

制度优势转为治理效能： 深圳经济特区 40 年的发展之道

陈家喜 焦嘉欣

摘要：深圳经济特区 40 年快速发展的奥秘在哪里？既有研究突出地缘优势、政策优惠、改革精神以及文化观念的影响。回溯深圳在市场治理、社会治理、政府治理和政党治理的改革探索，可以发现深圳通过一系列“政策试验”构筑制度优势，如市场治理领域的市场适应与放松规制，社会治理领域的开放包容与人才吸引，政府治理领域的发展引导和服务提升，政党治理领域的制度回应与创新发展，这些制度优势反过来成为推进特区发展的强劲动力，转化为显著的治理效能，创造了世界城市发展史上的奇迹。

关键词：深圳；经济特区；制度优势；治理效能

中图分类号：D621；D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2020）04-0109-07

为什么深圳能够从一个边陲的小镇迅速成长为国际化的创新型城市？为什么在诸多的经济特区、政策实验区和改革先行区，深圳能够脱颖而出独树一帜？40 年来深圳经济特区快速发展的奥秘在哪里？经过 40 年的发展历程，深圳经济特区已迅速崛起为拥有千万人口的现代化国际大都市。2019 年，深圳 GDP 位居中国城市第三，城市经济竞争力位居全球第四；上市公司数量达 308 家，位居全国第二；在各类领域的建设与发展中，深圳勇创千余项第一。在科技和创新双向引领的驱动下，深圳成为名副其实的创新之都、活力之都、开放之都。

相关研究认为，深圳之所以能够快速的发展，源于毗邻香港独特的地缘优势，可以不断学习香港的经济模式和治理经验；中央不断赋予深圳的

政策优惠，从经济特区到综合配套改革试验区，再到粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区；深圳的改革精神，不断探索、试验和突破，努力在各项改革领域走在全国前列；^①深圳特有的文化观念，如“时间就是金钱，效率就是生命”、“空谈误国，实干兴邦”、“敢为天下先”^②等等。

纵观深圳经济特区 40 年历史进程，无论是政治经济领域的成就还是科技创新领域的腾飞，“深圳速度”的背后是对每一次机遇的准确把握，是对制度优势的充分转化。制度型塑着人们在政治、社会或经济领域发生交换的激励结构，确立了社会成员的共同目标，进而调动其积极性与创造性，从而在各个领域发生作用产生绩效。^③深圳通过一系列“政策试验”形成制度优势，如市场治理领

① 陈家喜、黄卫平等：《深圳经济特区的政治发展（1980-2010）》，北京：商务印书馆，2010 年，第 7—8 页。

② 谢志岩、李卓：《移民文化精神与新兴城市发展：基于深圳经验》，《深圳大学学报》2017 年第 5 期。

③ 道格拉斯·C·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海：格致出版社，2008 年，第 3 页。

域的市场适应与放松规制、社会治理领域的开放包容与人才吸引、政府治理领域的发展引导和服务提升、政党治理领域的制度回应与创新发展，这些制度优势反过来成为推进特区发展的强劲动力，转化为显著的治理效能，进而创造了世界城市发展史上的奇迹。

一、市场治理：适应市场与放松规制

（一）从观念创新到制度变革

“时间就是金钱，效率就是生命”，1979年的蛇口工业区敢为人先的喊出了这句响彻时代的口号。1979年，蛇口工业区建设首项工程蛇口港之时，为了提高工人的积极性创造性地实行了定额超产奖励制度，打破了平均主义奖励法，推动了工程的进展，使得工期缩短一个月完成。随后，蛇口工业区分别针对其管理机构、干部制度、用工制度等政治、经济、社会管理体制进行了全面改革。邓小平在深圳经济特区的首次视察结束后，到上海谈话时指出：“我们的建筑施工速度慢得很，像蜗牛爬。深圳蛇口因为采取责任制，建筑速度快，几天一层楼。建筑队伍还是那些人，只是办法改了一下。我们的一些制度要改，吃大锅饭不行。”^①“空谈误国，实干兴邦”理念下诞生了当时中国第一高楼——深圳国贸大厦“三天一层楼”的工程记录。1982年10月深圳国贸大厦立起动工，至1985年12月拔地而起，仅历时37个月。从最初七天搭建一层楼，到第31层开始，施工速度稳步在三天一层，“深圳速度”成为经济特区发展的标志。国贸大厦的建成速度快，固然与采用先进的技术工艺和器械设备相关，但是究其根本更与制度相关。技术与设备由人操控，如果不革新当时僵化的管理体制与“大锅饭”的分配制度，没有实行责任制，是不可能出现“深圳速度”的。

