



研究院微信

2023 年第 11 期

(总第 261 期)

6 月 21 日印发

**BRI**

天津滨海综合发展研究院  
Binhai Research Institute in Tianjin

# 双周决策观察

## 【特别关注】

上海“逆行”成都招商释放哪些信号

## 【地方新政】

深圳集体经济与国资企业共设“20+8”产业基金

深圳重点产业项目用地可分期免息缴纳地价

武汉推进农创中心建设 打造“农业硅谷”

上海发布推动制造业高质量发展三年行动计划

## 【形势分析】

自贸区未来三年重点任务清单发布 各有关键词

千亿级政府引导基金潮涌 竞逐高能级与市场化

**BRI**  
天津滨海综合发展研究院  
Binhai Research Institute in Tianjin

主办

天津滨海综合发展研究院

泰达图书馆档案馆

编辑

贺然

统筹

史继平

金敏毓 何莉娟

韩玉刚 马爱华

武晓庆

电话

022-66222942

传真

022-66222940

## 【特别关注】

### 上海“逆行”成都招商释放哪些信号

2023年5月，2023上海·川渝投资合作推介会在成都举行，这是近年来上海首次前往川渝两地开展招商活动，引资超过52亿元。虽然引资规模不大，但作为全国工业的“老大哥”，过去数十年，上海主要承接来自发达国家的产业转移，通过产业梯度转移带动全国制造业转型升级。此次“西行”，打破了业内长期以来形成的共识，释放了大量的信号。

#### 释放产业逆梯度转移的信号

产业梯度转移是各界普遍认同的规律。改革开放以来，中国市场化过程伴随制造业从发达国家向东部沿海地区转移，在东部崛起后带动劳动密集型、低技术高耗能、低端制造业向中西部转移，产业转移呈现雁阵式升级和梯度转移的特征。由于东部和西部分属不同的发展时序，一直以来，上海都是西部地区招商引资的重点城市。此次上海招商“西行”释放出明确信号：**强大的市场力量将带动产业回流、重塑，产业逆梯度转移的现象会愈发普遍。**

逆梯度转移是客观存在的，也是对梯度转移理论解释力的提升。其一，梯度转移理论用东、中、西、东北四个区域划分生产力水平过于粗疏，忽略了四个板块内部的差异，特别是省域内部经济发展的不平衡性。其二，梯度转移理论认定中西部地区应承接东部地区转移过来的产业，东部则依靠国际市场获得资金、提高技术，发展高精尖产品，这一点也不合时宜。西部地区在推进新时代西部大开发、共建“一带一路”、长江经济带建设等过程中，内外发展环境已然变化，实现了内陆腹地到开放高地的转化。另一个角度来看，经济下行对我国一线城市造成的影响不容小觑。上海“西行”释放的信号是，**外部环境质变，产业转移“外求不足、内求补充”。**

在问题分析中，人们常常忽视经济主体的差异。“西行”招商的主体是政府，这个主体长期以来，是西部地区招商引资的供给者和协调者。反差在于，上海此次成为招商引资的需求者，实现了角色反转。“东进”的主体是企业。这些企业选择上海的理由有三：一是看好上海及其可辐射的广大市场。清科国康（成都）科技有限责任公司以开发医疗器械为主，创始人王浩强调上海的市场影响力可以助力企业的产品辐射全国。二是受到招商新政的吸引。4月上海印发了《关于新时期强化投资促进加快建设现代化产业体系的政策措施》。新政对企业最关心的招商奖励、招商模式、载体保障等要素加大了支持力度。三是营商环境的吸引。四川安高特电固态电池有限公司相关负责人表示，上海宝山区通过行业内资源的牵线找到公司，当地政府部门对公司所处行业十分熟悉，对企业问题的反馈也很及时。这三条理由也是上面谈到的逆产业转移的条件。简单地说，在外部环境不佳的情况下，产业承接地的政府有意愿去“引导”，转移企业有意愿去“扩展”，这并不是上海放低身段，而是真正认识到逆产业转移的规律，并在工作中积极实践。

### 释放精准招商引资的信号

招商引资服务地方经济发展。上海“西行”释放当地在招商引资工作方面的信号，包括更重视中小企业、更重视供应链安全和韧性。

上海招商瞄准集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业。虽然上海三大先导产业的规模超 1.4 万亿元，人才在全国的占比也较高，但三大先导产业与世界先进技术水平存在代差，也面临国外技术垄断的问题。为了避免被动“脱钩”“断链”，上海招引国内企业，确保供应链的安全和韧性。

