**东莞市财政支出绩效评价报告**



项目名称：东莞市公交服务监督及考评费用项目

受委托单位：东莞职业技术学院

绩效评价报告编号：

绩效评价报告日期：2025年7月

**摘 要**

为贯彻落实国务院《关于城市优先发展公共交通的指导意见》、《城市公共汽车和电车客运管理规定》等文件要求，对公交企业服务质量和运营安全进行定期评价，并将监督考评结果作为衡量公交企业运营绩效、发放政府补贴的重要依据，东莞市自2020年开始启动了东莞市公交服务监督及考评项目。该项目通过公开招标方式采购第三方对东莞市公交服务运营指标和服务质量予以监督考评。项目由东莞市交通运输局具体负责实施。项目第一个服务周期为2020-2022年，中标服务商为深圳市都市交通规划设计研究院有限公司，合同金额为1442.4万元；第二个服务周期为2023-2025年度，中标服务商为联通（广东）产业互联网有限公司与同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司组建的联合体，合同金额为1408万元。

本次绩效评价的时间范围为2022-2024年度，东莞市财政为项目安排三年预算资金1419.4666万元，其中2022年度预算480.8万元、2023年度和2024年度预算均为469.3333万元。2022-2024年度项目实际支出1418.2133万元，三年预算执行率为99.91%。

受东莞市财政局委托，东莞职业技术学院作为第三方评价机构，对“东莞市公交服务监督及考评费用项目”进行了重点绩效评价，评价结果为82.6分，绩效等级为“良”。

专家组评价认为，该项目符合东莞市经济社会发展需求，项目资金落实到位，2022-2024年度，项目第三方中标单位按要求履行了公交企业运营考核平台搭建，公交企业运营指标监督及服务质量考核办法修订，按计划开展公交企业运营指标及服务质量第三方考核工作，优化公交线网，进行考核数据分析评估并提出问题改善建议等工作。项目的实施在一定程度上推动了东莞市公交企业运营效率和服务质量的提升，并为优化财政补贴方案提供了依据。但本项目在实施过程及成效方面也存在一些不足之处，包括：1、运营考核关键指标不够合理，影响公交企业运营积极性；2、监督考核方式缺乏创新，跟车抽查台账不够科学，人力资源投入产出性价比低；3、日常监督考核发现的问题反馈整改不够及时；4、监督考核平台由不同第三方重复搭建增加了项目成本，影响了项目的可持续性。

为此，我们提出以下建议：1、优化运营考核指标，合理设定考核目标；2、创新监督考核方式，优化监督考核台账；3、加强监督考核闭环工作意识，提升考核问题反馈及整改的及时性；4、组织行业专家集体论证监督考核平台优化策略，解决平台随服务商更替反复重建问题；5、聚焦财政绩效长效提升，从压减项目人力投入及考核平台重复建设成本入手，优化新一轮采购预算。

**目 录**

一、项目基本情况 1

（一）项目概况 1

（二）绩效目标设定情况 3

（三）资金使用情况 5

二、绩效评价结果 5

三、绩效评价指标分析 7

（一）项目决策情况 7

（二）项目管理情况 7

（三）项目产出情况 8

（四）项目效益情况 13

四、存在的问题 19

（一）运营考核关键指标不够合理，影响公交企业运营积极性 19

（二）监督考核方式缺乏创新，跟车抽查台账不够科学，项目人力资源投入产出性价比偏低 20

（三）日常监督考核中发现的问题反馈整改不够及时 24

（四）第三方重复搭建考核平台的做法，加大了项目运营成本，影响了项目的可持续性 24

五、绩效管理建议 26

（一）优化运营考核指标，合理设定考核目标 26

（二）创新监督考核方式，优化监督考核台账 27

（三）加强监督考核闭环工作意识，提升考核问题反馈及整改的及时性 28

（四）组织行业专家集体论证监督考核平台优化策略，解决平台随服务商更替反复重建问题 29

（五）聚焦财政绩效长效提升，从压减项目人力投入及考核平台重复建设成本入手，优化新一轮采购预算 30

根据《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）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《关于印发<东莞市市级预算项目支出绩效评价管理办法>的通知》（东财〔2021〕50号）的有关要求，“东莞市公交服务监督及考评费用项目”纳入2025年财政重点绩效评价范围。受东莞市财政局的委托，东莞职业技术学院作为第三方评价机构，于2025年4月至2025年6月组织专业力量对该项目开展了绩效评价，**评价结果为82.6分，绩效等级为“良”**。现将该项目有关情况报告如下。

# 一、项目基本情况

## （一）项目概况

为贯彻落实国务院《关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号）、《城市公共汽车和电车客运管理规定》（交通运输部令2017年第5号）等文件要求，通过公众参与、专家咨询等多种方式，对公共交通企业服务质量和运营安全进行定期评价，并将监督考评结果作为衡量公交企业运营绩效、发放政府补贴的重要依据。东莞市自2020年开始启动了东莞市公交服务监督及考评项目。该项目通过公开招标方式采购第三方对东莞市公交服务运营指标和服务质量予以监督和考评，服务内容主要包括：搭建线上监督考核平台、完善东莞市公交运营指标监督及服务质量考核办法、开展公交运营指标及服务质量第三方考核工作、对公交线网提出调整优化建议、进行考核数据分析评估并提出问题改善建议、基于前述监督考核分析给出公交财政补贴建议等。

