

清科 2022 年度盘点：新设立政府引导基金 120 支，整合优化成常态

清科研究中心 2023 年 2 月

随着我国政府引导基金步入规范发展阶段，存量优化与精耕细作成为主题。2022 年我国政府引导基金“量”与“质”兼顾，设立步伐放缓。根据清科创业（01945.HK）旗下清科研究中心统计，截至 2022 年我国累计设立 2,107 支政府引导基金，目标规模约 12.84 万亿元人民币，已认缴规模约 6.51 万亿元人民币。其中，2022 年新设立的政府引导基金共 120 支，同比下降 7.0%；目标规模约 4,052.24 亿元人民币，同比下降 51.3%；已认缴规模约 2,812.38 亿元人民币，同比下降 34.7%。



注：本次报告对政府引导基金历史数据进行了调整。

● 运营管理：整合优化渐成常态，各地积极寻求约束与激励平衡

处在政府引导基金高质量发展新阶段，各级政府积极开展存量基金整合优化，审慎规划新设基金。根据公开信息和清科研究中心调研数据统计，自 2018 年起，全国已有超 20 个区域陆续进行政府引导基金整合的尝试与探索，近四成发生在 2022 年，**存量基金整合提速**，如重庆地区整合设立重庆市产业投资基金，采用**永久存续**形式运作。同时，2022 年部分地区还通过**引导基金管理平台整合、管理机构联动、跨区域层级合作、打造基金矩阵**等方式实现基金统筹管理与协调配合。除此之外，为进一步发挥政府引导基金对区域经济的支撑效能，2022 年多地围绕基金的**出资比例、返投要求、尽职容错与激励机制**等展开优化。

出资比例方面，适度提高出资上限以加强对创投类基金和重大项目的支持力度。如西安市创新投资基金对于投资标的为初创期科技型、创新型企业的子基金，出资比例上限由通常的 30% 提升至 40%；成都高新区产业基金对于为引进重大项目或头部机构而设的专项基金，出资比例上限由通常的 30% 提升至 50%。

返投要求方面，放宽子基金返投比例及认定口径，提升引导基金活力与子基金招商引资积极性。如郑州市产业发展基金将子基金返投要求由 1.5 倍降低到 1 倍；西安市创新投资基金对子基金的返投规定是投资于西安市辖区内(包括西咸新区)企业的金额原则上不低于引导基金出资额，即返投要求设置为 1 倍。认定标准方面，多支政府引导基金将认定标准放宽至子基金投资的外地企业在地新设企业或投资当地已有企业、管理机构在管的其他基金新增投资当地企业、子基金协助被投资企业引进后续股权融资、引荐关联方及投资人为当地招商引资等，此外，泉州市产业股权投资基金还鼓励引进高端科研人才项目，并以高额计入子基金返投额度。

尽职容错与激励机制方面，加大让利力度、完善尽职免责和容错纠错机制。一方面，建立或明确让利对象、让利依据及方式等原则，以完成返投、政策目标等为前提，实施分档让渡超额收益、让利退出等。另一方面，深化探索尽职容错机制，如厦门市科技创新创业引导基金直投项目投资损失率以累计投资规模的 40% 为界，采取不同处理机制；浙江、济南出台相关尽职免责工作指引或实施细则，明确政策界限、适用对象及免责范围、情形和程序等。

2022年中国代表性政府引导基金整合情况

省份	整合后基金	待整合基金	整合后投资领域
浙江	绍兴市产业基金 	绍兴市转型升级产业基金	支持引导的新兴产业、传统经典产业及其他符合当地经济发展导向的战略类、技术类产业项目等。
		绍兴市科技创新基金	
		绍兴市重点产业股权投资基金	
		绍兴市生物医药基金	
福建	厦门市科技创新创业引导基金	厦门市科技成果转化与产业化基金 厦门市科技创业种子暨天使投资基金	战略性新兴产业和未来产业，重点投向厦门科学城内的创新创业项目。
湖北	长江创投基金、长江产投基金	湖北省级股权投资引导等基金	长江创投基金主要培育孵化高新技术领域中小企业；长江产投基金主要承担省级战略性新兴产业项目招引和龙头企业发展壮大任务。
		长江经济带产业引导基金 	
吉林	吉林省基础设施建设基金、创业引导基金、产业引导基金等三类基金	现有基金同类合并、同质重组	基础建设基金主要投向基础设施、公共服务等领域；创业引导基金主要投向种子期、初创期的企业；产业引导基金主要投向成长期、成熟期的企业。

