

# “投资于人”视角下民生保障体系的完善

鲁 全

**摘 要** “投资于人”是落实以人民为中心的发展思想的必然要求,它将人视为经济社会发展的目标而非资源和工具,旨在实现所有人的自由而全面的发展。民生保障制度体系是实现投资于人的重要载体,与“投资于人”在理念、对象、主体和方式上具有高度一致性。“十五五”期间,应聚焦投资对象,以提升能力和免除后顾之忧为支点,充分发挥不同主体的积极性,不断优化民生保障制度体系的顶层设计,创新供给机制,持续提升民众福祉水平。

**关键词** 投资于人;民生保障;体系完善

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2026.04.009

2025年的《政府工作报告》提出,“推动更多资金资源‘投资于人’、服务于民生,支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励,形成经济发展和民生改善的良性循环”<sup>①</sup>。2026年的《政府工作报告》进一步提出,“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合,大力提振消费,促进居民消费率明显提高,扩大有效投资”,“持续用力优化支出结构,更加注重支持提振消费、投资于人、保障民生等方面,提高财政资金使用效益”<sup>②</sup>。由此,“投资于人”这一理念迅速升温。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出:“坚持扩大内需这个战略基点,坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合。”<sup>③</sup>“投资于人”是在以人民为中心的发展思想指导下,在构建新发展格局的新时代背景下,在处理经济发展与民生保障的重大关系中提出的原创性理论概念,彰显了鲜明的政策导向。由此,对于投资于人与投资于物有什么差别、如何实现两者的紧密结合等问题,就迫切需要有力的理论回应和有效的政策措施。

民生保障制度作为国家治理体系的重要组成部分和我国治理优势的集中体现,具有显著的人民性、全民性和全生命周期性,亦能够发挥提振消费的重要功能,是“投资于人”的重要领域和载体。在投资于人的战略视角下,如何进一步完善中国特色的民生保障制度体系,应当成为重要的政策议题。有鉴于此,本文将在对“投资于人”进行理论分析的基础上,辨析投资于人和民生保障的理论关

**作者简介:**鲁全,男,中国人民大学中国社会保障研究中心教授、博士生导师(北京,100872)。

**基金项目:**北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目“健全多层次社会保障体系研究”(项目编号:23LLSMB070)。

①李强:《政府工作报告——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上》,中华人民共和国中央人民政府官网,[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content\\_7013163.htm?s\\_channel=5s\\_trans=7824452999](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013163.htm?s_channel=5s_trans=7824452999),最后访问日期:2026年4月7日。

②李强:《政府工作报告——2026年3月5日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》,中华人民共和国中央人民政府官网,[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content\\_7062625.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062625.htm),最后访问日期:2026年4月7日。

③《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,人民出版社2025年版,第14页。

系,并从全口径人群和全生命周期的视角出发,提出“十五五”时期完善民生保障体系、落实投资于人的政策建议。

## 一、“投资于人”的理论脉络与核心要素

### (一)对相关理论脉络的梳理

要明确“投资于人”的概念和理论框架,需要辨析与之相关的两个关键概念,分别是“投资”和“人力资本投资”。经典投资学理论认为,广义的投资概念是经济主体让渡现行的货币使用权,以期在未来获得一定的货币收入的经济行为,包括实物投资(real investment)和金融投资(financial investment)两大类,其中实物投资与实际资产相关,金融投资与金融工具相关;而狭义的投资专指金融投资或证券投资<sup>①</sup>。基于我国投资实践的变化,还可以将其划分为直接投资与间接投资、实物投资与金融投资、私人投资与公共投资等不同类型<sup>②</sup>。在西方经济学话语体系中,“投资”就是资本形成的过程,即获得或创造用于生产的资源<sup>③</sup>,其结果就是“存货的增加量,或新生产的工厂、房屋或工具。……用货币去购买几张通用汽车公司的股票,购买街角的地皮或开立一个储蓄存款的户头”<sup>④</sup>。由此可见,西方经济学话语中的“投资”主要指向物质资本和金融资本的形成。

西奥多·舒尔茨(Theodore W. Schultz)率先提出“人力资本投资”的概念<sup>⑤</sup>。他提出,“人力获得的能力是尚未得到解释的生产力提高的一个重要原因。……因此,是分析研究‘对人投资’问题的时候了”<sup>⑥</sup>。他沿袭了古典经济学关于生产要素三元分类——土地、劳动力和资本——的基本思路,全面分析了人力资本的概念、属性和测算方法,阐述了人力资本投资在现代经济增长中的重要作用。

人力资本投资理论虽然强调人的作用,但仍把人力(劳动)视为经济增长的要素和投资手段<sup>⑦</sup>,而非经济增长的目的,这也是该理论的短板所在。正如舒尔茨所言,人力资本投资是“使经济现代化的一种投资方法”,而“这正是经济增长的关键所在”<sup>⑧</sup>。这种理论假设在实证分析中体现为将人力资本投资作为解释产业投资区域布局的因素<sup>⑨</sup>并分析其对经济增长的拉动效应<sup>⑩</sup>等。

