

社会问题与改革参考

2025 年第 1 期 (总第 1 期)

广东省前海国际事务研究院

2025 年 6 月 25 日

“以旧换新”政策评估及为进一步扩大内需的政策建议	1
中国养老金体系的多支柱发展困境与优化路径	9
深圳市拓展公租房增量空间的政策路径	16
美国科技右翼的社会改革蓝图及对我国的启示	20
特朗普政府教育改革及对我国的启示	27

编者按：

本期专刊择选五篇文章。其中，三篇专注国内社会政策领域，分别涉及内需社会建设、养老金制度改革和深圳市保障住房建设议题，两篇涉及国外社会改革动态，分别讨论了美国“科技右翼”的社会改革主张和美国近期的高等教育改革。

《“以旧换新”政策评估及为进一步扩大内需的政策建议》一文结合 2024 年到 2025 年 5 月的经济数据，对“以旧换新”消费刺激政策效果进行了评估。结果显示，政策的确刺激了相关品类商品消费，尤其是改善了中低收入群体的福利。但是从居民人均可支配收入增速较低，政策范围内品类新增销售放缓，以及价格指数维持在低位这些因素来看，以补贴为代表的消费刺激政策恐怕无法支撑内需的实质性扩大。文章对构建消费社会的理论脉络进行回顾，认为当下消费不足的实质是发展不足的问题，内需的扩大要靠“促发展”来实现。

在老龄化背景下，中国养老金给付存在财政可持续性不足问题。《中国养老金体系的多支柱发展困境与优化路径》一文指出，在养老金体系的“三支柱”，即政府主导的公共管理计划、雇主主导的私人管理支柱和个人主导的个人储蓄支柱中，中国过于依赖第一支柱，给财政带来不小压力。文章认为，中国在各支柱的制度设计和运营模式上都存在优化空间，并给出了具体优化建议。以此，养老金制度可在提升财政可持续性的同时，可更加趋近于“政府回归托底本位、市场承担增值职能、个人履行积累责任”的定位。

第三篇文章《深圳市拓展公租房增量空间的政策路径》聚焦深圳市打造“青年住房友好型”城市问题。文章从土地财政、融资瓶颈、空间错配与制度覆盖不足角度细致梳理了深圳市公共住房供给短缺的原因，并就拓展公租房增量空间提出了政策优化框架。

美国科技右翼的崛起是近年来值得注意的现象。在特朗普胜选上以及在特朗普政府执政过程中，硅谷科技右翼都发挥了重要的作用。在这一背景下，《美国科技右翼的社会改革蓝图及对我国的启示》一文按照“诊断”“病因”和“药方”的脉络梳理了科技右翼的社会改革主张。整体来看，科技右翼代表着民主制度失效背景下美国精英的改革尝试。尽管其做法在美国内外饱受争议，但其主张对于理解我国社会问题的成因及探索解决路径具有一定的启示。

近日来，特朗普政府多次签发行政令，对以哈佛大学为代表的美国高校和国际学生进行施压。《特朗普政府教育改革及对我国的启示》一文认为，我们既要看到此举背后的意识形态博弈，也要看到特朗普政府将“美国优先”理念移植到教育领域的事



前海国际事务研究院
The Institute for International Affairs, Qianhai

实。在这一背景下，中国应在吸引国际人才上保持更加积极、开放的态度。同时，中国也应从美国教育发展历程中吸取教训，坚持“自主”和“开放”并重的科研和人才培养观。

“以旧换新”政策评估及为进一步扩大内需的政策建议

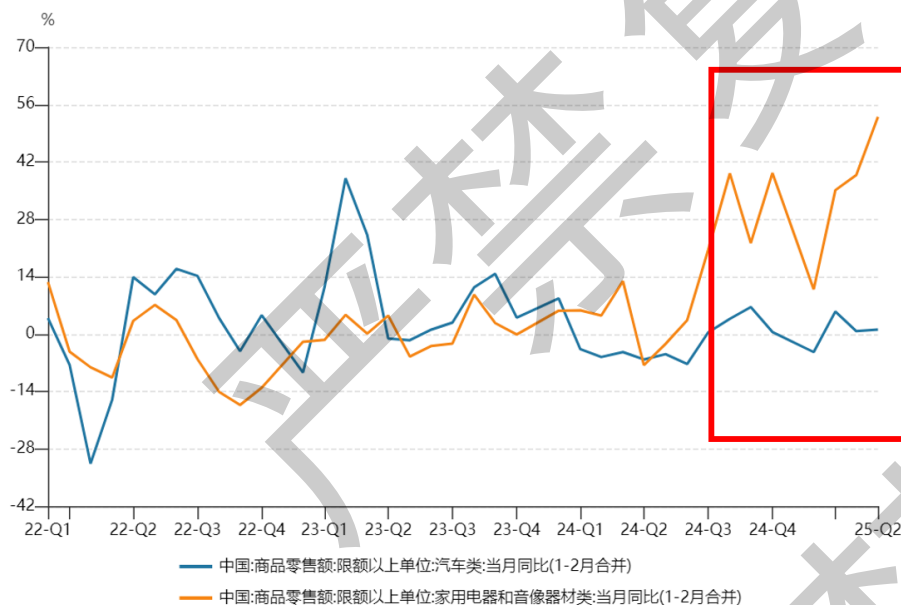
提振消费、扩大内需是2025年工作的重中之重。继2024年下发1500亿“以旧换新”消费补贴后，中央今年以来再次扩大了“以旧换新”的补贴范围和补贴额度。截至2025年5月，中央财政已下发1620亿元超长期国债资金用于设备更新和消费品以旧换新。另外，根据央行发布的2025年第一季度中国货币政策执行报告，央行已实施宽松的货币政策以提振消费。

对2024年下半年至2025年5月的经济数据分析显示，消费补贴对居民消费起到了显著的带动作用，但是带动效应正在减弱。消费者物价指数和生产者物价指数在低位徘徊，提示“无利润繁荣”的危险。接下来，应将政策重点放在以“促发展”驱动“扩内需”上，通过稳步扩大中产阶级比重来促进消费社会的构建。

一、消费补贴政策短期激活消费欲但后劲可能不足

本轮消费刺激政策主要以设备更新和消费品以旧换新为主。前期，政策表述以“鼓励”为主。但是，自2024年7月和8月以后，中央加大了向地方划拨专项资金力度，年内拨付资金总共1500亿元。今年，中央向地方划拨的专项资金进一步增加，分别于1月和4月底各下发810亿元。数据显示，政策在带动消费、增进居民福利上取得了一定效果。

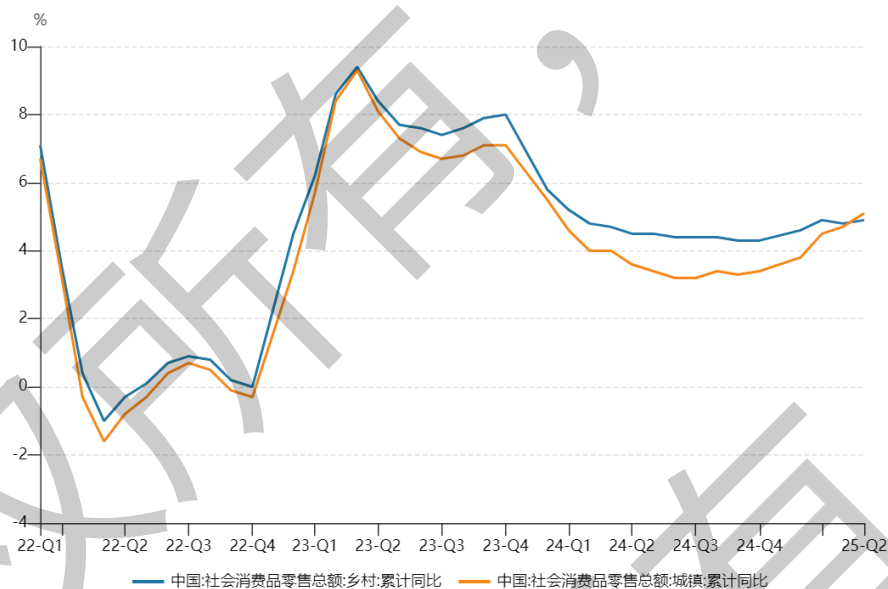
一是消费补贴显著促进了相关商品销售额的增长。根据商务部的数据，2024年，“以旧换新”政策补贴涵盖的居民消费为1.28万亿元，财政补贴居民“以旧换新”对当期消费的直接撬动杠杆在7.6倍左右。2025年，截至5月31日，消费品“以旧换新”5大品类合计带动销售额1.1万亿元，财政补贴对消费的直接撬动杠杆稍有回落，在6.1倍左右。从政策覆盖的主要产品，即汽车类、家用电器和音像器材类的销售情况来看，限额以上商品零售额出现了较为显著的增长。



数据来源: Wind

图1: 限额以上汽车类、家用电器和音像器材类商品零售额: 当月同比增速 (%)

二是消费补贴促进了中低收入居民福利的提升。从社会消费品零售总额的变化趋势来看，从2024年第三季度政策落地后，居民消费同比增速小幅回升。并且，农村社会消费品零售总额增速高于城镇。可见消费刺激政策对中低收入居民消费支出的拉动可能更大，带来他们的福利的提升。



数据来源: Wind

图2: 城镇和乡村社会消费品零售总额: 累计同比增速 (%)

然而，从构建内需经济的角度来看，消费刺激政策可持续性欠佳这一问题值得关注。我们做出这个判断是基于下面三点统计事实：

一是人均可支配收入实际同比增速低于人均消费支出。2025 年初以来，人均消费支出增速小幅回落，与人均可支配收入增速相当。如果人均可支配收入没有发生显著增长，那么在补贴政策到期后，可能会出现消费增速的回落。

