惠州市交通运输局 2021 年度 惠城区公交 TC 模式运营费用项目 绩效运行监控报告

评价机构:广东三胜管理顾问有限公司

机构负责人: 钟屾

项目负责人: 康小帼

2021年9月

目 录

前言	=	1 -
-,	监控结论	2 -
=,	项目基本情况	3 -
	(一) 项目背景	3 -
	(二)资金安排与支出情况	4 -
	(三)绩效目标设置和执行情况	5 -
三、	阶段实施绩效	6 -
	(一) 依托 TC 管理模式, 推动解决公交行业的堵点难题	6 -
	(二) 提高公交运行效率,满足市民出行需求	7-
四、	值得关注的问题	7 -
	(一) 项目管理问题	8 -
	(二) 绩效运行问题	8 -
	(三) 其他问题	9 -
五、	相关建议	9 -
	(一) 提升项目过程管理精细化工作水平	9 -
	(二) 完善动态满意度调查的管理机制	10 -
	(三)科学设置指标,实现预算绩效管理的"双监控"	10 -
	(四) 开源节流, 挖掘多形式收入渠道	11 -
附件	‡ 1. 财政支出项目绩效运行监控表	13 -

前言

一、监控目的

通过对惠州市交通运输局"2021年度惠城区公交 TC 模式运营费用"项目绩效实施情况开展监控,真实反映 2021年1-7月期间项目预算执行与绩效运行情况,及时发现问题,提出改进建议,增强部门财政资金支出责任,提高财政资金使用效率。

二、监控依据

- (一)《广东省省级财政资金"双监控"管理暂行办法》(粤 财监〔2020〕33号);
- (二)《惠州市财政局关于印发<惠州市贯彻落实<中共广东省委 广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见>的工作方案>的通知》(惠财绩〔2019〕1号);
- (三)《惠州市人民政府关于印发惠州市市级财政专项资金管理办法(试行)的通知》(惠府〔2019〕51号);
- (四)《关于印发<惠州市财政资金"双监控"实施细则>的通知》(惠财监〔2021〕8号);

(五) 其他相关资料。

三、监控时点

2021年1月1日至7月31日。

根据《关于报送第三方评价项目相关材料的函》(惠财绩函〔2021〕4号)要求,广东三胜管理顾问有限公司(以下简称广东三胜)对惠州市交通运输局(以下简称市交通运输局)"2021年度惠城区公交TC模式运营费用"项目开展2021年1-7月期间预算执行与绩效运行双监控工作。经过书面评审、线上座谈、综合分析等一系列程序,形成本绩效运行监控报告。

一、监控结论

"2021年度惠城区公交 TC 模式运营费用"项目主要由市交通运输局负责组织实施,2021年1-7月期间项目开展有序。包括:

一是实际操作满足工作流程要求。严格按照政府采购流程,确定 2021 年度惠城区公交 TC 模式运营项目的中标服务商;能依据国家、省、市对公共交通服务的相关要求开展工作,根据委外业务合同对 TC 管理层、企业运营层的工作进行监管。

二是项目绩效目标、指标序时进度控制一般。截至监控时点,2021年度惠城区公交 TC 模式运营费用项目设置的 17 个绩效指标中有 10 个指标已完成 2021年 1-7 月的阶段性目标值,占比为58.82%,有 5 个指标未能达到阶段性目标值,占比为29.41%。此外,还有 2 个指标因年终统一考核,现阶段无法考核阶段性完成情况。

三是预算资金能专款专用,资金支出率较高。项目年初预算安排为29,100万元,截至监控时点,实际支出16,410万元,支出率为56.39%,未达到序时进度58.33%,但项目按合同约定条

款支付, 预计到年底能完成资金支出计划。

二、项目基本情况

(一) 项目背景

为落实公交优先发展战略,构建现代公交体系,规范公交行业经营活动,提升惠城区公交服务和管理水平,为市民提供安全、便捷、舒适的公共交通服务,经惠州市委、市政府同意,惠州市交通运输局于 2016 年 10 月 20 日印发了《惠城区公交行业 TC模式改革实施方案》,《方案》提出惠城区公交行业统一采取公共交通共同体的管理模式(以下简称"TC模式")运行,即由惠城区内惠州交投巴士有限公司、惠州市汽车运输集团有限公司、惠州市金通公共汽车运输有限公司、惠州市东部容运有限公司、惠州市金通公共汽车运输第三有限公司和惠州市东江公共汽车运输第五有限公司等 8 家公交企业作为运营层提供公交服务,政府成立领导小组作为政府决策调控层,同时建立公交服务监管机构作为 TC管理层,负责管理公交票款及中央燃油补贴等收入。

