

### 学者名片



黄群慧

第十四届全国政协委员、经济委员会委员，中国社会科学院经济研究所研究员，中国社会科学院大学经济学院特聘教授，中国公共经济学会副会长，中国企业改革与发展研究会副会长，主要研究领域为发展经济学、制造业发展、企业改革与管理等。

### 观点摘要

供强需弱、经济循环不够畅通是制约我国经济高质量发展的关键问题

●宏观经济整体上呈现供强需弱矛盾突出，体现在统计数据上是工业和服务业表现显著强于投资、消费表现

●造成当前供强需弱矛盾突出的原因是十分复杂的，既有国际环境变化的影响，也有国内经济发展中长期积累的结构性矛盾和周期性问题交织共振的影响

投资于人对改善宏观供需结构、有效破解供强需弱矛盾具有重要意义

●投资于人是在供给侧结构性改革过程中提升人力资本、促进长期发展的“慢变量”

●投资于人是在扩大有效需求过程中提高消费和投资水平、应对外部冲击和周期性波动、推动经济增长的“快变量”

以投资于人破解供强需弱矛盾要把握四个关键着力点

●以设立提高居民消费率目标为抓手，以提振服务消费为投资于人的重点方向，深入实施提振消费专项行动

●尽快出台实施城乡居民增收计划，协调配套深化收入分配制度改革，在推进形成橄榄型分配格局上迈出关键步伐

●针对完善覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，加大政府在教育、社会保障和社会福利方面的投资比重，稳步推进基本公共服务均等化

●完善地方政府差异化的绩效考核机制，以高质量发展为考核导向，建立健全投资于人的长效机制

2025年中央经济工作会议明确指出“国内供需矛盾突出”，全面概括了当前我国宏观经济运行面临的突出问题。面对供强需弱矛盾，中央经济工作会议将“坚持内需主导，建设强大国内市场”摆在2026年八项重点任务之首。

《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》提出：“坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，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，实现供需更高水平动态平衡，增强国内大循环内生动力和可靠性。”今年是“十五五”开局之年，必须坚持投资于物和投资于人紧密结合，更好发挥投资于物创造新供给作用和催生新需求功能，将更多资金资源投资于物，在加大与此相关的资金投入的同时，深化体制机制改革，充分体现促进人力资本提升、人的全面发展和服务人民美好生活需要的政策导向，从而有效破解供强需弱矛盾。

# 以投资于人破解供强需弱矛盾

## 01 供强需弱矛盾的突出表现与主要原因

习近平总书记总结提炼我们党对经济工作的规律性认识时强调：“必须统筹好总供给和总需求的关系，畅通国民经济循环。”当前，供强需弱、经济循环不够畅通，是制约我国经济高质量发展的关键问题。

从统计数据看供强需弱矛盾的突出表现。总体上看，2025年，我国经济顶压前行，发展韧性与活力持续彰显，经济实力稳步提升，经济总量突破140万亿元，经济增速全球领先，工农业生产稳定增长、服务业支撑有力，消费继续成为经济增长的主动力量，货物贸易规模再创新高，进出口总额达45.47万亿元，居民收入增长与经济增长同步，创新发展成效显著，全社会研发投入强度达到2.8%，绿色生产力加速形成，人民生活水平持续提高。但是，宏观经济整体上呈现供强需弱矛盾突出，体现在统计数据上是工业和服务业表现显著强于投资、消费表现。

从生产端看，2025年，我国工业和服务业生产均实现了较快增长。我国规模以上工业增加值比上年增长5.9%，增速较去年加快0.1个百分点，比新冠疫情暴发前的2019年高出0.2个百分点，其中，制造业增加值增长6.4%，增速较上年加快0.3个百分点，比2019年高出0.4个百分点。在连续15年成为世界第一制造业大国的基础上，我国工业保持了很强的生产供给能力。这反映在产能利用率上，全国规模以上工业产能利用率为74.4%，低于一般工业化国家的该项指标，而且比2024年下降

