**湘阴县公交客运服务成本规制方案**

（征求意见稿）

**第一章 总 则**

**第一条** 为贯彻落实公交优先发展战略，加强对湘阴县公共交通运营企业（以下简称公交企业）的成本规制管理，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和补偿机制，激励公交企业提高服务质量和降低运营成本，促进我县公共交通健康、稳定、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）、《湖南省人民政府办公厅关于落实优先发展战略 进一步推动全省城市公共交通高质量发展的指导意见》（湘政办发〔2022〕63号）、《岳阳市城市公交成本规制与财政补贴暂行办法》（岳国资〔2023〕120号）等文件，结合我县实际，制定本方案。

**第二条** 本方案适用于根据《城市公共汽车和电车客运管理规定》（中华人民共和国交通运输部令2017年第5号）第十四条，经过法定程序取得运营权，并与湘阴县交通运输局签订公交特许经营项目协议的公交企业。

**第三条** 本方案所称成本规制是指通过合理界定公交企业运营成本和运营收入的范围及其核算标准，来测算、审核和评价公交企业成本费用与经营状况，核定财政补贴额度的管理过程。

**第四条** 成本规制应当遵循以下原则：

（一）合法性原则。计入规制成本的各项费用应当符合法律、法规规定，规制成本相关约束指标应当符合行业标准与国家规定。

（二）相关性原则。计入规制成本的各项成本费用应当与公交企业提供公交运营服务直接或间接相关，与公共交通客运服务无关的费用不得计入规制成本。

（三）合理性原则。计入规制成本的各项成本费用应当按照科学方法与标准进行合理核定，客观反映公交企业运营服务正常需要，影响规制成本的主要技术、经济指标应当符合行业标准或社会公允水平。

（四）激励性原则。成本规制应建立激励与约束机制，鼓励公交企业在保障运营安全与服务质量基础上积极增加营收、节约成本，不断提高运营效率。

（五）精细化原则。成本规制在现有条件下强化科学化、精细化核定，并随公交企业经营管理与财务管理规范化程度提升而不断完善。

（六）可持续原则。提升公共交通服务品质和吸引力的同时，持续改善公交企业财务状况，合理控制财政资金补贴补偿规模，实现公交事业持续发展和财政资金高效利用的良性互动。

**第二章 成本费用构成**

**第五条** 公交企业运营成本由直接运营成本、期间费用、税金及附加构成。

**第六条** 直接运营成本是指公交企业执行湘阴县交通运输局核准的公交客运服务运行计划所产生的与运营服务直接相关的成本费用，包括人员工资及工资性支出、能源消耗费、固定资产折旧费、保修费、轮胎消耗费、保险与事故损失费、安全生产费、其他直接运营费等。

（一）人员工资及工资性支出。人员工资是指公交企业直接或间接参与公交运营的职工（包括驾驶员、其他一线人员和管理人员等，下同）的工资、奖金、津贴、补贴等全部货币性收入；工资性支出是指公交企业为职工支付的职工福利费、工会经费、党务活动经费、职工教育经费以及按照国家有关规定缴纳的医疗保险费（含补充医疗保险）、养老保险费（含补充养老保险）、失业保险费、工伤保险费、生育保险费、住房公积金及其他相关支出等。

（二）能源消耗费。公交企业的营运车辆在运营服务过程中消耗的汽油、柴油等各项燃料及电力费用支出。不包括其他非营运车辆所消耗的能源费用。

（三）固定资产折旧费。公交企业用于公交运营服务的固定资产折旧。固定资产包括营运车辆、房屋、场站设施、充电设施、维修设备、办公设备、信息化系统建设等，其中：由政府投资或社会无偿投入所形成的固定资产以及评估增值的固定资产不得计入固定资产折旧；固定资产盘亏、毁损、闲置、自主提前报废和处置净损失不得计入固定资产折旧。

（四）保修费。公交企业为提供公交运营服务所发生的零配件材料费、润料费和维修辅助材料费等营运车辆日常维护、保养及大修费用。

（五）轮胎消耗费。公交企业为提供公交运营服务发生的轮胎更新、翻新和修补等费用。

（六）保险费与事故损失费。保险费是指公交企业按照湘阴县交通运输局认定的险种为营运车辆购买的保险支出，包括但不限于交强险、第三者责任险、承运人责任险等；事故损失费是指公交企业因营运车辆发生交通事故而赔偿给损失人员在扣除保险公司赔付以及责任人承担赔偿责任后的净支出，不包括自身车辆损坏的维修支出。

