

中国政府储蓄率：新的测算及 财政视角的分解^{*}

汪德华 李 琼

内容提要：国家统计局资金流量表提供了一个研究政府储蓄问题的基本框架。但是，基于国民经济核算的政府储蓄和财政统计中的财政盈余（赤字）并不是一个概念，两者既有联系，又有区别。本文按照资金流量表的编制原理和财政分析的基本原理，通过对政府储蓄计算过程的分类、整合，构造了一个政府储蓄的财政视角分解框架，将政府储蓄问题与财税问题关联起来。在此基础上，本文将我国政府储蓄的各构成项与英国、德国、美国、日本和韩国作国际比较。研究表明，1998—2008 年，中国的政府储蓄率已经从 4.83% 上升至 11.98%；国际比较的结果表明，中国的高政府储蓄率的主要原因在于，扣除社保缴款后的宏观税负过高，政府消费占 GDP 比重偏低。除此之外，经常转移中的社会保险福利和社会补助支出不足也是导致我国政府储蓄率高于其他国家的重要原因。

关键词：政府储蓄率 分解框架 政府消费

作者简介：汪德华，中国社会科学院财经战略研究院研究员，100029；

李 琼，中南财经政法大学财政税务学院讲师、博士，430073。

中图分类号：F832.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1002—8102(2016)09—0005—16

一、引言

高储蓄率及与其相伴随的高投资率、高经常账户盈余，既是中国经济高速增长过程中的重要典型事实，也是影响国内和国际经济平衡的重大经济战略问题。Ma 和 Wang(2010)指出，在日本、韩国、印度等国家的高速经济增长阶段，都曾出现过国民储蓄率快速上升的现象。胡祖铨(2014)也指出，1970 年以来，东亚国家具有较高的储蓄率。作为追赶型经济体，东亚国家处于经济发展时期，需要较高的储蓄率作为支撑。我国处于工业化快速发展的时期，拥有较高的储蓄率无可厚非。但是，中国的情况更加令人瞩目，原因是中国的经济体量已经高居世界第二，且国民储蓄率长期在高位上不断攀升，目前已经超过世界各国的历史最高水平，可谓是中国高储蓄率之谜。

^{*} 本文系中国社科院基础研究学者资助计划“财税制度对经济发展的影响及相关问题”的阶段性成果。感谢国家审计署“合作共建财经院”项目、国家社科基金重大项目“我国文化消费提升路径与机制研究”(编号：14ZDA052)、清华大学财税研究所以及中南财经政法大学财政税务学院科研基金的资助。

近期的文献主要利用国家统计局公布的资金流量表数据,采用部门分解法研究中国高储蓄率问题。何新华和曹永福(2005)、Kuijs(2005,2006)、李扬和殷剑锋(2007)、张明(2009)等均发现,自1992年以来,中国居民部门储蓄率较为平稳,企业储蓄率呈现缓慢上升趋势,政府储蓄率在2000年以后急剧上升。^①他们均指出,政府储蓄率和企业储蓄率的上升,是近些年来中国储蓄率不断攀高的主要推动因素。张明(2009)、Ma和Wang(2010)、Ma和Yang(2013)的研究发现,与其他国家相比,中国的居民、企业和政府部门的储蓄率都并非最高水平,中国的特殊之处在于三者都接近世界最高水平,且三者之间未像其他国家那样相互消长。

由此可见,探讨中国高储蓄之谜,需要进一步深入研究三个部门的储蓄率。本文主要研究中国政府储蓄率。但是,基于国民经济核算的政府储蓄和财政统计中的财政盈余(赤字)并不是一个概念,两者既有联系,又有区别。本文结合财政统计和资金流量统计,从财政收支视角构造了一个分解框架,对政府储蓄进行分析。同时,我们发现,国家统计局资金流量表关于政府储蓄的核算存在若干问题。在对这些问题进行调整之后,本文重新核算了1998—2008年中国政府储蓄率,重新核算的结果显示:中国政府储蓄率从1998年的4.83%,在波动中不断上涨至2008年的11.98%,2007年是最高峰,达到13.78%。从财政视角进行分解的结果发现:扣除社保缴款后的宏观税负过高,经常转移中的社会保险福利和社会补助支出不足,政府消费占GDP比重偏低,这些因素是中国政府储蓄率远高于部分发达国家的主要原因。

在已有关于中国三个部门储蓄率的文献中,关于居民部门储蓄行为的研究相对较多,而关于政府储蓄率、企业储蓄率的文献相对较少。在这些文献的基础上,进一步准确核算中国政府储蓄率,并探讨其政策含义实属必要。一者如上所述,急剧上升的政府储蓄率是中国高储蓄率的重要推手,准确核算政府储蓄率并对其进行成因分解,有助于理解中国高储蓄率问题。二者在中国现行投资体制下,政府储蓄将决定政府投资的空间,而政府投资行为对于宏观投资及其波动影响很大。因此对政府储蓄率的研究,有助于加深对中国高投资问题的理解。

郭庆旺和赵志耘(1999)、刘家新(2002)、张明(2007)、杨涛(2011)等,基于统计部门公布的资金流量表数据分析中国政府储蓄率问题,获得了很多有价值的发现。^②本文与这些文献的差异主要体现在两点:一是首次构造了一个从财政收支视角对政府储蓄进行分解的框架,并基于这一框架通过国际比较来考察中国高政府储蓄率的原因。这是本文的主要创新之处。这一政府储蓄率的财政视角的分解框架,不仅可用于本文的分析,还可以拓展出其他方向的应用。二是指出了国家统计局关于政府储蓄率核算方面的若干问题,并按国际通行标准重新核算了1998—2008年的中国政府储蓄率。只有纠正现有核算中的这些问题,并从财政视角分解政府储蓄,才能让我们通过国际比较更清楚地认识中国政府储蓄率的真实面貌。

文章第二部分首先对资金流量表的分析框架进行了介绍,分析了其与财政收支分析框架的异同,并提出了一个核算分解的框架。第三部分指出了资金流量表中政府储蓄核算存在的问题,并在此基础上,对中国的政府储蓄率进行了重新核算。第四部分基于核算分解的框架,分析中国高政府储蓄率的成因。最后是结语。

① 本文所指的国民储蓄率及三个部门储蓄率,分子是国民总储蓄或部门储蓄,分母均是国民可支配收入(以GDP数据代替)。我们将政府部门储蓄除以政府部门可支配收入称为政府部门储蓄倾向。这一定义与李扬、殷剑锋(2007)等文献是一致的。

② 杨涛(2011)讨论了未核算土地出让金对于政府储蓄核算的影响。

二、政府储蓄的核算原理与财政视角的分解框架

现有研究中国政府储蓄的文献,使用的数据一般来自历年国家统计局公布的资金流量表。目前,国家统计局已公布了 1992—2009 年的中国资金流量表。^① 2007 年,国家统计局利用 2004 年全国经济普查的基础数据,对 1992—2003 年的资金流量表进行了一次修订。2011 年,国家统计局利用 2008 年全国经济普查的基础数据,对 2004—2007 年的资金流量表又进行了一次修订。本文使用的数据来自这两次修订之后的 1998—2008 年资金流量表。

