



新时代区域协调发展的“四梁八柱”

□ 蔡之兵

党的十八大以来，我国区域经济发展背景与格局都发生了重大变化，区域发展战略面临新的挑战和新使命。针对这些新的挑战与使命，近日，中共中央、国务院下发的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，形成了新时代我国区域协调发展的“四梁八柱”。

新时代区域经济发展的新挑战和新要求

新时代区域经济发展面临两个新的重要变化：第一，区域发展战略的功能需要由“追赶”转向“引领”，区域发展的难度增加；第二，区域经济面临的主要问题由“东西问题”转为“南北问题”，区域问题的复杂性增加。

区域发展战略的“追赶”功能已基本实现，亟须转向发挥“引领”功能。从国际维度分析，1978年我国GDP为1481.79亿美元，仅为美国228万亿美元GDP的6.5%、日本9967.42亿美元GDP的14.9%，而2017年我国GDP增加至132万亿美元，已经达到同年美国196万亿美元的67%，是日本434万亿美元GDP的3.04倍。虽然在人均指标上我国与主要发达国家仍然存在较大差距，但从整体指标分析，我国已经跟上主要发达国家水平。从国内维度分析，我国在1999—2006年间先后实施了“西部大开发、东北振兴、中部崛起三大区域发展战略，区域之间的经济增速有所收敛，东中西三大区域的经济规模占比从差距最大的2007年的61.1%、22.3%、16.6%下降为2017年的56.3%、24.2%、19.5%，可见东中西三大区域的经济差距在逐步缩小。因此，无论是国际还是国内方面，区域发展战略的追赶目标已经实现。然而，随着经济发展水平的提高，我国的发展定位正在由“追赶者”向“引领者”转变，想要完成这一转变，就要求区域发展战略在“引领”方面发挥越来越重要的作用。

2015年以来，中央先后出台了多项“降成本”政策措施，实体经济发展的成本压力有所减轻，2017年全年规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本为84.92元，较2015年下降0.76元，但仍处于较高的成本水平区间。可以说，成本偏高仍是实体经济眼下面临的最大困难之一，是趋势性、政策性、制度性等多重因素共同作用的结果。

要素成本趋势性上升，对推进高质量发展形成成本压力

科技壁垒造成部分企业技术成本趋势性增加，加大企业转型升级困难。技术进步是实现高质量发展的内在要求，近年来我国技术水平虽取得长足进步，但一些关键核心技术仍受制于人，部分外国公司通过技术垄断赚取超额利润，不仅造成很多中国企业长期局限在成本高、利润薄的产业中低端，而且这些公司还频繁利用知识产权大棒等干扰其他公司技术升级，利用自身先发优势阻碍他国推进高质量发展。

用地成本上升，挤占企业有限发展资源。我国地方特有的土地财政依赖机制，导致用地成本偏高。按照现行用地政策，企业购地时须一次缴纳40—50年的土地出让金，2017年末国内综合地价4083元/平方米，比2011年提高33.8%，企业用地成本高、房租贵，有限资源浪费在购置土地、缴纳房租等固定成本上，对企业技术改造升级形成资源挤出效应，更有甚者偏离主业转而发展房地产等虚拟经济，对高质量发展形成潜在冲击。

高技能人才人工成本趋势性上升，延缓产业转型升级步伐。产业结构向技术密集型产业升级是高质量发展的重要标志，但由于技术型人才供给不足，产业升级速度也被拖了后腿。比如，近年来技能劳动者的求人倍率一直在1.5：1以上，高级技工甚至达到2：1以上，供需矛盾比较明显。

发展格局上的东西问题弱化而南北问题强化，要求区域发展战略更加重视区域问题的空间传染性。首先，从西部看，西南与西北地区的差距正在拉大。1978年西南五省GDP之和为西北五省GDP之和的1.47倍，2017年已经上升为1.88倍。其次，从东部看，东南与东北、华北的差距同样在加速拉大。一方面，东北三省与山西省的经济增速几乎都低于全国水平尤其是低于南方部分省份的发展速度，两大区域间经济平均增速差距在3个百分点左右。另一方面，天津市、内蒙古自治区、河北省以及山东省都面临较为严重的发展转型问题。因此，南北区域差距正在逐渐拉大且北部省份面临越来越大的增长压力和越来越多的发展问题，南北问题正在取代东西问题逐渐成为我国区域发展战略面临的重大经济地理格局问题。

