“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈

2026年7月5日,“十五五”开局之年中国经济运行态势与展望研讨会暨《改革》第五届学术委员会会议在北京召开。会议由重庆社会科学院(重庆市人民政府发展研究中心)、中央财经大学联合主办,重庆社会科学院《改革》杂志社、中央财经大学中国财政发展协同创新中心、中央财经大学经济学院共同承办。

来自中国社会科学院、国务院发展研究中心、北京大学、清华大学等国家级高端智库、高等院校、科研院所的60余名专家学者齐聚一堂,围绕“十五五”开局之年中国经济运行态势与展望等重大理论和现实问题深入探讨,并就《改革》高质量发展、学术平台建设、选题创新、智库赋能等工作建言献策。会议详情见本期第164~166页。

本期约请部分发言专家撰文,推出“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈,以飨读者。

“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈一至六

□高培勇　**在坚持政策支持和改革创新并举上下功夫**

□杨瑞龙　**一个新的分析视角:从微观看宏观**

□陈彦斌　**中国宏观经济形势研判与宏观政策展望**

□肖金成　**“十五五”开局之年经济运行态势分析与调控策略**

□姜长云　**把握经济运行大势　谋求战略应对之策**

□卢现祥　**以制度型增长夯实“十五五”良好开局**

“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈之一

在坚持政策支持和改革创新并举上下功夫

□ 中国社会科学院学部委员、教授 高培勇

“坚持政策支持和改革创新并举”系由2025年12月举行的中央经济工作会议正式提出。作为“五个必须之一”,它不仅是做好新形势下经济工作得到的规律性认识,还是贯彻2026年经济工作部署的总体要求和政策取向。

重温一下新华社播发的2025年中央经济工作会议公报,便会从中找到这样的表述:“要全面贯彻明年经济工作的总体要求和政策取向,坚持积极务实的目标导向,着力解决存在的困难问题,在质的有效提升上取得更大突破,增强居民和企业的获得感;增强改革与政策的协同效应,推动经济运行和市场预期持续向好。”“要在大局中把握明年经济工作的关键着力点”,其中之一便是“围绕激发高质量发展的动力活力,坚定不移深化改革扩大开放”。

中央经济工作会议确定的2026年经济工作重点任务之一,便是“坚持改革攻坚,增强高质量发展动力活力”。

一、既充分肯定取得的成绩,又清醒看到存在的问题

从2026年上半年国民经济运行情况看,主要指标稳定在合理区间,新动能快速成长,民生保障有力有效,发展韧性持续彰显,呈现总体平稳、向新向优的发展态势,特别是GDP增速达到4.7%,财政收入和税收收入增速分别达到4.7%和5.3%,为实现全年经济社会发展预期目标打下了良好基础。

做好2026年下半年以及今后一个时期的经济工作,需要进一步深入思考的问题是:

——支撑2026年上半年经济运行总体平稳、向新向优的主要因素究竟是什么?为此,可以列出一个长长的清单,但位居前列、最为显著的因素是两个:一是货物贸易出口。2026年第一季度,我国货物贸易出口6.85万亿元,同比增长11.9%。2026年上半年,货物贸易出口14.73万亿元,同比增长13.4%。二是基础设施投资。2026年第一季度,基础设施投资同比增长8.9%,增速比2025年全年加快8.3个百分点。2026年上半年,基础设施投资同比下降2.4%。

——如果说出口代表外需、基础设施投资代表政府支出,分别反映的是外需对经济增长的拉动作用和宏观政策靠前发力的托底支撑效应,并且认识到外需在外部形势更加复杂多变背景下存在不稳定性、不确定性,政府支出的持续扩张亦面临多重现实约束,那么,可以认为,持续支撑经济运行总体平稳、向新向优的主要因素,还是要靠内需,特别是其中的消费。“着力提振内需特别是居民消费需求”,这是2024年中央经济工作会议作出的重要部署。“国内供强需弱矛盾突出”,这是2025年中央经济工作会议作出的重要论断。“坚持扩大内需这个战略基点”,这是党的二十届四中全会和国家“十五五”规划纲要提出的重要任务。换言之,2026年下半年以及今后一个时期经济运行能否延续总体平稳、向新向优的良好态势,关键要看内需和消费。

——2026年上半年的经济运行情况表明，相较于其他方面的支撑因素，内需和消费的情况并不尽如人意。就全国固定资产投资看，上半年同比下降5.7%，其中6月份环比下降0.37%，民间投资同比下降8.5%。就社会消费品零售总额看，上半年同比增长1.3%，其中5月份同比下降0.6%。经济运行中的供强需弱矛盾越来越突出体现于内需弱，特别是消费需求弱。

结论一：对于当前经济运行中出现的新变化新动向，我们要给予足够的关注。在全面客观认识当前经济形势的基础上，通过研机析理，更好地趋利避害。

二、政策支持面临越来越严峻的挑战

那么，面对新变化新动向，宏观经济治理该怎么干？又能怎么干？

政策支持显然会率先进入视野。的确，作为宏观经济治理的重要手段，宏观政策曾在我国经济持续快速发展中作出重要贡献。在更加积极有为的导向下，宏观政策应当围绕推动高质量发展发挥更加重要的作用。

不过，仔细回溯2026年上半年的经济运行轨迹及当前的经济运行态势，就会发现宏观政策抉择正面临一系列严峻挑战。

——宏观政策扩张的边际效应递减趋势日趋凸显。以消费品以旧换新为例，这项超长期特别国债支持的扩大消费政策，迄今已连续实施三年。2026年在此项目下的举措，除了消费品以旧换新补贴2 500亿元之外，中央财政还专门安排1 000亿元创新设立了财政金融协同促内需一揽子六项政策工具。然而，就其取得的实际功效看，上半年消费品以旧换新累计带动相关商品销售额1.1万亿元、惠及1.5亿人次。同时，上半年社会消费品零售总额同比增长1.3%。这相较于2025年消费品以旧换新带动相关产品销售额超2.6万亿元、惠及超3.6亿人次以及社会消费品零售总额同比增长3.7%，递减之势显而易见。

——在宏观政策支持边际效应递减的同时，经济运行对宏观政策支持的依赖日趋强烈。以基础设施投资为例，在2026年第一季度GDP同比增长5%的背后，离不开基础设施投资强劲增长8.9%的支撑托底。然而，第二季度基础设施投资大幅回落甚至由正转负，不仅导致上半年基础设施投资同比下降2.4%、固定资产投资同比下降5.7%，而且导致第二季度GDP增速下降至4.3%。

——短期政策支持和中长期可持续之间的平衡矛盾日趋加深。始自2008年的积极财政政策叠加连续两年更加积极的财政政策，持续19年之久的财政扩张特别是连续两年的超常规财政扩张，在2026年迎来了一系列挑战：我国政府债务余额突破100万亿元、一般公共预算债务依存度增加至24.96%、中央债息支出占中央本级支出的比重跃升至19.24%、中央财政呈现全赤字运行状态（中央本级支出低于中央财政赤字），进而财政收支紧平衡趋势化、常态化。正是在此背景下，全国12个省份和16个中央部门相继启动了加强财政科学管理试点，财政是否更加积极“既体现在资金规模上，更体现在提高资金使用效益上”正在成为业内共识。与此同时，“金融对经济的服务更多体现在结构优化上，而不是宏观金融总量的持续扩张上”这一围绕货币政策形成的新认识，已进入金融部门决策视野。

结论二：当前经济运行和宏观政策抉择面临的挑战，清晰揭示了一个重要事实：我国的宏观经济治理已进入提质增效的转型关键期。坚持政策支持和改革创新并举是绕不开、躲不过，非走不可的一条必由之路。

