

# 统筹推进基础设施现代化

魏际刚

世界前列。

### 新形势提出新要求

我国已经进入新发展阶段，构建新发展格局、推动高质量发展、保障国家安全都对加强基础设施建设提出了新的更高要求。需要看到，我国基础设施同国家发展和安全保障需要相比还不适应，目前还存在一些问题有待解决，进一步补短板、强弱项还面临不少挑战。

作为世界上最大的发展中国家，我国在传统基础设施建设上还有“欠账”，无论从量上看，还是从质上看，我们与发达国家都存在差距。基础设施发展总体上比较粗放，系统性、联通性、协同性还不够强，综合程度较低，各类基础设施之间尚未形成统一规划、分工衔接与功能互补的良性关系。基础设施建设结构尚不合理，过剩与短缺并存，重硬件轻软件、重干轻支、重客轻货等现象依然存在。空间布局尚不平衡，中西部地区、农村地区和边远地区基础设施的可获得性和服务均等化有待加强。一些重要基础设施的服务保障能力不足，精细化、系统化管理能力有待提升，国际竞争力也有待增强。

新一轮科技革命和产业变革蓬勃发展，我国新型基础设施建设任重道远。互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术加速创新，日益融入经济社会发展各领域全过程，产业互联网等方面的新型基础设施竞争已经成为国际竞争的焦点之一，加快新型基础设施建设的重要性必要性紧迫性日益凸显。

还要看到，随着新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化加快推进，我国发展的内外部环境也发生了深刻复杂变化，超大规模市场优势不断积累，绿色低碳发展趋势要求进一步提升基础设施的绿色发展水平，人口结构变化、消费趋势变化等促使多元化、个性化服务需求不断增加。这些都对我国基础设施建设提出了更高要求。

对此，我们需统筹发展和安全，系统谋划、整体协同，精准补短板、强弱项，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，为经济社会发展提供有力支撑。

### 加强支撑保障能力

当前和今后一个时期，要坚持以人民为中心的发展思想，坚持问题导向、目标导向，全面加强基础设施建设，构建现代化基础设施体系，增强基础设施服务国家重大战略、满足人民日益增长的美好生活需要的支撑保障能力，在基础设施规划、设计、



施工和运行全过程体现人民诉求、满足人民需要，让人民充分享受到基础设施发展的成果。

一是要科学规划、适度超前。在科学规划方面，要贯彻新发展理念，立足全生命周期，统筹增量和存量，传统基础设施和新型基础设施建设，优化基础设施空间布局、功能配置、规模结构，创新规划、设计、建设、运营、维护、更新等各环节。在适度超前方面，要布局有利于引领产业发展和维护国家安全的设施，同时把握好超前建设的度，实现互联互通、共建共享、协调联动。

二是要完善体系、优化结构。需统筹点线面网、城市农村、东中西、沿海内地、发达地区与欠发达地区、国内与国际等，既要避免重复建设导致的结构失衡，又要聚焦关键领域和薄弱环节精准补短板，着力提高基础设施的供给质量和运行效率，更好发挥基础设施的协同效应。特别是要加强运用新科技、满足新需求、促进新消费、创造新模式、形成新动能的新型基础设施建设。

三是要促进协同、融合发展。要实

现多轮驱动，发挥政府和市场、中央和地方、国有资本和社会资本等多方面作用，分层分类加强基础设施建设。要充分发挥新一代信息技术的牵引作用，推动新型基础设施与传统基础设施融合发展，正确处理基础设施之间的替代、互补、协调关系，强化资源共享、空间共用、互联互通。要注重效益，既要算经济账，又要算综合账，切实提高基础设施全生命周期综合效益。

四是要实现绿色智能、安全可靠。需加强新一代信息技术在基础设施领域的应用，加快形成适应智能经济发展需要的基础设施体系；统筹协调各领域、各地区基础设施规划和建设，强化用地、用海、用能等要素保障，同时推动基础设施节能降耗、绿色低碳发展。需坚持创新驱动，加大关键核心技术研发，提升基础设施领域的技术自主可控水平。需牢固树立底线思维，加强重大风险预测预警能力，推出切实管用的应对预案及具体可操作的务实举措，提升基础设施保障国家安全、人民群众生命财产安全以及应对自然灾害的能力。

基础设施是经济社会发展的重要支撑。中央财经委员会第十一次会议研究全面加强基础设施建设问题，就构建现代化基础设施体系作出安排部署。全面加强基础设施建设，对保障国家安全，畅通国内大循环、促进国内国际双循环，扩大内需，推动高质量发展，都具有重大意义。

构建现代化基础设施体系，既包括传统基础设施的升级改造，也包括新型基础设施的建设和布局。打造系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系是全面建设社会主义现代化国家的坚实基础和重要支撑，是新发展阶段提升国家硬实力、构筑国家合作与竞争新优势的必然选择。在统筹推进生活、生产等基础设施建设过程中，需明确目标导向，切实推动现代化基础设施体系建设与国家重大战略需求相结合，进一步提升项目规划的前瞻性、项目布局的合理性和资源利用的效率。

