

## 国务院办公厅关于做好金融

### “五篇大文章”的指导意见

国办发〔2025〕8号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，加快建设金融强国，经国务院同意，现提出以下意见。

#### 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，落实中央经济工作会议、中央金融工作会议部署，完整准确全面贯彻新发展理念，统筹发展和安全，坚持和加强党对金融工作的全面领导，坚持金融服务实体经济的根本宗旨，牢牢守住不发生系统性金融风险底线。顺应经济社会高质量发展的战略需要、阶段特征和结构特点，深化金融供给侧结构性改革，强化金融政策和科技、产业、财税等政策衔接配合，提升金融服务能力，优化资金供给结构，切实加强对重大战略、重点领域和薄弱环节的优质金融服务，支持因地制宜发展新质生产力。

到2027年，金融“五篇大文章”发展取得显著成效，重大战略、重点领域和薄弱环节的融资可得性和金融产品服务供需适配度持续提升，相关金融管理和配套制度机制进一步健全。科技金融体系与实现高水平科技自立自强目标需求更相适应。金融支持绿色低碳发展和美丽中国建设质效进一步提升。普惠金融体系持续完善。养老金融产品和服务更加丰富。金融机构数字化转型取得积极进展，数字化金融监管能力有效提升。

#### 二、金融“五篇大文章”重点领域和主要着力点

（一）加强对实现高水平科技自立自强和建设科技强国的金融支持。推进金融服务科技创新能力建设，统筹运用股权、债权、保险等手段，为科技型企业提供全链条、全生命周期金融服务，加强对国家重大科技任务和科技型中小企业的金融支持。发挥多层次资本市场支持科技创新关键枢纽作用，着力投早、投小、投长期、投硬科技。丰富支持国家重大科技任务的金融政策和工具，健全重大技术攻关风险分散机制。优化科技型中小企业融资环境，发展股权投资、创业投资、天使投资，壮大耐心资本，支持培育发展科技领军企业、独角兽企业和专精特新中小企业。

（二）为经济社会发展全面绿色转型和美丽中国建设提供高质量金融供给。坚持“先立后破”，完善绿色金融体系，统筹对绿色发展和低碳转型的支持，为确保国家能源安全、助力碳达峰碳中和形成有力支撑。健全绿色金融标准体系，为金融精准支持提供依据。引导金融机构将绿色低碳转型因素纳入资产组合管理考量，丰富绿色金融和转型金融产品服务。推动金融机构逐步开展碳核算和可持续信息披露。深化绿色金融国际合作。

（三）完善多层次、广覆盖、可持续的普惠金融体系。健全多层次普惠金融机构组织体系，优化普惠重点领域产品服务供给。深入开展中小微企业金融服务能力提升工程，持续推进“信易贷”工作、“一链一策一批”中小微企业融资促进行动，推动普惠小微贷款增量、扩面、提质。完善民营企业融资支持政策制度。提升乡村振兴金融服务水平，支持保障国家粮食安全和巩固拓展脱贫攻坚成果。加大对残疾人、退役军人、新市民、高校家庭经济困难学生等群体就业就学的金融支持力度。积极参与普惠金融全球治理。

（四）健全应对人口老龄化的养老金融体系。持续完善养老金融相关政策，强化银发经济金融支持，促进中国式养老事业高质量发展。服务多层次、多支柱养老保险体系发展，为企业年金或职业年金的单位及其职工，以及个人养老金参加人提供更加便捷的金融服务。加强养老资金投资管理，推动实现养老金稳健增值。大力发展商业保险年金，探索与健康、养老照护等服务有效衔接。加强金融知识宣传教育，加大涉老非法金融活动防范和打击力度，保障老年人合法金融权益。

（五）推动数字金融高质量发展。加快推进金融机构数字化转型，增强数字化经营服务能力。加快数字金融创新，支持巩固拓展数字经济优势。构建应用便利、安全高效的数字支付服务体系。稳妥推进数字人民币研发和应用。依法合规推进金融数据共享和流通，加大公共信用信息对金融领域的开放共享力度。健全数字金融治理体系，依法将数字金融创新业务纳入监管，提高数字化监管能力和金融消费者保护能力。规范电子签名技术在金融领域的应用。

