

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920101150406

UDC _____

公共财政视角下公务用车管理问题研究

厦门大学

硕士学位论文

公共财政视角下公务用车管理问题研究

A Study on Management of Government Public
Vehicle-using under the View of Public Finance

潘菲菲

指导教师姓名: 杨方方 副教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2014 年 4 月

论文答辩日期: 2014 年 月

学位授予日期: 2014 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

潘菲菲

指导教师
杨方方
副教授

厦门大学

2014 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

近年来,关于我国政府公务用车问题社会各界讨论甚多。公务用车问题成为社会热点问题,原因是人们更多地把公务用车问题与党政机关廉政建设及公务人员的工作作风联系起来。笔者认为,公务用车问题不仅仅关系到政府的廉洁,更为现实的是关系到财政开支,乃至公共财政体制确立的问题。我国目前的财政状况:国进而民退。一方面,财政收入快速增长,财政收入从 2005 年的 3 万亿元增长到 2012 年的 11.7 万亿元;另一方面,居民收入占国民收入分配的比重却是呈下降的趋势。在这种国进民退的财政状况下,公务用车经费导致的行政成本难以控制,自然引起社会的广泛关注。我国在公务用车管理方面出台过一些制度措施,也在全国各地展开阶段性的改革探索,这些都在一定程度上起到积极的作用,但是,我国公务用车使用管理过程中产生各种矛盾没有得到彻底解决。

本文立足公共财政视角,对我国公务用车问题进行深度剖析,并提出解决公务用车问题的财政措施。第一部分是导论,梳理了相关的国内外的文献研究,阐述了研究目标、方法及本文的创新和不足。第二部分介绍公共财政理论,阐述公共财政的特征和我国公共财政进程,并着重阐述了公共财政理论对公务用车管理的启示,在这一部分中建立公共财政理论与公务用车管理之间的逻辑联系,特别值得提出的是,通过公共财政指标体系的分析,建立公务用车制度的指标评价体系。第三部分从公共财政视角分析我国公务用车管理现状。在第三部分中,首先介绍我国公务用车制度的改革进程与实施现状,接着剖析我国公务用车管理实践中存在的各种问题及成因。第四部分介绍其他国家和我国 F 省 Q 市的公务用车管理实践和经验。第五部分从整体思路到具体对策研究解决公务用车管理中存在的问题。该部分具体在理念转变、制度完善和加强监督等方面提出具体的对策建议。

关键词: 公务用车; 公共财政; 预算

ABSTRACT

In recent years, the government public vehicle-using systems in China are discussed. The government public vehicle-using systems (GPVS) problems become a hot social issue, because more people associate the GPVS problem and government construction of a clean and honest administration and public servants work style. The author thinks, the GPVS problem is not only related to the integrity of the government, the more realistic is related to fiscal expenditure, the establishment of the public finance system. Our country's current financial situation: the country is progressing but the people are retrogressing. On the one hand, fiscal revenue increases rapidly, fiscal revenue in 2012 to 11.7 trillions yuan from 3 trillions yuan in 2005; on the other hand, people income accounts for the proportion of the national income distribution showed a downward trend. In this condition, difficult to control the government public vehicle-using system funding to the administrative cost, naturally caused widespread concern in society. Our country has introduced a number of measures in the management of official vehicles, and starts reform all over the country in stage of exploration, which are to a certain extent, play a positive role, however, various contradictions of China's government public vehicle-using system management process are not completely solved.

In this paper, based on the perspective of public finance, on government public vehicle-using system problems in depth analysis, and proposes the solution of GPVS of fiscal measures. The first part is the introduction, literature review at home and abroad, expounds the research goals, methods and innovation and the deficiency of the paper. The second part introduces the theory of public finance, focuses on the character of the public finance and public finance process, elaborates the enlightenment of public finance theory to the management of official vehicles. Establishing a logical connection between the public finance theory and the management of official vehicles in this part, the most important is, through the analysis of public financial index system, establishes a set of evaluation index system of China's public transport system. The third part discusses the present situation of GPVS from the perspective of public finance. In the third part, first introduces the present situation of GPVS reform of our country and development, and then analyzes the problems and causes of our government in the management of official vehicles. The fourth part introduces public transport management practice and experience in the other countries and F province Q city in our country. The fifth part studies countermeasures to solve the existing problems in the management of official vehicles. This part concretely puts forward some specific countermeasures, which are the

transformation of idea, perfecting system and strengthen supervision etc.

