

智库言论

第 13 期
(总 567 期)

中国国际经济交流中心

2019 年 8 月 9 日

如何推动基础设施高质量发展

——第 120 期“经济每月谈”综述

近日，中国国际经济交流中心举办第 120 期“经济每月谈”，主题为“如何推动基础设施高质量发展”。国家发改委农经司原司长高俊才、住建部城建司巡视员张悦、中国宏观经济研究院能源研究所原所长韩文科、中国宏观经济研究院综合运输研究所所长汪鸣、中国信息通信研究院政策与经济研究院副院长何霞和中国国际经济交流中心副总经济师张永军分别发表演讲。中国国际经济交流中心常务副理事长张晓强主持会议。

一、基础设施是国民经济发展的先导和基石

张晓强指出，党的“十九大”报告明确指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，2018 年中央全面深化改革委员会第四次会议审议通过《关于推动高质量发展的意见》，会议进一

步指出，推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。他认为，在新时代推动基础设施建设，必须贯彻落实高质量发展的重要理念和要求，要进一步发挥基础设施是国民经济发展的先导和基石作用。目前开展的“十四五”规划相关研究工作，需要贯彻高质量发展主题，推动基础设施建设高质量发展。为此，中国国际经济交流中心开展了能源、交通、水利、信息和市政建设等五大领域的基础设施高质量发展的研究，形成的研究成果表明，我国在高路公路、高铁、4G和5G等领域的基础设施建设取得了巨大成绩。但对比高质量发展的要求，还存在需要进一步研究和解决的重大问题。

二、基础设施高质量发展能够满足人民群众日益增长的美好生活需要，能够体现新发展理念

张永军对基础设施高质量发展研究的课题成果进行介绍。他认为，随着我国经济发展从高速增长转向高质量发展阶段，我国基础设施建设也将从规模扩张为主向提高质量为主的阶段转变。

（一）基础设施高质量发展，是能够满足人民群众日益增长的美好生活需要的发展，体现新发展理念。基础设施高质量发展的内涵，包含以下五点基本特征：一是把创新作为发展的第一动力，二是协调成为发展的内生动力，三是绿色成为基础设施发展的普适要求，四是开放成为发展的必由之路，五是共享成为发展的根本目的。

（二）我国基础设施还不能完全满足建设社会主义现代化国家的需要，存在较大提升空间。当前我国基础设施建设还存在政策与制度体系不适应高质量发展的要求、管理体制机制不完善、各领域

存在一定短板且布局不尽合理、社会效益与财务收益的平衡难度较大、创新作为第一引领的作用发挥不够、基础设施的安全性可靠性及协调发展还需提升等多方面问题。

（三）我国基础设施高质量发展的目标与任务。突破瓶颈，弥补短板，形成更加合理完善的体系；强化基础设施对经济社会发展的支撑作用，形成更加合理的城乡和区域布局；提升整体效率、安全性、可靠性，对经济高质量发展发挥更好的先导作用；提高基础设施的科技水平，更好满足用户需求；提升可持续发展能力，实现更好的良性循环；增强基础设施五大领域内部及相互之间的协同发展效应；提高基础设施互联互通和国际合作的水平。

（四）促进我国基础设施高质量发展的措施。改革基础设施投融资机制，实现可持续发展；深化破除垄断、放管服、混合所有制改革等方面的体制机制改革，促进市场机制在基础设施领域发挥作用；加强中央层面、中央和地方之间以及各地方政府间的跨领域协调机制，促进基础设施建设协调发展；加大国家和社会多方面投入，前瞻性地推动重大科技创新；提高基础设施建设标准；完善统计监测和考核评价体系，引导高质量发展。

三、把握好交通运输率先实现现代化机遇，打好交通运输服务创新对经济社会发展支撑和引领的“先手牌”

汪鸣认为，交通运输基础设施高质量发展，对稳定投资（稳增长）、发育产业（增动能）、营造环境（调结构）、优化空间（聚要素）均具有积极作用，而交通运输自身的转型升级也有重要的产业价值。

（一）交通运输基础设施建设要适应经济高质量发展的要求。

针对区域发展新格局、新型城镇化、社会主义新农村、产业布局优化调整等需求，精准发挥交通运输基础设施的支撑和引领作用。交通运输基础设施建设需要从大区域一般性布局向区域走廊、城市群网络、都市圈系统精准布局转型，形成交通与城市、产业融合发展。

（二）交通投资持续增长动力不足。交通基础设施投资截至到2018年的“十三五”年均增长为5.5%，2018年超过3.2万亿元，是2000年的9.3倍，但2018年增速出现大幅回落，仅增长0.7%。交通投资持续增长动力不足，主要在于：一是项目投资收益变差，一次资金投入比例增加。中西部地区项目占比逐年增加，对资本金比例要求高，一次资金投入对总投资的撬动弱。同时，无直接收益项目比重增加。二是项目资金投入能力减弱，突出表现在：地方投融资平台整顿导致的项目融资渠道收缩，地方财政投入能力减弱，民间资本进入积极性低，国家铁路总公司的负债比例较高，用地用海和环保等要求更加严格。

（三）促进我国交通基础设施高质量发展的措施。补短板和新供给形成交通基础设施新的投资重点，促进我国交通基础设施高质量发展的措施包括：强化骨干通道建设；进一步突出对国家重大战略的支撑作用；打通“最后一公里”，提升互联互通水平；军民融合，打造国防交通建设新格局；推进新型智能交通基础设施建设；建设并形成都市圈高效交通系统。

