

北京大学国家发展研究院《中国经济观察》课题组

促消费的宏观政策框架

《中国经济观察报告》2025 年第二季度

2025 年 6 月 29 日

目录

摘要	2
核心发现与政策要点	3
引言	4
一、当前总需求变化的一些特点	6
（一）居民消费动能温和回升，生产性需求仍显疲弱。	6
（二）融资环境边际宽松，实际融资成本未显著降低。	7
二、当前居民消费的主要影响因素	8
（一）投资向消费动能转换的内在逻辑与现实阻力	8
（二）经济结构转型期的不确定性冲击与家庭预防性储蓄	10
（三）收入与财富冲击下的消费结构演变	12
三、促消费的宏观政策框架	15
（一）需求端：构建消费驱动型增长格局	15
1. 统筹城乡的收入分配改革：提升劳动所得与农村财产性收入。	15
2. 实现实质性全国统筹，大幅提升城乡居民社保待遇，健全财政支持机制。	18
3. 构建以通胀目标为锚的政策传导体系，稳定市场信心。	19
（二）供给端：优化服务品供给，释放消费潜能，促进消费升级。	20
1. 降低制度性成本，优化服务业发展条件。	21
2. 改革财政分配机制，激励地方打造优质消费环境。	22
3. 放宽准入与强化人才支撑：提升服务业供给质量	23
四、结论	25

促消费的宏观政策框架

北京大学国家发展研究院《中国经济观察》课题组¹

摘要

当前中国经济面临消费增长动能不足的结构性挑战，背后主要有三方面原因：一是企业利润向居民收入转化不畅，居民收入增长放缓，制约了消费能力；二是经济增速放缓叠加不确定性上升，社会保障体系覆盖与待遇水平偏低，使家庭倾向于增加储蓄应对潜在风险，抑制了消费意愿；三是房地产市场调整及资产价格波动压缩了居民财富预期，推动部分家庭消费“降级”。

要实现从消费修复向持续扩张的转变，必须在需求与供给两侧同步发力、协同推进：在需求端，应通过优化收入分配结构、提升社保统筹层次与保障水平、强化财政与货币政策协同，引导形成温和的通胀预期；在供给端，应聚焦降低服务业制度性成本、改革税收激励机制、提升服务效率与人力资源保障，扩展多元化高质量供给体系。通过双轮驱动的政策体系，方能夯实高质量发展的内需基础，释放消费升级潜力。

¹ 本期报告执笔人赵波。

核心发现与政策要点

- ✓ **内需复苏结构分化：**2025 年上半年消费温和回升，但房地产与制造业投资持续低迷，生产性需求修复乏力。
- ✓ **消费受多重结构性因素制约：**收入占比偏低、社保覆盖和待遇不足、财富预期走弱及服务供给效率低，持续抑制消费能力与意愿。
- ✓ **需求侧改革关键在于“增收入、强保障、稳预期”：**通过提升劳动报酬与农村财产性收入，健全覆盖全民的社会保障体系，并以通胀目标为锚稳定市场信心，从收入来源、风险保障与预期管理三方面系统增强家庭消费能力与意愿。
- ✓ **供给侧改革应突出“降成本、强激励、拓准入、补人才”：**聚焦制度性成本压降与要素高效配置，重构地方财税激励，打破关键服务领域准入壁垒，引导多元主体竞争供给；同时健全服务业人才培养与保障体系，推动消费从“买得起商品”迈向“用得起服务”。

引言

中国经济正处于新旧增长动能调整的关键阶段。过去二十年，投资与出口是拉动经济高速增长的主要动力，政府主导的大规模基建、土地财政支撑下的房地产扩张，以及融入全球价值链带来的出口红利，共同构建了投资驱动的发展模式。尽管这一发展模式助力中国成功迈入中高收入国家行列，但也伴随着资本回报率下滑、债务压力上升、资源环境压力加剧与部分行业产能过剩等结构性矛盾的累积。

近年来，传统动能显著减弱。房地产“高杠杆、高周转”模式逆转，其对产业链的带动作用显著削弱；制造业虽具韧性，但外需趋弱与供应链重构加剧出口不确定性，同时投资信心仍受产能过程与预期偏弱的掣肘。在此背景下，依靠传统投资刺激难以支撑长期增长，反而可能带来资源错配和系统性风险积聚。从国际经验看，迈入中等偏高收入阶段后，增长动力往往从投资转向以内需、特别是消费为主导。中国正处于这一战略转型的临界点，但当前消费动能仍显不足，背后多重结构性约束亟待破解。

2025 年 3 月 16 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《提振消费专项行动方案》，从城乡居民增收、消费能力保障、服务消费提质、大宗消费更新等 8 个方面部署 30 项重点任务，为破解消费瓶颈提供了系统性政策框架。截至 2025 年 6 月底，全国 31 个省、直辖市中，30 个已出台配套实施方案，整体呈现三方面共性特征：其一，汽车、家电等传统大宗商品“以旧换新”政策快速铺开，补贴范围延伸至手机、智能穿戴设备等新型耐用品，部分地区通过消费场景创新推动产业链延伸升级；其二，服务消费持续提质，多个省份聚焦“一老一小”需求和文旅融合，通过社区服务设施改造与区域特色文旅 IP 建设，推动多业态协同发展；其三，新型

消费加快布局，数字消费、绿色消费、低空经济等成为政策发力重点，“人工智能+消费”场景在零售、文旅等领域加速落地。

与此同时，从地方实践看，当前政策实施也呈现出明显的结构性差异。一方面，绝大多数地区围绕汽车家电等大宗商品升级、就业支持和技能培训等“短平快”措施快速落地，取得积极成效；另一方面，需求侧更深层次改革仍面临推进瓶颈，如拓宽居民财产性收入渠道、完善育儿与养老保障机制等民生措施多停留在原则性表述，服务业开放、二手商品流通等涉及制度改革与跨部门协调的任务推进相对滞后，形成“供给侧政策落地快、需求侧改革推进难；短期促消费手段多、长效机制建设弱”的特征。部分深层次问题亟待更高层级的统筹设计和制度突破。

