



北京大学中国经济研究中心
China Center for Economic Research

讨论稿系列
Working Paper Series

C2026001

2026-01-16

我国公共部门资源规模与用途估测 ——赶超型资源配置与经济供强需弱关系初探

卢锋¹

2026年1月14日

内容简介

近年我国经济消费不足供强需弱存在多重根源，其深层原因与我国公共部门资源聚焦供给侧的赶超型配置方式有关。为深入探讨公共资源配置的长期积极作用与现实制约，本文定量估测我国公共资源的总量规模与配置结构。初步结果显示，2023年我国公共部门资源总量约相当于当年GDP体量的48.01%，其中约有相当于当年GDP的25.5%部分通过各种投资用于推动技术产业与生产供给能力提升，同时约有相当于GDP的22.5%部分通过不同渠道用于支持居民与政府消费。经验证据显示，虽然晚近时期我国公共财政支出体现向民生倾斜取向，目前公共资源配置仍较为聚焦供给侧投入。在市场体制早已稳定确立与民企供给系统响应需求的效能水平历史性提升背景下，公共资源赶超型配置在积极推动生产力供给侧追赶同时，也会增加消费偏弱内需不足的不平衡因素，导致近年经济供强需弱矛盾持续发酵。给定当前背景，以提升消费率与推进再平衡为导向，适度调整优化公共资源配置，将使经济增长在供给侧与消费端同时受益，并为我国经济从供强需弱迈向供需共强提供新的转型契机。

2025年我国经济增长“顶压前行”取得新成就，年初确定的5%经济增速目标有望顺利实现；然而经济运行再次出现下半年增长后劲偏弱动态，显示一段时期以来的内需不足消费短板问题仍未得到实质性解决。在这一背景下，2025年底中央经济工作会议在充分肯定经济增长同时，指出我国经济发展仍面临不少“老问题、新挑战”，其中包括“国内供强需弱矛盾突出”的结构不平衡，并强调这些“发展中、转型中的问题，经过努力是可以解决的”。决策层有关供强需弱矛盾的新论断，直指现阶段我国经济增长的重要结构特点，准确揭示了“坚持内需主导，建设强大国内市场”方针的现实背景与科学依据，对认识我国后续经济转型趋势及其内在规律具有重要指导意义。

笔者前两篇评论观察了近年经济增长面临消费短板供强需弱制约的综合表现²，梳理了我国消费偏弱这个长期现象的五方面成因³，同时指出要理解某些体制性根源之所以多年难以根治，还需进一步分析“原因背后的原因”，深入探讨我国公共部门资源赶超式配置方式的机制性影响。有关历史背景条件是，为实现科技产业供给侧能力赶超国际先进水平这个经济发展根本目标，我国公共部门集中较大规模资源并长期坚持主要优先用于投资提升供给侧能力；民生社保在经济发展过程中也得到越来越多重视，相关投入规模呈现趋势性增长，然而在数量关系上仍未能达到供求关系大体匹配平衡所需要的水平。

这个公共资源赶超型配置方式，在我国经济发展转型不同阶段，特别是改革开放市场经济不同时期，匹配市场经济体系形成发展特别是民营企业成熟度与供给能力差异，对经济供求结构与平衡关系产生不同影响。就现阶段现实基本环境而言，开放型市场经济体制已构建运行几十年，民企部门技术创新与产出能力历史性提升，对市场需求增长与价格信号变动早已具备比较灵活有效的响应能力，同时公共部门资源投资转化为供给的效率水平也显著增长。在市场体制稳定确立及市场供给响应需求效能实质性提升背景下，公共资源赶超型配置方式在对生产力供给侧追赶继续发挥关键推动作用同时，客观上也会增加消费偏弱短板难以补齐的困难，并与其他条件结合派生出供强需弱矛盾持续发酵局面。

因而，要真正实现中央早已提出的提振消费战略目标，实质性调节近年经济增长面临的供强需弱和消费短板制约，有必要关注公共资源赶超型配置方式这个深层变量影响，并给以与时俱进地优化改进。调整公共资源配置方式在方法上要坚持两点论：一方面针对我国经济仍处在向中等发达国家转型迈进的发展阶段特点，资源配置仍要坚持对科技生产力供给侧持续创新进步给以充足支持，巩固并强化我国科技进步与新质生产力快速发展势头，为经济持续发展与赶超提供强大的供给侧续航能力。另一方面亟需优化调整公共资源在生产供给侧与民生消费端的投入支出比例，适度调减投资与供给侧资源支出相对规模，逐步增加公共资源投向民生和消费领域投入，由此有效提振消费并推进经济结构再平衡，在提升我国经济追赶的可持续性同时，并更好兼顾推动共同富裕、推进全国统一大市场建设、有效畅通和提升国内大循环等综合发展目标。

由于现行官方统计并未提供公共部门掌握资源规模与支出构成的系统性数据，因而要从公共资源配置方式角度探讨经济平衡与可持续增长条件，需要做两方面基础性定量估测工作：一是估测公共部门资源总量规模，二是估测公共资源支持投资与生产供给侧能力与支持社保民生与消费需求端的相对比例。本文选择以2023年为观察年份，分几个步骤尝试进行上述定量估测。第一节讨论公共部门概念一般含义与我国公共部门的多方面特点；第二节估测2023年我国公共部门掌握资源或获得收入的总量规模；第三节从一般公共预算的供给侧支出、政府性基金收入支出方向、公共部门固定资产折旧投资等五方面，估算我国公共部门资源用于投资等生产供给侧支出总量及相对规模；第四节从社会保险账户、社会实物转移、政府实际最终消费等方面，估算我国公共部门资源用于支持民生和消费总规模与相对比例；第五节汇总上述初步估测结果，进一步探讨公共资源赶超型配置对理解宏观经济结构特点与现实供强需弱矛盾的认识启示与政策含义；第六节概括本文要点作为结语。

1、公共部门一般概念与中国特色

现代社会建立在高度专业化分工与人口城市化集聚基础上，经济和社会持续运行派生更多公共事务管理需要与更多公共物品和服务供给需要，管理公共事务与提供公共物品及服务

的机构和组织构成公共部门的基本对象。相对于前现代经济社会形态，后工业化的现代社会以及正在经历工业化转型的经济体，公共部门职能显著拓展伴随其重要性提升，公共部门高效运转成为一国广义治理能力的基础性内涵。虽然当代各国普遍存在公共部门，但是不同国家公共部门的具体范围、结构与职能，因应各自历史演化背景、现实制度与治理架构不同而存在显著差异。

一国公共部门概念定义，通常是指以政府为核心支撑、以实现公共利益为目标的各类组织的总和，大致可以理解为广义政府部门加上公共企业。例如联合国、欧盟、OECD、IMF 和世界银行等五个国际组织合作编撰的《国民账户体系 2008》(System of National Accounts; SNA 2008)，第 22 章专门界定了“广义政府与公共部门概念 (The general government and public sectors)”，把公共部门定义为广义政府加上“公共企业”，其中广义政府部门不仅包含代表国家实施治理、作为“唯一威权行使主体”⁴意义上的狭义政府部门，还包括政府主导的社会保障体系以及受政府掌控的非盈利机构 (NPIs)，所谓非盈利机构是指以不具有经济意义价格提供商品服务、不被看作公共企业的企业性组织⁵。

国际货币基金组织 2014 年版的《政府财政统计手册 2014》(Government Finance Statistics Manual: GFSM 2014)⁶在第 1 和第 18–19 页有关定义是“公共部门由所有受本国（原文是 resident 直译为常住，为通俗起见译为本国）政府单位直接或间接控制的常住机构单位构成，即包括广义政府部门的全部单位和常住公营企业”⁷，该定义与上述联合国等机构定义基本相同，但是其中的公共企业分为公共非金融企业与公共金融企业⁸。

由于历史背景、国家制度与发展道路等国情差异，我国公共部门在国际比较意义上至少存在两方面重大而深刻的特点。一方面是就公共部门本身而言，其涵盖对象广、职能覆盖宽、体量规模大；另一方面更为核心的特征在于，中国共产党作为长期执政党，对我国公共部门的各个层面发挥全面领导作用。

我国公共部门主要由以下几部分构成。一是国家机关，在公共部门内居于核心与权力中枢地位，主要由以下几部分。一是立法机关，包含全国人民代表大会及其常务委员会，地方各级人民代表大会及其常委会，负责制定法律和监督政府。二是行政机关即通常所称狭义的政府，包含国务院（中央人民政府）及各部委、地方各级人民政府及其组成部门（如发改委、教育局、公安局、卫健委等，负责执行法律、管理社会事务。三是监察机关，包含国家监察委员会及地方各级监察委员会，对所有行使公权力的公职人员进行监察。四是司法机关，包含：最高人民法院、地方各级人民法院（审判机关）；最高人民检察院、地方各级人民检察院（法律监督机关）。五是军事机关即领导全国武装力量的中央军事委员会。

二是事业单位：由国家设立、受政府领导，定位于提供教育、医疗、科研、文化等公共服务，具有较高程度的公益性和政策性。典型机构包括公立学校（中小学、大学）、公立医院、科研院所（如中国科学院和中国社会科学院下属各研究所）、公共图书馆、博物馆、广播电视台等。与国外一般公共机构 (public institution) 区别在于：少数事业单位是具有“事业单位编制但行使政府职能”的机构，如证监会、原中国银保监会等属于正部级事业单位，承担重要的金融监管职能。二是重要事业单位通常被赋予行政级别，主要负责人或高层管理人员由国家有关部门统一任命。三是事业单位经费保障主要依赖财政拨款，但是后文将具体考察，有些事业单位被允许通过提供服务获取部分市场性收入。四是事业单位行使职能的某些领域如教育、医疗等，有关行政部门对其它市场主体进入设置了不同程度的准入限制。总起来看，我国事业单位受到的管控和规制程度，应高于国外一般意义的公共机构。

三是公共或国有企业，是由国家（或政府）出全资或出资控股、在特定产业和领域从事生产和经营的企业。如国有银行、公用事业公司（承担供水、供电、公交服务等）、能源、制造业、运输、建筑等部门的企业等，其经营方针通常兼顾社会公益性与市场盈利性。国有企业需带头执行国家经济和产业政策，是政府推动经济发展与调控经济运行的重要抓手。重要国有企业通常被赋予体制内行政地位，比如少数中央直管国有企业具有行政部级地

位，主要负责人由上级组织部门统一任命。少数国有企业处于专营垄断或准入限制政策环境（如烟草加工、铁路、石油天然气等），更多国企则在比较竞争的市场环境下运营。

一般认为我国公共部门包含以上三个组成部分，但是从接受政府控制这个公共部门的基本内涵观察，也可以把我国人民团体与群众团体看作是中国特色公共部门外围延伸部分。我国人民团体包括中华全国总工会、中国共产党文青年团、中华全国妇女联合会等八个在全国政协拥有议政席位的团体；另外还有十多个被称作“群众团体”的社会组织，如中国法学会、全国对外友协、中国记协等等。2000 年中共中央办公厅和国务院办公厅第一次以文件形式明确，由中央编办直接管理其机关机构编制的 21 家人民团体和社会团体，统称为群众团体。2006 年中国计划生育协会列入群众团体序列，形成由中央编办直接管理其机关机构编制的 22 家群众团体。这些机构是党和政府联系特定界别群众的桥梁和纽带，其“行政编制的审批权限在中央”⁹。考虑这些社会组织在我国政治社会生活具有特殊地位，不同程度地承担着政府委托的公共管理或服务职能，在政府直接指导与资助下展开工作，因而有观点认为它们也是公共部门一部分。不过本文集中考察公共部门掌握的经济资源及其配置方式，考虑这些机构不会常态性通过市场获取显著规模收入，因而本文未将这些机构组织纳入考察对象。

另一方面需强调，中国共产党集中统一领导是我国政治制度与国家治理的根本原则，由此决定党对公共部门领导核心地位的根本特征，体现为党通过总揽路线方针、掌控意识形态、建立党的组织机构¹⁰、决定重要岗位人事任免等方式，实现对政府和公共部门的统一领导。在上述过程中，党并不直接代替政府行使行政职能，本身也不构成政府部门或公共部门的特定组成部分，而是作为政治领导力量、制度设计者、政策制定者、人事安排者、意识形态主导者，在公共部门之上居于某种“元治理者”（meta-governor）的位置¹¹。

2、我国公共部门资源规模估测

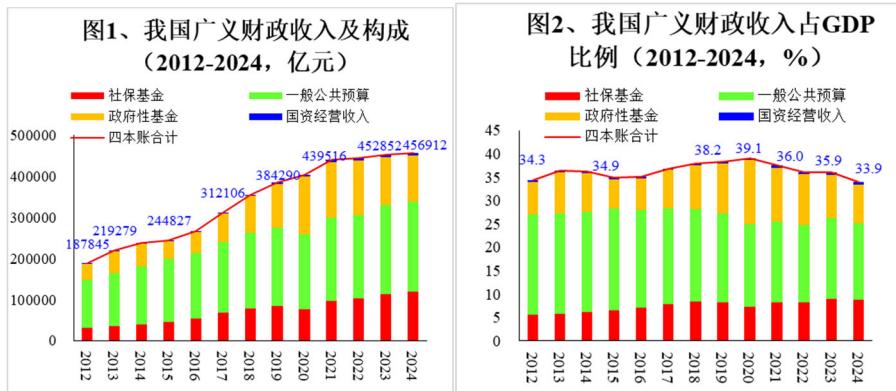
基于对公共部门的常识理解和界定，首先需要估测公共部门用不同方式集中掌握的经济资源规模，然后讨论其实际使用的方向与结构，以此为基础探讨公共部门资源配置方式对消费及供求关系的影响。一般情况下可用包含四本预算账户的广义财政来衡量国家集中掌控资源的规模，并由此从一个侧面观察国家与市场配置资源的数量比例关系；从本文聚焦的公共部门角度考察，其掌握资源除了广义财政收入，至少还需关注另外几部分收入来源：一是国企部门利润没有通过“国有资本经营收入”转入财政的剩余部分，二是部分事业单位通过市场方式提供服务获得的收入，三是公共部门拥有的庞大固定资产通过折旧计提所耗费资源等。度量这些资源的数量规模，大都缺少现成系统性统计数据，需结合公共部门三个部分具体情况加以整理、拼接和估测，由此对近年我国公共部门所掌握资源规模提出初步估计。

