第 2 卷第 2 期　　政府与市场经济研究　　Vol. 2，No. 2：58-74
2026 年 6 月　　Research in Government and Economics　　June 2026

中国社会支出扩张与居民消费提振

尼古拉斯·拉迪*

【摘　要】扩大内需、提高居民消费率，是增强中国经济增长内生动力、推动经济再平衡的关键。围绕社会安全网是否构成居民消费不足的核心约束，本文结合中国社会支出扩张、制度结构演变与居民消费占比变动的长期数据和事实进行了分析。结果表明，居民消费不足并非仅仅由社会安全网薄弱所致，其背后还受到劳动力市场变化、劳动报酬份额回升、金融抑制缓解以及制度分层调整等多重因素共同影响。2010 年以来，中国社会保险支出占国内生产总值比重显著上升，社会支出总体水平已接近中等偏上收入经济体；与此同时，居民消费占比由长期下降转为回升，表明社会支出扩张对缓解预防性储蓄、支撑居民消费具有积极作用。进一步分析表明，中国社会支出体系在养老金、医疗保险、失业保险和社会救助等方面仍存在层级差异与结构失衡，制约了再分配功能和消费促进效应的进一步发挥。提高居民消费占比的重点，不在于短期刺激，而在于持续扩大社会支出规模，优化支出结构，提升制度公平性与统筹等级，稳定社会预期，以更高水平、更可持续的社会保障体系支撑消费扩张与经济转型。

【关键词】社会支出；居民消费；预防性储蓄；社会保障

一、引言

长期以来，中国居民消费占 GDP 比重偏低是一个广受关注的宏观经济现象。在众多解释这一现象的机制中，“社会安全网薄弱导致预防性储蓄高企”是最具影响力的理论假说之一。经典理论（Hubbard et al.，1995；

* 尼古拉斯·拉迪（Nicholas R. Lardy），美国彼得森国际经济研究所，E-mail：nlardy@piie.com。

中国知网　https://www.cnki.net

Gruber and Yelowitz，1999）表明，社会保险不仅是当期的收入转移，更深刻影响着家庭面对未来疾病、失业等不确定性风险时的跨期资源配置与预算约束。如果公共保障供给不足，家庭将被迫以高储蓄应对未来风险，从而压抑当期消费。

围绕中国社会保障与居民储蓄的关系，现有研究积累了丰富的实证证据。早期文献深刻揭示了在经济转型期，伴随传统保障体系的解体与人口结构变动，家庭面临的收入不确定性大幅上升，进而推高了宏观储蓄率（Modigliani and Cao，2004；Chamon and Prasad，2010）。随后，伴随各项社会保障项目的扩围与改革，一系列微观评估证实了公共保障支出的增加确实发挥了平滑风险、释放消费潜力的作用（Barnett and Brooks，2010）。总体而言，现有文献已较充分地论证了公共保障扩张通过缓解家庭面临的不确定性、降低预防性储蓄，进而促进消费的传导机制。

相关国际组织也指出，中国应进一步扩大教育、医疗和养老等领域的公共支出，从而通过缓解微观主体的未来不确定性来推动宏观消费扩张（Baldacci et al.，2010；IMF，2022）。但在解释近年来的消费率变动时，这一理论推断的解释力正面临现实挑战，现有文献的刻画仍存在两方面局限。这种基于经典理论的政策呼吁与当前中国宏观数据之间，仍存在明显差异。关于中国社会安全网薄弱的结论，多基于 2010 年以前的经验证据，对十余年来中国社会保险基金支出大幅增长及财政补贴加码的宏观事实关注不足。同时，已有研究在衡量支出缺口时，常以美国或经合组织（OECD）高收入国家为参照系。这种跨越发展阶段的比较，容易放大中国社会支出的绝对差距，忽视了当前中等偏上收入阶段的客观约束。

基于此，本文将社会保障的讨论从单一项目的微观评估拓展至宏观国民核算层面，重新检验社会支出扩张、制度结构演变与居民消费的关系。在数据构建上，本文利用国家统计局资金流量表、财政部与人力资源社会保障部数据以及 2024—2025 年最新社会救助信息，测算了具有国际可比性的全口径社会支出规模，并在此基础上，对不同时期居民消费占 GDP 比重变动的主要驱动因素进行了结构性分解。

本文的贡献主要体现在以下三个方面：

第一，基于全口径核算重新评估了中国社会支出的宏观水平。本文通过统筹社会保险与社会救助等项目发现，2010 年以来，随着社保基金支出的快速增长，中国总社会支出规模已与多数中等偏上收入国家基本相当。

中国知网　https://www.cnki.net

这一事实更新了以往文献基于早期数据得出的“社会安全网总体薄弱”的传统判断。

第二,揭示了保障体系内部的结构异质性对整体消费倾向的抑制作用。本文发现,尽管社会支出总量大幅扩张,但在养老金待遇、财政补贴依赖度以及统筹层级上的差异依然明显。这种与户籍和就业形态挂钩的制度特征,导致风险平滑效应在不同群体间出现分化,进而削弱了总支出扩张向居民消费转化的边际效率。

