

11 成都公交巴士民营化项目

11.1 项目的背景和目的

11.1.1 项目的背景

中国政府自 1992 年提出“搞活社会主义经济”的口号以来，原有的经济改革以及搞活经济的政策得到了进一步的落实，国有企业民营化也作为其中一环得到了一定发展。90 年代后期以后，一些先进大城市的交通部门纷纷开始实行国营公交公司的民营化。成都市公交集团公司下属部分分公司也于 2000 年建立了与民营公司间的合作关系，至此已完成了民营化的第一阶段。

推进民营化发展的背景在于存在的由于填补经营赤字而给财政带来的巨大压力，以及国营企业中较为普遍的服务水平低下、生产性不高的问题。成都市发放给公交公司的补助金也逐年增加，1999 年达到了 5,700 万元（约 700 万美元）。这个数字相当于成都市中心 5 区当年财政总支出的 4% 左右。

本次基本计划调查的结论主张：

解决将来成都市交通问题的关键在于：必须使公共交通的核心作用得到发挥，对轨道系交通网进行长期整治。但是考虑到这需要大量的资金以及长期的努力，因此在轨道系交通网建成前，还需继续以巴士为交通主体。同时，为了尽量吸引更多的自行车利用者、轿车利用者转为乘坐公交巴士，必须致力于公交服务水平的提高。

根据此结论，在此提出巴士行业完全民营化的提案，并就其可行性进行分析研究。

11.1.2 成都市民营化的进展情况

为了响应政府提出的国有企业改革的号召，促进企业自身进一步合理化，成都公交总公司决定引进民营资本，并于 1999 年和香港「Media Partner Internet: MPI」建立了合作关系。MPI 是大型房地产公司的子公司，与公交公司的合作期限为 3 年、今后计划在香港上市。作为 MPI 不仅期待上市时的创业者利润，同时还准备将巴士车身作为广告载体，打入四川的广告市场。成都公交总公司把其下经营业绩较好的 2、3、6 分公司作为合作对象组成运兴公司。此公司 1999 年 7 月 20 日正式成立，2000 年 1 月 1 日开始正式营业。授权资本总额为 1 亿 5,625 万元，其中 64%（1 亿元）由 MPI 出资、36%（5,625 万元）由总公司出资。总公司是以车辆、办公楼等实物出资。2000 年 11 月 26 日，MPI 出资部分中的 6,050 万元（通过港币的形式）到位，用于车辆、机械的购买。

运兴公司成立后，原属 3 个分公司（2、3、6）的共计 34 条路线也全部转移到了运兴公司。其后又增设了 2 条路线，现在共计 36 条路线。运兴公司现有巴士 639 台，其中大部分是原来 3 个分公司的巴士，也包括部分后来购买的巴士。人事方面，公司采取了精简人员、提高效率的措施。具体情况是：从各分公司和各修理厂抽调 20 个人到运兴公司。此外，从总公司和分公司总共抽调 40 名管理人员到新公司任职，董事长由 MPI 派驻，3 个分公司的剩余人员均被吸收进入总公司的物业公司。为了填补人工费，运兴公司以 3 年为限每年向总公司支付 600 万元（其中 300 万是补助金，剩下的

300 万为各种设施（枢纽站、停靠站、办公楼、修理厂、员工住宅等）的使用费。

2000 年的营业目标中的粗略利润为 280 万元，最终实现利润为 400 万元。但是这是由于有减免营业税、地方税等优惠政策（约相当于 1000 万元），一旦没有了这些措施，经营状况一样不容乐观，因此目前希望暂时保留上述优惠措施。此外，总公司和运兴公司分别按 53%、47% 来分配月票收入。

11.1.3 本次调查的目的和范围

关于成都市公交总公司民营化的方向在第 8 章第 2 节中已经作了说明。这里，主要对财务方面民营化的可行性进行探讨，将来的巴士乘客采用第 5 章中显示的预测值。通过分析必须明确以下几点：

- A. 对现有总公司和分公司（第 1、4、5 公司）进行民营化的时间安排以及方法
- B. 民营后新公司和运兴公司的财务预测
- C. 作为民营企业独立存在下去所必须具备的条件
- D. 公交民营化后政府机关的职能

作为一个以运用民营资本为主的企业，如果在其成立后 5 年内，最迟 10 年内尚不能达到财务上的独立的话，就很难肯定这个计划的可行性。因此，计划将完全民营化阶段设定在 2003~2005 年，分析期限截止 2010 年。2010 以后地铁的开通将给公交巴士的需求带去很大的影响，但这种对公交巴士需求的影响不属于本次调查范围。地铁路网规划情况尚未明朗，加之其形成后对公交巴士需求的重要影响，作为公交公司在将来势必会被迫对路线、配车系统进行根本调整。

11.2 项目的计划环境

11.2.1 成都公交总公司的财务特征

公交公司最近几年主要致力于车辆的增强、路线以及服务频率的提高。1999 年末公司拥有车辆 1,493 台, 其中约 2/3 是 1995 年以后购买的。相应的, 车辆运行台/公里也急速增长, 1997~1999 年的增长幅度达到了 27% (表 11.1.1)。尤其以大型普通客车的运营业绩涨幅较为突出, 达到了 36%。

表 11.2.2 是公交公司巴士部门的盈亏计算表。由于运行公里数增长的同时票价也提高了, 所以 1996~1999 年间营业收入 (运费收入) 增加到 1.9 倍。另一方面, 这期间营业费用 (不包含间接费) 的增加则控制在原来的 1.7 倍。因此, 扣除管理费之前的销售利润得到大幅度的改善, 1999 年占到了销售额的 13% 左右, 扭转了赤字的局面。但是管理费与营业费用的增长比率几乎相同, 占销售额的 27%, 销售利润无法对其进行填补, 出现了相当于销售额 10% 的营业赤字。

表 11.2.1 成都市公交集团总公司巴士运行业绩

	(千辆·Km)					
	1997		1998		1999	
中巴	3,789	8	3,892	7	4,333	7
大型巴士	32,994	70	38,108	70	44,746	75
双层巴士	3,220	7	7,003	13	8,122	14
铰接车	7,099	15	5,495	10	2,599	4
合计	47,102	100	54,497	100	59,799	100

资料出自: 成都市公共交通总公司

表 11.2.2 成都公交集团总公司盈亏计算表、1996 - 1999

费目	费目号	(1,000元)			
		年份			
		1996	1997	1998	1999
1 营业收入 (主要业务收入)	1	111,806	133,249	170,605	211,899
(-) 销售费用 (营业费用)	2	103,746	126,857	143,173	177,585
(-) 营业税 附加费	3	3,812	4,546	5,808	7,221
2 销售利润 (主要业务利润)	4	4,248	1,846	21,624	27,092
(+) 其他业务利润	5	4,363	8,728	9,125	8,686
(-) 管理费	6	33,197	40,764	53,016	56,977
(-) 财务费	7	550	925	1,151	740
3 营业利润	8	-25,136	-31,115	-23,418	-21,939
(+) 投资收益	9	261			
(+) 补助金收益	10			10,180	17,000
(+) 营业外收入	11	826	2,520	1,870	862
(-) 营业外支出	12	1,349	1,350	3,762	1,282
4 利润总计	13	-25,398	-29,944	-15,130	-5,359
(-) 所得税	14				
5 纯利润	15	-25,398	-29,944	-15,130	-5,359

资料来源: 成都市公交总公司

表 11.2.3 中表示的是营业费的具体内容。司机和售票员的人工费、福利费总和占营业费全体的 46%，燃料费用和补助运营费（修理部门的费用中包括人工费，零件费，机器折旧费）分别是 17%。但是车辆折旧费却仅占整体的 4.4%，其原因在于车辆大多太旧都采取折旧的办法或价格太便宜。折旧是 10 年定额折旧，一年中运行不满 5 万公里的车辆根据距离长短来减额。此外，运行间接费占 11%，这其中包含了车辆洗车等费用。

表 11.2.3 公交总公司巴士事业营业费用清单

费目	费目号	单位成本(千元/km)			总成本(千元/年)		
		1997	1998	1999	1997	1998	1999
司机·售票员工资	1	1,040.7	975.3	1,205.0	49,020	53,150	72,057
司机·售票员福利费	2	135.3	138.2	157.3	6,372	7,533	9,404
燃料费	3	540.9	458.6	498.4	25,478	24,992	29,803
轮胎费	4	38.3	39.6	40.1	1,802	2,160	2,399
补助运营费	5	438.9	461.2	507.0	20,674	25,132	30,318
车辆折旧	6	86.0	83.3	130.9	4,049	4,539	7,830
运行事故费	7	124.4	161.0	112.0	5,861	8,773	6,700
运营间接费	8	288.8	310.0	319.0	13,602	16,896	19,074
合计	9	2,693.3	2,627.2	2,969.7	126,857	143,173	177,585

