



## 深圳的特殊功能和历史使命

### — “深圳改革与发展新定位座谈会” 观点综述

编者按：2005 年 9 月 4 日，中国经济体制改革研究会和综合开发研究院（中国·深圳）联合在北京举办“深圳改革与发展新定位座谈会”，本次座谈会是在纪念深圳特区成立 25 周年的背景下召开的。会议的主题是探讨深圳下一步如何发展，特别是在我们国家的发展中，作为经济特区的深圳应该起什么作用。来自中央和国务院部委和相关研究机构的 20 多位专家参加了座谈会。现将参加会议专家发言的主要观点综述如下：

#### 在全方位综合性改革上先行一步

##### 争取试验权和试错权

有专家指出，中国的改革现在进入了一个攻坚阶段。不光是经济体制，还涉及到社会体制、政治体制，文化、教育、卫生制度改革等等，改革的攻坚阶段其实就是全方位综合性改革阶段。在改革年攻坚阶段，除了浦东作为国家综合改革实验区以外，还应该把深圳继续作为试点地区，让深圳更好施展发挥优势和作用。

另一位专家也认为深圳非常有必要争取国家综合改革试验权。他指出，“深圳特区”的概念，基本上有名存实亡了，深圳特区跟上海、广州、武汉几乎没有什么区别。深圳应该继续争取特区的地位，争取改革实验权，有了综合改革实验权，就可以大胆地搞实验和试点。该专家进一步指出，如果能让深圳发挥作用，就要给它政策环境和体制环境。深圳第一是做全国的改革开放实验地；第二是承担保证香港稳定繁荣的职能。这是国家交付给深圳的两个历史使命，而要完成这两个历史使命，就需要体制保证和政策保证。

还有专家对“最重要的不是优惠政策，而是改革试错”表示同意，同时他指出，深圳特区的改革空间，应该是市场经济条件下如何改善、改革政府的管理体制，这属于公共政策范围，不属于政治体制改革，政治体制改革的发展方向和操作细节，最后还是要落到公共政策上。该专家以“城中村”为例指出，所有国家城市化过程中都会遇到贫民窟的问题，唯独中国是一个例外，这不是因为我们做得好，而是问题还没有显现出来。深圳的这些问题是很突出的，同时深圳解决这些问题的条件也是很成熟的。通过改革探索解决问题的途径，就是深圳对国家的贡献。

## 建设法治政府

有专家指出，深圳应该率先与国际惯例接轨，这是深圳下一步改革的方向，也是下一步改革的基点。在法律、金融等各个方面实现接轨。和香港除了硬衔接、物理性的衔接外，软衔接可能更加重要。

另一位专家从科学发展观，加强民主法制建设，构建和谐社会的角度，认为建设法治政府，是深圳在下一步改革发展中的目标选择。他指出：第一，深圳要在行政管理体制改革方面有所作为。建立行为规范、运行协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，使政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来，是建设法治政府的基本目标。2003年开始，中央在深圳搞行政管理体制改革试点，这是深圳体制创新

的好机会，深圳要通过试点工作，积极为全国的行政管理体制改革创造经验。

第二，深圳要在制度建设方面有新的创新。搞好制度建设，就深圳而言，一是要充分运用法律赋予深圳的地方立法权，对新情况新问题及时通过立法加以规范和引导；二是要加强与香港特别行政区法律制度的衔接与交流，利用这个先机和优势，做法律制度建设的先行者；三是要研究解决深圳特区立法在深圳区域内适用的问题；四是要进一步完善政府法律顾问制度；五是要全力推行行政执法责任制，建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制。

第三，深圳要在机制创新方面走在全国前列。创新机制，一是要建立和完善科学化、民主化、规范化的行政决策机制，确保行政管理做到公开、公平、公正、便民、高效、诚信。二是要建立高效便捷、成本低廉的防范化解社会矛盾的机制，使社会矛盾得到有效的防范和化解。三是要健全监督制约机制，切实做到执法要有保障，有权必须有责，用权受监督，违法受追究，侵权须赔偿。