《中国经济观察报告》2025 年第二季度聚焦“促消费宏观调控政策框架”的构建，从两个维度展开分析：一是在需求侧，围绕收入分配结构、社会保障统筹、通胀与资产预期等关键因素，探讨如何提升居民实际收入与消费信心，增强家庭消费能力与风险应对能力；二是在供给侧，重点聚焦服务业成本偏高、市场准入受限、人才支撑不足与激励机制错配等结构性障碍，提出通过制度改革扩大高质量服务供给的路径建议。旨在为构建以居民消费为支撑的宏观调控体系提供政策依据，推动中国经济实现从投资驱动向消费驱动的平稳转型，迈向更加可持续、以民生改善为核心的高质量发展新阶段。

一、当前总需求变化的一些特点

（一）居民消费动能温和回升，生产性需求仍显疲弱。

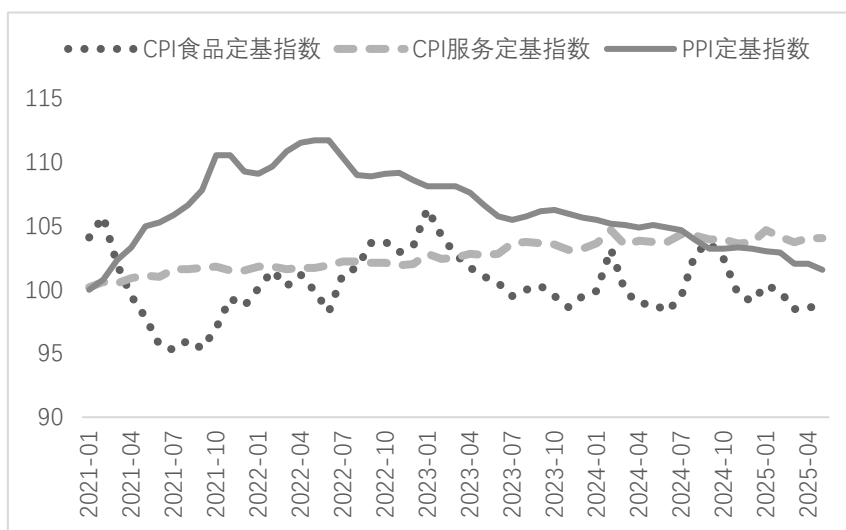


图 1：CPI 和 PPI 定基指数。（数据来源：Wind）

2025 年一季度，最终消费支出对 GDP 增长的贡献率达到 51.7%，继续在“三驾马车”中发挥主导作用。社会消费品零售总额同比增速也从 1—2 月的 4.0%回升至 5 月的 6.4%，预计二季度消费对经济增长的支撑将进一步增强，表明其正逐步成为稳增长的核心动能。价格走势进一步印证了这一趋势。尽管 CPI 整体回升幅度有限，但剔除食品和能源后的核心 CPI 自 3 月以来同比增长保持在 0.5%以上，展现出较强韧性。分项来看，服务类 CPI 持续温和上涨，反映出教育、医疗、文娱等服务消费需求稳步恢复；而食品价格波动较大，呈现趋势性走弱，说明必需品消费相对疲软，结构性修复特征明显。

投资方面，2025 年前 5 个月全国固定资产投资累计同比增长 3.7%，但结构性分化特征仍然突出。制造业投资维持良好增长态势，同比增长 8.5%；基础设施投资延续修复趋势，同比增长 10.4%；而房地产开发投资持续下滑，同比下降 10.7%，成为整体投资的主要拖累。尽管基建投资一定程度上弥补了房地产的下行缺口，但 PPI 仍持续下行，5 月同比下降 3.3%，反映出生产端价格压力加大，工业领域整体需求依旧偏弱，投资对经济增长的拉动力有限。

在外需方面，2025 年 1—5 月出口累计同比增长 6.0%，延续 2024

年下半年以来的温和回升势头；但进口同比始终处于负增长区间，5 月同比下降 4.85%。这一进出口走势的背离导致贸易顺差显著扩大，累计顺差达 4719 亿美元，同比大幅增长 40.3%。贸易顺差的扩张更多反映的是进口需求持续低迷，而非出口显著走强，间接印证了当前内需修复仍较缓慢。

（二） 融资环境边际宽松，实际融资成本未显著降低。

2025 年以来，信贷供给在总量层面持续改善。社会融资规模存量增速至 5 月回升至 8.7%，M2 同比增速升至 7.9%，为近一年高点；同期，金融机构超额准备金率降至 1.0%，为近年来低位，反映出银行体系流动性充裕、资金投放意愿增强。从结构上看，融资扩张仍主要依赖政府部门驱动。政府债券余额占社融比重升至 20.5%，反映专项债发行与地方债务置换加快；相比之下，企业债券占比降至 7.7%，人民币贷款占比略降至 61.7%，显示实体经济中企业与居民的信贷需求依然偏弱，民间融资活力尚未有效恢复。

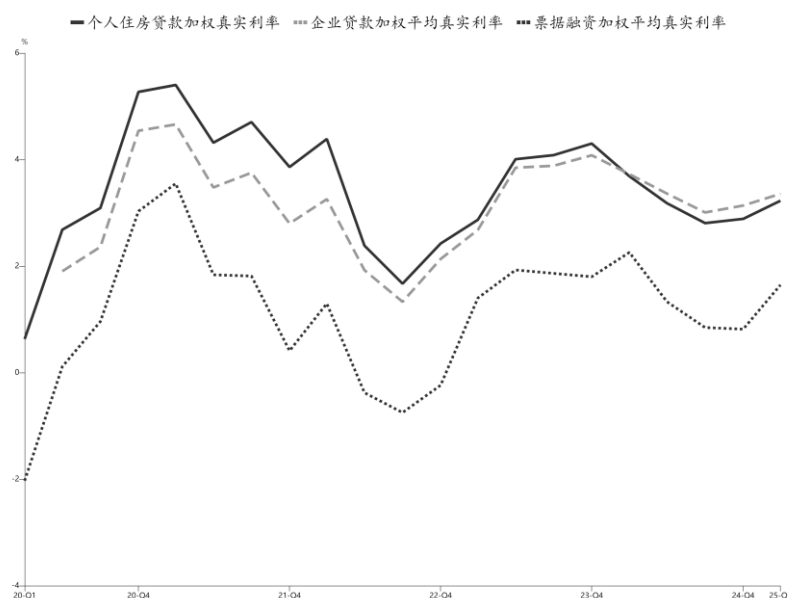


图 2 贷款真实利率水平。（数据来源 Wind²）

资金成本方面，货币政策的宽松带动名义利率持续下降，但未能有效降低实际融资成本。受通胀低位影响，通胀预期减弱，使得实际

² 假设通胀率预期等于当前的通胀率水平。

利率（名义利率扣除通胀）维持高位。目前居民按揭和企业贷款的加权平均实际利率仍偏高，在“低通胀+宽货币”组合下，实体部门实际负担未显著减轻。高实际利率环境持续抑制了居民和企业的信贷需求，成为制约消费和投资恢复的重要因素。

