

# 以特别之为谋特别之位

■ 本刊记者 刘慧娴

1980年，深圳经济特区成立。在邓小平“杀出一条血路”的号召下，深圳作为改革开放的窗口、试验田和排头兵，为中国特色社会主义市场经济体制探索路子、积累经验，以罕见的“深圳速度”昭示了“中国建立经济特区的政策是正确的”。但是长期的高速发展使深圳在人口、资源、环境等方面瓶颈突显，同时，随着改革开放不断深化，经济特区建立早期所具有的政策优势也已经逐渐丧失。面对新形势，深圳转变发展模式，提出了建设

“和谐深圳”、“效益深圳”的战略目标，迈向科学发展的新时期。

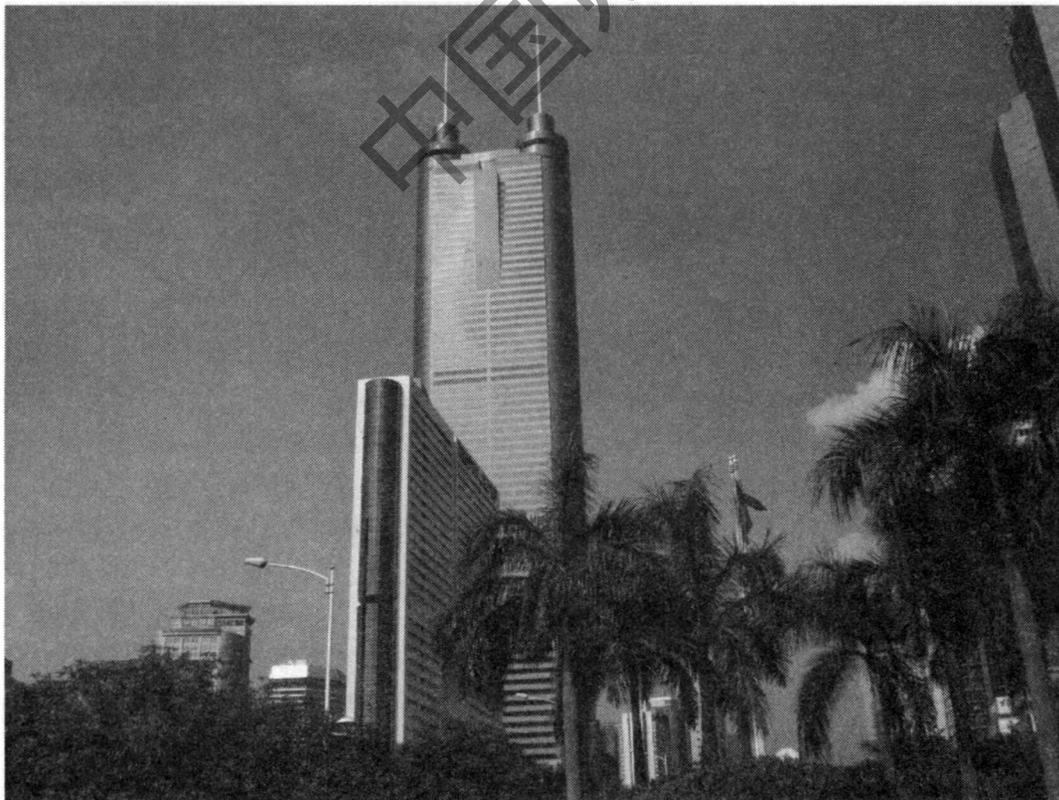
## 利用政策优势 创造“深圳速度”

1984年，深圳国际贸易中心大厦施工单位创造了三天建成一层楼的建筑记录，从此“三天一层楼”成为享誉中外的“深圳速度”的象征。12年后，高324.8米的地王商业大厦以“四天九层楼”的建设速度成功刷新了国贸纪

录，成为新的深圳地标。

与施工建设速度同样耀眼，1980—2004年，深圳全市生产总值年均增长28%，工业增加值年均增长40.2%，地方财政一般公共预算收入年均增长33.7%。GDP达到1000亿元用了整整18年，但达到2000亿元只用了5年，而突破3000亿元仅用了2年。截至2005年，深圳累计创造了2万亿元GDP。1994年至2007年累计上划中央收入达8338.26亿元的税收。

