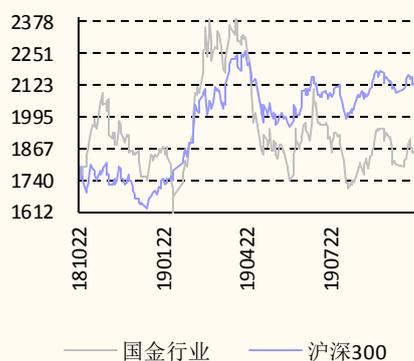


市场数据(人民币)

市场优化平均市盈率	18.90
国金教育指数	1854
沪深300指数	3881
上证指数	2940
深证成指	9554
中小板综指	9033



相关报告

- 《2019 教育行业周报第 40 期：国考招录人数回升 66%，体制内...》，2019.10.20
- 《国考招录人数回升 66%，体制改革过程中，培训需求有望持续提升...》，2019.10.15
- 《2019 教育行业周报第 39 期：职教政策再推进--社服领域人才...》，2019.10.13
- 《2019 教育行业周报第 38 期：网易有道赴美 IPO，网易或迎...》，2019.10.7
- 《2019 教育行业周报第 37 期：立思辰大语文更名为“豆神大语文...”，2019.9.22

吴劲草 分析师 SAC 执业编号：S1130518070002
wujc@gjzq.com.cn

郑慧琳 联系人
zhenghui@zjzq.com.cn

数据分析：中国可能还需要更多公务员 ——公务员体系&结构量化分析

行业观点

- 本篇报告我们主要想要探讨的问题是中国的公务员体系现在人员数量处于什么样的水平？
- 首先明确我们在本文中会用到三种公务员相关的人数口径：①“狭义公务员”口径，即国家公布的在编公务员人数，约 700 多万人（2016 年），②“广义公务员”口径，可以理解含在编和非在编的公务员人数，用的是国家统计局的“城镇非私营单位就业人员数：公共管理和社会组织”这一指标，约 1800 多万人（2018 年），③“广义国家财政供养人员”口径，我们采用的是“广义公务员”加上事业单位在编人员数（测算值），约 5100 多万人（2018 年）。
- 对比国际情况，我国公务员占总人口比重仍有提升空间。从狭义官民比来看，我国为 1.21%（广义公务员）/0.52%（狭义公务员），对比美国/意大利/瑞士/德国/英国/加拿大/澳大利亚/俄罗斯/西班牙/日本分别为 3.25%/3.18%/2.97%/2.86%/ 2.78%/2.39%/2.37%/2.31%/2.20%/1.69%，从广义官民比来看，我国为 3.68%（广义国家财政供养人员），对比美国/英国/德国/法国分别为 7.47%/ 7.26%/ 5%/ 8.28%）。可以看到，我国公职人员占总人口比重相较国际水平仍有待提高，体现我国公职人员的供给总量仍不足，数量上需要补充，才能更好地提供公职服务，同时，结构上可能也需有所调整。
- 目前，公务员招录人数小于潜在需求人数。我们认为中短期国税、地税之间的调整动作预计会比较大，在摩擦过程中招录人数可能会有所震荡，但是在职人员的退休轮换需求和城镇化率提升带来的新增需求双重因素影响下，公务员的长期需求是持续看涨的。根据测算，我们预计“狭义公务员”未来年均退休人数约为 18-24 万人，而“狭义公务员”年均新增需求约为 8 万，因此我们预计未来年均“狭义公务员”招录需求约为 26-32 万，而 2011-2018 年“狭义公务员”招录人数（国考+省考）每年约为 15-20 万人左右，招录人数小于潜在需求人数。
- 2020 年国考招录人数显著回升；近年基层招录占比提高。2019 年国考招录人数可能成为近年低点，2020 年国考招录人数同比增长 66%，出现大幅回升，可能会对公务员报考需求有所提高。同时值得注意的是，近几年来，国考招录需求集中在县（区）级及以下机关，且招录人数占比呈现提高趋势。基层招录相对而言，对于学历门槛要求更低以及专业限制要求更少，可参考的人群范围相应扩大。
- 公考市场规模扩大的核心在于参培率提升；行业龙头市占率有望进一步提升。我们认为公务员对于很多人来说，是最好的职业选择之一，也是最符合传统“考试-录取”思维模式的职业之一，所以尽管竞争十分激烈，年轻人还是趋之若鹜，这种情况在低线城市尤为突出。公务员考试市场规模的扩大，核心在于参培率的提升，而非并非录取率的高低，录取率低，一定程度上反而会引起参考人的焦虑心理，导致参培率的提升，最终带来参培人数的增长。我们认为类似于公务员、事业单位、考研等录取考试，具有“模糊且重要”的特质，相关培训的头部公司马太效应会越来越强，看好已经完成了企业的“工业化改造”，在课程研发、网点渠道、管理运营体系等多方面具有优势的行业龙头中公教育。
- 风险提示：政策风险；参培率提升可能不及预期；招录人数下滑等风险。

0.引言

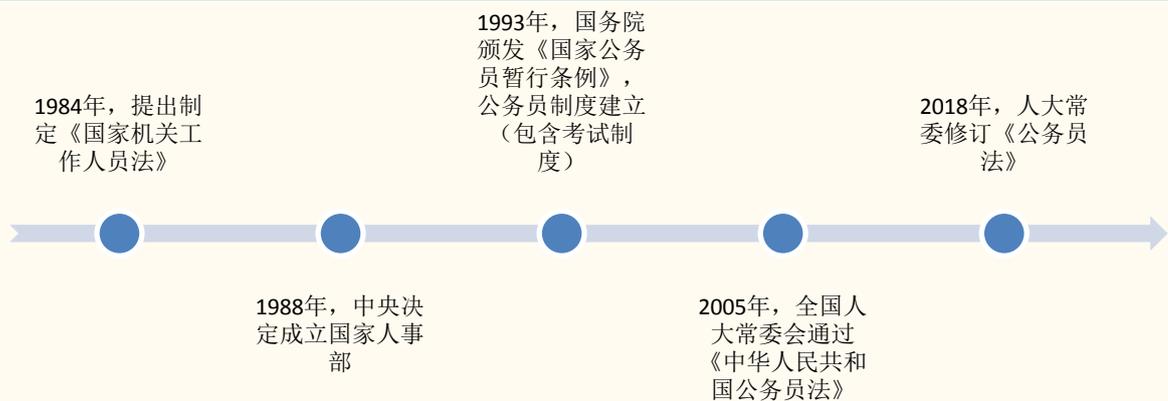
- 本篇报告我们主要想要探讨的问题是我国的公务员体系现在人员数量处于什么样的水平？我们经过多方面的分析得到结论——我国公务员（或者广义上的公职人员），数量上还有不足，需要补充，结构上可能也需要有所调整。
- 首先明确我们在本文中会用到三种公务员相关的人数口径：
 - ①“狭义公务员”口径，即国家公布的在编公务员人数，约 700 多万人（2016 年），包括了各级党委、人大、政府、政协、民主党派、群众团体系统和公安、检察院、法院、司法、安全等政法系统的行政编制人员；
 - ②“广义公务员”口径，可以理解为含在编和非在编的公务员人数，用的是国家统计局的“城镇非私营单位就业人员数：公共管理和社会组织”这一指标，约 1800 多万人（2018 年），②在①的基础上还包括了履行部分公务行政功能，但是并非具有公务员编制的人员，如“辅警”等；
 - ③“广义国家财政供养人员”口径，我们采用的是“广义公务员”加上事业单位在编人员数（测算值，测算过程详见后文），约 5100 多万人（2018 年），③在②的基础上还包括了教育、医疗卫生、农林牧水、文化新闻出版、城市公用事业、广播影视、社会福利、交通、后勤服务、信息咨询和科研等单位的事业编制人员。
- 我们从理性数据和实际案例两方面论述，长期来看，我国的公务员体系对人员的需求仍将增加——
 - ①理性数据方面，我们使用的是官民比的国际横向对比，体现公务员供给的总量仍不足；
 - ②实际案例方面，我们使用的是基层公务员的工作现状真实反馈，体现公务员供给的层级结构性或需调整。
- 我们认为，公务员每年的招录需求来源于存量和增量两方面——
 - ①存量方面，在职人员的退休轮换需求；
 - ②增量方面，伴随城镇化率提高，城镇人口增加，与其相匹配的公职人员需求有所增加。
- 需要注意的是，招录人数短期受到多种因素可能会有所波动（如机构改革，国税地税合并对 2019 年国考招录人数变动造成较大影响），但是中长期趋势向上。根据国家公务员局最新公告显示，2020 年国考招录人数同比增长 66%。

