

# 深度解读“十五五”规划纲要 (草案)的扩大内需战略

联合资信研究中心 | 张振

“十五五”规划纲要(草案)重申将“坚持扩大内需”确立为构建新发展格局的战略基点。本报告结合2026年4.5%—5.0%的经济增长目标,系统剖析了转向内需主导增长的战略紧迫性。其次,聚焦于“收入分配改革”、“建设全国统一大市场”、“大力提振消费”三项关键改革,深入解构其政策路径。最后,通过构建多情景量化模拟框架,前瞻性评估不同政策组合下消费、投资与净出口的动态平衡关系。模拟分析表明,在出口保持韧性、投资拉动趋缓的约束条件下,要实现名义GDP 5.5%的中性增长目标,将最终消费增速稳定在7.0%—8.0%的领先区间,使其贡献率保持在60%以上。如此能有效引导投资向提质增效转型,并增强经济应对外部冲击的总体韧性。



联合资信评估股份有限公司  
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



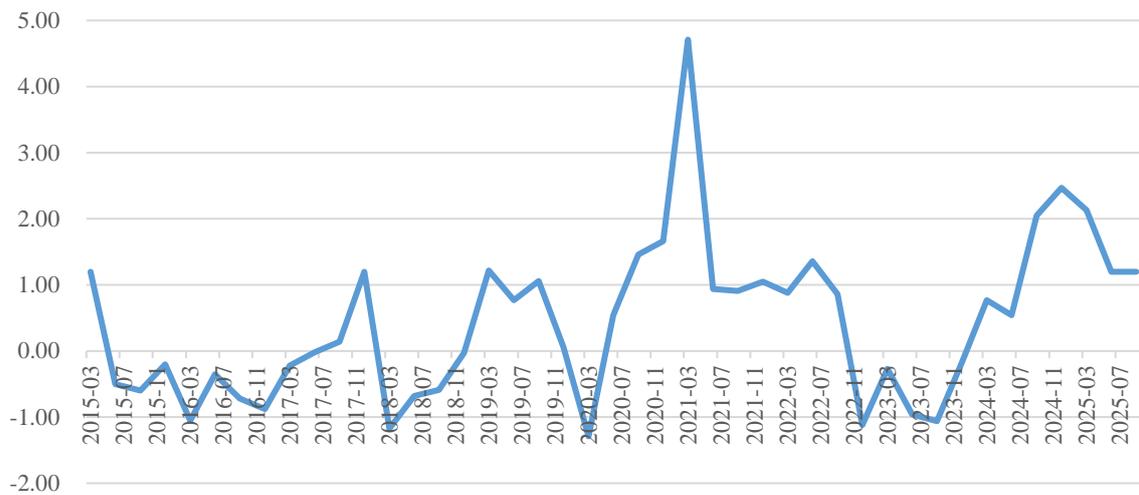
3月5日，“十五五”规划纲要（草案）正式揭幕，在“十五五”规划建议的基础上做了明确细化。《纲要（草案）》重申将“坚持扩大内需这个战略基点”置于构建新发展格局的核心位置，这不仅是应对当前复杂国内外环境的战略抉择，更是推动中国经济实现质的有效提升和量的合理增长的长期制度安排。政府工作报告提出了，2026年4.5%—5.0%的经济增长目标，通胀目标维持了2%左右。这为深度分析“十五五”期间扩大内需实际进展提供了数据坐标。为此，本研究遵循“必要性—可行性—前瞻性”的逻辑脉络展开，论证内需战略的不可替代性，系统解构《纲要（草案）》中的关键改革措施，构建多情景预测框架，并提出评估政策成效的关键指标体系。

## 第一章：扩大内需战略的必要性

将“扩大内需”确立为“十五五”时期的战略基点，是中国经济发展到特定阶段后，为应对一系列深层结构性矛盾所必须采取的重要战略抉择。这些结构性压力相互交织、彼此强化，共同构成了一个无法回避的“战略倒逼”格局，使得转向内需主导的增长模式成为维系经济长期稳健发展的必由出路。

