

# 关于对《济南市建设科创金融改革试验区加快 现代金融产业发展若干扶持政策》的 后评估报告

政策名称：济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融  
产业发展若干扶持政策

委托单位：中共济南市委金融委员会办公室

评估单位：山东泉友会计师事务所有限公司

评估时间：2025年6月

# 目 录

一、评估工作的基本情况 .....	1
(一) 评估目的 .....	1
(二) 评估对象基本情况 .....	1
(三) 评估过程 .....	3
(四) 评估标准 .....	4
二、评估内容分析和依据 .....	4
(一) 文件的合法性和规范性 .....	4
(二) 文件实施情况及效果 .....	6
(三) 各方意见及其采纳情况 .....	10
(四) 存在的问题 .....	13
三、评估结论和意见建议 .....	14
(一) 评估结论 .....	14
(二) 对问题和风险的对策建议 .....	14
四、其他需要说明的问题 .....	16
五、评估人员签名和评估单位盖章 .....	16

## 一、评估工作的基本情况

### （一）评估目的

根据《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》制定目的和经济社会发展实际，按照既定的程序、标准和方法，在文件印发施行之后，对其制定规范、实施效果和存在问题等进行调查、分析、评价，对规范性文件是否需要修改、废止或者继续执行进行全面论证并提出评估意见。

### （二）评估对象基本情况

#### 1.评估对象

本次评估对象是《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》，其由济南市人民政府于2023年7月21日印发施行，有效期至2025年12月31日。

#### 2.评估政策的制定依据

《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》依据《中共济南市委济南市人民政府关于印发〈济南市建设科创金融改革试验区实施方案〉的通知》（济委〔2022〕100号）、《济南市人民政府办公厅关于印发济南市“十四五”金融业发展规划的通知》（济政办字〔2021〕44号）等文件制定。

#### 3.评估政策的内容

《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》包括以下九条扶持政策和一条相关规定：

一是促进金融机构集聚发展的扶持政策，主要包括金融机构

落户、增资和办公用房补助。

二是促进私募股权投资企业发展的扶持政策，主要包括落户、增资、投资和办公用房补助。

三是促进地方金融组织发展的扶持政策，包括落户、增资和办公用房补助。

四是促进金融中介服务机构发展的扶持政策，主要包括落户和办公用房补贴。将第三方支付机构、征信机构等纳入金融中介服务机构的范围。

五是促进企业上市挂牌、直接融资的扶持政策，主要包括企业上市挂牌及直接融资补助。

六是促进金融科技发展的扶持政策，主要包括落户补助、办公用房补助及建设供应链金融服务平台补助。

七是促进金融创新发展的扶持政策，主要包括金融改革试点补助、金融机构产品研发中心及创新实验室落地补助、金融创新补助及应收账款融资服务平台补助。

八是促进科创金融发展的扶持政策。主要包括科创金融机构落户补助、科创企业贷款补助、科技保险赔偿补助、投贷联动业务补助、贷款保证保险补助、政府性融资担保公司科创担保费补偿、地方金融组织的科创业务补助、推动建设全省性知识产权交易市场的相关补助、全市统一的融资服务平台补助及金融机构创建行业标准的补助。

九是促进金融人才集聚的扶持政策。对金融机构高管人员给予一定的安家补助和工作性补助。

十是相关规定。主要是对政策的要求进行了补充说明，如对补助资金的市区县分担比例、金融人才及金融创新资金的使用等进行了规定。

### **（三）评估过程**

根据《山东省司法厅关于印发〈山东省行政规范性文件评估暂行办法〉的通知》（鲁司〔2020〕48号）有关要求，2025年5月，中共济南市委金融委员会办公室（以下简称市委金融办）委托山东泉友会计师事务所有限公司（以下简称山东泉友）对《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》开展实施后评估。

为确保评估工作的客观公正，本次评估工作严格遵守《山东省行政规范性文件评估暂行办法》规定的工作规程，制定实施后评估流程如下：

#### **1.制定评估方案**

2025年5月，市委金融办制定《开展部分市政府文件实施后评估工作实施方案》，明确了本次评估对象、评估依据、评估内容、评估方式、工作要求、进度安排等情况。

#### **2.组织实施评估**

2025年6月，由市委金融办牵头，山东泉友具体开展政策实施后评估。通过调查研究、召开座谈会、专家论证会等方式进行充分论证，对《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》是否需要修改、废止或者继续执行提出评估意见。