## **建设服务型政府**

有专家认为，深圳提出的“特别能改革、特别能开放、特别能创新”的特区“新内涵”都很好，同时他建议加上一句：“特别能服务”。他指出，政府行政管理改革要放在更加重要的位置。政府改革因为自己改革自己，缺乏动力，所以难度很大。作为深圳，改革的条件更好一些。政府改革的目标，就是建设服务型政府。

该专家指出，现在政府还是过多关注 GDP 的增长，关注私人产品的发展，对公共产品注意不够，现在是公共需求全面快速增长，但是公共产品供给严重不足，现阶段我们社会的主要矛盾，可以说是“公共需求的全面快速增长同落后的或者严重供给不足的公共产品之间的矛盾”，这是一个事实。所以，要从解决社会主要矛盾这样一个高度来认识、发展和建设服务型政府，为人民群众提供优质的公共产品，深圳在这个方面应该走

在前面。

## 以深港一体化为核心全面深入开放

### “深港一体化”就是深圳的国际化

有专家指出，深港合作，无论是叫衔接、融合，还是一体化，重要的是深圳怎样跟香港融合，深圳跟香港融合本身就国际化了，深圳不是自己去争独立于香港的国际化城市。在深圳和香港的都市圈中，深圳基本上是 IT、金融、物流、服务产业，这些都是深港都市圈支柱产业的内容。

该专家认为，在新时期香港要发挥新的作用，而在香港发挥作用的过程中，深圳是一个非常重要的支撑。服务也好，配套也好，互补也好，总之深圳在支持香港发挥特殊作用方面是一个重要的支撑。由于它的地缘优势，只有深圳能够配合香港、服务香港或者是配套香港，使深港都市圈发挥作用。将来不但是在华南地区，在整个中国，甚至在整个世界都有它的特殊作用。深圳有资源优势、低成本优势、技术力量优势、人才优势；香港则自由港优势，国际营销网络优势、国际高端服务贸易优势等等，从地缘上来讲，深港两地优势的结合是最合适的、最好的。

### 深港合作“一制两体”

有专家认为，深港合作的真正精华所在是现代服务业，现代服务业的核心是金融，金融最要害的是资本市场和货币，而资本市场最要害的就是规则。我们的 A 股市场的上市公司标准、中介服务标准、交易所管理制度、证监会监管制度都是“中国特色”，其主要原则和国际上认可的资本市场原则，不仅是微观上的差异，而且在中介服务、交易所管理、宏观监管上都有重大差异。现代服务业的背后，是市场经济和法律制度的高度衔接，越大、越网络化的服务业，对法律的要求就越高，所以率先在市场经济和法律制度上实现深港衔接意义重大。

该专家进一步分析指出，1997 年的金融风暴，对香港、广

东乃至深圳的波及比较厉害。但是香港这样一个弹丸之地就敢出手把索罗斯抵制住了，说明他还是很有力量的，其实深港联合起来，抗风险能力就会更强。对于深港合作，该专家提出了“一制两体”的概念，就是一个市场法律制度下的两个独立的行政主体、两个区域的经济主体的高度互补合作。

另一位专家也认为，很多事情，深圳自己做会很难，还是要和香港合作一起做。香港是全球的金融中心，香港最有竞争力的产业是金融业，只有支持香港最有竞争力的产业，才是支持到根上。从这个角度来看，在深圳金融服务业是第一位的。香港金融业非常发达，但是成本比较高，金融服务业的后台业务完全可以进入国内、进入深圳来做。现在的深圳的港口其实是一种“前店后厂”的运作模式，和记黄埔在前面拉单子，深圳在后面倒箱子，金融业也应该这样。

### **“深港一体化”更迫切也更有操作性**

有专家认为，“深港一体化”对香港、对深圳都是很重要的。这两个城市去年的 GDP 总和达到 1900 多亿美元，外贸进出口 6000 亿美元，港口吞吐量达到 3 亿吨，集装箱达到 3200 万个，这么大的经济规模，这么紧密相连的两个城市，在世界上也是不多见的。

