



以县城发展质量提升 激发县域经济发展新动能

□ 涂圣伟

习近平总书记在党的二十大报告中指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。增强县城综合承载能力，提升县城发展质量，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要，可以为实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供有力支撑。在构建新发展格局中，县城经济更加具有开放性、能动性和可塑性。县城连接城市、服务乡村，既是县城经济内部循环的中心节点，也是县城经济与城市经济融通发展的关键枢纽。县城发展质量的高低，在相当程度上影响甚至决定着县城经济发展水平。加快推进县城城镇化，将与新型工业化、信息化和农业现代化互动交汇，激发县城经济发展新动能。

县城经济发展面临新的时空条件

我国县城经济随着农村改革开放和乡村工业化而步入加快发展轨道，至今已经成长为国民经济的重要支撑力量，规模占到全国GDP的近40%。进入新发展阶段，构建新发展格局，县城经济发展面临新的更高要求，也具备转向高质量发展的积极条件。

新技术变革赋能。当前新一轮技术变革已经并将继续推动区域生产网络、社会网络、创新网络、生活网络的演化，交通运输技术、信息技术等融合发展，可能从根本上改变要素流动与空间配置的路径，以及城市之间、城乡之间的组织和连接方式，如县城一些边缘性或被忽视的空间，可能通过新的链接形成新的价值。同时，人工智能、5G等新技术的发展和应用，促进产业、交通、生态、生活、公共设施等空间布局和功能深度融合，催生出一系列新产业、新业态，为县城经济升级提供了更多可能。

城镇化阶段演进。当城镇化发展达到一定程度，县城经济与城市经济的互动关系也会进行调整，市场拥挤效应和要素成本上涨，将导致部分不依赖城市集聚效应的产业或产业链环节向县城转移。与此同时，产业向数字化、智能化、网络化方向演化，推动基于传统地理空间的产业集聚向虚拟集聚发展，产业链逐渐走向有机链接的产业价值网络，产业链各环节和价值功能可以在城乡之间布局，有

利于优化县城经济结构。

城乡融合趋于深入。随着工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系的逐步建立，城乡融合发展逐步走向深入，传统的城乡空间边界、产业发展边界等渐趋模糊，城市与乡村之间的商品、要素交换更加频繁，资源要素单向流出县城的格局已经发生改变，资本、技术、信息等向县城汇聚的态势更加明显，生产、流通、分配、消费的良好循环正在逐步形成，作为城乡融合发展重要切入点的县城，正迎来加快推进城镇化、工业化、信息化、农业现代化的有利条件。

县城经济高质量发展必须把握三个关键词

县城经济是县城内各种经济关系和经济活动的总称，其发展的动力在于融合，活力在于循环，生命力在于特色。推进县城经济高质量发展，必须把握这三个关键词。

县城经济发展的动力在于融合。系统的整体性是以系统的有机关联性为保证的。县城经济作为复杂性、综合性经济系统，具有多层次空间结构、差异化功能构成，使其能够通过内部要素的不同连接和组合，形成多样化的结构形态和价值体系。但现实是，我国县城经济不同程度上存在结构单一、动能转换不畅等问题，究其原因，主要在于县城空间、产业、人口等缺乏统筹，要素优化配置存在制度性障碍。这也意味着如果能够有效统筹县城经济地理空间，强化城乡资源要素连接和功能耦合，则县城经济依然有发展空间。实践中，县城经济比较发达的地区，城乡互动性、要素流动性、产业融合度大多比较高，而融合程度不高的地区，县城经济发展普遍困难重重。

县城经济发展的活力在于循环。自古而今，县城一直是一个相对独立的地域单元，有其自身运行秩序和逻辑。县城经济涵盖了县城、集镇、村落等多层次空间载体，以及国民经济一、二、三产业各部门，涉及生产、流通、交换、分配各环节，是一个要素完整、功能齐备的经济单元，具备独立运行、自我循环的能力。但过去多年来，受大中城市优先发展的战略导向以及城乡二元结构影响，资源要素长期流出县城，城乡之间、市场

供需之间出现割裂，县城经济内在循环机制不畅，进而一定程度上变成了城市经济的附庸，这是当前县城经济发展活力普遍不足的重要原因。发展壮大县城经济，关键在于赋予县级更多资源整合使用的自主权，修复县城经济自我循环机制，让生产、流通、分配、消费在县城内动态循环起来。

