# 中国财政供养人员规模估算与结构分析

张 军 马欣榕 刘志阔*

**摘 要**：本文基于多份统计资料，估算了近年来我国财政供养人员的规模演变、内部结构及空间分布特征。研究发现：第一，供养人员整体规模持续增长，但增速放缓；第二，离退休人员占比快速上升，编内人员规模相对稳定，编外人员显著扩张，主要集中于县区级及以下；第三，尽管人口持续呈现跨地区集聚流动趋势，供养人员配置调整却相对滞后，导致空间上的结构性错配。因此，财政供养改革应注重结构优化与区域协调，避免简单统一的政策安排。

**关键词**：财政供养人员；规模估算；空间不平衡
**DOI**：10.13821/j.cnki.ceq.2025.04.02

## 一、引 言

在收入增速持续放缓和债务约束趋紧的背景下，推进财政支出结构性改革已成为提升资源配置效率和实现财政可持续发展的必然要求。其中，人员经费的控制尤为关键，2022 年其支出占全国一般公共预算总支出比例达到 27%，呈现出占比高、增速快、刚性强的典型特征。[①]因此，管控和优化财政供养人员规模，已成为增强财政可持续性的核心环节。在政策实践中，中央多次强调严控和压减人员编制，明确提出财政供养人员只减不增；中西部多地也已启动人口小县机构编制改革试点。[②]

然而，当前关于财政供养人员的学术与政策讨论中，仍普遍缺乏对其规模的全面测算和特征事实分析。在 2009 年以前，财政部曾披露地方财政供养人员的具体规模，但随着公开数据的缺失，后续研究大多基于有限的调查数据，难以全面反映财政供养人员的真实规模与分布情况，也无法准确把握该群体对财政支出的具体影响。因此，深入分析近年来财政供养人员规模和结构的变化，对于全面理解和解决财政供养人员的改革问题

* 张军、马欣榕、刘志阔，复旦大学中国社会主义市场经济研究中心。通信作者及地址：刘志阔，上海市杨浦区国权路 600 号，200433；电话：021-55664023；E-mail：liuzhikuo@fudan.edu.cn。张军感谢复旦大学“人文社科传世之作”项目（XM04221238）、教育部哲学社会科学研究重大专项（2023JZDZ018）资助；刘志阔感谢国家自然科学基金重点专项（72342030）、国家杰出青年科学基金（72425010）和教育部人文社会科学研究规划基金（21YJA790042）资助。感谢匿名审稿人和期刊主编的宝贵建议，当然文责自负。

① 数据来源于《中国财政年鉴》，若仅考虑行政事业单位一般公共预算支出中人员经费的比重，则为 37.5%。人员经费包括基本工资、福利补贴、离休费、机关事业单位基本养老保险缴费、职业年金缴费等。

② 《国务院关于 2005 年深化农村税费改革试点工作的通知》（国发〔2005〕24 号）提出“确保 5 年内乡镇机构编制和财政供养人员数量只减不增”；2013 年十二届全国人大一次会议的记者会中，李克强总理提出“本届政府内，财政供养的人员只减不增”，并在当年地方政府职能转变和机构改革工作会议中再次强调；《2014 年国务院政府工作报告》中再次要求“财政供养人员总量只减不增”；2023 年《党和国家机构改革方案》进一步提出“中央和国家机关各部门人员编制统一按照 5%的比例进行精减”。山西省委自 2020 年起在忻州市河曲县、临汾市浮山县开展人口小县机构改革试点，安徽、湖南、青海等多省也陆续开展了精简供养人员的试点。

中国知网 https://www.cnki.net

具有重要的现实意义。本文通过系统梳理多份官方统计数据，填补了 2009 年以后财政供养人员数据和分析的空白，旨在为这一问题的研究提供更为精准的实证基础。

早期研究普遍认为，我国财政供养人员存在冗余，精简规模的政府机构改革仍存在较大空间（Burns，2003；赵树凯，2005；袁飞等，2008）。公共部门人员规模与经济增长存在“倒 U”形的关系，过大规模的公共就业不利于经济增长，还可能对私人部门就业产生挤出效应（Baerlocher，2022；Caponi，2017）；我国庞大的供养人员规模在加重财政负担的同时，尚未与国家能力提升形成良性互动（贾俊雪等，2013；Li and Ma，2015；江胜名，2016）。也有研究认为，我国的供养人员并非绝对规模的过大，而是结构不合理带来的过剩（朱光磊和张东波，2003；孙涛，2008；李帆和樊轶侠，2017）。

从结构上看，程文浩和卢大鹏（2010）指出，2006 年以前我国财政供养规模增长并非源于公职人员的增加，而是来自离退休人员的上升。长期以来，机构改革重点关注严控编制，大量调研发现，基层政府通过编制内外岗位转换实现“裁员”，导致编外人员规模未得到有效控制（Burns，2003；吕芳，2015；张丽芬等，2021；王锦花等，2022）。[①]同时，机构改革还呈现出“上紧下松”的特征，供养人员主要集中在县乡两级，往往占全省或全市全部供养人员的七到八成（Ang，2011；赵树凯，2005；陈欣等，2018）。此外，从区域分布看，经济发展水平较低的地区公共就业往往系统性偏高（Rodrik，2000；范子英和张军，2010；Kessing and Strozzi，2017）；我国人口小县供养人员普遍失衡，且主要依靠转移支付供养（山西省委编办，2022；欧甸丘等，2023）。

现有研究是认识我国财政供养人员问题的重要起点，但受限于统计数据的可得性，尚难以系统、全面地揭示近年来规模的变化趋势及其具体分布。为此，本文在已有文献基础上对财政供养人员规模进行估算，为确保研究的严谨性与透明度，估算遵循以下核心原则：首先，严格采用官方公开发布的统计数据作为分析基础，并完整披露计算步骤，保障研究结果的可信性和结果的可验证性；其次，确保数据口径的一致性和连续性，尽量避免统计口径的调整对趋势分析造成的偏差；最后，当统计数据存在间断或缺失时，采用合理的插值方法，以保持时序分析的连续平滑和分析的完整性。

