

深圳经济特区 40 年 行政管理体制改革实践与经验

中共深圳市委机构编制委员会办公室

摘要：深圳是我国改革开放的“试验田”“先行地”。经济特区建立 40 年来，深圳在行政管理体制改革方面积极探索、大胆突破，坚持以转变政府职能为核心、以优化机构设置为重点，从突破计划经济管理体制的束缚到推进治理体系和治理能力现代化，基本构建了与社会主义市场经济相适应、符合现代化超大城市特点的行政管理体制。特别是党的十八大以来，深圳积极落实中央和省委部署，全面深化党政机构改革，实现系统性、整体性、重构性变革。站在新的起点，深圳将继续顺应时代要求，不断把改革向纵深推进，为推进粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区“双区”建设提供强有力的制度和组织保障，为全国改革提供更多可复制、可推广的经验。

关键词：行政管理体制改革；政府职能转变；优化机构设置

中图分类号：D630 文献标识码：A 文章编号：1673-5706 (2020) 04-0066-09

深圳是我国改革开放的“试验田”“先行地”。经济特区建立 40 年来，深圳勇担改革使命、敢闯敢试，不断将各项改革向纵深推进。在行政管理体制改革方面，深圳一直积极探索、大胆突破，坚持以转变政府职能为核心，以优化机构设置为重点，持续深入推进改革，基本构建了与社会主义市场经济相适应、符合现代化超大城市特点的行政管理体制。特别是党的十八大以来，深圳积极落实中央和省委部署，全面深化党政机构改革，实现系统性、整体性、重构性变革，有力保障和促进了经济社会持续健康快速发展。

一、改革历程

40 年来，适应经济社会发展和城市建设要求，深圳先后开展了十次大规模的行政管理体制改革，

每次改革都有新探索、新突破、新进展。改革大体可分为四个阶段。

（一）突破计划经济管理体制阶段（1980—1991 年）。经济特区建立之初，为适应外向型经济发展，大胆打破计划经济时代的传统模式，在政府职能配置、机构设置上进行了一系列新探索。20 世纪 80 年代，深圳先后开展四次大规模的政府机构改革，重点改革不适应新的经济发展要求的传统管理体制，推进政企分开，弱化政府微观经济管理职能，实现精简高效。如 1981 年第一次改革，撤并十多个专业经济管理部门和 20 多个行政单位，整合设置 18 个政府部门，创建适应外向型经济发展要求的行政管理体制框架。1983 年第二次改革，重点是加强政府的宏观调控职能，完善

宏观调控机制,同时加强决策、咨询部门。1986 年第三次改革,基本完成撤销专业经济主管部门的任务,同时减少行政管理层次,市政府管理层次由原来的三级(政府、委办、局)转变为两级(政府、委办局),提升了办事效率。1988 年第四次改革,合并精简政府经济口、建设口机构,“大工贸”“大建设”等大系统管理体系初现。

(二)适应社会主义市场经济体制阶段(1992—2001 年)。党的十四大明确建立社会主义市场经济体制的目标后,行政管理体制改革也相应更多地由“破”到“立”。与此相适应,深圳于 1992 年、2001 年开展两次机构改革,重点是转变政府职能,加强宏观调控,进一步强化大行业、大系统管理。如在全国率先开展行政审批制度改革,大幅精简行政审批项目,减少不必要的行政管制;按照政资分开、政社分开的要求,积极探索国有资产管理体制改革,取消企业对行政机关的隶属关系,推进社会中介组织与政府脱钩;优化调整政府组织结构体系,进一步形成“大社保”“大教育”“大交通”和“大保税区”等大部门。

(三)适应科学发展的阶段(2002—2011 年)。这一时期,根据中央关于树立科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求,深圳在注重经济建设的同时,更加注重加强社会建设。与此相适应,深圳于 2004 年、2009 年开展两次机构改革,更加突出建设服务型政府目标,重点加强社会管理和公共服务职能,大力改善民生,同时积极探索、全面深化大部门制改革。如 2004 年的机构改革,更加突出社会管理和公共服务职能,劳动和社会保障、安全生产、应急、中小企业服务、金融发展服务、行政服务等领域或新设机构,或加强职能、充实力量。2009 年大部门制改革,本着先行先试、积极探路的原则,在全国率先探索构建符合现代化大城市特点的政府管理架构,在更多领域推行大部门制,政府部门由 46 个精简为 31 个,有效促进了职能有机统一,强化了部门运作协调性,提高了政府运作整体效能,“大市场”“大交通”“大城管”“大文化”等改革做法得到国家层面的高度肯定和推广。

