

# 中國均衡增長的癥結 及其緩解思路

周天勇 評文立

1978到2011年，中國經濟經歷了長達三十三年平均9.95%的高速增長。但在二十一世紀第一個十年發生的美國次貸危機和歐洲主權債務危機之後，中國經濟增速在2012年跌到7.9%，及後緩慢下滑，2019年為6.2%，受新型冠狀病毒肺炎(COVID-19)疫情影響的2020年為2.3%。2021年第一季度雖然同比GDP增長18.3%，但兩年平均增速繼續下降至5%<sup>①</sup>。多數學者認為，中國經濟高速增长主要源於人口紅利和產業承接形成的出口導向型經濟發展模式，而近年來中國經濟增速緩慢下滑，則主要由於中國人口紅利的逐漸消失和出口導向型增長不可持續等因素。2020年5月，中央在國內外疫情蔓延、貿易保護主義盛行、產業鏈斷停、出口需求不確定、國內消費疲軟、經濟下行壓力較大的背景下，首次提出構建「國內國際雙循環相互促進的新發展格局」。這裏的「雙循環」是指國內經濟投資、消費與生產的國內大循環，進口與國內消費和出口與國內生產之間的國際大循環。未來中國經濟發展的格局，特別是國內經濟循環方面，主要是增強居民消費需求，消化和平衡產能，形成自我循環的技術鏈和產業鏈；國內與國外之間，要穩定和保持住國際分工協作的技術鏈、產業鏈和價值鏈，增強中國出口的競爭力，實現國內「生產—分配—消費—生產」、國際「進口—投入與消費」和「加工—出口」以及國際收支的良性循環和相互平衡。

我們認為，堅持「以國內大循環為主體」，必須對於內循環過程中面臨的土地財政和房價過高對居民收入消費的轉移和擠出等突出問題有清醒的認識，通過地方財政體制出讓金改革為房地產稅徵收以及住宅建設供給體制多元化兩項改革，消除內循環中存在的障礙，實現宏觀經濟雙循環的流量疏導和暢通。本文首先論述均衡增長在需求方面的循環癥結，然後分析居民收入

消費佔GDP比例反映的國民經濟循環狀況，最後提出疏通以國內大循環為主的思路和對策。

## 一 均衡增長在需求方面的三個循環癥結

2020年全國居民人均消費支出比上年下降1.6%，全社會零售消費品總額比上年下降3.9%。從長期看，過去多年以及未來的經濟增長，除了受制於貨物服務出口內外需求的拉動力不足外，最主要的困難還是國內居民消費需求相對收縮，而工業投資的擴張或低迷相當程度上受居民消費市場活躍或蕭條的影響。

### (一) 人口迭代性消費需求收縮

第七次全國人口普查顯示，2020年中國人口為141,178萬人，仍然是世界各國中人口規模最大的國家。人口自然增長率（人口出生率減去人口生育率）在1965至1982年平均為20.9‰，進入二十一世紀的前兩個十年，分別降低到5.7‰和5.3‰。從人口普查相關數據看，人口增速放緩、少子化、勞動年齡人口減少、性別比失衡、老齡化，成為中國人口格局的新特徵。就未來人口與經濟增長關係分析，二十年前人口自然增長率的變動會影響二十年後經濟增長速度的緩急<sup>②</sup>。總和生育率（一個婦女一生平均生育孩子數量）的高低決定人口自然增長率的上升或下行，一般而言，總和生育率低於2.1水平以下，會帶來一些人口規模、結構與消費變化方面的問題。

首先，少子化與新增人口收縮導致消費需求減少。二十年前人口自然增長率下降，意味着二十年後生育婦女數量相對或絕對收縮，新生人口迭代減少，其動態性地影響新生兒、幼託幼教、小學、中學和大學等撫養和受教育人口規模，導致這些人口在就業之前的吃穿住行、教育學習、文化娛樂、社會交往等各方面的消費累積性回落。

其次，勞動年齡人口收縮導致消費需求萎縮。從生產角度看，人口到二十歲左右可以從事勞動，成為生產投入的勞動力要素；從消費方面看，人口在二十歲以後透過就業獲得收入，陸續結婚生子、購房（或租房）買車，成為消費需求的主力，且未到勞動年齡的人口和養老保障金不足的老人之撫養消費，也是由這些經濟主力人口轉移支付的。

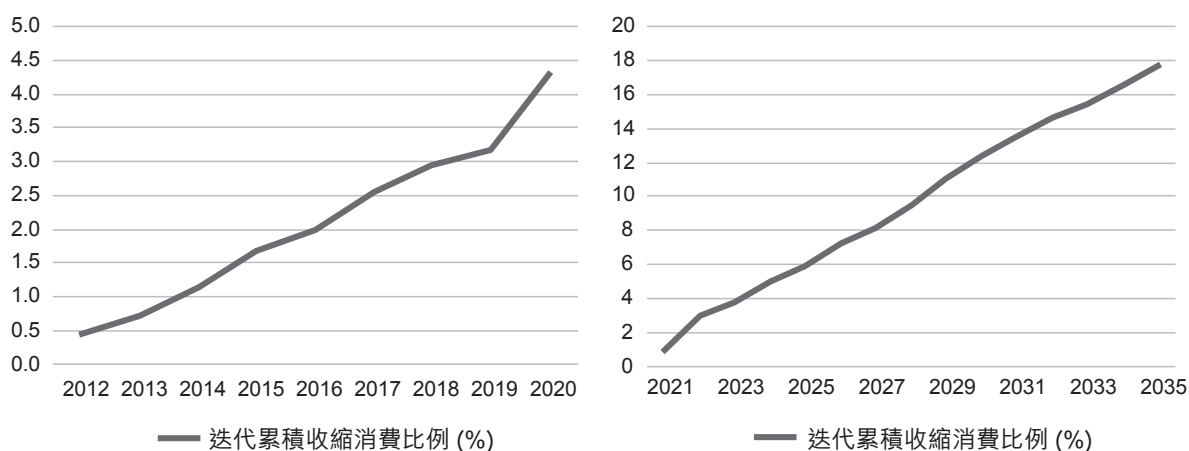
再次，老齡人口消費水平不高。由於社會保障體系建立較晚等原因，中國城鎮居民與農村居民間的養老保障差別較大，城鎮公務、事業、企業退休人口和無正式單位的退休人口，各自之間養老保障的水平也有差別。從二十一世紀前二十年的趨勢看，農村的老齡化速度要比城鎮快，老齡人口規模要比城鎮大，消費與其需求相比顯得不足。而城市各類老齡人口之間保障

