财信国际经济研究院
CHASING INTERNATIONAL ECONOMIC INSTITUTE

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

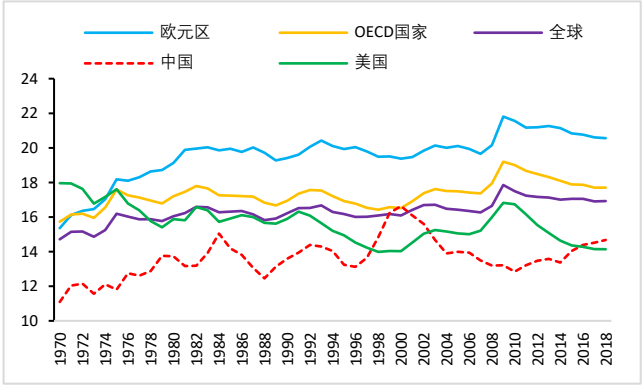
疫情冲击下国内消费需求出现较大幅度下降，如 1-5 月比去年同期下降 13.5%，同时全球疫情蔓延扩散加剧了世界经济增长的不确定性和不平衡性，全球需求萎缩严重，外需面临较大不确定性。在内外部需求叠加冲击下，为实现“六稳”和“六保”，今年 3 月 27 日和 4 月 17 日的中央政治局会议均明确提出“增加公共消费”，以扩大国内需求和释放消费潜力。但当前我国公共消费存在总量不足、结构失衡、区域不均等问题，对消费需求的“挤入效应”有待强化。为此，需调整财政支出结构，增加公共消费尤其是社会性消费比例，提高中西部地区的公共消费公平性，缓解发展中的不平衡不充分问题，增强经济增长动能。

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

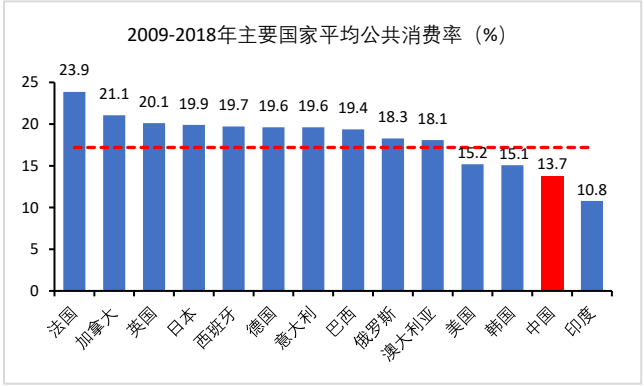
公共消费率是公共消费支出与名义 GDP 的比值，是衡量政府部门消费是否合理的重要指标。世界银行数据显示，1970 年以来我国公共消费率明显低于全球、欧元区和经合组织国家的平均水平，有待进一步提升（见图 1）。同时与主要国家相比较，我国公共消费率排名亦靠后，如 2009-2018 年期间我国的平均公共消费率（13.7%），不仅低于法国（23.9%）、日本（19.9%）、美国（15.2%）等发达经济体，也低于巴西（19.4%）、俄罗斯（18.3%）等发展中国家，仅高于印度（10.8%），说明我国公共消费率在全球处于偏低水平（见图 2）。