深圳的高速发展凝结着一代代深圳人的勤劳和智慧，也得益于经济特区独有的“优惠政策”。为带动经济特区发展，国家赋予了经济特区较大的经济管理权限；赋予特区企业充分的经营自主权，并统一实行15%企业所得税率的优惠政策；企业出口产品免征关税、增值税；行政机关、事业单位和企业经批准进口用于特区建设和生产用的机器设备、零部件、原材料、燃料以及货运车辆，旅游、饮食业营业用的餐料，自用的数量合理的办公用品和交通工具，均免征关



税和增值税,等等。

正是在宽松的政策环境下,1981年,深圳财政大胆改革资金供应制度,首次突破信贷资金不能用于财政性支出的理论禁区,把部分信贷资金纳入财政分配渠道,统筹安排、综合利用,将原由广东省特区发展公司办贷,用于罗湖小区等基础设施建设的3000万元贷款转由市财政承担和管理,首次开拓了以借债收入补充建设资金的先河。在以后年度,大部分贷款都由城建开发建设集团公司、液化气公司、自来水公司等用款单位通过银行贷进,财政担保,还有部分是由财政局直接办贷,贷款资金转入基建专户,然后划拨各用款单位。

据深圳市财政局有关负责人介绍,从1981年财政第一笔贷款起至1986年底止,市财政共向银行贷款7.6亿元,占了1981—1986年财政总收入的35.2%,财政总支出的37.7%,全部用于城区“七通一平”土地开发(即宗地外通路、通电、通信、通上水、通下水、通燃气、通热力及宗地内土地平整)和道路网建设、城市公共工程建设。

此外,为了解决特区建立初期资金匮乏问题,财政还大规模举债,开展了以市政建设为中心的基础设施建设。1979—1987年,深圳市通过地方财政投资拨款(包括贷款)、地方自筹资金和外引内联的投资,用于基础设施建设,共完成投资总额103亿元。短短8年间,深圳由一个边陲小镇发展成为一个具有相当规模的中等城市,投资环境得到巨大改善,吸引了大量内外资。到1987年底,深圳与200多个国家和地区的客商签订了各种协议合同5400多项,协议利用外资46.2亿美元,引进外资居全国首位;三资企业增加到1400多家,内联企业2800多家。1987年与1979年相比工

业总产值增长59倍,社会商品零售额增长25倍,出口贸易总额增长150倍,国民收入增长34.5倍,财政收入增长56倍。

深圳市财政局有关负责人表示,尽管在深圳特区财政举债投资的几年中,财政性贷款和财政无偿拨款占特区总投资的比重只占23%左右,贷款部分更少,约占7.4%,但在特区始创初期,财政举债投资增强了各方投资的决心和信心,壮大了投资规模。可以说,特区财政举债投资是特区经济高速发展的初始力,其启动器效应是特区建设成功的原因之一。

依靠各种优惠政策,深圳步入发展的快车道,城市面貌日新月异。

1984年就到罗湖区财政局工作的黄志红亲身经历了深圳的巨变。“我刚到罗湖的时候,地王大厦那还是一片小山坡,如今已经高楼林立。第一家肯德基在深圳开业时我也去了,门外人山人海根本挤不进去,现在洋餐厅已经遍地开花。当年我们年轻人买新潮一些的衣服、小饰品都要跑到盐田区的沙头角,现在朋友中只要是女士来深圳我都推荐她们到我们罗湖的东门步行街和万象城。”黄志红笑着告诉记者。

黄志红所说的东门步行街是由具有300年历史的“东门老街”改造而成。30年前,东门只是一条小街,所谓商业街也只是由几间小门店组成。1998年,政府开始花大力气进行东门老街改造,历时3年,总投资5.7亿元。如今东门步行街已成为全国著名的商业步行街区,一年营业额达到80亿元,拥有5500多个商家,成为深圳商业繁荣的象征。2004年开业的华润万象城经过4年经营,商家从当初的49家发展到目前的200余家,包括大批世界级品牌店,2007年,实现社会消费品零售总额15.6亿元。

1995年来到深圳的张忠平同样对这座城市赞叹不已:“到深圳最先看到的是深南大道,主路加辅路双向10车道,中间的绿化隔离带比普通的公路还宽,让人立刻感到了深圳的与众不同。第一次到沃尔玛也让我耳目一新,从来没有见过那么大的仓储式超市,商品琳琅满目,自由选购,感觉特别棒。”