按照国家统计局国民经济核算司(2007)公布的《中国经济普查年度资金流量表编制方法》,政府部门总储蓄=政府部门可支配总收入-政府部门最终消费。其中,政府部门可支配总收入=政府部门初次分配总收入+政府部门经常转移收入-政府部门经常转移支出,因此就有:

$$\begin{aligned} \text{政府部门总储蓄} &= (\text{政府部门初次分配总收入} + \text{政府部门经常转移收入} - \text{政府部门经常转移支出}) - \text{政府部门最终消费} \\ &= (\text{政府部门增加值} + \text{政府部门作为来源方的劳动者报酬} - \text{政府部门作为运用方的劳动者报酬}^{\text{②}} + \text{政府部门来源方的生产税净额} - \text{政府部门运用方的生产税净额} + \text{政府部门来源方的财产收入} - \text{政府部门运用方的财产收入}) + (\text{政府部门经常转移收入} - \text{政府部门经常转移支出}) - \text{政府部门最终消费} \end{aligned}$$

根据这一公式,我们对政府储蓄的核算过程进行了整理(见表 1)。政府部门增加值为政府储蓄的净增加项(净来源项)。劳动者报酬包含两个部分,一是部门对劳动者的工资及工资性收入的支付,包括工资、奖金、福利费、实物报酬、各种补贴和津贴等。二是单位为劳动者缴纳的社会保险费等。政府部门的单位社会保险付款的来源方和运用方均为零,因此劳动者报酬为政府储蓄的扣减项。生产税净额既有来源方,又有运用方,来源方为政府部门征收的生产税,运用方为政府部门作为所有者,在文化体育、广告、公共交通业以及其他服务业等国有事业单位支付的生产税。这里的生产税净额,为财政意义上扣除生产补贴之后的净额。

政府部门的财产收入既有来源项,又有运用项。财产收入是金融投资或者将土地等有形非生产性资产提供给其他机构单位使用而获得的收入,包括利息、红利、土地租金、其他财产收入等。政府部门的利息既有获得也有支付;红利只有来源,没有运用;土地租金和其他财产收入因资料不足,暂未核算。因此,政府部门的财产收入既有可能是政府储蓄的增加项,也有可能是扣减项,具体取决于获得的利息加上红利与支付的利息之间的差额。

计算政府储蓄的第五项是经常转移。经常转移既有来源项,又有运用项。按照《中国经济普查年度资金流量表编制方法》(2007),经常转移=收入税+社会保险缴款+社会保险福利+社会补助+其他。收入税和社会保险缴款是政府部门的来源方,社会保险福利和社会补助是政府部门的运用方。除此之外,政府部门的运用方还包括各级政府退休职工享受到的有关收入,即未纳入统筹的由单位支付的离退休费和医疗费。

① 2012 年,国家统计局在公布 2009 年资金流量表的同时,对以前年份的资金流量表做了较大的调整。由于国家统计局未公布调整的原因和依据,因此本文未采用此次调整之后的数据。

② 政府部门劳动者报酬的来源方为政府部门单位社会保险付款,此项为零;运用方为政府部门对劳动者的工资及工资性收入的支付。

计算政府储蓄的最后一项是政府消费。政府消费是指政府部门为全社会提供公共服务的消费支出和免费或以较低的价格向居民和住户提供的货物和服务的净支出,包含了中央及地方政府财政支出的主要项目。需要指出的是,虽然政府消费与财政支出相关,但它是国民经济核算概念而非财政收支统计概念。政府消费并不等同于财政支出。一是财政支出包括投资性支出、转移性支出和经常性业务支出,政府消费只包括其中的经常性业务支出,不包括投资性支出和转移性支出;二是政府消费包括政府部门所使用的固定资产的折旧,财政支出不包括这些固定资产折旧。^①另外一种常见误解是将政府消费当作“官员消费”。事实上,如果将公务员的工资与日常办公费用当作“官员消费”的话,那么它仅是政府消费的一部分。在多数国家,政府消费更多地体现为教育、医疗等领域的购买性支出。按照国际国民经济核算体系,政府部门的最终消费包含两部分:政府的个人消费和政府的集体消费。其中,政府的个人消费,是指以公共资金出资,个人消费的部分,这与“官员消费”意义接近,但这只是政府消费的极小部分;政府的集体消费,指的是由一般政府部门提供的,同时面向一个国家或地区所有成员的服务,这是我们所说的公共服务的概念,是财政支出中消费性支出的部分。

由此,我们就得到了如表 1 所示的政府储蓄核算和财政收支之间的关系。可以看出,政府储蓄和财政盈余(赤字)并不是一个概念,两者的主要差别在于,政府储蓄与政府部门增加值和劳动者报酬有关,但是与所有的资本性支出无关。财政盈余(赤字)与增加值、劳动者报酬无关,而与资本性支出有关。政府储蓄是国民经济核算的概念,而财政盈余(赤字)是会计意义上的资金流动概念。

表 1 政府储蓄核算与财政收支分析

资金流量表指标	指标含义	政府储蓄核算	财政收支分析
1、政府部门增加值	劳动者报酬+固定资产折旧	政府储蓄增加项	—
2、劳动者报酬		政府储蓄扣减项	—
3、生产税净额	生产税—生产补贴	政府储蓄增加项	财政收入
4、财产收入		政府储蓄增加或扣减项	
5、经常转移来源	收入税+社会保险缴款	政府储蓄增加项	财政收入
6、经常转移运用	社会保险福利+社会补助	政府储蓄扣减项	财政支出
7、政府消费		政府储蓄扣减项	扣除折旧后部分为财政支出
政府储蓄=1-2+3+4+5-6-7			
8、资本转移		政府储蓄运用	财政支出
9、资本形成总额		政府储蓄运用	财政支出
财政盈余(或赤字)=3+4+5-6-7(部分)-8-9			

资料来源:由作者整理所得。

政府储蓄与政府的财政收支行为密切相关。政府储蓄及储蓄率的变化,其原因应能从政府的财政收支行为中反映出来。不过,政府储蓄是国民经济核算概念,与财政收支统计并不能直接对应。按照国民经济核算中资金流量表的核算方法,政府储蓄的形成过程中既涉及财政收入,又涉

① 参见许宪春(2010)。

及部分财政支出项目,还涉及部分国民经济核算中的项目。政府储蓄率高,并不意味着财政收入比重一定高。政府储蓄与财政盈余(或赤字)也并非一回事。因此,简单地用财政收支的一些概念用于分析政府储蓄问题并不合适。同样,简单地以政府储蓄率的高低来分析财政问题,也会产生错误。

为从财政收支视角考察政府储蓄率变化的原因,我们按照资金流量表的编制原理和财政分析的基本框架,通过变换构造了下列公式对其进行分解(见表 2)。^① 如下所示,(1)式是按照资金流量表的编制顺序,列出政府储蓄的构成项及其逻辑关系。(2)式对(1)式进行了重新组合。由于政府部门增加值约等于其劳动者报酬和固定资产折旧之和,因此“政府部门增加值－劳动者报酬－折旧”项为 0,(2)式可简化为(3)式。^②