县城经济的生命力在于特色。县城经济本质上是特色经济，其竞争力高低往往取决于经济特色化程度和水平。县城经济不是一个封闭系统，需要通过融入区域分工体系，主动承接城市产业转移、知识溢出和技术扩散，与城市经济进行物质、能量和信息交换，以此强化自身发展动能。但这并不意味着县城经济发展要与城市经济同质化。客观来看，我国县城资源组织配置能力和要素支撑条件，决定县城经济不可能做到大而全，也不可能做到全都是“高精尖”，与城市经济搞同质竞争不会有出路。县城经济只有在与城市经济的互动中寻求差异化优势，走特色发展道路，才可能真正做大做强。同时，县城在地理区位、自然资源、人文历史等方面存在较大差异，这为县城立足资源禀赋、发挥比较优势、发展特色经济提供了可能。

补齐工业化、城镇化、市场化建设短板弱项

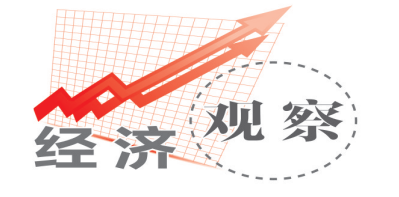
新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化的协调发展和相互促进，是县城经济高质量发展的根本动力。发展壮大县城经济，应加快补齐工业化、城镇化、市场化建设短板弱项。

加快县城工业化步伐。工业化是县城经济发展的必由之路。然而，如果将工业化狭义理解为发展工业，或者提高工业在国民收入和就业结构中的比重，就可能造成县城产业结构的扭曲失衡。工业化的本质是产业化和专业化，包括农业、工业和服务业各部门整体升级的过程。就此来看，我国多数县城都尚未完成工业化进程，有些甚至处于工业化初级阶段。发展壮大县城经济，必须加快推进县城工业化，培育特色支柱产业。当前条件下推进县城工业化，必然要走新型工业化的道路，促进生产要素、资源环境与生产方式的系统性、整体性变革，进而实现县城经济的可持续发展。

增强县城综合承载能力。处理县城与县城的关系，始终是县城经济发展必须解决好的问题。县城是县城经济的关键空间载体，推动县城经济发展，既要提升县城综合承载能力，发挥好县城的引领和辐射作用，同时也要避免资源配置过度倾斜。推动县城建设，应充分考虑人口流动变化趋势、资源环境承载能力等，按照混合功能要求补齐产业配套设施、市政公用设施、公共服务设施和环境基础设施等短板，促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖，实现县城经济规模与资源环境容量、人口规模与经济规模、公共服务能力与人口规模相匹配。

补县城商业体系短板。县城商业体系沟通城乡、连接供需，既是县城经济的重要组成部分，又是县城经济高质量发展的重要保障。目前我国县城商业体系建设普遍滞后，高品质商品和服务供给不足，无法满足消费提质扩容的需求，也抑制了县城消费潜力释放。健全县城商业体系，需要强化县城的中心地位，发挥镇的重要节点功能，统筹推进县乡村商业网点空间布局、业态发展、基础设施建设等，培育县城商业市场主体，打造消费服务的新模式新场景，优化农村商品和服务供给，畅通工业品下乡和农产品进城双向流通渠道，促进形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

推进县城要素优化配置。经济发展质量与生产要素的匹配度和要素质量是密切相关的。长期以来，要素保障能力不足和低效率配置，是县城经济发展质量不高、后劲不足的重要原因。推动县城经济高质量发展，重点是提高要素质量和配置效率。为此，应加快深化城乡要素市场化配置改革，引导各类要素协同向先进生产力集聚，促进县城城乡产业链、供应链、价值链的重构与升级。特别是要结合未来农业转移人口在县城就近城镇化和城市人口下乡的需求，推动城乡土地资源统筹整合和优化配置，让人口流动与土地权益流转匹配起来，有效保障县城建设和乡村振兴合理用地需求。



健全宏观政策制定和执行机制

□ 周人杰

“十四五”规划纲要提出要“健全宏观政策制定和执行机制，重视预期管理和引导，合理把握经济增长、就业、价格、国际收支等调控目标，在区间调控基础上加强定向调控、相机调控和精准调控”。2021年召开的中央经济工作会议进一步指出，“调整政策和推动改革要把握好时度效”“必须加强统筹协调，坚持系统观念”“宏观政策要稳健有效”。完善宏观经济政策制定和执行机制，是完善宏观经济治理的重要内容，必须突出统筹兼顾、综合平衡，从政策制定到执行全链条管理的角度，加强宏观经济政策的针对性、协同性、时效性和执行力。

加强宏观经济政策的针对性。坚持以人民为中心的发展思想，坚持问题导向、目标导向，围绕推动高质量发展和构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，紧紧抓住解决不平衡不充分的发展问题，着力在补短板、强弱项、固底板、扬优势上下功夫，研究提出解决问题的新思路、新举措。统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，保持经济运行在合理区间，当前要加大宏观政策调节力度，扎实稳住经济。完善市场主体参与经

