“新基建”为经济增长提供新动力

中国科学院科技战略咨询研究院 王晓明 刘昌新

智库头条

“中央经济工作会议把5G、人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设列为2019年经济建设的重点任务之一。与传统基建相比，新型基础设施建设内涵更丰富，涵盖范围更广，更能体现数字经济特征，能够更好推动中国经济转型升级。

2019年，在我国宏观经济发展“六稳”的总基调下，新型基础设施建设必将为新一轮经济增长提供强劲动力。

新型基础设施内涵更丰富

第一，数字化基础设施是新型基础设施的核心。

以5G、人工智能、工业互联网、物联网为代表的新型基础设施，本质上是数字化的基础设施。随着物联网推动的万物互联，全球范围的网络连接终端数量大幅增加，数字技术与网络技术相融合，生成的数据呈现指数型增长，云计算、大数据、人工智能、物联网、区块链等新一代信息技术支撑的数字经济进入快速发展阶段。党的十九大报告提出了建设数字强国的战略目标，以新一代信息技术产业化应用为标志的数字经济，需要一套完整的数字化基础设施作为支撑。2019年，是我国5G商业化推广的元年，以数字化为核心的新型基础设施建设将有力助推我国数字经济的发展。

第二，传统产业的数字化转型是新型基础设施建设的价值所在。

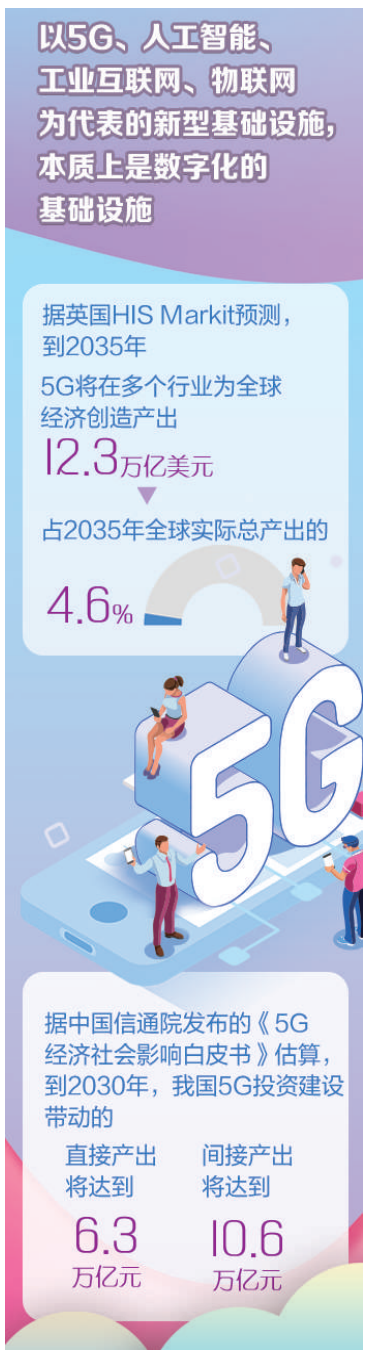
在供给侧结构性改革的推动下，我国传统产业面临着转型升级的迫切需求。而以数字化为核心的新型基础设施建设，能够为我国传统产业的转型升级提供有力支撑。

例如，我国传统制造业的数字化转型和智能制造的发展需要工业互联网的支撑；我国新能源汽车和智能网联汽车的发展需要能源互联网、车联网和智能化交通基础设施的支撑；我国水、电、气等城市公共基础设施的数字化和智能化转型需要城市物联网的支撑；我国智慧农业的建设需要农业物联网的支撑。与此同时，我国以人工智能为代表的数字化技术正在成为新型基础设施的重要组成部分，为传统产业的转型提供技术赋能。

第三，传统基础设施的数字化改造是新型基础设施建设的重点。

国家发改委在2019年的工作重点中提出，加强新型基础设施建设，同时提出加强城乡和农村基础设施建设，以及能源、交通、水利等重大基础设施建设。目前，我国传统基础设施建设已经进入成熟阶段，为发挥投资的最大效能，在处理新型基础设施和传统基础设施建设关系的时候，应该既将二者视为存量和增量的关系，同时也应注意到二者的融合和改造提升关系。

例如，5G的建设尽可能共用4G的铁塔、光缆、电源、配套等设施；已经建成的高速公路网络利用5G和数字化技术改造成“超级高速公路”；在已经建成的能源骨干网络基础上，利用数字化技术实现分布式和智能化的能源系统升级；对城市的公共基础设施进行数字化改造，让传统公共设施在保留自身功能的基础上，实现空间、网络和数字资源共享，完成基于数字化平台上的资源和功能整合。



