

对我国科技金融政策的回顾与解读：以北上深为例

中央财经大学财经研究院教授 王卉彤

摘要：在政府引导和市场主导的双重作用下，我国科技金融稳步发展，政策引导作为政府引导的重要手段起到了至关重要的作用。北京、上海、深圳三个主要城市均在2000—2018年间出台多项科技金融政策，其政策文本演进明显。对于我国科技金融政策的演进，以北上深为典型代表进行科技金融政策的回顾与解读，可为其他地区提供参考借鉴。

关键词：科技金融 金融政策 政策引导

【中图分类号】F832

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2019.37.003

高质量发展是我国现阶段经济发展的主旋律。科技创新、高新技术产业化在经济高质量发展中将发挥不可替代的作用，而科技金融又在科技创新、高新技术产业化的过程中发挥举足轻重的作用。在我国，科技金融的发展模式是政府引导、市场主导，其中政府引导的主要方式之一是运用政策引导。

1985年，中共中央发布《中共中央关于科学技术体制改革的决定》，提出“对于变化迅速、风险较大的高技术开发工作，可以设立创业投资给以支持”；同年，中国人民银行、国务院科技领导小组办公室发布《关于积极开展科技信贷的联

合通知》。这两份政策的发布标志着我国开启了以政策引导科技金融发展的模式。

自1985年至今，科技金融政策在我国已有30多年的发展历史，但是在2000年以后才得到较快发展。本文以北京、上海、深圳为典型案例，通过北大法宝网，以“科技金融”“科技保险”“风险投资”“天使投资”“科技贷款”“知识产权质押”“创业投资”“融资租赁”“科技担保”以及“区域性股权交易市场”等关键词，搜集了732项科技金融政策，并进行回顾与解读。

北京市科技金融政策的回顾与解读

北京市政策文本总体演进分析

根据搜索统计结果，本文整理了2000—2018年北京市科技金融政策共260项，关键词对应的各年度政策数量如表1所示。从政策的关键词来看，科技金融政策文本总体演进可以分为三个阶段：

第一阶段为2000—2007年，共35项政策。政策关键词和涉及的政策数量分别为：“风险投资”（26项）、“创业投

资”（17项）、“科技金融”（1项）、“融资租赁”（1项）、“科技担保”（1项）。由此可见，第一阶段的政策内容有限，绝大部分政策针对的是风险投资和创业投资，政策力度不强。第二阶段为2008—2011年，共74项政策。由表1可见，从2008年开始，政策覆盖的关键词种类大幅增加，政策中较多地出现“科技金融”“科技保险”“天使投资”“知

表1 北京市科技金融政策关键词对应的各年度政策数量（单位：项）

关键词 年份	科技 金融	科技 保险	风险 投资	天使 投资	科技 贷款	知识产 权质押	区域性 股权交 易市场	北京股 权交易 中心	创业 投资	融资 租赁	科技 担保
2000			2						1		
2001			11						4	1	
2002			1								
2003	1		2								
2004			1								
2005			1						2		
2006			6						6		
2007			2						4		1
2008	2	3	4	2		3			4		
2009	8	4	4	3		6			11	2	
2010	6	3	5	4	1	9	1		14	2	
2011	15	6	10	7	1	9			21	3	2
2012	11	2	2	10		8	2	1	12	9	1
2013	6		5	2		4	1		8	3	
2014	16	2	4	8		7	1	2	15	3	1
2015	13	5	3	10	2	9	4	3	20	5	
2016	11	2	5	9		5	6		11	2	
2017	5	2	1	3		5	5	1	8	7	4
2018	5	1	2	8		4		1	9	2	

识产权质押”等关键词，而且“风险投资”“创业投资”等原有关键词出现频率并没有下降，政策体系基本成熟。第三阶段为2012—2018年，共151项政策。2013年，北京市区域性股权市场——北京股权交易中心成立，北京市四板市场开始为中小企业融资提供服务。相应在政策中，从2012年开始连续出现“区域性股权交易市场”等关键词，在原有政策的基础上增加了对多层次资本市场的关注，政策进一步完善。

北京市年度政策文本数量分析

北京市自2000年以来发布的科技金融政策的年度数量如图1所示。2009年之前，年度政策数量大体维持小幅稳定增长；2009年实现跳跃式增长后，年度政策数量

开始以一定幅度波动。总体来看，2009年受到国际经济危机影响以来，科技金融政策迅速增加；而在2014—2015年开始提出“大众创业，万众创新”的时期，年度政策数量连续两年达到30项，政策体系趋于成熟；受之前大量发布相关政策的影响，2016年以来年度政策数量有所下降。

上海市科技金融政策的回顾与解读

上海市政策文本总体演进分析

根据搜索统计结果，本文整理了2000—2018年上海市科技金融政策共249项，关键词对应的各年度政策数量如表2所示。从政策的关键词来看，政策文本总体演进可以分为三个阶段：

