

江苏车改试水20年 成功与争议

新一轮的公车改革正在实施,中央“三条红线”的划定,彰显出决策者坚定的决心。实际上,中国从未放弃过解决“车轮上的腐败”,并曾经为此进行过无数次试验。大概从20多年前开始,江苏省就开始酝酿公车改革,2002年,江苏省各地陆续开始了符合当地情况的公车改革。

由于江苏各地经济发展不平衡,各地发起的车改模式也不尽相同。不过,发生在苏南、苏北和苏中的每一次车改试水,都为2015年公车改革提供了实践经验、理论营养或者前车之鉴。

现代快报记者 顾元森 何洁 季金晶 贾磊

早在上个世纪90年代,江苏省的公务用车改革已经起步。后来,有学者分析,这一次改革是自下而上的,一般由乡镇基层到县以上机关。苏、锡、常、宁四市乡镇最先全部完成改革。如今看来,这一次的车改有三种模式:货币化改革,即按月按人发放公务交通补贴;租赁式改革,即从社会上租车,按一定价位买断所租车辆的年使用权;包干式改革,即设立专门账户,以乘车券或票的方式发放。其中以货币化改革最为常见,曾占实施车改乡镇的七成多。鉴于经济发展水平南北差距大,改革一直分类进行——苏中一些地区在苏南后实行车改,苏北不少地区则没有改革。

淮安楚州 租用社会车辆 向市场购买服务

模式

2002年,淮安楚州区在江苏率先进行了公车改革的市场化探索,把当地公车出售给个人,“公车”变为“私车”,政府与购买者签订合同,按年租用车辆。同时,所租用的车辆只能为乡镇公务服务,不得经营其他业务。公务人员用车时需填写派车单,写明用车事由、起止地点、行驶里程,经分管领导批准,驾驶员凭派车单方可出车。

“从2003年开始淮安市淮安区(当时称楚州区)的乡镇单位就不再掏钱购车养车了,因为2002年底淮安区针对全区内的27个乡镇46辆公车进行了改革。”一位知情人说。

而在相关部门当年的一份公务用车改革材料中,现代快报记者看到,在改革过程中,驾驶员由所在单位负责安置,公务用车则采取公开竞标的方式,通过竞标不仅使买车人成为车辆所有者,同时也成为车辆的出租人。车辆专门服务于租车单位,不得从事其他经营活动。政府则对车辆进行返租,租车单位承担租金外还要承担因公务派车所发生的汽油费、过桥费、过路费、停车费以及驾驶员出车在外地的食宿费。这也就是说,将淮安区各个乡镇的公车出售给个人,明晰车辆产权归私人所有;政府与购买者签订合同,政府按年购买车辆的使用权。

乡镇的公务人员执行公务用车时采取派车单制,由乘车人填写派车单,写明用车事由、起止地点、行驶里程,经分管领导批准,驾驶员凭派车单方可出车。现在,我们乡镇还是在租车,租金一年在5万元左右,但是不承担驾驶员的工资,也不需要我们自己养车。”淮安区某乡镇一名公务人员表示,一般一个乡镇租一到两辆车,在保证乡镇干部的用车基础上,供其他公务人员使用。“我们用车是到办公室填单子,单子里要写明公务事由,用车距离等信息。要是书记镇长不用车,就拿着领导签字后的单子去找租车的驾驶员。”遇上租用的车辆因公务派出的情况,公务人员则需要到外面进行租车。在油费结算方面,乡镇根据租车的行驶里程提供油卡,每张油卡跟所租车辆的号牌号进行挂钩,防止驾驶员多报油费。

车改之初,当地官员就曾表示,对淮安区淮安区这样经济欠发达地区,采取“货币化”的公车改革方式,政府财力难以承受,同时,领导干部车改后交通补贴金额较高,一些干部补贴甚至超

过了本人基本工资,这样的方式,在经济不发达地区,群众也难以理解和接受。而采取明晰“两权”方式对公车进行改革后,不涉及到现金货币,但确实从源头上堵住了公车使用过程中可能产生腐败的漏洞。

