



纪念中国经济特区成立30周年丛书

深圳经济特区的政治发展 (1980-2010)

The Political Change of Shenzhen
Special Economic Zones
in China(1980-2010)

◎ 陈家喜 黄卫平 等著



商务印书馆

《深圳特区三十年——从经济特区到经济特区》

《中国改革开放三十年——从经济特区到经济特区》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

《深圳特区三十年》

深圳经济特区的政治发展 (1980—2010)

The Political Development of Shenzhen Special Economic Zone
(1980—2010)

◎ 张其成 著 王明 校阅

纪念中国经济特区成立30周年丛书

深圳经济特区的政治发展 (1980—2010)

陈家喜 等著
黄卫平

商务印书馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

深圳经济特区的政治发展：1980—2010/陈家喜等
著. —北京：商务印书馆，2010
（纪念中国经济特区成立30周年丛书）
ISBN 978 - 7 - 100 - 07220 - 5

I. 深… II. ①陈… ②黄… III. 政治制度—概况—深圳市—1980～2010 IV. D676. 53

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第108069号

所有权利保留。

未经许可，不得以任何方式使用。

深圳经济特区的政治发展
(1980—2010)

陈家喜 黄卫平 等著

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
三 河 市 尚 艺 印 装 有 限 公 司 印 刷
ISBN 978 - 7 - 100 - 07220 - 5

2010年8月第1版 开本 787×1092 1/16
2010年8月北京第1次印刷 印张 20 1/4
定价：36.00元

“纪念中国经济特区成立 30 周年丛书”编委会

主 任：章必功

副 主 任：陶一桃 李凤亮

委 员：（按姓氏笔画为序）

刘志山 李凤亮 吴予敏 吴俊忠 苏东斌 陈家喜
姜 安 相南翔 郝 睿 钟 坚 钟若愚 袁易明
章必功 陶一桃 黄卫平 鲁志国 魏达志

主 编：李凤亮

副 主 编：苏东斌 姜 安

组织策划：王 瑜

总序

2008 年是中国改革开放 30 周年,2010 年是中国经济特区创办 30 周年。相隔有岁,但特区之建立与改革开放之推行有如孪生弟兄,相继着力,共推中国走向现代文明。若言中国新一轮现代化自改革开放始,其坚实之第一步,则从建立经济特区起。1980 年,党中央、国务院以非凡勇气建立经济特区,30 年过去,如今各级各类经济开发区已遍地开花,与当年的先行者——经济特区一道,映射中国经济发展之蹒跚足音。其中,尤以深圳经济特区最具代表性。特区的价值难以尽数,最重要莫过于其试验性。“摸着石头过河”,社会之变革无法在电脑上模拟,任何不慎都可能导致不菲的代价。特区之试验性,上至决策者的政令,下至创业者们义无反顾地“南下”,热血满腔,而前途难知。所幸家国有幸,大事得成。今日,经济特区的建设已是成绩斐然,堪称伟业。凡此种种,无须赘言。

先贤语:“三十而立。”30 年中,特区在争议声里昂然前行,以速度迅捷与财富累积彰显优势。30 年之后,昔日之茁壮少年已成长为成熟稳重的青年,提高城市现代化水平、注重社会综合协调发展成为摆在特区建设者面前新的课题。年岁的增加给了我们盘点的机会,角色的转换更需我们多加理性审视。回顾 30 年来之成就与缺陷,斟酌当下纠结之矛盾与困境,对于特区而言,此种反思与审视,大有裨益。30 年历程,固非一帆风顺,个中甘苦,非回顾,无以显其曲折与别致,面对当今,则无从知晓成就与困顿之所由来。“疏通知远,书教也”,贯通 30 年历史,恰可观其中之丰赡与缺漏,正可作今天与明日之风帆。而此举,于深圳大学,更是当仁不让之责任。

深圳大学作为深圳经济特区目前唯一一所综合性大学,本身即改革开放之产物。建校虽略晚于特区,但深圳大学自创立始,即秉承“脚踏实地、自强不息”之精神,

与特区之发展同声气，为特区之进步尽心力。大学诸君虽身处“滚滚天下财富，岁岁人心浮动”之境地，但能力戒浮躁、潜心向学，自觉加强学养、恪守学范，以做真学问为研究之精义，以追求独立思想为著述之信仰，以回馈社会、造福人民为修学之旨归。历时二十七载，孜孜不倦，本套丛书即为研究成果之一束。