### （一）全球化红利退潮与外部风险积聚

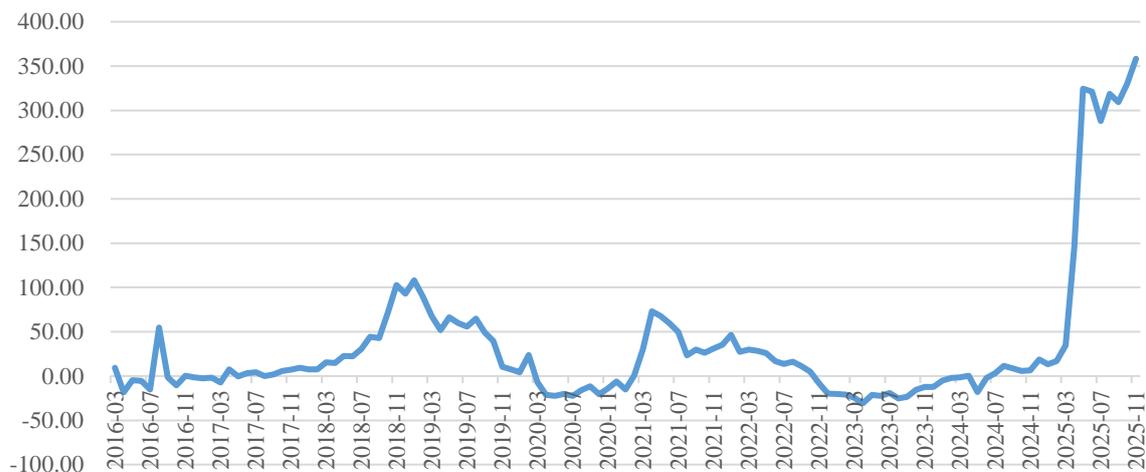
过去二十年高度依赖外需的“世界工厂”模式，在当前全球政经格局剧变的背景下，其可持续性正面临深刻考验。首先应认识到，出口至今仍是中国经济的关键支撑。自2020年以来，中国货物和服务净出口对GDP增长的拉动持续保持高位；作为政策支持的重要体现，出口退税规模也从2019年全年约1.7万亿元增长至2025年全年约2.1万亿元。这客观表明，对外需的依赖短期内依然显著。然而，这种依赖模式正面临日益加剧的外部风险。全球价值链重构与“在岸化”、“友岸化”趋势越发明显，主要经济体旨在通过产业链布局调整增强自身供应链韧性。一个突出的迹象是，美国对墨西哥的商品贸易逆差从2016年全年的632.72亿美元迅速扩大至2025年全年的1969.13亿美元。此类变化意味着，中国传统出口市场不仅扩张空间收窄，部分份额也面临被替代或转移的压力。尽管中国在绿色经济、数字经济等领域已形成新优势，为出口结构优化提供了新动能，但外部环境的根本性变化，正使得过度依赖外需的增长路径脆弱性凸显。因此，未来必须对出口依赖进行主动调整。在此背景下，持续培育和扩大国内市场，不仅有助于应对外部不确定性，更能为本土创新与产业升级提供稳定的需求支撑，从根本上增强经济发展韧性。



数据来源：Wind，联合资信整理

图 1 货物和服务净出口对 GDP 当季同比的拉动 (%)

