

# 中国地方政府年终结余：政府预防性储蓄动机？

虞义华、车征子

## 一、引言

年终财政拨款结余资金是一个常用的财政术语。<sup>1</sup>为行政事业单位本年度的财政直接(授权)支付预算指标数与实际支出数之间存在的差额，可以简单的理解为财政收入与财政支出相抵后收大于支的结果。财政结余是反映一个地区财政状况的一个重要指标。随着部门预算改革的稳步推行和国库集中支付范围的不断扩大，财政结余资金规模较大的问题日益显现出来并引起广泛关注。现有对结余资金形成原因及规模扩大的分析一般都只停留在事实性描述层面，即将这些原因归结为政府部门管理、制度及政策性因素及预算调整等方面的因素，鲜有研究从经济因素的角度分析年终结余的影响因素。利用 1994-2010 年 31 个省、直辖市、自治区的面板数据，本报告首先从地方政府结余资金的现状、地区分布、时间趋势等方面做描述性分析，其次就地方政府结余资金同各经济指标之间做相关性及计量实证分析。研究主要发现：(1) 94 年分税制改革后大部分省市地方政府进行了适度规模的结余，地方政府既不像舆论所经常批评地那样一味寅吃卯粮、透支度日；(2) 地方政府储蓄率(年终结余/本年收入合计决算数)长期来看均值在 23% 左右，这一水平接近于发达国家的水平。地方政府确实存在一定程度上的储蓄行为，且总体规模较为适中；(3) 地方政府年终结余呈现周期性波动，与经济周期有紧密关联；同样，地方政府结余资金受财政收入波动性影响。财政收入波动越大的省区储蓄规模越大，类似地，地方经济波动越大(经济越不稳定)，地方年终结余越多；(4) 自然灾害损失与年终结余呈正相关关系；(5) 中央转移支付与地方政府年终结余成正向关系，表明中央转移支付获得越多的地方，其年终结余资金越多。这些结果都一致表明，地方政府出于当前(经济波动)风险或对未来不确定性的考虑，可能存有预防性储蓄的心理。即地方政府可能出于对当前风险和不确定性的考虑，有动机将中央政府的转移支付更多的储蓄起来。本报告的结果从地方政府年终结余的视角为中国地方政府预防性储蓄动机提供了一个独到的视角。

本报告剩余内容安排如下：第二部分描述分析地方政府财政年终结余的定义及现状、地区分布特征及时间趋势；第三部分是本文的重点部分，首先探讨了地方政府年终结余资金

---

<sup>1</sup>报告将“结余资金”同“储蓄”等同使用。

形成的制度及管理等因素,其次从相关分析及实证分析两个角度着重分析了地方政府结余资金形成的经济因素。最后一部分为结论。

## 二、地方政府储蓄(率)定义及特征

### 2.1 政府储蓄定义

目前国内还没有针对地方政府储蓄行为的研究,因而学界尚未就“地方政府储蓄”给出一个明确的定义。但就“政府储蓄”这一概念,刘家新(2002)笼统的将其定义为一定时期政府的财政收入超出政府消费性财政支出后的部分。美国财政学家马斯格雷夫在其所著《美国财政理论与实践》一书中给出了两种不同口径的政府储蓄定义,即:(1)政府储蓄为税收收入超过财政支出的部分(口径1);(2)政府储蓄为税收收入超过政府用于当前消费的支出的部分(口径2)(Musgrave and Musgrave, 1989)。

值得注意的是,本文所要研究的“地方政府储蓄”不同于上述的流量概念,而是历年累计变动的当年地方政府储蓄存量。由于储蓄具有累积性,单单根据某一年份的财政一般预算收支决算总表中通过计算收支差额也无法得出某一省份的储蓄数额。因此,本文直接采用各省市当年财政一般预算收支决算总表中的“年终结余”数额作为地方政府储蓄数额,用“年终结余”与“本年收入合计决算数”之比作为地方政府储蓄率。年终结余及收入合计决算数来自《中国财政年鉴》。

本文所用数据全部来源于1995-2011年《中国财政年鉴》中的财经统计资料,特别是各省市当年财政一般预算收支决算总表。在1994年分税制改革前后,地方财政储蓄随地方财政收入有很大的波动,因而本文选取了94年之后的数据,即1994-2010共17年31个省、直辖市、自治区的年终结余数据。<sup>2</sup>其中,西藏自治区由于情况特殊,仅将数据列出,不纳入分析范围。

### 2.2 总体特征

地方政府出于对风险和不确定性的考虑,有动机将一部分财政收入储蓄起来,由于绝对储蓄规模受不同省份财政收入规模限制,因而只能综合比较不同省份的储蓄相对规模。从整体来看,94年分税制改革后大部分省市地方政府进行了适度规模的储蓄,地方政府既不像舆论所经常批评地那样一味寅吃卯粮、透支度日,也不像部分学者所认为的那样高储蓄到阻碍经济运行的地步。1994-2010年全国各省区(除西藏外)平均储蓄率如下表:

