

盘锦市财政供养人员状况 调查及对策思路

张丽芬¹ 李 剑² 陈相甫³

(1.盘锦市财政科学研究所,辽宁 124200;2.盘锦市财政局,辽宁 124200;
3.国家开发银行辽宁分行,沈阳 110000)

内容提要:财政供养人口问题涉及到财政负担和政府职能运行效率。自党的十八大以来,中央政府约法三章,提出各级政府要积极落实财政供养人员只减不增的目标,着力搞好“控、调、改”。2018年辽宁省开始的新一轮机构改革,通过对事业单位调整职能、优化整合、改制转企等一系列重大举措,大大削减了机构数量,一定程度上影响了财政供养人口数量和结构。辽宁各级政府积极响应中央决策和省委部署,在财政供养人员管理方面做出了很大的努力,但仍面临着财政供养人员数量较多、各级财政负担过重的严峻形势。本报告以盘锦市为样本,从财政供养人员基本情况入手,剖析现阶段财政供养人员存在的问题、增减原因,并提出对策建议。

关键词:财政供养人员 政府运转 财政负担 机构改革

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0106-07

一、盘锦市财政供养人员现状

财政供养人员是指由政府财政收入来支付其工资和其他办公经费的人员,其中包括党政群机关在编人员、各类事业单位在编人员、党政群机关和事业单位离退休人员,还包括党政群和事业单位的编外人员。编外人员主要指在行政事业编制外存在的以合同形式聘用的人员。这些人员虽不纳入行政编制和事业编制管理,但在机关、城市社区、农村,从事公共管理和公共服务,全部或者主要由财政资金支付其办公经费、工资福利,从本质上讲这些人员也应算财政供养人员。比如村委会、居委会工作人员和大学生村官等,大学生村官本身既不是公务员也

非事业单位人员,但是其工资经费大多由财政发放,近几年其工资待遇也随着社会平均工资在相应提高。

(一)财政供养人员总量控制初见成效,但财政供养人员比例依然较高,编制外人员规模不容小觑

1.财政供养人员总量呈下降趋势

2012年以来,盘锦市认真贯彻国务院“约法三章”总要求,推进实名制管理,确保了控编减编工作的有序推进和“财政供养人员只减不增”总要求的有效落实。2015年编制内外财政供养人员合计86267人;2017年降为70953人,降幅为17.8%;2019年降为64030人,降幅为9.8%。财政供养人员总量整体呈下降趋势。

[收稿日期]2020-11-25

[作者简介]张丽芬,财政科学研究所副高级会计师,研究方向为财政管理;李剑,国库科副科长,研究方向为财政管理;陈相甫,研究方向为金融管理。

从性质上看(见图1),2015年盘锦市编制内财政供养人员总计53847人;2017年下降为45611人,降幅为15.2%;2019年下降为43192人,降幅为

5.3%。编外财政供养人员也出现了同步下降,2015年总计32420人;2017年下降为25342人,降幅为21.8%;2019年下降为20838人,降幅为17.8%。

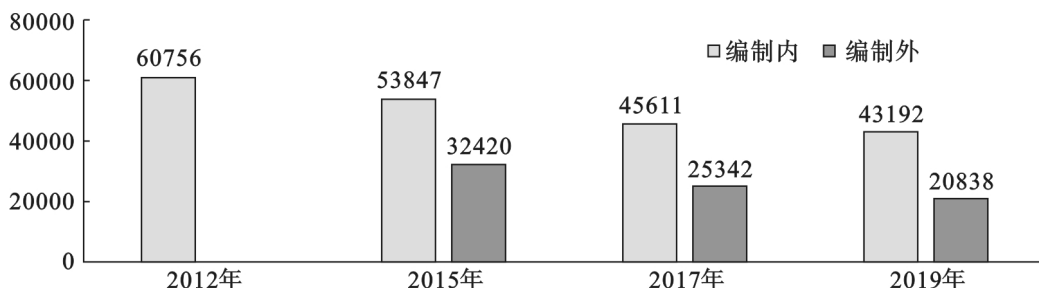


图1 2012年-2019年盘锦财政供养人员总量

2.财政供养比例依然较高,高于全国和辽宁平均值

财政供养人员比例是地区财政供养人员与地区户籍人口之比,反映该地区财政供养负担情况,比值越大,说明财政供养负担越重。盘锦市财政供

养人员比例(见表1)一直呈现下降态势,但截至到2019年,编制内财政供养人员比例(财政供养人员:地区总人口)为1:30,这一数值高于全国的1:39,也高于全省的1:36。如果考虑编外财政供养人员,盘锦市财政供养人员比例会进一步提高,达到1:20。

