

深圳·香港道路建设与管理研究

丘梓岐 著

人民交通出版社

内 容 提 要

本书就深圳与香港两种不同制度下的现代城市的道路及铁路建设发展与管理从政治、经济体制,建设与管理的行政架构,规划建设的程序特点,交通的政策法规内容,管理养护模式,融资投资方式等多方面进行了较科学系统地对比研究,从中分析探索两地道路建设与管理的异同优劣,并为深港道路交通衔接发展,提供了借鉴与对策。

深圳·香港道路建设与管理研究
SHENZHEN XIANGGANG DAOLU JIANSHE YU GUANLI YANJIU

丘梓岐 著

正文设计:周 园 责任印制:

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街 10 号 010 64216602)

各地新华书店经销

印刷厂印刷

开本:787×1092 $\frac{1}{16}$ 印张: 插页: 字数: 千

年 月 第 1 版

年 月 第 2 版

年 月 第 版 第 次印刷 总第 次印刷

印数: 册 定价: 元

ISBN 7-114- -

序

道路是人类为了便利交往、贸易,发展生产,从事军事活动,促进社会进步而逐步建设发展起来的。几千年来,我们的祖先十分重视道路的修建。秦修驰道,汉通西域。唐宋以来,驿道遍及,商贾繁盛。自古,道路为城乡经济和社会活动提供了必要的交通保障。

到了近代,铁路以其特有的运输方式出现在世间,与道路共同组成陆路运输的主要交通设施,并各自承担着不同形式的运输保障。道路及铁路在现代社会生活中也发挥着越来越重要的作用。道路的建设和管理成为发展经济、提高人民生活、巩固国防的基础设施的重要条件,因此,世界各国各地政府都十分重视道路及铁路的规划建设和管理。在深圳迈向现代化国际性城市的进程中,在加快建设有中国特色社会主义经济示范特区的过程中,加强城市道路及铁路(包括轻轨、地铁)的规划建设和管理,建立与之相适应的安全快捷的陆路交通系统网络,更显得尤为重要。

香港是国际大都市,经过一百多年的发展,已形成了现代立体化的陆路交通网,并在城市道路及铁路建设管理方面积累了许多有益的经验。深圳是中国较早建立的经济特区,随着国民经济的高速发展,城市道路建设管理也迈上了新台阶,在道路及铁路建设、投资经营、管理等方面进行了一系列有益的探索和实践,发挥了很好的示范作用。梓岐同志选择了深港道路及铁路建设与管理这个课题,正好填补了这方面研究的空白。

梓岐同志是个有志青年。他身处闹市而未被都市的喧嚣所俘虏,也不为物欲私利所诱惑,在繁忙的工作之余潜心伏案,钻研业务。1997年他被深圳市委派往香港学习,此行圆了他多年的梦想,终于有一个机会很好地研究、学习香港在道路、铁路建设管理,包括道路的规划设计、道桥管理、路政管理和道路养护等方面的成功做法和经验。在香港期间,他遍访香港道路、铁路规划建设的主管部门,跑遍香港图书馆,经常赴香港有关大学听课,与专家教授学者交流,广泛搜集资料。加上他在深圳市公路局工作多年,对深圳的道路及铁路建设管理也比较熟悉,掌握了许多第一手的资料,为他进行深港两地陆路交通的研究奠定了基础。经过一年多的刻苦努力,在即将赴中央党校作国内访问学者进修学习之前完成了这部20余万字的著作。从书中可以看出,梓岐同志是下了很大功夫的,其严谨的治学精神和吃苦耐劳的作风,是值得肯定的。看到他的成长,我心里非常高兴,由衷地祝

愿他在党校学习期间取得更大的进步。需要强调的是,这一课题的研究尚未结束,我期待着几年以后梓岐同志有更多的成果问世。

黄亦辉

1999年8月书于鹏城

目 录

导 论.....	1
第一章 深港道路及铁路发展的环境.....	4
第一节 深圳道路及铁路发展的环境.....	4
一、得天独厚的自然地理条件	4
二、特殊的政策及灵活的措施	5
第二节 香港道路及铁路发展的环境	10
一、十分优越的自然地理位置.....	10
二、自由的经济制度和特殊的政治制度.....	12
第二章 深港道路及铁路的发展概况	17
第一节 深圳道路及铁路的发展概况	17
一、深圳道路及铁路的发展.....	17
二、深圳陆路设施建设的现状.....	18
第二节 香港道路及铁路的发展概况	21
一、香港道路及铁路的发展.....	21
二、香港陆路设施建设的现状.....	24
第三章 深港道路及铁路建设与管理的行政架构	27
第一节 深圳道路及铁路建设管理体制	27
第二节 香港道路及铁路建设管理的行政架构	34
一、香港道路及铁路建设管理机构建制沿革.....	34
二、香港道路及铁路建设管理系统与职责.....	37
第四章 深港陆路规划建设的程序和特点	42
第一节 深圳陆路规划建设的程序	42
一、规划建设程序.....	42
二、主要特点.....	43
第二节 香港陆路规划建设程序及特点	44
一、规划建设程序.....	44
二、主要特点.....	47
第三节 深港陆路规划建设的比较	48
一、深港陆路规划建设的相同之处.....	48
二、深港陆路规划建设的差异.....	51
第五章 深港陆路交通的政策法规	53
第一节 深圳道路交通的政策法规体系	53

