

# 中国财政供养的规模及影响变量<sup>\*</sup>

——基于十年机构改革的经验

程文浩 卢大鹏

---

**摘要：**财政供养人员是政府的行政之基，其规模大小直接影响政府效能与社会和谐。1998年以来的政府机构改革，有效地抑制了财政供养规模的膨胀，中国当前的财政供养规模总体上处于安全水平、受控状态，但在优化财政供养人员的结构与功能方面仍然面临巨大挑战。中国的财政供养问题绝非是一个孤立的问题，而是与更深层的政府体制改革息息相关。财政供养问题其实是中国政府体制改革的一个缩影，政府体制很多深层次的问题都会在财政供养问题中得到集中反映，而财政供养存在的各种现实问题，也只有通过政府体制改革才能够从根本上解决。

**关键词：**财政供养 机构改革 政府规模

作者程文浩，清华大学公共管理学院副教授（北京 100084）；卢大鹏，清华大学公共管理学院博士（北京 100084）。

---

在任何国家，政府要想有效地治理国家、经济和社会，并向社会提供基本的公共物品和公共服务，都必须用自身的财政资金供养相当数量的公务员、军队、警察、教师等人员。因此，财政供养人员堪称是政府的行政之基。

然而，财政供养人员规模究竟应维持在何种水平才是合理的和适度的，这一直是困扰各国政府的一个理论和现实难题。中国正处于快速的社会经济发展时期，又在经历着经济体制转型的重大转变，同样需要供养大量人员来履行政府的管理、监管和服务职能。那么，中国当前的财政供养规模是否合理，与我国的国力是否相称？这个问题一直为社会各界所广泛关注。

财政供养问题不仅引起了社会的广泛关注，而且也引起了学术界的激烈争论。一些人士对中国的财政供养规模进行了古今比较，认为中国当前的财政供养率同历史各个时期相比都显得过高，并由此得出“当前中国的机构臃肿和人员膨胀已到了极限”、“急需下大力气精简人员和机构”等结论。也有一些学者借助“财政供养率”等指标，将中国与发达国家相比，财政供养规模不是偏大而是偏小，认为中国财政供养问题当前的主要矛盾是公务员的比例和结构不合理，从而导致“结构性过剩”和“运行性过剩”。

---

\* 本文获得国家自然科学基金项目“中国地方政府间竞争与治理机制研究”（项目编号 70573058）和北京市哲学社会科学项目“北京市财政供养人员合理规模研究”（项目编号 06Aa KD0006）资助。

在零点研究咨询集团 2006 年进行的一项民意调查中，近七成的受访民众认为政府公务员的总量应该减少（周凯：《67%的公众认为公务员多了》，《中国青年报》2006 年 3 月 6 日）。

王翔：《加大机构改革力度 缩减财政供养人员》，《中国经贸导刊》2003 年第 10 期。

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。

优化中国的财政供养人员规模和结构，是中国政府面临的一项艰巨和长期的任务。改革开放以来，中国一直在探索实现合理财政供养规模的途径，并先后于1982年、1988年、1993年、1998年和2003年进行了五次大规模的机构改革，力图压缩财政供养人员规模并优化其结构。在这五次机构改革中，1998年的改革由于精简力度最大而广受世人关注。通过这次改革，国务院的组成部门由40个减为29个，机关人员由3.2万人减为1.6万人，压缩了一半；省级政府工作机构由平均55个减少为40个，平均减少20%；人员平均精简47%，共减编7.4万人。2003年，中国又推进了以转变政府职能为核心的新一轮机构改革，明确提出政府职能应集中于“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四个方面。2003年，国务院进一步压缩了组成部门，地方也对政府机构和事业单位进行了相应改革。

中国在努力推进政府机构改革的同时，还积极推进事业单位机构改革。1996年，国家颁布了《关于事业单位机构改革若干问题的意见》，提出了“政事分开、推进事业单位社会化的方向”这一事业单位机构改革的指导思想。1998年，国家制定和实施了《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《事业单位登记管理暂行条例》，并对科研、教育、卫生等事业单位进行了分类改革。2000年，国家制定《关于加快事业单位人事制度改革的意见》，全面启动了事业单位人事制度改革。2004年，我国推行事业单位分类改革，力图将大部分事业单位转为非政府非营利的社会服务机构、市场中介组织或企业。

1998年以来的政府机构改革和事业单位机构改革奠定了中国公共部门改革的方向，并且在压缩财政供养规模、优化财政供养结构等方面发挥了积极的作用。那么，经过机构改革，中国财政供养规模究竟发生了哪些明显的变化？当前的财政供养规模是否合理？今后又有哪些发展趋势？这些都是我们在评价十年机构改革的总体成效时所必须回答的问题。本文并不仅仅是为了通过实证研究来止息有关中国财政供养规模“过大”、“过小”的争论，而是希望能够以小见大，通过财政供养这一特殊视角折射出中国政府体制改革这一更为宏大的命题。

## 一、中国财政供养规模的分析路径

与财政供养相关的概念极其繁多。为了统一口径，在开展实证研究之前，我们首先要厘清财政供养人员和财政供养率这两个最重要的概念。

### （一）基础概念的界定

所谓财政供养人员，通常是指由财政来支付个人收入以及办公费用的人员（不含优抚人员）。在中国，财政供养人员有狭义与广义之分。狭义的财政供养人员主要由三部分组成：（1）党政干部，主要供职于党委、人大、政府、政法机关、政协、民主党派及群众团体等公共机构；（2）各类事业单位人员，供职于教育、科研、卫生等诸多领域；（3）党政群机关和事业单位的

---

许耀桐：《中国行政体制改革的发展与启示》，中国机构网2007年12月24日，[http://www.chinaorg.cn/idx/yw/2007-12/24/content\\_5157648.htm](http://www.chinaorg.cn/idx/yw/2007-12/24/content_5157648.htm)。

李欧：《事业单位改革与管理》，天津：天津大学出版社，2007年，第53—57页。

从财政支付个人收入和办公费用来定义财政供养人员，是从逻辑推理上来定义。（参见李含琳、魏奋子、李印峰：《中国西部财政供养人口适度比例研究：经验模型及实证应用》，北京：人民出版社，2003年，第2页）

离退长休人员。 广义的财政供养人员除了包括上述三类人员之外，还包括军队。本文主要采用狭义的财政供养人员定义。

财政供养人员这个概念还直接派生出另一个重要概念，即财政供养率。财政供养率是指一个国家或地区的总人口与其政府财政供养人员的数量之比。这个比率既是衡量财政供养规模的基本尺度，也是进行相关的国际比较和古今比较的有效工具。

在进入实证研究之前，还需要从理论上厘清三个在下文会多次出现、与财政供养人员紧密相关的概念，即国家公务员、党政干部和政府雇员。(1) 国家公务员。根据 2006 年 1 月 1 日施行的《中华人民共和国公务员法》，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。这三个限定条件意味着中国的公务员并不局限于政府行政机关工作人员，而是包括符合上述三项条件的所有工作人员。(2) 党政干部。干部泛指由政府人事部门管理的脑力劳动者，在中国基本上是一个身份概念，其中的党派专职干部、国家行政机关和社会团体专职干部等又往往被称为“党政干部”，其余则属于“专业技术干部”。(3) 政府雇员 (government employees)。这是一个西方国家广泛使用的概念，主要指政府及各类公共事业单位的雇佣人员。西方政府雇员的范围与中国财政供养人员的范围大体相当，但存在两个重要区别：一是中国的财政供养人员包括行政部门和事业单位的离退休人员，而西方的政府雇员一般不包括此类人员；二是西方国家的政府雇员一般包含军队，而本文主要使用的狭义财政供养人员概念不包含军队。

在厘清了上述基本概念之后，就可以分别从中国现状分析、中外横向比较以及中国古今比较三个角度，深入研究中国的财政供养规模问题。

## (二) 1998—2006 年间中国财政供养规模及变化趋势

首先从绝对数量来看，中国的财政供养人员近年来确实呈持续上升趋势。如表 1 所示，1998—2006 年间，我国的财政供养人员已由 3843 万人增加到 4626 万人，净增 783 万人。但增长趋势总体比较平缓，年增长率一直保持在 5% 以下，而且 2000 年以后增长率还呈下降趋势。

表 1 1998—2006 年全国财政供养人数及其增长率

年 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
财政供养人数 (万人)	3843	3986	4170	4262	4355	4418	4489	4551	4626
财政供养人数年增长率 (%)		3.7	4.6	2.2	2.2	1.5	1.6	1.4	1.6
财政供养的离退长休人数 (万人)	629	722	808	860	935	991	1146	1209	1260
财政供养的离退长休人员占财政供养人员比重 (%)	16.4	18.1	19.4	20.2	21.5	22.4	25.5	26.6	27.2

