

大规模高强度基本建设投资 与中国式现代化

董志凯

(中国社会科学院经济研究所, 北京 100732)

[摘要] 新中国成立以来, 为了实现中国的工业化、现代化, 亿万中国人咬紧牙关、扛住压力, 进行了大规模、高强度的基本建设。内外环境的三大制约导致基本建设投资需求迫切。为突破制约, 中国基本建设投资有三大特色。其历程之艰难曲折、成就之显著均为世所罕见。新形势下基本建设继往开来, 为发展新质生产力奠基。

[关键词] 基本建设投资; 中国式现代化; 工业化; 现代化

[中图分类号] F123.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-4479(2025)04-0087-13

DOI:10.16444/j.cnki.cn33-1228/d.2025.04.004

党的二十大报告明确指出, “中国式现代化, 是中国共产党领导的社会主义现代化, 既有各国现代化的共同特征, 更有基于自己国情的中国特色”。回顾新中国成立以来, 中国经济发展历程可以看到, 由于底子薄、基础差, 大规模高强度的基本建设投资在中国式现代化历程中占有独特位置。一方面, 它为中国的能源、原材料、机械、国防等工业化的关键领域奠定了基础; 另一方面, 它为农田水利、交通通讯、城市公用等基础设施创造了现代化的条件; 同时, 它也是中国人民从贫困走向共同富裕的重要路径。长时期、高强度的基本建设过程, 练就了一大批高质量的干部职工队伍, 包括高水平的科技、勘察、设计、施工人员。同时也成就了无数的人类壮举, 使得中国给世界留下了“基建狂魔”的特别印象。

76年来, 在史无前例的建设过程中, 全

国人民节衣缩食、压抑消费, 勇于调整、改革, 虽走过弯路、但始终不懈奋斗^[1], 终于在贫穷落后、衰败不堪的战争废墟上, 实现了工业化、现代化。回顾可歌可泣、动人心弦的历史, 有利于正确认识中国特色的基本建设投资与中国式现代化。

一、内外环境的三大制约导致基本建设投资需求迫切

世界经济史表明, 工业化是通过一系列巨额基本建设投资来实现的。重要的是, 资金从何而来? 谁是投资主体? 他们为什么愿意投资? 他们能够获得投资回报吗? 他们投资所获得的财产能得到保障吗? 这些都属于发展和制度变革问题。因此, 工业化实际上也是基本投资建设和制度改革的过程^[2]。世界各国实现工业化都离不开基本建设投资, 后发的中国更是如此。

[收稿日期] 2025-02-12

[作者简介] 董志凯(1944—), 女, 上海人, 中国社会科学院经济研究所研究员, 主要研究方向为中国经济史。

（一）自然环境苛刻产生的迫切需求

我国地势西高东低，大起大落，水资源时空分布极不均衡。由于地理地质环境复杂、自然环境变异强烈，整体生态环境较为脆弱。自然灾害强度大、分布广、种类多，是世界上自然灾害最为严重的国家之一。中国西北高东南低呈阶梯分布，大江大河多发源于西部高原而东流入海，一旦发生大范围降雨，上中游高处的雨水迅速向下游压来，而下游则是经济发达的城市和人口密集的平原地带。平原地区水流缓慢，易涝难排，造成一次又一次水灾。翻开中国的历史，人们会看到一部水旱灾害史。每一次大的水旱灾害的发生，几乎都带来“人为鱼鳖”“赤地千里”“灾民遍野”的惨剧。特殊的自然环境决定了我国是世界上治山治水任务最为繁重、难度最大、历史最为悠久的国家之一。自远古史就赞颂大禹治水、愚公移山等不屈服于大自然的英雄。1926年冀朝鼎撰写了题为《中国历史上的基本经济区与水利事业的发展》的博士论文^[3]。他从中国的自然环境治理出发，提出了水利事业发展与基本经济区的关系，深刻揭示了传统中国治乱兴衰的天人关系背景。

毛泽东对国情认识十分深刻，新中国刚成立时就将治水放在重要位置。1950年淮河流域发生特大水灾。毛泽东在批阅灾情报告时，读到“不少是全村沉没”、有些灾民因躲水不及爬到树上、有的被蛇咬死时，难过地落下眼泪。他在这年的7月20日到8月31日，连续批了三份有关淮河灾情的报告给周恩来总理，提出要根治淮河。国务院于同年10月作出了《关于治理淮河的決定》，确定了“蓄泄兼筹，以达根治之目的”的治淮方针。1950—1952年，全国农林水利投资总额为10.3亿元，占基本建设投资总额的13.14%，其中大部分用于兴修水利工程。华东区在全国各大区中，基本建设投资额位居第二，三年中农田水利建设投资占25.8%，其中98%用于兴修水利，实施

了规模巨大的淮河流域治理工程。中南区三年中水利投资占基本建设投资的35.48%，实施了宏大的荆江分洪工程。经过三年的努力，国内初步解除了千百年来洪水灾害的严重威胁。水利建设加上若干农业技术改良，使农业面貌迅速得到了改观，稳定和活跃了市场，为工业化积累了资金。此后，大规模的农田水利建设从未中断，为发展农业、工业、保障民生需求创造了基本条件。

（二）经济环境贫瘠产生的深切需求

19世纪下半叶以来，由于中国封建统治的顽固和外国帝国主义的入侵，中国的近代生产举步维艰，生产力发展水平严重滞后。中国的近代机器工业开创于19世纪60年代。当时清政府的一批洋务派官僚兴办了一些新式工业。据统计，1872—1911年所设立的商办、官办、官商合办及中外合办工业共521家，其中在1895年后设立的为447家，占85%^[4]⁹³。可见中国近代工业主要是在1895年以后发展起来的，比世界主要资本主义国家晚了100余年。旧中国生产手段仍基本以手工为主。即使以曾经达到的历史最好水平衡量，1933年工业总产值中，工厂生产的也只占27.98%，手工业生产的占72.02%。近代工业产值在工农业总产值中仅占12.3%^[5]⁶³。