本文的主要发现如下：（1）在总体规模上，近年来我国财政供养人员的规模仍呈上升趋势，2020 年达到 6 846 万人；财政供养人员占总人口的比重从 2004 年的 4.01％提高到 2020 年的 4.85％，在职供养人员占就业人数的比重上升到 5.54％。（2）在内部结构上，财政供养人员的规模增长主要源于离退休人员与编外人员的数量增加，并且层级上聚集于基层政府。（3）在空间分布上，不同地区财政供养人员占常住人口的比例呈现出显著的异质性，表现为人口净流出地区占比偏高，而人口净流入地区配比紧张，这种空间错配现象凸显出财政供养人员的改革应充分考虑不同地区的差异性特点。

本文有以下两方面的贡献：第一，本文基于多个来源的官方统计数据，厘清了我国财政供养人员的具体口径，形成了一份较为可靠、定义清晰和估算透明的统计资料，填补了现有文献中该基础数据的空白，也为学术研究与政策讨论提供了基本的特征事实；第二，

① 本文中“编内人员”和“编外人员”分别指是否具有“人员编制”的就业人员，“人员编制”即机构编制管理机关核定的机关、事业单位的人员数额和领导职数，分为行政编制和事业编制两大类，一经机构编制部门核定，不得突破。

中国知网　https://www.cnki.net

既有研究与政策讨论主要聚焦于财政供养人员的总量规模，本文通过细分内部结构和分布特征，揭示出财政供养人员规模增长的具体来源，以及潜在的供养人员空间配置不均衡现象，为政策设计提供更具针对性的改革参考。

## 二、估算的口径和数据

明确财政供养人员的定义与统计口径是开展估算的必要前提，现有文献对于财政供养人员范畴的界定存在一定差异。本部分将首先对已有文献中度量财政供养人员的口径、定义及其数据来源进行相应的梳理，并在此基础上进一步介绍本文估算的数据来源。

### （一）已有研究的口径定义与数据来源

中央编办政策法规司组织编写的《机构编制工作用语释义》中定义：财政供养人员在狭义上指“机关、事业单位编制内的工作人员和编内离退休人员”；广义上则指“工资福利列入政府财政预算范围的人员”，即除狭义定义中的人员外，还包括机关、事业单位临时聘用的人员，以及其他由公共财政支付工资福利的人员。现有文献当中较多采用广义口径，即关注人员工资是否由财政来支付，而不区分是否具有编制（如，程文浩和卢大鹏，2010；方红生和张军，2014）。也有文献提出了不同的口径，如认为我国早期的财政供养人员还包括相当数目的国有企业职工（袁飞等，2008）；或是将单位自收自支人员也纳入供养人员规模的考量，强调人员的工作单位是否是公共部门，而不关注收入来源是否为财政支付（张光，2008）。

附表 A1[①] 梳理了涉及中国财政供养人员数据的主流文献，发现相关研究数据来源和口径集中为两类：一类是财政部 2009 年以前公布的统计资料，包括《地方财政统计资料》和《全国地市县财政统计资料》，分别列示了省级和县级层面的财政预算拨款开支人数，该口径强调人员经费的来源，与广义口径下的财政供养人员一致。然而，由于数据时段的限制，相关研究大多局限于分析早期情况，难以反映近十余年来中国经济社会快速发展所产生的新特征，制约了对当前政策制定的现实参考价值。另一类研究使用了《中国统计年鉴》中“公共管理、社会保障和社会组织”行业城镇就业人员作为财政供养人员的代理变量。尽管该数据可持续更新至 2023 年，但统计口径主要为机关单位人员，远窄于实际财政供养人员，不适宜在总量上反映财政供养人员的整体规模和特征。以 2009 年为例，当年财政部《地方财政统计资料》显示我国地方财政供养人员共 5 392.6 万人，而《中国统计年鉴》当中相应的就业人数仅为 1 394.3 万人，两者相差近四倍。现有供养人员的直接统计数据在时间或口径上存在的局限，凸显了对 2009 年以后财政供养人员规模进行估算的必要性。

### （二）本文的数据选择

为了估算近年来我国财政供养人员规模，本文搜集了各类官方统计资料中的相关指标，并梳理其定义的范围，表 1 简略说明了本文估算中主要利用的变量口径与数据来源，

① 限于篇幅，附录未在正文列示，感兴趣的读者可在《经济学》（季刊）官网（https://ceq.ccer.pku.edu.cn）下载。

中国知网 https://www.cnki.net

附录Ⅰ中包含了详细的原始数据。本文从结构上对供养人员进行拆分并逐一估算，具体来说，本文将财政供养人员区分为在职人员和离退休人员两类，在职人员内部又进一步拆分为编内人员和编外人员。①

**表 1　本文涉及的变量口径与来源**

| 数据来源 | 变量 | 时间段 | 数据口径 |
|---|---|---|---|
| 《中国会计年鉴》 | 编制数 | 2000—2018 | 全国预算单位中经政府编制管理部门核定的人员编制数。 |
| | 编内在职人员数 | 2000—2018 | 全国预算单位中由一般公共预算财政拨款（补助）开支基本工资的编内实有在职人员人数。 |
| | 编外在职人员数 | 2004—2018 | 全国预算单位中由一般公共预算财政拨款（补助）开支基本工资的工人、编外长聘人员、遗属等人数之和，不包含临时工。 |
| | 经费自理人数 | 2008—2018 | 全国预算单位中用政府性基金、财政专户管理资金以及其他非一般公共预算财政拨款（补助）开支基本工资或离退休费的人员人数。 |
| | 离退休人员数 | 2000—2018 | 全国预算单位中由一般公共预算财政拨款（补助）开支离退休费的人员人数。 |
| | 地方职工人数 | 2001—2020 | 地方预算单位中编内在职人员和离退休人员的总数。 |
| | 地方财政负担人数 | 2000—2013 | 地方预算单位中由一般公共预算财政拨款（补助）开支基本工资或养老金的人员总数。 |
| 《中国人口和就业统计年鉴》 | 机关事业单位就业人数 | 2007—2020 | 城镇单位（国有单位、集体单位和其他单位）中所有属于机关事业单位的城镇就业人员数之和，不包含离退休人员数。 |
| 《中国劳动统计年鉴》 | 机关事业单位参保离退休人员数 | 1999—2020 | 历年机关事业单位的城镇职工基本养老保险年末参保人数。 |
| 人口普查 | 公共部门就业人数 | 2010、2020 | “公共管理、社会保障和社会组织”行业就业人数。 |

