

中国公务员规模浅析

王博

四川大学，四川成都，610065；

摘要：公务员规模一直是社会各界持续关注的热点问题，针对这一问题从 21 世纪初不同领域、不同阶层的人们都提出了自己的观点，其中主要的论点分为两种即公务员规模过大和公务员规模偏低。本文认为此前的讨论对于公务员界定的标准不同，因此各家之言难有比较的价值，基于此文章将大众所熟知的中国公务员分为三个层次，即最狭义的行政编制人员、行政编制人员和部分提供公共服务的事业单位人员（不包括教师和医务人员）以及最广义的公务员（行政编制人员和所有事业单位编制人员，包括没有编制但在上述机构工作并由机构发放工资福利的人员），并且将三个层次的公务员数量和规模与国外大致范围的公务员规模进行比较分析。基于结论本文认为中国公务员规模同国外发达经济体相比处于偏低水平，尽管绝对数量庞大但相对规模并非处于高位状态。中国公务员规模虽然并未达到如公众所想的那样骇人听闻的地步，但仍然有许多需要改进之处。

关键词：公务员；行政编制；公务员规模；跨国别比较

DOI：10.69979/3029-2700.25.03.089

引言

2023 年国家公务员考试于 1 月 7 日和 1 月 8 日举行，各地方公务员考试亦即“省考”也紧随其后，有关公务员的话题在网络时代毫无疑问引起了更加激烈、更加广泛的讨论。公务员考试的难度、公务员考试的内容、公务员的薪资待遇、公务员的工作内容等等。其中还有一个老生常谈的问题——公务员的规模。中国的公务员到底有多少人，他们的薪资待遇对国家财政支出到底有何影响，越来越多的人似乎对这一话题更加关注。

事实上，有关中国公务员规模的讨论在学术界和民间就从未停止。中国公务员规模几何这一问题，也存在分歧。21 世纪初，有学者估测，中国公务员占全国人口比例并不大，公务员规模有进一步扩大的空间；与此相反，何博传认为中国官民比（即公务员人数占全国人数比例）接近 1:37，超过日本 2.8 倍，说明中国存在“官冗”之患。与此同时，除了横向对比之外，还有人将中国新世纪的官民比与古代的官民比进行比较。薄利贵纵向对比了历史上的官民比，汉代是 1:7948，唐代是 1:3927，明代是 1:2299，清代是 1:911，20 世纪 50 年代末是 1:600，70 年代末是 1:50，1996 年是 1:30，说明中国政府人员不断膨胀。近几年“考公热”持续，网络上出现了一种观点，认为目前有“国家身份”加持的人的数量在 8000 万左右，接近 1 个亿，官民比将近 1:14，此观点也激起了更加广泛的争论。中国公务员人数

是否在合理区间，规模是否适当，这是本文将要谈论的问题。

1 “谁”是公务员

为什么对于公务员规模的观点存在如此大的分歧，有学者认为问题在于不同的研究中选定的公务员概念不同。学界目前有“政府官员规模”“公务员规模”“政府公务人员规模”“财政供养规模”等多种提法。这一方面是由于研究目的不同导致选取的研究对象或统计口径的宽窄不同；另一方面是由于该领域缺少获得一致认可的规范概念体系。因此，有必要梳理和厘清这一领域的相关概念。

什么是公务员？行政服务中心的工作人员，政府大楼的办公人员，学校的老师，供电局的职员，国有企业的职工，这些人员是否都是公务员？在回顾中国政府人员规模时，有学者归纳了与公务员相关的政府人员概念，政府人员规模主要来源于政府规模这一概念。有学者指出根据涵盖范围，公务员应当是范围最窄的一类。根据国家公务员局出台的公务员范围规定，列入公务员工作人员的条件包括：1. 依法履行公职；2. 纳入国家行政编制；3. 由国家财政负担工资福利。事实上，在平常的讨论中，有的人以纳入公职为标准，只要在国家机构或者更广泛的涉及公权力的组织和机构工作人员皆被认定为公务员，由此得出的公务员数量自然十分庞大。另外，也有以收入来源为标准，凡是由国家财政承担工资的人

