

# 政策汇编

2025/11/25

第十一期

## 政策关键词

- **国务院常务会议解读-增强消费品供需适配性**
- **推动新场景大规模应用**
- **这22个领域，有新赛道新机会！**
- **十月份国民经济运行总体平稳，发展新动能继续壮大——实现全年预期目标具备有利条件**
- **国家能源局有关负责同志就《关于促进新能源集成融合发展的指导意见》答记者问**

# 11月14日召开的国务院常务会议，部署增强消费品供需适配性进一步促进消费政策措施。

## 政策要点

供求关系是市场经济运行中的重要关系。会议指出，增强供需适配性是进一步释放消费潜力、畅通经济循环的有效举措。

国务院发展研究中心市场经济研究所市场流通研究室主任、研究员陈丽芬认为，我国居民消费从注重量的满足转向质的提升，多元化、个性化、品质化消费趋势凸显，消费者愿意为满足情绪价值的好产品、好场景、好体验支付溢价。这就要求推动产业升级与消费升级互促共进，以新需求引领新供给，以新供给创造新需求，从而促进形成消费和投资、供给和需求的良性互动。

“供需适配是指通过提升供给与需求的匹配度，从而解决低端供给过剩、优质供给不足的供需错位问题，进一步打通制约消费的卡点堵点，畅通经济循环，释放消费潜力。”商务部研究院流通与消费研究所所长董超说。

“适”在于适应大环境，“配”要求主动作为。“要以消费升级引领产业升级”“要加快新技术新模式创新应用，强化人工智能融合赋能”“要积极支持企业扩大特色、高品质消费品供给”“发展一批柔性制造工厂，推动生产高效响应消费者个性化需要”“丰富消费金融产品和服务，营造良好消费环境”。

“对于供给端生产者来说，消费新需求里蕴含着发展新机遇。”董超认为，企业要善于从消费新趋势中找到供给新方向，以更优质的服务、更新颖的业态、更多元的场景满足消费新需求。

陈丽芬说，会议针对消费新趋势新特点、产业升级滞后于消费升级等问题明确了政策着力点，要通过技术创新、模式创新，以及制度保障，推动供给体系从“生产更多”转向“生产更对、更好”，从而激发和释放消费潜力，实现供需在更高水平上的动态平衡，为中国经济注入持续、健康的内生动力。

**11月10日，国新办举行国务院政策例行吹风会，介绍加快场景培育和开放推动新场景大规模应用有关情况。记者从会上获悉，近日，国务院办公厅印发了由国家发展改革委牵头研究制定的《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》（以下简称《实施意见》），这是首次在国家层面对场景培育开放进行系统部署。**

## **政策要点**

场景是源于影视领域的一个概念，近年来被引入到了经济、社会、科技和产业等领域，可以理解为新技术、新产品、新业态创新性应用的具体情境，是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具有重要牵引作用。

据介绍，此次制定出台《实施意见》的主要目的就在于，通过场景培育和开放这种新方式，发挥出我国超大规模市场和丰富应用场景的优势，拓宽拓深市场准入，畅通要素自由流动，优化新业态新领域的发展制度环境和市场环境，打造新技术新产品的“试验场”、新兴产业发展的“加速器”、体制改革和制度创新的“试金石”，加快推动新技术新产品大规模产业化应用和发展，进一步激发创新活力和发展动力，加快形成推动经济高质量发展的新引擎。

国家发展改革委副主任李春临说，《实施意见》提出很多创新性政策措施，为各方共同参与场景培育和开放、推动科技创新和产业创新深度融合、加快培育发展新质生产力带来了重要机遇。

《实施意见》明确了场景培育和开放的主要领域，包括：打造一批数字经济、人工智能等新领域新赛道应用场景，建设一批制造、交通等领域产业转型升级应用场景，推出一批矿山、应急等行业领域的应用场景，创新社会治理服务领域综合性应用场景，丰富民生领域应用场景等5个方面。

明确了场景开放的主要路径，《实施意见》要求政府机关、事业单位、国有企业应强化示范引领，国有企业特别是中央企业要主动开放主业领域场景，吸引民营企业、中小企业和科研院所参与。

