

# 小城市公交成本规制下财政投入绩效探讨

陶亚江

台州中衡会计师事务所有限公司

DOI:10.12238/ej.v8i8.2825

**[摘要]** 公交行业是公益性的行业,是重要的民生工程。但是由于公交运行实行低票价及对特定人群实行免费或优惠政策,导致公交企业运营亏损严重,使得各地均通过财政补贴弥补企业运营亏损。而通过公交成本规制合理界定财政补贴范围,引导企业优化公交线路设置,控制和优化人员结构,有效满足公众出行需要,保障公交企业持续运营。基于此,本文以D市为例,分析小城市公交成本规制下公交运营的绩效状况及存在的问题。

**[关键词]** 小城市; 公交; 成本规制; 绩效

**中图分类号:** F8 **文献标识码:** A

Discussion on the performance of financial input under the regulation of bus cost in small cities

Yajiang Tao

Taizhou Zhongheng Certified Public Accountants Co., LTD

**[Abstract]** The public transportation sector is a public welfare industry and a vital part of the national livelihood. Due to low fares and free or preferential policies for certain groups, bus companies often face significant operational losses. To address this, local governments provide financial subsidies to help cover these losses. This paper uses City D as a case study to analyze the performance and issues of bus operations in small cities under cost regulation. It aims to guide companies in optimizing their bus routes, controlling and improving personnel structures, effectively meeting public travel needs, and ensuring the sustainable operation of bus companies.

**[Key words]** small city; bus; cost regulation; performance

## 引言

公交行业是公益性的行业,是重要的民生工程。但是由于公交运行实行低票价及对特定人群实行免费或优惠政策,使得各地普遍采用财政补贴方式弥补企业运营亏损。而公交成本规制是计算公交财政补贴的重要办法。基于此,本文以D市为例,分析小城市公交成本规制下财政投入绩效状况及存在的问题。

### 1 D市公交基本情况

2013年,D市开展市区公交一体化改革,通过整合重组市区公交企业,由D市公交巴士公司统一负责市区公交运营,有效解决了D市市区公交“低、散、小”经营等难题。由于公交公益属性,企业连年亏损,市区财政各类补贴分类补助。2022年,D市出台了公交运营成本规制办法,规范公交运营成本的预算与核定,激励公交企业加强运营管理,节约运营成本,提高运营效率。至2023年底,D市公交巴士公司共有人员2263人,其中:管理人员265人、驾驶员1805人、修理工65人、辅助工118人、劳务派遣10人,公司共有在册公交车辆1587辆<sup>[1]</sup>,其中2023年报废287辆、新增412辆,运营线路187条。

## 2 成本规制下财政投入情况

公交运营成本规制是指合理界定公交补贴补偿范围,确定公交行业的运营成本构成和各项成本控制指标的约束值,并以此测算公交运营企业运营成本和财政补贴金额的管理规则。公交运营成本由直接营运成本、期间费用、税金及附加、其他成本项构成,其中直接营运成本是指公交运营企业在实际运营过程中发生的与运营服务直接相关的成本和费用,包括人工成本(不含行政管理人员成本)、燃料及电力消耗费、固定资产折旧与摊销、保修费、轮胎消耗费、保险费与事故损失费、安全生产费、第三方支付手续费和其他直接运营费等<sup>[2]</sup>。期间费用是指为组织和管理公交运营服务活动而发生的管理费用。包括公交运营企业为执行年度运营服务计划规定的运营服务所间接支出的费用,包括行政管理部门支出的办公费、差旅费、通讯费、物业费、公车费用、低值易耗品摊销、业务招待费、诉讼费、党团活动费、聘请中介机构费、辞退人员补偿、劳动保护费等,不包括管理人员的人工成本。税金及附加是指公交运营企业为提供公交运营服务依法缴纳的税金及附加,包括城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加等。

表1 2023年D市公交发展专项资金补贴明细表 单位: 元

| 区域                      | A区             | B区             | C区             | D区            | 市本级           | 合计             |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
| 总里程(公里)                 | 25,502,329.35  | 23,573,824.12  | 17,265,741.85  | 5,606,687.08  | 8,748,227.84  | 80,696,810.25  |
| 单位成本(元/公里)              | 5.82           | 5.82           | 5.82           | 5.82          | 5.82          | 5.82           |
| 核定成本①                   | 148,423,556.83 | 137,199,656.39 | 100,486,617.57 | 32,630,918.81 | 50,914,686.04 | 469,655,435.63 |
| 行政管理人员人工成本②             | 7,190,856.21   | 7,190,856.21   | 7,190,856.21   | 7,190,856.21  | 7,190,856.21  | 35,954,281.03  |
| 贷款利息③                   | 7,712,193.19   | 6,907,789.40   | 5,727,188.41   | 2,689,734.74  | 838,492.49    | 23,875,398.22  |
| 场站租赁成本④                 | 5,272,207.38   | 9,045,256.35   | 5,695,650.03   | 2,120,148.63  | 2,120,148.63  | 24,253,411.00  |
| 行政管理人员奖金⑤               |                |                |                |               | 4,270,324.94  | 4,270,324.94   |
| 票款收入⑥                   | 15,988,647.15  | 14,779,573.68  | 10,824,730.96  | 3,515,104.06  | 5,484,688.33  | 50,592,744.18  |
| 指令性任务收入⑦                | 130,025.52     | 120,192.89     | 88,030.67      | 28,586.11     | 44,603.49     | 411,438.68     |
| 广告收入⑧                   | 707,964.60     | 707,964.60     | 707,964.60     | 707,964.60    | 707,964.60    | 3,539,823.00   |
| 其他专项补贴⑨                 | 4,427,085.10   | 4,092,305.62   | 2,997,252.04   | 973,294.66    | 1,518,651.44  | 14,008,588.85  |
| 总补贴额⑩=①+②+③+④+⑤-⑥-⑦-⑧-⑨ | 147,345,091.23 | 140,643,521.55 | 104,482,333.95 | 39,406,708.95 | 57,578,600.44 | 489,456,256.12 |