1.公务员考试制度

- **公务员制度的发展变革：**自从 1984 年中央提出制定《国家机关人员法》后，公务员制度就开始逐渐在我国形成，并且进一步完善。随着人事部的成立，《公务员法》的通过，中国的公务员制度正在日趋完善，有着一套成熟的选拔、录用、退休流程。
- 1984 年我国开始着手起草《国家机关人员办法》，由于国家机关人员范围太过广泛，后改为《国家行政机关工作人员条例》。
- 1988 年中央决定成立国家人事部，人事部从 1989 年起即开始组织公务员制度的试点工作。首先在国务院的六个部门即审计署、海关总署、国家统计局、国家环保局、国家税务局、国家建材局进行了部门性试点。我国公务员制度进入实施阶段。

- 1993年，国务院颁发《国家公务员暂行条例》，详细规定了公务员的权力义务、职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、任免、培训、交流回避、退休、申诉控告等。标志着我国公务员制度的成立（包含考试制度）。
- 2005年，全国人大常委会通过了《公务员法》，调整了公务员的范围，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。
- 2018年，全国人大常委会修订了《公务员法》，并于2019年6月1号实施。新修订的公务员法调整完善公务员职务、职级等有关规定；调整充实从严管理干部有关规定；健全完善公务员激励保障机制，加强对公务员合法权益保护；对分类考录、分类考核、分类培训等进一步提出明确要求。

图表 1：公务员制度的发展变革



来源：国务院官网，人民网

- 公务员的分类并不明确，在《公务员法》仅给出如下的规定，而且规定比较灵活：根据《公务员法》，我国的公务员按照职位的性质、特点和管理需要，划分为**综合管理类、专业技术类和行政执法类**。对于具有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别
- **公务员的选拔制度**主要是统一的国家公务员考试和抵挡性公务员考试。两者国家公务员考试和地方公务员考试之间不存在什么从属关系，考生根据自己要报考的政府机关部门选择要参加的考试，也可同时报考，相互之间不受影响。
 - **国家公务员考试**:由中共中央组织部、人力资源和社会保障部、国家公务员局统一组织实施，招考单位主要包括国务院系统参照公务员法管理事业单位、中央党群机关、中央国家行政机关和中央国家行政机关直属机构和派出机构四类，招考对象面向全国，没有户籍限制。国考分为笔试和面试，笔试包括公共科目和专业科目两部分，公共科目为《行政职业能力测验》和《申论》两科，《行政职业能力测验》分为常识判断、言语理解与表达、数量关系、推理判断、资料分析五大部分，申论由注意事项、给定资料、作答要求三部分组成，申论考试一般会给出 4~6 篇左右的资料，通过设定问题，要求作答者在阅读完资料后，能站在“政府工作人员”的角度去思考和解决问题，注重考查考生的文字阅读和表达能力、解决问题的能力。国考一般是每年 10 月下旬报名，11 月的第四个星期日或 12 月的第一个星期进行考试。
 - **地方性公务员考试**:由各省省委组织部、省人社厅、省公务员局统一组织实施，除北京、天津、上海、重庆等直辖市以及广州、深圳外，各省省市县乡四级招录由省级主管部门统一安排，招考单位主要是地方各级党政机关，社团等，招考对象主要面向当地的居民和在当地就读的大学生以及本省生源的大学生，但现在大部分省份也对户口的限制

进行放宽，一般应届本科毕业生和研究生及以上学历不受户籍限制。省考基本沿用国家的模式，大部分省考试大纲也是参照国家的，每年举办一次。但在报名时间和考试时间上，各地差异较大，时间安排比较灵活，多在每年3月和4月进行。

图表 2：两类公务员考试介绍

	国家公务员考试	地方性公务员考试
组织单位	由中共中央组织部、人力资源和社会保障部、国家公务员局统一组织实施	由各省省委组织部、省人社厅、省公务员局统一组织实施，除北京、天津、上海、重庆等直辖市以及广州、深圳外，各省省市县乡四级招录由省级主管部门统一安排。
招考单位	主要包括国务院系统参照公务员法管理事业单位、中央党群机关、中央国家行政机关和中央国家行政机关直属机构和派出机构四类	地方各级党政机关，社团等
招考对象	面向全国，没有户籍限制	主要面向当地的居民和在当地就读的大学生以及本省生源的大学生，但现在大部分省份也对户口的限制进行放宽，一般应届本科毕业生和研究生及以上学历不受户籍限制。
考试科目	笔试包括公共科目和专业科目两部分，公共科目为《行政职业能力测验》和《申论》两科。	基本沿用国家的模式，大部分省考试大纲也是参照国家的
报名时间	每年 10 月下旬	各地差异较大，多在每年 3 月
考试时间	每年 11 月的第四个星期日或 12 月的第一个星期日	考试时间较灵活，笔试时间多在每年 4 月

来源：国家公务员考试网，国金证券研究所

1.1 公务员的分布

- 因为公务员的考试有两种，所以公务员被自然而然地分成中央公务员和地方公务员。二者的岗位有着较大的差异，中央公务员的岗位一般是中央部门或者是中央驻地方的部门，而地方公务员主要是地方职务。

