



政策解读：从县域消费新政看“十五五”城投转型机遇

公用一部 | 羊汝鸣 李旭华

2026 年 9 月 7 日

摘要：

2026 年 8 月，商务部会同 8 部门联合印发《关于进一步激发下沉市场活力 活跃县域消费的意见》。本文认为，该政策在政策定位上明确了县域消费作为内需增长战略支撑的新定位，在“十五五”城投转型加速期的背景下，为区县城投平台提供了转型业务方向，但政策红利的释放并非自动实现，需城投平台具备将政策机遇转化为可持续经营模式的能力，同时需关注潜在风险。

关键词：政策解读；县域经济；促进消费；城投转型

正文：

一、政策要点

2026 年 8 月 13 日，商务部会同国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、农业农村部、文化和旅游部、市场监管总局、金融监管总局等 8 部门，联合印发《关于进一步激发下沉市场活力 活跃县域消费的意见》（以下简称《意见》），这是继 2021 年商务部等 17 部门印发《关于加强县域商业体系建设 促进农村消费的意见》之后，中央层面对县域消费领域的又一次系统性政策部署。

从政策框架看，《意见》覆盖财政、金融、土地、监管、就业等多个政策维度，围绕支持县域消费渠道升级、推动县域商业领域业态创新和品牌打造、优化县域商品和服务供给、提升县域流通现代化水平、增强消费保障能力五大方向提出系统性措施，并从财政资金、金融服务、用地支持、营商环境等方面强化要素保障。

二、政策背景

《意见》是以存量盘活而非增量扩张为主要着力点；在“十五五”城投退平台进入冲刺期的背景下，该政策为区县城投平台提供了存量资产盘活、消费场景建设、流通体系升级等多重转型机遇。

从宏观层面，《意见》是在原有基础上对县域消费潜力的进一步促进。2021 年商务部等 17 部门印发《关于加强县域商业体系建设 促进农村消费的意见》，此后每年中央一号文件均对县域消费领域有所部署。本次《意见》将县域下沉市场定位为拓展内需增量空间、建设强大国内市场中的战略支撑。2025 年，我国乡村消费品零售额 6.8 万亿元，同比增长 4.1%，增速高于城镇，但乡村消费品零售额占社会消费品零售总额的比重约 13.6%，县域市场蕴含促进消费的结构性潜力。

从地方财政逻辑看，本次《意见》以存量盘活而非增量扩张为主要着力点，与当前地方财政承压的现实形成匹配。2026 年正值地方政府债务化解的关键窗口期，叠加土地财政持续承压的背景，本次政策提出存量商业设施改造、闲置资产盘活和过渡期用地政策等，恰与这一财政现实相契合。《意见》不以新增投资规模为目标，以存量资产的现金流激活为政策着力点，从而在不增加地方债务压力的前提下释放消费潜力。

从城投转型视角看，2024 年出台的“150 号文”首次明确了城投退平台的条件和时限；2026 年 3 月，“十五五”规划纲要提出“构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制”，强调“加快推动地方政府融资平台改革转型”，城投退平台进入冲刺期。在此背景下，区县城投退平台面临的核心困境之一是退出融资平台名单后，如何获得可持续的经营性收入和现金流，而县域消费新政恰好提供了方向，存量资产盘活、消费场景建设、流通体系升级等方向，与区县城投平台的资源禀赋相匹配，平台可依托自身资源优势，承接县域便民商业网点改造、消费场景升级、乡镇商贸中心及冷链物流配套等准公益项目建设，通过盘活低效国有资产并转型为市场化消费业态，持续培育经营性现金流、增强自主造血能力。

三、存量盘活：闲置资产改造与商业运营转型

《意见》中“盘活闲置资源资产”的相关条款，为区县城投平台提供直接指引，区县城投平台正由融资平台向市场化营收转型，从“财政兜底”向“自我造血”发展。城投平台可将手中大量闲置的腾退办公楼、存量土地等低效资产，通过市场化改造转化为可产生持续租金的商业资产，从资产持有者向资产运营商的转型。

《意见》在“盘活闲置资源资产”方面主要涵盖“加快存量商业设施更新”和“盘活闲置资源资产”两条路径。前者聚焦于对传统商业设施进行技术改造和业态升级，许多县域商业设施存在建筑老旧、业态单一等问题，通过升级改造可直接提升消费体验和运营效率；后者则着眼于解决大量固定资产冗余问题，腾退办公楼、闲置土地等资产长期处于低效或零收益状态，通过制度松绑为资产注入商业价值。两条路径各有侧重、互为补充。

对区县城投而言，上述政策的意义在于：闲置国有资产改建为便民商业网点，为盘活低效国有资产提供了指引，腾退办公楼等资产通过市场化改造可产生持续租金收益，具体可通过自主改造、联营合作、转让等方式，改善相关主体的经营性现金流。但需注意，政策落地效果高度依赖地方政府是否出台配套的操作细则，包括过渡期内的审批流程简化、存量资产的产权确权路径等，且部分县域商业地产本身存在供给过剩问题，单纯的政策刺激可能无法根本解决供需错配。

四、增量开拓：消费场景建设与业务边界拓展

《意见》在消费场景建设方面的部署，为城投平台提供了从传统基建向消费型基础设施拓展的业务方向。城投平台可参与乡镇商贸中心、集贸市场、特色商业街区等建设运营，将业务边界拓展至“造场景、聚人气、促消费”，从城市建设者向城市运营服务商转变。