表 2-1 项目设立主要依据文件

序号	文件
1	《市政府常务会议纪要》(十一届 151 次〔2016〕24 号)
2	《市委领导批示办理通知》(惠市委批(2016)259号)
3	《惠城区公交行业 TC 模式改革实施方案》(惠市交发〔2016〕453 号)
4	《惠城区公交行业 TC 模式改革工作领导小组会议纪要》(惠公交改革纪要

(二)资金安排与支出情况

依据《市政府常务会议纪要》(十一届 151 次〔2016〕24号), "2021年度惠城区公交 TC 模式运营费用"项目用途为: 形成以政府购买服务为核心,建立政府决策调控层、TC 管理层、企业运营服务层等三个层级构成的交通共同体机制和管理模式,落实公交优先发展战略,推进创建省级公交示范城市工作,提升惠城区公交服务和管理水平。年初预算安排为 29,100 万元,截至7月31日,实际支出16,410万元,支出率为56.39%,预算安排与支出基本情况如表 2-2 所示。

表 2-2 项目预算安排与支出基本情况1

单位: 万元

序号	支出内容	预算数	占比	1-7 月支出数	支出率
1	公交运营费用	27,600	94.85%	15,300	55.43%
2	TC 管理公司经费	C 管理公司经费 1,500		1,110	74%
	小计	29,100	100%	16,410	56.39%

如上表所示,截至2021年7月31日,"2021年度惠城区公交TC模式运营费用"项目的支出率为56.39%,目前,项目按月度、季度拨付资金,每月度、季度金额大致相当,能按项目资金支出计划安排,经清算结算、统计汇总、审核审批后,资金在

¹ 信息来源: 《2021 年公交运营费用资金到位明细表》《2021 年 TC 管理公司经费资金到位明细表》。

2021年12月底之前能全部完成支付。

(三) 绩效目标设置和执行情况

2021年市交通运输局在"2021年度惠城区公交 TC 模式运营费用"项目上,设置了 9 个产出指标、6 个效益指标和 2 个满意度指标。项目绩效目标具体为: 2021年提升公交运行效率、运行秩序良好、服务质量提高、安全生产形势平稳,惠城区公交计划出车率达 97%,载客量达 8910.7万人次,公交票款收入 1.66亿元,广告收入 0.07亿元,公交运营成本控制在 5.868亿元,平均每人次财政差额补贴 4.08元/人次,TC 管理公司经费控制 2300万元内,市民公交满意度 7.65分以上(10分制)。截至 7 月 31日,各项指标阶段完成情况如表 2-3 所示。

表 2-3 年度绩效指标阶段完成情况

一级 指标	二级 指标	三级指标	指标值	1-7 月阶段性 目标值	阶段性 完成值 ²	阶段性目标 完成情况
		全年载客量(万人次)	8910.7	5197.91	4887.9	未完成
产出		实际运营总里程(万公里)	9696.10	5656.06	5633.37	未完成
指标 (9	数量 指标	完成政府指令性公交保障(万班次)	12.68	7.40	7.64	已完成
个)	4H 14	公交出车率(%)	97	97	96.8	未完成
		日常监管完成率(%)	100	100	100	已完成
		宣传推广完成率(%)	100	100	100	已完成

² 信息来源: 市交通运输局提供《财政支出项目绩效运行监控表》、相关佐证材料。

		公交占机动化出行比例 (%)	45.80	45.80	-	无法考核
	成本	公交运营总成本控制 (亿元)	≤5.86	3.42	2.89	已完成
	指标	管理经费控制 (万元)	≤2300	1341.67	734.83	已完成
	经济	公交票务收入增长率 (%)	24.81	24.81	31	已完成
	效益	年度票款收入(亿元)	1.66	0.97	0.86	未完成
效益	指标	年度广告收入(亿元)	0.07	0.04	0.01	未完成
指标 (6	社会益指标	市中心区路网公交通达率(%)	90	90	90	已完成
个)		重大责任事故控制数 (宗)	0	0	0	已完成
	1 <u>1</u> 171,	解决特殊人群出行人次 (万人次)	≥1071	≥624.75	867.8	已完成
满意	服务对象	百万人次有责服务投诉 (宗)	€10	€10	0.005	已完成
友相 标(2 个)	满意 度指	公交乘客满意度(分)	7.65	7.65	-	无法考核

