

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

中国城市治理研究系列

总主编 姜斯宪

陈文 谷志军 等著

——深圳城市治理40年
奇迹城市

1 9 7 8 — 2 0 1 8



上海对外经贸大学出版社

Shanghai University of International Studies Press

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

中国城市治理研究系列

总主编 姜斯宪

奇迹城市

——深圳城市治理30年

陈文谷志军等著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

深圳是中国改革开放的“窗口”和“试验田”。在改革开放 40 年间,深圳发生了历史巨变,创造了世界城市发展史上举世瞩目的奇迹。深圳作为中国改革开放的排头兵和先行区,在城市治理方面具有“问题先遇、探索先行、经验先出”等突出特点。本书系统梳理了深圳在改革开放 40 年进程中城市治理的经验和问题,主要从基层党建、经济发展、行政改革、法治建设、文化发展、社会治理、城管执法、流动人口管理、城中村治理等方面进行了深入全面的研究。

作为一部纪念中国改革开放 40 年的学术著作,可供政府机关、企事业单位、研究机构以及广大市民朋友参阅。

图书在版编目(CIP)数据

奇迹城市:深圳城市治理40年/陈文等著. —上

海:上海交通大学出版社,2019

ISBN 978-7-313-20635-0

I. ①奇… II. ①陈… III. ①城市管理—研究—深圳
IV. ①F299.276.53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第272093号

奇迹城市:深圳城市治理40年

著 者:陈 文 等

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

印 制:上海万卷印刷股份有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:308千字

版 次:2019年8月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-20635-0/F

定 价:85.00元

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:21.25

印 次:2019年8月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-56928178

“城市治理理论与实践” 丛书编委会

总主编

姜斯宪

副总主编

吴建南 陈高宏

学术委员会委员

(以姓氏笔画为序)

石楠 叶必丰 朱光磊 刘士林 孙福庆
吴建南 吴缚龙 陈振明 周国平 钟杨
侯永志 耿涌 顾海英 高小平 诸大建
梁鸿 曾峻 蓝志勇 薛澜

编委会委员

(以姓氏笔画为序)

王亚光 王光艳 王浦劬 关新平 李振全
杨韵 吴旦 吴建南 何艳玲 张录法
张康之 陈宪 陈高宏 范先群 钟杨
姜文宁 姜成武 耿涌 顾锋 徐剑
徐晓林 郭新立 诸大建 曹友谊 彭颖红

“中国城市治理研究系列” 编委会

(以姓氏笔画为序)

王佃利	李振全	吴金群	吴建南
余敏江	张录法	陈 文	陈高宏
姜文宁	袁方成	夏奇缘	徐 剑
郭圣莉	彭仲仁	韩志明	锁利铭

“城市治理理论与实践丛书”序

城市是人类最伟大的创造之一。从古希腊的城邦和中国龙山文化时期的城堡,到当今遍布世界各地的现代化大都市,以及连绵成片的巨大城市群,城市逐渐成为人类文明的重要空间载体,其发展也成为人类文明进步的主要引擎。

21世纪是城市的世纪。据统计,目前全球超过一半的人口居住在城市中。联合国人居署发布的《2016世界城市状况报告》指出,排名前600位的主要城市中居住着五分之一的世界人口,对全球GDP的贡献高达60%。改革开放以来,中国的城镇化率也稳步提升。2011年首次突破50%,2017年已经超过58%,预计2020年将达到60%。2015年12月召开的中央城市工作会议更是明确提出:“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”

城市,让生活更美好!而美好的城市生活,离不开卓越的城市治理。全球的城市化进程带动了人口和资源的聚集,形成了高度分工基础上的比较优势,给人类社会带来了灿烂的物质和精神文明。但近年来,人口膨胀、环境污染、交通拥堵、资源紧张、安全缺失与贫富分化等问题集中爆发,制约城市健康发展,困扰着政府与民众,日益成为城市治理中的焦点和难点。无论是推进城市的进一步发展,还是化解迫在眉睫的城市病,都呼唤着更好的城市治理。对此,党和国家审时度势、高屋建瓴,做出了科学的安排和部署。2015年11月,习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十一次会议时就曾指出:“做好城市工作,首先要认识、尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想。”中央城市工作会议则进一步强调:“转变城市发展方式,完善城市

