

中国政府储蓄研究：实践考察与政策应对

杨涛《财贸经济》2011年第2期

内容提要：高储蓄率支撑了中国的投资增长，但也引起经济的内外失衡。中国政府储蓄近年来对总储蓄的贡献度不断增加，适度控制政府储蓄增长，是提高最终消费、解决当前经济失衡矛盾的重要措施。国内对政府储蓄的实证分析还有待完善，有鉴于此，本文按照不同口径对中国政府储蓄的历史与现实状况展开了考察，并且在资金流量表基础上对政府储蓄的结构进行了深入探讨与比较分析。在明确了政府储蓄的影响因素之后，提出了应对的重点与对策。

关键词：政府储蓄 国民储蓄 政府投资 资本转移

一、引言

中国的高储蓄率问题一直是国内外学者所关注的焦点。当前典型的观点是，适度降低总储蓄率对于解决中国经济内外失衡来说非常重要，而这必须从政府和企业储蓄入手，其中政府更需要在国民收入初次分配和再分配过程中适度减少对储蓄资源的控制，从而降低对总储蓄的贡献度。

在着眼于短期的宏观分析中，各类凯恩斯主义理论对于政府储蓄的关注程度有限，而非凯恩斯主义理论则由于普遍强调政策无效性，更缺乏对此问题的分析。就中长期来看，对政府储蓄的研究往往被纳入到国民储蓄的范畴中，并且与经济增长理论的演变密切结合在一起。但是，在各类经济增长理论中，对于政府储蓄与国民储蓄之间的互动，以及政府储蓄与长期经济增长率之间的直接关联，却缺乏详细的研究和关注。而且，由于分析税收、不同财政支出类型与经济增长率之间关系的假设前提有所不同，使得政府储蓄与长期增长的关系变得更加复杂，难以得出一致性的结论。另外在公共财政的分析中，国外学者对于政府储蓄的具体度量也存在一定差异。

国内的相关研究更多是基于中国国情而展开，重点内容包括：政府储蓄研究的重要性和意义；政府储蓄的定义与统计内涵；政府储蓄的合理规模、影响因素和变化趋势；政府储蓄的经济效果和政策等。此外，随着中国资金流量表^①的不断完善，其更容易反映出各部门之间的资金流动状况，许多学者开始在此基础上对中国政府储蓄进行结构性分析。

迄今为止，虽然针对国民储蓄的研究文献众多，但具体围绕政府储蓄的理论和实证研究却非

^① 中国资金流量表分为实物交易和金融交易两部分，迄今已经编制出1992年至2008年的资金流量表。

常鲜见。长期来看，在新形势下基于全球视角对政府储蓄展开研究，具有两方面的意义：一是有助于进一步完善政府储蓄的分析框架，从理论上厘清政府储蓄与国民储蓄、经济增长及其他经济变量之间的内在关联；二是在实践中能够更加清楚政府储蓄适度规模的判断原则，充分认识政府储蓄与政府政策的互动作用，以及政府影响政府储蓄水平的必要性和途径。

在政府储蓄的研究中，有几方面重点值得关注。其中，一是需要明确政府储蓄的相关概念内涵。按照经济学对储蓄的定义，政府储蓄可以理解为政府的可支配收入减去其消费性支出的余额，但是在实践中，由于定义储蓄的方法有多种，这一概念还需要进行更细致的区分和界定。二是应当充分重视政府储蓄的比较分析。为了更好地理解中国政府储蓄的现状及其经济涵义，既需要从历史的维度来纵向分析其演变过程，也要与其他典型市场经济国家的政府储蓄状况进行横向比较。三是深入探讨影响中国政府储蓄的主要因素，并且在判断这些因素未来变化趋势的基础上，对政府政策的调整和应对有所认识。本文结合中国的实际情况，将对这些问题展开初步研究^①。

二、中国政府储蓄的规模与结构考察

（一）概念界定与历史分析

按照传统口径，中国政府储蓄的度量可以通过三种方式：一是直接算法，即政府储蓄等于政府可支配收入（全国财政收入，不包括债务收入）减去政府消费性支出（包括非资本性转移支出）；二是间接算法，即政府储蓄等于政府投资性支出（直接投资加上资本转移）加上财政结余（财政收支差额）；三是根据资金流量表的部门数据得出。根据不同的政府储蓄界定方式，我们对中国改革开放以来政府储蓄的历史演变进行了分析（表1）。

