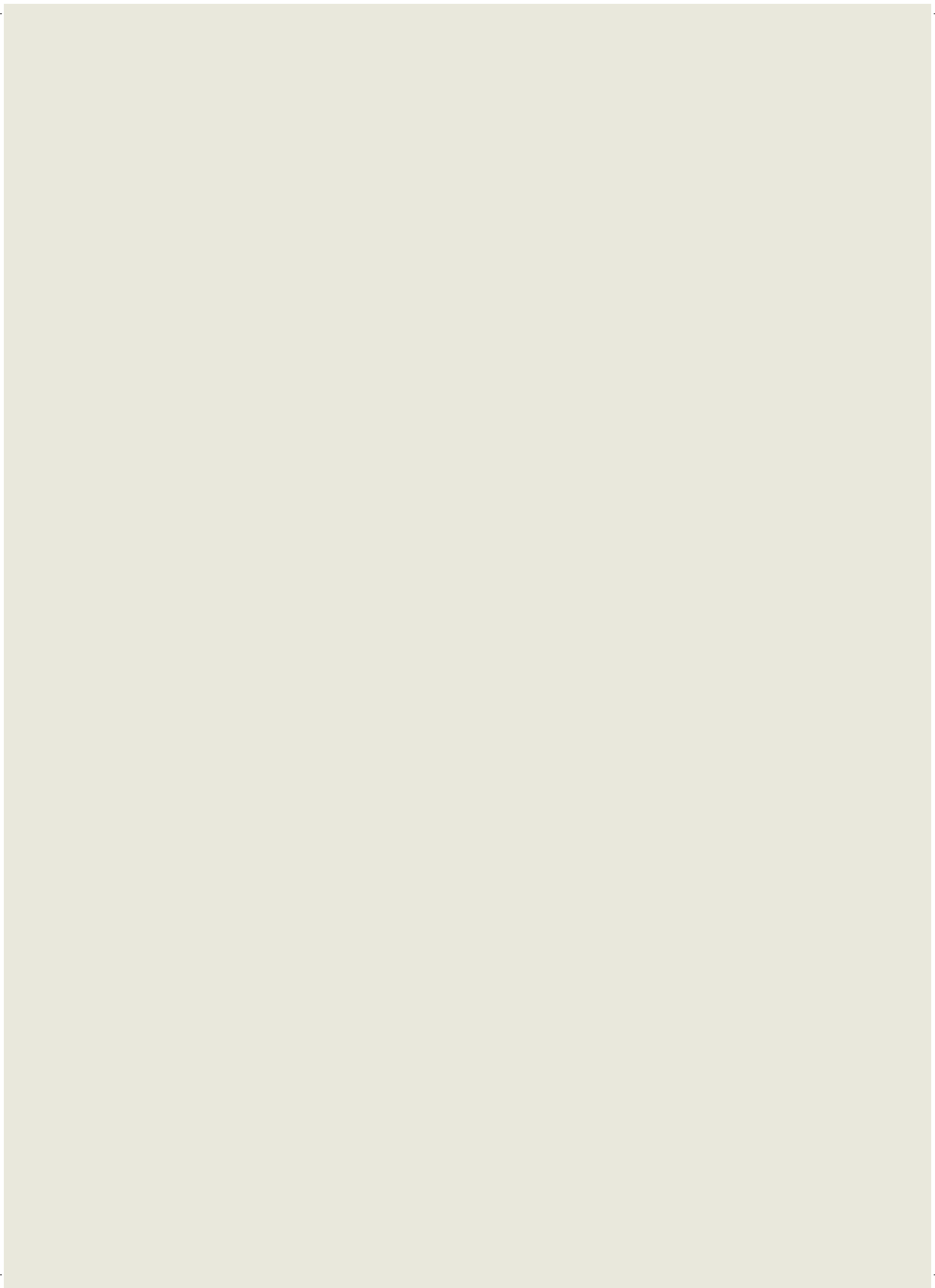
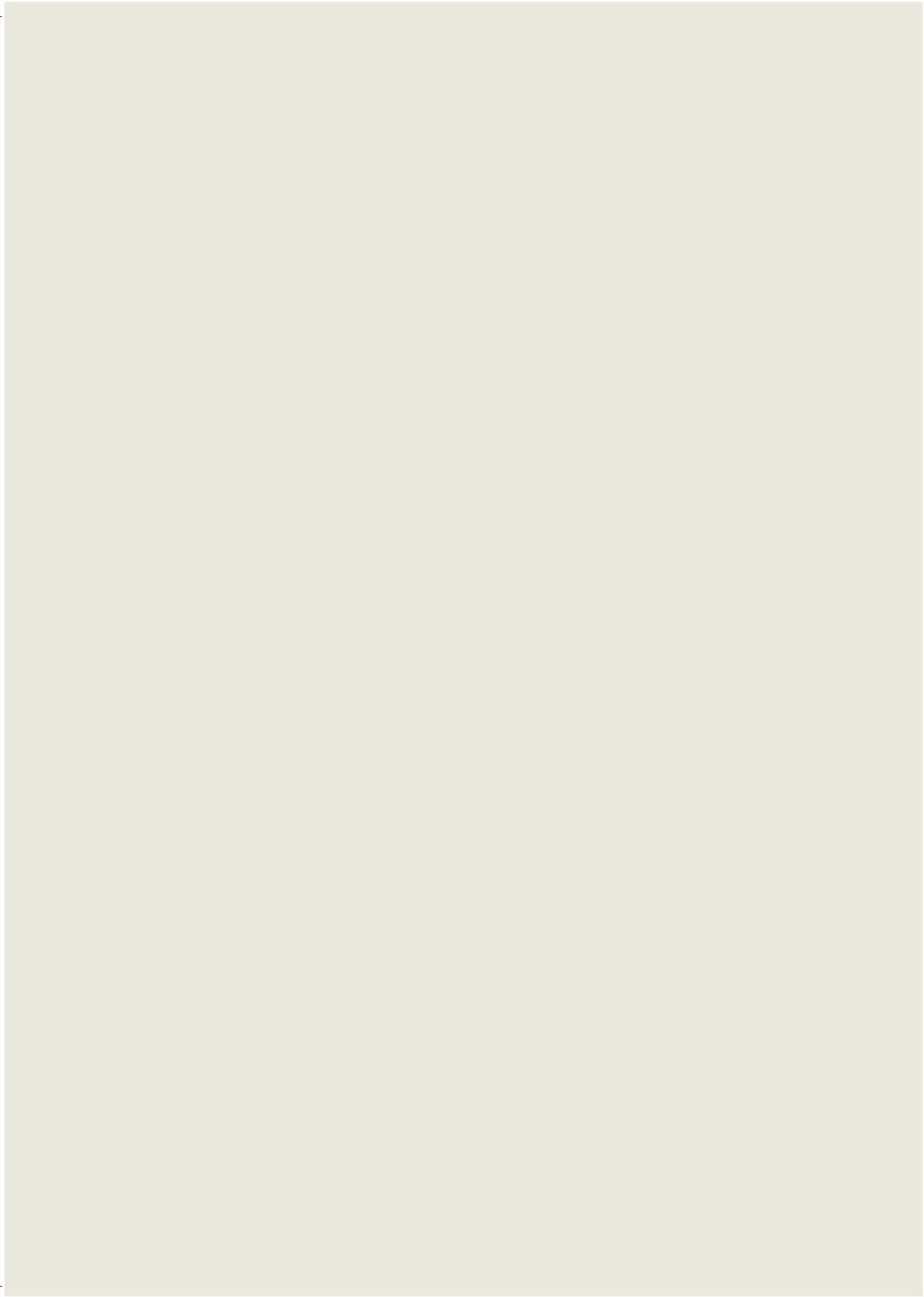






REPORT OF SHARED DEVELOPMENT
IN SHENZHEN

共享深圳报告

——从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳

张思平 主编

深圳创新发展研究院

—— 共享深圳报告 ——

主 编 张思平

副 主 编 唐惠建

编辑部主任 程颖博

责 任 编 辑 黄 婷

编 辑	刘梦雨	姜力榕
	袁婷婷	郑 阳

前 言

P R E F A C E

经过 30 多年的改革开放和经济建设，深圳作为经济特区率先成为国内先富起来的城市，在全国人民为 2020 年实现全面小康而奋斗的时候，其经济水平已跨入了世界发达经济体之列。

在为深圳这座“改革之城”所取得的巨大成就骄傲和自豪的同时，我们必须清醒地认识到，深圳市民的收入状况、生活水平、社会保障和公共服务水平等，与深圳当前达到的经济发展水平和阶段还不相适应，与邓小平同志 30 多年前提出的共同富裕的改革初心，与习近平同志近期提出的发展成果由人民共享的要求，与国家“十三五”规划中“共享发展”的理念，与全市人民期盼的公平共享、包容发展的愿景等仍有很大差距。

面对深圳存在的这些问题，我们需要在坚持邓小平同志改革开放伟大理论和实践的基础上，深入思考深圳未来发展的方向，提出新的改革坐标和发展理念，这既关乎这座城市的前途和上千万市民的福祉，也是对社会精英与民众历史责任感的呼唤。

改革进入“下半场”，我们认为，深圳有必要实现改革发展建设的战略性转变，把公平共享、包容发展作为未来深圳全面实现现代文明富裕的新目标，实现从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳，使深圳成为我国率先实现全面小康、共享发展的一面旗帜，担当并再次引领中国改革风向，为实现中国特色的社会主义的目标作出更大的贡献。

为此，作为以促进深圳及全国改革创新为己任的社会智库，创新院突出自身“思想库”的特点，提出“共享深圳”研究课题。以此探寻进一步深化改革的新坐标，以期形成创新发展的新共识。

“共享深圳”研究课题从立项到终稿完成，前后经过近一年时间。研究过程中我们注意把握几个问题：一是，充分肯定成绩，同时对存在问题做到实事求是，用数据和事实说话；二是，在谈共享的时候避免偏颇，共享不是平均主义的大锅饭，也不是西方福利主义，要考虑到建议的可行性以及共享深圳相关政策的可持续性。

以“从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳”为主题的《共享深圳报告》，有以下几个特点：

第一，这是国内首本系统提出将“共享发展”作为城市战略目标的社会智库报告。习近平总书记提出“坚定不移地推进公平共享”，增进更多民众福祉；国家“十三五”规划中也明确提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，其中共享是目标，其他是手段。“共享发展”理念提出后，在社会上一度引起了热议，但大多数仍停留在对某个领域的讨论。《共享深圳报告》从税收、就业、教育、医疗、社保、住房、公共交通、户籍等多个方面，系统地提出将“共享发展”作为深圳的城市战略目标，可以说这在国内尚属首次。

第二，《共享深圳报告》在大量数据和事实分析的基础上，提出了具有可操作性的二十条建议主张。《报告》引用了翔实的数据和材料，为确保数据和材料的可靠和准确，我们先后邀请了市政府多个部门的同志，听取他们的意见和建议，并通过他们核实、搜集和补充相关资料。在此基础上，《报告》提出具有可操作性的“共享深圳二十条”建议主张。主张包括四个层面：一是如何调整政府与企业、个人的一次分配的关系；二是如何建立公平普惠的社会福利和社会保障体系；三是如何完善提高政府的公共服务和公共产品体系；四是建议出台若干关键的制度性改革，如户籍制度改革、住房保障体制改革以及社会基层民主公开参与问题等。

作为社会智库，我们希望通过研究一些关系深圳发展长远性、战略性、方向性、理念性的重大问题，为深圳市委、市政府决策提供建设性的政策建议，进而对政府推出改革举措，制定公共政策具有借鉴、参考价值。《共享深圳报告》是我们的首次尝试，难免存在一些不足和缺憾。但是，我们希望创新院的这份报告能对深圳市政府的执政理念和职能转变发挥一定的影响；也希望政府有关部门对我们提出的主张能够深入研究，择其善者而从之；更希望深圳的改革创新围绕共享的目标全面深化，能够继续引领全国，为全国提供更多经验。

PREFACE

Shenzhen has outpaced most of Chinese cities in the past three decades of reform and opening up to realize the goal of building a moderately well-off society by 2020.

Taking pride in the great achievements of Shenzhen as a "reform city", we shall meantime acknowledge that the levels of income, living standard, social security and public services provision of the city are not compatible with the city's impressive economic development. We still have a long way to go before we realize Deng Xiaoping's vision of "Common Prosperity", President Xi Jinping's idea of "promoting fair-sharing in a firm and solidly manner", or the ideal of "shared and inclusive development" set out in the 13th Five-Year Plan.

At this very moment, we shall reconsider the direction of Shenzhen's development in the future and put forward new ideas of development. This concerns not only the city's future but also the well-being of tens of thousands of residents. It also calls for the historical responsibilities of both elites and the public.

Now the reform has entered "the second half" of the game. We believe that it is necessary for Shenzhen to launch a strategic transition in respect of reform and development ,and to take fair share and inclusive development as new objectives for modern civilization and prosperity. Further, a shift of focus from

economic growth to shared development will make Shenzhen the pioneer again in the realization of overall well-off and shared development in the country, at the same time contributing to the development socialism with Chinese characteristics.

To this end, the Shenzhen Innovation and Development Institute, as a public policy think tank which sets the promotion of the reform and innovation in Shenzhen and nationwide as its mission, launched the research project on Shared Development in Shenzhen. It is expected to form a new consensus of innovative development through the exploration of the new coordinates of deepening reform on this account.

The "Shared Development in Shenzhen" project lasted approximately one year. During the research, we have focused on several problems: Firstly, fully recognize the achievements and treat the existing problems in a practical and realistic way based on data and facts; Secondly, avoid to be biased when speaking of sharing – an idea which is neither equalitarianism nor western welfarism. It is important to consider the feasibility of suggestions and sustainability of relevant policies of shared development.

The *Shared Development in Shenzhen* taking "from economic growth to shared development" as the theme has the following features:

Firstly, it is the very first report from a non-governmental think tank, systematically proposing to take "shared development" as a city's strategic objective. President Xi Jinping raises the idea of "promoting fair-sharing in a firm and solidly manner". The 13th national Five-Year Plan also explicitly puts forward five development concepts of "innovation, coordination, green, opening up and sharing", in which share is the end and the others the means. There was once a heated discussion on shared development afterwards; however most of the discussions are limited. Looking at a variety of social issues including taxation, employment, education, healthcare, social security, housing, public transportation and household registration, the *Report* is the first in the country designating

"Shared Development" as the city's strategic goal.

Secondly, the *Report* has proposed twenty constructive policy recommendations based on both qualitative and quantitative analyses. The data and cases in the *Report* solely come from relevant departments and statistic bureau within the government. Concerned government officials also contributed to the fact-checking and data collection. Therefore, the level of feasibility of the twenty policy recommendations is relatively high. The twenty policy recommendations are laid out in four parts. The first rests on how to adjust the distribution relationship among the government, enterprises and individuals; Second, how build a public welfare system with moderately generalized system of preferences; Third, how to enhance the system of government's public service and public good provision; The fourth is to encourage the launch of critical institutional reform such as household registration reform, housing security system reform as well as issues related to democratic public participation at the grass-root level.

As a non-governmental organization and public policy think tank, we hope to provide constructive policy recommendations for policymakers of Shenzhen Municipal Committee and Municipal Government in aspects of reform measures, and formulation of public policies, through our research projects on the long-term, strategic, directional and ideational topics. *Shared Development in Shenzhen* is our first attempt and it is natural to have some defects. However, we hope the *Report* can contribute to the transformation in perceptions of governance and the functions of Shenzhen Municipal Government; We encourage concerned government departments to look at our analyses and recommendations, and to practice the useful ones; Moreover, we expect Shenzhen continue to be the pioneer in the realization of the overall goals of the comprehensively deepening reform that emphasize sharing in reform and innovation in the country, and to produce more practical experiences.

目 录

CONTENTS

[共享深圳宣言]

002 公平共享，勿忘初心

[共享深圳纲要]

008 从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳

009 一、深圳改革开放的成就与共享发展存在的问题

010 （一）深圳市民的收入状况、生活质量、社会保障程度等方面，与世界发达国家和高收入国家的水平还有很大差距

012 （二）居民收入的增长速度长期滞后于经济发展和政府收入增长速度

013 （三）收入分配差距偏大，几百万低收入市民的生活还不富裕

017 （四）社会救助、社会福利等政策和制度体系存在重大缺陷，近八百万深圳非户籍常住人口被隔离在社会安全网之外

017 （五）社会保障体系尚不完善，部分群体在社会保障体系中没有得到公平待遇

022 （六）住房保障严重缺失，高房价、高租金压垮工薪阶层

025 （七）“看病难”“看病贵”仍然极大地困扰着深圳人的生活

026 （八）教育不公平、不均衡仍然比较严重

027 （九）失业率偏高，缺乏公平就业、创业的政策和环境

029 （十）非户籍常住市民成为深圳公平共享包容发展的弱势群体和利益受损群体

031 二、共享深圳的理念、愿景和策略

031 （一）共享深圳的理念

033 （二）共享深圳的愿景

034 （三）实现共享深圳的策略

037 三、实现共享深圳的二十条主张

- 037 (一) 实施“千亿减免税费”计划，让利于企，返利于民
- 042 (二) 持续调高最低工资标准，全面提高 900 万务工的收入
- 043 (三) 多渠道、多方式提高工薪阶层收入，扩大中等收入劳动者的比重
- 045 (四) 提高公务员工资和福利待遇，使城市的管理者合理分享城市改革和发展的成果
- 048 (五) 建立国有资本全民分红基金，让全体市民分享国有企业改革和发展的成果
- 050 (六) 重启“同富裕工程”计划，实现深圳原居民和外来移民共同富裕
- 054 (七) 调高最低生活保障标准，建立覆盖全体常住人口的最低生活保障体系
- 055 (八) 把常住人口中的中低收入居民纳入社会救助体系，对低收入家庭实行多方位的社会救助
- 056 (九) 调整对非户籍员工的歧视政策，建立更加公平的社会保障体系
- 058 (十) 把非户籍常住人口纳入住房保障体系，实现务工的安居梦
- 060 (十一) 尽快建立老年人福利和服务体系，让深圳成为老年人安享晚年的家园
- 062 (十二) 实行普惠型社会福利和救助政策，让深圳的阳光照耀所有在深圳生活的儿童和残疾人士
- 064 (十三) 让公益慈善成为促进共享深圳的重要助手
- 066 (十四) 降低地铁和公交票价，减轻低收入群体的生活成本
- 067 (十五) 坚持就业优先，实现共建共享
- 069 (十六) 促进教育公平、均衡，实现深圳教育现代化
- 072 (十七) 切实解决“看病难”“看病贵”，让全体市民公平共享健康深圳
- 073 (十八) 大规模增加户籍人口比重，尽快让深圳的非户籍常住市民成为真正的深圳人

077 (十九)控制和降低高房价,让青年人充满希望,圆中产阶层一个“安居梦”

079 (二十)让所有常住市民公平享有和承担参与社会管理的权利和义务

081 **四、实现共享深圳的保障措施**

081 (一)以共享深圳为目标,全面深化各项重要领域的改革

082 (二)转变政府职能,把经济发展的任务主要交给市场和企业

083 (三)全面调查民生状况,制定共享深圳的发展规划

084 (四)调整支出结构,建立符合共享深圳要求的公共财政体制

085 (五)用民主法治护航,保障共享深圳目标的实现

[专题报告一]

088 **共享深圳——中国发展新转折, 中国改革新示范**

[专题报告二]

100 **深化体制改革, 建设共享深圳**

100 **纲 要**

115 **报 告**

115 **一、共享深圳是经济特区的价值所在使命所在**

115 (一)共享发展是当下中国的中心议题

117 (二)共享深圳是经济特区的希望所在价值所在使命所在

120 **二、共享深圳的基本内容和支撑体系**

121 (一)共享深圳的基本内容

123 (二)共享深圳的总目标和重要支撑

138 **三、推动共享深圳的主要改革举措与公共政策**

138 (一)消减“身份差别”产生的不平等,深化户籍制度改革

- 140 (二) 推进分配制度改革, 让全体市民公平分享改革发展的物质成果
- 141 (三) 深化教育领域综合改革, 推动教育公平和人的全面发展
- 143 (四) 完善社会保障制度, 帮助社会弱势群体生活得更体面和尊严
- 144 (五) 深化深圳医药卫生体制改革, 共建共享健康深圳, 加速实现健康公平
- 147 (六) 完善公共服务体系, 让劳动者拥有均等的就业创业机会
- 147 (七) 加大住房供给侧结构性改革, 为中低收入家庭提供基本住房保障
- 149 (八) 加大政府信息公开制度改革创新, 让市民享有更多知情权
- 151 (九) 拓展公民政治参与度, 让公民享有更多的表达权、参与权和监督权
- 152 (十) 深化改革加快发展社会组织, 拓展共治共享深圳的载体与路径
- 154 (十一) 持续加大改革与投入力度, 搭建适度普惠型的社会福利体系架构

【专题报告三】

158 共享深圳——以人的全面发展为核心

158 一、共享发展理念的再认识

- 158 (一) 以共享为落脚点的五大发展理念
- 160 (二) 实现共享发展的四个维度
- 161 (三) 共享发展的基本内涵
- 163 (四) 共享发展的原则和战略举措

166 二、共享发展在深圳的现状与挑战

- 167 (一) 深圳人口现状
- 173 (二) 深圳市民政治权利
- 175 (三) 深圳教育公平现状
- 177 (四) 深圳就业情况现状
- 179 (五) 深圳社会保障制度

- 180 (六) 深圳住房保障中的人才安居工程
- 182 (七) 政府产业扶持与补贴政策
- 191 (八) 深圳户籍与非户籍的福利比较
- 193 (九) 共享深圳遇到的挑战

194 三、共享深圳发展的相关对策

- 195 (一) 构建完善正义体系，将深圳建成一个公平正义城市
- 196 (二) 借鉴世界正义工程，推出深圳公平正义法治指数
- 198 (三) 落实公平竞争审查，保障资源配置市场决定性作用
- 200 (四) 完善分配正义框架，在深圳率先形成收入干预机制
- 201 (五) 推进全民保障，构建多层次社会保障体系
- 202 (六) 关注全面发展，建立共享福利的匹配系统
- 202 (七) 利用智库资源，开展民生与社会保障现代化研究
- 204 (八) 拓展相互保险，织密互助社会安全保障网
- 205 (九) 探索社会福利新路，积极妥善解决人的发展问题
- 205 (十) 从消极转化为积极，促进社会福利与经济同步发展
- 206 (十一) 调整社会福利布局，将政策落脚到儿童和家庭
- 206 (十二) 完善深圳福利体系，赋权增能提升整体服务水平
- 207 (十三) 强化个人社会服务，实现不同人的不同社会权利
- 208 (十四) 注重微观能力开发，通过社会投资应对社会风险
- 208 (十五) 建立公共服务清单，正确衡量政府公共服务水平
- 209 (十六) 以人的发展为中心，建立有质量的全服务体系
- 212 (十七) 社区治理四轮定位，厘清权责供给主体和机制
- 214 (十八) 回归居委会法定职能，恢复社区居民自治功能
- 215 (十九) 做实社区协商民主，找到群众意愿和要求的最大公约数
- 216 (二十) 自下而上激发社区、社会和社团“三股清泉”

【研讨会实录】

222 《共享深圳》课题评审会

【采访报道】

254 社会智库建言推“共享深圳”，称应将社会公平作为改革创新坐标

262 “改革闯将”张思平：深圳改革为何失去了方向？

274 后 记

CONTENTS

[Manifesto of Shared Development in Shenzhen]

- 002 Fairness, Sharing, and Stay True to the Mission——Declaration of Shared Development in Shenzhen

[Outline of Shared Development in Shenzhen]

- 008 From Economic Growth to Shared Development in Shenzhen
- 009 I. Accomplishments of the Reform era and Challenges for Shared development in Shenzhen
- 010 (I) Great gap between Shenzhen and cities in developed and high-income countries in terms of income level, quality of life, and social security provision
- 012 (II) Growth rate of income level is left behind by that of GDP and government revenues
- 013 (III) Widening gap in the distribution of income; millions of low-income residents remain poor
- 017 (IV) Significant defect in policy and system of public aid and social welfare; approximately 8 million permanent residents not registered as Shenzhen household are excluded from the social security networks
- 017 (V) The social security system is not well-developed; certain groups of people do not receive fair treatment in the social security system
- 022 (VI) Wage-earning class suffering severely from the weak housing security system; High housing price and high rent
- 025 (VII) Unaffordable and inaccessible healthcare continue to trouble local residents
- 026 (VIII) Inequality and imbalance still prevail in education opportunities
- 027 (IX) High unemployment rate, unfairness in terms of employment

	opportunity and entrepreneurship policy and environment
029	(X) Non-registered permanent residents become the disadvantaged group and the one suffering loss in Shenzhen's fair, sharing and inclusive development
031	II. Concept, Vision and Strategy of Shared Development in Shenzhen
031	(I) Concept
033	(II) Vision
034	(III) Strategy
037	III. Twenty Pieces of Policy Recommendations for Shared Development in Shenzhen
037	(I) Implement 100-billion tax reduction program to benefit corporates and the public
042	(II) Continue the increase of local minimum wage; Increase the overall wage of nine million labor workers
043	(III) Increase the income of wage-earning class via different channels; Increase the size of middle-income laborers
045	(IV) Increase the salary and social benefits of public servants; Public servants to share the benefits of reform and development of the city
048	(V) Establish a state-owned asset dividend system for all local residents to share the benefits of SOE reform
050	(VI) Re-launch the "Common Prosperity Program" to benefit both local residents and migrants
054	(VII) Increase the minimum livelihood security package; Establish social security provision system to support the minimum livelihood of all permanent residents
055	(VIII) Include low and middle-income residents of the permanent population into the local public aid system; Make different forms of public aid available to low-income residents

- 056 (IX) Reform discriminatory policies on non-registered residents in the social security networks to establish a fairer social security system
- 058 (X) Include non-registered residents into the housing security system to provide affordable housing to labor workers
- 060 (XI) Establish a welfare and service system for the elderly as soon as possible to make Shenzhen a comfortable place for the elderly
- 062 (XII) Implement inclusive social welfare and aid policy extending coverage to children and the disabled
- 064 (XIII) Charity as a key driving force to promote a shared Shenzhen
- 066 (XIV) Lower railway and bus fare to cut the living costs for low-income groups
- 067 (XV) Adhere to the policy of encouraging employment, development and sharing
- 069 (XVI) Promote a fairer and more balanced educational system to realize the modernization of education in Shenzhen
- 072 (XVII) Resolve the problem of inaccessibility and unaffordability of healthcare for all residents to enjoy a sharing and sound Shenzhen
- 073 (XVIII) Increase the ratio of registered population; Integrate non-registered residents into the city
- 077 (XIX) Control and cut high housing prices to provide affordable housing for the youth and the middle class
- 079 (XX) Permanent residents enjoy their rights and assume liabilities in public administration

081 IV. Measures to Realize Shared Development in Shenzhen

- 081 (I) Implement reforms in the critical aspects of the comprehensively deepening reform with an aim to contribute to the shared development in Shenzhen
- 082 (II) Transform government functions, and leave the primary task of economic development to the market and corporates
- 083 (III) Conduct comprehensive survey on the livelihoods of residents; Draft an

- outline for shared development in Shenzhen accordingly
- 084 (IV) Adjust structure of government spending; Establish a public finance system in line with the requirements of shared development in Shenzhen
- 085 (V) Realize the shared development in Shenzhen with democracy and the rule of law

[Special Report I]

- 088 Shared Development in Shenzhen: A New Turning Point in China's development and a New Role Model in China's Reform

[Special Report II]

- 100 Deepen Institutional Reform and Contribute to Shared Development in Shenzhen
- 100 Outline
- 115 I. Shared Development in Shenzhen is the Value and Mission of a Special Economic Zone
- 115 (I) Shared development as the key issue in today's China
- 117 (II) Shared development in Shenzhen is the hope, value and mission of the Special Economic Zone
- 120 II. Content and Framework of Shared Development in Shenzhen
- 121 (I) Content
- 123 (II) Overall goal and framework
- 138 III. Primary Reform Measures and Public Policies to Promote Shared Development in Shenzhen
- 138 (I) Eliminate the inequality incurred by the household registration system; Deepen the household registration system reform

- 140 (II) Promote the distribution system reform to make all residents enjoy the benefits of reform and development
- 141 (III) Deepen the comprehensive reform in educational system, and promote fairer education and human development
- 143 (IV) Perfect social security system to help the vulnerable to live in decency and dignity
- 144 (V) Deepen the healthcare reform in Shenzhen; Jointly construct and share a Healthy Shenzhen; Accelerate the realization of equity in healthcare
- 147 (VI) Perfect the public service system to provide equal opportunities for employment and entrepreneurship
- 147 (VII) Reinforce the structural reform in housing supply side to provide affordable housing for low- and middle-income families
- 149 (VIII) Reinforce government transparency to ensure the right to know of residents
- 151 (IX) Increase the participation of local residents in politics to exercise their right of expression, participation and supervision
- 152 (X) Deepen reform and accelerate development of social organizations; Explore the vehicle and path of shared governance and development in Shenzhen
- 154 (XI) Continue and reinforce reform to build a public welfare system with moderately generalized system of preferences

[Special Report III]

- 158 Shared Development in Shenzhen: Take the All-around Human Development as the Core
- 158 I. Reconsideration of Concept of Shared Development
- 158 (I) Five development concepts with an end of shared development
- 160 (II) Four dimensions to realize shared development
- 161 (III) Basic definition of shared development

163	(IV) Principles and strategic measures of shared development
166	II. Status-quo and Challenges of Shared Development in Shenzhen
167	(I) Population
173	(II) Political rights of residents
175	(III) Education
177	(IV) Employment
179	(V) Social security system
180	(VI) Talent housing project in Shenzhen's housing security
182	(VII) Industry support and subsidy policy
191	(VIII) Comparison of the welfare policies between registered and non-registered population in Shenzhen
193	(IX) Challenges of shared development in Shenzhen
194	III. Relevant Measures for Shared Development in Shenzhen
195	(I) Establish and perfect the justice system to make Shenzhen a more just and fairer city
196	(II) Learn from the justice projects around the world and create an index to measure the level of fairness, justice and rule of law in Shenzhen
198	(III) Implement the checks on fairness and justice in competition to ensure the determining role of market in resource allocation
200	(IV) Perfect the distributive justice framework; Set up an income intervention mechanism in Shenzhen first
201	(V) Extend the coverage of social security package; Construct a multi-layered social welfare networks
202	(VI) Focus on all-round development; Establish a welfare system in accordance with shared development
202	(VII) Take advantage of think tank resources to launch research projects on the modernization of livelihood and social security
204	(VIII) Extend mutual insurance and set up a social security network with

- mutual assistance
- 205 (IX) Explore a new way of social welfare provision to actively and properly solve human development issues
- 205 (X) Turn the negative to the positive to promote economic development and progresses in social welfare
- 206 (XI) Adjust the mapping of social welfare policies to concern children and families
- 206 (XII) Perfect the welfare system in Shenzhen; Improve the overall service level by empowerment
- 207 (XIII) Advocate for individual social services to realize different social rights for different people
- 208 (XIV) Attentive to the micro-level, respond to social risks through social investments
- 208 (XV) Draft a public service list to measure the level of public service provision of the government
- 209 (XVI) Establish a comprehensive and high-quality service system centering on human development
- 212 (XVII) Conduct four-wheel positioning in community governance; Clarify the subject and mechanism of rights and liabilities
- 214 (XVIII) Recognize functions of neighborhood committee under the law; Restore the self-governance of community residents
- 215 (XIX) Fully implement deliberative democracy at the community level; Seek majoritarian appeal and will
- 216 (XX) Motivate the "three springs" of community, society and organizations from bottom up

[Meeting Minutes]

- 222 Review Committee of Shared Development in Shenzhen

[Reports from Investigative Reporter]

254 Think Tank Promoting "Shared Development in Shenzhen", Taking
Social Equality as the New Coordinates for Reform

262 "Reform Pathbreaker" Siping Zhang: Why does the Reform in
Shenzhen Lose its Direction?

274 **Afterword**



| 共享深圳宣言

公平共享，勿忘初心

转眼之间，改革开放将届不惑之年。

三十多年来，深圳一路疾行，由当年偏居南海之滨的小小渔村，破茧化蝶为吸聚全球目光的超级都市。青春热血余温未减，中年危机似已纠缠眉间……改革进程已入“下半场”，垂范全国的特区深圳，想象空间是否逼近极限？

诚然，无论是整体到细节维度的面貌变迁，还是物质与精神层面的价值更迭，深圳曾以迅速而巨大的变化惊艳世界。尤其借助一系列可观的数字、宏大的词语和壮丽的影像，深圳成功构筑并反复强化着自己“改革之城”的经典形象。

然而，时代的隆隆轰鸣时常在不经意间淹没个体的喃喃低语。在巍峨高楼的光影下，在都市喧哗的沉寂处，在靓丽表格的留白里，数以千万计的普通百姓也在讲述各自的故事，拼贴出更加真实完整的“深圳”形象：

——这是一个疲惫的“深圳”。我们看到，城市经济体量快速膨胀，政府收入捷报频传，而企业则重负难撑，包括公务员在内的工薪阶层更难言轻松，收入增长难望物价房价之项背。资本在拔地而起的城市森林上空奏起凯歌，大量中低收入的深圳人只能在高楼林立中努力求存，直面生命难以承受的沉重。

——这是一个撕裂的“深圳”。我们看到，城市管理水平日益

提高，户籍藩篱却依然横亘，近两千万人口仍被一分为二。冰冷的标签化身歧视的魔咒，不仅有悖“来了就是深圳人”的包容承诺，更加剧了普通人之间的隔阂，埋下暗潜矛盾和冲突的种子。

——这是一个窘迫的“深圳”。我们看到，城市格局全开雄心万丈，公共服务并不匹配，社会救助保障体系远不够坚实。居住、出行、医疗、教育、就业、养老……现代城市用梦想的许诺换来人们同心戮力的奋斗，理应有力承托起他们追逐幸福的风险和顾虑。

这样的多面“深圳”长久地盘踞在现实和虚拟双重空间。看上去，它似乎与改革无关，与梦想绝缘，与美好背道而驰。事实上，在整个市场化改革“上半场”，它无时无刻不在，触感坚硬而真实。在政府和社会话语中，这些多面“深圳”常被并置在作为“改革之城”的深圳边缘，让深圳高调与静默并存，光鲜和黯淡互参。日益严重的社会矛盾促使我们再次郑重发问：什么是社会主义？为什么要改革？为什么要开放？如果说改革开放是为了发展，那么发展又是为了什么？

深圳正面对的问题，不独是深圳的问题。改革进行到当前阶段，整个中国都站在了一个新的历史节点。与其他城市不同的是，深圳特区自诞生之日起便身负改革先锋的使命。过去在从计划经济向市场经济的转型变革中，深圳扮演了先锋队和试验田角色，创造了速度深圳、质量深圳的辉煌。未来的深圳应该“闯”出怎样的新空间？在新时代继续担当改革先锋的深圳，是否要将自己的想象力和成就感推向新的高度？

改革进入“下半场”，深圳有必要重温 and 重申当年小平同志论断：“贫穷不是社会主义”；社会主义的本质是“解放生产力，发展生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕”；“我们允许一部分地区、一部分人先富起来，是为了最终达到共同富裕”；“如果我们的政策导致了两极分化，我们就失败了”。尽管还不至于“两极分化”，但深圳的贫富差距过大已是不争事实。蛋糕已经做得足够大，是时候重视“分好蛋糕”的问题了。

改革进入“下半场”，深圳有必要担当并再领中国改革风向。十八届三中全会做出了全面深化改革，完善中国特色社会主义制度的伟大决策。在国家“十三五”规划提出全面建设小康社会的总体目标以及创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念中，共享是目的，其他是手段。习近平总书记也多次强调，改革发展搞得成功不成功，最终判断标准是人民是不是共同享受到了改革发展成果。

全面小康，公平共享，包容发展，已是现代潮流，人心所向。身为改革先锋，建设共享深圳，实现公平发展的新的历史使命呼之欲出，从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳是近两千万深圳人的共同期待。特区之“特”，在“更快”和“更强”之后，要向“更深”的维度掘进。充实这个维度的单位，就是以深圳为名的每一个鲜活、生动、具体的人。探寻这个维度的路径，就是让每一个深圳人，共享深圳经济发展和城市建设的成果，共享深圳未来更多的机会和更大的梦想。

共享是完善社会主义制度的题中之义，也是改革开放成功的标志。我们期待从质量深圳迈向共享深圳的愿景：到2020年，或许再久一点时间，市民实际收入和生活水平基本达到发达国家水平；基本公共服务水平接近新加坡和中国香港，四成左右中低收入常住人口享受基本住房保障；建立普惠型的社会救助和保障体系，老幼残贫群体权益得到充分保护；努力实现社会公平正义，缩小收入分配差距，常住人口同等享受社会保障和基本公共服务，让“来了就是深圳人”成为现实。

当然，我们也会清醒地认识到，共享不是简单“坐下来分蛋糕”，而是在发展中共享，在前行中共享。共享更不是“平均分享”“吃大锅饭”，而是在公平合理、机会平等的前提下有差别的分享，激发人们追求更高生活质量的活力和动力。共享的深圳必须是人人参与、人人尽力、人人奉献的深圳，每个深圳人既是深圳发展成果的享有者，又是深圳发展的参与者和深圳财富的创造者。

开放不停滞，改革无止境。改革开放三十多年，深圳以发展速

度和质量引领风骚。下一个三十年，一个在全国率先实现“公平共享、包容发展”的深圳特区，必将为实现中国共同富裕的伟大理想探索和贡献更多的治理经验、改革样本。

叩问公平，再涉改革险滩；共享深圳，勿忘改革初心。

深圳创新发展研究院

深圳马洪基金会

深圳体改研究会

中国幸福研究院



| 共享深圳纲要

从速度深圳、质量深圳 迈向共享深圳

张思平^{*}

在全国人民为 2020 年实现全面小康而奋斗的时候，2015 年深圳人均生产总值已达到了 2.54 万美元^①，跨进了世界发达国家和高收入国家水平之列。站在一个新的历史起点上，深圳未来的经济发展和社会进步的主要方向是什么？深圳全面深化改革的坐标在哪里？在实现国家治理现代化的新的历史进程中，深圳如何继续为国家做出更大的贡献？这是摆在深圳市委、市政府以及深圳人面前的一个重要抉择！

深圳创新发展研究院作为以促进深圳及全国改革创新为己任的社会智库，按照邓小平同志“共同富裕”改革开放的初心，遵循习近平同志“坚定不移地推进公平共享”，增进更多民众福祉的决心，依据国家“十三五”规划的“共享发展”的理念，发布《共享深圳报告》。《共享深圳报告》提出从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳的目标，以及实现共享深圳的理念、愿景、策略和主张。《共享深圳报告》既是一份向政府提出若干在公平共享、包容发展的重要改革、发展和社会公共政策的建议书，也是向深圳人民表达我们对深圳未来愿景期待的白皮书。

^{*} 张思平，深圳创新发展研究院理事长。

^①数据来源：2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报，人民币 15.8 万元。

一、深圳改革开放的成就与共享发展存在的问题

30 多年前，作为宝安县城所在地的深圳，只是 3 万人的贫穷落后的边陲小镇，30 多万农民还在渔火薄田上为了温饱和生存而挣扎，大批农民穿过重重障碍、冒着生命危险，越过深圳河，偷渡到已经实现经济起飞、人均生产总值已达 5700 美元^①、享有“东方之珠”美誉的中国香港。

30 多年来，在小平同志改革开放、举办特区的大政方针指引下，深圳通过以市场为导向的一系列改革开放的探索和试验，已经发展成为近 2000 万人口^②的国际化大都市。2015 年，深圳全市生产总值达到 1.75 万亿元^③，与中国香港等量齐观。人均生产总值达到 2.54 万美元，跨入世界高收入国家和地区之列。深圳的进出口总额达 4425.58 亿美元^④，在全国大中城市排行中多年蝉联第一。深圳诞生和成长了华为、腾讯、平安保险、招商银行等一批世界级企业，已经成为全国最重要的高科技企业集聚和创新基地，全球第三大集装箱港口，全国第三大金融中心城市。创造了举世瞩目的深圳速度和深圳质量。

伴随着深圳经济的迅速增长和城市现代化水平的不断提高，深圳市民的生活水平、居民的收入水平、社会保障水平、政府提供的公共服务水平等方面都有很大提高。作为全国先富起来的地区，深圳市民也率先进入小康水平，并享受部分现代化的生活品质。2015 年深圳人均 GDP 达 15.8 万元，人均可支配收入达 44633.3 元^⑤，在岗职工平均工资 6753 元^⑥，职工最低工资标准为月 2030 元，企业退休人员平均月养老金 4169 元，最低生活保障标准为每月 800

①数据来源：世界银行 1980 年中国香港人均 GDP 数据。

②包括常住人口和暂住人口。

③数据来源：2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报。

④数据来源：2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报。

⑤数据来源：2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报。

⑥数据来源：深圳市统计局。

元^①等等，这些指标都位于全国前列。

经过 30 多年的改革，深圳建立了比较完善的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险体系，对深圳户籍居民建立了比较完善的最低生活保障和社会救助体系。近些年来，在市政府的高度重视下，深圳在教育、卫生、公共交通、住房等民生领域进行了大量投入，使市民享受公共服务的水平和质量不断提高。在城市建设方面，深圳建设了高速公路网、轨道交通网、供水供电网、先进互联网、国际空港空运网等现代化基础设施，使市民享受了国际上最好的城市基础设施。应该说，深圳人是中国改革开放的最先受益者，是中国一部分先富起来的最大群体，是深圳经济特区建设和发展成果的分享者。

在我们为深圳的改革开放、经济发展、城市建设取得的巨大成就，为深圳市民率先进入小康水平、享受部分现代化大都市生活质量而自豪和骄傲的同时，我们必须承认，深圳市民的收入状况、生活水平、社会保障能力和公共服务水平等，与深圳当前实际达到的经济发展水平和发展阶段还不相适应，与邓小平同志 30 多年前提出的共同富裕的改革初心，与习近平同志近期提出的发展成果由人民共享的要求，与国家“十三五”共享发展的理念，与全市人民期盼的公平共享、包容发展的愿景等都还有很大差距。具体还存在以下十个方面亟待解决的突出问题：

（一）深圳市民的收入状况、生活质量、社会保障程度等方面，与世界发达国家和高收入国家的水平还有很大差距

世界发达国家是指经济发展水平较高，技术较为先进，生活水平较高的国家。这些国家人均 GDP 高，产业结构合理，经济运行机制比较成熟，社会保障体系比较完善。国际货币基金组织根据这些标准，认为目前世界上发达经济体有 29 个，亚洲四小龙均在列，

^①数据来源：深圳市人力资源和社会保障局。

其中 2015 年韩国人均 GDP2.72 万美元^①，中国台湾 2.25 万美元^②。

根据国际标准，从经济发展水平来看，深圳已完全达到世界发达国家之列。但是深圳市民的收入水平、生活质量、社会保障水平等民生福利指标并没有达到世界发达国家的水平。

2015 年深圳人均 GDP（2.54 万美元）处于韩国（2.72 万美元）和中国台湾（2.25 万美元）之间。但韩国 2014 年平均月职工工资 1.48 万元^③，中国台湾为 9158 元，深圳为 6054 元，深圳仅为韩国的 40%，中国台湾的 66%。韩国 2015 年职工月最低工资 7383 元，中国台湾为 3935 元，深圳为 2030 元，深圳为韩国的 27.4%，为中国台湾的 51%。2015 年韩国居民人均可支配收入为 141714 元，中国台湾为 61219 元，深圳为 44633 元，深圳仅为韩国的 31%，为中国台湾的 72%。^④韩国 2015 年公务员月平均工资为 2.5 万元，深圳公务员月平均工资 1 万元，为韩国的 40%。

深圳市民不仅收入水平远远低于经济同等发达的韩国、中国台湾，还承受着比韩国、中国台湾都高得多的物价水平。2016 年 6 月，深圳一手住宅均价 6.18 万元/平方米^⑤，而同期韩国首尔为 3.04 万元/平方米^⑥，台北 3.78 万/平方米，深圳房价为首尔的 2 倍，比台北高 63%，绝大部分消费品价格深圳高于韩国和中国台湾。

在市民享受的公共服务方面，中国台湾已经实行十二年义务教育，深圳到目前为止还有几十万非户籍市民子女没有享受到国家九年义务教育的政策；中国台湾早就实行全民健保制度，医疗保险金覆盖达 99%，中国台湾民众对健保的满意率达到 80%^⑦，而深圳市民“看病难、看病贵”远远没有解决。

①数据来源：世界银行。

②数据来源：中国台湾主计处网站。

③“元”指“元人民币”，下同。

④韩国数据来源于韩国统计厅，韩元兑人民币汇率按照 2015 年 12 月 31 日汇率 0.005513 计算；中国台湾数据来源于中国台湾主计处网站，台币兑人民币汇率按照 2015 年 12 月 31 日汇率 0.1967 计算；深圳数据来源于深圳统计公报。

⑤ <http://www.askci.com/news/dxf/20160706/08433838306.shtml>。

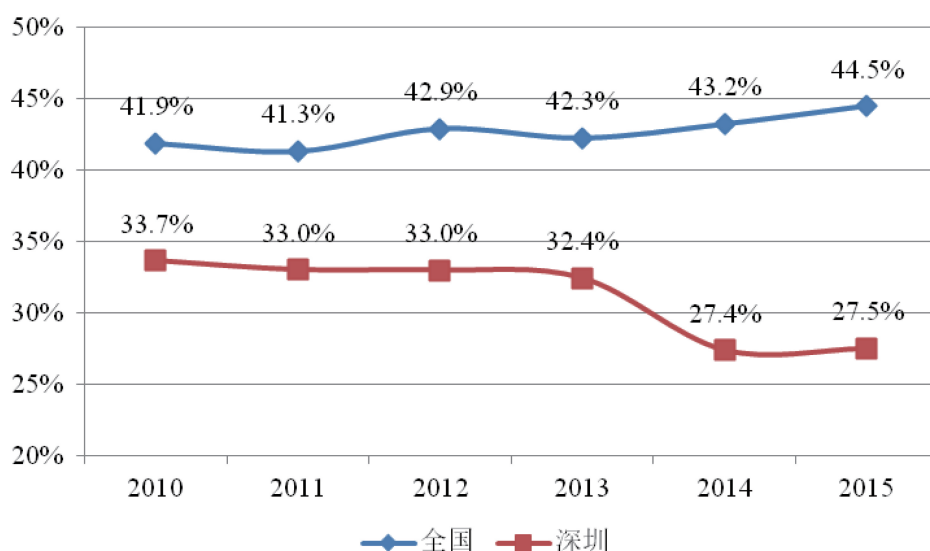
⑥ <http://www.gongjijin2016.com/2016/2702.html>。

⑦“中国台湾人看病不发愁‘医保’满意度高达 80%”，《羊城晚报》2011 年 11 月 28 日。

（二）居民收入的增长速度长期滞后于经济发展和政府收入增长速度

世界发达国家居民收入占 GDP 的比重一般在 60% 左右，发展中国家这一比例一般在 40% 左右。2010 年，我国居民可支配收入占 GDP 的比重为 41.9%，而深圳居民可支配收入占 GDP 的比重仅为 33.7%，2015 年，我国居民可支配收入占 GDP 的比重提高到 44.5%，深圳却降低到 27.5%。^①

图 1-1 2010—2015 年全国和深圳居民可支配收入占 GDP 比重



数据来源：根据国家统计局公布数据计算

2005 年至 2015 年，深圳市 GDP 从 4926 亿元增加到 17500 亿元，增长了 3.55 倍，一般公共预算收入从 412 亿元增加到 2727 亿元，增长了 6.62 倍，而居民人均可支配收入从 21494 元增加到 44633.3 元，仅增长 2 倍，社会平均工资从 2706 元 / 月，增加到

^①根据国家统计局公布数据计算。

6753 元 / 月，增长 2.5 倍，公务员的平均工资从 6000 元 / 月（按正科级工资估算），增加到 2015 年的 10000 元 / 月，仅增长 1.67 倍。

表 1-1 2005—2015 年深圳 GDP、财政收入、居民人均可支配收入、平均工资等数据比较

	2005	2015	增长倍数	年均增长
GDP（亿元）	4926	17500	3.55	13.52%
财政收入（亿元）	412	2727	6.62	20.80%
居民人均可支配收入（元）	21494	44633.3	2.08	7.58%
社会平均工资（元 / 月）	2706	6753	2.50	9.58%
公务员平均工资（元 / 月）	6000	10000	1.67	5.24%

数据来源：各年深圳统计年鉴

（三）收入分配差距偏大，几百万低收入市民的生活还不富裕

基尼系数是衡量国民收入分配差距的常用指标。根据国家统计局数据，2008 年全国基尼系数达到 0.491，虽然 2015 年回落到 0.462，但仍超过 0.4 这一国际公认的收入分配差距“警戒线”，处于收入分配差距较大的水平，与拉美国家接近。虽然深圳市政府尚未公布基尼系数，但由于深圳自身产业结构、劳动力结构、人口结构等方面的原因，可以判断，深圳的收入分配差距应比全国大得多。由于我国分配秩序和法治建设不完善，社会上实际存在着大量的统计部门无法统计的灰色收入，如考虑到灰色收入，深圳收入分配的实际差距也会远大于政府统计的基尼系数。

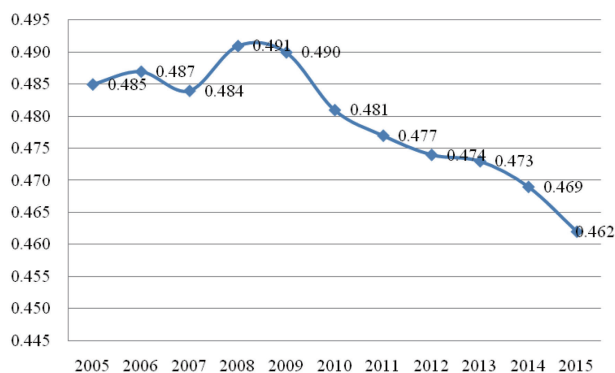


图 1-2 2005—2015 年全国基尼系数变化情况

数据来源：Wind 数据库

表 1-2 联合国教科文组织对基尼系数的相关规定

基尼系数	收入差距情况
低于 0.2	收入绝对平均
0.2—0.3	收入比较平均
0.3—0.4	收入相对合理
0.4—0.5	收入差距较大
0.5 以上	收入差距悬殊

经过 30 多年的改革发展，在一部分人先富起来的同时，深圳仍然还有大量中低收入阶层群体，他们在深圳高房价、高物价的环境下，生活还不富裕、宽松。根据有关机构对南山区招商街道的抽样调查^①，受访家庭中收入大体平衡占 48.1%，略有结余占 26.4%，入不敷出占 17.8%，有较多和很多结余占 7.7%。2015 年家庭人均月收入 5000 元以下的占 49.3%。

特别需要指出的是，深圳市有 900 万左右在制造业、批发零售业、饮食服务业等行业工作的劳务工，他们是深圳最低收入的弱势群体。这些劳务工从全国各地来到深圳，长期以来拿着微薄的工资，用辛勤劳动的汗水支撑着深圳的产业发展，服务着全市人民，把最宝贵的青春年华献给了深圳。在 1994 年以前，深圳劳务工月最低工资不足 300 元。在 2000 年以前，深圳市最低工资标准在 500 元 / 月以下，2009 年以前为 1000 元 / 月以下。尽管从 2010 年起，按照中央分配制度改革的要求以及劳务工供求关系的状况，深圳开始较大幅度地提高最低工资标准，到 2015 年达到了 2030 元 / 月，但劳务工的工资水平也远远没有达到同等发展水平的国家和地区的最低工资标准。2015 年深圳最低小时工资为 18.5 元 / 小时，而韩国为 35 元 / 小时，中国台湾为 25.8 元 / 小时。他们拿着微薄的工资，同样要承受着深圳高房价、高物价的生活压力。

^①南山区招商街道民生状况调查报告。文中南山区招商街道是我市中心城区经济比较发达的地区，该地区的民生状况虽然与全市的实际情况不完全吻合，但可以从某一个侧面反映深圳共享方面存在的问题。

表 1-3 1992—2015 年深圳市最低工资标准情况

(单位: 元)

年份	特区内	特区外
1992	245	245
1993	286	286
1994	338	300
1995	380	300
1996	398	310
1997	420	320
1998	430	330
1999 (5 月 1 日至 10 月 11 日)	430	330
1999 (10 月 12 日 后)	547	419
2000	547	419
2001	574	440
2002	595	460
2003	600	460
2004	610	480
2005	690	580
2006	810	700
2007	850	750
2008	1000	900
2009	1000	900
2010	1100	
2011	1320	
2012	1500	
2013	1600	
2014	1808	
2015	2030	

数据来源: 深圳市人力资源和社会保障局

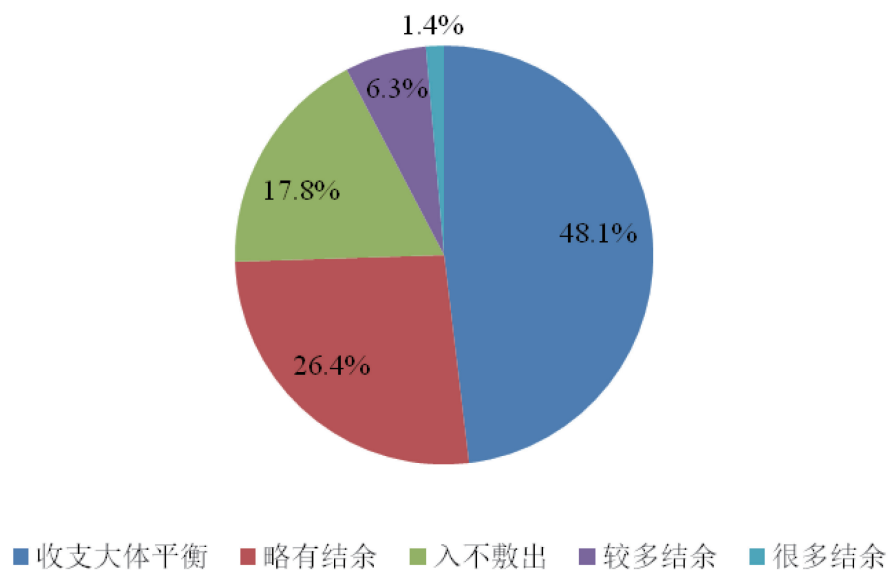


图 1-3 南山区招商街道抽样调查家庭收支情况

数据来源：《南山区招商街道民生状况调查报告》

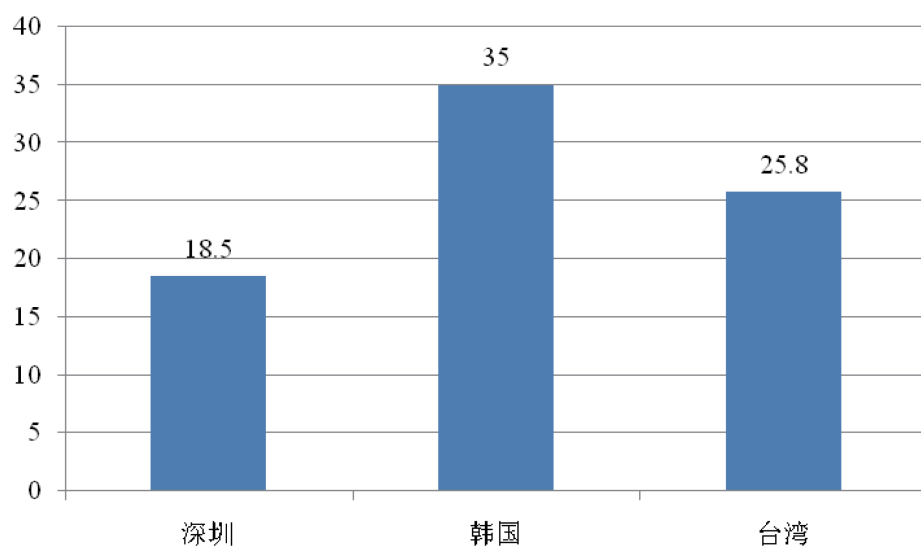


图 1-4 2015 年深圳、韩国和中国台湾最低小时工资对比 (单位：元)

（四）社会救助、社会福利等政策和制度体系存在重大缺陷，近八百万深圳非户籍常住人口被隔离在社会安全网之外

建立必要的适度的普惠型社会救助、社会福利体系，构建覆盖全体人民的社会安全网是发达国家经济社会发展的最基本要求。伴随着经济和社会建设的不断发展，深圳市政府也逐步出台并不断完善了社会救助政策和社会福利政策。在社会救助政策方面，针对家庭人均月收入低于当年居民最低生活保障标准的户籍居民制定了最低生活保障标准，并对高于低保标准但低于低保标准 1.5 倍的居民，在医疗、教育、养育、法律援助、就业援助等方面，给予临时性的应急性救助。在社会福利政策方面，市政府有关部门针对户籍人口制定了老人福利政策、儿童福利政策、残疾人福利救助政策、优抚对象福利政策等等。

但是，深圳的社会救助、社会福利政策和体制上存在重大漏洞，即把 70% 以上常住人口，80% 以上的实际管理人口排斥在社会救助、社会福利体系之外。

2015 年深圳实际管理人口大约为 2000 万人，其中常住人口为 1137.89 万人，户籍人口为 354.99 万人。户籍人口仅占常住人口的 31.2%，占实际管理人口不到 20%。而政府制定的 14 类社会救助和社会福利政策，4 项老人福利政策，4 项儿童福利政策，25 项残疾人福利和救助政策，11 项优抚对象福利和救助政策等共 44 项涉及特殊群体基本生存的公共政策，其覆盖范围，除了老年人福利政策中 65 周岁以上老年人免费乘坐公共交通工具一项扩展到常住人口外，其余 43 项社会救助和社会福利政策都是只针对户籍人口，这就意味着深圳实际人口的 80% 以上，其中包括 782.90 万非户籍的常住人口，完全被排除在政府社会救助和社会福利之外。

（五）社会保障体系尚不完善，部分群体在社会保障体系中没有得到公平待遇

经过几十年的探索，深圳的社会保障体系基本建立。2015 年

全市参加基本养老保险的人数达 954 万人，参加基本医疗保险的人数为 1213.16 万人，参加职工基本医疗保险人数为 1039.12 万人，参加失业保险的人数为 974.69 万人，参加生育保险的人数为 1032.90 万人，参加工伤保险人数为 1032.49 万人，其中非户籍务工参加工伤保险的 895.24 万人^①。但与建立公平共享深圳的要求相比，深圳在社会保障体系方面还存在很多问题：

1. 单位、个人缴费比例偏高，加重了企业和个人的负担

目前深圳养老、医疗、失业、工伤、生育五项社会保障项目，单位要缴纳职工工资的 23.1%，职工需缴纳本人工资的 11%，合计占职工工资总额 34.1%。过高的缴费比例不仅减少了职工当期的实际收入，而且增加了企业的成本和社会负担，尤其给制造业等劳动密集型产业带来了极大压力。而同时政府财政在社会保障体制中，基本上没有履行政府应尽的社会责任，把社会保障支出完全转嫁给社会和市场，与市场经济条件下公共政府、公共财政的要求极不相称。

2. 部分社会成员未能纳入社会保障体系之中

由于深圳市有关部门对实际人口数量从来没有一个准确的说法，使得政府和研究机构都无法准确客观地判断深圳社会保险的覆盖面。根据有关机构对南山区招商街道的抽样调查，有 1 位以上成员没有参加基本养老保险的家庭占家庭总数的 48.5%，其中户籍居民占 26%。有 1 位以上没有参加失业保险的家庭占家庭总数的 48.2%，其中户籍居民占 32.4%，有 1 位以上没有参加基本医疗保险的家庭占家庭总数的 42.7%，其中户籍人口占 25.4%。南山区作为深圳经济比较发达的中心区情况尚且如此，其他各区的社会保障覆盖情况可能更突出。

3. 在社会保障体系的制度设计和市政府有关社会保障政策中存在许多对非户籍人口严重不公平、不平等的现象

^①数据来源：2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报。

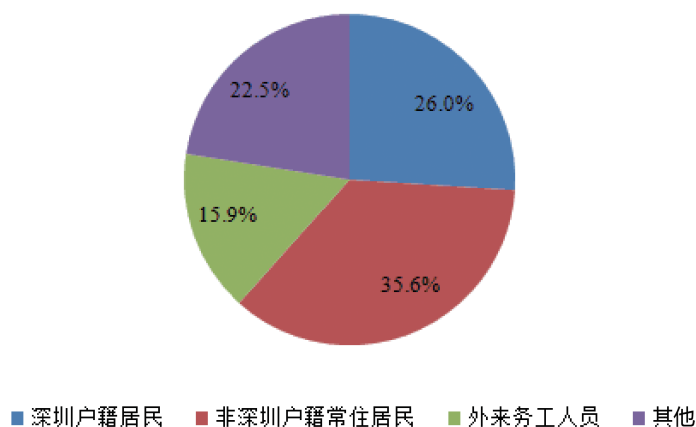


图 1-5 南山区招商街道抽样调查家庭中有 1 人以上未参加基本养老保险的人群构成情况

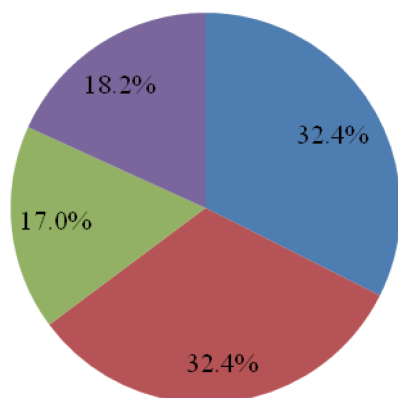
数据来源：南山区招商街道民生状况调查报告

（1）养老保险政策不公平

深圳市除了按全国养老保险基本制度设立基本养老保险外，还设立了地方补充养老保险项目，该项目由用人单位缴费工资总额的 1%，职工个人不用缴费。地方补充养老保险的设置，对提高深圳职工退休待遇有积极作用。但该项目设立只允许深圳户籍员工参与，将占已参加基本养老保险的三分之二以上非深圳户籍的员工排斥在外，这显然违背公平正义的社会基本原则。

（2）基本医疗保险制度不公平

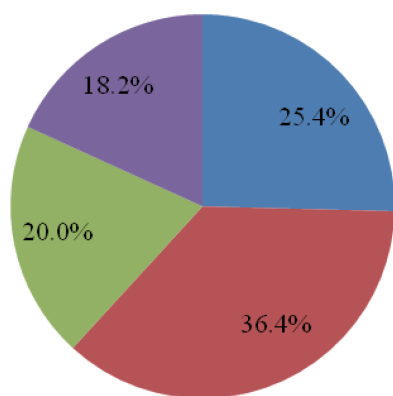
按照现行政策设计，深圳市基本医疗保险分三档，每档的缴费标准不同，所享有的医疗保险项目、报销标准以及医疗服务水平差别很大，对参保人的切身利益影响很大。其中一档由单位缴费 6.2%，个人缴费 2%。二档由单位缴费 0.60%，个人缴费 0.2%。三档由单位缴费 0.45%，个人缴费 0.1%。分三档次建立不同层次保障水平的医疗保险本无可非议，但是政府规定，深圳户籍员工必须参加一档医疗保险，而非深圳户籍员工可选择二档或三档。这种规定实际上造成了 850 万非户籍员工的医疗保险水平处于二档或三档，形成了非户籍与户籍员工在医疗保障方面的极大不公平。



■ 深圳户籍居民 ■ 非深圳户籍常住居民 ■ 外来务工人员 ■ 其他

图 1-6 南山区招商街道抽样调查家庭中有 1 人以上未参加失业保险的人群构成情况

数据来源：南山区招商街道民生状况调查报告



■ 深圳户籍居民 ■ 非深圳户籍常住居民 ■ 外来务工人员 ■ 其他

图 1-7 南山区招商街道抽样调查家庭中有 1 人以上未参加基本医疗保险的人群构成情况

数据来源：南山区招商街道民生状况调查报告

表 1-4 2016 年深圳医疗保险缴费标准

险种	档次	合计	单位	个人	缴费基数
医疗保险	一档 (基本 + 地补)	8.2%	6%+0.2%	2%	职工上月工资总额，最高为社会平均工资的 3 倍，最低为社会平均工资的 60%
	二档 (基本 + 地补)	0.8%	0.5%+0.1%	0.2%	社会平均工资
	三档 (基本 + 地补)	0.55%	0.4%+0.05%	0.1%	

