

扩消费短期见效较快的措施是推动农村居民养老金改革

刘世锦

目前我国消费不足问题值得高度关注。从购买力平价视角看，中国与 OECD 国家在相同发展阶段相比，家庭消费、最终消费和服务消费占 GDP 的比重均明显偏低，缺口达到 1/4 至 1/3。中国居民实际最终消费占 GDP 的比重与全球平均水平相比低约 20 个百分点。

这种差距可称为“结构性偏差”。形成这一结构性偏差的主要原因包括：基本公共服务总体水平较低且城乡差距大、城市化水平和质量滞后、收入差距扩大以及政府资产负债表特点等。

解决消费不足需区分源头性问题和派生性问题，将扩大消费与改善民生提升为稳增长的硬任务。短期见效较快的措施是推动农村居民养老金改革，具体可通过财政刺激资金支持养老金发放、划拨国有权益资本到养老金和完善养老缴费制度等多管齐下实现。

我国消费不足存在

“结构性偏差”的成因

当前对我国消费不足问题讨论较多。从购买力平价来看，与 OECD 国家在大体相同的发展阶段相比，中国的家庭消费、最终消费和服务消费占 GDP 的比重明显偏低，与 OECD 国家均值相比，我们与之缺口达到了 1/4 甚至 1/3。此外，从平均水平来看，中国居民实际最终消费占 GDP 的比重与全球平均水平相比，大约低 20 个百分点。

这里我想强调一个概念，中国的消费不足，不是在国际平均水平上的一部分可接受的偏差，而是差了 20 个百分点的显著差距，这可

以描述为“结构性偏差”。这种结构性偏差的形成有四个主要原因。

第一，基本公共服务总体水平较低，城乡差距大。基本公共服务水平与教育、医疗、社保、养老等发展型消费密切相关，构成了这类消费的重要组成部分。这些年政府提供基本公共服务做出很大努力，但总体水平相对滞后，直接制约了发展型消费为主的服务消费的增长。城市居民面临着教育、医疗、住房三座大山的压力，但农村居民面临的压力更大。

以近期大家关注较多的为例，目前我国机关事业单位退休人员每月的养老金大概是 6000 多元，城镇企业退休人员平均养老金约 3000 多元，而城乡居民养老保险（其中 95%是农村居民）领取的养老金每月仅约 220 元。此外，相当数量的农民工、灵活就业人员、新就业形态劳动者等人群还未纳入社会保障。

第二，城市化水平和质量仍然滞后。从经济学角度看，城市化和工业化带来集聚效应和规模经济，能够大幅度降低成本。而我们的消费，特别是服务消费对规模经济和集聚效应也有很强的依赖性。

如果没有一定程度的城市化水平，教育、医疗、保障性住房，社保养老、文化娱乐等服务消费水平很难提高。在农村或水平不高的县城，即使有钱也难以获得这些服务。即使有，成本也很高。

中国城镇化水平按常住人口来看约 67%，而 OECD 国家在与中国大体相同的发展阶段时，一般城市化率在 70%，甚至 80%。这可以在很大程度上解释我国消费特别是服务消费水平偏低的情况。

第三，收入差距较大对消费率有重要影响。收入差距对消费的影响体现在：中等收入或高收入群体比重相对较小，消费倾向较低，中国的储蓄大部分集中在这部分人手中；而收入水平低的群体，尽管消费倾向较高，但由于收入低缺少消费能力。中国的基尼系数一般研究认为在 0.45 以上，有些认为比这更高。目前中国中等收入群体约 4 亿人，在此之下的相对低收入群体有 9 亿人。中等收入群体没有过半，从国际经验看，在中速增长期的后半程就容易出现需求不足。

第四，政府资产负债表的特点。中国社科院发布的政府资产负债表显示，改革开放初期，政府部门财富占全社会财富的比重接近 90%，虽然之后逐步下降，近年来稳定在 40%左右。而 OECD 国家这一比重通常较低，约在 5%左右正负波动，有些国家甚至负债超过资产，呈现净负债状态。

2022 年，中国政府部门净资产占全社会净资产的比重为 38.6%，国有权益资本占全社会净资产比重约 20%左右，明显高于其他国家。政府净资产和国有资本在全社会净资产中比重高，国有资本收益分红少，主要用于储蓄和投资，导致企业储蓄占到全社会储蓄的 50%，远高于其他国家。