资料来源：成都市公交总公司

依靠补助金可以填补营业赤字，缓解投资资金不足的问题。表 11.2.4 中表示的是过去 3 年间补助金的变化情况。车辆购买的补助率是 100%，也有超过预算，由自我资金负担。公交总站的建设补助是使用土地的购入资金，建筑物，设施有总公司自己负担。这些补助金记入资产负债对照表的资产增加部分。

填补亏损的补助金是公用局提出决算报告，由公用局，建委，财政局三方来审查决定补助金额。1997-99 年的补助金总额是 1 亿 3,288 万元，其中 2,519 万元（整体的 19%）是公共事业附加费的返还金。剩下的 81%是从政府一般财源给予的。

表 11.2.4 发放给公交总公司的补助金

补助金种类	(1000元)		
	1997	1998	1999
购买新车补助金	9,000	10,000	18,000
巴士场站修建补助金	9,000	17,700	22,000
企业亏损填补	20,000	10,180	17,000
合计	38,000	37,880	57,000

资料来源：成都市公交总公司

表 11.2.5 表示的是 1999 年总公司和分公司的损益计算。在营业收支中仅有总公司有 156 万元的盈利，分公司全部是亏损。总公司的主要收入是月票的销售金额，月票每月销售约 10 万张。公交车乘客中平均有 25%的乘客使用月票，所以分公司运输的旅客当中每 4 个人就有 1 个人的费用不能成为自己的收入。但是，由于车辆费没有成为分公司的负担，所以可以理解为营业额的 25%是从总公司借的车辆费用。

为了分析各分公司的财务特性，比较了几个财务指标，见图 11.2.1。从 (1) 的运行辆数·km 和营

业亏损的关系中可看出，第2分公司和第4分公司以外的运行台数·km很大，亏损几乎呈直线地增加。平均每1000km亏损4,000元。从这一点可以看出营业亏损是构造性的。和这种倾向相反的第2分公司相对业绩比较好，第4分公司不好。

营业核算清楚的表明每台·km的营业额平均是3.5元。但各分公司有很大的差异。业绩最好的第2分公司是4.0元，最差的是第4分公司2.7元。从表11.2.5可以看出不管哪个分公司其销售都是盈利，虽然票价收入可以维持直接经费，但是不能满足管理费的需求。管理费平均占营业额的27%但是第4公司超过了40%。

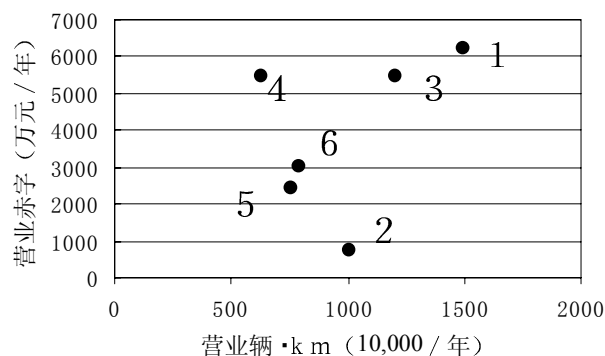
表 11.2.5 成都公交总公司各分公司盈亏计算表 1999 年

费目	费目号	公交分公司						公交总公司	公交公司合计
		公交一公司	公交二公司	公交三公司	公交四公司	公交五公司	公交六公司		
1 营业收入（主要业务收入）	1	46,752	39,697	40,005	17,698	20,546	23,878	23,323	211,899
(-) 销售费用（营业费用）	2	42,380	30,271	35,413	15,258	16,833	22,528	14,903	177,585
(-) 营业税 附加费	3	1,599	1,358	1,368	605	703	817	772	7,221
2 销售利润（主要业务利润）	4	2,774	8,069	3,224	1,835	3,011	533	7,648	27,092
(+) 其他业务利润	5	1,369		16	29		7	7,266	8,686
(-) 管理费	6	10,398	8,833	8,756	7,352	5,479	3,624	12,535	56,977
(-) 财务费	7	-11	-14	-14	-7	-8	-23	818	740
3 营业利益	8	-6,244	-750	-5,503	-5,481	-2,460	-3,061	1,561	-21,939
(+) 投资收益	9								
(+) 补助金收益	10							17,000	17,000
(+) 营业外收入	11	1	1		1	146	27	685	862
(-) 营业外支出	12	388		109	27	11	1	746	1,282
4 利润合计	13	-6,632	-749	-5,613	-5,507	-2,325	-3,035	18,500	-5,359
(-) 所得税	14								
5 纯利润	15	-6,632	-749	-5,613	-5,507	-2,325	-3,035	18,500	-5,359

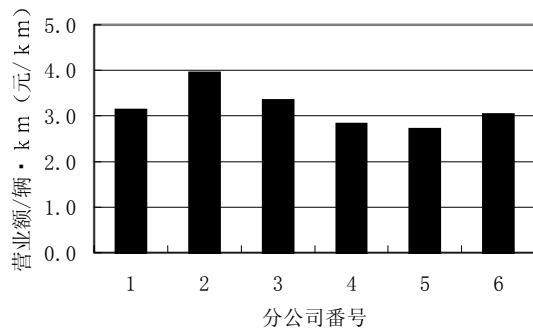
资料来源：成都市公交总公司

图 11.2.1 各分公司营业系数的比较（1999 年）

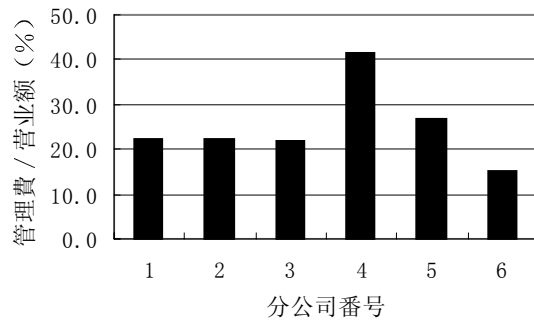
(1) 运行辆·Km 和营业赤字



(2) 每辆·Km 的销售额



(3) 管理费/销售比例



公交公司整体的管理费是 5,700 万元，销售利益有 2,700 万元的利润，假定如把现在的管理费压缩一半，那么收支刚好均衡。管理部门的生产性提高 2 倍可能比较困难，但是公交公司中的人工费占了很大的比重，为了合理化经营，提高生产性是很重要的。

表 11.2.6 是公交公司 1999 年的资产负债对照表。从国营企业的性格上来看，自己资本比率有 54%，很高。但是，相反反映亏损体质的流动比率（流动资产/流动负债）为 66% 很低，如是民间公司，这是缺乏安定性的财务体质。

表 11.2.6 成都公交总公司借贷对照表

(单位: 千元)

	费目号	年度			
		1996	1997	1998	1999
资产部分					
流动资金					
货币资金	1	19,189	16,241	25,502	34,969
应收帐款	4	658	4	14,145	39,339
坏帐准备				935	836
应收帐款净额	6	658	4	13,210	38,504
预付帐款	7				12,700
其他应收款	9	32,181	28,902	35,391	
存货	10	3,932	6,025	6,655	7,979
待摊费用	11	1,199	792	902	2,755
待处理流动资产净损失	12	183			4,187
流动资产合计	15	57,342	51,963	81,658	101,093
长期投资	16	6,079	5,629	2,585	10,792
固定资产					
固定资产原价	17	216,077	313,048	329,005	350,571
(一) 折旧累计	18	44,879	45,911	48,416	52,985
纯固定资产	19	171,198	267,137	280,589	297,586
固定资产清理	20	2,458	2,496		5,668
在建工程	21	9,625	11,133	19,570	27,635
固定资产合计	23	183,280	280,765	300,159	330,889
无形资产					
无形资产	24	4,720	19,765	18,043	11,457
递延资产	25	21		646	666
无形资产合计	27	4,740	19,765	18,688	12,123
其他长期资产	28		100		
资产合计	30	251,441	358,221	403,090	454,897
负债 资本部分					
流动负债					
短期借款	31	7,857	15,857	16,657	16,657
应付帐款	33	2,337	3,216	1,887	55,262
预收帐款	34	8,759	12,919	10,669	15,389
其他应付款	35	54,102	61,154	53,001	
应付工资	36	11,070	10,531	13,375	17,481
应付服务费	37	-809	841	2,688	5,039
未交税金	38	8,303	11,849	16,392	21,658
其他未交款	40	4,484	3,092	18,975	22,727
流动负债合计	44	96,102	119,460	133,644	154,214
长期负债					
长期借款	45	1,097			
长期应付款	47				36,025
其他长期负债	48	11,861	17,602	48,984	17,812
其中: 住房周转金	49	11,861	6,587		17,812
长期负债合计	51	12,958	17,602	48,984	53,837
负债合计	53	109,060	137,061	182,627	208,051
所有者权益					
实收资本	54	99,219	56,724	56,635	56,635
资本公积	55	81,382	218,640	226,572	250,693
赢余公积	56	-172	-163	379	
未分配利润	58	-38,049	-47,993	-63,123	-60,482
所有者权益合计	59	142,381	227,209	220,463	246,846
负债 所有者权益合计	60	251,441	364,270	403,091	454,897

