



# “十五五”前瞻：金融篇——以金融强国为目标、五篇大文章为抓手，统筹机构优化与市场改革筑牢风险底线

金融部 | 张晗菡 | 010-67413331 | [zhanghanhan@dagongcredit.com](mailto:zhanghanhan@dagongcredit.com)

2025 年 12 月 3 日

**摘要：**“十五五”时期是我国向基本实现社会主义现代化迈进的关键五年，金融作为国民经济的血脉，其高质量发展是支撑国家战略实施、保障经济社会持续健康发展的重要基础。本文基于“十四五”时期金融业发展主要成果，结合《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》（以下简称《建议》）核心部署，从战略目标、发展抓手、风险防控、市场改革、机构体系及基础设施建设六大维度，对“十五五”时期金融业发展进行前瞻分析。

## 一、战略引领：以“金融强国”建设为核心目标

“十四五”期间，我国金融业规模与实力稳步提升，为“金融强国”建设奠定坚实基础。截至 2025 年 6 月末，我国银行业总资产近 470 万亿元，已持续多年稳居世界第一，股票与债券市场规模分别稳居世界第二，外汇储备规模连续 20 年稳居世界第一，金融大国地位较为稳固。自 2023 年 10 月中央提出“金融强国”目标以来，我国金融业正式开启了从“金融大国”向“金融强国”的转型阶段。《建议》明确提出要“加快建设金融强国”，为新时期金融改革与发展指明方向。

从国际经验来看，制度优势、产业与金融深度融合、全球性金融中心建设、货币国际化是英美陆续成为金融强国的共性特征，为我国金融强国建设提供一定启示借鉴。制度层面，“十五五”时期我国将重点完善《银行业监督管理法》《商业银行法》《保险法》等法律法规，并积极参与国际金融规则制定，为全球金融治理提供中国实践经验。产业与金融深度融合方面，金融业将坚守服务实体经济本源，围绕国家战略、重点领域与薄弱环节构建“产业发展—金融支持—技术突破—产业升级—金融繁荣”的良性循环。金融中心建设方面，中央文件多次明确指出要“加快建设上海国际金融中心”，“十五五”期间，上海作为人民币资产全球配置中心、风险管理中心的地位将持续增强，在制度型开放深化、金融科技创新应用等方面获得重要进展。货币国际化方面，人民币国际化进程将稳步推进，数字人民币在跨境支付与多边央行数字货币桥建设中的应用预计将为人民币国际化注入新动能。同时，“完善中央银行制度，构建科学稳健的货币政策体系和覆盖全面的宏观审慎管理体系，畅通货币政策传导机制”也是实现金融强国目标的重要制度保障。

## 二、核心抓手：聚焦金融“五篇大文章”深化发展

“十四五”时期，我国金融业已在科技创新、普惠金融、绿色低碳等领域形成支持合力，



2023 年 10 月中央金融工作会议正式提出科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，确立了“十五五”时期金融业的重点发展框架。《建议》进一步强调要“大力发展五篇大文章”，凸显其战略重要性。

**科技金融：完善全生命周期融资支持体系。**科技作为大国博弈的核心竞争领域，“十五五”时期科技金融将围绕全生命周期融资需求持续完善。融资渠道方面，将构建涵盖创业投资、私募股权、资本市场融资、银行信贷等在内的多层次融资体系，以拓宽科技创新企业的资金来源。重点领域方面，将聚焦硬科技，通过科创票据扩容、知识产权融资标准化等举措拓宽资金来源，强化对关键核心技术研发的金融支持。政策保障方面，国家科技成果转化引导基金、科技信贷风险补偿、科技保险等机制将协同发力以分散创新风险。同时，央行也将依托科技创新再贷款、知识产权质押融资试点等结构性工具，引导金融资源精准投向科技领域。

**绿色金融：推进标准国际化与产品创新。**“十五五”时期绿色金融将重点推进标准体系完善与金融产品创新，助力“3060 双碳目标”实现。标准建设层面，将在巩固国内统一绿色金融标准的基础上，推动标准向国际兼容方向发展，为国际资本流入国内绿色产业提供清晰依据。产品创新方面，我国绿色信贷余额与绿色债券存量规模的全球领先地位将持续保持，绿色基金、绿色保险等产品创新将不断丰富，进一步拓宽绿色产业融资渠道。

**普惠金融：迈向高质量广覆盖发展阶段。**普惠金融是推进共同富裕的重要支撑，从“十三五”规划提出“普惠金融”的发展目标以来，我国在缓解中小微企业融资难融资贵、支持“三农”与乡村振兴、帮扶低收入群体等方面取得显著成效。“十五五”时期，普惠金融服务体系预计将朝着更高质量、更广覆盖、更差异化的方向发展，以巩固和提升普惠金融服务能力；同时，普惠信贷体系、普惠保险体系等将持续健全，尤其加强对中小微企业、民营企业、三农群体等重点帮扶群体的支持。