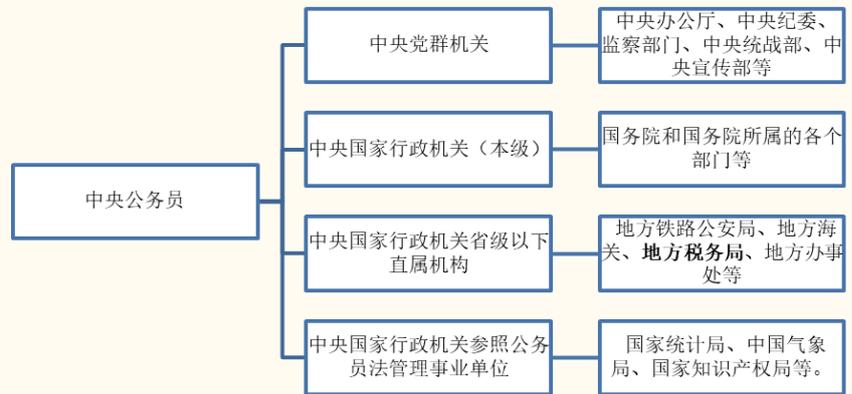
图表 3：中央公务员&地方公务员岗位分布

公务员种类	大类分类	具体实例
中央公务员	中央党群机关	中央办公厅、中央纪委、监察部门、中央统战部、中央宣传部等
	中央国家行政机关（本级）	国务院和国务院所属的各个部门等
	中央国家行政机关省级以下直属机构	地方铁路公安局、地方海关、地方税务局、地方通信管理局、地方海事局等
	中央国家行政机关参照公务员法管理事业单位	国家统计局、中国气象局、国家知识产权局、中国地质调查局、中国地震局、公安部物证鉴定中心等
地方公务员	全省党群机关	省纪委、省人民法院、省检察院、全省总工会、省委省直机关工作委员会党校等
	省直政府部门	公安系统：省公安厅等。监狱系统：省监狱管理局等。省直行政机关：省司法厅、省教育厅等。戒毒系统：司法强制隔离戒毒所等。参照管理事业单位：省劳动就业服务局等
	设区市政府部门	市直政府机关、市政府办公室，市统计局、市卫生局、市教育局等
	县乡镇机关	县人民法院、县公安局、县财政局、县司法局、县审计局、县人民政府、县供销合作社联合社、乡镇人民政府等

来源：中公教育国考招聘职位表，国务院官网，福建省公务员网，国金证券研究所

■ 中央公务员——

图表 4：中央公务员的岗位分布



来源：中公教育国考招生职位表，国务院官网，国金证券研究所

- ①中央党群机关：主要分为党委机关和群众团体两部分。党委机关主要有：中央办公厅、中央纪委、监察部机关、中央宣传部、中央统战部、中央网信办、中央对外联络部、中央台办、中央外文局等。群众团体有：中国文联、中国科协、中国侨联、全国总工会、中国贸促会、中国残联等。
- ②中央国家行政机关（本级）：主要是国务院和国务院所属的各个部门等。国务院主要由国务院办公厅、国务院组成部门（包括外交部、教育部、科学技术部、安全部、司法部等 26 个部门和国务院部委管理的信访局、能源局、烟草专卖局等 16 个国家局。）、国务院直属特设机构（国务院国有资产监督管理委员会）、国务院直属机构（包括国家税务总局、海关总署、市场监督管理总局、统计局、体育总局等 10 个直属机构。）、国务院办事机构（国务院港澳事务办公室、国务院研究室）、国务院直属事业单位（包括新华通讯社、中国气象局、中国社会科学院、国务院发展研究中心等 9 个事业单位）构成。

图表 5：国务院的组织构成

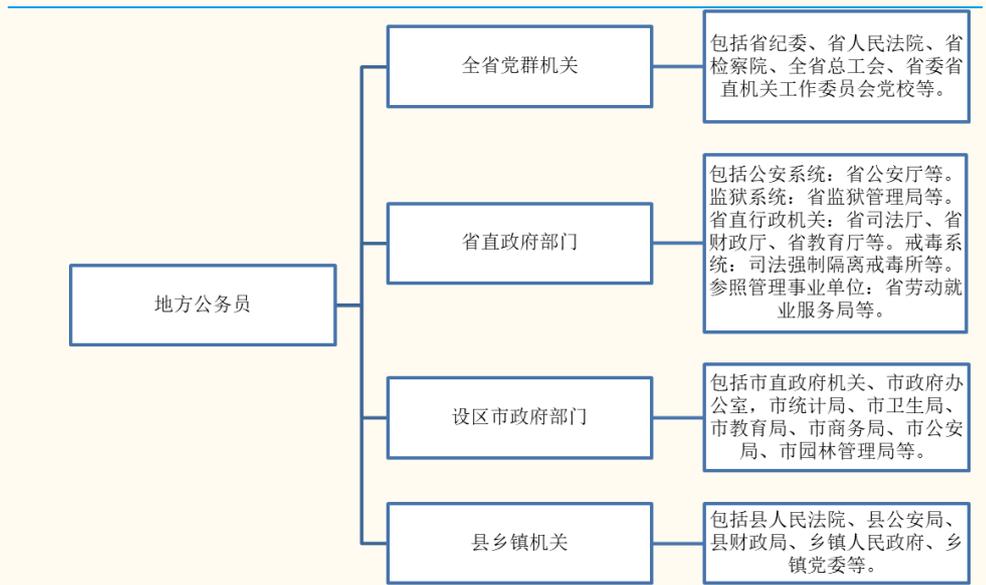


来源：国务院官网，国金证券研究所

- ③中央国家行政机关省级以下直属机构：包括地方铁路公安局、地方海关、地方税务局、地方通信管理局、地方海事局、地方测绘地理信息局、地方出入境边防检查总站、地方铁路监督管理局、地方邮政管理局等。（注：值得一提的是，国税和地税，均属于中央公务员，地税并非属于地方公务员。）
- ④中央国家行政机关参照公务员法管理事业单位：国家统计局、中国气象局、国家知识产权局、中国地质调查局、中国地震局、公安部物证鉴定中心、国家民族事务委员会、水利部黄河水利委员会、中国银行保险监督管理委员会地方监管局等。

■ 地方公务员——

图表 6：地方公务员的岗位分布



来源：福建省公务员网，国金证券研究所

- ①全省党群机关：主要包括省纪委、省人民法院、省检察院、全省总工会、省委省直机关工作委员会党校、市人大常委会人民接待室、市人民法院、市人民检察院、市纪委、市委党校、市妇女联合会等。
- ②省直政府部门：主要包括公安系统：省公安厅、省公安厅交通警察总队等；监狱系统：省监狱管理局等、省市监狱。省直行政机关：省司法厅、省财政厅、省教育厅、省体育局、省科学技术厅、省生态环境厅、省农村农业厅、省应急管理厅、省人民政府外事办公室、省地方金融监管局省机关事务管理局等。戒毒系统：司法强制隔离戒毒所。参照管理事业单位：省劳动就业服务局、省地质环境监测中心、省人民政府外事办公室翻译室、省医疗保障基金管理中心、省地质矿产勘查开发局、省无线电监测分站、省林业基金管理总站等。
- ③设区市政府部门：主要包括市直政府机关、市政府办公室，市统计局、市卫生局、市教育局、市商务局、市公安局、市园林管理局、市环境卫生管理处、市就业劳动中心等。
- 县镇级机关：主要包括县人民法院、县公安局、县财政局、县司法局、县审计局、县人民政府、县供销合作社联合社、乡镇人民政府、乡镇党委等。