出所: 成都市公共交通总公司

11.2.2 公交票价制度的研讨

将来，伴随着城市的扩大，平均出行也会变长。其结果是自行车的利用越来越困难，巴士的利用会增加。如表 11.2.7 所示，现在自行车的利用和巴士的利用出行比率是 77：23。如将来公交服务质量还是维持现状，则巴士的分担率仅增加一点，基本计划中提出的提高公交服务质量的方案全部实现的话，预测巴士比率可以达到 55：45。另外，还有必要在政策、制度上采取措施来提高巴士的利用比率。

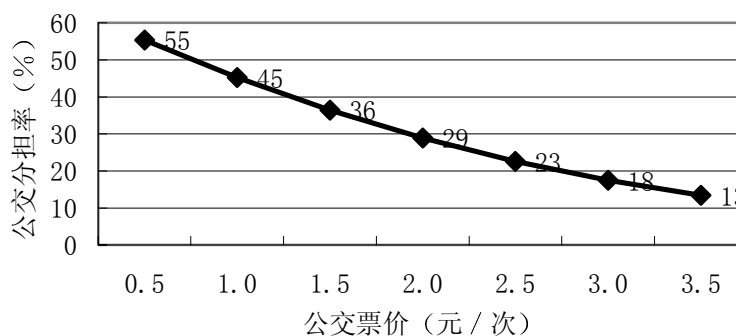
这个巴士分担率是在将来巴士票价不发生实质变化的前提下推算出来的。如果巴士的实质票价下降的话从自行车转乘巴士的比率会提高，相反票价上涨价就会失去所占份额。图 11.2.2 是使用了交通工具分担模型求得的各种票价情况下巴士和自行车的比率。

表 11.2.7 利用巴士和利用自行车的出行比例

(单位：%)

交通工具	2000	2010	
		无对策情况	执行基本计划情况
自行车	77	73	55
公交车	23	27	45
合计	100	100	100

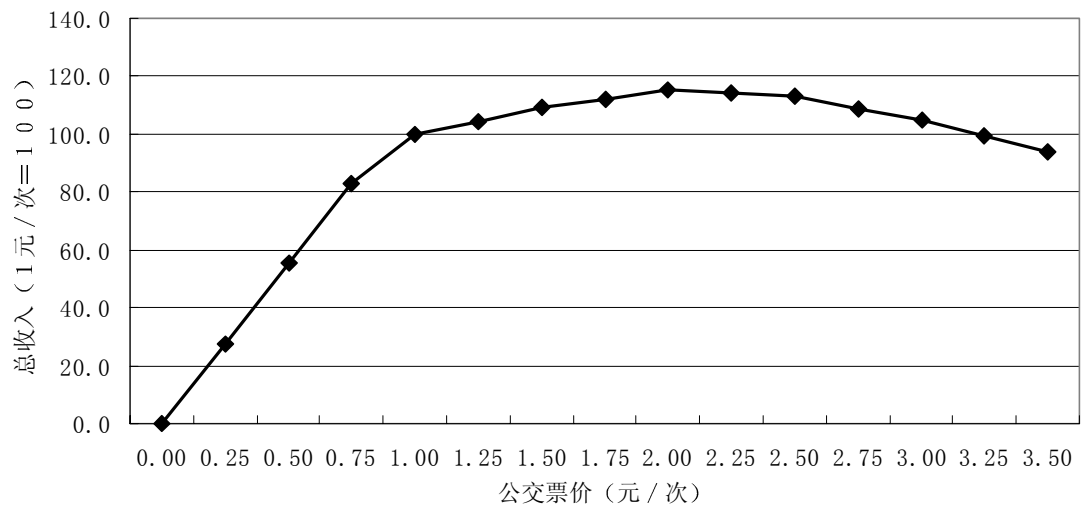
图 11.2.2 巴士的不同票价分担率（基本计划情况），2010 年



按照现在的乘车一次 1 元来推移，2010 年巴士的比率为 45%，但是假定票价为一半 0.5 元的话，那么和自行车的比率将反超变成 55%，如票价变为 2 倍的 2 元，将失去提高服务质量的转换效果，变为 29%。

如这样因票价政策，巴士的比率发生变化时，公交事业整体的票价收入如图 11.2.3 所示的那样变化。总收入达到最多时的票价是 2 元 1 次，但收入仅增加了 1 元时的 18%，这样就会增加自行车交通，激化道路混乱和停车问题，因此我们很难提出为了提高公交事业的收益而简单涨价的方案。

图 11.2.3 巴士的不同票价总销售额（基本计划情况），2010 年



11.3 公交巴士民营化的基本框架

为了说明成都市公交行业应确定的发展方向,现将成都市民营化计划的目标以及为了实现这个目标行政以及企业应该担负的责任用图 11.3.1 表示。

11.3.1 巴士行业民营化计划的目标

1) 在将来城市交通体系中发挥更重要的作用

根据本调查的基本计划,预计将来成都市不仅交通需求会增加,市区范围以及出行平均距离也将变长。在这种状况下,现在占主体地位的步行和自行车将大受限制。今后的城市交通体系中,巴士将作为公共交通的中心发挥更大的作用。其具体作用是:依靠巴士系统的强化,避免个人机动车交通带来的道路混杂,而且长远看将确立地铁和巴士共同组成的公交体系。

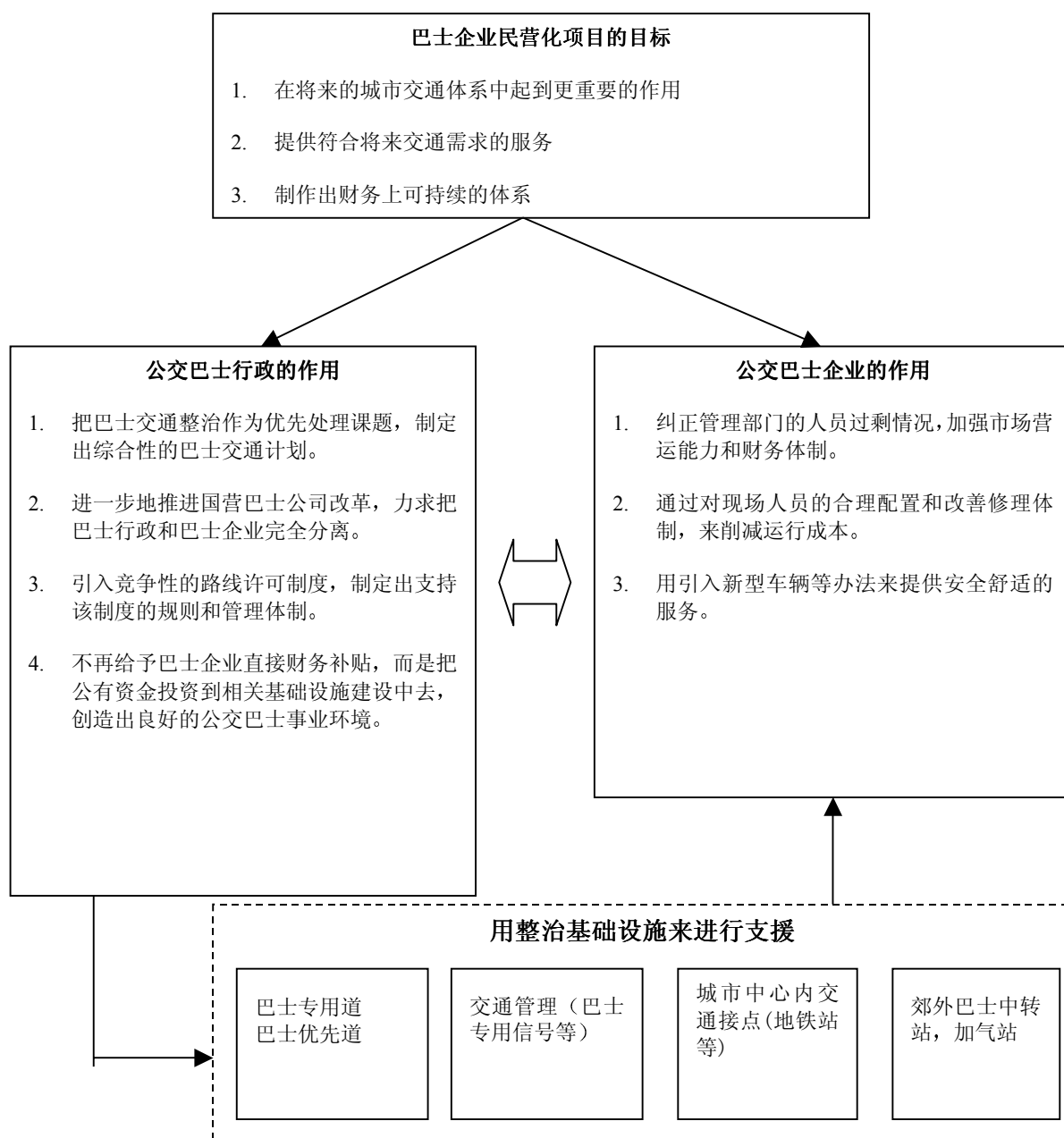
2) 提供符合将来交通需求的服务

将来的成都市巴士服务不仅要求量的扩大,更要质的改善。首先巴士作为城市公共交通的中心,必须确保城市居民的基本需要——顺利移动。为了确保顺利移动,不仅要增多巴士车辆,还要满足接近性高的巴士站配置和可能支付的巴士票价等条件。另外,由于收入增加,对公交服务的改善需求也会逐步提高,为了保证和私人轿车交通的竞争能力,应提高空调车和快车(在机动车专用道路上等)等的超级服务。

