

坚定实施扩大内需战略

中共国家发展和改革委员会党组

大力实施扩大内需战略,是以习近平同志为核心的党中央基于我国经济运行规律和国内外环境变化,统筹当前和长远、国内和国际、发展和安全作出的科学研判和重大战略部署。我们要深入学习领会这一部署要求,坚定实施扩大内需战略,坚持内需主导,建设强大国内市场,为以高质量发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展具有重要意义。

一、深刻领会扩大内需的重要意义

扩大内需既关系经济稳定,也关系经济安全,不是权宜之计,而是战略之举。“十五五”时期,全方位扩大内需对我国贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展具有重要意义。

扩大内需关系我国长远发展和长治久安。习近平总书记指出,大国经济的特征都是内需为主导、内部可循环;充分挖掘内需潜力,有利于化解外部冲击和外贸下降带来的影响,也有利于在极端情况下保证我国经济基本正常运行和社会大局总体稳定。当前,世界百年变局加速演进,外部环境的复杂性、严峻性、不确定性明显上升,国际经济贸易秩序遇到严峻挑战,世界经济增长动能不足,地缘冲突频发多发,世界贸易组织(WTO)预测2026年全球货物贸易量增速为0.5%,大幅低于历史平均水平,这将加大我国经济平稳运行的难度。同时,新一轮科技革命和产业变革加速突破,各国抢占科技和未来发展制高点的竞争更趋凸显,比如在人工智能等前沿领域,美国、欧盟先后推出“星际之门”和“投资人工智能倡议”计划,大幅增加投入,大国博弈更加复杂激烈。面对这样的发展环境,我国必须坚定实施扩大内需战略,以内需的稳定发展对冲外需的不确定性,不断增强我国的生存力、竞争力、发展力、持续力。

扩大内需是解决我国社会主要矛盾的重要途径。习近平总书记指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾;要更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步。随着经济发展和人均收入水平的提升,我国居民消费已由生存型向发展型转变,由商品消费向服务消费拓展,2024年服务性消费支出占居民人均消费支出的比重提高到46.1%,如何更好满足需求升级成为重要时代课题。与此同时,我国发展的短板弱项仍有不少,产业链供应链韧性也有待增强;养老、育幼、医疗等公共服务供给还有较大不足,截至2024年底,我国注册登记的养老机构护理型床位数约334万张,与失能和半失能老年人数量相比仍有较大缺口,每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数仅4.08个,入托率和经济合作与发展组织(OECD)国家平均水平相比有较大差距;城乡间区域间发展仍不平衡,2024年城镇居民人均可支配收入是农村居民的2.34倍,绝对差距仍然较大;生态环境质量仍有较大提升空间。要解决好这些问题,必须着力扩大内需,通过满足居民不断升级的消费需求,持续提高人民生活品质;通过扩大有效益的投资补短板、强弱项,促进产业升级、城乡融合、区域协调、人与自然和谐共生。

扩大内需是做强国内大循环的关键着力点。加快培育完整内需体系,是畅通国民经济循环、增强国内大循环主体地位的重要基础。我国经济体量已稳居世界第二位,拥有全球最具潜力的超大规模市场。大国经济都是内需为主导,强大国内市场也是大国经济优势所在。内需不足会导致供求失衡,使经济运行出现卡点堵点;而随着内需潜力的不断释放,供求良性互动、实现动态平衡,国内市场主导的经济循环整体效率和质量就会不断提升。同时,扩大内需也能使国内市场和国际市场更好联通,以国内大循环吸引全球资源要素,有利于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。因此,必须坚定实施扩大内需战略,促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式,不断提高经济循环质量和运行效率。

扩大内需是激发市场内生动力的重大举措。习近平总书记指出,高质量发展应该实现投资有回报、企业有利润、员工有收

入、政府有税收。要做到这一点,前提就是超大规模市场红利充分释放、经营主体活力有效激发、供需衔接更加畅通。需求和供给是经济循环的两端,需求引领供给体系和结构的变化,供给变革又不断催生新的需求。实施扩大内需战略,既能解决当前经济运行中总需求不足的问题,同时也能消化供给、促进供给创新,为发挥强大生产能力优势提供动力和方向。深化供给侧结构性改革,既能更好满足不断升级的需求,同时又引领创造出新的需求,促进超大规模市场优势的充分发挥。今后一个时期,需要统筹好扩大内需和深化供给侧结构性改革,推动形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡,加快实现国民经济良性循环。