一、道路交通安全管理.....	53
二、道路交通过的政策法规体系.....	55
第二节 香港陆路交通过的政策法规体系	57
一、陆路交通安全管理.....	57
二、陆路交通过的政策法规体系.....	58
第六章 深港铁路建设	64
第一节 深圳铁路建设	64
一、深圳铁路的发展概况.....	64
二、深圳主要铁路介绍.....	66
第二节 香港铁路建设	68
一、香港铁路的发展概况.....	68
二、香港主要铁路介绍.....	69
第七章 深港公路建设	73
第一节 深圳公路建设	73
一、深圳公路建设的发展概况.....	73
二、建市以来深圳公路发展的三个阶段.....	74
三、深圳公路发展的主要特征.....	77
四、主要公路介绍.....	78
第二节 香港公路建设	93
一、香港公路建设的发展概况.....	93
二、主要公路网.....	94
三、香港公路建设的特点.....	98
四、主要城市道路及干线公路介绍.....	99
五、边境口岸	102
第八章 深港桥梁、隧道建设	103
第一节 深圳桥梁、隧道建设	103
一、深圳桥梁、隧道建设概况.....	103
二、主要桥梁介绍	103
三、主要隧道介绍	107
第二节 香港桥梁、隧道建设	108
一、桥梁、隧道建设概况.....	108
二、主要桥梁介绍	109
三、主要隧道介绍	110
第九章 深港道路的管理.....	112
第一节 深圳道路的管理.....	112
一、路政管理	112
二、公路绿化	116
三、规费征收	117

四、交通管理	119
第二节 香港道路的管理.....	124
一、掘路工程管理	124
二、道路的维修养护	125
三、道路管理养护的特点	127
四、道路交通管理及特点	129
第十章 香港道路、铁路建设与管理的启示	135
第一节 香港道路、铁路建设的原因与作用	135
第二节 香港道路、铁路建设与管理成功的原因	138
一、政府对道路、铁路建设历来十分重视.....	138
二、管理模式和技术手段先进	140
三、管理机构科学	142
第十一章 深港陆路交通衔接的现状与对策.....	144
第一节 深港间陆路交通衔接的现状与特点.....	144
一、深港间陆路交通衔接的现状	144
二、深港间陆路交通政策及管理现状	145
三、深港间陆路交通运输的特点	146
第二节 深港间陆路交通衔接存在的问题.....	146
第三节 加强深港陆路交通衔接的意义.....	147
第四节 搞好深港陆路交通衔接的对策.....	149
第十二章 改进我们工作的几点建议.....	152
一、紧紧围绕“一个目标”	152
二、大胆采用“两种模式”.....	153
三、努力落实“三个到位”	154
四、正确处理好“四个关系”	155
五、认真解决好“五大问题”.....	156
附表.....	159
后记.....	161

导 论

道路是人类为了便利交往、贸易,发展生产,从事军事活动,促进社会进步而逐步建设发展起来的。我们的祖先在几千年前,便对道路修建特别重视。相传黄帝“命竖亥通道路”,“道路”一词由此而生。在我国,道路还有不少别名,诸如“遂”、“径”、“街”、“衢”、“巷”、“胡同”、“驿道”、“驰道”、“直道”等等。

众所周知,道路包括公路、城镇道路。道路设施包括道路、桥涵、隧道、广场、步行街、公共停车场和道路照明附属设施等。道路为区域经济和社会各种活动提供了交通保障条件。城市道路系统是城市布局的基本骨架,是城市生活的基础设施,是埋设工程设施如供水排水、燃气供热、电力电讯等各种管线的通道。

道路是保障交通的线状构造物,其线形和修建质量直接影响到交通的畅通与安全。道路的建设必须满足下列要求:保证车辆和行人交通的流畅和安全;保证车辆一定的运行速度;道路的线形要好,景观要好;要有完整的道路标志,可供驾驶员预知前方的情况;尽量使机动车和非机动车分行。

