

# 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

## 目 录

附录 I	本文估算所使用的相关原始数据.....	1
附录 II	《中国会计年鉴》与《地方财政统计资料》对比.....	5
附录 III	机关事业单位与企业职工基本养老保险.....	6
附录 IV	供养率的空间分布.....	7
附录 V	附表与附图.....	8
参考文献	.....	10

## 附录 I 本文估算所使用的相关原始数据

表 I1 《中国会计年鉴》“机构及人员情况表”相关原始数据（单位：万人）

年份	一般公共预算财政拨款(补助)开支人数			
	在职人员	离退休人员	其他人员	遗属人员
2000	3378.36	893.94		
2001	3516.01	1010.13		
2002	3564.17	1105.23		
2003	3622.25	1081.07		
2004	3529.78	1140.32	101.90	112.60
2005	3529.23	1185.74	125.76	124.81
2006	3552.45	1234.45	129.26	124.08
2007	3602.65	1285.83	108.29	133.88
2008	3635.38	1329.75	111.99	110.29
2009	3701.81	1398.39	125.10	118.21
2010	3737.09	1448.76	138.89	111.22
2011	3770.35	1488.24	(154.455)	113.86
2012	3810.23	1531.54	(170.02)	118.26
2013	3747.24	1564.69	(185.585)	111.52
2014	3669.86	1605.10	201.15	108.80
2015	3630.37	1615.05	243.25	105.96
2016	3588.56	1314.64	270.22	103.52
2017	3566.66	966.99	306.01	106.62
2018	3544.36	690.30	339.42	102.21

注：表中数据摘录自 2001—2019 年《中国会计年鉴》中的行政事业单位财会统计资料；“其它人员”主要包含了工人和长聘人员，该变量 2011—2013 年的数据缺失，括号中的数据为使用了线性插值法进行插补后的结果。

表 12 《中国会计年鉴》“地方预算单位统计表”相关原始数据（单位：万人）

年份	地方预算单位	
	职工人数	财政负担人数
2001	4589.6	4253.2
2002	4658.7	4372.0
2003	4680.14	4421.81
2004	4696.65	4487.6
2005	4779.32	4551.12
2006	4872.06	4624.73
2007	4959.49	4703.23
2008	5050.78	4783.03
2009	5151.24	4921.58
2010	5245.78	5011.03
2011	5121.38	4960.79
2012	5206.2	5035.08
2013	5189.85	5002.25
2014	5163.62	
2015	5138.51	
2016	4801.71	
2017	4428.66	
2018	4109.22	
2019	3743.73	
2020	3630.8	

注：表中数据摘录自 2001—2021 年《中国会计年鉴》中的地方预算单位统计表；“职工人数”指地方预算单位中编内在职人员与离退休人员，“财政负担人数”指地方预算单位中财政拨款（补助）开支人数。

表 13 《中国劳动统计年鉴》相关原始数据 （单位：万人）

年 份	全国机关事业单位城镇职工基本养老保险年末参保人数		
	合 计	职 工	离 退 休 人 员
1999	762.5	642.6	119.9
2000	1131.0	977.6	153.4
2001	1278.2	1068.9	209.3
2002	1458.0	1199.4	258.6
2003	1625.3	1322.0	303.3
2004	1674.0	1346.4	327.6
2005	1772.1	1409.8	362.3
2006	1909.7	1512.9	396.8
2007	1902.3	1492.6	409.7
2008	1939.7	1504.1	435.6
2009	1983.0	1524.0	459.0
2010	2072.9	1579.6	493.3
2011	2108.0	1595.0	513.0
2012	2154.9	1620.2	534.7
2013	2168.9	1612.6	556.2
2014	2178.5	1598.7	579.8
2015	2237.9	1632.5	605.5
2016	3666.2	2586.7	1079.5
2017	4976.6	3411.3	1565.3
2018	5418.6	3601.4	1817.2
2019	5582.9	3668.8	1914.2
2020	5713.2	3735.1	1978.1