马克思、恩格斯在《资本论》中,从本质上揭示了劳动在经济增长中的决定性作用以及人的发展与经济发展之间的关系。其中,劳动价值论深刻地阐释了劳动是创造一切价值的源泉,人类生产是为了发展社会生产力,“才能为一个更高级的、以每一个个人的全面而自由的发展为基本原则的社

①张宗新编著:《投资学》,复旦大学出版社2020年版,第5页。

②郎荣桑、裘国根主编:《投资学》,中国人民大学出版社2021年版,第7—8页。

③[英]约翰·伊特韦尔、[美]默里·米特盖尔、[美]彼得·纽曼编:《新帕尔格雷夫经济学大辞典第二卷:E—J》,经济科学出版社1992年版,第1053页。

④[美]保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯:《经济学》(上),中国发展出版社1992年版,第182页。

⑤Theodore W. Schultz, “Investment in human capital,” *The American Economic Review*, vol. 51, no. 1 (1961), pp. 1–17.

⑥[美]西奥多·W.舒尔茨:《人力资本投资——教育和研究的作用》,商务印书馆1990年版,第6页。

⑦马海涛、朱梦珂:《投资于物与投资于人协同发展:理论框架、演进逻辑与财税支持政策》,《当代财经》2026年第6期。

⑧[美]西奥多·W.舒尔茨:《人力资本投资——教育和研究的作用》,商务印书馆1990年版,第4、6页。

⑨蔡昉、王德文:《外商直接投资与就业——一个人力资本分析框架》,《财经论丛(浙江财经学院学报)》2004年第1期。

⑩王弟海、龚六堂、李宏毅:《健康人力资本、健康投资和经济增长——以中国跨省数据为例》,《管理世界》2008年第3期。

会形式建立现实基础”<sup>①</sup>,从而明确了经济发展乃至人类社会发展的目的是每个人的自由而全面的发展,人并非经济发展的资源和工具,而是经济发展的目的。

通过对上述相关理论的简要回溯,可以梳理出有关“投资于人”的两条基本思路:其一,要重视和深入分析人在物质财富生产过程中与其他要素的组合方式及其重要作用;其二,要厘清经济发展与人的发展之间的关系,即人类劳动是创造物质财富的根源,而经济发展的根本目的是人的自由而全面的发展<sup>②</sup>。这既是人类社会发展的客观规律,也是新时代坚持以人民为中心的发展思想的必然要求。“投资于人”正是这一发展理念的理论表达。

## (二)“投资于人”的根本目标:每个人的自由而全面的发展

如前文所述,实现每个人的自由而全面的发展是“投资于人”与传统投资学中“投资于物”的本质差异。在后者的框架下,无论投资主体是谁,其目的都是获得经济及其他方面的回报。因此,投资主体与投资客体(物)可能是分离的,即任何投资于物的行为,其目标可能都是实现投资主体利益的最大化。在此过程中,物仅具有客体性,而不具有主体性。相较而言,“投资于人”则可以实现主体和客体的辩证统一,即人既是投资的对象,又是投资收益的直接获得者,人的发展是这一投资行为的最终目的。

马克思主义经典作家认为,每个人的自由而全面的发展是经济社会发展的根本目的,并且对这个观点进行了充分的阐述。这些阐释对于我们在新时代深刻理解“投资于人”的背景、内涵与目的具有重要的指导意义。一方面,马克思主义经典作家强调人的发展的全面性和自主性。马克思和恩格斯在其著作《德意志意识形态》中指出,“在共产主义社会里,任何人都没有特殊的活动范围,而是都可以在任何部门内发展,社会调节着整个生产,因而使我有可能会随自己的兴趣今天干这事,明天干那事”,“只有在共同体中,个人才能获得全面发展其才能的手段”<sup>③</sup>。这意味着,“投资于人”需要满足不同人的不同需求,从而有别于投资于物的“规模经济效应”。这需要更加精准的政策体系和服务递送机制。

另一方面,马克思主义经典作家也深刻阐释了物质资料生产和人的自由而全面的发展之间的辩证关系。马克思在《资本论》中提出,资本作为价值增殖的狂热追求者,“肆无忌惮地迫使人类去为生产而生产,从而去发展社会生产力,去创造生产的物质条件;而只有这样的条件,才能为一个更高级的、以每一个个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式建立现实基础”<sup>④</sup>。这为理解“投资于人”和“投资于物”的辩证关系及其结合提供了根本遵循,即“投资于人”并非对“投资于物”的替代和排斥,而是要将投资于物的前期积累更好地转化为所有人的充分受益与全面发展。

## (三)“投资于人”的核心要素

虽然“投资于人”与传统投资学中的“投资于物”存在显著差异(详见表1),但后者的分析框架,即投资要素理论,对于“投资于人”亦具有借鉴意义。关于投资的定义,需包含投资主体、投资客体、投资目的和投资方式四个基本要素<sup>⑤</sup>;而从投资流程的视角来看,则可划分为投资目标、投资工具、投资策略、投资的实施和监控评价等环节<sup>⑥</sup>。综合上述视角,本文将投资主体、投资客体、投资方式