关于道路的概念,有不同的含义与表述。就我国内地而言,所谓道路主要是指公路与城镇道路,按其使用性质可分为四类,即干线公路(主要是指通往国外、联系省内外、连接重要城镇、工矿、港口、车站及有国防意义的主要公路)、地方公路(联系县城与乡镇、乡镇之间的公路)、专用道路(专供或主要供工矿、农场、林场等企业使用的道路)和城市道路(大中城市或城镇内修建的道路)。公路、铁路、轻轨及地铁等所有陆路运输方式,与航运、空运、管道运输共同组成海、陆、空齐全的现代立体化的综合运输网络。为了研究讨论方便,本书研究对象除公路及城镇道路外,还包括城市铁路、轻轨铁路、地铁等,一般而言,陆路设施有如下主要特点:

(1)道路及铁路是交通运输的重要基础设施之一,陆路运输在整个交通运输体系中占有较大的比重,因而,道路技术状况的好坏,将直接影响到交通运输为经济建设和社会服务方面的功能发挥。

(2)道路建设是一个极其复杂的过程,一般包括规划、经济可行性分析、测量设计、建设施工、管理养护等,虽然道路的形式不一,道路建设的标准、规格也不尽相同,但起码都必须满足前面所说的五点要求。

(3)道路建设属国民经济建设的重要基础工程,是国家扶持及需要优先发展的重点产业,是国家强盛的标志之一,因而深受各级政府和人民的重视与支持。

(4)道路的发展都经历了一个由古代到近代再到现代,由缓慢发展到初步发展再到快速发展的过程。随着形势的变化,道路的形式将更加丰富多样,道路的质量、建设速度、效率将会越来越高,道路的功能将会越来越齐全,道路的作用将会越来越大,因此,道路的建设与管理也将会越来越重要。

深圳与香港,不仅陆水相连,同族同源,而且又都是颇具传奇色彩的城市。香港作为全世

界最自由最开放的港口城市,在一百多年间,竟能由一个默默无闻的小渔港发展成为誉满全球的现代化国际性大都市,成为率先实行“一国两制”伟大构想的地方;深圳则作为中国建立最早的经济特区之一,在短短的十几年间,就由一个贫穷落后的边陲小镇发展成为一个举世瞩目的现代化新型城市,成为中国改革开放和现代化建设的“排头兵”。在道路的建设与管理方面,虽然由于社会制度、地理环境的不同,导致两地在道路建设与管理体制、政策法规、行政架构、规划建设程序、管理养护模式、融资投资方式以及道路质量水平等方面不尽一致,但在道路发展阶段、建设速度、发展原因、道路密度、道路使用率、道路的作用以及在道路建设与管理中积极采用世界先进的生产管理方式和科学技术、注重绿化和环境保护等方面却有许多相同或相似之处。香港是全球道路密度最大的城市之一,也是世界上道路使用率最高的地区之一。截至1997年9月为止,全港共有道路1823km,车辆密度每公里道路有300多辆汽车行驶。虽然香港道路面积较少,且地势崎岖,道路周边大厦稠密,人口众多,但交通堵塞拥挤、冲击环境、步行困难等现象却很少发生,这无疑与香港道路建设技术与管理水平比较科学、先进有关。从总体上来说,香港道路特别是近20年来具有发展快、质量好、效率高、容量大、运输灵活、管理科学、配套设施先进、多种道路形式协调发展等特点。具体说来,不论是道路规划建设,还是管理养护,乃至政策法规、行政架构、管理模式等,也都各具特色。在道路规划建设方面,香港实行规划与建设亦即决策机构与执行机构相分离的模式:规划署负责制定规划、确定道路的性质与路向;运输署负责交通分析、确定道路的形式、等级、标准及具体走向;路政署完成道路建设工程的立项、设计和建设管理等,具有分工明确,运作有序,规划起步早、时间长、广泛征求意见、决策民主,建设前期准备工作充分,建设速度快、质量高,积极采用世界先进的道路建设手段与技术等特点;在管理养护方面,具有统一管理,分工合作,职责分明,态度严谨,区别对待,分级养护,积极采用招投标等先进方式,多管齐下,依法管理等特点。

深圳道路发展虽不及香港那么快,道路的密度、使用率不如香港那么高,道路的质量水平、管理手段也不如香港那么好,但与内地相比,却仍处于遥遥领先的地位,其中有些方面在世界上也占有一定的地位。据统计,截至1998年底,全市共有各种道路2379.87km,其中铁路92.87km,公路1450km,特区内市政道路737km。公路密度为全市平均每百平方公里72km,其中宝安区超过100km,特区内更高些。公路中既有一、二级公路,又有高速公路,可谓道路交通形式齐全,协调发展。在道路管理养护方面,也是大胆进行体制改革,积极采用行政、经济、法律等手段,多管齐下,依法管理,在道路建设、投资、经营、管理、养护等体制改革方面率先进行了一系列探索。

