

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：周景彤 中国银行研究院
范若滢 中国银行研究院
电话：010 - 6659 2780

签发人：陈卫东
联系人：程栖云 刘佩忠
电话：010 - 6659 4016

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

消费品以旧换新政策

效果评估与改进方向*

本轮消费品以旧换新政策取得了积极效果，显著提振了家电与通讯器材等重点消费品的销售，助力家电等相关行业企业盈利改善、绩效提升，起到了较好的促进消费、稳定就业的作用。但部分地区出现补贴资金断档的现象，影响了市场预期与政策效果。同时，一定程度上加剧税收向制造业强省集聚以及政策支持力度向大型企业倾斜的“马太效应”。目前，政策已持续 1 年多，后续面临效果减弱以及政策退出后的“政策悬崖”问题，需引起关注。建议：加快补贴资金的拨付与调配，及时稳定市场预期；通过进一步扩大补贴商品范围、延长补贴时间等措施避免“政策悬崖”的出现；谋划新一轮旧房装修补贴政策作为消费品以旧换新政策的接续储备政策；打破税收与税源背离的困境堵点，推动省际税收公平化；适度放宽企业参与门槛，减轻企业垫资压力。

消费品以旧换新政策效果评估与改进方向

本轮消费品以旧换新政策取得了积极效果，显著提振了家电与通讯器材等重点消费品的销售，助力家电等相关行业企业盈利改善、绩效提升，起到了较好的促进消费、稳定就业的作用。但部分地区出现补贴资金断档的现象，影响了市场预期与政策效果。同时，一定程度上加剧税收向制造业强省集聚以及政策支持力度向大型企业倾斜的“马太效应”。目前，政策已持续 1 年多，后续面临效果减弱以及政策退出后的“政策悬崖”问题，需引起关注。建议：加快补贴资金的拨付与调配，及时稳定市场预期；通过进一步扩大补贴商品范围、延长补贴时间等措施避免“政策悬崖”的出现；谋划新一轮旧房装修补贴政策作为消费品以旧换新政策的接续储备政策；打破税收与税源背离的困境堵点，推动省际税收公平化；适度放宽企业参与门槛，减轻企业垫资压力。

一、本轮消费品以旧换新政策取得较好效果

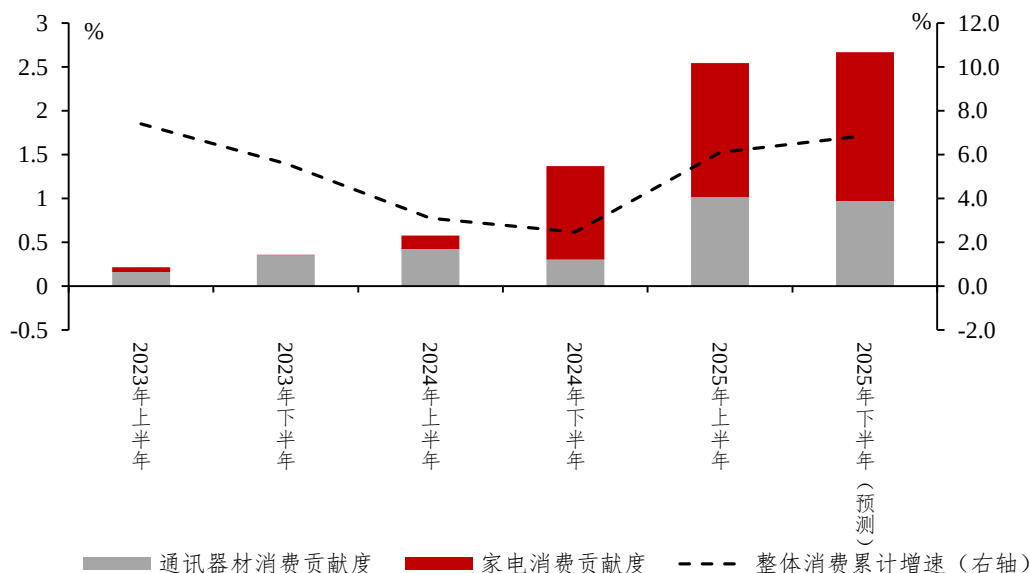
本轮消费品以旧换新政策补贴范围主要包括家电、汽车、电动车以及通讯器材（2025 年新增）等品类。其中，针对家电和通讯器材的政策效果更为明显。

（一）显著提振了家电与通讯器材等重点消费品的销售，成为拉动整体社零增长的重要动力

在以旧换新政策推动下，居民购买家电、手机等商品的热情得到有效激发，消费潜力明显释放。根据商务部数据，截至 2025 年 5 月底，消费品以旧换新政策已带动销售额达 1.1 万亿元。在 2025 年 1 月开启的加力扩围政策的影响下，共有 4986.3 万名消费者购买了 12 大类家电产品共 7761.8 万台，5352.9 万名消费者购买了手机等数码产品共 5662.9 万件。根据测算，今年上半年家电消费累计增长 30.7%，增速较去年同期提高 27.6 个百分点，对整体消费的贡献度为 25.1%；通讯器材累计增长 24.1%，增速较去年同期提高 12.8 个百分点，对整体消费的贡献度为 16.6%。受政策加力扩围的影响，相比去年下半年政策刚出台时，今年上半年家电消费对整体消费的贡献度再次提高 0.3 个百分点，与通讯器材消费合力拉动整体消费增长约 2.5 个百分点（图 1），

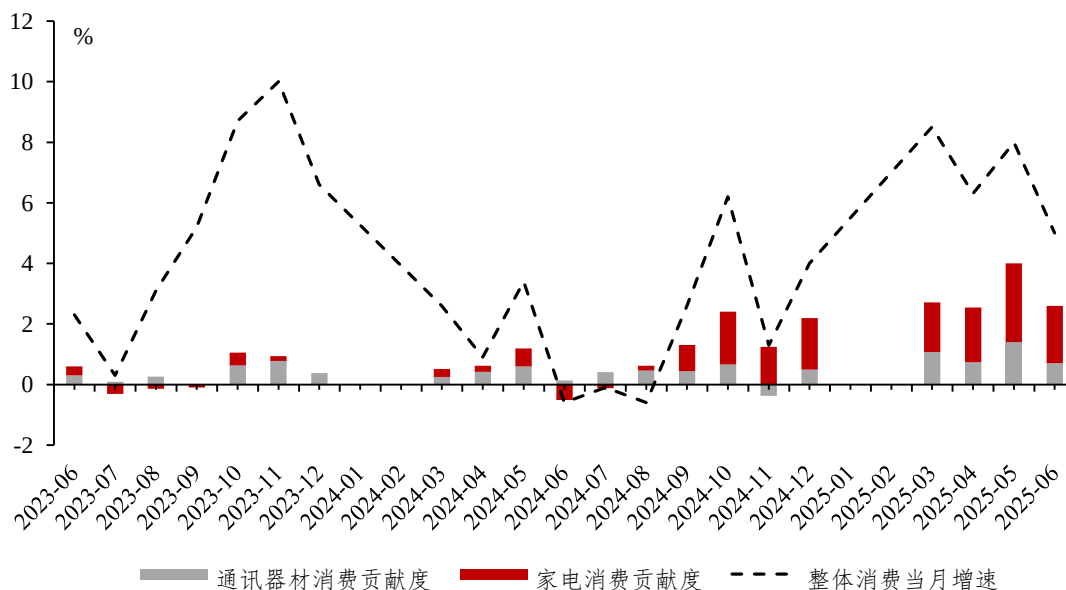
体现补贴政策促进短期消费支出向补贴品类转移；其中，5 月二者对整体消费的拉动作用最为明显，创单月拉动力新高（图 2），这可能受“618”消费节提前的影响。