三、必须将改革创新摆在宏观经济治理体系的更加重要位置

政策支持和改革创新可谓宏观经济治理的双引擎。坚持政策支持和改革创新并举，说到底，

就是要更加注重发挥改革创新在宏观经济治理中的作用。

——从常识看，消费是收入和财富的函数，提振消费不能不触及收入分配和财富积累制度变革。投资是营商环境的函数，扩大投资不能不涉及市场化、法治化、国际化一流营商环境的营造。事实上，一旦循着“国内供强需弱矛盾突出”这一线索顺藤摸瓜，尤其是深挖消费需求弱背后的缘由，肯定会发现预期偏弱、信心不足的身影。在很多情况下，表面上是需求问题，其背后隐含着预期问题、信心问题；表面上是消费问题、投资问题，其背后隐含着预期问题、信心问题。只有以进一步全面深化改革将规范收入分配秩序和规范财富积累机制落到实处，在营造市场化、法治化、国际化一流营商环境上持续用力，消费需求与投资需求不足的矛盾和问题才可随之减轻，源自需求与供给两侧的矛盾和问题才可随之化解。也只有以进一步全面深化改革来稳预期、强信心，在稳定居民和企业预期、增强居民和企业信心上更加给力，才能从根本上大力提振消费、扩大有效投资，也才能促进消费与投资、供给和需求良性互动，增强国内大循环内生动力和可靠性。

——推动高质量发展，既要政策给力，也要改革发力。当前经济运行中的问题和挑战，比如内需不足、债务风险等，都不只是宏观经济的总量问题，其背后更有深层次的结构性、体制性矛盾。面对周期性、结构性、体制性矛盾三重矛盾交织叠加以及需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力相互作用，不仅需要政策支持，更要通过深化改革来破除体制机制障碍。既须通过政策支持有效解决短期问题和矛盾，又须立足于改革创新解决长期问题和矛盾。既须通过具有逆周期调节或跨周期调节特征的政策支持应对周期性问题和矛盾，又须立足于改革创新应对结构性、体制性问题和矛盾。

——再引申一步，即便就政策支持本身来说，不仅其落地中的卡点、堵点需要通过改革来破解，而且将其短期效果转化为长期动能也需要改革来稳固。倘若仅关注政策支持而忽略改革创新，或是相反，则难免因缺乏政策与改革的协同配合而使宏观调控的整体效能打折扣，更可能因企望依赖单一手段解决所有问题而最终导致宏观调控“失灵”。从这个意义上讲，不一味寄希望于政策支持，在不花钱、少花钱但更有用、管长远的改革上做更多文章，让政策支持与改革创新协同发力、同频共振，形成改革与政策的组合放大效应，方为推动经济运行和市场预期持续向好的根本之道。

结论三：改革的重要性在凸显，必须将改革创新摆在宏观经济治理体系的更加重要位置。尤其要注重发挥改革的支撑作用，更多靠改革发力，增强改革与政策的协同效应。

四、当务之急是把国家“十五五”规划纲要部署的改革项目落实好

可以认为，2026 年下半年以及今后一个时期的经济走势主要看改革创新推进。聚焦于将改革创新摆在宏观经济治理体系的更加重要位置，当务之急是将国家“十五五”规划纲要已经部署的改革项目落实、落细、落到位。

——城乡居民增收计划。从党的二十届四中全会到 2025 年中央经济工作会议，再到国家“十五五”规划纲要，均可找到“实施城乡居民增收计划”“制定实施城乡居民增收计划”的部署。重要的问题在于，要选好入手处、找准发力点。首先应当明确的一点是，城乡居民增收主要靠制度建设而非政策支持，靠得住的也是制度建设而非政策支持。从分配制度建设入手，以规范收入分配秩序和规范财富积累机制为主线，可以将制定实施城乡居民增收计划的发力点放在落实城乡居民社会保障和转移支付的“国民待遇”上。这是因为，以基本公共服务均等化为标尺审视现行社会保障和转移支付制度，如下两方面的“短

板”“弱项”立刻显现:一是以城乡划界,社会保障和转移支付集中覆盖城市居民,农村居民则位于其边缘地带。二是以身份划界,社会保障和转移支付集中提供给国有制单位具有正式编制的职工,非国有制单位职工以及工作在国有制单位的所谓“编制外”人员则要执行打了折扣的标准。围绕建立现代社会保障和转移支付制度而“补短板”“强弱项”,有助于集中解决如下两方面的问题:其一,逐步缩小乃至最终消除城乡差距,让社会保障和转移支付制度全面覆盖所有区域。其二,逐步缩小乃至最终消除身份差异,让社会保障和转移支付制度无差别适用全体人民。以此为基础,全面增强基本公共服务均衡性和可及性,让基本公共服务惠及全体人民。毋庸赘述,这是在当前国情下实施城乡居民增收计划的一个既现实又可行的选择。

——提振消费专项行动。从党的二十届四中全会到2025年中央经济工作会议,再到2026年《政府工作报告》和国家“十五五”规划纲要,均载有“深入实施提振消费专项行动”“实施提振消费专项行动”的内容。重要的问题也在于,要选好入手处、找准发力点。首先应当明确的一点是,提振消费既涉及当期“潜力”,更涉及长期“能力”。着眼提高专项行动的针对性和有效性,提振消费应当区分“潜力”“能力”而采取不同的行动分别发力,不宜也不能“眉毛胡子一把抓”。这是因为,在城乡居民消费需求不足的背后,隐含着“潜力”不足和“能力”不足之别。前者通常聚焦当期,指的是有钱不花或少花的现象;后者则通常聚焦长期,指的是缺钱或没钱消费的现象。因此,提振消费专项行动要着眼于让政策支持和改革创新各行其道。对于前者,专项行动所应追求的目标是“释放”,可以依托政策支持将城乡居民当期的消费潜力尽可能充分释放出来。对于后者,专项行动所应追求的目标则是“增强”,必须依托分配制度变革提高中低收入群体收入水平,进而增强其消费能力。就此而言,提振消费专项行动的重心实质是改革创新,可以与城乡居民增收计划结合在一起协同推进。

——将预期管理纳入宏观经济治理全过程。从党的二十届三中全会提出“健全预期管理机制”到2025年中央经济工作会议提出“健全预期管理机制,提振社会信心”,再到国家“十五五”规划纲要就“健全预期管理机制,将预期管理纳入宏观经济治理全过程”作出部署,跳出需求或供给管理的视野局限而深入预期管理层面,从需求、供给、预期管理三者结合的意义上健全预期管理机制,已经成为当前和今后一个时期完善宏观经济治理体系的“重头戏”。将预期管理纳入宏观经济治理全过程是一个系统工程,总体上做的是“加法”。其一,将预期因素纳入宏观经济分析视野。在既往聚焦供给因素分析和需求因素分析的基础上,加入预期因素分析,进而形成“供需分析+预期分析”的宏观经济分析框架。通过“分析视野拓展”,系统提升捕捉和刻画市场预期动态的能力。其二,将预期引导纳入宏观调控目标配置。在既往着眼供需平衡的诸如经济增长、就业、物价、国际收支等基本目标的基础上,加入预期引导目标,进而形成“供需平衡+预期引导”的宏观调控目标体系。通过“调控目标兼容”,系统提升引导和管理市场预期的能力。其三,将改革创新纳入宏观调控操作系统。在既往相对注重政策支持的基础上,加入改革创新行动,进而形成“政策支持+改革创新”的宏观调控操作系统。通过“操作系统扩容”,系统提升稳定和改善市场预期的能力。

结论四:“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。2026年是“十五五”开局之年,做好2026年下半年以及今后一个时期的经济工作很重要、很关键。加快将党的二十届三中全会、2025年中央经济工作会议和国家“十五五”规划纲要已经部署的改革项目落实好,是当前我们在宏观经济治理上面临的一个极为关键的选择。



“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈之二

一个新的分析视角:从微观看宏观

□中国人民大学一级教授 杨瑞龙

随着宏观经济运行中的结构性问题日益突出,宏观经济分析还需要增加一个重要视角,即从微观看宏观。理解当前宏观非均衡现象,不能仅就宏观谈宏观,而要进一步回到微观基础,分析市场主体行为、产权激励、地方政府行为和政策传导机制等问题。

