

## 《深圳市综合配套改革总体方案》

信息来源：深圳市人民政府新闻办公室    信息提供日 2009-05-26

为深入贯彻党的十七大精神，认真落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）》，在新形势下继续发挥经济特区改革开放的引领作用，推动深圳市实现科学发展，特制定本方案。

### 一、综合配套改革的总体要求

综合配套改革的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，充分发挥经济特区的“窗口”、“试验田”、“排头兵”和示范区作用，继续解放思想，坚持改革开放，勇于自主创新，推动科学发展，促进社会和谐。统筹规划，重点突破，全面推进综合配套改革，争当科学发展的示范区、改革开放的先行区、自主创新的领先区、现代产业的集聚区、粤港澳合作的先导区、法治建设的模范区，强化全国经济中心城市和国家创新型城市地位，加快建设国际化城市 and 中国特色社会主义示范市。

综合配套改革的基本思路是：过去已进行的改革要继续深化，当前中央已作出部署的改革要率先推进，符合未来发展方向的改革要积极探索。按照国家改革发展的战略部署，做到“四个先行先试”：一是对国家深化改革、扩大开放的重大举措先行先试；二是对符合国际惯例和通行规则，符合我国未来发展方向，需要试点探索的制度设计先行先试；三是对深圳经济社会发展有重要影响，对全国具有重大示范带动作用的体制创新先行先试；四是对国家加强内地与香港经济合作的重要事项先行先试。力争在重要领域和关键环节取得新的突破，在全国率先形成科学发展的体制机制，为发展中国特色社会主义创造新鲜经验。

### 二、深化行政管理体制改革，率先建成公共服务型政府

#### 基本思路：

以转变政府职能为核心，全面创新行政管理体制，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化转变，实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、廉洁高效转变，努力建设人民满意的服务型政府。

#### 改革重点：

（一）转变政府职能，完善管理体制。按照职能有机统一的原则，优化政务流程，整合政府机构，完善大部门管理体制，实现政府职能、机构与人员的合理配置。建立健全决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。实现决策相对集中，执行专业高效，监督有力到位。

（二）严格依法行政，建设法治政府。探索建设法治政府的有效途径，建立法治政府建设指标体系，加强程序设计和程序保证，严格规范行政执法行为，规范行政处罚权的实施机制。完善行政复议制度和政府责任体系，建立行政问责制。继续深化行政审批制度改革，减少和规范行政审批。进一步健全政府决策的公开征询机制，拓宽民意渠道，坚持民主决策，切实加强社会公众对政府的监督。完善政府信息公开制度，提高政府工作透明度和公信力。

(三) 探索城市行政区划及管理体制改革。适当调整行政区划，推进精简行政层级改革试点，缩短管理链条，提高行政效率，实现一级政府三级管理，创新现代城市管理模式，提高城市精细化管理水平。

(四) 创新公务员管理制度。实施公务员职位分类管理，建立健全公务员职位说明书制度，对公务员中专业性较强的职位和辅助性职位实行聘用制。探索实行公务员能进能出、能上能下的管理体制。进一步深化公安专业化改革，完善相关配套政策。

(五) 深化事业单位改革。在事业单位分类改革的基础上，进一步推进政事分开、管办分开，规范政府提供公共服务的领域、标准和方式，深化事业单位人事制度、社会保障制度和收入分配制度改革，创新事业单位内部管理制度和运行机制，开展事业单位法定机构改革试点。

### 三、全面深化经济体制改革，率先建立完善的社会主义市场经济体制

基本思路：

坚持社会主义市场经济改革方向，深化经济体制改革，进一步完善土地、财税、金融等基础性经济制度，更大程度地发挥市场在资源配置中的作用，加快形成统一开放、竞争有序的市场体系，率先建立完善的社会主义市场经济体制。

改革重点：

(一) 完善要素配置的体制机制。强化市场在资源配置中的基础性作用，探索政府产业政策与市场机制有机结合的新途径，提高政府财政性资金和各类生产要素配置的透明度，综合运用财政、金融、价格、土地、环保等手段，形成转变经济发展方式的长效机制。

(二) 深化财政体制和税制改革。按照实现基本公共服务均等化的要求，抓紧改革财政体制和运行机制，加快建立公共财政体系，促进特区内外协调发展。深化预算制度改革，实现公共产品供给均衡化。加强行政机关资金使用责任审计，强化预算管理和监督，切实降低行政成本。开展地方税制综合改革试点。