1.2 公务员相关人数规模

- 在本文中会用到的三种公务员相关的人数口径分别为：①“狭义公务员”口径，即国家公布的在编公务员人数，约 700 多万人（2016 年），②“广义公务员”口径，可以理解为含在编和非在编的公务员人数，用的是国家统计局的“城镇非私营单位就业人员数：公共管理和社会组织”这一指标，约 1800 多万人（2018 年），③“广义国家财政供养人员”口径，我们采用的是“广义公务员”加上事业单位在编人员数（测算值，测算过程详见后文），约 5100 多万人（2018 年）。
- **事业单位在编人数及广义国家财政供养人员测算**——根据《公务员占人口的适当比例问题刍议》显示，2005 年 6 月，中央编制办负责人就“官民比”问题接受记者采访时提供了一组数据：到 2004 年底，中国行政和事业编制总数是 3540 万，其中 640 万为行政编制（即在编公务员，包括了各级党委、人大、政府、政协、民主党派、群众团体系统和公安、检察院、法院、司法、安全等政法系统），2900 万为事业编制（包括了教育、农林牧水、医疗卫生、文化新闻出版、城市公用事业、广播影视、社会福利、交通、后勤服务、信息咨询和科研等单位），事业编制中教育为 1390 万名，占 48%，医疗卫生系统为 400 万名，占 14%，两项合计占总事业编制的 62%。结合《中国统计年鉴》数据可以看到 2004 年教育在编比例为 97.6%（教育在编人员占“城镇非私营单位就业人员数：教育”比重），医疗卫生系统在编比例为 83.9%（医疗卫生系统在编人员占“城镇非私营单位就业人员数：卫生、社会保障和社会福利业”比重）。我们假设 2018 年教育系统在编比例逐步下降至 93.0%，医疗卫生系统在编比例逐步下降至 78.0%，教育和医疗卫生系统在编人员占总事业编制的比重逐步提升至 70%，测算出总事业单位在编人数，用“广义公务员”人数（即“城镇非私营单位就业人员数：公共管理和社会组织”）加上总事业单位在编人数获得“广义国家财政供养人员”人数。

图表 7：事业单位在编人员测算(人数单位为万人)

	就业人员数:教育	教育系统在编比例(假设值)	教育系统在编人数(假设值)	就业人员数:卫生、社会保障和社会福利业	医疗卫生系统在编比例(假设值)	医疗卫生系统在编人数(假设值)	教育+医疗卫生系统在编人数(假设值)	教育+医疗卫生系统编制占事业编制比重(假设值)	事业单位在编人员(假设值)
2004	1424.52	97.6%	1390.00	476.82	83.9%	400.00	1790.00	62.0%	2887.10
2005	1444.73	97.2%	1405.00	491.37	83.5%	410.14	1815.13	62.6%	2900.90
2006	1466.33	96.9%	1421.21	505.82	83.0%	420.07	1841.27	63.1%	2916.04
2007	1483.64	96.6%	1433.14	521.48	82.6%	430.88	1864.02	63.7%	2925.59
2008	1490.78	96.3%	1435.16	536.24	82.2%	440.82	1875.98	64.3%	2918.19
2009	1501.66	95.9%	1440.73	563.69	81.8%	461.02	1901.74	64.9%	2932.20
2010	1581.75	95.6%	1512.40	632.54	81.4%	514.66	2027.06	65.4%	3098.13
2011	1617.80	95.3%	1541.57	679.10	80.9%	549.69	2091.27	66.0%	3168.59
2012	1653.38	95.0%	1570.07	719.28	80.5%	579.19	2149.26	66.6%	3228.51
2013	1687.23	94.6%	1596.70	770.03	80.1%	616.81	2213.51	67.1%	3296.72
2014	1727.33	94.3%	1629.00	810.43	79.7%	645.77	2274.77	67.7%	3359.36
2015	1736.47	94.0%	1631.95	841.65	79.3%	667.11	2299.05	68.3%	3366.81
2016	1729.20	93.7%	1619.46	867.00	78.8%	683.55	2303.02	68.9%	3344.63
2017	1730.40	93.3%	1614.93	897.90	78.4%	704.14	2319.07	69.4%	3340.22
2018	1735.58	93.0%	1614.09	912.37	78.0%	711.65	2325.74	70.0%	3322.49

来源：国家统计局年鉴，《公务员占人口的适当比例问题刍议》，国金证券研究所

注：2004 年均为实际值

- 三种不同口径的公职人员数量均呈现增长趋势。近年来，虽然机构不断在进行调整和改组，但实际上公职人员仍需补充，公职人员的数量仍然是在持续增长的。①“狭义口径的公务员”数量从2004年的640万人增长到2016年的719万人，年均增长率为1.0%；②“广义口径的公务员”数量从2004年的1170万增长到2018年的1817万，年均增长率为4.0%；③“广义国家财政供养人员”数量从2004年的4057万人增长到2018年的5140万人，年均增长率为1.9%。

图表 8：不同口径的公职人员数量（单位：万人）

年份	广义国家财政供养人员：广义公务员+事业单位在编人员	广义公务员：城镇非私营单位就业人员数——公共管理和社会组织	狭义公务员：国家公布在编公务员	公务员在编比例 (%)
2004	640	1170	4057	54.7%
2005	N/A	1213	4114	N/A
2006	N/A	1235	4151	N/A
2007	N/A	1260	4186	N/A
2008	660	1292	4210	51.1%
2009	679	1337	4270	50.8%
2010	689	1428	4527	48.3%
2011	702	1468	4636	47.8%
2012	709	1542	4770	46.0%
2013	717	1567	4864	45.8%
2014	717	1599	4959	44.8%
2015	717	1638	5005	43.8%
2016	719	1673	5017	43.0%
2017	N/A	1726	5066	N/A
2018	N/A	1817	5140	N/A

来源：国家统计局年鉴，人力资源和社会保障部统计年报，公务员考试网，《公务员占人口的适当比例问题刍议》，国金证券研究所

图表 9：不同口径的公职人员数量



来源：国家统计局年鉴，人力资源和社会保障部统计年报，公务员考试网，《公务员占人口的适当比例问题刍议》，国金证券研究所

2.长期来看，我国的公务员体系对人员的需求仍将增加

- 我们从理性数据和实际案例两方面论述，长期来看，我国的公务员体系对人员的需求仍将增加——
 - ①理性数据方面，我们使用的是官民比的国际横向对比，体现公务员供给的总量仍不足；
 - ②实际案例方面，我们使用的是基层公务员的工作现状真实反馈，体现公务员供给的层级结构性或需调整。

2.1 理性数据：我国官民比远低于相较发达国家，仍有较大提升空间

- 狭义口径的官民比是指一个国家的公务员人数/总人口数。在这里，我国狭义口径的官民比有两种：
 - ①“广义公务员”数/总人口数（注：“广义公务员”口径，可以理解为含在编和非在编的公务员人数，用的是国家统计局的“城镇非私营单位就业人员数：公共管理和社会组织”这一指标，约1800多万人）；
 - ②“狭义公务员”数与总人口数（注：“狭义公务员”口径，即国家公布的在编公务员人数，约700多万人）。
- 根据《公务员占人口的适当比例问题当议》，卢森堡/新加坡/美国/意大利/瑞士/德国/英国/希腊/埃及/马来西亚/加拿大/澳大利亚/俄罗斯/西班牙/以色列/波兰/日本/韩国/孟加拉/索马里/印度的狭义口径官民比分别为4.36%/3.30%/3.25%/3.18%/2.97%/2.86%/2.78%/2.65%/2.65%/2.61%/2.39%/2.37%/2.31%/2.20%/1.93%/1.93%/1.69%/1.60%/0.94%/0.75%/0.46%，而目前我国约为1.21%（广义公务员口径，2018年）/0.52%（狭义公务员口径，2016年），可以看到我国官民比远低于发达国家，还有较大提升空间，体现我国公职人员的供给总量仍不足，数量上需要补充，才能更好地提供公职服务，同时，结构上可能也需有所调整。

