

2021 年度公共交通发展补贴项目 绩效重点评价报告

被评价项目：2021 年度公共交通发展补贴项目

项目主管单位：中山市交通运输局

项目实施单位：中山市公共交通运输集团有限公司、中山市
小榄公共汽车有限公司

评价单位：中山市财政局

评价时间：2022 年 3 月-2022 年 8 月

目录

一、基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	5
二、绩效评价工作开展情况.....	6
（一）评价目的.....	6
（二）评价对象和范围.....	6
（三）评价原则及方法.....	7
（四）评价依据.....	8
（五）评价指标体系设置.....	9
（六）评价工作组织实施.....	10
三、综合评价结论.....	11
四、绩效评价指标分析.....	14
（一）项目决策情况.....	14
（二）项目过程情况.....	17
（三）项目产出情况.....	20
（四）项目效益情况.....	26
（五）逆向指标情况.....	31
五、主要经验及做法.....	32
（一）顺利完成市委、市政府部署民生公交任务，做好“我为群众办实事”.....	32
（二）稳步推进“平安公交”建设，强化安全发展体系.....	33
（三）严格落实上级部门疫情防控工作部署，压紧抓实做好疫情防控措施.....	34
六、存在问题.....	34

（一）绩效指标设置不够科学，且未能正确区分产出和效益指标，不利于充分发挥其导向性作用.....	34
（二）部分成本未按权责发生制计量，可能导致补贴金额不准确，一定程度影响财政资金使用效率.....	35
（三）部分制度文件不够完善，监督有效性佐证不足，项目管理时效性有待进一步提高.....	35
（四）部分产出和效益指标未达标，且公交线路规划不够完善，公共交通发展水平有待进一步提升.....	36
（五）市民满意度未达预期，候车时间较长等问题较为突出，一定程度影响了市民乘坐体验.....	37
（六）绩效自评材料不够完善，且存在数据不一致等不足，自评工作质量有待进一步提升.....	39
七、有关建议.....	40
（一）强化绩效目标管理，科学合理设置绩效目标指标，充分发挥其导向性作用.....	40
（二）进一步提高预算编制精准度，加强项目资金管理，提高财政资金使用效率.....	41
（三）健全完善制度建设，充分佐证监督有效性，进一步提高项目管理水平.....	41
（四）更为合理制定公交发展中长期规划，有效建立及完善公交优先发展长效机制，提高项目实施成效.....	42
（五）定期开展满意度调查工作，积极推动改善公共交通服务，进一步提高市民满意度.....	43
（六）充分掌握理解绩效自评要求，强化资料内部审核和归档，进一步提升绩效自评工作质量.....	44

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）、《中山市财政局关于印发<中山市财政预算绩效管理委托第三方机构实施工作规程>的通知》（中财绩〔2021〕47号）等文件精神，切实提高财政资源配置效率和使用效益，深圳日浩会计师事务所（普通合伙）受中山市财政局委托，对中山市交通运输局（以下简称“市交通局”）组织实施的2021年度公共交通发展补贴项目（以下简称“公交补贴项目”）进行第三方绩效评价。经过书面评价、现场核查与综合分析评价，最终得出评价结论并形成本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

公共交通是城市重要的基础设施，也是关系社会民生的城市公益性事业。中山市公共交通运输集团有限公司（以下简称“市公交集团”）、中山市小榄公共汽车有限公司（以下简称“市小榄公汽”）是中山市城乡公共交通的承担者和中山市委、市政府公交优先民生政策的承载体。市公交集团作为中山市最大的公共交通运营企业，承担着实施城市公共交通优先发展和全市“公交一盘棋”发展战略的任务，为市民提供城乡一体化的公交服务。

2021年度，根据《关于印发<中山市城市公共交通企业财政

补贴及监督管理办法》和《中山市公共交通客运服务成本规制方案》的通知》（中交〔2020〕183号），结合《广东省交通运输厅关于加快交通运输行业新能源汽车推广应用的通知》（粤交运函〔2018〕1197号）和《中山市人民政府办公室文件处理表》（中府办处〔2018〕848号），对市公交集团实施成本规制补贴、购置新能源公交车补贴、特定人员乘车优惠补贴及普通 IC 卡乘车优惠补贴，对市小榄公汽实施特定人员乘车优惠补贴及普通 IC 卡乘车优惠补贴。

2.项目内容与实施情况

本项目主要对中山市 2021 年公共交通发展进行补贴，补贴对象为市公交集团和市小榄公汽，包括成本规制补贴、普通 IC 卡乘车优惠补贴、特定人员乘车优惠补贴和购置新能源公交车补贴等四项补贴工作。具体实施如下：

（1）成本规制补贴

根据《市政府常务会议决定事项通知》（中府办会函〔2019〕178号），为推进落实城市公共交通优先发展战略，进一步完善财政补贴机制，全面提升公交服务水平，会议原则同意《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》，市公交集团承担了社会公益性服务和政府指令性任务，实施成本规制，规范成本控制和核算，由市财政局对市公交集团与公交业务有关的成本、收入进行规制、执行政府指令性任务产生的政策性亏损给予补贴，以减轻公

公共交通企业的经营压力，保持公共交通行业稳定可持续发展。市财政局对成本规制补贴资金合计 314,500,000 元。

（2）普通 IC 卡乘车优惠补贴

根据《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法>和<中山市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183 号）、《市政府常务会议决定事项通知》（中府办会函〔2020〕129 号），会议原则同意普通公交 IC 卡 5 折乘车优惠政策，对市民持中山通普通 IC 卡乘车优惠金额给予补贴。优惠金额的 10%由企业承担，余下 90%由市、镇（区）财政按 4:6 比例分担，其中火炬开发区（含翠亨新区）和五桂山办事处全额承担。市财政局对 IC 卡优惠乘公交给予补贴合计 51,387,500 元，其中，补贴市公交集团 48,337,900 元，补贴市小榄公汽 3,049,600 元。

（3）特定人员乘车优惠补贴

根据《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法>和<中山市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183 号），对特定人员免费乘车优惠金额给予补贴（特定人员包括 60 岁以上老年人、现役军人、残疾人，及本市户籍的重点优抚对象、离休干部）；对在校中小學生、其他残疾人 5 折乘车优惠金额给予补贴。特定人员、学生等乘车优惠金额的 30%由企业承担，余下 70%由市、镇（区）财政根据现行财政体制分担。其中，火炬开发区（含翠亨新区）和五桂山办事

处全额承担，按交通部门核定刷卡数向市财政上缴承担金额；其他镇（区）按市镇（区）4:6 比例从市财政的税收分成中扣收分担金额。非本市户籍残疾人乘车优惠金额由市财政承担。市财政局对特定对象乘车优惠给予补贴 19,008,900 元，其中，补贴市公交集团 17,196,800 元，补贴市小榄公汽 1,812,100 元。

（4）购置新能源公交车补贴

根据《广东省交通运输厅关于加快交通运输行业新能源汽车推广应用的通知》（粤交运函〔2018〕1197 号）和《中山市人民政府办公室文件处理表》（中府办处〔2018〕848 号）文件要求，中山市公共汽车必须全部选用纯电动车型，2018、2019、2020 年公共汽车中纯电动公共汽车占比分别为 70%、85%、100%。按照市财政承担购车资金的 90%及拨付计划测算，预计 2021 年补贴金额为 362,277,900 元，后由市财政局收回 18,930,160 元，购车补贴预算调整后金额为 343,347,740 元。

3.资金投入和使用情况

2021 年公交补贴项目资金开展绩效重点评价工作，主要包括成本规制补贴、普通 IC 卡乘车优惠补贴、特定人员乘车优惠补贴和购置新能源公交车补贴等四项补贴工作。补贴资金来源主要包括市财政承担部分和镇区财政承担部分。本次绩效重点评价主要包括市财政补贴资金。

