

# 从高质量发展看新型基础设施建设

□ 黄群慧

如果把5G网络、人工智能、工业互联网、物联网、数据中心等新一代信息基础设施界定为新型基础设施，那么新型基础设施建设（以下简称“新基建”）并非一个全新的事物。2018年中央经济工作会议提出：要促进形成强大国内市场，我国发展现阶段投资需求潜力仍然巨大，要发挥投资关键作用，加快5G商用步伐，加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设。随后，在2019年的政府工作报告中提出加强新一代信息基础设施建设。2019年7月30日中央政治局会议针对下半年经济工作再次强调，要加快推进信息网络等新型基础设施建设。甚至，可以把“新基建”上溯到2008年国际金融危机，当时全球为了应对国际金融危机努力寻求新的经济增长点，这极大促进了新一轮科技和产业革命加速拓展，自此以后上述所谓新型基础设施一直是全球投资和资本市场追逐的方向。

在新冠肺炎疫情冲击下，近期中央多次会议反复提及加快“新基建”，市场也在高度关注“新基建”这个热点，有人将其作为新的“刺激计划”。的确，加快“新基建”有扩大内需、保证2020年经济增长目标实现这方面的功能，但是，“新基建”并不新，实际上更是上述政策的持续。科学的态度是要把“新基建”内嵌于我国高质量发展的需要，使其客观上发挥了扩大内需、促进增长的作用。具体而言，新型基础设施应该理解为新型工业化、新型城镇化、现代化经济体系的基础设施，“新基建”要能够服务于高质量工业化、高质量城镇化战略，要能够坚持供给侧结构性改革，才能真正服务于我国经济高质量发展，避免回到“大水漫灌”的老路。

## 新型基础设施应是新型工业化的基础设施，支撑高质量工业化战略

当前资本市场上流行观点认为新型基础设施主要包括七大领域：5G基建、特高压（电力物联网）、高铁（轨道交通）、充电桩（新能源汽车）、数据中心（云计算）、人工智能、工业互联网，在此之前，一些技术研究机构将新型基础设施定义为融合感知、传输、存储、计算、处理为一体的新一代智能化信息基础设施。实际上，这些界定虽然比较具体，但内涵过于狭窄，无法真正诠释新型基础设施的“新型”的全部内涵。“新型”应是和“传统”相对应，新型基础设施应该对应的是传统基础设施，而传统基础设施一般就是我们所理解的铁路、公路、机场、港口城市设施等传统工业化的基础设施，基本上是基于上一轮工业革命后的机械技术、电气技术、通信技术等应用的结果。新型基础设施则是新型工业化的基础设施，所谓新型工

业化则是在传统工业化基础上叠加了信息化、数字化、网络化、智能化、绿色化等要求，是新一轮科技和工业革命的信息技术、智能技术、新能源技术等产生和应用的结果，新型基础设施既包括新一代智能化信息基础设施和新能源基础设施，也包括传统基础设施的信息化、智能化、绿色化改造后的设施。因此，新型基础设施应该是新型工业化的基础设施，不仅包括新一代智能信息基础设施，而且还应包括与绿色化相关的各类基础设施；不仅包括上述七大领域，还应包括支撑不断深化拓展的新一轮科技和产业革命的各种基础设施。

由于中国是后发现代化国家，中国的工业化道路并不是传统的工业化道路，而是融合了信息化、绿色化等要求的新型工业化道路。在新型工业化道路上我国快速推进了工业化进程，基于工业化理论测评，中国的工业化进程已经步入工业化后期。但是我国的工业化进程还存在不平衡不充分问题，工业化的质量还亟待提升。一是各区域工业化进程不平衡，一些区域的工业化水平不充分。上海、北京、广东、浙江、江苏等已经步入到后工业化阶段，但仍有相当数量的中西部省份基本还处于工业化中期。二是产业发展的结构不平衡，创新能力和高端产业发展不充分，钢铁、石化、建材等行业的低水平产能过剩问题突出并长期存在，而高端产业发展不够和产业价值链高端环节占有不足，自主创新能力还有待提升。三是工业化速度与资源环境承载力不平衡，绿色经济发展不充分，14亿人口的快速工业化进程，给资源环境的承载提出了极大挑战。党的十九大报告提出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，而经济高质量发展是在新发展理念指导下针对发展不平衡不充分问题的经济发展，与此相适应，我国新型工业化道路也需要从高速工业化战略转向高质量工业化战略，针对工业化进程中存在的不平衡不充分问题，积极推进高质量工业化战略。因此，“新基建”需要支撑高质量工业化战略，针对上述区域发展、产业发展和绿色发展等方面不平衡不充分问题进行新型基础设施的项目选择、融资投资、布局选址等一系列建设决策。这意味着“新基建”绝不仅仅是今年短期的经济增长问题，而是“十四五”规划乃至我国全面建设社会主义现代化强国的重大问题。