此次招商让人出乎意料的另一个点是，“招大引强”应是招商定位，为何上海会把招引范围扩展到中小企业？中小企业有两大属性，即大多为民营经济，是促进发展、稳定就业、保障民生的重要依托，是提升产业链供应链稳定性和竞争力的关键环节。简言之，上海关注

点不在企业大小，而是补链强链，拓展就业空间，激发经济活力。民营经济是城市经济活力的重要体现，按照上海市工商联副主席汪剑明的介绍，上海的民营企业主要分为三类：第一类是产业配套型，为国企和外资配套；第二类是城市烟火型，居民衣食住行大部分都由民营企业保障；第三类是价值交换型，即在国际竞争中有核心技术、有独门绝技、有谈判话语权的企业，主要集中在人工智能、集成电路、生物医药等领域。此次“逆行”，上海瞄准的产业正是这些领域的，招引的企业大多也是这些领域的初创型高成长性企业。

进一步地说，上海“西行”是市场的选择，是企业和产业承接地的你情我愿，是双向奔赴的结果。作为我国最大的经济中心，上海的市场化、法制化和国际化程度都较高。上海“西行”展示了地方政府发展经济的决心和恒心，以及精准招商的专业化水准。

### 释放营商环境比拼的信号

对于此次上海“西行”，一部分人表示了担心，认为这意味着一线城市开启了对西部地区的“掐尖”之战。

产业转移是生产力空间转移的一种重要方式。梯度转移规律下，转出的企业往往在转出地不具有比较优势，是准备淘汰的落后产业，通过转移的方式重新获得比较优势。逆梯度转移规律下，转移的是各地都需要的优质企业资源。

不管在什么时代，优质企业资源总是稀缺的，由此，各地为此展开合理的竞争符合市场规律。之前，一线城市在竞争中处于绝对优势，西部地区总是处在“接招”的状态。上海“西行”是对西部地区发展水平的肯定，也是对招引企业所在城市发出的竞争邀请。

毕竟，企业不是追逐城市，而是追求发展。在与上海的竞争中，西部地区城市不应妄自菲薄，只需持之以恒、用心打造营商环境，为企业提供高效率、人性化的服务。也可创新招商模式，如通过“反向飞地”模式，加速本地企业孵化，再以这些企业的回归，造福本地制造，实现对飞出地的反哺。对参与竞争的各地政府来说，不仅要在

“守业”上下功夫，更要积极主动“创业”。一方面，盯住一线城市招商引资是不够的，要在国际上主动出击。另一方面，要为企业提供更加便利的服务。

综上，先进制造业仍是特大城市现代产业体系构建的重点环节，区域产业发展将更加考验政府之手与市场之手的握合能力。“逆行”招商将成为常态，各地政府不要持观望的态度。在拼经济的进程中，做好三件事：一是集中火力、精准发力；二是对市场主体的增量和存量两手都要抓；三是做好打营商环境贴身战、持久战的准备。（四川日报 20230612）

## 【地方新政】

### 深圳集体经济与国资企业共设 “20+8” 产业基金

继成立全市首只“市区国企+股份合作公司”股权投资基金后，深高新投继续助力集体经济转型升级。日前，在宝安区集体资产管理局的助力下，深高新投和宝安区股份合作公司积极探索集体经济与国资企业共设创业投资基金新模式，筹备新设立区属“20+8”产业基金，盘活集体经济资产投向“20+8”产业集群。

设立区属“20+8”产业基金是宝安区引导集体经济更好地融入全市“20+8”产业的综合布局。今年一季度，深圳 GDP 以 6.5% 的增速“领跑全国”，宝安区以大湾区独有的地理优势和发展潜力，多项经济指标全市第一，成为深圳“领跑全国”的主力。

#### 引入创投活水 区属“20+8”产业基金瞄准早期“灌木丛”

数据显示，一季度宝安区实现地区生产总值 1112.25 亿元，同比增长 10.8%，规上工业总产值 2056.62 亿元、增加值 471.99 亿元，均占全市的 20.9%，固定资产投资完成额 252.76 亿元等多项经济指标位居全市第一，尤其对深圳市固定资产投资完成额的增长贡献率达 33.5%，是名符其实的主力军。

宝安区也高度重视集体经济发展，从政策上给予支持引领，在奖励与支持股份合作公司发展专项资金中设置“公司参股政府引导的创投基金”奖励补贴，明确股份合作公司集体股股利可用于与市属国企或区属国企合作的金融投资项目，引导集体经济更好融入全市产业布局 and 高质量发展大局。