如上表所示,该项目设置的 17 个绩效指标中有 10 个指标已完成 2021 年 1-7 月的阶段性目标值,占比为 58.82%,有 5 个指标未能达到阶段性目标值,占比为 29.41%。此外,还有 2 个指标无法考核阶段性完成情况:"公交占机动化出行比例"指标是年底由广东省交通运输厅组织统一考核的指标,现阶段完成情况无法得出;"公交乘客满意度"指标则因需要在年底开展调查或评价,现阶段无法得出满意度结果。

三、阶段实施绩效

(一) 依托 TC 管理模式, 推动解决公交行业的堵点难题

2021年市交通运输局继续发挥公交 TC 管理模式的作用,推动公交服务质量明显提升,依托 TC 管理模式,化解公交公益性和市场化的矛盾,解决公交线路覆盖率低、热线扎堆、冷线少车、发车间隔大等突出问题。2021年1-7月市中心区路网公交通达率达到90%,普通线路高峰期发班间隔维持在6-10分钟,保障性线路高峰期发班间隔维持在15-20分钟,为市民提供安全、便捷、舒适的公共交通服务。

(二) 提高公交运行效率,满足市民出行需求

查阅 2021 年第一季度和第二季度的公交运营分析报告,公交运行效率均呈现同比增长的情况,体现在线路日均发车量、出车率、日均发车班次、发班率等方面,具体见下表 3-1 所示。

时间	内容	完成情况	同比增长
	线路日均发车	1183 台	29.5%
2021 年第一季度	日均发车班次	9284 班次	46.8%
2021 平泉一学及	出车率	96.9%	23.3%
	发班率	89.2%	22.6%
	线路日均发车	1193 台	25.3%
2021 年第二季度	日均发车班次	9380 班次	1.0%
2021 午泉二字及	出车率	97.8%	15.8%
	发班率	90.5%	14.3%

表 3-1 2021 年第一、二季度公车运行效率情况

四、值得关注的问题

(一) 项目管理问题

- 一是项目过程管理工作有待完善。查阅《TC智能管理系统运维合同》,条款规定乙方(广州云图信息科技有限公司)在合同生效后15日内向甲方(惠州市公共交通管理有限公司)提交项目维护计划,项目维护计划应包括人员工作分配和项目维护计划详细清单等内容。查阅广州云图信息科技有限公司提交的项目维护计划,没有具体的提交时间,因部门未建立工作台账,实际无法考核该项工作完成的及时性。
- 二是满意度调查时机选定还欠科学。查阅《2020年度惠城区公交服务满意度调查委托合同书》,市交通运输局于2021年5月正式委托惠州市交通运输协会对2020年度公交服务满意度情况开展调查,并在2021年6月提交2020年度的满意度调查问卷汇总结果和书面调查报告。群众满意度是一个以群众为核心、以群众感受为评价标准的指标,需要在服务过程中动态监控,而项目采取一次性开展相关调查的时机选定不够科学,且满意度调查工作延后近半年才开展,满意度调查结果具有滞后性,难以客观反映2020年的情况。

(二) 绩效运行问题

一是绩效目标不够规范。绩效目标是概况性的表述,绩效指标是总体目标的分解和细化,绩效目标不应只是简单复制绩效指标的内容。"2021年度惠城区公交 TC 模式运营费用"项目的绩效目标全为绩效指标内容的叠加,没有反映出与预算支出所支持

的项目的总任务、总要求、总产出和总效益层面相关的内容,绩效目标填报不够规范。

二是绩效指标不够合理。项目设置"宣传推广完成率"、"日常监管完成率"等指标,指标考核内容不够明确、具体,且指标没有考核基数,不够科学,难以衡量完成多少工作量才能实现指标完成率为100%,指标考核约束力不足。