## 新型基础设施应是新型城镇化的基础设施，支撑高质量城镇化战略

伴随着工业化进程，城镇化进程会不断推进，这是一个现代化的普遍规律。随着我国新型工业化进程的深化，我国也开始不断推进新型城镇化，2014年3月，中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，明确指出紧紧围绕全面提

高城镇化质量，走以人为本、“四化同步”、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。城镇发展需要大量的城市间和城市内的基础设施，城镇化需要大量基础设施建设，新型基础设施也应该与新型城镇化要求相适应。经济高质量发展要求“四化同步”发展，也就是新型工业化与信息化深度融合，而新型城镇化要与新型工业化良性互动，城镇化与农业现代化相协调。从更广泛的意义上看，新型基础设施应该是“四化同步”发展的基础设施，不仅要满足新型工业化与信息化深度融合要求，还要满足城镇化与工业化良性互动、与农业现代化协调的要求。

具体而言，新型城镇化的要求可以体现为建设智慧城市、绿色城市、森林城市、海绵城市、人文城市、宜居城市等一系列类型的现代化城市的要求，还体现在城市群、大都市圈建设的要求，这些要求也是高质量城镇化战略的目标，“新基建”就是要建设符合现代化城市、城市群和都市圈要求的基础设施。要支撑高质量城镇化战略，“新基建”一方面布局全新的信息化、智能化、绿色化的城市基础设施，如新一代智能信息网络，包括F5G（千兆光纤宽带）、5G、物联网、云计算、边缘计算、新型互联网交换中心等；另一方面利用新一代信息技术和绿色技术与交通运输、能源水利、市政、环保、公共卫生等传统城市基础设施进行融合，对传统城市基础设施进行数字化、网络化、智能化、绿色化升级而建设形成的新基础设施。例如，通过信息技术与传统基础设施的深度融合，形成工业物联网、车联网、电力物联网、城市感知设施、智能化市政等。高质量城镇化战略，不仅包括单体城镇发展，还包括建设城市群、都市圈的发展，我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。未来城市群和都市圈的基础设施建设需求量很大，这既包括城市群的城市和城市之间高速、便捷、绿色、智能的交通基础设施建设，还包括都市圈中城市和郊区、中心城市和卫星城市之间交通、信息等基础设施以及各类公共设施。总之，支撑新型城镇化战略，将是“新基建”的一个主战场。

## 新型基础设施应是现代化经济体系的基础设施，坚持供给侧结构性改革

我国经济从高速增长转向高质量发展，相应的经济体系也需要从传统经济体系转向现代化经济体系，建设现代化经济体系是高质量发展的必然要求。现代化经济体系必然需要现代化的基础设施，信息化、智能化、绿色化都是现代化的方向和要求，因此，新型基础设施

是现代化基础设施，构成了现代化经济体系的基础设施。制约传统经济体系转向现代化经济体系的关键矛盾在于供给侧质量不高，建设现代化经济体系需要提高经济体系的供给质量，需要破除无效供给、提高有效供给，以更好地满足需求，也就是需要推进供给侧结构性改革。同样，建设现代化经济体系，需通过“新基建”进行基础设施创新，从而提高基础设施供给质量，促进数字经济、智能经济和绿色经济的发展，进而推进经济转型升级，从而实现供给侧结构性改革的目标。