①《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社2012年版,第267页。

②但遗憾的是,目前国内有关“投资于人”的文献仍然主要关注人作为“资源”在经济增长中的投资效益,而相对忽视人自身的发展。

③《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社2012年版,第165、199页。

④《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社2012年版,第267页。

⑤郎荣桑、裴国根主编:《投资学》,中国人民大学出版社2021年版,第7—8页。

⑥张宗新编著:《投资学》,复旦大学出版社2020年版,第7页。

与工具、投资效果评估作为“投资于人”的核心要素,并通过与“投资于物”的比较来分析阐述“投资于人”的内容创新与政策要义。需要特别说明的是,上述四个要素的选择与搭配组合都必须服从于“投资于人”的基本目标,即为了人的自由而全面的发展。

### 1. “投资于人”的主体

就传统投资学中的“投资于物”而言,政府、企业和家庭(个人)是投资的主体。根据凯恩斯主义的需求分析框架,投资、消费与国际贸易共同构成了拉动经济增长的“三驾马车”。统计数据显示,2000年以来资本形成总额(投资)对我国国内生产总值增长的贡献率经历了一个先增长再下降的过程:2000年投资对GDP增长的贡献率仅为21.4%,随后稳步提升到2009年的84.3%;在达到历史峰值后,又在波动中逐步下降到2025年的15.3%<sup>①</sup>。

政府投资主要指通过基础设施建设营造良好的经济社会发展环境,以及通过公共物品和公共服务供给保障国民的基本生存权和发展权。与企业和个人不同,政府投资的目标并非自身经济利益的最大化,这是由其公共属性决定的。企业投资是扩大再生产的基本手段,无论是基于自身业务的扩大再生产,还是在资本市场上的金融投资,其最终目标都是实现利润的最大化。家庭(个人)的投资目的是资产增值,在固定资产投资方面,房地产是我国居民主要的投资领域;在金融投资领域,股票和基金等则是主要的投资工具。由此可见,在以物质财富总量的增长为目的的“投资于物”过程中,政府通过基础设施建设营造良好的环境,企业发挥了核心主体的作用,家庭(个人)则通过投资分享实体经济发展成果,实现家庭资产的保值增值。

相比于物的投资,虽然“投资于人”的主体也包括政府、企业和家庭,但其发挥的作用却可能不完全相同。在早期的抚育与成长阶段,家庭仍然在发挥主要的作用;在国民基础素养和技能培养方面,政府通过义务教育等制度安排扮演主要角色;在专业技能培养方面,企业则发挥更加重要的作用。以教育经费为例,统计数据显示,我国教育经费从2000年的3849亿元增长到2024年的6.89万亿元,其中国家财政性教育经费从2563亿元增长到5.42万亿元,占比从66.6%上升到78.7%<sup>②</sup>,充分说明国家在基础教育投入中的主体作用。但在专业技术领域,企业则发挥了更为重要的作用,数据显示,2024年用于研究与试验发展(R&D)的企业资金经费支出为28870.4亿元,是相应政府支出的4.7倍<sup>③</sup>。除此之外,各类社会主体(如社会组织等)通过社会保障与社会服务,也发挥着“投资于人”的作用。

### 2. “投资于人”的客体

“投资于物”的客体(对象)主要包括实物(固定资产投资)和金融产品(金融投资)。相比而言,“投资于人”的客体则是“人”而非“物”或有价证券,这是“投资于人”与“投资于物”最直接、最显著的差异。准确理解和充分贯彻“投资于人”的原则,就要基于人的多样性和差异性,在确定“人”这个投资客体时,坚持全生命周期和全口径人群的视角。

一方面,人的生命具有周期性,总体上可以划分为婴幼儿期、儿童期、青少年期、成年期和老年期。人所处的生命周期不同,其核心需求及由此决定的投资重点和投入方式也就大相径庭。简言之,人在婴幼儿期和儿童期,主要的投入内容是照料服务和营养,确保其身心健康成长;进入青少年

<sup>①</sup>参见“国民经济核算”项下“三大需求对国内生产总值增长的贡献率和拉动”指标,国家统计局官网,<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>,最后访问日期:2026年5月6日。

<sup>②</sup>参见“教育”项下“教育经费”指标,国家统计局官网,<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>,最后访问日期:2026年5月6日。

<sup>③</sup>参见“科技”项下“按经费来源分全国研究与试验发展经费支出”指标,国家统计局官网,<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>,最后访问日期:2026年5月6日。

期后,除了继续保证营养和身心健康之外,基本素质、基础技能、生活能力和专业知识技能的培养逐步占据主体地位;在成年期,则需要根据个人的职业发展规划、科学技术的发展以及生产方式的变革持续投资,以确保人能够充分参与生产生活并更好地实现自我价值;进入老年期后,应侧重于健康维护、精神文化滋养和社会参与支持投入,使老年人依然能够有质量、有尊严地参与社会生活。根据教育部提供的数据,截至2024年1月底,国家老年大学已成立40家分部、3000个老年学习中心、5.5万个老年学习点;上线课程43.6万门,总时长408.9万分钟,线上注册用户234.1万人,服务5640万人次学习<sup>①</sup>。由此可见,对人的投资应当贯穿人的一生。