0.6个百分点；反映在全国工业生产者出厂价格指数（PPI）上，PPI下降2.6%，降幅比2024年扩大了0.4个百分点，呈现出月度PPI涨幅连续39个月下降的趋势。

从投资和消费的表现看，一方面，2025年投资出现了罕见下滑。制造业和基建投资增长下降叠加房地产周期下行，固定资产投资总体出现多年未有的负增长。我国制造业固定资产投资增长0.6%，增速较上年回落8.6个百分点；基础设施投资（不含电力、热力、燃气及水生产和供应业）由上年的增长4.4%，转为下降2.2%；房地产开发投资全年下降17.2%，降幅较上年扩大6.6个百分点。制造业投资增速下降、基建投资增速由正转负，叠加房地产投资下降幅度扩大的综合影响，全年全国固定资产投资（不含农户）比上年下降3.8%。

另一方面，2025年的消费增长动力还明显不足。全年全国居民人均消费支出，扣除价格因素，实际增长4.4%，比上年回落0.7个百分点，消费品价格指数全年涨幅为零。在消费品以旧换新政策影响下，社会消费品零售总额达501202亿元，比上年增长3.7%。但随着政策的持续实施，政策效果逐渐减弱，下半年消费增速明显回落。2025年10月至12月，家用电器和音像器材类商品零售总额单月同比分别下降14.6%、19.4%、18.7%，汽车类商品零售总额单月同比分别下降6.6%、8.3%、5.0%，从而带动全年社会消费品零售总额增速回落。社会消费品零售总额在最终

消费中的占比在三分之二左右，其增速下降导致总体消费增速趋缓。

造成当前供强需弱矛盾突出的原因是十分复杂的，既有国际环境变化的影响，也有国内经济发展中长期积累的结构性矛盾和周期性问题交织共振的影响。从国际环境看，随着世界变乱交织、动荡加剧，地缘冲突多发，单边主义、保护主义抬头，霸权主义和强权政治威胁上升，国际经济贸易秩序遇到严峻挑战，大国博弈更加复杂激烈，世界经济增长动能日益不足，在很大程度上影响了国际经济大循环的畅通。一方面，这会对我国国内外投资增速产生负面影响。另一方面，会使我国长期以来形成的庞大的制造业供给能力更多地转向满足国内消费需求，出口转内销的增多在一定程度上会加大国内消费市场的竞争压力。从国内看，一方面，是发展不平衡不充分积累下的结构性矛盾，如收入分配差距和收入水平提升问题。另一方面，是周期性影响，例如，房地产周期下行带来的财富效应以及与之相关的商品消费减少，这些问题交织会显著影响我国内需的发展。尤其是当前我国还面临着在经历世纪疫情严重冲击背景下前期刺激政策效应及修复动能开始下降的问题。

从消费来看，受城乡居民收入增长放缓和房地产市场深度调整影响，居民消费偏向下行，与疫情前的差距有所拉大。2025年，我国城乡居民收入增长逐季度放缓，实际增

长分别是5.6%、5.4%、5.2%、5.0%，在消费中起到关键作用的城镇居民，扣除价格因素，其人均可支配收入比上年实际增长4.2%，低于全体居民收入增速0.8个百分点。工资性收入对消费支出具有更为重要的影响，2025年城镇居民人均工资性收入增长4.5%，比上年回落0.5个百分点。疫情暴发后，我国居民收入增长的波动性加大，这促使居民增加预防性储蓄，降低了消费率。2023年我国居民人均消费支出占人均可支配收入比例为68.3%，较受疫情影响的2020年至2022年平均水平提高1.3个百分点，但较疫情前的2017年至2019年低2.0个百分点；2024年我国居民人均消费支出占人均可支配收入比例仍停留在68.3%的水平，2025年该比例下降至68.0%，与疫情前的差距进一步拉大。

