

深圳在改革开放中的体制创新：贡献与经验

方映灵

摘要：深圳是中国改革开放的试验田和孵化场。40年来，深圳充分发挥改革试验田的先锋作用，率先进行了一系列的体制改革和探索，在体制机制和发展模式上为中国的改革发展探索了道路，积累了经验。梳理和总结深圳经济特区发展过程中经济、政治、文化、教育等领域的体制改革创新探索，从而解读深圳腾飞密码，总结中国特色社会主义发展经验，为新时代更深层次的改革开放创新发展提供有益参考。

关键词：深圳；体制改革；改革开放；创新

中国分类号：F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2019)02-0087-05

深圳是中国最早实施改革开放的地区，是中国经济发展和城市化进程最快的地方，也是中国最成功的经济特区。它创造了令世人瞩目的深圳速度、深圳效益、深圳经验，是中国改革开放的试验田和孵化场。40年来，深圳发扬敢闯敢试、开拓创新的特区精神，充分发挥改革试验田的先锋作用，率先进行了一系列的体制改革和探索，在体制、机制和发展模式上为中国的改革发展探索了道路，积累了经验。正如有学者说，在改革开放中，“深圳人为中国、为世界做出了自己的两大贡献：第一，贡献了一种精神：敢闯敢冒的创新精神；第二，贡献了一个新体制：通向强国富民的具体的社会主义市场经济体制”。^①

本文将梳理和总结深圳经济特区发展过程中在经济、政治、文化、教育等领域的体制改革创新探索，从而解读深圳腾飞密码，总结中国特色社会主义发展经验，为新时代更深层次的改革开放创新发展提供有益参考。

一、经济体制改革

“深圳经济特区是个试验，……我们最大的试验是经济体制的改革。”^②作为中国改革开放的“排头兵”和“试验场”，深圳经济特区肩负着为中国改革开放先行先试的特殊使命，从成立之日起就敢闯敢试、敢为天下先，率先冲破传统计划经济体制的束缚，确立“以市场为取向”的改革目标，在经济体制改革方面大胆探索、先行先试。

1979年，深圳首先以招商局蛇口工业区为先锋，先后对基本建设管理体制、干部制度、劳动用工制度、工资制度以及生活资料和生产资料的管理体制和土地使用管理制度进行改革。率先打破土地无偿行政划拨制度，实行土地有偿使用；率先打破旧的价格管理体制，允许大部分生产资料和消费品价格由市场调节；率先打破“一大二公”的所有制结构，大量兴办“三资”企业等。这些改革探索释放出巨大的生产力，创造出著名的“深圳速度”。

^① 江潭瑜：《深圳改革开放史》，北京：人民出版社，2009年，第266页。

^② 《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第130页。

深圳的经济体制改革主要分四个阶段。

第一阶段：1980—1985年，以放开价格和改革基建体制为突破口，针对计划经济体制明显阻碍特区建设的一些方面进行局部改革。率先在基本建设管理体制中引入竞争机制，实行建筑工程公开招标、择优承包，并把这一制度坚持下来。这些改革冲破了计划经济体制的束缚，在资源配置方面引起了重大变化，使长期被排斥的市场机制在特区建设中发挥了巨大的作用。

第二阶段：1986—1991年，深圳提出了建立既不同于香港又不同于内地的“社会主义计划指导下的以市场调节为主的商品经济体制”的目标，制定了经济体制改革总体方案，进入了系统的、有目标的配套改革阶段。到20世纪80年代末，已形成了以市场价格为主的价格体系。国有企业从承包制到股份制，标志着深圳的企业改革进入了深层次的产权改革层面。与此同时，深圳加快培育各类市场组织，使市场功能逐渐配套。同时还在财政、税收、金融、外贸、转变政府职能、国有资产管理、住房制度等方面，推出了一系列改革措施。通过这些改革，传统的计划经济体制框架基本被打破，深圳的经济体制朝着以市场调节为主的商品经济体制迈出了较大步伐。