一、需要建立从微观看宏观的新分析框架

第一,宏观分析与微观分析相互脱节是一个长期困扰经济学界的难题。经济学一般分为微观经济学和宏观经济学,主流微观经济学流行的是新古典主义,倡导瓦尔拉斯均衡分析框架,强调市场可以自动出清并实现帕累托最优;而现代宏观经济学则是由凯恩斯开创,他认为,在有效需求与有效供给达到均衡时劳动市场上存在超额供给,也就是非自愿失业,此为非瓦尔拉斯均衡,或称为短边均衡,此时需要引入政府干预,通过总需求管理政策实现市场的再平衡。事实上,宏观非均衡现象很难用瓦尔拉斯均衡条件下的微观主体行为来解释。从理论上看,重构宏观非均衡的微观分析基础具有必要性。

第二,宏观分析需要重视微观基础。宏观非均衡现象是一种短边均衡,处于市场短边的交易者将受到数量约束。经济行为主体的行为规则在瓦尔拉斯均衡与非瓦尔拉斯均衡下是不同的。宏观短边均衡不能用瓦尔拉斯均衡下的微观主体行为来解释,而应从微观经济行为人在非瓦尔拉斯均衡环境下的行为变异中得到说明。非瓦尔拉斯均衡区别于瓦尔拉斯均衡:当市场达成一种平衡时,可能存在超额需求,也可能存在超额供给,而这些超额需求和超额供给无法通过既有市场自动出清。非瓦尔拉斯均衡理论可以成为重构宏观经济分析的微观基础的理论工具。从现实看,当前中国宏观经济非均衡性具有深刻的微观原因,这一分析框架仍然具有现实意义。

第三,当前中国宏观经济问题需要从微观视角重新理解。仅就宏观谈宏观,往往难以解释当前内需不足、价格疲软、投资不振、地方政府行为变化以及政策传导效率下降等问题。当前中国宏观经济非均衡性并非仅仅是总量问题,仅从宏观总量角度分析,很难真正找到问题根源,必须换一个视野:从微观看宏观。

二、从微观视角解释当前宏观非均衡现象

当前宏观非均衡的突出表现就是需求不足,特别是内需不足,具体表现为供强需弱,市场上存在较为普遍的过度供给问题。按常规,在市场机制发挥作用的条件下只要价格由供求决定,价格下跌市场会自动出清,但在我国供强需弱却持续较长时间,呈现“内卷式”竞争,说明市场自身没有能力在短期内自动出清过量供给。这种持续性的供强需弱说明市场无法自动出清,不能仅用宏观总量框架解释。

第一,消费不足的微观原因。从消费者行为看,新古典经济学通常强调价格对消费的影响,即价格下降会带动消费增加。但过去几年,价

格持续疲软甚至出现负增长，消费并没有明显增加。这说明消费并不仅仅取决于价格，还取决于收入。也就是说，居民消费决策不是遵循单一决策规则，而是遵循收入和价格共同决定的双重决策规则，这就是人们常说的没有爆发性收入增加，不可能有爆发性的消费增加。

近年来，居民工资性收入增长承压，背后是就业不足或就业质量不高。就业又取决于企业，稳就业的前提是稳企业，如果企业不扩张，甚至处于收缩状态，就难以创造更多就业岗位，收入增加就成为难题。居民的另一部分收入是财产性收入，主要与房地产相关。我国家庭资产中相当大比例是房产，房价下跌会导致家庭资产缩水、资产负债表减弱和信心下降。没有收入增长和资产负债表修复，消费难以真正被刺激起来。

第二，投资不足的微观原因。投资不足背后是产品市场供过于求和退出机制不畅。企业决定是否投资，不仅要考虑贷款利率，还要考虑生产出来的产品能否卖出去，以及未来市场需求是否足够。如果库存持续积压，企业就会对投资保持谨慎。当前产品市场处于供强需弱状态，价格竞争难以使市场自动出清，特别是“内卷式”竞争对处于中下游的制造业企业及中小型民营企业产生较大的负面冲击，抑制了企业特别是民营企业的投资。

过量供给难以通过市场出清还有另外的微观原因。部分国有企业仍存在预算软约束问题，一些地方政府对本地纳税大户、产值大户有较强保护，使得部分低效产能难以退出，由此受到挤压的往往是制造业中的民营企业。部分上游行业具有垄断地位，可以进行价格转嫁，而下游企业转嫁能力较弱，只能通过降本增效来适应低价格环境。如果过量供给缺乏有效退出机制，民营制造业企业投资意愿就难以真正恢复。

企业资产缩水和信心不足也是投资不振的重要原因。近年来，总投资特别是民间投资增长乏力，民营资本投资增长率为负。投资不足与市场需求有关，也与企业资产负债表减弱有关。当企业资产缩水、利润空间下降、未来预期不稳时，企业投资意愿就会减弱。因此，投资不足并不能仅仅从宏观层面解释，其背后有企业资产负债表、利润预期和市场需求等深层微观原因。

第三，地方政府功能收缩影响投资需求和政策传导。财政分权体制改革实施以来，地方政府具有通过追求经济增长获得更好政绩的冲动，在市场化改革和经济发展中扮演着主动进取的角色，地方政府成为重要的投资主体和消费主体，在投资中发挥着重要作用。但近年来，地方政府面临财权与事权不匹配、财政亏空扩大、“土地财政”收缩、地方融资平台债务约束增强等问题，地方政府功能出现收缩。在税收下降、土地出让收入减少、融资平台受限的情况下，部分地方政府依赖非税收入弥补财政缺口，而非税收入增加又会加重企业负担。地方政府积极性下降，不仅会削弱投资需求，还会影响政策传导和市场主体预期。

第四，传统增长动能衰减进一步加剧宏观非均衡。当前经济运行中还存在结构性下行因素，主要是传统增长动能正在衰减，如改革红利、开放红利、人口红利、传统工业化红利等正在收缩，潜在增长率有所下降。如果这些微观层面的原因得不到解决，仅靠增发货币、降低利率或扩大财政支出，效果就会受到影响。总量政策并不能有效解决微观问题，不能同时着力解决深层次的微观问题，单靠货币政策和财政政策难以从根本上扭转宏观非均衡状态。

三、从微观入手提高宏观经济政策的效率

总量性的财政政策和货币政策对于遏制经济下行的效果是有限的。2014 年以来，积极财政政策持续发力，货币政策总体保持中性偏宽松取向。但从实际效果看，宏观经济政策的边际效应呈递减趋势。2008 年“四万亿投资计划”带动较强投资和消费扩张，2009 年第一季度宏观经

济触底反弹，但此后即使政策力度不断加大，产生的效果仍然不及预想，一个重要的原因是微观层面对宏观经济政策并没有作出预期的反应。因此，要提高宏观政策效率，不能仅依靠总量政策加码，必须从微观层面着手。

第一，激发微观活力是提高政策效率的关键。提振内需，首先要增加居民收入；增加居民收入，首先要稳定就业；稳定就业，首先要稳定企业；稳定企业，就必须提振企业信心并强化激励。这个逻辑链条十分清楚。稳企业是稳增长的“牛鼻子”，只有持续改善企业经营环境、激活企业主体活力，才能充分释放企业投资意愿。企业经营状况恶化会抑制企业投资，投资增速回落将制约就业扩张，就业增长受限会阻滞居民收入提升，并最终对消费增长形成约束。

激发企业活力的关键在于产权激励和产权保护。当前宏观调控任务虽然紧迫，但微观层面的改革不能放松。国有企业改革仍然需要继续推进。建设高水平社会主义市场经济体制，关键是让企业真正面向市场、适应市场，而不是过度依赖政府。国企改革的关键仍然是明晰产权，通过分类改革，实现国有经济的布局优化。同时，要大力发展民营经济。发展民营经济的核心是加强产权保护、促进平等竞争，让国有企业、民营企业和其他市场主体一样拥有平等机会、开展平等竞争。产权激励、产权保护和平等竞争，是激发微观主体活力的重要基础。