其中，2021 年市财政承担的项目年初预算 747,174,300 元，后因财政回收预算调整 18,930,160 元，则调整后预算为

728,244,140 元。截至 2021 年 12 月 31 日，项目实际支出 720,006,540 元，预算执行率为 98.87%（详见表 1）。2021 年 1-6 月份镇区财政承担的普通 IC 卡乘车优惠补贴实际执行金额为 32,899,505 元，特定对象乘车优惠补贴实际执行金额为 12,448,888 元。

表 1 各项补贴工作资金安排情况（市财政承担部分）

单位：元

序号	补贴类别	预算金额	实际执行金额	执行率
1	成本规制补贴	314,500,000	314,500,000	100%
2	普通 IC 卡乘车优惠补贴	51,387,500	51,387,500	100%
3	特定人员乘车优惠补贴	19,008,900	19,008,900	100%
4	购置新能源公交车补贴	343,347,740	335,110,140	97.60%
合计		728,244,140	720,006,540	98.87%

（二）项目绩效目标

2021 年公交补贴项目绩效目标为：

1.通过成本规制补贴，基本弥补市公交集团的亏损，保障公交企业正常运营，促进公交服务不断提升，确保公交行业可持续发展。鼓励更多市民选择公交出行，进一步推动公共交通民生事业健康和谐发展。

2.通过两项乘车优惠补贴，落实政府优惠乘车政策，缓解企业资金运作压力，促使企业进一步优化线网结构，加密公交车班次、增加线路、延长服务时间，为市民出行提供安全、便捷、舒

适、环保的公共交通服务，确保公交服务 2021 年有进一步改善。

3.通过购置新能源公交车补贴，落实公交优先发展战略，缓解市公交集团购置公交车造成资金紧张的问题，维持市公交集团的正常营运，确保蓝天保卫战工作计划顺利执行，实现中山市主城区公交出行分担率、万人公交车拥有量稳定的目标，确保为广大市民提供安全优质的公共交通服务，促进公共交通与经济、环境和社会的协调发展。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的

通过本次绩效评价，重点围绕预算管理的主要内容和环节，包括决策、过程、产出和效益方面，以定量与定性相结合的方法全面分析本项目的投入与产出情况，检验项目实施结果与既定目标之间的实现程度，确保财政资金精准到位、用在实处，科学反映资金的使用绩效。同时，对本项目实施存在的问题提出改进意见和建议，帮助进一步优化项目实施效益与资源配置，提高项目管理水平和财政资金使用效益。

（二）评价对象和范围

1.评价对象和范围

本次绩效评价对象为 2021 年度公共交通发展补贴项目，该项目年初预算 747,174,300 元，预算调减 18,930,160 元，则调整后预算为 728,244,140 元，主要包括成本规制补贴、普通 IC 卡乘车优惠补贴、特定人员乘车优惠补贴和购置新能源公交车补贴等

四项补贴。

2.评价基准日

评价基准日为 2021 年 12 月 31 日。

（三）评价原则及方法

1.评价原则

（1）公正独立

秉承公正独立原则，独立开展第三方绩效评价工作，做到公平、公正，并自觉接受市财政局的监督。

（2）真实客观

对自评资料的真实性、完整性、准确性进行严格把关，对评价意见和报告的科学性、客观性、合理性负责。

（3）科学规范

确保第三方绩效评价工作的科学性和规范性，做好项目信息、资料的保密工作，并按要求完成资料归档。

2.评价方法

本项目采用目标预定与实施效果比较法、专家评议法、现场核查法和公众评议法进行综合评价，具体如下：

（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社会经济效益结果与预期目标进行分析对比和定性分析、定量分析，分析完成（或未完成）目标的因素，从而评价财政支出绩效。

（2）因素分析法

通过综合分析影响项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，罗列及分析影响投入和产出的各项因素，进而评价其对项目实施成效的影响程度和促进作用。

（3）成本效益分析法

将一定时期内的项目支出与效益进行对比分析以评价绩效目标实现程度，适用于成本、效益均能准确计量的绩效评价项目。

（4）专家评议法

通过行业、绩效管理、财务等相关领域的专家对财政支出绩效进行分析，并形成评价意见。

（5）现场核查法

现场与资金使用单位进行深入沟通交流，实事求是检查其财务情况、管理情况和绩效表现等相关资料，对项目进行核实。

（6）公众评议法

通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

（四）评价依据

项目评价主要依据如下：

- 1.《中华人民共和国预算法》；
- 2.《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；
- 3.财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10号）；

4.《关于印发<广东省省级财政预算绩效目标管理办法(试行)>的通知》(粤财绩〔2019〕11号)；

5.《广东省财政支出绩效评价试行方案》；

6.《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》(中府〔2019〕102号)；

7.《中山市财政局关于印发<中山市财政预算绩效管理委托第三方机构实施工作规程>的通知》(中财绩〔2021〕47号)；

8.市交通局、市公交集团和市小榄公汽提供的绩效自评材料，包括基础信息表、绩效自评报告和相关佐证材料等。

(五) 评价指标体系设置

本次绩效评价根据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》(财预〔2020〕10号)、《中山市财政局关于印发<中山市财政预算绩效管理委托第三方机构实施工作规程>的通知》(中财绩〔2021〕47号)等文件要求，结合项目实际情况，针对性设计了包括4项一级指标、11项二级指标、27项三级指标的评价指标体系框架。该指标体系采用百分制计分法，其中项目决策12分、过程28分、产出28分和效益32分；此外，本次评价设置了逆向指标，总分-16分，包括自评工作质量-8分、经营管理质量-8分(详见附件1)。

本次绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体等级根据评价分值设定；评价结果分为优、良、中、差四个档次，分别为：优(得分 ≥ 90)，良($90 > \text{得分} \geq 80$)，中($80 > \text{得分} \geq 60$)，

差（得分<60）。

（六）评价工作组织实施

本次评价工作主要经过了前期准备、单位自评、书面评价、现场访谈及勘查、综合评价、撰写报告 6 个阶段。

1.前期准备

（1）成立专业评价小组：按照项目类型和具体工作要求组建具有相应资质和工作经验的专家团队，专家团队成员包括绩效专家、行业专家以及财务专家，并选择其中一位行业专家作为主评人。

（2）制定并沟通确认工作方案：项目组根据相关工作要求，制定并与市财政局沟通确认工作方案（包括指标体系的设置等）。

2.单位自评

市交通局、市公交集团和市小榄公汽根据工作要求，开展绩效自评、组织收集材料，完成后将材料提交至项目组。

3.书面评价

项目组对自评材料进行审核，并对材料的及时性、完整性、规范性及内容有效性进行核查。同时，项目组根据项目材料和绩效评价指标体系出具书面评价意见，并拟定补充材料清单、现场评价工作安排、现场核查问题清单以及现场提供纸质材料等。

4.现场访谈及勘查

项目组根据现场评价工作安排，组织开展现场调研工作。调研对象为市交通局、市公交集团和市小榄公汽。现场调研分为座谈和实地勘查两个环节：一是项目组与项目相关负责人进行现场座谈，了解项目背景及基本情况，并针对核查问题清单进行调研、记录，搜集补充相关的佐证材料；二是到市公交集团和市小榄公汽抽取其中部分公交线路进行现场勘查，并做好记录；同时对市民开展满意度问卷调查工作。

5.综合评价

项目组基于前期自评材料、书面评价意见、现场访谈及勘查情况，组织开展综合评价，并撰写及探讨商定综合评价意见，以保证评价意见客观、详细、明确及具有建设性。

6.撰写及提交报告

项目组综合前期资料审核和分析、综合评价意见等情况，按要求撰写完成及提交本绩效评价报告（包含第三方绩效评价评分表等附件）。

三、综合评价结论

总体来看，2021 年公交补贴项目的实施，基本弥补市公交集团的亏损，保障公交企业正常运营，缓解企业资金运作压力，为市民出行提供安全、便捷、舒适、环保的公共交通服务。从绩效评价四个维度来看，项目组认为 2021 年公交补贴项目论证充分，项目管理较为规范，资金到位及时且执行率高，项目预期目标基本实现且取得一定项目效益。但是，仍有不足之处，主要为

