

人大国家治理通讯

RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
NATIONAL GOVERNANCE NEWSLETTER



2026.09

—总第3期—



目 录

大国治理

- 筑牢金砖合作根基 壮大全球南方力量
——在金砖国家领导人第十八次会晤第二阶段会议的讲话 1
- 携手构建公正合理的全球人工智能治理体系 4

政策分析

- 从基层治理角度理解“在城市更新行动中
将投资于物和投资于人相结合”的意涵 7
公共政策与国家发展研究所 孙柏璞
- 欧盟加速推进涉华“经济安全”法律工具 8
涉外法治研究所 阮昊翔
- 破解老旧住房自主更新“最后一票”
——从深港实践看权利重整机制 10
城市更新治理工程研究所 于洋

治理前沿

- “投资于人”视角下民生保障体系的完善 16
民生保障研究所 鲁全
- 算法简化视角下的平台劳动治理 31
人力资源与领导力研究所 曹甜
- 我国地方数据交易实践框架研究——基于政策文本的构建 34
数字中国与数据事业研究所 周文泓 爻圣薇 彭欣宇

案例推荐

- 广西河池南丹重金属污染土壤修复与矿区生态修复协同治理 38
生态环境与气候治理研究所 张轶喆 昌敦虎 邱敬涵
- 山水伙伴：“熊猫森林蜜”赋能生态扶贫 42
国家治理工程案例中心 徐京悦

从“单村盆景”到“片区风景”：
文化大院模式如何片区组团推动共富 45
三农研究所 黄波

中外智慧

人工智能治理：比尔·盖茨呼吁各国政府划定“仅限人类工作”、
征收词元税和机器人税、设立人工智能治理部门 49
国家治理工程学院 徐南南

书 讯

《中国奇迹·义乌发展经验》 54

大国治理

筑牢金砖合作根基 壮大全球南方力量 ——在金砖国家领导人第十八次会晤第二阶段会议的 讲话

（2026年9月13日，新德里）

习近平

尊敬的莫迪总理，
各位同事：

感谢莫迪总理和印度政府主办这次会议。

当前，世界百年变局加速演进，全球南方群体性崛起，成为推动世界多极化的关键动力。与此同时，国际形势变乱交织，各种风险挑战层出不穷。要让世界稳下来、好起来，金砖国家必须把握历史主动，团结广大全球南方国家，在国际事务中发挥积极、稳定、向善作用，增进人类共同福祉。

没有规则的世界就像没有红绿灯的十字路口，混乱、失序不可避免。公平正义是人心所向，国际规则应该由各国共同书写，“强权即公理”的逻辑行不通、早就应该摒弃。全球南方国家要共同捍卫国际法治，维护主权平等、不干涉内政、和平解决争端等国际关系基本准则，确保国际法和国际规则平等适用、不搞双重标准。

国家无论大小、强弱、贫富，都是国际社会平等一员。全球南方国家要高举多边主义旗帜，维护联合国权威和作用，支持多边机构改革增效，为各国平等参与国际事务提供保障。推动世界贸易组织改革保持正确方向，维护最惠国待遇等原则，积极探索制定面向未来的新规则。支持新开发银行运营发展，促进全球南方合作。改革完善国际金融架构，提高发展中国家代表性和发言权。

济大事者，必以人为本。全球南方国家要坚持以人民为中心的发展思想，推动落实联合国2030年可持续发展议程。中方提出全球发展倡议5年来，已经同各方共同开展2000多个合作项目，培训各类人才超过20万名，惠及120多个国家的人民。中国对外开放的大门会越开越大，已经对53个非洲建交国全面实施零关税举措，将继续

扩大自主开放、单边开放，同各国共享发展机遇。

面对层出不穷的全球性挑战，应当标本兼治、综合施策。全球南方国家要携手推进安全治理，共同应对传统和非传统安全威胁。完善全球气候治理，推动《巴黎协定》全面有效实施。秉持以人为本、向上向善理念，加快形成具有广泛共识的全球人工智能治理框架，让新兴技术照亮共同繁荣之路。

各位同事！

“大金砖”要有大作为、实现大发展，就必须筑牢务实合作根基。我们要发挥背靠新兴市场、联结全球南方的优势，坚持开放合作、互利共赢，维护产业链供应链稳定畅通，培育一体化大市场。要打造创新孵化器，升级传统产业，发展新兴产业，布局未来产业。为此，我提出 5 项倡议。

一是人工智能开源普惠倡议。中方将率先建设金砖国家人工智能开源专区，支持大语言模型开发和应用合作，开展人工智能专题研修培训，构建人工智能开放生态。

二是贸易投资便利化倡议。中方提议建设金砖国家特殊经济区伙伴关系，设立智能门户，开展政策对接，打造开放发展新高地。中方将于明年举办金砖国家服务贸易论坛，培育经贸合作增长点，欢迎各方积极参与。

三是数字产业合作倡议。中方将推动建立金砖国家数字产业云平台，开展数字技能培训、技术交流、产业对接，共促数字经济发展。

四是智能制造合作倡议。中方愿通过实施倡议，协助金砖国家建设智能工厂，打造标准规范体系，共同推动制造业转型升级。

五是科技育才倡议。中方提议建立金砖国家工程师培养联盟，开展工程师联合培养和能力标准互认。中方将实施金砖国家青年科创交流计划，培养更多高端科创人才。

各位同事！

今年是中国“十五五”开局之年。“十五五”规划既是中国自身的发展蓝图，也是面向世界的合作清单。中国将持续推动高质量发展，扩大高水平对外开放，落实全球发展倡议，推进高质量共建“一带一路”，同世界各国共享机遇、共创繁荣。让我们勠力同心，携手推进“大金砖合作”，共同书写全球南方团结自强新篇章！

谢谢大家！

（新华社新德里9月13日电）

（本文原载于《人民日报》2026年09月14日02版）

携手构建公正合理的全球人工智能治理体系※

习近平

尊敬的各位同事、各位来宾，

女士们，先生们，朋友们：

70年前，一群年轻学者在美国新罕布什尔州达特茅斯会议上首次提出人工智能概念。70年间，世界各国人工智能科学家和研发者不断在未知中求索、在曲折中前行、在坚守中突破。70年后，面对新一轮蓬勃发展的的人工智能浪潮，我们相聚在浦江之畔，共同探讨促进全球人工智能朝着向上向善、造福人类的方向发展，具有重要意义。我谨代表中国政府和中国人民，对大家的到来表示热烈欢迎。

回望历史，蒸汽机的发明开启工业文明，电力的普及点亮现代社会，互联网的诞生连接整个世界。每一次科技革命都深刻重构人类生产生活方式，推动经济社会发展大幅跃升。

当前，世界百年变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革加速突破，全球人工智能技术创新进入前所未有的活跃期，万物智联、人机协同、跨界融合、共创分享的智能技术，叠加释放巨大能量，既蕴含巨大机遇，也面临治理挑战。人类不得不直面时代之问：当机器开始思考，人类如何与之相处？当算法参与决策，安全如何保障？当技术挑战伦理，治理如何跟上？当鸿沟不断拉大，普惠如何实现？这些问题需要国际社会深入思考、共同作答。

中方认为，各国应当秉持以人为本、向上向善理念，让人工智能成为促进共同繁荣、维护共同安全的一个重要动力源，携手构建公正合理的全球人工智能治理体系。在此，我提4点意见。

第一，坚持开放共赢，驱动创新发展。人工智能是世界经济增长的新引擎和新旧动能转换的加速器，正从“数字世界”走向“物理世界”。要抓住难得的历史性机遇，鼓励开源开放、合作共享，全面促进人工智能科技创新、产业发展、场景应用，协同推进传统产业改造升级、新兴产业培育壮大、未来产业前瞻布局，让人工智能赋能千行百业。

※这是习近平总书记在2026世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议开幕式上的主旨讲话。

第二，强化风险意识，确保安全可控。人工智能应当成为人类的可信工具。要高度重视人工智能引发的各类内生和衍生风险，推动构建法律法规、技术监测、风险预警、应急响应体系，筑牢安全底线，防范滥用恶用，确保人工智能始终处于人类控制之下。同时，应当共同反对在人工智能领域泛化国家安全概念、把本国安全凌驾于他国安全之上的做法。

第三，鼓励包容并蓄，促进文明互鉴。人工智能发展和应用不应该侵蚀和损害世界文明多样性和各国文化独特性。要用全人类共同价值塑造人工智能的价值观，善用人工智能技术增进不同文明的理解和包容，促进不同文明交流互鉴，精心培育各美其美、美美与共的文明百花园。

第四，倡导和衷共济，完善全球治理。人工智能是全人类共同的智慧结晶和宝贵财富。要践行真正的多边主义，切实发挥联合国的重要作用，加强人工智能发展战略、治理规则、技术标准的对接协调，早日形成具有广泛共识的全球治理框架，让这一前沿技术更好造福人类社会。要广泛开展国际合作，帮助全球南方国家加强能力建设，弥合数智鸿沟，促进可持续发展，避免在人工智能领域造成新的历史不公。

女士们、先生们、朋友们！

今年是中国“十五五”开局之年。“十五五”规划为未来5年中国经济社会发展擘画蓝图，也为国际社会提供机遇清单。近年来，中国积极拥抱人工智能发展，坚持有效市场和有为政府相结合，加强人工智能科技创新，积极推进“人工智能+”行动，培育各类主体共生共荣的健康生态，智能经济核心产业规模已经超过万亿元人民币。各类智能终端走进千家万户，切实惠及民生，“中国智造”已成为中国式现代化的又一亮丽名片。

同时，中国始终坚持发展和安全并重，把握人工智能发展趋势和规律，不断完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则，确保人工智能安全、可靠、可控，让人工智能这匹千里马既跑得快又跑得稳。

作为负责任大国，中国在人工智能领域始终致力于做国际公共产品的提供者。我提出《全球人工智能治理倡议》以来，中方先后推动联合国大会协商一致通过人工智能能力建设国际合作决议，发布《人工智能能力建设普惠计划》和《“人工智能+”国际合作倡议》，倡议成立世界人工智能合作组织，源源不断贡献中国方案。

中国人常讲，单弦不成音，独木不成林。人工智能发展不应该是某个国家的独奏，而应当是全球合作的交响。在各方共同努力下，世界人工智能合作组织在上海应运而生，一年前的构想已经转化为实际成果。这是中方响应全球南方呼声、团结国际社会积极推动人工智能发展和治理的重大举措，将成为人工智能发展史上的一个重要里程碑。

