

2017-2020 年度公共交通运营补贴 绩效评价报告

项目责任处室: 资环处

第三方: 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

根据《厦门市财政局重点评价通知书》《市级财政重点绩效评价内部工作规范（2021年修订）》，市财政局委托第三方机构，对2017-2020年厦门市公共交通运营补贴资金开展绩效评价，现将评价情况报告如下。

一、基本情况

城市公共交通是关系国计民生的社会公共事业，在促进城乡经济发展、方便人民群众出行、改善城市交通结构、提高交通资源利用效率、建设节约型社会等方面具有十分重要的作用。

本次评价，包含2017-2020年市级财政对常规公交企业票改票价减收补助、BRT企业运营亏损补助和轨道交通运营亏损补助等项目，2017-2020年预算总数为412,498.56万元，实际支出408,269.03万元，预算执行率为98.97%。

二、评价结论

围绕财政支出、项目评价、效益分析等方面对2017-2020年

公共交通运营补贴进行综合评价，市级财政资金在保障公交企业正常运营方面起到一定作用，但在体制机制、成本控制、监督监管等方面还有待进一步优化和加强。经评价，2017-2020年公共交通运营补贴项目综合得分82.50分，等级为“良好”。

三、主要成效

（一）“轨道+BRT+常规公交”多层次公共交通体系成型

截至2020年，全市城市公交线路共417条（其中，常规公交384条、快速公交8条、定制公交16条）、公交线路总长7,037公里、公交车辆4,314台。2017年12月地铁开通至2020年，轨道运营线路2条，运营里程71.90公里。公共交通配套设施日益完善，公共交通之间的换乘量进一步增加，较轨道2号线开通前增长3.30%，其他交通方式与轨道交通间换乘比例也有所提升。

“轨道+BRT+常规公交”多层次公共交通体系已逐步成型，公共交通供给水平稳步提升。

（二）轨道交通通达程度远超同类型城市

至2020年，厦门已通车轨交里程239.90公里（含BRT），轨道交通建设总里程比肩天津、苏州、青岛等千万人口大都市，远超城区面积、人口密度、GDP、地方财政收入等特征相近的同类城市平均水平（105.86公里）；人均轨道交通里程0.5公里/人，与南京和成都并列第一。

（三）公共交通服务质量居全国前列

《2020 年中国主要城市交通分析报告》显示，厦门地面公交出行幸福指数全国排名第五，绿色出行意愿指数全国排名第七；高峰期“社会车辆-公交车速比”为 1.969，优于全国其他城市。

《2020 年全国公共服务质量监测情况通报》显示厦门公共交通质量得分（83.13）在全国 15 个副省级城市中位居第四；公交规范停靠率、斑马线礼让率、乘客满意率均显著提升。

四、存在问题

（一）公共交通客流吸引力不足，公共资源利用率不充分

一是轨道交通整体客运强度较低。由于轨道线路尚处于客流培育期，单线运营的辐射区域有限，线网网络化效应无法显现，导致地铁对客流的吸引力不足。2020 年 1 号线、2 号线客运强度每日每公里分别为 0.58 万人次、0.33 万人次；仅 1 号线 2021 年达到了国家发改委规定的“拟建地铁初期负荷强度不低于每日每公里 0.7 万人次”最低标准。

二是轨道交通和快速公交在平峰期载客率较低，发车频次过快。轨道交通的出行时间主要集中在高峰期，全日使用难以均衡；BRT 在平峰期发车频率较高，每班车载客人数显著低于高峰期人数，甚至出现空跑，大小车型安排也不尽合理。

三是公交、地铁分散经营，协同统筹难度较大。地铁开通后，

必然对公交的客流产生影响，随着地铁线路增加、网络进一步完善，影响更为显著。特别是我市区域小，地铁停靠尤为密集，与BRT、常规公交线路同质化程度更高，公交线路优化存在一定的滞后，公交的运营效率的提升不明显。

（二）各公司直接经营成本偏高，成本控制有待加强

一是部分企业人工成本偏高。BRT场站公司与BRT运营公司分设为2个公司，导致部分职能重复设立，如BRT场站公司与BRT运营公司分别设立了自己的调度部门，人员增加必然带来人工成本的增加。

二是车辆维修成本、燃料成本、劳保费支出不合理。首先，BRT运营公司原定更新的柴油车继续延用导致2018年及2019年维修费用居高不下。其次，在BRT运营公司无偿提供场地及确定油耗的情况下，燃油价格均为发改委确定的基准价格，燃油公司未提供任何折扣。再次，BRT场站公司人均服装支出较高，与职工数量及增长不匹配。