数据来源：深圳市人力资源和社会保障局

(3) 失业保障待遇不公平

近几年随着国家和地方的法律法规的不断进步和完善，深圳市对失业员工在失业保险、就业指导、职业培训等方面的政策规定，基本上已经做到不分户籍与非户籍公平对待。但是失业登记、就业援助、创业扶持等方面还存在对非户籍员工的不公平待遇。比如在失业登记方面，政府规定对户籍员工只要在劳动年龄内，有劳动能力和就业愿望的，即可办理失业登记。而非户籍员工还需要连续缴纳失业保险满 6 个月，才可能办理失业登记。由于非户籍员工中的劳务工的工作岗位流动性大，这一规定实际上使大批已经失业的员工没有能及时准确地进行失业登记，这使得深圳每年公布的登记失业率，严重脱离深圳的实际。在就业援助方面，现有的所有就业援助制度和援助项目仅仅面对户籍人员，比如在援助制度中，对困难的户籍员工确保三个月内帮助实现就业，提供创业培训补贴，消除零就业家庭等；在就业援助项目中，对用人单位招用户籍员工，可以给单位社保补贴和招用奖励，按月给予困难人员岗位补贴，对灵活就业的户籍人员给予岗位就业补贴和社保补贴等等。

4. 社会保险基金结余过多，深圳市民的利益受到实际损失

目前深圳社保基金结余总计超过了 3000 亿元^①，考虑到深圳的人口年龄结构近十年不会发生根本变化，基金结余将以每年 10% 左右的速度持续增加，2025 年结余基金将达 7781 亿元。在结余中，个人账户占 58%，统筹账户占 42%，即 3000 亿元结余资金中，属于参保人个人的资金为 1740 亿元，2025 年将达 4513 亿元。目前社保基金的保值手段基本上是银行存款，其利息收入远远低于合法理财和资金市场运作的收入水平，从而使深圳市民的社会保障基金实际受到了较大损失。

（六）住房保障严重缺失，高房价、高租金压垮工薪阶层

从 2005 年起，深圳房价进入高速增长时期，十年间深圳房价整体上涨了 7 倍左右。2016 年 10 月，深圳新建商品房均价 55611 元 /m²^②，其中南山区均价已超过 7 万元 /m²。据国际货币基金组织（IMF）报告数据，2016 年上半年深圳以 38.36 的房价收入比位列全球大城市第一^③。深圳房价的难以负担程度已经超过中国香港和北京，成为全球“最难买得起楼”的城市。

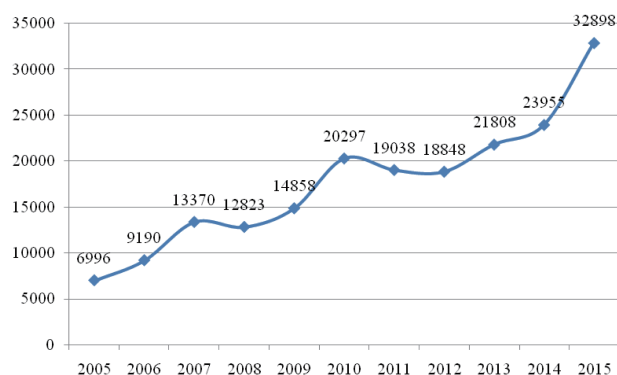


图 1-8 2005—2015 年深圳新建商品住宅平均交易价格走势图（单位：元）

数据来源：各年深圳统计年鉴

①数据来源：深圳市财政委员会《关于 2015 年深圳市预算执行情况和 2016 年预算草案的报告》。

② <http://www.askci.com/news/dxf/20161103/16460474556.shtml>。

③“深圳‘房价收入比’世界第一，是发达国家 10 倍”，搜狐网 <http://business.sohu.com/20160916/n468510739.shtml>。

深圳的奇高楼价，固然能够增加财政收入，稳定经济增长，使部分家庭财产性收入增加，以及在城市更新等方面起到一些促进作用，但对深圳经济和社会造成的伤害却是巨大的和长久的。

高房价提高了营商成本，对深圳的制造业、物流业带来极大的挤出效应，增加了深圳产业空心化的风险；高房价大大提高了深圳的物价水平，给中低收入群体的正常生活带来了极大的压力；高房价使青年人失去了奋斗的希望，降低了深圳对各类人才的吸引力，使引进人才中本科以上，尤其是硕士、博士的比例大幅度降低；高房价加大了收入差距，成为拉开不同群体财富差距的主要因素，对深圳和谐社会建设造成深刻影响。深圳有上千万的工薪阶层和年轻人，工薪阶层是深圳城市财富的主要创造者，年轻人是深圳未来希望之所在。而深圳高房价的这座大山，几乎压垮了上千万工薪阶层和年轻人，他们在深圳没有安居乐业，对未来没有希望，对城市没有归属感。

如此高的房价，原因是多方面的，包括深圳空间狭小，人口密集，土地紧张，以及国家宏观货币政策等等，但最重要的是政府的职能发生了错位，使深圳的住房保障制度严重缺失。

房地产具有福利性社会保障功能和市场性经济功能双重性质，但首先是社会保障功能。为中低收入群体提供基本的不同层次的住房保障是政府为社会提供的一项重要的公共产品和公共服务。新加坡至2010年累计建设了92.2万套公屋，有82%的新加坡人入住，居者有其屋，保持了社会的长期稳定和人民生活的持续提高。中国香港有50%以上的人口居住在政府提供的居屋和廉租屋等保障性住房，这些住房满足了中低收入群体住房的基本要求，成为中国香港在长期市场房价高企的情况下保持社会稳定的重要支撑。西欧、北美许多国家房价长期稳定，最重要的原因是，低收入群体的住房由政府保障，使西方发达国家比较好地解决了社会不同收入群体的住房问题，并且保持市场商品房价格的长期稳定，这些国家的居民大体上安居乐业。

深圳作为市场经济的试验区，也是住房制度改革的先行试验区，早在1988年就出台了住房制度改革方案，提出建立市场商品房和社会保障房“双轨”，商品房、福利房、微利房“三类”的住房供应体系，由政府负责建福利房、企业建微利房、开发商建商品房。在90年代前建成了27万套政策性住房，大体上满足了机关干部、企业员工等不同群众的多元化需求，深圳商品房价格保持基本稳定。

但从2000年前后开始，受国家住房制度改革以及地方经济增长、财政收入等多重因素的影响，直到2010年前后，深圳除了为公务员建了7000套福利房外，基本上停止了福利房的建设，同时禁止企业自建微利房，甚至连企业利用自有土地建职工宿舍都被严格控制，从而将深圳住房“双轨”“三类”变为“一轨”，把所有工薪阶层的住房需求都推向市场商品房。由此，几百万的深圳工薪阶层被迫聚集在条件较差的城中村，庞大的租房需求客观上又推动深圳城中村违法建筑的兴起，造成深圳房屋建筑面积有一半左右为违规违章的违法建筑，使深圳成为全国违法建筑最为集中的特大城市。

自2010年起，在国家住房政策的调整和市场商品房价格持续上涨的社会压力下，深圳市政府开始重视社会保障房和安居工程的建设，但受各种因素的限制，保障性安居工程的建设进度比较慢，2010—2015年市政府安排的新增保障房项目24万套，但实际上开工不到20万套，竣工大约11万套，其中出租房6.7万套，安居型商品房2.5万套，拆迁安置1.1万套。

深圳住房保障制度经历了近30年的曲折发展，到2015年底，由政府提供的政策性住房和保障性住房总共仅为42万套，其中包括2010年前建设的福利房、微利房和单位的房改房27万套，“十二五”新增加保障性住房11万套，各类产业配套和拆迁安置4万套。按每户3口人计算，享受不同类别保障的群体126万人，与2015年深圳常住人口1137.89万人相比，住房保障率仅仅达到

11%。即使加上领取人才安居补贴、机关单位住房货币补贴的群体，深圳市的住房保障率也只有 15% 左右。不仅与新加坡、中国香港的住房保障率相差甚远，即使按国家“十二五”期末住房保障率达到 20% 的要求，深圳差距也很大。

（七）“看病难”“看病贵”仍然极大地困扰着深圳人的生活

30 多年来，伴随着深圳经济的发展和人民生活水平的提高，深圳在医疗卫生事业方面取得了一些成绩，深圳基本医疗保险覆盖人群已经达到 1200 万人，医疗机构已经达到 2946 家，执业医师达到 2.9 万人，床位达到 3.8 万张，三级医院达到 25 家，三甲医院达到 10 家，个人卫生支出占卫生总费用的比例下降到 19.62%^①，应该说，深圳市政府有关部门这几年为解决“看病难”“看病贵”的难题一直在努力。但是，由于受财政投入、医疗资源、布局结构、体制机制等因素的影响，“看病难”“看病贵”并没有得到有效解决，仍然是困扰深圳人生活的一个突出难题。与中国香港、中国台湾等地相比，深圳市民所享受的医疗卫生服务水平的差距是难以想象的。

1. 大医院看病越来越难

首先，医疗资源不足，难以满足市民对医疗卫生服务的要求，供需矛盾尖锐。深圳市每千人医疗卫生床位为 3.4 张，在国内城市中排名 30 位以后。其次，医疗资源在地域上布局不合理。主要的三级三甲医院集中在市中心区域，尤其是集中在福田区，而原特区外几个区（新区）医疗资源相当薄弱，使大量的原特区外市民集中到中心区看病，加剧了看病难的状况，影响了医疗卫生服务均等化的公平原则。再次，以社康中心为载体的基层医疗服务体系不够完善。尽管这些年深圳加大了基层社康中心的建设，但由于基层社康中心在医疗水平、设备数量、医护人员的稳定、医疗环境等方面还

^①数据来源：《2015 深圳统计年鉴》。

存在很多不足，与三级三甲大医院还有相当差距，因此选择在社康中心看病的市民仅占 30% 左右^①，大量市民过分地集中在中心城区的几家大医院和专科医院就诊，使这些大医院看病越来越挤、越来越困难。

2. “看病贵”问题仍然突出

经过多年的努力，对参加了基本医疗保险一档的 200 多万户籍参保人员来讲，“看病贵”的问题得到了一定程度的缓解。但是对于 850 万参加二、三档医保人员来说，“看病贵”仍然是压在他们身上的沉重包袱。按照规定，社区门诊统筹基金一年内支付给每位二、三档参保人的门诊费用，总额最高不超过 1000 元，而深圳市 2015 年次均门诊费用为 218.36 元，对低收入的非户籍人员来讲，门诊费中相当一部分还需要自付。深圳次均住院费用 9117.24 元^②，参加二、三档医保人员除医保基金支付 70% 以上外，自付比例根据不同医院还在 20—30% 之间，每次住院平均自付在 2000—3000 元之间。

（八）教育不公平、不均衡仍然比较严重

多年来深圳的教育事业取得了迅速发展，目前各类学校总数达 2196 所，在校学生 187.68 万人。其中幼儿园 1489 所，在园幼儿 43.85 万人；小学 334 所，在校学生 86.48 万人；普通中学 335 所，在校学生 38.52 万人；普通高等学校 12 所，在校 9 万人。^③但是深圳的教育仍然存在三大问题：

1. 教育资源不足，还不能完全满足深圳市民的需要

深圳的学前教育、基础教育还无法完全满足非户籍人口的需要。根据南山区招商街道的抽样调查，有 42.8% 家庭的儿童没有接受学前教育，有 21.5% 家庭的子女没有接受小学和初中教育，

① “‘社康中心’的试点：仅三成观众愿前往社康看病”，《南方日报》2014 年 10 月 20 日。

② 数据来源：深圳市卫计委《深圳市部分医疗机构 2015 年门诊住院次均医药费用情况表》。

③ 数据来源：《2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报》。

有 41.5% 家庭的子女没有接受高中教育。这么大的比例的家庭子女未能上幼儿园、小学、初中和高中令人吃惊，应该引起市政府有关教育部门的高度重视。

2. 教育不公平、不均衡的现象相当严重

在学前教育方面，政府投入太少，幼儿园费用太高，使家庭负担过重。目前国内其他大城市政府在学前教育成本分担的比例通常为 70%，而深圳只有 20%。政府对学前教育的投入，不是要多办几所公办幼儿园，而是要加大对全市 1489 所幼儿园进行普惠的支持、公平的扶持，降低学前教育的收费标准。在普通教育方面，在政府规定的“1+5”文件之外，深圳市仍然有几十万非户籍人员的子女没有能够享受国家规定的义务教育的政策。在教育均衡方面，优质的公办学校数量少，名校更少，并且区域分布不均衡，造成择校现象严重，学位房成为深圳房价的“房王”。

3. 政府对民办学校扶持、补助力度不大，使民办学校办学难、收费高，加重了中低收入家庭的教育负担

目前深圳市民办学校 238 所，占全市中小学校总数的 38% 左右，在校生 45.3 万人，教职工 2.8 万人，是深圳基础教育的重要组成部分。这些民办学校主要分布在原特区外的地区，满足了中低收入的非户籍家庭子女的需要。这些年来虽然深圳市对民办学校出台了相关政策，给予了一定的补助，但总体来讲，与公办学校相比，民办学校得到的政府资源少、办学条件差、师资力量弱、办学成本高、收费标准高，而入学对象又基本上是中低收入的非户籍家庭子女。因此，这种状况不仅是对民办学校举办者极大不公平，更是对几十万在民办学校就读的学生及其家庭的极大不公平。

（九）失业率偏高，缺乏公平就业、创业的政策和环境

1. 实际失业率仍然偏高

根据 2015 年深圳市统计公报发布数据，2015 年深圳城镇失业率为 2.34%，从深圳市就业结构、用工数量的实际情况分析，政

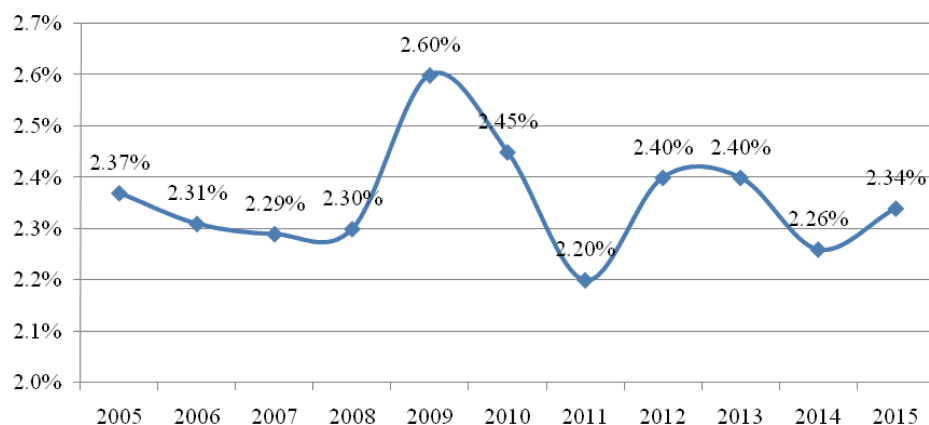


图 1-9 2005—2015 年深圳市城镇登记失业率变化情况

数据来源：历年深圳统计公报

府公布的失业率严重脱离现实。究其原因，一是深圳登记失业率主要覆盖了深圳户籍员工，而近 900 万的非户籍劳务工基本上未能纳入失业登记统计范围，这除了非户籍劳务工多年形成的“有工则来、无工则去”的就业习惯外，最主要的原因是政府在失业登记的政策上将大量实际失业的劳务工排除在外。根据规定，非户籍失业人员要求连续缴纳失业保险 6 个月才能办理失业登记手续。深圳市非户籍用工流动性大，员工每年可能在不同企业就业，从而不能够达到连续缴纳 6 个月失业保险才能进行失业登记的标准。如将这些群体纳入失业登记的统计范围，加上近些年深圳制造业的增长减速，不少企业因经营困难大批外迁的因素，深圳实际失业率估计至少在 8%—10% 之间。

不仅如此，由于大量的非户籍劳务工参加了失业保险，而这些员工又未能纳入失业登记，因此造成深圳市失业保险基金大量结余。目前深圳市失业保险基金每年收入达 50 亿元，而支出仅 20 亿元左右，累计结余已高达 150 亿元。这种状况不仅对上百万非户籍劳务工极不公平，而且也造成了大量失业保险基金的结余、积压和损失。

2. 缺乏公平的就业环境

就业援助是政府应当提供的公共就业服务的基本内容，但是深

圳的就业援助只适用于户籍失业人员，已经进行失业登记的非户籍员工都无法享受。

3. 绝大多数失业人员得不到创业扶持

“大众创业、万众创新”是国家促进就业、创业的重要战略。深圳市也制定了创业培训补贴、初创企业补贴、创业场租补贴、担保贷款贴息、社会保险补贴等等。但是这些促进创业的扶持政策，要么只运用于本市中、高等学校的应届毕业生，要么只运用于深圳户籍的失业登记人员，而广大非户籍员工和户籍员工中未达到高等教育水平的人员都被排斥在创业扶持政策之外，从而使普惠的创业扶持的公共政策，变成了把大多数人排除在外的不公平政策。

（十）非户籍常住市民成为深圳公平共享包容发展的弱势群体和利益受损群体

“来了就是深圳人”这个口号，一直激励来自全国各地的千百万深圳人为美好的未来而奋斗的标志性口号。然而长期以来，受执政理念、发展模式、官僚主义和既得利益群体的影响，户籍制度改革受到百般阻挠，难以推动，到2015年深圳户籍人口仅占常住人口的31.2%，占实际管理人口的17.7%，户籍把深圳人割裂为两大社会群体，占常住人口和管理人口绝大多数的非户籍人员，受到了严重的不公正待遇。尤其是近800万的非户籍常住人口，他们在深圳有稳定和相对稳定的工作和住所，是深圳GDP的创造者，是财政税收的贡献者，是深圳经济发展、城市建设、繁荣稳定的不可缺少的重要组成部分，他们应当得到自己的公平合理报酬，应当公平地享受到政府提供的各项公共服务，应当分享到深圳繁荣发展的成果，应当成为管理深圳、管理社会的主人翁。

然而，近800万非户籍的常住人口实际上却处于社会的最底层，甚至一定程度上被社会边缘化。在深圳户籍人员已经享受到比较好的社会保障的同时，他们却在养老、医疗、失业、住房等方面得不到应该有的公平的社会保障；在享受政府应当提供的教育、医疗等

公共产品、公共服务方面，也得不到公平的待遇。他们在经济地位处于最底层的边缘化的同时，几乎被排斥在城市管理、社会管理、基层管理之外，无权参加基层的人大代表选举和被选举；没有资格参加政府公务员招收的考试，无法成为政府管理的成员；他们甚至没有资格成为教育、医疗机构等事业单位中有编制的员工，只能成为编外人员，受到同工不同酬的歧视；他们几乎成为深圳城市管理、社会管理体系中被管理甚至被管制的主要对象。户籍制度改革的滞后是实现共享深圳的最重要的体制性障碍之一。

深圳上述存在的十个方面的问题，究其原因，从改革角度来说，有些是改革开放、市场经济发展过程中难以完全避免的；有些是受多种因素的影响使改革不到位、不彻底造成的；也有些是改革中存在的某些失误失当所造成的。从发展的角度来看，有些是受经济发展水平、阶段制约而难以逾越的；有些是经济发展理念、政策措施失误造成的。从政策环境和责任主体来说，有些是受国家的大环境和全国的政策体制的约束难以克服的，有些是深圳自身的体制、政策形成的。这些问题的存在加剧了社会矛盾，影响了社会秩序的稳定，造成了经济社会发展和人民的需要之间的失衡，引起了相当部分市民不满。

面对上述一系列严重挑战和重大问题的抉择，我们认为，深圳应该实现改革发展建设的战略性转变，把公平共享、包容发展作为未来转变执政理念、全面实现现代文明富裕的新目标，作为凝聚改革共识、全面深化改革的新坐标和新动力，作为未来深圳改革发展、建设的核心价值和追求永续发展的新模式，从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳，使深圳特区成为我国率先实现全面小康、共享发展的一面旗帜，为实现中国特色社会主义的目标作出更大的贡献。

二、共享深圳的理念、愿景和策略

（一）共享深圳的理念

从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳，实现深圳在改革和发展的战略性转变和历史性跨越，是特区三十多年改革开放的必然趋势，是深圳全面实现现代化的宏伟目标的必然要求，也是深圳为发展和完善中国特色社会主义制度作出新贡献的新坐标。

1. 共享深圳是深圳改革开放成功的标志

实现共享是社会主义制度的本质要求，实现中国人民的共同富裕是邓小平同志决定改革开放、举办深圳经济特区的初心，也是判断改革开放成败的最终标准。小平同志说“贫穷不是社会主义，发展太慢也不是社会主义”。社会主义的本质是“解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”“我们允许一部分地区、一部分人先富起来，是为了最终达到共同富裕，所以要防止两极分化”“如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了”。

经过三十多年的改革开放和经济建设，深圳作为特区率先成为先富起来的城市和地区，深圳人民摆脱了贫困，生活水平与改革开放前不可同日而语，其中相当一批人通过诚实劳动、合法经营先富起来，个别人的财富积累已经达到全国乃至全球富人的前列。但是深圳还有一部分人没有实现富裕的小康生活，一批社会弱势群体生活中还有很多困难。虽然深圳贫富悬殊还不能说达到两极分化的程度，更不能做出深圳改革开放失败的结论。但是，深圳贫富差距过大是个不争事实，造成这种状况不能说与我们多年的执政理念、发展模式、政府政策，甚至改革开放过程中某些失误没有直接关系。因此，在改革开放新的历史起点上，适时更新调整我们的执政理念、发展模式、公共政策的方向、改革的重点，甚至纠正我们工作中的失误，解决好发展起来后出现的分配制度和其他社会问题，逐步实现邓小平同志设想共同富裕的理想，才能不忘改革初心，实现邓小

平同志的通过改革开放实现共同富裕的伟大理想。

2. 共享深圳是贯彻习近平同志执政理念的集中体现

习近平同志指出：“我们的人民热爱生活，期盼着有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”长期以来，深圳在执政理念上是以GDP为中心，这使深圳在经济发展和城市建设过程中，更多追求经济增长，追求城市形象，追求政府政绩，甚至追求一些形象工程，而对群众对美好生活的向往和追求，关注不够、重视不够、投入不够、改善不够，使得群众最为迫切需要的教育、卫生、就业、社会福利保障、住房等政府应该提供的必要的公共产品和公共服务得不到有效的满足，使广大群众不能更好地公平共享改革开放和经济增长的实际成果，反而积累了很多的社会矛盾，影响了社会和谐、稳定。因此，转变政府的执政理念，建设公平共享、包容发展的深圳，既是深圳未来长期持续发展的需要，也是完全符合以习近平同志为核心的党中央新的执政理念的要求。

3. 共享深圳是实现“十三五”规划核心理念

党中央国务院提出了“十三五”全面建设小康社会的总体目标，以及实现“十三五”规划的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，其中共享是目标，其他是手段。深圳作为人均GDP全国最高并已经达到发达国家水平的现代化城市，2020年预计人均GDP将达到3.5万美元，因此深圳未来的全面小康目标应当远远高于全国的要求，应当以基本上达到世界上同等高收入国家和地区的现代化生活水平为目标。而要实现这个目标，深圳还面临着一系列严峻挑战。目前深圳相当一部分群众还不富裕，甚至还有少数群众处于贫困之中。这种状况与全国全面实现小康目标还有一定的差距，更谈不上达到世界高收入国家的现代化生活水平。因此，把共享作为“十三五”发展的核心理念，建设公平共享、包容发展的深圳，是

深圳实现“十三五”规划的迫切要求。

4. 共享深圳是为国家改革开放作更大贡献的新坐标

当前我国经济进入了新常态，改革进入了攻坚期，经过几十年的改革开放，在取得巨大成就的同时，出现了收入差距较大、社会不公严重、公共服务不足、经济发展与社会建设不平衡等问题，面临着众多社会矛盾和“中等收入陷阱”的风险，也引起部分人对改革开放伟大决策的质疑，使社会缺乏改革的共识。因此，深圳应在经济持续稳定发展的同时，围绕公平共享、包容发展的目标，发扬深圳敢闯敢试的精神，凝聚改革共识，大胆全面深化经济、社会、政治、文化、卫生等领域的改革，较好解决社会不公、分配收入差距过大问题，使人民更好地享受改革开放和经济增长的成果，享受更好更均衡的公共服务，使社会的弱势群体能够得到较好的社会福利和社会保障，使深圳成为全国率先实现公平共享、包容发展的一面旗帜，从而使深圳可以在全面深化改革的新时期，为国家探索出更多改革经验，作出更大的贡献。

（二）共享深圳的愿景

——市民实际收入基本上达到世界发达国家水平。在实现2020年深圳人均GDP将达到3.5万美元的同时，实现居民收入增长与经济发展同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，职工社会平均工资、最低工资标准、人均可支配收入等收入指标达到中国台湾、韩国，接近中国香港、新加坡的水平。人民生活水平和质量全面提高。

——就业、教育、医疗、社保、住房、文化、公共交通等公共服务体系更加健全、发达，基本公共服务水平接近新加坡、中国香港，基本实现充分就业和教育现代化，基本解决“看病难”“看病贵”，40%左右的中低收入常住人口享受基本的住房保障。

——建立普惠型的以社会救助、社会保障为主的福利体系，低收入困难家庭、残疾人士、儿童、老年人的权益得到保护，享受到

应有的福利、救助政策和有尊严的、基本的生活保障。

——努力实现社会公平正义。更快地增加中低收入者的收入，缩小收入分配差距。常住人口同等享受社会保障和基本的公共服务，所有在深圳生活的人同等享受社会救助的社会福利政策，让“来了就是深圳人”成为现实。

——通过人人参与、人人尽力，实现共享深圳的愿景，使深圳人民不分贫富、不分户籍都能劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居，使儿童受教优良、青年人充满希望、成年人一展所长、老人安享晚年。

——通过建设一个公平共享、包容发展的深圳，使深圳市民实现率先达到发达国家生活水平的愿景，成为实现中国共同富裕伟大理想的一面旗帜。

（三）实现共享深圳的策略

1. 改革出共享

公平共享深圳的建立，不仅仅是政府个别公共政策和财政支出结构调整的技术问题，实际上是涉及经济、社会、政治等很多方面领域的全面系统性改革，而且由于改革涉及现有利益格局的重大调整，政府和社会重要资源的重新分配以及政府职能的真正转变，其中一些方面改革的难度并不比过去几十年小，正如邓小平同志所讲的，“发展起来以后的问题不比不发展小时”“解决这个问题比解决发展起来的问题还困难”“要利用各种手段、各种方法、各种方案来解决这些问题”，否则，“发展下去，总有一天会出问题”。因此实现公平共享、包容发展的过程，也是一个全面深化改革的过程。深圳唯有发挥过去几十年敢闯敢试的改革精神，打破现有利益格局的束缚，全面转换执政理念和政府职能才能逐步实现公平共享深圳的愿景和目标。

2. 分好蛋糕也是硬道理

过去几十年，我们一直按照小平同志讲的“发展才是硬道理”

的要求，把重点放在做大蛋糕方面，这当然是非常重要的，今后我们仍然要积极努力保持经济的持续健康增长，继续做大蛋糕。但是，在新的历史时期，我们更应该调整发展的理念，把公平共享、发展民生、分好蛋糕也作为硬道理，甚至作为今后一段时期里政府的首要任务，在改革方面以分配制度和社会领域改革为重点，在发展方面以共享发展为优先，在政府工作中以改善民生为中心，认真解决好公平共享、包容发展方面存在的问题，这样既可把蛋糕分得更好，又可促进继续做大蛋糕。

3. 政府不应包办一切

解决好建设公平共享深圳中存在的一系列问题，实现共享深圳的目标，首先是政府的责任，需要靠政府的主导，但同时，政府不应该也不可能包办一切。在发挥政府主导作用的同时，还要充分发挥市场机制和社会共济的作用，调动政府、企业、个人三方面的积极性，使政府调节、市场机制和社会共济相统一。比如：在提高劳动者收入过程中，要调动企业的积极性，利用市场机制，调节和平衡好企业和员工的利益关系，使员工得到合理的工资、股东得到合理的回报、政府得到必要的税收，取得政府、企业和员工的共赢。政府在提供公共服务和公共产品、改善民生过程中，也要采取政企分开的方式，发挥市场机制的作用，鼓励和支持企业尤其是民营企业，通过购买服务、PPP（Public-Private Partnership，即政府和社会资本合作）等多种方式参与政府基础设施和教育、卫生等民生领域事业的建设。在完善社会福利、社会救助、社会保障体系过程中，在加大政府投入的同时，也要发挥社会组织的积极作用，大力发展慈善事业，把社会、个人的力量作为重要补充，与政府、企业一起，共同为共享深圳的建设贡献力量。

4. 公平共享是相对的

深化分配制度改革，促进公平共享，不是搞平均主义，更不能劫富济贫。计划经济下，绝对平均主义带来的共同贫穷的教训记忆犹新，建国时期消除民营资本、搞一大二公，对生产力发展和创造

财富造成极大的破坏，教训应牢牢记住。公平都是相对的，共同富裕不是平均富裕，是有差别的共同富裕，在共同富裕的基础上仍然要鼓励一部分人积极合法地创造财富、积累财富、保护财富、享受更加富裕和现代化生活。共享也不是平均分享，而是在公平合理的、机会平等的前提下，有差别的分享，激发人们追求更高生活享受的活力和动力。在实现共享深圳的发展过程中，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉涌流，让发展的成果更多地公平地惠及全体人民。

5. 可持续的共享才是真正的共享

实现共享的目标是个不断发展的过程，共享的程度水平要与经济发展水平相适应，既不能像现在这样严重滞后于经济的增长，也要兼顾财政的承受能力和各种资源利用的可持续性，防止“杀鸡取卵”“竭泽而渔”，由于社会福利、社会保障及公共产品的供应都是刚性的，因此，在为实现共享深圳目标而进行的体制改革、政策调整的过程中，要考虑未来国家和深圳市经济增长放缓的趋势，制定财力可支撑、社会预期可把握的目标和政策，切实把民生福利水平建立在经济和财力可持续的基础上，使共享成为可持续的真正的共享。

6. 共建才能共享

共享的深圳不是一个不劳而获、养懒汉的深圳，而是一个人人参与、人人尽力并力争人人为共享作贡献的深圳，每一个深圳人民既是深圳发展成果的享有者，同时又是深圳发展的参与者和深圳财富的创造者。为此，在深圳建立相应的制度、政策和平台，真正形成大众创业、万众创新、生动活泼局面，要落实机会的平等，不分户籍、不分贫富、不分出身，为所有深圳人创造一个公平竞争的机会和环境，保护每个人创造财富的积极性，使每个有劳动能力的人都凭借自己的劳动，参与社会财富的共享，多劳多得、少劳少得、不劳不得，充分调动所有人的积极性和创造性，使每个人都可以凭借自己的辛勤劳动富裕起来。

三、实现共享深圳的二十条主张

（一）实施“千亿减免税费”计划，让利于企，返利于民

在国民收入的结构中，政府收入过高、比重过大，居民收入的比重过低，是建立共享深圳中首要的制度性、体制性的障碍。多年来由于职能错位，缺乏有效监督约束机制，政府以种种理由，千方百计地通过各种税费、基金等行政、经济、法律手段增加政府收入，使政府逐步演变成追求自身收入的利益主体。

过高的政府收入侵占了企业的大量合理利润和回报，造成企业税负高、营商成本高、经营困难，扼杀了企业的活力和持续扩大经营的能力，相当一批企业被迫转移。同时，过高的政府收入直接或间接地减少了广大居民的实际收入，使居民生活水平与经济发展相脱节，并造成一部分中低收入居民的实际困难。政府收入过高主要表现在以下几个方面：

1. 政府收入数额庞大，占 GDP 的比例远远高于全国和世界发达国家水平

按照国际货币基金组织的定义，政府收入包括税收、社保基金、债务收入和其他收入。深圳政府总收入包括一般公共预算收入、政府性基金、社会保险基金、行政性收费、国有资本经营预算收入和政府性债务。2015 年，来源于深圳辖区的一般公共预算收入 7238.8 亿元，政府性基金收入 1080.9 亿元，社会保险基金收入 1048 亿元，行政性收费 100 亿元，政府性债务 159.5 亿元，国有资本经营预算收入 47.7 亿元，总收入达到 9674.9 亿元，占当年 GDP1.75 万亿元的 55.2%，远远高于世界发达国家 40% 的水平。即使考虑到国家分税制的财政体制，除了净上缴国家税收 2823.8 亿元外，深圳 2015 年可支配的政府总收入也达到 6851.1 亿元，远远超过中国香港 2015/2016 年度总收入 4570 亿港元的水平。

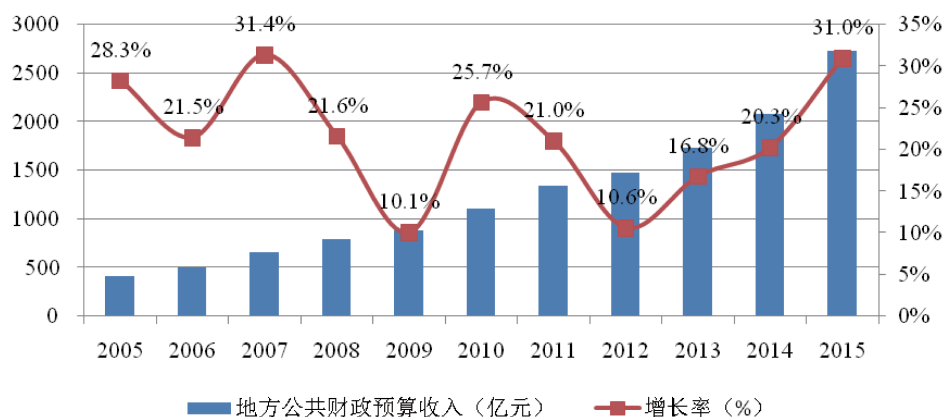


图 3-1 2005—2015 年深圳市地方公共预算收入增长情况

数据来源：各年深圳统计年鉴

2. 政府财政收入增长速度快，远远超过企业利润和居民收入的增长速度

近几年我国经济发展进入了新常态，深圳的经济增长速度也从两位数降到一位数。经济增长放慢和营商成本提高，使企业经营遇到了很大困难，企业员工的收入，包括最低工资的增长都受到很大影响。但是这几年深圳财政收入几乎每年以 20% 以上的速度增长，其中 2015 年财政收入增长达到了 30%，而同期全市职工平均工资只增长 8.9%，2016 年职工最低工资标准零增长，政府公务员工资则八年没有增加。

3. 政府收入大于支出，造成政府收入沉淀过多

截至 2014 年底深圳市财政结余达 2000 亿元以上，为避免中央财政无偿划拨，2015 年市政府被迫突击花钱上千亿元，即使这样，2015 年底政府一般公共预算收支结余为 150 亿元，政府性基金结余 383.6 亿元，社会保险基金结余 718.5 亿元（社保基金累计结余 3732.4 亿元），国有资本经营收入结余 28.6 亿元，收支当年结余 1280.7 亿元，累计结余高达 4294.5 亿元。

4. 政府负债率低

2015 年深圳政府性负债余额为 159.5 亿元，负债率仅为

0.91%，而全国地方政府负债率为 23.6%，美国地方负债率一般为 15%^①。

由此可见，进行分配制度改革，实现共享深圳目标，首先需要大幅度调整国民收入初次分配结构，降低政府收入在国民收入中的比重。建议近期目标是将政府收入占 GDP 的比重从 55% 降到 45% 左右。按 2015 年政府收入水平计算，将政府收入从 9700 亿元左右降到 7700 亿元以下，即实施“千亿减免税费”计划，实行让利于企、还利于民，大幅度提高居民和企业国民收入中比重。

考虑到深圳政府总收入中包括了部分需要上缴国家财政的收入，因此在现行的财税体制下，深圳“千亿减免税费”计划只能减少地方收入部分，暂不影响向国家财政上缴数量。同时，考虑到减免税费涉及国家有关税收的法律法规，因此有些项目建议采取先征后返的方式，合理处理。具体说来，“千亿减免税费”计划主要从以下几个方面入手：

（1）减免 100 亿个人所得税，减轻广大低收入和中等收入群体的负担，增加收入

2015 年深圳市个人所得税（地方级）累计完成 224 亿元，月工资 7000 元以下人员纳税部门比重约 5%。因此首先要减免 7000 元以下收入的个人所得税。目前国家规定个人所得税起征点为月收入 3500 元，根据深圳的实际情况，参考 2015 年深圳市在岗平均工资 6753 元，建议按月 7000 元的工资标准为个人所得税起征点，凡是工资在 7000 元以下的个人缴纳的所得税，深圳市政府以先征后返的方式每月按 245 元^②予以返还。这样政府减少所得税 15 亿元左右，就基本上免除了几百万劳务工和部分低收入职工的所得税，减轻了低收入群体的税负。同时，对月收入 2 万元以下 7000 元以上的工薪阶层，通过先征后返的方式减半征收个人所得税，目

①“核心话题是认真对待地方债扩张风险的时候了”，凤凰网 http://finance.ifeng.com/a/20160131/14199957_0.shtml。

②按 3.5% 个人所得税率计算。

前月收入 2 万元需缴纳个人所得税 3120 元，减半征收后每月少缴约 1500 元，力争使这项减负一年可减轻中等收入群体 85 亿元左右的税收。预计这项措施，可以惠及中低收入人群 600 万人左右。

（2）降低社会保障收费标准

目前深圳户籍员工五险缴费比例为工资总额的 34.1%，2015 年收入 1048 亿元，当年结余 700 亿元左右。建议第一步将社保缴费比例降 9 个百分点左右，即降到 25%，按 2015 年数字计算，每年少缴 250 亿元左右，从而将社会保障基金当年结余由 700 亿元降到 450 亿元左右，既可减轻企业和个人负担，也完全可以满足深圳社保基金可持续的需要。

（3）降低土地拍卖收入，降低房价，减少市民购房的负担

2015 年深圳政府总卖地收入高达 1080.9 亿元，其中当年卖地收入 726 亿元。地价高是房价高的主要推手，上千亿元的高地价最终主要由广大买房的市民所承担，因此降房价首先要降地价，减少政府卖地收入，减轻市民负担，要严格控制政府卖地收入，建议将每年不超过 400 亿元的卖地收入作硬指标，即在 2015 年 726 亿元的卖地收入的基础上，减少 326 亿元的政府收入。

（4）以先征后返的方式，全面取消政府性基金，降低企业成本，减轻企业经营负担

目前深圳市政府性基金^①共九项，每年征收 100 亿元左右，包括教育附加（46.58 亿元），地方教育附加（29.83 亿元），残疾人就业保障金（10.08 亿元），以及水利建设基金、文化事业建设费、城市公用事业附加、港口建设费、新型墙体材料专项基金、散装水泥专项基金等等。

企业在正常经营的过程中，已经依法缴纳各种税收，这些税收是用于支撑政府从事教育、社会福利等公共事业，在企业合法依规纳税之外，政府又以种种名义，向企业征收各种附加和基金，显然

^①不含我市未开征和已停征以及中央、省直属单位直接在深圳征收的中央收入项目。

是双重纳税，因此应坚决取消。考虑到这些基金都是以国家有关法律法规为依据的，因此，深圳可以采取先征后返的方式予以取消。

（5）取消小汽车车牌拍卖政策，实行公平的公共交通政策

2014年12月29日，深圳市政府以突然袭击的方式宣布小汽车限购令，并决定对4万个小汽车指标采取竞价的方式进行拍卖。2016年政府通过小汽车车牌拍卖收入15.5亿元左右。如果说为解决交通拥堵，采取小汽车限购的方式可以得到理解的话，对限购后的部分车牌进行拍卖是一项极不公平合理的公共政策，引起强烈的社会不满。因此参照北京市限购后所有车辆皆采取摇号的方式，建议深圳取消小汽车拍卖政策。

（6）先征后返，减免中小企业的所得税

当前企业尤其是中小制造业企业经营困难，减轻中小企业的税负，对增强深圳经济的活力，稳定就业等都有着现实的意义。2015年深圳市企业所得税（地方级）为465亿元，其中中小企业纳税额占全市企业所得税的30%左右，可见企业税收负担重、成本压力大。因此建议对深圳市中小企业，用先征后返的方式，将所得税中40%的地方分成部分全部返还企业，估计为150亿元左右。

“千亿减免税费”计划，对合理调整国民收入初次分配结构、增加企业和居民收入比重有重要意义，同时减免的税费只占深圳市政府总收入的10%左右，占深圳市政府可支配收入15%左右，并且有相当部分只是减少了收入结余的数量，对当年的支出不发生直接影响。经过多年的建设，深圳的高快速路网、机场、港口、中心区的轨道交通等现代化设施已经基本形成，除了中心区域外的地铁，需要大量政府投资的重大基础设施建设需求已经不是太大，因此实施千亿减免税费计划，对政府的正常运作和收支平衡不会带来太大影响。并且通过减免税费，减轻企业负担，增加企业活力，还可以更多地增加政府的税收。2015年，深圳市政府当年减免各种税收698亿元，但同年市财政一般公共预算收入仍增加30%。

（二）持续调高最低工资标准，全面提高 900 万劳务工的收入

在三十多年持续高速的经济增长过程中，由于种种原因，劳动者报酬尤其是劳务工的收入合理增长长期受到压抑，成为深圳分配不公的最突出问题。2010 年后，随着国家政策的调整和劳动力市场供求关系的变化，深圳开始持续几年调整最低工资标准，提高劳务工收入水平，到 2015 年深圳市最低工资达到 2030 元 / 月。但是，深圳的最低工资标准仍然没有达到合理的水平和国家的基本要求，广大劳务工仍然受到了不公平的待遇。按照国务院规定和要求，到 2015 年绝大多数地区最低工资标准达到当地城镇从业人员平均工资的 40% 以上。深圳市 2015 年全市职工月平均工资水平为 6753 元，如按 40% 计算，2015 年深圳市月最低工资标准应当是 2701 元，而实际上 2015 年深圳最低月工资才达到 2030 元，只达到市平均职工工资水平的 30%，远远低于国家要求的应该达到的工资标准。

值得注意的是，自 2014 年以来，我国经济进入新常态，经济增速放缓，由于企业税负重等多种原因，经营压力加大，政府有关方面不全面分析企业成本提高的多种因素，回避政府收入过高加重企业经济负担的事实，简单地把企业成本提高归结为劳动力成本提高过快，2016 年深圳市有关部门还终止了最低工资标准的正常调整，使广大劳务工再次受到了不公平的对待。

因此，建议根据深圳的实际，兼顾劳动者收入增长和企业的实际承受能力，从 2017 年起，连续四年按 10% 的增长速度调整深圳市最低工资标准，使 2020 年深圳市最低工资标准达到 3000 / 月元左右，使最低工资标准达到届时平均工资水平的 35% 左右，再经过几年的连续调整，力争在 2025 年实现国家要求的达到社会平均工资 40% 的目标。

调整最低工资标准和劳务工的工资既是合理的，也是绝大多数企业可以承受的。首先，目前企业负担过重的主要原因不是员工工资提高造成的。虽然 2010 年以来劳动力成本确实有较快增长。但这种增长是合理的，并且仍不足以弥补员工过去应该获得的劳动

报酬，最低工资标准也远远没有达到国家要求的调整目标。这些年来企业负担过重的主要原因是政府收入过高，挤压了企业所得。深圳市 2005 年地方一般公共预算收入为 412 亿元，2015 年则达到 2727.1 亿元，增长了 6.6 倍。而同期深圳职工平均月工资从 2706 元增长到 6753 元，只提高了 2.05 倍。这些年来政府的各种税费增长过快，社会保险缴费比例过高，加上房价上涨过快，迫使政府又出台了住房公积金政策，这是加重企业负担最根本的原因。因此，只要政府采取轻徭薄赋政策，使政府收入调整到合理的水平，让利于企业，提高企业的盈利水平，即使 2020 年最低工资达到 3000 元 / 月，绝大多数企业是也可以承受的。

（三）多渠道、多方式提高工薪阶层收入，扩大中等收入劳动者的比重

扩大工薪阶层，尤其是中等收入工薪阶层的收入，对于构建合理的社会结构，缩小收入分配差距，保持社会的长期稳定，建立公平共享的深圳有深远意义。深圳作为以高新技术产业为主导产业的创新型城市，更有条件创新和完善劳动、技术、资本、管理等要素按贡献参与分配的初步分配体制和机制，全面提高工薪阶层的工资性、经营性财产收入，鼓励工薪阶层尤其是科技人员、管理人员通过辛勤劳动、创造性劳动创收致富。

1. 在高新技术产业，全面学习推广华为经验，鼓励企业制定员工持股计划

员工持股计划使员工和企业结成利益共同体、命运共同体，在共同承担经营风险的同时，共同分享企业发展的成果。员工持股在深圳已经是比较成熟的企业制度创新，其中华为的员工持股计划是华为制度创新的基石，通过内部员工持股计划激励了广大华为员工的创新，并共同分享了企业发展的成果，造就了华为这样的伟大企业。华为的这项制度创新为深圳高科技企业提供了典范，深圳应制定相关的商事登记、税收优惠等政策给予积极支持和推动。

2. 鼓励投资型、资产经营类以及金融服务等企业在产权制度、分红制度等方面大胆进行制度创新

推广成功的股权激励、现代合伙人制度、“跟投”制度以及利润风险和权益共担的利润分成机制等等，激励工薪阶层发挥才智，创造性劳动，并合理分享创新成功。目前深圳市金融类企业从业人员达10多万人，调动他们创新创业的积极性、创造性，不仅对提高他们的收入有重要作用，而且对深圳金融业的创新有深远意义。

3. 取消个体工商户商事登记审批，进一步激励“大众创业、万众创新”，为千万工薪阶层实现“老板梦”创造环境

在市政府已经出台的资金、场地等“双创”扶持政策的基础上，大胆突破现有的体制机制，比如取消对属于“双创”活动的小型企业商事登记。由于“双创”活动多属于自然人的小型经营活动，涉及范围广，类别复杂，经营随意性强，经营场所及经营范围变化频繁，政府通过商事登记的审批方式实行监管的作用有限，可以取消对从事“双创”活动个体工商户的商事审批，改由通过税收登记的方式进行事后监管。

4. 在国有企业全面推行经营者员工持股制度，加大国有企业经营高管人员的激励机制，提高基层员工的薪酬水平

经营者员工持股是深圳国企改革的成功经验和制度创新，也符合目前中央对国企改革的要求。深圳应进一步解放思想，在企业产权改革、布局结构调整和发展混合所有制经济过程中，把经营者和员工持股制度作为首选的改革模式，加大员工持股改革力度，在股权比例、资金来源、激励形式、激励方式等方面大胆创新，促进企业更好更快发展，为国家新一轮国企改革提供新的经验。在推广经营者员工持股的同时，要深化国有企业内部的分配制度改革，国有企业员工的薪酬水平既不能凭垄断经营获得远高于市场的工资，成为侵占国家利益的特殊利益集团，也不能长期过分低于市场水平，影响国企员工的积极性。当前，国有企业经营者薪酬水平低于市场，影响了经营者的积极性，造成大量优秀人才的流失；同时基层员工

工资水平偏低，有的远低于市场水平，造成国有企业基层员工不稳定，影响了管理水平的提高。这些都应当成为深化国有企业分配制度改革的重点。

（四）提高公务员工资和福利待遇，使城市的管理者合理分享城市改革和发展的成果

公务员队伍是深圳这座现代化大都市的行政事务的决策者、执行者和管理者，他们多年来为深圳的改革发展和现代化建设付出了辛勤劳动，作出了重要贡献。当前深圳市一方面财政供养人口过多，总量达 33 万人，其中公务员实有人数 45907 人，事业单位实有在册人数为 94337 人，雇员人数 6231 人，编外人员 185868 人。另一方面，政府公务员八年未涨工资，待遇在下降，人员在流失，效率在降低。公务员不能合理分享到深圳发展的成果。

共享深圳建设过程中，市政府一方面应该精简机构和人员，压缩财政供养人口的数量。另一方面也应该合理提升公务员的工资福利待遇，使广大公务员在辛勤劳动、尽职尽责的同时，合理地分享自己城市发展的成果，这也是共享深圳建设的应有之义和重要内容。这些年来，公务员队伍的待遇在下降，主要表现在四个方面：

1. 公务员队伍没有合理分享深圳这些年经济发展成果

深圳从 2005 年到 2015 年 GDP 增长 3.5 倍，财政收入增长 6.6 倍，社会平均工资增加 2.5 倍，而公务员工资只增长 1.6 倍。

2. 八年没有增加工资，缺乏正常的工资增长机制

公务员工资自从 2008 年涨过一次以来，已经八年没有增长了。而八年来深圳的房价增长了近 3 倍。深圳的房价高、物价高、生活成本高，长期不增加收入，给相当一部分公务员带来实际困难。

3. 公务员实际收入水平低，缺乏对社会优秀人才的吸引力

目前公务员月平均工资 1 万元左右（按正科级的水平计算），与按照正常的学历和工作经验、在企业工作的同等水平相比还有相当大的差距。而中国香港 2014 年的低层公务员月薪平均 1.78 万

港币，中层公务员在 1.78 万港币至 5.46 万港币之间，高层公务员平均月薪达 5.78 万港币以上^①，大体上处于中国香港民营机构平均水平以上。

4. 这些年来出台的一些改革措施，使公务员的既得利益受到实际损害

比如住房制度改革取消了公务员的福利保障房；基本养老制度的并轨，使现有在岗工作的公务员不仅未来的养老保险待遇有所降低，而且也减少了现在的实际收入。

公务员队伍是从事着公共管理的决策和执行的一个特殊职业群体，与社会上其他群体一样，有着自己的合理利益需求。当这个群体合理正常的需求受到伤害时，不仅给公务员队伍带来极大不公，而且对经济社会发展和城市管理也会造成长远深刻的负面影响。由于这些年深圳公务员合理的利益诉求得不到满足，使得公务员队伍士气低迷，懒惰怠工，不作为现象比较普遍，政府办事效率低下，并造成公务员队伍人才的严重流失。从 2013 年以来，深圳公务员招录中的平均竞争比例在逐年下降，公务员的辞职和调离人数逐年增加，提前退休现象比较普遍。

公务员队伍担负着领导和管理经济社会和城市建设的重要责任，应该有相应的收入和福利待遇吸引社会的优秀人才，包括部分社会精英加入公务员队伍。由于公务员队伍的特殊性，对公务员特别是少数高级公务员应提倡社会责任和社会奉献的精神，但公务员岗位对绝大多数中、低层公务员来说，也是一个普通的职业和工作岗位，他们在遵守职业道德和履行岗位职责的同时，应当得到合理的报酬，享受体面的生活。特别是在部分公务员还掌握很大的公共权力的情况下，提高公务员的待遇，也有利于防止公务员队伍的腐败和权力的滥用。因此，应当实事求是，采取有力的措施，切实保

^① “将高薪养廉进行到底，中国香港公务员本年度提薪方案出台”，澎湃新闻网 http://www.thepaper.cn/www/resource/jsp/newsDetail_forward_1250150。

障公务员群体能公平分享经济成果，保障他们的合法权益，激发他们的工作热情。

（1）借鉴中国香港、新加坡的经验，适当合理确定公务员的工资水平

公务员通常学历比较高，一般为本科以上，还有相当一部分拥有硕士、博士等学位，从事着较为重要的社会管理工作，担负责任重，权力大。因此，公务员工资水平的确应当借鉴中国香港、新加坡的经验，以社会上民营机构、国有企业为对标参考，公务员工资水平应当达到较大规模的国企、民企的薪酬中位线的水平。参照2015年深圳民企、国企高级管理人员的实际薪酬水平，深圳市局级以上的高级公务员月薪应该达到5万元以上，处级以上中级公务员的月薪应该达到3万元以上，科级公务员的月薪应该达到1.5万元左右。

（2）尽快启动公务员工资的调整，并将八年未涨应涨的工资原则上一次性补偿到位

2008年深圳市在岗职工社会平均工资为3621元，2015年调整为6753元，增长了86%。因此考虑八年未涨工资的历史，应尽快启动公务员的工资调整，对初次调整后仍然未能达到应有的市场中等水平的公务员，在近几年应当继续调整，力争在不太长时期内，使公务员薪酬达到合理水平。

（3）建立正常的公务员工资年度调整机制

为了避免再发生八年长期不涨工资的情况，应借鉴新加坡、中国香港等国家和地区的做法，每年建立正常年度调整机制。根据上年度GDP、财政收入、社会平均工资、最低工资以及物价上涨指数等五项指标的增长幅度，参考民营企业、国有企业以及其他组织同等岗位员工工资增长的情况，确定公务员的年度平均加薪水平和分类加薪水平。

（4）将公务员住房纳入社会住房保障范围，保障公务员队伍的稳定

2002年以前，深圳市住房制度改革中，曾经将党政机关工作

人员纳入政府提供的福利房范围，较好地解决了公务员群体的住房困难。但在 2002 年后深圳市对新进入的公务员取消了公务员福利房的分配政策，一律采取货币补偿的方式，公务员每月领取 2000 元到 4000 元不等的房补。这几年深圳房价飞涨，如无家庭资助和其他特别收入，以公务员现有的收入水平根本买不起商品房，现有的房补也已无法保证公务员租房的实际需要。即使在公务员工资比较高的新加坡、中国香港，公务员也基本上都住在政府提供的不同类型保障性住房。目前深圳市已经在加快包括人才安居房在内的人才住房和保障性住房的建设进度，建议借鉴新加坡、中国香港的做法，将公务员住房纳入人才安居房和保障性住房体系之中，以适当的优惠价格出售给公务员，并且建立起公务员内部封闭的流转市场，既解决公务员的住房保障，使其能够安居乐业，又能避免公务员在房地产市场套取不合理的收入。对于没有取得政府提供的保障房的公务员，应依据全市商品房价格的变化，及时调整公务员房补数额，实现公务员房补的正常增长。

（五）建立国有资本全民分红基金，让全体市民分享国有企业改革和发展的成果

表 3-1 2015 年深圳市属国有企业经营状况

总资产	9181 亿元
净资产	4616 亿元
利润总额	360 亿元
国有净利润	127 亿元
总资产回报率	3.9%
净资产回报率	7.8%

经过多年的改革，深圳市国有企业得到健康持续发展。2015 年底，全市属国有企业总资产达 9181 亿元，净资产 4616 亿元，利润总额 360 亿元，其中，国有净利润 127 亿元，总资产回报率达

3.9%，净资产回报率达7.8%。深圳市国有企业保障了深圳的交通、供水、燃气等城市基础公共设施有序运行，在促进经济发展、城市建设等方面，都发挥了重要作用。

但是深圳市民并没有直接地分享到国有企业发展的成果。多年来国有企业的发展，基本上是体内循环，自我增值，在过去获得政府大量廉价的土地资源、近期获得巨额财政资金投入和一系列政府支持措施的同时，除了履行企业依法纳税之外，其经营发展所获得的所有利润，既没有上缴政府财政，更没有向市民分红。现行的政府财政预算体系中的国有资本经营预算实质上是走走空账，全额返还，增大财政收入的账面总额而已，广大市民并没有直接分享到国有企业改革和发展的直接经营成果，更没感到自己是国有资本的所有者。如果说这种状况在前些年国有企业改革调整的特殊困难时期是可以理解的话，在国有资产规模已经扩大到上万亿元，经营发展已经进入良性循环的今天，这种体制和机制就不适应共享深圳发展的需要了。

市属国有企业改革应该学习新加坡淡马锡的模式，实行政资分开、政企分开，除了极少数涉及国家安全和公众利益的国有企业外，市政府和国有企业应该是投资与被投资企业关系，市政府不再干预国有企业日常经营，并根据投资收益及时调整投资规模和投资方向，但是应该按投资比例，对国有企业行使资本的收益权即分红的权利，从而建立起国有资本全民分红制度。为此，政府的国有资产管理体制应当做相应以下两个方面重要调整：

1. 取消市财政的国有资本经营预算体制，改为国有资本分红体制

现有的市政府每年的国有资本经营预算，实质上是一个虚增财政收入的空转账，造成市政府真正需要的国有资本收益权悬空，同时也违背了政资分开、政企分开的原则，干预了国资委的国有资本经营管理自主权。因此，应该取消国有资本的经营预算制，改为国有资本“分红”制，真正地行使国有资本的所有权和分享权。建议参照我国目前上市公司平均“股利支付率”，每年对国有企业按净

利润三分之一的水平进行分红，以 2015 年市属国有净利润 127 亿元计算，市政府应收取 42 亿元的分红资金。

2. 市财政将每年向国有企业收取的分红资金列为民生分红专项基金

借鉴新加坡和中国香港、澳门等国家和地区向居民发“红包”的做法，定期不定期向市民发放现金红包，比如新加坡 2006 年将 14 亿新元以“增长分红”的方式分配给所有成年公民。^①澳门政府 2013 年的现金分享计划向永久性居民每人发放 8000 澳元^②，中国香港财政司 2012 年在财政盈余的情况下，向每位中国香港居民发放 6000 港币的红包^③。按照 2016 年深圳市国有资本经营的预算，每年市政府可收到 50 亿元左右的分红，如每两年向深圳常住人口分红一次，每个深圳市常住居民每两年平均可收到近 1000 元的分红“红包”，从而使广大市民直接分享国有企业经营成果，使政府真正行使国有资本所有者的权利，也使国有企业为公平共享深圳的建设作出更大的贡献。

（六）重启“同富裕工程”计划，实现深圳原居民和外来移民共同富裕

38 万原深圳居民是深圳改革开放和城市化建设中的特殊群体。深圳特区举办以前，他们是一贫如洗的农民、渔民，特区成立三十多年来，他们一方面为城市建设提供了大量廉价的土地资源，为几百万劳务工和外来人员提供廉价的住房，为深圳工业尤其劳动密集性产业提供大量的厂房，为参加深圳经济发展和城市建设的中低收入者提供各种各样廉价的服务，并承担了部分应由政府承担的基层管理和公共服务工作等等，为深圳的建设和发展作出了贡献。另一

① “新加坡：政府与国民分享财政盈余”，新华网 http://news.xinhuanet.com/banyt/2006-09/12/content_5081096.htm。

② “澳门政府又发钱 永久居民每人 8000 澳元”，前瞻网 <http://www.qianzhan.com/qzdata/detail/307/130702-67ec9328.html>。

③ “中国香港将向每位成年居民发放 6000 元港币”，网易网 <http://news.163.com/11/0302/11/6U4SISGU00014JB6.html>。

方面，他们也分享到改革开放特区建设的巨大红利，尤其是工业化、城市化快速发展，深圳土地急剧升值，使处于中心城区的部分原居民，凭借相当数量房屋出租和股份公司分红，成为深圳发展过程中率先富裕起来的群体，个别原居民由于违章建筑、拆迁补偿等多种原因成为特区的暴发户和食利者。

但是，由于地理位置、管理水平、股份合作公司带头人的素质等多种原因，由原居民 38 万人组成的 1017 家股份合作公司发展极不平衡，中心区与原特区外的一些街道社区在财产性收入方面也差距甚大，因此造成原居民中还有相当一部分人并不富裕，这部分人没有能合理分享深圳改革开放的成果，成为深圳一个特殊的困难群体，主要表现在以下三个方面：

1. 分红差别特别大，大多数股份公司的分配水平低下，甚至比珠三角其他地区还低

2015 年深圳十个区（包括行政区和功能区）股民分红人均超过 3 万元的有 2 个区，其中南山区为 4.33 万元，宝安区为 3.54 万元；人均分红超过 2 万元的有 3 个区，其中福田区为 2.85 万元，龙岗区为 2.7 万元，龙华新区为 2.52 万元；人均低于 2 万元的有 2 个区，其中盐田区为 1.54 万元，光明新区为 1.26 万元；人均低于 1 万元的有 3 个区，其中罗湖区为 8724 元，坪山新区为 7178 元，大鹏新区仅为 2843 元。股份公司股民分红数量少的地区，通常同时也是原居民房屋出租收入比较低的地区。即使在一个区内，各个股份公司分红水平差距也很大，如福田区分红最多的皇岗股份合作公司人均 6.4 万元，而相邻的沙尾村则仅为 1.3 万元。龙华区分红最多的清湖股份合作公司人均 14.34 万元，而最少的茜坑老围股份合作公司仅为 2135 元。宝安区分红最高的怡景股份合作公司为 19.37 万元，而最低的嘉洁股份合作公司仅 2600 元。

2. 有相当一批经营困难的股份合作公司长期没有利润可分

截至 2015 年，全市有 40 家股份合作公司连续十年零分红。股份公司的分红是原居民经济收入的主要来源之一，这些股份公司

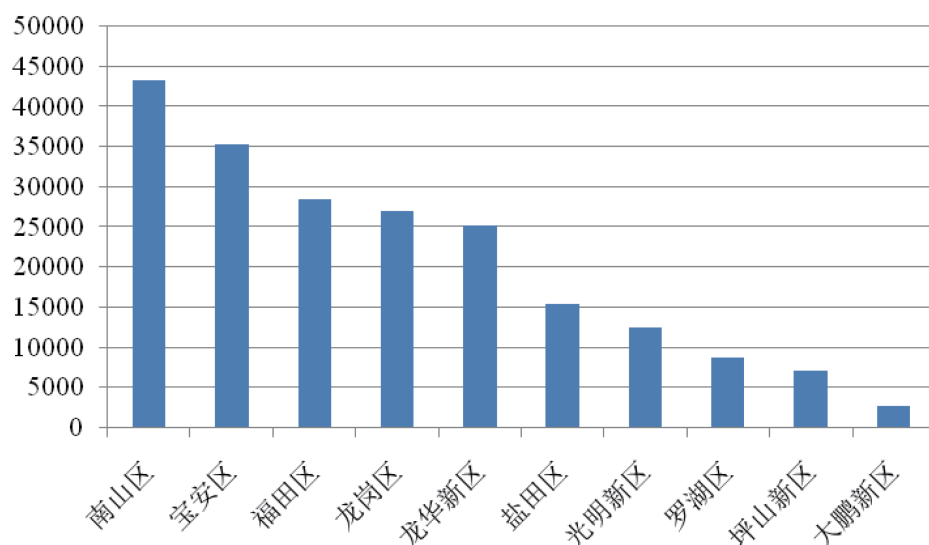


图 3-2 2015 年深圳各区股份合作公司股民人均分红情况（单位：元）

群众的生活来源，除了少数年轻人从事低收入的就业岗位外，大多数依靠少量房租或从事个体经营维持生活。

3. 相当一批股份合作公司经营困难，甚至难以为继，面临破产的风险

据了解，全市有 30 多家股份合作公司的账上几乎没有一分钱，濒临破产。有 100 家左右的股份合作公司经营困难，土地开发完毕，厂房出租空置率高，产业升级和经济转型长期停滞不前，个别公司由于负责人严重腐败，侵占大量的集体财产，处于濒临破产的边缘。

特区股份合作公司和原居民生活中存在的上述问题已经积累多年，个别的已严重影响当地的社会稳定和正常的生活秩序，也引起过市委、市政府的重视。20 世纪 90 年代初期市委也曾提出过实施“同富裕工程”，希望帮助原居民走上共同富裕的道路。前几年市委、市政府为推动股份合作公司改革也做了很多工作，出台了一些政策，但由于种种原因，这些改革和政策没有得到很好的落实，部分股份公司和部分原居民的困难并没有得到很好的解决，成为建设公平共享深圳中的一个重要问题。为此，建议采取五条措施：

（1）重启深圳“同富裕工程”，制定“同富裕共享”计划，下决心

帮助生活困难的原居民走上共同富裕道路

要借鉴 20 世纪 90 年代深圳“同富裕工程”的经验教训，下决心、花气力，对经济发展水平低的股份合作公司和原居民中部分困难群体加大扶持力度。深圳既然能按照中央要求，每年花几十亿元，派几百名干部赴新疆、西藏、贵州及广东省内的河源、汕尾进行对口扶贫，为什么不能花几十亿元投资、几百名干部去帮助祖祖辈辈生活在深圳的原居民困难群体呢？