下面分几步讨论：一是报告政府广义财政收入数据，二是整理估计国有企业净利润独立于广义财政账户的额外部分，三是估测事业单位部门在财政拨款外来自市场收费收入部分，四是讨论估测公共部门拥有的固定资产折旧计提所使用的资源。

2-1、政府的广义财政收入及相对规模

首先看近年我国政府广义财政收入即所谓财政“四本账”总量、构成及其占 GDP 总量比例，这是公共部门掌握利用资源的最基本和最核心部分。广义财政收入“四本账”包含一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入和社会保险基金预算收入等。图 1 和图 2 数据显示，一般公共预算规模最大，其次是政府性预算收入和社会保险基金预算收入，国有资本经营预算收入规模相对较小。四本账总收入从 2012 年 18.78 万亿元，持续增长 2024 年的 45.69 万亿元，但是不同时段增速变化并与 GDP 增速不尽相同，伴随广义财政收入占 GDP 比例从早先接近 35% 上升到 2019 和 2020 年的 38.2% 和 39.1% 的高位，近年主要由于房地产行业深度调整，伴随政府性基金收入——地方政府土地出让收入下降，广义财政收入占 GDP 比例回落到 2023 年的 35.0% 和 2024 年的 33.9%，比 2012 年减

少 5.2 个百分点，同期政府性基金收入占 GDP 比例从 13.6% 回落到 8.26% 减少 5.34 个百分点。



数据来源：国家统计局，CEIC 和 Wind 数据库。

广义财政收入基于“四本账”官方统计数据，本身比较具有权威性，但是可能由于两点原因出现高估偏差。一是如果“四本账”中某个项目收入与另一个项目支出重叠，加总数据可能因为重复计算出现统计高估问题。如财政部前部长楼继伟先生指出的，“一般公共预算对社会保障基金预算的补贴，2023 年达到 2.5 万亿元，这笔钱在政府性基金预算和社保基金预算中都构成收入项，加总的时候要扣除交叉重复项，不能重复计算”¹²。对这个问题，我们在后面讨论公共部门其它部分相对独立于财政补贴的社保支出时，将考虑这个因素避免可能的高估偏差。二是没有剔除地方政府供给土地的成本可能导致土地出让收入高估，楼继伟先生也明确指出这一点：“土地出让收入属于毛收入，要扣除征地拆迁、七通一平的成本，净收入才能属于国际可比收入。受到土地市场成交难度加大、地价回落、成本却难以回落的影响，现在的净收入占比只有 30%，相较于 2017 年前后 45% 的水平明显降低，甚至部分土地价格低的地方只剩下 10%。这样，我国 2023 年的土地出让收入中的净收入只有 1.9 万亿元左右，这才是真正可比较、有意义的收入规模”¹³。

有关广义财政收入简单加总结果可能高估的分析观点确有依据，但是政府成本补偿支出也代表了公共部门的特定经济活动，采用毛收入指标在本文研究场合或许比较适当。另外就政府公共部门掌握资源情况看，上述“四本账”统计提示规模同时存在低估因素。例如近年我国政府发行债务规模呈现较快扩大趋势，就现行“四本账”统计口径而言，部分专项债和超长期特殊国债收入已作为债务收入纳入政府性基金统计范围，但是按照“债务收入”不属于“财政收入”的统计原则¹⁴，弥补一般预算财政赤字的一般国债发行收入并未进入“四本账”收入统计。考虑与本文研究视角更为契合的广义公共资源规模，其实采用财政支出端指标更为合适。根据财政部在 2025 年 3 月人大会议上的“关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告”有关信息加总，2024 年广义财政“四本账”支出总额为 49.638 万亿元，约等于当年 134.9 万亿的 36.79%，显著高于当年简单加总的广义财政收入占比 33.87%。基于上述考虑，本文暂且采取官方广义财政收入及其 GDP 占比数据。

2-2、国有企业净利润未上缴部分

公共部门所掌握资源，不仅包括广义财政收入，而且涵盖国有企业净利润未上缴部分与事业单位通过市场性服务所获得收入。根据目前国家相关法律和规则，国有企业利润需缴纳企业所得税与上缴国有资本经营收入，这两部分经由税收账户与国有资本经营账户收入，已经构成政府广义财政收入的组成部分。然而国有企业利润扣除上述缴纳扣除后的剩余部分，成为公共部门掌握资源超出广义财政的一个相对独立部分，需酌情估计纳入对公共部门资源的总体规模估算。下面对 2023 年此项收入规模进行初步估算推測。

根据财政部数据，2023 年国有企业利润总额为 46332.8 亿元。这个数字是税前利润总额，并且没有包含中央国有金融机构的利润，从估测过去剩余利润考虑需做以下几点调整¹⁵。第

一，扣掉税率为 25%的企业所得税，避免与广义财政的“一般公共预算收入”的相关税收收入发生重复计算，由此可得国企部门净利润为 34749 亿元。由于没有考虑部分高新技术国有企业适用 15%优惠税率等因素，上述净利润规模应存在低估因素。第二，扣掉 2023 年国有企业上缴“国有资本经营收入”6744 亿元，避免与广义财政的“国有资本经营收入”账户收入重复计算。可见 2023 年不包括金融央企的国有企业剩余净利润至少有 28005 亿元。第三，依据年度财务报告及公开披露信息，可知 2023 年 27 家中央金融企业净利润为 25659.4 亿元人民币，扣掉同年国有金融企业上缴国家利润总额 597.19 亿元¹⁶，剩下 25061.8 亿元估计是未上交的金融国企净利润。

表 1、2023 年我国中央金融企业净利润（亿元）

序号	企业名称	净利润	序号	企业名称	净利润
1	中国投资有限责任公司	7500	15	中国出口信用保险公司	
2	国家开发银行	874	16	中国华融资产管理股份有限公司	20
3	中国进出口银行	88	17	中国长城资产管理股份有限公司	15.5
4	中国农业发展银行	360	18	中国东方资产管理股份有限公司	15.3
5	中国工商银行股份有限公司	3639.9	19	中国信达资产管理股份有限公司	58.2
6	中国农业银行股份有限公司	2693.6	20	中央国债登记结算有限责任公司	
7	中国银行股份有限公司	2319	21	中国农业再保险股份有限公司	1
8	中国建设银行股份有限公司	3326.5	22	中国政企合作投资基金股份有限公司	
9	交通银行股份有限公司	927.3	23	国家融资担保基金有限责任公司	
10	中国中信集团有限公司	2400	24	国家农业信贷担保联盟有限责任公司	
11	中国光大集团股份公司	500	25	中国再保险（集团）股份有限公司	56.5
12	中国人民保险集团股份有限公司	227.3	26	中国建银投资有限责任公司	31.1
13	中国人寿保险（集团）公司	461.8	27	中国银河金融控股有限责任公司	60
14	中国太平保险集团有限责任公司	84.3		合计	25659.39

数据来源：各中央金融企业 2023 年度报告。其中，中国投资有限责任公司净利润数据按 1078.57 亿美元，用汇率换算为人民币；中国中信集团有限公司净利润为中信金控、中信银行、中信股份等板块加总；中国光大集团股份公司净利润为光大银行、光大证券等板块加总。

综合考虑上述情况，推测 2023 年国有企业净利润或对公共部门掌控资源的额外贡献或在 53066.8 亿元，约相当于当年 126.1 万亿 GDP¹⁷ 的 4.21%。

2-3、事业单位市场性收入

讨论事业单位对公共部门掌控资源的额外贡献涉及更为复杂因素。总体而言，我国事业单位系统经费保障主要依赖财政拨款，少数具有监管职能事业单位以及纯公益性事业单位运营费用完全依靠财政拨款，但是在现行规制和政策环境下，某些事业单位仍会通过不同方式获取相当规模的市场性收入，构成公共部门所掌控利用资源的一个额外组成部分。

改革开放时期我国事业单位管理体制经历了长期演变转型过程，其中 2011 年改革构建现行体制的基本格局。2011 年中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》（下称《指导意见》），随后国务院出台相关系列配套文件。这次改革重新规定了“科学划分事业单位类别”原则，例如改革前存在一些未按规定或承担短期特定任务的事业单位，上述《指导意见》要求“清理规范现有事业单位。对未按规定设立或原承担特定任务已完成的，予以撤销。又如改革前我国事业单位的职能广泛，不仅覆盖公益服务领域，还包括承担某些行政职能和生产经营活动；这次改革要求事业单位聚焦公益服务，为此“对承担行政职能的，逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构；对从事生产经营活动的，逐步将其转为企业。”并且规定“今后，不再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。”

另外新体制将从事公益服务的事业单位分为两大类，并对其经费保障方式提出不同规范。一是公益一类事业单位，定位于承担义务教育（如公立小学）、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务（如社区卫生中心）等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源，因而一般不允许收费，或仅允许象征性、成本性收费。二是公益二类事业单位包括承担高等教育、非营利医疗机构等¹⁸，可部分由市场配置资源，即部分利用市场机制，允许合理收费，但不得以营利为目的¹⁹。可见在现行体制下，我国医疗、教育、文化、科技等领域的事业单位总体上属于“非营利性质”，但其中公益二类机构部分适用市场配置资源原则，可通过提供有偿服务取得合理市场性收入。

由于缺乏现成相关统计数据，需估测上述公益二类事业单位非营利性质的市场性收费收入规模。考虑医疗卫生与教育部门事业单位获取的市场性收入占绝大部分，下面着重考察这两个部门相关情况。

医疗卫生部门事业单位尤其是公立医院的市场性收入规模较大。根据国家卫健委、财政部数据，2023年全国卫生总费用为90575.8亿元，资金来源主要有三部分：一是“政府卫生支出（Government Health Expenditure）”24147.9亿元占26.7%，二是“社会卫生支出（Social Health Expenditure）”41676.8亿元占46.0%，三是患者自付即“个人现金卫生支出（Out-of-Pocket Payment, OOP）”24751.1亿元占27.3%²⁰。上述“政府卫生支出”已被广义财政账户涵盖，因而这里无需额外考虑。“个人现金卫生支出”指居民就医时当场用现金等方式直接支付给医疗机构的医疗费用，是医疗卫生部门的市场性收入的主要来源。另外社会卫生支出部分扣掉“全国基本医疗保险（含生育保险）基金总支出28208.38亿元”²¹，剩余13468.4亿元应是包括“商业健康保险费、社会办医支出、社会捐赠援助、行政事业性收费收入等”来源项目，也应属于公共医卫部门通过不同渠道获得的市场性收入。由此可见医疗卫生部门作为公益二类机构获得的市场性收入，总数约为3.815万亿元（1.347+2.475）。考虑民营卫生机构总体估计可能占到社会卫生总费用15%²²，这样卫生部门公共事业单位在广义财政之外额外获得市场性收入大约为3.23万亿元之数²³。这里没有考虑现实中公立医院系统少数医护人员收取“红包”得到灰色或非法收入，上述3.23万元估测值或为下限数。

再看教育部门的公益二类事业单位市场性收入。包括高等院校学生的学费和住宿费、社会捐赠、科研经费以及合作办学收入，提供相当于公立高等院校总经费收入的一个显著比例来源。另外公办职业教育、成人教育机构也会通过市场方式获得一定比例收入。2020年教培行业大整顿之前，义务教育阶段的中小学教育机构也不同程度存在课外辅导获得收入情况。根据教育部与财政部发布的《全国教育经费执行情况统计公报》，2023年全国教育经费总投入为64595.04亿元，比上年增长5.33%；其中国家财政性教育经费为50439.47亿元，比上年增长4.06%²⁴。这里的财政性教育经费包括一般公共预算安排的教育经费，政府性基金预算安排的教育经费，国有及国有控股企业办学中的企业拨款，校办产业和社会服务收入用于教育的经费等；其中前两项已被政府广义财政收入涵盖，后两项在概念上应是作为公共部门的教育部门额外获得的收入，但是缺乏有关数据衡量上述各项的具体规模。粗略考虑，全国教育经费总投入中扣除财政性教育经费，剩余14155.6亿非财政性教育投入大体构成教育部门市场性收入的下限。根据2023年全国教育事业发展统计公报，该年各级各类民办学校“在校生4939.53万人，比上年减少343.19万人，占全国各级各类在校生总数的16.96%²⁵。”假定公立和民办教育机构在非财政性教育投入中各自占比80%和20%，2023年公共部门非财政性教育投入约为1.13万亿。

基于上述考察，2023年以公立医院为主的医疗卫生部门事业单位财政渠道以外的市场性收入约为3.23万亿元，公立教育机构额外收入为1.13万亿元，两部门市场性收入估计为4.36万亿元。考虑文化、科技等事业单位也会有不同规模的各类市场性收入²⁶，推测2023年我国事业单位整体的市场性收入或为公共部门提供约4.5万亿元额外资源。

最后还要扣除上述收入应缴纳税费。公立医院和公办高校属于《企业所得税法》的“其他取得收入的组织”原则上需缴纳所得税，另外其服务收入理论上还需缴纳增值税以及其他税费。按照现行规定，对公立医院医疗服务收入一般免征企业所得税，高校按规定招生计

划的在籍学生提供学历教育取得收入也不缴纳企业所得税；另外公立医院和公办高校上述收入一般也免征增值税。但是公立医院非基本医疗服务收入如美容整形等，公办高校经营性培训、资产租赁等途径获得收入，需缴纳 3%-6% 增值税，外加约相当于增值税额 12% 的城建费、教育费等附加税费，估计综合税负约为 3.36%-6.34%。基于上述考虑，本文采用约 5% 综合税率估计事业单位市场性收入需缴纳税费，得到应缴税费额为 2250 亿元，事业单位市场性税后纯收入约为 4.28 万亿元。以 2023 年 126.1 万亿元 GDP 作为基准，大约相当于 GDP 的 3.39%。与国有企业部门利润对公共部门额外贡献 GDP 占比 4.21% 相加，约相当 2023 年 GDP 总量 7.6%。

2-4、公共部门固定资产折旧

固定资产是指使用年限较长（一般超过 1 年）、单位价值较高，并在使用过程中保持原有物质形态的生产资产，包括房屋及构筑物、专用设备（如医疗设备、教学仪器、科研装置）、通用设备（如办公设备、交通工具）、基础设施（如道路、桥梁、管网）和其它长期使用的资产。公共部门所拥有的固定资产，指公共部门的各类机构单位为提供公共服务、开展业务活动而持有的上述资产。以政府为核心的公共部门，通过历史承接与长期投资积累拥有相当大规模固定资产²⁷，构成支持国计民生部门生产能力与提供基础公共服务的重要物质条件。