全面回顾深圳、香港道路及铁路建设与管理工作的所走过的历程,系统总结深圳、香港道路建设与管理工作的经验教训,认真分析两地陆路交通线路建设与管理方面的异同优劣,不仅具有重要的资料保存与研究价值,而且具有十分重要的现实互鉴意义。

首先,搞好深港道路及铁路建设与管理的研究,是总结经验,吸取教训,比较优劣,学习先进,进一步搞好两地特别是深圳今后陆路建设与管理工作的需要。俗话说:有比较才有鉴别。深圳、香港的道路建设与管理虽然有不少相同或相似之处,但差异更大,深圳有不少地方值得香港借鉴,香港更有很多地方值得深圳学习。因此,认真搞好深圳、香港各种道路建设与管理的研究,全面、客观、系统地总结其经验教训,对于深港两地的陆路交通建设与管理来说,都具

有十分重要的借鉴意义。

其次,搞好深港道路及铁路建设与管理的研究,是研究现状,探讨对策,进一步搞好深港陆路交通运输衔接的需要。随着香港的顺利回归祖国,深港、粤港乃至内地与香港之间的经济贸易文化交往日益频繁。然而,由于种种原因,深港道路及铁路在建设、管理、运作方式及质量、规格等方面还存在着许多差异,不利于深港陆路交通的衔接与一体化建设,只有通过认真研究,找出其相同与不同之处,才能求同去异,尽快搞好深港道路的衔接工作,进而搞好深港交通运输的衔接工作。

第三,搞好深港道路及铁路建设与管理的研究,还是保存与传播资料信息,为全国乃至世界各地的陆路交通建设与管理提供借鉴的需要。深圳与香港作为全国乃至世界上国民经济和现代化建设发展较快的城市与地区之一,其在道路及铁路建设与管理方面也有许多成功的经验与特色,系统地研究这些经验与特色,对于搞好全国乃至世界各地特别是发展中国家和地区的陆路交通建设与管理也有一定的参考价值。

第一章 深港道路及铁路发展的环境

道路及铁路的发展离不开环境。好的环境利于并能促进两者的建设与发展,反之,则无益于甚至会阻碍两者的建设与发展。一般说来,道路及铁路建设与发展所面临的环境大致可分为硬环境(主要包括自然地理条件、地质状况、气候特征、人口密度与城市及腹地经济发达程度等)和软环境(主要包括制度、法规、政策、服务、从业人员素质等)两种,不同的环境对道路、铁路的等级、分布、路网的形式乃至道路建设速度与质量等都有不同程度的影响。

第一节 深圳道路及铁路发展的环境

一、得天独厚的自然地理条件

(一) 地理位置

深圳地处北回归线南端,具有良好的自然条件和传统的中国南方人文习俗。深圳陆域位置是东经 $113^{\circ}46' \sim 114^{\circ}37'$,北纬 $22^{\circ}27' \sim 22^{\circ}52'$ 。在珠江口伶仃洋以东,北与惠州、东莞两市接壤,南接香港,东临大亚湾。全市总面积 2020km^2 。深圳特区是深圳市的一部分,位于东经 $113^{\circ}52' \sim 114^{\circ}21'$,北纬 $22^{\circ}28' \sim 22^{\circ}39'$ 。深圳特区东起大鹏湾背仔角,西连珠江口之安乐村,南与香港新界接壤,北靠梧桐山、羊台山山脉,面积为 327.5km^2 ,东西长 49km ,南北宽平均 7km ,呈狭长形。这种优越的地理位置,再加上中央赋予特区的优惠政策,使深圳拥有得天独厚的优势条件。深圳利用地处大陆(特别是珠江三角洲)与香港之间唯一的陆路通道的优势,承担了连接内地与香港之间交通运输和经济交往桥梁与纽带的职能,为我国改革开放和现代化建设作出了重要贡献。

(二) 自然地理环境特点

深圳自然地理环境的主要特点。

(1)地势平坦开阔 深圳全境地势低平,总趋势东南高西北低。从地貌特征可分为三个地貌带:南部半岛海湾地貌带,位于大亚湾—大鹏半岛—大鹏湾以及伶仃洋的东部,半岛和海湾的海拔绝对高度相差很大,大鹏半岛主峰(七娘山)海拔高达 867.4m ,大鹏湾水深 $18 \sim 24\text{m}$,构成槽形海湾陡峭海岸的地貌特征;中带为海岸山脉地貌带,莲花山系延伸到境内笔架山和梧桐山,呈一条东北向山脉,向西一直到香港的大雾山,逼近海岸,主峰梧桐山海拔 943.7m ,是深圳市最高点;北带为丘陵谷地地貌带,由 10 条主要河流切割,形成低丘陵谷地、防地及台地。整个地势基本为东高西低,向西北倾斜。特区内土地平坦开阔,沿海地带是滨海平原,土质坚

