

曲江区校园公交专线财政支出政策 事前绩效评估报告

评价机构：广东综发咨询服务有限公司

项目负责人：王承翔

2025 年 2 月



目 录

一、政策基本情况	2
(一) 政策背景	2
(二) 政策内容	2
(三) 政策执行	4
二、评估结论	4
三、运营成本分析	7
(一) 客运南站提供的公交运营成本情况	7
(二) 公交运营成本分析	8
四、存在问题与建议	11
(一) 存在问题	11
(二) 相关建议	15
五、其他需要说明的问题	18

一、政策基本情况

（一）政策背景

为切实解决曲江区部分乡镇学生上下学乘车难等问题，有力保障学生上下学途中安全，减少学生家长的担忧，促进社会和谐稳定，结合曲江区实际，特制定《韶关汽车客运南站开行曲江区学生班车试点运营方案》（以下简称《试点运营方案》），《试点运营方案》经十六届区政府第16次常务会议审议通过，于2022年7月20日印发，自印发之日起试实行2年。

（二）政策内容

《试点运营方案》的主要内容如下：

1.试点运营规划

根据提供的摸排统计情况资料，辖区9个镇60村委（社区）有上下学乘车需求的学生约9,028人，其中存在乘车困难的约3,160人。在确保安全便捷的前提下，结合学生乘车需求的迫切程度，首先选择枫湾镇、大塘镇、小坑镇、白土镇、罗坑镇共5个镇32个村委（社区）采用9座“村村通”小客车及城乡公交班线车（核载60人）开展试点运营，需投入43辆车（可保障学生2,112人乘坐），运营17条线路，惠及学生约2,044人。

周一至周五需当天往返的走读学生（每年按200天计算）1,176人，需投入“村村通”小客车5辆，城乡公交班线车15

辆，共 20 辆车，一天 20 班（运行班数为往返计算）。

周一回校、周五返家的住校学生（每年按 80 天计算）868 人，需投入“村村通”小客车 4 辆，城乡公交班线车 19 辆，共 23 辆车，一天 23 班（运行班数为单程计算）。

本《试点运营方案》采取政府补贴的模式运营，实行学生乘车优惠票价，镇小学、中学至村委，每位学生每天乘车收取 2 元费用（往返），按 200 天计算，每位学生全年乘车费用约为 400 元。

2.运作保障

由韶关汽车客运南站（以下简称“客运南站”）负责组织曲江区校园公交运营，负责各项安全管理措施落实到位，为学生乘车专项运营提供安全有序的保障。

3.强化专项运行车辆补贴

鉴于一辆 9 座“村村通”小客车，每公里运行成本 3.7 元；一辆纯电动车，每公里运行成本 4.3 元。本《试点运营方案》运行 17 条线路，每天运行 43 班次，需投入 43 辆车，每天行驶约 2,821 公里，一辆车平均每天行驶约 66 公里，专项运行车辆压力巨大，为保障专项班车有序通行，由区财政一年给予补贴 205.9 万元。区财政局要及时落实专项资金以保障正常运营，让学生上下学乘车专项运行的车辆，能“开得起、留得住”。车辆运营专项补贴要根据市场燃油价格变化及人力成本的变化进行调整。

（三）政策执行

客运南站根据《试点运营方案》于 2022 年 9 月起在枫湾镇、大塘镇、小坑镇、白土镇、罗坑镇等 5 个镇的中、小学定制校园公交班车试运营工作；从 2023 年 3 月起，在全区 9 个镇 60 个村委全面推开运营。但由于运行里程空驶过大，收取学生 1 元票价过低，使企业陷入严重亏损。为使这一惠民、便民、利民的公交车能“开得出、留得住、长期开”，客运南站于 2024 年 12 月 9 日向曲江区教育局提交了《关于要求重新制定〈韶关汽车客运南站开行曲江区学生班车试点运营方案〉的请示》，要求曲江区人民政府办公室变更《韶关汽车客运南站开行曲江区学生班车试点运营方案》的部分条款：

一是将《试点运营方案》的试点运营规划中“每位学生每天乘车 2 元费用”更改为“按正常道路客运票价收费，即 10 公里以下，按每位学生每天乘车收取 4 元费用；10 公里以上，按每位学生每天乘车收取 6 元费用，按学期收取”。

二是将《韶关市曲江区人民政府常务会议议题材料呈批表》中方案一内容“对全区实施运营方案，每年需补贴 410.05 万元”更改为“每年区财政补贴 220 万元，纳入年度财政预算”。

二、评估结论

评估专家组通过对“曲江区校园公交专线财政支出政策”