本文估算的关键数据来源是财政部《中国会计年鉴》中披露的全国预算单位“机构及人员情况表”，目前尚未发现有文献对此进行整理，其涵盖范围为 2000—2018 年。以 2018 年的数据为例，机构人员情况表中的汇编范围为全国 73.41 万户预算单位，包括编内在职人员、离退休人员、其他人员和遗属人员。其中，编内在职人员中，又可以进行行政机关与事业单位、财政供养与经费自理的区分；其他人员指工人和长聘人员，与遗属共同构成编外人员，其他人员在 2011—2013 年存在数据缺失，本文对其进行了均值插补。②

① 本文所述的“在职人员”，均指在职的财政供养人员。

② 长聘人员，指机关事业单位以合同制方式长期聘用的编外人员。本文对其他人员 2011—2013 年的缺失进行均值插补的原因在于：该变量 2011—2013 年前后增长较为线性（如附图 A1 所示），并且在总体供养人员中占比相对较小，以 2014 年为例，当年其他人员为 201 万人，而全部财政供养人员估算值为 6 165 万人，大约占比 3%，对其进行均值插补对整体分析的影响有限。

中国知网　https://www.cnki.net

《中国会计年鉴》中报告的财政供养离退休人员，并不等同于我国全部的编内离退休人员，主要原因在于我国机关事业单位编内人员的养老金经历了由财政转向养老保险承担的过程。自1994年起，多地陆续开展了机关事业单位养老保险改革的试点（财政部财政科学研究所课题组，2012），直至2015年改革正式在全国铺开，并到2024年正式完成过渡，所有机关事业单位人员全部纳入城镇职工基本养老保险。与之相对应的，《中国会计年鉴》中的财政供养离退休人员规模在2015年出现了较大幅度的下降，而《中国劳动统计年鉴》中的机关事业单位城镇职工基本养老保险参保人数在2015年后陡增。为了保持改革前后财政供养人员的口径统一和数据平滑，本文对离退休人员的估算使用了财政供养离退休人员与机关事业单位城镇职工基本养老保险离退休参保人员之和。①

一般而言，截止于2009年的《地方财政统计资料》被视作研究我国财政供养人员规模最可靠的重要官方依据。为更加明晰本文核心使用的《中国会计年鉴》数据的口径与可靠性，附录Ⅱ将这两份数据进行了对比，发现在地方财政供养人员的口径下，二者高度吻合，保持了口径的一致与数值的连续。②在此基础上，本文相比《地方财政统计资料》的统计口径，进一步补充了中央财政供养人员的数据，以更加完整地揭示我国财政供养人员的总体规模。

此外，本文还利用《中国人口和就业统计年鉴》的城镇机关事业单位就业人员作为在职人员数据的补充，其口径并未区分人员是否为财政供养，可能包含了机关事业单位自收自支的就业人员。2019年后，我们利用该变量增长速度对其他口径的在职人员缺失数据进行线性外推。另外，本文还使用了2010年第六次全国人口普查与2020年第七次全国人口普查中的就业行业信息，以考察供养人员在地区层面的分布情况。

## 三、我国财政供养人员的总体规模

本部分对我国财政供养人员的规模进行了估算。具体地，我们将区分在职人员和离退休人员分别进行估计，并基于其中在职人员范围的不同，构成中间、最小、最大三个口径的估算：第一，中间口径，作为本文核心估算结果，在职人员口径为《中国会计年鉴》中的编内与编外在职人员之和；第二，最小口径，根据《机构编制工作用语释义》的狭义定义，我们剔除了中间口径中的编外人员，仅用《中国会计年鉴》中的编内在职人员度量在职人员规模；第三，最大口径，我们以所有在机关事业单位就业的人员数量衡量在职人员规模，这个口径不但包含了编内、编外人员，还存在自收自支机关事业单位的就业人员，该数据来源于《中国人口和就业统计年鉴》。离退休人员规模的估计策略如上部分所述，为《中国会计年鉴》财政供养离退休人员数与《中国劳动统计年鉴》中机关事业单位城镇职工基本养老保险离退休参保人员数之和。表2具体展示了三个口径中规模差异的来

① 由于《中国会计年鉴》的离退休人员数据截至2018年，因此我们使用了2015—2018年总离退休人员的平均增长率将其估算外推至2020年。感谢匿名审稿人对本文离退休人员估算的建设性意见。

② 《中国会计年鉴》在“地方预算单位统计表”中对于地方财政供养人员进行统计，与本文主要利用的“机构及人员情况表”互为补充。

中国知网 https://www.cnki.net

源，各口径在离退休人员的规模上并不存在差异。本文的估算如式(1)所示：

$$\begin{aligned}\text{财政供养人员(最大口径)} &= \text{在职人员} + \text{离退休人员}\\ &= (\text{经费自理在职人员} + \text{财政供养在职人员}) + \text{离退休人员}\\ &= (\text{经费自理在职人员} + \underbrace{\text{财政供养编外在职人员} + \underbrace{\text{财政供养编内在职人员}}_{\text{最小口径}}}_{\text{中间口径}}) + \text{离退休人员}。\end{aligned} \tag{1}$$

