



加快构建重大区域战略统筹机制

□ 蔡之兵

构建重大区域战略统筹机制的必要性

我国重大区域战略具备数量较多、层次清晰、结构分明等特点。根据2019年政府工作报告中的区域战略内容，目前我国重大区域发展战略体系可分为三个层次，每个层次都包含多个不同的重大区域战略。第一层次旨在全国整体空间，包含基于四大板块的区域战略即西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展；第二层次定位于“带状”或者“多点状”区域，如雄安新区战略、上海大都市圈战略、疏解北京非首都功能战略、成渝城市群战略等。可见，目前我国重大区域战略数量较多，构建重大区域战略统筹机制有助于发挥战略合力，降低战略间的阻力，加速区域协调发展。

单个区域同时参与多个不同重大区域战略。在现实经济地理活动中，存在单个区域同时参与多个不同重大区域战略的情况，如北京分别与京津冀协同发展战略、疏解北京非首都功能战略、雄安新区战略密切相关；上海分别与“一带一路”建设、长江经济带发展战略、上海大都市圈战略密切相关；广东分别与“一带一路”建设、粤港澳大湾区战略密切相关。在此情况下，如果不同区域战略对同一个地区的发展定位存在差异甚至冲突，可能会直接影响区域战略的实施效果，构建重大区域战略统筹机制则能够有效避免这一现象出现。

贯彻落实重大区域发展战略的发展理念需要多个部门共同努力。自党的十八大以来，坚持创新、协调、绿色、开放、共享等新发展理念已经成为经济发展的共识，区域战略已经不再是单纯追逐经济发展利益而是有了更多、更高、更合理目标的工具。如长江经济带发展战略坚持的“共抓大保护、不搞大开发”生态优先原则；粤港澳大湾区战略坚持“共享发展，改善民生”的以人民为中心的发展原则。可见，上述区域战略不仅需要经济职能部门参与，同样需要生态环保部门、国土部门、收入分配等多个其他部门的参与，这就要求对重大区域

当前我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。为此，中央财经委员会第五次会议强调：“新形势下促进区域协调发展，要按照客观经济规律调整完善区域政策体系，发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强创新发展动力，加快构建高质量发展的动力系统，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能。”在区域发展工作中，一方面，各地区需要贯彻落实与己相关的区域发展战略，另一方面，在我国国民生产总值超过90万亿、发展面临多年少有的国内外复杂严峻形势背景下，为了保障重大区域发展战略的实施效果，需要根据2018年11月28日发布的《中共中央、国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，加快构建重大区域战略统筹机制。

战略进行统筹，保障区域战略的发展方向符合中央和人民意图。

构建重大区域战略统筹机制的三个目标

构建区域战略统筹机制的第一个目标是“1+1=1”，其含义是“多略合一”。通过重大区域战略统筹机制的作用，消除不同区域战略间的摩擦与阻力，避免单个区域战略各行其是，增强不同区域战略在实施过程中的匹配性、耦合性与系统性，使得区域战略体系化、整体化、系统化，发挥重大区域战略体系的最大效果。在现实经济活动中，每个重大的区域战略面临的区域问题不同、作用对象不同、所处的发展阶段也不同，区域战略的实施思路肯定存在差异，但是这并不意味着这些区域战略就无法协同推进，实际上由于在发展理念、发展方向与发展体制上的相似性，这些重大区域战略是可以一体化发挥作用的。

构建区域战略统筹机制的第二个目标是“1+1>2”，其含义是事半功倍。通过重大区域战略统筹机制的作用，增强不同类型区域战略在实施过程中的互动性、互补性与正反馈性，提高区域战略的叠加优势、规模优势与投入产出比，保证统筹实施多个重大区域战略所取得效果高于分别推动个别区域战略所取得效果。实际上，上海大都市圈战略与长江经济带发展战略的关系就是典型的“1+1>2”型关系，上海大都市圈战略的实施能够显著地增强作为长江经济带龙头城市一上海的综合实力和增长极带动作用，这种能力的增强又进一步地提高了整个长江经济带的发展水平、发展能力和发展潜力。因

