

乌鲁木齐市城市公交企业运营成本规制办法 (征求意见稿) 编制说明

一、修订背景

《乌鲁木齐市城市公交行业成本规制办法》(乌交发〔2023〕79号)(以下简称旧办法)是2023年6月16日公布施行的政府行政规范性文件,有效期2年,于2024年底到期。《乌鲁木齐市城市公交行业成本规制办法》实施以来,对促进城市公交行业的健康、稳定发展发挥了重要作用,为行业发展提供了制度支撑和政策保障。然而,随着经济社会发展和公交行业改革的深入推进,办法在实际执行过程中也逐渐显现出一些不适应新形势的问题,有必要从制度层面加以修订和完善。

一是旧办法制定时所依据的数据基础覆盖的区间较早,已难以反映当前行业的成本变化情况;二是部分成本分类设置较为笼统,难以全面体现公交企业实际经营支出,存在进一步细化与优化的空间;三是近年来因政策变化新增的成本项目,未被纳入规制范围;四是部分指标管理过于细致,限制了企业自主经营的灵活性,不利于企业提升服务效率和适应市场环境。

基于上述情况,有必要对《乌鲁木齐市城市公交行业成本规制办法》进行修订,以进一步完善成本规制机制,提升规制的科学性、合理性和可操作性,更好地保障公交行业的可持续发展。

二、修订的过程

《乌鲁木齐市城市公交行业成本规制办法》作为我市公交行业可持续发展的重要配套政策，由市交通运输局作为牵头起草单位，按照行政规范性文件制定程序，先后开展起草调研、部门集体讨论、进行了多次研究论证和修改完善。并完成公众参与、专家论证、合法性审核、公平竞争审查等程序。

三、修订的主要依据

本次修订的主要依据包括《乌鲁木齐市城市公交企业运营成本规制办法》修订的主要依据包括《城市公共交通条例》（中华人民共和国国务院令 第 793 号）、《政府制定价格成本监审办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令第 8 号）《城市公共汽电车企业运营成本测算规范》（JT/T 1184-2025）等上位政策文件及行业标准。办法的修订还参考了西宁、银川、青岛等城市相关办法和做法。

四、修订主要内容说明

（一）关于《乌鲁木齐市城市公交企业运营成本规制办法》适用范围及用途的说明

《乌鲁木齐市城市公交企业运营成本规制办法》（以下简称《成本规制办法》）所称成本规制是指由政府有关部门负责实施的，对公交企业执行公交运营服务计划所产生的运营成本进行合理界定，客观测算、审核和评价公交企业经营状况，并以此确定财政补贴补偿的管理过程。规制成本作为核定政府购买公交服务

费用的依据，不作为公交企业进行会计账务处理和纳税申报的依据。

由于《成本规制办法》中部分运营成本指标与运营里程直接挂钩，因此公交企业因执行政府指令性任务导致实际运营里程超出计划运营里程的，按照公交运营服务计划相关要求，应通过用书面形式向行业主管部门提供证明材料，经主管部门审核后纳入核定运营里程。一方面符合国家关于政府购买服务的相关要求，另一方面有利于提高企业服务积极性。

（二）修订内容说明

《成本规制办法》的修订，以规范企业成本管理为导向，以推动行业可持续发展为目标，以满足市民日益增长的公共出行需求为出发点，着力压实政府、公交企业、行业主管部门等多方责任。在延续“放管服”改革精神的同时，突出公共属性与公益导向，进一步强化行业监管和制度保障，为乌鲁木齐市公交行业实现健康、稳定、高质量发展奠定基础。《成本规制办法》共 28 条，较原《成本规制办法》共减少 6 条内容，并将原办法的附件 2《乌鲁木齐市公交行业成本规制办法有关主要指标值说明》整合于《成本规制办法》中。其中，新增 3 条，删除 9 条，修改 16 条，不变 9 条。主要修订内容如下：

1.修改基本原则

按照《城市公共交通条例》第十六条“...综合考虑财政承受能力、企业增收节支空间等因素，按照规定及时给予补贴补偿”

要求，将可持续发展原则由“贯彻落实公交优先发展战略，提升公交企业经营管理与财务管理规范化程度，通过对公交企业管理水平及运营服务质量的考核，不断提高公交服务供给能力，促进公交企业可持续发展”调整为“充分考虑经济发展状况和财政负担能力，合理确定城市公交服务标准，加强新增服务事前论证和财政可承受能力评估，在财政可承受范围内保障城市公交服务可持续”。