深高新投与宝安携手设立的“20+8”产业基金将继续结合市属金融国企专业化团队优势、宝安区优质制造企业优势、宝安区社区股份合作公司空间资源优势，培育更多战略性新兴产业和未来产业优质企业，促进深圳产业升级。

深圳市高新投正轩股权投资基金管理有限公司总经理唐孟源表示，深高新投在和罗湖区股份合作公司联合设立股权投资基金之后引起了巨大的反响，其他各区的社区股份公司参与意愿积极。而在两年前，深高新投已经和宝安区有了基金设立的合作，进行了深厚的投资布局。整体而言，宝安区社区股份公司的实力雄厚、落地速度较快，且在利率下行的大背景下，出资意愿强烈，成为继罗湖之后的第二个合作区。

他还指出，深圳市的 20+8 产业基金整体规模较大，如果将基金投的项目比喻为“大树”，专注于宝安区属的 20+8 产业基金，可以投更加早和小的“灌木丛”，这样有助于整个产业链的丰富和完善，能更好地形成生态圈，引导集体经济融入深圳“20+8”产业发展大局中。

过去深圳各区的村民集体资金以躺在银行吃利息为主，到年底进行分红。在银行理财利率超过 3% 的时代，尚有可观的利息收入，但进入 5 月以来，随着商业银行的 3、5 年定期存款利率已经普遍降至 3% 以下。这些股份合作公司投资意识增强，寻找多元化的新投资增长点，尝试从“房东变成股东”。目前，除了社区股份公司+区属国企的合作模式，有更多个人股东和区内的商会等主体也想参与，试水股权投资，成为 LP 的增量来源之一。

## 设立宝安首只街道级创投基金 开创集体经济创新先河

事实上，深高新投与宝安区股份合作公司合作由来已久。其中，西乡街道股份合作公司认购 2000 万元一年期的增信债券。该创新举措的资金配套合作拓宽了股份合作公司投资渠道、提升投资收益，且成为大力支持深圳“四个千亿”计划、为本地上市民企纾困的典型案例。

2021 年 4 月，在宝安区集体资产管理局、福海街道办组织下，深高新投和福海街道各股份合作公司首次探讨股份合作公司通过参与市属国企发起的创投基金，盘活集体资产，推动集体经济升级转型。本次探索得到辖区内股份合作公司股东的积极响应，当年 8 月，深圳市高新投福海创业投资基金一期合伙企业（有限合伙）（简称“高新投福海一期基金”）正式发起设立。

高新投福海一期基金主要投向先进制造、新材料和信息技术领域。成立一年多的时间，高新投福海一期基金已推荐数十家优质企业落户宝安，并有 5 个已投项目处于 IPO 申报阶段。高新投福海一期基金既为股份合作公司股东实现资产增值，又引入优质企业落户宝安园区，促进了集体产业升级。这不仅是金融助力产业发展的典范，也是稳控投资风险、盘活集体资产、助推集体经济融入产业发展的可行模式。在高新投福海一期基金良好合作基础上，高新投福海二期基金已于 2022 年 8 月成立，两只基金规模近 3 亿元。

有街道相关人士也表示，在各级相关部门的引导下，通过进行专业化的股权投资基金的设立，也对区内股份合作公司的现代化管理水平提出了更高的要求，目前这样的尝试倒逼他们做激励制度的改革，引入更科学的评价体系，激发股份合作公司管理层的动力，也为集体经济加速升级转型蹚出一条新路，进而能更广泛地带动社会基金加入私募股权投资领域。（创业资本汇 20230601）

## 深圳重点产业项目用地可分期免息缴纳地价

近日，深圳市司法局发布《深圳经济特区国有土地供应管理条例（征求意见稿）》（以下简称《管理条例》），面向社会征求意见。大城市新兴产业用地成本高的难题，或将出现深圳版本的“解决之道”。

### 规范供应方式

《管理条例》进一步健全了深圳的国有土地供应体系。在土地供应方式上，《管理条例》提出将划拨、出让、作价出资（入股）、租赁等供应方式统一进行规范。同时，对临时使用、委托管理、储备土地短期利用等方式也进行了原则规定。

《管理条例》提出，缩小划拨范围，明确产权归政府的公益性、非营利性用地可以以划拨方式供应。严格限定协议出让范围，明确产权归社会投资主体的非营利性的公共设施用地、特许经营的公用设施用地、原农村集体经济组织留用土地等用地可以通过协议出让方式供应。