（七）安全生产费。公交企业按照国家有关规定提取，专门用于购置、安装和使用具有行驶记录功能的车辆卫星定位装置、 视频监控装置及营运车辆附属安全设备等支出，配备、维护、保养应急救援器材、设备支出，应急演练支出，安全生产检查、评价（不包括新建、改建、扩建项目安全评价）、咨询及标准化建设支出，配备和更新现场作业人员安全防护用品支出，安全生产宣传、教育、培训支出等用于完善和改进企业运营安全生产条件的支出。

（八）其他直接运营费。公交企业提供公交运营服务过程中发生的除上述成本费用以外其他必要且合理的直接营运费用，包括营运车辆融资租赁费、场站租赁费以及其他与公交运营服务直接相关的设施设备等所支付的租赁费用、信息化系统运营维护费用、公交刷卡扫码支付结算费、油补数据申报服务费、GPS和监控设备通讯流量费、营运车辆清洁费、车辆年审检测费、营运车辆报废支出、劳动保护费、外聘劳务费及其他与公交运营相关的必要支出等。

**第七条** 期间费用是指公交企业为组织和管理公交运营服务活动而发生的管理费用与财务费用。

（一）管理费用。公交企业为提供公交运营服务所发生的管理费用支出，包括办公用房租赁费、办公费、差旅费、招待费、水电费、会议费、非营运车辆费用（修理费、保险费、通行费等）、交通费、培训费、通讯费、宣传费、印刷费、咨询审计费、低值易耗品、无形资产摊销、长期待摊费用摊销和其他管理费用等，不包括管理人员的工资及工资性支出。

（二）财务费用。公交企业为提供公交运营服务所筹集资金发生的筹资费用，包括利息净支出（减利息收入）、金融机构手续费、汇兑净损失等。

**第八条** 税金及附加是指公交企业提供公交客运服务依法缴纳的税金及附加，包括但不限于增值税、城市维护建设税、教育费附加和地方教育费附加等。

**第九条** 国家公用事业成本监审、行政法规、财务会计制度等有关规定明确不列入运营成本的费用，不得计入规制成本，具体包括：

（一）与公交运营活动无关的费用支出；

（二）与公交运营活动有关，但有专项资金来源予以全额补偿的费用；

（三）固定资产盘亏、毁损、闲置和出售的净损失，但处置达到使用年限的固定资产形成的损失以及因政府指令性任务或不可抗力等因素造成的净损失，经审核后计入规制成本；

（四）各类赞助、捐赠、滞纳金、违约金、赔偿金、罚款、罚息等支出；

（五）企业超标准购置固定资产所增加的各项支出（固定资产购置标准由湘阴县交通运输局审核确定）；

（六）向上级公司或管理部门上缴的利润性质的管理费用、代上级公司或管理部门缴纳的各项费用、向出资人支付的利润分成以及对附属单位的补助支出等；

（七）驾驶员违规操作造成的事故赔偿和损失费用。

（八）国家和省市规定不得列入成本费用的支出和其他不合理支出。

**第三章 成本费用规制方法**

**第十条** 成本费用项目规制标准应当达到合理水平或合理范围，可采取直接取值法、横向比较法、纵向比较法和实际成本法核定。

（一）直接取值法。相关法律法规或政策文件对标准值有强制性规定的，应当直接引用该数值。

（二）横向比较法。参照同行业（或同类地区）平均水平确定合理成本的标准取值，同时应注意不同样本在成本结构和统计口径上的差异。

（三）纵向比较法。参照受规制公交企业的历史运营水平设定标准值，同时应考虑由于有关成本上升、价格指数变化等导致的成本波动。

（四）实际成本法。对于不宜通过直接取值法、纵向或横向比较法等设定标准值的，经专项审计可以认可企业的实际成本为合理成本，待未来能够寻找到合适的控制标准时再行规制。

**第十一条** 成本费用规制值的设定一般采取上限法、浮动取值法和据实核定法，具体规制值由县交通运输局委托第三方审计机构审计后，经县财政局和县审计局依照本方案审计复核后报县人民政府审定。

（一）上限法。控制某项费用的最高限额，即费用实际发生值超过上限标准值的，取上限标准值；实际发生值低于上限标准值的，取实际发生值。

（二）浮动取值法。以标准值为基础，上下浮动一定比例作为合理成本的确定范围。成本实际发生值超过浮动上限的，取上限值；成本实际发生值在浮动范围内的，取实际发生值；成本实际发生值低于浮动下限的，取下限值。

