

2023年政府引导基金专题研究报告

投中研究院 刘璟琨 胡宇佳

2023年11月



前言

研究范围

本报告所称政府引导基金，是指由各级政府通过预算安排，以单独出资或与社会资本共同出资设立，主要采取投资于股权投资基金、创业投资基金等市场化方式，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，支持相关产业和领域发展的资金。

政府引导基金主要目标是提高财政资金使用效益，发挥财政资金的杠杆作用，扶持当地产业，推动当地中小企业发展。

主要方法与目标

通过对CVSource投中数据、公开渠道信息及投中研究院积累材料的整理与分析，本报告呈现了国内各级政府引导基金最新发展情况与业务实践。同时，结合投中研究院多年服务经验以及对政府引导基金主管部门或受托管理机构工作人员的调研访谈，本报告还对2023年Q1~Q3国内更新或新出台管理办法的11只政府引导基金管理模式进行了解读。

本报告旨在总结政府引导基金发展新趋势，并帮助各级政府引导基金及其主管部门与受托管理机构对标优秀实践，进而促进政府引导基金高质量发展。我们诚挚欢迎业内外各界人士交流分享见解。

报告核心发现

数据发现



¥ 2.99万亿

政府引导基金累计自身规模



1,557只

政府引导基金累计数量



1.70% VS 9.18%

2023Q3政府引导基金累计数增长率
VS累计自身规模增长率



整合阶段、增长放缓

2023Q3政府引导基金
规模继续增长、数量有所下降



华南地区

2023Q1~Q3新设政府引导基金数量
最多、规模增幅最大



39.30% (规模)

政府引导基金集中在江苏、广东（不含深圳）、北京、浙江、深圳、上海六大热点辖区

政府引导基金政策动态

《关于进一步完善政策环境加大力度支持民间投资发展的意见》

- 发挥好政府投资基金作用，引导创业投资机构加大对种子期、初创期成长型小微企业支持
- 健全完善差异化制度安排，适应各发展阶段、各类型小微企业特别是科技型企业融资需求，提高融资比重

《关于延续执行创业投资企业和天使投资个人投资初创科技型企业有关政策条件的公告》

- 对创业投资企业的进行多项减税优惠政策，引导资金投向创投领域
- 对初创企业门槛有所扩展，更大范围、更长周期地支持创业小微企业发展

政府引导基金管理办法更新趋势

通过关注和优化基金投向、聚焦重点产业，放宽基金返投要求，加速资金循环、提升投资效率等方式，提升政府引导基金对于支持创新和产业发展的能力。

同时通过适当延长子基金存续期、适当增加对子基金管理人的激励和尽职免责措施，以更加市场化的方式运作引导基金体系，更好的实现政策目的。



Contents

- 1 | 2023年前三季度政府引导基金发展情况
- 2 | 新增和修订政府引导基金管理办法分析
- 3 | 2023年前三季度政府引导基金政策动态
- 4 | 案例分析

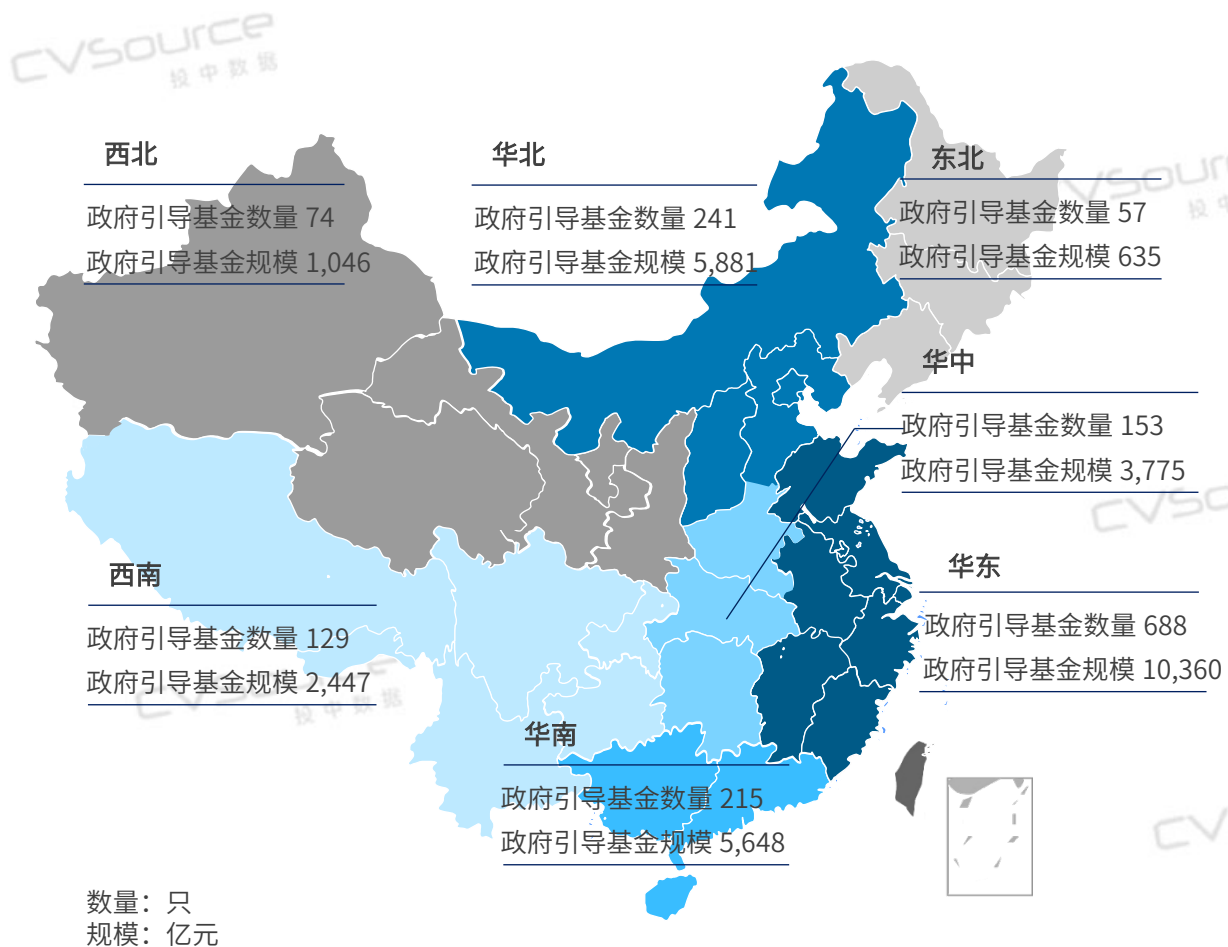


PART. ONE

2023年前三季度政府引导基金发展情况

2023年政府引导基金发展概况

截至2023年Q3，政府引导基金累计数量超1,500余只，华东地区累计规模已破万亿



地区	政府引导基金数量	政府引导基金自身规模 (亿元)
华东	688	10,360
华北	241	5,983
华南	215	5,648
华中	153	3,775
西南	129	2,447
西北	74	1,046
东北	57	635
合计	1,557	29,894

数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

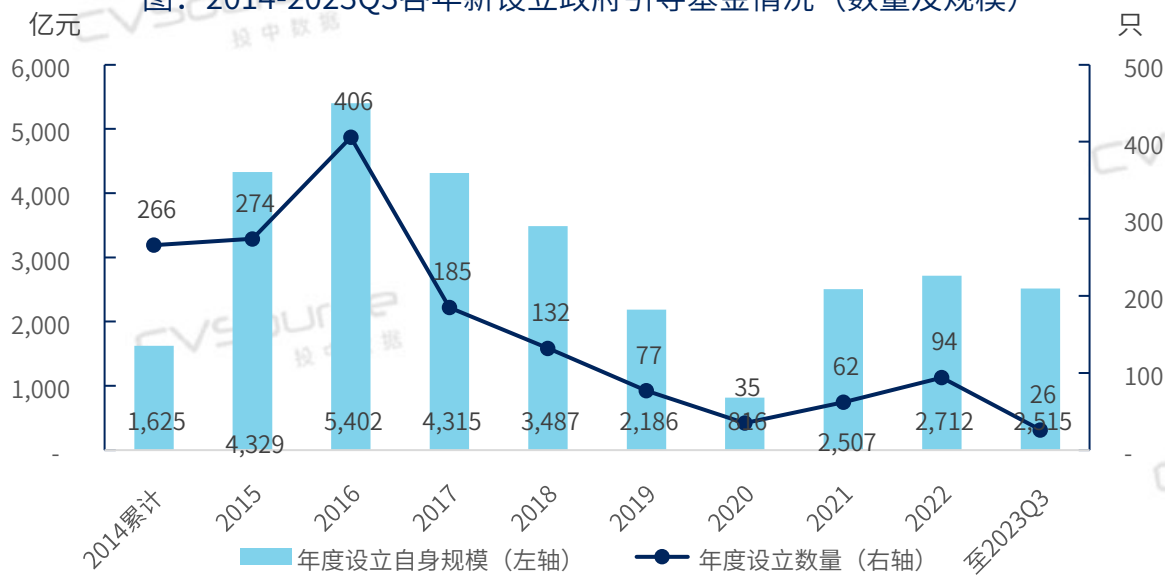
截至2023年Q3，各级政府共成立1,557只政府引导基金，自身规模累计达29,893亿元。