提出促进场景开放和公平高效配置的主要举措，《实施意见》提出加大各类场景开放力度，健全场景资源供需对接方式，协同推进准入、场景、要素改革，推动铁路、水利、能源等重大项目以及运动会、博览会等重大活动场景培育和开放，努力实现场景资源公平高效的配置。

强化场景培育和开放的政策支持，《实施意见》提出加强各类政策协同配合，支持新业态新领域创新场景，放大政策效应。发挥政府采购支持作用，推动应用新技术、新产品、新场景。通过中央资金，对符合条件的重大场景配套基础设施予以支持。

**10月31日国务院常务会议指出，应用场景是连接技术和产业、打通研发和市场的桥梁，对促进新技术新产品规模化商业化应用具有重要牵引作用。要注重供需对接，面向产业发展前沿和重大技术攻关需求，优先布局一批新领域新赛道场景、高价值小切口场景和跨区域跨领域综合场景。**

## 政策要点

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》，提出22类场景培育和开放重点领域。这些领域有新“机”，一起来看——

### 数字经济领域

深入挖掘数据要素潜能，支持数据分析挖掘、流通使用、安全防护等领域技术创新，丰富数据产品和服务供给，在办公、社交、消费、娱乐等领域探索应用元宇宙、虚拟现实、智能算力、机器人等技术创新应用场景，推动实体经济和数字经济深度融合。

### 人工智能领域

加强关键核心技术攻关和推广应用，加快高价值应用场景培育和开放，更好满足科技、产业、消费、民生、治理、全球合作等各领域发展需要。

### 全空间无人体系

推动海陆空全空间无人体系应用和标准建设，鼓励打造涵盖全空间的文旅、政务、物流、卫星服务等应用场景，拓展工业生产、城市规划建设治理、综合立体交通、公共服务、安全防护、农业生产等无人体系应用场景。

稳妥有序拓展低空经济等领域应用场景。

### 生物技术领域

推动生物技术广泛应用于新材料、建筑、能源、环保等产业创新场景，重点开放生物基材料替代、生物能源低碳转化、天然产物绿色制备等应用场景，构建生物技术产业融合发展生态圈。

### 清洁能源领域

推动清洁能源在铁路、公交、环卫、重卡、农机、物流等领域开放应用，建设清洁能源车辆运输走廊，同步布局能源供给站点，打造清洁能源全产业链协同发展应用场景。

推动能源行业清洁低碳转型。

创新数字化智能化能源生产运行管理、智能电网、绿电直供、虚拟电厂、车网互动等一批应用场景，推进绿色能源国际标准和认证机制建设。

### 海洋开发领域

推动深海探测、深海开采、深远海养殖、海洋工程装备、海洋电子信息、海洋生物医药等场景培育和开放，打造一批深海科技创新策源地。

### 制造业领域

聚焦智能制造、绿色制造、服务型制造、工业生物、工业智能等核心技术应用，创新柔性生产线、智能工厂、绿色工厂、高标准数字园区、零碳园区等应用场景，支持重点制造业企业向自主基础软件、工业软件等产品开放应用场景，遴选培育工业领域垂直大模型典型应用场景。

鼓励地方和企业培育工业设计、中试验证、检验检测等生产性服务业应用场景。

### 交通运输领域

推动新技术应用，创新智能交通管理、车联网、智能调度等应用场景，优化城市交通结构，开拓国际航班空运过境货物转运应用场景，强化城市货运中转功能，在保证安全前提下提升运输效率。

