

抓住逆周期调节下“新基建”发展机遇

袁小慧 范金



在抗击新冠肺炎疫情和实现经济社会发展目标的战场上，经过艰苦努力和巨大付出，国内疫情防控形势持续向好，复工复产这场战役的攻势日益增强，振兴经济已成为当下工作的重心。然而受疫情影响，消费这一增长动力的恢复尚有待时日，出口因境外疫情扩散蔓延及全球经济动荡也同样受到制约，于是以新型基础设施建设（简称“新基建”）为代表的投资成为疫情下逆周期调节政策的重要抓手，频繁出现在各级政府决策中。2020年3月4日，中共中央政治局常务委员会召开会议，研究当前新冠肺炎疫情防控 and 稳定经济社会运行重点工作，会上再次强调，要“加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设进度”。与此同时，各省市先后出台了2020年重点建设项目计划，其核心领域都聚焦在“新基建”。

“新基建”表现出三大特性

早在2018年底的中央经济工作会议上就明确了5G、人工智能、工业互联网、物联网等“新基建”的定位，“加强新一代信息基础设施建设”更是被列入2019年政府工作报告，2020年开年的首场国务院常务会议再提“新基建”。区别于以铁路、公路、机场、港口、水利设施等为代表的传统基建，“新基建”更强调科技与基建的融合，主要包括5G基建、特高压、城际高速铁路和城际轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网等七大领域。由于具有更丰富的建设内涵和影响方式，“新基建”表现出三大新特征：

一是新的建设载体。传统基建主要以钢筋、水泥、混凝土等为主要载体，“新基建”则以信息化数字技术为载体，通过5G、大数据中心、人工智能、工业互联网等核心技术的应用，聚焦高质量发展“卡脖子”领域的关键技术突破，构筑制造产业智能化、城市建设智慧化、社会治理信息化的数字基础，打造自然、经济、社会融合发展的云平台。

二是新的运营模式。从产品属性上看，传统基建项目大都属于公共产品，具有外部性强、投资金额大、投资风险高等特点，政府部门必然成为主要的投资、建设主体，但“新基建”更强调科学技术突破和产业转型升级，必须借力企业主体。因此，有别于前者以政府投资为主的固有运营模式，“新基建”投资建设主体更加多元化和社会化。如，5G基站建设资金主要来源于三大运营商，特高压建设资金主要来源于国家电网。

三是新的传导路径。传统基建在完善交通基础设施、打造立体交通走廊的同时，也连带催生了以房地产为代表的土地经济发展。“新基建”则旨在借助高新技术打通上下游产业，直接联动产业链的供给和需求，进而催生相关联的战略性新兴产业和现代服务业的蓬勃发展。

发展“新基建”并不意味着摒弃传统基建，二者相融共生、相互支撑。从建设领域看，“新基建”仍体现出传统基建的部分内容。在“新基建”的七大领域中，城际高速铁路和城际轨道交通同样属于传统基建范畴，作为经济社会发展的基础支撑，特别是在一些经济发展相对落后地区，有很大投入空间。但是，“新基建”更强调市场效率作用机制，以供给侧结构性改革为导向，避免“大水漫灌”。从经济社会效益看，“新基建”是对传统基建的拓展，弥补高质量发展短板。基础设施建设具有乘数效应，是经济社会长期稳定发展的基础和条件。但由于前期采取了较大力度的刺激政策已趋于饱和，传统基建投资拉动经济增长的边际效应和连锁效应在减弱，而“新基建”是构建现代产业体系的关键，兼顾了稳增长、扩需求和促转型的多重目标，在很大程度上推动了传统基建改造升级，能够最大程度发挥投资乘数效应。

疫情放大“新基建”发展红利

面对国内外新冠疫情带来的经济社会冲击，习近平总书记强调，“宏观政策重在逆周期调节，节奏和力度要能够对冲疫情影响，防止经济运行滑出合理区间，防止短期冲击演变成趋势性变化”。“新基建”作为经济下行大背景下的逆周期调节、平滑经济波动的有效手段，必将步入快速发展的轨道。