所以，我国储蓄率高、消费率低，与政府净资产和国有权益资本占全社会净资产比重明显偏高有关。这一特征在我们处于工业化或投资驱动阶段时具有优势，但当这个阶段已经过去，消费不足呈现结构性偏差问题时，我们面临着一个选择：政府净财富和国有资本收益是继续用于储蓄投资，还是转向支持消费。显然，我们需要实现一个重

要转变，推动经济从投资驱动转向消费驱动。

解决消费不足问题

须明确重点和痛点

消费不足不能泛泛而论，必须明确重点和痛点：

第一，从消费内容看，消费不足主要是服务消费不足，重点是教育、医疗、保障性住房、社保、养老等与基本公共服务相关的发展型消费不足；

第二，从人群上说，城市居民面临着所谓“三座大山”的压力，但缺口最大的还是农村居民，重点是近三亿农民工、近两亿进城农民工；

第三，从体制机制政策看，实质上还是由来已久的城乡二元结构问题，要通过以人为中心、发展权利平等的城市化和城乡融合发展为主线的结构性改革找到破题之道。

有人会问，中国消费占 GDP 比重比国际平均水平低 15-20 个百分点并非新问题，十几、二十年前就是如此，但这么多年来我们的经济增长速度一直很高，如何解释？

这涉及到“**终端需求**”概念。终端需求是指 GDP 中将生产性投资部分去掉后的剩余部分，包括全部消费和非生产性投资，后者主要是指与民生相关的房地产和基础设施建设，以及部分服务性投资。

在过去相当长时间里，房地产和基建高速增长，从国际比较来看，在人均发展水平上，房地产和基建呈现一定的超前或透支状态。房地产基建的高速增长掩盖了消费的结构性偏差问题。

但近年来房地产大幅下跌，基建也在减速，原先被掩盖的消费结构性偏差的问题“水落石出”，成为终端需求中“卡脖子”的短板，这个短板不尽快补上，终端需求的收缩将会导致经济增速滑落。

扩大消费要区分源头性

问题和派生性问题

扩大消费需要理清思路，很重要的一点是要区分源头性问题和派生性问题。目前讨论中国经济面临的诸多问题，如价格低迷、实际增速低于名义增长、地方债务负担重、产能过剩等，都是终端需求不足派生出的问题。扩大消费应将重点和注意力放在解决终端需求中消费比重结构性偏低这个源头性问题上。

把终端需求提到合理水平，经济运行才有源头活水，派生性问题才能迎刃而解，这是解决需求不足的第一性原理。相应地，刺激政策资金的重点也要用于解决源头性问题，做到“好钢用在刀刃上”，事半功倍。

这方面也有一些理念和认识问题需要理顺。比如，有观点认为低收入阶层增加收入和消费，提高基本公共服务水平，要量力而行、循序渐进，不能操之过急。这在过去是有道理的，但是在消费短板补不上、终端需求下降的情况下，我们是否能够容忍由此引起的增速下滑？

对扩大消费、改善民生的认识，要有新的内涵和角度。这不仅涉及到社会的道义公平，或同情弱者，在当前更为紧迫的是一个能不能保持必要经济增长速度的问题。长期以来，我们对抓投资、上项目敢

出手，动辄几百几千上万亿，十几万亿，但目前的现实是，对稳增长来说，消费比投资更重要，我们需要用过去抓投资的力度和投入去抓消费。下一步应该把纠正消费不足的结构性偏差，把消费占 GDP 比重提升到合理水平，作为稳增长的前提或硬任务。

推动农村居民养老金

改革的具体建议

今年政府工作报告把大力提振消费摆在工作任务之首，对解决消费不足问题高度重视。问题是如何才能提振消费。这方面有不少观点和讨论。

一种思路是着力解决老百姓不想消费、不敢消费、不会消费的问题，如直升机撒钱、补贴消费等，通过促销增加消费。这种办法短期内是有效的，但不具有可持续性；发钱补贴也会给到亿万富翁手里，这对他们是没有意义的，精准性不够；即使到了低收入阶层手里，多买几个面包也是好事，但对他们真正需要解决的教育、医疗、住房、社保等问题则无济于事。