在工业各行业中，纺织、食品和烟草业的产值占了58.4%，为农业、轻工业和国民经济其他部门提供生产资料的重工业产值所占比重很低。1933年，重工业产值在工业产值中的比重仅占23%左右，加之战争对重工业的破坏比对轻工业和农业更为严重。1949年重工业产值比战前降低约70%，轻工业产值约降低30%，粮食产量约降低24.5%，经济作物产量约降低一半^[6]⁶⁰。

工业门类短缺，机械工业不能制造汽车、拖拉机和飞机等；一些小机械厂，多半从事修理和装配业务。据1946—1947年上海机器同业公会会员登记表计算，在708家机器制造厂

中,制造兼修配的工厂只占25%,专门进行修配的工厂占比高达75%^{[7]689}。这样的机械工业,既不可能为其他生产部门生产机械设备,更不可能用先进的技术设备把其他生产部门改造和装备起来,工业各行业无法协调配合。煤用不完,电力则缺乏,生铁只有二分之一能炼成钢,而轧钢能力又仅及炼钢能力的二分之一。这是因为旧中国钢铁工业受日本“原料中国、工业日本”政策的影响。当时大量铁矿砂、生铁以及钢锭输往日本,采掘铁矿砂能力高于炼铁能力,炼铁能力高于炼钢能力,炼钢能力又高于轧钢能力。如新中国成立前钢产量的历史最高年1943年,全国铁矿砂产量为561.5万吨,铁产量为180.5万吨,而钢产量约90万吨,仅为铁产量的一半。占全国钢铁产量2/3以上的东北,钢材产量不足生铁产量的1/3^{[5]40,46}。

1949年,中国的农业基本上是以手工个体劳动为主的传统农业。全国平均亩产粮食为63.5公斤,棉花为11公斤;人均占有粮食209公斤,棉花0.8公斤,油料4.3公斤,生猪0.11头,水产品0.85公斤^{[8]2,49,54[9]99[10]81}。全国80%以上的人口从事农业生产,每年需大量进口粮食和棉花。

旧时中国的基础设施本很有限,经长期战争摧残,仅有的设施亦大部分被毁。1949年中国的铁路里程总长仅为2.2万公里,不及英国1880年所拥有的铁路里程。1945年底,全国公路通车里程达13万多公里,60%以上是土路面;民用汽车保有量约3.4万辆,60%的交通运输靠畜力车、人力车和木帆船完成。公路桥梁、车辆设备在战争中遭到严重破坏。1949年新中国成立前夕,能通车的公路只有8.07万公里,而且路况极差;共有汽车5.1万辆,大部分破旧不堪。大城市自来水尚未普及,多数中小城市没有自来水和公共交通,仅五六个城市有公共汽车和电车。消防设备不足,公共厕所极少。许多城市一下大雨就道路

不通、房屋进水,塌房伤人之事频繁发生。

此外,战后国内恢复国民经济所迫切需要的资金在国内战争后期被大量转移。1948年12月1日,在蒋介石的策划下,第一批黄金200万两被运往台湾,随后又南运银元1000万元至广州。1949年1月,再运黄金57万两、银元2200万元至厦门。国民党京沪杭警备总司令汤恩伯逃离上海前夕,又拿走了库存黄金19.8万两、银元146万元。上海解放后,中央银行被接管时,只剩黄金6180两,银元1546643枚,以及少量外币,进一步加剧了战后建设的困难。

(三) 国际环境恶劣产生的紧迫需求

在新中国刚刚成立、内部困难丛生的局面下,美国政府把新生政府看作“一个‘邪恶的’非法的政权”,认为它同西方国家的现实是“不可调和的”,“美国决不要承认北京,也不和它作生意,与此相反,美国必须创造种种条件,促使这个政权垮台”^{[11]149}。执此臆断,在以美国为首的西方世界对我国采取政治上不承认、经济上封锁禁运、军事上包围威胁和外交上孤立的政策。特别是1950年朝鲜战争爆发后,西方国家对新中国实行更加严厉的封锁禁运^[12]。1949年10月,以美国为首的西方国家成立北大西洋公约组织之后,随即建立了“巴黎统筹委员会”,对所谓“共产主义国家”实行技术封锁和禁运。1949年12月24日,美国国务院警告美国船主,如将其船只驶往中国港口,其航行许可证的效力就会丧失。1950年2月,美国要求英国禁运战略物资至中国。1950年3月8日,美国商务部国际贸易处宣布“战略物资管制办法”,以公开的法令规定,凡将战略物资输往美洲以外的国家和地区,必须领取特种许可证,并要求所有接受美援的国家禁运物资至中国。这是对我国全面禁运的正式开始。对中国贸易的特别禁单又称“中国禁单”。这个禁单比对苏联、东欧国家的“国际禁单”的项目更多,20世纪50年代

初约有 500 种。

1950 年 6 月 25 日，朝鲜内战爆发，美国政府于 6 月 27 日宣布派军队进入朝鲜。随后美国以联合国军的名义派兵在朝鲜仁川登陆。其部队迅速越过“三八”线，打到了中朝边界的鸭绿江边，美国空军多次入侵中国领空进行轰炸和扫射。在国家主权屡遭侵犯的情况下，毛泽东、周恩来等考虑再三，不得不做出决定，于当年 10 月，派出志愿军跨过鸭绿江，开始了一场轰轰烈烈的“抗美援朝，保家卫国”的伟大爱国运动。在新的国际环境下，美国对中国的经济封锁迅速升级。这场封锁从交通运输、管制出口货物、冻结中国在美资金和不开美元信用证等各个角度全面展开。