图表 10：狭义口径的官民比 (%)



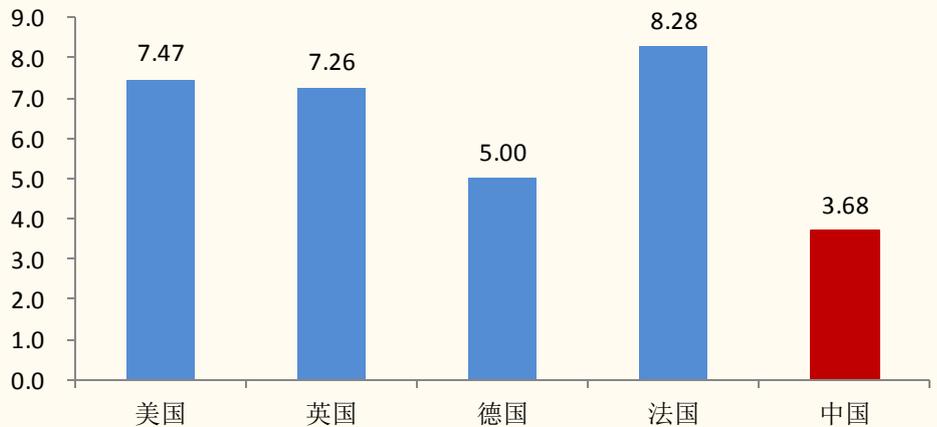
来源：《公共职位数量的国际比较与优化配置》，《公务员占人口的适当比例问题当议》，国家统计局年鉴，国金证券研究所

注：卢森堡时间为2000年，新加坡时间为2001年；美国时间为2002年；意大利时间为2000年；瑞士时间为1999年；德国时间为2000年；英国时间为1999年；希腊时间为1998年；埃及时间为1998年；马来西亚时间为2003年；加拿大时间为2003年；澳大利亚时间为1999年；俄罗斯时间为1999年；西班牙时间为1999年；以色列时间为1999年；波兰时间为2001年；日本时间为2000年；韩国时间为2001年；孟加拉时间为1992年；索马里时间为1990年；印度时间为1995年；中国（广义公务员）时间为2018年；中国（狭义公务员）时间为2016年。

- 广义口径的官民比是指一个国家财政供养人员数/总人口数。在这里，我国广义口径的官民比指“广义国家财政供养人员”（广义公务员+事业单位在编人员/总人口数；根据《公共职位数量的国际比较与优化配置》，美国/英国/德国/法国的广义口径官民比分别为7.47%/7.26%/5%/8.28%，而目前

我国为 3.68%，可以看到我国广义口径的官民比还是远低于国际发达国家水平，仍有较大提升空间，与狭义口径的官民比情况相似。

图表 11：广义口径的官民比 (%)



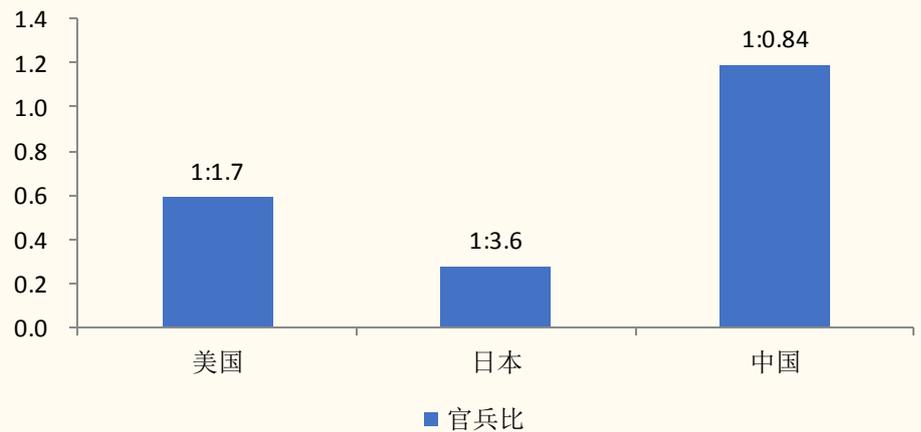
来源：《公共职位数量的国际比较与优化配置》，《公务员占人口的适当比例问题争议》，国家统计局年鉴，国金证券研究所

注：美国时间为 2006 年；英国时间为 2003 年；德国时间为 2005 年；法国时间为 2006 年；中国时间为 2018 年。

2.2 实际案例：基层岗位公务员工作压力大，供给结构性或许调整

- **基层公职人员缺乏，需求尤为明显。**根据《公共职位数量的国际比较与优化配置》显示，我国的官兵之比为 1: 0.84，远远超出美国的 1: 1.7，日本的 1: 3.6。人员结构的不合理必然造成行政人力资源的浪费。且美国和日本的官员主要集中在公共服务部门，大多处于社会基层，起公共服务的作用。而我国官员基本起到指挥引导基层的作用，具体执行由基层工作人员承担，基层工作人员工作压力大、工资低的问题一直有待解决。根据《浅析我国基层政府公务员心理素质现状》分析，基层公务员的工作直接面向群众，承担着基层政府与人民群众的相关联的重要角色，基层公务员面临着工作中各种各样繁琐的事情，更加要面临人员精简的工作压力。近年来机构改革中，政府的职能发生着转变，这决定着基层公务员必须面对纷繁复杂的工作情况，而一些非程序化的工作，无法用程序化的方法应对，更加增加了公务员工作的复杂和困难程度。
- 根据凤凰资讯数据，某省科技厅按编制数计算，正厅级 1 人，副厅级 8 人，县处级 44 人，科级 8 人，科级以下 21 人。也就是说，全单位 82 人，科级以上 61 人，没有职务的普通公务员只有 21 人，官数约为兵数的 3 倍，上部存在一定冗余，基层公职人员缺乏，需求尤为明显。

图表 12: 官兵比对比



来源:《公共职位数量的国际比较与优化配置》, 国金证券研究所

图表 13: 某基层公务员的工作现状



来源: BING, 国金证券研究所

3. 公务员每年的招录需求来源于存量和增量两方面

- 我们认为, 公务员每年的招录需求来源于存量和增量两方面——
 - ① 存量方面, 在职人员的退休轮换需求;
 - ② 增量方面, 伴随城镇化率提高, 城镇人口增加, 与其相匹配的公职人员需求有所增加。

3.1 存量方面: 在职公务员退休轮换需求或有所上升

- 我国或将迎来 60 后退休潮。按照 10 年移动平均来计算, 1961-1970 年是我国出生人口数最高的 10 年, 峰值达 3000 万人, 年均出生人口数 2589 万人。按照女 55 岁退休、男 60 岁退休的正常退休年龄计算, 60 后人群将进入退休期, 我们预测, 我国 2021 年开始或将迎来退休潮。
- 我国公务员缺口或将逐渐显现。按照工作年限为 30-40 年计算, 2016 年我国“狭义公务员”(国家公布在编公务员) 体量为 719 万人, 未来年均退休人数约为 18-24 万人, 2018 年“广义公务员”(城镇非私营单位就业人员数: 公共管理和社会组织) 体量为 1817 万人, 未来年均退休人数约为 45-61 万人。