(三) 其他问题

惠州市公共交通管理有限公司反映项目存在运营经费不足的问题。查阅《关于 2018-2019 年度惠城区公交 TC 模式运营补贴专项资金监督检查发现问题及整改意见》(惠财综〔2020〕73号)等文件,项目 2018 年公交票款等收入为 31,320 万元,2019年公交票款等收入为 22,907 万元,同比下降 26.86%,文件虽未披露收入同比下降的原因,但结合近年的数据及 2021 年的实际情况,专家组认为惠州市公共交通营收能力还有一定的提升空间,主要原因如下:一是 2021 年新型冠状病毒已经得到有效控制,群众市内出行受影响较小。二是目前惠州市内还没有建设地铁,市民公共出行基本选择公交车,因而公交车仍是大部分市民出行的首选交通工具。

综上所述,惠州市公共交通管理有限公司在提升管理成效, 努力提高惠州市公共交通营收能力方面还有一定的空间和潜力。

五、相关建议

(一) 提升项目过程管理精细化工作水平

全面加强项目过程管理,建立健全项目过程管理工作台账制度,明确细化每个时间节点要完成或验收的工作内容,以便及时跟踪督促各项工作各个节点进展情况,重点对未按规范、未按时限的薄弱工作薄弱点加强指导督促。定期开展中期督促检查,尤其要严格合同管理,依托工作台账、合同条款等,查摆项目运行中执行规范、成本管理、时间节点等方面问题,深入剖析原因,提出解决措施,及时纠偏纠差,确保项目依法依规开展,为提高项目效益奠定坚实基础。

(二) 完善动态满意度调查的管理机制

不断调整完善公共交通出行群众满意度调查动态管理的方法,研究设计较为科学合理行之有效的调查问卷。如通过"问卷星"、手机 APP等,即时对服务对象进行动态搜集满意度,也可按季度开展满意度调查,评估群众对公交企业服务质量满意度情况。同时,要加强评价结果的运用,建立对服务质量高的公交企业的激励机制。另外,还可通过动态收集满意度信息,及时发现存在问题并切实抓好督促整改,不断促进公交企业服务质量提升。

(三) 科学设置指标,实现预算绩效管理的"双监控"

目标既是全面绩效管理的原点,也是项目实施过程和预算执行的指南,更是对标考核的重要依据。应将 SMART 管理原则³一直贯穿于项目始终。一是规范绩效目标的设置。设置绩效目标时

³ SMART 管理原则指: S(Specific)-明确性、M(Measurable)-衡量性、A(Achievable)-可完成性、R(Realistic)-实际性、T(Time-constrained)-时限性 5 个维度。

要认真梳理与项目相关的政府决策部署、政策依据、领导指示、部门中长期规划、项目实施方案等,将其作为编报绩效目标的首要依据,通过准确分析、系统归纳,明确项目要完成的工作任务和需要解决的主要问题,形成清晰的总体绩效目标。二是增强绩效目标的实操性。如"宣传推广完成率"指标,缺少基期数据,指标缺乏考核约束力。可以结合指标考核内容,设置得更加清晰具体,比如可以设置"微信公众号推送公交有关线路及站点优化调整、线路临时绕行等信息推文数量同比增长率"、"发布车体公益广告同比增长率"等指标。三是科学设置特性效益指标。可关注优化调整公交线路及站点、普及电子支付等方面工作产生的效益。另外,还可增设可持续影响指标,这类指标的设置,既可以实现对实际工作真实度的考核,还便于反映项目实施带来的社会效益以及政策的可持续性。

(四) 开源节流、挖掘多形式收入渠道

受新媒体、网络等广告媒体冲击,车体广告市场份额大幅下降,同时,近年来,受政府加强广告发布管控影响,部分医疗、美容、医药等广告内容不得在公交车发布广告,广告公司业务量大幅减少,导致车体广告价值减少。努力挖掘多形式收入渠道成为惠州市公共交通管理有限公司需要关注的问题。一方面,在运营成本上,市交通运输局和惠州市公共交通管理有限公司需要研究是否可以通在某些环节加以成本控制,通过降低运营成本的方式减少资金投入。另一方面,惠州市公共交通管理有限公司、各