1951 年 5 月 18 日，美国违背联合国宪章，绕开安理会，操纵联合国大会通过对中国实行全面“封锁”“禁运”的提案。9 月 18 日，巴黎统筹委员会正式批准建立巴统在亚洲的分支机构——中国委员会（China Committee，英文缩写为 CHINCOM），这里所指的“中国”，并非单指中华人民共和国，还包括除苏联远东地区以外的亚洲其他社会主义国家。中国委员会制定的贸易禁运清单（Consolidated China Special List）比对苏联、东欧国家的贸易管制更加严格，两者之间的差别被称为“中国差别”。1951 年 8 月，美国又宣布禁止所有中国及朝鲜所产的货物和两国货物在其他国家加工的制品进口。至此，中美两国间的正常贸易已经完全被割断了。

20 世纪 50 年代初，美国对我国的“封锁”“禁运”，其目的是配合朝鲜战场上的军事进攻，在政治上、经济上施加压力，妄图给中国经济造成严重困难以导致经济崩溃，引起国内政治动荡和社会动乱，把新生的中华人民共和国扼杀在摇篮之中。这次“封锁”“禁运”的气焰之嚣张、参与国家（地区）之众、措施之全面、管制之严厉、时间之长久，在国际关系史上也是罕见的。

美国操纵西方各国对华封锁禁运使中国与西方国家的贸易急剧减少，与苏联、东欧国家的贸易迅速扩大，中国对外经济关系结构发生了根本性转变。与此同时，战争的威胁迫在眉睫，要求中国加速工业化，特别是要迅速发展国防工业。这成为中国人民真正站起来的基础。

二、突破制约，中国基本建设投资有三大特色

面对重重困难，有着 28 年战争与根据地经济建设历程、经验丰富的中国共产党，丝毫没有动摇富强中国的初心。1949 年 9 月底新中国成立前夕，中国人民政治协商会议通过的当时起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》中，把变农业国为工业国作为奋斗目标，把恢复和发展重工业、发展交通等基础设施作为建设重点，明确表达了中国工业化的决心和意志，确立了工业化的强国目标。

面对内外环境的三大制约，中国工业化从优先发展重工业入手。对此，当时的国务院副总理李富春在《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》中作了精辟的说明。他指出：“社会主义工业化是我们国家在过渡时期的中心任务，而社会主义工业化的中心环节，则是优先发展重工业。只有建立起强大的重工业即建立起现代化的钢铁工业、机器制造工业、电力工业、燃料工业、有色金属工业、基本化学工业等等，我们才可能制造现代化的各种工业设备，使重工业本身和轻工业得到技术的改造，我们才可能供给农业以拖拉机和现代化的农业机械，供给农业以足够的肥料，使农业得到技术的改造。我们才可能生产现代化的交通工具，如火车头、汽车、轮船、飞机等等，使运输工业得到技术的改造，我们也才可能制造现代化的武器，来装备保卫祖国的战士，使国防更加巩固。同时，只有在发展重工业的基础上，我们才能显著地提高生产技术，提高劳动生产率，才能不断地增加农业和消费品工业的生产，保证人民生活水平的不断提高。由此

可见,优先发展重工业的政策,是使国家富强和人民幸福的唯一正确的政策,实行这个政策,将为我国建立起社会主义的强大的物质基础。”^[13]^{164—165}然而重工业建设投资多、周期长、见效慢的特点给基本建设带来了新难度。

为了应对内外环境的三大制约与优先发展重工业的紧迫与困难,中国基本建设投资在初始阶段有三大特色。

(一) 从计划入手破解财物短缺问题

1949—1952年,漫长的战争年代刚刚结束,广大干部群众经济建设热情高涨,基本建设投资多次出现超额现象。领导财经工作的国务院财政经济委员会(简称中财委)主任陈云从人民利益出发,坚持实事求是,反复强调建设规模的大小必须和国家的财力物力相适应。适应还是不适应,这是经济稳定或不稳定的界限。像我们这样一个有六亿人口的大国,经济稳定极为重要。建设规模超过国家财力物力的限度,就是冒了,就会出现经济混乱;两者合适,经济就稳定。当然,如果保守了,妨碍了建设应有的速度也不好。但是,纠正保守比纠正冒进要容易些。因为物资多了,增加建设规模是比较容易的;而财力物力不够,把建设规模搞大了,要压缩下来就不是那么容易,还会造成严重浪费^[14]。在以陈云为首的中财委的领导下,1950年国家统一财经以后,基本建设投资开始实施集中统一的管理。1950—1952年,基本建设投资管理经历了从无计划到有计划、从无规章到有规章、从无专业机构管理到有专业银行管理的过程,开始建立基本建设工作程序,确定交通银行和东北区基本建设投资银行办理拨款和实施监督,在全国范围内形成了专业银行管理基本建设投资的网络。

1949—1952年,国内经济以奇迹般的速度恢复,但是基本经济特征并没有发生大的变化。在基础薄弱、资金紧缺、面临封锁和战争威胁的环境中,基本建设投资由国家集中进行。在国民经济恢复的基础上,以实施第一个

五年计划为标志,中国于1953年进入了工业化的初创阶段。1953年以后,对基本建设投资的限额以上项目实施了“全统全包”的统一集中管理。投资决策权属于中央,5年588亿元的基本建设投资总额中,中央直接管理的占86.5%,中央财政提供的资金占79%;主要设备和70%的材料由国家集中统一调拨分配;施工队伍由国家统一分配任务。这种集中统一的投资管理体制有利于集中全国财力、物力和技术力量,保证重点建设。

与此同时,提出并实行了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。从当时的历史条件出发,三大改造在我国工业化初创阶段具有相辅相悖的两重作用。一方面,优先发展重工业的工业化战略,决定了建立高度集中的行政手段管理的计划经济体制的需求。这种体制决定了三大改造的必要性及其可能性。其积极方面,首先是在基本建设投资金额大幅度增加的情况下,维持了资金和物资的基本平衡和市场的基本稳定。市场的基本稳定同统购统销、国营商业控制了市场是分不开的,而统购统销又是与三大改造互为因果的。此外,在我国工业化初创阶段,人口压力不容忽视,当时的工业生产水平不足以吸收农村剩余劳动力,合作化的组织形式在一定程度上强制农村容纳了较多的劳动力,有利于初创阶段的社会安定。在当时的环境下,三大改造也有利于发挥原有企业的作用,帮助私营企业克服产品订单不足和原材料缺乏的困难,提高设备利用率和劳动生产率。