第三,系统梳理了居民消费占比长期演变背后的多重驱动因素。研究表明,中国居民消费占比的轨迹无法由单一机制解释:1980—2010 年的下降主要受劳动供给红利、国企重组与金融环境等因素影响;而 2010 年以来的企稳回升,则是劳动者报酬占比修复、社会支出扩张及预防性储蓄预期边际改善共同作用的结果。

因此,缓解高储蓄、提振居民消费不仅是单一的社会保障议题,更是中国由投资驱动向消费驱动转换的结构性前提(Dollar and Jones,2013;Nabar and N'Diaye,2013;Ma et al.,2017)。本文的研究表明,在社会支出总规模逐步接近国际平均水平的条件下,逐步缩小保障体系内部的制度分割与待遇差异,才是下一阶段改善家庭预防性储蓄预期的核心。这一结论,也与 IMF(2026)关于“通过提高农村社会支出和推进户籍改革来实质性提升消费占比”的最新政策评估相契合。

二、中国社会支出的扩张、口径调整与国际比较

从总量上看,2010 年以来中国社会支出规模经历了快速扩张。其中,社会保险基金支出占 GDP 的比重已由 2010 年的 3.6%上升至 2023 年的 7.7%;年均名义增速约 16%,显著快于同期经济增速。这表明,社会支出在宏观分配中的地位发生实质性跃升,构成了调节宏观收入分配、平抑家庭预防性储蓄动机的关键制度要素。

此外,仅考察狭义的社会保险基金支出,可能会系统性低估中国社会支出的真实宏观水平。依据 OECD 关于社会支出的核算框架,全口径社会支出除涵盖养老、医疗、失业等社会保险外,还应计入最低生活保障、住房及儿童补贴等福利性转移支付。若将占 GDP 约 1.4%的社会救助支出纳入核算,2023 年中国总社会支出占 GDP 的比重约为 9.1%(见表 1)。尽管该水平

中国知网 https://www.cnki.net

仍低于 OECD 经济体约 21%的平均值，但已基本与墨西哥、土耳其等同等发展阶段国家持平，并略高于秘鲁。这表明，当前中国全口径社会支出规模已基本趋近于中等偏上收入发展阶段经济体的平均水平（Lardy，2025；OECD，2025）。

表 1　2023 年中等偏上收入国家社会支出占 GDP 比重比较

国家	占 GDP 比重/%
哥伦比亚	14.1
智利	12.9
墨西哥	10.0
土耳其	10.0
中国	9.1
秘鲁	7.5

数据来源：OECD、中国国家统计局。

上述统计口径的统一，有助于纠正在跨国比较中基准不一致导致的问题。社会支出的规模与结构内生于经济发展阶段与财政汲取能力，高收入经济体基于其较强的财政能力，普遍建立了涵盖儿童、住房及低收入家庭的综合性转移支付体系，其支出占比系统性高于中等收入经济体。相比之下，中国当前的社会支出仍高度集中于养老、医疗等传统社会保险项目，尚未演化为全覆盖的福利体系。因此，若直接以 OECD 国家的均值为标尺评估中国社会支出的适度性，容易将经济发展阶段的客观差异混淆为社会保障的制度性缺陷。

从时间维度上的典型事实来看，中国社会支出的扩张与居民消费占比的回升表现出明显的同期相关性（见图 1 和图 2）。在 2010 年之后社会保险基金支出占比持续抬升的同时，居民消费占 GDP 的比重亦在经历长期下行后触底回升。这一宏观层面的协同变动表明，居民消费的边际修复并非外生的孤立事件，而是深植于收入分配格局改善、人口结构演变以及社会支出扩张等一系列结构性变动之中。

在对居民消费进行跨国比较时，同样面临统计口径的约束。按传统国民经济核算口径，2023 年中国居民消费占 GDP 比重约为 40%，低于中等偏上收入经济体约 48%的均值。然而，如果依据国民账户新体系（SNA 2008），将政府向家庭提供的实物性社会转移（如公共教育、医疗服务）计入，中国的“实际最终消费”（actual individual consumption）比重可提升至