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（%）



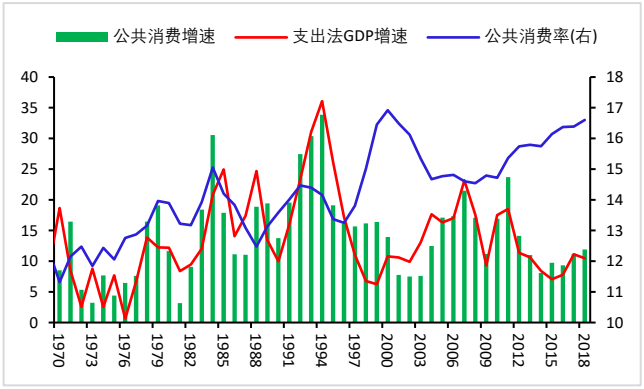
资料来源：WDI，财信研究院

（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。

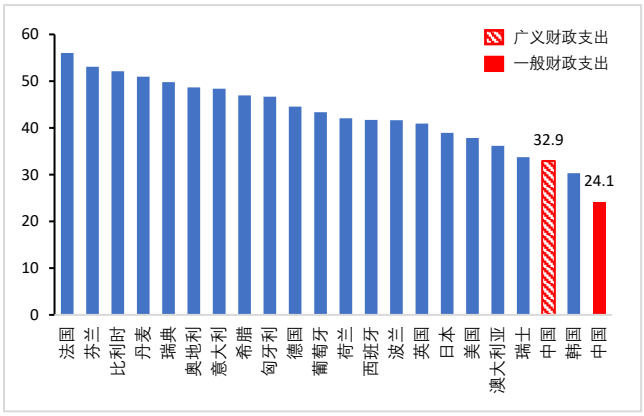
值得注意的是，公共消费率反映的是公共消费增速与名义 GDP 增速之间的相对变化，当公共消费增速高于名义 GDP 增速时，公共消费率提高，反之则相反。2011 年以来公共消费率水平稳步提升，主要原因在于名义 GDP 增速较公共消费增速下降的更快，而不是公共消费增速的提高。

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。

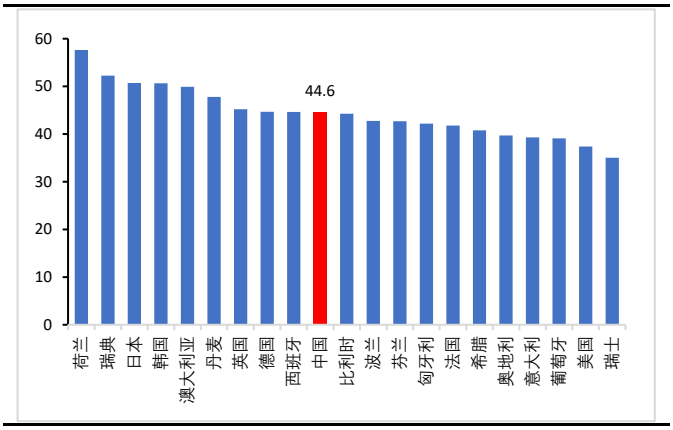
与公共消费率一致，我国公共财政支出比重整体偏低。2018 年我国一般公共财政支出和广义财政支出（一般公共财政支出+政府性基金支出）在名义 GDP 中的比重分别为 24.1%和 32.9%，低于全球主要国家 40%-50%的平均水平（见图 4），公共财政支出比重偏低制约公共消费率水平的提升。

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、

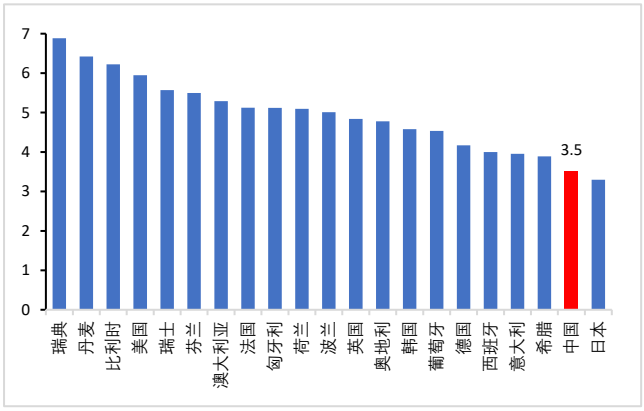
社会保障支出在名义 GDP 中的比重分别为 3.5%、1.7%和 2.9%，与全球主要国家相比，占比均明显偏低（见图 6-8），导致看病难看病贵、上学难上学贵等系列社会民生问题，反映我国财政社会性消费支出的严重不足，补短板空间很大。