项目由东莞市交通运输局具体负责实施。2020年6月3日，经过公开招标，深圳市都市交通规划设计研究院有限公司成为项目中标单位，负责该项目的监督考评服务，合同总额为1442.4万元，服务期为2020-2022年度。合同到期后，交通运输局再次根据新一轮监督考评工作需求，开展公开招标工作，2023年5月联通（广东）产业互联网有限公司（联合体牵头方）与同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司（联合体成员方）成为中标单位，联手负责2023-2025年度东莞市公交监督考评服务，新一轮合同金额为1408万元，服务期为2023-2025年度。

东莞市财政2022-2024年度为本项目共安排预算1419.4666万元，包括2022年度预算480.8万元、2023年度和2024年度预算均为469.3333万元。

为了解东莞市公交服务监督及考评费用项目的实施效果、考查项目所投入财政资金的使用效益，特对该项目开展重点绩效评价，旨在揭示影响项目绩效的主要因素，分析问题产生的原因，在项目采购、过程管理等方面提出合理化建议。评价对象为本项目2022-2024年度所投入的全部财政资金，项目责任单位为东莞市交通运输局。评价范围包含项目的决策、管理、产出、效益及可持续性等方面；评价时间范围是2022至2024年。

## （二）绩效目标设定情况

### 1、绩效总目标

通过对东莞公交企业运营指标和服务质量进行监督和考评，一方面要提高东莞公交企业运营效率和运营服务质量，提升社会公众出行便利度及出行体验；另一方面要将监督考核结果，作为对各公交企业进行财政补贴的依据，优化面向公交企业的财政补贴办法和激励措施。

### 2、阶段性目标

**（1）2022年度绩效目标**

项目2022年度需要开展的工作内容主要包括搭建线上监督考核平台、完善东莞市公交运营指标监督及服务质量考核办法、开展公交运营指标及服务质量第三方考核工作、对公交线网提出调整优化建议、进行考核数据分析评估并提出问题改善建议等。年度产出成果要求如下：

①2022年《年度东莞市公交企业运营指标监督考核报告》、《年度东莞市公交运营指标监督考核报告》；

②2022年《年度东莞市公交企业服务质量考核报告》、《年度东莞市公交服务质量考核报告》；

③2022年《年度东莞市公交运营服务评估分析及改善建议》；

④2022年东莞市公交基础设施协同管理、运营指标监督考核、服务质量考核平台服务。

**（2）2023及2024年度目标**

项目在2023及2024年度内，需要开展的工作内容包括：总结2020-2022年度东莞市公交运营指标、服务质量考核工作；协助完善2023-2025年度公交考核指标体系、评分标准及相关公交管理政策文件；搭建公交管理基础信息系统和线上考核平台服务；开展公交企业运营指标、服务质量第三方考核工作；编制《年度东莞市公交运营服务评估分析及改善建议》；研究东莞公交线网的滚动优化方法；研究东莞市未来公交发展战略方向并提出下一轮公交补贴方式建议。该周期内需要产出的成果文件如下：

①《东莞市2023-2025年度公交运营指标和服务质量考核工作指引、工作手册》

②2023-2025年的《年度公交企业运营指标监督考核报告》

③2023-2025年的《年度东莞市公交企业服务质量考核报告》

④2023-2025年的《年度东莞市公交运营服务评估分析及改善建议》

⑤2023-2025年的《年度东莞市公共交通线网实施方案报告》

⑥《东莞市公交发展战略研究专题报告》

⑦《东莞市公交财政补贴研究专题报告》。

## （三）资金使用情况

本项目2022-2024年度为共安排预算1419.4666万元，实际支付1418.2133万元，预算执行率为99.91%。其中，2022年度项目预算安排480.8万元，实际支付480.8万元，年度预算执行率为100%；2023年度和2024年度，财政预算均为469.3333万元，实际支付分别为468.08万元和469.3333万元，年度预算执行率分别为99.73%和100%。

# 二、绩效评价结果

专家组评价认为，该项目符合东莞市经济社会发展及公交企业运营服务监督考核需求，项目资金落实到位，2022-2024年度，项目第三方中标单位按要求履行了公交企业运营考核平台搭建，公交企业运营指标监督及服务质量考核办法修订，按计划开展公交企业运营指标及服务质量第三方考核工作，优化公交线网，进行考核数据分析评估并提出问题改善建议等工作。项目的实施在一定程度上推动了东莞市公交企业运营效率和服务质量的提升，并为优化财政补贴方案提供了依据。但本项目在实施过程及成效方面也存在一些不足之处，主要体现在：1、运营考核关键指标不够合理，影响公交企业运营积极性；2、监督考核方式缺乏创新，跟车抽查台账不够科学，服务质量考核板块人力资源投入产出性价比偏低；3、日常监督考核发现的部分问题反馈整改不够及时；4、监督考核平台由不同第三方重复搭建增加了项目成本，影响了项目的可持续性。根据上述情况对绩效评价指标体系中的相应指标进行赋分，东莞市公交服务监督及考评项目重点绩效评价结果为82.6分（如表1.所示），绩效等级为“良”（详见附件1）。