四、推动能源基础设施向绿色低碳为主转型，充分发挥市场在能源资源配置中的决定性作用

韩文科认为，在我国经济发展过程中，以电力为中心的能源基础设施建设适度超前，形成了门类齐全的能源基础建设、运营体系和世界领先的能源设备制造产业。

（一）能源基础设施建设需尽快向绿色低碳转型。经济社会发展的不充分、不平衡，使得我国能源基础设施建设还有很大发展空间，但需要加快推动能源基础设施向绿色低碳为主转型。不但要求以绿色低碳的方式开展可再生能源基础设施建设，也要求以资源集约化、环保生态的绿色低碳方式开展运营。

（二）在产业发展政策上，充分发挥市场在能源资源配置中的决定性作用。在总量上，要突破发展瓶颈，充分保证国民经济的正常运转；在结构上，要更加突出清洁能源；在布局上，更好的将国家能源战略规划与地区发展相结合，更多的依靠市场机制，依据因地制宜原则开展能源基础设施建设与运营。

（三）能源基础设施的发展模式需要全方位的改革与机制创新。以国有建设和运营为主转到多种所有制共同参与建设和运营；以国家集中规划、集中建设为主转向更加突出分布式、考虑地区平衡和市场平衡的发展；更加注重与“一带一路”沿线国家共建的互动，拓宽互联互通，拓宽资源调配的范畴，使盈利性或者效益更提升一步；在具体能源路径和技术选择上更加依靠市场的力量；在建设运营上主要依靠避免高杠杆的市场化手段。

五、污水管网更新与修复是实现城市环保基础设施高质量发展的关键举措

张悦认为，在我国城市环保基础设施建设过程中，需要迫切解

决管网破漏、清水污水混杂难题，对污水管网进行更新与修复。据测算，我国城市排水管网存量约 63 万公里，约 65% 具有收集污水功能，其中约 20 万公里亟待更新修复，总投资约需 3000 亿元。

（一）城市基础设施的排水管网问题成为目前制约城市发展的突出问题。目前我国城市基础设施的治理难题是清水灌满管道和污水溢流河道，导致污水厂的污水浓度上不去和河道的污水浓度下不来的矛盾，城市管网质量问题是这个矛盾的根源。在我国南方和北方问题表现不一：在南方表现为清水入管问题，大部分城市由于管网破裂，污水厂的进水被大量地下水和河水稀释；在北方则表现为污水外漏问题。管网最核心的问题是管材质量低劣所造成的，应当采取球墨铸铁管的管材。

（二）城市排水管网问题主要是由“唯政绩”造成的。主要表现为：市场价格机制不合理，因为污水处理的计价单位是按污水量计量的；重视地面建筑轻视地下管网，监管难且考核不到位，导致伪劣管材盛行的现象。

（三）污水管网更新与修复迫在眉睫。应进一步明确目标，落实责任，科学实施，强化考核。目标是提高污水处理的效率，污水的进水浓度要进一步提高；责任主体为政府，需要中央与地方政府的进一步协同；进一步落实存量管网的质量提升，更新排污管材；实施减排的综合评价体系，推广污水厂、管网和河湖的一体化评价体系。

六、贯彻习近平总书记的“十六字”治水方针，实现水利基础设施高质量发展

高俊才认为，为实现我国水利基础设施高质量发展，需要深刻领会和贯彻习近平总书记提出的“节水优先，空间均衡，系统治理，两手发力”十六字治水方针。

（一）节水优先。我国人均水资源仅占世界平均水平的四分之一，且时空分布不均匀，水资源属于不可进口资源。节水优先的两项措施是：农村农业灌溉渠道尽可能实现管道连接；城市大幅提高水价，对不同人群实行差别化水价。

（二）空间均衡。从人口布局、经济发展与资源环境关系出发，进一步实现水资源的空间均衡。第一，继续对南水北调的空间布局进行优化，实施南水北调 1.5 期工程，深挖东线和中线的水资源供给潜力，加大对北京、天津和雄安的水资源供给。第二，长远看，加强水利的西建工程可行研究，对“三江”（长江、珠江、松花江）到“四河”（黄河、淮河、海河、辽河）的调水工程开展前期论证。

（三）系统治理。统筹自然生态各要素，从国家大系统的总体框架之下实现对水资源的系统治理。

（四）两手发力。从水的公共产品属性出发，充分发挥政府作用和市场机制。实现水利基础设施的高质量发展，要解决投资不足的问题。一方面要优化政府投资，另一方面要完善水资源市场机制，改革水价制度，关键是解决水权问题。

七、构建适应数字经济发展的新一代信息基础设施

何霞认为，全球数字化浪潮带来了数字经济快速发展，数字经济也对信息基础设施提出了新要求，要进一步推动构建高质量信息基础设施。

（一）工业互联网和车联网的发展对信息基础设施提出新需求。工业互联网是新一代信息通信技术与先进制造业深度融合所形成的新兴业态与应用模式；车联网实现了智能动态信息服务、汽车智能化控制、智能化交通运输管理。这些新一代的数字信息系统对信息基础设施提出了新需求。

（二）适应数字经济发展，构建新一代信息基础设施。新一代信息基础设施是通过新一代信息通信技术构建的信息网络基础设施和各行各业发展基础平台的集合，对政治、经济、社会、文化、国防等各方面都有重大影响。

（三）全方位、多角度建设高质量的信息基础设施。加大对信息基础设施的投资，形成多元化的投资形态；明确信息基础设施运营商群体的社会化企业定位；推动数字互通、产业互融和监管协同；重视平台数据与个人信息保护，强化平台治理；加强信息基础设施的安全防护。

（经济研究部 郭迎锋整理）