三是轨道运营管理成本偏高。地铁轨道交通工程安保（安检）、保洁服务项目委托轨道集团子公司——恒顺物泰招投标及日常管理，按市场定价支付高达10%的管理费，2020年-2022年将支付1416.00万元、1862.00万元、1321.00万元，这一管理成本偏高。现已调整运营模式，采用包干模式，由服务公司自负盈亏。

（三）公交市场化程度不足，运营效率较低

目前厦门公交市场由公交集团近乎垄断经营，仅一家民营企业（海沧农客）参与。经第三方分析，国有常规公交有效运输单位成本为 1.42 元/人·公里，是民营企业海沧农客（0.53 元/人·公里）的 2.68 倍。国有公交公司缺乏竞争压力，收入增长受限，成本逐年上升；对财政补贴依赖程度高，成本缺口补助形式难以调动公交企业主动调整公共交通运行线路以降低成本和利用资源优势提高收入的积极性。

（四）轨道运营的亏损额核算不完整

轨道集团对轨道运营亏损的情况未考虑子公司的盈利，轨道运营的亏损可能存在高估。轨道集团子公司——恒顺物泰公司及地铁上盖投资发展公司的商业物业收入与轨道交通运营密切相关，两家子公司若不考虑对联营企业投资损失均已经实现盈利，而在核算运营分公司亏损时并未包含子公司相关业务收入的盈利。

（五）公交票价长期未调整

常规公交至今一直沿用 2011 年厦门第五次常规公交票制改革后的价格，人次均票价 0.92 元，低于福州、深圳、杭州、宁波等城市；BRT 自 2017 年后也再未调价，票款收入难与成本上涨平衡，收支缺口逐年增加，财政负担加重。同时，由于涉及面广，

价格体系复杂、程序长，且需要进行听证，各方在价格调整上积极性不足。

五、相关建议

（一）优化线路与接驳，提升公共交通吸引力

一是进一步优化公共交通线路和接驳方式，提升市民公共交通出行便利程度。一方面，合理布局地铁、公交走向，形成互补的良性关系，鼓励市民绿色出行，实现地铁、公交的双赢发展目标；另一方面，优化不同公共交通出行方式间的接驳，提高换乘便利程度，同时联合各类型公共自行车，投入配套自行车点位，提高市民公共交通出行便利程度。

二是优化公共交通票制票价和服务，提高市民选择公共交通出行意愿。一方面优化公交和轨道交通票价比价关系；另一方面打造全流程的服务信息，为乘客提供从进站到出站全过程的信息服务，开发集出行规划信息、周边信息查询、公共交通运行信息推送；提升乘车品质，提供舒适的乘车环境，提供贴心、便民的项目全方位吸引客流。

（二）严控公交企业各项直接运营成本，提质增效

一是精简结构，严格控制人工成本。挖掘 BRT 企业潜力，适时考虑将 BRT 场站公司与运营公司整合以降低成本。轨道集团应

根据轨道运营里程增加及规模效应情况，合理调配人员，降低管理成本。

二是降低维修费、燃油费，严格控制劳保费、管理费用等支出。坚持厉行节约的原则，控制劳保费的支出，避免利用工作服过度发放员工福利；合理控制轨道集团管理成本，适度降低地铁轨道交通工程安保（安检）、保洁服务项目委托管理费率。

（三）引入市场化竞争机制，建立可持续的财政补贴制度

一是调整优化公共交通运营模式，推动公交市场向市场化、竞争化方向转变。可借鉴其他地区的改革经验，推动公交市场向市场化、竞争化方向转变，不仅激活行业竞争力，同时也为市民提供很多便利。

二是建立可持续的公共交通财政补贴机制，激发运营企业主动节约成本、提质增效的内生动力。一方面结合我市地铁线路已初步成网的实际，从鼓励主动整合交通线路、形成“公交+地铁+BRT”大交通网络为重点，按照“以量定费+绩效考核”统一模式进行补助。另一方面将公交财政补贴与公交服务质量考核挂钩，实行城市公交集团化、产业化和服务化，建立与服务质量挂钩的补贴机制。

（四）梳理关联公司经营状况，统筹核定成本、收益

轨道集团设立多家子公司及联营合营公司，若拟按亏损额予

以补贴,必须综合考虑该集团公司中与地铁运营相关的各子公司、联营合营公司的整体经营状况,包括政府给予的地铁上盖收益等情况。

(五)完善的公交票价定期调整机制,保障公共交通可持续发展

一是合理确定政府、企业、个人的分担比例,明确政府责任;二是明确收费标准的调整期限,如明确每三年或五年调整一次收费标准,给予社会公众稳定的预期。