此外，完善国有土地租赁规则，区分短期租赁和长期租赁，明确短期租赁方式适用于短期使用的急需公共服务设施用地，长期租赁方式主要用于保障不同产业、不同发展阶段的企业用地需求，降低产业用地初始取得成本。短期租赁年期一般不得超过五年；长期租赁的年期不得低于五年，不超过二十年。

### 降低企业用地成本

《管理条例》进一步优化土地市场营商环境。在优化用地审批程序上，探索建立用地用林用海联合审批机制，建立以标定地价为核心的土地市场价格体系，建立重点发展片区区域评估制度，提高土地供应审批效率，提升政府服务效能。

在降低企业用地成本上，明确深圳市政府规定的重点产业项目、总部项目等类型的用地可以分期缴纳地价，不计利息。同时，健全产业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让供应体系，降低用地成本。



在服务实体经济发展上，明确重点产业项目用地可以采取“带项目”挂牌方式供应，只租不售的创新型产业用房可以采取划拨、协议出让等方式供应土地，引导企业通过提高产业用地容积率等方式拓展产业空间。

此外，在国家关于建设用地使用权续期规定基础上，《管理条例》进一步完善国有土地使用权续期规则，对续期时点、续期条件、续期年限、续期程序等进行了进一步细化。

不少房企人士都表示，土地价格是影响房地产价格成本最重要的因素，也是地方招商引资和企业发展的重要因素。

广东省住房政策研究中心首席研究员李宇嘉表示，降低实体经济成本应该是此次条例最大的亮点。土地成本已经成为新兴产业发展的巨大障碍。《管理条例》明确提出降低企业用地成本，重点产业项目、总部项目等类型的用地可以分期缴纳地价，不计利息。产业用地可长期租赁、先租后让、弹性年期出让。只租不售的创新型产业用房可以采取划拨、协议出让等方式供应土地，引导企业通过提高容积率等方式拓展产业空间，满足发展需求。（证券时报 20230615）

## 武汉推进农创中心建设 打造“农业硅谷”

6月5日，为期4天的武汉种业博览会（下称“种博会”）在武汉市农业科学院北部园区落下序幕。

据了解，武汉于2020年获批建设华中地区唯一的国家农业科技创新中心，目标打造全国领先、全球知名的“武汉·中国种都”和华中“农业硅谷”。值得一提的是，为打造武汉国家现代农业产业科技创新中心，此届种博会上，武汉东湖高新区和汉南区发布了支持种业发展的新政策，分别是《武汉国家现代农业产业科技创新中心发展若干政策实施细则》（下称《实施细则》）及《武汉经开区关于支持汉南现代种业小镇发展2023—2025年专项扶持政策》（下称《扶持政策》）。

其中，《实施细则》提出，2022 年到 2025 年，市、区两级将连续三年每年共计拨付 5000 万元专项资金，支持“一核两翼”相关产业主体研发、应用以及推广农业新品种、新技术、新模式、新装备。此外，对国际、国内具有引领带动作用且有原创成果的总部型、龙头型以及专精特新企业等，给予最高不超过 1000 万元落户奖励。对中试熟化项目，给与最高不超过 300 万元资金支持。

为加快推动武汉国家现代农业产业科技创新中心汉南现代种业小镇一体化融合发展，打造汉南种业芯片区。此次武汉经开区出台的《扶持政策》提出，每年将安排不低于 2000 万元专项资金支持汉南现代种业小镇发展。

经过三年的建设与发展，华中“农业硅谷”建设已初见成效。目前，武汉国家农创中心已集聚了一批高端创新团队与资源，包括院士团队 11 个，国家及部级重点实验室 13 家、国家级工程研究技术中心、省级工程研究技术中心 13 家，涉农科技型企业近 900 家，其中 5 家世界 500 强企业。

据相关负责人表示，为打造武汉国家现代农业产业科技创新中心，武汉农创中心下一步将聚焦“创新驱动，产业发展，科研创新，对外交流，机制探索”五个方面，加快整合全市各级各类优势科研资源，全力推动建成农业科技创新支持乡村产业振兴的“武汉样板”。

（21 世纪经济报道 20230606）

## 上海发布推动制造业高质量发展三年行动计划

到 2025 年，上海“2+(3+6)+(4+5)”现代化产业体系不断完善。“2”是加快推动传统产业数字化、绿色低碳两大转型；“3+6”是大力发展集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业和电子信息、生命健康、汽车、高端装备、先进材料、时尚消费品六大重点产业；“4+5”是抢先布局数字经济、绿色低碳、元宇宙、智能终端四大新赛