不均，消費支出能力不一；並且，即使保障水平較完善的城鎮老齡人口，與城鎮中青年人口比較，消費意願和收入消費率也較低。

需要指出的是，勞動年齡人口持續收縮仍然是影響消費需求下行的最主要因素，其有着每年萎縮的需求規模、過程呈現為連續迭代性收縮、長遠來說累積量愈來愈大的特徵。中國總和生育率低於2.1水平以下的拐點為1991年，滯後二十年勞動年齡人口開始收縮，引起「經濟主力人口—就業—收入—支出—消費」經濟活動鏈條的關聯性收縮。2012至2020年，迭代性勞動年齡人口收縮造成每年累積性收縮的消費規模佔當年居民總消費比例趨勢如圖1（左）所示。可以看出，2012年勞動年齡人口開始絕對減少，按照當年勞動力人均收入和居民收入平均消費率，可以計算出每年勞動年齡人口消費支出收縮以及往年累積性收縮所損失的消費規模，其走勢是消費支出收縮佔當年居民總消費的比例愈來愈大。

我們可以用2001至2015年的人口自然增長率推算2021至2035年勞動年齡人口年減少和迭代累積收縮消費規模，按照人均GDP翻一番的目標並考慮適當提高居民收入在GDP的佔比，從而相關地模擬出人均GDP、居民人均可支配收入，再以不同收入水平時不同的收入消費率，仿真計算和觀察未來走勢。從2021年開始重新計算，到2035年勞動年齡人口迭代性收縮造成的累積性消費收縮規模佔當年居民總消費比例趨勢如圖1（右）所示。可以看出，未來的十五年，人口迭代收縮導致的消費需求收縮年規模要比2012到2020年大，其消費迭代累積收縮佔當年居民總消費規模的比例也要大得多。也就是說，即使未來能夠用智能製造和經濟數字化等方式，替代勞動力的持續減少，保持生產能力不變甚至更加擴大，但如果人口的消費需求持續迭代累積性收縮，那麼，教育、知識、技術發明、技術產業化等形成的更多產品和服務都無法由人口的消費需求所平衡。

圖1 勞動年齡人口迭代累積性消費支出收縮佔居民總消費比例趨勢



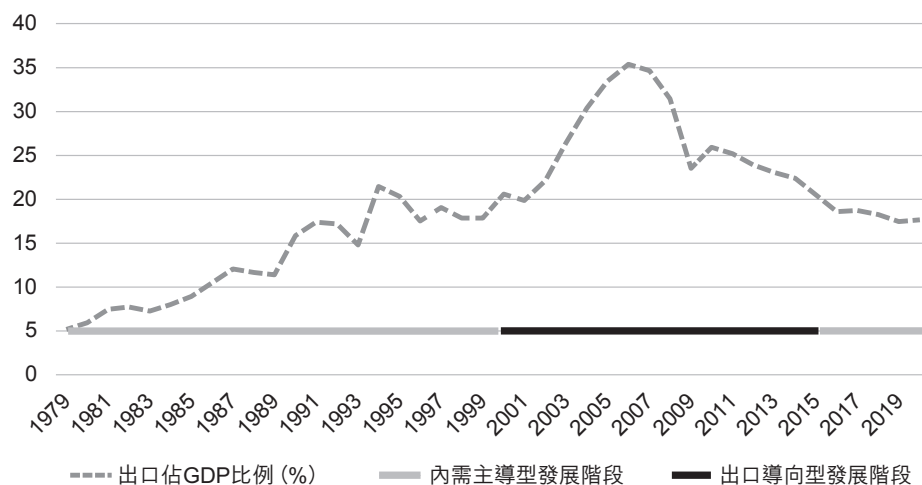
資料來源：1992到2000年人口自然增長率、當年居民人均可支配收入、居民人均消費支出等數據，來源於國家統計局網「國家數據—年度數據欄」，勞動力平均居民收入、勞動力平均消費、收入消費率、居民總消費額、迭代累積收縮消費規模及其佔當年居民總消費比例，由本文作者根據前三項數據計算整理而得。參見國家統計局網，[www.stats.gov.cn/tjsj/](http://www.stats.gov.cn/tjsj/)。

## (二) 出口需求相對收縮的趨勢

一個國家可以透過擴大出口佔GDP的比例來替代國內消費需求不足，從而支撐國民經濟的增長速度；反之，如果出口需求回落，則需要更多的國內消費替代來平衡產能過剩，實現均衡增長。在開放條件下分析出口對增長的貢獻，特別是判斷一個國家是出口導向型發展模式，還是進口替代滿足內需型經濟發展模式時，不僅要看淨出口對增長的貢獻，最重要的指標還要看出口總額佔GDP的比例。

