

(以下附錄節錄自深圳市人民政府網站，全文可參閱
http://www.sz.gov.cn/zfgb/2013/gb834/201305/t20130522_2140500.htm)

附 錄

中共深圳市委 深圳市人民政府关于印发 《深圳市全面深化改革总体方案（2013—2015年）》的通知 文号：深发〔2013〕3号

各区委、区政府，各新区党工委、管委会，市委各部委办，市直各单位，市各人民团体，中直和各省（区）市驻深各单位，市属各企业：

现将《深圳市全面深化改革总体方案（2013—2015年）》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共深圳市委
深圳市人民政府
2013年5月9日

深圳市全面深化改革总体方案（2013—2015年）

为深入贯彻党的十八大和习近平总书记视察广东、深圳重要讲话精神，全面落实《深圳市综合配套改革总体方案》，进一步弘扬改革创新精神，更好地发挥深圳经济特区的“窗口”、“试验田”、“排头兵”和示范区作用，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持社会主义市场经济改革方向，继续发扬特区敢闯敢试精神，按照“四个先行先试”要求，以转变政府职能、健全权力运行制约和监督体系，积极打造“深圳质量”，保障和改善民生、维护社会公平正义为重点，坚定信心，凝聚共识，统筹谋划，协同推进，全面深化改革，努力建设现代化国际化先进城市，使深圳成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的实验区，率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化。

（二）基本原则。

坚持科学民主原则，以广泛调研和科学论证为基础，确定改革目标与实施方案。坚持以点带面原则，以重点突破和支点撬动为切入口，全面推进各个领域改革。坚持循序渐进原则，以增量改革带动存量优化为策略，合理部署改革推进时序。坚持先行先试原

则，以局部试点和基层创新为先导，带动全市整体推进改革创新。坚持实践检验原则，以改革绩效测评为抓手，提高改革实际效果。

二、重点领域改革

大力推进五项重点领域改革。加快前海体制机制创新，构建促进现代服务业发展和产业升级、深化深港合作、推进各项管理制度创新的新体制；继续深化商事登记制度改革，不断优化营商环境，改变“重审批、轻管理”的方式，建立完善的市场监管体系；加大对权力运行的制约和监督，加快建立对权力运行的约束和监督体系；积极推进收入分配制度改革，不断提高居民收入水平，促进社会公平公正；创新基层服务管理体制，提高基层社会管理和公共服务水平，完善社会治理体系，建立共治共享的和谐社会。

（一）加快推进前海深港现代服务业合作区体制机制创新。创新前海现代服务业体制机制，促进产业与城市发展转型升级，制定前海金融创新发展总体方案，创新跨境人民币和境外股权投资业务，在创新型金融机构和新型金融要素交易平台建设等方面先行先试；探索建立前海高端物流发展机制，助推深圳建成全球物流枢纽型城市。建立完善的深港合作机制，建立香港法律查明机制，研究制定前海商事合同选择适用法律条例。创新前海管理体制机制，推进行政审批制度和公共服务改革，实行网上集中受理和审批，初步形成有前海特色的行政审批制度体系；探索土地管理制度改革，实行差别化土地供应、土地资源资产资本一体化运作，创新土地收益分配调节机制；大胆探索前海管理局法定机构管理各项新制度，完善“充分授权、封闭运作”的法定机构治理模式；探索建立新型廉政监督模式。（牵头单位：市前海管理局）

（二）深化商事登记制度及相关配套改革。按照《中共深圳市委深圳市人民政府关于加快推进商事登记制度改革的意见》和《深圳经济特区商事登记若干规定》的要求，继续完善商事登记制度，建立商事主体经营异常名录制度和年报备案制度，全面推行网上登记。出台商事主体登记监管工作实施办法，按照“谁许可审批，谁监督管理”的原则，明确监管责任，创新监管方式，加大对商事主体的监管力度。建立监管联动机制和问责制，实现审批与监管相统一、政府监管与行业自律相结合，确保商事登记制度改革后企业登记监管职责明确到位。加快构建统一的商事登记及许可审批信用信息公示平台，加强登记系统与政府部门审批和监管信息系统互联互通。（牵头单位：市市场监管局、市监察局）

