

为什么要提高公共消费支出

——肺炎疫情影响评估（十五）

宏观深度

财信国际经济研究院 伍超明宏观团队

伍超明 李沫

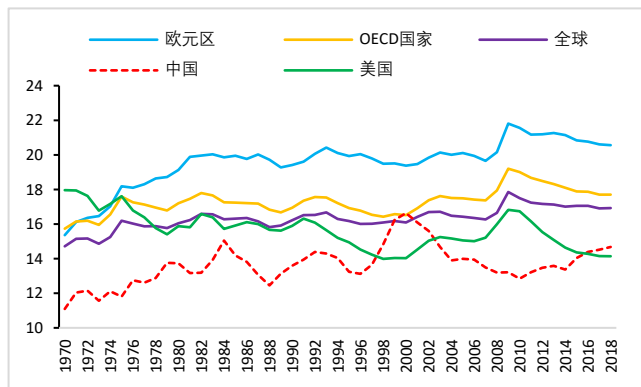
疫情冲击下国内消费需求出现较大幅度下降，如1-5月比去年同期下降13.5%，同时全球疫情蔓延扩散加剧了世界经济增长的不确定性和不平衡性，全球需求萎缩严重，外需面临较大不确定性。在内外需求叠加冲击下，为实现“六稳”和“六保”，今年3月27日和4月17日的中央政治局会议均明确提出“增加公共消费”，以扩大国内需求和释放消费潜力。但当前我国公共消费存在总量不足、结构失衡、区域不均等问题，对消费需求的“挤入效应”有待强化。为此，需调整财政支出结构，增加公共消费尤其是社会性消费比例，提高中西部地区的公共消费公平性，缓解发展中的不平衡不充分问题，增强经济增长动能。

一、中国公共消费现状：总量不足、结构失衡、区域不均

（一）横向国际比较：公共消费率偏低

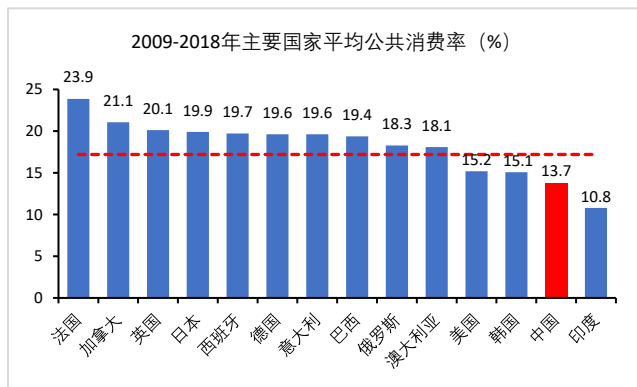
公共消费率是公共消费支出与名义GDP的比值，是衡量政府部门消费是否合理的重要指标。世界银行数据显示，1970年以来我国公共消费率明显低于全球、欧元区和经合组织国家的平均水平，有待进一步提升（见图1）。同时与主要国家相比较，我国公共消费率排名亦靠后，如2009-2018年期间我国的平均公共消费率（13.7%），不仅低于法国（23.9%）、日本（19.9%）、美国（15.2%）等发达经济体，也低于巴西（19.4%）、俄罗斯（18.3%）等发展中国家，仅高于印度（10.8%），说明我国公共消费率在全球处于偏低水平（见图2）。

