

基础设施与现代化强国建设

——现实表征、作用过程与内在机制

马永驰 刘超 庄易霖

摘要:基础设施是建设现代化强国的重要基础,对其内在运行逻辑进行深度剖析,将有助于推动国家治理现代化的理论探索与实践创新。从现实表征、作用过程与内在机制三重维度对基础设施与现代化强国的关系进行系统探讨后发现:基础设施对政治经济影响的现实表征分为政治安全、经济拓展、经济发展、政治稳定。其作用过程是运用话语—行动双工具,围绕经济发展—政治安全双目标,在国内外双循环发生互动转化。其内在机制是运用物质—非物质力量促进基础设施的公共物品—战略工具属性互动转化。最后,以此为依据对基础设施建设中的经济“不发展”或政治“不安全”状况提出相应对策建议,为促进基础设施服务现代化强国建设提供逻辑依据与学理支撑。

关键词:基础设施; 政治经济影响; 发展与安全; 现代化强国

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.04.007

一、引言

习近平总书记强调,“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。”^①国家的“现代性”、技术的“进步性”与基础设施密切相关。国家的现代性体现在宏观层面,技术的进步性体现在微观层面,基础设施是现代性国家与先进性技术的物质联结,是构成现代社会运行的物质基础^②;治理实践与法规制度则是基础设施可持续发展的保障,以上共同构成基础设施的治理空间^③。因此,基础设施治理不仅要关注先进性物质技术一面,也要关注背后体现的现代性治理实践一面。在治理实践中,基础设施对国家经济发展与政治安全产生重要影响。经济发展方面,近年来随着经济增长减缓,社会公平、环境保护等问题凸显,全球主要国家的基础设施规划与建设议题被重新提上议程;政治安全方面,基础设施作为外交战略工具,可以促进国家间的共同发展,形成人类命运共同体,维护区域政治稳定与防止单极霸权形成。如“一带一路”倡议中的基础设施项目可以促进区域互联互通,帮助改善相关国家基础设施现状。同时,基础设施也可通过捆绑融资模式与技术标准,成为

基金项目:教育部人文社科研究项目“危机管理中符号和仪式的作用机制研究”(21YJA630070);山东省自然科学基金面上项目“省域应急物资保障体制机制建设与储备体系布局优化”(ZR2022MG006);胶州湾第二隧道黄岛端施工社会风险治理课题研究(SK210471)。

作者简介:马永驰,山东大学政治学与公共管理学院教授,博士生导师,管理学博士(青岛 266237; mayongchi@sdu.edu.cn);刘超,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生(青岛 266237; sdulc2020@163.com);庄易霖(通讯作者),山东大学政治学与公共管理学院博士研究生(青岛 266237; 202120100@mail.sdu.edu.cn)。

① 《习近平主持召开中央财经委员会第十一次会议强调 全面加强基础设施建设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》,《人民日报》2022年4月27日,第1版。

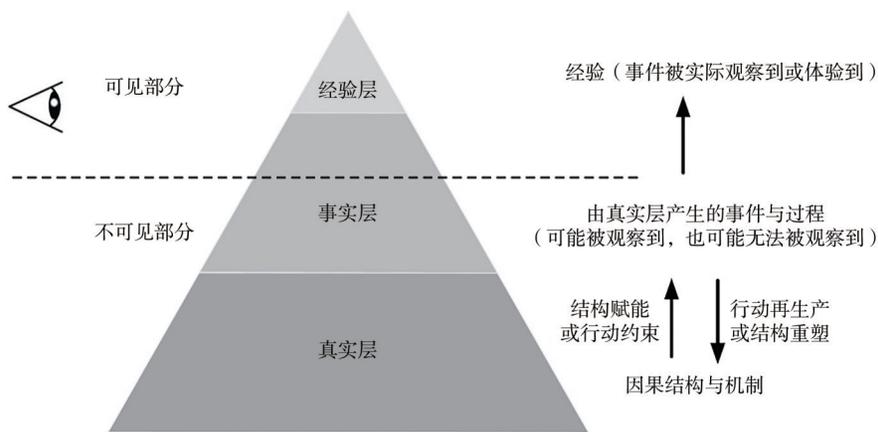
② Thomas J. M., Philip B., Andrew F., *Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems. Modernity and Technology*, The MIT Press, 2003, pp. 185-226.

③ Joyce P., Mukerji C., “The State of Things: State History and Theory Reconfigured”, *Theory and Society*, 2017, 46(1), pp. 1-19.

技术政治的重要媒介^①。

学界将基础设施的政治经济影响进一步细化,经济影响可细分为高质量发展、生产效率、技术创新、工业发展等^②;政治影响可细分为发展可持续性、社会公平性、国家安全性等^③。基础设施已成为国家治理的重要议题,它联结了国家的政治稳定与经济发展,成为统筹发展和安全的重要工具。然而基础设施是怎样联结经济发展与政治稳定的?围绕基础设施的经济与政治互动过程又是怎样的?该如何通过基础设施治理来统筹经济发展与政治稳定?学界对此并没有现成的答案,需要从实践领域的具体经验入手,探究深层互动过程,剖析底层内在机制,并建立三者之间的逻辑联系。

批判实在论为此提供了有效的认知框架,认为世界可以分为三个层面(参见图1),即真实层(Real)、事实层(Actual)和经验层(Empirical),分别对应着世界运行的机制、事件过程和经验。其中,机制层所决定的所有可能性中,只有一部分外化于事件过程的实在性,而机制所引发的事件过程中,也只有一部分过程能够被人所捕捉到从而形成经验。正因如此,经验现象可能并不总是能够完整地反映出深层的作用过程,因而需要结合部分的、不完整的经验规律,借助逻辑推理才能抵达真实层。此外,受外部环境复杂性和开放性的影响,系统的结构并非一成不变,而是会经历系统结构上的重塑与行动再生产的演变。概言之,批判实在论的独特之处在于,一是在本体论的意义上明确区分了可能性和实在性,二是在认识论的意义上明确区分了事实与经验,从而清晰地建立了从“结构/机制”到“事件/过程”、从“事件/过程”到“经验”三者之间的逻辑连接,为系统全面地分析结构和行动者之间的相互作用提供了清晰的透视框架。



因此,本文基于批判实在论的认识框架,将基础设施政治经济影响的现实表征、作用过程与内在机制,置于批判实在论的三个层面(经验层—事实层—真实层)进行审视,以期系统、全面地刻画出基础设施对政治经济影响的立体过程,梳理政治经济影响的现实表征、作用过程和内在机制之间的整体关系,为基础设施的政治经济影响提供一个有解释力的整合性分析框架,为现代化强国建设提供交叉学科视阈下的学理支撑。

