

政府储蓄增长过快是消费不振一大病灶

□李若愚

“高投资、低消费”这一失衡的比例关系是我国现实经济发展中的一个突出问题。2000年以来，投资率持续走高，消费率则持续下降。截至2005年，我国投资率已基本达到改革开放以来的最高点，而消费率则下降到1978年以来的最低水平，并已连续5年下降。投资与消费的比例失衡已经关系到我国经济能否健康发展，以及居民生活水平提高及能否从经济增长中受益等关键问题。



人物志

李若愚

任职于国家信息中心经济预测部，经济师，本报特约供稿人。研究领域涉及宏观经济、金融运行和金融市场、货币政策等。

在我国当前“低消费率、高投资率”的比例关系中，消费率低不是因投资率高引起的。相反，高投资率是因消费率低，并由储蓄率高引起的。因为，高水平的储蓄不仅为投资提供了资金来源，同时也形成了一种压力，内在要求形成较高的投资率，以避免因储蓄不能有效地转化为投资而导致总产出水平的下降。因此，在某种意义上，我国当前投资与消费比例的失衡，关键在于“低消费率、高储蓄率”。为理顺投资与消费比例关系，需要从扩大消费，降低储蓄入手，需要注意的，由于消费和储蓄是国民收入中此消彼长的两项组成，因而消费决策同时也是储蓄决策，二者是等价的。消费率和储蓄率取决于国民收入在居民、企业和政府三大部门间的分配格局和消费倾向、储蓄倾向（二者之和为1）的变化。因此，本文拟从国民收入分配与国民储蓄入手对消费率低的原因进行分析。

国民收入分配格局：居民所得份额走低，政府所得份额提高

从资金流量表考察，改革开放以来，政府在国民收入分配中的比重呈“先降后升”的趋势，居民收入占比则是“先升后降”，同期企业所占比重保持稳定（见表1）。1996年政府收入占比达到17.1%的低点后开始回升，2003年达到20.2%，累计回升3.1个百分点。居民可支配收入占比则在1996年达到69.3%的高点后开始下降，2003年下降到64.8%，累计下降了4.5个百分点。1996—2003年，企业收入占比稳定在13%—15%之间。

从政府财政收入、居民收入增长情况来看，城乡居民人均收入增速低于同期GDP增速，政府财政收入增速则远高于同期GDP增速（见图1）。1994—2005年，政府财政收入同比增长一直保持在15%—20%的较快增长区间。2005年，财政收入同比增长19.8%，增幅比当年GDP增幅高9.9个百分点。城镇居民人均可支配收入增速在1997年下降到3.4%的最低点后开始回升，2005年增幅达9.6%，比同期GDP增幅低0.3个百分点。农村居民家庭人均纯收入则在2000年达到2.1%的最低增幅后开始回升，2005年增长6.2%，比同期GDP增幅低3.7个百分点。

有必要指出的是，前面分析中的政府财政收入仅仅是国家财政预算收入，还不包括预算外收入和制度外收入。其中，国家财政预算收入由税收、税收附加、专项收入和规费等组成，目前税收占整个财政预算内收入

的90%以上。预算外收入则是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。与财政预算收入相比，预算外收入具有明显的分散性，但征收虽同样具有强制性，但规范性及法理依据较弱。我国预算外收入主要包括行政事业性收费、政府性基金和附加乡镇自筹统筹资金等。

除预算外收入外，政府还存在“制度外收入”。“制度外收入”是指政府及其附属机构凭借行政权力或垄断地位，完全采取各种非税收收入形式收取的没有纳入预算内外制度管理的各项财政收入的统称，如制度外收费、制度外摊派（集资）和制度外罚没款等。预算外收入与“制度外收入”主要属于地方政府的收入。