---

<sup>2</sup>重庆市由于1997年才进入直辖市,1994-1996年数据缺失。

表 1 1998-2011 年全国各省区(除西藏外)政府平均储蓄率

北京	天津	河北	山西	内蒙古
10.11%	14.82%	19.84%	30.82%	27.98%
辽宁	吉林	黑龙江	上海	江苏
22.32%	37.17%	37.23%	6.86%	15.05%
浙江	安徽	福建	江西	山东
31.75%	18.54%	26.22%	61.11%	17.64%
河南	湖北	湖南	广东	广西
13.48%	33.10%	32.23%	27.88%	32.47%
海南	重庆	四川	贵州	云南
27.16%	42.74%	27.23%	24.41%	15.79%
陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆
26.26%	24.76%	83.74%	91.01%	14.34%

从表 1 中不难看出,除少数贫困省区(如青海 83.73%,宁夏 91.01%)之外,大部分省区平均储蓄率在 10%-40%之间,地方政府储蓄规模地区差异较大。另一方面,全国地方政府(除西藏外)储蓄率 1994-2010 年均值如下:

表 2 地方政府平均储蓄率(1994-2010)

<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
23.57%	29.21%	20.30%	21.83%	21.67%	22.16%
<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
22.91%	23.02%	22.09%	21.34%	26.87%	24.20%
<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>多年平均</b>
24.06%	13.70%	25.13%	27.15%	23.62%	23.11%

此外,表 2 将各省每年的储蓄率进行平均,所得的结果更加集中。地方政府储蓄率长期来看均值在 23%左右,这一水平接近于发达国家的水平。地方政府确实存在一定程度上的储蓄行为,且总体规模较为适中。

### 2.3 时间特征

以时间为轴,各省区地方政府储蓄的变动趋势明显受到经济周期的影响。虽然各省的储蓄率水平千差万别,但其变动方向大体相似,这是由于政府储蓄水平受到政府财政收入水平

的制约，而政府财政收入又随着经济周期大环境的变化而变化。此处暂不讨论经济景气程度对政府储蓄的具体影响方向。地方政府储蓄与经济周期相关联的特征表明地方政府的储蓄决策在某种程度上反映了地方财政的自动稳定器作用。下图为各省区 1994-2010 年地方政府储蓄率折线图<sup>3</sup>。如图所示，在同一时段内各省区储蓄率变化趋势较为相近，特别是 2007 年几乎所有的省份储蓄率都大幅下降，08-09 年又大幅回升，明显地表现出 08 年经济危机后对经济环境预期的变化。

根据图 1，1994-2010 年我国地方政府储蓄的规模变化经历了四个阶段：第一阶段，(1994-1998)各省区储蓄规模变化不大，整体波动较小，地方政府储蓄维持在比较平稳的水平；第二阶段(1999-2003)大部分省区地方政府储蓄规模出现了一个先升后降的波动，但变化幅度不大；第三阶段(2004-2007)各省区的储蓄规模几乎都出现了一个明显的波动周期，特别是在 2007 年，各省区储蓄规模急剧减小，大部分省区都降到了研究数据中的最低水平；第四阶段(2008-2010)地方政府储蓄规模大幅回升但随即又呈现出下降趋势。总之，从总体视角来看地方政府储蓄规模在时间上呈现周期性波动，与经济周期有紧密关联。