政府引导基金历年情况

政府引导基金设立数量放缓、自身规模稳步增长；新设政府引导基金延续逐层放大、集中管理的趋势，设立数量渐少、规模逐渐增大

- 截至2023年Q3，新设政府引导基金自身规模已超过2022年同期。自2020年新冠疫情以来，新设立政府引导基金规模均呈现稳步回升趋势。数量方面，新设政府引导基金数量自疫情后首次出现回落，这主要是受引导基金逐层放大、集中管理的趋势所影响。
- 2014-2023Q3期间，政府引导基金数量增加1,291只，CAGR（复合年均增长率）为21.69%；政府引导基金自身规模增加28,269亿元，CAGR为38.21%。政府引导基金过往10年增长规模较大、整体稳定，虽增速逐渐放缓、但仍是助力国内私募股权基金领域发展的重要力量。

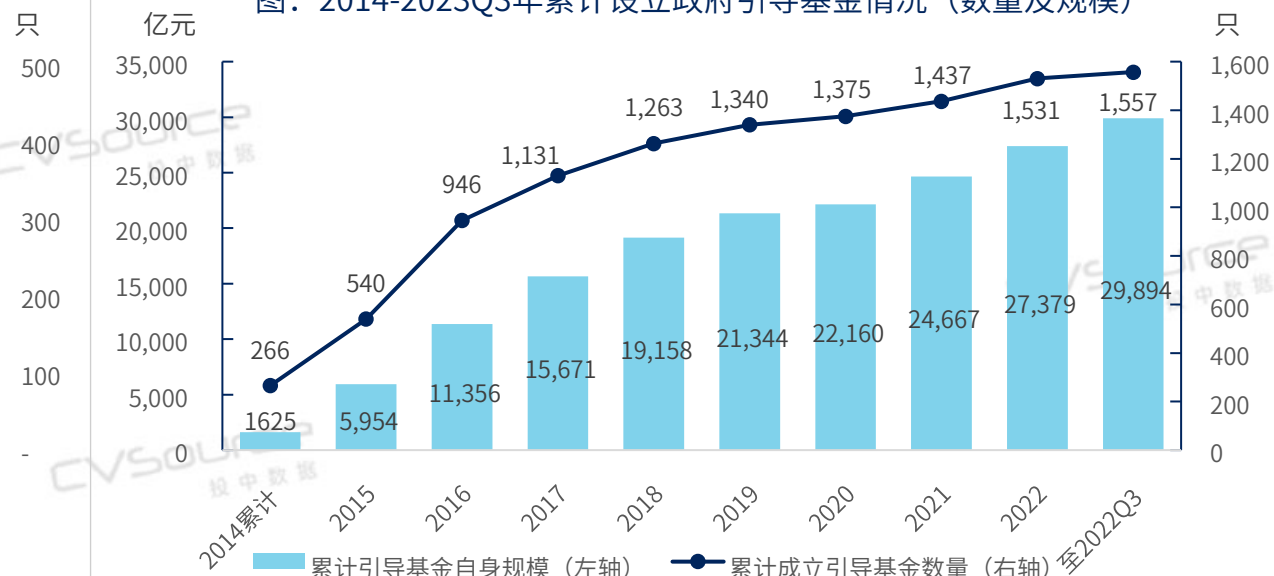
图：2014-2023Q3各年新设立政府引导基金情况（数量及规模）



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

图：2014-2023Q3年累计设立政府引导基金情况（数量及规模）



数据来源：CVSource投中数据

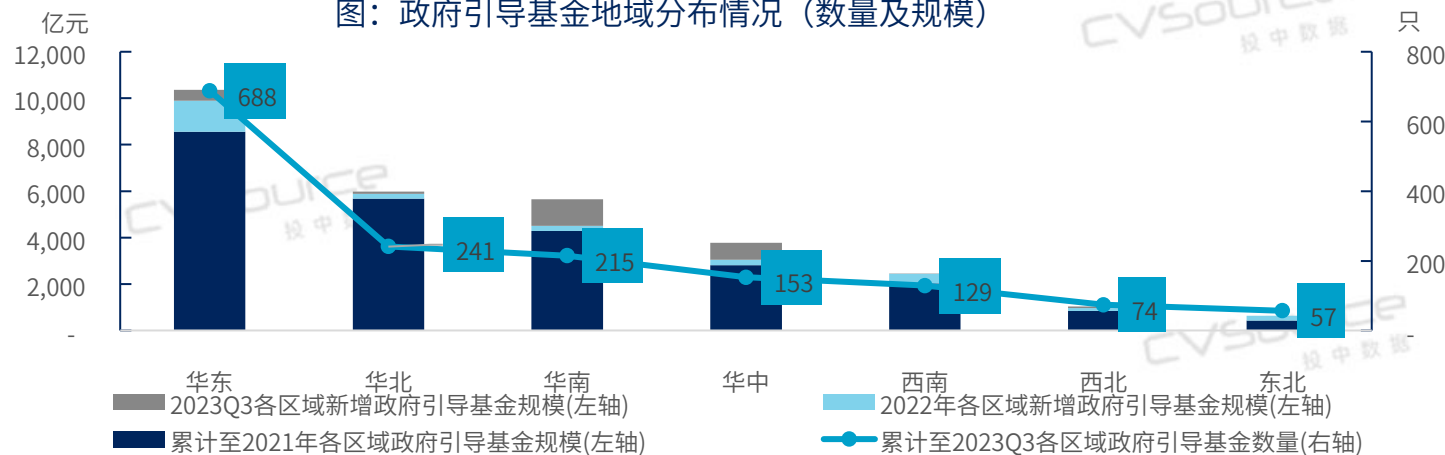
投中研究院，2023.11

政府引导基金地域分布

华东地区政府引导基金规模稳步增加，华中地区和西北地区持续发力、引导基金在本年度实现较大突破

- 截至2023Q3，华东地区累计成立688只政府引导基金，自身规模10,360亿元，数量和规模均位居全国首位，并成为首个突破万亿的地区；华北地区累计成立政府引导基金241只、规模5,983亿元，居全国第二；华南地区位居第三，累计成立政府引导基金215只，规模5,648亿元。
- 从自身规模增长情况来看，华南地区2023年政府引导基金自身规模增长1,140亿元，增长率25.29%、位居首位；华中地区次高的增长规模（725亿元）、23.77%的增长率位居第二；西北地区政府引导基金因存量规模较小，自身规模增长75亿元，其增长率达到7.72%，增长金额虽位居第五、但增长率位居第三。
- 中西部政府引导基金持续发力。在持续受益于“一带一路”和疫情后逐步恢复开放的政策红利，中西部地区招商引资效果显著、产业结构加速升级。但同时中西部地区的基础设施、产业配套仍与东部地区具有一定差距。因此地方政府通过设立政府引导基金等除产业、财税政策之外的方式促进中西部发展也成为必然趋势。

图：政府引导基金地域分布情况（数量及规模）



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

图：2021-2023Q3年各地区政府引导基金自身规模增长率(%)

	2021	2022	2023Q3
华东	5.23	3.70	4.73
华北	10.45	17.14	1.73
华南	14.30	5.79	25.29
华中	27.89	10.84	23.77
西南	14.25	22.76	0.20
西北	1.19	14.40	7.72
东北	0	46.31	0

数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

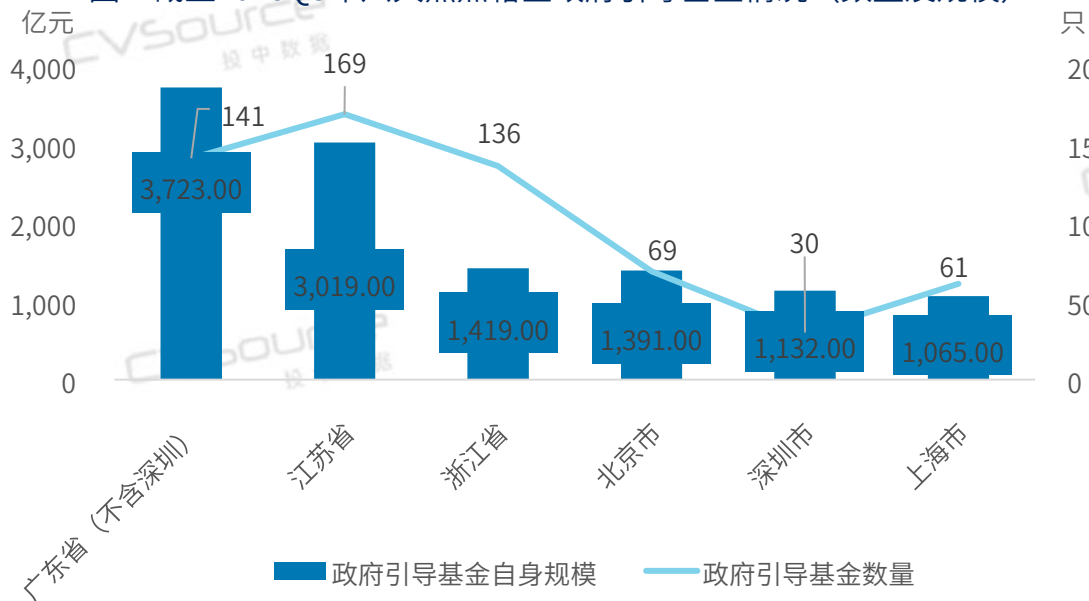
六大热门辖区政府引导基金设立概况

政府引导基金集中在六大热门辖区，深圳市政府引导基金数量较少但平均基金规模最大

- ▶ 政府引导基金集中于北京、广东（不含深圳）、江苏、上海、深圳和浙江六大热点辖区。六大热点辖区政府引导基金自身规模合计约**11,749亿元**，占整体规模的**39.30%**，较2022年同期略有上升；其中，广东省（不含深圳）、江苏省和浙江省分别位列第1-3位。
- ▶ 从政府引导基金自身规模来看，深圳市政府引导基金数量最少，但是平均规模达**38亿元**，远高于其他辖区。