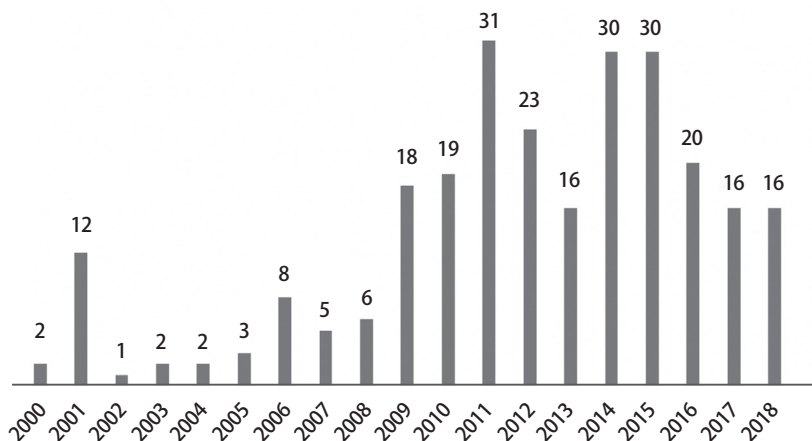


图1 北京市年度科技金融政策数量分布（单位：项）

第一阶段为2000—2008年，共34项政策。政策关键词和涉及的政策数量分别为：“风险投资”（21项）、“创业投资”（19项）、“知识产权质押”（3项）、“融资租赁”（1项）。由此可见，这一阶段政策主要针对风险投资和创业投资，政策内容有限，体系尚未建立。第二

阶段为2009—2010年，共32项政策。其中14项提到“风险投资”，22项提到“创业投资”，其余提到的关键词有“科技金融”（2项）、“科技保险”（3项）、“天使投资”（1项）、“科技贷款”（1项）、“知识产权质押”（7项）、“融资租赁”（7项）。由此可知，第二阶段政

表2 上海市科技金融政策关键词对应的各年度政策数量（单位：项）

关键词 年份	科技金融	科技保险	风险投资	天使投资	科技贷款	知识产权质押	区域性 股权交易市场	上海股 权托管 交易中心	创业投资	融资租 赁	科技担 保
2000			3						2		
2001			3						4		
2002			1						1		
2003			1								
2004			4						4		
2005			2			1			1		
2006			3						5		
2007			2			1			2		
2008			2			1				1	
2009	1		6	1	1	3			14	4	
2010	1	3	8			4			8	3	
2011	5	2	4	3		3		4	9	4	
2012	16	3	13	3		11		8	20	13	2
2013	1			1	1	1		1	4	2	
2014	5	1	3	3		3		1	7	4	
2015	12	4	8	10		4	2	4	21	5	1
2016	8	2	12	5		5		4	9	3	1
2017	6		5	8			1	6	12	5	
2018	10	1	6	6		3		3	12	9	

策仍然主要针对风险投资和创业投资，但是政策关键词数量大幅度增加，政策内容有所丰富。第三阶段为2011—2018年，共183项政策。这一阶段政策关键词均有涉及，除了“创业投资”和“风险投资”之外，其余关键词也开始大量出现，政策运用更加灵活。此外，针对上海市区域性股权交易市场——上海股权托管交易中心的政策多年连续出现，对多层次资本市场的关注使得政策进一步走向成熟。

上海市年度政策文本数量分析

上海市自2000年以来发布的科技金融政策的各年度数量如图2所示。2009年之前，年度政策数量均小于10项，波动较小；2009年开始，年度政策数量开始大幅

波动，大体上呈现为某一年政策数量大幅增加，随后两年政策数量有所下降以进行阶段性调整的趋势。总体来看，2009年国际经济危机以来，上海市相关政策迅速完善；2012年上海市科技金融政策数量达到最大值41项；2015年随着“大众创业、万众创新”的推行，政策数量再度增加，政策体系基本成熟。

