



# 中国发展研究基金会

## 研究参考

第9号(总239号)

2020年4月20日

### “新基建与中国经济新动能”会议综述

**内容摘要：**2020年4月10日下午，中国发展研究基金会召开“新基建与中国经济新动能”视频研讨会。十余位政府有关部门负责人和专家学者参加会议并发言。研讨会由中国发展研究基金会秘书长方晋主持，副秘书长俞建拖作会议点评和总结。

与会专家介绍了新基建的内涵及外延，分享了目前新基建的投资现状、存在的问题和未来的投资方向。新基建是中国未来经济增长的新动能，需要中央和地方政府实施多样化手段推动新基建的发展，推进数据要素市场化改革。在当前疫情形势下，新基建在保障民生、疫情防控等方面起到至关重要的作用，同时也暴露出一些短板。福建、广州、武汉三地政府部门相关负责人分享了当地新基建建设的经验，并提出了下一步的工作计划。

本期文章为这次研讨会的专家观点综述，供参考。

**关键词：**新基建；新动能；新冠疫情；地方实践

# “新基建与中国经济新动能”会议综述

2020年4月10日下午，中国发展研究基金会召开“新基建与中国经济新动能”视频研讨会。国家工业和信息化部原部长、中国工业经济联合会会长李毅中，中国发展研究基金会副理事长刘世锦，工业和信息化部信息技术发展司一级巡视员李颖，京东集团副总裁、京东数字科技首席经济学家沈建光，中央汇金公司原总经理谢平，深圳市原副市长唐杰，国务院发展研究中心产业经济部部长赵昌文，财政部综合司原司长王光坤，福建省人民政府发展研究中心主任陈秋平，中国信息通信研究院总工程师胡坚波，广州市大湾区办常务副主任、市发展改革委副主任陈建荣，武汉市发展改革委副主任刘新华等政府有关部门负责人和专家学者参加会议并交流发言。

## 一、新基建“新”之所在

新型基础设施建设（新基建）是信息技术革命和互联网技术革命融合发展的产物，以传输、存储信息和数字计算为主。李毅中指出，一方面，新基建包括了“数字产业化”，如5G、数据中心、人工智能、工业互联网、充电桩、特高压、城际公路、城际交通。另一方面，新基建还包括产业数字化相应的基础设施，即通过“产业数字化”来实现数字技术和生产过程与实体经济的深度融合，进行产业升级。包括将信息技术和传统的基础设施相互结合，通过数字化和智能化赋能于传统技术，从而形成的新能力。

区别于传统老基建，新基建除了基础设施的一般特点外，具有新的内涵和特色。第一，数据是新基建的核心生产要素。李颖指出，当前以工业互联网为代表的新型生产模式，正是以数据为核心要素实现全面连接，构建起全要素、全产业链、全价值链融合的制造体系和产业生态。第二，新基建兼具公共性和商业性，但投资主体应为企业。新基建的风险收益结构具有竞争性和规模报酬递增的特点。新基建的扩张不主要依靠企业内部的资产，而是企业供给者和需求者之间的外部连接性。这种连接性决定了新基建规模报酬递增的特点，从而决定了它的价值创造模式和风险收益结构不一样，由此决定了政府、公共

企业、国有企业不是投资主体。刘世锦指出新基建技术路线和市场前景不确定性强，投资风险更大，投资失败率高，宜较多采取风险投资方式。政府最重要的是促进公平竞争，营造有利的发展环境，企业 and 市场才是主体。第三，新基建建设有“硬”有“软”。新基建的构成要素除硬件部分外还包括软性制度改革：加强舆论监督和信息公开透明，改善营商环境，大幅减税降费尤其社保缴费费率和企业所得税，落实竞争中性，发展多层次资本市场，建立新激励机制调动地方政府和企业家积极性等。赵昌文指出，应该把产业生态建设和营商环境建设提到更加重要的位置，激发市场主体的活力，激发全社会的活力和创造力。沈建光建议，政府发挥的作用表现在改善政府治理，建造公平的市场环境上，在公共政策、公共医疗卫生、智慧交通、智能能源、智能新媒体等领域出台相关政策，如建立负面清单和放宽企业准入。