中国知网　https://www.cnki.net

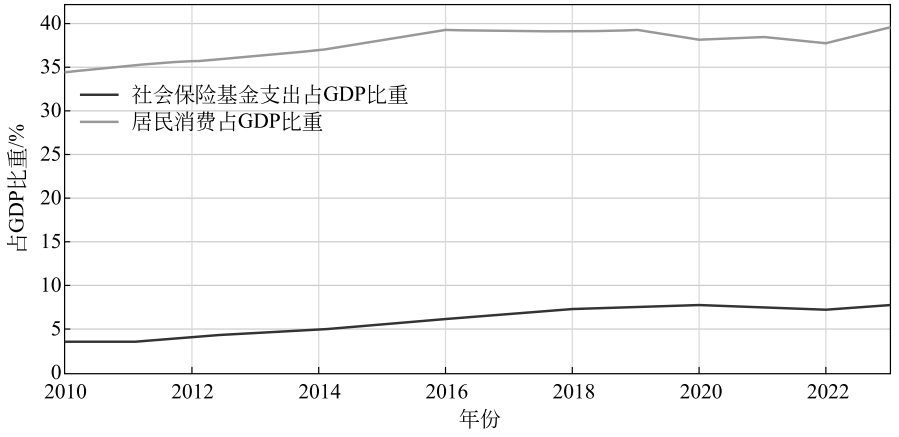


图 1 2010—2023 年社会保险支出扩张与居民消费回升

数据来源:中国国家统计局。

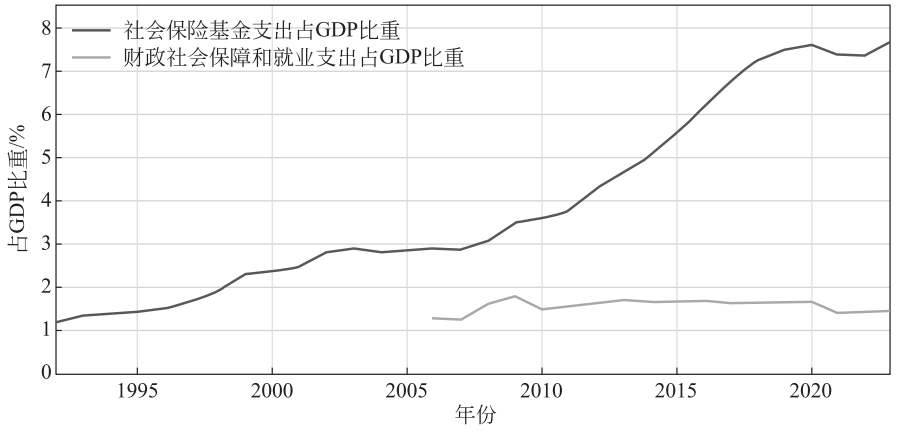


图 2 1992—2023 年社会保障相关支出占 GDP 比重

数据来源:中国国家统计局。

约 47%,与同等收入阶段经济体的差距显著收窄。这表明,中国居民消费比重的偏低程度在一定程度上被传统的统计框架所放大(Lardy,2024,2025)。

在支出规模层面,中国社会保险基金支出已由 2010 年的约 1.5 万亿元扩张至 2023 年的近 10 万亿元。同时,一般公共财政预算中的“社会保障和就业支出”占比亦呈长期上升趋势。尽管两类口径的统计范畴存在差异,但其协同变动共同证实了:社会保障相关资金在宏观财政与国民收入分配格局中的权重正处于持续抬升的通道中。

中国知网 https://www.cnki.net

区别于形成当期直接需求的政府生产性投资,社会支出的宏观经济效应更多体现在对微观家庭跨期决策的重塑上。通过完善风险分担机制,社会福利性转移支付能够优化家庭的跨期预算约束,进而系统性降低居民出于防范未来风险而产生的预防性储蓄动机。因此,评估社会支出的经济效应,需超越短期的总需求拉动视角,重点考察其对家庭部门风险承担机制的长期影响。

尽管支出规模扩张迅速,但中国与成熟福利国家体系的客观差距依然存在。目前 9.1%的全口径社会支出比重虽已接近墨西哥、土耳其,但仍低于智利、哥伦比亚等国,距 OECD 经济体均值仍有较大提升空间。这反映出中国社会支出体系正处于由“低水平覆盖”向“适度普惠”过渡的结构转型期。这种总量扩张与结构分化并存的双重特征,构成了探讨政策效应与界定后续改革空间的现实基础。

进一步分析表明,中国社会支出的攀升并非完全由人口老龄化驱动,其同样内生于制度覆盖面的主动扩展与保障标准的边际改善。近年来,城乡居民养老与医疗保险制度的建立与整合、财政补贴的增加,以及向重点群体倾斜的照护支持,标志着宏观政策正逐步向民生保障与内需驱动倾斜。这种财政资金配置的结构性转变,内生性地缓解了制约居民消费扩张的预算约束。

总体而言,中国社会支出在总量规模上已基本与中等偏上收入国家平均水平相一致,但在制度结构的成熟度上,仍处于向现代社会保护网络演进的过渡期。

三、中国社会保障体系的结构特征、不平等及其变化

宏观总量的扩张并未消除社会保障体系内部的结构性分化。现行制度体系呈现出基于户籍与就业形态的深度分割。其中,占社会保险基金总支出约三分之二的养老保险,构成了这种结构异质性的主要来源;医疗保障的扩张主要体现在覆盖面与实际补偿率的变动上;而失业、工伤及社会救助项目则受制于偏低的统筹层次与保障水平。

在养老金体系内部,不同制度安排在替代率与财政补贴依赖度上呈现显著的阶层分化(见表 2)。按相对收入测算,城乡居民基础养老金仅相当于同期农村居民月均收入的 10%左右。这种高度异质的待遇特征表明,制

