

居民消费高质量增长机制：优化公共消费

邵明波 胡志平

〔摘要〕 扩大内需是国内大循环的战略基点，居民消费既是内需的主体，亦是培育完整内需体系的关键性基础，而公共消费因对居民消费具有乘数效应、消费挤入效应、人力资本投资效应和再分配效应成为居民消费高质量增长的重要机制。当前公共消费总量不足、不充分、不平衡及结构差异已制约了居民消费效应，需要进行需求侧改革，优化以公共消费影响居民收入分配和预防性储蓄，进而促进居民消费、带动经济高质量发展的动力机制，将宏观政策从投资转向消费，促经济发展由“投资驱动”向“消费拉动”转变。

〔关键词〕 居民消费；优化公共消费；消费侧改革；高质量增长；国内大循环

〔中图分类号〕 F810.455 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2021) 01-0114-09

一、问题的提出

2020年5月23日，习近平总书记在看望参加全国政协会议的经济界委员时强调，“面向未来，我们要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，加快构建完整的内需体系。”党的十九届五中全会也强调“坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系。”扩大内需尽管在中国已经提了20年，但居民消费却始终难以有效启动。查阅文献，学术界对此问题的讨论主要从收入分配范式与预防储蓄范式两方面展开。由于消费是收入的函数，居民的收入水平及收入差距成为影响消费的关键因素。文献显示，学界普遍认为国民收入分配由居民向企业和政府倾斜，劳动者报酬占比下降是导致中国居民消费不足的主要原因。^①同时，中国市场化改革进程中因教育、医疗和养老等制度不完善也促使居民的预防性储蓄偏高，消费难以提振。^②但是，无论是收入分配范式还是预防性储蓄范式其背后的逻辑都与政府公共消费密切相关。理论上，教育、医疗、养老等公共服务不仅是影响收入分配与预防性储蓄的重要因素，更是政府公共消费的重要内容。然而，目前学界对公共消费如何通过影响居民收入分配和预防性储蓄，进而促进居民消费高质量增长机制的研究鲜见，更缺少通过公共消费提升居民消费质量路径的探讨。因此在当前背景下引入公共消费理论，分析公共消费影响居民消费的机制，提出优化公共消费促进居民消费高质量增长的政策建议，对于构建以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局具有一定的理论参考意义。

二、居民消费高质量增长的公共消费动力机制

公共消费^③一般而言是以政府为主体的消费支出，为最终消费需求的重要组成部分。增加公共消费

〔作者简介〕 邵明波，华东政法大学政治学与公共管理学院讲师，博士；

胡志平，华东政法大学政治学与公共管理学院教授，博士，上海 201620。

既能直接扩大消费需求，又能间接地提升居民消费水平。公共消费推动居民消费高质量增长的重要动力机制主要是通过乘数效应、挤入效应、人力资本投资效应和再分配效应四方面的共同作用，提升居民需求层次。

1. 公共消费的乘数效应

消费是收入的函数，消费的增长源于收入增长。公共消费是社会最终需求的组成部分。公共消费增长，意味着总需求的增长，进而引致国民收入增长。乘数-加速数原理表明，增加公共消费引致国民收入倍增，进而促进居民消费增长；居民消费的扩张又会加速国民收入增加，提高政府财政收入，为公共消费增长提供经济基础。已有的研究数据显示，公共消费每增加1%，居民消费在长期内最高会上升0.3886%，产出在长期内最高会上升0.1384%；公共消费对居民消费的乘数效应大于对产出的乘数效应。^④由于中国居民的收入包括货币收入和非货币收入，公共消费被归为居民的非货币收入，公共消费增加，意味着居民的非货币收入增加，居民消费也随之增加。同时公共消费有着多种形式，比如发放消费券，研究数据显示，在发放消费券的地区受支持的行业其支付笔数比未发放地区约高26.26%^⑤，居民交易的活跃度显著提高。从长期性的角度看，公共消费在带动居民消费的同时还能提升消费的配套服务质量，进一步扩大居民消费，比如“家电下乡”定向补贴便有这种效果，不仅短期内可刺激农村居民消费需求上升，而且长期来看随着农村物流网和售后服务体系的完善，公共消费对居民消费的长效乘数效应也显著。^⑥

