

# 新基建促进县域经济高质量发展的机制与路径

◇ 完世伟 汤 凯

新基建是指发力于科技端的基础设施建设,是以适应新一轮科技革命与产业变革需要为导向,以数字化、智能化为支撑,具备集约高效、经济适用、智能绿色、安全可靠特征的一系列战略性、网络型、现代化基础设施的总称。整体而言,新基建主要具有以下特征:一是发展动力先进化,主要以数字技术为核心。二是投资领域多元化,以新兴领域为主体。三是产品构成复合化,以软件和虚拟产品为主形态。

## 一、新基建促进县域经济高质量发展的机制

### (一)促进县域经济高质量发展的效率变革机制

提升效率是县域经济高质量发展的重要目标。新时代促进县域经济高质量发展,显然需要推动由原先依赖于物质资源投入向依赖全要素生产率提升转变。而新基建可提升县域经济的技术创新能力、组织创新能力,进而推动县域资源要素的优化配置,使其在要素投入不变甚至是减少的情况下,提升产出效益,实现效率变革。

新基建能提升县域经济的技术创新能力。数字技术是新基建的核心技术,其所形成的数字产品往往具有生产上边际成本为零或趋近于零、消费上非竞争性或小部分竞争性等特征。因此,相对于传统基建,新基建具有更好的投入产出比。此外,数字技术是一种典型的“通用目的技术”,具有应用广泛、改进持续、创新性强、溢出显著等特征,能提升整个县域经济系统的创新能力,并通过扩散效应改造升级县域传统产业。

新基建能提升县域经济的组织运行效率。从空间层面看,县域经济因涉及广大农村地区,在人口和生产空间分布等方面表现出显著的分散性特征,从而为县域经济的组织运行带来较大的困难,故要

实现其高质量发展,显然需优化县域经济治理体系,努力实现“精准施策”,提升县域经济的组织运行效率。这就对“精准施策”所依赖的数据的精度、结构和维度提出了更高的要求,以5G、数据中心为代表的新基建,实现了对数据处理能力的几何级提升,能以较低的成本为县域经济的良性运行提供多元化、精细化、便利化的海量数据。同时,新基建有利于县域政府职能的优化,通过搭建统一、开放的县域经济数据分析平台,向社会提供县域数据共享服务,既弥补了制约县域经济发展的信息基础设施关键短板,又能推动县域政府相关经济决策实现由经验决策向数据决策转变,从而更好地发挥县域政府的作用,提升县域经济的组织运行效率。

### (二)促进县域经济高质量发展的动能转换机制

基础设施是经济社会发展的先行资本和基石,不但直接参与经济生产活动,而且对其投资建设也能对经济发展产生巨大的关联拉动作用。在我国传统以投资驱动为主的经济增长模式中,基础设施投资发挥了重要的支撑作用。新基建既可像传统基建投资一样直接促进县域经济发展,同时,又顺应了数字化、网络化、智能化发展的大趋势,可产生强大的投资溢出效应,间接促进县域经济增长。

新基建可拉动县域经济有效投资。新基建社会需求大、投资多、建设周期长、溢出效应明显,既能带动县域传统基础设施的智能化提升,又能形成强大的投资带动效应。新基建能更好地发挥消费型投资的乘数效应。传统投资主要偏向于刺激制造业、房地产业等“生产型”领域。新基建投资则主要从消费入手,着眼于“新型消费”,是一种新的投资理念,其赋能性、带动性更强,能为以“绿色”“智能”为特征的

新消费领域提供重要支撑,为县域经济发展创造更多的新消费机会、提升新消费能力。

新基建能为县域电子商务发展提供重要基础和保障。基于现代信息技术的新基建,使大数据、云计算、人工智能等技术进一步向县域普及,能为县域经济发展创造更为丰富的应用场景,有利于实现县域资源的优化配置和共享,提升资源的利用效率和管理效率,进一步重构县域生产、分配、交换、消费等环节,催生新技术、新产品、新产业。