为进一步支持全球人工智能发展、推进全球人工智能能力建设，我宣布，未来5年，中国将面向发展中国家提供5000个人工智能专题研修培训名额；面向东盟、阿盟、非盟、拉共体、上合组织、金砖国家建设国际人工智能应用合作中心；推动气象智能预警方案“妈祖”在30个国家落地应用，守望万家灯火，护佑四海安澜。

女士们、先生们、朋友们！

“明者因时而变，知者随事而制。”人工智能技术发展越是一日千里，向上向善、造福人类的方向越要正确锚定，监管治理的尺度越要精准把握，防范失控的措施越要及时完善。要始终用人类智慧和国际共识引领人工智能发展，使其真正成为增进全人类福祉、推动人类文明进步的强大正能量。

中国愿以更加开放的姿态、更加务实的行动、更加长远的眼光，同各方一道把握和应对人工智能发展的机遇和挑战，携手共创人类社会更加美好的未来！

谢谢大家！

（新华社上海7月17日电）

（本文原载于《人民日报》2026年07月18日02版）

政策分析

从基层治理角度理解“在城市更新行动中将投资于物和投资于人相结合”的意涵

公共政策与国家发展研究所 孙柏瑛

基层社会治理的核心始终是人，关怀人的权利和人的发展。城市更新价值诉求在于整合物质空间改善、人的发展、社区关系重组等多维要素，以基层治理能力提升促进要素间的有机衔接与良性循环。所谓“投资于物”和“投资于人”相结合，关键要点是让城市更新成为基层治理提升的重要载体。

一是以项目补短板回应现实需求。城市更新行动应更加贴近居民真实生活场景，依托完整社区建设、老旧小区改造、公共空间提升等更新项目，重点补齐养老、托育、教育、健康、休闲、可负担住房等公共服务短板，让更新成果转化为居民日常生活的获得感、安全感和幸福感。二是以物质空间更新实现社会空间与文化空间再生产。更新行动应让公共空间作为培育社区文化的重要载体，环境整治的同步嵌入议事交流、邻里互助、社区展陈等功能。通过闲置空间、边角空间和架空层的改造，以公共场所的居民愿意使用、便于互动、易于维护为原则，增进居民交流，增强社区认同和信任。三是以更新实践助推基层治理能力提升。城市更新进入社区后，涉及诉求表达、矛盾协调、过程监督和后续维护等公共事务，客观上重塑了街道与社区、居民、物业、社会组织的主体间协作关系。通过议事协商、更新实践为撬动基层整合资源、凝聚共识、协调利益和重构秩序提供了重要载体。

将投资于物和投资于人相结合，实质上是将城市更新从“工程逻辑”推进到“治理逻辑”：通过设施改善所承载的公民需求，通过空间营造激活公民参与，通过共同维护增强公民意识，最终实现基层治理能力提升。

（本文原刊载于《人类居住》2026年第2期）

欧盟加速推进涉华“经济安全”法律工具

涉外法治研究所 阮昊翔

欧盟对华经贸政策正从“个案应对”转向“系统性经济安全治理”。

2026年6月，在筹备中旬欧盟峰会及布鲁塞尔经济安全论坛期间，欧盟委员会提出仿照“减少对俄能源依赖”的机制，建立专门的对华经济安全工具，强制企业从至少3个不同供应商处采购关键物资，以消除对单一国家供应链的依赖。同时，欧盟正推进《工业加速器法案》（Industrial Accelerator Act）的立法工作，拟对外国投资欧盟电动汽车、电池、光伏等战略行业设置股比限制和技术转让要求。这一举措发生在全球经贸“泛安全化”趋势加剧、欧盟单边贸易保护主义抬头的背景下。欧盟试图通过国内立法强制改变全球产业链的自然分工，我国则面临着维护多边贸易体制与应对海外市场准入障碍的严峻挑战，这凸显了我国强化涉外法治防御与反制能力的紧迫性。

欧盟依据其内部产业政策与所谓的“战略自主”诉求，通过此类单方法案限制特定原产国的商品与投资准入。这种针对特定国家供应商的歧视性限制措施以及强制供应链分流的要求，明显涉嫌违反世贸组织《关税与贸易总协定》中的最惠国待遇原则、国民待遇原则以及取消数量限制的义务。欧盟试图援引“国家安全例外”或“一般例外”条款为其行为进行合法性抗辩，但这极难通过国际法上的“必要性测试”，具有明显的贸易保护主义实质。这种将经济依附关系工具化的法律实践，构成了对现行多边贸易秩序和国际法基本原则的实质性挑战。

此次法案的推进标志着中欧经贸博弈正从传统的关税壁垒转向深度的法律规则与合规审查之争。欧盟的立法动向表明，其正将对华贸易限制手段从临时的反倾销、反补贴措施，转化为具有域外效力和长期约束力的制度化法案。这与我国近年来加速构建以《反外国制裁法》《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》为核心的涉外法律体系的背景形成直接交锋。这不仅是中欧经贸关系的结构性调整，也反映了我国在应对外部法律施压时，正在实现从“被动接受规则”到“主动进行法治防御”的战略转型。

在具体的企业运营与法律实务层面，我国产业出海仍面临复杂的外部法律壁垒。上述拟议法案若与欧盟现行的《外国补贴条例》、《企

业可持续发展尽职调查指令》及《碳边境调节机制》相叠加，将构成由环保、人权及产业政策交织的复合型非关税壁垒。我国电动汽车等企业不仅面临严苛的供应链多元化审查与技术秘密泄露风险，其法律合规成本也将大幅上升。此外，由于欧盟本土行政裁量权缺乏透明度，加之WTO争端解决机制上诉机构至今处于瘫痪状态，我国企业通过多边法律机制获取及时、有效救济的可预期性面临重大挑战。

面对上述系统性合规风险，我国需要在涉外法治体系建设上同步推进。一方面，应进一步充实并激活《对外贸易法》等国内立法中的反制性法律工具，依法运用多边诉讼与双边磋商机制，并积极利用“多方临时上诉仲裁安排”（MPIA）等机制维护自身合法权益；另一方面，应支持出海企业健全境外法律风险预警机制，提升应对外部供应链审查的法律合规能力。在国际规则制定层面，我国应依托多边及双边渠道，积极参与和引导新能源与绿色技术领域的国际标准创制，将我国的产业优势转化为具有国际法拘束力的规则文本，从而重塑公平、包容的全球经贸治理秩序。

破解老旧住房自主更新“最后一票” ——从深港实践看权利重整机制

城市更新治理工程研究所 于洋

2025年，中央文件明确提出“支持老旧住房自主更新、原拆原建”，老旧居住空间更新由此从以政府投入和综合整治为主，进一步转向产权人共同决策、自筹资金、多元主体协作并重的新阶段。住房城乡建设部数据显示，2025年全国新开工改造城镇老旧小区2.71万个、499万户，完成投资1332亿元。随着越来越多上世纪建设的住宅进入结构老化、设施失效和居住功能不足叠加阶段，仅靠“修修补补”已难以满足安全、适老、绿色和品质改善需求，自主更新的重要性正在上升。

但实践中，原拆原建并不只是一个工程技术或资金平衡问题，更是一个产权治理问题。拆除重建具有整体不可分割性，而建筑物区分所有权又使每一户业主拥有受法律保护的专有权。当绝大多数业主已同意、少数业主仍不接受方案时，项目往往陷入“最后一票”僵局。破解这一堵点，关键不是简单把同意比例从100%降到某个数字，而是建立一套把“高比例合意”转换为“可审查、可补偿、可救济的权利变动”的制度程序。

一、“最后一票”已成为自主更新从项目问题走向制度问题的关键堵点

老旧住房自主更新通常同时涉及专有部分处分、共有部分改造、规划指标调整、资金缴纳、搬迁过渡和回迁安置。单户业主的权利具有排他性，但整栋住宅的结构安全、消防、管线和公共空间又具有高度共同性。两种权利逻辑叠加后，越接近全体同意，个别未签约业主的议价能力反而可能越高，项目周期、过渡成本和社会成本随之增加。深圳木头龙项目曾在签约率达到99.7%、仅余4户未签约后长期停滞，正是这一结构性难题的典型表现。

需要强调的是，少数业主不同意并不当然意味着恶意阻挠。补偿标准、户型楼层、经营损失、养老照护、过渡安置以及未来增值分配，都可能构成真实而正当的利益关切。因此，制度目标不能是压低少数权利，而应当把原本近乎绝对的否决权，转化为一种可说明理由、可

接受独立审查、可获得公平补偿并具有充分救济的权利安排。

现有《民法典》已经对改建、重建建筑物及其附属设施设置了业主共同决定规则，但多数决主要解决共同事务中的意思形成，并不当然产生处分少数业主专有权的效力。当前真正缺少的，是从团体意思到物权变动之间的制度转换环节。地方如果直接赋予多数决强制处分效力，容易引发多数压迫；如果仍然事实上坚持100%签约，又会使整体性更新反复陷入停滞。

二、深港实践的共同启示：比例门槛只是入口，独立审查才是核心

（一）深圳形成了“高比例合意+行政调解+征收兜底”的公法路径

深圳的制度探索并不是以行政权直接替代业主协商，而是在高比例合意已经形成、市场化谈判长期不能完成、项目又具有公共利益基础时，为僵局设置一个可预期的退出通道。《深圳经济特区城市更新条例》规定，已签订搬迁补偿协议的专有部分面积占比或者物业权利人数占比不低于95%，充分协商仍不能达成一致的，可以申请区政府调解；对旧住宅区进入征收环节，则要求已签约专有部分面积和权利人数占比均不低于95%，并且经过调解仍不能达成一致。此后还要经历征收决定、补偿、复议或诉讼等程序。

这一机制最重要的作用并不一定是最终实施强制征收，而是改变谈判各方对无限拖延的预期。当未签约业主知道项目在满足严格条件后存在法定后续程序时，超额议价空间会明显收缩，多数业主和实施主体也会形成更稳定的时间预期。行政兜底由此发挥的是“可置信法律后果”的作用，而不是把行政征收变成一般更新项目的常规工具。