(三) 深化投融资体制改革。加强对政府投资项目的管理，加快推行代建制。建立和完善社会投资项目核准备案制度，减少社会投资项目核准事项，进一步放开社会投资领域。深化城市公用事业改革，建立多元化的投资机制和规范高效的运营机制，逐步放开公用事业的建设和运营市场。创新公用事业监管模式，构建政府、公众和社会三方共同参与、有机结合的监管评价体系。

(四) 建立金融改革创新综合试验区。进一步发挥深圳证交所的作用，发展壮大中小企业板市场，积极支持在深圳设立创业板市场和场外交易市场，加快构建多层次资本市场。探索在深圳设立本外币债券市场，大力发展期货交易，整合规范发展各类产权市场。支持银行、证券、保险、基金、期货等机构在符合有关法律法规及行业监管要求的基础上，创新金融产品 and 经营模式，积极探索房地产、高速公路、码头、电力等资产证券化。加快发展金融后台服务产业，建设辐射亚太地区的金融后台服务基地。积极探索发展创业投资引导基金、股权投资基金，发展小额贷款公司和民营中小银行，完善中小企业融资服务体系。探索建立加强金融监管的有效模式，防范和化解金融风险。

(五) 深化土地管理制度改革。深化土地资源的市场化配置，建立全方位的土地资产市场，促进土地资源有效流转和优化配置，加快包括工业楼宇在内的房地产流转。创新产业用地模式，合理控制土地开发强度，实行产业用地出让年期弹性化，探索产业用地租售并举的多元化供应方式。立法保护生态用地和基本农田，探索建立保护补偿机制。加快解决土地房

产历史遗留问题，努力探索现代都市农业发展和农村城市化地区发展的新途径、新方法。严格规范土地征收征用制度，完善利益补偿机制。

(六) 继续推进企业改革。加快国有经济战略性调整，完善国有产权制度，创新国有资产运营和管理模式，健全法人治理结构。深化国企内部改革，完善国企管理人才市场化、国际化的选拔管理机制，规范薪酬体系，完善投资项目的绩效考核和奖惩机制，强化国有企业负责人的离任审计和责任追究制度。加快推进集体股份合作经济改革与发展。进一步放宽中小企业、非公经济的市场准入，合理引导中小企业、非公经济进入金融服务、公用事业、基础设施建设等领域。按照平等保护物权的原则，形成各种所有制经济公平竞争、共同发展的新格局。

(七) 深化市场监管体制改革。进一步强化市场监管，形成开放有序的市场经营环境。支持建立完善行业信用信息系统，加快建立统一的信用信息共享平台，培育和发展社会信用服务机构，推进社会信用体系建设。建立政府采购、产业政策等与企业的信用等级挂钩制度，建立失信惩戒和守信激励机制。

#### 四、积极推进社会领域改革，加快构建社会主义和谐社会

基本思路：

坚持以人为本，着力推进以改善民生为重点的社会领域改革；完善社会管理制度，创新社会管理方式，扩大和改善公共服务，形成多元化的公共服务供给模式，尽快实现基本公共服务均等化，提升民生净福利水平；培育发展社会组织，加快法治城市建设，努力建设社会主义和谐社会。

改革重点：

(一) 争创国家教育综合改革示范区。积极进行教育综合改革试点。探索并完善教育管理体制和办学体制。合理配置义务教育办学资源，推进义务教育均衡发展，逐步解决常住人口子女平等接受义务教育问题。加大对深圳大学的支持力度，进一步扩大办学自主权，推进治理模式改革，创新内部管理体制和运行机制，努力把深圳大学办成高水平、有特色的一流大学，为高等教育跨越式发展探索新途径、新方式。加强与港澳和国外教育特别是高等教育合作，引进港澳和国外知名学校来深圳合作办学，提升教育国际化水平。以加快中等职业教育为重点，大力发展职业教育，探索各级各类教育沟通衔接的有效机制。科学规划并办好外籍人员子女学校和港澳人士子弟学校。深化办学体制改革，支持民办教育健康发展。

(二) 推进医药卫生体制改革。实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开。开展公立医疗机构和药品流通体制改革试点，完善社区卫生服务，规范基本医疗服务的范围、标准和提供方式。完善医疗保险制度。进一步放开医疗市场，引进境外资本发展医疗卫生事业，积极促进非公医疗卫生机构的发展，形成投资主体多样化的办医体制，加强对社会医疗机构的支持和监督。有效增加基本医疗服务供给，逐步形成由政府提供公益性基本医疗服务、市场提供个性化和高端医疗服务的格局。建立健全医师资质管理和个人执业制度。鼓励推进中医临床研究和中医管理体制改革，发展和弘扬中医事业。完善公共卫生服务体系，提供安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务。