的项目材料进行认真审核和座谈研讨，评估专家组认为存在的主要问题如下：

一是以运营里程来计算每公里运营成本不够合理。公交车运营成本无论是电动车还是汽油车，其每公里运营成本与年运营成本成正比，与年度运营里程成反比，运营里程的不同，每公里的运营成本则会大幅变动。

二是校园公交每天行驶里程为 5,064 公里，每天接送学生的里程为 760 公里，每天空驶里程为 4,304 公里。空驶里程占比 84.99%，公交车空驶里程占比大。

三是客运南站提供的运营成本测算表的乘车学生人数与调研时学校提供的乘车人数存在不同程度的差异，虽然统计时点不同会导致数据不同，但部分镇的乘车人数差异较大，乘车人数的准确性存疑。

四是部分城乡公交线路与校园公交专线的重叠度较高，开通校园公交专线的必要性不强。

五是部分线路乘车学生人数少，运行成本较高。

六是校园公交运营管理有待进一步提升，存在部分公交线路收费较高与《试点运营方案》不符、跟车责任落实不到位等情况。

七是客运南站提出变更《试点运营方案》的部分条款，将“每位学生每天乘车 2 元费用”更改为“按正常道路客运票价收费，即 10 公里以下，按每位学生每天乘车收取 4 元费

用；10 公里以上，按每位学生每天乘车收取 6 元费用，按学期收取”。该变更申请缺乏调研基础，根据评估专家组调研时，樟市镇学校反映目前部分校园公交线路收费过高的意见，完全按市场收费可能超出学生家长的承受能力。

建议：

1.明确校园公交按运营班次进行补贴。每辆 60 座的电动公交车每班次的补贴金额为 103 元，每辆 9 座的燃油公交车每班次的补贴金额为 82 元。

2.合理规划公交站场，降低校园公交空驶率。在各镇（村）上提供可以满足校园公交车停放、维修、充电的公交站场，减少不必要的空驶里程。

3.摸清乘车学生的人数，准确测算校园公交的盈亏。准确摸清乘车学生的人数，通过月票或学期票保证实载率收入，以本报告核定的每班次补贴金额为基础，合理确定应向区财政申请的专项运行车辆补贴金额。

4.优化运营管理，提高校园公交运营效率。优化线路规划与公交调度，鉴于实际平均运营距离约 9 公里，通过协调学生上车时间，每台车早晚均可各执行两个班次的校园公交作业，减少投入使用的校车数量，从而优化运营成本。

5.多种方式结合保障学生出行，减轻财政负担。对于乘车人数较少的公交线路进行撤销或合并，或可申请补贴因学生人数不够的班次差额（60 座校园公交每班次仅核定了学生

票额 35.4 元），鼓励高年级学生步行或骑行上学、住校等，多种方式结合解决偏远乡村学生上学出行的问题。

6.提升校园公交运营管理，强化监督考核工作。严格执行《试点运营方案》的收费规定，减轻学生的负担；明确校车安全员由各行政村村委安排，负责本行政村学生上下学乘车期间的安全监护工作；强化对校园公交运行情况的考核。

7.客运南站提出调整《试点运营方案》的收费标准，该变更申请缺乏调研基础，完全按市场收费可能超出学生家长的承受能力，建议不予采纳。

综上所述，评估专家组建议以核定的电车每班次补贴金额 103 元、油车每班次补贴金额 82 元为基础确定一年的补贴金额，目前电车一年运营 9,840 班次、油车一年运营 1,520 班次，即建议每年补贴 113.82 万元（详见表 2），并纳入年度财政预算。

三、运营成本分析

（一）客运南站提供的公交运营成本情况

客运南站提供的校园公交运营成本数据如下表 1 所示，电动公交车的每公里运营成本为 3.91 元，扣除获得的每公里补贴 0.08 元，电车的实际每公里运营成本为 3.83 元；油车的每公里运营成本为 4.75 元，扣除获得的每公里燃油补贴 1.86 元，油车的实际每公里运营成本为 2.89 元。

表 1 公交车运营成本

成本构成	车辆类型	
	1 辆纯电动公交车	1 辆汽油车
核载人数	60	9
一台车各种任务单合计公里数/年	57,445.00	34,722.00
工资（含五险一金）（元/年）	74,100.00	74,100.00
管理费（洗车.消毒.易耗品.附属品）（元/年）	6,064.72	6,064.72
维修工时.材料费（元/年）	20,020.64	20,020.64
燃油费（电费）（元/年）	21,031.91	28,036.28
轮胎（元/年）	3,372.95	3,372.95
车辆保险费.安全互助金.安检费（元/年）	19,531.33	7,593.56
折旧费（元/年）	70,064.33	17,200.48
车辆年审.营运检测.车船税费（元/年）	591.14	954.14
GPS 费用（元/年）	2,093.00	2,093.00
小计	216,870.03	159,435.77
运输税 3.5%	7590.45	5580.25
合计支出（元/年）	224,460.48	165,016.02
平均每公里成本费（元）	3.91	4.75
每公里获得补贴（元）	0.08	1.86
扣除补贴后每公里成本（元）	3.83	2.89

