标值设置过低，2016、2017、	2

一级 指标	名称	二级 指标		三级指标	指标说明	评分标准	测评情况	得分
		名称	分值	名称				
		性				得1分。当(指标完成值/预期值)≤1.5时,则指标预期值视为适中合理;当(指标完成值/预期值) > 1.5,则指标预期值设置属于明显过低。根据以上评分标准判定,完全符合以上标准得3分,不符合以上标准的相应扣分。	2018年满意度调查结果显示市民对公共交通服务满意度均在88%以上,但该指标值设置却为80%及以上。	
				3	反映政策目标设置是否能全面反映政策实施目的,且与支出内容相匹配。是否将政策绩效目标细化分解为具体的绩效指标。	1.绩效目标设置能较好反映政策实施目的,得1分。 2.绩效目标设置与项目支出内容相匹配,得1分。 3.绩效目标全面分解为具体绩效指标,得1分。 根据以上评分标准判定,完全符合以上标准得3分,不符合以上标准的相应扣分。	绩效目标及绩效指标设置较为全面,且与补贴资金相匹配。既充分考虑了本政策实施的直接产出与效益,也反映了政策实施的间接效益。	3
				1	反映财政资金到位率(包括补贴各个公交公司的财政资金到位)情况,到位率=实际拨付公交公司的资金/计划安排或下达的金额×100%。	资金到位率100%,得1分,每低5%扣0.5分,扣完为止。	根据市交通集团、市中南汽公司提供的成本规制补贴入账收据、银行进账单,2019年预拨共计43775万元,均已到账,资金到位率100%。	1
				1	反映各项补贴资金按规定或约定的时间支付情况。	资金到位及时率100%,得1分,每低5%扣0.5分,扣完为止。	第三季度补贴资金到位及时性不足。申请时间为2019年7月8日,由于时值成本规制方案修订、新旧方案过渡期,规制成本和收入如何核算、是否沿用旧规制方案等问题没有定论,加之关于公交运营成本核算方式、范围及标准等核心问题相关部门未形成共识,	0.5

一级 指标 名称	二级 指标 名称	三级指标		指标说明	评分标准	测评情况	得分
		名称	分值				
						需要进一步优化公交运营成本结构、压缩公交运营成本，因此影响了资金拨付及时性，实际拨付时间为2019年9月27日，第三季度共拨付5531万元，占全年拨付13%。此外，第四季度拨付市中交集团15648万元，以及拨付市中南公交公司2018年成本规制补贴1846万元，未见资金申请文件，无法判断该部分资金到位及时率。 但考虑资金到位不够及时由于客观原因造成，因而酌情扣分0.5分。	
		预算 执行 率	6	反映预算资金的实际使用情况，主要指财政资金使用率=（财政补助资金实际支出金额/财政补助资金总金额）×100%。	预算执行率100%，得6分，每低5%扣1分，执行率低于60%，不得分。	根据《关于批复2019年度市级部门预算的通知》（中财预〔2019〕18号），成本规制补贴2019年预算为43775万元。根据市交通局提供的资金拨付文件，2019年实际预拨资金也为43775万元，预算执行率为100%。	6
		预算 调整 率	3	反映政策执行过程中财政资金的调整情况。	本指标得分=（1- 预算调整金额/年初预算 ）×100%×3。	该项目2019年预算未发生调整。	3
		资金 管理 有效 性	4	反映政策运行过程中是否制定有明确资金管理制度，同时相应会计核算是否按照资金管理专章核算，支出凭证是否有效。	1.设置明确资金管理制度，得1分； 2.是否严格按照资金管理制度执行，是否设置专账核算，支出凭证是否齐全有效，得2分； 3.无虚列支出，不存在截留、挤占、挪用资金的情况，得1分。 根据以上评分标准判定，完全符合以上标准得4分，不符合以上标准的相应扣分。	1、存在部分补贴资金申请文件不齐全、资金申请文件与实际拨付不一致，但未在拨付文件中予以明确原因； 2、由于新政策未正式出台，市发改局对2019年公交企业的成本监审工作至2020年9月30日才完成，市交通运输局成本清算工作暂未完成。加之市公交集团、市中南公交公司未对公交业务与非公交业务分别进行收入及成本核算，较难判断成本补贴资金合规性等问	2