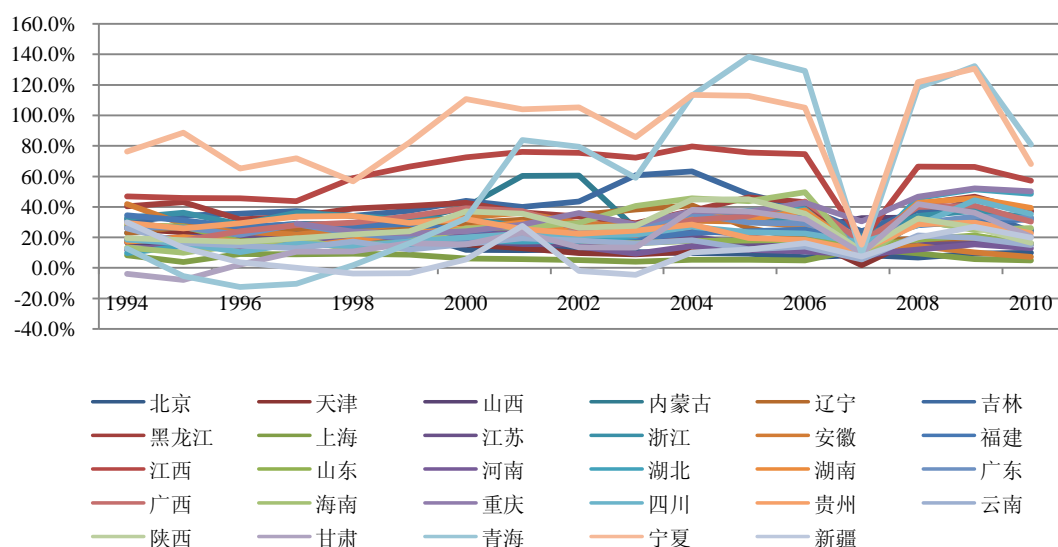


图 1 全国各省区 1998-2010 年地方政府储蓄率折线图

### 三、地方政府储蓄/结余成因探讨

#### 3.1 地方政府结余资金成因 ---制度、管理等因素

由于预算工作目标已完成，或由于受政策变化、计划调整等因素影响工作终止，或项目无法按预算执行，剩余的财政拨款资金便成为财政拨款结余资金。关于形成地方政府结余

<sup>3</sup>此图仅示意地方政府储蓄变动趋势，不包括西藏、河北。因为河北省 1995 年储蓄率高达 187.24% 为异常值，影响纵轴刻度。

资金的原因一般都是基于制度及管理等角度的描述分析。年终结余资金部分是由于政府加强管理形成的结余，如预算部门通过建立健全各项规章制度，堵塞财务漏洞，严格界定各项业务的开支范围，规范支出内容，加强财政资金的管理形成了结余；部分原因是由于财政部门下达预算、拨款不及时形成的结余。财政下达预算到预算拨款时间及执行之间的GAP使得项目无法完成，形成结余；且有一部分原因是由于一些项目受项目实施进度、不可预测因素的影响，本年已执行但尚未完成，不得不形成单位年末结余资金。结余资金形成还有一些其他因素，如部门预算编制或会计核算制度等。这些制度及管理等因素不是本问重点关注的方向，故不详述。

### 3.2 地方政府结余资金成因 ---经济及其它因素

正如上面所述，现有对结余资金形成原因及规模扩大的分析一般都只停留在描述分析层面，即将这些原因归结为政府部门管理、制度及政策性因素及预算调整等方面的因素，而鲜有分析从经济因素的角度分析年终结余的形成原因。接下来，我们试图从经济学的角度分析地方政府结余资金形成的潜在原因。

#### 3.2.1 与经济资源基础的关系<sup>4</sup>

从各省区地方政府储蓄波动范围来看，经济资源基础越好的省份储蓄波动范围越小。储蓄率波动范围最小(方差最小)的省区是上海市和江苏省，青海、甘肃、宁夏等经济基础较差的省区则储蓄率波动范围很大。当然，经济基础不能完全解释储蓄波动范围的差异，各省区财政决算收入多年平均值与储蓄率多年方差两组数据的相关系数仅为-0.28。