调动地方政府积极性同样重要。在当前中国经济运行中，如果缺乏地方政府的积极作为，很多政策的放大效应就难以实现。近年来，部分地方政府受制于财权与事权的不匹配及为了规避风险，积极进取不够，投资功能有所收缩。稳增长需要发挥地方政府在促进经济增长中的作用。为此，要尽力解决好地方政府面临的财政困难问题，如做好化债工作，同时深化财政体制改革，解决地方政府财权与事权不匹配问题。党的二十届三中全会已经提出财政体制改革方向，关键是要推动落实。同时，对地方政府官员既要有约束，又需要激励，特别是要鼓励地方政府的主动进取行为。没有地方政府积极性，很多宏观政策就难以真正转化为发展动力。

第二，优化宏观经济政策的传导机制。传统宏观政策传导机制正在弱化。过去较长时期，房地产是宏观政策和增长动能的重要传导机制。家庭、企业和地方政府都曾经通过房地产行业获得资产增值、投资收益和财产性收入，从而激发投资和消费。在房地产行业扩张时，政策刺激能够通过房地产传导至消费、投资和地方财政。但随着房地产市场收缩，传统政策传导机制明显减弱，增长动力传导也受到影响。因此，需要出台一系列政策稳定房地产，继续发挥传统增长动能对经济的拉动作用，同时需要培育新的优化政策传导机制。新的宏观经济政策的传导机制需要依托现代化产业体系的构建和全国统一大市场建设。未来，应通过构建现代化产业体系，推动政策效应更好传导至实体经济和新增长领域。同时，还要完善市场经济基础制度，推进全国统一大市场建设，畅通国内大循环，维护公平竞争，形成更有效的政策传导机制。

四、推动增长动能转换

提高宏观经济政策的效率，需要在继续发挥传统增长动能的同时培育新动能，并推动增长动能的转换。从微观角度看，当前关键问题是增长动能转换。传统增长动能正在衰减，但余威仍在，需要继续发挥传统增长动能的作用。同时，也要加快培育新的增长动能。这包括因地制宜发展新质生产力，以创新驱动增长，推动创新和产业深度融合，推动实体经济和数字经济深度融合；推进新型城镇化进程；更加重视投资于人，发挥人口质量红利；推动经济结构转型升级、消费升级；推动高水平对外开放和高质量对外贸易。传统增长动能衰减并不意味着增长空间消失，关键在于通过改革和创新培育新的增长动能。

五、从微观入手推动宏观非均衡状态改善

第一，解决当前的宏观非均衡问题不能就宏观谈宏观。造成当前宏观非均衡的背后，有深刻的微观原因，包括居民收入增长不足、家庭和企业资产负债表收缩、企业投资预期下降、过剩产能退出机制不畅、地方政府功能收缩以及政策传导机制弱化等。必须从微观层面入手，提高宏观经济政策的效率。

第二，改善供强需弱格局，需要深化市场化改革。宏观层面供强需弱格局的改变需要从微观上构建市场出清机制，根本上需要进一步推进市场化改革，增强企业活力、增加居民收入、优化资源配置、推动低效产能退出、提高地方政府积极性。深化市场化改革，是从微观层面破解宏观非均衡问题的关键。

第三，宏观政策与微观改革要形成合力。宏观政策仍然重要，但要提高宏观政策效率，必须有微观改革配套。只有微观主体有活力，企业愿意投资，居民有收入和消费能力，地方政府有积极性，政策传导机制更顺畅，宏观政策才能真正发挥作用。要真正改善当前宏观经济运行状态，必须把宏观政策与微观改革结合起来，通过改革提升宏观政策效率。



“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈之三

中国宏观经济形势研判与宏观政策展望

□中国社会科学院工业经济研究所所长、教授 陈彦斌

2026 年是“十五五”开局之年，也是迈向 2035 年基本实现社会主义现代化目标的关键起步阶段。当前中国经济处于动能转换、人口结构转型和全球格局重塑的多重叠加之中，尽管经济面临一些短期困难和挑战，但是经济长期向好的基本面没有变。科学研判宏观经济运行态势，找准主要矛盾并精准施策，对于“十五五”开好局、起好步至关重要。

一、“十五五”时期“经济增长保持在合理区间”的重大意义

“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，将经济增长保持在合理区间，是实现既定发展目标的现实需要，具有重大战略意义。其一，经济增长保持在合理区间是实现中长期发展目标的必然要求。要想顺利实现 2035 年人均国内生产总值达到中等发达国家水平的远景目标，未来 5 年经济增速须与潜在增速相匹配，确保人均 GDP、科技投入、民生保障等核心指标与目标任务相衔接。其二，经济增长保持在合理区间是稳定就业的基本支撑。2026—2030 年，我国年均高校毕业生规模预计将维持在 1 100 万人以上，需要通过经济持续健康发展，特别是新产业、新业态的扩张来吸纳新增就业人口。其三，经济增长保持在合理区间是应对国际竞争的重要依托。经济增长保持在合理区间，有利于在技术迭代、规则制定和全球治理等领域提升话语权，为深化对外开放和参与国际合作创造更有利的条件。

党的二十届四中全会明确提出“十五五”期

间“经济增长保持在合理区间”，正是基于对我国经济增长潜力的科学判断。其一，“合理区间”与国家中长期发展规划紧密衔接，需要经济增速与2035年远景目标相匹配。其二，“合理区间”与我国潜在经济增速相适应，具备现实可行性。其三，中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势和丰富人才资源优势更加彰显，能够为经济增长提供坚实支撑。其四，完善的宏观经济治理体系通过系统性的政策组合，增强宏观政策取向一致性，发挥政策合力，能够为经济增长保持在合理区间提供政策保障。

二、当前经济增长的主要特征及成因

从总量看，2026年第一季度我国GDP同比增长5.0%，与2025年全年持平。2026年上半年，我国经济增速在全球主要经济体中保持较高水平，且就业形势总体稳定，市场价格温和回升，高质量发展向新向优，国民经济实现良好开局，发展韧性和活力进一步彰显。但也要看到，外部形势更加复杂多变，国内供强需弱矛盾仍然突出，经济向好基础仍需巩固。

第一，供强需弱矛盾仍然较为突出。一方面，供给侧韧性较强。2026年上半年，规模以上工业增加值同比增长5.4%，其中装备制造业和高技术制造业增加值同比分别增长9.3%和13.3%，成为稳生产的主要力量。另一方面，需求侧有所走弱。2026年上半年，社会消费品零售总额同比增长1.3%，其中，5月份同比下降0.6%，为2022年12月以来首次转负。同时，2026年上半年CPI同比涨幅均值为1.0%，仍低于2%的调控目标。重投资、重生产、轻消费的地方考核机制是供强需弱的潜在成因之一。从实践来看，招商引资和产能扩张见效较快且容易形成显性政绩，而提振消费见效较慢且难以在短期内形成显性政绩。地方在GDP排名和政绩考核等因素的驱动之下，形成重投资、重生产、轻消费的行为惯性。在需求相对旺盛的上行周期，供给能够较好地被市场消化，实现供需均衡。但是，当前消费疲软、投资萎缩，总需求有所不足，如果地方继续扩大生产、增加供给，可能导致工业品价格承压、产能利用率走低，加剧供强需弱矛盾。

第二，外需对经济增长的拉动作用较为强劲，内需对经济增长的拉动作用则有待增强。外需是当前我国经济增长的重要拉动力。2026年上半年，我国货物贸易进出口总值25.47万亿元，同比增长16.9%，其中出口同比增长13.4%。相比之下，内需较为疲弱。过去二十多年，中国经济增长模式为“出口导向—投资驱动”模式，传导链条是“出口增长—制造业扩产—就业和收入提升—消费和投资增长”。但是，当前的良好出口增长态势未能有效带动内需。究其原因，一是出口结构从劳动密集型向技术密集型升级，导致出口对就业和工资的带动效应减弱。二是外贸企业利润更多用于海外布局、设备进口和研发投入，转化为国内投资的比例下降。三是出口红利集中于少数高端制造业企业，难以惠及广大居民、带动消费。

