

# **2022年阳泉市公共交通有限责任公司 政策性亏损补贴项目绩效评价报告**

**委 托 单 位：**阳泉市财政局

**项目主管部门：**阳泉市人民政府国有资产监督管理委员会

**评 价 机 构：**山西博丰会计师事务所有限公司

2023年10月

# 2022年阳泉市公共交通有限责任公司 政策性亏损补贴项目绩效评价报告

为贯彻落实《中共阳泉市委 阳泉市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施办法》（阳发〔2019〕19号）精神，加强预算绩效管理，提高财政资金配置效率和使用效益，根据《阳泉市财政局关于开展2023年重点绩效评价工作的通知》（阳财绩〔2023〕13号）要求，山西博丰会计师事务所有限公司受阳泉市财政局委托，于2023年6月至9月对“2022年阳泉市公共交通有限责任公司政策性亏损补贴项目”开展了绩效评价，现将有关情况报告如下。

## 一、基本情况

### （一）立项背景

2012年，交通运输部《关于贯彻落实〈国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见〉的实施意见》文件明确提出，优先发展城市公共交通应突出城市公共交通的公益属性，建立政府补贴与企业运营成本联动机制。山西省人民政府同年要求各市县要建立完善规范的公交补贴、补偿机制，科学划分政策性亏损与经营性亏损的范围，对城市公交承担老年人、残疾人、军人优待乘车、成人和学生持月票乘车等完成政府指令性任务增加的支出和开辟“冷线”等因素造成的政策性亏损，在合理界定和计算政策性亏损的基础上，给予政策扶持和经济补贴。

政策性亏损补贴，即低票价政策性补贴，是指经监审的公交

经营成本高于票价而产生的差额部分由政府给予补贴。针对 2011 年“3.21”阳泉市部分公交停运事件，阳泉市于 2012 年开始每年采取定额补贴的方式对阳泉市公共交通有限责任公司（以下简称“阳泉市公交公司”）实行政策性亏损补贴。

## （二）项目内容

多年来，阳泉市公交公司政策性亏损补贴资金全面用于公司经营，因运营过程中经营性亏损与政策性亏损难以严格划分，鉴于公司政策性亏损补贴、村村通及 500 路免费公交补贴、快客补贴三项补贴资金的补贴内容相近，且实际支出难以拆分，本次绩效评价将三项补贴的收支情况一并进行考评。2022 年度评价内容主要包括 639 台车辆，85 条营运线路的运营管理，以及相关职工社会保险的缴纳，具体包括：

（1）政策性亏损补贴：包括执行政府指令的 591 台车辆，65 条营运线路的低票价车辆运营及公司统一核算部门在职职工 2265 人五险一金补贴。

（2）快客补贴：即阳泉站至阳泉北站 901 路公铁专线快客，营运车辆 22 台，营运线路 1 条。

（3）村村通及 500 路公交补贴：500 路免费公交营运车辆 3 台，营运线路 1 条；村村通营运车辆 23 台，营运线路为 18 条。

截至 2022 年 12 月 31 日，阳泉市公交公司行驶里程完成 2631 万公里，完成率 86.25%，同比下降 12.64%；营业收入完成 5606.13 万元，完成率 80.09%，同比下降 16.99%；客运量完成 7537 万人次，完成率 65.54%，同比下降 22.56%；单位收入

1989.33 元/千车公里，完成率 86.68%，同比下降 6.06%。2022 年养老保险当年无欠缴，并清缴以前年度欠费 739.62 元。

### （三）绩效目标

通过对公共交通企业承担社会职能和完成政府指令性任务所增加的支出定期进行专项经济补偿，突出城市公共交通的公益属性，改善城市的公共交通效率，优化资源和资金配置，最终提高社会总体效益。

2022 年度主要绩效目标为：营业收入完成 7000 万元；行驶里程完成 3050 万公里；客运量完成 11500 万人次；单位收入 2295 元/千车公里；按时足额缴纳 2022 年度养老保险金，历史欠缴额减少 900 万元。鉴于 2022 年公司营运业务受新冠疫情影响严重，营业收入、行驶里程、客运量等绝对值指标的目标设定情况与企业当年实际营运状况可比性较差，本次评价产出数量完成情况取单位收入和社会保险金缴纳情况两项指标进行考核。