从投资来看，疫情暴发后，为弥补国际供需缺口以及稳定经济增速，我国制造业固定资产投资保持较快增长；2020年至2024年，制造业固定资产投资年均复合增速高达7.1%，较2019年高出4.0个百分点。同时，作为托底经济的基建投资也保持了较快增长。这大幅提高了制造业和基建投资的基数，基数抬升后需要更大的投资规模才能形成一定的增长效应，从而加大了固定资产投资增长的压力。同时，在前期大幅追加投资的情况下，我国部分行业出现结构性产能过剩和基建投资回报率下降等问题，这也增加了投资继续增长的难度。

## 02 投资于人对改善宏观供需结构的重要意义

收减负、加强消费激励，形成经济发展和民生改善的良性循环。”

投资于人的基本内涵，在于围绕人的全面发展优化资源配置，提高人力资本水平，优先将公共资金和国家资源用于覆盖全人群、全生命周期的能力提升、潜力开发和服务高质量生活，包括强化教育培训、促进高质量就业、改善公共服务质量、提高居民收入和社会保障水平，在保障和改善民生、提高居民消费水平的同时，通过人力资本提升培育经济增长的新动能，形成经济发展与民生改善的良性循环。

从宏观调控来看，一方面，宏观经济中的

总量问题与结构问题是相互联系、相互影响的关系。投资于人在供给侧有助于提升劳动人口的人力资本、创造新的要素投入、优化要素配置结构，提高供给质量；在需求侧则能提高消费和有效投资水平、优化投资与消费比例。这体现了我国宏观调控中总量政策与结构政策的有机结合，对推动经济实现质的有效提升和量的合理增长具有重要作用。另一方面，投资于人既是在供给侧结构性改革过程中提升人力资本、促进长期发展的“慢变量”，也是在扩大有效需求过程中提高消费和投资水平、应对外部冲击和周期性波动、推动经济增长的“快变

量”。与此同时，投资于人既是扩大内需的短期性政策，也是破解长期需求不足制约的总体需要；既是供给侧结构性改革的长期性政策，又是缓解供需不匹配导致需求不足加重的总体需要。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出，“提升宏观经济治理效能”“促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济增长模式”。因此，将更多资金资源投资于物，可以改善宏观供需结构，有效破解供强需弱矛盾，对于形成由内需主导、消费拉动、内生增长的经济增长模式具有重要意义。

## 03 “十五五”开局之年以投资于人破解供强需弱矛盾的关键着力点

2025年中央经济工作会议为2026年以投资于人破解供强需弱矛盾指明了方向。从宏观政策上看，中央提出“实施更加积极有为的宏观政策，增强政策前瞻性针对性协同性”“要坚持稳中求进、提质增效，发挥存量政策和增量政策集成效应，加大逆周期和跨周期调节力度，提升宏观经济治理效能”。在这样的宏观政策背景下，要求在坚持投资于物和投资于人紧密结合的原则下，扩大内需应将更多资金资源投资于物，更好地发挥投资于物创造新供给作用和催生新需求功能，从而形成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，破解供强需弱矛盾。

第一，以设立提高居民消费率目标为抓手，以提振服务消费为投资于人的重点方向，深入实施提振消费专项行动。我国居民消费率与发达国家还有10到30个百分点的差距，“居民消费率明显提高”是“十五五”时期经济社会发展要实现的一项目标，也是2026年扩大内需的重要抓手。可以考虑明确提出把居民消费率提高1.0个百分点作为2026年扩大消费的目标，以此为目标牵引，深入实施提振消费专项行动，扩大优质商品和服务供给，优化“两新”政策实施，清理消费领域不合理限制措施，从而释放服务消费潜力。提高居民消费率重点是要扩大居民服务消费，要以提高医疗保健、娱乐服务以及养老、家政服务为方向。提高居民消费率同样也需要坚持政策支持