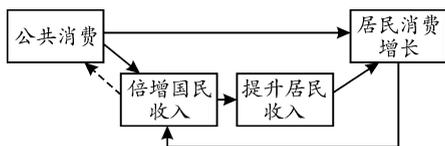


图1 公共消费的乘数效应

2. 公共消费的挤入效应

居民消费水平的高低不仅取决于收入，也取决于边际消费倾向的高低。居民如果在教育、医疗、养老等方面的负担太重，未来支出压力大，只能被迫“挤出”在其他商品和服务上的消费，导致边际消费倾向下降。而教育、医疗、养老等公共消费的增加，一方面能够降低居民对未来预期的不确定性，减少预防性储蓄，提升边际消费倾向，对居民消费产生“挤入效应”；另一方面能够减轻居民的支出压力，增加可支配收入，提升对其他商品和服务的消费能力，从而对居民消费产生“挤入效应”。有学者认为，社会养老保险因为能够有效替代家庭储蓄^⑦，从而不仅为居民一生的收入提供保险，也能提升其边际消费倾向，增加居民消费。^⑧数据也表明，参保新农保家庭户的日常费用支出显著高于未参保户^⑨；新农保覆盖率每提高1%，农村居民的消费支出可增加3233元。^⑩事实表明，社会养老保险等方面的公共消费支出能够显著缓解预防性储蓄，促进居民消费增长。而政府增加社会养老保险等类型的公共消费支出便降低居民在这方面的私人支出，实际上等于增加了居民的可支配收入。居民收入增长，消费也随之增长。由此推论，政府公共消费支出的增减影响居民的预防性储蓄增减，进而影响居民的收入水平，并引致居民消费增减，因此具有消费的挤入效应或挤出效应。

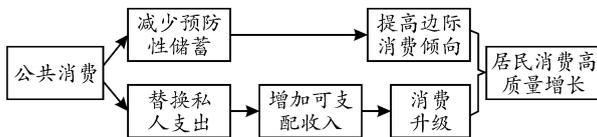


图2 公共消费的挤入效应

3. 公共消费的人力资本投资效应

在国民收入的初次分配中，劳动报酬的份额取决于劳动者的边际生产能力，而劳动者的边际生产能力是人力资本积累和配置的结果。人力资本提升的途径主要是教育、医疗、培训、迁移等，劳动者获得较高收入以及在未来增加收入的重要途径是先提升人力资本水平，而教育、医疗、培训等恰恰是政府公共消费支出的重要内容。政府对教育、医疗等公共消费支出的增加可以直接提升居民的人力资本水平，进而提高劳动者的收入水平，促进居民消费增长。随着劳动者收入增加，一方面可带来居民消费数量的增长，另一方面还会产生对消费质量的需求。满足居民的高质量消费需求需要高质量的供给匹配才能转

化为有效需求，即居民消费高质量增长需要有效的供给匹配。技术创新是提升和实现有效供给的关键，创新型人才是技术创新的基础，培养创新型人才离不开人力资本积累。在 Romer（1990）的内生经济增长模型中，人力资本积累是促进技术创新的重要变量^①，教育和培训是人力资本积累的主要方式。提高一个国家的人力资本水平首先需要增加教育、培训开支，以促进人力资本积累、提升劳动力质量，为技术创新提供创新型人才。因而创新型人才的供给与公共消费密切关联。同时，要使创新型人才发挥对技术创新的作用，不仅需要高质量的人力资本积累，还需要高效率的人力资本配置。劳动者积累的一切知识和经验只有正确地匹配到适合的岗位，才能有效地发挥人力资本的效能，实现技术创新。改革开放以来，劳动力流动成为中国人力资本空间配置的重要途径，依附于户籍制度的教育、医疗、养老等则形成了劳动力流动的重要成本^②，而消除户籍歧视能够有效地降低劳动力流动的成本，提升人力资本的配置效率。根据这一推论，劳动力流动，即人力资本的配置效率与政府的公共消费是密切相关的。政府的公共消费支出增加，一方面可提升人力资本存量，增加劳动者初次分配的份额，提高居民收入，促进居民消费需求“量”的增加和“质”的提升；另一方面，公共消费通过对人力资本的投资，可提升人力资本积累和配置效率，推动技术创新，实现有效供给。



