

发展型政府的范式重构： 高质量发展的政府与市场经济学分析

——当前中国经济运行态势与“十五五”发展取向

清华大学中国经济思想与实践研究院(ACCEPT)宏观预测课题组

摘要:当前中国经济仍然具有巨大发展潜力,但现实的经济增速长期低于潜在增速,经济运行存在堵点卡点。中国经济增长动力不足的核心原因是政府职能转变滞后于经济发展阶段转换。解决这一问题,需要推动发展型政府的“范式重构”,由“抓生产、抓投资”的旧范式,转向“促消费、惠民生”的新范式。建议从人力资源、房地产、人工智能和国际贸易四个角度入手,分别成立人力资源发展、房地产市场发展、人工智能发展与治理、贸易平衡发展四个委员会,设计合理的政府激励机制,推动“投资于人”、房地产市场稳定、人工智能社会治理、新型全球化。建议实施阶段性房贷贴息政策以稳定房地产市场,带动全社会预期回暖。上述措施将有效提振 2026 年中国经济,实现“十五五”良好开局,并为高质量发展提供可持续内生动力。

关键词:发展型政府;投资于人;高质量发展;内需提振

中图分类号:F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2026)01-0045-23

党的二十届四中全会指出,“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位。当前,全球经济格局正处于深度调整和动荡期,经济复苏动能不足且不确定性加剧。与此同时,国内经济面临的下行压力加大,有效需求不足,发展不平衡不充分的问题仍需通过系统性举措逐步破解。面对复杂变化的发展环境,党的二十届四中全会强调“坚持以经济建设为中心,以推动高质量发展为主题”,

这不仅能为 2035 年基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础,更能为全球经济稳定增长注入活力,为全球经济治理和国际经济合作起到示范引领作用。

中国经济仍然具有巨大的发展潜力^[1],城镇化和农业人口转移、居民收入提高带来的消费需求增长、高储蓄率、持续提升的科技创新能力和高质量人力资源为中国经济的持续向好提供了坚实支撑^[2]。2026 年是“十五五”开局之年,对新质生产力的培育壮大和高质量发展进程的持

课题组组长:厉克奥博,清华大学中国经济思想与实践研究院副院长、研究员;**副组长:**李稻葵,清华大学中国经济思想与实践研究院院长,教授、博士生导师;刘培林,清华大学中国经济思想与实践研究院首席研究员。**课题组成员:**吴舒钰、李冰、陆琳、郭美新、黄张凯、龙少波、陈大鹏、冯明、伏霖、徐翔、石锦建、金星晔、张驰、张鹤、郎昆、侯韞韬、李璐佳、王子航、陈香、李雅萍、宋嘉宝、戴君屹、郑渝川、许博维。**本文主要执笔人:**吴舒钰,清华大学中国经济思想与实践研究院研究员;陈香,清华大学中国经济思想与实践研究院研究助理;李冰,清华大学中国经济思想与实践研究院研究员;郭美新,清华大学中国经济思想与实践研究院研究员;陆琳,清华大学中国经济思想与实践研究院研究员。

续推进具有深远影响,是承载短期稳定增长和中长期目标实现的关键节点。为此,我们需要全面深刻把握当前经济发展态势,抓住关系全局和长远的重点问题,充分释放经济发展潜力,在发展中解决前进中面临的各种问题,为实现中长期规划目标奠定坚实基础。

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》把“高质量发展取得显著成效”列为“十五五”时期经济社会发展的首位主要目标,强调“经济增长保持在合理区间”。目前中国经济增长明显低于潜在水平,经济增速长期下行,不利于恢复投资信心,容易转化为长期结构性问题,进一步拉低潜在增速,成为阻碍高质量发展的重大风险。为顺利实现 2035 年人均 GDP 达到中等发达国家水平的远景目标,必须尽快重振增长,逆转近年来经济增长的整体下行态势,力争实现更高的实际增速和名义增速。

本文系统分析了近年来中国经济运行的整体情况及面临的主要问题,包括经济增速持续走低、内需疲软、财政整体收缩、居民收入增速趋缓、固定资产投资下滑、民间投资乏力、房地产市场低迷、外商直接投资规模回落等方面。本文指出,打通当前经济运行结构性堵点的关键,在于解决政府职能转变滞后于经济发展阶段转换这一核心问题。以推动经济快速增长和产业升级为核心目标的发展型政府范式在改革开放进程中发挥了至关重要的作用,但随着经济发展阶段的演进,需随之改革政府激励机制,推动以“促消费、惠民生”为主要特征的服务型政府建设,即发展型政府的范式重构。基于上述分析,本文就破解地方财政流动性困局、转变地方政府职能、稳定房地产市场、发展人工智能、推动贸易平衡发展等方面提出相关政策建议。

一、中国经济运行态势分析

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化

夯实基础、全面发力的关键时期。当前,中国经济依然具有巨大的增长潜力,但是实际的经济增长速度明显低于潜在水平,经济运行呈现结构性失衡态势。受行业内卷加剧与内需持续疲软的拖累,名义 GDP 增速创下新低,并持续低于实际 GDP 增速。财政整体处于收缩状态,现行财政政策的实际经济提振效果有限。房地产市场低迷、民间投资乏力使得投资增速亦显著放缓。国际贸易顺差虽创新高,但暗藏长期隐患。

名义 GDP 增速继续下滑,经济增长压力明显。2025 年第四季度,中国名义 GDP 增长 3.8%,在第三季度 3.7% 的基础上微弱回升,但仍处于近 10 年来(剔除新冠疫情影响年份)的低点(见图 1)。2025 年名义 GDP 增长 4.0%,在 2024 年的基础上进一步下滑。GDP 平减指数连续 11 个季度为负,且从趋势上看仍在下探。经济增长面临明显的、持续性的压力,有从短期周期问题转化为长期结构性问题的风险,是当前经济高质量发展面临的最大的不安全因素。

内需依旧疲软,物价处于低位波动阶段。2025 年 10 月以来,CPI 重回上涨区间,12 月同比增长 0.8%(见图 2,下页);其中核心 CPI 同比增长 1.2%,涨幅继续扩大,释放出消费需求回暖的信号。但是,从 GDP 平减指数和 CPI 的整体走势来看,当前中国物价仍处于低位波动阶段。2025 年 12 月,社会消费品零售总额同比增长仅 0.9%,连续第 7 个月下滑并创下 2023 年

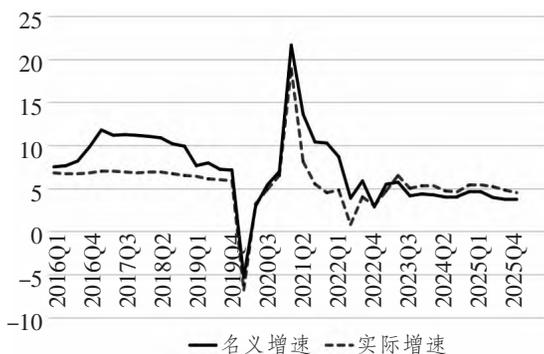


图 1 全国季度 GDP 名义和实际增速(%)

数据来源:国家统计局。

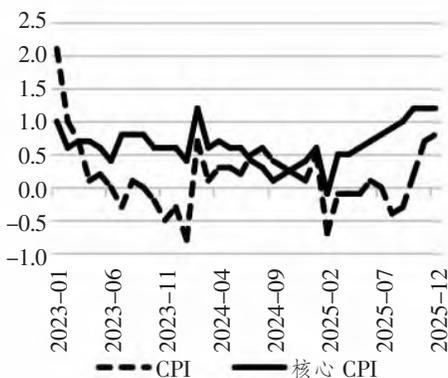


图2 居民消费价格指数(同比,%)

数据来源:国家统计局。

以来新低(见图3),表明消费需求仍处于疲软状态,全面提振需求、改善物价水平仍有较大政策空间。

财政整体处于收缩状态。收入方面,一般公共预算收入增长逐年趋缓,占GDP比重从2015年的22%下滑至2025年的15%(见图4);税收收入萎缩,非税收入有一定波动但整体逆势上升,财政收入压力明显;土地出让收入进一步下降,导致政府性基金整体收入走低,2025年仅为最高点(2021年)的60%(见图5)。支出方面,一般公共预算支出增长亦趋缓,2025年为28.7万亿元,占GDP比重连续两年下滑;政府性基金支出继续维持下降态势(见图6,下页)。广义财政方面,2025年全国广义政府债务占社会融资比重(净新增口径)连续两年下滑(见图7,下页),表

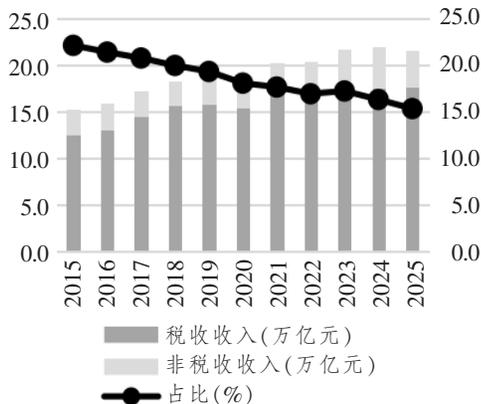


图4 全国一般公共预算收入占GDP比重

数据来源:国家统计局。

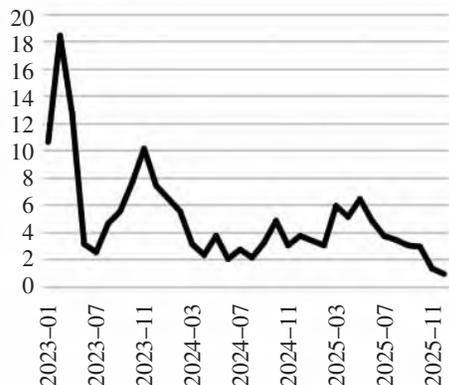


图3 社会消费品零售总额同比增速(%)

数据来源:国家统计局。

明既有债务偿还压力限制了财政筹资空间。

居民收入增长乏力,并对内需恢复形成制约。由图8(下页)可见,居民人均可支配收入增速在新冠疫情后恢复,但是明显低于新冠疫情前水平,且呈现缓慢下降趋势。2025年以来,居民人均可支配收入平均值和中位数累计增速在每个季度不断降低,2025年末分别下降至5.0%和4.4%的年内新低水平。2025年居民人均可支配收入中位数的累计增速始终低于平均值,一定程度上说明目前收入分配调节还有较大空间。

全国固定资产投资自改革开放以来第一次出现负增长,民间投资乏力。2025年11月,全国固定资产投资累计同比下降2.6%,为1992年以来除新冠疫情期间首次连续3个月同比下降(见图9)。按此趋势,全年固定资产投资或将

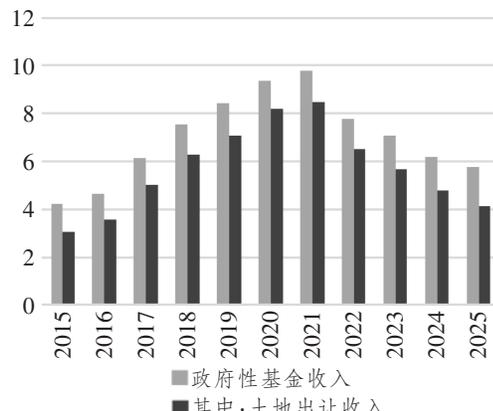


图5 全国政府性基金收入变化(万亿元)