据悉,该试点目前已经实行十多年,对乡镇租车的监管也由纪委部门转变到财政、公安、审计等部门联合监管。

从当年的公务用车改革材料中,可以看到当年的公车改革范畴是准备从乡镇扩展到县直党政机关、企事业单位的。但是,记者了解到,目前这种“反租倒包”的模式仅在淮安区的乡镇实施,区直党政机关仍配备公车及驾驶员人员。

根据淮安市政府网站信息,2012年底,淮安市市公车及主城区760户事业单位公务用车进行清查。

为了加强对这些公务用车的管理,清查后的第二年淮安市就正式出台并实施公务用车“四统一”管理办法,从保险、加油、维修、处置等四个环节入手,在制度上降低公车经费,给公车方向盘套上“笼头”。

根据当年财政部门统计,实施“四统一”公开招标,通过竞争性谈判、询价、资格准入等方式,确定公务用车保险、加油、维修、处置供应服务商,以集中采购的形式为政府节省了很多费用。公务用车保险费比市场价格下降了30%,汽油价格比市场价格下降了2.5%—3%,汽车材料进销差价率比市场价格下降了13.5%,资产评估收费比市场价格下降了66%,拍卖收费比市场价格下降了60%。



深圳首批公车拍卖时吸引了很多市民前来挑车 CFP供图



公车拍卖现场竞价不停,不久之后,这样的场景也会出现在江苏 CFP供图

苏州常熟 高额补贴下的 车改能否持续

模式

2004年,苏州常熟开始实行公务用车货币化改革,当地实行货币定额包干制,货币定额包干费与公务员实际担任的工作职务挂钩,随领导干部职务和公务员岗位的变动而调整。购买私车的以现金按月按标准发放,一类正职(局长)购买私车的每月发放补贴2800元,二类正职2700元,三类正职2600元。对不购买私车者,在标准范围内按实报销,节约部分按年计算奖励30%,超支自负。

早在2004年,孙宇航就告别了免费享用公车的日子,这位时任当地某局副科级干部的官员,不得不跟一堆年轻人挤在一起学车。后来,他买了一辆桑塔纳,开了5年才换成现在的奥迪。

公开资料显示,当时,常熟市下辖的乡镇机关有公车206辆,全年支出费用1954万多元(包括驾驶员报酬、车辆折旧费);市级部门共有公车279辆(检法除外),部门预算确定的交通经费达1762万元(不含有驾驶员报酬);村级共有公车87辆,年均支出170多万元。根据测算,按照上述标准发放交通补贴,每年可节约交通费用合计1550多万元。

如今,孙宇航早就习惯了开车上班,就算是奥迪,在经济发达的常熟,也不显眼。不过,如今他的补贴虽然已经上涨到了每月2800元,养车的费用却比以前高多了。

“以前不堵车,油价也便宜,停车随便停,现在,油费、保险、停车费,一个月至少花1500元,多的时候,3000元也有可能。”孙宇航说。实际上,江苏其他地区——尤其是经济发达的苏南地区,在进行公车改革试验时,都采取了货币化的手段,而在如张家港市、昆山市、太仓市等市区县,以往的车补也与常熟差不多。

有的学者将这种车改模式称作“苏南模式”,不过,对于这种模式的成功,学界一直存在争议。比如,这种高额补贴的方式能运行多长时间,在经济欠发达地区如何复制等等。

“现在他每天都是自己开车上下班,他们局长同样也是开自己的私家车。”“我现在每月车贴是1800多元,我们街道主任、书记每月车贴在2500元左右。”江宁某街道副处级干部申磊告诉记者,10年前街道完成车改后,街道便没有领导专车了,街道主任、书记在车改前坐公车,但车改后都是领车贴,没有公车可坐。街道的各级干部到区里开会、下乡办事等,一般是开自己的私家车。

南京区县 公车集中拍卖 发放现金补贴

模式

南京的公车改革早在2004年就开始了,当时筹备成立公车改革领导小组。2005年4月,从一些涉农街道开始,街道的公车集中起来向社会拍卖,而街道的公务人员按活动频率计发现金补贴,出门办事的交通工具自行解决。2006年,区县开始公车改革,市级机关没有改。2007年,南京所有区县完成公车改革。