数据来源：财政部国库司、预算司编：《地方财政统计资料》(1998—2006)。

需要着重指出的是，1998—2006 年间我国财政供养人员的增长其实主要来自于财政供养的离退长休人员的快速增加，而不是在职公职人员的增加。这是大家在争论财政供养规模“过大”、“过小”时容易忽视的一个基本事实。如表 1 所示，我国财政供养的离退长休人员已由 1998 年的 629 万人增加到 2006 年的 1260 万人，净增一倍，使其在财政供养人员总数中所占比

本文所说的离退长休人员主要包含离休、退休和长休三类人员。在中国现有的薪酬体系下，可以将对离退长休人员的这部分财政支付看作他们在岗工作期间应得报酬的延后支付。

文中有关中国的数据主要来自于财政部国库司、预算司编：《地方财政统计资料》(1998—2006)，北京：中国财政经济出版社，1998—2006 年。

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。

重由 1998 年的 16.4% 快速升至 2006 年的 27.2%。

在分析了财政供养人员绝对数量的变化之后，我们再利用财政供养率这个概念分析一下中国财政供养人员相对数量的变化。如图 1 所示，从全国人口与财政供养人数之比来看，1998—2006 年间中国的财政供养规模也呈持续扩张趋势，财政供养率由 1998 年平均 32.5 人供养 1 人，扩张为 2006 年平均 28.4 人供养 1 人。

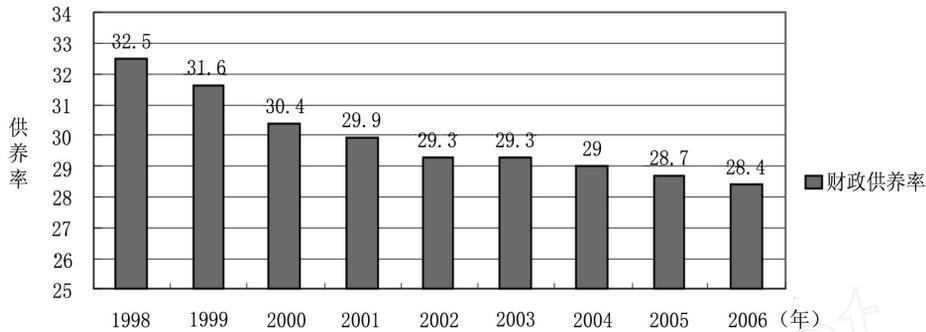


图 1 1998—2006 年中国财政供养率

数据来源：财政部国库司、预算司编：《地方财政统计资料》（1998—2006）；中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》（1999—2007），北京：中国统计出版社，1999—2007 年。

由此可以看出，虽然 1998 年以来中国经历了两次大的机构改革，但无论是从财政供养人员的绝对数量还是从财政供养率这一相对数量来衡量，中国的财政供养规模仍在继续扩大，虽然增幅相对有限。

需要指出的是，单纯从财政供养人数和财政供养率的角度来判断中国财政供养规模究竟是大是小，本身并不科学。这是因为，改革开放以来中国经济实现了近 30 年的高速增长，经济发展不但导致公民对政府公共服务的需求日益增多而且日趋多元化，这就在客观上促使公共部门扩张以满足社会需求。同时，中国正处于从计划经济向市场经济转型的过程之中。在这个过渡时期，政府的管理和服务职责最为沉重，而且市场经济由于自身的固有缺陷而导致的各种“市场失灵”问题，也需要政府通过提供公共产品和公共服务来弥补。所以，财政供养并非是一个孤立现象，而是与社会发展阶段和经济发展水平等宏观因素息息相关。因此，我们在评价中国财政供养规模合理与否时，不应孤立和抽象地看待这个问题，而是要将其放在中国改革开放的大背景中，综合考虑中国的政治、经济和社会发展等诸多因素，才能形成准确客观的认识和评价。

1998 年之后的十年间，在国家大力推进机构改革的同时，中国经济继续保持了改革开放以来的持续高速增长，财政收入也随着经济增长和税制的不断完善而稳步高速增长。如图 2 所示，1999—2006 年间，我国的实际 GDP 基本上保持了约 9% 的年增长率，财政收入的年增长率则高达 15% 以上。相比之下，同期我国财政供养人数的年增长率却控制在 5% 以下，并呈增速下降趋势。以 2006 年为例，中国的实际 GDP 比上年增加 11.1%，政府财政收入增幅更是高达 22.5%，但财政供养人数仅比上年增加 1.6%，这“两增一降”形成鲜明反差。

需要说明的是，虽然我国的财政供养人员增速有限，但是行政管理费增速较高，1999—2005 年行政管理费的年增长率高于实际 GDP 的年增长率，2000—2003 年行政管理费年增长率高于财政收入的年增长率。

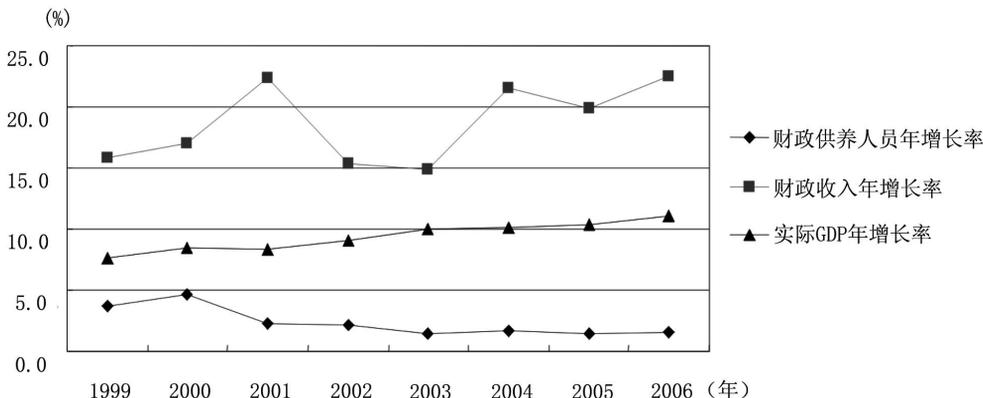


图 2 1999—2006 年全国财政供养人数、财政收入和实际 GDP 的年增长率

数据来源：财政部国库司、预算司编：《地方财政统计资料》（1998—2006）；中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》（1999—2007）。

由此可见，虽然 1999—2006 年间中国财政供养人数有所增加，但是其增速明显低于同期的 GDP 增速，更远低于财政收入增速。这说明国家本来有能力供养更多人员，却成功地抑制住了这种膨胀冲动，从而使中国的财政供养规模处于总体在控、适度增长状态。这也从侧面证明，十年的机构改革在控制机构和人员膨胀方面确实取得了一定的成效。

### （三）财政供养规模中外比较

如果把我国放入国际大背景，当前的财政供养规模在全球处于什么水平？对于这个问题，学术界同样存在着激烈的争论，并产生了两种针锋相对的观点。一种观点认为中国的财政供养规模小于其他国家。例如，朱光磊等在横向比较了美国、英国、德国、法国、加拿大与中国的相关数据后，认为中国政府官员的规模并不算太大。

也有一些学者从经济视角观察，坚信中国的财政供养规模不是“过小”而是“过大”。例如，王健通过研究发现，虽然中国总人口与财政供养人员之比只有 26 : 1，低于世界平均水平，但是如果从财政供养人员与 GDP 之比这一经济视角来考察，中国为 39 人/百万美元，大大高于发达国家。如果与美国相比，中国财政供养人员“超标”近 20 倍。

上面这两种观点虽然结论截然相反，却为我们分析中国财政供养规模在全球所处的水平提供了重要启示，那就是在进行财政供养规模的中外比较时，不仅要比较各国的财政供养人数和财政供养率，同时还要综合考虑各国的经济和社会等因素，方能形成全面客观的认识。

#### 1. 从数量角度进行的财政供养规模国际比较

各国的财政供养概念和标准千差万别。为了能够相对准确地进行跨国比较，我们采用了国际劳工组织（International Labor Organization）汇总的外国“广义政府部门雇员”（General Government Sector Employment）数据。这个统计口径包含一国所有的政府部门、社会安全基金以及为公共部门控制并提供主要资助的非市场、非赢利机构的全部雇员。由于这几类人群基本

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。

参见薛小和：《我国公务员规模是否适度——访国家行政学院经济学部副主任王健》，《经济日报》2005 年 5 月 26 日。《我国单位 GDP 公务员数超发达国家 20 倍》，《中国改革报》2006 年 2 月 13 日。