中国知网　https://www.cnki.net

度覆盖面的扩大并未从根本上纠正风险平滑能力在不同群体间的扭曲(Lardy,2025)。

表 2 中国三类基本养老保险项目比较(2024 年)

项目	机关事业单位人员	城镇职工	城乡居民	说明
覆盖人数/百万人	61.94	472.58	538.30	城乡居民覆盖面最广
其中退休人数/百万人	17.08	130.31	180.39	职工与机关事业单位人员为估算值
单位缴费率/%	16	16	0	居民养老无强制单位缴费
个人缴费率/%	8	8	0	居民养老以个人账户自愿缴费为主
月均基本待遇/元	8500	3000	200	城乡居民总待遇约 250 元
财政补贴占收入比重/%	38	14	100	居民养老基础待遇主要依赖财政

数据来源:中国人力资源和社会保障部、中国财政部。

在时间上,养老保险制度的分化已呈现出边际收敛的特征。一方面,2009—2012 年居民养老保险体系的建立,将大量农村与非正规就业人口纳入统筹,实现了保障覆盖的广延边际扩张,在底部改善了初始的收入分配格局。另一方面,伴随机关事业单位养老保险制度的并轨改革,传统体制内完全依赖财政拨付的模式被打破,缴费机制的引入降低了高待遇群体的财政供养比例。同时,尽管城乡居民基础养老金的绝对替代率偏低,但其资金来源高度依赖中央与地方的转移支付。上述演进表明,养老待遇的绝对级差依然存在,但早期财政补贴高度偏向高收入群体的累退性质已得到实质性弱化。

在医疗保障领域,保险制度的变化同样表现出覆盖面扩张与结构性分化并存的特征。自 21 世纪初新农合与城镇居民医保建立,到 2016 年这两项保险实质上合并,医疗保险的覆盖率实现快速提升,有效平滑了尾部群体的极端医疗支出风险。然而,受制于劳动形态与筹资机制的差异,依附于正规就业的城镇职工医保与依赖“个人缴费叠加财政补助”的城乡居民医保在保障深度上仍存在显著差距。这种由筹资能力决定的制度性不平等表明,医疗保障体系的扩围有效消除了“无保障”状态,但尚未实现不同类型保险在待遇层面的完全收敛。

医疗费用的自付比例是衡量家庭面临健康冲击风险的核心变量。数据显示,中国居民医疗费用的个人自付占比已由 2000 年的 59%降至 2023 年的 27%。这一改善表明,医保统筹基金与财政补贴的风险平滑能力显著

中国知网 https://www.cnki.net

提升，进而实质性削弱了家庭为应对重大疾病冲击而进行预防性储蓄的动机。正如 Bai and Wu(2014)基于新农合扩围的实证研究所示，医疗保障的风险缓释效应并不局限于发生当期医疗支出的家庭，而是通过重塑微观主体的未来风险预期，进而产生对居民非医疗消费的挤入效应。

然而，目前不同人群医疗保障制度仍未统一，不利于进一步促进消费。比如城乡居民医保的扩围虽然消除了大规模人群的“无保”状态，但在实际报销比例、门诊统筹及大病兜底能力上，仍与城镇职工医保存在显著差距。这种保障程度的不一致，限制了统筹基金在不同收入群体间充分拉平健康冲击财务负担的功能。

针对劳动力市场风险的失业与工伤保险，覆盖面及保障深度同样受限。2024 年的数据表明，尽管失业与工伤保险的名义参保人数分别达到 2.46 亿与 3.04 亿，但实际领取待遇的比例与非正规就业群体的覆盖率依然偏低。这种与正规就业关系挂钩的制度安排，不仅削弱了劳动力市场风险的横向分担机制，也限制了社会保障在宏观经济周期中的“自动稳定器”功能。在面临负向就业冲击时，缺乏失业保障的流动人口与灵活就业者不得不依赖储蓄消耗或家庭内部转移来平滑消费，这在客观上固化了居民部门的高储蓄倾向。

在养老保险体系中，不同群体的养老保险待遇仍然存在明显的异质性，其不仅体现在待遇级差，更根植于差异化的筹资机制与财政承担逻辑。目前机关事业单位人员与城镇职工养老保险具有较强的收入替代属性，而城乡居民养老保险则表现为高度依赖财政转移支付的“底线保障”。由于居民基础养老金的绝对水平偏低，其对农村与非正规就业老年群体的独立赡养能力有限。在微观跨期决策框架下，较低的公共养老金供给意味着家庭内部的代际转移支付仍是养老支持的重要机制。这一制度特征不仅约束了老年群体的当期消费，也迫使中青年家庭为履行代际赡养义务而维持较高的预防性储蓄。

在社会救助领域，最低生活保障等无缴费型项目的规模占比依然偏低。受制于“防福利依赖”等传统政策取向，中国社会支出整体呈现出重保险、轻福利转移的结构特征。占比较小的救助支出规模，约束了财政资金对高边际消费倾向群体的定向再分配能力。与发达经济体广泛的现金转移支付网络相比，中国针对儿童、残障及低收入家庭的普惠性福利支出仍显薄弱，这亦是当前宏观财政支出结构进一步优化、提振底层消费能力的核心约束。