（2）尽快移交仍由股份公司承担的一些社会职能和公共服务职能，切实减轻股份合作公司的负担

相当数量的股份合作公司每年承受的社会公共职能的负担很重，市委、市政府早就提出要实行政企分开、社企分开，政府承接本应由政府承担的维护社会治安、环境卫生、社区道路等职能，但原特区外一些区和基层办事处多年来一直以政府资金不足为由拖延不办。实际上，深圳各级政府这几年有大量财政资金花不出去，每逢年底突击花钱现象普遍，完全有财力来承接股份合作公司承担的社会职能。

（3）尽快落实政府“欠”返股份合作公司的非农建设用地

在特区发展历史上的两次特区农村城市化过程中，政府在征收股份公司的土地的同时，也承诺了按一定标准给予股份公司企业发展用地和公共设施用地的政策和指标。但实际上，这些用地指标相当一大部分被政府长期拖欠而并未落实，给原居民开了空头支票。有的甚至将返还股份合作公司用地划在城市已建成的公共设施上，以及山、林地生态保护线内，使企业根本无法使用，出现无地可落的奇怪现象。经过多年的建设，上千家股份合作公司土地资源已经枯竭，90% 以上股份合作公司急需解决政府欠返的土地和其他土地历史遗留问题，政府有关部门应当克服“新官不理旧账”惯例，认真负责、实事求是地帮助解决。

（4）在解决城市违章建筑过程中，应尊重历史，客观公平，兼顾到原居民的合理诉求和合法权益

截至 2015 年底，深圳市的违章违法建筑量达 4.26 亿平方米，占深圳市整个城市建筑面积的一半以上，其中相当部分存在于原居民集中居住的城中村。虽然造成大量违章违法建筑的原因是多方面的，但主要责任应该在政府，是政府多年来监管不力、效率低下、管理缺失、规划不合理以及行政不作为造成的。在原居民兴建的违章违法建筑中，既有部分居民受巨大利益的驱动而公然挑战政府的法律法规的主动而为，应当依法严肃处理的情况；也有由于政府的原因，原居民的合理诉求和合理利益得不到满足的被动而为的情况。因此在处理违章违法建筑时，应尊重历史，实事求是，公平合理，兼顾原居民的合理诉求和合法利益。

（5）切实推进股份合作的改革

提高股份合作公司经营管理水平，促进产业转型和升级，推动旧村改造和城市更新，为股份合作公司的持续稳定发展，为不断提高原居民收入和生活水平创造良好的体制机制，增强股份合作公司的造血功能。

（七）调高最低生活保障标准，建立覆盖全体常住人口的最低生活保障体系

最低生活保障是救济部分收入难以维持其基本生活需求的群众的社会救济，是城市的最基本的社会安全网，深圳最低生活保障制度把三分之二以上的常住人口排斥在外，不仅造成严重的社会不公平，也不符合国家建立最低生活保障制度的基本要求。《宪法》规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”低保标准是为保障宪法赋予的公民权利提供的可量化的载体。在这条底线面前，每个公民拥有的救助权利是平等的。为此，建议采取以下措施：

- 1. 尽快调整政策、采取措施，将在深圳有固定工作、固定住所的近 800 万非户籍常住人口纳入低保范围**
- 2. 要适当调高最低生活保障标准**

深圳市的最低生活保障标准为 800 元 / 月，应该说这个标准偏低。按照低保标准占最低工资标准的 50%—60%，我市最低生活保障标准应该是 1015 元至 1218 元 / 月之间。即使按低保标准占人均实际可支配收入的 25% 的比例计算，我市的最低生活保障标准也应该调整到 930 元 / 月，比现有标准每人每月调高 130 元。同时建立动态调整机制，每年根据居民消费价格总指数，以及居民人均可支配收入的变化调整。

将常住人口纳入最低生活保障体系，深圳市财政完全可以承受。2015 年享受最低生活保障的人口为 6312 人，占户籍人口的比重为 0.17%，发放最低生活保障金 4674 万元，占 2015 年公共财政预算的万分之一点七。如按此比例推算，覆盖常住人口后，每年增加的享受最低生活保障的人数为 13309 人，相应增加支付的最低生活保障金为 12776 万元，仅占 2015 年公共财政收入的万分之四点六。

（八）把常住人口中的中低收入居民纳入社会救助体系，对低收入家庭实行全方位的社会救助

多年来，深圳市在实施最低生活保障制度的同时，对纳入低保家庭和高于低保标准但低于低保标准 1.5 倍（即人均月收入 1200 元）户籍人口中低收入群体，实行政府救助保障政策，对这些家庭在婴儿养育、学前教育、义务教育、高中教育、高等教育、医疗保险、门诊费用、住房补助、临时救助等十多个方面给予不同程度的救助、资助，每年支出 7800 万元左右，应该说基本建立了对户籍人员中低收入家庭的救助体系。

但是，深圳市政府的救助体系同最低生活保障体系一样，只覆盖了占城市常住人口不到三分之一的户籍人口，把绝大多数深圳居民排除在外，从而造成社会救助体系的重大制度缺陷，没有能真正发挥社会救助作为社会安全网和稳定器的作用。为此，建议采取以下措施：

1. 尽快调整政策，出台措施，把全市常住人口中三分之二的非户籍人口也纳入社会救助体系之中

把城市常住居民纳入社会救助体系，是深圳政府应有的责任，不应该再以任何借口来拖延社会救助政策的调整。当前全市每年用于社会救助的资金仅 7800 万元，即使将非户籍的常住人口纳入社会救助范围，按目前的救助水平，所增加的财政支出不超过 2 亿元，对深圳财政不会造成太大压力。

2. 逐步扩大社会救助的低收入群体范围，增加社会救助的项目，提高社会救助的标准

在扩大救助群体范围方面，可适当降低对低收入居民救助的门槛，在现有按最低生活保障标准 1.5 倍（即月收入 1200 元）的基础上，可考虑按最低生活保障标准的 2 倍（即月收入为 1600 元）为救助的对象。实际上，在深圳目前的物价水平和生活成本下，人均月收入 1600 元的家庭的生活是相当困难的，他们难以承受正常的教育、医疗、住房等基本生活的压力。在增加社会救助项目方面，可以在现有基础上增加对低收入家庭在医疗、教育、就业等领域的救助项目，提高已出台的救助项目和救助标准，比如，针对看病贵的问题，可以提高对低收入居民门诊报销的比重，由现在的按低保标准的 14% 提高到 30%；针对房价高、房租贵的情况，可以提高对低收入家庭的租房货币补助标准，中心城区的福田、南山现有的房补标准从每月 450 元左右提高到 600 元以上，等等。在深圳财力允许和可持续的基础上，应尽最大努力加大对低收入群体的救助力度，使他们有一个最基本的稳定的生活保障。

（九）调整对非户籍员工的歧视政策，建立更加公平的社会保障体系

深圳在全国最早进行养老、医疗等社会保障制度改革，实现了从“企业人”向“社会人”转变，从企业保障向社会保障过渡，为国家社会保障体系的改革提供了经验。但由于深圳户籍制度改革长

期滞后，造成深圳市社会保障体系存在着严重不公的不合理现象，应当对社会保障的主要政策进行重大调整，并下气力扩大社会保障的覆盖面。

1. 取消或调整职工的地方补充养老的政策

从长远来看，应当取消专为户籍员工设立的地方补充养老保险，考虑到政策的连续性，也可以采取政策调整的方法，将非户籍员工也纳入地方补充养老保险体系。

2. 实行基本医疗保险三档并轨，使全体职工平等地享受基本医疗保险服务

目前深圳实行的三档次的基本医疗保险的制度安排和政策设计，虽然在过去有一定的道理，但从长远来看，应当实现三档并轨，在并轨过程中可适当提高现有非户籍员工二、三档的缴费比例，降低户籍人员参加一档的缴费标准，使全体员工不分身份和户籍平等地享受基本的医疗保险。

3. 让非户籍员工同等公平地享受失业保障待遇

深圳的失业保险在缴费比例的设计上，虽然不分户籍，但在失业员工享受的待遇上，对非户籍员工明显带有歧视和不公，需要尽快纠正。首先在失业登记上取消对非户籍员工的连续6个月缴费的特殊规定，使失业的非户籍员工及时进行失业登记。其次，让非户籍失业员工同等地享受政府为户籍失业员工提供的就业援助，包括就业困难认定、零就业家庭认定、就业推荐、灵活就业补贴以及对用人单位的补助和奖励等等。再次，让非户籍失业员工同等享受政府为户籍失业人员制定的创业扶持政策。

4. 让社会保障制度全面覆盖深圳居民

多年来，国家一直要求各地的社会保障实现全覆盖，国内上海等一些大城市都基本做到了。但深圳多年来，除户籍人口外，非户籍人口的数据长期模糊不清、口径不一、数从多门。因此，深圳市政府也几乎从来没有公开过各种社会保险的覆盖率数字。2015年深圳市虽然有1213万人参加了基本医保（超过了政府公布的常

住人口数量），975 万人参加失业保险（超过了政府公布的就业人口），但事实上深圳实际管理人口达 2000 万人左右，常住人口可能在 1400 万人左右。按照这个数字，深圳的社会保障覆盖率离国家要求的全覆盖还有相当大的差距。从南山区招商街道的抽查看，家庭成员没有全部参加基本医疗保险的家庭占 42%，没有全部参加基本养老保险的家庭占 45%，没有参加失业保险的家庭占 48.2%。

（十）把非户籍常住人口纳入住房保障体系，实现劳务工的安居梦

为低收入者提供住房保障是现代政府应有的重要职责，也是社会保障体系建设的重要组成部分。但是深圳在保障性住房体系建设中，始终把几百万劳务工排除在外。根据有关方面抽样调查，劳务工当中有 61% 的人已经结婚，55.6% 的人有子女，有 20% 的子女在深圳生活。他们在深圳的工作年限平均 6.5 年，有 44% 的人全年都在深圳工作和生活，他们当中只有 20% 的不愿意在深圳定居。可见绝大多数劳务工是热爱深圳，对在深圳生活、工作、定居有较强的归属意愿。

由于没有纳入政府住房保障体系，迫使几百万劳务工住进了居住条件差、无配套公共服务甚至还有不少安全隐患的原居民在城中村建设的大量违章违法建筑内。据有关方面抽样调查，有 58.3% 的外来劳务工住在城中村，24% 居住在工业区集体宿舍；有 60% 左右人均住房建筑面积小于 15 平方米，其中小于 5 平方米的占 13.4%；有 74.6% 的外来劳务工住房中没有安装空调，有四分之一的劳务工住房中没有洗澡设施。深圳外来劳务工的居住条件与深圳这个人均 GDP 已经达到发达国家水平的现代化大都市格格不入，与公平共享、包容发展的要求相差太远。因此，深圳应该痛下决心，从贯彻落实党的执政为民的要求和国家“十三五”共享发展理念的大局出发，冲破现有利益格局的束缚，将劳务工的住房纳入全市住

房保障体系，逐步解决好劳务工的安居乐业，帮助劳务工实现安居梦。

1. 把住房保障范围扩大到包括劳务工在内的常住人口，大力发展供劳务工等低收入群体居住的公共租赁房

根据深圳实际，应尽快制定且出台外来劳务工享受保障性住房的具体条件和政策。考虑到公共租赁房建设有个过程，在劳务工未分配到实物住房的过渡时期，应当参照对党政机关单位、人才安居以及低收入户籍困难家庭发放住房货币补贴的方式，制定对劳务工实行货币住房补贴政策，从而使深圳住房保障率尽快达到国家对“十二五”期间要求的20%的目标，并且以后应逐步将住房保障率提高到40%左右。

2. 根据保障劳务工住房的实际需求，修改和调整现有深圳市保障房建设的规模和结构

首先应该加大建设规模。根据现有规划，深圳在“十三五”期间将新建保障房40万套，供应保障房35万套，但其中70%以上向人才群体供应，其他向户籍人口中的中低收入群体提供，并没有把劳务工住房保障考虑在内。因此，政府应调整建设规模，加大公共租赁房的建设，把为劳务工提供的公共租赁房作为深圳市保障房建设的重要组成部分。其次要调整保障房建设的结构。按照现有建设规划的标准，“十三五”期间深圳新建保障住房人均住房基准建筑面积不低于18平方米，这样的建筑标准显然不符合几百万劳务工的实际承受能力，应该根据劳务工的实际需求和承受能力规划、设计、建设大量较低标准的保障性住房。中国香港供应低收入群体住房保障的廉租屋最小8平方米，供1人居住，最大69平方米，供6—12人居住。中国香港三分之一的人口居住面积人均12.2平方米。深圳土地紧张，劳务工收入低，承受力有限，应该多建一些单位面积较小、租金便宜的公共廉租房，以满足他们的实际需求，使更多的劳务工实现安居梦。

3. 整治和完善城中村的违章建筑，将部分建筑纳入公共廉租房范围，加快满足劳务工保障性住房的需要

目前大多数劳务工居住的原居民自建房，属于违章违法建筑。其主要原因一是建房手续不合规合法，二是安全配套设施达不到现行保障性住房的标准。如果采取完善手续、整治安全卫生环境等措施，征收或整体租赁的方式，把这些大量的原居民的自建房纳入到政府为劳务工提供的公共廉租房范围，这样既解决劳务工的住房保障需要，又能妥善解决深圳市历史遗留的大量的违章违法建筑问题，还节省了大量的政府投资，对提升整个城市的管理水平和环境水平也都有着重要作用。

（十一）尽快建立老年人福利和服务体系，让深圳成为老年人安享晚年的家园

深圳特区建立已经近 40 年了，虽然深圳仍是个年轻的有活力的创新城市，还未达到联合国关于 60 岁以上老人占总人口 10% 的老龄化社会的标准，但深圳老年人的数量和比例正逐年上升。据统计，2015 年深圳户籍人口中 60 岁以上老人已达到 24 万左右，占户籍人口 6.85% 左右，而实际生活在深圳的常住人口中的老年人达 120 万人，已接近常住人口的 10%。随着时间的推移，20 世纪八九十年代来深圳的建设者逐步进入老年，老龄社会已经逐步向深圳走来。因此老年人的问题应当引起深圳政府的高度重视。

深圳的老年人是深圳特区的拓荒牛和建设者，在不同的岗位为深圳的改革开放和经济建设作出了重要贡献，深圳几十年的发展成果和财富积累中，包括了老一代的努力和奉献，因此他们应该分享社会发展的成果，并安享晚年。但是，由于深圳是个年轻的移民城市，长期以来深圳对老年工作重视不够，老年人的福利体系、救助体系、服务体系还没有建立。为此，应该把建立和健全与深圳经济社会发展水平相适应的、较高水平的公平合理的老人福利和服务体系，作为实现公平共享、包容发展的深圳目标的重要内容。

1. 放宽老人投靠子女的入户政策，取消不合理政策限制

养老、尊老、敬老是中国优秀传统美德和每个子女应尽的义务。但长期以来，深圳对有能力、有条件接收老人来深养老的深圳户籍人员，采取严格的限制政策，比如除了对老年人年龄、子女户籍有要求外，还要求子女户籍必须连续八年，甚至必须在深圳有房产等不合理的政策，如多子女家庭老人随迁入户还要受所谓“就近不就远、就小不就大”的条件限制。不仅如此，市政府每年还通过计划指标的方式严格控制老年人随迁入户，使大量的即使够条件入户的老人也不能及时随迁子女入户。

实际上随迁入深圳户籍的老年人，养老保险、医疗保险等基本上在内地，并不占用太多深圳的公共资源，深圳制定这样严格的对老人投靠子女入户的政策，既不符合中华民族养老敬老尊老的优良道德传统，也不符合现代文明政府执政的基本理念。

因此，应放宽老人投靠子女的入户政策，降低户籍子女连续入户八年的门槛，取消多子女投靠入户“就近不就远、就小不就大”的限制政策，让深圳的户籍政策对老人投靠养老更具有人性化和包容性。

2. 实行普惠的老人福利政策，将非户籍常住人口中的老年人纳入社会救助和社会福利体系

这些年来，深圳市制定了一些老人救助和老人福利政策都只针对户籍老人。将绝大多数非户籍的实际在深圳生活养老的老年人排除在外，对此应当予以调整，一是将对80岁以上的户籍老年人的各种津贴扩大到所有在深圳生活的同龄老年人；二是“敬老优待证”发放范围应当扩大到全市老年人。

目前市政府用于80岁以上户籍老年人救助和福利的支出大体上为1亿元，在深圳的老人中户籍人口约占实际在深圳生活的非户籍老年人的三分之一左右。如果将老年人福利和救助政策覆盖到所有常住在深圳的老人，每年所增加的政府支出为2亿元左右，这是深圳财力完全可以承受的。

3. 制定深圳市养老服务的长远规划，逐步建立多层次的养老服务体系

建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充、政府保底线的多层次公平合理的养老服务体系，要界定和处理好政府、社会、企业和家庭在养老体系中的作用和关系。当前深圳在养老服务体系建设方面还刚刚起步，除了各级民政部门建立少量的敬老院外，基本上没有系统的养老机构建设的整体规划。今后除了政府直接投资要加快建设一批针对生活不能自理、低保和重点优抚对象等特殊老人的敬老院，解决非户籍中常住的特殊老人的养老问题外，政府应当资助社会投资兴建一批针对低收入家庭、收费低的养老机构，满足中低收入家庭老人的需要。在此基础上要全面放开养老服务市场，通过各种方式，制定优惠政策，积极支持鼓励各类市场主体增加养老服务和产品供应。应尽快把养老服务产业纳入整个城市建设的统一规划之中，制定相应的政策，采取积极的措施，以积极的态度迎接未来深圳老龄社会的到来，让深圳的老人分享深圳发展的成果，使深圳成为老人安享晚年的家园。

（十二）实行普惠型社会福利和救助政策，让深圳的阳光照耀所有在深圳生活的儿童和残疾人士

儿童与残疾人士是特殊的社会弱势群体，维护保障儿童与残疾人的合法权益，建立儿童和残疾人的基本福利制度是现代文明社会的基本要求，也是深圳公平共享包容发展的应有之义。随着深圳的发展，深圳市已经出台了一些儿童和残疾人福利与救助政策，在儿童福利方面，制定了孤儿、困境儿童等特殊儿童在生活、医疗等方面3项生活补贴和福利保障的政策。在残疾人士福利和救助方面，形成了以残疾人特殊困难为核心，涵盖残疾人基本生活保障、医疗救助、康复、就业、教育等25项内容的福利救助政策体系。但是，深圳现有的儿童和残疾人士的救助福利政策仍仅仅涵盖户籍人士，使儿童、残疾人社会福利和救助体系存在重大缺陷。因此应该把建

立普惠型、保障水平高的儿童、残疾人社会福利和救助体系作为共享深圳的重要组成部分，认真做好以下工作：

1. 把儿童、残疾人社会福利和社会救助的政策扩大到非深圳户籍的常住人口

当前在深圳生活的非户籍儿童估计有 120 万人，深圳户籍残疾人 5.49 万人，而非户籍常住人口残疾人士约有 8 万人。非户籍常住人口是深圳财富的创造者和纳税人，他们家庭的儿童和残疾人应当与户籍人员家庭享有一样的社会福利和救助政策，这是体现人类文明进步、人文关怀的普世价值的必然要求。因此，深圳市应尽快调整政策，采取措施，逐步将非户籍常住人口的儿童、残疾人士纳入社会福利和救助体制中。

2015 年深圳用于户籍儿童 3 项福利和救助的政策，总支出为 2178 万元，用于残疾人包括就业在内的 25 项福利和救助政策为 10515.39 万元，而深圳市 2014 年向社会征收的仅残疾人就业保障金就达 10.08 亿元，因此按现在的福利和救助标准，将非户籍常住人口家庭的儿童、残疾人纳入普惠型福利、救助体系，在财政支出能力上也完全可以承受。

2. 提升儿童和残疾人社会福利救助水平

我市现有的 3 项儿童福利和救助政策以及 25 项残疾人福利救助政策标准与全国平均水平相比并不算低，但与深圳市的经济社会发展水平相比，与每年征收 10 多亿元的残疾人就业保障金相比，保障水平还偏低。对困境儿童基本生活费补贴，虽然几年前有关部门已经制定了对象和标准，但财政部门至今未能落实。近些年来，我国内地的贫困地区的政府都可以提出“再苦也不能苦孩子”，在深圳这样发达的现代化大都市，更应该关心困境儿童的福利。在残疾人福利和救助政策方面，政府对残疾人职业培训综合补贴每人每天才 20 元，2015 年全市在这个项目的总支出才 4 万元，对重度残疾人困难补助每人每月才 200 元，等等。因此，应该重新梳理、评估现有残疾人社会福利和救助政策，增加项目、提高标准，每年征

缴的 10 多亿残疾人就业保障金应全部用于残疾人的就业和社会福利、社会救助上，不得改变使用性质和用途挪为他用，并向社会公布保障金使用支出情况，提高透明度。

3. 提高政府对儿童、残疾人提供的社会保障和公共服务水平

比如，在为残疾人提供公共服务方面，实现残疾人基本民生兜底保障，优先保障残疾人基本住房，加大对类似市残友集团性质的、主要为残疾人提供就业的社会型企业的支持力度，使更多残疾人就业；加强残疾人康复和抚养设施建设；加强残疾人无障碍设施建设和维护，建设深圳残疾人康复大学、培养康复专业技术人才等等。在为儿童提供公共服务方面，加大对普惠型幼儿园的支持力度，更多地兴建儿童公园、儿童文化艺术馆等教育文化娱乐设施，使深圳这座现代化大都市的阳光照耀每一个深圳儿童和残疾人。

（十三）让公益慈善成为促进共享深圳的重要助手

慈善事业作为第三次分配的重要方式，对弥补政府社会保障和社会福利的不足，帮助解决弱势困难群体的实际困难，提升社会道德文明水平都有积极作用。随着深圳经济的发展和人民生活水平的提高，深圳公益慈善事业得到很大发展，到目前深圳的公益慈善类社会组织达 2487 家，每年捐赠款超过 20 亿元，对深圳社会发展作出重要贡献。2016 年国家出台了《慈善法》，使我国的慈善事业得到了国家的法律 and 政策的保障和支持。深圳应该借贯彻落实《慈善法》时机，根据深圳的实际，积极推进慈善事业的发展，使慈善成为促进共享深圳的重要助手。

1. 改变主要靠政治动员、行政手段逼捐索捐的传统思维，主要依靠慈善优惠政策调动捐赠人的积极性

过去很多慈善活动往往靠各级党和政府的政治动员，甚至用行政命令逼迫公务员、工薪阶层以及部分民营企业家长捐赠，这种做法可能一时有效，但不可持久。政府有关部门要认真落实好有关慈善捐赠税收减免政策，提高慈善税前扣除资格认定的效率，加快慈善

捐赠免税办理速度，加大《慈善法》的宣传力度，提高慈善捐赠人的社会荣誉。

2. 改革官办体制，发展社会慈善组织，提高慈善组织的公信力

在慈善事业发展中，要界定好政府和社会的边界，过去国家直接举办的一些慈善机构，政社不分，体制僵化，效率低下，管理成本高，内部管理混乱，产生了不少腐败现象，社会公信力不高，几乎被一个“郭美美事件”冲垮。因此要改革深圳市慈善总会的体制和市红十字会机制，把市慈善总会和红十字会推向社会，取消行政级别，取消事业单位编制，取消财政经费，创新规范的社会化的公益性组织的模式，使他们在深圳公益性慈善事业发展中发挥更大的作用。同时，放手发展公益类慈善组织，包括引进国际上著名的慈善组织。要进一步减轻公益慈善组织的各种税费和社会负担。

3. 防止政府主管部门对社会公益慈善组织的过度监管和干预

公益性慈善组织作为社会组织的重要组成部分，在管理上应当主要靠社会组织自治管理，发挥其积极性和创造性，只要公益慈善组织不违法，主管部门就不要干预内部的正常活动。目前主管部门以出现个别公益慈善组织违法敛财为由，对绝大多数公益慈善组织内部的管理成本、从业人员福利、公益基金支出范围和比例等规定过死过严；有的对重要的公益慈善项目还要进行行政审批；在企业都取消年审的情况下，有关部门对公益慈善组织还进行年审；对公益社会组织搞过多评优活动等等，从而使公益慈善组织、慈善活动束手束脚，妨碍了慈善事业的创新和发展。

4. 鼓励和开放网络新型慈善组织活动

当前移动支付已经成为深圳市民支付的重要方式，通过互联网、新媒体、微信、微博、支付宝等新渠道进行募捐捐赠，初期可能会出现一些不完善的地方，但它毕竟是未来公益性慈善事业发展的方向。因此，深圳市对此应持开放的态度，加紧设计互联网募捐和捐赠的政策，借力“互联网+公益慈善”的新模式，使深圳市公益慈善事业有一个大的发展，为共享深圳作出更大的贡献。

（十四）降低地铁和公交票价，减轻低收入群体的生活成本

经过几十年的建设和发展，尤其是在 2011 年举办世界大学生运动会的带动下，深圳逐步形成了以轨道交通为骨干、以常规公交为基础、以出租车为补充的城市立体公共交通体系，公共交通的服务和质量也得到很大提升，基本上满足上千万人口的特大城市市民对交通的需求，因此在市民对城市多项公共服务的评价中，对公共交通尤其是中心城区的评价相对比较高。

作为政府为市民提供的重要公共产品、公共服务之一，城市的公共交通具有为市民出行提供方便、快捷、优质、廉价服务的社会功能。因此，未来深圳公共交通发展除了继续提供方便、优质服务外，应该降低公共交通的价格，为市民提供更廉价的公共交通服务。首先有利于引导更多人使用公共交通，缓解深圳城市交通拥挤的局面；其次有利于降低低收入工作者的生活成本，减轻高房价、高物价给工薪阶层带来的沉重生活压力；再次也有利于城市道路资源公平合理使用，城市道路建设的投资巨大，但道路建成后，小汽车占用了城市道路的大部分资源，对绝大多数乘坐公共交通工具的市民来说极不公平。因此降低公共交通价格也是公平共享深圳的一个重要方面。

1. 降低地铁和常规公交票价

深圳的地铁价格在国内大城市中是最高的，深圳人口结构中，低收入的外来劳务工达 700 万左右，社会上还有不少的经济困难的弱势群体，降低地铁票价对减轻他们的生活压力有积极作用。深圳常规公交 10 年前降价后，既为乘公交的低收入市民每年减少近 10 亿元的交通支出，又增加了公共交通的客流量，促进了公共交通的发展。10 年过去了，深圳的房价涨了 7 倍，城市的物价生活指数也有大幅度上升，而广大的中低收入的工薪阶层的工资增长并没有与经济增长、生活费用提高相适应，因此，应当继续降低常规公共交通的价格，对低收入群众的生活水平的提高也有着“雪中送炭”的作用。

2. 扩大对低收入弱势群体和特殊群体的公共交通减免优惠的范围

目前深圳仅对深圳户籍 60 岁以上的老人和非户籍常住人口 65 岁以上老人以及优抚对象实行免费乘坐地铁和公共汽车的优惠，建议在此基础上，应该对享受最低生活保障的人员、低收入中特定困难群体、残疾人士、失业困难人员等困难弱势群体实行地铁、公共汽车免费优惠政策，更好地体现深圳包容发展的理念。

3. 提高公交企业司乘人员的薪酬水平，调动司乘人员做好公共交通服务的积极性

由于政府制定的公交补贴机制和成本规制长期未作调整，脱离企业实际，造成目前全市公交公司司乘人员平均工资大大低于社会平均工资。2015 年全市职工平均工资 6753 元，而公交公司司乘人员平均工资为 5250 元，仅为全市职工平均工资的 77%，低于广州、上海等同类城市水平，造成司乘人员招聘困难，流失严重。

降低地铁和常规公交的票价，深圳政府和交通企业是可以承受的，不会影响城市交通的可持续发展。在地铁方面，这几年深圳市政府借鉴中国香港地铁的发展模式，通过补充巨额资本金，划拨大量的地铁上盖物业等手段，综合补偿给地铁公司，以解决地铁票价偏低带来的经营困难等问题，使地铁公司已经成为资产规模几千亿元实力雄厚的大型企业集团，甚至已具有出资 371 亿元收购万科 A 股 15.31% 股权的实力。地铁公司作为政府为市民提供公共服务的国有企业，不宜以追求最大利润为目标，适当降低地铁资源票价不会影响地铁的建设和运营，不会影响地铁公司的可持续发展。从公交公司来说，深圳市每年补贴公交企业的数额为 20 亿元左右，与北京每年补贴公交企业 100 亿元左右相比，还相差甚远。通过公交降价，增加一些财政支出，深圳的财政能力是完全可以承受的。

（十五）坚持就业优先，实现共建共享

就业对劳动者和家庭本身来讲是最基本的民生和最大的社会保障，也是现代政府的首要执政目标。因此，实现公平共享，包容

发展，应该把就业放在政府执政理念的优先地位。改革开放三十多年来，深圳的制造业和现代服务业迅速发展，吸引了近 900 万外来务工人员就业，为全国劳动力就业作出了重大贡献。但在深圳市政府的执政过程中，并没有把劳动者的就业，尤其是非户籍的广大务工人员的就业作为重要的执政目标，并且从狭隘的地方利益观念出发，在具体就业政策中对广大非户籍劳动者制定了一些不公平的政策。这种忽视劳动者就业的执政理念和不公平的就业政策，与国家“十三五”规划中确定的就业优先战略以及建设公平共享、包容发展的深圳要求不相适应，应该认真纠正和调整。

1. 把常住人口的实际调查失业率作为政府考核的重要指标

目前深圳公布的城市城镇登记失业率，基本上没有反映占深圳劳动就业绝大部分的非户籍就业人员的失业情况。2015 年政府公布的 2.34% 的城镇登记失业率严重脱离实际，也严重影响了政府的诚信和形象。据统计，如果按常住人口的调查失业率计算，深圳的调查失业率应该在 8%—10% 之间，这样高的失业率反映了就业形势还是比较严峻的，建议深圳尽快将失业登记改为调查失业率，并取消非户籍人口连续缴纳失业保险满六个月的规定，逐步用覆盖所有常住人口中的就业人员的调查失业率作为考核深圳各级政府的重要指标。

2. 降低营商成本，稳定制造业，用促进制造业的转型升级代替搬迁关闭

在深圳就业结构中，制造业就业人员达 400 万，占整个就业总数的 44%，稳住了制造业就基本上稳住了深圳的就业形势。在我国经济进入新常态以来，以制造业为主的实体经济面临着市场需求萎缩、营商成本提高等压力，为此，国务院制定了一系列的扶持实体经济的政策措施，深圳应该结合实际，认真落实，尤其是在减税减费、提高办事效率等方面，采取更有力的举措，防止制造业的萎缩给就业以及整个经济带来大的冲击。

3. 大力发展服务业，提升服务业在经济结构中的比重

2015 年深圳在服务业就业的人数达 254 万人，占整个就业人数的 28%。因此，要通过体制改革、政策调整以及政府服务水平的提高，为服务业的发展创造更好的环境。比如目前在我市市场监管局注册登记的个体工商户近 100 万户，对解决城市就业发挥了重要作用，下一步应当进一步深化商事登记制度改革，取消对个体工商户的工商登记。在城市管理方面，也应当为个体工商户的经营提供必要的环境和条件。

4. 取消在就业方面不公平的歧视政策和做法，坚决杜绝因户籍差别产生的同工不同酬现象

在用工招聘中不分户籍、一视同仁，取消户籍人员优先的现象，取消失业登记中对非户籍员工设立的不公平的条件和门槛。在就业援助方面，尽快把非户籍失业人员纳入政府的就业援助范围，享受就业援助的有关政策。在对失业人员的创业援助方面，非户籍失业人员应尽早享受当前户籍失业人员创业援助等等。

5. 加大政府职业指导、职业介绍等就业公共服务的供应

实践证明，在政府提供的就业公共服务中，职业指导、职业介绍和职业培训对于再就业群体来讲，是最直接有效的服务。目前深圳市在这方面，财政投入太少，有关部门提供的服务无论数量还是质量与实际需求都相差甚远，尤其是常住人口中非户籍的再就业员工的覆盖面太低，应当尽快制定深圳就业公共服务发展的建设规划，加快发展政府提供的公益性的职业指导、职业介绍和职业培训机构。

（十六）促进教育公平、均衡，实现深圳教育现代化

经过多年的努力，深圳的教育事业从学前到高等教育都有了迅速发展，教育的质量和水平显著提高，与国内特大城市的差距在缩小。但是由于深圳人口增长过快，教育资源仍然不能满足市民的需要。教育是深圳经济社会均衡发展的短板，深圳的教育发展除了继续加大投入，促进各个阶段教育质量和水平继续不断提高外，近期

应该在教育的公平、均衡、普惠方面进行改革创新和政策调整，促进教育的公平均衡和普惠，使在深圳生活的每个孩子不论出身、不论贫富、不论户籍都有公平受教育的机会，逐步实现深圳教育的现代化。

1. 废除对非深户籍常住居民子女接受义务教育的不公平待遇和不合理门槛，使深圳每户常住家庭的子女都能平等享受国家九年义务教育的政策

根据我国宪法规定，义务教育是国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育。深圳市为落实非户籍居民子女的义务教育，曾出台了所谓“1+5”文件，制定了非户籍居民子女接受义务教育的门槛，解决了大部分非户籍居民子女的义务教育问题。

据有关方面初步估计，大约还有 35 万个在深圳生活的儿童没有享受包括免收学费和学杂费在内的义务教育政策。因此建议调整 2005 年 8 月 1 日深圳市政府 125 号文中针对深圳非户籍人员子女申请接受义务教育的有关规定，包括父母在深连续居住 1 年以上，提供有效房产证明和购房合同以及租房合同等等，调整为以常住人口统计为标准，凡是符合常住人口统计标准的在深圳常住的居民的子女都有条件申请接受义务教育的权利，政府有关教育部门有满足这些子女接受义务教育的义务和责任。

2. 公平普惠发展学前教育，把政府直接举办的幼儿园一律转为社会办园

目前在深圳 1489 所幼儿园中，有 63 所政府有关部门直接或间接举办的公办幼儿园。这些公办幼儿园享受政府的特殊政策和支持，幼儿园员工工资由政府直接发放，办园成本低，收费标准低，教育质量好。但是这些公办幼儿园主要是为部分特殊社会群体提供学前教育服务，普通深圳市民的子女无法入园，显然对深圳绝大多数市民来说是极大的不公平。鉴于深圳目前的经济发展水平还没有达到将学前教育纳入义务教育的程度，因此为了公平发展学前教育，建议将现有 63 所政府办的幼儿园与政府有关部门脱钩，改为社会

举办，政府有关部门不再给少数幼儿园直接或间接的支持，而是将政府投入的所有资源，按照统一标准公平地补助普惠到所有幼儿园。

3. 取消少数社会群体子女在义务教育方面的特权

在深圳发展的不同时期或者为了照顾特定群体的利益，或者为了吸引或留住特定人才，或者为了促进某些产业的发展，政府制定了一些针对特定群体在子女义务教育入学、升学方面享受优先权或其他政策。这些规定同教育公平和公平共享深圳的方向是相背的，对绝大多数深圳市民是极不公平的、不合理的，因此建议市政府清理历史上出台的与教育公平原则相违背的有关政策，取消少数群体长期享有的子女教育方面的特权。

4. 均衡发展优质义务教育，缓解择校和学位房发展势头

随着深圳市民生活水平的提高和对子女教育的日益重视，优质的教育资源日益短缺，择校风气日益严重。与此相适应，中心区的学位房房价已经成为深圳房价快速上涨的引领者，这种情况对深圳的教育公平产生了严重挑战。为此，深圳在继续加大学位供应的同时，应均衡配置义务教育办学资源，引导优质教育办学资源逐步从中心城区向外围区域扩散。同时支持中小学各校通过联盟化和集团化，带动普通学校教育质量和水平的提高，推动优质教育资源全市共享。政府教育主管部门应围绕义务教育公平、均衡、共享的方向，深化教育管理体制改革的，借鉴中国台湾、中国香港和新加坡等地的经验，探索对中小学校按照统一教学质量要求，统一配置硬件标准，统一教师的待遇标准，统一配置教师资源，逐步真正达到义务教育公平均衡地发展，从根本上解决义务教育择校和学位房昂贵的问题。

5. 分类分步推进普通高中免除学杂费，力争在全国率先实现推行 12 年义务教育

延长义务教育年限已经成为世界基础教育的普遍现象。中国台湾前几年已经实施了 12 年义务教育，大陆一些城市也在探索实施 12 年义务教育，深圳应当有条件率先延长义务教育的年限，实施包括高中阶段在内的 12 年义务教育。为此，深圳落实好国家“异

地高考”的要求，应当扩大普通高中办学规模，优化普通高中布局，分类分步推进普通高中免除学杂费，高水平普及高中阶段教育，为实施12年义务教育创造条件，真正使深圳成为教育现代化示范市。

（十七）切实解决“看病难”“看病贵”，让全体市民公平共享健康深圳

解决广大市民“看病难”“看病贵”问题是共享深圳面临的严峻挑战。虽然市政府经过多年努力，使全市医疗卫生事业得到很快发展，医疗服务水平得到了很大提升，但是“看病难”“看病贵”的问题始终没有得到很好的解决，成为市民最不满意的民生问题之一。要通过改革创新，采取多种措施，切实解决“看病难”“看病贵”的问题，实现医疗服务的公平共享。

1. 多种渠道解决“看病难”

一是将医疗卫生事业发展的重点向下沉。这些年“看病难”的最重要原因是医疗服务事业发展过于向大医院倾斜，而轻视基层医疗卫生服务的理念、体制、政策造成的。要改变纯粹以大医院及其床位多少作标准，在各区建设大医院的做法，减少新建三级医院，不再修高端的宾馆式豪华型医院，而把大量的投入向下沉，由建设大医院调整为发展基层医疗服务机构，特别是要大力加强社区健康服务中心的建设，切实解决现有社康中心的业务用房、经费开支、医护人员报酬、医疗设备等问题，并逐步将现在大医院的有关科室和部分医生转移到基层医疗机构，提升基层医疗机构诊疗能力。

二是将医疗卫生事业的发展向外扩，加快原特区外各区（新区）医疗基础设施的建设，实行医院建设的均衡布局，原特区内城市中心区不再兴建公办的医院，尤其是大医院，引导中心城区外的广大市民就近看病。

三是将医疗卫生的发展全面向社会开放，大力支持民办医院的发展，取消民办医院在数量、等级、规模、选址距离、设备配置等方面的限制，落实好扶持社会办医的各项政策，将符合条件的社会

办医机构全面纳入医保定点范围。

四是建立各种医疗机构不分公私、不分大小、不分区域互联互通、无缝对接机制，逐渐形成“基层首诊、分级诊疗、专全分治、双向转诊、上下联动”的医疗格局，使广大市民“小病在社区、大病进医院、康复回社区”，让市民看病便捷高效，切实解决“看病难”的问题。

2. 多种方式解决市民“看病贵”，减轻市民看病负担

一是持续加大政府对医疗卫生事业投入，大幅度提高财政投入在医院收入的比重。在2015年财政补助收入占总收入的比重28.5%的基础上，将其逐步提高到50%左右。要改革“以药养医”“以医养医”体制，改变公立医疗商业化、市场化、追求利润最大化的盈利性质。除了政府加大对医院的投入外，建议由财政全额承担全市重大疾病补充医疗保险参保人的年20元的保费，让政府对医疗卫生的投入直接惠及全市人民。

二是改变公立医院大型医疗设备分散管理方式，由市医管中心集中管理、统一调配，各医院分散使用，收费统一上缴，遏制过度检查、“以检养医”的现象，减轻不必要的检查给病人带来的经济负担。

三是深化药品采购制度的改革，整治药品招标中的腐败和不正之风，消除药价虚高的现象。公开竞争优选大型药品经销企业，对全市公立医院药品集中采购，组织企业定点生产，定点采购，集中配送，大幅度压缩药品流通环节，降低药品采购成本和公立医院药品销售价格，有效降低市民看病费用。

四是建立深圳医疗救助制度。针对少数低收入弱势群体建立医疗救助制度，帮助这些贫困人群解决患大病后需要自付的经济负担，使深圳的医疗卫生事业更好地体现公平共享包容发展的要求。

（十八）大规模增加户籍人口比重，尽快让深圳的非户籍常住人口成为真正的深圳人

户籍管理制度是计划经济遗留下的产物，目前世界上只有我

国、朝鲜和贝宁实行户籍管理制度。户籍管理制度在历史上虽然对社会的治安管理、基层管理发挥了一些作用，但总体说来，户籍制度造成了严重社会不公平，加大了社会分配差距，割裂了社会各阶层的和谐，带来相当多的社会矛盾和社会问题，是一项与现代文明社会发展方向相背离的管理制度。虽然中央和国务院多年来一直高度重视户籍制度的改革，但由于受地方利益和既得利益群体的影响，全国户籍制度改革缓慢。由于户籍管理制度是国家统一的社会管理制度，在国家未取消户籍管理以前，深圳单独取消户籍管理也是不可能的。但是从长远来看，深圳应该加大户籍改革力度，为国家最终取消户籍制度进行探索，提供经验。深化深圳户籍制度改革需要从两个基本方面推进：

1. 实现公共服务公平性和均等化，使常住人口中户籍与非户籍人口，享受同样的政府提供的公共服务和公共产品

根据国务院户籍改革的目标，在 2020 年稳步推进城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，因此政府各部门应采取切实的措施，认真清理乃至取消对非户籍的常住人口的不公平歧视政策。

2. 扩大户籍人口规模

到 2020 年将近 800 万非户籍常住人口分批分期转为户籍人员，使户籍人口占整个深圳市管理人口的 50% 左右。为此，深圳各级政府需要转变执政理念和发展观念，纠正在户籍改革中的错误认识，从国家大局出发，把涉及近 800 万深圳市民的切身利益的户籍改革切实做好。

——把常住人口中非户籍人口转为户籍人口，不违背中央国务院关于户籍改革和人口管理的基本原则和基本要求。国务院在户籍改革的规定中，提出的在户籍改革中要严格控制特大城市人口规模的原则，主要是防止大量的农村人口过分转移集中在特大城市。但深圳户籍改革的目标是把已经在深圳定居、工作多年的非户籍常住人口转为户籍人口。这种改革是在保持现有城市规模下对人口结构的调整，不是吸引没有在深圳工作和生活的大量内地农村人口转

为深圳户籍，进而扩大深圳的实际管理人口的规模。2011年以来，深圳的经济增长进入中高速发展，常住人口进入平稳低速增长阶段，其中2011—2013年深圳常住人口增长率均未达到1%，说明深圳市的常住人口规模趋于稳定，因此，把常住人口中非户籍人口转为户籍人口的户籍改革，不会扩大深圳的城市规模。

——把常住人口中非户籍人口转为户籍人口并不影响深圳的活力。实际上经济中心城市的活力、辐射力程度主要取决于流动人口的数量和结构。流动人口越多，城市经济活力越强，城市经济的辐射作用越大。深圳近2000万实际管理人口中，有600万左右为流动人口，其中150万至200万是商务、旅游、短期培训等流动人口。深圳将非户籍的常住人口转为户籍人口，不会影响流动人口的数量，也不会影响深圳经济的活力。

——把常住人口中非户籍人口转为户籍人口也不会从根本上影响深圳的人口质量和素质。深圳的户籍政策基本上是有关部门以人才为目标，以学历为依据，以大专毕业为标准而制定的，把深圳非户籍人口中400万高中毕业、410万技术人才以及900万初中毕

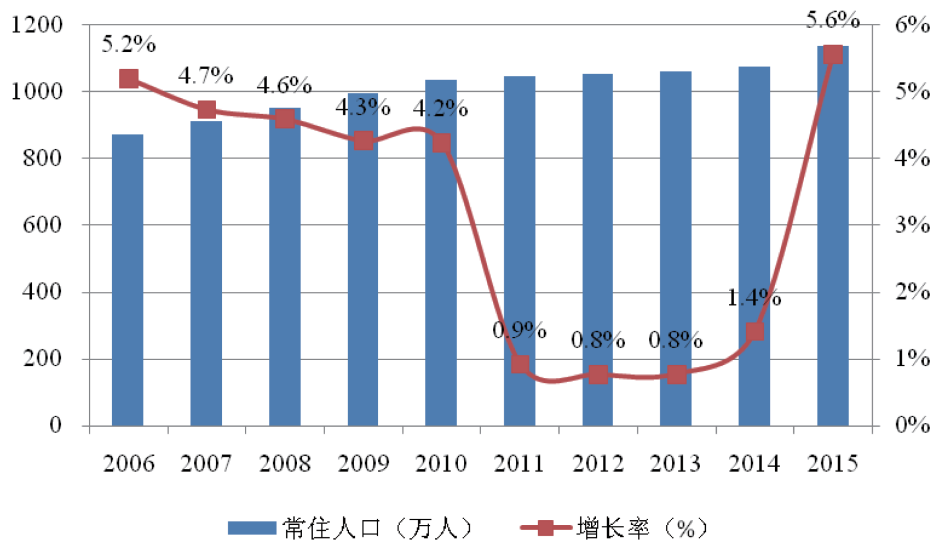


图 3-3 2006—2015 年深圳市常住人口情况

数据来源：历年深圳统计年鉴

业的广大劳动者基本上排斥在人才和相应的户籍人口之外。虽然这些年实行了所谓劳务工“积分入户”的政策，但能通过“积分入户”转为户籍人员的非户籍员工是极少数。实际上大学毕业生是人才，几百万在制造业、服务业岗位工作的中专毕业生、技术工人同样是人才，常住人口中非户籍员工平均受教育年限为12年，他们有相当多是技术工人，有的已成为深圳制造业的高级工匠，他们是深圳制造业、物流业及服务行业的劳动主体。在全球金融危机中，《时代周刊》把2009年度人物的荣誉送给深圳几百万劳务工。在深圳历史上有成千上万的劳务工自己成功创业，成为深圳民营企业家的的重要组成部分，他们为什么在深圳就不算人才呢？在深圳工作、生活、纳税、缴社保许多年，为什么就不能入深圳户籍呢？

——在2020年基本上将非户籍的常住人口转为户籍人口，深圳市政府经济实力和财政能力基本上是可以承受的。据有关部门测算，每增加一个户籍人口，政府需要在保障性住房支出、就业支出、教育支出增加1.16万元。按照2020年将782.99万的非户籍常住人口全部转为户籍人口，政府总共需要支出900亿元，平均每年180亿元左右。2015年深圳总支出5854亿元，按财政总支出每年增长10%计算，2020年深圳地方可支配的市财政总支出9421亿元，增加户籍人口所需要增加的财政支出只占全年财政总支出的不到2%。

要实现2020年将非户籍的常住人口基本上转为户籍人口，必须重新审视和大幅度调整深圳现有的人口政策和户籍政策。

（1）要调整政府“十三五”规划中的人口政策

根据深圳市“十三五”人口发展目标，2020年深圳力争户籍人口550万，比2015年仅增加195万，其中现有户籍人口的自然增长为40万人左右，机械增长140万左右。据有关部门预测，2020年深圳常住人口预期达到1480万人，如果按照深圳市“十三五”规划的人口发展目标，2020年深圳户籍人口占常住人口的比例为37.1%，与2015年户籍人口占常住人口的31.2%相比，仅仅提

高了6个百分点，显然，这样的人口发展和户籍改革目标与国家关于户籍改革的原则和共享深圳的目标，相差甚远。

(2) 要调整现有深圳入户的基本政策，将入户积分制改为条件制，凡是符合政府制定的条件和门槛的一律入户

现有的积分入户政策存在很多弊病，不仅门槛高，而且也不公平，积分入户政策实施以来，通过积分入户而进入深圳户籍的人数很少，不能满足户籍改革的实际需要，应该进行相应的改革和调整。

(3) 要大幅度降低入户的门槛和条件

按照现在的条件和门槛，“十三五”期间机械增长的140万户籍人口当中，大专以上的人才引进占了80万，对现有非户籍的常住人口基本没有打开大门，因此应降低标准和门槛。一是将大专毕业的学历人才降到高中、技校以及技能型人才，从而将深圳非户籍人口中的400万高中毕业和410万技能人才纳入门槛，给他们一个公平的环境和条件；二是在步骤上可以将在深圳连续缴纳社保十年作为入户的条件和门槛，这样既能解决已经长期在深圳工作生活的常住人口的户籍，也能给现有未达到十年缴纳社保标准的常住人口以良好预期和希望。

(十九) 控制和降低高房价，让青年人充满希望，圆中产阶层一个“安居梦”

深圳的高房价给经济发展、市民生活水平、收入分配差距的扩大等带来一系列严重后果和深远影响，从不同社会群体来看，除了给低收入困难家庭带来极大伤害外，对青年人和中产阶层影响也是深远的。青年人绝大多数处于中低薪酬水平，高昂的物价使他们依靠工资收入买房的期待成为泡影，他们对深圳的高房价充满无奈和茫然。不少大学毕业生就业时选择远离深圳，少数年轻人因房价已经弃深圳而去。中产阶层基本上无法享受政府的住房保障，而高昂的房价侵吞了他们的终身积蓄，降低了生活水准，成了一辈子的房奴。青年人是深圳的希望，中产阶层是现代社会的主体，因此，控制和降低房价，使青年人充满希望，圆中产阶层一个“安居梦”，

是未来深圳市政府的重大责任，也是缩小收入分配差距、建设公平共享深圳的重大课题。

深圳如此高的房价的主要原因是深圳市政府追逐 GDP、地价收入、房产税等自身利益的驱动。十多年来，深圳市政府不仅基本上没有实现过向社会公布的年度保障性住房建设、分配的计划和目标，更重要的是，在房价急剧暴涨的情况下，控制房价的态度不坚决，犹豫不决，缺乏担当，未能及时果断出台控制房价的有力措施，错失控制房价的最好时机。尤其是 2015 年上半年，在深圳房价已经暴涨 40% 左右的严峻形势下，市政府不仅未采取任何措施果断进行调控，而且还通过提高前海土地的拍卖价格，屡屡刷新深圳地王，造成了 2015 年深圳房价的严重失控。直到 2016 年初深圳房价已经比 2015 年同期上涨了近一倍的情况下，在国家的统一部署下，市政府才采取了一些措施，使房价的暴涨势头得到了控制，但此时已经错失了控制房价的良好时机。为了控制好房价，建议采取以下措施：

1. 把房价控制和逐步控制到 2015 年初水平，作为政府的调控目标和重要责任

在持续调控房价问题上，政府要坚持打击过度炒房的政策不动摇，改善市场供求矛盾的各种措施不松手，坚决防止深圳房价再度大幅反弹，并力争经过几年的调控和供求关系的改善，使深圳房价理性回归到 2015 年初深圳一手商品房价格每平方米 3 万元左右，使深圳的房价收入比从目前的 27 倍左右降低到 20 倍左右，减轻中等收入群体购房者负担，使绝大多数中产阶层能够圆“安居梦”。

2. 市政府要启动问责机制，确保实现“十三五”期间供应 30 万套人才安居房的承诺

深圳市政府 2016 年出台了《关于完善人才住房制度的若干措施》文件，承诺了在“十三五”期间建成不少于 30 万套、主要供应大学毕业以上青年人的人才住房，并专门成立市人才安居集团，这是市政府对全市人民的庄严承诺。因此，不管未来几年深圳市领

导如何变化，市政府都应该坚持不懈地完成这一目标，兑现向市民的承诺，接受人大、政协、媒体和全市人民的监督，每年每季定期向社会公布人才安居房的建设进度。在 2020 年召开的市第七次人代会上，应该向全市人民报告 30 万套人才安居房的建设和分配情况。达不到 30 万套人才房建设目标，应启动问责制，追究有关方面和人员的责任。这样才能使深圳的青年人才突破困境，对深圳的未来充满信心和期望。

（二十）让所有常住市民公平享有和承担参与社会管理的权利和义务

“来了就是深圳人”，所有深圳人不管是户籍人口、常住人口，都应该既是深圳建设者，也是社会管理者，都有平等参与深圳社会管理的权利和义务。但是事实上，长期以来，由于户籍制度限制，深圳的社会管理基本上是由户籍人口承担着，70% 的非户籍常住人口基本上被隔离在社会管理体制之外，被剥夺了平等参与社会管理的权利，在深圳的社会管理体系中实际上处于被管理的地位。

在社会管理方面，深圳虽然从 2011 年开始探索非户籍外来劳工参与基层选举，有个别非户籍常住居民当选了区级人大代表，但多年来非户籍代表在区级人大代表中仅占 4% 左右，在市级人大中几乎没有非户籍的常住居民的代表。他们基本上无法行使各级人大代表的选举权和被选举权；由于公务员考试对户籍的要求，使他们难以通过正当的竞争方式进入各级公务员队伍；在事业单位工作的非户籍人员，由于户籍的限制往往也只是作为临聘编外人员，从事着最繁重的工作，拿着比户籍员工和编制内人员低得多的工资；他们在基层社会管理体制中，往往不能从事管理岗位，只能从事辅助性的保安、雇员、临聘人员、协管员等工作繁重、工资微薄的岗位；绝大多数非户籍劳工分散参与非正式的社团组织、同乡会等，很少人成为各级工会、共青团、妇联等人民团体成员。他们在深圳不仅是经济领域的弱势群体，也是政治和社会管理的弱势群体。

习近平同志指出：共享发展就是共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面建设成果，全面保障人民在各个方面的合法权益。因此，共享深圳不仅是经济上保障深圳全体人民尤其是常住人口共享经济发展的成果，而且也应该包括在政治上尤其是社会管理上让全体深圳人享有平等的权利和义务，使他们成为推动深圳经济发展、社会管理和政治文明的一支重要力量。在近期首先应该注意以下五个方面问题：

1. 在基层管理组织中，包括居委会、业委会以及社区的各种社会组织中，非户籍常住人口应当有平等的选举权和被选举权，并在组成的结构中，占有与非户籍常住人口匹配的比例。

2. 在各级人大代表的选举中，非户籍常住人口应有平等的选举权和被选举权，并在各级人大代表的结构比例上，近期起码应占三分之一以上，以便更好地在人大的舞台上反映他们的合理诉求，维护他们的合法利益。在各级政协中，建议设立非户籍常住人口功能组别，给予他们平等参政议政的权利。

3. 在各级公务员的公开招聘中，包括各类公务员和政府雇员，取消深圳户籍的门槛，使几百万非户籍的常住居民有平等的机会参与公务员队伍的竞聘、录用和选拔，有机会成为公务员队伍的组成部分，参与深圳各级政府的管理工作。

4. 在教育、卫生等市、区各个层次的事业单位招聘中，取消对非户籍深圳居民的限制，并实行同工同酬，同岗同酬，取消对非户籍人员的岗位、薪酬方面的不公平，甚至是歧视的政策。

5. 市、区各级工、青、妇等人民团体，作为党和群众联系的桥梁和纽带，应当把非户籍的广大深圳市民作为重要的联系和服务对象，吸收更多的非户籍市民加入各级各类人民团体，使各级人民团体更具有代表性、广泛性。

四、实现共享深圳的保障措施

（一）以共享深圳为目标，全面深化各项重要领域的改革

公平共享深圳的建立，不仅仅是政府公共政策调整的技术问题，实际上是涉及经济、社会、政治等很多方面领域的全面系统性改革，而且由于改革涉及现有利益格局的重大调整，政府和社会重要资源的重新分配以及政府职能的真正转变，其中一些方面改革的难度并不比过去几十年小，正如邓小平同志所讲的，“发展起来以后的问题不比不发展时小”“解决这个问题比解决发展起来的问题还困难”“要利用各种手段、各种方法、各种方案来解决这些问题”，否则，“发展下去总有一天会出问题”。因此实现公平共享、包容发展的过程，也是一个全面深化改革的过程。

党的十八届三中全会以来，在中央的顶层设计和统一部署下，全国全面深化改革取得阶段性成果。然而作为改革开放先行先试的经济特区，深圳近几年在全面深化改革大潮中，乏善可陈。造成这种局面的原因，除了客观上是中央采取了顶层设计、依法改革的改革部署，为地方的自主改革留下的空间较小以外，主要是深圳的干部已经失去了敢闯敢试的勇气和担当，普遍存在着不敢改、不愿改、不会改的现象，对深圳未来的改革迷失了方向。

在未来深圳全面深化改革中，除了下决心解决不敢改、不愿改的问题，还要进一步明确改革方向和坐标，解决好不会改的问题。为此建议把实现公平共享作为深圳未来改革的新方向、新坐标，围绕影响实现公平共享包容发展目标的主要领域，围绕深圳市民在公平共享方面的关心、期待和愿景，围绕在公平共享方面市民反映最强烈、最突出的问题，在政府转变职能、财政税收体制、户籍制度、分配体制、社会保障体制、社会福利制度以及教育、卫生、住房等方面大胆改革创新。

实现公平共享所需要的这些改革，基本上都涉及现有利益格局，实际上是一场深刻的变革或革命，难度很大，需要解放思想、

更新观念，敢于突破现存既有利益格局，敢于冲破不同利益群体对改革的影响乃至阻挠。市委、市政府制定的改革年度计划，要改变形式主义的官样文章，明确每年改革的具体目标和重点，力争每年在改革上都要有所突破，使深圳市民每年在公平共享方面都有实实在在的改革获得感。今后不管深圳的领导人如何调整更替，市委、市政府都应按中央的要求，以共享深圳为改革新坐标，持之以恒，积小胜为大胜，使深圳再次站在中国改革开放的潮头，为国家的改革开放提供先行先试的改革经验。

（二）转变政府职能，把经济发展的任务主要交给市场和企业

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。”深圳市政府职能的转变讲了许多年，虽然取得了一定的进展，但总体来讲，市政府仍然没有摆脱以GDP为中心的传统思维方式，政府的错位、缺位、不到位的现象仍然严重，政府仍然做了大量应该由市场、企业做的事。尤其是近些年来，强政府、大国企的情怀和思维在政府工作中得到了进一步强化，政府领导的注意力仍然是招商引资、扩大投资规模，政府工作人员仍然疲于微观经济活动的审批之中，政府部门仍然迷恋于行政审批权力，自我设立了分钱分物的各类大量审批项目等。而市民最关心、反映最强烈的民生问题、公共服务问题、公平正义问题、分配共享问题等应该由政府做的事，却没有认真得到解决。因此，如果政府的职能得不到根本转变，实行公平共享、共同富裕的深圳改革开放的初心就难以得到真正落实。

从追求经济增长到追求公平共享，从权力型政府向服务型政府转型，实际上是政府自身的自我革命。为此，今后深圳各级政府和各部门应该充分发挥深圳几十年改革形成的“市场+民营企业”的巨大活力和潜力，继续保持已经形成的以高科技为主的经济结构优

势，创造良好的市场环境，把经济发展、资源配置、结构调整等活动主要交给市场、交给企业，集中力量做好创造公平竞争环境，提供更好的公共服务，促进共同富裕等属于政府自己应该做的事。

伴随着执政理念的转变，建议未来每年人大会议上，市长向全市人民所作政府工作报告中，不再以 GDP、工业增加值、财政收入、固定资产投资规模、进出口总额、经济结构调整、科技投入、政府自身的工作等为主要内容，而应以公平共享为目标，向全市人民如实报告全市居民就业情况、收入水平、工资增长、物价水平、社会保障以及教育、卫生、住房保障、社会福利、环境等情况，最大限度地提高居民在公平共享共同富裕方面的获得感，并接受人大代表质询和全市人民的监督。

（三）全面调查民生状况，制定共享深圳的发展规划

共享深圳的建设是一个涉及面广的系统工程，深圳市需要一个整体的包含目标设计、方针政策、重大措施、保障体系的总体设计和建设规划。虽然近期深圳制定的“十三五”规划中，也包含了有关民生福利以及社会事业发展的内容，但总体上讲，深圳“十三五”规划中关于共享深圳发展的内容，难以更好地体现共享深圳的建设的总体要求。因此，建议深圳组织有关方面，对涉及共享深圳的重要民生问题进行全面系统的调查，并在此基础上出台共享深圳发展规划，并以共享深圳的规划，倒逼经济发展规划、城市建设规划以及全面深化改革的各个方面，以促进深圳经济社会的协调可持续发展。为了保持共享深圳建设的严肃性和连续性，建议共享深圳规划在广泛征求全市人民意见的基础上，通过市人大审议并向全社会公布，以保障共享深圳目标的实现。

为了保障和监督共享深圳规划的实现，建议逐步建立以社会为主的对政府执政绩效的第三方评估机制，客观公正地评估政府为实现共享目标上的绩效，不能任由政府各部门自定目标、封闭操作、自我评估、孤芳自赏。在建立第三方的社会评估过程中，政府有关

方面不应该以任何方式、任何理由压制社会和市民提出建设性的意见和批评。

（四）调整支出结构，建立符合共享深圳要求的公共财政体制

按照现代公共财政体制要求，政府的财政支出主要应以满足社会公共需要为目标，调节分配、保障民生、促进公平。因此，建立透明公开的公共财政体制是实现共享深圳的重要保障。

长期以来，经济建设是政府的基本职能，这决定了财政支出也必然是以保障经济增长为目标，而忽视为社会提供公共服务、公共产品的大量民生保障的支出需要。虽然近几年政府在民生方面加大了投资，使民生福利占整个财政支出的比重有所提高，但与共享深圳的要求以及国外发达国家现代公共财政体制相比仍然有很大差距。在财政支出方面，政府花费了大量的资金，用在支撑庞大的财政供养人口开支方面，用在应当由市场配置资源的竞争性、经营性行业的直接与间接投资方面，甚至用在了城市的形象工程、面子工程方面等等。比如，目前深圳财政供养的公务员、事业单位以及编外人员达 33 万人之多，如按每人年均 15 万元的人头费计算，财政支出每年就将近 500 亿元；政府每年用于扶持各类竞争性领域产业的基金超过 300 亿元，每年直接投资于各种经营性发展基金规模达上百亿元等等，这些支出必然相应挤占应当用于共享发展的财政资金。

因此，政府应当逐步调整财政支出结构，把财力更多地集中用于民生领域，用于符合共享深圳要求的各类公共设施与公共服务方面，用于社会福利、社会保障体系的完善方面，用于提高居民实际收入方面，持续增进民生福祉，增进市民共享深圳的获得感。为此，政府首先要控制和压缩财政供养人员的数量和规模，精简机构和人员，合理确定公务员编制，进一步压缩事业单位的编制，大幅度减少编外人员，实现机构设置和人员编制的法制化。同时政府应逐步调整竞争性领域的产业扶持政策，逐步缩小竞争性领域产业基金规

模，逐步退出对经营性、竞争性领域产业的直接投资，使政府将对经济发展的重点放在提供良好的公平竞争的环境方面，弥补市场失灵，把经济发展真正交给市场、交给企业。

（五）用民主法治护航，保障共享深圳目标的实现

共同富裕、共享深圳是全体深圳人民的共同理想，实现这一理想需要发扬人民民主，保障人民平等参与、平等发展的权利，充分调动人民的积极性、主动性和创造性，使深圳的每个人、每个社会群体，都应当既是共享深圳的参与者和建设者，又是深圳发展的成果的共享者。此外，公平共享深圳的建设是一个长期艰苦的任务，在发扬民主调动全体市民积极性的同时，必须用健全法治来做政治保障。正如邓小平同志讲的“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。在实现共享深圳目标过程中，应以公平共享的愿景凝聚全市人民，调动深圳全体人民的积极性，做到人人参与共享深圳的建设，人人监督共享深圳目标的落实。共享深圳中的重大问题由人民民主决策，共享深圳的成果由人民最终评价。为此，应该积极推进民主法治建设，主动进行政治和社会体制改革，大力促进各类社会组织的发展，大胆探索和建立人人参与、人人监督、人民做主、人民评价的社会主义民主建设的体制机制、方式方法，为共享深圳提供民主法治保障。