数据来源:国家统计局。

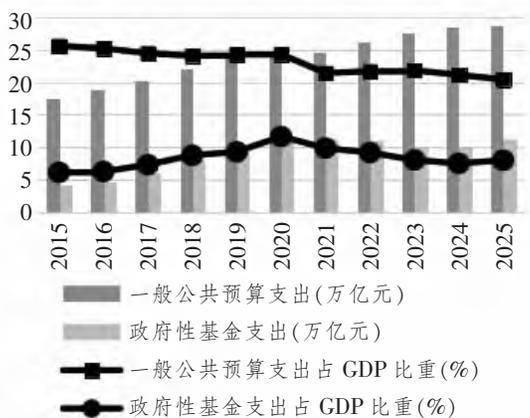


图6 全国财政支出及占GDP比重

数据来源:国家统计局。

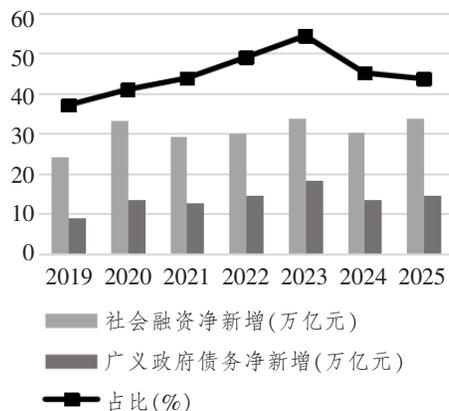


图7 全国广义政府债务占社会融资比重(%)

数据来源:国家统计局。

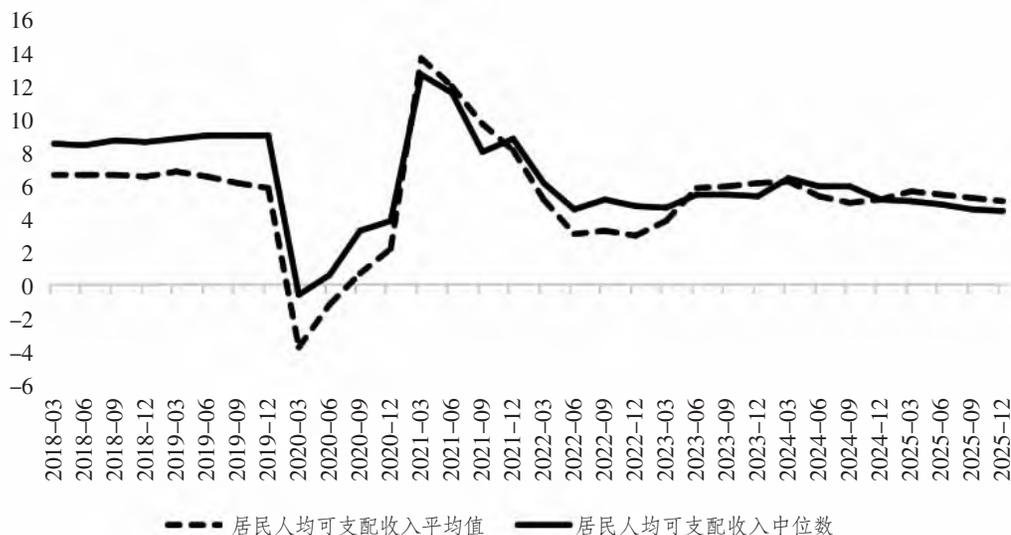


图8 居民人均可支配收入平均值和居民人均可支配收入中位数累计同比增速(%)

数据来源:国家统计局。

出现近40年来的首次负增长。即使扣除房地产开发投资,前11个月全国固定资产投资也仅同比增长0.8%。民间投资乏力是当前投资增速放缓的重要原因之一。近10年来,民间固定资产投资占比持续下降,从2012年平均60%下降至2025年的约50%。新冠疫情以来,民间投资累计同比增速长期徘徊在0附近,2025年7月后,连续5个月累计同比增速甚至出现负增长,其中2025年前11个月累计同比下降5.3%,扣除房地产开发投资后民间固定资产投资累计同

比下降0.7%。反映民营企业对宏观经济环境感受和信心指标的企业景气指数(BCI)显示,企业投资前瞻指数近半年来虽有所回升,但2025年全年平均值仅约54,为2011年以来最低(见图10,下页),说明需求恢复偏弱和不确定性上升削弱了企业对中长期回报的预期,民营企业在扩产、技术改造和长期项目上的信心明显不足,投资决策趋于谨慎。

房地产市场持续深度下滑,近期呈加速下滑态势。2025年,房地产市场延续并加深了自2022



图9 全国固定资产投资与民间固定资产投资累计同比(%)

数据来源:国家统计局。

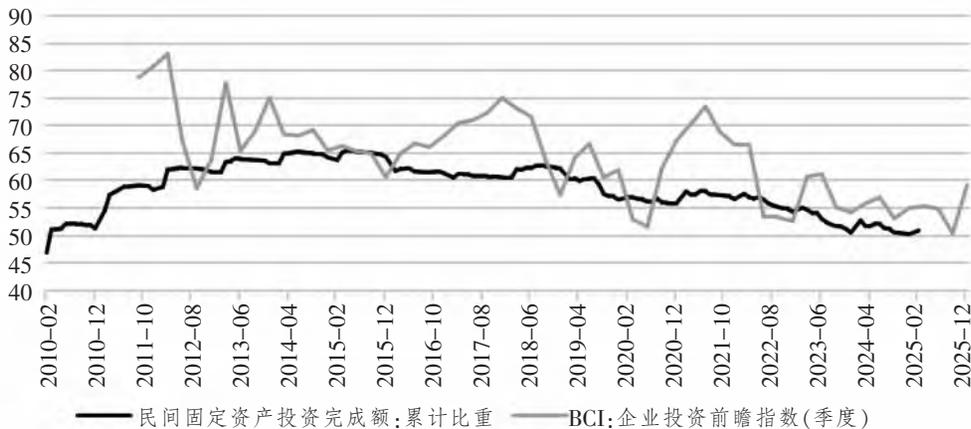


图10 民间固定资产投资比重与BCI投资指数(%)

数据来源:国家统计局,长江商学院。

年以来的下行趋势。主要核心指标累计同比增速长期处于负值区间,且2025年降幅进一步扩大,显示出房地产市场下行具有明显的持续性和加速特征。2025年房地产开发投资完成额同比下降17.2%,房屋新开工面积同比下降20.4%,新建商品房销售面积同比下降8.7%(见图11,下页),投资、供给与需求三端同步走弱。

从价格方面看,房价下行态势同样未能得到遏制。根据国家统计局公布的70个大中城市房价数据,新建住宅与二手住宅价格均出现不同程度下跌,2025年12月全国新建住宅价格同比下跌3.1%,二手住宅价格同比下跌5.9%。与2022年底相比,新建住宅价格已累计下跌

9.6%,二手住宅价格已累计下跌17.0%(见图12,下页)。具体到各类城市层面,2025年一线、二线和三线城市的二手住宅销售价格同比分别下跌7.0%、6.0%、6.0%,其中一线城市二手住宅价格在2025年下半年出现加速下跌态势。与2022年底相比,一线、二线、三线城市新建住宅价格分别累计下跌5.5%、7.6%、11.4%(见图13,下页),二手住宅价格分别累计下跌16.1%、16.8%、17.4%(见图14)。

外国投资连续下滑。2022年以来,中国实际利用外商直接投资FDI金额出现明显下滑(见图15);2024年同比下滑28.84%,创历史最大降幅(见图16)。

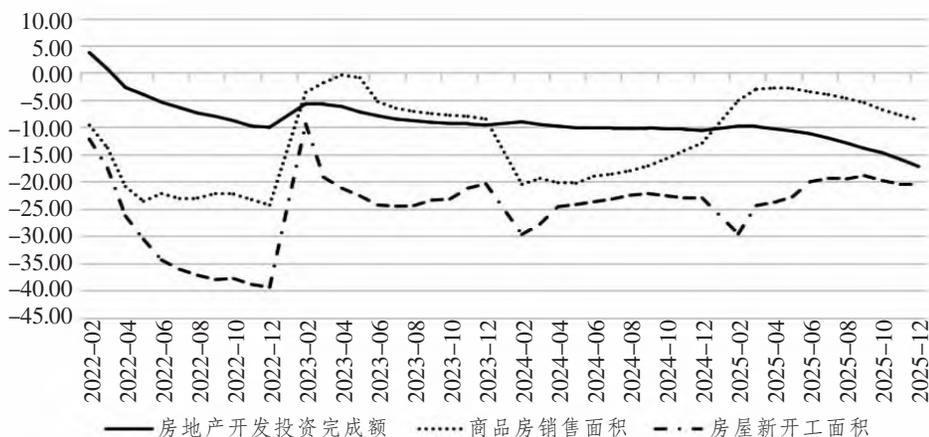


图 11 房地产开发投资和销售相关指标(累计同比,%)

数据来源:国家统计局。

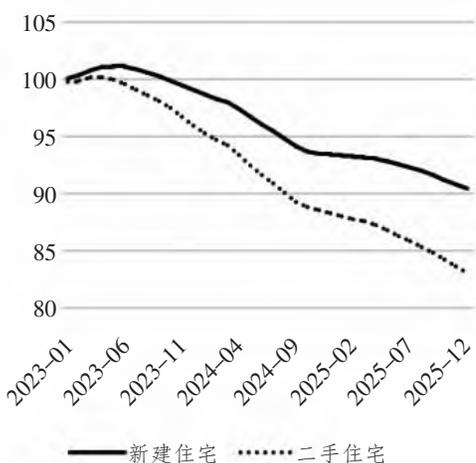


图 12 70 个大中城市新建商品住宅和二手住宅销售价格指数(以 2022 年 12 月为基准)

数据来源:国家统计局。

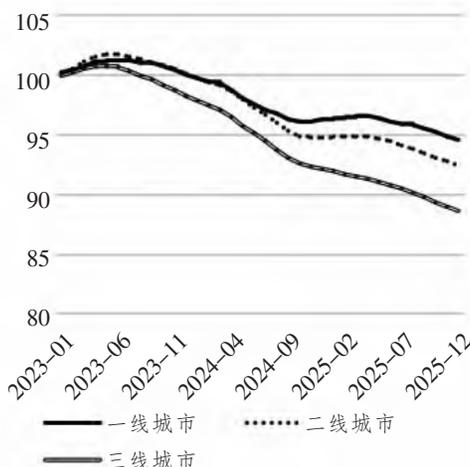


图 13 一线、二线和三线城市新建商品住宅价格指数(以 2022 年 12 月为基准)

数据来源:国家统计局。

“内卷式”竞争特征依然较为显著,多个领域的价格战从“无序厮杀”转向“深度僵持”,行业生态亟待优化。以汽车行业为例,2025 年以来,汽车行业价格竞争愈发白热化。尽管 2024 年 7 月中央政治局会议提出“防止内卷式恶性竞争”,但 2025 年车市降价潮并未止步。2025 年上半年,乘用车市场降价车型的平均降幅一度达到 1.2 万元左右,部分新能源品牌通过增配减价、权益调整等“隐形降价”策略入局,新能源车促销力度保持在 10% 以上的高位。据中国汽车工业协