根据表1，可以看到几个问题：一是1978-1985年，直接计算的政府储蓄要高于间接计算的政府储蓄，该时期间接计算结果被低估的原因，很可能是投资性支出被低估，主要是该阶段财政对国有企业进行“放权让利”产生了大量的资本转移，可能没有纳入统计范畴；二是1986-2003年，直接计算结果要低于间接计算结果，除了支出法GDP中的政府消费可能有高估之外，更可能源于该时期预算外资金的膨胀，导致政府可支配收入被严重低估，如1986年预算外收入为1737.31亿元，相当于当年预算内收入的81.9%，2002年实施“收支两条线”和国库制度改革后，预算外资金才逐渐减少；三是2004-2006年，直接计算结果又高于间接计算结果，可能源于投资性支出的低估，因为该时期的政府直接投资和资本转移都发展较快，尤其地方政府出现利用融资平台的各种“隐形”投资支出，超出了现有科目的统计范畴；四是1992-2008年，可以看到直接和间接计算的政府储蓄，都远低于基于资金流量表的数据，这很大程度上要归结于政府可支配收入的低

^① 除非专门指明，本文数据全部来源于历年《中国统计年鉴》的最新数据，以及2008年单独公布的1992-2003年资金流量表修订数据。其中在《2010中国统计年鉴》中，根据第二次经济普查结果修订了部分历年数据，同时修订了之前公布的2004-2007年资金流量表数据。

估，尤其是政府性基金收入（包括土地出让收入）和国企利润上缴都未纳入现有财政收入口径。

表 1 不同口径下的中国政府储蓄度量（1978-2008）（单位：亿元、%）

	直接计算			间接计算			基于资金流量表的计算		
	政府储蓄	储蓄倾向	储蓄率	政府储蓄	储蓄倾向	储蓄率	政府储蓄	储蓄倾向	储蓄率
1978	652.26	57.61	17.89	525.33	46.40	14.41			
1979	524.18	45.72	12.90	380.06	33.15	9.36			
1980	483.23	41.66	10.63	357.91	30.86	7.87			
1981	442.19	37.61	9.04	360.66	30.67	7.38			
1982	400.43	33.03	7.51	320.49	26.44	6.01			
1983	471.65	34.50	7.88	381.12	27.88	6.37			
1984	538.56	32.78	7.43	507.73	30.91	7.01			
1985	705.92	35.21	7.81	658.55	32.85	7.28			
1986	602.31	28.38	5.86	643.03	30.30	6.26			
1987	520.85	23.68	4.32	583.74	26.54	4.84			
1988	385.84	16.37	2.57	511.8	21.71	3.40			
1989	313.3	11.76	1.84	469.12	17.60	2.76			
1990	297.5	10.13	1.59	554.81	18.89	2.96			
1991	-211.82	-6.73	-0.97	503.29	15.98	2.31			
1992	-719.83	-20.66	-2.67	520.69	14.95	1.93	1185.7	22.00	4.40
1993	-1138.85	-26.19	-3.23	719.96	16.55	2.04	1455.5	20.96	4.13
1994	-2179.9	-41.78	-4.53	480.33	9.21	1.00	1528.6	17.12	3.18
1995	-2136.3	-34.22	-3.57	702.15	11.25	1.17	1537.6	15.51	2.57
1996	-2555.61	-34.50	-3.64	900.9	12.16	1.28	2606.7	20.74	3.72
1997	-2567.96	-29.68	-3.29	1080.28	12.49	1.38	3144.0	21.89	4.03
1998	-2482.95	-25.14	-2.99	1106.69	11.21	1.33	2760.6	18.26	3.33
1999	-2272.42	-19.86	-2.57	1139.03	9.95	1.29	2372.3	14.75	2.68
2000	-2266.17	-16.92	-2.31	468.86	3.50	0.48	3255.0	17.21	3.32
2001	-1111.96	-6.79%	-1.03%	985.66	6.02	0.91	4632.6	20.78	4.29
2002	143.74	0.76%	0.12%	961.85	5.09	0.81	6115.7	24.23	5.14
2003	1679.55	7.73%	1.24%	1587.59	7.31	1.17	9444.8	31.42	6.99
2004	4062.37	15.39%	2.55%	2591.02	9.82	1.62	8885.4	28.46%	5.57%
2005	5250.49	16.59%	2.84%	3254.94	10.28	1.76%	11247.7	29.88%	6.08%
2006	8231.8	21.24%	3.81%	4472.41	11.54	2.07%	16615.1	35.24%	7.68%
2007	15421.38	30.05%	5.80%				23491.7	39.55%	8.84%
2008	19578.25	31.92%	6.23%				26225.4	38.58%	8.35%

