

求解公务用车改革之道

贾康

我国现行机关、单位公务用车制度基本上是在计划经济时期遗留下来的管理框架，而实际的管理严密程度又早已大大降低，其低效与浪费很由来已久一直遭人诟病，与公共财政建设的取向和建设节约型社会的时代要求相去甚远。近年来，已有一些地区自发进行公务用车的改革尝试。鉴于这一改革的难度极大，地方局部改革中的经验、得失及国外的一些做法值得我们重视和借鉴。

大庆车改取得初步成效 又存在一些难题

大庆是较早试行公务用车市场化、社会化和货币化改革的地区，现已初步建立起机关后勤保障工作中相关的新体系和新机制。其方案基本框架是，原处级以上领导干部的公务用车仍执行原制定的经费包干办法，但1998年1月1日以后提拔的副处级以上领导干部不再配备工作用车，改发交通费，同时提倡和鼓励之前任用的处级干部交车、买车、改领交通费。费用标准为正处级每人每月1500元，副处级每人每月1200元，科级每人每月240元，副科级每人每月180元，一般干部每人每月100元。参与车改的单位除保留必要的公务用车外，其余车辆评估作价后，按公开、公正、公平的原则，先内部后社会的办法拍卖给个人。国资局牵头负责评估，并制定了具体的细则和办法，对每台车采取3人评估、2人确认、5人联合签字的评估办法，既保证车改顺利进行，又让社会和买车者认同，也有效防止国有资产的流失。对公车私用、借车等问题进行专项检查，对少数

处级干部领取了交通费，却将租车、打车的费用在单位财务报销或将用于个人车辆上的养路费、修车费、油料费用公款报销等违纪行为严厉查处。

车改直接触动的是汽车使用者（乘车人和司机）的利益，对司机的安置是车改能否顺利进行的又一关键。大庆为司机安置提供了7个渠道：干部身份的可以进入干部岗位；本部门有工勤岗的可以辞退原合同工、临时工，司机转上工勤岗；本部门有基层企事业单位的可以分流安置；可以停薪留职，留职期间工龄连续计算，有关福利待遇不变，可以提前退休，待遇比照干部政策兑现，年龄可以放宽到48周岁；可以买断工龄，年度工龄补偿金按三个月的基本工资总额计算；市直机关成立小型出租汽车公司，可安置部分司机。同时，还出台了其他一些优惠政策，如：下岗司机优先购车，凡下岗自谋生计的司机购车价格优惠20%，同时还减免有关税费2年等等。这样车改中涉及的216名司机都得到了妥善安置。

同时，对13个非车改单位的公务用车根据各单位编制职数、职能完成了定编，给定编内车辆和个人自有车辆发放了准用证，定编外的车辆一律上交国资局。

自1998年以来，已有59个部门实行车改，涉及1522人、402台车。据大庆市财政部门测算，改前402辆车全年费用为1627万元（含216名司机人头费），改后全部费用为887万元，直接节支740万元；上交70台车辆和买断226台车辆变现收益1142万元。当年不再购置新车可节约3300万元和财政不再安排大修节约经费200万元，以

上4项共可节约5382万多元。59个单位车改后留下的106台车，由于加强管理，按同口径计算，每年维修、油料等方面共计节约资金210万元，平均每台车节约1.8万元。车改使人们思想观念发生很大变化，大多数领导干部和职工以及全社会对市直机关的车改认识提高，要求车改的单位越来越多。同时，也在很大程度上克服了以车谋私的一些问题，加强了机关干部的廉政建设和遏制了不正之风。

大庆市是车改比较成功的地区，但也存在一些问题。一是双轨制。大庆市改而省级和周边地市未改；市直机关改而县区未改；一部分机关部门改但还有公、检、法、司和水利局等部门未改；大部分人员进行了车改，仍有少数领导同志未改；虽然进行了车改，但各单位还等地保留了公务用车。双轨制的广泛存在，不利于新机制的稳定形成，也容易产生新的不正之风，使监督部门防不胜防，查不胜查。例如，市直机关进行了车改而所属县区未改，那么，市直机关的人去县区，县区就会派车来接，这样市直机关就把成本转嫁给了县区。而像档案局这样的“清水衙门”，在需要公务车时难以得到支持。再如，上级领导来检查工作、兄弟城市来人参观访问，接待用车怎么解决？这些都需要探索可行的配套措施。调查发现，双轨制给人的感觉是“车改无尽头”，煮成夹生饭。二是有些领导干部存在既拿钱又坐车的问题。目前大部分领导干部按照市里的要求，上缴了50%的交通费，但同时可以享用本部门保留的公务用车，特别是一些单位的公车几乎又成了主

要领导的专车。三是交通补贴额度的确定仍是个敏感问题。处级干部的月交通补贴达到1500元,比许多职工的工资还要高。这难免让人感觉交通补贴有变相福利之嫌。但是,交通补贴低了确实又难以使改革顺利进行。在补贴由以前的“暗补”转为货币化的“明补”过程中,补贴额的确定不好把握,易造成心态的不平衡。另外,同一标准下不同岗位的人员“有肥有瘦”,有的不够用,有的“干留”。此外,无自筹能力的单位,保有车辆又确实要更新时,资金无法解决;调研员、助理调研员的交通费也需要确定。