新基建是我国补短板、调结构、稳增长、促创新的新动能。首先，新基建是突破供给侧瓶颈推进高质量发展的大厦工程，是激发新一轮新动能的必然选择。唐杰认为我国总体已经进入工业化后期，投资传统基础设施建设的边际效益趋于递减，需要新基建来促进产业升级和结构调整从而进行经济转型。刘世锦也认为，新基建可以挖掘数字经济潜能并推动其发展。传统产业的数字化转型需要新基建来发挥巨大的市场、巨大的潜能，提升整个社会的治理能力。

其次，新基建也是疫情冲击下中国实现稳增长、稳就业、提升内需等目标的特殊举措。胡坚波认为国外疫情快速蔓延，全球经济衰退，国内经济下行的背景下，新基建可以在短期内稳住中国投资和就业，有助于提升内需和消费升级。根据信通院的预测，到 2025 年 5G 网络建设将带动产业链上下游累计投资超过 3.5 万亿元，5G 商用带来的信息消费规模累计将要超过 8.3 万亿元。此外，5G 将直接创造超过 300 万个就业岗位。沈建光认为，鉴于中国经济正处于数字经济的爆发期，所以不仅新基建对大数据、信息技术等新兴产业至关重要，传统产业也有数字化改造的巨大空间，由此产生的对新基建的需求和投资需求都非常大。

当然，传统基建依然对中国经济社会发展起到奠基性的作用。刘世锦指出，应合理看待新基建的功能，避免过分夸大其在经济中的刺

激作用。王光坤认为，我国新基建还有很大的建设空间，比如我国制造业与新一代信息技术融合才处于起始阶段，工业互联网的应用水平还不高。

## 二、新基建在我国的现状及建议

与会专家就新基建对于我国经济发展的重要性达成共识，但也指出在当前疫情新形势下，新基建的投资量级短期内难以应对疫情对中国经济的重大冲击。李毅中指出，虽然目前新基建有助于中国保持较高的全要素生产率增速，实现再工业化，但新基建存在投资增速过缓，投资乏力的问题，抵御经济冲击的能力不足。刘世锦也认为，在当前关口，扩容后的新基建也不足以挑大梁，新增长动能还要看都市圈的发展。在此基础上，唐杰指出新基建存在城市载体和结构转换问题，尤其是智慧城市倡议下，我国大中小城市中新基建载体缺乏，大中小城市分工合理性有待商榷。此外，李颖指出我国数据治理的顶层设计、规则机制不完善，缺少国家战略层次的数据法律和政策制度，政府数据共享和开放有待改进。这对于新基建核心“数据”的运转带来挑战。

针对现行问题，专家也就新基建的发展提出了建议。各方应明确责任，用改革创新的方式推动新基建的发展，而不是简单重走老路，导致过剩浪费和“鬼城”现象。

第一，政府应进一步放开基建投资领域的市场准入，同时推进深层次体制机制改革，提高治理能力，优化营商环境。唐杰指出，数字经济是高端产业链形成过程，需要大规模的算法和不同的产品，本身是高度市场化的。新基建建设与4万亿依托的大规模地方政府投资有显著区别。李毅中认为新型基础设施建设需要更多的向民间资本开放，需要信息企业和工业企业协同努力共享共建，“政府和社会资本合作”模式要实。赵昌文认为新基建“硬”“软”条件都应兼备，其中要尤为注重软制度的建立，通过进一步深化改革扩大开放、促进产业生态创新建设。

第二，中央和地方政府要从实际出发，突出补齐短板，防止盲目投资。从中央政策来看，要统筹协调、宏观调控。刘世锦指出要避免由于政策刺激带来的运动式增长，吸取“四万亿”的教训（如强力刺激的快放快收加大经济波动，货币过快投放政府债务严重，依赖生产

型扩张等)。同时，政府需要对基建分类施策，找准定位。部分新基建项目适合政府或国企投资（比如电网、交通设施），部分项目适合交给企业运营，政府通过放宽市场准入，加强标准核定，以及人才的培育等措施来打造营商环境。从地方政府角度看，也要科学规划符合区域发展的战略。在人口流入的城市群可以适当超前基建，最大化经济社会效益。在人口流出地区，要区别对待，避免因大规模基建造成明显浪费。谢平也提到地方政府投资数字经济基础设施，一定要投在本地居民或者本地企业比较高频使用的项目上。