另一方面,三大改造存在脱离生产力水平的改造速度和单一所有制的改造目标等不足,存在与工业化相悖的一面。以至于20世纪60年代中叶国内外形势发生变化以后,我国的经济发展战略和经济体制未能及时变化和改革,导致工业化速度放缓,与世界经济发达国家的差距加大。这些弊病在计划经济时期通过不断调整有所减轻,于改革开放后逐步改正。

（二）紧预算与统筹协调、优先重点

实现国家的工业化是一项极其艰巨和复杂的任务。除了要有先进的技术、丰富的资源和有效的经济管理等条件外，还要有资金。有了必要的资金，才可以买到国内外的技术、设备和建设材料；没有资金，就寸步难行。

20世纪下半叶，摆脱贫困的强烈需求与资金不足的巨大反差，导致基本建设投资的资金预算长期紧张，稍有不慎就会导致国民经济失衡，甚至发生严重困难。国家不得不多次调整，及时纠正，统筹协调，才在保证重点建设的同时，维持了经济发展和社会稳定。

以“一五”计划为例，全国经济建设和文化教育建设的支出总额为766.4亿元，折合黄金7亿两以上。如此巨额的资金用于国家建设，这在中国历史上是从来没有过的。这些资金从何而来？国家财政能不能筹集到这么多资金？它会不会加重人民的负担？这是国家财政面临的严峻问题。世界上各个国家实现工业化都面临过资金短缺的问题，但解决资金问题的途径却不一样。有些国家靠剥削本国人民、侵略别的国家和掠夺殖民地、附属国；有些国家则依靠出卖资源或举借大量外债。中国不能采取上述办法，解决工业化资金问题的根本途径是实行“自力更生为主，争取外援为辅”的方针。工业化的资金主要是国内自力更生积累起来的，外援只占很小的一部分。在“一五”计划时期，中国的国外借款共36.35亿元，占财政总收入的2.7%。

在制定“一五”计划时，中央削减了177个非急需项目，保证了苏联帮助建设的156个重点项目和694个限额以上重点工程所需的人、财、物力。1953年和1956年的基本建设年度投资中出现过两次“小冒”，超过了财政承受能力。中央及时采取了削减计划、抽紧资金、压缩基本建设物资分配和开展增产节约运动等措施。依靠行政指令的权威作用，经济没有发生大的波动，实现了较高的投资效益。

1953—1957年完成基本建设投资588.47亿元，新增固定资产49.18亿元，固定资产交付使用率达83.6%。这5年工农业总产值平均年增10.9%，国民收入年均递增8.9%，财政收入年均增长11%。5年内有595个限额以上（大中型）建设项目建成投产。这使中国最薄弱的基础工业和基础设施得到了加强，中国开始有了自己的飞机、汽车制造业和现代化军事工业，开始自己生产冶金设备、发电设备、采油设备、锻压设备，炼铁炼钢能力比1952年提高了几倍，新建铁路干线3616公里，工业生产水平和技术水平大幅提升，从而奠定了中国工业化的初步基础。100年来无数仁人志士梦寐以求的中国工业化终于全面起步了。

面对反复出现的国民经济失衡问题，主管国家财经工作的陈云长期主张经济建设要量力而行，要脚踏实地，要瞻前顾后。他多次强调适当压缩基本建设投资规模。在国民经济恢复时期，他明确提出，反对“情绪投资”，即以国家投资去照顾某些人的情绪^{[15][16]}。在第一个五年计划制定过程中，1954年讨论时提出的最普遍的问题是投资和收入的矛盾。面对普遍要求增加投资、不包括商业和军事需要增加76亿元（如要加军务费等），就需增加投资94亿元。对此，陈云说，就是一毛不拔。“一五”计划的后期，他反对1956年的冒进，提出“建设规模的大小必须和国家财力物力相适应”的著名论断。由于历史上一再出现的盲目扩大投资、重复建设等曾经严重影响发展的现象，长期主持基本建设工作的陈云甚至自称“铁公鸡”，充分体现了历程的艰辛。

长期以来，我国的基本建设投资比较重视铁路、公路、电路、农田水利、城市公用事业等各项基础设施。只是在工业化建设初期，与能源、原材料、机械等工业项目相比，基础设施投资数额相对较少。新中国成立以后的头三十年尤其如此（详见表1）。

表1 “一五”至“六五”计划时期国民经济各行业基本建设投资比重 单位：%

行业	“一五” 时期	“二五” 时期	1958— 1965	“三五” 时期	“四五” 时期	“五五” 时期	“六五” 时期	1953— 1985
农林水利	7.1	11.2	17.8	10.7	9.8	10.5	5.0	8.9
工业	42.5	60.4	49.8	55.5	55.4	52.6	45.4	51.2
地质资源勘探	2.4	1.2	0.4	0.4	0.7	1.3	0.6	0.9
建筑安装和勘察设计	3.7	1.4	2.1	1.8	1.6	1.8	1.8	1.9
运输邮电	15.3	13.5	12.7	15.4	18.0	12.9	13.3	14.3
其中：铁道	10.1	8.6	8.0	9.8	9.8	6.0	6.4	7.7
公路交通	4.5	4.3	4.2	4.8	6.0	5.5	5.8	5.4
邮电	0.8	0.6	0.5	0.7	0.9	0.8	1.1	0.8
文教卫生科研	7.6	3.8	5.7	2.8	3.1	5.5	10.4	6.3
城市建设	2.5	2.3	2.9	1.8	1.9	4.1	7.7	4.3
其他	15.3	4.2	6.2	9.4	6.6	7.6	9.9	8.3

