

政府购买公共交通服务政策提质增效对策研究 ——以G市为例

付培云¹, 郑何标¹, 陈鹏¹, 王劲恺²

[1. 贵阳市交通发展研究中心, 贵州 贵阳 550000; 2. 安诚傲林规划设计顾问(上海)有限公司, 上海市 200050]

摘要: 为引导企业增强自身造血能力, 促进城市常规公交高质量发展, 系统梳理解读了目前政府购买公共交通服务政策体系, 分析了当前政策存在的促进公交企业降本增效引导力度不足、成本监管机制亟待健全、购买公交服务资金使用效率不高、考核体系尚不完善等问题。在此基础上, 以G市为实证案例, 结合当地公交运营实际痛点, 针对性地提出了明确发展目标、明确购买常规公交服务规模 and 标准、实施公交线路分类管理、完善奖惩考核体系、强化监督管理等优化措施。经测算分析, 优化后的政策可有效降低政府财政补贴额度, 实现公交服务客流与运营客流强度双提升, 为国内同类城市完善政府购买公交服务政策提供借鉴。

关键词: 公共交通服务政策; 财政补贴; 成本规制; 高质量发展

中图分类号: U492

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2026)06-0054-04

Study on Countermeasures for Quality Improvement and Efficiency Enhancement of Government Purchase of Public Transport Services: A Case Study of City G

FU Peiyun¹, ZHENG Hebiao¹, CHEN Peng¹, WANG Jinkai²

(1. Guiyang Transportation Development Research Center, Guiyang 550000, China; 2. Hyder Consulting Co., Ltd., Shanghai 200050, China)

Abstract: To guide enterprises to enhance their self-sustaining capabilities and promote the high-quality development of urban regular public transport, the current policy system for government purchase of public transport services is systematically sorted out and interpreted, and the problems existing in the current policies are analyzed, including insufficient guidance for public transport enterprises to reduce costs and improve efficiency, the urgent need to improve the cost supervision mechanism, the low efficiency in the use of funds for purchasing public transport services, and the imperfect assessment system. On this basis, taking City G as an empirical case and combined with the practical pain points of local public transport operation, the targeted optimization measures such as clarifying the development goals, defining the scale and standards for purchasing regular public transport services, implementing the classified management of public transport lines, improving the reward and punishment assessment system, and strengthening the supervision and management are put forward. The calculation and analysis show that the optimized policies can effectively reduce the amount of government financial subsidies, achieve a dual increase in public transport service passenger flow and operational passenger flow intensity, which provides a reference for similar cities in China to improve their policies for government purchase of public transport services.

Keywords: public transport service policy; financial subsidy; cost regulation; high-quality development

0 引言

近年来,随着城市交通出行多元化,城市常规公交不再是居民出行的唯一选择,国内主要城市常规

公交客运量和客流强度呈持续下滑趋势。持续增加的城市常规公交补贴导致财政投入难以为继。为切实发挥好市级人民政府财政资金引导作用,通过优化城市常规公共交通购买服务政策,引导城市公交运营主体挖掘自身潜力,提升服务质量,提高客流强度,增强造血能力,实现政府购买公交服务资金效益最大化。本文以G市公交为例,围绕提质增效理念,以强化财政资金使用效益、推进公交行业深化改革、

收稿日期: 2025-12-02

基金项目: 贵州省交通厅第一批科技项目(2024QD-353-016)
——贵阳市公共交通高质量发展路径研究

作者简介: 付培云(1977—),女,硕士,注册会计师,从事交通发展研究工作。

提升公交服务质量为目的,对建立具有一定普适性的公共交通补贴机制开展有益探索。

1 政府购买公共交通服务政策概况

由于城市常规公交准公益性定位特点,票款收入无法覆盖市场化经营所需成本,造成城市常规公交运营主体政策性亏损。为了解决这一矛盾,政府通常采用购买常规公交服务方式,明确购买常规公交服务所需规模、质量,并制定相应政策体系,以激发城市常规公交改革动力、提高财政资金使用效率^[1-2]。

自2008年以来,国内许多城市陆续出台政府购买城市公共交通服务政策体系^[3-5]。一般包含三部分:

一是购买常规公交服务管理办法。该办法主要明确政府购买城市常规公共交通服务的原则,实施主体、范围,经费来源、拨付方式,考核和审计等方面的内容。这是政府购买公共交通服务的总体文件,也是制定其他相关办法的基础。

