

## 学习贯彻中央经济工作会议精神

## 引导金融机构加力支持扩大内需

何德旭 张雪兰

扩大内需是构建新发展格局的战略基点。2025年中央经济工作会议将“坚持内需主导、建设强大国内市场”作为“十五五”规划开局之年的重点任务，并强调“引导金融机构加力支持扩大内需、科技创新、中小微企业等重点领域”。支持提振消费、扩大内需，是金融服务实体经济的重要内容。作为现代经济的核心，金融对经济社会发展各领域的支撑作用、杠杆作用、牵引作用日益凸显，其功能发挥的深度、广度和精度直接影响着扩大内需的成效。做好今年经济工作，需充分发挥金融作用，特别是要切实提高金融服务扩大内需的适配性和可持续性。

## 关键是怎样传导促循环

金融是国民经济的血脉。金融总量指标既反映宏观经济运行的状态，也体现金融支持实体经济的力量。近年来，我国金融体系在稳增长中发挥了关键作用，但随着经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，金融总量增速的自然回落已成为必然。正如中国人民银行发布的2025年第三季度中国货币政策执行报告指出，“未来金融总量增速有所下降是自然的，与我国经济从高速增长转向高质量发展是一致的”。这在客观上要求金融支持扩大内需要从规模驱动转向质效驱动，不再片面追求社会融资以及信贷在规模上的扩张，而是更加注重资金投向的精准性、政策传导的直达性以及金融服务实体经济的可持续性。

这一转向具有十分重要的现实意义。一方面，外部环境复杂严峻，贸易保护主义加剧，世界经济复苏乏力；另一方面，国内扩大内需仍存堵点，居民储蓄率处于高位，居民消费倾向偏低，中小企业融资需求和中长期信贷供给的匹配度不高。对此，仅靠总量宽松难以激发微观主体活力，必须通过优化结构（如提升普惠小微贷款投放占比）、强化传导（如理顺由短及长的利率传导机制）、促进循环（如促进资金在金融体系与实体经济间的高效循环），使金融真正成为扩大内需的战略支点和重要保障。

更深层次看，这一转向体现高质量发展的内在要求。当拉动经济增长的主要引擎从要素投入规模扩大转向全要素生产率提升，金融支持就必须从“保总量”转向“提效率”。优化结构有助于提升资源配置质量，需将资金引导至先进

制造、绿色低碳、普惠小微、科技创新、乡村振兴等重点领域和薄弱环节，避免资源错配到低质低效领域；强化传导有助于提高政策落地效能，需通过优化政策性金融工具、强化考核激励、完善尽职免责机制，降低实体经济综合融资成本；促进循环有助于增强发展的可持续性，需打通阻碍消费与投资良性互动的堵点卡点，既通过实施城乡居民增收计划、优化“两新”政策实施、扩大服务消费供给等增强居民消费能力和意愿，又通过稳定基础设施投资、支持民间投资、盘活存量资产提升投资效率，夯实消费、投资、就业、收入动态平衡的基础。可以说，优化结构是提升资金使用效能的前提，强化传导是打通政策落地“最后一公里”的关键，促进循环是扩大内需的重要条件。唯有协同发力，才能使金融真正成为扩大内需的“加速器”。

## 结构性问题值得关注

当前，宏观数据与微观感受之间还存在“温差”。深入剖析可见，金融支持扩大内需还存在一些结构性问题，亟待系统性破解。

对居民而言，促进能消费、敢消费、愿消费的金融支持机制尚不健全。消费是最终需求。目前，住户贷款呈现结构性分化，中长期贷款保持稳健，但居民对短期消费贷的需求增长迅猛，部分银行尚难以满足。部分中低收入群体、灵活就业人员等还面临征信记录有瑕疵、缺乏有效抵押物、收入稳定性和连续性不强等现实约束，传统信贷模型对此亦难以覆盖。同时，消费金融产品同质化较为严重，场景嵌入层次不足，与教育、养老、健康、文旅等消费升级领域相匹配的信贷金融工具和差异化风险定价机制不足。