会数据,2025 年 9 月乘用车市场促销力度进一步加大,燃油车促销力度甚至达 23.9%。这种以牺牲利润换份额的模式,已成为制约行业向价值竞争跨越的主因。与此同时,服务消费领域的“内卷”向纵深蔓延。2025 年下半年爆发的新一轮“外卖大战”是典型缩影。2025 年第三季度,主要外卖平台营销及补贴费用同比激增约 35%,直接导致平台公司相关板块的经营利润率环比大幅回撤近 4 个百分点,行业陷入“增收不增利”的泥潭。从商家端看,为争夺算法推荐权重,餐

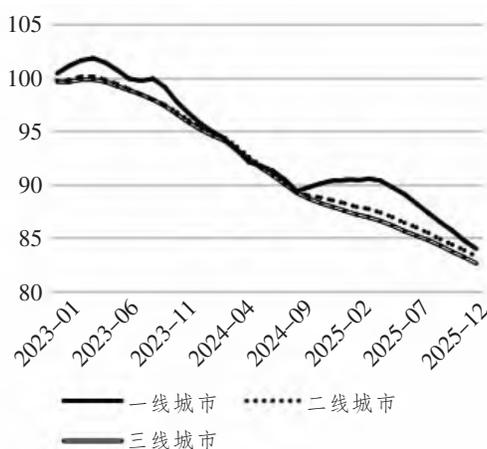


图 14 一线、二线和三线城市二手住宅销售价格指数 (以 2022 年 12 月为基准)

数据来源:国家统计局。

饮外卖平均客单价从 2024 年的 30 元区间下探至 2025 年的 22 元左右。据行业协会抽样调查,2025 年下半年,超六成中小餐饮商家净利润率跌破 3%,部分甚至出现“卖得越多、亏得越多”的负毛利现象。从骑手端看,价格战压力最终传导至末端,劳动力供给过剩叠加单均配送成本压缩。2025 年第四季度,一线城市专送骑手平均客单价同比下降约 1.5 元,降幅达 18%,而为了维持原有收入水平,骑手人均日配送单量被迫增加

20%,劳动强度与回报率的“剪刀差”显著扩大。制造业成本端和收入端双向承压,部分企业出现生存危机。中国制造业产能利用率近年来逐渐下滑。国家统计局数据显示,2025 年前三季度,全国规模以上工业产能利用率为 74.2%,虽在第三季度小幅回升至 74.6%,但仍处于 2017 年以来的同期低位。其中,产能利用率低于 75%警戒线的行业范围较广;2025 年第三季度汽车制造业为 73.3%,食品制造业为 70.1%,而非金属矿物制品业受地产波动影响仅为 62.0%。产能过剩导致的存量博弈加剧了企业间内卷程度,使得行业利润空间受到双向挤压,盈利修复动能偏弱。2025 年 1—11 月,规模以上工业企业营业收入利润率为 5.29%,较 2024 年同期略有下滑。其中,深处“价格战”漩涡的汽车制造业利润率仅为 4.4%~4.5%,显著低于工业平均水平。一方面,中下游企业面临激烈的低价竞争,难以向下游传导成本;另一方面,AI 算力、高端芯片等核心部件价格波动推高了制造成本,导致企业陷入“增收不增利”的困局。此外,制造业企业应收账款规模持续攀升,回款压力加剧生存危机。截至 2025 年 11 月末,规模以上工业企业应收账款已达 28.40 万亿元,同比增长 5.5%,应收账款总

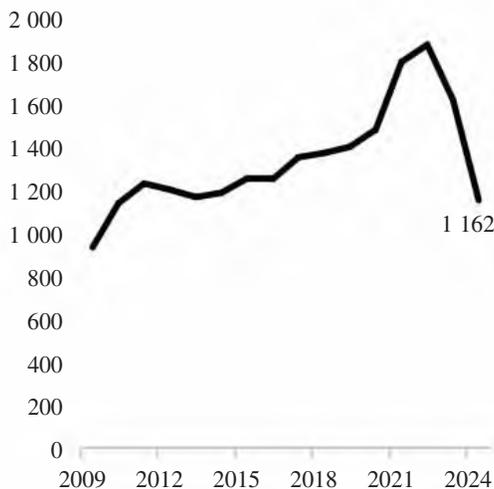


图 15 中国实际利用 FDI 变化 (亿美元)

数据来源:国家统计局。

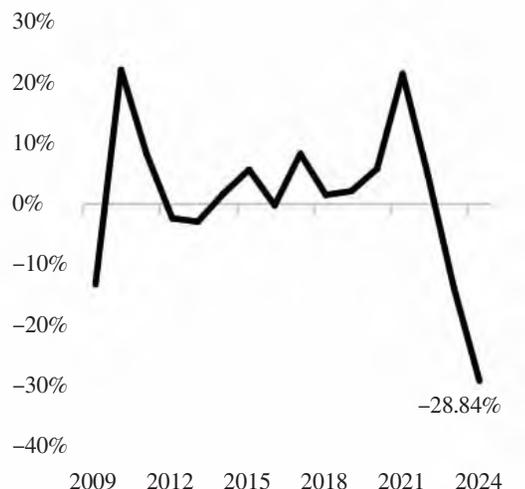


图 16 中国实际利用 FDI 同比变化 (%)

数据来源:国家统计局。

额约相当于同期利润总额的 4.3 倍。账款回收期持续拉长,平均回收期从 2018 年的 40 余天延长至 2025 年 11 月的 70.4 天。特别值得关注的是,私营企业往往会面临更严峻的现金流阻滞,其账款回收期增幅远高于国有控股企业,形成“大企业拖欠、小企业买单”的链条。虽然 2025 年以来政府加大了“清欠”力度,但小微企业身处“内卷”末端,抗风险能力较弱,账款拖欠已成为其生存最大的不确定因素。

贸易顺差创新高,但暗藏长期隐患。2025 年上半年,美国以“减少逆差、实现公平”为名宣布对几乎所有全球贸易伙伴征收“对等关税”。中美两国相互对抗和反复谈判关税等相关问题。从整体看,美国加征关税对中国的外贸冲击已趋缓和,中国商品出口贸易额稳步增长。据海关统计,2025 年中国外贸进出口 45.47 万亿元,增长 3.8%。其中,出口 26.99 万亿元,增长 6.1%;进口 18.48 万亿元,增长 0.5%。

近年来中国贸易顺差呈缓慢上升趋势。如图 17 所示,贸易差额,特别是 12 个月移动平均贸易差额,在 2018 年中期后呈现明显上升趋势。同时,如图 18 和图 19(下页)所示,新冠疫情以来,中国的月度出口同比增长率高于进口同比增长率的趋势明显。中国贸易顺差上升加剧全球失衡,易招致贸易伙伴围堵报复,暗藏长期隐患。贸易顺差处于高位,叠加美联储降息进程,人民

币短期升值预期强化。

二、发展型政府范式重构是推动高质量发展的关键

当前,中国经济已跨入高质量发展的新阶段,增长潜力仍然可观。但是,在经济转型的关键期,宏观经济运行正面临供需失衡等多重挑战。面对新形势,政府部门本应在调节经济运行、对冲经济波动上发挥积极作用,却受制于职能转换滞后,其政策效能未能充分释放,一系列结构性堵点卡点日益凸显。具体而言,在名义 GDP 增速持续低于实际增速的情形下,政府理应开辟扩大内需的新路径,但其受限于传统的“重生产、轻消费”模式,仍多依赖边际效应递减的旧有政策工具。面对传统基建投资空间收窄、融资渠道受阻的现实约束,政府在旧模式之外缺乏有效的替代手段,以致增长动能减弱的趋势长期持续,难以获得根本改观。上述路径依赖还导致产业与政策层面的失衡:面对内需不足,地方政府受“稳生产、保规模”的固有思维束缚,仍侧重于供给侧发力甚至保护本地产能,加剧了行业过度竞争与价格下行;面对地方债困局与民间投资疲弱,受限于治理理念滞后,政府未能及时通过中央扩表修复资产负债表并扩大政府购买力,也未能打通“投资于人的有效路径,造成财政收缩与投资乏力并存的局面。这些问题并非单纯的周

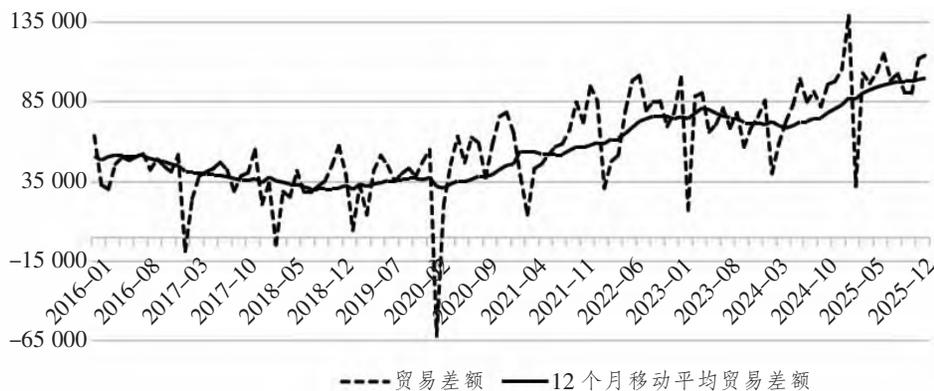


图 17 中国累计月度贸易差额(亿美元)

数据来源:CEIC。

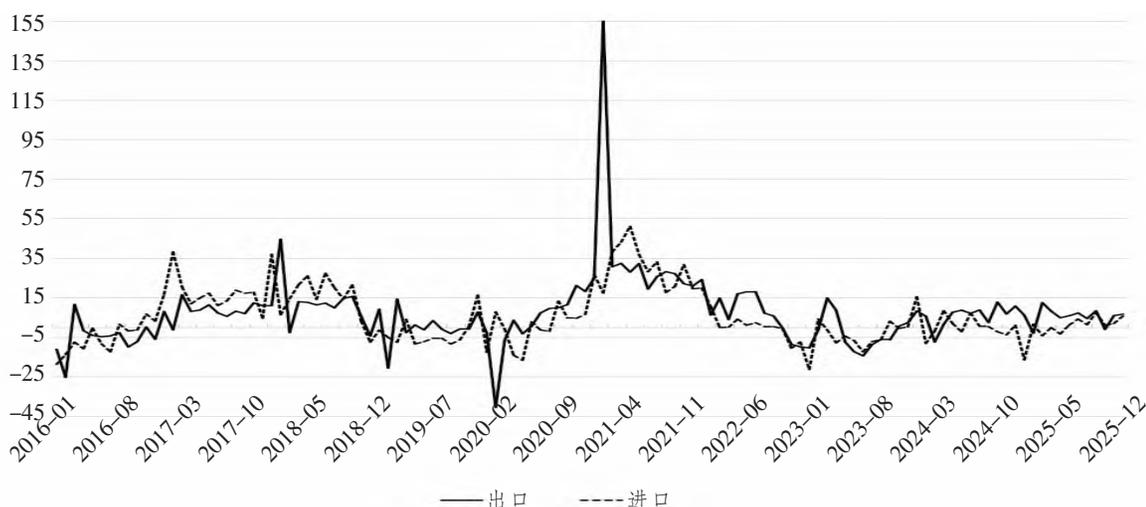


图 18 中国进出口月度增长率(美元同比)