图 1：2025 年上半年家电和通讯器材对整体消费贡献度提升



资料来源：国家统计局，经作者计算整理，中国银行研究院

图 2：今年上半年家电和通讯器材对整体消费拉动作用显著

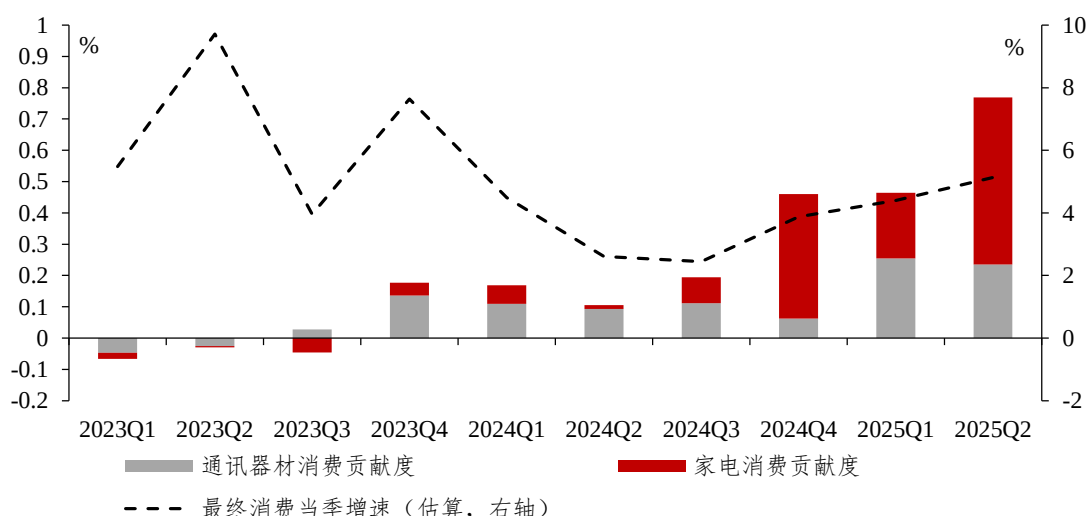


资料来源：国家统计局，中国银行研究院

进一步地，我们可估算出政策对于GDP的拉动作用。通过年度社会消费品零售总额与最终消费量的比例关系，可推算得出季度最终消费量的变化。根据估算结果，2024 年第四季度，家电消费拉动最终消费增长约 0.4 个百分点（图 3），进而拉动GDP增长约 0.28 个百分点（图 4）。2025 年第一季度，受加力扩围政策影响，通讯器材对最终消费的贡献达到近两年来的新高，而家电的拉动作用有所回落，两者合计拉动最终消费增长约 0.46 个百分点，进而拉动GDP增长约 0.35 个百分点。今年第二季度，家电对最终消费的拉动作用进一步增强，而通讯器材则相比第一季度有所回落，两者分别合力拉动最终消费增长和GDP增长约 0.77 和 0.59 个百分点，持续成为稳定消费、扩大内需的关键抓手。

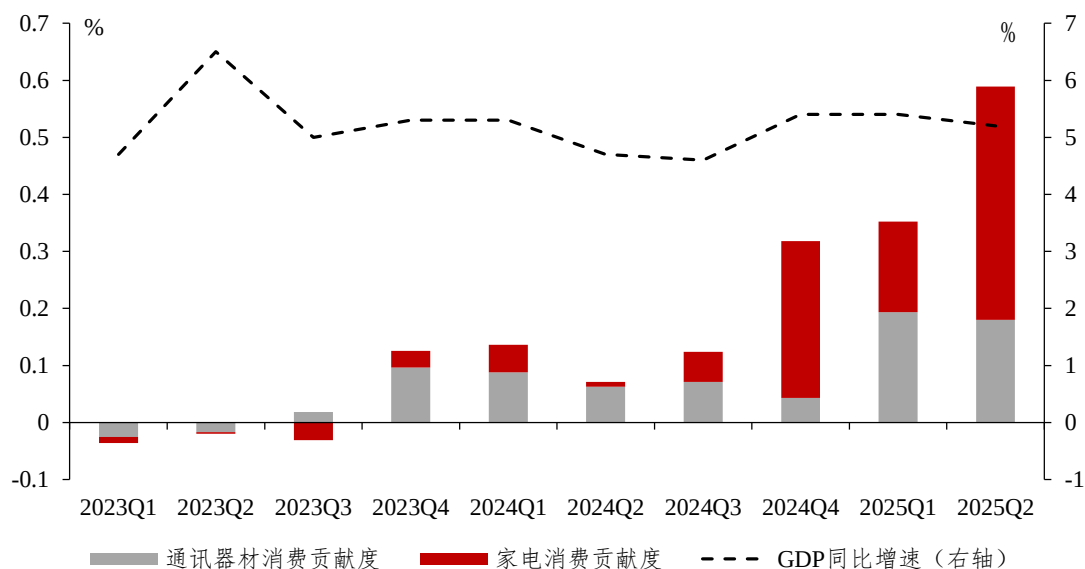
值得关注的是，本轮以旧换新政策实施期间，汽车销售的增速并未出现明显波动，没有出现上一轮以旧换新政策期间那样的大幅增长情况（图 5），上半年汽车类商品零售额增速仅为 0.8%。这可能是由于近两年汽车市场出现较大面积“降价潮”，车企的降价导致居民观望情绪较强，也一定程度上冲淡了补贴政策的效果。同时，上一轮以旧换新政策同步推进了“汽车下乡”覆盖农村增量市场，而本轮汽车以旧换新政策对首购车群体支持力度更弱。