但是，加快“新基建”并不必然就是推进供给侧结构性改革。2015年以来，供给侧结构性改革成为我国经济工作主线。供给侧结构性改革，旨在以改革体制机制的办法推进供给结构调整、提高供给质量，以更好地满足需求，进而实现经济平稳健康发展。供给侧结构性改革本质要求是深化市场化改革、完善市场经济体制，通过更加完善的市场体制机制这只手来推进经济结构的调整，而不是用政府这只手直接干预供给结构、实现经济结构调整。也就是说，“新基建”如果只是政府投资，试图通过政府投资来提高经济供给质量，虽然这可能会大幅度拉动投资、扩大内需，产生直接的从需求侧刺激经济增长的功能，但由于没有很好地利用市场机制，不能认为“新基建”是深化供给侧结构性改革。“新基建”要坚持供给侧结构性改革，是要求“新基建”投资与项目更多的是尊重市场规律、市场机制发生作用的结果，而不是政府通过选择性产业政策进行大规模投资刺激作用的结果。“新基建”坚持供给侧结构性改革，本质上是对市场上热盼通过“新基建”大规模刺激经济的否定。虽然基础设施一般具有公共性，也需要大量的资本，这需要政府的超前规划和投资，但是要获得长期经济效率，基础设施建设也必须坚持优先和充分利用市场机制的原则。尤其是新型基础设施与传统基础设施具有很大区别，一方面市场前景不确定较大，选择性产业政策的适用性不高，另一方面近些年在市场机制推动下这个领域已经有了很好地发展成就。因此，“新基建”需要政府引导，但切勿过度直接介入。尤其是在当前新冠肺炎疫情冲击、宏观经济目标实现压力增大、地方政府投资热情高涨的背景下，更需要对此保持高度的清醒。

总之，中央提出加快“新基建”，应该更多地从促进我国经济高质量发展角度理解和认识，而积极推进“新基建”，不能忘记供给侧结构性改革的工作主线，要从优先和充分利用市场机制入手。



# 新型基础设施建设如何形成增长新动力

□ 陈建奇

应对新冠肺炎疫情影响，中国不仅推动企业加快复工复产，而且在谋划推进新型基础设施建设（以下简称“新基建”）来推进经济增长。但要更好地发挥“新基建”的作用，还需进一步厘清“新基建”与传统基础设施建设的关系，分析“新基建”促进宏观稳定的重要条件。

“新基建”能否真正实现既定目标，核心在于能否顺利出现技术革命。如果“新基建”投资符合新技术革命的发展方向，那么“新基建”投资将有助于促进或者加快技术革命的出现，助力促进经济发展的生产力加速变革就值得期待，但如果“新基建”投资偏离经济社会发展轨道，那么新技术革命可能就无法如期出现。从这个角度看，“新基建”实现既定目标的前提是政策制定部门能够有效研判新一轮科技革命，只有认清未来科技革命的方向、演变路径及重点领域，才能有效地推动“新基建”重点的放矢，这样的“新基建”才能形成经济发展新动力，否则可能会出现巨大浪费甚至巨大损失。

然而，技术创新是小概率事件。观察人类社会的发展过程，技术革命往往具有较大的不确定性，企业等微观主体通常不愿意进行大规模研发创新的投入，世界主要国家大多注重对研究创新的支持，以提高企业等微观主体的创新

意愿，但政府的介入未必就能实现加速技术创新或者技术革命的目标。新能源汽车作为“新基建”的重要内容，近年来包括中国在内的世界主要国家高度重视增加新能源汽车研发投入以期待引领或者掌控新能源汽车技术前沿。但截至目前，新能源汽车在电池材料等重要领域尚未取得实质性突破，当前新能源汽车发展方向仍不明朗，新能源汽车的发展还得靠政府强有力的补贴。新能源汽车经历了多年发展并未实现既定目标的事实表明，新能源汽车等技术革命具有较大的不确定性，相关领域的投资也就值得审慎评估。