中国知网　https://www.cnki.net

四、中国居民消费占比长期演变的原因

如果只从短期数据观察，很容易把中国消费偏低简单归结为社会保障不足；而长期宏观数据表明，中国居民消费占 GDP 的比重呈现出先降后升的非线性特征，其从 1980 年的 50.8%开始下行，至 2010 年降至 34.6%，随后逐渐出现修复，至 2023 年已回升至 39.6%（见图 3）。这一时间序列上明显的断点表明，将消费偏低完全归咎于静态的社会保障不足的解释存在局限。要刻画中国的消费行为，需转向解释导致这一“U 形”轨迹出现的宏观基本面因素。

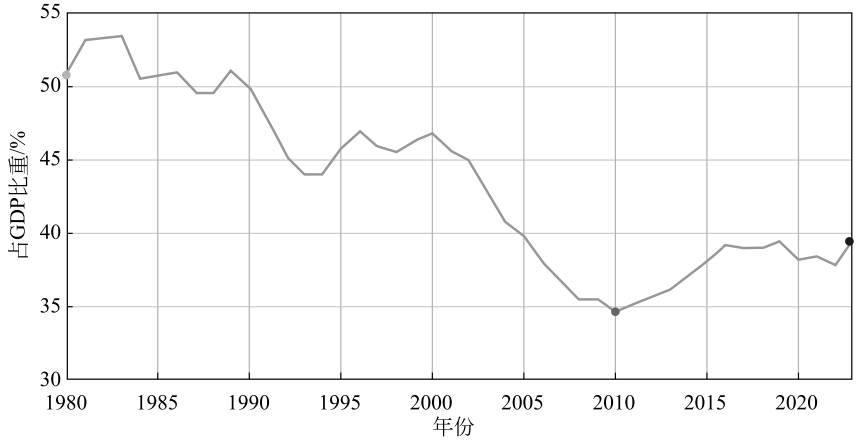


图 3 1980—2023 年居民消费占 GDP 比重

数据来源：中国国家统计局。

具体而言，1980—2010 年居民消费占比的持续下降与二元经济转型期的劳动力转移密切相关（见图 4）。在此期间，农村剩余劳动力向非农部门大规模转移，非农部门劳动力的无限供给特征显著压低了工资水平，削弱了劳动力要素的议价能力。数据显示，1992—2010 年劳动者报酬占 GDP 的比重由 53.8%大幅收缩至 48.0%左右。劳动收入份额的趋势性下降，使得居民部门在国民收入初次分配中的地位降低，进而导致宏观层面的居民消费占比持续减少。

同时，20 世纪 90 年代中后期的国有企业重组使得微观家庭面临的不确定性明显增加。伴随传统单位福利体系的解体与预算硬约束的重建，城

中国知网 https://www.cnki.net

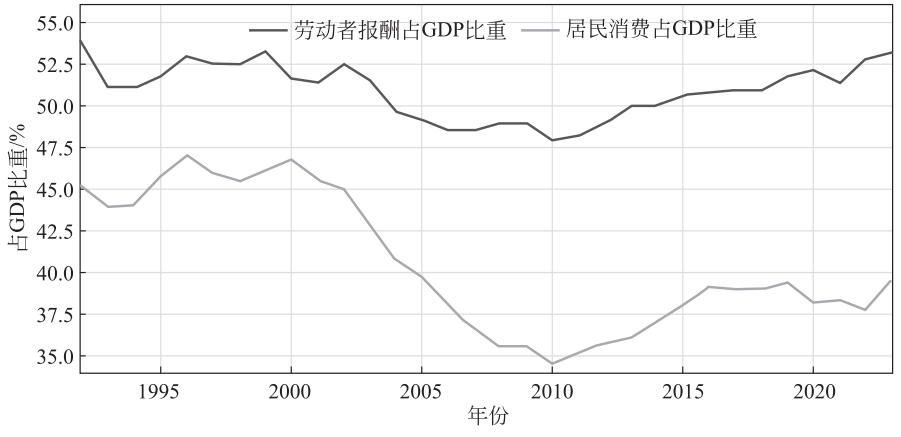


图 4　1992—2023 年劳动者报酬与居民消费占 GDP 比重

数据来源：中国国家统计局。

镇职工原有的就业安全与隐性福利预期被打破，住房、教育、医疗和养老等支出责任加速向家庭部门集中。Chamon et al.（2013）证实，这种收入不确定性的上升和养老金制度转轨，是解释 20 世纪 90 年代中期以来城市家庭储蓄率攀升的关键因素。面对未来支出敞口的扩大，家庭增加预防性储蓄以应对风险，对当期消费形成了直接挤出。

