

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2024年2月 第3期 总第164期

解决消费率过低问题，关键是政府要从投资型
政府转向服务型政府

刘元春



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学立德楼11层

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

刘元春，上海财经大学校长、中国人民大学原副校长、教育部长江学者特聘教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人，兼任北京市社科联副主席、北京市经济学总会会长中国国际经济交流中心副理事长等，研究领域包括开放宏观经济学、汇率政策、货币体系、贸易不平衡、货币政策与通货膨胀分析、中国经济增长等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：何亚玲；办公电话：010-62513282

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 何亚玲

摘要

对于当前引起广泛讨论的促进消费问题，实际上短期内需要关注的是消费不足和消费恢复乏力问题，中期内需要关注的则是消费率过低的问题。由结构性、体制性问题带来的消费率过低需要通过深层次的改革解决，过度刺激短期消费有很大可能会导致跨期紊乱、通货膨胀加剧。分析中国目前的消费不足问题，需要将视野放宽到供给端、中长期，解决措施上也不能简单地模仿国外的政策实践，要形成独特的中国模式。目前我国的消费率过低现象，实际是一个“双低”格局：一是总消费占 GDP 的比重过低，二是家庭消费、居民消费占 GDP 的比重过低。收入分配不公、强制性储蓄过高都是中国消费率过低的主要原因，而过度偏重投资，又会导致政府在转移支付和社保支出上不充分、不平衡，由此产生的消费抑制现象较为严重。因此，解决消费率过低的关键，是政府和国有企业改变其内生性的投资转化体系，同时依赖新发展格局的构建，在结构性、体制性问题上着力，既要应对短期问题，也要应对中期问题，打好政策组合拳。

一、中国消费不足问题需要全面看待

消费是经济增长的重要引擎，二十大报告提出要着力扩大内需，增强消费对经济发展的基础性作用。对于当前引起广泛讨论的促进消费问题，实际上大家短期关注的是消费不足和消费恢复乏力问题，中期更加关注的则是消费率过低问题，即消费占 GDP 的比重过低、消费在整个经济增长的动能中占比过低的问题。但是，许多观点混淆了消费不足和消费率过低这两个概念，对如何解决这两个问题出现了思路性的混乱，认为要抄作业，尤其是抄美国作业，通过“大水漫灌”和“天上掉馅饼”解决现在消费低迷的问题。但是事实证明，抄作业的方式不仅无法使过低的消费率回升，反而可能引来更大的问题。消费不足导致总需求短期不足，可以通过逆周期调整，利用积极的财政政策、扩张的货币政策进行对冲。但是，由结构性、体制性问题带来的消费率过低，则是更深层次的问题。用短期的财政政策或货币政策不仅不足以解决现有困境，反而可能会带来更为严峻的经济问题。也就是说，过度刺激短期消费有很大可能会导致跨期紊乱、通货膨胀加剧。

2000—2019 年中国居民消费增速平均为 8.24%，同一时期美国居民消费增速平均为 2.36%，欧元区仅为 1.09%。且中国是世界第二大消费市场，每年的消费增长率都稳居世界前列。如果单纯地认为中国消费乏力，是非常片面的看法，分析中国的消费不足问题，需要将视野放宽到供给端、中长期。从反映消费不足的第一指标——被动存货投资和价格水平来看，目前存货占资本形成的比重在下降，同时 CPI、

PPI 这两个指标出现了同时下降的情况，这反映出两个需要重点关注的问题：第一，不仅需求端在收缩，供给端也在收缩；第二，短期疲软可能引发了一些中期结构性问题，潜在增长速度可能在同步下降。另一个反映供需状况的重要指标——工业产能利用率也显示，疫情冲击下产能过剩和需求不足现象明显。产能过剩是目前中国经济面临的一个“老的新问题”，虽然产能过剩似乎是老生常谈的问题，但在当今经济形势下其“新”在行业和速度两方面：一方面，房地产、钢铁、水泥等行业产能出现严重过剩；另一方面，新兴产业产能过剩的增加趋势更加明显。

因此，中国消费不足并没有科学的参照系，中国全面融入世界体系，形成出口——投资驱动的经济模式，目前接近 10% 的消费增长率是位于合理区间的。但是，近期消费修复存在很大的差距，存货上扬和物价下跌导致消费不足的问题凸显，所以中国的消费不足问题需要全面看待，解决措施上也不能简单地模仿国外的政策实践，要形成独特的中国模式。

