**杭州市临安区公共汽（电）车营运服务**

**成本规制实施办法（试行）**

区交通运输局 区财政局

（征求意见稿）

为贯彻落实公交优先发展战略，加强区政府对公共汽（电）车营运企业（以下简称“公交企业”）的成本规制，建立规范的成本费用审计、评价制度和政策性亏损评估制度，形成科学合理的成本约束机制和成本补偿机制，促进公交企业提升营运效率和服务质量、加强控制成本、规范经营管理，保持公交企业的稳定和持续发展。根据《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）及《杭州市城市公共汽（电）车营运服务成本规制实施办法》（杭交发【2015】87号）精神和有关规定，结合临安区公交企业实际营运的情况，特制定本办法。

1. 本办法适用于本区政府有关部门对公交企业实施成本规制、经营成本费用监审评价及相关管理活动，是政府购买公共汽（电）车服务的基础。

本办法所称公交营运指在区政府确定的范围内按照固定线路、站点、车次和时间运行，按照价格主管部门核定的收费标准收费，为社会公众提供基本出行服务且具有社会公益性的客运活动。

1. 公交规制成本由规制直接营运成本、规制期间费用、规制营业税金及附加等构成，即：公交规制成本=规制直接营运成本+规制期间费用+规制营业税金及附加+其他。

（一）规制直接营运成本

直接营运成本指公交企业在实际营运过程中发生的与营运生产直接相关的成本费用，包括人工费、能耗费、折旧费、轮胎费、修理费、保险费、通行费、场地租赁费和其他直接营运费。

规制直接营运成本指按规制人工费、规制能耗费、规制折旧费、规制轮胎费、规制修理费、规制保险费、规制通行费、规制场地租赁费和规制其他直接营运费计算确定的直接营运成本，即：规制直接营运成本=规制人工费+规制能耗费+规制折旧费+规制轮胎费+规制修理费+规制保险费+规制通行费+规制场地租赁费+规制其他直接营运费。

1.规制人工费：人工费指直接或间接服务于公交营运的基层工作人员及必要的管理人员的费用支出，人员包括驾驶员、其他一线人员和管理人员等，费用包括人工工资（含基本工资、津贴补贴、奖金）、五险一金（即基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险和住房公积金）及其他相关支出（即按国家规定比例计提的福利费、工会费、职工教育经费等）。

规制人工费指按规制人工工资、规制五险一金支出和规制其他相关人工费支出计算确定的人工费，即：规制人工费=规制人工工资数+规制五险一金+规制其他相关人工费。规制人工费的各子项均取规制值与账面值的低值。

（1）规制人工工资指按规制职工人数、一线驾驶员人数和临安区核定工资标准计算确定的人工工资，即：规制人工工资=规制职工人数×临安区核定工资标准+规制一线驾驶员人数×临安区核定工资标准×10%。

职工人数核定指公交企业依据相关法律、法规、规范和线路管理要求，从既确保公交安全服务又有利于降低企业营运成本出发，科学合理核定配车数，并报区交通运输部门认可备案，计算年平均营运车辆数。依据年平均营运车辆数、班别系数，确定规制驾驶员人车比及人数，驾驶员人数取规制人数与实际人数的低者。依据行业平均的其他一线人员和管理人员等人数，确定除驾驶员以外应配备的人员数。

规制职工人数按平均营运车辆数与规制人车比约束值计算确定，即：规制职工人数=平均营运车辆数×规制人车比约束值。

规制一线驾驶员人数按平均营运车辆数与规制驾驶员人车比约束值计算确定，即：规制一线驾驶员人数=平均营运车辆数×规制驾驶员人车比约束值。

（2）规制五险一金按规制人工工资数和五险一金国家规定比例计算确定。即：规制五险一金=规制人工工资×五险一金国家规定比例（即基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、住房公积金）。