图1：主要经济体公共消费率变化情况（%）



资料来源：WDI，财信研究院

图2：2009-2018年主要国家平均公共消费率（%）



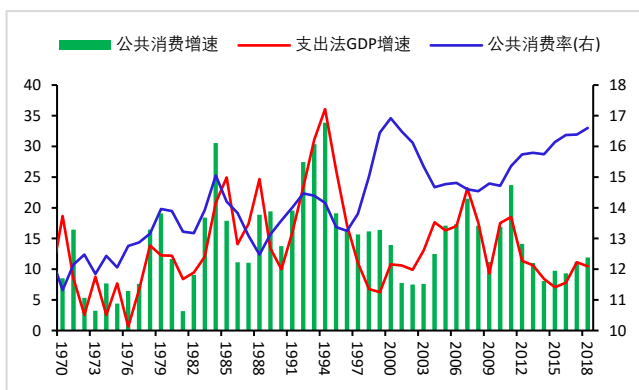
资料来源：WDI，财信研究院

（二）纵向历史比较：公共消费增速呈放缓趋势

从我国公共消费增速走势看，1970年以来公共消费增速与名义GDP增速的走势基本一致，主要原因在于公共消费的资金来源是财政收入，而财政收入尤其是税收收入的基础是国内生产总值（GDP）（见图3）。2011年以来我国步入经济结构转型期，潜在经济增速进入下行周期，公共消费增速亦随之放缓。

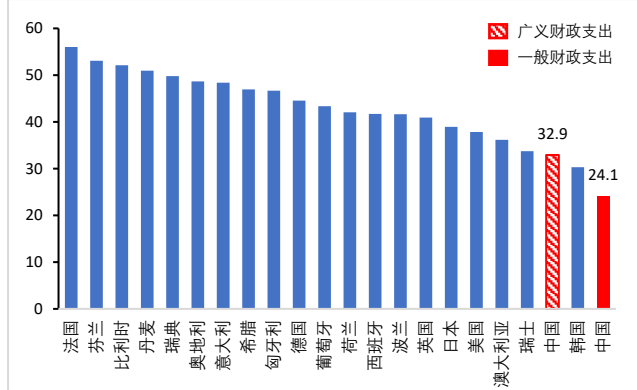
值得注意的是，公共消费率反映的是公共消费增速与名义GDP增速之间的相对变化，当公共消费增速高于名义GDP增速时，公共消费率提高，反之则相反。2011年以来公共消费率水平稳步提升，主要原因在于名义GDP增速较公共消费增速下降的更快，而不是公共消费增速的提高。

图3：主要经济体公共消费率变化情况（%）



资料来源：WIND，财信研究院

图4：主要国家财政支出占GDP比重（%）



资料来源：WDI，财信研究院

注：澳大利亚为2015年数据，韩国为2017年数据，其他国家为2018年数据，下同

（三）支出结构：社会性消费支出不足

增加公共消费，首先要对其支出结构进行分析。公共消费是政府部门的“消费性”支出，包括政府自身消费即行政成本，以及社会性消费如教育、医疗、社会保障、科学技术支出等。公共消费是财政支出的重要组成部分，但其细项数据难以获取，这里我们根据可获取的数据，对我国财政支出结构进行具体分析。

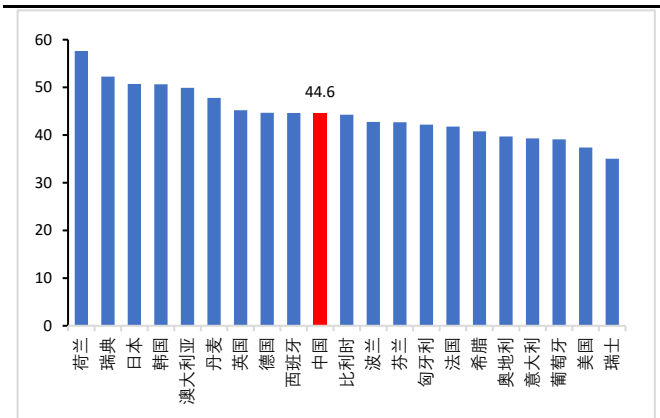
与公共消费率一致，我国公共财政支出比重整体偏低。2018年我国一般公共财政支出和广义财政支出（一般公共财政支出+政府性基金支出）在名义GDP中的比重分别为24.1%和32.9%，低于全球主要国家40%-50%的平均水平（见图4），公共财政支出比重偏低制约公共消费率水平的提升。

公共财政支出中，我国公共消费占比相对合理。2018年我国公共消费在广义财政支出中的比重为44.6%，低于日、韩和部分欧洲国家，但高于美国、意大利、法国等国家，整体水平处在一个相对合理的位置。但值得说明的是，我国地方政府隐性债务风险突出，上述公共消费占比高估可能性偏大。