预算外收入与制度外收入的形成是地方与中央在财政权力方面的分权不足造成的。由于中央掌握过多的财政权力，而地方财政的资金需求得不到满足，以致出现财政缺口，地方政府只有通过以上两种收入来满足需要。尤其是自1994年分税制改革以来，中央政府在地方分享的税种中处于优势地位，中央政府的财政权力得到了加强，中央财政收入占国家财政收入的比重由1993年的22%提高到2004年的55%。在财政收入分配向中央政府大幅倾斜的情况下，地方政府无法依靠税收收入解决财政缺口，为了满足其基本需要，不得不借助于预算外收入和制度外收入。据中国经济研究中心平新乔的计算，1997年以后，尤其是1998—2004年，我国预算外财政规模已经相当于整个地方预算内财政的50%左右，其中近年来土地出让金已成为地方政府预算外收入的主要来源。而一些政府为了逃避管制，还将土地出让金收入作为制度外收入。另据有关部门统计，1992—2003年，全国土地出让金收入累计达1万多亿元。因此，如果将政府预算外收入与制度外收入纳入政府收入范围，则政府收入占国民收入分配的比重将比前面分析的结果有较大幅度的提高。

国民储蓄格局：居民储蓄下降，政府储蓄上升

我国已是目前世界上储蓄率最高的国家之一。1992年以来，我国的国民储蓄率一直保持在40%左右，远高于多数国家通常在20%左右的国民储蓄率，也高于以“高储蓄”著称的日本、韩国等东亚经济实体的水平。

根据国民经济核算原理，储蓄是指可支配收入中扣除消费的部分。从

国家的角度看，国民可支配收入与总消费之差为国民储蓄。其中，总消费分为住户（居民）消费和政府消费。由图2可见，1992—2001年，居民储蓄在国民储蓄中所占比重在下降，从1992年的52.3%下降至2001年的41.6%，降幅达到了10.7个百分点。2002年，该比重有所回升，达到46.35%。同期，非金融企业储蓄在国民储蓄中所占比重一直在30%—40%之间波动。1992—2001年，政府储蓄在国民储蓄中所占比重一直在上升，累计提高了4.86个百分点，2002年略有回落（见图2）。国民储蓄格局的变化说明，国民储蓄率之所以保持在高水平上的主要原因并不在于通常所认为的居民储蓄率过高，而在于政府储蓄的快速增长。

分部门的储蓄率变化也说明了这一点（见图3）。1992年以来，随着居民可支配收入占比、以及占国民储蓄比重的下降，居民储蓄率基本呈现逐步走低的态势。而同期，政府储蓄率则随着政府占可支配收入比重及占国民储蓄比重的上升而上升。

从储蓄与消费的关系来看，政府储蓄过多意味着政府消费不足。在此，所谓“政府消费”是指政府的购买性支出和转移性支出，前者直接表现为政府购买商品和劳务的活动，包括行政管理支出、科教文卫支出、社会治安支出、环境保护支出和城市基础设施建设与管理支出等，体现了政府的市场再分配活动；后者直接表现为资金无偿、单方面的转移，主要有补助支出、捐赠支出和债务利息支出，它体现的是政府的非市场性再分配活动。目前，我国政府消费不足集中体现在政府在教育、卫生、社会保障方面投入不足。上世纪90年代以来，政府先后推出了养老、医疗、教育等一系列社会公共服务、福利制度改革，原来由国家免费提供公共服务和福利逐渐消失，居民家庭和个人相应负担大幅增加。从而造成居民在教育、医疗、养老等方面承受着巨大的心理压力，预期支出增加，忧患意识导致其储蓄倾向过高，弱化了即期消费。

其中，财政教育投入不足，导致居民负担加重、教育高收费和教育资源分配不公加剧。自2004年以来，国家财政对教育的投入力度逐渐减弱。国家财政用于教育的支出由1994年的16.78%下降到2003年的12.03%。随着国家投入力度的减弱，居民的教育负担大幅增加。国家财政性教育经费占教育经费的比重不断下滑，由1991年的84.5%下降到2004年的61.7%；而学费和杂费占教育经费的比重节节攀升，由1991年的4.4%

