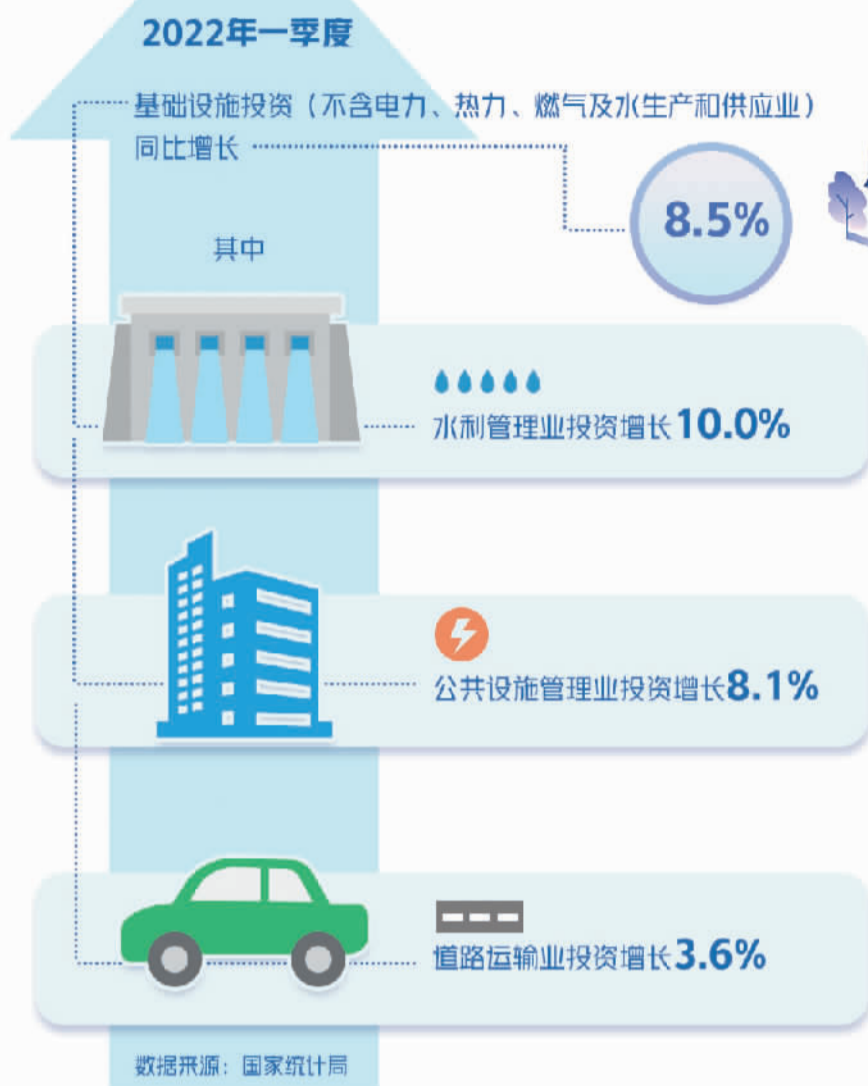


经济热点解读

全面加强基础设施建设

陈晓博



一是从规模数量扩张向质量效益优先转变。新形势下的基础设施建设需充分体现新时代新阶段的要求与特征。具体来看,要按照高质量发展要求,围绕适应现代化经济体系建设和满足人民群众美好生活需要,在进一步补短板、强弱项的同时,注重基础设施发展的质量提升和综合效益实现,以高质量需求牵引供给,以有效供给创造需求,实现供需更高水平动态平衡、精准匹配,使基础设施对国民经济发展的支撑作用更强。

二是从注重跨区域联动发展向注重重点区域精准发展转变。当前,全球产业链供应链区域化重构态势明显。我国以超大规模市场优势和内需潜力推动经济空间和生产布局加快调整,中心城市和城市群的要素集聚态势更加明显,内陆与沿海、发达地区与欠发达地区、不同主体功能区之间、城市群之间、城乡之间等不同空间尺度发展态势加快分化。需根据不同区域发展基础、比较优势和战略承载要求,在巩固完善国家基础设施网络和推动基本公共服务均等化的同时,提升国家重大战略承载区域基础设施网络质量,精准补齐发展短板,增强发展的均衡性。