3) 使之成为财务上可持续的系统

市场经济下的公共服务的原则是使用者负担。单纯的公共财政补助,只会提高巴士企业对巴士行政的依赖,疏于对使用者需求的关心。巴士企业是以受益者分担的原则来营运的,公共财政支援应逐渐限定其对象,对在公开其必要性和公共负担额的情况下进行。并把巴士企业整治成在财务上可持续的系统。

图 11.3.1 巴士企业民营化项目的类型图



11.3.2 巴士行政的作用

1) 把巴士交通整治作为优先处理课题，制定综合的巴士交通计划

中国的大城市政策和其他很多国家一样，把公共交通整治作为优先课题。在《1990年的建设部的通知，城市公共交通政策实施的行动计划》中，规定要整治城市公共交通，控制流入城市的机动车交通，对城市内机动车的拥有进行管理。成都市也不例外，至今已开始实施了很多相关政策。现在，在观察至今为止的政策的同时，有必要根据中期性的计划框架制定综合的巴士交通计划。

2) 进一步地推进国营巴士公司改革, 力求将巴士行政和巴士企业完全分离

2000年运兴公司的设立是成都市的巴士行政和企业开始分离的第一步。但是, 现在总公司也只处在民营化过渡期的暂时性形态, 剩余的分公司还没有民营化。例如, 股份公司化是一种推行自主的公司经营和向股东公开信息的有效方法。但是, 在至今为止企业所拥有的正和负的财产(路线运行权和现在以及将来的负债等)方面, 需整理的事还很多。成都市应在关于巴士企业的应有状态方面用条例来表明明确的方向, 同时为了完全分离巴士行政和企业应该提出具体的办法。

3) 引入竞争性的路线许可制度, 整治支撑它的法律制度和管理体制

对于巴士行政来讲, 登记·选定巴士企业的手续是非常重要的。作为在某个城市里的巴士企业的存在形态, 有(1)由一个公司独占,(2)一定时间内以独占或是寡占的形式由巴士企业按路线运行的特许经营权制,(3)满足一定资格条件的巴士企业尽量以自由的形态(路线, 服务, 票价)来运行的申请制。巴士行政在一定的票价体系之下, 如果要调整供需, 应该采用(1)、(2)方式。但如果(1)、(2)里没有出现应聘企业, 就必须采取给补助金和减免税金的措施。另外由于在(1)里竞争原理完全没有起到作用, 所以要检查补助金等的优惠措施是否适当就很困难了。另一方面, 如果附带补助金那么(3)就不能成立, 相反整治健全的竞争环境是不可缺的, 国有企业和民间企业难以共存。

成都市的实际情况是, 如果没有补助金就很难把城市巴士企业维持下去, 如何提高企业的合算性一直是亟待解决的难题。因此, 一般说来缺乏支持申请制的条件。另外, 如由一个公司独占, 巴士企业的改善只能期待巴士行政领导的指导力和巴士公司经营者的经营努力这种个人水准的能力, 很难使之制度化。因此, 成都市应该探讨把竞争原理引入到路线许可的手法, 使之制度化。

4) 不再给予巴士企业直接财务支援, 而是把公有资金投到相关基础设施建设中去, 创造良好的巴士企业环境

计划经济下的行政和企业连为一体, 国有企业是行政的执行部队。成都市总公司在提供公交服务的同时, 还负责相关设施的整治和营运, 以及相关企业(物流, 出租汽车, 广告等)的经营。另外, 成都市不仅弥补巴士运行的赤字, 还以相关设施整治和购买车辆补助等名目付给总公司补助金。但是, 为了能在健全的竞争环境下建设好巴士企业, 巴士行政应该把着重点从给予巴士企业直接财务支援转移到创造一个良好的巴士企业环境上去。

11.3.3 巴士企业的作用

1) 解决管理部门的人员过剩, 加强市场营运能力和财务体制

1999年成都市总公司和下属分公司的总人员数为9,727人, 公交车辆台数为1,493人。公交车平均1台的人员数是6.5人, 与全国的公营公交车公司平均8.8人相比比较少, 但是和近几年

开始实施民营化的城市相比却相当多（南京市新生总公司是 4.8 人/辆，广州市新福利巴士服务有限公司 3.8 人/台）。因此，应该解决管理部门和现场部门两方面的人员过剩情况，对于管理部门来说，多元化相关业务中效益差的部分，把属行政监理的业务移交给行政内部，由此来清理人员。

另一方面，在公交事业向竞争环境转化时，作为准备工作有必要提高市场运营能力。将来的补助费仅限于公交服务的供给方面。对于公交公司事业维持、扩大所需的投资，当务之急是能利用发行股票等手段来筹集资金，改善财务状况。

2) 根据对现场人员的合理配置和修理体制的改善，来削减运行成本

现场部门通过无人售票化和提高巴士运行效率等手段来削减人员过剩。无人售票化在成都市的一部分公交车上已经实行，在改善车费收取系统的同时需要进一步地普及无人化。为了提高车辆运行效率，废除陈旧车，购买新型车辆以及在郊外枢纽站并设修理厂，实施夜间修理作业等都是极为有效的。

3) 用引入新型车辆等办法来提供安全舒适的服务

根据本调查的分析，成都市公交车辆的改善需求很高，其目的大致可以分为①为了削减经费，②为了提高运行能力，③为了提高舒适性，方便性。另一方面，妨碍车辆改善的原因是依靠补助费的新车购买和过低的折旧费。新购入车辆的的补助费将会被逐步取消。因此，在公司的财务中把折旧费作为公司运行费用的一部分合理计入会变得越来越重要。根据 1999 年的总公司损益计算书，营业支出所占的折旧费是整体的 4.4%相当低。这是由于在 1970 年设定的车辆耐用距离太长（800,000km）和过低的车辆折旧费造成的。这虽然和国家级的会计制度有关，但至少成都市运行的公交公司财务上，有必要计入适当的车辆折旧费，以利于新型车辆的购买。

11.4 公交巴士公司民营化项目的财务评价

11.4.1 成都市巴士企业财务模型

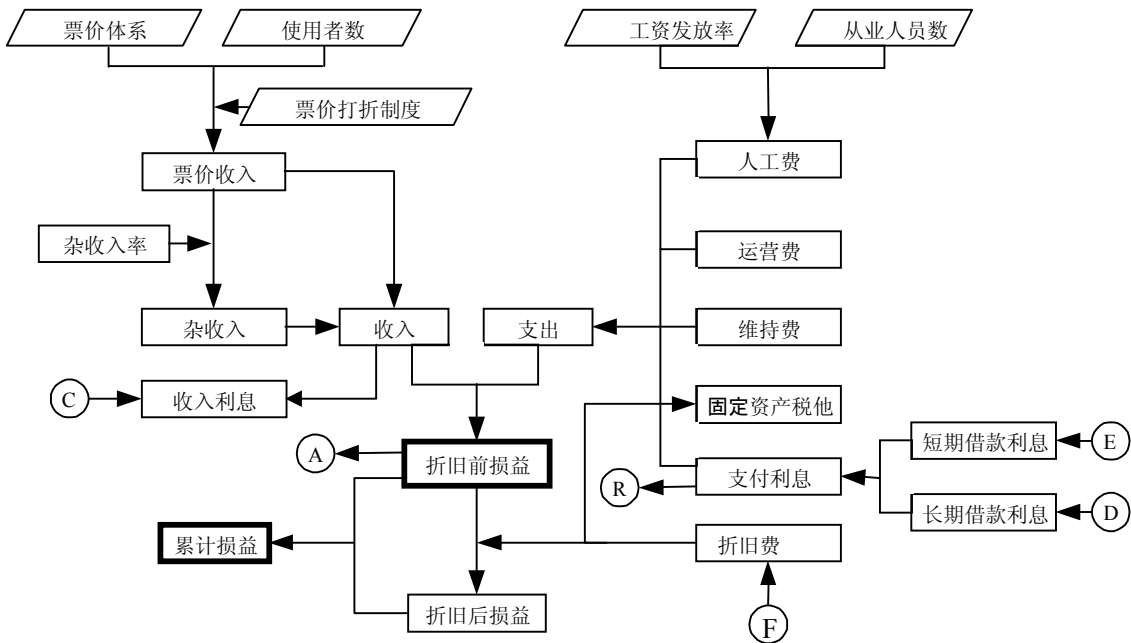
为了模拟计算成都市巴士民营化之后的企业财务状况，我们制作了财务模型。这是为了用于推算财务基本 3 表，模型的简易构造如图 11.4.1 所示。下面是对财务 3 表的解释。