四十年前邓小平同志做出了改革开放的重大决策，提出先让一部分人富起来，最终共同富裕的战略设计，并创办深圳经济特区，进行改革开放和市场经济的伟大试验与实践。深圳人民经过十多年的艰苦创业，创造了速度深圳的奇迹，20世纪90年代初期已经实现了小平同志提出的小康目标，成为先富起来的先行地区，得到了小平同志1992年南巡时的高度评价，为中国改革开放的社会主义市场经济建设和实现国家现代化作出了历史贡献。

1992年小平同志南巡时，提出广东力争二十年在经济上赶上

亚洲四小龙的目标和要求。为此，深圳市二十四年前制定了深圳二十年赶超亚洲四小龙的战略规划，提出了一系列赶超目标和重大改革、发展、建设的措施。经过二十多年的努力，深圳基本上实现了赶超亚洲四小龙的经济发展目标，跨入世界高收入发达国家和地区行列，又实现了质量深圳的跨越，可以说深圳人民用自己辛勤劳动又一次实现了小平同志对深圳经济特区的要求。

党的十八大以来，习近平同志提出两个一百年的中国梦，其中到2020年全面建成小康社会，是中央确定的第一个一百年奋斗目标。“中国梦”是由每个中国人的“梦”所组成的，在三十多年速度深圳、质量深圳的基础上，再经过若干年的努力，实现共享深圳的目标，可以说是在新的历史时期，深圳这座改革开放先行的城市的“深圳梦”，实现共享深圳的“深圳梦”，是在新的历史时期深圳为国家实现“中国梦”作出的又一重大历史贡献。我们相信，在中国共产党的领导下，在全市人民的共同努力下，共享深圳的梦想一定能实现！

| 专题报告一



共享深圳

——中国发展新转折，中国改革新示范

徐景安^{*}

一

多么骄傲的数字、多么炫耀的桂冠，摆在深圳面前。

2015年深圳人均GDP达到2.6万美元，为全国副省级城市之首。

2015年深圳城市综合经济竞争力超越中国香港，位居全国第一。

2015年深圳公共财政收入实现7240亿元，增长30.2%，增速领先全国36个省级财政。

深圳以快速发展成为中国改革开放的排头兵，深圳速度载入史册。

深圳不负小平的嘱托，深圳不负国家的期望。

成绩令人鼓舞，未来更值得思考：深圳作为特区“特”在哪里？深圳还将为中国做什么新示范？

二

深圳从诞生的第一天起，不是为了深圳，是为全国改革开放探

^{*} 徐景安，中国幸福研究院院长。

路。今天的中国需要深圳做什么，今天的深圳应该为中国做什么？

中共中央决定 2020 年实现全面小康。什么是全面小康？就是惠及全民，或者说全民共享。习近平总书记说的更明了：不让一个人掉队。

社会主义就是以社会公共利益至上为目标的社会，社会主义的本质含义就是改变人类历史上少数人独享为全民共享，从而成为人类社会的目标和理想。

邓小平说：“社会主义的特点不是穷，而是富，但这种富是人民共同富裕。”

这就是共享！

三

中国在改革开放中发展，从 1979 年至 2015 年国内生产总值实现年均增长 9.4%，增速世界第一，总量世界第二。

成就巨大的同时问题诸多。总根源是国民收入分配不均，社会保障不健全，公共服务不均等，这就造成了居民消费水平和能力不能有效提升，不能支撑经济的持续增长；这也造成了民众对改革的怀疑，成为社会不稳定的因素；这更是对社会主义目标信仰的动摇，影响执政根基。

不能共享，就是不公，这种状况长期存在而不改变，带来社会正义感丧失，全民道德滑坡，这成为中国诸多问题中最严重的问题。

全面小康，实现共享，是我们的目标，也是解决中国问题的入口和主线。

四

实现全面小康的第一要义就是共享经济发展成果，最直接的体

现就是健全社会保障，均等公共服务，建设覆盖全民的平等的福利社会。

深圳未来的方向和目标就是建设共享深圳，深圳为中国做的新示范就是率先建设覆盖全民的平等的福利社会，深圳的“特”就是深圳人特幸福！

回到问题的原点：为什么改革，为什么开放？是为了发展，发展又是为什么？不断满足人民日益增长的物质文化需要。发展是手段，共享是目标，这还有什么疑义吗？

重发展，轻分配；重经济，轻社会；重建设，轻民生的理念和做法必须改变。

2015年深圳重点民生领域财政支出增长63.2%，118项民生实事完成116项，6700件民生微实事全部完成。最低工资、最低生活保障标准提高至2030元和800元，均居国内前列。深圳对民生的重视度大大提高。

深圳的问题在于民生支出向谁倾斜，公共服务向谁提供？

五

2015年深圳常住人口1077万，其中户籍人口367万，管理人口2000万。

深圳近几年来对基本公共服务做了很大努力，但户籍人口与非户籍人口间、常住人口与非常住人口间、官员与民众间基本公共服务的不均等严重存在。

全面小康、共享深圳的提出，就是要改变这种不公平、不合理的现象，不亚于当年赋予深圳杀出一条血路的重任。

深圳的辉煌是靠全体深圳人的贡献，深圳的国内生产总值、深圳的终合竞争力、深圳的公共财政收入是不分户籍与非户籍、常住人口与临时人口、官员与民众所创造的，但基本公共服务存

在的严重不均等，不符合共享原则。“来了就是深圳人”，不只是号召为深圳工作，更重要的是做到成果共享。

六

2015年中国大陆总人口137462万人，城镇常住人口77116万，城镇人口占总人口比重为56.1%，这是名义上的城镇化水平。户籍人口52416万，占总人口比重为38.1%，这是真实的城镇化水平。这意味着近2.47亿的非户籍常住人口加上6亿农村人口，即占总人口61.6%的人不能均等享受城镇户籍人口的社会福利和社会保障水平，这大大制约了这个庞大群体的消费能力。这是中国经济不能持续快速增长的根本原因。

以GDP增长8%以上为标准，中国大陆从1979年起至2011年连续增长了33年。而韩国从1961年至2002年连续增长了42年，中国台湾从1950年至1997年连续增长了47年。中国大陆从2012年起滑落至增长7.8%，2013年增长7.7%，2014年增长7.4%，2015年增长6.9%。中国大陆连续高速增长为什么比韩国短9年，比中国台湾短14年？这是什么原因？韩国和中国台湾在高速增长结束时城市化水平达到了80%，而我国大陆的城市化水平仅为38.1%。

城市化水平严重滞后，拖了中国现代化的后腿。

七

深圳常住人口占总人口的比重53.85%，低于全国56.1%，深圳户籍人口占总人口的比重18.3%，不到全国水平38.1%的一半。

深圳人均 GDP 达到发达国家水平，全面小康却不合格。深圳在先富起来的追求中当了排头兵，深圳在共同富裕的未来目标上要迎头赶上。

一个阶段有一个阶段的目标，一个阶段有一个阶段的理念。邓小平把中国分为两个阶段，第一阶段先富起来，发展第一；第二阶段解决发展起来以后的问题，这比发展更复杂、更艰巨。

共同富裕，实现共享，这确实是更复杂、更艰巨，也是更伟大的事业。

有人一直纠缠于做饼与分饼，不先把饼做大怎么分配？第一，无论饼大小，都有公平分配的问题。第二，在一定时期把重点放在把饼做大上可以理解，改革开放 37 年的今天不能再以饼做大为理由而忽视公平分配，第三，在贫富不均、分配不公的今天，能不能继续把饼做大，取决于饼如何分配。所以，当下不是发展决定分配，而是分配决定发展。

实现共享，不仅是社会正义之必须，而且也是持续发展的前提。

八

对各级政府来说，建设投资带来收益，而民生投入则看作为负担。所以，发展经济具有不可遏制的冲动，从中央到地方为了振兴经济巨大投入，支持这个产业，鼓励那个投资。改善民生也在做，大都采取一年办多少实事，碎片化、打补丁。这就造成今天中国，公共服务和社会保障在城乡间、户籍居民与非户籍居民间、官员与民众间极大的不均等。

实现共享，公共服务和社会保障均等化，建设覆盖全民的平等的福利社会，才能提高绝大多数居民的消费能力，这是中国经济持续增长的内生动力。投入民生，扩大内需，才是振兴中国经济的正确之道。产能过剩，实体经济不振，银行不良资产增加，金融产品

脱离实体经济，都归因于重投资、轻民生导致的内需不足。

一个简单的事实，一个 13 亿人口的大国怎么能靠出口拉动，巨额投资没有绝大多数居民的消费支撑怎么会不过剩？

增加民生投入、均等公共服务、健全社会保障，才能使中国经济避免继续下滑，走出“中等收入陷阱”。

37 年的深圳改革是为中国探索摆脱贫困之路，今天共享深圳就是为中国探索共同富裕、全面小康之路。

九

在中国现实环境下，实现共享深圳，建立覆盖全民的平等的福利社会，难度太大，掣肘太多，有一百条理由认为不可能。大环境不变，怎么改？这是拒绝改革众多理由中最有理的借口。但是，深圳的改革开放，就是在大环境不变的情况下启动的，如深圳的土地制度改革、住房制度改革、股份制改革、证券市场建立、产权转让市场建立、社会保险制度改革以及引入外资，等等，都是冒着巨大压力、风险推出的。这是由于二十世纪八十年代深圳人充满了改革的理想、激情和动力，以及关键时刻小平的有力支持。

过去容易改的都改了，现在剩下的都是难改的。从八十年代走过来的人都知道当时的改革并不容易。今天比过去最大的变化是政府掌握的财力大大增加了，这为实现共享创造了物质条件。但要把改革中一部分人多得分出去，确实比大家都穷的时候搞改革不容易。

但今天的中国到了非改不可的地步，经济、社会、政治、文化、生态面临的问题几乎都到了临界点。需要深圳重新担当起杀出一条血路的责任，为中国的新改革做示范。

十

观念决定行动，理念决定方向。共享是目标，发展是手段，发展是为实现共享创造物质条件，提供均等的基本公共服务是政府的职责。

只有树立了正确的执政理念，我们才能一步步朝共享的目标前进。

全面小康，具体来说就是要建立覆盖全民的平等的福利社会。所谓覆盖全民，就是按现行政策应该享受社会保障、社会福利的人群不能遗漏，应该享受而没能享受社会保障、社会福利的人群的有关规定应进行修订。所谓平等，是指基本的社会保障、社会福利要做到均等。所谓福利社会，就是学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等基本的社会保障。对城乡间、户籍与非户籍间、官民间，基本的社会保障、社会福利差别巨大的中国，这是一个十分艰巨的目标和任务，但又是必须坚定不移努力实现的目标和任务，否则何来公平正义、何来全面小康、何来社会主义？

坚定共享的方向和目标，采取可行的步骤一步步走，唤起当年改革的理想主义精神和努力务实的工作作风，当年我们可以把名不经传的小渔村建设成国际瞩目的大都市，今天我们也一定能做到使深圳人都享受应该得到的社会保障、社会福利。

十一

实现基本公共服务均等化的步骤是：

（一）

取消户籍与非户籍的区别，以居住证作为享受基本公共服务的凭证，同时对暂住人口制定临时的救助办法。据对深圳经济较发

达的某区街道 800 户民生调查，社会保障未能实现全覆盖的问题很突出。未参加基本医疗保险的人群，深圳户籍居民占 25.4%，非深圳户籍常住居民占 36.4%，外来务工人员占 20.0%，其他占 18.2%。未参加基本养老保险的，深圳户籍居民占 26.0%，非深圳户籍常住居民占 35.6%，外来务工人员占 15.9%，其他占 22.5%。未参加失业保险人群，深圳户籍居民占 32.4%，非深圳户籍常住居民占 32.4%，外来务工人员占 17.0%，其他占 18.2%。未参加工伤保险人群，深圳户籍居民占 35.3%，非深圳户籍常住居民占 32.6%，外来务工人员占 16.3%，其他占 15.8%。70 岁以上老人政府给老年津贴的占 36.9%，没给的占 63.1%。共享深圳就是要做到全民共享、平等共享、渐进共享，制定目标，分步实施。

（二）

建议深圳制定民生五年规划，系统化、制度化、目标化地解决民生问题。实现共享深圳，是一个系统工程，不能采取零敲碎打的办法。

首先要根据深圳的实际情况，确定民生的范围，有直接民生与间接民生之分，提高直接民生占财政支出的比重，降低直接民生中的行政开支成本，增加民众受惠比重，这样才能把改善民生真正落到实处。

民生规划的主要内容：居民收入增长、社会救助体系、社会保障体系、公共服务体系、公共安全体系、公共财政制度、整合社会资源。

用民生规划“倒逼”产业优化、城市规划以及政府职能转变。尤其是要调整财政支出结构，压缩行政不合理开支，实现向非户籍居民倾斜、向困难群体倾斜、向社区基层倾斜。

制定民生长远规划就是创新，就是深圳为全国做示范。

(三)

规范和降低行政开支，是实现共享、全面小康的关键。我国财政供养人员的过快增长、待遇福利的不合理以及行政开支比重过大，这就消耗了财政资源，挤占了民生投入，官民间分配严重不均。我国的官民比例由改革开放初的1：67上升为2009年的1：20。按2009年的数据计算，中国每百万美元GDP的财政供养人员为10.8人，是日本的10倍、美国的7倍、德国的8倍、英国的4倍。2013年一般公共服务支出为1978年218倍，年均增长16.63%，大大超过经济增长与财政收入增长。

建议深圳率先出台《公共机构和人员编制法》，机构设置、人员编制、岗位职责、职务待遇都必须经人大批准，向社会公开。建议将各部门的运行支出从各项职能中剥离，与一般公共服务支出合并为“机构运行支出”，便于监督。按公务人员占常住人口之比以及实际管理人口的系数确定合理的“财政供养人口数量”，以界定政府规模。再按深圳的经济发展水平、社会工资水平和物价水平等因素确定“财政供养人口”人均行政经费支出的标准。经过一段时间努力，将财政供养人口规模与机构运行支出压缩到合理水平。

十二

实现共享深圳需要企业的参与和支持。

追求股东利益最大化是原始资本主义的理念。有可能发生为了股东利益而损害员工、顾客、社会的利益。中国现实生活中发生的克扣员工工资、坑蒙拐骗顾客、破坏生态环境之事，都是这种理念恶的延伸。

中国企业的经营理念需要创新。西方新的产权理论认为企业不仅仅是股东所有，应为企业中有重大利害关系的不同当事人的联盟，要兼顾股东、员工、顾客、社区等各方面的利益。美国法律协会《公

公司治理准则》，其中一条规定“考虑道德因素，将公司资源的合理部分用于公共福利、人道主义、教育或慈善目的”。2000年联合国提出企业必须遵循“人权原则、劳工原则、环境原则”的社会责任。这都是突破了原始资本主义，而引入了兼顾社会共同利益的社会主义理念。

中国企业的经营新理念是走向共享。资本增值是各种要素，包括员工、管理、技术、土地、环境配合运用的过程和结果，并最终为消费者认同和接受。资本是其中的一个重要要素，并承担经营风险，因此企业经营的决策权属于资本所有者，但经营成果的分配要兼顾各方的利益，实现共享。其一上交税收为社会共享，其二在各要素间合理分配，其三慈善救助。

以共享为理念与目标的企业，一定表现为员工努力，团队合作，服务到位，品质优良，从而在市场竞争中胜出。资本所有者不仅获得资本增值，而且受到社会赞誉，实现人的生命价值。

十三

共享经济已经成为趋势，渗透到生活的方方面面。

淡化拥有权，强调使用权，使用比拥有更有价值。

发掘闲置资源，吸引供给方，对接需求方。

创建共享平台，提供供需双方信息认证，进行撮合、评价、交易。从过去的商业机构向个人提供服务，转向更多的个人向个人提供服务。

移动终端、移动平台和移动支付的技术进步为共享经济创造条件。

建立分享者与享受者的信任关系是共享经济需要解决的最大问题。

共享经济的出现，使劳动者摆脱了对商业组织的依附，他们可

以直接向最终用户提供服务和产品，也可以接入多个平台，灵活调节服务时间。

十四

实现共享深圳涉及经济、社会、政治、文化、生态等各个领域，创造“人人参与、人人尽力、人人享有”的理念、制度、机制、平台，注重机会公平，做到信息透明，推进民主建设，激励共同努力，实现全民共享。

建设共享深圳，需要政府主导、企业响应、社会推动、人人参与。

共享深圳的提出，既具有现实意义，为解决中国难题提供路径和方法，又具有伟大的历史意义，成为人类社会的目标和理想。

人类历史就是由少数人独享到多数人分享，再走向全民共享。这是民心所向，人心所望。

人有两个动机：一是物质利益驱动，为了生存，为了享受，得到物质欲望的满足，从享受中获得快乐；二是价值意义驱动，做对他人、对社会、对人类有利的事，证明自己有能力、被需要、受敬仰，从体现价值中获得幸福。

为了满足物质欲望而做出的努力和合法的获得，应该保障。但一个人的生命价值在于为他人、为社会、为人类的付出，这就是共享。

共享是理想社会的目标，也是人的生命价值的实现。

| 专题报告二



深化体制改革，建设共享深圳

南 岭 袁运良 李晓帆^{*}

纲 要

十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，其中，共享发展为五大理念的核心和归宿。这是对改革开放三十多年来发展模式的深刻总结和自觉反思，是中国站在新历史起点上发展的“中心议题”和价值取向。

一

共享深圳是共享发展的深圳表达。我们宣示共享深圳，基于我们对经济特区历史责任和时代使命的深入思考；基于我们对这座城市发展阶段和未来走向的基本判断；基于我们对深圳深厚的热爱和美好的期待！

深圳是中国改革开放的产物，也是中国快速发展的精彩篇章。短短 30 多年时间，由一个边陲小镇成长为现代化都市。人口由 30 万聚集到近 2000 万，GDP 由 9000 万元飙升到 1.75 亿元，经济发展水平比肩亚洲“四小龙”，进入高收入城市经济体的行列，创造

^{*}南 岭，深圳创新发展研究院学术委员会执行主任。袁运良，深圳市体制改革研究会副会长。李晓帆，深圳市体制改革研究会副会长。

了人类发展史上工业化、城市化、现代化的奇迹。深圳的成就举世瞩目，深圳的辉煌可圈可点。然而，光鲜亮丽之外，深圳出现不容忽视的社会裂痕。个人收入和财富基尼系数偏高，三分之二的居住人口没有完成或未完全实现人的城市化；教育、医疗、文化发展与城市经济水平不相匹配，公共产品分配失衡；困难群体尤其是非户籍困难群体缺少社会关照或陷入“能力贫困”，共享发展的理念尚未得到普遍而深刻的认知，共享发展的体制机制尚未建立，共享发展的制度性安排尚未形成。

1. 不共享无发展。单纯 GDP 的增加仅是经济增长，只有 GDP 的成果惠及大多数社会成员才是发展。当下，收入和财富分配两极化已成为社会十分突出的矛盾，成为拉不动经济走向更高级阶段的重要因素，只有更均衡的收入分配才能超越“中等收入陷阱”。

2. 不共享无价值。自人类社会分化到发展成果由少数人独享或分享以来，其价值取向不断受到鄙视。而“小康”“大同”“平等”成为社会推崇的价值目标，共产党人把共产主义写在自己的旗帜上，共产主义最显著的主张和特征就是共享。

3. 不共享无全面小康。全面建成小康社会，是现阶段共同富裕的基本标志，是百年中国梦的内在逻辑，消除贫困，“一个也不能少”。发展成果共享，才能实现“一个也不能少”。

4. 不共享无示范。2010 年，深圳曾有过一场讨论，论题是改革开放前三十年深圳为国家贡献了什么，未来三十年深圳又能作什么贡献。今天看来，前三十年深圳最大的贡献是从计划经济到市场经济转型的社会变革中，发挥了“窗口”“试验田”的作用。后三十年，中国要走向全面小康，进而要达到中等国家发展水平，共享是核心发展观，是更加持续的包容式发展，是区别于以做大 GDP 为追求目标的新的发展模式。深圳的示范和贡献就是要作共享发展的表率。

二

共享是发展成果的一种分配方式。这里的发展成果不限于经济层面，而是包括政治发展在内的一切发展成果。如习近平总书记指出：“共享发展就是共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面建设成果，全面保障人民在各个方面的合法权益。”政治发展与其他发展密不可分，政治发展成果的分配决定着其他发展成果的分配。共享深圳，最根本的就是要贯彻“以人民为中心”的发展思想，突出社会公平正义，坚持宪法和法律赋予人民的各项权利至上，以制度创新和体制改革促进人民权利的实现和进步，保障和改善民生，逐步达成人的全面发展的价值目标。

共享深圳有着十分丰富的内容。首先是全体共享。全体共享是共享主体的界定，是解决由谁共享的问题，全体共享要求广泛的公民覆盖性，具体而言，应包括所有持有深圳居住证或户籍证明的深圳市民。全体共享是人人享有，各得其所，不是少数人的独享或部分人分享，是所有深圳人均获得和实现共享的基本权利和利益。全面维护和发展全体市民的合法权利和利益，是共享深圳的逻辑起点，也是激发和调动市民积极性创造性的重要源泉。

其次是全面共享。全面共享是指共享的客体，即共享什么。狭义的共享主要指经济发展成果的分配，而广义的共享则涵盖政治经济社会的方方面面。主要应包括宪法和法律规定的市民政治和社会参与权利、平等分配的经济机制、平等的基本公共服务和社会福利等内容。把共享局限在经济领域，忽视政治和社会领域，不是完整意义上的共享，因为经济成果这块“大蛋糕”如何切，往往受制于政治过程。而社会平等、社会发展、社会结构更与政治安排直接相关。

平等共享是共享的公平性，也是共享的原则。平等共享主要由权利平等、机会平等和规则平等构成。所谓权利平等是指基本权利不能因为出身、职业、财富等不同而区别对待，特别在公共资源的

利用以及公共服务的享受方面，所有的社会成员均享有同样的准入权利。机会平等是指社会成员获得的生存和发展机会起点的平等和机会实现过程的平等。机会平等并不否认社会成员在发展过程当中，因素质、才能、功绩等不同会导致结果上存在一定的差异。规则平等主要指所有社会成员在法律、规则面前得到平等的对待。“共享”理念下的公平，首先是权利方面的平等，它是机会平等、规则平等的基础和保证。平等共享必须将以上三个层次平等结合起来，保证所有社会成员在同样的规则之下享有平等的准入资格，并通过个人的努力而公平地享受社会资源的获得。平等共享还要与补偿性公正原则相结合。所谓补偿性公正是指由于历史、文化、经济条件等客观因素原因，一些主体在平等竞争中处于弱势，如残疾人。因此，需要有偏向性地制定法律法规以及政策，以保证一个相对公平的结果的实现。因为机会平等与权利平等并不必然导致结果的平等，甚至结果的不平等乃是机会平等与权利平等的必然产物，但当社会经济发展到一定阶段之后，必须采取一定的措施以防止结果分野的极端化现象。因为如果结果上的不平等达到了一定的量级，机会平等与权利平等只会沦为空谈。

渐进共享指的是共享的拓展的过程。共享与政治经济社会发展水平紧密相关，是一个从部分覆盖到全覆盖、从低水平到高水平、从不均衡到比较均衡的过程。共享的物质基础是国民财富，即通常所说的“蛋糕”，“蛋糕越大”，共享的物质条件就越好。共享的极限是不能超越“蛋糕”资源。共享原则要与经济发展水平相协调、相适应、相促进。就公共产品和社会福利而言，有的要解决“从无到有”，有的要解决“从低到高”，有的要解决“从少数到全体”等问题。既不能超越发展阶段，也不能分光吃光，竭泽而渔，不能陷于“民粹主义”的泥淖。要循序渐进，实现不超越阶段的共享。具体到深圳而言，就是要随着发展水平的提高，提高共享的层次，有序扩大共享范围，逐步实现由户籍居民到常住居民人群的制度均等覆盖。

共建共享指的是共享的权利与义务的关系，也是共享的参与机制。社会发展由社会成员共建，发展成果由社会成员共享。共建是责任，共享是权利；共建是手段，共享是目的；在共建中共享，在共享中共建，实现权利和义务的平衡。共建与共享是一种相互统一和相互增进的过程。每个社会群体，既是政治经济社会发展结果的享有者，又是这一发展过程的共同参与者和建设者，并在“人人为我，我为人人”的关系氛围中，生发社会成果的分享感和相应的社会责任感。

三

共享深圳建设的基本目标和思路是：大力推进中国共产党领导下的民主政治发展，探索城市建设和民生进步的政府与社会、政府与市民的多层次协商民主，以民主机制推进民生安排。扩大市民对城市政治与社会活动的积极参与渠道和方式，促进城市治理向现代社会转型。围绕建立规范合理的收入分配规则和秩序，深化收入分配制度改革。建立起居民实际收入与经济发展水平同步调整机制，形成以中等收入阶层为主体的橄榄形分配格局。实施以促进人的全面发展为核心的积极福利政策，发展均衡的高品质的多层次的终身教育。打造从预防、治疗到康复的全方位全周期的城市健康体系。转变困难群体救助理念，改革困难群体救助方式，从物质给付为重点转到能力开发为重点，消除人为的社会排斥，消灭发展的能力贫困。把就业作为优先的社会政策，培植就业能力，以创业促就业，以发展扩就业。构筑更加牢固的社会保障安全网，实现社会保障人口的全覆盖，社会保障水平与经济发展相适应。促进社会组织的更大更好发展，建立平等包容的新型社区关系，编织便利化的社区综合服务网络，打破社会流动的障碍，高扬社会公平正义，实现社会和谐。

（一）大胆推进社会主义民主政治，推进城市协商民主广泛多层制度化发展

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。社会主义民主不仅需要完整的制度程序，而且需要完整的参与实践。共享是最普遍最关键的利益分配。深圳应大胆改革，先行先试，列出关于共享的协商事项清单，完善共享实现的制度安排，建立起程序合理、环节完善的可操作的城市协商民主。

（二）大力推进参与式预算，建立财政预算的民主决策机制

财政是市民创造的以公共形式积累的财富，所谓取之于民，也是共享的最集中的物质基础，所谓用之于民，近年来，公共预算改革有新进展，财政的规范性公共性透明性大大增强。但是公民的参与性差，决策人与受益人及风险承担者高度分离。由财政支出形成的基础设施投资，卫生保健、教育、文化和体育投资，完全由政府决定，未能很好地反映公众（市民）的需求，也不能得到很好的社会监督。推进参与式预算，实践上有国际成功经验，深圳一些社区公共物品供给的决定，也采取了民主机制，为改革公共预算打下了一些基础。下一步要做的就是将参与式预算制度化，并扩大其实施范围。这不仅是预算领域的变革，也是城市多层次协商民主制度体系建设的突破口，是共享深圳十分重要的内容。

（三）司法信息公开，牢固共享底线

司法公正是法律存在的依据，也是社会公正的底线，还是权利、机会、规则平等的保障。司法公正有赖于司法制度的深化改革，其中司法信息公开十分迫切而关键。只有公开，才能使司法在“阳光

下运作”，杜绝司法干预和“暗箱操作”“私相授受”。只有公开，才能形成社会对司法人员的监督，使司法人员依据法律和事实行使权力，减少司法腐败；只有公开，“错案”“冤案”才能得到及时而有效的纠正，促进司法有序运行。公平正义是共享的支柱，深圳应率先推进司法信息公开。公开审判流程，法院对案件的立案、庭审、调解、审判等诉讼过程都向当事人和社会公开；公开裁判文书。在注重保护公民隐私和重大信息安全的前提下，裁判文书以公开为原则，不公开为例外，公开执行信息，方便当事人和公众及时了解执行案件进展与法院为实现当事人的胜诉权益所采取的执行措施。通过司法信息公开，保护公众利益，使市民真正能从每一个司法案件中了解到或体验到社会的公平正义。

（四）深化户籍制度改革，推进人的城镇化

户籍与教育、医疗、就业等待遇相关联，户籍人口与非户籍人口存在着事实上的不平等，这是历史原因形成的，也不是一蹴而就能够解决的，但也不是无所作为的。长期来看，要通过权利和待遇的均等化，逐步取消户籍管理。当下可着力的是：第一，放宽户籍准入。除人才外，还应以形成良性的人口生态，综合平衡年龄、性别、学历条件，或已在深圳工作和交社保的情况，以及深圳公共服务提供的基础和潜力，加快入户进度。第二，研究户籍与非户籍人口待遇差距缩小的政策，逐步减少身份造成的差异。制定阶段性的时间表，并切实落地。第三，按照千万人口规模做城市发展规划，形成稳定的城市人口规模和结构预期。实现良性互动的共建共享。

（五）构建合理规范的收入分配秩序，促进橄榄形收入分配格局形成

收入分配是共享中最基本的决定因素。当前，深圳收入分配中的两极分化也比较严重，是共享深圳亟待解决的难题。第一，在初次分配领域关键是分配秩序合理性问题。有一似是而非的说法，就

是初次分配注重效率，这种说法只有在收入分配秩序规范的前提下才成立。现实中，造成收入悬殊的，恰恰是分配机制的不公平。如官员与商人勾结的“双赢”收入，某些行业和领域的暴利及不当所得等。这些要通过政治体制改革和完善的市场经济体制机制来解决。初次分配首先也要注重公平。第二，再分配领域，深圳也存在着优质公共产品和公共服务，甚至社会保障上也存在向特定群体和户籍居民的倾斜，也要通过改革福利资源的分配机制来实现均衡。第三，三次分配要惠及社会相对困难或弱势群体。在这方面，主要是以制度供给激励富裕群体拿出自己的财富，分配给低收入阶层，也离不开税收、慈善等制度改革。只有深化改革，形成合理的分配规则，进入人均 GDP 超过 2 万美元的深圳，形成以中等收入为主体的橄榄形分配格局才为期不远。

（六）实施积极的福利政策，促进人的全面发展

所谓积极的福利政策，是针对把社会福利当作单纯“分蛋糕”，进而作为经济发展的对立面的观念，把福利与发展统一起来，以福利改善提升人力资源质量，促进人的发展与经济发展良性互动。第一，变福利的事后补救为主为主动控制为主，重在对受益人的能力培养。第二，变被动接受为责权统一，使受益人不单纯依赖国家或社会，在自强、在履责中得到帮助。第三，变福利由国家包办不可持续为政府、企业和其他社会组织合作，发展社会投资，满足公众需求。积极福利政策追求的是可持续福利社会，同时，也倡导福利的普惠性，着眼于人的全面发展。深圳经济发展水平已到了实施积极福利政策，实现较高水平共享的阶段。重点应在以下几个方面发力：

1. 发展全覆盖高水准的教育

深圳有条件也有必要发展全覆盖高水准的教育，没有高水准的教育就没有未来，没有全覆盖的教育就没有共享。一要拓展免费教育，将其延伸到高中阶段，内地（陕西省）已经实施，财力完全能

够支撑。二是推动基础教育均衡发展。实现财力资源配置均衡，师资配置均衡，生源就近配置均衡。为此，要取消学校的行政级别；要探索校长、教师的流动机制；要制定学校硬件配备标准。要借鉴德国经验，大力发展“二元制”的职业教育，为青年职业拓展提供广阔空间和驾驭能力，为深圳经济社会发展培养实用人才。要发展高水平的高等教育，使深圳中学毕业生进入高校的比例走在中国内地前列。要应用好互联网等先进技术，提供方便丰富的内容，达成终身教育体系。

2. 建设从预防到治疗到康复的全方位全周期医疗体系

加快“健康深圳”建设，实施以预防为先的积极医疗卫生保健政策。出台鼓励全民健身的医保政策，鼓励家庭医生配置的医保政策，向市民提供多层次多样化的医保服务。加快推进医疗服务供给侧结构性改革，持续增加医疗资源供给，特别是着力办好社区医疗机构。扩大各种医疗保障制度的覆盖面和转换机制，方便市民就医。深化医保制度改革，建立政府、医疗机构、医保支付单位、个人的新型健保关系，综合医保、医药、医疗联动改革，深化公立医院和药品采购制度改革，探索由保险公司对医疗服务偿付机制，达成高效、优质、廉价的健保目标。

3. 消除发展的能力贫困和代际传递

社会弱势群体（包括残障人群）应随着经济的发展得到更好的保护。传统的方式是以资金或物资的给付予以资助。深圳的实践案例揭示，给钱给物不如给政策给能力，要创新扶贫脱困的帮扶方式，对那些有可能自立自强的，要重点消除能力贫困，使其走向社会融合。一是扩大覆盖人群，把常住人口纳入救助范围，其他城市人口的临时救助也纳入制度安排。二是对低保进行动态管理，重点是帮扶就业能力和机会，帮扶教育和健康，使之具备“脱低”的条件，防止低保永久化。社会救助、社会救济也主要依靠积极的福利政策安排。三是支持社会企业发展，使具备或有潜力的特殊群体通过就业实现自己的人生价值。当然，对不可能通过能力建设脱困的群体，

社会应给予更好的关照，这是补偿性公正的要求，也是共享深圳的魅力所在。

（七）实施就业优先的社会政策，织牢社会保障安全网

就业乃民生之本，社会保障是安身之基，两者构成共享深圳的基石。一是实行积极的就业战略，以发展和创业带动就业。尤其是要帮扶困难群体就业，使他们通过就业获得社会尊重。改登记失业率为统计实际就业率。实现失业扶持和保障的全覆盖。二是适当调整养老保险金的征缴，加大财政对养老的支出。同时，消除身份带来的养老、医疗等不平等待遇，每一条政策对所有人都适用。三是拓展相互保险。相互保险是指同质风险保障的单位或个人，通过订立合同成为会员，并缴纳保费形成互助基金并享有相应权利的补充险形式，具有共有、共营、共担、共享等特点，灵活简便易行，可增加制度供给，在深圳先试。四是抓紧设计系统的养老制度，综合考虑养老金、养老补贴、养老设施、养老服务及对养老产业的支持，赢得老龄化来临的主动。五是为中低收入阶层提供可持续的住房保障。住房既有商品性，又带有一定的福利保障属性。因此，对非低保户而言，付费住房原则上要不低于成本，并且面积要适当控制。在此前提下，要扩大供给。深圳城中村实际上起到了为较低收入阶层提供住房的作用，政策宜因势利导，使之更安全更方便地发挥功能。不能走抑制城中村由政府包办一切的道路。政府可以通过公租房、共有产权房、安居性商品房等多种方式，筹措资金和空间资源，增加供给。政府、市场、企业和其他组织各归其位，共同实现全社会的住有所居。

（八）以社区为载体，发展高质量的社会服务

社区是所有成员群聚和实现权益的基本空间，共享深圳要透过社区落地生根。一是推行政府社区基本公共服务清单，打造居民有获得感的公共服务体系。清单内容包括医疗健康、文化体育、社区

教育、计划生育、就业帮扶、社会福利、社会救助、社会安全等。可量化，可监督，可考核，可评估。服务供给有的是政府直接提供，有的是政府购买服务。二是丰富社会服务。包括居委会提供自治服务，各类专业社会组织为老年人、妇女、儿童、残疾人等提供专业服务；物业管理公司提供的业主服务，辖区所属单位提供的慈善和志愿服务等。三是社区市场服务。包括为居民提供餐饮美食、银行证券、房屋租赁、快递中转等有偿服务，为居民提供方便。四是社会自助服务。包括通过建立社区微信平台、社区自助终端、社区小论坛、社区互助等方式，实行社区居民的自助互助服务。通过整合资源，不断优化，社区服务实现睦邻定点。“小事不出单元，常事不出社区”，有效地将社会服务受众和服务提供者进行区域匹配，就近服务。服务内容定需。即根据社区人群的需求定内容，而不是统一配置，衔接供求，精准服务。服务项目定性。根据政府、市场、社会职能分工、角色定位划定，分别提供无偿服务、有偿服务、代偿服务、低偿服务。服务提供定时。依据不同服务受众的特点和要求，通过数据平台自动生成服务需求时间表，有的常态化定时，有的预约化定时，有的临时化或突发性定时，反馈给服务提供方，有序有效配置服务资源。服务产品定量。在供求双方多次磨合的基础上，基本能实现以需定供，定量供给，节省成本，供需平衡。服务输出定责。在服务需求明晰，质量、时间、边界、供方主体都相对稳定的条件下，定责就会十分明确。特殊个案服务定制。通过完善优化，使社区服务体系成为共享深圳有力支撑。

（九）改革发展社会组织，拓展共治达成共享

社会组织是现代社会治理的重要力量，也是社会服务的主要载体。深圳社会组织发展走在全国前面，有近万家社会组织。但仍然存在着弱（能量弱小）、难（生存难，发挥作用难），小（规模小，影响力小），缺（在一些领域缺位）等问题，要通过改革加快发展。一是进一步放宽准入限制，除国家有明确规定控制外，其他按照“法

无禁止即可为”的精神，放手发展，取消主管部门限制，直接由社会管理局登记并依法运行。二是改革体制内的群团组织，如妇联、共青团等，去行政化机关化，发挥其枢纽型社会组织的作用。通过链接、购买服务、合作等方式，与各种专业化的社会组织协同，为社会服务。三是突破行业协会“一业一会”“一地一会”的限制，引入竞争机制。四是放宽严重束缚发展的出资人权利、贷款、免税政策，促进民办非企业单位发展。五是探索发展新型社会组织，包括关注生态环境、评估政府政策，促进基层民主自治组织发展。六是大规模发展公共服务类中间组织，减少政府直供方式，以规范有效的专业服务逐步取代政府施加的随机性、行政性安排，借鉴发达国家模式，推动形成有效的“小政府，大社会”。七是探索建立政府与社会组织在社会利益分配和社会治理中的民主协商机制，随着社会进步，社会政策将成为政府政策最重要的内容，好的社会政策是社会稳定和社会发展的重要力量。社会政策的参与是社会组织最能发挥作用的功能，也是社会组织存在和发展的价值所在，是共享深圳的治理制度安排。空间大，意义大，改革大有可为。

（十）以基层社会治理为突破口，以民治促进共享

目前，中国正在努力完善党委领导，政府主导，社会协同，公众参与，法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。城市基层是多元社会力量的汇合点，也是不同社会利益的汇合点，同时，还是自治的试验点。以民治促共享，深圳的基层最有可能也有条件有责任率先突破。一是在社区“四民”上取得突破。民主选举、民主决策、民主管理、民主监督是国家推进基层民主方针的基本方略，以居委会为主体的基层组织结构是实现“四民”的制度安排，深圳的基层治理中，加了一个社区工作站，作为街道的派出机构，使得居委会功能几乎空置，而“四民”也得不到真正落实。要研究基层自治和政府主导的关系，重构治理体系。二是在“再组织化”上取得突破，以居委会为枢纽，联

合业主组织、志愿者组织、其他社会组织通过多边协商，促进社会自我协调，自我发展，自我服务。在自组织秩序下，倡导和培育公共精神，内生出促使人们实现合作的社区规范，形成各具特色、约定俗成的社区治理合约。三是推动基层“参与式预算”取得突破。

“参与式预算”，是指在一定区域内，街道或社区，在一定的公共财力条件下，由公众通过民主的方式决策安排财政收支，关系到民生和受众的核心利益，也是有实质性意义的政治权利的实现形式，还是公共治理的途径。深圳一些区域有过类似的试验，效果明显。应加以总结提升，形成规范性的制度，在试点的基础上不断优化，推广到全市的基层治理中。四是在改变基层服务模式中体现共治。在发达国家和地区，政府与社会组织合组治理形式多样，已形成较成熟的合作机制和制度。以德国为例，其公共服务体系涵盖了医疗、养老、伤残、幼儿、青少年教育等方面，服务的主要提供者包括社会组织、商业机构和地方政府。政府采取拨付财政资金直接支持和税收优惠间接援助。除医疗服务外，社会组织提供服务占总量的60%以上。依托社会组织提供服务，有利于转变政府职能，有助于体现民主政治和共同治理。大力推进基层民主政治建设，为共享提供保障，是十八届三中全会的部署和要求，也是深圳基层建设的迫切需要。

（十一）适应互联网等新技术带来的变革，以共享经济充实共享深圳

共享经济是一种基于互联网、大数据等新技术而兴起的新业态。其基本含义是指拥有闲置资源的机构或个人有偿让渡资源使用权给他者，让渡者获取回报，分享者用分享他人的闲置资源创造价值。共享经济方兴未艾，正向企业闲置资源、公共闲置资源扩展。共享经济的发展态势不局限于以市场经济机制配置资源，以社会机制配置资源也将是共享的实现形式之一。因此，共享经济不只是个经济现象，也是一个社会现象，是共享深圳中的新元素、新变化、

新发展。共享经济是依托互联网等技术发展起来的，互联网的特点，如去中心化、扁平化、高度分散等也不无体现，在这个意义上，共享经济也改变着传统的治理结构的变化，共治共享变革未来。

共享经济已呈燎原之势，势不可挡，当正视之，促进之。一是做共享经济城市愿景规划，勾画共享经济发展的城市蓝图，集中全市智慧，开启民智，发扬民主，动员民力，共享民生。二是支持创建共享平台，提供供需双方信息认证，方便进行撮合、评价、交易。三是改革监管方式，研究互联网条件下的监管手段，以促进而不“管死”为基点，创新政策供给。四是加强诚信建设，在制度上保证激励诚信者，惩戒不诚信行为，形成自律与他律的良性互动。五是加快提供法律服务。启动新技术新模式下的法律研究，完善政策法规，促进共享经济发展。

（十二）培育社会企业，扩充共享力量

社会企业是一种新的企业形式，其基本特征是以社会服务为目标价值，以商业形式或企业组织为运行载体，以弱盈利为循环运行，以盈利不分红用于放大服务为持续发展。社会企业的优势，弥补了政府和其他社会组织在分配社会福利、服务弱势群体方面的不足，在一些发达国家得到了长足发展。

社会企业在深圳的形式——残友。这个机构所有的员工都是残友，他们通过承担为社会提供商业性服务取得回报，员工不仅获得收入，而且实现了人的价值并分享自尊。社会企业的另一意义在于，为社会投资提供载体，拓宽了社会资本关照社会的新途径，为社会治理培育新力量。以社会企业促进社会发展和社会服务，是积极福利政策的重要内容，也是共享的实现形式。一要理念创新。充分认识社会企业矫正社会共享上的政府失灵、市场失灵，认识社会企业发展带来社会治理上的意义，大胆借鉴国内外的成功经验，探索发展社会企业。二是组织创新。要改革现行登记制度，从法规上允许并方便社会企业登记。三是要系统设计社会企业发展的体制机制，

培育社会企业，营造社会企业成长的环境，使社会企业成为公益和社会治理中的新力量。

从中国几千年的历史看，我们正经历从传统走向现代的转型期，共享是转型方向的最重要的路标。按照十八届三中全会精神，开展全面而深入的改革是实现共享的关键。走在中国发展前列的深圳，当发挥敢闯敢试的精神，以共享深圳作出示范，方能不负时代的期望，不负经济特区的金字招牌。让共享深圳开启当下照亮未来！

报 告

党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。共享发展是五大发展理念的核心和归宿，是对中国改革开放的深刻总结，也是对当代社会主义理论与实践的自觉反思。共享发展的逻辑是实现第一个百年中国梦的逻辑，必将对中国特色社会主义进程产生深远影响。共享深圳是共享发展的深圳表达，用共享发展理念审视深圳过去、引领深圳未来，是建设一个更加体现公平正义、更多满足市民日益增长的物质文化需求、更好实现全面发展新深圳的必由之路。

一、共享深圳是经济特区的价值所在使命所在

（一）共享发展是当下中国的中心议题

一种发展理念体现着一种时代精神、实践理性和价值取向，它引导着一个民族、一个国家发展的潮流。发展理念或发展观又总是根植于可溯的思想渊源和社会基础。从某种意义上讲，后者比前者作用更直接。中国共产党领导的革命和改革，主要来源于问题导向的倒逼机制，来源于从实际出发、实事求是的思想路线，来源于马克思主义与中国实践的紧密结合。共享发展正是根植于当下深厚的

社会土壤。

改革开放多年来，中国取得了巨大的发展成就，GDP 平均增长 9.2%，成为世界第二大经济体，人均 GDP 从 226 美元，进入了中等发展水平行列，中国经济告别了短缺，走向过剩。然而，发展过程中也积累了巨大的社会经济问题。突出表现是，过大的财产和收入分配差距等。据国家统计局公布数据，2008 年，反映居民收入的基尼系数达到 0.491，之后逐年下降，2014 年的基尼系数为 0.464，仍高于 0.4 的贫富差距警戒线。北京大学中国社会科学调查中心发布的《中国民生发展报告·2014》显示，2015 年我国财产的基尼系数达到 0.73，大大高于收入不平等的程度。社会财富的巨大落差，是当下诸多问题的总根源。一是广大中低层收入群体，不能升级消费，不敢放开消费，导致了中国内需不足以支撑中国更长期、更稳定、更持续的增长。二是加深了社会裂痕。在全球化经济的背景下，资本已成为财富分配的最肆意的工具，贫富差距过大，导致富者愈富、贫者愈贫，形成对立的社会阶层。社会高度分化，社会群体不仅少有合作，甚至互相不信任、互相排斥。社会上的仇官、仇富和一些社会政策对低收入者的排斥（如城市无节制地限电单车行驶）等都是社会分裂的表现。三是造成了对改革的迟疑和观望，中下层群体由于很少分享到改革发展的成果，渐渐没有了参与改革的兴趣，在新一轮改革中变得彷徨和观望。国际经验表明，收入分配差距过大，导致一些国家陷入“中等收入陷阱”的泥沼。这些国家在经济起飞过程中对发展的包容性认识不足，引起了严重的收入分配不公。而这种收入分配差距，导致经济增长趋向缓慢，出现了“贫困式增长”，即一方面经济呈低速增长态势，另一方面贫困率居高不下，呈现“畸形富裕”与“畸形贫困”并存。这是我们要警惕和避免的。

对由社会贫富差距带来的社会问题，改革开放的总设计师有十分清醒的判断和预见。1990 年 12 月 24 日，邓小平指出：“共同致富，我们从改革一开始就讲，将来总有一天要成为中心课题。社会主义

不是少数人富起来、大多数人穷，不是那个样子。社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。”

2016年，中国的人均GDP已超过8000美元，远高于邓小平同志所设想的小康社会人均GDP的水平。但小康并未如期而至，全国需要扶贫的人口超过5000万。全面建成小康社会，“共同富裕”“共享发展”成为当今中国的中心议题。应该看到，确立这个中心议题，是中国发展模式的重要转折。如同1979年党的十一届三中全会，毅然决然地停止了“以阶级斗争为纲”，将发展的主题转到以经济建设为中心上来，并由此开启了建立中国特色社会主义市场经济体制的改革。今天，将中国发展的主题转到共享上来，也必将启动更宽领域更深层次的社会变革。因为实现共享发展，不限于社会福利水平的提高和基本公共服务的均等化，甚至也不能局限在划分已经做大的蛋糕（分配领域），而是发展理念的革新，发展模式的转型。实现共享发展必须以十八届三中全会提出的全面深化改革为动力，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）共享深圳是经济特区的希望所在价值所在使命所在

共享发展是一个新的方位性坐标。在一个新的发展坐标下，深圳能做什么？该做什么？怎样去做？这是深圳必须回答的。当然，答案要在历史和现实中去寻找。深圳是中国改革开放的产物。三十多年前，虽然也有一个地名叫深圳的地方，但它只是一个边陲小镇，一个普通得不能再普通的小集镇。是中国的历史性转折赋予了深圳以新活力与成长。1980年，深圳经济特区成立，邓小平寄语深圳“杀出一条血路”。与生俱来，深圳经济特区的使命就是中国从计划经济体制走向社会主义市场经济体制的“试验场”“排头兵”，是中国对外开放的“窗口”。应当说，深圳较好地完成了她的使命。探索建设劳动力市场、土地市场、资本市场，推动政府职能和政府管

理方式的变革，初步建立起社会主义市场经济体制的基本框架。

正是得益于先行先试，深圳打造了促进高增长的体制机制。2015年GDP总量超过1.7万亿元，人均GDP达2.6万美元。按照世界银行的标准，深圳作为城市经济体已经跨入全球高收入行列。在国内甚至国际的不同类型的排行榜中，深圳赫赫有名，城市综合竞争力排名超过中国香港，全国第一。深圳在经济高速发展的同时，城市获得了快速发展，管理人口2000万，形成了相对完善的城市基础设施和城市运营系统，空气质量、绿地和公园、智慧城市等多项指标领先国内城市。社会建设取得了长足的进步，教育、医疗投入大幅增长，户籍人口低保水平全国领先，应保尽保。社会保障覆盖面和保障能力走在全国大中城市前列。世界上没有任何一个城市有深圳的发展速度，深圳被誉为“一夜城”，创造了人类工业化、城市化、现代化的奇迹，是中国特色社会主义的生动写照和精彩缩影。这是深圳的辉煌，也是深圳经济特区的骄傲。然而，深圳的发展也存在着相当大的不平衡，存在着经济强社会弱的所谓“一条腿长一条腿短”的不协调状态，深圳志在成为全球先进城市，但在社会发展上与先进城市相比有较大差距。对于深圳发展的“短板”，长期以来在认知上缺乏应有的高度。人类与自然界其他物种的区别在于，人是各种社会关系的总和，人的社会属性越强，人距离野蛮状况越远。社会进步是人类进步的综合表现。只有不仅经济进步了，社会也进步，一个区域一个城市才取得了真正的进步；只有不仅经济发展走在前面，社会发展也走在前面，一个城市才能真正成为先进城市、文明城市。

从社会发展特别从共享的视角看，深圳面临着巨大的挑战。一是人的身份差异与共享落差（社会排斥）。由于制度安排和各种复杂的因素，深圳存在着户籍人口和非户籍人口的严重倒挂，按400万户籍人口和1100万常住人口算，户籍人口占比不到40%。尽管近年来情况有所改善，户籍与非户籍人口在政治参与、社会治理、公共服务、社会福利等方面仍然存在着不少落差。二是收入分配的

两极分化。尽管深圳统计尚没有正式推出基尼系数，但深圳一极是排在前列的中国福布斯榜的富豪群体，另一极是十分庞大的较低收入的劳务工群体。近年来财产性收入在分配中的作用持续强化，财富分配两极分化高于国内城市的平均数。三是社会福利支出与财力极不相称。深圳福利体系（项目）尚未形成独立的财政预算账户，从民政经费占 GDP 比重看，2008 年的社会福利支出，仅为财政支出的 0.5%。即使将医疗卫生（32.61 亿元）、教育（103.1 亿元）、社会保障与就业支出（37.94 亿元）项目加总，深圳市的广义社会福利支出（173.6 亿元），也仅仅占当年财政支出的 16.5%。而西方发达国家在 20 世纪 80 年代人均 GDP 超过 1 万美元时的社会福利支出占财政支出的 40%。即使是发展中国家，社会福利支出多超过 30%。“十二五”以来，深圳广义福利的财政支出有所增长，但主要用于基础设施的“硬件”支出上，直接用于人头的财政支出比例没有大的变化。四是基本公共服务供给总量严重不足，结构不均衡，资源配置错位。深圳人均的医疗、教育等资源及政府直接用于医疗、教育方面的支出不仅低于国际水平，也低于国家大城市的平均水平。其中优质资源普罗大众特别是农民工及其子女基本未能平等分享。五是公共决策中公民参与程度低。财政预算缺乏公共参与，政府及相关部门的信息不够公开透明，根据 2014 年《中国市级政府财政透明度研究报告》调查，深圳的信息公开和财政公开度仅排名第 17 位。市民难以从公开披露的信息中了解知晓政府无需保密的公开信息，无从监督政府的财政支出、政府重大公共政策，包括关乎市民基本公共服务的安排。缺乏市民参与机制，市民在公共服务中享有的政治、经济、文化等权益没有得到很好的落实。六是社会组织在现代社会治理中功能弱。社会组织集中在慈善公益领域，在公共服务和公共事务领域社会组织孱弱，公民参与公共政策和社会监督的渠道少，听证会、网上征求意见流于形式。社会组织的运营缺少法律的保障和支撑。在社会治理中政府强社会弱，即使是政府主导社会参与的格局也未形成，社会组织在多元主体的社会

形态中发展不充分。

深圳发展中呈现的问题，有其客观原因。如建市时间短，发展速度快，“规划赶不上变化”。如特殊的人口结构和不确定的人口规模，影响城市公共产品的布局。但最主要的原因，还是发展理念偏差以及与之相联系的战略规划和资源配置、体制机制问题。

共享发展逻辑上包含了经济发展，经济发展是共享发展的基础和条件。共享发展又超越经济发展，它是经济发展的目标和归依，也是经济发展的动力和保障。只有经济发展而没有社会发展的城市，是一个不人道的城市，也是一个没有发展前途的城市。在中国发展理念、发展方式转型的十字路口，作为中国改革开放的经济特区、中国经济最发达的城市，深圳承载着率先示范探路的责任。共享深圳既是新形势下经济特区的出路所在、形象所在，也是经济特区的价值所在、使命所在。

二、共享深圳的基本内容和支撑体系

由谁共享？共享什么？这是建设共享深圳首先要解决的问题。长期以来，共享的主体局限在部分群体，共享在客体上局限于再分配领域，共享的范围局限在扶贫济困的狭义的社会福利上，这当然不是完整意义上的共享深圳。“十三五”规划建议指出：“按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，注重机会公平，保障基本民生，实现全体人民共同迈入全面小康社会。”“十三五”规划从增加公共服务供给，实施脱贫攻坚工程，提高教育质量，促进就业创业，缩小收入差距，建立更加公平可持续的社会保障制度，推进健康中国建设，促进人口均衡发展等八个方面的共享发展进行了总体部署。“十三五”规划建议虽然不是定义共享发展，但透过规划和部署，共享的内容已大大拓展，丰富了人们对共享的认知。共享深圳是共享发展的深圳

表达，要在认识上全面把握，要在安排上突出重点。

（一）共享深圳的基本内容

共享深圳由全体共享、全面共享、平等共享、渐进共享、共建共享五个相互依存、相互联系的层次构成，是一个有机共通的整体。

全体共享是指共享主体的范围，是解决由谁共享的问题。全体共享要求广泛的公民覆盖性，具体而言，应包括所有持有深圳居住证或户籍证明的深圳市民。全体共享是“以人民为中心”发展思想的具体体现，是人人享有，各得其所，不是少数人的独享或部分人分享，是所有深圳人均获得和实现共享的基本权利和利益。全面维护和发展全体市民的合法权利和利益，是共享深圳的逻辑起点，也是激发和调动市民积极性、创造性的重要源泉。

全面共享是指共享的客体，即共享什么。我们认为，共享应该涵盖政治经济社会的方方面面。具体到共享深圳而言，主要应包括宪法和法律规定的公民政治参与权利、平等竞争的经济环境、基本公共服务和社会福利等内容。其中，公民的政治参与权既是共享的内容，也是其他权利的重要保障。只有保证政治参与、政治表达，其他权利才能更好的彰显。习近平指出：“我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定，通过各级人民代表大会行使国家权力，通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，共同建设，共同享有，共同发展，成为国家、社会和自己命运的主人。”（在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话）这段话，既概括了权利的来源、性质，也表述了权利的实现形式，同时也包括共享政治权利的意义。

平等共享指的是共享的公平性，也是共享的原则。平等共享主要由权利平等、机会平等和规则平等构成。所谓权利平等是指基本权利不能因为出身、职业、财富等不同而区别对待，特别在公共

资源的利用以及公共服务的享受方面，所有的社会成员均享有同样的准入权利。机会平等则意味着即使结果不平等，但每个人都有平等的机会。社会成员在竞争过程当中因素质、才能、功绩等不同会导致社会资源的获得方面也存在一定的差异，但这并不排除所有社会成员在竞争资格层面的欠缺。规则平等主要指所有社会成员在法律、规则面前得到平等的对待。“共享”理念下的公平必须将以上三个层次的公平结合起来，保证所有社会成员在同样的规则之下享有平等的准入资格，并通过个人的努力而公平地享受社会资源的获得。平等共享要坚持市场主体平等竞争、坚持公共资源平等使用、坚持城乡要素平等交换、坚持基本服务平等享有、坚持公共成本平等分担、坚持社会成员平等保护。平等共享还要与补偿性公正原则相结合。所谓补偿性公正是指由于历史、文化、经济条件等客观因素原因，一些主体在平等竞争中处于弱势，如残疾人。因此，需要有偏向性地制定法律法规以及政策，以保证一个相对公平的结果的实现。因为机会平等与权利平等并不必然导致结果的平等，甚至结果的不平等乃是机会平等与权利平等的必然产物，但当社会经济发展到一定阶段之后，从政府角度必须采取一定的措施以防止结果分野的极端化现象。如果结果上的不平等达到了一定的量级，那么机会平等与权利平等只会沦为空谈。

渐进共享指的是共享的拓展的过程。共享与社会经济发展水平紧密相关，是一个从部分覆盖到全覆盖、从低水平到高水平、从不均衡到比较均衡的过程。共享的物质基础是国民财富，即通常所说的“蛋糕”，“蛋糕越大”，共享的物质条件就越好。共享的极限是不能超越“蛋糕”资源。共享原则要与经济发展水平相协调、相适应、相促进。就公共产品和社会福利而言，有的要解决“从无到有”，有的要解决“从低到高”，有的要解决“从少数到全体”等问题。既不能超越发展阶段，也不能分光吃光，竭泽而渔，要循序渐进，实现不超越阶段的共享。具体到深圳而言，就是要随着发展水平的提高，提高共享的层次，有序扩大共享范围，逐步实现由户

籍居民到常住居民到持居住证的人群的制度无差别覆盖。

共建共享指的是共享的权利与义务的关系，也是共享的参与机制。社会财富由社会成员共建，发展成果由社会成员共享。共建是责任，共享是权利；共建是手段，共享是目的；在共建中共享，在共享中共建，实现权利和义务的平衡。共建与共享是一种相互统一和相互增进的过程。每个社会群体，既是经济社会发展结果的享有者，又是这一发展过程的共同参与者和建设者，并在“人人为我，我为人人”的关系氛围中，生发社会成果的分享感和相应的社会责任感。

（二）共享深圳的总目标和重要支撑

共享深圳的总目标是：

市民依法享有的政治经济社会等方面的权利得到更好地保障，市民对公共事务参与有较大提升，城市治理走向现代化。收入差距有所缩小，基尼系数持续下降，以中产阶层为主体的橄榄形收入分配格局基本形成。以促进人的全面发展为特征的积极福利体系建成。实现全体居民的全覆盖，超越传统的医疗、教育等基保基本的公共服务层次，向健康深圳、人力资源积累、居住改善的水平演进。低收入阶层获得更多的发展机会和更好的社会关照，社会充满生机和活力。在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。将深圳打造成经济发展、社会进步、市民幸福的先进城市。

实现共享深圳的总目标，必须处理好政府、市场、社会、个人四个不同层面之间的相互关系。为此，需要构建“五大支撑体系”作为相应的系统依托与制度性保障。

1. 构建适度普惠特征的“广义社会福利”体系

社会福利是共享深圳的基本内容，也是发展成果共享的基本体现。广义社会福利从纵向划分，包括居民基本公共服务、基本生活保障和特殊群体福利三个层次的内容。其中，基本公共服务包括基

本教育、基本医疗和保障房，基本生活保障具体包含社会保险、社会救助等项目，而特殊群体福利则主要包含老年人福利、残疾人福利、妇女儿童福利等。从横向划分，包括物质福利、精神福利、生态环境福利三个层面。根据覆盖面和给付水平的不同组合，福利体系可分为四种类型，即“补缺型”“断裂型”“低位型”和“普惠型”等。

“补缺型”福利的特征，是低覆盖面、低福利支出、低给付水平，主要侧重底线救助、扶危济困和最低保障。长期以来，我国社会福利制度具有明显的补缺型福利色彩，福利对象覆盖范围较小，保障水平偏低，成为这一体系的“软肋”。

“普惠型”福利的特征是高覆盖面、高福利支出、高给付水平，既优先照顾弱势群体又注重惠及全民，实现从“摇篮到墓地”的社会关照。全民普惠型福利制度（体系）的典型范例，是以瑞典、挪威等北欧国家为代表的“斯堪的纳维亚福利国家”。

“断裂型”福利，表现为低覆盖面、高福利支出、高给付水平，部分优势群体享受高福利，弱势群体受到制度性歧视与排斥，乃至产生“劫富济贫”式“逆福利效应”。往往与较低经济发展水平相联系。

“低位型”福利，具有高覆盖面、低给付水平特征，与我国当前基本医保等领域所呈现的状态相类似。这种类型，多出现于处于社会转型期的发展中国家。

“共享深圳”所提出的构建适度普惠特征的广义福利体系，主要着眼于福利权利的平等分享，着眼于“授人以渔”的积极福利主义，着眼于“补缺型”福利模式的健全与提升。避免“断裂型”福利模式，避免陷入“福利主义”泥沼。

深圳福利建设领域存在以下亟待回应、解决的问题：第一，社会福利提升水平与城市经济发展水平和财政实力形成明显反差，社会福利支出规模相对偏小，所占全市财政预算支出的比例，明显低于北京、上海、广州等一线城市。

第二，福利保障水平和社会覆盖面偏低，一些关键福利指标低于其他一线城市，与中国香港差距更为悬殊，“补缺型”福利体系特征明显：福利功能和相应投入范围较窄，主要限于贫困、弱势等小众群体救助和基本保障等底线民生项目，投入社会服务及文化教育、医疗健康等更高层次、更大领域的公共福利相对较少，预防性、发展性社会项目明显不足。

第三，与产业等政策领域相比，整体性社会福利政策与措施相对落后、弱化，与城市现有发展水平不相适应，成为社会福利乃至社会发展滞后于经济增长的重要原因。

构建更具普惠特征的“广义社会福利体系”，应以“福利享有全民化、福利服务均等化、福利主体多元化、福利领域多重化”为目标，在已有公共福利、社会服务、社会保险、社会救助四个层面的“补缺性”福利体系基础上，纳入扩展化的教育文化福利、低廉化的医疗保健福利、激励化的创业就业福利等福利项目，形成教育福利、医疗福利、文化福利、公益福利、精神福利、生态福利等多领域福利共进的格局，完成社会福利体系从保障基本到追求共享、从“局部扶困”到“适度普惠”的转变。

——形成广义福利架构，在提升、优化社会物质福利的同时，将精神福利、生态环境福利引入福利体系；既强调政府在福利实施过程中的主导责任，也重视企业、家庭对福利功能的承担，全面实现社会成员福利权利与福利义务的统一。

——以优化“存量福利”为基础，不断扩大“增量福利”份额，使“做蛋糕”与“分蛋糕”“造血”与“输血”两大环节良性互动，强化社会福利支出的社会投资属性，使福利体系得以良性持续运转。

——在增进和保障传统特殊群体福利的同时，通过福利向“工作人口”倾斜，向促进人的全面发展，包括向增进人的健康水平和增强人力资本方面延伸，使纯粹消费性的福利体系附加必要的生产性内涵。

——通过“扩项、提标、改型、升级”等创新路径，对具有“补

缺型”特征的现存福利体系进行整体性改造。将原来相对零散、分割、缺乏协调的福利功能板块，整合为一个有机联结、协同互动的社会福利运行体系。

——解决公共福利资源区域与行业分布不均问题，力争在“十三五”期间完成教育、医疗、养老等领域公共服务的“补缺”任务，促成“生态福利”的量化生成、供给与补偿机制。

——渐进提升社会福利标准，提高福利给付水平和保障能力。保障弱势、特殊群体的基本民生诉求，更加注重满足市民在教育、文化、医疗、住房、就业、创业、养老等方面的专项福利需求。

——建立新的“补贴、补偿”机制，形成扩展化的教育文化福利（高中义务教育、员工培训、终身教育、基层公共文化平台、文化资源输送）、低廉化的医疗保健福利（低价、广泛、便利）、激励化的创业就业福利（住房补贴、子女就学、专业培训、贴息贷款）等专项福利供给。

——培育社会分配再调节能力，扩大福利供给新来源、新势力，大力支持社会资本设立各种福利促进机构，广泛举办公益援助、慈善活动，使之成为补充、增进和壮大社会福利总量的重要主体力量。

——“跨界”整合相关的公共福利供给平台，规范相关行政行为，建立跨部门、跨系统、跨门类的公共产品与服务的供给协调、联动机制，改善公共供给质量，提升公共供给的规模和整体效果。