（二）香港形成了“司法授权+独立估值+公开拍卖”的私法路径

香港《土地（为重新发展而强制售卖）条例》将产权整合主要置于司法程序中。多数业权人达到法定门槛后，可以向土地审裁处申请强制售卖令，由审裁处审查重建必要性、申请人是否已经采取合理收购步骤、估值是否公平以及少数业主权益是否得到保障，再通过公开拍卖完成产权整合。2024年修法后，申请门槛根据楼龄和是否位于指定地区分级设置，大体在65%至90%之间，楼龄越高、重建压力越大，适用门槛相应降低。

香港经验的价值在于：多数合意只提供启动资格，并不直接等同

于可以处分少数人的产权。真正具有法律效力的是司法机关在证据、程序和补偿基础上作出的判断。与此同时，独立估值、拍卖底价、公开竞价和收益分配等安排，使少数业主不仅获得现状价值补偿，也能在一定程度上分享重建潜在增值，从而减少“被低价退出”的担忧。

（三）两种路径的共同逻辑，是把“比例门槛”转化为“审查程序”

深圳偏向公共安全和行政兜底，香港偏向司法授权和市场化整合，但两者的共同点并不是简单降低同意比例，而是在多数决与产权变动之间设置一个制度化转换阀门：一方面，高比例合意表明项目具有较强共同意愿；另一方面，仍需通过必要性审查、程序告知、独立估值、公平补偿和外部救济，防止多数优势被直接转化为对少数产权的压迫。对全国制度设计而言，真正应当移植的是这一程序逻辑，而不是机械复制某一个百分比。

比较维度	深圳路径	香港路径	对全国制度设计的启示
主要场景	危旧住宅、公共安全风险较强的更新项目	楼龄较高、产权分散、具有重建必要性的旧楼	按安全风险、功能失效和品质提升分类配置工具
启动条件	高比例签约后先调解；旧住宅征收环节实行“双95%”	按楼龄、区位等设置分级申请门槛	比例门槛只形成启动资格，不直接产生物权处分效力
核心审查	公共利益、征收必要性、补偿及行政救济	重建必要性、合理收购、独立估值、少数保护	任何强制性权利重整都必须有外部独立审查
主要风险	行政权边界过宽，可能泛化公共利益	市场整合可能带来弱势群体搬迁和社区网络损失	同步配置补偿、安置、法律援助和救济监督

表1 深港两类权利重整机制及其政策启示

三、从地方试点走向全国推广，还缺三道制度转换阀门

（一）缺少从多数合意到产权变动的法定转换规则

当前不少地方已经形成较成熟的居民动员、方案协商和表决机制，但当项目进入最后少数未签约阶段时，往往只能依赖基层反复做工作，缺少全国层面的统一制度接口。最需要明确的是：什么类型的项目可以启动强制性权利重整，达到多高比例才具有申请资格，由谁进行审查，必须提交哪些证据，少数业主如何抗辩，以及裁判或行政决定如何进入不动产登记。没有这些规则，高比例表决只能停留在“共同意

愿”，难以转化为稳定的法律后果。

（二）补偿规则仍偏重房屋价值，对生活利益和增值分配回应不足

老旧住房既是财产，也是家庭生活、邻里关系、就学就医、经营收入和养老照护的空间载体。如果补偿只围绕旧房现状市场价格，容易忽视搬迁过渡、停产停业、特殊依赖、原区生活网络以及合理增值分享。对于低收入老人、残障家庭、经营性底商和承租人，更需要设置差异化的过渡和安置安排。否则，更新争议很容易从“是否更新”转化为“谁承担成本、谁分享收益”的分配争议。

（三）行政兜底与一般品质提升之间的边界仍需明确

危房、重大消防隐患、公共卫生风险或基础设施系统性失效，具有较强的公共风险外溢性，行政机关在协商、调解和司法路径无法及时排险时承担兜底责任，具有较强正当性。但一般性的环境美化、户型改善或资产增值项目，公共利益基础明显较弱。如果行政征收被泛化使用，容易造成更新目标与产权保护之间新的紧张。因此，必须把“何时可以强制”与“何时必须坚持自愿”区分开来。

四、建议建立“类型化准入+双轨重整+全链条保障”的制度框架

（一）国家层面明确三类项目、两条权利重整路径

建议由住房城乡建设、自然资源、司法等部门研究形成老旧住房自主更新权利重整的指导性规则，不宜只规定一个全国统一的同意比例，而应首先按照项目性质分类。安全风险型项目，如危房、重大消防隐患和基础设施系统性失效，应允许在严格条件下以行政兜底作为例外路径；功能失效型项目，如设施严重老化、维修经济性明显失灵、居住功能长期不能满足基本需求，可探索以司法确认、强制转让或强制售卖为常规的权利整合路径；品质提升型项目主要服务环境改善和资产增值，原则上仍应坚持自愿协商、全体同意或市场化收购。

这一框架的核心不是“行政还是司法”的二选一，而是按照公共风险强度配置不同工具：公共风险越强，行政兜底的空间可以越大；功能失效越明确，司法化权利重整的必要性越高；越接近一般资产增值，越应把决定权留给产权人。

（二）把共同使用价值损害变成可证明、可审查的启动事实

建议把“共同使用价值已经显著受损”作为强制性权利重整的事实门槛，并将其转化为可操作的“一书两报告三清单”。“一书”是共同使用价值损害认定书，由房屋安全、结构、消防、规划和市政设施等专业机构联合形成；“两报告”是协商穷尽报告和少数影响评估报告，用于证明已经充分协商并识别对少数群体的实质影响；“三清单”是补偿安置清单、公共收益清单和登记执行清单，使谁付钱、谁受益、如何安置、如何登记都能够被核验。没有专业认定、协商记录和分户补偿方案的，不应进入强制性程序。

（三）建立“现状价值+特殊损失+回迁选择+合理增值分享”的补偿规则

补偿机制需要从单一房屋估价转向综合利益平衡。建议引入独立评估和复核机制，将搬迁过渡、装修附属物、停产停业、特殊依赖等可核实损失纳入补偿范围；对更新后明显产生的规划或重建增值，可探索以公开、可核验的方式进行合理分享。补偿款、过渡费和相关收益在权利变动前进入监管账户或依法提存，避免“先失权、后补偿”。对老年人、残障家庭、经营性住户和承租人，应提供原区安置、过渡补助、经营恢复和法律援助等配套。

（四）同步打通登记执行、救济监督和试点评估

权利重整只有与登记执行衔接，才可能真正形成闭环。建议明确生效司法裁判、依法作出的征收补偿决定等可以作为权利转移、注销和变更登记的依据；少数业主可以就启动事实、表决程序、估值补偿、安置过渡和强制转换必要性提出复核、复议或诉讼。对实施主体隐瞒信息、差别补偿、诱导签约等行为，应当设置程序中止和责任追究机制。

在制度成熟前，可选择北京、上海、深圳、广州、杭州、南京等自主更新和危旧房改造实践较多的高密度城市开展分类型试点：在安全风险项目中验证行政兜底边界，在功能失效项目中验证司法化权利重整程序，并同步设置负面清单，明确单纯资产增值、商业开发收益主导的项目不得适用强制性产权整合。试点评估不应只看“项目有没有拆成”，还应看四项指标：能否在合理周期内形成稳定合意，少数业主救济是否充分，补偿和增值分享是否可核验，登记执行是否顺畅。

老旧住房自主更新真正要解决的，不是“多数能不能压过少数”，而是如何在整体性更新与个体产权保护之间建立可持续的制度秩序。

深港经验表明，高比例同意可以降低集体行动成本，但只有经过独立审查、公平补偿和充分救济，才能将多数合意合法、稳定地转换为产权重整。下一阶段，国家层面的制度创新应从“寻找一个比例”转向“建立一套程序”，让安全需要、改善需求和产权保护在同一套规则中得到平衡。

治理前沿

“投资于人”视角下民生保障体系的完善

民生保障研究所 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

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”^[1]。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”^[2]。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。”^[3]“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

^[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，最后访问日期：2026 年 4 月 7 日。

^[2] 同脚注 1。

^[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。

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^[4]。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^[5]。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^[6],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”^[7]。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^[8]。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”^[9]。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

[4] 张宗新编著. 投资学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2020: 5.

[5] 郎荣荣, 裴国根主编. 投资学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021: 7-8.

[6] 约翰·伊特韦尔, 默里·米特盖尔, 彼得·纽曼编. 新帕尔格雷夫经济学大辞典: 第二卷 E—J[M]. 北京: 经济科学出版社, 1992: 1053.

[7] 保罗·A·萨缪尔森, 威廉·D·诺德豪斯. 经济学: 上[M]. 北京: 中国发展出版社, 1992: 182.

[8] SCHULTZ T W. Investment in human capital[J]. The American Economic Review, 1961, 51(1): 1-17.

[9] 西奥多·W·舒尔茨. 人力资本投资: 教育和研究的作用[M]. 北京: 商务印书馆, 1990: 6.

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^[10]，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”^[11]。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^[12]并分析其对经济增长的拉动效应^[13]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会形式建立现实基础”^[14]，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^[15]。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

[10] 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[J]. 当代财经, 2026(6).

[11] 西奥多·W. 舒尔茨. 人力资本投资：教育和研究的作用[M]. 北京：商务印书馆, 1990: 4, 6.

[12] 蔡昉，王德文. 外商直接投资与就业——一个人力资本分析框架[J]. 财经论丛（浙江财经学院学报），2004(1).

[13] 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[J]. 管理世界, 2008(3).

[14] 马克思恩格斯选集：第2卷[M]. 北京：人民出版社, 2012: 267.

[15] 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。

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”^[16]。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”^[17]。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^[18]；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

^[16] 马克思恩格斯选集：第1卷[M]. 北京：人民出版社，2012：165，199.

^[17] 马克思恩格斯选集：第2卷[M]. 北京：人民出版社，2012：267.

^[18] 郎荣荣，裴国根主编. 投资学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2021：7-8.

环节^[19]。综合上述视角，本文将投资主体、投资客体、投资方式与工具、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%^[20]。

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

^[19] 张宗新编著：《投资学》，复旦大学出版社2020年版，第7页。

^[20] 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。

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%^[21]，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^[22]。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；进入青少年后期，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，以确保个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^[23]。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

^[21] 国家统计局. 教育经费[EB/OL].

<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>, 2026-05-06.

^[22] 国家统计局. 按经费来源分全国研究与试验发展经费支出[EB/OL].

<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>, 2026-05-06.

^[23] 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[EB/OL].

