

2019年公交车配备乘务管理员 项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据市委、市政府《关于全面推进预算绩效管理的实施方案》和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》（津财绩效〔2020〕12号）等文件要求，天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组，于2020年9月—10月，对2019年天津市交通运输委员会的“公交车配备乘务管理员项目”开展了绩效评价。该项目评价结果为80.49分，评价等级为“良”，有关情况如下。

一、项目基本情况

（一）项目背景

1.项目立项依据

近年来，随着国际国内反恐形势日益严峻，公共安全极端行为发生的风险日益凸显，特别是我国部分城市发生了多起利用公共交通工具或在公共交通设施上实施暴力恐怖犯罪、个人极端暴力犯罪的事件，造成了人员和财产重大损失，带来了重大社会影响。2014年7月公安部、交通运输部联合印发《关于切实加强城市公共交通安保工作的通知》（公通字〔2014〕28号）（以下简称“《通知》”），要求从反恐维

稳高度，把城市公共交通安保工作摆到更加突出的位置。各地在当地党委、政府统一领导下，按照“政府买服务，先重点后一般”原则，研究制定总体实施方案，逐步在大中城市重点地区场站、重点线路、重点时段的地铁、公交车上配备乘务管理人员，跟车服务乘客、维护秩序，全力加强安全防范。

为认真贯彻落实《通知》要求，天津市公安局、天津市交通运输委员会对全国重点地区公交车乘务管理人员配备情况进行了专题调研。2017年10月天津市公安局、天津市交通运输委员会（以下简称“市交通运输委”）、天津市财政局联合上报了《关于为我市公交车配备乘务管理人员的请示》（津公报〔2017〕217号），明确了我市公交车配备乘务管理人员的意见及所需经费资金。2017年11月经市领导批示，同意天津市公交车配备乘务管理人员的意见，确定市财政预算每年安排补贴费用。

2.项目实施主体

项目实施单位为天津市公共交通集团（控股）有限公司（以下简称“公交集团”）及其下属四家二级运营公司。

（二）项目主要内容及目标

1.项目主要内容

项目按照“先重点、后一般”的原则，计划先期为途经市委、市政府和文化中心、天津大礼堂等地区的10条重点线

路、366 部公交运营车辆配备乘务管理人员 732 名。采取政府购买服务的方式，由公交集团招标劳务派遣公司。劳务派遣公司直接对公交乘务管理人员进行日常管理,公交集团作为用人单位，对劳务派遣公司考核、监督、指导。最终确定 4 家安保公司提供乘务管理人员，按照一年 4.2 万元/人的工资标准支付。

2.项目绩效目标

根据项目实施方案及确定的预算资金制定了相应的绩效目标，并进行了项目绩效目标申报。其中：

(1) 数量指标：申请补贴笔数 1 笔，乘务管理员人数指标值 732 人，重点公交线路数量 10 条；

(2) 质量指标：按时足额发放补贴；

(3) 时效指标：按时及时拨付资金；

(4) 成本指标：补贴金额 3074 万元；

(5) 效益指标：保障公交运营和乘客安全；

(6) 满意度指标：群众满意度提升。

(三) 项目资金情况

该项目每年所需补贴约为 3074 万元，由市财政预算每年安排并纳入市交通运输委年度部门预算。2019 年项目预算批复财政资金 3074 万元，实际到位财政资金 3074 万元，资金到位率 100%。项目实际支出资金 3060.68 万元，预算执行

率为 99.57%。项目资金结余 13.32 万元，未返还财政。

具体情况见表 1:

表1 资金使用情况表

单位:万元

所属公司	供应商	合同约定人数	资金安排	实际支付金额
二公司	北京特卫保安服务有限公司	211 人	886.20	872.48
三公司	天津津豹保安服务有限公司	184 人	772.80	772.80
四公司	北京安寓辰安保服务有限公司	149 人	625.80	625.80
巴士公司	天津家瑞保安服务有限公司	185 人	777	775.60
	内部人员转岗	3 人	12.60	14
合计		732 人	3074.40	3060.68

注：资金安排中财政资金为 3074 万元，自有资金为 0.40 万元。

二、绩效评价情况

（一）绩效评价方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合项目特点，采用案卷研究法、抽样统计法、比较法及公众评判法等方法，定性与定量相结合，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益4个方面对该项目开展绩效评价。绩效评价指标体系详见附件。

（二）绩效评价结果

经综合评价，公交车配备乘务管理员项目得分80.49分，评价等级为“良”。其中，项目决策15分，项目过程16.99分，项目产出30.77分，项目效益17.73分。

具体情况见表2:

表2 公交车配备乘务员项目绩效得分情况表

单位：分值

指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	合计
分值	17	23	40	20	100
得分	15	16.99	30.77	17.73	80.49
得分率	88.24%	73.87%	76.93%	88.65%	80.49%