### （四）资金投入及使用情况

本次绩效评价涉及 2022 年度三项财政补贴资金共计 3,572.78 万元，其中：政策性亏损补贴 3,077.08 万元、901 路快客补贴 265.70 万元，全部为市级财政资金；村村通及 500 路公交补贴 230 万元，为郊区财政资金。截至 2022 年 12 月 31 日，资金到位率 100%。

因阳泉市公交公司未对专项资金进行专账核算，且成本核算未细化至单车，从账面无法清晰划分某项财政补贴所对应的支出，故本次评价采用在阳泉市公交公司总成本基础上核减与公交业务、

三项补贴收入对应支出无关的成本费用，以及公交企业非持续、非正常活动发生的成本费用后的差额进行评价。2022 年度在公交公司总成本 19,271.56 万元基础上，核减上述成本费用 4,756.78 万元后，有效成本支出 14,514.78 万元，三项补贴年末无结余。

## **二、绩效评价工作开展情况**

### **（一）绩效评价目的、对象和范围**

#### **1.绩效评价目的**

通过对阳泉市公交公司 2022 年度政策性亏损补贴项目的经济性、效率性、效益性进行评价，结合对该政策历年执行情况的客观、公正分析和评判，总结政策性亏损补贴资金使用中的主要经验及存在的问题，提出有针对性和可操作性的政策建议，不断提高财政资源配置效率和使用效益，同时为财政部门合理安排以后年度资金预算和制定相关政策提供重要的参考依据。

#### **2.绩效评价对象**

本次绩效评价对象为 2022 年阳泉市公交公司政策性亏损补贴项目专项资金 3,077.08 万元，由于 2022 年阳泉市公交公司在实际运营过程中政策性亏损补贴、村村通及 500 路公交补贴、快客补贴三项补贴实际支出难以拆分，故本次绩效评价资金的投入、使用情况，以政策性亏损补贴为主，将三项补贴的收支情况一并进行考评。本次绩效评价资金所涉及财政补贴包括：低票价政策性亏损补贴 3,077.08 万元、快客补贴 265.70 万元和村村通及 500 路公交补贴 230 万元，财政补贴资金共计 3,572.78 万元。

#### **3.绩效评价范围**



阳泉市公交公司政策性亏损补贴项目立项依据充分性、程序规范性、绩效目标设定情况；三项补贴资金的投入、过程、产出、效果等，具体包括：项目组织管理与实施情况、项目资金的到位、使用及管理情况、项目产出及效果等。

## （二）评价指标体系

本次绩效评价以《财政部项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）为参考，绩效评价指标体系设计主要采用经验总结法和个案研究法相结合的方法，在遵循一般项目绩效评价基本原则的基础上，结合阳泉市公交公司政策性亏损补贴政策的特点，通过参考市国资委提供的目标考核指标和同行业权威的绩效考评指标体系，合理设置考核指标和内容，力求每项评价内容均与强化项目支出管理、优化财政资源配置效率和使用效益相关。

本次绩效评价指标体系采用百分制计分方式，主要包括4项一级指标、14项二级指标、30项三级指标。权重设计采用经验判断法和按重要性排序法，以《财政部项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）文件绩效评价指标权重设计为参考，以2022年阳泉市公交公司政策性亏损补贴等产出和效益为评价重点，并对相应指标设置较大的指标权重，最终确定项目决策类指标权重占比20%，过程类指标权重占比20%，产出类指标权重占比30%，效益类指标权重占比30%，二、三级指标权重依据重要性原则合理分配。

## （三）评价方法及评价实施

本次绩效评价根据项目实际情况，采用因素分析法、比较法、

标杆管理法、公众评判法等方法相结合的综合判断方式进行评价。

本次绩效评价实施分为绩效评价前期准备、现场实施、绩效评价报告撰写和提交三个阶段。绩效评价实施过程中，评价组通过与项目负责人进行访谈、对项目单位提供的财务和业务资料进行现场甄别和复核，进一步检查和核实公交公司的管理运营情况和资金使用情况。同时，由于本项目受益对象涉及阳泉市居民及来泉乘坐公共交通工具的所有乘客，为保证绩效评价结果的客观性、真实性，评价人员现场核查抽样采取现场抽样调查和网络问卷相结合的方式。