表 2		政府储蓄的重新分解					
政府储蓄	=	政府部门增加值	=	政府部门增加值	≈	0	
		—		—			
		劳动者报酬		劳动者报酬			
				—			
				折旧			
		+		+			
		生产税净额		生产税净额	=	扣除社会保险缴款之后的宏观税负	
		+		+			
		财产收入净额		收入税			
		+		+			
		收入税		社会保险缴款	=	社会保障收支净额	
		+		—			
		社会保险缴款		社会保险福利			
		—		—			
		社会保险福利		社会补助			
		—		+			
		社会补助		财产收入净额	≈	财产收入净额	
		+		+			
		其他经常转移净额		其他经常转移净额			
		—		—			
		政府消费		政府消费	=	行政事业单位财政资金经常性支出	
				—			
				折旧			

资料来源:由作者整理所得。注意表中“折旧”项一增一减,不改变核算关系。

① 郭庆旺和赵志耘(1999)、刘家新(2002)等文献,曾从财政收支视角对政府储蓄进行分析。本文的分解框架与这些文献有很大差异,主要体现在两点:一是将财政收支核算和国民经济核算中的资金流量表联系在一起,按照资金流量表核算的逻辑整理财政收支数据;二是对财政收入的核算坚持了全口径。

② 增加值－折旧－劳动者报酬－其他需支付的生产税＋其他应收回的生产补贴＝净营业盈余。中国的政府部门净营业盈余和其他应收回的生产补贴为零,所以增加值＝折旧＋劳动者报酬－其他需支付的生产税。由于其他需支付的生产税数额很小,在此忽略不计。

政府储蓄

$$= \text{政府部门增加值} - \text{劳动者报酬} + \text{生产税净额} + \text{财产收入净额} + \text{收入税} + \text{社会保险缴款} - \text{社会保险福利} - \text{社会补助} + \text{其他经常转移净额} - \text{政府消费} \quad (1)$$

$$= (\text{政府部门增加值} - \text{劳动者报酬} - \text{折旧}) + (\text{生产税净额} + \text{收入税}) + (\text{社会保险缴款} - \text{社会保险福利} - \text{社会补助}) + \text{其他经常转移净额} + \text{财产收入净额} - (\text{政府消费} - \text{折旧}) \quad (2)$$

$$\approx \frac{\text{生产税净额} + \text{收入税}}{\text{扣除社会保险缴款后的宏观税负}} + \frac{\text{社会保险缴款} - \text{社会保险福利} - \text{社会补助}}{\text{社会保障收支净额}} + \text{财产收入净额} - \frac{\text{政府消费} - \text{折旧}}{\text{行政事业单位财政资金经常性支出}} \quad (3)$$

最终,按照(3)式所表述,政府储蓄可以分解为在财政分析中有经济含义的四项:“生产税净额+收入税”,即扣除社会保险缴款之后的宏观税负;“社会保险缴款-社会保险福利-社会补助”,即社会保障领域的收支净额;“财产收入净额”,主要是政府存款利息收入减去债务利息支出;“政府消费-折旧”,即行政事业单位财政资金的经常性支出,或者说购买性支出中的政府消费。

三、政府储蓄率的重新核算及对中国高储蓄率的贡献

在上一部分,我们构造了一个分解框架,来对中国的政府储蓄进行分析。但是,除了分析框架的调整,国家统计局公布的资金流量表数据还有四个方面需要调整。其中前两个是操作错误导致的问题,后两个是编制方法上存在的问题。

第一,国家统计局在2007年利用2004年普查数据调整1992—2003年的资金流量表时,对收入税和生产税的分类进行了调整,但调整过程中发生了错误。原来定义的收入税包括:个人所得税、企业所得税(含外资)、土地增值税、房产税、固定资产投资方向调节税。调整之后,收入税只包括个人所得税和企业所得税(含外资),其他税种均计入生产税。^① 不过,在国家统计局进行这一调整时,遗漏了1998—2001年的外资企业所得税,既未将其计入收入税,也未将其计入生产税。2004年、2005年的资金流量表也存在这一问题。另外,原来公布的2002年和2003年的资金流量表,收入税和生产税已经是按照新分类编制,但在调整时误以为原表收入税是按照旧分类编制,因此多扣除了固定资产投资方向调节税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税和车船使用税,导致这两年收入税的低估。

第二,经常转移的“社会保险缴款”数据中,未扣除财政补贴。按照资金流量表编制方法的要求,社会保险缴款应是五项社会保险的个人和单位缴费。但在其数据采集时,却直接采用了历年《中国统计年鉴》中的“社会保险基金收支及累计结余”数据。而后者包含了来自一般预算的财政补贴。这相当于将社会保险基金中的财政补贴重复计算,虚增了政府部门收入。

第三,在生产税的核算中,仅将中央政府性基金计算在内,而将地方政府性基金排除在外。这显然不合理。国家统计局这样操作的原因可能在于:编制方法中强调“坚持数据来源有根有据的原则”,对无数据来源或根本无法推算的数据,就不进行核算。^② 而地方政府性基金可能是国家统

① 参见《资金流量表实物交易部分历史数据修订方法》,载国家统计局国民经济核算司与中国人民银行调查统计司编《中国资金流量表历史资料:1992—2004》,中国统计出版社2008年版。

② 参见国家统计局国民经济核算司与中国人民银行调查统计司编著《中国资金流量表编制方法》,中国统计出版社1997年版。

计局未能获取的数据,因此不加以核算。但就分析政府储蓄的目的而言,地方政府性基金应是政府的收入来源。

第四,国有土地使用权出让收入未计入政府收入。按照国际货币基金组织的《政府财政统计手册》(以下简称《手册》),中国的国有土地使用权出让收入是否应计入政府财政收入,是一个有争议的问题。汪德华(2011)在核算中国全口径财政收入规模时,依据 2001 年版《手册》,认为其应属于政府的财政收入。而财政部认为按照《手册》的口径,中国的国有土地使用权出让收入,性质上属于非生产性资产交易收入,不应计入财政收入中。^① 或许是基于财政部的这一观点,国家统计局在其修订后的 2004—2008 年的资金流量表中,将国有土地使用权出让收入计入“其他非金融资产获得减处置”。

但是,如果深入理解《手册》的精神,中国的国有土地使用权出让收入,类似于非生产性资产中的例外情况产生的特许权使用费,应被计入财政收入。按照 1986 年版《手册》,财政收入定义为“除赠与外所有不需要偿付的款项”,因此包括来自处置非生产性资产的所得。2001 年版《手册》对其进行了修改:财政收入包括赠与,却不包括处置非金融资产的所得。简单对照非金融资产中非生产性资产的定义,中国的国有土地使用权出让收入属于非金融资产获得减处置,即并非政府财政收入。不过,按照 2001 年版《手册》第八章对非金融资产之非生产性资产的具体阐述,拥有土地或地下资源的政府单位向另一单位提供特许权或租约,赋予另一单位在某一特定时期内开采这一资产的权利,政府因此得到相应的特许权使用费,应被计入财政收入。《国民经济核算体系 2008》也指出,即便视为资产处理的所有条件都满足,但如果在实践中准许并未出售,也不应将准许记录为资产,准许支付都应作为税收处理,而不是在合约、租约和许可类下创造一项资产。^② 中国的国有土地使用权出让收入,本质上就是这种性质,因此可以理解为“为获得允许开发土地和地下资产的许可而进行的支付”,应计入“税收”中的“对使用商品和获得使用商品或从事活动许可征收的税收”。

