

2014-2015 年度惠州市惠民自行车运营补贴
资金绩效评价简要报告

广州零点市场调查有限公司
二〇一七年三月

目 录

一、项目基本情况	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	5
（三）项目资金安排和使用情况.....	5
二、综合评价	5
（一）主要绩效.....	13
（二）存在问题.....	14
三、意见建议	19
（一）规范立项程序和决策过程，尝试建立专项资金。.....	19
（二）“固定补贴+奖惩机制”结合，增强补贴科学性。.....	20
（三）完善资金筹集机制，增强企业自身造血功能。.....	22
（四）监督考核“多元共治”，提高运营服务质量和水平。..	23
（五）充分利用后台运营数据，提高车辆调度能力。.....	23

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

公共自行车服务系统是城市公共交通体系的延伸和补充，是解决市民出行“最后一公里”的有效途径，是缓解交通出行难、停车难“两难”问题的重要手段，也是促进城市低碳环保与节能减排、改善空气质量的有力举措，有利于进一步拓展城市公交服务功能，打造“低碳生活，绿色出行”。

为更好地满足市民近距离出行需求，提升公共交通服务能力，改善交通运行环境，倡导公众绿色出行，2011 年惠州市公用事业管理局制订《惠州市惠民自行车服务系统建设方案》报送至市政府。2012 年 3 月 7 日市政府召开十一届 2 次常务会议同意市公用事业管理局制订的《惠州市惠民自行车服务系统建设方案》，明确由该局按《惠州市特许建设和特许经营管理办法》的相关规定确定特许经营者以组织实施，并由市财政给予特许经营者项目运行管理费补贴 250 万元/年，一定两年。本次绩效评价的范围为 2014-2015 年度惠民自行车运营补贴资金 500 万元，评价基准日为 2016 年 7 月 31 日。

惠民自行车公共服务系统建设项目被列为惠州市 2012 年十件民生实事之一，其采用政府引导、企业建设、政府给予企业补贴的模式进行建设，即通过公开招标确定特许经营者，由特许经营中标企业出资建设，并负责项目建成后的运营管理，政府给予一定的运营管理补贴。项目主管单位为惠州市公用事业管理局，负责组织、监督、管理惠州市惠民自行车公共服务系统项目，包括项目招标、

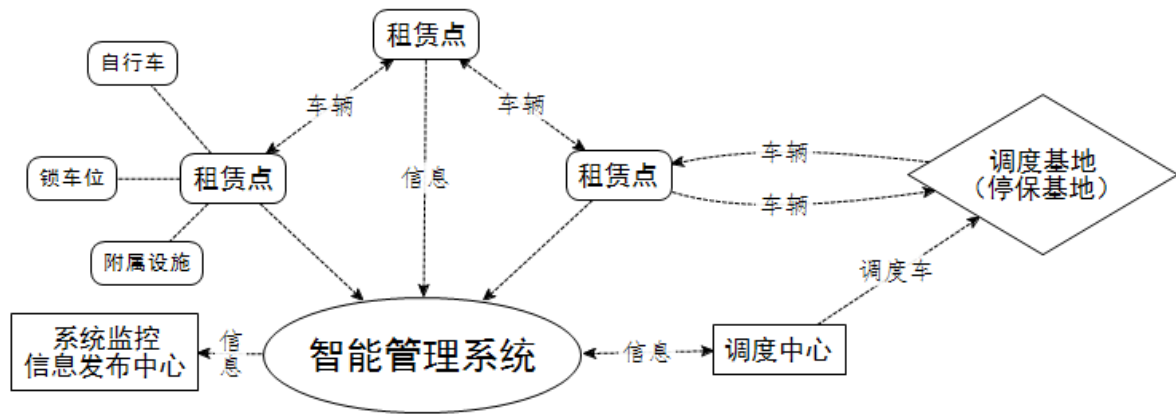
组织建设监理、服务质量监督考核等具体工作，特许经营中标企业为惠州百信佳集团有限公司，由其注册成立的广东惠民运营股份有限公司作为项目运营机构，负责投资建设惠民自行车公共服务系统，并承担整个项目的运营、维护、管理工作，即自主投资建设、自主经营管理、自负盈亏，经营期限为 30 年，协议期满后所有资产产权归政府所有。

2. 项目实施情况

惠民自行车公共服务系统建设项目于 2012 年 3 月开工建设，2012 年 10 月将市政府要求建设的 100 个站点全部建成并投入使用，共设置 1822 个锁车位，投放自行车约 3000 辆，总投资约 2300 万元¹。