### **3.形成评估报告**

经评估组汇总分析，按照规定的文本格式和要求，撰写关于对《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》的后评估报告，并在规定期限内提交至市委金融办。

#### **(四) 评估标准**

本次遵循《山东省行政规范性文件评估暂行办法》规定的标准进行规范性文件后评估。

##### **1.合法性标准**

即是否与法律、法规、规章以及上级政策文件规定相一致，是否符合社会主义核心价值观。

##### **2.合理性标准**

即是否符合公平、公正原则，职权与职责、权利与义务是否相当，具体制度措施是否必要、适当。

##### **3.可操作性标准**

即具体制度能否有针对性地解决行政管理中存在的问题，有关措施是否高效、便民，要求建立的配套制度是否完备。

##### **4.规范性标准**

即制定技术是否规范，逻辑结构是否严密，表述是否准确。

##### **5.实效性标准**

即是否得到普遍遵守和执行，是否实现预期目的，实施过程中是否存在问题。

## **二、评估内容分析和依据**

### **(一) 文件的合法性和规范性**

## 1.文件的合法性

依据济委〔2022〕100号文件、济政办字〔2021〕44号文件的有关规定，2023年，由市委金融办起草制定《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》，在当年通过公平竞争审查和合法性审查的前提下，以市政府文件正式印发实施。但2024年6月份以来，国务院及国家部委陆续出台《关于规范招商引资行为促进招商引资高质量发展若干措施的通知》（国办发〔2024〕28号）、《公平竞争审查条例》、《公平竞争审查条例实施办法》、《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定》、《关于进一步加强地方金融组织监管的通知》（金发〔2024〕8号）等文件，要求规范招商引资及企业上市政策，推动更公平、更有效的市场竞争，其中涉及《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》中法人金融机构等落户增资补助、企业上市挂牌补助等诸多条款。

例如：《公平竞争审查条例实施办法》中第十九条规定，不得以外地经营者将注册地迁移至本地、在本地纳税、纳入本地统计等为条件，实施财政奖励或者补贴。与政策中“新迁入我市3年内成功上市的企业，除享受企业上市各项补助外，另可获得补助100万元”以及金融机构、科技金融机构、私募股权投资企业等企业注册地和税收户管地均在我市等补贴内容相冲突；《公平竞争审查条例》第十条规定，不得给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴，《济南市建设科创金融改革试验区加快

《现代金融产业发展若干扶持政策》对各类金融企业落户、增资及办公用房补助设置了不同的补贴标准，与《公平竞争审查条例》规定不符。

综上所述，该政策在 2023 年制定时与法律、法规、规章以及上级政策文件规定相一致。由于国家新政策规定的出台，导致目前部分条款与新的国家政策法规内容相冲突，需及时调整或取消。

## 2.文件的规范性

该政策是在《济南市加快现代金融产业发展若干扶持政策》的基础上，由市委金融办按照规定程序进行修订，涵盖了九条扶持政策和一条相关规定。修订过程经过了决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、公平竞争审查、合法性审查、集体研究讨论等程序，符合《济南市重大行政决策程序若干规定》的有关规定。

综上所述，该政策制定程序规范、逻辑结构严密、表述基本准确。

### (二) 文件实施情况及效果

#### 1.文件的合理性

该政策涉及九个方面，补助对象既包含银行机构、保险公司、私募股权投资企业、地方金融组织等各类金融相关业态，又包含新设立或新引进金融机构的高管人员等高层次人才；明确补助标准并制定了最高补助限额。另外，扶持政策对补助资金申请原则、奖补资金发放原则、违规违法奖惩措施，以及政策施行有效期限

等进行了补充说明，符合规范要求 and 济南市发展需要。

综上所述，该政策文件具有一定合理性，符合公平、公正的原则，具体措施基本明确、适当。

## 2. 文件的可操作性

该政策立足济南实际，着眼金融高质量发展需要，对当前金融发展的重点领域均设置了奖补政策，对金融创新等一些不明确的概念进行了详细界定，依据明确，思路清晰，各项政策具体明了，具有较强的可执行性和可操作性，对于提升金融供给与产业需求适配度具有重要的引领作用。