财政支出中，社会性消费支出严重不足。社会性消费主要指政府部门在教育、医疗、社会保障、科学技术等社会公共服务方面的支出。2018年我国财政的教育、医疗卫生、

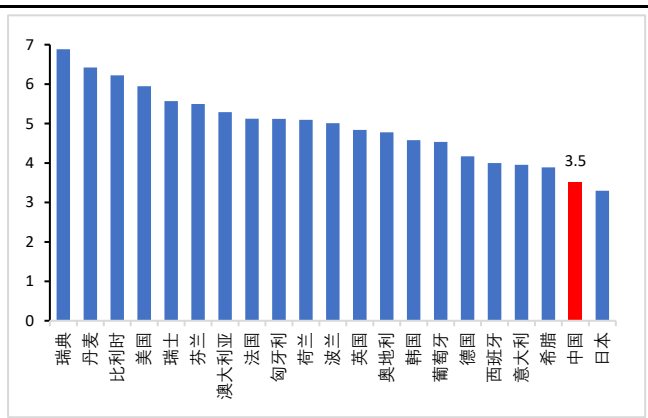
社会保障支出在名义 GDP 中的比重分别为 3.5%、1.7%和 2.9%，与全球主要国家相比，占比均明显偏低（见图 6-8），导致看病难看病贵、上学难上学贵等系列社会民生问题，反映我国财政社会性消费支出的严重不足，补短板空间很大。