此外，中国长期存在金融抑制的现象，由于资产回报率被人为扭曲，进一步推高了居民的储蓄倾向（Lardy，2008；Nabar and N'Diaye，2013）。在 2000 年以后的较长时期内，居民部门实际存款收益率持续偏低。对于具有刚性财富积累目标（如积攒购房首付、支付子女教育费用、储备养老资金）的家庭而言，较低的利率水平不仅无法刺激当期消费，反而容易触发目标储蓄行为。为弥补投资回报不足并按期实现既定的目标，家庭很可能不得不进一步压缩当期消费，以增加储蓄本金。金融抑制通过改变家庭的财富积累路径，成为压制居民消费占比的另一因素。

而 2010 年开始，劳动者报酬和居民消费占 GDP 比重出现回升，是上述三个因素同时逆转所推动的。其一，劳动年龄人口增长见顶，农民工供给增速明显放缓，劳动力市场由“供给源源不断扩张”转向“逐步趋紧”，劳动者报酬占 GDP 比重重新回升。数据表明，2023 年劳动者报酬占比已上升至 53.2%，接近 20 世纪 90 年代初水平。其二，社会保险基金支出占比同步抬升，居民在养老和医疗方面的制度性依托明显增强。其三，金融抑制程度下降，金融体系对居民部门的回报环境较此前有所改善，储蓄动机

中国知网　https://www.cnki.net

因此边际弱化。在这一背景下，居民储蓄占可支配收入比重由 2010 年的高位逐步回落，居民消费占 GDP 比重也随之回升。

社会支出对居民消费的提振机制，不仅体现为直接的当期收入转移，更体现为对预防性储蓄的挤出效应。除了通过养老金拨付和医保报销来增加家庭可支配资源外，社会保险的核心功能在于平滑未来的不确定性，从而降低家庭出于“自我保险”动机的储蓄率。对于风险暴露程度较高的中低收入群体，这种风险缓释效应尤为显著。这与现有探讨社会保险和预防性储蓄关系的理论及跨国经验研究（Hubbard et al.，1995；Gruber and Yelowitz，1999；Engen and Gruber，2001）相一致，也得到了基于中国宏微观数据实证研究（Baldacci et al.，2010；Bai and Wu，2014）的印证。

与此同时，2010 年后居民消费占比出现企稳回升，是宏观上初次分配格局改善与再分配环节社会支出扩张共同作用的结果。劳动者报酬占比的回升，改善了家庭部门在国民收入分配中的相对地位，为消费支出的恢复提供了收入基础。在此基础上，社会保障体系的扩围使家庭部门无需将新增可支配收入大规模转化为预防性储蓄。初次分配中居民所占份额的回升与社会保护带来的家庭预算约束放松相叠加，构成了消费占比在近年来宏观经济波动中维持韧性的基本面。

基于上述机制，中国居民消费率的长期演变轨迹，实质上是国民收入分配特征与家庭风险应对方式变迁的宏观映射。因此，提振内需的政策设计难以单纯依赖阶段性的商品补贴等短期需求管理工具，而需落脚于稳定家庭长期预期的制度安排。通过持续优化社会保障体系，实质性降低微观主体面临的养老、医疗和失业风险，是系统性改善居民跨期消费倾向、实现消费长期扩张的必要条件。

近年来，房地产市场的调整对家庭资产负债表形成冲击，其负向财富效应通常会抑制当期消费。然而，宏观数据显示，在近年资产价格波动的背景下，居民消费占比依然维持在高于 2010 年的水平。这一事实表明，劳动收入份额的修复与社会保障的扩围，在一定程度上对冲了资产端冲击带来的消费收缩压力。若缺乏初次分配与再分配环节的结构性支撑，资产价格下行对宏观消费的拖累将更为严重。

进一步而言，中国家庭的高储蓄特征并非完全源于外生的消费或储蓄偏好差异，很可能更多是微观主体在面临多重支出不确定性时的理性选择。当公共保障体系能够提供稳定的风险分担时，家庭消费倾向的释放直

中国知网 https://www.cnki.net

接取决于预算约束的放松。社会支出扩张能够通过公共统筹替代家庭的自我保险,进而系统性地降低预防性储蓄需求。

基于上述分析,促消费政策不应局限于短期的逆周期需求管理。在较高的预防性储蓄动机下,一次性的商品补贴等刺激工具往往只能引发消费支出的跨期替代,难以从根本上抬升消费占 GDP 比重的中枢水平。2010 年以来的数据和经验表明,只有通过不断完善社会保护网络,降低微观家庭面临的制度性不确定性,才能在缺乏短期强刺激的条件下实现居民消费率的稳步回升。

五、中国社会支出扩张的约束

当前,中国社会支出的持续扩张面临人口结构转型与财政可持续性的双重约束。作为社会支出主体的养老保险,其传统的现收现付模式在预期寿命延长与出生率降低的背景下正承受日益沉重的给付压力。随着制度内赡养比的持续攀升,尽管部分统筹基金存在当期账面结余,但相较于长期的隐性债务和或有债务仍显不足。如果进一步强化当前向正规就业群体倾斜且替代率偏高的给付结构,公共财政面临的长期补贴负担与可持续性风险将持续攀升(Lardy,2025;IMF,2026)。