D市公交运营直接成本、期间费用、税金及附加三项成本经测算并与运营里程相除后确定2022年车公里成本5.82元,2023年沿用该成本。D市公交补贴金额按车公里成本乘以年度公交运营里程加上其他成本项扣减公交票款收入、补贴收入及广告收入清算得到。2022年度和2023年度D市公交发展专项资金补贴总额为49630.48万元和48861.78万元。

### 3 资金投入绩效分析

#### 3.1 全面优化公交线路设置

结合轨道交通发展现状,制定公交线路优化方案,并建立起常态化调整机制,减少重叠线路、多路重合线路,增加客源量大线路、公交微循环线路、长线变中短线路等运力,方便群众出行,提高公交运营效率。2022-2023年,D市公交巴士公司公交运营线路从194线缩减至187条;通过有效减少空驶里程,调整低效运营时间和运营线路等措施,2022-2023年运营总里程从8298.58万公里减少至8069.68万公里<sup>[3]</sup>。

#### 3.2 控制和优化公交企业人员规模、结构

合理确定公交企业职工人员规模,优化内部人员结构,增加线上人员的比重,降低线下人员的规模,使“线上线外人员比”“人驾比”达到合理水平,从源头控制公交人力运营成本。2022-2023年,D市公交巴士公司总人数从2630人减少到2263人,人员缩减14%;驾驶员从1999人减少到1805人,乘务员123人全部取消,但公交车数量从1462辆增加到1587辆,“线上线外人员比”达

3.94,“人驾比”达1.43。

#### 3.3 有效满足公众出行需要

2023年D市公交巴士公司公交运营班次达223.62万班,运营总里程8069.68万公里,累计年客运量4239.07万人次,平均每车每日客运量73.18人,平均每班次客运量18.96人。

### 4 存在的问题及原因分析

#### 4.1 大部分公交线路运营惨淡,人均运营成本偏高

D市处于东南沿海,经济比较发达,市民出行以私家车为主,公交乘客以享有公交优惠的人群为主,如老年人、新就业群体等。如2023年享受公交优惠的客运量为1614.79万人次,占年总客运量的38.09%。从票款收入看,2022年和2023年D市公交巴士公司总票款总营收分别为5185.08万元和5059.27万元,仅能弥补年度公交运营成本的10%不到;按每人次数计算,人均票款收入1.19元,而人均运营成本达13.14元(2023年北京公交人均运营成本9.68元)。从各线路运营看,线路全部亏损运营,大部分线路运营惨淡,部分线路存在空跑现象。2022年每班次亏损小于100元的线路占比21.83%;每班次亏损100-200元的线路占比54.93%;亏损超过200元的线路占比达到23.24%。2022年每班次乘车人数10人以下占比36.91%,(其中每班次乘坐的人数少于5人的占比18.79%)。2023年每班次亏损小于100元的线路占比9.52%;每班次亏损100-200元的线路占比44.9%;亏损超过200元的线路占比达到45.58%。2023年每班次乘车人数10人以下占

比23.13%, (其中每班次乘坐的人数少于5人的占比12.93%)。虽然2023年D市公交巴士公司通过路线优化, 加强内部管理等措施, 亏损情况比2022年有所好转, 但公交运营的低效情况没有根本转变。存在上述问题的主要原因: 目前的公交运营成本规制是兜底式的成本, 财政资金补贴可覆盖公交运营成本和大部分的经营管理成本; 成本规制的定额偏高, 导致对企业激励不足; 财政补贴未与公交运营效率挂钩等。