助推我国经济转型升级

新型基础设施建设在我国新时期经济发展建设中具有新的使命和特征，主要表现在以下三个方面：

首先，新型基础设施建设为推进我国数字经济发展奠定了新基础。

数字经济的发展，必须要有相应的数字化基础设施作为基础和保障。纵观全球经济发展历史，已经完成的三次工业革命都是以相应时代的“新型”基础设施建设为标志和必要条件。例如，由蒸汽机推动的第一次工业革命，是以铁路和运河建设为标志和必要条件的；由内燃机和电力驱动的第二次工业革命，是以高速公路、电网建设为标志和必要条件的；由计算机和通信技术推动的第三次工业革命，是以互联网和信息高速公路建设为标志和必要条件的。在全球进入第四次工业革命的初始阶段，以新一代信息技术和以数字化为核心的新型基础设施正在成为全球产业竞争和投资布局的战略高地。我国第一次作为原发性国家，与发达国家一起站到第四次工业革命和数字经济的同一起跑线上，大力推进新型基础设施建设，既能发挥我国在顶层设计和集中建设方面的制度优势，又完全符合国际经济发展潮流下的国际贸易规则，为我国数字经济发展奠定重要基础。

其次，新型基础设施建设为推动我国供给侧结构性改革创造了新动能。

新型基础设施建设不同于传统基础设施的土地、资源要素投入，可以拉动新一代信息技术、高端装备、人才和知识等高级要素的投入，为我国战略性新兴产业、现代服务业提供需求载体，为我国以创新为驱动的经济转型提供动力。新型基础设施建设不同于传统基础设施的投资运营模式，新型基础设施建设覆盖面将更加广阔，不同领域的基础设施交叉融合度更高，参与投资建设和运营的主体更多，支撑的业态更丰富，对投资和运营模式创新的要求也更高。例如，5G的建设一方面需要无线技术和网络技术的推进，另一方面也需要智能交通、智慧城市、智能家居、智能制造和智慧能源等主要应用场景和商业模式的支撑，在以5G为重点的新型基础设施建设过程中，传统投资、建设、运营主体的边界发生改变，新型的投资和运营模式应运而生。新型基础设施对应的产业生态系统更加丰富，也为创新型企业和民营企业的进入和参与建设创造了更大的空间。新型基础设施的管理涉及市政、交通、安全、环境、信息化等多个部门，管理创新主要体现在基于数字化平台的集成管理，将对政府公共基础设施的管理模式带来改变。

再次，新型基础设施建设有助于改善我国投资结构。

当前，我国总体上已进入工业化后期阶段，传统基础设施建设已经进入或越过峰值，投资建设的边际收益已经趋于递减，以“铁公机”为代表的传统基础设施建设虽然短期内仍然能够起到一定扩大内需作用，但对我国的经济结构优化作用已经有限，同时还会带来一定的债务和金融风险。在全球范围内，数字经济发展已经取得广泛共识的背景下，新型基础设施建设一方面为数字经济的增长奠定基础，另一方面也是基于边际收益递增的新一轮增长，对我国经济的结构优化效应和投资带动效应都是非常显著的。例如，新型基础建设不但能够加快人工智能、工业互联网、物联网等领域的发展，而且能够促进制造业技术改造和设备更新，支撑新型服务业和新经济，同时拉动强基工程（新材料、新器件、新工艺和新技术）和新四基（自动控制和感知硬件、工业软件、产业互联网、云平台）的发展。

推进“新基建”需加强政策保障

推进新型基础设施建设，需要国家战略、规划和政策措施的保障。

一是制定新型基础设施建设的国家战略和重点规划。

建议由国家发改委牵头，联合交通、能源、住建、工信等相关职能部门制定新型基础设施建设的总体指导意见，对发展新型基础设施建设予以方向性指引；把新型基础设施建设列入我国“十四五”规划重点任务，并研究制定相关配套政策，从顶层设计上，综合部门和产业之间的关系，为我国数字化经济转型打好基础；要在与新型基础设施建设相关的重点地区和重点产业领域进行布局，带动区域经济和产业转型发展。

二是研究制定促进新型基础设施建设的配套政策。

建议由相关研究机构对新型基础设施的投资、建设和运营进行系统性、规律性研究，为制定国家战略和规划提供研究支持，为相关项目的立项、评估提供决策参考。建议在我国管理体制改革和政策创新的背景下，研究制定促进新型基础设施建设的政策体系（包括财政、金融、税收等政策），同时研究建立与新型基础设施相关的评价、考核体系。

