

燕山大学经济管理学院学术著作出版资助



双循环下的 基础设施高质量投资研究

李振军 著



燕山大学出版社
YANSHAN UNIVERSITY PRESS

双循环下的 基础设施高质量投资研究

李振军 著

 燕山大学出版社

· 秦皇岛 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

双循环下的基础设施高质量投资研究 / 李振军著

. — 秦皇岛 : 燕山大学出版社, 2023. 8

ISBN 978-7-5761-0547-6

I. ①双… II. ①李… III. ①基础设施—投资—研究
IV. ①F294

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第123039号

双循环下的基础设施高质量投资研究

SHUANGXUNHUAN XIA DE JICHU SHESHI GAOZHILIANG TOUZI YANJIU

李振军 著

出版人: 陈 玉

责任编辑: 柯亚莉

责任印制: 吴 波

出版发行:  燕山大学出版社
YANSHAN UNIVERSITY PRESS

邮政编码: 066004

印 刷: 英格拉姆印刷(固安)有限公司

封面设计: 吴 波

排 版: 保定万方数据处理有限公司

地 址: 河北省秦皇岛市河北大街西段438号

电 话: 0335-8387555

经 销: 全国新华书店

开 本: 710mm×1000mm 1/16

版 次: 2023年8月第1版

书 号: ISBN 978-7-5761-0547-6

定 价: 56.00元

印 张: 14.25 字 数: 160千字

印 次: 2023年8月第1次印刷

版权所有 侵权必究

如发生印刷、装订质量问题,读者可与出版社联系调换

联系电话: 0335-8387718

前 言

目前我国正处在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相促进的新发展格局的重要历史时期。双循环新发展格局和高质量发展战略都是基于目前我国经济社会发展的阶段性特征提出的，而且二者又有着密切的联系，同属习近平经济思想的重要组成部分。所以构建双循环新发展格局的过程必然是一个高质量发展的过程，双循环必然是高质量的循环。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中的“十四五”时期经济社会发展指导思想部分便明确提出，在“十四五”时期，在双循环的新发展格局下，我国仍要坚定不移地贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线。

高质量发展自然也包括高质量的投资，所以作为投资重要组成部分的基础设施投资必然也需要保持高质量。在高质量发展阶段，投资必须是高质量的投资。从“十四五”规划可看出，基础设施，特别是“两新一重”中的新型基础设施将是未来数年我国投资的一个重点领域，所以基础设施投资必须要提高投资质量。

基础设施投资的高质量性也对双循环新发展格局的构建有重要意义。“十四五”规划指出：要把实施扩大内需战略同深化供给侧结

2 双循环下的基础设施高质量投资研究

结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平的动态平衡。基础设施投资不但是扩大内需的一个手段，更是促进国民经济供给结构改革的重要基础，可以促进供给和需求间的良性互动以形成高水平的动态平衡。同时，我国的对外基础设施投资，即外循环下的基础设施投资也需要向高质量发展方面转型。从长远来看，我国低成本的优势和资源的优势都将减弱，必须凭借高质量的投资才能应对国际市场的激烈竞争。在 2021 年底的中央经济工作会议上，我国首次提出了“三重压力”的概念，而应对“三重压力”的举措之一就是适度超前开展基础设施投资。同时这次会议也重申了坚持高质量发展的理念。

双循环是我国近年提出的一个较新的表述，包含丰富、宏大的内容，所以目前无论从理论研究还是实践探索来看都有很多需要深化的方面。例如，双循环是供给和需求相互作用、相互促进的一个首尾相连的封闭循环体系，那么，要有效地促进双循环，从哪些地方入手比较有效率呢？基础设施投资可以是一个比较好的选择，不但可以拉动短期投资需求，还可以促进消费和长期的供给结构调整。在目前向高质量发展阶段转向的时期，依据相关理论和国际经验，投资的贡献将逐渐减弱，经济增长将主要依靠全要素生产率的提高和消费需求的拉动。这意味着，包括基础设施投资在内的传统投资结构和投资量必须做出实质性的调整。2022 年 4 月 26 日，习近平总书记主持召开了中央财经委员会第十一次会议，研究了全面加强基础设施建设的问题。习近平在这次会议上的讲话实际上指出了基础设施建设高质量发展的基本要求。虽然很多研究都表明基础设施投资可能会存在着一种投资困境，但国内外的一些相关经验也表明这