新时代区域协调发展新机制的“四梁”

区域协调发展新机制的“四梁”主要包括党的领导、指导思想、基本原则与总体目标等四方面内容，其中，党的领导是保障新时代区域协调发展新机制更有效的核心要素；指导思想是实现区域经济高质量发展的方向引领；五大基本原则是区域协调发展必须坚持的思路；区域协调发展机制形成的基础；而总体目标则是对区域协调发展机制提出的根本要求。

党的领导指的是坚持和加强党对区域协调发展工作的领导，充分发挥中央与地方区域性协调机制作用，共同推动建立更加有效的区域协调发展新机制，为实施区域协调发展战略提供强有力的保障。

指导思想指的是区域协调发展应该坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，

立足发挥各地区比较优势和缩小区域发展差距，围绕努力实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民生活生活保障水平大体相当的目标，深化改革开放，坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒，加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制，促进区域协调发展。

基本原则指的是区域协调发展应该坚持市场主导与政府引导相结合、坚持中央统筹与地方负责相结合、坚持区别对待与公平竞争相结合、坚持继承完善与改革创新相结合、坚持目标导向与问题导向相结合。

总体目标指的是区域协调发展机制应该与党的十九大报告所提出的国家发展目标安排相一致，具体指的是到2020年，应该建立与全面建成小康社会相适应的区域协调发展新机制；到2035年，应该建立与基本实现现代化相适应的区域协调发展新机制；到本世纪中叶，应该建立与全面建成社会主义现代化强国相适应的区域协调发展新机制。

新时代区域协调发展新机制的“八柱”

在坚持包括党的领导、指导思想、基本原则与总体目标等区域协调发展新机制的“四梁”前提下，区域协调发展新机制进一步被细化为包含区域战略统筹机制、市场一体化发展机制、区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制、基本公共服务均等化机制、区域政策调控机制、区域发展保障机制等八块内容。

区域战略统筹机制包括推动国家重大区域战略融合发展、统筹发达地区 and 欠发达地区发展、推动陆海统筹发展等三部分内容，其目标是在经济发展大局中强调党中央的顶层设计与统筹部署作用，保障中国区域经济发展的整体性。

健全市场一体化发展机制重点在于促进城乡区域间要素自由流动、推动区域市场一体化建设以及完善区域交易平台，其目标是最大限度降低区

域壁垒和边界效应，发挥中国区域经济发展的规模性。

深化区域合作机制的着力点在于推动区域合作、促进流域上下游合作发展、加强省际交界地区合作、积极开展国际区域合作，其目标是不断加大鼓励不同区域间的合作力度，提高中国区域经济发展的互补性。

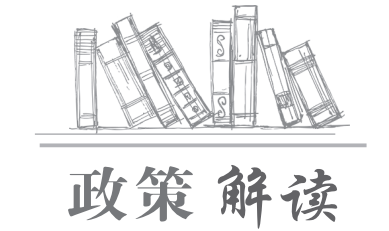
优化区域互助机制的突破点包括深入实施东西部扶贫协作、深入开展对口支援、创新开展对口协作（合作）等内容，其目标是实现先富地区带动后发地区，向世界展现中国区域经济发展的共享性。

健全区际利益补偿机制的重点在于完善多元化横向生态补偿机制、建立粮食主产区与主销区之间利益补偿机制、健全资源输出地与输入地之间利益补偿机制，其目标是赋予不同地区平等的自主发展权，实现中国区域经济发展的公平性。

完善基本公共服务均等化机制需要做到提升基本公共服务保障能力、提高基本公共服务统筹层次、推动城乡区域间基本公共服务衔接，其目标是尽可能地避免由基本公共服务不均等导致的矛盾因素，提高中国区域经济发展的稳定性。

创新区域政策调控机制的要点在于实行差别化的区域政策、建立区域均衡的财政转移支付制度、建立健全区域政策与其他宏观调控政策联动机制，其目标是提高区域政策的实施效率，保障中国区域经济发展的科学性。