数据来源:CEIC。

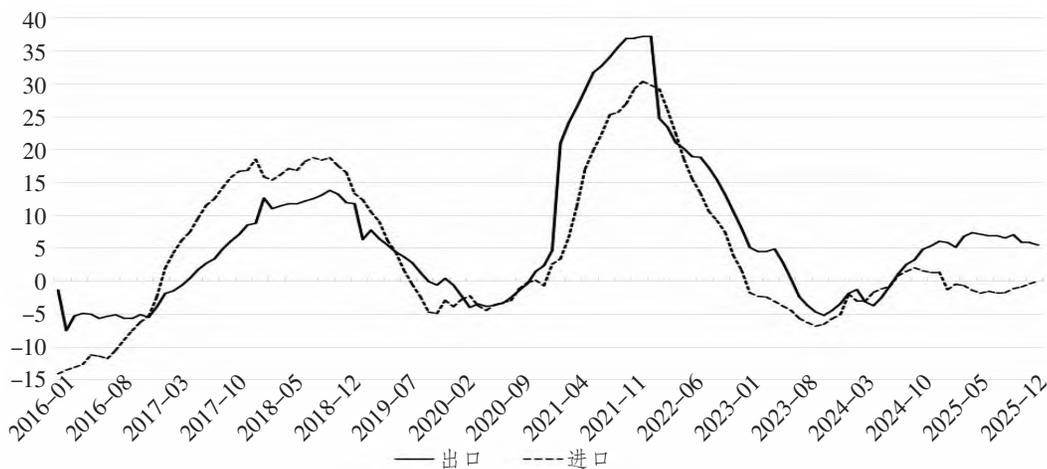


图 19 中国 12 个月移动平均进出口增长率(美元同比)

数据来源:CEIC。

期性波动,其指向一个共同的深层原因:经济发展阶段已发生根本性转变,但政府的理念、机制和激励未能同步调整,仍保留着工业化快速发展时期“抓投资、抓生产”的行为惯性,发展型政府范式重构相对滞后。新阶段与旧范式的错配,已成为制约高质量发展的核心瓶颈。

破解这一瓶颈,关键在于直面结构性问题,通过改革政府激励机制,推动政府职能转变,实现发展型政府的范式重构。学术界将发展型政府定义为一种以推动经济快速增长和产业升级

为核心目标的政府模式^[3]。以日本为代表的发展型政府以经济发展和产业升级为首要目标,拥有相对自主且专业化的官僚体系,通过战略性产业政策和有选择的市场干预来引导资源配置,以实现后发国家经济赶超。尽管中国改革开放以来的政府范式与典型的发展型政府存在本质的底层差异,但其行为表现有许多类似之处,如均强调“抓投资、抓生产”,通过政府政策推动工业化赶超,实现经济快速增长。所谓范式重构,就是推动政府职能从适应工业化赶超的旧范式向适

应高质量发展的新范式转型:在施政导向上,既要“抓投资、抓生产”,更要“抓消费、促民生”;在资源配置上,既要“投资于物”,更要“投资于人”。这一重构的根本目的是促进人的全面发展。

透视这一范式重构背后的深层逻辑,“政府与市场经济学”的分析框架提供了理论支撑。该框架摒弃了将政府视为“守夜人”的传统假设,强调政府是现代市场经济中不可或缺的内生主体。现代市场经济并非只要政府缺位就能自然繁荣的“自发秩序”,而是需要有效治理的复杂系统。即便是常被援引为自由市场理论基石的亚当·斯密,在《国富论》中也明确论述了政府在维护产权、提供公共品、构建市场秩序等方面的关键作用。然而,承认政府的重要作用只是第一步,更关键的是理解政府行为背后的决定机制。李稻葵和马斯金指出,政府行为是现代市场经济高质量发展的关键因素,政府的行为模式并非外生给定,而是由其底层激励机制内生决定的^[4]。当下中国经济面临的诸多困境,核心症结正是在于激励机制的错配:经济发展的客观基础已迈入高质量发展新阶段,但驱动政府行为的底层激励机制仍停留在工业化快速发展时期的轨道上。这种激励机制的滞后,将政府施政决策限制在了旧有模式内,使其难以适应新的发展挑战。解决问题的根本出路在于从源头上重塑政府激励,使之与高质量发展的新阶段相适应。

改革开放以来,发展型政府的现有范式——以“抓投资、抓生产”为主的增长模式,在推动中国经济高速增长上发挥了重要作用。这一范式正如罗德里克概括的“生产主义”(Productivism)^[5],在学术脉络上与 Johnson^[3]总结的日本“发展型政府”异曲同工,但二者存在显著的机制差异:日本主要依靠中央层面的通产省进行顶层产业引导,而中国的动力机制则深度下沉至地方政府,各级地方政府作为主要执行者,通过招商引资和基建投资驱动增长。这种制度安排,构成过去四十余年经济增长奇迹的重要经验。在工业化

初期和中期,面对资本短缺和商品匮乏的主要矛盾,生产主义导向具有历史合理性。政府通过深度介入生产环节,有效动员资源,快速补齐基础设施短板,大幅降低了全社会交易成本。依托这种强大的生产组织能力,中国建立了全球最完备的工业体系,形成突出的供给优势。可以说,过去四十余年“抓生产”的体制机制,在当时的历史阶段是激励相容且符合历史逻辑的成功实践。

但肯定发展型政府范式的阶段性贡献,并不意味着该模式可以永续。正是由于中国的动力机制深度下沉至地方政府,因而当发展范式重构滞后时,矛盾往往集中表现为地方层面的财政困局。随着经济发展步入新阶段,这种旧体制惯性不仅触及增长天花板,更因生产关系滞后于生产力发展,演化为阻碍高质量发展的结构性症结。这表明旧路已难以为继,需要转向以“抓消费、促民生”为主的发展型政府新范式。这一转型既是破解国内深层次矛盾的现实要求,也符合经济发展的一般规律。从发达工业化国家的发展历程来看,政府职能重心从“经济建设”向“社会性公共服务”迁移是普遍规律。Li 和 Maskin 的研究显示,1870 年至 20 世纪末,主要工业化国家政府支出占 GDP 比重从 11% 上升至 46%^[6]。支撑这一规模扩张的根本动力并非传统的行政管理或基础设施投资,而是教育、医疗和社会保障等社会性支出的快速增长,“二战”后西方国家的福利国家建设浪潮是其典型代表。这背后有清晰的经济学逻辑:随着人均收入提升,社会需求从解决温饱转向公共服务,特别是教育、医疗的需求弹性显著增强。成功的经济体都顺应了这一规律,实现了从“投资于物”向“投资于人”的根本转变。反之,当发展跨越特定门槛后,若政府仍过度向生产端投入而忽视职能调整,不仅难以拉动增长,反而会造成资源错配,阻碍经济进一步发展。

上述经济发展规律,对于“十五五”时期中

国经济发展具有重要的现实意义。站在迈向基本实现社会主义现代化的历史关口,把握高质量发展首要任务、发展新质生产力,客观上要求解决政府治理模式与新发展阶段之间的错配问题。扭转当前经济态势、打通深层结构性堵点,关键在于践行政府与市场经济学的核心思想,通过改革重塑政府激励,推动政府职能从“抓生产”转向“抓福利”,从“为物投资”转向“为人投资”,最终实现发展型政府的范式重构。这需要在财税体制、考核机制、机构设置、支出结构等关键维度进行系统性重塑:通过税制改革重塑地方培育市场的激励基础,通过优化央地机构设置强化公共服务的组织保障;摒弃“唯 GDP 论英雄”的考核导向,将财政资源切实向居民部门倾斜。只有完成这一涵盖体制、机制和结构的系统性转变,才能让政府在新的激励框架下发挥应有作用,激发内需活力,为推进中国式现代化、实现高质量发展提供可持续的内生动力。

三、发展型政府范式重构的重点方向

(一)以政府激励机制重塑和“现代公共金融”化解财政困局

1.地方财政面临的现实困境

发展型政府范式重构的滞后,在地方财政领域表现得尤为突出,形成当前中国经济的一个结构性难点——地方债问题。正如前文所述,这种滞后已成为当前宏观问题的重要根源,在财政领域的表现揭示了新旧模式转换中的负向循环:旧的激励机制导致债务高积累,而沉重的债务负担又挤占了提供公共服务所需的财力,使得政府即便有转型意愿,也面临严重的资金约束。这种债务负担对新职能的挤出效应,阻碍了各级政府向服务型政府的实质性跨越。正因为构成了转型的核心障碍,地方债不再简单是财政账本的平衡问题,而是宏观经济运行中循环梗阻的核心堵点。透过庞大的债务规模表象,必须厘清的不仅是数字大小,更是其背后的流动性逻辑和体制性

成因。

当前,社会各界对地方债务规模的担忧日益加剧。据李稻葵、张鹤测算,2020年中国地方政府宽口径债务总额占GDP比重约84.3%,据此估计,目前债务规模已接近115万亿元^[7]。这一规模的深层次原因是旧有激励机制下地方政府长期过度依赖投资驱动导致的债务高积累。但是,如果简单套用西方主权债务危机的分析框架,可能对问题的实质产生误判。西方国家债务主要用于社会福利、国防安全等维护型或消耗性支出,属于“消费导向型”债务模式,而非“投资导向型”,对应的能带来现金流的经济类资产较少。而中国地方政府债务大部分对应高速公路、产业园区、地下管廊等基础设施资产。从资产负债表的视角看,问题的本质并非资不抵债,而是流动性困局。其核心特征是资产流动性与债务刚性的错配:地方政府虽握有大量基础设施资产,但因缺乏即期现金流且维护成本高昂,导致这些资产在债务刚性兑付面前难以变现,反成拖累财政的负担;同时,本应作为经济活水、用于撬动投资和保障民生的财政资金,被迫大量锁定在借新还旧的循环中,难以进入实体经济,变成在金融体系内空转的无效资金。这种流动性错配,导致宏观经济运行呈现“气滞血瘀”的特征^[8]。

从成因看,这一流动性困局是期限错配、基建周期律与体制惯性三重因素叠加的结果。一是技术层面的期限错配。过去十几年,地方政府依赖期限较短(通常为3~5年)的资金支持回报周期长达30~50年的基建项目,这种“短债长投”形成巨大的时间“剪刀差”,导致财政资金陷入保兑付的被动防守。二是客观层面的基建周期律。经过多年高强度建设,我国基础设施水平已跃居世界前列,传统基建周期基本结束,单纯依靠举债搞传统基建,其投资回报率已难以覆盖融资成本,“举债—建设—土地升值”的旧闭环随着房地产调整而断裂,财政面临资产端回报缩水和负债端成本刚性的双重挤压。三是“重生产、轻

消费”的体制惯性。在生产型政府激励下,财政资源长期偏向“投资于物”而相对忽视“投资于人”,这种结构性失衡不仅导致最终需求不足,而且削弱了地方税基的增长潜力,使财政解困缺乏内生动力。