*辖区是指中国证监会分别在省、自治区、直辖市和计划单列市设立证监局所管理的区域，目前共有36个辖区。辖区内政府引导基金不包含国家级政府引导基金。

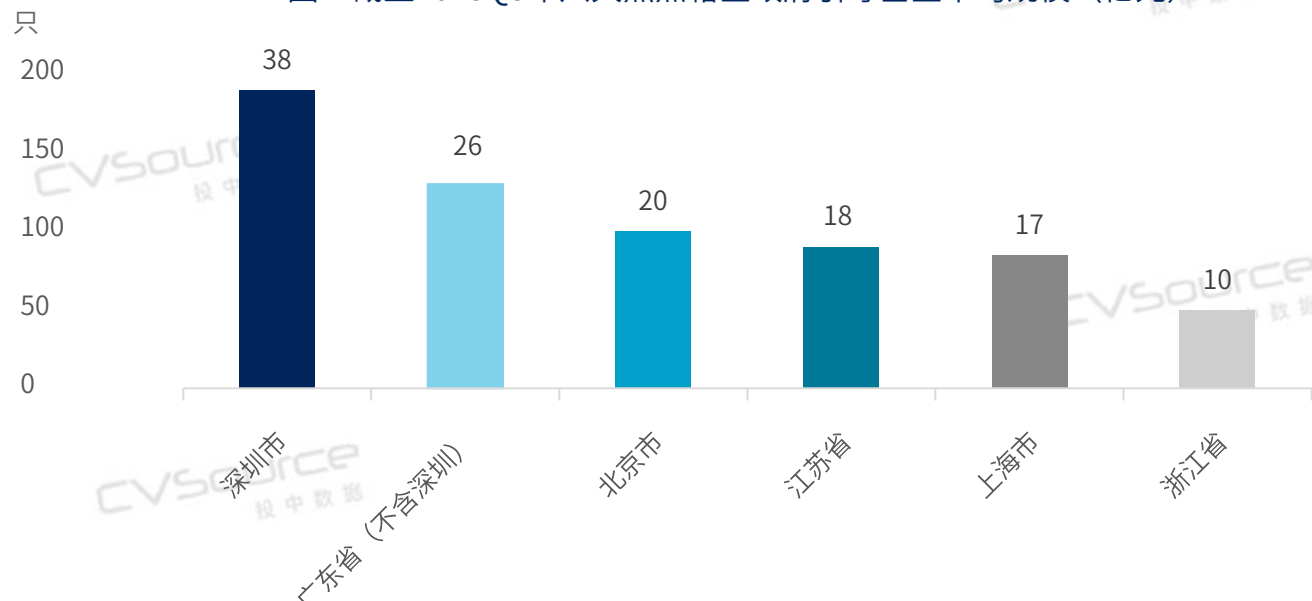
图：截至2023Q3年六大热点辖区政府引导基金情况（数量及规模）



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

图：截至2023Q3年六大热点辖区政府引导基金平均规模（亿元）



数据来源：CVSource投中数据

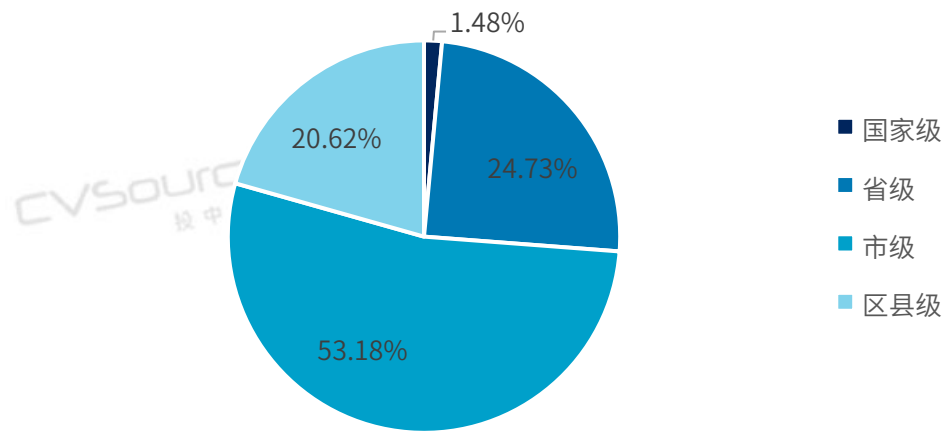
投中研究院，2023.11

各级政府引导基金规模及数量总览

国家级和省级政府引导基金均呈现单只规模较大的特点，市级政府引导基金规模及数量占比双高、继续保持占比第一

- ▶ 截至2023Q3，国家级政府引导基金数量占整体数量比重最低，仅为1.48%；但是自身规模占整体规模比重达7.47%，单只基金平均规模最大。
- ▶ 省级政府引导基金迎来较快增长，尤其在自身规模方面、与国家级基金展现出近似的特点：单基金规模较大，自身规模总量单年增加1685亿元、达到12,243亿元，以较少的数量占比(24.73%)对应更大的规模占比(38.44%)。
- ▶ 市级政府引导基金延续较快增长、数量达到828只，占整体数量比重为53.18%，超过半数，且自身规模为11,686亿元，占整体规模比重为42.69%，数量和规模占比均为最高。
- ▶ 区县级政府引导基金平均自身规模最小。

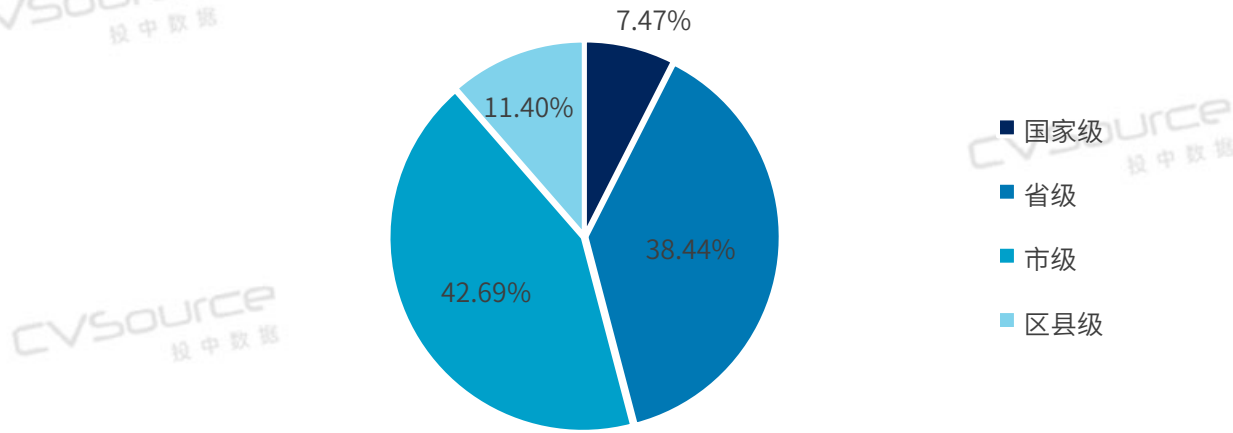
图：截至2023Q3各级政府引导基金数量占比



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

图：截至2023Q3各级政府引导基金规模占比



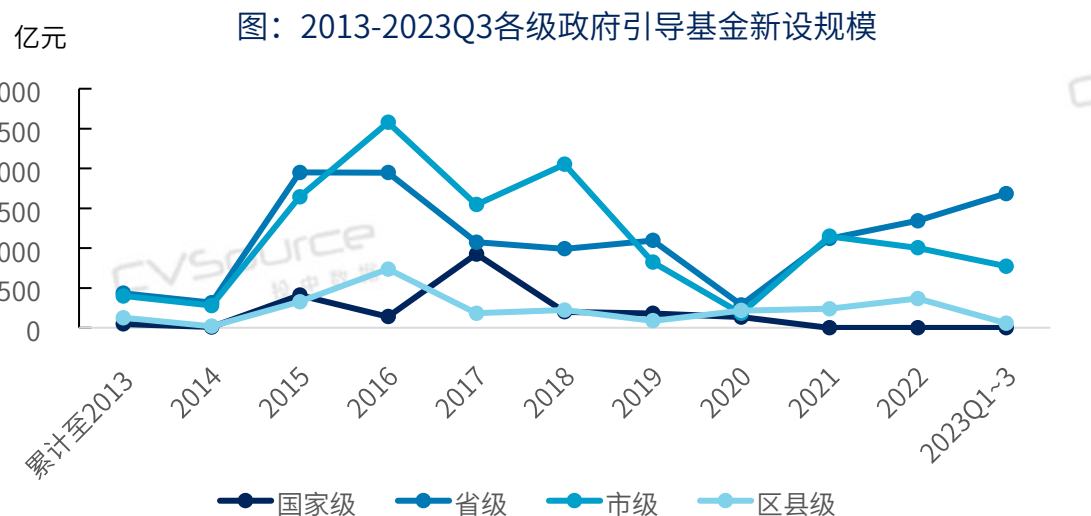
数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