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2024/2024_zt02/mtbd/202401/t20240126_1112605.html, 2026-04-11.

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^[24]；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^[25]。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^[26]。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

^[24] 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[J]. 北京行政学院学报, 2026(1).

^[25] 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[J]. 华东师范大学学报（教育科学版），2019(3).

^[26] 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[J]. 经济研究, 2014(7).

教育：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。

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^[27]。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。

	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

^[27] 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。

投资主体	政府和社会是核心主体 政府：公共教育、通用技能培训、基础性民生保障 社会：社会保障与社会服务（托育服务、健康服务、养老服务） 家庭：教育投入、育儿 企业：专业技能培训、补充性福利	企业和家庭是核心主体 政府：基础设施建设投资 企业：扩大再生产（经营性投资）、财务投资（金融性投资） 个人（家庭）：家庭资产保值增值
投资客体	全口径人群：对不同类型人群采取不同举措 全生命周期：在不同生命阶段采取不同措施	固定资产投资（实物） 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 风险最小化：安全与社会保障、健康	投资标的物的选择：行业选择、金融产品选择 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 两个视角：个体视角、整体视角	宏观指标（如 GDP 总量）、微观指标（如项目的投资收益率）、结构指标（如三产结构）、增速指标（如利润增长率）

表 1 “投资于人”与传统投资学中“投资于物”的比较

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（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”^[28]。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^[29]。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”^[30]。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^[31]。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

[28] 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[J]. 求是, 2025(21).

[29] 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[J]. 人民论坛·学术前沿, 2026(4).

[30] 习近平谈治国理政：第4卷[M]. 北京：外文出版社, 2022: 128-129.

[31] 国家统计局. 卫生人员、每万人口卫生技术人员数[EB/OL].

<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>, 2026-05-06.

并不罕见。又如，在养老服务领域，由于人口流动等原因，我国农村地区的老齡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+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^[32]，落实基本养老服务清单制度，制定基本儿童服务清单制度，

^[32] 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[J]. 社会保障评论, 2025(6).

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与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^[33]。

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

^[33] 郑功成，席恒，鲁全. 企业可持续社会价值创新：理论与实践[M]. 北京：人民出版社，2025.

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^[34]。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

[34] 中华人民共和国中央人民政府官网. 育儿补贴制度实施方案[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7034133.htm, 2026-04-09.

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，持续提高公共服务均等化程度，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^[35]，以适应人工智能带来的挑战^[36]；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。

（本文原载于《求索》2026 年第 4 期）

[35] 赵忠. 投资于人的实践逻辑与就业领域的落地落实[J]. 人民论坛·学术前沿, 2026(4).

[36] 刘甲楠, 邢春冰. 人工智能、劳动力需求与人力资本投资[J]. 人口研究, 2024(1).

算法简化视角下的平台劳动治理

人力资源与领导力研究所 曹甜

在外卖配送、网约出行等平台场景中，算法承担着任务分配、绩效评价和奖惩等管理职能。平台依据算法对劳动者的判断，决定其工作机会与报酬。因此，算法如何认识劳动者，关系到平台管理决策的依据是否充分。当劳动者认为算法忽略了自己的实际付出和具体处境，却据此作出影响自身利益的决定时，他们会如何回应？理解这一问题，有助于揭示平台劳动治理中的算法简化困境。

一、算法简化为何构成平台劳动治理问题

算法管理依赖对劳动过程的数据化处理，但工作表现具有复杂性和情境依赖性。例如，骑手配送超时，可能源于商家出餐延迟、电梯故障或恶劣天气。如果这些背景未进入评价，算法便可能将不同原因造成的结果作同样处理。选择哪些信息作为评价依据，实际上影响着平台如何认定劳动者的表现，以及如何据此实施奖惩。由此，算法对劳动者的认识是否充分，就与平台管理是否合理联系起来。

算法简化是指劳动者感知到算法以简单、片面和刻板的数据表征刻画自己，并据此作出管理决策。它包含量化和去情境化两个方面，分别涉及将复杂的个体特征还原为数字，以及忽略行为发生的具体背景。这一概念为平台劳动治理提供了具体的分析视角。过往研究大多关注算法透明性，即是否公开算法管理的关键机制。然而，即使评分规则公开，劳动者仍可能认为其工作处境和实际付出被忽略。因此，完善平台管理还需要考察评价依据是否充分，以及劳动者能否补充信息、表达异议并获得回应。

二、算法简化如何引发劳动者抵抗

算法简化的治理影响，可以从劳动者的认知评价、愤怒情绪与算法抵抗行为之间的关系加以理解。依据认知—动机—关系理论，个体对外部事件的评价会引发特定情绪，并影响其应对行为。当算法以劳动者认为片面的信息决定其收入、排名或工作机会时，劳动者可能感到自身的经验和处境未被认真对待，被尊重的需要因而受到阻碍。

愤怒的产生还与责任归因有关。算法采集哪些数据、考虑哪些情

境,涉及系统设计与管理选择。当劳动者认为平台能够通过补充信息、调整评价和提供申诉机会改善现状,却没有这样做时,便可能将自身遭遇归因于算法系统,进而产生愤怒。愤怒具有对抗和消除障碍的行为倾向,会推动劳动者通过申诉不合理结果、利用算法规则或欺骗系统等方式应对算法管理。这一机制提示,理解劳动者抵抗,需要追溯其对管理方式的判断。平台若只关注抵抗行为及其对系统运行的干扰,就容易忽视算法如何评价劳动者这一问题。关注愤怒背后的具体经历,才能识别哪些管理安排使劳动者感到被片面定义,并据此改进管理。

劳动者的反应也存在个体差异。我们的研究发现,自由意志信念越强,算法简化对愤怒的正向影响越弱,算法简化通过愤怒影响算法抵抗行为的间接效应也越弱。自由意志信念是个体对自身拥有自由选择和自主行动能力的信念。自由意志信念较强的劳动者更相信自己能够自主选择并影响自身处境,面对算法的片面刻画时,更可能维持对自身价值的判断,降低将这种刻画视为自我威胁的可能性。同时,他们更倾向于认为自己能够对工作处境施加影响,从而减弱将全部责任归于算法系统的倾向。相较之下,自由意志信念较弱的劳动者更可能感到自身受制于算法,将不利处境归因于系统,因而产生更强的愤怒。这说明,算法简化的影响也取决于劳动者如何理解自身与算法之间的关系。

三、平台劳动治理如何回应算法简化

首先,将劳动者的实际处境纳入算法评价。算法简化引发的治理问题,要求平台审视评价劳动者所依据的信息是否充分。平台可以建立情境补充机制,允许劳动者标注异常情况,并将相关背景纳入绩效评价,使管理决定能够反映产生工作结果的具体条件。情境补充应围绕影响评价的关键因素展开,兼顾信息充分性与处理效率,并通过适当核验保证信息真实。这实际上要求平台完善评价劳动表现和实施奖惩的依据。

其次,将情绪表达与争议处理纳入管理机制。愤怒在算法简化与抵抗之间发挥作用,提示平台关注行为背后的认知与情绪根源。平台可以通过沟通和日常反馈,了解劳动者在哪些环节感到被忽视,识别评价中反复出现的问题。对于存在争议的结果,应提供便捷的申诉渠道,配备人工审核力量,保证及时受理、公正审查和明确反馈。情绪沟通应落实到对具体问题的回应,使劳动者有机会说明处境、补充依据,并推动不合理结果得到纠正。

再次，关注个体差异，为劳动者保留参与和自主空间。劳动者对相同管理安排可能作出不同反应。平台需要重视这种差异，在实践中可以结合业务条件，为劳动者保留适当的自主决策空间，同时使其经验和建议能够进入管理沟通。这些措施旨在回应劳动者的选择与表达需要，其实施应与算法设计和管理机制的改善相配合。

最后，以制度保障支持算法管理的改进。可以探索由独立第三方开展算法审计，邀请技术专家、管理学者和劳动者代表共同考察算法评价维度是否充分、是否存在对某些群体的系统性低估或高估，以及简化程度是否合理。同时，应完善劳动者数据权益保障，使劳动者能够了解自身数据如何被收集和使用，查看相关记录及评价结果，并对不准确的信息提出更正。通过审查评价方式、保障劳动者更正不准确信息的权利，将对算法简化的回应纳入持续的制度安排。

算法简化所揭示的治理问题，涉及平台如何评价劳动者，以及劳动者如何回应这些评价。将实际劳动情境纳入评价，为情绪和异议提供有效回应，并以制度保障支持管理改进，有助于缓解算法简化引发的愤怒与抵抗，改善平台与劳动者之间的互动关系。

我国地方数据交易实践框架研究 ——基于政策文本的构建

数字中国与数据事业研究所 周文泓 爻圣薇 彭欣宇

自2015年我国出台《促进大数据发展行动纲要》以来，数据交易作为我国数据要素创新探索重要方式，从战略部署层深化向多元化数据要素流通利用，从数据交易场所的建设到更具生态系统的数据交易市场构建均在多样化的探索进程中。因此，数据交易的内涵、形态、组成内容、运行机制、方法模式、保障等方面形成了丰富成果，但各地、各行业各具差异、进展不一，对比一体化数据要素市场的建设目标更是尚有较大差距，有待形成更加系统完备的实践框架。在数据交易体系建设进程中，政策的及时指引具有重要推动作用。对应于此，在我国当前数据交易与政策紧密互动关联的背景下，立足不同地区相互参照互补的视角，以政策内容构建实践框架，对明晰我国数据交易理论方法的前行进展并展望更优的实践，具有丰富的研究空间与价值。

因此，本研究对国内各级地方政府政策中数据交易的相关内容展开调查，梳理、整合与解析，构建出我国地方数据交易的实践框架，并进一步探讨其优化方向。

一、政策收集与分析方案

本研究将政策收集范围限定于省级地方政府颁布的文件。在政策文本的筛选标准上，要求所纳入文件必须与数据主题相关，且内容涉及数据交易的有关规定。政策收集的时间范围截至2026年1月11日，共获得有效地方性数据立法752份。由于本文聚焦政策中数据交易相关的内容，故首先对收集样本进行处理。一方面，已收集的政策文本并非完全关于数据交易的专门政策，也并非全文涉及数据交易相关内容，因此只需要摘录数据交易相关语段进行研究；另一方面，为了保证分析结果的准确性，小组成员通过人工去重、筛选与鉴别，最终识别643份政策文本。