需要指出,与其他国家或地区的财政收入相比较,中国的国有土地使用权出让收入非常特殊,因此《手册》中并没有专门的内容与之对应。但如深入考察现实中土地出让收入的产生方式、支出使用范围,它应是由购房人最终承担的税负,也是地方政府行使政府职能的重要财力保障。土地出让收入的使用范围,与全口径财政收入、政府储蓄率的核算密切相关。现实中,部分土地出让收入要作为征地补偿费用,且其比重越来越高。这部分支出对应的资金,是否要计入全口径财政收入,应当说存在争议。如果我们认为征地补偿费用是城市整治、城市基础设施建设成本的一部分,那么这部分资金就应当被计入全口径财政收入,应当成为政府储蓄的一部分。比较合理的处理方式,应当是将对用于征地补偿资金的各种可能的处理方式都列出来,但由于无法获取多少土地出让收入被用于征地补偿费用的信息,本文仅讨论了所有土地出让收入均列入全口径财政收入范围这一种处理方式。事实上,按照中国现行财政管理方式,国有土地使用权出让收入已纳入政府性基金的管理范围,是全口径财政收入的重要组成部分。

表 3 是在国家统计局资金流量表的政府储蓄数据的基础上,经对上述四个问题进行相应调整

① 参见财政部《中国财政基本情况 2011》中的《我国财政收入规模及国际比较》一文(http://www.mof.gov.cn/zhuantiuigu/czjbqk2011/czsr2011/201208/t20120831_679823.html)。

② 《国民经济核算体系 2008》列出了识别哪些协议属于租金协议的条件:合约是短期的,或在短期间隔后需重新商定;合约是不可转让的;合约中包含了关于承租人应该如何使用资产的详细约定;合约中包含了出租人在不做赔偿(比如因为项下资产承租人使用不足)的情况下单方面终止租赁的条件;合约要求在合约期限内支付,而非大额的预付。同时,将支付处理为资产获得或租金支付的这些条件是指示性的而不是规定性的。具体如何记录需要考虑当时的特定条件。参见《国民经济核算体系 2008》第 327 页。

后,重新核算的中国政府储蓄率和政府储蓄倾向。如表 3 所示,从绝对规模来看,2008 年的中国政府储蓄为 37623.47 亿元,是 1998 年 4074.24 亿元的 9 倍之多。而从相对比率来看,2008 年的政府储蓄率为 11.98%,为 1998 年 4.83%的近 2.5 倍;2008 年的政府储蓄倾向为 47.4%,近乎是 1998 年的 24.79%的两倍。总体而言,无论是政府储蓄绝对值,还是相对比率的政府储蓄率、政府储蓄倾向,在这 11 年间中都呈现出一个较快的增长趋势。

表 3 的数据也清楚地显示了国家统计局核算过程中存在的四个问题的相对重要性。其中,收入税分类调整过程中遗漏的税收,遗漏的地方政府性基金,大约占资金流量表核算的政府储蓄的 10%;应扣除未扣除的社保财政补贴大约占资金流量表核算的政府储蓄的 5%~9%。贡献最大的是国有土地使用权出让收入,在 2002 年之前约占资金流量表核算的政府储蓄的 20%~30%,在 2003—2005 年、2007 年超过 50%,2006 年、2008 年也接近 50%,这也与现实中全口径财政的生产建设性支出主要通过土地财政发生相一致。正是在这四项的综合作用下,重新核算的政府储蓄率较官方公布的资金流量表的数值,在 1998—2002 年约高 1.5 个~2.7 个百分点,在 2003—2008 年高 3.6 个~5.0 个百分点。

表 3 中国政府储蓄重新核算(1998—2008) 单位:10 亿元、%

	资金流量 表的政府 储蓄	(+)遗漏 的外资企 业所得 税*	(-)社保 缴款中未 扣除的财 政补贴**	(+)国有 土地使用 权出让 收入	(+)地方 政府性基 金收入	重新核 算的政府 储蓄	资金流量 表的政府 储蓄率	重新核 算的政府 储蓄率	重新核 算的政府 储蓄倾向
1998	276.06	18.248	-1.694	50.7	64.11	407.424	3.27	4.83	24.79
1999	237.23	21.781	-16.755	52.2	76.294	370.75	2.65	4.14	21.28
2000	325.5	32.617	-31.857	62.6	84.902	473.762	3.28	4.77	23.23
2001	463.26	51.259	-35.319	131.8	81.205	692.205	4.22	6.31	28.15
2002	611.57	41.605	-55.309	245.4	89.685	932.951	5.08	7.75	32.79
2003	944.48	40.54	-54.424	542.1	110.268	1582.964	6.95	11.65	43.43
2004	888.54	93.248	-63.067	641.2	130.718	1690.639	5.56	10.57	43.08
2005	1124.8	114.769	-72.526	588.4	153.713	1909.156	6.08	10.32	41.97
2006	1661.5	—	-106.278	767.7	178.912	2501.834	7.68	11.57	45.04
2007	2349.2	—	-127.597	1215	226.241	3662.844	8.84	13.78	50.50
2008	2622.5	—	-171.194	1037.5	273.541	3762.347	8.35	11.98	47.40

注:* 2002 年和 2003 年的数据不是遗漏的外资企业所得税,而是加上了原来多减去的固定资产投资方向调节税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税和车船使用税。**社保缴款中未扣除的财政补贴数据来自 2004 年及之后各年的《中国财政统计年鉴》。由于数据来源问题,1998 年到 2003 年的财政补贴只包括了对养老保险的补贴。由于其他四项社会保险的财政补贴数值较小,因此忽略不计对结果影响很小。

资料来源:土地有偿使用收入和地方政府性基金收入数据来源于汪德华(2011),外资企业所得税的数据来自《中国税务年鉴》,社保缴款中的财政补贴来自《中国财政年鉴》,其余数据均来自《资金流量表》。

由上可以看出,各年政府储蓄率的波动,受国有土地出让收入波动的影响很大。根据 2016 年中央和地方预算草案,2016 年中国国有土地使用权出让收入 28248.6 亿元,占 2015 年 GDP 的 4.17%。如此庞大的土地出让收入,势必会极大地影响政府储蓄率。而且,值得注意的是,受房地产市场的影响,土地收入波动很大,且地区差异显著。比如,2014 年东部地区国有土地出让收入

24605.86 亿元,增长 7.0%;中部地区国有土地出让收入 10483.35 亿元,下降 0.8%;西部地区国有土地出让收入 7851.09 亿元,下降 2.6%。^① 因此,研究政府储蓄率的变动,需要高度注意对经济变化极为敏感的国有土地出让收入的变化情况。