图3 公共消费的人力资本投资效应

4. 公共消费的再分配效应

居民消费不仅受到收入水平的影响也被收入差距制约。根据边际消费倾向递减规律，收入差距扩大会造成居民消费需求的增长慢于国民收入的增长，导致中低收入者的有效需求不足。由于富人的边际消费倾向较低，穷人的边际消费倾向较高，一般而言可以通过收入再分配将收入从边际消费倾向低的高收入人群再分配给边际消费倾向高的低收入人群，从而提升社会的平均消费倾向，促进居民消费增长。社会保障等支出作为公共消费的重要内容成为政府调节收入分配的重要工具。有研究表明，社会保障使中国的基尼系数降低了6.4%，其中城镇地区下降12%，农村地区下降1.8%。^③同时，政府转移性公共消费使居民收入不平等程度整体降低10.53%，其中城镇居民收入不平等程度降低21.1%，农村居民收入不平等程度降低2.37%。^④由于目前城乡收入差距的存在，农村居民边际消费倾向的影响程度明显高于城镇居民，提升农村居民的消费水平可以通过增加农村的公共消费支出得以实现，而且增加农村地区的公共消费有助于缩小城乡居民收入差距，促进居民消费增长。根据这一推论，政府的公共消费，一方面可直接增加中低收入者的可支配收入，缩小居民收入差距，提高社会边际消费倾向；另一方面，在农村地区增加公共消费能够有效地收敛城乡收入差距，促进农村居民消费的增长和升级，缩小城乡消费差距。

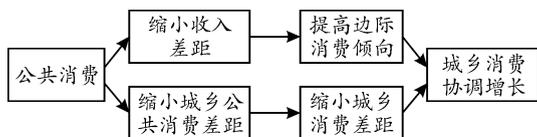


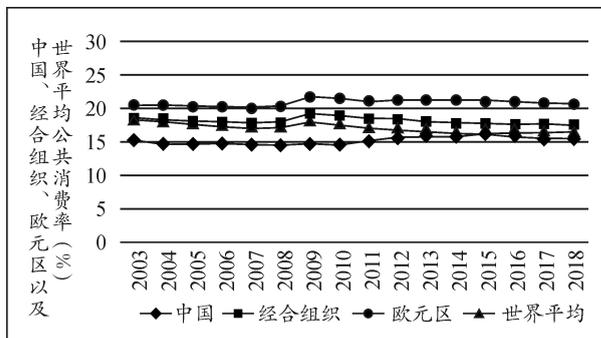
图4 公共消费的再分配效应

三、居民消费高质量增长的公共消费制约：特征与事实

为了建设服务型政府，自2003年以来，党和政府逐渐重视公共消费，强调政府要将更多的公共资源向公共服务方面的消费倾斜，但同时也要看到现实中政府公共消费总量不足、不充分、不平衡与结构失衡等问题仍大量存在，制约了其消费效应的发挥，使居民消费高质量增长进程受阻。为了本文研究的需要，同时基于党的十六大报告关于“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”，以及2003年《国务院政府工作报告》关于“在社会主义市场经济条件下，政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”的决定，以及由此开启的加速公共消费投入步伐的事实，接下来的研究将主要利用2003-2019年的数据，通过深入分析，阐明当前我国公共消费的特征事实。^⑤

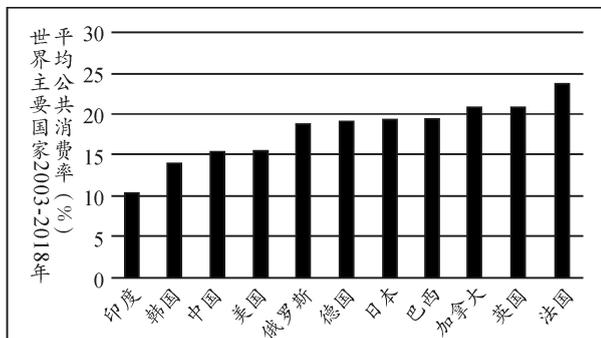
1. 公共消费总量不足：乘数效应的制约

2003 年以来投资驱动型经济发展模式成为我国经济高速增长的重要推手。2003 - 2019 年我国 GDP 的平均增长率为 9.1%，居民消费的平均增长率为 12.2%，投资的平均增长率为 14.5%，投资增长速度明显高于居民消费和 GDP 增长速度，投资和消费明显失衡。由于公共消费率低、增长滞后，甚至呈现顺经济周期的趋势，制约了公共消费对居民消费增长的乘数效应。从公共消费的投入总量看，中国的公共消费率偏低，而自 2003 年以来全球主要经济体的公共消费率则呈现上升趋势，欧元区国家平均公共消费率最高，基本维持在 20% 以上，同期 OECD 国家的平均公共消费率也处于较高水平。中国的公共消费率不仅明显低于发达国家平均水平，甚至低于世界平均水平（如图 5 所示）。从与主要国家的对比看（如图 6 所示），2003 - 2018 年中国的平均公共消费率仅为 15.4%，与经济发展水平相近的巴西相比低 4 个百分点。