治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。”

卓越的城市治理,不仅仅需要政府、社会、企业与民众广泛参与和深度合作,更亟须高等院校组织跨学科、跨领域以及跨国界的各类专家学者深度协同参与。特别是在信息爆炸、分工细化的当今时代,高等院校的这一角色显得尤为重要。在此背景下,上海交通大学决定依托其在城市治理方面所拥有的软硬结合的多学科优势,全面整合校内外资源创办中国城市治理研究院。2016年10月30日,在上海市人民政府的支持下,由上海交通大学和上海市人民政府发展研究中心合作建设的中国城市治理研究院在2016全球城市论坛上揭牌成立。中国城市治理研究院的成立,旨在推动城市治理研究常态化,其目标是建成国际一流中国特色新型智库、优秀人才汇聚培养基地和高端国际交流合作平台。

一流新型智库需要一流的学术影响力,高端系列研究著作是形成一流学术影响力的重要举措。因此,上海交通大学中国城市治理研究院决定推出“城市治理理论与实践丛书”,旨在打造一套符合国际惯例,体现中国特色、中国风格、中国气派的书系。本套丛书将全面梳理和总结城市治理的重要理论,以中国城市化和城市治理的实践为基础,提出具有中国特色的本土性、原创性和指导性理论体系;深度总结及积极推广上海和其他地区城市治理的先进经验,讲好“中国故事”,唱响“中国声音”,为全球城市治理贡献中国范本。

相信“城市治理理论与实践丛书”的推出,将有助于进一步推动城市治理研究,为解决城市治理中的难题、应对城市治理中的挑战提供更多的智慧!



上海交通大学党委书记

上海交通大学中国城市治理研究院院长

“中国城市治理研究系列”序

农业社会的田园牧歌已经渐行渐远，当今世界是一个以城市为中心的世界。城市是政治、经济和文化的主要载体，是社会网络体系的重要节点。城市的发展和进步，直接关系到国家和社会的发展。作为现代文明的标志性成果，城市推动了人类文明的持续进步，也是现代国家治理的中心所在。如何提高城市治理的水平，实现可持续的城市发展，更好地发挥城市在引领经济社会发展过程中的作用，让城市管理更加卓越，让城市变得更加美好，已经成为世界各国政府都高度重视的问题。

弹指一挥间，从1978年改革开放至今，已有40个年头。40年风云激荡，中国的城镇化率从改革开放前的不足20%，持续迅速发展到目前的60%左右，越来越多的人走出农村，聚集在城市中，享受城市发展所带来的现代化文明成果，享受便捷和舒适的城市生活，但也深受各种城市病的困扰。40年来，伴随着工业化的进程，中国城镇化的快速发展给政治、经济、社会、文化和生态等各个领域都带来了意义深远的影响，构建了中国特色的城镇化发展道路，也探索形成了中国特色的城市治理经验。

中国是大国，也是文明古国。从传统意义上来说，中国的“大”，不仅仅是指疆域辽阔，也意指人口众多。这样一个大国的快速城镇化，面临着一元与多元、集权与分权、效率与公平、发展与稳定等关系的多重挑战。而对于一个文明古国的快速现代化来说，遇到的则是从伦理社会转向功利社会、从熟人社会转向陌生人社会、从超稳定社会转向风险社会等方面的重大难题。不管是大国的城镇化，还是文明古国的现代化，在高速发展的时代背景下，必然经历着社会转型与改革发展的阵痛，这也对中国的城市治理施加了更

大的压力,提出了更高的要求与期待。

近年来,随着城市的重要性日益凸显,党和政府逐渐将工作重心转移到城市治理上来,正在实现从“重建设”到“重管理”的重要转变,先后多次召开高层次的城市工作会议,提出了城市治理的方略和部署,形成了推进城市治理的新契机。为深入贯彻习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话,落实十九大的重要精神,推进中国城市治理体系与治理能力现代化,上海交通大学中国城市治理研究院邀请国内外相关领域的专家学者,组织撰写了“中国城市治理研究系列”著作。

