

2017 年度惠州市 TC 改革补贴 专项资金绩效评价简要报告

评价机构：广东省国际工程咨询有限公司

2018 年 12 月

目 录

一、项目基本情况	1
（一）项目概况	1
（二）项目绩效目标	2
（三）项目资金安排和使用情况	3
二、综合评价	3
（一）主要绩效	4
（二）存在问题	6
三、意见建议	8
（一）贯彻预算绩效管理理念，加强财政资金管理	8
（二）调整资金拨付方式	9
（三）科学预测需求，优化公交运力配置	10
（四）优化考核制度以促进服务质量提高	10
（五）完善项目合同内容	11
（六）加快制定广告收益相关制度规定	11

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

目前，国内尤其是内地城市公共交通的运营模式还是以国有企业为主的运营模式，企业大多强调城市公共交通的公益性特征，政府给予了大量的财政补贴，但并没有从根本上解决满足城市公共交通需求和提高公交服务质量之间的矛盾。而 TC（Transport Community，交通共同体）管理模式，是目前公交行业最为科学的管理模式之一，其核心是实行“票运分离”，即由政府统一收取票款，对公交网络进行规划，对运营商提出服务质量要求，通过成本核算以及政府购买服务的形式向企业购买公交服务。

为解决传统公交运营模式存在的问题，优化运营模式，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，根据国家、省关于城市优先发展公共交通的有关文件要求（《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64 号）和《广东省人民政府关于城市优先发展公共交通的实施意见》（粤府〔2013〕120 号））及 2016 年第 14 次惠州市四套班子主要领导碰头会议精神，结合惠城区公交行业实际，十一届 151 次市政府常务会议审议通过了惠州市交通运输局牵头制定的《惠城区公交行业 TC 模式改革实施方案》，决定在惠城区公交行业全面推行 TC 管理模式。

2. 项目实施情况

根据《惠城区公交行业 TC 模式改革实施方案》，TC 管理模式建立起政府决策调控层、TC 管理层、企业运营服务层三个层级构成的交通共同体机制和管理模式。

第一层级，政府成立领导小组作为政府决策调控层，本项目即成立了惠城区公交行业 TC 模式改革工作领导小组，办公室设在市交通局；第二层级，建立公交服务监管机构作为 TC 管理层，本项目即由市财政出资、市国资委注册成立惠州市公共交通运输管理有限公司，市政府授权市交通局履行 TC 管理公司出资人职责，依照法定程序对 TC 管理公司负责人进行任免、考核等；第三层级，惠城区内现有 8 家公交企业作为运营层，由 TC 管理公司与公交企业签订公共交通服务合同，各企业严格按照合同要求负责运力投放、运营管理和提供优质公交服务。

（二）项目绩效目标

2017 年度 TC 改革补贴专项资金的项目绩效总目标是构建以公共交通为主的都市机动化出行系统，优化公交线网、增强运力保障、提高站点覆盖率，提升运行效率和服务水平，增强公共交通竞争力和吸引力，提升公共交通出行分担比例，确立公共交通在都市交通中的主体地位。

资金年度绩效目标为：年公交票款营收 31320 万元。到年底，公交企业能按营运计划投入公交运力和班次；公交线路运营时间延长 1-2 小时，普通线路高峰期发车间隔控制在 8-10 分钟；公交站点 500 米覆盖率达 90%，公共交通占机动

化出行比率达到 43%;百万人次有责服务投诉控制在 10 宗内，公交乘客满意度达到 84 分。

（三）项目资金安排和使用情况

截止至 2018 年 6 月 30 日，惠州市惠城区 2017 年度财政拨款资金到位 41620.45 万元，预算资金到位率 100%，其中公交运营费用 40172.71 万元，TC 管理公司经费 1447.74 万元。2017 年度公交票务收入资金为 21207.18 万元。需市财政补贴 18965.53 万元，资金使用率 100%。2017 年公交运营费用实际支出 40172.71 万元，在 2018 年 2 月份资金全部拨付公交企业，TC 管理公司经费实际支出 1388.82 万元，结余 58.92 万元。