评价结论：公交车配备乘务管理员项目的实施达到了强化安全防范，维护我市公交车运营安全的目的，基本完成了项目既定目标。项目执行的管理办法合法、合规，项目资金的拨付及使用符合财务管理制度，但项目在预算编制科学性、产出数量及质量指标的达成等方面有待进一步加强。

三、项目产出及绩效

（一）项目产出情况

项目为 10 条线路配备乘务管理人员，评价组通过实地跟车调查的形式对线路运行车辆进行了抽查，抽查车次均配备乘务管理员，人员统一着装，全程站立巡视。

项目计划配车数量为 366 辆，评价组抽取 2019 年三、四季度运营数据作为样本，对项目各条线路实际配车数量进行统计。通过对运营数据分析整理，三、四季度 10 条线路平均日配车数量为 315.49 辆，按照每条线路配备 3 辆备用车辆计算，全年 10 条线路平均日配车数量为 345.5 辆。

评价组针对抽取线路终点场站的考勤签到情况，对项目实际配备乘务管理员人数进行统计。根据现场检查获取的安

保公司乘务管理人员考勤签到表，统计得出被抽查路线的实际配备人数低于项目计划配备的 732 名，实际配备人数占应配备人数的平均比例为 39.72%。项目 10 条线路乘务管理员配备情况见表 3：

表 3 乘务管理员人员配备情况统计

序号	线路名称	计划配车数量	实际平均日配车数量	拟配乘务管理员人数	实际人数	实际人数占比
1	619 路	30	26.33	60	28	46.67%
2	859 路	37	26	66	30	45.45%
3	800 路	37	36.83	85	34	40%
4	662 路	37	31.33	114	32	28.07%
5	686 路	52	39.83	77	30	38.96%
6	906 路	46	48.50	74	29	39.19%
7	866 路	22	21	70	未抽查	-
8	857 路	35	28.83	72		-
9	668 路	30	26.17	50		-
10	868 路	40	30.67	64		-
合计		366	315.49	732	-	39.72%

（二）项目实现的效益

1.社会效益情况

2019 年 10 条线路全年查获违禁品及处置突发事件共 29 件，在发现乘客携带汽油、机油、超规格高浓度白酒等危险物品后，对乘客进行劝阻，有效防范潜在危险。城市公交作为一种城市内部高度集约化的公共出行方式，对运行全程的安全管理、应急处置突发事件的要求较高，乘务管理员在保障公交车的运营安全稳定具有很强的现实作用。

2.可持续影响效益情况

乘务管理员在上下车过程中维持秩序，车停靠时提醒乘客站稳扶好，对老年乘客进行搀上扶下，及时清理车厢，保持车厢内环境卫生整洁，乘务管理员的工作得到了市民特别是老年乘客的普遍认可。2019年全年10条线路乘务管理员发生好人好事共计277件，其中乘务员捡拾到手机并上交事件共82件，捡拾到钱包、手提包各种包类及袋装物品共100件，捡拾到现金及其他各种衣物物品共91件，搀扶老人热情服务受到表扬事件共4件。乘务管理员对于维护乘车秩序、服务乘客、改善乘车环境等方面起到了积极作用，进一步提升了乘客的出行体验。

3. 满意度情况

评价组对公交集团重点线路乘务管理员保安服务项目编制了乘务员满意度调查问卷，共发放问卷50份，其中有效问卷49份，无效问卷1份，问卷回收率98%。问卷共涉及6个问题，问卷满分为10分，平均得分8.46分，乘务管理员满意度84.60%。

评价组针对项目编制了乘客满意度调查问卷，共发放问卷100份，其中有效问卷99份，无效问卷1份，问卷回收率99%。问卷共涉及5个问题，问卷满分为10分，平均得分7.8分，乘客满意度78%。

四、存在的主要问题

（一）项目预算编制的科学性有待提升

该项目制定 2019 年度预算时，参照《天津市公安局 天津市交通运输委员会 天津市财政局关于为我市公交车配备乘务管理人员的请示》（津公报〔2017〕217 号）中标准，项目预算金额 3074 万元。

评价组结合项目执行方式、工作内容、配套需求等方面因素，考虑劳动力市场安保人员的薪资水平、社险统筹费用、制装费用等，对聘请乘务管理员项目预算情况进行测算。在预算额度内，要求配备 732 名乘务管理人员，经抽查 800 路、906 路、619 路、686 路、859 路、662 路，乘务管理人员实际配备人数占应配备的比例为 39.72%，人员数量严重不足，预算计划工作内容与实际工作情况不匹配。

（二）集团拨付资金不及时，项目执行缺少资金保障

该项目财政预算资金 3074 万元，公交集团应每月足额将乘务管理员专项补贴划拨给其下属运营公司。项目实施过程中集团及时拨付资金 512.4 万元，资金到位及时率仅为 16.67%，由于公交集团在每季度末按照该季度项目资金需求请款后，由市财政局按季度进行拨付，导致财政资金的拨付时间与项目执行要求的资金到位时间不匹配。且集团收到财政资金后，未能及时拨付给其下属运营公司，导致项目执行缺少资金保障。