### 三、提升金融机构服务能力和支持强度

（六）构建分工协作的金融机构体系。各类金融机构立足职能定位，为国家重大战略和重点领域提供融资支持。国有商业银行全面加大对金融“五篇大文章”领域的金融支持力度，当好服务实体经济主力军。中小银行选择金融“五篇大文章”中与自身定位和能力相契合的领域，提供专业化精细化金融服务。保险机构加强对金融“五篇大文章”重点领域的保险保障和投融资支持。证券、期货、基金、私募股权投资、金融资产投资公司等机构围绕服务经济高质量发展加快转型，有效提升投资能力，拓宽直接融资渠道。

（七）健全运行高效的组织管理体系。鼓励金融机构把做好金融“五篇大文章”纳入经营发展战略，建立“一把手”负责和部门协调推进机制，持续加强资源投入和人才建设。推动金融机构建立上下高效联动、前中后台协同的业务管理机制，针对各领域特点完善尽职免责制度。鼓励规范建设科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融等领域专业化组织架构体系。引导金融机构建立健全科学合理的激励机制，突出金融功能性，履行社会责任。

（八）完善高度适配的产品服务体系。规范发展“贷款+外部直投”、知识产权质押贷款等，优化科技型中小企业和专精特新中小企业贷款服务，丰富科技保险产品，探索完善多样化的科技金融服务模式。稳妥发展碳排放权、排污权等资源环境要素担保贷款，基于碳足迹信息丰富相关金融产品服务，以美丽中国先行区为重点探索区域性生态环保项目金融支持模式，丰富绿色期货品种。鼓励增加小微企业首贷、信用贷，推广主动授信、随借随还贷款模式，规范发展供应链金融业务。探索拓宽生物性资产、养殖设施等抵质押资产范围，支持发展特色农产品保险。加强养老金融产品创新。

（九）强化数字驱动的金融业务运营体系。推动金融机构优先推进金融“五篇大文章”相关业务数字化转型。综合运用数字技术手段，赋能经营决策、资源配置、业务改造、风险管理、产品研发各环节，提升数字化经营服务能力。强化科技和数据双轮驱动，加强前沿数字技术研发和创新应用，夯实数据治理能力基础，依法依规推动公共数据向金融机构赋能应用。

（十）建立科学有效的风险管理体系。指导金融机构健全风险管理制度，丰富风险识别、评估和监测工具。构建符合科创领域特点的风险评价模型。加强应对气候变化和绿色低碳转型过程中的金融风险管理，强化绿色金融数据治理，防范“洗绿”、“漂绿”风险。健全普惠金融风险管理机制，提高风险定价能力，推动普惠金融可持续发展。加强养老资金安全防范和投资风险管理，提升资产负债管理水平。加强数据安全、网络安全、信息科技外包、算法模型、新技术运用等风险管理，推进金融业关键信息基础设施信息技术创新应用。

#### 四、强化金融市场和基础设施服务功能

（十一）充分发挥债券市场融资功能。推动公司债券扩容，扩大重点领域债券发行规模，丰富债券产品谱系，发展科技创新债券、碳中和债券、转型债券、乡村振兴债券等特色产品。完善科技创新债券发行管理机制，鼓励通过创设信用保护工具、担保等方式提供增信支持。加大绿色、小微、“三农”等专项金融债券发行力度，鼓励金融机构发行专项金融债券用于科创、养老等领域。支持金融机构开展金融“五篇大文章”领域信贷资产证券化业务。

（十二）推动股权市场更好服务高质量发展。健全资本市场功能，更好服务科技创新、绿色发展等国家战略实施和民营经济、中小企业发展。深化多层次股权市场错位发展，提升对新产业新业态新技术的包容性。建立健全上市融资、并购重组“绿色通道”机制，加大对突破关键核心技术的科技型企业的股权融资支持力度。优化私募股权和创业投资基金“募投管退”制度体系，引导社会资本加大向金融“五篇大文章”重点领域投资布局力度。加大力度活跃并购市场，支持科技、绿色产业领域高效整合重组。常态化推进清洁能源、养老、新型基础设施等领域符合条件的项目发行基础设施领域不动产投资信托基金。