(四)推进治理体系和治理能力现代化阶段(2012 年至今)。党的十八大以来,深圳积极适应和把握经济发展新常态,围绕全面深化改革总目标,更加注重政府职能转变、治理能力提升,将坚持和加强党的全面领导放在更加突出位置。其中,2014 年机构改革进一步突出政府职能转变,推行清单式管理与服务,同时深化完善市场监管领域大部门制。2019 年党政机构改革,范围和力度远超以往,党政组织结构和管理体制实现系统性、整体性重构。组建或优化调整党委在深化改革、军民融合、粤港澳大湾区建设以及财经、教育、审计等重大领域的议事协调机构,加强组织、宣传等党委职能部门对机构编制资源、公务员队伍、宣传阵地等的领导和管理,更大力度统筹党政机构设置,加强新兴金融、律师、注册会计师等行业组织党建引领力量,切实将全面加强党的领导制度安排落到实处。在医疗保障、退役军人事务、生态环境、应急管理等领域新组建或重新组建机构,更好推动公共服务、社会管理各项事业发展,切实践行以人民为中心的发展理念。党委、政府与人大、政协机构改革以及群团组织改革统筹推进,各类机构有机衔接、相互协调,各项改革相互促进、相得益彰。

二、改革主要举措与成效

40 年来,深圳积极先行先试、锐意改革、攻坚克难,不断破除制约经济社会发展的体制机制障碍,逐步构建起职能明确、结构合理、功能健全、运转协调、效率较高的政府治理体系。

(一)坚持简政放权,着力推进政府职能深刻转变。转变政府职能是行政管理体制改革的核心。40 年来,深圳始终围绕理顺政府与市场、社会的关系,坚持简政放权,不断完善政府经济管理、社会管理和公共服务、市场监管、生态环境保护等职能,逐步实现政府由直接管理为主向间接管理为主转变、由微观管理为主向宏观管理为主转变、由全能政府向有限政府转变、由管制型政府向服务型政府转变。

1. 大力转变经济管理职能。充分尊重市场经济运行规律,根据不同时期市场在资源配置中的

作用,大胆优化调整政府经济管理职能。一是推进政企分开,将政府承担的微观经济管理职能还给企业,扩大企业自主权。如1981年率先打破按行业、产品门类设置政府经济管理部门的旧模式,将专业经济管理部门转为经济实体;1994年实行企业无行政主管部门改革,党政机关与所办经济实体脱钩,取消国有企业的行政级别,等等。政府不断减少干预,更大程度发挥市场机制的作用。二是推进政资分开,按照所有权与经营权分离原则,探索国有资产管理新路子。早在1987年就成立全国首个国有资产管理专门机构(深圳市国有资产投资管理公司),负责国有资产的监管和营运,行使政府职能;后经逐步改革,对市属国有企业资产实行统一管理,形成了“市国有资产管理机构—市级资产经营公司—生产经营企业”三层次的国有资产管理体制。三是强化政府宏观管理职能。弱化微观管理职能的同时,不断加强宏观统筹职能。1984年,将计划委员会改为社会经济发展委员会,负责制定特区社会经济发展规划,同时设立工业发展委员会,统管工业发展和企业管理工作。之后,逐步整合工业、贸易、招商引资等各项经济管理职能,促使政府部门由主要依靠行政手段管理企业转向主要依靠经济手段调节行业、服务企业,并通过政策引导、资金扶持、节能减排等手段,促进产业结构不断优化和升级。

2. 不断强化社会管理和公共服务职能。适应政府从单纯关注经济到更加关注民生,从管理为主到管理和服务并重的转变,切实加强政府的社会管理和公共服务职能。一是加强社会管理。不断强化政府在治安、人口、环境保护、市场监管等领域的管理职能,完善劳动就业、社会保障、社会保险基金监管等制度,扩大保障范围、提高保障水平。对卫生和人口计生、人力资源和社会保障、文化和体育、安全生产和应急管理职责相近的社会管理领域,探索综合设置机构,提高统筹管理能力。创新流动人口管理,按照“来了就是深圳人”的标准,保障外来务工人员基本医疗、就业服务、技能培训、子女入学等权益。二是积极培育发展各类社会组织。打破中介组织行业垄断,大力推进与政府部门

脱钩,将专业性、技术性、事务性职能交由行业协会和中介组织承担。1995年,全市性的社会团体均实行“工作自主、人员自定、经费自筹”的管理方式,会计师、审计师事务所改制并与挂靠部门脱钩,评估、拍卖、公证及律师事务所等中介性服务机构先后退出编制管理范畴。2004年率先在行业协会及工商经济类、社会福利类、公益慈善类三类社会组织推行直接登记,2012年直接登记范围扩大至八类。三是积极扩大公共服务供给。发挥深圳市场化程度高的优势,将公共教育、养老服务、社会救助等面向社会公众的服务和政府履职所需的专业性、辅助性服务纳入政府购买服务范围。积极引导支持社会力量参与民办学校、医疗卫生机构建设,拓宽公共服务供给渠道。四是完善政务服务。不断改进政府服务方式,提升服务效率,从率先实行集中窗口服务到全面推行“互联网+政务服务”,从串联办理到并联办理,从缩短办理时间到实现“秒批”,从被动服务到主动推送服务,从区域分散办理到全市通办等,不断推进政务服务升级,更好满足群众和企业需求。