**养老金融：补齐老龄化应对的金融短板。**应对人口老龄化是“十五五”时期的重要任务，养老金融作为核心支撑，亟需补齐当前存在的多重短板。当前养老金融领域面临产品供给不足、长期资金与资本市场对接不畅、产业融合深度不够等问题，难以满足多元化养老储备需求与社会养老压力。“十五五”时期，养老金融预计在三个方面有重点突破：一是将重点推进产品创新、机制完善与生态构建，扩大养老目标基金、商业养老保险等产品规模，优化产品结构；二是将畅通保险资金、社保基金等长期资本入市渠道，提高长期资金配置效率；三是将深化养老金融与养老产业融合，建立资金供给与服务供给的有效转化路径，完善养老金融制度设计与服务生态。

**数字金融：以数字化转型提升服务质效与安全水平。**“十五五”时期数字金融将围绕机构转型与基础设施升级双向发力，一是推动金融机构数字化转型升级，深化数字技术在科技金融、绿色金融、普惠金融等领域的应用，创新金融产品与服务模式，提升金融服务质效；二是加强数字金融基础设施建设，在支付清算、交易结算、征信等金融基础设施领域实现数智化升级，同时强化监管科技的应用，保障数字金融业务规范有序开展，筑牢数字金融安全防线。

### 三、风险防控：坚守不发生系统性风险底线

“十四五”时期，我国在防范化解金融风险方面成效显著，央行等监管部门协同处置中小金融机构、房地产、地方债务等重点领域风险，严厉打击违法违规活动，守住了不发生系统性金融风险的底线。“十五五”时期，我国金融业将延续“底线思维”，统筹推进房地产、地方政府债务、中小金融机构等风险有序化解，严防系统性风险。

**房地产风险：延续审慎政策与市场化转型。**“十五五”时期房地产风险化解将以宏观审慎政策为核心，稳妥有序推进。一是延续房地产宏观审慎政策基调，“金融 16 条”等存量支持政策有望进一步延续，增量政策也有望适时推出，为市场托底和转型提供持续支撑；二是各地将持续推动并落地房地产融资协调机制，加快房地产“白名单”项目贷款的实际放款进度，助力房企聚焦刚需住房供给；三是加大民营企业债券融资支持工具力度，全面覆盖民营房企合理融资需求，助力房企转型适配刚需导向的发展新模式。

**地方政府债务风险：短期攻坚与长期机制并重。**地方政府债务风险化解将坚持“短期化债攻坚+长期机制构建”的双轮驱动模式。短期来看，依托 2024 年推出的“6+4+2”一揽子增量化债政策，2028 年前需消化的隐性债务总额将从 2023 年末的 14.3 万亿元降至 2.3 万亿元，化债压力显著减轻。长期来看，一是推动地方投融资平台市场化转型，通过盘活存量资产、债务重组等方式化解存量隐性债务；二是培育地区产业优势，增强地方政府自身财力；三是规范举债项目规划与资金使用，优化债务结构，建立适配高质量发展的债务长效管理体系。

**中小金融机构风险：“一省一策”推进减量提质。**“十五五”时期中小金融机构化险将坚持“一省一策”原则，聚焦兼并重组与改革转型。2025 年以来，我国已有超 300 家银行通过解散、合并、注销等方式退出市场，数量超过过去五年之和。“十五五”时期，我国中小金融机构化险将坚持“一省一策”原则，通过兼并重组、增资扩股、引入战略投资者、市场化退出等多元化方式，推进中小金融机构减量提质；同时结合各省实际情况探索农信社改革路径，强化其农村金融主力军的作用。

### 四、资本市场地位更为突出，直接融资占社会融资规模的比重将持续上升

《建议》中提出要“提高资本市场制度包容性、适应性，健全投资和融资相协调的资本市场功能。积极发展股权、债券等直接融资”等。“十五五”时期，预计我国直接融资占社会融资规模的比重将持续上升，同时，我国资本市场将以服务实体经济和国家战略为核心导向，围绕制度完善、结构优化与功能提升等方面重点推进改革，预计重点体现在以下四个方面：