上升到2004年的18.6%。目前，我国政府教育财政投入不仅低于世界平均水平，也没有达到20世纪末发展中国家的平均水平。随着政府财政的退出并引入竞争机制，使得教育成了一种商品，教育资源的配置开始以追求利润为动机。教育供需的巨大缺口使得一些学校和部门看到了其中潜在的巨大“利润”，积极推进所谓的“教育产业化”，致使教育收费快速攀升，加重了居民的负担，也加剧了教育资源分布的不均衡性。

而医疗卫生也属于公共品范畴。但是，随着医疗体制改革的推进，医疗机构被推向市场，政府对医疗卫生的投入也在减弱。在国家财政支出中，卫生事业费占比由1996年的4.4%逐步下降到2003年的3.2%。国家卫生支出占GDP的比重在1980年为1.1%，到了2002年下降到了0.8%。根据世界卫生组织的统计，1999年我国人均政府卫生开支在191个成员国中仅排141位。在医疗卫生投入上，中央政府投入十分有限。目前政府的卫生事业费中有95%以上由地方政府拨款，中央财政资金所占比

重不到5%。这种情况与国外形成鲜明的对比。据IMF统计，20世纪90年代后期，美国、德国、法国等国中央（联邦）政府的卫生支出已占到各级政府同类支出总额的50%以上。与教育相同，随着政府拨款的减少，医疗结构市场化运作，医疗收费也越来越高，居民不堪重负，甚至出现因病致贫的状况。

政府对社会保障投入的力度不足，使广大居民不得不自我保障，进行预防性储蓄。1990年以来，国家财政用于抚恤和社会福利的支出占财政总支出的比重先降后升，在2000年达到1.34%的低点后，逐步攀升到2003年末的2.02%。尽管近年来社会保障投入的绝对和相对规模都有所提高，但与世界其他国家相比，我国政府对社会保障投入的投入还远远不足。按照国际经验，社会保障支出在财政支出中的比重与各国的经济发展程度呈正相关的关系。在发达国家，社会保障及福利方面的公共消费是政府最主要支出，这一比重在30%以上，发展中国家则较低，但我国的这一比重不足3%，是发展中国家的最低水平。

看点

●在我国当前“低消费率、高投资率”的比例关系中，消费率低不是因投资率高引起的。相反，高投资率是因消费率低，并由储蓄率高引起的。因为，高水平的储蓄不仅为投资提供了资金来源，同时也形成了一种压力，内在要求形成较高的投资率，以避免因储蓄不能有效地转化为投资而导致总产出水平的下降。因此，在某种意义上，我国当前投资与消费比例的失衡，关键在于“低消费率、高储蓄率”。为理顺投资与消费比例关系，需要从扩大消费，降低储蓄入手。

●改革开放以来，政府在国民收入分配中的比重呈“先降后升”的趋势，居民收入占比则是“先升后降”，同期企业所占比重保持稳定。从政府财政收入、居民收入增长情况来看，城乡居民人均收入增速低于同期GDP增速，政府财政收入增速则远高于同期GDP增速。政府财政收入除了国家财政预算收入外，还包括预算外收入和制度外收入。如果将政府预算外收入与制度外收入纳入政府收入范围，那么政府收入占国民收入分配的比重将有较大幅度的提高。

●1992—2001年，居民储蓄在国民储蓄中所占比重在下降，政府储蓄在国民储蓄中所占比重一直在上升。国民储蓄格局的变化说明，国民储蓄率之所以保持在高水平上的主要原因并不在于通常所认为的居民储蓄率过高，而在于政府储蓄的快速增长。政府储蓄过多意味着政府消费不足。目前，我国政府消费不足集中体现在政府在教育、卫生、社会保障方面投入不足。由此，造成了居民在教育、医疗、养老等方面承受着巨大的心理压力，预期支出增加，忧患意识导致其储蓄倾向过高，弱化了即期消费。

●为了协调投资与消费的比例关系，政府应推动国民收入向居民倾斜，改变政府收入增长过快的局面，同时增加公共消费支出，加大教育、医疗、社会保障的财政投入力度。首先，要还富于民并推动国民收入分配向居民倾斜；其次，增加教育、医疗等公共产品供应，健全社会保障体系。