与此同时,社会保障体系的碎片化特征构成了另一层制度约束。长期以来,户籍、就业形态与行政区划的分割管理,导致社保统筹层次整体偏低。这种制度摩擦不仅系统性地削弱了社保基金的抗风险能力,也构成了劳动力要素跨区域流动的制度壁垒。对于流动人口与灵活就业群体而言,这直接降低了其对社保基金的依赖度与预期收益。这种因制度设计不完善而衍生的预防性储蓄动机,无法单纯依靠宏观支出总量的增加来消除。

在支出结构层面,当前财政资金配置呈现出向传统社会保险高度集中的特征,而具备宏观自动稳定器功能的失业、工伤保险,以及具备底线救助功能的福利项目占比依然偏低。受制于财政汲取能力与防福利依赖的政策惯性,社会救助项目的扩张长期滞后。然而,底部保障的不足迫使低收入与非正规就业群体仍然需要维持较高的预防性储蓄。在激励相容与财政预算的双重约束下,提升无缴费型或弱缴费型项目的比重,是系统性降低脆弱群体风险敞口的重要前提。

从政策工具的宏观效应看,缓解高储蓄倾向需依赖长期制度环境的改

中国知网　https://www.cnki.net

善,而非短期的需求刺激。比如阶段性的消费券或商品补贴等逆周期工具,主要促进的是家庭支出的跨期替代,难以实质性放松家庭的跨期预算约束。相比之下,扩大医疗、养老及照护等领域的公共供给,能够通过降低制度性不确定性永久性地改变家庭的储蓄预期。此外,拓展新的风险分担机制同样具备显著的消费挤入效应。例如,Liu et al.(2023)基于中国长期护理保险试点的准自然实验证实,照护保障的扩围有效降低了老年家庭面临的长期健康支出风险,进而显著促进了其非医疗消费。

六、结论与政策建议

在宏观国民经济核算的框架下,本文重新测度了中国社会支出的全口径规模,并探讨了保障制度结构演变对居民消费率的影响。研究发现:第一,2010 年以来,随着社会保险及救助项目的持续扩围,中国全口径社会支出占 GDP 的比重已显著抬升,在总量上基本实现了向中等偏上收入经济体的收敛。这一事实表明,很多研究的“保障总量缺口”假说,已无法充分解释当前居民消费占比的变化。第二,宏观经济总量的扩张并未完全消除体系内部的结构性分化。户籍与就业形态的制度性分割,使得养老、医疗及失业保险在替代率与统筹层级上在不同群体之间仍存在显著异质性。这种风险平滑能力的非均衡分布,实质上削弱了社会支出扩张向推动居民消费转化的效率。第三,居民消费占比的长期演变,是初次分配格局与家庭风险应对机制变迁的共同结果。劳动收入份额的修复与社会保障网络的边际扩张,构成了近年来对冲资产端冲击、消费占 GDP 之比的中枢水平企稳的核心基本面。

综上所述,推动宏观消费率企稳回升的政策重心,需由短期的逆周期需求管理,转向社会支出体系的结构性完善。通过发挥社会支出在国民收入分配与家庭风险分担中的作用,可为扩大内需提供长效支撑。本文提出如下政策建议:

其一,政策重心应由“逆周期需求刺激”转向“跨期预算约束优化”,提升社会支出路径的中期确定性。相比于阶段性的商品补贴等一次性刺激工具,宏观政策应致力于建立清晰、可持续的社会保障给付预期。通过稳定提升居民基础养老金待遇、医保财政补助及公共服务供给,增强制度预期,从而实质性地降低家庭部门因应对未来不确定性而维持的预防性储蓄

中国知网 https://www.cnki.net

动机。

其二,财政资源的边际增量应重点向高边际消费倾向群体倾斜,强化社会支出的再分配功能。针对农村居民、农民工及灵活就业者等风险暴露程度较高的群体,需进一步拓展底部保障的广延边际。最新研究与国际经验证实,提高农村地区社会支出规模、优化底部福利项目(如儿童照护、基础医疗等)能够更高效地缓解脆弱群体的当期流动性约束,最大化财政资金对消费的乘数效应(Xu et al.,2025)。

其三,提高社保统筹层次与跨地区转移接续效率,消除劳动力跨区域流动的制度摩擦。为适应全国统一大市场建设的客观要求,应加快推进养老、医疗及失业保险的全国统筹,降低跨地区转移接续的行政门槛。这不仅有助于提升非正规就业群体的参保激励、降低未来风险预期,进而促进家庭消费,更是破除劳动力市场分割、优化宏观资源配置效率的关键举措。

其四,在保持社保基金精算平衡与满足宏观跨期预算约束的双重条件下,推进社会支出结构的边际调整。受制于人口老龄化加剧以及公共财政压力,保障体系的演进需由总量扩张转向结构置换。具体而言,需逐步压缩高替代率项目的财政补贴比例;由此释放的公共财政资源,可优先配置于失业、工伤等具备逆周期调节功能的项目,以及基础教育等长期人力资本投资领域。基于精算平衡的社保改革与财政资金的结构性重配相叠加,能够在控制债务风险的前提下,实质性地改善家庭的消费倾向。

参考文献

Bai C E, Wu B Z. 2014. Health insurance and consumption: evidence from China's new cooperative medical scheme[J]. Journal of Comparative Economics, 42(2): 450-469.

