

完善浙江省公车改革的思路及政策建议

张悦

(中共浙江省委党校硕士研究生)

【摘要】公车改革，由来已久。浙江省自本世纪初启动公车改革以来，历经十多年。其中，杭州、嘉兴、温州、宁波、台州等地已经实施公车改革，约占全省 11 个地级市的一半，时至 2014 年全省公车改革有望进入尾声。本文通过梳理浙江省已实施车改城市的现状，对全省车改成效及存在的问题进行调查研究，并在此基础上对如何完善浙江省公车改革提出相应的思路及政策建议。

【关键词】公车改革；公务用车制度；规范公务用车；公务出行社会化；公务交通补贴；信息公开；浙江

一、浙江省公车改革的现状

作为公车改革的先行地区，10 多年前杭州就有乡镇尝试车改。2009 年，杭州又对市级机关实行以取消所有公车的“单轨制、货币化、市场化”等为核心的车改，被称为“杭州模式”。公车改革 4 年后，杭州市用车补贴比车改前公车开支下降了 20%~30%。

2012 年~2013 年，宁波、温州、嘉兴、台州陆续推出各自的公车方案。除省管干部用车、执法执勤用车以外，所有 1400 多辆公车全部拍卖处置，并提出了“近程货币化，远程市场化”两步走的规划。温州车改也被冠以“力度最大的地方政府公车改革”，但车改后正处级官员最高补贴每月达 3100 元，创浙江之最，也被指为“变相增加官员福利”。

相对而言，宁波、嘉兴和台州公车改革显得低调，连当地媒体也鲜有报道。宁波根据车改对象的职务层级，将车贴分为 400~3000 元 10 档，部委办局正职可选择是拿补贴还是保留公车；去年 12 月台州市级机关车改后，根据职务层级将车贴分为 500~2800 元。在浙江已有 5 个车改城市中，嘉兴无疑赢得更多掌声。据了解，嘉兴做到了“单轨制”，没有给一把手特殊照顾；车贴区域覆盖嘉兴全市，车贴标准最高 2800 元。

从总体上看，历时十多年的车改在制度层面并没有太多推进，无非是“以车贴推车改”，而且货币化车改多少带有“特权赎买”的含义。现在浙江省车改最大的难题不是没有制度，而是不同地区多种车改模式并存、改与不改并存，造成不同地区、部门之间的利益失衡，以及当前车改政策中明显存在的种种问题，都将成为推动全省车改进一步前进的阻力和隐患。

二、浙江省公车改革的成效和问题

公务用车的管理和改革历年来被我国各级政府作为建立高效廉洁行政管理体制的关键举措。十多年来，自 2009 年杭州市货币化公车改革模式启动后，各地公车改革也陆续提上议程，其间取得了不菲的成效，但是存在的问题也不容忽视。

(一) 全省公车改革取得的成效

浙江大学公共管理学院教授范柏乃认为，衡量公车改革是否有实效，要看三个指标：一是能否真正解决涉及公车腐败的问

题，二是能否降低行政成本，三是能否在降低行政成本的同时保证行政效率不受影响。本文拟借用这三个指标来客观衡量浙江省公车改革的成效。

1. 公车腐败问题的解决。公车私用、公车超标、豪华装饰等广为群众所诟病的“车轮上的腐败”，是长期以来难以根治的顽疾。因此，公车改革的重点是杜绝公车使用中的腐败行为。笔者以为，关键要制定合理的公车改革方案，从源头上解决公车腐败问题。例如，2012年4月10日，温州市委、市政府下发《关于温州市市级机关公务用车制度改革的实施意见》及8个配套子文件对市级党政、人大、政协等机关以及事业单位、民主党派、群众团体和市级功能区等106家行政单位、207家事业单位进行“一刀切”改革，不论官大官小，一律取消市管干部公车。取公车而代之的是“近程货币化补贴、远程市场化租车”的改革思路。如此以来，有利于从根本上防治公车使用和管理过程中的腐败问题，从根源上消除“车轮上的腐败。”

2. 车改后行政成本分析。近年来，公车在政府采购物品中始终占据前三位，并呈逐年大幅增长趋势。资料显示，一辆公务用车每年的运行成本至少在10万元以上，加上私用，一辆车一年总费用在15~20万元左右。地方公车消费占财政支出的6%~12%之间。而随着公车 and 公务人员数量的不断增加，公车的高额开支造成国家资源的大量浪费，增加了公共财政的负担。因此，公车改革首要的目的就是减少公车数量，降低行政成本，减轻公共财政负担。例如，杭州市政府2009年5月出台了对市级机关实行以取消所有公车的“单轨制、货币化、市场化”等为核心的车改方案，3年分3批进行。除公检法系统和市政府三个驻外办事处暂不实施车改外，杭州全市87家市级机关共有800辆公车参加改革，这意味着杭州所有的市管干部不论级别高低都不再配备公车。有关部门对杭州车改前后财务开支进行比较发现，第一批车改单位公车开支比车改前下降32%，第二批车改单位公车开支也下降了30%，两年节约公务交通费用总计3442万元。