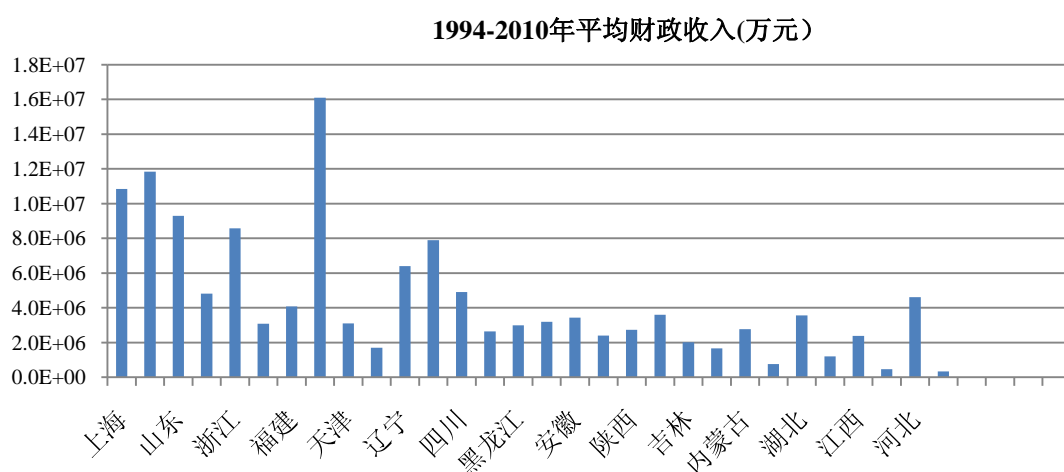


图 2 储蓄与经济资源基础的关系

图 2 为各省区 1994-2010 年平均财政收入，从左至右按照各省区 1994 年-2010 年储蓄

<sup>4</sup>本节与年终结余相关变量（3.2.1 - 3.2.7）的定义详见 3.2.8 部分。

率方差从小到大排序。基本上可以看出，左边的省大部分经济资源基础较好，而较为贫困的省份大部分集中在图的右半边。比较不符合这一趋势的是广东省，广东省由于对外贸易占GDP中的很大一部分，受国外经济形势影响很大，财政收支波动明显，因而储蓄率波动范围也较大。此外，河北省由于1995年储蓄率高达187.24%成为了波动范围第二大的省份，但河北省其他年份储蓄率都稳定在7.45% - 20.6%之间，所以也不列入此处讨论范围。

### 3.2.2 与财政收入波动(决算收入的方差)的关系

横向比较各省区地方政府储蓄相对规模，不难发现地方政府储蓄规模与当地财政收入是否稳定有很大的相关性。财政收入稳定特别是稳定在较高水平的省区大多储蓄规模较小，而财政收入变化较大的省区(这些省区也相对贫困)往往储蓄规模较大。根据1994-2010年各省区财政收入决算数据，方差最大的六个省为：西藏自治区(不讨论)、青海省、宁夏回族自治区、海南省、甘肃省和新疆维吾尔自治区。值得一提的是，这六个省同时也是1994-2010年地方财政收入总额从低到高的前六名。地方政府财政收入方差最小的五个省为广东省、江苏省、上海市、浙江省和山东省。这五个省也是财政收入总额最高的省份。图3左下图展示了财政收入方差最大五省1994-2010年的储蓄率，右下图则是方差最小五省储蓄率。