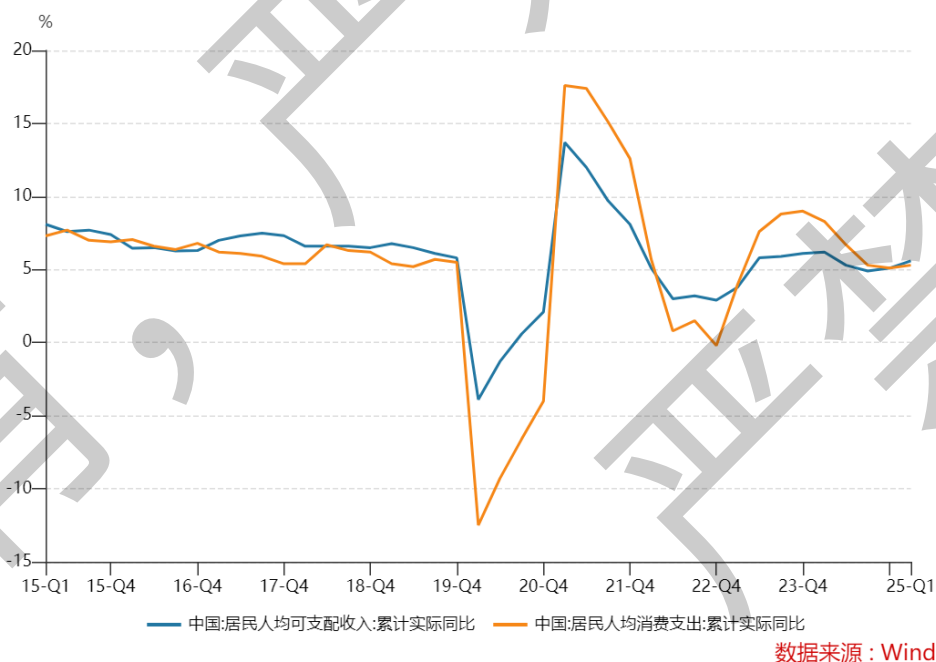


图 3：人均可支配收入和消费支出：累计实际同比增速（%）

二是纳入补贴范围的品类消费难以持续增长。由于消费补贴所覆盖的品类主要为耐用品而非消耗品，居民对这些产品的消费并不频繁，难以支撑可持续的消费和内需扩大。将 2025 年 1 月到 5 月的商品销售增量与 2024 年 9 月到 12 月相对比，可以发现汽车类商品的增量销售额已经有所回落。2025 年以来，通讯器材类增长显著，与“以旧换新”政策扩容，将手机等数码产品纳入补贴范围有很大关系。家用电器和音像器材类商品增速稳定，与该类产品中纳入补贴的商品品类增加有一定关系。

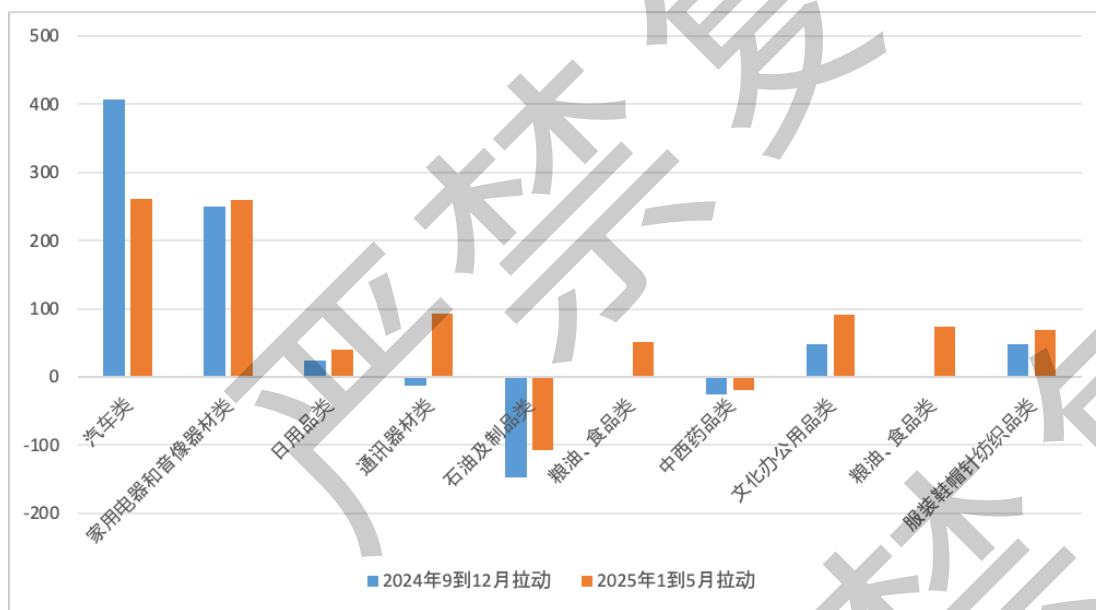
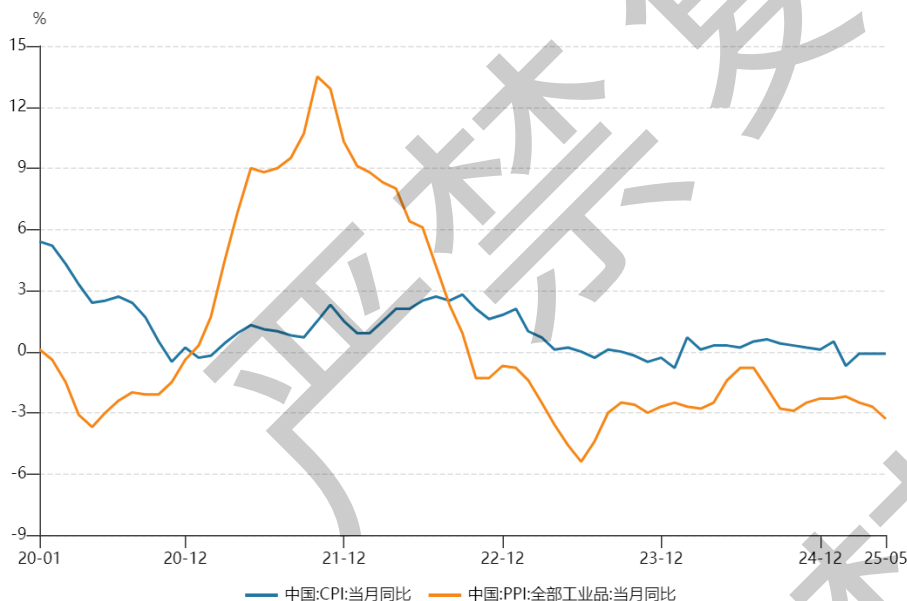


图 4：以旧换新政策加码后主要品类商品月均销售金额变化（亿元）¹

三是从物价指数来看，近期 CPI（消费者物价指数）和 PPI（生产者物价指数）持续在低位徘徊，相关行业厂商盈利状况可能并没有因销售的增加改善。在出口受阻后，国内相关产业产能过剩的问题进一步凸显出来。消费补贴带来的新增消费有助于企业稳定现金流，对稳定就业岗位有积极作用。但是，如果消费没有带来企业利润增加，恐怕也难以转换成居民收入，从而支撑可持续的消费。

1 因“以旧换新”补贴的下发以 2024 年 8 月和 2025 年 1 月为节点，假设无消费补贴政策的情况下，2024 年 9 到 12 月和 2025 年 1 到 5 月销售同比增速将延续 2024 年 6 到 8 月的水平。政策对消费的拉动作用体现为同比增速的提升。计算方法为：某品类 2024 年 9 到 12 月超额月均销售金额=（该品类在 2024 年 9 到 12 月销售额同比增速—该品类在 2024 年 6 到 8 月销售额同比增速）*该品类在 2023 年 9 到 12 月的月均销售额；某品类 2025 年 1 到 5 月超额月均销售金额=（该品类在 2025 年 1 到 5 月销售额同比增速—该品类在 2024 年 6 到 8 月销售额同比增速）*该品类在 2024 年 1 到 5 月的月均销售额。



数据来源: Wind

图 5: CPI 和 PPI 指数

由此可见，消费刺激政策促进了居民对家庭耐用消费品的置换。消费补贴也事实上增加了消费者福利。在外需下行的情况下，政策还帮助企业稳定现金流。但是，生产端从消费增加中所获得的收益比较有限，由此可能导致对就业岗位创造和工资收入增长的带动比较有限。近期汽车行业出现“内卷式”竞争、对供应链厂商出现超长的应付账款账期等现象，也可以从侧面印证这一问题。在这种情况下，一旦政策到期，消费增速的下降恐难以避免。

二、内需社会形成的深层次机制

中国要扩大内需，恐怕还不是靠出台消费刺激政策那么简单。如果将经济理解为“消费—生产—消费”的循环：“消费”需要带动“生产”的增加，而“生产”必须转化为工作岗位和报酬收入，才能连带相对应的“消费”。反之，如果“消费”无法有效地转换为“收入”，或消费长期不畅甚或停滞以至于影响生产及人们的就业和收入，都无法构成了一种生产带动消费、消费反作用于生产的循环。

“消费”本质上是建立“人”与“物”的关系，是人们生活方式的体现。因此，不同收入水平和发展阶段往往对应不同的消费需求和消费模式。在发展水平较低的阶段，人们的消费需求集中在生活必需品上；随着收入的增加和物质的丰富，人们开始寻求商品的差异化和时尚性，由此产生出对品牌的需求和攀比的心理。但是按照鲍德

