

# 公务用车新能源化：进展、难题与应对策略

曾锡环, 谭 茜

深圳大学政府管理学院, 广东 深圳

收稿日期: 2023年2月23日; 录用日期: 2023年3月23日; 发布日期: 2023年3月31日

## 摘 要

国家出台相关政策,推动公务出行领域应用新能源汽车,以提升我国党政机关公务用车的新能源化程度。从现实情景观察到公务用车新能源化过程中仍面临着一系列难题,文章从创新规范标准、深化信息监管、拓宽运行渠道、推动协同发展等方面提出应对策略。

## 关键词

公务用车, 新能源汽车, 推广难题, 应对策略

# New Energy for Official Vehicles: Progress, Problems and Countermeasures

Xihuan Zeng, Xi Tan

School of Government, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong

Received: Feb. 23<sup>rd</sup>, 2023; accepted: Mar. 23<sup>rd</sup>, 2023; published: Mar. 31<sup>st</sup>, 2023

## Abstract

The state has introduced relevant policies to promote the application of new energy vehicles in the field of official travel, in order to enhance the new energy of official vehicles for party and government organs in China. The article proposes strategies to deal with the problems in the process of new energy vehicles for official use, such as innovation and standardization, deepening information regulation, broadening operation channels and promoting cooperative development.

## Keywords

Official Vehicles, New Energy Vehicles, Promotion Problem, Coping Strategy

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

为了缓解能源危机和环境恶化, 政府高度重视新能源汽车的推广和应用工作, 不断出台各项政策以支持新能源汽车的发展, 尤其表现在公务出行领域。2021年6月, 国管局、国家发展改革委印发《“十四五”公共机构节约能源资源工作规划》, 明确提到要推动公共机构带头使用新能源汽车, 并规定新增及更新车辆中新能源汽车比例原则上不低于30%。2022年5月, 我国财政部印发的《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》表示, 在完善政府绿色采购政策中, 需要加大新能源、清洁能源公务用车的采购力度, 支持“双碳”目标的实现。同时, 各地政府部门紧紧围绕着中央出台的政策文件, 结合自身实际情况制定一系列地方政策, 不断完善与加强公务用车新能源化的管理与推广应用。

公务用车新能源化是促进新能源汽车产业发展的新契机, 也是促进绿色公务出行发展的新趋势。具体而言, 政府将会以新能源汽车作为主要的公务出行方式, 为绿色出行做好示范表率作用, 进一步助力生态文明建设工作。随着政策的推进和新能源产业结构的升级, 公务用车“新能源化”进入了快速发展新阶段。新时期如何实现绿色低碳目标, 应对公务用车新能源化所带来的挑战, 将成为公务用车管理的重点问题。文章立足于公务用车新能源化的现实情况, 分析我国公务用车新能源化过程中的难题与挑战, 并提出相应对策。

## 2. 公务用车新能源化进展

十八大以来, 中央与地方政府出台系列政策文件, 多领域、多层面推进汽车新能源化发展(如表1)。其中, 公务用车新能源化工作得到重视。2014年6月, 国家五部委联合公布的《政府机关及公共机构购买新能源汽车实施方案》(简称《方案》)明确了政府机关和公共机构公务用车“新能源化”的时间表和路线图, 并指出中央国家机关以及纳入新能源汽车推广应用城市的政府机关和公共机构, 购买的新能源汽车占当年配备更新总量的比例不低于30%, 以后逐年提高。2017年12月, 新修订的《党政机关公务用车管理办法》规定, 党政机关应当配备使用国产汽车, 带动使用新能源汽车, 逐步扩大新能源汽车的配备比例。随着公车改革的深入和加快推进节约型机关的创建, 政府对公务用车的采购逐渐偏向于新能源汽车, 公务用车新能源化成为公务出行的重要选择。