种困境是可以被突破的。

近年来学术界对高质量发展已有大量研究，但主要是高质量供给方面的探讨，对高质量需求、高质量投资、高质量基础设施投资的分析都明显偏少；对高质量发展的内涵和标准等的界定主要是针对高质量发展整体而言的，对具体领域的高质量发展的讨论还很不足；对双循环的研究也已有很多，但将其与基础设施投资相联系的研究尚很少见；对基础设施投资已有了很多研究，但对双循环下基础设施投资效应的综合分析尚显不足。本书在学术界已有研究的基础之上，对双循环新发展格局背景下的基础设施高质量投资的内涵和标准进行了创新性的界定。本书所界定的基础设施高质量投资的内涵和标准是通过理论推导和经验归纳综合得出的。通过分析一些典型案例发现，我们界定的基础设施高质量投资的内涵和标准是可以比较成功地解释这些案例的。

在对双循环下基础设施高质量投资的内涵和标准进行界定的基础之上，本书又主要以经济性基础设施产业中的电信业和社会性基础设施产业中的养老保障业为例对上述基础设施高质量投资的标准和主要影响因素进行了具体的分析，并给出了系统性的对策建议。

目 录

第一章 双循环与基础设施高质量投资	1
第一节 高质量基础设施投资与双循环的畅通	1
一、目前的新一轮基础设施投资	1
二、经济增速放缓期的基础设施投资困境	4
三、基础设施高质量投资可促进双循环畅通	6
第二节 “三重压力”的应对与高质量基础设施投资	12
一、“三重压力”与双循环密切相关	12
二、高质量基础设施投资可缓解“三重压力”	13
第三节 相关研究述评	15
一、相关研究概述	15
二、简要评述	19
第二章 内循环下基础设施高质量投资的主要特征	21
第一节 基础设施高质量投资内涵和标准的界定	21
一、内涵的界定	21
二、标准的界定	22
第二节 基础设施高质量投资的宏观标准	23
一、宏观标准的基础	24
二、宏观标准的核心要求	26

2 双循环下的基础设施高质量投资研究

三、包容性增长与农村基础设施投资	30
第三节 基础设施高质量投资的中观和微观标准	35
一、中观标准	35
二、微观标准	41
第四节 三重标准的综合分析	42
第三章 内循环下基础设施投资质量的主要影响因素	44
第一节 宏观投资质量的主要影响因素分析	44
一、中观因素	44
二、宏观因素	52
三、微观因素	55
第二节 中观投资质量的主要影响因素分析	56
一、中观因素	56
二、微观和宏观因素	77
第三节 微观投资质量的主要影响因素分析	77
一、企业公司治理结构	78
二、产权因素	82
三、政府规制	87
四、宏观和中观因素	90
第四章 外循环下的高质量基础设施投资	91
第一节 外循环下的基础设施投资概况	91
一、我国的对外直接投资发展状况	91
二、我国对外基础设施投资状况	93
三、我国在“一带一路”的基础设施投资	94
第二节 对外基础设施高质量投资：以“一带一路”为例	100

一、我国在“一带一路”基础设施投资的质量	100
二、“一带一路”基础设施高质量投资路径	105
第五章 基础设施高质量投资的政府对策	113
第一节 以兼顾长、短期经济增长为目标	113
一、双循环下长、短期经济增长间的矛盾	113
二、基础设施投资可兼顾长、短期经济增长	114
第二节 引导和支持社会资本参与基础设施投资	118
一、政府可促进社会资本进入基础设施领域	118
二、以养老服务业为例的社会性基础设施投资分析	119
第三节 增加农村地区的基础设施投资	133
一、基础设施投资有利于农村发展和农民增收	133
二、以社会保障为例的社会性基础设施投资分析	134
三、增加改善农村消费环境的基础设施投资	136
第四节 合理调整政府规制方式	137
一、基础设施产业的特征与政府规制	137
二、国外放松基础设施产业市场准入规制的原因	139
三、我国基础设施产业市场准入规制分析	145
第六章 基础设施高质量投资的产业对策	148
第一节 以有效供给为目标	148
第二节 基础设施投资方向的调整	150
一、控制经济性基础设施的投资量	150
二、加强短缺种类的基础设施供给能力	153
三、加大社会性基础设施投资	154
第三节 基础设施投资主体的调整	156