济政策的机制，充分听取企业意见，了解各类市场主体诉求，健全政策市场反馈机制。有机结合跨周期和逆周期宏观调控政策，针对周期性和突发性等不同情形分类施策。要在坚定不移推进高水平对外开放中，完善参与国际宏观经济政策协调机制，全方位守住安全底线。

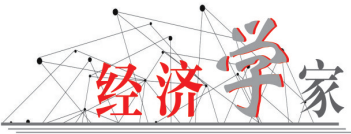
加强宏观经济政策的协同性。在健全宏观经济治理体系的基础上，完善宏观经济政策的综合协调机制，更加强调各类调节手段的协调配合，系统集成、协同高效地发挥宏观经济治理效能，使目标制定和政策手段运用保持统一连贯协同，形成治理合力。注重处理好政府和市场、短期和长期、国内和国际的关系，必须构建有效协调的宏观调控新机制。健全以国家发展规划为战略导向，以财政、货币和就业优先等政策为主要手段，投资、消费、产业、区域等政策协同发力的部门间协调机制和制度体系。当前要牢固树立底线思维，高效统筹疫情防控和经济社会发展工作，实现经济效益、社会效益、生态效益、安全效益相统一。以改革开放为经济发展增动力，坚定不移深化改革，善于更多用改革的办法实施调控、解决发展中的问题。

加强宏观经济政策的时效性。宏观调控贵在力、度、效，准确识变、科学应变、主动求变，针对新情况新问题深入调查研究，及时反映社情民意。当前宏观政策要在扩大需求上积极作为，加快落实已经确定的政策，抓紧谋划增量政策工具，加大相机调控力度，把握好目标导向下政策提前量和冗余度。适时适度进行预调微调，完善数字经济治理，切实加强重大风险预测预警能力，采取切实管用的应对预案及具体可操作的举措。增强政策连续性、应变性、可预期性，要加强宏观经济政策的动态管理，把预期管理作为重要内容。引导好市场预期，增加政策透明度，加强宣传解读，及时解疑释惑，讲清楚政策导向和原则，回应社会关切，提振信心、激发活力创造力，引导市场主体行为，加强评估督导，搞好综合平衡，有问题及时纠偏。

加强宏观经济政策的执行力。政策的生命在于落实。当前全面落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求是一个整体，要一体认识、一体落实、一体评估，巩固经济回升向好趋势，力争实现最好结果。严肃财经纪律，增强贯彻落实的有效性，以

实践结果评价各方面的贯彻落实成效，要加强督促检查，开展跟踪问效，不断提高贯彻落实的成效。充分调动中央和地方两个积极性，充分考虑地方实际和差异性，有效激发地方积极性，地方要强化对政策理解和传导，自觉响应和贯彻调控意图。加快建立同高质量发展要求相适应、体现新发展理念的目标体系、政策体系、决策协调体系、监督考评体系、保障体系，要坚持在法治框架下健全治理，提高调控法治化水平。

科学精准的宏观调控是社会主义市场经济体制的重要组成部分，完善宏观经济政策制定和执行机制是创新和完善宏观调控以及进一步提高经济治理能力的必然要求。在经济工作中保持“时时放心不下”的责任感，保持战略定力，敢为善为，增强调控的前瞻性、针对性、协同性，在多重目标中寻求动态平衡，坚定不移做好自己的事情，不断做强经济基础，我们一定能着力稳定宏观经济大盘，保持社会大局稳定，一定能推动有为政府和有效市场更好结合，一定能让社会主义市场经济体制更加系统完备、更加成熟定型，在全面建设社会主义现代化国家新征程上展现新气象新作为。



王东京

我们每个人都面对生老病死，甚或遇到天灾人祸，人们希望规避风险损失，于是“保险业”应运而生。保险作为风险管理的工具，并不能阻止风险的发生，但却可以分摊风险发生后的损失。说得直白些：保险是利用多数人缴纳的保费建立保险基金，当少数人发生风险时，由所有参保人共同分担损失的机制。

从承办主体看，保险可分为商业保险与社会保险。顾名思义，前者由市场主体（保险公司）经营；后者由政府主导。我写这篇文章，是想重点讨论两个问题：第一，从历史上看，商业保险早于社会保险出现，可为何有了商业保险还要有社会保险？第二，社会保险的“功能”如何定位？保费率高高低怎样确定？

人类最早的保险，可以追溯到公元前2000年。那时在地中海运输货物的商人，每当遇到海难时，为避免船毁人亡，通常会将部分货物抛入海中，而由此造成的损失，则由相关利益方共同分摊。现在回头看，这种“共同海损分摊”的做法，是商业保险的雏形，也为后来商业保险的发展奠定了理论基础。

