

湖南恒立资产评估有限公司



岳阳市新能源公交车购车补贴（奖补项目） 绩效评价报告

湘恒立评字〔2021〕-237号

一、基本情况

（一）项目概况

1、项目背景

国务院印发《节能与新能源汽车产业规划（2012-2020年）》及《大气污染防治行动计划》等文件，要求地方政府制定新能源汽车推广应用规划，把公共服务领域用车作为新能源汽车推广应用的突破口，公交等行业要率先使用新能源汽车。2015年4月财政部、工信部、交通运输部、发改委联合出台《2016-2020年新能源汽车推广应用财政支持政策》，对购买新能源汽车的消费者给予国家补助，同时要求各地要科学制定地方性扶持政策，进一步加大环卫、公交等公益性行业新能源汽车推广支持力度。

2016年9月湖南省财政厅联合经信委出台《湖南省2016-2020年新能源汽车推广应用奖补政策》，对购置新能源客车的按照当年中央财政补助标准的25%给予省级财政购置奖补，2016-2020年岳阳市新能源汽车推广考核任务数为

7400 辆。2019 年 10 月湖南省交通厅、财政厅、工信厅、发改委联合印发《湖南省新能源公交车推广应用实施方案》，文件明确各地新增公交车全部使用纯电动汽车，2020 年底，14 个市州本级城市公交车全部更换为新能源车；2022 年底，全省所有公交车均为新能源公交车；2024 年底，全省所有公交车全面实现电动化（含燃料电池汽车）。

2、项目实施依据

《国务院关于印发节能与新能源汽车产业规划（2012-2020 年）的通知》（国发[2012]22 号）

《国务院办公厅关于印发大气污染防治行动计划的通知》（国办发[2013]37 号）

《国务院办公厅关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》（国办发[2014]35 号）

《湖南省 2016-2020 年新能源汽车推广应用奖补政策》（湘财企[2016]44 号）

《岳阳市财政局关于市公交集团购置 100 辆纯电动公交车相关情况的报告》（岳财[2017]182 号）

《岳阳市财政局关于市公交集团 200 辆纯电动公交车购置首付款有关意见的报告》（岳财[2019]81 号）

《岳阳市财政局关于开展 2021 年市级财政资金绩效评价工作的通知》（岳财函[2021]71 号）

3、主要内容及实施情况

为落实国务院和省委、省政府关于全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战重大决策部署以及新能源汽车发展战略的工作安排，加快推动公交行业转型升级，全面推进公交车新能源化，提升我市新能源公交车推广應用和绿色出行水平，岳阳市政府作为本地区承担新能源汽车推广应用的主体责任，将更换新能源公交车作为写入政府工作报告，采取对新能源公交车给予购置补贴的形式推广新能源汽车的应用。

2017年岳阳市财政局对市公交集团新购新能源公交车按25万元/辆的标准进行补助；2017年后市财政对新能源公交车补助方案如下：如扣除中央和省补资金后每辆新能源公交车实际购置价格小于40万元/辆，市财政按50%进行补助；如实际购置价格高于40万元/辆，则按原定20万元/辆的标准进行补助，补助资金按实际购车付款期限同步分年到位。

岳阳市公交集团制定纯电动车购置计划，经岳阳市国资委批复，于2017-2019年分3批次购置420辆电动车，购置车辆已完成上牌并交付各公交线路进行运营。按补助方案，市财政应补助8,900万元，截止2020年12月已按购车付款期限同步分年到位补助5,916.27万元。

4、资金投入和使用情况

岳阳市公交集团于2017年12月购置100辆8米纯电动

公交车,扣除国省补贴后车辆单价 30.50 万元/辆,合计 3,050 万元;2018 年 12 月购置 120 辆 10.5 米纯电动公交车,扣除国省补贴后中通客车 60 辆单价为 61.56 万元/辆、亚星客车 60 辆单价为 52.40 万元/辆,合计 6,837.60 万元;2019 年 7 月购置 200 辆 10.5 米纯电动公交车,扣除国省补贴后车辆单价 75.98 万元/辆,合计 15,196 万元。2017-2019 年购置 420 辆电动公交车共计 25,083.60 万元,其中市财政承担 8,900 万元,公交集团自筹资金 16,183.60 万元。