在重新核算中国政府储蓄率的基础上,可以进一步考察其对中国高储蓄率问题的贡献。在调整政府储蓄率之后,需要考虑国民储蓄率以及其他两个部门储蓄率是否需要相应调整的问题。总体上,本文所有测算均不考虑国民可支配收入以及政府、居民消费数据的调整问题,因此也无须调整国民储蓄率。在前面所指出的四个核算问题中,前三个均不涉及居民储蓄和企业储蓄的调整。如前文所述,土地出让收入实质上是居民承担的税负,但在国家统计局的资金流量表中未按照这一原则处理。为此本文从国家统计局公布的居民储蓄中扣除土地出让收入对应的资金,再计算居民储蓄率。这是一种简化处理。由于土地出让金是房地产企业向政府缴纳,再通过房价向居民部门转移,因此政府收到的土地出让收入与当年居民部门承担的税负应当有差异。但由于难以核算居民购买住房价格中所包含的税负,因此作此简化处理(见表 4)。

表 4
 分部门储蓄率和贡献率 (1998—2008 年)
 单位:%

	国民储蓄率	政府储蓄率	居民储蓄率	企业储蓄率	政府储蓄率 占比	居民储蓄率 占比	企业储蓄率 占比
1998	37.71	4.83	20.56	12.31	12.81	54.52	32.64
1999	37.07	4.14	19.45	13.48	11.17	52.47	36.36
2000	36.99	4.77	16.90	15.30	12.90	45.69	41.36
2001	37.88	6.31	15.42	16.15	16.66	40.71	42.63
2002	39.83	7.75	15.19	16.89	19.46	38.14	42.41
2003	43.17	11.65	14.32	17.20	26.99	33.17	39.84
2004	45.84	10.57	15.56	19.71	23.06	33.94	43.00
2005	47.64	10.32	17.68	19.64	21.66	37.11	41.23
2006	49.06	11.57	18.15	19.34	23.58	37.00	39.42
2007	51.88	13.78	18.36	19.74	26.56	35.39	38.05
2008	52.65	11.98	19.57	21.10	22.75	37.17	40.08
2008—1998	14.94	7.15	—0.99	8.79	47.86	—6.63	58.84
2008—2003	9.48	0.33	5.25	3.90	3.48	55.38	41.14

资料来源:国民储蓄率、企业储蓄率基于《中国统计年鉴》的资金流量表基础数据计算所得;政府储蓄率数据来自表 3 的重新核算,居民储蓄率是按从居民储蓄中扣除土地出让收入后的数据计算。

从表 4 可见,1998—2003 年,居民储蓄率一直呈下降趋势,2004 年开始又有较快的回升态势,但到 2008 年,居民储蓄率仍较 1998 年下降了 1 个百分点。^② 相比于居民储蓄,企业储蓄率和政府储蓄率上升明显,在国民储蓄构成中的地位显著上升。在国民储蓄率不断上升的同时,政府储蓄率在其中的占比由 1998 年的 12.81%上升到 2008 年的 22.75%,企业储蓄率的占比由 32.64%上升到 40.08%,而居民储蓄率的占比则由 54.52%下降到 37.17%。从发展态势上来看,企业储蓄

① 参见财政部网站(http://zhs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zonghexinxi/201503/t20150324_1206018.html)。
 ② 如果不从居民储蓄中扣除土地出让收入对应的资金,则 2008 年居民储蓄率高出 1998 年 1.7 个百分点。

的上升比较平稳,而政府储蓄由于土地出让收入的影响,在 2003 年呈现跳跃式的增长。三大部门储蓄率的变化表明,在此轮经济增长周期中,财富积累主要向企业部门和政府部门倾斜。企业储蓄的增加,主要反映了中国在加入世贸组织之后,在出口形势、人口红利以及较低的资金、环境成本等因素共同作用下,企业效益好转、利润增加(胡祖铨,2014)。但是由于本文的计算仅到 2008 年,所以暂未反映 2008 年金融危机对中国企业的影响。政府储蓄的快速增加,一方面是政府部门投资驱动的作用,另一方面是土地财政的影响。

表 4 的最末两行(后 3 列)核算了不同部门储蓄率对国民储蓄率增长的贡献程度。1998—2008 年,国民储蓄率上升了 14.94 个百分点,居民储蓄在其中实际上是负向贡献,而政府储蓄和企业储蓄的增长所做出的贡献分别达到 47.86%和 58.84%。不过,如果仅考察 2003—2008 年这 6 年的情况,则国民储蓄率的增长主要来自居民储蓄,政府储蓄所起的作用微乎其微。

总体来看,中国居民储蓄率占国民储蓄率的比重大幅下降,而政府储蓄率和企业储蓄率占国民储蓄率的比重不断攀升,其对 1998—2008 年国民储蓄率增长的贡献度分别接近一半和超过一半。这些基本结论与李扬、殷剑锋(2007)等文献的发现是一致的,但重新核算后的结果表明政府储蓄率的重要性进一步上升。不过,如考察 2003—2008 年的数据,居民储蓄率的增长贡献度超过一半,而政府储蓄率的贡献度则较微弱,且占比波动较大。这应当是反映了土地出让收入波动的影响。

四、政府储蓄率的财政视角分解

本部分按照(3)式分解的结果,分别按“生产税净额+收入税”、“社会保险缴款-社会保险福利-社会补助”、“财产收入净额”、“政府消费-折旧”四项,将中国与德国、美国、英国、日本和韩国进行比较,以考察中国政府储蓄率高于这些国家的原因。之所以选择这些国家,主要是因为这些国家制度相对比较完善,这些发达国家当前的情况,可能是未来中国将要迈向的常态,有助于分析中国当前状况的差距之所在,可为中国进一步改革提供参考。另外,本文对政府储蓄的分析,涉及国民经济核算数据和财政收支统计数据,而发展中国家难以获取如此完备的数据,因此主要选择 OECD 发达国家作为参照对象。

首先是扣除社保缴款之后的宏观税负。如表 5 所示,1998—2008 年间,中国扣除社保缴款之后的宏观税负上涨较快,从 18.54%增加到 26.61%,而德国、美国、英国和日本变化不大,韩国从 17.26%增加到 20.50%。各国比较来看,1998 年中国扣除社保缴款之后的宏观税负相对较低,但到 2008 年,中国扣除社保缴款之后的宏观税负仅次于英国,比其他四国高 4 个~9 个百分点,这与董根泰(2014)的研究结果比较接近。董根泰(2014)根据第一产业占 GDP 比重、净出口额占 GDP 比重、货物劳务税收入占总税收比重的不同,将宏观税负调整为可比口径后发现,中国的宏观税负水平大大高于美国和日本。

上述国际比较的结果,与马斯格雷夫和罗斯托的经济发展阶段论相符。在经济发展的早期阶段,政府投资在社会总投资中占有较高的比重,税负也增加较快。在发展的中期,政府投资继续进行,但这时政府投资只是对私人投资的补充,宏观税负会逐渐稳定。一旦经济达到成熟阶段,财政支出的结构会发生相应变化,政府支出更多的是福利性支出,宏观税负的水平和一国的人口结构。1998—2008 年是中国经济高速发展的时期,因此也伴随着宏观税负的快速增加。总体而言,该阶段中国扣除社保缴款后的宏观税负确实处于一个比较高的水平。这是中国政府储蓄率较高的第一个原因。