扩大内需是进一步全面深化改革的重要内容。完整内需体系是由国内各类需求构成的全领域、多层次的综合体系,既包括消费、投资在内的需求体系,也涉及适配国内需求的供给体系,还包括优化各类资源配置和促进商品、要素流动的市场体系,涵盖生产、分配、流通、消费各个环节。我们强调的扩大内需,并不只是扩大政府公共支出,必须在合理引导消费、储蓄、投资等方面进行有效制度安排。培育完整内需体系、畅通国内大循环,必须坚持问题导向,用足用好改革这个关键一招,通过制度创新破除体制机制中的顽瘴痼疾,深挖国内需求潜力。要完善促进消费特别是居民消费的制度安排,大力推进投融资体制改革,加快构建全国统一大市场,完善市场经济基础制度,激发国内市场的内生动力和活力。

二、准确把握扩大内需面临的新形势新要求

党的十八大以来特别是“十四五”时期,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国持续发力扩大内需,着力畅通供需循环,取得显著成效。今后一个时期,我国扩大内需虽面临一些制约因素和困难挑战,但更有诸多有利条件和历史机遇,总体上有利因素多于不利因素、机遇大于挑战。

内需已逐步成为拉动我国经济增长的主动力和稳定锚。为应对复杂严峻的内外部环境,近年来党中央、国务院部署实施一系列扩投资、促消费的政策举措,2022年制定的《扩大内需战略规划纲要(2022—2035年)》,进一步明确了扩大内需的主要目标、重点任务和具体举措,消费的基础作用和投资的关键作用持续发挥。2013~2024年,内需对经济增长的平均贡献率达93.1%,其中最终消费支出和资本形成总额的平均贡献率分别为55%和38.1%。一方面,消费升级促进需求潜力加快释放。随着促进消费带动转型升级十大行动、完善消费体制机制、提振消费专项行动等政策措施的落地,消费总规模不断扩大,新消费热点蓬勃涌现。2024年社会消费品零售总额达48.3万亿元,是2012年的2.4倍;新能源乘用车国内渗透率从2013年的不到0.1%提高到2024年的48.9%;文旅、赛事、健康等消费加快发展,服务零售额增速持续快于商品零售额。另一方面,投资结构优化带动产业加快转型升级。政府投资结构持续优化,鼓励民间投资的政策日益完善,特别是近两年自上而下、软硬结合、高质量推进“两重”建设,一大批重大项目、重大工程加快建设。科技创新领域投资力度持续加大,2024年全社会研发投入超3.6万亿元,研发投入强度达到2.68%,超过欧盟国家平均水平。制造业高端化、智能化、绿色化转型加快推进,制造业投资2018~2024年年均增长6.8%。绿色能源投资高速增长,2024年可再生能源装机规模是2012年的6倍多。

构建完整内需体系仍存在不少短板。一是消费内生动力不强。内需不足是当前经济运行面临的主要挑战,突出表现为居民消费率偏低,2024年我国居民消费率为39.9%,与发达国家相比仍有约10~30个百分点的差距,特别是服务消费占比偏低。究其缘由,一方面,居民就业增收面临压力,消费能力受到制约;另一方面,部分消费领域还存在一些限制性措施,优质商品和服务供给不能充分满足多元化消费需求,导致潜在消费需求难以有效释放。二是投资动能有所减弱。人口老龄化程度快速加深,人口结构和流向正在发生新的变