各级政府引导基金新设情况

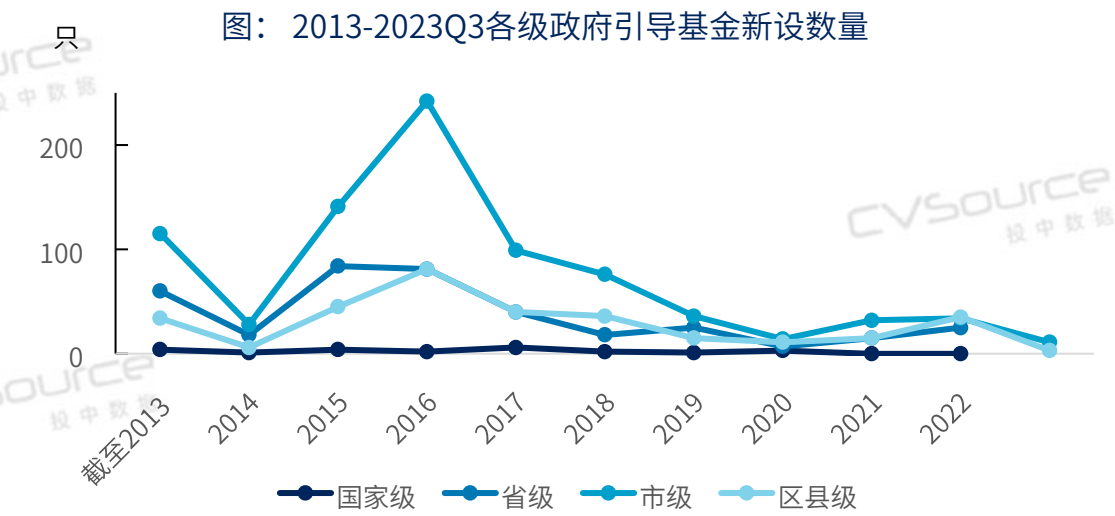
2023Q1~Q3各级政府引导基金的设立呈现规模增大、对应行政级别高的特点，契合“顶层设计、集中管理、逐层放大”的管理趋势

- 从自身规模来看，2023Q1~Q3新增省级政府引导基金规模为**1,685亿元**，较2022年全年上升了**25.47%**；新增市级政府引导基金规模为**772亿元**，较2021年同期下降了**23.11%**；新增区县级政府引导基金规模为**58亿元**，较2021年同期下降了**84.15%**。
- 从设立数量来看，2023Q1~Q3新增各级政府引导基金数量较2022年全年均有所下降，新增省级政府引导基金数量为**12只**，较2022年全年下降了**52%**；新增市级政府引导基金数量为**11只**，较2022年同期下降了**67.65%**；新增区县级政府引导基金规模为**3只**，较2022年同期下降了**91.43%**。
- 政府引导基金的设立趋势呈现“顶层设计、集中管理、逐层放大”的趋势，设立规模较大、设立数量较小、对应行政级别高。



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11



PART. TWO

新增和修订政府引导基金管理办法分析

政府引导基金管理办法 新增和修订的情况与趋势分析

新增和修订情况

- 通过公开信息检索和依申请公开的方式，本报告共取得11份在2023年前三季度新发布或修订的管理办法。
- 其中新增管理办法7份，修订管理办法4份。覆盖省(55%)、市(27%)和区县(18%)三级。地区分布上，华东地区最多(54%)，其余地区分别为华南18%，华中、华北和西北地区均为9%，未收集到西南地区和东北地区的新增或修订管理办法。

新增和修订趋势分析

01

政府引导基金管理： 政府指导、综合监督

- 聚焦重点产业、优化基金投向
- 放宽基金返投要求，支持基金引进优质企业
- 顶层设计、逐层放大、精细管理
- 加速资金循环、提升投资效率

02

参股子基金管理： 企业运作、专业执行

- 适当延长基金存续期，尊重市场化运作规律
- 出台履职尽责和激励措施，贴近市场化管理

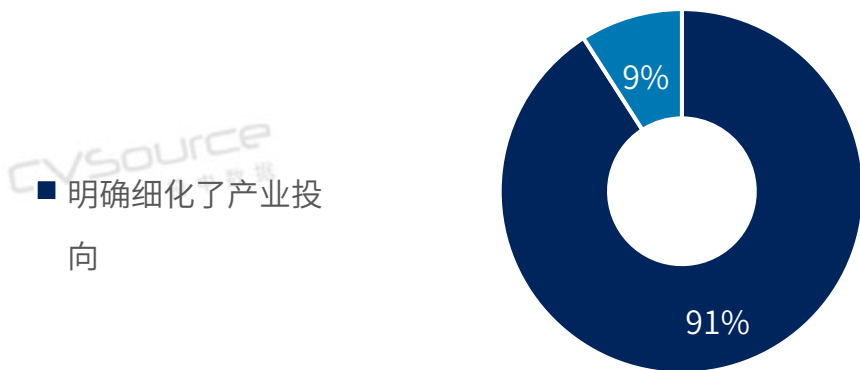
政府引导基金管理——投资方向

政府引导基金关注领域随着地方产业政策的逐步完善趋向聚焦化，重点支持项目阶段逐渐前移、落实鼓励投早投小的方针

- 91%的政府引导基金管理办法在本次颁布或修订中，在过往仅规定了可投向的产业范围的基础上，更加细化和明确了主要投向的重点产业链、支持的项目类型。

如，青岛市政府引导基金彻落实市第十三次党代会要求和市委、市政府部署，主要投向24条重点产业链以及市级以上重点人才创新创业、科技成果转化等项目。

图：政府引导基金投资方向（N=11）



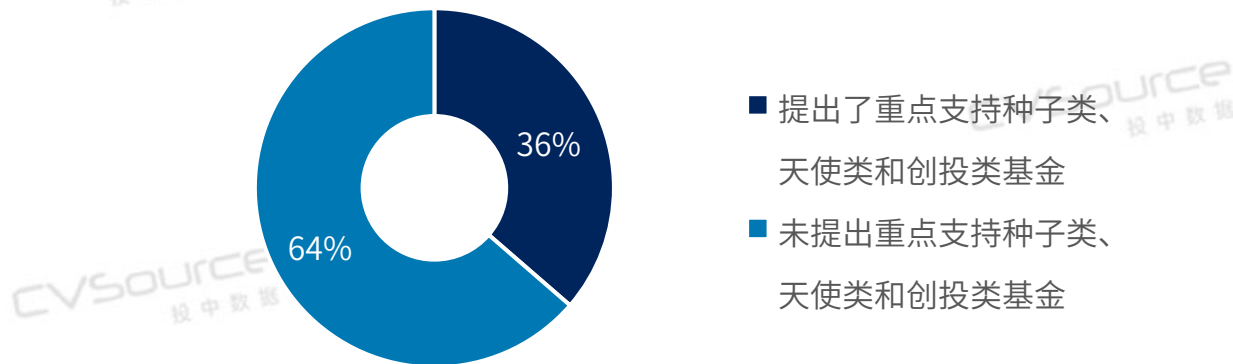
数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

- 36%的政府引导基金管理办法在本次颁布或修订中，在过往已提出鼓励基金投早投小的基础上，明确了通过引导基金出资比例等方式重点支持种子类、天使类和创投类基金。

如，北京经开区政府投资引导基金对天使类子基金出资比例原则上不超过子基金认缴出资总额的40%，对创投类子基金出资比例原则上不超过30%，对产业类子基金原则上不超过20%。