新基建能为后疫情时代县域经济实现换道超车提供新契机。5G、大数据、云计算、人工智能、城际铁路、新能源充电桩等新技术、新设施的运用,既能提升县域农村与城市的交通便利度,又能改善县域的数字化水平,为数字化从工业制造业向农业服务业传递、人口及就业机会从中心城市向县域城市的转移提供重要支撑,充分激发县域经济的发展潜力。

### (三)促进县域经济高质量发展的结构优化机制

新基建除可以为县域经济高质量发展提供基础条件和直接动力外,还可以通过优化产业结构、促进技术改良、改善资源配置等路径助推县域经济发展的动能转换。

新基建能够推动县域数字化产业的形成。在5G基站、大数据中心的基础上,通过管理创新、技术创新、经营模式创新,能进一步催生新业态、新产业,最终构建具有县域特色、涵盖工农、涉及城乡的数字产业集群。

新基建带来的时空压缩效应能推动高端生产要素的聚集。高端生产要素及创造性的经济活动往往高度依赖于面对面的接触。而县域往往距离区域经济中心较远,区位条件较差,交通不便,市场狭小,对高端生产要素、创造性经济活动、高收入人群以及高端产业难以产生足够的吸引力,从而常导致资本供应不足的情况出现。新基建聚焦现代生产生活“交通”“信息”“能源”等基本要素,通过城际高速铁路和新能源充电桩等设施建设形成县域快捷的对外交通体系,通过5G基站、大数据中心等设施建设形成县域实时信息处理体系,既可以推动县域经济补短板目标的实现,又可以压缩时空距离,推动要素流动,吸引以时间节约为导向的高端生产要素的集聚和高端产业

链的形成,提升县域吸引、支配各类资源的能力,从而优化县域空间结构,增强县域竞争力和区位优势。此外,从县域经济发展经验来看,市场规模越大、一体化水平越高,其市场资源配置效率也就越高。新基建通过发达的交通系统、信息系统、能源系统等,能把分散的县域空间连成网络,降低要素流动的时间成本、信息成本,打破县域边界,实现县域间市场的有机融合,从而有效扩大市场规模,提升市场一体化水平。

新基建能推动县域产业结构优化升级。县域经济高质量发展的过程实质上也是县域产业结构高级化的过程。而新基建的特性适应了目前我国县域经济产业结构转型升级的趋势,也决定了其能通过发挥重构效应来促进县域经济的高质量发展。第一,新基建具有显著的资本与技术偏好、高附加值偏好等特性,能大幅度提升县域资本/劳动比,优化县域要素禀赋结构、改善发展环境,提升县域资本供给能力,促进县域传统产业链、产品链、供应链、价值链的高阶跃升。第二,新基建本身就是国家战略性新兴产业的重要组成,其独特的产业形态正符合了县域产业升级的高层次、高成长、高溢出、高附加值以及绿色低碳的方向性要求,能显著提升县域高端产业的供给能力,并催生出新的经济增长点。第三,推动县域经济高质量发展,需着重培育基于县域比较优势的产业竞争优势。新基建能催生出独特的产业体系,其产业带动作用是全方位、多层次的,产业链条几乎可惠及所有产业,能有效推动现代工业、现代服务业与现代农业的融合,促进县域产业结构高端化、特色化,起到“产业升级助推器”作用。第四,新基建融合了多项具有通用特征的信息技术,可广泛应用于县域经济各行业,如农产品深加工、城乡智能供应链体系、智慧旅游等,能显著提升县域传统产业的研究、生产、交易等环节效率,深化分工与专业化程度,重塑传统产业发展模式。