注：1. 储蓄倾向=政府储蓄/政府可支配收入，表明政府部门内的储蓄意愿；储蓄率=政府储蓄/国民总收入，表明政府部门对总储蓄率的贡献。2. 在直接计算法中，政府消费性支出使用了支出法 GDP 结构中的数据；在间接计算法中，政府投资性支出等于基建支出加上挖潜改造资金和科技三项费用（2007 年实施政府收支分类改革后，投资性支出的相关数据没有公开，因此暂时无法度量政府储蓄）。

由于资金流量数据的估算偏差往往较小，因此基于资金流量表得出的政府储蓄数据应更接近于现实情况。根据图 1，可以看到 2000 年以来，图中三项指标都呈现明显上升趋势，其中 2007 年的政府储蓄率和政府储蓄倾向都达到峰值，分别为 8.84% 和 39.55%，政府储蓄占总储蓄的比重也在 2007 年达到峰值 17.61%。2004 年三项指标都出现一定程度下降，除了数据修正与统计口径调整的因素，也表明 2004 年 4 月开始的、具有“行政性”特点的宏观调控，明显抑制了政府投

资性支出的增幅和增速。

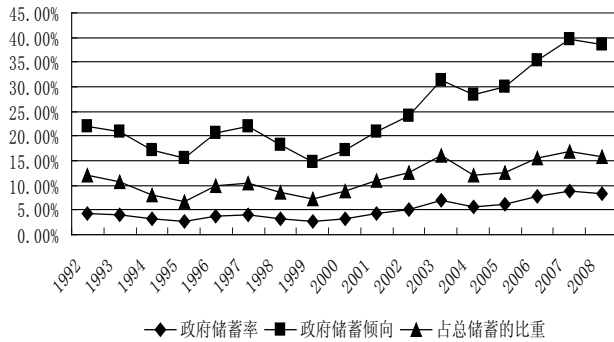


图1 基于资金流量表的中国政府储蓄指标 (1992-2008)

此外，在政府储蓄的形成中，资本转移（主要是对国有企业的转移）具有明显的中国特色。根据图2，2002年之前资本转移和政府直接投资对政府储蓄的贡献程度相近，而2003-2008年，资本转移的规模逐渐下降，政府直接投资开始“急剧”增长，构成了政府储蓄的最大贡献因素。

根据图3，近年来央行资产负债表中“政府存款”的迅速增长，与政府储蓄规模的膨胀有明显的关联关系。这也从侧面说明资金在政府部门的流动效率并不高，例如，财政支出项目在预算列支之后，却由于各种原因没有从国库拨付出去，最终影响到政府部门资金头寸和政府储蓄的变化。

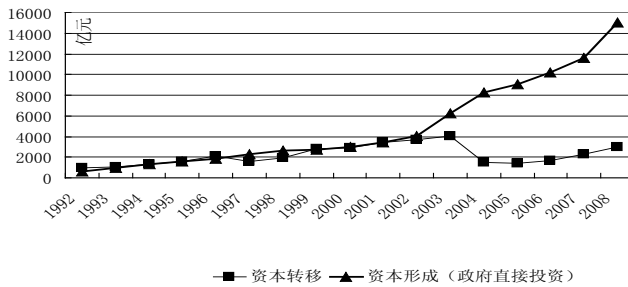


图2 中国政府储蓄中的资本转移和政府直接投资 (1992-2008)

除了官方公布的财政收支差额，资金流量表（实物交易）中的净金融投资，可以更加近似地表示不含债务的政府部门资金头寸。根据图4，可见在2001年以来的各年份，财政收支差额都要小于净金融投资。对此，除了财政收入和支出可能不同步的原因之外，这在某种程度上也能证明近年来政府可支配收入的低估已经成为常态，财政结余已经难以准确反映政府部门实际的资金头寸。