**一是健全基础制度体系，优化市场运行生态。**监管部门将着力完善覆盖发行、上市、交易到退市的全链条基础制度，通过严格执行退市机制、优化分红与回购制度，持续提升上市公司质量，强化投资者权益保护，引导形成长期投资、价值投资的良性市场环境。

**二是推动服务重心转型，实现投融资动态平衡。**预计市场重心从“融资”向“投融资并重”转变，通过引入保险资金、企业年金等中长期资金并实施长周期考核，完善“长钱长投”政策环境；同时强化上市公司价值管理，增强对科创企业的全周期融资支持，提升资本市场对实体



经济的适配性与包容性。

三是优化多层次市场体系，增强产品与服务供给能力。预计债券市场产品结构将进一步丰富，以更好地匹配实体经济重点领域的融资需求，并逐步提升其在全球市场的定价影响力。同时完善多层次市场体系，为不同规模、不同发展阶段的企业提供差异化融资服务。

四是强化监管与风险防控，提升市场韧性和稳健性。预计“严监管”的主基调仍将延续，通过大数据、人工智能等技术提升监管科技水平，构建覆盖全面、响应及时的风险监测预警体系，强化对跨市场、跨领域风险的识别与处置能力，增强资本市场的内在稳定性和抗风险能力，为资本市场健康发展提供坚实保障。

### **五、优化金融机构体系，各类金融机构专注主业、完善治理、错位发展**

《建议》提出要“优化金融机构体系，各类金融机构专注主业、完善治理、错位发展”，为“十五五”时期金融机构体系改革指明方向，金融机构将从同质竞争转向功能互补，构建兼具韧性、效率与包容性的现代金融生态。预计重点聚焦在以下三方面：

一是专注主业，引导金融机构回归服务本源。“十五五”时期，预计监管将推动引导各类金融机构更加聚焦主责主业，例如，推动大型银行与券商强化综合服务与国际化能力，担好服务国家战略的主力军；严格要求中小银行与地方金融机构深耕普惠金融与区域经济，聚焦小微、“三农”与乡村振兴，形成“本地特色+专业服务”优势，杜绝盲目跨区扩张；引导保险机构聚焦风险保障与长期资金供给功能；证券公司强调推动直接融资与科创支持。确保金融资源精准投向实体经济重点领域，回归服务本源。

二是完善治理，增强金融机构内生稳健性与专业性。将以公司治理改革为核心，优化金融机构股权结构，强化董事会职能，建立长期导向的绩效考核与激励约束机制，推动机构从追求短期规模转向注重长期健康发展。同时，鼓励机构构建与战略定位匹配的专业风控体系与科技赋能能力，筑牢核心业务竞争优势。

三是错位发展，构建协同生态。预计监管将推动金融机构形成分层竞争、优势互补的市场格局，其中，大型金融机构将向综合化、国际化转型，打造具有全球竞争力的金融品牌；对优质中小机构给予资本补充、牌照准入等差异化支持，助其形成特色业务优势，避免“内卷式”竞争与“脱实向虚”，构建大中小机构协同共生的健康金融生态。

### **六、基础设施：信用评级行业迈向提质增效与国际突破**

信用评级行业作为资本市场重要基础设施，“十五五”时期将从“规范发展”向“提质增效、国际突破”转型，为金融强国建设提供支撑。评级体系建设方面，评级机构将着力破解评级虚高、区分度不足等问题，优化评级标准与信息披露规则，提升评级结果的真实性与前瞻性，为直接融资市场提供精准定价锚。国际化发展方面，将依托制度型开放，深化跨境信用合作，推动评级标准与国际接轨；同时，争取国际评级话语权，推动中国评级标准在“一带一路”沿线及全球市场获得更广泛认可，提升我国在全球信用体系中的定价权与影响力。风险预警方面，强化对受评对象的持续跟踪与穿透式分析，建立动态评级调整机制，通过对重点行业、地方债

务等潜在风险的早期识别和预警，为投资者和监管部门提供独立、专业的决策参考，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

综上，“十五五”时期作为我国从“金融大国”向“金融强国”转型的关键阶段，金融业发展需以战略目标为引领、核心抓手为支撑、风险底线为保障，在资本市场改革、机构体系优化与基础设施升级中形成协同合力。从“金融强国”目标的制度构建，到金融“五篇大文章”的深度落地，再到重点领域风险的系统化解，每一项任务既承载着服务实体经济、推进共同富裕的内在要求，也肩负着提升全球金融治理话语权、支撑现代化建设的时代使命。未来五年，随着各项部署的逐步落地，我国金融业将进一步夯实制度基础、优化资源配置、增强抗风险能力，不仅能为国民经济高质量发展注入持续动能，更将为全球金融体系贡献更多“中国方案”，推动实现金融与经济、国内与国际的良性循环，为基本实现社会主义现代化提供坚实的金融保障。

## 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。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。