**贸易保护主义与技术竞争正向长期化、白热化发展。**近年来，美国等发达国家对华贸易限制措施与技术管制不断加码，特别是 2025 年美国大搞单边主义，对全球发起贸易战。美国关税收入当月同比增速在 2025 年 11 月达到创纪录的 358.23%。2026 年 2 月 20 日，美国联邦最高法院裁定，特朗普政府依据《国际紧急经济权力法》（IEEPA）实施的关税政策超出其法定权限，这不仅导致“对等关税”及“芬太尼关税”等核心举措即时失效，还对特朗普政府的贸易政策行政权造成较大制约。裁决结果公布后，特朗普政府迅速宣布自 2 月 24 日起，对来自所有国家和地区的商品加征 10% 进口关税，随后特朗普又在社交媒体上宣布将此项“全球进口关税”税率提升至 15%。整体来看，美国政府随便挥舞关税大棒的能力受到限制。但是，这种单边主义正从关税战延伸至对先进计算芯片、人工智能等关键领域的出口管制与投资审查，旨在遏制中国产业向全球价值链高端攀升。外部技术供给通道的收窄，倒逼中国必须构建一个以内循环为主体的技术创新体系，而庞大的内需市场正是进行技术试错、加速创新迭代、最终实现技术自立自强的最宝贵试验场和应用池。

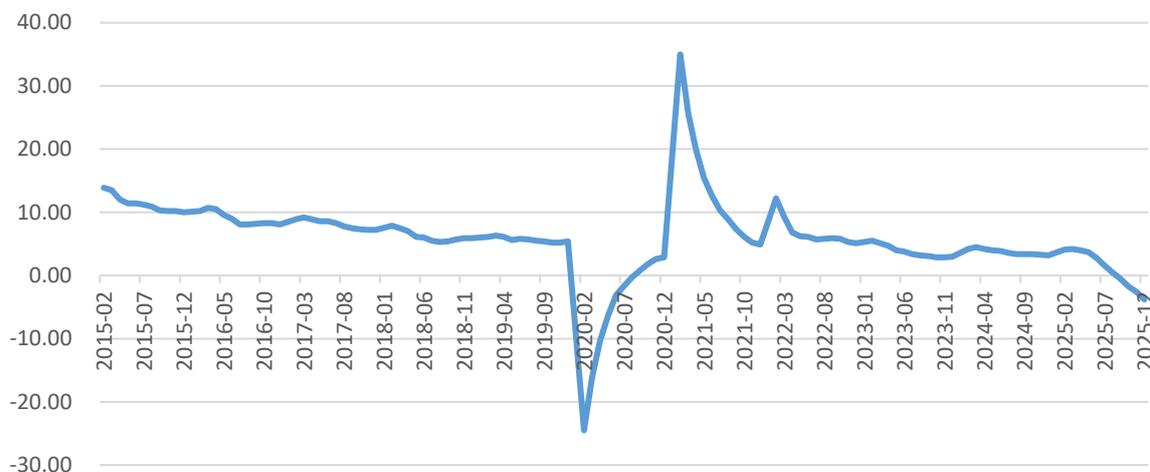


数据来源：Wind，联合资信整理

图 2 美国关税收入当月同比 (%)

## (二) 投资驱动的传统增长引擎效能递减

长期以来作为经济增长主引擎的投资，特别是基础设施与房地产投资，其拉动效应的边际递减规律已十分显著。**资本产出效率持续下滑**，投资驱动的经济增长模式成本高昂、效率下降。大量资金沉淀在回报率较低的传统基建领域，不仅推高了宏观杠杆率，也可能对更具生产性的创新投资产生“挤出效应”。截至 2025 年底，中国城镇人均住房建筑面积超过 40 平方米，常住人口城镇化率达到 67.89%，虽然较 OECD 平均城镇化率 80.00% 还有较大差距，但考虑到中国农村常住人口年龄普遍偏高，向城市人口流动动能不足，中国人口城镇化率已进入实质性被动上升阶段。房地产市场从“总量短缺”进入“结构优化”阶段。“房住不炒”的定位与人口结构变化的长期趋势，共同决定了房地产难以继续担任拉动经济增长的“火车头”。过度依赖房地产的经济结构，不仅积累了金融风险，也通过高昂的居住成本对居民的其他消费形成了显著的挤压。**房地产市场也迎来结构性转折**。基建投资虽在政策拉动有所反弹，但增长乏力。中国固定资产投资完成额累计同比增速从 2015 年 12 月的 10.00% 逐步下降至 2025 年 12 月的 -3.80%。