受益于优惠政策的不仅仅是城市面貌,同样包括作为深圳经济支柱之一的高新技术产业。

1991年5月,深圳市委、市政府颁布《关于加快高新技术及其产业发展的暂行规定》以后,深圳高新技术产业进入全面启动、发展阶段。1998年,深圳推出《关于进一步扶持高新技术产业发展的若干规定》,俗称“22条”。一系列扶持高新技术产业发展优惠政策的推出效果明显。1991年,全市高新技术产品产值仅22.9亿元,2005年,全市实现高新技术产品产值为4885.26亿元。高新技术产品的出口也高速增长,1992年,出口额仅有1.92亿美元,2005年已达到471亿美元,占全市出口的46.4%。同时,孵化了一大批国内外知名的高新技术企业和名牌产品。截至2005年,全市从事开发、生产高新技术产品的骨干企业有1630家,共研究、开发和生产高新技术产品2713种。此外,科技人才队伍规模扩大,结构趋于合理。截至2005年,全市开发、生产高新技术产品企业的长期职工总数将近70万人。

## 从“速度”向“和谐”“效益”转变

在取得辉煌成就的同时,持续的高速发展也使深圳付出了沉重代价。截至2005年,可建设用地只有760平方公里的深圳,500多平方公里已经竖起了高楼大厦;仅有1952平方公

里的面积却容纳了1000多万人口，人口密度居全国首位；各种资源供应趋紧……深圳经济特区成立25周年前夕，深圳市委市政府在接受媒体采访时坦言，深圳面临四个“难以为继”：

——土地、空间难以为继。剩余可开发用地仅267平方公里，按每年12至13平方公里的土地利用速度，不到20年，深圳将无地可用。

——能源、水资源难以为继。深圳人均水资源占有量已下降到20年前的1/18，即使抽干东江水也无法满足速度模式下的增长需要；作为一个能源极度贫乏、外向依存度非常高的城市，深圳经济发展所需的一次能源的全部和主要二次能源从内陆或港口进入。

——人口重负难以为继。按照速度模式，实现万亿元GDP需要更多的劳动力投入，而已超过1000万人口的深圳已经不堪重负。

——环境承载力难以为继。深圳的环境容量已经严重透支，如不改变发展模式，就会出现环境危机。

同时，从外部环境来看，随着企业所得税两法合并，经济特区的“最后一项优惠政策”被终结。此外，近年来，国家先后提出了西部大开发、振兴东北、中部崛起等发展战略，并在上海浦东、天津滨海、成渝、武汉城市圈和长株潭城市群设立四个综合配套改革试验区，以及在全国建立起高新技术产业开发区、保税区、出口加工区等120多个。这些新“特区”大有后来居上之势。在这样的态势下，深圳该何去何从？

面对现实，深圳市委市政府作出了抉择。在2005年1月召开的深圳市委三届十一次全体（扩大）会议上，深圳第一次明确提出：下决心实现从“速度深圳”到“和谐深圳”、“效益深圳”的

历史性跃进。

为了打造“效益深圳”，深圳主动请“退”，将率先基本实现现代化的时间表从2005年推迟至2010年，并按照科学发展观的要求对原有的指标体系进行调整、充实。2006年，率先在全国推出“效益深圳”统计指标体系，由“经济效益”、“社会效益”、“生态效益”、“人的发展”等四个方面20项指标和效益指数构成，改变了长期以来单纯以GDP数字为刻度的统计模式。

发展思路的转变在深圳提高自主创新能力、推进高新技术产业发展的措施中得到了充分体现。据深圳市财政局相关负责人介绍，近年来，财政对自主创新的支持重点已经由产业、企业层面向增强基础能力建设、改善创新环境等市场失灵方面转变。首先，加强基础创新能力建设。针对深圳缺少



高校、科研院所,源头创新能力和应用基础研究能力不足的现状,截至2006年,市财政投入1.8亿元分别与清华大学合作创办了深圳清华研究院,与北京大学、香港科技大学合作建立深港产学研基地,与哈尔滨工业大学合作建立了深圳国际技术创新研究院;投入1.1亿元建立30多个重点实验室,以应用开发为主,为深圳科技发展、技术进步和产业化发展提供服务。鼓励企业、高校和科研机构承担国家重大科技专项、重大科技基础设施、高新技术产业发展计划等建设任务,凡在深圳建设实施的,财政予以配套支持。其次,改善投融资环境。分阶段投资30亿元设立政府创业投资引导资金,培育种子期和起步期的创业企业成长;筹集10亿元用于中小企业再担保和企业集合发债工作;为满足企业的大额中长期贷款需求,出台了增信计划,由企业互保金、政府风险补偿金和银行资金共同承担风险和损失,其中政府风险补偿金10亿元,目前已经审核通过了20多亿元贷款。再次,针对土地资源匮乏的现状,启动了创新型产业用房建设方案,由政府和社会共同出资,2008年到2010年建成500万—600万平方米的产业用房,出售或出租给高新技术企业。最后,搭建公共服务平台。包括为高新技术产业创新人才提供廉价或免费的人才公寓;支持建立了5个行业聚集基地,设立公共服务平台。