注：表中数据摘录自 2021 年《中国劳动统计年鉴》。

表 14 《中国人口和就业统计年鉴》相关原始数据（单位：人）

年份	国有单位就业人员		城镇集体单位就业人员		其他单位就业人员	
	机关单位	事业单位	机关单位	事业单位	机关单位	事业单位
2007	11285754	27417524	17330	1021575		302993
2008	11554517	27904954	13584	937455		306795
2009	11813319	28174512	11857	826630	7846	296798
2010	12178159	28922120	21783	825819	27478	310245
2011	12552591	29720794	13087	833794	68281	407783
2012	12955892	30666670	7688	848452	64293	417537
2013	13141365	30620545	7892	842952	10610	377364
2014	13415536	31158365	7696	852262	14435	415665
2015	13771972	31277340	7843	794048	13465	429355
2016	14072306	31262464	7830	777412	19815	454314
2017	14595157	31203727	7286	792508	21637	424534
2018	15119773	30716236	7760	729900	32723	537699
2019	16874355	29842454	15296	684727	90922	1262564
2020	47886782		741226		561525	

注：表中数据摘录自 2008—2021 年的《中国人口和就业统计年鉴》第四部分“城镇单位就业人员统计数据”，包含了各地区分行业国有单位、城镇集体单位和其他单位的就业人员数，各单位中又分为就职于企业、机关单位和事业单位等类别的就业人员；2021 年《中国人口和就业统计年鉴》公布的 2020 年数据中，机关单位和事业单位就业人员合并为政府就业人员。

## 附录 II 《中国会计年鉴》与《地方财政统计资料》对比

《中国会计年鉴》在“地方预算单位统计表”中统计了各省地方预算单位的职工人数和财政负担人数。其中，前者指编内的在职人员与离退休人员之和，而后者包含由一般公共预算财政拨款（补助）开支基本工资或养老金的部分人员。与本文正文估算中主要利用的全国预算单位数据相比，该表的统计口径不包含中央财政的供养人员。

一般认为，截止于 2009 年的《地方财政统计资料》中关于我国地方财政供养人员的统计最为官方可靠，我们将其与 2009 年以前《中国会计年鉴》的地方财政负担人数进行对比，如图 II 1 所示，二者数据高度吻合，差额在正负 20 万人以内。<sup>①</sup> 因此，与传统使用《地方财政统计资料》的研究相比，本文在地方财政供养人员的估计上与其保持了口径的一致与数值的连续，并在其基础上扩充了中央财政供养人员。

