

“新基建”如何稳增长？

新一轮基建投资需要重点投入产业升级领域和补短板领域，不但有助于稳增长、稳就业，并且能够促进新产业、新领域发展，释放中长期经济增长潜力。

文 | 刘学智



4月20日，国家发改委首次明确了新型基础设施建设的范围。初步研究认为，“新基建”主要包括三个方面内容。

一是信息基础设施。主要是指基于新一代信息技术演化生成的基础设施，比如，以5G、物联网、工业互联网、卫星互联网为代表的通信网络基础设施，以人工智能、云计算、区块链等为代表的新技术基础设施，以数据中心、智能计算中心为代表的算力基础设施等。

二是融合基础设施。主要是指深度应用互联网、大数据、人工智能等技术，支撑传统基础设施转型升级，进而形成的融合基础设施，比如，智能交通基础设施、智慧能源基础设施等。

三是创新基础设施。主要是指支撑科学研究、技术开发、产品研制的具有公益属性的基础设施，比如，重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施等。

“新基建”你中有我、我中有你

“新基建”的提出，主要是与传统基础设施建设中粗放式投资的部分有所区分，更能体现国家的产业政策，明确未来重点投资方向。国家发改委明确了“新基建”主要包括信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施三类，其中包括大量过去已经在实施的基础设施建设内容。“新基建”是立足于科技提升的基础设施建设，它既是经济发展的基础，又是未来发展的新兴产业。比起传统基建，新基建的技术性、专业性相对较强，能够更好地服务于经济转型升级。“新基建”对接新产能、新供给、新消费，为高质量发展提供数字化转型、智能化升级、便捷化服务等基础设施支撑体系。

新和旧似乎是相互对立的关系，但是“新基建”和“旧基建”并不对立。新、旧基建有很多共同属性，它们都具备公共性、通用性、

基础性的特点，涉及的领域大多是补足经济发展的短板。典型的“旧基建”是以铁路、公路、机场、水利等“铁公基”为代表的基础设施建设，除此之外，传统基建也包含“新基建”提出的一些内容。例如，高新技术产业园建设、信息网络基础设施建设、与新能源新材料相关的基础设施建设等在几年前就已经提出并实施。2018年国家就曾明确了5G、人工智能、工业互联网等基础设施建设，这些都是“新基建”的重要内容。因此，“新基建”并不是脱离于“旧基建”，两者是相互包容的关系。“新基建”包括了大量“旧基建”内容，是在“旧基建”的基础上进一步深化和衍生出来的新的基建投资领域和模式。

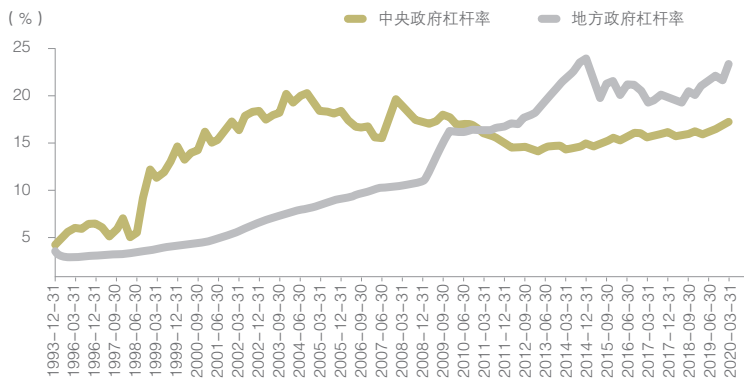
拉动经济需新旧结合

当前，在基建投资中没有“新基建”这一类别，“新基建”的比重有多大并不明确，只能从现有的类别中粗略估算。从已经明确为“新基建”的投资项目来看，2019年“新基建”投资总额在2万亿元左右，占整体基建投资的比重约10%左右。即便按照最为广泛的口径计算，也就是把与信息、融合、创新三类相关联的基础设施建设项目全部计算在内，2019年“新基建”投资总额在3万亿元左右，占基建投资的比重不超过15%。由于基建投资占经济整体投资的比重在30%上下，那么“新基建”占总投资的比重也就在3%~4.5%的水平，是比较低的。

“新基建”是未来投资的重点领域，投资增速有望保持快速增长。由于这些新领域占整体经济的比重比较低，仅仅依靠“新基建”拉动整体经济增长持续保持中高速并不现实。即便“新基建”投资增长达到20%，对基建投资的拉动作用为2%~3%，对整体投资的拉动作用也只有0.6%~0.9%。面对疫情带来的冲击，要拉动经济尽快恢复到正常增长水平，需要新、

“新基建”包括了大量“旧基建”内容，是在“旧基建”的基础上进一步深化和衍生出来的新的基建投资领域和模式。

中央和地方政府杠杆率



重的逐渐提升，未来对拉动经济增长的作用将持续增强。

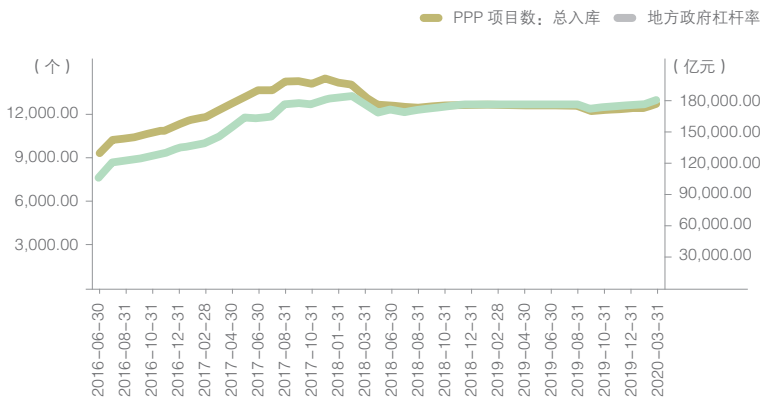
新增项目中“新基建”比重正在逐渐提升

从今年已经公布的基建投资项目来看，“新基建”比重正在逐渐提升。年初以来，财政部已经两批次提前下达新增地方专项债券额度1.29万亿元，截至一季度未发行了1.08万亿元，同比增长63%。其中涉及“新基建”项目超过15%，高于去年“新基建”在基建投资中的比重。当前第三批新增地方专项债券正在申报，预计发行额度将超过1万亿元，其中涉及“新基建”项目的比重可能在20%以上。