员被认为是公务员，这也是大众认知中的普遍标准，也是网络热议和担忧的一类，以此定义的公务员人数与国家财政直接相关，公众都担忧国家财政在此项支出过大，影响了社会整体的福利。但是，以国家财政负担工资的人员在学界一般称为公共财政供养人员，对于这一类人员，有学者进行了专门的研究和分析。公共财政供养人员的范围明显大于公务员，根据前文所述，在官方的政策条例中，只有同时满足以上三个条件才可定义为公务员，事实上最为关键的标志为第二点即纳入行政编制，在多数人的观念中，纳入“编制”，就可以被认为是捧起了“铁饭碗”。

在现实生活中，以上三个条件经常性被混淆或被单独割裂对待。有时履行公职就意味着拥有行政编制，有时属于财政供养人员意味着拥有行政编制。各种标准的重合或曲解造成了公务员规模的不同认知。根据官方发布的信息，只有以下几类人员列入公务员范围：1. 中国共产党各级机关；2. 各级人民代表大会及其常务委员会机关；3. 各级行政机关；4. 中国人民政治协商会议各级委员会机关；5. 各级监察机关；6. 各级审判机关；7. 各级检察机关；8. 各民主党派和工商联的各级机关。只有上述8类人员属于狭义的也是官方定义的公务员范围，可以看到公务员范围实质涉及到国家公权力的分配和行使，同时公务员的类别也基本对应国家政治体制安排。

值得注意的是，有部分公众将公立学校的教育工作者（主要是教师）和公立医院的医务工作人员（主要包括医生和护士）也视作广义的“公务员”，仅从工作稳定性和财政供养方面看，以上两类人员确实与公务员有相同之处，尤其是在公共性上极具迷惑性，二者都具有极强的公共性。但是公务员涉及了公共权力，而公立学校的教师和公立医院的医务人员提供的是公共服务，事实上，教师和医务人员是由公共权力（一般代表为狭义政府即行政权力机关）提供的公共服务的专业人员，他们相较于前述的公务员，都是在某一领域的拥有专业技能的人员。由此引出了一个辨析概念：事业单位人员。

事业单位也是日常生活中经常提起的概念，官方对于事业单位的定义如下：事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。事业单位一般是国家设置的带有一定的公益性质的机构，但不属于政府机构，其工作人员与公务员是不

同的。根据国家事业单位分类改革精神，事业单位不再分为全额拨款事业单位、差额拨款事业单位，而分为公益一类事业单位、公益二类事业单位。通常由于其工作的稳定性（俗称“铁饭碗”）和财政供养的特性，被当做公务员，在公务员规模的讨论中，其经常被视作宽口径统计标准被纳入数量计算，由此也引发了公务员规模统计数量不一的问题。因此本文将根据不同的标准对不同范围的公务员规模进行浅析。

2 学者研究：合适标准

前文已述，公务员占人口比例自新世纪一直是社会关注的热点，这一比例社会各界进行了多种测算。实际上，20世纪90年代中期以来，学者、政府官员、舆论界和公众都持有不同的看法出现了1:18、1:34、1:198、1:203等多个版本。朱光磊和李利平认为“官民比”问题的核心并不在于争论公务员数量的多与少，关键在于去努力解决这样一个问题：即在一个国家（地区）作为测度政府规模最为直观、直接的指标公务员占总人口的比例多少为宜，是越少越好还是客观上存在着一个“理想规模”，也即是否可以提供一个确定政府机构和人员编制的底线标准？

对于公务员适当规模的探析同样需要考虑公务员标准问题，即统计口径问题，哪些人可以被纳入统计范围。有学者在对比中国与国外主要国家的政府人员规模时将其归纳为宽窄两个统计口径。“窄口径”：在中国，即前文所述同时满足三个条件的最狭义“公务员”。这一统计口径事实上与“党政干部”是基本一致的，其对象主要供职于党委、人大、政府、政法机关、政协、民主党派及群众团体等公共机构。相对应的，在国际语境中，指以行政机关的工作人员为主体，包括立法、司法、行政机关及其所属部门的工作人员，也包括由国家财政支付工资的政党和社会团体工作人员。这一统计口径事实上约等于从“政府雇员”中剔除掉军人、退休人员、公立学校的教师、公立医院的医生、科研机构的工作人员等。“宽口径”：在中国，指“机关+事业”单位工作人员，李帆在其有关中外政府人员规模对比的研究中将其统称为“公务人员”，即供职于党委、人大、政府、政协、民主党派及群众团体等公共机构的党政干部与供职于教育、科研、卫生等诸多领域的各类事业单位人员的总和。这一统计口径事实上约等于“财政供养人员”剔除掉军人、退休人员和农村部分领补助的村组干部等。