固定资产在使用时间过程中会发生损耗，维持固定资产使其保持正常功能需要耗用社会产出的相应部分；从我国近年收入法 GDP 核算数据看，全社会固定资产折旧大约耗费 GDP 的 15%²⁸。公共部门为保证其拥有固定资产持续发挥正常功能所耗费的折旧费用，以一种特殊形式体现了公共部门对社会稀缺资源的占有和利用。因而考察公共部门掌握和利用的资源总量，应考虑公共固定资产折旧是否构成独立于上述公共部门收入的额外来源。为此首先要估计公共部门不同部分的折旧费用，然后根据其折旧费用来源于折旧计提方式，酌情考虑是否应作为公共资源的一个独立来源。

下面分别估测国企与行政事业单位固定资产规模和折旧。由于现行相关管理体制下国企财务数据按照非金融国企和金融国企（主要是央企）两类分别统计和提供，下面分别估测两类国企的折旧费用。首先看非金融国有企业情况。这类国企在我国公共部门三个部分中拥有固定资产规模最大，对其折旧费用可通过国有企业资产总额，结合上市国企固定资产相对总资产比例以及折旧率加以估算。

根据《国务院关于 2023 年度国有资产管理情况的综合报告》提供数据，2023 年国有企业资产总额约为 371.9 万亿元²⁹。另外根据上市公司年报数据，2023 年我国 1435 家非金融类上市公司资产总额为 70.63 万亿元，其中固定资产 15.85 万亿，固定资产占总资产比例约为 22.44%³⁰。考虑我国电信、交通运输、能源等领域拥有大规模基础设施重资产类型国有企业相关战略性资产并未上市³¹，估计非上市国有企业的固定资产占比应显著较高，假定国有企业（非金融企业）整体固定资产占比预计可达 30% 左右，对应固定资产规模约 111 万亿元。

表 2、2023 年我国上市国有企业（非金融）固定资产统计（万亿元，%）

行业类别	固定资产	资产总计	占比（%）	企业数量
总计	15.85	70.63	22.44	1435
材料	2.80	7.37	37.93	250
房地产	0.10	5.60	1.85	64
工业	2.98	27.24	10.92	438
公用事业	4.46	8.27	53.95	98
可选消费	0.49	3.59	13.51	148
能源	2.30	8.93	25.79	49
日常消费	0.20	1.32	15.24	79
通讯服务	1.58	4.26	36.95	61
信息技术	0.79	2.84	27.75	170
医疗保健	0.16	1.20	13.10	78

资料来源：各上市公司年报，Wind 数据库。

再看国有金融企业，这类国企的资产结构主要由金融资产、债权投资及其他流动性资产构成，固定资产主要包括办公场所与信息技术系统，整体规模相对有限，因而固定资产占比较低。根据《国务院关于 2023 年度国有资产管理情况的综合报告》，2023 年全国国有金融企业资产总额为 445.1 万亿元。³²从 Wind 数据库提取的 80 家金融上市公司年报数据看，截至 2024 年国有金融企业的资产总计约为 287.73 万亿元，其中固定资产约 1.58 万亿元，固定资产占总资产比重只有 0.55%，估计整体国有金融企业固定资产占比为 0.5%–1%。据此估算，全国国有金融企业固定资产规模约为 2 万亿元–4 万亿元。

表 3、2023 年上市国有金融企业固定资产统计（万亿元，%）

固定资产	资产总计	固定资产占比	企业数量
1.58	287.73	0.55	80

资料来源：各上市公司年报，Wind 数据库。

考虑国有企业部分固定资产折旧较快，这里对国企固定资产采用 5% 折旧率估计其折旧费用。根据上述估计，2023 年国有企业和国有金融企业固定资产约为 115 万亿，每年折旧费用大约 5.63 万亿元，相当于当年 GDP 的 4.5%。

再看行政和事业单位的固定资产规模和折旧费用。根据财政部《行政事业性国有资产管理条例》与官方统计，2022 年全国行政单位（政府机关）总资产大约为 10 万亿元–15 万亿元人民币，有这类机构行政管理和公益服务等非经营性职能定位所决定，其资产大部分是以办公楼、公务车辆、办公设备等方式存在的固定资产，规模约为 8 万亿元–12 万亿元³³。事业单位固定资产主要集中在教科文卫等领域，根据财政部、教育部、卫健委、科技部等部门的统计，2022 年，全国事业单位总资产（含固定资产）大约为 30 万亿元–40 万亿元，其中固定资产如学校教学楼、医院设备、科研仪器、图书馆藏等占比较高，约为 20 万亿元–30 万亿元左右³⁴。我们假定行政事业单位 42 万亿固定资产，并采用较低的 4% 折旧率，折旧费用为 1.68 万亿元，相当于当年 GDP 的 1.33%。

公共部门三个部分折旧费用计提方式不同，需分别考虑它们是否应作为公共部门掌握资源总量的一个相对独立部分。区分两类情况：一类是国有企业折旧，其费用在上文衡量国企部门净利润作为公共部门资源一个构成部分时已事先扣除，意味着事前国有企业将其获取的部分资源用于必要的折旧支出；由于前文估计公共部门资源并没有包括国企折旧计提“先收先支”费用，这部分资源在本文视角下应看作公共部门掌握使用资源的一个构成部分。

另一类是行政和事业单位固定资产折旧，支出费用基本来自财政一般公共预算提供的资源。在现行行政事业单位会计规则下，这些机构的“业务活动费用”（用于如学校教学、医院诊疗、机关办公等主要业务）与“单位管理费用”（用于行政、后勤、管理等支持性活动）科目都包含“固定资产折旧费”明细列支科目，另外现实中部分事业单位折旧或许要利用其市场性收入。考虑上文对公共部门掌握资源估计已经涵盖一般预算收入和事业单位市场性收入，对其折旧费用不应作为公共部门掌握资源的一个独立部分。因而本文估计公共部门掌控资源总量时，仅考虑国企部门规模约占 GDP 的约 4.5% 折旧计提费用。

2-5、公共部门掌控资源规模估计结果

概括上述讨论结果，近年公共部门掌握利用资源，包含约相当于 GDP 体量 35.9% 的广义财政收入之外，加上国有企业利润与事业单位市场化收入约占 GDP 的 7.7%，再加上大约相当于 GDP 的 4.5% 的折旧费用，总共大约相当于 GDP 的 48% ($35.9+4.2+3.4+4.5=48$)。考虑上述估计可能存在不同方向误差，大体可判断公共部门掌握了超过相对 GDP 的 45% 体量规模的庞大资源。我国改革开放时期从计划经济转型进入社会主义市场经济，党的十四大决定构建国家宏观调控基础下的市场经济，以政府为核心的公共部门掌控大规模的经济资源，是体现上述体制命题并实现强有力宏观调控的基本资源保障条件。

表 4、2023 年我国公共部门掌控资源规模估测

公共部门	金额（万亿元）	GDP占比（%）
(1) “四本账”广义财政	45.29	35.92
(2) 国企未上缴净利润	5.31	4.21
(3) 国企部门折旧计提	5.63	4.49
(4) 事业单位市场收入	4.28	3.39
总计	60.50	48.01

数据来源：本文有关部分估算结果。

3、侧重供给侧的公共资源配置方式

从本文侧重研究保持经济增长所必要的供求关系平衡角度看，探究消费偏弱成因尤其需关注公共资源用于提升供给端能力与促进最终消费两方面资源利用的相对规模与匹配关系如何？这个相对比例对经济结构平衡以及调节平衡机制会有什么影响？上述机制作用在我国经济发展不同阶段有何演变特征？特别是在现阶段新环境下结构调整与平衡要求对公共资源配置提出了哪些新问题和新要求？考察上述问题，一项前提性工作是要观察估测公共资源在供给侧与需求端支出的相对规模；考虑最终消费对需求端具有基础和终极含义，投资活动在实施期具有需求属性然而最终会转变为供给能力，并且公共资源支持生产力供给侧能力提升主要通过各类投资实现，因而上述供求两端支出定量比较估测，归结为对公共资源用于各类投资生产以及支持民生消费两端分配使用比例的估测。

估测前说明一点，就是我国公共资源虽长期侧重支持生产供给，然而受不同时期经济内外环境与结构矛盾影响也经历不断调整，呈现出基本取向持续与阶段调整变化相统一的形态。基本立场是实现科技生产力尽快“赶上和超过”国际先进水平根本目标，由此决定公共资源配置侧重生产端供给侧长期取向，然而这并非意味着公共资源配置无条件简单化采取供给侧投资最大化方针。例如上世纪 60 年代初与改革开放初期，针对当时经济发展客观形势需要，财政资源或阶段性大幅减少供给侧投资，或显著增加对农业轻工业支持力度以满足人民生活和消费需求。进入新世纪特别是晚近十几年，随经济发展公共资源支持民生社保和消费规模趋势性增加。不过总体而言，我国公共资源侧重投资和支持生产供给侧特点仍然存在，并对近年消费短板供强需弱产生影响；通过数量估测 2023 年公共资源配置情况，希望有助于加深理解上述问题。

本文讨论公共部门资源包括广义财政收入、国企剩余利润、国企固定资产折旧所用资源、事业单位市场性收入；考虑广义财政包含“四本账”，因而公共部门资源一共包括七个组成部分。其中 2023 年一般公共预算账户收入占 GDP 的 16.3%，即便去掉用于社保补贴即调入“社会保险基金收入”账户部分约相当于 GDP 的 1.93 个百分点，在七个组成部分中占比仍然最大³⁵，考察财政资源在投资提升供给与支持民生消费两侧分配情况，涉及财政收支规则改革变动影响，情况更为复杂。下面首先考察一般公共预算收入在投资供给与支持消费两方面大致比例，然后再考察其它公共部门资源的分配比例。本文主要估测 2023 年情况，但是为理解相关问题也会涉及其它年份数据，在 2023 年数据不可得的个别场合时利用相近年份替代数据估测。

3-1、财政支出统计方法与支出结构演变

改革开放前适应计划经济体制运行需要，我国形成一套特殊的“经费管理型”财政支出分类方式，其特点是以“经费性质”作为财政支出的核心分类标准，按资金“用途类型”而非政府职能对财政支出进行种类划分。主要类别包括：行政经费（满足政府机关日常运行）、事业经费（对事业单位如学校、医院拨款）、基本建设支出（用于固定资产投资）、企业挖潜改造资金（支持国企技术升级）、支农支出等。这个财政支出分类方法适应当时经济社会发展需要并发挥了积极作用，但是存在功能分类缺失、条块相互分割、无法与国际接轨、信息不透明等方面局限。改革开放时期我国在 1999 和 2007 年先后对财政收支分类方法进行改革：前者改进了传统方法的某些弊端，后者则包含更为系统和彻底的改革³⁶，核心内容是对政府支出采取按功能分类与按经济分类相结合方针，支出数据全面覆盖多个政府

收支账户，提高财政支出信息透明度并与国际接轨³⁷。2007年政府收支分类方式改革，代表公共财政体制建设的基础性进展，对提升我国财治理能力和水平具有重要意义。

依据2007年改革前政府支出项目分类数据，可见早期我国政府一般预算支出大部分都用于投资及其它保持和提升生产供给能力用途。当时“国家财政主要支出项目”包含11项经费：1) 基本建设支出，2) 增拨企业流动资金，3) 挖潜改造与科技三项资金，4) 地质勘探费，5) 工、交、商业部门事业费，6) 支援农业生产支出等事业费，7) 文教、科学、卫生事业费，8) 抚恤和社会福利救济费，9) 国防支出，10) 行政管理费（其中也包含基建投资等与供给能力相关支出），11) 政策性补贴³⁸。其中六项（基本建设支出、增拨企业流动资金、挖潜改造与科技三项资金、地质勘探费、公交商业部门事业费、支农生产支出）或直接用于基建投资和企业技改投资，或用于直接支持企业日常生产运营，显然都属于支持生产端供给侧的支出。

此外几类虽然主要用于支持民生消费端，但是其中部分资源仍用于提升供给侧能力。例如财政支出的“文教、科学、卫生事业费（operating expenses of cultural education sciences and health care）”，体现了政府通过提供公共服务方式支持居民消费基本内容，同时也一定程度包含这些部门基建投资的供给侧支出。又如上世纪80年代消费品价格逐步放开改革时期，“政策性补贴”包含对城市家庭食物等消费品补贴弥补涨价影响，后来主要是用于对特定部门企业供给侧的财政支持。再如“行政管理费”、“国防支出”主要是政府为履行提供公共品职能所派生的政府消费，不过这两类支出也包含相关领域基建投资等与供给能力相关支出内容。“抚恤和社会福利救济费”完全属于支持特殊公民群体收入和消费的财政支出，不过该项目相对规模较小，如1978年和2002年仅分别占到政府财政支出总额的1.51%和1.68%。

另外财政支出还分为五个功能性质部分：(1) 经济建设费，(2) 社会文教费、(3) 国防费用、(4) 行政管理费、(5) 其它支出。其中经济建设费最大，1978年仅经济建设费一项支出就达到财政支出总额的64.1%，2002年该项支出仍占到财政总支出的30.2%。另外几项支出中，也包含不同程度的固定资产投资支出。同样提示早先财政支出主要用于供给侧能力投资和支出，体现建设性财政的历史特点。

2007年财政收支分类方式改革后，新方法分别从“支出的用途和目标”与“支出的具体经济性质”两个角度对财政资金进行核算，二者相互补充构成完整的财政支出分类框架³⁹。改革后财政收入分为六类；财政支出从功能角度分为十七类，如一般公共支出、社保就业支出、科技支出、城乡社区事务等；财政支出从经济角度分为十二项，含工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、债务还本支出、基本建设支出等。后续阶段两类支出项目规模随着经济环境演变发生变化⁴⁰。