表1 2012年-2019年盘锦市财政供养人员比例

年份	财政供养人员数量(人)			地区总人口(人)	财政供养人员比例(%)		
	编制内	编制外	合计		编制内	编制外	合计
2012年	60756	-	-	1280000	1:21	-	-
2015年	53847	32420	86267	1295000	1:24	1:40	1:15
2016年	47860	31666	79526	1301000	1:27	1:41	1:16
2017年	45611	25342	70953	1296000	1:28	1:51	1:18
2019年	43192	20838	64030	1296000	1:30	1:62	1:20

3.编外财政供养人员适用范围广、规模较大,占比近1/3

目前,编外用工使用范围涉及社区、村委、机关事业单位、医疗卫生机构、教育教学机构、执法等多个单位多种岗位,而且无论是专业人员还是辅助人员都作为个体在基层机关内工作,不具有相对独立性。

从数量上看,虽然全市近五年编外人员呈逐年

下降趋势,但是编外人员规模仍然十分庞大。由表2可知,2015年编外人员合计占总供养人口数量的37.58%,近2/5;县区合计占比更是超过2/5。2016年县区编外人员数量几乎与编制内人员持平;2017年有所下降,但也相当于编制内人数的2/3;2019年继续下降,但仍然相当于编制内人数的1/2。编外人员是现有制度下政府控制的盲区,需引起足够的重视。

表2 2015年-2019年盘锦市编制内外财政供养人员占比

单位:%

年份	编制内占比			编制外占比			编制外/编制内		
	合计	市本级	县区	合计	市本级	县区	合计	市本级	县区
2015	62.42	82.37	53.86	37.58	17.63	46.14	60.21	21.41	85.67
2016	60.18	81.73	50.34	39.82	18.27	49.66	66.16	22.35	98.65
2017	64.28	75.26	59.55	35.72	24.74	40.45	55.56	32.87	67.92
2019	67.46	74.57	64.28	32.54	25.42	35.72	48.25	34.09	55.56

(二)不同级次、不同单位变化不尽相同,无序增长现象依然存在

1.分级次看,2019年和2017年相比,市本级合计人员降幅为7.7%,其中:编制内人员降幅8.5%,编制外人员降幅5.1%。县区合计人员降幅为10.7%,其中:编制内人员降幅3.6%,编制外人员降

幅21.1%。县区编制内人员降幅较低,与市本级下放权力有关。例如2017年双台子区和兴隆台区接收了市本级下划教育系统和权力下放交通部门等单位导致的财政供养人员数量增加,2018年辽河口经济区归入盘山县。

表3 2015年-2019年盘锦财政供养人员数量

单位:人

类别	编制内					编制外			
	2012	2015	2016	2017	2019	2015	2016	2017	2019
合计	60756	53847	47860	45611	43192	32420	31666	25342	20838
市本级	21895	21337	20376	16084	14718	4568	4554	5287	5018
县区合计	38861	32510	27484	29527	28474	27852	27112	20055	15820

数据来源:表内编制内数据来源于财政决算表分析。编制外数据为2016年-2019年财政调研统计数据。

2.分单位看编外人员增加情况,市本级增加最多的单位是公安系统辅警、城市执法等执法类人员和其他人员。大洼区除了其他人员增加较多外,社

区工作人员、医疗卫生机构聘用人员、环卫工人增加也相对较大。辽河口经济区编制外财政供养人口增加最多的是环卫工人,其次是其他人员。

表4 2016年-2017年部分地区编制外人员变动

单位:人

地区	市本级			大洼区			辽河口经济区		
	2016	2017	增加额	2016	2017	增加额	2016	2017	增加额
社区工作人员				315	956	641	54	61	7
村两委人员				586	390	-196	95	100	5
大学生村官人员				46	11	-35	0	7	7
机关事业单位后勤人员	949	639	-310	1794	1035	-759	97	86	-11
环卫工人				331	479	148	26	154	128
医疗卫生机构聘用人员	130	161	31	189	536	347	34	22	-12
教育教学机构聘用人员	441	469	28	644	601	-43	22	22	0
公检法辅警、城市执法等 执法类人员	394	1012	618	218	279	61	61	38	-23
其他人员	2640	3006	366	2417	3763	1346	422	489	67
合计	4554	5287	733	6540	8050	1510	811	979	168