相对应的，在国际语境中，李帆和樊轶侠参照经济合作与发展组织汇总的外国“广义政府部门雇员”数据。这一统计口径与中国的“机关+事业”单位大致相同。

根据上文窄口径的统计，从 1978 至 2015 年 37 年间中国公务员占比总体维持在 1%，公务员绝对数量由 1978 年的 467 万人增加到 2015 年 1637 万人。从国际比较的视角来看，有学者选取了 8 组具有代表性的国家和地区进行统计分析，得出结论选取的国家和地区其公务员比重大致在 1%—4% 区间中。其中传统西方发达国家如美、英、法、德等国家在 2%—4%，而亚洲的发达经济体日本、韩国、新加坡等公务员占总人口比例维持在 0.9%~2.8% 之间，其他新兴经济体的代表国家大致维持在 2%。从窄口径的统计结果看，中国的公务员绝对数量虽然较大，但在占总人口比例上却低于西方发达国家，并且从抽样统计中看，中国公务员占总人口比例也并不靠前。李帆等人从宽口径入手，统计了“广义公务员”（各国对于公务员定义不同，因此李帆等人统计的广义公务员只是大体一致的范围，从中国本国出发，大致相当于“机关+事业单位”人员），并分析了各国公务员占劳动人口比例，中国在 4.2%（2011 年数据）左右，而欧美传统发达国家这一比例维持在 10%—20%，在经合组织（OECD）中经济发展水平较低的国家也大致在 7% 以上。值得一提的是日本和韩国这一比例与中国接近分别为 6.7% 和 5.7%。

通过学者统计的数据可以看到，单单以一国自身的数据无法有效的说明“官民比”的大小或适宜规模，从国际视角可以得出一个区间，中国的公务员占人口比例与世界其他国家相比并不算大。并且从其他学者的统计研究中也相互印证，有学者根据外国的统计数据得出了 1% 这一数值，他指出根据各国统计数据的经验观察，公务员占总人口比例不低于 1%（此处的公务员范围比狭义公务员略广）。同时，由于社会的公共需求增加、政府公共职能扩大等原因，理论上公务员占总人口比例也应当在 1% 以上。

通过学者的研究数据可以得出，公务员规模的“最佳线”确实很难存在，但是存在一个适宜区间，在这个区间内可以认为公务员规模是合理的。而 1% 可以作为一个重要的参考数值。

3 现下数据

第二个部分在论述公务员规模合适标准的同时，也

提供了其他学者的统计的有关公务员规模的数据。从第二部分数据来看，中国公务员规模处在合适的范围之内，但介于目前社会上对于公务员考试的热议，产生了一种公务员规模增长过快、扩张过大的担忧，有部分公众认为目前“官民比”过大，需要对公务员规模进行压缩，因此本文将基于近几年的数据进行统计分析，以便探究目前的公务员规模状况。

本文将中国公务员的范围分为三个层次，第一层次为狭义公务员即公务员法规定的公务员种类，最核心标志为行政编制，第二层为前者加上部分承担公共服务的事业机关（主要是排除公立教师和医务人员，但包含了没有事业编制但受雇于事业单位的人员），最后一个层次即为前文学者所提出的广义公务员即“机关+事业单位”人员（此范围包含了公立教师和医务人员）。通过 2017 年—2020 年数据比对，中国近几年的狭义公务员数量由 737 万人增至 788.6 万人，但第二层次范围的公务员数量却呈现递减趋势，而广义公务员的数量难以测算，只能得到一个大概数值。从数据来看，中国公务员的绝对数量依然很庞大，尤其是承担公共服务的事业单位工作人员，而加上公立教师和医务工作人员数量达到了 4000 万左右。狭义公务员的增长速度并未呈现大涨态势。

表 1 2017 年——2020 年中国公务员绝对数量（单位：万人）

年份	人口	劳动力	狭义公务员	公共管理和社会组织国有单位+其他事业单位	广义公务员
2017	140011	79042	737	2655	
2018	140541	78653	754.5	2531	—
2019	141008	78985	769.3	2433	—
2020	141212	78392	788.6	2347	4000