分析过程如下：第一，以句作为政策文本分析的最小单元，按照“政策编号—政策原始语句编号”的格式对政策进行编码。

第二，将文本分析单元的原始信息进行概念化总结，提取关键词；将提取的关键词进行聚类，形成完整的编码框架。

第三，根据政策文本提取结果，主要开展两方面分析：一是从内容层面梳理地方数据交易政策中机构建设、制度规范、交易流程设计等方面内容；二是从多个维度挖掘地方数据交易政策中所体现的要点，由此就框架展开分析，以发现需要补足的重点

二、我国地方数据交易实践框架：基于政策内容的构建

经过编码，得出我国地方数据交易实践框架，如图1。

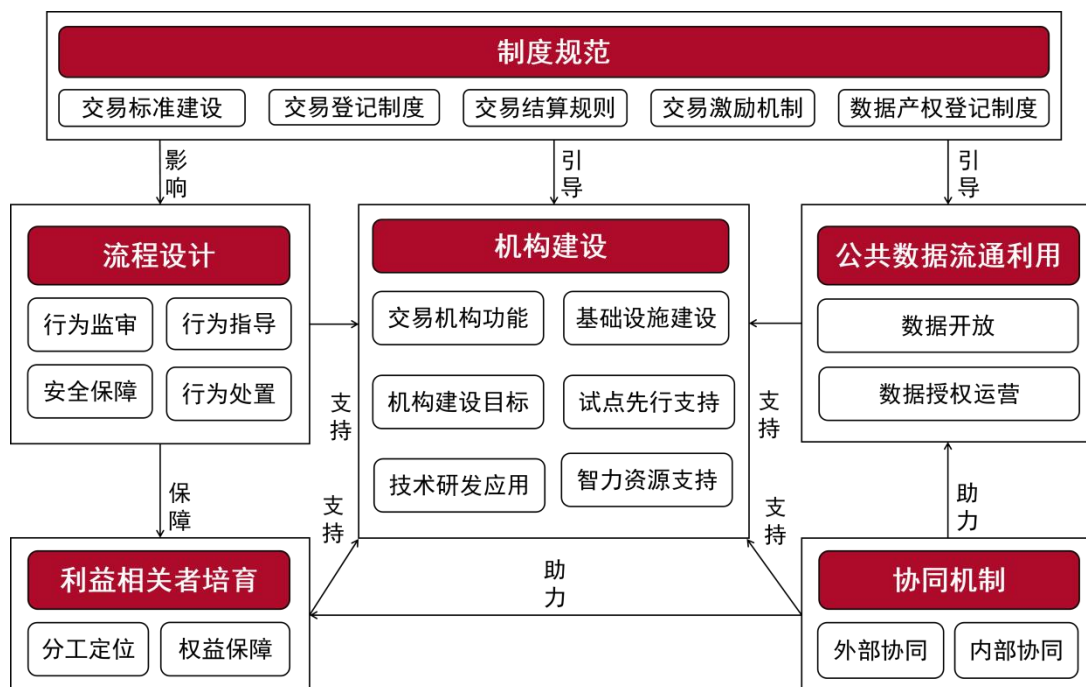


图1 我国地方数据交易实践框架图

三、地方数据交易实践框架优化启示

（一）面向多元发展性需求的数据交易空间建设体系化

数据交易空间的构建应立足区域发展差异与阶段特征，实施分类分层设计。面向数字经济发达、产业基础雄厚的地区，可建设功能综合、服务完备的数据交易综合平台，承载交易撮合、合规评估、资产定价、争议仲裁等多元化职能；针对发展水平尚处起步阶段的地区，则可先行搭建功能精简、侧重引导培育的数据交易服务场所，聚焦供需对接与规则普及，为后续升级预留空间。同时，数据交易空间的各组成构件需持续优化协同，基础设施与技术平台建设应与空间发展保持同步，确保技术架构的兼容性与可扩展性；人才培养体系则应与数字经济、数据科学、信息资源管理等学科深化产学研协同，构建专业人才培养与行业需求精准对接的供给机制，为数据交易空间的长效运

行提供智力支撑。

（二）面向一体化市场建设的规则完善

一方面，当前数据交易规则多侧重于流程性管理，对于确权、收益分配关乎市场主体核心权益等核心难点环节的规制仍显不足。后续制度建设应更加贴合市场化运行的内在规律，将研究重点转向核心权益环节的规则转化，着力构建清晰的确权标准和公允的分配机制，使制度供给真正回应市场主体的核心关切。另一方面，规则设计需服务于全国一体化市场建设目标。当前各地数据交易规则存在不同程度的差异，跨区域交易的产品互认、标准衔接、监管协同等机制尚不健全，一定程度上提高了交易成本。相关制度的优化调整，应始终立足于促进数据要素跨区域、跨层级畅通流动，确保各项规则与全国统一大市场建设方向相契合，为培育规范有序、互联互通的数据要素市场提供坚实的制度支撑。

（三）面向产业链完备构建的数据交易流程优化

当前数据交易流程设计总体上仍处于探索培育阶段，呈现出较为明显的引导性与试探性特征。各地实践多围绕特定应用场景或单一业务环节展开流程设计，虽在小范围内积累了有益经验，却未形成面向完整产业链的系统性建构。碎片化、场景驱动的流程设计模式，使得数据交易行为与产业的融合受限，交易链条的延伸与协同效应未能充分释放。未来应借鉴土地、劳动力等成熟要素市场的运行逻辑，构建覆盖数据供给、加工开发、合规评估、定价交易、交付结算、衍生服务等全链条环节的市场化运行机制，充分考量不同行业领域、不同数据类型、不同规模主体的差异化需求，形成兼容多元场景、贯通上下游环节、联动多方主体的产业化交易流程框架，使数据交易行为真正融入产业运行逻辑。

（四）面向差异化功能的数据交易市场主体扩展培育

数据交易市场的培育与发展，需充分回应其自身的复杂性与持续演进特征，从主体细化与能力建设两个维度协同推进。一方面，根据数据交易市场的内在复杂性，持续细化不同市场主体及其职能分工。在现有数据商、数据经纪人等主体类型基础上，进一步细分培育多元角色，以适配不同行业领域、不同数据类型、不同交易场景的市场需求。另一方面，系统强化各类市场主体的能力培育与专业建设。构建多层次的能力培育体系，依托高等院校、行业协会与培训机构，建立面向数据要素市场的专业化人才培养与认证体系，围绕合规经营意识、技术应用能力、市场研判水平等维度开展系统性培训，推动市场主体

质量提升，为数据交易市场的健康有序运行提供坚实的智力支撑。

（五）面向数据要素市场化体系的多元数据要素流通利用模式优化构建

数据交易的持续优化升级依托的是数据要素市场化体系整体的发展。换言之，数据交易市场要发展，是需要公共数据、企业数据、个人数据及其不同的数据流通交易方式不断优化扩展，并逐步深化于实践之中。因而，数据交易的发展需要加强整体与关联视角，在此前提下，公共数据开放、公共数据授权运营等需要面向数据交易市场培育所需优化其运行模式与规则。例如，持续深化公共数据开放的分级分类、提升公共数据开放的力度、探索公共数据授权运营所形成的数据产品与服务的价值化、市场化与数据交易市场的衔接。

（六）面向资源互补的差异化交易机构集成建设

当前各地数据交易机构呈现多点建设、分散发展的态势，机构数量与市场需求的匹配度、机构间规则标准的互认度等问题逐渐显现。未来应审慎评估交易机构布局的科学性，在充分论证的基础上，适时推动部分功能重叠机构的撤并整合或错位重组，引导资源向具备比较优势的平台集中，避免重复建设与资源浪费。在此基础上，着力构建交易机构间的一体化协同机制，推动各机构在业务规则、技术标准、产品互认等方面实现互联互通。同时强化中央层面的统筹指导与顶层设计，健全各地方数据主管部门之间的联动协调机制，形成全国数据交易机构一体化发展的整体合力，有效破除市场分割与制度壁垒。此外，在全球数据治理格局区域化、联盟化的背景下，也应强化我国在全球数据要素市场的引领地位，前瞻性布局国际数据合作机制，依托于世界数据组织落户北京的优势，探索由我国主导或重点参与的数据治理协同倡议，加强国内规则与国际高标准规则的对接研究，提升我国在全球数据要素市场化配置中的规则制定话语权。

案例推荐

广西河池南丹重金属污染土壤修复 与矿区生态修复协同治理

生态环境与气候治理研究所 张轶喆 昌敦虎 邱敬涵

一、治理主要单位

河池市委、市人民政府统筹推进重金属污染治理、土壤污染防治先行区建设及刁江流域综合整治；南丹县人民政府负责重点矿区生态修复、废弃地复垦和矿区周边环境治理的组织实施。

二、参与单位

参与主体主要包括南丹县有关职能部门、南丹县南方有色金属有限责任公司等矿业企业、第三方监测与治理机构、科研技术支撑单位，以及参与刁江流域治理、废水处理、尾砂清运和生态复绿施工的社会资本与专业运维主体

三、开始时间

2016 年，河池市被明确列为全国 6 个土壤污染综合防治先行区之一，土壤污染防治从单项整治转入先行先试阶段。

2023 年，广西印发《刁江重金属污染整治工作指导方案》，进一步强化刁江流域重金属污染治理与矿山修复的协同推进。

四、实施地点

广西河池市是我国典型的有色金属资源开发地区，案例主要实施于河池市南丹县车河镇、大厂矿区及刁江流域相关区域。南丹县是广西乃至全国有色金属重要资源富集区，五一矿、茶山锑矿等矿区开发历史长、尾矿库分布集中，矿区开发、废弃地修复与流域水环境治理任务长期交织。

五、治理问题

矿区历史欠账重、土壤与水体复合污染突出：长期高强度、大规模采选冶活动遗留下大量废土、废石、废渣、废弃厂房和废矿库，造

成大面积地表土壤损毁，部分区域同时存在重金属污染土壤和河流污染问题，生态修复历史欠账较多，环境风险防控压力较大。

无害化处置与生态修复协同不足、系统治理要求高：河池刁江流域重金属污染问题具有长期累积性和多介质传导特征，涉重金属历史遗留废渣、尾矿、矿区废水和河道污染泥沙相互交织。