岳阳市公交集团以分期付款的方式支付车辆购置款,市财政也根据购车合同约定的实际购车付款期限和年度金额同步分年拨付。市财政 2018 年拨付购车补贴 1,200 万元,2019 年拨付 1,450 万元,2020 年拨付 3,266.27 万元,共计拨付 5,916.27 万元。岳阳市公交集团 2018-2020 年共支付 420 辆电动车购车款 7,276.69 万元,其中市财政补贴 5,916.27 万元,公司自筹 1,360.42 万元。

(二) 项目绩效目标

1、项目绩效总体目标

加强大气污染治理,改善空气质量,提升绿色出行水平。

2、项目绩效阶段性目标

推动公交行业转型升级,加快公交车新能源化,2020 年底前城市公交车全部更换为新能源车,2024 年底前公交车全面实现电动化。

二、绩效评价工作开展情况

2021年7月，湖南恒立资产评估有限公司成立了绩效评价工作小组，对奖补项目开展了现场评价。本次评价主要采取以下方式：一是召开项目进点会，听取项目单位有关资金使用、项目管理等情况的介绍，了解资金使用取得的成效、存在的问题等。二是收集项目政策文件、项目资料、资金使用凭证等，询问项目实施过程存在的问题。三是开展满意度调查对项目取得绩效及项目运行存在问题进行分析。评价组对收集的资料进行整理汇总，按评价指标体系进行评分，形成评价结论。

三、奖补资金主要绩效

（一）切实改善了市民乘车环境，产生良好的社会效益

市公交集团从2017年开始纯电动车采购计划，原来老破旧的公交车逐步退出运营。新购置的公交车提高了市民乘车的舒适度，改善了市民的乘车环境，满足广大市民的出行需求，提升了公交服务能力和城市形象，市民满意度高。

公交集团2018年客运量18585.39万人次，其中免费卡乘车7529.03万人次，占比40.5%，学生半价卡3696.67万人次，占比19.9%；2019年客运量17153.60万人次，其中免费卡乘车6334.23万人次，占比36.9%，学生半价卡3249.42万人次，占比18.9%；2020年客运量11328.89万人次，其中免费卡乘车3910.7万人次，占比34.5%，学生半价

卡 2334.19 万人次，占比 20.6%；从运营数据看公交车运营承担了极大的社会任务，产生良好的社会效益。

（二）纯电动车的投入使燃料成本逐步下降

在运营成本方面，纯电动公交车每辆车每天用电成本比燃料公交车有明显优势。从比较数据看，纯电动车能耗成本约为传统燃料车的 1/2，如：2019 年纯电动车能耗成本为 72.88 元/百公里、柴油车为 152.15 元/百公里、天然气车为 153.15 元/百公里，2020 年纯电动车能耗成本为 69.43 元/百公里、柴油车为 127.30 元/百公里、天然气车为 153.89 元/百公里。从总体看，市公交集团燃料成本 2017 年为 137.97 元/百公里、2018 年 136.87 元/百公里、2019 年 135.09 元/百公里、2020 年 106.25 元/百公里、2021 年 1-6 月为 99.13 元/百公里，随着纯电动公交车购置数量的增加及车辆磨合期结束，燃料成本逐步下降。

（三）产生良好的环境效益

传统燃料公交车因其尾气排放量大，全天在城市内运行，成为本地大气污染原因之一。纯电动公交车尾气在本地污染物排放几乎为零，是控制城市空气污染的有效措施。2018-2020 年市公交集团购置的均为纯电动车，对改善本地环境质量产生积极影响。