二是成本规制办法。该办法旨在划分政府与市场的边界,通过科学的办法归集政府购买城市公共交通服务所需承担的成本费用。主要包含城市公共交通运营主体提供政府购买公共交通服务时所发生的直接运营成本、管理费用、财务费用、税金及附加等^[6]。

三是服务质量考核办法。该办法明确政府对执行公交购买服务任务的主体所提供的服务质量进行考核的系列规定,包含考核方式、考核内容、考核指标体系、评分办法、结果引用等。该办法为政府购买常规公交服务资金清算提供考核依据。

2 现有购买公共交通服务政策存在不足

目前,部分国内城市出台的政府购买公交服务政策体系虽然建立了政府购买公交服务的工作机制,为城市公交企业可持续运营提供坚强保障,但在促进公交企业降本增效、提升财政资金使用效率、规范规制成本等方面,还存在一些亟需解决的问题。

2.1 促进公交企业降本增效引导力度不够

一方面,现行政策普遍缺乏对企业降低经营成本的激励,公交企业在实际运营中只要不突破成本规制值上限即可,缺乏降本的积极主动性;另一方面,现行政策对企业提升服务效率的激励不足。

政府普遍把运营里程作为年度目标任务下达至

公交企业,在补贴资金清算时,除人工费用外,其他运营费用主要与运营里程挂钩,未考虑公交客运量的考核激励措施。在常规公交面临多种交通出行方式冲击的新形势下,对推动公交企业采取有效措施优化公交线路、创新运营模式、提高服务质量,进而提升公交客源吸引力,增加客流量方面,缺乏激励机制。

2.2 成本监管需要进一步加强

政府购买公交服务各项成本费用核算需要进一步规范。

一是人员工资核算。目前人员普遍采用人车比的方式计算,即根据车辆规模配置所需驾驶员和辅助人员。该方法虽然简单,但容易导致公交企业为了追求补贴,积极增加营运车辆,扩大人员规模。

二是合理区分购买服务费用与其他业务费用。目前城市公交企业在提供政府购买公交服务外,还积极开展多元化经营,在成本核算时,未严格对涉及的费用进行分摊,可能增加政府负担。多元化经营与公益性服务成本未有效分摊,存在交叉补贴风险,影响财政资金精准投放^[7]。

三是政府购买公交服务和政府指令性任务区分不明。指令性任务一般指在政府组织的大型公益活动、公共突发事件中需要公交企业提供的交通运输任务。由于指令性任务具有突发性、偶然性特点,基本不安排预算。政府指令性任务未建立独立补偿机制,公交企业通常在垫资承担任务后将费用纳入政府购买服务中进行清算。一方面,挤占了政府购买公交服务规模;另一方面,费用核算不独立导致清算存在困难^[8]。国际经验表明,清晰的成本归集与分摊是绩效导向补贴的前提^[9]。

2.3 政府购买公交服务资金效率不高

现行政策普遍以公交运营里程作为考核目标。公交企业为了财政补贴最大化,往往固化公交运营路线,追求车辆和人员规模最大化,维持低效线路,扩大空驶里程,造成实际运营中公交服务供给与群众需求不匹配,车辆空载率高,运力供需不平衡等现象,致使运力错配与资源浪费^[10],不能很好发挥财政补贴的效率。后疫情时代,全球多地已转向“结果导向”的补贴机制,强调用有限资金实现最大社会效益^[11-12]。

2.4 考核体系还需要进一步完善

一方面,考核方式单一。现行考核多通过委托独立第三方,采取日常考核和年终考核结合的方式

进行。实际执行中,日常考核多采取集中方式进行,考核结果不能很好评估公交企业全年的服务质量和水平。

另一方面,考核指标体系单一。现行考核指标仅包括乘客满意度、准点率等计划执行方面的指标,缺乏对公交运行效率、客流效益方面的考量,很难驱动公交企业提质增效^[13]。

3 突出提质增效导向的购买公共交通服务政策研究

基于以上情况,有必要启动新一轮公共交通服务政策体系研究,坚持质量效率并重的目标导向,从优化运营计划、规范成本规制、加强过程监督、完善绩效考核等方面对现有政策进行优化。本文以G市公共交通为例,陆续开展以上研究。

3.1 基本情况

G市政府购买公交服务企业主体为市公交公司,截止2023年底,公司人数约7405人,其中驾驶员4068人,公交车辆2483辆,运营线路226条,全部运营线路总长度约3352.5 km。除提供政府购买常规公交服务外,市公交公司还积极拓展定制公交及广告、汽车维修等其他多元化经营业务。

