

人大国家治理通讯

RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
NATIONAL GOVERNANCE NEWSLETTER



2026.03

—总第1期—



目 录

大国治理

- 让愿担当、敢担当、善担当蔚然成风..... 1
- 读这些故事领悟总书记的政绩观.....8

政策分析

- 从“深化改革”到“锚定现代化”：2026年中央一号文件分析.....13
- 三农研究所

- 对《政务数据共享条例》的解读.....18
- 数字中国与数据事业研究所

- 拧紧“过紧日子”的制度螺栓——解读《党政机关厉行节约反对浪费条例》..... 19
- 纪检监察与廉政建设研究所 王进威

- 国务院常务会议：推动人工智能与物流深度融合..... 22
- 数字经济与管理创新研究所 汪日欣

- 紧跟“人工智能+”推进税收改革——《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》的税收启示.....23
- 财税与国家治理研究所 谢波峰

治理前沿

- 提升住房供给的多样性和舒适性.....26
- 城市更新治理工程研究所 张磊

- 碳市场赋能..... 28
- 生态环境与气候治理研究所 贺兵楠 邸敬涵 昌敦虎

- 国企出海项目的国际传播效能提升路径研究——以中远海运比雷埃夫斯港项目为例..... 30
- 国际传播研究所 赵曙光

- 以中华优秀传统文化推动山西产业高质量发展——基于晋商精神现代化转型的视角..... 39

案例推荐

数字化驱动下的人才生态构建与领导力进化——以汇川技术有限公司为例 44

人力资源与领导力研究所

数字治理驱动公共服务供给改革——广州外籍人员住宿登记办理案例 46

公共政策与国家治理研究所

苏州市十全街城市更新治理案例 48

城市更新治理工程研究所

智慧治理案例两则 51

国家智慧治理工程研究所

中外智慧

面向人工智能的数据治理框架——基于各个国家（地区）发布的人工智能政策 55

数字中国与数据事业研究所 周文泓 熊小芳 叶雅寒

大国治理

让愿担当、敢担当、善担当蔚然成风※

习近平

—

实干兴邦，空谈误国。这个道理，我们都要牢记在心。各级领导干部要坚持为民务实清廉，切实转变工作作风，做到讲实话、干实事，敢作为、勇担当，言必信、行必果。

（2012年12月15日在中央经济工作会议上的讲话）



2026年1月20日，省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班在中央党校（国家行政学院）开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话。新华社记者 李响/摄

二

用人得当，就要坚持全面、历史、辩证看干部，注重一贯表现和全部工作。对那些勇担当、有本事、坚持原则、不怕得罪人、个性鲜明的干部，往往会出现认识不尽一致的情况，组织上一定要为他们说

※这是习近平总书记2012年12月至2025年12月期间有关让愿担当、敢担当、善担当蔚然成风重要论述的节录。

公道话。如何考准考实干部政绩，也是一个难点。要改进考核方法手段，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了。一些干部惯于拍脑袋决策、拍胸脯蛮干，然后拍屁股走人，留下一屁股烂账，最后官照当照升，不负任何责任。这是不行的。我说过了，对这种问题要实行责任制，而且要终身追究。

（2013年6月28日在全国组织工作会议上的讲话）

三

“为官避事平生耻。”干部就要有担当，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就。不能只想当官不想干事，只想揽权不想担责，只想出彩不想出力。县一级领导要谋几十万、上百万人的改革发展稳定大计，管千头万绪的事务，这个舞台足够大，刚才你们也说到，是“芝麻官”千钧担。党把干部放在这样一个岗位上，是信任，是重托，要意气风发、满腔热情干好，为官一任、造福一方。不能干一年、两年、三年还是涛声依旧，全县发展面貌没有变化，每年都是重复昨天的故事。

（2015年1月12日在中央党校县委书记研修班学员座谈会上的讲话）

四

要把严格管理干部和热情关心干部结合起来，既要求干部自觉履行组织赋予的各项职责，严格按照党的原则、纪律、规矩办事，不滥用权力、违纪违法，又对干部政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀，让广大干部安心、安身、安业，推动广大干部心情舒畅、充满信心，积极作为、敢于担当。要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来，保护那些作风正派又敢作敢为、锐意进取的干部，最大限度调动广大干部的积极性、主动性、创造性，激励他们更好带领群众干事创业，确保如期全面建成小康社会，不断开创社会主义现代化建设新局面。

（2016年1月18日在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话）

五

新征程上，不可能都是平坦的大道，我们将会面对许多重大挑战、重大风险、重大阻力、重大矛盾，领导干部必须有强烈的担当精神。领导干部不仅要有担当的宽肩膀，还得有成事的真本领。既要大胆讲政治，又要善于讲政治；既要矢志抓发展，又要善于抓发展；既要勇于抓改革，又要善于抓改革；既要敢于直面矛盾和问题，又要善于化解矛盾和问题；既要有想干事、真干事的自觉，又要有会干事、干成事的本领。

（2017年10月27日在十九届中央政治局第一次集体学习时的讲话）

六

建立崇尚实干、带动担当、加油鼓劲的正向激励体系。干部干部，要干字当头。这既是职责要求，也是从政本分。前不久，党中央出台了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，反响很好，要抓好落实。“善用人者，必使有材者竭其力，有识者竭其谋。”对干部最大的激励是正确用人导向，用好一个人能激励一大片。对敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部，要及时大胆用起来，让干部看到只要真干事、能干事、干成事，组织上是不会埋没的。对不作为的干部，坚决果断调下去，不让那些做样子、混日子、要位子的“官油子”得势得利。

（2018年7月3日在全国组织工作会议上的讲话）



2025年12月25日至26日，中共中央政治局召开民主生活会，中共中央总

书记习近平主持会议并发表重要讲话。新华社记者 谢环驰/摄

七

干部敢于担当作为，这既是政治品格，也是从政本分。党的干部要以对党忠诚、为党分忧、为党尽职、为民造福的政治担当，以守土有责、守土负责、守土尽责的责任担当，面对大是大非敢于亮剑，面对矛盾敢于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，面对失误敢于承担责任，面对歪风邪气敢于坚决斗争。要在选人用人上体现讲担当、重担当的鲜明导向，把敢不敢扛事、愿不愿做事、能不能干事作为识别干部、评判优劣、奖惩升降的重要标准，把干部干了什么事、干了多少事、干的事组织和群众认不认可作为选拔干部的根本依据，选拔任用敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部。

（2018年11月26日在十九届中央政治局第十次集体学习时的讲话）

八

组织敢于担当，干部才会有底气。要在强化责任约束的同时鼓励创新、宽容失误。探索就有可能失误，做事就有可能出错，洗碗越多摔碗的几率就会越大。我们要正确把握失误的性质和影响，坚持我讲的“三个区分开来”，切实保护干部干事创业的积极性。

（2018年11月26日在十九届中央政治局第十次集体学习时的讲话）

九

必须正确处理干净和担当的关系，决不能把反腐败当成不担当、不作为的借口。只有做到自身正、自身净、自身硬，才能确保既想干事、能干事，又干成事、不出事。要把干净和担当、勤政和廉政统一起来，勇于挑重担子、啃硬骨头、接烫手山芋。要践行新时期好干部标准，不做政治麻木、办事糊涂的昏官，不做饱食终日、无所用心的懒官，不做推诿扯皮、不思进取的庸官，不做以权谋私、蜕化变质的贪官。

（2019年7月9日在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话）

十

现在，在一些党员、干部中，不愿担当、不敢担当、不会担当的问题不同程度存在。有的做“老好人”、“太平官”、“墙头草”，顾虑“洗碗越多，摔碗越多”，信奉“多栽花少种刺，遇到困难不伸

手”，“为了不出事，宁可不干事”，“只想争功不想揽过，只想出彩不想出力”；有的是“庙里的泥菩萨，经不起风雨”，遇到矛盾惊慌失措，遇见斗争直打摆子。这哪还有共产党人的样子？！不担当不作为，不仅成不了事，而且注定坏事、贻误大事。

温室里长不出参天大树，懈怠者干不成宏图伟业。广大党员、干部要在经风雨、见世面中长才干、壮筋骨，练就担当作为的硬脊梁、铁肩膀、真本事，敢字为先、干字当头，勇于担当、善于作为，在有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾中冲锋在前、建功立业。

（2020年1月8日在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话）

十一

担当和作为是一体的，不作为就是不担当，有作为就要有担当。做事总是有风险的，天底下哪有那么多四平八稳、顺风顺水的事。正因为有风险，才需要担当。如果工作都那么好干，谁上去都能干，那还要什么担当呢？事物往往就是这样，越怕事越容易出事，越想绕道走矛盾就越堵着道。相反，只有豁得出去、敢闯敢干，下定“明知山有虎，偏向虎山行”的决心，真刀真枪干，矛盾和困难才可能得到解决。

（2021年9月1日在2021年秋季学期中央党校〈国家行政学院〉中青年干部培训班开班式上的讲话）

十二

坚持严管和厚爱相结合，加强对干部全方位管理和经常性监督，落实“三个区分开来”，激励干部敢于担当、积极作为。

（2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告）

十三

全面从严治党和鼓励担当作为是内在统一的，不是彼此对立的。严并不是要把大家管死，使人瞻前顾后、畏首畏尾，搞成暮气沉沉、无所作为的一潭死水，而是要通过明方向、立规矩、正风气、强免疫，形成风清气正的党内政治生态，营造有利于干事创业的良好环境，进一步调动全党的积极性、主动性、创造性。

（2022年10月23日在党的二十届一中全会上的讲话）



2026年2月9日至10日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在北京考察并看望慰问基层干部群众。这是10日上午，习近平在东城区隆福寺街区新春市集考察时，同现场群众亲切交流。新华社记者 谢环驰/摄

十四

把党的二十大描绘的宏伟蓝图变成美好现实，需要各级领导干部担当作为。各级领导干部要以身许党、夙夜在公，以时时放心不下的责任感、积极担当作为的精气神为党和人民履好职、尽好责。要积极营造有利于干事创业的良好环境，敢于为担当者担当、为负责者负责、为干事者撑腰，善于发现、培养、使用敢担当善作为的干部，着力消除妨碍干部担当作为的各种因素，让愿担当、敢担当、善担当蔚然成风。

（2022年12月26日、27日在中央政治局民主生活会上的讲话）

十五

党的纪律既有教育约束功能，又有保障激励作用。党的纪律和干事创业是内在统一的。纪律既明确了不能触碰的底线和边界，也为党员、干部干净干事、大胆干事提供了行动准绳。遵规守纪，就会拥有干事创业的充分自由和广阔空间。中央政治局的同志要树标杆、作示范，不仅要成为遵规守纪、干事创业的模范，而且要树立鲜明导向，为敢于担当作为者撑腰鼓劲，推动形成锐意进取、奋勇争先的生动局面。

（2024年12月26日、27日在中央政治局民主生活会上的讲话）

十六

“四风”问题具有顽固性、反复性，必须以打攻坚战、持久战的决心和恒心，锲而不舍落实中央八项规定精神，推进作风建设常态化长效化，以优良作风凝心聚力、真抓实干，不断开创事业发展新局面。要增强作风教育针对性实效性，突出新提拔干部、年轻干部、关键岗位干部的教育引导。要建立健全经常性发现问题、解决问题机制，动真格整改整治，持续释放一抓到底、一严到底的强烈信号。要强化监督执纪，抓实党组织日常监督，有效发挥群众监督作用，对顶风违纪的速查严处。要落实作风建设政治责任，严负其责、严管所辖，以铁规矩锻造好作风，推动党员干部干事创业、担当作为、为民造福。

（2025年8月对推进作风建设常态化长效化的指示）

十七

党的自我革命和经济社会发展是紧密相联、相互促进、相得益彰的。通过党的自我革命，弘扬新风正气、纠治顽瘴痼疾，营造良好政治生态，激励干部担当作为，凝聚民心民力，就能为经济社会发展源源不断注入正能量。

（2025年10月23日在党的二十届四中全会第二次全体会议上的讲话）

十八

领导干部要勇于担当，在其位、谋其政、尽其责，在职责范围内主动担重、担难。要正视困难矛盾、风险隐患，迎难而上、攻坚克难。要坚持党性原则，是非分明、敢于斗争，在重大问题、原则问题上旗帜鲜明。

（2025年12月25日、26日在中央政治局民主生活会上的讲话）

（原文发表在《求是》2026年第5期）

读这些故事领悟总书记的政绩观

新华社 2026年2月26日

近日，中共中央办公厅印发《关于在全党开展树立和践行正确政绩观学习教育的通知》。经党中央同意，在全党开展树立和践行正确政绩观学习教育。

“政绩观问题是一个根本性问题，关乎立党为公、执政为民。”对于政绩观，习近平总书记始终有着深邃思考与明确指引，锚定为民造福的根本目的，坚守求真务实的基本路径，把握科学精准的衡量标尺，倡导实干担当的鲜明导向。

政绩为谁而树？树什么样的政绩？靠什么树政绩？让我们从这些故事细节，领悟总书记的政绩观。

时隔 20 多年的两次省部级

2004年2月，主政一方的习近平同志参加中央党校省部级主要领导干部专题研究班。

在发言中，习近平同志表示“正确的政绩观指导我们正确地改造主观世界”，并条分缕析阐释树立正确政绩观必须着重解决的问题。那一年，他在《浙江日报》“之江新语”专栏陆续发表文章，阐明政绩观的是非标准与实践路径。

一路走来，树立和践行正确政绩观的叩问与思索，从未停息。

2026年1月，中央党校，省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班开班。

开局之年“第一课”，习近平总书记阐明新征程上树立和践行正确政绩观的深远考量：“‘十五五’开局之年，无论是制定规划还是部署实施，都需要有正确的政绩观。省市县乡领导班子将陆续换届，强调政绩观也很有针对性。”

向青年干部谈如何干好工作

上世纪90年代初，福建省领导科学研究会曾邀时任宁德地委书记习近平对青年领导干部谈谈如何干好工作的问題，一篇《从政杂谈》引经据典、发人深省——

“在中国几千年的文明史上，帝王将相何其多，但在百姓头脑中留下记忆的也不过百来号人。”“青史留名与官阶并无本质联系，而是与做事相联系。”

“有些人入仕数十年，终为名利所困，或一事无成，或身败名裂。究其原因，是没有树立正确的当官宗旨。”“当官，当共产党的‘官’，只有一个宗旨，就是造福于民。”

政者，正也。无私者，可置以为政。

不急于烧“三把火”

当年，赴任福建宁德地委书记，面对当地一些干部想带大家快速脱贫致富的急切心态，习近平同志“没有摆出要烧‘三把火’的架势”，而是一头扎进基层，1个月走遍闽东9县察实情。

刚到浙江工作，有人请习近平同志谈谈“施政纲领”，他笑着说：“我刚刚来，还没有发言权。到时候，我是要说的。”

“新官”为何不急于“点火”？

习近平同志深刻指出：“‘三把火’该不该烧，什么时候烧适宜，都要从实际出发。”“要多深入群众，多做调查研究，弄清事情的来龙去脉，而后审时度势，该烧则烧，不该烧决不要赶时髦，勉强‘烧火’。”

拿“窝窝头”和“精面细面”打比方

2024年4月，习近平总书记在重庆考察时，拿“窝窝头”和“精面细面”打比方，论述煤炭等能源行业的发展：“先吃饱肚子再吃好。我们要实事求是，既不能放慢绿色低碳发展步伐，也不能太理想化，首先要保证能源供应。”