（三）据实核定法。凡有关法律法规或政策文件对成本费用的金额或比例有直接要求的，规制成本费用应据实核定。

**第十二条** 规制直接运营成本=人员工资及工资性支出+能源消耗费+固定资产折旧费+保修费+轮胎消耗费+保险费与事故损失费+安全生产费+其他直接运营费。

（一）人员工资及工资性支出规制

1.人员工资规制

（1）职工人数规制

公交企业职工人数包括驾驶员人数和其他人员人数，按实际公交运营线路配车数、运营时间等要求，以县交通运输局核准的线路正常投入营运车辆数为依据分别进行规制。

①规制驾驶员人数上限值=经核准的线路正常投入营运车辆数×1.2；

②管理岗位人员上限值=经核准的线路正常投入营运车辆数×0.2；

③其他工勤岗位人数根据实际需求报交通运输主管部门认定。对于公交企业承接的改制人员，剔除其中的上述①、②类从业人员，其余人数按实计算，不在“人车比”计算范围内。

公交企业职工人数超过上限值的按照上限值核定，低于上限值的按照实际人数确定。

（2）职工工资规制

①规制驾驶员工资上限值=W×R×a

②规制其他人员工资上限值=W×R×b

式中：

W—基准工资，为湘阴县统计部门最新发布的全县在岗职工年平均工资，单位为元；

R—工资基准增长率，为湘阴县统计部门发布的近三年全县在岗职工年平均工资增长率算数平均值（%）；

a—驾驶员工资系数，取值120%；

b—非驾驶员工资系数，取值100%。

（3）规制人员工资总额上限值=规制驾驶员人数上限值×规制驾驶员工资上限值+规制其他人员人数上限值×规制其他人员工资上限值

规制人员工资总额超出规制上限的，核定标准取规制上限值；低于规制上限的，按照实际发生额确定。

2.规制工资性支出

（1）社会保险费按照规定的企业职工缴费基数和缴费比例缴纳并据实核定。

（2）住房公积金按照不超过规制年度上一年实际工资总额的12%据实核定。

（3）职工福利费、工会经费、党务活动经费、职工教育经费按照不超过国家标准的上限据实核定。

（二）能源消耗费规制

能源消耗费按照公交企业最近三年不同类型车辆能源平均每百公里消耗量、规制当年能源价格及核定的不同类型车辆运营总里程进行规制。

规制燃料消耗费上限值=∑（公交企业最近三年不同类型车辆平均每百公里消耗量×对应车型核定运营里程×燃料单价）

规制电力消耗费上限值=∑（公交企业最近三年不同类型车辆平均每百公里消耗量×对应车型核定运营里程×电力单价）

规制能源消耗费上限值=规制燃料消耗费上限值+规制电力消耗费上限值

公交企业实际能源消耗费高于规制能源消耗费上限值，按照规制能源消耗费上限值核定；低于规制能源消耗费上限值，按照实际能源消耗费确定，同时将公交企业实际能源消耗费低于规制能源消耗费上限值部分的50%作为“节能降耗”奖励给公交企业，计入规制成本。

核定运营里程是指公交企业按照县交通运输局核准的线路正常投入的营运车辆实际完成的运营里程，包括实际运营里程和有效空驶里程。其中：实际运营里程是指公交企业按县交通运输局核准的各线路发车班次，结合各线路长度实际完成的运营里程；有效空驶里程是指公交车辆在每日运营前和结束后前往停保场、首末站、加油站、加气站、充电站之间及车辆维修、保养等实际产生的有效空驶里程，有效空驶里程按实际运营里程的5%核定。

（三）固定资产折旧规制

1.固定资产折旧根据固定资产原值和折旧年限、残值等，采用年限平均法分类核定。

规制固定资产折旧费上限值=∑［（各营运车辆原值-规制车辆残值）×规制车辆年折旧比例］+∑［（各机器设备、场站建筑物、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］。

