

# 建立扩大消费需求的长效机制

□ 陈少强 刘玲

扩大消费需求是扩大内需的战略重点，我国“十二五”规划建议中明确提出要建立扩大消费需求的长效机制。消费长效机制的建立可以通过多种方式提高经济增长质量并促进经济发展方式转变。

“十二五”规划建议明确提出，要建立扩大消费需求的长效机制（以下简称“消费长效机制”），标志着扩大消费需求的工作正纳入规范化的轨道。

## 消费长效机制的基本特征

消费长效机制是指保证消费需求长期正常增长并发挥预期功能的制度体系，其基本特征如下：

**长期性。**扩大消费需求不应是政府逆经济周期调节的临时性举措，而是经济健康运行的一种常态要求。无论经济是衰退还是扩张，都要把扩大消费需求纳入经济和社会发展规划，从国家发展战略的高度长期推进。长期性是消费长效机制的动力源泉，只有长抓不懈，消费长效机制才能持续推进。

**有效性。**表现为量的增加和结构的优化。一方面，总量要稳步增加，实现消费、投资和出口协调拉动；另一方面，结构要优化，包括消费主

体的均衡、消费内容的升级、消费方式的健康等。有效性是消费长效机制的出发点和落脚点，只有将总量和结构相结合，才能更好地拉动经济增长和促进经济结构升级。

**规范性。**消费长效机制要有公开、公平、公正和稳定的制度环境，要有保障的消费者主权和生产者主权的制度基础，以使消费成为带增长、调结构的内生变量。规范性是消费长效机制的着力点，随意性、盲目性、过度性的消费措施最终难以使消费走向良性轨道。

## 消费长效机制是转变经济发展方式的突破口

扩大消费需求是扩大内需的战略重点，消费长效机制可以通过多种方式提高经济增长质量并促进经济发展方式转变。

**减消耗。**建立消费长效机制的过程就是消费服务业发展的过程，这将减少经济对自然资



源和资本的过度依赖。同时,消费长效机制伴随着公众对社会福利和消费者权益的关注,低碳、节能、环保等新的消费理念也将会促进生产结构和产品结构调整,减少能源、资源的过度消费,既抑制投资和产能过剩,又保护生态环境。

推科技。消费是生产的目的和归宿,消费模式的变化,促使生产模式的改变。随着人们越来越偏好绿色、健康、环保的消费模式,传统加工工业必须进行技术改造,新兴产业和新兴技术也将应运而生,技术进步会加快经济发展方式转变的步伐。

防风险。随着经济增长由依靠投资、出口“两驾马车”为主转向消费、投资和出口“三驾马车”协调发展,经济运行抗风险能力增强,实现经济又好又快发展。

调分配。消费长效机制建立的过程,就是资本密集型、资源密集型产业向劳动密集型产业发展的过程,资本所有者和资源所有者收入占比将会下降,同时劳动密集型产业会创造更多的就业机会,劳动者收入在国民收入中的比重会提高,这有利于优化国民收入分配结构。

## 消费长效机制的制约因素

我国32年改革开放成果为消费长效机制奠定了坚实基础,《消费者权益保护法》(1993年)、《农村土地承包法》(2002年)、《宪法》(2004年修正)、《土地管理法》(2004年修正)、《物权法》(2007年)

等为消费者权益保护提供了法律基础,国家扩大消费需求的政策导向也比较明确,这些为消费长效机制创造了良好的机遇。同时,我们也要清晰看到,消费是一项复杂的系统,本身存在着不确定性和不稳定性,消费长效机制的建立需要一个过程。除此之外,消费长效机制面临着如下制约因素。

财产权利基础不牢。消费是对商品或服务的现金购买,表现为现金流量的转移,消费的基础是收入,而收入的基础则是财产存量。财产是消费和民生的前提,财产及财产权要比增加收入或者补贴重要得多。在国外,法律规定消费者个人财产权利神圣不可侵犯。我国也有类似法律规定以保护消费者的财产权利。但无论

是制度设计还是从制度执行层面来看,我国消费者财产权利保护存在较大问题。例如,由于我国农民的土地财产权保障缺失,按照用途分类,我国土地分为农用地、建设用地和未利用地。对农民而言,农用地和集体建设用地(特别是宅基地)是最重要的财产。农村土地财产权利缺失主要表现在以下三个方面:

农民在土地流转及征用过程中处于弱势地位,造成农民土地财产权利屡屡受到侵犯,农村因土地征用造成的纠纷不断,群体事件时有发生,既影响社会稳定,又极大地阻碍消费长效机制进程。

