

地方政府引导基金区域模式比较研究

——以苏州、合肥、上海和深圳为例

李佳雨, 周霞

北方工业大学经济管理学院, 北京

收稿日期: 2025年2月10日; 录用日期: 2025年3月19日; 发布日期: 2025年3月27日

摘要

地方政府引导基金对我国经济发展至关重要, 苏州、合肥、上海和深圳模式颇具代表性。合肥由政府主导, 围绕战略性新兴产业投资, 实现产业发展与国资增值, 面临决策和竞争挑战; 上海聚焦高端制造业, 基金与园区协同, 推动产业升级, 有资源和金融等风险; 苏州依托园区, 全生命周期布局, 发展硬科技, 面临产业同质和土地紧张问题; 深圳“财政 + 国资”驱动, 培育新兴产业, 存在资源整合和人才竞争难题。各地模式各有特色, 其他地区可借鉴经验, 定位自身, 完善管理与政策, 推动基金发展。

关键词

地方政府, 引导基金, 区域经济, 产业升级, 模式比较

A Comparative Study on Regional Models of Local Government Guided Funds

—Taking Suzhou, Hefei, Shanghai and Shenzhen as Examples

Jiayu Li, Xia Zhou

School of Economics and Management, North China University of Technology, Beijing

Received: Feb. 10th, 2025; accepted: Mar. 19th, 2025; published: Mar. 27th, 2025

Abstract

Local government guidance funds are crucial to China's economic development, and the models of Suzhou, Hefei, Shanghai and Shenzhen are quite representative. Hefei, led by the government, focuses on investment in strategic emerging industries to achieve industrial development and national capital appreciation, and faces decision-making and competition challenges. Shanghai focuses on high-

end manufacturing, the fund and the park cooperate to promote industrial upgrading, and there are resources and financial risks; Suzhou relies on the park, the whole life cycle layout, the development of hard science and technology, faced with the problem of industrial homogeneity and land tension; Shenzhen is driven by “finance + state-owned assets” to cultivate emerging industries, and there are problems in resource integration and talent competition. Each region has its own model, and other regions can learn from experience to position themselves, improve management and policies, and promote the development of the fund.

Keywords

Local Government, Guiding Fund, Regional Economy, Industrial Upgrading, Model Comparison

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在我国经济转型与创新发展进程中，地方政府引导基金成为推动区域经济发展、促进产业升级的关键政策工具。近年来，其数量与规模持续攀升，在引导社会资本投向、扶持新兴产业发展等方面发挥了重要作用。然而，现有研究对地方政府引导基金区域模式的比较尚存在不足，多聚焦单一城市模式或部分区域，缺乏全面、系统地对比分析，难以满足各地借鉴经验、优化发展的需求。

回顾相关文献，在地方政府引导基金研究领域，学者们围绕模式分类、运作机制、绩效评价展开了诸多探讨。赵伟、王希宁等(2024)分析了合肥市政府投资基金创新模式[1]；程聪慧(2022)以上海为案例研究政府引导基金带动创业企业成长的机制[2]。在区域经济发展研究中，学者关注地方政府引导基金对区域经济发展的影响机制，如杜朝运、黄丹萍(2019)对比深圳和重庆模式，探讨其对区域经济的作用[3]。但目前研究尚未对不同区域模式进行深度对比，难以全面呈现各模式的优劣与适用场景。

本研究旨在丰富这一研究，通过对苏州、合肥、上海和深圳四个典型城市的地方政府引导基金区域模式进行深入比较，从投资领域、运作方式、成效与挑战等多维度展开分析，总结经验启示。理论上，丰富地方政府引导基金区域模式研究体系；实践中，为其他地区提供参考，助力地方政府引导基金实现健康、可持续发展，推动区域经济高质量增长和产业转型升级。

2. 典型城市模式剖析

2.1. “合肥模式”解析

“合肥模式”在政府投资基金运营领域成绩斐然，其以政府基金主导，确立“以投带引”思路。面对产业升级挑战，合肥借助国有资本引领，挖掘产业链关键企业，吸引社会资本投入，待产业成熟后市场化退出并转投新项目，延伸产业链[1]。

投资运作上，合肥流程严谨。前期深入调研评估项目，决策时由专业团队把关，投资采用“基金 + 产业”等多种模式，为企业提供全方位支持。管理机制上，打造专业团队按市场化决策，并建立完善风险防控体系。

政策方面，合肥构建“1+3+5”产业扶持体系。“1”是总体规定，“3”个管理办法规范不同基金，“5”大产业扶持政策从税收、土地、补贴等多方面支持企业。退出机制多元化，实现国有资本保值增值，