二、综合评价

通过对项目前期工作情况、实施过程、项目绩效情况三方面的综合评价，项目综合评价结论如下：

2017 年度惠州市 TC 改革补贴专项资金项目绩效综合得分 83.8 分，级别评定为良。各项指标评价得分见下表：

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级指标	权重 (%)	评分	备注
前期工作	20	论证决策	7	论证决策	7	7	
		目标设置	7	目标完整性	3	1	
				目标科学性	4	4	
		保障措施	6	组织机构	3	3	
				制度措施	3	3	

一级指标	权重（%）	二级指标	权重（%）	三级指标	权重（%）	评分		备注
实施过程	30	资金管理	17	资金到位	5	4		
				资金支付	4	4		
				支出规范性	8	5		
		事项管理	13	实施程序	8	7		
				项目监管执行情况	5	5		
项目绩效	50	经济性	5	预算（成本）控制	3	3		
					2	0		
		效率性	15	产出数量	6	2	71.30%	
						2	45.10%	
						1	16.70%	
				产出质量	9	3	1.95 宗/百万人次	
						2	0 宗	
						2	10.9%	
						1		
						1	由 24%提高至 71%	
		效果性	25	经济效益	10	4	1.65 元/人次	
						3	根据现场企业调查	
				社会效益	5	5		
				环境效益	5	2		
						2		
				可持续影响	5	2		
						2		
		1						
公平性	5	服务对象满意度	5	3.8				
总分					100	自评得分	84.8	

（一）主要绩效

1、社会效益显著

TC 模式是我国城市公交体制和管理模式的革命性创新。

与公交资源全部收回国有不同，TC 最大的优势在于在市场经济条件下，建立了一种既能让政府有充分主导权，又能最大限度发挥市场机制优势的模式，解决了政府掌控不到位、企业线路层层承包、社会公益性弱化和服务质量低下等问题。惠州 TC 改革的对象，则是针对惠城区内公交，这类公交以解决市民短距离出行和日常上下班通勤需求为主，实施低票价以及对老年人和社会特殊群体免费（优惠）政策，社会公益性定位要求比较高，满足了惠城区居民日常工作和生活出行的刚性需求，保证居民以一个较低的成本获得了一个高质量高效率的交通出行方式。

2、经济效益呈现

以传统财政补贴形式的公共交通运营未实行票运分离，每年巨额财政补贴产生的服务质量和效果却不尽人意。TC 改革后，补贴的核心转变为“票运分离、政府购买服务”，TC 管理公司负责票款收缴，公交运营公司工作主要是提供公交运营服务。

此种改革模式有利于控制财政补贴资金预算。根据《惠州市惠城区 2017 年至 2018 年 TC 模式改革公交成本和线路结算价格测算技术报告》，1133 辆公交车全部上线运营的情况下，运营成本为 5.34 亿元，营业收入 3.13 亿元，财政差额需补贴 2.21 亿元。实际本项目公交运营成本为 4.01 亿元（不含 2017 年 TC 管理公司管理费用及周转资金），2017 年营业收入为 2.12 亿元，市财政以购买服务的形式差额拨付公交运营费用 1.89 亿元，小于预算补贴金额 2.21 亿元。

另外，TC 改革改善了公交运营公司的生存环境和状态。改革后，惠城区公交企业运营成本得到了保障，普遍实现了收支平衡并有一定微利，2017 年公交企业成本利润率平均为 4.2%，其中民营公交企业利润普遍高于行业平均值，能够更好地参与到 TC 模式下的市场竞争，有利于提高公交服务质量；国有公交企业经济状况明显好转，基本消除了以往因经营困难线路车厢少跑或选择性跑的现象。改革后，企业从持续亏损到实现微利，未来向好发展。

3、环境效益突出

发展公共交通、减少小汽车出行是缓解拥堵、改善环境的有效途径。本项目的推行，能够大力发展公共交通出行，不仅降低了道路拥堵，同时采用公共交通方式出行的居民越多，石油等自然资源的使用率越高，汽车尾气等污染物的排放相对越少，对环境产生了积极正面的效果。

（二）存在问题

1、目标设置完整性有待提高

项目预算申报等前期决策阶段，未设置一套系统的明确的投入、产出定量目标，导致项目后期部分评价指标缺乏参照标准，一方面不利于市交通局及 TC 公司层面对项目全局的把控，另一方面不利于定量评价项目实施的效果。