表 5扣除社保缴款之后的宏观税负单位：%

	中国	德国	美国	英国	日本	韩国
1998	18.54	20.96	21.45	28.46	16.41	17.26
1999	19.80	22.17	21.40	28.71	16.09	17.31
2000	20.47	22.64	21.79	29.16	16.40	18.87
2001	22.01	21.18	20.64	29.04	17.08	18.70
2002	23.22	20.93	18.50	27.67	15.68	18.66
2003	25.04	21.03	18.01	27.10	15.08	19.14
2004	25.13	20.57	18.36	27.44	15.12	18.19
2005	24.95	20.98	19.73	28.11	16.06	18.75
2006	26.08	21.77	20.72	28.59	17.10	19.36
2007	27.89	22.60	20.69	28.23	17.33	20.55
2008	26.61	22.77	19.21	28.31	17.48	20.50

资料来源：《中国统计年鉴》资金流量表和 OECD 国家国民账户，一般政府账户数据（<http://data.un.org>）。扣除社保缴款后的宏观税负=生产税净额+收入税。中国的生产税净额和收入税经过了调整，并加上了土地有偿使用收入和地方政府性基金收入，调整数值与表 3 一致。

其次是社会保障收支净额。其收入项为社会保险缴款，支出项为社会保险福利和社会补助。一般说来，各国的社会补助支出资金均来自一般税收收入；社会保险缴款收入应专项用于社会保险福利支出，不足部分应从一般税收收入调入予以补偿。社会保障收支净额，实际上反映的是一国政府一般税收收入中用于社会保障的部分，其高低与社会保障的模式密切相关。另外，需要指出的是，在 OECD 国民账户中，“通过对市场生产者向住户提供的产品进行补助而实现的社会补助”项在社保收支净额中未进行扣减，而是包括在政府消费中，而中国的此项按零处理，理论上应计入此项的公费医疗支出也是在政府消费项中反映，因此数据是可比的。

表 6各国社保收支净额与社会保险缴款占 GDP 比重单位：%

	中国		德国		美国		英国		日本		韩国	
	收支 净额	社保 缴款	收支 净额	社保 缴款	收支 净额	社保 缴款	收支 净额	社保 缴款	收支 净额	社保 缴款	收支 净额	社保 缴款
1998	-0.88	1.90	-0.37	18.99	-3.15	7.18	-7.71	7.34	-0.28	9.91	1.04	3.48
1999	-0.57	2.28	-0.87	18.77	-2.89	7.15	-7.09	7.46	-0.98	9.95	0.94	3.70
2000	-0.64	2.36	-1.11	18.46	-2.73	7.17	-7.08	7.59	-0.93	9.98	1.64	3.98
2001	1.45	2.51	-1.43	18.27	-3.27	7.22	-7.09	7.69	-0.89	10.39	2.13	4.50
2002	1.64	2.91	-1.95	18.34	-3.98	7.12	-7.73	7.40	-1.33	10.54	2.49	4.66
2003	2.40	3.19	-2.25	18.43	-4.17	7.05	-7.41	7.82	-1.13	10.93	2.22	5.03
2004	-1.31	3.22	-2.19	18.02	-4.14	7.05	-7.21	8.13	-1.72	10.42	1.95	5.19
2005	-1.04	3.38	-2.29	17.86	-4.21	6.96	-7.18	8.39	-1.70	10.61	1.91	5.49
2006	-1.05	3.50	-2.07	17.32	-4.28	6.97	-6.81	8.32	-1.70	10.85	1.75	5.73
2007	-1.07	3.59	-1.71	16.47	-4.50	6.89	-6.98	8.20	-1.77	10.86	1.09	5.87
2008	-1.28	3.82	-1.59	16.51	-5.20	6.99	-7.24	8.50	-1.88	11.41	0.46	6.08

资料来源：《中国统计年鉴》资金流量表和 OECD 国家国民账户，一般政府账户数据。中国的社会保险缴款已减去财政补贴和利息收入。其他五国社会保险净额由社会保障(来源)-社会福利及转移(运用)而得。

由表 6 可见,德国、日本的社保缴款占 GDP 的比重,较美国、英国为高,但其社会保障收支净额的比重却低。这反映了两类国家不同的社保模式。多数国家政府承担的类似于中国的养老、医疗、失业等事务,均采取社会保险的模式,即主要通过社会保险缴款获得专项筹资用于支出。但也有一些国家主要通过一般性税收筹资,典型的如英国。这也是英国扣除社保缴款后的宏观税负高于其他发达国家的原因。与之比较,中国、韩国的社保缴款占 GDP 的比重,较其他四国都低,社保收支净额的比重,也明显低于美国和英国。这反映了中国与韩国的社会保障模式均发展得不够充分。英国、美国、德国和日本的社保收支净额均拉低了其政府储蓄率,英国和美国更明显。韩国的社保缴款高于其社会保障方面的支出,因此提高了其政府储蓄率。

2001—2003 年间,中国的社保收支净额对政府储蓄率是正向贡献,近些年来,随着社会福利方面支出的增加,社保收支净额对政府储蓄率转向负向贡献。总体而言,由于中国社会保障体系尚不够发达,社保收支净额对于政府储蓄率的影响较微弱,与英国和美国形成鲜明对比,也弱于德国和日本。这是中国政府储蓄率高于英国、美国、德国和日本的第二个原因。未来随着中国社保体系的逐步完善,加上对农村的逐步覆盖,社保收支净额可能会成为拉低中国政府储蓄率的重要因素之一。

第三是财产收入净额。政府的财产收入净额主要是政府存款利息收入减去债务利息支出,若政府财产收入净额为正,说明该国为净债权国,否则为净债务国;财产收入净额绝对值的大小,则反映了债权或债务的规模,如利息支出较高,则反映其政府债务规模较大,将降低政府储蓄率。表 7 显示,除 2007 年之外,中国的财产收入净额均为负,表明中国已是净债务国,但总体数值均较小。而德国、美国、英国和日本的财产收入净额也为负,且数值均高于中国,说明德国、美国、英国和日本均为净债务国,且债务规模比中国高。日本有一定的特殊性,日本的政府净债务规模庞大,但其净利息支出占 GDP 比重却较低,原因在于日本的低利率。以 2008 年为例,日本 10 年期国债利率为 1%左右,无担保隔夜拆借利率仅为 0.1%。韩国的政府财产收入金额为正,表明其债务规模较小。表 7 的数据表明,与德国、美国、英国和日本相比,中国的政府债务规模较低,净利息支出也较低。这也是中国政府储蓄率高于这些国家的一个原因。

表 7	各国财产收入净额占 GDP 比重					单位: %
	中国	德国	美国	英国	日本	韩国
1998	−0.55	−2.52	−2.94	−2.36	−1.37	1.25
1999	−0.58	−2.30	−2.57	−1.92	−1.41	1.04
2000	−0.22	−2.37	−2.34	−1.73	−1.40	1.35
2001	−0.26	−2.13	−2.11	−1.37	−1.33	1.03
2002	−0.29	−2.04	−1.89	−1.23	−1.32	1.03
2003	−0.40	−2.23	−1.72	−1.31	−1.25	0.94
2004	−0.43	−2.33	−1.66	−1.33	−1.10	1.06
2005	−0.13	−2.20	−1.75	−1.48	−0.77	1.13
2006	−0.03	−2.08	−1.75	−1.44	−0.57	1.40
2007	0.12	−2.01	−1.85	−1.48	−0.57	1.63
2008	−0.40	−1.95	−1.71	−1.52	−0.81	1.48