### 与科技强国战略相结合，提升基础设施体系的前瞻性和先进性

新型基础设施是科技创新的基本依托和坚实支撑，基础设施的层次和水平在很大程度上决定了科技创新的层次和水平。要围绕国家重大战略需求，统筹中央和地方投入，布局探索科学前沿的重大科技基础设施；强化公共财政投入的引导作用，畅通社会多元投入渠道，建设重大技术攻关平台、公共技术创新平台等产业创新基础设施；加快推进工业互联网等新型基础设施建设，尤其要进一步加大工业互联网平台、超高速信息传输和通信网络基础设施、大数据和云计算基础设施建设，支撑新兴产业和未来产业跨越式发展；前瞻性匹配算力基础设施，大力培育良好产业生态，孵化应用场景，提升基础设施利用效率。

### 与国家安全战略相结合，提升基础设施体系的安全性和保障性

世界百年变局和世纪疫情交织叠加，我国经济发展环境的复杂性、严峻性、不确定性上升，推动侧重保障安全的基础设施建设不仅是畅通国内循环、促进经济发展的重要手段，更是保障国家安全的重要举措。提升基础设施的安全性要切实关注重大基础设施的安全保障功能，加强交通、能源、水利等网络型现代化基础设施体系建设，提高安全预警功能，提升协同效率；进一步强化防灾减灾、公共卫生等新型应急基础设施建设，提升对自然灾害和疫情冲击的应对能力，提升系统韧性，保障人民群众生命财产安全；在涉及重大科技创新和关键核心技术突破的领域，要高度重视数据安全基础设施建设，强化基础研究成果投入，助力关键核心技术攻关，提升关键核心技术自主可控水平。

### 与乡村振兴战略相结合，提升基础设施体系的底托性和包容性

乡村基础设施建设不仅关系农村居民生活品质，还关乎乡村产业发展基础，基础设施提档升级能够为乡村振兴蓄势赋能。需围绕乡村振兴战略，进一步加大乡村基础设施建设，补齐现存短板，重点是加强用水用电、水利、交通、医疗、康养、环保、宽带网络等方面的投资，为农村居民提供更完善的生产条件和更美好的生活环境。做好安全托底，完善水库和防汛排涝设施，有效预防自然灾害；高标准建设生态移民安置工程，保障人民群众生活品质。通过区域性数字农业技术平台建设，推广数字农业新业态和建设数字农业示范区；加快城乡冷链物流设施建设，推动乡村智慧物流示范项目建设。推进乡村文旅基础设施建设，提高乡村社会文明程度。

### 与数字中国建设相结合，提升基础设施体系的数字化和智能化水平

数字基础设施是建设数字中国的先决条件，也是推动高质量发展的关键支撑。基础设施的数字化水平已经成为衡量一国产业未来竞争力的重要标志。要加快推进互联互通的信息基础设施、融合基础设施等新型基础设施建设，推动公共数据开放和共享，构建数字社会和数字治理基本网络架构，推动政务服务数字化和公共管理现代化。通过行业数字基础设施建设，推动农业、工业、服务业数字化转型。建设产业大数据平台，夯实数据底座，有效沉淀数据，促进数据价值共享，提升油气、水利、电力等民生保障工程“全国一张网”的智能化水平。通过大数据基础设施和云计算基础设施投资，打造“芯—端—云”生态系统，加快培育智慧农业、智能工厂、智慧物流等新业态。

### 与建设全国统一大市场相结合，实现基础设施的标准统一和互联互通

基础设施互联互通是全国统一大市场建设的重要根基。对此，需加快推进互联互通的信息基础设施建设和各地数字基础设施的联网、补网工作，加快新型信息基础设施建设，推动标准统一、互联互通。合理布局数据交易平台等数字基础设施和全国一体化算力网络国家枢纽节点，优化数据中心建设布局，推动东数西算，改善资源要素环境，防止区域间数字鸿沟拉大。紧密结合京津冀协同发展、粤港澳大湾区战略等，以及自由贸易试验区、内陆开放型经济试验区、新旧动能转换综合试验区建设，找准重点领域，谋划区域数据中心、智慧交通等基础设施布局，推动区域一体化发展。

## 结

刘建丽

# 盘活基础设施存量资产

刘立峰

直接融资比重，降低政府和企业杠杆率，提升财政可持续发展能力，合理支持新项目建设，为基础设施投资与建设创造良好的环境。

四是\*\*有利于提升运营管理水平\*\*。现实地看，我国基础设施领域存量资产低效使用问题长期存在，现有运营管理水平还跟不上经济社会发展需要，盘活基础设施领域存量资产可以吸引更多具有较强运营管理能力和社会投资者，引入市场化、专业化投资管理理念，充分挖掘资产的潜在价值，提高投资回报水平，提升运营管理水平。