另一方面,人具有多样性,这种多样性决定了与“投资于物”的规模效应不同,“投资于人”要坚持一般性和差异性相结合。对于基础教育、基本技能以及身心健康等普遍性需求,可以通过国民教育和国民营养健康计划等来实现;与此同时,还要根据人的差异性,即其兴趣能力和专长而采取不同的投资方式。需要特别强调的是,对物的投资,往往以经济价值及其回报作为选择投资标的物的唯一标准;而“投资于人”则面向所有个体,不具有选择性和排斥性。例如,对于进入老年阶段的个体,仍然可以基于其兴趣爱好和技能提升需求进行老年人力资源开发<sup>②</sup>;对于残障人士,则应当对其进行治疗、康复和培训投入,使他们可以参与社会生产生活并实现个人价值等。

### 3. “投资于人”的方式与工具

“投资于物”的工具主要包括投资标的物的选择和投资风险的控制两个部分。“投资于人”的方式和工具则是从人的需求与发展出发,努力实现人的能力最大化和风险最小化,主要包括托育服务与营养摄入、教育与技能提升、安全与社会保障以及健康等方面。

托育服务和早期营养摄入是“投资于人”的起点。有研究表明,生命早期的生活照护质量、营养摄入状况以及早期的智力开发和身心健康等,是人力资本投资回报最高的阶段<sup>③</sup>。在这个阶段,要确保未成年人在安全的环境中健康成长并得到充分的保护和适度的潜能开发。在实践中,往往是家庭尤其是孩子的父母在这个阶段承担主要的照护责任,而国家则需要通过分担养育成本、提供对家庭成员的照护支持以及推广和普及科学的育儿方法以确保每一个儿童的健康成长。

教育与技能提升是“投资于人”的基础。教育是最为有效的人力资本投资<sup>④</sup>。加强教育和技能提升应当具有全生命周期性,并坚持普适性与针对性相结合。所谓全生命周期性,就是要贯彻终身学习的理念,根据科学技术的进步和生产方式的变化,以学校和企业为重要主体,以公共教育服务和企业技能培训为载体,持续提高劳动者的技能水平和专业能力。例如,在当下人工智能快速发展的新时代,有必要在国民教育阶段(包含义务教育阶段和高等教育阶段)和企业、培训机构技能培训中增加与人工智能相关的内容。所谓将普适性和针对性相结合,就是要在个人生命周期的不同阶段,强化不同层次和内容的内容:在义务教育阶段,要强化基本素质和基础能力等通用性的内容;在高等教育和企业自主开展的技能培训阶段,则要强化专业能力和与岗位相匹配的应用性技能等能力。

①参见《教育部:国家老年大学已成立40家分部5.5万个老年学习点》,中华人民共和国教育部官网,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/2024/2024\\_zt02/mtbd/202401/t20240126\\_1112605.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2024/2024_zt02/mtbd/202401/t20240126_1112605.html),最后访问日期:2026年4月11日。

②陈友华、杨慧康:《投资于人导向下老年人力资源开发的内在逻辑与实现路径》,《北京行政学院学报》2026年第1期。

③[美]弗拉维奥·库尼亚、李珊珊、王博雅等:《投资儿童早期人力资本:儿童早期发展项目设计的经济理论、数据及启示》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2019年第3期。

④才国伟、刘剑雄:《收入风险、融资约束与人力资本积累——公共教育投资的作用》,《经济研究》2014年第7期。

安全与社会保障是“投资于人”的有效举措。以人的安全为指向的社会保障体系可以被视为“投资于人”过程中最重要的风险控制机制。在对物的投资中,往往通过风险分散、风险对冲等方式控制投资收益风险;而在指向于人的投资过程中,人所面临的贫困、年老、疾病、失业、工伤和失能等风险就需要由社会保障制度来给予有效应对。在责任主体方面,不同社会保障项目的责任主体存在差别,政府在社会救助中应当承担主要责任,社会保险遵循劳资互助、社会共济的基本原则,而社会福利与服务则需要调动不同主体的积极性。

健康是“投资于人”的关键。对于人的自由而全面的发展而言,健康既是其中的重要组成部分,也是确保其他发展权利得以实现的前提,因为如果一个人不健康,那么其他的发展权利就很难实现。实证研究表明,健康人力资本的存量和增长都会影响经济增长<sup>①</sup>。具体而言,健康既包括由营养状况、健康习惯和医疗卫生服务共同决定的身心健康状况,也包括由公共卫生投入、医疗保障制度等共同决定的医疗经济负担。其中,前者的目标是持续提高个体的健康程度,后者的目标是持续降低个人的医疗经济负担。需要强调的是,随着经济社会的发展,健康的内涵也在持续丰富,从传统的生理健康拓展到心理健康,从单一的减少疾病发生到做好长期的带病管理和提前预防等方面。

4. “投资于人”的绩效评估

“投资于物”的直接目的是促进经济发展。相应地,其绩效评估在宏观上可以从总量(如 GDP 总量、人均 GDP)、结构(如三产结构、基尼系数)和速度(如 GDP 增速)等方面来进行衡量;微观上则主要通过项目投资收益率(如收益成本比、净利润率、投资回报期等)来衡量。“投资于人”的最终目的是使全体人民共享经济社会发展成果,并最终实现每个人的自由而全面的发展。相应地,“投资于人”的绩效评估应当坚持两个视角的结合与多维度的整合。