——建立和优化以民生福利为导向的公共财政支出结构，实现民生福利支出、预算的公开化、详尽化，提高有关支出预算可观测、可调控水平。

——创新社会公益与慈善事业发展机制，使之与国家福利保障及救助制度互补衔接、形成合力。实现公益慈善事业从“行政化、动员式、兼职化”为主，到“市场化、志愿式、职业化”为主的转变。

——还原国有资产“全民所有”的历史属性，继续畅通和优化部分国有资产收益（红利）转化为“全民享有”的社会保险、保障基金的通道。

——进一步完善民生福利发展状况评价指标体系，内容涵盖物质福利、精神福利和生态环境福利。对福利规模水平和质量结构，包括支出结构、投入绩效、分配去向，进行动态监测与评估。

——在我市“绿色经济考核”“生态经济补偿”有关实践基础上，单列“生态环境福利”考核指标，使之正式成为新时期社会福利体系的重要组成部分，并与区域性“低碳计划”“生态资产负债表”的编制实施相对接。

2. 构建法治化的公平竞争的市场体系

公平竞争是市场经济的基本原则，是市场机制高效运行的重要基础。一个实行全面公平竞争的市场经济体系，是共享发展在经济领域的重要体现。理由有二：一是作为权利平等机会平等规则平等的逻辑，经济主体、经济环境平等是题中之义；二是公平竞争的市场环境是经济利益分配的基础，市场配置资源是通过利益机制实现的。从这个意义上看，平等竞争的市场也是公平分配的基础。

随着经济体制改革不断深化，全国统一市场基本形成，公平竞争环境逐步建立。但同时也要看到，不同所有制，地方保护、区域封锁，行业壁垒、企业垄断，政策优惠“超国民待遇”或减损市场主体利益等不符合公平竞争原则的现象依然存在。

当前营造公平竞争的市场体系的另一障碍，是市场壁垒和行业垄断。市场壁垒的实质是保护既有的市场利益格局，行业垄断是为了抑制新进入者引致的竞争。它们都已成为公平竞争和市场经济发展的障碍与天敌，同时又维护着既得利益格局，为权力寻租与腐败提供可能的温床。

在市场壁垒中，对市场竞争危害还有体制性、行政性壁垒。即除了惯常的行政“准入”审批外，往往通过许可证制度、核发执照、资质认证等管制方式，限制新企业的进入；而行业垄断，主要是某些国企形成的行政性垄断，包括先天的资源垄断，表现如订立协议固定价格、限制产量、划分市场和滥用市场支配地位等。

根据调查，我市各种产业行业总体上已普遍对民间资本开放，

非公有制企业的投资经营活动已遍及所有产业领域包括垄断性行业。但是，非公有市场主体进入垄断性行业和公共服务类特许经营领域的数量及比重偏低，与我市非公有制经济占总体经济九成五以上的比重尚有明显反差；同时，非公有制企业对垄断行业、特许经营领域的项目与业务介入，还不同程度地存在各种隐性的行政性壁垒或障碍。此外，深圳仅财政主导性产业基金 2015 年底已超过 150 亿元，对我市产业发展起到积极的促进作用，但也部分存在着时效性不强、透明度不高、投入过程尚未完全实现公平、公正的问题，均有待于在“共享深圳”建设进程中进一步解决。

建设公平竞争的市场体系的关键，在于产权平等保护，消除壁垒、打破垄断，处理好政府与市场的关系。这一体系要求，商品和要素能够自由流动、平等交换，产品和服务的生产及销售主要由市场价格机制决定，消费者可以自由选择、自主消费，企业之间的公平竞争促进优胜劣汰，实现资源的优化配置。

构建法治化的公平竞争市场体系，是要坚持“权利平等、机会平等、规则平等”的原则，在市场经济领域全面实现“六个平等”的目标要求，即市场主体平等竞争、公共资源平等使用、城乡要素平等交换、基本服务平等享有、公共成本平等分担、各类产权平等保护。通过彰显市场经济内在的公平竞争属性，使之达到与“共享深圳”相适应的成熟化水平。

——最大限度取消政府直接参与市场和社会竞争的事项。凡是能够通过市场和社会提供的公共服务，政府不再直接参与，不再指定供应者，不变相设定排他性、歧视性门槛。

——通过市场竞争机制能够有效调节市场主体的行为的，一律取消价格管制、数量限制、特定补贴、等级评定等干预商品价格、企业利润、社会信用等市场调节的事项。

——对所有可以开放的生产和服务，向各类市场主体平等开放、公平竞争。对极少数必须有行政管控的行业或领域，政府只从准入规则、标准、形式和安全等方面管控，不得对不同市场主体予

以“身份识别”“附加条件”等变相歧视行为。

——创造相关的体制环境，促进包括金融、矿藏、水体、网络、环境等各类公共资源平等使用和优化利用，避免社会优质、稀缺资源被单一主体长期垄断利用、低效利用和“低租”利用，并防止已有垄断经营者对其市场支配地位的滥用。

——建立健全生产性服务、生活性服务以及基本公共服务供给和共享体制，提高政府公共服务的“可及性”和覆盖度。对实际具有公共品性质的资源、要素，要消除和防止少数社会成员专控、专享的现象。

——厘清政府、企业、社会组织承担社会公共成本方面的权责边界，避免因权责不清造成推诿、拖延、借机要价等损害公共利益的现象；防止政府“与民争利”，解决不同市场主体税费负担不均和“超国民待遇”的问题。

——健全以公平为核心原则的产权保护制度。要改变司法观念，慎用司法手段，对非公有制经济主体要避免“先入为主”，滥用有罪推定原则。要平等保护产权，加强对各种所有制经济产权的保护，加强对各市场主体经济与政治权益的平等维护，加强对各类知识产权的保护。

3. 构建“三位一体型”的“政府善政”体系

“服务型、法治型和责任型”政府，是实现“善政”的基石。打造上述“三位一体型”的“善政”主体，是国家治理能力现代化的重要内容，更成为建设“共享深圳”不可或缺的组成部分，它既体现了时代要求，也是社会的殷切期盼。

与建设“共享深圳”相对应，“善政”，就是政府决策、运行和能力建设，要以“包容、透明、高效、廉洁”为准则和导向，做到“善始善终、善作善成”（习近平语）。尤须指出，在“国家治理体系现代化”的背景下，作为“政府善政”准则之一，“包容性”的理念具有愈来愈重要的意义。“包容”的社会含义在于“无歧视”“不排斥”，也意味着“兼收并蓄、宽严相济”，是对经济

社会发展“多元共生”价值取向的肯定与揭示。就深圳而言，进一步转变政府职能，因时因地制订更具包容性的社会政策，采取更加包容、亲民利民的民生体制和政务规范，是实现“善政”的必由之路。

“责任政府”，对于实现“善政”要求具有举足轻重的价值。这不仅因为，“服务型、法治型”目标政府的落实，也以“责任政府”的自我改革、自我完善为前提，而且由于，“共享深圳”的政策实施、制度建设、资源投入等方面，无不诉之于乃至取决于“政府责任”。

“责任政府”意味着，政府无论在一般行使社会管理职能还是对于建设“共享深圳”的特定事项，都应全面承担专业责任、法律责任和政治责任。同时，公共权力的指向应当与公共行政过程高度一致，政府必须为这种一致性负责。这是实现“善政”的必要前提。

作为“善政”的手段补充，各种“软法”将发挥日益重要的作用。所谓“软法”，是在宪法等国家层面法律法规（硬法）框架内，在地方政府正式法令、条例、规定等法规之外，由各类解释细则、程序说明、会议纪要、公报、宣言、公约、协议等构成。它们因时因地发布，具有一定社会影响力、公信力，可对与日俱增、不断细化的社会事务加以“精准”“柔性”的调节与规制，从而为“服务型”“法治型”政府所必需。

建设“三位一体型”政府，是对政府行政与治理综合能力的全面检验与提升。应当看到，深圳近年来，在这方面已取得明显绩效以至走在全国前列。但与建设“共享深圳”的目标比，与“善政”的现代化要求比，进行自我完善、自我改革的空间依然存在。

构建“三位一体型”政府“善政”体系，将以“共享深圳”建设为导向，以“包容、透明、高效、廉洁”为宗旨，以建立“责任型”政府为轴心，以建设“服务型”“法治型”政府为两翼，从政务决策、政策规划、行政审批、监督管理、资源分配等关键环节和领域，全面提高政府的公共行政能力和规划、决策水平，推进城市治理体系与治理能力的现代化。

——强化政府制定社会政策的职能要求，将区域性社会政策，作为地方政策制订和政府施政的主要对象和领域。全面提高社会政策的针对性、覆盖性、时效性和精准化水平。

——扩大行政性“软法”制订范围，有效提高其适用水平。行政过程除善用“软法”外，重视“约谈、警示、劝诫、听证、调解”等“软干预”行为的行政功用，并形成相应的程序、制度体系。

——构建政府与社会间利益摩擦冲突的第三方调解、仲裁机制，依法畅通、维护“民告官”渠道与机制，探索建立民生问题和社会矛盾纠纷的官民直接沟通与协商平台。

——运用新一代互联网、移动互联网信息技术，全方位普及公共场所免费 Wi-Fi，建设 O2O（线上 - 线下）互动的民意搜集与反馈、应答专项诉求的渠道与平台，提高处理具体社会事务、事件的效能和及时性。

——建立公开透明的政务信息共享平台，彻底消除信息壁垒和“信息孤岛”现象，对原来各部门存在内容隔离、自我服务乃至虚置、少用的信息发布与沟通平台予以整合，以“搭建”“嵌入”“无缝链接”“自动上传”等形式实现互联互通，以提高和保障市民对政务信息的关注度与知情权。

——组建市级大数据管理局，分类、分层整合政府信息资源，实现大数据搜集、处理标准化、程序化和规模化。由大数据管理局设立、管理全市统一的政务信息发布与交流平台，并以此作为其法定核心职能之一。

——进一步缩减、简化、合并行政审批与核准事项，搭建并联审批、效能监察、信息服务三位一体的联合审批网络平台。

——大力提高“电子政务”“网上办公”比重，广泛实施“一站式”“一网通式”审批。推进网上审批系统在部门之间的有效对接，根据事项主办、协办、联办、分办等不同情况，制订相应的标准化、制度化程序。

——以“政府责任清单”为基础，建立部门“政务责任链”制度，厘

清部门机构的分工、合作边界，确立“第一责任人”和责任排序。形成完整的“定责”“履责”“分责”“问责”“追责”的责任管控体系。

4. 构建多元主体参与的社会“共建共治”体系

提供公共服务，进行社会治理，作为国家治理体系的两大重要功能而互有交集；广义的社会治理包含公共服务供给，公共服务又成为社会治理的基本手段。公共服务侧重于“建”，社会治理偏重于“治”，人们将其分为两个不同领域，主要是基于理论与政策分析的便利。

从国际经验看，培育提升社会组织承接政府公共服务能力，是推进社会建设、完善社会治理的重要一环。在发达国家，政府与社会组织合作治理形式多样，已形成较为成熟的合作机制和制度。以德国为例，其公共服务体系涵盖了医疗、养老、伤残、幼婴、青少年教育等五个方面，服务的主要提供者包括社会组织、商业机构和地方政府。政府采用拨付财政资金直接支持和税收优惠政策间接援助的方式，对社会组织进行扶持。目前，社会组织在德国大部分社会服务中起到主导作用，除医疗服务外，社会组织提供服务占服务总量的60%以上。

在我国，政府曾长期以来成为公共服务供给和社会治理的唯一主体，并采取单一“自上而下”的纵向决策管理模式。这在一定程度上排斥了民间公共服务力量的存在，或抑制了后者的功能和积极性的发挥，而且不能有效地反映和满足真实的民生需求，导致公共服务陷入非均衡供给的困境，也不利于对社会纠纷、摩擦问题的化解。为应对上述问题，近年来各地包括深圳，在推进基层社会自治、扩大基层民主、培养公民参与意识、支持培育社会组织全面进入公共服务与社会治理领域等方面，做出了积极探索，多元化主体参与的体制空间正日益加大。

公民社会，亦称市民社团（Civil Society），是指围绕共同利益和价值的非强制性集体行为形态，是社会组织的另类表达。当前，基于移动互联网背景的“社群”，是公民社会的一种现代形态，它们具有互为主客体、线上线下结合、自组织化、虚拟化的特点，由此而具备天然的平等性和共享性，体现为一种人际互动的新形式和新趋势。在构建“共建共治”体系中，如何发挥它们的积极作用，成为一个具有现实意义的命题。

社区是城市重要的、基本的社会群体单元，已日益成为各种利益诉求的交汇点、各种社会矛盾的集聚点、各种公共政策的部署点、各类社会组织的进驻点；而作为居民的多重社会角色之一，“单位人”将更多向“社

区人”“社群人”变迁。因此，把社区、社群作为公共服务和社会治理的重要抓手和平台，将成为一种必然的公共政策选择。

与此同时，在社区公共服务领域中，公共文化、精神文明资源的供给规模与比重将日益扩大，结构与质量不断升级，手段与形式更加“数字化”“网络化”，以满足居民与时俱进的“软”需求，从而成为“共建共治”体系的一大特色。

社会“共建共治”体系的核心特征是协商民主，即建立“协商、协调”机制，以使不同主体的利益诉求得到表达和回应，使不同意见得到反映和妥协，使不同解决方案接受质询和评判，最终促使公共服务精准落地、社会治理取得实效。更重要的是，由于协商民主必然经受利益博弈与妥协的过程，将大大减少相关政策或解决方案的片面性，提前消解执行过程面对的阻力，从而达到有效解决问题的目的。

从总体上看，深圳的社区服务与社区治理现状，与“共享深圳”的目标要求尚存在差距：一方面，社区治理主体职责与分工不清，政府与社会边界模糊；社服机构的权利义务不清晰，发展相对滞后；社区自治机制不健全，缺乏协同性；另一方面，社区服务行政化特点明显，公共服务供应结构“畸硬畸软”，优质文化、人文关怀等精神资源供应不足，居民相应缺少“家园意识”或社区归属感。这些问题、现状，成为构建多元主体“共建共治”体系的起点与背景。

构建多元主体的社会“共建共治”体系，其目标特征是，发挥社会力量的介入作用，以社区为主要平台，通过基层政权、社会服务机构、居民家庭等多元主体的参与和分工协同，在回应社会诉求、动员社会资源、提供公共服务、处理公共事务等方面有效发挥协商、协调作用，从而促进和辅助社会建设与治理行动的长效化；充分利用新一代信息技术手段，发展“互联网+公共服务”平台业态，在社区文化、教育、医疗、养老、治安、公益、政务、商务等不同领域，形成跨界整合、资源共享、互动有序的现代公共服务供给体系。

——在政府主导、社会参与、市场作用的基础上，科学分类公

共产品和准公共产品，并按其经济性、社会性不同特征，进一步调剂、调配公共服务的规模与结构，使公共服务事项与社会治理事项有机结合、交叉运作。

——按照政事分开、政社分开、管办分离、“还权于社”的要求，厘清政府与社会组织的职责边界，推进政府与社会服务机构在主体、组织、职能、事权、产权、场所、人员等方面分开，全面解除政府部门与社服机构之间的行政隶属关系。

——加大对社服机构的培育、扶持力度，为社服机构发展营造良好政策环境。从产业导向、发展规划、降低准入门槛、绩效评估、项目补贴等方面创造条件；通过硬件配置、人员培训、居家养老、输送文化资源、公益慈善活动、设立社区基金与公益创投等方式，拓宽社服机构的事业领域，提高社服机构的供给能力。

——加快社服机构提供和参与公共服务、社会治理的政策设计，尽快完善相关法律法规，为社服机构提高自身能力和健康发展提供法律支持，提高社服机构和社工人才的职业化、专业化水平，满足社区公共服务需求。

——逐步将所有社会组织公共服务购买纳入政府采购目录和公共财政预算，通过定向委托、公开竞标等形式项目化运作，以直接购买服务方式，以奖励性、委托性、补贴性或购买性投入方式，将更多公共服务职能向社服机构转移。

——完善社服机构内部治理，增强自主发展能力。赋予社服机构更大的自我管理权限，形成自主运营、自主选人用人的内在机制。借鉴发达国家先进经验，在较大社工机构中，建立健全理事会（董事会）、监事会制度；加强和完善以自律为主要内容的内部管理制度。

——建立基层“互联网+公共服务”新业态模式，满足社会日益扩大的多样化服务需求；建设基层综合性数字文化服务平台，整合不同层级、不同部门、不同领域的数字文化资源，为社区提供“数字化”文化服务，形成以输送文化资源和精神福利为重点的“1+X”

全方位、模块化公共服务平台体系。

——构建社区民主协商平台，形成民主提事、议事和决事的规范程序和机制。建立“居民议事会”制度，成员由社区党组织、居委会、工作站、社服机构、业委会、物业企业、驻社区单位、社区民警、社区居民等方面的代表组成，对社区重大事务进行民主决策。

——设立社区服务 O2O 互动工作平台。线上与线下相结合，对行政服务、基本公共服务及个性化便民服务实行动态管理。加强社区综合服务中心建设，完善“大服务平台”功能，实施项目分解、社会承接和合同管理，全面提升社区公共服务水平。

——在全市推广组建“社区基金会”的成功经验与模式，提高其在各区社区的覆盖水平，发挥社区基金在社区建设与治理中的自助和促进作用，充实建设社区“共同体”可持续发展的物质资源。

5. 构建崇尚公民诚信、遵守社会公约、履行社会责任的“大诚信”体系

无互信无以共建，无互信无以共享。公民诚信，作为一种普适价值和“无形规范”，对于社会经济乃至民族道德体系有着不可估量的重要性。“人无信不立，家无信不睦，业无信不兴，国无信不宁”，作为中华古训和传统道德信条，如今予以“重申”，对于走上伟大复兴之路的中华民族，对于凸显“共享发展”宗旨的社会经济体，其意义不言而喻。

社会信用体系，作为现代市场经济的基础，对市场经济的健康发展有着深刻的影响。由于我国的信用建设长期以来滞后于市场化的进程，在片面追求经济增长和“最大化”利益的驱动下，诱发了各种信用缺失和诚信危机，加剧了社会经济运行的风险。

有鉴于此，国家《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020 年）》的出台，具有十分重要的意义。

社会信用体系的建立，有赖于公民个人诚信。以个人诚信为前提，社会的人与事才可能获得“信誉”，社会交往才可能结成“信

任”关系，社会经济生活中才可能存在“信托”责任，由此构成一种合理的社会信用价值体系，并成为社会“共享”所必要的秩序条件。因此，对于“共享深圳”来说，个人诚信绝不仅是道德的自我约束，而首先体现为一种系统性的社会诉求。

公民的社会责任，是公民在社会公共生活中本应承担的一种责任，这种责任仅仅诉之于“法人”而非“自然人”，是现实存在的误区。应当说，人与社会的关系、权利与义务的统一以及爱国主义和集体主义诉求，都是公民社会责任存在的依据。强调社会责任的广泛承担，将成为“大诚信”体系建设的组成部分。

公民应该履行的社会责任，是法律责任、道德责任和“单位”“社区”“社团”等特定组织责任的集合，它们共同存在于各种纷繁、复杂的社会关系中，而与无处不在的“共享”权利相对称；一方面，它们是动态的，根据社会发展成熟度、阶段性不同，有着不同的内容结构；另一方面，它们是有个体差异的，需要社会精英阶层比普通市民承担更多的责任。

以章程、守则、协议、宣言、纪要、备忘录等形式出现的“社会公约”，是现代“契约社会”的产物。“社会公约在公民之间确立了这样一种平等，以致大家都遵守同样的条件并且都应享有同样的权利”（卢梭：《契约论》）。“社会公约”往往作用于道德与法律层次之间，一般不具行政效力，但作为“公序良俗”或社会“软法”的一部分，可在社会细分领域和具体事务上，产生“拾遗补缺”的规范、调节作用。

社会公益与慈善行为，不仅在物质层面成为社会分配的“第三次调节”力量，而且在精神层面构成一种“善举文明”，它们在“共享深圳”建设中，作为新的积极元素，具有不可替代的社会功能。

构建崇尚公民诚信、遵守社会公约、履行社会责任的“大诚信”体系，是要以提高公民个人诚信水平为前提，普遍发展社会经济生活中的“互信”关系；促使各类社会主体（自然人、法人、社会组织等）主动约束和规范自身的行为，促使所有具备权利能力的社会

成员全面履行社会责任；让诚实守信者、社会责任承担者获得更多的社会机会和便利，让违约失信者、失责者承担相应的社会成本；通过倡导“公益增信”和“善举文明”，丰富社会主义精神文明及核心价值体系，使公民达到“共享深圳”所要求的文明程度和信用道德水平。

——将公民诚信纳入社会管理事项，扩大个人信用定义与范围，探索建立与之相关的“信用积分”制度、“信用负面清单”制度，形成对个人诚信行为的双向奖惩机制。让诚实守信者、社会责任承担者获得更多的社会机会和便利，而让失信者、失责者处处被动、受限，使其承担相应的失信、失责成本。

——扩大社会责任主体覆盖面，重建“自然人社会责任体系”，编制社会成员需承担的社会责任目录，载入相关“社会公约”，并与“信用积分”“信用负面清单”制度实行联动，与个人对社会福利、资源的“共享”程度相互挂钩。

——将“善举文明”纳入社会主义精神文明和社会公德体系，提倡“莫以善小而不为，莫以恶小而为之”和“人人为我，我为人人”的价值导向；使各种社会“善举”转化为可以“储蓄”的个人信用，并借助信用积分、社会公约等“软”手段加以激励、引导和约束。

——建立社会虚拟“道德法庭”，对相关“失信”现实案例公开评判，并通过相应建立“微信公众号”和APP平台，完善网上批评、点赞、表决和“宣判”渠道，提高居民的自愿参与水平。

——持续净化社会信用环境，强化对网络信息诈骗、“失信”、“失责”等罪错行为的打击、约束和监管力度，与信用积分、社会公约、失信惩戒制度相匹配，建立相应“黑名单”“红榜单”，利用大数据系统进行全社会个人信用管理。

——将社会公益、慈善行为纳入以“共信共约”为核心的“大诚信”体系，试行“公益增信”模式。研究捐赠主体亲属受益、隔代受益关系，探索建立对公益当事人以精神鼓励为主，对其亲属、

后代以权益补偿为主的激励、补偿机制。

——引导社会舆论，发挥主流媒体作用，褒扬善举，宣传典型，创新多样化“慈善+”形式，共同营造“人人可慈善、人人做慈善、人人争当慈善+”的良好社会氛围。

——保障网络“自媒体”的合法地位和权益，重视它们在促进社会正义、传播社会主义核心价值观方面的积极作用，引导、发挥它们在社会监督、调解等领域的正能量。

——重视社会活动“民意代表”、民间“意见领袖”的地位作用，将其作为了解社情、舆情的重要来源，针对这一特殊群体，建立相应的社会沟通、对话、反馈和意见采纳机制。

——发挥社区在社会诚信和责任建设方面的主体作用，提升“社区公约”的自律功能，建立O2O（线上-线下）社区信用平台和文化生活平台，培育“人人为我，我为人人”的互信氛围，增强社区成员在互动、互信、互助基础上的“家园”认同感和归属感。

三、推动共享深圳的主要改革举措与公共政策

深圳人民能否共享深圳，共享深圳到什么程度，取决于很多因素，但最关键的是制度因素，是体制机制和公共政策。

（一）消减“身份差别”产生的不平等，深化户籍制度改革

身份差别产生的不平等，主要是指不同身份在机会、规则、权利等方面的不平等，并由此导致结果的不平等。在深圳，主要表现为户籍与非户籍居民和不同社会群体之间的差异。身份不同造成的不平等，有历史原因和社会原因，如二元户籍制度、传统文化中的等级制影响。也有资源错配，如特权和为高收入者提供各种补贴和特惠。解决身份差别带来的不平等，是人类前进的方向，也是“共享深圳”要逐步消解的弊端。

1. 加快户籍制度改革

增辟居住社保迁户渠道：把已经长期在深圳工作生活、连续缴纳社保 10 年至 15 年，愿意入深圳籍的非户籍人口转为户籍人口，具体操作从连续缴纳社保 15 年以上开始，逐步扩大到 10 年以上。

降低入户门槛，启用多元标准：在积分制入户中加大在深居住或工作年限分值比重；提高发明创造、公益服务、荣誉表彰和诚信记录等分值；放宽技术技能迁户和政策性迁户条件；放宽人才引进迁户的学校和专业限制；扩大个人申报技术技能迁户政策实施范围；放宽投资纳税迁户政策条件；对新引进的重大项目或总部企业，根据项目和企业实际需要一次性安排投资纳税迁户专项指标。建立常态通道，简化入户申报手续和文档材料，提高入户办事效率和速度。

2. 拓展居住证持有人享有基本公共服务的范围

增加居住证的查阅功能，保证居住证持有人对可享受基本公共服务内容的知情权；拓展居住证在商业、金融、租赁、宾馆服务等领域的社会使用功能，逐步将个人就业、社保、信用等信息纳入居住证管理，尽快实现“一卡多能、一卡通用”；全面清理居住证与户籍在医疗、养老、就业、教育、低保等方面的差距，增加居住证的基本公共服务含量。建立根据居住与缴交社保年限长短而分层次、按梯度享有基本公共服务的机制：随着在深居住和缴纳社保年限延长，居住证持有人逐步增加并最终享受到与户籍人口相同范围与水平的基本公共服务和社会保障。

3. 调整对中高收入人口的补贴政策

政府补贴是资源再分配的一种形式，政府补贴再分配的功能本是为了缩小初次分配中的差距。但在实践中，为了吸引投资和人才，政府往往补贴给了高收入或中等收入的城市居民，在当下诸多不正当竞争环境的条件下，或许是一种不得已的选择。应通过城市服务水平的整体提高逐步减低乃至取消这类补贴，消减特权待遇。长期以来，一些群体，特别是高级公务员，在一些服务领域保留了某些特权。这些特权有的与工作期间长期低工资收入有关，大多是一种

对工作期间低收入的“暗补”，应借鉴一些国家的做法，改“暗补”为“明补”，以实现消减特权现象，消除因身份差别导致的不平等、不公正。

（二）推进分配制度改革，让全体市民公平分享改革发展的物质成果

1. 实现居民收入倍增

实现居民收入与经济增长同步。到 2018 年实现居民人均可支配收入比 2010 年翻一番，达到 6.4 万元，中低收入居民人均可支配收入比 2010 年增长 1.5 倍，达到 4.8 万元，中低收入居民生活水平显著提高，相对贫困家庭和居民大幅缩减，“橄榄型”分配结构加快形成。探索制定最低工资标准评估机制，建立多方参与、科学论证、合理调整最低工资标准方案的新模式。

2. 显著改善收入分配秩序

坚决保护劳务薪酬收入、经营性收入、财产性收入、继承遗产等各类合法收入。坚决防范和打击各类欠薪行为，维护和保障劳动者合法权益。以调节过高收入、清理隐性收入和打击非法收入为重点整顿规范收入分配秩序。

收入分配差距过大是果，收入分配体制不顺是因。其中如土地市场、资本市场等要素市场受到信息不充分、法规不完善、市场垄断和分割、要素价格扭曲、行政干预过度的干扰，导致绩效、寻租、垄断等纠缠。因此，收入分配秩序理顺的根本之策，应进一步全面深化改革。从“共享深圳”建设来看，在改善收入分配秩序上仍大可作为。一是改革政府与其他主体的分配关系。在初次分配领域调整政府与企业、企业与个人的分配关系。如可通过减费（教育附加费、城市建设费）让利于企业。也可下调“五险一金”。据有关资料，当前我国企业职工五项社保总费率为企业职工工资总额的 39.25%，在列入统计的 173 个国家和地区中列第 13 位。接近法国、德国、意大利等欧洲福利国家 40% 的缴费门槛，分别比美国、日

本和韩国社保缴费率高出 23.2、14.01 和 24.12 个百分点，约为菲律宾的 3.04 倍、泰国的 3.84 倍和墨西哥的 4.76 倍。下调“五险一金”收缴率，不仅可以减轻企业负担，也可将企业减负部分以 50% 比例转化为职工增收。二是改革公共产品的供给机制。在再分配领域，通过公共服务设施的标准化（学校、医院、其他公共设施），以安全、实用为标准（杜绝奢华），规范投资支出，为市民提供有保障有质量的公共服务。将高档消费（医疗、教育等设施及服务）交给市场调节，以解决公共资源的错配和浪费，解决公共资源使用的特权安排。三是改革慈善制度。在三次分配领域，要进一步放松不当管制，适应现代多元化的公益和互联网时代共享的要求，将公益的民间力量与政府资源整合起来，以最大限度地服务于低收入群体，更好地建设“共享深圳”。

3. 分类完善收入分配制度

建立各类企业薪酬调查和信息发布制度，定期发布主要类别职业薪酬信息和重点行业人工成本信息。完善工资指导价的制订和发布机制，分类、分级、分行业制订发布岗位工资指导价，充分发挥市场对人力资源配置的决定性作用。市属国有企业收入分配改革要向基层员工、一线员工倾斜，同时继续实行企业领导人工资限高封顶。为社会组织“量身打造”薪酬管理制度，明确社会组织薪酬标准，实现社会组织薪酬兑现、薪酬管理、薪酬正常增长机制、社保公积金缴存机制的制度化、规范化。

（三）深化教育领域综合改革，推动教育公平和人的全面发展

1. 健全办学资源均衡配置制度，为全市提供均质义务教育

进一步加快基础教育的“东进战略”和特区一体化进程，加大政府和社会对原特区外教育基础设施和教师等资源的投入。探索利用合作办学、对口扶持、引进人才、信息共享等手段扩大均衡配置教育资源覆盖面的有效机制。完善非户籍家庭子女义务教育积分入学制度和就近入学政策，逐步提高其在公办学校接受义务教育的比

重，推动基础教育公共资源面向户籍与非户籍人口均衡配置。尽快缩小和消除义务教育在公民办之间、区域之间、学校之间的差距。

2. 增加政府的财政投入，拓展义务教育至高中阶段

在保障九年基本义务教育全覆盖的基础上，5年内逐步将全市义务教育的年限提高到十二年。

3. 深化社会力量办学体制改革，扩大优质义务教育资源的供给

加大吸引境内外社会力量举办优质义务教育的政策引导和财政扶持力度，进一步开放教育资源的平等准入。对社会力量来深特别是东部地区举办优质义务教育的，在土地资源和开办经费、运行经费、设备设施等方面给予其与公办同等待遇。探索制定民办学校分类管理办法和特许经营办法，完善补贴和监管机制。建立学位补贴动态调整机制。

4. 改革职业教育，加快技能型实用人才培养

加快形成与建设现代化国际化创新型城市相适应的更加多元、更具特色、更为完整的深圳职业教育体系，实行超常规发展，尽快改变深圳中职教育专业雷同和技能型人才缺口巨大的现状。借鉴德国“双元教育”制度，实行免费职业教育，加强技能型实用人才培养。对未进入普通高中的初中毕业生进行免费职业训练。制定加快发展职业教育的扶持政策。探索以产业园区为依托的职业教育园区建设。组建行业性、区域性的职业教育集团。保障民办中职学校学生在享受国家资助政策、参加技能大赛、升学和就业等方面与公办中职学校学生享有同等待遇。加快发展现代职业教育，深化产教融合、企校合作、园校联合，多主体、多措施、多渠道加强从业人员职业培训，提升从业人员职业技能水平。

5. 构建终身教育体系，促进人的全面发展

创新终身学习制度和 Learning 成果认证制度，形成各类教育相互衔接贯通的终身教育体系。拓展终身教育专业，放开劳动和职业资格证书考试年龄、身份等限制，鼓励和支持终身教育。充分利用信息等手段，扩大终身教育优质资源供给。探索终身教育指标体系和评价考

核办法，建立市民终身学习机制。

（四）完善社会保障制度，帮助社会弱势群体生活得更更有体面和尊严

1. 积极推进职业年金制度

既在基本保险层面体现养老待遇的公平原则，平衡行业、部门之间的利益关系，又以收入状况为基础体现实际保障水平的差别和市场效率原则，调动人们进取向上、创造社会财富的积极性，实现公平与效率的统一。健全灵活就业人员、个体工商户等其他城市居民的养老保险。针对灵活就业人员与个体工商户的收入差别极大、浮动性也大的特点，缴费基数应该统一按全市职工平均工资计算。同时要适当降低门槛，简化手续。

2. 积极探索构建以居家养老为主，居家养老、社区养老和机构养老相衔接的养老体系

大力发展家政照料、医疗保健、护理康复、精神慰藉等多重服务项目，加快规划建设日间照料综合服务中心，实行有偿、低偿、志愿服务，满足不同层次老年人的服务需求。出台政策促进医疗卫生与养老服务相结合发展，支持和鼓励养老机构办医疗机构，医师护士可在养老机构开办诊所、护理站。鼓励专业人员在养老机构开展疾病防控、营养调理、中医养生等非诊疗行为的健康服务。出台政策，在土地利用、运行经费、缴费交税等方面给予补贴、优惠，扶持民办养老机构。鼓励社会资本建设举办老人医院和临终关怀医院。

3. 探索养老产业全产业链发展模式

支持和培育社会私营公有产权的养老服务设施，逐渐提升养老产业发展规模，探索以房养老模式。通过政府投入、民间筹集、慈善机构认领等方式，加快养老服务设施建设。加强养老保险金的收缴发放和运营监管。进一步简化办事流程，增强养老金跨区域管理的尝试性探索，为参保人享受养老保险待遇提供便利。

4. 加强低收入家庭和困难群体的救助帮扶

提高最低生活保障水平，建立与经济发展水平相适应的最低生活保障标准，完善低保标准动态调整监测机制。扩大保障范围，完善综合性社会救助体系。建立低收入家庭定期核对机制。建立消灭绝对贫困的机制。按国际标准建立脱贫机制，让深圳市民包括在深圳生活一定年限的非户籍人口，不因病因灾因失业而陷于绝对贫困。

5. 发掘社会和市场潜力发展公益慈善事业

加强慈善组织自律机制建设，完善慈善信息统计和发布制度，规范慈善募捐主体和行为。加快慈善管理体制改革，发挥慈善联合会的枢纽型社会组织作用，重点培育扶持一批规模较大、影响力强、公信度高、具有示范和辐射作用的慈善机构和慈善产业，最大限度提高慈善救助功效。

（五）深化深圳医药卫生体制改革，共建共享健康深圳，加速实现健康公平

1. 转变观念，将“健康深圳”替代“医疗改革”

将医疗服务向健康服务扩展，医疗福利向健康福利转向，推动医疗保险向健康保障（预防、医疗、康复）延伸。树立大卫生、大健康的观念，把以治病为中心转变为以人民健康为中心，建立健全健康教育体系，提升全民健康素养，推动全民健身和全民健康深度融合。实施积极的以预防为主的医疗卫生保健政策，出台鼓励全民健身的政策，建立鼓励创造性、创新性发展中医药健康养生文化的机制，充分发挥其“防未病”“治未病”的作用。树立共建共享健康深圳的理念，将健康融入所有政策，要求所有政府部门制定的政策都要有利于市民健康的促进；将健康融入全体市民，让每个市民既把健康看作是自己的权利，也把健康看作是自己的责任。加快“健康深圳”建设，让全体市民享有公平可及、系统连续、多层次、多样化的预防、治疗、康复、健康促进等健康服务。

2. 强力推进医疗卫生综合配套改革，推行分级诊疗模式，让医疗资源配置更均衡，医疗服务更公平可及

深圳看病难、看病贵，影响市民医疗服务公平可及获得感的根本症结在于过于侧重大医院而轻基层医疗卫生服务的不合理体制、不科学模式。要通过大刀阔斧的改革与颠覆性的创新，以基层医疗卫生为重点重塑医疗卫生服务体系，建立强有力的基本卫生服务体系和高效的医疗模式。

首先，改革医疗卫生投入思路与体制。改变纯粹以大医院及其床位多少作为衡量医疗保障能力与水平的唯一标准，按行政区划立项建设大医院的错误做法，在全方位推进社会办医，加快原特区外各区（新区）医疗基础设施的投资建设，持续增加优质、高端医疗资源供给的同时，减少新建三级医院，并严格控制建设标准，不再修建高端宾馆式的豪华型医院，把医疗卫生投入的大头由大医院调整为基层医疗服务机构，特别是社区健康服务中心。或购或租，切实解决现有社康中心的业务用房，按公平可及原则新增布局社康中心。在“三名工程”中更加注重名诊所的引进，

其次，改革医疗人力资源管理制度与配置模式，在强化全科医生的培养力度与激励政策，完善医院专家进社区长效机制的同时，将大医院现有的诊疗常见病、多发病、慢性病的科室的1/3-1/2医生连人带编制转移到基层医疗机构，以求快速和持续提升基层医疗机构诊疗能力，提高优质医疗资源向基层的下沉率和布局的均衡度。

再次，深化公立医院改革，让大型二、三级医院扮演新的角色，主动放弃普通门诊，主要负责治疗疑难复杂病例，牵头开展卫生人才队伍建设。

最后，改革医疗资源的配置机制。医疗资源向基层倾斜，各大医院要与基层医疗机构建立无缝对接机制，对基层转来的大病急症患者直接进入“绿色通道”，优先获得会诊、手术、床位等资源安排。

另外，相应地，还要配套改革医疗收费制度、医保支付制度，全面实行基层医疗机构首诊制度、医生多点执业制度和家庭医生签

约制度等。通过这些改革，实行真正的分级诊疗制度，引导一般诊疗下沉到基层，逐渐实现“基层首诊、分级诊疗、专全分治、双向转诊、上下联动”的医疗模式，实现“小病在社区、大病进医院、康复回社区”，让优质医疗资源配置更均衡、市民看病更便捷高效。

3. 加大投入和改革力度，减轻全体市民看病负担

加大财政投入，为全体市民提供重特大疾病保障。由财政全额承担全市重大疾病补充医保参保人的每人每年 20 元保费，减少全市大病患者医疗费用。改革大型医疗设备检查及其收费管理制度。市公立医院大型医疗检查设备收归市医管中心集中持有和统一调配，各医院分散使用，收费统一上缴，遏制不必要检查带给患者的负担。推进药品采购制度改革，真正实现医药分开，消除药价虚高。公开竞争优选 2—3 家大型药品经销企业承担全市公立医院药品集中采购，企业组织定点生产、定点采购，大幅度压缩药品流通环节，降低药品采购成本和公立医院药品销售价格，进而降低市民看病费用。

4. 深化医疗保险制度改革，健全各种医疗保障制度的转换机制

建立参保者在不同保障制度之间转换的弹性机制，实现医疗保障关系和待遇在不同地区、不同部门之间的顺利衔接。完善大病保险制度和异地就医结算机制，鼓励发展补充医疗保险、商业医疗保险，满足不同层次人群的医疗需求。建立面向流动人口的特殊救助制度，有效预防和化解流动人口的基本医疗风险。深化医保支付制度改革。健全医疗保险对药品购销价格和医疗收费的监督制约机制，充分发挥医保机构作为医保参保人利益的代表和守门员的作用。建立医保资金支付监管机制，由卫生行政部门、公立医院管理中心、商业保险机构、人大代表、病患代表等组成第三方评估机构，增加医保基金支付的规范性与透明度。建立政府、医疗机构、医保支付单位、个人的新型健保关系，综合医保、医药、医疗联动改革，探索由医保公司对医疗服务偿付机制。为高效、优质、廉价的健保服务提供新的制度安排。

医疗服务公平性问题是公共医疗改革关注的热点。由于政府卫

生支出结构不合理，医疗保险保障水平存在着较大差距，部分高收入群体获得了更多补贴，制约了医疗服务公平性的进一步提升。有限的医疗资源在人群中分布不公，医疗资源的可及性差，致使部分群体看病难，难以共享社会和医疗的发展成果。要加快医疗资源错配的改革进程，使公共资源更公平地惠及市民。

（六）完善公共服务体系，让劳动者拥有均等的就业创业机会

1. 千方百计扩大居民就业创业

实施积极的就业政策，建立经济发展和扩大就业的联动机制，健全政府促进就业责任制度。积极支持第三产业、中小微型企业和创新型科技企业发展，充分发挥民营经济在促进经济发展、吸纳就业人口等方面作用，创造更多就业岗位和就业机会。

2. 完善均等的公共就业创业服务体系

建立全市统一、功能完备的公共就业服务信息系统，探索建立以常住人口为对象的调查失业率的监测制度，提高公共就业服务的标准化、专业化水平，推进公共就业服务均等化。完善创业扶持、创业带动就业政策，继续简化小额担保贷款流程，研究推进岗位补贴、社保补贴等创业扶持举措。

3. 构建劳动者终身职业培训体系

建立一批公共实训基地，健全面向全体劳动者的职业培训制度，通过政府培训资金“以奖代补”方式，强化企业员工的培训激励机制。完善技能人才职业培训、技能鉴定和认证评价体系，严格规范职业技能鉴定收费标准，力争实现职业技能鉴定零收费。

（七）加大住房供给侧结构性改革，为中低收入家庭提供基本住房保障

1. 建立持续增加公租房的供给制度

改革住宅用地供给制度。面对深圳如此紧缺的土地和如此高企的房价，解决深圳的住房保障必须另辟蹊径、釜底抽薪，从源头、

根本上解决问题。停止对房地产开发商开发建设高档豪宅特别是别墅的土地供应，把待开发的住宅用地的绝大部分都用于开发建设保障性住房，且只租不售，或先租后售，或多租少售，持续增加公租房的供给。此举既可较大幅度解决来深较长时间的大中专毕业生、非户籍等中低收入家庭的刚性住房需求，又能较大幅度地平抑房价，抑制市场投资投机炒房行为，还可减少房地产开发商的暴利机会，有助于弱化和遏止两极分化。

2. 运用政府和社会资本合作（PPP）建房模式，推进公共租赁住房投资建设和运营管理

采取财政贴息贷款、开发贷优惠、土地以租代售等政策，鼓励社会资本参与公共租赁住房建设与运营。政府与大型企业合作开发建房，企业所得公租房定向租给本企业员工，政府所得为新增公租房的供给。建立健全产业配套住房开发制度，大力支持在外来务工人员集中的开发区、工业园区和产业园区，从工业用地中划出一定比例建设公共租赁住房，供包括外来务工人员在内的园区职工租用，改善职工住房条件。探索建立共有产权住房建设机制，将政府在保障房建设中让渡的土地收益、税费减免等支持政策量化为政府持有的房屋产权，与保障对象出资金额按比例形成住房共有产权，让符合条件的人以更低的门槛进入购房市场。

3. 创新公租房供给机制

全面建立以租为主，租、售、补等多种方式相结合的住房保障供给体系。在继续保持户籍低保、低收入住房困难家庭应保尽保的同时，探索将符合条件非户籍人员纳入公共租赁住房保障范围，拓展保障性安居工程的覆盖面和受益面，提高非户籍住房困难人群住房保障水平，扩大住房保障覆盖范围。

4. 探索开征房地产税

对住房的刚性需求和改善性需求实行免税，对购买多套住房的投机、投资性需求实施征税并实行累进税率。发挥税收的收入调节作用，促使住房回归居住属性和功能。迫使房屋所有者将手上多余

住房推向市场，或出售或出租，快速增加房地产市场总供给，大幅缓解住房供求矛盾。政府以房地产税收抵消因减少土地出让带来的损失，实现财政收支平衡。

（八）加大政府信息公开制度改革创新，让市民享有更多知情权

政府信息作为一种公共资源，是公众了解政府行为的直接途径和监督政府行为的重要依据。政府信息公开，一方面是我国社会主义民主政治发展的重要内容之一，对政府民主政治建设有着重大的意义，是政府的义务与责任；另一方面又是公民所拥有的基本权利即“知情权”和监督政府、参与社会共建共治的必要前提条件。政府信息公开成为共享深圳必不可少的重要内容。

1. 加强制度建设，加快政务信息公开进程

政务公开是政府信息公开的重要形式，是政府自身建设的重要内容。深圳目前政务信息公开并不理想，关键在于主动权完全掌握在政府手中，公民处于完全被动，知情权缺乏有力保障，与真正现代意义上的制度化或法律化的政务公开差距较大。因此，推进深圳政务信息公开的核心就是加强制度化、标准化和规范化建设。重点首先是推进政府权力清单和责任清单全面公开、市场监管公开、政务服务公开的制度化。其次是推进市场准入负面清单、政府投资的重大建设项目信息、公共资源配置领域信息、减税降费信息和国有企业运营监管信息的公开的制度化。再次是推进教育卫生和食品药品安全信息、就业创业信息、保障性住房信息、社会救助信息、环境保护信息的公开的制度化。

为了增强政务信息公开的实效，要加强政务公开的具体制度建设，如行政程序公开制度、新闻发言人制度、政务公开负面清单制度、重大行政决策公开（利益相关方、公众、专家、媒体等列席政府有关会议）制度、社会公示制度、听证制度、落实情况公开制度等。

2. 深化预算公开制度改革，大幅提高财务信息透明度

借鉴中国香港成功经验与做法，每年向全市人民提交一本看得

懂、看得清的预算方案。在内容上更科学、具体、详细，编制预算分类账从支出功能分类账为主转向以支出经济分类账为主，改变以往笼统与粗略，欠缺具体项目和支出用途细节的状况。在支出功能分类账上应软件支出与硬件支出分列，经常性项目和一次性项目分编，有助于公众知晓资金用于何处。在支出的呈现方式上更通俗易懂，进一步打破技术和专业壁垒，将目前连会计师都看不懂的预算变成像中国香港广州那样连小学文化程度者都可以看得懂的预算。公开的形式上更丰富多彩，预算草案除了文字版，还以图片形式介绍预算案重点。公开的深度上更能体现资金的使用效率。编制预算引入衡工量值概念，对部门在履行职务时所达到的节省程度、效率和效益进行衡量，使公众理解相应预算的使用效率。

3. 推动三大制度与平台建设，实现司法信息公开

首先是推进审判流程公开制度与平台建设，实行庭审调解宣判过程全公开。法院对案件的立案、庭审、调解、宣判等诉讼过程，都依法向当事人和社会公开。其次是推进裁判文书公开制度与平台建设，实行判决书全上裁判文书网。在注重维护公民隐私和个人信息安全的前提下，裁判文书要以公开为原则，不公开为例外，不得人为设置任何障碍。再次是推进执行信息公开制度建设，建立统一的执行信息公开平台，方便当事人和公众及时了解执行案件进展与法院为实现当事人的胜诉权益所采取的执行措施。

要通过司法公开三大制度的建设与实施，让司法在“阳光下”运行，让当事人对办案的程序“看得见、听得清、摸得着”，既可监督法官办案，从制度上提升法官审案水平，防止司法腐败，又方便当事人打官司，提升社会认同度和司法公信力。法院要以政务网站为基础平台，通过手机短信、电话语音系统、电子触摸屏、微博、微信等技术手段，开发完善统一的审判流程查询系统，同时发挥审判流程公开平台在远程立案、公告、送达、庭审、听证方面的辅助功能，为公众和当事人提供全方位、多元化的司法信息公开和查询服务。

（九）拓展公民政治参与度，让公民享有更多的表达权、参与权和监督权

公民政治参与是现代民主社会的普遍现象。作为民主政治的核心，公民政治参与是公民为维护和实现公共利益与公民权利而影响政府建立、政府人事选择和公共政策的制定与执行的行为活动。公民政治参与既是权利义务的统一体，又是公民利益的表达方式，还是政治生活中合理共识的达成路径。

1. 依法保障公民权利

依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。

2. 创新公众有序参与政府重大行政决策论证、评估和纠错的机制

改革目前政府决策论证基本依赖于政府的决策承办机构的“封闭运行”模式，实行公众有序参与决策论证的新机制。建立汇集人大代表议案建议、政协委员提案、民间智库研究报告、社情民意和市民建言的议题库，以此为重要来源确定年度重大决策议题；及时通过各种媒体平台发布决策意向，调查、征求社会意见，收集和倾听市民的诉求、声音和建言献策；引入辩论机制，采取网络实名方式或专题辩论会形式举行辩论，让广大市民和社会各界通过参与公共议题讨论实现参政议政，也通过决策过程中的良好沟通机制推动议决策的施行；发挥各类顾问机构、咨询机构和其他智囊机构的作用，把以往专家的“走形式”“贴标签”作用转换为真正的智囊参谋作用；完善涉市民切身利益重大政策听证、公示制度，强化听证、公示环节的刚性和听证代表的全面性与真实性，切实倾听吸纳不同阶层特别是切身利益受损市民的利益诉求；建立重大公共政策第三方评估机制和纠错机制，确保市民能有序参与矫正完善公共政策。

3. 增强人大代表、政协委员参政议政的制度刚性

真正落实人大代表选举法和政协委员推举法，按照广泛民意选

举和推举产生具备能参政议基本素质的人大代表和政协委员。人大全程参与、监督从重大决策议题提出、决策方案论证到决策方案形成的全过程。将人大审查和监督预算的环节向前移，在政府预算编制时就介入，各部门的预算按部门进行人大表决。政府重大项目的投资在立项前向人大征求意见，并逐步过渡到由人大决策。增强人大审议、监督“一府两院”工作的制度刚性，让人大、政协真正成为落实党中央“让人民有序参与国家政治建设”诺言的两大平台。

（十）深化改革加快发展社会组织，拓展共治共享深圳的载体与路径

1. 从战略高度大力推动社会组织发展

社会组织是现代社会治理的重要力量，是公共服务的重要供给方和共治共享深圳的重要载体，也是党和政府在社会管理与城市公共服务领域中必须依靠的主体力量。要解放思想，转变理念，从构建现代社会管理体制微观基础出发来积极推动社会组织的发展和改革，从增加城市公共服务供给，促进社会公共事务治理的历史作用放手发展社会组织，促进社会组织在总量、规模、结构、布局上与经济社会、城市管理和公共服务的需求相协调，充分发挥其在社会自治管理中提供服务、反映诉求、规范行为和促进社会公益等方面的重要作用。

2. 放宽和取消各种政策性限制

在社会组织登记时，除极少数有可能对国家安全、社会稳定带来危害或被国外敌对势力渗透的外，其他各种各类社会组织都要降低门槛，取消限制，直接登记或备案，放开发展。除了法律法规规定的要有业务主管部门外，其他的一律取消业务主管部门，包括为社会提供服务的，维护社会合法权益的，反映公共利益诉求的，基层民主自治管理的，开展科研、文化、娱乐、艺术、收藏、教育、卫生等活动的，提供法律咨询、代理、援助的，建立和维持行业协会、学会、研究会、商会等各种社会联系的社会组织。突破行业协

会“一业一会”“一地一会”的限制，引入竞争机制。研究放宽有严重束缚作用的出资人不享有任何财产权利、没有贷款资格、不能设立分支机构、几乎不能免税等诸多政策限制，促进民办非企业单位的发展。

3. 探索发展新的社会组织形式

适应社会公共事业发展和城市管理增长的迫切需要，探索发展新的社会组织形式，丰富种类，改善和优化社会组织结构。鼓励和支持培育关注生态环境，关注监督政府权力，致力于承担公众责任、社会责任，维护公众利益和社会整体利益的社会组织。大力培育发展社区社会组织。建立社区社会组织综合服务平台，为社区社会组织提供组织运作、活动场地、活动经费、人才队伍等方面支持，探索建立社区社会组织孵化机制，设立孵化培育资金，建设孵化基地。积极发展枢纽型社会组织。通过优化定位，长行政化改革，创新运行机制和运转方式，让工会、妇联、残联、共青团等党领导下的群众团体回归其联合性社会组织本位，更好地发挥其培育孵化、联系服务、资源支撑、沟通反映、人才聚集、自律自治的功能。如改善各级工会的运转方式，使其在维护劳动者权益、维护社会稳定中发挥更大的作用；探索建立行业工会的途径、方式，使其能够代表劳动者与资方进行平等协商，推进行业自治，维护社会稳定。同时积极探索将大型公益慈善组织、社区自治组织、宗教团体开设的社会服务机构等发展成为纯民间的枢纽型社会组织，促进社会共治。积极探索发展以通过商业模式解决社会问题为使命，不以营利为目的社会企业，引进市场机制，提高社会公共领域事务的运行效率。

4. 完善支持社会组织发展的政策法规

政府加快转变职能，更多放权，把政府不宜行使、适合市场和社会提供的事务性管理工作及公共服务委托给各类社会组织。建立健全政府向社会组织购买服务的制度，出台相关配套政策，明确购买服务的范围、标准，引入竞争机制，强化评估监管。研究制定社会组织特别是公益性非营利组织方面的法规，修订行业协会商会

相关法规，为社会组织发展创造良好的法律环境。建立政府专项资金，采用财政资助、奖励等方式支持社会组织参与社会服务，加强社会组织能力建设，扶持品牌性社会组织发展。

（十一）持续加大改革与投入力度，搭建适度普惠型的社会福利体系架构

1. 以建设适度普惠型的社会福利体系为目标

鉴于限于户籍三无老人、孤残儿童、优抚对象和特定群体为对象的深圳现行“补缺型”社会福利模式，理念与共享深圳完全对立，制度政策严重滞后于经济发展阶段与水平，甚至大大落后于教育、医疗等行业，深圳应放弃这一模式。从深圳实际出发，借鉴中国香港经验，深圳应以建设适度普惠型的社会福利体系为目标。做好统筹谋划、总体规划、方案设计后，分步骤实施，分项目实施，力争到“十三五”期末，搭建起适度普惠型的社会福利体系架构。

2. 以常住人口为对象按群体逐步扩大受惠人群的覆盖范围

在常住人口中，社会福利的覆盖面从老人、儿童、残疾人三大弱势群体，扩展到失业者等困难群体，再扩大到违法者、刑满释放人士等社会边缘群体，再扩展到青少年等社会一般人群，最终达到覆盖深圳市全体民众。在资金类项目救助对象上，由特定的对象，逐步转向全体老年人、残疾人、处于困境中的儿童、贫困家庭、重点优抚对象及单亲家庭、重病人及受社会排斥人群等更为广泛的社会弱势群体、边缘群体。

3. 实行以需求为导向、动态调整的社会福利体系建设模式

借鉴社会福利建设较好的国家和地区的经验，围绕深圳经济社会协调发展出现的福利服务需求，逐步完善补充和发展新的福利项目。在项目供给上，重点发展深圳比较欠缺的服务型项目，由简单的资源转移转变扩展为运用这些资源为所有人群提供各种具体服务。遵循对象群体化的发展规律，针对不同群体制定相应的福利服务政策，建设相应的福利设施，提供专业化的服务，满足他们不同

层次的多样化需求。

4. 建立与深圳经济发展阶段和水平相适应的社会福利财政承担制度

编制独立的社会福利救助体系财政预算指标，建立稳定的社会福利财政资金动态调整机制，实现社会福利财政支出总量及其占财政总支出比重持续双提高。同时，通过设立社会福利基金、制定优惠政策等手段，吸引社会福利捐赠，鼓励社会资本投身社会福利事业，不断扩展社会福利经费来源。

5. 创新社会福利运行、社会监督模式与机制

政府负责搭建平台、制定政策、划拨款项、监管评估，具体的社会福利服务通过购买服务机制，交由专业的福利服务机构；在某些重点领域，对优秀的民间福利机构可实行公办民营或者民办公助；弱化福利机构的所有制色彩，一视同仁对待公民办福利机构，实行公平竞争，既扶持民办福利机构的发展，又促使公办福利机构转变运行机制与模式，提供更加优良高效的社会福利服务；建立由政府、社会、服务接受者等多方面参与的监督与问责制度，对社会福利财政资金支出、服务数量及质量等方面进行监督，增加社会福利的透明性。



| 专题报告三



共享深圳

——以人的全面发展为核心

李罗力 范军*

一、共享发展理念的再认识

(一) 以共享为落脚点的五大发展理念

党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展新理念，是我们党在新的历史起点上对发展动力、发展方式、发展模式、发展目标与发展取向等最新认识与突破。

1. 创新。坚持创新发展，把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风。

2. 协调。坚持协调发展，把握中国特色社会主义事业总体布局，正确处理发展中的重大关系，重点促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力，不断增强发展整体性。

3. 绿色。坚持绿色发展，坚持节约资源和保护环境的基本国策，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献。

*李罗力，深圳市马洪经济研究发展基金会理事长、综合开发研究院（中国·深圳）副理事长。
范军，深圳市公众力商务咨询有限公司董事长。

4. 开放。坚持开放发展，顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，奉行互利共赢的开放战略，发展更高层次的开放型经济，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体。

5. 共享。坚持共享发展，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。

其中，共享发展最核心的意蕴就是恩格斯在一百多年前所言及的，“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的状况”，“使所有人共同享受大家创造出的福利，使社会全体成员的才能得到全面的发展”。共享是五大发展理念的核心和归宿，事关发展的出发点与落脚点。实现共享发展理念，决胜全面建成小康社会，是“十三五”时期我国经济社会发展的重大战略任务。从根本上说，共享发展的理念是人们对贫困认识不断深化的必然结果，是对公平正义孜孜不倦追求的必然结果，是经济社会发展理论不断进步的必然结果。

共享是中国特色社会主义的本质要求，它不能建立在追求绝对平等的空中楼阁之上，而只能建立在全人民共同奋斗、经济社会发展的基础之上。人民作为全面建成小康社会的实践主体，既是价值创造主体也是受益主体，努力形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的局面，是增进人民福祉、促进人的全面发展的重要途径。实现共享发展，就要通过优化民主机制、改进民生制度，激发全体人民的建设热情和创造活力，使全体人民在“共建”中各尽所能；保障全体人民各项权利的落实、切身利益的增进，让全体人民在“共享”中各得其所；在发展生产力基础上消除绝对贫困、减少相对贫困，使全体人民在“共富”进程中和谐相处。三者互为前提与条件，体现了发展主体的权利与义务、发展动力与发展目标、发展过程与发展结果的有机统一。

（二）实现共享发展的四个维度

对于如何落实与实现共享发展，党的十八届五中全会作了全方位的部署。考虑我国共享性发展的现状与问题以及共享的内涵与实质，我们认为落实与实现共享发展是一个系统工程，可以从以下四个维度去思考与探寻通往共享之路：

1. 共享的经济之维

发展是硬道理，要实现共享发展，必须始终坚持发展是执政兴国的第一要务，同时积极转变发展模式，大力推进创新发展、协调发展、开放发展与绿色发展，在经济持续健康发展的基础上实现经济发展的包容性与公平正义。

2. 共享的政治之维

当前，我国广泛存在共享性不足、受益性不均衡的问题，尤其是存在着不合理与不公正的制度设计与制度安排，如城乡二元的户籍制度、土地制度、社会保障制度，等等。实现共享发展，必须纠偏二元化的制度安排，作出更有效的制度安排，实现基本权益的共享。

3. 共享的社会之维

要实现共建共享，在社会层面，首先，要充分激发全社会的创造活力。全面贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针，破除各种障碍，使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重、创造活动得到支持、创造才能得到发挥、创造成果得到肯定，充分调动广大人民群众全身心地投入到全面建成小康社会中去。其次，要促进社会公平。改革开放以来，由于种种原因，社会公正方面的矛盾和问题日益凸出和严重。因此，促进社会公平既是实现共享发展的前提，也是共享发展的重点内容。此外，还要着力理顺社会阶层关系，完善社会结构。

4. 共享的价值之维

从价值维度上看，共享本身是一种价值理念。要落实与实现共享发展，需在全社会大力宣传共建共享的理念、共生共荣的理念、

“命运共同体”的理念，充分发挥价值观的引导、激励与制约作用，使每个人都认知共享的重要性与紧迫性、认同共享的价值与意义、自觉践行共享的理念与要求。

（三）共享发展的基本内涵

党的十八届五中全会对推进共享发展提出的总体要求是：“按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，注重机会公平，保障基本民生，实现全体人民共同迈入全面小康社会。”并根据这个要求提出了一些重大举措。现在，关键是要把各项举措落实好，不断取得实实在在的进展。简而言之，共享发展理念蕴涵着如下基本内涵：

1. 全面性

共享的内容与范围必须是全面，即能够共享经济、政治、文化、社会、生态等各方面建设成果。按照党的十八届五中全会的部署，共享发展的主要内容包括八大方面：消除贫困现象，增加公共服务供给，优先发展教育事业，促进就业创业，提高居民收入水平，完善社会保障制度，提高居民健康水平，改善居民居住条件。

2. 全民性

共享的主体必须是全覆盖，没有歧视与偏见，即全民共享。共享发展理念的提出就是要纠正受益性不均衡的问题，比如阶层间的共享失衡、城乡间的共享失衡、地区间的共享失衡、行业间的共享失衡，让每一个人都能真正共享改革发展的成果。

3. 主体性

共享离不开共建，共建才能共享。要坚持以人民为中心的发展思想，充分发扬民主，广泛汇聚民智，最大限度激发民力，充分调动人民积极性、主动性、创造性，形成人人都有获得感的共享发展局面。

4. 现实性

共享的程度必须与经济社会发展的总体水平相适应，不能过度

超前透支。当前，我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，我们不能超越历史阶段而追求不切现实的共享。一般而论，共享的发展沿着社会救济的层次、社会保障的层次与社会福利的层次之梯次推进。

5. 多样性

实现共享的手段与方法是多种多样的，既可以通过大力发展经济，尤其是分享经济实现共享发展，也可以通过制度安排，保障发展起点、发展机会、发展权利向所有社会成员开放，促进共享发展。既可以是加快建设服务型政府，向公众提供更多公共产品和公共服务，尤其是促进基本公共服务均等化，也可以是发展社会慈善事业，通过社会财富的第三次分配，缩小共享水平的差距。

6. 公平性

保障发展起点、发展机会、发展权利向所有社会成员开放。合法合规合理合情地安排制度，发挥全体国民的主观能动性，各种制度安排上，需要体现社会公平正义。

7. 创造性

共享必须立足现实，与经济社会发展的总体水平相适应。一方面要发挥市场配置资源的决定性作用，发挥社会各阶层的首创精神；另一方面要保证共享发展的各种战略、策略和技术上都具有可操作性。

8. 积极性

充分调动人民群众的积极性。关注每个社会成员的价值和尊严，强调发展的目的是为了每个人的发展而发展，厘清人的发展与社会发展的关系。

9. 参与性

以人民为中心，广泛汇聚民智，最大限度激发民力。从利益相关者、知识相关者、程序相关者和绩效相关者四个体系，构建开放渠道和平台，保障人人参与、人人尽力和人人共享。

（四）共享发展的原则和战略举措

人民是国家的主人，是推动发展的根本力量。只要我们坚持以人民为中心的发展思想，坚持共享发展理念，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，维护社会公平正义，就一定能充分调动人民的积极性、主动性、创造性，不断开拓发展新境界。

1. 增加公共服务供给

公共服务供给就是政府为老百姓所提供的包括基础设施建设、科学、教育、文化、卫生等事业相关的服务，涉及我们工作、生活、学习的方方面面，在提高生活质量、促进经济发展以及促进均衡发展等诸多方面都发挥着极大的促进作用。党的十八届五中全会明确指出，坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，增强政府职责，提高公共服务共建能力和共享水平。普惠性就是不断提高基本公共服务的覆盖面，确保实现普遍惠及、人人享有的目标。无论是来自于城市还是乡村，是发达地区还是欠发达地区，是东部沿海还是中西部地区，都能享受到基本的公共服务。保基本就是要保证能够满足老百姓基本的公共服务需求。保基本是由我们处于社会主义初级阶段的基本国情所决定的，随着经济发展，公共服务供给的水平也会不断提升，但是要避免陷入“高福利”的陷阱。均等化就是要着力缩小城乡之间、地区之间的公共服务差距，确保不同的区域、不同的群体都可以公平、均等地获得基本的公共服务。可持续就是要立足当前、着眼长远，探索建立长效机制，确保公共服务建设的制度化。

2. 分类扶持贫困家庭

消除贫困是共享发展的最基本要求，也是实现共享发展的底线。习近平总书记讲到，“没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”党的十八届五中全会结束不到一个月，中央就紧接着召开了中央扶贫开发工作会议，体现了党中央对扶贫开发工作的高度重视。未来，要加快中央脱贫攻坚的部