国际劳工组织数据库。http://laborsta.ilo.org/。

上都由政府财政供养，所以“广义政府部门雇员”人数可以作为衡量各国财政供养规模的标尺。

首先比较中国与9个发达国家的财政供养率水平。如表2所示，以2001年为例，德国维持在19人供养1人的水平，法国为10.2人，意大利为15.7人，英国为11.8人，匈牙利为12.1人，西班牙为17.7人，加拿大为12.2人，新西兰为19.7人，日本为24.2人，中国则基本维持在30人供养1人的水平。由此可见，如果单纯从财政供养率来看，那么与这9个发达国家相比，中国的财政供养规模不但不大，反而偏小。

表2 1998—2005年9个发达国家与中国的财政供养率对比

年份 \ 国家	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
德国	18.1	18.4	18.7	19.0	19.2	19.4	19.8	20.1
法国	10.7	10.5	10.3	10.2	10.1	10.0	10.1	—
意大利	15.9	15.9	15.8	15.7	15.7	15.8	15.8	16.1
英国	12.2	12.1	11.9	11.8	11.6	11.3	11.1	11.0
匈牙利	13.3	13.2	12.0	12.1	11.8	11.6	—	—
西班牙	—	18.9	18.4	17.7	17.3	16.5	16.5	16.1
加拿大	12.0	12.2	12.2	12.2	12.2	12.0	11.9	11.9
新西兰	17.7	17.9	20.2	19.7	20.0	19.7	19.0	—
日本	—	—	—	24.2	—	—	—	—
中国	32.5	31.6	30.4	29.9	29.3	29.3	29.0	28.7

数据来源：中国财政供养人员数据来源于《地方财政统计资料》（1998—2005）；其他国家的财政供养人员数据来源于国际劳工组织的统计网站 <http://laborsta.ilo.org>；各国人口数据来源于《国际统计年鉴》（2000—2007）和《中国统计年鉴》（2000—2007）。

表3 1998—2005年7个发展中国家与中国的财政供养率对比

年份 \ 国家	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
俄罗斯	11.0	10.7	10.1	10.0	9.8	9.7	9.6	9.6
波兰	17.5	20.5	20.7	23.2	23.6	23.2	23.4	23.2
墨西哥	—	—	22.6	22.9	23.6	24.1	—	—
巴西	25.3	25.6	—	—	23.4	23.2	—	—
马来西亚	—	—	29.1	—	—	—	—	—
南非	—	29.5	32.1	31.2	31.9	32	—	—
古巴	—	63.3	88	82.2	77.4	67.6	58.9	56.4
中国	32.5	31.6	30.4	29.9	29.3	29.3	29.0	28.7

数据来源：同表2。

其次比较中国与部分发展中国家的财政供养率水平。表3列出了按照“广义政府部门雇员”口径计算的7个发展中国家1998—2005年的财政供养率。可以看出，如果按相对值来衡量，中国的财政供养规模小于俄罗斯、墨西哥、波兰和巴西，与马来西亚、南非大体相当，仅大于古巴。

通过以上计算可以看出，与16个有代表性的发达国家和发展中国家相比，中国的财政供养

本文依据国际货币基金组织（IMF）对发达国家和发展中国家的分类标准。

发达国家的财政供养规模普遍有着深刻的历史背景。很多国家在20世纪50年代开始大规模的福利国家建设，这不仅导致社会性支出大量增加，同时由于福利供给的劳动密集型特征，必然会导致财政供养人员规模上升。

率基本都处于较低水平。

再次，我们锁定一个国家进行更为深入的比较，那就是公认的市场经济成熟、国力强盛的美国。下面两个图表反映了1998—2005年中美两国的财政供养规模及其变化趋势。如表4所示，从政府雇员的绝对数量来看，1998—2005年美国的财政供养人员也呈持续上升趋势，剔除军队人员后的政府雇员由1998年的1993万人上升到2005年的2178万人，增加了185万人，增幅为9.3%。从财政供养率这一相对值来看，近年来两国的变化幅度都非常小，处于相对平衡状态，其中美国的财政供养率基本维持在约14人供养1人的水平，而中国则是约29人供养1人，比率仅相当于美国的一半。图3更为直观地反映了这一情况。然而，同期中国实际GDP的增长率却数倍于美国，这说明快速的经济增长使中国完全有能力供养更多人员，但我们却主动地抑制住了这种扩张冲动。总而言之，综合考虑供养率 and 经济增长等因素，我们会发现1998—2005年中国的财政供养规模远低于美国的水平。

表4 1998—2005年中美财政供养规模、实际GDP比较

年份	美国				中国			
	政府雇员 (不含军队) (万人)	人口 (万人)	财政供养率	实际GDP 增长率 (%)	财政供养人员 (万人)	人口 (万人)	财政供养率	实际GDP 增长率 (%)
1998	1993	27585	13.8	4.20	3843	124810	32.5	7.80
1999	2029	27904	13.8	4.40	3986	125909	31.6	7.60
2000	2063	28218	13.7	3.70	4170	126583	30.4	8.40
2001	2106	28509	13.5	0.80	4262	127627	29.9	8.30
2002	2142	28797	13.4	1.60	4355	127518	29.3	9.10
2003	2148	29081	13.5	2.50	4418	129227	29.3	10.00
2004	2160	29364	13.6	3.60	4489	129988	29.0	10.10
2005	2178	29651	13.6	3.10	4551	130756	28.7	10.40

数据来源：U. S. Census Bureau; The World Bank, World Development Indicators Database, April 2007; 财政部国库司、预算司编：《地方财政统计资料》(1998—2005)；中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》(1999—2006)。

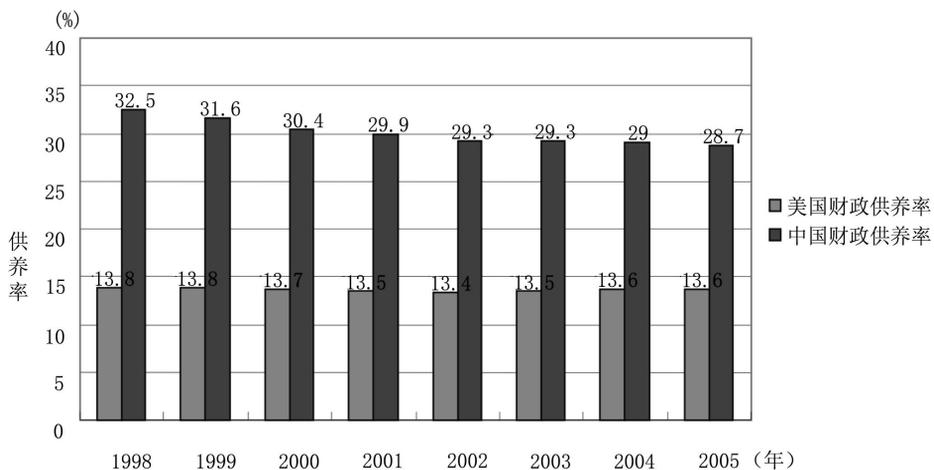


图3 1998—2005年中美财政供养率比较

数据来源：同表4。

本文在分析中国财政供养规模时使用的是狭义财政供养概念，不包含军队人员，而美国政府雇员则包含军队人员。为了尽量缩小统计口径的差异，本文在计算美国政府雇员时剔除了美国军队人员。

需要说明的是，由于这些国家的政府体制与统计口径存在差异，上文的国际比较结论并非绝对准确，但确实能够从侧面说明中国的财政供养规模与很多国家相比，仍然处于较低水平。

## 2. 从经济社会视角进行的财政供养规模国际比较

正如前文所言，一国的财政供养规模受到经济、政治、文化等多种因素的影响，而且也和该国所处的发展阶段密切相关。因此，要想客观地评价一国的财政供养规模是否适度，不仅要衡量其财政供养人员的绝对值和相对值，还应综合考虑该国的经济社会发展等因素。

首先需要说明的是，从经济和社会视角进行中外比较应格外慎重，因为与外国尤其是西方发达国家相比，中国有三个显著特征：（1）中国是世界上人口最多的国家，约占世界总人口的1/4；（2）中国是世界最大的发展中国家，经济发展水平相对落后；（3）我国正处于由计划经济向具有中国特色的社会主义市场经济转型的阶段，同时经历工业化、城市化和市场化进程。在这个关键阶段，中国政府不仅要提供各类基本公共产品和服务，以确保经济和社会的可持续发展，还要解决转型期出现的诸多社会矛盾和问题。而且，我国党和政府要引领社会、经济和文化的发展，坚持社会主义方向，这必然会影响财政供养的规模和方式，从而使之具有鲜明的中国特色。

如果忽略中国的这三个显著特征，国际比较的结果就有可能脱离中国的现实国情，结论也就缺乏科学性。

表5 1998—2005年政府支出占GDP的比重 (%)