惠民自行车公共服务系统主要由租赁点（自行车、锁车位、附属设施等）、系统监控与信息发布中心、车辆调度中心和停保基地等部分组成。

附图 1 惠民自行车公共服务系统



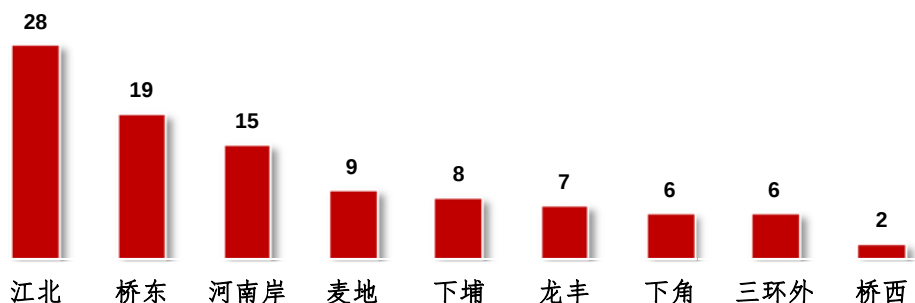
(1) 租赁点分布情况

惠民自行车租赁点均分布于惠州市惠城区内，选址按照“方便

¹ 数据来源：惠州市公用事业管理局提供的《惠民自行车项目建设运营管理情况汇报》

出行、配套公交、造福百姓”的总体要求，主要设置在人流相对集中、出行需求量大、自行车使用率高的区域，优先在休闲旅游点（如西湖周边、重要景点、公园）、公建点（如火车站、汽车站、主干道公交站点、大型农贸市场、商场、医院）、居住点（如大型居民小区）等重要交通节点布点，涵盖江北、桥东（东平）、下角、桥西、龙丰（鹅岭、上排）、麦地、下埔、河南岸、三环外九个区域²。

附图 2 惠民自行车租赁点区域分布（单位：个）



租赁点通常具有一些附属设施，如雨棚、广告栏、管理亭、银行亭（与银行合作设立自动取款机 ATM）等。

（2）基本设施情况（自行车、锁车位、租赁卡）

2012 年项目共设置 1822 个锁车位，投放自行车约 3000 辆，办卡量约 1.9 万张，截止到 2016 年 11 月，自行车存量约 2400 辆，办卡量约 2.9 万张（0.7 万已解约）³。其中惠民卡办卡费为 320 元/张（20 元为工本费、200 元为自行车押金、100 元为预充资费），兼具借还车 IC 卡和公交卡两种功能。

另外，全市 100 个站点的公共自行车服务网点按统一技术、服务、考核及信息服务平台建设，实现了全市通借通还、联网服务的

² 数据来源：惠州市公用管理事业局提供的《惠民自行车项目站点明细》。

³ 数据来源：广东惠民运营股份有限公司提供的《历年运营数据》。

运营管理模式，项目运营方于惠州百信佳集团有限公司设置一个系统监控与信息发布中心、一个车辆调度中心，另设有一个停保基地（公共自行车的清洗、维护；调度基地）。

（3）项目收支情况

目前，惠民自行车项目收入来源主要包括政府财政补贴和日常营业收入两项。

政府补贴资金主要用于惠民自行车项目日常运营支出，如人力成本、设备摊销、维护费等。截止到 2016 年 9 月，惠州市财政共计向广东惠民运营股份有限公司拨付 $250 \times 4 = 1000$ 万元（2012 年-2015 年）的运营补贴⁴。

日常营业收入包含广告收入、岗亭出租收入、惠民卡工本费、自行车租赁费。其中广告收入指站台及车身商业广告位出租；岗亭出租收入指出租管理亭用于经营小食店以及与银行合作在站点旁设置银行亭；惠民卡工本费标准为 20 元/张；自行车租赁费指根据采用“限时免费、超时计费”的收费标准，即 4 小时内免费，4 小时以上分段累积计费的收入。

惠民自行车租赁收费标准

租车时间	收费标准
4 小时以内（含 4 小时）	免费
4 小时-5 小时（含 5 小时）	1 元
5 小时-6 小时（含 6 小时）	2 元
6 小时以上	3 元/小时

备注：分段累积计费，每天最高 30 元。

⁴ 惠州市公用事业管理局提供的《资金申请及支付凭证》。

项目支出主要包括用于站点运营成本如站点电费、公司员工工资、光纤费、调度车维修费和油费等。

（二）项目绩效目标

2014-2015 年惠民自行车项目绩效目标为：维持 100 个自行车站点，3000 辆自行车的正常运营；确保运营车辆外观完好并保持高度的安全性能以及优良的综合性能，提高运营车辆的完好率，维护好站点卫生；逐步建立健全项目运营管理制度，完善运营管理机制；拓宽公共自行车站点覆盖范围，提高自行车出行率，便捷市民出行，分担城市交通压力，实现低碳生活，绿色出行。