3. 车改后行政效率分析。公务用车是国家行政机关和社会团体用公款购买、用于公务活动的车辆，按机关单位干部级别和干部在编配备，其目的是为了提高办事效率，确保行政机关高效运行。浙江省各地通过公车改革，所有市管干部不论官职大小，一律取消公务用车。考虑到市直各部门要承担一定的公务接待、突发事件处置等任务，杭州车改办建立了“公共交通专项经费”制度。车改办按不超过当年涉改人员公务用车补贴总额的10%核定车改单位的公共交通专项资金，实行专款专用、定期公示，超支不补、节余不留。同时成立机关公车服务中心，主要保障车改单位大型公务活动接待、重大应急突发事件处置、重要执法公务活动、特殊机要文件专递等专项集体公务活动用车，以及为个人公务活动提供一定的用车服务。宁波、温州、嘉兴等市也采取类似的举措通过发放车贴、成立公务租车服务公司解决公务人员出行及集体公务用车问题，在降低行政成本的同时并未影响行政效率。

（二）全省公车改革存在的问题

1. 货币化模式变相增加官员福利。从浙江省目前的公车改革情况来看，大多数城市采用货币化公车改革方案。所谓货币化公车改革，即取消公务用车之后，依据公务员的行政级别向其发放交通补贴，以现金形式直接发放或将交通补贴打入交通卡、IC卡中，鼓励乘坐公共交通。在货币化公车改革中，最典型也较为成功的是杭州市公车改革。杭州市公车改革办法规定，“车改后取消市局级以下干部用车，按人按月发放车贴，一般市级机关的车贴标准为每人每月300~2600元不等”。货币化车改模式在某种程度上是通过赎买的方式降低改革的过程中的障碍，减轻了公车使用带来沉重的财政负担。但此种模式也存在“隐患”，货币化改革以补贴的形式将原有的公车费用按级别“货币化”的发放给个人，使得有些不具有配备和使用公车资格的公务员也拿到了相应的补贴，有的地方车贴甚至比他们工资还要高，相当于变相地给公务员增加了福利，一定程度上扩大了贫富差距，货币化车改可能会给社会带来更多的不安定因素。

2. 公车改革带来了新的不公平。公车改革应兼顾效率与公平的统一，在保证行政效率的前提下，促进公车改革公平地进行。通过调研发现，浙江省此番车改带来了两个方面的“不公平”：一是公务员之间的不公平。车贴标准与官职挂钩，按职务级别发放车贴，没有考虑到具体工作性质，导致不同级别公务员心里不平衡。比如，将宁波根据车改对象的职务层级，将车贴分为400~3000元10档；台州根据职务层级将车贴分为500~2800元。二是不同系统之间的不公平。浙江省公车改革主要针对政

府系统，相应的政府机关公务人员理所当然能享受到公车补贴，而事业单位没有纳入车改行列，也就更没有类似补贴。因此，改革不但导致了机关、事业单位系统间的不平等，还导致同一单位不同编制人员间不平等。比如，嘉兴市某校有 3 名校长，其中 2 人是公务员编制，有 1 人是走职称。根据该市车改文件，所有纳入车改队伍的公务员每月可领取相应车贴，而走职称的那位校长不但没有补贴，使用公车权力也受到限制。这在某种程度上造成了系统间以及同单位间的不平等，极大地影响了其工作的效率以及系统间的团结。

3. 增加了财政总开支。节省财政开支，减轻财政负担是浙江省公车改革的初衷之一。其中，温州市公车改革的目标之一是比去年节约 15% 的公车费用。但是，此次车改非但没有减少公车费用，反而增加了温州市财政总开支。以温州市发改委为例说明情况，车改之前，该委及下属单位有 24 辆（其中 1 辆借用）公车，2011 年费用支出约为 133 万元。车改后，根据《温州市发改委公务用车制度改革实施方案》，该单位及下属单位发放人数 156 人，月发放总额 135000 元，年发放总金额 162 万元，人均车补 1 万多元。等于是车改后比车改前每年财政多支出近 30 万元。此次车改单位的领导和驾驶员利益受到很大影响，但是出现了新的受益群体——机关后勤文职人员，这部分人的车贴成为了总成本增加的关键因素。

