

财政当转身：从公共投资到公共消费

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月15日 刘尚希 王宇龙

提高消费率，一个重要的途径是通过公共消费的扩大来带动。公共消费既是国民消费不可或缺的重要组成部分，同时又能带动居民(私人)消费，因此，扩大公共消费可以直接和间接地提升消费率，从而具有化解宏观经济运行中矛盾和促进社会事业发展的双重功能。

### 一个现实：公共消费不足

社会最终消费由居民消费与公共消费两者构成，扩大居民消费和扩大公共消费都能够提升国民消费率。目前我国GDP居民消费率与公共消费率皆呈下降趋势，究其原因是多方面的，但有一点是可以肯定的，那就是它与长期以来对公共消费，尤其是对教育、医疗等社会性消费重视不够有密切联系，这不仅直接导致公共消费率下降，也对居民消费产生了“挤出效应”，降低了居民消费率。

从2000-2006年的数据来看，我国财政收入占GDP比重是不断提高的，但与此同时，我国公共消费率是不断下降的。这与前面分析的公共投资扩张是紧密联系在一起的，长期扩张公共投资，必然挤压公共消费。尤其从地方政府更喜好投资的行为倾向来看，这一点更好理解。尽管投资与消费都能拉动GDP增长，都能满足上级政府对GDP考核的要求，但投资还具有另一层作用：看得见。各种“面子工程”和“亮丽工程”都要依靠投资才行，而消费却没有这种作用。可见，公共投资与公共消费的格局变化在很大程度上取决于政府的偏好。

公共消费率的下降趋势还可以从它的反面，即公共储蓄率的上升趋势中得到印证。从部门与国民可支配收入的口径来计算，政府部门的两个公共储蓄率都呈上升状态，政府可支配收入储蓄率的这种趋势更为明显。可见，无论从消费一面，还是从储蓄一面，都可以确定无疑地看出，我国目前公共消费呈下降态势。

从社会最终消费的构成来看，公共消费在最终消费中所占比重在26%-27%左右的水平徘徊。公共消费在国民消费中占多大比重适宜，在不同阶段、不同时期和不同体制下是不一样的。在计划经济时期，公共消费的比重要高。进入市场经济之后，我国公共消费比重在下降，尤其对教育、医疗等领域的带有市场化倾向的改革更加剧了这种趋势。近两年又回归到公益的定位，这方面的政府支出显著增长，但公共消费在国民消费中的比重未发生大的变化。在福利国家，从摇篮到坟墓都由政府包揽，其公共消费自然比非福利国家要高。从效率与公平的取向上来看，更加关注公平，公共消费的比重就会更高；更加关注效率，公共消费的比重就会更低。因此，公共消费占国民消费比重的高低也与一定时期政府的政策取向有关。

如何来判断当前的公共消费比重是否适当呢？大体有如下因素：一是消费率的高低，二是消费的不平等程度，三是公共政策取向。从这几个因素来分析判断，我国当前的公共消费比重偏低。从

前面的分析中可知，我国当前消费率在不断下滑，并已经成为世界上消费率最低的国家；其次是消费的不平等程度在加剧，尤其在教育、医疗、社保、住房等方面；再就是政府倡导和谐社会建设和更加关注公平，这三个方面都要求提高公共消费的比重。换一个说法，就是要求扩大政府的公共服务以满足人民群众对公共服务的消费需求。

而公共消费由政府自身消费和社会性消费构成，扩大公共消费应主要是后者，而不是前者。当前政府自身消费呈现出强劲的上升势头，这对于公共社会性消费与居民消费都会产生抑制作用。2000-2005年间，国家财政支出总额年均增长16.39%，而其中行政管理费支出年均增长18.66%，高于财政支出的增长速度。公共消费不足的现状，集中表现为社会性消费的不足。

### 公共消费对居民消费与储蓄的影响

之所以在前面的分析中我们强调扩大内需中的消费需求，而在扩大消费需求中又强调公共消费，是因为公共消费的扩大可以促进居民消费水平与质量的提高，可以直接降低政府储蓄和间接影响居民储蓄，进而可以降低我国的国民储蓄率。

公共消费不足给居民带来消费风险。一度推行的公共领域市场化改革和由此带来的消费不确定性，在降低公共消费，尤其是社会性消费的同时，给居民消费带来了一系列风险，导致居民消费长期处于相对萎缩状态。从内容上看，居民消费风险包括三种：一是可及性风险，二是可获得性风险，三是信息不对称风险。无论哪一类居民消费风险，都可通过政府的公共消费行为来防范与化解。反过来说，政府公共消费不足，尤其是社会性消费不足，将会给居民带来消费风险。居民消费风险的大小与政府公共服务提供的多少密切相关，也就是与公共消费水平的高低密切相关。

由于我国公共消费不足，导致了居民消费面临较多的不确定性与消费风险，在缺少保障的条件下，公共消费不足使得居民部门的储蓄率居高不下。我国居民部门的储蓄率长期在较高水平徘徊，没有呈现出正常的下降趋势。若是扩大公共消费，意味着居民有了更多的保障，消费风险和未来支出的不确定性降低了，居民将会更倾向于消费，而不是储蓄，这样居民储蓄率就会下降。