在上述多重因素作用下,这一困局已溢出财政范畴,形成制约宏观经济的循环梗阻,反映了政府职能转变滞后的体制性代价。在化债压力下,地方政府被迫大幅压缩一般性支出和项目投资,形成“被动紧缩”。2020—2023年,广义财政支出占GDP比重由41.2%下降至37.4%,降幅达3.8个百分点。这表明,在新冠疫情冲击下,财政支出不仅未能实现逆周期扩张,反而呈现严重的顺周期收缩特征,进一步加剧了宏观经济下行压力^[2]。测算显示,即使不考虑乘数效应,仅这一支出缺口就导致社会有效需求减少约6万亿元,约占GDP的4%,导致经济回升基础不牢,并加剧了物价通缩态势。这种收缩不仅拉长了企业账款结算周期,加剧企业资金链紧张和投资意愿下降,进而导致用工需求收缩,冲击家庭就业,同时也因公共服务支出压缩而直接影响居民收入预期和消费信心。这种连锁反应进一步阻滞了货币政策传导,即便央行释放流动性,资金也往往淤积在银行间市场,难以通过地方政府的“毛细血管”转化为实体经济的有效需求。这也直接导致近年来中国经济实际增速持续低于潜在增速,形成显著的增长缺口^[9]。这一局面若不扭转,将对中国式现代化进程形成拖累。

2. 改革方向:重塑政府激励机制

地方债是发展型政府范式重构滞后的集中体现,破解之道就在于通过改革校准激励,推动从“抓投资、抓生产”迈向“抓消费、促民生”的发展型政府范式重构。中国需在考核导向、机构设置、税制激励三大关键维度上实施系统性重塑。

第一,重塑官员考核机制,引导政府职能再定位。在工业化快速推进期,“GDP锦标赛”曾有效激发增长动力,但在高质量发展阶段,其边际

效应已递减甚至负向化。扭转这一局面,关键在于调整考核体系,提升非GDP指标的权重,将公共服务质量、居民收入增长、消费满意度、债务可持续性纳入硬约束指标。通过考核指挥棒的调整,引导地方政府行为从投资驱动的扩张冲动转向“抓消费、促民生”。

第二,优化央地机构设置,为政府职能转变提供组织保障。现有行政架构带有鲜明的生产型特征,绝大多数部门与生产、投资项目直接相关,而专门负责培育消费市场、提供家庭福利支持的职能部门则相对薄弱。即便在中央层面,与产品消费强相关的司局也屈指可数^①。改革应着力强化服务于消费的行政力量,在央地层面整合职能,组建专门负责家庭福利和消费促进的部门,并赋予其预算分配话语权。

第三,通过税制改革从源头上构建消费导向的财政激励。现行依赖生产环节的税制固化了“重投资、轻消费”的路径依赖。改革应从两个方面入手:一方面,加快落实消费税征收环节后移并下划地方,建立“消费越旺、财力越强”的正向反馈;另一方面,在不增加征管成本的前提下,探索增值税分享,引入“消费地原则”,依据实际消费量确定地方归属。这一改革将使地方利益与居民消费深度绑定,产生强大的内生动力,推动政府从“投资型、生产型”向“福利型、服务型”转变。

3. 打破传统束缚:通过战略性国债扩张走向现代公共金融

破解当下地方财政的流动性困局,除了要从根本上重塑政府激励机制外,还要突破传统财政思维束缚,确立现代公共金融的新理念,为发

^①在中央层面,专门设有促消费职能的司局主要包括商务部市场运行和消费促进司、国家发展和改革委员会就业收入分配和消费司、工业和信息化部消费品工业司(实际侧重生产端管理)。此外,财政部、国家市场监督管理总局、交通运输部等也承担部分相关职能。整体上看,促消费职能分散在多个部门,相比之下,负责生产、投资、产业管理的部门和司局不仅数量多,而且职能更为集中。

展型政府范式重构提供坚实的财力支撑。传统公共财政理念往往基于“谁举债、谁负责”的短期流量平衡视角,倾向于将国债单纯视为需要偿还的负担。然而,清华大学 ACCEPT 宏观预测课题组的研究指出,现代公共金融在关注短期流量平衡之外,更加强调从国家整体资产负债表的存量视角审视财政问题^[8]。在这一视角下,国债发行不应仅被视为财政紧张时的应急手段,即便在经济运行健康时,它同样是优化经济结构、引导资金配置、维护金融稳定的重要工具。只要国家的资产端(如基础设施、人力资本)能够产生长期回报,通过发行国债为这些存量资产融资就是符合经济理性的资本结构优化,而非简单的赤字扩张。因此,中央政府应利用流动性最好、成本最低的国家信用,统筹解决地方存量资产的融资错配问题。大规模发行国债置换地方存量隐性债务,不仅能从技术上纠正“短债长投”的期限错配,更能大幅降低利息成本,为地方财政腾挪出保民生、促发展的空间。这一安排的深层意义在于对地方政府的“系统性赋能”:通过剥离沉重的历史债务包袱,让地方政府从“保生存”的困境中解脱出来,重新获得“保民生、促发展”的财政能力和行动空间,从而为向服务型政府转型创造必要条件。这既是化解短期风险的现实之举,更是确立从“流量财政”向“存量金融”转型的新理念、为发展型政府范式重构奠定制度基础的战略安排。

此外,在现代金融体系中,国债的战略价值已远超弥补财政赤字的传统范畴,它还是现代金融市场的基石与大国货币的载体。根据清华大学 ACCEPT 宏观预测课题组的分析^[8-9],大规模发行国债具有双重战略意义。其一,为国内金融市场提供核心基座产品。长期以来,中国金融市场因国债规模不足,缺乏完整有效的无风险收益率曲线作为定价锚,这制约了金融市场的定价效率。增发国债能为市场提供优质的安全资产和抵押品,有助于润滑金融体系,缓解当前的资产荒。其二,为人民币国际化提供必要的安全资产

供给。成为国际储备货币的重要条件之一是提供大规模安全资产。当前中国国债占 GDP 比重远低于美国和日本,适度扩容不仅能稳增长,更能为全球提供人民币计价的安全资产池,为人民币从结算货币向储备货币跃升创造条件。

面对国债规模的战略性扩张,社会各界对“钱从哪里来”及“财政是否可持续”等问题难免有所担忧。对此,必须跳出传统流量视角,站在国家整体资产负债表的高度,审视中国实施财政扩张的现实基础。

首先,庞大的国民储蓄是支撑中央财政扩张的资金基础。2023 年中国储蓄率高达 44.3%,远超世界平均水平^[8]。在微观主体预期不稳、资金面临资产荒的当下,发行国债本质上是将闲置储蓄转化为公共投资,既不会引发融资风险,又能有效对冲私人部门去杠杆,防止资产负债表衰退。

其次,雄厚的国有资产储备构成国家信用的强大背书。据测算,2017 年底中国主权净资产规模已达 101.8 万亿元,占名义 GDP 的 124%,位居世界前列^[10]。庞大的央企及地方国企资产构成国家信用的“压舱石”,随着国企改革深化和效率提升,国有资产将为财政扩张提供坚实的还款保障。

最后,必须用动态发展的眼光看待偿付能力。如果说国有资产是“压舱石”,那么由发展型政府范式重构驱动的高质量发展,则是最根本的还款来源。从这个意义上看,当前的投入是为政府职能转变换取时空的战略投资:国债置换与民生投入旨在打破“缩量循环”,创造平稳环境;一旦政府完成从生产型向服务型的跨越,内需释放将推动经济重回潜在增速,进而带来税基的内生扩张。因此,未来的偿付能力植根于改革成效之中,依托高储蓄与国有资产的双重优势,中国完全有能力支撑这一历史性变革。

(二)积极推动“投资于人”成为支撑高质量发展的基础性、长期性投入

1.“投资于人”的具体内涵和重要意义

“十五五”规划建议提出要坚持惠民生与促

消费并重,推动投资于物和投资于人紧密结合,并系统加强人力资源开发和人的全面发展投资。“投资于人”已上升为国家发展战略的重要组成部分,成为支撑高质量发展的基础性、长期性投入。“投资于人”主要包括四个方面:一是教育投资。教育投资是人力资本投资的核心内容,包括义务教育、高等教育、职业教育、终身学习等,它决定了劳动力的知识水平、技能质量和创新能力。二是健康投资。健康投资包括公共卫生、医疗服务、健康促进、疾病预防等,它能提高人口健康水平,使劳动力更持久、更高效。三是社会保障和福利投资。社会保障投资包括养老保险、失业保险、低保、儿童与家庭支持等政策措施,通过缓冲生命周期风险、减少贫困和不平等来提升社会稳定性。四是就业创业支持投资,包括职业技能培训、就业服务、技能提升计划、创业支持等,通过提升就业能力和灵活适应性,提高劳动市场匹配效率^[1]。

“投资于人”能更直接体现促进人的全面发展这个根本目的。通过将资源更多配置于教育、健康、就业、社会保障和公共服务领域,“投资于人”直接作用于人的能力提升、机会拓展和发展条件改善,使发展从以物为中心转向以人中心,从而在目标设定和政策实施层面更加贴近人民对美好生活的真实需求。

“投资于人”也是现阶段推动经济持续增长的重要途径。从供给侧看,随着经济发展由数量扩张阶段转向高质量发展阶段,单纯依赖实物资本积累的增长模式的边际效应持续递减,这体现在传统“投资于物”所带来的经济回报持续下降,而人力资本在长期经济增长和技术进步中的作用日益凸显。从需求侧看,“投资于人”为提振消费提供了重要政策抓手。一方面,完善工资增长机制、扩大就业和实施减税降费政策,可提高居民可支配收入,增强消费能力;另一方面,健全养老、医疗和长期护理等社会保障体系,可降低家庭对未来风险的不确定性,增强消费意愿。

扩大普惠教育、托育等公共服务供给,有助于减轻家庭刚性支出压力,释放服务消费和品质消费潜力,推动消费在经济增长中发挥更为关键的作用。

2. 长期以来“投资于人”面临的问题和挑战

近年来,尽管中国在教育、医疗和社会保障等与人相关领域的财政支出持续增长,但从国际比较看,整体投入强度仍然偏低。2021年中国财政经费中用于教育、卫生健康和社会保障的支出合计占GDP的比重不足10%,约为OECD国家平均水平的1/3^①,这一差距反映出中国公共财政对人的投资不足。当前中国经济名义增速持续走低,又进一步压缩了政府财政收入增长空间,对公共财政能力形成约束。政府用于中长期、回报周期较长的人力资本投资空间客观上受到挤压,“投资于人”面临更加突出的现实约束。

中国公共财政“投资于人”的强度偏低,其内在于政府长期以来的目标聚焦于生产建设,缺乏“投资于人”的长效激励和评估机制。教育、健康等支出责任大多由地方政府承担,而在地方政府的考核体系中,经济增长、税收增量和固定资产投资仍是核心指标。人力资本投资周期长、投资收益难以量化,导致地方政府的人力资本投资效率难以评估。考核激励的缺失导致各地政府对教育、健康和培训等领域的投入不足。

此外,社会上对于“投资于人”也存在认识上的误区,认为随着年轻人口数量的下降,不应该继续将财政资源投入以青少年为主要目标群体的教育领域,公共财政应该顺应人口老龄化趋势,减少教育投入,推动资源配置向老年人医疗、健康、长期护理等领域倾斜。在财政空间趋紧条件下,这种认识上的误区使得财政在教育上的投资面临更大阻力。