数据来源：世界银行 WDI 数据库最新数据

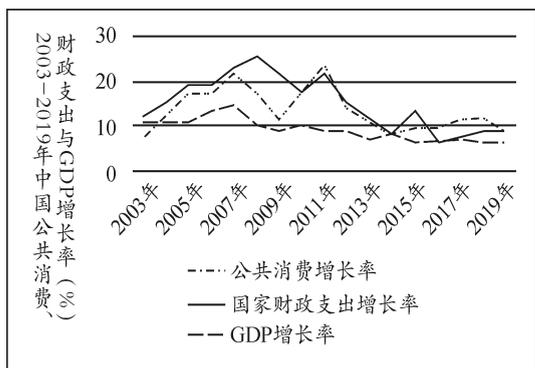
图 5 中国、经合组织、欧元区以及世界平均公共消费率 (单位:%)



数据来源：世界银行 WDI 数据库最新数据

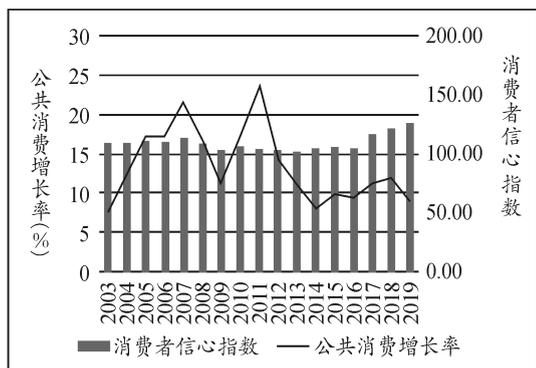
图 6 世界主要国家 2003 - 2018 年平均公共消费率 (单位:%)

数据分析发现，中国的公共消费增长率总体上没有表现出逆经济周期的特征，反而呈现顺经济周期的趋势（如图 7 所示）。2003 - 2019 年大部分年份的公共消费增长率均低于国家财政支出增长率，其间公共消费年均增长率为 13.48%，低于国家财政支出增长率 1.5 个百分点。党的十六大报告和 2003 年的《国务院政府工作报告》尽管相继强调政府的公共服务职能，并且也切实加大了在公共服务等方面的公共消费投入，使公共消费增长率连续 10 年超过 10%。然而，由于公共消费投入总量不足，即使在政府支出乘数不变的情况下，其对国民收入的倍增效果仍然有限，难以产生正的财富效应并增强消费信心。公共消费增长对消费者信心的带动效应有限（如图 8 所示）在很大程度上制约了对居民消费增长的乘数效应，尤其是在经济向下波动期，如果公共消费不足或者不能带动居民正的财富效应预期，抵消经济下行带来的负的财富效应预期，那么公共消费便将“挤出”居民消费。^⑥



数据来源：中国国家统计局年度数据库

图 7 2003 - 2019 年中国公共消费、财政支出与 GDP 增长率 (单位:%)



数据来源：公共消费数据来源于中国国家统计局年度数据库；消费者信心来源于 CEIC 中国经济数据库

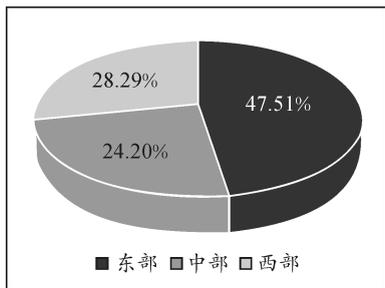
图 8 2003 - 2019 年公共消费增长率与消费者信心指数

2. 公共消费不充分：挤入效应的制约

中国在养老和医疗等方面的公共消费已实现了制度上的全覆盖，但是其制度体系呈碎片化、多元化，而且养老保险等公共消费的地区差异显著，社会养老金替代率和实际缴费负担在不同省份之间的跨度较大。^⑩总体上公共消费增长速度小于财政总支出增长速度，各地公共消费占比也呈下降趋势。行政事业单位人员的人均公共消费水平普遍较高，该类人员的退休工资多高于社会平均工资水平且替代率较高，真正用于中低收入者（主要为私营企业职工和各类灵活就业人员）的社会保险资金的实际财政支出比例偏低。因此公共消费对不同收入水平的居民的福利效应产生异质性，即对中高收入的城镇居民消费升级效应明显，对低收入居民消费升级的影响并不显著，甚至出现消费升级效应分化。^⑪由于公共消费的制度供给不足、供给标准差异大，整体上中国城乡居民仍需要依赖预防性储蓄进行自我保障，从而制约了公共消费的挤入效应。政府需要逐步完善公共消费的制度体系，提升公共消费在社会养老保险、医疗保险等民生性公共消费领域的支出力度，才能更好地发挥公共消费的挤入效应，促进居民消费高质量增长。