（三）建立健全权力运行制约和监督制度。建立决策评估问责机制，增强决策的科学性。加快建立约束和规范权力运行的法律制度，加快权力监督相关立法，完善权力监督机制，保证权力监控的有效性。开展公务员行为规范立法准备工作，依法全面规范和约束公职人员的职责和行为。完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度。建立全口径预算决算制定、审查和监督制度，细化预算决算公开和“三公”经费公开。贯彻《深圳市行政审批事项目录管理办法》，凡是没有纳入市级行政审批事项目录的行政审批事项，各部门不得以任何形式进行审批，法律法规以外的其他规范性文件一律不得设立行政审批事项。建立涉及重大公共利益和与市民切身利益密切相关的审批事项听证制度和重大行政许可决定公示制度。加快公共资源交易平台建设，建立健全公共

资源配置、公共资产交易、公共产品生产相关制度。严格控制“三公”经费支出，规范公务消费，积极推进公车治理。（牵头单位：市纪委、市法制办）

（四）推动收入分配制度改革。贯彻落实国家《关于深化收入分配制度改革的若干意见》，制定出台我市收入分配制度改革实施方案。按照市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导的原则，健全反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和增长机制，逐步解决收入差距过大、劳动报酬比重过低等收入分配领域存在的问题。完善就业培训、指导和安排机制。建立健全国有资本收益分享机制。加快健全以社会保障等为手段的再分配调节机制，完善教育、医疗、住房、养老等社会保障体系。建立低保标准动态调整机制，确定最低生活保障标准。不断完善以扶老、助残、救孤、济困、事故为重点的社会救助体系。创新慈善事业体制机制，健全三次分配体系。（牵头单位：市改革办、市发展改革委）

（五）创新基层服务管理体制。按照党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制总要求，研究制定社区建设相关法规，促进社区管理、社区服务、社区自治等制度建设，建立健全社区服务管理运行机制。继续实施社会建设“风景林工程”和“织网工程”，明确政府与社区、社区内各类主体的关系与职责权限，合理规划基层政府及派出机构职能，整合街道和社区工作站行政管理和公共服务资源，建立社区服务管理新体系。以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，继续探索社区治理模式，健全居委会、居民议事会制度及业主大会制度，探索完善“楼（栋）长”管理制。推进基层自治组织建设，实现基层群众的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。（牵头单位：市编办、市民政局、市社工委、各区、各新区）

三、继续深化经济体制改革

进一步处理好政府与市场的关系，充分发挥市场配置资源的基础性作用，激发各类市场主体新活力。坚持科学发展，加快转型升级，以质量引领发展、以创新驱动发展，建立深圳特色的综合创新生态体系，努力转变经济发展方式，实现更高质量的可持续健康发展。

（一）深化财政体制改革。合理划分市、区政府事权、财权和支出责任，理顺各级政府财政分配关系，健全财力与事权相匹配的财政体制，实现更加均衡公平的市、区财政分配制度。完善财政预算编制方式，采取更加科学合理的财政科目编制办法。完善政府购买公共服务和资助的管理方式，加快政府向社会组织购买公共服务和资助社会事业的财务制度设计。完善民生投入机制，建立以民生为重点的公共财政体制。创新财政支持产业发展的方式与机制，增强产业发展专项资金的引导和放大作用，加大对支柱产业和战略性新兴产业的扶持力度。（牵头单位：市财政委、市人大计划预算委）

（二）建立深圳特色的自主创新体系。建立产业创新、科技创新、商业模式创新、观念创新和理论创新等多要素联动、覆盖创新全过程的综合创新生态体系。完善鼓励企业技术创新的政策体系，进一步构建以企业为主体的技术创新体系。加强创新载体建设，创新科研机构建设体制机制，加快公共技术平台建设。完善科技创新评价标准、激

励机制，创新和完善研发投入机制，提高核心技术研发能力和科技成果产业化能力。加快科技管理体制变革，加快完善培养和引进高端创新人才机制，推进产学研资协同创新。（牵头单位：市科技创新委）

（三）完善开放型经济发展体制机制。积极争取人民币国际化以及利率、外汇和资本市场开放等金融改革在深圳先行试点。创新保税区管理模式，推动保税园区转型发展。完善服务深圳企业“走出去”体制机制，进一步加强和发挥枢纽型商会组织作用，建立深圳企业全球化发展的综合服务平台，支持企业在境外开展技术研发、融资和投资合作。建立鼓励企业国际化的政策体系，吸引资金、技术、人才和先进管理经验，加快创建国际化营销网络和知名品牌，推动优势企业对外投资，开拓海外市场。（牵头单位：市经贸信息委、市贸促会）

