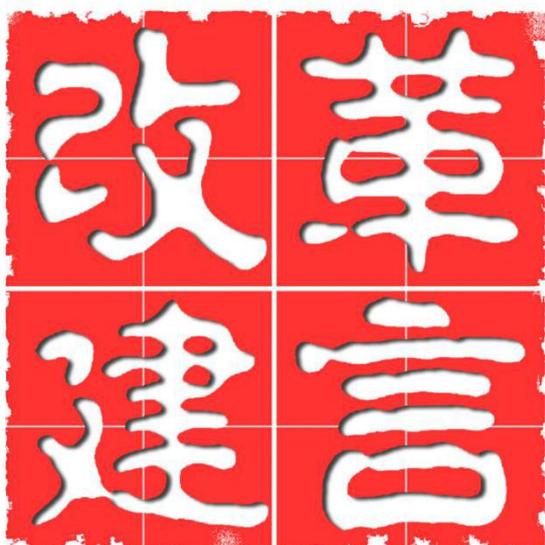


· 内部资料 ·



2016

15

总第 20 期

2016 年 7 月

深圳创新发展研究院 编印

编者按：2016 年 6 月 3 日，深圳改革 30 人论坛举行了以“共享深圳”为主题的论坛讨论活动。深圳特区经过 30 多年的飞速发展，率先富裕起来，同时作为一个移民型超大城市，目前教育、医疗、住房、社会基本保障诸领域的发展与经济发展逐渐不相适应，公共产品与公共服务的供给与民众的需求相比产生了较大差距。尤其需要重新评估“效率”与“公平”之间的关系。本期重点探讨深圳如何“共享发展”的思路，如何最大限度地让民众来分享经济发展的成果。各成员建言献策，交流讨论热烈，提出了可操作的建议，精彩观点纷呈。现分期刊出成员观点，供参阅。

本期要目

- ◆ 共享深圳的 W. W. H
- ◆ 用法治来保障共享深圳
- ◆ 将共享深圳打造为中国城市标杆形态
- ◆ “共享”的核心是社会价值的公平分配
- ◆ 共享深圳要推进基本公共服务均等化
- ◆ 深圳市应保留社工委
- ◆ 共享深圳要建立起更完善的共享制度

共享深圳的 W. W. H

郭万达

“共享深圳”实际是指“共享深圳发展”，是为了解决深圳发展中的公平正义问题，我认为有以下三个方面的内容：

一、共享什么

“共享深圳”，其内容是政府的基本公共服务。提供基本公共服务是政府的职责，与经济发展状况、社会发展阶段无关。政府应该提供什么水平的公共服务？我赞成提供基本的服务，比如教育、医疗、就业、社保、住房、公共基础设施等。在住房这个问题上全世界的体制不太一样，所以有点争议，但它也应该是一个公共品，至少是一个准公共品，政府应有责任提供。

现在的问题是，政府在提供基本的公共服务上并不完全到位。具体表现为：深圳的医疗、教育、交通、住房等涉及民生的公共服务，产生了巨大的短缺，政府的公共财政支出不到位。在这个问题上，深圳存在二个误区：

第一，政府往往用市场化来掩盖应承担的基本责任。基本公共服务是政府应承担的，不应该市场化。公共品和私人产品不同，只不过政府可以通过购买服务的形式由私人部门提供。

第二，由于中央政府和地方政府提供公共服务的责职不对等，导致地方政府推诿。比如有人说深圳不应按 GDP 的比例来支出教育经费，因为全口径产生的税收和地税的比例不同，从税收来划

分中央政府和地方政府在公共服务中应承担什么责任，理论上是对的，但实践中，就成为地方政府在公共服务上缺失的一个借口。这实际上也成为深圳的一个借口。

二、谁来共享

共享发展的核心问题就是公平正义，共享一定是普惠的，不能只划定一个小范围。深圳面对的很现实的困扰就是“人口”范围。民政局的社会福利和救助政策的主要范围是深圳的户籍人口，住建局的保障房政策涉及的范围也主要是深圳的户籍人口。还有“人才保障房”制度，由于“人才”进深圳的户籍基本上是放开的，因此仍然是以“户籍”为范围。