3. 不断深化行政审批制度改革。1997年在全国率先全面推行行政审批制度改革以来,先后开展六轮较大规模的改革,从减少行政审批项目数量,到规范行政许可和非行政许可审批,再到建立常态化的工作机制,动态管理和规范指导审批事项,改革不断深入。尤其是近年来,按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求,统筹推进“放管服”改革,在继续精简行政审批事项数量的同时,全面规范和优化行政审批运行,将改革的关注点从静态事项拓展到动态运行,从源头管控拓展到后续监管,实现“弱审批、强监管”,改事前审批为加强事中事后监管,逐步完善监管标准,推行“双随机一公开”监管,规范监管行为,从单纯的简政放权拓展到更大范围、更深层次、更大力度协同推进“放管服”改革,真正实现审批更简、监管更强、服务更优,推动政府职能深刻转变。

4. 不断优化市、区事权划分。从建设现代化城市目标出发,按照重心下移、便民高效的原则,

适时优化调整市、区事权，先后开展五轮市、区事权、财权划分，充分调动市、区积极性。经济特区初创阶段，合理划分市、区政府在规划、土地、社会管理和城市管理等方面的职能。1990 年撤销原特区内五个管理区，组建三个市辖区，强化区级经济建设职能，扩大管理权限。之后，陆续调整市、区管理权限，向区级政府下放投资项目立项审批、城市建设管理、文化卫生教育管理等多方面权力，增强区级政府履职能力。尤其是 2016 年以来，深圳推出“强区放权”改革，并结合第五轮市、区财政体制改革，进一步强化市的宏观统筹和规划决策职能，提升区的综合治理能力、强化属地管理责任，全面下放政府投资项目、城市建设管理、社会管理、驻区机构管理等领域 140 余项事权，有效激发基层工作积极性，释放城市开发建设活力。

(二)坚持精简高效，着力优化政府组织结构。机构是职能的载体，深圳一直高度重视机构建设和改革，从更好履行政府职能、更加协调高效推进政府运行出发，综合设置机构，在多个领域推行大部门制，减少了职责交叉、降低了协调成本、提高了行政效率。

1. 在产业管理方面。重点从加强产业发展的联动性考虑机构设置。1988 年，合并工业办公室、贸易发展局、引进外资办公室，组建经济发展局，“大工贸”体系初现。之后进一步完善大行业管理，组建贸易工业局，统一管理全市工业、国内外贸易和招商引资工作。2009 年，为解决产业管理部门较多、资源分散等问题，整合贸易工业局、科技和信息局、高新技术产业园区领导小组办公室、保税区管理局、信息化领导小组办公室等五个部门，组建科技工贸和信息化委员会，促进科技、工业、贸易和信息化的融合。之后，为强化科技创新引领作用，单独设立科技创新委员会，整合农业、渔业管理职责和机构，于 2011 年设立经济贸易和信息化委员会，在全国率先实现对一、二、三产业的统一管理。

2. 在市场监管方面。重点从市场统一性、资源配置科学性出发，不断优化机构设置。20 世纪

80 年代，将物价局并入工商局，形成“大工商”管理系统，并改革特区内工商行政管理体制，由市、区分级管理调整为市垂直管理。1999 年，将垂直管理范围从特区内扩大到特区外，实现了全市范围内市局、分局、工商所三级垂直管理，有效改变了行政执法尺度不一、审核发照宽严不一等情况。为加强对生产、流通领域的统一监管，于 2009 年整合工商、质监、知识产权三个部门，在全国率先组建市场监督管理局。之后，进一步整合食品药品监管职责和机构，形成了覆盖生产、流通、消费三个环节，工商、质监、知识产权、食品药品四大领域的“大市场、大部门、大监管、大服务”格局，为全国改革提供了深圳样板。