数据来源：国家统计局统计年鉴整理计算

绝对数量虽然可以一定程度反映公务员的规模，但却并不全面，更应该关注的是公务员的比例问题。事实上，中国公务员占人口的比例依旧不大。近几年狭义公务员的比例一直处于 0.5%—0.6% 之间，中国拥有行政编制的公务人员不足总人口的 1%。而排除公立教师和医务工作人员，拥有行政编制的人员加上部分从事公共事业的人员占全国总人口的比例依旧没有超过 2%，且呈逐年下降趋势。而广义公务员的比例大约在 2.83%。对比前文李帆等学者的研究数据，当下中国公务员占总人口的

比例在窄口径的标准下依然处于合理水平，甚至与欧美等传统发达国家相比还处于偏低水平。而在宽口径的标准下，为了方便与前文的数据进行比较，本文计算了中国公务员的人数占劳动力人口的比例。另外，经过统计中国公务员相对数量并不算大，这与社会层面议论的中国公务员人数过多存在差异，且更受抨击的是公共财政承担了不必要的公务员工资福利，因此本文尝试计算中国公务员人数与劳动力人口的比例。从数据上看，广义公务员占劳动人口比例为 5.1%（此数据为估计值，因此真实情况可能会高于该数值），与之前学者统计的 4.2%略有增加，但与早先统计的欧美发达国家相比，仍有较大差距，甚至依然低于经合组织中的新兴经济体。由此观之，近年中国公务员数量并未出现爆发式增长，整体规模与前置数据相比也处于适宜区间内。

表 2 中国公务员人数比例（单位：%）

年份	狭义 公务员 / 人口	公共管理 和社会组 织国有单 位+其他 事业单 位/人口	广义 公务员 / 人口	狭义 公务员 / 劳动力	公共管理 和社会组 织国有单 位+其他事 业单位/劳 动力	广义 公务员 / 劳动力
2017	0.526	1.89		0.932	3.36	
2018	0.536	1.80	-	0.959	3.22	-
2019	0.545	1.72	-	0.974	3.08	-
2020	0.558	1.66	2.83	1	2.99	5.1

数据来源：国家统计局统计年鉴整理计算

此外，本文还统计了美国、英国、日本三国 2020 年与 2021 年政府工作人员的数量。美国公务员一般指在联邦政府、州政府和以及地方政府工作的各级官员、情报人员、科技人员、医务人员、秘书、打字员、办事员、司机、勤杂人员以及教师、警察、消防人员、邮政人员、外交驻外人员等，其范围相比中国狭义公务员更广，大致相当于狭义公务员加上公立教师和医务工作人员。英国公务员一般指英国的“事务官”即文官，指中央政府系统非选举产生和非政治任命的事务官（业务类工作人员），日本公务员分为中央公务员和地方公务员两种，国家公务员，是指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院及国营企业事业机构等工作的所有人员。地方公务员，是指在地方政府机关、地方立法机关、地方法院和地方政府经营的企业事业工作的人员，相比于其他国家，日本公务员范围更大，但从统计数据来看，

其规模却是处于偏低水准。本文统计的 2020 年数据与 2021 年数据均为狭义公务人员，其中剔除了公立教师和医务工作人员。

表 3 美英日公务员比例

国家	2020			2021		
	公务 员（万 人）	人口 （万 人）	公务 员/人 口（%）	公务 员（万 人）	人口 （万 人）	公务 员/人 口（%）
美国	1030	33170	3.1	990	33240	2.98
英国	250	6708	3.72	250	6733	3.71
日本	332.5	12630	2.63	333.1	12570	2.65

数据来源：美国联邦统计局、英国政府官网、日本人社局等官网整理计算。

此表格统计的美英日公务员人数可以与前文所述中国公务员第二层次范围大抵相当。当下中国公务员规模横向比较与发达国家相比依旧处于偏低水平。

4 结论

根据以上数据的分析，可以认为目前中国公务员规模（狭义和广义）处于合理区间，但是这与目前国内舆论认为的公务员规模偏大存在差异。本文认为此问题首先模糊了公务员范围问题，这是讨论公务员规模的前置条件，也是一个关键条件，社会在谈论公务员时往往将其与公共财政供养人员等同，公共财政供养人员的范围相比公务员要大得多，甚至其人数要超过包含公立教师和医务人员的广义公务员。因此公众讨论的不仅仅是规模问题，更令社会担忧的是公共财政负担问题，公务员规模过大就意味着公共财政的负担越重，而用于社会公共福利或其他涉及民生、国家安全等方面的公共资金就会出现问題。

