



双周政策分析简报

(2026 年第 9 期 总第 33 期)

中国人民大学国家发展与战略研究院 (国家高端智库)

2026 年 9 月 8 日

投资于人：战略逻辑与政策选择

当前，我国经济发展正面临传统物质投资边际回报下降、人口结构深刻变化、以及国际科技与人才竞争加剧等多重挑战，传统偏重物质资本积累的投资模式已难以适应新的发展阶段需要。自 2023 年中央财经委员会第一次会议提出把“投资于物”同“投资于人”紧密结合以来，“投资于人”相继被写入 2025 年《政府工作报告》和“十五五”规划纲要，逐步上升为统筹民生改善、扩大消费、提升人力资本和培育长期增长动能的重要战略理念。然而，当前“投资于人”战略落地存在核心症结，即相关投入具有外部性强、回报周期长和绩效难以衡量等特征，与地方政府短任期考核、国有企业经营考核及社会资本盈利要求之间存在结构性错配。推动“投资于人”战略落地，需加强中央层面的制度统筹，明确政府、企业和社会力量的责任边界，构建多层次、差异化的服务供给体系；改革地方政府和国有企业考核机制，建立兼顾经济效益与社会效益、衔接当期投入与长期回报的跨任期评价体系；完善财政激励、行业标准和市场准入制度，营造公平、稳定、可预期的制度环境；健全劳动者权益保障和要素回报机制，构建社会化终身学习与职业培训体系；最终形成多元主体协同参与、各类资源持续投入的长效机制。

近期，由中国人民大学国家发展与战略研究院（国家高端智库）主办的双周政策分析会“投资于人：战略逻辑与政策选择”举行。会议由中国人民大学国家发展与战略研究院教授尹恒主持。中国人民大学财政金融学院院长、教授贾俊雪，中国人民大学应用经济学院教授孙三百，中国人民大学农业与农村发展学院教授邢春冰，中国人民大学经济学院教授杨继东，中国人民大学劳动人事学院院长、教授赵忠先后发言研讨。与会专家围绕“投资于人”的理论内涵、战略逻辑、现实难点与政策选择等问题展开深入研讨。

一、“投资于人”政策内涵不断演进，体现我国发展理念转变

尹恒系统梳理了“投资于人”的政策背景及内涵演进。早期政策表述主要体现供给侧逻辑，从劳动者作为生产要素的角度出发，着眼于提升劳动者技能和就业适应能力；随后逐步拓展至促进人口高质量发展、满足人民高品质生活需要；此后进一步被赋予惠民生、促消费的功能，强调通过健全社会保障、支持扩大就业、促进居民增收减负，激发消费潜力、扩大内需，政策视角进一步向需求侧延伸。总体而言，“投资于人”是相对于“投资于物”提出的发展理念，强调面向全人群、覆盖全生命周期，着眼于人的能力提升、潜力开发和民生改善，涵盖育幼、养老、健康、教育、就业和技能培训等领域。

赵忠认为，“投资于人”反映了我国发展理念的深刻转变。过去，我国的发展方式较多依靠固定资产投资，相应的政策体系和资源配置方式也主要围绕基建、产能等物质资本积累形成，“投资于人”不仅是对当前投资结构的调整，也可能成为未来较长时期引领发展方向、完善政策体系的重要理念。杨继东也指出，随着传统物质投资边际回报下降，人的全面发展受到更多重视，国际竞争日益体现为科技和人才的竞争，重视“投资于人”具有现实必要性和长期战略意义。

孙三百从投资结构失衡的角度指出，当前提出“投资于人”，与传统投资结构面临调整密切相关。部分领域存在产能过剩，相关物质投入未能充分转化为人的能力提升和民生改善，反映出投资结构和资源配置仍有优化空间。邢春冰对此表示认同，并补充指出，当前固定资产投资下降较快，而部分针对人的投入也可能面临回报率不高的问题。相较于投资和出口，长期以来，消费是我国经济发展的薄弱环节，“投资于人”能否通过改善民生和扩大服务消费，为促进消费提供新的动力，值得进一步关注。