公交企业应当主动了解市场需求,积极联系广告投放公司或意向企业,尽一切可能全力争取广告商,比如房地产、食品饮料等行业企业,目前仍主要在传统媒体投放广告。相关部门也可以共同研究探讨如何帮助公交企业创收,保障公交企业的正常运营,缩小项目资金缺口,节约财政资金的投入,减少政府的公共财政负担。

附件 1

财政支出项目绩效运行监控表

监控时间: 2021年1-7月

	主管部门	惠州市交通运车	输局	项目单位		惠州市交通运输局
	项目名称	2021 年度惠城区公 交 TC 模式运营费用 项目	项目类 别		项目属 性	延续项目
项目 基本 情况	目 项目内容 本		式式体模国工府核政,"式资作决及;策运支票。	根据十一届 151 次市政府常务会议审定并报市委同意的《惠城区公式改革实施方案》,惠城区公交行业从 2017 年 1 月 1 日起,全面实式,建立起政府决策调控层、TC 管理层、企业运营层三个层级的"允体"模式。其中,成立以市委常委、市政府党组成员为组长的惠城区模式改革工作领导小组,作为政府决策调控层,成员单位有市发改、国资委、公安、审计等政府部门主要领导组成,主要负责组织、实工作;成立惠州市公共交通管理有限公司,行使 TC 管理层的职能,府决策调控层委托,负责对 TC 模式下的公交运营企业开展日常管理核及运营成本结算、公交票款收取等工作;由公交企业组成 TC 运营务合同约定的服务标准组织运营,专心搞好公交服务,公交运营成本		
	项目以前	 1年度绩效实现情况	年惠城区 公司经 2、提升公 年惠城区	公交计划出车率达 99 成本控制在 5.34 亿元 费控制 1500 万元内, 交运行效率、运行秩 公交计划出车率达 88)%,载客量 亡,平民公 市民公 序良好、 3.5%,载	服务质量提高、安全生产形势平稳,2019 1.23亿人次,公交票款收入2.19亿元, 人次财政差额补贴2.54元/人次,TC管 满意度8.9分以上(10分制)。 服务质量提高、安全生产形势平稳,2020 量达1112.2万人次,公交票款收入 673亿元,平均每人次财政差额补贴4.15

元/人次, TC 管理公司经费控制 1500 万元内, 市民公交满意度 7.64 分以上(10 分制)。 部门预算数 支出进度 调整数 实际支出数 已下达指标 (单位: 万元) 一般公共 29,100.00 29,100.00 16,410.00 56.39% 预算资金 政府性基 金预算资 金 其他资金 项目 市本级 资金 使用 转移支付 情况 预算编制 补充说 及预 因素 明 期情 项目管理 补充说 况 项目资金 明 因素 支出较慢 资金拨付 补充说 原因 因素 明 补充说 其他因素 明 项目资金 预期年底 不能完成支付的 能 能否完成 原因 支付

		项目主要 绩效指标	年度指 标值	已实现 情况	实现情况说明	年底绩 效指标 完成可 能性	预期情况说明
		全年载客 量(万人 次)	8910. 7	4887. 9	2021年1-7月阶 段性目标为载客 量达5197.91万 人,未完成阶段性 目标	不能	2020 年客流量为 7646.1 万人次,由于疫情原因,截止 2021 年 7 月客流为 4887.9 万人次,客流按目前 (7 月) 630 万人次计算,2021 年总客流为 8040 万人次,日均载客量为 22 万人次。
项绩 完成 情 及	绩效指标 进展情况 及预期情 况	实际运营 总里程(万 公里)	9696. 1	5633. 37	2021 年 1-7 月阶 段性目标为实际 运营总里程达 5656.06 万公里, 未完成阶段性目	不能	2021年1-7月因疫情原因,日均出车 1181台,出车率及发班率低,日均单车 运营里程是225公里。2021年预测单车 运营里程是214公里、日均运力1160台, 日均运营里程达26.3万公里(含空驶), 年度运营总里程9599.5万公里。
期情 况	<i>9</i> u	完成政府 指令性公 交保障(万 班次)	12. 68	7. 64	2021年1-7月阶段性目标为完成政府指令性公交保障达7.40万班次,已完成阶段性目标	能	按现阶段完成情况推测。
		公交出车率(%)	97	96. 8	2021 年 1-7 月阶 段性目标为出车 率达 97%,未完成 阶段性目标	不能	2021 年公交运力共 1262 台(其中正班车 1220 台,机动车 42 台),因受疫情影响,截止 7 月份停运车辆 75 台,出车率是 96.8%,日均运力是 1181 台,预测2021 年出车率为 95%,日均公交运力为1160 台。