第三，要科学慎重决策。遵循效率和财务双重约束，进行成本和收益分析，保障技术的先进可靠。唐杰指出要研究上游政府引导的投资和下游大规模的应用这两者之间的平衡，警惕大规模建设带来的巨大的债务负担。

具体措施上，对于政府来说，需要加强政策引导，发布信息，让投资者了解宏观和市场的走向。在财政收支形势特别严峻的情况下，使积极的财政政策大力提质增效，比如适当增加点预算，提高点赤字，发行特别国债，政府的基金来带动社会的资本。对于金融机构来说，要降准降息，发行一些地方债、企业债，发展股市，让企业到资本市场上去直接融资。银行要改善信贷结构，增加一些中长期贷款，特别是协力解决中小微企业的融资问题。对于企业来说，李毅中认为数字基础设施建设要与企业的新一轮技术改造结合，充分发挥好技改投资的效能。企业行业要投入资金建立符合自己需要的数字基础设施，以智能制造、绿色低碳为重点，通过产业的数字化得到收益回报，形成良性循环。

第四，以高质量保障为核心。王光坤认为中央部门应做好统筹规划，包括将提高公共服务产品供给能力和水平放到首要位置。加快科技创新和新智能的升级。实现我国产业价值链真正向中高端攀升。加快新型城镇化发展步伐。推进农业现代化建设和生态环境保护等。

第五，加快推进我国数字治理体系建设。一是完善数据治理的政策法规体系。二是推进政府数据共享开放，完善政府数据分类开放的制度，保护国家安全和权益的同时方便企业依法依规获取和利用数据。三是夯实数据资源的应用基础，加快推进满足数据应用需求的网

络基础设施的构建。四是探索数据要素的管理创新，建立健全网络安全管理的体系。

### 三、新基建在疫情中的运用

疫情给新基建提供了“低成本高渗透率”的市场机会。沈建光介绍了远程会诊和数字诊疗等新技术，以及电商业务、物流、金融和农牧养殖等传统产业与数字科技整合的新业态、新产业都在疫情期间呈现“爆发式增长”，推动了疫情冲击后的经济转型升级。此外，新基建带来新的经济形态，从而推动了疫情冲击后的经济转型升级。这体现在公共服务领域，如智慧家居、教育、医疗、交通、金融。胡坚波认为，疫情期间新基建一是有助于稳住投资、稳住就业。二是有助于提升内需和消费升级，疫情推动了不少线上应用的快速普及。三是有助于对传统产业的转型，促进整个服务业的数字化。过去数字经济更多是面向消费者，而这次疫情让其对于企业和政府的业务也得到了发展。

武汉在这次抗击疫情和封城中，数字基础设施的建设起到了至关重要的作用。其一是助力疫情防控。比如在市內能源的排查、隔离力量和康复驿站建设中，运用大数据在定点医院、方舱医院等智能化管理上。其二是防疫物资的调动。大数据的运用、互联网的运用提供了有效的保障，还有在社区的风控，生活用品、电商平台、市民健康码管理、解封后出行等等都起到了很重要的作用。

但是，在抗击疫情的过程中，新基建也有明显的短板。一是数据为代表的数据中心的基础设施严重不足，面对突发公共事件时明显感到我们基础设施太单薄。二是大数据基础十分薄弱，特别是大数据前端的收集，在疫情始发阶段相当一部分都是靠人工来解决这些疫情的分析。三是在城市管理运用大数据手段能力上面极不充分，特别是基层政府的治理能力与先进的技术手段有较大差距。四是社会服务智能化水平较低。五是应用的市场化程度不高。

对于新基建下一步的发展来说，王光坤认为应突出补齐我国社会公共领域布局的短板，比如公共卫生服务体系存在一些诸多的薄弱环节。第一，应该考虑如何提供公共服务产品供给能力和水平，满足人民日益增长的美好生活需要，包括 5G、大数据这些怎么样能够植入

