



新型基础设施建设有短板，要尽快补

□ 陈永伟

作为数字经济的发展基石、转型升级的重要支撑，新型基础设施建设（以下简称“新基建”）已成为我国实现经济高质量发展的重要抓手，对稳增长、稳就业、调结构都具有至关重要的作用。中央财经委员会第十一次会议特别强调：“立足长远，强化基础设施发展对国土空间开发保护、生产力和国家重大战略的支撑，加快新型基础设施建设，提升传统基础设施水平”。“十四五”规划纲要更是把“统筹推进传统基础设施和新型基础设施建设，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”作为建设现代化基础设施体系的重点内容。我国“新基建”无论是在信息基础设施、融合基础设施，还是创新基础设施的建设方面都取得了十分显著的成就。但与此同时，“新基建”的主导技术、应用场景、产业生态等整体还处于探索和培育阶段，传统基建的建设运营及投融资模式无法完全复用，新型基础设施建设整体推进较为缓慢。

（一）

现阶段“新基建”过程中如下几方面的问题是尤其值得重视的。

一是关键核心技术上能力不足，自主可控性缺乏。与传统的基础设施相比，“新基建”具有十分显著的科技属性，对先进技术的依赖非常强烈。然而，我国在很多关键核心技术上都缺乏自主可控，无论是在底层架构标准上，还是在上层生态构建上都缺乏足够的话语权。例如，在人工智能领域，虽然我国近年来在这一领域发展迅速，无论是在专利申请还是在实践应用方面都居于世界前列，但这些成就中的相当一部分都是建立在国外开源的核心算法的基础之上的；再如，在工业互联网领域，我国在工业软件、工业控制系统和工业网络上的自给率都非常低，很多技术都需要直接向国外购买。在关键核心技术上缺乏自主可控，不仅会对“新基建”的推进造成阻碍，还会带来很多安全隐患。尤其是在当前复杂的国际环境之下，某些技术的断供就可能引发“卡脖子”，让整个设施、整条产业链瘫痪。

二是投融资机制不畅，民营企业有效参与“新基建”受限。从历史上看，我国的基础设施建设采用的主要

是国家主导的模式。依靠这种模式，中国用几十年时间走完发达国家几百年走过的工业化历程，建成完善的基础设施体系。然而，随着我国的发展从技术赶超阶段转入技术引领阶段之后，这种基础设施建设模式的不确定性增大。一方面，由于“新基建”的技术路径有较大的不确定性，因而如果由政府选择某一技术路径投入，万一这条路径被证明错误，则可能会导致巨大的浪费。另一方面，我国各地尤其是中西部地区的财政状况相对紧张，完全依靠政府的财力来完成“新基建”也比较困难。在这种情况下，积极引入民营企业参与“新基建”不仅可以有助于探索不同路径，还可以解决建设中急需的资金问题。但是，当前“新基建”相关的投融资机制仍不完善，民营企业和社会资本进入这一领域存在一定顾虑。例如，社会资本参与基础设施建设仍然缺乏规范化、制度化的安排；政府和社会资本合作（PPP）项目存在盈利能力低、市场化退出机制不畅等问题，造成其对社会资本吸引力不足；基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点刚刚起步，存在参与投资门槛高等问题。这些都制约了民营企业参与“新基建”的积极性。

三是不同设施建设之间的协调较差，与产业应用生态场景的结合仍较弱。“新基建”作用的发挥需要依靠不同设施之间的相互协调，以及与产业生态之间的良性互动。然而，在现实中，不仅不同类别的基础设施经常出现建设步骤的不协调，而且基础设施的建设也经常和现实应用需求脱节，这些问题都会对“新基建”的推进造成阻碍。以5G为例，从理论上讲，5G在很多场景都可以发挥巨大作用，尤其是在工业互联网领域，5G有助于突破传输瓶颈，对协同研发设计、远程设备操控、设备协同作业、柔性生产制造等都能产生强大的赋能作用。但在实际当中，工业互联网与5G这两种新型基础设施的发展并不协调，两者的产业生态结合并不密切，这导致了5G只能在工业互联网的一些非核心领域得到应用，“杀手级”应用迟迟不能出现，5G的价值也难以完整体现。