二、目前国内消费率存在“双低”格局

当前，中国经济面临的核心问题不仅在于消费不足、总需求与总供给复苏的不平衡，同时也表现为消费率过低。中国最终消费率（最终消费/GDP）过低是一个既定事实。目前中国最终消费率仅为 56%，而一般发达国家的最终消费率为 80%，印度和泰国分别是 66%、67%，越南的最终消费率甚至已经达到了 74%。

近几年随着中国经济的出口—投资驱动型色彩在淡化，消费对

GDP 的贡献提升。国家统计局数据显示，今年前三季度，消费支出对经济增长贡献率为 83.2%，拉动 GDP 增长 4.4 个百分点。但这主要是因为出口下滑和投资低迷，并不足以改变消费率过低的判断。与发达国家相比，我国政府消费占比较高，但居民消费占比较低。2019 年，我国居民消费率为 38.8%，远低于同等人均 GDP 水平下的阿根廷（63%）、波兰（53.6%）、西班牙（51%）、泰国（48.5%）。因此，目前我国的消费率过低，实际是一个“双低”格局：一是总消费占 GDP 比重过低，二是家庭消费、居民消费占 GDP 比重过低。

在初次分配中，居民部门占比较低是导致我国居民消费率偏低的重要因素。在国民初次分配收入中，我国居民部门占比为 60.6%，较世界平均水平低 5.5 个百分点；企业部门占比为 24.7%，较世界平均水平高 5.6 个百分点；政府部门占比为 14.7%，较世界平均水平高 0.1 个百分点。而随着居民收入占比的下降，居民消费支出比例也持续下降。同时，疫情带来的疤痕效应和资产负债表的恶化与调整，也对消费产生了很剧烈的影响。如房地产价格的过度上涨一定会挤占消费基金，进而催生更加差异化的财富基尼系数，从而导致总体的边际消费倾向下滑。

尽管收入分配不公和财富存量分化对中国消费率过低影响很大，但不是唯一核心的因素。中国消费率过低的表象原因在于工资性收入过低、居民所得过低，而实质性原因在于中国赶超型经济体所决定的强制性储蓄过高。其中，投资型政府、投资型国有企业成了强制储蓄和投资核心。而过度偏重投资，又导致政府在转移支付、社保支出不

充分、不平衡，导致消费抑制现象较为严重。数据显示，18个欧盟国家市场收入的基尼系数为0.443，在社会保障的作用下，这些国家的可支配收入基尼系数降为0.29。从下降幅度来看，欧盟国家政府的社会保障政策使得其基尼系数平均值下降了40%，但中国仅下降了12.3%。如果未来政府仍维持过度偏重投资的政策导向，那么我国消费率过低的问题就很难得到有效解决。

三、解决消费率过低问题，关键是政府角色的转变

在消费率过低的形势下，是难以构建以国内大市场为主体的新发展格局的。而解决消费率过低的关键，不在于短期消费政策，也不在于马上降低基尼系数，而在于政府和国有企业内生性投资转化体系的改变。政府、国有企业的强制投资行为决定了储蓄率过低，因此对于政府功能、行为的改革，是调整的一个重点，同时也要进行国有企业分类性的改革。具体来说，政府必须从投资型政府转向服务型政府，通过社会保障体系的建设、通过提供保障性住房为居民提供更多的消费基金；而国有企业必须加强利润的国民分享，防止过度垄断带来的超额利润直接转化为投资的问题。

对于目前既有短期消费不足、消费恢复乏力，又有消费率过低的状况，中国需要的是组合式扩消费的政策，要在结构性、体制性问题上着力，既要应对短期问题，也要应对中期问题。需要用相关的组合模式、新的“鸡尾酒疗法”，而不是“短期刺激消费”一项政策打天下。

消费修复的关键在于收入、资产及消费信心的修复，要加快改革

收入分配制度，筑牢社会安全网，实现稳消费—稳就业—稳产业—稳主体的良性传导；要兼顾逆周期政策与中期结构性政策，不同阶段以不同主体为主，同时重点推出结构性政策和体制性改革，进一步修正耐用品消费和新型消费的促进手段。实现消费率、投资率的转变，需要依靠净出口率的变化，宏观动态平衡依然是判断最优消费率的可信依据。解决投资过剩问题，要依赖新发展格局的构建，依赖深层次的改革，同时也需要在扩内需中弥补外需下滑的空档。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其他研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcg/zcjb/index.htm>