另一种思路是推进结构性改革，着力解决一些深层的体制性结构性问题，目标是使消费潜力最大的那部分低收入阶层增加消费能力，重点是教育、医疗、保障性住房、社保、养老等发展型服务消费；这不是一次性的，要有持续稳定增长的制度安排。

从短期来看，比较容易实施并能见到成效的是推动城乡居民养老金改革。城乡居民养老保险主要覆盖农村居民，其占到全部参保人数一半以上，是收入水平最低、消费增长潜能最大的人群。养老金改革

应多管齐下。

第一，将部分短期刺激资金用于养老金支出。2022 年人社部统计公报显示，全国参加基本养老保险的人数约 10.5 亿，其中城乡居民基本养老保险参保 5.5 亿人（95%为农村居民），领取养老金的有 1.7 亿人，每人每月领取 220 元，该项基金年支出约 4000 多亿。如果从目前 5-6 万亿的刺激政策资金中划出 5000 亿注入城乡居民基本养老保险基金用于支出，可使人均月领取养老金从 220 元增加到 400 元；投入 1 万亿则可增至 600 元。

第二，探索将较大规模的国有权益资本划拨到城乡居民基本养老保险。这涉及到一个值得深入研究的理论问题。中国经济存在两个结构性现象，一是消费占 GDP 比重结构性偏低，与全球平均水平差了约 20 个百分点；二是政府财富，包括国有权益资本占全社会净资产比重，相比国际水平明显偏高。这种一低一高之间是有逻辑关联的。

在 OECD 国家，有相当大的养老金积累，而我们的养老金积累规模偏小，但我们又有如此之大的国有资产。从历史沿革和理论分析上看，这部分国有资产中的相当大的部分，应该是全国人民（包括农村居民）的养老金资金积累。因此，需要做一个相应的较大调整，**可考虑将较大规模的国有资本，首先是国有金融资本，划拨到城乡居民基本养老保险。**

2023 年，我国国有资本权益总额为 102 万亿元，国有金融资本权益总额 30.6 万亿元，两项合计 132.6 万亿元。如果划拨 10 万亿元国有金融资本到城乡居民基本养老保险，参照社保基金理事会投资收

益水平（其年收益率曾达到 7% 以上），所得收益可使养老金发放水平提升 1 倍多甚至接近 2 倍。

需要注意的是，这不仅仅涉及 1.7 亿领取养老金的老人，还涉及他们的子女和 3 亿多正在缴费的城乡居民养老保险投保者。如果未来养老金水平较低，预防性储蓄就会较高，而这部分人群也是边际消费倾向较高的群体。通过这样的调整，可以将大量预防性储蓄转化为现实消费能力，直接增加消费需求。

第三，完善养老缴费制度，重点是农民工大量就业领域。

通过以上途径，可以设想，用三年时间将农村养老金水平提升到 600 多元（相当于目前农村的低保水平），再用两年时间（即五年内）提升到 1000 元左右。虽然幅度看起来较大，但与城市退休职工和机关事业单位人员相比仍有很大差距。

我们进行了初步测算，农村居民作为中国收入最低的群体，消费倾向较高（约 0.8）。如果提供 1 万亿元资金，约有 8000 亿元将用于直接消费。从宏观经济角度，考虑到消费乘数效应（约 1.5），可拉动 GDP 增长约 1.2 万亿元。以 2025 年 GDP 增长 5% 测算，对应的 GDP 增量约 6.7 万亿元，这一措施可贡献约 1 万多亿元增量。在各种刺激政策措施中，农村养老金进行改革对拉动经济增长的效果应该是居前的，对稳定经济增长具有关键作用。

总的来说，我们当下面临的是一个经济增长方式转型问题，要由以往的投资和出口为主驱动的经济，转向创新和消费为主驱动的经济。消费结构性偏差的短板是一个很大挑战，解决好了就能转化为重要机

遇，就能提供或许并不亚于房地产曾经提供过的新增长动能，从而为中国经济持续稳定的中速增长提供支撑。

（本文为作者在 2025 年 4 月 19 日的 2025 •金融四十人年会平行论坛—“扩大消费的政策选择与排序”上所做的主题交流。）