四是监管和治理相对滞后，建设过程中的很多新问题难以得到及时解决。作为新事物，“新基建”在推进过程中，难免会产生很多新的问题。例如，在过去，企业的数据都是储存于

企业内部的，而随着数据中心、工业互联网等新型基础设施的普及，跨企业的数据交互将会越来越频繁，而相应的数据安全问题也会暴露。再如，目前基于人工智能的人脸识别已经得到大规模普及，这在大幅度提升工作效率的同时，也大幅增加了个人信息泄露的可能。又如，目前各地的“新基建”速度差别很大，这会在相当程度上影响不同地区之间的发展进度，有可能导致“数字鸿沟”的出现。

相对于层出不穷的新问题，目前用于应对问题的监管和治理体系依然滞后。如果不能对这套体系进行即使的升级和改进，则会影响“新基建”的进度。

（二）

为了保证“新基建”的健康推进，让其更好地为高质量增长服务，就需要有的放矢地对解决上面所谈到的这些问题。具体来说，以下方面需要高度重视。

加强关键核心技术攻关，突破技术瓶颈。国家应加大关键核心技术和基础研究的投入，解决信息基建所涉及“卡脖子”问题。要做到这一点，不能仅仅依靠研究机构，而是需要综合发挥政府、研究机构和企业力量。必须要加强信息基建相关企业国家重点实验室建设，支持企业与高校、科研院所等共建研发机构和联合实验室，加强面向信息基建和行业共性问题的应用基础研究，联合开展技术攻关，针对“新基建”中最为重要的关键技术进行突破，以弥补目前存在的各种短板。

优化投融资机制设计，吸引更多社会资本参与。具体来说，在优化投融资机制方面：首先要完善银企对接机制，鼓励金融机构以间接融资方式加大力度支持信息基建。其次，要大力发展直接融资，支持信息基建相关企业在资本市场开展股权融资，充分发挥科创板与注册制试点的作用推动相关企业上市。再次，要充分发挥产业投资基金的引领带动作用，引导相关产业投资基金投向新一代信息基建领域。对于政府和社会资本合作（PPP）项目，可以根据项目性质、风险分配基本框架、融资需求和期满处置等各项因素选择具体的模式，如“建设—运营—转让”（BOT）、“建设—拥有一运营”（BOO）、委托运营等推进信息

基建。同时，应当鼓励基金、结构化融资工具等参与PPP项目，将REITs与PPP有机结合起来，一方面降低社会资本自身的资产负债率，另一方面提高项目长期盈利水平，以更好地吸引社会资本参与。

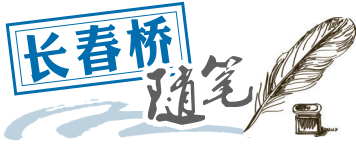
加强设施建设的协调，丰富应用场景，推进以“用”促“建”。在“新基建”的推进过程中，应当坚持以应用为导向、与场景创新深度融合的原则，协调好不同类别基础设施的发展进度、处理好“建设”和“使用”的关系。对于重点的应用场景，应当重点培育，通过产业政策的扶持将其打造成为具有消费示范效应的新产业或新业态，并以此来倒逼“新基建”的推进。需要强调的是，在实施以上以“用”促“建”策略的过程中，需要以企业为主体，发挥好企业家对于市场需求的探索能力，并用好“产学研用”相结合的开放式协同创新模式，在“研发—反馈”的动态过程中实现技术和市场的良性互动。切不可罔顾市场需求，以行政力量强行创造应用场景。

提升监管和治理水平，处理好“新基建”过程中的各种问题。总体上，在推进与“新基建”相适应的监管和治理变革过程中，应当坚持发展和规范相结合的理念，既要保证“新基建”的顺利推进，又要对“新基建”过程中出现的问题予以及时的回应。在具体的操作上，应当综合发挥好“法治”“自治”和“技治”的作用。对诸如网络安全、数据安全等重大、急迫的问题，需要尽快制定相关的法律和法规，让人们有法可依。对于一些暂时看不清，且不太急迫的问题，可在观察到市场和社会如何对这些问题进行调节后，再适时出台相应的规范。与此同时，还应当积极利用大数据、区块链等技术的作用，努力实现治理的精准化和智能化。只要用好这套组合拳，就可以有效应对“新基建”过程中出现的种种问题，保证“新基建”的推进更为顺利、规范。



地方产业转型“喜新”亦不能“厌旧”

□ 杨 振



推动产业结构转型升级是地方政府普遍的策略选择。现实中，由于地方政府支持产业发展的政策资源具有稀缺性，在“腾笼换鸟”的产业结构转换过程中，地方对招商引资外来大项目的政策支持，往往在很大程度上优于本土成长起来的企业。如何兼顾平衡好传统产业和新兴产业发展已成为地方产业转型升级共同面临的一大难题。