图表 14：中国出生人口情况（单位：万人）

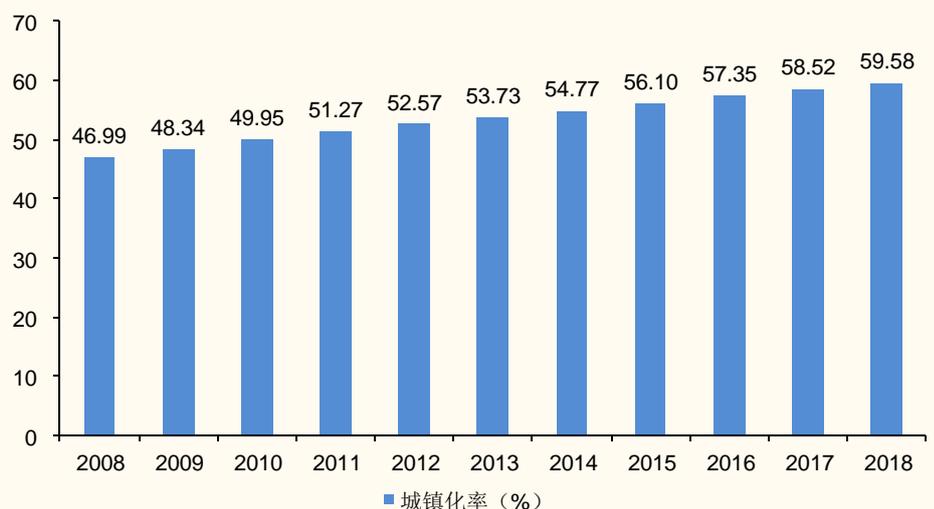


来源：wind，国金证券研究所

3.2 增量方面：城镇化发展推进，对公务员新增需求量或持续增加

- **城镇化发展促公务员增量，基层需求尤为明显。**随着经济不断发展，城镇化率稳步提升，由 2008 年的 46.99% 提升到 2018 年的 59.58%，年均提升 1.26pct，2018 年同比提升 1.06pct；截止到 2018 年，我国有 8.3 亿城镇人口，2008-2018 年均增加城镇人口数为 2188 万人，年均增长率为 2.9%，2018 年同比增加城镇人口数为 1790 万人，同比增加 2.2%。目前，美国整体城镇化率约为 82%，而日本约为 94%，我国城镇化率水平较发达国家仍有较大差距。伴随城市化水平持续提高，政府中从事管理消防救灾、交通治安、文博等工作的公务人员需求也有所增加。假设我国城镇化率年均增长 1pct，按照我国 14 亿人口测算，预计未来我国每年新增城镇化人口约为 1400 万人左右，如果按照“狭义公务员”与新增城镇人口数 1:170 的配比测算，未来我国“狭义公务员”年均新增需求约为 8 万左右。

图表 15：中国城镇化率情况



来源：国家统计局，华经产业研究院，国金证券研究所

- **目前，公务员招录人数小于潜在需求人数。**合计公务员招录需求=退休轮换量+新增需求量。根据之前的测算，我们预计“狭义公务员”（国家公布在编公务员）未来年均退休人数/退休轮换需求约为 18-24 万人，而“狭义公务员”年均新增需求约为 8 万，因此我们预计未来年均“狭义公务员”招录需求约为 26-32 万，而 2011-2018 年“狭义公务员”招录人数（国考+省考）每年约为 15-20 万人左右，招录人数小于潜在需求人数。

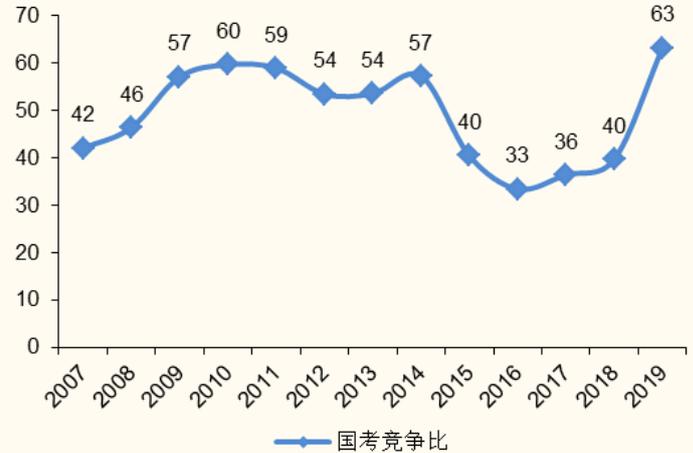
4.2020 年国考招录人数同比增长 66%，基层占比提高

- 2019 年 10 月 14 日，国家公务员局发布《中央机关及其直属机构 2020 年度考试录用公务员公告》（即 2020 国家公务员考试招录公告）。公告显示，2020 年国考计划招录人数为 24128 人，同比增长 66%，出现大幅回升，行业整体市场边际向上。
- 2019 年国考招录人数减少，竞争比大幅提高，参培率推动参培人数增长。2019 年国家公务员考试招录规模进行了缩减，招录 14537 人，同比减少了 49%，从各招录机关来看，六大系统国税、海关、海事局、统计局、铁路公安、银保监会招录人数约占总招录人数的 80%，其中国税招录人数最多，为 6046 人，同比减少近 66%（因国税和地税合并）。2007-2018 年国考竞争比平均在 48 左右（48 选 1），录取率平均值为 2.15%，2019 年竞争比达到 2007 年以来最高值 63，录取率仅为 1.58%，竞争形势严峻。我们认为公务员对于很多人来说，是最好的职业选择之一，也是最符合传统“考试-录取”思维模式的职业之一，所以尽管竞争如此激烈，年轻人还是趋之若鹜，这种情况在低线城市尤为突出。公务员考试市场规模的提升，核心在于参培率的提升，而并非录取率的高低，录取率低，一定程度上反而会引发参考人的焦虑心理，导致参培率的提升，最终带来参培人数的增长。
- 2020 年国考招录人数显著回升，或对公务员报考需求形成正向作用。2020 年国考计划招录人数为 24128 人，同比增长 66%，出现大幅回升，其中国税招录人数为 14886 人，同比增长 146%。我们认为中短期国税、地税之间的调整动作预计会比较大，在摩擦过程中招录人数可能会有所震荡，但是由于我国公职人员占总人口比重（官民比）相较国际水平仍有待提高，我们认为伴随城镇化率的提升，公务员的长期需求是持续看涨的。2019 年国考招录人数可能成为近年低点，2020 年国考招录人数的回升，可能会对公务员报考需求有所提高。