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
英国	46.82	—	39.26	40.38	41.09	42.26	42.46	43.25
法国	0.00	52.70	51.74	51.67	52.75	52.63	52.43	52.62
德国	48.80	48.06	45.11	47.56	48.09	48.38	46.94	46.75
意大利	49.84	48.13	46.21	48.12	47.40	48.52	47.97	48.51
美国	39.15	39.19	38.68	—	34.68	35.21	35.04	35.27
加拿大	43.98	41.95	40.30	41.11	40.40	40.32	39.10	38.25
澳大利亚	41.96	42.83	33.46	35.00	34.46	34.01	34.03	33.87
俄罗斯	40.20	34.91	36.47	32.81	37.02	32.85	31.48	27.99
菲律宾	19.23	19.82	19.35	19.68	19.91	19.45	18.35	17.71
新加坡	19.93	18.75	18.84	16.69	16.97	16.85	15.41	—
新西兰	35.79	34.54	33.16	31.98	31.65	35.03	34.12	34.92
印度	27.32	28.46	27.08	27.02	27.43	26.55	25.03	25.54
印度尼西亚	18.07	21.09	15.94	20.28	17.29	18.94	19.01	18.29
泰国	17.97	17.33	17.97	17.70	18.80	18.49	18.35	19.46
马来西亚	22.13	23.05	24.62	29.60	28.92	29.01	26.69	25.90
中国内地	12.79	14.71	16.01	17.24	18.33	18.15	17.82	18.45
中国香港	18.52	17.61	17.71	18.39	18.73	20.05	18.76	16.86
中国台湾	21.57	21.26	31.31	23.04	21.04	21.38	20.79	20.72

数据来源：The World Bank, World Development Indicators Database, April 2007.

我国财政供养体系的中国特色体现在很多方面。例如，我国现有60余万个村委会以及8万余个居委会。村委会和居委会干部在维护我国基层平安与和谐方面发挥了重要作用，他们本身也需要财政供养。这些半官半民的“准财政供养人员”的大量存在既是中国公共管理的特色，也是研究中国财政供养问题时不可忽视的重要方面。

在进行国际比较时,为了更好地反映经济发展水平因素,我们选取了政府财政支出占当年GDP的比重这一标准。由于政府活动及其消耗的资源(包括支付给财政供养人员的个人收入及办公经费)大都反映在政府财政支出上,所以这一指标可以间接地反映一个国家财政供养人员规模的大小。

利用世界银行的数据,我们计算了1998—2005年18个国家(地区)政府财政支出占当年GDP的比例。如表5所示,中国内地的比例不但低于美国、加拿大、德国、法国、英国、意大利、澳大利亚、新西兰等发达国家的水平,而且也低于新加坡、中国香港、中国台湾等新兴工业化国家或地区的水平。即使与菲律宾、印度、印度尼西亚、泰国、马来西亚等发展中国家相比,中国内地的比重也并不大。总而言之,如果按照政府支出占GDP比重这一标准来衡量,中国内地的财政供养规模在18个国家(地区)中同样处于较低水平。

由上可见,中国财政供养规模“过大论”显然缺乏充分依据。

目前人们在议论中国的“民官比”的时候,往往借古喻今。因此,为了更加深刻地洞察中国财政供养规模的历史发展趋势,有必要再对中国的财政供养规模进行古今比较。

#### (四) 中国财政供养规模古今比较

坦率地说,由于史料缺失、政治体制的历史变迁以及中国各朝代统计口径的差异,进行财政供养规模的古今比较极其困难。但是,仍然有一些人在这方面进行了有益的尝试。例如,任玉岭计算了中国各朝代的人口与官吏之比,得出西汉时的比率为7945:1;东汉为7464:1;唐朝为2927:1;元朝为2613:1;明朝为2299:1;清末为911:1;改革开放初期为67:1;2005年为26:1。如果我们采用这一研究结论,就会发现中国财政供养率的历史变化总体趋势是官吏在人口中所占的比例不断提高,而且中国当前的财政供养率远高于历史上的任何阶段。

然而,上述研究在计算时忽略了一个重要方面,即军队的数量。在古代封建社会,统治者要维持庞大的军队以维护其统治,而军队的各种费用几乎完全由财政资金来承担。因此,在比较古今的财政供养规模时,仅仅衡量“民官比”本身并不全面,只有把军队涵盖在内,才能真正看清财政供养率的历史变化趋势。

笔者查阅史学著作,未发现能够同时列出中国各朝代的人口、官吏和军队数量的资料。在这种情况下,我们只能基于历史文献中对相关历史事件的文字记载,尽量估算出西汉、隋、唐、宋、元、明等主要朝代的人口、官吏和军队数量,并与中国现状进行纵向比较。由于同一朝代的不同时期,人口、官吏和军队数量会有所变化,所以我们在每个朝代各自选择了一个有代表性的年份,并根据史料记载大体估算出该年的人口、官吏和军队数量。

1. 西汉的人口、官吏和军队数量。据《中国历代户口、田地、田赋统计》测算,元始二年(公元2年),全国人口为59594978人;据唐代学者杜佑《通典》记载,西汉自丞相至佐史,凡130285员。我们据此估算出元始二年的官吏数量约为13万人。西汉军队分为禁卫军(中央军)和郡国兵(地方军队)两类,步兵是诸兵种中兵力最多的一类。刘邦击匈奴时用步兵32万,元光二年曾派车骑材官30余万至马邑伏击匈奴。由于这两次用兵不可能“倾巢出动”,必

任玉岭:《26人供养1个官员的困局》,《决策》2005年第4期。

梁方仲:《中国历代户口、田地、田赋统计》(甲编),上海:上海人民出版社,1980年,第5—13页。该数字为哀帝时数,兼诸府州郡胥吏。参见王子今:《千百年眼:皇权与吏治的历史扫描》,长春:长春出版社,2008年,第77—78页。

参见白钢:《中国政治制度史》,天津:天津人民出版社,2002年,第250页;中国军事史编写组:《中

然留有后援，所以可以估算出西汉军队至少在 30 万人以上。我们据此估算元始二年全国军队约有 35 万人。

2. 隋朝的人口、官吏和军队数量。大业五年（609），全国有人口 46019956 人；据《通典》记载，隋朝官数为 12576 员（内官 2581 员，外郡县官 9995 员），据此估算出大业五年的官吏数约为 1.3 万人；隋朝军队由禁卫军与各地的军府兵组成。大业八年，隋炀帝出兵高丽，亲自指挥左右各十二军，凡一百一十三万人，号称二百万。通过这一历史事件，我们可以估算出隋朝在大业八年的兵力至少在 113 万人以上，据此估算出当时全国军队约 120 万人。

3. 唐朝的人口、官吏和军队数量。开元十四年（726），全国人口数为 41419712 人；《通典》记载，大唐官数为 18805 员，据此估算出开元十四年的官吏数约为 1.9 万人；建中元年（780）籍兵全国共 768000 人，据此估算出唐朝开元十四年全国军队应为 80 万人左右。

4. 北宋的人口、官吏和军队数量。景德三年（1006），全国人口有 16280254 人；宋元之际马端临撰写的《文献通考》记载，景德时代官吏 1 万余人；北宋军队的组成稍显复杂，主要分为禁兵、厢兵、乡兵三类，其中禁兵是中央正规军，宋真宗时约有 432000 人，厢兵是各州的地方军，元丰末年厢兵约 230000 人，乡兵选自户籍或士兵应募，是非正规地方军，河北、河东和陕西三路乡兵共约 430000 人。由于禁兵和厢兵基本上由国家财政供养，所以我们把这两类军队的数量累加，可以大致估算出宋真宗时财政供养的军队至少在 65 万人以上。

5. 元朝的人口、官吏和军队数量。至元二十八年（1291），全国人口为 59848964 人；清乾隆年间官修的《续通典》记载，元朝官员为 16425 人，我们据此可以估算出至元二十八年官吏约 1.6 万人；<sup>⑪</sup>忽必烈即位后，元朝建立中央宿卫军队和地方镇戍军队系统，军队总数估计在 100 万人上下。<sup>⑫</sup>

6. 明朝的人口、官吏和军队数量。洪武二十四年（1391），全国人口为 56774561 人；<sup>⑬</sup>《续通典》记载，明朝官员为 24683 人，我们据此可以估算出洪武二十四年官吏约 2.5 万人；<sup>⑭</sup>永乐年间全国各镇的军队总数为 1587151 人，由此估算出洪武二十四年全国军队应在 160 万人左右。<sup>⑮</sup>