2020年9月, 习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上明确提出我国“3060目标”, 即二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值, 努力争取2060年前实现碳中和。“双碳”目标的提出, 进一步展示了我国应对能源环境污染的决心, 着力推动国家能源体系向着清洁低碳、安全高效方向转型。据统计, 截至2021年底, 我国新能源汽车保有量占汽车总量的2.6%, 每年新能源汽车减少碳排放约1500万吨。新能源汽车以绿色出行、节能减排为发展理念, 在建设低碳国家中发挥了重要作用。当前, 推进新能源汽车产业化发展已经成为了实现绿色低碳发展目标的必然选择和必经之路。实现碳达峰、碳中和的政策目标, 对我国政府机关公务出行领域的低碳化工作提出新要求。在此背景下, 国管局于2022年1月出台《促进绿色消费实施方案》, 大力推动国家机关、事业单位、团体组织类公共机构率先采购使用新能源汽车, 发挥先行示范作用。

推广新能源汽车与国家厉行节约、节能环保的理念高度契合, 我国高度重视党政机关新能源汽车的推广应用工作。在国家绿色低碳发展进程中, 党政机关带头使用新能源汽车, 积极探索公务出行的创新

模式,促进了公共机构节约能源资源和绿色低碳发展目标的实现,也助推了我国新能源汽车产业的发展。但同时也应看到,公务用车新能源化的过程中所应对的各种挑战,诸如在配备新能源汽车后相关基础配套设施的保障问题以及投入使用过程中的运营监督等问题。笔者梳理总结公务用车新能源化过程中存在的难题,提出解决问题的对策。

**Table 1.** Some relevant policy documents of “new energy for official vehicles”

**表 1.** “公务用车新能源化”部分相关政策文件

中央 - 文件名称	年份	年份	地方 - 文件名称
《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》	2022	2022	《安徽省“十四五”节能减排实施方案》
《促进绿色消费实施方案》	2022	2021	《上海市加快新能源汽车产业发展实施计划(2021~2025年)》
《“十四五”公共机构节约能源资源工作规划》	2021	2021	《重庆市2021年度新能源汽车推广应用工作方案》
《新能源汽车产业发展规划(2021~2035年)》	2020	2021	《海南省清洁能源汽车推广2021年行动计划》
《关于稳定和扩大汽车消费若干措施的通知》	2020	2021	《关于进一步加快新能源汽车推广应用和产业发展推动“电动福建”建设三年行动计划(2020~2022年)》
《党政机关公务用车管理办法》	2017	2021	《青岛市党政机关新能源汽车配备使用管理规定(试行)》
《关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》	2014	2021	《深圳市新能源汽车推广应用工作方案(2021~2025年)》
《政府机关及公共机构购买新能源汽车实施方案》	2014	2021	《柳州市新能源汽车推广应用三年行动计划(2021~2023年)》
《节能与新能源汽车产业发展规划(2012~2020年)》	2012	2020	《山西省打赢蓝天保卫战2020年决战计划》

### 3. 公务用车新能源化的推进难题

我国积极出台各项政策,为公务用车新能源化的发展营造了良好的政策环境,公务用车新能源化也成为了国家和社会关注的焦点。然而,在推进过程中面临着一系列的发展难题。

#### 3.1. 制度规范难题

随着我国新能源汽车产业化发展,各级政府单位的公务用车被大量的新能源汽车所覆盖,我国各级党政机关和事业单位相应指定规章制度或管理办法。但这些规定多是由地方机关自己制定,国家没有出台统一的新能源公务用车制度,这使得公务用车新能源化的推进过程中缺乏基础性、宏观性与统一性的制度化保障。

现行公务用车制度主要针对的是国产燃油车,我国迫切需要制定关于新能源公务用车的管理标准。一方面,新能源公务用车的购置缺乏专门的制度标准。在新能源汽车的采购标准上,政府公务用车现有的标准使用的仍是对燃油车的采购办法。这种标准实际上是偏低的,给政府采购新能源汽车带来了一定的阻力。比如,政府明确要求新能源轿车的价格采购标准不得超过18万元,这个价格的上限约束了政府的采购范围。当某些部门需要多功能车型的新能源汽车时,市场上符合公务用车标准的车型却不多,难