- 损益计算书：从整年的收入中扣去费用（亏损金额）和各种税金，求出纯利润（或是亏损）。
- 资产负债对照表：把企业在会计年度末（或是年初）的资产和负债，和资本相对比，可以判断企业的财务体制是否健全。
- 资金流动计算表：资本金，营业利益，借入金，支出（收取）利息，分红等，推断计算出流进企业和从企业中流出的现金，求出资金的多余或不足。根据这一点能知道每年的资金需要，同时可求出项目整体的内部收益性。

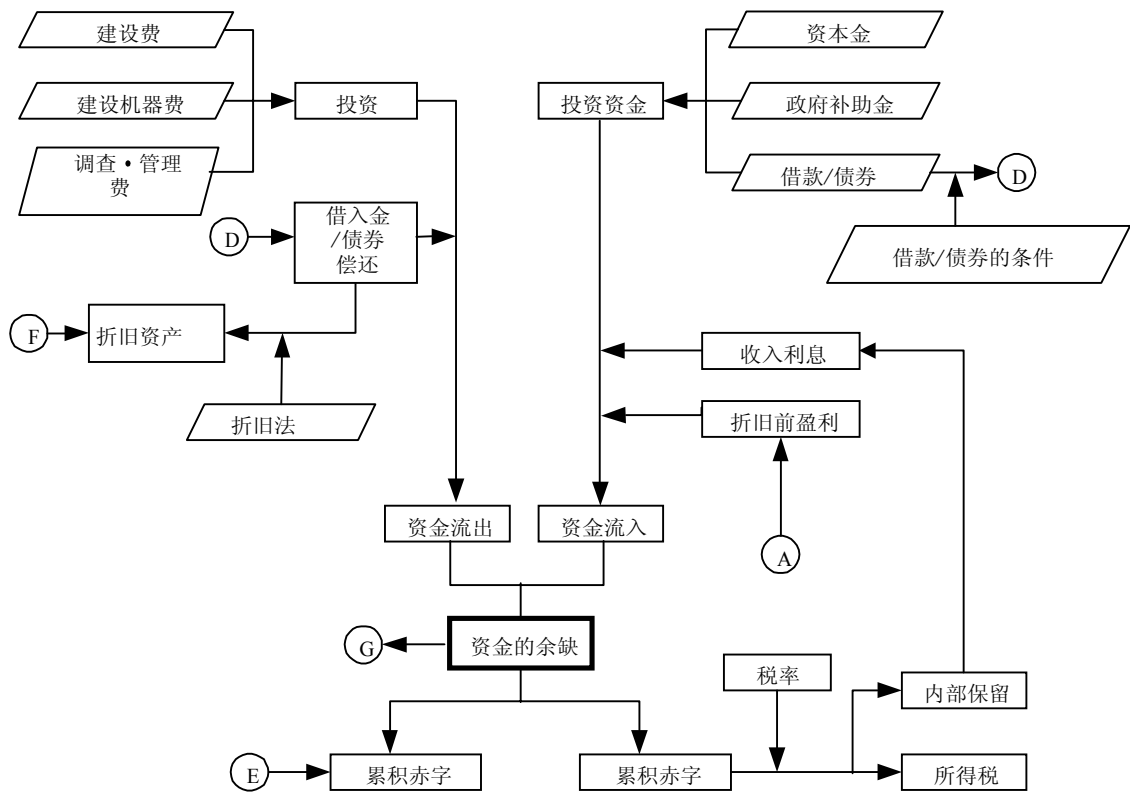
正如图所示，这 3 表相互连动，从基准年开始向后逐年进行计算。在项目的财务分析中（1）事业的收益性和（2）资金流动计算的健全性这两个要素很重要，从公益事业民营化这个视点来看前者的收益性尤为重要。这是因为对于没有一定水准以上的收益估算的项目，其民间资金不会流动。

图 11.4.1 财务分析用模型的构造

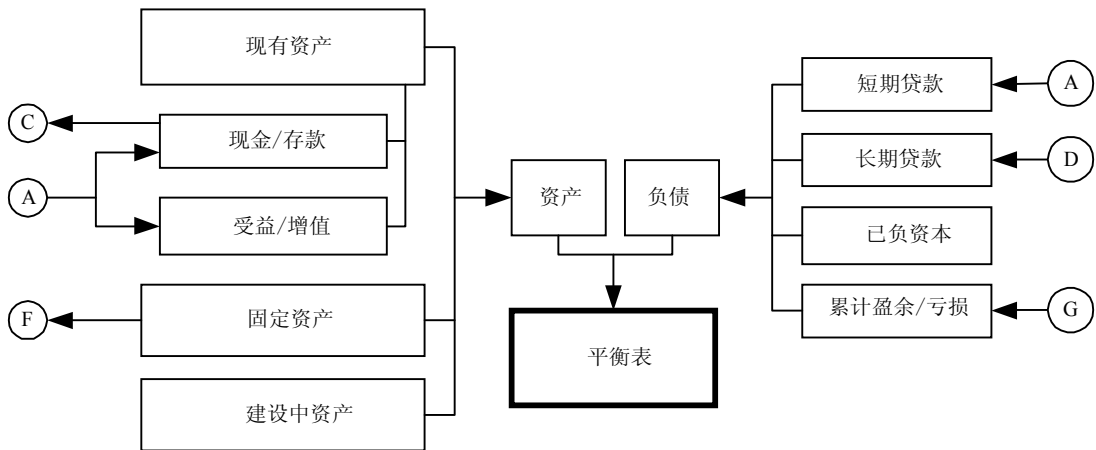
(A) 损益计算



(B) 资金流动计算



(C) 贴现现金流量



11.4.2 财务分析的前提条件

由于第 2, 第 3, 第 6 分公司已经成为了民营性的运兴公司, 所以分析的主要目的是为了研究剩下的 3 个公司 (第 1, 第 4, 第 5 分公司) 是否可能作为民间公司来经营, 如有困难, 需要具备什么样的条件才能实施民营化。作为民营化的方法可考虑 3 个分公司分别独立, 或者采取两个分公司组成民间公司的方法, 如可能性较高的分公司先进行民营化, 则最后剩下的是效益比较差, 财务很难独立的分公司。因此, 这里对 3 个分公司一同实施民营化的可能性进行分析。这个巴士公司称为新公交公司。

(1) 公司形态

对新公交公司的形态, 考虑为以下两种方案:

- 第 1 种: 新公交公司的设立方法有和其他民间公司合作或通过合资完成 (第 1 种情况)。
- 第 2 种: 3 个分公司单独设立独资公司 (第 2 种情况)。

对这两种方案都进行分析。前者是把 3 个分公司的固定资产作为实物出资, 民间的资金是这些实物相当金额的 1.5 倍 (3 个分公司: 民间=40:60)。从运兴公司的例子来推定的话, 新公交公司的总资本是 2 亿元, 资本构成是民间出资 1 亿 2,000 万元, 分公司 8,000 万元。

(2) 需求的增加和必要的巴士量

对现在的巴士路线网进行公共交通利用 OD 量的分配, 求得不同路线的将来需求。用这个结果来推算需求的增加率和必要的巴士数量表 11.4.1 中所示。这里, 使用与运行台数·km 同样的增长率, 设定巴士车辆是必要的。从 1999 年到 2010 年之间, 必要的巴士数量是旧 6 个分公司总数的 1.75 倍, 与之相比, 需求预计是 1.95 倍。这表示每一台巴士的运转率上升了 1.23 倍, 平均说效益有了改善, 民营化变得容易了。运转率的增加率和运兴公司的 1.22 倍相比, 剩下的 3 个公司为 1.28 倍, 略高。

为了拥有必要的巴士数量来运行, 新公交公司所需购买的巴士数量如表 11.4.2 所示 (郊外巴士和中巴除外)。购买的车辆全部是 CNG 巴士。其中的 10% 是带空调的高级巴士 (35 万元/辆), 剩下的是 42 座的普通巴士 (15 万元/辆)。到 2010 年为止需要购买 2,400 辆巴士, 其费用为 4 亿 600 万元。

表 11.4.1 需要的增加和必要的巴士台数

指标	1999	2010	增加率 (2010/1999、单位: 倍)		
			全公交公司	新公交公司	运兴公司
需要 (千人 / 日)	582	1,397	2.40	2.14	2.64
运行辆·公里 (千 / 日)	164	321	1.95	1.67	2.16
必要巴士辆数 (辆)	1,245	2,428	1.95	1.67	2.16

表 11.4.2 新公交公司（分公司 1、4、5）的巴士购买计划

(单位: 辆、百万元)