从“找到‘贫根’，对症下药，靶向治疗”，到推动产业振兴“要把‘土特产’这3个字琢磨透”；从城市规划要“因风吹火，照纹劈柴”，到“因地制宜发展新质生产力”……掌握了实情，方能避免急功近利、一哄而上的“政绩冲动症”，方能“使点子、政策、方案符合实际情况、符合客观规律、符合科学精神”。

天平两端的抉择

上世纪，福建一家企业斥巨资买断了三明市万寿岩的开采权。这

一后来被誉为“南方周口店”的史前遗址，一度面临挖掘机和炸药包的威胁。

一时间，争议纷纷。一面是难以割舍的巨额经济收益，一面是不可再生的重要遗存。面对矛盾两难，时任福建省代省长的习近平一锤定音：“任何个人和单位都不能为了谋取眼前或局部利益而破坏全社会和后代的利益。”

天平两端，见眼界，见定力，见担当。

从山西右玉治沙造林故事看“一任接着一任干”

2015年1月，在中央党校县委书记研修班学员座谈会上，习近平总书记讲述了山西右玉县治沙造林的故事。

“一张蓝图、一个目标，县委一任接着一任、一届接着一届率领全县干部群众坚持不懈干”，把“不毛之地”变成了“塞上绿洲”。

2002年10月，在浙江全省领导干部会议上，面对台下500多名干部热切的目光，刚履新的习近平同志郑重承诺：“做到‘一张蓝图绘到底，一任接着一任干’”“跑好‘接力赛’中自己的‘这一棒’”。

2025年10月，党的二十届四中全会擘画了中国未来五年的发展蓝图。一周后，外事出访期间，习近平总书记这样向世界阐释中国成功的密码：“70多年来，我们坚持一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干”。

打破“一亩三分地”的思维定式

“要想一想这里是国内生产总值重要还是绿水青山重要？作为水源涵养地，承担着生态功能最大化的任务，而不是自己决定建个工厂、开个矿，搞点国内生产总值自己过日子。”2019年一次座谈会上，习近平总书记谈及保护“中华水塔”三江源的重要性。

2024年，赴青海考察，习近平总书记对当地努力“把青藏高原建设成为生态文明的高地”的做法予以肯定，指出“这就是你们最大的贡献”，并叮嘱“要着眼全国发展大局”“必须坚持有所为、有所不为”。

到地方调研，习近平总书记常将地图放在手边，叮嘱各地“自觉打破自家‘一亩三分地’的思维定式，抱成团朝着顶层设计的目标一起做”。

多次讲述谷文昌感人事迹

2024年10月，在福建考察期间，习近平总书记专程来到谷文昌纪念馆，重温谷文昌同志感人事迹。

习近平总书记深情地说：“衡量干部业绩好不好，关键要看老百姓口碑好不好。各级领导干部要向谷文昌同志学习，树牢正确政绩观，为官一任、造福一方，真抓实干、久久为功，把丰碑立在人民群众心中。”

在地方工作时，习近平同志就多次向身边同志谈及谷文昌的故事，表示“谷文昌之所以一直受到广大干部群众的敬仰，是因为他在任时不追求轰轰烈烈的‘显绩’，而是默默无闻地奉献”“这种‘潜绩’是最大的‘显绩’。我们常讲的金杯银杯，不如老百姓的口碑；金奖银奖，不如老百姓夸奖，说的就是这个道理”。

顶住压力减征购

1982年，习近平同志赴正定工作。在调研中得知，由于粮食征购任务过重，当地一些农民口粮不够，只好偷偷去外县换红薯干儿吃。

“我们正定宁可不要‘全国高产县’这个桂冠，也要让群众过上好日子。”习近平同志顶住压力坚持向上级反映问题。经过调查，国家征购减少2800万斤，减幅36.8%，百姓餐桌上少了红薯干儿，多了白面馒头。

“心无百姓莫为‘官’”“不求‘官’有多大，但求无愧于民”“党中央制定的政策好不好，要看乡亲们是哭还是笑”……人民至上，始终是习近平总书记为政实践中最鲜明的底色。

夙夜在公，一心为民

《之江新语》中，习近平同志曾这样感慨：“领导干部一年忙到头，根本的宗旨就是为人民服务。”

2021年春天，广西桂林毛竹山村，习近平总书记来到村民王德利家。

“总书记，您平时这么忙，还来看我们，真的感谢您。”朴实的村民由衷地说。

习近平总书记的回答温暖人心：“我忙就是忙这些事，‘国之大者’就是人民的幸福生活。”

广济桥畔的凝思

广东潮州，千年古桥广济桥畔，广济楼巍然矗立。

2020年10月，正在广东考察的习近平总书记登上广济楼，远眺凝思。

当地负责同志向总书记介绍：千百年来广济桥就“广济百粤之民”，但真正实现这个夙愿、让群众安居乐业的是中国共产党。

习近平总书记意味深长地说：“每个时代都要做出每个时代的事情来。做得好、做得坏，贡献大、贡献小，青史可鉴啊！共产党人一定要为人民做好事。”

政策分析

从“深化改革”到“锚定现代化”：2026年中央一号文件分析

三农研究所

对比分析 2026 年与 2025 年中央一号文件，可清晰看到“三农”工作从“进一步深化农村改革”向“锚定农业农村现代化”的跨越。我国“三农”工作已进入以农业农村现代化为总目标，以“十五五”规划为时间节点，全面推进乡村全面振兴的新阶段。

一、农业生产：从“稳产保供”向“质量效益与科技驱动”跃升

对于农业生产，2026 年一号文件不再仅仅满足于“确保国家粮食安全”的底线任务，而是将“提升农业综合生产能力和质量效益”作为统领，强调产量、产能、生产、生态、增产、增收的“一起抓”，并更加强调科技创新对农业的引领作用。

1. 粮食生产目标从“确保”到“稳定在 1.4 万亿斤左右”，更加强调“产能”与“效益”

2026 年文件首次明确提出“粮食产量稳定在 1.4 万亿斤左右”的量化目标，并提出“坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓”。政策导向更加关注农业的可持续发展能力。同时，2026 年文件新增“实施粮食流通提质增效项目，促进适销对路、优质优价”，将生产与市场流通环节紧密衔接，体现出全产业链思维。

2. 农业科技从“攻关”到“创新效能”与“产业融合”

2025 年文件提出“推进农业科技力量协同攻关”。2026 年文件则提升为“提升农业科技创新效能”，内涵更加丰富。更强调“科技成果高效转化应用”，明确提出“促进人工智能与农业发展相结合，拓展无人机、物联网、机器人等应用场景”。从“攻关”到“效能”的转变，标志着农业科技政策从注重研发投入，转向更加注重新质生产力的落地见效。

3. 防灾减灾从“应对”到“体系建设”与“标准提升”

2025年文件提出“加强农业防灾减灾能力建设”，强调监测预警预报和灾后损失减轻。2026年文件提出“强化农业防灾减灾体系建设”。明确提出“推进大江大河控制性枢纽、堤防达标提标”、“加强北方地区防洪排涝体系建设，适度提高工程建设标准”以及“健全救灾机具配置和应急调用机制”。随着气候变化、极端天气增多，农业防灾减灾工作正从应急性、补救性措施，转向系统性、前瞻性的基础设施建设和标准提升。

4. 食物供给从“多元化”到“产业链提质”

2025年文件提出“构建多元化食物供给体系”，2026年文件则将“菜篮子”产业提质增效的政策叙述排序提前。明确要求“强化生猪产能综合调控”、“巩固肉牛、奶牛产业纾困成果”以及“多措并举促进乳制品消费”。从“多元化”到“提质增效”的转变，意味着在解决“有没有”的问题后，政策重点正转向“好不好”和“稳不稳”，更加注重产业的健康可持续发展以及消费端的引导与培育。

二、脱贫帮扶：从“巩固拓展”向“常态化精准帮扶”聚焦

在脱贫帮扶领域，2026年文件的政策定位从“巩固拓展脱贫攻坚成果”全面转向“实施常态化精准帮扶”的长效机制构建，标志着我国反贫困政策进入制度化、常态化新阶段。

1. 政策框架从“过渡期”转向“常态化”

2025年文件强调“守牢不发生规模性返贫致贫底线”。2026年文件则明确提出“健全常态化帮扶政策体系”，并将“常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施”，同时明确“保持财政投入、金融支持、资源要素配置等方面政策总体稳定”。从“巩固”到“常态”，意味着帮扶政策不再被视为临时性安排，而是与乡村振兴战略深度融合的长期制度设计。

2. 监测帮扶从“防返贫”转向“与社会救助协同”

2025年文件要求“提升防止返贫致贫监测帮扶效能”。2026年文件则进一步提出“统筹开展防止返贫致贫对象和农村社会救助对象监测识别”，推动防返贫监测与常规社会救助体系并轨，同时要求“对离开帮扶政策会出现返贫风险的继续实施帮扶”，建立动态调整机制。

3. 帮扶资产管理更加精细化

2025年文件提出“健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制”。2026年文件则将帮扶资产“分类纳入国有资产或农村集体资产监管体系”，并强调“加强低效闲置资产盘活利用”，要求健全帮扶资产的管理机制。

三、农民增收：明确保障机制与县域富民产业

在农民增收领域，2026年文件要求对“务农种粮积极性”的精准保护和建立“县域富民产业”并举，更加强调保障的“机制化”和产业的“融合化”。

1. 务农增收从“政策支持”到“收益保障机制”

2025年文件在“拓宽农民增收渠道”一节中，强调了稳岗就业、发展庭院经济、以工代赈等具体路径。2026年文件则专门设立“保护和调动农民务农种粮积极性”一节，系统性地强化了价格、补贴、保险等政策的协同作用，明确提出“健全种粮农民收益保障机制”。

新增“加强农产品期货市场建设”、“引导农业企业在粮食主产区统筹布局加工产能”等措施，努力构建一个涵盖生产、价格、市场、金融在内的，更为稳定和长效的农民增收保障体系。

2. 县域产业从“发展”到“培育壮大”与“全产业链”

2025年文件提出“着力壮大县域富民产业”，重点在于发展乡村特色产业、完善联农带农机制。2026年文件则将这一表述深化为“培育壮大县域富民产业”，并赋予其更丰富的内涵。文件首次提出“统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业”，并强调“推动农村一二三产业深度融合”、“促进全产业链开发”。从“发展”到“培育壮大”，从“特色产业”到“全产业链”，通过科技、品牌赋能，推动产业链延伸和价值链提升，将县域经济打造为吸纳农民就业、分享产业增值收益的坚实平台。

3. 农民就业从“稳岗”到“职业技能培训”与“权益保障”

2025年文件强调“加大稳岗就业政策支持力度”，2026年文件则更突出“实施大规模职业技能培训，促进培训项目与岗位需求精准匹配”，体现了从“有活干”向“有技能、好就业”的转变。

同时，2026年文件新增“推动灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险，扩大新就业形态人员职业伤害保障试点”，高度关注农民

工等群体的社会保障问题。

4. 乡村消费从“以旧换新”到“消费扩容升级”

2025年文件提出“推动农村消费品以旧换新”；2026年文件则将其提升为“多措并举扩大乡村消费”。系统性地提出“培育丰收市集、非遗工坊、休闲露营等消费新业态新模式新场景”、“支持县乡村流通基础设施建设更新”。这表明，乡村消费政策已不再是单一的需求刺激，更加注重消费环境的改善和新型消费业态的培育。

四、乡村建设：锚定“因地制宜”与“宜居宜业和美”

在乡村建设领域，2026年文件的变化主要体现在：更加强调与人口变化、主体功能定位、自然灾害防范等现实因素的“适应性”，更加注重建设的“质量”和“管护”长效机制，以及将“软环境”建设提升到与“硬设施”同等重要的高度。

1. 空间布局从“统筹”到“优化”与“全域整治”

2025年文件提出“统筹县域城乡规划布局”，2026年文件则提出“统筹优化乡村国土空间布局”，并新增“适应人口变化趋势，立足主体功能定位，结合自然灾害防范”三大前置条件。这使乡村规划更具科学性和针对性。

同时，2026年全域土地综合整治的目标明确了“耕地数量不减少、质量有提高、生态有改善”的前提，并要求“分类保障乡村发展用地”，使得土地政策在坚守底线的同时，为乡村发展预留了更灵活的空间。

2. 基础设施从“延伸”到“共建共享”

2025年文件强调“推动基础设施向农村延伸”，2026年文件则将重点转向“加强农村基础设施建设和管护”，并明确提出“健全农村基础设施管护长效机制”。从“建设”到“建管并重”，标志着乡村基础设施政策进入更加注重运行效率和长期效益的新阶段。

3. 公共服务从“提高水平”到“统筹供给”与“强基工程”

2026年文件提出“加强县域基本公共服务供给统筹”，大幅提高了论述县域民生保障各类事项的篇幅。在医疗方面，首次部署“实施医疗卫生强基工程”。在教育方面，2026年文件更加注重“稳慎优化”布局，强调“保留并办好必要的乡村小规模学校和幼儿园”。在社会保障方面，新增“健全农村低保标准确定和动态调整机制”以

及“加强对农村孤寡老人、留守儿童等的探访关爱”等精细化要求。这些变化表明，公共服务政策正从“有没有”的普惠覆盖，向“好不好”的精准供给和可持续的机制建设迈进。

4. 乡村治理从“健全体系”到“生态文化”一体推进

2025年文件将“乡村治理”与“生态环境”分开论述，2026年文件则将“一体化推进乡村生态保护修复”与“深入实施文明乡风建设工程”并列于“宜居宜业和美乡村建设”的大框架下，体现了“硬件”与“软件”、“生态”与“人文”协同推进的建设理念。

在生态方面，2026年文件提出“以钉钉子精神解决好农村改厕、垃圾围村等问题”、“优化调整低效无效污水处理设施”，体现了务实和精准的治理导向。在文化方面，强调“推进乡村文化遗产系统性保护，建立以村民为主体的保护实施机制”，突出了农民在乡村文化建设中的主体地位。

结语：政策跃升的深层逻辑

对比2026年与2025年中央一号文件可以发现我国“三农”政策演进的深层逻辑：在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，“三农”工作正从“攻坚战”转向“持久战”，从“补短板”转向“提质量”，从“政策推动”转向“制度保障”。

2026年文件在农业、扶贫、增收、乡村四大领域的表述变化，共同指向一个核心目标——农业农村现代化。它要求农业生产不再仅是数量的增加，而是质量、效益、科技、生态的有机统一；扶贫和增收不再依赖政策输血，而是通过保障机制和县域产业发展形成内生动力；乡村建设不再追求表面的整齐划一，而是注重科学规划、长效管护、文化传承与生态宜居的和谐共生。

这些变化标志着我国“三农”工作已经站在了新的历史起点上，正以更加系统、精准、长远的战略布局，为到本世纪中叶全面建成农业强国奠定坚实基础。

对《政务数据共享条例》的解读

数字中国与数据事业研究所

2016年《政务信息资源共享管理暂行办法》初步构建了共享框架，催生了“一网通办”等实践成果，但执行细则的缺失制约了深化应用。2022年《全国一体化政务大数据体系建设指南》虽着力突破跨域共享难题，却受限于政策效力层级。最新审议通过的《政务数据共享条例》（以下简称《条例》）具有三方面突破：一是以行政法规形式确立强制效力，二是首次明文规定数据回流机制，要求上级部门完整及时返还属地数据并设置问责条款，三是明确国务院政务数据主管部门的统筹地位。