以满足政府的采购需求。政府每年购置的车辆数量也有严格的限制, 以盈利为目标的车企更难以主动去迎合政府。另一方面, 新能源公务用车的运营和维护缺乏专门的制度标准。不同的公务车辆在执行公务时, 其安全性能和出行效率会受到不同程度的影响, 因此也需要针对性的服务保障。而新能源公务用车与传统燃油车存在本质的差距, 前者更需要建立起全过程、全过程、全方位的服务保障体系。但目前相关规章制度与管理办法缺乏, 容易造成新能源公务用车运行维护管理不当的问题。

### 3.2. 设施配套难题

近年来, 我国新能源汽车的保有量增速明显, 对于充电设施的需求也日益增大。从整体上来看, 我国新能源汽车的充电基础设施建设正在逐步完善。然而, 在新能源汽车增长的态势下, 目前基础设施建设及相关配套措施仍显薄弱(如表 2)。

**Table 2.** Comparison between charging infrastructure and electric vehicles from January to July 2022

**表 2.** 2022 年 1~7 月充电基础设施与电动汽车的对比情况

名称	单位	1~6 月全国销量	同比
公共充电桩	万台	42.8	199.2%
随车配件私人充电桩	万台	93.4	390.1%
充电基础设施(公共桩 + 私人桩)	万台	136.2	308.3%
新能源汽车销量	万台	319.4	115.5%

充电基础设施建设规模不足且利用率低。充电桩的建设关乎多方主体的利益, 现在主要依靠政府出台各项优惠政策来推动充电设施的建设与运营。目前充电基础设施产业政策逐步完善, 但政策落地有待提高[1]。各级政府机关既需要保证内部的充电桩被高效利用, 又要求外部场景的充电桩配备需要满足长途公务用车的充电需求, 从而避免造成公务用车的“充电难”问题。据统计数据可知, 行业平均利用率在 3%~5%左右[2]。我国充电桩整体利用率较低的问题, 致使车与桩之间发展不协调, 产生资源浪费, 一定程度上制约公务用车新能源化进程。

地区间的充电基础设施配备差异较大。经济发展水平的差异直接导致各地政府财政实力上的差距。财政资金短缺的现实性问题, 是地方政府在全面推广公务用车新能源化和完善新能源汽车的基础配套措施的关键阻力。在资金投入有限的情形下, 部分地区仍面临着充电桩数量不足、建设覆盖面小、布局不合理的问题, 甚至有些地方的集中办公区尚未设置充电设施。我国经济发展较快的城市已经配备了充足的充电桩, 能够弥补用户的里程焦虑和缓解充电难问题。但是, 对于经济发展较慢的城市来说, 充电桩的网络布局和充电速度远远达不到与加油站同样的密度和效率。

### 3.3. 监督管理难题

我国公务用车新能源化的发展趋势下, 政府需要重视公车违规、新能源汽车产业监管问题。

公务用车的违规行为为缺乏有效的监管机制。在公车改革后, 我国政府尽管加强了对公务用车的使用监管, 但超编超标配备、公车私用、私车公养等违规行为未能彻底遏制。主要原因有: 一是社会公众很难获取到公务用车详细的管理信息, 社会监督效力发挥有限, 公车监管存在盲区。二是监管人员的“双重身份”导致难以开展高效的监管。如有些单位的监管人员因忌惮领导干部而对其违法违规行为采取“选择性执法”方式。

新能源汽车产业“投机行为”需要监管。国务院办公厅印发的《新能源汽车产业发展规划(2021~2035

年)》明确提出, 到 2025 年新能源汽车新车销售量将达到汽车新车销售总量的 20%左右。由此可见, 新能源汽车未来前景广阔、市场空间巨大, 近些年更是持续得到政策的大力支持。然而, 在全国遍地开花的新能源汽车项目中, 新能源汽车盲目投资、产品低水平重复建设、产能利用率过低等问题仍不同程度地存在。新能源汽车行业吸引了众多不同领域的企业和资本, 其中不乏是带有投机性质, 只是希望借助于新能源汽车的概念来获取到更大的资本收益。这不仅损害了新能源汽车产业的健康发展, 还会拉低了我国新能源汽车核心技术的发展水平。