本书系立足于中国改革开放40年的伟大探索,紧扣当代中国社会转型和大国治理的特殊国情,聚焦于快速城镇化进程中波澜壮阔而又各具特色的城市治理实践,从政治、经济、社会、文化和生态等方面全面回顾、总结和分析中国城市治理的典型经验,阐释当代中国城市治理进程中的风云变幻,回应当前中国城市治理方面的重大问题,寻找解答中国城市治理发展道路的关键“钥匙”,为城市治理方面的重大决策提供理论支持和经验支撑。

本书系以时间脉络为经,以发展阶段为纵轴,明确城市治理不同领域的重要时间节点,划分城市治理40年演进和发展的关键阶段;以事实梳理为纬,以要素分析为横轴,深入梳理改革开放40年相关治理领域的基本事实和主要经验,重点关注相关领域的改革举措、实践演变和制度变迁,结合具体实践阐述和诠释相关的理论观点,致力于探讨和提出有中国特色的城市治理逻辑。这是我们所有编著者共同的心愿和追求。但由于各方面的原因,我们可能离这个目标还有一定的距离,还有很多心有余而力不足的遗憾,因此期待各位同仁和读者的批评指正。

本书系编写工作自2018年3月份确定下来之后,时间紧、任务重、要求高。各位编著者快马加鞭,在日常繁忙的教学和科研之外,投入了大量的时间和精力,如期顺利完成了高质量的研究工作,展现出非同凡响的学术素养和职业水准。在此向他们表示由衷的敬意!

书系的编写和出版工作,得到了社会各方的关注,尤其是得到了上海市人民政府发展研究中心、上海交通大学文科建设处、上海交通大学出版社等方面领导的关心和支持,出版社的工作人员进行了认真、细致和专业地编辑,在此一并表示衷心和诚挚的感谢!

代前言

用深圳故事阐释中国道路

2018年是中国改革开放40周年，也是深圳经济特区创办38周年。深圳经济特区的创建与发展无疑是中国改革开放的精彩缩影。如果说38年前国家赋予深圳经济特区的历史使命是为党领导的社会主义国家推行市场经济进行制度“探险”，那么随着党的十四大正式将社会主义市场经济确定为我国经济体制改革的目标后，深圳经济特区的历史使命也随之演变成为国家基本实现现代化开路，争当推动科学发展、促进社会和谐排头兵。在深圳特区创建38周年之际，习近平总书记又对深圳作出重要批示，明确要求深圳市要牢记使命，勇于担当，进一步开动脑筋，解放思想，特别是要鼓励广大干部群众大胆探索、勇于创新，在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党中创造新业绩，努力使经济特区建设不断增创新优势、迈上新台阶。这对深圳未来的经济社会发展和改革开放进程具有重要的里程碑意义，标志着深圳特区历史使命的新发展，也是党中央对深圳特区的新期待。在改革开放进程中所设立的经济特区的本质，就是获得中央授权的改革先行试验区。

我们深圳经济特区的社会科学工作者有幸目睹和参与了深圳经济特区建立和发展的历史进程，关注并跟踪了党中央赋予深圳特区的使命的逐步演进和发展过程，使我们能够有机会通过讲述深圳故事来记录中国道路，总结深圳经验来诠释中国制度，观测深圳实践来验证中国理论。国家改革开放的时代壮举和深圳特区广大干部群众的探索创新，给我们特区社科理论工作者提供了机遇、创设了平台、开拓了空间。自研究院（其前身是1999年成立的深圳大学当代中国政治研究所）组建以来，我们在深圳市委、市政府

的大力支持下,在深圳大学的直接领导下,立足深圳、服务国家,研讨对国家具有重大理论意义的特区改革实践,探索对国家具有重大现实意义的深圳经验,努力用中国理论回答中国问题,用中国话语解读中国道路。