**表 2　本文财政供养人员的三个测算口径**

| | 在职人员 | | | 财政供养的离退休人员 |
|---|---|---|---|---|
| | 财政供养的编内人员 | 财政供养的编外人员 | 其他政府工作人员 | |
| 最大口径 | √ | √ | √ | √ |
| 中间口径 | √ | √ | | √ |
| 最小口径 | √ | | | √ |

我国财政供养人员规模的估算结果如图 1 和表 3 所示。从绝对数量来看，各个口径的数据都显示，近年来中国的财政供养人员仍呈现上升趋势，2004 年到 2020 年间，以中间口径度量的我国财政供养人员从 5 212 万人增加到 6 846 万人。[①]尽管 2013 年政府机构改革后，财政供养人员增速有所放缓，但就其“供养人员只减不增”的目标而言，我国财

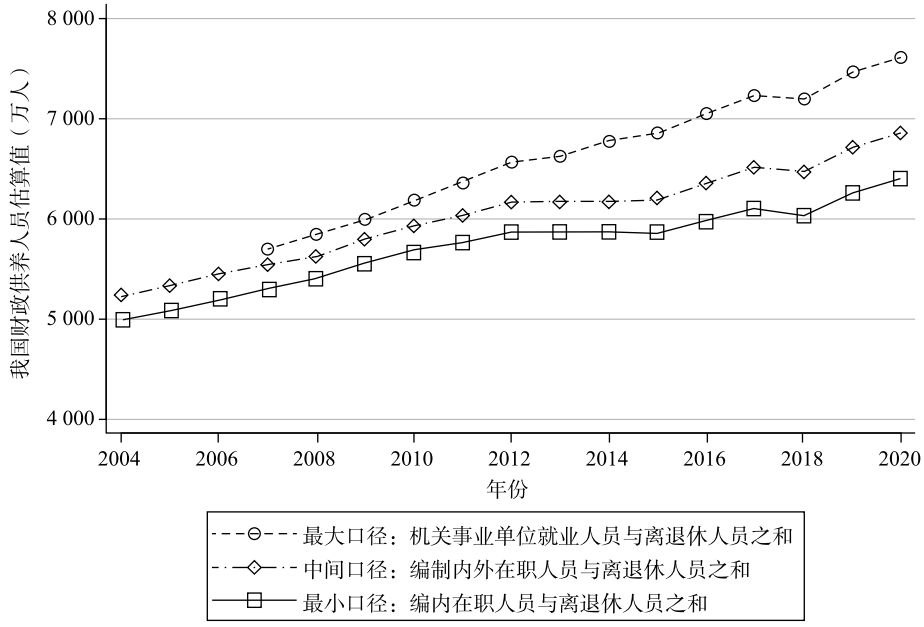



**图 1　　我国财政供养人员规模的测算**

① 本文对财政供养人员的估算结果可以由全国住房公积金国家机关和事业单位实缴人数得到验证，该口径包含了经费自理机关事业单位的人员，不包含离退休人员和部分编外供养人员(编外供养人员住房公积金的缴纳因地而异)。如果本文的估算准确，住房公积金机关事业单位实缴人数应当落在以下区间内：(编内供养人员＋经费自理单位人员，编内供养人员＋编外供养人员＋经费自理单位人员)。以 2016 年为例，根据《全国住房公积金 2016 年年度报告》，当年全国共有住房公积金机关事业单位实缴人数 4 213 万人，落在本文计算的区间(3 956，4 330)内，验证了本文估算的准确性。

中国知网　https://www.cnki.net

政供养人员的上升趋势仍未被彻底抑制。从相对规模上看，2020 年我国以财政供养人员占常住人口的比例衡量的“供养率”已上升到 4.85%，即平均而言，每百人中有近 5 人为财政供养人员；其中，在职人员占就业总人口的比重也从 5.04%上升到 5.54%，意味着越来越多的就业人员集中在机关事业单位，由财政资金支付薪酬。

**表 3 我国财政供养人员的测算结果**

| 年份 | 财政供养人员（万人） | 最小口径测算值（万人） | 最大口径测算值（万人） | 供养人员占总人口比重(%) | 在职人员占就业人口比重(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | 5 212 | 4 998 | | 4.01 | 5.04 |
| 2005 | 5 328 | 5 077 | | 4.07 | 5.06 |
| 2006 | 5 437 | 5 184 | | 4.14 | 5.08 |
| 2007 | 5 540 | 5 298 | 5 700 | 4.19 | 5.10 |
| 2008 | 5 623 | 5 401 | 5 837 | 4.23 | 5.11 |
| 2009 | 5 803 | 5 559 | 5 970 | 4.35 | 5.20 |
| 2010 | 5 929 | 5 679 | 6 171 | 4.42 | 5.24 |
| 2011 | 6 040 | 5 772 | 6 361 | 4.48 | 5.30 |
| 2012 | 6 165 | 5 876 | 6 562 | 4.54 | 5.37 |
| 2013 | 6 165 | 5 868 | 6 621 | 4.51 | 5.30 |
| 2014 | 6 165 | 5 855 | 6 771 | 4.48 | 5.21 |
| 2015 | 6 200 | 5 851 | 6 850 | 4.48 | 5.21 |
| 2016 | 6 356 | 5 983 | 7 054 | 4.57 | 5.20 |
| 2017 | 6 512 | 6 099 | 7 237 | 4.65 | 5.23 |
| 2018 | 6 471 | 6 030 | 7 200 | 4.60 | 5.26 |
| 2019 | 6 708 | 6 251 | 7 461 | 4.76 | 5.47 |
| 2020 | 6 846 | 6 385 | 7 606 | 4.85 | 5.54 |