### 3.4. 车辆更新难题

在政策的推动下, 政府单位对新能源公务用车的购买规模和购买意愿在逐年增大。由于受到各种因素的制约且每年车辆更新数量固定, 部分老旧车辆无法得到及时更换。据相关数据显示, 部分地区公务用车老旧比例已经超过了 60% [3]。新旧车辆的更新问题已然成为未来公务用车新能源化发展所面临新难题。

在公务用车的更新管理方面, 目前政府需要大规模配备新能源汽车, 替换传统燃油车, 但面临如下问题: 其一, 单位积压的老旧公务车辆得不到及时地处置。这是因为党政机关每年车辆更新数量有限, 某些机关工作人员为了响应相关政策, 着眼于配备新能源汽车, 难免忽视了老旧公务用车的处置问题。其二, 自公务用车制度改革以来, 车辆更新购置相关政策普遍收紧。近年来的政府工作报告多次强调要过紧日子, 厉行节约, 严禁铺张浪费。从财政部公布的 2022 年度部门预算来看, 中央部门在公务用车购置和运行费用上一再收紧, 今年中央部门的公务用车购置及运行费预算总额同比去年缩减近 0.4%。预算的缩减使得公务用车的采购数量下降, 一定程度上造成了某些地区老旧汽车存量高、新能源汽车配比低。

### 3.5. 技术短板难题

我国新能源汽车产业发展已经进入了规模化发展的新阶段。据《2021 年中国汽车工业经济运行报告》中的统计数据可知, 2021 年, 我国新能源汽车产销分别达到了 354.5 和 352.1 万辆, 同比都增长了 1.6 倍。不过, 目前新能源汽车的续航里程时间短、充电时间长、车辆利用率低等问题给产业的发展带来了巨大的挑战[4]。最为关键的原因是新能源技术研发水平不足。与国外龙头企业相比, 我国新能源汽车产业的关键核心技术还不够成熟, 关键零部件还存在“卡脖子”问题。如电池续航里程问题, 相比于燃油汽车, 新能源汽车的电池续航能力一直是使用者所关注和担忧的重点。新能源汽车的续航能力会随着使用时间的推移而变得原来越短, 且在低温环境下, 电池性能会因温度的影响而下降, 使得其续航能力大打折扣。另外, 部分新能源车配件采购速度慢且维修费用高, 这在一定程度上会让一些单位面临无车可用的局面。在公务用车新能源化的发展下, 政府大量配备新能源汽车, 如果新能源汽车本身的短板问题难以得到解决, 可能会影响机关人员的公务出行效率。

## 4. 公务用车新能源化的应对策略

伴随着公务用车新能源化的推进, 新时期政府公务用车管理有了新的发展方向和新的机遇。新能源汽车引入公务出行领域, 既能够保证政府厉行节约的政策要求, 又能够实现绿色低碳的发展目标。因此, 在公务用车新能源化管理模式上, 政府可以从规范标准、信息监管、运行渠道、协同发展等层面去深入落实和创新。

### 4.1. 创新规范标准

标准化是不仅是推进机关事务高质量管理的重要抓手, 还是推进国家治理体系和治理能力现代化的制度建设工作[5]。《机关事务工作“十四五”规划》强调要持续优化机关事务标准体系, 在国家标准建设

推进工作中, 公务用车领域至少出台 1 项国家标准。随着公务用车新能源化进程的持续推进, 亟需出台相应的法律法规、规范性文件及标准。

管理标准化促进新能源公务用车的规范建设。发挥中央政作用, 出台新能源公务用车的核心政策, 从制度层面进一步完善公务用车管理体系和工作机制, 加强公务用车管理标准化建设。例如, 在新能源汽车充电桩的管理方面, 需要出台相应政策来保障公共充电桩的维护和使用[6]。完善新能源汽车市场标准体系和准入机制, 加强体制机制的创新, 促进新能源汽车发展的制度化和体系化。