深圳户籍人口 405 万人，而常住人口多达 1100 万。算 GDP 的贡献、税收的贡献都是按常住人口计算，但在公共服务中，只算户籍人口，这就是不公平，也不公正。当然，我们提“基本公共服务”均等化，是以常住人口为目标。但作为社会福利的“低保”为什么不能按“常住人口”来算呢？为什么常住人口就不能共享保障房呢？如果因为财力的问题，一步做不到，用渐进的方法完全可以做到。这里的问题就是是否坚持“共享发展”的理念。

三、如何共享

最重要的是怎样让公共财政的供给更有效率。公共财政的供给要透明、有效、可监督、可报告，这是如何共享的核心问题。

毫无疑问，共享发展的前提是把蛋糕做大。但是做大以后，是不是让全体人民能有获得感，能共享发展的成果，就是一个分配问题。深圳的 GDP 总量已经不小，人均 GDP 也达到了发达经济体的水平，但在公共服务的供给上，无论总量还是水平仍然相对

落后。这个“落后”不仅表现在与发达国家的城市比较，与国内的其他城市相比，在基本公共服务如医疗、教育、住房等问题上，深圳也是落后的。因此，现在深圳的公共财政应更多地放在解决民生问题、解决公共产品供给的问题上来。这就要改革并建立公共财政的预算和透明的体制。

作者系综合开发研究院（中国·深圳）常务副院长

用法治来保障共享深圳

张 翔

法治是共享深圳的基础，是全体深圳市民和企业共享发展机会、社会资源分配以及分配规则公正的保障，直接决定着共享深圳能否实现。深圳的经济发展和社会进步取得了举世瞩目的成绩，但也存在着诸如医疗、教育、住房、社保、户籍以及立法、司法、执法等资源分配不均导致的不公正现象，严重地阻碍了共享深圳的实现。

造成深圳目前资源分配不均的原因有多方面，但**最根本的原因是缺乏强有力的法治保障**。实现共享深圳，必须大力加强法治建设，着力提高法治的科学性、合理性，在法治建设中最大限度地体现公平公正，最大限度的保障共享深圳发展。如果深圳不能实现真正的法治，就会人心背离、怨声载道，何谈共享？

深圳法治建设可以用“拿来主义”精神，将新加坡、香港这

些国际先进城市成功的民商事方面法律规则移植过来，建立自己的民商事法律体系架构。

谈三个可操作的建议：

一、率先引入判例法制度，在前海法院设审判庭试点

毫无疑问，深圳的法治已不适应当前社会经济发展的需要。这种不适应是全方位的，即使在大家经常谈论的科技创新领域，也存在法治不适应的问题。深圳是科技创新非常发达的一个城市，可是相应立法、司法、执法体系的不够完善，也带来了新的不公平。这导致企业和个人无法对自己的科技创新行为进行预判，挫伤了深圳市民和企业投入科技创新的积极性，也损害了法治的尊严，更谈不上共享发展。

如果引入判例法制度，可以很好的解决科技创新过程中的合法性问题，极大的提高科技创新的积极性。**建议在前海法院专门设立一个审判庭，采用判例法制度进行试点和突破，专门受理深圳全市范围内与科技创新有关的案件。**深圳中院也相应设立一个审判庭进行二审，同样使用判例法。这样，以后的相似案例根据之前的判例来处理，会极大提高法院裁判的公正性，也可以较好的解决司法腐败问题。

纵观世界发展，判例法制度对于科技创新有着积极的推动。适用判例法制度的国家一般科技创新都做得比较好，例如英美等国家。

引入判例法制度对解决深圳实际问题也有所推动。在司法实践中，法院是很保守的，如果没有法律的规定，法官的判决一般都会对创新性的行为不利。这既不利于科技创新，也不利于司法公正。如果在深圳率先引入判例法制度，试点效果好的话，可以

向全国推广。用判例法处理案件，对解决中国的司法不公有帮助，也可以有效避免同一个事实几个法院不同判决的情况。

二、全面推行司法公开的制度

不仅是裁判文书，还有审判过程、处理法律事务的全过程，以及所有法律文书都要全面公开，当然，涉及国家机密、商业秘密和个人隐私的可以不公开。

法院裁判文书公开上网，可以推动法治建设，让法官感觉到压力，在审理案件时会更加慎重。最近的一个引起轰动的案件，其实就是没有及时进行司法公开造成的。如果有司法公开的制度，把现实情况公开，责任就会非常清晰，就可以避免造成后面的民怨以及有关部门的被动。