（3）规制其他相关人工费=规制人工工资×其他相关人工费国家规定比例（即按国家规定比例计提的福利费、工会费、职工教育经费等，如有地方政策按当地政策执行）。

2.规制能耗费：能耗费指公交营运车辆在营运过程中消耗的燃料（汽油、柴油、天然气、电力）等费用支出，不包括车辆保养作业和修车试用以及其他非营运所耗用的能耗费。

规制能耗费设置浮动范围，上限按营运车辆实际营运里程、各类能源的规制消耗量约束值和平均能耗不含税单价计算确定，即：规制能耗费上限=∑（各营运车辆实际营运里程×规制能耗量约束值×平均能耗不含税单价）；下限按上限的70%确定。实际发生数额超过浮动范围上限的，规制值取浮动范围上限；实际发生数额在浮动范围之内的，规制值取实际发生数；实际发生数额低于浮动范围下限的，规制值取浮动范围下限。能耗费金额低于下限所带来的收益由企业享有，以调动企业降低主要成本项目的积极性。

营运车辆实际营运里程指从事公交运输的车辆自始发站至终点站及其他有效的往返距离，包括载客里程和因载客发生的空驶里程（如加油里程、首末站进出场里程等），即：营运车辆实际营运里程=∑（各营运车辆实际营运里程）。

规制能耗量指单位公里能耗量，包括汽油、柴油、天然气和电能等耗费，与实际营运里程相对应，口径一致。

平均能耗不含税单价取市场平均价与账面平均价低者。

3.规制折旧费：折旧费指公交企业每年对用于营运生产的车辆、机器设备和办公设备等固定资产计提的折旧费用。

规制折旧费按各类固定资产原值与规制年折旧比例计算确定，即：规制折旧费=∑［（各营运车辆原价-规制车辆残值）×规制车辆年折旧比例］+∑［（各机器设备、办公设备等原值-规制固定资产残值）×规制固定资产年折旧比例］。

规制车辆残值按车辆原值的4%预留。规制车辆年折旧比例指公交企业采用平均年限法对用于营运生产的车辆计提折旧，按规制营运车辆折旧年限约束值计算确定，即：规制车辆年折旧比例=1÷规制营运车辆折旧年限约束值。

规制固定资产残值国家已有规定的，按国家规定执行，无国家规定的，参照行业平均水平计算确定。规制固定资产年折旧比例指公交企业采用平均年限法对除营运生产车辆外的其他列入规制范围的固定资产（包括房屋、建筑物，机器、其他生产设备，电子设备和火车、轮船和营运车辆以外的运输工具以及与生产、经营业务有关的器具、工具、家具等）计提折旧，使用年限按规制固定资产折旧年限约束值计算确定，国家已有规定的，按国家规定执行，无国家规定的，参照行业平均水平计算确定，即：规制固定资产年折旧比例=1÷国家规定使用年限或行业平均使用年限。

凡正常营运期间的折旧费按规定计入规制范围。车辆处置时区分以下情况分别处理：因营运车辆已达到使用年限或超过使用年限处置而形成的损失可以计入规制成本的其他直接营运费，形成的收益应计入规制收入；未达到使用年限处置而形成的损失不计入规制成本，形成的收益应计入规制收入。其他固定资产项目参照执行。

由政府或社会无偿投入形成的固定资产和评估增值固定资产不计提折旧，固定资产盘亏、毁损、闲置、自主提前报废和处置净损失不计提折旧，已计提的应当扣除。

4.规制轮胎费：轮胎费指公交企业在营运过程中更新、翻新轮胎而发生的费用支出。

规制轮胎费设置浮动范围，上限按车辆实际营运里程与规制轮胎消耗费率约束值计算确定，即：规制轮胎费上限=车辆实际营运里程×规制轮胎消耗费率约束值；下限按上限的70%确定。实际发生数额超过浮动范围上限的，规制值取浮动范围上限；实际发生数额在浮动范围之内的，规制值取实际发生数；实际发生数额低于浮动范围下限的，规制值取浮动范围下限。轮胎费金额低于下限所带来的收益由企业享有，以调动企业降低主要成本项目的积极性。