服务标准化提高新能源公务用车的质量保障。在推进公务用车新能源化的发展过程中, 应加强顶层设计, 做到信息化标准统一, 充分利用规范标准来提高公务用车的服务保障质量。关键工作在于, 按照“统一管理、集中调配”的原则, 推动公车使用的精细化和专业化。同时, 各地政府坚持因地制宜原则, 制定地方层级服务标准, 促进公务用车标准的层级提升。

## 4.2. 深化信息监管

我国各地政府积极搭建“一张网”系统, 统一建设信息管理平台, 充分利用信息化的手段来实现公务用车使用的高效性、管理的规范性、监管的透明性。在推进公务用车新能源化过程中, 政府进一步结合新能源汽车的特点来打造公务用车管理平台, 以此深化公务出行的信息监管, 做到有查必严, 违规必究, 提升管理的实效性[7]。

建立综合性的公务用车管理平台, 全过程、全周期、全方位监督车辆的使用管理。公务用车管理平台是以数据信息和技术手段为驱动的服务平台。坚持集中统一的原则, 将所有的公务用车全部纳入平台管理, 充分发挥平台的监督管理和服务保障功能。在实现方式上, 充分利用云储存、云计算、北斗定位技术、大屏显示技术、移动互联网通讯技术等现代信息技术, 促进公务用车管理的技术性创新, 实现公务车辆使用人信息、运行状态、实时位置和监控状态等数据的实时获取。例如, 依托于 5G 数字通讯技术, 通过对车辆运行状态的监测, 实现超前的风险预警和高损耗点的提醒, 以降低机关运行成本、提高安全管理效能。

通过信息化、数字化、智慧化的建设, 打造透明化、高效化、规范化的管理平台。一方面, 在公务用车管理中, 通过平台采集用车信息、分析用车数据, 能够精准掌握服务对象的需求, 把握重点去进行有效的调整。平台通过对每台公务用车信息的记录和分析, 能够得到对公务用车使用情况的客观数据, 在此基础上可以建立起公务车辆标准化管理体系[8]。另一方面, 通过统筹人、车、财等资源, 建立政府内部资源共享及数字化管理机制, 以此实现对车辆运行各个环节的集中掌控和高效协作。即政府要为车辆、司勤人员和其本身开发出一整套的公务用车智能管理系统, 能够提供车辆数据采集、充电数据监测、驾驶行为监控、输出可视化报告等功能。

## 4.3. 拓宽运行渠道

目前, 我国的新能源汽车仍处于技术的成熟期和产业的发展阶段。在这个阶段, 需要结合工作实际, 注重方式方法运用, 积极拓宽运行渠道以解决产业中的技术难关, 破除基础设施配套不足难题。这不仅是公务用车新能源化改革的社会化和市场化的体现, 还是促进产业升级转型的必然选择。

充分发挥市场的作用推进基础设施的建设。探索第三方充电服务企业等多方参与的市场化合作共赢模式, 鼓励开发利用局部集中改造、智能充电管理、多用户分时共享等运营方式[9]。鼓励众筹建桩、打造地区产业联盟等方式, 成立政企合作管理机构, 在全国范围内筹集和运营公共充电网络。围绕“双碳”目标, 加大充电桩、换电站、氢能源等新能源汽车基础设施建设力度, 全方位提升新能源汽车基础设施服务保障能力[10], 抓住新能源汽车发展机遇。

借助市场出行资源来补充公务出行需求。在政府资源有限的情况下, 需要充分挖掘社会资源[11]。汽车租赁车辆成为公务出行的方式之一, 主要通过公开招标的方式委托社会汽车租赁企业提供车辆租赁服务, 并且将相关车辆租赁公司纳入平台管理, 为公务出行需求提供补充性保障。在这一阶段, 优先选取以新能源汽车为主的租赁企业, 一定程度上能助推公务用车新能源化, 多渠道、全方位推广了公务用车的新能源化的绿色出行方式。