对企业而言，促进想投资、能投资、投得好的中长期资金供给仍存缺口。扩大内需离不开有效投资的带动。2025年前11个月，人民币贷款增加15.36万亿元，其中企（事）业单位中长期贷款增加8.49万亿元，制造业技术改造、绿色能源、数字经济等领域融资需求旺盛。但调研发现，大量中小制造企业、专精特新“小巨人”企业依然面临融资期限错配的困难。银行偏好于提供短期流动资金贷款，但设备更新、产线智能化改造等往往需要更长周期的资金匹配。这一结构性期限错配推高了企

业综合融资成本，并导致投资决策短期化。这造成企业“想投”的意愿、“能投”的能力与“投得好”的效能之间，存在中长期资金供给缺口。

对金融机构而言，愿放贷、能风控、善服务的动力和能力有待提升。当前，商业银行普遍面临净息差收窄、不良资产生成压力上升的双重挑战。2025年第四季度，多家银行密集在银行业信贷资产登记流转中心挂牌转让信用卡透支、个人消费贷款等类型不良贷款，反映出零售信贷资产质量管理承压的情况。虽然近几年持续加大对消费重点领域的金融支持力度，但风险认知调整、数据治理能力提升、智能风控模型建设等基础性工作取得成效仍需要时间。在目前条件下，金融机构对消费信贷、小微贷款、科创贷款相关长尾客群服务的风控成本显著高于标准化业务。

## 系统性发力提升质效

破解上述难题，显然不能仅靠零敲碎打的局部调整，而是需要推动以提升服务实体经济质效为导向、以风险共担机制为保障、以增强中长期投融资匹配能力为重点任务的系统性改革，推动金融资源从短期流动性供给转向对制造业技术改造、战略性新兴产业培育和消费场景创新的中长期支持，从标准化信贷投放转向精准化、差异化支持。

强化协同，推动财政政策与货币政策协同发展。财政政策与货币政策协同，是提升金融支持扩大内需效能的重要前提。2025年，国际货币基金组织和世界银行上调中国经济增速预期至5%左右，我国采取的一系列宏观政策举措是上调预期的关键。下一阶段，应进一步强化政策协同。一方面，在现行再贷款框架下拓展定向支持功能。探索创设消费领域专项再贷款工具，或在现有结构性工具中单列消费信贷支持额度，定向支持金融机构发放汽车贷、家居焕新贷款及县域商贸流通贷款。另一方面，推动财政贴息和风险补偿基金下沉。考虑支持有条件的地区在财政可承受范围内，依托地方政府融资担保体系，因地制宜建立消费信贷风险分担机制，对商业银行发放的信用消费贷按实际损失给予阶梯式补偿，并与征信体系建设联动，避免道德风险，切实消除银行“不敢贷”顾虑。此外，还需优化监管考核“指挥棒”，可考虑

将普惠型消费贷款增速、县域及农村地区信贷可得性等作为服务实体经济质效评价的重要参考指标，纳入普惠金融服务效能评估体系。

深化改革，提升金融机构支持扩大内需的能力。金融机构是金融体系的“毛细血管”，是政策落地的重要载体，有效提升金融机构能力十分关键。一方面，可推动商业银行的信贷模式从“抵押依赖”向“信用驱动”转型。依托持续完善的全国一体化政务大数据体系、金融信用信息基础数据库，形成覆盖各类经营主体的数字信用画像。在此基础上，制度化推广“无还本续贷”“随借随还”等灵活用款模式，常态化压降小微企业融资周转成本；精准对接中国人民银行2025年12月发布的一次性信用修复政策，依法依规开展信用信息调整，切实落实“免申即享”要求，为符合条件的短期逾期主体提供高效、公平、可预期的信用重建通道。另一方面，审慎拓展消费金融与实体经济深度融合的合规路径。考虑支持商业银行在依法履行独立风控职责前提下，与持牌科技公司依法依规开展安全可控的技术协同，探索基于真实交易背景的信贷服务优化。

完善生态，实现政府、市场、社会多元协同。扩大内需是一项系统工程，应当统筹兼顾、多管齐下。一是可考虑共建相关信息服务平台，整合各部门消费促进政策、各地商圈活动、重点企业促销信息、金融机构优惠产品等，解决供需双方信息不对称难题。二是创新金融支持乡村振兴和县域经济发展的方式，可支持商业银行依托县域法人银行机构设立县域普惠金融专营机构或特色服务网点，在严格遵循审慎监管要求、独立运用自身风控模型开展授信决策的前提下，结合地方政府配套建设冷链物流、电商直播基地等基础设施，形成“资金+技术+渠道+品牌”的帮扶机制，同步健全“政银担”风险分担机制。三是充分发挥资本市场枢纽功能，为符合条件的消费类企业提供市场融资绿色通道，将权属清晰、运营主体市场化、现金流稳定且符合国家产业政策导向的社区型购物中心、标准化社区商业中心等纳入消费基础设施领域不动产投资信托基金试点范围，盘活存量、撬动增量。