二、 当前居民消费的主要影响因素

（一）投资向消费动能转换的内在逻辑与现实阻力

我国经济正在经历供给与需求结构的双重转型：供给侧方面，第二产业占比逐步下降，第三产业比重持续提升；需求侧方面，消费对经济增长的拉动作用日益增强。这两个变化彼此关联——投资主要推动工业增长，而服务性消费则更多依赖第三产业的供给。因此，从投资主导转向消费驱动的需求结构调整，必然要求生产结构同步由工业向服务业转型。从支出结构看，服务消费在居民总消费中的比重稳中有升。国家统计局数据显示，服务消费占居民消费支出的比例从 2018 年第三季度的 51.6% 上升至 2022 年第三季度的 52.3% 左右，始终维持在较高水平。这一变化表明，居民消费正在从以商品为主逐步过渡到以服务为主，服务业在扩内需、稳增长中的基础性作用日益显现。

从微观机制分析，投资和消费的决策主体不同，资金来源和行为逻辑也存在根本差异。企业主导投资，主要依赖未分配利润进行再投入；居民主导消费，其支出水平则取决于可支配收入。在正常的市场机制下，若投资回报率下降，企业应减少对边际效益低的项目投入，转而将更多利润通过现金分红等形式回馈出资人。这些分红资金最终将转入居民部门，提高其可支配收入和消费能力，从而通过收入再分配机制完成从投资向消费的动能转换。

然而现实中，这一机制并未顺畅运行，企业利润向居民收入的传导受到多重结构性约束。在大量非上市民营企业中，“融资难、融资贵”问题长期存在，促使企业普遍倾向于将利润内部留存，以应对未来经营不确定性，而非通过分红将收益返还股东。这不仅加剧了企业

部门资金的沉淀，也削弱了居民部门分享经济增长成果的能力。即便部分企业因扩张意愿不足而减少投资，其结余资金也多集中于企业主个人层面，用于高端消费或金融资产配置，难以普遍转化为居民群体的日常消费支出。

在国有企业和上市公司层面，尽管整体盈利能力不低，但缺乏刚性的利润分配机制同样限制了居民收入的提升。国有企业上缴利润的比例长期偏低，制度弹性较大，导致大量国有资本收益未能有效回流财政或居民部门。同时，不少上市公司分红政策缺乏稳定性，股息支付缺乏制度约束，企业盈余无法通过资本市场广泛惠及中小投资者与普通居民，进一步削弱了企业利润向消费能力的传导路径。

从实际数据来看，近年来居民部门在国民收入中的占比确有改善。根据国家统计局资金流量表数据，住户部门在调整后可支配总收入中的占比从 2009 年的 60.75% 上升至 2023 年的 68.26%，上升了 7.5 个百分点，体现出分配结构在逐步向居民倾斜。与此同时，非金融企业部门的可支配收入占比则从 2009 年的 22.60% 下降至 2023 年的 19.15%，表明企业在总收入分配中的比重趋于回落。

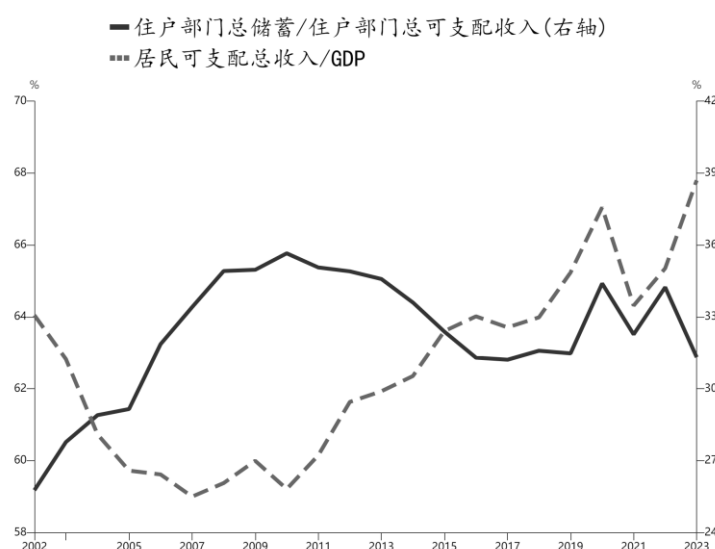


图 3：住户部门可支配收入占比与储蓄率（数据来源 Wind）

图 3 反映出，2002—2019 年间，住户部门可支配收入占 GDP 的比重与住户储蓄率之间呈现一定程度的反向变动关系，说明在该阶段，

可支配收入的变化对居民储蓄行为具有重要影响。具体而言，当居民可支配收入占比提升时，消费占 GDP 上升，从而拉动居民储蓄占 GDP 比重下降。³

尽管我国分配格局已有初步改善，但居民可支配收入占比仍有进一步提升空间，当前结构性分配不均仍是制约消费扩张的主要障碍。要真正推动从投资驱动向消费主导的内需结构升级，关键在于打通企业利润向居民可支配收入的有效传导通道，完善企业分红制度、健全金融中介体系，增强居民部门在经济增长中分享成果的能力和意愿。

（二）经济结构转型期的不确定性冲击与家庭预防性储蓄

过去十年（2014 - 2023 年），中国 GDP 年均增速已从 1978 - 2012 年间接近 10% 的高位，下降至 5% - 6% 的中速区间，增长模式也由高速扩张逐步转向“高质量发展”阶段。这一转型不仅意味着传统生产要素（资本、土地、简单劳动等）驱动效应的减弱，也带来了更多与结构调整相关的不确定性，深刻影响了家庭的消费与储蓄行为。