7. 当代中国的人口、官吏和军队数量。以 2005 年统计数字为例，我国总人口为 130756 万

国历代军事战略》，北京：解放军出版社，2005 年，第 300 页。

梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》（甲编），第 5—13 页。

王子今：《千百年眼：皇权与吏治的历史扫描》，第 77—78 页。

白钢：《中国政治制度史》，第 448 页。

梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》（甲编），第 5—13 页。

王子今：《千百年眼：皇权与吏治的历史扫描》，第 78 页。

梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》（乙编），上海：上海人民出版社，1980 年，第 286、376 页。

梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》（甲编），第 5—13 页。

王子今：《千百年眼：皇权与吏治的历史扫描》，第 77—78 页。

白钢：《中国政治制度史》，第 696 页。

梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》（甲编），第 5—13 页。

⑪ 王子今：《千百年眼：皇权与吏治的历史扫描》，第 77—78 页。

⑫ 白钢：《中国政治制度史》，第 545 页。

⑬ 梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》（甲编），第 5—13 页。

⑭ 王子今：《千百年眼：皇权与吏治的历史扫描》，第 77—78 页。

⑮ 梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》（乙编），第 376 页。

人，各类财政供养人员 4551 万人，军队 230 万人。

综上所述，尽管中国各个封建王朝的官吏数量不尽相同，但基本维持在 1 万—3 万人的水平，确实远远小于中国当前的财政供养人数。但在纳入军队数量后，各个朝代的财政供养率就发生了巨大变化。表 6 分别列举了西汉元始二年、隋朝大业五年、唐朝开元十四年、宋朝景德三年、元朝至元二十八年、明朝洪武二十四年、2005 年中国的人口、官吏、军队数量和财政供养率。

表 6 西汉—2005 年财政供养规模比较 (单位: 万人)

年份	西汉 元始二年	隋朝 大业五年	唐朝 开元十四年	宋朝 景德三年	元朝 至元二十八年	明朝 洪武二十四年	2005 年
人口总数	5995.5	4602	4142	1628	5984.9	5677.5	130756
狭义财政供养人员总数 (官吏数)	13	1.3	1.9	1	1.6	2.5	4551
狭义财政供养率: 人口数/官吏数	461.1	3540.1	2180.1	1628.1	3741.1	2271.1	29.1
军队总人数	35	120	80	65	100	160	230
广义财政供养总人数 (官吏数+军队数)	48	121.3	81.9	66	101.6	162.5	4781
广义财政供养率: 人口总数/(军队数+官吏数)	125.1	38.1	51.1	25.1	59.1	35.1	27.1

从表 6 可以看出，如果采用狭义财政供养率定义，仅计算人口与官吏数量之比，那么当代中国的财政供养规模确实远高于古代，但是如果纳入军队数量，计算广义的财政供养率，古今差距就迅速缩小。上述朝代除西汉外，其他朝代的财政供养率均高于 60 人供养 1 人的水平，其中宋朝景德三年竟达到 25 人供养 1 人，甚至超过了 2005 年的水平。由此可以看出，按照广义财政供养率来衡量，中国古今的财政供养规模并无天壤之别。

不可否认，当代中国的财政供养率与古代相比确有升高的趋势。但我们同时应认识到，古今社会存在根本性的差别。古代社会为自给自足的自然经济社会，政府职能以统治为主，而现代社会日趋复杂，以工业化、城市化和社会化大生产为标志，政府要同时承担经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等多项职能，所以政府势必要增加人力以满足社会日益增长的需要。从这个意义上来说，现代社会财政供养规模的扩大确有一定的必要性和历史必然性。因此，在进行财政供养规模的古今比较时，我们应充分考虑到时代的差异。

## 二、中国财政供养人员的结构与功能分析

财政供养人员其实并非铁板一块，而是包含了不同类型的人员，他们各自承担着不同的公共职责。从根本上说，是财政供养人员的结构和功能决定着财政资金的最终投向，并直接影响政府效能。那么，我国的财政供养人员包含哪些具体类型？人员结构是否合理，职能是否到位？要想回答这些更深层次的问题，就需要透过表面的“量”，深入探究底层的“质”，即全面地分析中国财政供养人员的结构和功能。

军队数量源自《2006 年中国的国防》白皮书，中国网 2006 年 12 月 29 日。

### （一）中国财政供养人员结构分析

按照本文所采用的狭义财政供养规模的定义，中国的财政供养人员主要由三部分组成：党政干部、事业单位人员、党政群机关和事业单位的离退休长休人员。为了掌握这三类人员的各自数量，我们采用财政部主编的《地方财政统计资料》中对财政供养人员的分类方法，将其分为行政部分财政供养人员、事业部分财政供养人员，以及行政部分和事业部分的离退休长休人员三种类型。

如图 4 所示，1999 年以来我国的行政部分财政供养人员维持在 730 万人左右，虽然 2006 年比 1999 年多出 45 万人，整体呈上升趋势，但总体规模基本稳定；事业部分财政供养人员维持在 2600 万人左右，近年来呈整体下降趋势；而行政部分和事业部分的财政供养离退休长休人员则呈持续上升趋势，从 1999 年的 722 万人跃升至 2006 年的 1260 万人，8 年间增幅高达 75%。

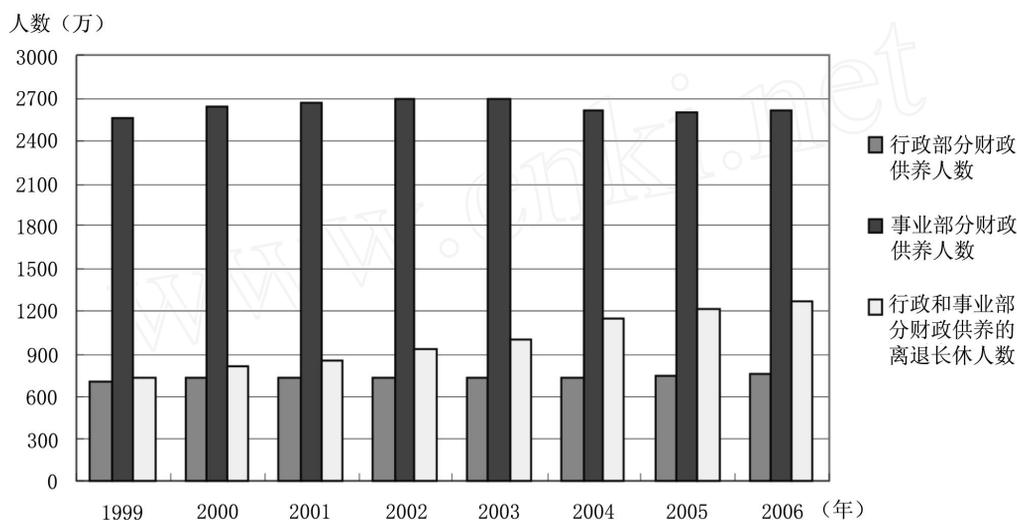


图 4 1999—2006 年中国三类财政供养规模

数据来源：财政部国库司、预算司编：《地方财政统计资料》（1999—2006）。

图 4 说明了中国财政供养人员构成的两个基本事实：一是事业单位人员（而非党政干部）才是财政供养人员的主体；二是离退休长休人员在财政供养人员中占有越来越大的比重。

#### 1. 事业单位人员是中国财政供养人员的主体

虽然社会上习惯于把财政供养人员等同于党政干部，但实际上事业单位人员才是中国财政供养人员的真正主体。如图 5 所示，按相对数量来看，1999—2006 年事业单位财政供养人员在

行政部分财政供养人员和上文党政群干部数存在统计口径的差别。行政部分财政供养人员是指财政供养的行政编制人员，其数据来源于财政部编的《地方财政统计资料》，党政群干部数来源于国家统计局编的《中国统计年鉴》。由于一些地方存在党政群机关使用事业编制、不按机构编制工作增设机构、超编制配备人员和超职数配备领导干部等问题，财政供养行政编制人员要小于上文以就业人口统计的党政群干部数，但行政部分财政供养人数所指对象基本上能反映中国党政群干部的规模，比上文利用《中国统计年鉴》的“党政群干部数”更能反映中国财政供养党政干部规模。

财政供养总人数中所占比重保持在 60%左右，可谓占据“大半壁江山”。相比之下，社会最为关注的“官”（即行政部分财政供养人员）所占比重仅为 17%左右，而且比例还呈不断下降趋势。这再次证明，十年机构改革确实有效地控制了党政干部队伍的膨胀。