编余

“高投资、低消费”是中国经济的一大特色。为什么会出现这种经济现象？很多人又把原因归之为“高储蓄”。但是，我们发现这种过度储蓄很可能是一种预防性储蓄，是由于养老、医疗和教育体制改革形成了许多不确定性，使得更多的居民进行被动性储蓄，在一定程度上也弱化了消费需求。

李若愚从一个独特的角度向我们解释了这一现象。一方面，在国民收入分配中，政府收入所占比重大幅增长，而居民收入所占比重却在下降；另一方面，居民储蓄在国民储蓄中所占比重在下降，政府储蓄在国民储蓄中所占比重一直在上升。由此指出，不是居民储蓄率过高而是政府储蓄的快速增长是导致高储蓄率的主要原因。这一分析结果与通常的研究结论明显不同。并且，政府储蓄过多又显示了政府消费明显不足，这体现为政府在教育、卫生、社会保障方面投入不足上。这也是造成当前居民偏好于预防性储蓄和低消费倾向的一大主因。

尤其值得注意的是，政府可支配收入在国民可支配收入中所占比重上升及政府储蓄增加在一定程度上为近年来的高投资率创造了条件。因此，要协调当前“高投资、高储蓄和低消费”之间的关系，还得从减少政府收入增长过快和扩大公共消费支出入手。这样，既可以抑制投资增长过快，又可以减少居民的预防性储蓄和增加他们的消费需求。如果说扩大内需主要是指扩大消费问题，那么政府在其中应起到突出性作用。

——亚夫

表1：政府、企业、居民占国民可支配收入比例 单位：%

年份	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
政府	33.9	28.2	25.4	21.5	16.5	17.1	17.4	17.5	18.6	19.5	20.9	20.5	20.2
企业	11.5	9.8	7.7	9.1	16.7	13.6	14.7	14.4	14.3	15.6	15.1	14.9	15
居民	55	62	66.9	69.4	66.8	69.3	67.9	68.1	67.1	64.9	64	64.6	64.8

资料来源：《中国居民收入分配年度报告（2005）》

图1：政府财政收入、城乡居民收入与GDP同比增速比较

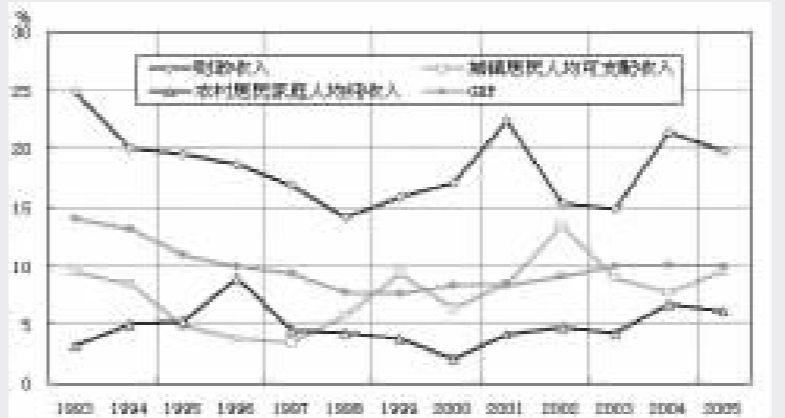


图2：总储蓄的部门来源结构

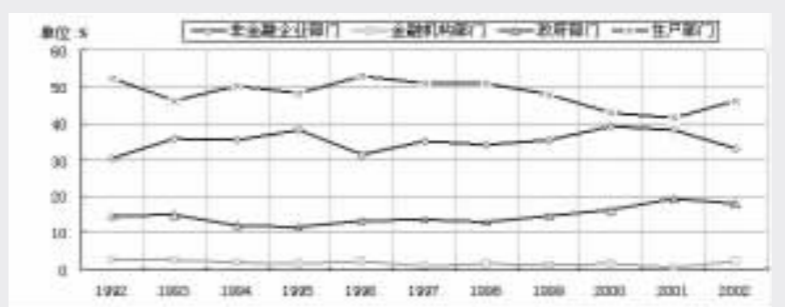
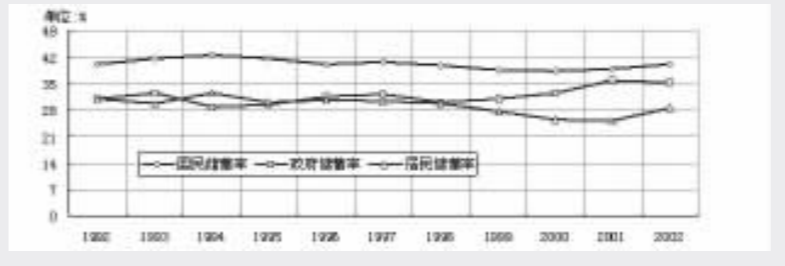