然而制度创新仍存显著局限：一是安全边界模糊性：《条例》将数据回流置于“安全前提下”，但未界定具体安全场景，可能衍生执行中的自由裁量风险；二是权责配置张力：国务院办公厅与国家数据局在中央层面对政务数据管理职能存在交叉，地方大数据管理部门面临“双重领导”困境，可能削弱政策传导效率；三是容错机制缺位：缺乏对合规操作者的尽职免责保护，难以消除部门对未知风险的顾虑，而数据共享的长期风险恰恰随技术演进持续动态变化。由此，未来政策深化需着力三重维度：在技术治理维度，建立全国统一的政务数据元标准体系，通过机器可读的标准化降低人工干预成本；在体制机制维度，厘清中央数据管理机构的职能边界，构建“统筹—执行”分层授权模型，避免地方执行端的多头管理；在法律保障维度，补充数据共享的善意豁免条款，明确合规操作下的责任边界，同时制定动态化的安全场景负面清单。

拧紧“过紧日子”的制度螺栓

——解读《党政机关厉行节约反对浪费条例》

纪检监察与廉政建设研究所 王进威

一、修订背景

2025年《党政机关厉行节约反对浪费条例》（以下简称《条例》）的修订是继2013年制定后的首次系统调整，修订原因包括三方面的考量。一是应对“四风”新变种与隐性浪费现象。尽管2013年的《条例》在一定程度上遏制了公款吃喝、超标用车等显性问题，但近年来部分党政机关的浪费行为逐渐转向隐蔽形式，譬如，以建设党性教育培训机构名义变相建设楼堂馆所、变相搞旅游开发、劳民伤财的“政绩工程”、违规挪用“三保”资金维修改造办公用房等，此类行为严重损害党和政府的公信力，亟须针对性的约束措施。

二是缓解财政收支压力与回应民生诉求。根据财政部发布的数据，2025年1—4月，全国一般公共预算收入80616亿元，同比下降0.4%；支出93581亿元，同比增长4.6%，财政收支压力增大。同时，习近平总书记指出：“党和政府带头过紧日子，目的是为老百姓过好日子，这是我们党的宗旨和性质所决定的。”对此，《条例》明确“腾出更多资金用于发展所需、民生所盼”，试图通过精简行政成本，扩充服务民生发展的财政余量。

三是党的作风建设规范化、制度化。作风建设关系到党的形象、人心向背、党和国家事业成败。《条例》强调“深入贯彻中央八项规定精神”，将反浪费上升到政治高度，将其作为政治忠诚度的试金石，通过厉行节约、反对浪费的制度化、规范化，推动党的作风建设向纵深发展。

二、《条例》的内容与创新

此次《条例》以从严从简、依规依法、提质增效、实事求是、公开透明、深化改革为原则，构建了一套覆盖广泛、要求精准的制度体系。其核心围绕经费管理、差旅出国、公务接待、公车使用、会议活动、办公用房以及资源节约七个关键领域展开，直指现实中花样翻新的浪费痛点。《条例》条文设计凸显务实管用导向，全文高频使用“严禁”“不得”等刚性表述，形成覆盖各类显性和隐性浪费的“负面清

单”。

在经费管理上，《条例》不仅强调预算的刚性约束，严防虚列、套取、摊派，还要求动态调整各地开支标准以贴近实际，同时对政府投资实行全生命周期管理，着重防范低效投资和“半拉子”工程。在公务活动上，推行计划和经费的严格审批，严防以考察为名的变相旅游，同时特别注意防止调研扎堆增加基层负担。同时，会议活动则明确倡导精简规模、合并召开，并鼓励线上替代，切实压缩活动成本。在资源利用上，《条例》积极引入共享与社会化思维，推动机关单位盘活闲置资产，鼓励使用社会服务满足公务接待用车、住宿等需求，从源头上减少不必要的自建和重复购置。

在宣传教育上，条例还注重将厉行节约的软要求转化为硬约束，要求领导干部带头示范，机关食堂主动杜绝餐饮浪费，并配套建立公众举报、奖励等社会参与机制，力求形成持久的内生约束力。在责任配置上，有效厘清各机关部门之间的责任链条，建立主体责任与领导责任双重追责，新增因错误政绩观造成资源浪费的问责情形。此外，技术手段推广也是亮点，预算动态监测、公务消费痕迹化、政府采购电子化等措施能够提高监管效率和透明度。

以上规定环环相扣，旨在构建一个覆盖事前、事中、事后全过程，融合刚性制度、文化培育、技术赋能的立体化治理体系，用扎扎实实的制度规范拧紧“过紧日子”的螺栓，保障宝贵的公共资源用在发展所需、民生所盼的关键之处。

三、《条例》的实施挑战与配套机制

此次《条例》所构筑的制度体系意义深远，但要想有效落地仍面临诸多挑战。一是隐性浪费的识别难度。部分党政机关的浪费行为具有较高隐蔽性，其利用与监督主体间的信息不对称，传统监管手段的作用有限。二是规则执行中的弹性空间与偏差。《条例》的实施情况难免会受到执行主体的自由裁量、地方利益考量等因素的影响，容易产生执行软化或畸变。三是传统行为惯性仍未破除。部分党政机关在政企互动中长期形成“重面子、讲排场”的思维定式，存在路径依赖。

针对上述挑战，可以尝试构建立体化的配套机制。首先是建立穿透式监管技术体系，融合新兴的大数据与 AI 技术，实时追踪公务消费链异常模式，破除部门信息壁垒，实现全景监控。其次是建立嵌入权力运行流程的控制机制。通过制定精细化、标准化的操作规则，压缩机关的裁量空间，明确划定浪费行为的红线。再次是深化绩效激励

与责任追究的闭环。可以将预算节约率、经费利用率等指标纳入领导干部的考核指标。最后是逐步构建社会化监督网络，充分利用公共领域的监督力量，健全公众监督与预算公开联动机制。通过“技术监管+规则约束+社会监督”的协同体系，弥合制度目标与现实执行间的张力，进一步深化节约型机关建设，推动国家治理资源的优化配置。

参考文献：

1. 中共中央国务院. 党政机关厉行节约反对浪费条例[Z/OL]. (2025-05-02)[2025-11-18].
2. 财政部. 2025年1—4月财政收支情况[EB/OL]. (2025-05-20)[2025-11-18]. https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202505/t20250520_3964136.htm.
3. 中国机关后勤. 进一步拧紧党政机关带头过紧日子的制度螺栓——《党政机关厉行节约反对浪费条例》修订解读[EB/OL]. (2025-07-21)[2025-11-18]. <https://mp.weixin.qq.com/s/Yy5zolWHQA-xjB0Xogx3NQ>.

国务院常务会议：推动人工智能与物流深度融合

数字经济与管理创新研究所 汪日欣

国务院总理李强于 2025 年 10 月 17 日主持召开国务院常务会议，听取关于有效降低全社会物流成本行动落实情况汇报，其中“推动人工智能等与物流深度融合，促进物流数智化发展”成为构建现代物流体系的核心抓手。这标志着以 AI 为核心的智慧物流建设已从行业共识上升为国家层面的战略行动。

此次部署揭示了人工智能在物流领域的应用已超越简单的自动化工具角色，正演进为重塑行业生态的核心驱动力。从路径上看，AI 的赋能体现在三个层面：首先，AI 是实现复杂系统优化的关键。会议提出的建设“供需适配、安全高效”的现代物流体系，本质上是应对动态多变环境下的资源最优配置问题。AI 技术能够通过预测分析、智能调度和自适应学习，在运输路径规划、库存管理和需求预测等方面实现从被动响应到主动决策的转变，从而达成降本与增效的统一。

其次，AI 效能的发挥依赖于数据生态的构建。会议明确要求“推进物流数据开放互联”，直指行业痛点。物流链条长、参与主体多，数据孤岛严重制约了整体效率。推动数据互联，旨在打破信息壁垒，为 AI 算法提供全景视角，使其能在整个供应链层面进行优化，产生“1+1>2”的协同降本效应；最后，AI 的规模化落地需要基础设施与政策环境的协同支持。会议提及的“加快物流数字基础设施建设和升级改造”是 AI 应用的物理基础，“加大对物流企业特别是小微企业短期融资等方面的支持力度”是对创新主体的关键赋能。这有助于降低企业，尤其是中小微企业的技术采纳门槛，加速 AI 解决方案的普及与迭代。

从管理实践角度看，此次部署为企业与公共治理提供了明确启示。对企业而言，管理者需将 AI 从技术工具提升至战略核心地位，投资于数据治理能力和算法团队建设，从传统的资源竞争转向以算法与数据驱动的效率竞争；对政府而言，在鼓励技术创新的同时，需前瞻性地构建涵盖数据安全、隐私保护和算法伦理的治理框架，为技术的有序扩散营造健康环境。总之，此次会议明确了 AI 在驱动物流降本中的战略地位，为理解数智技术如何赋能实体经济高质量发展提供了重要的实践蓝图。

紧跟“人工智能+”推进税收改革 ——《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》 的税收启示

财税与国家治理研究所 谢波峰

“人工智能+”行动是推动我国发展方式转型升级的战略性举措，也会成为激活税基、扩大税源的重要引擎，为构建更加公平、高效、包容的税收体系提供契机。

人工智能（AI）技术作为推动科技革命和产业变革的核心力量，正深刻重塑全球经济格局和社会生活方式。为深入实施“人工智能+”行动、促进生产力革命性跃迁和生产关系深层次变革，近期国务院印发《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》（以下简称《意见》），明确将“人工智能+”作为推动高质量发展的重要战略，引导其在科技创新、产业转型、社会治理、公共服务等多方面深度融合，形成以人工智能驱动的智能经济新生态。

《意见》围绕“人工智能+”6大重点行动：科学技术、产业发展、消费提质、民生福祉、治理能力、全球合作，作出系列战略部署和政策支持举措。在我国人工智能产业具有一定基础之上，以应用促发展，通过加强基础研究、建设通用AI平台和大模型、推动产学研深度融合，推动科技创新和原始创新突破。通过AI技术与制造、农业、能源、物流等行业的深度融合，加快产业智能化转型进程，提升全要素生产率。通过AI技术促进消费模式和商业形态创新，促进新型商业模式（如智慧零售、沉浸式消费、个性化定制等）的发展，激发消费潜能，扩大内需，为经济转向消费驱动型增长提供动能。

在民生领域，AI技术广泛应用于医疗、教育、养老、就业等领域，改善民生质量。AI技术应用于城市管理、安全监控、环境保护等社会治理方面，显著提升社会治理效率和预测能力，全面提升政府数字化、智能化治理水平。通过国际合作，“人工智能+”行动还将为我国人工智能企业“走出去”、融入全球价值链提供支持，有助于构建以互利共赢为主旨的全球科技合作网络，提升我国在全球AI治理体系中的参与度和话语权。

展望“十五五”，“人工智能+”行动作为推动我国发展方式转

型升级的战略举措，也会成为激活税基、扩大税源的重要引擎，其带来的生产、消费、就业、商业模式等方面变革，将进一步提出构建适配新业态发展税收制度的需求，从而为构建更加公平、高效、包容的税收体系提供契机。

生产方面，随着 AI 深度应用，越来越多的企业运营以平台型、轻资产、高附加值、虚拟化为特征。另外，AI 相关企业往往通过数字平台整合用户数据、算法模型等构建“软实力”，数据采集、使用、变现的链条变得日益复杂，但现有税制对数据资产的计价、转移定价尚未建立明确规范，税制设计面临挑战。例如，智能服务往往涉及传统服务形态与后台支持的数据和智能资产如何归类、计价和征税的问题，目前部分省市的智能餐饮服务行业等已经面临类似的税务问题。

就业方面，AI 技术在服务机器人、算法外包、智能客服等场景中的应用，推进非标准就业形态的扩张，平台灵活就业者随之增多。以个人所得税为例，不断增长的数字化、智能化劳动群体对传统的按单位代扣代缴为主的个税征管模式形成冲击和挑战。以企业所得税为例，AI 技术或将引发税收激励机制优化的需求，涉及相关技术研发或应用的企业在早期一般都具有高投入、高风险、高迭代、边际扩张显著的特征，传统以盈利为基础的企业所得税制度可能不足以激励该创新行为。

国际税收方面，AI 企业（尤其是跨境互联网平台）跨境开展业务运营和合作，更加智能化的远程运营、虚拟数字人等新业态、新模式的出现，也将推动数字化、智能化背景下我国国际税收制度的改革进程。

我国税收制度和征管改革应紧跟“人工智能+”行动深入开展，从改革税制和优化征管两方面齐头并进。

深入研究税收政策的作用机制。一方面，基于 AI 产业的发展格局，研究财税政策的激励作用，不仅把 AI 当作以往通过税收政策激励的某个产业，而应尽可能地认识到 AI 产业的突破性和创新性，细分“人工智能+”行动的不同构成部分、具体应用场景，针对性地研究各项税收政策对不同场景的激励作用。另一方面，通过建立 AI 技术对高质量发展及社会经济影响的模型，建立新的产业分类，把 AI 看作新一代通用技术，来研究产业经济和税收之间的互动促进关系。

结合国情创新制度。一方面，借鉴国际上类似的新业态发展规律和政策经验，既注重“基础研究+产业应用”双轮政策驱动，又适度聚焦 AI 技术与制造业等重点发展领域的融合，并通过政策引导加强

对伦理风险的研判和防范。另一方面，结合中国实践，探索 AI 领域的创新税收政策的科学性和可行性，针对核心环节、关键技术进行政策引导。

设计促进 AI 发展的多维财税政策体系。考虑到财税、产业政策之间的联动机制，以及增强政策协同性的要求，应设计促进 AI 深入发展的多维财税政策体系。一是面向产业与区域发展各方面、各环节，从顶层设计到落地执行形成协同一致的政策环境，加强顶层设计的可操作性，改善落地执行的可持续性、稳定性；二是聚焦算法优化、算力提升、数据治理等全要素、全链条支持机制，鼓励算法透明、数据流通和共享，出台适配的财税支持政策；三是从企业孵化、人才引育、基建配套等方面着手，考虑对公共支撑平台、培训支出给予一定的财税支持，营造良好的外围生态。

推动税收征管向“智能治理”跃迁。基于国家和各地区数字基础设施建设，将 AI 技术广泛嵌入税收征管和服务链条，以平台化、智能化、协同化为方向，完善税务数智化基础设施。加强涉税数据共享和使用，探索税务领域专用行业智能大模型，丰富各业务条线、各管理层级的应用场景，整合融通各类税务管理平台，提升对复杂税收风险的精准识别能力，升级纳税服务的智能化水平，既提高微观税务管理效率，也服务宏观税收治理。同时，针对 AI 技术应用于征管中可能遇到的技术滥用、信息误导、隐私侵犯等问题，健全 AI 情境下的法治与伦理框架，强化征管过程中的信息源合法性、数据保密制度和审计可追溯机制。

（本文原刊发于《中国税务报》2025年10月22日B1版，标题有修改）

治理前沿

提升住房供给的多样性和舒适性

城市更新治理工程研究所 张磊

“十五五”规划建议提出，要优化保障性住房供给，满足城镇工薪群体和各类困难家庭基本住房需求，因城施策增加改善性住房供给。当前，建设安全舒适绿色智慧的“好房子”，提升住房供给多样性和舒适性，更好满足新时代居民需求已成为城市工作的重点。

改革开放以来，我国城镇住房建设取得显著成就。城镇人均住房面积由1978年的6.7平方米提升至2023年底的超过40平方米，就人均建筑面积而言已达到部分发达国家水平。但是，在住房质量方面仍有较大提升空间，急需适应人民群众高品质居住需要，推动建设安全舒适绿色智慧的好房子。