部分国家公车使用和管理的一些经验

法国实行公务车严格预算管理与对公职人员交通补贴并举。1991年10月,法国颁布新的有关公务用车的政府令,对公务用车购置及其更换都实行预算管理。购车预算由政府各部委和国有企事业单位在制定各自的年度预算时提出,由“国有汽车购置委员会”预审,并由代表国家的“国家购置集团联合会”统一从市场上购买,然后转卖给使用单位。各单位从市场上包车,必须得到预算主管部门的批准。政府只给部长、部长级代表和国务秘书配置固定的专车和专职司机。司长以上高级公务员配置专用公务用车,但不配专职司机,由用车人在执行公务时自己驾驶。普通公务员不配公务用车,但可以凭出差证明使用公务用车。公务结束后,公务员开公车返回办公地点,再开私家车回家。政府规定个人使用的公务用车发动机排量不得超过1.4升,一切超标要求都需向政府总理提出。设立车辆使用记录册,并对公务用车使用特殊车牌照,来限制公车私用。同时,政府规定,国家机关公务员和国有企事业单位职工享受交通补贴。乘坐公交车辆(地铁和公共汽车)上下班的公务员和职工,从住地到工作地的交通费由单位和个人各自负担一半。开私家车上下班的公务员和职工,按每月22个工作日、每日在住地和工作

地之间往返一次的公里数计算报销汽油费并发给一定数额的车辆保养费。

新加坡严格实行“公车公用”制度。对于一定级别以上的公务员给予一次性购车补贴和发放汽车消费补贴,对于普通公务员只给予交通补贴,一并计入工资。只给总统、总理和资政三人配备专车和司机,供他们上下班及公私出行使用;其他高级官员包括副总理、部长上下班均用私车,外出参加公务活动才乘坐政府配备的专车,由政府雇用的司机接送。国家用于接待高级代表团的礼宾车队也采用临时租用办法。

瑞典为遏制公车私用,运用电脑技术手段。几年前瑞典财政部请来电子电脑专家,设计了一套由电脑控制的“公务汽车监控系统”,即在每辆公车上安装了带双按钮的计程器和代码发射器,一个按钮上刻着“公务”,另一个按钮上刻着“私车”。任何人用车时,必须先按下两个按钮中的一个,车才能启动。按钮按下后,代码器就将该车的特定代码发往监控卫星,卫星再把代表及汽车所在的方位转向中央监控台。如果中央监控人员发现按下“公务”按钮的汽车驶向别墅区、钓鱼区、百货区、菜市场或娱乐场所时,便用无线电话询问开车者“为何用公车办私事?”如此一来,私用公车者便无机可乘。每隔一段时间,监控人员就会将收到的资料进行核实,据此对开公车办私事者收费或罚款。这一办法有效地遏制了公车私用现象。

博茨瓦纳公务车有“特别待遇”。在博茨瓦纳繁忙的公路上,民用挂的是白底或黄底黑字车牌,而公车则挂红底白字车牌。每逢星期六、星期日,公路上只有民用车行驶,见不到公车行驶,因为博政府严格执行只准在工作时间因公务需要才能使用公车的规定。另外,政府所设的公车加油站,加的汽油也与众不同,呈粉红色。一到星期六、日,这种加油站都休息,不给公车加油。因此,在博茨瓦纳,也有人把公车叫做廉政车。

对我国公车改革的几点认识

公车改革在我国虽然难度很大,但从中长期来看,势在必行。可以逐步扩大试点,鼓励各地推进车改。从已有的各地试点来看,虽然存在着不同的问题,但总体来说取得了一些初步成效,财政资金得到了不同程度的节约,不正之风也有所遏制。从目前的制约条件来看,中央级和大都市车改的难度最大,进一步推行可先以中小城市为侧重。

一是各地情况不同,车改要注意因地制宜。现阶段的已有经验还远不足以形成相对一律的方案设计,仍需试验摸索。由于城市大小不同,经济富裕程度不同,地方习惯、传统观念不同等等,各地办法不必整齐划一。不同部门需要不同对待:对于工作性质特殊和出车任务繁重的部门,如公、检、法、农口等部门,近期主要应采取严格定编、加强管理的对策。对于一般部门则可以积极试行货币化补贴的政策。

二是可以借鉴西方国家经验,多个政策同时并用,特别应注意利用先进信息技术手段的应用,对公车加强监督。

三是对公务员交通补贴的具体数额确定,应尽量采取民主的方法和尽量客观的办法。同时,车改中需特别注意领导带头,并做好配套工作。车改最大的阻力往往来自单位的领导和司机,对车改后领导工作用车的考虑、对司机的分流安置等后续和配套工作,都要在改革中进一步探索。

四是从相当长的一段时间看,公车改革较浓厚的“双轨制”色彩将不可避免,对由此而产生的矛盾需要特别注意加以缓解。渐进改革中,双轨制问题的大体解决(任何国家都不可能彻底实行单轨制,但“专车”可缩减至很小比重),是与我国的行政与政治体制配套改革分不开的。

(作者为财政部财政科学研究所所长)

责任编辑 石化龙