2、资金申拨周期过长

每月资金结算及申拨过程长达两个月左右的时间，周期过长，导致存在结算资金未到账但周转资金 3000 万又已全部投入使用的阶段，影响公交企业支付员工工资、车用燃料

款等日常性支出。其主要原因为，TC 运营经费必须待当月结束、数据全部封存后才能完全核算出来，且 TC 管理公司需按照绩效考核指标进行统计再结算月度费用，统计事项较多，所需时间较长，层层申拨审批流程较多，导致费用拨付周期过长。

3、资金收支规范性有待提高

支出合规性方面，TC 管理费用在管理费用-工资福利支出-伙食补助明细科目列支金额 411538.19 元，不在经批准的职工薪酬开支范围内。

账目清晰与凭证健全方面，存在问题如下：TC 管理公司账目核算滞后，2017 年 12 月需拨付各公交公司的运营成本未能在 TC 公司账面体现，未能在“其他应付款”明细科目挂账，即 TC 管理公司账面不能完整体现 2017 年度全年应付的各公交公司运营成本。

4、票款收入与计划目标相差较大

本项目测算的 2017 年公交票款收入目标为 31300 万元，实际 2017 度收取公交票款 21207 万元，仅达到目标值的 67.75%。主要原因如下：该项目所投入的车辆数未按客流和城市发展状况进行全面系统预测，导致改革前后实际线路运营能力大幅增加，但客流并未因运力数量增加出现明显提升，而公交票款收入的提高在票价一定的条件下，主要依赖客流量的增加。

5、公交服务质量有待提高，总体布局有待优化

一是服务的基本质量没有得到保证：存在飞站现象、个

别站牌遭到破坏；二是服务质量有待提高：城郊线路司机开车较快、老人上车未坐稳即起步、候车椅子和遮阳设备不完善；三是公交改革总体有待优化：线路设置科学性合理性有待提高，如海伦湾片区没有公车。

6、未建立有效的风险分担机制

现场核查发现，公交企业与 TC 管理公司签订合同时，对自然灾害等特殊情况发生产生的后果如何进行分担未作出明确的合同约定，目前的实际处理方式是：出现自然灾害，导致公交企业当天无法正常发班，直接影响月度公交运营费用的结算，即自然灾害风险全部由公交企业承担。而由于合同未明确规定，公交企业对该风险的承担亦存在异议。

7、广告收益管理的相关标准制定进展较缓

根据 TC 管理公司与惠州市公共汽车总公司签订的《惠城区公共交通服务合同》第八条：“车身广告约定，车身广告所得收益应全额上缴市财政”，但 2017 年度账载无本部分收益记录。经核实，由于 2017 年为 TC 改革第一年，尚无一套收费标准规范的收费管理办法，因此，广告收益由公交运营企业与广告公司自主约定，且公交运营企业的广告收益暂未上交 TC 管理公司。

三、意见建议

（一）贯彻预算绩效管理理念，加强财政资金管理

设定项目绩效目标是申报项目的依据，建议在项目申报阶段，设立完善的绩效目标，逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈

结果有应用”的预算绩效管理机制。主管部门应加强督促 TC 管理公司严格对照合同规定的目标和要求，逐项对照检查资金使用和建设内容，做到项目内容细化清晰，预算差异有说明有汇报，项目决算有依据。

加强支出审批和审核控制，明确支出的内部审批权限、程序、责任和相关控制措施，审批经人应当在授权范围内审批，不得越权审批，避免资金支出不在预算科目范围内。应按照单位财务会计制度规定及各级财政对单位预算的批复文件，及时清理收支账目、往来款项，核对年度预算收支和各项缴拨款项。各项收支应按规定要求进行年终结账，凡属本年的各项收入应及时入账，本年的各项应缴预算款和应缴财政专户的预算外资金应在年终前全部上缴。属于本年的各项支出，应按规定的支出渠道如实列报。