第三阶段：1992—1997年，深圳正式提出率先建立社会主义市场经济体制的改革目标，同时从局部突破为主转向配套改革、整体推进为主，从渐进式改革转向积极的大步突进，从非规范化的改革转向规范化的系统操作，从而使改革进一步向纵深发展，率先构建了社会主义市场经济体制框架的十大体系：以公有制为主体，多种经济成分平等竞争、共同发展的所有制体系；以资本为纽带的国有资产监督管理和营运体系；以市场为基础的价格体系；以商品市场为基础、要素市场为支柱的市场体系；社会共济与个人保障相结合的社会保障体系；以中介组织为主体的社会服务监督体系；适应市场经济需要的国民经济核算和企业财务体系；以按劳分配为主、效率优先、兼顾公平的分配体系；以间接手段为主的面向全社会的经济管理调控体系；适应特

区社会主义市场经济体制需要的法规体系。^①

第四阶段：1998年开始至今，深圳启动了新一轮国有经济战略性调整与国有企业战略性改组工作，国有资产监督管理体制从“多层次”体制调整为“两层次”体制。在行政管理体制改革方面，深圳深化政府机构改革和审批制度改革，转变政府职能，完善行政责任追究制度，掀起“责任风暴”，实施“治庸计划”，提高行政执行力，推行政府雇员制；加强市场监管和行政执法，进一步理顺工商行政管理体制。在投融资体制改革方面，深圳通过全国第一个规范政府投资的地方性法规——《深圳市政府投资项目管理条例》，使政府投资管理走上了法制化轨道，并采用BOT、TOT等融资方式，大力引进外资和民间资本，推进公用事业监管体制改革。在完善社会保障体系方面，进一步健全社会保障体系，解决了安居房的产权及上市交易问题，使住房商品化改革迈出了重要一步。在市场体系培育方面，颁布《土地使用权招标、拍卖规则》，规定凡属经营性项目用地，必须采用招标、拍卖方式出让；出台《深圳市企业信用征信和评估管理办法》，加强市场信用体系建设；颁布实施《深圳市国有集体企业产权交易办法》，进一步规范产权交易；深圳证券交易所正式启动中小企业板。

通过这一系列改革，深圳建立起比较完善的社会主义市场经济体制和运行机制：一是在所有制结构上，形成了以公有制为主体，多种所有制经济平等竞争。其中，国有经济占关键地位，起主导作用，牢牢控制着金融、电信、交通、电力、供水、供气等经济命脉部门，还通过控股、参股控制着更多的社会资本。外商主要涉足的是出口加工业。私营经济则主要分布于第三产业。二是在分配制度上，形成了按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度。工资、奖金作为主要分配形式，土地、资本、技术、管理等生产要素也参与分配，房地产租金、资本利润、股票收益、企业员工持股、技术或管理知识入股、高级管理人员年薪制度、上市公司股票期权制度等多种分配方式与按劳分配并行不悖。在一次分

^① 张思平、高兴烈：《十大体系——深圳社会主义市场经济体制的基本框架》，深圳：海天出版社，1997年，第1页。

配效率优先的同时，二次分配兼顾公平，形成了社会共济和自我保障相结合的社会保障体系。三是在资源配置方式上，市场在政府宏观调控下，发挥基础性作用，商品和服务市场逐步成熟，除水、电、气、电信和公交等服务性收费定价由政府管理外，97%以上的商品和服务价格均由市场调节。资本、土地、劳动力、技术等生产要素市场基本形成，逐步完善。证券交易所、土地使用权拍卖市场、人才市场、国际高新技术成果交易会等生产要素市场的建立，使市场调节的范围更广、层次更深。在市场不断发育的过程中，政府通过必要的法律、经济、行政手段，实行宏观调控，实现了社会主义制度的优势与市场经济优势的有机结合。与此同时，深圳通过不断学习并引进国外先进管理经验，在许多方面形成了符合国际惯例运作的体制和机制。^①