中國在1978年的出口總值為168億元人民幣，僅佔當時GDP的4.56%。如果我們將發展中和新興工業化國家出口額佔GDP的20%及以上，看成是出口導向型發展模式，那麼中國的出口導向型發展階段，如圖2所示為2000到2015年間，中國出口額佔GDP的20%及以上，其中最高是2006年，出口總值為77,597億元，佔GDP的35.36%。而2020年出口總額為179,326億元，佔GDP比例下降到17.65%。實際上，出口額佔GDP比例的下降，意味着出口需求的減少；持續的減少則表明出口需求在中長期對過去形成的出口產能造成收縮壓力。

圖2 「內需主導型—出口導向型—內需主導型」階段



資料來源：GDP、出口額數據，來自國家統計局網。

圖2表達的是中國發展以內循環為主，還是以外循環為主的戰略轉型。從工業化的階段看，1978年，特別是二十世紀80年代中國經濟融入國際大循環戰略，使中國從滿足內需型的經濟發展模式向出口導向型的發展模式轉型，到2000年開始成為一個典型的出口導向工業化國家，這一階段持續了十六年（2000-2015）。而從2016年開始，又從外循環為主的工業化模式，重新轉向了滿足內循環為主的經濟發展模式。

從未來中國外循環的世界經濟端看，首先，發達經濟體在國際競爭中加快本國製造業回流，並通過貿易保護政策製造貿易摩擦，意圖通過「去中國化」加快本國經濟恢復和在國際競爭中保持有利地位。2008年全球金融危機暴露了發達經濟體製造業「空心化」的突出問題，因此，近年來發達經濟體加快推動製造業回流，如美國提出積極發展智能製造、新能源、生物科技等高附加值製造業，重點發展超低碳汽車、生命科學醫藥以及尖端製造業；法國提出建立戰略投資基金，用於發展能源、汽車、航空等戰略性產業。發達經濟體的新型製造業戰略在短期內雖然對中國的影響較小，但長期來看可能擠出中國製造業產品的海外份額；並且，近年來全球貿易保護主義抬頭趨勢顯著，世界主要經濟體採取了反傾銷和設定其他門檻等新型方式，加大了全球貿易中的貿易摩擦。

其次，從相對上升的製造業成本和外部貿易條件看，中國出口的國際市場份額又受到其他發展中國家較低成本優勢的競爭以及貿易摩擦方面的阻礙。從二十一世紀第二個十年中後期中後期中國出口成本競爭的國際比較看：勞動力成本失去優勢，能源成本不低，出口產品稅費成本相對較高，出口成本普遍愈來愈高於發展中國家，一些方面還向發達國家的成本水平靠近。除了成本競爭外，印度是對中國提出貿易摩擦訴訟的主要發展中國家（類別重點是反傾銷案），增加了中國對外的貿易障礙。

### （三）土地出讓財政與高房價對居民消費的擠出

中國土地財政與單一渠道的住宅開發、建設和銷售體制，幾乎轉移了農村居民應該得到的絕大部分土地交易收入，而高房價又轉移了城鎮購房居民和一部分到城鎮購房的農村居民的收入。因此，居民對一般工業消費品的支付能力受到這種扭曲體制的擠出。從國民經濟消費與生產均衡增長方面看，這是2012年以來工業產能嚴重過剩和增長速度逐年下行最重要的壓力來源<sup>③</sup>。

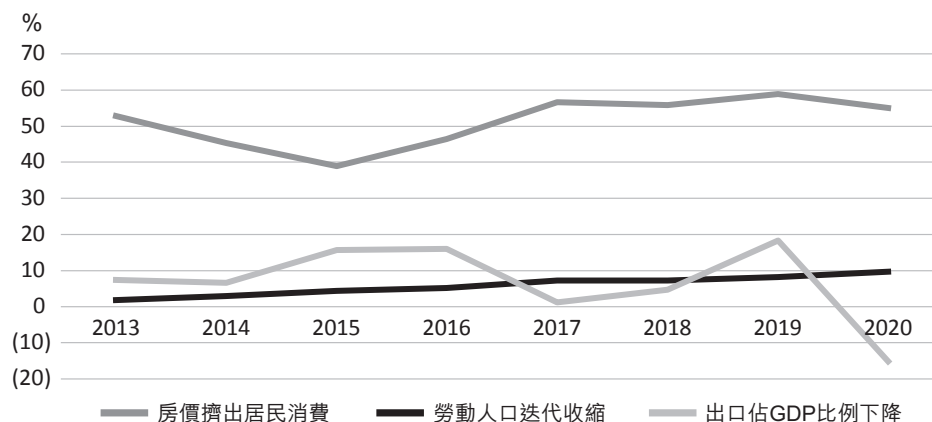
作為一個發展中和二元體制轉軌國家，中國農村人口城市化、農業增加值佔GDP比例下降和經濟結構工業化、農村和城鎮計劃經濟的市場化諸過程，使土地資源需要從農村城郊和農業向城市和工業不斷轉移和重新配置。1991到2020年，隨着城市和縣城擴大，獨立工礦、交通水利等建設，地方政府從農村和城郊農民集體中累積轉移了20,088萬畝土地，其中協議和招標、拍賣、掛牌出讓的部分為7,957萬畝，累積獲得了588,815億元的出讓金，而補償給農村農民的不到累計土地出讓金的5%。這種體制在「收入分配—消費支出—生產供給」流程上，按照政府最高徵收交易稅40%來分配，使得1998到2020年農民應該得到的353,289億元土地財產性收入被地方財政轉移。1992到2020年，土地出讓金總額佔全國全部財政收入比例由0.45%上升到25.64%。