绩效指标设置有待加强、部分制度执行不到位、公交线路规划不够完善、市民满意度未达预期、自评工作质量有待进一步提升等。

基于书面、现场勘查结果及相关佐证材料分析，经综合评定 2021 年公交补贴项目综合评价得分为 84.34 分（见表 2，详细评分情况见附件 1），绩效等级为“良”（注：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差）。

表 2 2021 年公共交通发展补贴项目评分情况

一级指标		二级指标		三级指标		得分
名称	分值	名称	分值	名称	分值	
决策	12	项目立项	2	立项依据充分性	1	1
				立项程序规范性	1	1
		绩效目标	8	绩效目标规范性	8	4.50
		资金投入	2	预算编制科学性	2	1.75
过程	28	资金管理	14	资金到位率	3	3
				预算执行率	3	3
				资金使用合规性	8	8
		组织实施	14	管理制度健全性	6	5.50
				制度执行有效性	8	5.50
产出	28	产出数量	8	公共交通发展补贴工作完成率	2	2
				投入公交线路数量	2	2
				日均客运量	2	1.60
				日均运营里程	2	2

一级指标		二级指标		三级指标		得分
名称	分值	名称	分值	名称	分值	
		产出质量	10	公共交通发展补贴发放准确率	2	2
				服务质量信誉考核达标率	4	4
				疫情防控工作达标率	4	4
		产出时效	4	公共交通发展补贴发放及时率	2	2
				公交运行准点率	2	2
		产出成本	6	公共交通发展补贴项目成本控制率	2	1
				公交规制成本下降率	4	2
		效益	32	社会效益	24	公交日均客运量年度增长率
线网长度增长率	2					2
线路年均上座增长率	4					2.50
安全事故发生控制率	4					4
百万人次有责投诉率	3					3
公共交通发展水平提升度	8					6.49
满意度	8			服务对象满意度	8	6.50
小计					100	85.34
逆向指标	-16	自评工作质量	-8	扣分处理	-8	-1
		经营管理质量	-8	扣分处理	-8	0
评价结果	总分					84.34
	绩效等级	优（得分≥90），良（90＞得分≥80），中（80＞得分≥60），差（得分＜60）				良

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

一级指标“项目决策”满分为 12 分，得分 8.25 分，得分率为 68.75%。

1.项目立项（满分 2 分，得分 2 分，得分率 100%）

（1）立项依据充分性方面（满分 1 分，得 1 分，得分率 100%）

项目依据《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法>和<中山市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183 号），对市公交集团实施成本规制补贴、购置新能源公共汽车补贴、特定对象乘车优惠补贴及普通 IC 卡乘车优惠补贴，对小榄公汽实施特定对象乘车优惠补贴及普通 IC 卡乘车优惠补贴，项目立项依据充分。

（2）立项程序规范性方面（满分 1 分，得 1 分，得分率 100%）

根据《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法>和<中山市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183 号），市交通局作为预算单位，组织城市公共交通企业编制补贴项目的中期财政规划和年度预算，按相关程序报市财政局。根据上级部门工作要求，组织城市公共交通企业完成中央补助申报，企业按要求报送运营数据和材料。本项目按照文件规定的程序申请设立。其中成本规制补贴、特定对象乘车优惠补贴、普通 IC 卡乘车优惠补贴均为对公交企业贯彻执行政府政策性指令的补亏性质补贴，购置新能源公共汽车补贴为专项

补贴。审批文件、材料均符合相关要求。

2.绩效目标（满分 8 分，得分 4.50 分，得分率 56.25%）

绩效目标合理性方面（满分 8 分，得 4.50 分，得分率 56.25%）

根据《2021 年财政补贴预算申报资料》，市交通局针对各子项设置了项目整体绩效目标，符合客观实际，并将绩效目标细化设置为产出数量、质量、时效、经济效益、社会效益、环境效益、可持续发展和满意度等产出和效益指标，符合产出和效益设置原则；指标设置涵盖了多个考量维度，能较为全面且客观地对项目的实施效果进行综合考核评价。绩效目标和指标设置具有一定的合理性。

但是，指标设置仍存在以下问题：

一是绩效指标设置不够完整。第一，关于产出指标，缺少质量指标“服务质量信誉考核达标率”“疫情防控工作达标率”等；缺少时效指标“公交运行准点率”等；第二，关于效益指标，缺少社会效益指标“公交日均客运量年度增长率”“线网长度增长率”“线路年均上座增长率”等。

二是部分产出和效益指标设置不够合理，且未能量化。如数量指标“完成公交车购置”、时效指标“年内完成购置工作”“及时回复市民投诉”等指标设置不够准确；又如时效指标“刷卡市民受惠时效性”的指标值“刷卡即时受惠，不受次数限制”量化不足，缺乏可衡量性，不利于考核。

三是未能正确区分产出和效益指标。数量指标“车辆验收通

过率”更偏向于质量指标；质量指标“有责服务投诉率”“安全生产稳定”更偏向于社会效益指标，质量指标“定期对企业运营情况和资金使用情况进行监督检查”“定期对公交服务质量进行抽查”更偏向于时效指标；经济效益指标“公交企业谷峰用电利用率”更偏向于社会效益指标；社会效益指标“市民公交出行成本节省金额”更偏向于成本或经济指标；环境效益指标“城区每万人拥有公交车标台数”更偏向于社会效益指标等。综上所述，该项综合评价得 4.50 分。

3.资金投入（满分 2 分，得分 1.75 分，得分率 87.50%）

预算编制科学性（满分 2 分，得 1.75 分，得分率 87.50%）

根据《2021 年财政补贴预算申报资料》，预算编制经过科学论证、有明确标准。其中：购置新能源公交车补贴预算依据购车合同、第三方询价报告等材料进行测算；普通 IC 卡乘车优惠补贴、特定人员乘车优惠补贴预算依据预算编制时期客流量情况，结合环境因素变化进行预测，根据补贴制度制定的计算公式进行测算；成本规制补贴预算参考往年实际成本支出情况，结合往年第三方审计清算报告，依据成本规制方案核算项目及标准来编制预算。

但是，预算编制仍存在以下问题：**部分成本未按权责发生制计量，一定程度上影响补贴金额的准确性。**市公交集团未按权责发生制计量成本规制项目，导致实际领用价值与记账价值存在差异，一定程度上影响补贴金额的准确性。如市公交集团 2020 年

保修材料在 9 月份领料-404,850.81 元；2020 年冲回 2019 年成本 -3,552,531.72 元，2021 年冲回 2020 年成本 1,200,036.80 元。综上所述，该项综合评价得 1.75 分。

（二）项目过程情况

一级指标“项目过程”满分为 28 分，得分 25 分，得分率为 89.29%。

1.资金管理（满分 14 分，得分 14 分，得分率 100%）

（1）资金到位率方面（满分 3 分，得 3 分，得分率 100%）

据统计，2021 年公交补贴项目年初预算 747,174,300 元，后因财政回收预算调整 18,930,160 元，调整后预算为 728,244,140 元。经核实，实际到位资金为 720,006,540 元，资金到位率为 98.87%，资金保障程度较高，该项指标得满分。各项补贴工作资金到位情况详见表 3。

表 3 各项补贴工作资金到位情况

单位：元

序号	补贴类别	预算金额	实际到位资金	资金到位率
1	成本规制补贴	314,500,000	314,500,000	100%
2	普通 IC 卡乘车优惠补贴	51,387,500	51,387,500	100%
3	特定人员乘车优惠补贴	19,008,900	19,008,900	100%
4	购置新能源公交车补贴	343,347,740	335,110,140	97.60%
合计		728,244,140	720,006,540	98.87%

(2) 预算执行率方面(满分3分,得3分,得分率100%)