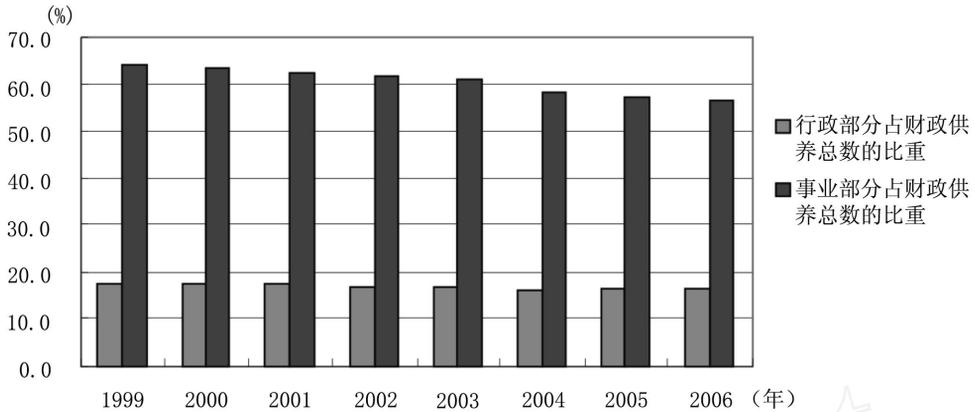


图 5 1999—2006 年行政部分和事业部分供养人员占财政供养总数的比重

数据来源：同图 4。

由此不难看出，推进事业单位改革已经成为优化中国财政供养人员规模和结构的重中之重。今后我国不应一味压缩党政干部的数量，而是要加快政府职能转变和事业单位改革，改变“政事不分”、“事企不分”的现状，使更多的事业单位最终能够在市场经济中自力更生，以减轻国家的财政供养负担。

### 2. 离退长休人员在财政供养人员中占有相当比重

中国的财政供养人员还包括党政群机关和事业单位的大量离退长休人员。这是社会各界在评论中国的财政供养规模问题时极易忽视的一个基本事实。

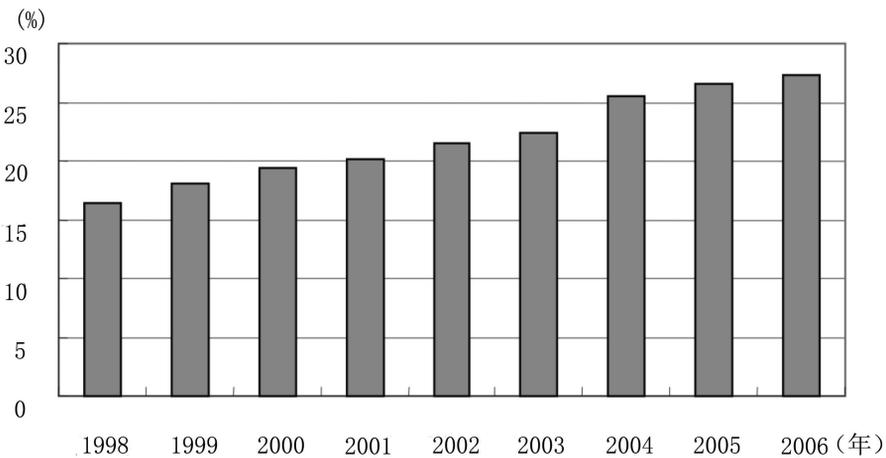


图 6 1998—2006 年行政和事业部分离退长休人员所占比重

数据来源：财政部国库司、预算司编：《地方财政统计资料》（1998—2006）。

离退长休人员约占中国财政供养人员总数的 1/4 左右，而且该群体近年来迅速膨胀，已由

1998 年的 629 万人激增至 2006 年的 1260 万人，8 年内几乎翻倍。如图 6 所示，同期离退长休人员在财政供养总人数中所占比重也由 16.4% 攀升至 27.2%。由于我国的社会保障体系尚不完善，离退长休人员的退休金仍然每年由政府财政承担，所以该人群的急速扩大显著提高了中国控制财政供养人员总体规模的难度。

## （二）中国财政供养人员的功能分析

国家进行财政供养的主要目的，是换取被供养者为社会提供的劳动和服务。因此，对于财政供养人员这个特殊群体，固然要关注其数量和人员结构，但更关键的还是要掌握其履行公共职责的状况。那么，1998 年以来以“政企分开”、“政事分开”、“事企分开”为代表的机构改革，究竟对我国财政供养人员的功能产生了哪些影响？在这方面中国与西方发达国家之间又存在怎样的差别？

为了深入了解中国财政供养人员的职责和功能现状，我们在北京等省市进行了实地调研，同时还分析了美国州与地方政府的财政供养数据，最终得出以下四点结论。

### 1. 我国地方财政供养人员的业务领域过于分散

目前，中国许多地方约 60% 的财政供养人员（不含离退长休人员）供职于社会公共（或公益）事业领域。其具体业务领域种类十分广泛，有几十类之多，包括教育、科技、文化、卫生、城市公共事业、社会保障、体育、新闻出版、交通、气象、地震、海洋、环保、测绘、勘探、知识产权、进出口检测、质量检验、水利、信息服务以及机关后勤等。财政供养人员所处领域和承担职责的高度分散性不但导致了人力、财力和物力的相对分散，而且还使我国难以形成一体化、无缝隙的公共管理和公共服务体系。这些年来“毒大米”、“大头娃娃”、“三鹿奶粉”等恶性事件，就充分说明了市场监管体系的缝隙和缺失。

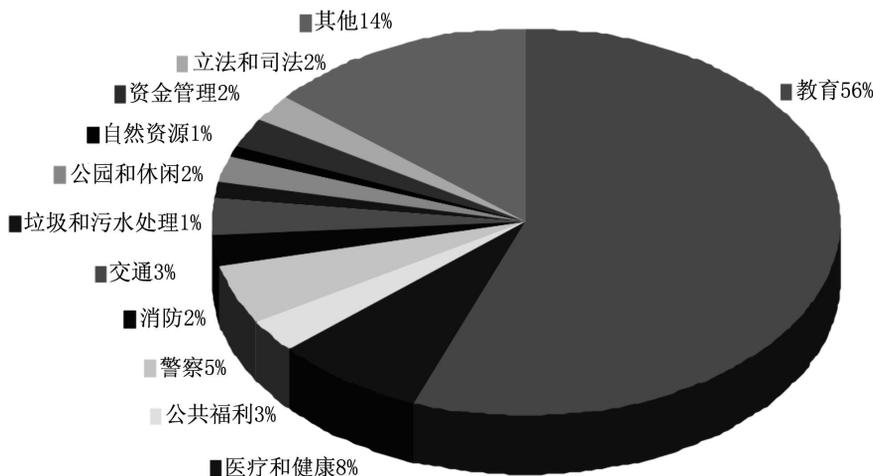


图 7 2005 年美国州和地方政府雇员功能分布

数据来源：U. S. Census Bureau, Governments Division, "Federal, State, and Local Governments Public Employment and Payroll Data," [http://www.census.gov/govs/apes/historical\\_data\\_2005.html](http://www.census.gov/govs/apes/historical_data_2005.html).

在这方面，中国与成熟的市场经济国家存在明显的差异。我们在分析 2005 年美国州与地方政府的财政供养数据时发现，其“事业编制”在财政供养人员中占到约 80% 的比重。但与中国

明显不同的是，美国地方政府所举办的社会公共事业针对性较强，政府雇员被有针对性地投入到一些必须由政府提供公共物品和服务的关键领域，人员分布相对集中，如图7所示。

美国财政供养人员的功能分布格局有着深刻的历史根源。美国经过两百多年的发展，市场经济和公民社会已相对成熟，政府、市场和社会三者之间的分工相对明确，已经形成三方合力发展社会公共事业的格局。美国的地方政府主要集中提供各类公共服务，而联邦政府的一项重要职责就是在全国范围内对经济社会进行统一的政府规制。联邦政府和地方政府虽然在权力和规制等具体问题上存在分歧和反复，但两者之间的职责分工总体上相对清晰。

## 2. 我国财政供养人员功能“短缺”与“过剩”并存

所谓“功能短缺”，主要是指政府在社会保障、科研、教育、医疗卫生、文化等公共领域的投入仍显不足，无法满足人民日益增长的物质文化需要。令人遗憾的是，我国财政供养人员在“功能短缺”的同时，还存在着大量“功能过剩”，这主要体现在各级政府在职能和机构设置等方面存在大量问题。根据分工和效率的原则，上下级政府之间本应合理分权、各司其职，同级政府部门之间应合理分工、密切协作。然而，目前政府的职能和机构设置往往不是从促进经济发展和满足人民需求出发，而是从上级主管部门便于管理的角度出发，从而导致了“上下对口”（上下级政府职能部门对口管理）和“左右对齐”（同级党委和政府职能部门对应）的现状，最终造成机构重叠、职责同构、资源空耗。机构林立又导致政出多门，相互推诿扯皮，彼此影响干扰，严重降低了政府的效率和效能。我国当前的五级政府格局，又使得上述效应在多个政府层级之间层层传递，从而进一步加剧了功能“过剩”问题，显著增大了政府的财政供养负担，降低了资源使用效率。