图表 16：国考招录人数及 yoy 变化情况



图表 17：历年国考竞争比情况



来源：国家公务员考试网，国家公务员局，国金证券研究所

来源：国家公务员考试网，国金证券研究所

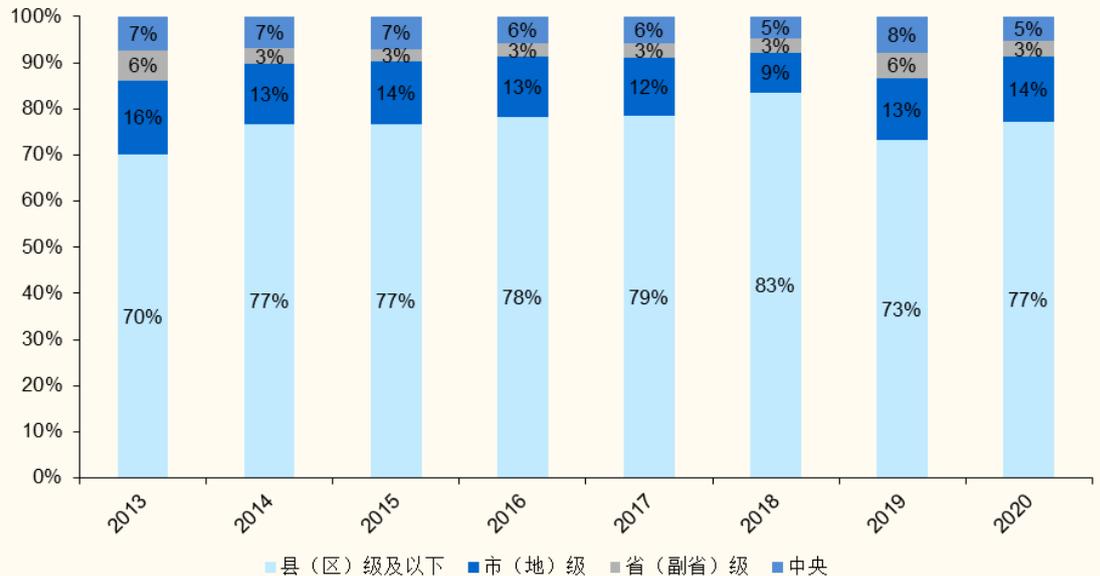
图表 18：国考六大系统招录人数分布情况

招录机关	2018	2019	2020	2019 YOY	2020 YOY	2020 /2018
税务	17701	6046	14886	-66%	146%	84%
海关	1624	541	1530	-67%	183%	94%
海事局	1002	1168	1266	17%	8%	126%
铁路公安	1581	1232	1138	-22%	-8%	72%
银保监会	1483	1214	1065	-18%	-12%	72%
统计局	1312	1330	643	1%	-52%	49%
六大系统 合计招录人数	24703	11531	20528	-53%	78%	83%
国考总招录人数	28533	14537	24128	-49%	66%	85%
六大系统 占总招录人数比重	87%	79%	85%	-	-	-

来源：中公教育官网，新浪教育，国金证券研究所

- 国考招考层级结构变动趋势延续，基层占比提高。2020 年国家公务员考试中央机关拟招录 1296 人，占比 5.4%/同比-2.5pct；省（含副省）级机关拟招录 806 人，占比 3.3%/同比-2.2pct；市（地）级机关拟计划招录 3386 人，占比 14.0%/同比+0.7pct；县（区）级及以下计划招录 18640 人，占比 77.3%/同比+4.0pct。近几年来，国考招录需求集中在县（区）级及以下机关，且招录人数占比呈现提高趋势（2019 年国考受到机构改革影响，变动趋势有所偏差）。基层招录相对而言，对于学历门槛要求更低以及专业限制要求更少，可参考的人群范围相应扩大。

图表 19：国考各层级招考人数占比分布情况



来源：国家公务员考试网，新京报，国金证券研究所

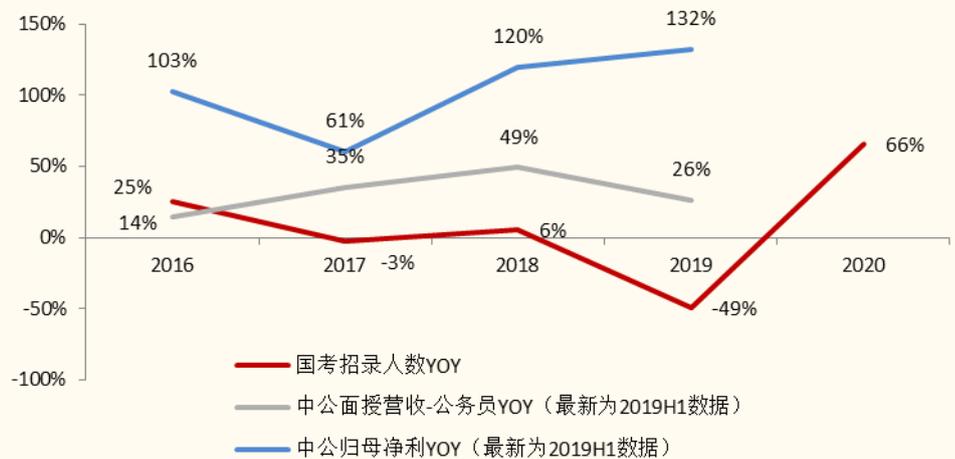
图表 20：国考各层级招考人数分布情况

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
中央	1560	1348	1579	1625	1537	1386	1138	1296
省（副省）级	1321	657	591	810	912	870	811	806
市（地）级	3355	2557	3007	3642	3344	2456	1938	3386
县（区）级及以下	14643	14976	17071	21740	21268	23821	10650	18640
合计	20879	19538	22248	27817	27061	28533	14537	24128

来源：国家公务员考试网，新京报，国金证券研究所

- 龙头公司业绩表现显著优于国考招录人数变动情况。2017 年/2018 年/2019 年，国考招录人数同比变动分别为-3%/+6%/-49%，2017 年/2018 年/2019 年上半年行业龙头公司中公教育的公务员业务培训收入（面授课程）同比变动分别为+35%/+49%/+26%，公司整体归母净利润同比变动分别为+61%/+120%/+132%，龙头公司业绩表现显著优于国考招录人数变动情况。

图表 21：国考招录人数、中公公务员业务营收、及中公整体业绩变化情况



来源：国家公务员考试网，公司公告，国金证券研究所

- 多因素推动龙头公司业绩增长，公司业绩相较国考招录人数变动具有强安全垫。招录人数与公司业绩变动之间影响因素较为复杂，我们认为影响中公教育增长的主要有七大核心要素，包括：录取人数，考试人数，参培率，客单价，横向品类拓展，市占率，运营效率/利润率。其中录取人数、考试人数、参培率，客单价等要素主要推动细分行业规模增长，在此基础上，品类拓展，市占率提升，运营效率/利润率改善则可以进一步带动公司层面的增长。
- 2019 年国考录取人数同比减少近 50%，对于中公的影响到底有多大，通过这个分析框架可以发现，录取人数的变动，可以通过对竞争程度的影响传递到对考试人数以及参培率的影响，实际参考人数的变动和录取人数变动有所差异，同时【参培率】（相对竞争机制下，参培率被动提升），【客单价】（模糊且重要的考试，试错成本高，大品牌具有强定价权），【市占率】（龙头公司在课程研发、网点渠道、管理运营体系等多方面具备优势），【运营效率】（规模效应&品牌效应）的提升以及【横向品类拓展】（如其他类招录考试、考研等）均对公司的整体业绩增长有着一定支撑作用。