年度	必要配车 辆数	预备车辆 (3%)	合计必要 辆数	增加分	需要 购买	重新购买辆数		必要资金 (百万元)	
						空调车	普通车		
1	2001	1331	40	1371	89	117	21	185	35
2	2002	1423	43	1466	95	117	21	191	36
3	2003	1521	46	1567	101	117	22	196	37
4	2004	1626	49	1675	108	117	23	202	38
5	2005	1738	52	1790	115	117	23	209	39
6	2006	1858	56	1914	124	117	24	217	41
7	2007	1986	60	2046	132	117	25	224	42
8	2008	2123	64	2187	141	117	26	232	44
9	2009	2270	68	2338	151	117	27	241	46
10	2010	2428	73	2501	163	117	28	252	48
合计		-	-	-	1219	1170	240	2149	406

(3) 人工费

在民营化的过程中经营合理化的前提是削减人员。削减率为管理职，事务职一律削减 30%，其他的削减 10%。但在 5 年计划中做到公交车无人售票化，售票员每年要削减 20%，5 年后为 0。在人员整理时，新公交公司要准备相当于 2 年工资的退休金。另外，伴随着车辆的增加，人员也有增加，其增加率是相对 10% 的车辆增加，管理职和事物职增加 2%，修理工增加 5%，驾驶员增加 10%。

平均年工资是，管理职 17,500 元，驾驶员为 11,900 元，修理工 10,500 元，其他一般事务员和售票员为 11,000 元。表 11.4.3 是 1999 年的成都公交集团公司的就业人数。(从运兴公司和其他分公司的比率来推算的)

表 11.4.3 成都公交集团公司的就业者数，1999 年

(单位: 人)

职业种类	就业者数			
	1, 4, 5 分公司	运兴公司	合计	
管理层	后勤服务	435	364	799
	管理职员	810	60	870
驾驶员	1,547	1,294	2,841	
售票员	1,259	1,052	2,311	
补修职员	802	670	1,472	
修理部门	315	264	579	
其他	464	388	852	
合计	5,632	4,092	9,724	

出自: 成都公交总公司

(4) 车辆运行费用

公交事业中相当于成本的车辆运行费的全分公司平均是 3 元/辆·公里，这中间包括了人工费。除去人工费估算为 1.6 元。

(5) 折旧费

新购买的巴士车辆是 10 年定额折旧残存价值为 20%。现有的车辆今后 10 年，按一年折旧 8%，进行

更新。建筑物等其他固定资产作为 30 年定额折旧，不认可其残存价值。

(6) 贷款

作为投资的源泉的长期资金贷款的条件是，车辆为 2 年浮动 8 年返还，利率为 4.5%。另外，作为运作资金的短期贷款，在资金周转容许的前提下尽快返还，利率为 5.85%。

(7) 税率制度

采用以下的税率，关于目标销售额，等级区分为 1 类公司的为 5,500 元 / 月、2 类为 3,500 元 / 月、3 类为 2,200 元 / 月

- 营业税： 目标销售额的 3 %
- 城市建设规划税： 360 元 / 台 / 年
- 道路修整费： 420 元 / 台 / 年
- 城市附加费： 目标销售额的 10%

11.4.3 财务分析结果

(1) 不实施优惠措施的情况

在不发放补助金也不实施减免税等优惠措施条件下，新公司流动资金累积余额的变化如图 11.4.2 (1) 所示。情况 1 表示的是合资公司，运营活动开始后第 7 年财务由亏转盈，第 14 年消除累积亏损，2020 年的累积利润达到 5,100 万元（表 11.4.4）。这大概是能吸引民营资本投资的最低界限收益额。短期借贷额在第三年达到最大值 4,200 万元。从公司的资本规模来看，筹措上述资金应该不困难。

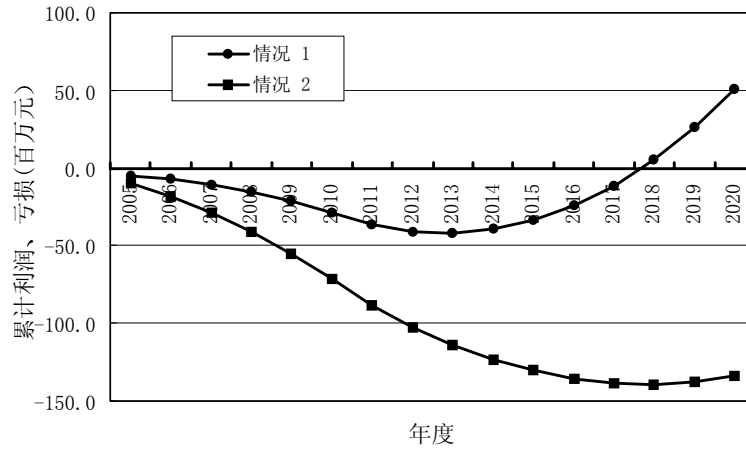
情况 2 表示的是累积亏损不断增加的情况，2020 虽然有一些好转，但累积亏损额仍超过了 1.3 亿元。这种情况不能算成功实施了民营化。因此，除非采取一定优惠措施，否则独资民营化是不可能成功的。

(2) 5 年免税制度且人员削减费全额补助

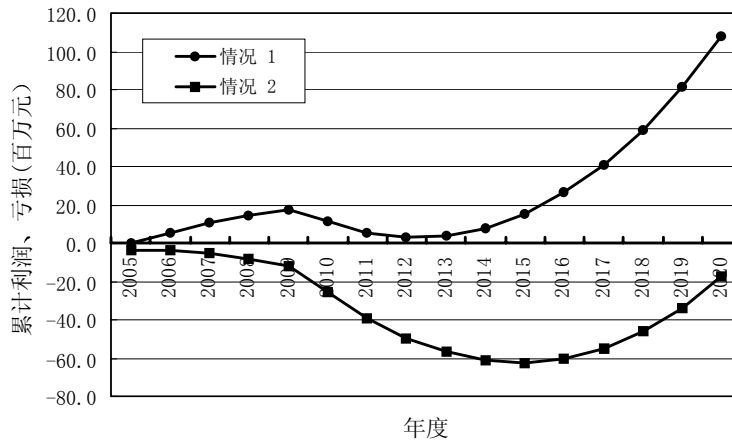
运兴公司的合作期限为 3 年，此期间实施免税优惠。因为新公司是由效益劣于运兴公司的分公司组成，所以把免税期间设定为 5 年。另外，职员清理安排费用也不由新公司负担。这种情况下的流动资金累积余额的变化如图 11.4.2 (2) 所示。

图 11.4.2 新公司累积收益、亏损变化

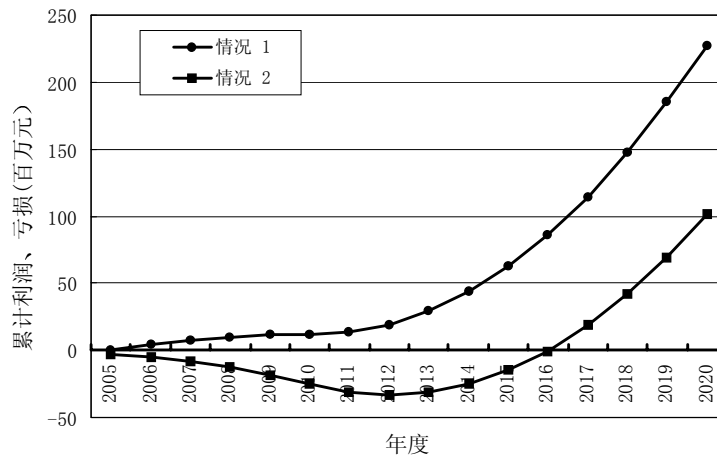
1) 不实施优惠



2) 五年免税、人员削减费补助



3) 五年车辆购入费全额补助



情况 1 中，出现亏损仅是最初年度，其金额 20 万，次年亏损消除，其后利润保持增加，2020 年时，利润可达 1 亿 800 万元。因为资本周转情况并不好，所以作为民营企业，还不算是高收益性，但已有能力吸引民营资本的参与。情况 2 为独资的情况，赤字一直持续到 2011 年，累积赤字额达到 6,200 万元。其后收支情况好转，2020 年累积赤字减少到 1,750 万元。但是作为民营企业，这并不能算做良好的财务状况。

表 11.4.4 民营化计划的财务分析结果

情况		赤字扭转年	累积赤字消除年	最大累积赤字 (百万元)
情况 1	1 无优惠措施	10	14	42
	2 5年免税·人员削减费补助	2	2	0.2
	3 5年车辆购买补助	0	0	-
情况 2	1 无优惠措施	15	-	140
	2 5年免税·人员削减费补助	12	-	62
	3 5年车辆购买补助	9	13	33

(3) 5年内车辆购买全额补助

目前成都公交集团公司购买车辆的费用大部分依赖于政府资金，利用公司资金购买的车辆只是极少一部分。假设新公司成立并开始运营后的 5 年间，由政府全额提供车辆购买费，其累积余额变化情况如图 11.4.2 (3) 所示。此情况下的补助金总额为 1 亿 8,600 万元。

情况 1 中几乎没有赤字年，且 2010 年的累积利润为 1,200 万元，2020 年达到 2 亿 2,700 万元。这与上述 (2) 中的条件相比，对企业来说是更让人期待的优惠条件。情况 2 中，2013 年收支由亏转盈，第 13 年 (2017 年) 消除累积赤字，2020 年的累积盈利达 1 亿 200 万元。这与不采用优惠措施，引进 1 亿 8,600 万元民营资本组成合资企业进行运营的情况结果一致。

