财政支持新兴支柱产业发展的机制与优化路径

工业和信息化部新闻宣传中心｜**黄潇**

摘　要：本文在梳理财政支持新兴支柱产业发展的阶段性成效基础上，针对前端支撑薄弱、资金投放失衡、区域政策内卷等问题，提出健全创新容错机制、优化要素配置方式、规范区域扶持行为等对策建议。

关键词：新兴支柱产业；财政资源配置；新质生产力　　**中图分类号：**F812

新兴支柱产业是指兼具支柱属性与新兴特征，既显著支撑国民经济总量增长又有效促进经济结构优化升级的产业形态，是培育发展新质生产力的重要抓手。近年来，财政通过直接资金支持、税费优惠、政府专项债等多元化举措，持续强化新兴支柱产业要素保障，有效促进新兴支柱产业健康成长。但相对于“全链条推动新兴支柱产业规模化发展”的要求还有一定差距，未来应持续优化财政扶持模式，以精准化、体系化的财政政策全方位助力新兴支柱产业提质升级、规模化发展。

财政支持新兴支柱产业发展的阶段性成效

一是财政支出保障效能持续释放，有效筑牢了新兴支柱产业的发展根基。“十四五”时期，全国财政科学技术支出累计约5.5万亿元，较“十三五”时期增长34%，其中基础研究累计投入7300亿元，年均增速达12.3%。持续的财政前端创新投入有效激发了产业创新活力，撬动全社会研发投入强度由2.41%提升至2.8%，带动新兴支柱产业技术迭代速度与成果转化效率稳步提升。在专项扶持层面，中央依托专项转移支付支持培育新兴市场主体、夯实产业发展基础。“十四五”期间，中小企业发展专项资金累计安排约100亿元，重点扶持新兴领域专精特新企业成长；2025年中央产业基础再造和制造业高质量发展专项资金达118.8亿元，较上年增长14.5%，重点支持新兴支柱产业基础能力提升。同时，各地结合产业禀赋配套设立高精尖产业发展专项资金、战略性新兴产业专项发展资金等，形成了央地联动、纵向协同的财政支持体系，全方位夯实新兴支柱产业规模化、高质量发展基础。

二是税费优惠红利充分释放，显著激活新兴支柱产业发展动能。近年来，我国持续优化研发费用加计扣除、高新技术企业所得税减免、新兴产业增值税专项优惠等政策，不断放宽适用门槛、扩大行业覆盖范围，精准适配新兴支柱产业高研发投入、长周期培育的发展特征。2025年，我国支持科技创新的主要税费政策减税降费及退税超过2万亿元，其中，研发费用加计扣除政策减免超7600亿元，高新技术企业减按15%税率征收企业所得税减免近4000亿元，先进制造业企业享受增值税加计抵减政策获得的减免税费超1700亿元。

三是政府专项债券撬动作用凸显，有效补齐新兴支柱产业硬件配套与承载短板。2024年，将前瞻性、战略性新兴产业基础设施纳入专项债券用作项目资本金范围，并提高专项债券用作项目资本金的比例。2025年，全国新增地方政府专项债务限额4.4万亿元，前瞻性战略性新兴产业基础设施是其主要投向领域之一。以北京市为例，2025年北京市政府发行专项债券100亿元，募集资金用于“北京市政府投资引导基金”，聚焦支持机器人和人工智

中国财政杂志社

能、医药健康、商业航天和低空经济等新兴产业发展。

财政支持新兴支柱产业发展的现实挑战

一是财政风险兜底适配性不足，产业前端培育支撑薄弱。当前财政扶持政策多聚焦成熟产业化环节，针对新兴支柱产业初创研发、中试放大、市场初拓等高风险前端环节的容错扶持、风险补偿政策门槛偏高、覆盖范围有限。由于财政尚未形成全周期风险分担机制，企业开展原始创新、前沿技术攻关的试错成本仍然偏高，市场化资本不敢、不愿跟进投入，导致部分新兴领域源头创新动力不足，新技术、新业态孵化速度偏慢，难以适配新兴支柱产业长周期培育的发展规律。

二是财政要素配置结构失衡，产业内涵式提质动力不足。现阶段，地方财政更倾向扶持见效快、产值提升明显的成熟项目，对公共创新平台建设、核心技术攻关、产业链配套完善等基础性、长期性领域投入不足。这就容易引致新兴支柱产业外延扩张快、内涵升级慢，产业链完整性、自主可控性不足，长期发展质量受限。

三是区域财政扶持政策规范性不足，产业协同发展效能受限。当前，部分地方依托税收返还、落地奖补等财政优惠政策开展同质化招商竞争，扎堆热门新兴赛道，引发重复建设、同质化内卷等问题，造成公共资源浪费。同时，地方排他性财政扶持政策形成隐性区域壁垒，不利于全国形成统一的、互补的产业链供应链，阻碍了新兴支柱产业跨区域要素整合、梯度转移与链式集聚，难以形成全国联动、优势互补的高质量产业发展格局。