（三）项目过程监管有待加强

1.部分聘用乘务管理人员未缴纳社险，存在法律风险

根据公交集团与安保公司签订合同约定，由安保公司为聘用的乘务人员缴纳社会保险，评价组抽查乘务人员社险缴纳情况发现，安保公司并未按照合同约定为其聘用的全部乘务管理人员缴纳社会保险，违反了《劳动法》的有关规定。

2.结余资金应返还财政

公交二公司2019年计划发放乘务员工资886.20万元，公交集团拨付公交二公司乘务管理员项目补贴资金886.20万元。公交二公司劳资科对安保公司进行考核扣款13.72万元，实际支付安保公司872.48万元，资金结余13.72万元，其中财政预算资金结余13.32万元，该笔资金尚留存于公交二公司账面，结余未上缴财政。

3.未按照合同约定支付乘务管理员费用

除巴士公司1、2月按时支付安保服务费用外，各公司各期乘务管理员服务费均未按照合同约定按时支付给安保公司。因公交集团拨付资金无法及时到位，按时支付缺少资金保障，公交集团各二级公司收到集团拨付资金后，也未及时支付安保服务费用，在执行合同时，不能按照合同约定的付款期限支付乘务管理员服务费用，可能给乘务管理人员的稳定性带来一定影响。

（四）项目产出的数量、质量指标未能完成

1. 乘务管理人员数量不足

评价组现场核查当月乘务员考勤表，确认实际乘务管理人员数量，对乘务管理人员考勤情况统计得出，实际配备的乘务管理员人数占应配备乘务管理员人数的比率为 39.72%，项目配备乘务管理人员数量严重不足计划要求的 732 人。

2. 聘用人员不符合招录标准

根据《市公安局 市交通运输委 市财政局关于为我市公交车配备乘务管理人员的请示》中规定乘务管理员聘用标准为：（1）男性为主、女性为辅；（2）男性身高不低于 170cm，女性身高不低于 160cm；（3）具有高中以上学历；（4）年龄在 20 岁至 45 岁之间；（5）具有上岗资格证。

根据公交集团提供的各安保公司招聘乘务管理人员信息统计表、相关材料评价组现场调查，项目聘用的乘务管理员存在学历、年龄不符合聘用标准的情况。公交集团提供 732 条人员信息，评价组以此作为样本总量对聘用人员招录标准进行分析。按照人员资料统计，不符合招录标准人员数量为 509 人，占样本总量的 69.54%，其中：学历不符合人数 502 人（学历为初中的 390 人，学历为中专的 112 人），占样本总量的 68.44%；年龄不符合人数 141 人（年龄超过 45 岁 121 人，年龄小于 20 岁 20 人），占样本总量的 19.26%。

五、有关建议

（一）合理计划工作任务，提升预算编制科学性、准确性

建议在预算申报、预算批复环节加强精细化管理，提升预算编制的科学性。本项目乘务管理人员预算计划配备人数与实际配备的人数存在较大差异。项目实施过程中，现有乘务管理人员数量（评价组测算约 300 人）已实现为 10 条重点线路每车配备乘务管理人员的目标。建议在既定预算额度内制定项目预算，以实现项目预期目标为前提，对需配备乘务管理人员数量适当进行调整，合理预计项目计划工作任务，确保预算的准确性、可行性。

（二）合理安排拨款进度，加强资金管控

1.合理安排拨款进度，与项目执行资金需求相匹配

公交集团及其下属运营公司收到项目资金后，在履行合同同时存在支付滞后的情况，另外目前季度末请款的方式不符合项目付款的时间要求。公交集团可商请调整补贴资金的拨款方式，采取季度初拨款或按月拨款的方式，使补贴资金与项目执行资金需求相匹配，并在收到项目补贴资金后，及时进行拨款。合理安排项目资金拨款进度，确保能够按照合同约定按月足额支付给安保公司，为项目顺利实施提供有力资金保障。

2.加强结余资金管理

公交集团需加强对其下属运营公司执行项目过程中资金的监管，结余项目资金应及时上缴或商财政抵减下年度项目预算，提高财政资金使用效率。

（三）适当降低人员招录标准

根据项目实际实施情况，招录的人员普遍存在学历、年龄不符的现象。考虑劳动力市场的供给情况，可将具有高中学历的招聘条件，适当放宽至初中学历。在不违反国家法律法规的前提下，将年龄在 20 岁至 45 岁之间的招聘条件适当放宽。

（四）履行主体责任，加强监督、考核

公交集团应履行其对安保公司的监督、考核职能，定期检查人员聘用情况、工作排班情况、社险缴纳情况等，使安保公司按照约定履行合同，确保项目所需人员数量落实到位，服务质量满足要求，同时保障聘用乘务管理人员的利益，保证人员的稳定性，减少不稳定因素给安全运营带来的隐患。