① 毛维准、戴菁菁:《对冲“一带一路”:美国海外基建“蓝点网络”计划》,《国际论坛》2021年第5期。
② 刘生龙、胡鞍钢:《基础设施的外部性在中国的检验:1988—2007》,《经济研究》2010年第3期。
③ 毛维准:《发展—安全互动中的全球基础设施议题》,《国际安全研究》2021年第5期。

二、文献综述与分析框架

(一)基础设施研究现状:基于研究视角的梳理

1. 技术官僚视角(Technocratic Perspectives)。技术官僚视角将基础设施视为一种“物”,更多地考虑基础设施的物质价值,着重对基础设施效益进行评估,以期探讨基础设施对经济高质量发展效率、动力和质量产生的影响。大量经验证据表明,基础设施建设能有效促进经济 and 产业的发展,提高企业全要素生产率,促进技术进步和产品创新,提高生产效率^①;提升劳动力资源配置效率;促进循环经济发展;发挥区域带动效应,优化资源配置,缩小区域差距^②。

2. 干预主义视角(Interventionist Perspectives)。干预主义视角认为基础设施是实现社会可持续发展与国家治理现代化的有力工具。具体而言,基础设施可被用来促进社会服务的平等供给、社会资源的公平分配、政府部门的流程改革以及城市乡村的建设发展。对于社会服务供给,基础设施的工具作用体现为促进资源共享,提升社会资源可及性,提升人民群众获得感、幸福感、安全感;对于社会资源分配,将基础设施建设融入政治、社会等领域,有助于缩小区域差距、城乡差距、收入差距,增进均衡发展,提高环境可持续与社会包容度^③;对于政府部门,基础设施的发展升级可促进政府行政组织变革,提供高效便捷的公共服务,推动构建协同高效的国家治理体系^④;对于城乡发展,加快农业与城市基础设施建设,有利于实现乡村振兴与智慧城市治理^⑤。

3. 批判性视角(Critical Perspectives)。该视角是对技术官僚“物的视角”和干预主义“工具视角”的某种超越,受社会技术系统理论影响,它主张将基础设施嵌入一个复杂的“物质—社会”关系网络中进行审视,重点考虑背后的物质与非物质环境的交互过程,以及不同行为主体如何围绕基础设施展开互动关系,因此也可称之为“联结的视角”。该视角主要包含技术政治与技术系统研究^⑥。技术政治关注技术的物质运作与对政治进程产生的影响,如政治空间、外部社会影响;技术系统重点关注基础设施的不同行动者、物体和空间互动过程^⑦,并将此互动过程视为现代社会系统的运行基础。

(二)分析框架构建:基于批判实在论的整合性视角

技术官僚视角关注基础设施物质性的一面,干预主义视角关注其非物质性的一面,批判性视角则关注二者的联结关系。综合既有研究的三种视角并结合批判实在论认知框架,可形成基础设施政治经济影响的整合性分析框架。如图2所示,基础设施对政治经济影响的现实表征、作用过程与内在机制,分别对应着批判实在论的经验层、事实层与真实层。其中,现实表征是作用过程的外化,而作用过程则由内在机制所生成。内在机制层面,基础设施不仅有作为公共产品的物质性一面,也有作为战略工具的非物质性一面,依托其双重属性与双重影响,基础设施可以产生物质性力量与非物质性力量,从而生成、支配和约束位于中间层的作用过程。其中,物质性力量可生成结构性权力实现对行动的支

① 潘雅茹、罗良文:《基础设施投资对经济高质量发展的影响:作用机制与异质性研究》,《改革》2020年第6期。

② 张学良:《中国交通基础设施促进了区域经济增长吗——兼论交通基础设施的空间溢出效应》,《中国社会科学》2012年第3期。

③ del Carpio X., Cuesta J. A., Kugler M. D., et al., “What Effects could Global Value Chain and Digital Infrastructure Development Policies Have on Poverty and Inequality after COVID-19?”, *Journal of Risk and Financial Management*, 2022, 15(2), pp. 1020-1049.

④ 王益民、刘彬芳:《数字政府建设的引领驱动作用:价值和推进策略》,《行政管理改革》2023年第12期。

⑤ Serrano W., “Digital Systems in Smart City and Infrastructure: Digital as a Service”, *Smart Cities*, 2018, 1(1), pp. 134-154.

⑥ Larkin B., “The Politics and Poetics of Infrastructure”, *Annual Review of Anthropology*, 2013, 42(1), pp. 327-343.

⑦ Hönke J., Cuesta-Fernandez I., “A Topographical Approach to Infrastructure: Political Topography, Topology and the Port of Dar es Salaam”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 2017, 35(6), pp. 1076-1095.

配,非物质力量可生成话语性权力实现对话语的支配。作用过程层面,一方面,基础设施可实现对政治与经济的赋能,于国内可促进经济发展并维护政治稳定,于国际则可实现经济拓展并提升国家安全,二者相互依赖相辅相成。其中,经济赋能更多来源于基础设施的物质性力量,政治赋能更多来源于基础设施的非物质性力量。另一方面,国家经济的增长和国内外政治环境的稳定又可反过来促进基础设施的再投资和再生产,以及相关话语的再生产。现实表征层面,参照技术官僚视角的相关研究,基础设施政治经济影响的可观测后果,主要体现为国内经济发展、国内政治稳定、国际经济拓展和国际政治安全四大现实表征。

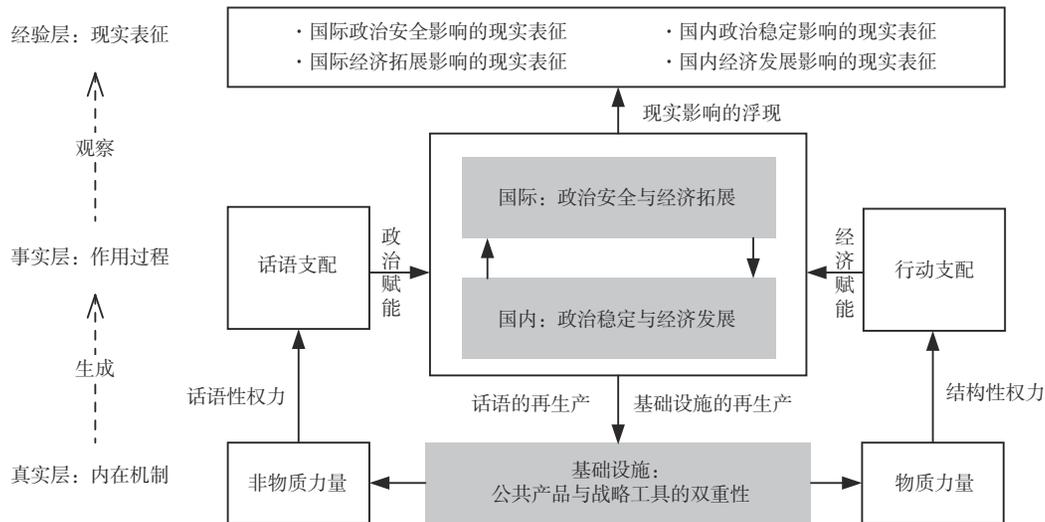


图2 基础设施政治经济影响分析框架
(资料来源:作者自制。)