(4) 投资的收益性

假设在上述分析的情况 1 条件下吸收民间资本。以下从投资家的角度对成都市公交事业的投资的收益性进行概略分析。投资总额为资本总额 2 亿元的 60%，即 1 亿 2 千万元。对投资家的回报是取得分利与公司资产。

在资金流动不受影响的情况下 (购买巴士的长期贷款在可能偿还的范围内)，应最大限度地进行分利。在能分利的期间，假定每年按一定额分利。为简化公司资产评估的程序，以 2020 年保有的车辆剩余价值减去未偿还贷款额为资产评估额。属于民间投资家的分利与资产额与股份的保有比例相同，为总额的 60%。

按上述 (1) ~ (3) 所示的 3 个条件推算的投资内部收益性如表 11.4.5 所示。如果不能获得优惠政策，因内部收益率为负值，使投资家受损，就无法期待民间的投资。条件 (2) 所示的五年免税 (所得税除外) 与政府负担离岗金，内部收益率仅为 5% 不很高。要达到吸引中国商业资本的目的，

至少需要 10% 以上的收益率。条件 (3) 所示的五年巴士购买资金全额补助有望达到 16.5% 的收益率。由以上分析可知，吸引民间资本的初期需要政府的优惠政策。

表 11.4.5 投资的收益性评价

	条件	最大可能配股额 (2006-2020)		巴士剩余价值 (2020 年)	未偿还的贷款 额 (2020 年)	投资的内部收益率 (%)
		总额	民间投资家保有			
情况 1 (公私 合资)	无优惠政策	8.0	48.0	499.6	447.4	-4.1%
	五年免税与政府 负担离岗金	237.0	142.2			5.0%
	五年巴士购买 资金全额补助	533.0	319.8			16.5%

(5) 结论

基于上述分析，可得出以下结论。

- 3 个分公司如果独资进行民营化，是非常困难的。即使给予 5 年免税这样的优惠政策，也很难实现健全的财务状况。如运营后 5 年期间，给予总额为 2,500 万元以上的补助金的话，长远看能保证其财务周转。
- 在削减人员的基础上，注入 1 亿 3,000 万元以上的民间资本后就能维持经营。但如无优惠政策，对民间资本而言就不能算是一个好项目。
- 在与民间资本合资的基础上，如能在一定期间内享受财政补助等优惠政，就不会出现赤字且持续健全的经营。

11.5 成都市巴士事业中的路线许可制度的应有形态

路线审批许可制度的益处就在于可以以每条路线为单位具体实现巴士行政当局制定的城市公交政策·事业计划，以及能够在事业者选定和监督过程中引入竞争原理。根据世界银行特许巴士路线经营权的相关，世界各地为了引入竞争原理，即使试实行中存在着某种错误，也在实施着各种各样的手法。本节中将在考虑这些经验的基础上，提出在成都市引入路线许可制度应有形态的方案。

11.5.1 在路线许可制度中引入竞争原理的手法

在世界各地试行的路线许可制度引入竞争原理的手法大致分为以下的五种。

成本附加额：市当局对每条线路制订运行计划并分配给公交企业。企业的车票收入全部上缴市当局同时获得一些必要的经费，对于企业来说没有成本或收入方面的风险。刺激企业改善收支的目的只有一个，即：不中断地进行合同的更新。这种情况下市当局将拥有很大权限，但是对于企业得到的补助金多少，很难给市民一个合理的说法。

总成本：市当局对每条线路制订运行计划，对于必要经费则采用投标方式决定。中标企业将车票收入上缴市当局，同时获得合同中规定的金额。如果未能满足计划内容则要受到行政处罚。企业负有成本风险。

奖励性总成本：结构上大致上与总成本相同，并在合同书中写明预测的乘客数以及票价收入。如果实际业绩超过预想数字，则企业可获得除合同金以外的额外报酬。

纯成本：市当局按每条路线制订运行计划，对于票价收入无法填补的成本费用采用投标的方式解决。合同中写明发放给企业的补助金金额以及税金减免政策。事业者同时负有成本以及票价收入两方面的风险，补助金额是最底的收入保证。

商业性服务：市政府制订的每条线路的运行计划，即使不实施补助金等政策也可实施时，对于路线经营许可权以及市保有的公交设施的使用费实行投标，以此来确定运营者。

运兴公司 2000 年的经营因减免税措施等取得收支平衡，其结果与纯成本方式相近。但是因为缺乏了投标这一环节，因此有关公交服务的行政指导内容以及其实施的强制力就不明确。

11.5.2 手法的特性分析

分析各种手法的实施例，就其特征从 1) 竞争的促进和成本削减，2) 对运行的有效刺激，3) 合同业务和其管理体制各视点出发，加以总结。

1) 竞争的促进和成本的削减：如何整治出健全的竞争环境和运行成本的削减构造

整治竞争环境的最有效方法是，在发放路线许可时引入招标制度。一般来讲在拍卖的时候，参加招标的人越多投标价格就会越高，就能够形成更有竞争性的环境。

根据英国的经验，巴士企业更喜欢事业风险比较少的招标方法。也就是说，比起收入，支出两方都要担负风险的“纯成本”，更喜欢只担支出风险的“总成本”式，或者比起“总成本”来，更喜欢基本上没有事业风险的“成本附加额”。（参照表 11.5.1）

“成本附加额”深受巴士企业欢迎，不过它并没有把经费削减的目的包括在制度之内。经费削减的构造其它手法里有。由于“纯成本”的事业风险更高，所以中小企业以及缺乏当地信息的新生企业对参加招标持保留态度。结果就导致“总成本”的构造能更有效地削减经费。（参照表 11.5.2）

表 11.5.1 巴士路线许可平均招标企业数（英国的事例）

地方行政机关	合同样本数	每份合同的平均招标企业数	
		“纯成本”	“总成本”
威尔特斯	113	4.1	4.6
伊萨塞克斯	212	3.3	3.8
切西尔	53	3.8	4.2
诺弗克	31	1.0	3.2
斯罗普谢尔	37	4.4	4.6
格罗切特	37	3.1	4.4
兰克谢尔	300	3.1	3.7

出自：怀特与塔夫（1995）

表 11.5.2 巴士路线许可的运行成本和招标企业数的关系（英国的事例）

地方行政机 关	合同手法	平均招标企业数	平均运行成本 (磅/英里)
牛津谢尔	纯成本	3	0.58
		4 以上	1.25
威尔特斯	纯成本/总成本	3	0.62
		4 以上	0.45
伊萨塞克斯	纯成本/总成本	3	0.79
		4 以上	0.58
伊塞克斯	总成本	3	0.83
		4-6	0.54
		7 以上	0.70

出自：怀特与塔夫（1995）

2) 对运行的有效刺激：如何使刺激公交服务改善的行为制度化

在“成本附加额”以及“总成本”里，企业很难有刺激自己提供更好服务的行为。在“纯成本”以及“商业性服务”中，企业为了取得最大的利益，提供更好的服务以增加乘客数，并削减经费。但是，如果服务质量的提高和乘客的数量没有密切的联系，企业就会把精力单只倾注在经费削减上。

在把路线许可只交付给单一企业的时候，“纯成本”以及“商业性服务”达成这个目的的可能性要

高一些。但是，把同一路线许可交付给多个企业的时候，有招致过分竞争的危险，长期看很难说有利于服务质量的改善。

3) 合同业务和其管理体制：如何整治与企业签订合同以及对其监督能简单公平进行的系统

在“成本附加额”以及“总成本”里，巴士行政当局有必要对照路线许可内容监视平日的巴士服务。另外。关于票价征收和缴纳上有没有不正当的行为，也必须进行监视。

在“纯成本”以及“商业性服务”里，巴士企业会担负收入风险，因此巴士行政当局平日的监视方便简单。但是，为了保证票价便宜的乘客（儿童，学生，老人，残疾人等）也能得到和普通乘客相等的服务，巴士行政当局必须要给予适当的票价补贴。不管是何种形式，为了达到这个目的要做为数不少的实际事务。

除“成本附加额”以外的所有手法都把成本削减作为制度加以引进。因此，为了不让巴士企业由于过度的劳动强化和老旧车辆的运行而造成在服务安全上敷衍了事，巴士行政当局有必要对之进行监视。

表 11.5.3 巴士路线许可制度的不同手法预期效果的比较

	成本附加额	总成本	总成本 + 报酬	纯成本	商业性服务
企业参加招标的意愿	XXX	XX	XX	X	X
运行成本的削减	X	XXX	XXX	XX	XX
票价收入的增加	X	X	XX	XX	XXX
服务的改善	X	X	XX	XX	XXX
补助金给付事务的简略化	XXX	XXX	XX	X	XXX
运行监视业务的简略化	X	X	X	XX	XXX