图 3：2024 年四季度后家电和通讯器材对最终消费贡献度提升



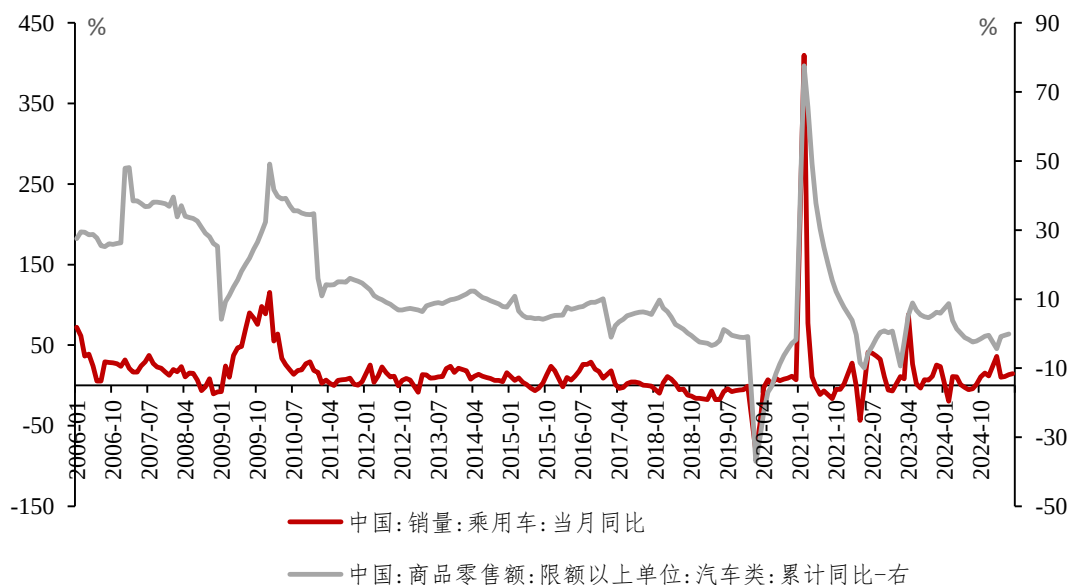
资料来源：国家统计局，中国银行研究院

图 4：2024 年四季度后家电和通讯器材对 GDP 贡献度提升



资料来源：国家统计局，中国银行研究院

图 5：乘用车销量并未在今年上半年出现明显上升

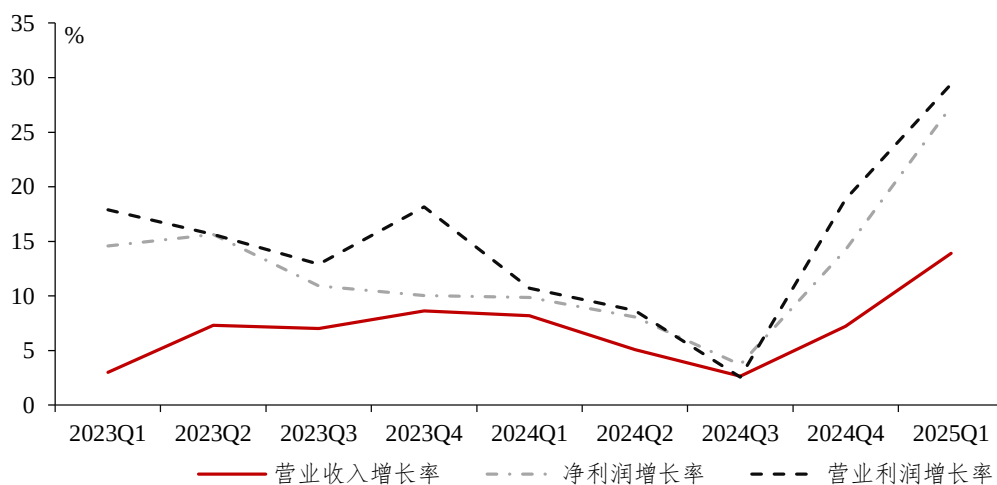


资料来源：Wind，中国银行研究院

（二）助力家电等相关行业企业盈利改善、绩效提升，进而促进整体制造业利润的增长

通过梳理上市企业披露数据发现，自 2024 年第四季度起，家电行业上市企业的盈利能力和经营绩效迅速提升，这一趋势与家电“以旧换新”政策的实施时间高度契合，表明政策已开始对企业端产生正向效应。2025 年第一季度，家用电器行业上市企业的营业收入增长率、净利润增长率、营业利润增长率分别为 13.9%、27.36%、29.42%，较上一季度进一步提升（图 6）。细分家电行业内部表现来看，政策在不同细分市场中的传导效应存在差异。其中，白色家电和黑色家电板块表现突出。2025 年第一季度，美的、海尔、格力、TCL 等行业龙头企业持续领跑，营收和净利润均实现显著增长，这类耐用消费品在政策补贴下更新需求被有效激发，带动销量快速回升。厨电和小家电板块则呈现出一定的分化趋势。部分品类受益有限，可能由于价格敏感度较低、产品更新周期较长或渠道端响应滞后，导致增长不及预期。

图 6：2024 年第四季度后家电行业营收与利润上升



资料来源：Wind，中国银行研究院

相比之下，通讯设备行业企业经营表现并未出现明显变化。2025 年第一季度，通讯设备行业的营业收入增长率、净利润增长率和营业利润增长率分别为 0.35%、2.72%

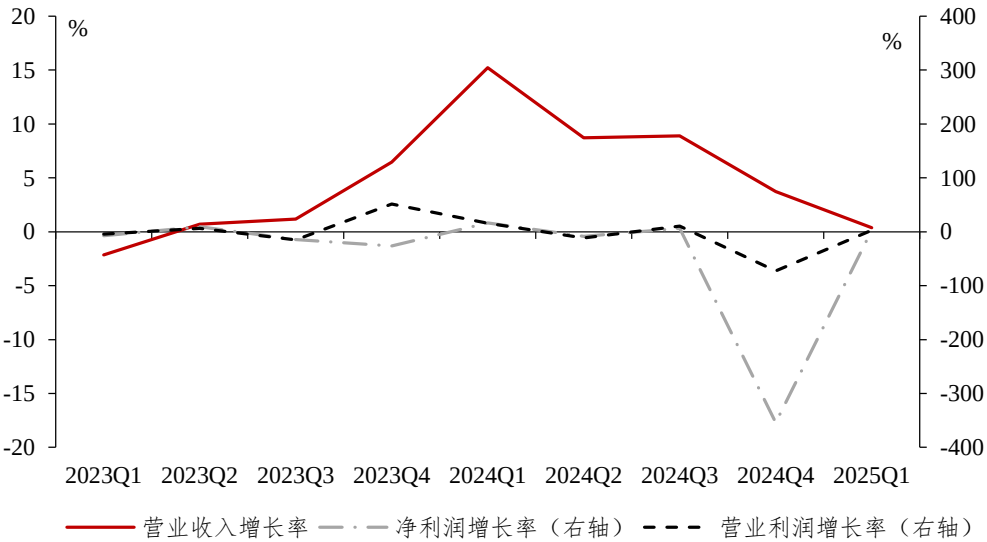
和 2.97%，低于 2024 年第一季度的同期水平（图 7）。政策效应尚未显现，后续仍需观察第二季度的数据表现。