（二）从市场经济试验田到营商制度先行区

深圳经济特区被赋予社会主义市场经济“试验田”的角色，即在国家的统一调控下，在深圳这片区域中进行大胆尝试、容误容错的经济体制改革，以尽快突破当时计划经济滞后所带来的僵局，探索并建立适于发展生产力的社会主义市场

经济新体制。这一“试验田”在经济特区建设初期主要体现为经济体制上的“四个为主”：一是特区建设资金以吸引外资为主；二是在经济结构上，形成了中外合资企业、中外合作企业、外商独资企业为主的“三资企业”；三是特区以产品的出口外销作为主要经贸形式；四是特区形成了在国家宏观指导下，以市场调节为主要经济活动的模式。围绕“四个为主”的经济体制，深圳经济特区先后就财政体制、企业所有制、市场监管、土地管理、工资制度等进行了配套改革试验，为社会主义市场经济的健康发展提供了示范样本。

深圳经济特区重视通过制度建设培育优越的营商环境。2008年，深圳印发《关于优化政府服务促进产业发展的若干措施》，涉及加强对产业和企业发展的引导与服务、支持企业开拓国内外市场、推动产业结构优化升级等七个方面28条举措，以营造更宜企业成长与产业发展的营商环境。2013年3月，深圳正式启动全国首创的新商事登记制度改革，率先革新原本门槛高、效率低、程序繁琐、行政干预多的商事登记体制。2015年7月，深圳发放首张“多证合一、一照一码”的营业执照，减免繁杂的各类证照办理以及企业名称申报、注销程序。2018年，深圳出台改革营商环境政策，推出20项改革措施126个政策点，努力营造服务效率高、管理规范、市场最具活力、综合成本最佳的国际一流营商环境。2020年3月，深圳发布优化营商环境改革重点任务清单，涉及商事登记制度、项目审批制度、市政设施接入服务、不动产登记办理、便利企业融资、促进跨境贸易便利化纳税服务等14个重点领域210项改革措施。

营商环境政策的试验和推出，带动了市场主体的发展与成长，人才的培育与扎根，投资者的预估与期望，进一步强化了深圳作为市场经济的先行区地位。良好的营商环境犹如企业的培养皿，能够汇聚更多资源，为企业发展提供政策、资金、技术、人才等动力要素支持，从而激发市场活力，提升经济活跃度。1979年深圳GDP仅为1.96亿元，人均GDP只有606元，建立经济特区以来各项经

^① 中央文献研究室编：《邓小平思想年谱（1975—1997）》，北京：中央文献出版社，1998年，第277页。

济指标实现了质的飞跃。2017 年深圳 GDP 首次突破 2 万亿大关，位居全国第三。2019 年 GDP 以 2.62 亿元位居全国第三；进出口总额达 29773.86 亿元；深圳每千人拥有商事主体 247.3 户，创业密度居全国大中城市第一。^①