评价组按照三项财政补贴涉及营运车辆和线路的覆盖情况，从 85 条线路中，根据不同的运营区域随机抽取其中 10 条线路进行现场调查，样本覆盖率 12%，网络样本营运线路覆盖率随机。并在上述 10 条运营线路中随机选取不同车次的 5-10 位乘客进行问卷调查，共计发放问卷 103 份，针对相关工作人员现场发放问卷 22 份，现场调查方式共计发放问卷 125 份，直接向被调查人员调查阳泉市公交公司政策性亏损补贴项目开展后的社会影响。至现场评价截止日，收回现场调查问卷 123 份、网络问卷 266 份，有效问卷共计 389 份，其中：社会公众 318 份、相关工作人员 71 份。

### 三、综合评价情况及评价结论

阳泉市公交公司 2022 年政策性亏损补贴项目得分 81.79 分，评价等级为“良”，其中：决策类指标考评得分为 16 分；过程类指标考评得分为 15.50 分；产出类指标考评得分为 25.36 分；效益类指标考评得分为 24.93 分。

项目绩效目标明确，设立依据较充分。2022年阳泉市公交公司在做好疫情防控的同时采取多种措施降本增效，总体运营情况良好，项目效益较明显。政策性亏损补贴政策的实施，一定程度上减轻了企业的资金压力，改善了本地公共交通运营状况，提升了运营质量，为阳泉市打造公交都市起到了积极作用。但政策补贴标准不明确、补贴模式较为粗放、职工社保历史欠账较多、人车比结构不合理、财务核算不精细等问题仍亟待解决。

#### 四、绩效评价指标分析

##### （一）决策指标分析

决策类指标主要从立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性、资金分配合理性等6项指标考查项目立项、绩效目标及资金投入情况。决策类指标权重分共20分，实际得分为16分，得分率80%。

##### （二）过程指标分析

过程类指标主要从资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性、项目监控有效性等6项指标考查项目资金管理及组织实施情况。过程类指标权重分共20分，实际得分为15.5分，得分率77.5%。

##### （三）产出指标分析

产出类指标主要从从千车公里单位收入完成率、养老保险缴纳目标任务完成率、发车准点率、行车责任事故率、补贴拨付及时性、运营辆信息实时预报性、人次成本价、材料消耗率、燃料消耗率等9项指标考查项目产出数量、质量、时效及成本情况。产



出类指标权重分共30分，实际得分25.36分，得分率84.53%。

#### **（四）效益指标分析**

效益类指标主要从社会公众出行成本降低、减轻公交企业运营困难、改善公共交通运营状况、有责投诉率、促进公交城市创建、节能减排能力提升、增强公共交通承载能力、社会公众和工作人员满意度等9个指标考查项目效益及项目满意度情况。效益类指标权重分共30分，实际得分为24.93分，得分率83.10%。

### **五、项目（政策）产出及效益实现情况**

#### **（一）公共交通配套设施日益完善，供给服务水平稳步提升。**

截至2022年底，全市共有公交营运车辆639台，公交线路85条，总长1517公里，公共交通配套设施日益完善。公交公司通过积极推动智能公交建设，一定范围内实现了车辆调度、运营监控、安全管理等方面的智能化管理；通过开通手机APP、微信公众号等逐步完善实时公交查询、线上票款支付等功能，使公共交通供给服务水平稳步提升，极大地方便了市民出行。

#### **（二）优化公交线网结构，满足市民多样化出行需求。**

2022年阳泉市公交公司不断优化公交线路和站点布局，新开6条、延伸5条公交线路，延时2条公交线路的营运时间，新增23个站点、4处智能电子公交站牌，并对6条阶梯票价线路实行一元票制，高考、中考期间为考生提供免费乘车服务，不仅方便了市民在夜间和节假日出行，提升了市民出行效率和舒适度，而且满足了市民的多样化出行需求。便捷、高效、舒适的公交出行服务，取得了良好的社会效益。