（二）公交运营成本分析

1.以运营里程来计算每公里运营成本不够合理

公交车运营成本无论是电动车还是汽油车，其每公里运营成本与年运营成本正比，与年度运营里程成反比。依据提

供的资料，一辆电车年运营成本 224,460.48 元主要构成是固定成本，与运营里程 57,445 公里直接相关是年能耗费 21,031.91 元，占总成本比例不到 10%，如按运营成本除以运营里程得出每公里运营成本，然后根据得出的每公里运营成本乘以校园公交运营里程计算校园公交的运营成本，相当于将固定成本也当作变动成本计算，放大了运营里程的影响系数，造成公交车全年运营里程小幅变动而导致每公里运营成本变动较大，由此导致每公里运营成本失真，以此种方法计算校园公交运营成本进而核算补贴金额的合理性不足。即如果该车执行周一至周五的校车班车服务，按《曲江区（镇至村）学生上学乘车运行班次计划表》，那么其年运营里程则会增加约 23,500 公里（平均每天行驶 117.33 公里、一年运行 200 天），其导致的变动成本相对于总成本来说变动很少，如此计算其每公里的运营成本则会大幅降低。

2.核定校园公交的每班次运营收入

依据《广东省交通运输厅广东省物价局关于〈汽车运价规则〉和〈道路运输价格管理规定〉的实施细则》，使用农村公交实施校车运营，可参考其附件 3《广东省道路客运车型运价表》三类车型计算运价，其运价上限为 0.273 元/人公里。依据客运南站提供的《附件 1：校园公交专线线路盈亏分析（按 2 元每天）》，每天接送学生的里程比较有限，电车平均每趟接送学生的里程约为 9 公里。一般客运班次的盈

亏点实载率约为 55%，实载率超过 55% 可视为盈利客运班线，校园公交按 70% 的实载率核算收入。一辆 60 座的电动公交车，单程票价为 2.5 元（ $0.273 \times 9 = 2.5$ 元），则每班次运营收入核算（单程）为 103.25 元（ $59 \times 70\% \times 2.5 = 103.25$ 元）。

3.核定校园公交每班次的补贴金额

（1）校园公交里程的补贴

由于接送孩子均有单程放空，以镇区或学校为校园公交作业接送学生始点或终点计算单程放空，放空距离按平均每趟接送学生的里程 9 公里计算，电车的放空补贴按 3.83 元/公里计算，电车每班次的放空里程补贴金额为 34.47 元（ $9 \times 3.83 = 34.47$ 元）。

（2）电车每班次的运营收入

学生执行等额票价，每人每次 1 元，校园公交实载率平均按 60% 计算，一辆 60 座的电动公交车每班次收入为 35.4 元（ $59 \times 60\% = 35.4$ 元）。

（3）电车每班次的补贴金额

每班次的补贴金额等于每班次运营收入（单程）加上放空里程补贴再减去单程收入，即电车每班次的补贴金额为 103 元（ $103.25 + 34.47 - 35.4 = 102.32$ 元 ≈ 103 元）。

校园公交班次实载率确有小于 30%（18 人以下）的，票额收入则会小于 17.7 元，则可视情况申请差额补足。

（4）油车每班次的补贴金额

一辆9座的燃油公交车每班次的补贴金额按电车每班次补贴金额的80%核定，即油车每班次的补贴金额为82元。

4.核定校园公交的年度补贴金额

依据提供的材料《附件1：校园公交专线线路盈亏分析（按2元每天）》，电车一年的总运行班数为9,840班次，油车一年的总运行班数为1,520班次。电车每班次的补贴金额为103元，油车每班次的补贴金额为82元，曲江校园公交一年的补贴金额合计为113.82万元。详见下表2：

表2 校园公交的年度补贴金额

车辆类型	接送	线路数	一天班次	一年运行天数	总班次	每班次补贴（元）	年度补贴金额（元）
电车	早晚	21	2	200	8400	-	-
电车	周末	18	1	80	1440	-	-
电车小计					9840	103	1,013,520
油车	早晚	3	2	200	1200	-	-
油车	周末	4	1	80	320	-	-
油车小计					1520	82	124,640
总计					11360		1,138,160