表 1 “投资于人”与传统投资学中“投资于物”的比较

|            | 投资于人                          | 投资于物                            |
|------------|-------------------------------|---------------------------------|
| 投资目标(核心差异) | 指向每个人的自由而全面的发展                | 以经济上的投资收益率为唯一标准                 |
|            | 政府和社会是核心主体                    | 企业和家庭是核心主体                      |
|            | 政府:公共教育、通用技能培训、基础性民生保障        | 政府:基础设施建设投资                     |
| 投资主体       | 社会:社会保障与社会服务(托育服务、健康服务、养老服务等) | 企业:扩大再生产(经营性投资)、财务投资(金融性投资)     |
|            | 家庭:教育投入、育儿                    | 个人(家庭):家庭资产保值增值                 |
|            | 企业:专业技能培训、补充性福利               |                                 |
| 投资客体       | 全口径人群:对不同类型人群采取不同举措           | 固定资产投资(实物)                      |
|            | 全生命周期:在不同生命阶段采取不同措施           | 金融投资(金融产品)                      |
| 投资方式       | 能力最大化:托育服务与营养摄入、教育与技能提升       | 投资标的物的选择:行业选择、金融产品选择            |
|            | 风险最小化:安全与社会保障、健康              | 投资风险控制:风险分散机制、财务监督机制等           |
| 投资绩效评估     | 多维度:经济收入、身心健康、安全保障、休闲娱乐、个人发展等 | 宏观指标(如 GDP 总量)、微观指标(如项目的投资收益率)、 |
|            | 两个视角:个体视角、整体视角                | 结构指标(如三产结构)、增速指标(如利润增长率)        |

所谓两个视角的结合,即要结合整体和个体两个视角。从整体来看,就是要以一定范围内(如全球或某一国家和地区)的全部人群为对象,衡量该区域人群整体的资源投入与人的发展的总体情况;从个体来看,则应当从发展的视角评价个体的多维度发展状况以及个体之间的差异情况,避免两极分化和相对剥夺感。所谓多个维度的整合,即对投资于人的评价要突破单一的经济维度,从个人的基本生存权、社会参与权、全面发展权出发,设计涵盖经济收入(如家庭可支配收入)、身心健康

<sup>①</sup>王弟海、龚六堂、李宏毅:《健康人力资本、健康投资和经济增长——以中国跨省数据为例》,《管理世界》2008 年第 3 期。

(如预期寿命、过去3个月疾病状况、每周运动状况等)、安全保障(如人均居住面积、个人疾病医疗费用负担、养老金替代率等)、休闲娱乐(如每周休息时间、参与文化娱乐活动的频率等)以及个人发展(如技能培训、文化修养提升、职业发展与区域流动机会)等多个维度的综合性指标库,并且根据经济社会发展水平适时调整各项指标的权重。

## 二、“投资于人”与民生保障体系建设的契合性

上文从比较视角分析了“投资于人”与“投资于物”在主体、客体、方式及评估等方面的差异。可以发现,两者的根本差异在于,“投资于人”的目标是将人的发展本身视为目的,而非手段。因此,从经济层面看,人不应当仅被视为经济发展中的资源和要素,而应成为经济发展的直接受益对象和最终目标,即更加注重人在生产和分配中的主体地位。与此同时,人的自由而全面的发展不仅包括经济(收入)的维度,还应当根据人民的美好生活需要拓展至教育、健康、住房和社会保障等领域。因此,民生保障制度体系作为一种再分配的机制和社会建设的核心内容,既与“投资于人”的理念具有内在契合性,也需要根据这一理念持续完善与优化。

### (一)“投资于人”与民生保障体系的内洽性

首先,“投资于人”的理念与民生保障体系建设具有对象的一致性。如上文所述,“投资于人”的对象是人,即把人视作经济发展的目标而非经济发展的手段与要素,并且具有全生命周期和全口径的特点。同样地,民生保障体系建设的受益对象也是人,民生保障体系持续完善的过程就是不断满足人的需求的过程,民生保障水平的持续提高也是从维持人们基本生活到实现小康生活再到实现每个人自由而全面发展的过程。民生保障体系中的普惠性制度安排指向人们的一般性需求,特惠性的制度安排指向人们的特殊需求或特殊人群的需求等。

其次,“投资于人”的理念与民生保障体系建设具有目标的一致性。“投资于人”的根本目的是实现人的自由而全面的发展,使得个人的能力得到充分的开发,不因性别、民族、身份、职业的差别而缺乏或丧失平等的发展机会。同样地,民生保障体系建设的目标是不断免除人们的后顾之忧,持续增强人们的可行能力,最终满足人民对美好生活的需要。两者统一于坚持以人民为中心的发展思想之中,都以是否有利于人的发展,是否有利于提升人民福祉为基本原则和判断标准。