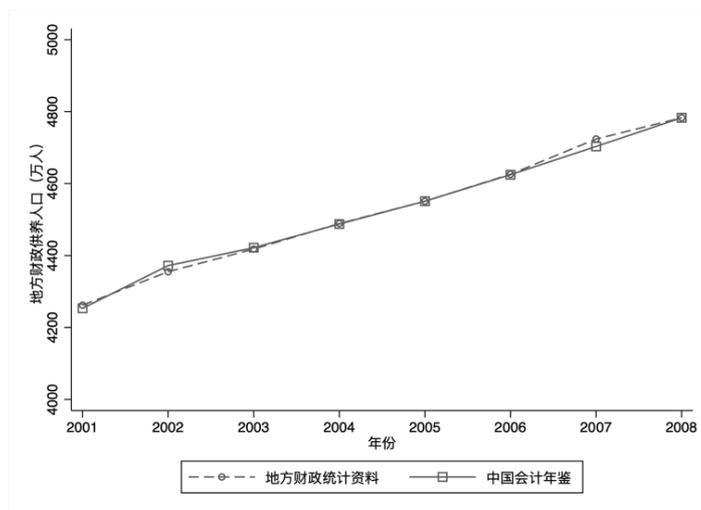


图 II 1 不同统计资料中地方财政供养人员对比

<sup>①</sup> 《中国会计年鉴》中的数据是根据中央部门和地方省市决算数据初步汇总整理而成，而正式批复中央各部门决算后数据会略有调整。

### 附录 III 机关事业单位与企业职工基本养老保险

本节根据《中国劳动统计年鉴》中，我国城镇职工基本养老保险参保人员的内部结构，考察不同单位中在职人员与离退休人员的占比差异。如图 III1 所示，企业职工养老保险参保人员中，离退休人员的占比较为稳定在 25% 左右，而在机关事业单位中，参保离退休人员的占比攀升到接近 35%，与本文正文强调的财政供养人员中离退休人员占比上升快结论一致。因此，应当更为关注机关事业单位养老保险的精算平衡，确保机关事业单位养老金的长期可持续性。

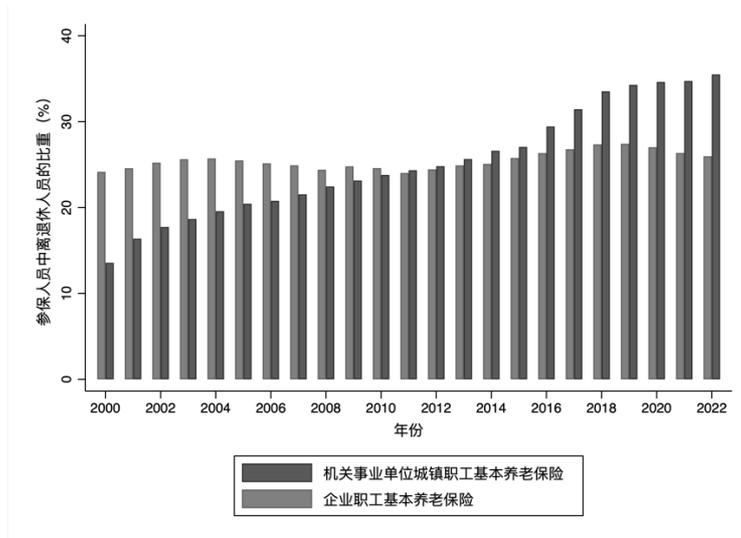


图 III1 不同类型职工基本养老保险参保人员中离退休人员比重

## 附录 IV 供养率的空间分布

### （一）供养率占比与人口规模占比

为了进一步阐述“官”与“民”在不同地区的比例失衡，图 IV1 使用了与正文中的图 5(a) 不同的标准化方法，将人口规模与财政供养人员数量均按照全国占比进行标准化处理，图中的斜线为 45 度线。在图 IV1 的左半侧，即人口规模偏小的地区，财政供养人员占全国的比例超过 45 度线，即“民”偏少而“官”偏多；而在右半侧，即人口规模偏大的地区，散点主要集中在 45 度线的右侧，即财政供养人员占全国的比例偏低，“民”偏多而“官”偏少。该图数据来源与图 5(a) 一致。

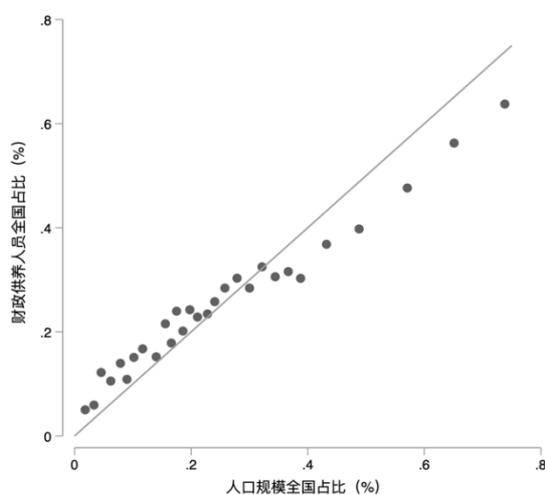


图 IV1 供养率占比与人口规模占比

### （二）地方财政供养人员的缓慢调整

正文提及的图 A4 利用各省的财政负担人数展示了地方财政供养人员的缓慢调整，由于其数据截止到 2013 年，图 IV2 使用地方“职工人数”替换“财政负担人数”进行补充说明。该数据口径为编内的在职人员和离退休人员，但可以更新到 2020 年。在各省财政供养人员的修正上，与全国的估算方法一致，需要在“职工人数”的基础上补充各省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。