表 1：家电行业细分板块企业 2025 年一季度营收和利润情况

所述细分行业	企业简称	营业收入（亿元）	同比增长（%）	归母净利润（亿元）	同比增长（%）
白色电器	美的集团	1284.28	20.61	124.22	38.02
	海尔智家	791.18	1006	54.87	15.09
	格力电器	416.49	13.78	59.04	26.29
黑色电器	TCL科技	401.2	0.43	10.13	321.96
	TCL智家	46	9.58	10.19	29.58
	海信视像	133.8	5.31	5.536	18.61
	四川长虹	268.37	12.89	3.455	96.68
厨电和小家电	苏泊尔	57.86	7.59	4.97	5.82
	科沃斯	38.58	11.06	4.747	59.43
	石头科技	34.28	86.22	2.675	-32.92
	老板电器	20.76	-7.2	3.4	-14.66
	小熊电器	13.2	10.58	1.297	-13.96

资料来源：Wind，中国银行研究院

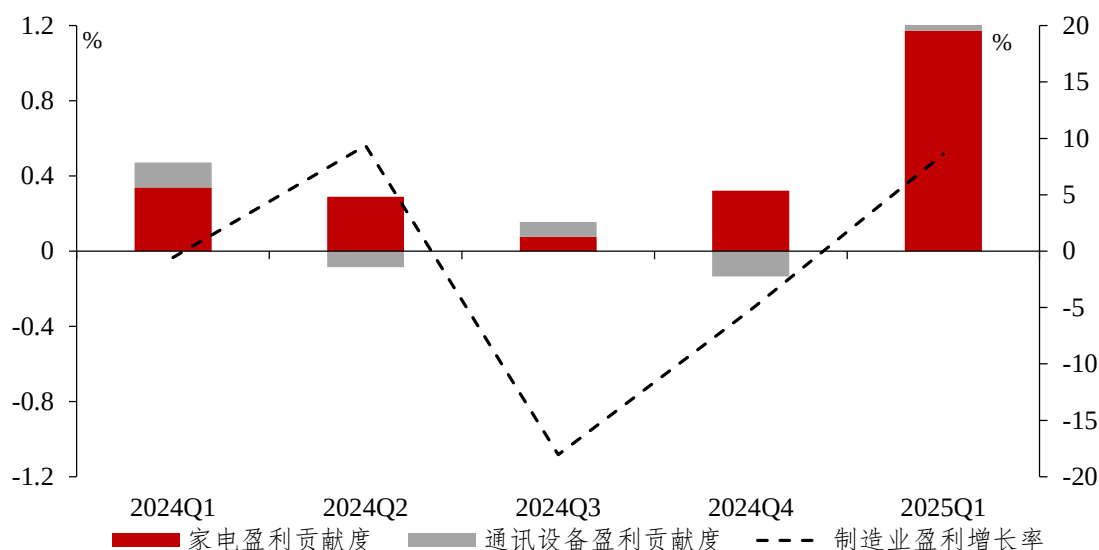
图 7：2025 年第一季度通讯设备行业营收与利润增长缓慢



资料来源：Wind，中国银行研究院

综合来看，以旧换新政策不仅有效拉动了终端消费需求，也对制造业利润增长形成了积极带动。在政策推动下，家电行业对整体制造业利润增长的贡献度明显提升。数据显示，2025 年第一季度，制造业营业利润为 10471.6 亿元，累计增长 8.6%。其中，家电行业营业利润为 413.56 亿元，同比增长 10.02%；通讯设备行业营业利润为 97.45 亿元，同比增速为 5.91%。自 2024 年第四季度以来，受政策带动的需求侧扩张持续传导至上游生产端，家电和通讯设备行业对制造业利润增长的边际贡献显著提升，2025 年第一季度两行业合力推动制造业营业利润增长 1.23 个百分点（图 8），成为推动制造业回暖的重要动力来源之一。

图 8：家电和通讯设备行业显著拉动了制造业利润的增长



资料来源：Wind，中国银行研究院

（三）推动家电等相关行业就业增长，有利于整体制造业用工需求回升

2024 年，家电各板块的龙头企业普遍出现用工增长，全年共计新增就业岗位 9372 个，反映出以旧换新政策不仅提振了企业生产经营活动，也间接带动了制造、销售、售后等环节的用工需求。这一就业拉动效应对于缓解部分地区的结构性就业压力、稳定制造业岗位具有积极意义，进一步凸显了该政策在稳增长、保就业方面的重要作用。

政策对通讯设备行业的就业也产生了积极的拉动作用。2024 年，行业龙头企业普遍实现用工扩张，全年合计新增就业岗位 3178 个。

表 2：以旧换新政策带动家电行业企业新增就业情况

所述细分行业	企业简称	2023 年员工数 (人)	2024 年员工数 (人)	新增就业
白色电器	美的集团	198613	198432	-181
	海尔智家	112458	122733	10275
	格力电器	72610	72808	198
黑色电器	TCL科技	75217	71067	-4150
	TCL智家	12701	14923	2222
	海信视像	18038	18097	59
	四川长虹	45662	45376	-286
厨电和小家电	苏泊尔	10753	11298	545
	科沃斯	9697	9096	-601
	石头科技	1593	2560	967
	老板电器	5482	5166	-316
	小熊电器	4918	5558	640
	总计	567742	577114	9372

资料来源：Wind，经作者计算整理，中国银行研究院

表 3：以旧换新政策带动家电行业企业新增就业情况

企业简称	2023 年员工数 (人)	2024 年员工数 (人)	新增就业
闻泰科技	31497	29482	-2015
传音控股	17327	19870	2543
龙旗科技	11506	13240	1734
福日电子	4504	5419	915
实达集团	116	117	1
总计	64950	68128	3178