一级 指标	二级 指标		三级指标		指标说明	评分标准	测评情况	得分
	名称	分值	名称	分值				
			管理机构完备性	2	反映该项政策执行过程是否有牵头部门，政策组织管理机构是否配备相应的管理、监督、组织工作人员，且各工作人员的分工、职责，是否明确。	能够提供佐证材料证明组织管理机构有相应的管理、监督、组织工作人员，且分工明确，职责清晰，得2分；其他情况酌情扣分。	该政策对政策运行中各有关单位的具体职责进行了明确分工。但市交通运输局提供的人员落实情况，对于本政策执行缺乏针对性。	1.5
			管理制度健全性	2	反映资金使用单位是否制定相应的管理制度，如项目管理制度、办事指南或操作规程、监督检查制度等，且该管理制度是否合法、合规、完整。	视政策管理制度健全、合法、合规、完整得2分，否则视情况酌情扣分。	《中山市交通运输局公共交通运输集团有限公司公共交通补贴资金管理暂行办法》。	2
			实施过程规范性	4	反映资金使用单位是否按规定实施资金申请、审核、公示、拨付、监督检查等实施程序。	政策实施按照管理制度实施程序执行，且实施过程规范、公平、公正，相应实施过程记录文件完整齐全得4分，否则，视情况酌情扣分。	未严格按照补贴及监督管理办法规定的资金申请、审批、拨付流程对项目资金进行管理，第四季度市公交集团未有明确补贴资金申请文件。	3.5
			检查监管有效性	4	反映资金使用单位是否对政策开展定期或不定期检测监督工作，以及监管过程发现问题的整改落实情况。	1.定期或不定期对政策实施开展有效的检查、监控、督促整改等监管工作，得2分； 2.发现问题，并较好落实整改得2分。根据以上评分标准判定，完全符合以上标准得2分，不符合以上标准的相应扣分。	市交通运输局开展的安全检查工作，各季度安全抽查次数差异较大，且未见相关督查发现问题整改落实反馈情况。	3
			风险控制完善性	3	反映政策实施程序是否有明确风险控制措施，且风险控制措施是否执行有效。	风险控制措施明确，且执行有效的，得3分，否则，视情况酌情扣分。	相关监管责任单位风险控制措施落实到位，位，监审有关工作开展不够及时。根据原政策要求，市发改局应于每年6月底前形成成本监审及规制报告，现场核查市发改局出具	1.5

一级 指标	名称	二级 指标		指标说明	评分标准	测评情况	得分
		名称	分值				
政策绩效	政策产出	60	30			的市交通运输局、市中南汽车公司 2016、2017 年至 2018 年度、2019 年度的公交营运成本监审报告均不及时；2019 年由于新旧政策过渡期，上下半年执行政策不同，新政策又暂未出台，导致市交通运输局 2019 年成本规制专项审计工作暂未完成。	
				反映政策实施后对公交客运量总数的增长情况。公交年客运量同比增长率=（2019 年公交年客运量-2018 年公交年客运量）/2018 年公交年客运量×100%。	与 2018 年公交年客运量同比增长率进行对比，增长率是否保持明显或稳步上升，未出现显著降低，则得满分；否则，按实际情况酌情扣分。	预期值：≥-9.42%。2019 年实际同比增长率为 -0.52%，客流下降幅度大幅减少。	6
				反映政策实施后对中山市公交线路总数的增加情况。公交线路数同比增长率=（2019 年公交线路数-2018 年公交线路数）/2018 年公交线路数×100%。	与 2018 年公交线路数同比增长率进行对比，增长率是否保持明显或稳步上升，未出现显著降低，则得满分；否则，按实际情况酌情扣分。	预期值：≥2.78%。2019 年实际同比新增线路 11 条，增长率达 5.95%，超过去年同比增长率。	6
				反映政策实施后对公交运营班次总数的增加情况。公交运营班次同比增长率=（2019 年公交运营班次-2018 年公交运营班次）/2018 年公交运营班次×100%。	与 2018 年公交运营班次同比增长率进行对比，增长率是否保持明显或稳步上升，未出现显著降低，则得满分；否则，按实际情况酌情扣分。	预期值：≥-0.36%。2019 年实际同比增加 10.24 万班次，增长率达 3.52%，超过去年同比增长率。	6
				反映政策实施后对公交年运营里程总数的增长情况。年运营里程同比增长率=（2019 年运营里程-2018 年运营里程）/2018 年运营里程×100%。	与 2018 年运营总里程同比增长率进行对比，增长率是否保持明显或稳步上升，未出现显著降低，则得满分；否则，按实际情况酌情扣分。	预期值：≥0.33%。2019 年实际同比增加里程 191.6 万公里，增长率达 1.41%，超过去年同比增长率。	6

