



# 奋进“十五五” 策马新征程

★★ 2026全国两会特别报道 ★★

## 打好消费投资“组合拳” 激活内需增长新动能

■ 本报两会报道组 杜雨萌

消费稳则经济稳,内需强则根基固。当前,面对日趋严峻的外部环境与国内供需弱化的结构性矛盾,坚持扩大内需这一战略基点已成为筑牢经济安全底线、实现高质量发展的战略之举与紧迫任务。

2026年是“十五五”开局之年,国务院总理李强作的政府工作报告中部署“十五五”时期主要目标和重大任务,并将“突出做强国内大循环”列为第二项重大任务,紧跟“推动高质量发展”之后。这一战略层级的定位安排,彰显了扩大内需在“十五五”开局之年的核心地位与关键作用。

从年度工作部署看,扩大内需已连续两年位列政府工作报告首位。上述政府工作报告提出,要着力建设强大国内市场。强调要坚持内需主导,统筹促消费和扩投资,拓展内需增长新空间,更好发挥我国超大规模市场优势。

“从‘大力提振消费、提高投资效益,全方位扩大国内需求’到‘着力建设强大国内市场’,措辞表述的变化进一步反映出政策思路的变化,即从‘逆周期扩需求’升级为‘发展模式意义上的以需求为主导’。”中国银河证券首席经济学家章俊在接受《证券日报》记者采访时表示,着力建设强大国内市场,旨在把需求侧的稳定性、韧性和可持续性作为高质量发展的基础设施来建设,更加注重长期发展。

### 政策加码 激活消费内生动力

消费关乎经济发展,也连接百姓生活。上述政府工作报告将扩大内需置于首要位置的同时,把“实施提振消费专项行动”摆在了更为突出的位置。

“目前在政策权重方面,促消费的‘战略优先级’确实在上升。这主要基于我国当前经济发展阶段,消费需要在内需结构中承担更核心的‘稳定器’和‘引擎’角色。”在章俊看来,投资在不同阶段波动更大,对融资条件和回报预期更为敏感,而消费预期一旦改善,持续性更强,对经济波动的缓冲和平滑作用更强。再者,促消费更有利于把经济发展与改善人民生活统一起来:促进消费不仅能拉动当期增长,更直接关系到居民就业、收入与获得感。

为此,2024年以来,党中央、国务院着眼于我国高质量发展大局,持续推动大规模设备更新和消费品以旧换新(以下简称“两新”政策)落地实施,并于2024年、2025年分别安排1500亿元、3000亿元超长期特别国债资金支持消费品以旧换新。

商务部数据显示,2025年,消费品以旧换新相关商品销售额超过2.6万亿元,惠及超3.6亿人次,直接拉动社会消费品零售总额增长0.6个百分点。国家统计局数据显示,2025年,社会消费品零售总额达到50.1万亿元,首次突破50万亿元,消费对GDP增长的贡献率达到了52%。

为进一步释放消费的“乘数效应”,2025年年底,国家发展和改革委员会(以下简称“国家发展改革委”)、财政部接续实施“两新”政策,且2026年首批625亿元超长期特别国债支持消费品以旧换新资金已经下达。

上述政府工作报告提出,为促进商品消费扩容升级,今年将安排超长期特别国债2500亿元支持消费品以旧换新。

“2026年消费品以旧换新支持资金额度较2025年的3000亿元略有下降,但这反映的是家电等耐用消费品经过近两年政策拉动、短期内重复购买空间趋于收窄的客观规律,因此,政策重心相应从规模扩张转向提质增效。”粤开证券首席经济学家、研究院院长罗志恒表示。

这一点,从2026年“两新”政策呈现出

的“精准发力,提质增效”可见一斑。比如,在汽车以旧换新补贴方式上,2026年将此前定额补贴优化调整为按车价比例补贴,报废更新补贴最高2万元、置换更新补贴最高1.5万元。在家电以旧换新方面,则进一步明确六类产品,通过集中资源,让补贴资金覆盖人群更广、带动效应更强,“得补率”更高。

《证券日报》记者梳理发现,自2026年“两新”政策实施以来,《2026年汽车以旧换新补贴实施细则》《关于做好2026年家电以旧换新、数码和智能产品购新补贴工作的通知》等细分领域的实施细则已陆续出台。与此同时,为进一步释放消费潜力,财政部、商务部、税务总局已于2026年1月起,在50个城市开展为期6个月的有奖发票试点活动,半年实施期内将发放100亿元奖补资金。此外,今年以来,商务部还在上海、甘肃、黑龙江、广东、天津等地相继启动“购在中国暨新春消费季”“全国网上年货节”“冰雪消费季”“老字号嘉年华”“京津冀消费季”等多场活动。