资料来源:《中国统计年鉴》资金流量表和 OECD 国家国民账户,一般政府账户数据。

需要注意的是,虽然从现有数据来看,中国的债务规模不大。但是,目前中国以地方融资平台为代表的地方政府债务规模实际上非常庞大,而这部分对应的利息支出因缺乏数据而暂未核算。根据国家审计署于 2013 年 12 月 30 日发布的《全国政府性债务审计结果》公告(2013 年第 32 号)。截至 2013 年 6 月底,全国各级政府负有偿还责任的债务 206988.65 亿元,负有担保责任的债务 29256.49 亿元,可能承担一定救助责任的债务 66504.56 亿元。其中,地方政府债务余额高达 17.89 万亿元,相比于 1997 年的 0.29 万亿元,翻了 61 倍,年均增幅达 28.38%(缪小林、程李娜,2015)。如若加上如此庞大的隐性债务,表 7 的结果实际上是低估了中国的财产收入净额对于政府储蓄率的负向影响,即实际的政府储蓄率应该比我们核算的结果低。

最后是扣除政府资产折旧后的政府消费。如上所述,政府消费是国民经济核算中的概念,指政府部门为全社会提供公共服务的消费支出,以及免费或以较低的价格向居民住户提供的货物和服务的净支出(国家统计局国民经济核算司,2007)。如从财政收支视角分析,政府消费扣除政府资产折旧,就是行政事业单位财政资金的经常性业务支出,如公立学校的教师工资、日常生均支出等。如表 8 所示,在 1998—2008 年间,中国的政府消费占 GDP 的比重稳中有降,从 1998 年的 12.72%,下降为 2008 年的 11.34%,下降了 1.38 个百分点。在这一时期,美国扣除政府资产折旧后的政府消费占 GDP 比重上升了 2.63 个百分点,英国上升了 4.13 个百分点,日本上升了 2.6 个百分点,韩国上升了 2.65 个百分点,仅德国略有下降。

表 8	扣除政府资产折旧后的各国政府消费占 GDP 比重					单位:%
	中国	德国	美国	英国	日本	韩国
1998	12.72	19.20	14.27	17.88	15.90	12.59
1999	13.85	19.36	14.30	18.12	16.51	12.08
2000	14.52	19.12	14.28	18.48	16.89	11.96
2001	14.56	19.06	14.83	18.99	17.49	12.75
2002	13.87	19.33	15.41	19.65	17.98	12.61
2003	12.67	19.39	15.81	20.37	18.06	13.05
2004	11.94	18.90	15.78	20.94	17.97	13.32
2005	12.15	18.90	15.73	21.42	18.05	13.87
2006	11.81	18.41	15.79	21.41	17.89	14.51
2007	11.55	17.90	15.90	20.90	17.87	14.69
2008	11.34	18.20	16.90	22.01	18.50	15.24

资料来源:《中国统计年鉴》资金流量表和 OECD 国家国民账户,一般政府账户数据。在原始数据中,中国的政府消费中包含折旧,其他五国政府消费中未包含折旧。此处均按不包含折旧的政府消费进行处理。

以 2008 年数据横向比较,中国政府消费占 GDP 比重远低于英国、德国、日本和美国,差值约为 5.6 个~10.7 个百分点。在 1998 年,中国的政府消费率尚略高于韩国,但到 2008 年已低于其近 4 个百分点。中国政府消费的不足,体现了中国在民生保障支出方面的不足。由于政府消费是政府储蓄的扣减项,因此,中国政府消费率偏低,是政府储蓄率偏高的重要原因。从发达国家的经验来看,随着经济发展水平的提高,政府消费会较大幅度的增加,所以,政府消费可能是未来拉低政府储蓄率的又一重要因素。

表 9 是将以上四项综合到一起,以考察各项对于政府储蓄率影响的相对大小。用表 3、表 5—表 8 中 2007 年中国的指标数值,分别减去德国、美国、英国、日本和韩国的相应指标数值,经计算即

可得表 9 数据。采用 2007 年数据而非 2008 年数据,主要是 2007 年中国政府储蓄率处于高位,能够更清晰地将中国的情况和其他国家进行比较。

表 9 中国与五国政府储蓄率及构成项的差值(2007 年) 单位: %

		差值(占 GDP 比重)				各项差值占政府储蓄率差值的比重			
	政府储蓄率差值	扣除社保缴款后的宏观税负	社保收支净额	财产收入净额	政府消费	扣除社保缴款后的宏观税负	社保收支净额	财产收入净额	政府消费
中国—德国	12.97	5.29	0.64	2.13	6.35	40.79	4.93	16.42	48.96
中国—美国	15.41	7.2	3.43	1.97	4.35	46.72	22.26	12.78	28.23
中国—英国	14.93	—0.34	5.91	1.6	9.35	—2.28	39.58	10.72	62.63
中国—日本	16.69	10.56	0.7	0.69	6.32	63.27	4.19	4.13	37.87
中国—韩国	5.2	7.34	—2.16	—1.51	3.14	141.15	—41.54	—29.04	60.38

注:如前公式,除本文从财政视角分解出的四项之外,还有其他影响较小的项目构成政府储蓄。因此表中四项的权重加起来并不等于 100%。但从表 9 可以看出,本文分解出的四项已是政府储蓄的最主要组成部分。

资料来源:用表 3、表 5~表 8 中 2007 年中国的数据,分别减去德国、美国、英国、日本和韩国的相应数据,经作者计算所得。表中各项的符号,按其政府对政府储蓄差值的影响方向而定,增加政府储蓄率之差为正,否则为负。

从表 9 可见,中国的政府储蓄率高于五个发达国家:与日本、美国和英国的差距最明显,在 15 个百分点左右;比德国高出近 13 个百分点;较韩国高出 5 个百分点。分项来看,扣除社保缴款之后的宏观税负,中国与日本差别最大,高出日本 10.56 个百分点,与韩国、美国和德国的差距,也均在 5 个百分点以上;社保收支净额与英国差别最大,高出英国 5.91 个百分点,且高于除韩国之外的 4 个国家;财产收入净额与德国差别最大,高出德国 2.13 个百分点,也高于除韩国之外的 4 个国家;政府消费与其他五国差别巨大,差值最低的是韩国,为 3.14 个百分点,^①与英国的差值更是达到 9.35 个百分点。

将各项差值除以政府储蓄率的差值,可以计算出中国与其他国家政府储蓄率差距各构成项的权重。中国与德国、日本之间政府储蓄率的差距,90%左右来自扣除社保缴款后的宏观税负过高和政府消费过低。与韩国相比,这两项的权重更大,而社保收支净额和财产收入净额是负向贡献。与美国相比,这两项也占到 75%的权重。中国政府储蓄率与英国的差距,则主要来自社保收支净额和政府消费两项。与美国、英国相比,社保收支净额导致政府储蓄率相差 3~6 个百分点,原因在于这两国的社会福利支出资金较多地来自一般性财政收入。