里亚的说法，这仍旧没有跳脱出“人”被“物”所“奴役”的状态，消费者行为被生产者所左右是这一阶段的特征。随着物质的进一步丰富，人会逐渐意识到自身被物质所奴役的状态，从而反过来寻求“人”对“物”的主导。这一阶段，人不再被产品花色、功能的丰富性所吸引，而是更多地考虑是否“物”是否“为人所用”，进行更加体现主体性的消费。日本学者三浦展在《第四消费时代》一书中，围绕人与物的关系将消费区分为四个时代。尽管他的分类是基于日本经济和社会的发展，但对于同为后现代化国家的我国也有借鉴意义。这四个时代分别是：第一消费时代是以大城市为中心中产阶层享受摩登物品的西方化消费时代；第二消费时代是以人口迅速向城市迁移为标记，以家用电器（洗衣机、冰箱和电视机）普及为标志的家庭消费时代；第三消费时代的特征是追逐个性化、品牌攀比的消费；第四消费时代发生在消费者自身对“什么叫幸福”的反思，被喻为是“购物使人幸福”时代的终结。理性极简主义消费取代了人们对名牌向往的狂热，以断舍物欲、共享社会的价值观取代了第三阶段的突出个性化的消费是消费者价值观念的根本转变：从“高端化”转向“简约化”，“品牌炫耀”转向“自我充实”。

因此，消费行为是与人均收入水平相对应的。世界范围内初步规定将人均 GDP 达 2 万美元看成是进入大众消费阶段的国家标志，达到大众消费阶段的国家只有美国、德国、日本、法国、英国等西方发达国家。² 中国 2023 年人均 GDP 为 12614 美元，刚刚突破 1 万美元大关。2024 年，我国居民消费结构的恩格尔系数为 29.8%。从这一数据中也能看到，中国百姓还需支付较大比重的货币去满足基本衣食住行方面的生存需要。据相关资料显示，我国居民人均 GDP 在 5000 美元到 8000 美元之间占比近半，且存在 2 成左右的人低于 5000 美元。这部分人的消费认知及其消费能力是在第二和第三消费时代之间的。这就决定了绝大部分人处于因收入不足而消费能力不足的状态。他们是对以“以旧换新”为标志的消费刺激政策较为敏感的人群，也的确在政策的刺激下发生了消费行为。但这部分群体收入不足的整体现状决定了他们的消费行为并不可持续，也难以支撑内需经济循环模式的形成。

从供给端看，对应第二消费时代的大众消费品往往附加值偏低。如果要有效增加收入，需要从拓展新的、附加值较高的经济活动入手。基于我国当前发展阶段，解决消费不振问题应从结构性的角度着眼：

一方面，应持续在“第三消费时代”的道路上提振居民的消费。尤其是更加支持品牌化、个性化的商品和服务供给。我们今天已经不难在身边的日常生活中直接看到

2 参见周怡。“拉动内需、提振消费的深层逻辑”，载《人民论坛》2021 年 2 月（上）。

那些追求面子、体面的品牌化消费，他们不在少数且正处于数量激增的状态。这部分群体是提振消费的核心力量。

另一方面，要注意到一部分人群已经进入到“物”为“人”服务的第四消费时代。摆脱“物”的支配不必然意味着进入低欲望、低消费社会，而是让“人”作为支配“物”的主体，让“物”更好地为“人”的需求而服务。一般来说，中产阶级具备较为稳定的收入，具有一定的社会地位和社会保障，他们的消费行为会逐渐地向“第四消费时代”迈进。从知识付费产品、山姆会员店、高端服装和电子消费品和一些个性化服务领域消费蓬勃发展可以看出，这部分群体具有较大的消费潜力，其消费不足与供给不足有很大关系。

事实上，供给端的市场主体已经开始有所调整。调研发现，在东莞、深圳，不少制造业企业已经在积极探索在已有产品上添加 AI 等科技元素，以摆脱越来越“同质化内卷”竞争的境地。例如，深圳市宝安区某生产车载 GPS 的企业已经开始转型生产具有定位宠物所在位置、设置电子围栏等功能的智能项圈配件。这是因为宠物市场产品的附加值已经显著高于汽车市场。在这样的背景下，政策需要为新产品和新服务的供给进一步扫清障碍，包括从减少行政审批、加强市场准入方面着手扫清行政性障碍；也包括从规范企业应付款账期等方面扫清市场竞争失序带来的障碍。

三、政策建议

综上所述，我们认为“内需不足”的问题归根是“发展不足”问题。政策应当以扩大中等收入群体比重作为构建“内需社会”的主要手段。

第一，可进一步扩大“以旧换新”政策所覆盖的商品品类，尤其是纳入提升中低收入消费阶层福利、刺激他们经济活动的商品品类。在去年“以旧换新”覆盖品类销售额增速下降的背景下，今年的品类扩容已经取得了较好的效果。今年统筹安排设备更新和消费品以旧换新的资金总共 3000 亿元，为了确保中央财政资金有效使用，保持财政资金撬动消费的杠杆率水平，应当进一步扩大纳入“以旧换新”政策的产品品类。

第二，增加面向中高收入群体的产品和服务供给。中高收入阶层消费的提升要靠增加符合其需要的产品和服务供给。在对待新的投资领域的态度上，我们应持更加开放的态度，避免动辄将新产业、新技术与国家安全相关联而严加监管的“泛安全化”心态。此外，在需求端进一步支持境外人士入境消费。我国的发展阶段决定了大部分国内居民是收入不足从而消费不足的。即便通过完善社会保障制度和福利体系实现了

对这一群体的“减负”，所释放的消费能力也会比较有限。因此，需要靠“外需”来作补充。

第三，实施“创新引领”战略。创新驱动产业升级是支持中产阶级的扩大，实现内需驱动经济发展模式形成的必然路径。因此，要将更多的资源投入在促创新、促发展上。如果新的消费领域有利可图，企业作为能动的市场主体会调整自己的供给行为。当前，不少产业链上下游中小企业债务负担重、融资难。在地方政府“化债”过程中，应当优先偿还企业债，给企业转型升级创造空间。

第四，加强法治国家建设。中国之所以难以形成“消费文化”，与中高收入群体对自己所掌握资产感到“不安全”不无关系。安全感的提升依靠社会法治化、制度化程度的提升。因此，推进法治国家建设将是建立内需社会的必需条件。

中国养老金体系的多支柱发展困境与优化路径

在人口结构“老龄化”背景下，我国养老金给付的财政可持续性问题的关注度愈发值得关注。《中国发展报告 2023》显示，当前中国 65 岁及以上老年人口占比为 14.9%，按照国际标准已进入中度老龄化社会，到 2030 年将升至 20.3%，基本达到重度老龄化社会，中国将拥有全球最大的老年人口群体（65 岁以上）。与之形成鲜明对比的是持续低迷的生育率，近几年中国总和生育率保持在略高于 1 的水平，已低于理论上 2.1 的世代更替水平，当前人口总量已处于峰值期，未来较长时间内将保持下降趋势³。2023 年新生儿人数 902 万⁴，创下了 80 年来的新低。

由于我国养老金实行“现收现付”制，即年轻人打工赚钱“养”老年人，如今领钱的人多了，交钱的人少了，养老金制度的可持续性就成了问题。根据《2019-2050 全国企业职工基本养老保险累计结余预测》，企业缴费率 16% 的基准情境下，养老金结余将在 2035 年彻底耗尽⁵，制度可持续性面临巨大考验。

尽管在养老金亏空问题上，存在若干解决方案，如延迟退休、优化参保制度（如跨省迁移、异地结转等制度细节）等都可以提高参保意愿，增加即期保费收入，但通过对国际经验的研究，我们认为中国在养老金体系结构方面仍旧有很大的优化空间。

一、中国养老金体系“三支柱”的收支现状

1994 年，为应对全球老龄化趋势，世界银行提出“三支柱”的理念，第一支柱为强制性的公共管理计划，由政府主导，第二支柱为强制性的私人管理支柱，由雇主主导，第三支柱为自愿性个人储蓄支柱，由个人主导。“三支柱”体系主张各支柱规模适度、互留余地，传达出一种适度普惠、重视私人养老的理念，为政府和市场的平衡提供了中间道路，受到各国广泛呼应，后进一步延伸发展为“四支柱”和“五支柱”

3 国务院发展研究中心：《中国发展报告 2023》，第 226-227 页，<https://www.drc.gov.cn/DocView.aspx?chnid=379&leafid=1338&docid=2908011>，2025 年 6 月 23 日。

4 《2023 年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html，2025 年 6 月 20 日。

5 郑秉文等：《中国养老金精算报告 2019-2050》，北京：中国劳动社会保障出版社，2019 年第 4 版，第 4 页。

模式，以德国政府“李斯特改革”为起点，美国、加拿大、澳大利亚、日本等国都纷纷建立了多支柱养老金体系，以提升养老金体系的充足性、可负担性、可持续性、稳健性。

按照相对简化的传统三支柱标准来看，我国多层次、多支柱养老保险体系的总体制度设计基本确立，包括了公共养老金（基本养老保险）、企业（职业）年金、个人养老金三部分，但目前呈现“一支独大、二支有限、三支短板”的失衡格局。从养老金规模和结构的角度来看，《养老金融发展白皮书（2024）》显示截至2023年末，我国养老金三支柱体系合计余额约为13.54万亿元。第一支柱覆盖10.7亿人，基金累计结余7.8万亿元，约占总规模的57.6%；第二支柱总规模5.71万亿元，约占总规模的42.2%；第三支柱个人养老金仅近300亿元，约占总规模的0.2%。⁶

第一支柱公共养老金由城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险构成，截至2024年已覆盖约10.7亿人，其中城镇职工基本养老保险参保人数达5.38亿。⁷虽覆盖广阔，整体覆盖率超过95%，但养老保障水平相对较低。研究显示，职工基本养老金实际替代率已从最高77%下降至2021年的41.28%，且有逐年降低的趋势⁸，而根据国际经验，要维持退休前的生活水准，养老金替代率需达到70%以上。省份差异巨大，发达省份（如广东）尚有结余，部分省份（如黑龙江）已出现当期收不抵支现象，全年依赖中央财政补贴超1万亿元。

第二支柱为用人单位承办的补充养老保险制度，包括企业年金和职业年金。截至2024年底，我国共有15.93万户企业建立了企业年金计划，企业年金累计规模达3.64万亿元，参加职工3242万人，主要集中在国有企业和大型民企，缴费上限为企业工资总额的8%和个人4%。职业年金参加职工超过4000万人，主要是机关事业单位人员。⁹尽管第二支柱补充性作用逐步显现，但是覆盖率依然较低、受益面相对有限，尤其企业年金参保人员仅占职工养老保险参保人数的7%左右，实际保障水平仅为3%~5%，提高企业年金覆盖率已被纳入国家“十四五”规划纲要的目标任务。