据统计,2021年公交补贴项目实际支出金额为720,006,540元,预算执行率为98.87%,预算执行情况良好,该项指标得满分。各项补贴工作预算执行情况详见表1。

(3)资金使用合规性方面(满分8分,得8分,得分率100%)

市小榄公汽对公交补贴资金进行规范使用,每一笔补贴资金存入公司基本账户,对收到每笔补贴资金建立台账,补贴资金全部用于支付司乘人工成本、福利、车辆耗能、配件、维修、保险等运营成本。市公交集团根据《公交运营财政补贴及专项资金管理办法》《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法><中山市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》(中交〔2020〕183号)及《财务管理制度》《公交运营财政补贴及专项资金管理办法》等相关制度规定要求,基本较为规范管理、使用资金,并对购置新能源公共汽车补贴资金实行专户专款专用管理,资金使用用途与预算批复用途相符,支付进度较为合理,该指标得满分。

2.组织实施(满分14分,得11分,得分率78.57%)

(1)管理制度健全性(满分6分,得5.50分,得分率91.67%)

市交通局提供了《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法><中山市城市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》(中交〔2020〕183号)、《公交运营财政补贴及专项资金管理办法》《中山市交通局关于进一步规范一般公共

预算开支审批的通知》（中交〔2020〕20号）等材料，市公交集团的《财务管理制度》《合同管理规定》《公交运营财政补贴及专项资金管理办法》《投币机钱胆管理规定》《公交营运线路规划与开发管理规定》《公交站点设施管理办法》等材料，市小榄公汽提供了《财务管理制度》《合同管理制度》，制度建设较为全面。但市小榄公汽未提供《投币机钱胆管理规定》《公交营运线路规划与开发管理规定》《公交站点设施管理办法》等业务管理办法和2021年线路规划情况及相关决策程序资料。综上所述，该项综合评价得5.50分。

（2）制度执行有效性（满分8分，得5.50分，得分率68.75%）

项目严格按照《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法>和<中山市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183号）执行、管理。依据《线路开通、调整方案》以及线路调整、优化的通知、请示、批复和公众号推文、通告等文件，线路规划和优化调整按制度履行相关程序。市交通局不定期对公交企业政策实施情况进行检查，并每年对政策目标与指标完成情况进行验收。

但仍存在以下两个问题：一是项目监督有效性佐证不足，有待进一步验证。根据《预算申报表》中绩效指标，市交通局每年不少于4次定期对公交企业运营情况和资金使用情况进行监督检查、每月对公交服务质量进行抽查，但是未见公交企业对市交通局检查监督意见的落实情况材料。二是项目管理存在不足，管

理时效性有待进一步提高。按照《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法><中山市城市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183号）规定，市发改局根据市公交集团的年度财务审计结果，对市公交集团进行成本监审，于每年8月底前形成成本监审报告。而《中山市发展和改革局<关于中山市公共交通运输集团有限公司公共汽车客运、中山市小榄公共汽车有限公司公共汽车客运的成本监审报告>》（中发改成监审〔2021〕35/36号）中，显示2021年6月15日至2021年7月14日对中山市公共交通运输集团有限公司、中山市小榄公共汽车有限公司2020年度的公交客运成本实施了监审，监审报告时间为2021年9月6日，晚于8月底。综上所述，该项综合评价得5.50分。

（三）项目产出情况

一级指标“项目产出”满分为28分，得分24.60分，得分率为87.86%。

1.产出数量（满分8分，得分7.60分，得分率95%）

（1）公共交通发展补贴工作完成率方面（满分2分，得2分，得分率100%）

根据《关于拨付2021年第一至第四季度运营类补贴的函》《中山市交通局关于拨付2021年第1季度公交购车补贴的函》《中山市交通局关于拨付2021年批次200辆新能源公交车第一笔购车补贴的函》等文件可知，市交通局已在年度内完成了成本

规制补贴、普通 IC 卡乘车优惠补贴、特定人员乘车优惠补贴、购置新能源公交车补贴等四项补贴工作，公共交通发展补贴工作完成率 100%，该项指标得满分。

（2）投入公交线路数量方面（满分 2 分，得 2 分，得分率 100%）

根据《2021 年度公交线路汇总表（市公交集团）》《2021 年中山市小榄公共汽车有限公司线路运行情况表》可知，市公交集团实际投入 204 条公交线路，市小榄公汽实际投入 20 条公交线路，其中对开 9 条，故合计 215 条。计划投入公交线路 210 条，经核查，实际投入的公交线路数量达到了计划数，该项指标得满分。

（3）日均客运量方面（满分 2 分，得 1.60 分，得分率 80%）

据《2020-2021 年度公交客运量统计表》显示，2021 年市公交集团实际年公交客运量为 112,307,063 人次，市小榄公汽实际年公交客运量为 6,136,677 人次，合计 118,443,740 人次（即 1.18 亿人次），实际日均客运量为 324,503 人次。根据《预算申报表》，2021 年计划年公交客运量 1.55 亿人次，即计划日均客运量 424,658 人次，完成率为 76.42%。市交通局说明日均客运量未完成的主要原因是由于疫情频发，网约车、私家车、电动自行车等竞争，道路施工造成交通拥堵，驾驶员不足等因素。综上所述，该项综合评价得 1.60 分。

（4）日均运营里程方面（满分 2 分，得 2 分，得分率 100%）

据《2020年至2021年公交营运里程统计表》显示，2021年市公交集团实际年运营总里程为13,093.08万公里，市小榄公汽实际年运营总里程为794.82万公里，合计13,887.90万公里，实际日均运营里程为38.05万公里。根据《预算申报表》，2021年计划年运营总里程13,500万公里，即计划日均运营里程36.99万公里。经核查，公交车辆实际日均运营里程数达到了计划值，该项指标得满分。

2.产出质量（满分10分，得分10分，得分率100%）

（1）公共交通发展补贴发放准确率方面（满分2分，得2分，得分率100%）

根据《关于拨付2021年第一至第四季度运营类补贴的函》《中山市交通局关于拨付2021年第1季度公交购车补贴的函》《中山市交通局关于拨付2021年批次200辆新能源公交车第一笔购车补贴的函》等文件可知，按规定需发放的补贴金额合计为720,006,540元。根据四项补贴工作的补贴到账银行回单及收据等材料可知，市公交集团和市小榄公汽的四项补贴工作均按规定发放，实际共发放720,006,540元，公共交通发展补贴发放准确率达100%，该项指标得满分。

（2）服务质量信誉考核达标率方面（满分4分，得4分，得分率100%）

根据《中山市2021年度城市公交企业质量信誉考核结果公示》（中交便笺〔2022〕543号）可知，市交通局委托中山市交

通运输行业协会组织专家于 2022 年 5 月 16 至 19 日对市公交集团和市小榄公汽进行 2021 年度质量信誉考核，最终考核等级均为 AAA。服务质量信誉考核达标率达 100%，该项指标得满分。

（3）疫情防控工作达标率方面（满分 4 分，得 4 分，得分率 100%）

依据《关于印发<中山公交集团新型冠状病毒肺炎疫情常态化防控工作方案>（2021 年版）的通知》《关于进一步加强公共汽车疫情防控措施的通知》《城南车队公交站点疫情防控检查登记表》《城南车队疫情防控承诺书》等文件可知，市公交集团的疫情防控工作落实到位。且项目组通过现场实地勘察和问卷调查，抽查部分公交车辆的疫情防控工作开展情况，市公交集团和市小榄公汽开展的疫情防控工作均达标，如戴口罩、出示健康码、测体温等疫情防控措施均落实到位。因此评定疫情防控工作达标率达 100%，该项指标得满分。

3.产出时效（满分 4 分，得分 4 分，得分率 100%）

（1）公共交通发展补贴发放及时率方面（满分 2 分，得 2 分，得分率 100%）

根据《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法><中山市城市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183 号）文件要求，购置新能源公交车补贴按项目实施进度进行资金拨付，其它补贴按“先预拨、后清算”原则实行统筹拨付。经评价，公共交通发展补贴基本发放及时。