健全区域发展保障机制需要坚持规范区域规划编制管理、建立区域发展监测评估预警体系、建立健全区域协调发展法律法规体系等内容，其目标是制度化区域发展过程，提高中国区域经济发展的规范性。



政策解读

以高质量发展导向推进企业实质性降本增效

□ 龚新宇

不可小视。

税收以外的行政事业性收费增加了企业额外负担。政府近年来持续推进简政放权，各类涉企行政事业收费大幅减少，但有些项目仍旧困扰企业。拿政府性基金来说，虽然条目少，但数额大。一些政府性建设基金在完成历史使命后本应退出，但有的却换一种形式继续征收。这些在税收以外的行政事业性收费直接摊派给企业，人为提高了企业经营成本。

环保政策执行刚性推高了企业环保成本负担。近年来国家环保监管持续加强，环境污染负外部性显化，并内化为企业环保成本。特别是国家提出打赢污染防治攻坚战以来，各地加大环保督查力度，有的地方执行中采取一刀切的办法，造成企业环保成本急剧上升，推动化工、有色、纺织、机电等多个领域价格连续上涨，工业品涨价将向中下游行业逐渐扩散，造成部分企业经营陷入困难。

制度性梗阻加大市场交易成本，限制了市场活力发挥

政府审批事项复杂、环节多、时限长、效率低。企业投资生产经营的每一个环节，都有不少审批、核准、评估、许可、认证、检验、检测等环节，政府部门设权、中介机构评估、关联企业收费的管理模式让不少企业感觉负担重，今年9月，湖北省的一份调查显示，55%的企业希望国家进一步“压缩审批环节和时限，降低制度性交易成本”。

个别领域行业垄断助长了企业不

合理的成本支出。个别行业的垄断利润相当于对市场设租，增加市场交易成本，不利于市场机制发挥作用。以交通业为例，我国有全球最发达的高速路网，但其中90%属于收费公路，调查发现公路货运企业的各项运营成本中，过路过桥费占到22%；我国物流成本占生产成本的比例高达30%-40%，是发达国家的2—4倍。

金融市场发展不完善，融资难融资贵成为压在企业头上的融资冰山。金融是现代经济的血液，也是促进经济加快发展的加速器，近年来我国金融市场逐步完善，但金融机构整体上更喜欢“傍大款”，普惠金融服务供给不足，中小企业间接融资成本普遍达到15%左右，高于基准利率50%以上；直接融资市场准入门槛较高，以中小企业的经营体量根本难以触及直接融资的“龙门”，中小企业上市挂牌所需时间少则一年、多则三年甚至更长，造成很多中小企业对直接融资望而却步。

坚持以问题为导向，多维度推进企业实质性降本增效

习近平总书记在民营经济座谈会上强调“要抓好供给侧结构性改革降成本行动各项工作，实质性降低企业负担”。推进企业实质性降成本，是实现经济高质量发展的必然要求。落实好中央降成本要求，应坚持问题导向，切实降低影响高质量发展的政策性负担，积极应对高质量发展转型中成本上升趋势，坚决破除阻碍高质量发展的制度性梗阻，将政策调整与改

商业银行操作风险管理是防范化解各类金融风险、守住不发生系统性金融风险的重要基础性工作。防范化解包括操作风险在内的各类金融风险应切实提升操作风险管理水平，有效管控实质风险，坚决杜绝操作风险成为引发系统性风险的“导火索”。

现行操作风险计量方法不足。在《新巴塞尔协议》（巴Ⅱ）出台13年后，2017年12月巴塞尔委员会发布了《巴塞尔Ⅲ最终方案》（鉴于《巴塞尔Ⅲ最终方案》的改革力度和影响范围较大，业界通常将其称之为“巴Ⅳ”），正式提出了操作风险资本计量新标准法，计划于2022年起执行。

计量方法的自身缺陷引起资本和实际损失“倒挂”。根据巴塞尔委员会调查数据，2011年以来全球操作风险大额损失较之前增加近50%。但与此同时，按巴Ⅱ方法计量得出的操作风险资本却出现了逆势下降的“倒挂”现象。巴Ⅱ计量方法无法客观准确地反映银行操作风险敞口增大的实际压力，招致各方对巴Ⅱ计量方法的质疑。