三是从各自发展向整体协同转变。随着全球经贸格局加快重构、新冠肺炎疫情冲击持续,全球范围内产业链供应链中断风险加大。对此,我国提出加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,畅通生产、分配、流通、消费各环节。应该看到,基础设施是提升产业链供应链现代化水平,确保其安全、可靠、稳定和具有竞争力的重要保障。同时,交通、物流、信息等基础设施深度嵌入经济循环各环节,是国民经济高效循环的基础支撑。新形势下全面加强基础设施建设,需打破区域间、行业间分割,建立健全重大基础设施建设协调机制,推动各类基础设施之间加快形成互为支撑、协同互补、融合联动的发展态势,充分挖掘基础设施网络的规模优势和发展潜力,保障产业链供应链高效运行,推动产业转型升级。

四是从以建设为主向全生命周期协同发展转变。改革开放初期,我国基础设施发展进入以建设为主的快速发展阶段,在较短时间内实现了各类基础设施质量和能力的全面提升。当前,发展的内外部环境发生了变化,需在基本适应经济社会发展需要以及资源要素约束下,尽快转变发展方式,加快推动一批既有利于短期内扩大有效投资,又有利于长远发展的项目落地,统筹兼顾不同类型、不同层次发展需求,推动基础设施改造和升级,提高绿色低碳发展水平,提升运营管理信息化、智能化发展水平,提升基础设施抗风险能力,提升基础设施全生命周期协同发展水平。

五是政府主导向政府市场协同发力转变。国际经验表明,在以建设为主导的传统基础设施发展过程中,由于投资大、沉没成本高、投资回报周期长等特点,一国的基础设施建设通常是政府主导,世界上主要国家在传统基础设施建设过程中均体现了这一特点。随着传统基础设施逐步进入优化提升、全生命周期协同运行阶段,新型基础设施加快发展,就需要调动多方面力量。对此,政府应加强跨领域跨部门综合统筹和规划部署,推动政策协同,破除体制机制障碍和行政壁垒,支持市场化投融资模式创新,形成传统基础设施与新型基础设施融合发展新机制。

重在取得实效

加强基础设施建设需注重基础设施发展共性和个性特征,坚持问题导向、目标导向,把握关键问题,推动基础设施建设取得实效。

超前投资和防范风险并举。在适度超前开展基础设施投资的同时,既要算经济账,又要算综合账。需加快推进工程项目前期工作,科学深化技术方案,强化要素保障措施,扩大基础设施高质量发展试点范围;稳妥化解存量资产债务风险,有效防范“处置风险的风险”;履行政府投资项目相关规定和审批程序,有效遏制新增隐性债务,完善重大项目风险评估;关注地区性风险差异,加强分类指导,确保基础设施发展的可持续性。

盘活存量和扩大增量结合。优先用好活用基础设施存量,着力推动存量设施发挥功能,避免造成浪费。有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环,实现经济可持续、财务自平衡的市场化融资。从提升基础设施网络综合效益和运行效率出发,统筹新建设施发展和既有设施改造升级,切实解决实际问题,避免盲目建设。

传统基础设施和新型基础设施并进。适应数字技术发展趋势,推动传统基础设施和新型基础设施融合互促发展,促进传统基础设施数字化提质升级,夯实科技创新基础,变革传统基础设施发展模式。强化基础设施前瞻性、引领性技术研发和创新应用。综合考虑各类型基础设施建设需求和运营效益,促进各类基础设施协同发展、跨区域一体化融合发展,实现统筹规划、资源共享。

建设规模节奏和发展质量协调。需坚持经济适用,科学合理确定技术标准和建设规模,把握好适度超前的“度”,杜绝片面追求高标准、重投入轻产出等不良倾向,实现基础设施发展的经济、社会、生态、安全效益相统一。

(作者单位:中国宏观经济研究院综合运输研究所)

基础设施是经济社会发展的重要支撑,具有基础性、先导性、战略性、引领性作用。加强基础设施建设,既是建设现代化国家、全面提升国际竞争力的重要途径,也是应对经济下行压力、实施逆周期调节的重要手段。