#### 4.4. 推动协同化发展

协同创新具有信息开放共享、资源优化配置、系统融合发展等功能作用。因此, 在机关运行的过程中, 协同化发展尤为重要。

推进新能源汽车发展的协同化。出台政策引导, 破除企业分头研究、各自为战的问题阻碍, 促进建立合力攻坚难关的发展格局。充分利用企业的集群优势, 在技术研发、资金运作、市场开发等方面形成综合竞争力, 建立起全产业链的协作机制, 促进新能源汽车产业创新发展。同时, 在新能源汽车供应链的管理上, 推进信息开放共享, 加强供应链上下游的技术交流, 助推新能源产业快速发展。为市场企业提供发展平台, 加强企业主体保障政府用车需求的政策支持。政府与市场建立协同发展关系, 既需要发挥市场优势, 还需要形成多主体联动配合的工作体制。

推进公务用车使用的协同化。为顺应时代发展和提升管理效率, 政府应大力解决各部门、各区域之间的协同用车难题。一方面, 逐步打破部门条块分割格局。推进多部门在一个系统和平台上共享用车数据, 消除各个部门的用车的不协调问题, 实现公务车辆资源高效利用。对公务车辆审批流程进行优化升级, 提高管理效能。另一方面, 改善区域间用车局限性问题。主要通过区域集中的方式整合资源, 保障公职人员利用信息管理平台进行跨地区预约操作, 同时以“网上预约、自动驾驶、就近归还”的原则来保障车辆的正常运作。协同化的创新管理方式能帮助政府聚焦公务用车保障工作中的难点、痛点问题, 推进公务车跨层级、跨部门、跨区域资源整合, 促进区域间用车资源、人才、技术等配置和共享, 以此建立融合贯通的公务用车保障新机制。

### 5. 结语

推广经济适用、节能环保的新能源汽车, 是各国在世界能源危机与环境污染加剧背景下的重要政策选择。近年来, 我国支持新能源汽车产业发展, 在公务出行领域推广应用新能源汽车, 既发挥党政机关在节能减排工作中的示范引领作用, 也贯彻落实国家生态文明建设及政府带头“过紧日子”的重要政策要求。但我国公务用车新能源化工作开展仍面临制度、技术以及管理等问题梗阻, 未来需要紧扣规范化、标准化、信息化、协同化等发展理念, 利用多元治理工具, 高质量推进公务出行绿色低碳转型, 助力我国实现“碳达峰、碳中和”战略目标。

### 参考文献

- [1] 岳为众, 张晶, 刘颖琦. 产业政策与市场表现关联研究——以中国电动汽车充电基础设施为例[J]. 经济与管理研究, 2019, 40(2): 82-94.
- [2] 王耀. 充电桩平均利用率仅 3%-5% [N]. 新京报, 2021-10-21.
- [3] 新能源公务用车推广及老旧公务用车更新方案[J]. 中国机关后勤, 2021(1): 65.
- [4] 王震坡, 黎小慧, 孙逢春. 产业融合背景下的新能源汽车技术发展趋势[J]. 北京理工大学学报, 2020, 40(1): 1-10.
- [5] 赵峰涛. 学习贯彻党的十九届六中全会精神 全面推进机关事务治理现代化[J]. 中国行政管理, 2021(12): 16-18.
- [6] 唐葆君, 王翔宇, 王彬, 等. 中国新能源汽车行业发展水平分析及展望[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2019, 21(2): 6-11.
- [7] 徐天图, 安卫华. 以“三全”理念创新公务用车管理[J]. 中国机关后勤, 2021(5): 50-51.

- [8] 邢坤. 大数据时代领导者思维的发展模式及其应用方略——以机关事务管理为例[J]. 领导科学, 2022(2): 120-122.
- [9] 多措并举全面提升公务用车管理服务保障水平[J]. 中国机关后勤, 2019(3): 36-37.
- [10] 白玫. “十四五”时期新能源汽车产业竞争力提升的方向与路径[J]. 价格理论与实践, 2021(2): 18-24.
- [11] 王传连. 公务用车制度改革后存在的问题及思考[J]. 中国行政管理, 2018(4): 149-151.