注:编制外数据为2016年-2017年财政调研统计数据。

需要注意的是,三个地区人员变动数量较大的其他人员科目,分别占各地区增加额的50%、89%和40%,这些人员基本无法准确核定其单位,在某种程度上说明财政供养人员无序增长现象依然存在,需要进一步加强管理。

(三)编制内外均存在人减费增现象,县区保工资、保运转压力较大

1.普遍存在人减费增现象,人员支出占一般预算收入/支出比重较大

2019年盘锦市财政供养人口(编制内外)人员

经费支出合计 56.2 亿元,比 2017 年 45.9 亿元增加 22.4%,存在人减费增现象(见表 5)。编制内人员经

费由财政承担,编制外也主要来自财政拨款。2019 年编外人员经费合计 6.7 亿元。

表 5 2015 年-2019 年编制内外人员经费支出

单位:亿元

年份	编制内在职人员工资	编外人员工资	合计
2015 年	33.4	5.9	39.3
2016 年	35.8	6.6	42.4
2017 年	39.0	6.9	45.9
2019 年	49.5	6.7	56.2

从一般公共预算收入/支出角度看,2019 年全市编制内外财政供养人员经费支出 56.2 亿元,合计占一般公共预算收入 148.0 亿比重为 38.0%(超 1/3),占一般公共预算支出 232.9 亿比重为 24.1%(接近 1/4),人员支出占比较大。其中,县区合计人员经费支出为 38.5 亿,占一般公共预算收入 101.4 亿比重为 38.0%(超 1/3),占一般公共预算支出 152.4 亿比重为 25.3%(超 1/4)。

2. 县乡财政压力越来越大

随着财政供养人员增资政策的不断出台,以及部分管理权限下划,市下划到区内财政全额供养人口逐年增多,造成县乡人员经费支出猛增,县乡财政保工资、保运转的压力越来越大。

县区编外人员数量也很多。在编制有限并受到严格控制的情况下,通过签订合同、劳务派遣和人事代理等方式长期聘用人员不占用编制、进退机制灵活,这种用人方式得到了很多机关和领导的认同,是对政府机关工作的有益补充,有利于工作开展。但编外人员经费也来自财政拨款,会加重县乡财政支出压力。

二、存在的主要问题和面临的挑战

(一)总体上财政供养人员只进不退的现象依旧存在,激励约束机制不足

目前盘锦市财政供养人员的一般状态(除退休)是只进不出,不仅表现在编制内财政供养人员,也表现在编外财政供养人员。一旦雇佣,无论是否适应本职工作、无论是否努力工作,均不能辞退。编

外人员机制、制度规定相对灵活,但从实际情况来看,一旦工作达到一定年限之后,由于用人单位对编外人员的长期工作已产生依赖性,为避免工作无人承接出现混乱,主观上也不愿辞退。

能进不能出的体制保障了财政供养人员权利的同时,弱化了对其的激励约束机制,普遍降低了财政供养人员的工作效果、效率,具体表现为目前被普遍诟病的“脸难看、门难进、事难办”等现象。也表现为财政供养人员普遍学习意愿不强,与时俱进不足,直接影响了经济新常态以来政府推行的各项改革措施的推进力度、实施效果。例如 PPP、产业引导基金等新生事物,需要有相应专业技术知识的具体人员推进,新型人才不好引进,既有工作人员不愿钻研,各项改革措施基本停留在文件层面,落地和实施很难。

(二)财政供养人员跨部门协同管理机制尚存在进一步改进的空间

财政供养人员管理涉及用人部门、人社、编办、财政等部门。近年来大力推进控编减编工作,建立并完善了机构编制的审批制度,深化推进实名制管理,取得了一定的管理成效。但从本次调研情况看,依然存在不足。目前组织、人社、编办、财政各用一套人员系统,更新也各自为政,彼此之间没有实现资源共享,虽然有严格的手续约束,但是不同步的现状仍然存在,机构编制与财政、组织和人社的人员信息库也是“两张皮”,很难完全吻合。例如从财政决算报表数据看,截止到 2017 年底,编制内财政供养人员为 45375 人,而编办数据为 44762 人。按