(三) 深化就业、社会保障、收入分配和住房制度改革。统一规范人力资源市场，加快建立健全就业公共服务体系，实施创业带动就业工程，完善困难群众的就业援助制度，促进充分就业。健全劳动关系调整机制和欠薪保障机制，依法维护劳动者权益和社会稳定。深化社会保障体系改革。按照国家规定探索社保基金保值增值的有效机制。加强社会保险经办机构、社会救助与社会福利综合服务体系等公共服务设施建设。深化收入分配制度改革，逐步

提高劳动报酬在初次分配中的比重，切实增加和维护居民的财产性收入，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重。深化住房制度改革，完善以廉租房、公共租赁住房和经济适用住房为主体的住房保障体系，建立健全住房公积金制度。

**（四）深化文化管理体制改革的完善公共文化服务体系。**以增强文化发展活力为重点，完善扶持公益性文化事业、鼓励文化创新的政策措施，全面提升文化软实力。稳步推进文化市场的开放，鼓励社会力量积极参与公益性文化建设。积极探索政府主导与发挥市场作用有机统一的文化事业和文化产业发展机制，深化国有文化资产管理体制改革，进一步增强国有文化企业集团的影响力。条件成熟时按程序设立文化产业投资基金，建立文化产权交易中心。培育文化产业骨干企业和新的文化业态，打造一批在国内外有重要影响的文化品牌，提高“文博会”的国际化、专业化水平，使深圳成为中国文化“走出去”的重要基地。加快设计之都建设，把深圳建成有国际影响力的文化创意中心。营造创新文化氛围，不断增强文化的竞争力、吸引力和凝聚力，在全社会形成面向世界、面向未来、具有鲜明特色的社会主义先进文化。

**（五）创新社会管理体制，大力培育发展社会组织。**推进基层社会管理体制改革的加强基层民主建设，增强基层自治功能。健全社区管理体制，扩大并规范社区居民参与社区管理的方式和渠道，构建社区公共资源共享机制和综合治理机制。结合行政管理体制改革，充分发挥社会组织作用，将各部门可由社会组织承担的事项，交由社会组织承担，加快建立和完善政府向社会组织购买服务的制度。推进社会组织登记管理制度改革，进一步完善对社会组织的管理，形成政府与社会组织功能互补、相互协调的社会管理网络。加强社会工作人才队伍建设，率先探索建立现代社工制度。统筹人口规划和人口政策，创新人口管理方式和手段，全面推行“居住证”制度。改革和调整户口迁移政策，创新流动人口管理机制，优化人口结构，为全国流动人口管理和户籍制度改革探索新路。完善信访维稳工作机制和突发事件应急管理机制，健全城市公共安全和治安防控体系。

**（六）积极推进依法治市，率先建成社会主义法治城市。**整合立法资源，实行政府规章的集中起草，坚持科学立法、民主立法。积极研究将经济特区范围延伸至深圳全市，解决“一市两法”问题。在中央统一领导下积极稳妥地推进司法体制和工作机制改革，抓住影响司法公正、制约司法能力的关键环节，进一步解决体制性、机制性、保障性障碍，优化司法职权配置，规范司法行为，加强权力监督制约，维护社会稳定，促进社会和谐。

## 五、完善自主创新体制机制,加快建设国家创新型城市

### 基本思路：

把自主创新作为城市发展的主导战略，完善自主创新的体制机制和政策环境，优化配置创新资源，提高创新能力，推进核心技术的自主创新，实现电子信息、生物、新材料、新能源、航空航天、环保、海洋等产业技术的跨越式发展，打造国际化高技术产业基地，率先建成国家创新型城市，成为有国际影响力的创新中心。

### 改革重点：

**（一）构建开放型创新体系。**加强区域合作与国际合作，广聚境内外创新资源，引导创新要素向企业集聚，构建以市场为导向、企业为主体、产学研结合的城市创新体系。推动深圳国家高新技术产业园区转型升级，努力建设世界一流高科技园区。支持企业与高等院校、科研院所共建高水平的技术研发机构和产学研基地。鼓励企业扩大国际合作，设立境外研发机构，鼓励企业申请并合法使用境内外知识产权。强化深港科技合作，构建深港创新圈，建设深港技术创新合作基地和香港高校深圳产学研基地，促进两地在科技、产业等方面的深度合作与融合。积极开展多边和双边国际科技合作，承接跨国公司研发中心转移。