来源：清科创业（01945.HK）旗下清科研究中心

● 投资情况：政府引导母基金投资减缓，直投转型需考量多重因素

2022 年，我国已设立的政府引导母基金投资子基金节奏降低，较为活跃的基金多分布在东部沿海地区，安徽、湖北、四川等地基金推动中西部地区活跃度有所提升。其中，中金启元国家新兴产业创业投资引导基金、苏州天使母基金、山东省新旧动能转换引导基金等投资子基金数量均超 20 支，深圳市天使投资引导基金、上海市天使投资引导基金、苏州市创新产业发展引导基金和南京市产业发展基金等投资子基金数量也在 10 支以上。

投资放缓的背后，一方面是快速发展期扎堆设立的部分政府引导基金规模虚高、实缴不到位，影响了投资工作的开展；同时，一部分基金已完成投资并陆续步入退出期，正处于新老政府引导基金交替的调整期。对此，各地可以结合现有基金布局与产业基础，进行充分的调研及复盘后，从监管层面进行统筹协调，及时推进优化整合和统筹管理，并在此基础上，促进政府引导基金优秀经验的流动与落地，实现协同发展。

另一方面是随着近年来各地财政承压，政府引导基金对于招商引资、推进产业项目落地的诉求和层次日渐提升，为直接推动产业落地或实现更高经济效益，部分政府引导基金投资方式由母基金为主转为直投为主，或在母基金中增加直投比例，进而影响了政府引导基金投资子基金的意愿。值得注意的是，与直接投资相比，政府引导基金母基金投资模式更为安全，且实现了从母基金到子基金层面的初次杠杆放大，更有利于提升财政资金的辐射范围；同时，大多数政府引导基金管理人直接投资经验和人才相对欠缺，参与直接投资可能面临较高的项目风险。因此，建议政府引导基金直投化转型前，应综合考量其资金定位及现有资源禀赋后审慎进行决策。此外，在投资子基金或直投项目的选择上，还可以根据引导基金的设立初衷区分政策类和效益类或市场类子基金（项目）、定向和非定向子基金（项目），避免因“既要、又要、还要”的多重诉求导致吸引力减弱，甚至产生对优质 GP 的挤出效应。