道产业和未来健康、未来智能、未来能源、未来空间、未来材料五大未来产业方向。

全力以赴稳住工业大盘。6月15日，上海市政府发布《上海市推动制造业高质量发展三年行动计划（2023—2025年）》（以下简称《行动计划》），为未来三年上海制造业高质量发展制定了任务书，描绘了路线图。

当天下午举行的上海市政府新闻发布会上，上海市副市长李政表示，上海将全力以赴抓转型，齐心协力抓增长，凝心聚力抓落实，努力实现制造业质的有效提升和量的合理增长，全力打造具有全球影响力的创新高地与世界级产业集群。

### 打造现代化产业体系

作为探索具有新时代特征的新型工业化道路的先行者，上海将目标牢牢锁定在现代化产业体系上，未来将通过落实强链升级、强基筑底、数字蝶变、绿色领跑、企业成长、空间扩展等六大行动，22项重点任务，推动制造业智能化、绿色化、融合化发展，全力打造高端制造业增长极。

根据《行动计划》明确的目标，到2025年，上海“2+(3+6)+(4+5)”现代化产业体系不断完善，工业增加值超过1.3万亿元，占地区生产总值比重达25%以上，工业投资年均增长5%，制造业支撑上海市经济发展的功能地位显著增强。

据悉，“2+(3+6)+(4+5)”现代产业体系中：“2”是加快推动传统产业数字化、绿色低碳两大转型；“3+6”是大力发展集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业和电子信息、生命健康、汽车、高端装备、先进材料、时尚消费品六大重点产业；“4+5”是抢先布局数字经济、绿色低碳、元宇宙、智能终端四大新赛道产业和未来健康、未来智能、未来能源、未来空间、未来材料五大未来产业方向。

上海社科院国家高端智库资深专家杨建文表示，今年，国家多次提出，要加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系。《行动计划》

体现了国家战略的明确要求，也反映出上海发展的现实需要。“目前上海正在进一步努力实践、探索创新，希望能够通过完善现代化产业体系，闯出一条既能有助于当前经济稳定增长，又能有利于城市功能充分发挥的道路，进而为中国式现代化积累经验，发挥引领带头作用，作出实在的贡献。”杨建文认为，此轮上海制造业《行动计划》是国家战略与上海特点的结合，是巩固当前与布局未来的结合。上海在电子、汽车、飞机、造船、医疗器械等高端装备制造方面都有优势，进一步迅速提升产业能级的必要性和可能性都存在。此外，上海还远忧近虑同时兼顾，一方面巩固提升重点优势产业，另一方面抓紧提前布局未来产业，完善未来产业的空间布局。

### 放大临港经验

谋划制造业高质量发展，上海国有资本运营研究院院长罗新宇认为，上海需要总结历史经验，比如上海集成电路产业的布局经验。此外，临港新片区经过这几年发展，形成了高端制造业产业集群，无论从产业能级、产业带动力，还是产业集聚度方面都可圈可点，为上海未来产业发展提供了临港经验。

从东方芯港到生命蓝湾，从大飞机园到信息飞鱼，这些产业园区正在成为临港新片区的一张张新名片，助力临港新片区向具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区方向不断前进。

如今，构筑制造业高质量发展新优势，临港新片区也有了新方案。临港新片区党工委书记吴晓华表示，未来三年，临港新片区将加快形成智能新能源汽车、高端装备、新型储能等一批千亿级产业集群，规上工业产值继续保持 15% 以上增长，力争到 2025 年产业规模达 5000 亿元以上，为上海市制造业高质量发展提供重要支撑。

“未来将持续每年固定资产投资 400 亿元以上，为上海市高质量发展作出临港贡献。”吴晓华说，“临港新片区要坚持走出去招商，内外资并举，围绕产业链集群招商、国际专业化机构联合招商、产业基

金合作招商等举措，争取在引进大项目，硬科技、国际化的具有核爆点的内外资项目有新的突破，再创一个新的特斯拉速度。”

临港新片区管理委员会高科处处长陆瑜表示，从临港新片区发展来看，《行动计划》透露了三个关键词：产业集群式发展、创新引领、布局未来。陆瑜认为，以集成电路产业为例，装备和材料往往服务于制造，制造服务于设计，产业链越完备，集群规模越大，效率就越高。“这个集群不仅仅是单一集群。产业集群和产业集群之间要产生化学效应，比如集成电路、新能源汽车、人工智能等产业之间要互相赋能。”陆瑜说。