三、基础设施政治经济影响的现实表征、作用过程与内在机制

(一)基础设施政治经济影响的现实表征

1. 基础设施是促进国内经济增长的重要驱动。在美国经济大萧条期间,基于凯恩斯主义指导,美国为应对经济危机成立了田纳西河谷管理局(TVA)与公共工程管理局(WPA)。其中WPA的建设项目为大约850万人提供了工作岗位^①。我国自改革开放以来,将经济建设作为工作重心,在“六五”至“十三五”期间,重点从交通基础设施、能源基础设施、信息基础设施等方面发力,实现了工业经济运行效率和效益不断提高。基础设施现代化逐渐成为中国经济现代化的显著特征^②。从整体上看,2003—2022年的20年间,我国基础设施投资始终与国内生产总值保持同步增长(参见图3a),成为国内经济增长的重要引擎,其中基础设施投资年平均增长率通常保持在15%左右,国内生产总值年平均增长率保持在6%以上。从经济周期的角度看,在这20年间,每当遇到经济放缓下行的关键年份(2008年、2012年、2022年),国家都会明显加大基础设施投资的力度(参见图3b),出台大规模基础设施投资的经济刺激计划(如2008年的“四万亿”基础设施投资计划)。就其结果而言,中国经济近二十年的高速发展与稳定增长,与基础设施建设是分不开的。

① “Public Works Administration United States History”, <https://www.britannica.com/event/New-Deal>, 访问日期:2022年11月10日。

② 胡鞍钢:《中国式经济现代化的重大进展(2012—2021)》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2022年第6期。

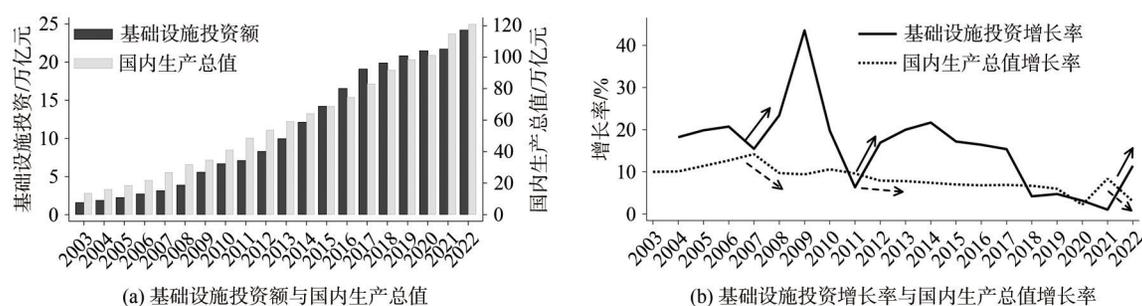


图3 2003—2022年中国基础设施投资与中国国内生产总值增长情况

(资料来源:以上系列数据皆来源于《中国统计年鉴》。)

一般而言,基础设施投资建设可长期提高经济增长率,增加政府税收,弥补扩张性财政所增加的赤字。但每一轮的基础设施投资都会有一个经济作用周期和范围,对经济增长的促进作用先提高后减弱,呈现“倒U型”。经济测算表明:在中国1994至2016年间,基础设施存量每提高1%,可提升经济增长速度约0.03—0.08个百分点;分阶段看,在2000至2011年间,基础设施存量每增长1%,可使GDP增速提高0.039个百分点。但进入2012年后到2016年间,基础设施对经济增长的边际贡献逐步降低直至难以促进GDP的增长^①。因此,为了保障经济可持续发展,强国都会对下一代的先进基础设施进行提前布局。美国在20世纪90年代末发布“信息高速公路计划”,将互联网视作经济增长和创造就业机会的新引擎,使美国享受数十年新技术红利,实现技术人才井喷。在我国,“新基建”近年来逐渐成为基础设施建设新议题,其本质是信息化、数字化的基础设施建设,推进数字产业化和产业数字化,赋能传统产业转型升级,推动我国经济高质量发展。

2. 基础设施是保障国内政治稳定的物质基础。首先,基础设施是实现社会资源公平供给与分配、提高公共服务可及性的物质基础。在精准扶贫与乡村振兴方面,集中安置区配套基础设施、公共服务基础设施和后续产业设施的建设发挥了重要作用。2022年,全国乡村集中供水普及率达到86.02%,比2013年提高约26个百分点,市政公用设施建设投入2660亿元,比2013年提高约43.7%^②。在此过程中,我国创设了中国特色的“对口支援”建设机制。例如,山东省不断深化对口支援和东西部协作,聚焦支援地区的民生改善与产业发展,仅2022年就为对口支援地区招引落地项目390个,投资总额101.8亿元,帮助重庆市、甘肃省建设124所市县级医院和村卫生室^③。在提高公共服务可及性方面,数字政府建设成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。如今,我国超过90%的重点城市政务服务平台实现办事系统的统一申报、统一查询、统一咨询,超过70%的重点城市电子营业执照应用领域基本能够覆盖税务、社保等民生领域^④,提高了公共服务可及性与民主参与程度。

其次,基础设施既是国家治理能力的体现,也是国家安全的保障。近年来,“基建狂魔”称号成为国家基础设施建设的象征符号,如港珠澳大桥、大兴机场等。基础设施治理是领土整合和保卫国家安全的重要手段。自秦汉以来,基础设施对提高国家行政效率、进行领土整合、保卫国家安全产生了重要作用。秦统一六国后修建驰道,整合统一后的领土,加强巩固“大一统”。修建秦长城,抵御边塞势

① 廖茂林、许召元、胡翠等:《基础设施投资是否还能促进经济增长?——基于1994-2016年省际面板数据的实证检验》,《管理世界》2018年第5期。

② 《2022年城乡建设统计年鉴》, <https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgnr/sjfb/tjxx/jstjnj/index.html>, 访问日期:2024年2月21日。

③ 《山东着力打造对口支援和东西部协作“升级版”》, <https://www.ncac.gov.cn/seac/xwzx/202302/1160956.shtml>, 访问日期:2024年2月21日。