图：政府引导基金重点支持阶段（N=11）



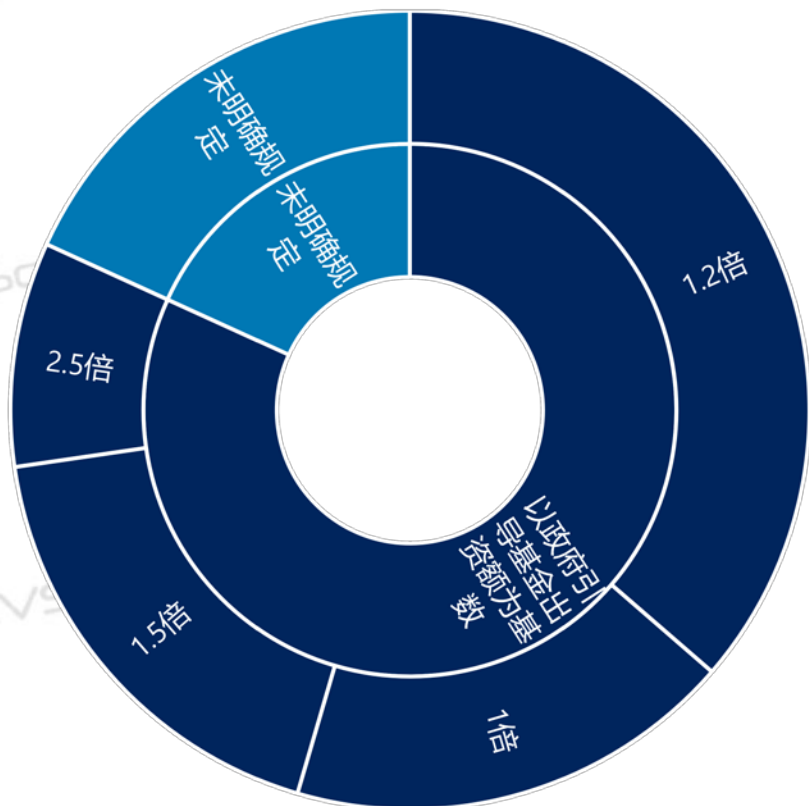
数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

政府引导基金管理——返投要求1°

返投比例较2020年进一步降低，1.2倍返投是2023年前三季度新出台或修订政府引导基金管理办法中占比最高的要求

图：政府引导基金返投要求分布（N=11）



- 政府引导基金的返投要求通常以倍数要求的形式体现。其中，占比最高的是**1.2倍**返投，占有明确了返投要求的政府引导基金中的**36%**。
- 结合过往数据整体来看，政府引导基金返投倍数要求在2017年达到峰值（平均返投倍数2.6倍）后，一直呈逐步下降态势；2023Q1~Q3新出台或修订政府引导基金管理办法，平均返投倍数已下降至1.37倍，相比峰值时期已显著降低。

如，湖北省政府投资引导基金新出台的管理办法中规定，参股子基金应优先投资于湖北省范围内企业、且返投比例不低于引导基金实缴出资额的**1.2倍**。

再如，枣庄市政府投资引导基金在修订管理办法时提出，子基金投资枣庄市范围内企业的资金应不低于引导基金出资额。

数据来源：CVSource投中数据

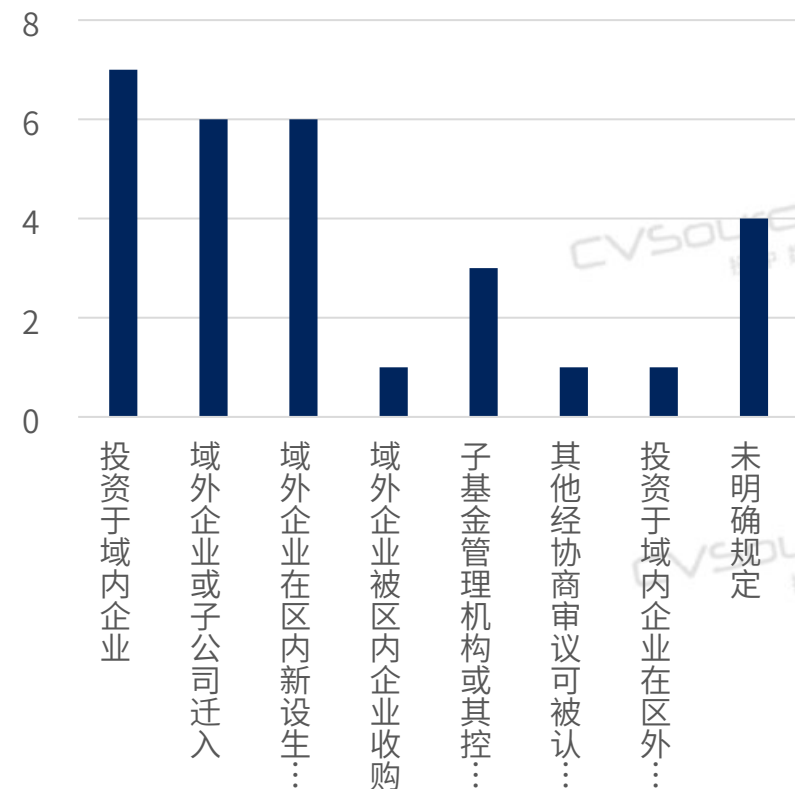
投中研究院，2023.11

政府引导基金管理——返投要求2°

返投认定口径多样化发展，且对口径内的认定范围进行扩大，整体继续呈现放宽趋势

- 2023Q1~Q3，64%的政府引导基金明确了返投计算口径的要求。
- 在明确提出要求的政府引导基金中，86%将下列三个情形认定为完成返投：
 - 投资于域内企业
 - 投资于域外企业后其将公司迁入域内
 - 投资于域外企业后其在域内新设或落户子公司、区域总部、生产研发基地等其他纳税主体
- 在2023Q1~Q3更新的政府引导基金办法中，有60%更新了返投认定口径相关的要求，均增加了可被认定为返投的口径，如“枣庄市政府投资引导基金本次修订中说明返投金额计算方法、并将上述三种情形全部明确提出”；且返投认定范围进一步扩大，如“青岛市政府引导基金明确了对引入经认定的国家级专精特新“小巨人”、国家级制造业单项冠军企业，可按认定金额的1.5倍放大计入返投；引入经认定的拟上市企业主体、独角兽企业，可按认定金额的2倍放大计入返投”。
- 值得关注的是，北京经济技术开发区政府投资引导基金的子基金不强制要求注册在经开区内，相应的，返投金额倍数也将会提高、由原本的引导基金对子基金实缴出资额的1.5倍提升为2倍。这是一种创新的返投模式，显示出政府引导基金进一步探索和适应市场化、促进政府引导基金优质发展的决心。

图：政府引导基金返投口径（N=29，多选）



数据来源：CVSource投中数据

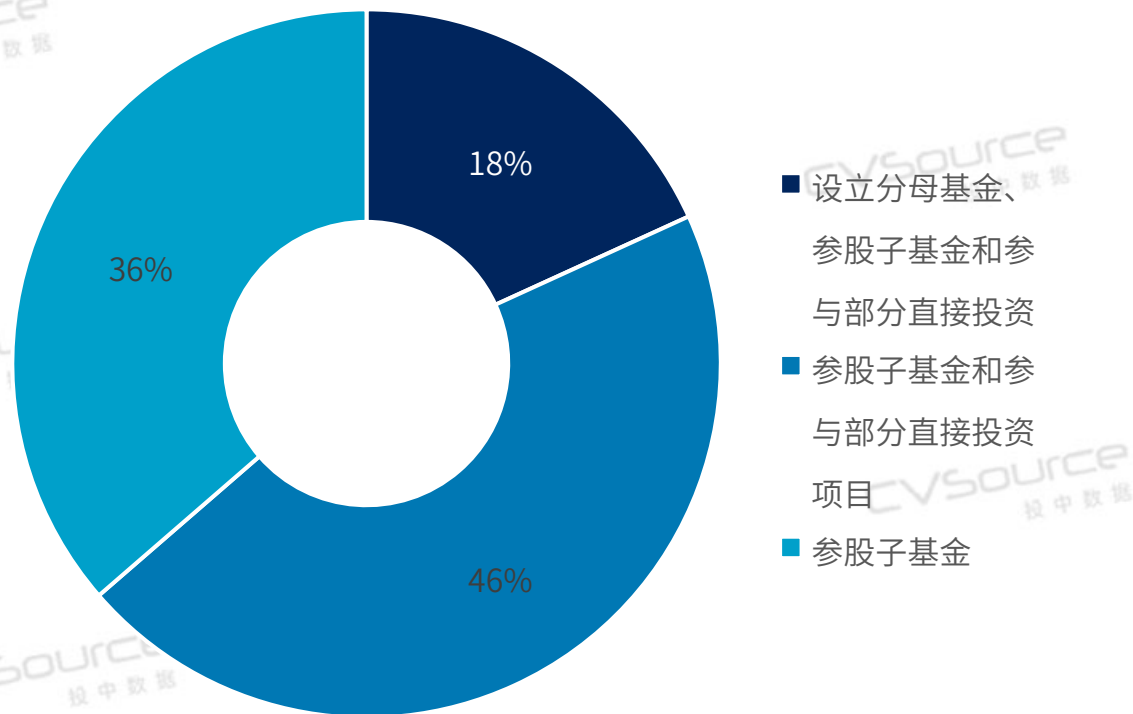
投中研究院，2023.11

政府引导基金管理——投资方式

通过分母基金管理方式，分层盘活各级政府和国资存量资金，专注围绕重点产业和领域开展投资活动

- ▶ 2023Q1~Q3新出台或修订政府引导基金管理办法中，共18%的政府引导基金采用通过设立分母基金、参股子基金和部分参与直接投资项目的管理方式进行管理。其目的主要为更好地整合、吸引和盘活地方政府和各级政府部门与国有企业的资金，以更好地聚焦重大战略、重点产业和领域开展投资活动。
- ▶ 结合过往数据整体来看，政府引导基金通常采用参股子基金及部分参与直接投资项目的“基金+基金”与“基金+项目”的模式运作。而采用“基金+产业”的模式则可以更充分地专注在更加细分的领域，实现聚焦重点产业和领域开展投资活动。如，安徽省新兴产业引导基金紧扣安徽省十大新兴产业链成立分母基金，现已发布包括安徽省人工智能主题母基金、安徽省智能家电（居）产业发展母基金和安徽省新一代信息技术产业母基金在内的多只聚焦细分领域的专题母基金开展投资活动。