## 二、新基建促进县域经济高质量发展的路径

### (一)增加新基建的投资比例

现阶段县域经济发展对新基建有庞大的投资需求,既需要用新基建来推动传统基础设施的网络信息化升级,又需要努力实现新基建的规模化发展,以

获取规模经济效益。因此,在当前县域新基建的投资比重远低于传统基建的背景下,应在实现传统基建投资规模稳定增长的同时,增加新基建在县域的投资占比,为新基建快速推进提供充足的资本保障;在“十四五”规划,特别是县域“十四五”规划中,应明确新基建的发展目标和落实措施;应充分发挥新型举国体制优势,在国家层面增加新型基础设施重大工程项目数量,统筹融合传统基建和新基建,优化县域基础设施结构;应基于县域经济特征,加强其新基建发展趋势的研判,科学引导投资方向,制定新基建投资指导性文件和规划,明确新基建思路、任务、要求以及重点投资领域,推动新基建和新产业的协调发展,充分激发民间的投资潜力。

### (二)优化新基建的投融资机制

传统基建多以政府投资为主导,因融资渠道狭窄且缺乏畅通性,常导致基础设施建设延滞、短期化行为严重等问题。而新基建一定程度的公共物品属性决定了仍需要充分发挥政府的投资作用,同时,因投资规模巨大,也需要充分调动民间的投资积极性,吸引社会各领域资本特别是民营企业、中小微企业积极参与其中。新基建一般周期长、难度大、资金回收较慢,政府可通过给予税收减免、提供投资补助等措施,增强新基建对民间投资主体的吸引力;要强化政府引导,放松准入,着力消除新基建投资相关领域的体制性障碍,开拓多元化融资渠道;要构建完善的新基建扶持体系,强化政策支持,对主营业务涉及新基建核心技术研发的企业给予一定的财政补贴,鼓励县域金融机构为新基建项目提供低息贷款支持;在用地、用电、用水等方面为新基建提供充分保障;探索设立县域新基建产业投资基金、地方政府引导基金等;探索向市场直接融资、混合融资工具、基金筹募、公私合营、融资租赁等多元化融资方式。

### (三)强化新基建的制度性供给

新基建在我国县域范围内尚处于初期阶段,面临着较高的市场风险与运营风险。因此,新时代充分发挥新基建在县域经济高质量发展中的作用,必须依托有效的制度供给,以高质量的新制度供给促

进新基建的良性运行。要优化市场运行机制,构建政府、企业及第三方广泛参与的新型基础设施协作共建模式,协调好县城与乡村、经济与社会、城区建设与自然保护、人口流动与空间布局等多种关系。县域政府要统筹规划,优化新基建的制度安排,完善与企业、第三方之间的协作机制、利益分配机制,因势利导地给予新基建全方位扶持,提高新基建的运营与管理效率。要建立一整套规范性的新基建制度保障体系,并根据新基建发展的阶段性特点,对这一制度保障体系进行持续性地优化,如:在起步期,重点是实施新基建研发补贴、投资鼓励等制度;在成长阶段,重点是强化新基建多方协作制度、责任制度;在成熟期,重点是落实新基建的监管制度。

### (四)提升新基建的县域针对性

近年来,随着一些城市过度蔓延,大城市病等问题逐渐凸显,县域对人口的集聚力有所增强。特别是在新型城镇化与乡村振兴双轮驱动下,县域经济正进入全面转型升级的新阶段,对资本、劳动力、信息等高端要素的吸引力不断增强,对新基建蕴含着巨大的需求潜力。要充分释放新基建潜能,以新基建核心技术筑牢县域经济发展基础,推动县域经济发展模式创新,催生新业态、新产业,增强县域经济韧性,多支点推进县域经济高质量发展。要合理进行空间布局,优化新基建投资结构,吸取传统基建投资效率偏低、投资浪费严重等教训,适度超前、小步快走。要基于县域经济的发展特征,立足县情、因县施策,根据县域现有基础设施、产业发展趋势、人口流动、地理特征等情况,科学分析与估算对新基建的需求规模、结构等。要以新基建为抓手,以需求为导向,从解决当前制约县域经济高质量发展最关键的问题入手,向社会提供经济、适用、先进、高效的新型基础设施。

作者简介:完世伟,河南省社会科学院经济研究所所长、研究员;汤凯,郑州大学商学院讲师、管理学博士。

(摘自《区域经济评论》2020年第5期)