丛书以“纪念中国经济特区成立 30 周年”为统摄，既宏观中国，又微观深圳，以特区经济研究为主，兼及政治、文学、文化、传媒等社会发展诸方面的论述。各位著者均为学林翘楚，术有专攻，又多在深圳特区工作、生活有年，耳闻目睹鹏城扶摇之历程，切身感知特区变革之硕果，可谓学界中有实力亦最恰当之发言者。丛书之编纂，既为展示深圳大学特区研究这一特色学科之部分成果，更乃致贺深圳特区而立嘉年之薄仪寸礼。丛书本欲涵盖特区教育、法律、艺术等诸方面，但因另有他述，或限于条件，未能周全，亦存憾意。

雄关漫道，迈步从头。特区发展 30 年为一节，30 年之后亦为一始。年初汪洋书记曾三问深圳：而立之年，立起了什么？迎接 30 年，深圳要做什么？未来 30 年，深圳要干什么？诚然，30 年之中，成绩彪炳，但年岁日增，积年必有陈陋。如何总结过往，破旧立新，谋大格局，成大事业，领航未来，任重道远。

期冀本套丛书能引起关注、批评，并为特区之继续发展略尽薄力。

是为序。

章必功

2010 年 5 月

目录

序言 深圳经济特区建立与发展的政治意义	1
一、中国为什么要创设“经济特区”	1
二、“经济特区”是否现在还存在?	3
三、中国为什么还保留“经济特区”?	4
四、经济特区的本质是“中央授权的改革先行试验区”	7
五、深圳经济特区的政治效应	9
结语	12
导论	14
一、深圳经济特区:窗口、试验田和排头兵	15
二、深圳经济特区的特性	22
三、深圳经济特区发展的政治审视	30
第一章 改革开放的“试验田”	36
一、先行一步:深圳经济特区的建立	37
二、深圳特区的政府体制	42
三、特区中的“特区”:蛇口工业区的兴衰	51
四、经济特区的政治争议	58
第二章 行政体制的优化	66
一、“特区时代”(1980—1993):使命驱动的党政机构改革	66
二、“后特区时代”(1993—2001):利益主导的行政行为改善	72

三、“新特区时代”（2002— ）：竞争压力下的政府体制创新 77

四、深圳行政改革前瞻分析 96

第三章 干部人事制度改革 101

一、单项制度改革阶段 102

二、综合改革阶段 115

小结 123

第四章 社区治理体制的变革 128

一、基层政权的变迁 129

二、社区治理模式的创新 135

三、社区体制的结构类型 152

四、城市社区发展的困境 161

第五章 基层民主的推进 166

一、蛇口“试管”的选举实验 166

二、农村基层群众自治 172

三、“三轮两票制”：大鹏镇镇长选举改革 179

四、城市社区选举深入推进 182

小结 189

第六章 公民自主政治参与 192

一、案例描述与参与行动 192

二、基本特点与现实影响 199

三、应对举措与政策建议 207

小结 215

第七章 执政党建设的推进 218

一、非公企业党建的探索 219

二、社区党建的“全覆盖” 231

三、党内民主建设的深化 239

小结 245

第八章 政治改革的探索 247

一、2008 年深圳“政改草案”的特点 248

二、2008 年深圳“政改草案”出台的背景 254

三、从 2008 年深圳“政改草案”浅析中国政治 256

结论 261

一、经济特区的政治发展 261

二、中国改革开放的政治逻辑 264

附录 深圳政治大事记 269

后记 311

序言

深圳经济特区建立与发展的政治意义

深圳经济特区 30 年发展是中国特色社会主义理论与实践不断探索的过程。“经济特区”的重大意义从表象看似乎在于“经济”，但本质上在于政治。

一、中国为什么要创设“经济特区”？

30 年前，邓小平同志审时度势、高瞻远瞩、深谋远虑地倡议办特区，不仅是在为摆脱当时“国民经济面临崩溃边缘”的经济危机，更是在为社会主义政治制度谋未来。他提出：“还是叫特区好，陕甘宁开始就叫特区嘛！中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来。”^[1]邓小平同志希望特区能够成为中国市场化改革的“试验场”和向发达国家、地区开放的“窗口”，使深陷计划经济泥潭和“极左政治”深渊的共和国能够夺路而出，以重建共产党领导的社会主义政治制度的经济基础，为中国特色社会主义闯出一条新路。因此，邓小平同志总是强调他对经济问题的讲话“都是从政治角度讲的”，“政治