针对这一现实困惑，调研走访了一些转型发展任务重、经济结构调整快、产业层级跃升大的典型区域，其中有不少传统制造业行业企业在肯定和赞扬了地方政府给予企业发展各类支持政策之后，却又谈到，“近年来感觉越来越孤单”。

事情的原委，要从传统制造业的产业集聚发展说起。在同一个行政区域里，配套的生产环节和服务供应商都分布在企业周围，企业对终端市场需求变化能够快速感知并作出反应。大量的同业从业者集聚，形成了一个独特的合作交流氛围和产业链生态，甚

至还发展出了各自的产业文化。但随着地方产业结构的调整，传统制造业愈发地向头部企业聚集，这在很大程度上是地方产业结构高级化的结果。竞争对手数目减少的好处，是很容易观察的。然而，一般不易觉察的是，随着同类产业企业集聚数量的减少，整个供应链的配套能力下降且配套成本提高，客户的流动性、信息的交换频率，也都开始急剧减少了。随之而来的，就是企业对终端市场需求动态变化的感知，变得更加迟缓，供给对需求变化缺乏适应性和灵活性。久而久之，整个产业也有可能辉煌不再。正是这些，才让企业越来越感觉到“孤单”！

这种“孤单”是地方政府在产业结构转型过程中不容忽视的普遍现象，它背后有着特殊的经济含义。一群人在一起做着彼此相关的工作，是更有效支撑市场分工从而更易获得专业信息的；支撑同一个产业发展的各类要素集聚，产业内分工更加细致，产业链上的企业可以更专注于分工的特定环节，创新才能达到一定的“浓度”。

从经济学视角来看，企业之所以感到“孤单”，是因为企业利用市场机制的交易成本真实地增加了。市场机制虽然是配置资源的有效方式，但利用市场机制本身并不免费。发现合适的交易对象、找到理想的配套厂商、掌握准确的需求信息、确保有效的合约

履行，等等，都是企业要真实承担的非生产性交易成本。当同类产业的企业大量集聚起来，利用市场机制的交易成本得以大幅降低，生产、交换、流通等各环节也都可能因生产的集聚而节省外部交易成本。而当区域集聚的企业数量大幅减少，市场的交易成本自然也就上升了。

许多地方政府在产业结构调整和产业层级提升过程中，“重新兴产业轻传统产业”“重头部大企业轻中小企业”，似乎已经成为一种共识。甚至还有有的地方因为本土小微企业对地方税收贡献不大，在政策上想办法“驱之、赶之”。这些现象在一定程度上反映地方对产业转型升级发展规律尚存在一些认识误区。

一方面，在当前发展阶段，我国传统产业产业远没有到“无潜力可挖”的境地，传统产业的空间和潜力也未必就小于新兴产业。例如，通常被认为是“传统产业”的制鞋业，当前已经和创新科技进行了深度融合，如鞋中底的创作，出现了融合新液态材料、数字光投影、透氧光学、3D打印等多领域的技术创新。另一方面，仅依靠招引和支持龙头企业，整个产业并非就能自发地变得更强加大。产业发展依赖的各类生产要素集聚达不到一定“浓度”，供应链体系建设不完备，接入市场交易体系的成本就更高，创新的活力和动力就不一定能够递进。

如何不让从事传统产业的企业感到“孤单”，是地方产业转型升级中需要深入思考的难题。对地方政府而言，此现象背后有着重要的政策启示。第一，支持发展新兴产业无可厚非，但以牺牲地方已累积的传统产业优势为代价，则要慎重和权衡。诱导产业结构变迁，地方政府招商引资过程中“喜新”亦不能“厌旧”。产业的大规模技术升级，往往需要一定时间积累才能达到转型“窗口期”。聚焦本地传统产业几十年来形成的发展优势，充分用好已有的集聚效应，在已有基础上引导产业高端化升级，依然是形成地方竞争新优势可选的有效策略。第二，采取“招引头部大企业限制小规模企业”的招商引资策略，对招商引资的外来大企业给予更多的政策优惠，不仅可能让本地小企业感到“孤单”，还可能会妨碍本地小企业成长为潜在大企业。第三，维护公平的产业竞争环境，胜于在政策上保护和支持大企业。一个产业经过几十年发展得以成长壮大，最终在市场竞争中留存下来的，无疑是规模大、实力强的企业。地方政府在规划和引导产业发展路径的时候，要意识到“竞争过程重于竞争结果”，在政策上保护和支持已有大企业，并不能保证该企业“基业长青”。维护一个公平的产业竞争环境，有助于产生规模大、实力强的企业。