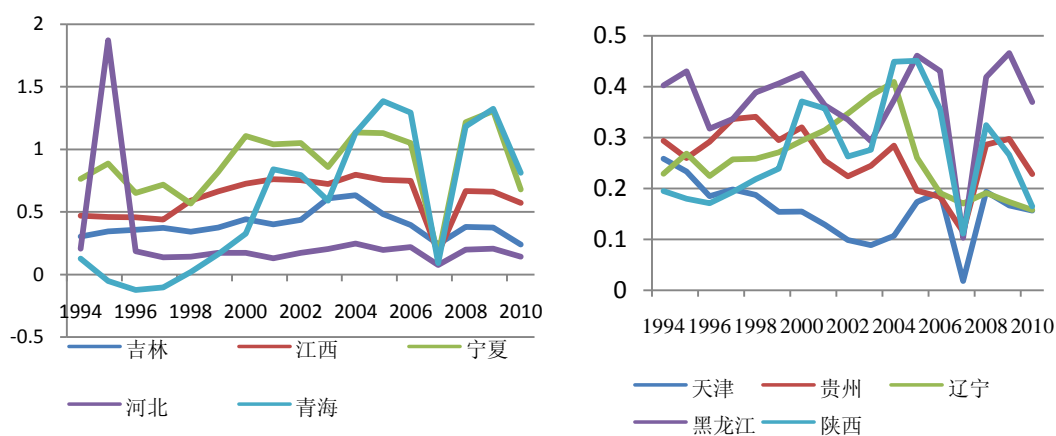


图3 财政收入方差最大(左图)及最小(右图)的五省1994-2010年的储蓄率

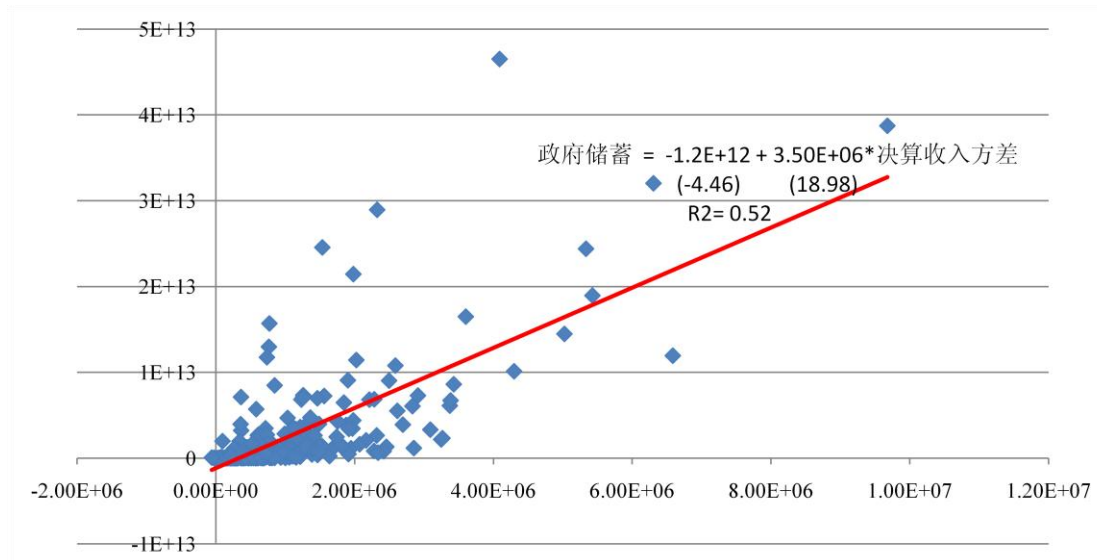


图 4 储蓄规模与财政收入波动的关系

注：括号内为  $t$  值。

### 3.2.3 与经济波动(GDP 方差)的关系

图 5 给出了年终结余与经济波动的散点图及 OLS 回归分析结果。结果表明，各省区地方政府年终结余呈现周期性波动，与经济周期有紧密关联。地方经济波动越大(经济越不稳定)，地方年终结余越多，反映了政府为了规避(经济波动)风险而进行预防性储蓄的心理。

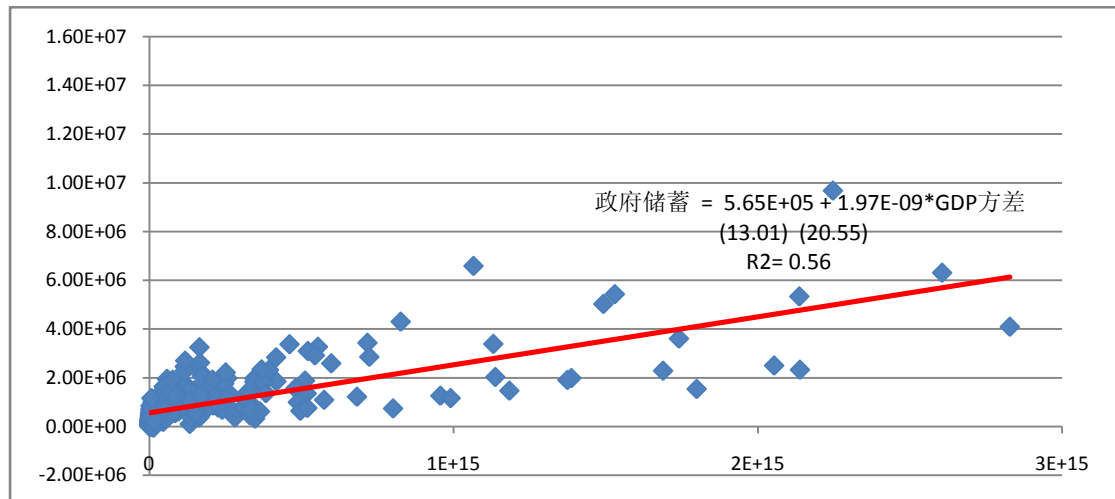


图 5 储蓄与经济波动的关系

注：括号内为  $t$  值。

### 3.2.4 与地理位置的关系

考察不同省区地方政府储蓄率的变动趋势，很难从整体维度上寻找出一定的规律，但就个体而言，地理位置邻近的省区往往在长期中储蓄及储蓄率变动趋势相近。这一结论并不适用于所有的地区，但在大部分经济结构、地域文化相似的临近省区表现得非常明显(图 6)。