图 5：主要国家公共消费占财政支出比重（%）



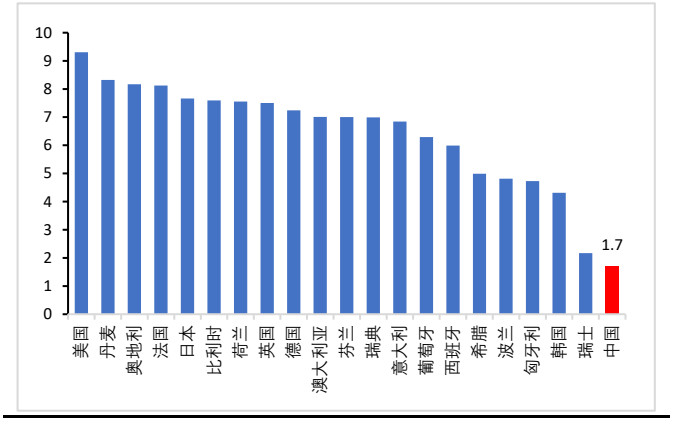
资料来源：OECD，WIND，财信研究院

图 6：主要国家财政教育支出占 GDP 比重（%）



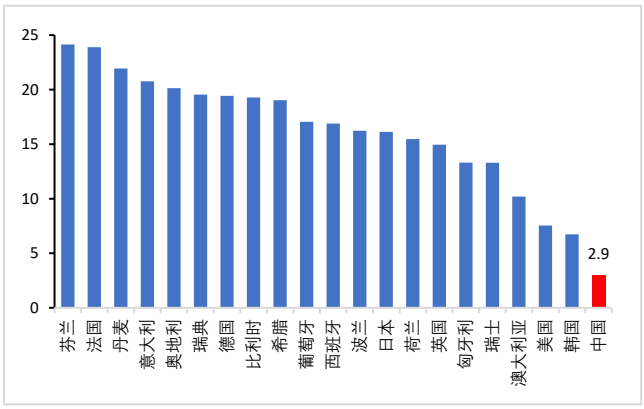
资料来源：OECD，WDI，WIND，财信研究院

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（%）



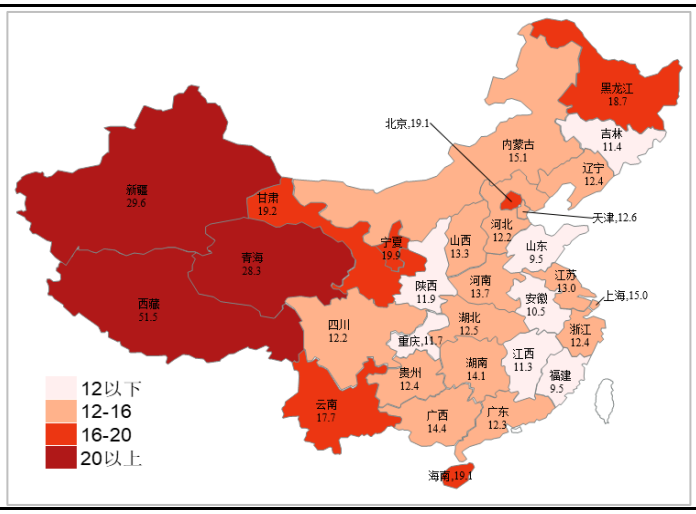
资料来源：OECD，WIND，财信研究院

（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。

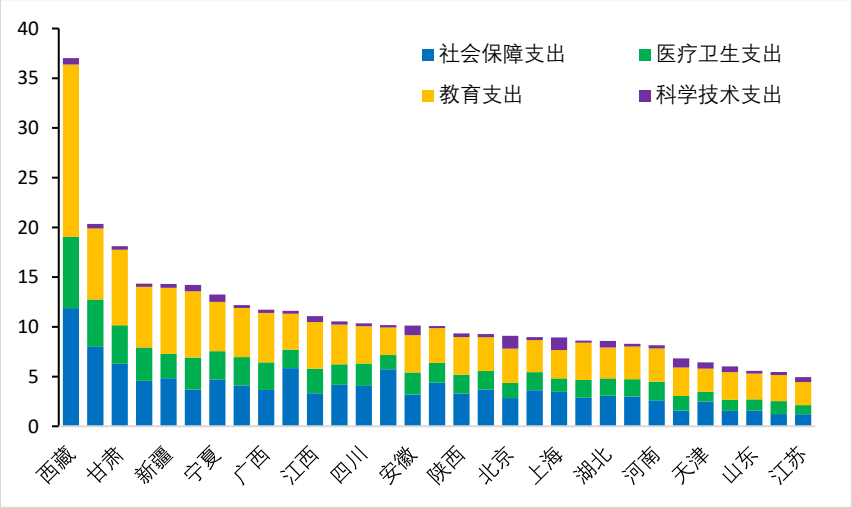
同时我们计算了各省社会性消费支出占 GDP 的比重，教育、医疗、社会保障、科学技术等四项主要社会性消费支出的地区分布，与公共消费率较为相似，呈“西部高、中部东部低”特点（见图 10）。但值得注意的是，各地区财政性科学研究占 GDP 的比重均较低，全国 31 个省区市中仅北京、上海的财政性科学研究占比超 1%。