实,多为花岗岩风化土层,有利于开发成工商、住宅、旅游等各种用途的用地。

(2)海岸线绵长 深圳西和西南是珠江口、伶仃洋,东和东南是大亚湾、大鹏湾,海岸线260km,海岸资源极为丰富,成为优良的港口岸线。现已建成多个港区、数十个码头、上百个泊位,形成1000万吨的港口综合能力。港口码头海运是深圳市交通运输业的重要支柱,是深圳经济腾飞的翅膀,也是深圳发展外向型经济的重要条件之一。

(3)气候宜人,雨量正常 深圳属亚热带海洋性季风气候,冬季无严寒,夏季不酷热,年平均温度为22.4℃,最高36.6℃,最低为1.4℃。每年5月至9月为雨季,年平均降雨量1948.4mm。常年主导风向为东南风,气候温和,雨量充沛。日照时间长。平均年日照时数为2120h。

(4)自然资源、旅游资源丰富 这是深圳发展经济的重要条件。土地资源方面:全市土地总面积2020km²,约相当于两个香港。深圳特区内的土地大部分可供开发,其中最利于开发的达130多km²。深圳盛产饮誉海内外的鲜活农副产品,主要有龙岗三黄鸡、沙井蚝、南头荔枝、南山桃、石岩沙梨、金龟桔、龙华方柿、大鲍鱼和基围虾等。这些农副产品和土特产品不仅供应本地市场,而且大量出口港澳和东南亚地区。在深圳还栖息着经济价值较高的两栖动物、爬行动物、鸟类和兽类近百种,其中国家级野生保护动物有虎纹蛙、蟒蛇、猕猴、大灵猫、金钱豹、云豹、穿山甲等。

矿产资源方面:深圳市现已探明的有27个矿种,100多个矿点(区)。其中,黑色及有色金属矿有铁、锰、钨、锡、铋、钼、锌、铜、铝、金、银、汞、铌、钽等,非金属矿有大理石、石灰岩、白云岩、高岭岩、闪长岩、水晶、冰洲石、粘土、泥炭土、煤和花岗石等。这些矿产资源是深圳市发展能源、各种原材料和建材工业以及对外贸易的良好物质条件。

深圳海域蕴藏着丰富的海产品,主要名贵海产品有蛇遛、兰圆参、金色小沙丁、金钱鱼、大眼鲷、带鱼、二刺鲷、盲曹、钙鱼等几十种,还有虾、蟹、贝类和藻类等大量海洋捕捞物。近年来,深圳市十分重视海水养殖业和海洋捕捞业,渔业生产不断扩大,大量的海产品成为出口创汇的拳头产品。

深圳背山面海,风光绮丽,是个海、陆、山兼备的城市,这使深圳拥有丰富的天然旅游资源。目前主要的旅游景点,除“五湖”(石岩湖、西丽湖、银湖、东湖和香蜜湖)“四海”(小梅沙、西冲、深圳湾和蛇口)外,还有仙湖、大梅沙、“锦绣中华”、“民俗文化村”、“世界之窗”、“青青世界”、“野生动物园”、“欢乐谷”和“未来世界”等。其中,大小梅沙及其以东地区的滨海旅游资源,梧桐山、大鹏半岛的郊野森林资源,红树林、内伶仃岛的自然保护区等更是天然旅游胜地。

二、特殊的政策及灵活的措施

(一)历史沿革与深圳经济特区的建立

(1)历史沿革 深圳有着悠久的历史,史料载,距今五六千年前就有人在这一带生活。夏商时期,岭南地区聚居着百越部族,生活在深圳区域的为南越部族。公元前214年,秦王朝在岭南地区设南海、桂林、象郡三郡,深圳属南海郡。公元331年,东晋设东官郡管辖珠江三角洲及惠州一带六县,郡治设在宝安县。公元590年,宝安县改属广州。公元757年,宝安县更名

为东莞县,县治从南头迁往东莞。到宋代,深圳已是政治和经济较为发达的区域,军事上设有巡海水师营垒,营寨设在南头城。1521年,深圳发生了中国历史上第一次反欧洲殖民侵略的战争,广东巡海道汪𡩉率深圳南头乡民及军队击退了葡萄牙舰队,保卫了中国领土的完整。1573年,明政府在深圳设新安县,管辖今天的深圳市及香港。清初,为防止郑成功及明代遗民在沿海进行抗清活动而实行“迁界”,沿海省份内迁50里,深圳在被迁之列,新安县一度并入东莞县。1684年,新安县复界,清政府鼓励民众重回开垦,大批客籍人士前往屯戍,新安县成为客籍人聚居区域。1818年,新安县人口达22.5万多人,经济文化相当发达。1842年,中英签订《南京条约》,新安县的香港岛被英国占领。1860年,中英签订《北京条约》,新安县的九龙半岛割让给英国。1898年,中英签订《展拓香港界址专条》,将新界租给英国。1913年,新安县复称宝安县,县治设在南头。抗日战争时期,宝安县城改到东莞县的石马。1953年,宝安县府从南头迁到深圳墟。

