

广东东莞松山湖科学城。杨艺 摄 来源：视觉中国

“十五五”时期财政金融协同支持科技创新的思路与建议

中国财政科学研究院｜**韩凤芹　陈亚平**

摘　要：财政金融协同支持科技创新是推动新质生产力发展、实现高水平科技自立自强的基础制度安排。“十五五”时期是我国迈向科技强国的关键阶段，对财政金融协同的精准性、有效性和可持续性提出了更高要求。本文从政策工具类型、政策覆盖范围、风险分担机制、央地协同推动等方面系统梳理了我国财政金融协同支持科技创新的政策趋势特征，提出了“十五五”时期财政金融协同支持科技创新应聚焦的三个维度，并在此基础上提出了具体改革建议。

关键词：财政金融协同；科技创新；政策工具；“十五五”时期　　**中图分类号：**F812

中国财政杂志社

2026年政府工作报告立足高质量发展全局，作出“加强财政、金融、就业、产业等政策协同，深入挖掘政策结合点，创新实施工具，持续放大‘组合拳’效应”的重大战略部署，为新时代宏观政策调控指明了方向。科技创新是引领发展的第一动力，财政金融协同赋能科技创新，既是落实国家战略部署的关键举措，也是破解创新投入瓶颈、畅通科技成果转化链条的核心抓手。站在“十五五”规划开局起步的历史节点，面对全球科技革命和产业变革加速演进、国际竞争格局深刻调整的新形势，推动财政与金融政策深度融合、同向发力，对于建设科技强国、实现高水平科技自立自强具有重要战略意义。

我国财政金融协同支持科技创新的政策趋势特征

（一）政策工具呈现日益多元化。近年来，我国财政金融协同支持科技创新的政策工具日益丰富，政府引导基金、风险补偿、贷款贴息、担保增信、投贷联动、科技保险等多元化工具协同发挥作用，构建起覆盖股权、债权、保险等多维度的政策工具体系。股权投资方面，政府引导基金规模呈稳步扩大态势。截至2024年底，全国累计设立政府引导基金2178只，总目标规模约12.84万亿元，借助母子基金的层级放大效应，大批社会资本投向早期科创项目。债权融资方面，科技创新和技术改造再贷款、知识产权质押融资、科技型中小企业专项金融债等工具不断创新。2024年末，科技型中小企业获贷率接近50%，专精特新企业贷款同比增长13%。此外，区域性股权市场、科技金融专营机构、科技支行等特色化载体加速发展，北京、上海等地率先探索财政、银行、证券与保险相结合的综合金融服务模式，政策

工具的适配性和精准度持续提高。

（二）支持内容覆盖科技创新全生命周期。从基础研究、成果转化至产业化应用，财政金融协同支持正构建起覆盖科技创新全链条的梯度化政策体系。在基础研究阶段，财政投入居主导地位，借助国家自然科学基金、国家重点研发计划等途径，为高校、科研院所开展原创性研究提供稳定支持，同时引导金融资本以捐赠、设立联合基金等形式参与其中，“科学探索奖”等由社会资金支持的科技奖励机制渐趋成熟。在应用研究阶段，政策重点转向“揭榜挂帅”、“赛马”等竞争性支持模式，财政支出采用事前资助与事后奖补相结合，金融机构则通过知识产权质押融资、科技保险等产品，为研发活动提供风险保障。进入成果转化与产业化阶段，财政金融协同的深度大幅提升。为破解科技成果转化的难点堵点，各地普遍设立由财政出资的概念验证中心、中试基地，为早期技术提供工程化验证服务，降低技术成熟度风险；政府引导基金、天使投资、风险投资等股权资本加速布局，构建起财政种子、天使投资与风险投资相结合接力式支持格局。在产业化扩张阶段，政策工具进一步拓展至并购重组、上市融资、供应链金融等领域，科创板第五套上市标准允许未盈利企业上市、北交所专精特新“小巨人”企业的培育机制等，均为成长期科技企业对接资本市场开辟了绿色通道。