### （三）创新安全管理，做好疫情防控，保障市民出行安全。

2022 年，公交公司通过强化安全管理，定期排查安全隐患，禁止分心驾驶，加大违规处理力度，全年交通事故率、投诉率低于行业标准。疫情期间严格执行所有车辆每班次消毒通风、夜间全面消毒制，为市民安全出行提供了保障，负责阳泉北站至各县区指定健康驿站转运任务，累计转运 9 万人次。

## 六、存在的问题

### （一）补贴标准不明确，补贴模式合理性有待考证。

现行的政策性亏损补贴政策自 2012 年开始实施，采用的是定额补贴模式，从政策层面确实保障了公交公司的社会公益性，并在一定程度上减轻了企业的资金压力，但政策自立项之初具体补贴内容及范围界定不够明确，企业在实际操作时难以正确划分政策性补贴支出与经营性支出；补贴标准不明确，补贴模式粗放且多年未调整，使补贴金额与公交公司政策性减收匹配度较差，山西省各地市同类补贴中相对较低。

（二）“低收入、高成本”的运作模式使企业亏损逐年增加，历史欠账多。

公共交通的公益性和福利性决定了公交公司运营需兼顾经济效益和社会效益。由于票款收入多年维持政府指导的低价票价，而成本费用则完全市场化逐年上涨，导致收入越来越无法覆盖成本，造成企业亏损。同时，受免费乘车群体增加、城市人口外流、互联网交通出现等因素影响，票款减收或增加缓慢进一步加剧了企业亏损，长期成本倒挂使企业亏损逐年增加，社保资金欠缴现

象严重。公交公司养老保险从 2008 年开始产生欠费，虽自 2020 年开始逐年清欠，但截至 2023 年 1 月仍累计欠缴职工社会保险金 1.76 亿元，其中，养老保险欠缴 1.49 亿元。

### （三）人车比结构不合理，人员结构有待调整。

截至 2022 年底，公司运营车辆 639 台，在册职工 2265 人，人车比为 3.5:1，高于全省平均值 2.45:1。其中，一线职工 1606 人中，驾驶员人车比为 1.29:1，低于行业 1.5:1 的标准，公司驾驶员和维保人员较少，保洁员和辅助人员冗余，人员结构比例有待调整。

### （四）立项程序待规范，财务核算中政策性亏损与经营性亏损难划分。

项目前期立项主要依靠阳泉市公交公司提供的 2011 年运营数据，缺少更加科学、规范的论证，政策可行性研究、市场调研等结果材料和五险一金补贴批复资料缺失，个别补助项目资金的支出范围、依据、标准等前期立项依据和程序不足。公交公司由于运营成本构成项目多，数据多而杂，传统的会计核算体系未将成本核算细化至单车，所有成本支出均参在一起核算，导致政策性亏损与经营性亏损的界线难以划分，政策性亏损补贴与其实际资金支出情况无法进行合理有效比对。

### （五）绩效管理意识较弱，绩效管理水平有待提升。

阳泉市公交公司 2022 年度绩效目标是基于以前年度正常运营状况下各项指标的完成情况制定的，年中由于疫情蔓延，营业收入、客流量、运营里程等均受到很大影响，项目单位未根据实际

情况及时调整绩效目标；年度工作完成后，公司虽及时对部分重点工作进行了总结，但未根据国资委考核指标和公司既定的任务目标进行绩效自评，绩效管理意识有待提升。

## 七、有关建议

### （一）下一步改进意见

1. 建立合理的补贴模式和考核机制，更好地支持公共交通事业的发展。

成本规制是公交行业较先进的财政补贴机制，相关部门应以公交都市创建为契机，尽快推行公交成本规制管理落地实施，以成本规制测算结果为依据合理确定补贴金额；主管部门应科学制定公交运营成本范围、计算方式、标准，同时参照同行业相邻地区补贴情况制定贴合阳泉市公交运营特点的政策性亏损补贴标准和专项资金管理办法，通过补贴模式转变提高补贴标准的准确性和合理性，并建立服务水平和运营效率双考核机制控制成本，以更好地支持公交事业的发展，确保政策实施的效率性和效益性。