（四）推进土地管理制度创新。按照《深圳市土地管理制度改革总体方案》及近期实施方案的要求，继续深化土地管理制度改革。构建市域和功能片区双层土地利用总体规划体系，制定土地利用总体规划编制、审批、调整的工作规则和程序，完善适应双层规划体系的建设用地审查报批体制机制。建立健全国有产权管理政策体系，推进土地总登记和土地空间使用权登记试点，探索建立土地权属争议多元调解处理机制。改革土地规划、计划管理和建设用地审批方式，加强土地节约集约利用。深化土地资源市场化配置，完善土地市场运行机制。建立健全存量土地循环利用机制和配套政策，完善城市更新、土地整备等二次开发模式。（牵头单位：市规划国土委）

（五）积极推进股份合作公司改革。鼓励引导股份合作公司转型发展，推动多元化经营，增强可持续发展能力。修订《深圳经济特区股份合作公司条例》。逐步剥离股份合作公司承担的社会管理职能，不断提升股份合作公司市场竞争力和集体经济发展质量。优化股份合作公司股权设置，强化股权管理，完善集体资产监督管理体系。完善公司内部治理结构，加强财务公开和资产监督，推动股份合作公司规范管理和阳光运作。加大对股份合作公司转型发展的扶持力度，通过市政配套、财政扶持、购买服务、解决历史遗留问题等多种方式，为股份合作公司营造良好发展环境。支持各区（新区）进行股份合作公司改革试点。（牵头单位：市发展改革委、市规划国土委、市改革办）

四、积极稳妥推进政治体制改革

坚持党的领导、人民当家作主、依法治市有机统一，加快推进社会主义民主政治，扩大公民有序的政治参与。进一步转变政府职能，简政放权，真正实现政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。建设民主科学立法、高效廉洁行政、公正权威司法的社会主义法治城市。

（一）完善人民民主和协商民主体制机制。加强对“一府两院”的监督，建立健全人大开展专题询问、满意度测评、法规实施情况报告、规范性文件备案审查等工作制度。加强对政府全口径预算决算的审查和监督，制定全口径预算决算审查和监督规程，逐步实现对政府预算决算的全口径、全过程审查和监督。按照《中共深圳市委政治协商规程（试行）》的要求，不断完善协商民主各项程序和工作机制。建立科学严谨的政协委员产生、履职评估和退出机制。优化调整政协界别设置，探索建立政协委员向界别群众述

职制度。(牵头单位：市人大常委会办公厅、市政协办公厅)

(二) 深化行政管理体制改革。切实转变政府职能，确定可取消、下放、转移、购买服务的职能及工作事项目录，制定政府向社会组织购买服务实施细则，编制政府转移事项、政府职能部门购买服务等目录，推进政府向社会组织转移职能和购买服务。研究以法定方式确定政府组织体系，进一步厘清政府及其各部门承担的职能和工作事项，健全部门职责体系；合理调整行政区划，规范部门之间、市区两级政府之间的权责，积极探索决策权、执行权、监督权相对独立运行的现代行政管理体制。深化事业单位体制改革，积极探索法定机构管理模式和法人治理结构改革。推进事业单位人事制度综合改革试点。深化公务员管理体制改革，健全公务员职位体系，创新公务员养老保障和薪酬合理调整制度。(牵头单位：市编办、市法制办、市人力资源保障局)

(三) 继续深化审批制度改革。进一步简政放权，压减行政审批事项，优化行政审批权配置，建立审批事项动态清理机制。理顺行政审批流程，制定行政审批标准化管理办法，建立统一的行政审批受理、审核、监督制度。创新投资审批及办理机制，以完善协同办理方式、加强项目报建服务、解决实际问题为核心，不断优化投资审批流程。启动社会投资基本建设项目审批制度改革，逐步将审批事项全部纳入协同系统和网上办事大厅办理。推进电子政务建设，逐步实现行政审批网上办理。(牵头单位：市编办、市法制办、市政务服务管理办)

(四) 推进司法体制改革。全面推进司法公开。建立针对非法干预司法行为的预防和惩戒制度，切实保障司法机关依法独立行使职权。充分运用信息化手段，建立覆盖侦查、审判、刑罚执行等诉讼各环节的统一诉讼监督平台，实现检察监督与其他机关内部监督的有效衔接。积极推进法官职业化改革，建立科学有效的法官职业综合保障制度和评价、遴选、晋升体系，完善以法官为中心的司法资源配置体系及工作机制。(牵头单位：市委组织部、市编办、市委政法委)