表1.2022-2024年度东莞市公交服务监督及考评费用项目得分统计表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** | **指标分** | **得分情况** | **得分率** |
| 决策 | 项目立项 | 9 | 9 | 100% |
| 绩效目标 | 6 | 5 | 83.33% |
| 预算配置 | 5 | 4 | 80% |
| 小计 | 20 | 18 | 90% |
| 管理 | 过程管理 | 18 | 14.5 | 80.55% |
| 财务管理 | 8 | 8 | 100.00% |
| 小计 | 26 | 22.5 | 86.54% |
| 产出 | 完成情况 | 18 | 17.6 | 97.78% |
| 成本控制 | 5 | 3.5 | 70.00% |
| 小计 | 23 | 21.1 | 91.74% |
| 效益 | 社会效益 | 25 | 17 | 68.80% |
| 可持续影响 | 6 | 4 | 66.67% |
| 小计 | 31 | 21 | 67.74% |
| **评价结果** | **100** | **82.6** | **82.6%** |

# 三、绩效评价指标分析

## （一）项目决策情况

项目决策包括项目立项、绩效目标、预算配置3个二级指标，5个三级指标，5个四级指标，评价指标分值为20分，评价得分为18分，得分率为90%。项目实施有效贯彻落实了国务院《关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号）、《城市公共汽车和电车客运管理规定》（交通运输部令2017年第5号）等文件要求，通过对东莞公交企业运营指标和服务质量进行监督和考评，提升公交企业运营效率和运营服务质量，提高民众出行便利度，同时为开展公交企业财政补贴提供依据。项目实施符合东莞市经济社会发展需求，并开展了必要的前期论证及可行性研究。扣分的主要原因是项目现场考评监督及满意度调查部分预算资金规模偏高。

## （二）项目管理情况

项目管理过程包含实施过程管理和财务管理2个二级指标，并从项目管理制度的健全性、项目实施的计划性、项目管理可行性及质量的可控性、资金使用合规性、财务监控有效性及预算执行率等角度设置了7个三级指标和7个四级指标，评价指标分值为26分，项目评价得分为22.5分，得分率为86.54%。该项目各类管理制度比较健全，项目实施计划性强，资金使用规范，预算执行率佳。扣分主要原因包括项目监督考评工作资源配置不够合理，问卷调查和跟车监督抽查密集人工投入的做法必要性不足，投入资源分配不合理；项目缺乏对现场监督考评及满意度调查工作的过程监管等。

## （三）项目产出情况

项目产出包括项目建设任务产出情况及成本控制情况2个二级评价指标，并从合同约定成果完成率、成果质量达标率、完成及时率及成本控制等角度设置了4个三级指标和4个四级指标，评价指标分值为23分，评价得21.1分，得分率为91.74%。整体看，本项目产出完成情况较好，基本完成了2022-2024年度主要工作内容，产出成果数量、质量及完成及时性等基本达到用户单位要求，详情如下：

**1、2022年度按合同要求及时完成了项目相关产出成果，且通过委托单位验收**

2022年度项目中标服务商——按要求完成了东莞市公交企业运营指标监督考核、服务质量考核办法的制订及具体运营指标及服务质量的监督考核工作，提供了2022年的公交线路站点场站基础设施协同管理平台服务，并对考核过程监管数据和公交运营服务数据开展了分析评估，提出了问题改善建议。2022年度项目按要求及时完成并提交了如下产出成果：

**（1）2022年度《东莞市公交企业运营指标监督考核报告》、《东莞市公交运营指标监督考核报告》**

报告根据要求，考核了东莞城巴、小巴、水乡公汽、东莞巴士、松山湖公交及滨海湾公交6家公交公司、444条线路的运营指标。

**（2）2022年度《东莞市公交企业服务质量考核报告》、《东莞市公交服务质量考核报告》**

对城巴运输、小巴运输、水乡新城、东巴东部、松山湖公交、滨海湾公交等6家公交企业按照安全管理、服务管理行业管理和附加分指标，开展公交企业年度服务质量考核工作，并对考核结果从多个角度进行了对比分析。

**（3）2022年度《东莞市公交运营服务评估分析及改善建议》**

评估了6家公交企业的公交基础设施、运营服务情况及运营效率等三大方面的情况，并进一步从公交运营服务改善、东莞市公交高质量发展、公交线网优化、公交场站增设及公交财政补贴政策等角度给出了完善建议。

**（4）2022年度东莞市公交基础设施协同管理、运营指标监督考核、服务质量考核平台服务。**

完成了公交基础设施协调管理、运营指标监督及服务质量考核平台建设。

**2、2023及2024年度按合同要求及时完成了项目产出成果指标，成果质量基本符合要求**

2023及2024年度项目中标服务商——联通（广东）产业互联网有限公司及同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司，按要求及时完成了总结2020-2022年度东莞市公交运营指标、服务质量考核工作，协助采购人完善2023-2025年度公交考核指标体系、评分标准及相关公交管理政策文件；提供公交管理基础信息系统和线上考核平台服务；按计划开展公交企业运营指标、服务质量第三方考核工作；根据考核监管和指标结果情况，对年度公交运营服务进行分析评估，查找问题，并编制东莞市公交运营服务评估分析及改善建议；对公交线网、公交场站等设施的优化进行研究及提出下一轮公交补贴方式建议等工作。2023-2024年度，项目中标单位按要求及时提交了如下产出成果：