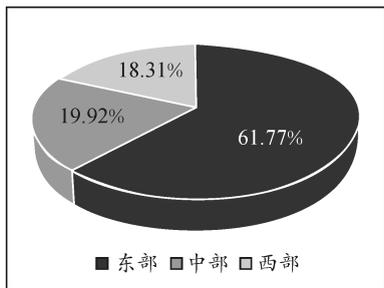
3. 公共消费不平衡：人力资本投资效应的制约

近年来党中央高度地重视教育的发展，持续增加在教育方面的公共消费，2003 - 2019 年财政性教育经费的 GDP 占比已由 2.8% 增长到 5%。^⑫然而问题是，教育的地区间投入严重失衡，2003 - 2018 年全国的教育型公共消费接近一半投入了东部省份（如图 9 所示），其中来自中央政府的教育型公共消费有 61.77% 投入了东部省份（如图 10 所示）。



数据来源：历年《中国教育经费统计年鉴》

图 9 国家财政教育经费的支出分布



数据来源：历年《中国教育经费统计年鉴》

图 10 中央财政教育经费的支出分布

教育型公共消费的地区不平衡导致人力资本投资效率出现差异化，公共消费的产出效率也因此出现两极分化或多级分化，东部沿海地区的投入产出效率明显高于其他地区，形成人力资本投资的“区域鸿沟”，严重制约了专业的人力资本积累效率。^⑬一方面公共消费的受众结构不平衡，限制了人力资本的空间配置效率；另一方面公共消费不仅存在城乡差别，甚至城市内部也存在明显的不平衡。长期以来，地方公共消费支出由于依托户籍制度，针对不同户籍身份的人群实施有差别的供给，降低了外来人口享受公共消费的权益，使外来人口的公共消费需求持续得不到回应。近年来不断涌现的“逃离北上广”、农民工返乡等“逆库兹涅茨”现象^⑭正是人们用脚对城市公共消费不均衡的投票。

公共消费部门投入不平衡也制约了人力资本的部门配置效率。人力资本过渡集中于政府管制或垄断部门，比如形成了电热燃气及水生产和供应行业、卫生和社会工作等公共管理部门，为类典型的国家行政事业单位^⑮主要依靠财政拨款，属于非市场化的参与主体，并与公务机关一样，均强制缴纳具有补充养老保险功能的“职业年金”^⑯，以致政府或事业单位的养老金中位数是新农合养老金的 33 倍。^⑰由于其劳动报酬中隐含着差别化的公共消费待遇，从而形成对高层次人才巨大吸引力。

公共消费的支出结构不平衡还导致人力资本投资效率大打折扣。当前公共消费类别中的补助型就业支出占比大、受众相对较多，创业型和培训型就业支出则有限。补助型支出仅解决基本生活需要，对人力资本积累帮助有限；而创业型和培训型就业支出能够提升受众的人力资本水平，增强其就业能力，使之获得更好的就业岗位和更高的工作收入。

4. 公共消费二元结构：收入再分配效应的制约

城乡二元经济结构背景下，中国居民的收入差距主要体现为城乡收入差距早已是不争的事实，而公共消费的城乡差异则是形成城乡收入差距的重要原因。^⑱作为公共消费重要内容的养老保险、教育、医

疗卫生等供给的非均等化现实已制约了收入再分配效应。目前实行的“多缴多补”政策使养老保险的收入再分配偏向于较高档次的缴费群体^⑤，而城市居民因收入普遍高于农村居民，“多缴多补”的政策将大大地削弱公共消费的再分配效应。



数据来源：历年《中国教育统计年鉴》

图 11 城乡平均每位在园教职工照顾幼儿数

基础教育方面，当前存在明显的二元结构特征。一是城乡幼儿教育公共消费差距显著，“乡村洼地”现象依然凸显。2003 年以来随着农村幼儿教育公共消费的不断增长，农村幼儿教育高速发展。根据图 11，农村平均每位在园教职工照顾幼儿数已从 2003 年的 52.08 人下降到 2018 年的 15.30 人；城乡差距则从 2003 年的 41.29 人缩小到 2018 年的 7.43 人，农村幼儿教育发展仍然落后于城镇。从平均每位在园教职工照顾幼儿数看，2018 年城区为 7.87 人、农村为 15.30 人，农村是城市的近两倍，显示农村幼儿教育等方面的公共消费支出依然不足。^⑥二是农村义务教育阶段公共消费水平与全国差距不断拉大。尽管农村义务教育事业取得了很大进展，政府的投入在不断增加，但农村在教育方面的公共消费支出依然低于全国水平。表 1 的数据显示，农村义务教育阶段的生均教育支出一直低于全国水平，并且差距逐年扩大。2003 年全国义务教育阶段生均教育支出为 2194.34 元，农村为 1827.78 元，相差 366.56 元；到了 2019 年，全国为 34063 元，农村为 31286.27 元，差距扩大到 2776.73 元。