化,部分地方城镇化从快速增长期转向稳定发展期,房地产投资增速回落具有一定必然性,一些领域制造业投资存在低水平重复和同质化竞争等问题,有的地方铁路、公路等传统基础设施已接近饱和,投资回报率出现下降。一些领域市场准入还存在隐性限制,制约民营企业投资积极性,民间投资已连续两年下降,占固定资产投资比重已低于50%。三是全国统一大市场存在卡点堵点。市场基础制度规则等还需完善,部分地方政府经济促进行为有待规范,过度竞争和地方保护等现象仍有发生。要素市场化配置改革有待深入推进,发现和培育新的要素资源市场还面临确权、运行等制度短板。流通体系现代化程度仍然不高,市场化、法治化、国际化一流营商环境建设亟待加强。四是非理性无序竞争扰乱市场秩序。部分行业企业过度关注短期利益,在有限的存量市场内进行低水平反复博弈,使“质优价低”或“质劣价高”等扭曲的价格信号扰乱市场竞争秩序,形成“劣币驱逐良币”,“内卷式”恶性竞争导致生产者得不到正向激励,消费者权益受到损害,产品、企业、产业难以高质量发展。

扩大内需仍有巨大潜力和空间。其一,消费升级蕴含巨大潜力。我国有14亿多人口,庞大的中等收入群体。根据国际经验,当一国人均国内生产总值突破1万美元之后,居民消费结构会加快升级,食品、服装等实物消费支出占比下降,交通通信、卫生健康、文化娱乐等服务消费支出占比上升。2024年我国人均国内生产总值超过1.3万美元,居民消费不再仅满足于“刚需”,发展型、享受型可选消费正处在普及与升级阶段。与此同时,科技产品、数字技术、人工智能等不断催生新业态新模式新场景,沉浸式、体验式消费场景创新培育,电子商务、直播经济、在线文娱蓬勃发展,巨大的消费潜力将在未来一段时间持续释放。其二,有效投资空间仍然广阔。我国正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,夯实经济社会发展基础支撑,能带来广阔投资空间。我国人均资本存量水平还比较低,水利、能源、市政以及新型基础设施等领域还存在不少短板,投资增长的潜力依然巨大。统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡融合发展,实施城市更新、地下管网建设改造以及推动未落户常住人口享有城镇基本公共服务问题逐步解决,基础设施和公共服务投入力度还需加大。同时,关键核心技术领域补短板需要不断增加投资,传统产业转型升级对设备更新、工艺换新、数智化转型等技改投资需求很大,人工智能、生物医药、量子信息、未来能源等未来产业发展,都将形成源源不断的投资发展新动力。其三,全面绿色转型拓展投资消费潜能。绿色发展是中国式现代化的鲜明底色,以碳达峰碳中和为牵引,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,将持续拓展内需增长空间。随着绿色发展理念深入人心,绿色消费加速融入人们生活的方方面面,将推动绿色有机食品、节能环保家电、新能源汽车、生态旅游等消费快速增长。与此同时,能源、建筑、产业、交通等领域加快绿色低碳转型,也将带来庞大的投资机遇和投资热点。

三、扎实推进全方位扩大内需战略任务

党的二十届四中全会强调,坚持扩大内需这个战略基点,大力提振消费,扩大有效投资。中央经济工作会议指出,围绕做强国内大循环,拓展内需增长新空间。面向“十五五”,要深入学习贯彻习近平总书记关于扩大内需的系列重要论述,认真贯彻落实党的二十届四中全会和中央经济工作会议部署,完整准确全面贯彻新发展理念,坚持以人民为中心的发展思想,加快构建完整内需体系,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,增强国内大循环内生动力和可靠性。

着力释放居民消费潜力。一方面,大力提升居民消费意愿。深入实施提振消费专项行动。加力稳定大宗消费,实施好消费品以旧换新政策。强化品牌引领、标准升级、新技术应用,打造一批带动面广、显示度高的消费新场景。支持首发经济、赛事经济、电子商务等发展。顺应消费升级、人口老龄化、促进出生人口增长等需要,在养老、托育、健康、文旅等消费配套设施领