针对我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,中央经济工作会议提出宏观政策要稳健有效,要求适度超前开展基础设施投资。今年《政府工作报告》也明确要求,围绕国家重大战略部署和“十四五”规划适度超前开展基础设施投资。当前,新冠肺炎疫情和国际形势复杂多变导致风险挑战增多,我国经济发展环境的复杂性、严峻性、不确定性上升,稳增长、稳就业、稳物价面临新的挑战,全面加强基础设施建设的必要性更加凸显。各地各部门落实好今年党中央、国务院关于基础设施建设工作部署,有利于把重大项目牵引和政府投资撬动作用发挥好,不仅能精准补短板、强弱项,扎扎实实推动基础设施高质量发展,而且能间接拉动租赁和商务服务业、制造业、采矿业等行业实现不同程度增长,激发更多内生增长动力。

一方面,从国际比较和国内需求看,我国基础设施建设仍有较大空间。根据世界经济论坛发布的《2020年全球竞争力报告》,我国基础设施升级方面的评分为77.5分(百分制),在参评国家中位列第22分。与主要发达国家相比,我国交通、能源、通信等基础设施人均拥有量尚存在差距。与此同时,我国经济发展的空间结构发生深刻变化,高质量发展和安全发展的要求日益显著。相比之下,我国基础设施的网络性、联通性还不够强,与国家发展和安全保障的需要还不适应,这些问题都需要通过持续发展基础设施来化解。

另一方面,从国际比较和国内需求看,我国基础设施建设仍有较大空间。新一轮科技革命和产业变革深入发展,我国经济社会的数字化、网络化、智能化转型已经全面开启;应对气候变化成为全球共同面对的迫切任务,我国已经提出2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和的目标;我国人口结构和居民消费需求结构持续变化,城镇化水平和质量还将继续提升,城乡基础设施在数量和质量方面的需求仍会增长……这些都衍生出大量基础设施建设需求。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出“围绕强化数字转型、智能升级、融合创新支撑,布局建设信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施等新型基础设施”,也将进一步拓展基础设施建设的空间。

与此同时,日趋增加的基础设施更新需求带来大量投资机会。更新老旧基础设施,不仅事关经济发展,也事关社会民生和公共安全。我国人口密度高,传统基础设施耗资明显快于发达国家,新型基础设施的折旧年限也明显短于传统基础设施。因此,未来基础设施更新需求将持续增加。“十四五”时期,各类老旧基础设施更新将是基础设施投资的重要方向。

做好当前和今后一个时期的经济工作,必须充分认识基础设施建设对经济社会发展的重要意义,发挥好基础设施投资的“托底”作用,优化基础设施布局、结构、功能和发展模式,调动全社会力量,构建现代化基础设施体系,实现经济效益、社会效益、生态效益、安全效益相统一。

一是做好资金安排、项目推动等工作。建议加快中央预算内投资、地方政府专项债券发行的节奏,各级各地行业主管、自然资源、生态环境、住房和城乡建设等部门要加强协同配合,帮助项目依法依规加快办理相关手续,克服新冠肺炎疫情疫情影响,尽快形成实物工作量。

二是着力提高资金的配置精准度和使用效率。要紧紧围绕党中央、国务院部署的重点建设领域、重点发展区域来安排项目资金使用,财政资金要更多向债务风险较低、建设需求较强、前期准备较为充分的地区倾斜。

三是持续研究和谋划储备项目。项目要走在资金前面,避免“钱等项目”。要将重大项目研究储备作为一项长期工作,在以往工作基础上,结合高质量发展要求和地方发展实际需要,持续加强项目库建设,保持储备项目数量合理,不断提高储备项目质量。

四是强化激励督导。对在新型基础设施、绿色低碳基础设施等方面建设成效明显的地区,可考虑在创建国家相关试验区、示范基地等事项上给予优先支持。对财政下达资金使用等方面工作绩效突出的地区,中央财政可通过预算安排资金予以奖励。同时,要加强项目建设督导,压实地方责任,确保项目建设顺利推进。

(作者系国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员)

找准新型基础设施投资着力点

李鹏飞

中央财经委员会第十一次会议要求“加快新型基础设施建设”。中央经济工作会议提出“适度超前开展基础设施投资”,并将其作为有利于经济稳定政策的重要内容。可见,在我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力的情况下,全面加强基础设施建设是更好统筹发展和安全、促进经济稳定增长的重要举措。在此过程中,尤其需重视发挥新型基础设施建设的支撑和引领作用。