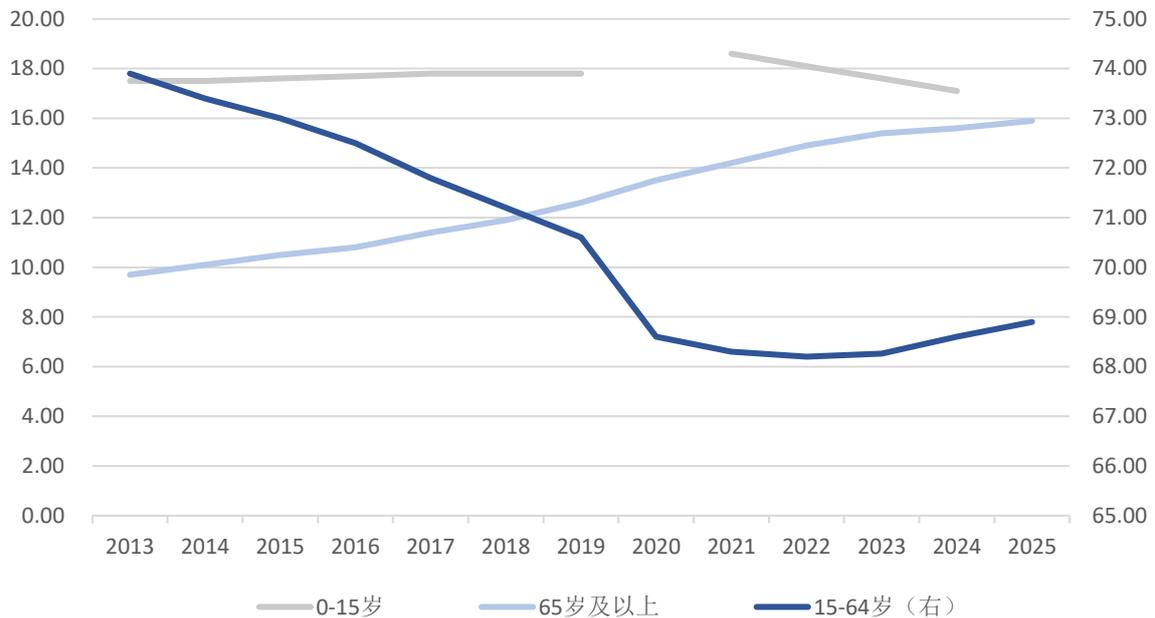


数据来源：Wind，联合资信整理

图3 中国固定资产投资完成额累计同比 (%)

### (三) 人口总量红利消退与结构挑战凸显

人口是影响长期经济供需两侧的基础变量，其结构性变化对扩大内需提出了迫切要求，也创造了新的可能。近几年，中国人口总量出现负增长，大城市老龄化加剧。2022年，中国人口自然增长率为-0.06%，之后2023、2024、2025年也是负增长。截至2025年底，全国65岁及以上人口占比达到15.90%，较2015年提高5.4个百分点。这一变化带来双重影响。供给侧劳动年龄人口数量持续下降，意味着传统依赖劳动力供给的“人口红利”逐步消失，维持经济增长必须转向依靠人力资本质量的提升与科技进步。需求侧老龄化社会伴随储蓄率趋势性下降与消费结构剧变，医疗健康、养老服务的需求将急剧扩张，但同时也可能抑制对住房、汽车等耐用消费品的总体需求。但“人才红利”与消费升级的机遇也不容错过。尽管人口总量见顶，但中国每年仍有超过千万大学生毕业，高素质人才规模庞大，正从“人口红利”转向“人才红利”。这一群体对高品质、个性化、绿色化产品和服务的需求更为旺盛，是消费升级的中坚力量。满足他们的需求，即是推动产业迈向中高端的过程。



数据来源：Wind，联合资信整理

图4 中国各年龄段人口占比 (%)