资料来源：国家统计局固定资产投资统计司编，《1950—1985中国固定资产投资统计资料》，中国统计出版社1987年版，第78页。

表1显示，在前六个五年计划（1953—1985）加调整（1961—1965年间，1961—1962与“二五”重合）的三十余年中，工业投资占总投资的51.2%，如果加上勘探、勘察和建筑安装，还要高一些。而铁道只占7.7%，公路交通占5.4%，邮电少到0.8%，农林水利也仅为8.9%。看得出来，在非常贫困、又被封锁的条件下，中国人民为工业化竭尽了全力。

30年后，这些努力初见成效，中国初步建立起了比较完整的工业体系。面对改革开放，全国迫切要求大干快上，投资压力剧增，但资金严重不足。1980年3月19日，邓小平在指导《关于建国以来党的若干历史问题的决议》起草工作时说：“中办研究室最近搞了个材料，题目是《从历史经验中探讨我国合理的积累率》，很好。他们认为积累占国民收入百分之二十五比较合适。过去的教训是超过了，最高时达到百分之四十三点八。我们这次搞长期规划，积累率就定在百分之二十五”^{[15]291}。11月28日，中共中央政治局常委和书记处书记会议听取和讨论姚依林代表国务院作的《关于一九八一年财政、信贷平衡和基本建设安排

的初步设想》的汇报，陈云发言指出，基本建设投资三百二十亿元的方案可能是最好的。我脑子里有一条，三年之内不增加基建开支，搞“铁公鸡，一毛不拔”，“置之死地而后生”^{[16]299}。邓小平赞成陈云意见并指出，要考虑国务院的方案退得够不够，退得不够要延长时间。此后，全国计划会议确定，1981年工农业总产值比上年增长3.7%；基本建设投资由原定的550亿元减为300亿元，比上年减少40%。

1982年，中共中央、国务院发布《集中财力物力，保证重点建设》宣传提纲。在发布的通知中指出，集中财力物力保证重点建设，是今后一个时期内经济建设的主要环节。截至9月底，全国为确保重点建设工程顺利进行，停建缓建5361个基本建设项目，共减少投资18.5亿元。基建战线发生三个变化，能源、交通建设得到加强；基建自筹基金和银行贷款得到控制；一般项目停建、缓建进展顺利^{[16]376,382}。

1978—2007年，我国经济总量以年均9.8%的速度快速增长。作为拉动经济增长的重要因素之一，多层次、多主体、多方位、多

元化的基本建设投资起到了至关重要的作用。1980年我国全社会固定资产投资仅为911亿元，2007年猛增到137324亿元，年均增长20.2%。经过大规模的固定资产投入，我国基础设施日益完善，工业生产能力快速提高，城乡面貌极大改善，人民生活水平大幅提升。2010年我国经济总量跃居世界第二位，并成为这一时期全球经济增长的最主要贡献者。固定资产投资为全面建设小康社会做出了极大贡献。1981—1989年，农村投资高速增长，年均增长33.8%。9年中，有6年农村投资增长速度快于城镇投资，乡镇企业迅速发展。

1990—1999年，以特区投资、沿海投资、开发区投资为重点，形成了改革开放以来我国固定资产投资发展最快的时期，年均增长24.1%。其间经历了高通胀后的“软着陆”和亚洲金融危机，投资增幅一度回落和下降，前者通过宏观调控使投资增幅逐渐回落，避免了经济大波动；对于后者，为保证经济健康发展，从1998年开始，国家连续9年发行了万亿元以上的特别国债进行基础设施投资。但1999年我国投资增长速度仍只有5.5%。

2000年，我国固定资产投资步入了平稳快速发展时期。从2003年开始，全社会固定资产投资连续5年增速在23%以上，扣除价格指数，2003年投资实际增长25%，仅比1993年低2.8个百分点。2003年GDP增长9.1%，GDP总量达到11.6万亿元，人均GDP突破1000美元。根据国际经验反映，进入人均1000美元的经济

发展阶段，是一个国家加快经济发展非常重要的战略起点，也是矛盾凸显的时期^①。在工业化、城市化加快过程中，资源约束的矛盾突出；随着社会经济结构调整加快，各种利益摩擦也在加剧，比如就业、“三农”、金融问题的累积等。这表明我国步入了一个新的增长阶段，面临重大战略调整。表2反映了“十五”至“十四五”时期我国固定资产投资增长的变化情况。

由于历史上我国在基础设施投资领域里的欠账严重，每当经济增长出现放缓趋势的时候，加大对“铁公基”（铁路、公路、基础设施）的投资便成了政府的不二选择。2008年的金融危机，中国依靠积极的财政政策，实施了一轮“铁公基”战略，通过铁路、公路、电力、通讯等基础设施建设拉动内需，将金融危机对中国经济的不利影响降到了最小。基础设施建设的“乘数效应”能带来几倍于投资额的社会总需求和国民收入。2008年，中国政府推出“四万亿”投资的经济刺激计划，预计每年拉动经济增长约1个百分点，其中近一半资金投入交通基础设施和城乡电网建设。配合中央政府的计划，全国各省市纷纷以基础建设项目为重点，以投资拉动经济增长，2008年全社会总投资超过16万亿元。2009年，铁路计划完成上万亿元的基本建设投资。完成这一规模的投资，需用钢材2000万吨、水泥1.2亿吨，能够提供600万个就业岗位，可以直接带来全国GDP增幅1.5%的拉动效应^{[17][178]}。可见

表2 “十五”至“十四五”时期全社会固定资产投资增长比例

年份	全社会固定资产投资比上个时期增长 (%)
“十五”时期 (2001-2005)	18.5
“十一五”时期 (2006-2010)	20.9
“十二五”时期 (2011-2015)	16.9
“十三五”时期 (2016-2020)	6.0
“十四五”时期 (2021)	4.9