地方的意愿和对地方的激励不足。在我国现有的政治生态下,政府特别是地方政府在扩大中低收入阶层消费需求方面的作用十分关键。但是,当前地方政府扩大消费需求的意愿不足。投资和出口的建设周期短、见效快,而消费受各种各样因素的制约,乘数效益不明显,地方政府更愿意扩大投资和出口,对扩大消费需求的积极性不高。同时,国家对地方政府扩大消费需求的激励不足。当前,GDP、财税收入等是考核地方政府的硬指标,并且税收体系又以间接税为主体。扩大投资和增加出口能满足政府绩效考核要求,并有利于地方增收。而扩大消费需求除了有利于增加营业税、所得税外,给地方政府创造的财政收入不多,消费政策长久以来没有得到地方政府的青睐,而仅是作为投资、出口政策的配套措施。

政策体系不完善。一是收入分配政策和财政政策有待完善。收入分配政策和财政政策对消费长效机制的作用表现为:刺激经济拉动消费,提升消费能力;提供均等化的公共服务,提示消费预期;改善消费结构,促进消费升级;优化消费环境,保障消费公平。但如前所述,在拉动经济的“三驾马车”中,政府更倾向于运用投资和出口政策,对消费政策重视力度相对不够,消费政策的制定和执行缺乏系统性和前瞻性,主要表现为:转移支付制度不够完善,低收入阶层没有得到合理的补助,税收调节政策力度有限,从而阻碍了全社会消费需求的扩大。此外,由于公共服务投入(如交通、教育、医疗、卫生等)的不均衡,也影响了一些地区的消费能力。二是消费金融政策有待完善。消费金融是指在消费者自有资

金不足的情况下,商业银行或金融公司等金融机构对申请购买个人消费产品和服务(如轿车、住房、信用卡等)的借款人发放担保贷款的行为。消费金融的作用是刺激民间消费,促进消费结构升级。我国的消费金融起步很晚,个人信用尚不完备,缺乏信用评级机构,消费贷款难的现象仍很普遍,制约了消费需求的扩大。

### 建立消费长效机制的几点建议

建立还权于民的法制框架。消费和民生的前提是民权,只有尊重并保护公民特别是农



- 建立还权于民的法制框架。
- 建立注重民生的管理体制。
- 建立相关法策体系。

民的合法财产权,市场机制才能发挥基础性作用,消费长效机制才不是无源之水。就保护农民的财产权利而言,应抓紧修改土地征用的有关条款,缩小土地征用范围,提高土地征用补偿标准。稳步推进建设用地和农用地的流转,为农村建设用地入市提供创新的合法通道。研究将土地集体所有转变为农民所有,以利于发展农村生产力和稳定生产关系。

建立注重民生的管理体制。建立扩大消费的长效机制,就必须更加注重民生,为此要增加反映消费本身的考核指标(如城乡居民消费总量和人均消费量、城乡居民消费增长率等),增加包括反映政府提供公共服务的指标(如教育、医疗、卫生等公共服务的指标等),并相应减少传统经济指标(如GDP、财税收入、固定资产投资等)的考核权重。通过加大对民生和消费的考核

力度,促使各级政府将工作重心更多地放在依靠民生、服务民生和发展民生上来。在完善政府绩效考核管理体制的同时,也要注意完善政府财政和收入分配管理体制。如加大收入分配力度,改革现有个人所得税制度,逐步建立健全综合和分类相结合的个人所得税制度,加大对高收入者的调节力度,完善消费税制度,进一步发挥其调节收入分配的作用,并将所得税和消费税的收入增量部分更多地用在提供均等化的公共服务方面,提升消费能力和社会消费预期。在统一税政的前提下,赋予省级政府适当税收管理权限,在培育地方支柱税源的同时,鼓励地方政府根据经济周期和本地实际,扩大消费需求。此外,从更长时期来看,逐步降低生产型税收格局,增大直接税在税收收入中的比重,如推进房地产税改革、完善财产税制度、建立社会保障税等,以增加公共服务水平,促进社会整体消费水平的提高。

建立相关法策体系。首先,建立有利于消费长效机制的财政政策体系。财政政策支持消费长效机制的途径主要体现在:一般预算支出更多地向医疗、卫生、教育、社会福利等公共领域倾斜,提升中低收入阶层的消费能力;调整国有资本预算支出结构,适当增加国有资本经营预算支出用于社会保障支出比重,增大社会消费预期;实施结构性税收政策,减少居民和新产业的税收负担,提高居民消费能力,倡导低碳、生态、节约、环保的消费新模式;加大对中西部地区和农村转移支付力度,促进消费需求均衡发展。其次,建立有利于消费长效机制的消费金融体系。在“十二五”乃至今后更长一段时期,80后、90后逐步成为消费主体,这一群体不同于以往的消费群体,在自身积蓄有限的情况下,通常敢于借贷消费、超前消费。如果金融监管部门对消费信贷、银行卡等消费金融业务管理和引导适度,消费金融业务有望加快发展,这对消费长效机制的建立是十分有益的。当然,我国在发展消费金融的过程中,要吸取国外特别是美国次贷危机的教训,防范金融风险,促进可持续消费。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李 杰