第三，新动能快速增强，但需进一步增强才能有效应对旧动能收缩带来的冲击。“新强旧弱”是增长模式转换过程的常见现象。现阶段，我国以人工智能、高端制造为代表的新动能正在快速崛起。2026年上半年，高技术制造业增加值同比增长13.3%。与此同时，以房地产、传统基建为代表的旧动能持续收缩。2026年上半年，全国房地产开发投资下降18.0%。此外，钢材、水泥等传统建材产量继续下滑。需要注意的是，虽然新动能快速增强，但其体量尚不足以填补旧动能收缩留下的“缺口”。而且，新动能目前主要聚焦于生产端，其产业链偏短、就业吸纳有限，居民财富增值效应尚未充分体现。下一步，要积极畅通“新产能投产—就业扩容—收入提升—消费回暖”的良性传导链条，助力新旧动能转换加

速完成。

三、宏观政策建议:基于宏观政策“三策合一”分析框架

当前我国宏观经济面临的主要矛盾可以从短期、长期两个维度加以阐释。短期而言,总需求小于总供给,内需不足尤其是消费不足成为制约经济循环的核心堵点。长期而言,宏观经济结构失衡等因素制约着潜在增速的进一步提升,使得总供给尚未达到最优水平。在此情形下,宏观政策应在供需两侧同时发力,且兼顾短期稳定、长期增长和结构优化三大目标。短期而言,须加大逆周期调节力度以提振内需;长期而言,须持续培育新质生产力并优化宏观经济结构,为经济增长提供新动力。面对这一局面,单纯依靠短期稳定政策难以从根本上解决问题,需将稳定政策、增长政策、结构政策纳入统一框架,通过宏观政策“三策合一”发挥政策合力,助力实现最优经济结构下的短期经济平稳运行和长期经济稳定增长。

第一,积极使用结构政策打破“结构黏性”。当前收入分配、总需求、总供给等多重宏观经济结构偏离最优状态,再加上不同种类的结构失衡之间相互嵌套、相互掣肘,形成“结构黏性”,使得各类宏观经济结构难以自动恢复至最优状态。结构政策应在如下方面重点发力以打破“结构黏性”,为提升潜在增速营造良好的宏观环境:一是优化投资结构,提升生产性投资和民间投资占比;二是优化债务结构,降低企业偿债压力;三是优化收入分配结构,增加中低收入群体的收入。

第二,积极使用增长政策推动潜在增速向合理水平靠拢。宏观政策不能仅将实际增速稳定在潜在增速附近,更要实现最优结构下的潜在增速合理水平。增长政策应通过促进技术创新、人力资本积累、加快培育新质生产力等有效举措,着力提升全要素生产率,使潜在增速逐步接近其合理水平,为长期平稳增长和高质量发展提供可持续动力。

第三,积极使用稳定政策扩大内需,推动总需求向总供给靠拢。当前主要矛盾是内需不足尤其是消费需求不足,货币政策和财政政策需进一步适当加大力度提振内需。目前我国的货币政策和财政政策均具有一定政策空间:大型银行存款准备金率仍处国际较高水平,7 天逆回购利率明显高于零利率下限,我国政府债务率低于主要发达经济体的政府债务率。不仅如此,在结构政策和增长政策的积极配合之下,货币政策和财政政策等稳定政策的传导效率将明显提升,从而有效带动居民消费和企业投资的增长。

第四,推动稳定政策、增长政策与结构政策协同发力,在更高水平上实现供需动态均衡。稳定政策应锚定总需求,通过逆周期调节平抑短期波动,着力扩大内需。增长政策应锚定总供给,通过提升全要素生产率为长期增长提供持续动力。结构政策应锚定宏观经济结构,通过优化各类宏观经济结构,促使总供给与总需求在更高水平上实现动态均衡。为确保三大类政策能够真正形成合力,还需要深层次改革的配合。统计制度和地方政府激励机制等方面的改革尤为关键。通过将考核导向从“重生产、重产值”转向“重消费、重民生”,能够推动稳定政策将主要精力投入提振总需求,并推动增长政策和结构政策将主要精力投入与居民需求相匹配的有效供给,在更高水平上实现供需动态平衡。

第五,推动形成经济增长与预期改善相互强化的正向循环。近年来经济增速趋势性放缓,导致社会预期偏弱。通过将预期管理纳入宏观政策“三策合一”框架,着力提升潜在增速,可以从根本上扭转社会预期偏弱的局面。经济运行态势的改善能够增强市场主体信心,良好的预期管理则能进一步巩固经济向好态势,二者相互促进、相互强化,推动形成经济增长与预期改善之间的正向循环。



“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈之四

“十五五”开局之年经济运行态势分析与调控策略

□中国国土经济学会理事长、研究员 肖金成

2026年是“十五五”开局之年，我国经济呈现总体平稳、向新向优的运行态势。我国经济基本面具备坚实支撑，外部环境机遇和风险相互交织。然而，市场信心偏弱对内需形成约束，多重因素叠加之下，消费需求难以实现短期快速回暖。受重大基础设施项目储备不足、地方财政财力承压等因素影响，投资需求呈现疲软态势。为此，需要加强宏观调控，把握方向、提振信心，争取“十五五”有一个良好开局。

一、国际形势乱中育新机，为我国企业开拓国际市场创造有利条件

“十四五”时期，我国出口实现平稳增长，货物贸易规模持续位居全球首位，出口国际市场份额稳定维持在14%以上。2025年，我国货物进出口总值达45.47万亿元，较2020年增长41.1%，贸易大国地位进一步巩固。展望2026年，我国企业仍有望在国际市场取得良好经营成效。

与此同时，贸易摩擦风险客观存在，针对我国产品和制造业的各类遏制打压手段仍将层出不穷。但我国具备的市场需求优势和综合成本优势具有坚实基础，外部遏制难以根本阻挡外贸发展大势，我国商品的国际市场份额有望持续提升，外贸将继续成为支撑我国国民经济发展的重要支柱。

国际地缘政治不确定性上升，驱动全球资本向安全稳定的经济体集聚。地缘博弈扰动中东地区发展环境，当地财富资本以及赴中东布局的跨国资本存在向外转移诉求。资本兼具避险和逐利双重属性，安全稳定之外，盈利回报是资本配置的核心考量，中国因此成为重要的资本流入目的地。

相较于改革开放初期，我国已经告别粗放式高利润时代，但横向对比全球主要投资目的地，来华投资依然具备相对更高的收益水平。我国坚持对外开放基本国策不动摇，营商环境持续优化，法治保障不断健全。但也要清醒看到风险隐患：外资流入结构或将出现分化，投向实体产业的占比有限，大量资本可能涌入证券、保险等金融领域，而这类领域监管难度相对更高。各类投机资本或将通过多元渠道跨境流动，既可能长期留存国内市场，也存在快进快出的短期跨境扰动风险，需要予以高度重视。

二、我国经济基本盘持续优化，内需扩容提质面临多重瓶颈

我国实体经济发展根基持续夯实，制造业规模持续扩容，产业链和供应链体系不断完善、日趋完备。同时，国民教育水平整体提升，推动国内人才队伍加速壮大，既形成了规模庞大、素质优良、勤勉务实的产业劳动力队伍，又培育出

数量充足、专业过硬的工程师技术梯队，为产业转型升级、经济高质量发展提供了坚实的人才支撑。国内城市发展格局持续优化，城市数量稳步增加、城市体量持续扩容，都市圈、城市群已然成为拉动我国经济增长的核心支柱。各类城市群充分发挥集聚效应和规模经济效应，形成梯度化、差异化的产业发展格局：核心大城市重点布局现代服务业、科技创新研发等高端产业，中等城市聚焦先进制造、主导配套加工产业，小城市及小城镇专攻零部件配套、农产品深加工等特色产业。这种分层错位的发展模式，有效推动全国产业结构持续优化，构建起分工合理、协同联动的产业发展格局。整体来看，依托完善的产业体系、优质的人才储备、成熟的城市发展格局，我国经济基本盘持续向好、不断优化，具备较强的稳定性和抗冲击能力，能够有效抵御各类内外部风险挑战，为经济平稳运行筑牢根基。