三、引入个人破产制度

为什么法院裁判文书会成为“白条”？最主要的一个因素是执行难，而造成执行难的关键因素就是法院执行程序中没有个人破产制度。个人不实行破产，对老赖的打击力度就会有限，后续一系列的问题都无法解决。如果深圳在引入个人破产制度上有所突破，对于解决执行难的问题会起很大的作用。这个问题解决以后，司法公信力就会上升，对深圳公平公正的发展环境有非常大的帮助，也就能够具体地落实到共享深圳上面去了。

共享深圳需要一个公平公正的发展环境，公平公正的发展环境需要法治的保障。共享发展一定要从完善法治环境做起，让法治来保障共享深圳。

作者系北京市大成（深圳）律师事务所高级合伙人
中国社会科学院法学研究所教授

将共享深圳打造为 中国城市标杆形态

任 颀

“共享发展”包含两个层次：一是将发展成果由社会成员共同分享，要点是公平正义；二是在发展进程中由社会成员共同参与，分享各自所拥有掌握的资源 and 能力，要点是建立有效的参与激励机制和公正的市场交易规则。这两个方面同时互为表里和因果。“共享发展”落地于“共享社会”和“共享经济”的形成，相对区域的概念，则是建立“共享城市”包括“共享深圳”这样的理念和模式。

一、共享社会

“共享社会”在个体行为上体现为“人人为我，我为人人”，但其核心是对公共资源、公共服务的提供和分享。在供给方面的关键问题是政府在职能、在提供的内容和方式上发挥什么作用，以及私人部门如何参与。在需求方面的关键问题是社会成员如何公平地分享，既要能够支付，又能够保障基本的质量，特别是在教育、医疗、住房等领域。

二、共享经济

“共享经济”依赖的前提条件是有可以匹配市场需求和供给双方的充分透明的信息，这种信息要能够对所需要和所能提供的资源和能力做出精确定义、提供双方的实时对接，并且可以通过

便利的技术条件得以实现，而互联网技术在实现了从“门户”向“平台”转化后，可以使这种要求得到满足。

三、共享深圳

“城市”是“社会”和“经济”这两个层次的空间实现场所。“共享深圳”实质上就是能够让在这个城市里每一位居住者（无论长期还是短期）参与到城市提供的各种共享机会。实际上我们可能在为深圳未来城市发展的形态建立一个模式，正如任正非所讲，未来二十年是智能社会，但智能社会是什么我们不知道。同样，说深圳是现代化城市、国际化城市还是共享型城市，它的形态其实也没有人特别了解。可能深圳当前在中国城市发展进程中也进入了“无人区”状态，前无目标，后无追兵，所以我们在努力寻找一个中国城市标杆形态。这里要解决几个层面的问题：一是准入，谁能够参与并且获得；二是参与机制，核心是政府与社会主体间的均衡；三是分层分类，按照公平正义原则，匹配资源。这要求有非常合理、精准的制度设计。

分配层面的核心应该是公共资源以及公共服务的提供、分享。同时要在供给的层面上去考虑，到底政府该发挥什么样的作用，包括职能，提供的内容、对象、方式等，以及私人部门该如何参与进来。引入社会主体参与共享机制设计，一方面弥补政府供应的不足，另一方面可以更好地均衡社会各方的利益。每一个社会主体参与进来，背后都代表一个特定人群，通过多元主体参与体现广泛的利益覆盖，从而实现更好的成果共享。

作者系北京大学汇丰商学院副院长

“共享”的核心是 社会价值的公平分配

马敬仁

“共享”是一个经济伦理问题，它反对寡头，拒绝“独占”；同时，共享也是一个哲学问题，价值问题，方法论问题。倡导共享理念，就是要基于共享的立场、观点和方法来看待当前和近期内的一些重大经济、政治和社会问题，目的在于通过树立“共享发展观”以解决未来社会稳定的基础及发展动力问题。

一、社会缺乏公平及共享发展的体制制度基础

低收入阶层进一步扩大，中等收入阶层不是有序成长，而是在通胀的压力下步履艰难，高收入阶层越来越集中，进一步改革发展的动力阶层难以形成，以致于人们不知道哪些人群是改革的主力军？哪些人想改革？谁支持改革的进一步深化？

造成目前这种泥泞状态的原因是多方面的，其中一个重要的原因是改革开放三十多年来没有有效地控制暴富者、培育中等收入者、扶持保障低收入者，这和财税、分配等法律制度及政策的缺陷有关，缺乏一个公平及共享发展的体制制度基础。