署，实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，加大中央财政对贫困地区转移支付力度，大幅度增加专项扶贫资金规模，设立扶贫再贷款并实行比支农再贷款更优惠的利率，通过税收优惠、贴息支持、财政奖补及过桥贷款、融资担保、风险补偿等机制，鼓励金融机构创新金融扶贫产品和服务，引导资金、土地、人才、技术、管理等各种要素向贫困地区聚集，动员全社会力量形成扶贫脱贫的强大合力，真正实现到2020年农村贫困人口不愁吃、不愁穿，农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障，贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平、基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平的目标。

3. 推动义务教育均衡发展

教育作为重大民生，关乎千家万户，关系每个人的发展和未来的生活。为了实现共享发展，必须在保障教育公平和提高教育质量上下功夫。一方面，要推进教育机会公平，使学生不受家庭经济条件和个人自然状况等因素影响，通过个人的努力接受相应的教育，追求个人的人生梦想，获得人生出彩的机会。另一方面，在稳步推进规模发展的同时，通过加强教师队伍建设、优化学科专业布局和人才培养机制、发展远程教育等多种方式，切实把提高教育质量放在更加突出的地位。具体讲，应该加快推进义务教育的均衡发展，不断缩小教育资源配置的城乡、区域、校际差距，特别是要加强中西部农村教育能力建设，使更多的孩子能受到良好的基础教育。同时，加快职业教育发展，继续扩大重点大学面向农村地区定向招生规模，提高农村学生比例，让贫困家庭的孩子有公平的上升通道。

4. 坚持就业优先战略

就业是民生之本，创业是就业之源。促进就业是和谐之基、安国之策。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中25次提到就业，将就业创业作为共享发展的重要内容，对“十三五”时期就业创业工作提出了新要求，明确了基本方向和战略任务，具有重要意义。建议还

特别强调要“促进就业创业，坚持就业优先战略”，足见党和政府对就业重视程度。习近平总书记指出：“要加强保障改善民生工作，更加注重保障基本民生，更加关注低收入群众生活，更加重视社会大局稳定，特别要重视做好就业和扶贫工作。”人生真正的幸福是在履行工作职责中获得的，就业是劳动者融入社会、实现自身价值、分享成果、获得幸福的根本途径。习近平用他特有的文学语言风格说出他对就业的理解，他说：“生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民，共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会。”

5. 逐步缩小收入差距

收入合理分配是共享发展的核心内容。共享发展不是平均主义，但也不能收入“太过悬殊”，而是要将收入差距保持在合理范围内。具体来看，一是创造就业机会，大力促进就业平等。就业是广大群众获取稳定收入的重要来源，也是提高人民参与感和获得感的重要途径。既要通过鼓励创业、支持中小企业发展、促进灵活就业等方式，创造更多的就业岗位，也要大力促进就业机会的平等，努力解决劳动力市场的二元分割问题，促进公平就业。二是完善初次分配制度，健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制，提高劳动报酬在GDP的比重，逐步缩小行业的收入差距。三是加大再分配的调节力度。一方面，优化财政支出结构，继续保持和加大民生投入的力度，特别是要加强对贫困地区转移支付，提高这些地区的公共服务共建能力和共享水平。另一方面，加大税收政策的调节力度，减轻中等收入者负担，提高高收入者的税率水平。

6. 可持续的社会保障制度

社会保障是社会和谐稳定的安全阀。要以共享发展为导向，提高制度设计的公平性和普惠性。具体讲，一是要尽快落实“全民参保”计划，让最需要保障的人得到保障，确保贫困人口一个都不落下。二是要提高统筹层次，尽快实现城镇职工基础养老金的全国统筹，平衡地区间的基金压力，增强可携带性。三是要坚持精算平衡，

提高管理水平。要确定合理的替代率，建立养老金标准与物价水平、经济增长挂钩的调整机制，减少调整的随意性，完善征缴机制。四是要根据财政承受能力，稳步提高城乡居民社会养老金标准，同时不断完善社会救助机制，发挥最后托底作用。

7. 完善人口发展战略

随着老年人口的不断增多，让所有老年人老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，是共享发展的应有之义。面对快速老龄化，应该抓住“十三五”这一制度体系建设的最后窗口期，严格落实党的十八届五中全会《建议》的要求，积极开展应对人口老龄化行动，加快建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，加大对居家和社区养老的支持力度，合理发展机构养老，不断提升养老服务水平，要特别保证高龄、独居空巢、失能半失能等弱势老年人获得适宜的照料服务。

二、共享发展在深圳的现状与挑战

深圳是全国的深圳、全体深圳人的深圳。深圳经济社会发展，人人参与、人人尽力；面对社会经济发展的丰硕成果，人人享有更是民心所向。坚持共享发展理念，顺应时代潮流。2015年5月份召开的深圳第六次党代会提出：“努力建成更高质量的民生幸福城市。牢固树立以民为本的执政理念和价值追求，实现全体市民共建共享、包容发展。”这与共享发展理念不谋而合。今天我们所讨论的“共享”，并不是只局限于对某些特殊人群的社保和福利，而且与西方现在盛行的“共享经济”概念也不同。我们这里所讲的“共享”，是指对我们国家改革开放成果的共享，是对我们国家经济发展成果的共享，是指通过政府的公共服务让所有的社会大众都能享受到改革开放和经济发展的成果。“共享”的内容是政府公共服务中所主要涉及的民生内容：教育、医疗、社保、就业、住房、环保

等。此外，还应包括公众对政府服务事项的监督和参与，也就是政治上的“共享”，换言之就是民主法治社会发展进程中的“共享”。

（一）深圳人口现状

深圳从 30 多年前两万人口的边陲小镇发展成为今天 2000 万管理人口规模的现代化城市，可谓是改革开放的一个奇迹。深圳现已成为全国第一大移民城市，这里的第一大并非指城市面积，而是指户籍人口倒挂程度第一。

表 2-1 1981 年至 2015 年深圳市户籍与非户籍人口数据

年份	年末常住人口 (万人)	户籍人口	非户籍人口
“六五”时期			
1981	36.69	33.39	3.3
1982	44.95	35.45	9.5
1983	59.52	40.52	19
1984	74.13	43.52	30.61
1985	88.15	47.86	40.29
年均增长速度(%)	21.5	8.3	101.9
“七五”时期			
1986	93.56	51.45	42.11
1987	105.44	55.6	49.84
1988	120.14	60.14	60
1989	141.6	64.82	76.78
1990	167.78	68.65	99.13
年均增长速度(%)	13.7	7.5	19.7
“八五”时期			
1991	226.76	73.22	153.54

(续表)

1992	268.02	80.22	187.8
1993	335.97	87.69	248.28
1994	412.71	93.97	318.74
1995	449.15	99.16	349.99
年均增长速度(%)	21.8	7.6	28.7
“九五”时期			
1996	482.89	103.38	379.51
1997	527.75	109.46	418.29
1998	580.33	114.6	465.73
1999	632.56	119.85	512.71
2000	701.24	124.92	576.32
年均增长速度(%)	9.3	4.7	10.5
“十五”时期			
2001	724.57	132.04	592.53
2002	746.62	139.45	607.17
2003	778.27	150.93	627.34
2004	800.8	165.13	635.67
2005	827.75	181.93	645.82
年均增长速度(%)	3.4	7.8	2.3
“十一五”时期			
2006	871.1	196.83	674.27
2007	912.37	212.38	699.99
2008	954.28	228.07	726.21
2009	995.01	241.45	753.56
2010	1037.2	251.03	786.17
年均增长速度(%)	4.6	6.7	4
“十二五”时期			

(续表)

2011	1046.75	267.9	778.85
2012	1054.75	287.62	767.13
2013	1062.89	310.47	752.42
2014	1077.89	332.21	745.68
2015	1137.89	361.8	776.09
年均增长速度(%)	2.1	7.9	-0.2

数据来源：2015年深圳年鉴以及深圳市统计局网站公布数据

从统计数据看 20 世纪 90 年代初期，深圳有段人口快速增长的时期，而这段时间正是深圳发展以劳动密集型为主的企业阶段，吸引了大量外来劳动力，主导了产业人口迁移流向。进入 20 世纪 90 年代后期，深圳开始加速发展资金密集型、技术密集型产业，传统的劳动密集型产业不断萎缩。迈入 21 世纪后，深圳本地经济实体呈现了多极化流向，同时也拉动了劳动力人口的外迁，且深圳市政府实施了一系列的人口管理，控制非户籍人口增长、调整人口结构的政策，致使深圳非户籍人口数量在 2001 年至 2010 年间增幅放缓，但人口结构中高中及以下的人口占非户籍人口的绝大多数。

表 2-2 2000 年至 2010 年深圳非户籍人口学历结构统计数据

学历结构	2000 年比例		2006 年比例		2010 年比例	
硕士 / 博士	8.06	8.06	0.1	4.23	0.21	11.2
本科			1.56		3.28	
大专			2.57		7.71	
中专 / 技校 / 高中	22.34	91.94	22.06	95.87	24.23	88.8
初中	52.17		70.34		55.12	
小学	12.03		2.57		8.79	
文盲	5.4		0.9		0.66	

数据来源：深圳市公安局和深圳市出租屋管理办联合清查数据及深圳市第五、六次人口普查数据

表 2-3 2006 年、2011 年全国农民工学历结构统计数据

学历结构	2006 年比例	2011 年比例
大专及以上	5.98	7.0
中专 / 技校 / 高中	26.67	18.5
初中	52.04	62.9
小学	12.74	10.7
文盲	2.57	0.9

数据来源：国家统计局及《2011 年我国农民工调查监测报告》

显见，2006 年深圳的统计数据异于 2001 年和 2010 年，因统计的口径不同。2006 年的数据中包括了相当一部分深圳的纯流动人口（即：非深户籍且未在深圳办理任何形式的居住备案），而众所周知，现今深圳仍存在大量非户籍且未进行备案的外来务工人员。从全国的统计数据来看，农民工的人口学历结构有所改善，但整体仍旧是素质偏低，高中及以下学历占 80% 到 90%。

2012 年，深圳开始实施“积分入户”制度，5 年来，深圳户籍人口稳步增长，但非户籍人口却首次出现了负增长，深圳总体人口增长明显降低。从控制人口数量的角度，现行的各项政策是有效的。

再看深圳现行的“积分入户”政策。“积分入户”是指通过设置和确定积分指标体系，对各项指标赋予一定分值，当累计积分达到规定分值时（深圳现行规定是 100 分），即可申请落户，但每年入户总量仍有所控制，这意味着即使达到入户积分，仍然需要轮候。深圳市积分入户分三级指标，其中一级在省统一指标的基础上，增加了“纳税情况”“居住情况”“年龄情况”“奖励加分”4 个指标。

二级指标主要有：在个人一级指标下设置了“文化程度”“技能竞赛”“表彰荣誉”“发明创造”等二级指标；在“纳税情况”一级指标下设置了“个人所得税”“本市依法登记注册企业的法定代表人其所在企业纳税”“本市依法登记注册个体

工商户的经营者纳税”等二级指标；在“参保情况”一级指标

只设置“深圳市参保情况”1个二级指标；

在“居住情况”一级指标也只设置了“在深居住条件”“在深居住时间”2个二级指标；在“年龄情况”一级指标下只设置了“实际年龄情况”1个二级指标；在“减分”一级指标下设置了“不良诚信记录”“经深圳市公安部门核实的违法（非刑事犯罪）行为”“违反计划生育政策”等4个二级指标。

三级指标设置有30多项，如：是否具有高学历、高级职称、国家级奖项，纳税情况，是否具有本市合法房产等。

重要指标分值情况为：高中/中专0分；大专60分；本科80分；硕士90分；博士生100分。职业资格证积分：紧缺类高级工积70分；非紧缺类高级工积40分；紧缺类中级工积40分；非紧缺类中级工积20分；紧缺类初级工积20分。年龄积分：申请人年龄18周岁以上35周岁以下积5分；40周岁以上每增加1岁扣2分；45周岁以上每增加1岁扣5分，年龄最高不超过48周岁。对比非户籍人口结构，现行的“积分入户”指标明显有失公平。至少50%来深建设者被屏蔽在深圳户籍之外。

从“积分入户”指标设置来看，深圳更注重高学历人才、高职业技能人才、年轻化人才。而普通的来深建设者，如：一个中专或者高中学历、职业技能初中级的务工人员，不难推断，他至少需要持续在深工作8—10年才有可能获得积分入户的资格。而这期间生育子女、子女教育、重大疾病、住房保障等方面的福利都无法享有与本市户籍居民同等的待遇。新来深务工人员更是在这样户籍制度下感到无助和迷茫，严重缺失归属感，由此导致工作消极、质量下降、社会治安等系列问题。虽然暂时未有更新的统计数据显示近两年来非深户籍人口的学历结构，但从2015年深圳统计年鉴侧面可以反映出被屏蔽在户籍制度之外的来深建设者仍不为少数。

据深圳市统计局2015年统计年鉴显示，按国民经济行业划分，制造业仍是深圳从业人数最多的行业。全市有44%的劳动者从事制造业，有20%的劳动者从事批发和零售业，仅此两个行业就占

据了深圳市 60% 以上的劳动人口，这其中存在大量禀赋不高的普通务工人员。

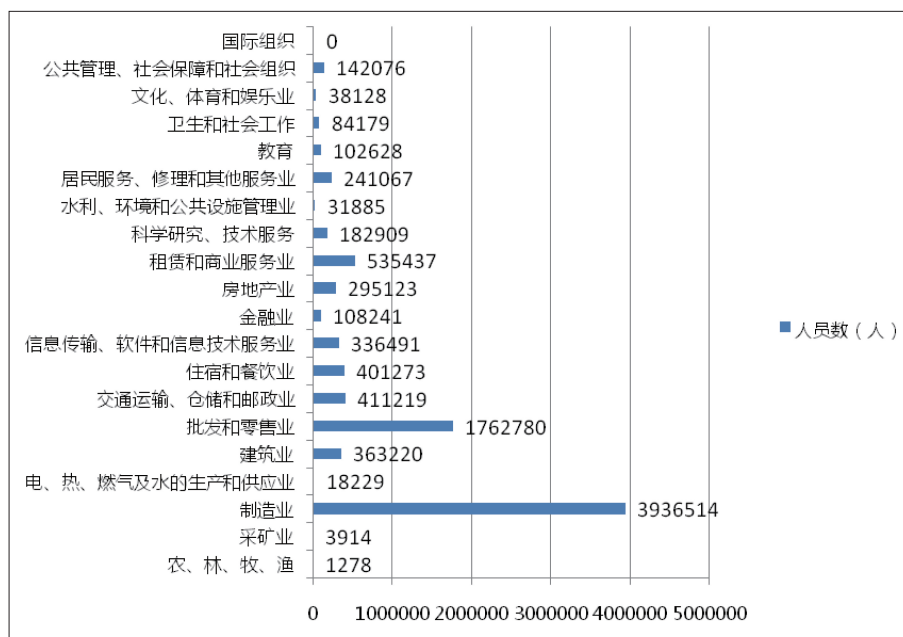


图 2-1 按国民经济行业划分深圳从业人员数量分布

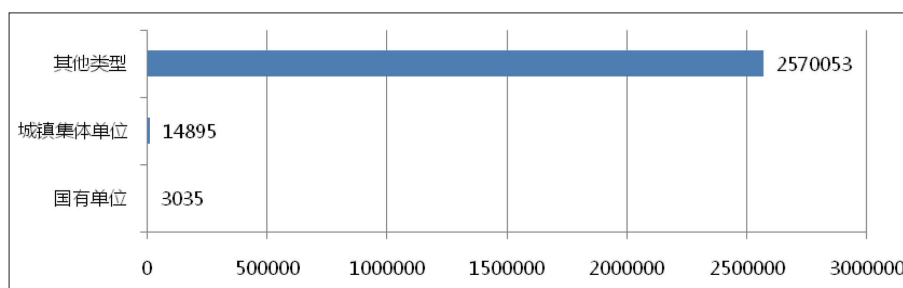


图 2-2 深圳制造业分经济类型人员分布

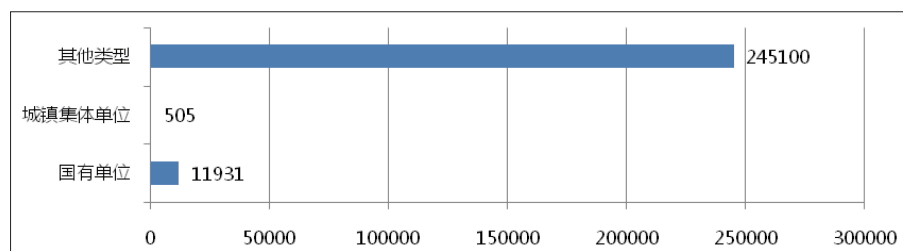


图 2-3 深圳批发零售行业分经济类型人员分布

数据来源：深圳市统计局《2015 年深圳统计年鉴》

基于这一角度，不免感觉深圳的“积分入户”政策带有强烈的“以城市为中心”的色彩，更加偏重于城市人口结构的快速调整，而忽视了现存的大量普通务工人员，尤其是农民工的利益诉求，发展效率明显大于公平，为城市的稳定发展埋下了隐忧。

无论是在高级写字楼上班还是在烈日直射下干活的劳动者，都是深圳建设不可或缺的力量，应该受到同等的尊重。深圳是全体建设者的深圳，并不是某部分群体的深圳。“来了就是深圳人”不能是一句空话，一句浮于表面的口号，它最应该给予来深建设者以希望、信心、归属感。

“以人为本”还是“以城市为本”是一个权衡，更是一个艰难的抉择，也是深圳转型期间不可避免的重要矛盾之一。或许，给大量普通来深建设者一个自我提升时间和空间来紧随深圳的发展步伐更具人性化，更能体现出这座城市的包容性。

（二）深圳市民政治权利

公民政治权利的内涵是指公民参与并影响政治生活从而得以在社会生活领域取得自我实现的权利。狭义上仅指选举权与被选举权，广义上则是指公民对公共事务的参与权，包括表达权、参与社会的管理权等公民权利。保障公民政治权利是构建和谐社会的重要基石。

30 年来的经济建设，城市的高速发展，人口的快速流动等因素使得深圳部分社会群体，尤其是深圳外来务工人员成为行使政治权利最为脆弱的群体。深圳千万人的选举权和被选举权如何保障落实，是件非常艰巨的工作。

2011 年，深圳开始逐步探索扩大非深户籍外来务工人员参与基层选举。2011 年已有 64 名非深户籍区级人大代表产生，占当年全市 1300 多位区级人大代表总数的 4.5%。此后一直保持着非深户籍外来务工人员基层选举的参与度，但未见更进一步的改革措施。

公民的政治参与可分为制度化参与和非制度化参与。在社会快

速转型期，非制度化的政治参与的存在是不可避免的，因此，政治参与的制度不能悬空。与此同时还要防范非制度化的参与带来的社会分险。

表 2-4 公民的政治参与类型和特点

政治参与手段	政治参与行为	特点
制度化参与	法律认可的投票、游行等	合法性、合理性、均衡性
非制度化参与	越级上访、非法游行、打击报复、暴力对抗、政治贿赂、自杀等	破坏性、非理性、威胁性

深圳具有大量的外来务工人员，其中，相当一部分务工人员工资水平低、工作条件差、工资经常被拖欠、受到多方歧视等，加之自身受教育程度不高，公民权利意识不断增强，“燃点”较低，容易采取非制度化参与手段，引发群体事件，给城市的和谐发展造成巨大冲击。因此，大力发展公民参与的政治制度刻不容缓。

1. 政治边缘化，参政态度冷漠

受城乡户籍二元化制度的限制，深圳多数非户籍人口处于政治边缘化状态。一方面，信息不畅、返乡成本高等原因，返乡参与选举的意愿冷漠；另一方面，在深圳缺乏更为落地的政治参与制度，难以行使政治权利，导致合法权益得不到保护，经济条件长期得不到改善，从而更加漠视政治参与。

2. 政治情感欠缺，参政意识薄弱

受相关历史意识的影响，公民民主意识不强、政治情感较为低迷，加之深圳本是一座“移民”之城，城市文化尚未积淀，导致部分群体缺乏归属感，遇到现实生活中的不公平现象就会大发牢骚、疯狂攻击。参政意识薄弱又导致这部分群体不善于运用合理的途径维护自身合法权益，表达利益诉求。

3. 外来务工人员参与党、团、妇联、工会等政治组织和准政府组织的比例较低，导致政治参与缺失

《深圳蓝皮书：深圳劳动关系发展报告（2014）》显示，截至 2014 年年末，全市基层工会组织达到 3.4 万家，涵盖单位 11.6

万家。《2015 年深圳统计年鉴》显示，截至 2014 年年末，深圳商事主体 84.3977 万家。深圳工会组织全市覆盖率仅为 13.74%。大量务工人员游离于政府政治组织外，分散在非正式社团组织、同乡会、宗教组织、个体协会或其他组织中。失去了组织的支撑的劳工工，其合法权益的保障程度大大降低。

4. 外来务工人员政治素质偏低，维权组织缺乏，参政真空化

深圳外来务工人员较少具有政治参与意识，大量农民工并不认为参加选举是行使政治权利，对于不能为自己带来直接功效的会轻易放弃参与权利。久而久之，非户籍外来工成为城市中的政治弱势群体，他们在工作和生活中遇到各种权益被侵害时，并没有采取适宜而有效的处理手段。而现阶段深圳大多数维权组织也只具有象征意义，在没有组织代言的支持下，外来务工人员的参政几乎真空化。

5. 生存空间受到挤压，生存面临挑战，社会冲突频发

深圳快速的产业转型及结构调整，带给全体务工人员巨大的冲击，低端制造业及服务行业的大量务工人员更是承受着强烈的生存空间被剥夺感，抱怨和不满正在积累，由于多数自身素质较低，往往容易采取极端的处理方式，要么忍气吞声，要么选择报复社会。处于政治弱势地位的外来务工人员更应该自我觉醒，主动参与到城市的政治生活中，通过政治地位的逐步提高来保障经济地位的提高。而我们政府应该建立制度化的渠道，保障外来务工人员的表达权、参与权的实现，尽量避免局部发生群体事件和社会冲突的风险。

（三）深圳教育公平现状

教育公平是中国社会建设的民生风向标。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出：“把促进公平作为国家基本教育政策，教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小

教育差距。教育公平的主要责任在政府，全社会要共同促进教育公平。”

深圳市政府把教育发展作为推动经济社会发展的根本战略，30年来，不遗余力地发展和建设，取得了显著成就：一是教育规模进一步扩大，不仅保障了户籍人口的教育权益，而且较好地解决了全国最大移民城市、最大规模非户籍人口子女受教育的问题；二是教育体系逐步完善，建立了较为完备的国民教育体系和终身教育体系，教育体制多元化格局基本形成，公办、民办教育相互促进；三是教育改革不断深入，创造了不少“全国第一”，较好完成了从传统教育向现代教育的发展转型；四是教育实力日益增强，2004年深圳成为“广东省第一个教育强市”，逐步实现了从落后面貌到进入全省乃至全国先进行列的历史性跨越。

教育不公平在不同历史时期和区域会有不同的表现，教育发达地区教育不公突出表现为，不同群体在各级各类教育中的入学机会的不平等，来自于优质教育资源的竞争性争夺，诸如择校热、学区房等人们趋之若鹜的做法使得教育在入学机会的不均等方面有了新的矛盾；接受教育的过程中存在难以克服的主客观不公因素，例如，教师队伍业务素质不均衡现象客观存在，师德状况不尽如人意也是客观事实，教师对待学生的态度也存在差异，教师的教育教学方法对不同的学生也会带来不一样的教育效果；新的弱势群体出现与教育的不公，例如进城务工人员子女教育问题尽管在各级政府大力调控下不断改善，但由于经济发展的差距和历史形成的体制与机制原因，进城务工人员子女的义务教育仍然面临着公平问题的挑战。深圳作为全国最大的移民城市，多多少少存在上述教育不公平的现象，其中最显失公平的主要问题包括一下方面：

1. 区域间教育资源配置存在不均衡

具体表现：生均占地面积、生均校舍面积和生均体育场地面积，罗湖区明显偏低；学生与计算机之比，小学和初中阶段，宝安区和龙岗区明显落后；生师比、生均图书数量基本均衡；小学、高中教师学历水平基本均衡，初中阶段，宝安、龙岗两区教师本科达标率

仍然偏低；生均公用经费市直属学校较高，罗湖区、福田区和南山区较低；生均事业费市直属学校较高，宝安区和龙岗区较低。

2. 积分入学政策与义务教育需要调剂

深圳对于外来务工人员子女受教育采取了一系列的改革措施，非户籍生源在义务教育和高中阶段的教育获得了有效保障。非户籍生占义务教育在校生的 69.7%，占公办学校在校生的 52.35%。2008 年以来，符合就读条件的非户籍生，都已享受义务教育免费政策，按统一标准实行免费，2009 年春季以来，已没有收取借读费。伴随着深圳人口的迅速膨胀，适龄儿童的学位日趋紧张，2013 年深圳开始实行积分入学政策，积分项目包括学位申请人家庭户籍类型、住房性质、入户时间、居住年限、社保年限或营业执照、计划生育情况等，实际执行过程中新生一些社会问题，如：由于非深户籍的因素导致积分不高，就近的热门学校无法录取，需要接受调剂才能解决义务教育的学位的问题。

3. 民办与公办学校存在较大差距

主要特点：民办中小学学校数和在校生数占全市学校数及在校生数比例偏高；学段主要集中在义务教育阶段，高中阶段比例较低；区域分布高度集中在宝安和龙岗两区；生源以非户籍人口子女为主；办学条件和质量整体水平不高；教师队伍不稳定和专业水平偏低。

4. 学前教育以社会力量办园为主

主要特点：规模持续扩大，局部学位紧缺，存在“入园难”问题；合理成本分担机制尚未建立，存在“入园贵”问题；办学呈现多元化，发展不平衡；幼儿教师工作缺乏吸引力；办学水平参差不齐。

（四）深圳就业情况现状

1. 大学生就业现状

随着高等院校的持续扩招，大学生就业成为公众普遍认为难题。2016 年，全国高校毕业生有 765 万人，比 2015 年增加了 16 万，创历史新高，加上中职毕业生，仅这两项新增就业人数就达到

1200 多万。2016 年 5 月 6 日，国务院总理李克强在人社部召开的就业工作座谈会上强调，必须把促进就业放在突出位置。

为促进深圳大学生顺利就业，深圳可谓出台了多方面的措施。

“青年驿站”“为来深求职大学生免费提供 7 天住宿，目前覆盖深圳 6 个区，”“青年房卡计划”；人才安居补贴：本科生每人 1.5 万元、硕士每人 2.5 万元、博士每人 3 万元；申请公租房，不受缴纳社保时间限制；对于不裁员、少裁员企业，政府给予稳岗补贴；失业可领取失业保险金 1624 元/月；学习就业技能，最高可补助 6400 元；资助创新可获得自主创业补贴。即便深圳出台了多项促进及便利大学生就业的措施，还是有 48% 的 95 后纷纷走上“不就业”的道路。而这些不就业的学生的去向也可谓五花八门：学习深造、创业、间隔年、当网红、回家结婚生子等等。

2. 外来务工人员就业现状

为解决劳务工中弱势群体通常遭遇的“拖欠工资”“未支付加班费”“未签订劳动合同”“离职未给予经济补偿”等问题，深圳市工会成立职工服务中心，专门为我市职工提供法律法规咨询、援助、指引。据深圳市工会公布的数据，2016 年 1—6 月份，深圳市工会职工服务中心共接到咨询来电 2193 次，来访 530 人。而截至 2016 年 5 月 29 日，广东省各级人民法院陆续更新的数据显示，公示的 2014 年深圳市劳动争议一审及二审案件数量为 6890 件，劳动仲裁的数量为 28099 件，涉及劳动者 60237 人。由此看出，深圳市工会在伸张职工的政治权利、维护经济利益等方面的功能还有待大力发展。户籍制度仍旧阻碍外来务工人员获得同样的就业待遇，同工不同酬等就业歧视现象仍然屡见不鲜，劳动纠纷数量有所提高，劳动纠纷处理程序时间成本较高；劳动者缺乏更为有效的合法权益维护的手段；快速的产业转型加大工作的不稳定性；经济下行，裁员率上升；人力成本上升，企业招聘谨慎保守。

3. 失业率及再就业管理

截至 2015 年政府公布的深圳市城镇居民登记失业率是低于

3%，保持在合理可控范围内。为确保深圳的就业率，深圳市先后制定了《深圳经济特区居民就业促进条例》《深圳经济特区失业保险条例》《深圳市居民按比例就业暂行办法》《深圳经济特区企业经济性裁减员工办法》《深圳市扶持困难失业员工再就业暂行办法》《深圳市再就业资金管理办法》等多个法规、规章和规范性文件，为促进就业提供了有力的制度保障。

为了从根本上保障下岗、失业人员的基本生活，深圳市建立起最低工资制度、失业救济金制度和最低生活保障制度三个层次的社会保障线，对下岗、失业人员按最低工资标准的80%实行失业救济金保障。

尽管有了上述多项制度和措施保障，关于失业和再就业仍然存在以下问题：户籍人员接受失业补助的人员较少；非深户籍人员领取失业救助金受政策所限，权利真空化；传统行业人员再就业率较低；创业失败人员就业率较低。

（五）深圳社会保障制度

社会保障是指人民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭主要劳动者死亡、薪资中断时，予以生活经济的保障，并辅助其生育婚丧的意外费用。社会保障的目的是保护低收入者和有特殊困难者，并注重增加全体公民的福利。

深圳经过20多年的探索，逐步在全市建立起养老、医疗、失业、工伤和生育医疗保险等覆盖范围广、管理手段现代化的社会保障体系，成为全国劳动务工人员参保覆盖面最广、人数最多、参保比例最高的城市。有调查研究模型显示城市居民的社会保险参与度越高，其经济融合和心理融合的程度就越高。尽管社会保险是国家、企业（用人单位）和个人（劳动者）三方负担，但在许多普通百姓的心目中，社会保险更多体现的是一个人的“公民身份”。许多人会把社会保险视为国家提供给居民的一种福利，当个人被纳入这种福利体制之内，他们就会感到自己得到了国家和社会的保护，对所在的

城市产生更大的认同感和归属感,进而提高了他们的心理融合程度。不得不说,深圳在各种社会保险的保障工作方面兼顾了多种人员、多方利益,成绩尤为突出,是国内其他城市学习的楷模。深圳的这套基本社会保障体系具有鲜明的“移民城市”特征,在某种程度上弥补了户籍所带来的各种消极因素,有力地保障了深圳的和谐、稳定发展。

在我国现行社会保障制度下,深圳市的社会福利体系长期以来作为一种残补性政策存在,主要服务对象是“三无”老人、孤残儿童、残疾人、优抚对象等特殊群体,且以解决这些群体的基本生活保障为第一优先。市政公共服务、教育服务、卫生服务、住房服务既未纳入社会福利范围,也不是社会福利体系的优先领域。改革开放以来,伴随经济体制改革不断深化,城市贫困、收入差距、社会不平等与社会秩序问题日趋严峻,社会救济与社会保险在福利体系中的地位不仅没有削弱,反而有所加强。尤其是社会救助蓬勃发展,救助范围急剧扩大,主要包括贫困救济、灾害救济、医疗救助、廉租住房、教育救助、法律援助等六部分内容,形成社会救助过分膨胀的局面。

由于缺乏社会政策与大社会福利观念,一方面教育、卫生、住房、就业等公共服务呈现分散化发展状况;另一方面,养老服务、儿童与青少年服务、家庭综合服务 etc 个人社会服务还没有引起相关部门的足够重视。目前的社会福利与社会救助等保障政策缺乏系统联系,没有形成整合与系统的制度框架和政策模式,过分强调收入维持,忽视社会福利服务的提供,导致绝大多数社会成员被排斥在社会福利范畴之外,而且严重妨碍社会福利制度的社会预防、投资、发展作用的发挥。

（六）深圳住房保障中的人才安居工程

全面实施“人才安居”工程,采取“实物+货币补贴”的方式,解决人才住房困难问题。据统计,2010年至2015年全市人才安居政策共惠及人才约32.32万人。其中,面向人才及企事业单位配租

（配售）住房共 54006 套，惠及约 16.2 万人，发放人才住房补贴 15.11 亿元惠及约 16.12 万人。

1. “租”：配租公租房

具有深圳户籍的本科及以上学历或中级及以上职称人才，缴纳 1 年社保可申请轮候公租房；杰出人才可免租入住 200 平方米公租房 10 年；领军人才可免租入住 80 至 150 平方米公租房 3 年。同时，市区住房保障部门可向重点单位或经本级政府批准的企事业单位配租公租房（租期不超过 6 年），由承租单位出租给本单位在本市未拥有商品住房或者政策性住房的职工（含人才）。

2. “售”：配售安居型商品房

具有深圳户籍的本科及以上学历或中级及以上职称人才，缴纳 3 年社保可申请轮候安居型商品房；领军人才购买 90 平方米以下的安居型商品房不需轮候，且不受家庭人数限制。同时，市、区住房保障部门可以将公租房或者安居型商品房定向配售给经本级政府批准的企事业单位。由买受单位出租给本单位在本市未拥有商品住房或者政策性住房的职工（含人才）。

3. “补”：人才安居住房补贴

租房补贴。新入户人才（本科、硕士、博士）可一次性领取 15000 元、25000 元、30000 元租房补贴；领军人才（后备级、地方级、国家级）每月可领取 2560 元、3200 元、4800 元租房补贴，发放期限不超过 3 年。购房补贴：领军人才（国家级、地方级、后备级）可领取上限为 150 万元、100 万元、80 万元的购房补贴，用人单位和政府按照 1：1 的比例分担，在 5 年内发放。海外高层次人才奖励补贴：A、B、C 类人才可享受 150 万元、100 万元、80 万元的奖励补贴，由市人社局每年发放一次，分 5 年等额发放。对于杰出人才，免租金入住约 200 平方米公租房后，在本市全职工作满 10 年，贡献突出并取得本市户籍的，可申请赠予所租住房。

（七）政府产业扶持与补贴政策

1. 各区（新区）政府补贴

表 2-5 深圳各区（新区）政府补贴政策

福田区	罗湖区
科技孵化贷	
电子商务服务平台支持资助	罗湖区产业转型升级专项资金扶持黄金珠宝产业实施细则
	罗湖区产业转型升级专项资金扶持文化创意产业实施细则
	罗湖区产业转型升级专项资金扶持电子商务实施细则（试行）
	罗湖区产业转型升级专项资金扶持科技创新实施细则
	罗湖区产业转型升级专项资金扶持品牌连锁及知名品牌代理企业实施细则
	罗湖区产业转型升级专项资金扶持现代服务业实施细则
	罗湖区产业转型升级专项资金扶持金融业实施细则
南山区	宝安区
核心技术突破资助项目	无息借款项目资助
高技术服务资助项目申报指南	宝安区企业技术中心项目资助
入驻企业房租补贴项目	宝安区企业贷款贴息
节能减排及新能源应用示范项目	国家 / 省科技计划项目配套补贴项目资助
南山区企业展会资助项目	产学研科技合作项目资助
文化产业配套资助项目	企业信息化项目资助
创新研发资助项目	科技型中小企业技术创新项目资助
南山区信息化资助项目	科技成果产业化项目资助
产业化技术升级资助项目	文化创意产业公共平台资助
节能减排分项资金	文化创意产业孵化器入驻企业租金补贴
	企业工业设计中心资助项目
	非物质文化遗产产业化项目资助

(续表)

	工业设计产业化项目资助
	创新科研团队配套资助
	宝安区技术改造项目资助
光明新区	龙岗区
企业研发投入资助	留学人员创业专项扶持
科技创新技术服务平台资助	科技企业研发投入激励
高新技术产业化资助	产学研合作专项扶持
企业技术改造资助	国家 / 省 / 市科技计划配套
小微企业培育资助	科技企业孵化器认定扶持
	工程技术研发中心
	科技贷款担保扶持
盐田区	坪山区
盐田区产业发展资金管理暂行规定	坪山新区战略性新兴产业和未来产业资金申报指南
盐田区总部企业扶持办法	坪山新区创新创业专项资金申报指南（商贸业、物流业、旅游业类）
盐田区贷款贴息贴保计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（配套资助类）
盐田区企业研发投入资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（总部企业类）
盐田区企业技术升级资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（上市培育类）
盐田区企业无息借款计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（优秀科技企业奖励类）
盐田区企业贷款担保风险补偿金管理办法	
盐田区专利申请资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（科技中介服务机构资助类）
盐田区计算机软件著作权登记资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（科技贷款风险补贴类）
盐田区知识产权法律维权资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（资源节约与综合利用类）

(续表)

盐田区对国家 / 广东省 / 深圳市科技计划项目配套资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（技术改造类）
盐田区软科学研究及社会公益性项目资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（贴息贴保类）
盐田区节能、低碳及循环经济发展资助计划实施办法	坪山新区创新创业专项资金申报指南（出口信保补贴类）
盐田区黄金珠宝加工业废气防治技术升级补贴实施办法	坪山新区创新创业专项资金申报指南（知识产权战略类）
盐田区留学人员创业资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（项目研发类）
盐田区扶持企业上市资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（企业孵化类）
盐田区企业市场拓展资助计划操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南（科技创新载体建设类）
盐田区股权投资基金业发展促进办法	坪山新区科学技术奖励资金申报指南
盐田区股权投资基金业资助操作规程	坪山新区创新创业专项资金申报指南
盐田区田心国际创意港企业入驻及扶持措施	
盐田区盐田国际创意港扶持措施操作规程	
盐田区促进金融业发展若干措施	
盐田区金融业资助计划操作规程	
盐田区质量提升资助实施细则	
盐田区合作融资性担保机构绩效考核综合评价办法	
盐田区 LNG 拖车及加气站专项资助方案	
盐田区促进黄金珠宝产业发展扶持暂行办法	

(续表)

大鹏新区	龙华区
大鹏新区关于促进旅游产业发展的若干措施	公共技术服务平台资助
大鹏新区关于加快现代服务业发展的若干措施	科技企业贷款贴息资助
大鹏新区关于加强科技研发促进技术创新措施	贷款利息补贴类
大鹏新区加快推进产业转型升级的若干措施	科技企业上市资助
深圳生物产业振兴发展政策	龙华区工业园区资助
深圳新一代信息技术产业振兴发展政策	工程技术研究开发中心资助
深圳新能源产业振兴发展政策	科技计划重点实验室资助
深圳文化创意产业振兴发展政策	技术改造项目
	技术中心项目资助
	企业信息化建设资助
	科技创新园资助
	战略性新兴产业重点企业引进资助
	重点领域技术创新项目资助
	产学研科技合作项目资助
	创新科研团队配套资助
	国家、省、市科技计划项目配套资助类
	科技人才创新资助
	科技型中小企业技术创新项目资助
	软件开发项目资助

2. 各区人才吸引补助计划

表 2-6 深圳各区人才吸引补助计划

福田区	英才计划	2013 年, 福田区启动党政人才队伍建设“英才计划”, 拿出一批机关事业单位七级管理岗位, 面向全国 211 工程、985 工程知名院校选聘引进优秀的全日制博士毕业生, 两年觅得 36 名博士人才
-----	------	---

(续表)

罗湖区	菁英计划	不唯职称、学历、资历、身份,完全以能力和业绩来认定人才、吸引人才。立足于市场运作。改变政府大包大揽模式,实现人才认定和评价服务的市场化、专业化。立足于分类服务。按照不同类别,给予“菁英人才”相应的安家补贴、创业补贴和物业补贴,提供健康管理、研修资助、联谊交流、子女入学、父母养老等综合服务。还专门为年轻人提供创业平台
南山区	领航人才	面向在南山辖区内创办企业的,必须是企业法定代表或股权超过10%的股东,并参加深圳市社会保险;在南山辖区内创办社会组织的,必须是该组织的法定代表人或主要发起人,并参加深圳市社会保险;在南山辖区内工作的创客或自由职业者,必须参加深圳市社会保险1年以上领航人才实施的人才认定及补助计划
盐田区	梧桐青苗	“梧桐青苗”赴外招聘引才作为盐田区人才工程年度重点工作,至2016年已经举办八届。盐田区主动搭台,出门纳才,统筹辖区重点企业事业单位,先后赴武汉、西安、成都、南京、长沙、重庆等高校集聚城市和地区开展系列校园招聘活动,打造了“梧桐青苗”赴外引才品牌
宝安区	凤凰工程	目标是通过5年左右的努力,引进和培养一大批符合宝安科学发展需要的高层次科技创新人才、产业发展人才、社会事业人才和技能人才。宝安区为此设立了人才工作专项资金,每年投入不少于1亿元
龙岗区	人才政策直通车	“人才政策直通车”活动是龙岗区委组织部和区人才流动中心服务企业、服务人才的重要举措。2016年,龙岗区创新活动举办方式,摆脱了传统意义上的服务企业“大篷车”,运用现代信息通讯手段,提前了解企业和人才的实际需求,架起了一个方便直接和企业对接、快速为企业排忧解难的高效服务平台
龙华区	龙舞华章计划	该人才政策自2014年9月正式启动实施至今,已认定101名高层次人才。设立高层次人才“一站式”服务专窗,通过推行“一站式”服务,形成有关职能部门相互协调,快速办理高层次人才引进和保障相关事宜的新机制,从而优化人才服务环境,提高龙华区对海内外高层次人才的凝聚力,着力吸引更多高层次人才来龙华区创新创业

(续表)

坪山区	聚龙计划	通过未来几年的努力,坪山区将重点引进和培养3个以上的创新创业团队和20名以上的高精尖人才,吸引带动200名以上的高层次人才来区工作,也突出推动主导产业的自主创新能力的提升和教育卫生领域人才结构的优化
光明 新区	大创业园	光明新区首推留学人员创业园,将不同部门申报的留学人员创业园、就业创业基地,整合成一个配套功能完善、承载能力强的“大创业园”,项目进驻、孵化、创业辅导、股权投资可一站式完成。新区为留学人员创业园企业人才引进开通绿色通道,在企业人才安居住房、落户、子女入学、交通、医疗等方面提供帮助
大鹏 新区	鹏程计划	“鹏程计划”确定的人才集聚总体目标是:在未来8年内引进和培育20个左右高层次创新创业人才团队,100名以上高层次领军人才,1000名以上中高级紧缺人才,带动引进10000名以上各类人才来新区创新创业。建立健全人才工作体制机制,打造人才宜居宜聚环境,瞄准海内外中高层次人才

3. 深圳市政府资助项目

表 2-7 深圳市政府资助项目

深圳市人力资源和社会保障局	深圳市高层次人才购房补贴
	深圳市海外高层次人才奖励补贴
	深圳市产业发展与创新人才奖
	海外高层次人才创业资助前期补贴资助
深圳市科技创新委员会	创业资助
	技术攻关
	企业研究开发资助
	国家高新技术企业入库培育
	国家高新技术企业培育计划
深圳市科技创新委员会	加计扣除
	技术开发资助
	企业工程中心
	银政企合作

(续表)

深圳市科技创新委员会	委托无息借款
	国家重点实验室
	科技应用示范项目
	深圳市孔雀团队
	国家和省计划配套项目
	科技企业孵化器补贴资助
	创客创业资助
	创客空间项目资助
	创客服务平台资助项目
	深圳市节能环保产业发展专项资金
	海外高层次人才创新创业专项资金创业项目资助
	2016年深圳市科技创新券服务机构入库申请指南
	技术装备及管理提升项目
	企业品牌培育资助奖励
	企业技术中心（建设 / 提升）资助
	信息化与工业化融合项目资助
	企业国际化拓展奖励申请
	核心竞争力提升资助
深圳市经济贸易和信息化委员会	互联网服务创新扶持计划资助项目
	产业应用示范项目和产业服务项目资助申请
	农业综合开发项目申请
	农业高新技术项目申请
	农产品生产质量安全项目申请
	智能电网产业链关键环节提升计划
	战略性新兴产业和未来产业发展专项资金（直接资助类）

(续表)

深圳市发展和改革委员会	深圳市循环经济与节能减排专项资金
	文化创意产业资助
	深圳市原创文化创意研发项目（文体旅游局）
	新能源产业发展专项资金扶持计划
	节能环保产业发展专项资金扶持
	新一代信息技术产业资金扶持计划
	2016 年度总部经济企业奖励与补助申报
	生命健康产业扶持计划
	深圳市互联网产业扶持计划申报
	机器人、可穿戴设备和智能装备产业扶持计划
	新材料产业发展专项资金扶持计划
深圳市中小企业服务署	企业信息化建设项目备案
	企业信息化建设项目资助
	拟改制上市中小企业登记备案
	企业改制上市培育项目资助
	小微企业备案
	小型微型企业培育项目资助
	全国中小企业股份转让系统挂牌补贴项目资助
	企业国内市场开拓项目资助
	企业管理咨询项目财政资金资助
深圳市软件行业协会	软件著作权登记
	软件企业认定
	软件产品登记
	深圳市重点软件企业认定

政府对一些企业实施补贴，首先有违公平竞争、优胜劣汰的市场精神。市场自由竞争的优点之一，就是企业在竞争的压力下具有较强的提高生产能力、降低生产成本的动力。如果一家企业效益不

佳，可能是由于行业生产过剩、企业经营不善等各种方面的原因产生的。这个时候，企业必须采取应对措施，做出积极调整。如果行业产能过剩，就应该尽力压缩生产规模，甚至退出该行业，如果自身经营不善，则应努力改进生产工艺、降低运营成本，以提高竞争力。这样，企业可以实现扭亏，当然也可能倒闭，但无论如何，最终都对行业健康、企业发展或社会贡献是大有裨益的。而政府财政乱补贴打破了这种市场机制，使得经营水平不佳或产能过剩行业的企业也能继续运营，极大地降低了其根据市场和自身状况做出调整和改进的动力。很多企业屡补屡亏，实在没有多大的意义。其次也有违简政放权的原则。政府的职能本来是进行宏观调控、提供公共服务和保证社会福利等，对于企业经营盈亏这类正常的市场现象，根本就没有多少理由进行干预。除非是对于一些带有公益性质或者为了公共利益做出重大牺牲的企业，比如公共交通，政府可以提供必要补贴以维持其正常运营，此外则应能免则免。有些地方政府出于地方保护主义或政绩、税收等种种原因，对本地企业不断提供补贴，这其实是公权对市场的胡乱干涉。再次是对国家财政支出的滥用。财政补贴的最终来源也是税收，最后还是由广大的企业、纳税人买单。经济效益不错的企业凭什么要替那些自身经营不善，甚至腐败、低效的企业买单，这是对税收和国家财政的极大不尊重。同时也损害了股市正常的淘汰机制，使一些本该退出股市的公司免于退市，使一些业绩不佳的企业看起来效益不错，这对于股市整体健康发展极为不利，对广大股民来说，也可说是一种欺骗。最后还滋生了一定的腐败现象。有的企业为了获得补贴，不惜通过造假甚至跑关系等手段来骗补。而一些政府官员也利用手中的权力，凭借提供补贴的方式与企业进行利益往来、中饱私囊，使财政补贴完全背离了设立的初衷，也造成巨大的浪费。

（八）深圳户籍与非户籍的福利比较

1. 就业保障方面

从就业的角度来看，深户和非深户各具优势。2012年6月28日深圳市第五届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过了《深圳经济特区失业保险若干规定》，此后，深户与非深户人员在失业保障方面也享受同等待遇。

表 2-8 深圳户籍与非户籍就业保障政策对比

深户	非深户
深圳职员和雇员的考试，一般只面向深圳户籍人士	也有较多企业更倾向于雇用非深户工作人员，以减少劳动人员成本开支，主要是单位社保缴纳额度略有差异
不少企业和公务员职位都明确要求深圳户口或有深户担保	

2. 医疗保障比较

2016年深圳市在职人员社会保险缴费比例及缴费基数表显示深户、非深户在社会医疗保险方面存在一定差异。

表 2-9 深圳市在职人员医疗保险缴费比例及缴费基数表

险种		缴费比例		
		合计	单位	个人
医疗保险	一档医疗（含地方补充医疗）	8.2%	6.2%	2%
	二档医疗（含地方补充医疗）	0.8%	0.6%	0.2%
	三档医疗（含地方补充医疗）	0.55%	0.45%	0.1%

用人单位应当为其本市户籍职工参加基本医疗保险一档，为其非本市户籍职工在基本医疗保险一档、二档、三档中选择一种形式参加。较多企业就此为非深户人员选择了二、三档医疗保险。基本医疗保险一档参保人在市内定点医疗机构就医。基本医疗保险二档参保人门诊在选定社康中心就医，经结算医院同意，可以在与选定社康中心同属于一家结算医院下设的其他定点社康中心门诊就医；住院及门诊大病在市内定点医疗机构就医。基本医疗保险三档参保人门诊在选定社康中心就医，经结算医院同意，可以在与选定社康

中心同属于一家结算医院下设的其他定点社康中心门诊就医；门诊大病在市内定点医疗机构就医；住院在选定社康中心的结算医院就医。

对二、三档参保人员就诊医院级别有了区别性规定，且社区门诊统筹基金在一个医疗保险年度内支付给每位基本医疗保险二档、三档参保人的门诊医疗费用，总额最高不得超过 1000 元，在非结算医院发生的门诊医疗费用社区门诊统筹基金也是不予报销的。

2016 年 5 月 16 日深圳市人社局公布的《深圳市社会医疗保险办法》中也规定录了一档、二档、三档医疗参保人员在大病医疗方面的待遇差别。

本市户籍未满 18 周岁的非从业居民可直接参加基本医疗保险二档；本市中小学校和托幼机构在册且其父母一方正在参加本市社会保险并满 1 年以上的非本市户籍少年儿童、在本市各类全日制普通高等学校（含民办学校）或科研院所中接受普通高等学历教育的全日制学生参加基本医疗保险二档。

3. 住房保障方面

依据《深圳市保障性住房条例》、《深圳市人才安居办法》（政府令第 273 号）、《深圳市人民政府办公厅关于完善住房保障体系促进房地产市场平稳健康发展的意见》等。

表 2-10 深圳户籍与非户籍住房保障政策对比

深户	非深户
可申请廉租房、经济适用房和新出台的公共租赁住房和安居型商品房等 深户家庭限购深圳市住房 2 套 毕业生入深户可领取租房补贴	2014 年深圳市政府已着手研究将非深圳户籍的务工人员纳入住房保障体系的政策，目前未全面开展实施，但已有部分面向人才企业的公租房已惠及非深户职工 非深户家庭限购深圳市住房 1 套 非深户购本市住房要求提交连续三年的社保缴费记录 毕业生未入深户不享有补贴

4. 子女教育方面

表 2-11 深圳籍与非户籍子女教育政策对比

深户	非深户
子女幼儿园在园期间享有深圳市政府发放的儿童成长补贴，中国台湾同胞子女享受深户同等待遇	子女幼儿园在园期间享有深圳市政府发放的儿童成长补贴，港、澳、境外身份的在园儿童不享有此补助
现深圳中小学深户在读儿童不超过 40%	提供“5+1”文件，享受积分入学政策，
中考为 AC 类生源，录取成绩略低于 D 类	现深圳 60% 以上中小学在读儿童为非深户户籍
	中考为 D 类生源，录取成绩略高于 AC 类生源

5. 养老保障方面

表 2-12 深圳市在职人员养老保险缴费比例及缴费基数表

险种		缴费比例		
		合计	单位	个人
养老保险	基本养老保险+地方补充养老保险（深户职工）	22%	14%	8%
	基本养老保险（非深户职工）	21%	13%	8%

6. 签注与车牌方面

表 2-13 深圳籍与非户籍签注与机动车车牌政策对比

	深户	非深户
证件办理 个人小汽车牌照	往来中国香港通行证的签注方式：一年多次、三个月一次、一年一次、三个月两次、一年两次	往来中国香港通行证的签注方式： 三个月一次、一年一次、三个月两次、一年两次； 要求基本医疗保险满足最近连续缴纳 2 年以上的要求，且不含补缴的情况

（九）共享深圳遇到的挑战

综合以上各类政策现状来看，深圳要实现共享发展，主要存在着四个社会分层和五大社会融合调整。

1. 深圳社会阶层基本四分法

一是户籍与非户籍的分水岭。以户籍为标准的社会保障视角，让政策制度之初就存在着共享的误差。二是有房产和没房产的分割线，房价的飙升让有房一族获得了财富的暴增；同时提升了城市的“房格尔系数”，抬高了生活成本，拉宽了心理落差。三是有高学历和无高学历等高线。以创新作为价值诉求制定的人才政策偏重于新的高端人才，对于存量的人才及中低端技术型人才存在关注偏差。四是体制内 / 体制外的水平线。体制内外的各种政策视差，为社会资源的再分配划分出了2个不同的社会阶层，一个是官本位科层制，一个是丛林法则的竞争体。

2. 深圳目前面临五大类社会撕裂与挑战

一是区域发展不平衡，尤其是特区内外一体化进程中，带来的职住分离和公共服务不均等（学位、床位、车位等）所引发的社会冲突和社会排斥。二是公共政策不协调，尤其是以条块职能部门本位出发而制定的各项政策碎片化、零散化，缺乏系统的构架，致使社会政策不能更好地托底。三是发展焦虑日愈突出，尤其是在高房价、高成本、高风险、快节奏的氛围下，深圳拨快了运转的时钟，带来了更多的发展焦虑和心理失衡，安全感与归宿感缺失。四是民生获得感麻痹。尤其是财政收入充沛、政府花钱压力大、民生通道堵塞、花钱买好不讨好、民生需求难回应。空间矛盾久拖不决，尤其是4亿多平方米的违建、城市更新冲动、生态保护线失守、产业空间被挤占、垃圾围城而邻避突出、公共安全事件频发等问题，为人的全面发展带来隐忧，成为深圳永远的痛。

三、共享深圳发展的相关对策

作为改革开放的先锋城市和国家创新型城市，在深圳实现共享发展，有着特殊的现实和示范意义。深圳的外来人口占绝大多数，非户籍人口占绝大多数，在这样的城市，若不实现共享发展，是对

多数人的忽视和伤害。如果在深圳这样人口结构的都市，都能实现共享发展，还有哪个城市有理由不实现共享发展呢？要实现共享发展，深圳需要寻找到三个突破点：一是破解社会发展的各类难题，消除人民参与经济发展，分享经济发展成果的障碍，顺应人民过上美好生活的期待，实现社会的公平与正义二是关注每个社会成员的价值和尊严，强调发展的目的是为了每个人的发展而发展，厘清人的发展与社会发展的关系；三是增加公共服务供给，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，提高公共服务共建能力和共享水平。我们拟从公平正义、全民保障、积极福利、社会服务和社区治理五个层面提出一揽子的政策与行动建议。

（一）构建完善正义体系，将深圳建成一个公平正义城市

公平正义是凝聚共识的“最大公约数”。所谓的公平正义存在着四个社会结构范畴。一是经济范畴。由各类生产关系决定的社会分配原则，决定各利益相关主体应当或者能够享有什么样的经济利益。在利益分配上是否应该价值中立，要不要讲公平正义，存在着一定的争论。二是社会范畴。作为社会关系的范畴，公平正义指一种人际相处的平等地位和行为准则，防止个人利益的追求对他人和社会利益的侵害。这方面主要针对原子式的个人，针对极端的个人主义和丛林法则。三是伦理范畴。公平正义作为伦理范畴，是一种社会道德规范，以达到义与利的统一，以提供评价善与恶、是与非的标准。四是政治范畴。公平正义作为政治范畴，是指一种社会政治制度和政府的主张，同时也是执政党的主张，体现着公正合理的配置权利与义务，保持稳定和谐的社会秩序。十八大报告把公平正义看成是中国特色社会主义的内在要求，应在经济、社会、政治、伦理四个方面加以具体化、现实化、人本化、实践化。

构建完善正义体系，将深圳建成一个公平正义的城市，需要形成基础正义、分配正义和矫正正义三个层级的正义体系，从“效率优先兼顾公平”转变为以“首选公平引领效率”，重构社会共同价

值观，将深圳塑造为一个处处公平、充满正义的可持续发展的社会。

1. 基础正义制度设计

即立法要实现人人平等，实现人和人之间权利和义务的平等。除了德行和才能可以成为对人实现差别的理由之外，其他如出身、财富、地位、学历、性别、户籍、城乡等都不是差别待人的根据。

2. 分配正义制度设计

是指一切社会资源对所有社会成员的平等性和社会均等性。“提高居民收入在国民收入中的比重，提高劳动报酬在收入分配中的比重”，新的收入分配方案需要在初次分配里兼顾公平正义，打破现有劳动与资本格局。

3. 矫正正义制度设计

就是国家司法。正义社会里，司法是每个人利益都能获得保护的稳定机制。如果司法不公不廉，则安全感、不可预测感、恐惧感、被剥夺感便无法消除。

（二）借鉴世界正义工程，推出深圳公平正义法治指数

随着我国法治建设的逐步深入，建设法治国家和法治社会已经成为中国社会的基本共识。法治评估作为兼具激励和约束功能的管理工具和技术手段，越来越得到政府及社会各界的重视。如何量化、评估法治建设水平成为各国家、地区的热点问题。以全球治理指数和世界正义工程法治指数为代表，主要兴起于国际社会及西方发达国家的此类评估实践，致力于提供一套具有普遍适用性的评估方法。因其各自形成了一套体系化的评估测度方法而成为法治评估的标杆，并在全世界范围内形成了示范效应和影响力，引发了持续的“法治指数化”运动。

中国法治评估实践，既受国际上法治评估研究的影响，也是中国法治建设发展的逻辑延伸。近年来，中国香港、北京、江苏、浙江、上海、深圳等中国发达地区开始了对法治评估的全面探索。一是立法司法领域的专项评估；二是治理领域的全面评估。2005年，

中国香港社会服务联会设计出一套法治评价体系，该指标体系运用质化和量化相混合的方法测算中国香港的法治指数，并以此对中国香港法治状况进行评估。“中国香港法治指数”主要在四个方面进行制度性考量：一是权力制约，在何种程度上防止和限制公权力的不当扩张和滥用；二是人权保障，在何种程度上保障和尊重人的基本权利和利益需要；三是司法公正，在何种程度上保障公民平等的诉权和诉讼效率；四是程序正义，在何种程度上保障当事人的权利和义务得以公平地对待和有效地履行。中国香港法治指数在数据获取方式上主要采用专家打分，补充采用民众调查，这种方法既通过法律精英层反映了法律运转的现状，又反映了民众对法律的感受，体现了法治运作的整体效果。2007年11月，深圳市法制办公布了《深圳市建设法治政府总指标体系》的建议稿，提出法治政府的量化指标和细化要求。包括制度建设、机构职责与编制、行政决策、行政审批、行政处罚、行政服务及信息公开、行政监督、行政救济、行政责任、财政管理十个方面。

世界正义工程（WJP）设计了一套衡量国家法治化程度的量化评估工具。指数包含四个部分，对应四项基本原则：政府及其官员依法行事；法律是明确的、稳定的、公平的、开放的，并保护涵盖公民人身权与财产权在内的基本人权；法律的制定实施过程要保持公正、能切实有效并便于参与；法律是受尊重的，法律的实施主体需要由独立的、德才兼备的且能够代表社会基本结构的律师、代表或者执法官员实施。

1. 有限政府权力。主要对政府权力是否受到法律规制，是否受到有效监督和制约，降低权力滥用机会进行评估。

2. 腐败遏制。主要对执法、司法、立法等公共权力不被滥用于谋取私利进行评估。

3. 开放政府。主要对政府的公开、透明度进行评估。

4. 基本权利。主要对公民的人身、财产、自由、平等、安全等基本权利是否得到有效保护进行评估。

5. 秩序和安全。主要对是否形成了稳定的法律和社会秩序进行评估。

6. 监管执法。主要对法律执行是否合规、高效、正当等进行评估。

7. 民事司法。主要对民事救济渠道是否公平、公正、廉洁、高效进行评估。

8. 刑事司法。主要对刑事司法是否公平、公正、廉洁、高效进行评估。

9. 非正式司法。主要对法院之外的其他替代性纠纷解决渠道（ADR）是否及时、高效、公正进行评估。

（三）落实公平竞争审查，保障资源配置市场决定性作用

国务院《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》于2016年7月1日开始实施。从四个方面提出了18条标准，为行政权力划定了18个“不得”，包括市场准入和退出标准5项，商品和要素自由流动标准5项，影响经营生产成本标准4项，影响生产经营行为标准4项。着力解决好市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题，清理“权力寻租”，营造公平、开放和透明的市场环境；强化政策对创新的引领，促进企业优胜劣汰；维护市场竞争的公正性，维护好社会公平正义，为改革发展不断增添新动力。

1. 审查对象

行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称政策制定机关）制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施，应当进行公平竞争审查。行政法规和国务院制定的其他政策措施、地方性法规，起草部门应当在起草过程中进行公平竞争审查。未进行自我审查的，不得提交审议。

2. 审查方式

政策制定机关在政策制定过程中，要严格对照审查标准进行自

我审查。经审查认为不具有排除、限制竞争效果的，可以实施；具有排除、限制竞争效果的，应当不予出台，或调整至符合相关要求后出台。没有进行公平竞争审查的，不得出台。制定政策措施及开展公平竞争审查应当听取利害关系人的意见，或者向社会公开征求意见。有关政策措施出台后，要按照《中华人民共和国政府信息公开条例》要求向社会公开。

3. 审查标准

要从维护全国统一市场和公平竞争的角度，按照以下标准进行审查：

（1）市场准入和退出标准

不得设置不合理和歧视性的准入和退出条件；公布特许经营权目录清单，且未经公平竞争，不得授予经营者特许经营权；不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务；不得设置没有法律法规依据的审批或者事前备案程序；不得对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等设置审批程序。

（2）商品和要素自由流动标准

不得对外地和进口商品、服务实行歧视性价格和歧视性补贴政策；不得限制外地和进口商品、服务进入本地市场或者阻碍本地商品运出、服务输出；不得排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动；不得排斥、限制或者强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构；不得对外地经营者在本地的投资或者设立的分支机构实行歧视性待遇，侵害其合法权益。

（3）影响生产经营成本标准

不得违法给予特定经营者优惠政策；安排财政支出一般不得与企业缴纳的税收或非税收入挂钩；不得违法免除特定经营者需要缴纳的社会保险费用；不得在法律规定之外要求经营者提供或者扣留经营者各类保证金。

（4）影响生产经营行为标准

不得强制经营者从事《中华人民共和国反垄断法》规定的垄断

行为；不得违法披露或者要求经营者披露生产经营敏感信息，为经营者从事垄断行为提供便利条件；不得超越定价权限进行政府定价；不得违法干预实行市场调节价的商品和服务的价格水平。没有法律、法规依据，各地区、各部门不得制定减损市场主体合法权益或者增加其义务的政策措施；不得违反《中华人民共和国反垄断法》，制定含有排除、限制竞争内容的政策措施。

4. 例外规定

属于下列情形的政策措施，如果具有排除和限制竞争的效果，在符合规定的情况下可以实施：

- （1）维护国家经济安全、文化安全或者涉及国防建设的；
- （2）为实现扶贫开发、救灾救助等社会保障目的的；
- （3）为实现节约资源、保护生态环境等社会公共利益的；
- （4）法律、行政法规规定的其他情形。

政策制定机关应当说明相关政策措施对实现政策目的不可或缺，且不会严重排除和限制市场竞争，并明确实施期限。政策制定机关要逐年评估相关政策措施的实施效果。实施期限到期或未达到预期效果的政策措施，应当及时停止执行或者进行调整。

（四）完善分配正义框架，在深圳率先形成收入干预机制

《深圳市人力资源和社会保障事业发展十三五规划》中关于“积极参与收入分配制度改革”内容比较单薄，仅仅涉及“完善最低工资和工资支付保障机制”。一是完善最低工资调整机制。完善与经济发展相适应的最低工资标准调整机制。健全最低工资标准评估机制，持续深入分析最低工资对企业人工成本、经营发展和员工薪酬、就业选择的影响。二是完善企业薪酬调查和信息发布制度。提高薪酬调查的科学性、准确性。扩大行业工资指导价位覆盖面，增强工资指导价位指导性、实用性，为开展工资集体协商提供参考。三是规范工资支付行为。落实联合打击拒不支付劳动报酬犯罪行为联席会议制度。加大各部门在防范、查处和惩治拒不支付劳动报酬犯罪行为方面协调配合