二、社会治理：开放包容与人才吸引

（一）“来了就是深圳人”的包容性制度

不同于国内其他城市，深圳是一个新兴的移民城市。在独特的历史机缘、地缘与人缘背景下，造就了深圳开放包容的城市特质。“来了就是深圳人”不仅是根植于深圳城市精神的文化观念，更体现出海纳百川、包容并蓄、容新容异容繁的城市魄力。为了保障外来人口安居乐业，深圳不断改革住房、社保、户籍等制度，打造弹性化、亲和性的包容性城市。出台实施的《深圳市人才安居办法》，针对不同层次的人才制定了包括高层次人才三年租房免租金、购房补贴；新引进人才每人 6000 元至 12000 元租房补贴等缓解住房压力的政策。2016 年，深圳率先在全国试点成人医保移动支付业务。自 2019 年 9 月起，深圳正式开通重特大疾病补充医疗保险、医疗救助异地就医“一站式”结算系统。自此，深圳实现异地就医住院费用直接结算、基本医疗保险、地方补充医疗保险、重特大疾病补充医疗保险及医疗救助费用在异地就医平台可直接记账的“一站式”服务平台。^②此外，深圳市不断修订户籍制度，通过积分制入户、人才引进条件入户、政策性纳税入户等，不断拓宽外来人口落户深圳的门槛。

在快速现代化的进程中，开放、包容、多元的城市氛围吸引了来自世界各地不计其数的人才汇聚于此，这些第一次踏上深圳这片热土、第一次来深圳务工、第一次在深圳入职、第一次在深圳创业的“新深圳人”为深圳发展注入了强劲的活力。据统计，深圳市常住人口从 1979 年的 31.26 万增长至 2019 年的 1343.88 万人，40 年间实现了 42 倍

的增量。2019 年常住流动人口 818.11 万人，居全国第三；深圳蝉联全国主要城市人口吸引力指数排行第一名。^③深圳善于吸收异质文化并加以融合的特征吸引了无数人才，各种不同的文化在这里发生碰撞、产生火花、聚合重组，最终创新聚集。深圳在不断吸收与兼容的过程中进一步强化了自主创新、求同存异、容错容败、步履不停的文化精神。

（二）唯才是举的人才制度

建立经济特区以来，深圳充分认识创新与人才的重要性，不断根据时代特征与社会要求调整人才政策与制度。经济特区发展初期阶段，主要以工资待遇、体制优势、思想观念为主，吸引有志之士投入特区的建设事业之中。1980 年代，深圳出台一系列人才新政，如成立市调干考试委员会，以考试的形式核察人才素养；成立市人才服务公司，发挥市场对于人力资源的配置作用；试行“不包分配，双向选择”制度，将接收毕业生的自主权交给用人单位等。2000 年颁发《关于加强高层次专业队伍建设的意见》及六项配套文件，即高层次专业人才“1+6”政策，从人才认定、住房、配偶就业、子女入学等各个方面切实解决“引进难、留不住”的问题。2006 年发布《深圳市产业发展与创新人才奖暂行办法》，进一步完善人才激励机制，对申报条件、奖励金标准与提取、奖励经费等具体细则作了明确规定。

针对不同的人才群体，深圳经济特区还出台了多项不同的奖励政策。自 2011 年面向高层次人才的“孔雀计划”开启以来，截至 2018 年 3 月，深圳累计引进“孔雀计划”人才 3264 人。^④经“孔雀计划”认定的海外高层次人才，可享受直接奖励补贴，以及配偶就业、子女入学、医疗保险、项目研发资助、成果转化资助、政策配套资助等配套待遇政策。^⑤2016 年印发《关于促进人才优先发展的若干措施》，包含了人才安居保障方面、

① 《深圳市 2019 年政府工作报告》，《深圳特区报》2019 年 2 月 1 日。

② 《异地就医备案实现网上“秒批”》，《深圳特区报》2019 年 11 月 21 日。

③ 《2019 年度中国城市活力研究报告》，百度慧眼，<http://huiyan.baidu.com/reports/landingid=51>。

④ 《三大城市的“引才答卷”（聚焦引才育才）》，《人民日报》2018 年 4 月 18 日。

⑤ 《深圳出台引进海外高层次人才“孔雀计划”》，《光明日报》2010 年 10 月 30 日。

人才服务方面等 81 条新政。2017 年起，深圳将每年的 11 月 1 日定为“深圳人才日”。

全方位的人才制度创新举措，使深圳持续保持在人才方面的吸引力与凝聚力。数据显示，2018 年广东省常住人口增加 177 万，深圳以新增 49.83 万人的数量居珠三角之首，其中，应届生和各类人才数量达 28.5 万，占比六成。在引进高层次人才方面，截至 2019 年 1 月，深圳已拥有 41 名全职院士，深圳全市人才队伍总量达 510 万。^①