2. 降本增收，提高企业盈利能力，逐步解决历史欠账问题。

阳泉市公交公司应多措并举，通过优化票价结构、建立票价动态调整机制、推行多样化IC卡优惠政策、合理下达新（冷）线路指令、充分利用共享单车及网约车资源、有效利用车身广告、发展旅游公交、定制公交等措施不断增加公交收入；通过优化线路与人员结构、发展智能公交、控制车辆无效行驶里程、提高车辆使用效率、降低维修成本、健全成本考核体系等降低运营成本，提高企业运营效率和盈利能力，以便在政策扶持的同时实现企业



自身的可持续发展。针对社保欠缴问题，可通过与社保局、税务局等部门协商，制定分期还款计划，或积极协调政府相关部门，通过给予政策扶持、税收减免等途径尽快筹集资金，逐步清偿欠缴社保。

### 3. 精简机构，优化人员结构，提高企业运营效率。

一是实施冗余岗位淘汰机制，提高一线人员比例，减少冗余人员数量，优化人车比结构，减轻公司负担；二是合理分配岗位和人员，通过选拔有能力、有经验的员工担任关键岗位，提高工作效率；三是提高一线员工技能，通过培训班等方式，提高业务水平和服务质量；四是完善薪酬体系，设立绩效考核、奖金激励机制，激励员工提高效率，加强企业文化建设，提高员工凝聚力。

### 4. 严格执行立项流程，精细化财务成本核算。

一是加强政策实施前期调研，并严格执行相关立项规程，确保政策论证依据充分、立项程序合规；二是制定明确的成本核算制度，按照成本规制办法设置相应的成本科目，精细化财务成本核算，确保成本规制制度顺利推行，为政策性亏损补贴标准的确定提供依据。

### 5. 树立绩效管理理念，强化绩效目标和自评管理。

项目单位须树立全过程绩效管理理念，强化公司绩效管理。应科学合理制定明确、清晰的绩效目标，并充分考虑目标的可操作性与可实现性，在发生重大变化时应及时调整目标并保证实施效果，从而充分发挥其导向作用。项目完成后应根据财政部门自评报告要求及时进行绩效自评，总结经验教训，为公司后期运营



提供经验。

## （二）政策性建议

1. 建议归并或整合补贴内容相同或相近的资金，由单位统筹使用，而各项目业绩仍分别考核，这样既增加了资金使用的灵活性，又便于资金的专项审计与绩效考核，如本次合并评价的政策性亏损补贴、快客补贴、村村通及 500 路公交补贴。此外，建议相关部门在下达财政补助资金的同时，一并明确下达专项资金使用的内容、范围及目标考核要求，以提高资金使用单位账务处理的可操作性。

2. 建议重新核定并调整政策性亏损补贴标准，完善政策补贴机制。一是鉴于近年来老年人等特殊免费乘车群体数量的不断增加，以 2011 年数据为依据确定的补贴标准已远不能适应新形势的需要，建议一方面要在对公交公司现阶段因免费乘车群体增加而导致票款政策性减收分析的基础上，适当提高该项目补贴标准；另一方面在落实乘车优惠政策的同时量力而行，合理确定优惠乘车群体范围，探索合理限定老年人免费乘车时间、次数模式；二是建立公交公司职工工资正常增长机制。阳泉市公交公司长期以来以低工资维持运营，2022 年职工人均月收入 2,818.10 元，工资水平较省内同行业及阳泉市当年社平工资水平相对偏低。建议按不低于本地在岗职工平均工资确定驾驶员工资水平，将驾驶员列入紧缺职业目录，对高技能人才给予岗位津贴；三是建议对公交公司进行成本监审，在不新增地方政府隐性债务的前提下，重新核定运营补贴金额。

3. 建议政府在执行公交补贴制度时，同步构建相关配套管理机制。一是建立公交成本票价制度和动态调节机制、制定明确的审计、监督和考核管理方案，使公交服务质量考评和政府补贴有机结合，合理控制公交“投入-产出”，确保补贴直接用于降低运营成本与提升运营效率；二是建立科学的运营成本标准，平衡公交企业化运营服务与社会公益性，兼顾财政承受能力和企业可持续发展，合理界定亏损范围，督促其加强成本控制，提升企业降本增效积极性；三是政府的支持公共交通发展的同时，须有效规避公交部门对政府的依赖，积极引导公共交通部门提升服务质量和创新能力，实现自身的可持续发展。