例如广东和广西、湖南和湖北、云南和贵州、四川和重庆以及陕西和甘肃。

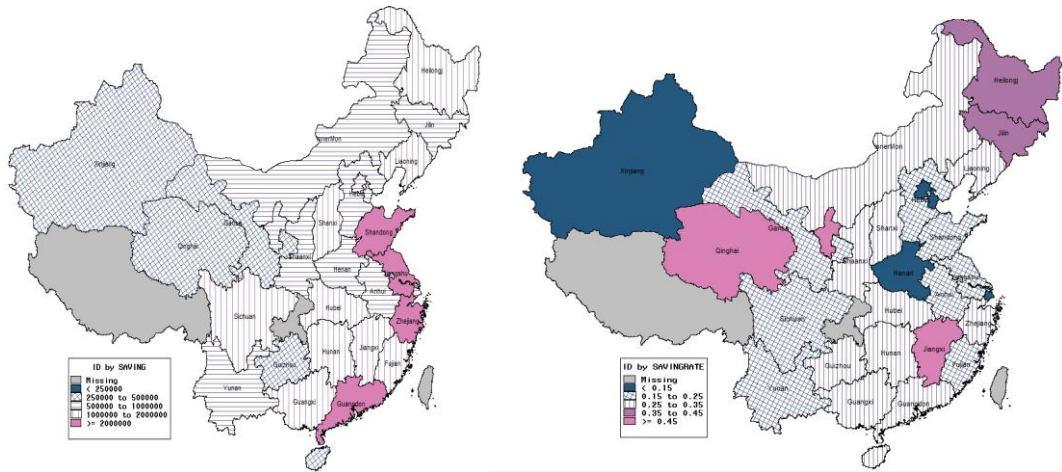


图 6 储蓄(率)的分布特征

如图 6，这些相邻的省区不仅储蓄率长期变化趋势较其他地区更加相似，而且储蓄水平也相差无几。但需要指出的是，这种地理位置临近和储蓄率变化趋势相似之间未必有直接的联系。一方面，面对自然灾害等可能导致储蓄率急剧变化的事件，相近省区可能受到的影响相似，所以储蓄率变化趋势相似。另一方面，这些地理位置邻近的省份可能经济结构、地域文化也相似从而储蓄偏好相似。不然，则无法说明为何两湖川渝云贵均相互接壤而储蓄率走势仍存在组间差别。

### 3.2.5 与自然灾害的关系

图 7 显示了储蓄同自然灾害损失的正相关关系。这种正相关关系可能是两股力量博弈造成的。一方面，地方政府在自然灾害面前，可能会投入大量的财力用于处理灾害的处理和灾后重建工作进而导致年终结余的下降。另外一方面，出于对当前风险及未来不确定性的考虑，政府有动机将一部分(中央给予地方的)财政收入储蓄起来进而导致年终结余的增加。简单的正相关关系表明后者占据主导地位。

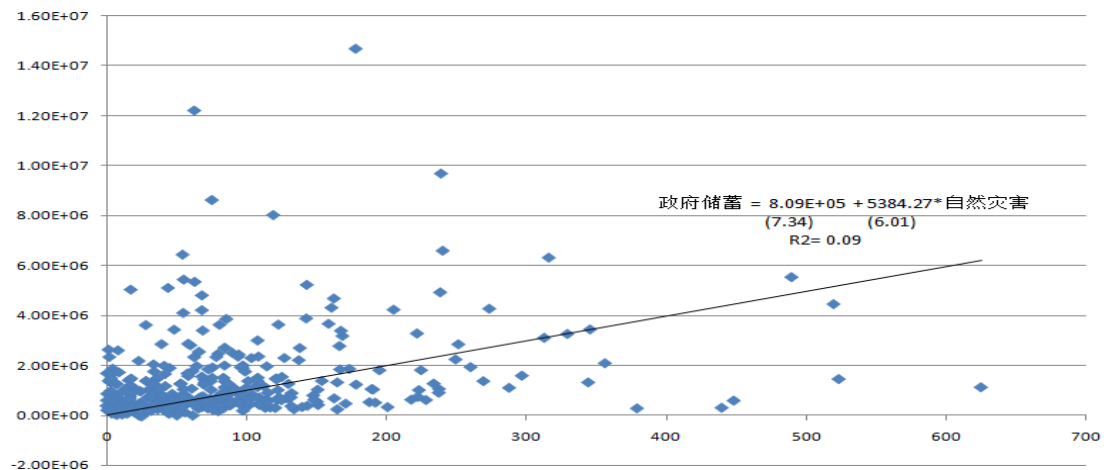




图 7 储蓄同自然灾害的关系(四川 08 年汶川数据删除)

注：括号内为  $t$  值。

### 3.2.6 与中央转移支付的关系

图 8 反映了中央转移支付与地方政府年终结余的散点图及简单回归分析，结果显示中央转移支付与地方政府年终结余成正比，这个结果表明中央补助地方的收入越多，地方政府年终结余资金越多。造成这个结果的原因可能是多方面的。首先，中央出于对地方社会保障、环保、抗灾救灾、扶贫帮困等方面的考虑增加了对地方的资金(财政)投入，在(财政)支出变化相对不大的情况下势必增加地方政府年底的结余资金。其次，地方政府可能出于对当前风险和不确定性的考虑，有动机将中央政府的转移支付更多的储蓄起来；此外，地方政府在面对中央转移支付的资金时，可能加强了对其的财务管理造成了结余，抑或是管理效率的低下，资金无法到位造成的结余。