（三）项目资金安排和使用情况

2014-2015 年市财政共安排 500 万元用于惠民自行车运营补贴，实际支出 500 万元，资金支出执行率为 100%。“惠民自行车运营补贴资金主要用于项目日常运营支出，如人力成本、站点电费、光纤网络费、站点和自行车维修费、调度车费用及仓库租赁费。

二、综合评价

本项目最终评价得分 69.5 分，绩效评价等级为：低。

绩效评价指标得分表

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
----------	----------	----------	----------	--------	------	------	--------

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
前期 工作（20）	决策 过程 （4）	立项依据充分性		2	考察项目立项的必要性、需求匹配性，是否符合国家、省、市相关政策文件精神，是否符合惠州市公共交通的发展规划，是否符合服务对象的出行需求	立项依据充分，2分；基本充分，1分；不充分，0分。	2
		项目立项规范性		2	考察项目立项前是否进行充分的市场调研、项目立项是否按要求进行了立项申报、项目立项时是否进行了多方审核决策、是否有相应的立项批复文件。	四项程序全部完成，2分；完成部分程序，酌情给分；全部未进行，0分	0.5
	目标 设置 （8）	目标完整性		2	考察项目绩效目标设置是否全面覆盖自行车站点运营中的各项问题，如布点、运营维护、服务质量等。	项目目标高度完整，2分；基本完整，1分；不完整，0分	2
		目标相符性		2	考察项目绩效目标设置是否符合项目实际情况，符合项目的支出内容	项目目标高度符合，2分；基本符合，1分；不符合，0分	1
		目标具体性		2	考察项目绩效目标设置是否细化明确、可理解，是否包	项目目标细化、量化程度高，2分；	1

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
					括目标的量化描述	基本细化、 量化，1分； 不细化、不 量化，0分	
		目标可考核性		2	考察项目绩效目标设置是否可量化考核的	项目目标可 考核性强，2 分；可以考 核，1分；无 法考核，0分	1
	保障 措施 (8)	组织机构健全 性		2	考察惠州市公用事业管理局和广东惠民运营股份有限公司责任分工是否明确，组织间的沟通是否明及时有效	责任分工明确，沟通及时有效，2分；每满足一项得1分	1
		计划方案完善 性		4	考察项目实施单位是否有制定详细的计划方案	计划方案齐全，4分；基本齐全，2-3分；无计划方案，0分	3
		制度措施完备 性		2	考察项目实施单位是否建立健全了各项规章制度及风险防范措施	制度措施健全，2分；基本健全1分；未制定措施，0分	1
		项目资金到位 率		3	考察资金主管部门将项目资金是否按规定及时足额到位拨付给资金使用单位	全额到位，3分， 90%-100% 到位，2分；	2

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
实施 过程 (30)	资金 管理 (13)					80%-90%到 位, 1 分; 80%以下到 位, 0 分	
		资金支出执行 率		3	考察资金是否充分利 用, 是否存在资金闲 置现象。支出实现率 =实际支出金额/实际 拨付金额×100%	支出实现率 90%及以 上, 3 分; 80%-89%, 2 分; 60%-70%, 1 分; 59%及以 下, 0 分	3
		资金支出相符 性		3	考察项目的实际支出 与项目内容、性质、 用途是否相符, 与预 算批复或合同规定是 否相符。	完全相符, 3 分; 基本相 符, 2 分; 不 相符, 0 分	3
		财务管理合规 性		4	考察财务管理情况是 否符合规范: 是否落 实财务管理制度, 资 金审批使用是否符合 规定, 财务岗位是否 分配合理, 会计信息 是否详细、清晰。	4 项标准规 范, 4 分; 3 项标准规 范, 3 分; 2 项标准规 范, 2 分; 1 项标准规 范, 1 分; 全 部不规范, 0 分。	3

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
	事项 管理 (17)	实施 程序 (14)	采购 流程 规范 性	3	考察项目实施单位是否有明确的采购流程规定；主管单位和资金使用单位运用的采购形式是否合规；采购的过程是否做到公平、公正、公开，采购价格是否合理	3项标准规范，3分；2项标准规范，2分；1项标准规范，1分；全部不规范，0分	3
			项目 执行 相符 性	3	考察项目实施单位是否严格按照实施方案及制定的相关制度执行，实施过程中有无变更情况，变更手续是否齐全	完全相符，3分；有变更且变更依据合理、手续齐全，2分；完全不符，0分	2
			项目 监管 全面 性	4	考察项目实施单位是否进行跟踪监管、监管范围是否全面、监管程序是否规范合理。	监理全面规范，4分；基本全面规范，2-3分；未进行监管，0分	2
			项目 验收 严谨 性	4	考察项目单位是否采取验收措施、验收程序是否规范合理、是否提供验收报告	进行验收、验收报告完整，4分；进行验收、验收报告不完整，2-3分；未进行验收，0分	2