六、治理亮点

该案例的突出特点，在于并未将土壤修复理解为单一地块治理，而是围绕重金属污染风险源，形成一体化路径，把矿区废弃地复垦、危险废物安全处置、尾砂清运、废水治理和生态复绿纳入同一治理链条，体现出鲜明的协同治理特征。

七、治理内容

一是以重金属污染防控为主线推进矿区生态修复。南丹县围绕五一矿、茶山锑矿等重点矿区，实施土地平整、尾矿清理、土壤改良、截洪排水、挡土防护和植被恢复等工程，推动受损土壤与矿区废弃地同步治理。

二是将无害化处置设施建设纳入治理体系前端，在项目过程中建设资源综合利用及减量化、无害化处置工程，针对危险废物建设综合回收利用、焚烧、固化、稳定化和安全填埋系统，并配套危险废物填埋库，形成重金属废渣分类处置、减量化利用和最终安全处置的完整链条。

三是推动矿区修复与流域治理同步实施。南丹在矿区生态修复过程中，同步建设废水处理站，并布设水质监测点，并对刁江河矿区段实施河堤砌筑、污染泥沙清理和雨污分流改造。刁江车河支流亢马至拉洋段治理工程则将河岸及河道尾砂疏挖清运、疏挖尾砂安全处置、护岸建设和生态修复统筹实施，形成了矿区—河道—下游风险联动管控机制。

八、治理主要经验

（一）以风险识别和名录管控作为复合污染治理的制度起点

河池矿区历史开发时间长、涉重金属污染链条复杂，污染土壤、历史遗留废渣、尾矿库、矿区废水与流域水环境风险相互交织，任何修复工程、无害化处置和生态恢复工作，都必须以风险识别清楚、治

理对象明确、管控边界清晰为基础。河池的经验在于，把调查评估、风险筛查、名录管理和重点区域识别作为制度链条的起点，通过先行区建设、修复名录更新和重点矿区排查，将原本分散在地块、矿山、河段和废渣堆场中的治理对象纳入统一的项目化、清单化和责任化管理体系，从而把历史遗留污染问题转入可识别、可治理、可监管的制度框架。

（二）以无害化处置与生态修复协同推进治理成效

在矿区污染治理中，修复能否持续推进，不仅取决于“能不能治理土壤、能不能开展复绿”，更取决于历史遗留废渣、危险废物、尾砂和污染泥沙是否有稳定的减量化、资源化和无害化处置路径。河池的关键做法在于，将污染土壤修复、废渣安全处置、尾矿清理、矿区复垦和流域整治联动推进，把原本“风险长期累积、治理成效不易显现、单点修复容易反复”的矿区环境问题，转化为可分阶段实施、可持续巩固、可系统评估的协同治理过程。这样一来，无害化处置不再只是末端补救环节，而是与矿区生态修复共同构成治理闭环，推动河池由单点污染治理走向土壤—矿山—流域一体化修复。

九、治理成效

2020 年南丹县引导矿企等社会资本投入 4488 万元用于矿区生态修复，矿区可绿化覆盖率由 80% 提高到 90%；全县共关停矿山 5 座，完成矿区废弃地治理面积 600 余亩，有 5 家矿企被授牌绿色矿山，2 家通过自治区绿色矿山验收。刁江车河支流亢马至拉洋段治理工程于 2017 年开工、2018 年通过竣工验收、2020 年通过总体验收，显著改善了刁江源头生态环境质量。2023 年，河池土壤污染防治经验入选中组部第六批全国干部学习培训教材。

参考文献：

- [1] 生态环境部. 环境保护部有关负责人答记者问[EB/OL]. (2016-05-31). 中华人民共和国生态环境部.
- [2] 生态环境部. 对十四届全国人大二次会议第 0402 号建议的答复[EB/OL]. (2024-08-27). 中华人民共和国生态环境部.
- [3] 广西壮族自治区自然资源厅. 河池市南丹县实施矿区生态修复促进矿业可持续发展案例[EB/OL]. (2022-01-14). 广西壮族自治区自然资源厅网站.
- [4] 广西壮族自治区生态环境厅. 广西壮族自治区生态环境厅关于南丹县南方有色金属有限责任公司资源综合利用及减量化、无害化处置工程环境影响报告书的批复[EB/OL]. (2020-04-01). 广西壮族自治区生态环境厅网站.
- [5] 广西壮族自治区生态环境厅. 改善刁江源头生态环境质量[EB/OL].

(2020-09-22). 广西壮族自治区生态环境厅网站.

[6] 广西壮族自治区生态环境厅, 广西壮族自治区自然资源厅. 关于公布广西壮族自治区建设用地土壤污染风险管控和修复名录、移出清单(2024年5月29日更新)的通告[EB/OL]. (2024-06-05). 广西壮族自治区生态环境厅网站.

[7] 广西壮族自治区生态环境保护督察办公室. 自治区第七生态环境保护督察组向河池市反馈督察情况[EB/OL]. (2023-12-25). 广西壮族自治区生态环境厅网站.

山水伙伴：“熊猫森林蜜”赋能生态扶贫

国家治理工程案例中心 徐京悦

山水伙伴是中国第一家致力于赋能自然保护地生态公平产品的社会企业。创业 15 年间，山水伙伴从早期的“用爱发电”模式，逐渐向规范的商业运作模式靠拢，与保护地村民一起打造了生态公平产品——“熊猫森林蜜”，在保护生态环境的同时助力贫困村脱贫和社区治理机制建设。

一、治理背景

2000 年，中国首次提出了将扶贫开发与生态保护相结合的生态扶贫理念。经过十多年的探索，到 2018 年，中国生态扶贫的制度体系全面建立并制定了三年行动目标，要求“牢固树立绿水青山就是金山银山的发展理念，坚持扶贫开发与生态保护并重，切实加大对贫困地区、贫困人口的支持力度，推动贫困地区扶贫开发与生态保护相协调、脱贫致富与可持续发展相促进，实现脱贫攻坚与生态文明建设双赢”。

作为一项国家政策，生态扶贫的执行效果受到地方政府、社会组织、市场、个体等多元力量的影响。仅靠政府独自出力难以实现精准扶贫的长效目标，只有通过“政府主导、多元协同”的方式，则更有利于“授之以渔”，推动产业扶贫落地生根。在多元主体中，被扶贫的对象——农户靠自身努力脱贫的内生动力是关键所在。

二、治理举措

2009 年，山水伙伴创始人郑岚女士担任“山水自然保护中心”运营总监期间，就开始尝试用生态系统有偿的方式来鼓励村民保护环境。采取的治理措施包括：帮助村民成立养蜂合作社，参谋蜂场选址、培训养蜂技术、做蜜源植物监测等，同时研发出高品质的生态蜂蜜标准，做有机蜂蜜的认证，并帮助村民销售符合认证要求的蜂蜜。这一模式创造性地将森林保护与村民的养蜂收入挂钩，极大地调动了村民保护环境的积极性。2011 年 11 月，郑岚注册了北京山水伙伴文化发展有限责任公司，决定以社会创业的方式，帮助自然保护区周边的社区找到可持续发展的道路。

山水伙伴规定，熊猫森林蜜的生产必须符合三大原则：第一，必

须来自森林蜂场，即必须位于三大国家级大熊猫自然保护区及周边社区保护地，距离人口居住地3公里以上。第二，采用古法养蜂，要求选择体型小、耐寒的中华蜜蜂。因为中华蜜蜂能够帮助微小野花传递花粉，促进大熊猫栖息地植被及物种的多样性。第三，必须是天然成熟的蜂蜜，要求蜂农在收割时只能收取巢中部分完全成熟封盖，天然波美度达42以上的蜂蜜，绝对不允许后期加热浓缩，损害原生森林蜂蜜的活性。

山水伙伴在与蜂农签订合作协议时，会明确提出生态保护方面的要求。收购蜂蜜时由所有合作蜂农进行自评与互评，依据保护环境行为的履行情况决定浮动溢价，回馈蜂农们的生态保护行为。为了促进社区治理机制的建设，山水伙伴承诺每年将销售收入的10%返还给社区，由村民们自己决定如何使用。总体的原则是全村使用、全村受益、村委牵头、村民参与、财务透明。山水伙伴希望这部分资金的返还，能够让还没有加入“熊猫森林蜜”项目的村民也可以共享环境保护的福祉，同时也希望村民们在管理资金的过程中提升公共事务治理能力。

从2020年起，山水伙伴对机构进行重新定位，采用“赋能+链接”的方式支持保护地社区可持续发展能力的建设，采取的具体措施包括：第一，孵化自然保护地“生态公平”合作社（“森林合作社”）并陪伴成长。第二，以“社区保护与发展基金”的形式回馈社区，提升社区治理能力，打造“森林好村庄”。第三，打造“森林厨房”，作为“森林合作社”的传播平台。第四，推出“森林创益家”，打造城市志愿者与社区真实需求的对接平台。

三、治理成效

山水伙伴的治理成效体现在四个方面：一是在中国四川、甘肃、陕西三省，参与保护392平方公里的野生大熊猫栖息地森林，其中栖息的植物4175种，鸟类248种，兽类92种；二是围绕“生态公平”产品产业，支持自然保护地的小农组织能力提升，实现生态保护和地方发展共赢；三是提供“生态公平”产品和服务的购销平台，为消费者提供有品质保障的“生态公平”产品购买渠道，也为自然保护地小农提供销售渠道；四是与相关机构组织一起，研究制定推广“生态公平”标准，撬动更多企业和市场力量参与到“生态公平”的善经济中。2022年，山水伙伴再次通过中国社会企业行业认定，获得“金牌社企”殊荣。

四、治理经验

本案例的治理经验主要体现在四个方面：一是生态扶贫必须首先破除生态保护和村民生计矛盾对立的思想，而是应当寻求二者之间的协同发展。二是生态扶贫是否可持续取决于当地村民内在的积极性和主动性的激发，取决于当地社区治理机制的建设。三是生态扶贫不能依靠自上而下的补助和帮扶，而是应当引入社会的力量，多元主体共同参与和协同共进。四是社会企业作为用商业方式解决社会问题的一种力量，为生态保护和生态扶贫的可持续性提供了一种可行的解决方案。