[1] 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》，中央文献出版社 2004 年版，第 510 页。

问题要从经济的角度来解决”。^[1]而“陕甘宁边区”恰恰是一个“政治特区”，是在全国范围还是在国民党执政的条件下，一小块由共产党领导的“飞地”。

改革开放初期建立特区时，之所以要创设的是“经济特区”，主要原因大致有四：

其一，是为了在全国实施计划经济的总体条件下，允许在特区内率先试行面向国际市场的“出口特区”，推行以市场经济为导向的特殊政策和灵活措施，即“率先试行市场经济的特殊地区”。

其二，为了推动和促进特区市场经济的发展，在一定的时间内，中央给予特区在税收、引进外资和先进技术等方面享受区别于国内其他地方的优惠经济政策，即“享受特殊优惠经济政策的地区”。

其三，为了降低推动经济体制改革的政治及意识形态阻力，在策略上强调建设的只是经济改革的“经济特区”，而不是“政治改革”的“政治特区”。据说，当年北京曾传来一句议论：“他不懂！陕甘宁是政治特区，不是经济特区。”^[2]受这句话的启发，广东方面决定将当初设想的“出口特区”改称“经济特区”。^[2]邓小平同志后来也表示：“开始的时候广东提出搞特区，我同意了他们的意见，我说名字叫经济特区，搞政治特区就不好了。”^[3]其实邓小平同志很清楚“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通……”^[4]他正是通过运用经济政策来解决政治问题的高手。正如江泽民同志曾指出的：“兴办经济特区，是推动改革开放和现代化建设的重大举措，充分体现了邓小平同志和我们党勇于创新、高瞻远瞩的革命胆略和政治智慧。”

其四，改革开放之初，在广东省和福建省建立特区，也有尽快通过体制改革来发展经济，以体现社会主义制度的优越性，推动对港澳的回归及和平统一

[1] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第195页。

[2] 田纪云：《改革开放的伟大实践》，新华出版社2009年版，第437页。

[3] 《邓小平文选》第3卷，第239页。

[4] 同上，第164页。

台湾的工作。邓小平曾表示：将来台湾统一，香港收回后，也是特区。^[1]江泽民也指出：“当初，党中央建立深圳经济特区，一个重要的考虑，就是为保证1997年香港的平稳过渡和保持香港的繁荣稳定，创造条件，起到更有力的促进作用，实际上深圳一直在积极有效地发挥这个作用。”

二、“经济特区”是否现在还存在？

第一种意义上的“经济特区”，随着深圳经济特区前十多年取得的巨大成功，在邓小平同志1992年南方重要讲话和中共十四大确定社会主义市场经济的改革模式后，经济特区作为“率先试行市场经济的特殊地区”，事实上已不再特殊了。这不仅具有重大的经济改革意义，而且从根本上改变了简单用“计划经济”定义“社会主义”的特定政治意识形态，深刻地改变了传统“社会主义”政治制度的内涵，具有极其重大的政治意义。

第二种意义上的“经济特区”，随着胡鞍钢教授在1994年上书中央，主张在全国发展市场经济的条件下，要调整对经济特区的政策，取消各种减免税和优惠政策，以利于缩小地区差别后，中央就不断调整政策。直至2001年，在深圳经济特区20年大发展的基础上，时任国务院总理的朱镕基在答香港记者问时，明确指出“现在特区已经不‘特’了，已经没有什么特别优惠的政策了，全中国都是一样的”^[2]时，也就在事实上正式宣布“享受特殊优惠经济政策的地区”的所谓“经济特区”也已不复存在了。这标志着中国经济特区为社会主义市场经济进行“政治探险”的历史使命已经圆满完成了，市场经济已成为中国的基本经济制度，当初为体现中国共产党领导下的市场机制优越性的深圳经济特区