此外，该政策还配套制定了《关于做好 2023 年度金融扶持政策集中申报兑现工作的通知》（济金监字〔2023〕77 号），该文件进一步明确该政策申报兑现工作，强化金融业发展扶持政策落实力度。由区县金融主管部门通过多种渠道向相关企业下发通知并积极做好材料受理及初步审核工作，区县财政局及时做好预算审核工作；市地方金融监管局相关业务处室会同第三方审计机构对申报材料进行复审，并如实、准确填写《市级金融政策扶持资金明细表》，将纸质版和电子版报送原市地方金融监管局办公室；原市地方金融监管局办公室负责汇总业务处室提报的《市级金融政策扶持资金明细表》数据，并由局党组扩大会议进行集体审议，经审议之后进行数据公示；市财政局按照相关规定联合原市地方金融监管局下达预算指标文件，并按照国库支付有关规定按时拨付市级资金。

综上所述，该政策补助对象、奖补标准和范围基本明确，具

有较强的可执行性和可操作性。

### 3.文件的实效性

该政策施行以来，充分发挥了政府引导作用，优化了金融环境，不断巩固壮大传统金融，并大力发展新兴金融，引进培育金融机构，健全完善金融市场，增强区域金融集聚辐射能力。依据济财金指〔2024〕32号文件、济财工指〔2024〕123号文件、济财金指〔2025〕8号文件，梳理近年来扶持政策奖补<sup>1</sup>情况如下：

表 1 扶持政策奖补情况表

单位：万元

预算指标名称	指标文号	奖补对象数量	奖补金额	备注
关于下达 2023 年度金融扶持资金市级预算指标	济财金指〔2024〕32号	93 家机构	4,386.42	/
关于下达 2023 年度市级上市专项资金预算指标	济财工指〔2024〕123号	80 家机构	7,511.735	已剔除“资本市场政策措施”奖补的 10 家机构、42.50 万元
关于下达 2023 年度递延兑付金融扶持资金市级预算指标	济财金指〔2025〕8号	15 家机构	6,407.50	/
合计	/	188 家机构	18,305.655	

经梳理，累计奖补 188 家机构，分区县看，历下区、济南高新区奖补机构数量相对较多，合计占比 69%；市中区、历城区、章丘区、济阳区、莱芜区、商河县奖补机构数量相对适中，合计