四、综合评价结论及指标分析

评价小组根据评价指标体系及评分标准，对 2018-2020

年新能源公交车购车补贴项目进行评价分析，本项目绩效评价最终得分 81.02 分（详见附件），绩效评价结果为“良”。其中项目决策总分 15 分，评价得分 13.5 分，主要扣分原因为绩效目标指标值与项目的相关性有待加强；项目过程 25 分，评价得分 22.30 分，主要扣分原因为资金到位率不高、管理制度不完善、制度执行不到位；项目产出总分 30 分，评价得分 17.22 分，主要扣分原因为实际完成率未达标、南京金龙 100 台车电池问题导致质量达标率不高、完成及时性未达标；项目效益总分 30 分，评价得分 28 分，主要扣分原因为经济效益未达最高效益，仍存在挖掘空间。

五、存在的问题

（一）2017 年 12 月购置的第一批次 100 辆纯电动车存在质量问题

2017 年 12 月 5 日市公交集团与湖南鼎湘创富新能源汽车发展有限公司签订汽车购销合同采购 100 辆纯电动公交车。在后期使用过程中，沃特玛电池频繁出现熄火等问题，2019 年 6 月三方达成协议，供应商鼎湘创富将车款 2140 万元债权转让给车辆制造商南京金龙客车制造有限公司，由南京金龙免费对 100 辆车电池进行重新分容维修（单辆车电池整改费用 13.47 万元）。南京金龙分别于 2019 年 6 月完成 1 台、2019 年 7 月完成 45 台、2019 年 8 月完成 14 台、2019 年 11 月完成 15 台、2020 年 8 月完成 15 台、2021 年 3 月完

成 10 台车的电池整改工作。市公交集团与鼎湘创富就车辆运营过程中造成的误班等各种损失进行协商，决定由鼎湘创富赔偿 10 万元。

按照《关于完善城市公交车成品油价格补助政策、加快新能源汽车推广应用的通知》（财建[2015]159号）文件，8 米纯电动公交车年运营里程不低于 3 万公里（含 3 万公里）的按 6 万元/辆/年进行补助。该批车次 100 辆 2018 年运营全部达标，获取补助资金 600 万元；2019 年 30 辆车达标，获取补助资金 180 万元；2020 年 47 辆车达标；电池质量问题给市公交集团在当年申请运营补助资金造成了一定的损失。

（二）充电桩基础设施建设有待加强

目前，公交集团电动车充电依赖外部服务商，2018-2020 年分别有湖南巨元新能源科技有限公司、岳阳市华润燃气公司、岳阳市顺和新能源有限公司提供充电服务。2021 年湖南巨元新能源科技有限公司退出了服务。公交集团有 585 台纯电动车，现有的充电桩数量 148 个（充电枪 298 把）不能满足充电需求，只能保证部分车辆在电价最低的低谷时段充电，制约了电动公交能耗成本的进一步下降。受充电桩数量及位置的影响，有的公交车进出充电场距离太远，如 61 路进出充电场需 22.27 公里、17 路需 18.67 公里，增加了公交运营的成本。

（三）部分纯电动公交车电池续航能力不强

问卷调查中有乘客反馈部分线路夏天及冬天很多时段都不开放空调，影响乘车体验感。电动公交车运行过程开放空调后，电量消耗快，司机选择关闭空调以保证车辆续驶里程。也有司机反馈电池电量不耐用，充满电跑不了满班满趟，中途换车跑或充电占用司机和车辆时间。尤其是南京金龙的电池容量只有 94.3kwh，在开放空调的情况下续航里程约为 70 公里，一天要充电 2-3 次。其他车辆电池容量在 210-256kwh 左右，厂家标注续航里程达 200-280 公里（不开空调），但开放空调或遇复杂路况，电池续航里程就会下降，设备部门反映除特殊情况外这些车辆充满电能保持一天的运营。

（四）未实现 2020 年底前岳阳市本级城市公交车全部更换为新能源车任务

2019 年 10 月《湖南省新能源公交车推广应用实施方案》，要求 2020 年底前各市州本级城市公交车全部更换为新能源车。2020 年底市公交集团拥有公交车 903 辆，其中新能源车 721 辆，占比为 80%，未能在当年实现新能源车全覆盖任务。2020 年 5 月市公交集团向上级部门申请采购纯电动公交车用以更换非新能源公交车（2012 年 10 月-2014 年 12 月购置的），2020 年 9 月经批复后，11 月 24 日挂网公开招标，12 月 15 日因投标单位资质审查不足三家而流标。12 月 16 日二次挂