照财政部门统计,编外财政供养人员为25342人,市人社局调研数据为16282人。财政实发人员经费人数超过市编办、市人社局人数,表明机构编制管理工作尚需进一步完善。

(三)编外人员尚未建立有效的管理制度

现在强调严格控制财政供养人员规模,实际上受到控制的只是纳入编制管理的公务员和事业单位工作人员规模,而非编制之外的其他财政供养人员规模。如果没有制度约束,这支政府临时工队伍恐怕将永远“临时”下去,成为政府机构和人员新一轮膨胀的基础,也加剧了一定的社会矛盾。以辅助人员为例,其社会地位不高、收入相对较低,更谈不上职业发展前景,容易导致一些辅助人员依法行政、服务便民等意识淡薄,有可能加剧现行社会矛盾。

(四)内部结构不尽合理,局部编制相对紧缺与人浮于事并存

目前,各级机关公务员总量规模确定上,行政编制限额多年来一直不变,有的部门甚至只有十几个编制,年龄结构也偏大,梯队建设断档,难以满足时代发展和政府职能增加的需要,而大多数事业单位又是人员较多,机构臃肿。局部编制相对紧缺与配置不合理,直接影响政府管理和服务的效果。一方面,需要加强的重点领域和关键环节,有的人手不够,该管的甚至没人管;另一方面,已经弱化的领域,机构编制没有及时减下来,造成人浮于事。相当数量的机关公务员特别是在一线从事执法工作的人员则反映工作量大,工作时间之外的加班次数越来越多,一些单位的部分特殊工作岗位通过借调、增加辅助人员等方式解决,增加人手的现象也越来越常见。比如有些单位的会计、现金岗位都是事业单位人员借调的,客观上造成了财政供养人口偏多与局部编制人员缺乏之间的矛盾,同时也增加了财政经费支出。

(五)财政监督职能受限

在实行工资统发后,财政供养经费单位的增人由编制、人社等部门审批,进人权在用人部门手中,财政只是被动“发钱”,部分用人单位和审批部门认为人头经费的提供是财政部门的事,自己只要符合

进人条件即可。由于各自为政,各管一摊,因此财政在人员入口环节上的监管职能弱化。

对编外人员来说,其经费来源不尽一致。比如,大学生村官的工作、生活等费用由中央和地方财政共同负担。辅助人员的经费有的由财政全额保障,有的动用行政事业性收费和罚没收入甚至财政专项资金支持。经费来源不同,也加大了财政监督的难度,不仅增加财政支付的成本,甚至有可能造成财政资金的流失和浪费。

三、强化财政供养人员管理的对策建议

财政供养人员规模过大,不仅对各级财政支出形成了刚性压力,加大了财政支出负担,更造成各级行政事业单位履职成本上升、效率低下。为进一步规范和提高财政供养人员管理水平,提出以下建议:

(一)深入推进行政事业单位分类改革,实现千部能出能进、薪酬能增能减

深入推进行政事业单位机构改革,应着力破除体制机制障碍,加大优化整合力度,在精简压缩事业单位规模的同时,健全行政和事业单位的协调配合机制,控制供养人口总量,完善用人机制,增强事业单位活力和创造力。

要建立有效的机关事业单位人员退出机制,改变当前机关事业单位工作人员只进不出的现象,逐步推行机关事业单位人员辞退制度。将竞争机制引入国家机关事业单位人事管理,使人能上能下,薪酬能增能减,使整个队伍既有压力,也有活力。

推动部门内优化职能、精简机构、整合力量。坚持政事分开,促进事业单位回归公益属性。坚持放开搞活,推进从事经营性和竞争性行业的事业单位改革,实行市场化运作,鼓励创新、创业,减少财政供养规模。

(二)进一步强化机构编制实名制管理,加强源头治理,完善多部门联动管理机制

进一步完善落实机构编制实名制管理措施和配套政策。人员的录用、招聘、调转(任)、任职等事项须先经机构编制部门进行编制核准,开具编制及领导职数核定单。未经核准,组织、人力资源社会保