在经济基本盘韧性凸显的同时，国内有效需求不足的问题日益凸显，多重结构性难题制约内需持续释放，成为阻碍经济内生动力提升的核心痛点。长期以来，投资是我国经济增长的核心驱动力，高铁、高速公路、港口机场、水利工程、房地产等领域的大规模投资，不仅创造了海量就业岗位，更强力带动建材等上下游原材料产业发展，支撑了过去数十年的经济高速增长。但当前传统投资增长模式难以为继，其中房地产投资出现大幅回落，打破了过往的增长格局。长期依托土地出让收益维持运转的基层政府，面临“土地财政”断流的困境，政府投资的核心资金来源大幅萎缩。

居民消费意愿低迷，是当前消费需求增长乏力的核心症结。现阶段，我国居民储蓄意愿显著高于消费意愿，在居民收入增速放缓、部分群体收入下滑、就业不确定性上升的背景下，居民预防性储蓄意愿进一步攀升，最终形成“收入增速放缓、储蓄规模不降反增”的特殊现象。除传统消费储蓄习惯外，民生领域后顾之忧是抑制消费的关键因素。子女教育、医疗保障、养老压力三大民生支出，成为普通家庭的主要经济负担。除此之外，收入分配机制不够完善、农业产业比较效益偏低，直接制约了农民和农民工群体的收入增长，压低了低收入群体的消费能力和消费意愿，进一步加剧了内需不足的结构性问题，阻碍了国内消费市场持续扩容升级。

三、多管齐下精准发力扩内需，强化宏观调控稳增长

现阶段，国内扩内需政策持续出台，但政策落地成效有限，核心症结在于内需不足的深层结构性诱因尚未完全厘清。精准研判内需疲软的根源、探索务实有效的扩内需举措，是破解经济增长瓶颈、夯实经济增长根基的关键课题。

（一）稳就业提收入，打通消费增长循环堵点

消费依托收入支撑，收入依托就业保障，就业依托需求拉动，三者形成相互制约的联动闭环，也是当前经济运行中亟待破解的发展“死结”。破解这一循环难题，核心突破口在于扩大就业、增收富民，以有效投资激活市场、盘活经济，全方位畅通就业、收入、消费的正向循环。

城市更新是兼具扩投资、稳就业、拓内需多重效应的优质抓手。当前城市更新推进面临现实梗阻，地方政府资金短缺、投融资体系缺位、市场主体融资对接不畅，导致优质项目落地滞后。对此，可依托城投公司的平台优势和房企的融资灵活性，在地方政府统筹引导下，搭建可持续的城市建设运营投融资体系，快速盘活城市更新项目。这既能为2026年经济稳增长、稳就业提供支撑，又能为“十五五”时期新型城镇化、现代化城市建设筑牢基础。

都市圈同城化建设是扩大有效投资、拓展就业岗位的重要赛道。目前我国高铁干线网络四通八达，但都市圈内部中小城市、县城、乡镇通勤轨道交通配套薄弱，断头路、交通衔接不畅问题突出。为此，要加快推进都市圈轨道交通互联互

通建设，完善跨区域交通配套、产业配套、生活配套体系。该领域投资空间广阔、带动效应强劲，能够快速撬动有效投资、吸纳就业人口，持续释放内需潜力。

顺应人口老龄化发展趋势，大力培育壮大银发经济，完善养老基础设施配套。当前我国已进入老龄化社会，医康养一体化产业、养老保健、老年服务等领域市场潜力巨大。加快布局养老基础设施、推进医康养融合发展，既能补齐民生服务短板、满足老年群体消费需求，又能撬动新增投资、创造大量护理和康养类就业岗位，实现民生改善、就业扩容、经济增长的多重赋能。

在稳就业的基础上，合理提升劳动力报酬水平是激活消费的关键举措。市场普遍存在“涨薪抬升生产成本、削弱竞争力”的认知误区，事实上，劳动力报酬长期偏低，直接导致居民消费能力不足、国内市场有效需求不足，造成供需错配、企业产品滞销，最终反而压缩企业利润空间、制约产业发展。因此，适度合理提高劳动力报酬，优化收入分配结构，能够有效提振居民消费能力，盘活国内大市场，形成消费拉动产业、产业带动就业增收的良性循环。

（二）健全社保体系，提升农村老年群体消费能力

依托投资、项目拉动就业增收属于中长期举措，项目规划、审批、融资、建设周期较长，存在“远水难解近渴”的问题。完善社会保障、精准兜底重点群体，能够快速释放即时消费需求，是短期内激活内需的高效抓手。其中，加大农村老年群体养老保障力度、提高农村养老金标准，是见效最快、普惠性最强的举措。

农村老年群体曾为国家工业化、现代化建设作出了重要贡献，完善其养老保障、足额发放养老补贴，既是彰显社会主义制度优越性、补齐民生短板的民生举措，更能精准释放低收入群体消费潜力，资金落地后可快速转化为终端消费需求，即时拉动内需增长。

（三）分类稳妥化解债务，修复市场投融资和消费信心

地方政府与城投平台高负债问题，是削弱市场信心、影响投资消费、拖累经济循环的重要堵点。截至 2025 年 12 月末，全国地方政府债务余额约为 54.82 万亿元。地方政府存量债务规模大、化解压力重。巨额存量债务不仅损害地方政府公信力、弱化财政信用，还会持续压制当期投资和消费活力，亟须系统性分类化解。

针对地方政府债务，应全面开展存量债务清理梳理，精准划分债务类型、厘清责任主体，有序推进合规清偿和置换缓释。债务资金落地清偿后，可快速盘活市场资金流动性，激活企业经营活力和市场需求，形成显著的短期经济拉动效应。针对城投公司，应摒弃“一刀切”收紧信贷的模式，实行分类施策、精准帮扶。对曾助力城市基建、区域发展且经营稳健的城投平台，可重点优化其资产结构、提升资产质量，持续发挥其在城市更新、基建完善、乡村振兴中的核心作用，引导金融机构恢复信贷支持、稳定投融资链条。

同时，统筹化解房地产及 PPP 项目风险，稳定产业基本盘。对经营稳健、运营规范的 PPP 项目和房企，持续给予信贷、政策支持；对短期资金周转困难、具备自救能力的市场主体，支持银行开展资产评估、新增流动性贷款，助力企业纾困；对存量房源滞销、经营承压的房企，鼓励地方政府、城投平台以成本价收购存量房源，转化为城市更新周转房、保障性租赁住房，既化解房企库存压力、盘活存量资产，又补齐民生住房短板、完善城市配套，稳住房地产上下游产业链和市场基本盘。

（四）强化宏观精准调控，从根源上平衡市场供需

经济供需失衡是内需不足、经济波动的深层根源，总供给大于总需求将引发通货紧缩，总需求大于总供给则可能诱发通货膨胀，二者均会导

致经济运行失稳、出现大幅波动。破解当前内需疲软、经济增长乏力、资金存量大但流通效率低的问题，必须依托宏观调控精准发力、靶向施策，用好各类经济调控杠杆，从根源上平衡市场供需关系。

过去我国在经济转型阶段形成了完善的宏观调控工具体系，有效应对了多轮经济周期波动。面对新形势下的经济下行压力和内需短板，需重启精准宏观调控思维，摒弃粗放式调控模式，抓住供需平衡的核心“牛鼻子”，通过结构性、精准化的宏观政策调节市场供需节奏，畅通资金流通、产业循环、消费循环，熨平经济波动，推动国民经济平稳健康、高质量发展。