城鎮住宅體制方面，先是在1998年進行了實物分配轉向商品化和貨幣化分配的改革，自此之後絕大部分住宅建設、供給和銷售由房地產開發公司主導。從2000到2020年，除單位自建、政府棚改房和小產權房外，城鎮累積建設銷售商品住宅180億平方米，累積銷售額為194.16萬億元；價格從每平方米1,948元增長到每平方米10,100元，年均房價複合上漲率8.58%。為了消化地價不斷上漲，新建住宅的平均層數從2000年的平均4層左右增至2020年的37.5層左右；房屋價格構成中，政府出讓金和各種稅費約為60%，建築成本約為27%，房地產商和建築商利潤約為13%；城鎮和農村居民房價收入比年平均分別為9.25和28.27，而聯合國人居署（UN-Habitat）提倡的居民房價收入比以3到6為合理區間，城鎮居民剛性購房負擔很重，而農村居民按其收入水平需要傾其所有儲蓄並借款才能購買城鎮商品住宅。即使房價收入比以6為合理值，保守估算地方財政和房地產商通過高房價部分累積，多轉移了城鎮居民收入398,986億元。

我們按照不同時期城鎮居民和農民的收入消費率估算，由於土地出讓財政（1992-2020）和高房價（2000-2020），分別擠出農民和城鎮居民的消費可支出能力277,694億元和271,646億元，累積擠出居民消費可支出能力549,340億元。擠出居民消費規模佔當年居民支出消費規模的比例，從2000年的5.09%上升到2020年的24.37%。

2013到2020年間，工業產能過剩規模從70,983.77億元擴大到131,523.5億元，但從圖3所示的勞動人口迭代性消費需求收縮、出口佔GDP比例下降、土地財政及高房價擠出消費可支出能力看，其對工業產能過剩的貢獻年均分別為5.86%、6.84%和51.23%。其中，房價對消費擠出影響工業產能過剩的權重最大，並且呈先降後升的趨勢；出口對工業產能過剩的影響權重在2013至2019年在10%上下，但2020年出口需求增加消化了國內的部分產能；人口迭代性消費收縮雖然對工業產能過剩的影響緩慢，但時間愈長，影響會愈大。

圖3 三項需求變量的工業產能過剩貢獻比率



資料來源：住宅銷售價格、居民總消費，參見國家統計局網「國家數據—年度數據欄」；產能利用率來自國家統計局網的高級檢索；土地出讓金數據來自國家財政部網「2020年財政收支情況」統計數據，www.mof.gov.cn。

## 二 城鄉居民工業財富需求與居民收入消費佔GDP比例

社會對服務業的需求，主要由勞動者從事不同的勞動密集型工作來滿足，當服務業需求不足時，主要表現為從事服務業勞動者職位流失，而閒置的商店、酒店和餐館等與工業設施相比較容易被市場出清 (market clearing)；工業產能過剩則體現為工業用地、廠房車間、加工機牀、生產線、庫房料場、原料貨物、運輸車輛等重型資產被閒置，市場在短期內無法予以出清。已有的研究和經驗數據說明，從農業農村向工業城市社會的轉型中，城鄉居民對工業化物質財富的巨大需求，使生產變得專業化、標準化和規模化。因此，當勞動生產率快速提高，經濟會處於高速增長的時代；而當工業品需求已經滿足，工業化進程結束，進入服務業化社會，隨着勞動生產率下降，經濟增長速度就會放緩<sup>④</sup>。

### (一) 未來十五年居民追求富裕生活的巨大需求

2021年3月，第十三屆全國人民代表大會第四次會議審議通過的〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃〉，提出了中國到2035年的遠景發展目標。中國城鄉居民從滿足生活小康到了追求舒適富裕的時代，產業發展也到了從一般消費品工業化轉向財富和資產性工業化的階段，中國城鄉居民對製造業和建築工業還有巨大的需求。實際上，經濟發展到達甚麼水平，不僅要看人均GDP水平，還要看居民收入和消費佔GDP的比例；工業化進程是否已經結束，不僅要看經濟結構中工業周期性產能過剩、工業和服務業增加值比例的相互變動，還要看城鄉居民享受工業時代財富的程度。我們認為，從發展水平看，中國仍然屬於發展中國家，特別是居民收入和消費佔GDP的比例過低；從發展階段看，中國農村戶籍人口享受工業時代財富的程度只到了工業化的中期，城鎮戶籍人口以住宅品質和汽車擁有量等參照和指標看，也只是到了工業化中後期階段。工業產能過剩和服務業比例提前攀升，主要原因是城鄉居民，特別是農村居民收入受前述扭曲體制的轉移和擠出，因而對工業品，特別是對資產性工業品購買能力不足。

第一，農村居民家庭擁有耐用消費品的數量和質量水平，只到了工業化中期略過一點的階段。從2019年農村居民家庭一般耐用消費品每百戶擁有量佔城鎮居民家庭每百戶擁有量來看，分別為照相機(11.8%)、微波爐(32.3%)、抽油煙機(35.5%)、計算機(39%)、空調(48.1%)、熱水器(73%)、洗衣機(92.9%)、冰箱(95.7%)、彩電(95.9%)。可以看出，洗衣機、冰箱和彩電，農村每百戶擁有水平與城鎮居民接近，但是照相機、微波爐、抽油煙機、計算機、空調的擁有量不到城鎮居民的一半，熱水器也只接近城鎮居民的七成；而農村居民收入增長對空調、熱水器、抽油煙機、微波爐、洗衣機、冰箱和照相機的需求增長彈性，是城鎮居民收入需求增長彈性的2.4、4.6、3.8、8.4、2.4、2和2.54倍<sup>⑤</sup>。從耐用消費品的擁有量和收入增長後的需求彈性看，農村居民