6 兴业银行、兴业研究公司：《养老金融发展白皮书（2024年）》，<https://xueqiu.com/3675440587/307737014>，2025年6月20日。

7 人力资源和社会保障部：《2024年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，<https://m12333.cn/policy/payrk.html>，第4-5页，2025年6月20日。

8 杨燕绥、秦晨、王蒲生：《我国养老金高质量发展中的柔性政策研究》，《新金融》2023年第4期。

9 人力资源和社会保障部：《2024年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，<https://m12333.cn/policy/payrk.html>，第5页，2025年6月20日。

2022 年推出的个人养老金制度作为第三支柱，自 2022 年试行以来，虽然开户人数突破 5000 万，但其在基本养老保险参保人群中的渗透率尚不足 8%（2022 年）¹⁰，年缴 1.2 万元的上限和有限的税收优惠（最高年免税额 5400 元）导致缴费率仅有 30% 出头，账户平均余额不足 3000 元¹¹，距离平均每年 1.2 万元的上限还有较大距离，整体规模约 200 亿元¹²，对提升养老保障的作用尚未显现。

表 1：中国多支柱养老金体系覆盖情况及主要问题

支柱	占比	覆盖群体	主要问题
第一支柱（公共养老金）	57.6%	城镇职工+城乡居民	1. 财政压力过大，替代率不足。 （2021 年企业职工月均养老金 2987 元，仅为在职月均工资的 40.7%） 2. 省级统筹导致区域失衡。
第二支柱（企业年金+职业年金）	42.2%	大型国企、金融机构职工、机关事业单位人员	覆盖率不足 10%，中小企业缺位。
第三支柱（个人养老金）	<1%	高收入群体	规模微小，政策激励不足。

二、“多支柱”养老金体系均衡可成为解决问题的突破口

前文提到，世界银行在 1994 年提出构建个人、雇主、和个人“三支柱”的养老金体系建议，旨在通过打破单一政府基本养老金体制的财务困境，通过雇主养老金和个人养老金引入市场机制，一方面缓解政府支付压力，另一方面按照“鸡蛋不放在同一个篮子”里的逻辑，通过三支柱养老金此消彼长地提高养老金综合替代率水平。经过各国实践，多支柱模式已是被国际经验所验证的、行之有效的养老金可持续模式。

我国积极开展国际经验借鉴并较早地在养老金领域进行多层次、多支柱体系设计的本土化探索。1991 年，我国提出基本养老保险与企业补充养老保险、个人储蓄性养老

10 张宗良、褚福灵：《多层次、多支柱养老金体系：改革回顾与优化思路》，《中国特色社会主义研究》2024 年第 1 期。

11 这一数据根据人社部 2022 四季度新闻发布会公开的数据估算的出。

人社部：《2022 年四季度网上新闻发布会》，http://www.scio.gov.cn/xwfb/bwxwfb/gbwfbh/rlzyhshbz/202303/t20230320_707607.html，2025 年 6 月 20 日。

12 这一数据综合了人社部 2023 年四季度新闻发布会公布的“资金积累规模”与证监会披露的“个人养老金投资基金规模”（截至 2023 年底约 182 亿元），加上保险产品、储蓄存款等合计估算得出。

保险相结合的目标，揭开“立梁架柱”的改革序幕（国发〔1991〕33号）¹³。自1995年起，我国养老金制度设计始终遵循“资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合”的根本宗旨（国发〔1995〕6号、〔1997〕26号等文件）¹⁴。2021年，多层次、多支柱作为养老金体系的发展目标被纳入“十四五规划”，2022年，党的二十大报告将“发展多层次、多支柱养老保险体系”提升至战略高度。然而当前过度依赖现收现付的第一支柱，导致制度结构失衡。延迟退休、优化参保流程等参量式改革虽可短期缓解支付压力，却无法破解责任主体单一化这一深层矛盾——第一支柱由政府承担无限责任，在老龄化加剧下必然引发财政不可持续（如2035年养老金结余耗尽预测）。多支柱模式通过筹资主体多元化（政府、企业、个人）形成横向责任共担机制，将政府无限财政责任转化为有限责任，同时依托市场机制提升资金运营效率。这种结构性改革从根本上改变传统现收现付制的筹资模式及与此相关联的资金管理和运营方式，加大对市场的倚重，使养老金体系从“财政输血”转向“市场造血”。

换言之，唯有多层次、多支柱体系的结构调整，才能从根本上回应和破解养老金体系中政府、市场、个人的责任比例问题，实现养老金体系中政府、企业、保险公司、机构投资者、家庭、个人等众多参与主体功能明晰、协同推进的多元共治局面，这也是“共建共治共享”社会治理战略的必然要求。通过发展二三支柱，破除“一柱独大”的格局，推动责任从政府向市场与个人转移，才能重构筹资模式，实质性拓宽资金来源渠道，使政府回归托底本位、市场承担增值职能、个人履行积累责任，有效回应制度设计宗旨中的“多支柱”与“多层次”的可持续要求。

三、养老金多支柱体系可持续性差的深层归因

第一，公共养老金市场化运营不足导致收益率受限。我国基本养老保险基金的分

13 1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）提出“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”。

14 《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号）、《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）、《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）等一系列政策的出台，进一步为完善多层次养老金体系提出具体安排。

15 新浪财经：养老保险体系研究（七）：中国的养老保险基金：投资现状与前景展望》，https://stock.finance.sina.com.cn/stock/go.php/vReport_Show/kind/lastest/rptid/803469266311/index.phtml 1, 2025年6月20日。

化资产配置实现年均 5.00%¹⁶的投资回报。这种收益率分化的本质在于运营机制的差异：地方留存资金受行政约束和投资能力限制，资金大部分用于投资国债等固定收益类资产，难以突破低收益困境。而全国社保基金理事会依托专业团队实施跨周期资产配置，投资范围涵盖股票、债券、基金等多元化资产。截至 2023 年，社保基金累计财政净拨入 1.14 万亿元，而通过市场化投资实现的累计收益高达 1.68 万亿元，年化收益率达 7.36%，投资业绩优秀，凸显市场化投资对养老金资金保值增值的重要作用。¹⁵

Deleted: 1

对比来看，日本政府养老金投资基金（GPIF）的独立运营模式更具启示意义。GPIF 作为法定独立法人，由专业投资委员会全权决策，不受行政干预，风险资产配置比例达 50%（2023 年收益率 6.2%）。反观我国，省级管理主体既承担养老金支付属地责任，又直接主导资金配置，既当运动员，又当裁判员，双重角色冲突导致“高安全资产依赖症”——2023 年省级自主管理资金收益率仅为日本 GPIF 的 46.8%。这种机制性缺陷凸显养老金全国统筹与专业化运营的紧迫性：唯有打破行政壁垒，才能释放市场化投资潜力。

第二，企业年金因制度刚性导致中小企业参与困难，企业覆盖率低。现行企业年金制度在设计上存在明显的适配性问题，其制度框架主要借鉴美国 20 世纪 70 年代颁布的《雇员退休收入保障法》（ERISA）的模式，该法案基于大型制造业企业的稳定雇佣结构制定，要求年金计划必须覆盖全体雇员、由雇主承担受托责任，并实施严格的持续性缴费规则。这种刚性设计与中国以中小企业为主体的就业结构严重脱节——我国中小企业占比超过 90%，普遍具有用工灵活、现金流不稳定等特点，难以满足现行制度下按月强制缴费、全员覆盖等要求；二是按现行《企业年金办法》，企业缴费部分需归属员工权益的等待期最长可达 8 年，与中小企业平均 3-5 年的生存周期形成矛盾。这种“制度套用”造成的结构性排斥，使得第二支柱难以发挥对基本养老保险的有效补充作用。

与之形成对比的是日本的中小企业适配性制度设计。通过“中小企业退職金共済制度（中退共）”实现了降低企业年金门槛，将中小企业纳入第二支柱。与中国现行《企业年金办法》要求中小企业全员覆盖不同，日本“中退共”仅需 50%雇员参保即可设立，显著降低门槛。¹⁷

16 全国社会保障基金理事会：《基本养老保险基金受托运营 2023 年度报告》，<https://www.ssf.gov.cn/portal/xxgk/fdzdgnr/cwbg/yljndbg/webinfo/2024/10/1730355866159377.htm>，2025 年 6 月 20 日。

17 日本厚生劳动省：《一般中小企业退職金共済制度の仕組み》，https://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/taisilyokukin_kyousai/ippanchuutai/，2025 年 6 月 20 日。

第三，个人养老金税优模式普惠性缺失。作为第三支柱的个人养老金制度面临“叫好不叫座”的困境，其根本症结在于制度设计未能精准匹配不同收入群体的需求。当前，我国个人养老金制度主要采用 EET (Exempt-Exempt-Tax) 税优模式，即在缴费和投资接管阶段免税，在领取阶段征税，这种模式仅仅有利于减少高收入群体的个税税负。年缴存限额 1.2 万元与领取环节 3% 税率的设计，使中低收入群体难以享受实质节税红利。以月薪 6000 元职工为例，其适用个税税率仅 3%，当年缴存 1.2 万元个人养老金虽可抵减 360 元税款，但退休领取时仍需缴纳 3% 税金（360 元），实际节税效果归零；而月薪 3000 元者因未达个税起征点，缴费时无税可抵，领取时反需缴税，形成“倒贴”悖论。这种机制导致节税优惠只能作用于那些月收入超 8000 元、年收入超 9.6 万的高收入群体，覆盖率不足。有学者根据 2022 年缴税人群和个人养老金潜在参保规模测算，2022 年潜在参保群体中仅有不到 8% 能享受到税收红利¹⁸，普惠性严重缺失。