总结以上分析可见,中国的政府储蓄高于其他五国的主要原因在于:扣除社保缴款后的宏观税负(英国例外)过高;政府消费占 GDP 比重偏低。而经常转移中的社会保险福利和社会补助支出不足,财产收入净额可以提供部分解释。其中政府消费过低的影响最为明显。

五、结 语

已有文献指出,政府储蓄率较高且不断攀升,是中国高国民储蓄率的重要原因。我们发现,国

① 此处显示的为正值,是因为政府消费为政府储蓄的扣减项,本身数值为负,而韩国的绝对值高于中国,故两者相减得正。其他国家政府消费的差值也同理。

家统计局资金流量表在核算政府储蓄率过程中存在四个问题。在对此纠正后我们重新核算了1998—2008年中国政府储蓄率。重新核算的结果表明:1998—2008年间,中国政府储蓄率呈现出一个较快的增长趋势。2008年中国政府储蓄率达11.98%,为1998年4.83%的近2.5倍,中国政府储蓄率和企业储蓄率对国民储蓄率增长的贡献度分别接近一半和超过一半。

采用本文提出的基于财政视角的分解框架进行的分析表明,政府消费占GDP比重偏低、扣除社保缴款后的宏观税负过高,是中国的政府储蓄率高于其他五国的主要原因。而经常转移中的社会保险福利和社会补助支出不足,财产收入净额可以提供部分解释。未来随着中国财政收入进入“新常态”,民生性支出增加,社会保障覆盖面逐步增加,社保体系不断完善,加上隐性债务可能的利息支出,政府储蓄率可能会转入下降通道。

重新核算的结果确认并强化了已有文献的研究结论,即中国政府储蓄率不断攀高,已处于全球高位;政府储蓄率的增长解释了1998—2008年国民储蓄率增长的48%。由于政府储蓄将被用于政府投资和资本转移,在目前地方融资平台泛滥的情况下还会对政府投资具有乘数扩大效应,因此这一结果表明中国财政生产建设的色彩依然浓重。事实上,中国政府储蓄倾向已从1998年的不足25%上升到2007年的超过50%,说明中国财政的生产建设色彩越来越严重。财政视角的分解所发现的中国政府消费比重远低于其他国家、扣除社保缴款后的宏观税负偏高,也间接验证了这一点。

不过,如汪德华(2011)所指出的,当前中国面临着基础设施建设和社会福利建设双碰头的基本格局,因此政府储蓄率偏高,或者说财政生产建设色彩较浓,是否急需改变还需进一步的讨论。讨论中国政府储蓄是否过度,实质上是讨论政府投资是否过度。从现实情况看,政府投资过度和不足的现象都曾出现:一方面一些地区的交通基础设施建设似有过度倾向,另一方面城市地下管道、水利等方面的政府投资还有大量缺口。对于中国政府投资是否过度的判断,是分析中国未来发展前景以及决定相关经济战略的基础,因此,加强对中国政府投资行为及其效果的研究实属必要。遗憾的是,由于政府财政收入和支出未能实现全口径管理,到目前为止中国政府投资行为依然是一个“黑箱”。

如果我们认为当前需要降低政府储蓄率,本文财政视角的分解也提供了若干方向:逐步增加民生类政府消费支出,如教育、医疗、就业扶持等领域的投入还需增加;完善社会保障体制,增加直接针对居民的转移性财政支出;取消各类政府性基金,改革土地出让收入制度,降低宏观税负并减少针对企业的资本性转移支出。

参考文献:

- 董根泰:《我国宏观税负国际比较:一种基于可比性的分析》,《财贸经济》2014年第4期。
- 郭庆旺、赵志耘:《政府储蓄的经济分析》,《管理世界》1999年第6期。
- 国际货币基金组织:《政府财政统计手册1986》,中国金融出版社1998年版。
- 国际货币基金组织:《政府财政统计手册2001》,国际货币基金组织2001年版。
- 国家统计局国民经济核算司:《中国经济普查年度资金流量表编制方法》,中国统计出版社2007年版。
- 国家统计局国民经济核算司与中国人民银行调查统计司:《中国资金流量表编制方法》,中国统计出版社1997年版。
- 国家统计局国民经济核算司与中国人民银行调查统计司:《中国资金流量表历史资料:1992—2004》,中国统计出版社2007年版。
- 何新华、曹永福:《从资金流量表看中国的高储蓄率》,《国际经济评论》2005年第6期。
- 胡祖铨:《“十三五”时期我国储蓄率趋势预测》,《宏观经济管理》2014年第11期。
- 李扬、殷剑锋:《中国高储蓄率问题探究——1992—2003年资金流量表的分析》,《经济研究》2007年第6期。
- 联合国、欧盟委员会、经济合作与发展组织、国际货币基金组织、世界银行:《国民经济核算体系2008》,中国统计出版社

2008 年版。

12. 刘家新:《政府储蓄的形成:从财政收支角度所作的考察》,《财经科学》2002 年第 1 期。

13. 缪小林、程李娜:《PPP 防范我国地方政府债务风险的逻辑与思考——从“行为牺牲效率”到“机制找回效率”》,《财政研究》2015 年第 8 期。

14. 汪德华:《中国财政收入规模:演变与展望》,《经济学动态》2011 年第 3 期。

15. 许宪春:《准确理解中国经济统计》,《经济研究》2010 年第 5 期。

16. 杨涛:《中国政府储蓄研究:实践考察与政策应对》,《财贸经济》2011 年第 2 期。

17. 张明:《中国的高储蓄——特征事实与部门分析》,中国金融出版社 2009 年版。

18. 张明:《中国政府高储蓄的成因分析和中期展望》,《财贸经济》2007 年第 10 期。

19. Kuijs, L., How Will China's Saving-Investment Balance Evolve? World Bank Policy Research Working Paper No. 3958, 2006.

20. Kuijs, L., Investment and Saving in China. World Bank Policy Research Working Paper No. 3633, 2005.

21. Ma, G., & Wang, Y., China's High Saving Rate: Myth and Reality. BIS Working Papers No. 312, 2010.

22. Ma, G., & Yang D. T., China's High Saving Puzzle. IZA Discussion Paper No. 7223, February 2013.

China's Government Saving: New Estimation and Decomposition Analysis On a Fiscal Perspective

WANG Dehua(National Academy of Economic Strategy,CASS,100028)

LI Qiong(Zhongnan University of Economics and Law,430073)

Abstract: The Flow of Funds published by National Bureau of Statistics provides a basic framework to study government savings. However,fiscal surplus(deficit)based on business accounting is different from the concept of government savings, which is based on the national accounting, there are both differences and links between these two concepts. This paper based on both national accounting and business accounting, reclassified the detailed parts of government savings, to use the fiscal revenue and expenditure concepts, which we are more familiar with, to analyze China's government savings. Moreover, on the basis of constituent items of government savings, we compared China's government savings with the United Kingdom, Germany, the United States, Japan and South Korea. Our research indicates that government saving rate in China has increased from 4. 83% in 1998 to 11. 98% in 2008; the international comparisons results show that, the main reasons for China's high government savings rate are low government consumption and high tax burden(exclude social insurance contributions). In addition, low social security benefits and social assistance spending also provides a partial explanation.

Keywords: Government Saving, Decomposition Framework, Government Consumption

JEL:E01, E21, H11

责任编辑:无 明