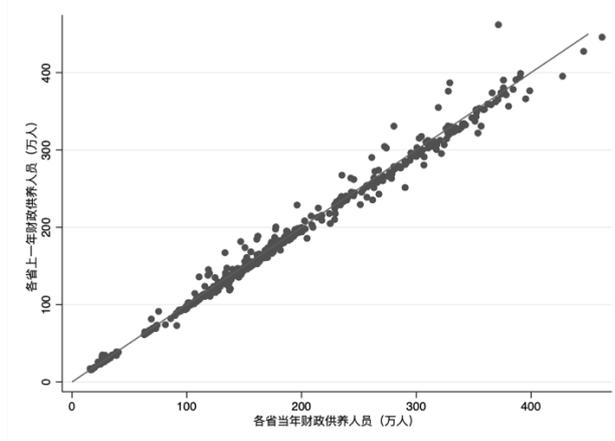


图 IV2 2002—2020 年各省当年与上一年的财政供养人员数量（职工人数）

## 附录 V 附表与附图

**表 A1 相关文献财政供养人员规模数据来源与口径**

数据来源	数据口径	代表文献
财政部国库司、预算司《地方财政统计资料》	区分为行政单位和事业单位两部分。数据口径为财政预算拨款开支人数，具体包含：(1) 在职人员；(2) 离退休；(3) 其他人员。不包含自收自支单位人数。	程文浩和卢大鹏 (2010)；Ang (2011)；陈宇峰和钟辉勇 (2012)；王广庆等 (2012)；方红生和张军 (2014)；胡文骏 (2017)；张光和陈曦 (2018)
财政部国库司《全国地市县财政统计资料》	数据口径为财政预算拨款开支人数，具体包含：(1) 在职人员；(2) 离退休；(3) 其他人员。不包含自收自支单位人数。	尹恒等 (2007)；袁飞等 (2008)；张光 (2009)；毛捷等 (2011)；高琳 (2012)；贾俊雪等 (2013)；郑浩生等 (2014)；李永友 (2015)；Li & Ma (2015)；宁静等 (2015)；王守坤 (2017)；邓明 (2018)；方红生等 (2020)；谢贞发和张佼雨 (2021)
国家统计局《中国统计年鉴》	数据口径为“公共管理、社会保障和社会组织”行业就业人员。不包含离退休人员。	朱光磊和张东波 (2003)；张光 (2008)；祁毓和郭均均 (2012)；王艺明等 (2014)；高楠和梁平汉 (2015)；甘行琼等 (2015)；江胜名 (2016)；张光和严宇 (2021)