（二）调整资金拨付方式

由于本项目周转资金为 3000 万元，而当月的公交费用基本要第三个月月末才能结算并收款，导致第二个月及第三个月的公交运营成本投入缺乏资金保证。在资金拨付周期不变的情况下，建议根据资金的实际到账情况适当提高周转资金的额度，以保证结算资金未到账但周转资金 3000 万又已全部投入使用的期间，企业有充足的运营资金开展工作。或者调整资金拨付方式，将月度结算拨付调整为季度结算拨付，按季度先预拨、下季度再清算，有利于将绩效考核费用结算及申拨流程的工作时间压缩，提高工作效率。

（三）科学预测需求，优化公交运力配置

在公交线路及运力的规划设计中，科学的客流预测对整个方案设计至关重要，规模过大将造成公共交通设施资源的浪费，公交收入并没有因为投入运力的增加而增长，反之，规模过小又将不能满足居民的出行要求。因此，建议根据惠州市城市的经济社会发展状况对客流量进行全面预测，根据预测的客流量对公交运力进行合理配置，避免运力增加但载客量却未明显提升，造成投入资源的低效利用。可从公交运营公司、TC 管理公司、市交通局三个层级落实客流量预测及公交线路优化的责任，由于公交运营公司没有线路规划的权利，因此对公交运营公司提出线路优化的有效建议可制定奖励制度；而对 TC 管理公司，可将公交收入和线路优化纳入市交通局对 TC 管理公司的考核制度中，激励 TC 管理公司对公交运营数据进行统计分析并提出线路优化或增加收入的有效措施；市交通局则对 TC 管理公司提出的内容进行审核及审定。

（四）优化考核制度以促进服务质量提高

虽然 TC 改革的实施大大提高了惠城区公交服务的质量，但仍存在“飞站”等问题。建议通过优化公交服务合同质量考核条款来保证公交企业的服务质量，例如针对“飞站”等现象加大考核的惩罚力度。

并且，由于公交公司以收到政府支付的运营成本为目标，而 TC 管理公司主要通过设定服务质量基本标准来考核公交公司并以此作为结算标准，因此公交公司注重于基本质

量的保证，而在服务质量的进一步提高或公交总体布局或创新等方面的关注度下降。建议优化考核制度，可增加乘客满意度、公交配套设施完善度、满座率等指标对公交企业进行考核，通过排名、竞争等考核方式，激发公交企业参与到公交优化建设中的积极性，提高公交服务质量。

（五）完善项目合同内容

公交服务合同是 TC 改革项目中最重要法律文件，是建立政府与企业长期合作关系的基石。好的项目合同不仅在采购环节可以增强项目的吸引力和竞争力，提高项目落地率，而且也能够项目实施环节为政府和企业的长期合作保驾护航。但从当前实际操作的情况看，不全面的项目合同已在项目推进过程中产生了问题。建议进一步完善项目合同条款，做到内容完备、不缺项漏项，如增加风险分担篇章。由于单位能力的有限性，可通过合理发挥专业法律机构的作用，在项目初期建立一套规范的、全面的合同框架范本，为本项目后续的顺利实施和稳定运营奠定基础。

（六）加快制定广告收益相关制度规定

建议市交通局及 TC 管理公司加快进行广告收益测算及上缴额度标准制定的研究，若存在收入测算等技术性问题或难点，可邀请广告行业相关的专家团队或委托专业第三方单位进行技术性问题解决。或者可考虑由 TC 管理公司与广告商进行合同签订，统一管理，保证广告收益足额到位，尽快将 2017 年度广告收益进行补缴。

综上所述，本项目为公益类的民生项目，建议财政安排

专项资金用于扶持发展。所需安排资金的数额，应充分结合客流需求、城市发展状况所需的车辆规模以及实际运行发生的成本来加以确定。但资金补助仍是一种辅助性工具，真正的改善和发展还要靠企业自身努力，补贴过度也会造成企业效率低下和社会资源的浪费。为通过市场化充分竞争来获得运营企业的真实成本，可运用市场机制尽量寻求企业信息。如通过事前竞标，由各公交运营企业提出各自的运营计划，在达到服务质量指标的多家公交企业中，区分不同线路类型并采用“亏损额”竞标以达到减亏目的，即把线路经营权有限给予能够达到服务标准且要求补贴较少的企业。