注：最后两列中“供养人员”和“在职人员”指中间口径的测算结果，中国总人口与就业人口数据来自国家统计局。

## 四、供养人员结构与分布的特征事实

我国财政供养人员规模持续上涨的同时，也存在内部结构的差异。为了厘清财政供养人员扩张的具体来源，本部分进一步将财政供养人员从在职状态、编制内外、层级结构三方面细分进行讨论，并从空间分布上关注财政供养人员与常住人口规模分布的匹配性。

### （一）在职状态

我国财政供养人员的一个重要特征是，其规模上升很大程度上来自离退休人员的增加。如图 2 中折线所示，2020 年，我国供养人员中近四成并非在职人员，离退休人数已从

中国知网 https://www.cnki.net

2004 年的 1 468 万人增长到 2 687 万人。离退休人员在财政供养人员中比重的上升与我国整体的人口年龄结构变化密切相关，随着老龄化程度的加深和人均寿命的延长，机关事业单位的离退休人员规模不断膨胀，给公共财政带来的压力日益加重。

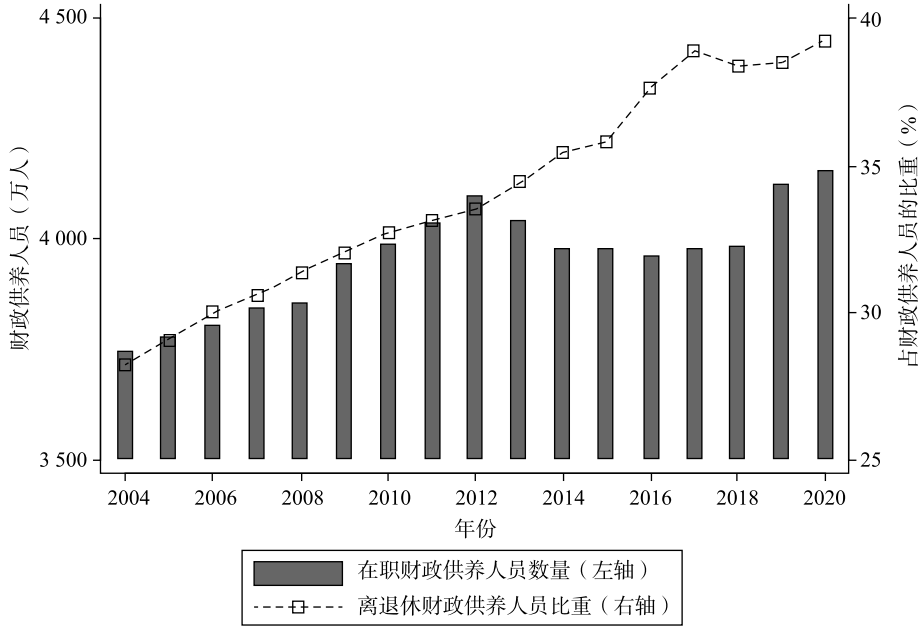



**图 2　2004—2020 年财政供养人员在职人员与离退休人员变化**

2015 年以来，机关事业单位养老保险改革逐步将离退休人员的供养负担转向养老保险体系，缓解了机关事业单位与企业工作人员实行不同退休养老金制度的“双轨制”带来的财政压力与社会矛盾。为保持与改革前测算口径的一致性，本文核心关注机关事业单位离退休人员规模的变化，避免因养老方式转变导致测算口径发生偏移。虽然改革在一定程度上减轻了机关事业单位对于离退休人员的供养负担，然而，不可忽视的是，除了转轨过程中不可避免的转制成本之外，在职人员的养老保险缴费以及随改革引入的第二支柱职业年金缴费，给财政带来了新的支付压力。从养老金支出的角度看，2022 年我国机关事业单位离退休人员平均退休工资约 5 927 元，远高于企业离退休人员平均养老金 2 995 元[①]。同时，机关事业单位参保人员中离退休人员占比高（见附录Ⅲ），因此有必要持续关注机关事业单位养老保险的收支平衡与精算可持续性。

（二）编制内外

编制将行政事业单位的在职人员区分为编内人员和编外人员，图 3 的折线展示了 2004—2018 年间我国财政供养的编内人员数量，其趋势与控编减编密切相关，2013 年新一轮政府机构改革提出严控地方政府机构编制总量，要求在总量控制下有所减少，这使得 2013 年后编内人员明显缩减。但与此同时，机关事业单位在核定编制外自行聘用的

① 根据 2022 年全国社会保险基金支出决算与城镇职工基本养老保险参保离退休人员数计算。

中国知网　https://www.cnki.net

工作人员不断上升，2004 年我国 215 万编外在职财政供养人员，到 2018 年已经膨胀到 442 万，增幅超过一倍。图 3 中可见，我国财政供养的编外人员中，遗属规模相对稳定，而工人与长聘人员在大幅增加，尤其是在 2008 年和 2013 年两次政府机构改革后，其增速明显加快。

