

【交通运输经济与管理】

# 公车改革对私人轿车拥有和使用的影响

石琼<sup>1</sup>, 吴群琪<sup>2</sup>

(1. 交通部科学研究院, 北京 100029; 2. 长安大学经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

**摘要:** 鉴于公车消费产生的公共资源浪费、效率低下等弊病, 从中国公车改革背景入手, 通过对国外公务用车制度的介绍和对中国正在进行的公车改革的分析, 从消费经济和城市交通两个方面对公车改革给私人轿车拥有和使用的影响进行剖析, 并通过案例分析将公车改革对私人轿车数量的影响量化, 进而由此得出结论, 公车改革将激发私人轿车的拥有和使用, 同时给城市交通带来新的压力。

**关键词:** 交通运输工程; 交通运输规划与管理; 公车改革; 私人轿车拥有和使用; 消费经济; 城市交通  
**中图分类号:** F416.471 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2007)01-0017-03

## Impact analyses of government car reform on private car possession and uses

SHI Qiong<sup>1</sup>, WU Qun-qi<sup>2</sup>

(1 China Academy of Transportation Science of Communication, Beijing 100029, China;

2 School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** Starting with background of government car reform, the paper introduces the government car system abroad to the government car reform in China, and analyzes the impact of government car reform on private car possession and uses from economics and urban traffic aspects. Through quantatitine analysis of the impact, the paper, at cast draws a conclusion that government car reform will inspire the pessionion and uses of private car, but it will produce, at the same time, new pressure on urban traffic.

**Key words:** traffic and transportation engineering; planning and managing of transportation; government car reform; possession and uses of private car; consumption economics; urban traffic

## 0 引言

公车消费在世界各国都是一种普遍而正常的现象, 但在中国由于种种原因, 公车消费中存在大量公共资源浪费, 使用效率低下等弊病, 因此公众对公车改革的呼声越来越高。目前学术界对于此项研究主要集中于如何通过改革消除公车使用中的负面影响, 且已在部分地区进行尝试, 而对于公车改革后给经济社会带来的影响和变化相对研究甚少。

鉴于此, 本文从公车改革对私人轿车的拥有和使用产生的影响进行剖析论证。

## 1 公车改革的背景

公车又称为“官车”, 1984年以前, 国家对干部配车、用车有严格规定, 而且对于各级别适用轿车的档次也作了具体限制, 但自1984年这种规定的取消, 中国公车数量随之急剧增加。1985年, 全国进口轿车、小客车达到20万辆, 大于前30年的总和; 1998年, 全国新增公车达82万辆, 购车金额超过1000亿元; 1992年~2000年期间, 全国新增公务用车达260万辆, 耗资约4800亿元<sup>[1]</sup>。

除了车辆购置费用, 公车的使用成本也高的惊

人。调查显示,一辆公车每年的运行成本至少在 6 万元以上,有的甚至超过 10 万元<sup>[2]</sup>,公车每万里使用成本高出社会车辆 5~10 倍,而使用效率仅为社会车辆的 20%。在职务消费中,车辆消费占单位行政经费的 90%左右,占到全部国家财政支出的 38%<sup>[3]</sup>。而相比之下,国家财政支出中用于城市公交补贴的比例则少得可怜。

如果所有的公车出行都是公事公办,上述所有花费无可厚非,但实际上公车私用现象在中国极为普遍。公车消费不仅造成资源浪费,而且也给地方和国家财政背上了沉重的包袱,因此,借公车改革提高公共资源效率、减轻财政重负非常必要。

## 2 国外公务用车制度

因公务需要用车是正常而普遍的事,但对于公务用车世界上不同国家的处理方法亦不相同,具体情况见表 1。

表 1 国外公务用车制度

公务用车制度	典型国家	具体内容
严格控制车辆配置	日本	政府各部门内部用车分为两类:即专用车和公用车。前者供正局级以上领导执行公务时使用,上下班一般只接送至车站,然后乘坐公共交通工具。后者是副局级以下的公务员因公外出时申请使用的车辆,其使用规定很严格,一般为办事机关距离较远、需要携带资料,或乘坐公交工具不方便 <sup>[4]</sup> 。
对一般公务人员实行交通补贴	印度	对于无资格使用政府公车的一般官员政府每月给予一定的交通补贴。补贴数额根据其级别而定,交通补贴在每月的工资里一并发放。
因私用车实行收费	德国	德国各主管单位对因私用车都有明确的收费规定,且为节省支出,都尽量减少公车数量,柏林市每年在公务用车方面的开支仅为 65 万马克。
资助公务人员买车	南非	南非政府为公务员购车提供了高额补贴,具有一定工龄和职务的政府公务人员,基本上都有一辆可供自己支配的汽车。