住房和城乡建设部提出“立标准、强科技、抓项目”三大实施路径，为这一转型提供了具体抓手。立标准，就是要建立健全覆盖规划设计、施工建造、运营维护全生命周期的住房品质标准体系。强科技，就是要加大绿色建筑、装配式建筑、智能家居等新技术研发应用。抓项目，就是要通过示范引领，推动“好房子”理念落地生根。

需要特别注意的是，住房品质提升不仅要关注新建住房，更要重视存量住房改造。开展城市更新行动，对老旧小区进行适老化、节能化、智能化升级，全面提升既有住房的舒适性和安全性，让人民群众在居住环境改善中有更多获得感。

具体来说，要做到因城施策，注重新型城镇化背景下大中小城市的差异化需求。我国城镇化进程进入新阶段，呈现增速放缓、结构分化的新特征。城镇常住人口数量仍持续增长，但增速下降。城镇化率增速已由2011年高峰期的1.88%，降至2022年的0.5%、2023年的0.84%。城镇化的主要方式不只是农村人口向城市的转移，且会更多呈现由小城镇、小城市向大城市、都市圈、城市群的城市间人口迁移。

因此，住房供给必须坚持因城施策、分类指导。超大特大城市和长三角、珠三角等经济活力较强地区，仍然面临较大人口流入压力，需要持续增加住房供给，特别是保障性住房供给。而部分人口流出或增长缓慢的城市，则应更注重存量住房的品质提升和结构优化，避免盲目新建造成资源浪费。由于都市圈和城市群成为人口集聚主要载体，

这就需要打破行政区划限制，在更大范围内统筹住房规划布局，促进住房供给与产业布局、交通网络、公共服务协同发展，构建职住平衡、宜居宜业的空间格局。

城市“好房子”建设还要注意城市内部、特别是超大特大城市内部不同收入群体的住房需求和支付能力差异。要有针对性地提供适合不同群体的“好房子”，让居民的居住环境都有所提升。

针对超大特大城市快速集聚的青年群体，要着力满足其落脚城市和创业初期对可支付住房的需求。大力发展小户型、功能全的保障性租赁住房，打造青年公寓、人才住房等多样化产品，为其提供可支付的过渡性住房解决方案，实现青年人安居乐业。

对于中低收入群体，要通过新建、改造、租金补贴等多种方式保障其住房需求。特别要注意稳妥推进城中村改造，整体改造和综合整治相结合，在改善城市面貌的同时，应保留适当比例的低成本居住空间，为外来务工人员提供适宜的住房选择。

对于工薪阶层，要着力增加价格适中、区位适宜、品质良好的普通商品住房供给。加强对租房市场的管理和对租赁关系的监管，确保长期租房也可以成为工薪阶层的一种居住选择。

对于中高收入阶层，则增加土地出让的弹性，通过市场机制满足其对高品质居住环境的客观需求。同时，国有土地有偿使用制度可以确保地方政府获得高溢价住房的增值收入，用于负担青年群体和中低收入群体所需的保障性住房成本，促进住房公平。

住房品质提升是一项系统工程，需要建立健全长效机制。要完善住房建设标准体系，从安全、舒适、绿色、智慧4个维度制定地方标准和行业标准，引领住房品质全面提升。加强技术创新和集成应用，推动装配式建筑、绿色建材、BIM技术等住房建设中的广泛应用，提升住房建设的工业化、数字化、智能化水平。同时，注重传承和创新中国传统建筑文化，打造具有地域特色、时代特征的现代宜居建筑。

推动住房供给从“有没有”向“好不好”转型，是满足人民日益增长的美好生活需要的必然要求。我们要坚持以人民为中心的发展思想，统筹效率与公平、存量与增量、需求与可能，构建多样化、高品质、可持续的住房供给体系，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（本文原刊发于《学习时报》2025年12月8日第5版，内容有修改）

碳市场赋能

生态环境与气候治理研究所 贺兵楠 邱敬涵 昌敦虎

在全球气候治理与中国“双碳”战略深入推进的背景下，碳市场不仅是推动减排的关键政策工具，更是促进环境公平、实现绿色转型的重要引擎。近期，中国人民大学生态环境学院在碳市场与环境正义研究方面取得重要成果，并在地方绿色低碳转型中积极发挥智库作用，持续推动理论创新与政策实践深度融合，展现出在生态文明建设中的学术担当与社会贡献。

2025年12月19日，中国人民大学生态环境学院梅应丹副教授以第一作者身份在国际综合顶级期刊《Nature Communications》发表题为“Carbon markets promote environmental justice in China”的学术论文。环境正义要求环境风险与收益的分配公平，但低收入与少数民族社区常面临更高的污染暴露。该研究基于县级面板数据，构建CSDID模型和三重差分模型评估了中国核证自愿减排量（CCER）对空气污染与环境公正的影响。结果显示，CCER建设使县级二氧化碳排放下降2.89%、PM2.5浓度下降2.13%；同时，CCER建设能够使经济不发达县与少数民族县的PM2.5浓度分别额外下降2.05%与3.34%。进一步分析显示，可再生能源类项目带来的改善效果更为显著，而绿色投资与绿色创新水平是其发挥作用的主要机制。

该研究在碳市场与环境公正领域作出了贡献：首先，该研究为项目型碳市场的环境公正效应提供了早期且系统的实证证据，弥补了既有文献主要聚焦配额型碳市场的不足；其次，在中国重启CCER机制的关键时期，该研究在CCER改善空气质量和环境公正方面提供了评估结果，具有明确的政策参考价值；第三，该研究揭示了地区绿色投资和绿色创新的潜在影响，为理解碳市场的公平效应提供了新的机制性证据。

2025年12月15日，中国人民大学生态环境学院副院长、博士生导师王克教授应山西省运城市人民政府邀请，为市政府系统作题为“以‘双碳’为牵引，全面推进运城市绿色低碳转型”的专题学习辅导报告。报告中，王克教授围绕国际气候治理形势演进、我国“双碳”政策最新动向、“双碳”目标对地方重点行业的深远影响以及运城市绿色低碳转型的实现路径等四个方面，系统阐释了“双碳”战略的重大意义、阶段性目标与重点任务，深入分析了能源结构优化、产业绿

色转型和碳市场建设等关键问题，并紧密结合运城资源禀赋和产业基础，提出了具有针对性和可操作性的政策建议，为地方高质量发展和美丽中国建设提供更加坚实的智力支持。

会议指出，运城市各地各部门要提高政治站位，深刻认识“双碳”工作的极端重要性和紧迫性，进一步把握政策导向，找准发展定位，结合当地“十五五”规划编制，切实把碳减排与产业升级、能源革命、生态治理统筹起来，将“双碳”目标融入经济社会发展全过程，努力在绿色转型中抢占先机、赢得主动。要积极稳妥推进和实现碳达峰，紧盯重点行业、重点企业、重点环节，加快传统产业节能降碳改造，培育壮大绿色低碳产业，发展光伏、风电等可再生能源，加强森林、湿地、农田等生态系统保护修复，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，筑牢生态安全屏障，增强绿色发展动能。

要学深悟透，转化落实，加强对“双碳”基础知识、实现路径和工作要求的学习，深刻把握内在规律和实践要求，做到真学、真懂、真会、真用，特别是在能源转型、产业升级、碳市场建设等重点领域，要大胆探索、勇于创新，力争形成一批具有运城特色的实践成果，为实现“双碳”目标作出积极贡献。

从《Nature Communications》上关于 CCER 促进环境正义的突破性研究，到运城市“双碳”转型的专题辅导与政策建言，碳市场赋能环境正义与地方转型。中国人民大学生态环境学院以学术研究支撑国家决策，以理论创新服务地方实践，彰显了其在服务国家战略、引领学科发展、助推地方实践中的综合影响力。

参考文献：

1. 中国人民大学生态环境学院：环境新闻 | 生态环境学院梅应丹副教授在国际综合顶级期刊 Nature Communications 发表学术论文，2025 年 12 月 11 日
<https://mp.weixin.qq.com/s/MvRd5APeS3ES0kHTxDEUaA>
2. 中国人民大学生态环境学院：环境新闻 | 王克教授受邀为运城市做“双碳”专题报告，助力地方绿色低碳转型能力建设，2025 年 12 月 17 日
<https://mp.weixin.qq.com/s/heVxukT2Io1GG30zYow4fw>
3. 运城新闻网：市政府召开专题学习，2025 年 12 月 16 日
http://www.sxycrb.com/2025-12/16/content_406188.html

国企出海项目的国际传播效能提升路径研究 ——以中远海运比雷埃夫斯港项目为例

国际传播研究所 赵曙光

摘要：随着中国国有企业“走出去”步伐加快，国际传播已成为决定项目在地接受度与长效运行能力的重要变量。尤其在涉及基础设施建设与运营的重大项目中，企业传播不再是边缘附属，而是构成合法性建构、风险控制与公共关系治理的核心环节。本文以中远海运在希腊比雷埃夫斯港的运营实践为案例，系统梳理其在传播过程中的叙事结构、语态选择、平台布局与技术路径。文章发现，比港项目的传播机制呈现出从“工程表达”向“社会叙事”转型、从“官方讲述”向“公众共建”转型、从“静态输出”向“结构性治理”转型的三重趋势。在操作层面，项目通过本地语境嵌入、叙事话语调适、AI辅助内容生成、多平台内容分发等手段，初步建构出一套传播制度化、内容在地化、成效结构化的国际传播体系。本文建议，未来国企出海应将传播机制前置为项目规划核心内容，通过“在地故事”讲好“全球中国”，实现经济效益与传播效能的双轨达成。

关键词：国企出海；比雷埃夫斯港；叙事机制；传播效能

一、引言：传播能力已成为国企出海的核心变量

当前，中国国有企业已广泛参与全球港口、铁路、电力、通信等基础设施建设项目，逐渐形成跨区域、多业务形态的出海矩阵。然而，在项目进入中长期运营阶段后，企业面临的重大难题往往不在工程层面，而在叙事与传播层面。诸多项目在西方媒体叙事中被标签化为“国家工具”、“债务陷阱”、“主权干预”等，导致项目运行屡遭舆论阻击，严重影响企业声誉与项目续航能力。

因此，“传播是否有效”已不再是软任务，而成为影响国企出海项目能否“留得住、扎得稳、讲得清”的核心因素。尤其是在以欧盟为代表的制度型社会中，企业传播不再是单向投放信息，而是一个关于合法性生成、认知形成与价值协商的持续互动过程。传播机制本身，构成了企业海外运行的隐性制度安排。

本文聚焦的中远海运比雷埃夫斯港项目，作为“一带一路”旗舰项目之一，同时也是中国国企在欧盟境内获得控股权并长期运营的少数港口资产，其传播效果的成败，不仅影响企业本身，也关系到中国全球形象的构建。通过深入分析该项目的传播机制，本文将回答如下问题：国企出海项目如何实现从信息传达向认知达成的跃迁？如何构建可复制的国际传播效能提升机制？传播应如何融入企业的战略逻辑

辑与制度体系之中？

二、案例概述：比雷埃夫斯港项目的传播环境与舆论风险

比雷埃夫斯港是希腊第一大港，也是地中海最重要的航运中转枢纽之一。2016年，中远海运正式入股并成为港务局控股方，2021年进一步增持股权至67%。此后数年内，港口吞吐量、收入与利润稳定增长，带动就业、税收与城市基础设施显著改善。然而，该项目自启动以来也始终处于高频舆论关注之中，其传播环境呈现出复杂交叠的五重特征：

第一，政治敏感性高。由于港口被视为国家主权资产，项目一开始即在希腊本地引发“卖国”指控；同时，欧盟内部也对中国在其战略基础设施中的存在表达担忧，形成传播初期的政治高压场。

第二，传播结构碎片化。项目信息散布在中资企业媒体、希腊本地媒体、欧洲智库报告、工会公众号等多个平台之间，语态不一致、情绪不稳定，常造成认知混乱与误解积累。

第三，受众期待差异大。中方传播偏重展示航运效率与工程能力，而希腊本地舆论更关心就业改善、环境影响与劳资关系，叙事焦点错位严重，影响传播达效。

第四，语言与文化转译难度高。项目需实现中文、英语、希腊语的三语同步传播，同时适应截然不同的修辞传统与审美风格，语言调适与文化适配压力大。

第五，传播主责模糊。在运营初期，传播职能被交由地方团队与中方总部协同负责，但缺乏稳定机制与专业团队支持，易陷入临时发声、被动回应、沉默应对等困境。

三、叙事逻辑：从“项目叙述”到“社会叙事”的话语重构

在全球基础设施项目传播实践中，工程导向的“项目叙述”长期主导国企对外传播，其话语方式强调规模、速度、技术和效率。但在多元社会结构和敏感语境中，这种强调“工程奇迹”的表达方式，往往难以转化为公众共情与价值认同。比雷埃夫斯港项目的传播实践提供了一个重要转向案例，即从“项目叙述”向“社会叙事”的话语重构，不仅调整了内容，更系统性重塑了表达的机制、语境与角色。

（一）叙事视角的重构：从“讲项目”到“讲社会的项目”

在传播早期，比港项目采用的是典型自上而下的工程叙述逻辑：突出吞吐量跃升、效率提升、航运枢纽地位重构等宏大指标。但随着港口运营常态化，公众对这些技术绩效的敏感度逐渐下降，传播进入内容饱和的瓶颈期。

转折出现在项目主动调整叙事重心，从“我做了什么”转向“这对你意味着什么”。2020年起，港口传播内容逐步增加对本地工人家庭的采访、城市基础设施改善的呈现，以及社区参与机制的展示。例如在希腊国家电视台播出的港口故事专题中，主角不再是港务局官员，而是居住在比港20年、在中远运营体系中获得升职机会的一线操作工，其对工作尊严与家庭变迁的朴素表达，成为叙事情感最强的落点。这种视角转变将“工程”还原为生活的一部分，从而让受众不再将港口视为外部系统，而是社会结构的组成环节。

（二）叙事角色的重组：从“企业主讲”到“多方共述”

有效的社会叙事不仅依赖“讲什么”，更取决于“谁来讲”。比港项目摒弃了传统由企业发言人或官方机构单一输出的传播模式，改为构建多方协同的“复合传播角色组”。这一机制包括三种关键角色：

一是第一人称角色，将港口工人、游客、物流司机、小商户等作为故事讲述者，强调他们的语言与视角。例如一名邮轮接待人员讲述自己在港口改造后服务流程如何优化、收入如何提升，使内容更具可信度与可视性。

二是在地媒体角色，通过邀请希腊本地电视台、报纸与网媒进行非引导式采访，让媒体作为独立话语生产者加入传播共建，形成传播背书。例如《卡西美利日报》对港口绿色能源系统升级的专题报道，在未引用任何官方语言的情况下实现了中国企业形象的正面塑造。

三是文化中介角色，与地方大学、商会、非营利组织等中介型机构建立传播合作机制，通过港口讲解志愿者、青少年夏令营等形式，将企业叙事嵌入本地社会自有的文化传播网络中，进而拓展非媒体化渠道的传播影响。

（三）叙事框架的机制化构建：以修辞学为操作工具

比港项目的传播机制升级，不是内容微调的结果，而是传播结构与组织流程的深层变革。在方法上，采用了古典修辞学的四段模式（发明、谋篇、文采、发表）作为叙事组织的“方法论内核”，实现了传