过度倚重资本计量的监管架构导致定量监管与风险管控“脱节”。巴Ⅱ“以资本计量驱动管理”的监管思路，期望通过扭住“资本”这个“牛鼻子”实现防控风险的初衷。但就计量方法而言，基本指标法和标准法仅以业务收入而非内部损失为计量基础，银行并没有足够的动力去加强实质性风险管控、提升管理水平。

针对实践管理的指引欠缺导致管控效果和管理目标“背离”。巴Ⅱ以资本监管为指挥棒，导致对以资本匹配风险敞口、体现风险抵补这个“果”的关注度，超过了管控实质风险这个“因”，是导致风险管理实践与资本计量“两张皮”的重要原因。

加强我国商业银行操作风险管理的建议。积极顺应国际监管要求、加强监管新规的“中国化”探索。我国监管机构应尽快研究出台巴Ⅳ的中国版落地细则，规范计量方法、数据要求和工具应用，指导中国银行业积极适应监管变化，确保巴Ⅳ平稳实施。监管机构还应利用视野和数据优势，有效指导商业银行加强探索实质性风险管理的稳健实践，增强商业银行操作风险管理的核心竞争力，进而积极争取国际监管规则的话语权。

确定科学合理的风险偏好及限额指标。操作风险偏好及限额，应充分契合经济周期波动特点和市场环境、银行风险管理水平和风险控制实际能力，合理客观科学加以确定。实施中

商业银行的重要风险点：操作风险

□ 王 林

应坚持全面覆盖与动态调整相结合。应在所有商业银行予以贯彻实行，重要限额指标由监管机构“全覆盖”予以跟踪考量，防范风险管控“短板”机构引发行业传染性风险。

丰富风险管理手段，完善风险应对策略。我国商业银行在风险规避、转移、降低、承担四大风险策略的运用方面还存在不足，特别体现在风险转移策略上。保险是商业银行风险转移的重要措施，但当前保险市场上针对商业银行操作风险推出的产品和承保机构较为有限，远不能满足银行需要。监管机构应统筹安排，加强针对操作风险的保险市场培育。

发挥大数据优势，提升风险防控的技术手段。随着实质性风险管控的逐步深入，对数据的精细管理和系统的精准预判提出更高要求。商业银行要进一步加强数据精细化管理，增强数据有效性和准确性，夯实数据基础；增强系统化风险管控能力，充分运用大数据、人工智能等，加强新业务和交叉性风险的系统化研究，增强系统自动研判、识别、预警风险的水平，提高事前、事中风险控制效果。

育资源对接，充分利用企业内外部资源加快培育“中国工匠”，释放支撑高质量发展的“人才红利”。针对环保高标准与缓解企业环保成本持续上升的矛盾，应坚持协调发展理念，加强环保政策与财税、金融、劳动保障等政策协同配合，形成各方都可接受的综合解决方案，既能完成环保超标项目清理任务，又能实现企业在新环保标准条件下正常经营。针对企业用地成本持续提高的难处，应树立绿色的可持续发展理念，可借鉴一些地方采取的压缩土地出让年限，分期缴出让金等有效做法，化整为零降低企业用地成本，鼓励更多企业建厂兴业。

坚持市场化改革方向，降低阻碍市场发展的制度性成本，为加快高质量发展降阻力。市场化是高质量发展的题中应有之义，推进市场化建设就要坚决破除垄断、加快培育市场、完善政府服务，打破制约高质量发展的制度性屏障。把放开垄断领域准入作为突破口开辟新市场，推动铁路、交通、电力、石油等垄断领域开展混合所有制改革，引入市场化机构加速竞争，畅通市场交易，为高质量发展开辟新领域。以加快培育完善金融市场建设为重点降低融资成本，完善社会征信体系、构建社会担保体系，降低企业信贷风险溢价，减少间接融资成本；同时，研究降低直接融资门槛、提升直接融资市场价值发现功能，增强直接融资市场融资功能，为企业加快高质量发展疏通血脉。强化“有为政府”建设，降低制度性交易成本，进一步推进政府简政放权，借鉴浙江“最多只跑一次”改革经验，减少审批环节，提高服务效率，为企业推进高质量发展创造更有利的制度环境。