（本文改编自教育部主题案例《山水伙伴：“熊猫森林蜜”赋能生态扶贫》，案例作者：徐京悦、周华、王建英、王强、潘璇）

从“单村盆景”到“片区风景”： 文化大院模式如何片区组团推动共富

三农研究所 黄波

一、深甬样本的基底与文化大院模式的兴起

深甬镇，位于浙江省宁波市宁海县的西北部，总面积 172.8 平方千米，下辖南溪、清潭、柘坑戴、大里、沙地、三省、上湖、柘坑张等 8 个核心村。该镇资源丰富而独特，坐拥被誉为“浙江第一汤”的宁海森林温泉，森林覆盖率超过 85%，是长三角地区珍贵的生态绿肺与康养胜地。与此同时，深甬镇的历史文脉绵长而璀璨，清潭村是拥有“一门四进士”美誉的中国传统古村落，柘坑戴村承载着特殊的红色记忆，大里村则保留着深厚的传统美食文化。然而，在全面推进乡村振兴的进程中，深甬也面临着资源分散、单村体量小、业态单一、同质化竞争风险高，难以形成有竞争力的市场产品等问题。

党的二十届四中全会提出“分类有序、片区化推进乡村振兴”。近年来，宁波市深入推进乡村片区组团发展，结合区县市和乡镇发展实际，因地制宜探索组团片区多元化、特质化发展。其中，深甬镇的“文化大院”模式创新推动片区组团发展的探索，提供了一份鲜活而具体的基层答卷。

“文化大院”并非传统意义上的文化活动室，而是一个集“文化空间、业态空间、治理空间”于一体的乡村微型综合体。其核心理念是：通过“微改造、精提升”，盘活各村闲置的宅基地、废弃校舍等“沉睡资产”，将其改造为具有鲜明文化主题和商业功能的节点。每个大院都需深挖本村特色文化进行定桩，如南溪村的温泉文化、清潭村的进士文化，从而形成“一村一院一品牌”的差异化格局。更重要的是，深甬镇并未让这些文化大院孤立发展，而是创造性地结合了片区组团的发展思路。具体而言，是以南溪村为重点村，联动周边 7 个村，构建“1+7+N”（1 个重点村、7 个辐射村、N 个共富庭院）的协同发展架构，通过党建联建成立片区联合党委，统筹规划、品牌、线路与利益，旨在将分散的点状盆景串联成全域联动的片区风景。

这一模式源自 2023 年中国人民大学小裤脚教授团队在南溪村开展的“南溪楠大院”试点探索。在短短三年间，清潭进士研学文化大院、柘坑戴党建联建文化大院、大里妙食集文化大院等相继建成并运

营。2023 年以来整个文化大院片区累计接待游客近 40 万人次，带动增收超过 500 万元。该模式先后获评“浙江省农民农村共同富裕优秀案例”和“2024 中国群众文化品牌全国十大典型案例”，并被央视《新闻联播》等主流媒体广泛报道。

二、片区组团发展的核心做法与机制创新

深甬镇“文化大院片区”发展模式的成功，源于一系列系统性的机制创新与实践突破，其核心做法可归纳为以下四个方面：

第一，组织重构：党建引领下的跨村协同治理。深甬镇率先打破了行政村之间的行政与利益壁垒，成立了“文化大院片区联合党委”，由镇领导牵头，8 个村的党组织共同参与。联合党委下设发展联盟，建立了“定期+专题”的联席会议制度，统筹进行跨村的闲置资源收储、统一品牌营销、公共服务联动和利益分配协商。这种“规划共绘、发展共谋、事务共商”的顶层设计，从根本上解决了单村“各自为战”、力量薄弱的问题，确保了片区发展“一盘棋”。

第二，规划先行：“一心一线四片区”的错位互补布局。深甬镇将整个片区视为一个完整的旅游目的地进行全域规划。确立了“一核两翼三驱动”的发展模式，并具体落地为“一心一线四片区”的空间功能格局。“一心”指南溪温泉服务核心区，承担客流集散与高端康养功能；“一线”是串联各村的“宁波市艺术乡建示范线”；“四片区”则包括温泉康养、文化体验、研学教育和生态农旅协同区。通过科学规划，实现了“宿游南溪、团建柘坑、研学清潭、美食大里、艺术沙地、书韵三省、茶香上湖”的精准定位，有效避免了同质化竞争。

第三，运营破局：引入专业团队与培育本土力量双轮驱动。区别于政府或村集体大包大揽的传统模式，深甬镇大力推行市场化、专业化运营。一方面，引入“大院主理人”制度，聘请如启云文旅、南心溪悦等专业团队以及像清潭村海归硕士张芝铭这样的青年创客，负责业态策划、产品设计和市场推广。另一方面，内育本土人才，最典型的便是“南溪嫂”品牌——一群原本从事垃圾分类的乡村妇女，在专业团队赋能下，转型为文化大院的餐饮服务主力，其烹制的私房菜成为金字招牌。

第四，利益联结：构建“大院带大院、村民变股东”的共富链条。为确保发展红利惠及每位村民，深甬镇创新了多层次利益联结机制。一是“资源变股权”，村集体将闲置资产折价入股，与运营团队按比例分成。二是“产品变商品”，建立线上线下“共富货架”，统一销

售片区的农特产品。三是“大院带大院”，通过“农家庭院创金”行动，鼓励和指导农户将自家庭院改造为咖啡吧、手工作坊等小微业态，由文化大院统一导流、统一标准，让村民在家门口成为“共富合伙人”。

三、模式实践带来的多维成效

深圳镇文化大院片区组团模式的实践，产生了显著的经济、社会与治理等多重效益。

在经济成效上，实现了从“输血”到“造血”的根本转变。最直接的体现是村集体与村民收入的“双增长”。南溪村文化大院每年为村集体带来稳定租金收入，并带动整村经营性收入突破百万元。清潭村通过运营沉浸式剧本游，经营性收入在两年内突破百万元。对于村民而言，收入渠道极大拓宽，他们可以通过资产出租、就地务工、产品销售、经营自家庭院等多种方式参与分配，人均年增收显著。整个片区的主导产业（温泉+文旅）产值持续攀升，真正将“绿水青山”转化为了“金山银山”。

在社会效益上，激发了文化活力与人才回流。该模式成功活化了沉寂的乡村文化。清潭村的千年进士文化，通过年轻人喜爱的剧本杀形式，变得可触摸、可体验，实现了传统与现代的创造性对话。更重要的是，它形成了强大的人才“磁场”，不仅吸引了中国人民大学、东华大学等高校团队持续提供智力支持，更召唤了像张芝铭这样怀揣梦想的年轻人返乡创业，初步构建了一个“外部智力注入+本土力量成长”的立体人才生态。

在治理效能上，重塑了村民主体性与乡村公共性。文化大院不仅是一个经济空间，更成为凝聚人心、激发内生动力的治理空间。在共建过程中，村民从“旁观者”变成了“参与者”和“维护者”，集体荣誉感和归属感空前增强。片区建立的纠纷联调机制、积分制管理等，将乡村治理内化于日常生活中。文化大院事实上取代了传统的文化礼堂、祠堂等功能，成为村民议事、休闲、举办活动的核心公共空间，重塑了紧密的乡村社会联结。

四、可复制、可推广的“深圳经验”

深圳镇的探索，为全国同类地区推进乡村片区化组团发展提供了可复制的经验启示。

一是必须坚持党的领导，以强有力的组织保障打破行政壁垒。乡村振兴，尤其是跨村域的协同发展，涉及复杂的利益协调。深圳的实

践表明，只有依靠片区联合党委这样的高阶统筹机构，才能有效整合分散的资源，协调各方利益，形成发展合力，这是实现从“单村突进”到“片区共进”的政治前提和组织基础。

二是必须引入市场化运营，以专业力量激活乡村资源。乡村不缺资源，缺的是将资源转化为产品和市场价值的专业能力。深圳镇通过引入乡村 CEO 和大院主理人，将规划、设计、营销、管理等专业事交给专业人，用市场逻辑来经营乡村资产，避免了“政府热、村民看”“重建轻营、热闹一阵”的窘境，确保了业态的可持续性和竞争力。

三是必须坚守农民主体性，以共建共享机制实现持久共富。乡村振兴的最终目的是富民。深圳模式之所以有生命力，在于它设计了一套让村民深度参与、全程受益的机制。无论是“南溪嫂”的转型，还是“农家庭院刨金”行动，都确保了村民不是发展的旁观者，而是建设的参与者、利益的分享者。只有让村民在乡村振兴中有实实在在的获得感，才能激发出最持久的内生动力。

在方法论层面的启示是，乡村建设要善于“微改造、精提升”，以小切口实现大效益。深圳镇不搞大拆大建，而是聚焦于闲置空间的精细化、低成本改造。南溪楠大院院首期投入仅 30 万元，却引爆了全村乃至整个片区的发展。这种“花小钱、办大事”“用小空间装下大业态”的理念，为资源、资金有限的广大乡村提供了极具操作性的实践路径。

综上所述，深圳镇以文化大院为依托，生动诠释了新时代乡村振兴从“一处美”到“一片美”、从“环境美”到“发展美”的转变。文化大院的探索，不仅是浙江“千万工程”的深化实践，更为全国破解乡村发展碎片化难题、扎实推进共同富裕，贡献了一个鲜活、系统且可借鉴的深圳方案。

中外智慧

人工智能治理：比尔·盖茨呼吁各国政府划定“仅限人类工作”、征收词元税和机器人税、设立人工智能治理部门

国家治理工程学院 徐南南

比尔·盖茨近日在其个人网站 Gates Notes 发表长文《动荡的人工智能时代即将到来，我们当下的选择至关重要（The Turbulent AI Era is Here. The Choices We Make Now Are Critical）》，就人工智能治理发出迫切呼吁。他在文中指出，人工智能不同于以往任何一次技术革命：之前的技术革命发生时间长达几代人，并创造了需要人类认知的新工作。而这次，技术可以替代人类认知。他在文中疾呼，“这一次真的不同（This time really is different.）。”盖茨在文中梳理了人工智能给人类社会带来的三大风险，并在此基础上提出了三项治理建议。本文以下就其核心内容做一一梳理和解读。

一、人工智能带来的三大风险

风险一：工作岗位的永久消失

一是不止白领工人会被替代。随着具身智能的发展，盖茨预计建筑业、酒店业等领域的蓝领岗位在五年之内也会大规模被永久替代。他提到，许多美国人尚未意识到灵巧机器人技术进展有多快，部分原因是相关前沿工作很大程度上是在包括中国在内的其他国家推进的。