<sup>1</sup> 本报告奖补资金仅指市级奖补金额。

占比 26%；槐荫区、天桥区、长清区、钢城区、平阴区、济南新旧动能转换起步区奖补机构数量相对较少，合计占比 6%。

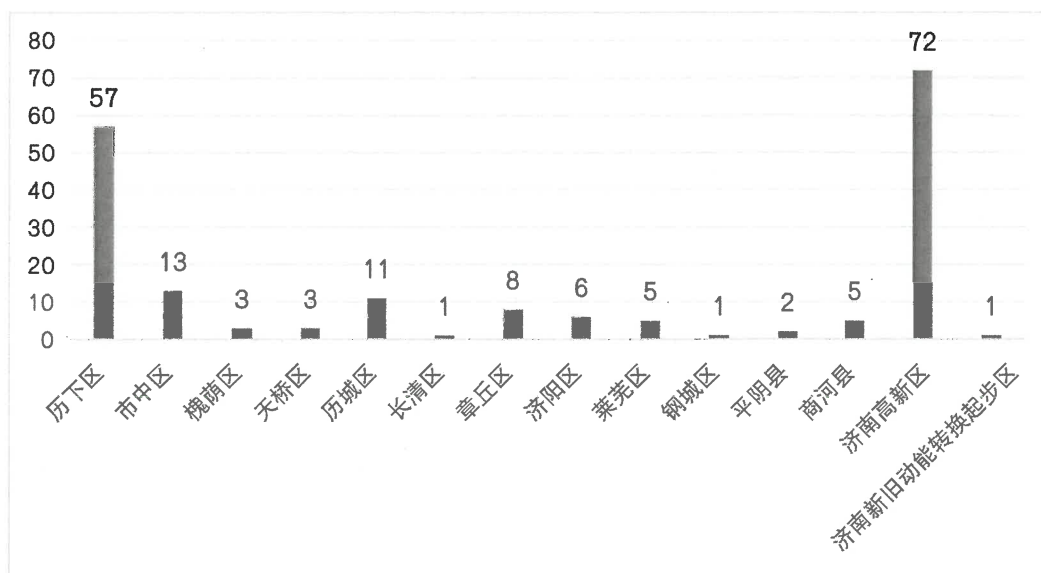


图 1 各区县奖补机构数量

经梳理，累计奖补资金 18,305.655 万元，分区县看，历下区、济南高新区奖补规模较大，分别是 7,615.51 万元、6,655.01 万元，资金占比分别是 41.60%、36.35%；章丘区、槐荫区、市中区、天桥区、历城区、济阳区、商河县、莱芜区奖补规模适中，资金占比基本在 1.00%~5.00% 区间；其它区县奖补资金占比不足 1.00%，长清区 160.00 万元，平阴县 115.00 万元，钢城区 25.00 万元，济南新旧动能转换起步区 25.00 万元。

表 2 各区县奖补资金情况表

区县	奖补金额 (万元)	占比
历下区	7,615.51	41.60%
济南高新区	6,655.01	36.35%
章丘区	747.85	4.09%
槐荫区	675.00	3.69%

区县	奖补金额 (万元)	占比
市中区	499.50	2.73%
天桥区	491.00	2.68%
历城区	472.00	2.58%
济阳区	368.56	2.01%
商河县	269.25	1.47%
莱芜区	186.99	1.02%
长清区	160.00	0.87%
平阴县	115.00	0.63%
钢城区	25.00	0.14%
济南新旧动能转换起步区	25.00	0.14%
<b>合计</b>	<b>18,305.66</b>	<b>100.00%</b>

分类别看，金融企业增资补助、上市企业类补助、金融企业落地补助占比相对较大，资金规模分别是 6,407.50 万元、4,415.00 万元、2,820.00 万元，资金占比分别是 35.00%、24.12%、15.41%；融资补助、私募股权机构类补助资金占比超过 5.00%；挂牌补助、担保费补贴、证券交易所服务机构运行补助、银行机构科创企业贷款、融资租赁企业购买设备资金补助、高管工作性补助资金占比基本在 1.00%~5.00% 区间；金融创新补助、科技金融机构补助等其它类型补助资金占比不足 1.00%，地方金融组织科创业务补助资金规模仅 10.00 万元，中介服务资金补助仅 2.15 万元。