四、参照日本经验优化中国养老金多支柱体系

（一）通过市场化创新提升公共养老金收益率。优化运营机制，加快基本养老保险基金委托全国社会保障基金理事会等专业机构委托的进度，扩大委托规模。值得注意的是，目前委托投资部分自 2012 年试点以来逐步扩大，2023 年起，由部分超额收益形成的风险基金开始独立运营，主要用于弥补委托投资收益缺口。改变省级政府兼具养老金支付责任与资金配置主导权的双重角色冲突，可借鉴日本 GPIF 独立法人模式建立专业投资决策机制，减少行政干预。同时，积极拓宽投资渠道，在严格风控体系下¹⁹允许更大比例的多元化资产配置（包括股票、债券、基金等），并探索引入多家专业基金管理机构实现管理权与监督权分离，借助市场竞争激发运营活力，以提升整体运作效率和投资能力。最后，强化全国统筹协调，建立规范的省级养老保险统筹机制，并实现全国社保信息系统的联网互通，确保基金的高效管理与跨省流动顺畅。

（二）企业年金改革要嵌入柔性政策，以增加选择性和创新管理模式。可学习日本的中小企业退职金共济制度（中退共），降低企业年金门槛。破除单一形式的企业年金制度，鼓励中小民营企业根据自身发展状况为职工制定企业年金供款计划，包括按月供款、按季供款、按年供款、按项目供款等多种形式。以个体装修公司为例，可以为其技术工人按工程项目，在缴纳所得税前列支和提取企业年金，甚至一次性完成供款。中小民营企业和职工协商决定供款月数和金额，在企业经营遇到困难时可以申

18 李辰：《第三支柱个人养老金税优政策的效应评析》，《保险研究》2024 年第 7 期。

19 国务院 2015 年公布的《基本养老保险基金投资管理办法》明确，养老基金投资股票、股票基金、混合基金、股票型养老金产品的比例，合计不得高于养老基金资产净值的 30%；投资国家重大项目和重点企业股权的比例，合计不得高于养老基金资产净值的 20%。国务院：《基本养老保险基金投资管理办法》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/23/content_10115.htm，2025 年 6 月 20 日。

请暂时中止供款和停止供款，不执行滞纳金政策。中小民营企业为职工的企业年金供款可以直接打入职工个人养老金账户，并享有企业年金税优政策。对于那些不设企业年金的企业，允许企业将未用于企业年金的税优额度（单位 5%、个人 4%）支持职工建立第三支柱账户，打通二、三支柱的税优政策。²⁰

（三）构建差异化个人养老金税优激励体系。个人养老金的功能定位应是可替代模式的²¹，即个人养老金重点的覆盖群体应该是那些第一第二支柱养老金替代率不高、需要通过第三支柱来补充提升未来养老金待遇的人群，包括第二支柱中保障水平相对不足的中低收入群体或者无业人群（例如全职主妇），以及新型就业群体。当前我国个人养老金制度有且仅有一种税收优惠形式，而由于不同目标群体的特征和需求差异性很大，税优政策设计上应从“一刀切”转为分类施策。对于新型就业者及其他相对弱势群体，可参考日本 iDeco 计划将不同类型的目标群体进行分类，并设定不同的缴费限额，新型就业者和家庭主妇的缴费限额远高于公务员和企业雇员，充分考虑相对弱势群体的替代性保障需求。对于年收入低于 9.6 万元的中低收入群体，可以考虑推出 TEE 模式或者 EEE 全免模式（缴费免税、投资免税、领取免税）精准匹配收入差异。iDeco 模式在日本也被称为“避税神器”，它最大的优势是长达 40 年的投资盈利免税，对于高收入群体，可以参照此模式，延长投资免税期或提高缴存上限（如 3 万元/年），释放长期复利潜能。

20 郭树清：《如何增强养老保险的可持续性——专家详解人口老龄化和养老金改革》，《金融时报》2025 年 4 月 2 日第 12 版。

21 郑秉文：《养老金三支柱理论嬗变与第三支柱模式选择》，《华中科技大学学报(社会科学版)》2022 年第 2 期。

深圳市拓展公租房增量空间的政策路径

深圳近年来针对青年群体的住房保障政策力度和覆盖面均显不足。一方面，保障性住房的总量供给明显不足，成功获得住房的概率极低。截至 2023 年 4 月，深圳已有超过 42 万人排队轮候公租房；到 2024 年初，这一数字进一步攀升至约 48 万人。对许多人而言，成功申请到一套公租房被形容为如同“中彩票”一般渺茫。另一方面，目前住房项目的选址规划并未充分考虑实际需求。例如，深圳首批六折可售型人才住房虽提供了 4422 套房源，吸引了超过 1.5 万户家庭申请，但实际选定房源仅为 1930 套，整体去化率约为 43.6%，尤其部分三房户型的选择率甚至低至 1% 左右。位于偏远地区（如大鹏新区）的房源几乎无人问津，不少中签青年因价格和地段因素选择放弃认购。这一案例充分暴露了现有青年住房政策在区位匹配和需求导向方面的不足。

目前轮候公租房的群体以在深圳工作时间较短、刚结束试用期、职业初期且收入相对稳定的青年人为主。他们普遍学历较高，掌握一定的专业技能，志在长期扎根深圳，构成城市未来发展的核心力量。然而，由于职场初期积蓄较少、社会资源有限，这批青年普遍面临严峻的住房问题。这一问题不仅涉及基本民生福祉，更直接关系到深圳能否成功吸引和留住创新创业的核心人才。如果不能有效解决青年群体的住房困难，势必导致大量优质青年人才流失，进而影响深圳打造国际创新城市的战略目标。因此，如何增加公租房及其他保障性住房的供给，加快解决青年住房难题，已成为当前所面临的紧迫议题。

一、问题成因分析

深圳市公共租赁住房供应不足有多重原因：

首先，早些年为城市建设融资的“土地财政”体制导致住房供给结构扭曲。深圳作为土地资源极度稀缺的一线城市，长期依赖“土地财政”模式来推动城市建设。这意味着地方政府通过高价出让土地获取财政收入，倾向优先供应能带来高收益的商业和高端住宅用地，导致保障性住房用地供应长期偏低。澎湃研究表明，地方财政对卖地收入的依赖程度越高，保障房用地供给比例就越低；也就是“土地财政”越重要，地方政府供地建设保障房的积极性越弱。过去十多年深圳住房建设以商品房为主，

2005—2015 年间商品房占全市住房竣工面积约 90%，保障房不足 10%。这一供给结构失衡使得公共租赁房数量严重不足，住房供给体系呈现**高端过剩、低端短缺的扭曲局面**。此外，近年来深圳市出让的住宅用地极其有限，例如 2018 年全市出让 61 宗土地中仅有 10 宗是居住用地，2019 年更是仅出让 1 宗住宅用地。土地供应的结构失衡直接造成青年群体可负担住房短缺。

其次，**公共财政投入不足和融资机制受限也是保障房建设受阻的重要因素**。保障性住房的建设和运营需要长期大量资金投入，但深圳市在住房保障上的财政支持相对不足，融资机制也不健全。地方政府在住房保障上的投入动力不足，很大程度上是**财税体制使然**：按照中国住房保障政策，地方政府负责筹资建设，中央仅予以补贴。由于地方政府更关注经济增长和财政收入，建设保障房的意愿并不强，常将公共租赁住房视作额外负担被动应付。虽然政策规定土地出让收益的 10% 应用于保障房建设，但《民生周刊》调查发现许多城市未达到这一要求：2007 到 2009 年间，北京、上海等 22 个城市实际提取比例不足 10%，三年少提取保障房资金约 146 亿元。深圳的情况亦不乐观，长期依赖财政预算和银行贷款筹资，政府资金投入规模与实际需求存在巨大缺口。近年来虽试点发行保障性租赁住房 REITs 等金融创新，但社会资本参与程度有限，目前社会融资占保障房资金来源不足一成，大约九成以上资金仍依赖政府财政。资金瓶颈不仅限制了公租房的建设规模和进度，也推高了运营成本。由于建设资金匮乏，许多公租房项目无法大幅度降低租金，不少保障房月租仍高达 4000 到 6000 元，占青年人平均工资的 33% 以上，而国际上通行的可负担住房以收入 30% 作为住房支出上限。高房租使得公租房对青年吸引力下降，没有真正解决他们的住房负担问题。因此，在缺乏充足财政支持和有效融资渠道的情况下，保障房供给难以大幅增长，**融资困境成为青年住房难题的重要制度障碍**。

再次，**城市规划布局不合理加剧了保障房区位失衡问题**。按照经典的城市经济学 Alonso—Muth 模型，在大城市中距离中心越远建房/租房成本越低，但通勤成本越高。深圳商品房价格持续攀升促使大量**保障房选址**在城市外围廉价地块，从而导致住户需承担更高的通勤代价。这种供地偏向造成的**居住—就业空间分离**，正是青年住房困境的结构性根源之一。由于中心城区土地昂贵，大量保障房项目布局于城市外围新区，远离主要就业聚集区，青年入住后通勤成本和时间成本过高。例如深圳首批定向人才住房提供的部分偏远区域房源出现中签后被弃选的情况，就是因为地点偏远、交通不便，导致很多青年宁可放弃优惠购房资格。这表明当前保障房供给在**选址上缺乏以需求为导向的规划**，未能实现公共交通导向开发（TOD）和职住均衡。北大深圳研究院的一项研究指出，**职住空间分离将带来交通拥堵和劳动参与意愿下降等一系列问题**。而深圳的“城中村”在一定程度上缓解了职住分离带来的问题：大量分布散、租金低

廉、租期灵活的城中村为青年和新市民提供了靠近就业区的低成本住房，使得**大城市内部职住融合度提高**。有研究通过手机信令数据证实，城中村的存在显著降低了居民平均通勤距离，其高可达性和混合用地特征有助于改善职住空间匹配。然而，随着城中村改造和旧改项目推进，如果没有同步增加市区保障性租赁住房供给，可能进一步加剧青年租房的区位不利。综上，目前深圳保障房在空间布局上**缺乏包容性的城市发展视角**：未能确保中低收入青年在公共交通便利的就业中心附近获得住房机会。这种规划失衡导致的供需错配，进一步恶化了青年群体的安居困境。