Keywords: Government Public Vehicle-using System; Public Finance; Budget

厦门大学博硕士

目录

一、导论.....	1
(一) 研究背景	1
(二) 研究目标、内容和方法	5
(三) 可能的创新之处与不足	6
二、公共财政理论	7
(一) 公共财政的内涵	7
(二) 公共财政的基本特征	7
(三) 我国的公共财政进程	8
(四) 公共财政理论及对公务用车管理的启示	9
三、公共财政视角下我国公务用车管理现状分析.....	14
(一) 我国公务用车制度的改革进程与发展现状	14
(二) 公务用车管理实践中的问题及成因	17
四、公共财政理论指导下其他国家和我国 F 省 Q 市的公务用车管理 实践与经验	25
(一) 德国：公务用车配备有严格的规定，提供公务用车租赁服务	25
(二) 美国：实行公务用车统一预算和集中采购管理，严惩公车私用	25
(三) 法国：对公务用车购置实行规范化的预算管理	26
(四) 我国公务用车改革成果的实证分析—以 F 省 Q 市为例.....	26
(五) 经验总结与启示	28
五、公共财政视角下我国公务用车问题的对策建议.....	30
(一) 理念的转变	30
(二) 制度的完善	31
(三) 加强监督	35
结 语.....	37
参考文献.....	38
致 谢.....	40

CONTENTS

1. Introduction.....	1
1.1 Research Background.....	1
2.2 Research Aim, Content and Method	5
2.3 Innovation and Deficiency Possible.....	6
2. The Theory of Public Finance.....	7
2.1The Content of Public Finance	7
2.2The Basic Characteristics of Public Finance	7
2.3The Process of Public Finance in China	8
2.4Enlightenment of the Theory of Public Finance to the Management of Government Public Vehicle-using.....	9
3. Analysis of the Current Situation of China's Government Public Vehicle-using from the Perspective of Public Finance	14
3.1The Reform Process and Development Situation of China's Government Public Vehicle-using system	14
3.2 Problems and Causes of the Practice in the Management of Government Public Vehicle-using.....	17
4. The Management of Government Public Vehicle-using Practice and Experience under the Guidance of the Theory of Public Finance in other Countries and F province Q city in our country	25
4.1Germany: the Official Car with Strict Requirements and Provide Official Car Rental Service	25
4.2America: the Implementation of Unified Budget and Centralized Procurement Management of the Official Car, the Punishment for using the Official for private purposes.....	25
4.3France: the standardized budget management of the Procurement in the official cars.....	26
4.4An Empirical Analysis of China's Government Public Vehicle-using	

Reform Achievement in F province Q city as an Example.....	26
4.5The Summary of Experience and Enlightenment.....	28
5. The Countermeasures and Suggestions of China's Government	
Public Vehicle-using from the perspective of public finance	30
5.1The Transformation of Concept	30
5.2The Perfection of the systems.....	31
5.3Strengthen the Supervision	35
Conclusion	37
References	38
Acknowledgements	40

厦门大学博硕

一、导论

（一）研究背景

1. 现实要求

公务用车是指各级党政机关用于履行公务的机动车辆。公务用车主要用于办理公务、处置突发事件、机要通信等公务活动，在保障公务活动的顺利开展和提高行政机关的工作效率中起到了重要作用。但是，由于原有的公务用车在制度设计上存在着追求阶段性成果，忽视长效性机制的建立，与财政预算制度脱节，缺乏有力的制度约束和有效的奖惩机制等种种弊端，且在日常管理中同样问题重重：公车私用现象依然存在，公务用车缺乏统一调度，使用效率低下等。这些公务用车问题导致公务用车购置和运行支出有增无减，浪费现象严重，腐败问题滋生，政府公信力受到质疑，造成极其负面的社会影响。

我国公务用车配备使用管理过程中主要存在着四种问题：一、超标、超编配备公务用车。二、公务用车缺乏集中管理和统一调度，公车使用效率低下。三、一些领导干部公车私用，滋生较为严重的腐败浪费现象。四、公车的运行和维修费用居高不下。种种问题无疑导致同一个后果：提高行政成本，增加财政负担。毫无疑问，这违背了构建服务型、节约型政府的总体目标，违背了利用有限的财政资源发展社会公共事业的基本原则。

近年来，虽然财政部门围绕加强行政经费管理、降低行政成本这一目标，采取一系列措施，尤其是在压缩和控制一般性支出方面，财政部门不断细化预算编制，严格控制“三公”经费支出。例如在对中央部门2011年“三公”经费预算按照零增长政策严格控制的同时，按照2%的比例对中央部门2011年公务用车购置及运行费用作了进一步压缩。^①这些具体的措施在一定程度上控制了公务用车购置及运行经费的增长速度，但是在面临着现有公务用车运行经费基数庞大，增幅可控性较弱等问题时，现行的公务用车管理制度和财政预算制度仍然无法有效地约束公务用车使用不规范的行为。