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

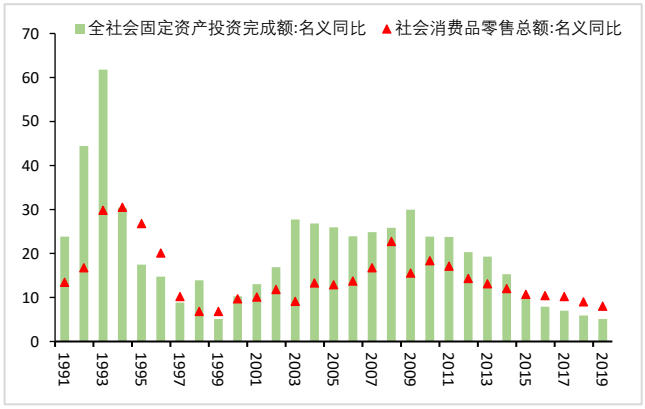
（一）“投资拉动”增长模式对公共消费需求形成长期抑制

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。

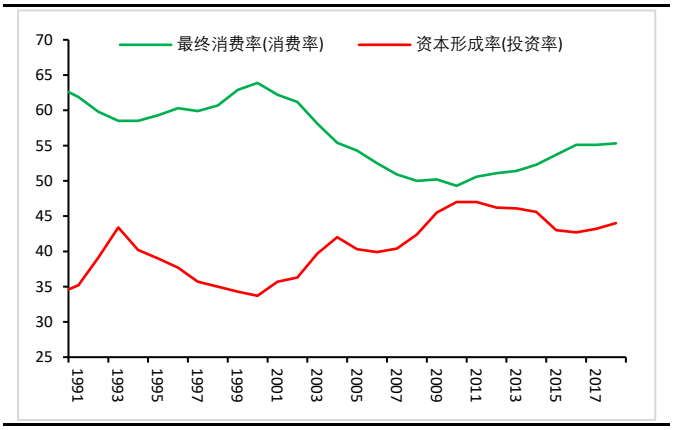
政府公共消费不足会直接影响公共基础设施和公共服务的供给，无法满足人民日益增长的公共消费需求，如我国“看病难、看病贵、上学难、上学贵”等一系列民生问题较为突出，给居民带来沉重的经济负担，在一定程度上使居民有钱不敢花，进而对居民消费需求形成负向的“挤出效应”，直接阻碍了我国消费需求的增长。