域实施一批重点项目。大力实施城市更新,抓好停车场、老旧电梯更新等民生微项目。进一步拓展入境消费,提升便利化水平。另一方面,切实增强居民消费能力。强化就业优先政策,多渠道稳定和扩大就业,优化创业促进就业政策环境,支持重点群体就业。实施城乡居民增收计划,提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重,努力实现居民收入 and 经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步。加大直达消费者的普惠政策力度,增加政府资金用于民生保障支出。健全社会保障体系,稳步推进基本公共服务均等化,加大生育养育支持力度。

积极拓展有效投资空间。首先,发挥好政府投资作用。优化政府投资结构,提高民生类政府投资比重,高质量推进“两重”建设。加强“硬投资”和“软建设”系统集成,着力提升政府投资效益。结合国家发展需要,在新型能源体系、重大水利工程、国家重大科技基础设施等领域,实施一批重大标志性工程。加强项目储备论证,主动谋划储备更多发展所需、地方所能、群众所盼的高质量项目。再者,进一步促进民间投资发展。完善民营企业参与重大项目建设长效机制,发挥政府投资基金引导带动作用,加强民间投资项目资金等各类要素协同保障,激发民间投资活力、提高民间投资比重。持续推动政府和社会资本合作(PPP)新机制规范实施,增强市场主导的有效投资增长动力。

有效扩大优质消费供给。增强消费品供需适配性。积极推广柔性化与定制化制造新模式,推动生产高效响应消费者个性化需求。推动人工智能在消费品全行业全领域全过程应用。深化数据应用场景建设。适应绿色低碳化消费趋势,促进绿色产品扩容迭代。拓展汽车改装、房车露营等汽车后市场消费。发展宠物周边、动漫、潮服潮玩等兴趣消费产品。同时,促进服务消费提质扩容。以放宽准入、业态融合为重点,扩大服务消费。大力发展银发经济,促进智慧健康养老产业发展。加快健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。鼓励发展社区嵌入式托育、用人单位托办和托幼一体服务。深化线上线下、商旅文体健多业态消费融合。支持各地增加优质运动项目和特色体育赛事供给。稳步推进服务业扩大开放。

纵深推进全国统一大市场建设。坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点。紧紧围绕“五统一、一开放”的要求,统一市场基础制度规则,完善产权保护、市场准入、信息披露、社会信用、兼并重组、市场退出等制度,消除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒,规范地方政府经济促进行为,破除地方保护和市场分割。健全一体衔接的流通规则和标准,高标准联通市场设施,降低全社会物流成本。完善有利于统一大市场建设的统计、财税、考核制度。同时,深入整治“内卷式”竞争。推进重点行业产能治理,实施好化解重点产业结构性矛盾促进提质升级的政策措施。依法依规治理企业低价无序竞争,统一市场监管执法,强化反垄断和反不正当竞争司法,形成优质优价、良性竞争的市场秩序。

加快健全扩大内需体制机制。一方面,完善促进消费制度机制。推动清理汽车、住房等消费不合理限制性措施,建立健全适应消费新业态新模式新场景的管理办法。落实带薪错峰休假。稳步扩大免费教育范围,推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。适应国土空间布局、人口结构变化和流动方向、产业升级趋势、服务功能优化等需要,优化与之配套的基础设施和公共服务设施布局。另一方面,深化投融资体制改革。在工作基础较好的地方探索编制全口径政府投资计划。着力解决部分领域投资存在“重投入、轻效益”问题,让投资资金撬动更大的经济社会价值。完善交通、能源等领域价格形成机制,持续加强投资项目服务和要素保障,提高投资回报。发挥好新型政策性金融工具、基础设施领域不动产投资信托基金、普惠贷款等作用,优化投资补助、贷款贴息等机制,激发投资活力。深化投资审批制度改革。更加注重盘活闲置低效资产,以存量盘活带动增量优化。

(原载于《求是》杂志2025年第24期)

要闻速递

第32届人大新闻奖揭晓 本报作品荣获一等奖、三等奖各一件

本报讯 记者田新元报道 第32届人大新闻奖近日在北京揭晓,来自报纸、通讯社、电台、电视台、网络新媒体和人大报刊的349件作品获奖。其中,特别奖5件,一等奖80件,二等奖121件,三等奖143件。本报作品荣获一等奖、三等奖各一件。