一是疫情爆发带来的在线化消费业态、数字化商业模式以及集成化公共服务体系等需求，倒逼 5G、大数据、人工智能、工业互联网、云计算等数字基建加快发展。对于消费者而言，疫情使得线上零售、电商、网络视频、在线教学、线上问诊等新产品和新消费业态应运而生；对于企业而言，疫情不仅推动大规模的远程办公、视频会议等工作方式应用，倒逼企业生产自动化、智能化技术升级，而且居民新的消费需求变化也会倒逼企业应用新型技术创新供给方式，实现数字化运营、数字化销售、数字化服务；对于政府而言，疫情暴露出的公共服务基础设施、社会治理以及应急处理能力等短板问题，需要借助信息技术进行数字化改造和能力提升。所以，加快数字基建投入，不仅顺应了新一轮科技革命发展趋势，同时也是应对疫情影响下的新产品、新消费、新业态、新模式的物质载体和技术保障。

近年来，江苏省在加速推进新一代信息基础设施建设方面一直走在全国前列，奠定了一定的数字经济基础。无锡是全国物联网产业发展高地，在 5G 网络建设及其产业发展方面拥有坚实基础；徐工信息基于其自身工业互联网平台和大数据优势，在疫情期间为政府精准防控以及企业复工复产提供了数据支撑；南京、苏州、常州等地已形成具有一定规模的人工智能产业集聚区。2020 年 2 月颁布的《江苏省 2020 年重大项目投资计划》中，仅涉及新一代信息技术的就有 30 项，约占总数的 43%，充分表明了在经济数字化过程中，江苏充分发挥数字基建基础和产业基础，率先恢复经济，主动占据发展机遇。

二是企业复工复产、新旧动能转换等需求，推动特高压、新能源汽车充电桩等基础保障需求设施建设加快发展。一方面，推进企业复工复产，远距离电力传输和大电网安全稳定是首要条件。我国能源资源主要分布在西、北部地区，通过特高压的远距离电力输送可优化地区能源配置结构，缓解中东部经济发达地区企业复工复产的用电需求，特别是处于加快发展的 5G、大数据中心等耗电量巨大的产业部门的用电需求。此外，特高压投资规模大、关联产业链长、创造就业岗位多，理当成为疫情影响下稳增长和稳就业的重要手段。另一方面，近年来受国家补贴政策、节能减排政策以及绿色消费理念的不断深入影响，新能源汽车成为推动经济新旧动能转换的重要领域，如今我国新能源汽车市场已是全球第一。但是，与之相匹配的电动汽车充换电站、充电桩却明显不足。所以，加快上述产业发展，不仅为经济社会提质增效提供基本保障，且有利于推动绿色新动能的持续释放。

作为全国经济发达省份，江苏电力需求一向旺盛，满足能源需求与能源结构优化是重要保障，打造特高压电网实现能源远程输送是关键。目前，国内规模最大的电池储能电站以及世界首条特高压电力管廊都已在江苏投运。江苏新能源汽车充电桩在保有量和增量上都位列全国前列，但离国家设定的车桩比1:1的目标还有很大缺口，正倒逼我们主动进行能源结构调整、动能转换。

三是经历区域联防联控考验后的城市群，促进城际高速铁路和城际轨道交通等交通基建加快发展。作为区域经济增长极的城市群，人口集聚度和产业集聚度都很高，必然成为此次疫情防控的重点区域。无论是社区防控，还是人员的返程潮和企业的复工潮，考验着城市群内部及其周边地区实现人流、物流快速有序流动。为此，须加快城际高速铁路和城际轨道交通建设，减少城市间换乘频率，降低人员流动成本。新一轮的交通基础设施建设更注重信息化的科技内涵，这既是对传统基建和城市发展的赋能增效，也是区域联防联控的基础条件。