事实上，如果按照政府可支配收入的全口径来看，除了官方公布的财政收入之外，还有其他一些重要的政府可控收入也应该构成政府储蓄的来源，典型的是政府性基金收入、国有资本经营预算收入和社会保险基金收入，还有未纳入预

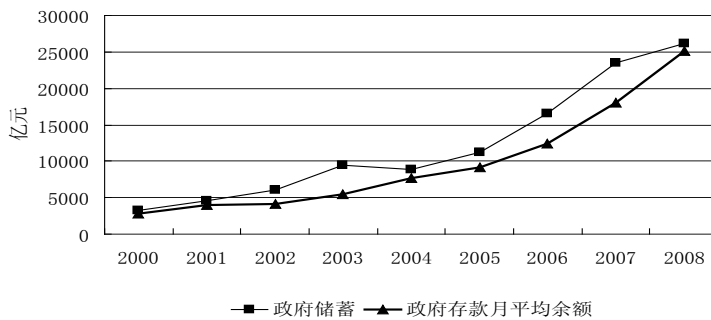


图3 政府储蓄与政府存款月平均余额 (2000-2008)

资料来源：政府存款月平均余额根据历年央行资产负债表计算得出。

算管理的行政事业性收费等。考虑到与纳入预算的财政收入相比，这些资金的支配方式有所不同，并且难以度量，我们可以将其形成的储蓄定义为“准政府储蓄”。其中：政府性基金收入成为准政府

表 2 储蓄率的国际比较 单位：%

	1996 年						
	中国内地	法国	德国	日本	韩国	台湾	印度
政府储蓄率	5	0	-1	3	10	0	2
总储蓄率	38	17	20	30	35	26	23
	2007 年						
	中国内地	法国	德国	日本	韩国	台湾	印度
政府储蓄率	9	1	2	0	11	1	4
总储蓄率	52	19	24	26	29	30	38

资料来源：国外（地区）数据摘自《中国的储蓄率及其长期走势》（乔虹，宋宇，2009）；中国内地数据按照资金流量表（实物交易）计算。

注：2005-2008 的净金融投资（实物交易）计算中纳入了土地出让收入，虽然准确性值得商榷，但不能否认这一数额的大幅上升对于政府资金头寸的贡献。

府储蓄的主要来源，如 2009 年全国政府性基金收入 18335.04 亿元，土地出让收入就占其中的 77.7%，为 14239.7 亿元，土地出让支出总额为 12327.1 亿元，结余 1912.6 亿元。土地出让收入的很大一部分都用于投资性支出，包括基础设施建设和土地开发支出等，2009 年这类支出占比约在 50% 左右；国有资本经营

预算收入^①也形成一定的准政府储蓄，如 2009 年中央企业的国有资本收入 988.7 亿元，其中用于央企灾后重建、技术创新、境外矿产资源投资等方面的支出都构成投资性支出，占比至少在 50% 以上，如果考虑到庞大的地方国有资本，尤其是地方政府通过各类融资平台进行的隐形资本转移，那么相应的储蓄形成额应该更高；至于社保基金收入和预算外的行政事业性收费，其资金用途则多带有转移性和消费性支出的特点，对储蓄形成的贡献有限。虽然缺乏有效的数据进行分析，但以 2009 年中央基金结余 655.71 亿元，加上土地出让金的结余和投资性支出，以及国有资本经营预算的投资性支出，保守估计这部分准政府储蓄的规模至少接近 1 万亿元。就直接计算和间接计算的结果来说，被低估的准政府储蓄规模可能非常大；基于资金流量表的计算结果则逐渐能涵盖可统计的“体制内”非税收入所形成的准政府储蓄，可能被低估的主要是缺乏统计基础的准政府储蓄（如地方土地出让金的投资性支出、地方隐形的资本转移等），以及“体制外”政府非税收入（如未纳入国库的土地出让金）所形成的准政府储蓄。