#### (四) 技术创新从“并跑”到“领跑”的应用瓶颈

在经历多年的技术追赶后，中国在部分科技领域已进入“无人区”，面临从“并跑”向“领跑”的转变。这一转变的成败，高度依赖于内需市场的支撑。**前沿技术应用需要大市场。**在人工智能、量子计算、生物医药等前沿领域，技术的商业化应用初期往往成本高昂、风险巨大，且其最终形态和标准尚未确定。若无一个愿意接纳早期不完美产品、并能提供丰富应用场景的庞大本土市场，这些颠覆性技术将难以跨越从实验室到产业化的“死亡之谷”。**内需市场将成为“创新杠杆”。**超大规模的内需市场能够为本土创新企业提供宝贵的“早期客户”和“迭代反馈”，使其能够快速降低单位研发成本，完善产品设计，从而建立技术标准和生态优势。例如，中国在新能源汽车、移动支付等领域的成功，无不得益于国内市场的率先培育与快速普及。因此，激活内需，本质上是为国家级的科技创新安装了一个强大的“市场需求杠杆”，是突破创新瓶颈、在新一轮全球科技竞争中胜出的战略支点。

## 第二章：改革路径的措施与阻力

“十五五”规划纲要（草案）为扩大内需描绘了清晰的战略方向，而其最终成效取决于将战略愿景转化为具体政策并有效执行的能力。下面选择其中的三大关键改革措施，对改革路径进行深入剖析，以辨识其中的核心突破点与潜在风险点。三大改革

领域构成了一个从激发消费能力、畅通循环渠道、稳定消费预期的完整政策链条。“收入分配改革”和“统一大市场建设”是具有全局性意义的“深水区”改革。大力提振消费与投资于人共识度高，易取得阶段性进展，并能为深化改革创造有利条件。

### （一）收入分配制度改革，加快深层调整

作为提振消费最直接的环节，收入分配改革被视为扩大内需的“牛鼻子”，但其难度也最高。核心措施是提高居民收入在国民收入分配中的比重，强化税收、社保、转移支付等再调节手段，加大在教育、医疗、养老等领域的财政投入以减轻预防性储蓄压力。实施城乡居民增收计划，完善最低工资与劳动生产率、物价涨幅联动的科学调整机制，稳步扩大中等收入群体。依据边际消费倾向递减规律，低收入群体的边际消费倾向远高于高收入群体。通过优化收入分配，将更多国民财富向居民部门、特别是中低收入群体倾斜，能够直接而高效地提升社会整体消费能力和意愿，是激活内需的微观基础。

若能实质性提升居民可支配收入占比，将对消费产生立竿见影的拉动效应，并为构建“橄榄型”社会结构奠定基础。但改革阻力与挑战也极高，面临利益格局重构。此改革直接触及政府、企业与居民三方在国民收入初次分配中的占比，意味着需要调整现有财税体系和企业利润分配模式，改革过程中需要协调各方预期，避免政策合成错误。政策执行复杂性高，税收调节（如房产税、遗产税等）面临既得利益群体的压力和复杂的技术设计难题。同时，也面临一定的经济增长约束，在经济下行期，大幅提高工资性收入可能加重企业负担，需在保护市场主体与增加劳动者收入之间取得平衡。

### （二）建设全国统一大市场，降低交易成本

此项改革旨在打通国内经济循环，其未来成效显著，影响深远。核心措施是破除地方保护、市场分割和行政性垄断，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定与做法，在产权保护、要素流通、市场监管等方面实现规则统一。基于交易成本理论，地方保护和市场分割构成了巨大的“制度性交易成本”，严重扭曲资源配置效率。建设统一大市场能够显著降低企业在国内运营的制度成本，释放出超大规模国家的“规模报酬递增”效应，使生产要素向最高效的领域流动。