[1] 广东省政协文史资料研究委员会编：《经济特区的由来》，广东人民出版社2002年版，第557页。

[2] 《朱镕基答记者问》，人民出版社2009年版，第397页。

早已实现了超常规的经济增长。为更有利于市场经济在全国的健康发展，朱镕基表示，国家决定“不按地区来优惠，而是按产业来优惠。对需要发展的一些产业，如高新技术产业，我们会采取优惠政策，不管它们在什么地方都一样”^[1]。

第三种意义上使用“经济特区”的现象，则在深圳特区发展30年后，还普遍存在。但凡涉及改革深入发展的一些复杂、敏感问题时，尤其是涉及发展社会主义民主法治等政治体制改革的尖端性、实质性问题时，无论是想要刻意回避或阻挠此类改革者，还是想要精心保护和渐进地推动此类改革者，大都会有意无意地强调深圳是“经济特区”，不是“政治特区”。中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋在2008年强调深圳应在民主法治建设方面走在全国前列时，也是特别强调，“在深圳坚定不移地发展社会主义民主政治，不是要搞什么‘政治特区’，而是坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一，在民主法治的具体实现形式和运行机制上率先探索，取得突破，积累经验”。这种现象十分耐人寻味，本身就有着极其深刻而复杂的政治蕴涵。

至于中国最早的四个“经济特区”——深圳、珠海、汕头、厦门，由于分别毗邻港澳台地区的特定地理位置，曾在促进中国和平统一方面发挥过特殊作用，但随着香港、澳门已分别在1997年、1999年回归祖国，而中国内地经过30年改革开放，综合国力已极大提升。因此，第四种意义上的“经济特区”功能也不再彰显。

三、中国为什么还保留“经济特区”？

如果说“率先试行市场经济的特殊地区”和“享受特殊优惠经济政策的地区”等意义上的所谓“经济特区”，实际上都已不复存在；而随着香港、澳门的

[1] 《朱镕基答记者问》，第397页。

相继回归祖国，中国的和平崛起已势不可挡，当初为了推动“一国两制”，“和平统一”对特区的某种政治需求，也相对降低了。那么中国政府为什么还保留“经济特区”的“品牌”？我们以为大概有以下两方面的考虑：

一方面，是充分考虑到经济特区的广大干部、群众，曾经为中国改革开放、为共产党领导的社会主义政治制度条件下发展市场经济体制所承担的极大政治风险和作出的巨大历史性贡献，经济特区，尤其是深圳经济特区早已成为中国特色社会主义的成功典范、著名“品牌”，乃至“价值符号”。正如1995年江泽民同志所说“深圳和其他经济特区的确起了探路和示范作用，为推进全国的改革开放作出了历史性的贡献”^[1]。2005年温家宝总理也指出“深圳经济特区的成功实践，是邓小平理论和‘三个代表’重要思想的光辉结晶，是我国改革开放以来实现历史性变革和取得伟大成就的一个精彩缩影，是中国特色社会主义具有强大生命力的生动反映”^[2]。为更有利于保护和激励广大特区干部群众的改革积极性，更有利于中国改革开放基本国策的连续性、稳定性，“经济特区”不仅还要办，而且要办得更好。

更重要的是，充分考虑到“经济特区”本来就不是所谓纯“经济”的特区，而是中国改革开放和现代化事业的“试验田”，因此，时任中共中央总书记的江泽民在1994年就提出“要把发展经济特区贯穿于社会主义现代化建设的整个过程，基本实现国家的现代化要搞多久，经济特区就要搞多久”^[3]。由此中国的现代化建设和经济特区建设被正式统一起来，经济特区的建设要贯穿于现代化建设的始终，这是对经济特区原创时期的经验总结，也表明中央对经济特区在现代化建设中的特殊“试验”和“示范”作用寄予厚望。中国经济特区在原创性“特区时代”的历史使命，即“为建立社会主义市场经济寻路的探险家”功能完

[1] 参见深圳新闻网[EB/OL]. http://www.sznews.com/zhuanti/content/2008-11/13/content_3551218_4.htm, 1995年12月6日。

[2] 参见新浪网[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2005-09-19/20456983876s.shtml>, 2005年9月19日。