(2)深圳经济特区的建立 1979年2月,国务院要求宝安县在若干年内建设成为具有相当水平的工农结合的出口商品生产基地,建设成为吸引港澳游客的游览区,建设成为新型的边境城市。1979年3月,中央和广东省委决定将宝安县改为受广东省和惠阳地区双重领导的深圳市。1979年7月,中央和国务院批准广东、福建两省的请示报告,同意这两个省在对外经济活动中,实行“特殊政策和灵活措施”,并提出在深圳、珠海两市试办“出口特区”。党中央、国务院和广东省的这些具体举措,是深圳经济特区诞生的前奏曲。1980年5月,中央和国务院下达文件,“深圳经济特区”的名称被正式确定下来。同年8月26日,全国人民代表大会常务委员会通过和颁布了《广东省经济特区条例》,深圳经济特区正式宣告成立。《条例》中规定:“为发展对外经济合作和技术交流,促进社会主义现代化建设,在广东省深圳、珠海、汕头三市,分别划出一定区域,设置经济特区。特区鼓励外国公民、华侨、港澳同胞及其公司、企业投资设厂或者与我方合资设厂、兴办企业和其他事业,并依法保护其资产应得利润和其他合法收益。”之后,中央和国务院正式批准在深圳市划出327.5km²的土地作为深圳经济特区,并根据深圳的具体情况,明确提出要把深圳建成“兼营工、商、农、牧、住宅、旅游等多种行业的综合性特区”。1981年,国务院决定恢复宝安县建制,县治设在宝安新城。1993年1月1日,宝安县撤县设宝安、龙岗两个市辖区。1998年,盐田区设立。至此,深圳市共设有罗湖、福田、南山、盐田、宝安、龙岗6个区。其中前4个区在特区内,后2个区在特区外。

特区成立20年以来,深圳大致经历了初创奠基、发展成形和增创新优势三个不同的历史发展阶段。

从建立特区至80年代中期,深圳基本上处于“铺摊子”阶段,致力于“抓基建、打基础”。1979年至1985年,全社会固定资产投资累计完成63.4亿元,大力兴建各种基础设施,初步构建了新兴城市的框架。1985年全市国内生产总值达33.2亿元,人口达88.15万人。

80年代中期至90年代初期,深圳提出建立以工业为主的外向型经济特区的发展战略,工作重点由单纯的“铺摊子”转向上水平、求效益上来。到80年代后期,已基本形成有深圳特色的、门类齐全、初具规模的外向型工业体系。1990年,全市国内生产总值达171.67亿元,人均国内生产总值由1985年的4809元提高到8724元。同时,加大基础设施建设力度,自1986年至1989年,累计投资123.4亿元,投资环境逐步完善。

进入90年代,深圳确立了更高的发展战略目标。1990年,深圳市一次党代会提出了把深

圳建成一个多功能、现代化的国际性城市的发展目标。1992年邓小平视察深圳,1994年江泽民总书记视察深圳,一再明确了经济特区的地位和作用,肯定了深圳已取得的成绩和确立的发展目标。围绕这一目标,深圳进行高起点规划,加大重点基础设施建设的投入,完善城市功能;优化产业结构,发展高新技术产业和第三产业,加强区域性金融中心和商贸中心地位,提高整体经济实力;努力与国际惯例接轨,逐步完善法制体系,使深圳的整体素质大为提高。

1995年,深圳市二次党代会继续坚持把深圳建成社会主义现代化的国际性城市的发展战略目标,明确提出要在经济体制和运行机制上,成为建立社会主义市场经济体制,按国际惯例运作的先行区;在经济规模、综合实力上,成为走在全国前列的经济强市之一;在城市功能上,成为国际贸易的窗口、连接国内外市场的重要桥梁和纽带,成为与国际金融市场紧密相联的区域性金融中心,把深圳建设成为社会主义现代化的国际性城市。1998年,市委二届八次(扩大)全会召开,明确提出了今后两年的奋斗目标是要把深圳建设成为区域性经济中心城市。

20年来,深圳的社会经济发展取得了举世瞩目的成就。1998年,深圳市国内生产总值达1289亿元,居全国大中城市第五位;出口总值达264.2亿美元,连续6年居全国大中城市首位;地方预算内财政收入达165亿元。