## 3 国内部分城市公车改革情况

早在 20 世纪 90 年代中后期,社会上就纷纷呼吁对公车消费进行改革,并提出了 3 种改革模式。

### 3.1 公车管理规范化

通过创新和健全制度,加强监督管理来安排和

控制公车使用,提高公车使用效率,堵塞公车使用过程中的漏洞。该模式针对性强,负面影响小,本来应该是解决当前公务用车中诸多问题的首选之策。但实际操作起来难度较大,许多地方(单位)改革管理制度能不能取得预期的成效,取决于该地区(单位)主要领导的觉悟。

### 3.2 公车服务市场化

综合级别、职务和工作性质来核定所有公务人员用车额度,据此确定用车指标或交通补助,实行经费包干;对公车则由无偿使用改为有偿使用,实行市场化运作。该模式使公车真正与公务挂钩,与自身利益挂钩,应该说可以从根本上解决当前公务用车中存在的诸多弊端。但它也存在明显不足,即难以给每一个公务人员核定公平合理的用车额度,有可能会给工作带来负面影响。

### 3.3 公车分配货币化

通过公开拍卖、折价处理等方式取消公车,给公务人员发放数额不等的交通补助,并采取一定措施鼓励领导干部个人买车,实行“私车公用”或“公私两用”。这是当今世界许多发达国家通行的模式,也是至今为止国内公务用车制度各种改革措施中最为彻底的办法。这种模式实施的难点主要在于现有驾驶人员和车辆的处理以及货币化改革方案的编制。此外,财政和社会的承受力也是货币化改革必须充分考虑的问题。

2004 年,上海、广东、江苏、湖北、江西、黑龙江、辽宁等 14 个省(区、市)以及国家审计署、国家宗教局等 4 个中央国家机关进行了公车改革试点,改革的方式为公车货币化,即按照职务、岗位对公车改革单位的工作人员发放交通补贴,交通补贴数额各地有所不同。威海市的交通补贴按级别领取从每月 200 元至 2 400 元不等;无锡市的交通补贴按职务依次递增,但最高一般不超过 2 500 元<sup>[5]</sup>;南京市取消所有公车,给公务人员发放 200~1 000 元数额不等的交通补助,并鼓励有条件的公务人员个人买车,变公车私用为私车公用<sup>[5]</sup>;深圳市某单位一次性给 55 名公车改革对象每人发购车补贴 10 万元,明确 8 年内个人享有使用权,产权依然归单位所有,8 年后产权归个人,单位不再负担任何费用。后来该单位又规定单位负担的车辆保险费减少 50%。

## 4 公车改革对私人轿车拥有和使用的影 响

从某种程度上讲,增加交通补助实际上使公车改革对象的收入增加。按照西方经济学中需求收入

弹性理论的观点, 收入增加将使不同收入层次的人购买的商品种类发生改变。对于中等以上收入群体而言, 收入的增加将会使他们将更多的钱花在那些不是为了生存所必需的商品上。例如, 虽然他们可能会用一部分增加的收入购买更好的食品和其他生活必需品, 但是他会将更多的钱用于私人轿车、度假休闲等方面。私人轿车就是这类非生活必需品的典型代表, 它的收入弹性大于 1, 见表 2, 这就意味着收入增加后, 用于它的消费支出的增长率要高于收入的增长率<sup>[6]</sup>。

表 2 部分消费品的需求收入弹性

有弹性(长期)		无弹性(长期)	
电影	3 41	汽车修理	0 90
药物	3 04	烟草产品	0 86
自有住房	2 45	瓷器、玻璃制品和容器	0 77
非耐用玩具	2 01	修鞋	0 72
电力	1 94	酒类饮料	0 62
餐馆用餐	1 61	水	0 59
短途公共汽车和火车	1 38	家具	0 53
汽油和石油	1 36	服装	0 51
汽车保险	1 26		
医生的服务	1 15		
购买汽车	1 07		