最后，一些**制度障碍也放大了青年住房困难**。首先，深圳现行住房保障体系的**覆盖范围有限**。公共租赁房和廉租房的申请门槛较高，多针对本地户籍的长居居民。根据政策规定，申请深圳公租房需拥有深圳户籍并缴纳三年及以上社会保险。部分新来深圳的居民即使拥有深圳户籍，社会保险缴费年限也不足以申请公租房。这意味着大量的新就业青年、新市民被排除在保障范围之外，只能在市场上租住昂贵或环境较差的房屋。目前深圳约 71% 的常住人口属于流动人口，其中相当比例是 35 岁以下的青年。他们构成城市发展创新的主力，却因户籍和时长限制难以享受公共住房福利。

综上所述，深圳目前公租房供应增量存在显著障碍。“十四五”期间，深圳将保障性住房建设目标提高至 74 万套，其中新增 20 万套全部用于保障性租赁住房。但要实现这一目标，必须实施更有针对性的政策措施。

二、政策建议

本文在前文对土地财政、融资瓶颈、空间错配与制度覆盖不足的分析基础上，提出四项针对性政策举措。每一项均聚焦关键机制重构，力求在“新增供给”与“存量盘活”并进的框架下，快速而可持续地扩大面向青年群体的公租房供给。

第一，重构土地供应规则并嵌入职住平衡约束。可在年度建设用地计划中设定不少于 30% 比例的保障性租赁住房（含人才公寓）用地，并将该比例写入城市更新与拆除重建地块的刚性配建标准，以确保制度化供给。《深圳市拆除重建类城市更新单元保障性住房配建规定》已提出“优先移交保障性住房用地”的改革方向。同时，借鉴深圳现行人才住房制度，将公租房布局与产业规划、轨道交通规划同步审核，确保“45 分钟通勤圈”内获得足够房源。对位于核心产业园区内的自有工业用地，可允许“用途变更零价补地”方式建设宿舍型保障性租赁住房，以降低土地成本并锁定长期可负担性。

第二，健全多元融资体系。以“政府+市场”双轮驱动形式扩大资本来源：一是继续做大保障性租赁住房基础设施 REITs，复制“红土深圳安居 REIT”经验，引入保险与养老金等“长钱”，提高项目资本化率；二是发行与项目收益挂钩的市级专项债券，专门用于土地收储与城中村整治；三是对社会资本投资的公租房项目，给予物业税、增值税阶段性减免和民用水电价格优惠，降低运营成本。通过建立“REITs—专项债—税费减让”三位一体的资金通道，形成可持续滚动投入机制。

第三，盘活城中村与闲置产业物业。在城中村集中片区开展“整租—微改—监管”试点：由国资租赁公司长期整租后进行设施微改，改后房源直接纳入市级保障房平台，并控制租金涨幅，并对改造前原住民和刚入深工作的青年提供优先承租权。对符合消防与结构安全要求的商业、工业存量楼宇，推行“商改租、工改租”标准化流程，允许在规定范围内提高容积率，新增面积专用于小户型租赁住房，以提高改造项目的投资回报率。

第四，激励龙头企业深度参与。依托深圳“30 万套人才住房”计划，鼓励科技和制造业龙头企业利用自有或回购用地建设员工公寓，政府按房源数给予一次性配套奖励或房产税抵扣。对位于重点产业功能区的新建公寓，可纳入市级保障性租赁住房统计，享受同等融资与税费政策。

美国科技右翼的社会改革蓝图及对我国的启示

一、科技右翼何以成为有影响力的思潮？

美国民主曾长期被自我叙述为“人类自由的灯塔”，其理想深植于社会大众对于主流民主价值观的认同。正如罗伯特·肯尼迪所言：“美国民主理应成为世界的典范”（*American democracy is supposed to be the paradigm for the rest of the world*），这一宣言浓缩了整个 20 世纪美国所构建的制度自信。然而，虽然自由民主（liberal democracy）长期以来被视为美国政治体制的基石和国家认同的核心，但近年来，多种因素确实表明其主流共识正面临严峻挑战：部分右翼民粹主义者批评自由民主过于“软弱”、“低效”，被“精英”或“全球主义者”操控，无法代表“真正的人民”；而部分左翼批评者则认为现有民主制度被资本和特权阶层俘获，未能实现真正的经济和社会平等，需要进行更为激进的民主改革。

在 21 世纪初的技术变革背景下，一种被称为“科技右翼”（Techno-Right）的治理思潮逐渐在硅谷、风险投资圈与部分思想界兴起。该群体并非传统意义上的政党联盟，而是围绕技术效率、市场自由与反官僚倾向形成的跨界意识形态网络。其核心成员与代表性人物包括：风险投资人兼 PayPal 联合创始人彼得·蒂尔（Peter Thiel）、特斯拉与 SpaceX 首席执行官埃隆·马斯克（Elon Musk）、区块链倡导者兼 21.co（现 Earn.com）创始人巴拉吉·斯里尼瓦桑（Balaji Srinivasan）、思想家柯蒂斯·雅文（Curtis Yarvin，笔名 Mencius Moldbug）以及网景（Netscape）联合创始人马克·安德里森（Marc Andreessen）等。

科技右翼思潮普遍对现有民主制度在技术治理中的响应能力表示质疑，主张以技术理性、精英主导与去中心化协议机制来替代传统公共治理过程。部分代表性观点主张“国家应像公司一样运行”，通过高效决策、平台式结构与执行优先的方式来提升治理能力。与此同时，也有学者指出，该思潮在削弱公共性、弱化平等原则的同时，试图构建一种“去民主化的高技术治理秩序”，形成对现有制度模式的深刻挑战。这一治理观的兴起不仅反映出技术精英对“民主失灵”的焦虑，也构成当前美国社会围绕国家治理与科技发展路径分歧的重要思想背景。

二、科技右翼的基本主张和实践

尽管诸多分析将 Peter Thiel、Elon Musk、Marc Andreessen 等技术精英归类为“科技右翼”或“硅谷科技右翼”，但我们必须承认，“科技右翼”并非是一个外延清晰的概念，代表人物也并未在所有议题上达成共识。我们仅就其中共识程度较高的主张进行介绍，并遵循对美国社会问题的“诊断”“病因”和“药方”的脉络逐一呈现。

第一，在对美国社会问题的“诊断”上，反思“创新繁荣”，认为科技停滞是美国社会问题的根源。尽管在全球舆论中，美国仍被广泛视为科技创新的领导者，尤其以硅谷为代表的高科技企业在人工智能、数字平台与消费级应用等领域取得了显著成果，但这一“创新繁荣”的表象背后，实际上正出现日益显著的内部反思与认知分歧。近年来，包括 Peter Thiel、Elon Musk 和 Marc Andreessen 在内的硅谷技术与资本精英，开始对美国科技发展的实质路径提出强烈质疑。他们认为，当下所谓的“科技进步”过度集中于轻量级的商业应用与金融工程，例如社交媒体、移动应用与算法优化工具，而在那些真正具有工程性、基础性与结构性影响的技术领域——如先进制造、新能源、尖端交通与生物科技——却鲜有突破，甚至出现长期滞后。

Peter Thiel 将这一趋势概括为“科技停滞”（Technological Stagnation），并视其为美国当代深层社会危机的根源之一。他曾尖锐指出，“我们本该拥有飞行汽车，却只得到了 140 字。”²²这句广为流传的表述，直指硅谷在过去几十年中过于聚焦于快速变现的数字化产品，而忽视了深层次科技变革所需的长期投入与制度保障。从时间维度来看，自 20 世纪 70 年代以来，美国在除信息技术与金融服务以外的多个关键领域缺乏具有系统影响力的技术突破，科技进步的广度与速度出现显著放缓，逐渐演变为影响经济结构、社会分配乃至国家治理的系统性挑战。

第二，在“病因”上，认为民主和既有建制阻碍创新。Thiel 指出，技术创新本质上需要集中决策、高风险资本投入与长期制度承诺，而当前的民主治理结构却在多个层面对这些要素构成阻碍。Peter Thiel 认为，美国当前的科技停滞并非源于资源短缺或人才匮乏，而是制度性失能的结果。一方面，决策层普遍将技术发展视为“统计概率问题”，即相信市场会自然选出赢家，忽视政府在科研方向选择与路径依赖中的关键作用；另一方面，政府内部缺乏对复杂科技体系的理解，导致政策滞后与治理盲区频发，进一步削弱对基础科研和深层创新的扶持能力。首先，美国在国家层面缺乏系统性的技术战略与产业前瞻机制，科研资源配置碎片化且严重政治化，联邦拨款往往受限于短期选举周期和行政轮替，难以支持跨代际、跨部门的重大科研

22 Twitter 的消息发布窗仅容许输入 140 个字符。Peter Thiel 以“140 个字”讽刺以 Twitter 为代表的数字产品实为“花边创新”。

工程。其次，创新型企业 and 研发机构普遍面临复杂冗长的审批流程和监管限制，使得科研效率大幅下降，原本依赖政府推动的大科学计划（Big Science）缺乏制度保障与政策激励。

Thiel 指出，“科学的政治化”正系统性地削弱科研生态的活力。在他看来，美国当前的科研资助机制深受“分权—审批—民主透明”逻辑的制约，使得科学决策在落实前必须穿过冗长的程序通道，易受环保团体、行业利益组织、道德审查委员会、专家小组乃至公众舆论的多重干预，极大延缓了前沿技术的推进节奏。这种制度设计原意在于保障公共责任和多方监督，但在高度不确定与试错密集的技术创新领域，却转化为阻力妨碍科技发展。在当前科研体系中，若干关键制度性安排——如同行评审制、审慎拨款机制、伦理风险防范程序等——往往被科技右翼视为突破性研究的重要障碍。