三是创新与新型基础设施建设相关的投融资及运营管理模式。

理顺政府、企业在新型基础设施投资、建设、运营方面的关系探索创新科学的投融资及管理运营模式。在保障基础设施运营安全和公共利益的基础上，探索建立政府和企业职责清晰、分工明确、紧密合作的基于数字化平台的集成管理模式。在投资、建设、运营方面加强国际合作，向民营企业和中小企业开放更多的参与空间。

智库观点

国有资本划转社保基金需兼顾五大关系

□ 李培

我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口规模大、老龄化高峰持续时间长等特点明显，基金缺口态势显现、财政当期支付压力较大等发展不平衡不充分现象给社保基金可持续运行和高质量发展带来了挑战。

中央经济工作会议强调，要深化社会保障制度改革，在加快省级统筹的基础上推进养老保险全国统筹，继续划转部分国有资本充实社保基金。国有资本划转社保基金是防范化解基金缺口风险、实现共享发展的重要途径，需统筹兼顾好五大关系，实现持续性、治理性，以构筑共建共享的社会发展体系。

一是统筹兼顾好国资划转特定目标和长期制度之间的关系。

应着眼人口老龄化的未来和立足社保制度可持续发展的长远推动划转制度化。一是应允许各地探索适宜的划转比例，各地可根据人口结构、老龄化程度等实际情况进一步研究和动态调整划转比例的合理区间，实现国企改革发展、社保基金可持续运行、经济社会高质量发展三者之间的平衡，增强政策实施的弹性和可及性。二是推动划转安排制度化。中央可进一步出台划转的具体指导办法，深入研究划转的范围、比例以及具体实施路径，使之划转成为一种长期性、机制性的制度安排，以增强应对人口老龄化、社保基金缺口风险的灵活性和适应性，使全体人民长期共享国企改革发展成果。

二是统筹兼顾好国资划转中央与地方权责分配之间的关系。

国有资本划转社保基金要处理好中央和地方以及地方与地方之间利益调整和分配的关系。一是要统筹兼顾好央地平衡。一方面，有效厘清中央和地方在基本养老保险隐性债务和转轨成本中的责任归属，合理界定地方国资划转规模与中央财政补贴规模的关系，实行央地责任划分和分担制，充分发挥中央财政固有职能和调动地方国资划转积极性；另一方面，合理确定国资划转比例与国资收益上缴财政比例的关系，促进国资国企和社保基金的协同化、可持续发展；二是要统筹兼顾好区域公平。应将地方国有资本弥补社保历史欠账与基本养老保险全国统筹结合起来，正确处理地方国有资本划转补充与企业职工基本养老保险基金中央调剂制度之间的逻辑和责任关系，达到各地公平合理实现共享国资发展的目的，促进地区间的公平和平衡。

三是统筹兼顾好国资划转与国资国企改革发展之间的关系。

社保基金持股与国企的互动及其公司治理功能需要进一步发挥。一是要从国企改革治理现代化的视角看待国资承接主体（社保基金）持有国有股权，将健全法人治理结构、放大国有资本功能等为主要目标的国资国企改革与承接主体持有国有股权结合起来，进一步推动国有企业股权多元化改革。二是充分发挥承接主体的治理优势，成为国资国企改革的助推者和公司治理现代化的创新者；同时也有效体现承接主体适当外部监督和决策制衡的作用，进一步改善国企治理结构，提升公司治理水平，促进国有资本保值增值。

四是统筹兼顾好国资划转与资本市场稳定发展之间的关系。

国有资本划转社保基金及其投资资本市场应坚持“优化结构、谨慎退出、动态调整”的原则。一是根据资本市场结构、总量以及行业产业兴衰等情况动态调整承接主体持有国有股权的投资规模和方向，努力做资本市场的引导者、风向标和价值发现者，进一步优化资本市场结构，促进资本市场发展完善。二是国有股权承接主体应制定更长期更稳健的投资计划和运行机制，谨慎减持、转售、退出国有股权，实行长期性、价值性投资，实现投资安全性和收益性之间的平衡，逐步培育我国资本市场迈向健康投资、价值投资、绿色投资和共享投资。同时，为我国养老保险基金入市、养老金融制度体系构建提供有益的借鉴，实现国有资本、社保基金和资本市场的多元联动和互促型发展。