该项指标得满分。

(2) 公交运行准点率方面(满分 2 分,得 2 分,得分率 100%)

根据市公交集团提供的《2020-2021 年度公交准点率情况表》得知,2021 年市公交集团的车次准点率为 94.15%;根据市小榄公汽提供的《公交运行准点情况》,2021 年市小榄公汽的车次准点率接近于 100%。经核查,公交运行准点率均达到了目标值,该项指标得满分。

4.产出成本(满分 6 分,得分 3 分,得分率 50%)

(1) 公共交通发展补贴项目成本控制率方面(满分 2 分,得 1 分,得分率 50%)

市交通局未提供 2021 年公交成本规制审计报告书,无法判定 2021 年项目成本是否控制在成本规制标准范围内。但是,考虑到市交通局提供的《2019 年和 2020 年公交成本规制审计报告书》显示,2019 年实际规制补贴 41,831 万元,低于按标准核算值(45,760 万元);2020 年实际规制补贴 48,695.50 万元,略高于按标准核算值(48,669 万元),该项综合评价得 1 分。

(2) 公交规制成本下降率方面(满分 4 分,得 2 分,得分率 50%)

通过对各项公交规制成本进行对比分析,2021 年人工成本、单位保修材料费、单位轮胎费和管理费用较 2020 年有所上升,2021 年单位保修材料费的实际支出大于计划支出,未能较好做到成本控制。虽然人工成本受物价上升、疫情和 2020 年社保减

免优惠政策等因素的影响，保修材料费、轮胎费受车辆运营里程、车辆损耗等因素的影响，管理费用受疫情因素影响，但是，根据《2020 关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法><中山市城市公共交通客运服务成本规制方案>的通知（含附件）》可知：“第二章 公交成本规制方法 第五条 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。一、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”，加上现在进行的绩效评价是对已有政策或规定的实施情况的评价，且成本控制是财政资金使用效率的指标之一，成本规制要考虑精细化管理、管理效率提升可降低成本的幅度，成本规制的成本数是补贴计算的基础数据。因此，综合各方面的因素影响，市公交集团应加强对公交规制成本的把控，充分发挥财政资金的使用效益。

综上所述，该项综合评价得 2 分（具体得分情况详见表 4）。

表 4 各项公交规制成本得分情况

序号		评价要点	计算结果	得分
A	1	人工成本下降率	16.65%	0
	2	单位燃料费下降率	-41.67%	0.25
	3	单位保修材料费下降率	0%	0

序号	评价要点	计算结果	得分
	4 单位轮胎费下降率	66.67%	0
	5 单位运营业务费下降率	-66.67%	0.25
	6 管理费用下降率	0.22%	0
B	1 人工成本控制率	95.49%	0.25
	2 单位燃料费成本控制率	63.11%	0.25
	3 单位保修材料费成本控制率	190.50%	0
	4 单位轮胎费成本控制率	86.59%	0.50
	5 单位运营业务费成本控制率	55.44%	0.25
	6 管理费用成本控制率	67.44%	0.25
合计			2

（四）项目效益情况

一级指标“项目效益”满分为 32 分，得分 27.49 分，得分率为 85.91%。

1.社会效益（满分 24 分，得分 20.99 分，得分率 87.46%）

（1）公交日均客运量年度增长率方面（满分 3 分，得 3 分，得分率 100%）

据《2020-2021 年度公交客运量统计表》显示，2020 年市公交集团实际年公交客运量为 103,345,223 人，市小榄公汽实际年公交客运量为 6,303,969 人，合计 109,649,192 人，实际日均客运量为 300,409 人。2021 年市公交集团实际年公交客运量为

112,307,063 人次，市小榄公汽实际年公交客运量为 6,136,677 人次，合计 118,443,740 人次，实际日均客运量为 324,503 人次。由此可见，日均客运量年增长率为 $8.02\% > 0\%$ ，2021 年公交日均客运量较 2020 年有所增长，该项指标得满分。

（2）线网长度增长率方面（满分 2 分，得 2 分，得分率 100%）

据《2020-2021 年线网变化情况统计表》显示，截止 2020 年底市公交集团线网长度 1455.1 公里，截止 2021 年底线网长度为 1464.4 公里；截止 2020 年底市小榄公汽线网长度 22 公里，截止 2021 年底线网长度为 25 公里，分别合计 1477.1 公里和 1489.4 公里。因此，计算得出线网长度增长率为 0.83% ，2021 年线网长度较 2020 年有所增长，该项指标得满分。

（3）线路年均上座增长率方面（满分 4 分，得 2.50 分，得分率 62.50%）

据《2020-2021 年度公交客运量统计表》显示，2020 年和 2021 年市公交集团和市小榄公汽的客运量合计分别为 109,649,192 人（即 1.10 亿人次）和 118,443,740 人次（即 1.18 亿人次）。据《2020-2021 年公交班次统计表》显示市公交集团 2020 年和 2021 年班次分别为 2,520,430 次和 2,893,960 次，市小榄公汽 2020 年和 2021 年班次分别为 534,360 次和 453,695 次。根据《2020-2021 年公共交通工具及座位数》，单辆座位数平均为 28 个。因此，分别计算得出 2020 年线路年均上座率为 128.19% ；2021 年线路年均上座率为 126.36% 。最后计算得出 2021 年线路年均上座增

长率为-1.43%，综合评价该项得 2.50 分。

（4）安全事故发生控制率方面（满分 4 分，得 4 分，得分率 100%）

据《2020-2021 年度事故数量统计表》显示，2020 年和 2021 年市公交集团安全事故发生次数分别为 28 次和 22 次，市小榄公汽发生次数分别为 20 次和 14 次，合计分别为 48 次和 36 次。根据《2020 年至 2021 年公交营运里程统计表》，2020 年和 2021 年市公交集团实际年运营总里程分别为 11,528.26 万公里和 13,093.08 万公里，市小榄公汽实际年运营总里程分别为 770.12 万公里和 794.82 万公里，合计分别为 12,298.38 万公里和 13,887.90 万公里。因此，计算得出 2020 年百万公里事故率为 39.03%、2021 年百万公里事故率为 25.92%，百万公里事故减少率为 33.58%，2021 年的百万公里事故控制较好。且根据《中山市 2021 年度城市公交企业质量信誉考核报告》可知，2021 年市公交集团和市小榄公汽均未发生重大安全事故。因此，该项指标得满分。

（5）百万人次有责投诉率方面（满分 3 分，得 3 分，得分率 100%）

据《2020-2021 年公交投诉量情况表》显示，2020 年和 2021 年市公交集团有责投诉量分别为 129 次和 132 次，市小榄公汽有责投诉量分别有 9 次和 4 次，分别合计为 138 次和 136 次。同时，据《2020-2021 年度公交客运量统计表》显示，2020 年和 2021

年市公交集团和市小榄公汽的客运量合计分别为 109,649,192 人和 118,443,740 人次。因此，计算得出 2020 年百万人次有责投诉率为 125.86%（即每一百万人次约发生 1.26 次投诉），2021 年百万人次有责投诉率为 114.82%（即每一百万人次约发生 1.15 次投诉），2021 年百万人次有责投诉率低于 2020 年。该项指标得满分。

（6）公共交通发展水平提升度方面（满分 8 分，得 6.49 分，得分率 81.13%）

①根据《2020-2021 年公交线路加密班次、延长服务时间汇总表》可知，2021 年 4 次加密班次，1 次延长服务时间，2 次同时加密班次和延长服务时间；计划加密及延长服务时间线路数量为 5 次。因此，公共交通加密及延长服务时间线路数量达到目标值，该项得 1 分。