推动产业结构优化，促进地方经济增长。

2.2. “上海模式”解析

上海作为我国的经济中心和国际化大都市，在地方政府引导基金的运作方面形成了具有鲜明特色的“上海模式”，其充分发挥了城市的综合优势，为区域产业发展和创新驱动提供了强有力的支持[2]。

在基金与园区协同发展上，构建“一轴、三带、多节点”布局，临港新片区、张江科学城、虹桥商务区各有侧重，同时设立园区高质量发展基金完善基础设施。

上海积极推广“基金招商”，支持设立规模达 1000 亿元的产业投资基金吸引优质项目。鼓励金融机构参与招商，推动企业兼并重组优化产业结构。政策支持上，上海明确资金规范，保障引导基金稳定运作。建设优质产业园区，给予重点产业税收优惠、研发补贴等扶持。推动企业上市融资，完善资本市场服务体系，并出台人才引进政策，为产业发展提供全方位保障。

2.3. “苏州模式”解析

苏州在地方政府引导基金的运作方面展现出独特的“苏州模式”，其紧密结合本地优势，通过全方位的布局与创新举措，有力地推动了地方经济的发展和产业的升级[4]。

苏州以园区建设为依托，苏州工业园区基础设施完善，生态环保良好，吸引大量企业集聚。苏州将优化营商环境作为核心战略，出台系列政策。在政策支持、优惠措施、人才引进、开放合作等方面发力，形成以环境促投资、以投资促发展的良性循环。苏州依托产业基础，聚焦本土硬科技培育。在电子信息、装备制造、生物医药、先进材料等领域加大投入，推动产业高端化、智能化发展，打造产业集群，实现产业与基金良性互动。苏州围绕企业发展阶段构建全生命周期基金组合。初创期设天使投资基金，成长期用创业投资基金，成熟期靠产业专项基金，不同阶段基金相互衔接，降低企业融资难度，提升企业创新和竞争能力。

2.4. “深圳模式”解析

深圳凭借创新精神和市场活力，形成“深圳模式”[3]。采用“财政 + 国资”双轮驱动模式，财政系以政策性母基金撬动社会资本，国资系通过并购重组引进龙头企业，带动产业链集聚。

深圳在投资基金运作中，明确各方权责，政府不干预子基金日常运营，建立公开透明的 GP 遴选机制和科学绩效评价机制，提高子基金运作效率和管理质量。

2018 年深圳成立上市公司纾困私募基金，在企业困境时提供资金支持，稳定经营，推动产业结构优化升级。2022 年出台政策设立“20+8”产业基金群，支持战略性新兴产业和未来产业发展，推动产业集群发展[5]。

政策法规方面，深圳制定引导基金管理办法和实施细则，建立绩效考核评价体系，出台支持风投创投机构政策，吸引机构落户，促进创新企业成长。

3. 比较研究

3.1. 投资领域与重点产业

合肥、上海、苏州与深圳四个城市依据自身定位与资源优势，在投资领域和重点产业发展上各有千秋，均为地方经济增长、产业升级和创新发展发挥了重要引领与支撑作用，同时也为其他地区提供了多样化的产业发展模式借鉴。

依据产业集群理论，如表 1，合肥围绕“芯屏汽合”“集终生智”等领域，投资京东方、科大讯飞等

龙头企业，吸引上下游配套企业集聚，形成产业集群效应，带动技术创新、市场拓展，提升产业竞争力，完善区域产业生态；上海聚焦高端制造业，如新能源汽车、集成电路等领域，通过基金与园区协同发展，为企业营造良好产业生态，园内企业集聚促进知识、技术和人才流动共享，推动技术创新与产业升级，形成高端制造业产业集群，提升全球产业链地位；苏州依托产业基础，在电子信息、生物医药等领域加大基金投入，以全生命周期基金组合支持不同阶段企业，加速产业集群形成，集群内企业分工协作推动技术创新与产业升级，形成区域特色产业优势；深圳以战略性新兴产业和未来产业为核心，引进龙头企业、设立产业基金群，吸引上下游企业集聚成完整产业链，企业创新合作与资源共享推动产业创新升级，使其在新兴产业领域竞争力领先。