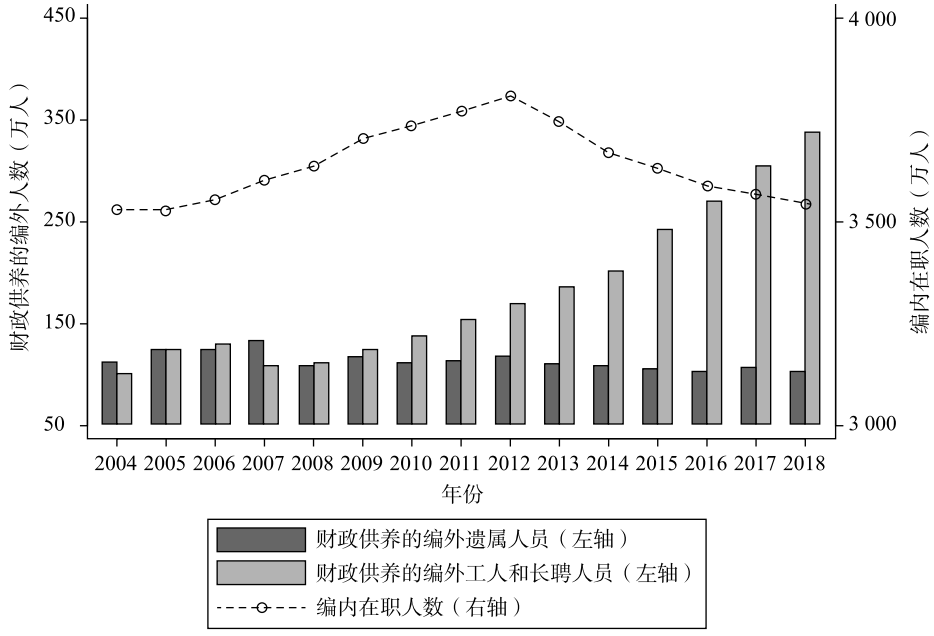



**图 3 2004—2018 年财政供养在职人员中编制内外的人数**

目前，我国机关事业单位的编外人员，主要通过签订合同、劳务派遣和人事代理等方式聘用，虽不占用编制，但实际由财政供养，编外人员膨胀同样会加重地方财政支出压力。机构改革事实上仅有效控制了编内人员规模，加剧了编外人员的膨胀，这在一定程度上也会强化社会矛盾。以辅助人员为例，相比于编内人员而言，其岗位层级和工资收入相对较低，并且没有编制下稳定的职业发展预期，因此在依法行政和服务便民等方面往往有所局限，不利于机关事业单位更好地履行职能、提高服务能力。

（三）层级结构

进一步，从纵向上看，我国供养人员庞大的规模主要来自基层区县组织。附图 A2 展示了 2009 年《地方财政统计资料》中统计的我国财政供养人员级次分布情况，当年我国 5 143 万名地方财政供养人员中，省级与地级供养人员共 1 764 万人，余下的三分之二的财政供养人员都服务于县和县以下的行政事业单位，财政供养人员的重心在基层。

更具体地，以我国财政和税务系统为例，这两个系统在我国的行政体系中具有一定的代表性，其政治架构相对独立完整，设置“中央—省—市—县区—乡镇”五级机构，相应供养各个层级的任职人员。2019 年，全国财政系统职工 44.4 万人，除去财政部 4 265 人，在地方的 44 万财政系统供养人员中，省、地、县财政局分别占比为 5%、16%和 79%；同年，全国税务系统共有在职人员 72 万人，其中国家税务总局 1 536 人，税务局系统的 71.9

中国知网 https://www.cnki.net

万人中，省、地、县税务局人数分别占比为 4%、24%和 72%（附图 A3）。[①] 由此可见，相比 2009 年，我国省、地、县级供养人员分布更加呈现出金字塔状，有必要进一步理顺各级地方政府的财权事权关系，明晰权责边界，减轻基层政府在履职过程中由于人员编制不足带来的编外扩张压力。

（四）空间分布

随着我国经济社会的发展，人口和产业的布局不断变迁，财政供养人员在空间上出现了局部地区编制相对紧缺与少数地区人浮于事并存的错配现象。本小节利用第七次人口普查中的就业行业信息，将公共部门就业人员作为财政供养人员测算值的代理变量，并以其占地区常住人口的比例代理地区的供养率[②]。研究发现，供养率在总体偏高并持续上升的同时，其空间分布实际存在较大差异，地级市供养率呈现出明显“西高东低”的不平衡特征（图 4）。

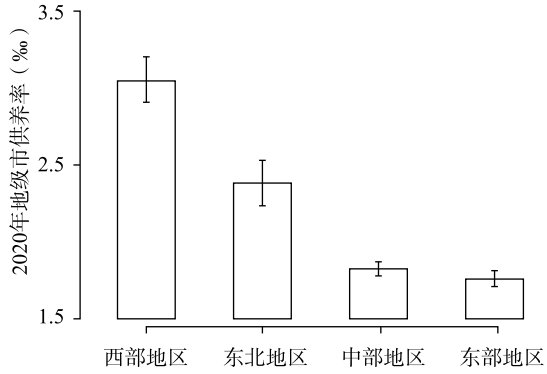



**图 4　2020 年各地区地级市供养率均值与标准误**

值得关注的是，供养率的空间分布差异与当地人口规模和人口流动密切相关。一方面，供养率在地区间呈现出“西高东低”的特征——与我国人口规模的“东多西少”分布相反，图 5(a)的分仓散点图展示了 2020 年人口普查数据中，地级市财政供养人员占总人口比例与人口规模之间的负相关关系。这意味着在人口越少的地区，供养率越高，而在人口较多的地区，财政供养负担反而相对较轻。“官”与“民”在不同地区并未形成相对同比变化的关系。供养率的失衡在人口小县尤为突出，全国政协委员李冬玉曾指出西部某县 2019 年常住人口仅有 3.02 万人，但有财政供养人员 6 000 余人，“官民比”达到了 1∶5。[③]附录Ⅳ通过各地级市供养人员和人口在全国的占比的相关关系进一步阐释了该结论。

① 数据分别来源于《中国财政年鉴》和《中国税务年度报告》。

② 公共部门就业数据来源于人口普查中就业行业为“公共管理、社会保障和社会组织”的人员数量，如前文指出，该数据口径较小，难以从绝对规模上反映财政供养人员的整体特征，但作为用于比较相对规模的指标，可以反映不同时间和地区分布上的差异，因此本小节中将其作为财政供养人员（测算值）的代理变量。