“总的来看,扩内需已从短期稳增长举措上升为长期发展战略,这意味着我国经济将更加依靠内生动力,更强调消费的基础性作用与内需体系的完整性。”国家发展改革委国家信息中心信息化和产业部研究员张晓兰在接受《证券日报》记者采访时表示,从当前经济现状看,面对外部不确定性加大、传统投资边际效益递减,消费对经济增长的拉动更具可持续性、韧性更强。

### 场景创新 服务消费供给升级

如果说,商品消费是筑牢消费增长的基本盘,那么,现阶段服务消费无疑是打开消费领域增量空间的“金钥匙”。

国家统计局数据显示,2020年至2025年,中国居民人均服务性消费支出年均增长8.5%,展现出强大增长动能。但从居民消费率来看,2024年中国居民消费率仅达39.9%,与发达国家相比,仍有10%至30%的差距,且服务消费占比偏低。

正如硬币的一体两面,差距的背后也意味着提升潜力巨大。上述政府工作报告提出,要实施服务消费提质惠民行动,打造一批带动面广、显示度高的消费新场景,加快培育消费新增长点。活跃线下消费,激发下沉市场消费活力。清理消费领域不合理限制措施,释放文旅、赛事、康养等领域消费潜力。

“这意味着今年促消费的重点,正从汽车、家电等耐用消费品向旅游出行、文化娱乐等服务消费转移。”东方金诚首席宏观分析师王青表示。

这一转变的背后,除了与经济发展阶段有关外,人口结构的变化亦是重要原因。目前,我国人口结构已从增量发展转向减量发展、高质量发展阶段,且呈现出少子化、老龄化、区域人口增减分化特征。

“受近年来老龄化、家庭结构变化和城市化进程的深化,健康、养老、照护、文化娱乐、教育培训等服务需求会长期存在。”章俊认为,相较部分耐用用品的渗透率接近上限,服务消费需求更具持续性与结构性升级的空间。但现阶段,制约服务消费的最大堵点主要在于供给侧的能力不足、结构失衡、质量不稳、价格机制不顺。比如,低端同质供给较多,高品质、专业化、个性化供给不足。

为此,国务院办公厅于今年1月29日发布

《加快培育服务消费新增长点工作方案》,围绕激发重点领域发展活力、培育潜力领域发展动能、加强支持保障等三个方面,提出一系列支持举措。

《证券日报》记者从国家发展改革委获悉,目前,国家发展改革委正会同科技部、工业和信息化部、国务院国资委组织开展国家层面标志性重大应用项目申报工作,推出100个左右具有引领带动作用的标志性场景项目。其中,包括推动人口老龄化程度较高地区建设养老服务场景,支持一批重点景区打造文化旅游场景等。

全国政协委员、中信资本控股有限公司董事长兼首席执行官张懿宸在接受《证券日报》记者采访时表示,破解服务消费领域最突出的供给短板问题,核心是要推动服务消费从价格竞争转向价值创造,关键要立足三点:一是坚守品质底线,将品质作为行业准入“硬标准”,而非可压缩的成本项;二是强化差异化创新,通过产品、场景、服务的多元创新,打造有特色、有温度的品牌体验;三是构建效率与规模的正向循环,借助数字化转型、供应链升级和精细化管理提升效率,把效率红利转化为对消费者的长期价值,而非短期价格战工具。

尽管政策层面已出台一系列举措以挖掘消费潜力,但要持续释放消费的内生动力,根本还在于提升居民的收入能力。归根结底,收入是消费扩张的重要基础。

在此背景下,上述政府工作报告进一步提出,要制定实施城乡居民增收计划,在促进低收入群体增收、增加居民财产性收入、完善薪酬和社保制度等方面推出一批务实举措。

在章俊看来,将“城乡居民增收计划”作为扩大内需的重要抓手,其核心意义在于,它把扩大内需的需求管理升级为围绕居民部门的长期收入能力建设。与以往的收入分配政策相比,此次提到的城乡居民增收计划更强调通过就业、技能、产业升级与服务业扩容,让居民形成可持续的工资性收入增长,进而支撑居民持续消费。

### 内需主导 “人”与“物”协同共振

消费既是终点,更是起点;投资既是当下,更是未来。在以内需为主导的强大国内市场建设

中,扩大内需绝非单一维度的消费刺激,而应是消费与投资的协同共振。上述政府工作报告提出“统筹促消费和扩投资”,正是要在更高层次上实现消费升级与投资优化的良性循环,进而构建支撑强大国内市场的内需体系。