首先, 在中国大城市, 实行公车改革的对象——公务人员的货币收入虽然仅处于中等水平, 但不可否认的是公务人员的福利要远远好于大多数其他职业, 如果将这些福利折算成货币, 数量将非常可观; 其次, 通常情况下公务轿车仅为三四个人服务, 实行公车改革后, 公务人员或者选择使用其他交通工具或者自己买车, 而私人轿车只能自己使用, 同时公务轿车的车日行程通常在 100~200 km 之间, 而私人轿车一般在 30~60 km 之间, 可见, 服务人数和行驶里程都比公务车有较大幅度的下降。这就意味着, 要满足同样的使用要求, 私人轿车的数量将会大大增加; 第三, 公务人员的职务越高, 因公需要外出办事的机会就更多, 车对他们来说也就越必要, 而且由于职务通常与收入呈正相关关系, 较好的收入条件和办公出行需要将使得较高职务的公务人员成为公车改革后最先购车的人群; 第四, 是不可小觑的购车产生的“带动消费”作用。随着公车改革的深入, 在已有轿车和准备购车的公务人员带动影响下, 将会有更多的一般公务人员加入购车行列。成都市一个调查机构曾以某政府部门的 100 名公务人员为例, 调查消费的带动作用, 调查

发现, 这 100 人购买了汽车后不到 1 个月, 他们身边的同事或朋友有 30 人左右也购买了汽车, 并且买车的原因大多数都是因为受同事或朋友的影响<sup>7</sup>; 第五, 习惯的影响。对于坐惯轿车出行的公务人员来说, 突然没有了公务轿车, 他们是否能够忍受挤公交汽车办公, 这是一个普遍现象, 即便是一般的人也通常会不适应。因此, 在他们的已有收入水平上进行交通补贴, 会促使他们在公车改革后的较短时间内选择购买私人轿车。

由此可见, 公车改革将激发个人、特别是原来享受公车制度的国家公务人员对于私人轿车的拥有和使用。

5 公车改革对私人轿车影响的分析

公车改革后, 必然会引发部分人对私人轿车的需求, 而具体可能新增的轿车数量可用下列公式表示

$$N = \frac{M \times \alpha}{\gamma_1} + \frac{M \times (1 - \alpha)}{\gamma_2}$$

式中:  $N$  为公车改革后新增的私人轿车数量;  $M$  为原有公车数量;  $\alpha$  为原使用公车者在公车改革后预计将购买私人轿车的百分比;  $\gamma_1$  为公车改革后购买私人轿车者对城市轿车数量的影响系数;  $\gamma_2$  为公车改革后改乘公共交通工具对城市轿车数量的影响系数<sup>8</sup>。

设  $W$  市原有公车 10 000 辆, 每辆车日行程在 80~120 km 之间, 与其他地方一样同样存在公车私用的情况, 且通常认为在公车使用中, 用于办公事的占 1/3, 领导干部及其亲属私用占 1/3, 驾驶员私用占 1/3。另据调查, 该市每辆私人轿车车日行程在 30~60 km 之间。

取消公车后, 考虑到原公车用户本身出行较多, 改由私人轿车后占公车出行的 1/3 的驾驶员私人用车不再发生, 公务出行(原 1/3)及因私出行减少 1/5(假设), 那么公车改私车后的车日行程在 $[80 - 80 \times 1/3 - 80 \times 2/3 \times 1/5, 120 - 120 \times 1/3 - 120 \times 2/3 \times 1/5]$ , 即 42~64 km 之间。若均取中间值, 公车平均车日行程 100 km, 用私车取代公车后的平均车日行程为 53 km, 则  $\gamma_1$  为 53%。

$\gamma_2$  为公车取消后用车人转向使用公共交通对城市轿车数量的影响。每辆公车车日行程在 80~120 km 之间, 而私人轿车车日行程在 30~60 km 之间, 均取中值, 一辆私人轿车对城市道路通行能力的占用仅相当于公车的 45%, 则  $\gamma_2$  为 45%。

在原城市交通流量不变的情况下, 若  $W$  城市取

(下转第 41 页)

统计中没有得到体现<sup>[10]</sup>, 本文的计算方法研究有助于中国在创建国家旅游卫星账户体系时引入旅游产业增加值和旅游业增加值这 2 个总量指标。

## 4 结 语

对旅游产业增加值和旅游业增加值的计算, 无论在中国的理论界和实践界, 都是一个新的课题, 本文虽然在理论上尝试性地给出了一个计算思路, 计算的方法和过程遵循了旅游卫星账户中关于“毛值计量”、“包价旅游净估价”、“境内旅游消费”和“整个生产过程”相联系等核算思想, 但在实际创建国家旅游卫星账户时, 会面对许多复杂的现实问题, 真正按照卫星账户框架进行旅游产业和旅游业增加值的核算, 需要先完成对旅游特征生产活动和旅游特征产品等相关概念和分类的界定工作。

### 参考文献:

[ 1 ] Stephen L , Smith J . Broadening the viewpoints of tourism measurement [ M ] . Beijing: China Statistics Press, 2004.