（作者分别系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、中南财经政法大学教授）

近年来，“场景”一词在经济领域被频频提及。“十五五”规划建议对培育壮大新兴产业和未来产业、加快重大科技成果高效转化应用、大力提振消费等作出重要部署，其中都涉及应用场景建设和打造新场景的内容。2025年，国务院办公厅印发《关于加快场景培育和开放推动新场景大规模应用的实施意见》，首次在国家层面对场景培育和开放进行系统部署。场景为何变得如此重要？

“场景”一词最早起源于戏剧、影视领域。随着新一轮科技革命和产业变革深入发展，“场景”被赋予了新的内涵，即用于系统性验证新技术、新产品、新业态产业化应用以及配套基础设施、商业模式、制度政策的具体情境。在诸多领域的实践中，场景已经成为连接技术和产业、打通研发和市场的桥梁，成为推动科技创新和产业创新融合发展的重要载体，对促进新技术新产品规模化商业化应用表现出显著的牵引作用。

总体来看，场景具有两个突出功能。一是引领科技创新。通过场景创造性展示新技术、新产品、新业态，可以拓展应用的新情境，从而牵引资源要素、创新成果向这一新情境聚集，完成多领域技术的创造性融合和创新性应用，实现科技创新突破。二是验证创新成果。通过场景可以系统性验证新技术、新产品、新业态产业化应用效果，以及配套基础设施、商业模式、制度政策的协同效果。无论是生产场景、工作场景、生活场景，还是综合性重大场景、行业领域集成式场景、高价值小切口场景，都能通过“技术突破—场景验证—产业应用—体系升级”的路径，有力有效推动创新。可以说，场景已经从单纯的技术应用载体，逐步成为驱动新技术加速转化和产业化应用的关键资源，是撬动创新的关键支点。面向“十五五”时期，必须加快场景培育和开放，推动新场景大规模应用，为加快培育发展新质生产力、推动经济社会高质量发展提供有力支撑。

这有利于创新资源要素配置方式。传统技术转化一般始于实验室环境，按照先研发、后转化的线性模式，研发与应用往往难以贯通。场景作为一种新型资源，以真实市场需求为导向、以具体的应用环境为起点，能够反向牵引技术优化、加快技术迭代速度，使人才、资本、数据等各类资源要素精准投向有实际价值的领域，促进各类要素形成高效协同的组合模式。通过场景培育和开放，既能引导资源要素向战略性新兴产业和未来产业集聚，又能切实用好我国超大规模市场和丰富应用场景优势，使海量场景资源更好促进新技术、新产品、新业态、新模式持续涌现。

这有利于推动科技创新和产业创新深度融合。技术创新是新产业新业态孕育发展的关键，但科技成果能否真正转化、实现产业化发展，还需在市场应用中进行实践和检验。场景能使跨行业、跨领域的各类技术在一个具体情境中深度融合，将创新要素、用户需求和应用环境有机结合。通过场景培育和开放，不仅可以挖掘各类技术在单一技术条件下难以获得的技术创新成果，而且能为技术创新提供试验空间、需求牵引和应用验证，有效助力培育和发展新质生产力。

这有利于增强市场制度的包容性、适应性。促进新业态新领域健康发展，是当前经济工作的一项重点任务，但传统的市场准入规则、监管手段等难以适应新形势、解决新问题，必须进行动态调整。加快场景培育和开放，可以发挥场景的“试验田”作用，逐步开放一些具有较高市场价值的场景资源，在确保安全的基础上允许各类经营主体参与到新场景的建设中来，使更多场景成为制定标准、完善制度的验证平台，确保市场制度与新业态、新领域的发展阶段和趋势相适应。