③ 见 2021 年两会期间全国政协委员、陕西省政协副主席李冬玉的提案《优化县级行政区划，推进经济一体化发展》和杨杰(2021)。

中国知网　https://www.cnki.net

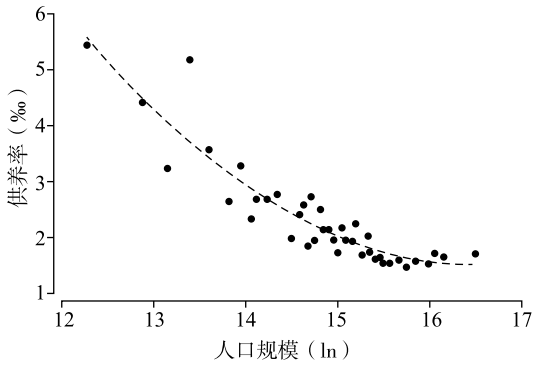



图 5(a) 财政供养率与人口规模

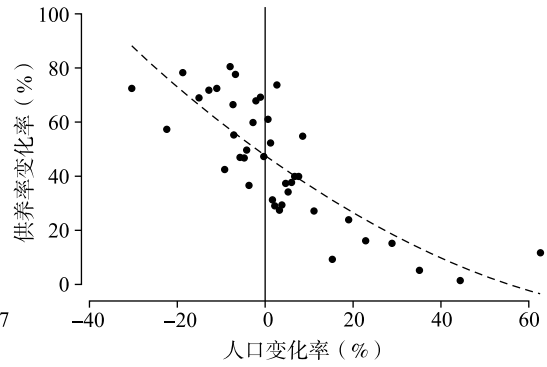



图 5(b) 财政供养率变化与人口规模变化

另一方面，这种差异可能与人口流动密切相关。图 5(b)展示了 2010 年和 2020 年两次人口普查中，地级市供养率变化与人口变化之间的负相关关系。尽管各地的供养率普遍呈上升趋势，但在人口净流入的地区，供养率的上升速度较为缓慢；而在人口净流出的地区，供养率则出现了较为显著的飙升。

导致这一现象发生的可能原因在于，我国各地的行政事业单位编制约束十分刚性，且地方财政预算安排存在较强的惯性，造成了财政供养人员在时间和空间上的配置相对固定。附图 A4 展示了 2001—2013 年《中国会计年鉴》中各省当年与上一年的财政负担人员数量关系，其分布围绕在 45 度线附近，即各地区的财政供养人员规模存在较强的“路径依赖”，没有较大的调整[①]；而相比之下，不平衡发展的进程中伴随着快速的、大规模的跨地区人口流动。这种“路径依赖”反映了现实管理中的实际困难——供养人员规模迟缓僵滞的调整，难以跟上地区快速变化的人口情况，导致人口净流入区基本公共服务供给不足、人员编制紧缺；而人口净流出区则政府供养人员过剩、大量就业在公共部门囤积。同时，在控编减编的约束之下，各地编制严格收紧，这又造成了人口流入地不得不扩张编外人员规模，来应对大量外来人口流入带来的公共服务需求上升。

财政供养率的空间分布不均还可能与其他因素相关。譬如，中国西部地区山区和高原地区占比较大，地广人稀，而在政府管理的刚性需求下，财政供养人员占比相对更高；并且欠发达地区的经济发展更多依靠财政和政策支持，使得行政事业单位在西部地区发挥了重要作用，成为重要的就业部门。然而，在控制了地区的人口密度、转移支付等因素后，供养率与流动人口之间的负相关关系依然稳健。因此，财政供养人员的改革要充分考虑地区间的不平衡问题，避免“忙闲不均”。对于人口持续输入和人口密度较高的区域，财政供养人员的分配与考核应以人均指标为依据，提高常住人口和公共服务的匹配效率；对于人口流出和人口密度较低地区，应从总量上严格控制财政供养人员的增长。

① 与全国财政供养人员的估算方法一致，各省在财政负担人数的基础上，需要补充参与机关事业单位城镇职工基本养老保险的离退休参保人数，本文利用《中国劳动统计年鉴》中历年各地区城镇职工基本养老保险离退休参保人数，乘以全国城镇职工基本养老保险离退休人员参保人数中机关事业单位人员的占比，作为各省机关事业单位的离退休参保人数估计值。我们在附录Ⅳ中补充了使用地方“职工人数”替换“财政负担人数”进行的估计，该数据口径仅包括编内的在职人员和离退休人员，但时段上可以更新到 2020 年。

中国知网 https://www.cnki.net

## 五、政策建议与未来拓展

当前，政府机构改革持续深化的同时，外部环境不确定性增加，国内需求仍显不足，财政“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出需求不断提高。在此背景下，降低行政运行成本、更好节用裕民显得尤为重要。为此，必须严格控制人员经费支出，更要防止走向“吃饭财政”的局面，本文提出了三方面的政策建议：

第一，关注供养人员结构，注重编制管理动态调整。对不同地区的财政供养人员管理不宜采取简单的数量严控政策，应当考虑本地常住人口的流入和流出，以及地方财政的承受能力，实施因地制宜的差异化政策。同时，也要稳妥有序规范编外人员管理和保障，防止编制规模不断压缩而人员经费支出却不断上升的“人减费增”现象。

第二，重视编内离退休人员管理问题。当前，渐进式延迟法定退休年龄的改革为机关事业单位不同人员提供了前后三年的弹性调整区间，为内部灵活安排创造了条件。因此，应适当鼓励和激励具备继续工作能力的人员自愿推迟退休，特别是延长核心岗位和高学历人才的职业生涯，充分发挥人力资源的长期优势。此外，还应重视机关事业单位养老保险的精算平衡，确保财政供养体系的长期可持续性。

第三，提高政府行政效率，适度精简机构设置。在合理控制供养人员规模的基础上，更应关注政府执行管理能力的提升，降低行政管理的人力成本，避免因低效重复的人力劳动而导致的人员膨胀。更为重要的是，合理调整政府结构，优化财政资源的配置，一方面，适当精简行政层级，合理调整优化行政区划，提高行政效能；另一方面，因地制宜地简化机构设置，适当统筹精干人口小县行政事业单位，减少重叠的行政管理，减轻财政负担。

需要指出的是，本文还存在两个方面的局限，有待未来研究做进一步的拓展。其一，囿于数据可得性，本文未能提供更细颗粒度的测算结果，我们期待未来有更为详细可靠的估算数据来源，能够在本文的框架下细化估算的层级；其二，本文重在提供一套估算的结果，未能在历史或国际视野中进行规模比较（如，程文浩和卢大鹏（2010）的工作），期待未来的研究能在国内外新形式之下对当前政府规模的比较有所拓展。

## 参 考 文 献


[1] Ang, Y. Y., “Counting Cadres: A Comparative View of the Size of China's Public Employment”, *The China Quarterly*, 2011, 211, 676-696.