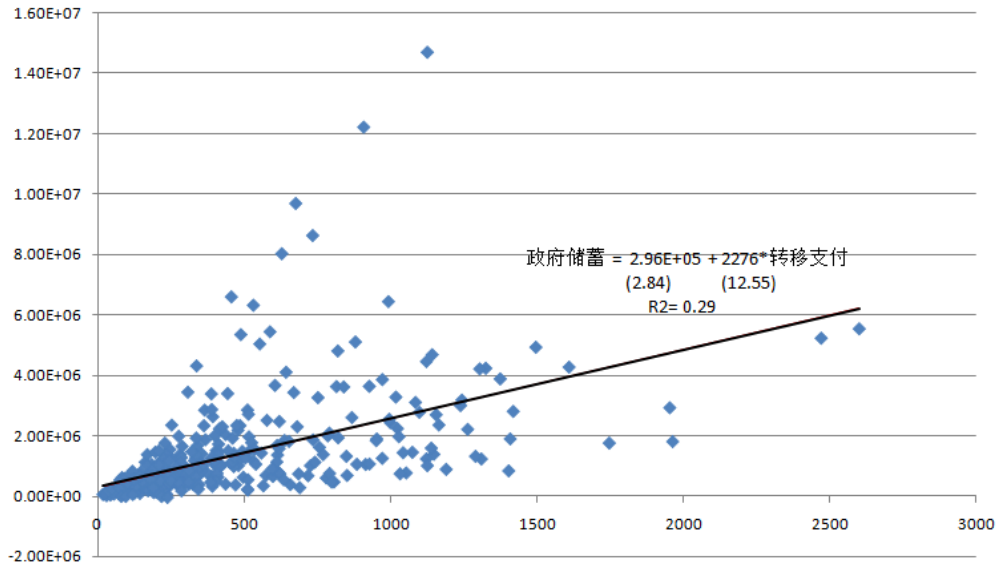


图 8 储蓄与中央转移支付的关系

注：括号内为  $t$  值。

### 3.2.7 与政府支出(基建、卫生、教育)的关系

表 3 给出了年终结余同地方政府基础设施建设支出、卫生支出及教育支出的相关系数表。可以看出，他们之间呈现正相关关系且统计显著。相关系数的分析可能表明，一方面，政府动用其它的资金用于基建、卫生和教育，而不大动用财政拨款。另外一方面政府在基建、卫生、教育三方面的支出为刚性支出，在预算一定或预算受限的情况下，政府可能会裁减其它方面的支出而不会降低这三类支出。

表 3 储蓄与政府支出(基建、卫生、教育)的相关系数表

	储蓄	基建支出	教育支出
基建支出	0.7566 [0.0000]		
教育支出	0.8117 [0.0000]	0.9447 [0.0000]	
卫生支出	0.7527 [0.0000]	0.9019 [0.0000]	0.9543 [0.0000]

注：方括号内为  $p$  值。

### 3.2.8 实证模型分析

基于上述的散点图及简单相关分析，我们进一步总体分析年终结余的影响因素，设定面板模型如下，

$$SAVING_{it} = \beta_0 + \beta_1 INCOME_{it} + \beta_2 INCOMEVAR_{it} + \beta_3 GDP_{it} + \beta_4 GDPVAR_{it} + \beta_5 TRANSFER_{it} + \beta_6 LOSS_{it} + \beta_7 INFRA_{it} + \beta_8 HEALTH_{it} + \beta_9 EDU_{it} + \varepsilon_{it}, i = 1, \dots, 30; t = 1994, \dots, 2010(1)$$

其中  $SAVING_{it}$  为  $i$  省份  $t$  期的政府年终结余。 $INCOME$  为财政收入， $INCOMEVAR$  代表财政收入的波动性，定义为每 3 年财政收入为一组的方差。 $GDP$  为省级层面的国内生产总值， $GDPVAR$  为定义为每 3 年  $GDP$  为一组的方差。 $TRANSFER$  为中央给予地方的补助性收入。 $LOSS$  为自然灾害损失绝对值， $INFRA$ 、 $HEALTH$  和  $EDU$  分别代表政府的基建支出、卫生支出及教育支出。本文所用数据全部来源于 1995 - 2011 年《中国财政年鉴》中的财经统计资料。本文中使用的变量的描述性统计见表 4。

表 4 年终结余回归方程相关变量描述性统计结果

	均值	标准差	最小值	最大值
<i>被解释变量:</i>				
SAVING(万元)	9.47E+05	1.17E+12	9.68E+06	3.13E+08
<i>解释变量:</i>				
INCOME (万元)	4.30E+06	2.42E+13	3.31E+07	1.42E+09
INCOMEVAR1	2.13E+12	2.75E+25	4.65E+13	7.02E+14
GDP (万元)	5.62E+07	3.14E+15	3.68E+08	1.86E+10
GDPVAR1	1.92E+14	1.71E+29	2.83E+15	6.34E+16
TRANSFER (亿元)	3.22E+02	5.92E+04	1.95E+03	1.07E+05
LOSS (亿元)	9.91E+01	1.90E+05	7.87E+03	3.28E+04
INFRA (万元)	8.96E+05	9.58E+11	6.29E+06	2.96E+08
EDU (万元)	1.15E+06	1.13E+12	7.03E+06	3.82E+08
HEALTH (万元)	3.37E+05	1.03E+11	2.01E+06	1.12E+08