图 11：固定资产投资和社会消费品零售总额增速（%）



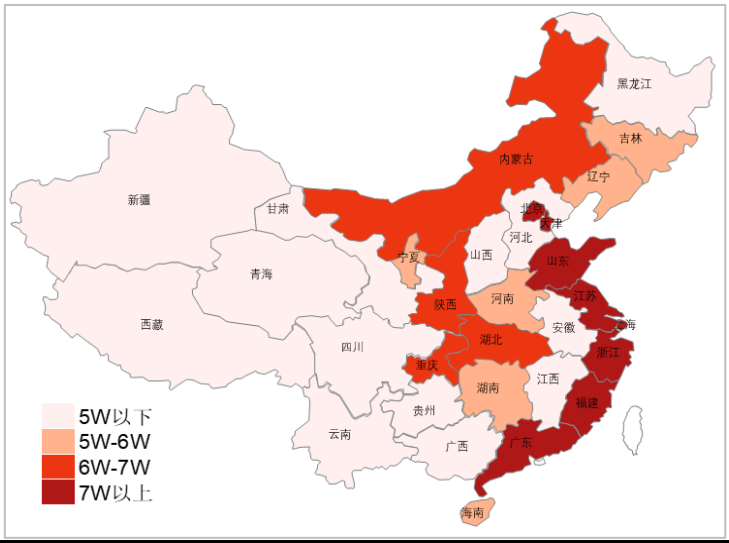
资料来源：WIND，财信研究院

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（%）



资料来源：WIND，财信研究院

（二）地区发展不平衡导致公共消费率分布不均

在“先富共富”的经济梯次推进战略指导下，我国地区经济发展表现出东部沿海地区经济发展较快，中西部地区发展相对滞后的特征，如 2018 年东部地区人均 GDP 是其他地区的 2 倍左右，地区间差异较大。我们将各省人均 GDP 地图与公共消费率地区相

比对，发现两者分布基本相反，即人均 GDP 高的地区公共消费率反而较低（见图 13），与一般认知相悖。其中主要原因在于公共消费率是财政消费支出与 GDP 的比重，当前我国梯次发展战略已进入“共富”阶段，中央财政对西部地区的转移支付较多的情况下，西部地区财政支出规模与其经济增长规模不相匹配，是其公共消费率较高的重要原因。

三、适当增加公共消费的政策建议

（一）建议调整财政支出结构，增加公共消费尤其是社会性消费比例，以扩大消费需求和实现经济增长引擎转换

适当增加公共消费，尤其是增加兼具扩内需和促转型双重功效的社会性消费：一是作为最终消费需求的重要组成部分，增加公共消费能够直接扩大消费需求；二是公共消费特别是教育、医疗等社会性消费水平的提高，有利于减少居民的预防性储蓄，将增加的收入转化为其他方面的消费，产生正向“挤入效应”，带动居民消费需求的扩张，进而扩大整个消费需求；三是公共基础设施的完善和公共服务水平的提高，有利于居民长期消费动能的释放，进而化解“投资依赖症”，转换经济增长动能，促进我国经济增长方式向消费驱动型转变。

建议以公共消费为导向，以社会性公共消费为重点，调整和优化政府财政支出结构：一是调整公共投资与公共消费的比例关系，逐步提高公共消费的比重；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，适当提高消费性投资的比重；三是调整政府自身消费与社会性消费的比例关系，压减政府自身消费，大力提高社会性消费比重。

（二）建议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

我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这种矛盾在民生领域体现较为充分，短板多，且城乡之间和地区之间差距明显。进一步增强教育、基本医疗、养老、科学技术等公共消费支出在地区之间的均衡性和公平性，不仅可以继续缓解不平衡不充分问题，还可以在中长期提高劳动生产率、人口红利和消费需求等，增强经济增长动能。因此，针对我国地区之间公共福利水平差距较大、公共消费不均的现实国情，财政转移支付应继续向中西部倾斜，逐步缩小地区间发展差距，在“共富”进程中增强不同地区之间梯次格局的均衡性。

免责声明

本报告由财信国际经济研究院提供，仅供本公司员工和客户使用，本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司当然客户。本报告所提供信息来源于公开资料，本公司对该信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。

本报告所载信息仅反映本公司初次公开发布该报告时的判断，我司保留在不发出通知的情形下，补充、更正和修订相关信息的权利，报告阅读者应当自行关注相关的更新或修改。

市场有风险，投资需谨慎。本报告所载内容仅供参考，不构成对任何人的投资建议。报告阅读者的一切商业决策不应将本报告作为投资决策唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断，在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的直接或间接后果承担任何责任。

本报告所有表述是基于分析师本人的知识和经验客观中立地做出，并不含有任何偏见，投资者应从严格经济学意义上理解。我司和分析师本人对任何基于偏见角度理解本报告所可能引起的后果，不承担任何责任，并保留采取行动保护自身权益的一切权利。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式复制、发表、引用或传播。如征得本公司同意进行引用、刊发，需注明出处为财信国际经济研究院，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

本公司对本免责声明条款具有修改和最终解释权。