深圳市科技金融政策的回顾与解读

深圳市政策文本总体演进分析

根据搜索统计结果，本文整理了2000—2018年深圳市科技金融政策共223项，关键词对应的各年度政策数量如表3所示。从政策的关键词来看，政策文本总体

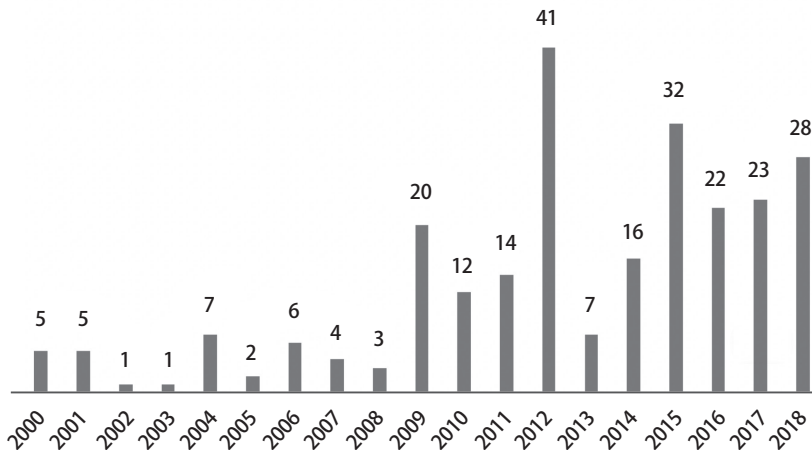


图2 上海市年度科技金融政策数量分布（单位：项）

演进可以分为三个阶段：

第一阶段为2000—2007年，共29项政策。政策关键词及涉及的政策数量为：“创业投资”（21项）、“风险投资”（14项）、“融资租赁”（2项）、“科技贷款”（1项）、“知识产权质押”（1项）。由此可见，主要的政策关键词只有“创业投资”和“风险投资”，政策内容不丰富。第二阶

段为2008—2011年，共58项政策。在风险投资和创业投资相关政策持续发布的基础上，“知识产权质押”“科技保险”“科技金融”“天使投资”等关键词开始出现，其中知识产权质押相关政策数量增加尤为明显。这一阶段政策内容有所丰富，体系开始建立。第三阶段为2012—2018年，共136项政策。这一阶段不仅覆盖了全部11

表3 深圳市科技金融政策关键词对应的各年度政策数量（单位：项）

关键词 年份	科技金融	科技保险	风险投资	天使投资	科技贷款	知识产权质押	区域性 股权交易市场	前海股 权交易 中心	创业投资	融资租 赁	科技担 保
2000			2						1	1	
2001			3						2	1	
2002			2						1		
2003			1			1			5		
2004			1						4		
2005			1								
2006			3		1				6		
2007			1						2		
2008		1	5	1					6		
2009	1	2	7	1		8			14		
2010		2	1			3			8	2	
2011	3	2	8	1		11			15	4	1
2012	4	5	11	4		7		2	20	5	
2013			3	2		4		2	10	2	
2014	1	2	3			3	1	4	9	4	
2015	11	1	10	2	1	9		2	15	9	2
2016	6	5	8	6	1	8	3	4	11	6	
2017			2	1					3	2	
2018	7	2	1	6		5		5	8	5	

个政策关键词，而且各关键词对应的政策数量也明显增加。此外，与深圳市区域性股权交易市场——前海股权交易中心相关的政策从2012年也开始连续出现，政策体系趋于成熟。

深圳市年度政策文本数量分析

深圳市自2000年以来发布的科技金融政策的年度数量如图3所示。大部分年份中，深圳市的年度科技金融政策数量不超过15项，但在重大事件发生时，年度政策数量增长明显。如，从2009年国际经济危机开始，政策数量增幅明显扩大；2011年和2016年受到“五年规划”开局之年的影响，当年的政策数量均不少于20项；2015年“大众创业、万众创新”的推行使得当

年政策数量达到最大值30项；2018年由于国家对粤港澳大湾区的重视，年度政策数量也有所增加。总体来看，深圳市科技金融政策经过不断完善，目前已经较为成熟。G

【北京大学光华管理学院硕士研究生韩天实对本文亦有贡献】

参考文献

[1]《中共中央关于科学技术体制改革的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1985年第9期。

[2]《中国人民银行国务院科技领导小组办公室关于积极开展科技信贷的联合通知》，《中华人民共和国国务院公报》，1985年第32期。

责编：司文君 / 董楠

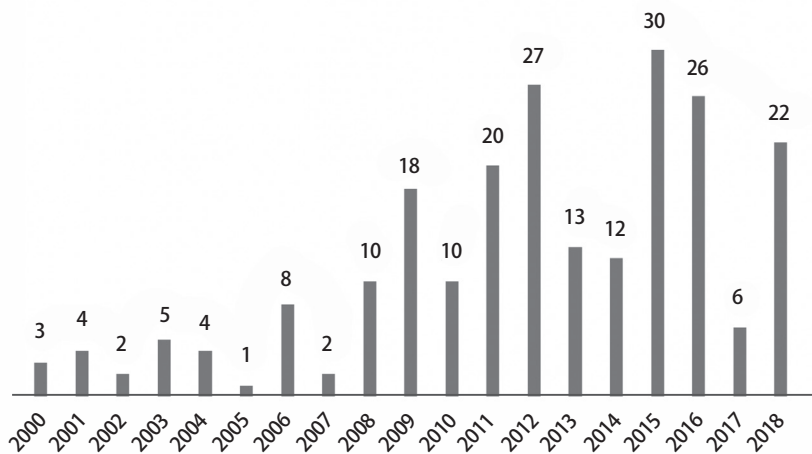


图3 深圳市年度科技金融政策数量分布（单位：项）