(二) 促进创新资源高效配置。在深圳布局建设一批具有国际先进水平、对我国经济社会发展具有显著作用的重大科技基础设施、重要科研机构和重大创新能力建设项目。加快建设华南超级计算中心、深圳国家高技术产业创新中心、深圳产业创新研究院。建设一批国家重点实验室、工程(技术)中心、工程实验室等区域创新支撑平台。支持产学研合作和区域联合承担国家重大科技专项,强化知识产权工作机制。建设一批国家高技术产业化示范工程。

(三) 完善创新服务体制。优化整合财政资源,加大财政资金投入,重点支持国家战略性重大科技研发项目、竞争前技术、共性技术的研究和公共平台建设,扶持一批面向产业和服务社会的新型公共研发机构、创新服务机构和成果转化机构。大力培育和发展技术评估、技术转移、产权交易等各类中介服务机构,引导其向专业化、规模化和规范化方向发展。发挥政府和中介组织在促进科技成果交易中的作用,将深圳发展为国际化科技成果交易中心。完善创新创业融资环境,鼓励发展创业投资。加大自主创新产品的政府采购力度。

(四) 创新人才管理体制。整合人才管理职能,创新人才引进、培养、评价、任用、激励和服务保障机制,彻底打破人才身份限制,促进人才合理有序自由流动。开展外国专家工作许可证审批发放和组织涉外培训工作。改革科技奖励制度,突出政府科技奖励的重点,鼓励和规范社会力量设奖。营造吸引全球创新人才的制度环境。

(五) 深化知识产权管理体制。积极探索大知识产权管理体制,强化知识产权保护,完善知识产权行政执法与司法保护机制。建立知识产权交易中心。支持开展行业、国家和国际标准的制定工作,加快创新成果的知识产权化。建立和完善知识产权人才评价体系。建立知识产权预警机制,开展知识产权维权援助工作,创新知识产权公共服务平台。

## 六、以深港紧密合作为重点,全面创新对外开放和区域合作的体制机制

### 基本思路:

坚持以开放促改革、促发展。以深港合作为重点,大力推进对内对外开放;推动区域间要素流动便利、城市功能互补,积极主动参与国际分工;创新对外经贸发展方式,率先建立全方位、多层次、宽领域、高水平的开放型经济新格局,形成与国际接轨、有中国特色的开放型体制机制。

### 改革重点:

(一) 全面推进深港紧密合作。在粤港澳合作的框架下,进一步巩固合作基础,拓宽合作领域,创新合作方式,完善合作机制。通过全面推进深港紧密合作、融合发展,提升城市功能,优化生产力布局,增强辐射带动能力,在粤港澳共同打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群中发挥主力军作用,为粤港澳成为全球最具核心竞争力的大都市圈之一提供强有力的支撑。与香港功能互补,错位发展,推动形成全球性的物流中心、贸易中心、创新中心和国际文化创意中心。积极开展粤港澳货物贸易人民币结算试点。加强金融合作,巩固和提升深港在全球金融竞争中的地位。加强海空港航运合作,加快深港机场合作进程,进一步加强深港在高端航运服务领域的合作与融合,打造世界级的港口群,支持建设具有全球资源配置功能的物流枢纽、亚太地区最重要的多式联运中心和供应链管理中心。加强深港商贸合作,创新商业模式,共同打造具有商业贸易、展示推广、旅游休闲等功能的国际商贸中心。加强深港社会、文化、科技、教育、卫生等领域的合作,加快推进深港城市规划和交通、信息、能源等重大基础设施的对接和建设,实现资金、货物、信息等要素流动更加便捷和有序,加快实施深圳居民往来香港的便利措施。更加注重借鉴港澳办事规则和运行机制,不断探索合作的新途径、新形式、新载体。加快推进前海地区的规划建设和体制创新,作为

加强与港澳合作和参与东盟自由贸易区合作的重要载体。健全深港澳打击走私合作机制，促进经济健康发展。

(二) 创新对外经贸发展方式。进一步深化涉外经济管理体制改革，实现涉外经济管理与国际惯例对接，促进贸易和投资便利化。深化口岸管理体制改革，探索海关、检验检疫、边检等口岸查验方式创新，实施单一窗口或“一站式”通关模式，规范口岸物流、客流管理，加大口岸基础设施建设力度，加快“大通关”进程。整合口岸信息资源，推进“电子口岸”建设。加快外贸增长方式转变，积极培育自主出口品牌，鼓励高技术含量、高附加值产品出口。大力扶持和培育本土跨国公司。率先实现出口加工制造业的优化升级。探索完善服务贸易统计和监管体系。积极承接国际离岸服务外包，建设具有国际竞争力的服务外包基地城市。创新招商引资机制，鼓励支持跨国公司在深圳设立区域性总部。加快前海湾保税港区建设，充分发挥保税区等海关特殊监管区域的功能作用，提高运行质量和效益。