3-2、近年公共资源用于供给侧的规模与比例

下面以2023年作为代表年份，讨论和估测我国公共部门资源中用于支持生产端与供给侧的投入规模及其GDP占比。未能获得官方有关公共部门掌控资源或收入总量信息，也没有公共资源在生产供给侧与民生消费端支出比例数据，因而需要对公共资源不同类型利用方式加以区分，并依据有关数据进行定量估计推测。在有的公共资源使用场合，用于支持生产供给侧的属性比较容易识别判断，但是有的场合公共资源使用兼有扶持生产供给与支持民生消费属性，则需根据具体情况斟酌估测其用于生产供给侧的数量比例。

第一，从收入法GDP构成看，上述我国用于折旧支出约占GDP的15%，而折旧支出是社会为保持固定资产的生产供给能力所耗费的国民收入或稀缺资源。根据上面估测2023年我国公共部门固定资产折旧金额大约占GDP的5.79%，其中1.68万亿元（约占GDP的1.33%）的行政事业单位固定资产折旧通过一般财政预算支出，国有企业固定资产折旧（约占GDP的4.46%）作为成本扣除。考虑固定资产主要功能在于支持不同领域的的产品和服务供给能力，折旧费用具有重置投资性质，发挥了维持各部门现有供给能力的功能，上述大约占GDP比例为5.79%的公共部门固定资产折旧，应属于公共资源配置到生产端供给侧的部分。

第二，公共部门掌控资源包括国有企业净利润未上缴部分以及事业单位部门市场性收入，下面讨论这两部分收入在投资-供给与最终消费两端配置情况。其中国有企业未上缴的存留净利润，按照规定基本用于扩大再生产提升科技、生产与供给能力，突出体现生产供给导向配置特点。事业单位市场性收入估计有一部分会用于增加这些部门员工收入从而间接支持最终消费，然而绝大部分也会用于维持和提升特定公共服务的硬件能力和基础设施条件，因而归结为用于广义生产端供给侧的资源。基于上述考虑，本文初步假定未上缴国企利润的全部（相当于GDP体量的4.21%）、事业单位市场性收入中的八成（ $3.39\% * 0.8 = 2.71\%$ ），用于支持生产服务端供给侧能力，大概相当GDP的6.92%。

第三，政府性基金收入的支出方向。依据2014年修订的《预算法》，政府性基金是指各级人民政府及其所属部门根据法律、行政法规规定，为支持特定公共事业发展，向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金⁴¹。政府性基金收入是财政非税收入的重要组成部分，但与一般公共预算收入不同的是它具有专款专用性质，因而在广义财政框架内设立专门账户管理。从2022年24类政府性基金支出看，绝大部分属于支持生产端供给侧：例如土地出让收入主要支出方向包括后续土地开发整理与城市基础设施建设、土地储备与补偿成本等；交通基础设施类支出如“铁路建设基金”用于国家铁路网络建设与维护，“民航发展基金”用于机场建设、航线补贴；“国家重大水利工程建设基金”用于南水北调、三峡工程后续资金需要等。

但是政府性基金收入也有相当部分用于支持民生消费，如“土地财政”中包含的对被征地农民和集体经济组织的补偿，“彩票公益金安排的支出”部分用于养老院、孤儿院、残疾人服务等社会福利事业，“中央水库移民扶持基金支出”等。从规模结构看，国有土地使用权出让金收入安排的支出通常占全国政府性基金预算支出比例，早年曾经占到八成上下，近年回落到一半左右。就征地收入（国有土地使用权出让金收入）支出而言，征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出、城市建设支出、其他专项支出等等，其中被征地农民能获得的土地补偿费、安置补助费、社保补贴与生活水平保障资金等，近年要占到整体支出一半左右。基于上述考虑，本文假定2023年全国政府性基金预算支出101338.59亿元的七成，用于支持生产端和供给侧能力提升，约占当年GDP的8.04%，其中七成为5.63%⁴²。

第四，一般公共预算项目中的其它供给侧支出。对此可分三个部分观察。第一部分是2022年“中央和地方一般公共预算主要支出项目”中类别如“科学技术支出（1.0032万亿元）”、“资源勘探和工业信息（1.4098万亿元）”、“粮油物资储备支出（1892.2亿元）”等等，支出直接对象基本属于维持和提升支持生产端供给侧能力，大体都应算作投入支持供给侧的资源。第二部分是一般预算支出中的“节能环保支出”、“农林水支出”、“交通运输支出”等，应包含相当程度的基建项目投资或保持生产能力的供给侧支出。三是“社会保障和就业支出”、“外交支出”、“国防支出”等项目，其中仍会有一定比例资源用于相关部门固定资产投资，因而具有支持公共服务供给侧能力属性。上述第一部分供给侧支出相对规模略高于2023年GDP的两个百分点，假定第二、三部分总量接近3个百分点，总共这一部分支出大约相当于GDP的5%。

第五，公共资源的其它供给侧投入。首先是“国有资本经营预算”账户对供给侧的支持。根据早先学界讨论意见，国有资本经营预算账户应体现利用部分国企部门利润支持民生社保的政策取向；在中央层面也明确规定部分央企利润按一定比例调入一般公共预算，实现国有资本收益全民共享和支持基本公共服务目标。从财政部门“国有资本经营预算支出功能分类科目”看，该账户实际资源配置仍较多用在国企系统内部的生产供给侧，支出用途主要包括国有企业的资本性支出⁴³，国有企业政策性补贴与国企改革成本支出等等⁴⁴。也有部分资源调入向一般公共预算账户，用于补充公共服务、民生支出等，体现“国有资本全民所有、全民共享”⁴⁵。从具体情况看，2022年国有资本账户支出决算总额为3395.23亿元，其中最大两项分别是“国有企业资本金注入”1986.73亿元和“国有企业政策性补贴”706.38亿元⁴⁶，两项相加等于支出决算总额的79.3%。推测该账户2023年约有3000亿元支出用于直接和间接支持企业国企部门生产供给能力。

其次是近年各级各地设立产业基金推动促进相关目标产业和新质生产力发展。政府产业基金（或政府引导基金）是由各级政府（中央/省/市/区）出资设立，以股权投资、阶段参股、风险补偿等方式，引导和带动社会资本，投向特定产业、创新项目或战略性领域的政策性基金。它不同于一般的“财政拨款”或“直接补贴”，而是以市场化方式运作；采取股权投资、基金投资等金融工具；注重引导、放大和撬动效应，体现了公共部门支持新质生产力创新发展的供给侧投入。梳理相关数据可见，2015年以来政府产业基金达到几万亿元，年均几千亿元。我国出现产业基金可追溯到2002年中关村管委会借鉴以色列经验设立了中关村创业投资引导基金⁴⁷，但一般认为2005年天津市政府发起设立的中国渤海产业投资基金⁴⁸成立，2006年，国家发改委发布《产业投资基金管理暂行办法》，标志着作为国家层面产业政策的重要抓手产业基金模式正式启动。2015年1月14日国务院决定设立国家新兴产业创业投资引导基金，助力创业创新和产业升级，并推动地方政府跟进，标志政府引导产业基金进入爆发式增长时期，代表性基金包括国家集成电路产业投资基金（大基金）一期1387亿元（2014年）和二期2041.5亿元（2019年），重点投资芯片设计、制造、封测和装备材料领域。2019年以后在规模扩大同时重视结构优化提质增效，政府引导产业基金进入规范发展时期。根据相关公开信息估计，目前全国存续的政府引导产业基金总规模应在十万亿元级别，大约相当于平均每年投入将近GDP的1个百分点。

再次是针对特殊形势和环境实施的支持企业和维护供给能力的政策。比如疫情期间我国对企业提供多方面减免税费和补贴资源，帮助企业应对大流行冲击并保持和巩固生产供给能力。2023年继续实施一系列税费优惠政策，重点支持中小微企业、个体工商户、制造业、科技型企业等，包括增值税小规模纳税人减免政策、小微企业所得税优惠、研发费用加计扣除比例提高（如提高至100%）、缓缴社保费政策延续（针对困难行业）以及留抵退税政策优化重点支持先进制造业等等。又如近年推出支持推动企业新一轮大规模设备更新政策，2024和2025年分别投入1500亿元和2000亿元。另外我国财政支出对困难企业的支持措施和稳就业政策，也较多投向维护企业能力方面。

最后政府部门特别是地方政府出于招商引资和发展经济考虑常态性为企业提供减免税费优惠政策。据相关信息2023年全国地方政府税费减免总额或在1.8万亿-2.2万亿元区间，同年国务院决定延续和优化部分阶段性税费优惠政策，预计每年减负规模达4800多亿元。这类政策对投资供给侧具有激励作用，不过由于被减免税费在财政统计层面没有成为政府税费收入来源，这部分政策措施没有在上述公共资源分类考察支持企业生产供给能力中体现出来，然而其真实含义仍然代表了机会成本意义上的支持供给侧资源利用，与假设采取“先征后返”方式提供补贴的经济内涵本质相同，会产生类似支持生产供给的效果。上述几方面加总，估计代表直接投向供给侧资源约在1.5个百分点上下，间接投向资源也应超过1.5个百分点，总共或超过GDP的3个百分点。

基于上述考察，表5报告2023年我国公共资源通过五个方面（折旧+国企和事业单位+政府性基金+财政一般预算其它供给支出+其它四个渠道供给侧投入）投向供给侧资源总额约为33.2万亿元，约占当年GDP比例的26.35%（5.80%+6.92%+5.63%+5%+3%=26.35%）。粗略估测结果显示，我国公共部门掌握的庞大经济资源，其中超过一半通过各种投资以及支持产出运营用于经济的生产供给侧。

表5、2023年我国公共部门用于投资和供给端资源规模估测

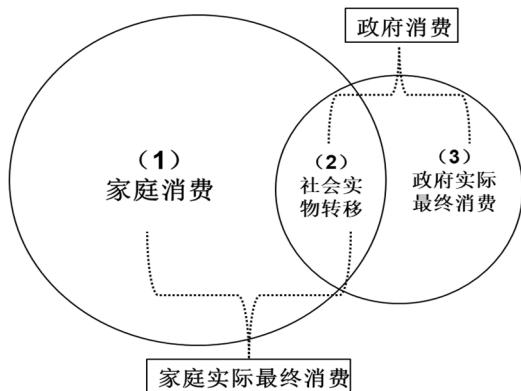
公共部门	金额（万亿元）	GDP占比（%）
(1) 折旧	7.31	5.80
(2) 国企和事业单位	8.73	6.92
(3) 政府性基金	7.09	5.63
(4) 一般公共预算项目	6.30	5.00
(5) 其他公共部门资源	3.78	3.00
(6) 总计	33.21	26.35

数据来源：本文有关估算结果。

4、公共资源支持民生消费的规模估测

基于一般常识，国民经济的总消费由家庭（或居民）与政府消费两大部分构成，其中政府消费还包含参与公共事务管理与公共品供给的其它公共机构消费，官方统计部门提供了家庭与政府两大类消费的数据。在现代社会中，政府部门对消费贡献不仅表现为其直接消费，而且包含由政府提供的被称作“社会实物转移（social transfer in kind: STIK）”的大量公益品与公共服务，虽然 STIK 在统计体系内是“政府消费”一部分，但是最终被转移给家庭部门消费。如图 3 显示，“政府消费”扣除“社会实物转移”是“政府实际最终消费”，“家庭消费”加上“社会实物转移”是“家庭实际最终消费”。

图 3、总消费不同部分统计关系



随着我国经济发展水平提高，决策层对民生福祉重视程度不断提升，公共部门资源投向支持居民收入与消费的规模呈现扩大趋势；尤其是进入新世纪以来，我国逐步构建起覆盖全民范围的社会保障网络，政府通过实物转移支持居民消费的政策力度不断加码，公共政策持续支持民生福利取得重要成就。另外因应国家治理现代化与公共服务职能扩大升级的客观需求，政府自身消费规模也呈现逐步增加趋势。

基于上述框架，考察公共资源支持扩大消费需求的数量规模，大体可从三个渠道入手。一是公共部门涵盖的社会保障系统，其基本职能定位于制度性和常态性为公众提供养老、医疗等社会保障，社保资源直接转化为居民广义收入并促进消费增长，对此可通过广义财政“四本预算”中的社会保险基金账户观察。二是政府部门及相关事业单位等公共部门机构，提供社会公共品所需发生的成本性消费支出或政府实际最终消费⁴⁹。三是政府通过再分配渠道向特定低收入和生活困难群体提供货币收入补贴，向住户部门提供教育、医疗、养老、保障性住房等社会实物转移。下面分项依次讨论。

4-1、社会保险账户支持的居民消费

现代社会保险作为制度性安排涵盖两方面基本内容。一是通过法律强制或自愿方式组织社会成员（个人与单位）共同缴费形成基金，利用大数定律对参保人群面临的风险进行统计预测与资金统筹，从而为参保社会成员个体在面临年老、疾病、失业、工伤、生育等小概率但影响重大的风险事件时，在财务或经济层面提供对冲和保障，实现社会互助与风险共担从而增进社会稳定和人民福祉。二是政府制定法律规则并介入管理过程，保证社保体制可持续有序运行；同时基于平等普惠方针与社会可承受可持续原则，对社会成员基本生活保障提供必要财政补贴；政府主导规则制定与提供补贴支持，对实现社保的强制性、互济性、权利义务对称性、保障公民基本生活功能有效性发挥不可缺少作用。

我国社会保障随经济发展与体制变迁经历长期演变过程，计划经济时期社会保障建立在员工与就业单位固定关系基础上，改革时期随体制条件演变逐步转向适应市场经济环境、以社会安全网为基础的现代社保体制，目前这个历史性转型仍在推进和完善。表 6 报告最近十年我国社会保险预算账户的收入构成、支出规模及其占 GDP 比例。社保基金收入从 2015 年的 4.601 万亿元增加到 2024 年的 11.894 万亿，增幅为 1.585 倍。其中企业和个人缴纳的保险费收入从 3.252 万亿元增加到 2024 年的 8.826 万亿元，增幅为 1.714 倍；保险费收入占社保基金收入比例从 70.67% 增长到 74.21%。财政补贴从 10244.2 亿元增加到 26279.2

亿元，增速为 1.565 倍，财政补贴占社保总收入比例从 22.26% 小幅回落到 22.09%。社保支出从 3.9118 万亿元增长到 10.6061 万亿元，增幅为 2.71 倍；除 2020 年受疫情大流行冲击例外，其余年份我国社会保险收入都大于支出留有结余。社保支出占 GDP 比例从 5.57% 增长到 7.86%，对这个时期我国居民消费扩大提升发挥了重要支持作用。