表 5 给出了面板数据框架下可行性广义最小二乘法(Feasible Generalized Least Squares, FGLS)模型的计量分析结果。FGLS 能够修正省际间的异方差检验和省际内(间)的自相关问题(Parks, 1967; Kmenta, 1986; 虞义华和郑新业, 2010)。可以明显的看出，在控制其他变量

的情况下，财政收入波动越大的省区储蓄规模越大，类似地，地方经济波动越大（经济越不稳定），地方年终结余越多，此外，自然灾害损失与年终结余呈正相关关系。这些结果都一致表明，地方政府出于当前（经济波动）风险或对未来不确定性的考虑，可能存有预防性储蓄的心理。中央转移支付与地方政府年终结余成正向关系，表明中央转移支付获得越多的地方，其年终结余资金越多。造成这个结果的原因可能是多方面的。中央可能出于对地方社会保障、环保、抗灾救灾、扶贫帮困等方面的考虑增加了对地方的资金（财政）投入，在（财政）支出变化相对不大的情况下势必增加地方政府年底的结余资金。同样地，地方政府可能出于对当前风险和不确定性的考虑，有动机将中央政府的转移支付更多的储蓄起来。

**表 5 政府年终结余资金 FGLS 分析结果**

INCOME (收入)	0.0521 <sup>***</sup> (0.0072)
INCOMEVAR (收入波动)	4.50E-08 <sup>***</sup> (5.86E-09)
GDP (GDP)	0.0022 (0.0014)
GDPVAR (经济波动)	2.78E-10 <sup>***</sup> (8.37E-11)
TRANSFER (转移支付)	529.0 <sup>***</sup> (122.7)
LOSS (自然灾害损失)	47.02 <sup>**</sup> (22.08)
INFRA (基建支出)	-0.416 <sup>***</sup> (0.0220)
HEALTH (卫生支出)	0.301 <sup>*</sup> (0.179)
EDU (教育支出)	0.456 <sup>***</sup> (0.103)
常数项	52007 (33212)
LR 异相关检验统计量 = 345.03 [42.557]	
Wooldridge 自相关检验统计量= 34.045 [4.183]	
观测项	330
省份	30
年份	11

注：(1)由于经济波动和财政收入波动根据三年一组的数据计算而成，使得每个省有两年无数据，最后构成 330 个观测值；(2)\*\*\* (\*\*、\*)表示在 1% (5%、10%) 水平上显著；(3) 括号内为标准差；(4) 方括号内值为对应的临界值。

## 五、结论

利用 1994-2010 年 31 个省、直辖市、自治区的面板数据,本报告首先从地方政府结余资金的现状、地区分布、时间趋势等方面做描述性分析,其次就地方政府结余资金同各经济指标之间做相关性及计量实证分析。我们主要发现,地方政府年终结余呈现周期性波动,与经济周期有紧密关联;地方经济波动越大(经济越不稳定),地方年终结余越多。类似地,地方政府结余资金受财政收入波动性影响。财政收入波动越大的省区储蓄规模越大;此外,自然灾害损失和中央转移支付与年终结余呈正相关关系。

这些结果都表明,地方政府出于当前(经济波动)风险或对未来不确定性的考虑,可能存有预防性储蓄的心理。例如,中央可能出于对地方社会保障、环保、抗灾救灾、扶贫帮困等方面的考虑增加了对地方的资金(财政)投入,在(财政)支出变化相对不大的情况下势必增加地方政府年底的结余资金。同样地,地方政府可能出于对当前风险和不确定性的考虑,有动机将中央政府的转移支付更多的储蓄起来。

本报告的结果从地方政府年终结余的视角为中国地方政府预防性储蓄动机提供了一个独到的视角。居民预防性储蓄易于理解,相比之下,政府预防性储蓄不为人所熟知。事实上,在市场不完善,经济或财政收入等众多不确定性因素下,政府也同样存在预防性储蓄动机。本报告可以作为未来进一步研究地方政府预防性储蓄(动机)的基础工作。

## 参考文献

- Jan Kmenta (1986), *Elements of Econometrics*, New York: Macmillan.
- Musgrave, Richard and Peggy Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., New York: McGraw-Hill.
- Parks, R. (1967). Efficient Estimation of a System of Regression Equations When Disturbances Are Both Serially and Contemporaneously Correlated. *Journal of the American Statistical Association* **62**: 500-509.
- 刘家新: 政府储蓄论[D]. 西南财经大学. 2002年。
- 虞义华和郑新业: 《经济发展水平、产业结构与碳排放强度-中国省级面板数据分析》,《经济理论与经济管理》[J], 2011年第3期。