（二）与国外的比较

与其他主要国家或地区相比（表 2），中国的总储蓄率一直处于高位，而且比较 1996 年和 2007 年，十年间的总储蓄率上升也比较明显。就政府储蓄率而言，中国也远高于多数国家或地区，只有韩国略高于中国。考虑到韩国具有典型的政府主导型经济发展模式，这也是可以理解的，何新华和曹永福（2005）也论证了 1992-2001 年间韩国的政府储蓄倾向要高于中国。

^① 国有资本经营预算自 2007 年开始试点，主要源于试行范围内的中央企业上交的税后利润；地方国有资本经营预算尚未建立起来，缺乏有效的公开数据。

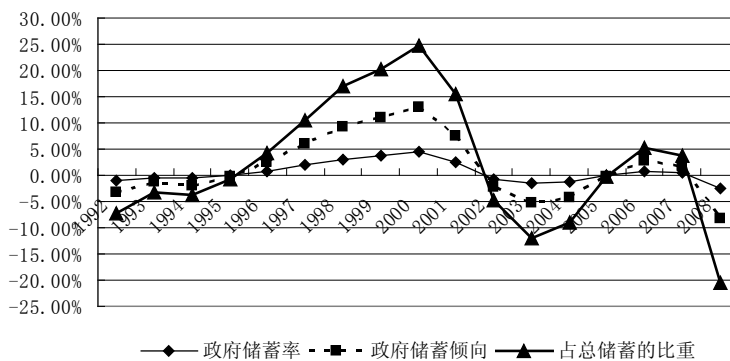


图 5 基于资金流量表的美国政府储蓄指标 (1992-2008)

资料来源：根据美国资金流量表（实物交易）中的数据（<http://www.federalreserve.gov/releases/z1/>），按照加入折旧的同比口径计算。美国资金流量表不定期修正历史数据，图中采用 2010 年 6 月 10 日前可得的历年最新修订数据。

国民储蓄率较低，很大程度上要归因于其政府储蓄的严重不足。

三、中国政府储蓄的影响因素及政策应对

不可否认的是，2000 年以来，政府部门对国民储蓄的贡献程度不断上升，这主要是由三方面因素所造成的。其一，是政府可支配收入不断上升，不仅税收增速屡创新高，而且以土地出让收入为代表的非税收入也大幅增长。根据图 6，可见 1996 年以来的绝大多数年份，政府可支配收入的年同比增速都远超过国民总收入的同比增速（即按照现价计算的年增长率）。其二，伴随 1997 年以来积极财政政策的运用，政府投资性支出的规模和增速都不断提高，而教育、医疗、社保领域的消费性支出则增长缓慢。图 6

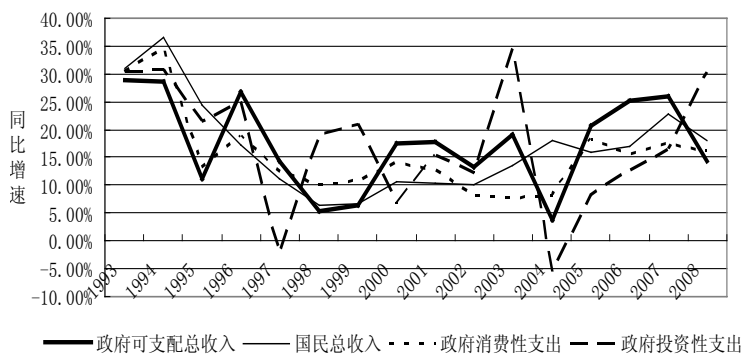


图 6 基于资金流量表的政府相关指标变化 (1993-2008)

显示了政府投资的增速经历了 1998-2000 年和 2002-2004 年两个增长高峰期，2005-2006 年虽然在宏观调控政策作用下有所下降，但接着又迅速反弹；而政府消费增速则自 1993 年以来呈现下降趋势，2005 年以来才略有上升，除了如 2005-2007 年等几个调控经济过热的时期之外，多数年份都低于政府投资的增速，说明政府可支配收入的增长份额更倾向被用于政府投资。其三，是政府边际储蓄倾向的变化，尤其是近年来经济改革中存在计划体制复归

根据图 5 和图 1，可以进一步比较中国和美国政府储蓄的主要指标。其中，中国的政府储蓄率和政府储蓄倾向都远高于美国，美国的这两个指标在 2000 年后逐渐呈现下降趋势，且连续 4 年为负值；对比而言，中国政府储蓄占总储蓄的比重呈现平稳上升趋势，而美国的该指标则出现大起大落，对总储蓄的扰动极大。总的来看，美国的