三、政府治理：发展型政府与服务型政府

（一）发展型政府的典型

在改革开放伊始，深圳经济状况落后，缺乏计划理性的市场经济想要快速发展，需要政府的干预和调节以尽可能降低市场风险。这一时期的政府既要协调各职能部门与经济行为者之间的关系，又要有意识地针对优势产业提供制度支持、政策供给与资源配置以促进经济活动。可以说，发展型政府的主导力量是深圳经济增长的重要源动力之一。

经济特区建立初期，深圳作为改革开放的“排头兵”和社会主义市场经济的“试验田”，主要目标是通过“望远镜”学习借鉴先进的经验，进行经济体制改革的先行先试。为此，深圳依靠大量吸引外资，凭借我国丰富的劳动力资源，以较低的人力成本为重要优势，大力发展劳动密集型产业，“三来一补”企业占据了大面积的市场结构，显著拉动了经济的瞬时增长。从建立经济特区至 1995 年，深圳 GDP 年均增速高达 35%，经济总量大步迈入全国大中城市前列。

以“三来一补”为主题的特区经济结构随着经济发展与劳动力成本上升，加入世贸组织后市场环境的变化而面临挑战。深圳经济特区及时转移经济产业重心，大力扶持高新技术产业的发展，制定了一系列可持续发展战略升级优化产业环境。1998 年深圳通过《关于进一步扶持高新技术产业发展的若干规定》，涉及投资担保、税收优惠、技术入股等方面的政策突破，加大了对信息技术、生物技术、新材料技术等高新技术产业的扶持力

度。1999 年起开始举办每年一度的中国国际高新技术成果交易会。2002 年 11 月，出台《深圳工业结构调整实施方案》，确定深圳的三大经济发展支柱产业群，即以电子信息产业为代表的优势战略产业群，以医药、医疗器械、生物技术、新材料与新能源等产业为代表的新兴产业群和以纺织服装、家具、钟表、玩具、珠宝首饰、皮革、印刷等产业为代表的传统支柱产业群。^②以高科技产业为基础全面推进创新型城市建设。2006 年，深圳颁布《关于实施自主创新战略建设国家创新型城市的决定》及配套政策措施，提出将创新作为深圳未来发展的主导战略。2008 年至 2009 年先后出台加快建设国家创新型城市的系列意见，为构建深圳国家创新型城市体系，营造自主创业、自由创新的宽松环境作出了一系列政策安排。随后，深圳先后制定促进创客发展三年行动计划、“互联网+”行动计划等，提出了创新驱动、工业强基、两化融合、转型升级、“互联网+”、开放合作的战略基点以及 11 个战略重点。2019 年，《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》出台，要求深圳建设成为现代化国际化创新型城市、全球影响力的创新创业创意之都，最终成为屹立于世界之林的竞争力、创新力、影响力卓越的全球标杆城市。为此，深圳针对不同领域先后出台了多项发展方针政策，包括促进智能网联汽车产业发展行动计划、新一代人工智能发展行动计划、促进生物医药产业集聚发展的若干措施等，全面扶持新兴产业成长。

深圳高度重视本土创新企业的培育以及城市进程中自主创新能力的建设，政府将产业自主权与独立决策权交给企业，利用政策工具调动经济运转，以保持新鲜活力。在政府各项指导型、优惠型政策；良好的创新创业环境、营商环境；大量的人力、财政支持以及对企服务下，深圳经济发展势头迅猛，产业优化升级效果显著。2009 年至 2016 年，深圳高新区企业数量由 837 个增至 7737 个，增长 8.24 倍。深圳高新技术企业的工业生产总值从 3561.89 亿元

① 《深圳全市人才队伍总量达 510 万！其中全职院士 41 人》，《深圳特区报》2019 年 1 月 7 日。

② 《深圳市工业结构调整方案出台 确定三大支柱产业群》，《深圳商报》2002 年 11 月 22 日。

增至 16079.34 亿元，增长 351.43%。^①2017 年 6 月，世界知识产权组织等机构发布《2017 年全球创新指数报告》，深圳位居第二，领先美国硅谷。2018 年，深圳新兴产业对 GDP 增长贡献率达 40.9%；先进制造业占工业比重超过 70%。