在长三角一体化战略实践下，江浙沪皖一市三省不断优化联防联控机制，在此次疫情大考中取得一定成效。例如，在疫情防控初期，长三角一体化示范区内通过对主要道路卡口的“站点合并，一站两检”以及人员的“一证互认”，保障了跨区域人流、物流的畅通。一市三省“联合部署、方案共定、信息互通、物资共享、管理联动”的联防联控机制为该区域快速复工复产奠定了基础。目前，长三角地区规模以上工业企业复工率均达到了99%。短期来看，复工潮背后城市间大规模的要素流动必然依赖于完善的城际轨道交通体系。长期来看，体现先进技术的城际高速铁路和城际轨道交通建设更是引领城市群发展的重要推力。但就江苏而言，铁路建设依旧是短板，特别是扬子江城市群内的城际铁路网布局不够均衡。未来，要充分发挥长三角一体化发展在政策协同上的优势，抓住轨道交通数字化、智能化发展机遇，打造现代综合交通运输体系。

如何用好“新基建”这一抓手

首先，强化顶层设计，统筹重点地区和重点产业领域的区域性布局。国家和地方层面需要联合发改、交通、能源、工信等相关部门系统谋划设计，共同制定战略规划和指导意见。同时，立足不同地区要素禀赋和产业特色差异，统筹协调“新基建”在重点地区和重点产业领域的区域性布局，避免出现低效重复和恶性竞争等问题。重点突出“新基建”在城市群、都市圈等经济体高质量发展中的战略意义，在兼顾短期经济恢复和长期发展趋势基础上，超前规划和布局。作为长三角一体化的北翼核心区，江苏已在创新引领、产业提升等“新基建”投资方面谋划推进了一批重大项目，因所涉不同地市的产业布局，故而在具体实施过程中要注意因地制宜，明确投资建设任务和目标，建立起相适宜的灵活机制。

其次，完善标准体系，推动“新基建”跨行业、跨区域、跨部门的协同应用。以高新技术为核心的“新基建”涉及的产业链长、部门多，故在建设应用过程中要尽快制定基础共性标准，如5G的工业无线技术标准，工业互联网在元数据、数据采集、数据接口等方面的标准，新能源汽车充电桩的安全标准，智能电网与5G融合标准等，推动“新基建”的跨部门、跨行业、跨地区应用，实现互联互通、协同发展格局。江苏在很多“新基建”项目上已有一定的发展基础和技术支撑，在进一步聚焦关键瓶颈技术突破的同时，要鼓励部分重点地区和重点行业在标准体系制定上率先试行，探索建立国家级和省级标准化试点示范项目，规范和引导相关行业发展。

再次，创新运营模式，探索政企联动的多元化市场作用机制。理顺政府与市场在“新基建”投资、建设、运营中的关系，在确保基础公共需求设施建设稳定和安全的的基础上，突出企业科技创新的主体性和竞争性，通过公共政策引导、准入门槛降低、营商环境改善等方式鼓励民间资本进入。进一步完善知识产权保护制度，打破要素资源配置的行政壁垒和行政垄断，探索“新基建”中政府和企业分工协作、联合运营

的新模式。江苏国有企业资产规模一直位居全国前列，在“新基建”推进过程中，要注重继续深化国有企业改革，鼓励引导民间资本、外资进入能源、交通、电力等基础产业。

最后，出台配套政策，助推“新基建”成为经济增长新引擎。此次新冠肺炎疫情对经济发展冲击较大，相应的经济刺激政策必然要从财政、金融、税收、产业、人才等多方面来配套制定。实施更加积极的财政政策，在保证地方政府债务风险可控、安全的前提下，适度上调专项债发行规模，并辅以针对性更强的减税降费政策，如针对与“新基建”相关的高新技术企业给予低税率、低息融资、专项补贴、专项贷款等。另一个不容忽视的就是人才政策。科技战“疫”，不仅体现在救死扶伤的一线，更闪动在联防联控的“数字大网”背后。江苏有着丰富的科教资源，要充分利用和发挥好这一优势，重视高校相关专业性课程设置及专业人才培养，打通高校向企业人才输送渠道，打造“新基建”相关人才建设和就业的新高地。