的迹象，政策制定的行政性有所加强，而计划型政府更偏好预算扩张和公共投资类政策，这就带来政府边际储蓄倾向的不断提升。根据资金流量表可得数据计算，1993年的政府边际储蓄倾向为0.17，到2007年已达0.56，增幅远高于住户和企业部门的边际储蓄倾向变化，2008年虽下降为0.32，但很可能归因于统计口径调整，随着当年底推出所谓“四万亿”的投资拉动内需计划，2009年的政府边际储蓄倾向应该又明显反弹。

长远来看，要想从政府储蓄入手来降低国民储蓄率，需要考虑如下因素。

第一，就政府可支配收入来看，其在国民收入增长中占据过高的份额，已经影响到经济社会的可持续发展，造成市场效率下降和经济结构失衡。因此，政府应该在国民收入分配中向居民和企业进行倾斜，适度抑制税收和非税收入的过快增长。以2008年为例，基于资金流量表计算的政府、住户和企业（非金融企业和金融机构部门）的边际储蓄倾向分别为0.32、0.42、0.85，部门储蓄倾向分别为0.39、0.39、0.86。其中，企业部门的高储蓄倾向实际上更多体现在资本充足的国有企业身上，尤其是拥有较高投资扩张愿望的央企。因此，政府在向其他部门“让利”的过程中，首先要面向居民，其次是民营企业，这样才可能从整体上降低国民储蓄率，促进最终消费的增长。

第二，就政府直接投资来看，一则，近年来其过快增长，已经使得未来固定资产投资的边际收益率预期下降，二则，随着将来城市化和工业化道路由单纯规模扩张变得更加重视质量，预计以投资拉动经济增长的空间也在不断变窄，三则，政府直接投资已经对民间投资产生一定“挤出效应”，客观上对民营经济和民营资本的活力产生了不利影响。由此来看，政府直接投资的适度“退出”，已经成为优化财政政策工具与政策实施效果的关键，也有助于直接降低政府储蓄率。

第三，就政府资本转移来看，其不仅通过转移到国有企业而间接增加了企业储蓄，而且影响了正常的市场竞争环境，产生了潜在的财政风险。对此，既应该抑制总的和面向国有企业的资本转移规模，也应当考虑适度增加对民营企业的资本转移，以避免出现经济中的“国进民退”现象。

第四，就政府消费来看，虽然近年通过政府体制改革，有效抑制了行政管理费等支出的膨胀，但教育、医疗、社保等消费性支出也增长乏力，这不仅加剧了政府储蓄的积累，而且由于无法提供各类保障性公共产品和服务，也强化了居民的预防性储蓄倾向，使其为应对将来收入下降或支出增加的风险，而普遍减少当期消费。因此，合理增加保障性政府消费支出也是重要的政策选择。

第五，影响政府边际储蓄倾向的主要是体制因素，通过继续深化市场经济改革，转变政府经济职能，加快现代公共财政体制建设，避免各种行政性、计划性政策的滥用，才能促使政府逐渐成为预算约束下的公共服务提供者，降低公共投资的扩张倾向，进而减少低效的过剩政府储蓄。

总之，当前从方向上来看，降低政府储蓄符合增长模式转变、经济结构优化、体制改革深化的多种要求，但如何确定最优的政府储蓄规模和结构，还需要从理论和实践两方面进一步探讨。

主要参考文献

1. 郭爱君、范巧：《政府储蓄与支出对经济增长的影响》，《统计与决策》2006年第8期。
1. 郭庆旺、赵志耘：《政府储蓄的经济分析》，《管理世界》1999年第6期。
3. 何新华、曹永福：《解析中国高储蓄》，《世界经济统计研究》2005年第2期。
4. 李扬、殷剑峰：《中国高储蓄率问题探究——基于1992~2003年中国资金流量表的分析》，《经济研究》2007年第6期。
5. 刘家新：《政府储蓄论》，西南财经大学博士论文，2002年。
6. 乔虹、宋宇：《中国的储蓄率及其长期走势》，高盛高华全球经济研究报告（191期），2009年。
7. 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。