研究指出，新兴经济体的宏观波动往往源于增长趋势的不确定性，而非短期的周期性扰动。趋势性冲击一旦到来，不仅影响当前收入，更会下调家庭对未来持久收入的预期，从而引发更强烈的消费收缩和预防性储蓄行为⁴。在转型经济中，经济周期的波动往往与结构性调整进程密不可分。经济的放缓不仅意味着短期产出下降，也可能意味结构转型的减速与改革动能的减弱，进而强化居民对未来收入、就业和资产回报的悲观预期⁵。

在金融市场尚不完善的情况下，这类“趋势性不确定性”对居民的负面影响更容易被放大。由于缺乏有效的保险和信贷机制，家庭在面临收入中断或支出冲击时，无法通过市场工具实现风险对冲，只能

³ 然而，2019 年之后，这一关系出现背离：居民可支配收入占比下降，而住户储蓄率持续上升，反映出风险预期上升与分配机制受阻对消费形成新的压制，相关问题将在后文详细分析。

⁴ Aguiar, M. and Gopinath, G. (2007). Emerging Market Business Cycles: The Cycle is the Trend. *Journal of Political Economy*, 115(1), 69-102

⁵ Storesletten, Zhao, and Zilibotti (2025) : Business Cycle during Structural Change: Arthur Lewis' Theory from a Neoclassical Perspective, *the Economic Journal*, Forthcoming

依靠增加储蓄，自建“缓冲垫”，从而进一步抑制了消费倾向。

宏观政策的不确定性也在强化这一行为逻辑。2024 年下半年以来，全球主要经济体政策路径面临重新定位，政策不确定性指数(EPU)快速上升，中国本地的新闻类 EPU 指数也在 2023 年显著波动，反映出国内外政策稳定性均在下降。⁶ 在此背景下，居民对未来收入和资产的信心减弱，消费倾向转弱，更多选择储蓄、黄金等资产进行“价值储藏”。

此外，结构性制度安排的不足也进一步强化了家庭的预防性储蓄动机。近年来，养老和医疗保障在覆盖范围上已实现较大进展，城乡居民基本“应保尽保”，但保障水平不高、制度碎片化严重、群体间待遇差距显著，削弱了其在应对收入波动和支出冲击中的缓释功能。一方面，养老和医保制度存在明显分割，职工与居民、城镇与农村之间在缴费、待遇和转移接续等方面差异较大，特别是大量农村转移人口虽在城市就业，却难以稳定纳入城镇职工体系，异地参保转移仍面临手续繁琐、待遇折损等问题。另一方面，失业保险等制度覆盖面和保障能力不足，非正规和灵活就业群体参保意愿和能力均偏弱，缺乏有效的制度支持。加之现有制度多为地方统筹，跨区域共济能力有限，这些因素共同导致公共保障体系在居民遭遇风险时难以发挥有效托底作用，促使家庭倾向通过储蓄“自我保险”。这一动机在流动人口、低收入群体和新市民中尤为突出，进而对整体消费形成压制。

与此同时，居民面临的服务性支出不确定性持续上升，也成为预防性储蓄的重要推力。住房、教育、医疗和养老等领域的支出呈现出刚性化与成本上升并存的趋势，背后既有人口结构变化带来的长期压力，也有“鲍莫尔病”(Baumol's cost disease)所引发的单位服务成本上升问题。在现有制度难以提供稳定保障的情形下，家庭不得不通过增加储蓄来应对未来潜在的高支出。⁷

⁶ Baker, Bloom, and Davis, 2016: Measuring Economic Policy Uncertainty.

⁷ 鲍莫尔成本病(Baumol's Cost Disease)是指服务行业(如教育、医疗、文艺等)由于劳动生产率提升

上述预期变化已在微观层面的居民行为中得到了具体体现。根据中国人民银行《城镇储户问卷调查》数据，2024 年中，“认为当前收入减少”的居民比例从年初的 17.3% 升至年末的 20.2%；“倾向于更多储蓄”的比例长期维持在 60% 以上，远高于疫情前的 45% - 50%；“倾向于更多消费”的比例则始终处于低位徘徊。这些数据反映出居民在增长放缓与风险累积的背景下，收入预期趋于谨慎，储蓄偏好明显上升。在房地产等大额消费方面，这一趋势表现得更为突出。2024 年“计划购房支出”的居民占比持续维持在 13.8% 至 15.2% 之间，明显低于 2019 年约 20% 的水平；与此同时，“预期房价将下降”的居民比例从 2023 年一季度的 14.4% 升至 2024 年四季度的 21.1%。房价预期减弱、资产配置趋于保守，以及大宗消费的不可逆性共同强化了观望情绪，抑制了房地产等领域的消费恢复。

综上所述，当前家庭部门储蓄意愿的上升，已不仅仅是短期避险的被动反应，更深层次地反映出对中长期趋势性风险的结理性应对。在未来扩大内需、改善消费结构的政策进程中，如何提升政策透明度、完善金融与社会保障体系、降低关键支出领域的不确定性，将是弱化预防性储蓄、恢复消费意愿的关键所在。

（三）收入与财富冲击下的消费结构演变

在经济下行期，不同收入群体所承受的冲击具有显著异质性，从而对消费总量与结构均产生深远影响。

高收入家庭主要受到资产价格调整引致的负财富效应冲击。房地产价格下行、“三条红线”政策约束下的市场调整、股市波动等因素压缩了高净值人群的资产规模。由于此类家庭消费中高端商品与服务（如奢侈品、境外旅游、金融产品）的占比较高，财富缩水直接削弱了其非必需消费意愿，带来对高附加值消费的明显压缩。

缓慢，工资却必须随整体经济中生产率较高行业同步上涨，导致其单位成本持续上升、价格长期高于通胀率的现象。

中低收入城市家庭则受到收入减少与债务负担双重压力。经济放缓导致就业机会减少、工资增长趋缓甚至下降，固定住房按揭等支出构成明显“刚性约束”，压缩可支配收入。这类群体具有较高的边际消费倾向，其收入预期恶化对总消费的拖累效应更为直接。在收入压力下，生活必需品支出占比上升。