该专家具体分析了深港的经济发展变化。香港方面，它作为中国内地过去的窗口、桥梁的这种中介作用现在已经明显降低。香港的产业结构也发生了比较大的变化，它的产业链条已经不完整了。现在香港强调第三次产业结构的转型，到底方向怎么走，怎么转，目前也还不明确。近期香港经济好转的主要原因是外部因素特别是内地因素的刺激，现在谈走出困境还太早，它的结构性失业和财政结构性赤字也不可能在短期内解决。深圳方面，市委市政府提出要转变发展模式，要从速度深圳向效益深圳、和谐深圳转变，客观上也是因为遇到了资源、环境、人口、能源等等瓶颈，遇到了不解决发展模式就难以为继的问题。因此，该专家认为，现在讲“深港一体化”，应该比 10 多年前更具有迫切性，提出的措施也会更有可操作性。

## 深港合作“互补”要拉开层次

有专家认为，在深港合作上，深圳本身还需要有更高的战略和考虑。以资本市场为例，香港资本市场有制度优势，但是没有规模优势，香港证监会比美国稍微有差距，但是比国内强很多，特别是它的立法制度有非常大的吸引力。而从资本市场设计的出发点来说，两地千万不能在同一层次上做事，因为两地都发展同一层次的业务那就是在相互在争夺客户资源，首先自己就把自己打败了。在资本市场合作方面，关键的问题是把层次拉开。如果香港是二板市场，我们就应该搞一个三板市场，这样才有竞争力，才有价值。

该专家认为，资本市场之间不是简单的互补，层次相同或接近不仅谈不上互补，反而可能导致互相的恶性竞争。沪深港资本市场是竞争、合作与互补的关系。竞争是服务质量、法律、制度方面的竞争；合作是在监管方面的合作；互补是在功能上互补。在功能互补上，如果形象的比喻一下，国内的应该是“幼儿园”，香港应该是为“中学”，国际资本市场则是“大学生”、“研究生”。

## 跨境合作“特区中的特区”

有专家呼吁启动深港跨境合作。跨境合作可以把 CEPA 真正用起来，因为 CEPA 最大的好处就是发展香港制造。香港有些人认为 CEPA 会使香港的制造业回流，这是不可能的。CEPA 有利于在深港地区搞跨境合作，甚至搞跨境产业。既利用深圳的低成本优势，又利用香港的国际环境优势，再加上 CEPA 的政策优势，把国外的一些大企业吸引过来，相当于实行特殊政策。这个特殊政策是 CEPA 给他的。在跨境这个地方，香港管制区是 20 多个平方公里，深圳则是盐田保税区、沙头角保税区、福田保税区甚至还可以扩大到几十平方公里，很有文章可做。

另一位专家也持类似看法，他认为“深港一体化”从构想变为现实路还很长。实现深港一体化，不可能全面铺开，最好的试验田就是深港交界地区，不妨把步子走得更大一点，把交界地区作为“特区中的特区”，在里面实行一些特殊的政策，包

括两地法律制度、两地的货币金融管理制度高度地协调、融合等等。通过这种模式的运作，从中总结经验，形成政策。

## 深圳定位要凸显服务功能

### 为整个国家服务

有专家指出，改革开放 20 多年后，我们现在面临一个新阶段。从对外开放的角度看，随着中国经济的快速发展，不仅仅是引进国外技术资金和借鉴国外管理经验，还有一个走出去的问题。在这样的情况下，深圳的定位和功能可能会发生变化。过去深圳是改革开放的连接点，是两个扇面，国外通过深圳向内辐射，国内通过深圳向外发展。这一点依然发挥作用，只不过功能发生了变化。

该专家强调，深圳是中国的深圳，不是广东的深圳，更不是深圳的深圳。从这个角度来说，第一，深圳现在更多的是要引领中国企业走出去，而不是帮助外国企业走进来。第二，深圳应该是一个为全中国全面服务的城市，通过它的物流来服务，通过它的金融来服务、通过它的科技进步来服务。

另一位专家则认为，深圳过去是改革开放的窗口，现在不仅要去做改革开放的窗口，还要做改革开放之门。如果说过去门是向里打开的，现在大门则要向外打开，以适应新世纪、新时期中国实施“走出去”战略的需要。