最后,“投资于人”的理念与民生保障体系建设具有内容的一致性。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》首次提出民生保障制度的概念,主要涵盖教育、就业、收入分配、社会保障、健康中国、住房保障以及公共服务均等化等方面。其中,教育、就业主要指向提升人的能力;社会保障、健康中国 and 住房保障等主要指向免除人们的后顾之忧。这些不仅是“投资于人”的重点方向和关键领域,也是评价“投资于人”效果的重要维度。

### (二)民生保障领域的“投资于人”和“投资于物”

习近平强调,要坚持“投资于物和投资于人紧密结合”<sup>①</sup>。这是民生保障体系更好发挥投资于人功能的基本遵循。在经济发展中,“投资于人”和“投资于物”的互补协同是经济发展的核心要素<sup>②</sup>。而在民生保障体系建设中,人所扮演的角色具有双重性。一方面,人是民生保障服务的对象,是制度的受益者;另一方面,人也是部分民生保障制度的供给者,尤其是在服务类的保障项目中。例如,医疗卫生服务不仅依赖于医疗机构和设备,更取决于医疗卫生服务人员的水平;老年保障体

<sup>①</sup>习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》,《求是》2025年第21期。

<sup>②</sup>倪红福:《推动投资于物和投资于人紧密结合:理论内涵与实践路径》,《人民论坛·学术前沿》2026年第4期。

系的有效性不仅取决于养老机构的数量和结构分布,更取决于服务照料提供者的专业程度和服务水平;等等。从这个角度来说,民生保障体系建设尤其需要将“投资于人”和“投资于物”相结合。

党的十八大以来,民生领域“投资于物”取得了显著的成效,尤其是农村地区的民生基础设施建设取得了显著进展。在8年的脱贫攻坚战中,贫困地区“新改建农村公路110万公里,新增铁路里程3.5万公里。贫困地区农网供电可靠率达到99%,大电网覆盖范围内贫困村通动力电比例达到100%,贫困村通光纤和4G比例均超过98%。790万户、2568万贫困群众的危房得到改造,累计建成集中安置区3.5万个、安置住房266万套,960多万人‘挪穷窝’,摆脱了闭塞和落后,搬入了新家园”<sup>①</sup>。民生领域“投资于物”的直接结果是民生基础设施建设均等化程度显著提高,大幅提升了农村地区民生公共服务的可及性。

但是,民生领域基于服务提供者水平的供给质量仍然不高,使得前期投资的“物”(硬件)无法与“人”(软件)充分结合,这既不利于充分发挥“投资于物”的效能,也影响民生领域“投资于人”的实际效果。例如,在医疗卫生领域,2024年全国卫生人员数为1578万,其中农村地区的医生和卫生员数量为60.8万,占比仅为3.85%;城市地区每万人拥有卫生技术人员数和执业医师数分别为114人和44人,农村地区的上述指标则分别为74人和29人<sup>②</sup>。农村地区医务工作人员能力不足,导致先进仪器设备闲置或无法充分使用的情况并不罕见。又如,在养老服务领域,由于人口流动等原因,我国农村地区的老龄化程度要显著高于城镇地区,虽然农村地区面向“物”的养老服务机构设施建设和标准化改造取得了显著成效,但由于农村剩余劳动力大多成为城镇养老服务市场的主要供给者,这反而造成农村地区养老服务供给的“人”严重不足。再如,在教育领域,以教育集团化为主要方式推进校园硬件升级和标准化建设易行,但由教师能力和水平所决定的教育质量差异仍然普遍存在,等等。

综上,在“投资于人”的视角下,民生保障体系既将人作为制度建设的对象,旨在满足人的需求,不断提高人民群众的福祉水平;也在某些民生服务类项目中,需要依靠人来提供服务,即民生保障服务的水平取决于提供服务的人。但无论是将人作为民生保障的对象,还是作为民生服务提供的主体,都需要坚持“投资于人”的理念:一方面,民生保障体系把人作为对象时,要密切关注人的需求及其变化情况,持续满足人民群众对美好生活的新需要;另一方面,民生保障以人作为提供服务的主体时,其建设的重点要从注重“投资于物”的民生基础设施建设,逐步转向注重提升服务水平和服务质量的民生服务能力建设,着力加强对民生服务供给者的能力培养与社会支持。

### 三、“投资于人”视角下民生保障体系的完善策略

“十五五”时期是为基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,也是民生保障体系持续完善、民生福祉水平持续提高的关键时期。在这个时期,要按照“投资于人”的理念和原则,充分运用各种政策工具,充分调动各类主体的积极性,不断完善民生保障制度体系,更加充分发挥其投资于人的功能和效应。

第一,在顶层设计方面,要完善“普惠+特惠”“基本+补充”的民生保障体系结构。进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民群众的美好生活需要是分类和分层的,既有一些普遍性的需求,也有一些差异化的需求。基于此,以“投资于人”为目标的民生保障制度就要兼顾普遍性和差异性,强化顶层设计,构建起“普惠+

<sup>①</sup>《习近平谈治国理政》第4卷,外文出版社2022年版,第128—129页。

<sup>②</sup>参见“卫生”项下“卫生人员”“每万人口卫生技术人员数”指标,国家统计局官网,<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>,最后访问日期:2026年5月6日。