图：政府引导基金投资方式（N=11）



数据来源：CVSource投中数据

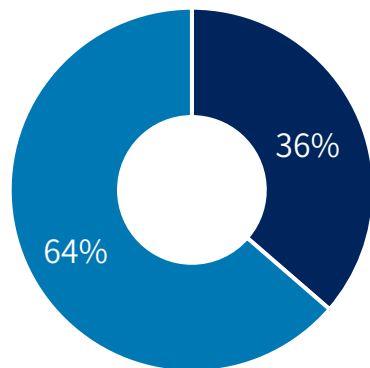
投中研究院，2023.11

政府引导基金管理——退出方式

延长可原价购买引导基金份额年限，增加引导基金终止合作情形，加速引导基金资金循环，提升资金利用效率

图：政府引导基金投资方向 (N=11)

- 明确了引导基金可通过原价份额转让提前退出
- 未明确引导基金可通过原价份额转让提前退出



数据来源：CVSource投中数据

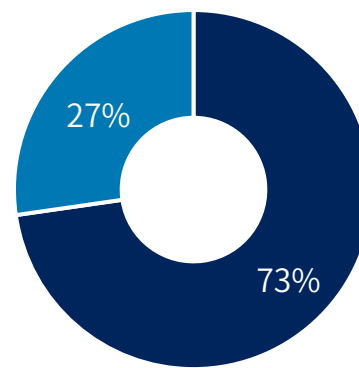
投中研究院，2023.11

- 36%的政府引导基金管理办法在本次颁布或修订中，提出可原转让买引导基金份额退出，并且其中的50%延长了可原价购买引导基金份额的年限，以此加速引导基金资金的循环。

如，相较以往“基金注册之日起2年(含)内购买的、可以引导基金原始出资额转让，2年以上3年(含)内购买的、可以引导基金原始出资额及从第3年起按照转让时中国人民银行公布的1年期贷款基准利率计算的利息之和转让”的规定，青岛市政府引导基金在本次管理办法修订中规定：对已完成相关政策性指标、且成立3年内的基金，各类资本均可原价购买引导基金份额。可原价购买引导基金份额的年限相应延

图：政府引导基金重点支持阶段 (N=11)

- 明确了引导基金终止合作情形
- 未明确引导基金终止合作情形



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

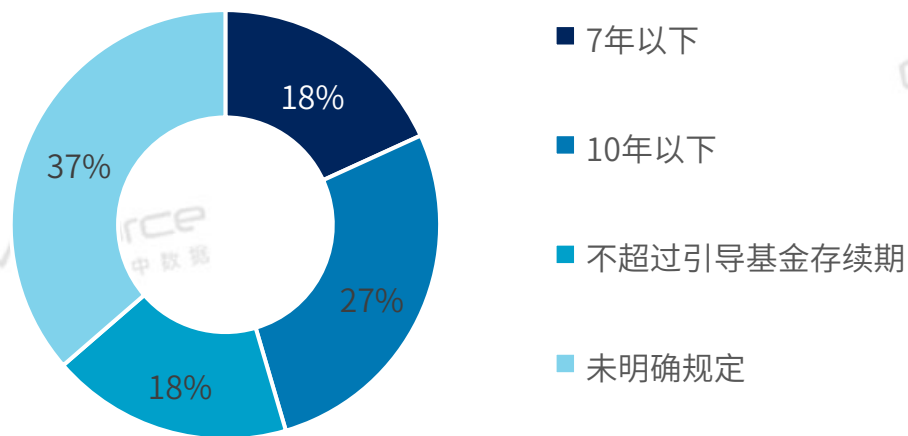
- 73%的政府引导基金管理办法在本次颁布或修订中，明确了引导基金终止合作的情形，并且其中的38%新增了引导基金终止合作的情形。以此减少引导基金资金的闲置。

如，青岛市政府引导基金在本次管理办法修订中规定，对签订合作协议超过1年未完成设立、设立1年未开展投资业务、投资领域或地域不符合规定、投资进度与基金规模不匹配等情形，引导基金可终止合作。

子基金管理——存续期

适当延长子基金存续期，适配投资项目自然发展和上市周期，实质实现推动企业和产业发展的政策目的

图：子基金存续期 (N=11)



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

在2023Q1~Q3出台或更新管理办法的政府引导基金中，63%的政府引导基金规定了对于参股子基金存续期的要求，其中的43%（即总数中的27%）规定**参股子基金存续期原则上不得超过10年**，相较2022年及以前的21%有了明显提升；在2022年及以前，存续期不超过7年为占比最高的参股子基金存续期的要求，占比达到有相关规定的政府引导基金的57%。

在2023Q1~Q3出台或更新管理办法的政府引导基金中，部分政府引导基金还将对参股子基金存续期期限的要求进一步放宽，尊重市场运作规律、投资项目自然发展和上市周期，在部分情况下允许参股子基金突破存续期要求。

如，青岛市政府引导基金在本次管理办法修订中规定，若基金投资项目处于上市过程中或上市禁售期的，可不受基金存续期原则上不得超过10年的限制。

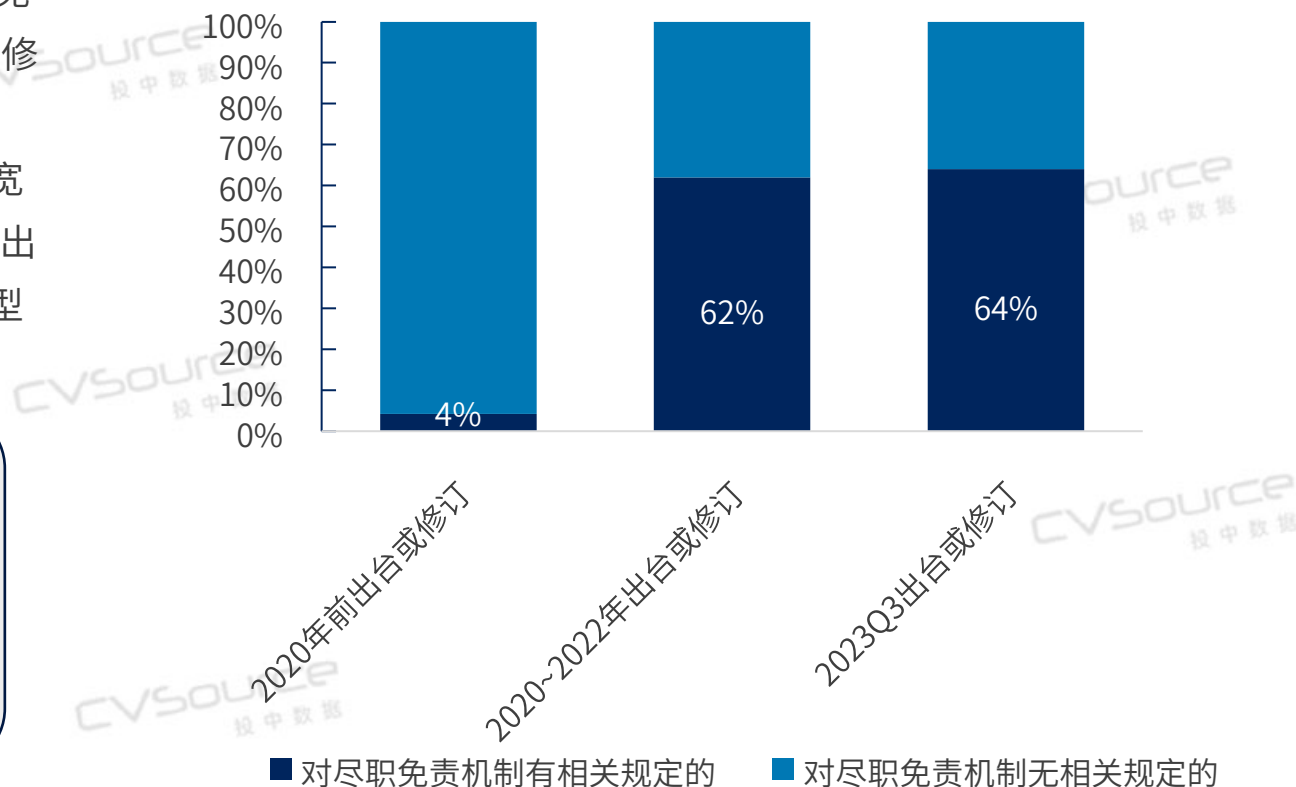
政府引导基金管理——免则与激励1°

颁布和细化尽职免责机制，尊重股权投资客观规律，贴近市场化管理

- 自2020年起大部分政府引导基金在管理办法中增加了尽职免责相关规定，2023年延续了这一趋势，前三季度新出台及修订的管理办法中64%提及尽职免责机制。
- 目前尽职免责机制的制定与落实仍在起步阶段，规定较为宽泛，但相较2022年、除原则性规定外，在2023年前三季度出台或修订的政府引导基金管理办法中已明确了对于部分类型基金的容错标准。