“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈之五

把握经济运行大势 谋求战略应对之策

□中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所研究员 姜长云

讨论“十五五”开局之年的中国经济运行态势，很多人关注近期经济运行的具体数据及其最近几年的变化趋势，这是必要的。但是，关注经济运行大势并谋求战略应对同样重要，甚至有时更加关键。

一、从宏观大势的阶段性变化中找到问题症结

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称“十五五”规划）提出“‘十五五’时期我国发展环境面临深刻复杂变化”“我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期”。因此，对部分经济运行指标的微小变化不宜过于敏感，甚至部分指标有增有减，只要不超过一定限度，也要保持必要的平常心。这在很大程度上体现着我们的信心和定力。过于关注微小变化容易乱了方寸，不利于实现高质量发展和推进中国式现代化。

“十五五”规划指出，从国内看，“发展不平衡不充分问题仍然突出，周期性、结构性、体制性问题相互交织；有效需求不足，供强需弱矛盾突出，国内大循环存在卡点堵点”。当然，这些周期性、结构性、体制性问题可能与发展阶段的重大变化相关，或多或少地打上时代烙印，甚至呈现周期性、结构性、体制性、阶段性问题交织叠加的特征。因此，关注其背后发展大势的变化至关重要。如我们常说有效需求不足、供强需弱矛盾突出。实际上，党中央已连续多年关注到有效需求不足的问题。如2021年中央经济工作会议提出，“我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力”。2023年中央经济工作会议提出“有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多”。2025年中央经济工作会议提出“国内供强需弱矛盾突出”，供求矛盾的性质同以前一样，只不过更为严重而已。

如果我们把供强需弱矛盾突出只当作一个短期现象，就可以通过刺激投资和消费，扩大国内需求，使需求扩张与供给增长更好匹配。但从现实来看，在一些地方，刺激投资和消费的边际效应在递减。如果再认识不到出现需求收缩、有

效需求不足甚至供强需弱问题有其发展阶段原因，还热衷于打造万亿级产业集群，特别是传统产业集群，就可能使供强需弱问题进一步加剧。

我国有超大规模市场优势，这是就宏观和总体而言的，也是基于人口规模和经济发展水平与其他国家比较的结果。这不等于说，我国任何一个产业特别是传统产业未来扩张潜力都很大。近年来，随着人口减量发展，特别是人均收入和消费水平提高，消费结构升级、消费需求分化，我国一些传统产业的消费需求已经达到或接近规模峰值，片面追求产业规模扩张、不重视研究需求规模和供求缺口的传统产业发展模式面临更多挑战；不注意区分产业属性和需求特征，就认为任何一个产业的市场潜力都很大，越来越容易引发过时的粗放型产业发展；不加区分地盲目追求产业增长速度，甚至奢求传统产业保持两位数增长，必然会让供强需弱问题不断加剧，甚至让企业增产减收，出现价贱伤企问题，加剧其“内卷式”竞争。况且，部分地区城乡居民收入增长放缓，少数地区因某区域主导产业形势变化出现“群体性衰退”，影响居民就业和增收。这不仅容易影响居民当前消费，还容易弱化其未来预期，影响消费需求扩张甚至部分地区消费需求稳定。

还有一些其他因素，也会成为影响传统消费需求扩张的阶段性因素，加剧供强需弱问题，如初婚年龄推迟、结婚人口减少和大龄未婚人口增加等。

二、解决供强需弱问题需要更加重视发展小众经济

随着城乡居民收入和消费水平的提高，以及消费结构的升级和消费需求的分化，消费需求增长日益呈现个性化、多样化、优质化、绿色化、体验化趋势，产业经济高质量发展越来越需要从大众经济模式转向小众经济模式。大众经济类似于通常所说的“大路货”，追求规模化、标准化，产业发展喜欢照搬照抄、复制粘贴，甚至对先进经验“照葫芦画瓢”“亦步亦趋”。小众经济追求的不是产量和规模，而是个性化、高贵品质、消费体验，甚至谋求“曲高和寡”，从而抬高发展门槛。

即便在小众经济发展模式下，企业也要追求规模经济，但企业规模并非越大越好，产业发展规模更不是越大越好，甚至要通过必要的进入壁垒和保质限产措施控制产业发展规模，维护产品品质品牌品味。小众经济发展更多瞄准特色市场、细分市场、高端市场需求，鼓励企业错位竞争，走差异化、特色化发展道路。在小众经济模式下，很多产业发展的规模可能不是很大，但不同产业规模加总到一起，同样可汇聚成超大规模市场。“十五五”规划指出，要“以新需求引领新供给，以新供给创造新需求，促进消费和投资、供给和需求良性互动”。当前，推动经济回升向好，促进经济高质量发展并赋能中国式现代化，必须进一步重视与发展小众经济相关的这些新需求、新供给。发展小众经济，是规避“内卷式竞争”、推进产业提质增效升级的良策。

发展小众经济说起来容易，干起来并非易事。要在此方面取得实效，关键是要做好推动科技创新和产业创新深度融合以及“投资于人”两篇文章。借助新一轮科技革命和产业变革提供的机遇，通过因地制宜发展新质生产力，完善创新创业生态，夯实发展小众经济的创新动能。构建同科技创新相适应的科技金融体制，是关系促进科技创新和产业创新深度融合的重要战略问题，也是关系到创新创业生态建设的重大现实举措，必须在战略上高度重视，切实推进其落实落地。做好“投资于人”文章，不仅有利于在发展中保障和改善民生，在满足民生需求中拓展发展空间，还可以通过提高人力资本质量，夯实推进高质量发展和中国式现代化的人力资本支撑，推动我国小众经济甚至产业经济发展更好地坚持需求导向，实现供需更高水平动态平衡。

三、解决供强需弱问题应更加重视收入分配格局调整

我国区域之间、城乡之间、人群之间的收入差距依然较大。这不仅会影响共同富裕，还不利于解决供强需弱问题。要通过完善收入分配格局和收入分配制度，促进居民收入差距合理化。这有利于延长我国许多产业包括传统产业的生命周期、扩大其市场需求，进而缓解供强需弱和产能闲置问题。当然，完善收入分配格局和收入分配制度，涉及发展民营经济、构建就业友好型发展方式，甚至健全社会保障体系等问题。“十五五”期间要进一步发力，深化相关改革创新，并赋能解决供强需弱问题。实施城乡居民增收计划，可以为解决供强需弱问题提供持久动力。



“‘十五五’开局之年中国经济运行态势与展望”笔谈之六

以制度型增长夯实“十五五”良好开局

□中南财经政法大学经济学院教授 卢现祥

2026年是“十五五”开局之年。衡量开局成效，不能仅以增长、就业、物价和国际收支等短期指标为尺度，更要看经济运行能否形成稳定预期、有效激励、创新能力和风险承受能力。进入高质量发展阶段，资本、土地和劳动力等传统要素投入仍然重要，但单纯依靠要素扩张已难以持续释放增长潜力。增长动力能否由规模扩张转向效率提升，关键取决于产权是否清晰、竞争是否公平、政策是否可信、政府行为是否规范以及市场规则能否适应技术和产业变革。

所谓制度型增长，并非把制度建设与增长目标简单并列，而是通过重塑权利边界、激励结构、交易规则和治理机制，降低制度性交易成本，扩大创新收益的可预期性，使企业、居民和地方政府把更多资源投向长期生产率提升，而非短期套利、低效扩张和风险转移。制度型增长具有三个相互关联的维度：其一，以稳定的产权、契约和政策规则降低不确定性，使市场主体能够形成跨期决策；其二，以统一、公平和可竞争的市场秩序矫正行政分割、关系配置和垄断排他所造成的资源错配；其三，以财政、金融、监管和公共服务制度的协同，约束短期逐利和风险外溢，扩大创新、就业和消费的正向外部性。若制度供给滞后于市场结构变化，即使短期政策能够拉动投资和需求，也可能因激励扭曲而固化低效产能、加剧套利行为，难以形成持久的生产率改进。