《意见》在消费场景建设方面的部署主要集中在三方面。一是乡镇商贸中心与集贸市场升级。深化“千集万店”改造提升，支持乡镇商贸中心、集贸市场、乡镇特色大集等建设升级，标准化、规范化建设改造新型便利店。二是高能级消费载体建设。推动一批核心商圈、特色商业街区等高能级消费载体建设，合理布局一批大型商业综合体，引进国内外品牌开设区域首店。三是商业服务配套完善。统筹推进商业空间改造、交通组织优化、配套设施更新，增强县域商业辐射能力。

对区县城投而言，上述政策提供了转型思路：其一，城投平台可参与乡镇商贸中

心和集贸市场的建设与后续运营管理，将一次性建设收入转化为持续的经营性收入。其二，城投平台可将业务从传统的道路、桥梁等公益性基建，拓展至商圈、街区、综合体等消费型基础设施，这些项目兼具公益属性和商业属性，可在满足政策导向的同时产生经营性现金流。其三，消费场景类项目的投资决策更多基于市场需求而非政府指令，这迫使城投平台建立市场化投资决策能力和商业运营能力，是推动实质性转型的重要契机。

五、流通升级：物流基础设施与运营服务

《意见》在流通体系升级方面的部署，为城投平台提供了参与物流基础设施建设和运营服务的新赛道，平台可通过打造县乡村三级物流配送体系、农产品冷链设施，打通城乡消费循环的物流“最后一公里”，实现从公益性基础设施建设向市场化运营服务的转型。

《意见》在流通体系升级方面的部署主要包括：推动邮政、供销等大型流通企业向偏远地区延伸服务；统筹推进商业空间改造、交通组织优化、配套设施更新；引导金融机构加强对物流、仓储、冷链等县域商业设施的支持。

对区县城投平台而言，物流基础设施领域提供了从建设主体向运营主体转型的清晰路径。城投平台可依托在土地、物业等资源端的天然优势，参与县城物流配送中心、冷链物流设施、乡镇物流节点的建设和运营。这类项目的优势在于：一是有稳定的市场需求，物流基础设施是消费品下行和农产品上行的双向通道，业务量持续增长；二是有明确的经营模式，配送服务费、仓储租金、冷链服务等均可产生持续的经营性现金流。但需关注县域物流密度远低于城市的现实，单个县域的物流业务量可能难以支撑独立的配送中心运营，需通过区域统筹和共同配送模式分摊成本。城投在参与相关投资时需审慎评估项目在低密度市场中的可持续性。

六、融资拓宽：直接融资渠道与资本运作

《意见》在融资方面的支持政策，为已完成或正在推进市场化转型的城投平台提供了拓宽融资渠道的政策窗口，城投平台若能在县域消费领域形成实质性的市场化商业运营业务，则可借此政策拓宽融资渠道、优化债务结构。

《意见》在融资支持方面的部署主要包括三个方面。其一，直接融资支持，支持符合条件的批发零售和服务消费企业发行债券和上市融资。其二，财政金融协同，用好中央预算内投资、专项债、财政金融协同促内需专项资金、财政贴息、创业担保贷

款等工具，形成“上级补助+地方统筹+金融配套”的资金支持格局。其三，消费商业设施项目金融支持，引导金融机构加强对符合条件的消费商业设施项目的支持。

对区县城投平台而言，融资政策的价值在于：部分承担县域商业基础设施建设及运营的城投，若已实质性开展市场化商业运营业务并具备相应的财务规范性，可间接受益于上述政策。但需注意政策明确支持对象为“符合条件的”企业，融资平台能否受益取决于其业务实质是否具备市场化经营能力，而非平台身份本身。这一条件本身也是倒逼城投平台加速实质性转型的市场化约束。

七、总结与展望

《意见》在政策定位上明确了县域消费作为内需增长战略支撑的新定位，在“十五五”城投转型加速期的背景下，为区县城投平台提供了转型业务方向，但政策红利的释放并非自动实现，而是取决于城投平台是否具备将政策机遇转化为可持续经营模式的能力，同时需关注潜在风险。

从促进消费的意义看，短期而言，政策信号的释放有助于提振市场对县域消费的信心，直接融资支持等政策有望为相关企业拓宽资金渠道，存量资产盘活的相关部署也为持有县域资产的主体提供了政策背书和操作依据。中长期看，制度性安排的落地实效是决定政策效果的关键变量，《意见》的制度性安排若能有效落地，将逐步改善县域商业生态，降低品牌和资本下沉的制度成本。但需理性看待的是，县域消费的根本制约仍在于居民收入水平和消费能力，政策红利的释放效果，取决于地方配套细则的落地节奏、居民收入与消费信心的恢复情况以及县域产业与居民收入的持续增长能力。

从城投平台转型看，《意见》为区县城投平台提供了转型业务方向，为区县城投提供了一条从政府信用依赖走向经营质量驱动的转型路径。但政策红利的释放并非自动实现，需关注相关潜在风险。一是区域信用分化。县域债务结构复杂、财力差异较大，弱资质城投平台抗风险能力偏弱，经济发达省份的县域城投平台将率先受益，而中西部财政薄弱县域可能面临“有政策、无配套”的困境。二是转型能力不足。多数区县城投平台长期从事基建代建，缺乏商业地产运营、品牌招商、物流管理等方面的专业能力和人才储备，贸然进入县域商业领域可能面临“建得起、管不好”的风险。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的合法性、真实性、准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议或决策依据。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，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、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。