公共消费对居民消费具有“挤入效应”和“挤出效应”。在一些领域，公共消费和居民消费具有此消彼长的替代关系。也就是说，如果政府的公共消费上升了，居民部门将大量替换出用于教育、医疗等方面的开支，并将其转化为其他方面的消费，居民部门的消费由此扩张，产生消费的“挤入效应”；如果政府的社会性公共消费不足，那么对居民来说，他们将在教育、医疗等方面花费更多，其他方面的消费就会被迫减少，表现为对居民消费的“挤出效应”。当前，由于公共消费不足而导致对居民消费产生“挤出效应”已经是一个客观事实。

居民部门的可支配收入在国民可支配总收入中的比重，自1996年开始总体呈下降趋势，这意味着居民部门的可支配收入份额在减小，而企业部门的可支配收入和政府部门的可支配收入份额在扩大。若是进一步考虑这种情况，公共消费不足的影响实质上是放大的。一方面，对居民消费产生的“挤出效应”加大，因为公共消费不足在挤压了居民其他消费的同时，居民可支配收入份额的减小也在挤压居民的消费。另一方面，强化居民储蓄倾向，居民储蓄率相对平稳，这种平稳是在居民可支配收入份额减小的情况下实现的，这意味着居民的储蓄动机被强化。例如居民甲的月收入过去是3000元，现在是1000元，假设其储蓄率为40%，即使该比率保持不变，其实际含义却是不一样的。在收入减少的情况下，要维持原来的储蓄率，只能靠压缩消费来实现。

至于居民部门可支配收入在国民可支配总收入中比重下降的原因，主要是劳动与资本之间的分配关系在市场化过程中不断向资本一方倾斜，劳动所得的比重下降，而资本所得的比重上升。在改革开放的初期，1978-1983年，我国劳动所得占GDP比重从42.1%上升到56.5%，自此之后却是持续下降，2005年下降到36.7%，下降了近20个百分点。劳动所得是社会多数成员的主要收入来源，其在GDP中的比重下降，说明大多数人没有同步享受到经济成长的成果。在这样一种趋势下，居民所得的不确定性加大，必然强化储蓄意愿，使大多数居民的消费难以提升，如果居民部门可支配收入在国民可支配总收入中的比重趋于上升，那么，公共消费不足对居民消费的挤压或可减弱，但现实却是居民部门可支配收入所占比重趋于下降与公共消费不足同时出现，对居民消费的挤压形成了“叠加效应”，也就导致了居民消费的整体相对萎缩和部分社会成员消费的绝对减少，由此形成了诸多的民生问题。所谓“上不起学”和“看不起病”等广为存在的民生问题直观地反映出消费的不足。

从这里看，提高国民消费率有两个途径：一是调整劳动与资本的分配关系，二是扩大公共消费来弥补，而后一方面具有更直接和快速的效果。

## 结论与建议

公共消费可以成为政府调控经济，并同时化解社会矛盾的有效手段。

以公共消费为重心，在经济学的意义上，其实质是转换经济增长的动力，从主要由投资、出口拉动转变主要由消费来拉动。单纯从GDP数字上看，无论靠什么来拉动并没有什么差别，但增长的内容及其分配格局将会有很大的不同。以消费为主要动力的经济增长，意味着高投入、高消耗的增长方式发生改变，增长质量提高。在社会学的意义上，增长动力的转变同时也意味着增长成果将会使更多的社会成员分享，改变高投资下形成的过分向资本倾斜的初次分配格局，并通过公共消费直接调整第二次分配结构，从而可以优化社会结构，促进社会公平。

因此，以公共消费为重心的财政政策可以把经济政策的功能和社会政策的功能融于一身，有利于协调生产与消费、经济与社会、效率与公平之间的矛盾。

扩大公共消费，需要把握支出的轻重缓急。公共消费的实现形式是财政支出，在调整支出结构过程中，应以公共消费为导向，以社会性公共消费为重点，不断提高教育、医疗、社保等领域的即期消费支出和相关的消费性投资，压缩政府自身消费引致的过高行政运行成本，尽力提高公共消费对居民消费的带动作用。这需从三个层次入手来进行调整：一是调整公共投资与公共消费的比例关系，逐步提高后者的比重；二是调整公共投资中生产性投资与消费性投资的比例关系，也就是在传统体制下我们常讲的“骨头与肉”的比例关系，适当提高消费性投资的比重；三是调整公共消费结构，逐步降低政府自身消费，也就是行政运行成本，同时提高社会性消费在公共支出中的比重。

扩大公共消费，不只是一个量的概念，更重要的是通过公共消费规模的扩大来推进基本消费的平等化。这是社会公正与公平的实际载体，也是判断其改进与否的重要标准。基本消费的平等化至少包括基本营养、基本住房、基本教育和基本保健四方面，公共消费的作用最终要体现到这四个方面来。社会的“公平”有很多种，可以从财富、收入、消费多个角度进行衡量和测度，其中最重要的是基本消费的平等化。当然，从财富与收入分配的角度来测度社会公平也很重要，但基本消费的平等化更直接和更接近问题的本质，因为对于消费而言，任何财富与收入都只是手段，惟有消费才是目的。促进基本消费的平等化，对于财政政策而言，那就是要通过扩大公共消费来实现。就此而

言，平等化是目标，而扩大公共消费不过是手段。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

文章来源：《中国财经报》2007-11-6 （责任编辑： Hlh）