3. 转变政府职能、动员全社会“投资于人”的政策建议

现阶段,“投资于人”是稳定潜在增长、推动

^①数据来源:世界银行WDI数据库。

高质量发展的客观要求和必然选择。当前的核心问题已不在于是否要“投资于人”，而在于在财政约束和人口转型背景下，应重点投向哪些领域、采取何种投入方式，以及如何通过制度改革有效破除制约人力资本投资效率的体制性、机制性障碍。

第一，赋能地方政府从生产建设向公共服务转型。推动政府从生产建设向公共服务转型，首先要提升地方政府财力。通过中央发行国债的方式，将资金定向投入教育、医疗、健康和公共服务领域，可减轻地方财政负担，赋能地方政府“投资于人”。国债的长期性和人力资源投资的长期属性是内在匹配的。公共资金服务于人的发展潜力释放，虽然在短期内会增加财政压力，但能通过提升增长潜力和税基规模，在中长期有效缓解人口老龄化对财政可持续性的冲击。

第二，设立人力资源发展委员会，统筹多部门形成人力资源发展合力。为了更好地促进“投资于人”战略的落实，建议设立人力资源发展委员会，负责统筹协调不同部门的工作，形成合力推动人力资源发展。人力资源发展委员会需要制定中长期人力资源发展规划，并促进教育部、国家卫生健康委员会、人力资源和社会保障部、财政部、科学技术部等多部门之间的协同合作，确保政府在资源分配、政策执行及评估过程中的政策一致性，形成全社会合力推动“投资于人”的战略目标。

第三，设计合理的人力资源测评指标，将“投资于人”纳入地方政府考核。建议将人力资源发展纳入地方政府的绩效考核体系，制定科学合理的人力资源测评指标。这些指标应量化人力资本的投资效果，并作为地方政府实施政策和衡量成功的标准。具体而言，应当设计符合地方实际的人力资源投资评估体系，包括但不限于教育投入、就业率、居民健康水平、社会保障覆盖率、居民满意度等方面。每项指标应具备可量化性、可追踪性和透明度，确保考核的公正性和有效性。

测评指标不仅要关注短期成果，还应考虑长期影响。短期指标可以是就业率、贫困率等年度性指标，长期目标应侧重于人均教育年限、长期健康指数等体现人力资源可持续发展的指标。

第四，扭转社会上对老龄社会应减少教育投资的错误认知，重新认识教育的核心作用。近年来社会上出现“老龄社会应当压缩教育投入”的错误认知，其根本问题在于忽视了教育在提升人力资本质量、对冲人口结构变化和支撑长期经济增长中的基础性作用。事实上，尽管中国在基础教育和高等教育普及方面取得显著成就，但与发达经济体相比，教育投入强度和质量仍存在一定差距，教育投资所产生的宏观经济回报率仍然超过 20%^[12]。在人工智能加速渗透的背景下，教育的战略价值并未削弱，反而被系统性放大。如果缺乏高质量教育支撑，技术进步不仅难以充分释放生产率红利，反而可能加剧技能分化和结构性失业风险。人工智能时代要求中国实施更高水平的教育投资，使劳动力能够适应职能社会的需要，并与技术进步形成互补。教育是“投资于人”的关键所在，下一阶段教育投资的重点应由规模扩张转向质量提升和结构优化。国家层面应在稳定教育财政性投入占 GDP 不低于 4% 的前提下，将新增教育经费更加精准地投向基础教育薄弱地区，提升基础教育教学质量，降低优质教育的获得门槛，减轻居民负担。在高等教育领域，应通过“双一流”建设扩容、区域高等教育协同发展和新型研究型大学布局，提升优质高等教育资源供给水平，逐步缩小与发达国家在生均投入和科研条件上的差距。同时，应推动教育资源配置与技术变革相适应，加大对人工智能、数字技术和交叉学科人才培养的支持力度，使教育投资更有效地转化为高技能人力资本和长期经济竞争力。

(三)以维护居民财富稳定为目标，管理好房地产市场

房地产问题不仅是生产问题，还是影响国计

民生、居民家庭财富的重大社会问题。从生产角度考虑,2024年建筑业增加值占GDP的6.59%,房地产行业增加值占GDP的6.23%,二者合计占比不足13%,房地产价格下跌似乎不至于对宏观经济构成系统性冲击。然而,静态的增加值占比难以反映当前阶段房地产在上下游产业链、地方财政收入等方面的重要作用。更重要的是,若是从居民财富的角度考虑,由于居民持有的房地产资产占城镇居民家庭总资产的近80%,因而房地产价格的波动会对居民财富产生较大影响,进而影响居民消费能力和生活水平。稳定房地产市场对于增进居民福利、改善内需至关重要。

1. 房地产价格波动对中国居民财富和消费的影响

从家庭财富看,房价下跌通过对居民资产负债表和社会预期的冲击拖累经济。房地产不仅是一种居住品,更是居民最核心的财富载体,在居民家庭资产中的权重较高。根据中国人民银行2019年发布的《中国城镇居民家庭资产负债情况调查》,城镇居民家庭实物资产占家庭总资产的比重高达79.6%,其中住房资产占据绝对主导地位。这意味着,房价波动对居民财富的影响,远大于其对当期生产的影响。

中国房价已连续多年下行,且2025年以来一二线城市房价降幅进一步扩大。二手住宅价格的持续下跌,直接导致居民家庭资产大幅缩水。以70个大中城市为例,与2022年12月底相比,二手住宅价格已累计下跌17.0%,导致居民家庭总资产平均缩水13.5%。若房价继续下行,部分高杠杆购房家庭将不可避免地陷入资不抵债的负资产状态,尤其是2022年之后买房的年轻人,家庭风险承受能力明显下降。

房价下跌的影响并不会止步于账面财富缩水,还会通过财富效应进一步传导至居民消费行为。大量研究基于微观家庭调查数据发现,中国房地产价格与居民消费之间存在显著的正向关系。黄静和屠梅曾发现,中国房地产价格对居民

消费存在显著的正向影响,而房地产财富的消费弹性在0.08至0.12之间^[13];张浩等计算得到中国房地产财富的消费弹性为0.09^[14];张大永和曹红通过微观调查数据发现中国房地产财富的消费弹性为0.09,对于拥有自有住房的家庭,房地产所带来的财富效应远大于金融资产^[15]。综合已有文献,房地产价格每上升1%,将带动居民消费增加0.08%~0.12%,反之,在房价下跌过程中,居民往往通过压缩可选消费、提高储蓄率来应对财富不确定性,从而加剧内需不足。据此估算,2024年1月至2025年12月,70个大中城市二手住宅价格累计下跌12.8%,由此带来的消费收缩规模约为1.13万亿元至1.68万亿元,相当于GDP的0.41%~0.61%。在当前经济增长动能偏弱、扩大内需被置于更加突出位置的背景下,这种由房价下跌引发的消费回落,将显著制约经济的自我修复能力。

更为重要的是,房价作为家庭财富“锚”的持续下移,还会对居民中长期预期和社会心理产生深远影响。当住房不再被视为稳定的资产储存手段时,居民对未来收入、养老保障和代际积累的预期将趋于谨慎,进而影响生育、教育和长期人力资本投资决策。这使得房价加速下跌的问题,逐步从经济问题演化为具有广泛社会后果的结构性挑战。

2. 设立房地产市场发展委员会,通过政府职能转变和管理机制调整稳定房地产市场

考虑到房地产在现阶段兼具生产属性和显著的民生和财富属性,应通过政府职能转变和机构调整夯实房地产市场稳定的制度基础。

在现行体制下,中国房地产市场主要由住房和城乡建设部下属的住房保障、市场监管等部门负责,政策目标更多聚焦于保障性住房建设、市场秩序规范、新建住宅供给管理,整体上仍以生产侧调控思路为主。这种管理模式在一定程度上可以影响新建住宅市场,但对存量占比更高、与居民财富联系更为紧密的二手住宅市场而言,

调控工具和激励机制的效果不足。与此同时,现有机构设置和权责分工中,相关部门并未被明确赋予稳定居民房地产财富这一目标,也缺乏与之相匹配的政策工具和考核机制,这制约了政府对房地产价格波动的有效干预能力。

基于上述现实,有必要对房地产领域的政府治理结构进行适当调整,专设综合性统筹机构,对房地产市场的健康发展进行统一规划和协调管理。建议设立房地产市场发展委员会,统筹房地产在生产侧和消费侧的相关政策安排,其核心目标应明确为:维护房地产市场平稳运行,稳定居民房地产财富预期,防范资产价格大幅波动对宏观经济和社会稳定造成冲击。设立综合性统筹机构,有助于拓展政府在房地产调控中的政策工具箱,提升货币政策、财政政策、住房政策之间的协调性和一致性。

3. 稳定房地产市场的短期方案:尽快出台贴息政策以扭转居民购房预期

当前居民购房意愿持续偏弱,一个重要原因在于实际房贷利率显著偏高。在居民购房决策过程中,影响其成本判断的并非仅是名义房贷利率,还包括对未来房价走势的预期。在房价上涨时期,由房价上涨带来的资产增值可以抵减一部分利息成本,在房价增速高于房贷利率时,居

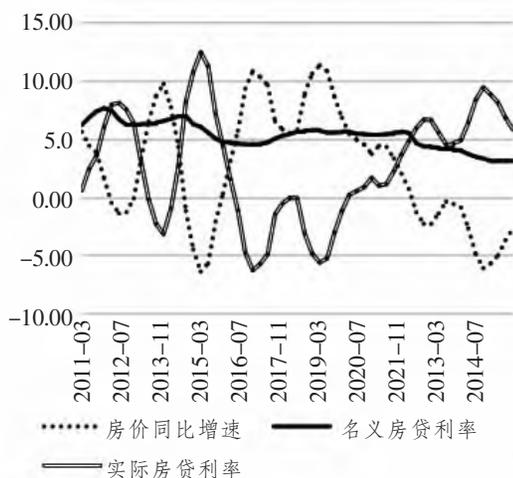


图 20 新建商品住宅房贷利率走势和房价增速(%)

数据来源:国家统计局、中国人民银行,作者测算。

民持有房产能获得实际净收益;而在房价下跌时期,房产减值会增加居民承担的实际成本,居民持有房产不得不承担房贷利率和房价下跌两项成本的加总。因此,更合理的购房资金成本衡量指标,是名义房贷利率扣除房价变动幅度所得到的实际房贷利率。

从历史数据看(见图 20、图 21),在新冠疫情前,尽管名义房贷利率一度高于 5%,但由于房价整体保持较快上涨,实际房贷利率长期处于负值区间,在房地产景气阶段甚至接近-5%。新冠疫情以来,名义房贷利率虽有所下调,但房价下行速度明显加快,导致实际房贷利率大幅抬升,长期处于 5%以上,个别阶段甚至超过 10%,达到近十余年的高位水平。当前,名义房贷利率已降至约 3.1%,但由于房价仍在下跌,新建住宅和二手住宅的实际房贷利率分别约为 6%和 8%,明显高于居民的可承受区间。

过高的实际房贷利率显著抑制了潜在购房需求,并通过压缩成交、强化价格下跌预期,进一步推高实际利率水平,形成“高实际利率—需求收缩—房价下跌—实际利率进一步上升”的负向循环。在这一背景下,仅依靠下调名义利率,难以有效扭转市场预期。