力度，严厉打击拒不支付劳动报酬犯罪行为。四是完善欠薪保障制度。根据基金收支情况，研究完善欠薪保障费的征收机制。积极协调相关部门解决欠薪企业破产受理较难问题，加大劳动者合法权益的保障力度。

2015年，深圳全年本地生产总值17502.99亿元。源于深圳的一般公共预算收入（含海关代征税收和关税）实现7238.8亿元，比2014年实现数增长30.4%。政府参与国民收入分配占比达42%。中央级与地方级收入比为62：38。深圳需要完善分配正义框架，率先建立收入分配干预机制，解决收入分配中劳动的低价值问题，建立均衡的社会保障体系，消解二次收入分配不公。

1. 无条件基本收入。无条件基本收入，是指从政府的收入中拿取部份配额作为全民的基本收入，该收入不需要任何条件与资格，只要是属于本国国民者，每个人都可以拿到一笔基本收入。

2. 第一次分配就业报酬。在资本占据主导地位的时代，知识经济受到了比较高的重视，专利和技术获得了一定的价值，但是劳动力和生活服务业阶层的就业报酬偏低，造成了社会分配不公。

3. 投资收益。股票、房产、股权、基金、期货和创投等，为深圳人提供了诸多增值机会，同时也呈现了更为明显的马太效应，第一桶金成为贫富分水岭。

4. 二次分配社会保障给付。改变以往补缺型的社会保障做法，建立一个适合所有深圳人全面发展的二次分配制度。

5. 慈善公益互助（第三次分配）。从志愿者之城到慈善之都，深圳社会救助和救济活跃，需要引导公益慈善更多关注在深圳生活工作的各类社群。

（五）推进全民保障，构建多层次社会保障体系

深圳市的社会福利体系是作为一种“补缺型”的政策而存在，仅仅保障社会弱势群体的基本生活。社会福利服务尚未得以开展，社会福利建设水平与深圳市高速发展的经济水平存在巨大的差距。

国际劳工局定义社会保障制度，即社会通过一系列公共措施为

其成员提供保护，以帮助人们安全渡过由疾病、生育、工伤、失业、残疾、年老和死亡而造成的收入下降或缺失的难关。这一制度由社会保险、社会救助、补贴和社会服务，以及其他辅助和补充计划所组成（ILO, 1984）。该定义中有一个关键词值得注意，那就是“公共措施”，它可以理解为国家以公共政策为手段进行的干预。建立多层次的社会保障体系是建立社会主义市场经济体系的重要组成部分，我国明确社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。

（六）关注全面发展，建立共享福利的匹配系统

人的全面发展是整个人类全面发展的总趋势和总目标。“全面发展”的实质是指人在发展上的自由、自主、和谐、丰富以及流动和变化。在本质上是一种理想、追求和信念。不断追求人的完善、和谐、丰富，既是人性的内在向往和本能的自然追求，又是社会进步和发展的外在要求，它是主客观的统一。在全面发展的状态下，人所感受到的是幸福和愉悦，是自我价值和尊严的实现和确立。

1. 构建以人的特征和需求为基础的坐标体系

包含了“户籍、年龄、性别、学历、家庭、职业、技能、收入、健康、地域、地位和信仰。

2. 构建以政策供给和福利形式为基础的坐标体系

包含了现金、服务、物质、机会、医疗、教育、信息、空间、未来、身份、荣誉、平台等多要素。分层级关注人的全面发展，以此来建立社会福利共享精密匹配系统。

（七）利用智库资源，开展民生与社会保障现代化研究

1. 由深圳率先编制全国第一个《民生五年规划》

深圳能否也在这方面走在全国的前列，力争在教育、医疗、社保、就业、住房、环保等各个方面做出五年的发展规划，为提高深圳老百姓各方面的生活水平，制订切实可行的发展目标。

2. 建议深圳政府各部门能够继续编制“政府公共服务白皮书”

前些年深圳市政府各个部门每年都编制“政府公共服务白皮书”，把每个部门每年公共服务方面为老百姓、为社会能做的实实用“白皮书”的方式公布出来，用这种方式对社会做出明确的承诺。在这方面深圳市政府是走在全国的前列，是全国政府行政体制改革的一个样板。从2014年开始，马洪基金会以“金秤砣奖”的方式开展了第三方民间评议活动，就是对深圳市政府各个部门制订的“白皮书”进行评议，看他们是否真正兑现了对社会的承诺，完成得好不好。但是从2016年开始，深圳市政府停止了编制“公共服务白皮书”的工作，为此基金会还给市委书记马兴瑞写过信，建议继续开展这项工作。我估计马书记对此可能有批示，因为后来政府办公厅、绩效办解释说，之所以不编制“白皮书”了，是因为过去编制的白皮书搞得太复杂，不但花费很多人力和时间，而且实效不大，流于形式。但我们认为，编制工作可以改进，可是这项工作不应该停，更不应该放弃。因为它毕竟是深圳政府改革走在全国前列的一个示范，是深圳政府各个部门用向社会承诺的方式为老百姓做实事的一个创新。其实这项工作改进也并不难，做到简化也并不难，每个部门把每年要为老百姓做的几件实事公布出来，做多少，怎样做，最后要达到怎样的目标即可。

3. 进一步做好政府信息公开工作

政府信息公开是政府改革的重要内容，是让民众参与和监督政府工作的内容，是让民众在政治领域共享改革开放成果的重要内容。因此我建议深圳市政府要高度重视这项工作，把这项工作做好，也要走在全国的前列。马洪基金会现在正在开展“2015年度政府信息公开金秤砣奖评议活动”，对全市43个政府部门2015年度信息公开工作进行社会评议。其目的是进一步提高政府部门信息公开的质量和效率，进一步加大社会对这项工作的监督力度，进一步加强政府工作的规范化和透明度，进一步促进政府工作转型。现在我们已经给43个政府部门发了申请信息公开函，将近40个部

门按照我们的要求给予了正式回复，证明这项工作得到了绝大多数政府部门的理解和支持。这个工作其实也是政府信息共享的概念，让公众都能够享受到政府应该向社会发布的信息。

（八）拓展相互保险，织密互助社会安全保障网

保险是一种人类互助的机制，互助保险则是在商业保险和社会保险基础上的补充，由一些具有共同要求和面临同样风险的人自愿组织起来，预交风险损失补偿分摊金的一种保险形式。

社会保险是我国立法规定的，由政府主导的一种全民保障形式。政府在决策的过程中由于信息不对称、官员的寻租行为和政府机构办事效率低下等原因，往往造成社会保险的“政府失灵”。政府决策时依照“中间投票人定理”，只能满足大多数人的普遍需求，有特殊偏好的少数的人保险需求则无法满足。商业保险的承办者是企业法人，它是以赢利为目的的，讲求经济效益的商业行为。按照保监会《相互保险组织监管试行办法》中的官方定义，相互保险是指具有同质风险保障需求的单位或个人，通过订立合同成为会员，并缴纳保费形成互助基金，由该基金对合同约定的事故发生所造成的损失承担赔偿责任，或者当被保险人死亡、伤残、疾病或者达到合同约定的年龄、期限等条件时承担给付保险金责任的保险活动。

相互保险具有共有、共营、共享、共担、共防和共生的特性，具有非盈利性质和成本低廉的特点，可以为股份制保险公司难以覆盖的中低收入人群和高风险领域提供简便、灵活的保险产品和个性化服务。在深圳可以试行：

1. 职工共济互助（职业病和工伤）；
2. 行业相互保险；
3. 社群相互保险；
4. 社区安全相互保险；
5. 抗癌防癌互助保险；
6. 居家养老相互保险；

7. 儿童感统协调相互保险;
8. 外来青工互助保险。

（九）探索社会福利新路，积极妥善解决人的发展问题

20 世纪 90 年代末，伦敦政治经济学院院长安东尼·吉登斯在《第三条道路：社会民主主义的复兴》中明确提出，应当以“积极的”或“主动的”福利政策代替目前的传统福利模式，使传统福利国家现代化。他的主张很快得到了英国、德国等西欧主要国家的政策响应。

1. 模糊阶级界限，鼓励跨阶合作，在国家干预和自由市场之间寻求平衡。
2. 在经济上制造新的混合经济，倡导权利与责任相结合。
3. 重构政府，强调经济政策和运行的广泛参与，实现公平和促进效率。
4. 社会福利朝社会化、市场化、私人化、多元化、国际化等方向发展，趋势是从普遍性向定向原则转变。
5. 变福利国家为社会投资国家，积极福利的开支不再完全由政府来创造和分配，通过充分的合作来提供，将福利尽可能地用于人力资源投资，而不是直接用于福利开支。
6. 实行新的社会政策，在投入产出、生产与分配之间寻求平衡，变消极福利为积极福利。

（十）从消极转化为积极，促进社会福利与经济同步发展

长时间里，社会福利被理解为在社会分配领域发生作用，扮演“分蛋糕”的角色，由此把社会福利领域的投入与经济领域的投入对立起来，社会福利被认为对经济发展具有消极性。而目前更多关于社会福利的讨论把社会福利放在社会生产领域，是一个促进社会经济发展的极其重要的影响因素。从“先增长，后福利”“高增长、低福利”过渡为“福利与经济同步发展”模式，进而实现“积极福利带动可持续增长”。

（十一）调整社会福利布局，将政策落脚到儿童和家庭

社会福利不能局限于缺陷修补，而要以支持和满足社会成员的发展需要作为出发点。长期以来，社会政策和福利国家研究，不管是理论上的概念化，还是经验上的分析，都偏向于社会保险，特别是养老体制的研究，而不重视对社会津贴和服务的分析；关注的重点是国家与劳动力市场之间的关系，而不是国家与家庭的关系。为此，就要求社会福利政策把满足社会成员的发展需要作为优先目标，将人作为社会最重要的资产进行培植和投资。

家庭是人们在不同生命阶段（儿童、青少年、成年人、老人等）相关问题的交汇点，对儿童尤为重要。为家庭提供支持是满足儿童成长需要的最为有效的途径。从世界各国来看，保护儿童、改善儿童的成长环境是政府及社会成员最早致力社会福利之一。为使儿童能够在家庭中得到恰当的照顾，政府需要普遍制定各种法律、收入保障和社会服务构成的家庭政策，包括现金帮助（减免税及儿童或家庭津贴）、工作福利（休假制度、教育补贴）、家庭服务和法律（婚姻和收养）等，帮助社会成员实现工作与家庭责任的平衡。

（十二）完善深圳福利体系，赋权增能提升整体服务水平

深圳市制度型社会福利体系的基本框架仍然以资金与服务两类项目为主。资金类项目主要涵盖了原有福利体系中以家计调查为基础的社会救助项目，新增了无需家计调查的部分津贴项目；服务类项目则主要涵盖安老、家庭服务、残疾人服务等个人服务，主要结合护理康复、社会工作等专业服务方法进行展开。

1. 以健全的家计调查为基础的综合救助计划

主要包括低保及低保边缘家庭救助，困难单亲家庭，残疾人特殊困难救济补助与康复补助等等。救助的范围包括基本生活保障、教育、医疗、就业等方面。

2. 无需家计调查的、针对特殊群体特别需要的社会津贴计划

主要包括孤残儿童及三无老人供养津贴、残疾人津贴、高龄老

人津贴、灾害救济、流浪乞讨人员救助。

3. 覆盖个人层面、家庭层面和社区层面的社会服务计划

主要包括安老服务、残疾人服务、家庭综合服务、青少年服务、社区综合服务等方面。

4. 增加权能的社会计划

增权是社会工作领域的重要理论与方法，主要是强化弱势群体运用资源的能力和方法，加强社会资本的投入，促进社会资本的形。增权也可以被认为是社会福利服务的最终目标。

（十三）强化个人社会服务，实现不同人的不同社会权利

一个完整的社会保障（福利）体系，既需要为民众提供基本的经济福利，又需要提供各类“个人导向”的具体服务，也就是个人社会服务。个人社会服务，也称社会照顾服务，是西方国家公共服务的重要内容，也是福利国家的重要组成部分。长期以来个人社会服务一直都没有得到足够的重视。在很长时间内，我国社会保障的政策重点一直是社会保险，个人社会服务则没有提上重要政策议程。在政策实践中，个人社会服务被理解为民政系统中的社会福利事业。在个人社会服务问题上存在的这种局限性，严重制约了我国社会保障事业的发展，不能适应不断变化的家庭结构、人口结构和社会经济转型的需要。个人社会服务是公共服务中人性化的一种服务，它关心个人如何应付人生中可能遭遇的各种困难。每个人在自己从出生到死亡的人生历程中都需要个人社会服务。

普遍利益社会服务指的就是那些使社会权利得以实现的服务。按照这一概念，社会服务的作用不应局限于对最弱势群体的帮助，而是关系到所有人的社会保护，而且这些服务也扮演了预防角色。普遍利益社会服务关注的对象是全体人群（个体或家庭），它关系到社会政策目标的实现。它是社会性的，而不是经济性的社会服务。

1. 服务的对象是全社会的所有成员；
2. 服务和资金的供给者包括国家、半政府组织和非政府组织；

3. 强调公共利益营利性是次要的；
4. 体现团结性、可及性、有效性、平等、民主等原则。

（十四）注重微观能力开发，通过社会投资应对社会风险

1. 政策关注从“宏观增量”到“微观能力”的转变

通过投资于人力资本开发、推行人力资本的使用更具效率的政策、积极的劳动力市场政策，以及特定形式的劳动力市场监管和社会保护制度，促进灵活的保障，以促进社会包容。

2. 社会投资强调全过程的干预，是整体性的考量

从人的童年早期进行早期赋能，帮助儿童拥有一个“良好的开端”，良好的卫生和健康，优质的教育等，这既是福祉，也是未来人力资本投资。采取更个性化的就业服务和技能培训，以能力建设替代失业者对现金福利的依赖。采取积极老龄化战略，扩大对老年群体的社会服务与关怀，最大程度上激活劳动力资源。

3. 改革“重现金给付、轻社会服务”的发展模式

不断把社会资源投入到劳动力激活、儿童和家庭支持、特殊群体保护等社会服务领域，使不同的人群都减少对福利的“硬依赖”，推动人们依靠自身力量来提升保障能力和水平，以适应新背景下社会的需求，迈向更好的生活。

4. 社会投资是风险预防，着眼于提高个人、社会和国家应对风险能力

通过投资于人力资本来增强就业能力和提高就业水平，支持劳动力市场的流动性并施以弹性保障。具有“早期识别”“重视预防”和“上游行动”的取向，替代了传统风险事后弥合和再分配机制。

（十五）建立公共服务清单，正确衡量政府公共服务水平

社区基本公共服务，是指以社区为载体，政府必须保障的满足社区成员基本需求的公共服务。在具体供给方式上，包括政府直接提供或以购买服务等方式引导社会力量提供。2015年福田区率先发布了“社区公共服务清单”，打造居民“可感知”的公共服务体

系——《深圳市福田区社区公共服务清单（试行）》。通过该清单，福田居民可以了解“足不出社区”就能享有的公共服务，还可以“看菜单”选择符合自身需求的公共服务项目，对政府提供公共服务进行监督也将更加便利。

《福田区社区公共服务清单》由《福田区社区基本公共服务清单》和《福田区增益性公共服务清单》组成，清单不仅列明了以社区为载体向居民提供的公共服务项类，还明确了各具体服务项类的主责部门和主要评估指标。其中，《福田区社区基本公共服务清单》是社区居民享受政府基本公共服务的“基本菜单”，是衡量评价社区基本公共服务水平的“重要标杆”，是政府实现社区基本公共服务全辖区覆盖、多渠道供给的“行动计划”。共安排了13大类政府必须保障的满足社区居民基本需求的公共服务项目，各类服务又进一步细分为46中项和87小项。87小项内容涉及了居民生活的方方面面，除了医疗健康、文化体育、社区教育、计划生育、就业帮扶、社会福利、社会救助、社会安全等常规的基本保障项类外，还安排了社会自治、法律服务、流动人口服务、建设民意表达和网络便民平台等新型服务项类。福田区政府首次提出了“社区增益性公共服务项目”的概念。《福田区社区增益性公共服务清单》首批安排了文化体育、社区教育、社区关系、医疗健康、环境保护、基础设施等7大类增益性公共服务内容，具体细化为13中项、23小项服务需求，包括早教知识辅导、心理健康和情绪辅导、社区免费公共无线网络、免费政务代办等服务项目。

该项清单可以持续评估完善，并推至全市。

（十六）以人的发展为中心，建立有质量的全服务体系

社区是所有成员群聚生活和行使权利的基本空间，社区生活必然逐渐成为中国社会生活的重要表现形式。社区服务在中国已有近20年实践历程，在政府倡导和扶持下，以街道、居委会为依托，发动社会各方面力量，以满足社区成员各种需求，提高社区居民的

生活质量为宗旨，体现了公益性、服务性、群众性、互助性特征。社区全服务，提供了党建服务、政务服务、社会服务、自助服务和市场服务 5 种社区服务系列。

在党建服务方面：引进网格化等先进的管理手段，依托党员志愿者、干部挂点联系机制，建立社区社会领域党建数字化服务模式，规范社会领域党员志愿者管理，畅通社会领域党建服务渠道，有效反馈社会领域党建建议，积极推进党建工作向社会领域延伸，解决居民实际困难。

在政务服务方面：由信息采集员将一些特定服务在上传采集信息的时候通过 PDA 直接办理，完成面对面的服务。通过民生网和社会工作网连接，进而联通行政服务大厅网上办事系统，居民通过家园网实现行政审批事项的预约和办理。政府同时还通过购买服务提供其他公共服务，为居民提供个性化、专业化贴心服务。

在社会服务方面：充分发挥社区居委会开展社会服务、公益服务、便利服务优势，提高社区自我服务能力。发挥社区社会组织作用，为社区老年人、青少年、妇女、残疾人等提供专业服务。大力发展社区社会组织，夯实社区服务中心平台基础功能，整合工会、妇联、共青团等枢纽型社会组织和服务资源，提供服务窗口和服务渠道，实现社区社会组织的有效服务和统一管理。充分发挥物业管理公司和驻扎在社区的党政机关和各类企事业单位的积极作用。

在自助服务方面：通过社区微信、自助端、社区论坛等方式实现居民之间沟通交流和互帮互助；畅通网上咨询、议事、投诉、建议等渠道，将服务需求和诉求及时转入社会服务管理网处理；完善社区居民自治机制，让居民足不出户便可了解社区最新动态，对社区事务提高建议，进行监督和评价。

在市场服务方面：通过网络平台为辖区居民提供餐饮美食、银行证券、房屋租赁等市场服务。通过网络信息平台，将老人、妇女、儿童等居民群体需求联系在一起，发动社会各方面资源，提供全面、贴心的社会服务；开设社区便民服务信息板块，为居民提供及时、

便捷的优质市场服务。

同人民群众“不断增长的物质和文化需求”一样，社区服务也是一种持续存在且快速增长的需求。发展社区服务就是要保障其供给从数量、质量、结构、方式等方面满足这种需求。全面了解服务需求，通过资源整合，实现公共服务高精度配置。

1. 服务睦邻定点

将社区划分成若干个睦邻单元，并以此为基础实施精细化管理、精准化治理，基础单元与业务单元叠加，各方管理力量整合下沉，夯实基层基础，确保“小事不出单元，常情不出社区”。有效地将服务受众和服务提供者进行区域匹配，提供就近服务、邻里服务。

2. 服务内容定需

全服务要求我们制定完善的社区服务系统和具体需求体系，譬如社区老年人服务、社区残疾人服务、社区优抚对象服务、社区精神患者服务和社区特困家庭服务、社区一般家庭生活服务、社区少年儿童服务、社区环境综合治理服务、社区医疗卫生服务和社区文化生活服务等。

3. 服务项目定性

全服务要求理顺社区服务体制权、责、利关系，科学限定公共服务边界，创新公共服务供给形式，根据服务内容和对象对服务项目定性，合理并明确划分哪些是无偿服务、哪些是代偿服务、哪些是有偿服务、哪些是低偿服务，编制明确定性指导文件和导则。

4. 服务提供定时

依据不同服务受众的特点和要求，通过数据平台自动生成社区服务需求时间表。大致分为常态化定时服务、预约式定时服务、前瞻式定时服务和突发性及时服务等四种类型，及时发布反馈给相关服务供给单位，有序管理和调度社会服务资源。

5. 服务产品定量

邀请社会建设领域的专家、学者、一线专业人员和被服务者，共同制定全服务量化标准，在服务质量、数量和计量等方面，形成全服务标准库，并借助大数据分析功能，记录和分析所有社区服务

流，做到“心中有底、手中有量”。

6. 服务输出定责

集成多层次、多主体、多类型、多渠道的服务，需要对各种服务输出进行责任划分，明确有限责任和免责条款，制定过错追究和责任考评机制，避免服务过程中产生权责不清、职责不明的混乱现象，并进行充分的社会交代和宣传。

7. 特殊个案定制

在通用公共服务体系之外，全服务还推出社区特殊个案定制服务，以弥补服务不足，满足特殊群体的个性化需求。特殊个案采取社区集体会商模式，由社区相关组织和成员，共同制定服务内容和形式，并对个人进行全过程记录和管理，形成服务案例成果。

（十七）社区治理四轮定位，厘清权责供给主体和机制

随着现代化建设展开、城市化进程加快和社会主义市场经济体制逐步确立，城市社会开始转型，管理与服务职能开始分化并逐渐回归社会；社区服务领域不断拓展，表现出需求多样化、利益多元化、功能社会化和互动网络化等新趋势。这一过程中，社区已成为各种社群阶层集聚点、各种利益主体博弈点、各种社会组织落脚点，同时也是各种社会矛盾交织点，更是社会建设着力点、社会服务出发点和社会发展增长点，其功能化日益凸显、重要性不言而喻。

党的十八届三中全会首次正式使用“社会治理”的概念，要求改进社会治理方式，坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。在社会主义市场经济发展的推动下，社区必将成为中国社会最重要的社会微观单元，政治建设、社会管理、社会服务、单位属性、社会多元等等问题社区化已成趋势。打造标准化示范社区，推动复合型治理，构建全服务模式，从而为其他社区提供“标杆”，这是政府对社区进行科学管理的依据，有利于节约管理成本、提高服务效能。我们需要在深圳系统做好社区治理的“四

轮定位”，明确社区治理的“五治并举”，达成社区治理的“六大目标”

“四轮定位”：一是厘清党委、政府与各类社会组织的功能划分以及权责边界。打破行政垄断，促进公共事业多元化、社会化和民营化，避免越位、缺位、错位、不到位状况，有效规避“政府失灵、市场失灵和志愿失灵”陷阱，推动社会转型，建立稳定社会结构。二是解决公共服务供给不足和居民日益高涨需求之间的落差。科学划分公共产品和准公共产品，调配经济性公共服务与社会性公共服务比重，突出社会服务优先，将社会服务提供建立在市场机制、社会参与和政府自身变革基础之上。三是促进“单中心治理”向“同心圆治理”转型。大力发展好各类社会组织，实现社会自律与自治，有力支持政府各项改革，节省政府成本，分饰好“掌舵”和“划桨”角色，协同好“法治”和“共治”机制，处理好“公转”与“自转”的关系，有效地实现公共服务社会化和市场化。四是建立政府、社会、个人责任与义务相平衡的公共服务机制。以“社区底盘”思维推动社会治理创新，有效调配行政、市场和社会多方面的资源，在社区层面强调制度化跨界合作，解决社会日益碎片化和原子化问题，通过合纵连横协调行动，实现社区可持续发展。

“五治并举”：一是法治。运用法治思维和法治方式创新社会治理，才能更好地统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，实现维权与维稳的统一，实现社会深刻变革既生机勃勃又井然有序。二是善治。社会治理与政府治理、市场治理是一个不可分割的统一体。社会治理不仅需要一个好的政府，而且需要一个好的治理模式，最根本的是推动政府转型，完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理格局。三是自治。基层自治是实现社会民主法治的基础，基层自治制度是社会治理的基本制度。基层自治的本质是基层群众自己决定自己的事情，自己办理自己的事务，自己预算自己的事项。四是共治。共治就是共同的社会治理，这个共同体包括政府主体、市场主体和社会

主体。共治的关键是整合资源、整合力量和整合利益。五是德治。德是一种精神，一种文化，一种价值观。讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同，习近平总书记倡导的中华优秀传统文化的时代价值，正是德之真谛。

通过开展“四轮定位”，并用“五治”作为保障，以法治化、扁平化、信息化、精细化和社群化的措施，处理好“公转”与“自转”的关系，实现“党群凝起来、居民动起来、资源用起来、行政优起来、社区活起来、治理实起来”的社区治理标准化总体目标。

（十八）回归居委会法定职能，恢复社区居民自治功能

依据1989年出台的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定，城市社区居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。居民委员会的主要任务：一是宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，教育居民履行依法应尽的义务，爱护公共财产，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动；二是办理本居住地区居民的公共事务和公益事业；三是调解民间纠纷；四是协助维护社会治安；五是协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作；六是向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。

2010年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，强调要以服务居民群众为宗旨，以提高居民文明素质和社会文明程度、促进社区和谐为目标，着力加强和改进社区居民委员会组织建设、队伍建设、制度建设、设施建设，努力把社区居民委员会建设成为功能完善、充满活力、作用明显、群众满意的基层群众性自治组织，进一步健全完善以社区党组织为核心的城市社区组织体系，为构建社会主义和谐社会奠定组织基础。到2020年，努力使全国城市社区居民委员会的组织体系更加健全，社区居民的组织化程度明显提高；社区居

民群众享有更多更切实的民主权利，社区居民自治范围进一步扩大，社区民主管理制度日趋完善；干部队伍结构进一步优化，社区管理和服务能力显著增强；工作用房和居民公益性服务设施能够满足社区居民群众的基本服务需求；政府投入与社会投入相结合的经费保障机制基本建立；内外关系更加协调，全社会尊重、关心和支持社区居民委员会工作的良好氛围进一步形成。

1. 新体系。加快社区居委组织全覆盖；健全下属委员会；规范专业服务机构。

2. 新原则。党委领导、政府主导、社会参与、共驻共建、服务居民、因地制宜。

3. 新队伍。扩大工作人员来源渠道，加强对他们教育培训，关心他们成长进步。

4. 新关系。接受党组织领导，支持社会组织和社区志愿者发展，发挥业主大会和业主委员会作用，强化驻区单位的社区建设责任。

5. 新职责。依法组织居民开展自治活动，协助基层政府开展工作，依法依规组织开展有关监督活动，推动政府社会管理和公共服务覆盖到全社区。

6. 新机制。政府对居委会工作给予指导、支持和帮助；落实领导责任制；加强部门协调配合；加大经费保障力度；提高指导居委会建设的工作水平。

7. 新制度。党内基层民主带动社区居民民主，发展社区民主选举制度，完善社区民主管理制度，健全居委会日常工作制度。

8. 新设施。加强工作用房和居民公益性服务设施建设，积极推进社区信息化建设。

（十九）做实社区协商民主，找到群众意愿和要求的最大公约数

中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的意见》，加强城乡社区协商，有利于解决群众的实际困难和问题，化解矛盾纠纷，维护社会和谐稳定；有利于在基层群众中宣传

党和政府的方针政策，努力形成共识，汇聚力量，推动各项政策落实；有利于找到群众意愿和要求的最大公约数，促进基层民主健康发展。

坚持党的领导，充分发挥村（社区）党组织在基层协商中的领导核心作用。坚持基层群众自治制度，充分保障群众的知情权、参与权、表达权、监督权，促进群众依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。坚持依法协商，保证协商活动有序进行，协商结果合法有效。坚持民主集中制，实现发扬民主和提高效率相统一，防止议而不决。坚持协商于决策之前和决策实施之中，增强决策的科学性和实效性。坚持因地制宜，尊重群众首创精神，鼓励探索创新。到2020年，基本形成协商主体广泛、内容丰富、形式多样、程序科学、制度健全、成效显著的城乡社区协商新局面。

（二十）自下而上激发社区、社会和社团“三股清泉”

社区治理具有科学性、规范性、层次性和兼容性的特点。我们以“社区治理”为触点，形成倒逼机制，开启两个发展动力：一是政府自上而下的规划动力，从党委、政府的视角，通过编制“三清单”（即党建工作清单、服务清单、政务清单）来考量党务、服务和政务的畅顺情况，梳理好这“三条辫子”；二是社区自下而上的需求动力，通过审视居民的实际需求和参与动力，激活“四个机制”（即孵化机制、培育机制、引进机制、购买机制）来激发社会、社区和社团这“三股清泉”的活力。

1. 催生“无缝隙”政府，轻装上阵

倡导政府不再是公共服务唯一提供者，要将部分职能让渡给企业、非政府组织，通过建立多元化合作伙伴关系，吸引和调动各方力量参与公共服务供给，满足公众多元化需要。全服务需要弹性、扁平和无缝隙政府结构，促进政府以结果和目标进行组织设计和创新，重新调整政府与社会、市场横向关系，轻装上阵，发挥政府的战略协调作用，构建政府与市场、社会通力合作、协调运转的治理

网络。

2. 突出公共服务导向，强化“一站式”供给

简化和变革政府机构与服务对象间的关系，强调应用联合、协调整合方法，借助先进信息技术为公众提供零距离的公共服务，增进各供给主体间持续地进行交换与共享，协同工作为公众提供联合服务，实现一站式供给。让政府职能回归公共服务，以解决民生问题为核心，以公共服务结果为导向，有效地处理公众最关心的一些问题，而不是让市民在部门和机构之间疲于奔命。

3. 合理配置资源，调动全社会积极性

整合资源是社区经济和社会发展的基础和关键要素，能否有效地整合和调动社区拥有的行政、物质、人力、组织、文化和社会资源，直接关系到社区共同体能否形成，关系到城市社区发展能否可持续。社区作为相对独立的地域性共同体，需要行政、市场、社区三种机制互补。既要用好行政手段动员和整合资源来深化服务，还要利用市场开展便捷而高效服务，更要倡导和鼓励开展无偿、低偿和有偿服务相结合服务，达到资源合理配置。

4. 优化社会资本，建立共享与分摊机制

促进一种集成式社区服务，包括行政服务类产品、纯社会公共产品、准公共产品和市场化产品等不同类别的产品，必须区分政府部门、社会组织所能提供公共服务的类别，明确各类社区组织及驻区企事业单位责任与义务，并对各类社区组织及驻区企事业单位提供资源、分摊成本上做出相应规定。在居民之间倡导并开展多种形式、不同层次的互惠合作，形成从扶危济困到日常生活中守望相助，直至精神层面上相互关心和理解的社区支持网络，使社区温暖地“动”起来。

5. 社区再组织化，达成社区“治理合约”

社区再组织化是居民通过多边协商，达成共识，解决冲突，增进信任，合作治理的过程。其路径就是培育业主组织、服务机构、志愿者队伍、社会企业等各类社会组织，促进社区自我协调、自我

维系、自我发展、自我服务。全服务鼓励居民自治、倡导公共精神，在自组织秩序下，内生出促使人们实现合作的社区规范，形成各具特色、约定俗成的社区治理合约。在兼顾公平和效率的前提下，实现社区治理与公共服务资源配置的帕累托最优。

6. 新社区人才观，发挥社区人才的引领作用

当下城市社区是由熟人、半熟人以及更多的陌生人组成的结构单位，人口异质性明显突出，生活方式、价值观念日趋多样化。要引导和鼓励居民积极参与社区公共事务，维护公共秩序和公共利益，需要大量具有公益心的志愿者和有影响力的道德楷模及社区精英参与。社区居民中有丰富的人力资源，他们不只是社区资源的消费者、享用者，也是社区其他资源的开掘者、主导者，更是社区建设的能动者。全服务模式需激活职业化社区工作者、社区积极分子、社区精英乃至各具专长的社区居民。

7. 自下而上倒逼改革，实现社区行政归一

当社会系统运行和人们共同生活产生一定功能需求时，就要求有某种结构性社会组织和社会活动来承担，进而需要相应制度设计来实现社会和谐。以全服务为触点，有助于形成倒逼机制，开启两个发展动力，一是政府自上而下的规划动力，二是社区自下而上的需求动力，为政府职能转变提供现实依据，打破政府不同业务部门界限，实现社区管理行政归一。

8. 流程再造，实现基层复合型治理

运用大数据科技而形成的线上治理模式和社区全服务体系，要求社区治理从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合，将有利于改进政府运作流程，提高扁平化程度，从而构建一个跨组织的、将整个社会治理机构联合起来的敏捷性结构。复合治理谋求各个治理主体之间合作互补关系，是管理成本较低的制度创新。社区内各主体（如党组织、居委会、服务站、社会组织、社区居民、辖区单位等）在这一制度框架内，基于公共利益和社区认同，协调合作、各尽所能，提供社区服务、优化社区秩序，最大限度增进公

共利益，真正做“实”社区。

不忘初心，方得始终。社区治理现代化任重而道远，社区治理标准化是一项极具改革创新现实意义，又具有一定挑战性的工作。深圳完全有条件在市委市政府的决策和领导下，努力进取，不断探索与实践，为加快基层体制改革，实现基层治理现代化作出应有贡献。



| 研讨会实录

《共享深圳》课题评审会

深圳改革 30 人论坛于 2016 年 6 月 3 日对共享深圳项目开展专题研讨以后，创新发展研究院理事长张思平为动员各方面力量，集思广益，把课题研究做得更加深入，遂委托深圳马洪基金会、深圳体改研究会、中国幸福研究院三个机构，以共享深圳为主题分别开展研究。2016 年 8 月 19 日下午，深圳创新发展研究院召开课题评审会，邀请 30 人论坛成员对三个机构所做专题研究的初步成果进行评审。评审会由南岭主持，张思平总结。南岭代表深圳体改研究会，徐景安代表幸福研究院，范军代表马洪基金会分别介绍了研究报告的主要内容，随后与会专家对三个报告进行评审。以下内容根据专家发言记录整理，未经发言者审核。

【吴君亮】

我觉得三个报告都写得很用心，有些提议在认识的正确性和思想高度上让我受益匪浅。

中国在分配上有一句老话，叫“不患寡而患均”，西方经济学来讲是“不患不均，而患不寡”。分配跟生产的问题、分配跟创造的问题一直以来都是一个矛盾，中国的矛盾目前来看是分配的问题。如果把分配、再分配提得过高，可能也会有问题。刚刚提到的“协调发展”和南秘书长讲的五个共享方面的内容非常开阔，很好。

我们把共享的问题看得很重要，其实自私是人的本性，共享也是人的共性之一。不管是资本主义社会、社会主义社会，人肯定是自私的。但人性也有愿意共享的另外一面，社会结构里不共享的人不能生存，这是另一个方面的构想。

我在美国生活了很多年，美国的社会是共享的，体现在几个方面：教育、就业、卫生等等。教育很简单，任何人到美国来，不管有没有身份，小孩可以上学，非法移民也得上学。生了病以后进急救中心，法律上有要求不能先付钱再看病。

我们跟先进的国家学，要保持基本的社会福利。共享最基本的东西在于不要让社会上任何一部分人，生活水准低于基本线下。但是三个报告里都没有提出这一点，有些提到要分配得更多一点，让大家普惠。什么叫普惠？有时候普惠就没有惠了。所以分享跟保持人的创造、劳动的积极性，尺度上怎么把握，这是非常重要的问题。

南秘书长的关于共享的五个内容的归纳非常好，在认识上没有走得那么偏颇，也具有思想高度，我学到很多东西。

【谭 刚】

三个报告我都认真看了，把一些体会跟大家分享一下，也算一个共享。

首先是南岭秘书长的报告。这个报告非常规范，内容也很完整，结构清晰，特别是视野比较开阔。我很赞同刚才君亮讲的，理论性和实证性结合得比较好，特别是从五个方面对“共享深圳”的概括有理论高度，有前瞻性，有新意，这一块是这个报告最有特色的亮点。报告对“共享深圳”的目标和支撑体系也是五个方面，这里面提的一些内容针对深圳的情况，针对性、操作性也好，都还是体现得比较好，这是一个好的方面。

我有几个建议，首先是对体改研究会：

第一，对于共享深圳的目标要适当分一下直接的目标和间接的目标，近期的目标和远期的目标。

第二，报告的第二章和第三章标题有一个支撑体系，在目录里面只有括号一没有括号二，刚刚听你讲了以后感觉把目标和支撑体系当成一个事情，但我个人感觉，支撑体系和目标是有区别的，应该要区分开。后面讲得好几个属于支撑类型的，不是属于共享本身的内容，而是为了实现共享需要搭建一个平台、提供一个保障，这个在解析的时候还是区分一下。如果把一些支撑的东西都当成共享的内容来看，就是有点偏颇了。

第三，对策的部分讲了11条，我有两个方面的建议：

1. 结合操作性和紧迫性，如果说目标有直接和间接、近期和远期安排，把最迫切的或者是最急需解决的，再重新编排一下做一个处理。

2. 报告在第一章把“共享深圳”面临的问题大概归纳了5点，归纳得很好。问题讲清楚之后，跟后面的对策还是应当适当地对应一下，至少体现出一种问题导向。有些对应、呼应得比较好，但是有些也没有很好地把它衔接起来。

第四，前面讲了“共享深圳”很多内容，并且也提了好多新的概念，这些概念都提得很好。在接下来的研究里面，需要把“共享深圳”标志性的指标提出来。能不能把若干最重要、最核心的指标，像指标体系一样构建起来。这样使人或者是政府在操作的过程中，对于“共享深圳”有考核性的指标，也能比较清晰地讲清楚。这是对第一个报告的意见和建议，不一定很成熟，只是提出来。

对马洪基金会的报告的建议，原来看的时候，我感觉还比较零乱，但是听了以后觉得非常系统，从汇报的稿子情况来看，系统性很完整，逻辑性也比较强，特别是重点突出。这个报告有一个最大的优势，提出的五大策略的操作性更强，并且也有冲击力，有一些突破性、思路性的东西，这是这个报告做得最有亮点的方面。并且他所提到的五个方面的策略不是凭空构想出来的，而是有现有的政策基础，这一点是他们做得最有价值的一点。他根据目前全国或者是广东省、深圳市的一些现有做法，甚至于我们平时不太注意的，在那

个基础上提出了若干的对策，这一块是这个报告最好的一点。

建议：当时看材料的时候因为它没有系统化，也没有把政策要点细化出来，所以我书面上提的建议是把实施操作的内容逻辑化，然后把政策的要点再进一步体现出来。他现在已经做了这个工作，但我觉得还可以再进一步地完善一下。

有一些分析，比如像“四分五裂”，是很新鲜的提法，这样的分析可以基于不同的角度，可能还有多重分类的方法，最好能够把这种分析的基础，或者是必要性，或者是更能够针对深圳的现实情况都讲清楚，这样才可能把目前深圳面临的问题讲得更明确。以上是对马洪基金会的报告的建议，最重要的是要尽快形成一个报告，不能光是PPT。其次是对策的部分要细化，特别是有些基础要拓展延伸出来。

幸福研究院的报告真正体现了宣言的特点，很有激情，同时不乏理智的分析和高度的概括归纳，很有特点。刚才徐老师讲了，更加注意从全国的角度来关照深圳的共享的建设，对“共享深圳”的一些政策建议还是有启示性、有参考性的。

建议有两点：一是建议更加系统全面地分析目前深圳在共建共享发展之中面临的问题和挑战，这一块提到了，但是点到为止，缺乏梳理，或者是缺乏一个要点性、把它深入一点的分析。

第二点建议。如果是政策性比较强的版本，前面的报告就要整合起来。如果是一种对外宣传的宣言性版本，这个报告还是很有基础的。能不能把“共享深圳”的内容在重点上更加突出，细化相关的一些政策的要点，或者能够把他点出来。

这是对三个报告的评价。

刚才我一边听一边想到，有这么几个问题可以提出来，接下来在细化研究的时候可以考虑一下。

第一，前面两个报告都讲了一些“共享深圳”的内容，进行了概括，是不是可以换一个角度来看。除了正面来讲，还可以列出一个“共享不是什么”，目前都在讲共享深圳是什么，但是哪些不可

能来共享的？有没有可能把这一块列出来，类似于正面清单、负面清单的概念。哪些不能共享，或者是共享的程度是什么样的。

第二，共享不能完全等同于分配，不管是实施的方式，共享的程度，跟单纯的分配还是有区别的，这一点一定要注意到。

第三，接下来研究的时候可以考虑一下“共享深圳”达成之后，是不是还会存在一个差距。因为现在不能够把什么东西都放到“共享深圳”的角度来讲，还有哪一些可以在共享之后，或者共享的程度、差异还存在哪些方面，做一个更加客观的分析可能会更好一些。

【傅小随】

三个报告我认真学习了一遍，觉得写得很好。但是有一个总的感觉，可能经过我们原来的讨论，现在对“共享”概念的理解放得都比较大，以至于我们从文字中间感觉到，好像什么都可以往里放，有点成一个筐了，特别是把生产环节都放进去了。我觉得“共享”是“享”，主要还是在生产以外的那些环节，就是分配。如果放得太大，有点过于抽象、过于学术化，最后的内容太全、太杂，抓不住可以操作的东西了，这是一个共性的问题。

其实我们看共享理念，十八届五中全会的主要精神应当是讲三个字，一个字是“普”，一个字是“全”，一个字是“保”。“普”就是普及型，不是哪一个阶层的人。“全”是一个都不能漏，“保”就是兜底，保底线。全面实现小康社会，不是说所有的家庭每一个人到时候都过上全面小康的生活，这是做不到的，至少到2020年我们国家还会有部分人连基本均等化的公共服务都享受不到。中央讲的意思应该是这个东西，共性的这个话题的范围要缩一点。

体改研究会的这一篇有三点非常值得肯定的地方：

第一，这里面把“做大蛋糕”和“公平分配蛋糕、良性互动”作为一个指导思想是对的。讲共享不能只讲分蛋糕，也要讲做蛋糕，否则就是君亮刚才表达的意思，不能只考虑“分”，其实“分”跟“做”都要兼顾到，要良性互动。

第二，满足了中央讲的“共享”，就是基本保障的层面要求之外，针对深圳的经济发展水平把他提了一级，提得非常好，这是这个报告最有价值的地方之一。所谓的提了一级，就是深圳既要做到全面保障基本，同时要追求建设普惠型福利社会，因为民政局这么多年来一直在讲普惠型福利讲了很多，实际上做到的没有很多，我们现在在借“共享发展”的理念，在深圳率先能够建成普惠型社会这个非常好。

第三，这篇研究报告体系非常完整，内容全面，探讨得也非常深入。提几个我自己认为可以调整一下的建议：

1. 因为太宽，政治权利在这里讨不讨论？不放进去好像不对，但是一放进去感觉把概念、重点模糊了，我觉得不是太合适。

2. 这里面提到一个思路，关内关外怎么样，特别是说“补偿关外”，我觉得这个提法不太合适，谈不上补偿，这里面有两个道理：第一个道理，所谓的“普惠”不是平均，“平均”不是公平。第二个道理，对于深圳来讲，谈不上补偿谁，关内关外也谈不上补偿，深圳的发展原来什么基础都没有，发展总要有个先发展起来的地方。罗湖先发展，不可能那个时候就把全市到处都建得一样。罗湖、福田、南山发展起来之后再开发那些地方，这不是补偿。再加上深圳的人流动性太强了，你比如补偿关外地区，谁是关外地区的人口啊？我在深圳工作接近三十年了，他来坪山刚刚3个月，恐怕谈不上补偿，我觉得不是用拉平的方法来讲“普惠”。

3. 范围口径太宽，公平市场要不要讲，刚刚讲的五个问题里面，其实第一个就够了，后面的四个关于讲市场、善政、共性、共治都可以作为实现第一个的手段和支撑。

4. 公务员的薪酬体系的挂钩，这个好像有点跑题了。

5. 延长退休年龄是中央的政策，跟深圳没有太大的关系，这些问题可以不用讲。

另外有一些措施，实践中已经在做，不一定非要提。

第二篇马洪基金会这一篇，我觉得有四个方面非常值得肯定：

第一，他有一个观察问题的坐标，就是三次分配，这三次分配叫做“补充分配”。第一次是工资收入，第二次是财政，第三次不仅仅是慈善，是整个广义的社会参与进来的分配。从这三次分配的角度来考虑共享的问题，我觉得这个坐标选得非常对。

第二，这个报告的研究非常深入，内容非常详实，在数据和事实分析的基础之上提出来的目标和路径，措施非常可行，做到这个非常好。

第三，这里面提出来社会福利的战略从消极走向积极，这个思路对于深圳来讲也很有价值，可以作为一个口号提出来。

第四，拓宽农民工融入和上升的渠道，特别符合深圳讲“共享”的实际。这是深圳讲共享应该大力做的工作，尽管我们一些区域、基层，打补丁式的做了很多，如果把他上升成一个全市的策略，价值就非常大了。

这篇报告里面有几个地方需要注意的：

第一，普通务工者入户采取相应的措施，有几个考虑，第一个是现在的政策有没有限制普通务工者入户？第二是是否真的愿意入户？愿意入户的比重不一定很多。这个提法看看有没有必要。

第二，有一些措词放在这个报告显得有点过细，翔实得有点超出研究的需要了，太具体了。

第三，这篇报告的质量非常高，可以体现出跟一般研究报告的区别，在总口号的提出上再上一个台阶就非常棒了。

第三篇是幸福研究院的报告，我觉得这篇最大的特点是：

第一，充满了激情，充满了理想色彩，徐主任退休这么多年了，能够写出让年轻人看了都心潮澎湃的东西，非常的好。他的形式不拘一格，没有学究气，也特别符合作为宣言的文风，特别有力，读起来带劲，如果拿这个东西肯定会产生比较大的社会吸引力和鼓动力。

几个方面的建议可以调整一下：

第一，有些理论的表述过于绝对了。比如内需对经济发展的作用、共享实现可以有利于老百姓有钱花促进经济，但是实际上当前

经济遇到的问题，还有其他好多重要的问题，不光是内需的问题，也有结构性的问题、外部环境的问题等等。这个表述过于绝对。刚才理事长说的“著名经济学家”对这个问题可能有自己的考虑。

第二，文中对于“共享”的阐述，前后有一点不太一致，有的地方是讲基本公共服务层面，有的地方是讲共同富裕层面，就是大家到时候都想要一起过很好的日子，这个理想化了，应该是做不到的。还有些地方讲深圳，有些地方讲全国。另外共享经济和共享理念是不是应该放在一起讲，也值得再考虑一下。

最后，提的一些措施中，有的是政府已经有的，有的不是太好做的，比如关于机构编制的一些提法，这些深圳可能也做不了。

【马敬仁】

对体改会的这个报告：讲到基本评价这一块，首先“共享深圳”是深圳人的使命，但是深圳人的使命究竟特殊在哪里？刚才徐院长讲到我们是全国改革的一个实验地，把这个特殊的使命要理得更清楚一点。在概念理解上，体改会、马洪基金会这边把共享、开放、绿色、创新结合起来理解比较到位，不能单独把共享拿出来，有时候大家可能愿意讲共享经济、共享社会等等，我们要把深圳共享的使命、把它的边界理得更清楚一点。体改会的立论是很正确的，很多的措施确实可行，五大目标和11项策略都理得比较清楚，也对它们之间的边界和策略之间的关联性也做了一些基本分析，确实不错。

我个人有一些建议：

因为三个报告集中考虑的是政府和市民之间的关系，我们经常在分析上叫做G2C（政府与市民），没有考虑到G2B（政府和企业之间的关系）、G2E（政府和公务员公职内部人员），G2G（政府之间的关系）。如果大家解释中央的关系、党的政策一定要考虑这四块，因为他是一个整体的理念。比如我们现在在G2G的问题上，刚刚小随讲的薪酬问题、公务员的福利，最近公务员持续情绪低落，

积极性可以说可以处在一个冰点。

其实对这个问题一直以来缺乏一个公平机制和共享机制，我们不是为公务员讲什么，是从专业的角度看待。财政总收入，中央占 49%，这不公平。区里面的领导有哪几项实权？这是上下的问题。然后是左右，部门和部门之间不公平，很多的部门不仅仅是清水衙门，职权本身都是虚拟的，上下、左右这是本身要解决的问题。我们跟深莞惠横向之间，政府间也存在不公平的问题。我们要扫除市场的障碍，政府之间的这些问题也需要解决，这个属于 G2G 的板块，如果讲共享、讲公平，这些问题是首要解决的，自己的身体没有解决好怎么医别人呢？

关于 G2B（政府与企业之间），我们扶持高新企业、鼓励高新企业，但是有没有想过那些正处在死亡线上挣扎的企业，给不给他保护？我讲一个很现实的例子，我在人人乐做独董，马上 ST，现在还扭亏无望，下一步怎么办？这些企业当年在深圳都是轰轰烈烈，为深圳 GDP 和经济社会发展做出过很大的贡献。说公平的话，我们鼓励先进，但是对于这些落后的产业也应该有一个扶持的办法，怎么扶弱？还有一个是减税，财政每年收那么多钱干什么了？得率先有个减税的办法，从公平角度做出一个减税的具体的举措。

高新技术这一块，高新技术产业扶持基金怎么花的，整个申报的流程，是不是真正地起到扶持高新技术产业的作用，科技创新委在这个问题上究竟是不是做对了？早年我认为是很正确的，华大基因和大疆，都是在政府的支持下培育发展起来的。现在哪有这样的事情？

还有一个是政策的动态平衡，就是在 G2B 这一块怎么解决。

我认为这三个报告里面大部分是 G2C（政府和市民）这一块的内容，市民有户籍的，还有准市民、新市民，起码给他一个不同的标准，不可能全都解决，要有一个差异化的公平机制和一个共享机制在里面。

G2E（政府和公职人员）现在有一个很大的问题，比如说公务员、职员聘任制，当年为了解决公勤人员搞了一个雇员制，现在上也上不了，

下也下不了，本身自己的问题都解释不清楚，这些都是烂摊子。为什么不能解决呢？其实这里面有很大的不公平。很多的雇员、临聘人员，都是在一线卖命干活的，比如公安协管，还有城管协警协管，那些人员很辛苦，这些本身就不公平，这些问题能解决的为什么不解决？

这就是共享深圳要解决的问题，这些问题才是深圳当前面临的。希望这些板块大家关注一下。

还有五大目标和 11 项策略之间，我同意刚才谭刚院长讲的，要有一个关联度，关联起来考虑。

关于具体的措施，建议把这一块指标化，根据不同维度，理出不同的板块，然后根据不同的板块理出下一维度的指标，几个大的指标不一定面面俱到，几个方面稍稍梳理一下，这样政府才有抓手。也就是给政府理出一个“共享深圳”几个板块的抓手。

【乐 正】

第一我同意小随的意见，“共享深圳”太泛了，前面谈理论的时候可以泛泛谈宽一点的问题。但是谈措施的时候一定要收到未来十年左右的时间内深圳可以做什么事，重点不要超过五个。不能像百科全书式的，把几乎所有部门的工作全部涉及，这是我的第一个感觉。后面的措施把它收缩一下，前面的理论可以宽泛一点。

第二，共享有多面性。共享是多刃剑，现在欧洲最大的问题就是跟福利有关系，积重难返的是福利性。我们去法国跟政府交流，他们认为欧洲的福利体系不破，欧洲发展没有前途没有希望。所以对共享的目标不要定得太高，要考虑它的多样性。这里有两个方面：

1. 我们目前是发展中国家、发展中城市，“发展中”的帽子还得戴几十年，发展中最困难的恰恰就是全民共享，没有一个发展中国家能够在全民共享方面做得非常好，没有这样的例子。

2. 共享既有好的地方也有不好的地方，两边都要看到，不然空想的东西、民粹的东西就会泛滥，对整个国家的发展会造成很多负面的影响。

我们解决一个问题的时候，不能引发另外一个问题，全社会的福利系统没有开放，欧盟货币政策怎么统一，财政政策没有统一，福利也是封闭的。要塑造一个开放的社会保障福利系统，全社会没有先例。

【王苏生】

三个报告是各有千秋，优点不评论了，谈一下我对这个问题粗浅的认识。

题目是“共享深圳”，首先对“共享”的含义很清楚，谈的是共享经济。共享经济在目前主要的含义是两个，一个是互联网时代，例如优步、airbnb，这是共享经济的一个定义。我们谈的是另外一个定义，即包容式地增长，增长过程中贫富差距扩大的问题，严格定义探讨这个问题不要太泛了，不能从字面上理解。

理论上就是效率与公平的问题，南岭秘书长讲要兼顾公平，我认为效率和公平有冲突、是不相容的，当不公平的程度很高的情况下，恰恰效率和公平才有可能相融。供给侧改革最大的问题是总需求不足，和包容式的经济增长没有发展起来很有关系，因为社会有效总需求不足，这就跟我们的社会贫富悬殊过大有关。在不公平的程度很高的情况下我认为效率和公平是可以兼容的。

原因有两种，一个是收入分配的不公平，另外一个为财富分配的不公平，实际上现在的主因不是收入是财富，是资产的价格的暴涨，为什么不是收入，以城乡收入差距为例，整个社会的贫富差距是扩大的，原因在于财富、在于价值的变化，有人讲房地产一涨差距扩大了，一旦股价暴涨差异扩大了。但是我们过去更多地是看工资型的收入分配的不公平的问题，实际上更大的原因是财富的分配不公平。

讲共享深圳的目标，有人侧重机会的公平，有的侧重起点的公平，很多社会福利是侧重结果的公平。目前中国的发展更多考虑机会的公平，不是结果的公平。我认为在过去十年二十年，中国刚好

处于一个全球化的时期，处于一个城镇化的快速增长期，这两个时期，其实是一个很容易解决社会收入不公平的时期，高速的城镇化表明城乡的收入差距缩小，没有扩大的是收入，不是财产，财产的价值扩大因为农村的房价没有涨，城市的房价涨了很多。这种全球化时代对发展中国家的穷人、工人是有利的，对发达国家的工人是不利的，所以发达国家的工人是反对全球化的。

但是财富分配的不公平主要的原因不在于社会福利政策，是财政货币政策、宏观政策决定的。股价房价的保障跟社会福利一点关系都没有，解决这个不公平的问题是社会福利政策解决不了。中国整个社会的财富贫富的差别扩大，更多的不是社会政策，是其他政策造成的，其他政策附带的伤害效果大得多，有时候是货币政策一降息、一滥发货币，股价上涨、房价上涨，穷的人更穷了。

要分清中央政策和地方政策，那种财产性的分配、财富分配的不公平，对于这种资产价格保障造成的分化，实际上更重要的根源性的原因在于中央政策，特别是货币政策，地方政策起的作用不大，所以我们报告里面分清哪些是中央政策，哪些是地方政策的问题。

理事长原来讲的，市委常委开会的时候有没有关注这个问题，他们做重大决策的时候，我也想这个问题，我们怎么样能够解决这个问题，市委常委会会议室里面讨论相关的政策问题的时候，那些委员们的脑子里如果有这根弦什么问题都能够解决，没有这根弦问题很难解决。要解决这些问题的政治动力在哪里？

共享经济对于中国是一个普遍性的问题，我们谈的是共享深圳。在中国经济快速下滑、持续放缓、还没有到底的情况下，我认为深圳研究共享这个问题地方政府可以有所作为，中国的区域差异性很大，要辽宁做这个不可能，增长是第一位的，别谈共享、公平的问题，先增长再说。这时候只有深圳才有条件，在中国其他的地方谈是没有条件的，政治上不会重点考虑这个问题，也没有条件做这个事情。

今年上半年是深圳市有史以来最好的财政时期，全国 36 个省级财政单位深圳排在第 7，超过深圳是北京上海，另外是广东、江苏、浙江和山东省，我们超过了四川、湖南、湖北。深圳现在是第 7，展望未来最好的成绩可能是第 7，前面都不可能超过，差距太大了。今年上半年深圳财政在全中国相对而言是其最辉煌的时期、顶峰，所以深圳有条件探索共享这个问题。

【魏达志】

其实这个领域我不太懂，所以听的时候特别认真，应该说这三个报告都做得非常好，无论是从报告的结构上，还是论点，还是支撑的数据、事实，还有整个的思路、对策，三个报告都非常好。

效率、公平这些范畴，不光是经济学，其他很多学科都在这两个问题上纠结。什么时候该讲效率，什么时候该讲公平，在不同的时空当中会存在不同的结论和看法。比如说红军过雪山跟他讲公平，什么都没有，让你过雪山，肯定不行。打解放战争你说样样具备再打，这都是现实的问题。

深圳有他的特殊性，深圳说“爬坡过槛”，比如转型结构调整阵痛期，深圳这个“期”起码比全国提前了 10 年，别人的阵痛期刚刚开始的时候我们这个阵痛期已经主要渡过了。还有发展动力的转换期，深圳创新驱动起码比全国早 15—20 年。

所以我觉得深圳在这个时候提出来“共享深圳”，也比全国提早了 10—15 年，在效率与公平的两个筹码中多考虑一点公平问题，还是符合深圳的发展规律的。

我提两条建议：

一个是最低目标，建议深圳创新发展研究院、体改会、马洪基金会和幸福研究院，四个单位牵头做一个有关“共享深圳”的至少是涉及“十三五”期间的一个改革细则，递到市政府，这具有很强的操作性意义。做这样一件事情是我们这次研究的一个最低的目标。

一个是最高目标，起草一个宣言，充分吸纳三个报告能够支撑

这个宣言的一些内容，对外发布，可以起到“深圳先行一步”的冲击力。这两个报告形成 AB 版本之后，可以把这两个本子作为一个参考件，送到中央的政研室、中央改革办这一类的机构供他们参考，我觉得这件事可以做。

【徐友军】

为什么要研究“共享深圳”，尽管我们内部讨论过，但是徐景安老师说得非常清楚，大家一下子都知道为什么要把这个课题提到日程上，还是很重大的，我个人完全能够接受徐老师的观点。

刚才发言提到的，我也受启发。如果搞一个 AB 版本，一个是有一点宣言性质的，全中国人民能够看到的，再有一个更加专业、更有操作性或者更加厚一点的，内容多一点的，我是赞同的。

共享深圳，我觉得还是一个带有全国或者是全球性的共性的问题。法国经济学家托马斯·皮凯蒂 (Thomas Piketty) 的著作《21 世纪资本论》风靡全球，在美国亚马逊、纽约时报畅销书上排第一，这位教授研究了 200 多年整个社会的分配情况和收入情况，他得出的结论是贫富两极分化差距越拉越大。靠投资获得的财富一直就多，但是没有像现在这么多。而靠劳动获得的财富，又没有像现在这么少。靠投资获得的财富越来越多，靠勤劳体力获得的是越来越少，症结在这儿。世界也好中国也好这个问题都一样，西方也还没有解决。托马斯·皮凯蒂教授提了一些药方，还在破解。

中国两极分化严重也跟这个有很大的关系。当今的世界单纯靠诚实劳动赚不了钱，连勉强的体面生活都达不到，这是问题所在。所以现在提出这个问题，我觉得很好，还是能形成共识。因为大家一看到这个题目都会认为我会从中分享到什么，不会说跟我什么都无关，会有一个正面的响应，都会觉得这个可能跟自己有关，我会从中得到什么利益。

幸福研究院的报告很动人，但是徐老师提到的福利社会，这个我没有完全想好，估计很多人不一定能够接受，特别是领导，建议

这一块再斟酌一下。

体改研究会的报告比较全面，如果作为蓝本、作为书面报告给市委市政府决策也是可行的。报告做了很多的分析谈共建与共享相联系，我是赞同的。这个报告有两个缺陷，一个是缺少主打的概念和口号，我想应该把共享深圳作为深圳未来的一个主线和坐标，作为未来几年发展的一个概念性的东西。

第二，希望文风上面能够清新一点，能够脱离“党八股”。文风要清新、亲近、接地气。

马洪基金会的报告提了非常好的观点值得我们吸取，“三股清泉”，像社区、社会、社团一定要自下而上，民间的力量是非常强大的。但是大家认为是不是应该提出将深圳建成一个公平正义的城市，这就是一个概念。现在有“国际化、现代化、创新型”等等好多的概念，没有一个领导说把深圳建设成一个公平正义的城市。从法律专业的角度来说这一块没有什么太大的问题，建立公平正义，这跟共享、跟社会未来的价值取向息息相关。

报告提到的落实公平竞争审查的制度非常好，对新加坡、中国香港治理经验做了很多很好的分析。不足方面，报告好像没有怎么谈到政府在“共享深圳”当中要做什么，是不是需要转型，有没有需要反省的地方。其实这很重要，政府作为一个大体量的、握有这多资源的社会引领者，如果纹丝不动，什么共享都实现不了。政府本身都要改革，我曾经提出政府转型的概念，整个社会处在大转型、大变革的历史转折点，政府转型以后才能符合现代社会对它的需求和它的定位，这是历史长河中一个很大的问题。

【钟晓渝】

共享深圳这个题目，越思考越扩越大，所以怎样解决好既要站到一定的高度，又要能够具体操作实施，可能是我们当下的一个难题。

首先，要理解“共享发展”这个理念怎样来的。我们国家三十

多年改革开放过程当中，发展理念有三个阶段这是非常清楚的，发展是硬道理是邓小平提出来的，贫穷不是社会主义，让一部分人、一部分地区先富起来。他就是打破平衡、打破公平分配，刺激经济社会的发展，不管黑猫白猫抓到老鼠就是好猫，发展是硬道理。

到了胡锦涛执政时期，开始强调发展要以人为本，可持续发展，提出了科学发展观，我觉得他是对前一段发展是硬道理的修正，发展还是要用科学的方法、可持续的发展，不能破坏自然，不能破坏环境，以破坏环境为代价的发展，不以人为本的发展是没有意义的。

到十八届五中全会，再进一步把科学发展上升为五大发展理念，创新、协调、绿色、开放、共享，我觉得关键是共享，创新、协调、绿色、开放都是发展的手段，是对发展的约束，共享是讲发展的目标。最终发展的目的还是要实现大家共享发展成果。共享发展能够凝聚起全社会进一步发展以及改革的动力，使全社会有一个共同的信念和理念。共同分享改革成果，这才是我们发展的目的。

所以从发展理念变化的角度来理解共享发展的理念，来谈共享深圳，如果我们能够把这个课题做好，确实是为深圳经济特区继续“特”下去，继续引领我们国家未来发展方向是非常有意义的。

刚才徐老师的解读当中，我觉得是对社会主义本质特征的新发展，过去共产党的理念，工人、农民团结起来就是打土豪分田地，每个人都有饭吃都有地种。但是过去走了一条生产资料公有制和计划经济道路去实现公平，今天是要在市场经济条件下来实现发展成果的共享，所以目标没变，路径不一样，方法不一样。从这个角度说，确实可以解决未来的一个体制的问题，可以用共享发展来统筹我们在政治、经济、社会、文化方方面面的改革。如果从这个角度来讲，共享深圳或者是共享中国，或者是共产党在新的执政条件下的新的执政理念，这是非常大的一个课题。如果我们真的能够做好这个课题，那确实可以为国家作出非常重大的贡献。

深圳在全国发展梯次结构当中，财政收入富裕，属于发达地区，

最有条件率先实现共享发展。因为共享发展是分阶段去实现的目标，是一个渐进式的目标，深圳可以先行一步。在这种情况下来理解共享发展，我觉得发展就不仅仅是经济方面的发展，而是政治、经济、社会、文化、生态方方面面的发展，五大发展理念、五大文明建设应该是配套进行的。这是一个基本的脉络。

我们这个社会缺少共同的信念，要靠共享来支撑我们的发展，凝聚共识，聚焦共同目标，这可能会是深圳继续“特”下去的一个突破口，为国家做示范的未来的一个方向性的、引领性的、标志性的发展方向。

三个报告，幸福研究院是宣言的风格，体改研究会是要纲的风格，马洪基金会就是策略，各有特点、各有所长。如何把这三个报告很好地综合起来，形成一个给市委市政府的建议，为深圳未来发展提供决策的参考也好、思路也好，我觉得确实是非常有意义的。既要把口号性、鼓动性的东西体现在宣言里面，又要对问题有对策分析，还要落实到可操作行政政策的建议上，三个综合一下是很有价值的。