④ 《2023数字政府评估大会暨第二十二届政府网站绩效评估结果发布会在京举行》, https://tech.gmw.cn/2023-12/21/content_37043094.htm, 访问日期:2024年2月21日。

力,成为中原与边疆领土的界限^①。近代,孙中山曾指出“川藏铁路事关中国国家安危存亡”^②。现代,城市大脑等信息基础设施的修建提高了智慧城市的应急管理水平和行政管理效率。

3. 基础设施是实行国际经济拓展的有效手段。在前两次的经济全球化浪潮中,西方殖民主义与霸权主义通过基础设施开展网络运作^③。它们修建交通基础设施以便于将殖民地的产品与原材料运输到港口,殖民地被迫加强对外贸易,并被纳入全球大市场,促进殖民国原始资本积累。同时,基础设施建设吸引大量国外投资流入,并迫使殖民地劳动力和土地、金融市场发生变化^④,导致帝国对殖民地金融垄断。例如,英国资本在港口、有轨电车、燃气、电力、水务等方面拥有绝对的控制权或发股权^⑤。二战后,世界银行、国际货币基金组织及关税与贸易总协定的构建是美国主导国际经济秩序的重要体现。它们围绕基础设施修建推动的“稳定、私有化和自由化”议题加剧了受援国的社会不平等并导致金融危机的发生^⑥。

第三次全球化浪潮背景下,与西方殖民主义或霸权主义形成鲜明对比的是,中国始终践行做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。“一带一路”倡议通过对共建发展中国家的基础设施建设与投资,利用生产能力、国民储蓄与外汇储备的比较优势,培育全球经济新增长点,与发展中国家共谋发展^⑦。共建“一带一路”基础设施将使相关国家760万人摆脱极端贫困、3200万人摆脱中度贫困,并将使参与国贸易增长2.8%至9.7%、全球贸易增长1.7%至6.2%、全球收入增加0.7%至2.9%^⑧。从合作模式来看,“一带一路”与多个共建国家顶层战略规划已形成合作对接,比如,俄罗斯的欧亚经济联盟、东盟的互联互通总体规划、欧盟的“容克计划”等。上述战略规划形成了对传统国际经济拓展模式的重构,先发展再分配、共商共建等理念已成为共建国家的最大共识。

4. 基础设施是塑造国际政治安全的权力媒介。目前基础设施建设与投资成为大国战略的重要议题^⑨。通过制定基础设施投资与建设计划,打造新标准,可以提升施工投资方在东道主国家与地区的影响力。(1)技术标准路径依赖成为对外政治遗产。以火车轨距为例,爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛于2004年加入欧盟,但它们的铁路与俄罗斯的铁路网兼容,而不是欧盟的铁路网。这需要在立陶宛一波兰边境交换铁路货物。随着更多的轨道建设,转换为同样标准轨距的成本变得更高。(2)基础设施促进区域安全稳定。“一带一路”中的基础设施项目扩大了我国对沿线地区的政治影响力,重塑我国的海外经济利益与全球安全利益。通过构建以新型基础设施技术为核心的双边准入协议和多边安全机制,使“一带一路”共建国家形成了互联互通的安全共同体^⑩,为构建现代化强国提供了安全的国际环境。(3)基础设施塑造了大国博弈的新场域。如今,数字基础设施是美国压制中国科技与政治影响力的重点领域。美国通过投资审查、市场准入与出口管制等方式,限制我国数字基础设施的国际合作,

① 王子今:《汉与罗马:交通建设与帝国行政》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

② 焦珊:《孙中山与川藏铁路建设的构想》,《福建论坛(人文社会科学版)》2013年第5期。

③ Davies A., “The Coloniality of Infrastructure: Engineering, Landscape and Modernity in Recife”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 2021, 39(4), pp. 740-757.

④ Frankema E., Van Waijenburg M., “Structural Impediments to African Growth? New Evidence from Real Wages in British Africa, 1880-1965”, *The Journal of Economic History*, 2012, 72(4), pp. 895-926.

⑤ Davies A., “The Coloniality of Infrastructure: Engineering, Landscape and Modernity in Recife”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 2021, 39(4), pp. 740-757.

⑥ Beeson M., Crawford C., “Putting the BRI in Perspective: History, Hegemony and Geoeconomics”, *Chinese Political Science Review*, 2023, 8(1), pp. 45-62.

⑦ 任保平:《共同现代化:推进共建“一带一路”高质量发展的核心逻辑》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2022年第4期。

⑧ 《共建“一带一路”让沿线数千万民众有了脱贫希望》, http://www.jjckb.cn/2021-11/30/e_1310341759.htm, 访问日期:2023年7月4日。

⑨ 周士新:《美国“蓝点网络”计划及其影响分析》,《亚太经济》2021年第4期。

⑩ 余潇枫、王梦婷:《非传统安全共同体:一种跨国安全治理的新探索》,《国际安全研究》2017年第1期。

以维护其在信息通信技术领域的主导地位,确保其安全利益与霸权^①。

(二)基础设施政治经济影响的作用过程

1. 围绕基础设施形成的话语性权力与结构性权力,已逐渐成为国家扩大政治与经济影响力的重要媒介^②。话语性权力是通过话语、叙事等方式使行动者的身份与行动得以实现或制约的权力;结构性权力是决定办事方法的权力,体现在一方对另一方的技术、资金和劳动力等产生依赖并接受这种不对等劣势。以雅万高铁为例,一方面,在投资建设过程中使用基础设施为发展“注入加速度”,共建“中印尼命运共同体”等话语,减少了基建在当地的阻力,深化了两国在互利共赢目标上的合作,以话语性权力保障了结构性权力的发挥^③。另一方面,印尼缺乏修建高速铁路的资金与技术支持,这在某种程度上催生了资金和技术输出国对印尼的谈判优势与结构性权力。在融资上,日本的方案是印尼需要自行筹集25%的建设成本,剩下75%的成本资金尽管是由日本提供低息贷款,却需要印尼提供政府担保。中国的方案是由印尼国企和中国国企共同投资建设运营公司,该公司拥有雅万高铁的特许经营权,用铁路盈利偿还建设成本^④。在技术上,国际高铁建设是技术标准、技术范式之争。雅万高铁由中国修建意味着需全线采用中国技术、中国标准,在技术使用的路径依赖和示范效应的影响下,中国高铁技术与标准的影响力将进一步扩大。在运营上,印尼需要不断向中国持续学习维护、培训等后续服务,这也进一步巩固了两国的紧密合作与共赢关系^⑤。这种结构性权力为话语性权力提供了坚实的物质基础。