图3：分部门储蓄率变化



改善国民收入分配关键是扩大政府公共消费支出

通过前面国民收入和国民储蓄格局的分析可以看出，政府在可支配收入提高的同时，并没有增加消费支出，从而造成政府“低消费、高储蓄”的情况。而国民收入分配向政府倾斜的同时，居民可支配收入相应减少。政府用于社会保障、救助等公共财政方面的支出下降，又导致居民消费倾向降低，储蓄倾向上升，从而直接造成居民“低消费、高储蓄”。此外，政府可支配收入在国民可支配收入中所占比重的上升以及政府储蓄的增加在一定程度上为近年来的高投资率创造了条件。积极财政政策的实施和地方

政府投资的热情，则直接推高了投资率。因此，为了协调投资与消费的比例关系，政府应推动国民收入向居民倾斜，改变政府收入增长过快的局面，同时增加公共消费支出，加大教育、医疗、社会保障的财政投入力度。

同时增加公共消费支出，加大教育、医疗、社会保障的财政投入力度。

还富于民，推动国民收入分配向居民倾斜

为消除居民消费需求不足的现状，应重点加强政府在宏观收入分配中的调节作用，加大国民收入分配向居民倾斜的力度。最直接的手段是加大财政转移支付的力度。随着我国经济的快速发展，财政收入每年以远高于GDP名义增幅的速度增长，政府完全具有加大财政转移支付力度的能力。财政转移支付重点在于：（1）适时提高城市低保、失业人员最低生活保障水平；（2）对各种职业教育培训提供财政支持；（3）加大农业的直接补贴力度，尤其是加大对那些由于自然条

件和家庭特殊困难而难以通过生产解决生计问题的农村人口的扶持力度。

增加教育、医疗等公共产品供应，健全社会保障体系

必须重新审视和进一步完善教育、医疗、养老等体制改革，通过政策调整和不断完善切实有效地降低城乡居民对未来医疗、教育、养老等方面的预期支出压力，使百姓少有所学、老有所养、病有所医，弱化其预防心理。首先，要加大财政对城乡教育和医疗卫生的投入，规范教育和医疗收费标准。全力加大财政对城乡基础教育和医疗卫生的投入，加强教育和医疗等基础设施建设，推进新型农村合作医疗制度的试点工作，鼓励社会团体和个人资助农村合作医疗。其次，要进一步加大社会保障制度改革力度，尽快建立覆盖广、安全、规范的社会保障制度，尤其是要加大建立健全农村社会保障制度的力度，早日建立起全社会人员参加的社会保障体系。从扩大社保资金来源方面来讲，一是可以扩大养老保险覆盖

率，除了企事业单位，还应该把城镇所有劳动者均纳入基本养老保险制度内，从而为社会保险基金建立更广阔的资金来源；二是通过利用国有资产运营收入，或变现部分国有资产，发行养老保险债券、彩票等方式筹集资金；三是设立、开征社会保障税。社会保障资金要由政府统筹，通过转移支付的方式向贫困地区、低收入人群倾斜。在农村养老保险方面，应根据不同经济发展水平，建立不同的养老保险制度。在发达地区可实行储蓄—积累制的养老保险制度，即农民的自我保障制度。不发达地区则可以建立“以家庭养老为主、自我保障为辅”或“以家庭养老为基础、社区养老为核心、自我保障为补充”多种形式的养老保险制度。