

# 完善政府投资基金政策 推动未来产业发展实现重大突破

► 陈贇

当前,我国政府投资基金在支持未来产业发展上取得明显成效,但运行过程中也暴露出一些问题,如社会资本参与度低、投资产业同质化、绩效评估激励不足等,需要进一步完善相关政策以推动未来产业实现突破性发展。

未来产业,一方面因高成长潜力和战略引领性等成为各国竞争的焦点,另一方面又因其超强颠覆性和巨大不确定性等成为资本不愿涉足的领域,而政府投资基金因功能定位在聚焦重大战略、重点领域和市场不能充分发挥作用的薄弱环节领域,已成为推动未来产业发展的主导力量。

“十五五”规划纲要明确提出,建立未来产业投入增长和风险分担机制。因此,要加快完善政府投资基金政策,推动我国未来产业发展取得重大突破,在大国竞争中赢得主动。

## 一、未来产业发展需要政府投资基金担当作为

未来产业是由前沿技术驱动的具有战略性、引领性、颠覆性和不确定性等特征的前瞻性新兴产业,对国家或地区经济发展具有重要支撑和巨大带动作用。

当前,全球主要创新型国家普遍将未来产业视为推动经济发展和社会进步的核心引擎,并凝练领域方向、加大研发投入、着力培育市场,抢占未来竞争的制高点。我国已提出前瞻布局未来产业,推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等未来产业成为新的经济增长点,着力下好大国竞争的“先手棋”。

与依托技术成熟、产业形态明确、发展模式定型的传统产业及战略性新兴产业相比,未来产业发展更具不确定性,呈现出长期动态演化趋势。在新产品开发阶段,存在“魔鬼河”;在商业化阶段,需要跨越“死亡谷”;在产业化阶段,需要跨越“达尔文海”,这就需要政府投资基金勇扛使命,当好长期资本、耐心资本和战略资本,构建包含前沿知识创造群落、应用场景转化群落和产业价值实现群落的创新群落生态体系,推动未来产业技术和产品进步。

## 二、政府投资基金支持未来产业发展取得一定成就

我国经济进入创新驱动的

高质量发展阶段,亟需构建与科技创新相适应的金融体制,推动原始创新、关键核心技术的突破及科技成果的加速转化。基金因其分担创新风险、投资期限灵活等特点成为全球发达国家助力科技创新常用的工具之一,我国从中央到地方政府十分重视运用基金工具引导科技创新和产业发展。党的十八大以来,支持政府投资基金发展的政策陆续推出,促进政府投资基金创新财政资金使用方式、支持产业发展和实现科技创新自立自强。

2016年9月,《国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》提出,要“充分发挥政府设立的创业投资引导基金作用”“打通创业资本和项目之间的通道,引导创业投资企业投资于国家科技计划(专项、基金等)形成科技成果的转化”等。2025年1月,《国务院办公厅关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》,要求“政府投资基金要聚焦重大战略、重点领域和市场不能充分发挥作用的薄弱环节,吸引带动更多社会资本,支持现代化产业体系建设,加快培育发展新质生产力。”上述指导意见按照投资方向,把政府投资基金主要分为产业投资类基金和创业投资类基金,要求“优化产业投资类基金功能”,产业投资类基金重点投资产业链关键环节和延链补链强链项目;创业投资类基金要支持科技创新,着力投早、投小、投长期、投硬科技,推动加快实现高水平科技自立自强,解决重点关键领域和“卡脖子”难题。2026年1月,国家发展改革委会同财政部、科技部、工业和信息化部联合发布《关于加强政府投资基金布局规划和投向指导的工作办法(试行)》,要求国家级基金要立足全局,重点支持国家现代化产业体系建设、关键核心技术攻关等重点领域,地方基金要找准定位,注重支持小微企业和科技型企业孵化,形成“国家级攻坚、区域级协同”的分层格局,真正成为服务国家战略、培育新质生产力的核心政策工具。