谈到创新引领，陆瑜说，如果只有生产端，没有创新、设计、研发端，产业的迭代和升级能力就会打折扣，产业韧性就会受影响。

“临港非常强调创新引领，政策也是这样引导的。从现在来看，效果非常好，很多企业在临港不是单一工厂，而是同步投入了研发力量。比如特斯拉，其创新中心就落地在临港，目前研发人员超过 1000 人。”

“我认为，临港经验可以好好总结借鉴，包括营造一个良好的营商环境，打造一个良好的产业生态，通过整合基金、基地、产业、资本等各方要素，为制造业高质量发展充分赋能。”罗新宇说。

### 支持企业在科创板上市

《行动计划》提出，支持科技型企业上市，推动本市在科创板上市的企业超过 100 家。接下来，上海将实施企业成长计划。

上海市经信委主任吴金城表示，“企业成长行动”将聚焦优质企业梯度培育体系，打造具有全球竞争力的制造业企业群体，助力打响“上海制造”品牌。

其中，龙头企业尤其是链主企业，是制造业高质量发展的“领头雁”。“我们将实施领航企业培育计划，支持链主企业聚焦实业、做精主业，加快建设成为世界一流企业；同时，引进和培育各类头部科技型企业 and 制造业总部，提升产业链供应链核心环节竞争力和话语

权；到 2025 年，推动实现新增 15 家左右产值超过 100 亿元的制造业企业，动态培育 50 家左右的头部企业。”吴金城说。

中小企业是制造业高质量发展的中坚力量。吴金城说，上海将持续实施“专精特新”企业培育计划，完善梯度培育体系，围绕细分领域核心独特优势，培育打造“单项冠军”。到 2025 年，推动创新型中小企业达到 10 万家左右，市级“专精特新”企业达到 1 万家，国家级专精特新“小巨人”达到 1000 家，制造业单项冠军企业和产品达到 50 个。

推动企业快速成长，离不开金融力量的支持。上海市地方金融监督管理局总经济师陶昌盛表示，上海将加大中长期信贷、融资租赁、保险支持力度，支持企业在科创板上市，做好企业上市服务，升级“浦江之光”政策库，继续发布“浦江之光”行动政策汇编和办事指南，积极推进“浦江之光”升级版建设，做实“企业库”数字化转型工作，对入库企业进行筛选分层和精准画像，形成分层分类分梯队的上市资源。

“下一步，我们将继续会同国家在沪金融管理部门，配合上海市经信委等部门，加大对制造业企业的金融支持力度。把握科创金融改革试验区建设新机遇，推动科创金融相关工作取得新成效。”陶昌盛说。（上海证券报 20230616）

## 【形势分析】

### 自贸区未来三年重点任务清单发布 各有关关键词

2023 年是今年是我国自贸试验区设立十周年，近日商务部网站发布消息称，为全面贯彻落实党的二十大关于实施自贸试验区提升战略的部署，加强统筹谋划和分类指导，深入开展差别化探索，推动自贸试验区高质量发展，商务部印发了《自贸试验区重点工作清单（2023-2025 年）》。工作清单对各个自贸区最近三年的工作重点作出

具体安排，其中广东自贸区要着力打造服务粤港澳大湾区重要金融平台，上海自贸区打造国际一流营商环境、跨国公司总部经济集聚区，北京自贸区打造全球数字经济标杆。

### 广东——“金融平台”

广东自贸试验区《重点工作清单》明确，推进与港澳规则衔接、机制对接，深化与港澳在贸易、投资、金融、法律服务和职业资格互认等领域合作，促进内外贸法规制度衔接。推进广州期货交易所、大湾区债券平台、南沙国际金融岛、深港国际金融城等建设，依托现有交易场所开展农产品交易，打造服务经济高质量发展和粤港澳大湾区的重要金融平台。推进“大湾区组合港”“湾区一港通”建设，打造以南沙港、蛇口港为枢纽的一体化通关物流信息平台，提升各港口间物流和通关时效，实现港口群互联互通、协同发展。

### 上海——“全球营运商”

上海自贸试验区重点工作清单明确，打造跨国公司总部经济集聚区，实施“全球营运商”计划、“大企业开放创新中心”计划。加强与上海国际金融中心建设联动，加快建设国际金融资产交易平台，推动国际国内资产管理机构集聚发展，根据机构全生命周期需求提供定制化政策服务。建设全球国际航运枢纽，继续推进外贸集装箱沿海捎带业务试点，促进内外贸融合发展，建设东北亚空箱交换中心和洋山船供公共服务平台，加快航运指数期货上市。