表 6、我国社会保险基金的收入与支出（2015–2024，万亿元，%）

年份	社会保险基金收入				社保支出	本年度结余	支出 GDP 占比
	保险费	财政补贴	其它收入	收入合计			
2015	3.25	1.02	0.32	4.60	3.91	0.69	5.57
2016	3.65	1.11	0.60	5.36	4.36	1.00	5.73
2017	4.24	1.24	1.24	6.72	4.87	1.85	5.74
2018	5.75	1.77	0.41	7.93	6.74	1.19	7.2
2019	6.00	1.91	0.45	8.36	7.47	0.88	7.43
2020	4.92	2.10	0.53	7.55	7.84	-0.29	7.57
2021	6.91	2.26	0.52	9.69	8.67	1.02	7.39
2022	7.50	2.29	0.46	10.25	9.06	1.19	7.34
2023	8.34	2.43	0.55	11.32	9.91	1.41	7.86
2024	8.83	2.63	0.44	11.89	10.61	1.29	7.86

数据来源：历年财政部中央和地方预算执行情况报告。

4-2、政府消费概念与数量规模

政府除了通过主导和补贴社保体系支持民生消费外，还通过涵盖两方面内容的“政府消费”对总消费产生重要影响。“政府消费支出指广义政府部门承担的公共服务支出、个人消费货物和服务支出。”这里“政府消费支出”包括两部分：一部分是“广义政府部门承担的公共服务支出”⁵⁰，其中“主要包括国家安全和国防、行政管理、维护社会秩序和环境保护等方面的支出”，又被称作“政府实际最终消费”，其经济内涵是广义政府部门提供公共品和维持国家机器运转所发生的成本性消费支出⁵¹。

注意这里“政府消费”的主词是“广义政府部门”，其对象除纳入公务员编制的党政部门单位外，还包括少数部分行使行政或公共服务职能的事业单位，目前包括气象局、地震局等兼具公共管理职能的事业单位，包括中国科学院、公办高校、科研机构中承担政府科研任务的部门，公立医疗卫生机构中的公共卫生服务部分等等。这些机构经费保障完全或基本依靠财政拨款，并在不同领域履行“公共行政、社会管理、公共服务等广义政府职能”。

政府消费还包括“政府承担的个人消费货物和服务支出”，即通过各种民生项目提供的上述“实物社会转移”。这部分支出“主要包括政府在医疗卫生、养老、教育、文化娱乐和社会保障等方面的支出，等于政府部门免费或以没有显著经济意义的价格向居民提供的货物和服务市场价值减去向居民收取的费用”⁵²。例如国家举办中小学为适龄学童免费提供义务教育服务，公共卫生机构免费为婴幼儿接种十来种免疫规划疫苗等等，是这类实物社会转移的最典型事例；另外政府为高等教育、公立医院提供的财政补贴支持，政府为新农合⁵³、社区文化娱乐、社区养老⁵⁴以及经济保障房提供的补贴，也都具有或不同程度具有“实物社会转移”的含义。

政府消费支出规模及其相对重要性，可以通过支出法 GDP 数据直接观察。表 7 数据报告政府消费支出及其占 GDP 比例数据。政府消费支出总额从 2015 年的 11.42 万亿，增长到 2023 和 2024 年的 22.25 万亿和 22.44 万亿元，同期政府消费支出在 16.2% 和 17.5% 之间波动，2023 和 2024 年分别为 17.2% 和 16.6%。

表 7、支出法 GDP 分项及其占 GDP 比例（单位：万亿元，%）

年份	GDP	居民消费	政府消费	资本形成	净出口
----	-----	------	------	------	-----

		金额	GDP 占比	金额	GDP 占比	金额	GDP 占比	金额	GDP 占比
2015	70.42	26.74	38.0	11.42	16.2	30.02	42.6	2.23	3.2
2016	76.07	29.81	39.2	12.48	16.4	32.08	42.2	1.70	2.2
2017	84.51	33.01	39.1	13.98	16.5	36.06	42.7	1.46	1.7
2018	93.36	36.45	39.0	15.76	16.9	40.54	43.4	0.61	0.6
2019	100.67	39.58	39.3	17.25	17.1	42.92	42.6	0.92	0.9
2020	104.22	39.50	37.9	18.22	17.5	44.06	42.3	2.45	2.4
2021	117.31	45.04	38.4	19.19	16.4	50.10	42.7	2.97	2.5
2022	123.34	46.62	37.8	20.56	16.7	52.27	42.4	3.89	3.2
2023	125.86	49.32	39.2	20.81	16.5	53.04	42.1	2.68	2.1
2024	134.92	53.86	39.9	22.44	16.6	54.79	40.6	3.83	2.8

数据来源：国家统计局。

4-3、政府实际最终消费与居民实物转移消费

对政府消费内“政府最终实际消费”与“社会实物转移”两部分比例可用两种方式考察：一是利用资金流量表提供的“政府最终实际消费”数据，结合支出法GDP的“政府消费”信息估计“社会实物转移”数据；二是根据统计部门提供的近年“社会实物转移”数据，结合“政府消费”信息推测“政府实际最终消费”。这里采用第二种方法估测，由此得到的“政府实际最终消费”数据与资金流量表直接提供数据仅有很小差别。

2020年版《中国统计年鉴》提供的2018年“资金流量表（非金融交易）”，首次提供“实物社会转移”数据，显示2018年“实物社会转移”为52496.8亿元，占当年GDP总额933581.3亿元的5.623%。此后历年《中国统计年鉴》公布两年前的“资金流量表（非金融交易）”，都会提供相应年份的“实物社会转移”数据。表8数据显示近年“实物社会转移”呈现快速扩大趋势，从2018年5.25万亿元增长到2022年接近7.99万亿元，四年增长一半有余；占GDP比例从2018年的5.62%，增长到2020年6.57%峰值，但是2022年小幅回落到6.47%。本文假设2023年“实物社会转移”占GDP比例为6.5%。结合上述2023年政府消费为17.2%，减去“实物社会转移”的6.5%，可知政府实际最终消费占GDP比例约为10.7%。

表8、我国社会实物转移与政府实际最终消费及其GDP占比（2018-2023，亿元，%）

年份	GDP	政府消费		实物社会转移		政府实际最终消费	
		总额	占比	总额	占比	总额	占比
2018	936010	157592	16.84	52496.8	5.61	105095	11.23
2019	1005872	172517	17.15	58469.6	5.81	114047	11.34
2020	1034868	182176	17.60	68019.2	6.57	114156	11.03
2021	1173823	191934	16.35	73321	6.25	118613	10.10
2022	1234029	205623	16.66	79883.5	6.47	125739	10.19
2023	1260582	208113	16.51	81938	6.50	126175	10.01

数据说明和来源：“政府实际最终消费”以外数据见2020年后历年《中国统计年鉴》，(2020-2024)，“政府实际最终消费”数据通过“政府消费”减去“社会实物转移”得到。

4-4、事业单位市场性收入支持的居民消费

前述估计公共资源用于供给侧的规模和比例时，估测事业单位市场性收入的八成用于维持和提升特定公共服务的硬件能力和基础设施条件，并将这一部分归结为利用到广义生产端供给侧。另外两成市场性收入会用于增加这些部门员工收入，从而间接支持最终消费。因此，事业单位市场性收入中的两成，2023年用于支持民生消费部分约占GDP的0.7%。

4-5、讨论和初步小结

依据上述考察，公共部门资源主要有四部分用于支持民生消费。第一部分是社会保险基金支出部分，2023年总额为99095.5亿元，约占当年GDP的比例为7.66%；需指出这部分资源并非全部转换成居民消费，其中养老金等支出为退休老年社会成员提供社保收入，这些货币性收入多大程度转化为居民消费还受到边际消费倾向等因素影响。第二部分是政府最终实际消费，2023年为126175亿元，约占GDP比例为10.01%，这部分直接构成总消费组成部分。第三部分是政府通过提供商品和服务以及补贴方式为住户部门提供的“实物社会转移”，这个指标可得最新2022年数据看为79 883.5亿元，占当年GDP的比例为6.47%，本文假定2023年为6.5%；如果不考虑转移过程中可能发生损耗，这部分基本上也可看作直接转化为总消费。考虑政府消费205623亿元约占当年GDP的比例为16.51%，加上社保支出金额，2023年公共部门资源用于支持民生消费部分占GDP比例的粗略估计约为24.17%。第四部分是事业单位系统市场性收费大约一成，通过不同方式转化为该部门职工收入从而影响居民消费，估计约占GDP的0.68%。四项加总约为当年GDP的25.08%。

不过从两方面统计技术角度看上述粗略估计或存高估偏差。一是政府消费指标在统计上包含行政事业单位的固定资产折旧费用，基于本文研究角度折旧是用于维持供给能力的支出，需从政府消费中扣除。在现行行政事业单位会计规则下，相关机构“业务活动费用”（用于如学校教学、医院诊疗、机关办公等主要业务），“单位管理费用”（用于行政、后勤、管理等支持性活动）科目下包含“固定资产折旧费”明细列支科目，显示GDP核算中把政府部门提供公共服务过程发生成本作为政府消费的统计原则，政府消费中包含对行政和事业单位固定资产折旧部分。上文估测行政事业单位系统折旧相当于GDP的1.33%，应从上述公共资源对消费端贡献中移除。

二是政府通过为医疗保险账户提供财政补贴，构成政府消费统计中的实物社会转移一部分⁵⁵，将其独立看作公共资源配置用于支持消费部分存在重复计算。政府对医疗保险基金提供补贴，进而支持居民通过医保报销获得医疗服务，构成“社会实物转移”的一部分⁵⁶。由于考察公共资源支持民生消费时，已经独立考虑“社会实物转移”，因而为避免重复计算，需酌情扣除这部分财政医保补贴。2023年政府对社会保险账户提供财政补贴总数为2.42万亿，估计其中绝大部分是投向养老账户，用于医疗保险约有25%折合约为6050亿，占2023年GDP比例为0.48%。

扣掉上述两方面由于重叠统计导致高估因素，初步估测2023年公共部门掌控资源用于支持消费部分占GDP比例约为23.26%（25.05-1.33-0.48=23.24）。表9报告相关估测结果。

表9、2023年我国公共部门用于民生消费端资源规模估测

公共部门	金额（万亿元）	GDP占比（%）
(1) 社会保险基金	9.91	7.86
(2) 政府实际消费	12.62	10.01
(3) 实物社会转移	8.19	6.50
(4) 事业单位市场性收入	0.86	0.68
扣除		
(5) 行政事业单位折旧	1.68	1.33
(6) 政府医疗保险财政补贴	0.61	0.48
总计	29.29	23.24

数据来源：本文有关估算结果。

5、我国公共资源规模、配置与影响

5-1、公共资源估测结果汇总

在中国共产党领导下，以政府为核心、以事业单位与国有企业为重要组成部分的公共部门，在新中国现代化的历史进程中发挥了推动经济发展与提供管理服务的广泛职能与重要作用。我国公共部门范围和结构特殊性与职能和影响的延展性，在国际比较意义上具有深刻特点，构成我国经济社会体制与发展道路特征的重要内涵。为实证研究公共部门资源配置

置对我国生产力追赶的推动作用以及对经济结构演变的机制性影响，本文以探究我国经济现阶段供强需弱矛盾深层原因为着眼点，对 2023 年公共部门资源总量规模及其在生产供给侧与民生消费端的支出构成进行了初步估测，表 10 报告汇总结果。

表 10、我国公共资源总量及支出结构估测（2023，万亿元）

公共部门资源		支持生产供给侧资源				支持民生消费端资源			
金额	占比	直接估计		调整估计		直接估计		调整估计	
		金额	占比	金额	占比	金额	占比	金额	占比
60.50	48.01%	33.21	26.35%	32.15	25.52%	29.29	23.24%	28.35	22.49%

数据来源：本文有关估算结果。

表 10 最左边部分数据显示，根据本文第二节考察结果，2023 年我国公共部门掌握资源总规模约为 60.5 万亿元，相当于当年 GDP 体量的 48.01%。表 10 对供给侧与消费端支出规模提供了两组估计结果。一是基于第三、四节对公共资源不同支出部分考察，初步估计公共资源用于供给侧与消费端支出总量分别为 33.21 万亿元和 29.29 万亿元，合计为 62.51 万亿元；二者相当于 GDP 比例分别为 26.35% 和 23.24%，加总为 49.59%。由于公共资源的收入端分项与支出端构成是分别独立估计的，两端各部分估计结果误差导致二者总量结果不一致，表现为表 10 中公共资源支出加总“直接估计”规模的 GDP 占比值，比收入端资源总量占比 48.01% 高出 1.58 个百分点。

为使公共资源收入与支出两端总规模估测值相互匹配，用直接估计的公共资源支出总额与收入总额的比率作为调整系数，对公共资源在供给侧与消费端支出规模及其加总值进行一致性调整。表 10 同时报告的调整估计结果显示，公共部门资源中约有相当于当年 GDP 体量的 25.52%，通过各种投资投向推动技术进步与生产力发展等供给侧能力提升方面；同时约有占当年 GDP 的 22.49% 部分，通过不同渠道用于支持居民与政府消费。整体而言，虽然晚近时期我国公共财政支出体现向民生倾斜方针，本文估测结果显示目前公共部门资源在配置上仍较为重视供给侧投入，其相对规模显著高于支持民生消费的资源。我国公共部门资源总量规模与使用配置构成，不仅在国际比较意义上具有突出特点，对观察理解我国经济发展长期趋势与供求关系矛盾也具有认识价值。

5-2、对估测结果和方法的说明

在讨论公共资源配置定量估测结果的认识启示意义之前，对本文估计方法特点与可能偏差做几点说明，以减少可能出现的不必要解读歧义。一是本文估测难免有误差但是可证伪。衡量公共部门掌控资源规模没有现成系统数据可资利用，对广义财政四本账以外的公共资源规模，对公共资源在供给侧与消费端支出数量，都需搜集和借助相关数据和信息加以估算推测，其中面临诸多方法困难与数据缺失制约，因而估测思路与数据处理都可能存在有待商榷甚至偏误之处。本文具体说明有关估测过程和方法，保持研究过程透明度与可证伪性，以便有关领域专家指正和有兴趣研究者批评，以求后续修正改进。