除了机构设置方面存在上述问题之外，在财政供养人员的组成结构方面同样存在短缺与过剩并存的问题。虽然我国财政供养人员的总量相对可控，但其中领导职务人员比例过高，而真正在一线向社会直接提供公共服务者却相对不足，“官多兵少”、“头重脚轻”的问题十分突出。人员结构的整体失衡严重影响了我国财政供养人员总体的工作绩效和劳动产出。

## 3. 各地仍有相当数量的事业单位涉足经营性和竞争性行业

中国的事业单位基本上分为行政性事业单位、公共（或公益性）事业单位和经营性事业单位三类。虽然1998年以来国家要求事业单位退出经营性和竞争性领域，但我国目前仍有相当数量的财政供养人员供职于这些领域。这主要体现在两个方面：一是存在着大量公益性较弱并且从事生产经营的财政供养单位，如广播电视、机关后勤服务机构等；二是存在相当数量的公益性较强但从事营利业务的财政供养单位，如学校和科研单位。今后优化中国财政供养功能的一项重要任务，就是推动经营性事业单位真正走向市场而不是继续依赖政府的财政供养，以便国家能够集中财政资金和人员编制进一步加强公共教育、社会保障等薄弱环节。对于学校和科研单位等自身具有公益性但从事营利性活动的事业单位，政府应加大财政支持力度并促使其剥离

---

当然，对于联邦政府究竟应解除还是强化规制，美国国内一直存有激烈的争论。详见文选才：《美国联邦政府公共行政管理中的三大主要问题》，《公共行政与人力资源》2006年第1期。

对于我国公共服务和公共事业当前存在的不足和问题，参阅联合国开发计划署编：《中国人类发展报告2007—2008：惠及13亿人的基本公共服务》，北京：中国对外翻译出版公司，2008年。

张雅林的论文《适度政府规模与我国行政机构改革选择》具体探讨了我国应如何合理调整政府层级和幅度的问题（详见《经济社会体制比较》2001年第3期）。

艾一平的论文《采取措施，严格控制各级公务员职务的规格数量》对此问题进行过专门探讨（详见《中国公务员》1997年第8期）。

其现有的营利性业务，使这些单位能够集中精力，提供公共产品和服务。总之，促使事业单位坚决退出经营性和竞争性领域，集中力量提供公共产品和服务，应成为中国政府优化财政供养功能分布的中心任务。

### 三、财政供养规模的影响因素分析

综上所述，我国财政供养人员规模总体在控，但财政供养人员的结构与功能则问题重重，“质”与“量”之间存在明显的反差。那么，这种反差究竟是如何造成的？究竟有哪些因素在影响财政供养人员的“量”和“质”，其具体的作用机制又是什么？由于篇幅所限，下文主要探讨影响财政供养人员规模的因素和机制。

总地来看，一个国家或地区的财政供养规模是其经济社会发展等客观因素以及政府体制等因素综合作用的结果，同时也与政府控制和优化财政供养规模的手段息息相关。

#### （一）经济社会发展对财政供养规模的影响

一国的财政供养人员规模与其所处的经济社会发展阶段密切相关，尤其是与经济发展水平、财政收入、城市化与工业化水平、人口状况等因素息息相关。

1. 经济发展水平。德国经济学家阿道夫·瓦格纳（Adolph Wagner）在考察了当时欧洲国家、日本和美国的公共支出记载后，提出了被后人称为“瓦格纳法则”的观察，即随着经济发展和工业化水平的提高，政府支出在国民生产总值中所占比例将增加。这一现象有着深刻的根源：一方面，随着经济发展和国民收入水平的提高，社会对于公共物品和服务的需求呈上升趋势；另一方面，在经济发展过程中，信息不对称、负外部性、垄断等市场失灵现象将不可避免地出现。这些现实因素都促使政府扩张其职能来维护经济社会的良性发展，从而导致财政供养规模的扩张以及行政事业支出的增加。

改革开放以来，中国经济实现了30年的持续高速增长，1999—2006年间我国的实际GDP基本上保持了9%的同比增长率。经济的持续高速增长必然导致中国社会对于公共产品和公共服务需求的增加，从而促进了财政供养规模的扩大。

2. 财政收入水平。财政供养人员的收入和办公经费最终来源于政府财政收入。因此，一个国家或地区的财政收入水平直接影响其财政供养规模。改革开放以来，随着经济发展和财税制度的不断完善，我国的财政收入稳步提高。1998—2006年，我国财政收入增长尤为迅速，由9875.95亿元激增至38760.2亿元，增长了2.9倍。财政收入的迅速增加意味着各级政府可支配的财政资金迅速增多。在中国的预算监督制度还不健全的情况下，各级政府及其组成部门有能力雇佣更多人员来满足社会及其自身的各种需要，从而导致财政供养规模的扩张。

3. 城市化进程。城市化水平的提高意味着城镇人口的增长及其对于公共产品和公共服务需求的增加。同时，城市化进程也使得居民的居住和工作地点更加集中，人与人之间的互动关系更加复杂，促使政府必须加强其社会管理职能。这两个因素都会导致财政供养人员的增长。改革开放以来，中国各地的城市化率稳步提高，1998—2008年间全国城镇人口由4.16亿增加到

张国庆的论文《中国政府行政改革的“两难抉择”及其应对理路》对近百年来世界各国政府扩张的缘由进行了深入探讨（详见《北京行政学院学报》2001年第5期）。

数据来源：《新中国五十五年统计资料汇编》，北京：中国统计出版社，2005年；《中国统计年鉴》（2007），北京：中国统计出版社，2007年。

6.07亿人,城镇人口占全国总人口的比重由33.35%上升到45.68%。这导致了城镇人口在公共基础设施、医疗、就业、教育、卫生、文化、社会安全、社会保障等方面需求的急剧增加。因此,政府需要通过调整财政供养人员的数量、结构和功能来满足社会需求。

4. 人口增长。财政供养的最终目的是为了满足不同人民群众的物质和文化需求。一个国家或地区的人口规模越大,其公共产品和公共服务需求自然就越多。我国虽然成功地控制了人口增速,但是人口的绝对数量仍在不断增加。1998—2008年间,全国总人口由12.48亿人增加到13.28亿人,尤其是社会就业人口持续快速增长,由2004年的7.52亿人增至2008年的7.75亿人。人口规模尤其是就业人口规模的扩大,不但意味着社会对于公共产品和公共服务的总体需求增加,而且也提高了政府履行经济调节、市场监管、公共管理和社会服务等职能的难度,使得政府需要增加人手来满足日益增长的现实需求。

5. 社会形势的变化。1998年以后,我国的经济体制改革进入了攻坚阶段,计划经济体制在各个领域逐渐退出,市场配置资源的基础性作用日益发挥。与此同时,各种社会不和谐因素也集中出现,阶层分化、城乡差距、地区间差距、社会公平等问题日益突出。在这种背景下,2002年以后中国政府开始在关注经济发展的同时加大了教育、医疗、卫生、文化、社会救助、社会保障等领域的公共服务力度。由于这些工作具有典型的劳动密集型特征,所以必然导致财政供养人员的相应增加。

综上所述,我国财政供养人员十年来的适度增加与我们所处的经济社会发展阶段密切相关,有一定的历史必然性和现实需求的正相关性。我们不必在主观上过分排斥甚至否定这种增长。

## (二) 经济体制转型和政府职能转变对财政供养规模的影响

我国的财政供养问题除了与经济社会发展水平等客观因素息息相关,还受到经济体制转型和政府职能变革的深刻影响。1998年以来,我国处于向市场经济转型的关键时期,政府职能不断调整和变化,直接影响了财政供养人员的数量、结构和功能。

在经济体制的转型时期,政府职能转变和机构改革往往具有一定的滞后性。1998年以后,我国处于全面建设社会主义市场经济体制的关键阶段,并逐渐组建了一系列适应现代市场经济要求的政府机构,但裁撤已不适应社会主义市场经济发展的机构却并非易事。为了维护其生存权利和利益,此类机构往往会动用自身资源来阻碍机构改革,致使这些功能过时的机构往往不能够及时退出,从而直接影响了我国财政供养人员在规模、结构和功能方面的优化。

另外,受传统影响和现实条件制约,我国尚未充分吸纳社会力量和市场力量以形成提供公共服务的多元化体系。在计划经济体制下,政府负责举办各类社会公共事业。之后我国逐步推进政府机构和事业单位机构改革,开始吸收其他社会力量进入社会公共事业领域。但是,由于我国的市场力量和社会力量发育尚不成熟,相应的法律、监管、财务等制度和机制尚不健全,仍需政府在社会公共事业方面发挥主导性作用。这一方面导致政府提供公共产品和公共服务的总体负担过重,另一方面由于其涉及面过广而导致资源过于分散,反而会在某些特定领域出现供给不足的问题。