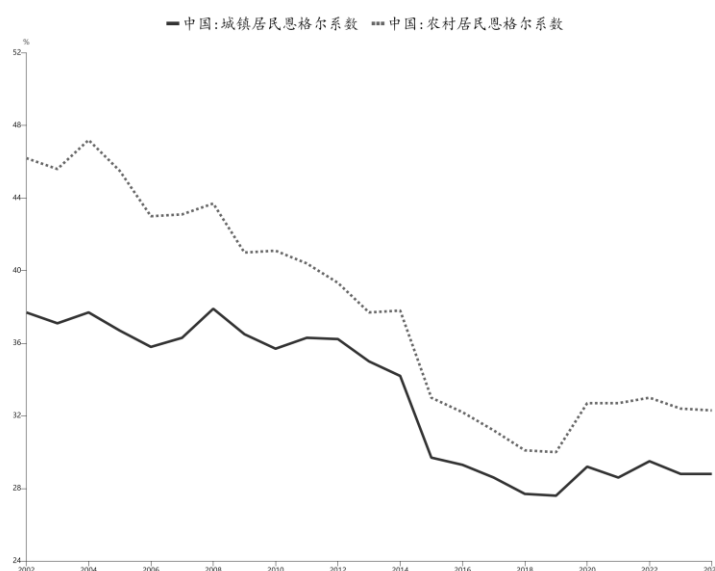


图 4：城乡居民的恩格尔系数（数据来源 Wind）

农村家庭相较而言，金融资产和城市房产占比较低，较少受财富效应直接影响。但其收入结构对宏观经济波动同样敏感，农产品价格波动、务工机会减少、工资被拖欠等风险在经济下行周期中更易暴露。虽然农村家庭整体债务水平较轻、消费结构中必需品比重较高，使其短期消费更具韧性，但在耐用品和改善型服务等方面的消费增长空间受到明显抑制。数据显示，2023 年农村社会消费品零售总额同比增长 7.6%，高于城镇的 6.5%，一定程度反映出其消费具有“基数低、波动小”的特征。

根据国家统计局数据，城乡居民的恩格尔系数（即食品支出占总消费支出的比例）自 2000 年代以来长期下降，但自 2019 年起呈现反弹趋势。2024 年城镇居民恩格尔系数为 28.8%，与 2023 年持平，明显高于 2019 年的 27.6%；农村居民恩格尔系数则从 2019 年的 30.0%

上升至 2024 年的 32.3%（见图 4）。这一逆转趋势与前文所述的“非必需消费压缩、必需品比重提升”的消费结构调整高度一致，表明在收入与信心承压的背景下，居民“被动降低生活质量、收缩消费层级”的趋势正逐步显现。

此外，消费结构变化也已开始影响生产端的盈利模式。当消费者普遍向低价、刚需商品转移时，必需品企业面临价格竞争压力，加成率下降；而高端消费品厂商则因销量锐减遭遇收入下滑。需求结构的“低端化”不仅意味着居民福利水平的调整，也通过利润率渠道加重了企业端的调整负担。

三、促消费的宏观政策框架

面对当前内需恢复节奏偏慢、消费信心尚未稳固等结构性挑战，需要从收入提升、预期稳定与供给优化三方面协同发力，构建内需驱动的良好循环。2025 年 3 月印发的《提振消费专项行动方案》，在城乡增收、服务提质、新型消费等方面作出全面部署，为激发消费潜力提供了重要政策支持。

总体来看，各地在推动传统大宗商品更新换代、服务场景创新和数字消费培育方面已取得初步成效，但也存在一些结构性阻力，需要顶层设计。本报告从需求和供给侧两个角度出发提出了促消费的宏观调控政策框架，提出若干具体建议，旨在在现有政策框架之上，进一步完善制度基础、强化政策协同，助力构建以消费为主引擎的内需驱动型增长格局。

（一）需求端：构建消费驱动型增长格局

1. 统筹城乡的收入分配改革：提升劳动所得与农村财产性收入。

消费不仅是经济增长的手段，更是发展的根本目的。如果居民的可支配收入增长无法持续保障，各类短期刺激消费的政策效果将十分有限，往往只是提前释放部分消费需求，或形成阶段性消费反弹，难以真正扩大消费总量。因此，亟需推进系统性收入分配改革，从根本上打破“低收入—高储蓄—弱消费”的循环结构，为消费扩张奠定更为坚实的收入基础。

过去二十年，劳动者报酬占 GDP 比重和住户可支配收入占 GDP 比重始终处于偏低水平。2023 年这两个指标分别为 53.22% 和 67.80%，虽较 2020 年前略有回升，但与 2002 年水平基本持平，显示出居民部门在国民收入中所占份额缺乏实质改善。这两个指标的高度相关性进一步表明，初次分配中劳动报酬偏低直接压缩了住户部门的收入来源，

成为制约消费增长的结构性瓶颈（见图 5）。

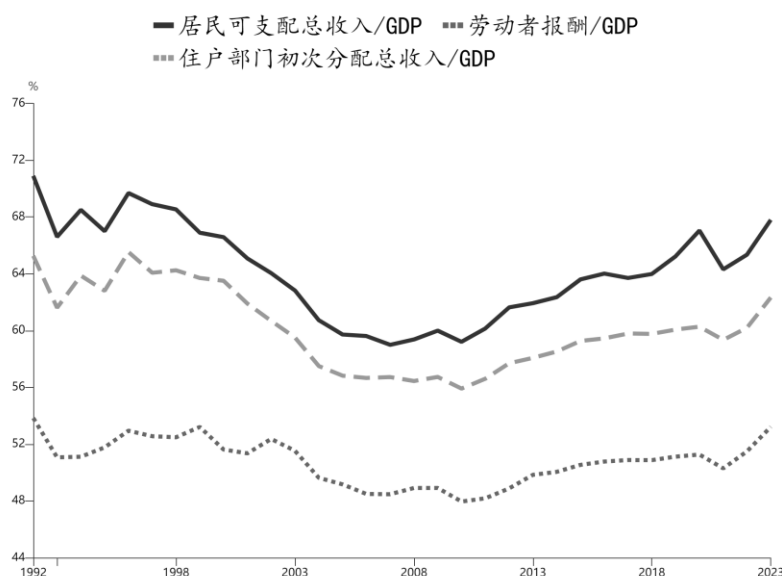


图 5：劳动者报酬、初次分配和二次分配（数据来源 Wind）

收入分配改革同时应涵盖初次分配与再分配两个层面。在初次分配环节，需要持续提升劳动报酬占比，推动工资增长与劳动生产率同步，使劳动者在国民收入中获得更合理的份额。当前，尤其在国有企业、垄断行业以及重资本行业中，仍存在显著的“劳动折价”现象，即劳动者的边际产出与其实际获得的工资之间存在系统性偏差，应严格落实《劳动法》，切实保障劳动者权益，确保其工资水平与所创造的价值相匹配。