从这一意义上看，稳增长政策解决的是周期波动中的总量问题，制度型增长解决的则是增长动力能否持续生成的问题。前者能够托住需求和信心，后者决定市场主体是否愿意长期投资、创新和消费。当前需要把宏观调控、深化改革和治理优化统一起来，在“稳预期、降成本、增活力、防风险”的过程中，形成有效市场与有为政府相互支撑的新机制。

一是以可信规则稳定预期，为制度型增长搭建长效跨期支撑体系。预期本质上是市场主体对未来权利、收益和成本的判断。企业不愿扩大投资、居民不愿增加消费，往往并非因为缺

少短期政策支持，而是担心政策边界不清、执行标准不一和规则变化过快。制度型增长首先要求形成可预期的政策环境，把政策承诺转化为能够被市场主体观察、验证和据以决策的稳定规则。应完善重大政策制定前的合法性审查、市场影响评估和部门协调机制，健全实施中的信息公开、执行监督、反馈纠偏机制，减少层层加码、选择性执法和部门政策相互抵消。对于平台经济、房地产、地方债务、金融监管和民营经济等市场高度关注的领域，尤其要以明确的权责边界、规范的程序约束和连续的政策沟通，降低不确定性溢价。只有让企业能够按长期回报而非短期政策信号配置资源，稳预期才能转化为稳投资、稳就业和稳增长。

二是以统一市场规则降低交易成本，拓展制度型增长的市场空间。超大规模市场不是自然形成的增长优势，只有在准入统一、监管协同、要素畅通和竞争有序的条件下，市场规模才能转化为分工深化、技术扩散和效率提升。当前一些地区仍存在隐性准入壁垒、地方保护、重复建设、变相补贴和涉企收费不规范等问题，其实质是地方规则分割了统一市场，抬高了企业跨区域经营、要素配置和供应链协作的制度成本。制度型增长要求将地方竞争纳入统一的规则框架，推动竞争从“拼优惠、拼审批、拼项目”转向“拼营商环境、拼公共服务、拼产业生态”。应进一步统一市场基础制度、产权保护标准、监管执法尺度和政府采购规则，规范招商引资中的财政奖补、行政承诺和准入安排；同时完善资本、技术、数据和人才跨区域流动中的权利确认、收益分配和监管协同。只有扩大市场半径、降低交易成本，企业才能从封闭式重复布局转向更大范围的专业化分工和创新协作。

三是以产权保护和公平竞争矫正资源错配，夯实制度型增长的微观基础。制度型增长的核心，在于使市场主体能够对其创新投入和经营努力所形成的收益形成稳定预期。产权保护不足、行政干预过多、拖欠账款频发、融资和采购中的隐性歧视，都会削弱企业对长期投资的意愿，并诱导资源流向关系寻租和短期套利。应把依法保护各类产权和企业家合法权益嵌入行政执法、司法救济、监管检查和公共服务全过程，建立对违规行政干预、拖欠中小企业账款、任意改变承诺和选择性执法的刚性约束。与此同时，应强化竞争政策的基础地位，推动要素获取、政府采购、数据使用、市场准入和产业政策执行公开透明。只有国有企业、民营企业和外资企业在规则面前享有平等机会，资源才能更多依据效率、创新和市场评价而非行政关系配置。尤其要破解科技型中小企业在融资、准入和权益救济中的制度堵点，使其能够将技术能力转化为可融资、可交易、可保护的市场价值。

四是以适应性制度提升创新效率，激活制度型增长的新质动能。发展新质生产力，不能简单理解为追逐热门产业、扩大项目投资或以行政方式选择技术路线，其深层条件在于形成鼓励试错、容忍失败、保护收益并及时纠偏的创新制度。技术创新具有高不确定性、长周期和强外部性，若知识产权保护不足、成果转化机制不畅、长期资本供给缺位、监管规则滞后，企业就会倾向于选择见效快、风险低的模仿式扩张，而不愿开展原创性创新。应围绕人工智能、集成电路、生物制造、新能源、新材料等领域，完善知识产权保护、科技成果转化、长期资本供给、公共数据开发利用和包容审慎监管等制度安排。产业政策也应更多从直接配置项目和企业，转向提供共性技术平台、开放应用场景、完善标准体系和强化基础研究支持。政府的作用不在于代替企业判断，而在于提供公共产品、维护公平竞争、组织协同创新，并在守住安全底线的前提下为新技术新业态保留必要的试错空间。

五是以收入分配和公共服务制度释放内需潜能，形成制度型增长的需求支撑。扩大内需不是单纯扩大消费刺激，而是通过制度安排提高居

民的长期收入预期和消费能力。居民消费偏弱，既与当期收入有关，又与就业稳定性、社会保障可及性以及教育、医疗、养老、住房等未来支出预期密切相关。制度型增长要求把扩大消费嵌入就业优先、收入分配、社会保障和基本公共服务均等化改革之中，推动一次性补贴和短期促销转化为居民发展能力的持续提升。应完善劳动者技能提升、灵活就业保障和中低收入群体增收机制，推进农业转移人口市民化并按照常住地提供基本公共服务，减轻家庭在公共服务获取上的不确定性。以旧换新、消费券等政策可以发挥引导作用，但更重要的是与服务消费扩容、县域商业体系建设、新型城镇化和社会保障完善相衔接，形成“稳定就业—持续增收—敢于消费—需求扩张—企业投资”的内生循环。

六是以财政金融约束和考核机制重塑地方激励，增强制度型增长的治理能力。地方政府既是公共服务供给者，又是推动改革、组织发展和防范风险的重要主体。过去以土地开发、投资扩张和融资平台为依托的发展模式，在特定时期形成快速集聚资源的能力，但也带来债务压力、“土地财政”依赖和重复建设等问题。其根源在于财权与事权不匹配、预算硬约束不充分和政绩考核偏重短期规模。制度型增长要求从激励机制入手重塑地方发展逻辑：一方面，统筹化解地方债务风险，理顺财政事权与支出责任，完善地方税体系和转移支付制度，推动融资平台市场化、法治化转型，减少隐性担保和对“土地财政”的依赖；另一方面，优化政绩考核，把就业质量、营商环境、科技创新、公共服务、生态绩效和债务可持续性纳入更具约束力的评价体系。只有使地方收益与长期公共利益相一致，地方政府才能从“上项目、扩规模”的竞争模式转向培育产业生态、改善制度环境和提升治理效能。

七是以制度型开放提升规则竞争力，扩大制度型增长的外部空间。外部环境越复杂，越需要以高水平开放促进深层次改革。制度型开放的要义，不只是扩大商品、资本和人员流动，更在于主动对接高标准经贸规则，完善市场准入、产权保护、数据治理、环境标准、政府采购和监管透明度等国内制度。开放能够带来竞争压力，也能够形成改革倒逼机制，促使国内市场规则更加成熟、政府治理更加规范。应持续稳定外资企业预期，保障其依法平等参与市场竞争，稳步扩大服务业开放，发挥自由贸易试验区、自由贸易港等平台在规则衔接、压力测试和制度创新中的作用。同时，要支持企业从依靠低成本和单一出口优势，转向提升技术、品牌、标准和全球化经营能力。开放的最终目标，不是简单追求要素流入，而是通过规则互认、制度完善和能力升级，增强中国经济在全球资源配置中的吸引力、竞争力和抗风险能力。

“十五五”开局之年面对的不是单纯的增长速度问题，而是增长动力转换和制度能力再造问题。制度型增长并非抽象概念，而是将稳定预期、统一市场、产权保护、创新激励、内需培育、地方治理和高水平开放贯通起来的改革逻辑。未来应把稳增长政策嵌入深层次改革，把短期纾困转化为长期激励，把政府作用更多体现为规则供给、公共服务和风险治理。只有形成稳定、透明、公平、开放、创新友好的制度环境，才能使企业敢投资、居民敢消费、地方敢改革，进而把市场规模、产业体系和人力资源优势转化为持续的生产率提升，为我国“十五五”良好开局奠定坚实基础。

（责任编辑：杨果　罗重谱）