**（1）建立东莞市公交管理基础信息系统和线上考核平台，并持续进行系统维护和功能升级**

考核平台已于2023年10月上线，并根据实际需求持续更新，支撑考核和数据评估分析工作。

**（2）《东莞市2023-2024年度公交运营指标和服务质量考核相关办法及考核指引、工作手册》**

目前已完成2023、2024、2025年度《东莞市公交运营指标和服务质量考核相关办法及考核指引、工作手册》制定和发布工作。

**（3）东莞市2023-2024《年度公交企业运营指标监督考核报告》、《年度东莞市公交企业服务质量考核报告》**

目前已完成2023、2024全年《公交企业运营指标监督考核报告》、《公交企业服务质量考核报告》及《分报告一：公交乘客满意度调查专项报告》和《分报告二：运营服务现场乘车检查报告》编制工作。

2023年全年，项目组累计完成对2252条次公交线路、12689辆次运营公交车辆的服务环境检查，实收公交乘客满意度调查有效问卷44555份。

2024年全年，项目组累计完成对3852条次公交线路、13090辆次运营公交车辆的服务环境检查。实收公交乘客满意度调查有效问卷44618份。

**（4）《东莞市2023-2024年度东莞市公交运营服务评估分析及改善建议》报告**

目前已完成2023、2024年度《东莞市公交运营服务评估分析及改善建议》报告编制工作。在现场监测、问卷调查以的基础上，结合东莞市区域公交系统基础数据的梳理和分析，进行年度分析评估报告撰写。主要包含以下内容：东莞市公交基础资料更新与梳理，以及在此基础上的运营服务水平评估、服务质量水平评估。根据考核指标结果，查找公交运营服务问题对象、薄弱环节，并研究提出针对性改善措施建议。

**（5）《东莞市2023-2024年度公共交通线网实施方案报告》**

提出东莞市公交系统年度发展导向策略和实施性方案，已完成2023、2024年度《东莞市公共交通线网实施方案》报告编制工作。截止2024年底，优化线路已实施13条，平均客流增长18.2%。

**（6）《东莞公交发展战略研究专题报告》初稿**

目前已形成《东莞公交发展战略研究专题报告》初稿。报告内容主要包括东莞市公交系统发展现状问题识别、东莞市公交发展趋势分析、东莞市公交发展战略研究等方面。

**（7）《东莞公交财政补贴实施方案》**

完成《东莞市公共交通定额补贴实施方案（2024年）》制定工作并于2024年8月经市政府专题工作会议审议通过后发布。此外，现已形成《东莞市公共交通定额补贴实施方案（2025年）》初稿。

**3、项目预算执行率较好**

本项目2022-2024年度为共安排预算1419.4666万元，实际支付1418.2133万元，整体预算执行率为99.91%。其中，2022和2024年度预算执行率均为100%，2023年度预算执行率为99.73%。

综上所述，产出指标扣分的主要原因是项目现场跟车调查及满意度调查等环节，人工成本投入较高，存在一定优化和压缩空间。此外，项目相关成果的正文部分，建议优化调整问题分析角度及呈现方式，建议报告正文部分重点突出各监督考核维度（考核指标）存在的主要问题及其成因。

## （四）项目效益情况

项目效果包括社会效益和可持续影响2个二级评价指标、2个三级评价指标和5个四级评价指标，指标分值为31分，评价得21分，得分率为67.74%。项目的实施阶段性搭建了东莞市公交基础设施协同管理系统和运营服务考核平台，并借助平台数据对东莞公交企业运营指标及服务质量开展了全面监督考核，实现主管部门感知能力提升，发挥了“考核”指挥棒作用，一定程度上促进了东莞公交企业规范运营及服务质量的提升。具体表现如下：

**1、考核平台支撑了监督考核和数据评估分析工作，助力了交通运输管理的数字化转型，但仍存在优化空间**

公交管理基础信息系统和线上考核平台由基础信息管理、运营指标考核、服务质量考核、指标复议管理、数据对接管理等九大模块构成，于2023年10月上线，随着考核业务工作的开展，系统数据实现“常用长新”、共享开放，推动交通行业数字化转型。实现“1+1”即“一门式信息查询”和“一站式公交管理”，提升了交通运输局对公交行业管理效率和监管水平，有助于推动形成业务驱动、数据赋能的智慧化管理路径。但考核平台部分数据的传输及核对工作仍存在优化空间。

**2、最近两年公交客运量环比上升，各公交企业均完成《补贴方案2023》中所要求的核定公交基本运营里程**

**第一，客运量呈上升趋势，但整体未达到核定年基准客运量增长要求**

2023年，东莞市公交全行业共完成客运量14847.8万人次，较上年增长8.3%。各公交企业客运量较上年均有增长，详见图1所示。其中，滨海湾公交、松山湖公交、东巴东部公司客运量超过“2022年度实际客运量的110%”的核定年基准客运量要求，城巴运输、小巴运输、水乡新城公司未达到核定年基准客运量要求。