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
		档案质量管理健全性		3	考察与项目直接相关的档案管理制度是否健全、完善和有效	制度健全有效，3分；基本健全有效，1-2分；未建立档案管理或管理失效，0分	2
项目 绩效 (50)	效率性 (14)	站点正常运营率		4	考察规划区域内自行车站点正常运营的数量。正常运营率=全年正常运营360天以上站点数/规划区内站点总数×100%	100%正常运营，4分；80%以上正常运营，3分；70%-80%正常运营2分；60%-70%正常运营，1分；60%以下，0分	3
		设备更换完成率		4	考察报废设备（包括自行车、锁柱等）是否全部更换完成。设备更换完成率=已换新设备数量/损坏设备总量×100%	100%配置完成，4分；未达到则按比例分别相应扣分，即得分=设备更换完成率*4分	2
		故障维修及时		6	考察资金使用单位是否及时有效的对损坏设备进行维修	网点故障维修整改时间≤24小时，6	4

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
		性				分，每超时 24 小时扣 0.5 分；以运 管部门月度 监管小结为 依据，每项 打分按项目 总时间总体 平均分计算	
	效果性 (30)	站点规划合理性		5	考察惠州市规划区内各站点的位置以及站点之间的距离是否合理，是否与当地的人口密度、分布相匹配	站点规划很合理，5 分；较合理，3-4 分；一般合理，1-2 分；不合理，0 分	4
		自行车配置覆盖率		5	考察惠州市人均公共自行车拥有量是否符合预期。人均公共自行车拥有量=全区站点公共自行车总数/市区人口总数 × 100 %	高于同水平城市，5 分；与同水平城市相当 3-4 分；低于同水平城市，0-2 分	2
		办卡率		5	考察惠州市公共自行车办卡人数和人口数的比例	办卡率高于行业水平，5 分；与行业水平相近，3-4 分；低于行业水平，	5

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
						0-2 分	
		办卡实际使用率		5	考察已办理公共自行车租借卡使用公共自行车的比例是否达到预期目标，实际使用率=项目期内使用人数/全部办卡总人数	实际使用率超过 90%，5 分； 80%-90%，3 分； 70%-80%，2 分； 60%-70%，1 分；60%以下，0 分	3
		碳排放降低量		5	考察项目实施后，惠州市机动车尾气排放量（碳排放量）有无减少，是否符合预期环保目标考察公共自行车的低碳环保效果。估算调减：每次骑行 3 公里估算，10 公里平均耗油 1 升，1 升汽油含 2.3kg 二氧化碳，即 0.627kg 碳	碳排放量减少在 200 吨/年以上，5 分；碳排放减少量每上升 10 吨，增加权重分 1%，即得分=0.05*(碳排放降低量-200)/10+4，满分为止	5
		可持续发展		5	考察项目实施对人、环境、资源是否带来可持续发展影响	可持续影响显著，5 分；影响一般，酌情评分；	4

一级 指标	二级 指标	三级 指标	四级 指标	分 值	指标解释	评分标准	得 分
						无可持续影响，0分	
	公平性 (6)	公众满意度		6	考察使用者对租赁点借还车辆的便捷性、车辆维修的及时性、租车收费标准、办卡服务等内容是否满意。满意度=回答非常满意和满意的问卷数量/参加调查问卷分数	满意度 90% 以上，6 分； 89%-80%，4 分； 79%-60%，2 分，60% 以下，0 分	3
总计				100			69.5

(一) 主要绩效

1. 基本维持 100 个站点，2400 辆自行车的正常运营。

2012 年项目共建设 100 个站点、投入 3000 辆自行车，2014-2015 年各站点均能正常运营，约 2400 辆自行车能投入使用，其中，两年总计借车次数达 200 多万次，日均近 3000 次，自行车出行率提高。根据项目主管单位提供的年度考核表，项目运营情况总体良好，系统安全稳定性，车辆调度、站点车辆维护、站容站貌、卫生保洁等均达到指标要求。