研究表明 2009 年后我国劳动收入份额的阶段性回升在相当程度上源于企业内部扩张性业务部门（如销售、市场拓展、品牌运营等）规模的扩大，相较于传统生产性部门，这些扩张性部门更为劳动密集，因而提升了整体的劳动收入份额。同时，劳动市场制度的逐步健全也提升了劳动者的议价能力，抑制了企业对工资的压制。进一步的经验证据显示，降低劳动力市场中的劳动折价率是提升劳动报酬比重的重要机制，企业市场势力的减弱与劳动者议价能力的增强显著推动了劳动收入份额的回升⁸。这些经验表明，提升劳动报酬不仅依赖于企业组

⁸ 周安吉、赵波、李宗霖（2025）“市场扭曲与劳动收入份额：产品加成率与劳动折价率的影响”，《管理世

织结构与业务重点的转变，更需制度公平与市场规则的保障。

在再分配环节，应健全税收调节和转移支付体系，加大对中低收入群体的支持力度，扩大住户部门的可得收入，缓解结构转型过程中对就业与收入的负面影响。政府可通过设立职业技能培训计划和就业转型补偿基金，帮助受结构性冲击影响的劳动者提升技能、顺利转岗，防止其收入出现断崖式下滑。

与此同时，农村居民收入结构的改善同样至关重要。当前，城乡居民人均可支配收入比仍高达 2.4 左右，农村居民的财产性收入和财政性转移支付收入占比偏低，是城乡收入差距长期存在的关键。为此，应在已有“盘活农村闲置住房”的政策基础上，进一步推动农村宅基地制度的改革与衔接，探索构建“自愿退出宅基地—落户城市—获得财产性补偿”的制度安排。具体而言，可以在符合条件的地区设立农村宅基地有偿退出机制，对愿意在城市落户、稳定就业并符合社保接续条件的农业转移人口，简化宅基地退出的申请流程，并按公平评估的市场参考价格给予一次性补偿。

同时，退出后的宅基地可由村集体统一经营管理，实现农村沉淀资源的集约利用，补偿资金则直接计入农户的家庭资产账户，实质性提升其财产性收入水平。为保障农民的预期与权利，退出应坚持完全自愿、流程透明、权属清晰，并与进城落户、保障性住房获取等政策挂钩，形成“退出宅基地—获得城市居住资格—实现身份转换与资产转换”的正向激励链条。

通过推动收入分配改革向纵深发展，不仅打通了初次分配与再分配的双重机制，更实现了从城镇劳动所得农村财产收入的统筹安排，有效打破城乡资源与身份割裂的制度障碍。这一改革思路将有助于缩小区域与群体间收入差距，释放农村家庭的消费潜力，也为经济高质量发展夯实了长期的收入和制度基础。

2. 实现实质性全国统筹，大幅提升城乡居民社保待遇，健全财政支持机制。

健全和优化社会保障体系，是缓解家庭预期不确定性、释放居民消费潜力的制度性支柱。当前我国社保体系在公平性、统筹层级与财政责任划分等方面仍存在突出短板，特别是城乡居民与职工之间、不同地区之间在养老金、医疗保障水平上的巨大落差，已成为制约消费信心的重要因素。

养老金方面，虽然已实现“全国统筹”制度框架，但中央财政承担比例较低，实际运作仍以地方统筹为主，地区间支付能力差异导致养老金标准差距较大；医疗保障制度也存在统筹层级低、城乡报销比例和服务可及性差异明显等问题，影响了制度的风险共济功能。此外，失业保险覆盖严重不足。2025 年初，全国就业人口约 7.34 亿人，而参保人数仅 2.44 亿，参与率约为 33%，这意味着大量灵活就业和农民工群体在遭遇失业时面临“无保障”的困境。

从制度设计看，现行缴费机制对低收入群体与新市民群体构成事实上的门槛。最低缴费基数往往按社会平均工资 60% 设定，使得低收入劳动者的实际缴费率明显偏高，加之未来待遇缺乏可预期性，导致参保激励不足。部分地区仍设户籍限制或排斥灵活就业人群参保，进一步削弱了制度的普惠性与包容性。

要破解上述结构性问题，核心在于实现实质性的社保全国统筹，并大幅提升城乡居民基本养老保险和医保的待遇水平，缩小制度间、群体间和地区间的保障差距。一方面，应统一各地待遇标准，推进职工与居民制度融合、医保城乡一体化改革；另一方面，应推动社保缴费机制改革，降低低收入群体与灵活就业人员的缴费门槛，建立更加灵活、可持续的参保路径。

为此，建议由中央政府主导发行特别国债，专项用于补充养老、医保与失业保险基金，实现从“地方补贴兜底”向“中央统筹主责”

转变。在当前名义利率持续低于名义 GDP 增速的窗口期，这类举债成本可控，但带来的制度信心效应与消费乘数效应却显著更强。相较于传统基建刺激，财政资金注入社保体系更有助于提升居民对未来财富与健康支出的保障预期，降低预防性储蓄，稳定中长期消费行为。

同时，应构建多元化偿债机制，确保政策可持续性。可划拨部分国有资本收益作为偿债来源，重点引入能源、金融等高盈利行业国企红利，并通过深化国有资本运营改革，提升其效率与收益稳定性。

与传统依靠基建拉动内需的方式相比，举债完善社保体系在结构效率上具有更突出的优势。基础设施投资受制于边际资本回报递减规律，其短期刺激效果难以转化为长期动能，且可能带来过度投资与债务风险。而通过财政资金注入社保体系，一方面提升了居民对终身财富安全的信心，另一方面有助于将社会过剩储蓄通过制度性安排转化为稳定消费。与一次性财政补贴相比，社保体系的扩容与优化可以持续提升边际消费倾向，更有助于内需的长期稳定增长。