#### 4.2 财政资金到位滞后, 公交企业负债快速提升

2022-2023年度D市公交专项资金需补贴49630.48万元和48861.78万元, 但截至2023年底, 2022年度的补贴资金到位30043.48万元, 2023年度的补贴资金到位5000万元, 二年累计财政资金到位率仅为35.58%。一方面财政补贴资金不到位; 另一方面大量的公交车使用年限已到需要更新, 企业负债持续提升, D市公交巴士公司负债总额从2021年底的58073.06亿元, 快速增加到2023年底的122483.41万元。存在上述问题的主要原因: 一是近年来地方财政收入下降明显, 各地财政普遍处于保运行、保工资, 大额公交补贴负担沉重, 导致补贴资金难以有效到位, 企业靠贷款融资补充缺口; 二是新能源公交车补贴政策推动企业购置新车, 企业在公交线路减少的情况下, 公交车数量不降反增, 从2022年的1462辆增加到2023年的1587辆, 进一步推进企业负债的提升。

#### 4.3 公交运营服务质量考核得分偏低

D市公交专项资金管理办法规定: 公交运营企业服务质量评价结果与行政管理人员按年发放的奖金挂钩。若企业评价综合成绩在90分及以上的, 则视为绩效评价达标, 并根据评价结果发放行政管理人员奖金。企业评价综合成绩低于90分的, 则视为绩效评价不达标, 相应扣减行政管理人员奖金。D市交通运输局、财政局及各区交通运输、财政主管部门通过日常评价与年度评价相结合的方式, 对D市2023年度公交运营情况进行考核, 考核得分71.04分, 专项资金清算时按比例扣减了行政管理人员奖金。存在上述问题的主要原因是公交运营的各项指标偏低, 交通部门和财政部门满意度低, 公众对公交服务质量认可度不高等。

### 5 意见和建议

#### 5.1 进一步完善成本规制, 提升企业管理水平

建立了规范的成本费用审计、评价制度和政策性亏损评估制度, 形成了科学合理的成本约束机制和成本补偿机制, 促进公交企业加强控制成本、规范经营管理。(1) 合理控制员工人数, 保障一线司机队伍相对稳定。根据一线司机人车比和工资发放标准, 公交巴士公司要通过班型结构调整、司机队伍结构优化, 在保障线路服务质量的同时, 合理控制司机人车比; 稳定司机工资待遇, 控制行政管理人员水平, 保障一线司机队伍相对稳定。取消成本规制中人工成本与城镇职工平均收入挂钩且逐年提升的

规定, 可与市区国企各类用工平均工资挂钩, 按人员控制水平适当分档制定标准。(2) 推进企业降耗节支, 有效控制能源消耗成本。根据车辆柴油、LNG、电力等能源消耗标准, 一是通过每年组织“降耗节支竞赛活动”, 下达竞赛方案, 要求各营运单位、修理单位通过目标管理, 控制能源消耗; 二是将能耗定额与司机分配挂钩, 根据各条线路及各车型的运营状况差异, 制定消耗标准, 依据司机每月完成的行驶里程和实际加油数, 实施奖励和扣罚, 促进司机节油意识的提升。(3) 确定结算和控制标准, 降低材料和轮胎成本消耗。根据车辆维修材料、轮胎消耗标准, 建立完善的维修费用结算体系, 在年初预算下达各车型千公里维修材料和轮胎结算标准, 其中维修材料根据车辆使用年限, 设定不同系数标准, 营运单位按照单车实际行驶里程, 依据单车结算定额, 按月支付修理单位费用。修理单位承担车辆维修任务, 在收到的材料及轮胎费用范围内, 控制成本支出。

#### 5.2 加强行业监管, 提高服务质量和绩效水平

在《公交专项资金管理办法》、《成本规制办法》、《公交运营服务质量评价办法》等核心政策保障下, D市交通运输局要加强行业监管, 通过引入第三方评估机构, 对D市区主线公交、次要线(城市公交)开展服务质量考核, 考核结果将作为政府公交投入决策参考; 对各线路公交营运服务过程中的驾驶员服务行为、安全行为及形成的服务质量进行监视、检查和考核, 确保公交服务符合行业管理部门规范要求, 维护乘客利益, 提高乘客满意; 开展服务质量提升竞赛活动, 建立公交线路服务质量排行榜, 督促其快速提升服务质量; 提供公交车辆运营过程中的典型不规范行为, 为行业管理部门、公交集团开展提供整治依据, 降低公交违法发生率, 提高公交安全管理水平。

### 6 结论

通过建立D市公交乘客满意度指数, 剖析乘客不满意原因, 以利于行业管理部门开展公交满意度提升工程。同时, 公交巴士公司要针对评价确定的各项指标, 全面衡量指标的权重, 不断提升服务质量和绩效水平, 提高运营效率和经济效益, 力争实现乘客满意、行业管理满意。

#### [参考文献]

[1]童敏, 沈贤德. 公交企业成本有效控制的探讨[J]. 城市公共交通, 2010(6): 23-24.

[2]毕凉. 城市公交企业亏损原因及解决方案浅析[J]. 电动自行车, 2011(5): 46-48.

[3]曾宁雅. 成本规制对公交企业控本增效行为的影响[D]. 西南财经大学, 2023.

#### 作者简介:

陶亚江(1975--), 男, 汉族, 浙江省温岭市人, 本科, 会计师, 财政预算管理。