

# 县乡财政供养人口增加的初步分析

陈海泓

县乡财政供养人口膨胀的状况近年来被广泛关注，其对于大部分县乡财政的影响及其成因也众说纷纭。本文试图对财税体制改革以来的主要年份全国各省市以及江苏省的县乡财政供养人数作初步分析，为进一步讨论提供基础。

## 一 地方财政供养人口状况

地方财政供养人员是指由地方政府财政所供养的人员，从层次上说是省、地市、县和乡四级，包括各级行政人员和由财政拨款的事业单位人员。

据历史资料，新中国成立之初，财政供养人员约 220 万人，1978 年达到 2015 万人，1998 年增至 3802 万人。

另据项怀诚部长去年财政工作座谈会上的报告提及，1994 年县乡财政供养人口 2251 万人，2000 年达到 2959 万人，仅此一项一年就要增加 1000 多亿元的开支。

根据中央编制委员会办公室最近的统计，在过去的近 5 年间，全国各级党政群机关行政编制共精简 1 1 5 万名，市县乡在机构改革中清退超编人员约 4 3 万人。

以上列举了不同来源的相关数值，其中有许多不可比因素，但人员激增是不争的事实。

我国对财政供养人员的控制一直没有放松过，几乎从建国以来几乎年年在精简机构、裁撤人员，但供养人员却一直没有有效的降下来。诚如项怀诚部长所言，人员供养问题极大地耗费了财政支出，加重纳税人尤其是农民的负担，成为县乡财政困难的重要原因，也成为我们研究的课题。

### 1 人员增加的结构分析

与 1993 年相比，2000 年全国省以下（地市县）供养人员 3653 万人，比 1993 年的 2918 万人增加了 25%。

其增加人员在地区行政级别上的分布明显表现为地市增加少，县乡增加多。（详见下表 1、表 2）

表1 增加供养人员的行政级别分布  
(万人)

全国	地市县财政其中：地市供养人口 县供养人口 口		
	1993	2918.85	2263.66
2000	3652.75	2959.46	693.29

表2 2000年与1993年的比较  
(万人)

增加量	财政供养人口		
	县	地市	
	733.9	695.8	38.10
增加比率	财政供养人口		
	县	地市	
	25%	31%	6%

增加的财政供养人员中，约95%是在县乡财政范围，而地市的供养人员数在1993—2000年期间增加得不多，或增加后又有所下降。如果能够在更完整的数据进行比较，可以得出比较符合实际的结论。

我们同时采用江苏省的数据进行比较，在1993—2000年间，江苏全省地市县乡供养人员共增加23.08万人，其中地市减少10.57万人，县乡增加33.49万人。

全国和江苏的数据表明在20年代90年代增加的财政供养人员主要是在县乡两级。对全国30个省、自治区和直辖市的分析，近半的地区与江苏省情况一样：地市供养人员的绝对数在下降，县乡供养人员增加。

我国的机构精简、人员分流的改革由中央、国务院向地方省级、地市级逐级展开，正如中央编制委员会统计所反映，中央和国家机关的供养人口率先下降，其他依次而行。

## 二 增加人员的地区分析

县乡人员增加在不同的地区表现出一定的差异。下表按照行政划分，将省、自治区和直辖市分别列出县级人口和供养人员。

表3 全国县乡供养比例的地区分布

	1993			(万人) 2000		
	供养人口	县级人口	比例	供养人口	县级人口	比例
全国	2263.66	106187	2.13%	2959.46	118102	2.51%
3个直辖市						
市	38.42	911	4.22%	22.88	556	4.12%
5个自治区	215.48	8726	2.47%	309.17	9608	3.22%
东部8	728.06	36294	2.01%	984.18	41587	2.37%
中部8	772.20	35823	2.16%	1028.63	41318	2.49%
西部6	481.86	22862	2.11%	571.63	22793	2.51%

说明：1993年重庆市尚未成立，将2000年重庆数字归并至四川省。下同。

1993-2000年全国县级供养人口增加680万人，除3个直辖市因为行政区划的变动县级人口数和供养人口数都相应减少，其他分类的供养人口都有所增长。在全部增加的680万人口中，中部和东部分别占增加供养人口的37.7%和37.6%；5个自治区和西部6省分别占增加人员的13.8%和13.2%。

在江苏省，县乡供养人员的数量增加比全国平均水平要低。但江苏省的情况是在苏南、苏中和苏北形成经济发展的三个阶梯。对江苏省的研究有助于理解全国不同经济发展地区的状况。

表4 江苏财政供养人员的分布

	农村人口			1993			2000		
	万人	口	县级供养人 供养率	口	县级供养人 供养率	口	县级供养人 供养率		
苏南合计	782		21.24	2.72%	34.25		4.38%		
苏中合计	1669		40.63	2.43%	58.54		3.51%		
苏北合计	2393		64.35	2.69%	66.92		2.80%		
江苏全省	4844		126.22	2.61%	159.71		3.30%		