所谓立足深圳,就是依托深圳经济特区得天独厚的改革创新资源优势 and 地缘优势,直面市场经济先行地区的新兴政治现象,做经济特区发展的见证者、记录者、研究者,深度参与特区基层治理改革探索。从1999年初的大鹏镇镇长选举方式的改革探索开始,2003年我们对深圳市和北京市等区级人大代表竞选现象进行跟踪调研,2008年我们对“深圳政改”草案的出台进行因果分析,2011年我们对以“乌坎事件”为典型案例的群体性事件进行深入的探究,及时记录和跟踪这些具有较强象征意义的政治现象,确立了我们在中国政治学界的独特影响力;从积极参与“盐田区社区治理体制创新”到努力推进“南山区和谐社区建设”,提出党和政府要尽可能地将体制外力量政治参与的诉求纳入体制内有序释放,将体制内执政党的组织资源有效嵌入体制外去代表民意、整合利益、引领社会等观点,为深圳基层政府多次赢得中国地方政府创新奖贡献了绵薄之力,体现了我们在深圳基层治理研究中的特定功能。

目前,我们正在积极呼吁学界关注盐田区的“GDP”与“GEP”双考核、双提升制度,推动生态文明建设的改革探索。正是由于我们作为相对独立的高校学术机构在参与推动地方政府创新、总结深圳经验、讲述深圳故事、传播深圳声音等方面,做了不少具体工作,出版了一系列论著,使我们研究所的年轻学者也能得到学界的多方扶持,争取到很多成长机会。在我们这样一个地方性高校,只有将近十个核心成员的小小研究机构,几乎每个成员都承担了国家社科基金项目,他们充分体验了与深圳特区共同成长的成就感。

所谓服务国家,就是敏锐地把握国家改革开放的时代脉搏,努力为党和政府的决策咨询服务,自觉将研究所打造成特色鲜明的高校“智库”。虽然在地理位置上,我们距离我国高校学术主流圈和国家政治中心较远,但我们一直努力开拓处于国家市场化改革前沿的地缘优势,尽力以服务国家需求为己任。长期以来,我们在中共中央组织部和中共中央编译局等有关部门的指导下,参与中组部年度重点调研课题研究和中国地方政府创新网络的建设。从2002年

以来,我们先后参与了中组部年度调研项目16项,获得一等奖的项目有8项。

作为深圳的社会科学工作者,我们不仅深切地感受到了改革开放的历史进程给我们带来的机会,而且更深刻地理解了马克思主义经典作家关于“社会一旦有技术上的需要,则这种需要会比十所大学更能把科学推向前进”的论述,经济特区的市场取向和市场氛围,促使我们自觉地以“市场”理念来引领社会科学研究的改革,本着“不求圆满,但求卓越”的精神,在现有的各种特定约束条件下,低成本运作,高质量产出,主动开发四个“细分市场”:一是为党和政府提供决策咨询的“高端市场”,主要指承担党和政府有关部门委托的研究课题,也承担国家社科规划项目;二是让世界了解中国的“国际市场”,尽力以研究对象的“本土化”特点争取研究成果的“全球化”意义,通过记录深圳故事阐释中国道路,总结特区实践传播中国声音;三是向社会公众普及社科知识,传播现代理念,弘扬政治文明的“大众市场”,包括满足社会对各种学术讲座和专业培训的需求,在报刊上发表时政评论等;四是传统学者间相互交流的“学术市场”,即发表专业论文、出版学术专著等。2018年在软科中国最好学科排名中,我校政治学专业在全国排名第37位,在广东省内排名第三,这对于我们这样一所没有政治学本科专业的地方高校已是极大的荣耀了。

我们非常荣幸地生活在中国改革的伟大时代,与改革的先锋城市——深圳经济特区共同成长,正在迎接中华民族伟大复兴,可以说这也是中国社会科学工作者的重大历史机遇,记录、分析、总结、诠释中国经济改革、社会转型、国家治理体系与治理能力现代化的历史进程,不仅将极大地推动中国特色社会主义理论体系的发展,而且将丰富人类对社会发展规律的认识。当前我们要把研究阐释习近平总书记系列重要讲话精神作为重中之重,不断深化对重大现实问题、重大理论问题和重大实践经验的研究,为深圳特区在实现国家“四个全面”的战略布局中增创新优势、迈上新台阶做出力所能及的贡献。