[2] Baerlocher, D., “Public Employment and Economic Growth”, *Economic Theory*, 2022,73, 211-236.

[3] Burns, J. P., “ ‘Downsizing’ the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s”, *The China Quarterly*, 2003, 175, 775-802.

[4] 财政部财政科学研究所课题组，“我国事业单位养老保险制度改革研究”，《经济研究参考》，2012 年第 52 期，第 3—25 页。

[5] Caponi, V., “Public Employment Policies and Regional Unemployment Differences”, *Regional Science and Urban Economics*, 2017, 63, 1-12.


中国知网　https://www.cnki.net

[6] 陈欣、孙西玲、蔡强，“关于调控财政供养人员规模的思考——以潍坊市为例”，《机构与行政》，2018 年第 11 期，第 49—53 页。

[7] 程文浩、卢大鹏，“中国财政供养的规模及影响变量——基于十年机构改革的经验”，《中国社会科学》，2010 年第 2 期，第 84—102 页。

[8] 范子英、张军，“粘纸效应：对地方政府规模膨胀的一种解释”，《中国工业经济》，2010 年第 12 期，第 5—15 页。

[9] 方红生、张军，“财政集权的激励效应再评估：攫取之手还是援助之手？”，《管理世界》，2014 年第 2 期，第 21—31 页。

[10] 贾俊雪、张永杰、郭婧，“省直管县财政体制改革、县域经济增长与财政解困”，《中国软科学》，2013 年第 6 期，第 22—29 页。

[11] 江胜名，“市场化进程中财政供养人口规模与地方政府努力水平”，《经济社会体制比较》，2016 年第 6 期，第 155—164 页。

[12] Kessing, S. G. and C. Strozzi, “The Regional Distribution of Public Employment: Theory and Evidence”, *Regional Studies*, 2017, 51(7), 1100-1114.

[13] 李帆、樊轶侠，“中国政府公务人员规模与结构研究：基于国际比较视角”，《国家行政学院学报》，2017 年第 6 期，第 136—141 页。

[14] Li, L., and G. Ma, “Government Size and Tax Evasion: Evidence from China”, *Pacific Economic Review*, 2015, 20, 346-364.

[15] 吕芳，“中国地方政府的‘影子雇员’与‘同心圆’结构——基于街道办事处的实证分析”，《管理世界》，2015 年第 10 期，第 106—116 页。

[16] 欧甸丘、周宣妮、蒋成，“1 个正式工背后 1.8 个临时工，一个欠发达县的临聘人员之困”，《半月谈》，2023 年第 22 期，第 36—37 页。

[17] Rodrik, D., “What Drives Public Employment in Developing Countries?”, *Review of Development Economics*, 2000, 4(3), 229-243.

[18] 山西省委编办，“探索人口小县机构改革，着力提升基层治理效能”，《中国机构编制》，2022 年，第 10—11 页。

[19] 孙涛，“比较视野下的中国政府官员规模研究”，《南开学报（哲学社会科学版）》，2008 年第 1 期，第 66—76 页。

[20] 王锦花、吴少龙、唐文婷，“基层政府编外人员规模隐性扩张机制研究——基于 A 县的案例分析”，《公共行政评论》，2022 年第 3 期，第 80—97 页。

[21] 杨杰，“这个县只有 3 万人”，《中国青年报》，第 5 版，2021 年 4 月 14 日。

[22] 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴，“财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀”，《经济研究》，2008 年第 5 期，第 70—80 页。

[23] 张光，“财政规模、编制改革和公务员规模的变动：基于对 1978—2006 年的实证分析”，《政治学研究》，2008 年第 4 期，第 97—107 页。

[24] 张丽芬、李剑、陈相甫，“盘锦市财政供养人员状况调查及对策思路”，《地方财政研究》，2021 年第 2 期，第 106—112 页。

[25] 赵树凯，“乡镇改革：检讨与展望——10 省（区）20 乡（镇）调查”，载于李培林、陆学艺、汝信主编《社会蓝皮书：2005 年中国社会形势分析与预测》。北京：社会科学文献出版社，2005 年，第 65—78 页。

[26] 朱光磊、张东波，“中国政府官员规模问题研究”，《政治学研究》，2003 年第 3 期，第 91—99 页。

中国知网 https://www.cnki.net

# Public Employment in China: Scale and Structure

ZHANG Jun　MA Xinrong　LIU Zhikuo*
(Fudan University)

**Abstract**: We document the recent patterns of public employment in size, composition, and spatial distribution in China. For size, the overall workforce continues to expand, but at a slower pace; for composition, there has been a notable increase in retirees and non-staff employees, and a rising concentration of public employment at the county level and below; for spatial distribution, while interregional migration has persisted in recent decades, adjustments in public employment have failed to keep pace, resulting in significant spatial mismatches. These findings highlight the need for reforms that focus on structural rationalization and regional coordination, rather than uniform policy approaches.

**Keywords**: public employment; government size; spatial imbalance

**JEL Classification**: J45, O15, H59

* Corresponding Author: LIU Zhikuo, China Center for Economics Studies, Fudan University, No. 600 Guoquan Road, Yangpu District, Shanghai 200433; Tel: 86-21-55664023; E-mail: liuzhikuo@fudan.edu.cn.

中国知网　https://www.cnki.net