近年来,我国5G、工业互联网、物联网等新型基础设施建设成效显著。目前已建成全球规模最大的光纤网络和5G独立组网网络。“5G+工业互联网”在制造、采掘、能源等领域形成了远程设备操控、机器视觉质检、生产效能管控等典型应用场景,有效促进了生产效率倍增,国家重大科技基础设施在促进科技自主创新方面也发挥了引领作用。同时需要看到,对标高质量发展、统筹发展和安全的要求,我国新型基础设施体系还存在系统性不强、对传统基础设施数字化转型升级服务能力不强以及可持续发展能力不足等一系列问题。

当前,全球经济社会数字化转型方兴未艾,数字经济领域竞争加剧,加快新型基础设施建设、扩大有效投资,能充分发挥新型基础设施建设的支撑和引领作用,有效提高当期总需求中的固定资产投资形成总额,在一定程度上缓解市场主体面临的需求收

缩压力;有利于持续优化供给结构,提升供给效率,减轻供给冲击影响;有助于催生更多全球领先的创新成果,进而提振企业家信心,稳定发展预期。

在实践中,需找准推动新型基础设施投资的政策着力点。

一是强化协同发展。新型基础设施是一个复杂的体系,需坚持系统观念,科学谋划,统筹推进信息基础设施、科技基础设施和智慧基础设施建设,通过解决不同种类新型基础设施统筹共建面临的责任划分、标准对接、费用分担等问题,提高协同发展水平。

二是分类精准施策。新型基础设施涵盖范围广泛,不同种类设施的技术成熟度存在差异,投资建设运营模式各有不同,需根据各类新型基础设施的技术经济属性,瞄准关键点,实施更有针对性的投资促进政策。对于技术基本成熟,市场需求前景比较明朗的信息基础设施,需加大财政收金融等方面的政策支持力度,加快建设步伐;对于技术正处在发展之中、大规模市场有待开发的融合基础设施,需推动实施关键技术试点示范工程,助力新技术应用和市场推广;对于引领效应显著,但社会投资意愿不强的创新基础设施,尤其是重大科技基础设施和科教基础设施,需进一步加大财政支持力度,充分调动各地积极性,加快构建涵盖基础科学研究、产业技术研发、孵化育成体系、科技公共服务的创新生态系统。

三是注重能力提升。服务能力、多主体协同进化能力、安全防护能力的高低,是决定新型基础设施投资建设可持续性的关键因素。只有各个行业、不同规模的企业都用得起、用得好,新型基础设施的服务效能才能充分释放。这就需要促进新型基础设施建设和投资的同时,推动地方政府或龙头企业通过整合数据传输、存储、计算、安全等资源要素,面向区域、产业、企业提供全链条、全方位、全过程新型基础设施综合服务;规划新型基础设施建设时,要制定准入规则,明确提出对建设和运营主体的能力要求,并引导其构建持续提升技术能力的机制;要加强统筹协调,建立健全各类新型基础设施安全审查预判指南,研究制定关键新型基础设施安全防护检测评估规范要求,积极推动新型基础设施底层技术和关键装备研发。

四是创新投资机制。新型基础设施具有正外部性和边际成本递减的特征,在新型基础设施建设和投资中,需更好发挥政府作用。同时,新型基础设施又具有动态性特征,即随着技术进步和应用场景扩散,一些起初仅为企业内部提供服务的设施会逐渐演变为对外部主体开放的基础设施。因此,新型基础设施建设和投资同样需发挥市场作用。一方面,要创新政府资金投入机制,以中央预算内投资、中央专项资金和地方政府专项债券资金、地方政府产业引导基金为杠杆,撬动社会资本积极参与新型基础设施建设。另一方面,要创新金融支持方式,引导金融机构提供适应新型基础设施建设投资需求的金融服务。

还要看到,新型基础设施建设的投资贡献大、带动能力强,一般来说,地方政府的投资意愿较强。但从近年来的建设情况看,部分技术相对成熟的新型基础设施领域已经出现了重复建设现象。对此,要在坚持推动区域协调发展的前提下,引导各地结合自身资源条件、产业基础、市场需求,量力而行建设符合本地经济社会发展需求的新型基础设施,防止在这一领域出现产能过剩。

(作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、工业经济研究所研究员)