政策在中长期能够全面提升经济效率，培育世界级企业，是支撑内循环体系运行的基础设施。但改革阻力与挑战也高。地方政府的激励机制，现行的财税体制和 GDP 考核导向，使地方政府有动力通过保护本地企业来维持税收和就业，形成“诸侯经济”。

既有利益长期形成的地区性利益集团和行政垄断格局难以在短期内打破，政策执行易遭遇“上有政策、下有对策”的软抵制。协调成本大，涉及中央与地方、地方与地方之间复杂的权责利再划分，需要极强的顶层协调与督察能力。

### （三）大力提振消费，投资于人

此项改革致力于将扩大居民消费，提升为支撑经济增长、驱动结构升级的核心引擎。核心措施是构建“能消费、敢消费、愿消费”的长效机制。在“能消费”方面，通过短期内实施大规模、精准直达的消费补贴与以旧换新计划，快速打破消费低迷预期；同时，强化消费者权益保护，营造安全放心的消费环境。在“敢消费”方面，坚持“投资于物和投资于人紧密结合”，逐步提高城乡养老金水平，健全覆盖全民的社会保障体系，鼓励支持灵活就业人员、新就业形态人员参加职工保险。在“愿消费”方面，着力扩大优质服务消费供给，放宽文化、旅游、健康、养老等服务业市场准入，鼓励绿色、智能、定制等新型商品消费，以创新供给创造引领新需求。有效提升居民消费能力和意愿，改善边际消费倾向，从而直接扩大最终消费需求，并反向牵引投资结构与供给体系优化，最终推动经济实现更高水平的动态平衡。

潜在政策效果直接且深远。消费作为最终需求，其提振对经济的拉动作用最为直接，乘数效应显著。然而，改革也面临不容忽视的实施挑战。首先是供给响应能力与政策节奏的匹配：消费需求，特别是对高品质服务消费的需求快速释放，可能面临国内供给体系在质量、标准和创新上短期内跟不上的“供需错配”风险，影响消费体验与政策获得感。再者是短期刺激与长效机制的衔接：如何确保临时性补贴政策平稳过渡到依靠内生增长动力的可持续消费扩张，避免政策退出后的“断崖效应”，考验政策设计的智慧。其次是民生投入具有刚性，在经济增速放缓、地方债务压力较大的背景下，持续扩大民生支出对财政可持续性构成挑战。

## 第三章：效果展望

基于前文对必要性、可行性及协同性的系统分析，下面对“十五五”期间扩大内需战略的政策效果进行前瞻性判断。本章将构建一个多情景分析框架，并确立一套用于持续评估政策成效的关键指标体系，从而为战略推进提供动态的衡量标尺与调整依据。

### （一）多情景量化模拟分析

本部分基于支出法 GDP 核算框架（ $GDP = \text{最终消费} + \text{资本形成} + \text{净出口}$ ），设定了

在名义 GDP 增速维持 5.5%左右的中性目标下，不同政策力度与外部环境组合的多情景模拟，旨在量化分析消费、投资与净出口三者的动态平衡关系。所有情景均以同一基准年经济结构为起点，通过改变对消费、投资、净出口增速的假设，推演实现既定增长目标的不同路径。

**表 1 量化模拟分析**

情景设定	核心政策与外部假设	部门增速要求	情景特征与政策含义
A: 温和再平衡	消费温和刺激，投资平稳过渡，外部环境稳定。	消费：6.5% 投资：3.9% 净出口：1.0%	消费开始主导，投资平稳换挡，结构转型阻力较小，是实现目标的基础情景。
B: 消费强力驱动	出台强有力的收入提升与消费激励政策，显著提振内需。	消费：8.0% 投资：1.0% 净出口：-1.0%	消费增长完全主导，甚至可允许投资总量小幅收缩。对消费政策的强度和有效性要求极高。
C: 投资协同托底	消费与投资政策双发力，但外部市场波动导致顺差收窄。	消费：6.5% 投资：5.0% 净出口：-2.0%	面临进口增加带来的国际收支变化，消费与投资共同拉动，以对冲外需下滑的拖累。
D: 高质量平衡	消费强劲，投资高效聚焦新质生产力，出口附加值提升。	消费：7.5% 投资：2.0% 净出口：4.0%	消费主引擎地位牢固，投资增速虽低但质量与效率更高，净出口结构优化。代表长期转型的理想方向。