### 智慧物流领域

加快智慧公路、智慧港航、智慧物流枢纽、智慧物流园区等发展。

探索与新技术、新业态相结合的物流新模式和公铁、水水、铁水智慧联运新场景。

加强仓配运智能一体化、数字孪生等技术应用，创新无人运输、无人装卸、无人配送、智慧仓储等应用场景。

### 现代农业领域

加快种业应用场景建设，加强设计育种、生物育种等科学技术支撑引领，推出育种、制繁种、扩繁等一批数字化应用场景，提升动植物育种水平。

支持建设旱区、寒区、高原、盐碱地等特色种业应用场景。

推出智慧农（牧、渔）场等一批智慧农业应用场景，创新种业、种养殖、食品加工全产业链应用场景，围绕饲料、养殖、流通、供应链金融等领域推动畜牧业、渔业数字化转型赋能。

### 应急管理领域

聚焦应急救援体系数字化场景，加强智能感知、无人救援、航空救援等技术和装备创新应用，提升灾害智能监测预警、应急指挥通信、抢险救援、应急物资供应能力。

### 矿山安全领域

集成云计算、工业互联网、无人驾驶等技术，实现智能感知、智能决策、自动执行、综合管控，提升矿山安全生产全流程自动化水平，构建生产条件实时感知、过程可视可控、风险可测可防、要素可调可配的高水平矿山安全生产智能化应用场景。

### 智慧水利领域

推动“天空地水工”一体化监测感知、水网工程建设管理、江河湖库巡查等应用场景开放，提升流域智能防洪、水网智能调度、河湖库立体空间智能监管、水利工程智能运管等能力。

### 施工安全领域

集成智能风险预警、无人设备自主巡检、高危作业替代、智能监控等技术，构建智慧工地、施工动态数字孪生模型等应用场景，强化安全隐患动态识别与智能处置能力，推动人防技防有机融合。

### 林业草原领域

加强低空、遥感等技术空天地一体融合应用，推出林草湿荒调查监测、生态治理、生态保护、灾害防治等一批应用场景，加强对国家公园、自然保护区、自然公园等的监测与巡护，加快提升管护水平。

### 创新社会治理服务

创新政务服务领域推动智能预约、智能身份认证、智能审批、智能监管等智慧政务服务建设，统筹开展场景策划，探索创新高校毕业生、新就业形态劳动者、农民工等群体就业公共服务场景、数字社保场景及企业用工需求场景。

### 智慧城市领域

围绕智慧社区、市政交通、城市智能中枢、城市运行管理、民生服务等，推进新型城市基础设施建设，创新城市全域数字化转型场景，加快开放一批重点领域应用场景。

### 乡村建设领域

开放一批和美乡村、数字乡村建设场景，提升信息化应用水平，健全基层智慧治理和服务标准体系。

### 医疗卫生领域

推动大数据、物联网、脑机接口等新一代信息技术及医疗机器人等智能设备集成应用，创新健康咨询、问诊指引、辅助诊断、远程医疗、用药审核等医疗应用场景。

### 养老助残托育领域

创新服务机器人、智能可穿戴设备、远程终端服务系统、在线家庭医生药师等应用场景，打造科技助残、家政服务、托育照护、康复医疗、健康服务等相结合的生活服务场景。

### 文化和旅游领域

加快数字技术在文化和旅游领域推广应用，加强数字演艺、数字艺术、沉浸式体验等多业态集成，建设快速通行、预约预订、智能导游、客流管理、虚拟浏览相融合的数字文旅应用场景。

### 跨界融合消费领域

加强商业、文化、旅游、体育、健康、交通等消费跨界融合，培育互联网、第五代移动通信（5G）、虚拟现实等技术融合应用场景，拓展沉浸式互动式场景，打造一批带动面广、显示度高的消费新场景。

鼓励有条件的城市创建智慧街区、智慧商圈等体验式消费场所。

**11月14日，国新办举行新闻发布会，介绍10月份国民经济运行情况。国家统计局有关负责人在会上介绍，今年以来，国民经济顶住压力，保持稳中有进发展态势。从下阶段情况来看，尽管经济运行还面临不少风险挑战，但我国经济长期向好的支撑条件和基本趋势没有变化，宏观政策持续发力，市场空间逐步拓展，新质生产力培育壮大，实现全年预期目标具备较多有利条件。**

## 政策要点

### 消费潜力持续释放

消费关系到经济发展，也关系着民生福祉。国家统计局新闻发言人付凌晖介绍，今年以来，各地区、各部门深入推进提振消费专项行动，加力扩围实施消费品以旧换新，大力发展数字消费和服务消费，扩大文体消费，推动了消费潜力释放。1—10月份，社会消费品零售总额同比增长4.3%，服务零售额同比增长5.3%。