资料来源：Wind，经作者计算整理，中国银行研究院

二、当前存在的问题及未来面临的挑战

（一）部分地区出现补贴资金断档的现象，影响市场预期与政策效果

尽管今年消费品以旧换新政策支持资金规模加大，但 5 月份以来一些地区陆续出现补贴资金断档的现象。例如，5 月 10 日起酒泉肃州区辖内所有以旧换新补贴活动暂停；6 月 3 日起重庆市汽车、家电、家装厨卫、电动车以旧换新补贴暂停；6 月份河南郑州、洛阳、许昌等地陆续暂停汽车置换补贴；6 月 20 日起广西汽车、家电、3C 数码、电动车、家装厨卫以旧换新补贴暂停；等等。

以旧换新补贴暂停的原因主要在于两个方面：**其一，国补资金消耗速度超预期。**今年以旧换新的中央财政补贴规模共 3000 亿元，1 月、4 月已下达两批国补资金额度共计 1620 亿元。根据奥维云网统计，截至 5 月 31 日，全国国补资金已消耗 1550-1650 亿元，超上半年下达金额的 95%；月均消耗超 300 亿元。进入 6 月，“618”大促期间居民家电、汽车等消费需求短期快速释放，资金消耗规模明显高于此前月度均值，导致大量地区上半年的国补资金提前消耗完毕。政策执行面临资金供给与消费需求之间的阶段性不匹配问题。

其二，补贴套利行为扰乱市场秩序。以汽车补贴套利为例，部分二手车交易商以极低价格（通常每辆仅 500-800 元）批量收购濒临报废的面包车等老旧车辆资质，之后通过伪造车辆行驶证、虚构建档信息、炮制虚假交易记录等一系列非法手段，将本不符合条件的“空壳”车辆包装成合规的置换标的。凭借这一套操作，单台车可骗取 1.5 万元的国家补贴，以及车企提供的配套优惠（约 5000 元），从而非法获利。值得关注的是，围绕补贴的套利行为已非零星个案，而是形成了分工明确、链条完整的“黑产”。这既导致补贴资金被快速消耗，还严重扰乱了市场秩序。

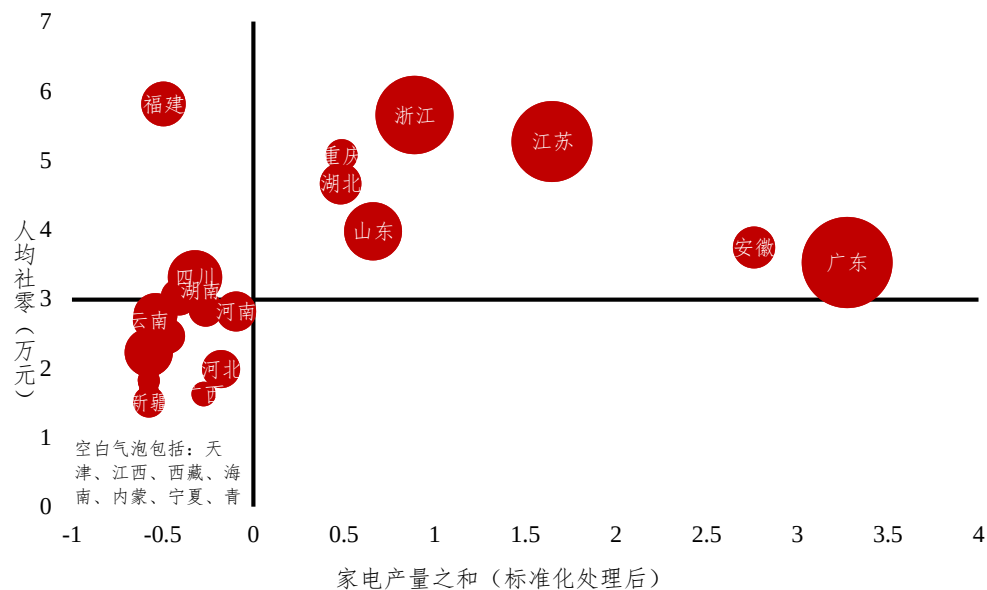
（二）加剧税收向制造业强省集聚的“马太效应”，削弱了部分地区政府积极性

根据消费品以旧换新政策的资金安排，补贴资金按照总体 9:1 的原则实行央地共担，东部、中部、西部地区中央承担比例分别为 85%、90%、95%。这意味着地方政府仍需投入部分资金以推动消费。然而，消费增长并不会直接转化为地方财政收入，而是通过提升企业盈利能力，间接带来企业所得税的增量。由于我国各省产业结构差异显著，不同地区从补贴中获得的企业所得税增量并不均衡。具体而言，通讯设备制造企業主要集中在东南沿海及湖北、四川等地，家电行业则主要分布于广东、浙江等制造业强省。在生产地原则下，企业所得税归属企业注册地，这使得各地通过补贴政策虽然有效提升了本地居民的消费福利，但由此间接带动的税收增量却主要流向了企业集中注册的经济发达省份，在一定程度上削弱了欠发达地区推行政策的积极性。

具体来说，若将除北京、上海之外的全国 29 省市按家电产量占比和消费占比的均值划分，并以气泡大小表示 2023 年各地企业所得税规模（图 9），可以得出两个特征事实：一是家电产量和人均消费基本呈正相关关系。该图将 29 个地区基本分成两类，一类是人均消费和家电产量均较低的“两低”地区，另一类是两项指标均高的“两高”地区，表明制造强省往往也是消费强省；二是两类地区在企业所得税收入上存在显著差异，两高地区的企业所得税收入规模显著高于两低地区。

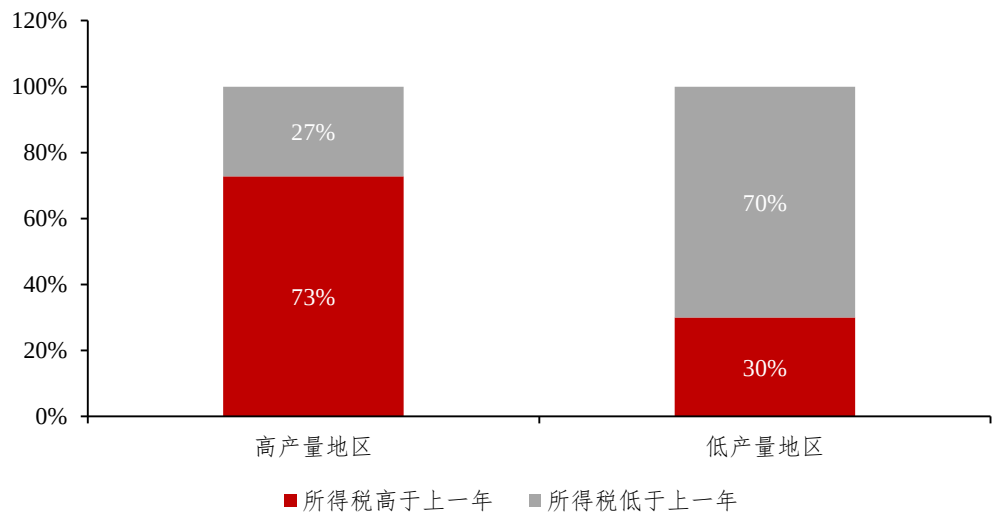
因此，家电以旧换新政策可能引发“马太效应”：一方面，在人均消费和家电产量均较小的地区，本地消费基础薄弱，即便给予补贴，政策的拉动效应有限。由于地方企业所得税按生产地原则进行分配，税收增量主要流向了生产集中的地区，从而削弱地方政府推行政策的财政激励；另一方面，在人均消费和家电产量均高的地区，政策不仅能有效带动本地消费，还能因本地制造业基础雄厚而从外省消费中获取更多税收收益。这也能从现实数据中得到印证，2024 年家电制造强省中，企业所得税普遍出现上升趋势（图 10）。