2022年中国代表性活跃政府引导母基金集锦

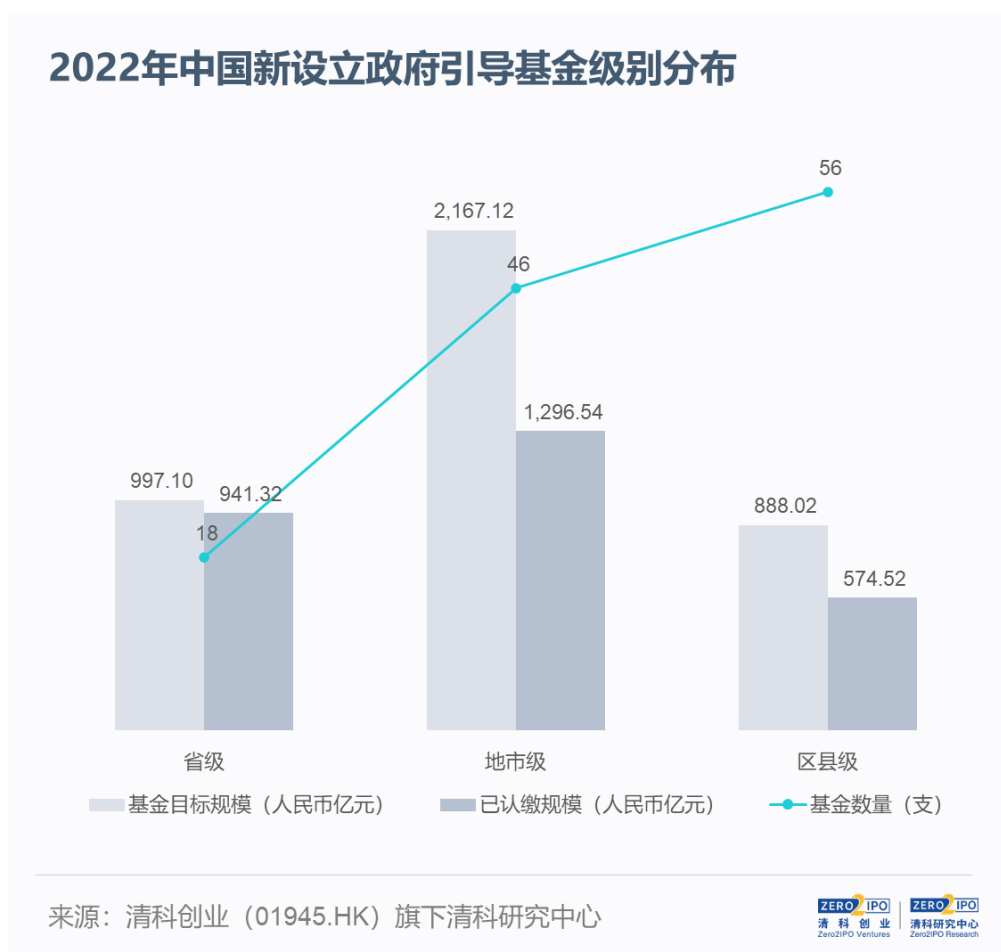
政府引导母基金名称	2022年投资子基金数量 (支)	2022年投资子基金管理机构 (部分)
中金启元国家新兴产业创业投资引导基金 (有限合伙)  清科研究中心 Zero2IPO Research	30+	中科创星、东方富海、金沙江创投、 武岳峰科创、春华资本等
苏州天使投资引导基金（有限合伙）	20+	峰瑞资本、幂方健康基金、泰达科 投、嘉御资本、青松资本等
山东省新动能基金管理有限公司	20+	山蓝资本、财惠基金、国科兴和、 枣庄新动能投资、中科院资本等
深圳市天使投资引导基金有限公司	15+	啟赋资本、弘晖基金、普华资本、 鼎晖投资、基石资本等
上海天使引导创业投资有限公司	10+	云天使基金、景旭创投、君盛投资、 上海生物医药基金、一村资本等
苏州市创新产业发展引导基金（有限合伙）	10+	博远资本、启明创投、澳策资本、 凯辉基金、中芯聚源等  清科研究中心 Zero2IPO Research
南京市产业发展基金有限公司	10+	邦盛资本、华映资本、远翼投资、 襄禾资本、华泰紫金投资等

来源：清科创业（01945.HK）旗下清科研究中心

● 级别分布：基金设立持续下沉区县，以直投模式推进招商引资

2022 年我国未设立新的国家级政府引导基金，省级、地市级和区县级政府引导基金数量占比分别为 15.0%（同比-5.9pct）、38.3%（-0.4pct）和 46.7%（+7.1pct），已认缴规模占比分别

