栏目名称：时政好文分享

以一揽子“刺激+改革”经济振兴方案实质性扩大内需

原创 刘世锦 中国经济时报

9月26日召开的中共中央政治局会议全面客观研判当前经济形势，作出一系列重要部署，释放出努力完成全年经济社会发展目标任务的政策信号。

会议对当前经济形势给出的总体判断是“经济运行总体平稳、稳中有进”“经济的基本面及市场广阔、经济韧性强、潜力大等有利条件并未改变”，但是也“出现一些新的情况和问题”。对此，提出“要全面客观冷静看待当前经济形势，正视困难、坚定信心”“要抓住重点、主动作为，有效落实存量政策，加力推出增量政策，进一步提高政策措施的针对性、有效性”。

**01厘清导致总需求不足的真实原因**

近两年来，中国经济疫后复苏进程尽管有曲折，总体呈现回升向好态势。一方面，2023年国内生产总值同比增长5.2%，2024年上半年为5%，在全球各大经济体中名列前茅。另一方面，宏观经济面临日益增大的总需求水平下降压力，GDP平减指数已经连续7个季度处于负增长。从8月份的数据来看，消费、就业、财政等重要指标都出现明显放缓乃至收缩的迹象。9月份，中国制造业采购经理指数（PMI）为49.8%，虽然比8月份上升0.7个百分点，制造业景气度有所回升，但是仍低于荣枯线。

宏观经济总需求不足是一个基本事实，这一点几乎没有争议。在总需求明显不足的情况下采取刺激政策，也是一个常识。但要把总需求不足带来的问题与总需求不足的起因区别开来，尤其是需要厘清导致总需求不足的真实原因是什么。否则，即便采取刺激政策也可能难以见效。

在这个问题上，目前有如下几种观点值得关注。

一种观点是增加投资，认为中国经济以往的高增长主要靠高投资，目前可以投资的领域不少，还有很大空间，仍然可以通过加大投资力度维持甚至提高经济增速。但真实的问题是，与现阶段人均收入水平相比，已有的投资比重已经过高，能够产生经济和社会效益的有效投资空间已经相当有限。

另一种更具主流性的观点是扩大消费，认为总需求不足是投资过多消费不足，在具体做法上，一种流行的主张是仿效发达国家进行“直升机撒钱”。用消费券等方法促消费无可厚非，但普遍发钱的办法，亿万富翁也可能拿到。即使把钱发到低收入群体，但这部分人的吃饭、穿衣等温饱问题基本解决了，拿到钱并不能解决他们面临的真实难题。以进城农民工为重点的低收入群体面对的是住房、上学、医疗、社保、养老等难题。在这些难题面前，通过撒钱拿到的那点收入无疑杯水车薪。

扩大内需靠投资还是靠消费的问题本身就具有误导性。不存在有投资无消费和有消费无投资的经济。真实的问题是，在我国现阶段人均收入水平下，只有弄清楚内需不足的重点何在、原因是什么、如何实质性地扩大内需，才能在深层次上理解和解决扩大内需问题。

**02中国经济增长过程中的两个重要概念**

改革开放以来，中国经济经历了30多年10%左右的高速增长。在这一过程中，有两个概念非常重要。

一个是历史需求峰值，即在工业化、城市化的进程中，需求增长最快或需求量最大的那个点或区间。到了这个点或区间，经济增长就开始减速。

另一个是需求结构。需求结构背后是收入结构，简单地说，是中高收入群体与低收入群体的分布结构。主要有两种情况：一种是中高收入者比重低、低收入者比重高的结构；另一种是中等收入群体比重高、低收入群体比重低的结构，也就是通常说的“橄榄型”结构。

历史需求峰值决定了从高速增长向中速增长“换挡”的转折点，而需求结构决定了转折点后中速增长的持续时间。

在转折点之前，经济增长的主要约束是供给不足，在市场供求关系上容易出现通胀，这一时期主要是供给能力形成阶段。在转折点之后，主要约束是需求不足，需求相对下降是增长减速的原因。

从国际经验看，中速增长保持较长时间的经济体，一般基尼系数比较低，在0.4以下，收入差距相对较小，有一个规模较大的中等收入群体。这样的中等收入群体可以释放较大规模、较长时间的需求，从而支撑较长时间的中速增长。相反，如果收入差距较大，中等收入群体规模较小，当这个群体需求潜力大体释放后，容易出现增长的明显减速，导致陷入低速甚至停滞后退的困境。这个时期正是由中等收入阶段进入高收入阶段的关键节点。

现阶段我国的基本情况是，中等收入群体超过4亿人。基尼系数多年来保持在0.4以上，有研究认为在0.45或更高的水平上。当前面临的需求不足，与这种需求结构直接有关。

**03增加有效消费需求**

增加有效消费需求首先要区分生存型消费和发展型消费。包括低收入群体在内，以吃穿和其他日常基本消费为主的生存型消费趋于稳定，或者说，已经基本解决了温饱问题。生存型消费以个体消费方式为主。　　消费增长更多由教育、医疗卫生、保障性住房、社保、文化体育娱乐、金融服务、交通通讯等发展型消费拉动。发展型消费较多采取集体消费或公共服务方式，比如医保社保采取互助共济方式，学校教育是集体学习方式，与政府的基本公共服务均等化水平直接相关。扩大发展型消费仅靠个人努力是不够的，需要政府搭台子、建制度、出资金，是政府消费支出与居民消费支出的组合。