障等部门不予办理相关手续,财政部门不予安排预算。各级机构编制部门要利用机构编制实名制管理系统,对编制控制数和实有人员进行有效监控。

组织、编制、人社、财政等部门要协调配合,健全财政供养人员管理联动机制,以这次行政事业单位改革为契机,实现多部门联合共管,使用同一个数据库,由编制部门核准编制人数,人社部门核实工资,财政部门核拨经费,实现资源共享,有效解决财政、编制、组织人事部门人员信息数据两张皮的现象,防止管编、管人、管财相互脱节,扎实推行新增人员由组织、财政、编制、人社多部门联合审批制,建立健全互相配套的约束机制,完善多位一体的监督体系,强化机构编制管理刚性约束,合理控制财政供养人员规模。

(三)狠抓政策落实,多方面控制总量,多渠道利用存量

坚决把住新增人员关口,控制总体规模不再扩大。一是优化政府机构设置和职能配置,深化机构改革,平衡人力资源供求关系,推动人力资源可持续发展,进而提高整体工作效能。二是行政事业单位改革整合后,建议出台聘用人员的政策文件,严格规范单位在何种情况下可以聘用人员,并且规范聘用程序及方式。三是新单位整合后,人员较多的单位,要严格控制编外人员,不得随意自行招用编外人员。确因工作需要使用编外人员的,应向上级组织提出书面申请,申请内容包括用工原因、数量、岗位、期限、经费来源、月工资额等。由主管部门会同人社劳动部门按照“公开、平等、竞争、择优”的原则面向社会招收。以便加强对聘用人员的管理,从而控制人员规模。

完善和强化用人机制,多渠道利用存量。如各级机关单位出现空岗、缺岗现象,建议多从全市已有事业编制人员中,通过公开选拔考试,择优录取政治素养高、业务能力强、有担当有抱负的同志充实到机关单位中,即在减员增效原则指导下,进一步调整财政供养人员队伍的文化、年龄结构,提高

财政供养人员的整体素质,实现整体最优配置和行政的高效运行。这样既控制财政供养人口总量,又灵活利用好机构改革后事业单位人员存量,在释放财政供养压力的同时,充分激发人力资源活力。

(四)合理划分市场与政府边界、政府间事权财权边界,强化监督机制

财政供养人员规模控制、效益管理,取决于市场与政府边界的合理划分,这是降低财政供养人员的基础和前提。一是牢牢把握加快转变政府职能、推进政事分开和政社分开,在改善民生和创新管理中加强社会建设的要求,简政放权,切实让渡社会管理服务空间,例如可以将道路清理、垃圾回收、园林管理和公共文化体育服务等公共服务推向市场。建立政府购买服务经费安排与事业单位机构编制管理约束机制,逐步实现事业单位由“养人”向“养事”的转变。对于政府新增的、临时性、阶段性公共服务事项,凡适合社会力量承担的,原则上都采取政府购买服务的方式,不再增加新的财政供养机构和人员,并同步推进事业单位撤并转。二是要合理划分政府间事权财权边界,防止上级政府向下级政府加压力、通过转移事权转移人员,变相增加基层政府运行压力。目前,财政支出压力主要体现在基层政府,促增长事项也主要在基层政府,为了充分调动基层政府的积极性,建议适当下放财权,结合省委省政府的要求,进一步完善县乡财政体制。三是严格执行机构编制和干部人事工作纪律,健全机构编制监督协调制约机制,将财政供养人口和编制控制数管理情况作为领导干部实绩考核、审计和巡视巡察的重要内容。

(五)加大人才引进力度,增加人口净流入,通过加大基数降低财政供养人员比例

当前,人口的净流入数量是考核一个城市是否有投资希望的重要指标。在目前人口老龄化日趋严重的情况下,各个城市都需要拥有青年人才保持较长时间的持续发展后劲。盘锦市已经连续多年户籍人口并未增长,始终保持在130万左右。要建设经

济强市,尤其需要加大力度吸引更多优秀青年来工作、生活。要尽快采取一系列措施,加大力度吸引青年人才。增强高端人才引进力度,引进一名高端人才,就能集聚一个创新团队,培育一个创新企业,甚至带动一个创新产业。形成良性循环,增加盘锦市户籍人口和常住人口,降低盘锦市财政供养人员比例。

参考文献:

- [1] 郭矜,于漾.辽宁省财政供养人口规模适度性研究[J].中国市场,2019-08-27.
- [2] 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[J].经济社会体制比较,2016-11-15.