（三）财政金融协同的风险分担与收益共享机制日益完善。在风险分担方面，财政资金通过融资担保、设立风险补偿资金池、提供贷款贴息等方式，承担科技创新融资中的“首损”或“劣后”风险。以融资担保为例，截至2025年，国家融资担保基金在保业务规模1.69万亿元，服务市场主体136.29万户。财政部、科技部、工业和信息化部、金融监管总局通过实施支持科技创新专项担保计划，明确逐步将对科技创新类中小企业收取的平均担保费率降至1%以下。科技信贷风险补偿方面，目前我国已有多地构建起政府、银行与担保三方风险共担机制，政府风险补偿资金池通常承担30%—50%的贷款损失风险，部分地区探索“见贷即保”模式，显著缓解了科技创新企业融资约束。在收益共享方面，部分地区探索推进“拨改投”、“拨改担”等机制改革，将部分财政无偿拨款转化为股权投资或担保资本金。同时，知识产权证券化、技术交易收益分成等新型收益共享模式也在加速探索，财政资金支持形成的科技成果，其后续转化收益可按约定比例回馈财政，为持续投入提供资金来源。

（四）央地联动的协同推进机制不断健全。我国财政金融协同支持科技创新已形成中央统筹布局、地方差异化探索的良性互动格局，央地协同的制度框架日趋成熟。2025年5月，科技部、中国人民银行、金融监管总局、中国证监会、国家发展改革委、财政部、国务院国资委等七部门联合印发《加快构建科技金融体制 有力支撑高水平科技自立自强的若干政策举措》，明确提出建立多部门参与的科技金融统筹推进机制，强化“科金协同、央地联动”。各地结合资源禀赋与产业特色，构建各具特色的财政金融协同模式。如，北京市组建了全国首个商业航天保险共保体，累计为20余次航天项目提供风险保障，并在智能驾驶、人形机器人、生物医药等领域研究组建重大科技攻关保险共同体；广东省探索“股贷债保”五位一体的科技金融服务体系，有效打通了企业融资堵点；粤港澳大湾区则发挥毗邻港澳的区位优势，推动跨境科技金融合作，依托深圳前海、河套等重大平台开展知识产权跨境交易、跨境融资等创新业务。

“十五五”时期财政金融协同支持科技创新的政策取向

财政金融协同支持科技创新需立足新发展阶段，紧扣科技强国建设目标，在风险可控前提下实现政策效能最大化。“十五五”时期，其政策取向应重点把握以下三个维度：

（一）鼓励政策支持工具创新。财政金融协同支持科技创新，核心在于突破传统工具的单一边界，构建更具灵活性与包容性的工具体系。改革的重点

中国财政杂志社

方向包括：积极探索财政资金使用方式的创新转型和金融产品设计创新，推动财政资金从直接投入向间接引导、从无偿拨付向有偿循环、从行政分配向市场配置转变；着力打通财政、银行、证券、保险等不同业态之间的政策壁垒，整合工商、税务、知识产权、科研项目管理等多源数据，为金融机构精准画像提供支撑；鼓励发展科技金融专营机构与综合服务商，如科技支行、科技保险公司、知识产权运营中心等，提供融资、融智与融商相结合的一站式服务。

（二）支持方向更加聚焦重点。支持重点应聚焦以下几个方向：一是“小、早、长、硬”，关注早期技术路线和硬科技，提供长周期资金支持，破解“最先一公里”融资难题。二是战略新兴及未来产业，重点支持集成电路、人工智能、量子信息、生物医药等关键核心技术攻关，以及工业母机、基础软件等“卡脖子”环节，避免资源分散化、平均化配置。三是国家战略科技力量，创新体制机制，强化定向支持，明晰对国家实验室、国家科研机构、科技领军企业、高水平研究型大学等战略目标任务牵引，发挥其在创新体系中的枢纽作用。四是科技成果转化关键环节，针对概念验证、中试熟化、场景应用等高风险阶段，加大财政金融资源的倾斜力度，打通从科技强到产业强的通道。

（三）更加重视政策协同效应。未来财政金融协同的核心不在于各自政策的简单叠加，而在于通过制度设计实现政策目标与风险分担的有机融合。具体而言，应在三个层面强化协同效应：一是目标协同，围绕国家战略任务目标，形成“财政引导、金融放大”的合力格局，避免政策目标冲突或重复支持。二是工具协同，建立财政、货币、产业、科技政策的常态化沟通协调机制，打通政策制定、执行与评估的全链条，确保各类政策工具在时间窗口、支持对象、激励强度上形成互补。三是空间协同，统筹中央和地方、区域与行业、政府与市场的政策资源，打破行政壁垒与信息孤岛，构建跨层级、跨领域、跨主体的协同网络。

“十五五”时期财政金融协同支持科技创新的建议

“十五五”时期，面对新一轮科技革命和产业变革深入演进、大国博弈科技竞争日趋激烈的复杂形势，财政金融协同支持科技创新要在体制机制、工具创新、生态培育等方面实现系统性突破，形成与新质生产力发展要求相适应的政策体系。