为此,建议尽快对新增个人住房贷款实施

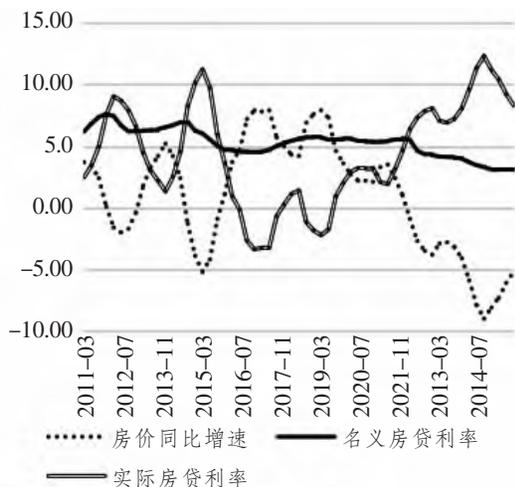


图 21 二手住宅房贷利率走势和房价增速(%)

数据来源:国家统计局、中国人民银行,作者测算。

阶段性贴息政策,通过直接降低实际房贷利率,缓解居民购房成本压力,稳定市场预期,并在短期内阻断房价下跌与需求收缩之间的负反馈。考虑到该政策具有明显的宏观稳定属性,实施层面可由中央财政承担贴息支出。在贴息力度方面,可考虑以下三种不同力度的安排:

情形一:贴息 1%。若按每年约 7 万亿元新增个人住房贷款规模测算,首年贴息支出约 700 亿元;即便在极端情况下长期按相同幅度对新增贷款贴息,按累计新增贷款 40 万亿元估算,长期年贴息支出约 4 000 亿元。

情形二:贴息 1.5%,使贴息后的名义房贷利率大体对齐住房租金收益率水平。对应首年贴息支出约 1 050 亿元,长期年贴息支出不超过 6 000 亿元。

情形三:将名义房贷利率降至接近 0 的水平(按照当前房价跌幅,若名义房贷利率为 0,则实际房贷利率约为 3%~5%,大致为 2020—2021 年的水平)。对应首年贴息支出约 2 100 亿元,长期年贴息支出不超过 1.2 万亿元。

定向贴息政策在房地产领域具有显著的财政杠杆效应。以 1 个百分点的贴息力度为例,政策实施首年所需财政补贴规模约为 700 亿元。通过直接降低购房融资成本、改善购房者预期并提振市场信心,该政策有可能对约 280 万亿元规模的居民房地产资产产生影响。相比之下,2025 年中国用于消费品以旧换新政策的财政支出约为 3 000 亿元,所支持的耐用消费品市场规模不足 10 万亿元。由此可见,在财政支出规模显著更小的情况下,定向贴息政策所撬动的资产和市场规模明显更大,体现出更高的资金使用效率和政策杠杆率。此外,房地产价格在宏观经济运行中具有重要的信号功能。房价企稳不仅有助于稳定居民资产负债表,还有助于改善市场主体对经济前景的预期,从而通过信心渠道对宏观经济形成正向反馈。基于上述机制,定向贴息政策在当前阶段具有较高的财政效率和宏观稳定价值,

其政策重要性不容忽视。

为什么要通过财政政策工具而非货币政策工具对房贷利率进行干预呢?其根本原因在于,银行下调基准利率具有更强的宏观外溢性,影响范围广、针对性弱,难以实现对房地产市场的精准调控。同时,持续压缩银行息差还会削弱商业银行盈利能力,进而对股票市场表现和整体市场信心产生不利影响。相比之下,通过财政资金对购房贷款利息给予定向补贴,可以在不直接压缩银行息差的前提下,有效降低居民融资成本和购房负担,从而更有针对性地稳定房地产需求。

需要强调的是,贴息政策本质上是一项阶段性、逆周期工具。由于实际房贷利率与房价走势密切相关,一旦房地产价格下行趋势得到有效遏制,实际房贷利率将自然回落,贴息力度亦可相应缩减,直至逐步退出。因此,对全部累计新增贷款长期贴息的情形在现实中发生的概率较低,中央财政面临的整体支出压力总体可控。贴息政策的实施需要财政部门、人民银行和住建部门的密切协同。通过机构层面的整合和职能重塑,可从制度层面将稳定居民财富、培育合理住房需求纳入房地产治理的核心目标之中,为房地产市场的长期平稳发展奠定更为坚实的政策基础。

(四)坚定不移发展人工智能并应对其带来的挑战

1. 人工智能对就业带来冲击

人工智能作为“数字劳动力”,在规则化处理、经济成本和工作速度上呈现绝对优势,将对具备可重复性高、可自动化等特征的原有就业岗位造成冲击。2025 年,国际劳工组织预测^①,全球 1/4 的就业岗位可能受到生成式人工智能的冲击。斯坦福大学的研究发现,从 2022 年 OpenAI 推出 ChatGPT 以来,美国软件开发、客服等高暴

^①参见 2025 年 5 月国际劳工组织与波兰国家研究院发布的《生成式人工智能与就业:全球职业受影响程度精编指数》。

露职业中,22~25岁青年所在初级岗位的就业率下降了13%^[16]。中国劳动和社会保障科学研究院基于中国300个城市的招聘数据监测发现,2025年1—8月销售、行政、财务、法务等岗位需求同比下降10%~30%。

人工智能短期或将加剧中国青年失业率较高、技能供需不匹配等结构性就业矛盾。如图22所示,2024年以来,中国城镇调查失业率稳定在5%左右,而16~24岁(不含在校生的)调查失业率始终保持在15%左右的高位。2025年,全国高校毕业生达1222万人,再创历史新高。此外,中国还存在较大比例工作不稳定、收入偏低的脆弱性就业群体。目前中国灵活就业人员规模超过2亿人,其中新就业形态从业人员近1亿人,其权益保障诉求问题愈发凸显。人工智能对缺乏工作经验的青年就业形成冲击,且使得企业对劳动者技能有了新要求和新需求,这会加剧中国的结构性就业矛盾。面对人工智能带来的就业挑战,中国应加快探索建立“人工智能时代就业保障计划”。

2. 人工智能是驱动经济高质量发展的关键引擎

虽然人工智能会对就业造成冲击,但这只是转型阵痛。作为新质生产力的核心引擎,近年来人工智能带来的经济效益愈发显著,带动相关产业规模高速扩张。从全球来看,麦肯锡预测,生

成式人工智能每年可为全球经济带来2.6万亿~4.4万亿美元的增长,到2040年,生成式人工智能可以使劳动生产率每年增长0.1%~0.6%^[17]。中国互联网络信息中心发布的报告显示,2024年中国人工智能产业规模突破7000亿元,连续多年保持20%以上的增长率^①;工业和信息化部数据显示,截至2025年9月,中国人工智能核心产业规模超过9000亿元,人工智能企业数量超过5300家^②。

中国发展人工智能具备人才、制度和应用场景上的独特优势。斯坦福大学发布的《2023年人工智能指数报告》显示,全球顶尖人工智能研究人员中,中国籍专家的比例高达47%,远超美国的18%和欧盟的11%。目前中国科学家与工程师的总体规模已接近2000万人,与G7国家同类人才数量的总和相当^[17],凸显了中国在人工智能研究与应用人才的培养和积累上的显著优势。另外,中国在新型举国体制下可充分调动各类创新资源和生产要素向人工智能产业集聚,具备制度优势。中国还是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家,具备广泛的人

①数据来源:中国互联网络信息中心(CNNIC),第56次《中国互联网络发展状况统计报告》。

②数据来源:赛迪研究院,《2026年我国人工智能产业发展形势展望》。

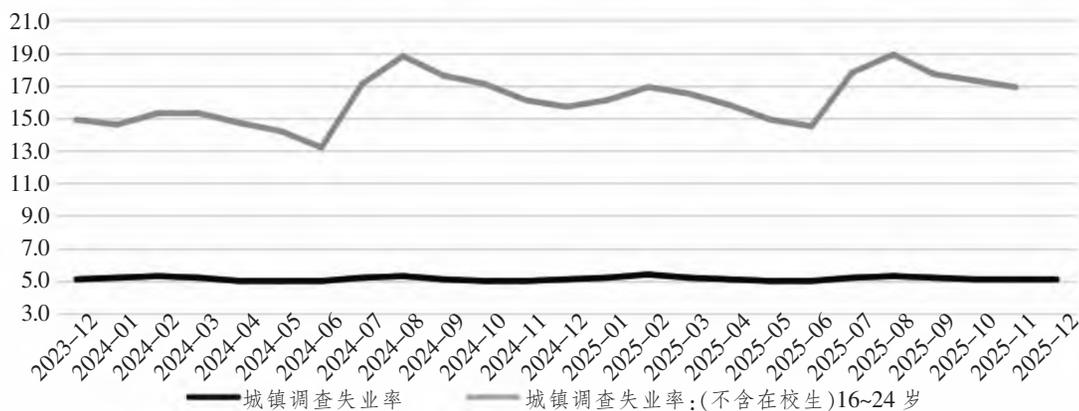


图 22 中国城镇调查失业率

数据来源:国家统计局。

工智能应用场景优势。

3.成立“人工智能发展与治理委员会”,积极应对就业新挑战

人工智能的发展浪潮不可阻挡,应坚定发展人工智能产业,主动应对人工智能对就业的冲击。具体治理方案可包括三方面:首先,针对人工智能对人才技能的新需求变化,实施“人工智能+”就业促进计划,构建“终身学习+技能培训+岗位匹配”的全链条支持体系,同时强化人工智能通识教育,将人工智能基础知识与应用技能融入国民教育各阶段,促进人才培养方向与企业技能需求的匹配。其次,针对被人工智能替代的就业岗位,中国在短期内需要发展其他就业形态进行过渡补充,如可大力发展“地摊经济”等灵活就业形态,将服务业作为吸纳就业的核心领域和就业转型的主战场。最后,针对人工智能催生的新型就业形态,中国还需完善新兴行业和灵活就业群体的劳动保障体系,为处于技能转型期或因技术替代暂时失业的劳动者提供过渡性的基本生活津贴。

应充分发挥中国新型举国体制的制度优势,率先探索成立国家级的统筹管理机构——“人工智能发展与治理委员会”。中国应当勇担使命,在人工智能发展与治理领域展开率先探索,考虑设立高规格的国家级“人工智能发展与治理委员会”。该委员会应注重与国家网信办等现有管理部门的协同,现有部门在维护社会安全稳定等方面发挥着关键性作用,人工智能发展与治理委员会则可在此基础上聚焦于新质生产力的发展,引导人工智能相关产业发展,并针对人工智能的就业替代效应进行系统性政策设计。面对人工智能带来的就业挑战,该治理委员会可负责制定实施“人工智能时代就业保障战略”,系统性地推出以“促就业、强技能、保民生”为核心的“一揽子政策,将人工智能带来的就业挑战转化为推动劳动力结构升级、实现更高质量充分就业的历史契机。面对人工智能浪潮带来的深刻

就业变革,中国率先从国家战略层面进行前瞻布局 and 系统谋划,既可为本国人民谋福祉,又能为全人类文明应对时代课题贡献中国智慧、提供中国方案。

(五)促进贸易平衡发展

1.2025年中国贸易顺差创新高,短期有利,但暗藏长期忧患

中国长期保持高额贸易顺差,客观上是中国制造业竞争力提升、整体高储蓄率和深度融入国际分工等综合因素相互作用的结果。但一些媒体刻意回避客观原因,将中国顺差与“倾销”“产能过剩”强行关联。此举不仅易引发多维度的国际压力,涵盖贸易保护、政治博弈、规则约束、技术封锁等领域,更对全球化和贸易环境造成长期负面冲击。