围绕基础设施项目进行意义构建,可以形成话语性权力,主要包括构建议题、出台法案、设置标准:(1)构建议题。政府可通过议题设置,塑造愿景,并将利益相关者纳入叙事框架,以保障基建计划出台与落实。美国称其基建计划为“重建美好未来”“美国千载难逢的投资机会”,目的是为提高基建计划支持率,吸引私营部门投资。我国将对外基建援建计划命名为“一带一路”倡议,利用我国历史上“一带一路”的文化符号,以此作为东西方交流合作的象征,推动“一带一路”倡议获得国际广泛认同。(2)出台法案。政治家利用运作法案出台背后的政治过程,中和党派或群体纷争,保证利益相关者达成一致,提高社会包容性。例如美国总统拜登在国会提出对基建计划的配套补充方案,联合无党派联合税务委员会发布有关基建法案的预测报告,指出基建计划不会长期增加美国政府财政赤字,以此中和不同相关利益者的政治纠纷^⑥。(3)设置标准。为基建计划参与者设置门槛,巩固国际政治利益同盟。美国主导G7提出“重建更美好的世界”(B3W),并将其界定为一个由西方主要国家领导的价值驱动、高标准和透明的基础设施伙伴关系。以此为基础,运用技术标准、意识形态进一步构建美国盟友体系,巩固美国政治霸主地位。

通过扩大经济投资、建设维护技术和建成运营服务,可以形成结构性权力。(1)经济投资。对外,可巩固区域经济一体化程度,扩大所在的经济金融体系,获得原材料,拓宽国际市场;对内,吸纳社会投资,调整社会公私结构,增强国家宏观调控力。中国的“一带一路”建设促进人民币跨境结算,与亚投行紧密结合,加速人民币的国际化进程,共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作框架。(2)建设维护。建设主导方为基础设施建设制定技术标准,增强基础设施建设主导权。对外保持技术优

① 孙海泳:《美国对华科技施压与中外数字基础设施合作》,《现代国际关系》2020年第1期。

② Ho S., “Infrastructure and Chinese Power”, *International Affairs*, 2020, 96(6), pp. 1461-1485.

③ 汪恒、陈菲:《中国“一带一路”倡议对外叙事的三重构建——以印度尼西亚为例》,《国际展望》2023年第5期。

④ 《八年后,印尼人民的高铁梦终于实现了》, <https://export.shobserver.com/baijiahao/html/659654.html>, 访问日期:2023年9月25日。

⑤ 《助力科技人才培养 提升“中国高铁”名片价值——记雅万高铁印尼运维队伍培训》, http://www.news.cn/world/2023-06/14/c_1129693282.htm, 访问日期:2023年9月20日。

⑥ “Biden Signs \$1 Trillion Bipartisan Infrastructure Bill into Law, Unlocking Funds for Transportation, Broadband, Utilities”, <https://www.cnn.com/2021/11/15/biden-signing-1-trillion-bipartisan-infrastructure-bill-into-law.html>, 访问日期:2022年11月15日。

势,通过技术优势增强本国经济竞争力;对内通过新型基础设施建设,促进经济高质量发展。中美两国促进新基建的目的不仅在于促进本国5G产业发展,更是为抢占下一代信息技术革命先机。(3)运营服务。在国内通过提供公共服务,促进公共资源供给与分配,保障国内政治稳定。美国《基础设施投资和就业法案》(*Infrastructure Investment and Jobs Act*)计划向公用事业投入5500亿美元的新资金,进一步完善国内公共服务水平。我国的乡村振兴与现代化强国建设目标,皆包含运用基础设施提供公共服务,保障公共服务可及性。

2.“话语-行动”促进基础设施为国家的政治和经济赋能,从而联结发展和安全。如图4所示,党的十八大以来,国家治理的基本目标是统筹发展与安全,以高水平安全保障高质量发展、以高质量发展促进高水平安全。基础设施日益成为发展与安全的联结^①,联结的本质是在话语与行动的外在作用力下,对基础设施进行经济、政治赋能。最终,形成政治安全促进经济发展、经济发展保障政治安全的双向互动机制。

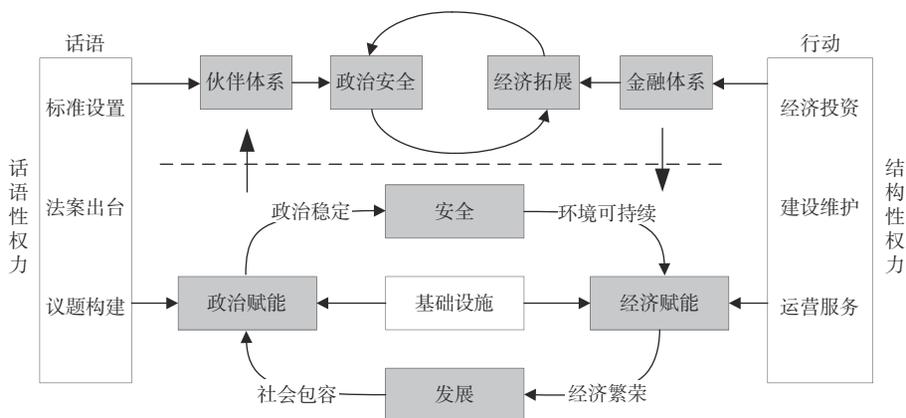


图4 基础设施政治经济影响的互动转化过程
(资料来源:作者自制。)

话语能够为行动创造政治条件,具体表现在议题、法案和标准等方面。通过议题构建、法案出台、标准设置,促使基础设施建设实现政治赋能,维护政治稳定,促进安全目标实现。国内政治安全为经济发展创造了可持续的发展环境,进一步促进国内经济发展。行动为话语提供物质经济基础。通过经济投资、建设维护、运营服务,大规模的基础设施建设活动得以实现经济赋能,刺激经济复苏,实现经济高质量增长,并缩小社会贫富差距,缓和社会矛盾,提高社会包容性,进一步转化为政治优势。基础设施的国际政治赋能有利于巩固伙伴关系,增强国际影响力,营造安全的国际政治环境;基础设施的国际经济赋能有利于完善国际经济金融体系,为世界经济拓展发展空间,并进一步推进国家的海外经济利益。

(三)基础设施政治经济影响的内在机制

基础设施的经济政治影响本质上是其物质性和非物质性的交互过程。基础设施本质上是人和物的联结,同时具有物质性力量与非物质性力量^②。基于物质性关系,基础设施可以被理解为对象、系统和项目等,表现出公共物品属性;基于非物质性关系,基础设施具备发展干预的工具性价值,是实现价值、对社会有益的过程,表现出战略工具属性。在基础设施建设与运营过程中,基础设施的物质性反映了人与物使用与被使用、服务与被服务的关系,折射了国家的发展需求,体现为国家经济发展、社

① 毛维准:《发展—安全互动中的全球基础设施议题》,《国际安全研究》2021年第5期。

② Joyce P., Mukerji C., “The State of Things: State History and Theory Reconfigured”, *Theory and Society*, 2017, 46(1), pp. 1-19.