2. 具有一定的社会效益、环境效益及可持续发展效益。

一是便捷居民出行，提升了居民的生活幸福指数。项目实现了全区内公共自行车的通借通还，同时又与公交系统进行了衔接，惠

民卡实现了借还车 IC 卡及公交卡的双重功能，很大程度上为市民出行提供了更多便捷。

二是一定程度上缓解了交通压力。已投入使用的 100 个站点分布在惠城区江北、江南、桥西等七个区域，覆盖市区内 68 条交通要道，以商业中心区、居民住宅区、大型办公区、工业区、校区等为中心向四周辐射形成交通出行网，一定程度上减缓了城市交通压力。

三是环境质量一定程度上得到提升。按使用次数及出行里程计算，全市每年可节约燃油约 600 吨，减少二氧化碳排放量约 2000 吨，减轻了环境压力。

（二）存在问题

1. 立项程序欠缺完整与规范，合同条款不够明确具体。

（1）立项程序不够规范，决策过程不够科学

截止到 2016 年 9 月，惠州市财政共计向广东惠民运营股份有限公司拨付 $250 \times 4 = 1000$ 万元（2012 年-2015 年）的运营补贴费用，其中，2014 和 2015 年的补贴费用均由广东惠民运营股份有限公司提出书面申请、惠州市公用事业管理局报市政府审批、市财政局通过追加年度预算的方式进行拨付。可见，惠民自行车运营补贴资金项目 2012 年并未经严格完整的立项程序进行申报，2014-2015 年也未完善相关立项手续，缺乏必要的规定和程序具体落实项目的实施，立项程序及决策过程有待规范和完善。

项目补贴决策及资金拨付情况

会议名称	会议精神	资金拨付情况
------	------	--------

会议名称	会议精神	资金拨付情况
市政府十一届 2 次常务会议 (2012 年 3 月)	明确由市公用事业管理局按《惠州市特许建设和特许经营管理办法》的相关规定确定特许经营者以组织实施惠民自行车项目，并同意由市财政给予特许经营者项目运行管理费补贴 250 万元/年，一定两年。	市财政于 2013 年、2014 年向广东惠民运营股份有限公司拨付 2012、2013 年共 500 万元的经营补贴。
市政府十一届 113 次常务会议 (2015 年 9 月)	同意暂按原标准安排 2014 年度惠民自行车项目运营管理费用补贴 250 万元。	市财政于 2015 年 9 月向广东惠民运营股份有限公司拨付 2014 年共 250 万元的经营补贴。
市政府十一届 150 次常务会议 (2016 年 9 月)	同意暂按原标准安排 2015 年度惠民自行车项目运营管理费用补贴 250 万元	市财政于 2016 年 9 月向广东惠民运营股份有限公司拨付 2015 年共 250 万元的经营补贴。

(2) 合同条款不够明确，补贴标准存在争议

根据《惠州市惠民自行车公共服务系统项目特许经营协议》的相关规定，广东惠民运营股份有限公司获得该项目 30 年(2012-2042)的特许经营权，其中，2012 年 4 月 28 日至 2014 年 4 月 27 日，市财政每年给予 250 万元、共计两年的运营补贴费用，两年期满后的财政补贴问题需由惠州市公用事业管理局报市政府审批，但期满后，项目主管单位及运营机构双方就补贴标准的调整问题存在争议。

2. 项目运营模式预估不充分，政企合作实践效果欠佳。

(1) 未充分预估市场及政策环境，资金短缺问题严重

惠州市惠民自行车公共服务系统项目采用政府引导、企业建设、

政府给予企业补贴的模式进行建设，即通过公开招标确定特许经营者，由特许经营中标企业出资建设，并负责项目建成后的运营管理，政府每年给予特许经营企业一定的运营管理补贴。同时，根据《惠州市惠民自行车公共服务系统项目特许经营协议》，除政府运营补贴资金外，运营机构可通过项目衍生资源另行获取投资回报及运营维护资金，如广告收入、惠民卡服务范围拓展收入（包括金融支付、电子商务、商业零售等）等，但受市场、政策及企业内在条件的影响，项目原设想的盈利模式被打破，资金严重不足，导致运营机构无法投入充足的人力、物力及财力来保障项目的有效实施。

（2）项目监督考核机制不完善，政企合作优势未充分发挥

根据《惠州市惠民自行车公共服务系统项目特许经营协议》，项目运营补贴费用需经市公用事业管理局考核合格后予以拨付，同时，十一届 113 次市政府常务会议明确提出市公用事业管理局应进一步加强惠民自行车项目运营的监督管理，完善服务考核机制，保障项目服务质量。但据项目单位提交的自评材料及现场座谈了解，目前双方尚未形成完善的公共自行车服务运营管理考核机制，也未严格进行实时有效的项目运营监督考核，在提高运营企业管理服务水平，充分发挥政企合作优势方面保障性措施不够。主要体现在：