基本公共服务均等化水平滞后，直接拖累发展型消费的增长。现阶段，城市居民抱怨或忧虑较多的是教育、医疗、住房的压力。近3亿农民工、近两亿外出进城农民工基本公共服务欠账更为突出。所以，扩大消费要找准痛点：一是基本公共服务为依托的发展型消费，二是以农民工为重点的中低收入群体。　　基本公共服务短板与城市化水平直接相关。城市集聚效应降低公共服务供给成本。在传统农村地区，现代基础设施、基本公共服务成本过高，很难触达。与发达经济体相同人均收入水平时相比，中国城市化率偏低，常住人口城市化率为66%，户籍城市化率为48.3%，而发达经济体通常在70%以上，有的超过80%。

以往我们重视生产的规模经济和集聚效应，忽视了消费特别是服务消费的规模经济和集聚效应。如果没有一定密度的城市化水平，那么教育、医疗、保障性住房、社保、养老、文化娱乐等领域较高水平的基本公共服务将难以实现。04不能简单仿效发达国家的量化宽松政策

中国经历的长达30多年的高速增长和近10年的中速增长，都显著高于同期发达国家的增长速度。增长动能主要来源于中国作为后起国家的追赶潜能。目前，我国人均GDP为1.4万美元，到2035年我国将跻身为中等收入水平国家之列，人均GDP将达到3.5万美元—4万美元，至少还有2万美元的追赶潜能，主要是消费结构升级带动的服务业发展、制造业和农业的稳固与升级等。　　与此同时，我们还有数字技术和绿色转型等新一轮科技革命和产业变革带来的增长机会，也可以看成是一种新的结构性潜能。追赶潜能与数字绿色潜能并不是两条赛道，而是融为一体的。传统追赶潜能，加上新兴数字技术和绿色技术，仍可支持中国经济保持5—10年的中速增长。

在这一时期，宏观政策的重要性在于保持经济运行过程中的稳定与平衡。作一个不大准确的比喻，现阶段如果潜在增速为5%，宏观政策大概影响的是1%，其余4%取决于结构性潜能，而结构性潜能在多大程度上释放，取决于是否有适宜的体制政策环境。改革就是为了创造这样的环境条件。

需要说清楚的是，现阶段我国与发达经济体在宏观政策作用上的区别。发达经济体是一个成熟经济体，处在低速增长期，是一种维持性、折旧性的增长，新增长潜能很少。对于这种经济体来讲，宏观政策基本上决定了经济增长的走势和大局。但我国与之不同，目前处在中速增长的后期，应该还有5—10年的中速增长，增长潜能为5%左右，宏观政策主要起的是稳定平衡的作用。随着中国经济由供给约束转向需求约束，释放结构性潜能的改革相应转到需求侧。在继续推动必要的供给侧结构性改革的同时，重心将会转向需求侧管理。05以一揽子“刺激+改革”举措稳定经济增长

中共中央政治局会议指出，有效落实存量政策，加力推出增量政策。结合当前经济形势，建议推出一揽子“刺激+改革”的经济振兴方案，带动经济回归扩张性增长轨道。　　落实党的二十届三中全会关于城乡融合发展的改革举措，以财政政策为主，与需求侧管理紧密配合，产生扩消费、稳增长、防风险的综合效应。具体包括一个刺激计划、两大突破口和一个重要目标。

以发行超长期特别国债为主筹措资金，在一到两年时间内，以比较大的投资规模，补上基本公共服务的短板。以往重点是物质资本投资，现在的重点是人力资本投资。这一刺激计划在微观层面重点带动消费，同时也在一定幅度上带动房地产、基建、服务业等领域投资，实质性地扩大内需。在宏观上可以提升总需求水平，缩小与总供给的缺口，带动GDP平减指数转为正增长。

至于两大突破口，一是大力提升以进城农民工为主的新市民在保障性住房、教育、医疗、社保、养老等方面的基本公共服务水平。短期重点是由政府收购滞销的住房，转为保障性住房，向新市民提供。

落实党的二十届三中全会关于“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利”的精神。农民由进城务工者转为在城市家庭团聚、安居乐业。增加保障房供应可以扩大房地产的有效需求，住房改善可以带动装修、家具、家电等消费，家庭团聚可以带动教育、医疗、养老等需求，完善社保可以降低居民后顾之忧，降低预防性储蓄。

二是加快都市圈范围内中小城镇建设，带动中国第二轮城市化浪潮，形成以城乡融合发展为基础的高质量、可持续的现代化城市体系。从国际经验看，城市群、都市圈范围内的核心城市通常占城市人口的30%左右。核心城市之外的中小城镇还有巨大的发展空间，可容纳60%以上的城市人口，其中既包括原有城市疏解人口，更多是农村和其他城市的流入人口，同时也适合制造业和中低端服务业的集聚。在这个范围内，房地产、基建等还有一定的发展空间。　　落实党的二十届三中全会关于“全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展”“允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用”“有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制”等精神。重点推动城乡之间人员、土地、资金等要素双向自主流动，以市场化为基础优化配置利用各类资源，农民可以进城，城市居民可以下乡，给城乡居民双向创业就业置业以更大空间。进一步解放思想，积极探索，把农村宅基地流转和农村社会保障体系完善相配套，加快农村土地制度改革，实现土地利用效率提高、农民财产性收入增长、社保能力增强、城乡居民居住条件改善、产业稳定增长和结构升级，一举数得。

一个重要目标是以这次经济振兴方案实施为契机，力争用10年左右时间，实现中等收入群体倍增的目标，由现阶段中等收入群体4亿人口增长到8亿—9亿。提出并推进实现这一目标，对尽可能延长中速增长期，打破需求约束对经济增长的不利影响有基础性意义。

从短期来看，有助于较快在边际上补上总需求不足缺口，带动经济增长进入扩张性循环轨道，同时用“刺激+改革”的方法，将为中长期经济社会高质量发展创造有利条件。