就当前的国际竞争态势来看，哪个国家能在推动新场景大规模应用上先走一步，哪个国家就能在新赛道上抢占先机。对此，需用好我国丰富应用场景优势，加快培育拓展经济社会应用场景。

加强多主体协同，构建开放共享的创新生态。政府要强化示范引领，各行业部门应建立健全支撑场景培育和开放的相关政策、标准和细则，各地亦需因地制宜、差别化探索创新，分批次开放一批科技创新、产业发展、社会治理、民生改善等领域关键环节场景资源，谋划打造一批具有引领性、示范性、带动性的超级场景，复制推广一批应用场景开放创新的地方经验。

完善配置规则，提高场景资源配置效率。破除制约要素资源顺畅流动的制度壁垒，健全场景供需对接匹配方式，探索形成新型生产要素产权确认、市场定价、收益分配等方面的机制，引导要素资源向新质生产力顺畅流动，促进各类经营主体公平高效参与场景资源配置和开发利用。

强化联动实施，协同推进市场准入环境优化、场景培育和开放、要素创新性配置。通过场景开放牵引制度创新、破除准入束缚、畅通要素跨领域、跨区域流动，实现准入条件与场景需求精准对接、要素配置与创新节奏动态适配，持续激发市场内生动力和发展活力。

（作者系国家发展改革委经济体制与管理研究所副研究员）

## 国际科技创新中心扩围具有战略意义

邱锐

世界百年未有之大变局加速演进，国际力量对比深刻调整，外部环境的不稳定、不确定因素较多，科技领域日益成为大国博弈的焦点，科技创新成为事关国家发展和安全以及长远竞争力的关键变量。2025年中央经济工作会议提出“建设北京（京津冀）、上海（长三角）、粤港澳大湾区国际科技创新中心”，将北京国际科技创新中心扩围至京津冀，上海国际科技创新中心扩围至长三角，旨在加快形成我国原始创新的主要策源地，共同打造科技强国建设的战略指引，树立以科技支撑引领中国式现代化的标杆。这一重大举措将进一步推动建设具有全球影响力的重大国际科技创新中心，有力促进以科技创新引领产业升级，不断催生新质生产力。

## 科创中心建设成就斐然

国际科技创新中心是在全球科技创新活动中占据引领和支配地位，在全球价值网络中发挥显著增值作用的城市或地区，具有科学研究、技术创新、产业驱动和文化引领等功能，呈现科技创新资源密集、科技创新活动活跃、科技创新能力强、科技创新影响广泛等特征。

积极谋划建设国际科技创新中心，并发挥其在区域创新发展中的引领作用，已成为世界主要国家应对新一轮科技革命和产业变革、增强国家综合竞争力的战略举措。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央部署北京、上海、粤港澳大湾区三大国际科技创新中心建设，已经取得明显成效。三大中心建设启动以来，大力加强原始创新，产出一批原创性成果，集聚形成若干先进制造业集群，辐射引领作用持续显现。在世界知识产权组织发布的2025年全球百强创新集群排名中，我国拥有的全球百强创新集群数量连续3年位居第一，深圳—香港—广州集群跃居全球首位。

在国际科技创新中心建设过程中，三地具有很多共性，同时又各显优势。北京集聚优质科教资源，基础研究和原始创新能力突出，在打造世界主要科学中心和创新高地、促进重大原创性成果产出等方面成效明显；上海坚持科技创新与体制机制创新“双轮驱动”，着力打造具有全球竞争力的开放创新生态，力争成为科技创新重要策源地、自主创新战略高地和全球创新网络重要枢纽；粤港澳大湾区发挥改革开放前沿优势，正在加快形成以创新为主要动力

## 采取消实举措应对挑战

扩围后的国际科技创新中心承担着重要使命，既要在关键核心技术上形成策源优势，又要在国际科技合作和规则制定中提升引领力。目前，三大中心建设还面临一些挑战。

就京津冀而言，从基础研究到产业化的中间环节仍然薄弱，原始创新优势向产业竞争优劣势转化不足，京津冀协同创新的制度成本仍然较高，尚未形成高度一体化的创新共同体。就长三角而言，在基础理论突破、颠覆性技术策源方面还存在短板，对全球科技前沿的引领能力有待增强，区域内部创新分工还不够清晰，在创新链关键环节的分工协作和资源整合上仍有提升空间。就粤港澳大湾区而言，基础研究和原始创新能力相对薄弱，科研投入的长期性和稳定性有欠缺，高端原始创新成果供给的持续性有待增强。“一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币”的特殊条件，使其在法律体系、科研资助、税收政策、人才管理等方面存在制度差异，客观上影响了区域整体创新效率和协同深度。