图 9：不同省份税收规模分布¹



资料来源：国家统计局，中国银行研究院

图 10：制造强省 2024 年企业所得税收入普遍上升²



资料来源：国家统计局，中国银行研究院

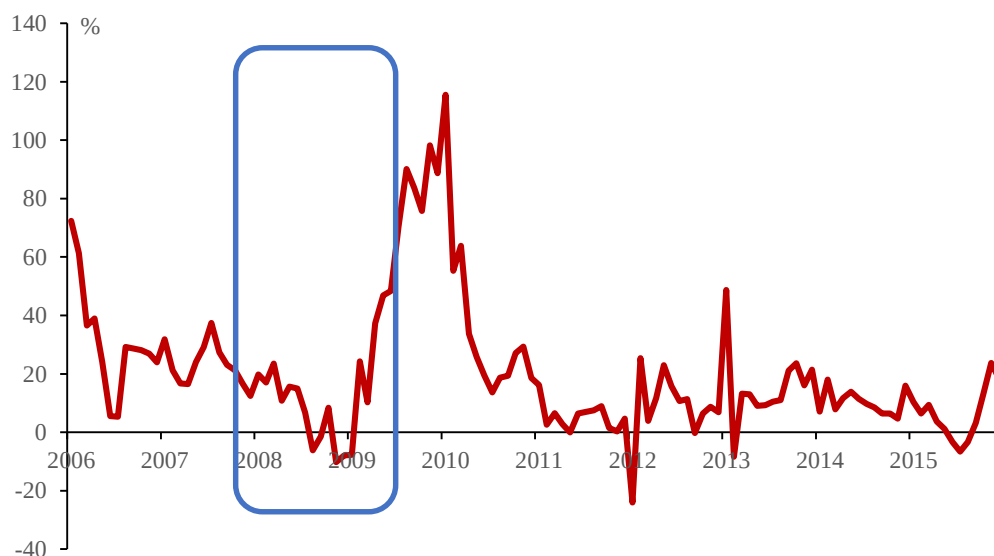
¹图中省份不包含北京、上海；家电产量之和指家用冰箱、房间空调器以及彩色电视机产量之和，并做标准化处理；横线和竖线分别代表人均社零和家电产量之和的平均值。

²该图仅统计 2024 年公布企业所得税收入的 19 个省份。

（三）政策已持续一年多，后续面临效果减弱以及政策退出后的“政策悬崖”问题

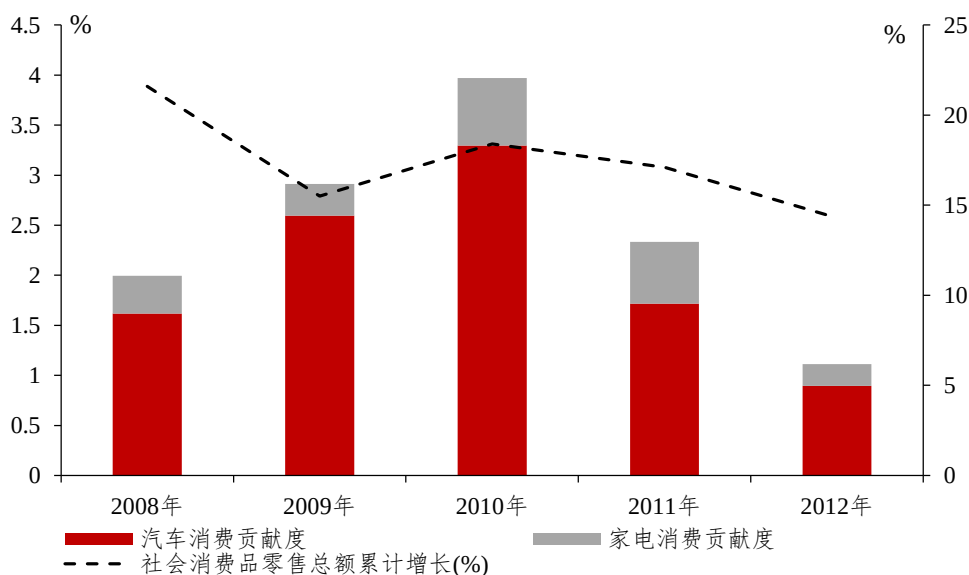
参考上一轮消费品以旧换新政策（2009-2011 年）的实施情况能发现，在政策实施期间，政策对相关商品销售的拉动效果显著，且呈现明显的“脉冲式”波动特征；在政策退出后，相关商品的销售明显回落，出现“政策悬崖”现象。例如，上一轮消费品以旧换新政策期间我国汽车销量大幅增长，2009 年、2010 年分别累计增长 46.15% 和 32.37%，较 2008 年的 6.7% 大幅提高了 39.45 和 25.67 个百分点；汽车对整体消费增长的拉动分别达 2.6 和 3.3 个百分点（图 11、12）。其中，政策效果的峰值在 2010 年 1 月份，汽车销量当月同比增速达到 126.15%，之后增速逐渐递减。在政策退出后，汽车销量增速则大幅下降，2011、2012 年仅分别增长 2.45% 和 4.33%，其中部分月份同比增速甚至为负。究其原因，主要在于两个方面：第一，在政策刺激下消费者在一段时间内集中换购、出现需求前置，由于耐用品使用寿命较长、更新周期长，导致后续需求断层。第二，政策持续一段时间后将抬高相关商品零售的比较基数，使得次年增长难度增大。