专家们也谈到思考深圳定位的角度问题。有专家指出，从什么角度看深圳很重要，是深圳自己看深圳，还是从更大区域范围看深圳，还是从全国看深圳。站在不同的角度，考虑的问题是不一样的。另一位专家也指出，不能离开中国的改革开放谈深圳，必须从战略角度考虑如何继续推进深圳的改革。

### 为香港服务

有专家指出，在深圳已走了 25 年光辉历程的今天，国内国际大环境和大背景已发生了很大的变化，研究和考虑深圳的定位，必须要有新的角度、视野和高度。一是要以世贸组织成员

国的身份，用全球经济一体化的视野，从中国实施“引进来”和“走出去”相结合战略的高度去研究深圳的定位。二是要从全国经济建设的战略布局和全方位对外开放的大格局去研究和考虑。过去我们利用香港特殊的地理位置与外界交往、合作和联系，现在我们有了上海浦东新区，天津又在建设滨海新区，要从新时期如何进一步发挥香港特殊作用的角度，如何保持香港长期繁荣稳定的高度来研究和确定深圳的定位。三是要从“港粤深”及大珠江三角洲的角度，从“港粤深”三者之间的关系中来思考。深圳的发展，一是要靠香港，最开始投资的大都是香港人；二是要靠广东省的支持，没有广东省的支持深圳也发展不了。现在深圳要更多地想怎么为香港服务、怎么为广东省服务。香港发展了、广东省发展了，深圳的地位就自然提高了。

该专家认为，深圳定位的重点之一是如何服务和支撑香港。应该重点考虑怎么为香港服务。虽然我们加入了WTO，虽然有了上海浦东和天津滨海新区，但香港与全球紧密联系的优势没有变，其金融中心、贸易中心、服务中心的优势依然存在。在中国实施“走出去”战略中，香港的中介地位和功能没有变，只是方向变了，过去是把外资引到国内来，现在则是领着内资出海，它要带领广东、南中国乃至全国向外走。那么深圳怎么起作用，怎么促进，使得香港的优势发挥出来？怎么创造条件配合香港把内地“走出去”的事情做好？我们要研究香港下一步的发展，在香港下一步的发展中研究深圳下一步的发展和定位。在提升香港的地位、促进广东的发展过程中，使深圳自己得到发展，把自己的地位提高。深圳应该“以深圳特殊之地，创深圳特别之为，立深圳特区之位”，从地缘经济学角度开拓深圳新的发展空间。

## 深圳的产业选择

### 重视金融业

有专家认为，以金融为代表的服务业的发展是深圳的一个重点。之所以这么说，是因为在一个新的时期，深圳如果要想



发展，一定得和潮流相一致，这个潮流就是市场经济一体化，其中香港的地位不容忽视。从长远来说，随着中国逐渐走向世界，人民币肯定要国际化。人民币国际化不可能一步到位，人民币国际化的先期肯定是境外金融中心的设立。而这个过渡阶段就是，利用港币和人民币的联系在香港设立。去年中国银行首先获准人民币在香港流通，这为人民币境外使用提供了基础。香港很可能成为人民币流通的市场，它的过渡目标应当是使人民币在东盟之间进行流通。80年代改革初期深圳是港币的天下，现在则要倒过来，香港是人民币的天下。所以，金融业应该成为深圳的重要产业之一。

另一位专家认为，深圳应该抓住金融业的机会。债券市场、资本帐户的开放、汇率调整之后人民币离岸中心的设立等等，金融业要做的事情很多，深圳可以找到合适的机会，把该做的事情做起来。

### **发展物流业**

有专家指出，改革开放以来，深圳进出口规模的加大带来了一些实质性的变化，基础设施的改善非常明显。如果中国还要进一步对外开放，加入世界经济一体化进程，那么深圳的物流建设恐怕是第一位的。