执中数据科技(北京)有限责任公司此前发布的数据显示,截至2024年年底,我国政府投资基



近日,观众在第三届中国(安徽)科技创新成果转化交易会上体验一款多语种AI(人工智能)透明屏。

新华社记者 周牧/摄

金LP(有限合伙人)数量达5926家(包括各级引导基金、国资母基金、政府投资平台、政府机构等),累计注册资本约19.8万亿元,累计认缴规模达12万亿元。中信建投证券股份有限公司发布的《2025年私募股权市场年度综述》显示,2025年国家级政府投资基金新设3只、总规模超2100亿元;省级政府投资基金承接国家战略部署,新设13只、总规模3068亿元。2025年新设政府投资基金投向种子期、初创期企业的资金占比达45%。

政府投资基金推动我国未来产业发展取得明显成就。以国家集成电路产业投资基金为例,该基金已设立三期。在其投资带动下,我国集成电路产业在科技和产业发展上都取得显著成效,培育一批龙头企业入围国际第一梯队。

## 三、完善政府投资基金政策推动未来产业实现突破性发展

我国政府投资基金在支持未来产业发展上取得明显成效,但运行过程中也暴露出一些问题,如社会资本参与度低、投资产业同质化、绩效评估激励不足等,需要进一步完善相关政策以推动未来产业实现突破性发展。

### (一)健全做强成本收益机制,吸引民营资本参与

一是提供税收优惠政策。对投资国家重点扶持领域的项目给予所得税减免、延迟纳税等政策优惠,运用这种税收导向吸

引民营资本参与政府投资基金。二是匹配有针对性全链条的科技金融服务降低融资成本。利用贷款贴息、担保风险补偿等手段,实现“投+贷+保+贴”联动,积极探索“贷款+直接投资”“商行+多元化金融”“融资+融智”的多元业务模式,为民营资本参与政府投资基金的基金提供融资便利和风险缓释。三是设计包含风险补偿、知识溢价、管理要素贡献度等变量的利润分配模型。研发期可通过利润收益与税收递延、专利共享等方式,产业化阶段可按技术要素、管理要素等要素市场贡献度分配收益等方法,为民营资本参与政府投资基金提供更好的收益保障。四是丰富退出机制实现资本循环。推出更灵活的“柔性退出”机制,如通过分红回报、协议转让等多元化方式替代单一强制回购,支持S基金(二份额转让基金)、并购基金发展,拓展IPO之外的退出路径,便于参与政府投资基金的民营资本顺利退出。

### (二)强化因地制宜和错位投资,服务政府发展战略

一是地方基金应在省级政府统筹管理下综合考虑本地区财力、产业资源基础、债务风险等情况,因地制宜选择投资领域,聚焦区域特色产业。同一政府原则上不应在同一行业/领域重复设立基金。二是突出政府引导和政策性定位,按照市场化、法治化、专业化原则规范运作政府投资基金,对地方政府通过政府投资基金变相补贴产能

过剩领域要加大追责力度,防止重复投资和无序竞争。三是强化国家级基金与地方政府基金的协同互补,产业投资基金和创投基金的协调联动,因地制宜发展,积极服务地方重大发展战略。

### (三)完善考核体系和激励机制,引导当好耐心资本

一是完善细化考核体系,设置合理投资基准。财政部门 and 国资监管部门应根据不同政府投资类别提出不同考核指标要求。优化全链条、全生命周期考核评价体系,鉴于我国资本市场具有典型的结构性特征,不宜以上证综指或深圳综指为对标基准,而应以中证行业分类中具体的行业指数为对标基准。二是降低返投比例、拉长存续期和提升容亏率,激励政府投资基金当好耐心资本。放宽返投金额认定规则,考虑返投涉及的企业的资质、行业、退出方式、对地区经济发展具有重大贡献或示范效应程度等因素。北京、上海、江苏、广东等省份新设引导基金大多存续期在12年以上,部分达到15-20年。容亏率方面,要遵循基金投资运作规律,容忍正常投资风险,根据投资项目所处不同阶段,设置不同容错率。三是积极破解尽职免责制度落地“最后一公里”难题。加快出台可操作、量化的实施细则,建立覆盖审计、纪检等多部门的尽职免责协调机制,营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。

(作者单位:浙江工商职业技术学院经济管理学院)