一级 指标 名称	二级 指标		三级指标		指标说明	评分标准	测评情况	得分
	名称	分值	名称	分值				
			同比增长率		年运营总里程-2018年运营总里程)/2018年运营总里程×100%。	否则，按实际情况酌情扣分。		
			新能源公交车占比增长率	6	反映政策实施后对中山市新能源公交车占比增长情况。	与2018年新能源公交车占比增长情况进行对比，占比是否保持明显或稳步上升，未出现显著降低，则得满分；否则，按实际情况酌情扣分。	预期值：占比增长率≥50%。2019年实际新能源车占比增长率66.45%。	6
			降低广大市民出行成本	6	反映政策实施后对中山市市民出行方式中公交出行的占比情况。	根据市民IC卡刷卡数据测算降低成本情况。本指标得分=实际降低市民出行成本/预期降低市民出行成本×6。	预期值：节省11832.08万元。2019年实际节省14652.98万元，完成率达123.84%。	6
			公交运行同责及以上的重特大事故控制数	6	主要考核公交运行过程中是否发生同责及以上的重特大事故。	本指标为否定指标，未发生同责及以上的重特大事故得满分，发生同责及以上的重特大事故则不得分。	预期值：全年无重特大安全生产事故发生。2019年实际全年无重特大安全生产事故发生。	6
			节省公交企业运营	6	反映项目实施后对中山市节省公交企业运营成本情况。	本指标得分=实际节约成本/预期节约成本×6。	预期值：节省1904万元。2019年实际节省1904万元，完成率100%。	6

一级 指标	二级 指标	三级指标		指标说明	评分标准	测评情况	得分
		名称	分值				
		成本					
		可持续影响	6	反映政策实施过程中有无进行及时合理调整改善相关管理措施，政策中长期内是否具有可持续性。	1.政策实施每阶段结束后有无进行持续跟踪，及时调整改善相关办法和制度，得3分； 2.政策实施自我完善机制是否健全，中长期内是否具有可持续性，得3分。 根据以上评分标准判定，完全符合以上标准得6分，不符合以上标准的相应扣分。	1、政策每阶段结束后持续跟踪不及时。市发改局对2016年公交企业开展的成本监审工作在2018年9月30日完成，2017-2018年成本监审工作在2019年12月23日完成，2019年成本监审工作2020年9月30日完成，均不符合原政策要求每年6月底前出具成本监审报告；另由于新政策暂未出台，市交通运输局2019年成本规制补贴清算工作也暂未完成，扣1分。 2、政策实施符合中山市中长期公共交通行业发展规划，但仍需进一步落实具有政策针对性的人员保障机制，进一步规范监督检查工作，落实监管责任，明确监管内容、监管频次，建立有效的反馈机制，扣1分。	4
		公交运营满意度	6	反映社会公众对政策实施效果的满意情况。满意度根据调查问卷得分率计算，调查问卷得分率=调查满意群众平均分/5×100%。	满意率≥80%，得6分；低于80%，按每低5%扣1分，扣完为止。	由于受新冠疫情影响，原计划2020年开展2019年度公交服务满意度调查工作尚未开展。根据国家统计局中山调查队调查数据显示，市民对2016年度公交服务满意率达到88.5%，2017年度公交服务满意率达到88.2%，2018年度公交服务满意率达到88.7%。	4
合计		89					