会服务改善、环境保护的物质性过程；基础设施的非物质性则反映了人与物关系的社会政治建构过程^①，折射了国家发展与安全的矛盾关系与统筹关系。基础设施的物质与非物质力量可生成结构性权力与话语性权力，为国家通过“话语-行动”统筹国内外经济发展与政治稳定提供底层逻辑。

四、基础设施支撑现代化强国建设的理论逻辑与实践启示

基础设施的政治经济影响对现代化强国建设具有重要启示。党的十八大以来，我国基础设施建设与发展取得了历史性成就，有力地保障了经济社会发展。现阶段，中国共产党的任务是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。建设现代化强国要强化系统观念，既要保障民生，发挥基础设施的公共物品属性，又要立足长远，发挥基础设施的战略工具属性。我国基础设施与现代化强国建设的现实表征、作用过程与内在机制参见图5。

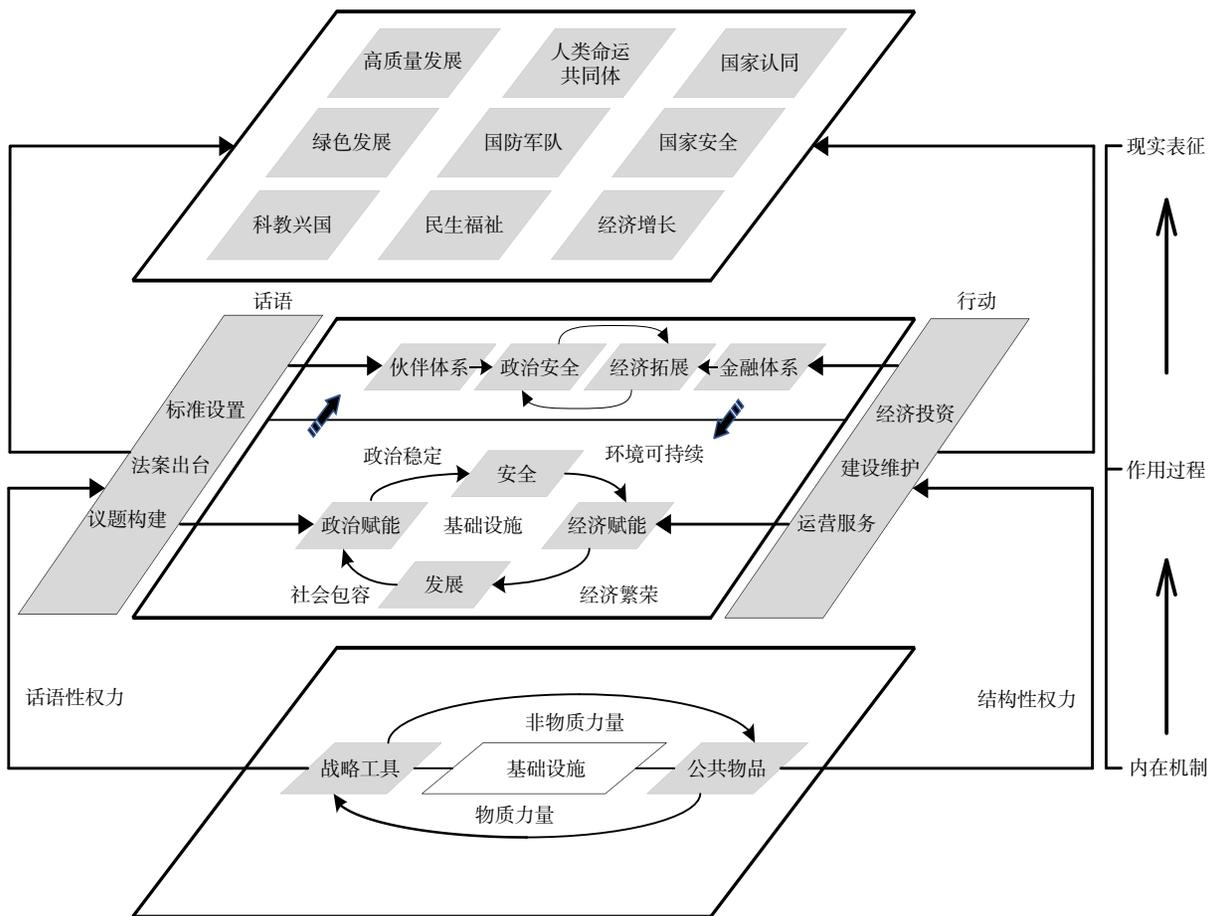


图5 我国基础设施与现代化强国建设的现实表征、作用过程与内在机制
(资料来源:作者自制。)

(一)基础设施支撑现代化强国建设的理论逻辑

如图5所示,结合基础设施政治经济影响的现实表征(经验层)、作用过程(事实层)与内在机制

① Larkin B., “The Politics and Poetics of Infrastructure”, *Annual Review of Anthropology*, 2013, 42(1), pp. 327-343.

(真实层),基础设施对现代化强国建设的支撑作用可拆解为内在机制、作用过程与现实表征。整体而言,基础设施支撑现代化强国建设的现实表征主要体现为高质量发展、绿色发展、科教兴国、国家认同与国家安全等方面。现实表征背后蕴含着通过话语与行动,以基础设施为现代化强国实现政治与经济赋能的作用过程。其内在机制是通过物质与非物质力量,使基础设施实现战略工具与公共物品属性的互动转化。

1.基础设施支撑现代化强国建设的作用过程,是以行动为经济赋能,谋发展,以共享发展促进政治赋能;以话语为政治赋能,保安全,以政治安全保障经济赋能。国内国际“双循环”相互促进的发展格局是现代化经济体系的核心内容^①,因此,基础设施支撑现代化强国建设的作用过程分为国内国际两条路径。