看商品消费，10月份，粮油食品类、日用品类商品零售额同比分别增长9.1%和7.4%，增速快于整体；一些升级类商品零售增势较好，限额以上单位体育娱乐用品类、化妆品类商品零售额同比分别增长10.1%、9.6%；部分以旧换新商品销售持续增长，限额以上单位通讯器材类、文化办公用品类商品零售额同比分别增长23.2%和13.5%，均明显快于商品零售额增速。

看服务消费，1—10月份，服务零售额比1—9月份加快0.1个百分点，高于同期商品零售额增速0.9个百分点。旅游咨询租赁服务类、交通出行服务类、文体休闲服务类零售额均保持10%以上较快增长；通讯信息服务类零售额保持两位数增长。

看新兴消费，1—10月份，全国网上零售额同比增长9.6%，其中实物商品零售额增长6.3%，快于社会消费品零售总额增速，即时零售交易额和直播电商交易额均保持两位数增长，新能源汽车零售额继续保持较快增长。

### 工业生产规模扩大

“今年以来，我国工业生产顶压前行，总体规模持续扩大，结构优化向新向好。”付凌晖说，从10月份数据来看，工业生产基本平稳，高端化、智能化、绿色化发展步伐稳健。

工业生产总体平稳。10月份规模以上工业增加值增长4.9%，继续保持较快增长，是稳经济、促发展的重要力量。从行业来看，41个大类行业中有29个行业增加值保持增长，占70.7%。

装备制造业支撑有力。10月份规模以上装备制造业增加值同比增长8%，拉动全部规模以上工业增长2.9个百分点，累计增加值占全部规模以上工业的比重达36.1%，对工业生产支撑作用明显。

数字化智能化转型步伐稳健。10月份，规模以上高技术制造业、数字产品制造业增加值分别增长7.2%和6.7%；智能车载设备制造增加值增长28.4%，工业机器人、集成电路产量分别增长17.9%和17.7%。

绿色化发展势头良好。10月份汽车用锂离子电池、新能源汽车产量分别增长30.4%和19.3%，风力发电机组、生物基化学纤维等产品产量分别增长23.6%和16.6%。

企业效益有所改善。1—9月份，规模以上工业企业利润同比增长3.2%，增速比1—8月份加快2.3个百分点，其中规模以上装备制造业、高技术制造业利润分别增长9.4%、8.7%，对规模以上工业企业利润恢复发挥了重要作用。

### 积极因素继续累积

从前10个月数据看，全年经济发展预期目标能否顺利实现？付凌晖分析，我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，支撑经济向好发展的有利因素较多。

经济运行总体平稳。从宏观经济四大指标来看，我国经济平稳运行的态势没有改变，为实现全年目标打下了坚实基础。经济较快增长。前三季度国内生产总值同比增长5.2%，在全球主要经济体中位居前列。1—10月份，规模以上工业增加值、服务业生产指数同比分别增长6.1%和5.7%，继续保持较快增长。就业物价总体稳定。10月份，全国城镇调查失业率继续下降，居民消费价格同比由降转涨，出现积极变化。国际收支基本平衡。1—10月份，我国货物进出口总额同比增长3.6%，10月末外汇储备稳定在3.3万亿美元以上。

需求潜能继续释放。前10个月社会消费品零售总额同比增长4.3%，快于上年全年。旅游出行、文化体育、网上消费持续活跃，为消费扩大注入新的动力。外贸韧性持续彰显，前10个月我国对东盟、欧盟、共建“一带一路”国家进出口分别增长9.1%、4.9%和5.9%，快于全部货物进出口总额增速。

新质生产力培育壮大。智能产品制造增势较好，前10个月，智能无人飞行器制造、智能车载设备制造增加值同比分别增长54.7%、25.5%。绿色材料生产保持较快增长。

宏观政策持续显效。近期相关部门推出5000亿元新型政策性金融工具，盘活使用地方债结存限额，用于补充地方政府综合财力和扩大有效投资。同时，出台措施进一步激发民间投资活力。随着存量政策和增量政策协同发力，将有助于增强经济上行动力。

“还要看到，近期市场供求出现积极变化，企业效益逐步改善，积极因素继续累积，有利于经济向好发展。10月份PPI降幅连续三个月收窄，1至9月份规模以上工业企业利润同比增长3.2%，增速连续回升。”付凌晖说。