除了新能源汽车的创新面临较大不确定性外，近几年不少国家对3D打印及数字货币等方面也进行大量投资，这些领域也尚未实现既定目标，表明“新基建”所面临的挑战主要就是技术创新的不确定性。在未能有效研判技术创新前景之前，大规模“新基建”投入必须比较谨慎，特别是盲目针对某些专门的行业或者领域进行大规模的基础设施投资或者补贴，可能无助于形成经济发展的新动力，而且还可能会产生负面的冲击。从世界各国创新实践来看，完善创新体制机制，营造良好的创新环境，促使全社会形成万众创新的局面，技术创新乃至技术革命就可能在微观主体全面创新实践中出现，从这个角度看，促进

“新基建”发展的政策重点就在于如何营造良好的创新环境。

一方面，“新基建”要为人工智能、大数据等技术创新或者技术革命创造高效安全可靠的互联网环境，为各种相关创新提供可试验、可运行、可兼容等要求的实验环境。从这个角度看，通信网络建设将成为短期“新基建”的重点内容。通信网络建设重点要部署比4G更为先进的5G网络，但并非全国范围内都大规模部署5G，因为5G网络的相关应用尚不明确，目前不少应用在4G环境下已经能够得到普遍广泛的使用，而且不少相关领域的技术创新仍然局限于概念，在此背景下，可以先考虑在一线城市或者重点城市部署5G网络，推动建设各种相关的重点实验室，待相关应用创新较为成熟之后再向全国范围推广。与此同时，必须密切关注6G等新的网络技术发展，确保为未来新的技术创新提供最好的互联网环境。

另一方面，“新基建”要着力营造推动各领域创新的产业环境，特别是为“互联网+”或者“+互联网”创造各种应用场景。5G等高效网络的不断发展，为未来各种其他产业对接互联网创造重要的基础。如果各个产业的业态足够完善，那么“互联网+”或者“+互联网”就有望催生各种新的应用，这也是近年来世界不少重要创新的基本模式。对

此，“新基建”推动特高压、新能源汽车充电桩、大数据中心等方面的建设，就成为未来很重要的内容。当然，相关建设应本着成本与收益平衡的角度稳步推进，可以考虑选取部分城市作为试点，有些城市重点部署新能源汽车充电桩，有些城市重点发展大数据中心，为线上线下融合创新创造环境。

总体来看，“新基建”与传统基础设施建设既有区别，又有内在联系。相比传统基础设施建设，“新基建”显著特点是侧重推动人工智能、大数据及云计算等技术创新，与技术创新相关领域的大量投资有助于扩大内需并拉动经济增长，大规模技术创新创新新的技术革命，有助于推动生产力较快发展，为经济中长期增长培育新的增长动力。“新基建”具有促进经济增长的理论逻辑，技术创新或者技术革命成为发挥“新基建”稳定宏观经济作用的关键。但技术创新或者技术革命具有较大不确定性，“新基建”重点并非针对专门行业或者领域进行大规模投资，而应着眼于如何营造良好的创新环境，特别是着力发展优化技术创新的互联网及产业环境。



公平竞争是市场经济的核心。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）系统阐述了公平竞争制度逻辑架构，强调“建设高标准市场体系，完善公平竞争制度”“强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度”等。可见，公平竞争制度是一个包含竞争性政策、公平竞争审查、公平产权保护等一系列制度在内的制度集合，是以竞争政策为前提，以公平为原则的产权保护制度为基础，以公平竞争监管为保障的制度体系。

强化竞争政策的基础地位。市场经济的核心是公平竞争，只有竞争是公平的，才能实现资源的有效配置和企业的优胜劣汰。竞争性政策是实现公平竞争的基本制度，是以创造公平竞争市场环境为目标选择，规范市场竞争主体行为的制度安排。强化竞争政策的基础地位，是以竞争政策为基础来协调统领其他相关政策，并通过构建高标准的统一、开放、竞争、有序的现代市场体系来实现；推进要素市场制度建设，优化劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素市场运行规则，尤其是加强资本市场基础制度建设，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系；实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平的的政策体系；全面实施市场准入负面清单制度，深入推进简政放权、放管结合、优化服务，以“放管服”改革为切入点，简政放权、放管结合，优化服务，深化行政审批制度改革，推进政府的“权力”清单、“责任”清单制度与企业的“负面清单”建设，最大限度减少乃至取消政府的审批，最大限度减少对资源的直接配置行为，给市场主体享有“法律下的自由”，自主实施自己的经济行为。