表 1 全国及农村义务教育生均教育经费支出

年份	全国生均 (元)	农村生均 (元)	全国与农村差距 (元)
2003	2194.34	1827.78	366.56
2004	2656.24	2308.13	348.11
2005	3224.89	2854.52	370.37
2006	4179.43	3817.30	362.13
2007	5925.93	5494.76	431.17
2008	7853.44	7394.72	458.72
2009	9595.22	9055.39	539.83
2010	11570.64	10909.80	660.84
2011	14919.24	14211.32	707.92
2012	18786.89	18269.73	517.16
2013	21212.36	20992.63	219.73
2014	23402.99	22133.13	1269.86
2015	26738.89	25264.66	1474.23
2016	29146.73	27382.72	1764.01
2017	31364.87	29118.21	2246.66
2018	32467.80	30021.62	2446.18
2019	34063.00	31286.27	2776.73

数据来源：根据历年《全国教育经费执行情况统计公告》相关数据整理，生均教育支出 = 生均一般公共预算教育事业费支出 + 生均一般公共预算公用经费支出

医疗卫生方面，已有不少研究表明也向城市倾斜，高质量的医疗资源集中在城市，农村医疗卫生条件相对落后，差异化明显。近年来，虽然城乡的医疗卫生公共消费均大幅增加，但城市的增幅远远大于农村^⑦，如表 2。城市每万人拥有的卫生技术人员数，2003 年是 49 人，农村是 23 人，差距是 26 人；到

2018年城市是109人，农村是46人，差距扩大到63人；城市每万人医疗机构床位数，2007年城市是49张，农村是20.01张，差距近29张；到了2018年城市是87张，农村为45.6张，差距扩大到41.4张。医疗卫生资源的城乡差异化背后便是政府公共消费的城乡差异化。

表2 城乡医疗资源

年份	城市每万人拥有卫生技术人员数(人)	农村每万人拥有卫生技术人员数(人)	城市每万人医疗机构床位数(张)	农村每万人医疗机构床位数(张)
2003	49	23		
2004	50	22		
2005	58	27		
2006	61	27		
2007	64	27	49	20.01
2008	67	28	51.7	22
2009	72	29	55.4	24.1
2010	76	30	59.4	26
2011	79	32	62.4	28
2012	85	34	68.8	31.1
2013	92	36	73.6	33.5
2014	97	38	78.37	35.4
2015	102	39	82.7	37.1
2016	108	40	84.13	39.09
2017	109	43	87.54	41.87
2018	109	46	87	45.6

数据来源：中国国家统计局年度数据库，其中的城乡“每万人医疗机构床位数”指标从2007年开始披露

四、居民消费高质量增长的公共消费优化路径

扩大内需、促进国内大循环的形成需要发挥好公共消费的效应，目前公共消费投入的不平衡不充分问题已制约了居民消费的高质量增长，制约了人民美好生活愿望的实现。构建国内国际双循环的新发展格局需要进行需求侧改革，优先选择促进居民消费高质量增长的公共消费路径。

1. 将优化公共消费作为高质量发展的动力

扩大内需是国内大循环的战略基点，居民消费是内需的主体。首先，应将优化公共消费作为居民消费高质量增长的着力点，促进经济发展由“投资驱动”向“消费拉动”转变。厘清政府与市场、政府与社会的边界，合理定位公共消费领域，完善公共消费体系，以优化公共消费为抓手，发挥居民消费高质量增长的公共消费效应，解决投资与消费的结构矛盾，释放居民消费潜力，为国内大循环提供消费动力。其次，应完善公共消费的均等化制度体系保障，以公共消费均等化推动居民消费高质量增长。公共消费具有社会性特征，所有的公共消费必须确保能够推动大部分居民的消费需求增长，而不仅仅是少部分居民的奢侈需求。既然公共消费不平衡制约了公共消费效应的发挥，只有实现公共消费均等化目标才能推动居民消费高质量增长。一是要改革户籍制度，逐步消除公共消费的户籍捆绑。长期以来，地方公共服务依托户籍制度，针对不同户籍身份的人群实施有差别的公共消费政策，限制外来人口享受公共消费的权益。应逐步消除公共消费的户籍歧视，按照常住人口匹配公共消费，使非户籍常住居民能在居住地享受同等的公共消费。二是要建立统一的公共消费均等化标准。当前虽然已经初步建立起覆盖全国的基本公共服务体系，但是不同地区之间教育、医疗、养老等公共消费标准的差距较大，优质的公共消费资源依然集中在发达地区和城市，公共消费的地区结构性不均等化问题突出。要逐步建立统一的公共消费均等化标准，逐步消除地区间的公共消费差异，逐步推进一体化的公共消费制度改革。最后，应推动公共消费投入多元化机制改革。完善的投入机制是公共消费均等化的基本保障。目前政府是公共消费