4 双循环下的基础设施高质量投资研究

第四节 降低垄断性基础设施产业的不合理收入	159
一、以促进市场竞争为途径	160
二、以适度民营化为途径	162
三、以完善国有企业公司治理结构为前提	163
第五节 保持基础设施产业国有经济的控制力	165
一、我国基础设施产业的国有经济控制问题	165
二、我国基础设施产业保持国有经济控制的原因	167
三、国企的良好绩效需以竞争和适度民营化为前提	173
第六节 促进相关产业的全要素生产率提升和结构升级	174
一、有效提升相关产业的全要素生产率	174
二、促进相关产业的结构升级	177
第七节 合理布局基础设施产业投资	179
一、加大农村等落后地区的基础设施投资	179
二、完善现有基础设施网络	183
三、以区域协调为基础进行基础设施投资	184
第七章 基础设施高质量投资的企业对策	189
第一节 完善基础设施投资企业公司治理结构	189
一、完善公司内部的激励和约束机制	189
二、规范政府对国有控股企业的干预行为	192
第二节 以电信业为例的股权多元化分析	193
一、保持国有资本的控股地位是前提	193
二、向社会出售合理比例的股份	195
三、促进竞争和分权应先于民营化	197
第三节 完善市场结构增强企业外部约束	199
主要参考文献	201

第一章 双循环与基础设施高质量投资

第一节 高质量基础设施投资与双循环的畅通

我国目前正在构建以内循环为主，内外循环相互促进的双循环新发展格局。这一新发展格局的主要特征可以看作是在以往的供给侧结构性改革和高质量发展的基础之上，进一步强调了需求管理的重要性，力图使供给与需求相互促进，内外循环紧密联系，形成更高水平的动态平衡。既然双循环是在高质量发展基础上的进一步发展，那么在双循环新发展格局下仍然要坚持高质量发展这一主题，也就是说，既要有高质量的供给，又要有高质量的需求，形成高质量供给创造和引领高质量需求，高质量需求牵引高质量供给的良性互动循环。

一、目前的新一轮基础设施投资

综合目前学术界的普遍看法，基础设施可分为经济性基础设施和社会性基础设施（世界银行较早地进行了这种划分）。经济性基础设施主要包括以下几类：一、公共设施，主要包括电力、电信、自来水、卫生设施、管道煤气以及排污和固体废物的收集与处理；

2 双循环下的基础设施高质量投资研究

二、公共工程，主要包括道路、大坝和灌溉及排水用渠道工程；三、交通设施，主要包括城市与城市间铁路、城市公共交通、港口、航道和机场^①。社会性基础设施主要包括教育、医疗和社会福利等。

2022年4月26日，习近平总书记主持召开了中央财经委员会第十一次会议，研究了全面加强基础设施建设的问题。习近平强调，基础设施是经济社会发展的重要支撑，要统筹发展和安全，优化基础设施布局、结构、功能和发展模式，构建现代化基础设施体系，为全面建设社会主义现代化国家打下坚实基础^②。这实际上指出了接下来一段时期基础设施建设高质量发展的基本要求，也为基础设施高质量投资指明了方向。

在这新一轮基础设施建设的意义方面，此次会议指出，党的十八大以来，我国在重大科技设施、水利工程、交通枢纽、信息基础设施、国家战略储备等方面取得了一批世界领先的成果，基础设施整体水平实现跨越式提升。同时，必须认识到，我国基础设施同国家发展和安全保障需要相比还不适应，全面加强基础设施建设，对保障国家安全，畅通国内大循环、促进国内国际双循环，扩大内需，推动高质量发展，都具有重大意义。可见，此次新一轮基础设施投资对促进双循环、拉动内需和推动高质量发展都有重要意义。

高质量发展是以新发展理念为指导，强调效率与公平有机结合的新发展路径。高质量投资自然也要符合高质量发展的基本要求。从本次会议的相关表述来看，本轮基础设施建设也是鲜明地体现了

^① 世界银行：《1994年世界发展报告：为发展提供基础设施（中文版）》，北京：中国财政经济出版社，1994年版，第2页。

^② 新华网：《习近平主持召开中央财经委员会第十一次会议》，https://www.ccps.gov.cn/xtt/202204/t20220426_153733.shtml。