擁有水平與城鎮居民相比，數量方面還存在着較大的差距，質量、規格和功能方面的水平更是相差較大，並且擁有量中從城鎮淘汰的二手耐用消費品比例也較大。因此，隨着其收入水平提高，對一般工業消費品的需求增長彈性也較大。

第二，從家庭汽車擁有量和使用看，中國農村剛剛進入「汽車社會」門檻，城鎮也只是剛進入汽車社會的前期。汽車與一般消耗性耐用消費品不同，對一個家庭而言，它屬於資產性工業品，是生活水平向舒適和富裕邁進的象徵。一個國家進入汽車社會的門檻是每百戶擁有汽車20輛，成熟的汽車社會為每百戶擁有汽車150輛。就國際比較看，2019年美國、歐盟、日本、韓國和俄羅斯每百戶汽車擁有量分別為200、150、153、150、100輛<sup>⑥</sup>，中國2019年居民家庭每百戶汽車擁有量為35.3輛，城鄉分別為43.2輛和24.7輛。中國汽車的居民收入需求彈性在2左右，遠高於一般耐用消費品。如果2035年每百戶家庭汽車擁有水平達到135輛，全部汽車保有量（一個地區擁有車輛平均數量）將達到11億輛，其中家庭汽車將達到6.6億輛。2021到2035年間，家庭汽車保有量需要年均增長9.13%，考慮到年保有量減去每年汽車報廢退出的數量，家庭汽車生產和銷售需要年增長11%。

第三，住宅資產需求和住宅資產更新需求，即城鄉住宅建築工業化和住宅建築再工業化重建的需求很大。從城鄉家庭住宅擁有和居住的面積及舒適度作總體評估，中國農村處在建築工業化時代的前期，城鎮也處在中期略過一點的階段。從居民居住面積的國際比較看，中國已經達到發達國家水平。目前美國人均居住面積為67平方米，歐洲為40平方米，日本為33.5平方米，韓國為28平方米；根據國家統計局數據，2019年中國居民人均住宅建築面積39.8平方米<sup>⑦</sup>。然而，中國居民居住水平在以下一些方面與發達國家存在着較大的差距，因此需要推進住宅建築工業化進程，並且可能需要進行住宅建築再工業化。

農村民居在房屋質量、功能組合、居住舒適度、屋內家具、基礎設施配套、公共服務提供等方面，處於住宅建築工業化的前中期階段。具體來說，農村住宅安全方面存在着水泥標號低、鋼筋粗細不達標、鋼筋質量不高、地基處理不穩固等問題，屋內裝修、家具等提供的舒適和便利程度不高，居住功能方面，相當多農村宅院使用煤爐土灶，蹲坑旱廁，無洗澡間，冬夏季節房屋保溫隔熱性較差，排放污水、垃圾收集、污水垃圾處理等設施配套水平很低，供水飲水、社區環境、停車出行等公共設施和公共服務水平也不高。

此外，中國城鎮住宅可能需要建築工業再建設。中國城市住宅建設與國際比較，由於行政壟斷抓拍賣的土地成本愈來愈高，以及房地產公司單一的開發建設銷售供給體制，導致住宅建築的高層化和超高層化，對城鎮的居住形態造成的影響包括：一是大部分地面商業街巷消失，實體工商業創業、就業機會減少，人際交往被立體割裂，樓高間距密集，陽光採集不均勻，消費模式趨於線上化，生活有遠離大地之感；二是高層化和超高層樓建築大多使



用普通鋼筋(不含錳、鈮)，鋼筋框架勞損、水泥玻璃已屆壽命期、外牆層脫落、電梯老化、消防難度較大等，給居住安全帶來隱患，並且風險愈來愈大，甚至需要拆除重建。因此，中國農村住宅的建築工業化需求還很大，城鎮中的許多高層和超高層住宅也存在着拆除後中低層化改造重建的巨大需求。

## (二) 居民收入消費佔GDP比例過低的循環失衡

政府、企業以及居民收入分配和消費佔GDP的比例高低，實際上反映了國民經濟的循環狀況：政府和企業收入分配比例高時，投資和產出循環中基礎設施和資本品生產可能較多，而居民收入分配比例高時，產出和消費循環中消費品、家庭汽車和住宅(居住性)的生產和建設相應較多一些。前者扭曲程度較大，會導致嚴重的產能過剩。中國作為一個農業人口比例較高和地區發展不平衡的發展中國家，居民收入分配和消費佔GDP的比例並不高。依據國家統計局城鄉住戶抽樣調查以及財政等其他有關部門的數據計算，政府全口徑財政收入佔GDP比例，1995年最低時為15.74%，2013年最高時上升至36.95%，2020年下降到32.30%；城鄉居民總收入佔GDP比例，1982年最高時為61.9%，2013年為41.92%，2020年上升到44.36%；城鄉居民總消費規模佔GDP比例，1982年最高時為51.02%，2013年為30.26%，2020年受疫情影響繼續下降到28.8%。

中國居民收入分配和消費實際佔GDP比例多少？國家統計局國民經濟核算司公布的數據，與其城鄉住戶抽樣調查數據和學術界研究估算的數據間，存在着較大的差異。以2018年數據為例，從居民收入分配看，根據國家統計局抽樣調查，按居民人均可支配收入計算的全國居民總收入為429,560億元，佔GDP的43.54%，其中工資性收入總額為220,455億元，只佔GDP的23.98%。國家統計局核算調整後的居民可支配總收入為599,371億元，佔GDP的65.2%。二者之間相差21.66個百分點。從居民消費數額看，根據國家統計局抽樣調查，按居民人均消費支出計算的全國居民總消費規模為277,114億元，佔GDP的30.78%，但按照其支出法核算的居民總消費規模為354,129億元，佔GDP的39.33%。二者之間相差了8.55個百分點。