图1. 2023年度各公交企业客运量与上年对比数据

2024年，东莞市公交全行业共完成客运量14958.35万人次，较上年增长0.74%，各公交企业均未达到核定年基准客运量要求（2022年实际客流量的120%）。各公交企业完成核定基准客运量数据详见表2所示。

表2. 2024年度6家公交企业核定基准客运量完成率

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **企业** | **城巴** | **小巴** | **松山湖** | **东巴** | **滨海湾** | **水乡新城** |
| **核定基准客运量完成率** | 82% | 91.3% | 99.9% | 90.3% | 93.9% | 93.5% |

**第二，各公交企业均完成年度《补贴方案》中所要求的核定公交基本运营里程，单人次补贴金额呈下降趋势**

2023年，东莞市公交全行业共完成运营里程28259.6万公里。各公交企业均完成《补贴方案2023》中所要求的核定公交基本运营里程，全行业平均完成率为138%。2023年东莞市公交全行业单人次补贴金额为12.48元，各公交企业本年度单人次补贴金额均低于上一年度（16.78元/人次），达到《补贴方案2023》相关要求。

2024年，东莞市公交全行业共完成运营里程24289.3万公里。各公交企业均完成《补贴方案2024》中所要求的核定公交基本运营里程，全行业平均完成率为119%。2024年东莞市公交全行业单人次补贴金额为11.77元，持续呈下降趋势，详见图2所示。



图2.2020-2024年度东莞市公交运营单人次补贴金额（元）

**3、交通线网优化建议采纳率较高**

2023-2024年第三方中标单位共提出东莞市公共交通线路优化建议112条，其中70条被采纳，采纳率为62.5%，为东莞市公交线路、站点和运营服务等方面的持续优化提供了决策支持。

**4、公交服务质量及社会满意度没有明显提升**

**第一，由于统计口径差异，年度公交服务质量不具体可比性**

根据2023年《服务质量考核办法》（满分100分），东莞公交全行业服务质量考核平均得分为91.77分，各公交企业得分详情见表3所示。

表3. 2023年度各公交企业服务质量考核得分表

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **企业** | **城巴** | **小巴** | **松山湖** | **东巴** | **滨海湾** | **水乡新城** |
| **服务质量****考核得分** | 91.88 | 96.28 | 91.22 | 89.56 | 94.74 | 86.92 |

2024年，东莞公交服务质量考核全行业得分[[1]](#footnote-0)为93.64分。由于2024年版《东莞市公共交通企业服务质量考核操作手册》在2023年版基础上增加了附加分（2分）指标，调整了乘客满意度、服务环境指标项分值。故各企业得分较上年并非完全可比。2024年度，东莞各公交企业服务质量考核得分详情见表4所示。

表4. 2024年度各公交企业服务质量考核得分表

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **企业** | **城巴** | **小巴** | **松山湖** | **东巴** | **滨海湾** | **水乡新城** |
| **服务质量****考核得分** | 94.35 | 97.80 | 91.30 | 91.15 | 95.45 | 91.30 |

**第二，随着项目推进，社会公众对东莞公交运营服务质量的满意度并未提升**

根据广东省交通运输厅公布的我省城市交通发展考核指标统计数据的通知，2022和2023年度，东莞市公共交通满意度指标得分分别为7.41分和7.45分，在广东省21个地级市中的排名分别为11位和12位。由此可见，随着项目的推进，社会公众对东莞公交运营服务质量的满意度并没有提升。

另外，本项目第三方中标单位所作调查结果显示，2023年度东莞“公交乘客满意度调查”全行业总体考核得分为84.27分，各企业得分在83.7-85.2之间。2024年度东莞市“公交乘客满意度调查”全行业总体考核得分为79.69分，各企业满意度得分在78至83分区间。

由此可见，本项目自身满意度调查结果与省厅结论基本保持一致。即社会公众对东莞公交运营服务水平认可度不高，整体满意度偏低。

**5、项目管理模式可持续不足**

一是当前监督考核数据平台随中标服务商更替不断重建的做法，不仅加大了项目运营成本，也在一定程度上影响了项目的可持续性。二是监督考评问题反馈落实不及时等问题给项目运营的可持续性带来不利影响。

# 四、存在的问题

## （一）运营考核关键指标不够合理，影响公交企业运营积极性

根据第三方中标单位制定的《东莞市公交企业运营指标核算与考核工作指引》，其对东莞公交企业运营监督考核的关键指标有二，分别是“里程实际完成率”和“客运量”。这两个关键指标的考核结果不仅用来体现东莞公交企业的运营水平，也会对公交企业当年度领受财政补贴金额产生直接影响，即关键考核指标对东莞公交运营发展有较强的导向作用，其是否合理科学将对东莞公交企业运营积极性及其发展方向产生较大影响。但经过多轮调研座谈及评价专家组综合研判后发现，将“客运量”指标作为公交企业运营水平的核心考核指标不够合理。“客运量”指标虽然比较简单、直观、易于理解，也能在一定程度上反映公交企业的运输能力，但其没有考虑客运距离的长短，因此在不同运输距离下的客流量不具备直接可比性。因此，用“客运量”指标评估线路的运营效益，不够全面合理。近几年东莞给予公交企业的财政补贴规模逐步缩减，公交企业为降本增效，近两年的行驶里程也逐年降低[[2]](#footnote-1)。正常情况下，里程的缩减必然会导致客流减少，但按照考核方案，“客流量”作为关键考核指标，2023-2024年度，要求公交企业每年客流量在2022年的基础上上涨10%。这对处于运营困境中的公交企业很难实现，不够合理的考核指标在一定程度上打击了公交企业运营发展的积极性。