资料来源：国家统计局编，《2022中国统计摘要》，中国统计出版社2022年版，第81页。

加快推进大规模铁路建设对拉动投资和内需的作用是十分明显的。2012年下半年以来,稳增长的压力日益增大。恰逢此时,中央政府加快了审批事项的削减和下放速度。一些地方迅速利用新下放的审批权限,加快了本地基础设施建设项目的批复和建设进度,一批城轨、地铁、棚户区改造项目整装待发,加上“十二五”规划内拟新布局的82个运输机场,又一批“铁公基”项目上马。在2016—2018年的三年内,我国重点推进铁路、公路、水路、机场、城市轨道交通项目303项,涉及项目总投资约4.7万亿元。这些举措对保持经济增长不致出现“断崖式下跌”起到了重要的支撑作用。

交通基础设施的完善能够对地区经济的发展产生全方位的拉动作用。这一时期加大“铁公基”投资,从总体上说,不仅有益于当下,更在于造福未来。从区域发展层面来看,改革开放以来沿海地区经济快速发展和某些区域开发的成功,一条共同的经验就是通过率先启动大规模的基础设施建设,为经济高速增长奠定坚实的基础。经过一段时间的高速发展,中国的基础设施面貌发生了翻天覆地的变化。2013年提出“一带一路”倡议,无疑也得益于我国在交通运输、基础设施领域的技术、资金和人才储备。

(三) 引进技术与自主创新相结合创建工业体系

对于第二次世界大战后中国经济如何发展,毛泽东于1944年在同美军观察组成员谢伟思的多次谈话中,曾经设想中美两国经济合作。他认为,在中国,工业化只能通过自由企业和在外国资本帮助之下才能做到;中国可以为美国提供“投资场所”和重工业产品的“出口市场”,并以工业原料和农产品作为美国投资和贸易的“补偿”^{[18][114—115]}。但是战后国内外形势的发展使得中国共产党于1949年确立了向苏联“一边倒”的外交方针,相应形成了从苏联引进资金和技术的经济建设方针。

新中国成立以来,党和政府一直坚持独立自主和对外开放相统一,非常重视开展国际贸易和经济技术合作。无论当时内外部环境如何艰难,国家千方百计地利用各种机会和条件推动国际合作。

20世纪50—70年代,中华人民共和国的对外经济引进历程出现过三次高潮。第一次是如前述的“156项”,指50年代“一五”计划时期引进的苏联援助的重点工程。第二次是20世纪70年代初期向西方国家引进价值43亿美元的成套技术设备,简称“43方案”。第三次是1978年签订对外引进协议额度为78亿美元的成套技术设备。这三次引进高潮,国际国内背景不同,引进对象、手段和指导思想也不同,分别代表了改革开放前中国对外引进的不同时期的特点^[19]。

20世纪80年代以后,国家加快了从西方发达国家引进技术装备的步伐,批准了数千项引进项目,包括能源、电站、石油开发,核电以及各类工程机械和加工设备的专有技术、专利产品、生产线和成套设备,涵盖了我国几乎所有的工业领域,遍及全国各地。

随着国家综合实力的提高,为适应经济发展的需要,20世纪90年代初我国采取引进与自主创新相结合的方式,建设了一批国家级重大项目,如三峡工程、西气东输等。这些关键设备或从国外进口,或采取技术引进的方式在国内搞合作生产。21世纪初,我国实施了燃气轮机电站建设和技术引进项目,AP1000型核电站自主化依托工程,以及青藏铁路和高铁全系列项目。这些重大项目的实施,对经济社会发展产生了积极作用。1978年,全国的机电产品和成套设备出口额仅3.3亿美元,其中有1.8亿美元是各类工具农具等小设备。2015年以来,我国机电产品(含成套设备和高科技装备)的出口,已经连续六七年超过了1万亿美元^[20]。

在与国际社会的合作中,我国遵从毛泽东

和周恩来制定的基本方针,坚持独立自主、自力更生,同时积极争取与国际社会进行平等互利的贸易和技术合作,即“两条腿走路”。从“156项”工程开始,国家就建立了比较周密的工业化布局,也建立了行业和地方间有效的协调机制。

三、新形势下基础设施建设继往开来,为新质生产力奠基

新中国成立后的半个多世纪,国家没有采取和资源禀赋结构相一致的发展劳动密集型产业的政策,而是将大量资源投入机器工业等资本密集型部门,最大限度地发展以能源、原材料、机械制造等为代表的重工业。这种看似“反其道行之”的发展战略不仅带动了工业经济全产业链的迅速发展,更由此实现了国家对产业布局、区域布局、全国统一大市场的整合,有效增强了国家能力。这为新形势下基础设施建设继往开来、推动新质生产力发展奠定了基础。

自2013年起,中国经济开始从高速增长转向中高速增长的“换挡期”,工业化、城镇化也开始“降速”转型,各种结构性矛盾日益显现。面对长期存在的区域差距、城乡差距等诸多问题,铁路、公路、电力、通讯、市政等基础设施投资,特别是强化农业基础设施建设成为拉动经济增长的重要手段和基本路径。

(一) 构建现代化基础设施体系——传统与新型有机结合

传统基础设施建设所采用的技术较为成熟,用途也较为固定,适度提前建设传统基础设施可以减少外部随机冲击的影响,通过在薄弱地区、薄弱环节建设传统基础设施,能够有效挖掘现有传统产业潜力,优化资源配置,更好地保障国家和人民的安全。

新型基础设施主要包括信息、创新通讯等,新兴产业发展离不开新型基础设施的支撑。随着我国步入新发展阶段,基础设施建设不再单纯地以投资拉动经济增长为目标,而

是在建设的过程中“既要算经济账,又要算综合账”,实现基础设施布局、结构和质量的多重优化,为经济高质量发展提供重要动力。

(二) 基础设施投资助力经济持续发展

结构合理、布局协调的基础设施投资,能够推动形成消费和投资相互促进的良性循环。

1. 促进经济社会高质量发展

2019年6月6日,我国发出第一张5G牌照。五年来,我国扎实推进5G“建、用、研”协同发展。据中国信息通信研究院测算,5G直接带动经济总产出约5.6万亿元,间接带动总产出约14万亿元,有力促进了经济社会高质量发展^[21]。