二是市场力量将加速这一替代过程。盖茨描述了一种“恶性循环”：一家公司如果利用人工智能替代员工实现了降本增效，竞争对手就会被迫跟进；如果大公司不采用，初创小公司也会采用。盖茨警示道：“除非我们干预，否则好的工作岗位将减少，利益将集中在少数人手中。”

三是严重影响年轻人的就业机会。被人工智能替代的是入门级职位，盖茨认为这将具有深远的社会影响：“就业不仅是大多数人取得基本生活开支的方式，也是尊严和社交联系的来源。”换句话说，年轻人失去的不仅是岗位和收入，也有作为独立个体的尊严，以及和社会取得联结的机会。如果一代年轻人的就业机会受到严重侵蚀，其社

会后果殷鉴不远。盖茨援引研究指出，在美国部分地区，“工厂关闭导致了阿片类药物过量死亡人数的上升”。我们也见到在日本“失去的三十年”中，年轻一代形成的“尼特族”（不工作、不上学、也不接受职业培训的年轻人）、由此衍生的“8050 问题”（80 多岁的年迈父母不得不照顾和供养 50 多岁无业子女）都是前车之鉴。

风险二：AI 伤害，包括诈骗、网络攻击和危害公共卫生安全

人工智能在赋能普通人的同时，也同样赋能犯罪分子。盖茨在文中强调了三点：一是人工智能辅助的诈骗和虚假信息。这是人们在日常生活中普遍能感受到的一类伤害。包括 AI 辅助的欺诈、虚假信息传播、深度伪造（deepfake）内容和监控滥用。

二是人工智能辅助的网络攻击。盖茨提到，他所熟识的顶尖网络安全专家深感忧虑：因为网络攻击方获得强大新能力的速度快于防御方修补漏洞的速度。一个能够发现软件漏洞、帮助企业修复问题的人工智能模型，也可以帮助犯罪者利用漏洞发起攻击。医院、金融机构、供水系统、电网、管理政府福利的系统等脆弱的基础设施一旦遭到攻击，会扰乱社会秩序、造成社会动荡。

三是盖茨称之为的生物恐怖主义。人工智能辅助生命科学研究，不仅可以推动药物和疫苗领域的救命性进步（英文原词为“lifesaving advances”），也可能被生物恐怖主义者用于开发新病毒，造成公共卫生危机，危害全人类的生命健康。这一点是很多人没有意识到的潜在危机。

风险三：影响儿童心理和认知发育

一是人工智能用于情感陪伴，会让“社恐”的孩子更“社恐”。盖茨用自己成长过程的例子做了论证：“如果那时我有一个 AI 伴侣，我怀疑自己是否会付出同样的努力。它们会以你习惯的方式与你交谈，不会把你推出舒适区，它们随时可用，从不会对你生气。这使得它们极有可能让人上瘾，并剥夺我们从与他人联系中学到的经验教训。”

一个未成年人如果本身性格内向，沉溺于 AI 聊天后会更难以和其他人交流。“一个旨在从不会让你不安的 AI 伴侣，就是一个巨大的、受保护的温室。”盖茨认为必须要有适当的监管以避免人工智能影响未成年人的心理和认知发育。

盖茨特别提到，中国全面禁止为未成年人提供虚拟陪伴和恋爱对象的人工智能服务（指我国 2026 年 7 月 15 日施行的《人工智能拟人化互动服务管理暂行办法》），并严格规范陪伴式人工智能，他认为

这是正确的努力方向。

二是影响批判性思维的训练。盖茨讲，“具有讽刺意味的是，同样的工具既能让人们学到比以往更多的东西，也可能导致许多人学得更少。”比如大学生的学术训练，在人工智能出现以前，必须自己构思学术文章的观点和论证、自己查找资料、完成论文撰写，并做好文字和格式的修订、参考文献整理的工作。笔者观察到，在人工智能时代，这些许多都交由人工智能大语言模型代替了。那么大学生读大学可以学习到什么？如何在大学学习中提高思辨能力、信息获取能力和表达能力？这是教育不得不面对的问题。

二、盖茨提出的三项治理建议

针对上述三大风险，盖茨提出了三方面健全全球人工智能治理的建议。

建议一：划定“仅限人类工作”（Human Reserved Jobs）

他提议参考“自然保护区”的政策逻辑，划出一些职业和岗位作为“仅限人类”的工作。在英文里，“自然保护区”和“仅限人类工作”都有关键词“reserve”，有“特意预留”的意思。盖茨指出，自然保护区是“那些我们可以建造建筑和道路，但选择不建的地方，因为失去的代价太大。”同样的原理，一些职业和岗位从技术上可以由具身人工智能代替，但是不宜如此。盖茨举出的例子是老人和儿童照护类工作——他提到父亲晚年患阿尔茨海默病，日夜由专业护理人员照料，这些护理人员即便在他父亲难以表达自己时，也总能读懂他的需求，这份护理中的人性，是任何机器人不能也不应替代的。

笔者认为这类工作也应当包括网约车驾驶员、外卖快递员等，因为这是少有的“就业蓄水池”岗位。当然，具体哪些工作应当划为“仅限人类”工作，因国家、地域、社会的情况而不同。盖茨也坦言，这一构想还留下不少悬而未决的问题：谁有权决定应该保留哪些工作？应依据什么标准？如何防止企业变相规避、暗中仍用机器人？当一国允许机器人从事某项工作而另一国不允许时，国际贸易又该如何协调？但无论如何，这个理念本身是值得借鉴和思考的。

建议二：征收词元税和机器人税

人工智能治理的宏观调控不能仅靠划定“仅限人类工作”这样的行政手段，更要依靠市场手段。盖茨指出，现行税制存在结构性偏差：企业雇佣员工需要缴纳工资税，但购置机器人通常可以作为营业成本

立即税前扣除，这实际上在鼓励企业以机器换人。为此，他主张对人工智能词元（AI tokens，即大语言模型处理和生成内容的计量单位）和机器人本身征税，让企业从财务上感到使用大语言模型和具身智能的成本并没有比雇佣人类低很多，这才是保障人类岗位的根本出路。

对于“征税并非最优经济效率做法”的批评，盖茨的回应是：批评者忽视了工作对个人和社会更广泛的价值（个人尊严、社会团结稳定等），既然人工智能带来的整体创新已足够可观，社会完全可以承受一点效率上的损耗，以此换取更多人保有工作。

盖茨多年前就曾提出机器人税的构想，他至今仍是这一主张的坚定支持者。征收词元税和机器人税虽非应对人工智能冲击的全部答案，却是其中不可或缺的一环。同时，从人工智能应用中产生的税收收入，也应当真正用于就业培训和社会保障，让最需要帮助的失业者、工时或薪资被压缩的人以及损失集中的地区和社群受益，真正让“硅基生物”为“碳基生物”服务。

建议三：在各国政府内部和国际间设立人工智能治理部门

盖茨认为，人工智能技术的进步给人类社会带来的影响将和以往任何技术进步都不一样。“许多观察家认为，这次技术转型将类似于以往。他们举了美国就业从农业转向办公室工作的例子。然而，那是在几代人之间进行的，并创造了需要人类认知的新工作。而在这一次，技术可以替代人类认知。”换句话说，这一次，需要人类认知能力的工作被大量替代，而不是被大量创造。他在文中疾呼，“这一次真的不同。”（英文原文为“*This time really is different.*”）

人工智能技术将影响国家安全，以及就业、教育、税收、能源、选举、空气和水、公共卫生、金融体系、执法、交通、公共土地和IT系统。而现有政府部门大多按单一职能设立：劳工部门理解就业冲击，却未必理解安全风险；市场监管部门理解市场集中度问题，却未必理解人工智能对儿童和青少年的影响。如果任由各部门各自为政，系统性的风险就可能无人负责——一次本可拦截的、由人工智能助力的攻击，也许正是因为“没有人认为这是自己的职责”而得逞。

对于这一点，我国也认识到人工智能对社会的影响是百年未有之大变局的一部分，其影响之深远，使得设立人工智能治理部门、以及建立国际性的人工智能治理协调机构，都十分必要。盖茨强调，这一整套制度框架的建设需要经年累月，这正是必须从现在就着手的原因。

结语

盖茨在文章结尾写道，人工智能既可能成为人类历史上最伟大的公平推动力，也可能成为最恶劣的不公之源，走向哪一条路径，很大程度上取决于世界各国现在做出的选择。划定“仅限人类工作”的边界、通过词元税和机器人税校正劳动与资本的失衡、建立能够统筹全局风险的治理机构，是盖茨给出的三条具体路径，对我国建立和改进人工智能治理体系提供了颇有价值的建议。

书讯

《中国奇迹·义乌发展经验》

系统梳理并提炼总结义乌发展经验，不仅是对一段非凡改革历程的致敬，更是为全国县域发展探寻可复制、可推广的“中国方案”，具有重大的理论价值与实践意义。在义乌发展经验提出 20 周年之际，中国人民大学“一带一路”国际商学院、中国人民大学国家治理工程学院与中共义乌市委党校（浙江义乌干部学院）联合推出《中国奇迹·义乌发展经验》一书，旨在系统解码义乌从资源匮乏县跃升为“世界小商品之都”的发展经验。

《中国奇迹·义乌发展经验》一书由中国人民大学十个学科领域的资深专家联合撰写，以义乌十大发展经验为总纲，全景式呈现义乌在党建引领、区域协同、海外市场、财税创新、土地管理、生态环境、社会和谐、乡村共富、民生保障、城市更新等关键领域的首创性探索与制度性成果。全书贯通治理基础理论与义乌 40 余年发展脉络，融合历史演进与鲜活案例，将基层创造性实践提炼升华为具有普遍指导意义的治理理论，为全国广大县域破解发展约束、提升治理效能提供可借鉴的实践样本。



义乌的发展绝非偶然，它是有效市场与有为政府完美协同的典范，是基层改革创新与系统治理优化的生动标杆。其背后，是党建引领的坚强保障，是人民至上的价值追求，是敢为人先的改革精神，是统筹

协调的治理智慧。这不仅是义乌的奇迹，更是中国特色社会主义制度优越性在基层的集中彰显。



韩晓宁 主编

张磊 吴武清 副主编

2026年5月

中国人民大学出版社

定价：98.00 元

责任编辑：徐南南

统 稿：蒋可心

审 核：张 磊 李玉霞

中国人民大学国家治理工程学院 2026年9月30日编发



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