四、存在问题与建议

（一）存在问题

1.以运营里程来计算每公里运营成本不够合理

以年运营成本除以年度运营里程计算每公里运营成本，然后以每公里运营成本乘以校园公交运营里程计算校园公交的年度运营成本，这种计算方式不够合理。与运营里程线性相关的是能耗费，依据提供的资料，一辆电车的能耗费占

总成本的比例不到 10%，如果将总成本视为与运营里程线性相关，那么运营里程的小幅变动将引起每公里运营成本的较大变动，从而导致校园公交的运营成本失真。

2.公交车空驶里程占比大

根据客运南站提供的材料《附件五：校园公交专线按一天 2 元，各线路车辆成本测算（现运行）》，校园公交每天行驶里程为 5,064 公里，每天接送学生的里程为 760 公里，每天空驶里程为 4,304 公里。空驶里程占比 84.99%，公交车空驶里程占比大。

3.乘车人数的数据准确性存疑

根据客运南站提供的《附件五：校园公交专线按一天 2 元，各线路车辆成本测算（现运行）》，樟市镇乘车人数为 284 人（每天乘车 226 人、周一、周五乘车 58 人，详见表 3），而评估专家组于 2025 年 2 月 18 日调研时学校提供的樟市镇乘车人数为 436 人（每天乘车 107 人、周一、周五乘车 329 人，详见表 4）。虽然统计时点不同会导致数据不同，但部分镇的乘车人数差异较大，乘车人数的准确性存疑。

表 3 樟市镇乘坐公交人数表（成本测算表）

乡镇名称	序号	线路	使用性质 (接送)	学生人数
樟市镇	15	樟市群星-樟市学校	早晚	56
	16	樟市南约-樟市学校	早晚	54
	17	樟市东约-樟市学校	早晚	55
	18	樟市径口-樟市学校	早晚	55

	19	樟市径口-樟市学校	周末	58
	20	樟市五星-樟市学校	早晚	6
樟市镇小计				284

表 4 樟市镇实际乘车人数

乡镇	线路	调研时学校提供					
		中心校 (一至 四年级)	中心校 (五、六年 级)	中学 (初中)	总人数	每天 乘车	周一和 周五乘 车
樟市镇	1 号线—东约		23	46	69	11	58
	2 号线—光辉		2	0	2	0	2
	3 号线—径口		92	71	163	43	120
	4 号—群星		51	47	98	25	73
	5 号—五星		6	3	9	2	7
	6 号—南约		69	26	95	26	69
合计			243	193	436	107	329

注：2 号线路现已停开，学生转至东约 1 号线路乘车。

4.部分公交线路重叠度较高，运营效率较低

枫湾线“韶关客运南站-枫湾客运站”与大塘镇的校园公交线“大塘梅花-大塘学校”的大部分路线重叠；沙溪线“江畔总站-沙溪客运站”与沙溪镇的校园公交线“沙溪窝子-沙溪学校”的大部分路线重叠；白土镇的校园公交线“白土苏拱-白土学校”与龙归线“龙归客运站-鞍山路 608 车队”的大部分路线重叠。对已有城乡公交覆盖的线路，开通校园公交专线的必要性不强。

5.部分线路乘车学生人数少，运行成本较高

例如：校园公交线“樟市五星-樟市学校”的乘车人数为 6 人；“沙溪窝子-沙溪学校”的乘车人数为 5 人；“枫湾步村-枫

湾学校”的乘车人数为 12 人；“枫湾步村-枫湾学校”的乘车人数为 10 人。对少数地段偏僻、乘车学生人数很少的农村开通定制校园公交的运行成本较高，难以达到财政资金投入绩效评估要求。

6.校园公交运营管理有待进一步提升

据评估专家组现场调研樟市镇时，学校反映诉求：①群星公交现在暂停，学生家长意见比较大；②南约公交线在村委上下车，部分学生要走很远才有车坐，路线设计不够合理，希望公交车能到更多的村；③东约、西约、南约公交线每位学生每次乘车收取 3 块钱（单次 3 元），其余线路收取 2 元（单次 2 元），价格太高，据学校反映，配有安全员的公交线路加收 1 元车费；④学生反映南约线存在跟车安全员提前下车的情况，跟车责任有待加强。

7.申请变更收费标准缺乏调研基础

基于评估专家组现场调研樟市镇了解的情况，学校反映东约、西约、南约公交线每位学生单次乘车收取 3 元，收费太高。客运南站提出调整《试点运营方案》的收费标准，将“每位学生每天乘车 2 元费用”更改为“按正常道路客运票价收费，即 10 公里以下，按每位学生每天乘车收取 4 元费用；10 公里以上，按每位学生每天乘车收取 6 元费用，按学期收取”，该收费可能超出学生家长的承受能力，变更申请缺乏调研基础。