网，2021年1月8日开标。2021年3月市公交集团新购置165台纯电动车到位，至此，公交车全部更换为新能源车。

（五）岳阳市本级及辖区公交车运力紧张，在14个地州市中新能源车运营补助靠后

岳阳市公交集团公交车运营范围内的岳阳楼区及云溪区常住人口110万，按交通运输部《关于贯彻落实〈国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见〉的实施意见》，公交车配比要达1700多标台，目前市公交集团拥有车辆886辆（1112.8标台），与配比要求存在一定差距。岳阳市公交集团公交线路条数由2015年的51条增至现在的53条，线路长度由839.1公里增至956.7公里，线路车辆配比不达标，造成车辆间隔时间过长，接投诉情况较多，如12路、63路、59路、Y1路、16路、2路等多趟车都存在投诉车辆发车间隔问题。公交集团今年有增开拥军线、西环线等计划，届时公交车运力将更加紧张。

从湖南省财政厅下达的新能源车运营补助资金看，2018年岳阳市本级及所辖区在14个地州市中以1546万元排第10位（常德3027万元、益阳7812万元），2019年以3205万元排第9位（常德3825万元、益阳9819万元），岳阳市本级及所辖区排名靠后。新能源车运营补助与新能源车的数量及运营里程达标情况（每台年运营3万公里以上）挂钩，该情况从侧面反映岳阳市本级新能源公交车保有量在全省范

围内较靠后。

（六）国省补贴逐步退坡，纯电动车购置成本增加，使市公交集团财务压力进一步加剧

从公交集团经营情况看，公司 2018 年营业收入 14,200.48 万元、营业成本 25,390.87 万元、各项费用等支出 5,973.97 万元，其他收入 11,698.23 万元（主要为各级财政补贴收入），全年亏损 5,466.13 万元；2019 年营业收入 14,696.68 万元、营业成本 28,015.93 万元、各项费用等支出 5,891.18 万元、其他收入 11,081.53 万元，全年亏损 8,128.90 万元；2020 年营业收入 11,063 万元、营业成本 25,426.54 万元、各项费用等支出 5,386.45 万元，其他收入 12,227.25 万元，全年亏损 7,522.74 万元；公司经营成本高、效益差，连年亏损。

从财务状况看，截至 2021 年 6 月，公司欠五险一金 11,337.92 万元、欠贷款 10,800 万元、欠车款 17,049.49 万元、欠税金 2,400.27 万元、欠材料款 1,038.29 万元，负债率超 100%。2019 年 8 月，市公交集团因逾期 8 个月未支付中通客车车款 1122.72 万元被诉至聊城市东昌府区人民法院，后达成和解，市公交集团赔偿逾期资金占用费 40 万元。公交集团存在较大的财务风险。

随着国省补贴逐步退坡，纯电动车购置成本也逐步增加。如市公交集团采购同一长度同一续航里程的纯电动公交

车，扣除国省补贴后 2018 年 61.56 万元/台（中通），2019 年 75.98 万元/台（中车），纯电动车购置成本增加。为实现 2024 年底全面实现电动车目标，公交集团至少还需购置 301 辆车，按 76 万元/台测算，还需投入 22,876 万元。

六、有关建议

（一）公交企业应采取车辆质量性能的保障措施，维护自身合法权益

一方面，在招标技术需求和购车合同中增加保障性条款，对于车辆实际运营中电池衰减过快导致实际里程低于标称里程一定水平、影响日常营运，或者车辆质量有明显缺陷的情况，应提出“车辆召回”要求，以督促车辆生产企业保证售后产品的维护。另一方面，因车辆质量问题已对企业的运营和运营补贴产生了损失的，企业应寻求法律专业人士的帮助，维护自身合法权益。