[ 2 ] 赵丽霞. 旅游活动与旅游卫星账户(TSA)[ J ] . 统计与预测, 2001, 20(5): 22-24.

[ 3 ] 常 莉, 康 蓉, 匡 林. 对旅游卫星账户含义和特点的深层思考[ J ] . 旅游科学, 2005, 19(4): 17-21.

[ 4 ] Enzo Paci. Measuring the economic significance of tourism[ R ] . New York: World Tourism Organization, 2002.

[ 5 ] Enzo Paci. System of tourism statistics and its links with the general statistical system[ R ] . New York: World Tourism Organization, 2002.

[ 6 ] 任科社, 张周堂. 散客旅游服务电子商务解决方案[ J ] . 长安大学学报: 社会科学版, 2005, 7(4): 28-30.

[ 7 ] 魏峰群. 旅游体验管理在旅游业经营实践中的影响[ J ] . 长安大学学报: 社会科学版, 2006, 8(3): 22-25.

[ 8 ] 联合国. 1993 年国民经济核算体系(SNA)[ Z ] . 北京: 中国统计出版社, 1995.

[ 9 ] Aysar N . Tourism satellite account : Recommended methodological framework[ Z ] . New York: United Nations Publication, 2001.

[ 10 ] 常 莉, 康 蓉, 李树民. 世界旅游组织与我国旅游统计体系的比较[ J ] . 统计研究, 2005, 22(7): 24-27.

(上接第 19 页)

消公车 10 000 辆, 其中 30% 被私车取代, 另外 70% 改为公共交通, 则该城市可新增轿车数量为

$$N=\frac{M\times\alpha}{\gamma_1}+\frac{M\times(1-\alpha)}{\gamma_2}=\frac{10\,000\times30\%}{0.53}+\frac{10\,000\times70\%}{0.45}=21\,216(\text{辆})$$

这就意味着, 公车改革一方面将大大激发人们对私人轿车的需求欲望, 另一方面也将加重城市交通的压力。

## 4 结 语

本文对目前中国正在进行的公车改革进行了多方面剖析, 并通过案例分析将公车改革对私人轿车拥有和使用的影响定量化, 最终得出结论: 公车改革一方面将大大激发人们对私人轿车的需求欲望; 另一方面也将加重城市道路交通的负担。

### 参考文献:

[ 1 ] 陈秋云, 陈望春. “入世”与中国轿车消费政策的嬗变

[ J ] . 汽车工业研究, 2003, 23(3): 10-12.

[ 2 ] 郭之纯. 新闻观察: 借公车改革之机剔除官员的特权意识[ N ] . 工人日报, 2004-07-27(3).

[ 3 ] 焦建国. 公车改革症结: 财政法制化[ N ] . 中国青年报, 2004-08-24(6).

[ 4 ] 姚 文. 公车制度存在四大问题, 中央将出台改革指导意见[ N ] . 中国青年报, 2004-07-25(4).

[ 5 ] 施记伟. 公车改革中的“南京模式”[ J ] . 金陵瞭望, 2004, 17(10): 47-52.

[ 6 ] 斯蒂格利茨. 经济学[ M ] . 北京: 中国人民大学出版社, 2000.

[ 7 ] 段 旭. 车改可能引发车市岁末井喷[ N ] . 华西都市报, 2004-12-09(10).

[ 8 ] 石 琼. 城市化模式与轿车使用空间研究[ D ] . 西安: 长安大学, 2005.

[ 9 ] 石 琼, 吴群琪. 中国私人小汽车发展的宏观政策研究[ J ] . 长安大学学报: 社会科学版, 2005, 7(4): 35-38.

[ 10 ] 王蒲生. 轿车交通批判[ M ] . 北京: 清华大学出版社, 2001.