**近日，国家能源局印发了《关于促进新能源集成融合发展的指导意见》（国能发新能〔2025〕93号，以下简称《指导意见》）。国家能源局有关负责同志就此接受了记者采访。**

## **政策要点**

**问：《指导意见》出台的背景是什么？**

近年来，我国新能源实现了大规模跃升式发展，取得了历史性成就。截至2025年9月，全国风电和太阳能发电装机容量已达到17.08亿千瓦，占全国发电装机的46%；今年前三季度，风光发电量合计达1.73万亿千瓦时，占同期全社会用电量的22.3%。

随着新能源规模越来越大、电量占比越来越高，新能源发展也遇到了系统消纳压力加大、要素保障难度增加等挑战，迫切需要转变新能源开发、建设和运行模式，实现从“单兵作战”向集成融合发展的转变。为此我们出台了《指导意见》，旨在提升新能源发展自主性，增强新能源市场竞争力，打造新能源发展升级版。

**问：如何准确理解新能源集成融合发展？**

区别于传统的单纯考虑新能源项目建设的发展模式，新能源集成融合发展要求在新能源开发利用过程中，充分考虑新能源与其他能源品种的“左右”集成、新能源生产与消费的“前后”集成、新能源产业链的“上下”集成。通过全方位的集成融合，提升新能源发电的可靠替代能力，拓展新能源非电利用途径，从而降低对电力系统的依赖程度，实现新能源发展自主性和市场竞争力的提升。

《指导意见》中将新能源集成融合发展归纳为新能源多维度一体化开发、新能源与多产业协同发展、新能源多元化非电利用三个方面，并分别提出政策举措。

**问：如何推动新能源多维度一体化开发？**

一是提升新能源多品种互补开发水平，优化“沙戈荒”新能源基地电源结构和储能配置比例，积极推进主要流域水风光一体化开发，推进省内集中式新能源项目风光气储等互补开发。二是强化新能源开发空间集约复合利用，推动新能源集约化选址、集群化开发，实现场区空间、基础设施、调节能力等方面共用。三是推进分布式新能源多领域融合开发，推动交通、建筑、农业农村等领域的分布式新能源开发利用。四是推进新能源多品种协同联合优化控制，鼓励新能源在调控运行、参与市场、运营维护等方面实现一体化，提升系统友好性和市场竞争力。

**问：《指导意见》将从哪些方面推动新能源与多产业协同发展？**

一是加快推动新能源产业链“以绿制（造）绿”，提升新能源装备制造绿电应用水平与空间集聚效能，支持构建多能互补、高度自给的低碳零碳园区。二是统筹推进新能源与传统产业协同优化升级，以新能源资源引导重大生产力和基础设施布局优化，引导传统产业通过生产工艺优化、科学配置储能、产品绿色设计等方式更多利用新能源电力，构建与新能源特性相匹配的新型产业用能体系。三是积极推动新能源与新兴产业融合互促发展，推动新能源基地与算力设施协同规划，促进电力、算力双网融合运行，推动新材料、高端装备制造、节能环保等新兴产业与新能源协同布局、集群发展。

**问：如何实现新能源非电利用的集成融合发展？**

一是着力提升风光氢储协同发展水平，提升风光氢储一体化协同控制和自平衡能力，发展新能源弱并网和离网制氢。二是稳步建设绿色氢氨醇（氢基能源）综合产业基地，科学规划绿色氢氨醇产业及输运基础设施，推动绿色氢氨醇在煤化工、冶金、航运等领域应用。三是利用地热能、生物质、可再生能源电力供热等多种方式有序推动新能源供热供暖应用，挖掘并发挥热力系统灵活调节能力。

**问：下一步将如何推动新能源集成融合发展落实？**

国家能源局将加强组织协调和政策宣贯解读，支持各地积极有序开展新能源集成融合项目建设，并从优化项目投资开发管理角度对此类项目予以支持。国家能源局将总结推广典型项目先进经验，持续推动电力调度和市场交易认证机制的优化完善，推动集成融合发展成为新时期新能源发展的重要方向。