3. 构建以通胀目标为锚的政策传导体系，稳定市场信心。

宏观调控的核心功能不仅在于调节总需求的强度，更在于通过明确信号引导市场预期。当企业、投资者与居民对未来形成一致的积极预期时，政策效果往往事半功倍。当前我国宏观目标体系中，经济增长（2025 年为 5%）、失业率（城镇调查失业率 5.5%）、新增就业（1200 万人以上）等目标明确，但通胀目标（2%）长期未被有效实现。从 2012 年至今，我国 CPI 同比增速持续低于目标，尤其在过去两年接近 0% 的水平，呈现明显的“低通胀惯性”。

当前需高度警惕陷入“类通缩陷阱”的风险：长期物价低迷将削弱企业涨薪意愿和投资动力，居民延迟消费倾向上升，最终可能导致消费、投资与工资形成三重收缩的悲观预期循环。国际经验（如日本“失落的二十年”）已充分表明，低通胀不等于低风险，反而可能带

来更深层次的经济僵化。

因此，建议将“实现并稳定在 2% - 3% 的 CPI 通胀”上升为与 GDP 增长目标并重的宏观调控核心目标。央行应主动通过政策声明与市场沟通，锚定中长期通胀预期在目标区间，并明确传递“在实现通胀回归目标区间之前，维持宽松政策不变”的承诺。这类前瞻性指引有助于改变市场通缩预期，提升消费和投资意愿。

在中国特有的城乡二元劳动力市场结构背景下，通胀目标的重要性更为凸显。中国城镇劳动力中，约 40% 为农村户籍的外来务工人员。这一庞大群体具备“逆城市化”缓冲机制，即在经济放缓时回流农村，从而使其在城镇失业统计中被动“消失”⁹。数据显示，2023 年 4 月起，城镇户籍人口的失业率已系统性高于外来农业户籍人口，平均高出 0.5 个百分点，表明城镇外来人口在弱势就业中更易“退出而非登记”。这意味着当前失业率指标可能低估了经济下行的真实压力。传统菲利普斯曲线（通胀与失业之间的权衡）在此结构性分化背景下适用性下降，而物价指标则更能全面反映总需求冷热变化。

实现温和通胀目标需要财政政策与货币政策协同发力。在财政扩张方面，应进一步加大居民部门转移支付和公共服务投资，增强消费后劲；在货币政策方面，可通过定向支持消费金融、鼓励银行发放信用贷款、下调消费贷款利率等手段，激活信贷对消费的支撑力。财政—货币政策协调，有助于扭转低通胀惯性，实现通胀回归目标区间，稳定和提振内需。

（二）供给端：优化服务品供给，释放消费潜能，促进消费升级。

在传统宏观政策边际效应趋弱、居民消费结构持续升级的背景下，结构性产业政策正日益成为推动内需增长的重要杠杆。近年来，我国通过财政补贴、研发激励等产业政策工具，在推动产品创新、培育绿色与数字消费新业态等领域已取得显著成效，为消费市场注入了强劲

⁹ Storesletten, Zhao, and Zilibotti (2025) : Business Cycle during Structural Change: Arthur Lewis' Theory from a Neoclassical Perspective, the Economic Journal, Forthcoming

动能。然而，消费供给端仍存在深层次结构性矛盾——服务类消费价格持续上涨，教育、医疗、养老、托育等关键服务成本增长快于耐用品消费，且长期高于整体通胀水平，“买得起商品、用不起服务”的现象日益突出。从根源看，这一问题既是“鲍莫尔成本病”在服务业劳动生产率滞后上的体现，也是我国服务业面临土地、能源、合规等制度性成本压力的结果。制度性壁垒与要素成本高企，进一步加剧了服务供需错配。因此，在持续发挥产业政策对商品消费升级牵引作用的基础上，亟需从供给侧着手，系统推进服务业降本增效与体制改革，建立更加高效、普惠和可持续的服务供给体系，释放居民真实消费潜力。

1. 降低制度性成本，优化服务业发展条件。

当前服务业已成为我国经济增长的主要动力。2024 年，服务业对经济增长的贡献率超过 56%，增加值占 GDP 比重也接近六成。推动服务业健康发展，关键在于营造更加便利、低成本的市场环境。当前，部分服务业企业在土地、电价和制度环境等方面仍面临较高的运营负担，尤其对小微企业影响更为显著。

首先，在土地使用方面，服务业面临用地贵、拿地难的问题。一些城市在土地供应中仍优先保障制造业和住宅项目，服务业尤其是社区医疗、托育、养老等设施的用地则难以保障。即便有地，其出让价格往往参照商业用地标准，远高于工业用地，导致服务项目建设成本偏高。为此，应推动城市土地出让政策更加精准，合理调低民生服务类用地出让底价，并鼓励利用老旧厂房、闲置商业楼宇改造为服务设施。同时，简化规划变更与审批流程，提升土地资源配置效率。

其次，在能源价格方面，当前服务业特别是零售、餐饮等行业往往承担着比制造业更高的电价负担。对用电占比高、利润空间小的企业来说，这一成本压力不容忽视。建议逐步推动服务业用电价格与工业用电趋同，特别是对托育、养老等准公共服务机构，可探索实施优

惠电价、阶梯电价或电费补贴，减轻其运行压力。

最后、在制度环境层面，部分服务业企业（尤其是小微企业）仍面临开办流程繁琐、监管规则不确定性较高等问题。以医疗、教育、托育、养老等民生领域为例，审批环节涉及多部门协同，存在流程冗长、制度性成本高的痛点，直接影响社会资本的投入积极性。对此，需以《民营经济促进法》为法律基石，系统推进改革：一方面，依法落实“证照联办”“一网通办”等便利化措施，通过跨部门审批流程整合，降低企业制度性交易成本；另一方面，在监管端构建“宽进严管”机制，依据法律规定建立统一服务标准，强化日常质量监管，减少事前行政许可限制，从法律层面稳定企业发展预期。

总体而言，只有在土地、能源和制度环境等关键环节有效降低成本，服务业企业才能更加专注于提升服务质量和效率，为消费增长打下坚实基础。

2. 改革财政分配机制，激励地方打造优质消费环境。

当前财政制度仍以生产环节税收和土地出让金为地方政府的主要收入来源，导致其发展导向长期偏向制造业和项目招商，缺乏促进本地消费与服务业发展的积极性。要实现从投资驱动向消费驱动的增长模式转型，必须重构税收制度中的地方激励机制，使地方政府在推动消费繁荣中获得更强的财政回报。

其中，增值税制度改革应成为重要突破口。尽管目前中央与地方共享增值税收入，但地方分享部分仍主要按照企业注册地划分，跨区域交易未能有效体现最终消费地原则。这种收入划分方式不仅削弱了消费地政府提供公共服务的财政能力，也助长了“注册地竞争”与市场分割。学术界曾指出，这种“生产地”分配方式造成了资源错配，并阻碍全国统一大市场的构建。¹⁰ 为推动全国统一大市场建设，应探索建立覆盖全国的增值税消费地清算机制。该机制可依托统一的数字

¹⁰ 耿纯,刘怡等.增值税收入归属、退税负担机制与消费地原则[J].北京大学学报. 哲学社会科学版,2022(05):119-127.