（十三）加大外汇业务和跨境人民币业务便利化政策和服务供给。支持金融机构为更多中小企业和贸易新业态提供优质贸易便利化服务，鼓励省级跨境人民币业务自律机制间共享优质企业名单。提升跨境投融资便利化水平，吸引全球资源要素向我国高质量发展重点领域有序聚集。便利绿色项目跨境融资，稳步扩大跨境私募股权投资基金外汇管理政策试点范围。推动银行健全汇率风险管理服务长效机制，丰富完善跨境金融服务平台应用场景。鼓励金融机构持续优化全球网络布局和服务模式，助力中小企业出海拓展业务。

（十四）培育循环互动的金融市场生态。推动金融领域信息共享，为金融“五篇大文章”重点领域提供多元化接力式金融服务。支持金融机构与科技成果转化、生态环保、中小企业公共服务、养老服务等专业中介机构合作，提升金融服务专业化水平。深化资本市场投资端改革，壮大权益类公募基金、保险资金、各类养老金等长期投资力量。强化会计师事务所、律师事务所、信用评级公司等中介服务机构专业把关责任。

（十五）加强金融“五篇大文章”相关配套设施建设。完善知识产权评估和交易流转市场，建设“创新积分”数据库，发挥国家产融合作平台、全国优质中小企业梯度培育平台作用。推动全国碳排放权交易市场和温室气体自愿减排市场发展，健全环境权益统一确权登记和交

易体系。健全全国一体化融资信用服务平台网络，加快建设全国中小微企业资金流信用信息共享平台、创业投资与创新创业项目对接平台，探索依法扩大动产融资统一登记公示系统应用范围。推动银行卡助农取款服务规范发展，持续优化金融基础服务适老建设。持续加强数字人民币服务体系和金融基础设施建设，为金融“五篇大文章”场景应用赋能。强化金融信用信息基础数据库、全国信用信息共享平台服务金融“五篇大文章”功能，探索发展相关行业特色企业征信机构。

## 五、加强政策引导和配套支撑

（十六）加强对金融机构的激励引导。发挥货币信贷政策总量和结构双重功能，科学设计、精准实施再贷款等结构性货币政策工具，为做好金融“五篇大文章”提供良好货币金融环境。优化金融“五篇大文章”领域贷款风险分担机制，发挥政府性融资担保体系增信分险作用。加强财政、货币、监管政策合力，支持做好金融“五篇大文章”。

（十七）建立健全标准体系和支持配套机制。完善企业科技含量评价指标体系，全面推行“创新积分制”，加强专精特新中小企业高质量发展评价应用，深入实施科技产业金融一体化专项。完善绿色金融标准体系，健全碳核算和环境信息披露制度，加快研究转型金融标准。建立养老金融统计指标体系。建立健全重点产业常态化项目推荐机制。

（十八）稳妥有序推进金融“五篇大文章”相关改革试点。深入推进现有科创金融、普惠金融、绿色金融等改革试验区建设，重点做好经验复制推广。在风险可控的前提下，支持符合条件的地区围绕做好金融“五篇大文章”依法合规先行先试，与科技创新中心建设、产融合作试点等工作加强协同联动。

## 六、加强组织协调和风险管控

（十九）强化组织实施。各地区、各有关部门要把党的领导贯穿做好金融“五篇大文章”各领域、各环节。在中央金融委员会领导下，加强组织领导和跨部门工作协调，完善金融“五篇大文章”各领域的具体工作方案，强化常态化信息交流和政策沟通，形成工作合力。建立健全金融“五篇大文章”统计制度和考核评价制度，强化数据信息共享和评价结果运用。加强经验交流和政策宣传，为做好金融“五篇大文章”营造良好氛围。重大事项要及时按程序向党中央、国务院请示报告。

（二十）加强风险管控。压实金融机构风险管理主体责任，坚持自主决策、自担风险，因地制宜、循序渐进，避免“运动式”、“一刀切”的工作方式造成资源配置扭曲。全面强化金融监管，提高监管科技水平。各地区、各有关部门要深化合作、同向发力，密切监测和及时处置相关领域风险。健全具有硬约束的金融风险早期纠正机制，对风险早识别、早预警、早暴露、早处置。

国务院办公厅

2025年3月2日

（此件公开发布）