健全以公平为原则的产权保护制度，依法平等保护各类产权。产权制度是市场经济的基石，有效保护产权是市场经济的基本规则，只有产权得到依法平等有效的保护，市场主体才能放心投资经营，市场交易才有前提条件。以公平为核心原则，把平等保护产权作为规范财产关系的基础，实施全面平等有效的产权保护，发挥产权的有效激励作用。一是坚持产权保护的全面性。进一步优化产权保护制度，切实做到公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯；依法全面保护各种所有制经济产权与合法利益，依法保护各种所有制经济组织和自然人财产权。同时也包括各类产权客体全面性，既包括保护物权、债权、股权，又包括知识产权及其他各种无形财产权。二是坚持产权保护的公平性。把平等保护产权作为规范财产关系的基本原则，完善平等保护产权的法律制度，清理有违公平的法律法规条款，促使各类产权同等受到法律保护，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，清理废除各种歧视性政策和做法，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素，公开公平正参与市场竞争。三是坚持依法保护产权。完善公平或平等保护产权的法律制度，构建完备的产权制度体系，进一步完善物权、合同、知识产权相关法律法规，四是坚决消除各种侵权行为，提高知识产权审查质量和审查效率，加大知识产权侵权行为法行为惩治力度，让侵权者付出沉重代价。

落实公平竞争审查制度，完善市场主体一致市场准入制度。《决定》提出：“落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断和不正当竞争执法。”“全面实施市场准入负面清单制度，改革生产许可制度，健全破产制度。”公平竞争审查制度是规范各类市场主体一致市场准入制度，是适用于所有投资者、以负面清单形式明确各类市场主体准入的一致性管理措施、政策体系和制度安排。公平竞争审查就是制定市场准入、退出标准，商品、要素自

# 是市场竞争的制度保障

□ 何立胜

由流动标准、影响企业生产经营成本标准和生产经营行为标准。公平竞争审查制度重在于事前规制，强调公平审查制度在法律体系中的地位，健全外商投资国家安全审查、反垄断审查、国家技术安全清单管理、不可靠实体清单等制度。落实公平竞争审查制度，强化竞争执法机构在公平竞争审查中的作用，通过明确法律授权的方式让竞争执法机构参与到竞争审查中去，明确对违反公平竞争的行政行为依法审查，充分利用现有的相关制度实施公平竞争审查。此外，还要完善违反公平竞争审查制度的责任追究制度。对设置不合理的准入、退出市场的条件，违法授予特许经营，歧视性补贴政策等进行责任追究，改进反垄断和反不正当竞争执法，防止出台排除、限制竞争的政策措施，清理废除现存妨碍统一、开放市场，有碍公平竞争的各种规定和做法。

优化政府职责，推动规制型政府建设。政府是竞争政策的制定者、维护者，是产权保护制度的推动者，是推进公平竞争审查的实施与义务主体。政府以完善公平竞争制度为目标，以确保所有市场主体都能获得公平竞争的权利，推动竞争性政策的优化，关键是促进市场开放、保障市场主体的公平竞争。要充分认识到完善公平竞争制度的重要性，公平竞争制度是现代市场经济的基本规则，是市场经济体系有效运行的保障，是加快完善社会主义市场经济体制的内在要求。建设与完善公平竞争制度是一项长期性、系统性、复杂性工程，这项工作不可能一蹴而就，制度建设也不会一劳永逸，需要在切实执行现有的制度规则的基础上，结合我国社会主义市场经济体制改革的创新实践，不断优化公平竞争制度，使其系统化、科学化，使其既与国际贸易投资规则相衔接，又要内嵌于我国社会主义市场经济体制中。要求政府做好公平竞争制度的顶层设计与系统集成，对各种竞争政策有效系统整合。正如《决定》所要求，“健全部门协调配合机制，防止政出多门、政策效应相互抵消”，破解公平竞争制度中的“碎片化”、“冲突化”和“非规范化”情形。