该专家认为，中国经济发展肯定会是大进大出的局面，以港口为主的物流业发展至关重要。深圳发展以物流为主的服务业，重点是珠江港口地区的整合。现在珠江口从盐田一直到广州、珠海都是港口，这不仅是资源浪费，将来也会恶性竞争。深圳辖区内几个港口如盐田、妈湾、赤湾、蛇口，都是合资的，政府没有主导，合资也是分散进行的。在整合港口的基础上，还要适度发展临港工以及与临港工业相配套的交通运输业和物流业。现在铁道部和广东省正在积极筹划珠三角铁路网，利用这个机会与其他地区的港口进行整合互补，把货流把握在自己的手中，这对于深圳 GDP 的提高、人口素质的提高以及产业的提升都是非常有益的。

## 促进高科技产业

有专家认为，深圳高科技企业发展速度非常快。在全国范围内比较，深圳是最具有创新能力的。电信业中“巨、大、中、华”四家企业中的中兴和华为都是深圳的，而且发展得很好。深圳高科技公司的特点是同量级的公司大面积产生，个头大小差不多，比较平均，而其他城市的高科技公司则是大的大小的小，这得益于深圳的体制环境和开放政策。技术进步是最稀缺的资源，值得珍惜。

另一位专家也认为，深圳有相当多的自主研发型的高科技产品，很多产品有自主知识产权，应该更积极地发展自主知识产权产业。

## 慎重对待重化工业

有专家认为，对深圳来说，发展重化工业不仅效益比不上其他省份，更重要是没有基础和资源。深圳传统产业是做加工服务，加工贸易其实也是一种服务，深圳没有长三角那么多高技术的工人，也没有内地中西部地区那么丰富的资源，因此不能支撑重化工业的发展。重化工业投资极大，会使财政吃紧，影响整个城市的和谐发展，所以要慎重。

另一位专家认为，深圳重要的是产业如何升级换代，如何找到下一个主导产业。从深圳的情况来看，不宜走重化工业之路。因为重化工业要消耗很多能源，而深圳现在的能源压力就很大，在这种情况下，也许通过发展能源产业可能是一个增长点。例如加利福尼亚，他是美国能源最短缺的地方，但也是发展能源短缺技术效果最好的地方。该专家还指出，对产业结构升级来说，深圳比较大的缺陷是产业的集聚尤其是配套，相比江浙差距在增加，投资者在选择投资地点的时候，有没有完整的配套生产能力是非常重要的因素。

软环境的建设也很重要

## 深圳城市化才开始

有专家认为，深圳过去是特区，但不是真正的城市，到现

在深圳才真正开始城市化。城市化不仅仅是有一定的人口、一定的规模、一定的基础设施和一定的经济总量，深圳的教育、科研、文化资源相对不全不足，所以不能说是真正意义上的城市。将来发展高科技产业，吸引高科技人才，那么科研条件、教育条件、文化条件全部都得跟上。软环境的建设应该强调，应该加强。

该专家认为，首先是制造业的发展，然后服务业跟上。深圳的经济发展水平比较高，服务业的比重也应该比较高，但是它的服务业在全国是靠后的。这也是国内普遍的问题，服务业的发展制约了制造业的发展，成了瓶颈。现在是制造业竞争过度，服务业竞争不足。如医疗、教育、卫生，等，这些领域对于深圳来说，还是有很大发展空间的。

### 特区范围适当扩大

有专家认为，特区有严格的界定，深圳特区就是 350 平方公里左右的范围，而深圳市是 2020 平方公里的范围，随着经济的发展，特区的概念和深圳市的概念越来越模糊。是不是将来把特区整个扩展到 2020 平方公里的范围，把特区和深圳市统一起来？按照原来的概念，特区有立法权，立法只能在 350 平方公里左右的土地上实行，其他地方不行，而实际上现在早就突破了。

另一位专家也主张给深圳增加一点地域面积，现在太小了。深圳和香港加起来是 3000 平方公里，容纳了将近 2000 万人，香港是 700 万，深圳现在非官方统计是 1200 万，2000 万人拥挤在 3000 平方公里的土地上，人口密度太大了。所以深圳的地域面积应该增加，否则发展会出现问题。

（根据会议记录整理，执笔：张玉阁）

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：[zyj@cdi.com.cn](mailto:zyj@cdi.com.cn)

责任编辑：张玉阁 电邮：[zhangyg@cdi.com.cn](mailto:zhangyg@cdi.com.cn)