财政支持新兴支柱产业发展的优化路径

一是健全创新容错机制，强化前端创新培育支撑。完善产业创新容错扶持机制，在现有普惠创新政策基础上搭建分层分类的创新赋能体系。设立前沿创新专项培育机制，对集成电路、生物医药、低空经济等新兴支柱产业长周期研发、颠覆性技术攻关项目，实施跨年度持续扶持，突破年度资金拨付带来的阶段性扶持限制。建立产业创新动态容错清单管理制度，适度放宽中试验证、场景试点阶段新技术、新业态的创新失败认定标准，对非主观因素造成的创新失败项目，保留其后续政策申报与扶持资格。搭建政企协同的创新评审机制，依托行业专家资源精准遴选优质原创创新项目，优化创新扶持导向，重点覆盖产业前端孵化环节，补齐新兴产业前沿创新培育的制度短板。

二是优化财政要素配置方式，提升产业发展质效。深化财政要素配置机制改革，对现有资金投入结构与评价体系进行优化升级。探索建立新兴支柱产业财政资金统筹整合机制，归并功能重叠、效能偏低的零散扶持项目，集中财力投向产业链核心短板、共性技术瓶颈、公共创新载体建设等关键领域。建立产业链导向型资金投放机制，围绕新兴支柱产业产业链上下游薄弱环节，采取“链点对应、精准滴灌”的精细化投放模式，替代传统普惠式、规模化的补贴方式。与此同时，推进财政绩效评价改革，搭建适配新兴产业长周期培育特征的跨年度绩效考评体系，优化考核指标结构，弱化短期产值增速考核权重，纳入技术迭代水平、产业链自主可控能力、创新成果积累等长效评价指标，通过制度优化持续提升财政资源配置与使用效能。

三是规范区域财政扶持行为，赋能产业协同发展。创新区域财政协同规制机制，防止“内卷式”竞争。在现有区域扶持政策基础上，建立全国统一的新兴支柱产业差异化扶持准入与负面清单动态管理制度，精准规范地方同质化招商、非理性奖补等无序竞争行为。搭建跨区域产业协同联动机制，创新落地跨区域项目税收分成、产值分计、成本共担的常态化制度，打破现有行政区划带来的资源分割壁垒。建立区域产业扶持动态考评与激励机制，对各地错位培育、协同配套、链式赋能的产业培育行为给予专项激励，对低端重复建设、恶性竞争的区域实施政策约束与资金调控，引导各地依托禀赋优势培育特色赛道，构建全域协同、有序竞争的产业发展新格局。

四是完善长效财政赋能体系，兼顾产业发展与财力稳健。完善市场化长效培育机制，推动财政扶持模式由“输血”向“造血”稳步迈进。

中国财政杂志社

深化产业引导基金市场化改革，构建适配新兴支柱产业长周期培育的耐心资本运作模式，合理延长科创项目投资存续周期，重点聚焦、深耕产业初创期与孵化期优质科创市场主体。建立财政扶持资金动态迭代与滚动退出机制，对已成熟的产业化项目有序退出财政直接扶持，盘活存量财政资源，将腾挪资金持续投入新兴产业孵化领域，形成财政资金循环赋能的良性运行机制。搭建产业培育与财源建设联动体系，依托常态化财政赋能推动新兴支柱产业提质扩容，培育优质增量税源，构建产业发展、税源反哺、财力支撑的双向循环格局，保障财政扶持与产业培育双向稳健、可持续发展。

责任编辑　李艳芝

财经资料

2026年7月地方政府债券发行及地方政府债务余额情况

2026年7月地方政府债券发行概况

单位：亿元

项目	本月发行	本年累计发行
地方政府债券发行额合计	7382.86	66089.21
一般债券	1344.55	16354.79
专项债券	6038.31	49734.41
一、新增债券发行额小计	4041.05	28516.70
一般债券	628.75	4437.04
专项债券	3412.30	24079.66
二、再融资债券发行额小计	3341.81	37572.51
一般债券	715.80	11917.76
专项债券	2626.01	25654.75
各发行场所发行额合计	7382.86	66089.21
中央结算公司	4452.03	44201.66
上海证券交易所	1647.03	11352.67
深圳证券交易所	740.06	7420.67
北京证券交易所	543.74	3114.21
香港、澳门		

注：地方政府债券发行额＝新增债券发行额＋再融资债券发行额

截至2026年7月末地方政府债务余额情况

项目	余额（亿元）	平均利率（%）	平均剩余年限（年）
地方政府债务合计	592410.70		
一、按债务类型			
一般债务	178533.32		
专项债务	413877.38		
二、按债务形式			
地方政府债券余额	590791.65	2.73%	10.8
其中：一般债券	177008.79	2.77%	6.2
专项债券	413782.86	2.72%	12.8
非债券形式存量政府债务余额	1619.05		

（财政部债务管理司、政府债务研究和评估中心供稿）

中国财政杂志社