“我们区县一级早就实行公车改革了,单位一辆公车都没有了。”南京江北一区级机关副处长李大明说,现在他每天都是自己开车上下班,他们局长同样也是开自己的私家车。

根据媒体报道,当时参与车改的12个区县(县)中,有11个区县采用货币化改革模式,只有1个县采用核定费用、租车使用的模式。所谓货币化改革就是单位不再配备公车,而是按职位高低、距离远近、工作量大小给公务员核发汽车补贴,按月发放。南京市建邺区2004年共支出公务交通费用354万元,车改后,一年需要发放货币补贴227万元,减少支出127万元,下降36%。南京市纪委当年也曾经做过一个统计:车改单位以往一年实际支出车辆总费用约6000万元,车改后一年总费用为4242万元,降低了29%。

根据当时的核算标准,一般乡镇党政正职(如乡镇党委书记和乡镇长等)可获得每月1850元左右的车补,副职1500元左右,一般办事

员最低每月补贴80元。最终,南京各区县(县)乡党政一把手的车补,大致在每月1600元到2000元之间。

“现在每月车贴是1800多元,我们街道主任、书记每月车贴在2500元左右。”江宁某街道副处级干部申磊告诉记者,10年前街道完成车改后,街道便没有领导专车了,街道主任、书记在车改前坐公车,但车改后都是领车贴,没有公车可坐。街道的各级干部到区里开会、下乡办事等,一般是开自己的私家车。

鼓楼区某局长杨峻告诉记者,他所在的局是正处级单位,10年前进行公车改革,车改后单位一辆公车也没有了,局长都没有公车可坐。

记者了解到,南京市市级机关新一轮的公车改革已经开始启动,按照国家公车改革的时间要求,今年年底前公车改革就要完成,也就是说,再有一个多月的时间,无论是区县,还是市级机关,都将按照国家要求完成公车改革。



公车封存,等待被拍卖 CFP供图

心向光明,道路曲折 改革从来如此

之前,江苏各地的公车改革效果立竿见影,东台、昆山、仪征、淮安楚州区车改后,节约用车费普遍在30%以上,无锡实施乡镇车改后立即节省车辆费用2500多万元。但问题也随之而来,少数领导干部为节省补贴而干脆少下基层,个别地方还出现过车改补贴标准畸高、经济落后地区推进难度大、重大活动用车难保障等问题。

“此前江苏有47个县(市、区)进行了公务用车改革,都是自己在探索,实事求是说还不够完善。”在去年年底省政府的新闻发布会上,江苏省机关事务管理局相关负责人说,像包括应该保留哪些公务用车,补贴标准应该放在什么档次等都需要完善。同时他表示,按照中央要求,已经车改的地区和部门,必须按照这次的公务用车改革的方案进行规范。

在改革之初的2003年和2004年,无数媒体、学者与官员都曾经探讨过当年车改的成功与不足。

“之前发的车贴,对有的人来说是福利,对有的人来说,可能还得自己贴。”南京公务员李磊说,他曾经匿名在

网上发帖来抱怨之前的车改,“现在有人说,没有公车,公务员会懒政,但并非所有人都是这样的。”李磊说,“我们局里是经常要下去跑的,以前有过公车,大家都愿意下去,没有公车后,一些快退休的干部就不想动了,打电话就把事办了,而一些年轻人必须得下去跑,他们拿的车贴又是最少的,一个月下来,往往还得自己贴钱。”

一些区县,则在改革之初就遭到了反对。有媒体报道,苏南某县在车改一开始,遭到了大多数公务员反对,理由是补贴过低,后来,当地不得不提高了补贴标准,以获得公务员群体的支持。

有专家认为,苏州区县车改之所以坚持至今,一个关键原因就是上述补贴标准被多数官员所接受。

一篇2007年的硕士论文中,专门对常熟市公务用车货币化改革进行研究。作者在论文中计算:假设某副镇长购买一辆15万元的私车,按照使用15年报废计算,每年折旧费是1万元,加上每年的保险费、养路费、修理费、保养费、停车费、过桥过路费、用于公务活动的燃料费等1.6万元左右,