^①中华人民共和国财政部.《中国财政基本情况.2011》[M].北京：经济科学出版社，2012：93

在总量一定的财政“蛋糕”中，如何节约行政成本，降低公务用车费用，使有限的公共财政资源更好地服务社会保障、公共卫生及公共教育等社会公共事业上，让更多人共享发展改革的成果，是摆在我们面前的一项重要研究课题。当前，我国正处于构建服务型、节约型政府的关键时期，从公共财政角度出发研究公务用车问题具有一定的现实意义。

2. 理论需要

由于公务用车问题涉及的不仅是经济层面上关于行政支出的成本收益的研究，而且还是政治意义上的政府行政管理合法化的探索。为此，我们对国内外在公务用车管理问题上的理论研究和经验借鉴成果进行梳理，进而为本文奠定较为扎实的理论基础。

(1) 国外相关研究

虽然笔者未查阅到国外文献有关于公共财政视角下公务用车管理的研究，但是笔者认为，关于公务用车管理的一些国外经验，还是值得我们学习借鉴。德国政府从联邦到州，都为一定级别的官员配备公务用车，配备公车的标准因官员级别大小而异。普通官员办理公务时，可使用单位公车，也可以乘坐出租车，公务人员在选择用车上没有受到具体的限制，但在公务用车的使用范围上有明确的限制。举个例子，在柏林的公务员通常只可在市区或附近执行公务活动时使用公车，如果到外地公务出差，就应当乘坐长途公共交通工具。政府官员上下班原则上乘坐公共交通工具，单位发放适当的交通补贴。德国实行因私用车收费制度。各个政府的主管部门在因私用车上都有明确的收费规定。还是以柏林为例，所有因私用车产生的费用都必须向使用者收费，包括汽油、维修、保养、停车等费用。德国政府明文规定不允许购买欧盟以外生产的车辆。总之，德国的公务用车管理可以概括为：配备标准详尽具体；使用范围严格限定；实行因私用车收费；发放适当交通补贴。^①

芬兰公务用车主要有三个种类。第一类是专车，在芬兰，享受固定车辆和固定司机这种专车的待遇只有总理、内务、外交、国防部长四人。第二类是公车，芬兰政府办公厅负责统筹支配安排其内阁成员的公务用车。各部办公厅主任则有三辆公务用车的支配权。第三种是工作关系车，这是由政府购置车辆，且承担汽

^①宋媛.国外公务用车管理都很“小气”[J].政府法制, 2009:17

油费、保险和维修费，由公务人员驾驶的车辆，既可执行公务也可私用。能够配备工作关系车的人首先其出发点是工作需要，同时必须具有一定职务级别。在芬兰，只要是使用公务用车，不管是哪一类，都必须实行严格的公车使用登记制度，每次必须详细记载公务用车的始发时间、行程、目的地。同时，公车使用情况也受到舆论的监督，政府部门有定期如实公布公车使用情况的义务，媒体有向政府部门查询公务用车使用情况的权利。^①

印度政府在公务用车使用上规定，配备专车的只有内阁部长、副部长、文官秘书（等同于中国的常务副部长）、辅秘（等同于中国的部长助理）和联秘（少数）（等同于中国的正局长）等以上级别的官员。联秘以下官员原则上一律不配专车，如确需公车，经批准并且办理相关的登记手续方可向有关部门临时要车，履行完公务立即归还。印度官员都必须使用国产的汽车，严格禁止使用进口车。^②

我们可以从国外公务用车管理经验中看出，这些国家使用公务用车遵循两个基本原则：一是方便工作，有利于提高工作效率；二是节省开支，不能以挥霍纳税人的金钱为代价来满足官员的个人利益。但纵观国外经验，都是在具体的公务用车日常管理过程中出台相关的制约措施和限制，并无对公务用车开支进行科学、规范地管理，形成公务用车开支“目标—过程—结果”都可控的财政管理模式的相关研究。本文尝试立足于公共财政的公共性、财政预算约束机制以及财政支出行为的规范性，对公务用车的管理目标、管理过程和管理结果进行可行性分析。

（2）国内相关研究

我国公务用车制度借鉴于前苏联。解放初期按职务级别严格控制配车，局级以上配备轿车，县团级以下配备吉普车，配备专车的领导干部级别必须是正部级和65岁以上常务副部级。1984年，由于取消了只有高级领导干部才能配备公务用车的规定，各地政府部门放开了公车购置的限制，公务用车制度由此滋生的一系列问题也开始显露，中央为整顿制止公车配备竞相攀比不正之风，于1994年制定并出台《关于党政机关汽车配备和使用管理的规定》，首次明确对领导干部公务用车配备标准的有关具体规定。1999年，出台《关于调整党政机关汽车配

^① 胡小非. 国外公务用车管理制度扫描[J]. 台声·新视角, 2005(10):217

^② 孙晓芹. 国外是如何管理公务用车的[J]. 价格月刊, 2002(9):27

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士