注：此表仅涉及全国层面财政供养人员规模测算，也有文献关注某个具体省市层面的财政供养人员，本文并没有对这部分文献进行梳理。

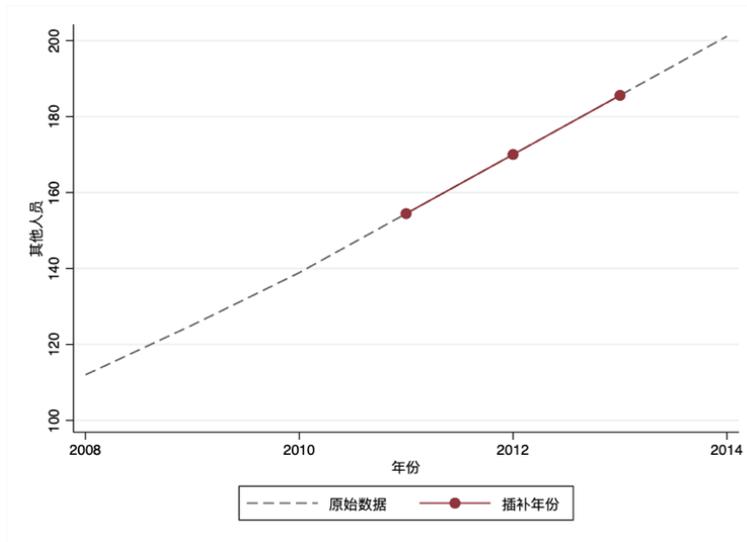


图 A1 本文对“其他人员”数据缺失的线性插补

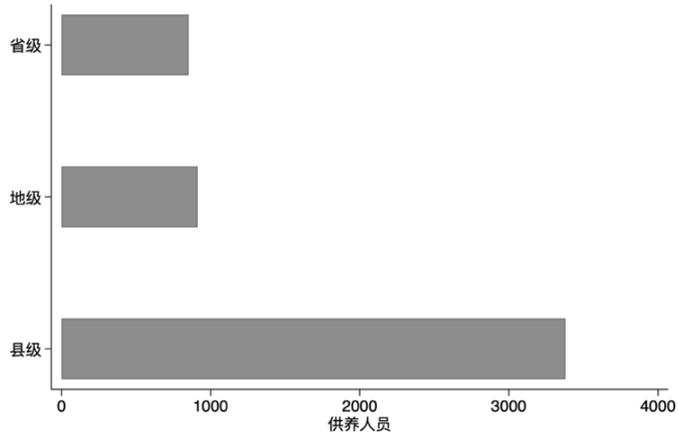


图 A2 2009 年我国地方各级财政供养人员 (万人)

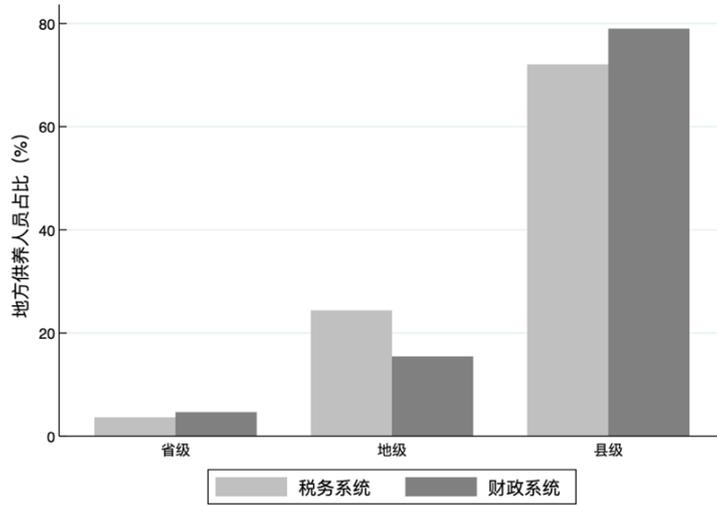


图 A3 2019 年我国税务系统和财政系统供养人员级次结构

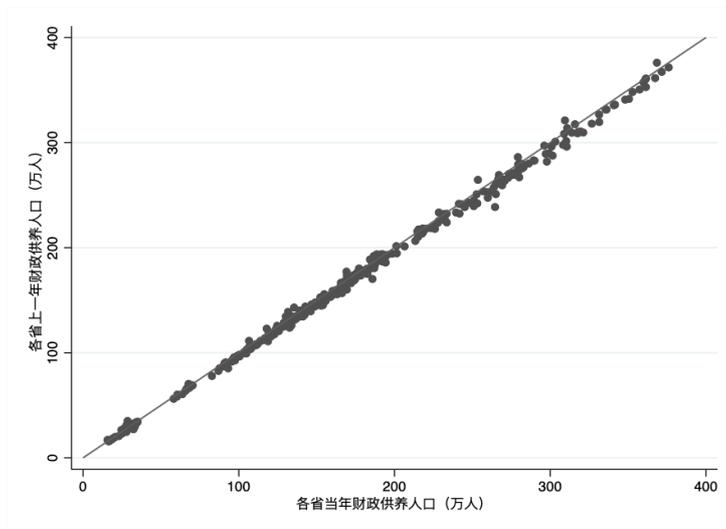


图 A4 2001—2013 年各省当年与上一年的财政供养人员数量 (财政负担人数)