一是缺乏必要的监督考核制度和实施细则。目前，市公用事业管理局尚未制定惠民自行车运营管理考核制度，虽有相关考核指标作为年度考核工作的依据，但缺乏相关制度及实施细则对考核工作程序、人员安排、责任追究等方面予以明确，在具体考核工作中无章可循。另外，除日常运营工作监督，项目主管单位并未对运营机构相关资金使用行为进行有效监管，特别是目前惠民卡押金（200

元/张)全部由运营机构监管,可能存在资金挪用风险。

二是考核及监督管理工作实施频率低且随意性较大。市公用事业管理局对项目的考核工作采取年度固定考核与日常不定时监督管理的方式。一方面,固定考核每年一次实施频率过低,且根据项目单位提交的《惠民自行车服务系统项目运营管理情况考核表》,考核工作随意性较大,考核执行时间及人员等均不明确,考核表未加盖单位公章,无法佐证考核工作开展的真实性与有效性。另一方面,日常监管工作实施不定时且未有相关监督管理记录,无法考量工作开展的有效性和真实性。

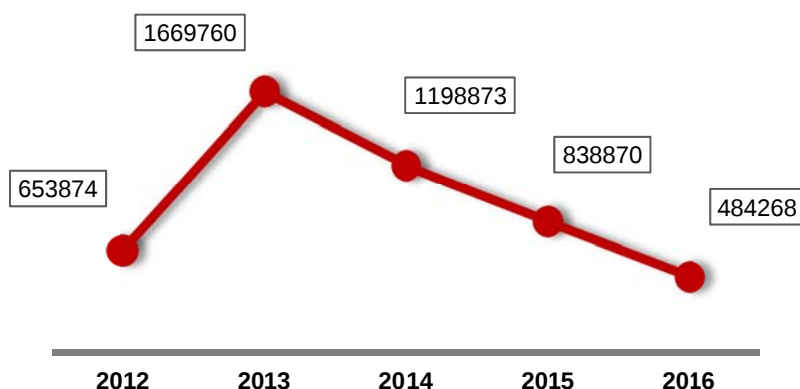
三是项目主管单位与运营机构之间并未建立定期沟通协调机制,信息不对称问题突出。据现场座谈了解,项目运营机构(广东惠民运营股份有限公司)虽有向主管单位(市公用事业管理局)汇报工作情况,但频率过低(仅提交一份惠民自行车项目运营情况说明)且汇报内容不够详细充实,特别是运营数据的缺乏,双方之间的协调沟通机制不完善。

3. 项目运营管理服务水平不高,公众满意度水平较低。

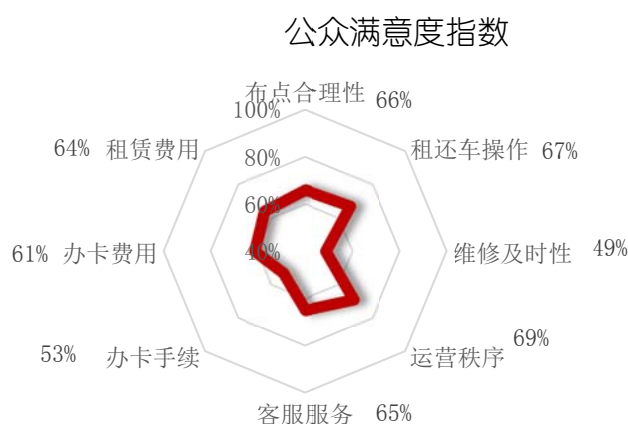
(1) 设备更新维护不及时,自行车使用率逐年下降。

根据项目主管单位提交的三份《惠民自行车服务系统项目运营管理情况考核表》(2014-2016)及《惠民自行车项目建设运营管理情况汇报》,每一站点均有自行车存在不同程度的损坏,站点顶棚等相关设施也有不同程度的破损,但运营机构未进行及时维护和更新。

2012-2016 各年度借车次数变化（单位：次）



零点公司针对受益对象开展的问卷调查显示，公众对站点车辆维修及时性的满意度为 49%，在满意度调查的各子项（布点合理性、租还车操作、办卡手续、租赁费用等）中得分最低，车辆破损及舒适性的下降带来自行车使用率的逐年下降。



（2）车辆调度不及时，租用便捷度不高。

据了解，惠民自行车运营项目目前有一个调度中心（位于惠城区河南岸惠沙堤一路 58 号），两辆调度车，五名调度员及五名调度司机，但从市公用事业管理局提交的《惠民自行车服务系统项目运营管理情况考核表》（2014-2016）及《惠民自行车项目建设运营管理情况汇报》得知，每天均有超过 10% 的站点没按要求对车辆进行调度补充。另外，零点公司针对受益对象开展的问卷调查显示