此，两大战略的联合实施效果明显优于两个战略单独实施的效果。

构建区域战略统筹机制的第三个目标是“1≥1”，其含义是帕累托改进，每个区域在参加区域战略后的区域利益不应该小于其参加前的区域利益。任何区域战略的实施都会导致区域利益的重新调整，多个区域战略的同时实施会使得区域间利益变化更为复杂。统筹区域战略机制的重要目标就是保证每个区域自身的区域利益在区域战略实施过程中不减少，同时尽可能地追求每个区域的区域利益都有所增加，即使在区域战略实施过程中无法实现，也应该建立公平合理的利益分享与补偿机制予以事后调整。只有保证了每个区域的区域利益，区域战略的统筹实施才不会因为部分区域的利益减少而受到阻碍。

构建重大区域战略统筹机制的着力点

强化新发展理念的方向指引作用。坚持新发展理念是建设现代化经济体系、实现高质量发展、解决社会主要矛盾的根本之策，任何区域战略都应该以此为方向。因此，构建重大区域战略的统筹机制，需要强化新发展理念的基础性、统一性与约束性等属性，这是保证所有重大区域战略不走样、不变形、不拐弯、不打折扣的前提条件。在实际操作中，应该将新发展理念贯穿到区域战略的制定过程中，贯穿到区域战略的执行过程中、更要贯穿到中央对地方落实区域战略要求的绩效考核工作中。

重视区域间产业关系的核心地位。统筹重大区域战略一方面体现于

区域政策层面，另一方面体现于区域关系层次，这两方面内容实际上都与区域经济利益密切相关。作为经济活动的载体，产业间的关系对区域间关系乃至对区域战略间的关系具有直接影响。很长一段时期内，我国区域间的产业同构、产业恶性竞争、产业地方保护等现象极大地影响了经济发展的整体性与系统性。基于现有重大区域战略中的产业发展定位内容，可发现这些区域战略在先进制造业与战略性新兴产业的定位上具有一定相似性。针对这些相似的且重要的产业目标，应加强政府的指导和引领作用，更重要的是发挥市场配置资源的决定性作用，让市场在这些产业形成与壮大过程中公平地发挥其功能，最大限度降低区域间的产业冲突从而保障区域间的协调发展。

重视区域间利益共享机制的推动作用。在现实经济活动中，区域之间的合作很难立即实现“双赢”，往往呈现一方区域利益增幅多于一方甚至一方增加而一方减少的局面，这种局面对区域战略的可持续实施是极为不利的。构建重大区域战略统筹机制的一个关键内容就是构建公平合理的区域间利益共享机制，通过经济活动与要素的空间布局调整、财政税收的合理分配、公共产品均等化等手段来二次调整区域间的利益分配格局，保障每个区域在参与区域战略后的区域利益大于参与之前的区域利益，这是保证区域战略实施效果和可持续性的关键环节。

强化区域管理制度的基础性作用。区域管理作为区域战略、区域政策、区域规划实施的基础性工具，其规范性和质量对不同区域战略融合的难易程度从而对重大区域战略的统筹机制形成具有重要作用。从目前实际情况分析，我国区域管理制度在国家治理能力现代化背景下仍然存在很多不足，未来需要从四方面完善区域管理制度，主要包括明确中央政府层面的专门区域管理机构、建立可供区域规划与区域政策制定利用的统一明确的区域划分框架、明确具备法律约束地位的区域政策程序与工具、构建科学合理的区域规划与政策评价机制等内容。



政策 解读

大力推进厕所革命、垃圾和污水处理等，加快改善农村人居环境。以现代农业产业园建设示范带动全省现代农业发展，大力实施“粤菜师傅”“南粤家政”等工程，带动农民就业增收。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，支持清远创建城乡融合发展试验区。同时，深入推进精准扶贫攻坚，加强对建档立卡省定相对贫困户的动态管理，确保打赢脱贫攻坚战。