二是我国公共部门总量与配置比例具有调整变化与特征持续的统一性。在新中国经济发展不同阶段，公共部门掌控资源规模及其使用结构不断演变，因而即便本文对 2023 年有关估测结果离谱不远，也无法反应不同发展阶段有关对象演变情况。例如在计划经济时期，有理由相信公共部门掌控资源相对规模或许不及本文估计的 2023 年，然而当时公共资源用于社保福利方面支出相对比例较小，用于投资生产端供给侧相对比例可能要显著高于近年。虽然并非一成不变，然而总起来看我国公共部门占有较大规模资源，并相对集中地用于支持生产力发展与供给侧能力提升，这方面与经济体制与发展道路基本取向紧密联系的结构特点，应始终大体稳定地持续存在。

三是公共资源在生产供给侧与民生消费端配置存在某种局部交叉。表现为某些领域投资直接有助于提振消费，例如城市公园与改善社区环境投资项目直接惠及普通居民的休闲消费；大规模投资高速铁路、公路与客运航空等基建项目，对居民出行消费也无疑会产生间接激活作用；投资公立医院与学校通过扩大公共服务供给能力来增加公共服务消费等等。上述供给与消费之间交叉跨界因素广泛存在，并不否定我国资源配置持续大规模投向支持科技进步、产业发展与基础设施建设的总体特征。

四是基于投资最终成为供给的经济属性，本文针对资源配置的估测方法思路，采取了以投资供给侧匹配消费需求侧的二分法特殊选择。经济学“三驾马车”常识概念把投资作为需求的重要组成部分，这个理解就投资项目实施阶段会吸收当期产出从而创造需求而言无疑是正确的；但是本文基于长期视角，强调投资作为供给能力扩张的基本条件，因而侧重考察公共资源在投资供给侧与最终消费端的配置关系。具体而言主要基于两方面考虑。

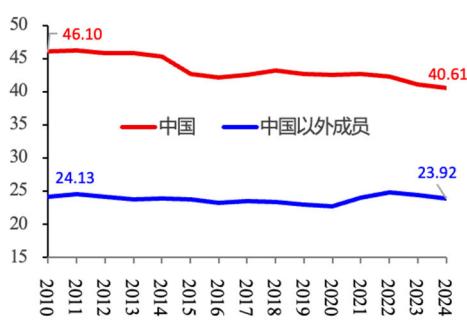
首先强调最终消费是基于近年经济供强需弱折射需求侧五组矛盾关系的经验事实，其中凸显消费尤其是居民消费不足是关键短板⁵⁷。另外从历史背景看，我国居民消费增长相对偏弱从上世纪末以来就不同程度持续存在，构成认识供强需弱结构现象的关键环节。其次更重要的是，在供求关系平衡条件的分析场景下，投资变量同时具有供需双重属性和转换特点：在投资项目实施阶段是重要内需变量，一旦投资项目完成投产运营便“摇身一变”成为产能，从需求端跳转到供给侧。两方面属性都有重要政策含义：在短期分析场合重视投资需求属性是逆周期宏调的重要凭借，在长期一国技术产业生产力结构进步与效率提升，在很大程度上要借助大规模投资来实现。考察目前供强需弱这个结构性矛盾，需将其置于上世纪末以来消费增长持续相对偏弱的长期背景下分析，因而与短期分析专注投资“直接需求属性”不同，本文重视投资的“最终供给属性”，将其看作是长期发展过程中供给扩张的关键驱动变量，由此形成投资供给侧与消费需求端匹配条件的方法。因而本文二分法长期分析视角与短期宏观分析重视扩大投资提振内需思路相互兼容，与 2026 年亟需推动投资止跌回升与增加有效投资的政策方针并行不悖。

资源配置定量估测对理解我国实际经济现象与政策具有多方面参考意义，这里仅简略讨论三点：一是资源配置方式对我国经济宏观结构的解释作用；二是如何理解公共资源超配与现阶段经济增长供强需弱矛盾之间关系；三是本文研究结果的政策含义。

5-3、与宏观经济结构特点的关系

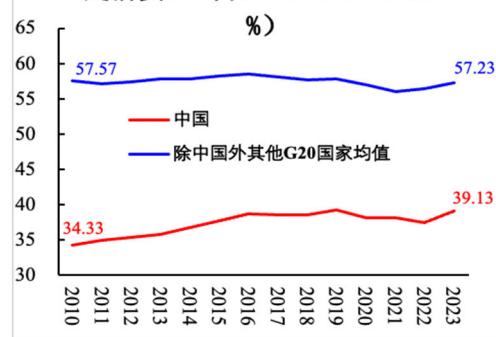
我国经济在宏观层面长期具有较高投资率与较低消费率的结构特征，这一点在与全球主要经济体比较背景下清晰呈现出来。图 4 数据显示，过去 15 年我国投资率⁵⁸趋势回落，从 2010 年 46.1% 逐步下降到 2024 年的 40.6%，我国以外的 G20 成员国投资率均值则大体在 24% 上下波动，我国投资率 2010 年比其它 G20 成员高出接近 22 个百分点，此后差距趋势性减少，但是 2024 年仍高出接近 17 个百分点。

图4、G20成员投资率：中国与中国以外成员均值(2010-2024, %)



数据来源：世界银行。

图5、中国与G20其它成员国居民消费GDP占比(2010-2023, %)



数据来源：世界银行。

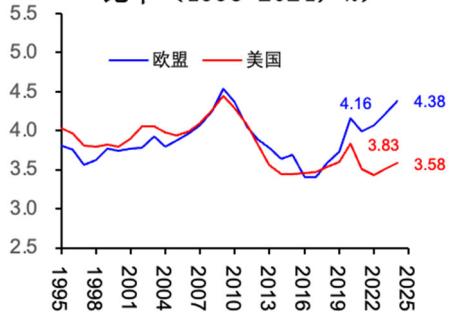
对大国经济而言，其投资率与消费率国际比较差异具有反向关系，即投资率较高通常对应消费率较低；对持续保持显著规模贸易顺差经济体，消费率较低程度会定义性大于投资率较高程度。图 5 数据显示，我国消费率过去 15 年从 2010 年近 35% 低位，经历趋势性上升波动，2024 年达到 39.1%；就国际比较差异而言，2010 年我国贸易顺差率较高，消费率与 G20 其它成员国均值差距高达 25 个百分点；随着我国消费率上升与顺差率下降，过去十几年我国消费率相对 G20 其它成员国差距显著缩小，但是 2024 年仍比 G20 其它成员国低大约 18 个百分点。

作为全球最大新兴经济体，我国经济结构特点长期以来引发国内外学界广泛关注讨论，这里借助本文对我国公共资源规模与配置结构估测，对相关结构现象提出一点实证解释：这些特点在很大程度上可以通过公共部门的资源配置方式加以理解，大致可将其看作公共资源赶超型配置方式的产物。

首先看资源配置结构与投资率较高的关系。本文估测结果显示我国公共部门资源用于投资与生产等主要提升供给侧能力的部分，大约占到 GDP 体量的近 26%，扣除其中用于维持现有生产能力、解决国有企业历史遗留问题、不应被计入资本形成的产业基金等资源，估计与资本形成口径大体一致的资源支出（包括用作重置投资的折旧支出），大约占到 GDP 的 20% 以上。进行国际比较需要了解主要经济体公共部门资源用于投资的相对规模，由于未能获得这方面国际比较的系统数据，这里仅通过观察推测美欧政府与国有企业投资情况进行粗略比较。

图 6 报告美欧近年政府投资率，其中美国政府近年投资率较低不到 4%，考虑美国的国有企业部门规模很小，在房地产融资和邮政等领域国企投资规模应很有限，加上国有的公共部门投资占 GDP 比例或接近 4%。欧盟政府投资率略高于 4%，欧盟部分成员国如法国、西班牙等在西方主要发达经济体中拥有较大规模国有企业部门，考虑国有企业投资因素估计欧盟整体的公共部门投资率应略高于 5%。基于上述考虑，笔者估计近年美欧公共部门投资率均值估计约在 5% 上下，我国公共部门投资率比美欧超过约 15 个百分点，大体能解释我国与主要经济体投资率差异的绝大部分。

**图6、美欧政府投资占GDP
比率（1995–2024，%）**

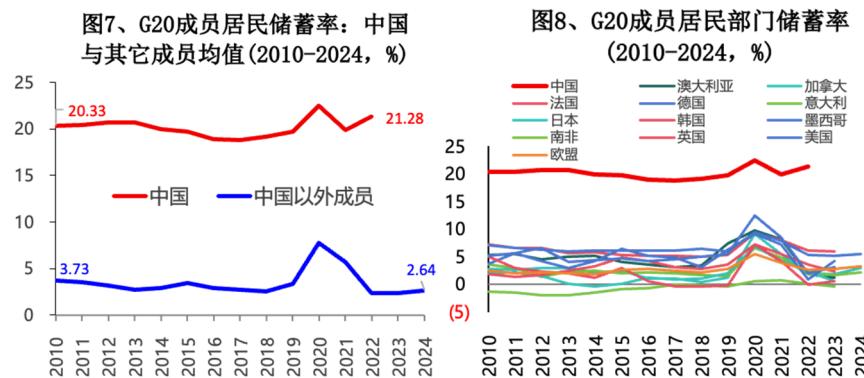


数据来源：CEIC

再看我国居民消费率比 G20 其它成员均值低 18 个百分点，主要可通过资源配置的直接和间接两个渠道影响所解释。直接影响是我国公共资源支持消费相对比例较低。例如美欧公共部门掌控资源占 GDP 比例应在 40% 上下，减去上述约 5 个百分点用于各种投资支出，进一步考虑养老金等货币性支出转化为消费受到养老金领取者边际消费倾向制约，估计公共部门用于民生领域资源实际转化为消费部分应占到 GDP 的 30% 以上；本文估计我国公共资源用于支持民生消费部分占 GDP 比例近 22%，同样考虑养老金支出不能全部转化为消费，估计我国公共部门支持消费部分约相当于 GDP 的 20%，由此直接解释我国消费支出占 GDP 比例与美欧比较低出约 10 来个百分点。

间接渠道作用则是社保体系不够完善对居民高储蓄率与低消费率的影响。随经济发展我国社保支出规模趋势性扩大成就彰显，然而社保体系建设仍有待完善，尤其是受特定转型因

素制约对较低收入“城乡居民”支持力度相对不足，伴随居民预防性储蓄偏高。图7和图8报告我国与G20其它成员的居民部门储蓄率数据，2022年我国居民储蓄率为21.28%，比G20其它成员同一指标近年均值高出近20个百分点；国别数据显示韩国和日本2023年居民储蓄率分别为0.48%和2.25%，提示相关讨论涉及的东亚文化因素对居民储蓄率影响启示比较有限。结合考虑我国住户部门货币收入占GDP比例在40%上下，居民较高储蓄率大约能解释我国消费率偏低8个百分点。上述直接与间接渠道作用加总，基本能解释我国与G20其它成员的消费率均值的差异。



数据来源：OECD。

5-4、与经济供强需弱格局的关系

公共资源赶超型配置方式代表社会基于特定发展目标与制度安排，对市场自发竞争机制配置资源方式给予某种干预和超越，其作用结果必然会使经济增长结构显著不同于一般市场经济结构，上述我国宏观经济结构特点与公共资源配置特点存在耦合关系，不过是为上述简单逻辑推论提供了经验证据。但是回到本文聚焦主题即公共资源赶超型配置与近年经济供强需弱矛盾的关系问题，则不存在上述公共资源配置与经济结构特点之间直截了当和紧密呼应的关系；相反，无论在逻辑上还是经验上，动员海量公共资源并大规模投向供给侧，既不能必然带来与目前我国政策讨论语境下呈现的“供强”格局，也未必会出现以消费短板为主要矛盾的“需弱”特点。换言之，公共资源赶超型配置构成近年经济供强需弱的必要条件，然而不是充分条件。

例如在计划经济时期，虽然借助政府和公共部门较强资源掌控能力，我国积累率和投资率总体也比较高，但是当时我国科技产业供给侧水平与外部竞争力并不具备显著优势；当时受经济发展水平制约居民消费水平普遍低下，但也不存在与现实供给与产能比较而言消费偏弱问题；观察从当时实际情况经济主要短板反而在供给侧，经济运行长期呈现供不应求的短缺经济特点。又如改革开放初期公共资源延续供给侧主导同时，在当时经济调整方针引导下，投资与供给结构优先发展轻工业与生活资料部门，供给侧对市场需求响应能力加强与经济活跃度提升；但是当时供给结构仍以较低端劳动密集型产业为主，与目前“供强”不可同日而语；另外当时消费水平显著提升，受体制改革滞后因素影响出现短期和局部“超前消费”甚至“乱消费”情况，与目前面临的“需弱”格局也大异其趣。

给定公共资源赶超型配置方式前提，至少还需要另外两方面因素配合，才能满足形成近年供强需弱现实格局的充分条件。一方面是市场体制与民企成长等结构条件：在开放型市场竞争机制环境下，赶超型公共资源配置与富有活力的民营企业结合，释放出加快推动生产力进步与供给走强的效能。另外，公共资源战略性配置与市场资源竞争性配置同时在供给侧发力，易于机制性形成出现最终消费偏弱与内卷式竞争常态化现象，使得协调供求关系大致平衡与实现高质量发展目标面临特殊困难。翻过来看，在计划经济体制环境下，单靠公共部门资源大规模投入供给侧，甚至出现过短暂的集中计划所有社会剩余包括牺牲部分必要消费推动全民大炼钢铁局面，然而仍然难以改变供给侧整体效率相对低弱与低水平供不应求的短缺困境，关键原因在于不具备市场经济配置资源的体制条件，也不存在富有活力的、包括外资企业在内的广义民营企业部门。

另一方面是发展阶段与时间积累的演化条件：公共资源赶超型配置对供求关系两端影响的具体效果，取决于经济发展阶段与时间积累演化因素。经济供给侧的技术产业和生产力发展受客观规律支配，具有即非线性上台阶的“阶梯式递进”特点。纵观改革开放时代我国制造业为主体的工业结构转型升级大体经历三阶段演进：一是上世纪 80 年代到 90 年代初，体制转型推动原有国企主导的工业体系重构，在开放市场环境下轻纺、消费和加工制造能力快速发展。第二是从 90 年代前中期开始到 2010 年前后，工业化和城市化提速伴随重工业大发展，产业链拓展推动我国在诸多工业领域发展到全球最大规模，资金和技术密集度显著提升。第三阶段是经过结构调整、供给侧结构性改革与持续实施工业和制造业促进政策，我国工业主流和先进技术和产能大体跃迁到全球范围内高端水平，部分领域跻身前沿和个别领域领跑全球⁵⁹，初步展现“供强”格局。可见供给侧产业技术演变提升受到客观规律制约，不可能一蹴而就。