到类似于公立医院、社会公共服务产品这里面去。第二，加快科技创新和新智能的升级，实现我国产业价值链真正向中高端攀升。第三，加快新型城镇化发展步伐，要围绕大城市圈、中等城市带、县域城镇群来布局发展新型城镇化。第四，推进农业现代化建设和生态环境保护。

对于武汉来说，下一步会全面加快 5G 的建设，建成两万个 5G 基站，基本实现 5G 网络在中心城区、新城区核心区以及重要工业区的全覆盖，建成 10 个二级节点和一轨节点，两到三个行业级工业互联网平台，网络标识注册超过 10 亿个，全市工业互联网平台能力要初步形成。发挥武汉数据资源丰富、应用领域广泛、产业门类齐全的优势，以产品加上场景的思路，以开放场景带动人工智能应用推广，滚动推进一批重大项目建设，力争在人工智能新基建、智能驾驶、智能制造、智慧医疗、智慧教育等具有比较优势和基础重点领域取得突破。在未来三年，协调、有序、分类推进 27 个云网基础设施的城市大脑建设类、应用项目工程类、大数据的产业建设。

#### 四、新基建的地方实践

与会专家不仅研究了新基建的顶层设计，还结合福建和广州的地方实践讨论了新基建的落地应用场景。

首先，新基建是各地供给侧结构性改革的需要，有助于地方产业转型升级。广州作为粤港澳大湾区的核心城市之一，需要新基建来推动广州产业升级，加快打造数字经济创新引领型城市，从而打造粤港澳大湾区数字要素流通的试验田，全国数字核心技术的策源地和全球数字产业变革的新标杆。而对于福建来说，其传统行业面临转型升级的压力，也迫切需要借助工业互联网平台实现数字化、网络化、资源化的升级，通过新基建推动制造业的转型。

其次，各地的数字经济发展挑战与机遇并存。在福建，发达的民营经济和活跃的民间资本将成为新基建建设充裕的资本支撑。福建民营经济比较发达，民间投资占比超过了六成，是拉动固定资产投资的重要力量。而广州提到数字经济安全方面的隐患，指出数字经济流动的元素是数据、数字，其使用权、所有权和数据的个人隐私、商业隐私之间保护和无障碍分享都是需要改进的问题。

第三，新基建的发展应根据当地的产业基础、经济实力、资源环境、承载能力和市场容量来合理安排，补短板，助创新。在福建，早在 2000 年习近平总书记在担任福建省长时就创造性提出了建设“数字福建”的战略决策，大规模得推进了信息化建设，为新基建打下了基础。同时，福建现有的能源格局为新基建提供了巨大的契机。而对于广东而言，有需要国家提供帮助和指导的部分（如人工智能、工业互联网、5G、数据中心一些高技术含量的组成等），广州市正按照中央的要求，在原始创新、核心元器件和原材料这块做文章。通过新基建来克服当地产业发展的痛点、短点和断点。

最后，地方也对新基建下一步的具体发展给出了规划。福建提出会通过补足产业基础能力、产业创新能力和新产业发展能力的短板，为高质量发展和新时代新福建建设提供强大的支撑。一是完善基础信息建设，加大对于 5G 窄带互联网部署的力度，并支持各行业和挖掘 5G 的商业化应用，加快构建一体化的数字福建大数据中心，为智能经济发展和产业数字化转型打下基础。二是结合制造业的升级和需要发展工业互联网。三是结合已有的能源格局和技术优势，建设新能源的配套设施建设。而广州正尝试在数字基础设施里打造一个可信任的基础环境，使新基建可用、敢用、能用。<sup>1</sup>

中国发展研究基金会

李雨童 周想 王起国 闫晓旭 张筱瞳 整理

---

<sup>1</sup> 研讨会的承办得到京东数科研究院的支持。



中国发展研究基金会  
China Development Research  
Foundation



---

地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	<a href="http://www.cdrf.org.cn">www.cdrf.org.cn</a>
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	<a href="mailto:renjj@cdrf.org.cn">renjj@cdrf.org.cn</a>

---