三、完善浙江省公车改革的思路及政策建议

自上个世纪九十年代，我国公车改革先后在广东、浙江、江苏、北京等地试点和探索，形成了公车改革的三种模式：加强管理型改革、货币化改革和市场化改革，并在实际中取得许多宝贵的改革经验。虽然在一定程度上减少了财政支出，降低了行政成本，但改革效果却不乐观。直到 2013 年 11 月 25 日，中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》，取消一般公务用车，“坚持社会化、市场化方向改革公务用车制度，改革公务用车实物配给方式”，才终于明确了我国的公车改革的思路 and 方向。完善浙江省公车改革，应在客观地总结全省公车改革地区实践经验基础上，深入分析改革中出现的新情况、新问题，借鉴国外公车管理的经验。浙江省公车改革的基本思路是：坚持“单轨制、货币化、市场化”改革，遵循统一部署、分阶段实施。具体而言，应从以下几个方面完善全省公车改革。

（一）车贴发放合理化，避免成为变相福利在浙江省有的地方已经实行、有的地方准备实行的公车货币化改革模式一直难逃“新的不平等”、“变相福利”的非议。甚至有的群众指出这是一种制度性腐败或强势群体的集体性腐败。笔者认为，按照职务“一刀切”的平均主义的货币化补贴形式不仅变相提高官员收入，潜意识里固化特权意识，而且造成了新的不平的。应根据当地经济发展水平、财政承受能力和行政运行效率，改变以往按职务层级发放公车补贴的办法，转为按照公务员工作类别、工作地点、出差频率及时间来确定补贴发放的标准。同时，鉴于我国公务员收入已经超出其他职业收入平均水平，进一步拉大了居民之间的收入差距。

（二）完善公车改革的权力机关监督机制，同时保障公众知情权

宪法规定，我国实行代议民主制。因此，人民代表大会制度在我国发挥着不可替代的作用，有权力对党政机关及事业单位浪费国家资源的行为进行监督，有权要求节省财政支出、采取降低行政成本的措施。全省在制定公车改革方案时，一是要认识到改革的目的并不是削减政府的既得利益，而是要在改革中提高政府绩效、缩减开支以及改善政府形象；二是车改方案应经过相关部门和党委、政府讨论通过后，通过当地人大常委会审议，并接受当地人大监督；三是通过正常渠道向全社会公开公车改革方案，在做出决策前，应当采取听证会等形式，积极听取群众意见，自觉将整个车改将置于民意的公开监督之下。

（三）车改是一个动态过程，应坚持循序渐进的原则

公车改革是一项长期而艰巨的任务。其中，不管是领导者根深蒂固的特权观念的转变、车改相关政策的制定、模式的选择及实施都是一个动态过程。因此，公车改革要采取稳步推进的方式，循序渐进的办事风格。例如，杭州市的车改分三批进行，在改革过程中不断进行实地调研和经验总结，及时发现和解决该阶段车改中存在的各类矛盾及问题，减少改革的阻力，进一步

巩固本阶段车改的社会经济效益、完善下阶段车改政策。在浙江省公车改革过程中，现有车辆的拍卖、公车司机的分流和再就业、租车服务的市场化等目标的实现都需要一个过程，不能急功近利、朝令夕改，以免造成车改中政策反复。

（四）因地制宜地制定车改方案，同时保障效率与公平统一

中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》已经完成了我国车改的顶层设计，该条例要求各地在国家给定的时间及改革路线图中，根据该地区经济发展状况，因地制宜地制定出符合当地实情的车改政策，同时兼顾一个“效率与公平”。在效率与公平之中，要在保证效率的前提下促进公平。因此，在完善浙江省公车改革过程中既要满足政府部门对公车的需求，提高政府机关的行政效率；又要保证车改的公平性原则——同一部门公务员之间根据具体的工作性质确定补贴标准，补贴的高低档之间差距尽量缩小；同一地区的各级党政机关和企事业单位的车改方案应同时设计、同步实施，并将车改后的保留用车纳入统一监管体系，体现公平性原则。

（五）加强对车改的领导，广泛听取意见

由于浙江各地的车改是各搞一套，导致改革方案和进度差异很大，这主要是缺乏统一的领导。国务院关于落实 2014 年《政府工作报告》重点工作部门分工的意见提出，启动公务用车制度改革，由发改委牵头，国管局、财政部、中央编办、人力资源社会保障部、审计署等负责。浙江要参照中央的要求，成立领导机构，广泛听取意见，统筹推进全省车改工作。