贾俊雪指出，“投资于人”并不是以人力资本投资简单替代物质资本投资，也不是否定“投资于物”的作用。实际上物质资本投资与人力资本投资难以完全分开，基础设施等物质资本投资最终同样服务于人的发展。因此，政策调整的关

键不在于机械地区分“人”与“物”，而在于推动投资结构更加协调，使物质投入更好地服务于人的能力提升和全面发展。

二、政府投入受财政空间约束，社会资本参与仍面临障碍

贾俊雪从政府投入和民间投资两个层面，分析了“投资于人”落地过程中各类投资主体面临的现实困境。他指出，在政府投入方面，虽然政府是“投资于人”的重要主体，然而当前财政压力持续加大，政府持续扩大教育、社会保障、医疗卫生等民生投入面临较强的财政约束。而且，也不能简单依靠债务融资扩大“投资于人”。民生领域项目普遍具有投资回报周期长、财务收益有限等特点，债务融资支持需保持审慎。

在民间投资方面，贾俊雪认为，教育、医疗、养老等领域具有较大的市场需求和投资空间，但社会资本仍面临投资信心不足和隐性准入壁垒等制约。一方面，此类领域兼具公共性和经营性，普遍存在回报周期长、财务收益不确定的特点，社会资本难以形成稳定预期；另一方面，部分领域在实际准入和运营中仍存在隐性门槛，使民营企业难以获得公平的市场机会。推动“投资于人”落地，需坚持有效市场和有为政府相结合，既要发挥政府在基本公共服务领域的兜底作用，也要为社会资本参与多层次、差异化服务供给营造公平、

稳定、可预期的制度环境。

三、教育投资存在空间外部性，或导致地方投入激励不足

孙三百从教育投资的空间外部性出发，分析了“投资于人”面临的地方激励问题，即教育投入与劳动力流动之间存在复杂的双向关系：一方面，教育投入能够提升人力资本，可能影响受教育者成年后的流动选择；另一方面，人口流出使教育投入地与人力资本受益地分离，地方政府承担了人才培养成本，相关收益却可能更多地由劳动力流入地区获得，这种成本与收益的空间错配可能削弱劳动力流出地区的投入积极性。推动“投资于人”落地，需充分考虑公共投资跨区域、跨时期的成本与收益，统筹不同地区的利益关系，完善中央对地方的财政激励、转移支付和考核机制，增强地方政府持续开展教育等长期性投入的积极性。

赵忠认为，教育投入的回报还具有明显的跨期性，不能仅根据短期人口流动判断其政策成效。人才流动在短期内可能表现为投入地区的人力资本流失，但从更长时期看，也可能通过知识回流、科研发展和产业生态改善产生积极影响。如何在政策设计中平衡短期成本与长期收益，是推进教育等长期性投资需要解决的重要问题。

邢春冰指出，不同层次、不同类型教育的外部性也存在差异，高职院校学生更多来自本地，毕业后也更可能留在当地

就业；高水平大学培养的人才流动性更强，但也可能通过科研和产业发展形成更广泛的长期收益。因此，需要结合教育类型、人才流动方向和长期发展效应，综合评价地方教育投入的实际效果。

贾俊雪进一步补充指出，地方政府的教育投入决策并非仅受单一激励机制驱动，而是同时受到财政竞争、晋升竞争和标尺竞争等多重机制影响。从财政竞争看，人才外流可能降低地方政府的投入意愿，但教育质量提升能够带来社会声誉增益，进而增强地方政府的投入动力。