為甚麼居民可支配總收入和總消費部分佔GDP比例，國家統計局核算值與抽樣調查值均發生了如此大的偏差？原因在於：一是2020年農業生產增加值佔GDP比例7.7%，但投入就業的勞動力比例為25%，其中非商品化生產佔很大的比例，一些發達國家不計入的散、小、微和低質量生產活動，在中國被計入了居民收入和GDP<sup>⑥</sup>；二是中國2019年工資分配部分佔GDP只有24.35%，非工資收入佔勞動者報酬的一半左右，說明與市場化和工業化程度較高的發達國家相比，中國生產方式的組織化程度還很低，一些發達國家不予以計入的居民非工資性及貧困線以下零散收入，在中國也被計入了居民收入和GDP；三是如前所述，1992到2020年，土地出讓金佔政府總收入的比例

大幅提升，國家統計局核算時沒有將其計入政府部分收入項下，而是用其他方法將其平衡計入居民收入項下。需要指出的是，許多土地產權明晰和居民房屋出租比例高的市場經濟國家，與中國將土地交易等收入大部分計入地方政府財政不一樣，除了土地交易中的政府稅收外，它們大部分土地交易和房租收入確實流入了住戶部門，而沒有流向政府財政。

從國內國際雙循環看，出現了出口導向的工業化似乎結束、國民經濟房地產化和國內居民消費需求被擠壓的問題：第一，2011到2020年，製造業增加值佔GDP比例快速下降，國民經濟房地產化和金融泡沫化。生產結構中，建築業、房地產業和金融業的增加值佔GDP比例分別從6.7%、5.7%和6.3%上升到7.2%、7.3%和8.3%；經濟脫實向虛，國內房地產業和金融業的高利潤，提高了製造業的融資成本，土地財政和高房價對居民消費的擠出，也抑制了國內製造業的市場空間，致使製造業過度向東南亞轉移，外資製造業或者向其他發展中國家轉移，或者回歸母國支持再工業化。製造業增加值佔GDP比例最高的年份為2006年的32.45%，2011年為32.06%，2019年下降為6.77%。第二，同期土地出讓金在地方財政收入中的佔比快速上升，通過低補償徵用農村農民集體土地、高價供給土地和高房價，過度轉移城鄉居民可支配收入。分配結構中，雖然政府收入佔GDP的比例穩定在高水平上波動不大，但其中土地出讓金佔比則從19%上升到25.64%，居民收入佔GDP比例從39.9%上升到44.36%，地方政府土地出讓金收入和高房價轉移城鄉居民收入規模從33,577億元上升到102,463億元。第三，同期出口需求持續回落，房屋購置需求強勁，工業品需求不足。出口額佔GDP比例從25.25%下降到17.65%；由於消費需求被土地財政和高房價所轉移和擠出，工業產能過剩131,523億元，其中消費品產能佔過剩總產能的一半左右。居民購置新建住宅支出佔GDP的比例從9.88%上升到15.21%，國民經濟需求在消費低迷和出口回落後進一步房地產化。

### 三 疏通以國內大循環為主的思路和對策

通過前面的討論可以預測，2021至2035年間，中國居民將從一般小康生活轉向舒適、資產和富裕的追求，農村一般耐用消費品滿足，汽車社會的發展，農村居住品質提升和城鎮住宅中低層化重建，城鄉居住公共設施配套建設，還有巨大的消費和資產需求空間，將推動和深化中國製造業和建築工業化的進程。對外開放方面，中國需要通過進一步降低企業生產、流通、運輸等成本，調整出口產品升級，擴大對外服務貿易規模，疏通線上線下中國貿易渠道，形成第三方中國來料來件加工生產，等等，從而提高中國貿易的國際競爭力，形成國內國際雙循環；從消費和生產均衡循環方面推動國民經濟的中高速增長。

### (一) 農地市場化徵收與房地產稅逐步替代土地出讓金

首先，大幅度壓縮農村土地低補償徵用，開徵房地產稅，將地方財政土地出讓金流程逐步改革為徵收房地產稅渠道，增加農村居民收入，穩定和降低住宅建設用地價格。按照2013年中共十八屆三中全會部署，住宅、商業和工礦用地不再屬於公益用地徵收範圍，即使是公益建設用地也應當按市價徵收農村土地；形成城鄉統一的土地交易市場，農村集體建設用地不再經過徵用為國有後才作為建設用地出讓，改為實行農村集體土地同權同價並直接進入建設用地市場；購置土地者向出讓土地的農村集體農民支付交易款，政府按一定比例收稅，其餘按照宅基地、承包耕地和集體其他建設用地分類，在農村村民與村集體組織之間進行不同比例的分配。

其次，對城鎮自然人和法人目前使用的城鎮國有和農村集體所有的有使用年期的房地產，以永續使用產權換取政府的徵稅權。不含土地出讓金的各類集體產權、軍產、工業產權、房改房等，率先進行改革，並且只有一種選擇，即國有和集體土地永續使用權改革，按規定交納房地產稅，予以合法化。大多數國家政權為三級政府，轉軌國家宏觀稅負率大體平均為29%，我們假定合適中國的宏觀稅負為30%，財政總收入上，中央、省和縣(包括縣級市)各自比例為55%、15%和30%，一般房地產稅佔縣級地方財政的60%。按這些參數，2020年GDP為101萬億元，若是房地產稅體制，縣級地方政府應徵額為54,000億元。以此為基數，假定房地產稅部分收入年平均增長為4.5%，從2022年開徵並小步快走到2027年改革結束，通過開徵房地產稅替代土地出讓金的過程如表1所示。政府即使對過去的出讓金部分適當退稅，城鎮住宅稅和經營性房地產持有稅，再加上房屋和土地交易稅，完全可以將多少不穩定和地區不平衡的地方土地出讓金財政渠道，扭轉為數量較穩定和地區間較平衡的房地產稅及其交易稅渠道。而房地產稅的80%，來自於持有房地產的多套房階層和有穩定收入的其他中高產階層居民；原來幾乎由地方政府全部拿走的土地交易收入，至少65%留給農民。