二、“共享”首先要解决公平和效率的平衡机制问题

建国后的前三十年，我们贫穷落后，但为“绝大多数人民群众”服务、“男女平等”等理念以及“低工资、低消费”等制度保障了一定经济水平上的社会公平。但是，基于计划体制的“公

平”很快陷入了管理学上的“磨洋工”的困境，使之旋即失去了“效率”。“联产承包”、“改革开放”是解决“效率的良方，一鼓作气搞了三十多年，一个“物质匮乏”的社会转变成为物质相对充裕的社会，有效解决了效率问题，的确取得了震惊世界的伟大成就。遗憾的是我们又失去了“公平”，贫富悬殊、地区差异、道德沦丧、环境恶化、生态灾难等现象层出不穷，看似林林总总的问题，实则不得不为这突如其来的“效率”埋单。因此，今后三十年（大约）的首要任务就是如何有效地解决公平和效率及其平衡机制问题。

三、“共享”理念的核心是社会价值的公平分配问题

最后，公平和效率“平衡机制”的哲学基础主要是“协同哲学”，基于大自然协同发展的理念，也即全面贯彻“协同发展”、“共享发展”的理念。那么，共享什么？不能简单理解为“现代化的成果”，更不能简单地归结为狭隘的经济成果分配或经济发展问题。“共享”理念的核心是社会价值的公平分配问题。上个世纪六十年代美国政治学者戴维·伊斯顿，针对战后快速富裕起来的西方社会，提出公共政策的本质是社会价值的权威性分配。认为需要公平分配的权威价值主要有三方面：第一是经济权利，如工资、奖金、红利、股权等等；第二，社会权利，包括公权利、私权利和中介性权利，如职位、职权、信息、知情、话语、学习、家庭等等；第三是公平服务权利，包括所有公共部门、私人机构和公私合作机构生产供给的各种公共服务产品的公平分配，以及各种公共资源有效配置等问题。解决社会价值公平分配的关键在于民主和法治，即政治、经济、文化、社会等领域的民主化、法治化、现代化。因为没有一个是适应现代社会发展需要的民主和法

治系统平台，就没有公平和效率平衡、和谐关系的基础，就没有共享发展的未来。

作者系深圳大学管理学院公共管理系教授、政治学博士

共享深圳要推进 基本公共服务均等化

傅小随

关于“共享”的内涵，大家看法各有不同，但其中有一块确定无疑，就是基本公共服务。基本公共服务均等化，是“共享”里面的一个基本含义。

一、深圳需重视不同人群间的公共服务均等化

深圳从“十一五”到现在，特别是2009年特区范围扩大到全市后，推进基本公共服务均等化主攻的任务是特区一体化，解决的是区域基本公共服务均等化的问题。也就是说，我们着重推进的是特区内外的均等化。中央提出基本服务均等化的本意就是城乡均等化、区域均等化。但对于深圳来讲，人口结构特殊，人群均等化问题更突出，所以更应注重的是不同人群的均等化。在深圳市“十二五”总体规划中，已把基本公共服务均等化列入总体目标，予以了高度重视，所以推动的力度非常大。而到了“十三五”，市委关于“十三五”规划的《建议》中，提到的目标是

要全面实现基本公共服务均等化，显得特别有信心，意思是解决低收入群体享受政府基本公共服务均等化的问题，在十三五期间肯定能够完成，就像“全面建设小康社会”一样。其实，要全面实现，当中还有很多具体的东西需要研究。

二、深圳需建立一套评价公共服务均衡度的指标

评估基本公共服务均等化，不能像现在学界普遍使用的一个办法，就是区域之间的平衡，而且主要是看财政收入的能力和支出的实际情况，这实际上评判不了均等化的状态。应该有一个能够专门评价均衡度的指标，要探测的不是每年服务方面增长了多少，而是服务在区域和人群间分布的均衡状况。政府在研究基本公共服务均等化的问题时可以采用双重指标来评估，并以此来进行打分，比如深圳市今年的基本公共服务均等化达到多少，明年达到多少，也可以在各个区进行比较，从而为政策制定提供依据，使出台的政策更加充分和精细化。