Elon Musk 对此表达了更为直接的批判。他多次公开指出，美国政府在推进关键基础设施和高新技术方面“效率低下、执行力崩溃”，甚至成为技术发展的“系统性阻力”。他以 NASA 与 SpaceX 的对比为例，批评联邦太空机构在流程审批、安全冗余和合同采购中“被官僚体制彻底拖垮”，而真正实现火箭重复使用、打破成本瓶颈的却是由私人公司主导、扁平化决策的民间体系。在其收购 Twitter（现为 X）后，他更直接地将民主机制批评为“效率灾难”，并在产品治理与内容管理上全面排除传统的专家委员会与用户代表制度，转向创始人集权式的“快速部署—用户反馈”模式。

总体来看，科技右翼普遍认为，美国当前制度已无法为颠覆性技术变革提供有效容器。在他们看来，科技发展不是技术问题，而是治理结构的问题：民主政治以过程为导向、以协商为前提，而技术进步则需要方向明确、资源集中与高执行力。这一冲突使得“自由”与“进步”在当前体制下发生冲突，也促使科技右翼思考：是否需要一种超越传统民主框架的“技术治理新秩序”。

第三，在“药方”上，主张广泛的体制改革，从“去官僚化、去中心化、去安全性优先”的治理体制到确立“科技主权”。面对现有科研体系中程序繁杂、效率低下、资源错配等结构性问题，以 Peter Thiel、Patrick Collison 等人为代表的“科技右翼”开始在制度边界之外推进一系列实验性改革，试图构建更贴合高风险技术创新逻辑的科研资助模式。这些实践体现了他们对“去官僚化、去中心化、去安全性优先”的科研治理理想的追求。在他们看来，真正支持科技进步的体制应当重构决策机制，使之能容忍失败、缩短反应周期、优先支持青年实验者，并最大限度削弱政治干预与程序成本。否则，即便资本充足、人才充沛，科技本身的潜能也将被制度性摩擦持续消耗殆尽。相应的实践包括：

(1) 发起 **Fast Grants**：缩短资助反应周期。由 Patrick Collison (Stripe 联合创始人) 与生物学家 Tyler Cowen 等人联合发起的 *Fast Grants* 项目，最初诞生于 2020 年新冠疫情暴发初期，其核心理念是：**在关键时刻，科学资金的反应速度本身就是科研效率的决定性变量**。该项目摒弃传统科研拨款需历经数月评审的流程，采用“申请表+专家快审”机制，在 48 小时内就能决定是否资助某项研究计划，单项资助金额通常在 1 万至 50 万美元之间，支持范围涵盖病毒检测、疫苗开发、基础实验设计等高不确定性项目。*Fast Grants* 背后体现的是科技右翼对“理性”的反思：即传统科研制度为确保公正与责任，引入多重审查与共识机制，但这也往往使制度在面对新问题时动作迟缓，错失窗口。而在 Collison 看来，快速、小额、分散但广覆盖的科研资助形式，反而更贴近科学真实运行过程中的“试错—反馈—再设计”路径。

(2) 创立 **Thiel Fellowship**：绕开学历制度的人才培养。另一项标志性实验是由 Peter Thiel 于 2011 年创立的 *Thiel Fellowship*，其宗旨是**鼓励年轻人跳出学术轨道，在现实中直接从事创业或技术研发**。该项目每年资助 20 名以下的 18 至 22 岁青年，每人可获得 10 万美元资金、导师资源与网络支持，而不要求其拥有大学学历或学术成果。该计划的核心前提是：当前高等教育体系对真正的创新者形成抑制，其课程、评审与认证机制过于线性与保守，不适合激发真正具有颠覆潜质的想法。*Thiel Fellowship* 不仅是一种资助模式，也是一种治理理念的表达：即技术发展的制度基础不应是体制内的学历认证与同行共识，而应是少数具有洞察力与意志力的个体推动系统性突破。这种“个体主权和去制度”的设计正体现了科技右翼“反学院化、反资历主义”的思潮。

随着对现有科研体系与技术发展结构性阻碍的批判不断深化，部分科技右翼思想家和实践者将改革的关注点进一步推向国家治理层级，提出一系列**替代性主权与治理架构的构想，即构建科技主权**。他们普遍认为，当前的民族国家与代议民主体制在根本上已无法承载高度复杂、技术驱动的未来社会形态，需通过制度重构寻找适应性更强的治理框架。从长期来看，Peter Thiel 和马斯克一样，对于美国的政府结构感到失望。Thiel 作为自由主义者的拥护人曾直言：“我不再相信民主和自由能够共存。”于是他将现在的内政的混乱和民主低效看作一个契机，**试图通过某种全新的，未曾尝试的科技领域摆脱政治干扰**。这些构想以“协议即制度”为核心理念，试图超越传统民主政体所面临的合法性与效率困境。这些主张包括：

(3) **网络国家 (Network State)**：去领土化的主权构想。由硅谷技术哲学家 Balaji Srinivasan 推出的“网络国家” (*The Network State*) 构想，是当前科技右翼在国家层级制度替代方面最具系统性的尝试。该模型设想通过去中心化平台、链上身份认证、数字社区共识与经济协作机制，建立一种**先有网络共识、后有物理领地**的

主权新模式。Balaji 主张，未来的治理共同体将不再依赖领土、民族或宪法契约，而是由一群全球分布、价值趋同的数字公民基于区块链协议共同治理的“协议型国家”。在网络国家的设想中，治理的基本单位不再依赖传统政府机构，而是通过**数字身份系统与智能合约**来实现社会共识的认证与执行，确保治理过程的透明性与自动化。同时，**公共服务的供给不再由官僚体系主导**，而是由技术平台直接提供，强调效率优先与用户体验导向。更为关键的是，这一体系赋予公民“退出权”，即个体可以在不依赖选举或集体决策的前提下，**自主选择离开不满意的治理单元，并自由迁移至其他更符合自身价值观的网络国家**，以制度竞争取代传统的制度锁定。

(4) 协议治理：将制度转化为可执行的软件逻辑。“协议治理”（Protocol Governance）是科技右翼在国家治理和系统重构层面提出的一种创新理念，其核心在于把制度规则编码为**智能合约与治理协议**，通过算法自动执行来替代传统的立法与行政流程，从而实现制度透明、响应敏捷、权限可追溯这一新范式。它主张治理结构的演变应由协议本身进行更新，而非依赖复杂的政治协商与程序冗余。

在这一模式下，民主机制中的“议会—法规—执行”链条被替代为“共识机制—协议条款—节点自动执行”的逻辑。公共政策、新规制定乃至预算分配，都可以在链上由代币持有者投票决定，由智能合约执行决议，以几乎零信任的方式保证制度落地。治理结构不再依赖代表制协商，而依赖代码更新和用户投票机制。在具体项目层面，如以太坊的治理提案（EIP）和去中心化自治组织（DAO）中的 on-chain voting 意义重大，用户通过代币投票参与协议升级。Thiel、Andreessen 等人则从资本视角出发认为：协议治理提供了一种高效率、低信任成本的“制度即服务”模型（Governance-as-a-Service），可为未来技术城市、企业联盟甚至主权单位提供新一代治理基础设施。

三、科技右翼在美国的影响

科技右翼，尤其以 Peter Thiel 为代表的思想阵营，始终对美国当前所奉行的“程序民主”（procedural democracy）表达强烈质疑。他们认为，现代民主制度过度依赖协商、监督与合法性程序，导致政府治理能力被稀释，决策周期被拉长，技术战略性遭受根本性削弱。这一制度逻辑尤其与技术创新对快速响应和高风险容忍的需求相悖。Thiel 曾公开宣称“不再相信自由与民主能够共存”，从根本上质疑代议制政府能否有效推动人类社会进入深度技术时代。在科技右翼的制度观中，**广泛参与和程序正义并不等于有效治理**，真正的制度设计应当赋予“能行动的人”更多授权，而非将决策过程平均分配给每一个人。

在推进其制度批判的同时，科技右翼阵营也正在通过多元路径构建起一套具备实际运作能力的“治理替代网络”，涵盖政治、传播与资本三个关键层面。在政治维度，Peter Thiel 等人长期资助具有技术民族主义色彩的保守派候选人，例如 J.D. Vance 和 Blake Masters，不仅帮助这些人物在选举中赢得影响力，也推动共和党右翼意识形态从传统的“自由市场与社会保守”的模式，逐步转向一种结合技术精英主义与国家竞争逻辑的新型政治立场。在传播维度，科技右翼积极利用 Substack、X（原 Twitter）、The Free Press 等去主流化媒体平台，塑造“失败的民主体制 vs 去中心化协议文明”的叙事框架，试图在公共舆论场上打破既有学术与媒体共识，对体制、学术机构、大学与政府监管进行解构。在资本维度，该阵营通过风险资本与创始网络，投资并孵化了一系列涉及军事技术、数字身份、治理协议与空间主权的新型项目，例如 Palantir（国家安全数据）、Anduril（自动化防御）、Seasteading（海上自治）与 Blue Frontiers（浮动城市）等，构建起一套绕过传统主权国家的“平行制度基础设施”。这三重路径共同指向一个战略意图：不再等待体制改革自上而下发生，而是以资本与协议为工具，主动创造可以承载新制度想象的空间与机制。

这一趋势表明，科技右翼的影响力已不止于批判层面，而是在试图构建一套绕过传统制度系统的、可运行的平行治理生态。尽管这种秩序尚处边缘，但其思想渗透与实验规模正在加速，并与当前美国部分社会群体对“民主制度失效”的不满情绪形成力量。

四、对我国的启示：制度创新的边界与本土治理的平衡考量

科技右翼围绕“科技停滞”问题提出的一系列治理思路，确实为当前全球范围内探索技术与制度创新的联动机制提供了重要启发。从科研拨款机制改革（如 *Fast Grants*）、人才培养制度突破（如 *Thiel Fellowship*），到去中心化治理架构的构想，这些方案共同强调的“反官僚、重执行、快试错、高容错”思维，对于优化我国科研体制、释放创新活力具有一定参考价值。特别是在支持高风险前沿研究、激发青年科技人才潜能、提升科研投入效率等方面，部分思路值得结合中国国情试点引入。