经济体制的理顺与建立，为深圳的经济腾飞创造了宽阔的平台，也为中国的改革开放和经济建设做出了先行者的可贵探索。

二、行政体制改革

经济体制的改革必然伴随着行政体制的改革，新的经济体制的建立必然要求有与之相适应的行政体制。深圳行政管理体制改革的一个特点是突出行政管理的公共服务性，服务于市场经济，努力与经济发展保持一致。

1980年深圳经济特区建立，1981年行政体制改革便已开始。深圳先从机构改革开始，再对行政审批制度进行改革，逐步深化推进，从而率先建立起颇具深圳特色的行政管理八大体系：“小政府、大社会”的大系统管理体系；转变政府职能为目标、以间接管理为主的宏观调控体系；层次分明责权清晰的国有资产管理体制；科学的公务员管理体系；科学化、民主化的行政决策体系；适应决策科学化、民主化的信息咨询体系；反腐倡廉的行政监督体系；与市场经济相适应的行政法规体系。^②至2009年已进行了八次机构改革。

1981年进行的第一次改革在全国率先打破了按行业、产品门类设置政府经济管理机构的旧模式，精简

了政府机构。其开创性在于，最先突破了按照产品分类和上下对口模式设立地方政府机构的传统体制，设置了具有深圳特色的地方政府架构，初步建立了与深圳外向型经济相适应的、相对精干的政府机构。这次改革经验对中国后来的机构改革有重要的示范作用。1991—1993年进行的第五次机构改革主要是转变政府职能，实行“三定”（定管理职能、内设机构、人员编制），并在全国率先出台公务员管理的地方法规、实施公务员考试录用制度、为处级职务提拔设年龄门槛、为公务员考核规定“死亡线”等，为国家公务员制度的建设和推行起了示范作用。2009年进行的第八次机构改革在全国有着重要示范作用，这次大部制改革精简了15个政府部门，在优化政府结构、推动建立服务型高效率政府方面在全国率先迈出了重要一步。^③

以构建行为规范、运作协调、工作透明、廉洁高效为目标的深圳行政管理体制改革，极大地推动了深圳经济的高速发展和城市现代化建设，也为中国改革开放和现代化建设探索了经验，发挥了先锋示范作用。

三、文化体制改革

深圳一直重视文化建设，注重文化事业的发展。1983年深圳市委市政府决定兴建科学馆、博物馆、图书馆、大剧院、电视台、深圳大学、体育馆、新闻中心等八大文化设施。但经济特区建立初期，深圳仍被认为是“文化沙漠”。因此，为了构建与深圳社会经济发展相适应的文化机制和城市新文化，实现深圳文化事业的跨越式发展，深圳在全国同行中较早便开始了文化体制改革。

1989年，深圳以“小政府、大社会”为原则，进行文化行政管理体制改革，以“四局合一”的形式，构建了“大文化”管理架构；同时，率先建立了深圳市文化稽查队，这是全国第一支文化市场行政执法队。1995年，深圳市文化工作会议召开，首次提出建设“现代文化名城”的战略目标。1999年，深圳开始了文化审批制度改革及艺术团体体制改革，以市场为取向推进文化体制机制创新。同年，在研究建设率先基本实现社会主义现代化示范市时，首次提出

① 深圳百科全书编委会：《深圳百科全书》，深圳：海天出版社，2010年，第21页。

② 李容根：《八大体系——深圳行政管理体制改革探索》，深圳：海天出版社，1998年，第1页。

③ 深圳百科全书编委会：《深圳百科全书》，深圳：海天出版社，2010年，第21—22页。

“文化立市”战略。2003年，深圳成为全国文化体制改革试点城市，着力于建立与社会主义市场经济体制相适应、与社会主义精神文明建设要求相符合的文化管理体制和文化产品生产机制，提出八大项改革措施：改革文化管理体制；健全文化微观运行机制；改革文化投融资体制；培育和完善文化市场体系；加快发展文化产业；完善文化经济政策；加强文化法制建设；扩大文化交流与合作。文化体制改革极大地促进了深圳文化的飞跃发展，同年，深圳在全国200个大城市中，城市文化竞争力排名第一。^①