近年“需弱”格局出现也经历了长期演变。从计划时期短缺经济到 1990 年前后出现部分产品过剩，再到上世纪末第一次面临较大规模产能过剩与消费需求不足，最终消费增长对总供求关系影响经历了不断变化。进入新世纪后消费增长持续相对偏弱，然而宏调部门通过“扩投资、增出口、去产能”等综合举措，一方面动态弥合消费偏弱短板，创造出经济增长所必需的供求大体平衡条件；另一方面通过投资与国际市场竞争推动产业技术结构不断升级进步，为生产力供给侧不断发展提供持续动能。这个增长格局直到近年投资回报走低和内外环境转变，才形成供强需弱矛盾突出、原有调节机制空间收窄、需要正面应对消费偏弱短板的全新转型局面。

由于供强需弱矛盾局面形成，以我国公共部门资源赶超型配置方式为前提，也离不开开放市场环境下民营企业成长壮大以及产业经济结构长期演化的条件。对这个体现丰富体制性、结构性与演化性内涵的经济现象，2025 年底中央经济工作会议将其概括为“发展和转型中的问题”是中肯和适当的。仅从纯学理和逻辑层面解释供强需弱难以触及其深刻复杂的经济内涵，简单从特定组合政策对错角度解读判定更难免流于表面

5-5、提升消费率推进再平衡的政策逻辑

当前我国整体供给能力与国际竞争力较快速和强劲提升，国民经济正经历新一轮技术产业进步和生产力跃迁，经济发展的历史性成就有目共睹；然而内需不足尤其是消费短板制约经济增长，伴随多年 GDP 增长负缺口与宏观低景气度，形成多重矛盾叠加与内外环境复杂因素增加的挑战。由此呈现一个罕见局面：似乎科技产业供给侧越是捷报频传和成就彰显，生产力整体追赶越是提速并加快缩小与国际先进水平的差距，需求不足矛盾与市场微观个体层面压力似乎越是增加，社会各种矛盾因素反而越是趋于复杂。由此出现经济评估舆情比较分歧的局面：“好得很”与“难得很”并行，光明论与挑战论共存，宏观温度与微观体感反差凸显。

然而重大经济矛盾往往是与解决它的客观条件同时产生的。从本文公共资源赶超型配置方式视角不难看出，近年经济供给走强在客观上内生出消费与需求偏弱矛盾同时，也为实质性加高消费短板与化解供强需弱矛盾，提供了早先发展阶段从未具备的有利条件。关键在于供强需弱格局提示我国科技进步与供给侧发展形成某种阶段性冗余能力，尤其是在科技创新与生产力持续追赶方面形成强有力内生驱动力，这时如能适时适度将部分公共资源从供给侧转向支持消费端，不仅不会拖累我国高端制造和科技生产力的后续追赶，反而有助于在兼顾共同富裕和扩容国内大市场的前提下，更好推动投资和生产力提升。换言之，在供强需弱特殊格局下，早先阶段公共资源在投资供给与民生消费两端配置所面临的此消彼长紧绷关系（trade-off）制约目前显著缓解，使得我们有可能在确保高端制造和科技产业持续获得充足资源同时，通过调整公共资源配置和推进配套改革，以提升消费率推进再平衡为目标，推动经济从供强需弱迈向供需共强。

因而供强需弱的特殊非均衡格局提示一个政策调整套利机会。具体而言，十五五时期我国经济发展面临供给侧提升与需求端转型新契机。供给侧提升就是要贯彻十五五规划《建议》方针部署，聚焦我国科技产业仍然存在的明显不足短板，紧扣当代以人工智能为核

心，与量子科技、生命科学等领域交叉融合的新一轮科技革命浪潮，通过加强科技创新加快实现高水平科技自立自强，在科技创新这个大国博弈和战略竞争主战场取得更大主动，使得我国科技产业与供给侧整体能力和水平进一步缩小与主要发达国家的差距，为 2035 年实现中等发达经济的目标奠定基础。

需求端转型就是要实质性解决本文侧重分析的内需偏弱尤其是消费短板问题。要针对消费不足的多层次和系统性成因综合施策，把积极宏调政策、房地产稳定政策、收入分配、社保体制、户口体制等方面举措结合起来，特别是要以调整优化公共资源传统赶超型配置方式作为关键抓手，实质性解决上世纪末以来消费增长相对偏低的结构性矛盾。通过大力提振消费逐步改善产能利用率与企业回报率，有望对企业市场预期和投资水平产生积极影响，从而显著改善内需增长条件，为 2035 年实现中等发达经济的目标创造必要条件。

基于上述分析，“十五五”时期有必要将提升消费率作为需求端的中心政策目标，作为推进经济再平衡的牛鼻子。针对有关提振消费“钱从哪里来”的合理质疑，回答是不应单纯依赖财政扩大发债融资，而在于有序调整现有公共资源配置结构。基于本文的初步测算结果，若能将公共资源在供给与消费两端配置相当于 GDP 体量的比例，由目前大约 25.5% 比 22.5% 调整倒过来成为 22.5% 比 25.5%，我国民生消费支出有望提升约 3 个百分点；给定近年经济增长持续面临需求约束，上述政策调整带来的宏观增长效应会进一步释放消费提升作用。回顾新中国经济史，曾多次通过政策调整在不长时期显著提升总消费率，也从一个侧面提示十五五面临提升消费率的新契机，对此后续可专文考察。

6、简短的结语

不同于改革开放时期我国曾经历的多次较短期总需求不足，近年经济增长呈现的供强需弱消费短板，是在我国科技产业升级与生产力追赶达到新高度背景下，供给侧较强大内在驱动力与消费偏弱及需求相对不足形成的阶段性结构不匹配。近年需求制约型增长格局之所以持续，存在疫情延滞效应、楼市深度调整冲击、收入与社保资源分配差距及户口体制等多方面原因，同时也与我国公共部门资源长期聚焦投入供给侧的赶超型配置方式存在深层联系。为深入探讨这一问题，本文以 2023 年作为对象年份，对我国公共部门资源总量及其在投资供给侧与民生消费端配置结构进行了初步估测，为资源赶超型配置模式提供了一个定量描述，并在此基础上进一步讨论了公共资源配置对经济结构影响与政策含义。在结束本文前概括几点看法作为结语。

第一，深入理解我国当代经济增长的驱动机制与结构矛盾，需关注比政府财政口径覆盖范围更宽的公共部门资源配置对象。现代经济分析高度重视市场与政府作用的关系，实现有效市场与有为政府结合更成为学界对资源配置合理机制的共识性表述，然而在现实中政府对经济的参与影响并非以行政部门与财政预算为界限，而是通过借助公共部门其它部分运作来实现经济社会发展目标。如果说在典型的计划经济建设财政时期或改革开放初期，一般政府预算大体能决定公共部门基本经济活动内容并支配宏观经济结构，随着体制演化和经济发展公共部门其它资源渠道出现并较快扩张，公共部门掌握资源规模不仅远超一般财政预算，也显著大于广义财政“四本账”范围。在政府全面领导与管控下，公共部门长期集中大规模资源，并持续聚焦投资供给侧追赶，构成认识和理解我国经济长期增长机制与结构演变特点的重要经验背景。

第二，需重视公共资源配置对我国生产力赶超长期推动与现实经济结构矛盾制约作用。公共资源赶超型配置体现的各层面科技产业政策，与市场经济竞争机制以及民营经济创新活动相互结合，构成我国经济长期发展与生产力追赶的强有力推进机制；公共部门资源配置尤其对现代基础设施系统构建提升，基础性产业部门发展以及前沿科技探索引领，都发挥了特殊和重要作用，构成我国经济体制和发展道路选择的特征之一，对此无疑应充分肯定。同时也应关注，随着开放市场经济发展与民营企业创新供给能力成长壮大，新形势下强化公共部门赶超型配置方式可能会内生性伴随消费偏弱结构性压力，并与其它内外经济环境因素演变结合派生和加剧供强需弱矛盾。观察新阶段形势，决策层多年持续实施逆周

期宏调政策，虽对稳增长产生了积极支撑然而仍难以实质性扭转需求偏弱矛盾，深层根源之一在于公共资源赶配置方式仍以惯性加持供求关系深层不平衡因素。

第三，从资源配置角度理解我国经济长期发展成就与现实结构矛盾，需明晰投资在需求供给两侧所处特殊地位与经济属性。投资通常借助建设项目展开，在项目实施当期或短期投资具有需求属性，这时增加投资能缓解消费偏弱制约或弥补其它需求缺口，通过扩内需发挥逆周期宏调作用，同时公共部门投资往往针对经济瓶颈部门或高新科技薄弱环节发力推动产业升级。经验观察上世纪末以后我国消费增长总体相对偏弱，公共部门扩大投资对此后高增长发挥了关键性推动与保障作用。然而投资调节需求不足矛盾的作用是有限的，投资在供求两端具有转换和过渡属性，决定了扩大投资无法真正解决消费结构性偏弱问题，反而会导致潜在供求平衡压力趋于上升。因为投资转换过渡性意味着投资项目一旦完成便转换为生产能力和供给增量，在公共资源赶超型配置持续伴随消费偏弱背景下，产能扩容伴随需求不足压力在更高层次出现，需要更大规模投资保持供求关系大致平衡，由此导致经济增长呈现“弱消费-强投资-扩产能-弱消费……”的周期往复特点。从这个角度观察，在消费偏弱背景下投资虽可提供内需大致平衡的短期或阶段性有效调节，然而无法真正解决资源配置方式内生的消费偏弱制约。

第四，以大规模投资弥补消费保持供求平衡的周期运动并非同质化简单循环往复，而是伴随生动丰富结构升级内容的螺旋式发展，并最终创造出上述平衡方式自我扬弃的必要现实条件。随着我国制造业主流水平提升到中高端、部分产业进至前沿与个别行业全球领先局面出现，随着国内工业化城市化高潮过去与技术产业前沿推进伴随资本产出率趋势性走低，以合理预期回报为条件的大规模投资选择空间趋于缩小。从近年供求关系实际演变情况看，消费需求持续偏弱与早先大规模投资导致产能冗余与内卷竞争度偏高背景下，工业投资回报率与金融市场无风险长期收益率持续走低，提示市场驱动投资选择空间与规模面临收缩压力；在这个背景下，公共部门虽可超越市场可盈利目标主动增扩投资，但是在市场需求结构性走低背景下主要依靠公共部门投资支撑需求长期难以为继。近年决策层要求大力提振消费、增加有效投资、全方位扩大内需，字里行间也折射出主要依靠增投资来保障大国供需平衡的政策空间趋于收窄，客观上要求更加重视消费偏弱深层根源与优化资源配置问题。

第五，十五五我国面临显著提升消费率与完善经济结构的新契机。重大问题与解决它的现实条件往往是同时产生的：目前产业技术跃迁彰显“供强”成就与“需弱”抑制增长伴随矛盾发酵同时并存，看似无解的现实挑战恰恰意味着新的选择契机。关键在于供给侧成长内驱动力强大与自组织能力提升，在供求关系现实情境下成为一段时期的显著“长线”，同时投资与供给能力进一步扩大本身显著受制于消费短板导致投资回报率偏低。针对目前新形势，将部分公共资源从投资供给侧逐步适度转向民生消费端，不仅不妨碍高端制造与科技生产力后续赶超，反而会在兼顾共同富裕与扩容国内市场等目标前提下，推动投资和生产力提升更好展开，因而能使供给侧追赶与民生端改善同时受益。资源配置在投资与消费两端紧绷制约（trade-off）缓解，意味着合意政策调整的巨大新契机，提升消费率与推进再平衡成为结构调整的关键目标。

第六，虽然现今形势下着力提升消费率显然是必要之举，然而给定我国多年较高赤字率与债务率上升财政形势，提升居民收入与消费率主张面临“钱从哪来”的合理质疑。本文对此回答是要适度优化调整现有资源配置构成，而不是单纯依靠扩大政府债务融资规模。假设能把公共资源在供给与消费两端分配比例，从本文估测的目前分别占GDP的25.5%比22.5%反转调整为22.5%与25.5%，由此带来的相当于GDP的3个百分点民生支出增量有望显著提升居民消费率；假如公共资源支持投资供给侧长期目标是相当于GDP的15%投入规模，则约有相当于经济总量10个百分点的相当庞大规模资源可通过不同方式用于改善民生与提振消费。回顾新中国十四个五年规划历史，在不同历史环境下针对特定时期国民经济供求关系失衡因素进行过大胆有力的务实调整，对保证经济长期增长发挥了不可或缺的作用；面向十五五或更长时期如能坚持问题导向与务实稳健决策方针，通过解放思想和创新政策逐步推进必要的调整转型，其成效将为实现2035年中等发达经济体目标奠

定必要基础。当然同时也需看到，公共资源跨超型配置方针长期嵌入经济体制和机制的各个方面，推动转型需触及调整传统体制结构与利益关系，因而不应低估这个过程会派生的各种复杂因素与特殊困难。