### 实施条件和难点

近年来，我国基础设施规模扩大、质量提升，为下一步盘活存量资产创造了更加有利的条件。根据第四次全国经济普查公报的数据，到2018年底，交通、水利、通信等基础设施存量资产总量达70万亿元，公共管理、科技、教育、卫生、文化等公共服务存量资产总量达60万亿元。还要看到，基础设施投资大多以历史成本法计入资产原值，重置成本往往大于历史成本，对于那些未来收益稳定的项目，资本市场往往给予较高的估值。随着网络化、数字化、融合化、绿色化水平不断提高，基础设施品质不断提升，资源利用效率显著提高，形成了越来越多的优质资产。交通能源、城市建设、生态环保、仓储物流等基础设施领域现金流入稳定，属于经营性或准经营性资产，更容易通过市场方式和工具进行盘活。

同时也要看到，盘活基础设施存量资产的难点也不少，既需要先期的大规模投

### 明晰推进路径

由于不同基础设施领域、不同地区基础设施资产的收益率和市场潜力有明显差异，能够被市场接受纳入处置范围的基础设施项目的规模和数量也明显不同。有效盘活基础设施存量资产，要聚焦重点领域，重点盘活存量规模较大、当前收益较好或增长潜力较大的基础设施项目资产，统筹盘活存量资产和改扩建有机结合的项目资产，有序盘活长期闲置但具有较大开发利用价值的项目资产。同时，聚焦重点区域，推动建设任务重、投资需求强、存量规模大、资产质量好的地区，以及地方政府债务率较高、财政收支平衡压力较大的地区，加快盘活存量资产。

### 强化政策保障

做好这些，关键在于强化盘活基础设施领域存量资产的政策保障。

一是要健全市场化法治化环境。落实国有资产监督管理规定，做好财务审计、资

产评估、决策审批等工作。通过公共资源交易平台、证券交易所、产权交易所等公开透明渠道合理确定基础设施资产交易价格，严防国有资产流失。落实风险管控责任。规范有序推进政府和社会资本合作，稳定投资者预期。

二是完善盘活资产政策措施。针对存量资产项目具体情况，分类落实各项盘活条件。对产权不清晰的项目，依法依规厘顺产权关系，完成产权界定，加快办理相关产权登记。对项目盘活过程中遇到的难点问题，探索制订合理解决方案并积极推动落实。

三是加大财税金融支持力度。落实落细支持盘活基础设施领域存量资产的税收政策，助力符合存量资产盘活条件、纳税金额较大的重点项目盘活存量资产，支持银行、信托、保险、金融资产管理、股权投资基金等机构按照市场化原则积极参与盘活存量资产。

四是完善价格形成机制。建立健全以“准许成本加合理收益”为核心的定价机制，以成本监审为基础，通过核定准许成本、监管准许收益确定准许收入，统筹考虑当地公用设施发展需要、服务质量等因素，确定公用事业价格，形成政府、消费者和生产者合理分担机制。

同时，还要引导回收资金合理使用，盘活存量资产要尽快形成有效投资，精准有效支持新项目建设；规避资产处置中的各类风险，依法依规稳妥有序推进，严禁在盘活存量资产过程中新增地方政府隐性债务；提升专业机构合规履职能力，积极开展试点探索，因地制宜研究制定盘活存量资产的有力有效措施，切实维护投资者、消费者利益。

经过多年投资与建设，我国在基础设施领域形成了一大批存量资产，为经济社会发展提供了重要支撑和保障。与此同时，也在一定程度上存在重视做增量、忽视优存量的倾向，存在资产低效使用、财政负担过重、债务风险增加等问题，同国家发展和安全保障需要不相适应。我国已转向高质量发展阶段，在基础设施领域需更好统筹存量和增量，实现由粗放型外延式发展向集约型内涵式发展转变，不断探索盘活存量资产的新路径，推动基础设施高质量发展。

### 多方面重要意义

有效盘活基础设施领域存量资产，形成存量资产和新增投资的良性循环，对于拓宽社会投资渠道、合理扩大有效投资、降低政府债务风险和国有企业负债水平、提升基础设施运营管理水平等都具有重要意义。

一是有利于形成投融资的良性循环。畅通资金循环是畅通国内大循环的重要内容。将成熟的存量资产盘活，把回收的资金用于新的项目建设，新资产成熟后再通过存量资产盘活，获得新的投资发展机会，就能形成基础设施存量资产和新增投资的良性循环，推动资金顺畅流动，为推动国内国际双循环相互促进提供动力。

二是有利于发挥有效投资的关键作用。稳定和扩大有效投资是稳增长的重要抓手，是保持经济增长的重要力量，需在发挥政府投资撬动作用的同时，不断激发民间投资活力。盘活基础设施领域的存量资产，可以为符合条件的社会资本进入拓展更大空间，有利于实现主体多元化发展，吸引更多社会资本参与基础设施投资、建设和运营。

三是有利于防范化解债务风险。当前，一些地区存在政府债务率较高、财政收支平衡压力较大等问题，优化基础设施领域的债务融资规模对防范和化解债务风险具有重要意义。发挥资本市场功能作用支持存量资产盘活，有利于提高