## （二）监督考核方式缺乏创新，跟车抽查台账不够科学，项目人力资源投入产出性价比偏低

**1、监督考核方式缺乏创新，日常考核跟车检查及公交满意度调查两大板块人工投入量大，但工作成效不够显著，投入产出性价比偏低。**

根据项目第三方监督考核单位提供的佐证资料，考评年度内，第三方会组织安排社会调查员，负责日常车辆跟车检查。社会调查员人数不固定，2023-2024年调查员工作量情况统计如下表5所示：

表5 2023-2024年监督考核调查员工作量统计表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 时段 | 年检查数量（辆） | 月平均数量（辆） | 单人日均检查数量（辆/人） | 年人工工作量（人\*日） |
| 2023年（6-12月） | 12689 | 1813 | 15 | 846 |
| 2024年（1-12月） | 13090 | 1091 | 15 | 873 |

由表5可见社会调查员每人每天要完成15辆车的跟车检查考核工作，全年累计投入人工工作量平均超过850人天。正常情况下，一个人要完成一台车的现场跟车抽检工作，需要经过等车、乘车、取证、下车、换乘再等待等流程，合理预计平均一台车抽检时间至少需要40分钟左右，每人每天要完成15辆车的抽检工作大概需要10个小时的工作时间，全年日常跟车监督考核投入人工超过8500小时。而从项目提供的历年公交企业服务质量监督考核报告看，现场监督考核发现问题的比例并不高，存在的问题也没有因现场跟车监督工作的推进而呈现下降趋势。故评价组认为，第三方中标单位对公交企业服务质量的日常跟车检查工作方式不够科学合理，人力资源投入偏高但产出成效有限，现场监督考核人力资源投入产出的性价比偏低，建议第三方考评单位能创新监督考核工作方式，提升资源投入的性价比，提高财政资金绩效。

除前述日常考核跟车检查有此问题外，针对公交服务满意度调查工作同样存在高人工投入低产出成效的问题。根据第三方提供的数据资料，满意度调查由人工面访和网络调查两种方式进行，其中2023年收回有效问卷44555份，包括网络问卷1068份；2024年收回有效问卷44618份，其中网络文件723份。整体看，满意度问卷调查以人工线下问卷为主，每年回收的问卷中超过43000份为人工调查获取，占比高达98%，网络调查数量仅占2%。进一步了解到，第三方中标单位聘用的问卷调查人员流动性较高，第三方无法对其工作过程进行管理和监控，主要以成果及回收的问卷数量计量其工作量。这种满意度调查方式，一方面需要投入大量人力资源，另一方面获取的问卷信度和效度缺乏保障。同时，投入大量人力资源获取的满意度数据，对改善东莞公交企业运营水平和服务质量的帮助也极其有限。无论是从广东省交通运输厅公布的近两年东莞公交服务满意度得分和排名看，还是从第三方中标单位提供的最近两年东莞公交服务满意度得分及其变化趋势看，社会公众对东莞公交服务的满意度一直不高，且相对满意度呈下降走势。故这种将大量人力资源投向公交服务满意度问卷调查的做法现实意义不足，第三方中标单位应积极寻求工作方式创新，争取监督考核方式的降本增效。

此外，监督考核方式缺乏创新还体现在项目线上考核平台工作流程不够优化，部分数据传输及核对流程存在优化空间。项目主要通过政务云存储数据，数据的传输与存储安全性比较有保障，但是数据传输与核对方式不够优化。例如公交客流量刷卡数据，由东莞通先传数据给公交企业核对，核对后再上传政务云，最后再到第三方中标单位搭建的线上考核数据平台，由第三方考核单位对数据清洗后再和公交企业核对。整个流程比较繁琐，最后考核平台与公交企业之间的数据全面核对工作环节，必要性不足。因为东莞通及公交企业作为客流量刷卡数据核对的双方，核对清楚刷卡数据，是双方结算的必要前提。双方利益出发点不同，不存在联手进行客流刷卡数据造假的动机，故经两方核对后的客流量数据准确性有保障，上传到政务云和线上考核平台后，第三方不需要再投入人力和算力去与公交企业再次进行全面核对，只需通过算法对GPS数据和客流数据等进行审核、清洗和随机抽检即可。这样会节省第三方中标单位的资源投入和运营成本，更好地提升考核工作成效。