播内容的结构性再造：

一是发明，围绕“就业效应”“文化共建”“绿色运营”等本地公众关切重新组织议题，而非简单地将中国战略叠加在本地叙事之上。二是谋篇，按冲突、转折、解决、共识的故事结构编排传播内容，强化传播的戏剧性与参与感。例如讲述港口工人与管理层在操作流程上产生分歧，最终通过共创优化方案达成协同的故事线。三是文采，拒绝生硬术语与翻译腔，采用本地语言、口语化表述与隐喻性表达增强文化亲和力。例如将港口更新比作“城市动脉的清洁术”，以健康隐喻表达基础设施对生活品质的提升。四是发表，将传播平台结构化安排为“信息发布—人物故事—议题评论—实时互动”四位一体流程，增强传播的节奏性、层次感与可参与性。

四、传播路径：平台生态、内容模板与在地语态

比雷埃夫斯港项目的传播体系之所以逐步转化为一种制度性安排，关键在于其对平台逻辑、内容机制和语境风格的多层适配。企业不再仅将传播视作“发稿”或“亮相”，而是作为一个嵌入全球平台生态、面向多语种受众、应对传播摩擦的持续运作系统。本节从三个维度深入剖析其传播路径构建过程。

（一）平台生态的分层部署：主平台+辅助通道+地方入口

在传播平台选择上，明确区分三种层级：

第一层是主平台矩阵，包括 YouTube、Facebook、X（Twitter）与中资主流平台（如人民网、新华社海外版）。这些平台承载企业对国际受众的主叙事责任，定位为国际版面。例如，2021 年比港完成股权调整后，在 YouTube 同步发布英文短片“Piraeus, Port of the Future”，以未来视角重述港口数字化与绿色化转型，获得大量本地与国际观众点赞与转载。

第二层是辅助传播通道，如希腊本地门户网站（如 Kathimerini）、专业航运类媒体（如 Seatrade Maritime）以及欧洲区域类智库与港口联盟官网。这些通道受众更专业，语言要求更高，但传播权威性与深度影响更强。项目团队通常通过撰写特约评论、接受访谈、参与政策圆桌等方式进入这些通道。

第三层是地方化入口平台，尤其是本地 Facebook 社群、工会新闻简报、希腊语播客频道与社区自媒体。这些平台流量不大但情绪剪度高，是舆情拐点频发之处。项目方通过策划志愿者活动、节庆开放

日、员工子女活动等方式制造内容，再引导这些内容在地方平台内自然传播，实现从官方传播向社区内源转化。

（二）内容模板的策略化编排：标准化结构与场景差异的张力控制

在传播内容组织层面，比港传播团队构建了一套标准化模板体系。内容通常包括以下四种模板：一是人物叙事模板，以“我的一天”“我与港口”“家庭故事”等切口，从员工、社区、游客角度构建POV叙事；二是场景纪实模板，拍摄具体场所变迁与操作流程，强调眼见为实；三是数据可视化模板，在重大节点如财报发布、投资计划兑现、游客量突破时发布信息图；四是合作纪要模板：与当地政府、大学、媒体、行业组织签署合作协议、捐赠、发表联合声明等，强调“我们在一起”。

这些模板均有固定结构与样式，便于跨平台迁移与多语重写。例如，人物模板设定为背景介绍、挑战描述、项目变化、结果呈现四段式，图文、视频均可复用。模板的建立，大大提高了传播一致性与可操作性。更重要的是，模板并未压制内容的多样性。项目方每年会根据政策变化、国际舆情、港口节点，调整内容的议题权重与表现风格。

（三）在地语态的语风适配：语言不是翻译，而是语境再造

语言不是传播的载体，而是传播的环境。比港项目深刻体现出，真正有效的多语传播不在于“把中文翻译成希腊文”，而是“用希腊人说话的方式讲述他们能理解的故事”。

具体操作中，项目方在语态层面做了三重适配：第一，去官方术语。原始中文稿中的“投资完成节点”“碳排放密度优化”等表达，在英文/希腊语中被转化为“我们兑现了承诺”“空气更清新了”等生活性语言，避免术语干扰接受。第二，保持语序顺应。英语和希腊语表达中更倾向于“结论在前”，因而视频标题常被调整为“The Port that Creates Jobs”而非“COSCO's Operational Expansion Phase III”。第三，嵌入本地文化符号。在春节期间的开放日宣传中，希腊语海报使用了“重生之港”这一语义，与希腊复活节“复苏与更新”文化象征对位，取得较高接受度。

五、技术支持：AI生成、多语处理与语义适配

在当代国际传播场域中，传播效率与精准度不再仅依赖内容本身的表达，也高度依赖底层技术体系的支撑。尤其是在中国企业“走出

去”面临多语言、多文化、多场景的语境中，构建技术—传播耦合机制，已成为战略传播的重要组成部分。比雷埃夫斯港项目通过引入人工智能、多语生成、语义识别等新工具，构建起一套可规模化运作的技术传播链条。

（一）AI 内容生成机制的嵌入式运用

比港传播团队在 2022 年起逐步引入大语言模型及多模态生成工具，用于降低内容生成成本、提升内容多样性，主要体现在三个方面：

第一，辅助生成新闻通稿初稿。传播团队将港口年度事件如“旅客人数突破纪录”、“绿色码头建设完成”等设定为 Prompt 输入，通过大模型生成英文初稿，再由本地团队编辑润色。这种方式大幅提升了文稿出产速度，并确保语言流畅、结构标准，避免中文式英语。

第二，构建“视频快速制作模板”。利用 Runway 或 Pika 等工具自动合成短视频，通过输入事件概况+图片素材+背景音乐，即可快速生成 30 秒至 2 分钟的视频内容。例如港区节日志愿活动的视频通过自动剪辑系统一天内完成多语版本发布。

第三，打造数字人物“港口讲述者”。在部分内容中引入 AI 生成的人物主播，以虚拟形象口播港口新闻，配以双语字幕。这类内容在 LinkedIn 与 YouTube 上获得良好反馈，尤其有利于打破“新闻稿件无感”的传播屏障。

（二）多语处理流程的系统化配置

比雷埃夫斯港项目面对的是极为复杂的语言接收环境，既有英文传播的全球通用性，又必须面对希腊语的在地主导性。因此，其传播体系建立了一套多语处理系统：

第一，原始语种为英文，统一生成模板内容。为防止直接从中文翻译引发表达失真，项目方大部分内容先在英文语境中编写，再向下派生至其他语种。第二，希腊语、中文为目标语种，由 AI+人力协同处理。其中，希腊语部分由 AI 模型生成初稿，交由本地母语审读员进行“语用调适”；中文版本则更多面向国内传播，保留政策表述、企业话语与国家形象输出的主线。第三，辅助小语种版本（如德语、法语、意大利语），主要服务于欧盟区域场景。这些版本多采用 DeepL Pro 等翻译系统+AI 润色+人工把关，应用于政策对话、媒体转载等专业领域。

（三）语义适配与叙事风格的机器学习训练

除语言本身外，内容传播的核心还在于语义与叙事风格的适配。比港团队构建了一套“机器学习+专家训练”的混合语义识别系统，服务于两个关键目标：

一是对热点议题的自动预警与情感识别。利用情感分析系统实时监测 Facebook、X 平台、Google News 等希腊语新闻平台舆情内容，对“国企控制”“工人权益”“中希博弈”等敏感语义设定预警阈值。如若负面情绪出现异动，团队可在 12 小时内启动反应机制，如发布解释性视频、更新官网说明、回应采访等。

二是训练“正向叙事语料库”，提升内容自生成质量。比港团队构建了一个由过去 5 年内发布内容组成的“传播成功样本库”，用于训练 AI 模型识别哪些语言结构、情感色彩、叙事路径更易于被接受。例如，通过分析本地媒体转载的 100 篇文章，发现“人称代词靠前”“结尾聚焦利益”“强调互利共赢”等表达更易获得高传播力。此类规律被“固化”为 AI 内容生成的偏好逻辑。

通过技术与传播策略的结合，比港项目的传播系统逐步转型为一个“语义响应型系统”而非“线性发布型平台”，大大提高了国际传播中的灵活性、文化敏感性与舆情应对能力。

六、机制经验：国企海外传播的制度生成逻辑

比港项目的传播效能并非源于一时的公关操作或孤立的文化活动，而是逐步建构于一套制度性传播逻辑之中。这种逻辑强调从被动应对向主动建构转变，从个别事件回应向结构性机制转型，最终形成可延续、可复制、可评估的传播治理体系。这一逻辑的生成可从以下三个层面加以归纳。

一是传播嵌入运营流程的制度化机制。在比港项目的传播体系中，信息发布并非仅由企业公关部门主导，而是形成了由“决策层—管理层—传播层”共同参与的内部协同机制。具体而言，项目公司设置专门的传播事务协调组（Communication Coordination Unit），其成员既包括中方管理人员，也有本地语言能力强、熟悉舆论场结构的希腊员工。该小组每周参与运营会议，提前介入重大项目决策的沟通环节，确保传播不是事后补救，而是前置协同的一部分。此种“运营—传播耦合机制”，避免了传统国企“先建设、后解释”的被动传播模式，为项目提供了稳定的舆论环境。

二是面向多元主体的传播接口建设机制。比港项目方认识到，面对欧盟语境下极为多样化的舆论结构，单一面向媒体或政府的传播模式难以有效覆盖。因此，逐步建立了面向政府、媒体、公众、学界等多类主体的“多接口传播矩阵”（Multi-stakeholder Communication Interface）。在政府层面，通过常态化议会听证与港务管理会议，输出港口运行数据与社会责任绩效；在媒体层面，设立定期港区开放日，邀请希腊及欧洲主流媒体实地参访，增强传播的“现场感”；在公众层面，开发港口历史主题的展览空间与社区互动平台，实现传播从“说明项目”向“讲述故事”的过渡；在学术层面，推动与比雷埃夫斯大学、雅典大学等高校共建研究项目，以第三方视角强化知识生产的正当性。上述机制不仅扩大了传播的触达面，更重要的是增强了传播的合法性来源，使企业话语获得社会各界的协同验证。

三是传播评估与纠偏的闭环治理机制。比港项目在传播策略实施后并非终结，而是将其纳入一整套周期性评估与调整流程。每年度发布的《比港可持续发展与传播绩效报告》不仅涵盖港口的经济与环保指标，也包含对传播内容的社会反馈分析、媒体报道倾向评估、公众态度变迁追踪等关键维度。更为重要的是，该报告委托独立第三方机构如希腊通信研究协会（HCA）进行撰写，确保其评价过程的中立性与数据的客观性。此外，项目方依据报告建议动态调整传播重点，比如在疫情期间强化了关于港口防疫措施与员工保护的叙述，以回应社会关切；在“一带一路”话语受阻时，则减少宏观政策术语使用，转向具体民生利益与港区社会融合等微观议题。这种评估—反馈—调整的“传播闭环机制”，使传播行为摆脱了传统“发布即结束”的线性思维，朝向精细化、数据驱动型传播治理迈进。

七、结语：从传播行动到传播制度的重构

比雷埃夫斯港项目的经验表明，国企“出海”的成功已不再仅由资本实力与技术水平决定，传播能力的制度化成为新的关键变量。在复杂的国际舆论格局中，传播并非对外发声的末端环节，而是项目设计、社会嵌入与制度输出的重要组成部分。比港案例的特殊性在于，它将传播机制纳入项目治理体系之中，实现了从“话语输出”到“意义共建”的逻辑跃迁。通过将叙事机制、内容体系、技术路径与制度安排相结合，项目形成了以社会认同为核心、以文化在地化为方法、以传播可持续为目标的系统化实践模式。

这一经验的理论意义在于，它揭示了国企国际传播效能的三重逻辑：第一，传播效能的生成并非内容层面的产物，而是治理结构的结

果；第二，叙事策略的创新必须与社会语境形成对位，而非依附于宏观政策口号；第三，技术赋能的目标不在于制造更多内容，而在于提升内容与语境之间的适配精度。从制度传播学的视角来看，比港模式提供了一种“传播即治理”的新路径，即通过传播行为重构制度信任，通过传播结构提升认知协调，通过传播评估实现国际社会的共识延展。

总体而言，比雷埃夫斯港项目展示了中国国企国际传播的三重路径创新：即由“事件反应”向“机制嵌入”转变，由“宣传逻辑”向“社会共建”转变，由“工程叙事”向“文化生成”转变。这一转型的价值不仅在于提升单一项目的传播表现，更在于为中国国企构建“可解释的现代性形象”提供制度支撑。传播的真正功能不在于信息传递，而在于社会意义的再生产。比雷埃夫斯港的故事正在证明，讲好中国故事的关键，不是“说什么”，而是“如何被理解”。在这一意义上，传播效能的提升，正是中国企业全球化治理能力成熟的重要标志。

参考文献：

1. 程曼丽. 数字文化出海：机遇与挑战[J]. 新闻与写作, 2025(7): 1.
2. 丁柏銓. 中国国际传播叙事策略研究——基于案例的分析与探索[J]. 社会科学战线, 2025(9): 167-175+282.
3. 胡正荣, 李沐芸. 重构传播力：国际传播的当代性实践突围[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2025, 47(1): 60-76.
4. 李楠, 史惠斌. 海南自贸港国际传播需求导向的人工智能内容生产创新研究[J/OL]. 新媒体与社会, [2025-10-20].
5. 李宇. 新形势下国际传播升维为“国际传播+”的内涵与路径[J]. 中国广播电视学刊, 2025(5): 95-98.
6. 史安斌, 朱泓宇. 国际传播中的“文化间性”：围绕“数智华流”的探究[J]. 新闻与写作, 2025(7): 5-14.
7. 汤景泰. 构建中国国际传播的话语与叙事体系[J]. 人民论坛, 2025(18): 101-105.
8. 王润泽, 徐潇. “两个结合”视域下智媒技术对中华优秀传统文化国际传播的系统革新[J]. 中国编辑, 2025(8): 60-66.
9. 王维佳, 邵文灿. 数字化垄断的启示：全球出版业的基建架构及其国际传播效能[J]. 出版发行研究, 2024(6): 10-17.
10. 张倩, 刘广东. 国际传播自主知识体系下中华优秀传统文化海外出版品牌价值构建路径[J]. 出版广角, 2025(7): 50-56.
11. 周庆安. 文明在国际传播中的叙事主体角色和传播关系构建[J]. 新闻界, 2025(7): 4-13+34.
12. 周勇, 吴晓虹. 跨文明视域中的思想迁衍：国际传播的概念流变、普遍化及其体系再造[J]. 新闻与传播研究, 2024, 31(10): 5-18+126.