四、全生命周期不等于平均用力，需兼顾投入效率与机会公平

邢春冰援引人力资本投资理论中的赫克曼（Heckman）曲线，指出“投资于人”强调面向全人群、覆盖全生命周期，但并不意味着“撒胡椒面”，需充分考虑不同阶段、不同类型投入的投资回报差异。人力资本形成具有明显的时序性和互补性，早期人力资本投入会影响后续能力发展，通常具有较高的长期回报；进入职业阶段后，人力资本投资的收益还会受到剩余职业期限、工作性质和机会成本等因素的影响，因此需要结合生命周期的不同阶段，合理确定投入重点和优先顺序。他同时提出，需进一步区分通用人力资本与专用人力资本：前者适用范围较广，但企业往往因担心员工流动而缺乏投入动力；后者与具体岗位紧密相关，却容易随技术进

步而加快折旧，二者在投资主体、投资方式上应有所差异。

邢春冰进一步指出，“投资于人”还需关注城乡、地区 and 不同群体之间的支付能力差异，如果过度依赖家庭自身投入和市场化供给，家庭资源禀赋的差距可能进一步转化为教育、健康和发展机会的不平等。为此，需以基本公共服务均等化作为底线保障，对农村地区、欠发达地区和困难群体提供更具针对性的支持和补贴，使“投资于人”既注重投入的回报效率与资源配置效率，也切实维护发展机会的公平。

五、国有企业缺乏激励机制，需从多维度拓展实施路径

杨继东认为，国有企业在落实国家战略和承担社会责任等方面具有独特作用，应在“投资于人”中发挥更加积极的作用，但现有制度安排尚未形成与之相适应的激励机制。一方面，国有企业考核仍主要围绕利润、劳动生产率等经营指标展开，扩大就业、增加员工收入和加强员工培训等举措更多表现为当期成本，与现有考核要求存在一定张力；另一方面，“投资于人”具有回报周期长、绩效核算难等特点，而企业管理层任期相对较短，缺乏开展长期投入的动力。此外，医疗、养老等民生服务非标准化程度较高，质量评价和责任认定较为困难，进一步增加了国有企业参与的不确定性。

杨继东从短期与长期、数量与质量四个维度，系统分析了国有企业参与“投资于人”的具体路径。在短期数量层面，

重点在于通过稳定就业促进居民增收、提振消费，统筹经营效率与社会效益；在短期质量层面，应发挥国有企业员工稳定性高的优势，加大员工技能培训等人力资本投入。在长期数量层面，需拓展国有企业在医疗、健康、养老等民生领域的布局，加强与民营企业合作，带动更广泛的就业和服务供给；在长期质量层面，需围绕员工全职业周期，建立从人才招聘、技能培训到职业发展的培养体系，完善科研人员激励和内部分配机制，建立与“投资于人”相适应的考核体系。

六、“投资于人”落地关键在于重塑激励机制

尹恒认为，“投资于人”落地的核心难题，在于其外溢性和长周期特征，与地方政府的短任期考核、企业及社会资本的盈利要求之间不匹配。因此，破题的关键在于建立与“投资于人”特征相适应的激励体系。从狭义来看，“投资于人”主要体现为财政支出结构调整，即将更多财政资金和公共资源投向教育、就业、医疗和社会保障等民生领域。政策重点是针对不同群体和领域分类施策，提高财政支持的针对性，例如，加强对“一老一小”、职业教育和基层医疗等领域补贴；推动转移支付资金分配与常住人口基本公共服务需求相衔接等。从广义来看，“投资于人”体现为扶持发展育幼、养老、健康、教育、就业和技能培训等惠民生、促消费的产业。政策重点是通过改革政绩考核、完善税收优惠、拓宽融

资补贴渠道、创新投资运营模式和适度放宽行业准入等方式，调动地方政府、企业和社会力量的参与积极性。

但尹恒也强调，常规的财政配套、税收优惠和投融资工具只能带来局部改善，尚不能够从根本上解决“投资于人”的激励问题。要真正落实这一发展战略，还需中央统筹从更系统的层面推进制度改革——通过改革地方政府和国有企业考核机制、打破地区与部门壁垒、创新投融资模式并完善财政、金融、市场准入等配套制度，使政府、企业和社会等各类主体都能够形成可持续的参与动力。