第六，坚持绿水青山就是金山银山，大力推进生态环境保护，努力筑牢高质量发展的绿色屏障。广东将坚决落实习近平生态文明思想，以最严格的法治统筹山水林田湖草系统治理，建设望得见山、看得见水、记得住乡愁的美丽家园。坚持源头防治，着力调整产业、能源、运输和农业投入“四个结构”，切实减少污染物排放。大力发展绿色制造，培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。突出抓好水、大气、土壤等重点领域污染治理，大力推行垃圾分类，提升固体废物处置能力，特别是把水污染治理作为重中之重，全面落实河长制、湖长制，大力整治黑臭水体，对重污染河流实施挂图作战，确保如期完成目标任务。结合落实主体功能区战略，实施重要生态系统保护和修复工程，对标国家公园标准，在粤北山区规划建设生态特别保护区，筑牢全省绿色生态屏障，着力建设美丽广东。

推动高质量发展，是一项长期的系统性工程和历史性任务。广东将持续在推动高质量发展上聚焦用力、久久为功，努力率先实现质量变革、效率变革、动力变革，奋力实现“四个走在全国前列”，当好“两个重要窗口”，以优异成绩庆祝新中国成立70周年。

商业银行怎么怎么办

民企融资：

□ 温彬 李洪侠

中央全面深化改革委员会第十次会议强调支持民营企业发展，要坚持和完善中国特色社会主义基本经济制度，坚持两个“毫不动摇”，营造市场化、法治化、制度化的长期稳定发展环境，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，推动民营企业改革创新、转型升级、健康发展。

只有区分不同类型的民营企业，针对每类企业建立起企业、银行和政府目标一致、激励相容、风险可控的政策框架，才能同时满足企业、银行和政府的需求，也才能更客观理性地看待民营企业融资问题。商业银行经营管理中，主要通过看人、看事、看风险这“三看”，将企业分为重点支持、不予支持、可以支持三类，区别对待。

看人，就是支持企业家诚信经营。企业的经营，本质上是人品的反应，尤其是起决定作用的企业家和高管层。企业失信可得一时之利，但具有很强的“劣币驱逐良币”的负外部效应，与诚信社会建设格格不入，也必然影响银行经营发展。银行要综合央行征信记录、信用中国、信联平台等政府和社会的全部信用数据，用大数据技术挖掘企业生产经营场景和企业家生活场景数据，为企业家诚信情况精准画像，对企业、法人代表、高管层及其周围关系密切人员进行全方位信用评估，根据评估结果，重点支持信用记录优的，不予支持信用记录差的，差别定价信用记录中等的。

看事，就是支持经营管理先进有前景的。银行支持企业，不仅仅是为自身的生存，更承担着支持企业成就事业、服务国家实体经济的重任。企业对资金的需求是：越多越好、越快越好、越便宜越好。但企业有不同，技术落后、经营不善、污染环境、浪费资源的企业，国家不鼓励，银行不欢迎，也不应该支持。只有符合经济社会发展需要、代表产业升级和结构优化方向的，才是银行重点支持对象。

一看技术和产品是否先进。技术和产品在国内甚至国际领先的，即使现金流和财务指标暂时表现一般，也是重点支持的选项；技术和产品落后甚至濒临淘汰的，银行即使过去有支持，也要主动择机退出；技术和产品处在中游水平的，要跟进研究，区别对待，给予不同程度的支持。当然，这需要银行具有深入专业的行业研究能力，不仅要能服务于自身信贷审批，也要能为企业提供专业咨询，目前对国内银行还是不小的考验。

二看产品和服务的市场是否广阔。银行的资金支持，只能解决企业一时缺钱，不能解决企业长期亏钱。因此，银行服务民营企业，应救急不救穷。对产品、服务和模式符合消费和技术升级方向，深受主流群体欢迎，市场占比不断攀升的，银行自然重点支持；对于产品老旧、服务传统、模式低效、功能不全、质量低劣，市场占比不断下降的，银行会设法退出或不予支持；对于产品和服务大众化，市场占比相对稳定的，银行区别对待。这也需要银行有较强的行业和市场研究能力。