以中华优秀传统文化推动山西产业高质量发展 ——基于晋商精神现代化转型的视角

全球南方国家现代化研究所 杨成 范志勇

摘要：山西正站在从资源依赖迈向创新驱动的关键转型路口。针对突破资源路径依赖、重塑全域影响力的关键阶段，本报告提出以激活晋商精神现代价值为核心，系统推进“再集聚、再联通、再嵌入、再认同”四大战略。通过重构跨区域人才网络、推动产业要素高端融通、深度嵌入国家区域战略、拓展晋商精神文化认同，山西将实现从“卖资源”到“卖标准”、从地理枢纽到战略支点、从地方商帮到全国商业文明标识的根本转变。这一转型路径既是对晋商“汇通天下”“敢为人先”精神的当代传承，更是构建高质量发展新范式的重要探索，旨在助力山西重拾商业影响力，成为全国资源型地区转型示范和中国特色商业文明的积极贡献者。

关键词：晋商精神；山西产业；资源型地区转型

山西商人曾以“汇通天下”的魄力，推动山西成为近代中国商业网络的核心枢纽。“聚是一团火，散作满天星”生动概括了晋商商业网络的历史形态与组织智慧：总号扎根山西凝联合力，形成决策与资本的“火源”；各分号则广布全国乃至欧亚，如“繁星”般深入区域市场，既独立灵活又协同呼应，构建起强大的信息、融资与货运网络优势。然而，当前山西正处于突破资源路径依赖、重塑全域影响力的关键阶段，面临的正是“星火分离”的困境——人才与企业虽遍布各地却未能形成有效联动。因此，亟须将晋商精神转化为驱动现代化经济体系建设的核心动能，通过晋商精神的现代化转化重塑“聚火散星”的动态平衡，构建符合新时代要求的发展范式。本文围绕“再集聚、再联通、再嵌入、再认同”四大战略方向，提出以下路径：一是重构人才创新网络，将“散作满天星”的晋商基因重新凝聚为高端要素聚合体；二是推动产业要素融通，实现从“卖资源”到“卖标准”的转变；三是深度嵌入国家区域重大战略，将区位优势转化为开放协同的发展优势；四是弘扬新晋商文化认同，超越地理界限构建晋商精神共同体。通过系统激活晋商精神遗产，最终助力山西完成从能源基地到创新枢纽的战略转型，重拾晋商引领全国商业浪潮的影响力。

一、推动人才再集聚，铸就创新共同体

重构人才网络的核心是激活整合遍布全国的晋籍企业家资源，推动“散作满天星”的传统商业网络向“聚成一股劲”的现代创新共同

体转变，构建既扎根山西又辐射全国的开放式创新人才网络。历史上晋商凭借“经理制”“股份制”与“身股激励”等机制，构建起跨越地域的商业网络与人才培养体系，如今山西更需既依托本地产业基础培育核心创新力量，又将外部晋商资源转化为山西转型的战略支撑，最终使每一位晋商人才无论身在何处，都能成为山西产业升级的参与者、创新价值的贡献者和区域影响力的扩散节点。使晋商人才无论身在何处，都能成为山西产业转型的参与者和影响力扩散节点。

基于晋商“天下晋商是一家”的共同体理念，山西应从三方面重构人才网络：一是搭建平台与创新机制双轮驱动。通过举办“世界晋商大会”等高水平活动，构建海内外晋商情谊纽带与合作桥梁；同时创新以商引商、抱团投资机制，发挥异地商会平台作用，逐步形成招商引资的连锁效应和产业集聚效应。二是构建精准支持与载体支撑体系。通过建立晋商晋才数据库，精准掌握杰出晋籍人才信息，为招商引才提供数据支撑，并通过数字化手段实现人才、技术、商机的高效匹配，再现晋商“货通天下”的现代场景。三是推动资本与资源整合共享。通过设立创新基金等形式，吸引省外晋籍资本共同投资山西战略性新兴产业，借鉴晋商“朋合营利”的传统协作模式形成风险共担、利益共享的投资机制，实现晋商资本与山西产业创新的深度耦合。

基于以上路径，通过将本地人才培育与外部人才联动相结合的人才网络结构，既要培养本土创新力量，更要将外部晋商资源转化为山西发展的战略支撑。山西企业正在构建一个既扎根本土又辐射全国的人才网络体系。这种开放式创新模式通过输出山西标准、共享创新成果、共建研发平台等方式，形成“人才在外、资源入晋”的新格局，初步形成了“以产业聚人才、以人才促产业”的良性循环机制，激励更多企业参与构建创新共同体，最终形成“聚是一团火，散是满天星”的现代人才生态。

二、加快要素再联通，重塑价值新形态

山西摆脱产业链低端困境的关键在于超越单纯资源输出模式，推动经济从“卖资源”向“卖标准”“卖服务”“卖技术”转型。晋商历史上从盐业等货物贸易拓展出票号等金融业务的智慧表明，唯有通过产业链延伸和价值链提升，才能实现从“货通天下”到“汇通天下”的跃迁。当前山西亟须将能源优势转化为要素配置优势，打造现代版的“汇通天下”枢纽，全面提升在区域乃至全国产业链中的话语权和附加值获取能力。

基于晋商“变中求进”的创新精神，山西应从三方面构建要素融

通新格局：一是打造绿色能源标准输出地，依托新能源外送全国第一的优势，从输煤输电向输绿色标准升级，成为低碳能源规则的制定者和引领者；二是构建数字算力枢纽节点，发挥大数据集群和低时延优势，推动数据要素与传统产业深度融合，重点建设面向全国的一体化算力服务体系，开发工业大数据应用场景，实现从输煤炭向输算力、从卖资源向卖服务的转变，培育数字经济发展新动能；三是创新资本技术融合模式，通过开放国企项目股权、深化京津冀产业协作，吸引外部高端要素与本地资源耦合，突破要素配置壁垒，打造若干产业创新共同体，推动外部高端技术、人才、资本与本地资源优势互补，形成“以资源引技术、以市场换产业、以场景促创新”的要素配置新范式，全面提升产业创新能力和价值获取能力。

通过以上路径，山西将逐步改变“资源出省、价值外流”的被动局面，构建起资源、技术、标准和资本多元要素融通的新生态。这种转变不仅再现了晋商“汇通天下”的传统智慧，更通过绿色标准输出、算力服务辐射、资本技术协同等现代方式，使山西从产业链末端的供应商转变为创新链价值链的重要节点，最终实现产业竞争力与价值获取能力的双重提升。

三、深化区域再嵌入，打造战略新支点

山西释放区位优势的关键在于传承晋商“走西口”的开拓精神，主动将承东启西的地理枢纽地位转化为开放发展的战略支点功能。历史上晋商凭借敏锐的商业嗅觉，抓住边境屯兵带来的需求机遇，从物资贸易中崛起为跨区域贸易主力，其“纵横欧亚九千里、称雄商界五百年”的辉煌，正是勇于突破地理局限、主动融入当时国家战略的生动体现。新时代背景下，山西更需发扬这种敢于突围、善于布局的晋商智慧，在国家区域协调发展战略中重新找准自身定位——从被动接受产业转移和经济辐射的跟随者，转变为主动谋划、引领协作的推动者。

基于晋商“敢为天下先”的进取传统，山西应立足其“承东启西、接南连北”的天然地理枢纽优势，重点构建三大战略支点：一是深度融入“一带一路”倡议，积极发挥连接丝绸之路经济带和中蒙俄经济走廊的陆路节点功能，做强中欧班列集散枢纽和陆港型国家物流枢纽，打造内陆地区对外开放新高地，再现晋商“货通天下”的现代流通网络。二是主动对接京津冀协同发展、长江经济带建设等国家战略，依托“一核两区四轴多组团”的开发格局，强化与京津冀、雄安新区、关中平原城市群等的联动，在能源供应、产业协作、生态屏障建设等

方面形成深度互补，成为国家区域战略不可或缺的功能支撑区和合作示范区。三是积极参与黄河流域生态保护和高质量发展战略，统筹流域内资源、环境和产业协同，探索生态优先、绿色发展的跨省区协作新机制，推动形成优势互补、分工协作的流域经济共同体，在服务国家战略中全面提升山西的区域协同力和发展带动力。

通过以上布局，山西将实现从地理中枢到战略枢纽的根本性转变。这种转变既是对晋商开拓精神的当代传承，更是山西在新时代通过深度融入国家发展大局、不断增强区域服务功能来提升自身发展能级的战略选择。最终使山西从区域发展的跟随者转变为国家战略的重要参与者，以开放的姿态和区域枢纽的战略地位为国家战略提供关键支撑，成为推动区域协调发展和内外双循环的重要力量。

四、引领精神再认同，构建文化共同体

山西实现高质量发展的最终突破在于将晋商精神从地域文化符号升华为具有全国影响力的商业文明标识。晋商精神的核心价值——“诚实守信、开拓进取、和衷共济、务实经营、经世济民”——超越地理界限，是现代中国商业文化的重要组成部分。当前山西需要打破“晋商必晋籍”的固有认知，构建一个基于价值认同而非地域出身的新晋商共同体，使晋商精神成为凝聚全国商业力量的文化纽带，让这一精神遗产真正成为“中国的晋商，世界的晋商”。

基于晋商“兼容并蓄”的开放传统，山西应从三方面构建精神认同体系：一是建立晋商精神价值认证体系，制定符合现代商业文明的精神评价标准，明确将“诚信义利的价值观、艰苦卓绝的创新精神、同舟共济的协调思想”作为核心指标，吸引认同晋商精神的非山西籍企业家加入新晋商群体，形成跨地域的身份认同；二是打造晋商精神传播平台，通过数字博物馆、全球商业案例库和晋商精神峰会等形式，借助文旅等载体，系统输出晋商“诚实守信、开拓进取”的文化基因及其现代应用，向全国传播晋商文化的当代价值；三是推动晋商精神实践转化，设立晋商精神实践基地和创新创业基金，鼓励全国企业家运用晋商智慧解决现代商业问题，发扬晋商“重视教育”的传统，加强企业家培训，提升现代企业经营能力。

通过以上路径，山西将实现从守护地方遗产到输出商业文明的跨越。这种转变不仅是对晋商开放包容传统的当代践行，更是通过精神认同的力量，使山西成为全国商业文化建设的高地和新时代企业家精神的策源地。最终，晋商精神将不再只是山西的文化遗产，而成为全国企业家共同的精神财富，为构建具有中国特色的现代商业文明提供

重要支撑。

五、总结

山西的转型之路，既是对晋商精神的历史呼应，更是面向未来的战略重塑。通过“再集聚、再联通、再嵌入、再认同”四大路径的系统推进，山西正走出一条以晋商精神现代转化为核心、以开放协同为特征的资源型地区转型新路。这条路径不仅再现了晋商“纵横欧亚、汇通天下”的格局与智慧，更通过精神引领、制度创新和战略嵌入，使山西从封闭的资源型经济转向开放的创新型经济，从区域跟跑者跃升为国家战略的重要支点。未来，山西将继续弘扬晋商“诚实守信、开拓进取、和衷共济、务实经营、经世济民”的精神基因，进一步打通人才、资本、数据与创新要素的循环通道，构建起具有全国影响力的区域协同发展范式，最终成为推动高质量发展和中国特色商业文明建设的重要力量。

案例推荐

数字化驱动下的人才生态构建与领导力进化 ——以汇川技术有限公司为例

人力资源与领导力研究所

汇川技术有限公司自 2007 年起，面对业务扩张与全球化带来的挑战，系统地构建了“党建引领、数字赋能、生态协同”的现代化人才治理范式，有效解决了人才结构失衡、领导力断层及管理效率低下等核心问题。

一、治理背景与挑战

随着新能源等业务的迅猛发展，汇川面临严峻的人才挑战：高端研发人才缺口达 300 人，关键岗位空缺率高达 18%；创业团队与 80 后备梯队出现断层；传统 HR 流程效率低下，招聘周期长达 45 天；海外员工流失率比国内高出 15 个百分点，缺乏统一的管理体系。

二、治理过程与核心举措

为解决上述问题，汇川从体系筑基、数字化转型到生态优化，分阶段推进人才治理变革。核心举措包括：

1. 党建引领与组织保障：将党建深度融入人才工作，党委成员直接联系高潜人才，设立“党员先锋岗”，党员在技术攻关项目中占比达 65%，确保人才发展的政治引领。
2. 数字化系统赋能：累计投入 3.2 亿元自研基于“4A 架构”的 IHR 系统。通过整合人员数据、构建 AI 人才画像与知识图谱，实现招聘周期从 45 天压缩至 21 天，培训参与率从 60% 提升至 89%。
3. 领导力培养与动态管理：采用“三三制”（30% 课堂、30% 实战、40% 导师辅导）培养模式，并建立严格的动态淘汰机制。2023 年淘汰干部 47 人，其中 32 人转任讲师或监事，实现了人才的良性流动与经验传承。

三、治理成效与多维影响

汇川的人才治理实践取得了显著的综合成效：

1. 经济成效显著：人均营收较2020年增长68%，达145万元；人力资源管理成本占比从2.8%降至1.9%，招聘成本降低40%。

2. 社会影响力提升：核心人才流失率从18%降至9%，校招投递量增长3倍，获“中国最佳雇主”等称号，并通过供应链协同带动就业1.2万个。

3. 党建融合：党委参与重大人才决策率达92%，获评“全国党建工作示范企业”。同时，通过“党员创新基金”和“多元文化月”等活动，推动创新文化与全球化融合，外籍员工文化认同度提升至76%。

四、经验启示

汇川的实践表明，现代化人才治理需坚持“问题导向、系统设计、敏捷迭代”。其核心经验在于：将党的组织优势转化为人才发展优势，以数字化精准破解管理效率难题，并通过生态协同实现人才与业务的同频共振。这一模式为制造业企业数字化转型中的人才与领导力建设提供了可复制的范本。

（文章内容有修改）

数字治理驱动公共服务供给改革 ——广州外籍人员住宿登记办理案例

公共政策与国家治理研究所

全球化背景下，我国外来人口数量急剧增长，广州作为改革开放前沿，成为外籍人口主要居留地，其住宿登记办理问题日益凸显。

一、治理背景与挑战

某外籍留学生初抵广州时，因不熟悉流程在出租屋遭遇民警检查，当被问及住宿登记时，因从未了解相关规定而陷入慌乱。随后在办理登记过程中，其先是在工作人员指导下通过微信小程序完成线上信息填报，却被告知需补充护照复印件、照片等材料，且线上系统填报信息繁琐，多次因网络问题导致操作失败，不得不求助工作人员。完成线上填报后，其按要求到前台核对确认，又被要求下载政务 APP，线下备案后仍未收到系统通知，反而接到外管站电话催促办理。当前往外管站时，工作人员称需重新提交复印件，因与出租屋管理中心系统不互通、信息不共享，还需补充学校证明。历经多次往返奔波、提交材料，该留学生最终拿到住宿登记证明，感慨数字化办理本应带来便利，却因业务关系复杂、流程机械化等问题耗费大量精力。

与此同时，当地出入境管理部门负责人在调研中发现，“互联网+住宿登记办理”项目存在诸多问题：各部门数字化建设投入不足，基层工作人员服务意识薄弱且培训不到位，部门间信息壁垒严重，线下操作与线上流程脱节，监管力量难以应对庞大的外籍人员服务需求，小程序英文覆盖不全导致外籍人员办理困难。

二、治理举措

为此，政府启动“互联网+数字政务”改革，上级部门加强监管，转化服务思维，提供财政保障；使用统一信息化管理平台，规范登记流程，加强业务培训；定期总结问题，畅通反馈渠道，实现线上全流程办理；简化流程，提供中英文版本，统一业务标准，推动社会共治。改革后，自主申报系统实现全流程电子化，支持人脸识别和英文提示，外籍人员足不出户即可完成登记，部门信息壁垒破除，办理效率显著提升。

三、案例分析

为分析政府如何实现治理升级，可搭建“价值—技术—结构”的三维分析框架。在价值层面，数字治理强调整体性与协同性，打破科层制下“信息孤岛”，推动政府向服务型转型。在技术层面，依托“大平台+微应用”框架，实现基础设施、数据资源、平台业务、服务端的一体化，注重技术可控性与适配性。在结构层面，数字政府发展从“政府中心”向“公民即用户”转型，当前聚焦用户需求与体验的治理阶段。