（一）优化财政金融协同的制度设计，构建契合科技创新规律的资源配置机制。一是在国家层面建立科技金融统筹推进常态化运行机制，明确科技、财政、金融监管等部门的职责边界与协同流程，将“科金协同、央地联动”从政策倡导转化为制度化安排。二是区分基础研究、应用转化、产业化等阶段，针对不同阶段的风险收益特征设计差异化的财政金融组合工具。对基础研究以财政稳定投入为主，对成果转化阶段强化“拨投结合”、“投贷联动”等混合型支持模式，对产业化阶段则更多发挥资本市场和产业基金作用。三是建立科技金融政策动态评估与调整机制，根据科技创新发展态势和宏观经济环境变化，定期对再贷款规模、风险补偿比例、担保费率等关键参数进行校准，确保政策工具的精准性和时效性。

（二）深化财政资金投入方式的结构性变革，强化财政资金对金融资本的撬动效应。一是拓展政府引导基金“投早、投小、投长期、投硬科技”功能，优化基金治理结构与考核机制。将基金存续期延长至15年以上，构建以整体回报而非单个项目成败为核心的容错机制，允许较高比例的失败容忍度。优化返投比例、让利退出等条款设计，对社会资本参与早期科创投资给予更大幅度的收益让渡，激发耐心资本活力。二是进一步推广总结“拨投结合”机制，将部分竞争性科研经费转化为股权投资，构建财政资金投入和退出的良性循环机制。三是创新财政贴息与风险补偿工具，针对投向种子期、初创期企业的贷款和股权投资，提高贴息比例和加大风险补偿力度，降低金融机构的资金成本和风险敞口。

（三）完善多层次风险分担与增信体系，破解科

中国财政杂志社

技创新融资的信用瓶颈。一是健全国家融资担保基金、省级再担保机构与地方担保公司的三级联动机制，扩大科技创新专项担保计划覆盖范围。针对专注早期科创项目的担保业务，进一步完善财政风险补偿资金池的“首损”兜底机制。二是发展科技保险与再保险市场，扩大首台（套）重大技术装备、首批次新材料、首版次软件等保险补偿机制的实施范围，探索研发中断保险、关键研发设备保险、知识产权侵权责任保险等新产品。设立科技保险风险补偿资金，对保险公司开展高风险的科创保险产品给予保费补贴和赔付支持。三是深化知识产权金融创新，完善知识产权评估、登记、流转和处置全链条机制，扩大知识产权质押融资规模，探索知识产权证券化、知识产权保险等多元化金融工具，将“知产”有效转化为“资产”。

（四）强化数字基础设施与数据要素支撑，提升财政金融协同的精准性与智能化水平。一是搭建全国统一的企业科技创新能力评价体系，整合市场监管、税务、知识产权、科研项目管理等多源数据，构建涵盖研发投入、专利质量、技术成熟度、人才团队、市场前景等维度的综合评价模型，为财政资金支持决策和金融机构授信审批提供统一的数据基准。二是建设科技金融综合信息服务平台，打通财政、科技、金融等部门的数据壁垒，实现政策发布、项目申报、融资对接、风险监测等功能的“一网通办”。三是推动智能风控模型在科技金融领域的应用，鼓励金融机构开发适用于科技企业的专属风控系统，将知识产权、研发团队、技术路线等非财务指标纳入授信评估体系，改变过度依赖抵押担保的传统模式。

（五）培育专业化科技金融服务生态，形成财政金融协同支持的长效机制。一是完善科技金融专营机构体系，支持设立科技金融事业部、科技融资租赁公司、知识产权运营中心等专业机构。二是加强科技金融人才队伍建设，支持高校开设科技金融交叉学科，培养既懂科技又懂金融的复合型人才。建立科技金融专家库，为财政资金项目评审、金融机构授信决策提供智力支持。三是健全科技金融尽职免责与容错纠错机制，明确财政资金使用、信贷投放、股权投资等环节的尽职认定标准，对因技术路线失败、市场变化等客观原因造成的损失，依规免除相关人员责任，营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。

责任编辑　雷艳

中国财政杂志社

应知应会

政府工作报告中的新要求、新提法

国家低碳转型基金

完善促进绿色低碳发展政策，实施重点行业提质降本降碳行动，深入推进零碳园区和工厂建设。设立国家低碳转型基金，培育氢能、绿色燃料等新增长点。

房屋品质提升工程和物业服务质量提升行动

优化保障性住房供给，加快危旧房改造。有序推动安全舒适绿色智慧的“好房子”建设，实施房屋品质提升工程和物业服务质量提升行动。