## 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] 陈宇峰、钟辉勇, "中国财政供养人口规模膨胀的影响因素与结构偏向", 《经济社会体制比较》, 2012年第1期, 第22—34页。
- [3] 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。
- [4] 邓明, "经济集聚如何影响了中国地方政府的税收执法强度?", 《财政研究》, 2018年第3期, 第112—123页。
- [5] 方红生、鲁玮骏、苏云晴, "中国省以下政府间财政收入分配:理论与证据", 《经济研究》, 2020年第4期, 第118—133页。
- [6] 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。
- [7] 甘行琼、刘大帅、胡朋飞, "流动人口公共服务供给中的地方政府财政激励实证研究", 《财贸经济》, 2015年第10期, 第87—101页。
- [8] 高琳, "分权与民生:财政自主权影响公共服务满意度的经验研究", 《经济研究》, 2012年第7期, 第86—98页。
- [9] 高楠、梁平汉, "为什么政府机构越来越膨胀?——部门利益分化的视角", 《经济研究》, 2015年第9期, 第30—43页。
- [10] 胡文骏, "个人所得税、非货币性收入差异与收入分配", 《统计研究》, 2017年第8期, 第80—91页。
- [11] 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。
- [12] 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。
- [13] Li, L., and G. Ma, "Government Size and Tax Evasion: Evidence from China", *Pacific Economic Review*, 2015, 20, 346-364.
- [14] 李永友, "转移支付与地方政府间财政竞争", 《中国社会科学》, 2015年第10期, 第114—133页。
- [15] 毛捷、汪德华、白重恩, "民族地区转移支付、公共支出差异与经济发展差距", 《经济研究》, 2011年第2期, 第75—87页。
- [16] 宁静、赵国钦、贺俊程, "省直管县财政体制改革能否改善民生性公共服务", 《经济理论与经济管理》, 2015年第5期, 第77—87页。
- [17] 祁毓、郭均均, "FDI会影响地方政府效率吗?", 《数量经济技术经济研究》, 2012年第2期, 第21—36页。
- [18] 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。
- [19] 王广庆、侯一麟、刘玲玲, "中央对地方财政转移支付的影响因素——基于省际14年面板数据的实证分析", 《公共行政评论》, 2012年第5期, 第67—87页。
- [20] 王守坤, "政治资源禀赋的经济效应——来自长征沿线地区发展的证据", 《经济研究》, 2017年第12期, 第179—192页。
- [21] 王艺明、蔡昌达、梁晓岚, "'自上而下'的机构改革与我国地方政府规模的决定", 《财贸经济》, 2014年第1期, 第30—43页。
- [22] 谢贞发、张俊雨, "税收分成激励与地方公共产品配置——基于省以下税收分成变化的实证检验", 《财政研究》, 2021年第1期, 第57—73页。
- [23] 尹恒、康琳琳、王丽娟, "政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究", 《管理世界》, 2007年第1期, 第48—55页。
- [24] 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。
- [25] 张光, "财政分权省际差异、原因和影响初探", 《公共行政评论》, 2009年第1期, 第133—158页。
- [26] 张光、陈曦, "中国福利国家及其部门构造的规模、公平与可负担性", 《中国公共政策评论》, 2018年

第 1 期，第 1—15 页。

- [27] 张光、严宇，“中国政府雇员规模扩张及其成因再考：基于 1978—2019 年时间序列数据的分析”，《公共管理与政策评论》，2021 年第 5 期，第 14—32 页。
- [28] 郑浩生、叶子荣、查建平，“中央对地方财政转移支付影响因素研究——基于中国县级数据的实证检验”，《公共管理学报》，2014 年第 1 期，第 18—26 页。
- [29] 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。

**注：该附录是期刊所发表论文的组成部分，同样视为作者公开发表的内容。如研究中使用该附录中的内容，请务必在研究成果上注明附录下载出处。**