示，52%的公众表示在使用公共自行车过程中曾遇到无车可用和无法还车的问题，租用便捷度不高。

（3）运营企业管理不到位，工作人员责任落实不足。

根据广东惠民运营有限公司提交的岗位明细，目前项目工作人员有 70 多人，但根据项目主管单位反映及现场勘查，实际工作人员寥寥无几。另外，目前设置的 100 个站点中仅有一个站点有人值守，无法及时有效地解决公众借还车及故障处理问题。

三、意见建议

（一）规范立项程序和决策过程，尝试建立专项资金。

一是要进行充分的市场调研，制定完善的项目实施方案。政府相关主管部门应作为牵头单位，调研全国各地区同类项目的建设运营经验，结合惠州市市民的实际需求和市级财力的承受能力，研究促进惠民自行车项目的健康发展措施，并制订完善的实施方案报送至上级政府。

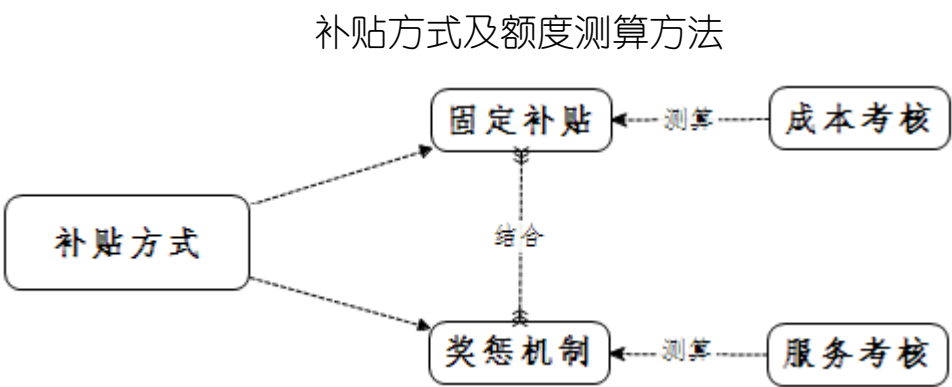
二是要按照规定的程序，向具有财政资金拨付权的分管部门进行立项申报，规范决策过程，并设置全面量化的绩效目标，便于项目后期的考核测评。另外，项目主管部门与运营机构在签订特许经营协议时，应明晰资金方面的供给方式及额度、规定合理的服务标准，进一步提高特许经营项目的透明性与明确性。

三是尝试建立专项资金。公共自行车补贴虽然是财政补贴的一项重要支出，但存在资金发放延迟甚至无法到位的问题，因此，可尝试建立公共自行车专项补贴资金，实现资金的专款专用，一方面，资金数额及到位时间可以得到保障，另外，也可提高运营机构使用

补贴资金的合理性与准确性。

（二）“固定补贴+奖惩机制”结合，增强补贴科学性。

合理的财政补贴可以激励公共自行车运营企业提高服务质量，保证财政资金的科学使用，市财政局、公用事业管理局等单位在确定补贴标准时，可尝试采用“固定补贴+奖惩机制”结合的方式。



一是科学测算固定补贴标准。在固定补贴标准测算上，相关部门应综合考虑自行车各项运营成本的损耗，建立成本考核指标，在规定范围内的由政府承担，超出规定的部分由企业自行承担。其中，运营成本补贴范围主要包括自行车的维修保养、运营机构人员的工资费用等。同时，应成立专门的成本审查组，对市场成本进行调查，防止信息不对称带来的政府补贴资金的低效率问题，特别应注意运营机构人员数量构成及雇佣费用比例的合理性，保证足够的现场巡查及维修人员数量，防止行政、人事等职位人员过多问题。另外，可以将同行业类似地区的运营补贴标准作为决策参考（目前惠州市的自行车站点 100 个，锁车位 1822 个，自行车 3000 辆）。