再次，平衡總供給與總需求另一項很重要的工作，就是放寬住戶建房、合作建房，加大政府低價房和廉租房的供給，改革住宅只能由「政府供地—政府准入—房地產開發公司建設銷售」一條渠道壟斷性供給，形成住戶自建、合作建設住宅、房地產開發公司建設銷售等競爭與政府補充的多元房屋供給市場。土地和房屋市場方面，放開農村宅基地資產化和市場化配置，城鄉土地

表1 土地出讓金改革為房地產稅徵收的替代估算

年度	2022	2023	2024	2025	2026	2027
出讓金(億元)	45,961	37,560	28,782	19,608	10,022	4
淨徵收額(億元)	10,469	21,409	32,841	44,788	57,272	70,318
合計徵收(億元)	56,430	58,969	61,623	64,396	67,294	70,322

資料來源：2020年GDP基數參見國家統計局網，其他數據為本文作者研究計算整理。

宅院和房屋可以雙向交易置換，在城鎮中形成多元建設銷售的住宅供給市場，逐步將住宅房價收入比降低，平抑房價到合理的水平上，緩解高房價對城鄉居民收入的轉移和消費的擠出。

## (二) 農村土地資產化改革與擴大農民土地使用權利

政府必須實施農村土地的資產化改革，明確和給予農民實質性的土地使用財產權，以地為本，提高農民種地和從事非農業的收入。具體需要推進的改革：一是農村農民的承包地，在一個時點上規定不再進行土地的無償調配，缺少種地勞動力的和不願意種地的農村家庭，與村內外願意種地的家庭，通過承包地的市場化交易，向種田家庭農場集中，實現規模化經營；二是農村農民的宅基地，同樣在一個時點上規定不再進行無償配給，村內缺少宅基地家庭、願意擴大宅院面積家庭和村外願意到本村居住的家庭，與村內外出工作、居住宅地閒置的家庭和老人去世、空出宅地的家庭之間就本村宅院存量，通過市場化方式進行餘缺調配。

從農民能夠使用土地角度出發，廢除土地計劃指標管理，鼓勵農民在保護生態環境的前提下，給予農民農村土地的投資權、建設權、創業權和經營權，落實農民對農村各類土地的使用權和發展權。農民住宅建造允許三層樓高，家庭宅地面積原則上不進行行政控制。農村和集鎮不宜建設幾十層高的住宅樓，鼓勵中低層住宅和宅院建設，隨着農民收入和富裕程度的提高可提升為別墅。允許農村村民，包括城鎮居民，以適當的價格購買農村的荒地坡地，建設「一戶建」住宅，包括城市居民合作建設多層住宅樓。實行農村土地資產化改革，鼓勵以地為本的創業投資，允許農民在自己的土地上建設小加工廠、餐館、客棧、加油站、大棚、倉庫、禽畜場；大規模清理和廢除農村土地、規劃、建設等部門對農民使用土地的過度管制條款；放寬農民建設農業設施的各方面限制，當地村集體和最基層政府要及時和超前規劃。

## (三) 推進城鄉人口、要素和資產的雙向流動和置換並適度集中

人口、勞動力、資金、技術、土地和宅院的城鄉雙向遷移、流動和置換，是提高農村和城市居民收入、減少貧困人口、縮小收入差距的最佳途徑。一是人口、勞動力和人才城鄉雙向流動。除了放寬300萬人以下城市戶籍向農村人口遷移的現行政策外，應當徹底放寬所有規模城市對遷移人口和戶籍的限制。二是城鄉資金雙向流動。向農村流動的不僅是財政資金，還應當有信貸投資和社會投資資金。農村土地資產化改革，使各類土地可以交易和定價，從而能夠抵押和轉讓，獲得信貸資金，吸引社會投資，實行市場化運作，將資金投入農村農場、林場和牧場規模化與現代化建設，農產品加工等第二產業和旅遊業等服務業，以及水利、土地改造、生態環境、新社區建設等項目，全方位地振興和發展農業和農村。三是城鄉土地要素和宅院動態合

理互換配置。允許進城定居而農村宅地閒置的家庭將其出售，出售對象不限於農村村民，鼓勵城鎮居民到農村購買宅院並改造翻新；允許城鎮居民到農村購買土地使用財產權或者部分股權，興辦規模化和現代化的農場、牧場和林場，包括投資入股和購買經營加工和旅遊等用地，發展農村第二、第三產業；放寬城鎮住宅購置限制，農民可以通過自己宅地、耕地和林地等財產使用權的交易收入，到城鎮支付購置城鎮房屋的首付或全價款。

城鄉人口、要素和資產置換，需要在城郊、小城鎮和小集鎮適度地集中。首先，城鄉雙向流動在城郊相互交匯融合。城郊具有較好的產業基礎和較為完備的產業體系，既是城市功能外延和擴展的前沿，城市產業輻射、技術輻射和人才輻射的最大受益者，同時又是農村勞動力、資源、資金進入城市的第一站，為農村人口進入城市提供了就業機會和發展空間<sup>⑨</sup>。