中美关系不确定性较大。短期内,中美两国关税战进入“休战期”,但两国间冲突与和谈在商品服务贸易、投资和技术等领域或将反复出现。从长期看,两国竞争加剧,美国遏制中国技术进步、与中国展开激烈竞争的压力长期存在。

伴随中国贸易的高顺差,欧盟、拉丁美洲和东盟等贸易伙伴与中国的贸易摩擦可能会增加。2025年欧盟对华贸易摩擦显著增加。根据2025年12月22日商务部新闻,2025年以来,中方未对欧方发起任何新的贸易救济调查,仅对3起反倾销案件作出终裁,对原产于欧盟的相关乳制品,决定实施临时反补贴措施。然而,欧盟已对华18起贸易救济案件初裁征税,对18起案件终裁征税,并发起15起贸易救济调查,包括对割草机器人、新式移动式起重机等启动反倾销调查。另外,除了传统的反倾销和反补贴措施外,欧盟依据2023年1月12日生效的《外国补贴条例》(Foreign Subsidies Regulation,FSR)在实践中给相关赴欧中国企业新增了一道高门槛,使中国企业赴欧经营的不确定因素增加。

同时,2025年墨西哥、巴西、阿根廷、哥伦比亚、秘鲁等拉美国家均对中国发起反倾销调查。

根据中国贸易救济信息网统计^①,2025年国外(地区)对华贸易救济案件一共167起,巴西、墨西哥和秘鲁三国位列全球对华反倾销前十行列,涉案行业从建筑陶瓷、轮胎、光纤光缆、化工品到各类金属产品等。另外,2025年东盟各国与中国的贸易摩擦主要集中在钢铁、稀土、电力、芯片等领域。马来西亚、越南、印度尼西亚和泰国对中国钢铁的反倾销调查基于贸易保护主义。缅甸政府对当地中国稀土企业征收重税,同时实施稀土出口限制。柬埔寨和菲律宾对华外交政策调整,叠加地缘政治风险,导致中资项目进展滞后和贸易下降。中国与拉美及东盟各国的贸易存在结构性矛盾,中国出口中技术制成品占比较高,而它们对华出口中大宗商品占比高,在大宗商品价格振荡、汇率波动与资本外流叠加情况下,易触发贸易救济。

2.转变政府职能,成立国家级贸易平衡发展委员会

2015年,习近平主席在联合国成立70周年系列峰会上首次提出“共商共建共享”的全球治理理念,后续又逐步提出“四大全球倡议”,为引领全球化健康发展提供了实践平台和实施路径。Guo等通过历史案例和理论分析指出,如果一国具备三大条件,即技术优势、市场优势、再分配制度优势,就有激励成为既为世界谋福利又为自身发展谋空间的全球化引领者^[18]。该研究发现,中国正在逐步具备成为全球化引领者的三个条件,有潜力作为全球化引领者。为不断夯实全球化引领者的三个优势,建议中国对部分机构的设置和职能进行针对性调整。

与国际贸易行业直接相关的部门主要是商务部和外交部,而中国人民银行和财政部亦与国际经济活动息息相关。建议由商务部、外交部、中国人民银行和财政部共同参与成立国家级贸易平衡发展委员会,其职能设置重点从出口贸易便利化转变为促进企业海外投资布局,平衡国际收支,协调多边和双边经贸关系。该委员会负责

宏观把控中资企业出海从投资审批、项目布局到风险管控的完整链条,把重大项目、园区合作、贸易救济案件等各方因素都纳入磋商议程,为大规模海外投资提供“一站式”服务,降低“走出去”引发的地缘政治摩擦风险。同时,中国的开放政策应从商品出口导向转变为对外投资驱动,加强与发展中国家在基础设施建设、制造业和产业链等方面的合作,增加制造业投资占比,带动当地就业和工业发展,这不仅有利于对冲中国贸易顺差压力,还有助于改善中国与拉美和东盟各国的经贸关系,构建“发展共同体”的新范式。

另外,近年来中国进口增长率明显低于出口的一个重要原因是国内的高储蓄率,即需求相对不足、消费疲软。平衡发展贸易收支的第二个关键在于启动国内消费升级,扩大进口,逐步摆脱经济增长对出口的依赖,把“外需发动机”切换成“内需发动机”。

综上,建议中国以“一带一路”倡议和《区域全面经济伙伴关系协定》为基石,通过设立国家级贸易平衡发展委员会、转变政府职能进行制度创新,促进国内外规则相容相通,为全球经济增长注入新动能。

四、结语

中国经济仍然具有巨大的发展潜力,城镇化和农业人口转移、居民收入提高带来的消费需求增长、较高的科技创新潜力和人力资源总量为中国经济的持续向好提供了坚实支撑。然而,目前经济运行存在堵点卡点,巨大增长潜力未得到充分释放,经济增长低于潜在水平。具体表现为:名义GDP增速持续下滑;内需疲软,物价处于低位;财政整体呈收缩态势;居民收入增长乏力;投资自改革开放以来第一次出现负增长,民间投资乏力,外资投资明显保守;房地产市场持续深度下滑;“内卷式”竞争特征依然显著;货物贸易顺

^①数据来源: <https://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/view/statistics/ckajtj>。

差创造新高的同时也潜藏着长期隐患。

上述问题的核心原因是发展型政府范式重构滞后于经济发展阶段转换,旧有的“生产主义”激励机制与当前的“消费型社会”需求之间发生了错配。因此,需要进行发展型政府的范式重构,由“抓生产、抓投资”的旧范式转向“促消费、惠民生”的新范式。为此,提出如下建议:第一,加大“投资于人”力度,设立人力资源发展委员会,统筹多部门形成人力资源发展合力,增加政府“投资于人”的激励。第二,推动政府以维护居民财富稳定为目标管理房地产市场,设立房地产市场发展委员会,统一规划房地产生产侧、消费侧的各项政策,管理好房地产这一居民最大的财富。在短期内,为稳定房地产市场价格,建议由中央财政对房贷进行贴息,降低实际房贷利率,以扭转居民购房预期。第三,积极发展人工智能,设立人工智能发展与治理委员会,系统性推出以“促就业、强技能、保民生”为核心的一揽子政策,以政策创新化解就业挑战。第四,以全球化新引领者的姿态主动开放,成立贸易平衡发展委员会,平衡发展国际贸易收支,协调多边和双边经贸关系,构建“发展共同体”的新范式。上述改革措施将有效促进中国发展型政府的范式重构,使政府在新的激励机制下发挥应有作用,从根本上激发内需活力,为高质量发展提供可持续内生动力,为2035年基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础。**Reform**

参考文献

- [1] 厉克奥博,李稻葵,吴舒钰.人口数量下降会导致经济增长放缓吗?——中国人力资源总量和经济长期增长潜力研究[J].人口研究,2022(6):23-40.
- [2] 清华大学中国经济思想与实践研究院(ACCEPT)宏观预测课题组.基建融资错配与“重生产轻消费”下的经济运行态势分析——展望中国经济增长新周期[J].改革,2025(1):1-15.
- [3] JOHNSON C. MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975[M]. Stanford University Press, 1982.
- [4] 李稻葵,马斯金.什么是政府与市场经济学?[J].政府与市场经济研究,2025(1):1-46.
- [5] 罗德里克.生产主义:新产业政策与全球经济治理新思维[J].政府与市场经济研究,2025(1):110-125.
- [6] LI D D, MASKIN E S. Government and economics: an emerging field of study[J]. Journal of Government and Economics, 2021, 1: 100005.
- [7] 李稻葵,张鹤.中国地方政府债务规模研究[J].财贸经济,2024(12):5-21.
- [8] 清华大学中国经济思想与实践研究院(ACCEPT)宏观预测课题组.畅通国民经济循环:从传统公共财政转向现代公共金融——2025年上半年经济形势分析与下半年经济展望[J].改革,2025(6):56-75.
- [9] 清华大学中国经济思想与实践研究院(ACCEPT)宏观预测课题组.激发地方经济活力推动经济持续向好——中国宏观经济形势分析与2024年下半年展望[J].改革,2024(7):1-20.
- [10] 张晓晶,等.中国国家资产负债表1978—2022:改革开放以来中国经济的伟大变迁[M].北京:中国社会科学出版社,2024.
- [11] 李拯,田轩.把握“投资于人”的丰富意蕴[N].人民日报,2025-11-18(5).
- [12] 吴舒钰,李稻葵,厉克奥博.教育回报率显著高于资本回报率的实证分析——基于1978年以来我国宏观教育回报率的测算[J].教育研究,2024(3):111-124.
- [13] 黄静,屠梅曾.房地产财富与消费:来自于家庭微观调查数据的证据[J].管理世界,2009(7):35-45.
- [14] 张浩,易行健,周聪.房产价值变动、城镇居民消费与财富效应异质性——来自微观家

- 庭调查数据的分析[J].金融研究,2017(8): 50-66.
- [15]张大永,曹红.家庭财富与消费:基于微观调查数据的分析[J].经济研究,2012(S1):53-65.
- [16]BRYNJOLFSSON E, CHANDAR B, CHEN R. Canaries in the coal mine? six facts about the recent employment effects of artificial intelligence[Z]. Stanford Digital Economy Lab Working Paper, 2025.
- [17]仲音.中国是外商投资兴业的沃土——投资中国就是投资未来[N].人民日报,2025-04-02(1).
- [18]GUO M, LI D D, LANG K. Why is China promoting economic globalization? A leadership theory of globalization[J]. China & World Economy, 2025, 33(1): 1-35.

Paradigm Reconstruction of the Developmental Government: A Government and Economics Analysis of High-quality Development—China's Current Economic Performance and Development Directions for the 15th Five-Year Plan Period

Academic Center for Chinese Economic Practice and Thinking, Tsinghua University

Abstract: Despite China's substantial long-term growth potential, actual economic growth has persistently fallen short of its potential rate, reflecting structural bottlenecks in economic operations. This report argues that the core reason for insufficient growth momentum lies in the lag of China's transformation of government functions behind the transition in its stage of economic development. To address this challenge, China needs to upgrade its developmental-government paradigm from an investment- and production-oriented model toward a new paradigm centered on stimulating consumption and improving social welfare. Specifically, this report proposes advancing reforms along four key dimensions—human resources, real estate, artificial intelligence, and international trade—through the establishment of four corresponding committees: the Human Resources Development Committee, the Real Estate Development Committee, the Artificial Intelligence Development and Governance Committee, and the Trade Balance Development Committee. These institutions would be tasked with designing appropriate government incentive mechanism to promote "investment in people", stabilize the real estate market, strengthen social governance of artificial intelligence, and foster a new form of globalization. In addition, the report recommends implementing a temporary mortgage interest subsidy program to stabilize the housing market and improve economy-wide expectations. This report concludes that these measures would effectively bolster China's economic performance in 2026, ensure a strong start to the 15th Five-Year Plan period, and provide sustainable endogenous momentum for high-quality development.

Key words: developmental government; invest in people; high-quality development; domestic demand boost

(责任编辑:罗重谱)