合计大约2.6万元,即每月补贴2200元比较合适。

论文还指出,将车辆每年的保险费、养路费、修理费、保养费、折旧费等全部计算在交通补贴内,而实际上车辆并不完全用于公务,产生的费用不应全由财政承担。

针对车改效果,论文指出,对常熟市200名参加车改公务员的抽样调查显示:85%的公务员认为车改便于工作和生活,增加了出行率;12%的公务员认为,车改对出行造成了一定影响;3%的公务员认为,车改对出行造成了很大影响。

对常熟市100名市民的抽样调查显示,68%的市民认为车改是成功的,其中认为促进廉政建设的50%,节约成本的是13%,其他原因5%;32%的市民认为车改是失败的,认为失败原因是没能节约成本的占18%,认为失败原因是不能根治腐败的占11%,其他原因3%。

如今,新一轮的公车改革正在以不容置疑的态度在江苏省推行,但可以预见,就跟之前的每一次改革一样,赞扬与反对、支持和争议,必将如影随形。

「一次车改」前夜 有人争议,有人雀跃

新一轮的车改是一次全国性的改革,越来越多的人意识到,这次车改中,不一定是公务员,其实每一个人都是利益相关者。尽管相关的细则仍未出台,但2015年车改已然像一颗刚落水的巨石,搅乱了池一滩水。每月可拿到1040元的车贴,由于他主要工作范围在老城区,这个车贴大致可以满足他的交通支出。

许大伟说,他们局有编制者有70多人,但副局级以上者有11人,从局长到副局长、巡视员等,这11个人都有公车。其实按规定,这里面大多数人都不能有专车的,名义上,副局长、巡视员等没有专车,但实际上他们坐的车就是专车,而且配有驾驶员。在领导们坐专车方面,各家单位可谓各显其能,有的是有关部门申请配车,有的因为按规定不能配专车,就从其他渠道,比如从下属单位借车,实际上借来的车子成了领导的专车。车子的支出费用还要从下属单位走账,对此下属单位很有意见,但也没有办法。”名义上他们的车是单位的公车,其他人如果有事,也可以坐,但副局长的车,谁能动用?别说副局长了,驾驶员也不干呢!”

许大伟说,这11辆车每年的支出是一笔不小的费用,一个驾驶员一年的工资支出在8万元左右,加上车子油耗、保养、修理、折旧等费用,一年一辆车按3万元算,花在11辆公车上的人员及车辆相关支出在120多万元。按照此次公车改革的要求,只有正局级可以保留专车,副局级以下不能有专车。目前这11辆车中,只有局长的车子保留,其余的车辆目前都已经不开了。“这些车子下一步应该会交给有关部门处理,我不太清楚驾驶员如

何安置,签劳动合同的驾驶员可能要解聘,有编制的驾驶员可能会转岗。”

许大伟告诉记者,这一轮公车改革,对于普通公务员应该是好事,因为普通公务员坐公车的机会相对较少,车改后每月可拿几百元车贴,肯定是欢迎的。不过对于有些副局级、处级干部来说,由于车改触及到了他们的切身利益,他们可能会有想法。以前天天接车送,车改后变成开车、坐地铁公交,这种变化他们能适应吗?许大伟不担心地说,车改后,有的领导外出办事、跑基层可能会减少,因为交通要自己解决。不过许大伟表示,对于这一轮公车改革,特别是对于副局级等干部的规定,他是支持的,“让公车真正姓公,还公车本来的用途”。

实际上,本次改革的利益相关者并非只是公务人员,越来越多的开始关注这件事。昨天有这样一条新闻,《公车改革催生汽车租赁服务需求》:一位朋友,打定了主意要去参加未来不远的公车拍卖会淘个宝;而另一个驾校的朋友说,他们正打算增加VIP班的数量,“肯定有很多官员想学车,他们怎么可能愿意跟别人挤在一起学车呢。”

南京人老卢则是另一个关注公车改革的人——他是一名职业爆料人,性子较真,曾经拍过很多公车私用的照片。“改革归改革,还得有人监督,还好,时代不一样了。”卢老师说,这次的公车改革中,他希望公车能有更多的明显标志,让全民监督,彻底断了公车私用的根源,“我两条新闻也没关系。”老卢认真地说。

(文中公务员均为化名)