的单一主体，公共消费资金也来源于政府收入，这是导致中国公共消费不足的重要原因。引入非政府组织、个人、企业等多样化供给主体，可以从数量上弥补公共消费的不足，从质量上改善公共消费结构和整个社会的资源配置结构。根据公共消费的不同属性和供给模式，政府可以采取招标、经营许可等形式引入非政府主体参与公共消费的供给，强化竞争机制，提高公共消费质量。

2. 以优化公共消费助推政府职能转变

合理增加公共消费以推进政府职能转变，明确政府的公共消费责任。政府应从直接参与市场投资活动的角色中自我解放出来，充分尊重市场在资源配置中的决定性作用，进而理顺政府与市场、政府与社会的关系，调整政府的服务职责，不越位、不缺位，将政府职能转移到为社会提供公共服务方面。在此基础上优化政府部门间的关系，协同推进简政放权、放管结合、优化服务，实现从建设型政府向服务型政府的角色转变。其次，提升基层政府的公共服务能力，构建公共消费的需求表达机制，补齐公共消费最后一公里短板，提升公共消费的供需匹配度。基层政府作为执行公共消费政策的具体机构是联结公共消费供给侧和需求侧的重要桥梁，为了避免公共消费发生“供给错位”，应提升基层政府的公共服务能力，确保能够高效地执行公共消费政策，及时反馈居民对公共消费需求的信息，使公共消费供给能够更好地匹配广大居民的需求。最后，应建立健全政府公共消费投入绩效考核评估机制。改革开放以来，在晋升锦标赛的指挥棒下，地方政府纷纷热衷于公共投资带来的经济增长绩效，忽视公共消费投入。必须改革地方政府的政绩考核指标体系，建立健全公共消费政绩考核指标体系，规范公共消费绩效的考核流程，同时建立有效的问责制度，引导地方政府加大公共消费支出。

3. 以结构优化升级当前公共消费

合理增加社会性公共消费，控制政府自身消费，发挥公共消费的乘数效应和挤入效应。公共消费包括政府自身消费和社会性消费。增加公共消费不能盲目扩张政府的自身消费，提升行政运行成本，而是要聚焦于居民消费高质量增长的目标，增加教育、医疗、社保、交通、文化等社会性公共消费，补齐民生类型的公共消费短板，发挥公共消费的乘数效应和挤入效应，为推动居民消费高质量增长提供动力。其次，应优化人力资本投资的地区结构、受众结构和部门结构，有效地发挥人力资本的投资效应。教育等公共消费支出应向中西部地区倾斜，提升不发达地区的人力资本积累效率，避免教育投入拉大地区分化；改革户籍制度，逐步消除公共消费的户籍歧视，提升人力资本配置效率；优化公共消费支出类型结构，增加再就业培训型公共消费的比重，优化人力资本结构，提升人力资本投资效率。最后，要深化公共财政体制改革，缩小城乡公共消费差距，发挥公共消费的再分配效应。政府是公共服务最主要的提供主体，继续改革公共财政体制，推进公共消费的城乡一体化，消除城乡公共消费差距，是扭转公共消费城市偏向、深入推进基本公共服务均等化的根本所在。要进一步完善政府的财政转移支付制度，为扩大农村地区的公共消费提供财政支持；要建立城乡均等的公共消费标准，构筑城乡数量合理、质量相近、便利可及性大致相同的公共消费体系，使公共消费更公平地惠及农村群众。

① 李扬、殷剑峰：《劳动力转移过程中的高储蓄、高投资和中国经济增长》，《经济研究》2007年第6期；徐忠、张雪春、丁志杰、唐天：《公共财政与中国国民收入的高储蓄倾向》，《中国社会科学》2010年第6期；高帆：《劳动者报酬占比、城乡收入分配与中国居民消费率——基于省际面板数据的实证研究》，《学术月刊》2014年第11期。

