



LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION

从“能消费”到“敢消费”的双驱动时代——2025年《政府工作报告》相关政策解读

联合资信 工商评级二部 | 李思雨 伦海玲

零售业作为国民经济的重要组成部分，在促进消费、稳定就业、推动经济增长等方面发挥着关键作用。2025年《政府工作报告》和《提振消费专项行动方案》提出多项政策指引，从需求端、供给端以及外部环境等多维度刺激消费市场，进而支持零售行业发展。



联合资信评估股份有限公司

China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



零售业关系国计民生，是现代商贸流通体系的重要组成部分，也是引导生产、扩大消费、吸纳就业、保障民生的重要载体。2025 年《政府工作报告》将“大力提振消费”作为首要任务，并提出“创新和丰富消费场景，加快数字、绿色、智能等新型消费发展”的目标。紧接着，2025 年 3 月 16 日国务院办公厅印发的《提振消费专项行动方案》（以下简称“《方案》”），进一步细化了需求端、供给端以及外部环境等方面的支持措施，为零售行业注入发展新动能。

一、需求端：刺激消费潜力，提高居民购买力

（一）超长期特别国债加码，扩大以旧换新补贴范围

2024 年国家发改委已发行 3000 亿元超长期特别国债支持“两新”工作，其中 1500 亿元用以支持消费品以旧换新，推动了限额以上单位家用电器和音像器材类、家具类商品零售额分别增长 12.3%、3.6%，带动大宗耐用消费品销售额超过 1.3 万亿元。

2025 年《政府工作报告》再次加码，提出“实施提振消费专项行动”，并“安排超长期特别国债 3000 亿元支持消费品以旧换新”，补贴金额翻倍并加大补贴范围。2025 年 1—2 月，我国消费市场呈现温和复苏态势，社会消费品零售总额同比增长 4.0%，增速较上年全年提升 0.5 个百分点，其中，商品零售额增长 3.9%，加快 0.7 个百分点，主要得益于首批 810 亿元补贴已于今年 1 月初下达地方，消费品以旧换新政策加力扩围持续显效，带动家电、汽车等耐用消费品品类的较快增长。

政府以旧换新补贴政策直接惠及个人消费者，降低其购置新品的成本压力，激发终端消费需求，也有利于推动汽车、家电、家装等大宗耐用消费品市场的迭代更新，带动相关零售企业的销售增长。

（二）多渠道促进居民增收减负，提高消费能力

2025 年《政府工作报告》首次提出“多渠道促进居民增收，推动中低收入群体增收减负，完善劳动者工资正常增长机制”。同时《方案》在需求侧加大政策力度，着力促进居民增收减负，比如，提出促进工资性收入合理增长，包括延续实施失业保险稳岗返还政策，支持企业稳定就业岗位，支持劳动者提升技能水平；科学合理提高最低工资标准，让最低工资标准按时调、稳步调等；并且在稳楼市、支持育儿补贴等方

面发力，着力为居民减轻负担，让个人消费者敢于消费。

上述政策聚焦增加居民的可支配收入，促进居民增收，并为中低收入群体提供保障支持推动其减负，让个人消费者既“能消费”又“敢消费”，通过提高消费能力从根本上释放内需潜力，为零售行业的持续发展提供源动力。

二、供给端：创新消费场景，提高优质供给

2025 年《政府工作报告》提出“创新和丰富消费场景，加快数字、绿色、智能等新型消费发展”。《方案》亦明确“消费品质提升行动，深入实施数字消费提升行动，大力培育品质电商”。具体来看，互联网零售作为快速发展的新型零售业态，电商平台不断深化应用数字技术，拓展新的消费场景，激发线上消费需求；据国家统计局数据，2024 年全年网上零售额 15.52 万亿元，比上年增长 7.2%，其中实物商品网上零售额占社会消费品零售总额的比重为 26.8%，拉动社会消费品零售总额增长 1.7 个百分点。同时，实体零售也利用人工智能、虚拟现实、增强现实等技术，打造云逛街、云购物、云体验等数字消费新场景，以提升消费体验，2025 年 1—2 月，传统超市通过数字化转型、优化商品服务等手段推动零售额增长 4.0%。此外，伴随消费者对品质生活需求的提升，仓储会员店、品牌集合店等新业态零售模式快速发展。2025 年 1—2 月，以品质服务为核心的仓储会员店零售额保持两位数增长，展现出“高品质+优服务”模式的强劲吸引力。

整体看，新兴消费场景的创新、消费服务供给的改善有助于激发居民在多领域的潜在消费需求，同时亦为线上和线下零售企业的发展提供新思路，促进零售企业的业态升级。

三、外部环境：优化消费环境

2025 年《政府工作报告》中提出“强化消费者权益保护，营造安全放心消费环境”。同时，《方案》进一步细化消费环境改善提升行动、限制措施清理优化行动，包括严格开展监管执法，依法严厉打击售卖假冒伪劣产品行为，加强缺陷产品召回监管；全力提升消费维权效能，进一步完善质量标准、信用约束、综合治理、消费维权等制度，从而提高市场透明度，促使零售企业规范经营；增强消费者信任度，助力消费市场恢复活力。

整体看，在以旧换新的加力扩围和零售业创新提升等利好政策推动下，消费市场活力得以明显回升，中国商业联合会数据显示，2025 年 3 月中国零售业景气指数为 50.2%，同比和环比均上升 0.1 个百分点，保持在扩张区间。2025 年 3 月 17 日，国家发展改革委副主任李春临在国新办发布会上表示“在多重因素影响下，消费者信心和预期偏弱、部分消费需求未充分满足、消费环境有待优化等问题仍客观存在”，因而消费市场的稳定恢复仍有赖于政策效果的显现。在此背景下，零售企业需紧跟政策方向，积极创新经营模式，深挖消费潜力，以迎接新一轮增长机遇。

联系人

投资人服务 010-85679696-8728 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。