文化体制改革也为深圳文化立市战略的实施创造了充分条件。2003年，深圳市委明确提出确立“文化立市”战略，同年，广东省委要求深圳“加快建设文化强市，做大做强城市文化经济”，“在全省文化产业发展总格局中发挥龙头作用”。为此，深圳将“建设高品位的文化——生态城市”作为深圳建设国际化城市的五个主要目标之一。2004年，深圳市委市政府召开实施文化立市战略工作会议，文化成为推动深圳发展的战略支持点。^②同年，深圳着眼于培育市场主体，最大限度地解放和发展文化生产力，继续推进文化体制改革，对现有的审批项目进行了清理，重点推进了院团体制改革，制定了歌舞团、粤剧团、交响乐团“一团一策”的改革方案，分别按转制、股份制改造和加大扶持力度三种不同模式进行改革；同时推行公共文化服务机制的创新和改革，使深圳形成比较完备的图书馆、博物馆、群众艺术馆、文化馆（站）、影剧院、文化广场等公共文化服务设施网络，实现了全市公共文化场馆免费开放服务，也实现了市民的文化权利。改革极大地促进了文化产业的发展，文化产业成为深圳四大支柱产业之一。2005年，深圳被评为首批“全国文明城市”，2008年6月被国家授予全国文化信息资源共享工程建设示范市称号，2009年8月被评为全国12个文化体制改革先进地区之一。

四、教育体制改革

深圳一直重视教育事业的建设与改革发展，

1982年深圳市委市政府召开教育工作会议，确立“教育与经济建设发展同步”的方针，并根据特区教育发展的需要，实施教育体制改革，从而实现深圳教育的跨越式发展。

在办学体制方面，1983年，蛇口工业区出资建成育才学校，成立董事会，由校董、校监负责管理学校，从而率先建立了一种新的企业办学体制，打破了一直以来政府办学的单一模式。此后，华侨城、光明华侨农场等也陆续实行企业办学，深圳的民办学校由此得到快速发展，同时推动了深圳中小学办学体制的改革。此后，深圳的中小学办学体制和改革模式不断丰富多元，到2005年，已形成以政府办学为主，民办公助、国有民办、企业办学、个人办学及中外合作办学等多种办学模式并存的多元化办学体制。^③在高等教育方面，从1993年开始，深圳以合作办学模式，与国内外名校合作，陆续创办了暨南大学深圳旅游学院、深圳虚拟大学园等，深圳虚拟大学园当年便吸引清华大学、北京大学等22所国内名校来深圳办学，2017年已发展至58所，并有香港大学、美国佐治亚理工学院等国内外名校加盟。2000年，民办新安职业技术学院建立，深圳由此开启民办高等教育模式。除了合作办学，2001年开始，深圳各高等院校还与香港、欧美等10多所高校建立了师生互派、联合培养、合作研究、共建学科等多种形式的合作机制，与7个国家（地区）的12所著名高校举办中外合作办学项目14个，通过引进国际化的优质教育资源，培养国际化人才。2014年开始，深圳的国际化合作办学进入迅猛发展阶段，深圳吉大昆士兰大学、深圳北理莫斯科大学、深圳墨尔本生命健康工程学院等纷纷设立筹建，国际化合作办学成为深圳教育的最大特色。与此同时，利用毗邻香港的优势，开展教育深港合作，这一合作被列入2004年6月深圳市政府与香港特区政府签订的《关于加强深港合作的备忘录》中。2014年，香港中文大学（深圳）获批设立。与香港和国内外高校的合作办学，极大地促进了深圳高等教育事业