[3] 《江泽民文选》第1卷，人民出版社2006年版，第374页。

成后，就开始逐步转换和升级为所谓“新特区时代”的新历史使命，即为“中国特色社会主义现代化开辟新路”时的“开路先锋”的功能。

但这种功能不再是少数“经济特区”专有的，更不是深圳经济特区独享的，自从上海浦东新区、天津滨海新区建设以来，国家批准了重庆市和成都市等全国统筹城乡综合配套改革试验区，并批准了武汉城市圈和长株潭城市群为国家资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区，给中国在新世纪的改革发展注入强劲的动力，也给深圳经济特区带来了巨大的竞争压力。在国家批准的《珠江三角洲地区改革发展纲要（2008—2020）》中，深圳市被“允许在攻克改革难题上先行先试，率先在一些重点领域和关键环节取得新突破”，深圳市也相应制订了《深圳综合配套改革试验总体方案》的“三年实施方案”。由于深圳经济特区的发展史，就是建设中国特色社会主义的探索史，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出科学发展观的精神是明确的，国家有关部门也已经充分授权了，深圳经济特区还要能够真正有所“特”，就必须要在探索中国特色社会主义现代化的道路上，继续保持和发扬敢“闯”敢“冒”的创新精神，提出“特”的思路，作出“特”的规划，推出“特”的举措，为增强中国特色社会主义的制度优势，不断提升我们国家在世界上的影响力、吸引力、竞争力而作出特别重要的贡献。汪洋同志2008年就深圳的民主法治建设发表了不同凡响的讲话，就是启发深圳的广大干部群众思考：在中国改革开放中曾经独领风骚的深圳人，不仅要在经济建设方面走在中国现代化的前列，更要在政治、文化、社会、生态文明建设等方面真正走在全面现代化的前列，才能不辜负党中央对深圳寄予的厚望。

因此，中国改革开放历史条件下的“经济特区”的本质，绝不在“经济”而在“政治”，所谓“特区”，其准确的定义，我们认为不只是“率先试行市场经济的特殊地区”，也绝不仅是“享受特殊优惠经济政策的地区”，更不是什么“特别能改革的地区”，而应该是“中央授权的各类改革先行先试地区”。

四、经济特区的本质是“中央授权的改革先行试验区”

在中国，如果没有中央充分授权，地方政府那些突破原有体制的重大改革举措是根本不可能的。

这也就是为什么 1980 年广东省人大在通过《广东省经济特区条例》后，还要报国务院提请全国人大常委会审议并批准的重要原因。广东省的领导清醒地认识到“特区是中国的特区，在广东举办，所以广东的特区条例是中国的条例，我们是社会主义国家，要搞特区，没有全国人大常委会通过，正式授权，是无法创办的”^[1]。时任全国人大常委会委员长叶剑英对此给予了充分理解和重要支持。当年在第五届全国人大常委会第十五次会议上作关于在广东、福建两省设置经济特区和《广东省经济特区条例》的说明者，正是时任国家进出口管理委员会、国家外国投资管理委员会副主任兼秘书长，后来曾任中共中央总书记的江泽民同志。

而 1985 年中央决定调时任国务院副秘书长李灏到深圳市任主要领导，当时的国务院总理赵紫阳同志与李灏有过一次关于深圳经济特区的功能与改革权限的“非常重要和关键”的谈话，据李灏回忆：“总理找我谈话时，我向他提了这样几个问题：一是‘深圳是否仍是改革开放的试验场’，他明确回答：‘这是深圳特区的重要功能任务。’二是如果深圳是改革开放试验场，深圳是否在改革开放中有一定的权力，允许突破一些不合时宜的、束缚生产力发展的规章制度。总理也明确回答当然可以。三是对一些重大的紧急的问题和政策措施，深圳特区可否在报广东省委、省政府的同时，直接向中央、国务院及总理请示报告。总理回答说当然可以，特区与一般行政区有区别，这样做是允许的。对于以上几点指示，我问是否可以向国家体改委和省里传达，我还特别提出到那时为止，国家体改委还没有把深圳的改革列入议程。我说希望得到这些部门的及时指导。

[1] 广东省政协文史资料研究委员会编：《经济特区的由来》，第 334 页。