其次，城鄉雙向流動在農村本地適度交匯和集中。有學者研究建議：一是可借鑒英國以原有農村集市功能逐步完善為基礎，按0.1至2.0萬人的規模規劃集鎮；具體以縣為單位，將小城鎮、村莊建設與傳統農村集鎮有機結合，作出詳細定點空間規劃；規劃強化產業支撐、基礎設施提升、公共服務完善、配套服務健全、特色鮮明，能激活產業、優化環境、提振人氣、增添活力。二是國家採用財政激發分類投資的策略：以中央財政轉移支付投資建設連接鄉村間的公路、電網、環保等設施，以及學校、醫院、閱覽室、文體活動室等為原動力；驅動各級地方政府籌資建設垃圾、污水處理，供水、供電、供氣等設施；激發鎮政府、村集體、開發商、住宅合作社和私人建房者負責建設集鎮內的住房、交通、水電氣、通信、網絡、商城等配套生活服務設施。三是依託當地資源，實施「一村一品、一鎮一業」（一個村莊培育和發展一個特色產品，一個城鎮投資和形成一個產業）戰略，形成各具特色的集鎮產業結構；國家鼓勵農副產品加工企業轉移到鄉村，就地取材，減少運輸成本，為鄉村振興提供產業基礎，增加就業機會，實現農民增收<sup>⑩</sup>。四是如前所述，允許農民宅基地使用權有價轉讓，鼓勵農村住房宅地與集鎮商品房置換，以集鎮住房價格優惠政策吸引農民自願進入集鎮居住。小城鎮和小集鎮也應當放開宅地和住戶交易，吸引城鎮居民到此創業、居住和養老。

#### （四）實施居民收入倍增計劃

國家需要通過人口遷移和勞動力流動，以及土地要素配置等體制改革，較快地提高居民收入，進而增強他們的消費能力，使居民收入和消費佔GDP的比例達到合理的水平。至2035年，將居民收入從目前佔GDP的45%左右，逐年提高到65%；居民消費佔GDP比例從目前的29%左右，逐步提高到50%。

農業和非農業勞動生產率、農村居民和城鎮居民收入，其城鄉和工農之間的差距很大，低收入人群規模不小，城市化和工業化進程並沒有完成，估計還有至少十五年的時間。在這個過程中，如果推進市民化的城市化、提高居民收入，結構上政府收入增長要慢於GDP增長，居民收入增長要快於GDP

增長，2021至2035年間，居民收入應當翻一番半。居民收入與GDP同步增長無法扭轉居民收入和消費比例過低的偏差，實踐中需要將居民收入與GDP同步增長的提法，調整為居民收入增長速度快於GDP增長速度。在此期間，計算的低和高兩種方案的GDP年均增長速度分別為4.97%和5.99%，而同期居民收入低和高兩種方案，年均分別應當增長7.14%和8.17%，居民收入年均增長速度應當超過GDP增長速度1.8個百分點，才能將居民收入提高到佔GDP 65%的標準水平。

因此，擴大居民的消費需求時，以2019年不變價格美元計算，2021至2035年間居民消費規模低方案分別從2019年的30.23萬億元擴大到91.13萬億元和106.21萬億元，才有可能從根本上平衡產能過剩，改變總供給大於總需求的局面，並且消化一部分關稅降低後國外擴大的產品進口，保證未來十五年有一個寬鬆的國內消費需求環境和條件，改變以往經濟建設和投資拉動經濟增長的模式，形成以人民生活 and 消費需求為主要內容和基礎動力的經濟增長模式，實現國民經濟的中高速增長。

### 註釋

- ① 本文正文及圖表中引用和計算的數據，來自國家統計局、財政部、自然資源部、住房和城鄉建設部、前瞻等網站數據庫，引用不再另註。
- ② 周天勇：〈人口生育和流動管制的經濟後果〉，《財經問題研究》，2015年第9期，頁3-14；周天勇、胡謀、郭姍姍：〈再論生育管制對國民經濟的因果影響關係〉，《財經問題研究》，2018年第1期，頁3-13。
- ③ 周天勇：〈中國經濟循環中房地產業對製造業的擠出〉（2020年6月24日），新浪財經網，<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2020-06-24/zl-iirczymk8712702.shtml>。
- ④ William J. Baumol, "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review* 57, no. 3 (1967): 415-26.
- ⑤ 某一產品消費者收入需求彈性，指這一產品銷售額增長速度之於居民收入增長率。由於數據的可獲得原因，有時也以國家統計局公布每百戶某種耐用消費品或汽車擁有量比上年增長速度，代替這一產品的銷售額增長速度。
- ⑥ 周天勇：〈十四五期間 應當實施居民收入倍增戰略〉（2020年9月14日），新浪財經網，<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2020-09-15/zl-iivhvpwy6684226.shtml>。
- ⑦ 上海易居房地產研究院：〈住房飽和度研究報告〉（2020年11月），<http://admin.fangchan.com/uploadfile/uploadfile/annex/3/2431/5fbca0224c19c.pdf>，頁3。
- ⑧ 比如發達國家居民在自己住房和庭院從事設計建築、裝修安裝、修整草坪、種植花草、零星種菜等家務生產活動，一般不納入GDP的計算；但在中國，農村居民的這種活動就要計入GDP核算之中。
- ⑨ 任路：〈城鄉融合發展中第三空間的崛起〉，《學海》，2020年第4期，頁113-18。
- ⑩ 羅婷婷、鄒學榮：〈集鎮現代化：鄉村振興補齊短板精準施策路徑探析〉，《農村經濟》，2020年第1期，頁70-77。

周天勇 東北財經大學國民經濟工程實驗室主任

許文立 東北財經大學國民經濟工程實驗室首席經濟師