据文献记载，第一份真正的商业保单，出现于1347年10月。事情是这样的：意大利商船“圣·科勒拉”号要运送一批货物到马乔卡，航程虽然不远，却极有可能遇到飓风。船长不想冒险，于是找到了勒克维伦，两人约定，船长先放一笔钱在勒克维伦手里，若6个月内货船能顺利抵达目的地，这笔钱就归勒克维伦。否则，勒克维伦将承担货物的损失。

在上面例子中，船长的那笔钱其实就是“保费”，而勒克维伦则是保险的提供者。也是从那时侯起，商业保险迅速发展起来。1435年，西班牙巴塞罗那率先颁布了“海上保险法典”；1566年，颁布了保险经纪人法令；1563年，对保单格式作了明确规定。自此，商业保险成为市场避险的普遍方式。

相对于商业保险，社会保险要晚200多年。社会保险最初起源于英国，直接原因是“圈地运动”后大批农民丧失了土地，成为失业贫民。为了对付农民反抗，政府一方面用酷刑镇压，同时也采取救济措施。1601年，政府颁布了《济贫法》，规定各地教区要征收“济贫税”，凡是在教区居住一定年限，并从事过劳动的失业者，皆可领取救济金。

到20世纪30年代，西方世界发生大萧条，由于大规模失业，社会动荡不安，1935年8月，美国颁布了《社会保障法》，规定为老人、残疾人、未成年入、失业者等提供救济金，并为妇女保健、公共卫生等提供补助。同时，政府还建立了社保保障局，专门负责社会保障事宜。1967年，又对《社会保障法》作了修订，社保制度得以进一步完善。以上是保险业的发展简史，现在让我们回到第一个问题：既然商业保险出现在先，为何还会出现社会保险？或者问：失业保险、养老保险等为何商业保险机构不提供而要由政府提供？读者不要以为这是个简单问题，其实并不简单，不仅关系到商业保险的发展，而且还关系到社会保险的“功能”定位。

从理论上讲，社会保险与商业保险的关系，背后是政府与市场的关系。市场能提供的保险，当然可以交给市场；若市场不能提供，政府就应发挥作用。问题是商业机构能提供哪些保险呢？经济学认为，商业保险机构选择险种的前提有三：社会平均出险概率可以确定；个体出险概率存在差异；投保人不能左右出险概率。

理由简单：若平均出险概率不能确定，保险机构将无法设定保费率，定低了保险机构会亏损，定高了投保人不接受；若每个人出险的概率完全相同，保险

从商业保险看社会保险

机构就无法用多数人的保费赔偿少数人损失。再有，若投保人能左右出险概率，防止骗保的成本过高，保险机构岂不是稳赔不赚？

据此分析，也就不难理解为何需要社会保险了。比如养老保险，虽然全社会平均退休率可以确定，可人们到了法定退休年龄都得退休，个体退休概率没有差异。失业保险呢？每个人失业概率虽有差异，可失业概率自己可以左右（如自愿失业），也正因为如此，故商业机构通常不会为养老、失业提供保险。

商业机构不提供保险，就只能由政府提供。从这个角度看，社会保险是对商业保险的补充，也是弥补市场失灵。更准确地讲，社会保险的实质是“社会补贴”，属于社会保障。以国内“五险一金”为例，职工个人虽需出钱，但大头则是由用人单位（企业或政府）出。这样就带出另一个问题：社会保险的缴费率怎么确定？

我对这个问题的思考，始于2016年。2015年4月，国务院常务会议提出，自2016年5月1日起两年内，对住房公积金缴存比例高于12%的一律调整，阶段性地降低其缴存比例。2017年又进一步提出：适当降低“五险一金”等人工成本，允许失业保险总费率为1.5%的地区，将总费率阶段性降至1%。同时将养老保险费率降至19%，2019年又降至16%。事实上，这几项调整今天仍在执行。

国务院推出上述政策之初，曾有不少人担心，降低失业保险费率会降低参保人员的待遇。对此，人社部失业保险司负责人回应说：“降低保费率是在确定保险基金运行平稳的基础上作出的决策，不会影响保险金发放和逐步提高。”事实证明的确如此。你知道为什么呢？

经济学的解释，企业承担的社保缴费率，客观上有一个最高点，若超过最高点，会过度推高企业成本，抑制企业生产。相反，若适当调低保费率，可降低企业成本、扩大生产。从动态看，企业利润增加，职工工资也会增加。如此，即便缴费率降低，社保费未必会减少。

写到这里，本文最后的结论是：社保缴费率并非越高越好，也不是越低越好。读者可以想想“拉弗曲线”，降费与减税的道理相通。总的原则，企业承担社保缴费不能影响正常生产，否则企业不堪重负，会得不偿失，我想这才是政府适当降低保费率的重要原因吧。