### 北京——“数字经济”

北京自贸试验区重点工作清单提出，推进建设数字贸易港，探索完善数据跨境流动、数据流通等规则制度体系。在严控交易场所数量前提下高标准建设北京国际大数据交易所，建设数字生态孵化平台，推动高级别自动驾驶示范区建设，打造全球数字经济标杆。建设国际知识产权价值实现高地，实施知识产权强企培育工程，探索数字经济知识产权保护新制度新模式，创新知识产权转化决策和权益分配机制，支持市场主体内外贸一体化经营。（环球网 20230621）

## 千亿级政府引导基金潮涌 竞逐高能级与市场化

2023 年进入下半场，不少投资界人士明显感到，今年政府引导基金设立速度和规模加速攀升。

近日，一则杭州三大千亿基金发布的消息引发业内关注。据了解，杭州宣布在原来基础上，升级打造杭州科创基金、杭州创新基金和杭州并购基金 3 支千亿母基金，推动形成总规模超 3000 亿的“3+N”杭州基金集群，杭州资本、杭州金投将承担三大千亿基金的运营主体责任。

杭州并不是个例。今年以来，安徽、浙江、上海、西安、广州等省市都推出了千亿量级的产业基金集群。这些规模庞大的产业基金群诞生背后，各地正通过非单一引导基金的形式，扩大引导基金规模，形成体系化建设。

在受访专家看来，政府引导基金最大的作用就是能充分发挥财政资金“四两拨千斤”的撬动效应，吸引社会资本，以股权投资方式有力破解创新型、科技型中小企业的成长难题，加快推动地方产业集群发展。在这一过程中，当前地方政府在产业基金具体运作模式方面正展现出更高的灵活度和开放度，加速向专业化、市场化方向转变。

### “基金矩阵”打造高能级产业集群

清科研究中心数据显示，截至 2022 年我国累计设立政府引导基金达 2107 支。火热的政府引导基金在推动区域产业布局、激活区域经济发展活力方面的效果已经显现，诞生了如合肥、苏州、深圳等地方代表模式。

进入 2023 年，全国各地引导基金依旧遍地开花，千亿级母基金官宣动态频频传出。如在浙江，仅在今年 5 月内，杭州发布三大千亿基金，温州宣布落地千亿产业基金集群，浙江启动目标总规模超 2000 亿元的“4+1”专项基金群，各种千亿母基金设立颇为活跃。

今年以来成立的千亿级母基金集群，大多偏向于重仓新兴产业、先进制造业等领域。从发力重点来看，各地产业引导基金的靶向性明



显增强，在深入运作综合型产业母基金的基础上，也在推进细分领域专业型母基金的设立和运作。

如安徽围绕新一代信息技术、新能源汽车和智能网联汽车、高端装备制造、新材料等十大新兴产业领域，实行“一产业一基金”的发展模式；浙江的产业基金群包括新一代信息技术、高端装备、现代消费与健康、绿色石化与新材料等 4 支产业集群专项基金和 1 支“专精特新”母基金；重庆产业投资母基金在运作中将聚焦重庆万亿级智能网联新能源汽车、电子信息等产业集群……

2023 年部分省市设立千亿级产业基金情况	
时间	基金概况
1 月	<b>安徽</b> 印发《支持风险投资创业投资高质量发展的若干措施》，提出设立总规模不低于 2000 亿元的省新兴产业引导基金。
1 月 28 日	<b>西安</b> 印发《2023 年八个方面重点工作任务分工推进方案》，提出建立总规模不低于 1000 亿元的重点产业链基金集群，带动先进制造业项目投资规模超过 3000 亿元。
2 月 18 日	<b>广州</b> 宣告设立 2000 亿母基金，其中包括 1500 亿元广州产业投资母基金和 500 亿广州创新投资母基金。
4 月 25 日	<b>上海</b> 发布《关于新时期强化投资促进加快建设现代化产业体系的政策措施》，支持社会资本、园区平台、国有资本等参与设立总规模 1000 亿元的系列产业投资基金，重点用于服务招商引资项目落地。
5 月 18 日	<b>浙江省</b> “415X”先进制造业专项基金群启动暨签约仪式举行，会上目标总规模超 2000 亿元的“4+1”专项基金群正式启动。
5 月 19 日	<b>重庆</b> 产业投资母基金成立大会暨投资峰会举行，会上总规模达 2000 亿元的重庆产业投资母基金重磅发布并正式授牌。
5 月 31 日	<b>杭州</b> 三大千亿基金重磅发布，在原来基础上，升级打造杭州科创基金、杭州创新基金和杭州并购基金 3 支千亿母基金，推动形成总规模超 3000 亿的“3+N”杭州基金集群。
21 世纪经济报道记者根据公开信息整理	