交通运输业深刻改变了城乡面貌。2013年以来,我国实现了由交通大国向交通强国的历史性跨越。从1999年早期自主研发的“春城号”电力机车等准高速动车组,到2017年拥有完全自主知识产权的标准动车组“复兴号”,仅用了20年左右的时间^[22]。西部地区铁路里程突破6万公里。复兴号列车实现对31个省区市全覆盖。综合立体交通网加速成型,建成了全球最大的高速铁路网、高速公路网、世界级港口群,航空航海通达全球,综合交通网络总里程突破600万公里;其中高铁年均投产3500公里。我国高速铁路对百万人以上城市覆盖率超过95%,高速公路对20万以上人口城市覆盖率超过98%,民用运输机场覆盖92%左右的地级市。快递日处理接近3亿件,具备条件的建制村百分之百通了客车,农村公路总里程十年净增90多万公里,深刻改变了城乡面貌,加速了物流和经济流。交通运输成为人民群众获得感最强的领域之一。

2. 成为产业内需的支撑力

(1) 新基建拉动自动驾驶,车路协同发展。随着汽车电动化、网联化、智能化技术加速演进,融合物联网、云计算、大数据、人工智能等多种创新技术的智能网联汽车应运而生,成为全球新兴产业发展的战略必争之地。

从汽车制造商到5G通信商、从高精地图提供商到芯片设计与制造商再到自动驾驶科技公司，纷纷入局自动驾驶领域。

(2) 助力能源革命。十年来，我国能源生产以年均约2.4%的增长支撑了国民经济年均6.6%的增长，能源自给率长期稳定在80%以上。我国构建了多元清洁的能源供应体系，形成了横跨东西、纵贯南北、覆盖全国、连通海外的能源基础设施网络，能源基础设施建成全球规模最大的电力系统，发电装机达到24.7亿千瓦；建成投运特高压输电通道33条，西电东送规模接近3亿千瓦；油气“全国一张网”初步形成，管网规模超过18万公里。能源基础设施数字化智能化水平持续提升，2021年配电自动化覆盖率超过90%；智能化煤矿建设加速，已建成800余个智能化采掘工作面；新型储能多元化快速发展，规模超过400万千瓦。绿色低碳的可再生能源发电总装机突破11亿千瓦，比十年前增长了近3倍，占世界可再生能源装机总量的30%以上。水电、风电、光伏、生物质发电装机规模和在建核电规模稳居世界第一。

(3) 支撑传统产业解困。基建、房地产、制造业是与“钢需”息息相关的三个领域，在市场对房地产和制造业的增速预期普遍迟疑之际，基建被寄予了较大希望。以2024年3月成功下水的“海基二号”为例，“海基二号”作业海域平均水深约324米，导管架总高338.5米，超过北京国贸三期主楼高度，总重37000吨，用钢量接近“鸟巢”国家体育场，达到国内建造场地、运输、安装装备及船舶的能力极限，创造了下水重量、作业水深等多项亚洲纪录。此外，港珠澳大桥等重大工程竣工投运，全球首条量子保密通信骨干线路“京沪干线”建成，交通、能源、水利和新型基础设施发展取得了历史性成就；建设难度极大、用钢量极大的中西部铁路营业里程达到全国比重的60%；县县通公路，农村公路十年间净增

90多万公里。基本建设有力支撑了传统产业的发展，保障了我国经济社会发展^[23]。

3. 成为农业发展和农民生活现代化的依托

特殊的水情决定了我国是世界上治水任务最为繁重、治水难度最大的国家之一。党的十八大以来，随着国家对水利等基础设施建设投入不断增大，重大水利工程建设加快推进。防洪排涝能力不断提升。十年来，新增水库库容1051亿立方米，新增5级以上堤防5.65万公里。大江大河基本形成以堤防、控制性枢纽、蓄滞洪区为骨干的防洪工程体系。供水灌溉能力持续增强。十年来，我国建设南水北调东中线一期、引江济淮等跨流域跨区域调水工程54处，建设一批大型供水水库以及大型灌区，全国农田有效灌溉面积增加1亿亩。全国水利工程年供水能力达到8900亿立方米，保障了城乡供水安全。我国累计完成农村供水工程投资4667亿元，解决了2.8亿农村居民饮水安全问题，巩固提升了3.4亿农村人口供水保障水平。特别是全面解决了1710万建档立卡贫困人口饮水安全问题，妥善解决了975万农村人口饮水型氟超标和120万农村人口苦咸水改水问题。2023年我国农村自来水普及率达到84%，较2012年提高了19个百分点。许多地方实现了从水桶到水管、从劣质水到优质水的重大进步。

农业用地、林业用地、草原草场以及内河、湖泊及近海渔业资源等类型的农业基础资源的建设加强，切实提升了我国农业防灾减灾救灾能力与水平。

4. 成为创新驱动力的支撑

当数字技术开始对人类产生最长远的影响时，它就变成了基础设施。在云时代、移动时代、AI时代，云计算就是基础设施。过去十年，信息基础设施加快升级，已建成光纤长度增长约2.7倍，实现“县县通5G、村村通宽带”。创新基础设施正加快优化，国家布局建设的77个重大科技基础设施中，2022年已

建成运行的有32个。在重点领域布局建设200多家国家工程研究中心、1600多家国家级企业技术中心和一批国家产业创新中心。技术开发设施体系的不断完善,有力支撑着创新驱动发展战略的落实^[24]。人工智能基础设施加快布局,数据中心规模达到590万标准机架。融合基础设施加快布局。立体智能交通体系加速构建,无人码头、自动驾驶等交通运输新形态不断涌现,90%以上机场实现“无纸化”便捷出行;全国工业互联网网络、平台、安全和标识解析体系基本建成;电子商务、远程医疗、线上教育等民生设施加速构建。