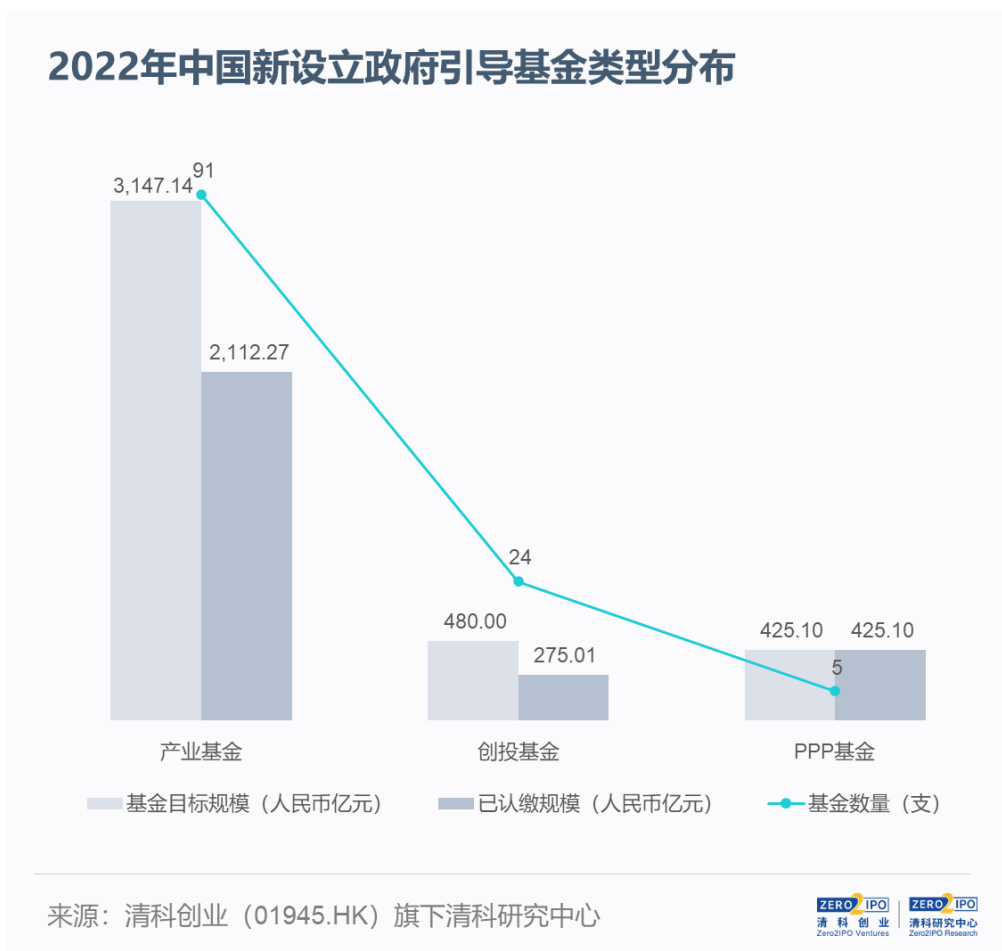
为 33.5% (-3.8pct)、46.1% (+18.0pct) 和 20.4% (+2.9pct)。具体来看，**省级政府引导基金**聚焦全省重点产业培育与经济可持续发展，主要特征一是统筹管理存量基金，优化提升投资效能；二是围绕乡村振兴战略，推进“以投代补”；三是集聚资源及实操经验，设立接续基金或跨区域合作基金。**地市级政府引导基金**单支规模扩张，2022 年新设立的 46 支基金平均已认缴规模达 28.19 亿元人民币，同比增加 16.5%，募集及对外投资积极寻求上级引导基金配套出资。**区县级政府引导基金**延续受到各地政府关注，2022 年新设立 56 支，同比增加 9.8%；已认缴规模 574.52 亿元人民币，同比下降 23.9%，新设立的区县级政府引导基金“小而专”，多以直接投资模式瞄准区域优势产业开展招商引资；另外，2022 年约 51.8% 的区县级政府引导基金由中西部地区新增设立，较 2021 年增加 14.5 个百分点。



● 类型分布：产业类基金占优，“早、小、科技”推升创投类基金

2022 年我国新设立的政府引导基金以**产业类引导基金**居多，共设立 91 支，占比 75.8%，已认缴规模 2,112.27 亿元人民币，占比 75.1%，主要聚焦于高端制造、新材料、信息技术、生物

医药等战略新兴领域，推进地方产业升级。此外，2022 年新设立的**创投类政府引导基金**数量达 24 支，同比上升 84.6%，已认缴规模 275.01 亿元人民币，同比上升 6.2%，主要原因是在“投早、投小、投科技”的战略驱动下，2022 年成都、青岛、天津等地均设立了天使引导基金，西安、厦门、日照等地也设立了创业投资引导基金，共同助力种子期、初创期企业成长壮大，并大力支持创新型、高成长性科技企业与科技成果转化。