图 11：我国乘用车销量同比增速



资料来源：Wind，中国银行研究院

图 12：上一轮以旧换新政策拉动消费力度呈递减趋势



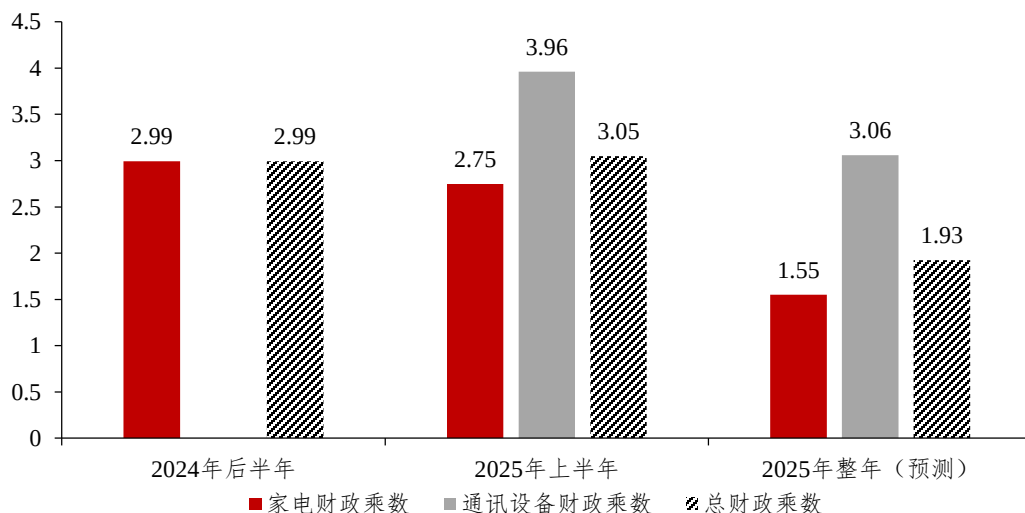
资料来源：国家统计局，中国银行研究院

本轮以旧换新政策自 2024 年推出以来，已经持续了 1 年多的时间，面临政策效果边际递减的问题。比如，2024 年三季度国家层面的补贴资金下发，自 2024 年 9 月开始限额以上家电零售额同比增速一直保持 20% 以上的增速。因此，今年三季度之后，家电零售面临上年基数明显抬高的影响。预计 2025 年上半年为拉动效果的高点，下半年可能出现回落。

我们通过对政策的财政乘数估算来进行验证。首先，通过计算政策带来的超额消费和使用的补贴资金额度，估算已实施政策的财政乘数。2025 年上半年，社零总额中家电、通讯设备的同比增速分别比去年同期提高 30.5 和 18.1 个百分点。为衡量政策带来的超额消费，我们以非“以旧换新”相关品类的同比增速作为趋势值进行校准，从而估算出家电和通讯设备分别多实现了 30.6 和 18.1 个百分点的超趋势增长，对应的超额消费分别为 1859.4 亿元和 886.4 亿元。根据商务部不定期披露的家电和通讯设备“以旧换新”销量、销售额、补贴标准、消费结构等数据和公开信息，估算得到上

半年家电和通讯设备补贴分别为 676.9 亿元和 223.8 亿元³。据此测算，2025 年上半年家电的财政乘数为 2.75，通讯设备的财政乘数为 3.92，政策整体财政乘数为 3.05（图 13）。

图 13：财政乘数演进趋势



资料来源：商务部，经作者计算整理，中国银行研究院

其次，推算财政乘数的未来变化。我们用今年上半年的平均环比增速推算全年，估算出 2025 年全年家电品类财政乘数约为 1.55，通讯器材类约为 3.06，二者均有所回落。其中，家电品类较通讯器材类财政乘数下降更为明显，主要原因是以旧换新政策对家电的支持时间更长，部分未来消费被提前释放，预计下半年家电以旧换新的需求释放将趋于饱和，边际拉动效应有限，政策效果衰退也相应更早。而通讯设备属于

³ 家电产品补贴金额计算方式如下：1) 6 月份尚未公布最新以旧换新销售数据，根据商务部 5 月 31 日公布的家电销量数据以及上半年家电消费累计增速，可估算得到上半年销售量约为 10144 万台；2) 今年 1 月国务院新闻办公室公布数据显示，一级能效产品销售额已占 90% 以上，结合家电补贴标准，可推算家电整体补贴比例为 $20\% \times 90\% + 15\% \times 10\% = 19.5\%$ ；3) 根据商务部 4 月 30 日公布数据，家电累计销量为 5100 万台，拉动销售额 1745 亿，可得平均家电销售单位为 3421.6 元。最终计算得出今年上半年家电“以旧换新”补贴金额为 $10144 \times 3421.6 \times 19.5\% = 676.9$ 亿元。

通讯设备补贴金额计算方式如下：1) 同样根据商务部 5 月 31 日公布的数据及上半年通讯器材消费累计增速，估算得通讯设备上半年销售量约为 6450 万件；2) 根据通讯设备的补贴规则，以及商务部新闻办公室公布数据显示，数码产品购新补贴中，2000-6000 元的中高端机型占比约 76%，因此推算通讯设备每件补贴金额为 $0.76 \times 400 + 0.24 \times 180 = 304 + 43.2 = 347.2$ 元，从而估算出今年 5 月通讯设备“以旧换新”补贴金额为 $6450 \times 347.2 = 223.8$ 亿元。估算所使用的口径皆为限额以上单位零售额，对实际财政乘数有所低估。

2025 年新增品类，财政乘数仍处于高位，预计将在 2026 年出现政策效果衰退的情况。综合来看，预计 2025 年全年政策整体财政乘数回落至 1.9。

（四）补贴政策效果因平台与品牌规模而异，中小企业难获支持且价格优势被削弱

从参与企业的角度来看，大品牌、综合化、全国布局型大企业在本轮政策中受益更多。一方面，这类企业由于规模大、与政府间沟通交流更多，往往能更快速地申请到本轮以旧换新的参与资质，抢占了第一波先机。例如，北京第一批消费品以旧换新政策参与资质企业主要包括小米、联想、格力电器、老板电器等知名企业。另一方面，多省明确要求参与企业具备垫资能力、区域管理能力及完善的售后服务体系⁴，这些门槛基本将中小企业排除在外。在政策支持下，知名品牌产品补贴后价格基本已经与小品牌产品相当甚至更低，加大了消费者购买品牌商品的意愿。这进一步加剧了行业集中度，形成政策效果在企业端的“马太效应”。在当前经济下行压力较大背景下，众多中小企业经营压力加大，需要给予高度关注。