总体来说，中国公务员规模总量并不大，并不意味着没有问题。除了前述公务员薪酬问题外，有学者指出目前我国政府在机构设置和编制管理方面存在一些问题。在地方政府人员配置方面，平均而言，党委机构工作人数约占总数的 15%~20%，政府工作人员约占总数的 60%~65%，人大常设机构、政协常设机构、民主党派和人民团体工作人员约占 15%~20%，政府人员比重偏低。事实上这也一定程度反映了现实生活中，群众认为前往政府部门办理事务（如行政服务中心）工作人员少，效率低但大众却又认为公务员数量过多的矛盾。

此外，目前国家对于公务员的编制尤其是行政编制

的增减尤为严格,很难再出现社会民众所担心的任意增加编制额进而加重公共财政负担的问题。但是目前政府和事业单位等公共机构的用人方式多样化,对于政府或事业单位聘用的非编雇佣人员的方式仍然存在改进方式,并且不论形式如何,其最终还是会落脚到财政问题,因此如何做好期间的平衡是当下改革需要思考的地方。

参考文献

- [1]何博传.山坳上的中国——问题、困境、痛苦的选择[M].贵州:贵州人民出版社,1988:345.
- [2]薄利贵.抓住中心、把握方向、防止短期效应[J].新视野,1996(6):36-37.
- [3]侯绪杰.中国政府人员规模问题研究:回顾与展望[J].安徽行政学院学报,2021,(06):43-51.
- [4]朱光磊,李利平.公务员占人口的适当比例问题刍议[J].中国行政管理,2009,(09):66-72.
- [5]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[J].国家行政学院学报,2017,(06):136-141+164.
- [6]李子腾.浅谈我国改革开放新阶段公务员队伍的规模与范围[J].法制博览,2015(06):280-281.
- [7]李利平.中国公务员规模问题研究[D].南开大学,2010.
- [8]夏庆杰,李实,宋丽娜,Simon Appleton.国有单位工资结构及其就业规模变化的收入分配效应:1988—2007[J].经济研究,2012,47(06):127-142.
- [9]应松年,潘波.财政供养人员的范围及制度逻辑[J].中共中央党校学报,2016,20(06):55-63.
- [10]王嵩.英国公务员分类制度对中国的启示[J].赤子(上中旬),2016(24):22.
- [11]石庆环,王禹涵.透视美国公务员制度:基于联邦和地方政府的比较[J].求是学刊,2022,49(01):170-180.
- [12]李可.美国公务员制度对我国的启示[J].现代经济信息,2011(23):372.
- [13]中华人民共和国国际公务员局.公务员范围规定.<http://www.scs.gov.cn/zcfg/>
- [14]中华人民共和国国家统计局.国家数据[DB/OL].<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- [15]美国人口普查局.美国公共部门就业.<https://www.census.gov/programs-surveys/apcs.html>.
- [16]日本人事院.国家公务员的数量和种类[DB/OL].<https://www.jinji.go.jp/pamfu/index.html>.
- [17]赵宇峰.政府改革与国家治理:周期性政府机构改革的中国逻辑——基于对八次国务院机构改革方案的考察分析[J].复旦学报(社会科学版),2020,62(02):121-130.
- [18]江玉荣.改革开放以来公务员工资制度改革的回顾与展望[J].中国人力资源开发,2018,35(10):75-82+109.
- [19]吴少微,魏姝.制度逻辑视角下的中国公务员分类管理改革研究[J].中国行政管理,2019,(02):29-34.
- [20]陈力朋,刘华,徐建斌.税收感知度、税收负担与居民政府规模偏好[J].财政研究,2017,(03):97-110.
- [21]翁异静,邓群钊,杜磊.中国公务员规模适度吗?——社会发展效率下的最优规模确定[J].经济与管理研究,2014,(08):81-87.