2.固定资产折旧年限和残值率原则上按照国家和省市相关规定执行；国家和省市无明确规定的，参照行业平均水平确定，其中：营运车辆折旧年限为8年，残值率4%。

3.凡公交企业正常营运期间的折旧费按规定计入规制范围。固定资产折旧费实际发生额超出规制上限值的，按照规制上限值核定；实际发生额低于规制上限值的，按照实际发生额确定。

4.公交企业应按照县交通运输局制定的标准配置车辆，通过融资租赁方式租入车辆等大额支出应当报经县交通运输局同意。采用融资租赁方式租入车辆等固定资产的，租入项目属于成本规制所列明的项目内容，且租入项目成本符合成本规制规定标准及波动范围，方可计入规制成本；不符合的则不计入规制成本。

5.营运车辆处置时区分以下情况分别处理：⑴营运车辆已经达到或超过使用年限处置形成的损失可以计入规制成本的其他直接营运费，形成的收益计入规制收入；⑵未达到使用年限处置形成的损失不计入规制成本，形成的收益计入规制收入；⑶执行政府指令性任务而提前报废所更新的营运车辆，形成的损失计入规制成本，形成的收益计入规制收入。其他固定资产项目参照执行。

6.与公交运营无关的或政府及其他社会组织无偿投入供公交企业使用的固定资产，其折旧不得进入规制成本。政府及其他社会组织无偿投入供公交企业使用的固定资产的后续支出可以计入规制成本。政府允许计提折旧筹建更新改造资金的，该部分固定资产折旧可计入规制成本，但应当在规制成本核定表中予以单独反映。

（四）保修费规制

1.保修费按以下公式计算核定规制：



式中：

CR—保修费，单位为元；

SRi—各车型保修费标准，单位为元每百公里；

Mi—各车型运营里程，单位为百公里（100km）；

CR3—前三年按车型分类统计的保修费总和，单位为元；

Mi3—前三年对应车型运营里程总和，单位为百公里（100km）。

2.新购置投运车辆保修费以当年实际费用列入规制。

（五）轮胎消耗费规制

1.轮胎消耗费按以下公式计算核定规制：



式中：

CT—轮胎消耗费，单位为元；

STi—轮胎消耗费标准，单位为元每百公里；

Mi—各车型运营里程，单位为百公里（100km）；

CT3—前三年按车型分类统计的轮胎消耗费总和，单位为元；

Mi3—前三年对应车型运营里程总和，单位为百公里（100km）。

2.新购置投运车辆轮胎消耗费以当年实际费用列入规制。

（六）保险费与事故损失费规制

1.公交企业缴纳的保险费据实核定规制。

2.事故损失费是指在规制年度公交企业实际支出的事故净损失费用，由公交企业承担。

（七）安全生产费规制

安全生产费以上一年度营业收入为基数，按照1.5%的比率核定规制，逐月平均提取。其使用按照《企业安全生产费用提取和使用管理办法》（财资〔2022〕136号）规定执行。

（八）其他直接运营费规制

1.公交刷卡扫码支付结算费、车辆年审检测费等第三方收取的固定成本费用，据实核定；

2.场站租赁费和租赁场站维护维修费、信息化系统建设、油补数据申报服务费、GPS和监控设备通讯流量费、营运车辆报废支出等成本费用，据实核定；

3.信息化系统维护费、劳动保护费、车辆清洁费、外聘劳务费等其他必要且合理的直接营运费用核定标准，以规制年度前三年平均数值进行核定；

4.公交企业因执行政府指令性任务，如创文巩卫、疫情防控、扶贫等费用支出，据实核定。

**第十三条** 规制期间费用=规制管理费用+规制财务费用。

（一）管理费用规制

1.规制管理费用（不含管理人员工资及工资性支出）按照规制年度前三年公交企业管理费用占直接运营成本比例的平均值乘以规制年度直接运营成本进行核定，其中：业务招待费支出（必须与生产经营活动有关）最高不得超过当年主营业务收入的5‰。

2.公交企业实际管理费用高于规制管理费用，按照规制管理费用核定；低于规制管理费用，按照实际管理费用核定，同时将公交企业实际管理费用低于规制管理费用部分的50%作为“增收节支”奖励给公交企业，计入规制成本。