(三) 积极推进区域合作。充分发挥深圳作为全国经济中心城市的辐射带动作用，积极推进“深莞惠”紧密合作，全面提升珠江口东岸地区整体竞争能力。探索支持城市群发展的相关政策，加快建设辐射周边地区的快速综合交通运输体系，加强与省内城市之间的分工协作和优势互补。立足国内拓展发展新空间，加强与内地全方位、多层次、宽领域的经济合作。大力实施“走出去”战略，支持企业到境外设立研发、生产基地，开展跨国并购，探索建立境外经贸合作园区，进一步扩大与东盟的合作。

(四) 积极主动应对开放风险。加强外贸运行预警体系建设，健全贸易摩擦应对机制。建立产业安全监测系统，引导和规范外资并购健康发展，确保国家经济安全。健全“走出去”应急保障机制，支持企业建立海外投资风险防范制度，规避跨国经营风险，实现对外开放的规范、有序、可控。

## 七、建立资源节约环境友好的体制机制，加快建设国家生态文明示范城市

### 基本思路：

以建设国家循环经济城市和生态文明示范城市为目标，建立健全土地节约集约利用制度，形成有利于节约资源能源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式，完善促进资源节约、环境友好的体制机制，探索中国特色生态文明发展模式。

### 改革重点：

(一) 探索建立环境资源的综合管理机制。推进环境资源管理体制改革，按照环境资源保护的整体性特征和一体化要求，整合环境资源的管理职能，构建职能有机统一的大部门环境资源管理体制，建立环境保护和资源利用的统筹协调机制，实现统一规划、统一建设、统一标准，优化环境资源配置。

(二) 建立资源节约、环境友好的激励和约束机制。充分利用市场化手段推进节能减排，探索建立反映市场供求状况、资源稀缺程度和环境损害成本的资源价格形成机制，健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制，完善节约水、电、煤、油、气等的价格激励机制。积极发展低碳经济，推动实施“绿色信贷”、“绿色贸易”和“绿色保险”等环保经济政策。积极深化水资源管理体制改革，加强水资源保护，完善鼓励节水政策。探索建立排污权交易制度和环境权益交易服务中心，形成有利于循环经济发展的体制机制。完善节约集约用地评价指标体系，建立节约集约利用土地的长效机制。

(三) 探索适应经济增长的生态发展模式。充分发挥财政资金在资源节约型和环境友好型社会建设中的引导作用，建立政府、企业和社会的多元化投入机制，吸引和鼓励社会资本

及外资参与环境基础设施建设。加快环境基础设施建设和运营的市场化改革。完善政府绿色采购制度，促进环保技术创新和绿色经济发展。

## 八、组织实施

(一) 加强组织领导。综合配套改革是一项复杂的系统工程，为了加强统筹协调，成立深圳市综合配套改革领导小组，负责组织实施本方案。建立国家发展改革委等相关部门和广东省人民政府指导深圳综合配套改革的工作机制，研究解决重大问题，对综合配套改革进行评估和督促检查。

(二) 积极稳妥推进。要继续解放思想，弘扬敢闯敢试、敢为人先的特区精神，积极营造鼓励探索、大胆创新的宽松环境，要根据统筹规划、全面推进、分步实施、重点突破的原则，抓紧制定综合配套改革的具体实施方案，全面推进各个领域的体制改革，率先在重点领域和关键环节取得突破。

(三) 依法规范实施。综合配套改革要遵守国家法律、法规，符合国家产业政策的要求。综合配套改革的有关内容超出国家有关规定的，由深圳市人民政府依法定程序报请审批。法律、法规没有规定的，由深圳市人大常委会依照特区立法授权制定法规或者由深圳市人民政府制定规章，予以规范。

資料來源: 深圳政府在线网站

[http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/xwfyw/wqhg/fbh\\_46/fbg/200905/t20090526\\_1111017.htm](http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/xwfyw/wqhg/fbh_46/fbg/200905/t20090526_1111017.htm)