五是统筹兼顾好国资划转与社保制度优化完善之间的关系。

国资划转与社保制度优化息息相关。一是需统筹兼顾好国资划转与社保缴费责任负担的关系。进一步明晰国家、单位和个人的法定责任，既要区分主体责任，更要公平主体责任。合理设计企业缴费基数和费率，充分兼顾企业健康运行与基金可持续发展之间的关系，优化社保基金资金来源结构、转换社保基金支撑模式和增强内生动力。二是需统筹兼顾好国资划转与代内代际间收入分配的关系。一方面，要合理确定划转比例，统筹兼顾好利益攸关的在岗职工与退休人员之间的分配关系，实现代际间的分配公平和平衡；另一方面，要考虑不同区域、不同行业发展实际，合理确定划转规模，统筹兼顾不同行业类型、规模大小企业发展实际，优化代内不同劳动者群体间的收入分配关系，实现代内间的分配公平和平衡。

（作者单位：重庆国际投资咨询集团智库研究中心）

智谈

莫让智库成果“空转”

□ 周湘智

智库是决策体系的重要组成部分，是政策制定、执行、落地的重要“助攻手”。智库专家产出的优秀成果能否得到领导同志、决策部门和实践部门的关注与运用，直接决定着智库咨政作用的发挥。实践中发现，目前我国优秀智库成果在进决策进实践的流程和机制方面还有待完善，一些好的智库成果存在“批而不办”“批而不转”“办而不力”的问题，使得智库成果“空转”，造成智库资源浪费。

要更好地发挥智库咨政作用，在此过程中的主要攸关方都必须精准发力、无缝对接，才能将智库成果转变成推动实践的“大招”。

文秘办文要避免“一转了之”。文秘办文是沟通协调、把控进度的督办部，同时又是承上启下、中枢中转的服务部。值得注意的是，目前一些文秘部门在领导批示件的办理过程中重“交”轻“办”，对承办部门办理质量的督查核验不够细致，造成智库成果“石沉大海”的假象。对此，文秘办文人员要进一步强化统筹兼顾、责任意识与结果导向，既重程序到位又重内容审核，切实加大督办力度，努力提升反馈时效，对办理不及时、不达标的，要返回整改，对领导批示与办理结果要及时反馈给刊载部门和专家个人。

承办部门要避免“一答了之”。承办部门是智库成果进决策进实践的具体执行者与主要责任人，批示件的承办质量直接决定着智库成果的应用效果。当前，部分承办单位对领导批示的智库成果存在抵触心理，有的以工作繁忙为由“以拖代办”；有的将拟采取的计划性措施作为终结性办理意见上报领导同志。对此，承办部门要把批示件看作与智库开展对口合作、不断提升工作水平的重要途径，以积极的心态认真办、务实办、按时办。要主动与文稿作者沟通对接，共同商量落实事宜，一道谋划解决办法，尽快把政策建议转化为发展行动。

智库专家要避免“一发了之”。智库专家是否积极参与、主动促成，直接影响咨政建议进决策进实践的速度、程度与效度，这也是判断智库专家是否有水准、有担当、有作为的重要标志。当前，有少数专家认为，只要研究报告获得领导同志批示就算“功德圆满”了，满足于拿点奖励、得点名声等功利性目标。事实上，成熟的智库专家既应成为建议方案的重要提供者，也应成为建议方案落地的重要推动者，要把推动成果进决策进实践作为智库研究的一项固有内容与职责使命，积极参与后续的政策过程。成果获得领导批示后，要主动上门对接，积极促成召开督办会、会商会、研讨会，也可设主场邀请相关各方到智库参加会商研讨。在此过程中，既可推动成果更好更快地转化，也可与对口部门建立起更紧密的工作联系，还可从各方研讨中了解对该问题研究的不足，有助于对该问题的深化研究。

刊载平台要避免“一校了之”。在智库成果进决策进实践的过程中，成果刊载平台是重要的参与主体与推动力量。当前，部分平台的编辑部门围绕成果的转化链、应用链所做的延伸服务与互动还不够。为此，除了要认真做好审稿工作，将较为成熟的稿件除送学术专家把好学理关外，同时送相关党政机关的功能部门，请他们从现状描述的准确性，对策建议的可行性、操作性、创新性上把好关，从源头上提升稿件获批示的概率；要尽力做好推介工作，畅通与决策部门、决策者及工作人员的联络报送渠道，为智库成果更顺利地进入决策流程创造良好条件；要注重做好策划工作，摸清需求、主动出题，组织引导专家做好针对性研究；要积极开展好智库报告写作的技术培训，倒逼其提高报告写作能力，协同发力共推成果见成效。

（作者单位：湖南省社科院智库办）

本版编辑 魏倩玮 电子邮箱 jjrbjjzk@163.com