从地方规划的新增项目来看，截至4月份，已经有25个省市区发布了2020年重大项目投资计划清单。总共约2.2万个项目，总投资额度接近50万亿元。需要明确，项目总投资和年度投资规模不能混淆，基建项目建设是中长期过程，一个项目往往需要多年才能建成。计划的50万亿元总投资并不是在2020年全部完成。按照正常的项目建设周期计算，这些项目在2020年度计划投资完成的规模为7.6万亿元。

从计划投资的项目类别来看，有“新基建”，也有大量传统基建，内容非常丰富，主要归结起来为四个方面。战略性基础设施建设，促进新业态、新产业、新服务发展的基建投资，目的是推动消费升级和产业升级；网络型基础设施建设，促进信息技术发展、5G网络建设、数字经济、物联网等产业发展的基建投资；交通类基础设施建设，包括铁路、机场、高速公路建设项目，以及地铁、轨道交通、城市停车场、城市道路、乡村公路等；补短板类基础设施，包括市政管网、冷链物流、旧城区改造等市政工程，生态绿化、水和大气污染治理等环保基础设施，农村住房、水利、教育、卫生、环保

PPP 入库项目数和投资额



数据来源: Wind

旧基建相结合。

“新基建”是增量，新型基础设施投资实现快速增长，是经济中新的增长点；“旧基建”是存量，传统基础设施投资保持平稳增长，是经济运行的基础。随着“新基建”在经济中比

等农业农村设施项目等。

未来基建投资要体现四“新”

新一轮基建投资需要重点投入产业升级领域和补短板领域，不但有助于稳增长、稳就业，并且能够促进新产业新领域发展，释放中长期经济增长潜力。从广义角度来看，“新基建”需要具备四个方面“新”的特征。

一是基建投资领域要新。这是当前提出新型基础设施建设的主要内涵，指基建投资的新领域和重点领域，也可以称为狭义的“新基建”。核心是围绕国家发改委提出的信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施三方面开展的投资领域。重点包括5G建设、特高压、高铁、新能源、大数据中心、人工智能、工业互联网等领域以及上下游产业链，还包括其他促进产业升级和补短板领域。

二是基建投资主体要新。过去我国基建投资的主体是政府部门，中央政府做出指引，主要由地方政府主导开展基建项目投资，投资主体单一。未来要吸引更多社会资本进入基础设施建设，让企业部门和居民部门也参与进来，促进投资主体多元化。这需要我们进一步推进市场化改革，放开基建投资领域的市场准入，消除对民营资本的各种限制。未来要全面实施市场准入负面清单制度，列入清单以外的行业、领域，允许各类市场主体依法平等进入。特别是具备一定收益的项目，要鼓励对市场开放，为不同投资主体创造公平竞争环境。

三是基建投资机制要新。过去我国基建投资更多地依赖地方政府举债，融资渠道较为单一，管理效率比较低。地方融资平台还带来地方隐性债务风险，让部分省市背负巨额债务。未来需要建立新的投资机制，一方面加大中央财政支持力度，另一方面向市场拓宽多渠道融

资金来源。在中央财政支持方面，截至2020年3月末，我国中央政府杠杆率为17.2%，处于较低水平，因而可以适度提升中央政府杠杆率扩大基建投资规模，缓解地方财政压力。由于地方政府专项债券不计入赤字，不会加重地方财政压力，今年新增专项债规模可能超过3万亿元，未来可以进一步适度扩大专项债发行规模。在向市场拓宽多渠道融资来源方面，可以进一步规范完善PPP项目融资模式，提升项目吸引力。截至2020年3月末，PPP项目总入库1.27万个，总投资额18.1万亿元。未来需要提高PPP项目质量和效率，推出更多基建类PPP项目。还需要探索其他多元化融资模式，吸引更多资本参与项目建设，形成更多新的基建投资机制。

四是基建投资区域要新。从投资空间来看，我国基础设施建设还有很大的增长空间。2019年末我国城镇化率首次突破60%，而发达国家平均在80%左右，我国城镇化水平仍有很大发展空间，未来仍将快速增长。从人口流动来看，将更多聚集到城市群、都市圈，这将是未来基建投资的重要区域。预计城镇化水平提升将重点推动长三角、粤港澳、京津冀、长江中游、成渝、关中平原、中原城市群等七个主要城市群，这些地区基础设施将面临短缺，将是未来基建投资重要的增长区域。此外，随着乡村振兴战略的推进，广大农村区域也有基建投资空间，通过基础设施的不断完善缩小城乡差距。

通过落实这四个“新”，未来我国基建投资空间仍然很大，也将激发经济中长期增长新的潜力。“新基建”不但促进我国高质量发展，而且能够更好地解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。□

（作者系交通银行金融研究中心高级研究员）

“新基建”不但促进我国高质量发展，而且能够更好地解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。