（二）相关建议

1.明确校园公交按运营班次进行补贴

目前校园公交的空驶里程占比过大，以运营里程来计算每公里运营成本不够合理，实际的每公里运营成本难以准确核算。建议将《试点运营方案》中按每公里运营成本计算的补贴方式修改为按运营班次进行补贴，即：一辆 60 座的电动公交车每班次的补贴金额为 103 元，一辆 9 座的燃油公交车每班次的补贴金额为 82 元。

2.合理规划公交站场，降低校园公交空驶率

目前曲江区 9 个镇的校园公交班车每天均由客运南站开出，单程平均里程为 27 公里、接送学生的单程平均里程为 8 公里，造成空驶率非常高。建议在各镇（村）上提供可以满足校园公交车停放、维修、充电的公交站场，为校园公交车的司乘人员提供必要的生活设施保障，晚上校园公交停驻在镇（村）上，减少不必要的空驶里程。

3.摸清乘车学生的人数，准确测算校园公交的盈亏

一是建议派出工作人员，或者向社会公开聘请志愿者，用不少于一周的时间，每条校园公交线路都派人跟车实地考察，记录下每条线路、每个班次实际上下客情况，准确摸清乘车学生的人数。二是推出月票，宁可便宜一点，也要保证实载率，避免上座率不稳定，极端情况因人少而效率低下。

三是以本报告核定的每班次补贴金额为基础，合理确定应向区财政申请的专项运行车辆补贴金额。

4.优化运营管理，提高校园公交运营效率

一是优化线路规划，重新规划线路，减少迂回和重叠部分，撤减重复度较高的公交线路，提高线路的覆盖范围和效率。二是通过数据采集和分析，了解乘客的乘车需求，为公交调度优化提供准确的基础数据。三是优化公交调度，通过科学的管理和调度，合理安排好各个时段的发车间隔，实行车辆高峰密配，平峰疏配，保证公交车准点运行，通过调整公交车的发班时间来解决学生乘车问题。四是由于实际接送的距离有限（单程平均里程为9公里），校园公交来回最长约30分钟，建议优化班次匹配，一台车早晚各执行两个班次的校园公交作业，减少投入使用的校车数量，从而优化运营成本。

5.多种方式结合保障学生出行，减轻财政负担

针对少数地段偏僻、学生人数很少的农村开通定制校园公交的运行成本高企的问题，可尝试通过多种方式来解决：

一是鼓励高年级学生步行或骑行上学，减少乘车需求；鼓励偏远乡村的学生上学期间选择住校，减少往返家校的交通安全风险，还能让学生有更多时间进行学习和休息。二是对于一些乘车人数较少的公交线路，可以进行撤销或合并，由学生家庭自行想办法解决上学出行的问题，家长应了解并规划

好孩子的上学路线和方式，确保孩子能够按时到校。通过多种方式解决偏远乡村学生上学出行的问题，从而减轻财政负担。

6.提升校园公交运营管理，强化监督考核工作

一是客运南站应对学校反映的问题及时跟进，合理规划校园公交线路，针对学生上下学的需求优化班次，更好地保障学生乘车的需求；统筹协调与各单位、学校的联系，及时解决运营方案实施过程中存在的服务、安全问题，及时指导、督促学生专项车辆运行工作的开展。二是校园公交是曲江区2023年的十大民生实事，责任必须落实到位，对学校反映的配有安全员的公交线路加收1元车费、价格太高的问题（单次收取3元或2元均超过《试点运营方案》规定的“每位学生每天乘车收取2元费用（往返）”的标准），应严格执行《试点运营方案》的收费规定，减轻学生的负担，不应将安全员的薪酬成本转嫁给学生家长。三是建议明确校车安全员由各村行政村村委安排，负责本行政村学生上下学乘车期间的安全监护工作，既可以减轻学生负担，又可以保证上座率。四是建议成立区校园公交工作专班，强化对校园公交运行情况的考核，通过考核督促客运南站严格按照运行方案运行，防止校园公交运行“偷工减料”，切实把“好事”办好、办实。

7.继续实行学生乘车优惠政策，减轻家长经济负担

客运南站提出调整《试点运营方案》的收费标准，该变

更申请缺乏调研基础，完全按市场收费可能超出学生家长的承受能力，建议不予采纳。建议仍按《试点运营方案》的收费标准，实行学生乘车优惠票价，减轻家长经济负担。

五、其他需要说明的问题

暂无其他需要说明的事项。