	日常监管 完成率(%)	100	100	2021年1-7月阶段性目标为日常监管完成率100%,能每日开展监管工作,已完成阶段性目标	能	通过发班考核、稽查员明查暗访、乘客 投诉等多种方式对各公交企业的公交服 务进行监督检查。
	宣传推广 完成率(%)	100	100	2021年1-7月阶段性目标为宣传推广完成率100%,能通过车厢广告、微信公众号等方式开展宣传推广工作,已完成阶段性目标	能	根据行业宣传计划,目前,微信公众号已发布有关线路及站点优化调整、线路临时绕行等信息推文 36 篇,实时公交临时绕路公告 42 条,每次影响市民出行的线路及站点优化调整均 100%通过行的线路及站点优化调整均 100%接阻 100%按照 同时,100%按照 固过车厢 LCD 显示屏刊播文明城市、疫情防控等公益宣传 873 车次,发布车体公益广告 160 车次。9 月份将按照要求组织以评选评优、政策宣传等为内容的公交出行宣传周活动。
	公交占机 动化出行 比例(%)	45.8	-	年底统一组织考 核的指标,现阶段 无法考核	能	指标由广东省交通厅考核,采取考核通报的形式,根据往年情况,指标能达到预期值。
	公交运营 总成本控 制(亿元)	≤5.86	2.89	2021年1-7月阶段性目标为公交运营总成本控制小于3.42亿元,实际成本小于预期,已完成阶段性目标	能	按计划使用资金。

					0001 左 1 7 日以		
		管理经费 控制(万元)	≤2300	734. 83	2021年1-7月阶段性目标为管理经费控制小于1341.67万元,实际成本小于预期,已完成阶段性目标	能	按计划使用资金。
		公交票务 收入增长 率 (%)	24. 81	31	2021 年 1-7 月阶 段性目标为公交 票务收入增长率 达 24.81%, 已完成 阶段性目标	能	按现阶段完成情况推测。
		年度票款 收入(亿 元)	1.66	0.86	2021年1-7月阶段性目标为年度票款收入达0.97亿元,未完成阶段性目标	不能	受疫情影响,客流量下降,预计 2021 年 全年票款营收 1.4 亿元。
		年度广告 收入(亿 元)	0.07	0. 01	2021年1-7月阶段性目标为年度广告收入达0.04亿元,未完成阶段性目标	不能	预计 2021 年全年广告收入 0.06 亿元。
		市中心区 路网公交 通达率(%)	90	90	2021年1-7月阶段性目标为市中心区路网公交通达率达90%,已完成阶段性目标	能	按现阶段完成情况推测。

	重大责任 事故控制 数(宗)	0	0	2021年1-7月阶段性目标为重大责任事故控制为0宗,已完成阶段性目标	能	开展安全生产教育和监督工作,有效控制重大责任事故发生。		
	解决特殊 人群出行 人次(万人 次)	≥1071	867.8	2021年1-7月阶段性目标为解决特殊人群出行人次624.75万人次,已完成阶段性目标	能	按7月份客流数据测算,预测2021年老年人出行1128.7万人次,学生出行327.3万人次,总特殊人群出行1456万人次。		
	百万人次 有责服务 投诉(宗)	≤10	0.005	2021年1-7月阶段性目标为百万人次有责服务投诉控制在10宗以下,已完成阶段性目标	能	按现阶段完成情况推测。		
	公交乘客 满意度 (分)	7. 65	_	满意度调查为年 底开展的工作,现 阶段无法考核	能	按往年完成情况测算。		
项目年度 绩效目标								
年底绩效 目标		预期不	能实现原					

	预期能否 实现			
对 续 算 安 排 建 议	不建议调 整预算	调整金额	相关补 充说明	
备注				