高质量发展要求的。本次会议指出，当前和今后一个时期，要坚持以人民为中心的发展思想，坚持问题导向、目标导向，统筹发展和安全，系统谋划、整体协同，精准补短板、强弱项，优化基础设施布局、结构、功能和发展模式，调动全社会力量，构建现代化基础设施体系，实现经济效益、社会效益、生态效益、安全效益相统一，服务国家重大战略，支持经济社会发展，为全面建设社会主义现代化国家打下坚实基础。要立足长远，强化基础设施发展对国土空间开发保护、生产力布局和国家重大战略的支撑，加快新型基础设施建设，提升传统基础设施水平。要适度超前，布局有利于引领产业发展和维护国家安全的基础设施，同时把握好超前建设的度。要科学规划，贯彻新发展理念，立足全生命周期，统筹各类基础设施布局，实现互联互通、共建共享、协调联动。要多轮驱动，发挥政府和市场、中央和地方、国有资本和社会资本多方面作用，分层分类加强基础设施建设。要注重效益，既要算经济账，又要算综合账，提高基础设施全生命周期综合效益。

在具体举措方面，本次会议指出，要加强交通、能源、水利等网络型基础设施建设，把联网、补网、强链作为建设的重点，着力提升网络效益。加快建设国家综合立体交通网主骨架，加强沿海和内河港口航道规划建设，优化提升全国水运设施网络。发展分布式智能电网，建设一批新型绿色低碳能源基地，加快完善油气管网。加快构建国家水网主骨架和大动脉，推进重点水源、灌区、蓄滞洪区建设和现代化改造。要加强信息、科技、物流等产业升级基础设施建设，布局建设新一代超算、云计算、人工智能平台、宽带基础网络等设施，推进重大科技基础设施布局建设，加强综合交通枢纽及集疏运体系建设，布局建设一批支线机场、通用机场和货运机场。

要加强城市基础设施建设，打造高品质生活空间，推进城市群交通一体化，建设便捷高效的城际铁路网，发展市域（郊）铁路和城市轨道交通，推动建设城市综合道路交通体系，有序推进地下综合管廊建设，加强城市防洪排涝、污水和垃圾收集处理体系建设，加强防灾减灾基础设施建设，加强公共卫生应急设施建设，加强智能道路、智能电源、智能公交等智慧基础设施建设。要加强农业农村基础设施建设，完善农田水利设施，加强高标准农田建设，稳步推进建设“四好农村路”，完善农村交通运输体系，加快城乡冷链物流设施建设，实施规模化供水工程，加强农村污水和垃圾收集处理设施建设，以基础设施现代化促进农业农村现代化。要加强国家安全基础设施建设，加快提升应对极端情况的能力^①。

二、经济增速放缓期的基础设施投资困境

实际上，虽然有高质量发展的要求，但双循环下我国基础设施投资特征的转变却并非易事。几年前，因为经济增长的持续低迷，我国政府就已经开始规划新一轮的基础设施投资了。2018年7月份的中央政治局会议就已提出当时深化供给侧结构性改革的重点为“补短板”，而“补短板”的主要内容之一就是要继续增加基础设施领域的投资。不过，我国政府在规划那一轮基础设施投资时也考虑到了高质量发展的要求。例如，2018年9月份国家发改委就“加大基础设施等领域补短板力度以稳定有效投资”问题举行新闻发布会时就提出要切实发挥投资对优化供给结构的关键性作用，稳定有效

^① 新华网：《习近平主持召开中央财经委员会第十一次会议》，https://www.ccps.gov.cn/xtt/202204/t20220426_153733.shtml。

投资。可是，一些国内外经验表明，如果处理不当，这类的基础设施投资很有可能会陷入困境。具体一点说，基础设施投资的两个主要目标——拉动短期的需求和促进长期的供给结构优化——往往不能同时达到，有时甚至一个都达不到。这是因为这两个目标之间往往存在着一定的矛盾，而且本身都不是很容易达到，特别是后一个。例如，一般都认为，10年前我国应对2008年金融危机的“4万亿投资”（其中一个重要组成部分就是基础设施投资）虽然对短期需求有一定的拉动作用，但对长期经济增长和结构调整却没有明显的促进作用，甚至可能产生了负面影响。再如，20世纪90年代日本为应对经济衰退而实施的以生产性基础设施投资为主的大量公共投资也没有显著促进长期的增长和结构优化，甚至短期的需求拉动作用也不够理想。而且这种困境更为严重的可能表现是，短期的政府外生刺激会影响长期的经济内生发展能力，从而导致在未来的多个“短期”中政府都不得不干预性刺激经济，而这反过来更进一步和长期性地影响了经济的内生发展能力，形成了恶性循环。