三看内外管理是否科学。技术和产品既定，管理水平决定企业的前景。同一个行业，往往要经历企业数量先由少到多的盲目跟进，再由多到少的大浪淘沙的过程，其中管理是重要决定因素。对于战略清晰稳定、执行坚定有力、管理科学有效、人员流动性适中、政商关系清爽纯洁的企业，银行会给予重点支持；对于战略摇摆模糊、执行软弱无力、管理混乱失序、员工大面积出、政商关系混乱不清的企业，银行应不予支持或尽快退出；对于中间状态的企业，银行视情况给予不同程度的支持。当然，这需要银行深入企业，长期跟踪，了解真实情况，银企坦诚相待，充分合作。

看风险，就是支持风险水平适中或偏低的。银行的作用是识别风险、分散风险，但不能消除风险。企业为追求快速发展或者短期暴利，高风险经营在所难免，对单个企业影响或许不大，但是如果众多企业忽视风险，则对国家不利，还有可能将银行拖垮，导致系统性金融风险。金融危机历史已经一再证明了这一点，因此2008年金融危机后巴塞尔协议对银行风险防控提出了更高要求并被主要经济体接受。

一看稳健经营情况。市场和企业的规模不会一夜暴涨，利润水平会

趋于平均化，规模和利润大幅波动，存货高企、应收账款过大、成本过高、外部担保关系复杂、脱离主业涉足领域过多等，都是经营不稳健的象征，都可能蕴藏着潜在风险，这种情况银行应谨慎支持或者退出支持；对利润率稳步提升、存货和应收账款合理、成本可控、主业突出、外部关系清晰的企业，某种程度代表企业扎实稳健、欣欣向荣，银行应重点支持；对利润率等指标长期平稳或小幅波动的企业，银行可以给予不同程度的支持。

二看财务风险情况。企业稳健的另一个表现就是：按有多少钱办多少事的理念经营。表现主要是，杠杆率适中，债务与规模、结构、效益、现金流等指标相匹配，没有长期拖欠债务现象。有些企业表面红红火火，实际上是靠借新还旧度日，杠杆率高得离谱，这样的企业，银行要抓紧退出或者谨慎进入；相反，对于债务率适中或者偏低的，银行可以信贷、结算、投资银行、交易银行、资产管理、汇率风险规避等多种方式提供优质服务。当然，各行业情况不同，没有普遍适用的合理杠杆率标准，但同一个行业还是有基本规律和大体区间，这需要商业银行发挥专业优势，对不同行业进行研究区分和把握，也需要央行建立企业融资信息中心，汇集每家企业杠杆情况。

三看风险缓释情况。抵押担保等风险缓释工具，有利于增强银行信心，降低企业融资难度。过去银行审批贷款看重抵押担保，尽管这对中小民营企业有一定困难，但存量贷款业务中，不失为判断授信风险的一个观察窗口。对于押品充足、形式多样（如不动产、股票、债券等）、变现能力强、担保充分的传统企业，同等条件下银行优先支持；对于抵押担保不足，但人、事满足授信条件的高科技企业，银行应充分运用大数据等技术，创新风险评估手段，视情况给予不同程度的支持；对于人、事、风险都不符合授信条件，又缺少风险缓释工具的企业，银行不予支持。这需要央行完善企业贷款信息中的抵押担保等内容。

三类民营企业分开看，银行重点支持类一般不存在融资难题；不予支持类企业不应纳入融资难易、贵贱的评价范围。可以支持的企业中，大部分可以通过市场机制获得相应融资，对于经济贡献大、就业容纳多、暂时有困难的企业，首先需要做的是政府担保分散风险或政策性金融支持，帮助其渡过难关，其次是超出金融范畴的企业内部改革调整、减费降费和营商环境改善，通过放水养鱼等措施帮助企业扭亏为盈，最后才是商业银行给予必要的融资支持。