① 李灏：《深圳经济特区改革开放专题史》，深圳：海天出版社，2010年，第347页。

② 王京生：《文化立市论》，深圳：海天出版社，2005年，第1页。

③ 深圳百科全书编委会：《深圳百科全书》，深圳：海天出版社，2010年，第22页。

的跨越式发展：深圳的高校从特区前的空白发展到2017年5月的12所，还有11所正在筹建和洽谈，形成多形式、多层次、多学科的高等教育体系。^①

在教育管理体制方面，1985年，深圳在全国率先提出“小学教师大专化”的目标，1992年提出并推进“中学教师本科化”，从而极大地提升了深圳的中小学师资质量，打下了深圳迈向教育强市的良好基础。与此同时，从1985年开始，各中小学逐步实行校长负责制，建立以教师为主体的教职工代表大会制度。1986年，特区内的中学试行按教职工编制数的工资福利总额包干使用的办法。1989年4月，推行“三制”改革，即校长负责制、教师聘任制、学校内部结构工资制改革。这些改革极大地激发了教师的工作积极性，促进了深圳教育事业的发展。2004年9月，深圳成为广东省第一个教育强市。

在素质教育改革方面，深圳全面推进课改实验。课改实验注重培养学生的综合素质、创新精神和实践能力，带来了教育理念、教学内容和方法的改革以及学生价值观念、学习行为和方式的变革，促进了学生的全面发展和教育质量的提高。1991年开始，深圳在全国率先对高中教育实行学制结构性改革，在职业高中、普通高中之外增设“2+1”分段高中。1996年，深圳高中阶段学制结构性改革的经验在全国高中工作会议上作了介绍。2001年，南山区成为首批国家级基础教育课改实验区。2005年，深圳全面推进中考中招改革并取得成功。在高等教育方面，深圳在全国率先实行招生考试制度改革。1983年深圳大学创校，在全国率先实行毕业生不包分配制度。1993年，深圳职业技术学院率先实行自行命题、自主招生办法。1994年，深圳大学与省内6所院校在全国率先实行招生并轨制度，取消正式录取生和自费生的分数线差别，统一录取分数线并全部实行收费上学。2011年南方科技大学创办，2012年在全国率先采用“基于高考的综合评价录取模式”：高考成绩60%，学校自主能力测试成绩30%，高中学业水平考试成绩10%，从而革除了传统考试招生制度“唯分数论”、“一考定终身”、“片面应试教育”等弊端，有利于高素质优秀学生的选拔培养；在研究生培养方面，南科

大则率先采用“学分制、书院制、导师制”的培养模式，努力培养“国际化、个性化、精英化”优秀创新人才。截至2016年底，南科大在校生达3228人，首两届毕业生超60%被世界名校录取，绝大多数学生进入博士专业学习，改革取得显著成效，为深圳和中国的高等教育发展做出了可贵的探索。

创新是深圳的根和魂。40年改革开放，深圳通过体制机制改革创新，在经济、政治、文化、教育等领域取得辉煌成就，从昔日的边陲小镇变为一座功能完备、经济发达、环境优美、适宜人居的现代化国际化大都市。深圳经济特区是中国改革开放结下的硕果，它的发展历程是中国从“站起来”、“富起来”到“强起来”的精彩缩影，它在道路、理论、制度、文化等方面为中国的现代化建设和发展提供了宝贵经验与鲜活样本。

参考文献：

- [1] 邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [2] 张思平,高兴烈.十大体系——深圳社会主义市场经济体制的基本框架[M].深圳:海天出版社,1997.
- [3] 李容根.八大体系——深圳行政管理体制改革探索[M].深圳:海天出版社,1998.
- [4] 王京生.文化立市论[M].深圳:海天出版社,2005.
- [5] 江潭瑜.深圳改革开放史[M].北京:人民出版社,2009.
- [6] 深圳百科全书编委会.深圳百科全书[M].深圳:海天出版社,2010.
- [7] 李灏.深圳经济特区改革开放专题史[M].深圳:海天出版社,2010.
- [8] 深圳市史志办公室.深圳改革开放实录(第二辑)[M].深圳:深圳报业集团出版社,2017.

作者：方映灵，深圳市社会科学院《深圳社会科学》
编辑部主任、研究员

责任编辑：钟晓媚

^① 深圳史志办公室：《深圳改革开放实录》（第二辑），深圳：深圳报业集团出版社，2017年，第256页。