同时,针对资源紧缺的现状,深圳选择了以资源的高效利用和循环利用为核心的循环经济增长模式。

2006年,深圳市委市政府作出了《关于全面推进循环经济发展的决定》,发布了《深圳市全面推进循环经济发展近期实施方案》和《深圳市循环经济“十一五”发展规划》,建立了绿色GDP核算体系,并首次推出41

项绿色经济考核指标体系。该体系以“效益深圳”为核心,分为“宏观效益”、“生态环境”、“创新动力”三大方面,其中,人均GDP、万元GDP建设用地、万元GDP能耗等12项指标又是核心指标。

财政部门认真落实市委市政府精神,通过合理设定资质门槛,鼓励循环企业竞争;科学采用协议采购,扩大循环经济份额;灵活运用采购方式,引导进入政府采购市场等方式方法,逐步提高政府采购中符合循环经济要求的产品比例,鼓励循环经济产品和企业进入政府采购领域。

近两年,深圳循环经济发展成绩喜人。据统计,2007年,深圳的万元GDP能耗在不到全国平均水平一半的基础上继续下降;万元GDP水耗下降7%,相当于世界平均水平的一半;每平方公里土地产出GDP达3.46亿元,比上年提高0.48亿元。2008年,深圳将万元GDP地耗、能耗、水耗下降的预期目标确定为10%、2.75%和4%。

在打造“效益深圳”的同时,“和谐深圳”建设也开展得如火如荼。

作为经济特区,深圳是全国最早拥有外来劳务工的城市,现有外来工达六七百万人。由于现有医疗险种缴费较高、劳务工收入较低、医疗费用居高不下等因素,劳务工面临的“看病难、看病贵”问题尤为严重。2005年,深圳在全国率先建立了专门针对劳务工的医疗保险,劳务工个人每月只需缴纳4元就可参保。截至2008年6月,已有480多万劳务工参保,得到企业、员工的好评。同时,被誉为“劳务工保护神”的工伤保险在深圳基本实现了全覆盖,参保人数突破700万人,居全国之首。此外,近年来,深圳不断健全公共就业服务体系,为失

业人员和外来工提供免费的就业服务和技能培训。社会救助体系也逐步完善,自1997年实施最低生活保障制度以来,深圳先后4次调整最低生活保障标准,目前深圳最低生活保障标准在国内各大城市中是最高的。

2007年,深圳率先在全国颁布实施了《深圳市民生净福利指标体系》,主要用于考核政府公共财政的投向,考核为老百姓办实事的效果。

在新的指标体系指引下,深圳不断加大民生投入。据深圳市财政局有关负责人介绍,2007年,教育支出达到85.8亿元,比上年增长18.2%;医疗卫生支出24.4亿元,比上年增长24.9%;社会保障和就业支出23.5亿元,比上年增长20%;文化事业支出8.8亿元,比上年增长18.2%。2008年前四个月,公共安全,教育、社会保障和就业、医疗卫生以及交通运输等民生项目支出达57.61亿元,比上年同期增长33.72%,占总体支出增支额的26.21%。

2008年,深圳将残疾人纳入养老保险范畴,这在全国尚属首例。同时,采取先垫后补的形式,对2.4万户籍困难残疾人给予每年逾2000万元的社保补贴,在全国率先实现残疾人参加社会保险“全覆盖”。

2008年11月19日,尘封12年的广东经济特区工作会议在深圳重开。深圳市委书记刘玉浦在会上表示,深圳在未来5年内将按照建设服务政府、效能政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求,转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,到2013年比全国提前7年完成建立全新的公共服务型政府。28年前为中国特色社会主义市场经济体制探路的深圳,28年后在行政管理体制改革方面再次先行先试。28年来,深圳始终以特别之为巩固着特别之位。