3.纳入管理费用的各明细项目，国家和省市对其有具体约束标准的，需同时执行国家和省市的相关规定。

（二）财务费用规制

1.规制财务费用按照公交企业与公交运营服务相关的实际贷款数额（扣除与公交运营服务无关的长期投资）及贷款利率计算利息支出，并扣除利息收入后进行核定。

2.贷款利率不得超过国家商业银行同期同类贷款利率。

**第十四条** 税金及附加按照公交企业在规制年度根据税法相关规定缴纳总额据实核定规制。

**第四章 收入规制方法**

**第十五条** 规制收入由公交企业的主营业务收入、其他业务净收入和营业外收入构成。

（一）主营业务收入是指公交运营业务收入，即票款收入。

（二）其他业务净收入由公交服务相关的附属净收益构成，包括场站租赁净收益、充电设施对外经营收益、汽车维修外修收益、广告净收益及其他业务收入等。

（三）营业外收入包括各级各类财政补贴、非流动资产处置净收益等收入。

**第十六条** 公交企业收入按照以下方法核定规制：

（一）主营业务收入和其他业务净收入根据审计结果核定。

（二）各级财政补贴由湘阴县财政局据实核定。

第五章 财政补贴规制及流程

**第十七条** 本章所称规制财政补贴是指为弥补公交企业因执行政府制定的低票价政策和其他指令性任务而形成的政策性亏损，在实施成本费用和收入规制以及服务质量考核的基础上，另行给予的财政专项补贴。

**第十八条** 为了保障公交企业经营的可持续性，按公交企业投资额的8%规制公交企业经营利润。

**第十九条** 建立和实施公共交通服务质量考核制度，将公共交通服务质量考核与规制财政补贴挂钩，促使公交企业不断提升服务质量。

**第二十条** 规制财政补贴=规制成本费用+规制公交企业经营利润-规制收入+服务质量考核奖惩。

**第二十一条** 公交企业应按照规制要求完善会计核算制度，建立健全企业成本标准体系，提供合法、有效、真实、完整的会计及相关资料。

**第二十二条** 成立湘阴县公交客运成本规制管理委员会（以下简称委员会）。委员会由县交通运输局、县财政局、县审计局三部门组成，委员会下设办公室，办公室设在县交通运输局。结合湘阴县公共交通发展和公交企业运营状况，每三年由委员会组成部门对《湘阴县公交客运服务成本规制方案》进行修订，报经县人民政府同意后实施。

**第二十三条** 委员会各部门职责明确如下：

1.县交通运输局：负责核定并适时优化公交线路，核定车辆投放总体规模，确定发车频率及班次，确定车辆购置标准，落实站场使用办法；负责制定和实施公共交通服务质量考核办法，对公交企业的服务质量进行考评；负责核定每年购买服务补贴金额（含老年人、残疾人、军人、学生乘车等）；会同县财政局做好年度各项补贴资金的拨付工作。

2.县财政局：负责建立稳定的财政补贴资金保障机制，确定补贴资金的来源、总额及构成；建立合理的补贴资金发放机制。

3.县发展和改革局：负责根据公交企业成本变化情况和公共财政补贴补偿状况，按照政府定价的行为规则和管理办法，适时进行公交票价调整工作；根据国家有关政策和政府基本投资项目程序的有关规定，对使用政府资金的建设项目依法办理手续，与财政部门衔接，加强项目建设的组织、协调、监督。

4.县审计局：负责对第三方审计机构出具的公交企业专项审计报告进行审计复核，按照委员会职责做好落实工作。

**第二十四条** 财政补贴规制流程

1.企业申报。公交企业在运营年度结束后1个月内，向县交通运输局提交成本规制书面申请，并按照规制要求提供相应资料。

2.规制审核。县交通运输局收到规制申请后，委托第三方审计机构对公交企业进行专项审计，并出具规制审核意见。

3.审计复核。县交通运输局将公交企业提交的规制申请及附件、第三方审计机构的专项审计意见和规制审核意见移交县财政局和县审计局，县财政局和县审计局在接交后1个月内完成审计复核，并就规制财政补贴标准提出建议意见报县人民政府审定。

4.批准实施。规制财政补贴标准经县人民政府批准后实施，规制财政补贴按“年初预算、季度预拨、次年清算”的时间节点拨付到公交企业。

**第六章 附 则**

**第二十五条** 本方案由湘阴县交通运输局负责解释。

**第二十六条** 本方案自2023年1月1日起施行，实施期3年。