3.2 运营情况

一是常规公交整体规模持续下降。随着轨道交通运营初步成网,其高效运行的特点分流了部分客流。同时,共享自行车的陆续投放,很好地解决了出行最后一公里问题,同样也分流了部分客流。2019—2023年期间,市公交公司职工从8841人下降到2023年的7405人,提供购买服务车辆从3756标台降至3145标台,运营线路从2021年的243条降至2023年的226条,运营总里程从1.378亿km降至1.068亿km,全年客运量从49567万人次下滑到2023年的28965万人次(下降约41.6%)。

二是政府购买服务资金在逐年增加。一方面,全年票款收入从2019年的6.98亿元降至2023年的3.59亿元,如图1所示;另一方面,规制总成本基本维持在16亿元左右。虽然运营规模逐年减少,直接运营成本有所下降,但市公交公司为了维持运转财务费用激增,使得政府购买服务资金呈螺旋上升趋势,测算补贴规模从2020年的9.58亿元上升到2023年的10.15亿元。

3.3 存在的问题

G市原出台的政府购买城市公交服务管理办法、

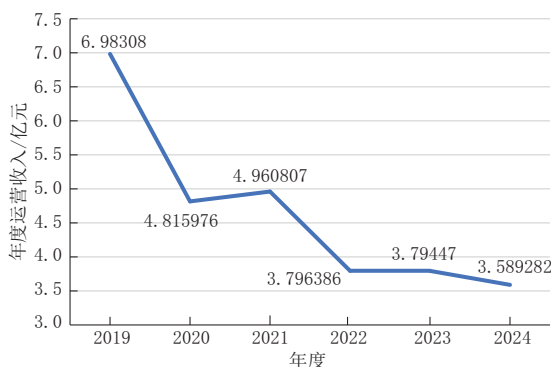


图1 G市公交2019—2024年度运营收入变动图

公交运营成本规制办法、公交运营服务质量绩效考核管理办法,构成了政府购买服务的基本制度,但随着公交企业改革,在增强公交企业积极性、提高财政资金使用效率、推动行业精细化管理等方面存在不足。

一是政府购买服务资金绩效可进一步提高。经对2023年数据进行分析,G市近5年常规公交平均单公里补贴金额约为9.74元/km,平均单人次补贴金额约为3.34元/人次。2023年平均单公里补贴金额为9.50元/km,平均单人次补贴金额约为3.50元/人次,高于国内同等甚至更大规模城市水平。

二是运营质量有优化空间。市公交公司虽然在加强轨道交通、公交线网融合方面进行优化调整,公交与轨道站点150 m内接驳率达96%,但未完全建立“快、干、支、微”的公交运营网络,非高峰时段车辆空载率高,早晚高峰时段发车间隔长,运营线路里程与客流强度不匹配等现象普遍存在。通过调查发现,乘客不满意的地方集中在候车时间长、换乘不便捷方面。以上问题需要通过优化政策,引导市公交公司多措并举,提升常规公交服务质量和效率,提升乘客乘车体验。

3.4 优化措施

一是明确目标。按照“财政可负担、企业可持续、市民可承受”目标,在保障市民基本出行、不突破现有财政补贴金额、确保行业稳定的前提下,对现行办法进行优化完善,以提高城市公交运营效率,实现G市公交行业高质量健康可持续发展。

二是明确购买常规公交服务的规模和标准。由交通行业管理部门作为购买城市常规公交服务的实施主体,统筹编制年度运营实施方案,明确购买公交运营服务的规模和标准,既保障市民基本出行需要,又能合理控制财政补贴资金规模。

三是对公交线路进行分类管理。将现有常规公

交线路按照政府保障类和政府激励类进行分类管理和差异化购买服务。其中:政府保障类线路补助额度=政府保障类线路运营载客里程×政府保障类线路补助标准;政府激励类线路补助额度=政府激励类线路运营载客里程×政府激励类线路补助标准×调节系数。目的是将原办法笼统地以车辆数、运营里程考核运营成本、主营业务收入的方法,优化为以客流量为基础并分线路类别(保障类、激励类)考核其产出的模式,以鼓励公交企业保证政府保障类线路的基本服务标准,并有动力经营政府激励类线路,促进线路增加客流,有助于提升公交分担率,提高财政资金使用效率。