Table 1. Investment areas and key industries
表 1. 投资领域与重点产业

城市	投资领域	重点产业
合肥	国家战略性新兴产业，如“芯屏汽合”（芯片、新型显示、新能源汽车、人工智能与产业融合）、“集终生智”（集成电路、生物医药、智能家电、人工智能）等领域	显示技术(京东方)、人工智能(科大讯飞)、半导体(长鑫)、新能源汽车(蔚来汽车)等产业，通过投资龙头企业带动上下游产业链发展，构建完整产业生态
上海	高端制造业，包括新能源汽车(特斯拉超级工厂)、集成电路(中芯国际)、半导体(韦尔半导体)等领域	聚焦制造业升级，推动高端制造项目发展，提升城市能级和核心竞争力，发挥产业园载体优势，促进产业协同发展
苏州	立足自身产业基础，涵盖电子信息(芯片研发、新一代通信技术)、装备制造(智能化升级改造)、生物医药(打造产业集群)、先进材料(新材料研发与应用)等领域	注重本土硬科技培育，推动传统优势产业向高端化发展，实现产业与基金良性互动，以产业发展吸引基金聚集，以基金支持促进产业升级
深圳	以战略性新兴产业和未来产业为核心，如人工智能等领域	支持创新企业发展，成立纾困基金帮助企业缓解资金压力，推动产业结构优化升级，培育发展战略性新兴产业集群和未来产业

3.2. 运作方式与管理体制

在运作方式与管理体制上，如表 2，合肥政府以政府基金为主导，“以投带引”，通过国有资本引领，联合头部投资机构设立产业基金群，采用“基金 + 产业”“基金 + 基地”“基金 + 项目”等多种模式进行投资运作。从公共选择理论视角看，合肥市政府在引导基金运作中扮演“理性经济人”角色。政府基于对区域经济发展目标和产业战略布局的考量，运用引导基金这一工具，通过精准投资战略性新兴产业关键企业，引导社会资本流入。

上海产业定位明确，基金与园区协同发展，推广高质量“基金招商”新模式，鼓励多方合作参与设立产业投资基金，吸引优质项目落户，发挥金融机构专业优势。政府出台一系列政策吸引优质项目，鼓励金融机构参与招商，是为了提升城市在高端制造业领域的竞争力，促进产业升级，实现经济结构优化。这些政策决策不仅考虑了产业发展的需求，还兼顾了金融机构、企业等多方利益，通过政策引导，使各方在追求自身利益的同时，实现城市整体产业发展的公共目标。

苏州运作模式以园区建设为依托，全生命周期布局基金组合，从初创期天使投资基金到成熟期产业专项基金，为企业不同发展阶段提供支持，同时注重营商环境建设和产业发展驱动。政府通过完善政策，吸引企业和基金集聚，从公共选择理论角度看，这是政府在为市场主体创造良好的发展环境，降低交易

成本，提高市场效率。政府的决策是为了平衡本地产业发展、企业利益和区域竞争力提升之间的关系，促进区域经济的可持续发展。管理体制上通过完善各类政策，加强基金管理规范，吸引金融资源和人才，促进产业扶持与基金运作协同发展，提升城市综合竞争力。

Table 2. Mode of operation and management system
表 2. 运作方式与管理体制

城市	运作方式	管理体制
合肥	政府基金主导，“以投带引”，联合头部机构设产业基金群，“基金 + 产业”等模式投资	专业团队运作，严谨决策，完善风险防控，政策法规支撑
上海	基金与园区协同，“基金招商”，鼓励多方合作设基金	全方位政策支持，涵盖资金、园区、产业等多方面，保障基金运作
苏州	依托园区建设，全生命周期布局基金，注重营商环境和产业发展	完善政策，规范基金管理，吸引金融资源和人才，促进协同发展
深圳	“财政 + 国资”双轮驱动，适度管控与市场机制结合，建立 GP 遴选和绩效评价机制	完备政策支持体系，从引导基金管理到风投创投机构培育全方位保障

深圳财政与国资协同发力，“财政 + 国资”双轮驱动，构建多元投资格局。财政系撬动社会资本，国资系采用投资银行模式整合产业链。适度管控与市场机制结合，建立公开透明 GP 遴选机制和绩效评价机制。政府通过明确各方权责，建立 GP 遴选机制和绩效评价机制，既发挥了政府对产业发展的引导作用，又充分利用市场机制提高基金运作效率。这种模式下，政府决策旨在平衡财政资金的引导作用、国资的产业整合能力以及市场主体的创新活力，实现产业创新升级和区域经济发展的公共目标。

3.3. 成效与挑战

在成效与挑战方面，如表 3，合肥通过“合肥模式”实现了产业跨越式发展，国有资本运作成功，对地方经济贡献巨大。但面临决策管理难度大、市场竞争和人才吸引等挑战，需持续提升政府管理水平，加强产业创新能力建设，加大人才吸引力度，以应对产业发展中的不确定性。上海在高端制造和产业协同方面取得突出成果，城市品牌和竞争力不断提升。