在我国,通过“新基建”的融资模式、投资建设与运营服务,促进基础设施为经济发展赋能,提高生产率与创新水平,为经济发展创造新的活力。通过基础设施的标准设置、计划调控、议题构建,发挥基础设施公共物品属性,保证人民对基础设施服务的可及性,平衡基础设施发展与公共服务水平提高的关系,实现发展成果由人民共享^②。完善关键核心基础设施系统,推进国家安全体系和能力现代化建设,保障我国政治稳定。运用绿色基础设施,推动绿色发展,促进人与自然和谐共生,进而为经济发展创造良好可持续发展环境,最终形成国内“政治—经济”互动转化。在国际,以国内国民储蓄与外汇储备的比较优势,通过基础设施的对外投资、承包建设、运营服务构建国际经济金融投资与运营体系,扩大国际经济影响力,拓展国际经济增长空间,推动构建人类命运共同体^③。在发展的基础上,通过基础设施的国际标准、国际法案、国际议题,增强国际影响力,加强与周边国家或国际组织的合作,实现互联互通的安全共同体;为塑造国际政治话语权,实现区域稳定创造良好的政治环境,保障国际安全,最终形成国际“政治—经济”优势互动转化。

2.基础设施支撑现代化强国建设的内在机制,是以物质与非物质力量干预,实现基础设施公共物品与战略工具属性的相互转化。中国式现代化改革对社会利益进行调整,既提供了追求物质利益的动力机制,又建构了处理利益冲突的平衡机制^④。通过发挥基础设施的公共物品属性,缩小经济不平等,为现代化强国建设缓和社会矛盾,保障政治稳定。亦可通过物质力量发挥其战略工具属性来促进经济发展。现代化强国以经济发展作为第一要务,发挥基础设施的战略工具属性,可以促进经济可持续发展。以物质力量发挥基础设施战略工具属性,为人民提供公共物品,以非物质力量发挥其公共物品属性,保障经济发展保持长期可持续,最终形成现代化强国经济发展与政治稳定的良性循环。

(二)基础设施支撑现代化强国建设实践的多样性与可能的困境

1.“政治—不经济”困境:许多国家通过颁布基建计划来刺激经济发展,但是因为基础设施被过于政治化,忽视经济运行规律,导致基础设施规划与建设效率低下,被民众普遍认为是国家治理的失败之处^⑤。在我国,有些地方基础设施盲目扩张与融资模式单一也造成债务风险提高。为实现经济增长目标,地方政府对基础设施有强烈的投资冲动,城投公司作为地方政府的代理人进行基础设施投资与建设。2021年城投公司筹集的其他资金占基础设施投资资金来源的55.7%,导致融资中利息最高

① 董志勇、李成明:《国内国际双循环新发展格局:历史溯源、逻辑阐释与政策导向》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第5期。

② 胡鞍钢:《中国式现代化道路的特征和意义分析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期。

③ 黄河:《公共产品视角下的“一带一路”》,《世界经济与政治》2015年第6期。

④ 唐爱军:《构建中国式现代化理论体系的三重论域》,《当代世界与社会主义》2022年第6期。

⑤ White I., Legacy C., Haughton G., “Infrastructure in Times of Exception: Unravelling the Discourses, Governance Reforms and Politics in ‘Building Back Better’ from COVID-19”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2022, 40(7), pp. 1570-1588.

的资金占大多数^①。地方政府作为城投债的隐性担保人,需承担所有债务,未来有可能出现地方财政难以支付城投债本息的情况。在国际上,“一带一路”基建债务风险上升也会导致实施难度加大。2018年,63个共建国家中有8个面临难以偿还贷款的严重风险,其中部分基建项目难以在本地发挥公共服务作用。

2.“经济—不政治”困境:地方政府重视利用基础设施作为战略工具促进经济发展,忽视发挥基础设施的公共物品属性,扩大了基础设施带来的区隔效应。国家将基础设施建设重点集中于交通运输基础设施、农村生活与生产基础设施、能源基础设施与水利项目。在全球经济增长放缓影响下,相比2021年,2022年我国固定资产投资(不含农户)增长5.1%,基础设施投资增长9.4%,电力、热力、燃气及水生产和供应业增长19.3%,信息传输、软件和信息技术服务业增长21.8%,基础设施投资市场逐渐回暖^②。尽管有涉及民生的部分项目,但此类项目集中于农村建设与社会事业,投资额占比低,难以满足经济社会协调发展的需要。在城市建设中,受“财政包干”影响,地方政府将基础设施重点投向工业部门。分税制改革后,地方政府重点对城市基础设施进行投资,以便通过改变城市面貌吸引投资^③,推动地方经济发展,促进地方财政收入增长。在此过程中,地方政府容易忽视城市生活基础设施、公共服务基础设施的修建与完善,导致城市居民生活品质提升缓慢。

(三)深化基础设施支撑现代化强国建设的实践路径

1.以系统思维内化基础设施建设的现实实践。基础设施是发展、稳定的物质基础还是“不稳定”“不发展”的导火索,取决于治理的系统性思维水平^④。基础设施治理的内在机制是发挥基础设施的战略工具与公共物品双重属性,实现国家或地区的经济发展与政治稳定。以此为基础,构建基础设施治理的深层逻辑:政府既是公共物品的提供者,也是战略工具计划的制定者,通过话语与行动治理实践,为现代化强国建设实现经济与政治赋能,并实现政治经济的优势互动转化发展。

2.推动基础设施治理走向深度化与系统化。对于深层次的国家治理层面而言,基础设施治理实践是通过话语与行动形成结构性权力与话语性权力,实现基础设施对政治与经济的赋能。一方面,需通过行使结构性权力为经济赋能,将政治优势转化为经济优势,克服“政治—不经济”困境。在国内,政府承担着基础设施投资的主要责任,直接投资的方式在一定程度上挤出了私人投资,因此需要完善以政府引导、市场多元化主体参与的融资、建设与服务模式,继续以政治稳定优势引导经济发展方向,以政治安全优势提升经济合作信心。具体而言,在国内,首先形成现代基础设施投资机制,巩固基础设施投资的国家主导性。要充分依托产权制度,利用股权交易市场,形成规范的投资市场。严控地方债券,根据地方经济总量、财政偿还能力、政府信用评级等情况进行评估,严格控制政府债券规模。其次,完善基础设施投资市场体制,实现基础设施投资的市场多元性。规划建成后的商业运营模式,形成高效益的投资闭环^⑤。发展PPP模式,完善合同管理,破除阻碍PPP应用的体制机制障碍。最后,化解基础设施投资与运营风险,保障基础设施投资运营的项目可持续性。化解城投债风险,积极化解平台债务,管控新增债务,建立市场化、企业化的投资决策机制和风险管控机制^⑥。在国际上,“一带一路”基础设施建设具有投入产出不均衡、债务风险高等问题,偏重于政府间的合作,忽视社会层面的合作。虽与亚投行、世界银行等开展合作,但基础设施投资仍面临较大资金缺口与债务违约风险。因

① 余永定:《2023年中国GDP增速目标应定为“6%+”》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_21756119, 访问日期:2023年2月5日。