2.优化成本项目

（1）将分项人车比优化为驾驶员人车比、管理人员人车比、其他人员人车比

旧《办法》依据人车比对职工人数进行确定，具体分项为驾驶员人车比、BRT站务人员人车比、修理人员人车比、管理人员人车比、其他人员人车比。统筹考虑城市治理水平、行业管理深入程度、企业发展灵活程度，以及结合其他城市做法，在新《办法》中对分项人车比进行优化，优化后为驾驶员人车比、管理人员人车比、常规公交其他人员人车比、快速公交其他人员人车比。

（2）更新天然气车千公里消耗定额标准，增加纯电车、纯电车柴油取暖、气电混动车柴油取暖千公里消耗定额标准

根据公交运营企业车辆实际情况，对天然气车（含消耗天然气的混合动力车）千公里消耗定额标准进行优化；由于新购置的纯电车能够提供分车长的基础数据支持，新《办法》根据纯电动车不同车长（8.5米、10.5米、12米）确定千公里消耗定额；基

于乌鲁木齐部分纯电车辆无空调配置、冬季需依赖柴油进行取暖的实际情况，以柴油机厂家数据等要素为参考依据，对依托柴油取暖的部分纯电、气电混动车确定百公里消耗定额标准。

（3）将无形资产摊销从其他直接运营费用中调出并单列

根据第三方会计师事务所审核报告和企业调研结果，公交企业账面存在与公交运营相关的无形资产摊销费（土地摊销、软件摊销）。为规范无形资产的确认、计量和相关信息的披露，根据《企业会计准则》，新《办法》将其与固定资产折旧合并，形成“固定资产折旧与无形资产摊销”，不再按照旧《办法》列于“管理费用”，并明确不计入规制范围的无形资产。

（4）将安全生产费从其他直接运营费用中调出并单列

为建立公交企业安全生产投入长效机制，加强安全生产费用管理，根据《中华人民共和国安全生产法》等有关法律法规，结合财政部、国家安全生产监督管理总局联合制定的《企业安全生产费用提取和使用管理办法》（财资〔2022〕136号），新《办法》以成本项目单独列支“安全生产费”，不再按照旧《办法》列于“其他直接运营费用支出”。

（5）将IC卡服务费从其他直接运营费用中调出并单列

根据相关单位意见与公交运营企业反馈，将IC卡服务费从其他直接运营费用中调出，单设成本项目。

（6）将营业费用合并至其他直接运营费

在成本收入审核及企业调研工作过程中发现，对旧《办法》

的运营业务费、营业费用的范围与界限较难区分。并且，成本规制区别于企业财务账务处理，重点关注成本的合理性与可控性，更多以成本费用性质来划定项目，而非发生主体。同时，在行业管理层面不宜对公交运营企业内部管理进行过度干预或过细管控，适度释放公交企业的自主性和灵活性。因此，新《办法》中将营业费用合并至其他直接运营费。

（7）单设非自有场站使用费、BRT 站台安检费用

根据市国资委、市交通运输局相关要求，对非自有产权的场站、BRT 站台配置的安检安保人员所产生的相关费用纳入成本规制范围，单设成本项目。

（8）整合并优化税金、附加及行政事业性收费

将企业根据《残疾人就业保障金征收使用管理办法》（财税〔2015〕72号）缴纳的残疾人就业保障金从管理费用中调出，并根据《增值税会计处理规定》（财会〔2016〕22号）对旧《办法》的“营业税金及附加”进行优化，与调整的残疾人就业保障金整合优化形成“税金、附加及行政事业性收费”成本项目并单列。

（9）优化管理费用核定标准

旧《办法》对管理费用按照“以 2017-2019 年度公交企业运营收入加权平均值的 4%控制”执行。综合考量时效性及可操作性等因素，新《办法》优化为“以规制年度公交企业运营收入的 4%进行控制”。

3.删除内容说明

（1）删除旧办法第十五条至第十六条利润率及投资回报调节相关内容，将激励机制调整为与服务质量评价结果挂钩的绩效调节资金，详见《乌鲁木齐市城市公交运营财政补贴办法》。

（2）删除旧办法第二十一条至第二十四条、第二十七条，相关内容调整至《乌鲁木齐市城市公交运营财政补贴办法》；

（3）本次同步编制了《乌鲁木齐市城市公交运营服务质量评价办法》，故删除旧办法第二十八条关于制定考核办法的表述。