作者系深圳市委党校教授、学术委员会主任

深圳市应保留社工委

金心异

深圳市贫富差距大，阶层对立或冲突比较明显，过去因为大家都有机会，相对公平，所以没有显性化。在机会越来越少、起点越来越不公平后，冲突的显性化会加剧。

阶层冲突不能再用“阶级斗争”理论来指导，而是需用阶层调和理论来指导，也就是十六届四中全会所提出的“和谐社会”理论。阶层调和，不是党委政府单方面力量所能够达成，必须全社会共同努力，而且政府、市场、社会三者之间必须有所分工、各尽所能、伙伴合作。过去由党委政府一手包办，而社会力量、市场力量被弱化的状况要被改变。这就是当年汪洋在广东力推“社会管理体制改革”、成立社工委、鼓励社会创新的逻辑基础。

社工委这几年的运作有很多尴尬，比如在党政体系中难以定位、也很难推动一些关键改革，但这不应该成为裁撤之的理由。事实上由于其缺少行政权力，恰恰令其有最好的心态推动社会创新，可以说它是党政体系中，唯一能够以合作伙伴的态度与社会、市场进行对接、协同的体制内力量。将之合并到政法委是一个严重倒退。深圳市不应该跟着全省走，而应该对标北京、上海两个一线城市，他们不撤，深圳就不撤。深圳应向省委陈述本市在社会建设方面的特殊性，保留并让社工委发挥更大作用。

深圳市的社会特点是市场力量强大，社会创新意识强，所以应该鼓励这两方面的发展，而不是抑制它。这就是应该鼓励“社

会企业”的大力发展，让他们以创新方式解决社会问题、调和
社会矛盾。这方面深圳的步子应该迈得更大一些。

深圳党委政府自身，则应该做好以下几件事：

1. 注意不应该过度意识形态化，深圳从来就是一个务实的
商业城市，而不是一个政治中心，不要什么都意识形态打头、泛
政治化，不要做太多虚头巴脑的东西，立足于解决自己的实际问
题；

2. 要下决心推动城市治理结构改革，尤其是基层管理体制
改革，恢复政府体系的活力，现在几乎完全丧失活力了，这样下
去不行。同时也要给社会创新留出空间。

3. 要解决政府财政资金用于解决社会问题的财政管理问题。

作者系原深圳市前海金融控股有限公司副总裁

共享深圳

要建立起更完善的共享制度

谭 刚

一、共享深圳首先需要补短板

补短板需要考虑三个方面：

一是明确短板内容。除基本公共服务外，还应当包括发展的
机会、发展的成果等。

二是划定共享覆盖人群。应当力争把共享短板内容从户籍人口覆盖到常住人口，真正实现全覆盖。

三是近期共享范围的重点区域。应在有效解决特区一体化（主要是解决市区南北区域差异）的基础上，近期配合东进战略（主要是解决东西区域差异）重点解决东部区域的共享短板。

二、共享深圳要搭建更有利的共享平台

深圳应当探索在互联网背景之下的共享平台问题，通过技术手段和方法寻找更为有效更便操作的共享路径和共享方法。共享平台有必要与分享经济相区分，形成有所差异的技术路径和方法。

三、共享深圳应当更好地建立共享制度

搭建共享制度，可以在以下四个方面着力：

一是供给方式。主要是确立基本公共服务或者共享内容如何供给的问题。可以借鉴国内外成功的方式方法，如现在得到广泛关注并进行探索实践的 PPP 等。

二是分配方式。主要应确立基本公共服务或其他共享内容如何更加有效率、更加公平地进行初次或再次甚至多次分配的问题。

三是参与方式。主要确立社会主体怎样有序参与共享的问题。

四是供给体系。主要应探索形成一个包括政府、企业、社会组织、社区等共同参与的共享供给体系的问题。

作者系中共深圳市委党校（深圳社会主义学院）副院长



深圳创新发展研究院是一家非盈利性社会智库，具有建设性、独立性和社会性的特点。

深圳创新发展研究院立足深圳，面向全国，同时借鉴国际经验，致力于中国社会经济发展的重大理论和实践问题研究，为完善中国特色社会主义制度、推动中国的改革创新工作、推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论参考和决策建议。

研究院充分体现建设性、独立性和社会性的特点，充分利用社会力量办院，已经成功推出了大梅沙论坛、中国改革报告、智库报告厅、深圳改革30人论坛、深港合作圆桌会议等一系列创新项目，在全国乃至国际上获得了广泛认可。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《中国创新报告》、“智库报告厅”等。

深圳创新发展研究院 网址：<http://www.cxs.org>

地 址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼

电 话：0755-8830 8721 0755-8830 2500 传 真：0755-8830 8875

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤 电子邮件：kindle001@foxmail.com