Baldacci E, Ding D, Coady D, et al. 2010. Public expenditures on social programs and household consumption in China[R]. Working Paper 10/69. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Barnett S, Brooks R. 2010. China: does government health and education spending boost consumption? [R]. Working Paper 10/16. Washington, D.C.:

中国知网 https://www.cnki.net

International Monetary Fund.

Chamon M D, Prasad E S. 2010. Why are saving rates of urban households in China rising? [J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2(1): 93-130.

Chamon M D, Liu K, Prasad E. 2013. Income uncertainty and household savings in China[J]. Journal of Development Economics, 105: 164-177.

Dollar D, Jones B F. 2013. China: an institutional view of an unusual macroeconomy[R]. Working Paper No. 19662. Cambridge, MA: NBER.

Engen E M, Gruber J. 2001. Unemployment insurance and precautionary saving [J]. Journal of Monetary Economics, 47(3): 545-579.

European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, et al. 2025. System of national accounts 2025 [M]. New York: United Nations.

Gruber J, Yelowitz A. 1999. Public health insurance and private saving[J]. Journal of Political Economy, 107(6): 1249-1274.

Hubbard R G, Skinner J, Zeldes S P. 1995. Precautionary saving and social insurance[J]. Journal of Political Economy, 103(2): 360-399.

IMF. 2022. People's Republic of China: 2021 article IV consultation [R]. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

IMF. 2026. People's Republic of China: 2025 article IV consultation [R]. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

Lardy N R. 2008. Financial repression in China [R]. Policy Brief PB08-8. Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics.

Lardy N R. (2024-04-09)[2026-06-22]. Household consumption in China is not as low as many think [EB/OL]. Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics. https://www. piie. com/research/piie-charts/2024/household-consumption-china-not-low-many-think.

Lardy N R. 2025. Does a weak social safety net hold back private consumption in China? [R]. Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics.

Liu H, Ma J Q, Zhao L Q. 2023. Public long-term care insurance and consumption of elderly households: evidence from China[J]. Journal of Health Economics, 90: 102759.

Ma G N, Roberts I, Kelly G. 2017. A rebalancing Chinese economy: drivers and challenges[R]. Working Paper GRU_2017_010. Hong Kong: City University of Hong Kong, Global Research Unit.

中国知网 https://www.cnki.net

Modigliani F, Cao S L. 2004. The Chinese saving puzzle and the life-cycle hypothesis[J]. Journal of Economic Literature, 42(1): 145-170.

Nabar M S, N'Diaye P M. 2013. Enhancing China's medium-term growth prospects: the path to a high-income economy[R]. Working Paper 13/204. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

OECD. 2025[2026-06-22]. Social expenditure database (SOCX)[DB/OL]. https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html.

Xu Y Z, Zhang F, Cui R Y, et al. 2025. Reforms to reduce China's high household savings [R]. Working Paper 25/259. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

The Expansion of Social Spending and the Rise of Household Consumption in China

Nicholas R. Lardy

(Peterson Institute for International Economics)

Abstract: Expanding domestic demand and raising the household-consumption share are central to strengthening the endogenous momentum of China's growth and advancing economic rebalancing. This paper re-examines whether a weak social safety net is the principal constraint on household consumption in China. Drawing on long-run evidence on the expansion of social spending, the evolution of institutional arrangements, and changes in the household-consumption share, the paper argues that China's low consumption cannot be attributed solely to deficiencies in the social safety net. Rather, it reflects the combined effects of labor-market dynamics, a rising labor-income share, the easing of financial repression, and changes in the stratified structure of social protection. Since 2010, social insurance expenditure as a share of GDP has increased markedly, bringing China's overall level of social spending closer to that of some upper-middle-income economies. Over the same period, the household-consumption share has reversed its prolonged decline and begun to rise, suggesting that expanded social spending has

中国知网 https://www.cnki.net

helped reduce precautionary saving and support household consumption. Further analysis shows, however, that China's social spending system continues to exhibit substantial hierarchical disparities and structural imbalances across pensions, health insurance, unemployment insurance, and social assistance. These features limit its redistributive capacity and weaken its consumption-enhancing effects. The key to raising the household-consumption share therefore lies not in short-term stimulus, but in a sustained expansion of social spending, an improved expenditure structure, and greater equity, portability, and predictability in social protection. A more comprehensive and sustainable social security system is essential for supporting consumption growth and China's broader economic transformation.

Keywords: social spending; household consumption; precautionary saving; social security

中国知网 https://www.cnki.net