从价值视角看，改革前政府中心主义导致流程繁琐，改革后以人民为中心，简化流程，实现“数据多跑路，百姓少跑路”，如自助申报系统中英文提示、自动审核等设计提升了用户获得感。技术视角下，改革前存在“数据半程跑”现象，如因护照信息未联网导致申报失败，改革后打通出入境与移民局数据，建立实时反馈机制，充分发挥技术优势优化服务。结构视角中，改革既发挥科层制执行优势，快速建成自助申报平台，又通过外部监督倒逼部门破除壁垒，推动政府治理升级。

四、总结与展望

本案例表明，数字治理通过优化流程、整合资源、转变理念，有效提升了公共服务供给质量，为政府治理现代化提供了实践范式与理论启示。

在未来，还可通过以下路径进一步优化公共服务：一是搭建公众开放平台，纳入数字政府管理体系，以公众满意度评估服务质量；二是转变治理理念，秉持“公民即用户”思维，避免形式化，提升服务体验；三是利用大数据分析公众需求，提供精准化服务，满足多元化需求；四是推动多元主体共治，引入社会资本，培养复合型人才，激发供给活力；五是打通部门壁垒，构建共享数据库，优化供给流程，提高服务效率。

（文章内容有修改）

苏州市十全街城市更新治理案例

城市更新治理工程研究所

2024年，为重塑古城活力与人文风貌，苏州市人民政府与姑苏区人民政府联合启动了十全街古城核心街区更新工程，沿街商户与社区居民深度参与，探索了一条“共建共治共享”的古城治理新路径。

一、治理问题

十全街东起葑门安里桥堍，西至人民路三元坊，长约2004米，沿线聚集了598家商铺，承载着2万余常住人口。面临着空间拥挤、业态老化、文脉缺失等多重问题：

一是步行空间严重受限。非机动车随意占道，加之路面凹凸破损，导致行人通行困难。

二是商业活力难以释放。沿街商户普遍缺乏举办活动的场地，街巷秩序混乱，制约了商业氛围的形成。

三是邻里记忆日渐淡化。街坊历史文脉逐渐淡化，居民日常休憩的公共场地缺失。

四是资源效能未得发挥。道路沿线部分企事业单位资产闲置，老旧业态逐渐退出，街道整体活力下降。

二、治理举措

市区两级政府调动苏州名城保护集团有限公司、中国城市规划设计研究院、苏州城市规划设计研究院等企业和设计力量，在沿街商户和社区居民的参与下，设计并实施了街区更新工程。具体而言，本次治理采取了四项系统性举措：

第一，步行优先，重塑街道空间。通过取消非机动车道，将人行道拓宽至8米，彻底改善人车混行局面；同时拆除沿街违建、电话亭、广告牌等112处障碍物，整合各类杆线，释放出连续、安全、舒适的步行空间。

第二，留住文脉，强化文化表达。对沿线14座古桥进行保护与亮化，并通过地面雕刻、墙绘、古树展示等方式，打造“一桥一故事、一景一记忆”的文化动线，让历史记忆在街头巷尾可感可知。

第三，鼓励市民自主更新。政府负责统一改造地下管线等基础设施，而店招、立面等地面元素则鼓励商户自主设计，营造出多样化的街景风貌。同时推行“门前三包”和“绿化认养”机制，引导居民和商户主动参与到日常维护中来。

第四，引入运营，保障长效活力。组建专业运营团队，常态化组织文化活动、品牌市集与夜游项目，将短期的建设成果转化为可持续的街区活力，实现从“一次改造”到“长效运营”的转变。



图 1 苏州十全街人行道



图 2 苏州十全街公共空间



图 3 停车场改造为创意市集



图 4 “一桥一故事、一景一记忆”

三、治理主要经验

一是高位统筹，构建多维协同治理机制。建立“1+1”双制度，“四方统筹工作专班”汇聚政府部门、国企平台、技术专家和居民商户，统筹推动规划设计、交通优化、业态调整、运营策划等六大专题工作组；“三级技术总控机制”则以总师统筹、技术团队支持、专项小组实施，保障更新全过程技术质量与专业把控。

二是精细更新，推动空间友好与秩序重构。坚持“轻扰动”原则，

在不大拆大建的基础上提升街区功能。细致化分解停车与步行需求，设立 8+3+N 非机动车位体系与港湾式公交站点，打造全国首个可充电电瓶车立体车库；整合“多杆合一”，实现街道空间减负与秩序重塑。

三是文化赋能，延续街区历史文脉。街区更新兼顾“硬空间”整治与“软文化”重塑，在保护 14 座古桥、21 处历史建筑、30 余处文物的基础上，通过节点改造、灯光照明、文化标识、古树景观营造等方式，打造“一桥一故事”、“一街一记忆”的文化动线。引入 AR 互动场景，探索“数字+文化”融合创新。

四是居民共建，激发多方主体参与自我管理。形成居民商户、街道社区、实施主体、总师设计团队四方共建的共同缔造机制，鼓励全民参与设计、大众共同缔造场景、社会共同营建市场，做好“十全主人”。搭建更新全过程平台倾听市民声音，协商讨论、动态解决实际问题。

四、治理成效

一是业态更新显著。街区日均人流量增至 2 万人次，带动街区文旅消费收入大幅增长，实现“老街流量”向“经济增量”的高效转化。

二是社会价值凸显。拓展人行空间至 8 米，改造老旧广场、桥堍、巷口等小微空间 20 余处，增设非机动车库与便民设施，解决通行、休憩、排队等民生难题。

三是治理格局构建。居民、商户参与座谈、协商、设计全过程，形成“共建共治共享”的街区治理格局，推动更新从“改造街道”走向“激活街区”。

（文章内容有修改）

参考文献：

1. 邓东，李晓晖，郭陈斐. 共生式城市更新探索：以苏州十全街片区综合更新实践为例[J]. 世界建筑，2024(10): 72-79.
2. 住房和城乡建设部办公厅. 住房和城乡建设部办公厅关于印发城市更新典型案例（第二批）的通知[EB/OL]. (2024-01-23)[2025-11-18].
https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zc/wjk/202401/20240123_776118.html.

智慧治理案例两则

国家智慧治理工程研究所

案例一：C市J区“数字生态大脑”智慧环保平台

C市J区作为老工业城区，面临产业转型和生态环境治理双重压力。为破解传统环保监管人力投入大、问题发现慢、执法取证难等困境，J区生态环境局于2022年底启动建设“数字生态大脑”平台，以数字化手段提升生态环境治理水平。该项目融合物联网感知、人工智能识别和大数据分析技术，对接区内山地丘陵、水网密集的区域特点，旨在实现大气、水、噪声、固废等环境要素的实时监测预警和联动执法。2023年，J区“数字生态大脑”全面建成并投入应用，成为C市推进超大城市智慧环境治理的标志性工程。

J区从感知网络、数字监管、智能执法三个方面同步发力，构筑智慧环保新模式。一是构建全域立体感知网络。依托全市一体化智能公共数据平台（IRS），整合全区历年来分散建设的10余个生态监测系统，将空气、水质、噪声、危废等监测点全面接入平台，实现对环境指标的实时在线监测。新部署“红外热成像+双光谱”AI视频监控设备，在重点区域昼夜识别露天焚烧行为，已自动抓拍1795起露天燃烧事件。

二是打造数字监管平台。对接三级治理中心架构，开发“感知预警—决策指挥—监督评价—复盘改进”闭环工作场景，实现区级部门与街镇联动处置环境事件。“数字生态大脑”归集全区生态数据，对数据进行清洗、脱敏和归档治理，并打通环保、城管等部门相关数据系统，形成环境数据“一本账”，为基层网格员提供共享的数据支撑，使“非现场执法”的服务效能提升50%，基层巡查减负70%。公众也可通过扫码上报河道污染等问题，平台将事件自动派发处置，构建全民参与的数字化治污通道。

三是创新智慧执法模式。J区在“数字生态大脑”基础上开发生态环境智慧执法平台。该平台集成AI智能线索筛查模型和远程监测手段，实现“线上发现问题、自动甄别线索、智能固定证据、全程留痕监督”的执法闭环。通过部署移动摄像传感器和无人机巡查，弥补人工现场巡查不足，提高非现场执法比例。

“数字生态大脑”突出技术集成创新和机制创新。技术上，率先



在区县层面实现 AI 识别+物联感知的全覆盖，将卫星遥感（天基）、无人机航拍（空基）与地面传感网络深度融合，构建“空天地”一体化监测体系，对突发环境事件实现快速预警和定位。平台具备对大气污染、噪声扰民、危废处理等多场景的智能分析模型，可自动识别异常并推送指令，极大提升监测精度和响应速度。

机制上，创新“数据跑腿”代替“人工巡查”模式。通过活性炭使用数字台账等应用，将 200 余家企业治污措施纳入线上监管，实现企业自主填报与监管智能比对，让基层环保人员从过去逐户上门检查转变为在线分析预警，减轻 70%巡查负担。同时，建立三级联动的应急处置机制，区、街镇、网格员各司其职，在平台统一指挥下实现环境事件第一时间发现、第一时间处置。这种数据驱动的协同执法新机制极大提高了执法精准性和时效性。

J 区“数字生态大脑”作为区县级智慧环保先行探索，证明了数字技术对生态治理的巨大赋能作用，具有广泛的推广价值。一方面，其“空天地一体+人防联动”的监测预警指挥模式，可为其他地区提供参考模板。尤其是在山地丘陵、城郊结合部等环境监管难点区域，这种立体感知网络 and 智能分析系统能够有效弥补人力不足，实现常态长效监管。另一方面，该项目在数据共享与基层赋能上的实践也具备复制意义。通过打通多部门数据壁垒，建立统一环境数据底账，实现了环保业务与数字城市治理平台的融合，为超大城市推进基层智治提供了范例。目前，“数字生态大脑”的技术架构和应用场景正在 C 市乃至全国推广，已有多个区县前来学习借鉴。总之，J 区的经验表明，智慧环保建设既要技术驱动也要体制创新，两者结合方能取得实效，为全国生态文明建设和基层治理现代化贡献了治理智慧。

案例二：粤港澳大湾区政务服务“一体化”平台

粤港澳大湾区跨越内地与港澳两个制度区域，区域内人员物流频繁，但长期以来存在公共服务跨境办理难、信息壁垒多等问题。为落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》，广东省于 2023 年启动“数字湾区”建设，以数字政府建设为突破口促进湾区一体化民生服务。在广东省政务服务数据管理局牵头下，联合港澳政府部门与科技企业，搭建湾区政务服务和城市服务综合平台，旨在为在粤港澳三地工作生活的人群提供“跨域通办”的智慧政务、交通出行、医疗教育等服务。

数字湾区建设采取“政府引导、企业主导、社会参与”的思路统筹推进。一是统一规划顶层设计。依托粤港、粤澳联席会议机制，广东与港澳签署智慧城市群和政务服务跨境通办合作协议，在法律法规

框架下推动跨境数据互认和业务协同。成立专班统筹身份认证、数据交换、事项梳理等关键环节，明晰三地职责分工。

二是打造“湾事通”综合服务平台。广东联合国内数字化龙头企业开发该平台，在支付宝小程序、微信小程序等载体同步上线，覆盖生活、出行、通关、支付、就业、就医、文旅、政务八大领域服务。平台针对赴内地发展的港澳居民、赴港澳交流的内地居民等不同群体需求，首批上线超过100项服务事项，包括城市公共交通出行、一码通行支付、异地就医购药指引以及政务办理指引等。通过集约整合各类服务，“湾事通”实现“一端在手，湾区通行”。

三是攻克跨境身份认证难题。平台创新采用可信身份认证对接技术，突破三地网络身份核验互信的瓶颈。香港用户可通过香港特区政府“智方便”App快速登录广东省统一身份认证平台，完成实名验证后在平台办理广东省各类政务服务。此外，广东在广州、深圳等地布局数据中心和交易所，加快探索数据跨境流动的安全机制，为长远实现更高级的数据要素流通做准备。

数字湾区政务服务平台在跨地域协同和制度创新方面具有突出亮点。一是跨境服务集成。突破行政区域界限，将三地原本分散的公共服务事项集成到统一平台，打造全国首个覆盖内地与港澳的“一体化”城市服务入口。服务事项根据用户所处地智能匹配，港澳居民可像本地人一样查询和办理内地服务事项，内地居民在港澳也能获取所需信息服务，提升跨境生活便利度。

二是身份互认和数据互通。通过技术和机制创新，实现三地电子身份认证的互信互认，为“跨境通办”奠定基础。这是全国首例省级平台对接香港“智方便”身份系统，解决了长期存在的跨境用户实名核验难题。同时在法律许可下推进政务数据跨境共享，探索建立可信数据空间，为将来更多跨境审批、执法协作场景打通道路。

三是政企合作模式。与支付宝、微信等平台深度合作，利用企业成熟的技术和用户基础，实现政务服务“指尖触达”湾区用户。这种模式充分调动社会资源参与公共服务供给，提高了服务的创新性和覆盖面。四是多元场景融合。平台不仅提供政务事项，还融合了交通出行、旅游、就业、医疗等城市服务场景，真正做到“一平台多用途”，满足湾区居民“一站式”生活服务需要。

粤港澳大湾区数字政府一体化建设是国家数字中国战略在区域层面的创新实践，具有重要示范意义。其跨区域协作治理经验可推广至其他跨省市都市圈和经济圈，推动公共服务便利共享。例如长三角、

京津冀等区域可借鉴建立统一的政务服务入口，解决跨地区事项办理难题。该案例还展示了突破制度障碍、运用技术手段推进制度创新的路径，为数字政府改革提供了范例。

此外，在国际上，“湾事通”为全球大都市跨境城市群的数字治理提供了中国方案，其成功经验表明，在多法域环境中通过协商合作和技术赋能，可以打造惠及民生的公共服务平台。随着更多服务事项和数据资源纳入，“数字湾区”有望进一步推动粤港澳三地民生服务和社会治理的一体化，成为可复制、可推广的数字智慧治理样板。

中外智慧

面向人工智能的数据治理框架 ——基于各个国家（地区）发布的人工智能政策

数字中国与数据事业研究所 周文泓 熊小芳 叶雅寒

为了进一步推进数智转型，各国（地区）正着力制定与实施人工智能政策体系，以指引人工智能开发、应用以及风险防范等。在政策体系建立健全的进程中，数据治理的视角逐步凸显，这是由于人工智能的开发利用与数据、数据技术密切关联，而形成的风险也涉及数据安全、数据伦理等问题。例如，欧盟通过的《人工智能法案》就人工智能系统中数据获取、数据传输与使用、个人数据安全等予以规范；我国中央网信办等部门通过的《生成式人工智能服务管理暂行办法》也对训练数据资源及处理活动、数据伦理及安全等内容作了规定。虽然这些政策对面向人工智能的数据管理、数据安全、数据伦理等进行了规定，但其内容多为分散的政策要求，无法呈现整体人工智能数据治理行动的部署情况。因此，立足人工智能数据治理所面临的复杂情境，深入开展政策调查，构建面向人工智能的数据治理框架，以解答面向人工智能的数据治理内涵、方法与路径等“是什么”“如何做”等关键问题，具有丰富的实践与理论价值。