凡例) XXX: 有很大的效果, XX: 有一定的效果, X: 无效

11.5.3 与成都市相适应的路线审批许可制度

根据不同路线的运行计划以及收支前景，首先分为有必要由巴士行政给予财务支援的线路和不需要由巴士行政给予财务支援的路线。不需要财政支援的路线可以用“商业性服务”来进行招标，决定企业。在招标时要用的资料如下。

- 巴士运行计划
- 相关设施使用计划（包括枢纽站，巴士专用道路）

- 包括上缴金额预定额（路线经营权和设施使用费）的事业计划书。

关于有必要给予财务支援的路线，可以用“纯成本”进行招标来决定企业。在招标时要用的资料如下。

- 巴士运行计划
- 相关设施使用计划（包括枢纽站，巴士专用道路）
- 包括必要补助金以及税金减免措施要求额的事业计划书

提议在成都市采用“纯成本”而不是“总成本”进行招标，其理由如下。

- 1) 对于所有的成都的巴士相关业者（行政，企业，使用者）来讲容易理解。虽然现在的运行公司合同的样式是以公司为单位，但是和“纯成本”比较接近。
- 2) 如采用“总成本”，巴士行政要完成路线审批许可合同和管理等大量事务工作。在短时间内很难建立起每日的运行监视和售票收入会计处理等管理体制。

但是，为把用“纯成本”来招标的方法固定下来，达到民营化事业项目的目标，在运用时，要留意以下方面。

- 1) 用“纯成本”手法招标时，中小企业和新近加入企业很难参加。为了避免企业的固定化和竞争环境的衰退，有必要经常公布巴士行政的巴士企业政策和不同路线的计划。
- 2) 用“纯成本”把同一条路线分配给多个企业的时候，由于会给予他们增加票价收入的刺激，所以有可能导致过分竞争，破坏健全的竞争环境。因此，由巴士行政来进行监视是完全必要的。
- 3) 在“纯成本”之下，由于补助金相当于票价收入和运行成本的差额，所以要有效率的进行复杂的计算。对低票价乘客（学生，残疾者等）服务的补助等也一定要另加考虑。
- 4) 成都市将会开始整治长期性的以地铁为主的城市公共交通体系。那时，公共汽车不是要和地铁争夺直接乘客，而是要成为地铁的补充。由于这种作用会使巴士企业规模和和票价收入减少，所以对于巴士企业来讲评价不高。根据其他城市的经验，由于受到企业团体强烈的政治性交涉，有时巴士和地铁的作用分担并不明确。（例如：香港，曼谷）巴士行政在整体城市交通计划中明确城市巴士的作用，另外要避免巴士企业在事实上永久性确保了企业利益权的现象。

11.6 伴随着成都市城市巴士行业民营化的制度改革的方针

伴随着都市巴士行业民营化的制度改革是为了改善巴士服务水平和增加巴士需求及培养具有竞争力的事业者。一方面都市的巴士服务是市民日常生活中不可缺少的一部分，必须稳定地提供其服务。因此根据以下方针，提议对目前的都市巴士制度逐渐进行改革。

第一阶段：现状

- 在成都市，公用事业局和交通局分管城市内和城市间交通。随着今后城区范围的扩大以及周边卫星城镇的发展，城市内公交和城市间公交的界限将越来越模糊，但在行政方面，却仍由各局制定计划，实施业务监督，经营其下的国营企业。
- 巴士服务是由总公司下属的国营单位和合资公司负责。都市巴士行业的事业许可及路线分配是由成都市公用局和总公司决定，各事业者之间没有竞争，与总公司没有资本关系的新事业者没法参与。
- 小公共汽车的服务由公共、民间、合资事业者以商业性核算为基准来提供。但是小公共汽车的服务有废除的趋势，所以没有新的事业者加入。
- 关于巴士的高级服务，空调服务通过增额运费来实施。没有在距离较长的车站间提供快车的服务。没有只提供高级服务的事业者。

第二阶段：制定公交事业民营化计划，向自律性产业结构的转换

第二阶段的主要任务是制定公交民营化的计划，并在对现有巴士业者、相关企业、公交利用者、潜在投资家进行民营化政策说明的同时，还必须加深他们对其意义的理解。作为巴士企业以及其他相关企业必须努力在新政策下求得生存，首先应加快国有公交企业步伐改革。

- 根据本次调查的结果和提案，使成都市的促进公共交通的方针及其所需的必要手段（民营化和受益者负担原则的确立、在公交需求的道路上实行公交优先以及提高服务水平等方面的改善措施）明文化。在实行新公交系统整治政策的同时，制定更为详细的巴士交通整治计划（需求预测、巴士行业制度改革、相关基建、设施整治）。
- 本着对公交进行一体化整治的原则，对成都市公用局和交通局的组织结构进行重新编制。将现在由各局分管的类似的业务（法规、法则的确立和监督、制定计划）进行有机的统一。
- 将来建立的新的公交行政系统把各个公交事业明确区分，并且和每个公交企业利益之间保持距离。此外作为新的公交行政要进一步提高制定交通方案的能力和巴士行业财务分析能力，力求在公交服务方面能以路线为单位或以公司为单位进行实事求是的分析。
- 关于发放给公交公司的补助金，无论何种名义都要废止或者减额。通过对运兴公司的分析，

力求剩余 3 个分公司也能引进含外资在内的民营资本。

- 不管国营企业还是民营企业，都必须彻底强化回收成本这一观念。成都市公用局要对公交企业进行指导，使这些企业的客观反映财务状况的各种财务报表标准化，确立财务上的自律性。在市内通用月票方面，要进行一定改善，力求明确细分每个企业的月票收入。（如：带折扣通用回数券等）
- 对于公交巴士需求多且从城市交通规则的观点看应优先城市巴士服务的区间，设置公交专用道、优先道、专用信号，实施巴士行驶速度能保持适当水准的成都市干道巴士项目。（本调查提出的优先巴士项目）
- 增强高级巴士服务。具体是所有路线都引入空调巴士，增加车辆数。在公交专用道上根据需要引入停站少的快速巴士，连接枢纽站与天府广场中途不停的直行巴士以及可大量运送乘客的铰接式巴士。

第三阶段：整治在过度期制度下的有限的竞争环境（2005-2007）

第三阶段是将路线审批许可制度引入到巴士行业的过渡阶段。在此阶段中，需要进行以下内容的制度改革。

- 为了使巴士行业行政系统成功的向全面的路线许可制度转化，必须强化经营管理体制。现在由公交总公司对行业中的细节进行管理，将这个管理职移交给新的行政机构的同时，必须强化其机能，以便能适应新的制度。此外，必须明确在新制度下参加竞标的巴士企业所必须具备的资格要件。
- 对于经过第二阶段后仍需要补助金维持运营的路线，要严格根据收支分析，估算补助金金额并发放。因此，要废除沿用至今的以企业为单位的补助金制度。另一方面，从社会效益出发实施免费、低价公交服务（以高龄者、残疾人、学生等为对象）时，为不给企业经营增加负担，要确保其它公共财源。
- 在这个阶段里，国营企业全部都是股份公司。在第二阶段中确立的标准化财务报表将向一般股东公开。
- 公交总公司改编为管理现有公共资产的公司。即将总公司作为其属下各分公司以及其他分公司将来民营化后的股东，改编成资产管理控股公司。另外，总公司的有关公交巴士服务的计划·监督职能移交给公用局的客运管理处。
- 通过第二阶段实施的公交优先计划，在成功实现了公交需求增加以及集约化的路线上，允许包含新加入公交行业的企业和从中巴转变过来的企业在内的各种企业积极参与竞争，认可这种多主体的竞争运行。另外，在限定的道路上，实施票价弹性化的高级服务。

第四阶段：在健全的竞争环境下向民营公交服务转移完毕（2008-2010）

第四阶段是成都市城市公交民营化的最终阶段。其形式可概括为：为了提供稳定的公交服务，发挥民营化所带来的好处（成本削减以及服务改善），采用引入了竞争原理的路线审批许可制度。具体措施如下所示：

- 不管有无补助金，所有的路线经营权通过投标来决定。如果巴士行业者数量太少，竞争原理不太有效，所以最好有 10 家公司左右共存。其次、与私家车的竞争也将更加激烈，所以还应该在高级服务的扩充和运费灵活化以及培养只提供高级服务的事业者方面努力。
- 由市公用局制定各条路线的巴士服务内容的计划，并预测收支情况。然后把需要补助金和不需要补助金的路线分开，通过以下不同方法 3 年一次实施招标。各条路线是由单独事业者还是多个事业者来负责，在考虑了交通需求和服务内容之后再作决定。投标结果，包括选定利用对象都要进行公开。
- 在地铁 1 号线开通前，为了地铁和巴士、出租车之间有机的职能分配，成都市必须准备详细的计划。在此阶段中有必要向巴士企业公开的计划内容如下所示：
 - 对地铁路线进行补充且共存的巴士路线网计划
 - 作为交通结点进行整治的附设在地铁站的公交巴士相关设施以及周边土地利用和再开发计划