黄卫平

深圳大学城市治理研究院院长

深圳大学当代中国政治研究所所长

目 录

第一章

深圳基层党建40年

- 一、基层党建的发展及主要领域 /002
- 二、基层党建的经验总结 /010
- 三、完善基层党建的路径选择 /017

第二章

深圳经济发展40年

- 一、率先探索社会主义市场经济体制 /024
- 二、人力资源、社会资本与服务创新对经济增长的贡献 /030
- 三、区域发展理念对经济增长模式的影响 /035
- 四、科技创新的支撑作用及经济发展的未来之路 /042

第三章

深圳行政改革40年

- 一、行政改革的发展历程 /048
- 二、行政改革的主要特点 /077
- 三、行政改革的前瞻分析 /084

第四章

深圳法治建设40年

- 一、法治发展的历程：基于历史时期的分析 / 090
- 二、法治发展的主要成就 / 096
- 三、新时代法治发展所面临的挑战及对策 / 109

第五章

深圳文化发展40年

- 一、从“文化沙漠”到城市文化创新 / 116
- 二、文化治理经验之工业遗产改造 / 121
- 三、文化治理经验之传统制造业的空间文化转型 / 130
- 四、反思与总结 / 139

第六章

深圳社会治理40年

- 一、社会治理改革的演进历程和基本特点 / 142
- 二、社会治理实践创新的模式比较 / 154
- 三、社会治理改革的路径依赖和问题分析 / 176
- 四、社会治理的发展趋向和改革建议 / 192

第七章

深圳城管执法40年

- 一、城管执法改革发展的基点和历程 / 212
- 二、城管执法改革的成效和亮点 / 226
- 三、城管执法改革中存在的问题 / 235

四、城管执法改革的建议 /239

第八章

深圳流动人口管理40年

一、流动人口管理的发展与演变历程 /243

二、流动人口管理存在的问题与挑战 /254

三、流动人口管理创新的路径与政策调整思路 /259

第九章

深圳社会保障发展40年

一、社会保障的发展历程及演进过程 /265

二、社会保障发展取得的成就与不足 /289

三、对策与建议 /296

第十章

深圳城中村治理40年

一、深圳城中村的发展：从自然村到城中村 /302

二、深圳城中村的扩张与转型 /306

三、深圳城中村的治理与更新 /309

四、深圳城中村的新发展与新治理 /313

五、城中村的价值 /315

后记 /319

第一章

深圳基层党建40年

陈家喜 肖丽达^①

^① 陈家喜,法学博士,深圳大学党委宣传部部长、城市治理研究院教授;肖丽达,深圳大学城市治理研究院硕士研究生。

深圳是中国改革开放的肇始之地,也是改革开放成就的集中体现之地。改革开放40年来,深圳率先对外开放,率先进行市场化改革,在推动经济社会快速发展的同时,也进行了党建领域的广泛探索。深圳特区在坚持党对改革事业的领导下,所进行的党的建设是在特定的经济社会结构下的一种适应性探索,也在不断地推动基层党建的持续创新。要推进市场化改革,就要加强党的建设,把党的建设作为推动创新创业的组织保障。在新时代和新常态的背景下,加强党组织对特区建设事业的领导权,持续不断推动党建创新,让深圳特区成为全国党建工作的窗口。

一、基层党建的发展及主要领域 ▶▶

早在经济特区设立之初,深圳市委就强调:“要建设好深圳经济特区,我们需要做许许多多的工作。当前最重要的,是要把特区的党组织建设好。”^① 改革开放以来,深圳经济特区取得的成功,也正是党的建设的成绩。没有特区党建的不断改进和完善,就没有深圳经济特区现在的成绩。40年来,深圳特区基层党组织的不断改革创新,解决党的工作难题,推动党的工作进程与时俱进。从党的历次代表大会的历程中可以看出不同时期党建工作的重点,深圳特区基层党建也在这个过程中不断地发展与进步。

(一) 基层党建在不同时期的发展

从时间脉络出发,分别以历次党代会为节点,探索不同时期党建工作的发展脉络,可以看出不同时期深圳基层党建发展的主要方向和重点内容。1980年,深圳特区正式成立后,特区的建设处于起步阶段,特区党委把特区的党组织建设放在突出位置,以党建发展促进深圳的经济发展。

^① 中共深圳市委办公厅.深圳特区发展的道路[M].北京:光明日报出版社,1984:19.