七、促进劳动要素回报公平，构建终身职业培训体系

赵忠从劳动者发展角度出发，认为推动“投资于人”需落实到劳动力市场运行机制中，重点关注要素回报是否公平、人力资本再生产渠道是否畅通两方面问题。在要素回报层面，他强调需重点创造高质量充分就业环境。面对人口老龄化、技术进步和外部环境变化带来的挑战，在提高劳动生产率、优化劳动力配置的同时，加强劳动者权益保障，完善资本、技术、劳动等不同生产要素之间公平合理的回报分享机制。特别是在平台经济发展和劳动关系日趋灵活的背景下，健全劳动关系协调机制，强化平台企业等用工主体的社会责任，切实保障劳动者的劳动报酬和社会保障权益。

在人力资本再生产层面，技术迭代加快使学习阶段与工

作阶段的界限日益模糊，劳动者需要在职业生涯中持续更新知识和技能，终身教育和职业培训的重要性不断上升。但随着传统企业组织方式发生变化、劳动关系更加灵活，员工在单一企业的工作期限缩短，企业开展在职培训的积极性有所减弱，传统依托单位的培训体系已难以满足现实需要。为此，需加快建立社会化终身学习和职业培训体系，发挥政府、企业、职业院校和专业培训机构等多元主体作用，为不同就业形态的劳动者提供可及、连续的技能提升服务。同时，增强职业培训政策的稳定性和可预期性，提振社会资本参与信心，使终身学习体系更好适应技术进步和劳动者职业发展的需要。

八、推动“投资于人”战略落地的政策建议

综合与会专家观点，“投资于人”落地的核心矛盾，在于其外溢性强、回报周期长、绩效难以衡量的特征，与地方政府短任期考核、国有企业和社会资本追求盈利的现实诉求之间存在结构性错配。这一矛盾贯穿于投资主体激励不足、教育等领域外部性突出、国有企业考核体系滞后、劳动力市场回报机制不健全等各个环节。为此，建议加强中央层面的制度统筹，围绕责任划分、考核机制、市场环境等方面完善政策体系。

第一，明确投入边界和主体责任。建议基本公共服务由

政府主导保障，并主要通过预算资金和规范转移支付予以支持，审慎使用债务融资；对教育、医疗、养老等领域中更高层次、差异化的需求，则需放宽准入、公平监管，更多依靠市场和社会力量供给；构建基本保障与多样化服务相衔接的多层次供给体系。

第二，改革地方政府和国有企业考核机制。对回报周期长的投入实行跨任期评价，将就业、教育、健康和公共服务等长期效益纳入地方政绩考核；将稳定就业、员工培训、人才培养以及参与民生服务等纳入国有企业分类考核，协调经营效率与社会效益，增强国有企业长期投入动力。

第三，健全行业标准与市场准入制度。完善教育、医疗、养老等领域的服务标准、信息披露和质量评价机制，解决相关领域普遍存在的信息不对称问题，清理隐性准入壁垒，为社会资本参与营造公平、稳定、可预期的制度环境。

第四，完善劳动者发展支持体系。以高质量充分就业为牵引，建立资本、技术、劳动等不同生产要素之间公平合理的回报分享机制，加快构建社会化终身学习和职业培训体系，为不同就业形态的劳动者提供适应技术变革的技能更新机会。

【撰稿人：尹恒，中国人民大学国家发展与战略研究院（国家高端智库）研究员、教授；徐君蕊，中国人民大学财政金融学院博士研究生】

“双周政策分析会”是中国人民大学国家发展与战略研究院打造的一个高端政策研讨交流平台，旨在通过对公共政策的研究分析和综合评估以推进人大国发院的“新平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”高端智库建设。该平台通过汇聚校内外、政产学优质资源，力图为政治、经济、社会、文化、生态、法律、外交等领域的重大政策议题提供“人大观点”。



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

主 编：刘青

本期责编：张雯婷

电 话：010-62510291

电子邮箱：nads07@ruc.edu.cn

地 址：北京市海淀区中关村大街 59 号立德楼 11 层