- [3] 郭矜.财政供养人口规模的影响因素及控制措施[J].辽宁经济,2017-07-5.
- [4] 周晓斌,项宏志.基层财政供养多少人口适合?以浙江县级市乐清市为例[J].浙江社会科学,2015-09-15.
- [5] 张晓晨,孙国峰.我国改革“深水区”财政供养人口膨胀和低效的原因分析[J].科学经济社会,2012-12-15.
- [6] 周晓斌.定量测算方法在确定财政供养人口规模中的应用[J].统计科学与实践,2015-08-25.
- [7] 余龙.财政转移支付对县级财政供养人口规模影响研究[J].中国物价,2018-10-15.
- [8] 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[J].经济社会体制比较,2012-01-15.

【责任编辑 陆成林】

(上接第 97 页)

各省(尤其是部分脱贫县所在省份)义务教育转移支付的监督力度,促使其用足用好各项资金。例如,可以根据义务教育各省实际,逐步统筹针对各省义务教育事权类资金的绩效评价,将涉及城乡义务教育补助经费的绩效评价和地方义务教育支出绩效评价相衔接,实现义务教育地方事权评价的功能完整性。此外,要强化人大、政协对政府教育支出行为的约束^[6]。二是及时对外公布财政资金使用数据,提高财政资金使用的透明度。让群众知道资金使用向何处,满足群众对于信息的需求,也要进一步地畅通其表达需求的途径,让义务教育的发展更加惠及大众,更加具有针对性。

参考文献:

- [1] Petchey, Levchenkova. Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency: the Case of Australia [J]. in MARTINEZ - VAZQUEZ and SEARLE, eds. Fiscal Equalization. US Springer, 2007: 13-30.
- [2] 邹俊伟,杨中全,段谋娟.财政分权、转移支付与地方政府教育投入努力[J].中央财经大学学报,2010(01):12-16.
- [3] 付卫东,崔民初.“新机制”实施后农村义务教育经费“挤出效应”研究[J].现代教育管理,2010(10):24-27.
- [4] 赵海利.“新机制”对地区间义务教育投入差距的影响研究[J].教育发展研究,2015,33(02):61-68.
- [5] 宗晓华,丁建福.义务教育转移支付的激励效应与均等效应——以江苏省为例[J].教育经济评论,2016,1(01):

56-69.

- [6] 束磊,付文林.上级地方政府转移支付资金截留行为研究[J].当代财经,2019(10):25-35.
- [7] 文峰,张艳娜.财政分权、转移支付与地方公共品的供给效率——基于义务教育的实证研究[J].公共经济与政策研究,2018(01):55-67.
- [8] 王强.国外义务教育财政转移支付模式:比较与启示[J].教育研究,2011,32(03):98-103+109.
- [9] 刘光俊,周玉玺.财政分权、转移支付与教育服务均等化的关联度[J].改革,2013(09):57-63.
- [10] 何宏.贫困地区民生支出保障的适度性研究[J].财会研究,2017(04):5-11.
- [11] 鲍曙光,姜永华.我国基本公共服务成本地区差异分析[J].财政研究,2016(01):75-82+103.
- [12] 张荣馨.中央政府推进义务教育财政公平的政策影响研究[J].清华大学教育研究,2020,41(01):44-54.
- [13] 安体富,任强.公共服务均等化:理论、问题与对策[J].财贸经济,2007(08):48-53+129.
- [14] 宗晓华,杨素红,秦玉友.追求公平而有质量的教育:新时期城乡义务教育质量差距的影响因素与均衡策略[J].清华大学教育研究,2018,39(06):47-57.
- [15] 李丹,刘小川.政府间财政转移支付对民族扶贫县财政支出行为影响的实证研究——基于 241 个民族扶贫县的考察[J].财经研究,2014,40(01):4-15.
- [16] 常斌.中国省际间义务教育发展差异及解释研究[J].财政研究,2015(04):5-10.
- [17] 雷万鹏,钱佳.财政分权背景下地方政府教育支出行为研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(02):148-157.

【责任编辑 张经纬】