通过对现有国家（地区）发布的人工智能政策进行内容分析，提取其中与数据治理相关的政策条款，构建了面向人工智能的数据治理框架（图1）。

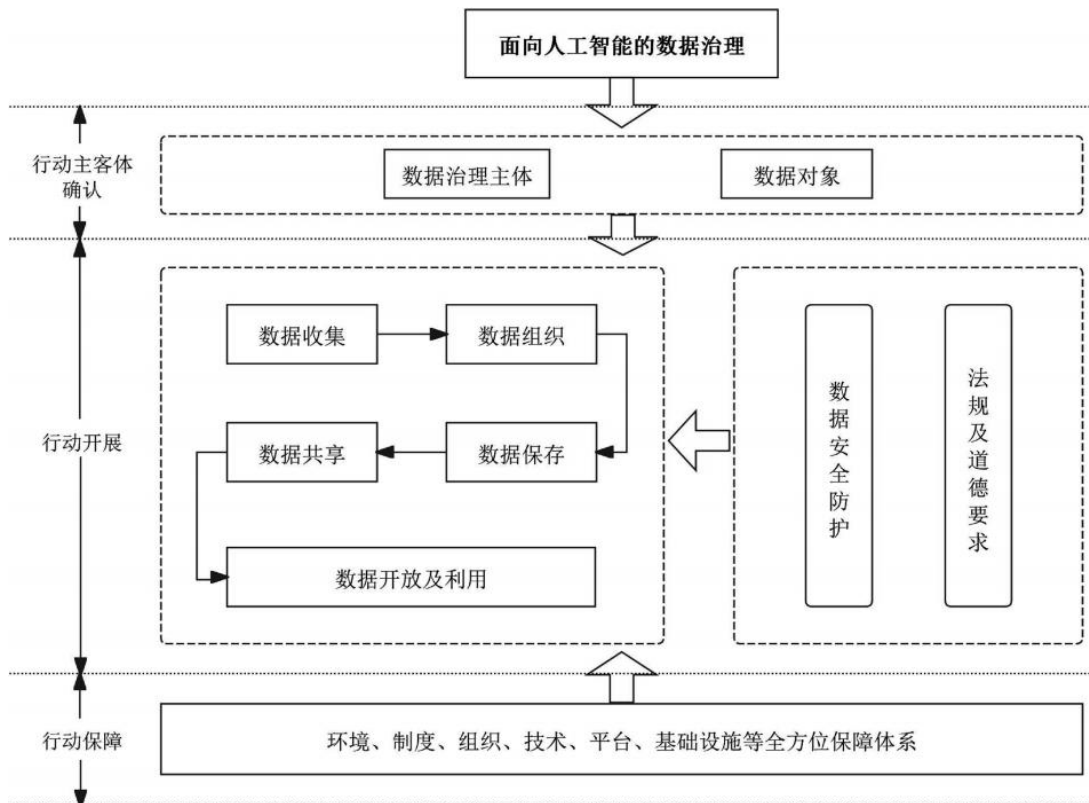


图 1 面向人工智能的数据治理框架

基于该数据治理框架，本文提出如下政策内容构建。

一、数据治理主体：多层次的权责分工与定位

面向人工智能的数据治理是一项涵盖多元事务的复杂工程，在政策内容中显示出面向复杂事务所应具备的多元主体，形成多层次的协作体系及分工定位。

一是国际层，政府间国际组织和非政府间国际组织通过政策颁布、基础设施建设等方式指引面向人工智能的数据治理方向。政府间国际组织，如欧盟、联合国及其专门机构等，通过人工智能立法或发布相关指导文件，如《人工智能法案》《以人为本的人工智能治理》等，对成员国人工智能发展与数据治理进行规定或给出指导性建议。非政府间国际组织，如国际研究数据联盟（RDA），则致力于制定政策和建立基础设施，从更专业的角度支持世界范围内研究数据的生成、收集、存储、转让和共享。

二是国家层，各国最高行政机关、地方行政机关及其部门机构、委员会等出台政策，对本国或本地区人工智能的发展目标、计划、措施等进行规定，监管人工智能开发利用全流程及数据生命周期管理。例如，新加坡颁布的《国家人工智能战略》中提到，政府部门需与关

键行业的公司合作，制定并颁布该行业的通用数据标准。同时，国家行政机关也作为数据的利益相关者，对面向人工智能开发利用的相关数据进行资源整合、开放和共享，如沙特阿拉伯《国家数据和人工智能战略》中强调，需通过跨政府合作推出开放数据。

三是社会层，涵盖企业、社会组织及个人，政策中强调需从提供数据服务、行动支持、赋予数据权利等层面参与到面向人工智能的数据治理行动中。当前政策中，企业可按照权责需求分为人工智能服务供应商、服务使用商和数据中介机构，分别承担保护数据以保证训练数据的质量、共享数据资源以便开展不同类型的测试和训练、提供数据中介服务为数据主体、数据持有者与数据使用者之间建立数据共享的商业关系等职责与义务。社会组织主要包括基金会、行业协会和学术团体，负责提供各种数据服务和支持，如荷兰 JoinData 基金会为当地农业食品部门提供安全透明的数据分发服务。个人包括数据专家与数据用户，在推进数据专业化管理和数据利用层面发挥作用。数据专家层面，如《立陶宛人工智能战略：未来愿景》中提到“数据科学家和专家应与当前的立陶宛数据团队合作，创建科学的数据管理模型”。数据用户层面，政策赋予其利用数据的权利，保障其利用过程的合法性，同时其也作为数据持有者，提供人工智能开发所需要的个人数据，且个人数据和隐私依法受到保护。

二、数据对象：多元化的类型与质量要求

明确数据对象，即明确面向人工智能需使用什么数据、对什么样的数据开展治理。政策从类型与质量出发明晰数据对象的具体要求，确立数据资源建设的方向与目标。

数据类型方面，面向人工智能开发训练所需，政策强调丰富且多样的数据类型，包含业务数据、背景数据、合成数据和历史数据四类。业务数据，即在日常业务运营中产生的与特定事务或活动直接相关的数据，如“收集能源使用数据供人工智能分析”中所提到的能源数据；背景数据，即用于解释人工智能系统数据处理背后的环境和情境信息，如记录和描述人工智能系统开发、设计、维护等工作的技术文件；合成数据，即通过计算机程序模拟生成的虚拟数据，通常用于数据匿名化或真实数据不足的情况；历史数据，即在过去某一段时间内收集和记录的数据，如“收集相关历史数据，如天气、土壤、水、面积和过去的耕作模式”，用于分析趋势、模式和预测未来情况并作出决策。

数据质量方面，为保障基于数据所开发的人工智能系统或解决方案的质量，政策对其所需数据的要求及性质进行了规定，包含数据的

全面性与多样性、代表性与可用性、真实性与客观性、安全性与完整性等。其中数据的全面性与多样性、代表性与可用性被重点强调，如美国加州政府《人工智能：加州路线图》中提到“为了最大限度地减少机器偏见，人口统计和社会经济数据的收集应该是相关性强的、多样化的”，明确了数据的全面性与多样性要求；而印度《国家人工智能战略》中“为了激励更多的人工智能训练数据集和服务的供应，需要确保数据的可用性”则是对数据可用性的强调。

三、数据治理行为：全过程的管理与规范

面向人工智能的数据治理涉及多个管理环节，不同环节在政策内容中各有其要求和规定，主要体现为如下几个方面：

(1) 数据收集方面，政策作出两方面规定：一是确定数据收集范围，强调需与多方主体协商确定数据收集需求与范畴，如《2020—2025年塞尔维亚共和国人工智能发展战略》中提到“为了确保有适当数量的可用数据，应进一步协商确定建立数据收集机制的领域”。二是确定收集方法与手段，包括国际国内多维合作、连续循环收集等，如韩国《数据与人工智能经济振兴计划》中提到“促进数据和人工智能相关企业、大学和研究机构之间的合作，实时采集区域重点产业数据”，即为国内多维合作的重要体现。

(2) 数据组织方面，政策主要强调三个层面内容：一是数据整合，强调整合不同来源与不同类型的数据以形成高度集成的数据集供人工智能开发训练，如《泰国国家人工智能战略和行动计划》中提到“整合来自政府各个部门与机构的数据”，同时考虑个人数据缺失带来的决策风险。二是数据分类，体现出有据可依的特点，如美国《国家人工智能研究资源的路线图》中指出“应根据行业标准或最佳实践评估每个数据集，并确定其分类”。三是数据加工，主要是为提升数据可访问性、可获取性而进行的一系列管理活动，包括数据的清洗、注释、标记、映射、校准及基于数据的知识图谱开发等，如《保加利亚到2030年人工智能发展的计划》中强调“根据 FAIR 原则定义重要数据子集的格式、结构、注释方案和标准化方法”。

(3) 数据保存方面，政策主要提及数据保存的位置、格式、保管期限及特殊数据的保存等。其中关于数据保存位置各个国家要求各不相同，总体而言，涉及创建数据平台、数据云端存储、不同数据的位置存储要求等内容，如《捷克共和国国家人工智能战略》要求将数据汇总存储到一个位置，而美国《国家人工智能研究资源的路线图》则要求机密数据需与其他数据分开存储。数据格式方面，以统一格式、

规范格式进行存储成为政策的基本要求，但未见具体格式要求。数据保管期限方面，少部分政策强调在合理诉求下可以适当延长算法训练数据的保管期限。特殊数据的保存主要是关于高风险人工智能系统自身数据的保存，政策强调了系统的日志文件、技术文件及质量管理文件等的生成与保存，保障背景数据的完整性。

(4) 数据共享方面，政策作出了两个阶段的规定：一是准备阶段明确数据共享对象与范围。非个人的非敏感数据、研发与应用数据以及与气候变化、公共卫生、经济发展、危机应对等相关的多领域数据成为共享重点，共享范围则多体现为公共部门之间、企业之间、公共部门与私营部门之间、私营部门与公众之间、公众之间等。二是实施阶段促进和规范数据共享行为。促进数据共享包括强制共享、制定共享法律、计划、机制等行政措施，建立平台和工具（如商业云共享、中间件共享）等技术措施以及举办项目竞赛、推进多方合作、提供共享示例等激励措施，如爱尔兰的人工智能政策中提到，政府制定相关法规允许公共机构共享个人数据。规范共享行为包括要求签署数据共享协议和对共享的数据进行加密等，如澳大利亚《人工智能行动计划》中就提到“制订政府间数据共享协议”，以提升数据共享行为的规范性。

(5) 数据开放及利用方面，政策呈现为三个阶段内容：一是前期准备阶段，要求明确开放对象，一方面是可开放的数据，鼓励开放多领域的公共数据、研究数据、标准测试数据集等内容；另一方面明确优先开放的数据，例如塞尔维亚的人工智能发展战略中提到“企业经营业绩数据、税收数据以及交通、医疗等领域的数据被确定为优先开放的对象”。二是开放利用阶段，政策提及可通过更新开放数据政策、推进跨政府间合作等行政措施，开发开放数据平台和工具等技术措施，以及利用奖励机制鼓励私营部门和个人在平台上提交和发布数据等激励措施推进数据开放行动。三是数据反馈阶段，主要通过建立问责制、用户反馈和建议机制，以及用户反馈渠道等展开，如秘鲁的人工智能政策中提到应建立沟通渠道，使学术界、私营部门、公共部门或社会能够请求发布新的开放数据，并就开放数据的质量提供反馈。

(6) 数据安全防护方面，政策强调多个方面的风险及其应对措施，风险如面向人工智能开展数据治理的数据泄露风险、数据丢失风险、数据垄断风险、个人隐私风险等，相应提及的应对措施涵盖数据加密、访问控制、监控与审查、网络安全防护、数据备份、数据共享、数据匿名、隐私保护技术、政策法律更新等。如新加坡的人工智能政策中提到应对个人隐私风险时“鼓励组织对个人数据进行假名或去识别化

处理”。

(7) 遵从法规及道德要求方面，政策要求数据治理行为合乎法律法规及伦理道德。合规层面，一是透明度，强调数据行为的公开透明，特别是保障数据利益相关者的知情权；二是数据管理环节如数据收集、处理等需符合相关规定，如数据的收集、捕获需要在不侵害利益相关者版权的前提下进行；三是数据开放及利用的公平性，如塞浦路斯的人工智能战略中强调，应确保用户可以平等地选择和使用自己需要的数据。道德要求层面，一是从宏观上建立道德框架，辅助人工智能政策的制定，如沙特阿拉伯人工智能战略中提到，建立框架促进和支持数据及人工智能治理合乎道德的发展；二是强调具体数据管理环节的道德规范，如印度人工智能战略中就对解决数据共享的道德问题提出了要求。

四、保障措施：全方位的支持与引导

为保障面向人工智能的数据治理行动的高效开展，需要环境、制度、组织、平台等多层面的支持与引导。

(1) 环境培育，政策要求通过战略导引和机制构建等措施，营造良好的面向人工智能的数据治理政策环境、市场环境、社会环境等，如荷兰的人工智能政策中提及“创建鼓励发展生成式 AI 的环境”，越南强调“实施国家数据战略”，美国“奖励提高医疗数据质量的举措”机制，及英国“人工智能问责机制”等。

(2) 制度引导，强调通过完善政策法规和标准规范为面向人工智能的数据治理提供保障和指引。政策法规要求涵盖数据安全与隐私、数据伦理与人权、数据管理流程及数据监管等领域，如泰国人工智能战略中提到，应制定法律，明确数据的收集、存储、利用、传播等多个事项；标准规范则涉及通用数据标准和面向特定主体、特定管理环节、数据格式及数据质量的标准规范，如澳大利亚人工智能政策中强调要制定安全、透明的公共部门数据共享标准。

(3) 组织支撑，政策从两方面出发，一方面要求设立与数据相关的行政部门、监管机构、数据协调与合作机构、社区与民间组织等，承担数据治理相关职责，如乌拉圭的人工智能战略强调要建立基于数据的公共行政部门，组织领导人工智能治理下的数据治理行动；另一方面要求面向数据治理专业人员和公众的“分众”能力培育，强调专业人员技能与知识水平的提高、大众数据素养及能力的提升，如日本人工智能政策提及“需准备有关安全和人工智能技术局限性的扫盲教

育内容”。

(4) 技术支持，政策强调需通过加强人工智能与数据相关的技术研发，包括数据存储和管理技术、数据安全与隐私保护技术、推动数据共享的技术、数据分析和挖掘相关技术等，为数据管理和数据保护提供技术支持，如芬兰政策中提及其在高性能计算、量子技术合作方面进行了大量投入。

(5) 平台保障，政策要求开发数据平台以支持数据保存、共享、开放及利用行动的开展。一方面，平台建设需多层次、多功能，包括但不限于数据存储平台、数据开放共享平台、数据研究开发平台等，如俄罗斯人工智能战略中强调“创建公共可用平台用于存储数据集”；另一方面需配置平台使用规则，如数据使用流程、透明度规则等，芬兰的人工智能政策中就明确指出“对平台上的数据使用和透明度制定严格的规则”。

(6) 基础设施保障，政策主要强调信息通信基础设施、高性能计算设施、网络安全防护设施及硬件设备质量与性能的提升。部分国家还成立专门组织或发起合作倡议，以系统性、连续性地建设高质量数据基础设施，如欧洲 GAIA-X 计划旨在建立一个可信的、欧洲主导的、跨国界的云服务环境和数据空间基础设施，以增强欧洲在全球数字经济中的竞争力。

(本文原刊发于《信息资源管理学报》2025年第4期，标题和内容有修改)

责任编辑：徐南南

统稿：帖姗宏 蒋可心

审核：张磊 李玉霞



中國人民大學

RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

人大国家治理通讯

RENMIN UNIVERSITY OF CHINA NATIONAL GOVERNANCE NEWSLETTER