②据《2020-2021 年中心城区线路车辆统计表》显示，2020 年中心城区线路车辆统计数据为 1173.6 标台、投入车辆 1029 台；2021 年中心城区线路车辆统计数据为 1228 标台、投入车辆 1066 台，计算得出标台增长率为 4.64%。同时计算得出 2020 年每万人拥有公交车标台数为 9.34 标台/万人，2021 年每万人拥有公交车标台数为 9.65 标台/万人，2021 年每万人拥有公交车标台数对比上一年度有所增长。该项得 1 分。

③据《2020-2021 年度公交车辆统计表》显示，市公交集团 2020 年纯电动、租用混合、租用纯电动车的数量分别为占公交

车总量(2072 辆)的 82.05%、2.90%和 15.06%，合计 100%。2021 年纯电动、租用混合、租用纯电动车的数量分别为占公交车总量(2272 辆)的 83.63%、2.64%和 13.73%，合计 100%。同时，据市小榄公汽《2020-2021 年车辆数量统计表》《2020-2021 年实际新能源公交车投入运营数量统计表》显示，2020 年和 2021 年年底车辆数分别为 170 辆和 168 辆，新能源公交车分别为 169 辆和 168 辆，新能源公交车占比分别为 99.41%和 100%。因此，计算该项得分为 1.99 分。

④项目对 12 条公交线路进行优化调整，并新开通 5 条公交线路，有效提升公交线路的整体布局。经评价可知，市公交集团推进“智慧公交”建设，如推进数据中台系统建设、完成公交数据大脑平台客流、线网及云图等模块上线应用和深度应用营运大数据分析平台利用辅助开通优化线路等，为中山市成为内联外通、便捷畅顺的交通枢纽城市发挥支撑和引领作用。但是，经核查仍存在以下问题。一是项目缺少 2021 年整体公交线路规划，未提供公交运营线路规划制定中对资源保障可行性的论证，以及组织规划评审论证资料和线路试运行 3 个月后进行评估的相关评估程序及资料等，公交发展整体布局规划依据不够充分。在市公交集团面临较大经营压力、尚未具备相应的资金实力的情况下，线网增加、车辆增加、补贴增加都在一定程度上对政府财政产生压力，且中山市作为宜居城市，人口年轻化程度较高，线路规划尤其需要在城市公交发展总体规划及中短期规划指导下进行。二是

项目未能显著实现预期效果。项目拟通过对公共交通企业执行政府指令性任务产生的政策性亏损给予补贴，以减轻市公交集团因中央油补资金骤减、公交服务投入与营收增长不成比例等而导致经营压力不断增大等问题，保持公共交通行业稳定可持续发展，但根据 2021 年度审计报告披露，市公交集团 2021 年度营业成本同比上升 6.59%，从相关数据变化情况可见，项目未能显著实现预期效果。综合评价得 2.50 分。

综上所述，该项综合评价得 6.49 分。

2.满意度（满分 8 分，得分 6.50 分，得分率 81.25%）

本次满意度调查采用线上和线下两种形式，主要针对市民和城市公交企业两个调查对象发放问卷（范本详见附件 2），实际回收 587 份市民有效问卷，36 份城市公交企业有效问卷。调查问卷结果显示，市民满意度为 82.89%，主要不满意的方面是对公交的便捷性（候车时间）不满意（满意度分析结果详见附件 3-1），评价得分 5 分；城市公交企业满意度为 89.72%，主要不满意的方面是对公交补贴政策的补贴范围、额度不满意（满意度分析结果详见附件 3-2），评价得分 1.50 分。综上所述，该项综合评价得分 6.50 分。

（五）逆向指标情况

1.自评工作质量（总分-8 分，扣 1 分）

市交通局在规定时间内完成项目绩效自评工作，并提交了绩效自评材料；但是，自评工作质量仍有待进一步提升。

(1) 基础信息表的个别信息填写不够严谨。

基础信息表中的部分数据填写有误。如“实际线路年均上座增长率”对应填写的数据不正确。

(2) 自评佐证材料之间存在数据不一致。

据《2020-2021 年度公交准点率情况表》显示，2021 年市公交集团的车次准点率为 94.15%，但《2021 年度工作总结》显示公交准点率达 93.12%，两者数据存在不一致。

综上所述，综合评价扣 1 分。

2.经营管理质量（总分-8 分，扣 0 分）

经评价，市公交集团、市小榄公汽不存在弄虚作假、提供虚假数据及材料，套取补贴资金等行为；不存在恶意拖欠员工工资，造成重大社会影响和不稳定等行为；不存在不服从市政府及市交通局应急调度指令行为；不存在不执行公共交通票价优惠等指令性政策的行为。该项不扣分。

五、主要经验及做法

（一）顺利完成市委、市政府部署民生公交任务，做好“我为群众办实事”

一是根据公交线网规划、市民需求和各产业平台发展，加大优化运力结构和公交线网的力度。2021 年落实市十件民生实事任务，累计新开通 5 条公交线路（其中跨市公交线路 1 条，红色公交线路 1 条，常规公交线路 3 条）、调整 12 条公交营运线路，加密 6 条公交线路的班次、延长 3 条公交线路的服务时间，投入

公交线路 215 条，日均运营里程 38.05 万公里，顺利完成了市委、市政府部署的民生公交任务，织密“民生线”，进一步提升公交服务覆盖面和服务能力。二是推进节能减排共卫蓝天。2021 年完成 2020 年新购置的 200 辆新能源车投放运营，并完成 200 辆新能源车购置任务，落实国家“碳达峰、碳中和”政策，助力中山在全国“2021 年蓝天百强城市榜”位列第六。三是在快速公交线路 13 个站推行人脸识别乘车技术，推动智能公交建设，进一步提升乘客的出行体验。

（二）稳步推进“平安公交”建设，强化安全发展体系

一是加强安全生产教育培训和隐患排查。落实安全教育常态化，定期召开安全会议，开展安全教育培训、应急演练、心理健康培训等活动。同时，完善健全安全生产检查长效机制，形成“检查-反馈-整改-跟踪”的闭环管理。二是加大安全行车管控力度。着重整治驾驶员疲劳驾驶，与去年同期对比，百万公里事故发生下降 33.58%，取得一定成效。三是保障车辆技术安全，持续完善新能源车技术管理，更新车辆回场检验标准，开展车辆一二级维护质量互相抽查工作，提高一二级维护质量。同时，严抓车辆专项安全管理。如开展动力电池专项技术排查，实现动力电池重点参数实时检测，开展全体驾驶员应急处置预案的年度培训和演练。通过组织落地实施相关措施，稳步推进“平安公交”建设，强化安全发展体系。

（三）严格落实上级部门疫情防控工作部署，压紧抓实做好疫情防控措施

严格落实上级部门疫情防控工作部署，压紧抓实做好疫情防控措施，打好防疫战。一是对公共汽车实行每班次一消毒一通风，车辆夜间回场后进行全面消毒，日均消毒 1.8 万车次；对市民乘坐公共汽车时落实“三个 100%”，日均测温验码超 32 万人次；加强应急处置，及时处理乘客红码 6 宗、乘客黄码 156 宗。二是在 5 个人流集散点提供健康码“绿码”打印服务；关联实名公交 IC 卡信息与粤康码信息，免除扫码亮码环节。三是组织员工接种新冠疫苗，目前前两针接种率已达 100%，第三针接种率达 70%；组织全体人员参与协助核酸检测。

六、存在问题

（一）绩效指标设置不够科学，且未能正确区分产出和效益指标，不利于充分发挥其导向性作用

一是绩效指标设置不够完整。第一，关于产出指标，缺少对服务质量信誉情况、疫情防控工作达标情况、公交运行准点情况、公共交通发展补贴项目成本控制、下降等情况的考核。第二，关于效益指标，缺少对公交日均客运量年度增长情况、线网长度增长情况和线路年均上座增长等情况的考核。二是部分产出和效益指标设置不够合理，且未能量化。如数量指标“完成公交车购置”、时效指标“年内完成购置工作”“及时回复市民投诉”等指标设置不够准确；又如时效指标“刷卡市民受惠时效性”的指标值“刷卡

