

惠民生与“一带一路”高质量发展

◇ 刘 乐

“一带一路”建设坚持共商、共建、共享的原则。其中，共享不仅意味着“一带一路”的建设成果要惠及各参与者和相关方，更意味着要让沿线各国和地区人民对于建设成果有真切实在的获得感。就此而言，重视民生既是“一带一路”建设的应有之义，也是“一带一路”倡议贯彻以人民为中心的发展思想的集中体现。

“一带一路”的民生之维

综观“一带一路”国际合作的发起、展开和推进，“一带一路”的民生内涵主要体现在增加就业、便利生活、文教发展、公共安全和紧急援助等五个方面。

第一，增加就业。就业是民生之本。“一带一路”可观的经济规模和巨大的发展潜力使其得以有力拉动当地经济增长、创造各类就业岗位和增加政府财政收入。据商务部国际贸易经济合作研究院发布的《中国“一带一路”贸易投资发展报告2020》统计，截至2019年年底，中国在“一带一路”沿线国家建设的境外经贸合作区累计投资350亿美元，上缴东道国税费超过30亿美元，为当地创造就业岗位33万个。在扶贫助困方面，“一带一路”的相关建设项目可以直接帮助当地民众脱离贫困状态。据世界银行集团发布的《“一带一路”经济学：交通走廊的机遇与

风险》估算，预计到2030年，“一带一路”倡议的相关投资所创造的大量就业岗位能在全球范围内帮助至少760万人口摆脱极度贫困，并帮助至少3200万人口摆脱中度贫困。

第二，便利生活。为百姓提供舒适便捷的生活条件是民生事业的发展目标。特别是对于一些欠发达地区来说，民生基础设施是当地民生建设的重中之重。目前，“一带一路”已经建成了一大批标志性的民生基础设施。从孟加拉国的第一座大型净水厂帕德玛水处理厂到填补巴基斯坦近四分之一电力缺口的萨希瓦尔电站，从马尔代夫首座跨海大桥中马友谊大桥到非洲“万村通”数字卫星电视项目，“一带一路”在水、电、路、网等领域的民生建设项目显著地改善了当地民众的生活配套设施，促进普通百姓能够以更加稳定、安全和经济的方式享受现代生活的种种便利。

第三，文教发展。物质发展和精神发展是民生发展的一体两翼。就此而言，促进文化繁荣和教育兴盛是在精神生活层面对民生建设的更高要求。相应地，相关国家和国际组织正在“一带一路”框架下积极开展文化和教育方面的合作项目，例如举办艺术节、电影节、音乐节、文物展、图书展等活动，并合作进行图书广播影视精品创作和互译互播，以及开展教育互联互通合作

和人才培养培训合作（包括双向留学、合作办学、师资培训、人才联培等），以丰富百姓的精神文化生活和满足民众的优质教育需求。

第四，公共安全。身体健康和生命安全是民生保障的重要方面。为此，“一带一路”倡议积极推动医疗卫生和灾害防治领域的国际合作。在医疗卫生领域，中国政府呼吁加强在传染病疫情通报、疾病防控、医疗救援、传统医药领域的互利合作，倡议共同打造健康丝绸之路，倡导共同构建人类卫生健康共同体。在灾害防治领域，鉴于“一带一路”相关国家和地区共同面临地质灾害、气象灾害、洪旱灾害和海洋灾害等多种灾害，中国政府呼吁加强“一带一路”灾害防治国际合作，建立“一带一路”沿线国家灾害防治和应急管理机制。

第五，紧急援助。人道主义灾难是对事发当地社会民生的重大威胁。基于人道主义精神，向陷入人道主义危机的“一带一路”相关国家和地区提供物资、现汇等人道主义援助以及派出救援队、医疗队、维和部队等人员力量是“一带一路”民生紧急援助工作的主要形式和基本内容。

如上所述，“一带一路”丰富的民生内涵体现出“一带一路”倡议注重民生、保障民生、改善民生的民生导向，也反映出“一带一路”以民为本的人文关怀，惠民生成为“一带一路”的鲜明底色。

“一带一路”民生建设的深化与拓展

第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，惠民生被确立为“一带一路”高质量发展的主要目标和基本内涵，这标志着民生建设及其成效已经成为衡量“一带一路”高质量发展情况的重要维度。就此而言，需要在“一带一路”的推进过程中进一步加强和提升民生建设。具体来说，可以从丰富议题、目标联动、人文纽带、多方共建和机制发展五个方面入手开展相关国际合作。