（二）服务型政府的示范

政府的宗旨始终是为人民服务，以提供公共服务和公共产品、满足公共需求为基本职能；以不断提升服务水平和服务能力为价值追求。经济迅猛增长、产业快速发展以及企业茁壮成长，倒逼推动着政府作出积极的相应改善，加快转向服务型政府的速度，以便更好地为市场与企业服务，从而进一步激发其经济活力与价值创造力。深圳经济特区从深化行政管理体制改革，落实责任体系，不断探索推行“放管服”改革，突出政府职能的公共性，突出政务与互联网技术相结合等方面不断优化政府服务。

2004 年深圳政府工作报告中明确提出，要建设负责任、廉洁高效的服务型政府。2009 年，《深圳综合配套改革总体方案》正式出台，全面推进以“深化行政管理体制改革，率先建成公共服务型政府”为主线的系列改革，明确和强化政府及部门责任，推行行政问责制，构建科学系统的评价机制。2013 年，深圳出台《全面深化改革总体方案（2013—2015）》，提出深化行政管理体制改革，转变政府职能，进一步简政放权，压减行政审批事项，优化行政审批权配置，建立审批事项动态清理机制。2017 年，深圳发布推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点，提出实施继续深化行政审批改革、深入推进投资审批改革、大力优化政府服务等八大项 66 点具体措施，进一步推动“放管服”改革，加快转变政府职能，建设有限政府与责任政府。2019 年，深圳提出将精简行政审批、优化营商环境、激励创业创新、深化商事制度改革、改善社会服务为改革专题，推进政府职能转变和“放管服”改革重要领域、关键

环节的重大政策措施，更大限度激发市场活力、调动人的积极性和社会创造力。^②

建设网上政府，搭建电子政务信息平台。2002 年，深圳“电子政府”的实施工作全面进入网络化阶段，全市 40 多个委办局以及六个区机关皆已建立内部办公网络。2006 年 8 月，深圳成为全国首个“国家电子政务试点城市”，同时也成为电子政务的“试验田”。2008 年，深圳出台专门文件，对网上审批系统、网上执法反馈系统、网上公共服务系统、网上公共资源交易系统、网上监督系统等方面的建设作出了具体要求。2014 年深圳提出强化电子政务顶层设计，搭建由电子政务公共平台和电子政务公共服务体系、政务信息资源体系、网络与信息安全保障体系、电子政务管理体系构成的“1+4”总体框架。深圳先后建立了深圳政府在线、深圳市电子政务资源中心、i 深圳等多家网络信息融合平台，覆盖微信、网站、微博等多个网络媒体渠道。2019 年，深圳市推行政务服务“好差评”的做法，用企业和市民的评价倒逼政府部门不断提高服务质量，从而把深圳政务服务的金字招牌擦得越来越亮。

2006 年，在全国 323 个地市级（含副省级）城市政府网站的评比中，深圳市政府门户网站（深圳政府在线，www.sz.gov.cn）名列第五。据《公共服务蓝皮书：中国城市基本公共服务力评价（2018）》显示，深圳在公共交通满意度中排名第九；公共安全满意度中排名第八；社保就业满意度中排名第八；医疗卫生满意度中排名第四；城市环境满意度中排名第六；文化体育满意度中排名第八；公职服务满意度中排名第七。2020 年 5 月，《省级政府和重点城市网上政务服务能力》发布，深圳继 2019 年后蝉联第一。

四、政党治理：从政治保障到创新发展

（一）回应市场经济的挑战：非公领域的党建创新

深圳市委始终将党的建设放在重要位置，在

① 《改革开放四十年的深圳答卷》，《中国经济时报》2018 年 4 月 5 日。

② 《深圳市人民政府办公厅关于成立深圳市推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组的通知》，深圳政府在线，http://search.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/tzgg/201908/t20190822_18171637.htm，2019-08-19。