(二) 主要特殊政策和灵活措施

深圳经济特区是我国对外开放较早的地区之一,是中国改革的“试验场”和对外开放的“窗口”。其经济是以国有经济为主导、三资企业为主体、多种经济成份并存、协调发展的复合型经济,其建设资金以利用外资为主。特区经济性质和发展外资企业的特殊性决定了要在特区实行特殊政策和灵活措施,这是特区赖以存在和发展的基本条件之一。因此,自特区创立以来,全国人大常委会、国务院、省人大常委会以及其他经国家立法机关授权的机关共制订颁布了20多个法规(其中有的已废止),中共中央和广东省委还颁发了一系列文件,明确给予深圳经济特区一系列有别于内地的特殊政策和灵活措施,授予深圳特区在经济活动、经济管理体制和其他方面许多自主权,而且,随着改革开放的扩大和深化,这些政策和措施也在不断完善和规范。

1. 主要的优惠政策

深圳经济特区的优惠政策措施主要包括税收、土地使用、外汇管理、银行信贷、劳动用工、人员出入境管理等方面。

(1) 税收优惠方面 特区税收政策不论在产品税、增值税、营业税方面,还是在城市建设维护税、企业所得税、个人所得税、个人收入调节税,乃至房产税、关税等方面都有一定的减免优惠。

(2) 土地使用优惠方面 深圳经济特区提供给各类投资客商的土地,既有比较科学的使用年期,又有比较合理、低廉的使用费。在使用年期上,根据不同的用途确定最长使用年限:工业用地30年,旅游业用地20年,种植、养殖、畜牧业用地20年,商品住宅用地50年,教育、科学、卫生项目用地50年。期满后,如需继续经营,经批准仍可续约。土地使用费的用费标准,比香港和亚洲一些国家的出口加工区要低。同时,还根据不同地区条件、不同投资者、不同行业、项目和使用年限分别给予优惠。行政事业单位、部队、人民团体的非营业性用地,市政公共设施用地,铁道部门的铁路路基用地,公园、名胜古迹、宗教寺庙的非营业性用地,免缴土地使用费。

(3) 外汇管理优惠方面 深圳经济特区内的外商投资企业出口产品收汇和经营业务收汇,

允许全部保留现汇。经营进出口业务的企业和以进养出的企业,可以保留部分现汇。特区结汇后的外汇额度允许使用。从1989年1月起,国务院对深圳出口收汇留成作了新的规定。特区的外贸出口收汇,除外商投资企业的产品、机电产品和军用品实行自负盈亏,全额留成外,其他产品实行自负盈亏,国家与特区按比例分成。客商在深圳特区兴办的企业可在特区内的中国银行或经我方批准设立的外资银行开户,办理有关外汇事宜。客商在缴纳企业所得税后的合法利润和外籍或港澳职工的正当收入,均可通过特区内的中国银行或外资银行汇出。企业因故中途停业、结业,在办理停业手续、清理债务后,其资产可转让,资金可汇出。客商可以自行到深圳特区外汇调剂中心调剂外汇余缺。该中心于1986年12月成立,实行“放开调剂价格”的交易办法。

(4) 出入境管理优惠方面 客商到深圳经济特区访问、考察、旅游、洽谈业务或投资设厂,出入境手续十分简便。罗湖、文锦渡、皇岗、蛇口、沙头角等口岸都设有“专用通道”,方便客商往返香港、澳门。同时允许香港私人小汽车进出特区。此外,特区还尽量简化出入境手续,增辟出入境口岸,缩短海关出入境关闸时间,以方便客商。凡来深圳经济特区投资设厂、兴办各种事业,以及购有住宅或经常出入境的客商,可办理往返多次有效的出入境签证,口岸查验机关优先放行,尽量提供方便。凡与中国有外交关系的外国旅游、探亲者,如来深圳,可直接在罗湖口岸办理停留5天的签证。如从深圳前往内地开放地区,可直接在特区办理延期手续。

(5) 银行信贷优惠方面 为增强深圳经济特区自我发展的能力,国家允许特区银行吸取存款用作贷款,银行信贷资金上级不调整,各银行存款全部由深圳留用,并给各银行增加借差额度,允许深圳银行向国内外银行拆借资金。在信贷计划上,深圳特区单列,由中国人民银行单独审批,切块下达,深圳分行负责安排使用。中国人民银行每年适当增加固定资产投资贷款、外汇贷款、投资指标等。在特区还可以设立外资金融机构,允许多家银行经营证券交易,同时发行股票,开放金融市场。对外资银行在深圳特区开展的一些金融活动,市政府还制订了相应的优惠措施。

(6) 劳动用工优惠方面 外商投资企业的劳动用工,手续简便,费用低廉。在深圳经济特区根据劳动计划招收、聘请、调进和雇请职工,其工资一般每人每月为500~1000港元,平均为800港元左右,只相当于香港工人的30%~40%。企业劳务费一般只占工业企业产品成本的10%左右。企业所支出的劳务费中,75%作为职工工资直接支付给职工,5%留给企业用于补贴职工福利费,20%上交给劳动保险公司,作为社会劳动保险和用于国家对职工的各项补贴。