即时受惠，不受次数限制”量化不足，缺乏可衡量性，不利于考核。三是未能正确区分产出和效益指标。数量指标“车辆验收通过率”更偏向于质量指标；质量指标“有责服务投诉率”“安全生产稳定”更偏向于社会效益指标；社会效益指标“市民公交出行成本节省金额”更偏向于成本或经济指标；环境效益指标“城区每万人拥有公交车标台数”更偏向于社会效益指标等，不利于充分发挥绩效指标的导向性作用。

（二）部分成本未按权责发生制计量，可能导致补贴金额不准确，一定程度影响财政资金使用效率

因成本规制补贴是对政策性亏损进行的补贴，补贴与规制收入、规制成本及服务质量信誉考核挂钩，因此，资金使用单位规制收入、规制成本的核算准确性至关重要。但是，经核查发现市公交集团未按权责发生制计量成本规制项目，导致实际领用价值与记账价值存在差异，一定程度上影响补贴金额的准确性。如市公交集团 2020 年保修材料在 9 月份领料-404,850.81 元；2020 年冲回 2019 年成本-3,552,531.72 元，2021 年冲回 2020 年成本 1,200,036.80 元。

（三）部分制度文件不够完善，监督有效性佐证不足，项目管理时效性有待进一步提高

一是制度文件有待进一步完善健全。市小榄公汽未提供《投币机钱胆管理规定》《公交营运线路规划与开发管理规定》《公交站点设施管理办法》等业务管理办法和 2021 年线路规划情况

及相关决策程序资料。二是项目监督有效性佐证不足，有待进一步验证。根据《预算申报表》中绩效指标，市交通局每年不少于4次定期对公交企业运营情况和资金使用情况进行监督检查、每月对公交服务质量进行抽查，但是未见公交企业对市交通局检查监督意见的落实情况材料。三是项目管理存在不足，管理时效性有待进一步提高。按照《关于印发<中山市城市公共交通企业财政补贴及监督管理办法><中山市城市公共交通客运服务成本规制方案>的通知》（中交〔2020〕183号）规定，市发改局根据市公交集团的年度财务审计结果，对市公交集团进行成本监审，于每年8月底前形成成本监审报告。而《中山市发展和改革局<关于中山市公共交通运输集团有限公司公共汽车客运、中山市小榄公共汽车有限公司公共汽车客运的成本监审报告>》（中发改成监审〔2021〕35/36号）中，显示2021年6月15日至2021年7月14日对中山市公共交通运输集团有限公司、中山市小榄公共汽车有限公司2020年度的公交客运成本实施了监审，监审报告时间为2021年9月6日，晚于8月底。

（四）部分产出和效益指标未达标，且公交线路规划不够完善，公共交通发展水平有待进一步提升

一是部分产出和效益指标未达标。包括日均客运量、公交规制成本下降率、线路年均上座增长率等指标。主要原因为：公交出行人数受疫情等因素影响而出现下降，成本受疫情和物价水平上涨等因素影响而难以实现有效控制，以及公交占机动化出行比

重未得到有效提升。二是项目缺少 2021 年整体公交线路规划，未提供公交运营线路规划制定中对资源保障可行性的论证，以及缺少组织规划评审论证资料和线路试运行 3 个月后进行评估的相关评估程序及资料等，公交发展整体布局规划依据不够充分。在市公交集团面临较大经营压力、尚未具备相应的资金实力的情况下，线网增加、车辆增加、补贴增加都在一定程度上对政府财政产生压力，且中山市作为宜居城市，人口年轻化程度较高，线路规划尤其需要在城市公交发展总体规划及中短期规划指导下进行。三是项目未能显著实现预期效果，公共交通发展水平有待进一步提升。项目拟通过对公共交通企业执行政府指令性任务产生的政策性亏损给予补贴，以减轻市公交集团因公交服务投入与营收增长不成比例等而导致经营压力不断增大等问题，保持公共交通行业稳定可持续发展。但根据 2021 年度审计报告披露，市公交集团 2021 年度营业成本同比上升 6.59%，从相关数据变化情况可见，项目未能显著实现预期效果。

（五）市民满意度未达预期，候车时间较长等问题较为突出，一定程度影响了市民乘坐体验

一是主管单位未及时开展满意度调查工作，缺少相关佐证材料。市交通局设置了满意度指标“市民满意度”，但是未及时开展满意度调查工作，缺少满意度指标的佐证材料，一定程度上影响了满意度指标的自评考核。二是存在候车时间较长、市民对公交乘车优惠政策的知晓度不高等问题，市民满意度未达预期。通过

项目组开展第三方《关于中山市 2021 年公交补贴项目针对市民和城市公交企业两个调查对象的满意度调查》工作，共收集 587 份市民有效问卷，36 份公交企业有效问卷。经统计，市民对公交补贴项目整体平均满意度为 82.89%（详见表 5），未达预期指标值“85%”。满意度调查结果主要反映了以下问题。**第一**，市民不优先选择公交出行，83.33%的原因是候车时间长，在一定程度上影响了市民的乘坐体验；**第二**，仅有 61.46%的市民对公交乘车优惠政策较为了解（详见图 1），一定程度上反映了市民对公交乘车优惠政策的知晓度不高，一定程度上制约了公共交通的可持续发展。

表 5 2021 年度公交补贴项目问卷调查统计结果（市民）

序号	调查问题	满意度
1	您对中山市公交的便捷性（候车时间）满意吗？	76.61%
2	您对中山市公交车辆管理情况满意吗？	85.43%
(1)	车身外观	85.46%
(2)	车内设施	85.37%
(3)	服务标志（公交路线图、标语等）	85.42%
(4)	车厢整洁度	85.46%
3	您对中山市公交运营服务情况满意吗？	85.71%
(1)	行车安全性	87.24%
(2)	驾驶规范（是否超速、飞站等）	85.72%
(3)	司机服务态度	84.90%

序号	调查问题	满意度
(4)	投诉事项处理情况	84.98%
4	您对乘坐中山市公共交通汽车的满意度(整体评价)如何?	83.82%
平均满意度		82.89%

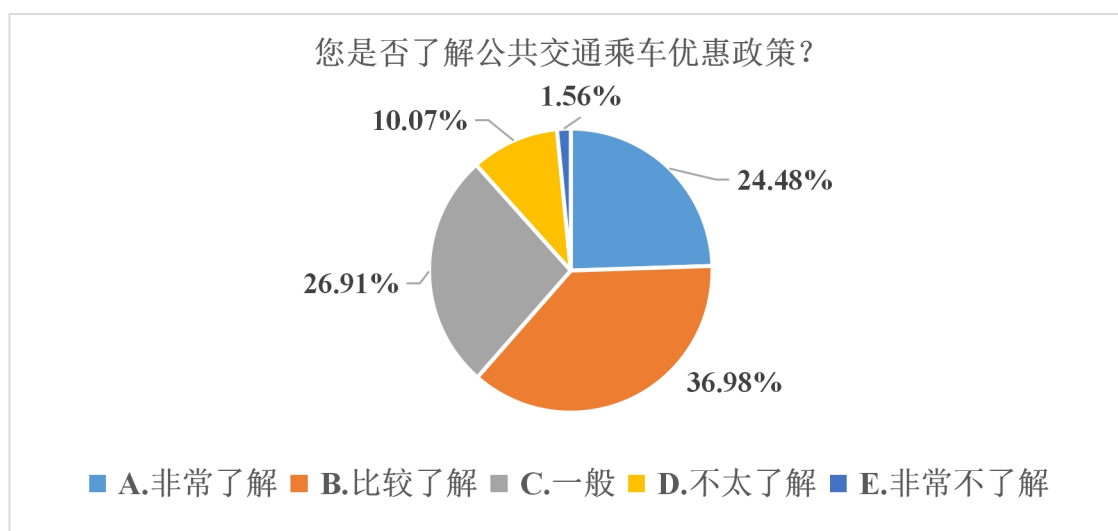


图 1 对“是否了解公共交通乘车优惠政策”的调查结果

(六) 绩效自评材料不够完善，且存在数据不一致等不足，自评工作质量有待进一步提升

一是绩效评价基础信息表的个别信息填写不够严谨。基础信息表中的部分数据填写有误。如“实际线路年均上座增长率”对应填写的数据不正确。二是自评佐证材料之间存在数据不一致。例如，据《2020-2021 年度公交准点率情况表》显示，2021 年市公交集团的车次准点率为 94.15%，但《2021 年度工作总结》显示公交准点率达 93.12%，两者数据存在不一致。综上所述，自评工作质量有待进一步提升。