改革初期便提出：“要建设好深圳经济特区，我们需要做许许多多的工作。当前最主要的，是要把特区的党组织建设好。”^①深圳经济特区在对外开放和市场经济的改革探索中，引进了大量中外合资企业、中外合作企业、外商独资企业的“三资企业”，形成了外向型经济发展特色。从将外资引入之初，深圳便着力于外资企业的党建工作。1982年初，深圳市委专门出台文件加强当时“三资企业”的党组织建设，同时要求加强对党员的教育管理。随后，在摸着石头过河的非公领域党建中总结经验，逐步对党组织的功能、地位、作用、权利、任务、组织设置、领导体制等内容作了明确规定，从制度上切实推进“三资”企业党建工作的落地与实行。在私营企业中，由于接转党组织关系方面存在困难，深圳经济特区通过采取单位管理、联合管理、挂靠管理等多种管理方式结合以及分类施教的党员教育模式，实现私营企业党组织组建以及高效党员管理工作的实施。

开放、包容的人文精神吸引了大批人才涌入深圳经济特区，同时也使其成为一座具有高度流动性的新兴移民城市。大量流动人口为深圳带来原始活力的同时，也加剧了党建工作的困难度。面对城市中分散的流动党员、“口袋党员”和“隐形党员”，深圳根据流动党员所处区域的不同特点实行分类再集中的指导，即在流动党员相对集中的单位、行业或机构，如园区、行业协会、驻外地办事机构等成立流动党员党组织，逐级推进党的组织组建，叠加实现系统性的流动党员管理结构，并建立线上线下并行的流动党员之家。加强社会组织党的建设，从基本准则、党组织功能定位、管理体制和工作机制、党的组织覆盖和工作覆盖、党组织和党员作用发挥、党务工作者队伍建设、基础保障等方面对社会的党组织建设提出了具体要求与明确指示，为确保社会的党建工作开展提供了制度依据与保障，为党组织的建设发展提供了创新路径。

（二）适应快速城市化的需求：城市基层党建

城市基层党组织是党在城市全部工作和战斗力的基础。^②快速的城市化进程在推动特区经济高速发展的同时，也给城市基层治理带来了相应的压力。包括流动人员增加导致党员分散；基层组织繁多冗杂，无法形成最大合力；党组织功能、党员作用被弱化等。深圳始终保持着党的建设与城市发展路径齐头并进，不断强化党在城市基层社会中的整合作用。为了突出社区党委在城市流动中的组织归纳作用，深圳于2010年推广以区域化为主的基层党建工作结构，即发挥社区党委的基层治理能力，构建区域性网络化党组织，搭建以社区党组织为轴心的党内协商平台。在社区居委会、物业管理中心、社群中心等各类组织机构和单位间分别组建对应的党组织，充分凸显社区综合党委在社区治理中的核心作用。2010年，深圳市委出台《中共深圳市委关于实施扎根凝聚工程全面推进基层党建工作区域化的意见》，明确提出要大力开展党的队伍和工作力量“五进社区”，打造上下联动的服务队伍。构建以党员干部为枢纽的党内互动、党群联系机制。不断强化党组织对于城市基层社会的政治引领作用。通过向社区党委赋权增能，明确社区党委在社区工作中的全面责任。^③2015年12月，深圳向社区党建标准化迈出了新步伐，进一步明确了社区党委书记对社区工作的全面责任，发挥其在社区中事务商议与决策、资源整合与配置、服务群众、人事调动、监督管理等方面的主导作用；构建集约党群服务平台，在全市645个社区组建社区党群服务中心，打造成一站式、综合性、多功能的社区公共服务中心；^④牵头开展民生微实项目，通过实实在在的服务项目团结凝聚社区党员群众，营造共建共治共享的社会治理格局。

（三）立足特区的党建创新：基层党建的“深圳品牌”