数字经济的基础设施建设推动了机制创新,人工智能的基础设施建设正在推动新的治理框架和体系的建立。

(三) 以高质量的精准投资改善供需

2022年以来,受国际局势变化和国内新冠肺炎疫情等因素影响,我国面临需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力,稳增长、稳就业、稳物价面临新的挑战。扩大投资仍然是当前我国应对经济形势的重要抉择之一。我国在交通、水利、城乡建设、城市群等方面还存在着功能不全、质量不高、差距较大等问题,基础设施的网络效应还没有完全发挥出来。精准有效投资就是要瞄准这些问题并努力加以改进和完善。2024年初两会指出,要做好科技、绿色、普惠、养老、数字“五篇大文章”。其中每一方面都涉及基础设施建设,并且基础设施建设是核心要素之一。未来的基建投资要与人口流动和结构变化、经济增长潜力提升、安全发展等方面挂钩,以高质量的精准投资推动形成协调发展的良性循环。

四、小结

中国自古以来就有治水修桥铺路是积德行善的朴素认知,尽管基础设施建设耗时较长、不易获利,但是对公众、对社会的长远发展有益,是积大德的事。新中国工业化、现代化起步时的基础设施投资正是继承了中华优

秀传统文化,并加以发扬光大。

从20世纪50年代到21世纪20年代,国家和世界形势都发生了巨大变化,基本建设的资金来源、投资主体、对象、规模和形式也随之发生变化。为了中国的新型工业化、现代化,我们继往开来,更要尊重和践行新时代党和国家关于基建投资的顶层设计和战略决策。2022年4月26日,习近平总书记在中央财经委员会会议上强调,“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”^[25]。党的二十大报告进一步要求“优化基础设施布局、结构、功能和系统集成,构建现代化基础设施体系”,形成消费和投资相互促进的良性循环。目前基础设施投资需求仍巨大,同时养护成本增加,存在投入无效无用等问题。需要统筹协调,将基建投资向改善居住环境、医疗、教育、养老等民生方面适度倾斜。因此,2024年4月30日召开的中共中央政治局会议强调:“要积极发展风险投资,壮大耐心资本。”党的二十届三中全会《决定》对健全因地制宜发展新质生产力体制机制作出重要部署,提出要“鼓励和规范发展天使投资、风险投资、私募股权投资,更好发挥政府投资基金作用,发展耐心资本”。同年底,中央经济工作会议提出,健全多层次金融服务体系,壮大耐心资本,更大力度吸引社会资本参与创业投资,梯度培育创新型企业。

新的情况表明,贯彻落实党中央决策部署,需要深刻认识和发挥耐心资本对建设基础设施、发展新质生产力的重要促进作用。

76年来,我国顶住压力、加强基本建设投资,取得了历史性成就。当下,高质量的基本建设投资正在为经济回升向好创造条件。未来,我们有信心有底气应对各种风险挑战,推动中国经济发展行稳致远。

[注 释]

- ① 从人均 GDP1000 美元到 4000 美元, 美国花了整整 100 年, 日本用了 70 年, 韩国用了 25 年。相较而言, 一些拉美国家曾长期徘徊在人均 GDP1000 或 2000 美元左右的水平。

[参考文献]

- [1] 董志凯. 我国固定资产投资理念的改革与创新[J]. 中共宁波市委党校学报, 2021(3).
- [2] 厉以宁. 中国经济学应加强历史研究和教学[N]. 光明日报, 2017-06-13(11).
- [3] 冀朝鼎. 中国历史上的基本经济区与水利事业的发展[M]. 朱诗鳌, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1981.
- [4] 严中平. 中国近代经济史统计资料选辑[M]. 北京: 科学出版社, 1955.
- [5] 中国社会科学院, 中央档案馆. 1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编: 综合卷[M]. 北京: 中国城市经济社会出版社, 1990.
- [6] 郭瑞楚. 恢复时期的国民经济[M]. 北京: 三联书店, 1953.
- [7] 上海工商局机器工业史料组. 上海民族机器工业[M]. 北京: 中华书局, 1979.
- [8] 国家统计局. 建国三十年全国农业统计资料(1949—1979)[M]. 北京: 国家统计局出版社, 1980.
- [9] 中国农村统计年鉴 1989[M]. 北京: 中国统计出版社, 1989.
- [10] 中国统计年鉴 1984[M]. 北京: 中国统计出版社, 1984.
- [11] 迈克尔·沙勒. 二十世纪的美国和中国[M]. 王扬子, 刘湖, 译. 北京: 光明日报出版社, 1985.
- [12] 董志凯. 应对封锁禁运: 新中国历史一幕[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [13] 中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划[M]. 北京: 人民出版社, 1955.
- [14] 袁宝华, 薛暮桥, 吴波, 等. 学习陈云同志的经济思想搞好社会主义现代化建设[N]. 人民日报, 1995-06-20.
- [15] 陈云文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1985.
- [16] 陈云年谱: 下[M]. 北京: 中央文献出版社, 2015.
- [17] 中国经济这十年(2012—2022)[M]. 北京: 经济科学出版社, 2022.
- [18] 董志凯. 延安时期毛泽东的经济思想[M]. 西安: 陕西人民教育出版社, 1993.
- [19] 陈东林. 20 世纪 50—70 年代中国的对外经济引进[J]. 上海行政学院学报, 2004(6).
- [20] 刘德冰. 我国在重大项目引进中的得与失[J]. 中信经济导刊, 2023(7).
- [21] 崔爽. “建、用、研”协同发展 网络基础设施全球领先[N]. 科技日报, 2024-06-07(02).
- [22] 吕铁, 贺俊. 政府干预何以有效: 对中国高铁技术赶超的调查研究[J]. 管理世界, 2019(9).
- [23] 陆娅楠. 现代化基础设施体系加快构建[N]. 人民日报, 2022-10-20(02).
- [24] 国家发展改革委新闻发布会 介绍重大基础设施建设有关情况[EB/OL].(2022-09-23) [2024-11-20].<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/wszb/jsjssjcygqk/>.
- [25] 习近平主持召开中央财经委员会第十一次会议[EB/OL].(2022-04-26)[2024-12-22].https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/26/content_5687372.htm.

责任编辑 杜亦欣