七、有关建议

（一）强化绩效目标管理，科学合理设置绩效目标指标，充分发挥其导向性作用

一是加强绩效目标管理。首先，应加强预算绩效管理的培训力度，培训对象包括绩效管理者、项目负责人、财务负责人等，让其更深入地了解绩效管理的重要性，掌握如何有效开展实施绩效管理。再者，加强指导公交企业开展绩效目标管理工作，同时强化绩效目标的审核、批复和监控工作。二是完整设置绩效指标。建议增设质量指标“服务质量信誉考核达标率”“疫情防控工作达标率”等；时效指标“公交运行准点率”等；社会效益指标“公交日均客运量年度增长率”“线网长度增长率”“线路年均上座增长率”等。三是进一步科学合理设置绩效指标，充分发挥其导向性作用。例如，数量指标“完成公交车购置”可优化设置为“完成公交车购置数量”；时效指标“年内完成购置工作”可优化设置为“购置工作完成时间”，“及时回复市民投诉”可优化设置为“回复市民投诉及时率”等；“刷卡市民受惠时效性”可优化设置为“刷卡市民受惠及时率”，其预期指标值对应调整为“100%”。同时，应清晰区分及掌握指标的设置，提高指标设置合理性。例如，将数量指标“车辆验收通过率”调整为质量指标；质量指标“有责服务投诉率”“安全生产稳定”调整为社会效益指标；质量指标“定期对企业运营情况和资金使用情况进行监督检查”“定期对公交服务质量进行抽查”调整为时效指标；经济效益指标“公交企业谷峰用电利用率”

调整为社会效益指标；社会效益指标“市民公交出行成本节省金额”调整为成本或经济指标等。

（二）进一步提高预算编制精准度，加强项目资金管理，提高财政资金使用效率

建议加强项目预算编制精细化程度和准确性，提高项目预算管理水平。一是严格把控年度预算编审质量，夯实财政精细化管理基础。对公交企业的财务核算进行规范，对成本规制未按权责发生制的公交企业要求其在编制成本规制报表时作出调整，并要求审计单位对此作出审计说明。二是做好预算编制前期调研工作，梳理项目近年预算支出情况，细化支出预算测算依据，明确预期工作内容及测算标准，提高预算编制依据的充分性、合理性，为下一年度项目预算编制提供准确的基础支撑数据，提高财政资金的使用效率。

（三）健全完善制度建设，充分佐证监督有效性，进一步提高项目管理水平

一是健全完善项目管理制度建设，进一步落实管理制度有效性。适时检查各项制度的完成情况和实施效果，对制度未涉及或不明确的应及时补全，不合理的应及时修订。**第一**，建议市交通局在优化线路布局、新增线路规划时，认真组织规划评审论证，同时完善相关文字图像资料的整理归档。**第二**，建议认真组织线路试运行3个月后的试运行评估工作，并完善相关评估资料的整理归档。**第三**，建议市小榄公汽尽快健全相关管理制度，包括市

公交集团的线路规划与开发管理等方面制度。二是充分佐证项目监督有效性。建议同步归档保存对企业开展定期检查、专项抽查以及后续跟进整改落实情况等相关文字图像资料，以进一步充分佐证监督管理情况。三是建立“问题导向”机制，进一步提高管理时效性。建议市交通局建立“问题导向”机制，即对本次绩效评价中存在不足开展自查，并分析问题原因，制定有效措施加快整改，进一步提高管理时效性。

（四）更为合理制定公交发展中长期规划，有效建立及完善公交优先发展长效机制，提高项目实施成效

一是建议加强预算执行和绩效目标指标实现情况分析，及时跟进成本费用情况，严格将成本费用控制在规制范围内。二是项目在结合大湾区发展规划和深中通道建设进行实施的同时，建议由市交通局组织领导，市公交集团和市小榄公汽配合参与，更为合理制订合适的中长期发展规划，整合资源、拓宽渠道、以实现稳定可持续的发展；并以此作为近几年公交发展规划的依据，有效建立及完善公交优先发展长效机制，进一步提高项目实施成效。第一，从市民的需求出发，即针对人口密集区或上下班集中地（如居住、办公、工厂、园区等）需求，老人出行、市民就医、小孩上学需求，接驳乘坐社会车辆在外地与本地之间往来（如深中通道）人员进出市内需求，往来中山旅游等需求来设置公交线路。第二，深入贯彻落实城市公交发展战略，对不同公交需求的区域分别采用不同的模式。首先，建议对交通拥堵区域、商业繁

华区域、写字楼办公集中区域，采取公交优先策略，区域内设公交车专用道，甚至是封闭式的专用道；区域与区域外道路的结合地段要设置机动车、电动车、自行车停车场，方便公交与市民其他出行方式的接驳；区域内的公交线路以市公交集团自营为主，采取成本规制办法由财政继续补贴。**其次**，建议对翠亨新区、火炬开发区、大型产业园等区域，实施类似“滴滴公交”等模式的公交线路，智能化调度、智慧化出行、高效化运营。同时，建设“智慧公交”需要一定的初期投入，如智能化电子站牌、数据系统等，建议融合园区的建设投入，多渠道利用社会资本参与到建设、经营、管理各环节当中。**再者**，建议对主要交通枢纽节点，如高铁站、城轨站、城区客运站、港口码头与市内、深中通道起止点与市内等，采取长短线路结合，短的线路不包揽市民出行的全程，而是让市民有公交与其他出行模式的接驳，长的线路提供给有需求的市民以点对点直达的服务。**最后**，建议开设旅游观光线路，与中山的文化旅游发展规划衔接，线路的规划、运营模式建议多部门合作制订，参与各方共享社会效益与经济效益。

（五）定期开展满意度调查工作，积极推动改善公共交通服务，进一步提高市民满意度

一是调查满意度是反映项目实施效果的重要衡量指标之一。因此，建议市交通局在设置满意度指标的基础上，定期开展满意度调查工作，并做好满意度调查结果分析工作以及相关佐证资料的整理归档，以合理开展满意度指标的自评考核及总结提升。二

是建议市公交集团和市小榄公汽要进一步拓宽收集市民对公共交通服务满意度的渠道，例如可以考虑在开展线上线下问卷调查的同时，在公司官网或微信小程序、公众号等开设满意度调查专栏，多渠道收集市民意见及建议，进一步加大宣传推广力度，积极推动改善公共交通服务，提高市民满意度。

（六）充分掌握理解绩效自评要求，强化资料内部审核和归档，进一步提升绩效自评工作质量

一是进一步强化财政绩效管理意识，即在开展绩效评价前，应加深认知预算绩效管理工作的的重要性，以充分掌握理解绩效自评的相关要求。同时在提交自评材料前，建议认真仔细核实自评材料中的数据信息，尤其是绩效自评表、自评报告，应确保各项数据和内容的真实性和准确性，并对应提供相关的佐证材料，进一步提升自评工作质量。二是组建绩效评价小组，并加强资料归档管理。建议市交通局事先组建绩效评价小组，合理分工，以更好跟进自评信息填报、材料梳理及归档佐证材料，同时加强全流程归档管理，确保归档资料规范、准确、完整，更好完成绩效自评工作。