如，安徽省新兴产业引导基金在新颁布的管理办法中规定，立母基金投资损失容忍机制。主题母基金、功能母基金投资损失容忍率最高40%。省级种子投资基金二期、省科技成果转化引导基金、新型研发机构专项基金投资损失容忍率最高50%，雏鹰计划专项基金投资损失容忍率最高80%。

图：政府引导基金管理办法新增和修订时对尽职免责机制的关注情况
(N2020前=95, N2020~22=45, N2023Q3=11)



数据来源：CVSource投中数据

投中研究院，2023.11

政府引导基金管理——免则与激励2°

通过管理费累退和超额收益分配等方式，增加对参股子基金管理团队的激励

过往政府引导基金主要通过绩效评价进行监督

现在政府引导基金正在向以绩效评价为基础、激励和约束并举



在2023Q1~Q3出台或更新管理办法的政府引导基金中，63%的政府引导基金提出对子基金管理机构进行激励。

01

管理费累退

在2023Q1~Q3出台或更新管理办法的政府引导基金中，29%（即总数中的18%）规定按照绩效评价的分级和子基金的规模对子基金管理人进行管理费累退，退还比例从0.6%~1.2%不等。

02

超额收益分配

在2023Q1~Q3出台或更新管理办法的政府引导基金中，71%（即总数中的45%）规定根据绩效评价结果或部分绩效评价指标，将政府引导基金取得的超额收益中的部分或全部让利给子基金管理机构进行激励；其中60%的管理办法主要参照指标为是否达到门槛收益率、20%的管理办法主要参照指标为是否完成或超额完成返投、20%的管理办法的参照指标为同时考核是否完成或超额完成返投和是否达到门槛收益率。



PART. THREE

2023年前三季度政府引导基金政策动态

2023年Q1~3政府引导基金政策动态

发挥政府投资带动作用，引导资金加大对初创成长企业的支持，切实促进小微企业发展

2023年9月25日，国务院发布《关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》(国发〔2023〕15号)，提出：

发挥好国家中小企业发展基金等政府投资基金作用， 引导创业投资机构加大对种子期、初创期成长型小微企业支持

- 明确阶段投向，有助于发挥引导基金的带动作用，引导创业投资机构加大对种子期、初创期成长型小微企业支持；
- 有助于促进和适应各发展阶段、各类型小微企业特别是科技型企业融资需求，提高融资比重。

01 引导更多资金投向种子期、初创期 成长型小微企业

15号文第(十三)条提出，完善区域性股权市场制度和业务试点，拓宽小微企业融资渠道。完善私募股权和创业投资基金“募投管退”机制，鼓励投早、投小、投科技、投农业。发挥好国家中小企业发展基金等政府投资基金作用，引导创业投资机构加大对种子期、初创期成长型小微企业支持。

02 健全完善差异化制度安排 适应各发展阶段、各类型小微企业特别是科技型企 业融资需求，提高融资比重

15号文(十三)条提出，健全资本市场功能，完善多层次资本市场差异化制度安排，适应各发展阶段、各类型小微企业特别是科技型企业融资需求，提高直接融资比重。优化新三板融资机制和并购重组机制，提升服务小微企业效能。

2023年Q1~3政府引导基金政策动态

对于科技初创更友好的财税政策陆续出炉

2023年8月29日，财政部税务总局发布《关于延续执行创业投资企业和天使投资个人投资初创科技型企业有关政策条件的公告》（财税〔2023〕17号），提出：

针对创业投资企业的多条减税政策

对于初创的门槛相较以往有所扩展

- 减税优惠政策内容延续了2018年发布的财政部税务总局《关于实施小微企业普惠性税收减免政策的通知》的相关内容，但力度明显变强；
- 初创企业范围较以往在人数、资产总额和销售收入上进行了调整。

01 给予创业投资企业更多减税优惠 引导资金投早投小、支持创投

17号文提出，延续“公司制创业投资企业、有限合伙制创业投资企业采取股权投资方式直接投资于种子期、初创期科技型企业（以下简称初创科技型企业）可以按照投资额的70%在股权持有满2年的当年抵扣该公司制创业投资企业的应纳税所得额”的规定，并提出在此期间已投资满2年及新发生的投资也可适用相关规定。

02 扩展初创企业范围 服务更多小微企业

17号文提出，对于初创科技型企业需符合的条件，从业人数继续按不超过300人、资产总额和年销售收入按均不超过5000万元执行；以此进一步从支持范围和支持时间两个维度支持创业创新。



PART. FOUR
案例分析

案例一 政府引导基金集群发展趋势——杭州集群

“3+N” 杭州产业基金集群：以传统母子基金群方式，主要按不同投资阶段区分、并兼顾按功能定位区别的基金群

杭州科创基金

规模1000亿元

整合科技成果转化基金、天使引导基金、创投引导基金、跨境引导基金和投发基金等；功能定位为政策性的政府引导基金；投资方向为“投早、投小、投科”，投资阶段以初创期的科创投资为主，重点为中小企业创新、专精特新企业发展、科技成果转化提供政策性投融资服务。

杭州创新基金

规模1000亿元

吸收整合原战略新兴产业基金；功能定位为市场化的国资产业基金；投资方向为战略性新兴产业投资，投资阶段以成长期私募股权投资（PE）为主，重点支持我市五大产业生态圈规模化发展。

杭州并购基金

规模1000亿元

整合产业发展投资基金、信息经济投资基金和稳健发展基金等；功能定位为市场化的国资并购基金；投资方向为金融、金融科技、产业并购、重大项目协同投资，投资阶段以成熟期的产业并购为主，重点支持我市五大产业生态圈开展以补链、强链、拓链为目标的产业并购与协同投资。

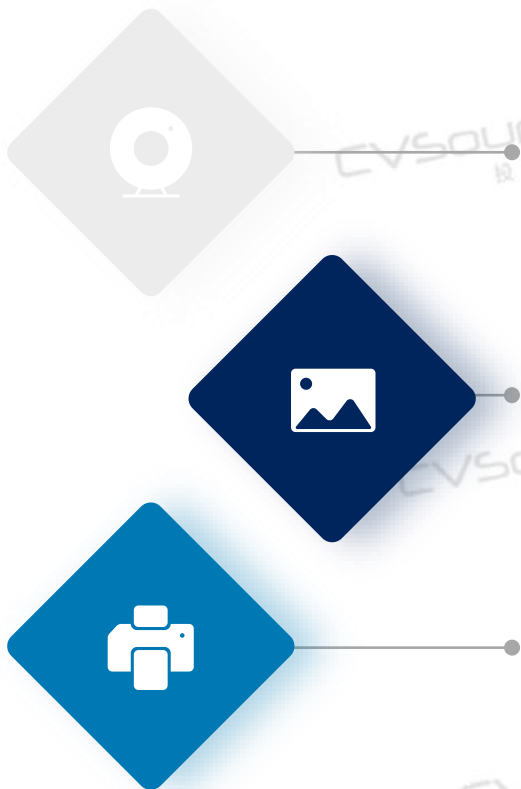
三大母基金的资金来源包括注入的存量基金、市财政预算资金、市属国有企业自有资金和其它盘活的存量资金等，通过国有资本的杠杆作用，引导社会资本进入战略性新兴产业。从2023年起“十四五”期间，市财政每年统筹安排50亿元，支持鼓励市属国有企业和“3+N”杭州基金集群做大做强。财政资金原则上采用竞争性分配机制，原则上以资本金形式注入市属国有企业。

案例二 政府引导基金集群发展趋势——安徽集群

“16+N”安徽新兴产业基金集群：以母基金、分母基金加子基金形式，按照功能性（行业专注、功能补足、重点阶段）区分的基金群

安徽省新兴产业 引导基金

在省新兴产业引导基金下，设置三大基金群、16只母基金，各基金群分别以“母子基金”架构运营，通过逐层撬动社会化资本，最终形成总规模不低于2000亿元的省新兴产业引导基金体系。



主题基金群

10只基金，围绕十大新兴产业，以“一产业一基金”的模式，为新兴产业发展提供资本支撑，助力安徽省新能源汽车和智能网联汽车、新一代信息技术、人工智能、高端装备制造、生命健康、新材料等安徽省十大新兴产业。

功能基金群

按产业发展现实要求，延续设立省“三重一创”产业发展基金二期、省中小企业（专精特新）发展基金二期2只基金，重点发挥战略性、政策性导向作用。

天使基金群

按企业早期发展的生命周期，设立4只天使基金，即雏鹰计划专项基金、新型研发机构专项基金、省科技成果转化引导基金、省级种子投资基金；重点关注和践行“投早投小投科技”的策略。

案例三 政府引导基金集群发展趋势——深圳集群

深圳“20+8”产业集群基金体系：以直接股权投资方式，着重突出行业聚焦，实现直接对接优质项目的“一产业一基金”的基金群

由深圳市引导基金公司总体把控和运营

由聚焦于某一个产业、某一个细分领域，可以多维度贡献地方产业发展的专业的市场化管理人管理

概念

2022年6月，《关于发展壮大战略性新兴产业集群和培育发展未来产业的意见》正式出台，提出发展以先进制造业为主体的20个战略性新兴产业集群，前瞻布局8大未来产业深圳“20+8”产业基金雏形初现。