图 5：主要国家公共消费占财政支出比重（%）



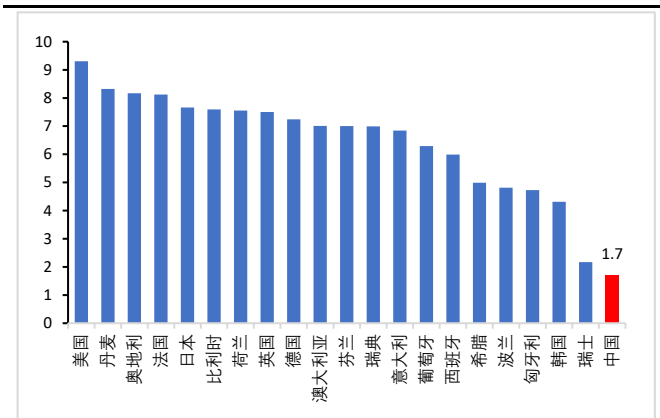
资料来源：OECD，WIND，财信研究院

图 6：主要国家财政教育支出占 GDP 比重（%）



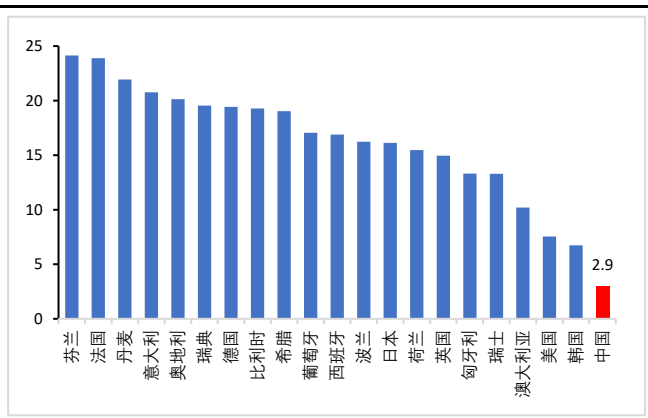
资料来源：OECD，WDI，WIND，财信研究院

图 7：主要国家财政医疗卫生支出占 GDP 比重（%）



资料来源：OECD，WIND，财信研究院

图 8：主要国家财政社会保障支出占 GDP 比重（%）



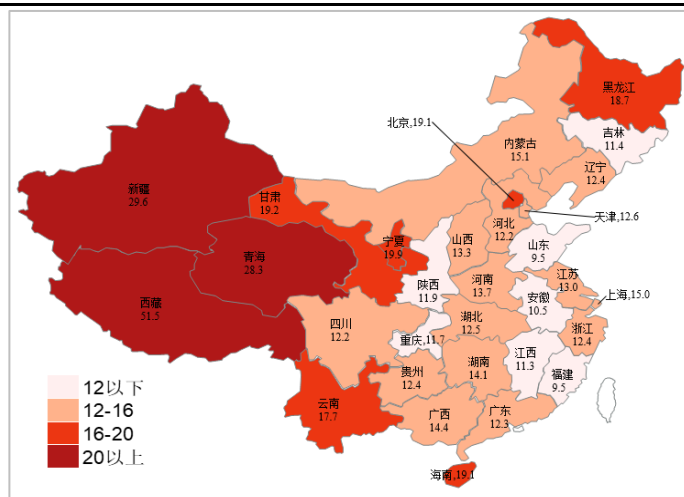
资料来源：OECD，WIND，财信研究院

（四）地区分布：支出与经济发展不匹配

从公共消费率地区分布看，与经济发展并不匹配。我们用支出法 GDP 中政府消费比重分别计算各省公共消费率水平，计算结果显示 2017 年西藏、新疆、青海、宁夏、甘肃等西部地区公共消费率水平最高，而经济相对发达的中部、东部地区公共消费率水平较低（见图 9），说明我国公共消费率与经济发展并不匹配。主要原因在于西部地区经济发展相对落后，社会福利设施不足，因此中央财政加大了相关省份转移支付力度。

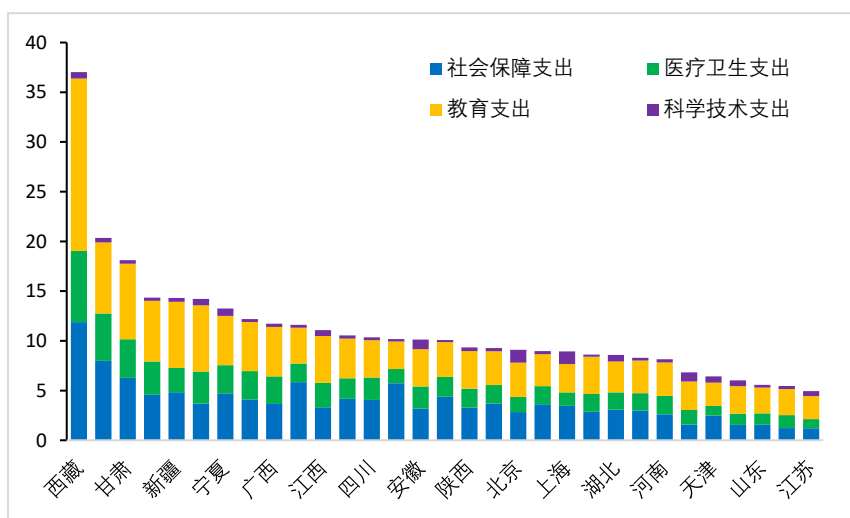
同时我们计算了各省社会性消费支出占 GDP 的比重，教育、医疗、社会保障、科学技术等四项主要社会性消费支出的地区分布，与公共消费率较为相似，呈“西部高、中部东部低”特点（见图 10）。但值得注意的是，各地区财政性科学研究占 GDP 的比重均较低，全国 31 个省区市中仅北京、上海的财政性科学研究占比超 1%。