此外，部分参与以旧换新的中小企业还面临垫资带来的资金周转压力。按规定，参与以旧换新活动的企业需要对补贴部分先进行垫资。考虑到活动期间销售额较高，且退货订单可能更高，这会给企业带来一定的资金压力。尤其对一些中小企业而言，资金压力可能会影响企业正常现金流周转，需要给予相应政策方面的支持。

⁴ 如《于做好河南省家电以旧换新活动参与主体征集工作的通知》提到，征集对象应满足“具备较强的用户和区域覆盖能力，有送货、安装、调试、维修、逆向物流等售后服务能力，能按区域进行有效管理”；《北京市关于补充征集 2024 年度加力家电以旧换新补贴政策参与企业的通知》明确，参与企业申报条件中有一项就是自营类企业、家电及电脑生产企业在京经销商以及平台类企业都需要在京注册且年主营业务销售额 500 万元以上。

三、相关建议

（一）加快补贴资金的拨付与调配，及时稳定市场预期

针对前期部分地区出现补贴资金断档的现象，国家相关部委已经发声，明确国家补贴统一截止时间为 2025 年 12 月 31 日，未来仍有资金将陆续下发，以稳定市场预期。后续，各地相关政府部门要积极响应，向群众传达明确的政策信号。要进一步加快后续补贴资金的拨付与调配，防止资金断档时间过久导致政策效果受损。更关键的，要建立资金动态调节机制，以增强政策弹性。建议强化省级资金统筹力度，以省级为单位根据区域消费情况及资金使用进度动态调配资金安排，提高资金使用效率，避免再次出现资金断档。

（二）通过进一步扩大补贴商品范围、延长补贴时间、谋划新一轮旧房装修补贴等措施避免“政策悬崖”的出现

今年下半年我国经济运行面临的不确定性、不稳定性因素增多，出口将面临更多挑战、内需恢复内生动力不足，还需要政策进一步发力。但正如上文分析，下半年之后本轮以旧换新政策将面临效果衰减的压力，因此需要提前储备增量政策。**第一，建议进一步扩大补贴商品范围、延长补贴时间。**根据对家电和通讯器材的财政乘数进行估算可知，今年新纳入补贴的通讯器材财政乘数明显高于家电。建议后续可将更多商品纳入补贴，并延长补贴时间至 2026 年甚至 2027 年。通过补贴商品种类接续的办法，一定程度上拉高整体政策财政乘数，平滑政策带来的消费增长波动。根据部分省份前期在省补层面进行补贴商品扩围的实施经验，仍有较多商品具备全国补贴推广的潜力。包括：一是升级类家电，如空气净化器、加湿器、投影仪等；二是适老化产品，如报警器、护理床、智能摄像头等；三是母婴产品，如吸奶器、奶瓶、电子手表等。此外，部分以及家纺用品（如四件套、窗帘、地毯等）也具备补贴潜力，建议考虑增补。

第二，缩短汽车以旧换新的年限要求。由于汽车车型更新换代加快、年轻人追求时尚的观念增强等因素，我国车主的换车频率在逐渐提高，5 年内换车的比例达到了

60%，较年轻人平均 3 年换车。建议汽车以旧换新补贴可适当放宽旧车年限至 3 年，既能更大程度刺激居民购车意愿、提振汽车消费，也能促进二手车市场加快发展。

第三，谋划新一轮旧房装修补贴政策作为消费品以旧换新政策的接续储备政策。由于房地产市场的持续调整，家电、家具、建筑装潢三大住房相关商品消费均经历了较长时间的低增长甚至负增长的过程。在消费品以旧换新政策推动下，家电消费率先反弹，但建筑装潢消费仍表现低迷。一般情况下，居民会根据家庭需求变化、装修材料使用等情况对房子进行重新装修，周期一般为 10 年左右。而我国上一轮房屋销售高峰期是 2016 年，刚好已过去 10 年左右的时间。未来我国大量城市有望迎来一轮旧房装修高峰期。同时，城市更新将是未来房地产市场的主要增量之一，也将是房地产政策的一个重点。因此，建议可将提前谋划新一轮旧房装修补贴政策，以加大居民对现有房屋进行全面或局部重装的积极性，进而拉动消费增长。一方面，可对地板、墙砖等装修材料按一定比例进行补贴；另一方面，可对适老化家居改造、绿色家装、智能家装等领域进行重点支持，以推动居民居住质量的提升。

（三）打破税收与税源背离的困境堵点，推动省际税收公平化

一是优化增值税分配机制。当前地方增值税按照生产地原则确定归属，然而作为地方财政收入的重要来源，增值税在以旧换新政策中呈现出税源与税收归属不一致的问题。政策所带动的消费增长主要发生在消费地，但由此形成的增值税增量却大多流向生产地，削弱了消费地政府推动相关政策的积极性。考虑到当前以旧换新政策更多有利于生产地税收增长的，建议逐步将地方分成部分的增值税按消费地原则进行归属划分，给予消费大省一定的支持，从而增强地方政府优化消费环境、扩大内需的激励。同时，有助于缓解部分地区出于本地税收考虑、仅扶持本地企业参与以旧换新项目的倾向，推动政策公平高效实施。

二是可考虑将小汽车作为消费税改革的试点品目予以优先推进。2025 年《政府工作报告》已明确提出，要加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方。当前，小汽车既是消费税的征税对象，也是以旧换新政策的重点品类，具备良好的改革基础。

将消费税稳步下划至地方，一方面，有助于引导地方政府的财政激励从“支持制造”转向“优化消费”，减弱对车企打价格战的支持力度，从机制上遏制当前的行业“内卷”风气；另一方面，也有利于培育地方稳定税源，并从根本上增强地方财政可持续性。在此过程中，由于小汽车在终端环节的价格敏感度较高，建议在推进过程中对不同价格档次的车型实行差异化税率设计，既保持税收的公平性，也避免对消费造成紧缩效应。

（四）适度放宽企业参与门槛，减轻企业垫资压力

针对政策对大型企业倾斜的情况，建议适度放宽企业参与门槛，加快增补参与本轮以旧换新的企业，并鼓励符合条件的中小企业积极申报。同时，积极解决企业面临的垫资压力较大的问题。建议可对相关做法进行经验总结并酌情推广。一是采取预拨资金的方式。例如，浙江省发展改革、财政、审计等部门成立“两新”政策资金审核临时专班，实施集中办公，加速商家垫付资金回流，并对线下家电企业通过“预拨+清算”模式加快资金兑现，对线上电商企业则根据企业过往日均资金消耗情况提前在专项活动账户中充值一周左右的资金量。二是缩短兑付时间。例如，江西省建立“省市商务+财政+服务平台+第三方审计机构”联审工作机制，将兑付周期由原来的 15 个工作日压缩到 7 个工作日。