(五) 探索建立法治信访机制。增强预防涉诉信访意识，从源头预防涉诉信访问题。建立和完善涉诉信访案件司法终结制度，探索诉访分离的实现形式，以法治手段解决涉诉信访。(牵头单位：市委政法委、市法制办)

五、不断深化文化体制改革

深化文化管理体制和文化生产经营机制改革，完善现代文化市场体系和公共文化服务体系，建立健全文化产业竞争机制，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平，推动特区文化大发展大繁荣。

(一) 创新舆论监督体制。进一步加强和改进舆论监督管理，加强和保障社会舆论监督，推进舆论监督与行政监督、纪律监督、司法监督相结合。建立完善的舆论应对和舆论监督反馈机制，实现舆论监督制度化，提高舆论引导的及时性、权威性、公信力和影响力。创新网络问政方式，支持市民积极健康合法地表达诉求、维护权益。建立各级政府与网民在线交流互动制度。(牵头单位：市委宣传部)

(二) 完善文化企事业单位运行机制。建立和完善文化事业单位法人治理结构，实现理事会的规范运作。推动转企改制经营性文化单位建立现代企业制度，提高运营管理

水平。制定政府购买公共文化服务目录及其实施办法。完善对转企文艺院团和演艺场所的扶持和购买服务机制，实现经济效益和社会效益相统一。完善文化市场机制，将部分公益性文化活动交由企业或社会组织承办。（牵头单位：市委宣传部、市文体旅游局）

（三）完善文化产业发展体制机制。建立健全文化产业竞争机制，推动文化与科技、金融、时尚、旅游、电商等深度融合，建立国家级文化与科技等融合示范基地，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平，推动文化走出去，培育一批具有国际竞争力的文化龙头企业和知名文化品牌。继续推进报业集团、广电集团、出版发行集团的体制机制创新，完善法人治理结构，加快经营性文化资产市场化运作，建立现代化国际化文化传媒集团。（牵头单位：市委宣传部、市文体旅游局）

六、加快社会管理体制创新

正确处理政府与社会的关系。以保障和改善民生为重点，建立“政府保障基本、市场发展高端”的公共服务提供体系，稳步推进户籍制度改革，逐步扩大公共服务范围，提升公共服务水平。培育和发展社会组织，创新社会管理和服务体系，激活社会自治功能，充分发挥社会自我管理、自我规范的作用。

（一）积极推进基本公共服务均等化。贯彻落实《广东省基本公共服务均等化规划纲要（2009—2020）》，明确基本公共服务的边界、内容和标准，编制我市推进基本公共服务均等化三年行动计划（2013—2015），加大投入保障力度，加快完善基本公共服务体系。积极稳妥推进基本公共服务向外地务工人员覆盖，进一步加快基本公共服务均等化。编制政府购买服务实施办法，完善政府购买公共服务和政府财政资助的管理方式，加快政府购买公共服务和资助社会事业的财政制度设计。（牵头单位：市发展改革委、市财政委）

（二）深化社会组织管理体制改革。贯彻落实《中共深圳市委深圳市人民政府关于进一步推进社会组织改革发展的意见》，继续深化社会组织管理体制改革，逐步扩大直接登记的范围，简化登记手续，重点发展服务经济、服务民生的社会组织，鼓励发展与公共利益、基层自治等相关的社会组织，不断加强枢纽型社会组织的联系和带动作用。加快制定具备承接政府转移事项和购买服务资质的市级社会组织目录，建立社会组织综合评估和信用数据库。完善社会组织分类管理办法和服务指引，对社会组织实施精细化管理和提供优质服务。制定社会组织综合监管办法，完善社会组织信息披露制度，构建社会组织综合监管体系。完善社会组织法律法规体系，加快推进《深圳经济特区行业协会条例》修订和社会组织立法。不断完善以章程为核心的社会组织法人治理结构，健全内部规章和自律机制，推动社会组织实现自我管理。（牵头单位：市民政局、市法制办、市编办）

（三）深化医疗卫生体制改革。深入贯彻落实《深圳市公立医院管理体制改革方案》，出台我市公立医院管理中心管理办法，进一步推进公立医院管办分开。理顺卫生行政管理部门、公立医院管理中心、公立医院的关系，建立理事会等形式的法人治理结构，完善公立医院绩效管理和内部管理制度，健全院长负责制，加强对公立医院的监管。不断完善社康中心管理和运行机制。不断加大对医疗卫生投入的力度，健全公立医院财政补