那么，我国这新一轮“补短板”性质的基础设施投资如何才能兼顾拉动需求和促进供给结构优化两个目标，从而化解这种投资困境呢？目前对这一问题相关研究仍显不足，而且存在着明显的争议。事实上，尽管近年来对供给侧结构性改革和高质量发展的相关研究浩如烟海，但关于基础设施这一重要领域供给侧结构性改革和高质量发展的研究却很少见。本书将以高质量发展为背景，结合日、韩等国家的相关经验和我国现阶段基础设施产业的基本特征，分析通过调整基础设施投资来同时拉动需求和优化供给结构以化解投资困境的有效途径。我们认为，总的来说这需要通过有效调整基础设施的投资结构和提高投资效率。

三、基础设施高质量投资可促进双循环畅通

总的说来，基础设施投资一直都是一个备受争议的话题，虽然在过去几十年我国的经济的发展过程中它曾起过重要的促进作用，但很多研究同时发现它对经济发展也产生过很多不利的影响。尽管如此，在双循环新发展格局下仍要保持必要量的基础设施投资。当然，基础设施投资的质需要同时提高，也就是必须要进行高质量投资。

（一）基础设施投资可从供求两个方面同时促进双循环

双循环是供给和需求相互适应、相互促进的良性互动过程。“十四五”规划在“形成强大国内市场，构建新发展格局”部分就明确提出要“畅通国内大循环。依托强大国内市场，贯通生产、分配、流通、消费各环节，打破行业垄断和地方保护，形成国民经济良性循环。优化供给结构，改善供给质量，提升供给体系对国内需求的适配性”。而基础设施投资可以从需求和供给两方面同时促进双循环，而且可以促进供给和需求之间的相互适应和良性互动。

在双循环的新发展格局下，从短期来看，扩大内需是一个紧迫的任务。关于扩大内需及其对双循环新发展格局的意义，“十四五”规划也有相关表述。例如“十四五”规划在“形成强大国内市场，构建新发展格局”部分就明确提出“坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求”。基础设施投资作为“十四五”时期投资内需的一个重要组成部分也被“十四五”规划所明确强调。“十四五”规划在“形成强大国内市场，构建新发展格局”部分具体指出要“拓展投资空间。优化投

资结构，保持投资合理增长，发挥投资对优化供给结构的关键作用。加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板，推动企业设备更新和技术改造，扩大战略性新兴产业投资。推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设，支持有利于城乡区域协调发展的重大项目建设。实施川藏铁路、西部陆海新通道、国家水网、雅鲁藏布江下游水电开发、星际探测、北斗产业化等重大工程，推进重大科研设施、重大生态系统保护修复、公共卫生应急保障、重大引调水、防洪减灾、送电输气、沿边沿江沿海交通等一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设。发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制”。在总需求的“三驾马车”中，投资对双循环有着格外重要的意义，因为投资一方面是需求的重要组成部分（特别是就短期而言），另一方面又直接形成新的供给能力，可以同时影响供给和需求，所以也就对双循环有着独特的重要意义。

如前言中所说，双循环是近年提出的对我国目前经济发展格局基本特征进行判断的一个较新的表述，目前无论从理论还是实践来看都有很多需要深化研究的方面。例如，双循环是供给和需求相互作用、相互促进的一个首尾相连的封闭循环体系，那么，要有效地促进双循环，从哪里入手比较好呢？一般认为，在双循环中，供给仍然是主要的方面，但在短期，需求方面的投资则是相对比较容易拉动的，而且更重要的是，如“十四五”规划所述，投资还可以在优化供给结构方面发挥关键作用。所以，投资可以是有效促进双循环的一个切入口。

基础设施投资一直是备受争议的一种投资行为。这主要是因为，