优势

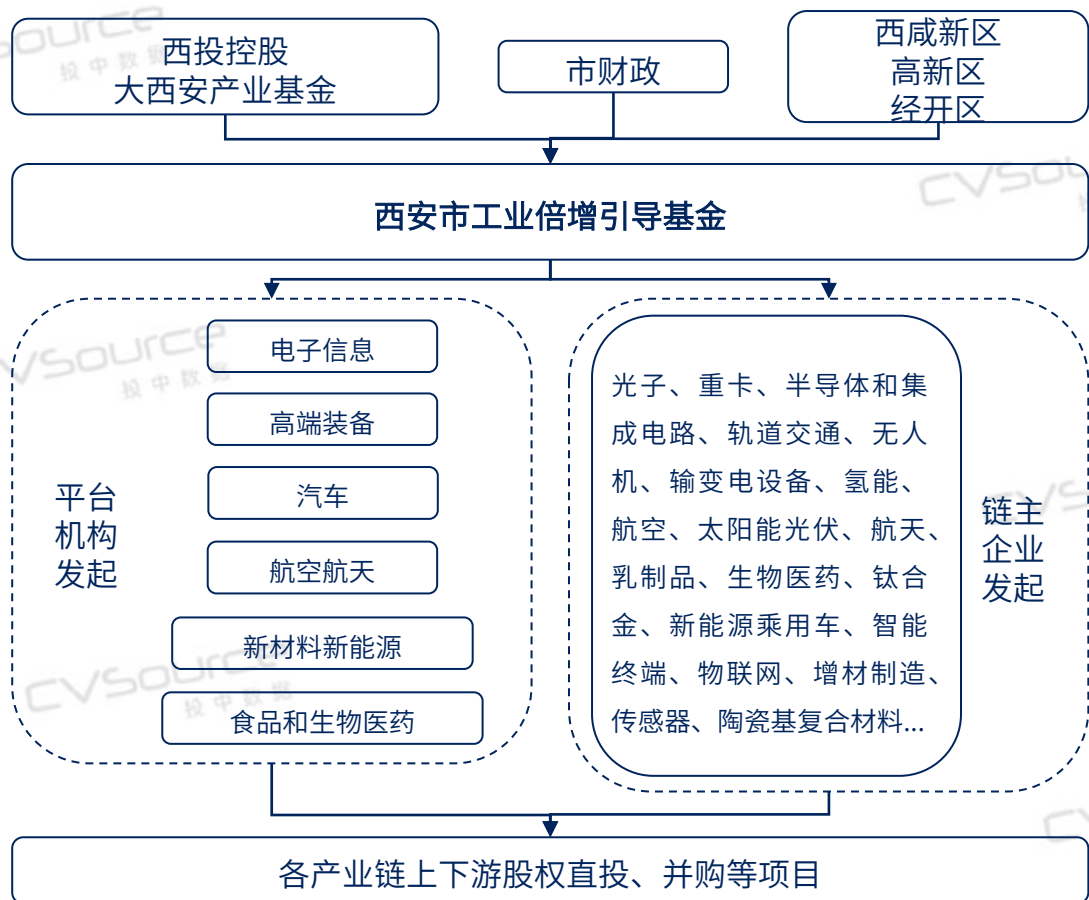
“一个产业集群、一只基金配套支持”的理念，有利于专注于项目本身，构建以产业投资与赋能为核心的投资运作新体系，高效对项目的发展实现帮助，进一步实现后续地招商引资。

落地

截至2023年9月19日，深圳市引导基金投资有限公司公布了深圳第一批“20+8”产业基金的管理机构名单。新能源汽车产业基金，由深圳市深投控基石私募股权基金管理有限公司管理，规模50亿元；生物医药产业基金由上海复健股权投资基金管理有限公司管理，规模50亿元；智能传感器产业基金，由金石投资有限公司管理，规模50亿元；合成生物产业基金，由深创投红土私募股权投资基金管理（深圳）有限公司管理，规模15亿元。

案例四 政府引导基金集群发展趋势——西安集群

“2N” 西安市工业倍增基金集群：以传统母子基金群形式，直接深入产业、调动平台机构和重点产业链链主企业资源的基金群



基金群
结构图

西安市工业倍增引导基金 及基金群

发挥引导基金带动作用，联合发挥市、区国有平台和行业头部机构，汇集多方力量围绕电子信息、汽车、航空航天、高端装备、新材料新能源、食品和生物医药等六大支柱产业领域发起设立的支柱产业专项基金（以下简称专项基金），形成**支柱产业专项基金集群**；

引导基金联合发挥链主企业力量，结合重点产业链链主企业、上下游重点项目投资需求，通过股权直投、产业并购以及与链主企业、社会资本合作设立各产业链主题基金等多种方式，推动形成**重点产业基金集群**。

案例五 政府引导基金集群发展趋势——东莞集群

“3+N” 东莞高质量发展基金体系：在传统母子基金群形式基础上，聚焦产业培育，实现对早期企业更加专注和细分投资的基金群

以投促引、以投培优，聚焦产业招商和产业培育两大主题，划分政策型基金和市场型基金两大板块

产业培育

政策型基金为主

创投母基金

打造创投母子基金群，撬动社会资本投早、投小、投科技、投创新；创投母基金将重点投资高精尖领域和硬科技领域初创期、成长期科技制造企业，助力创新创业发展。

城市发展母基金

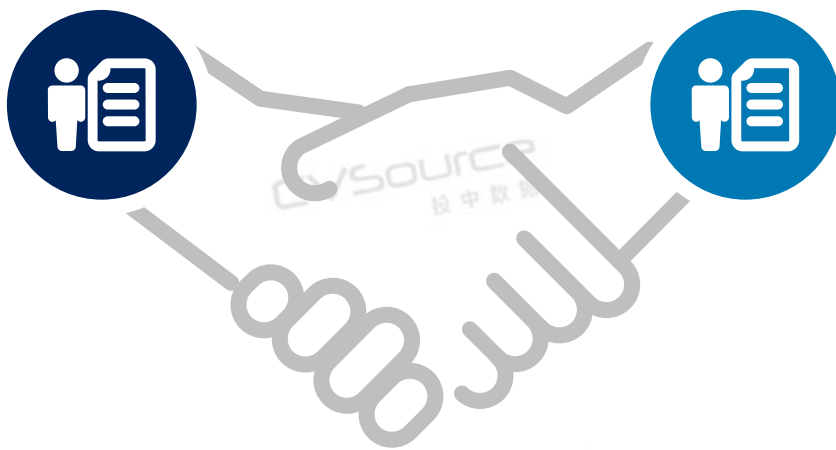
配合产业园区招商引资，服务产业园区内企业的创新孵化，按照产业园区的产业定位设立招商基金、孵化基金，以投招商，重点投向战略性新兴产业。

产业招商

市场型基金为主

产投母基金

围绕做强主导产业、推动招商引资、龙头企业产业并购、培育优质实体，形成母基金与若干个市场化子基金及直投项目协同发展母子基金体系；产投母基金将重点投资国家、省和市重点支持的战略性产业领域成长期、成熟期项目，重大项目招商引资和增资扩产，支持龙头企业、上市公司定增并购。



案例分析总结

政府引导基金管理进入3.0时代，呈现集群发展趋势

政府引导基金管理模式

从“单独作战、粗放经营”逐渐
向“集群发展、联动协同、精细管理”过渡

• • •

1.0阶段 单独作战、粗放经营

缺乏产业导向、阶段侧重，各级政府
分别设立引导基金，以财政出资为主。

2.0阶段 部分联动、精耕细作

分别设立产业侧重或阶段侧重的引导
基金、但仍有交叉，母子基金体系联
动、国有企业资金与财政资金联动。

3.0阶段 集群发展、联动协同、精细管理

- 多样化集群：通过母基金+分母基金+子基金架构突出产业专注、功能性突出和不同阶段重点关注的基金集群、投向特定领域的直投基金集群；
- 资金端与资源端多端联动：通过联动国有平台和行业头部机构（国有企业、券商、头部投资机构等）、产业体系（产业链链主企业等），真正实现多渠道、全社会合力对企业进行赋能、支持创新创业、促进产业发展。

报告撰写



刘璟琨

投中研究院
执行院长

Edward.liu@chinaventure.com.cn



胡宇佳

投中研究院
分析师

Roger.hu@chinaventure.com.cn

特别感谢：

分析师：周磊，对本报告
撰写所提供的帮助

CVSource
投中数据

CVSource
投中数据

CVSource
投中数据

CVSource
投中数据

上海

上海市东大名路501号
上海白玉兰广场办公楼18层
200080
T. +86-21-5508-5565

CVSource
投中数据

CVSource
投中数据

CVSource
投中数据

北京

北京市朝阳区建国路118号
招商局大厦14层
100026
T. +86-10-5382-1708

CVSource
投中数据

深圳

深圳市福田区金田路与福华路
交汇处皇庭中心46D
518017
T. +86-755-8271-8106

CVSource
投中数据

CVSource
投中数据



www.cvinfo.com



CVINFO
投中信息

CVSource
投中数据