助机制。继续推进公立医院“医药分开”，改革药品耗材采购制度，探索公立医院常用药品、卫生耗材集团化采购模式。制定鼓励和引导社会资本高起点办医的实施意见，大力发展高水平社会医疗服务机构。（牵头单位：市发展改革委、市卫生人口计生委、市医管中心）

（四）创新高等教育发展体制机制。继续创新深圳大学办学体制机制，继续深化人事、教学科研、内部管理、后勤保障等改革。继续推进南方科技大学国家高等教育改革试点。办好深圳大学城，提升大学城科技原创能力、高层次人才创新能力和高水平社会服务能力。加快香港中文大学（深圳）建设，提升高等教育国际化水平。加快特色学院体制机制创新，引入更多的社会资源和国际资源参与特色学院建设。（牵头单位：市教育局、深圳大学、南方科技大学）

（五）创新社会慈善公益体制。创新社会慈善组织管理体制，建立公开透明的监管体制，形成民间化与专业化并举、募集款物与使用管理相分离的现代慈善体系。积极推进市慈善总会体制机制改革，将其改造成独立的、民间化的社会慈善枢纽组织。进一步完善社会救助机制，形成政府主导、社会参与的社会救助体制。探索养老机构改革，完善社会力量参与养老体系建设的机制，实现养老保障的社会化、均衡化和普惠化。（牵头单位：市民政局）

七、大力推进生态文明体制机制创新

树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，通过推进生态环境管理体制创新，进一步加强生态环境保护与治理，提升城市的生态环境质量。通过建立符合低碳发展、绿色发展、循环发展的市场化机制，真正将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设。

（一）建立生态文明建设考核机制。按国家生态文明建设试点示范区标准，推进盐田区、大鹏新区、光明新区生态文明试点建设，建立符合生态文明建设要求的辖区管理体制与考核机制。在试点的基础上，研究体现资源消耗、环境损害和生态效益的绿色GDP核算制度，建立体现生态文明理念的经济社会评价体系，并将相应指标纳入党政领导班子和领导干部的专项考核与年度考核。（牵头单位：市委组织部、市发展改革委、市人居环境委）

（二）推进碳排放权、排污权交易市场建设。加快推进排污权交易制度建设，完善排污权交易管理系统，开展与排污权交易配套的监测体系建设，按广东省统一部署启动排污权有偿使用和交易。进一步推进碳排放权交易试点工作，开展产品碳标签试点工作，推进深圳国际低碳城试点，建立碳排放权总量控制制度，为碳排放权交易全面启动奠定基础。全面推行环境污染强制责任保险制度，适时调整《深圳市环境污染强制责任保险企业名录》，制定重点行业环境风险评估技术规范和环境损害鉴定评估标准，建立环境污染损害赔偿法制化、市场化、社会化机制。（牵头单位：市发展改革委、市人居环境委）

八、保障措施

（一）加强组织领导。切实加强对改革工作的组织领导，建立重大改革项目市领导分工负责制，各区（新区）、各部门、各单位明确一名领导分管改革。制定重大改革事项决策规程，完善和强化市改革领导小组的作用，定期召开市改革领导小组会议，重大改革事项须经市改革领导小组充分讨论和审议。

（二）加强统筹协调。市改革办是市委、市政府统筹推进改革的日常工作机构，要加强对改革工作的政策研究、方案设计、统筹协调、推动落实、绩效评估、项目库建设等工作，强化对改革事项的检查，及时跟踪改革项目的进展情况，定期向市改革领导小组汇报改革进展情况，并及时总结经验进行宣传推广。各区（新区）、各部门、各单位要认真贯彻市委、市政府的改革部署，建立健全改革推进机制，根据工作实际，推出本区、本部门、本单位改革计划和改革项目，研究制定实施的时间表和路线图，并将改革进展情况及时报告市委、市政府。加强对改革项目的事前、事中、事后的效果评估，做好改革项目社会稳定风险评估。重大改革政策出台前，要广泛咨询社会各界意见，组织有关部门或者专家学者进行充分论证，提高改革决策的科学性和改革措施的系统性、协同性。

（三）加强激励监督。认真执行《深圳经济特区改革创新促进条例》，明确各单位改革职责，严格按照条例规定的程序和要求推进改革。定期评选“改革创新奖”，建立健全改革创新绩效考核机制和激励机制。各级纪检监察部门和党委、政府督查机构要加大对改革工作的督查力度，对改革创新成绩突出的要给予表扬和鼓励，对推进改革工作不力或者阻挠和反对改革的要依照条例规定进行督查和处罚。