说明：本表的农村人口为2000年数据，用于供养率比较会有偏差。由于行政区划的变化，将2000年的泰州、宿迁两市分别并入扬州、淮阴计算。下表同。

江苏省县级供养人员增加主要在苏中，约为全部增加人员的53.5%，苏南为38.8%，苏北为7.7%。

以上的分析，只是粗线条勾勒县级财政供养人员增加的分布情况。

## 2 各种原因的分析

县乡财政供养人员的数量增加，与经济、人口、政府职能、以及机关事业单位的工资水平等各种原因有关。比如随着社会发展，政府所提供的公共服务增加，直接增加政府和事业单位的人员；人口的流动，部分人口导入地区，如接受“三峡移民”，增加了行政管理的工作量和教育、防疫等必要的事业人员配置等等。但以上因素是哪些起主要作用是需要验证的。

### (1) 人口增长

地方人口增长在单位供养率不变的情况下，无疑会直接增加供养人员。

表5 1993--2000年人口与供养人员的关系

	供养人口年增 加率	县人口年增 率	弹性
3个直辖市			
市	-7.14%	-6.81%	1.05
5个自治区			
东部8	5.29%	1.39%	3.82
中部8	4.40%	1.96%	2.24
西部6	4.18%	2.06%	2.03
全国合计	2.47%	-0.04%	
	3.90%	1.53%	2.54

全国县级人口年增长率为1.53%，而所对应的供养人员增加3.90%，也就是每增加1%的人口，供养人员增加2.54%，或者说供养人员以2.54倍人口的增长速度在增加。

按上述的分组，人口增长与供养人员有比较一致的相关性。人口增加较多的东部和中部地区，供养人员增加较大，但不好解释人口负增长的直辖市和西部地区，供养人员的增加方向几乎相反。

### (2) 财政支出

财政状况是影响供养人口的约束条件，只有必需的财政规模才能够维持庞大的供养人员。

表6 1993--2000年财政与供养人员的关系

	县级财政		
	地方收入 增长率	支出增长 率	供养年增 加率
地方平均	9.5%	16.3%	3.90%

直辖市 3	17.2%	14.4%	-7.14%
民族自治 5	8.2%	14.6%	5.29%
东部 8	11.1%	18.0%	4.40%
中部 8	7.9%	16.5%	4.18%
西部 6	-1.1%	12.5%	2.47%

表 6 表明财政支出增长状况与供养人员增加有着十分密切的关系。凡是财政支出增长高于地方平均数的东部中部地区，其财政供养人员增加得比较快。1994 年以来，中央逐步加大转移支付的力度，2000 年中央用于返还和转移支付给地方就达到 4665 亿元，相当于同期地方财政收入的 70% 多。但巨额的财政转移支付其结果只是增加地方的“人头费”，一定不是政府转移支付的初衷。

### (3) 经济增长

表 7 1993--2000 年财政与供养人员的关系  
供养人口年增

	加率	GDP 增长率	人均 GDP
3 个直辖			
市	-7.14%	11.8%	
5 个自治			
区	5.29%	9.6%	
东部 8	4.40%	12.0%	
中部 8	4.18%	10.9%	
西部 6	2.47%	9.2%	
全国合计	3.90%	11.3%	

在表 3 中，我们就可以发现在各个省的分组中，2000 年的县级人口的供养比例依次为西部、中部、东部递减，恰好与经济发展水平相反。

基本上可以判断供养人员与经济发展水平没有必然联系。

### (4) 机关事业单位的待遇

相关指标：

机关事业单位职工平均工资与全体职工平均工资的比较

机关事业单位工资总额在全国工资总额的比重

机关事业单位的人数在职工中的比例

机关事业单位收入与当地农民收入的比例

江苏和全国的对应比较

## 三 供养人口问题的初步结论☆和解决思路○

☆ 我国县乡财政供养人员的膨胀与财政约束有密切关系

☆ 县乡财政的事权与财权关系—基础教育等

- 
- ☆ 其他正常因素(解决民办教师问题)
  - ☆ 政府职能转换滞后是供养人员膨胀的制度原因
  - ☆ 近年工资政策和经济社会发展水平激发部分地区供养人员膨胀
  - ☆ 政府人事制度和财政制度脱节

解决思路:

- 扩大基层民主, 完善县乡基层自治制度;
- 按照公共财政原则调整县乡的事权, 部分义务教育责任由上级统筹;
- 改变或取消统一工资制度, 基层供养人员的当地参照制度;
- 加强人民群众的监督, 公开人事制度。