然而，也需警惕将科技右翼的制度理想直接移植至中国社会治理框架中的风险与误区：首先，科技右翼强调“制度退出权”和对公共治理的市场替代倾向，与我国强调集体主义、公平共享和整体制度稳定性的治理目标存在本质差异。例如“网络国家”所倡导的“算法治理即主权”理念，若在未经制度监管的前提下引入，可能引发平台主导的“治理割据”局面，削弱国家在技术主权、价值导向和公共服务方面的整体协调能力。其次，其精英主义与“去福利”导向亦与中国注重民生普惠与共同富裕的

社会政策目标存在分歧。科技右翼倾向主张将资源集中用于“有突破潜力的个体”而非普遍资助，这一逻辑在特定领域可激发人才，但若在更广泛科研拨款机制中推行，可能加剧科研资源分化与群体不满情绪。第三，从国家治理角度看，协议治理所追求的低信任、自动执行逻辑尚难替代中国当前治理体系中的法治与政治领导结构。制度自动化并不能解决公共治理中的价值冲突与多元诉求，反而可能削弱政治系统中必要的统筹与弹性空间。

因此，在借鉴科技右翼方案时，应当坚持“以我为主、因地制宜”的原则，在关键环节引入其制度效率经验（如快速审批机制、风险容忍型拨款机制等），但在整体国家治理逻辑上维持对公共性、法治性与政治主导权的稳定掌握。

特朗普政府教育改革及对我国的启示

一、特朗普政府的教育改革动向

近日，美国联邦政府透过不断签发新的行政命令，对美国学界进行施压。先是拆解联邦科研机构、再到大幅削减科研经费，随后又以“反犹主义”为指控，开始针对多所大学的打压与管制。

整个事件本身的源头是 2023 年 10 月开始的巴以在加沙地区的冲突以及随之而来的针对以军在加沙地区的暴行，而在美国各大精英大学校园爆发的抗议活动。此外，一部分犹太学生声称，自己因此在美国大学校园里受到了骚扰和威胁。在特朗普第二个任期上任后不到 10 天，联邦政府就开始签署行政命令，要求联邦政府更严格地打击反犹主义。随着矛盾的升级，联邦政府也一再升级其打压手段，其中最为重要的就是针对精英大学以及相关科研机构的经济命脉进行打击。

对于大多数大学或科研机构来说，这将会是非常致命的打击。以哈佛大学为例，其资金的主要来源占比约 40%左右的捐款，20%左右的学费和 20%的学校基金的投资收益和其他经营性收益，但联邦政府机构提供的科研经费等拨款每年也占超过 20%。如果政府取消拨款，就意味着大学将失去五分之一左右的收入。不仅如此，科研经费断了之后，也意味着相关的科研项目也要暂停。参与项目的学者可能就得另寻出路，造成人才流失。而随着矛盾的升级，谈判条件也一改再改。这些条件已经不仅跟所谓打击反犹主义有关了，扩大到了要求哈佛在招生和招聘中停止一切基于种族、肤色或者国籍的偏好。也就是停止所有特朗普政府极度反对的 DEI 有关的项目。可以说这次对学界的“讨伐”已经成为针对 MAGA 意识形态对立面的全面肃清。

二、此轮教育改革的原因与影响

80 年前，时任美国总统罗斯福的科学顾问万尼瓦尔·布什发表政策报告《科学：无尽的前沿》，确立了发展科学技术在国家战略中的核心地位。政府资助和宽松包容的学术环境，使美国科研实力迅速崛起。然而 80 年后，特朗普政府却在“自毁根基”。这不禁让人反思，在前期已经取得如此巨大成绩的情况下，同时还存在这么多反对声音，特朗普政府仍一意孤行继续其对学术界/科学界的打压？

我们认为，原因可能包括以下几个方面：

第一，意识形态整肃，挑起学术自由与政治正确的博弈。特朗普政府此举旨在通过“学术制裁”向哈佛大学施压，迫使其服从政治指令。政府指控哈佛“宣扬反美思想”“纵容反犹主义”，本质是保守派对常春藤盟校“自由派堡垒”地位的系统性清算。这种干预打破了美国高等教育自治的传统，正如哈佛教授 Steven Pinker 所言：“政府试图将学术自由降维成政治正确审查”。此前，哈佛因拒绝改革招生政策、取消多元化项目（DEI），并抵制提交国际学生参与抗议活动的记录，则最终成为政府打击“左翼意识形态”的靶子。国土安全部部长诺姆更直言，此举是对全国高校的“警告”，要求其配合政府的反移民议程和反犹主义审查。深层动机则是迎合保守派选民，强化“反精英”“反全球化”的政治叙事。

第二，人才战略调整，即全球范围内 STEM 领域人才争夺白热化。这一事件发生前，美国已收紧 STEM 专业签证审查。此次事件虽未直接针对理工科，但通过制造不确定性，客观上推动国际学生向“非敏感”专业转移，这与《2025 年国家级海外高层次人才引进计划》强调的关键核心技术领域形成战略对冲。

第三，移民政策重构，继续延续特朗普政府“美国优先”的理念。通过行政命令直接干预高等教育机构，延续了其“打击非法移民—整顿合法移民—筛选精英移民”的政策脉络。国土安全部要求高校提供国际学生抗议活动音视频记录等超常规举措，实质是将教育机构转化为移民执法的前置哨站。

针对以哈佛为首的高校教育整顿事件也暴露出一个结构性趋势：美国政府正在逐步将教育系统视为国家安全治理的一部分。

三、美国教育改革对我国的启示

特朗普政府的这一系列对学界的打压，一方面来说，对我国的人才发展和竞争力的提升是一个巨大的机遇；另一方面，美国教育领域的发展也给我国的教育体制发展提出了警示。

第一，从机遇来看，特朗普政府的政策所造成的全球性人才流动为我国的人才建设提供了更多的资源和机会。针对不同的群体，我们应该积极建设人才回流、引流机制，积极吸引不同人群来华、回国工作。首先，对于外籍高层次人才，我们需要进一步制定和提出符合我国人才建设需求的国际人才移民政策。事实上，我们可以借助大湾区改革开放先行先试的优势，在大湾区区域范围内大胆探索国际人才的移民政策。此外，大湾区城市长期以来的对外开放历史和文化积淀对于国际移民的探索也有促进作用。因此，以大湾区为试点，进一步探索国际人才清单、国际人才认定标准、建设

和完善移民服务中心试点是具有可操作性的发展规划。其次，外籍华人是国际人才的重要组成部分，也是我国引进高层次国际人才的重点。相比其他移民群体，外籍华人更熟悉国内相关情况，了解中国传统文化传统，掌握中国语言，对中国有深厚感情，更易融入中国社会，适应新的工作和生活环境，也更容易取得成绩。大湾区要充分利用好海外华人尤其是粤籍海外华人人才众多的优势，建议争取在大湾区试点推出“海外华人证”，给予外籍华人优待签证和居留政策，激发这一人才群体的归属感和自豪感。第三，完善国际学生来华工作或创业的机制。早在2017年，人力资源和社会保障部发布《人力资源社会保障部外交部教育部关于允许优秀外籍高校毕业生在华就业有关事项的通知》，就首次拟允许部分无工作经历的优秀外籍高校毕业生在华就业。但是，由于审批条件高，且并没有在较大程度上推行，能够以就业形式留下来的学生仍是极少数。因此，为大力吸引国际学生这一重点引才群体，建议争取在大湾区试点推出专门的国际学生求职签证，为国际学生毕业后来大湾区求职提供出入境和居留便利。国际学生分为在华外国留学生和外国高校学生，身份不同则签证适用条件不同。针对在华外国留学生设计的国际学生求职签证可参考澳大利亚临时毕业生签证（Temporary Graduate Visa），该签证签发给从澳大利亚的大学毕业6个月内且具有与澳大利亚所需特定职业相关资格的外国留学生，持证学生可以在澳大利亚居留18个月（英国国民海外护照持有者最多可居留5年），居留期间可在澳大利亚旅行、工作或学习。针对外国高校学生设计的国际学生求职签证可参考英国高潜力个人签证（High Potential Individual Visa），该签证签发给希望在英国工作或寻求工作的海外顶尖大学应届毕业生，签证申请者不要求有在英国留学经历、不要求提前获得英国工作邀请。

最后，我国的教育体制也仍处于不断完善的阶段。特朗普政府的措施，对我国的教育体制改革也有一定的启示作用。首先，教育改革要敢于破除陈旧观念。特朗普敢于对存在问题的教育部门“动刀”，在一定程度上体现了改革的决心。同样地，我国在教育改革过程中，也要勇于破除不利于人才培养的陈旧观念，切实提高教育质量。例如，如何更好地发展职业教育？这是当下我国教育体制改革中一个难以回避的问题。其次，我们要进一步构建更具韧性的教育对外开放系统。包括完善留学风险预警与应急机制；参照美国在线教育质量国家标准优化国际人才培养生态；创新人才回流激励机制提升《海外高层次人才引进计划》的精准度，将补贴标准从“学位导向”转向“关键核心技术贡献度”评估等。

第二，从“警示”来看，美国从人才引进大国到出现人才“流失”，其背后的原因是复杂的，其中有经验，也有教训。从美国本身的原因看，随着支援巴以冲突人员的增加，为了稳住国内局势，美国政府开始收紧了相关移民和就学政策，如严管学生签证的发放，限制外国留学生就读敏感专业等，这对留住外籍人才有一定的影响。当

然，这些政策可能只是暂时性的，很难长期实施。从外因看，移民祖籍国经济社会的发展带动了人才引进机制的建立和完善，也促使大量技术移民回流，或往别的国家和地区迁移。美国的例子从一个侧面说明，一个国家在发展过程中用各种方法网罗和引进其他国家的优秀人才是非常重要的，这也是给予我们的重要一课。