我很赞成刚刚友军谈的意见，要把“共享深圳”用简单明了的方式表达出来，就像当年共产党提“打土豪分田地”那样明了。我们是否可以讲“三共”：共建、共治、共享，就叫“三共主义”，这是我们要解决的核心问题。共享一定离不开共建，共享一定离不开共治，共治是讲参与，共建也是讲参与，最后才谈到共享。不能单纯谈共享，如果单纯谈共享，就如过去大锅饭了。要区别于过去的大锅饭理想主义，一定要有新的时代特色，是在市场经济条件下。社会主义的目标就是共享，以前公有制计划经济就是为了人人平等，也是共享，但是路径和方法错了，那结果就彻底错了。改革开放就是打破过去旧有的共享，建立新的共享的过程，我们现在没有找到新的怎样来共享的路径和目标。如果能够解决这个问题就解决了大量的问题。

【秦群力】

我直接提几个建议：

第一，共享的角度和边界，三个报告有差别，建议回到中央提出的边界，不要超出这个范围。因为我们做这件事，是想让政府来接受、来采纳意见，你偏离了中央提出来的范围，做学术论文是可以的。因此要政府能够接受，公众能够支持，就不能偏离太远。

第二，关于共享的水平要考虑。不提过高的要求，不求理想化，不要求面面俱到。过去社会保险这一块有一个提法叫作“保基本，广覆盖，可持续”，这一个基本的精神应该在报告里体现，我们不能现在去提过高的共享要求，实际上是做不到的，操作不了的。比如提出要减少政府的税收，又要政府去加强公共服务，很难搞的，不能这么提，提了做不到等于白提了。

第三，体改研究会报告的11条里面不要应该如何如何，你提了一堆软的，没有意思。每一条应该有那么一两件可以实施的硬措施，你没有硬措施又掉到理论学术里面去了，群众也看不懂。

比方说，可不可以明确地提出，在深圳居住几年交纳了社保几年，无条件入户。无条件入户的指标我们就提这个，除了优化积分入户的标准，硬的来一条，这个力度就大了。

再比方说义务教育，深圳可不可以普及到高中？义务教育，现在农民工的子女不是不能入学，他们入的是民办学校，就近入学实现不了，根本的问题是出在教育的不均衡。不能再去提优质教育了，有优质教育一定有劣质教育，我主张在义务教育阶段就提均质教育，大家都一样，大家上哪个中小学差不多，顶多这个体育有点特色，那个文艺有特色，不能搞特殊的，否则没办法平衡。

大病医疗的问题，深圳每个人20块钱的大病医疗保险才几亿元，深圳市对比亚迪的汽车补贴都五六亿元了，政府应该把这个底兜了，这是对全民有益的。

总之我是建议要有一些硬措施。

【张翔】

体改研究会的报告对理念阐述比较深刻，马洪基金会的报告对数据运用比较到位，徐老为我们树立了一个比较明确的目标，就是幸福，这也是他的一个特色。就三个报告我谈一下自己的体会。

“共享深圳”到底共享什么，好像我们一直在谈钱，就是钱怎么样分配的问题。我理解现在这个阶段谈分钱可能会出现各种问题。我认为，共享的应该是目前法律规定的权利和义务。我们生活在深圳的市民有权利和义务，而不仅有权利，还有义务。义务也应该进行分享的，而且每个人都要公平地分享。

很多政府官员，希望从一个家长的角度去分配，分给你、分给他，而中国最深层次的一个矛盾，就是怎么公平分配的问题。在我看来这种共享，无论交给哪个去分，如果没有一个监督体系，没有一个良好的分配的路径，分配可能又出问题。因为每个人的利益的角度不同，如何保证非常公平地分配就有难度了，主要体现在两个方面。从宏观角度来说还是要加强民主法治建设，尽管大家觉得比较理想化，但这是人类社会发展的规律，我们迟早要面对的，尽管难度大，它就是一个保障，是对权力的监督。

另外从微观的角度，从具体操作层面，深圳要转变政府职能，政府要进行自我革命，立法、行政和司法三权分立，以此构建相互监督的体系，保证分配的共享的公平性。深圳可以做一个相对的设计，怎么样使司法相对独立，行政接受司法监督，立法相对公平，以保障共享深圳能够有一个比较公平，平等的环境。

【苟骅】

“共享”概念随着互联网的共享经济从理论到实践上越来越得到更多人的共识，但是我们有三点需要注意。

第一，共享不应该是经济概念上的共享，体改研究会的报告贯穿始终地讲到权利的共享，这是核心，如果给政府建言的话，恰恰是政府最有作为的地方。

第二，我们一讲共享就讲到公平，马洪基金会的报告里面有很多提到福利政策，这提醒我们建言的时候，要提防陷入一种所谓普遍的福利，注意边界怎么把握的问题。我在美国有很多的朋友同学，他们在参与美国很多的公共政策，包括奥巴马的医疗方案表决的时候，讲到了一个概念，美国社会保障老弱病残，这个社会低保是它的底线，还有一条底线是不养懒汉。为什么你会看到美国晚上在大街上睡的都是青壮年，因为这些人不愿意工作，对这些人也不能普遍提供福利。

第三，幸福研究院报告里面更多讲到我们要证明社会主义的优越性，我觉得要注意陷入到这种意识形态里面去。现在无论是西方还是中国，所有的发展模式大家都知道，无论是资本主义还是社会主义，大家用的工具或者是最终追求实现所谓人的幸福，它的路径和方法跟这个没有太多的关系。

我提两个小的建议：

第一，如果我们是一个课题或者是报告的话，更多的要有一些硬的措施出来，最好是有时间表、建议，应该更有针对性。

第二，报告里面具体的措施特别多，有一些是非常具体的建议，有一些只是方向性的，对这些措施的提炼需要在文本上面统一一下。

【黄卫平】

这三个报告都各有特点，我自己学到很多东西。

体改研究会的报告实际上是一个很好的解读“共享深圳”理念的学术报告，内容非常全面，把我们国家需要改革的领域都置于共享深圳的主题之下，有比较强烈的理想主义情怀。我建议能够从可操作性的角度，把“共享深圳”置于在特定时间范围内实现的一种比较具体的优先目标，注重解决当下广大群众关心的、比较具体的一些问题，比如医疗卫生、教育文化、住房保障、社会福利等等，来提升深圳市公共服务均等化的水平。首先尽量将那些已有宪法和法律依据的公民各项平等权利，逐步落实到位，这个可能对政府更有可操作性。

马洪基金会报告的内容也非常好，特别是里面提出“正义工程法制指数体系”，可供参考。公平要跟正义联系起来，要变成一个公正的问题，这是蛮复杂的。是否可以将它改为研究“社会公正指数体系”，用来测量“共享深圳”水准和程度。如果变成一个指数体系，将来用来测评一个城市或者是一个地区、一个国家，可能会比较有价值。一个指数体系当然有客观的、量化的一些指标，另外像共享、公平正义的一些问题，实际上还有相当一部分内容是属于主观感受，所以也有一些主观的特征。

幸福研究院草拟的宣言很好，刚才解读也非常生动，大家都很赞成“共享深圳宣言”。但是我个人认为应该改成“共享深圳建言”，要真是“宣言”，那应该是全体深圳人民来表达的，那应该是深圳市人大来做的，如果我们能够搞一个“共享深圳宣言”让深圳市人大来接受，那才是真正适合的。即使是深圳创新发展研究院可能也不能代表深圳。

【任 颢】

我们讲到共享城市，可能会考虑这个边界到底在哪里，担心人太多了，这确实也是一个现实的顾虑。但是有的时候如果我们从经济学或者是一个市场的角度来讲，这个均衡不一定是通过限制能够起作用的，有时候通过市场会达到一个均衡。比如这个城市户籍放开以后，因为你这里好，会不会所有的人就都想跑来了。反过来想，可能恰恰是因为这个户籍是限制的时候，大家都认为这个东西很值钱，所以想尽一切办法都要在这里，一旦我没有进来就得不到这些好处。如果把这个边界打开，他知道走了还可以再来，不必担心非要待在这里，也不需要把宗族、亲戚全部带来。所以边界打开以后，反而能够帮助我们稳定这个规模。

但是谁也不敢承担这个政策的风险，这里面需要一个不断测算影响的工作，使决策者能够意识到，可能有的时候采取堵的办法，与采取相对放的办法比较，政策效果恰恰是相反的。生育政策的调

整、开放移民、打开边界，使得人口容量是一个动态的，需要大家不断调整思路，不受一时、一地、一制的限制。

我们谈共享的时候确实会发现人群之间会有一些矛盾，一个群体的所得，比如他的有，或者他的享，就一定必然是一个不公平的现象？这是一个可以探讨的问题。双方之间是有冲突，比如英国脱欧的例子，是一些年长的人帮年轻的人做了决策。同样美国选举也是，80年代、90年代出生的年轻人50%支持希拉里，18%支持特朗普，特朗普当选又是一个人帮另外一个人决定的。所以群体之间有一种绝对的分化，特别是现在这样一个社会分化的背景之下。我们考虑人群之间的矛盾的时候要考虑这些问题，需要做社会结构的分析，以了解化解这样的一些矛盾的利益点在哪里。

我有一个总的想法，三个报告很自然地形成了三个层次，徐老师的报告提供了一个宏大的目标和理念，南岭秘书长的报告构建了一个完整的框架体系，而且侧重体制机制这一块，马洪基金会的报告能够下沉到基层。这三个报告可能整合起来形成一个整体，最终的结果可能也是一个多阶段的行动计划，并且伴随一个评估体系，比如“城市共享指数”的评估体系，形成最终的研究成果。

【邹平学】

我们国家喜欢提很多比较空的口号，但我更看重一些实施的细节的东西。我觉得“共享深圳”的三个报告各有特色、各有优势，理念很好，视野开阔。幸福研究院是宣言，所以写法也像宣言，比较生动，但是具体的东西比较少。南岭秘书长和范军的报告比较实在，有很多具体的东西，但是很多东西可能实现不了，超出地方政府的能力。

“共享深圳”实际上是解决法定权利的实现问题，权利有法定权利、实有权利和理想权利。现在“共享深圳”讲的是一个理想中我们还要获得一些什么东西，其实我们现实中既有的法定权利享有得很不平等、很不理想，所以我们怎么样脚踏实地，使这个权利的

获得感幸福感落到实处，所以深圳可以从这几个方面入手。

我们中国的权利差距很大，不仅仅是有房没房、有没有户口的问题。差距格局、权利的地方化是“共享深圳”遇到的第一个障碍。宪法说权利是平等享有的，实际上每个地方都不一样。比如很多社会经济的权利和那个地方的产业链有关系，经济发展好的城市解决得好一些，差的解决差一些。

深圳市有条件在“共享”方面给全国走出一条新路，应该把深圳的优势在报告里面体现出来，不仅有改革开放，还有政府能力和社会的共识程度。

权利的享有或者是获得感、幸福感，不要看别的标准，有一个木桶原理，看最短的木板。我们看任何一个国家的人群不看强者，当官的、知识分子、有钱人，就看最差的弱势群体保障怎么样。如果找到帮助解决这个最差的弱势群体问题的办法，就有助于实现“共享深圳”。因为强者不需要你保护，他本来已经很强了，怎么样扶弱，深圳在这个方面可以做得更好更多。

另外要实施的一个平等机制就是反歧视，我们很多东西都是不平等的，这里面还是一个法律制度的弱势问题，不要提创新机制，其实就是很多的法律规定都没有落实。平等有机会平等、结果平等、实施平等很多方面，不同领域有它的做法，这个我不展开。

有报告提到了政治发展的问题，民主政治的问题，法治的问题。共享作为一个理想的东西，你的公共政策是不是达到这个要求，跟这个政策产出的基体有关系，因此还涉及到人大的改革、选举的改革等等。所以我经常讲的分大饼的那些理论，有的说是做大还是做小的问题，有的说是怎么分的问题。这些问题都是很深层次的问题。

深圳可不可以做到从最短板入手，从最突出的问题入手，解决一个是一个。我觉得要注重细节，这三份报告有一个共同的特点，都比较大，讲得面很广，基本上是统领整个经济社会发展的一个纲领性的东西，或者讲的跟我们以前的那些口号标语没有什么区别。比如“和谐社会”统领全部，今天讲“共享深圳”也是统领，要讲

一些细节的问题。

比如儿童的保护，深圳可不可以走在前面一点。我有一次考察美国俄勒冈州，它有一个制度就是财政、法律援助的儿童保护，两口子离婚找律师是你们自己的事，政府要出钱给孩子找一个律师，从小孩权利最大化的角度帮他处理。实实在在推出一些措施去积累，这是渐进化的东西，不要讲很多空洞的东西。

我最近看双非儿童（是指父母双方皆无中国香港居留权的中国内地居民在中国香港所生的子女）状告深圳市教育局，盐田法院已经受理了。我自己专门写了一个报告，实际上就是一个财力的问题。我测算了一下，3万多小孩有8000多已经解决了，就是有家长不愿意孩子在中国香港读书，他想送深圳的公立学校，第一人不多，深圳有财力可以解决。第二这是阶段性的问题，在现在中国香港的行政措施下，不会再有，或者不会再有很多的双非儿童，这一批解决了，后面不会再有了。无非是增加学校老师，深圳有够多的财力。

《南方都市报》有人采访，说不能让这些人得便宜，他们有一个中国香港的身份就破坏计划生育，现在又回来享受这个待遇。这个视野太狭窄了，太小气了。当然特区政府有责任帮他解决，深圳政府帮他解决了对深港关系也是有好处的。我们应从实际出发多注意一些细小的问题。况且中国香港很多中资企业职员的小孩也遇到中国香港入学的问题。这可以用一种教育券的方式，无非测算一下用一个教育券多少钱，我在你这里凭这个到对方拿钱，这可以解决一个公平的问题。两边的人数肯定不对等，人数也有变化和差别，两地政府可以谈，有什么问题就解决什么问题，用“共享深圳”的理念去解决。

“共享深圳”也许口号很迷人，很有理想，但是现实很骨干，还是得有一件事解决一件事，以这个为指导会更好。

【孔 英】

我原来也在政府机关工作过，我也知道写这些东西的套路是怎

么回事。我谈一个想法：

第一，公平是永远达不到的，不要说绝对公平，相对公平也不容易达到。

第二，谈到共享是一个大的概念，我觉得几位专家都提得非常好，几位发言也非常好。共享除了资源、权利、义务共享，还包括文化和精神。幸福研究院说的幸福指数，说得最多的什么是幸福，幸福不完全来自于物质，幸福更多来自于精神。我给企业家讲课，讲到中等收入陷阱的时候，我用了前副市长唐杰的一个说法。我有一次跟他沟通，什么是中等收入陷阱说不清楚，他说你到街上去问十个人，如果有多于五个人对生活大的环境不满意，就是中等收入陷阱。这就是一个简单的说法。说明共享这个东西其实不完全是一个物质的概念，其实还是一个精神的概念，能不能在我们的建议里面，也要树立一种奉献、包容的深圳精神。

这一点在今天很重要。因为我深深地感觉到，这一代人，特别是年轻一代人信仰的缺失，一切都是自私自利的，一切都是为己的。所以在这种环境下，你再有钱，你再分配多，那还是不幸福。

但又不能不谈经济，如果说我们不可能全部都公平，特别在我们国家的体制下，你怎么能够做到权利公平，我觉得比较困难。可能还是主要思考经济方面的问题，谈到经济我们谈到了分配，谈到了国家，谈到了政府，实际上有一个问题没有谈到，就是国有企业。我们所希望的都是政府拿出更多的资源来，但是政府更多的资源从哪里来？

我回国后一直呼吁国企体制改革。在西方社会体会到社会的公平性，比如我在加拿大的安大略电力公司，人家也是国有的电力公司，也是利益最大化的原则。但是其后面有一个限制条件即利润等于零，这是我们规制经济学当中很重要的一条。他要把他赚的利润都通过电价反馈给客户，我赚了最多的钱但是电价最低，在生产函数上我的生产最多，但是我通过电价反馈给客户。

我们中国在这方面做得很不够，国有企业占了 60% 以上的利

润，但是跟私营企业一样只向国家交利润税。最近这几年才有国营企业拿出一部分来反馈社会，其实不是拿出一部分来反馈社会，而是应该都反馈给社会。

我读了三位的报告，写得非常好。但是是有一个问题，我读了半天，我真是觉得讲得都特别好，但没有感觉到哪个真能办，还是只提了一个概念，提了一个理念，画了一个方向，尽管这个方向很好。

第一，提出一个好的目标、理念或者是宣言，第二，能够拿出两三个不涉及上层建筑，不涉及意识形态的事情，给政府提一个政府能做的建议。这样的话也落到实处。

【何子军】

我提几点建议，这个建议不一定在这个报告里面完善，下一步进一步做的时候可以考虑一下。

第一，在做价值判断的时候是不是可以多一些施政分析。因为“共享深圳”从价值判断来说不管上面意义的必要性还是具体延伸到下面的内容，其实基本上是一样的，这个东西没有人反对。但是在做施政分析的时候包括提具体措施的时候，包括推理的过程，这个可能要加强，如果不加强的话，可能具体真正的一个措施也提不出来，说服力也不一定够。

第二，在提任何措施的时候要考虑三个方面：1. 可承受能力，包括政府的财政能力各个方面，这个城市的可承受能力。2. 衔接性，一定和国家的法律法规制度衔接，完全另搞一套不可能。3. 可持续性，做完以后不能说明年、后年做不下去了。

第三，把共享和发展拆开来看是两个词，一个是“共享”，一个是“发展”，我们通常讲的公平和效率的关系，它和整个经济社会发展的阶段是有关联的。我们讲共享和发展的时候还是要做出一个判断，当前我们应该共享什么，共享到什么程度才有利于发展，对发展是促进还是限制，还是要做一些分析，能不能找到在当前这

个阶段，符合深圳特点的平衡点。

第四，还是要做一些比较分析，至少有几个方面的比较要做。

1. 深圳目前公平共享的情况，与国内的总体情况、其他城市的情况，以及国际上发达国家和一些先进城市的情况，做一个横向的比较。

2. 对深圳过去、现在、未来做一个正向的比较。

3. 其实我们讲共享，也要在不同的领域有不同的模式，有不同的选择，要在不同的模式、不同的路径，甚至在对立的观点里面做一个比较，有一些东西哪怕是对立的，你也要分析出来这个怎么是对的、怎么是错的。比如我们讲教育，幼儿教育当年搞事业单位改革的时候，把幼儿教育完全市场化了。这个阶段，比如幼儿教育是不是应该纳入到共享的范围，纳入到政府保障的范围。不同观点之间也要做一个比较。我们只是讲了一个观点便认为是正确的，但是需要对不同的观点、不同的选择也做一个分析。

第五，我们提出所有的措施可能还是得有一个主次先后、轻重缓急，哪一些是最关键的，哪一些是牵一发而动全身的，哪一些是最迫切的，我们现在说了很多，但是还是要有一个分步走的策略。

第六，一定还要有一个评估的体系和标准，最后要么两个结果，一个是怎么做都是错的，一个是怎么做都是对的。政府讲我对的，我有很多成绩。民间怎么都不满意，怎么做都是错的。因此还是要设计一个评价体系，也许不尽科学，还是有一定的主导型。比如关于城市竞争力的比较，每年大家还是看重这个，在做一些量化的指标分析。

【王 敏】

建议主要是两条：

第一，范围问题。

经过上一次的讨论碰撞，我看到这几个报告，实际上主要都是大而全，确实都讲得很好。你把共享扩大到无限的领域，包括政治、

经济、文化，所有的，他都可以。但是问题是现在像政治权利，像经济资源的范畴做不了什么事。你现在涵盖这么大的范围，这个东西就是给人看的，事实上落不到地上。我倒觉得，如果你真的从分配的角度讲，你做的事情会相对比较多。即使从分配角度，初次、二次和三次分配，也有很多事做不了。明摆着现在税就是不合理，企业的税负多重，个人所得税十几年不变，物价水平和工资都变化非常大了。但是这些事地方没有实权做不了，你可以批判他，可以说他不对，但是他就不改。现在就是这个架势。

要让它变成一个很漂亮的东西，把道理讲得非常透彻，放在那里，五年、十年以后大家回头再看“这儿有一个文献，当年把这些事说得这么好”。最多就是这个作用。但是如果从实用的角度有必要把范围控制一下。

中央“十三五”规划纲要提出的共享也是侧重于从分配角度讲的，其把改革、发展、创新并列，最后说的是共享，把共享放在后面，你发展了，发展出来的东西就好好分，所以这个是侧重于分配的。所以我是觉得从分配的领域，包括把分配搞得全一点，初次分配、二次分配、三次分配，这样来搞可能操作性强一点。

第二，建议怎么提。

首先要有针对性。道理讲那么多其实都对，“都对”的东西现在真是没什么用，现在满世界都是对的东西。得有一点针对性，现在要解决什么问题，尤其是要从分配的角度入手，一个起城市发展、一个起社会管理。深圳这样一个快速急剧扩张、经济成就很大的城市，无非就是入户、就业、教育、医疗、住房等等这些问题。现在一说老百姓，社会一反映全是这些事，包括他骂政府觉得不公平都在这些事上。

对症问题，问题导向，直接有针对性冲着这些事。在这些事情上我们现在是有巨大的不公平，是应该改进的。这一条我倒赞成一句老话“不破不立”，你先别说你的理念、你的理想多好，你先说他这个东西不对，这一条体改研究会的思路特别好，其是问题导向

问题入手，后来一下子说到很多很具体的问题，就碎片化了。针对性要强，就是抓住老百姓关心的问题，就是现在整个政府的公共服务、社会服务、社会管理这些焦点的问题、难点的问题。

其次是操作性。如何让这些东西实实在在落到地上，要认真评估。深圳现在也不是没有钱，有一类事属于事权不在我们这儿没法做。还有一些事需要政策评估。民政管福利救济，最理想的肯定是无差别全覆盖，这个肯定不行，深圳只要这么一做马上是福利洼地，全国人民只要没事干都来了。民政也很艰难，其想多救济，也要搞标准，标准就是户籍，其他标准也很难办。

我们现在户籍上打开了一些基本的东西，第一个打开的是义务教育，这是被中央逼的。中央就是这个政策，是铁的，你必须执行，其实也是执行了，这个打开了，只不过在质量上是有差异的。另一个打开的是就业，原来我们也只保户籍，所以过去非常充裕。然后国家《劳动法》一出不管有没有户籍，只要在你这个地方签了劳动合同交了社保必须管，这个现在我们也做到了。

深圳自己主动做的就是打开了医保，内地还没有这么做的，深圳把它打开了，但是不太公平，搞了一二三档，农民工搞了一个最低档。你怎么把医保三档先并两档，然后最后弄成一档，很难但可以做。

这又涉及很复杂的问题，公共服务的标准怎么定？我们现在做的很多事，比如我觉得有针对性的，义务教育不均衡的程度越来越严重，像社会的贫富差距一样。为什么学位房价格涨得那么高，就说明不均衡了，还天天在这里吹教育均衡化。

还有医疗卫生，现在政府还在说用几年的时间要建立几十所三甲医院，纳税人的钱就这么花，你建几十所三甲医院能够解决这些问题吗？600多个社康中心怎么不好好干，还问人家为什么要去大医院，社康中心那么差，谁都珍惜自己的生命。政府为什么不加大600多个社康中心的投资，提高社康中心人员待遇？现在农民工看病，他想到人命关天，也去挤一挤三甲医院，因为所有的报销水平、

服务标准都一样，你凭什么让我去选社康中心？

政府的资源配置出了问题，把改进措施直接写进去，公之于社会，你政府改不改？深圳很有钱但是干了很多不该干的事，而且有些事情还在继续干。这些事一抓一把，把这些事多写一写那就有参考了。

【张思平】

第一句话，非常感谢三家机构非常认真地做课题，报告做得非常好。而且你们三家体现各自的特点。你们按照今天大家的意见去修改一下，怎么修改你们来取舍。争取月底交稿。

第二句话，感谢大家，我原来以为我们上次讨论过了，现在看来“共享”的问题越讨论越复杂，越讨论体会越大，会越来越感兴趣，看来我们题目选对了，大家非常认真，而且能够写出来的东西非常多。

第三句话，我初步想可能有三个层次的成果：

第一个层次是“共享深圳宣言”，这个宣言可以用四家名义共同来发表，这个旗帜不错。

第二个层次，在三家的基础上要做一个纲要性的东西，我会找十多个部门，一个个部门谈一谈，抓住问题，提出我们的一些意见和建议。既有长远的又有近期的，由创新发展研究院出一个共享深圳的纲要，为深圳市政府提出一些建议和意见。因为研究报告太虚了，计划太实了，纲要比较合适。

第三个层次，建议大家都去努力，理论研究，写书，写文章，都可以去写。未来几年可能我们这中间可以出几本关于共享理论、共享实践的书。



| 采访报道



社会智库建言推“共享深圳”， 称应将社会公平作为改革新坐标

韩雨亭^{*}

2月15日深夜，深圳一家知名社会智库——深圳创新发展研究院（以下简称“创新院”）在官方微信公众号发布了《共享深圳纲要》报告（以下简称“报告”），几个小时便获得了接近10万的阅读量。

这份长达177页、总共五万多字的智库报告全面描绘了深圳下一步改革方向是什么，提出了深圳应当如何从过去的速度深圳，质量深圳，过渡到共享深圳。由于该报告撰写团队成员均曾拥有深厚的政府背景，其立意高远，论述翔实，并能切中深圳发展中的关键矛盾。

这也是中国首次由社会智库提出城市发展战略理念与目标。创新院称该报告“既是一份向政府提出若干在公平共享、包容发展的重要改革、发展和社会公共政策的建议书，也是向深圳人民表达我们对深圳未来愿景期待的白皮书”。报告认为，深圳作为中国改革前沿城市，不能再一味追求单纯的经济效益，而应将社会的公平共享、包容发展作为城市新目标。

该报告在深圳引起了不小的波澜，人们对它看法不一。

澎湃新闻记者看到，有人在报告文章下面留言，称该报告“理

^{*}韩雨亭，澎湃新闻记者。

想大于现实”。

“我不认为这是理想大于现实的报告，而是我们必须追求的目标。”深圳市人大常委会委员郑学定对澎湃新闻说。

当然，也有人对该报告的可操作性表达了担忧。“理想主义光芒值得肯定，但在现实中如何操作也是一个问题。”深圳市人大代表吴滨告诉澎湃新闻。

“二十多年来，‘质量深圳’和‘赶超四小龙’目标基本实现了，深圳还往哪发展呢？目前国家经济进入新常态，内需不足，消费疲软，而在分配制度方面却存在不足。因此，我们就把‘共享深圳’作为课题，希望为深圳的改革树立新坐标，确立新方向。”深圳市委原常委、统战部长，现任深圳创新发展研究院理事长张思平2月10日在接受澎湃新闻专访时称。

曾在深圳担任领导要职的张思平，长久以来被贴上了“改革派官员”标签，并以其独特的改革情怀与行事风格，成为深圳改革史上的符号式人物。除去在广东省上任职的六年，他在深圳工作近18年，其间有13年分管深圳的改革。两年前，他退休后创办了深圳创新发展研究院，该院的研究重点也始终离不开“改革”二字。

2015年，创新院曾为深圳的改革创新公开提出过几个重大课题，均在社会上引起巨大反应，同时也为当地政府决策提出了重要参考。

2016年以来，创新院的管理层认为，社会智库要能形成一个思想库，能对深圳长远的、战略性的、方向性的问题进行研究和探讨。

报告称，“共享深圳”理念不仅符合邓小平同志“共同富裕”改革开放的初心，也符合习近平总书记“坚定不移地推进公平共享”的发展理念。

为何要树立改革“新坐标”？

“这次《共享深圳》报告主要体现了城市治理的道和术问题。此前我们的城市管理一直在追求效率和质量，而我们的报告讲的是

一座城市的发展之道与政府的治理之道。”深圳公众力民间智库创始人范军告诉澎湃新闻，他也是该课题的主要执笔人。

“我相信接下来深圳要回到一个本质问题，一座城市发展目的到底是为了什么？应该往哪里去？”范军说。

“深圳在改革开放中取得的伟大成就有目共睹。”报告指出，深圳人是中国改革开放的最先受益者，是中国一部分先富起来的最大群体，是深圳经济特区建设和发展成果的分享者。

报告称，如今站在一个新的历史起点上，深圳未来的经济发展和社会进步的主要方向是什么？深圳全面深化改革的坐标在哪里？在实现国家治理现代化的新的历史进程中，深圳如何继续为国家做出更大的贡献？这是摆在深圳市委、市政府以及深圳人民面前的一个重要抉择。

张思平认为，尽管在过去三十年深圳取得了公认的成绩，但也在构建共享社会方面存在很大问题，分配不公平，社会保障和福利体系存在漏洞，政府提供公共服务不足。这些现实问题容易造成社会矛盾，也对社会稳定、和谐带来负面影响。

该报告用了大量数据直观体现深圳所存在的问题。

首先是经济发展水平与居民生活水平不成正比。根据国际标准，从经济发展水平来看，深圳已完全达到世界发达国家之列。但是深圳市民的收入水平、生活质量、社会保障水平等民生福利指标并没有达到世界发达国家的水平。

2015年深圳人均GDP(2.54万美元)处于韩国(2.72万美元)和台湾(2.25万美元)之间，但同年韩国居民人均可支配收入为141714元；台湾为61219元；深圳为44633元，仅为韩国的31%，台湾的72%。

报告称，深圳市民不仅收入水平远远低于经济同等发达的韩国、台湾，还承受着比韩国、台湾都高得多的物价水平。2016年6月，深圳一手住宅均价6.18万元/平方米；而同期韩国首尔为3.04万元/平方米；台北3.78万/平方米；深圳房价为首尔的2倍；

比台北高 63%，绝大部分消费品价格深圳高于韩国和台湾。”

其次是 GDP 与居民可支配性收入之间不协调。报告提供的数据显示，深圳居民可支配性收入比重偏低，甚至低于全国的平均水平。

报告举例称，世界发达国家居民收入占 GDP 的比重一般在 60% 左右，发展中国家这一比例一般在 40% 左右。2010 年，全国居民可支配收入占 GDP 的比重为 41.9%，而深圳居民可支配收入占 GDP 的比重仅为 33.7%；2015 年，全国居民可支配收入占 GDP 的比重提高到 44.5%，深圳却降低到 27.5%。在 2005 年至 2015 年，深圳市 GDP 从 4926 亿元增加到 17500 亿元，增长了 3.55 倍，一般公共预算收入从 412 亿元增加到 2727 亿元，增长了 6.62 倍，而居民人均可支配收入从 21494 元增加到 44633.3 元，仅增长 2 倍，社会平均工资从 2706 元 / 月，增加到 6753 元 / 月，增长 2.5 倍。

再者收入分配差距偏大，几百万低收入市民的生活还不富裕。

报告称，经过 30 多年的改革发展，在一部分人先富起来的同时，深圳仍然有大量中低收入阶层群体，他们在深圳高房价、高物价的环境下艰难生存。根据有关机构对南山区招商街道办事处处的抽样调查，受访家庭中收入大体平衡占 48.1%，略有结余占 26.4%，入不敷出占 17.8%，有较多和很多结余占 7.7%。2015 年家庭人均月收入 5000 元以下的占 49.3%。特别需要指出的是，深圳市有 900 万左右在制造业、批发零售业、饮食服务业等行业工作的劳务工，他们是深圳最低收入的弱势群体，他们拿着微薄的工资，同样要承受着深圳高房价、高物价的生活压力。

“改革开放这么多年了，共同富裕进行得怎么样了？社会主义不是一部分人富啊。因此，如何使人民走向共同富裕，使改革开放最终目标或成果得到证明，我想理论建设至关重要。”张思平说。

深圳在发展过程中面临的问题不止这些。该报告指出了深圳在住房、教育、医疗等公共配套服务等多方面存在的难题，比如收入分配差距偏大、拥有几百万低收入市民、社会保障体系尚不完善、

部分群体在社会保障体系中没有得到公平对待。

“如果不解决共享的问题，社会的改革和发展会受到掣肘。”深圳市委、市政府原秘书长、深圳创新发展研究院学术委员会主任南岭在接受澎湃新闻采访时称，他认为，深圳必须推进下一步改革了。

但深圳改革又必须面临一个重要问题——改革的坐标。在张思平看来，近年来深圳改革方向“不是很清晰”。过去深圳都是在中央改革大方针指导下，根据深圳自身特点不断地探索道路，最近几年，在全面深化改革过程当中，深圳在有顶层设计的同时，却还存在“不会改”的现象。故此，作为深圳的社会智库此时提出“共享深圳”，可以为深圳改革提出新的坐标。

二十条建议夯实“共享”理念

如何解决深圳正在面临的难题呢？

该报告也具体提供了一条实现路径，并在报告中详细阐述了共享发展的理念、愿景、策略和保障措施，比如提出了包括“千亿减免税费计划”“持续提高最低工资标准”“提高公务员工资”“建立国有资本全民分红基金”“大规模增加户籍人口比重”“控制和降低房价”在内的二十条建议。

很显然，报告抓住了当前公平共享的主要矛盾：政府，并且瞄准了深圳市政府目前的财税制度，给予了严厉批评，也提出了可改革的路径。

首条建议即为政府实施“千亿减免税费”计划，并希望个税起征点上调至七千。

报告认为，大幅度调整国民收入初次分配结构，降低政府收入在国民收入的比重。建议近期目标是将政府收入占 GDP 的比重从 55% 降到 50% 左右。按 2015 年政府收入水平计算，将政府收入从 9700 亿左右降到 8700 亿以下，即实施“千亿减免税费”计划，实行让利于企、还利于民，大幅度提高居民和企业 在国民收入中比重。

报告称该建议已经考虑到深圳政府总收入中包括了部分需要上缴国家财政的收入，因此在现行的财税体制下，深圳千亿减免税费计划只能减少地方收入部分，暂不影响向国家财政上缴数量。

深圳作为一线城市，生活成本水涨船高，因此报告也建议个税起征应该有所提高，按月 7000 元的工资标准作为个人所得税起征点。凡是工资在 7000 元以下的个人缴纳的所得税，深圳市政府以先征后返的方式每月按 245 元（按 3.5% 个人所得税率计算）予以返还。尽管如此一来，政府减少所得税 15 亿元左右，但却可以减轻几百万低收入群体的税负，而对于月收入 2 万元以下 7000 元以上的工薪阶层，通过先征后返的方式减半增收个人所得税，力争使这项减负一年可减轻中等收入群体 85 亿元左右的税收，如果实施该措施，可惠及中低收入人群 600 万人左右。

这份报告也有部分容易引起争议的建议。

比如该报告建议给公务员涨薪，根据级别局级 5 万 / 月、处级 3 万 / 月、科级 1.5 万 / 月。报告认为，“八年没有增加工资，缺乏正常的工资增长机制，深圳的房价高、物价高、生活成本高，长期不增加收入，给相当一部分公务员带来实际困难。”报告并指出，共享深圳建设过程中，政府一方面应该精简机构和人员，压缩财政供养人口的数量；另一方面也应该合理提升公务员的工资福利待遇，使其合理分享自己城市发展的成果。

深圳国企改革也成为报告的内容。报告称，深圳应该学习新加坡淡马锡模式，实行政资分开、政企分开，除了极少数涉及国家安全和公众利益的国有企业外，市政府和国有企业应该是投资与被投资企业关系，市政府不再干预国有企业日常经营，并根据投资收益及时调整投资规模和投资方向，但是应该按投资比例，对国有企业行使资本的收益权即分红的权利，从而建立国有资本全民分红基金，可以定期不定期给深圳全体市民“发红包”。根据深圳 2016 年预算，市政府可收到 50 亿元左右的分红，如每两年向深圳常住人口分红一次，每位深圳市常住居民每两年平均可收到近 1000 元的分红“红包”。

户籍一直都是中国城乡二元化改革难点所在，深圳作为全国流动人口最大的城市，“人口倒挂”问题严重，并影响了城市的可持续性发展。

此前，深圳的居住证制度已走在全国改革前列。但该报告认为，深圳还应该大幅度降低入户的门槛和条件，户籍改革目标应该是把已经在深圳定居、工作多年的非户籍常住人口转为户籍人口，以此解决“人口倒挂”难题，争取到2020年将近800万非户籍常住人口分批分期转为户籍人员，使户籍人口占整个深圳市管理人口的50%左右。

深圳作为一个科技创新之城，对人才的需求极其旺盛，可是由于近年来深圳房价暴涨，造成了很多人才外流的现象。为此，深圳市政府2016年出台了《关于完善人才住房制度的若干措施》文件，承诺在“十三五”期间建成不少于30万套、主要供应大学毕业以上青年人的人才住房，并专门成立市人才安居集团。这是市政府对全市人民的庄严承诺。

报告建议深圳市政府要启动问责机制，确保实现“十三五”期间供应三十万套人才安居房的承诺。如果达不到30万套人才房建设目标，应启动问责制，追究有关方面和人员的责任。以此使深圳的青年人才突破困境，对深圳的未来充满信心和期望。

报告从多个角度夯实“共享”理念。它照顾到了深圳各个阶层的利益，尤其针对经济上相对弱势，并在深圳外来人口比例中占大多数的劳工阶层。

报告建议，调高最低生活保障标准，不但建立覆盖全体常住人口的最低生活保障体系，还将在深圳近800万非户籍常住人口纳入低保范围；建议将最低生活保障标准800元/月上调至1015至1218元/月之间，并根据深圳实际，尽快制定且出台外来劳务工享受保障性住房的具体条件和政策，大力发展供劳务工等低收入群体居住的公共租赁房，包括制定对劳务工实行货币住房补贴政策，实现劳工阶层的居住梦想。

当然，这份报告中也提到了一个几乎难以实现的建议——将深圳房价调控至 2015 年初水平。报告希望政府坚持打击过度炒房的政策，让深圳房价理性回归到 2015 年初深圳一手商品房价格每平方米 3 万元左右，以此实现绝大多数中产阶层的“安居梦”。

“这份智库报告重点并不是要解决不同的深圳社会阶层之间的贫富分化问题，报告在本质上是要解决‘官民’之间的贫富分化问题。报告的具体内容中间，特别是二十条建议没有提出任何劫富济贫的主张。相反报告在开始部分开宗明义就强调了反对平均主义，这 20 项建议的第一条就要求政府向民间返还 1000 亿的过多的税收。报告所谓的共享主要是指政府应当让利于民，政府的税收应该真正用于民生。”深圳市委党校副教授许剑波在他的阅读笔记中如此评价这份报告，他的这篇阅读笔记也很快在深圳市民之间广为流传。

面对这份报告，也有人担心它会面临与既得利益者形成冲突。

“这份报告一定会遭到自私没有良心缺乏社会责任感的既得利益者的批评。”深圳市人大常委会委员郑学定告诉澎湃新闻。他认为，现在很多既得利益者已经忘记了还有一大批买不起房的人，生活困难的人，受到不公平待遇的人。

“尽管这只是一个社会智库的报告，但我认为它也是深圳未来改革的方向性问题，如果深圳大胆改革，也会对中国下一轮改革提供示范。”南岭说。

事实上，深圳市政府主要领导也已意识到报告中所提出的问题，并在为之努力。

根据深圳晚报报道，在今年 1 月份深圳政协六届三次会议上，深圳市委书记许勤表示，希望“全市上下共同努力将深圳打造成为世界一流城市。”另据深圳商报报道，在深圳市六届人大三次会议上，他在回答记者提问时也表示：“努力把经济发展的成果更多更好用于提升民生保障能力、提升人民生活质量、提升大家的幸福指数。”

“改革闯将”张思平： 深圳改革为何失去了方向？

韩雨亭^{*}

张思平被媒体誉为“改革派官员”，他是深圳改革史上的符号式人物。退休之后，他仍经常公开发表“惊世骇俗”的建言书或研究报告，而内容大多与改革有关。

为何他对改革如此情有独钟？可能与他的经历有关。

1978年，作为改革开放后第一届研究生，他考上了中国社会科学院工业经济研究所。入学时正是十三届四中全会召开前夕，他亲身经历了“真理标准”大讨论。他的同学黄江南、朱嘉明后来与王岐山、翁永曦并称为“改革四君子”。

改革是他从政履历中一个非常重要的部分，从海南、广东到深圳，他亲自参与推动了多项改革，从审批制度到国企改革，从政企分开、国有资产改制再到公车改革……几乎每一项都让他得罪了一批人，并为此背了不少“黑锅”，但他凭借自己的胆识，顶着阻力推动下去。

这些年来的改革经历让他总结出了一条规律：“改革有共识，但是改到谁身上，谁都肉痛。”

回想自己一路走过的改革之路，他用了两个词“战战兢兢、如履薄冰”。同时作为一个改革的推动者，他时常要面对的现实是：

^{*} 韩雨亭，澎湃新闻记者。

有些改革会反反复复，有些则无疾而终。

他在深圳任职期间，留下遗憾的改革也不少，其中户籍制度改革一直都是他最想推进的改革，可至今没有多少动静。

近几年，学术界出现了另一种声音，认为深圳改革乏力，没有了上个世纪80年代那般豪气冲天的“破局之策”，甚至让改革陷入停滞或“微改革”的尴尬境地。

当特区的光环逐渐消退，而改革又难以突破，深圳能否继续像30多年前一样为中国下轮改革试验提供样本，充当标杆和尖兵？

深圳主政者也逐渐意识到了改革的重要性。今年2月初，深圳召开市委常委会会议研究部署改革工作。该会议强调，全市广大党员干部要始终牢记特区使命和责任担当，时刻保持排头兵意识，始终把改革放在更加突出的位置。

张思平认为，深圳因改革而生，也因改革而兴。有学者提出，深圳唯有进行全面改革，才能起到杠杆和撬动作用。

2月15日晚，深圳创新发展研究院组织撰写的一份名为《共享深圳纲要》的研究报告（以下简称：报告）在其官方微信一经发布，立刻引发热议。有人为它的横空出世欢呼，也有人认为它只是画了一个“美丽的大饼”。

作为这份报告的主导者——深圳市委原常委、统战部长，现任深圳创新发展研究院理事长的张思平再次成为话题中心，引发社会猜想，包括批评。

今年2月初，澎湃新闻专访了这位“改革闯将”，请他讲述为何要在这个节点推出报告，以此力促深圳的下一步改革呢？

深圳改革需要树立新坐标

澎湃新闻：深圳创新发展研究院为何要选择在这个时间推出“共享深圳”这个研究课题，它是基于什么样的考量？

张思平：我们之所以把“共享深圳”作为一个重大课题进行研

究，是因为我们认为它符合邓小平同志改革开放和创办经济特区的初心，他希望借此使这个国家的一部分人先富起来，通过先富带后富，最终走向共同富裕。它也符合习近平同志讲的，让人民有更多的获得感。

澎湃新闻：站在继续推进改革的角度，你认为这个课题更大的意义是什么？

张思平：这个课题有几个重要的意义。首先有理论方面的重要意义。改革开放三十年来，我们国家取得了伟大成绩，但也确实存在一些问题。有些同志对这些问题过分夸大，或者是从这些问题出发，对改革开放、社会主义提出了一些质疑。说改革开放都这么多年了，共同富裕进行得怎么样了？社会主义不是只有一部分人富啊。这时，如果国家能提出“共享”议题，把全面深化改革进一步推动下去，让改革开放的目标和成果得到充分证明和检验，让人民走向共同富裕。

再者，虽然我们在经济建设等诸多方面取得成绩，但在“共享”方面也确实存在一些问题，对社会稳定和谐带来很大影响。如果政府能够吸收和采纳“共享”报告中的一些建议和意见，在建设共享深圳方面切实向前迈出一大步，将推动当前社会矛盾的解决和实现社会均衡可持续发展。

澎湃新闻：请问报告提出的“共享”理念涉及到深圳哪些方面，而在深圳改革的目的又是什么？

张思平：我们认为要围绕着“共享深圳”大胆地对分配制度、户籍制度，卫生、教育、社会等领域进行系统性改革，让深圳重新找回未来主攻方向。这样既能完成中央在全国范围内部署的各项改革，又能使深圳继续领先于全国进行大胆地探索，我想这也是“共享深圳”想达到的目的。不然的话，完全按照中央提出来的改革，有些可能并不完全符合深圳情况，因为深圳跟全国各地经济发展水

平不一样，社会发展阶段也不一样，面临问题也不一样，如果都按照全国的来搞，那深圳就很难发挥改革开放的示范作用了。

澎湃新闻：作为深圳改革开放事业的亲历者与推动者，你如何看待现在深圳面临的改革难题？

张思平：从深圳的改革创新而言，这些年来深圳面临着很多的问题，其中最重要的是改革的坐标和方向不是很清晰。过去深圳都是在中央的大的改革方针指导下，根据深圳市的特点不断地探索，但是最近几年在全面深化改革过程当中，中央进行顶层设计，深圳在此之下应该怎么改革？应当说这些年存在着一些不会改的现象。因此我们提出“共享深圳”，是为深圳的改革提出新的坐标，这也是有意义的。

澎湃新闻：请问，您认为接下来的深圳应该往哪个方向发展呢？

张思平：深圳经过三十多年改革开放，经历了几个阶段，90年代以前，深圳创造了“深圳速度”，也就是“速度深圳”；90年代后，深圳在继续保持“速度”的同时，调整经济结构、发展高科技，提出“质量深圳”和“赶超四小龙”的目标。

经过二十多年的发展，深圳基本实现了上述目标，在此基础上深圳还往哪发展呢？我们要在新形势下提出新方向。当前我们国家经济进入了新常态，内需不足，消费疲软。我们在分配制度，包括在公共服务方面也存在不足。基于以上情况，我们把“共享深圳”作为一个重大课题，深圳改革需要树立新坐标和新方向。

澎湃新闻：“共享深圳”从提出来，论证撰写过程是怎样的呢？

张思平：我们花了将近一年时间分了几个阶段，第一个阶段是召开了两次深圳改革三十人论坛专题讨论“共享深圳”问题，30人当中有来自院校的专家学者，有精于某些方面的社会人士，也有党政机关的一些领导，大家就“共享深圳”问题进行讨论，各抒己见。

在此基础上，我们邀请并委托了深圳经济体制改革研究会、马洪基金会和幸福研究院三家社会研究机构，花了两个月时间研究此课题。最后，深圳创新发展研究院又进行了几个月研究，听取了20多个部门同志意见，和他们探讨共享各个方面需要关注的问题。去年年底“共享深圳”报告正式完成，并在春节前送给了市委、市政府主要领导。

这份报告花了一年时间，耗费了很大心血，我们作为社会智库要有社会的责任感，要对深圳负责，研究出来的报告应当更能经得起考验，而不是像一般的写论文。

澎湃新闻：按你刚才所述，写完报告以后曾征求了各方意见，请问主要有哪些反应？有没有不同意见？

张思平：初稿出来以后，我们征求了不少同志的意见，既征求过政府部门的意见，也征求过有关专家的意见，包括北京和深圳地区的专家。总体而言，他们认为这份报告很好，也是创新，迄今为止，全国还没有哪一个社会组织，甚至没有哪一座城市系统地提出来“共享”理念、目标、政策、措施以及路径。但在具体到20条建议当中，也有不同意见，他们提出了一些建议，比如大家对公务员涨工资也有不同看法，对社会福利建立普惠救助机制和政策，对社会保险的交费比例等等，都有不同意见。我想这是很正常的，不同角度都有不同考虑，但总体上大家还是认同的。

澎湃新闻：对于大家所提的意见，你们后来有所采纳吗？

张思平：有的采纳了，有的没有采纳。这份报告发布出来后可能会引起全国对深圳的讨论，我相信也会有不同意见，这些都是正常的。这么大的课题，涉及到多个方面，如果没有任何不同的意见，报告可能就没有任何价值了，这也很正常。

澎湃新闻：请问你们在报告所提出来“速度深圳”到“质量深圳”

再到“共享深圳”这三个有没有矛盾，或者是什么关系呢？

张思平：从速度、质量到共享是深圳改革开放一个必然趋势，也是不同阶段、不同时期深圳发展的不同重点和标志，这三个阶段不是说一个否定一个，而是说一个在另外一个基础上的更高层次上的超越。

深圳具备改革的基础条件

澎湃新闻：你过去的工作经历对你带领撰写这份研究报告提供了哪些帮助？

张思平：应该是很大的帮助，我之所以选择“共享深圳”课题作为2016年研究院的重大课题，主要是我过去有几个方面的经验，对报告提供了帮助。第一是我在任期间分管过十多年的改革，包括大量与“共享深圳”有关的改革。

我过去曾在深圳主持过分配制度改革，虽然方案最后没有出来，我也主持过户籍制度、事业单位、国有企业和社会组织的改革，在改革过程中，我思考过很多问题，也积累了不少经验和资料。

我在政府先后分管过十二个部门，包括民政、交通等等，应当说也有一定的体会和实践经验。这些体会和经验能使报告更加理论联系实际，更能结合深圳发展实际情况。

由于每个政府部门都是分散且独立的，他们各自研究自己的问题，所以各部门的研究有时也不是很全面。我在这方面有一定的优势。在研究的过程当中，我咨询十多个政府部门的同志，他们对报告提出了很好的意见。我相信在深圳很难有哪个部门、更谈不上哪一个人，能对“共享深圳”如此多方面进行系统归纳和研究。

澎湃新闻：您认为深圳和全国其它城市相比，在共享方面有哪些优势，有没有这样的基础？

张思平：经过几十年的发展，深圳已经具备了强大的物质基

础，深圳的人均 GDP 达到了 2.54 万美元，已经进入发达经济体之列。2015 年，来源于深圳辖区的一般公共预算收入 7238.8 亿元，政府性基金收入 1080.9 亿元，社会保险基金收入 1018 亿元，加上其他收入，总收入达到 9674.9 亿元。即使去掉上缴国家税收的 2823.8 亿元外，深圳 2015 年可支配的政府总收入也达到 6851.1 亿元，相当于内地一个大省的财政收入。

前些年，深圳有很多钱都花不出去。截至 2014 年底深圳财政结余达 2000 亿元以上，为避免中央财政无偿划拨，2015 年市政府被迫突击花钱，通过各种措施才逐步地把钱开支出去。这说明深圳在“共享”方面的资金基础是非常好的。

为了保证建议的可持续性，我们在报告当中测算了完成建议所需要的资金，及财政可承受的能力。其次，深圳是一座多元化的城市，有来自于全国各地的移民，创业活力很强，大家对于共享的要求也很强烈，所以我们的二十条建议和主张定会得到各方的支持。再者，由于这几年中央一再强调共享发展，深圳市政府对公共服务、社会民生也投入了很多资金。因此，政府在观念、职能的转变，公共财政体制的改革等方面，有一定优势。我认为只要下决心，深圳应该可以比全国其他城市更先一步实现“共享”理念，达到改革开放、创办特区的目标。

澎湃新闻：你在报告中所提到的二十条建议，哪些地方政府可以做到的？哪些只能中央统一部署呢？

张思平：这个问题很好。我们在起草二十条建议的时候，也确实考虑到可行性。假如我们向地方政府提出的意见不可行或者是做不了，意义就不是太大。因此我们提出的二十条建议基本上都是地方事权，都是深圳可以不用花很长时间努力做到的。

我们的“共享”报告既没有涉及到向中央要钱，也没涉及到违背国家法律的问题，即便是大家担心的对个人、对低收入者征税的问题，我们也是建议先征后返，把属于地方收入的所得税返还给市

民。再者，我们不是改税制本身，这当然是国家事权，也不会减少中央应当收到的所得税，因此不涉及法律问题。先征后返在深圳很普遍，过去我们只是针对特殊人才或企业优惠，没有涉及到法律法规的问题。应当说我们的二十条建议基本上都是地方事权，而且是财政能力可以支撑的，是政府可以做到的。

虽然，有些改革的钱需要由深圳自己出，但是也要和中央有关部门进行沟通，要得到对方的同意才可以。比如说公务员待遇问题，从改革开放初期至今，深圳市一直都在向国家有关部门争取公务员工资调整的灵活性。我记得在上世纪80年代时，深圳市委多次和中央申请，说深圳率先进行了物价改革，又毗邻香港，正处于开发阶段，公务员工资应该高于内地，才能吸引到人才。最初中央不同意，认为深圳不能脱离全国的干部人事管理、工资管理体系，但后来经过争取，国家还真是给予了深圳在公务员工资调整方面很大的灵活性。

澎湃新闻：既然深圳工资高于内地，为何你们此次也在报告中提出给公务员队伍加工资建议，又是基于什么样的情况考虑呢？

张思平：早年，我记得中央给深圳公务员定了一条原则，就是工资应该高于内地低于香港。这几十年，深圳一直按照此原则定工资，这样既能吸引大批人才到深圳从事特区建设，也适应了深圳物价高的实际情况。但据我所知，这十多年来，国家对公务员工资采取了更加严格的统一标准，现在深圳公务员工资和内地城市相比，已经没有了多少优势，实际上对深圳发展极为不利。因此，深圳要进行公务员的工资改革，虽然钱是自己出，但是恐怕要跟中央有关部门进行沟通协调，争取允许深圳先行先试。除了公务员的情况之外，其他也可能需要跟中央有关部门进行沟通，只要沟通得好，我认为也是可操作的。

澎湃新闻：这么多的改革，是不是存在很大的难度呢？

张思平：的确如此，比如户籍制度，目前深圳的人口结构复杂，进行户籍制度改革难度非常大。我过去在领导岗位上对户籍制度进行过反复研究，也提出了改革方案，常委会已经讨论过，但后来还是难以推动和落实。

什么原因呢？我觉得是多方面的，既有观念问题，也有现实利益问题，包括对中央户籍改革的理解不同。从观念上讲，我们很多领导同志认为深圳人口当中，非户籍人口越多，或者是户籍人口越少，城市的活力越强。如果进行户籍制度改革可能会影响深圳活力，这个理解是不对的。深圳户籍改革实际上是把常住人口当中的非户籍人口转为户籍人口，他们已经在深圳工作了多年，有固定工作、固定住处，交社保多年，把他们转为户籍人口，完全不影响深圳的活力。决定深圳活力的不是常住人口，是暂住人口或者是流动人口。而户籍改革不影响流动人口的比例，深圳每天有几百万经商的、旅游的，各种活动的人口，这是深圳活力的最主要表现。可是这种观念在深圳还没有得到很多人的认同。

澎湃新闻：那您认为是什么原因呢？

张思平：利益方面的问题，和非户籍人口相比，300多万的深圳户籍人口是这个城市的既得利益群体，这个群体实际掌握着公共政策建议权、决定权、监督权等。因此，如果把常住非户籍人口吸收到户籍人口当中，相当多户籍人口会担心自己的利益受到损失，尤其是政府，政府机关上上下下100%的都是户籍人口，他们对非户籍转为户籍很警惕。其次，我认为地方对中央户籍改革的要求理解得不全面。前年中央针对户籍改革发了一份文件，提出要控制特大城市户籍人口数量。这个方针的目的是防止农村人口无序地流入大城市，在这一意义上是正确的，但深圳户籍改革是指将在深圳已经工作生活多年的非户籍人口转为户籍人口，而不是说敞开大门，让全国各地所有农村人口都来深圳落户，不是这个概念。因此，把1200万常住人口当中将近800多万的非户籍人口转为户籍人口，

不会影响、也不会扩大深圳总体的人口管理规模。

现在深圳总体管理人口有两种说法，一是 1200 万人，二是 850 万人。在有关部门对中央户籍制度的改革方针没有准确理解的情况下，我认为户籍改革是很难的，虽然我们提出来理由、目标、方法和路径，但深圳市政府能不能接受，能接受多少，是否能真正推动，我也没有把握。

澎湃新闻：另一个更加难以实现的建议，你们在报告中所提到的关于建立国有资本全民分红基金问题，给全体人民发红包的问题，很多人都认为条件不成熟，那么请问您认为深圳现在有没有这样的条件？

张思平：我也分管过若干年的国有企业改革，在 2000 年以前，深圳国有企业基本上没有给财政或者给社会做出过直接贡献。当时，还是财政给国有企业发展提供了支持，银行给了国有企业很多贷款。按当时的情况，让国有企业建立分红基金很难，因为它自身都没得到健康发展，怎么能为社会做出更多贡献呢？但是经过十多年改革，深圳国有企业取得了很好的成绩，现在每年深圳国有企业利润已经有 700 亿了。

我认为在这个时候建立分红基金，不但能很好地体现国有企业性质，也能让全体人民分享国企的改革成果。前些年在主持分配制度改革时，我便提出来让国有资本建立分红基金。

澎湃新闻：可是迄今为止，中国的国有企业还没有发红包的先例，所以很多人对此表示悲观，认为国有企业很难做到这一点，技术上难以做到，你对此怎么看呢？

张思平：我想应当可以做到，国际上很多地区都有发红包的经历，澳门、香港、新加坡，包括欧洲，说明技术上没有问题。当然国有企业的利润也不能全部分光，可以按照上市公司的分配规律，一般是拿出净利润的 1/3，虽然不多，但是能更好地体现国有企业的性质，我认为这是一个很大的突破口。

深圳改革进入到了“无人区”？

澎湃新闻：请问，您如何看待报告中所提到的那些问题，包括分配不公，你认为它们是如何形成的？

张思平：应该客观分析，城市发展过程中出现的问题，有些是社会经济历史发展阶段难以避免的，比如改革开放后分配收入差别比较大，这是这一阶段难免的。再比如，各地政府提供公共服务水平是随着财政实力与经济水平的增长而逐步提高的。有些问题是改革不到位导致，有的则是应该改，却没有改，造成“共享”方面存在不公平；当然也有个别是改革失误，走了弯路造成的。

澎湃新闻：你所说的都是客观原因，请问有没有主观原因呢？

张思平：也不能说没有主观原因，这些年虽然强调了政府职能转变，也强调了共享发展理念，但实际上政府的执政理念、职能转变，以及实施的具体政策都还没有适应“共享”发展的需要。因此，“共享深圳”当中存在的问题是多种原因造成的，最根本的是政府执政理念，职能和公共财政体系，所以我们要对此进行改革。

澎湃新闻：最近几年深圳的改革乏力，原因是什么？是不是因为深圳作为特区的优势正在褪色？

张思平：我前年给市委市政府的建言书上，实际上已经把这个问题提出来了，应当说深圳在几十年的改革开放过程中，为全国提供了很多的经验。但客观而言，自中央十八届三中全会出台全面深化改革决定以来，深圳的改革确实是乏善可陈，现在很难说深圳还在全国深化改革当中起到引领作用，这是比较客观的。

改革乏力也有客观原因，我以前也讲过，因为现在全面深化改革是采取顶层设计、全国部署的方式，中央也提出了“依法改革”，这减少了地方自主改革的空间。尽管中央一再鼓励地方积极创新，但很多政策既然已经由中央制定了，地方要再创新也有一定困难。

澎湃新闻：那你认为是哪些原因造成了深圳的改革乏善可陈？

张思平：深圳这几年改革乏力或者是乏善可陈的原因，我觉得有这么几个方面，第一是主观原因：相比改革开放初期在深圳工作的同志们“敢闯敢试、敢于突破”的精神，现在的人缺乏担当意识，敢闯敢试的胆子小了，顾虑多了，“不敢改”问题相对突出。其次，改革对象发生了变化。过去是改企业、改社会、改员工，现在是要改政府，涉及到自己的既得利益，正像李克强同志讲的要“割自己的肉”很难。打个比方，国务院再三强调简政放权和审批制度改革，但实际上这两年深圳审批制度改革只是动了皮毛，并没有得到真正改革，这说明想要打破既得利益和权力格局是有困难的。

最后，深圳改革某种意义上也失去了方向。一个城市、一个地区到底改革往哪走？既要完成中央要求的所谓规定性动作，又要根据深圳的实际大胆地往前闯，的确进入了“无人区”，我们提出“共享深圳”这样一个目标，主要是希望帮助确立深圳未来改革总方向。

后 记

AFTERWORD

《共享深圳报告》是深圳创新发展研究院组织发起的针对深圳发展长远性、战略性、方向性、理念性重大问题的年度研究课题。《报告》提出从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳的目标，以及实现共享深圳的理念、愿景、策略、主张和保障措施。我们希望这份报告既是一份向政府提出若干在公平共享、包容发展的重要改革、发展和社会公共政策的建议书，也是向深圳人民表达我们对深圳未来愿景期待的白皮书。

作为一家立足深圳、面向全国的社会智库，深圳创新发展研究院每年都会针对深圳发展长远性、战略性、方向性、理念性重大问题，为深圳市委、市政府决策提供建设性的政策建议。2015年，创新院先后发布了《对深圳改革开放重大战略问题的建议》《前海热中的冷思考》和《深圳市简政放权改革方案》三份报告，引起了社会的极大关注和舆论反响。

2016年初，按照邓小平同志“共同富裕”改革开放的初心，遵循习近平同志“坚定不移地推进公平共享”，增进更多民众福祉的决心，依据国家“十三五”规划“共享发展”的理念，创新院理事长张思平提出“共享深圳”课题研究。

为了更好的发挥社会研究力量的作用，我们委托深圳体改研究会、深圳马洪基金会和中国幸福研究院三家智库机构同时开展研究，形成各有侧重的专题研究报告。之后，我们组织召开了“深圳改革30人论坛”，进行专题研讨、评审。在课题研讨基础上，创新院又对课题做了长达数个月的深入研究，听取了市政府相关部门的同志的意见和建议，最后由张思平理事长亲自执笔，经过数月的精雕细琢，完成了《共享深圳报告》中的核心部分“共享深圳纲要”。

课题从立项到终稿完成，前后经过近一年时间。毫不讳言，《报告》凝结着一群有强烈历史责任感和人文关怀的社会有识之士的智慧和心血，体现了创新发展研究院对深圳改革发展事业的热忱，寄托了人们对深圳率先实现公平共享、包容发展的期望。

《共享深圳报告》由五部分组成：“共享深圳宣言”、“共享深圳纲要”、“专题报告”、“研讨会实录”和“采访报道”，力争从多角度、多层次阐述“共享发展”的理念、愿景、策略和主张。

本报告执笔分工如下：

张思平，总报告：共享深圳纲要——从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳

徐景安，专题报告一：共享深圳——中国发展新转折，中国改革新示范

南岭、袁运良、李晓帆，专题报告二：深化体制改革 建设共享深圳

李罗力、范军，专题报告三：共享深圳——以人的全面发展为核心

部分“深圳改革 30 人论坛”专家：研讨会实录

韩雨亭：采访报道

在本研究报告讨论、评审环节，得到了“深圳改革 30 人论坛”成员的大力支持，他们提出了宝贵的意见、建议，分享了各自的真知灼见。他们的参与与分享进一步提升了这本报告的高度和品质。在此表示深深的谢意！他们是（按评审会发言先后排序）：

吴君亮，深圳君亮资产管理公司总经理同志

谭 刚，中共深圳市委党校（深圳社会主义学院）副院长

傅小随，深圳市委党校学术委员会主任、教授

马敬仁，深圳大学管理学院公共管理系教授，吉林大学珠海学院行政管理系主任

乐 正，深圳市政协文化文史委员会主任，深圳市委原副秘书长

王苏生，深汕特别合作区管理委员会副主任，哈尔滨工业大学深圳研究生院教授

魏达志，深圳大学产业经济研究中心主任，深圳市软科学研究会会长

徐友军，政协深圳市委委员会副主席

钟晓渝，全国政协委员，民革中央委员，深圳市政协原副主席

秦群力，深圳市社会保险基金管理局原局长

张 翔，北京市大成（深圳）律师事务所高级合伙人

苟 骅，南友圈创始人、CEO，南都报系原副总裁

黄卫平，深圳大学当代中国政治研究所所长

任 颢，北京大学汇丰商学院副院长

邹平学，深圳大学港澳基本法研究中心主任

孔 英，清华大学深圳研究生院社会科学与管理学部主任、教授、博导
何子军，深圳市前海深港现代服务业合作区管理局副局长

王 敏，深圳市委组织部原副部长、市人力资源和社会保障局原局长

党的十八大以来，习近平同志提出两个一百年的中国梦，其中到 2020 年全面建设小康社会，是中央确定的第一个一百年奋斗目标。“中国梦”是由每个中国人的“梦”所组成的，我们希望，在三十多年速度深圳、质量深圳的基础上，再经过若干年的努力，实现报告中所描绘的共享深圳的“深圳梦”，使深圳在新的历史时期为国家实现“中国梦”做出又一重大历史贡献。我们相信，在中国共产党的领导下，在全市人民的共同努力下，共享深圳的梦想一定能实现！

深圳创新发展研究院

2017 年 3 月