化交易信息系统和结算平台，对跨地区交易中地方分享部分的税收收入进行清算重分。在制度设计上，应坚持“增量调整、平稳过渡”原则，逐步提高消费地权重，同时保留对生产地的基础保障，避免引发地方间财政波动过大。通过分阶段试点、设置收入补偿机制等安排，使税收归属与消费贡献逐步实现更高程度的匹配，从而在制度上增强地方政府发展消费、改善营商环境的积极性。

在消费税方面，财政部已明确将推进征收环节后移并稳步下划地方，即将部分高税负商品（如汽车、成品油、高端消费品等）的征税环节从生产或进口端，逐步后移至批发或零售端，并将由此新增的税收收入划归消费地政府。这一改革旨在拓展地方自主财力，引导地方政府更加重视消费环境的营造和服务业发展，从而推动其在商业配套、城市交通、公共服务等领域加大投入。通过将“税源”与“消费地”相绑定，有望建立起更符合消费导向转型的财政激励机制。

整体上，应推动建立“增值税+消费税”协同的双税激励体系，形成与本地消费能力挂钩的财政分配机制，引导地方政府从以资源配置为核心的“土地财政”向以服务供给为导向的“消费财政”转型，从根本上夯实推动服务业和内需增长的制度基础。

3. 放宽准入与强化人才支撑：提升服务业供给质量

医疗、教育与养老照护是居民日常生活中最核心的服务领域，其可及性、质量与价格直接影响消费意愿和民生福祉。然而，当前这些领域市场化程度偏低、优质资源高度集中，导致民间力量难以有效参与高质量服务供给，服务价格亦居高不下，群众的获得感和满意度仍有较大提升空间。为释放服务消费潜力、实现更可持续和普惠化的发展模式，亟需在制度设计上放宽市场准入、引入多元主体，并辅之以有效的激励和监管机制，同时系统提升服务业的人力资源保障能力。

在准入方面，应加快破除影响民营与外资机构进入公共服务体系的制度性壁垒。医疗领域可在基层服务中推广绩效合同机制，允许合

格的社会资本公平参与医保支付与财政支持，并通过设置患者满意度、远程会诊完成率、基层转诊比例等多维绩效指标，将补贴与服务成果挂钩。教育领域，特别是学前托育与职业培训服务，应简化非营利与合规机构的准入审批程序，并对达标机构提供“启动+绩效”补贴，鼓励其扩大覆盖能力和提升教学质量。养老照护方面，则应推动合规社会资本在居家、社区和机构养老全领域广泛参与，政府通过运营补贴与服务质量、入住率挂钩的方式，引导机构提升服务效率与标准化水平，并配合长期护理保险制度的扩面，逐步实现从“高消费自费”向“公共支持+市场供给”的转型。

同时，仅靠放宽准入难以支撑供给能力的持续提升，必须同步完善服务业人才体系，缓解技能型人力的结构性短缺问题。当前，护理、托育、养老等生活性服务领域普遍面临人力供给不足、岗位吸引力较低的瓶颈。应加快发展高等职业教育体系，在急需领域扩大招生规模和实训资源，推动高校、职校与用人单位联合培养紧缺人才，并通过引入模块化、可积累的“微认证”制度，为在职从业人员提供灵活、高效的技能提升路径。同时，应建立以技能等级与薪酬挂钩为核心的职业发展机制，提升服务岗位的待遇保障，配合专项补贴和社保支持，在部分地区探索“服务年限积分”制度，将公共住房、子女教育等资源适度向长期服务人员倾斜。此外，还需健全转岗与继续教育机制，依托区域性服务业人力资源平台，引导城乡劳动力、退役军人等群体通过短周期集中培训和“岗后进阶”方式实现向服务业的平稳转型，并通过数字化手段强化人岗匹配效率。

综上所述，服务业的供给扩容与质量提升必须在“广准入”与“强人才”两个维度上同步推进。以绩效导向机制推动多元主体有序竞争，以人力制度创新支撑基层服务稳定扩张，不仅有助于提升公共服务供给能力，更能增强居民消费信心和支付意愿，为扩大内需、稳定增长和保障民生提供坚实支撑。

四、结论

本报告围绕当前我国消费恢复缓慢、内需动能不足的现实挑战，构建了一个系统性的宏观政策框架，强调从需求侧增强收入与预期支撑，从供给侧破除服务瓶颈与激励错配，双向发力破解深层结构性约束，推动宏观调控体系从“稳增长”向“扩内需、强信心”转型。

在需求端，应通过提升劳动报酬、拓宽财产性收入渠道、完善社保全国统筹机制和风险共担安排，增强家庭收入基础与消费信心；同时，建议确立“2% - 3%通胀目标”为政策锚，推动财政—货币政策协同发力，引导形成温和通胀与稳定资产预期的良性循环。

在供给端，应以服务业为改革重点，聚焦破解“鲍莫尔成本病”导致的服务价格持续上升问题，系统推进土地、能源、审批、税制等制度性成本改革。在医疗、教育、养老等关键领域，建议通过放宽市场准入、强化“宽进严管”机制、优化人才供给与激励，扩大高质量服务供给。同时，改革增值税与消费税地方分享机制，引导地方政府从“土地财政”转向“服务财政”，真正激发其培育本地消费生态的积极性。

总体来看，当前中国正处于从投资驱动向消费主导的战略转型临界点，既要避免对传统投资刺激路径的路径依赖，也要突破消费领域深层次体制障碍。未来宏观政策的主线应转向建立可持续的内需驱动机制，以结构性改革为支撑，以民生改善为导向，为中国经济迈向高质量发展奠定坚实制度基础。