特惠”“基本+补充”的体系。其中,普惠性制度安排面向人民群众的一般性需求,当前的主要政策任务就是要聚焦“一老一小”两个群体,逐步从适度普惠型社会福利与服务制度向普惠型社会福利与服务制度转型升级<sup>①</sup>,落实基本养老服务清单制度,制定基本儿童服务清单制度,明确不同层级政府在各项基本公共服务中的责任。特惠性制度安排要聚焦残障人士、失能群体、特殊家庭结构人群(如失独家庭、“老养残”家庭等)以及毕业未就业大学生、退役军人等重点群体,在确保其平等享有普惠性制度福利的基础上,逐步建立和完善以“赋能”和“融入”为主要目的的特惠性制度安排。

与此同时,民生保障体系也是分层的。其中,基础性的民生保障用以维持基本生活,以政府责任和公共资源投入为主;发展型的民生保障则致力于持续提高生活质量,以个人责任和市场资源为主。随着人民群众对物质文化需求的持续提升,民生保障体系要在兜住底线的基础上,构建“基本+补充”的多层次社会保障体系,从而确保民生福祉水平持续稳步提高。例如,在多层次社会保障体系建设中,要更加充分地调动市场和社会力量,加快发展商业养老保险和医疗保险产品,丰富老年人的收入来源,提供高质量的医疗健康服务。

第二,在投资主体方面,要充分调动不同社会主体的积极性,实现有效的多元合作。民生保障体系的建设和完善并非政府的单方面责任,而是需要有效调动包括家庭、市场、社会乃至用人单位等不同主体的积极性。对于家庭而言,要将其作为民生建设的重要支撑点和“投资于人”的本位,继续充分发挥并支持其在儿童早期抚育和教育中的主体责任,对育龄期的夫妻开展婴幼儿抚育和早期培养的知识与技能培训,持续降低育儿成本。对于用人单位而言,要引导其在依法履行社会保险参保缴费等法定义务的前提下,积极承担提升劳动者技能的主体责任,完善多元化的员工福利制度,实现劳资双赢的新格局。对于市场主体而言,要发挥其在改善型和高质量民生服务供给中的主体责任,通过政策引导、税收优惠等方式,鼓励创新产品开发、促进市场竞争,持续加快补充养老保险、补充医疗保险的有效制度供给,不断提高产品服务水平。同时,还应当提倡“可持续社会价值创新”的理念及其实践,支持和鼓励企业运用自身的核心商业能力在民生领域创造社会价值,融入国家发展大局<sup>②</sup>。

第三,在投资对象方面,要更加关注面向儿童的早期投资,增加投入力度、创新投入方式。投资于儿童是“投资于人”的重要领域,也是投资回报率最高的生命阶段。在我国,抚养儿童传统上主要是家庭责任。然而,自2017年以来,我国历年出生人口呈快速下降趋势,2022年首次出现人口负增长。由此,人口高质量发展与积极应对人口老龄化成为重要的时代议题,国家“十五五”规划中也设置了“建设生育友好型社会”专章。2025年7月,国家公布了育儿补贴制度实施方案,从2025年1月1日起,对符合法律法规规定生育的3周岁以下婴幼儿,按每孩每年3600元的标准发放育儿补贴,至其年满3周岁<sup>③</sup>。这是具有重要标志性意义的普惠式儿童福利制度,有利于儿童早期的营养改善和照护服务质量提升等。在该领域,应当持续增加投入的力度,创新投入的机制。一方面,建议根据各地的财力水平和实际生育情况,逐步扩大育儿补贴的受益范围和补贴水平,例如将受益范围从3岁拓展至5岁,同时提高补贴标准;另一方面,亟待落实以家庭为单位的育儿假制度和育儿期间的工资补偿制度。借鉴相关国家经验,建议将育儿假划分为父母双方独享部分(如新生儿出生30~60天,以确保父母双方均投入到婴儿照料中)和共享部分(如新生儿出生一年内,由夫妻双方自行确定分配结构)。与此同时,还应当加大3岁以下儿童的普惠托育服务,以儿童照护服务取代学前

①万国威:《东亚福利体制的衰落与进阶式普惠型社会福利制度的构建》,《社会保障评论》2025年第6期。

②郑功成、席恒、鲁全:《企业可持续社会价值创新:理论与实践》,人民出版社2025年版。

③参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈育儿补贴制度实施方案〉》,中华人民共和国中央人民政府官网, [https://www.gov.cn/zhengce/202507/content\\_7034133.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7034133.htm),最后访问日期:2026年4月9日。

教育的思路,将早期心理健康、生活自理能力提升和初级社会交往能力培养等作为学前儿童照护的核心内容。

第四,在投资方式和投资工具方面,要深化供给侧结构性改革,提高民生保障服务的均等化程度。“投资于人”,既具有个体性,也具有整体性。它包括三个方面的含义:其一,“投资于人”的整体性意味着要将人与其他生产要素区分开来,不仅要更加重视人的作用,而且要将人的发展作为目标;其二,“投资于人”的个体性意味着要将投资落实到每一个个体身上,使得所有的个体在各自的发展阶段都能够得到足够的能力开发与资源投入,确保每一个个体从中受益;其三,从个体性和整体性的关系来看,要提高民生保障的均等化程度,持续缩小城乡之间、区域之间的民生保障水平差距。如上文所述,以“投资于物”为主要方式的基础设施建设确实缩小了区域之间和人群之间在民生领域的硬件差距,但民生保障水平尤其是基于服务供给者能力的民生服务质量差距仍然较为显著,从而亟待深化供给侧结构性改革。