第一，促进绿色民生、数字民生、科技民生等“一带一路”民生议题的不断丰富。目前，“一带一路”倡议在经济民生与社会民生、物质民生与精神民生方面取得了一系列的共建成果。在此基础上，“一带一路”的民生议题需要不断丰富，并可以纳入绿色民生、数字民生、科技民生等新的构成内容。其一，绿色民生。良好生态环境是最普惠的民生福祉。就此而言，确保民生建设的绿色底色是绿色民生的基本要求。为此，“一带一路”的绿色民生建设可以与绿色丝绸之路倡议进行对接，通过绿色投融资、绿色产业和绿色消费等绿色实践推动绿色发展、增加绿色就业、构建绿色价值链，从而进一步改善和保护生态环境。其二，数字民生。新一轮信息革命浪潮既带来了增进数字福祉的发展机遇，也造成了数字歧视与“数字弃民”等问题的现实挑战。就此而言，弥合民生建设的数字鸿沟是数字民生的基本要求。为此，“一带一路”的数字民生建设可

与数字丝绸之路倡议进行对接，通过贯彻数字公平与数字正义、加快信息基础设施建设、大力发展电子商务与数字经济，从而帮助更多人在数字时代的发展浪潮中受益和获利。其三，科技民生。科技创新对于民生改善具有重要的推动作用。就此而言，增加民生建设的科技含量是科技民生的基本要求。为此，“一带一路”的科技民生建设可以与智力丝绸之路倡议进行对接，一方面加强民生科技投入与民生科技研发，另一方面推动科技成果转化与民生科技推广（如菌草技术项目）。在此，将民生议题嵌入绿色丝路、数字丝路和智力丝路等“一带一路”框架下的国际倡议，既有利于“一带一路”民生议题的不断丰富，也有助于“一带一路”倡议不断充实，并进一步实现二者之间的相互促进。

第二，促进惠民生与高标准、可持续目标之间的正向联动。高标准、惠民生、可持续是“一带一路”高质量发展的三个主要目标。其中，高标准和可持续也是惠民生的必然要求。一方面，惠民生必须坚持高标准、杜绝“豆腐渣”，要推动参与各方按照普遍接受的国际规则标准以及当地法律法规进行民生项目的竞标、建设和运营，从而保证民生建设可以真正惠及民生；另一方面，惠民生必须实现可持续、防止走过场，要确保民生项目在商业和财政上的可持续性，从而保证民生建设可以长久惠及民生。就此而言，在实现“一带一路”惠民生的过程中，也要坚持高标准和追求可持续，从而实现三者之间的正向联动。

第三，促进民生建设与民心相通之间的良性循环。民心相通是“一带一路”建设的重要目标。为此，可以发挥民生项目在各国民众之间的社会纽带作用，夯实“一带一路”的民意基础，进而消解一些政客和组织对于“一带一路”的质疑、攻击、歪曲、抹黑和造谣。具体来说，可以借助“一带一路”在基建、文教、健康和灾害防治等领域的民生建设项目，增进东道国人民与中国等相关国家人民之间的了解、互动和友谊，并将这些民生项目打造为彼此之间开展人文交流的重要平台。与此同时，民心相通也有助于为民生事业的后续发展提供更好的经济和社会条件从而反哺民生建设。就此而言，“一带一路”的民生建设不宜做“无名英雄”或者只做“挂名项目”，而是要在项目建成之后积极发挥其社会联系效能，从而实现“一带一路”的民生建设与民心相通之间的良性循环。

第四，促进企业和国际组织对于“一带一路”民生建设的积极参与。政府、企业和国际组织是“一带一路”建设的三大主体。因此，“一带一路”的民生建设不仅需要政府的积极推动，还应广泛动员企业和国际组织的积极参与。其一，“一带一路”的民生建设可以通过与有关企业的对接，实现惠民生与履行企业社会责任的相互促进。例如，企业可在当地社会开展教育、医疗、环保等与民生改善直接相关的公益项目。其二，“一带一路”的民生建设可以通过与有关国际组织的对接，发挥其在业务领域和工作网络的特长和优势，从而促进相关民生项目的规划、运营和评估。（下转40页）

类基准形态。

4. 社会管理与公共服务城乡融合。城市规划建成区范围内地区, 陆续撤销乡镇与地区办事处, 把原来农口负责的农村地区民政、文教、综合治理等农村行政管理工作, 转交街道办事处管理, 解决城乡二元社会管理体制。农口主管部门重点放在对集体资产的监督指导服务。城市规划建成区外的农村地区, 推进村委会与村集体经济组织“两本账”设置, 职能分设, 政经分开。