Table 3. Effectiveness and challenge
表 3. 成效与挑战

城市	成效	挑战
合肥	产业跨越式发展，国有资本增值，地方经济增长	决策管理难度大，市场竞争激烈，人才吸引困难
上海	高端制造和产业协同成果突出，城市竞争力提升	资源约束，国际竞争压力，金融风险
苏州	园区和营商环境优势明显，产业升级成效显著	产业同质化，土地资源紧张，国际化程度有待提升
深圳	创新投资和产业集群发展成效卓越，新兴产业领先	资源整合难度大，人才竞争激烈，发展稳定性需增强

然而, 资源约束、国际竞争和金融风险等问题需要关注, 应进一步优化资源配置, 提高自主创新能力, 加强金融市场监管, 确保产业持续健康发展。苏州园区建设和营商环境优势明显, 产业升级成效显著, 形成良好产业生态。但需应对产业同质化、土地资源紧张和国际化程度提升等挑战, 要注重差异化发展战略, 提高土地利用效率, 加强国际合作与交流, 提升城市在全球产业链中的地位。深圳创新投资模式和产业集群发展成效卓越, 在新兴产业领域领先。面对资源整合、人才竞争和发展稳定性等挑战, 需优化资源整合机制, 加大人才培养和引进力度, 加强产业规划和政策引导, 增强产业抗风险能力, 保持创新发展优势。

4. 结论与启示

4.1. 结论

通过对苏州、合肥、上海和深圳地方政府引导基金区域模式的深入研究, 可以清晰地看出, 这四个城市在地方政府引导基金的运作上, 均紧密围绕自身的区域特点、资源禀赋和发展战略, 形成了各具特色且行之有效的模式。

合肥模式凭借政府主导的资本招商, 在战略性新兴产业领域实现了精准布局和快速发展, 成功构建起完整产业链, 国有资本的保值增值和产业带动效应显著, 彰显了政府在产业引导中的强大力量。上海模式充分发挥国际化大都市的综合优势, 以高端制造业为核心, 通过基金与园区协同、创新招商模式等手段, 推动产业升级和协同发展, 其全方位的政策支持体系为产业发展营造了优越的生态环境。苏州模式以园区建设为依托, 注重营商环境优化和本土产业培育, 全生命周期的基金布局与产业发展深度融合, 实现了经济增长、产业升级和创新生态优化的多赢局面, 体现了区域协调发展与可持续发展的理念。深圳模式则依靠创新精神和市场活力, 运用“财政 + 国资”双轮驱动构建多元投资格局, 在适度管控与市场机制结合方面表现出色, 有效激发了市场主体的积极性, 尤其在战略性新兴产业和未来产业培育上成效显著, 引领了产业创新发展的潮流。

然而, 各模式在发展过程中也面临着不同程度的挑战。合肥需应对决策管理要求高、市场竞争加剧等问题; 上海面临资源有限、国际竞争压力等挑战; 苏州要解决产业同质化、土地资源紧张等难题; 深圳则需克服资源整合难度大、人才竞争激烈等困难。

4.2. 启示

其他地区发展地方政府引导基金可从四城模式中汲取经验。明确区域定位和产业优势是关键, 制造业基础好的地区可借鉴苏州, 加强园区建设和产业升级; 有战略眼光的地区可参考合肥的资本招商和国有资本运作; 国际化程度高、金融资源丰富的地区可学习上海的产业协同和政策支持; 创新活力足的地区可效仿深圳强化市场机制与创新驱动。

构建完善管理体制和政策支持体系不可或缺。管理体制方面, 组建专业团队, 科学决策, 严格防控风险。政策支持上, 覆盖资金、产业、人才等领域, 如设立专项产业扶持资金, 制定人才引进优惠政策。同时, 积极应对挑战, 提升政府管理水平, 加强产业创新能力建设, 提高土地利用效率, 优化资源整合机制, 增强产业抗风险能力, 实现地方政府引导基金健康、可持续发展, 推动区域经济高质量发展和产业转型升级。

参考文献

- [1] 赵伟, 王希宁, 何倩. 合肥市政府投资基金创新模式及对甘肃的启示[J]. 财会研究, 2024(1): 75-80.
- [2] 程聪慧. 政府引导基金带动创业企业成长的机制研究——以上海为具体案例的分析[J]. 地方财政研究, 2022(11):

36-48.

- [3] 杜朝运, 黄丹萍. 地方政府引导基金运作模式比较考察——以深圳和重庆为例[J]. 发展研究, 2019(5): 21-26.
- [4] 张希凌. 地方政府引导基金运作模式的探索——以苏州为例[J]. 质量与市场, 2020(23): 155-156.
- [5] 王宇婷, 王润捷, 张一琳. 政府引导基金支持战略性新兴产业发展研究——以福田引导基金为例[J]. 财务管理研究, 2021(8): 73-77.