数据来源于《新中国五十五年统计资料汇编》和《中国统计年鉴》(2009)。

数据来源于《新中国五十五年统计资料汇编》和《中国统计年鉴》(2009)。

胡家勇的论文《我国政府规模为什么持续膨胀》详细探讨了新旧机构的并存如何导致政府规模膨胀(详见《改革》1998年第3期)。

### （三）政府控制和优化财政供养规模的主要手段对财政供养规模的影响

在经济社会发展阶段、经济体制转型和政府职能转变等多方面因素的影响之下，控制和优化财政供养规模必然是一项极为复杂的综合性工作，在实际操作中需要机构编制管理、人事管理和财政管理三者相互配合、相互制约、形成合力。然而，这方面同样是问题重重。

首先，财政供养规模的控制和优化过分依赖于机构编制管理部门。目前，各级机构编制管理部门（即各级政府的机构编制委员会及其办事机构）是我国控制和优化财政供养规模的主要“关卡”。这种控制主要体现为对财政供养规模实行严格的总量控制。相比之下，机构编制管理机关受自身职权与能力的限制以及人事管理和财政管理系统的制约，在优化财政供养结构方面难以发挥其应有的作用。

其次，机构编制管理与人事管理之间缺乏有效的协作和制约。在地方，编制管理和人事管理往往各自独立运行。机构编制管理工作实行中央统一领导、地方分级管理的体制，上下级机构编制管理机关之间主要是业务上的指导与监督关系，下级机构编制管理机关实际上主要对其同级人民政府负责。为满足区域经济和社会发展的需要，一些地方政府往往擅自增设机构，或采取在行政机构使用事业编制、超编配置人员、超职数配备领导等做法。除了“块”的干预之外，还经常出现“条条干预”的现象，即上级政府业务主管部门出于推动工作的需要，经常通过经费的划拨和分配、“评比”、“达标”等方式，直接或间接地促使下级政府设置对口机构或增加相应编制。这些做法都在一定程度上弱化了编制管理工作。

第三，机构编制管理与财政管理之间缺乏有效的协作和制约。政府机构运行和人员薪酬都来自于财政收入，因此财政管理是防止财政供养规模膨胀、优化财政供养结构的有效手段。虽然我国1994年之后先后出台了《预算法》和《预算法实施条例》，在一定程度上规范了政府部门的支出行为，但由于很多地方政府拥有数量巨大的预算外收入，仍然有能力绕过预算限制，自行供养更多的机构和人员。

总而言之，我国的经济社会发展、经济体制改革和政府职能转变，既为控制和优化财政供养规模提供了历史机遇，同时也为其带来了严峻的挑战。而当前机构编制管理、人事管理、财政监督三者之间缺乏有效的协作和制约，这显著增加了这项工作的复杂性和难度。目前，各级政府机构编制管理部门往往继续沿用严格总量控制、适度增加编制的方法，而不是综合考虑该地区的经济发展水平、人口结构、城市化进程等指标，科学地确定财政供养合理规模。总量控制固然能够在短时期内抑制财政供养规模膨胀，但从长远来看远远不能适应经济社会可持续发展的需要。因此，今后应如何建立起更为科学系统的财政供养规模形成机制，在继续防止规模过快扩张的同时着重优化财政供养人员的结构和功能，是我国今后的核心任务。

## 结 语

一个国家的财政供养规模，是历史、政府体制、经济、财政、法律、社会、人口、文化传统等多种变量共同作用的结果。因此，要避免脱离现实国情和发展阶段而抽象地探讨财政供养问题。在借鉴国际经验时，要避免忽略国情差异而机械地进行中外比较。在进行古今比较时，同样需要考虑到社会发展阶段的差异以及由此导致的政府职能差别。

财政供养人员作为公共物品和公共服务的直接提供者，更应被视为社会的财富而不是负担，应被视为积极的生产者而不是单纯的消费者。我们固然应关注这个群体所消耗的财政资源，但

更应关注其劳动产出以及对全社会的贡献。

目前在研究中国的财政供养规模问题时，不宜以财政供养人员的绝对数量和财政供养率这一相对量作为唯一的评判标准。如果说人口众多是大国的强国之本，那么数量足、素质高的财政供养人员队伍则是国家的富强之基。对于中国这样一个人口众多、发展迅速、地区差异巨大、社会情况复杂而且正处于矛盾多发期的发展中国家来说，维持充足合理的财政供养人员规模，对于经济和社会的可持续发展无疑具有积极意义。在中国目前所处的特定发展阶段，固然要防止机构和人员规模膨胀，但也要避免走入“少即是好”的思维误区。过分压缩财政供养人员规模，短期内确实可以减少财政支出，但会降低政府的决策和执行能力，减少公共服务供给，从而使政府和社会付出双重代价，最终得不偿失。

财政供养人员过多或过少都会导致不利后果，关键在于保持规模适度。那么，什么才是财政供养规模应有的“度”？如何才能把握这个“度”？我们认为，今后我国的财政供养规模应力求符合“力所能及，满足需要，人尽其能”三项标准：（1）力所能及，是指应把财政供养总规模始终控制在国家的经济发展和财力水平能够承担的范围之内，不能寅吃卯粮、透支未来。具体地说，财政供养人员的增幅一定要始终低于经济发展和财政收入的增幅，实现可持续发展。（2）满足需要，是指在坚持“适度从紧”原则的前提之下，应确保财政供养人员的数量、种类和结构等能够基本满足社会需要，不存在明显的缺口。（3）人尽其能，是指在确保财政供养人员数量充足的同时，更应注重提高财政供养人员的素质和能力。为了提高“质”，应继续建立和完善公开招聘、岗位竞争、奖优罚劣、吐故纳新等综合机制，确保财政供养人员整体上精干、负责、勤勉、务实，能够不断提高自身的工作绩效。

对于正处在关键转型期的中国来说，建立合理的财政供养体系是一项复杂浩大的工程，既要按照现代市场经济的要求进一步切实转变政府职能，深化政府机构改革和事业单位改革，完善控制财政供养规模的手段，同时还需要一系列的配套措施，如健全社会保障制度、健全政府绩效考评和监督机制、完善人大的预算监督职能、合理划分政府间事权、优化调整政府层级与行政区域，等等。由此可以看出，中国的财政供养问题绝非是一个孤立的问题，而是与更深层的改革息息相关。财政供养问题其实是中国政府体制改革的一个缩影。我国政府体制很多深层次的问题都会在财政供养问题中得到集中反映。同样，我国财政供养存在的各种现实问题，也只有通过进一步的政府体制改革才能够从根本上得以解决。

〔责任编辑：李潇潇〕

empirical econometric research and apply the methodology of econometric modeling in a reasonable way.

**(6) The Scale of Government Employment and Influential Variables**

*Cheng Wenhao Lu Dapeng · 84 ·*

Government employment is the basis of government administration and its scale has a direct bearing on government efficiency and social harmony. Government restructuring in 1998 effectively curbed inflation in the number of government employees, which remains overall at a safe level and under control at present. However, optimizing the structure and functions of government employment still poses a huge challenge to the central government. The issue of government employment is by no means an isolated one, but is closely related to government restructuring at a deeper level. In a real sense, the issue of government employment is a microcosm of the China's government restructuring and many of the underlying problems in the government system find a concentrated reflection in the question of government employment. Conversely, many of the real problems in government employment can only be fundamentally resolved by government restructuring.

**(7) The Transformation of Public Finances and the Return to Government Responsibility for Funding Public Health**

*Gu Xin · 103 ·*

In the 1990s, the responsibility of Chinese public finance for healthcare funding weakened, leading to a substantial increase in the burden of health care costs for ordinary people. This brought about serious social inequality. From 2003, this situation started to be reversed as public funding or government health expenditure in the broad sense rose as a proportion of China's total health expenditure, and began to approach and eventually exceed the average level of developing countries. At the same time, the transformation of public finances started to be fully reflected in the healthcare field, in that government no longer monopolized health funding and basic healthcare service provision. Instead, government started to bring into play the advantages of public funding and the method of government purchase of service provision, mobilizing social capital in the healthcare field and introducing competition into service provision. Government has also re-allocated healthcare resources, strengthening the basic healthcare service system and investment in basic urban and rural healthcare insurance. All of these measures are specific examples of general trends in global public management reform and Chinese government restructuring. The "New Medical Reform Program" published in spring 2009 further clarifies the new principle of public funding transformation in the field of healthcare. It not only indicates a new direction for China's healthcare reform, but will also have strong impact on the harmonious development of China's economy and society.