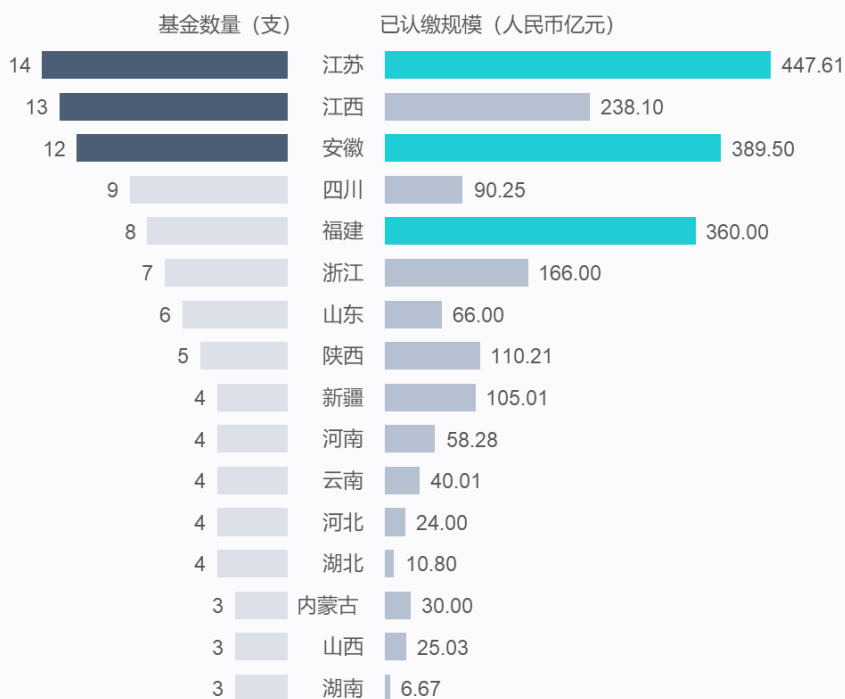


● 区域分布：江苏仍居全国首位，中西部地区引导基金加速设立

2022 年江苏、江西、安徽三地新设立政府引导基金数量最多，分别为 14 支、13 支和 12 支；江苏、安徽、福建三地新设立政府引导基金已认缴规模最高，分别为 447.61 亿元、389.50 亿元、360.00 亿元人民币。其中，**江西**全力构建万亿元级产业投资大平台，2022 年新设立基金数量同比上升 85.7%，包括九江市、吉安市及其下辖遂川县、永丰县等地市级和区县级政府引导基金，且多以“工业产业”、“产业发展”为主题，采用“1+N”母子基金相结合的运作方式。**安徽**全方位打造基金体系，深化“双招双引”，2022 年新设立基金数量平稳，已认缴规模同比上升 231.1%，

大规模基金如已认缴规模 200 亿元的合肥市高质量发展引导基金和 150 亿元的安徽省“三重一创”产业发展二期基金。在此情况下，以江西、安徽为代表，2022 年中西部地区新设立的政府引导基金数量同比增加 4.5%，占比由 2021 年的 51.9% 提升至 58.3%。

2022年中国新设立政府引导基金地区分布TOP16



来源：清科创业（01945.HK）旗下清科研究中心

● 2022 年代表性新设立政府引导基金集锦

2022年中国代表性新设立政府引导基金集锦

政府引导基金名称	注册地	基金级别	投资模式	主要投资领域	已认缴规模 (人民币亿元)
合肥市高质量发展引导基金	合肥	地市级	母基金	新兴产业及优势产业、支柱产业	200
安徽省三重一创产业发展二期基金	合肥	省级	母基金+直投	“三地一区”建设、十大新兴产业	125
长三角吉六零科创走廊私募基金	上海	省级	直投资基金	集成电路、生物医药、人工智能等七大战略性新兴产业的早中期项目	100
常州市武进区产业投资基金	常州	区县级	母基金	基础性、带动性、战略性特征明显的优势主导产业领域	100
贵州省新动能产业发展基金	贵阳	省级	直投资基金	新能源电池及材料、酱酒、战略性新兴产业等工业产业	100
海南自由贸易港建设投资基金	海口	省级	母基金	海南省重点产业、重点园区发展和重大项目建设	100
南宁市产业高质量发展基金	南宁	地市级	母基金	新能源汽车及零配件、铝精深加工、电子信息、新材料、林产品生产加工、食品生产加工等六大千亿产业，以及先进装备制造、生物医药等战略性新兴产业和乡村振兴、文旅健康等产业	100
新疆产业发展投资引导基金	乌鲁木齐	省级	母基金	基础性、带动性、战略性特征明显的优势主导产业领域	100
盐城市产业投资母基金	盐城	地市级	母基金	盐城市重点产业集聚	100
金华市产业基金	金华	地市级	母基金	科技创新和产业转型升级项目	60

来源：清科创业（01945.HK）旗下清科研究中心

● 结语

整体来看，2022 年我国政府引导基金**设立呈矩阵化、集群化**，整体分布持续**延伸中西部、下沉区县**；**诉求呈多元化**，由最初的支持创新创业拓展至引导社会资本扶持产业，并逐步演变为侧重招商引资；**管理呈规范化、市场化并举**，除了统筹管理基金、优化相关机制以外，苏州天使母基金陆续进行失效子基金终止合作工作，河南、海南和浙江临海等地引入专业母基金管理平台、券商平台作为政府引导基金管理人；此外，苏州、南京等地设立二手份额交易基金，探索政府引导基金退出路径。未来，随着我国政府引导基金规范发展，监管重点移向基金绩效管理，各地将进一步加强基金统筹管理与优化，并提高对于完善基金履职尽责和容错纠错机制、绩效考核评价体系的重视度。