下一阶段，应统筹推进三大中心建设，明确差异化定位，通过建立跨区域的战略协同机制，在重大科技任务、国际合作平台和全球科技治理中形成合力，推动我国国际科技创新中心由“单点突破”走向“体系引领”。

京津冀需以强化原始创新提升全球创新策源影响力。依托北京密集的国家战略科技力量，在京津冀统筹布局国家实验室和重大科技基础设施，形成“多点支撑、网络协同”的基础研究体系，持续在量子信息、人工智能、生命科学等前沿领域输出具有国际影响力的原始创新成果；以扩围融合成果转化的“中间断层”，将中试放大、工程化验证等功能更多布局在天津、河北，构建从原始创新到产业化的完整链条；提升京津冀协同创新制度的国际化水平，在科研经费跨区域使用、科研人员流动、知识产权转化收益分配等方面开展更深层次的

相应地，在建设过程中应明确三个重要取向。一是以城市群为基本单元提升综合竞争力，通过在更大空间范围内统筹创新资源，构建多节点协同、功能互补的创新网络。二是以原始创新能力和颠覆性技术策源力提升国际话语权，力争能够持续输出具有全球意义的原始创新成果；三是稳步扩大制度型开放增强全球链接能力，将国内创新体系深度嵌入全球科技创新网络，在合作中提升影响力、在竞争中赢得主动权。

在国际科技创新中心建设过程中，三地具有很多共性，同时又各显优势。北京集聚优质科教资源，基础研究和原始创新能力突出，在打造世界主要科学中心和创新高地、促进重大原创性成果产出等方面成效明显；上海坚持科技创新与体制机制创新“双轮驱动”，着力打造具有全球竞争力的开放创新生态，力争成为科技创新重要策源地、自主创新战略高地和全球创新网络重要枢纽；粤港澳大湾区发挥改革开放前沿优势，正在加快形成以创新为主要动力

制度创新，对标国际通行规则，降低国际科研合作和跨国研发活动的制度成本，增强对全球高端创新资源的吸引力。

长三角需以系统集成能力塑造国际产业创新引领力。在巩固集成电路、生物医药等优势产业的同时，加大对基础研究和前沿探索的长期投入，推动原始创新成果与强大制造体系深度融合，形成具有全球引领性的技术路线和产业标准；以扩围优化区域创新分工与协同机制，统筹长三角四省市的创新布局，明确不同城市在创新链中的功能定位，避免同质化竞争，推动形成“研发在上海、工程化在周边、规模化制造在腹地”的高效协作模式；提升在全球创新网络中的枢纽地位，依托上海国际金融中心和国际航运中心，发展科技金融和科技服务业，增强对全球资本、技术和人才的配置能力。

粤港澳大湾区需以强化国际联通放大开放创新优势。推动制度创新，在科研资助、税收激励、知识产权保护、人才管理等领域推动粤港澳规则衔接、机制对接，探索设立跨境科研合作和成果转化的制度试验区；补足基础研究短板，增强原始创新供给能力，布局高水平基础研究平台和联合研究机构，引导更多长期性原始创新科研项目落地，提升大湾区在前沿科技领域的策源能力；充分发挥香港国际科技创新枢纽功能，依托香港在国际科研合作、科技金融和法律服务等方面的优势，推动内地创新成果通过香港实现国际化转化，增强大湾区在全球科技创新体系中的可见度和影响力。

通过三大国际科技创新中心协同布局、分工协作，我国有望在全球创新版图中形成多极支撑、梯度衔接的战略格局。

（作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、中共北京市委党校教授）

2024年

全国共投入研究与试验发展（R&amp;D）经费

36326.8亿元

▲比上年增加2969.7亿元  
同比增长8.9%研究与试验发展（R&D）经费  
投入强度为

2.69%

▲比上年提高0.11个百分点

数据来源：《2024年全国科技经费投入统计公报》

本版编辑 李笑语 美编 高妍

来稿邮箱 jjrbll@sina.com