注释

- ¹ 感谢国家统计局前副局长许宪春教授对本文初稿提出的意见和建议，感谢杨业伟博士在本文研究阶段多次讨论交流以及对本文初稿的修改建议，感谢汤颜菲博士、赵雪雅博士等人参与部分数据整理工作，感谢杨景翔同学高质量的助研支持。
- ² 卢锋：供强需弱与消费短板——十五五提振消费调整结构新机遇《网易财经智库》2025年9月8日。
- ³ 卢锋：居民消费为何持续偏弱？我国消费偏弱现象成因系统探讨《网易财经智库》2025年9月22日。
- ⁴ Government units are unique kinds of legal entities established by political processes that have legislative, judicial or executive authority over other institutional units within a given area. (UN etc., System of National Accounts 2008, p. 436.)
- ⁵ UN etc., System of National Accounts 2008, p. 434..
- ⁶ IMF Government Finance Statistics Manual (GFSM) 2014. p. 470.
- ⁷ 这里的 public corporations 译为公营企业，而非字面的“公共公司”，特指由政府出资设立、控制或参股，以实现公共政策目标为主要目的的企业，比如国有能源公司、公共交通企业等，与我国通常语境下的国有企业大体一致。
- ⁸ 该手册第19页图2.2，用加黑色方框表达公共部门包含广义政府+公共非金融企业+公共金融企业。
- ⁹ 《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》(2007年3月15日)：“行政编制的审批权限在中央，中央机构编制部门审核中央和国家机关各部门、有关群众团体机关的行政编制和地方各级行政编制总额，各地区各部门不得在中央批准的行政编制总额外越权审批行政编制或自行确定用于党政机关的编制。”
- ¹⁰ 例如在我国几乎所有重要的政府部门、事业单位、国有企业等单位都设有“党组”或“党委”，以确保党的领导能够贯穿到这些组织的决策与运行中。
- ¹¹ 未刊附录1、如何理解中国共产党与政府等公共部门的关系？
- ¹² 楼继伟：“做好逆周期财政政策研究 服务新一轮财税体制改革”《财政研究》2025年第1期。
- ¹³ 楼继伟：“做好逆周期财政政策研究 服务新一轮财税体制改革”《财政研究》2025年第1期。
- ¹⁴ 未刊附录2、债务收入不属于财政收入，为何专项债与超长期国债收入纳入政府性基金收入？
- ¹⁵ 未刊附录3、如何估计国有企业利润对公共部门资源的额外贡献？
- ¹⁶ 与非金融国企利润上缴到“国有资本经营收入”账户不同，中央金融企业上缴利润数据通过两个财政统计科目得以呈现。一是中央一般公共预算下“非税收入”中的国有资本经营收入，二是中央国有资本经营预算中，来自金融企业的“股利股息”和“利润”两项收入。第一，在“中央财政收入：一般公共预算收入：非税收入：国有资本经营收入”科目下，“国有资本经营收入”历史上要包含三部分：中国人民银行上缴利润、中央金融企业上缴利润、其他部分非金融中央企业上缴利润。但是自2022年起央行向财政上缴结存利润转列入政府性基金预算账户，此后上述“国有资本经营收入”科目收入，主要应是金融央企上缴的利润。考虑到非金融类央企的利润上缴大多进入“国有资本经营预算”，我们估计金融央企上缴利润约占此科目总收入的80%左右。第二，国有资本经营预算的金融企业利润，国有资本经营预算账户的“国有资本经营收入:中央”科目下，并进一步细分为“第二项：国有资本经营收入:中央:股利股息:金融企业”和“第三项：国有资本经营收入:中央:利润:金融企业”。该项目自2021年开始单独核算，但是占比较小。2023年金融企业上缴国家利润总额为597.19亿元。其中一般公共预算的非税收入中国有资本经营收入为664.49亿元，按照80%来自金融央企贡献估计，由金融央企上缴的利润约为530亿元。来自国有资本经营预算的金融企业上缴的“股利股息”与“利润”两项合计为65.6亿元。(参见未刊附录4、中央金融企业上缴利润政策特殊过程与近年利润上缴规模)
- ¹⁷ 国家统计局2024年初核算2023年国内生产总值1260582亿元。2024年12月27日，国家统计局发布《关于修订2023年国内生产总值数据的公告》，指出“依据我国国内生产总值(GDP)核算制度和第五次全国经济普查结果，并同步实施城镇居民自有住房服务核算方法改革，国家统计局对2023年国内生产总值初步核算数进行了修订。修订后，2023年国内生产总值为1294272亿元”。本文采用国家统计局发布的2023年国内生产总值初步核算值(1260582亿元)，主要考虑与同期公布的财政预算及决算数据在统计口径和时间基准上保持一致。
- ¹⁸ 《指导意见》要求“清理规范现有事业单位。对未按规定设立或原承担特定任务已完成的，予以撤销。对布局结构不合理、设置过于分散、工作任务严重不足或职责相同相近的，予以整合。”“在清理规范基础上，按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。对承担行政职能的，逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构；对从事生产经营活动的，逐步将其转为企业；对从事公益服务的，继续将其保留在事业单位序列、强化其公益属性。今后，不再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。”此后“根据职责任务、服务对象和资源配置方式等情况，将从事公益服务的事业单位细分为两类：承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的，划入公益一类；承担高等教育、非营利医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的，划入公益二类。”

-
- ¹⁹ 未刊附录 5、我国事业单位体制的改革转型。
- ²⁰ 国家卫生健康委规划发展与信息化司：《2023 年我国卫生健康事业发展统计公报》发布时间：2024-08-29，来源：卫健委网站。
- ²¹ 截至 2023 年底，全国基本医疗保险（以下简称基本医保）参保 133389 万人。2023 年，全国基本医疗保险（含生育保险）基金总收入 33501.36 亿元，全国基本医疗保险（含生育保险）基金总支出 28208.38 亿元，2023 年统筹基金当期结存 5039.59 亿元，累计结存 33979.75 亿元。（国家医疗保障局《2023 年全国医疗保障事业发展统计公报》2024-07-25。）
- ²² 未刊附录 6、民营卫生机构在全国卫生总费用中所占比例。
- ²³ 另外现实生活中卫生系统少数医护人员从患者收取“红包”现象，客观上也代表医疗服务供给方得到的违规非法“灰色收入”。“红包”一般指患者或家属为获取更优质的医疗服务、更快的诊疗流程、更“安心”的治疗体验，而向医务人员（尤其是医生、护士、麻醉师、手术主刀等）自愿或非正规渠道赠送的现金、礼品或其他利益。虽然绝大多数医务人员廉洁自律，但仍有少数人员存在违规收受红包的现象，并且长期以来屡禁不止。由于这部分“灰色收入”具有违规甚至非法性质，因而难以有可靠的总量统计。
- ²⁴ 教育部 国家统计局 财政部《关于 2023 年全国教育经费执行情况统计公告》教财〔2024〕2 号；生成日期：2024-11-25。
- ²⁵ 教育部：民办普通、职业本专科在校生去年比前年增加 69.49 万人；封面新闻；2024-10-25 发布于四川封面新闻官方账号；封面新闻记者 粟裕。
- ²⁶ 例如在科技事业单位体系中，市场性收入是财政拨款之外的运营保障资金来源之一。事业单位科研院所通过向企业和社会科技成果转化、检验检测、标准测试、工程评估和技术咨询等服务获取服务性收入，部分单位依托重点实验室和科研平台，开展中试验证、成果熟化和技术转让，形成合同收入和转化收益。同时，不少科技事业单位还参与横向科研项目，由企业出资委托研发并支付经费。根据《中国科技成果转化年度报告》的权威统计与口径拆分得出区间估算，高校与科研院所合并的“五技服务 + 三转让”总合同金额，2022、2023 和 2024 年分别为 1776.6 亿元、2063 亿元和 2269.1 亿元。其中科研院所估计约占 40%—50%。（未刊附录 7、我国事业单位国有科研院所市场性收入来源和规模估计）
- ²⁷ 依据目前相关统计方法，我国行政事业性国有资产分为（1）流动资产、（2）无形资产、（3）固定资产、（4）在建工程、（5）公共基础设施等。显然其中至少“固定资产”和“公共基础设施”都属于一般讨论折旧时的固定资产范畴。
- ²⁸ 根据 2023 年投入产出表数据，当年我国固定资产折旧为 19.5 万亿，约占当年 GDP 的 15.07%。
- ²⁹ 《国务院关于 2023 年度国有资产管理情况的综合报告》，国务院于 2024 年 11 月 5 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上的报告，发布日期：2024 年 11 月 06 日。
- ³⁰ 1435 家上市国有企业（不包含金融企业）的资产总计约为 70.63 万亿元，其中固定资产约 15.85 万亿元，占总资产的 22.44%。
- ³¹ 特别是中央国有企业如中国石油、国家电网、国铁集团等拥有庞大的基础设施与生产设备，其核心资产覆盖油气开采、能源输配、铁路网络、通信网络等战略性资产，这些资产除少数例外绝大部分不属于上市公司资产。
- ³² 《国务院关于 2023 年度国有资产管理情况的综合报告》，国务院于 2024 年 11 月 5 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上的报告，发布日期：2024 年 11 月 06 日。
- ³³ 政府行政部门的固定资产主要用于政府办公、公共管理、执法、安全、外交等职能。行政部门固定资产不像企业或医院那样拥有巨量基础设施或专用设备，但它也构成国家治理体系的物质基础，包括各级党政机关、公检法、人民团体等的办公用房、公务用车、信息化设备等。
- ³⁴ 事业单位固定资产主要集中在教育（学校）、医疗（医院）、科研（研究院所）、文化（博物馆、图书馆）、社会服务等领域。事业单位虽不从事市场盈利活动，但却是公共服务的主要提供者，其拥有固定资产是提供教育、医疗、科研等基础服务的重要物质条件。
- ³⁵ 2023 年政府性基金账户与社保账户分别占 GDP 比例分别为 9.21% 和 8.98%。
- ³⁶ 未刊附录 8、我国计划体制下政府收支分类方式特点与改革历程。
- ³⁷ 未刊附录 9、国际通行的政府财政统计（GFS）有关财政收支统计方法。
- ³⁸ 参见《中国统计年鉴（2003）》第 284-85 页。
- ³⁹ 《财政部关于印发政府收支分类改革方案的通知》2006 年 2 月 10 日，财预[2006]13 号。
- ⁴⁰ 如根据“财政部关于印发《2023 年政府收支分类科目》的通知”，支出功能分类已包含大约 30 项，支出经济分类仍分为 12 类。
- ⁴¹ 1994 年由全国人大通过颁布《预算法》，该法 2014 年第一次修订时，第十处修改内容是“增加一条，作为第九条：‘政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。’”（2014 年新《中华人民共和国预算法》全文内容及新预算法解读；2015-02-13）。2018 年第二次修订时没有修改。
- ⁴² “政府消费支出指政府部门为全社会提供公共服务发生的消费支出和免费或以没有显著经济意义的价格向居民提供货物和服务的净支出。由于政府提供的公共服务、以免费或无经济意义的价格提供给个人消费的货物或服务，不存在或者很难找到对应的价格，因此一般采用成本法间接核算政府消费支出，依据的基础资料主要是财政部门的财政收支数据。”

(https://www.stats.gov.cn/zs/tjws/ztytzbqs/gnsczz/202412/t20241220_1957806.html) 根据统计指标定义，可以认为后续政府性基金收入投向民生消费端的 10%已经记入政府消费。

⁴³ 包括用于支持国有企业扩大再生产、技术改造、转型升级、新项目投资等，例如向国有企业注入资本金，支持其发展重点项目；支持战略性新兴产业、科技创新、绿色发展等相关国企投资；用于国有企业基础设施建设、设备购置等；其目的是要增强国企核心竞争力，推动国有经济布局优化和结构调整。

⁴⁴ 例如支持国有企业兼并重组、去产能、处置“僵尸企业”的支出，补偿下岗分流职工、支付安置费用，解决国企改革中历史遗留问题（如厂办大集体、离退休人员社会化管理等）所需支出，目的是保障国企改革深化与优化国有资本结构。

⁴⁵ 国家要求提高国有资本收益上缴比例，并将部分收益调入公共预算，用于社会保障、教育、医疗等民生领域。

⁴⁶ 《中国统计年鉴（2023）》第 224 页。

⁴⁷ 该基金初期以 5 亿元财政资金起步，通过跟进投资、参股创业投资企业等方式，重点支持中关村科技园区的高新技术企业，为后续产业基金发展奠定了基础。

⁴⁸ 渤海产业投资基金管理有限公司成立于 2006 年 12 月，是由天津市人民政府发起设立，并得到国务院批准，其设立目的是推动天津滨海新区开发开放及区域经济发展，属于我国首批中资产业投资基金之一，属于政策引导与市场化运作结合的金融创新工具。公司由多家国有股东共同持股，包括中银国际控股有限公司（48%）、天津泰达投资控股有限公司（22%）等。截至 2025 年，公司管理资金规模达 200 亿元，首期封闭存续期 15 年（首期封闭存续期指基金成立后首次进入封闭运作的期限，通常由基金合同或招募说明书明确规定。例如，封闭式基金一般设定为 3-15 年存续期，期间不可申购或赎回，到期后可能续期或清算。）重点投资金融服务、装备制造、能源矿产等行业。

⁴⁹ 未刊附录 10、政府实际最终消费指广义政府部门向全社会提供的公共服务的价值

⁵⁰ 国家统计局《中国国民经济核算体系（2016）》第 22 页。

⁵¹ 由于政府部门提供公共品和公共服务不存在市场价格，因而无法采用以度量增加值为核心的通常国民经济核算方式衡量其对 GDP 贡献，而是直接将这部分成本支出看作是政府部门对 GDP 的服务贡献。

⁵² 国家统计局《中国国民经济核算体系（2016）》第 22 页。

⁵³ 未刊附录 11、新农合：现阶段农村基本医疗保障制度。

⁵⁴ 如免费的养老院服务，社区老年食堂提供的餐食，上门医疗护理服务，公共养老服务设施的使用，老年人免费或优惠乘坐公共交通、健康体检等公共服务。

⁵⁵ 根据联合国《国民账户体系》（SNA 2008）第 20 章：“实物社会转移包括由政府或为住户服务的非营利机构（NPISH）向住户提供的货物和服务……其中最典型的例子是政府资助的医疗和教育服务。”并明确指出：“当政府通过社会保险计划（如医疗保险）支付医疗费用时，即使资金通过保险基金中转，也应视为政府向住户提供的实物社会转移。”

⁵⁶ 未刊附录 12、政府对医疗保险基金提供财政补贴构成实物社会转移一部分。

⁵⁷ 卢锋：供强需弱与消费短板——十五五提振消费调整结构新机遇《网易财经智库》2025 年 9 月 8 日。

⁵⁸ 投资率即资本形成率，是指资本形成总额占支出法国内生产总值的比例。

⁵⁹ 例如在先进船舶制造、轨道交通装备、石化基础原材料、大型飞机和宽体客机、航天装备、医疗器械、芯片研发制程、工业机器人等领域都取得不同程度阶段性进步，新三样由于在绿色转型时代的特殊地位，成为新一轮产业技术转型升级突出代表。（见卢锋，石先进：需重视我国新一轮外部失衡；2024-08-12）