（二）形成运作机制、加快充电基础设施发展

《岳阳市城区电动汽车基础设施发展规划（2018-2035 年）》目标，2020 年岳阳城区配套公交车充电桩数 180 个，2035 年公交车充电桩数 1083 个。目前，城区充电桩建设整体进度滞后于现有新能源汽车的实际充电需求。建议进一步规范充电设施报装机制，简化办公流程、严格控制审批时间，提高充电设施建设效率。对于公交等定点定线运行的公共服

务领域电动汽车，应根据线路运营需求，优先在停车场站配建充电设施，沿途合理建设独立占地的快充站和换电站。

（三）合理调度车辆，尽量将车辆电池续航能力不强的影响降到最低

在保证运营里程达到国家补助标准的基础上，尽量将电池续航能力不强的车辆安排到线路长度短的公交线路路上，减少充电次数。公交司机也要严格遵守公司管理规定，在车辆起始站等候发车过程中将空调关闭，减少电量消耗。

（四）提高公交企业经营效益，完善公交企业政府补贴机制

1、2020 年底市公交集团在册员工 2854 人，公司人员负担重，人力成本大。以 2019 年为例，人工成本 1.64 亿元，占营业成本 2.8 亿元的 58.56%，而当年的营业收入仅为 1.33 亿元。与省内省外同规模的公交公司比，常德市公共交通有限责任公司及荆州市公共交通集团有限责任公司人员远小于岳阳市公交集团，从天眼查参保人数显示，常德 1261 人、荆州 1614 人，而岳阳 2493 人。建议对公司人员进行清理，进行合理配置，把非必要人员全部放入总公司，并对这部分人员的人数和发放工资福利单独账外登记，便于厘清责任，找准原因。

2、从企业自身入手，首先考虑提高公司营收水平。目前，公交集团的主要收入来源是公交运营收入及其他三产收

入。以 2020 年数据为例，除广告公司(车身广告)盈利 369.14 万元、三鑫驾校盈利 24.35 万元外，公交主营业务亏损 1.17 亿元，其他如公众旅游、定制公交、物资维修公司、物业公司等三产亏损 1,868.87 万元。一方面，公司应创新服务，提升公交车对居民的吸引力，提高客运量。另一方面，盘活第三产业，增强公司自身造血功能；向上级主管部门申请将公交候车亭广告业务交由公交集团经营，所得收入用于弥补公交主营亏损。其次，企业要在成本控制上下功夫。对每年的成本费用支出执行预算制度，费用支出按照预算制度执行。对线路进行合理的整合和优化设置，避免站点重复率，减少公交资源浪费。在采购上多下功夫，开展询比价、竞价、磋商等多种方式降低采购成本。把财务管理纳入企业各经营环节，财务与业务部门联动，进行经营情况分析。探讨如何节约创效，哪些是可控成本，哪些是非可控成本，给管理层提供强有力的决策依据。

3、作为公共服务企业，其特殊性决定了政府财政补贴是必不可少的。2008 年市政府办出台《关于优先发展城市公共交通的实施意见》（岳政办发[2008]10 号）对公交企业承担的社会福利、政策性亏损给予定额补贴。2015 年岳阳市物价局城调队对公交车的票价成本核定为 2.28 元/人次，核定的标价为现金支付 2 元/人次，刷卡支付 1.5 元/人次，老年卡、爱心卡等实行免费，学生卡半价，从 2015 年 12 月该票

价一直实施至今。随着现金支付减少，物价不断上涨，免费及优惠卡占比超 50%，公司政策性亏损严重。公交集团反馈政策性补偿资金严重不足。而受宏观经济下行压力增大、落实减税降费等影响，经济发展缓慢，财政收入增长乏力，财政压力也很大。2020 年受疫情影响，在财政短收压缩各种开支的情况下，对公交政策性补贴为 3050 万元，较上年增加 400 万元。为保障城市公共交通可持续发展，完善公交企业政府补贴机制刻不容缓。省内长沙市、常德市已开始实施公交成本规制为主要内容的公交营运补贴机制。随着《财政部交通运输部关于推进交通运输领域政府购买服务指导意见》的发布，国内部分城市开始试行政府购买城市公共交通服务。市公交集团要进一步规范成本核算，待条件成熟，可逐步实建立以成本规制为主要内容的公交营运补贴机制。