**2、项目监督考核台账设计不够合理，无法全面呈现抽查车辆存在的问题及其反馈、整改情况，没有形成“监督考核-发现问题-反馈问题-整改问题”的监督管理闭环及完整的证据链条，折损了监督考核工作效果。**

评价组仔细审阅项目第三方中标单位提供的年度产出成果发现，部分成果报告存在行文冗长、数据堆砌，但考核监督发现的重点问题不够突出等情况。进一步审核2022-2024年度公交企业服务质量考核报告及其相关附件发现，部分监督考核台账设计不够合理，没有形成“监督考核-发现问题-反馈问题-整改问题”的监督管理闭环及完整的证据链条，无法全面呈现抽查车辆存在的问题及其反馈、整改情况，折损了监督考核工作效果。如《东莞市公交企业服务质量考核报告》及其分报告——《公交乘客满意度调查专项报告》、《运营服务现场乘车检查报告》等的分析结论及相应附件（考核台账或各类统计表）仅仅呈现了各类考核的工作量，如什么时间、监督考核了哪个线路哪台车，发现了什么问题，或乘客有什么投诉等，没有列出反馈给企业的时间点、企业整改落实情况及落实整改时间，即第三方考核单位对公交服务质量监督考核台账没有形成工作闭环，一定程度上影响了监督考核工作成效。此外，项目跟车检查台账记录同样比较简单，仅记录了检查的工作量，没有在台账中呈现发现问题、反馈问题和解决问题的过程，也没有将跟车检查发现问题的水印照片附在台账中，没有形成有效的督导考核证据链和工作闭环。

## （三）日常监督考核中发现的问题反馈整改不够及时

如前所述，第三方中标单位对公交服务质量考核台账侧重于对监督核查工作量的记录，没有对考核中发现问题的反馈和整改情况在台账中形成监督管理工作闭环。进一步，根据项目第三方中标单位提供的项目日常监督考核资料，对项目监督考核中发现的问题，目前的做法是逐月反馈，逐年汇总。第三方项目组会每月整理上月监督考评中发现的问题，上报市交通运输局并反馈给公交企业。每年年初汇总上年全年发现的问题，并做分类分析后，上报市交通运输局并反馈给公交企业。由此可见，项目虽按要求开展了监督考评工作，但对日常考核中发现的问题反馈不够及时，整改效率较低。

## 第三方重复搭建考核平台的做法，加大了项目运营成本，影响了项目的可持续性

当前监督考核数据平台随中标服务商更替不断重建的做法，不仅加大了项目运营成本，也在一定程度上影响了项目的可持续性。

项目监督考核平台的建设与维护完全依赖于项目中标服务商的投入。一旦项目服务期到期，更换新的中标服务商，平台就需要重新搭建，这不仅增加了项目的运营成本，也导致了资源的重复投入和管理上的不稳定性。这种“重建”模式缺乏长期规划和管理保障，使得考核平台在不同服务商之间频繁更替，影响了考核平台使用的连续性与功能的稳定性。

同时，这种数据平台随服务商频繁更替的做法，也在一定程度上削弱了项目的可持续性。由于平台的建设和使用周期与中标服务商的合同期限密切相关，一旦服务商因合同到期或竞争关系而退出，项目将面临中断或重新启动的风险。这种不确定性不仅影响了公交企业运营效率的持续提升，也会对政府的监管能力造成负面影响。

此外，平台的频繁重建可能导致数据标准和系统功能的不一致，影响不同年度考核结果的客观性和可比性。由于不同服务商在技术实现、数据采集方式、考核指标设定等方面可能存在差异，导致同一项目在不同服务商手中呈现出不同的考核结果，从而削弱了考核结果的可比性。

综上，项目监督考核平台随中标服务商的更换而频繁重建的做法，不仅增加了运营成本，也影响了项目的可持续性和考核结果的可比性。这种做法反映出在公共服务项目管理中，长期规划的不足，亟需通过制度优化和资源整合，提升项目管理的科学性和稳定性。

# 五、绩效管理建议

## （一）优化运营考核指标，合理设定考核目标

首先，优化考核指标体系，增设“客流强度”指标，并适当降低“客流量”指标考核比重。“客流强度”指标即单位公里运营里程的客流人次，该指标能辅助反映线路运营效益，使不同运距的客流数据更具可比性；同时保留“里程实际完成率”，并适当补充如“发车准点率”、“到站正点率”等能综合反映公交运营服务质量的指标，全面衡量公交企业运营水平。

其次，设定合理的考核目标。建议第三方考核单位结合东莞公交实际运营情况、城市发展趋势及客流变化规律，制定科学合理的考核目标。例如，对于客流量指标，可设定一个合理的增长区间，而非固定要求每年在2022年基础上上涨10%，并根据线路的实际情况，如新建区域线路、成熟区域线路等，分类设定不同的考核目标，避免“一刀切”。

第三，建立动态考核调整机制。定期（如每年或每季度）对考核指标和目标进行评估与调整，以适应公交运营环境的变化。当城市交通基础设施改善、新公交线路开通、客流出现明显波动等情况时，及时调整考核指标和目标，确保考核的科学性与合理性。

## （二）创新监督考核方式，优化监督考核台账

一是创新日常考核跟车检查方式，减少线下跟车监督核查人力投入，适当增加利用车载视频抽检车辆服务质量的考核方式。第三方考核单位监督检查人员可利用公交车辆内置的GPS定位、车载摄像头、传感器等设备数据和视频录像，对车辆运行状态、车内环境状况、服务规范执行情况等进行监督检查，对被抽查车辆服务质量存在的问题进行截图保存，录入监督考核台账，以减少线下人工跟车检查的工作量。