人大新闻奖设立于1991年,旨在推动深入宣传党领导下的人民代表大会制度,讲好中国故事、中国人大故事。全国人大常委会办公厅负责人在评选结果发布会上表示,要坚持人大新闻宣传正确政治方向,服务党和国家工作大局,自觉坚持党的领导、体现党的意志、宣传党的主张,自觉把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”贯彻体现到人大新闻宣传工作中,坚持团结稳定鼓劲,严格落实意识形态工作责任制,推动国家根本政治制度深入人心。要深挖和用好人新闻富矿,全面展现人大制度建设和人大工作新进展新成效,加强对人民代表大会制度不平凡历程和人大立法、监督、代表、对外交往工作的宣传报道。要创新方式方法,推动媒体融合向纵深发展,在内容供给上推陈出新,增强人大新闻宣传合力,进一步提高人大新闻宣传的传播力影响力。

此次评奖中,本报记者付朝欢采写并编辑的通讯《以五年规划为引领 向着宏伟目标接续奋进》获得一等奖,由王春华撰写、荆文娜编辑的评论《“国之大者”与“民之关切”从来都密不可分》获得三等奖。

市场监管总局:平台要求商家“全网最低价”可能构成垄断

本报讯 记者安宁报道 日前,市场监管总局表示,根据近期发布的《互联网平台反垄断合规指引(征求意见稿)》,平台要求商家“全网最低价”,可能构成滥用市场支配地位或者垄断协议行为。

市场监管总局日前举行新闻发布会,介绍民生领域反垄断执法相关情况。市场监管总局反垄断执法一司副司长刘健介绍,《指引》提出了8个新型垄断风险,为平台企业提供务实管用的合规指导。

例如,有的平台算法不公开、不透明,“算法黑箱”损害平台内商家和消费者利益。《指引》将实现算法向善作为平台企业重要的合规目标,并列举“算法共谋”等风险示例,同时鼓励平台企业开展算法筛查,构建算法垄断识别防控体系,从源头上防范垄断行为的发生。

刘健介绍,近年来市场监管总局已依法查处多起平台企业“二选一”垄断案件,《指引》总结执法经验,提示具有市场支配地位的平台企业避免通过惩罚性或者激励性措施实施“二选一”行为。

刘健表示,平台经济具有独特的商业逻辑和行为模式,涉及多方主体利益,如何科学划定行为边界较为复杂。监管部门要引导平台企业加强风险识别、风险管理和合规保障,有效防范反垄断合规风险,促进平台经济健康发展。

中国铁建首个风光储一体化项目年送电10.2亿度

本报讯 记者田新元报道 近日,中铁十六局五公司运维的河北康保500兆瓦光伏电站实现安全运维300天,标志着该公司已具备大型新能源电站全周期稳定运营能力。该电站为中国铁建首个风光储一体化运维项目,年输送清洁能源10.2亿度。

这是该公司转型战略的关键成果。2024年9月中标康保500兆瓦项目后,团队攻克极寒等难题,107天实现全容量并网。项目后期组建专业运维团队,公司正式中标该电站运维后,陆续承接多个风光电站业务,完成从“建设者”到“运营者”的跨越。

目前公司已掌握运维核心技术,2025年9月完成电站首次全覆盖预试定检且实现“零安全事件”。业务同步拓展,宁夏盐池项目成“沙戈荒”示范样本,中标盐池风电项目实现“风光一体”突破,还中标康保二期储能项目。公司正在持续跟踪河北、宁夏、云南、山西等区域新能源项目,多区域布局新能源业务,开辟“第二增长曲线”。



第九届吉林冰雪产业国际博览会开幕

12月18日,以“冰雪新消费,共享新未来”为主题的第九届吉林冰雪产业国际博览会在吉林省长春市举行。本届展会展览面积超6万平方米,通过主题展馆联动、沉浸式体验与全产业链展示,全方位展现吉林冰雪产业的蓬勃活力与多元消费前景。图为参观者在第九届吉林冰雪产业国际博览会现场参观。

新华社记者 许畅 摄