② 《2022年全国固定资产投资(不含农户)增长5.1%》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901711.html, 访问日期:2023年1月20日。

③ 陈硕、高琳:《央地关系:财政分权度量及作用机制再评估》,《管理世界》2012年第6期。

④ 王浩宇、王永杰:《基础设施工具理性的缺陷及其价值理性的回归》,《中国人民大学学报》2023年第1期。

⑤ 盛磊、杨白冰:《新型基础设施建设的投融资模式与路径探索》,《改革》2020年第5期。

⑥ 李升:《地方政府投融资方式的选择与地方政府债务风险》,《中央财经大学学报》2019年第2期。

此在项目投资、建设与运营过程中,要加快融入当地资本市场,加强与东道国或国际组织在社会、经济层面的合作,化解债务违约风险,提高项目可持续性。例如,构建以人民币为核心的国际化金融市场,加强与国际组织的第三方市场合作,制定“一带一路”基础设施项目的可持续评估政策体系,做到风险可控、项目可持续、投资多元^①。

另一方面,需通过行使话语性权力为政治赋能,将经济优势转化为政治优势,克服“经济—不政治”困境。基础设施作为硬公共物品,具有视觉程度高、物质依赖性高与供给周期短等特点,容易造成地方政府的公共服务供给越来越形式化。制度激励是基础设施可持续发展的主要依据,因此需要从议题、法案、标准等方面加强基础设施公共服务供给,以经济发展优势服务国家政治稳定,做到经济发展优势由人民共享。首先,需坚持发展成果由人民共享,提高基础设施公共服务的可及性。贯彻落实党中央、国务院关于公共服务的相关议题,例如,党的二十大报告指出要“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”^②。经济发展应树立“高质量发展是满足人民日益增长的美好生活需要的高效率、公平和绿色可持续的发展”的社会共识^③,进一步引导基础设施建设转向绿色化、科技化、均等化与高可及化,为公众提供便捷的公共服务。其次,需根据现实需求不断完善基础设施监管法案,确保基础设施投资建设的合法性。例如,《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》与新预算法等法案,对政府盲目、过度修建基础设施行为作出法律限制,促使政府将有限的资金投入到教育、健康等公共服务及公共基础设施建设方面^④。最后,以公共服务基础设施建设促进乡村振兴战略实施,实现基础设施发展成果的共享性。实现乡村振兴与城乡一体化发展的基础是农村基础设施,通过完善系列乡村振兴建设的规章制度,补齐农村基础设施与基本公共服务短板,以生态保护、基础设施与公共服务保障乡村振兴总体规划方案的实施,激发乡村发展的内生动力。

五、结语

基础设施是现代化强国建设的物质基础,其背后折射出对政治经济影响的现实表征、作用过程与内在机制,也体现了现代化强国建设的系统思维与内在逻辑。

基础设施不仅能促进经济增长,作为社会技术系统,其背后蕴含着一套宏观的政治—经济系统运行逻辑。基础设施对政治经济的影响可由现实表征、作用过程与内在机制进行刻画和认识。现实表征主要分为经济发展与拓展、政治安全与稳定。作用过程为通过话语与行动,对基础设施的经济属性、政治属性进行互动转化。内在机制为基础设施的战略工具与公共物品属性,在物质力量与非物质力量作用下进行互动转化。基础设施是社会主义现代化国家的坚实基础,背后的现代化治理空间也体现了现代化强国建设的系统思维与底层逻辑。但是基础设施治理面临着“政治—不经济”或“经济—不政治”的现实问题。

对于以上问题,对基础设施支撑现代化强国建设提出如下建议:一方面,应坚持系统性观念。基础设施的政治经济影响存在系统性与层次性,因此基础设施治理也应通过现实表征洞悉治理的作用过程与内在机制。另一方面,应分别用话语与行动为政治和经济赋能,以实现政治与经济优势互动转化。

本研究为基础设施研究提供了一个国家治理空间视角,并为以基础设施保障现代化强国建设提供学理支撑,有助于推动治理现代化的理论探索与实践创新。

① 温灏、沈继奔:《“一带一路”投融资模式与合作机制的政策思考》,《宏观经济管理》2019年第2期。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第46页。

③ 张军扩、侯永志、刘培林等:《高质量发展的目标要求和战略路径》,《管理世界》2019年第7期。

④ 刘生龙、胡鞍钢:《基础设施的外部性在中国的检验:1988—2007》,《经济研究》2010年第3期。

**Infrastructure and the Building of Great Modern Socialist Country
—Empirical Representation, Process of Action, and Internal Mechanism**

Ma Yongchi Liu Chao Zhuang Yilin

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University,
Qingdao 266237, P.R.China)

Abstract: Over the past decade, China's infrastructure development has rapidly expanded, laying a crucial foundation for building a great modern socialist country. Analyzing its internal operational logic in-depth will facilitate theoretical exploration and practical innovation in modernizing China's governance. However, the most influential paradigms of infrastructure research in the social sciences still come from anthropology and economics. To bridge the gap between theoretical research and practical reality, this study employs the cognitive framework of critical realism to systematically explore the relationship between infrastructure and a modern country from three dimensions: empirical representation, processes of action, and internal mechanisms. First, this study argues that infrastructure not only promotes economic growth but also, as a socio-technical system, embodies macro-level political-economic operating logic. This broader view provides insights into the interconnectedness of economic and political objectives within infrastructure systems. It emphasizes the need for a holistic approach to infrastructure development that considers both material and non-material aspects. Second, this study explores the often-overlooked techno-political dimensions of infrastructure. This perspective shows that infrastructure development is not merely a technical or engineering challenge but also a socio-political process involving negotiation and interaction among various stakeholders. Lastly, as China's unique infrastructure governance techniques and the underlying "political-economic" relationships are distinctive, the study aims to create a comprehensive framework for understanding the role of infrastructure in China's development and governance. The research finds that infrastructure's impact on politics and the economy includes political security, economic expansion, economic development, and political stability. National infrastructure governance focuses on economic development and political security, employing both discursive and practical governance tools to facilitate the interaction and transformation between economic development and political security in the dual circulation of domestic and international contexts. The internal mechanism suggests that external actors can use both material and non-material forces to promote the interaction and transformation between infrastructure's public good and strategic tool attributes. In summary, this study conducts a comprehensive examination of the intricate role infrastructure plays in modern governance and national development. It synthesizes China's unique model for infrastructure governance, and presents tailored recommendations for both domestic and international infrastructure investment and construction endeavors within the country.

Keywords: Infrastructure; Political and economic impact of infrastructure; Development and security; Great modern country

[责任编辑:陆 影]