5. 深化集体产权制度改革。重点是理顺集体经济组织股权关系, 由传统集体经济的1.0治理向新型集体经济的2.0治理跨越。完成集体经济组织赋码颁证工作。出台省(市、自治区)集体经济组织股权管理办法, 保持普通股人员规模, 逐步降低并直至撤销集体股, 社员公益事业支出改由列支公益金或任意公积金。降低集体股比例可与增资扩股结合起来, 增资对象一般限定在集体经济组织成员内部。经股东代表大会讨论同意的情况下, 可以采取试点方式, 稳慎吸纳非集体成员性质的股东直系亲属进入。

6. 探索新型集体经济治理体系2.0版本和3.0版本。建立乡村型和城镇型两类新型集体经济示范章程, 分别探索集体经济治理体系的2.0版本和3.0版本。集体经济治理2.0适应于当前大部分农村地区的治理模式, 基本组织形态均为“社+公司”。社一级的特别法人治理结构, 具有封闭性特征, 属于党建引领下的内部治理、社区治理与外部政府监管的“三位一体”的综合性治理模式。公司一级的治理结构, 具有开放性特征, 主要按照《公司法》要求, 与市场经济接轨。集体经济治理3.0, 主要适用于城镇型集体经济, 一般要满足城乡社保衔接、公共服务衔接、土地全部征为国有、农民全部转为居民等条件。集体经济组织要尽快剥离社会性负担, 实现综合性的治理向专业化治理的转型, 可以参照国有企业改革模式, 选择有条件地区探索集体经济混合所有制试点。乡级集体经济组织要解决好镇政府、社(或乡镇农工商总公司)与下属公司之间, 即行政主体、产

权主体与经营主体的关系, 实现“行政权、所有权与经营权”三权分置。提升薪酬水平, 培养和吸引优秀职业经理人及专业人才。

7. 集体土地集约利用。主要包括集体建设用地集约利用、农用地流转、闲置农宅盘活利用三个方面。完成农民整建制转居地区, 鼓励集体土地不征地情况下一次性变国有, 并由集体持有年限的国有建设用地使用权。农用地方面, 重点发展农业科技园区、休闲观光园区以及精品农业园区, 落实“点状供地”政策, 解决一二三产业融合中的配套设施建设。鼓励村集体经济组织主导土地集中流转, 并通过农村产权交易所与农民专业合作社、农业企业进行经营层面合作。

8. 集体资金盘活利用。逐步放宽征地补偿款的使用范围。鼓励有实力的集体经济组织成立投资公司, 引入职业经理人, 训练集体经济专业运营商, 积极探索集体经济由重资产经营向轻资产经营的新路径。

作者单位: 北京市农村经济研究中心

(上接21页)例如, 联合国儿童基金会已与中国国际发展知识中心建立合作伙伴关系, 研究和倡导促进“一带一路”沿线国家儿童发展的方案。

第五, 促进“一带一路”民生建设工作机制的建立健全。机制化建设是“一带一路”高质量发展的重要组成部分。相应地, 要实现“一带一路”高质量发展的惠民生目标, 就需要建立健全“一带一路”民生建设的工作机制。其中, 作为“一带一路”的标志性项目, 中巴经济

走廊围绕落实惠民生目标正在积极探索建立相应的合作机制。2018年11月4日, 中巴两国决定在中巴经济走廊联合合作委员会框架下增设社会民生工作组。截至2020年11月, 中巴经济走廊社会民生联合工作组已举行2次工作会议, 并在中巴经济走廊框架下确立了27个社会民生优先项目。以此为借鉴, “一带一路”的民生合作可以寻求类似的双边工作机制, 从而推动相应民生建设的有机整合、务实开展和高质高效。

增进民生福祉是人类发展事业

的根本价值所在。与之呼应, “一带一路”具有鲜明的民生内涵。七年来, “一带一路”建设的各参与者和相关方在多个国家、多个领域建成了一系列的民生工程, 并将惠民生确立为“一带一路”高质量发展的主要目标和基本内涵。以此为指引, “一带一路”的民生建设需要进一步走深走实、做精做细, 积极助力将“一带一路”打造为造福民众、惠泽民生的国际典范。

作者单位: 中国社会科学院亚太与全球战略研究院