率先改革，先行先试、勇于创新、做出示范是

①《加强党的建设 办好经济特区》，引自中国深圳市委办公厅编：《深圳经济特区发展的道路》，北京：光明日报出版社，1984年，第19页。

②《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，《人民日报》2019年5月9日。

③《深圳市：加快形成区域化基层党建工作新格局》，《深圳特区报》2010年9月1日。

④《红色家园凝聚党心民心》，《深圳特区报》2018年7月31日。

中央赋予深圳经济特区的特殊使命，也是党建创新的重要动力。在党建的各个领域，深圳打造了富有特色的基层党建“深圳品牌”。在非公经济领域，逐步摸索并构建了多种形式并行的党组织组建模式，探寻党的建设与社会主义市场经济相适应的运行机制和有效方式；形成“跟党一起创业”的特色经验，在商务研发楼宇集聚区域成立联合党组织，整合创业服务、创新企业和创投机构内的党建资源，将党建孵化和产业孵化深度融合，构建属地、职能、运营三个维度的共建机制。在城市基层党建领域，推行“十百千万行动”，让社区党员在社区和单位实行双重管理；创新“一核多元”党建模式，探索以社区党委为核心的多元共治；推广党代表工作室，让党代表深入社区，深入群众，收集民意，化解矛盾；全面推行党建组织员制度，从管理办法、考录招聘、工作职责、职级晋升、职业保障等层面形成系统化的制度规范；全面推进社区党建标准化，从职责权限、服务事项、工作流程、活动开展、硬件建设等方面对社区党组织的管理服务进行统一规范。在信息化党建领域，深圳“智慧党建”通过互联网、微信、手机客户端，实现市、区、社区纵向连接，并辐射到每一个党支部和党员，实现组织生活、交纳党费、开展党员活动等综合服务。“智慧党建”与市、区、社区三级党群服务中心阵地网络有机整合，将活动开展、党群服务与党员管理、信息集成有机结合，构建线上线下的立体化管理服务体系。

纵观 40 年，深圳经济特区所取得的成就，不是单纯依靠地缘、文化、资本、技术或者经验，而是通过市场、社会、政府等领域一系列先行先试的政策试验积淀下来的制度优势，以及籍此转化出来的治理绩效。回顾这一变化过程，我们大体可以看到以下两个逻辑：一是先行一步的有效制度设计推动了深圳经济特区获得制度优势。制度体系的形成既是动态的也是设计式的，制度绩效的实现建立在有效设计的基础之上。制度是达成目标的工具，^①而不仅仅是达成共识的工具。深圳的制度设计以政策试验为起点，以实现经济增长为导向，以适应性

变革为方式，呈现出快速、高效、灵活的特征。深圳经济特区毗邻港澳的先天性地缘优势；国家特殊的政策优惠和支持，移民城市开放、包容、创新的城市精神；改革开放赋予的“窗口”“试验田”“排头兵”角色，共同推动其在政策试验上的先行先试，构筑了深圳在经济、社会、政府及党建领域的制度优势。二是，各项制度之间存在耦合、叠加与强化关系，进而有助于转化为治理效能。为了促进经济发展，开放包容的社会制度吸引了更多的人才和流动人口；“大市场、小政府”的发展导向强化了政府的驱动发展和服务功能；优越的营商环境营造了火热的创新氛围；政府职能的转型提供了更加完善的公共服务，带动了社会服务能力；党的制度建设保障了政治基础与发展基底。这些制度都是从单向政策或单一领域出发的政策试验，将其可吸收的经验总结重构，进一步延伸为制度试验，由小入大，由窄变宽；制度的耦合与叠加相互强化推动制度优势转化为治理效能。

参考文献：

- [1] 陈家喜，黄卫平等. 深圳经济特区的政治发展（1980—2010）[M]. 北京：商务印书馆，2010.
- [2] 谢志岩，李卓：移民文化精神与新兴城市发展：基于深圳经验[J]. 深圳大学学报，2017，（5）.
- [3] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海：格致出版社，2008.
- [4] 中央文献研究室编. 邓小平思想年谱（1975—1997）[M]. 北京：中央文献出版社，1998.
- [5] 帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌：江西人民出版社，2001.

作者：陈家喜，深圳大学城市治理研究院教授，
国家社科基金重大项目首席专家
焦嘉欣，深圳大学城市治理研究院硕士生

责任编辑：钟晓媚

^① 帕特南：《使民主运转起来》，南昌：江西人民出版社，2001 年，第 8 页。