四是完善奖惩考核内容。在保障公交运营服务质量前提下,增加降本奖惩和客运效率奖惩。其中,降本奖惩指当规制年度总运营成本低于上年度总运营成本时,按两者节省差额部分一定比例给与公司奖励。客运效率奖惩即以客运强度值对规制年度政府激励类公交线路客运效率进行考核。当政府激励类线路规制年度核定客运强度值大于上年度核定客运强度值时,按照高出的比例给予公交企业100万~300万元奖励。当政府激励类线路规制年度核定客运强度值小于等于上年度核定客运强度值时,则在政府购买城市常规公交服务资金中作相应扣减作为惩罚。同时,设置运营服务质量考核绩效指数,运营服务质量考核绩效指数=日常考核成绩×30%+年终考核成绩×35%+乘客满意度测评成绩×35%,根据绩效指数给予一定的奖励或扣减惩罚。这种综合性的绩效指数设计,能够更全面地反映企业的综合表现^[14]。

五是强化监督管理。针对过程管理优化日常考核频次,适时掌握公交企业运营状态,发现问题后及时整改,确保相关政策措施有效落地;针对成本管理,督促城市常规公交企业对政府保障类和政府激励类公交线路进行分类建账管理,严格统计运行时长、运行趟次、车辆配置、人员配置等运营组织及运营成本(收入)数据,并及时报交通行业管理部门。

3.5 测算结果

经对G市2023年运营数据进行分析:在维持服务质量、客流规模不变的情况下,采用优化后的办法进行测算,政府购买公交服务补贴将从原来的10.15亿元降至9.26亿元;在维持政府购买公交服务

补贴等不变的情况下,采用优化后的办法进行测算,2023年可服务客流将从28 965万人次上升至32 673万人次,可增加服务客流3 708万人次,运营客流强度将从2.71人次/km提升至3.06人次/km。分析结果验证了执行提质增效的公共购买服务政策,在不增加财政负担前提下提升服务效能的可行性^[15-16]。

参考文献:

- [1] 谢莹. 关于上海常规公交行业成本规制的若干思考[J]. 交通与港航, 2023(8): 55-58.
- [2] 王势华, 徐亚栋, 单杰. 浅析城市公共交通成本规制及其在财政补贴政策制定中的应用[J]. 财政监督, 2022(10): 52-58.
- [3] 林杰, 刘晓峰. 公交行业成本规制下服务质量提升探究——以福州马尾公交为例[J]. 人民公交, 2021(10): 51-54.
- [4] 王道有. 基于客流量、成本、票价及服务质量的公交补贴联动机制[D]. 杭州: 浙江理工大学, 2021.
- [5] 李雪梅. 政府购买城市公交服务政策比较分析[J]. 城市公共交通, 2024(8): 15-20.
- [6] JT/T 1184—2025 城市公共汽车企业运营成本测算规范[S].
- [7] European Commission. Sustainable Urban Mobility Plans: Guidelines for Developing and Implementing a SUMP (2nd ed.)[R]. Brussels, Belgium: European Commission, 2023.
- [8] Litman T. Evaluating public transit benefits and costs: Best practices guide[R]. Victoria, Canada: Victoria Transport Policy Institute, 2023.
- [9] Tirachini A. The economics of bus transport: A review of cost structures, subsidies and performance indicators[J]. Research in Transportation Economics, 2022(96): 101227.
- [10] 赵琳娜, 褚昭明, 姚雪娇, 等. “双碳”目标下城市地面公交的发展探讨[J]. 综合运输, 2023(4): 51-57.
- [11] Osamah Siddiqui, Haris Ishaq. Social cost-benefit analysis of different types of buses for sustainable public transportation[J]. Journal of Cleaner Production, 2024(438): 140656.
- [12] J onatas Augusto Manzolli, Pascal Messier. Decision-making in bus-transit systems: A comprehensive approach based on stochastic multicriteria acceptability analysis[J]. Sustainable Futures, 2025(9): 100653.
- [13] Luyu Liu, Armita Kar, Ahmad Ilderim Tokey, et al. Disparities in public transit accessibility and usage by people with mobility disabilities: An evaluation using high-resolution transit data[J]. Journal of Transport Geography, 2023(109): 103589.
- [14] Sun Y, Liu X, Wang D Z W. Optimizing bus service design under budget constraints: A bi-level programming approach[J]. Transportation Research Part E, 2020(139): 101953.
- [15] International Transport Forum (ITF). 公共交通财政的未来[R]. 巴黎, 法国: OECD, 2024.
- [16] Fu X, Zhang Y, Huang Y. Public transport subsidy design under fiscal pressure: A performance-based approach for Chinese cities[J]. Transport Policy, 2023(134): 1-12.