相关地区运营及补贴模式对比⁵

地区	站点 (个)	锁车位 (个)	自行车 (辆)	投资模式	运营补贴方式
福建省福州市	426	8946	8000	政府投资 9150 万元 建设	政府以购买服务的方式补贴 3000 元/锁车位/年
深圳市罗湖区	99	2580	2000	政府投资 1000 多万元 建设	政府以购买服务的方式补贴 3450 元/锁车位/年
珠海市	195	4290	4000	政府投资 4489 万元 建设	政府以购买服务的方式补贴 3090 元/锁车位/年
东莞市麻涌镇	109	3120	2500	已建项目无须企业投资，政府支付租赁费购买服务	五年运营费为 1321 万元，每年约 264.2 万元
湖南省衡阳市	60	2882	2400	政府投资 1906.7 万元 建设	五年运营费为 1439.05 万元，每年约 287.81 万元
广西钦州市	200	3000	3000	企业投资，政府五年回购 4997.3 万	政府支付 999.46 万/年，即 3331.53 元/锁车位/年
梅州市梅县区	48	1600	1300	企业投资，政府五年返还 2080 万	政府补贴 416 万/年，即 3200 元/车/年

二是建立奖惩机制。公共自行车作为城市公共交通系统的有力

⁵ 信息来源：广东惠民运营股份有限公司提供的行业数据。

补充，方便市民出行、改善市民生活水平是其主要目的，因此，建立基于奖惩机制的财政补贴方式，将运营机构服务质量考核结果与奖励、惩罚挂钩，既可以实现财政补贴的主要目的，也有利于提高运营机构服务管理的积极性。相关部门在固定补贴的基础上，可将自行车日常营运情况（如借还车数量、消费情况、办卡数量等）、项目绩效目标完成情况、服务质量考核结果统一纳入奖惩测算指标内，以此建立明晰的奖励与惩罚体系，将项目产出、考核结果与奖励、惩罚体系挂钩。

（三）完善资金筹集机制，增强企业自身造血功能。

一是充分利用站点配套设施，搞活管理亭销售模式。据了解，惠民自行车项目在 100 个站点旁设置了 10 个银行亭（平安银行亭 3 个、交通银行亭 7 个）、26 个管理亭，其中，26 个管理亭中有 1 个有人值守，8 个用做小食店出租，剩余 17 个既未对外出租，也未自身利用，而管理亭具有日常值守、咨询、购物三大功能，建议充分利用管理亭的位置优势，将一部分用作日常值守，另一部分通过出租或自身运营，提供附加式营销，扩大销售和服务收入。另外，为进一步提高管理亭的租赁率，在不影响正常租赁与服务业务的情况下，可将报刊杂志的经营转移到公共自行车服务亭，既可减少惠城区道路上的报刊亭建筑，又能增加公共自行车租管理亭的收入。

二是丰富公共自行车形式，实行差异化价格策略。目前，该项目自行车为单一样式（单人车），实行单一梯度收费标准（限时免费、超时收费），而项目 100 个自行车站点中有相当一部分位于旅游景点（如西湖周围）、公园附近。零点公司问卷调查结果显示，65%的公众使用公共自行车的目的是休闲游乐。因此，可根据站点

所处的功能区类型、公众骑行的目的推广不同样式、收费标准不一的公共自行车服务。另外，为满足公众骑行的不同需求及骑行时间，可将自行车在设备性能、收费标准等方面进行差异化区分，推行通用型及豪华型自行车。多样化的自行车样式以及差异化的价格策略一定程度上可以提高自行车的周转率，增加租赁收入，保证运营资金的流畅。

（四）监督考核“多元共治”，提高运营服务质量和水平。

一是要实现监督主体多元化。项目主管单位（政府一方）作为主要负责方，可以组织实施由多元主体（包括非政府组织、社区、普通民众等）参与的监督考核工作，积极引入第三方独立机构或成立监督委员会，保证监督的公正性、专业性与客观性。

二是要充实监督考核的内容。要进一步完善监督考核指标，保证指标的全面性与量化性，建议在原有指标体系的基础上加入公众满意度情况；提高监督考核结果的应用性，将服务质量监督考核结果与奖惩措施挂钩；设置复查机制，及时督促运营机构的改进工作。

三是促进监督形式的多样化。充分利用网络及新媒体等手段，拓宽公众监督评议的渠道。

四是加强考核程序的规范性。建议主管单位按照日常（月度或季度）+年终考核的方式对运营机构项目实施状况进行考核，并记录日常及年终考核情况，作为财政补贴资金拨付的重要依据。

（五）充分利用后台运营数据，提高车辆调度能力。

据了解，运营机构通过在站点增设钥匙箱、增加备用车辆、升级配套服务等方式解决站点车辆不足以及用车高峰期导致无法正

常借还车等问题，而项目自 2012 年运行至今已积累了大量用户及站点流量数据，建议运营机构在前面措施的基础上充分利用后台运营数据，对不同功能区分时段用车情况进行对比分析、按用车频率高低对各站点进行活跃度划分，针对每一类的使用特征制定不同的解决对策，预测车辆调度地点及时间，解决自行车供需矛盾，提高资源利用率。