破除『小而全』的自我小循环

□ 潘方勇

《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》明确提出，破除地方保护和区域壁垒，指导各地区综合比较优势、资源环境承载能力、产业基础、防灾避险能力等因素，找准自身功能定位，力戒贪大求洋、低层次重复建设和过度同质竞争，不搞“小而全”的自我小循环，更不能以“内循环”的名义搞地区封锁。因为以国内大循环为主体是针对全国而言的，以全国统一大市场为基础，不是要求各地都搞省内、市内、县内的自我循环。各地若都搞省内、市内、县内的自我小循环，搞“小而全”，甚至以“内循环”的名义搞地区封锁，就会破坏国内统一大市场，阻碍国民经济良性循环。为此，需进一步破除地方保护和市场分割壁垒“小而全”的自我小循环，实现从“小而全”“大而全”条块分割向专业化分工、社会化生产转变，共同构建高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。

使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，是社会主义市场经济体制的根本要求。其实质是要求遵循市场价值规律，通过价格杠杆和竞争机制，把资源配置到效益最好的环节中去，让企业实行优胜劣汰，提高资源要素配置效率。“小而全”的自我小循环发展模式，是通过地方政府的行政力量对市场进行人为分割，阻碍劳动力、资金、能源等生产要素在地区间自由流动，造成资源利用低效、低水平重复建设、行业集中度偏低等一系列问题。尤其是对畅通国民经济循环而言，“小而全”的自我小循环会极大地抑制企业利用我国超大规模市场优势来实现“需求引致创新”的功能发挥。

“小而全”的自我小循环只会“害人害己”。短期内，地方政府可以通过对本土企业进行保护来维持所需的税收和就业，但随着全国统一大市场建设进程不断加快，国家破除地方保护主义的力度日益加强，地方想要继续通过地方保护让企业获得长久市场竞争力已越来越不现实，地方保护主义的“篱笆圈”也必将越来越小。与此同时，长期处于地方保护下的企业犹如“温室里的花朵”，缺乏持续创新动力，很容易被市场淘汰，地方所需的税收和就业也就无从谈起。如果各个地方均采取“小而全”的自我小循环发展模式，地方之间互相排斥，不仅大大提高交易成本，而且在发展方式上也更容易形成路径依赖，失去产业转型升级的窗口期，地区差距越来越大，最终形成“多败俱伤”的局面。

破除“小而全”关键在于打破地方保护和市场分割，打通制约经济循环的关键堵点，促进商品要素资源畅通流动，确保经济的发展活力和竞争力。

“小而全”的自我小循环的形成，固然有诸多因素复杂交织，但其中一个重要原因是地方政府发展思维仍局限于自身的“一亩三分地”，过度关注眼前利益、局部利益。破除“小而全”的自我小循环需要积极引导地方政府站在政治和全局的战略高度，

跳出“一亩三分地”和地方保护主义的固有思维，变“筑墙”为“推墙”，纠正为了地区利益而不顾整体利益和损害其他地区利益的错误倾向。建立涉企优惠政策目录清单并及时向社会公开，及时清理废除各地区含有地方保护、市场分割、指定交易等妨碍统一市场和公平竞争的政策，全面清理歧视外资企业和外地企业、实行地方保护的各类优惠政策，对新出台政策严格开展公平竞争审查。

底气不足是“小而全”自我小循环的又一重要诱因。各地发展阶段、发展条件、发展特点各不相同，有的地区尚未形成各自的“独门绝技”，缺乏市场竞争优势。各地需根据实际，找准自身功能定位和优势发展领域，切实提高地区发展差异性，在错位发展中提升地区竞争优势。同时，加强地区间产业转移项目协调合作，建立重大问题协调解决机制，推动产业合理布局、分工进一步优化。从而让各地拥有参与融入全国统一大市场的底气和硬气，主动走出“小而全”的自我小循环。

统一市场运行的制度规则是商品要素资源在更大范围内畅通流动的制度基础。针对地方保护和市场壁垒，需全面拆除有形无形的“篱笆”“围墙”，在产权制度、市场准入、公平竞争、市场监管等基础构件上强化制度规则的统一性、监管执法的一致性，加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，不断破除条块分割体制造成的各类封闭小市场、自我小循环，打通“区块”“省域”和“城市”“城乡”等不同区域空间之间的经济循环。

加快建设
全国统一大市场