二是优化公交服务满意度调查方法，降低人工面访比例，重点拓展线上调查渠道，大幅减少人力资源投入。通过公交运营微信公众号等平台，长期设置便捷的满意度调查入口，还可结合乘车记录推送针对性问卷，提高乘客参与度。此外，还可以在公交车厢显眼位置张贴满意度问卷调查二维码以及公交服务问题投诉小程序等方式，广泛收集乘客对东莞公交的意见和建议。进一步，将多渠道搜集的满意度调查数据，运用大数据分析技术进行多维度分析，并及时反馈给相应的公交企业和运营线路，监督其限时整改优化，以提升满意度调查数据的有效性和应用价值，助力东莞公交运营效率及服务质量的提升。

三是适当简化线上考核平台数据核对流程，精简公交客流量刷卡数据传输核对流程。在东莞通与公交企业完成数据核对后，直接上传政务云及线上考核平台，第三方监督考核单位可通过抽检方法核对客流数据，减少人力和算力在此环节的投入。

四是完善监督考核台账设计。建议第三方中标单位重新设计不同监督考核内容的台账，在原有台账项目的基础上，增加问题反馈时间、企业整改措施、整改完成时间等内容，确保关键服务内容的监督考核台账能够形成“监督考核-发现问题-反馈问题-整改问题”的完整闭环。并在服务质量监督考核台账中，尽量附上带有时间水印的问题照片，强化证据留存，构建完善的考核流程和证据链条，确保台账记录完整、可追溯，方便台账使用人员从中高效获取有用信息，发现具体问题所在，切实提升监督考核工作成效。

## （三）加强监督考核闭环工作意识，提升考核问题反馈及整改的及时性

针对监督考核中发现问题反馈整改落实及时性不足问题，建议第三方中标单位完善问题反馈整改流程，缩短问题反馈周期，明确整改时限，提升考核问题反馈及整改的及时性。如将当前的逐月反馈改为当日反馈，甚至对重大问题可采取即时反馈。建立问题整改台账信息化管理系统，第三方中标单位发现问题后，实时上传至系统，自动推送至公交企业，企业需在规定时间内（如3个工作日）提交整改计划，并定期更新整改进度。交通运输局及第三方监管单位均可在线查看问题整改进度及效果，对未按时完成整改的企业进行督促和问责，形成“发现问题-快速反馈-及时整改-跟踪复查”的链式闭环管理，切实提高问题反馈和整改效率，提升公交运营及服务质量监督考核工作成效。

## （四）组织行业专家集体论证监督考核平台优化策略，解决平台随服务商更替反复重建问题

当前公交运营服务监督考核平台随不同服务商更替需重复建设的问题，囿于数据资产建设许可的约束，实属无奈之举。但如何在现实条件约束下，通过制度重构和资源整合，寻求优化路径，提升项目管理的科学性和可持续性，是项目单位在新一轮服务期开启之前需要论证的重要课题。

故建议项目单位在本轮服务合同到期之前，组织项目相关行业专家，对东莞公交运营服务考核监督平台建设问题进行论证，多维度探讨监督考核平台建设的优化路径，包括但不限于以下思路：其一，建立统一的数据标准和规范。由东莞交通运输局牵头，联合相关部门和行业专家，制定涵盖数据采集、存储、传输、分析等环节的统一标准，明确考核指标的定义、计算方法和统计口径，确保不同年度不同第三方中标单位监督考核结果的客观性和可比性。其二，规范服务商更替流程，在合同中明确交通运输局对中标单位所搭建的考核平台算法等知识产权的所有权。制定详细的平台运维管理制度，并在服务合同中明确中标服务商在平台算法知识产权归属、运营维护、数据更新等方面的职责和义务。当服务商更替时，要求原服务商做好考核平台数据交接和技术支持工作，协助新服务商能够快速上手，保障考核平台的持续稳定运行。同时，通过平台技术交接传递，压缩新服务商考核平台搭建成本，积极探索降本增效之路。

## （五）聚焦财政绩效长效提升，从压减项目人力投入及考核平台重复建设成本入手，优化新一轮采购预算

从预算优化角度看，针对前述线下监督考核人力资源投入密集、满意度调查成本高企、考核平台存在重复搭建成本、项目资源投入产出性价比低等问题，建议项目聚焦财政资金绩效的长效提升，在采购新服务商时，从压减项目人力投入及优化考核平台建设路径入手，优化新一轮采购预算。一是建议项目单位将监督考核及满意度调查工作尽量从线下转为线上，通过压减人力投入成本，节约预算，实现降本增效；二是建议项目单位组织专家论证，优化监督考核平台搭建方式，尽量降低考核平台重复搭建成本投入，实现项目长期运营成本节约。

综上，通过“压减线下人力成本”与“构建可持续考核平台”的双轨优化，可系统性减少非必要人力支出、降低平台建设成本，在确保对公交运营服务监督考评质量的前提下，实现项目运营成本的降低与财政预算的长效节约，有效提升财政资金使用绩效。

附件.东莞市公交服务监督及考评费用项目重点绩效评价指标表

1. 注：根据2024年《服务质量考核办法》，考核得分满分为102分，含附加分2分。本报告中“全行业得分”是指以行业整体为评价对象得出的结果，并非各企业分数的平均值。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 调研中了解到，近两年东莞公交企业为降本增效，年行驶里程平均减少超10%。 [↑](#footnote-ref-1)