图 9：各省公共消费率分布（%）



资料来源：WIND，财信研究院

图 10：各省各类社会性消费占 GDP 比重（%）



资料来源：WIND，财信研究院

二、公共消费率偏低和结构性失衡的原因

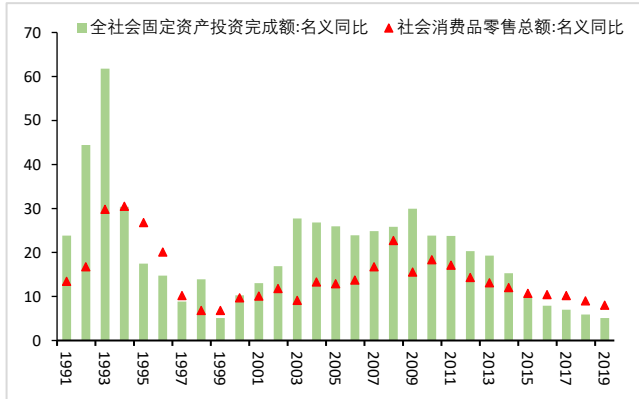
（一）“投资拉动”增长模式对公共消费需求形成长期抑制

我国公共消费率偏低，与长期以来倚重投资拉动的增长模式有关。在拉动中国经济的“三驾马车”中，投资跑在最前面，拉动作用最有效，发挥作用最大。如 1991-2019 期间，固定资产投资平均增速高达 20.1%，远高于社会消费品零售总额年均 14.5% 的增速（见图 11）。分时段看，在 1991-2010 年我国经济增长中，投资需求比重呈上升趋势，是影响经济波动的关键变量，如我国的资本形成率由 1991 年的 35.2% 提高至 2010 年的 47%，同期最终消费率却由 61.9% 降至 49.3%（见图 12）。2011 年以来，随着经济结构调整步伐加快，我国经济结构呈现出“消费率提高，投资率降低”的积极变化，但与全球相比，我国经济结构中“消费需求不足、投资需求偏高”现象依然比较突出，如 2018 年我国的资本形成率为 44%，远高于全球 24.4% 的平均水平。

我国经济增长的“投资依赖症”，主要原因在于政府主导的经济增长体制、GDP 导向的干部考核制度、预算软约束的投资主体和赶超发展的意识，这些“非经济因素”的存在及其形成发展变化，与一国所处经济发展阶段有一定关系。从拉动经济增长的效率看，由于城乡居民量多面广且个体差异较大，“扩消费”政策见效较慢，因此在 GDP 政绩观影响下，地方政府财政资金大多数用于“拉投资”，对政府消费形成一定的挤占。

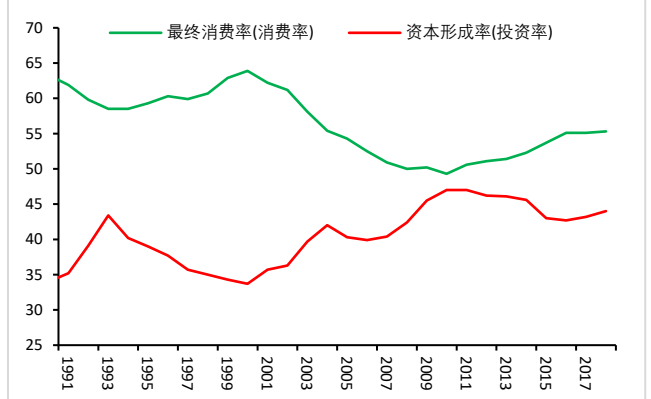
政府公共消费不足会直接影响公共基础设施和公共服务的供给，无法满足人民日益增长的公共消费需求，如我国“看病难、看病贵、上学难、上学贵”等一系列民生问题较为突出，给居民带来沉重的经济负担，在一定程度上使居民有钱不敢花，进而对居民消费需求形成负向的“挤出效应”，直接阻碍了我国消费需求的增长。

图 11: 固定资产投资和社会消费品零售总额增速 (%)



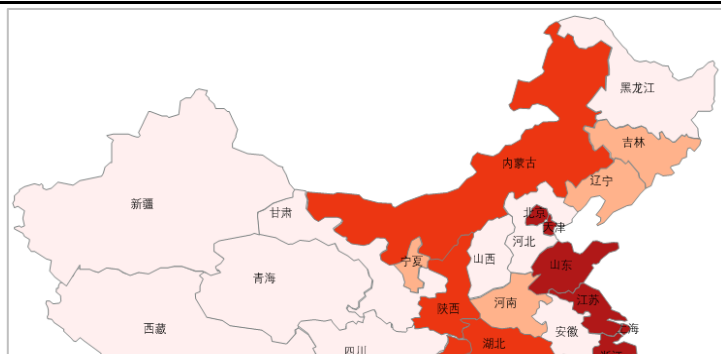
资料来源: WIND, 财信研究院

图 12: 消费率和投资率 (%)



资料来源: WIND, 财信研究院

图 13: 2018 年各省人均 GDP 分布 (%)



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_4352