数据来源：联合资信整理

基于以上多情景模拟，可以得出以下关键结论，为扩大消费的战略实施提供量化依据。**第一：消费的主导作用是结构转型的“稳定器”与“加速器”。**在所有情景中，消费对经济增长的贡献率均占据绝对主导地位（超过 60%）。模拟显示，消费增速每额外提升 1 个百分点，为实现同一 GDP 增长目标，所要求的投资增速可相应降低约 2 到 3 个百分点。这从量化角度证明，坚定扩大消费不仅能直接拉动增长，更能为投资从“量的扩张”转向“质的提升”创造宝贵的战略空间。**第二：投资的角色从“主动力”转变为“平衡器”。**在消费主导的增长模式中，投资的增速目标将让位于效率目标。在内部驱动良好的情景（A、B、D）中，投资增速可保持在适度甚至较低水平。然而，一旦遭遇如情景 C 所示的外部冲击，投资仍将作为关键的逆周期调节工具，其增速需大幅提升以托底经济。这要求投资政策具备高度的灵活性和精准性，重点投向科技创新、绿色转型和民生补短板领域，以提升长期供给质量而非短期规模。**第三：净出口是最大的外部不确定性，凸显内需战略必要性。**情景 C 清晰地表明，外部环

境的恶化会通过净出口渠道直接形成增长拖累，并迫使国内政策（尤其是投资）被动调整。因此，坚定不移地扩大内需、培育强大国内市场，不仅是增长模式的转型，更是应对外部风险、增强经济系统韧性的根本战略。同时，应致力于通过提升出口产品技术含量与附加值，在净出口规模承压时实现利益的增长。

综合而言，实现向消费主导型增长模式的平稳过渡，关键在于通过系统性政策，确保消费增速能够处于领先于 GDP 增速 2~3 个百分点的区间（即 7.0%~8.0%）。在此基础上，引导投资增速向 2%~3% 的效率区间收敛，并积极应对外部挑战，方能走向如情景 D 所示的“高质量平衡”发展道路。反之，若消费提振不及预期，则经济将更容易受外需波动影响，并可能滑向对传统投资刺激路径的依赖，延缓结构优化进程。

## （二）关键结构性指标

未来中国的消费复苏与扩张，将呈现“商品消费稳步升级，服务消费加速主导”的清晰格局。商品消费已进入“从有到优”的存量升级阶段。其增长将不再依赖数量的普遍增长，而是由“绿色化、智能化、健康化”的消费理念驱动，通过“以旧换新”等政策催化结构性更新。增速将趋于平稳，成为消费的“基本盘”。服务消费正处于“从无到有、从有到好”的增量扩张与提质阶段，是未来消费增长的核心主引擎。其发展空间远大于商品消费，弹性高、潜力大，是真正能接替传统大宗商品、拉动消费总量上台阶的关键。未来的消费政策必须从以补贴商品消费为主，转向“稳定商品基本盘，猛攻服务增长极”。重点在于放宽服务业市场准入、培育新兴业态、制定服务标准、保护消费者权益，从而释放服务消费的巨大潜能。

表 2 发展服务消费

主导路径	核心机制	具体表现与政策启示
场景创造需求	服务消费与线下场景、网络平台、文化 IP 等深度融合，能创造和激发全新的消费意愿。	发展夜间经济、Citywalk、演唱会经济、健康管理等新业态，本质上是在“创造 GDP”。政策应聚焦于优化服务供给与场景创新。
提升人力资本	教育、培训、健康、体育等服务消费，直接转化为劳动者更高的健康水平和技能素质。	服务消费的增长，不仅消耗了当期 GDP，更在积累未来的人力资本，是对长期生产率的投资，形成良性循环。
对“规上”统计的补充	大量个性化、非标的生活服务消费（如个人护理、宠物服务）过去在“社会消费品零售总额”中体现不足。	服务消费的繁荣更能真实反映消费市场的广度与深度，是消费升级更全面的指标。