② 陈斌开、陈琳、谭安邦：《理解中国消费不足：基于文献的评述》，《世界经济》2014年第7期；尚昀、臧旭恒、宋明月：《我国不同收入阶层城镇居民的预防性储蓄实证研究》，《山东大学学报》（哲学社会科学版）2016年第2期；李婧、许晨辰：《家庭规划对储蓄的影响：“生命周期”效应还是“预防性储蓄”效应？》，《经济学动态》2020年第8期。

③ 广义的公共消费包括三类：政府自身的消费、社会性消费和公共消费性投资。政府自身的消费主要包括政府机构正常运行需要的人力、物力资源，即政府的自身消耗；社会性消费主要包括供社会公众消费的公共服务和公共物品，比如教育、养老、医疗、就业、文化、体育等各项社会保障和社会事业支出；公共消费性投资，虽然属于资本性支出，但其支出的目的并不是为了现金流的回报，而是用于公众消费，广义上属于公共消费，比如环境治理、公共交通、公共事业、防灾抗灾等项目建设。

④ 伍再华、冉珍梅、郭新华：《家庭借贷约束、劳动市场摩擦与政府支出乘数——对政府支出乘数困境的一个新解释》，

《世界经济文汇》2017年第4期。

- ⑤ 林毅夫、沈艳、孙昂：《中国政府消费券政策的经济效应》，《经济研究》2020年第7期。
- ⑥ 臧旭恒、贺洋：《农村居民消费政策影响机制及政策效力分析》，《经济学动态》2014年第5期。
- ⑦ Feldstein, M. , “Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Formation,” *Journal of Political Economy*, vol. 82, no. 5, 1974, pp. 905 – 926.
- ⑧ Hubbard, R. Glenn. , “Pension Wealth and Individual Saving: Some New Evidence,” *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 18, no. 2, 1986, pp. 167 – 178.
- ⑨ 岳爱、杨鑫、常芳等：《新型农村社会养老保险对家庭日常费用支出的影响》，《管理世界》2013年第8期。
- ⑩ 尹华北、张恩碧：《社会保障覆盖率对农村居民消费的影响研究》，《社会科学》2011年第7期。
- ⑪ Romer, P. M. , “Endogenous Technological Chang,” *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 5, 1990, pp. 71 – 102.
- ⑫ 黄文彬、王曦：《流动成本与城市间劳动力配置效率》，《南方经济》2020年第3期。
- ⑬ 王延中、龙玉其、江翠萍、徐强：《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》，《经济研究》2016年第2期。
- ⑭ 郭庆旺、陈志刚、温新新、吕冰洋：《中国政府转移性支出的收入再分配效应》，《世界经济》2016年第8期。
- ⑮ 截止到作者投稿，《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》、世界银行WDI数据库的相关数据仅更新到2018年，故涉及这三个数据库的数据选取时段为2003 – 2018年。
- ⑯ Alesina A. , Ardagna, S. , “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending,” *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, no. 1, 2010, pp. 35 – 68.
- ⑰ 程杰、高文书：《“十三五”时期养老保险制度与劳动力市场的适应性》，《改革》2015年第8期。
- ⑱ 魏勇：《社会保障、收入门槛与城镇居民消费升级》，《社会保障评论》2017年第4期。
- ⑲ 数据来源：根据历年《全国教育经费执行情况统计公告》整理而得。
- ⑳ 易明、彭甲超、张尧：《中国高等教育投入产出效率的综合评价——基于 Window-Malmquist 指数法》，《中国管理科学》2019年第12期。
- ㉑ 蔡昉：《转向高质量发展“三谈”》，《经济日报》2018年2月8日。
- ㉒ 楠玉：《中国迈向高质量发展的人力资本差距——基于人力资本结构和配置效率视角》，《北京工业大学学报》（社会科学版）2020年第7期。
- ㉓ 国务院发布的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》明确提出，机关事业单位在参加基本养老保险的基础上，应当为其工作人员建立职业年金。
- ㉔ 调查称政府事业单位养老金中位数是新农合33倍，参见《中国青年》2013年6月3日。
- ㉕ 姜晓萍、肖育才：《基本公共服务供给对城乡收入差距的影响机理与测度》，《中国行政管理》2017年第8期。
- ㉖ 王翠琴、薛惠元：《新型农村社会养老保险收入再分配效应研究》，《中国人口·资源与环境》2012年第8期。
- ㉗ 数据来源：根据历年《中国教育统计年鉴》相关数据计算得出。
- ㉘ 和立道：《医疗卫生基本公共服务的城乡差距及均等化路径》，《财经科学》2011年第12期。

（责任编辑：张琦）