以教育领域为例,当前的改革思路主要是通过需求侧,如摇号等方式配置优质教育资源等。按照民生服务均等化的要求,则应当调整思路,深化供给侧结构性改革。例如,可推广成都市等地在全域内统筹安排优质师资力量的做法,提高民生公共服务的统筹层级,由统筹区域的行政部门对优质的教育资源进行“市管区用”的集中配置,从供给侧确保服务的均等化程度。对于城乡之间的民生服务差距,则要坚持双管齐下,在城乡双向的资源流动过程中创新解决机制。以养老服务为例,一方面,要增加农村地区在养老服务领域的有效供给,将公办福利机构逐步向失能失智老年人开放;另一方面,要探索建立城乡老年人的双向流动机制,鼓励有条件的家庭(如已经在城市落户的初代进城务工劳动者)将农村的老人接到城市来享受公共养老服务等。

第五,在功能发挥方面,要逐步实现从被动免除风险向主动提升能力、预防风险转变。提升能力和免除风险是“投资于人”的两条重要路径。传统的民生保障制度尤其是社会保障制度主要是基于免除风险的逻辑设计的,即在人的生命周期中,只要有一种风险存在,就会相应地有一项社会保障制度。如社会救助针对贫困的风险,各项社会保险制度针对因年老、疾病、失业、失能等导致的收入下降风险,社会福利与服务制度针对社会排斥的风险等。但从更加积极地投资于人的理念出发,就要逐步从被动免除风险向主动提升能力和预防风险转变。具体而言,要投入更多资源实现能力的提升,持续提高公共教育均等化程度,将义务教育年限适度向前后分别延长,争取在2035年全面实现12年免费义务教育;要建立与数字化时代就业能力更加匹配的职业技能培训体系和终身学习体系<sup>①</sup>,以适应人工智能带来的挑战<sup>②</sup>;要更加强化失业保险的稳就业、防失业功能,针对就业稳定性差、技能更新不及时的人群,及时提供失业预警、技能提升等公共就业服务;要强化工伤保险的预防和康复功能,充分运用浮动费率等政策工具,对重点行业和岗位强化工伤预防,将高危岗位优先作为“机器替代人”的应用场景,降低劳动者的职业伤害风险;要逐步推动以化解医疗经济负担为指向的医疗保险,向以引导和培养健康生活习惯、减少发病率为指向的健康保障整体转型,持续提高人民群众的健康水平。

(感谢中国人民大学劳动人事学院博士研究生龚睿翔在资料收集方面作出的贡献。)

(责任编辑:舒隽;责任校对:刘险峰)

①赵忠:《投资于人的实践逻辑与就业领域的落地落实》,《人民论坛·学术前沿》2026年第4期。

②刘甲楠、邢春冰:《人工智能、劳动力需求与人力资本投资》,《人口研究》2024年第1期。

# Why Do They Migrate but Not Settle? —The Rural-Urban Migration Mechanism of Chinese Migrant Workers from the Perspective of Pendulum Theory

ZHOU Daming

**Abstract:** Under the urban-rural dual system, the mobility of Chinese migrant workers has long exhibited a pendulum-like characteristic of migrating without settling. Based on the pendulum theory, this phenomenon stems from the combined effects of institutional barriers, economic push-pull factors, and cultural tensions. Current institutional reforms, the digital economy, generational replacement, and county-level urbanization are reshaping the mobility mechanism of migrant workers, manifested as a transition from a “physical pendulum” to an “identity pendulum” and a “digital pendulum”, as well as a shift from long-distance, long-cycle mobility to short-distance, high-frequency mobility. To solve the pendulum dilemma of migrant workers, it is necessary to advance the reform of the household registration system and basic public services in a coordinated manner, promote the two-way flow of urban and rural elements with counties as the hub, and build an inclusive social identity.

**Keywords:** migrant worker mobility; urban-rural integration; identity pendulum; digital pendulum

## Improvement of the System for the People's Wellbeing from the Perspective of “Investing in People”

LU Quan

**Abstract:** “Investing in people” is an inherent requirement for implementing the people-centered philosophy of development. It regards people as the ultimate purpose of economic and social development rather than resources or tools, and aims to realize the free and well-rounded development of all individuals. The system for the people's wellbeing serves as a critical carrier for putting the vision of investing in people into practice, and is highly consistent with the concept of “investing in people” in terms of underlying philosophy, target groups, implementing entities, and delivery approaches. During the 15th Five-Year Plan period, we should focus on the target groups of investment, take capacity enhancement and the removal of livelihood concerns as core fulcrums, give full play to the initiative of diverse stakeholders, continuously refine the top-level design of the system for the people's wellbeing, innovate supply mechanisms, and steadily elevate people's wellbeing.

**Keywords:** investing in people; system for the people's wellbeing; system improvement