除上述各项优惠政策措施外,深圳经济特区还拥有对“内联”生产性企业的各种优惠、出口产品许可证方面的优惠、财政包干方面的优惠、利用外资的优惠等等。我国经济特区的优惠政策比许多国家(地区)都优越。例如,在投资比例方面,我国规定合资经营外商投资比例不低于25%,而台湾、南朝鲜等却控制外商投资比例的上限。在管理权限上,中国鼓励外商承包经营合资企业,而国外对外商控制企业作了较严格的规定,泰国对一些符合贸易注册总署规定条件的产业,才允许对方控制企业。从特区与亚洲国家(地区)优惠政策比较,可以看出,外国投资者来中国投资,享受的优惠待遇是广泛的,是受法律保护的,是有利可图的,赚了钱是能够拿走的。国内外客商普遍认为,在深圳投资的风险最小,成功的希望最大。

2. 特区的自主权

特区由于担负着我国改革开放的“排头兵”作用,决定了特区在经济活动、经济管理、经济

体制改革的各个方面都要“特”，要有较大的经济自主权，包括引进项目审批权、人员因公出国出港审批权、外贸出口权、外汇管理权和其他经济管理权限等。

(1)项目审批权 深圳举办特区以后，投资的客商纷至沓来。为了简化办事程序，提高办事效率，上级有关部门规定，凡投资规模在一亿元以下的项目，轻工业 3000 万元以下、重工业 5000 万元以下的项目，不需国家计划综合平衡的，可由深圳经济特区自行安排。这样就减少了审批环节，缩短了审批时间。

(2)出港出国人员审批权 凡特区内需要出港出国公干的人员，由特区政府直接审批，需要经常往来香港、澳门的，发给《往来港澳通行证》，注明“多次往返有效”。这样就简化了审批手续，提高了办事效率。

(3)企业管理自主权 深圳经济特区的经济是以市场调节为主的，为适应这一需要，深圳特区的企业特别是外商投资企业在经营管理上都拥有较大的自主权。产、供、销、人、财、物都基本不下达计划指标，由企业自行调节和平衡。在生产经营决策方面，企业在规定的经营范围内可以自行安排生产。企业可以根据生产经营的需要，聘用或辞退职工。三资企业有权根据需要设置管理机构，任免或撤换中层干部。企业有权在批准的合同范围内，确定工资标准和工资形式，自行确定采用计件、计时、计日或计月等工资制度；有权安排企业生产发展基金、奖励基金、职工福利基金；有权引进先进技术设备，进行技术改造等。企业有了以上自主权，就具有较强的自我发展能力和自我改造能力，以及在国际市场的竞争力。

(4)计划单列，具有省级经济管理权以及立法权 深圳经济特区毗邻香港，在实行对外开放，发展外向型经济中占有重要的地位。为了进一步搞好市场经济，加快建设步伐，实现沿海经济发展战略，1988 年 10 月 3 日，国务院批准深圳市在国家计划中实行单列（包括财政计划），并赋予相当省一级的经济管理权限。1989 年 3 月 17 日，国务院建议，授权深圳市人民代表大会及其常务委员会根据情况和实际需要，遵循宪法、法律和行政法规的基本原则，制定深圳经济特区的法规发布实施，并报全国人民代表大会常务委员会、国务院以及广东省人民代表大会常务委员会备案；授权深圳市人民政府行使相应的行政权，即制定深圳经济特区规章，组织实施。1992 年 7 月 1 日，第七届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过了关于授权深圳市人民代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在深圳经济特区实施的决定，决定授权深圳市人民代表大会及其常务委员会根据具体情况和实际需要，遵守宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则制定法规；授权深圳市人民政府制定规章。

(5)改革试验权 为了充分发挥深圳这个改革开放的“试验场”的作用，中央一再指出“经济特区可以有更大的灵活性”，特区可以跳出国内现行体制，在政治体制和经济管理体制上不断进行大胆的探索和改革。20 年来，先后实行了政企分开、减少经济管理层次、放开物价、实行市场调节、基建招投标、干部招聘、用工合同制、结构工资制、住宅商品化、土地有偿转让、股份制改造和股票上市、试办保税工业区和保税生产资料市场、现代企业制度等改革，这些改革试验都是首先在特区实行的，其中有的已经推广到内地。

深圳经济特区还享有批准特区企业经营自产产品的进出口权，以及在境外建立贸易机构，设立国际推销网的自主权等。

此外，深圳经济特区从成立之日起就不断地吸纳和培养各种类型特区建设人才。深圳是国内率先开展人才交流，开放人才市场的试点城市，特区政府从人事制度政策、干部招聘、人才