和改革创新并举原则，积极推进服务业扩大开

放，提供更加优质的医疗健康服务供给和更加丰富的娱乐服务供给，满足不同兴趣不同收入群体的需要。

第二，尽快出台实施城乡居民增收计划，协调配套深化收入分配制度改革，在推进形成橄榄型分配格局上迈出关键步伐。2021年到2025年，我国居民人均可支配收入从35128元增至43377元，年均实际增长5.4%，与经济增长同步。城乡居民收入倍差缩小，从2021年的2.5缩小到2024年的2.34。但总体上看，全体居民收入增长压力较大，“十四五”时期，我国基尼系数一直在0.465以上，收入差距还比较大。2026年，必须坚持政策支持与改革创新并举，尽快出台实施城乡居民增收计划，使居民收入增速高于经济增长、劳动报酬收入高于劳动生产率，从而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。更为重要的是，要在深化收入分配制度改革方面迈出实质性的步伐，有效增加低收入群体收入，稳步扩大中等收入群体规模，合理调节过高收入，取缔非法收入，推动形成橄榄型分配格局。尤其是在健全各类要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的初次分配机制，在促进多劳多得、技高者多得、创新者多得的基础上，着力通过税收、社会保障、转移支付等再分配调节缩小收入差距。

第三，针对完善覆盖全人群、全生命周期的服务体系，加大政府在教育、社会保障和社会福利方面的投资比重，稳步推进基本公共服务均等化。加大对生育养育、教

育医疗、职业培训、普惠养老、文化体育等领域的公共投入，扩大覆盖全人群、全生命周期的有效投入。一是坚持教育事业优先发展，加强人力资源开发和人的全面发展投资，进一步提高财政教育投入占国内生产总值的比例，深化教育体制机制改革，健全与人口变化相适应的教育资源配置机制，推进教育资源布局结构调整，增加普通高中学位供给和优质高校本科招生。二是深入实施就业优先战略，健全就业促进机制，实施稳岗扩容提质行动，稳定高校毕业生、农民工等重点群体就业，鼓励支持灵活就业人员、新就业形态人员参加职工保险。三是加大社会保障和社会福利的财政支持比例，提高人均预期寿命和人民健康水平，强化公共卫生能力，健全医疗、医保、医药协同发展和治理机制，优化药品集中采购，深化医保支付方式改革。实施康复护理扩容提升工程，推行长期护理保险制度，加强对困难群体的关爱帮扶。四是倡导积极婚育观，努力稳定新出生人口规模。优化生育支持政策和激励措施，积极应对人口老龄化，健全养老事业和产业协同发展政策机制，鼓励支持发展银发经济。五是着力稳定房地产市场，因城施策控增量、去库存、优供给，鼓励收购存量商品房重点用于保障性住房等。六是进一步完善基本公共服务范围和内容，加快缩小区域间、城乡间、群体间基本公共服务差距，推动更多公共服务向基层下沉、向农村覆盖、向边远地区和困难群众倾斜，健全与常住人口相匹配

的公共资源配置机制。加强县域的基本公共服务供给统筹，完善投入保障长效机制。

第四，完善地方政府差异化的绩效考核机制，以高质量发展为考核导向，建立健全投资于人的长效机制。中央经济工作会议提出：“要坚持党中央集中统一领导，各地区各部门结合实际、因地制宜，全面落实党中央关于明年经济工作的思路、任务、政策。要树立和践行正确政绩观，坚持为人民出政绩、以实干出政绩，自觉按规律办事，完善差异化考核评价体系。一套科学的地方政府绩效考核评价体系是党和政府推动经济社会协调发展的重要制度工具。进入新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。这意味着发展的评价标准和导向必须作出根本性调整。只有构建起与新时代要求相适应的新型绩效考核体系，才能实现以高质量考核推动高质量发展。今年是“十五五”开局之年，要因地制宜发展新质生产力，加快构建新发展格局和推进全国统一大市场建设；要将更多资金资源投资于物，在完善地方政府考核指标体系时，强化将更多资金资源投资于物的导向，形成围绕投资于物优化财政支出责任和财力配置的体制机制，建立健全相关统计制度，将对人的投资纳入统计核算范围，调动全社会、各方面投资于人的积极性主动性创造性。具体而言，要坚持以人民为中心的发展思想，以高质量发展为核心目标，把新发展理念、投资于人的理念转化为具体的评价内容，建立简明、差异化且可操作的考核体系。