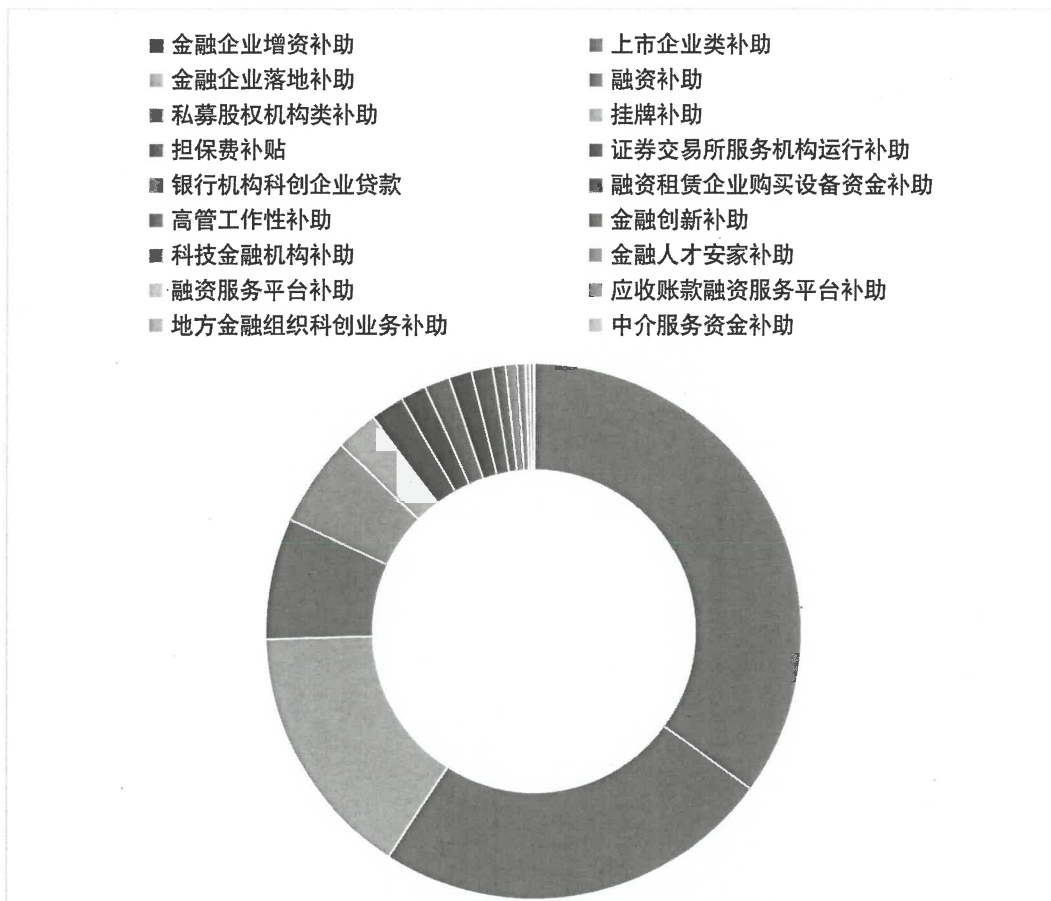


图 2 补助资金规模

自政策施行以来，我市依托国家级金融创新试点，不断加大金融服务实体经济力度，金融业规模、质量与效益同步提升，各项工作取得新成效。

**推动各项金融指标稳中有进。**截至 2025 年 4 月末，全市金融机构本外币存款余额、本外币贷款余额、社会融资规模余额分别为 30944.2 亿元、33547.1 亿元、51818 亿元，较政策印发时(2023 年 7 月)分别增长 14.6%、19.8%、21.5%，其中，1 月末全市金融机构本外币贷款余额 2020 年以来首次超越青岛、跃居全省首位。2024 年，全市金融业增加值完成 1097.5 亿元，增长 9.2%，分别

高于全国、全省 3.6 个、3.6 个百分点，金融业增加值占地区生产总值（13527.6 亿元）比重为 8.1%；全市保费收入完成 812 亿元，同比增长 7.6%，分别高于全国、全省 1.9 个、3 个百分点。金融业增加值、本外币存款余额、本外币贷款余额、信贷资产质量等主要金融指标均居全省首位，金融业支柱产业地位愈加巩固。

**金融服务实体经济质效进一步提升。**以做好金融“五篇大文章”为抓手，推动金融资源向全市重大战略、重点项目等领域集聚。一是常态化开展银企对接。向驻济银行机构推介省市级重点项目 368 个，总投资 1.06 万亿元，融资需求 4700 亿元；推动中国银行、浦发银行等总行与市政府签署战略合作协议，新争取意向性融资支持 9000 亿元。二是加快重点招商项目落地。友邦人寿山东分公司开业运营，成为我市首家外资独资人身保险公司；推动德邦证券迁址工作取得阶段性进展，证监会核准山东财金成为德邦证券实际控制人，已完成股权变更手续。三是完善“金融辅导+科技辅导”服务模式。打造“泉融科创”金融伙伴品牌，为科创企业提供“融资+融技+融智”服务。截至 2024 年末，全市 242 支金融辅导队和 200 名科技辅导员累计辅导企业 8536 家（次），为 3746 家（次）企业解决融资 928.07 亿元；扎实开展金融管家试点，总数达到 39 个，实现试点全域覆盖。

**科创金融改革试验区建设取得阶段性成效。**建立“六专四价”工作体系，推动“科技-产业-金融”良性循环。一是强化专营机构支撑。在全国率先探索制定科技金融机构建设指引，累计评

选科技金融及特色机构 62 家。二是健全科技金融地方标准体系。发布《科技金融机构建设指南》、《科技金融统计监测指标体系》两项地方标准，其中，《科技金融统计监测指标体系》为全国首发。三是完善专属产品支持。推动银行机构累计推出 91 项科创企业专项信贷产品，实现融资支持 259.3 亿元；保险机构为科创企业提供风险保障超 3500 亿元；科创企业贷款 2973.33 亿元，同比增长 22.56%，高于全市各项贷款增速 12.86 个百分点。