“

当前地方政府推动产业发展的思路已由给政策、给土地转向以产业投资、产业服务和打造产业生态来引领地方经济发展。”上海社会

科学院城市与人口发展研究所研究员林兰在接受 21 世纪经济报道记者采访时表示，各地纷纷成立产业引导基金正是这一思路转变的集中体现，大体量的引导基金往往能引领带动前沿领域和尖端领域的发展，对于重资本投入产业环节和容易出现政府-市场双重失灵的技术领域能起到突破卡点、专业引领的作用。

与此同时，伴随政府引导基金从国家级、省市级逐步向区县级下沉，各地开启了多级联动的发展模式，加速推动各类政府母基金、产业链招商子基金和市场基金等联动发展。

如当前安徽提出要打造“基金丛林”，相比之前，安徽省正加大奖补力度，着重推进省、市、县多层次投资矩阵。安徽省印发《支持风险投资创业投资高质量发展若干措施》提出，支持各市、县（区）结合本地实际研究出台风投创投机构落户、投资、基金招商、风险分担等方面政策。

此外，公开信息显示，浙江已构建起“国家级基金+区域基金+市场化基金”的多级联动体系，构建起了覆盖全省多领域的基金群。截至去年 6 月，浙江省金控合作的投资机构已超 100 家，累计参股 97 支基金，引导撬动各类资本 3500 亿元，已惠及省内企业 1270 家。

林兰表示，产业基金群是通过“政府引导”与“市场运作”相结合，引导社会资金集聚，加大资本供给，形成整个产业发展的社会资金蓄水池。这一过程中要进一步形成不同规模、不同专业方向的政府引导基金组合，依据区域发展特点和优势，以中小规模、专业性强的母基金为主，避免规模贪大、内容求全。

### 加速探索市场化运作机制

近年来，国有资本在资本市场上越发活跃，但在参与投资的过程中，政府引导基金与市场化股权投资机构并非完全契合。在政府引导基金迎来爆发性增长的同时，其亟待更加市场化运作的呼声日益高涨。不少地方纷纷加码出台多项支持政策，择优选取投研能力强的管理人，放权给专业的市场化管理团队运作引导基金。

据了解，接下来浙江“4+1”专项基金群将陆续公开遴选数十支基金的管理人，省市两级产业基金率先落实 60%的资金，引导一批优质机构、项目汇聚浙江。

此前，浙江省招商引资领导小组办公室已经向社会公布第一批“投资浙里”基金招商联盟 77 位成员名单，同创伟业、摩根士丹利、CPE 源峰、深创投、高瓴资本等一众知名投资机构悉数在列。

除了管理运作加速向市场化机构靠拢，近期成立的千亿元级别的产业母基金集群普遍更为灵活和开放，多地母基金设定的返投比例及“宽返投”认定等对投资机构来说是十分友好的信号。在广州，1500 亿元的广州产业投资母基金对于子基金管理人没有注册地的要求；子基金返投比例不低于母基金出资额的 1.2 倍，且设置了“宽返投”认定。

但受访专家也提醒道，要对经济下行时期的社会资本“募资难”做好充分的思想准备，充分考虑到母基金的撬动效应可能会打折扣，这在一定程度上可能会加剧政府的财税负担。

李中海建议，一方面要优化产业引导基金管理配套政策和法规，政府引导基金强调引导作用，突出“0-1”的基础作用，以对培育本地高新产业的贡献给予考核，弱化保值增值的要求，让基金敢投敢用发挥实质性作用；另一方面，要引导社会资本广泛参与产业基金，社会资本成立的基金突出放大效应，突出“1-10、10-100”的放大作用，以利润牵引支撑产业转型升级。

林兰认为，不同于财政补贴的一次性资金输送，基金投资如有好的资本进退机制配合，能在很大程度上保证资金的持续循环发展利用。政府主导模式的地方产业基金，要始终保持政府团队对科技、产业、经济发展动向的敏锐性与判断力，保留财政“观察员”角色，保证财政资金的退出和再参与机制。（21 世纪经济报道 20230605）

# 双周决策观察

把握宏观前沿 洞悉基层创新 启迪新政新思



扫描二维码，敬请详看《BRI 双周决策观察》电子版