从2025年拉动中国经济的“三驾马车”之一——投资来看,固定资产投资贡献总体偏弱,全年全国固定资产投资(不含农户)比上年下降3.8%。

“推动投资增速止跌回升,成为2026年扩大内需的重要支点。”广开首席研究员刘涛对《证券日报》记者表示,从今年拟安排的中央预算内资金、用于“两重(国家重大战略实施和重点领域安全能力建设)”建设的超长期特别国债、新型政策性金融工具发行规模等综合来看,政策对投资的牵引和支持力度明显更大,体现出国家积极扩大有效投资、稳定增长预期的决心。

具体到投资领域,上述政府工作报告提出,要聚焦新质生产力、新型城镇化、人的全面发展等重点领域,增强市场主导的有效投资增长动力,提高民生类政府投资比重。

“这意味着投资结构或加速由传统基建向科技创新、产业升级和公共服务领域延伸。在稳增长的同时,要更加注重增强长期供给能力与发展质量,通过改善教育、医疗、养老等公共服务供给,提升居民生活质量,实现经济增长与社会发展的协同推进。”罗志恒表示。

国家发展改革委主任郑栅洁在十四届全国人大四次会议经济主题记者会上进一步介绍,投资方面,今年国家发展改革委将统筹资源力量,继续推动“两重”建设等工作。在投向上,推进“十五五”规划109项重大工程和项目,开展一批扩大有效投资行动。比如,推进“六张网”和重点领域建设,不断改善大家的生产条件和生活环境。“六张网”就是水网、电网、算力网、新型通信网、城市地下管网、物流网,重点领域包括

综合立体交通设施,消费、低空、“人工智能+”、教育医疗等基础设施和公共服务设施,今年初步估算这些方面的投资将超过7万亿元。

“在扩大有效投资方面,要将投资于物与人紧密结合。”全国政协委员、德勤中国董事会主席蒋颖在接受《证券日报》记者采访时表示,除了要投资高端制造、新能源、人工智能等极具成长潜力的战略性新兴产业和未来产业,也需要保证民生类投资的比重。如在教育、医疗、养老和育儿等领域加大政府扶持力度,有效减轻家庭负担,进而释放消费潜力。

在张懿宸看来,投资于物是夯实经济发展的“骨架”,投资于人则是激活经济运行的“血脉”。因此,在坚持内需主导、统筹促进消费与扩大投资、拓展内需增长新空间的过程中,必须做到投资于物与投资于人并重。

从“扩大内需”到“内需主导”,当消费提振与投资扩大形成良性共振,中国经济的内生增长基础将持续夯实,超大规模市场的优势将进一步释放。总体而言,扩大内需既是我国有效应对外部环境不确定性、增强经济发展韧性的战略选择,更是畅通国民经济循环、推动高质量发展、扎实推进中国式现代化的必经之路。

## 透视促消费政策的三重进阶

■ 杜雨萌

在需求切实转化为真实购买力。

其次,为进一步提高消费“乘数效应”,促消费政策从单向刺激转向系统协同。具体表现如下:财政端,安排超长期特别国债2500亿元支持消费品以旧换新,通过聚焦高带动效应商品品类,提升补贴精准度和“得补率”;金融端,今年新创设1000亿元财政金融协同促内需专项资金,通过优化实施服务业经营主体贷款贴息和个人消费贷款贴息政策,扩大消费支持领域,提高贴息上限,让更多消费者更有获得感;监管端,通过清理消费领域不合理限制措施,加强消费者权益保护等举措,畅通消费循环。

最后,为适配消费升级趋势,促消费政策从“商品为主”转向“商品服务并重”。目前,消费的增量主要来自人口结构变化带来的服务需求、居民消费升级和新场景。为此,政府工作报告在提出“促进商品消费扩容升级”的同时,还进一步明确要“实施服务消费提质惠民行动,打造一批带动面广、显示度高的消费新场景,加快培育消费新增长点”。

总的来看,消费政策的进阶,本质是立足我国超大规模市场优势,统筹短期稳增长与长期促转型。同时,更加注重“以人为本”的发展逻辑:即以收入稳预期,以协同提效能,以供需适配活力,进而为中国经济的稳中求进提供更强动力、更持久的发展动力。

当前,随着人口结构变化与经济发展步入新阶段,服务消费的需求不仅更具有持续性与结构性升级空间,因其更依赖质量、体验、内容与效率,因此,服务消费也更易形成“质量提升型增长”。

总的来看,消费政策的进阶,本质是立足我国超大规模市场优势,统筹短期稳增长与长期促转型。同时,更加注重“以人为本”的发展逻辑:即以收入稳预期,以协同提效能,以供需适配活力,进而为中国经济的稳中求进提供更强动力、更持久的发展动力。