数据来源：联合资信整理

支撑消费扩张需要提高居民收入与最低工资。综合学术研究可见，中国居民消费行为同时受到绝对收入水平（凯恩斯框架）、预防性储蓄动机（万广华等，2003）、收入分配结构（李实等，2020）以及人口年龄结构（陈斌开等，2014）等多重因素的复杂影响。要维持消费增速持续领先于名义 GDP 增速（如 5.5%~6.5%），居民收入的增长是基石。一个简化的逻辑链条是“消费增长 $\approx$ 居民收入增长 $\times$ 边际消费倾向”。若假设边际消费倾向保持稳定，要支撑消费实现 7.0%~8.0% 的名义增速，则居民人均可支配收入的名义增速应至少同步达到 7.0%~8.0%。考虑到当前经济转型期的预防性储蓄动机可能增强，收入增速的“安全垫”应更高一些。最低工资标准在收入增长策略中扮演着“托底线、促共享、强信号”的关键角色。优化最低工资调整机制是基石性政策，建立与 CPI、劳动生产率挂钩的科学调整公式，确保其年均名义增速不低于 3.0%，并以此为基础，推动形成更积极的整体薪酬增长预期。

**表 3 最低工资方案**

角色	作用分析	增速建议与考量
托底线	直接提高低收入劳动者收入，这部分人群的边际消费倾向高，特别是商品消费。	应确保最低工资增速持续、稳定地高于 CPI 涨幅，实现实际购买力的切实增长。例如，名义增速可设定在 3.0% 到 5.0% 区间，形成稳定预期。
促共享	最低工资上调具有“涟漪效应”，能牵引整个社会工资曲线底端上移，推动收入分配格局改善。	在劳动生产率提升允许的范围内，可阶段性推动最低工资标准与人均 GDP 增速或劳动生产率增速适度挂钩。
强信号	定期调整最低工资是政府“共享发展”理念最直接的宣示，能有效改善社会预期。	建立透明、可预期的常态化调整机制（如每 2~3 年依据公式调整），其预期引导作用有时比上调幅度本身更重要。

数据来源：联合资信整理

短期刺激的核心是针对“有能力但不愿消费”和“想消费但能力不足”两类群体，通过“强信号”政策打破观望，快速注入信心。以大规模、易感知的消费券和以旧换新补贴为先锋，以营造全国性消费热点事件为催化剂，同时辅以缓解民生后顾之忧的精准补贴和清晰坚定的长期政策承诺，多管齐下，迅速打破“低预期、低消费”的负向循环。

**表 4 短期促消费方案**

政策类别	具体措施	作用机理与特点
财政直接刺激	普发性或精准性的“消费券”，聚焦于受预期冲击最大的领域（如餐饮、文旅、汽车、绿色家电）。	直达消费者，流通环节最短，能产生乘数效应。关键是设计好使用门槛与期限，制造“紧迫感”，促使消费行为立即发生。
创造消费“热点”	由政府背书，联合平台、商户举办大规模促销，并配套文旅活动。	通过营造“购物节日”的氛围，形成社会性消费热潮，从众心理能有效克服个体的谨慎情绪。关键在于宣传造势和诚信保障。
强化政策沟通与承诺	明确宣示“促消费”为优先工作，并公布中长期收入增长、社保完善的具体路线图。	管理预期就是管理经济。清晰的承诺可以降低未来的不确定性，让民众敢于将更多储蓄用于当期改善生活。

数据来源：联合资信整理

## 联系人

投资人服务 010-85172818-8088

[investorservice@lhratings.com](mailto:investorservice@lhratings.com)

## 免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。