图表 22：行业和公司层面核心增长要素分析

行业/公司层面	核心要素	影响核心要素的因子	可能对因子有影响的要素
行业层面	A. 录取人数	轮换需求	存量人员体量，存量人员年龄结构等
		新增需求	宏观经济形式，细分行业结构性差异等
	B. 考试人数（报考人数* (1-弃考率)=参考人数）	竞争程度/竞争比/报录比	录取人数等
		整体就业压力	经济形势，社会平均教育程度等
		相关行业就业前景	薪资待遇，社会地位，稳定程度等
		社会选择偏好	社会地位，同辈选择倾向，长辈干预，是否有其他替代性选择等
	C. 参培率	竞争程度/竞争比/报录比	考试人数、录取人数等
		考试本身难度	考试科目复杂程度，需要准备的时间长度等
		考试规则及内容变动程度	原来不统考改为统考，科目有所调整变动等
行业/公司层面	D. 客单价	课程结构	普通/协议，面授/线上，笔试/面试等
		单个课程价格	时长，直播/录播，增值服务等
		退费率	客户满意度等
	E. 横向品类拓展	其他品类的市场空间	行业层面核心要素
		其他品类的竞争格局	市场集中度
公司层面	F. 市占率	产品	课程体系，师资力量，教研系统等
		渠道	网点数量，分布情况，渗透程度等
		品牌/营销	口碑效应，广告效果等
	G. 运营效率/利润率	成本端	规模效应等
		费用端	管理效率，品牌力等

来源：国金证券研究所绘制

投资建议

- **对比国际情况，我国公务员占总人口比重仍有提升空间。**从狭义官民比来看，我国为 1.21%（广义公务员）/0.52%（狭义公务员），对比美国/意大利/瑞士/德国/英国/加拿大/澳大利亚/俄罗斯/西班牙/日本分别为 3.25%/3.18%/2.97%/2.86%/ 2.78%/2.39%/2.37%/2.31%/2.20%/1.69%，从广义官民比来看，我国为 3.68%（广义国家财政供养人员），对比美国/英国/德国/法国分别为 7.47%/ 7.26%/ 5%/ 8.28%）。可以看到，我国公职人员占总人口比重相较国际水平仍有待提高，体现我国公职人员的供给总量仍不足，数量上需要补充，才能更好地提供公职服务，同时，结构上可能也需有所调整。
- **目前，公务员招录人数小于潜在需求人数。**我们认为中短期国税、地税之间的调整动作预计会比较大，在摩擦过程中招录人数可能会有所震荡，但是在在职人员的退休轮换需求和城镇化率提升带来的新增需求双重因素影响下，公务员的长期需求是持续看涨的。根据测算，我们预计“狭义公务员”（国家公布在编公务员）未来年均退休人数约为 18-24 万人，而“狭义公务员”年均新增需求约为 8 万，因此我们预计未来年均“狭义公务员”招录需求约为 26-32 万，而 2011-2018 年“狭义公务员”招录人数（国考+省考）每年约为 15-20 万人左右，招录人数小于潜在需求人数。
- **2020 年国考招录人数显著回升；近年基层招录占比提高。**2019 年国考招录人数可能成为近年低点，2020 年国考招录人数同比增长 66%，出现大幅回升，可能会对公务员报考需求有所提高。同时值得注意的是，近几年来，国考招录需求集中在县（区）级及以下机关，且招录人数占比呈现提高趋势（2019 年国考受到机构改革影响，变动趋势有所偏差）。基层招录相对而言，对于学历门槛要求更低以及专业限制要求更少，可参考的人群范围相应扩大。
- **公考市场规模扩大的核心在于参培率提升；行业龙头市占率有望进一步提升。**我们认为公务员对于很多人来说，是最好的职业选择之一，也是最符合传统“考试-录取”思维模式的职业之一，所以尽管竞争十分激烈，年轻人还是趋之若鹜，这种情况在低线城市尤为突出。公务员考试市场规模的扩大，核心在于参培率的提升，而并非录取率的高低，录取率低，一定程度上反而会引发参考人的焦虑心理，导致参培率的提升，最终带来参培人数的增长。我们认为类似于公务员、事业单位、考研等录取考试，具有“模糊且重要”的特质，相关培训的头部公司马太效应会越来越强，看好已经完成了企业的“工业化改造”，在课程研发、网点渠道、管理运营体系等多方面具有优势的行业龙头中公教育。

风险提示

- **政策风险；参培率提升可能不及预期；招录人数下滑等风险。**

公司投资评级的说明：

买入：预期未来 6—12 个月内上涨幅度在 15%以上；
增持：预期未来 6—12 个月内上涨幅度在 5%—15%；
中性：预期未来 6—12 个月内变动幅度在 -5%—5%；
减持：预期未来 6—12 个月内下跌幅度在 5%以上。

行业投资评级的说明：

买入：预期未来 3—6 个月内该行业上涨幅度超过大盘在 15%以上；
增持：预期未来 3—6 个月内该行业上涨幅度超过大盘在 5%—15%；
中性：预期未来 3—6 个月内该行业变动幅度相对大盘在 -5%—5%；
减持：预期未来 3—6 个月内该行业下跌幅度超过大盘在 5%以上。

特别声明:

国金证券股份有限公司经中国证券监督管理委员会批准,已具备证券投资咨询业务资格。

本报告版权归“国金证券股份有限公司”(以下简称“国金证券”)所有,未经事先书面授权,任何机构和个人均不得以任何方式对本报告的任何部分制作任何形式的复制、转发、转载、引用、修改、仿制、刊发,或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用。经过书面授权的引用、刊发,需注明出处为“国金证券股份有限公司”,且不得对本报告进行任何有悖原意的删节和修改。

本报告的产生基于国金证券及其研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料,但国金证券及其研究人员对这些信息的准确性和完整性不作任何保证,对由于该等问题产生的一切责任,国金证券不作出任何担保。且本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次公开发布时的判断,在不作事先通知的情况下,可能会随时调整。

本报告中的信息、意见等均仅供参考,不作为或被视为出售及购买证券或其他投资标的邀请或要约。客户应当考虑到国金证券存在可能影响本报告客观性的利益冲突,而不应视本报告为作出投资决策的唯一因素。证券研究报告是用于服务具备专业知识的投资者和投资顾问的专业产品,使用时必须经专业人士进行解读。国金证券建议获取报告人员应考虑本报告的任何意见或建议是否符合其特定状况,以及(若有必要)咨询独立投资顾问。报告本身、报告中的信息或所表达意见也不构成投资、法律、会计或税务的最终操作建议,国金证券不就报告中的内容对最终操作建议做出任何担保,在任何时候均不构成对任何人的个人推荐。

在法律允许的情况下,国金证券的关联机构可能会持有报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易,并可能为这些公司正在提供或争取提供多种金融服务。

本报告反映编写分析员的不同设想、见解及分析方法,故本报告所载观点可能与其他类似研究报告的观点及市场实际情况不一致,且收件人亦不会因为收到本报告而成为国金证券的客户。

根据《证券期货投资者适当性管理办法》,本报告仅供国金证券股份有限公司客户中风险评级高于C3级(含C3级)的投资者使用;非国金证券C3级以上(含C3级)的投资者擅自使用国金证券研究报告进行投资,遭受任何损失,国金证券不承担相关法律责任。

此报告仅限于中国大陆使用。

上海

电话: 021-60753903

传真: 021-61038200

邮箱: researchsh@gjzq.com.cn

邮编: 201204

地址: 上海浦东新区芳甸路1088号

紫竹国际大厦7楼

北京

电话: 010-66216979

传真: 010-66216793

邮箱: researchbj@gjzq.com.cn

邮编: 100053

地址: 中国北京西城区长椿街3号4层

深圳

电话: 0755-83831378

传真: 0755-83830558

邮箱: researchsz@gjzq.com.cn

邮编: 518000

地址: 中国深圳福田区深南大道4001号

时代金融中心7GH