规制轮胎消耗费率指单位公里轮胎消耗量，与实际营运里程相对应，采取统一口径。

5.规制修理费：修理费指公交企业营运车辆发生保养维修、大修和电车线网等费用支出，主要包括车辆零配件材料费、保修燃料费和电车线网费，不包括维修人员费。

规制修理费设置浮动范围，上限按车辆实际营运里程与规制修理费率约束值计算确定，即：规制修理费上限=车辆实际营运里程×规制修理费率约束值；下限按上限的70%确定。实际发生数额超过浮动范围上限的，规制值取浮动范围上限；实际发生数额在浮动范围之内的，规制值取实际发生数；实际发生数额低于浮动范围下限的，规制值取浮动范围下限。修理费金额低于下限所带来的收益由企业享有，以调动企业降低主要成本项目的积极性。

规制修理费率指单位公里修理费，与实际营运里程相对应，采取统一口径。

6.规制保险费：保险费指按交通运输主管部门认定的险种及保价投保而发生的保险费支出。规制保险费取公交企业购买的险种账面价与市场平均价的低值。

7.规制通行费：通讯费指公交企业营业车辆在高速通行中发生的通行费支出。规制通行费按实际发生数额取值。

8.规制场地租赁费：场地租赁费指公交企业用于车辆停车场地租赁发生的租赁费用支出。规制场地租赁费按实际发生数额取值。

9.规制其他直接营运费：其他直接营运费指公交企业在营运生产过程中发生的除上述费用之外的其他必要费用支出，主要包括辅助营运费、营运间接费、行车事故损失、安保费等。规制其他直接营运费率按车辆实际营运里程与其他直接营运费约束标准计算确定，即：规制其他直接营运费=车辆实际营运里程×规制其他直接营运费率约束值。

规制其他直接营运费率指单位公里其他直接营运费，与实际营运里程相对应，采取统一口径。

企业发生的事故率应低于区交通运输主管部门的核定值，行车事故损失需扣除保险公司赔付和责任人赔偿的部分，不包括自身车辆损坏维修支出。

（二）规制期间费用

期间费用指公交企业为组织和管理营运生产活动而发生的费用，包括管理费用和财务费用。规制期间费用按规制管理费用与规制财务费用计算确定，即：规制期间费用=规制管理费用+规制财务费用。

1.规制管理费用：管理费用指公交企业在管理过程中发生的费用支出，包括办公费、水电费、通讯费、印刷费、会议费、培训费、差旅费、交通费、业务招待费、待摊费用、修理费、委托业务费、物料消耗费等，不包括管理人员人工费。规制管理费用按规制直接营运成本与管理费率约束值计算确定，即：规制管理费用=规制直接营运成本×规制管理费率约束值。

如有相关规定对单项费用项目有具体约束标准，需按相关规定执行。

2.规制财务费用：财务费用指公交企业为筹集营运生产活动所需资金而发生的费用支出，包括利息支出（减利息收入）和金融机构手续费等。规制财务费用按实际发生费用并经过第三方成本监审后，由区交通运输主管部门和区财政部门联合审核确认的数额确定。

（三）规制营业税金及附加。营业税金及附加指公交企业在营运生产活动中应由营运业务承担的税金及附加。规制营业税金及附加按税法规定计提和缴纳，据实列支。

（四）其他。主要包括物业成本。物业成本按规制值确定。

（五）国家公用事业成本监审有关规定明确不能进入营运成本的，由公交企业承担，不列入规制成本范围。具体包括:

1.经营者非持续、非正常活动发生的费用支出；

2.与公共营运服务无关的费用支出；

3.固定资产盘亏、毁损、闲置和出售的净损失；

4.滞纳金、违约金和罚款支出；

5.公益性捐赠支出；

6.公益性广告、公益性宣传支出；

7.经营者超标准购置固定资产所增加的各项支出（固定资产购置标准参照财政资产预算、政府采购管理办法及社会平均水平确定）；

8.其他不匹配、不合理支出。

三、规制收入构成及规制方法

公交规制收入由公交营运收入及与公交服务相关的附属净收益构成，包括包车净收益、广告净收益、劳务净收益、资产处置净收益等。

公交营运收入中票价款按9折收取的按100%折算（由政府制定的便民优惠政策，按实际价款计算）。

公交企业应建立健全客流及票款数据的信息化管理机制，完善客运量的计量统计方法，保证数据的客观、真实、准确、完整。

四、公交企业应建立健全营运状况及效率分析系统，细化成本核算，努力实现单车、单线数据分析；交通运输部门汇同财政部门建立公交企业政府购买服务的绩效评价机制，科学分析评价其社会效益、生态效益、经济效益和综合效益，提高公共财政资金的使用效率，扶持引导公交行业发展。

五、成本规制机构职能及程序。

（一）公交企业为成本规制的具体实施单位，应按照规制要求完善会计核算制度，提供真实、准确、完整和合法的会计信息和资料。每年12月制定下一年度公交线路服务建议计划，并提交区交通运输部门审核确认作为下一年度核算公交企业规制成本的基础。营运年度结束，公交企业应将年度公共汽（电）车营运线路营业情况、营运车辆营运情况、营运客流及票款收入情况和营运财务情况等相关数据及申请报告以书面形式报告区交通运输局。

公交企业如有弄虚作假行为的，由有关管理部门根据相关规定严肃处理。

（二）区交通运输部门是公交企业成本规制的监督管理部门，在财政部门、物价部门和审计部门配合下，遵循客观公正、科学规范、稳妥有效的原则，具体负责公交企业的成本监审工作、核定规制成本并进行绩效评价。在收到公交企业申请报告及材料后2个月内，区交通运输主管部门应自行或委托中介机构对公交企业上年度实际发生的营运成本费用、收入进行审核，并按照公交线路服务实际完成情况和成本约束标准核算规制成本，确定规制收入，出具规制成本审核报告，提出政府购买服务补贴资金的初审意见，报送区财政局。

区交通运输主管部门应有效配置公交资源，通过优化公交路网、评价服务质量等手段促进公交企业提高营运效率和服务水平。

（三）区财政部门应加强对公交企业成本规制的指导和监督，协助区交通运输主管部门加强对公交企业成本控制的管理与服务，不断完善政府补贴方案。区财政部门在收到区交通运输主管部门初审意见后，应在1个月内完成审核，并根据审核结果会同区交通运输主管部门联合下达清算文件。

六、成本规制约束标准调整。

（一）成本规制约束标准原则上以两年为一个周期，周期内保持相对稳定。考虑到公交企业近年营运数据的不稳定性，2018、2019年每年进行营运成本测算，合理调整成本规制约束标准。周期结束后由区交通运输主管部门会同区财政等部门对公交企业营运成本重新测算，根据测算结果、营运服务实际变化情况、生产资料市场价格变化情况和社会经济发展情况等因素对成本规制约束标准进行调整。

如周期内国家新出台公交营运成本构成、约束标准等相关政策法规或技术标准，按国家规定调整执行。

（二）公交企业有权提出调整成本规制约束标准要求。公交企业确因政策变化或客观实际需要调整成本规制约束标准的，应以书面形式向区交通运输主管部门和财政部门提交申请报告，区交通运输主管部门应在收到申请报告后3个月内对公交企业营运成本进行评估，会同区财政部门综合考虑成本变动情况、财政状况等因素确定是否调整成本规制约束标准，并向公交企业出具书面回复意见。

七、政府购买公共交通服务实行财政补助制度。

（一）建立公共交通专项扶持资金，重点扶持公交发展。公共交通专项资金专门用于公交公交服务、支持车辆更新、公交线网优化、公交信息化建设、公交课题研究、公交综合管理等方面。

（二）财政补贴应及时发放到位。公交企业提出申请，区财政根据上年的审计结果和我区的股权比例，在每季度首月预拨本季度政策性亏损补贴，并于次年根据审计结果进行清算。

八、本办法自发布之日起施行，由区交通运输局、区财政局负责牵头组织实施。