### （三）各方意见及其采纳情况

通过调查研究、召开座谈会等方式，对该政策印发施行以来的实施情况进行了解，并重点征求了金融监督管理部门、财政部门、重点金融机构等意见，经反馈《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》激励导向有待进一步优化，存在“以补落地、补增资为主，在加大信贷支持力度、优化融资担保体系、提升资本市场活力、推动金融服务创新等方面引导激励不足”等问题。

### （四）存在的问题

#### 1.部分条款与国家政策法规相冲突

2024 年 6 月份以来，国务院及国家部委陆续出台《关于规范招商引资行为促进招商引资高质量发展若干措施的通知》（国办发〔2024〕28 号）、《公平竞争审查条例》、《公平竞争审查条例实施办法》、《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定》、《关于进一步加强地方金融组织监管的通知》（金发〔2024〕8 号）等文件，要求规范招商引资及企业

上市政策，推动更公平、更有效的市场竞争，涉及《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》中各类金融企业的落户增资及办公用房补助、企业上市挂牌补助等诸多条款，需及时调整或取消。

## **2.政策激励导向有待优化**

《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》存在“以补落地、补增资为主，在加大信贷支持力度、优化融资担保体系、提升资本市场活力、推动金融服务创新等方面引导激励不足”等问题，政策条款有待进一步优化。

## **3.资金兑现区县配套不及时**

奖补资金需各区县（功能区）按5:5的比例进行配套，部分区县（功能区）尚未将市级奖补资金和区级配套资金兑现给企业，一定程度上影响政府公信力。

# **三、评估结论和意见建议**

## **（一）评估结论**

建议依据国务院及国家部委陆续出台的相关政策文件，深入贯彻落实党的二十届三中全会精神，由市委金融办牵头对《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》进行修订或废止。

## **（二）对问题和风险的对策建议**

### **1.问题相关的对策建议**

为全力做好金融“五篇大文章”，促进现代金融产业发展，针对《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若

于扶持政策》提出以下主要修改建议：

（1）针对《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展若干扶持政策》中金融机构、科技金融机构、私募股权投资企业等企业注册地和税收户管地均在济南市的内容进行删减或调整，严禁违法违规给予政策优惠行为，不断提高资源配置效率和优化市场公平竞争机制；取消各类金融企业的落地增资、办公用房补助及企业上市挂牌补贴政策，规范金融产业补贴政策，维护市场公平竞争，营造法治化营商环境。

（2）优化政策激励导向，不断提高政策实施效果。以建设科创金融改革试验区、促进金融高质量发展为出发点，转变金融产业发展思路，加大对科技金融发展、金融服务质效提升、金融创新、金融支持人才等方面的扶持力度，从优惠“政策洼地”，转变为营商环境“改革高地”，由“补牌照”“补增资”转向“补服务”“补效能”，扶持对象精准定位，提高资源利用效率，进一步提升金融机构服务实体经济的质效。

（3）取消区县配套。为保障政策有效落实，建议在配套资金方面，由原来的市本级与区县（功能区）按5:5比例共同承担，改为由市级财政全额承担，资金兑现将由市财政局拨付至市委金融办，再由市委金融办直接拨付至金融企业，能够有效避免因区县资金配套不到位而降低政府公信力等问题，更好推进奖补政策直达快享。

## 2. 风险对策建议

《济南市建设科创金融改革试验区加快现代金融产业发展

若干扶持政策》已印发施行近两年，在加快建设科创金融改革试验区、促进省会金融业高质量发展等方面发挥了重要作用，未发生社会稳定风险、公共安全风险、财政金融风险等情况。

#### 四、其他需要说明的问题

(一)本次评估以委托单位提供的评估材料为基础，其对评估材料的真实性、完整性负责。

(二)本报告仅供委托单位对该政策是否需要修改、废止或者继续执行提供决策参考，不做其他用途。

#### 五、评估人员签名和评估单位盖章

参与本次政策实施后评估的评估人员详见下表：

表 3 评估人员明细表

评估单位：山东泉友会计师事务所有限公司

序号	姓名	职务/职称	签字
1	喻国锋	注册会计师、中级会计师、总经理	喻国锋
2	李洪兵	注册会计师、项目经理	李洪兵
3	李丽军	注册会计师、项目经理	李丽军
4	李宝存	注册会计师、项目经理	李宝存
5	孙兆义	注册会计师、中级会计师、项目经理	孙兆义