3. 在城市建设和管理方面。重点从城市发展的有机性、整体性出发，解决部门间分工不够合理，职责交叉重叠等问题。一是实行“大规划”。早在 20 世纪 90 年代，深圳就探索将规划和国土资源管理部门合并，设立了规划国土局。2009 年，为进一步强化规划引领作用，解决城市总体规划和土地利用规划缺乏有机衔接的问题，组建了规划和国土资源委员会，以提高规划编制的前瞻性和实施的有效性，强化政府对城市空间资源的有效掌控，推动重大项目落地实施和产业空间集约使用。二是实行“大交通”。从 20 世纪 80 年代开始，积极探索和构建以“大运输”体系为主要特点的交通管理体制，实现了包括公路、海、空、铁路运输及城市公共交通、邮政、物流的统一管理。2009 年，将原有的“大运输”拓展为“大交通”，组建交通运输委员会，统一负责道路的规划设计、建设、管养、执法以及海、陆、空、铁等各种运输方式的管理。三是实行“大环保”。在生态环境保护方面，由“三废”治理向全面提升生态环境质量水平转变。2009 年，在环保局基础上组建人居环境委员会，归口联系住房建设、水务、气象部门，统筹负责环境治理、水污染防治、生态保护、建筑节能、污染减排和环境监管工作。2019 年机构改革，进一步整合应对气候变化和减排、海洋环境保护等职责，新组建生态环境局，并在各区设分局，实现全市生态环保统一垂直管

理。此外,按照城市化的总体要求,较早实施园林绿化、环境卫生和城市综合管理一体的“大城管”体制,加快推进深圳园林城市、花园城市建设。

4. 在社会管理和公共服务方面。主要是突出整合、提升服务保障能力,提高公共服务效能。一是实行“大文化”。1989年开始实行大文化管理架构,成立文化委员会(后更名为文化局),统管全市文化艺术、新闻出版、广播电视行业。2009年,为推动文化、体育、旅游融合发展,进一步整合文化局、体育局、旅游局、文化产业发展办公室等机构,新组建文体旅游局,充分发挥综合优势,提升城市文化内涵。二是实行“大社保”。1995年合并社保局和医保局,成立统一的社保局,集中统一管理全市养老保险、医疗保险等,后继续合并组建人力资源和社会保障局,建立健全从就业到养老的服务体系。三是实行“大政务”。2004年设立行政服务大厅,将原各个部门分散对外的窗口集中到一个大厅;2012年深入推进“互联网+政务服务”改革,实现实体办事大厅与网上办事大厅并行;2019年进一步整合电子政务、政务服务、大数据管理,组建政务服务数据管理局,完善技术与业务、技术与服务、技术与管理充分融合的体制机制。此外,为提高政府处理突发应急事件能力,实行“大应急”体制,有效整合应急资源力量。

目前,经过不断优化调整,深圳党政机构已实现统筹设立,党委职能部门还实行了归口管理体制;凡涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构,按上下对应原则设置。同时,设立了体现深圳城市发展特点和功能定位的特色机构。如组建了市委推进粤港澳大湾区建设领导小组办公室、市政务服务数据管理局、市扶贫协作和合作交流办公室、市中小企业服务局等,党政机构设置符合治理体系与治理能力现代化的要求。

(三)坚持依法行政,持续推进法治政府建设。市场经济就是法治经济,市场越活跃越需要加强法治保障。40年来,深圳积极推进法治政府建设,在行政决策、行政执行、综合行政执法、行政监

督等方面进行了大量探索创新,推动行政决策更加科学、执行更加高效、监督更加有力、执法更加规范。

1. 完善行政决策机制。决策是行政管理的首要环节和其他行政运行的基础,深圳历届政府都十分重视从决策的科学性、公共性、协调性出发完善体制机制。一是健全依法决策机制。2001年出台市管单位领导集体决策重大问题议事规则,初步建立重大问题决策制度。近年来出台重大行政决策程序规定、合法性审查办法、公示暂行办法等制度文件,推进各区各部门在门户网站开设重大决策信息发布和公众参与专题栏目,实现决策规范性。二是深化科学决策机制。自20世纪80年代开始建立决策咨询机制,实行“虚委实办”的行政格局,规定各类委员会主要职责是进行审议、咨询和协调;2005年成立市决策咨询委员会,为市委决策提供咨询服务;同时,在部分领域实行专家参与决策制度,真正做到集思广益。三是完善民主决策机制。自20世纪90年代开始,对于关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格等实行决策前听证会制度,广泛听取群众代表以及经济、法律、技术等方面专家学者的意见。

2. 优化行政执行机制。政府职能是否得到有效高效履行,与科学合理的行政执行机制密不可分。深圳不断完善执行制度,创新执行方式,极大提升了依法行政水平和行政管理服务效能。一是完善合法性审查机制。在全国率先实行政府规范性文件前置审查制度,明确市法制工作机构对市政府工作部门制定的规范性文件进行合法性审查,确保不同部门规范性文件的协同性,提高规范性文件质量。同时,在20世纪80年代首创并不断完善政府法律顾问制度,政府法律顾问代理政府参与案件,对政府重大决策、行政行为及重大合同提供法律意见,有效避免违法行为。二是规范政府行为。在全国率先制定实施法治政府建设指标体系,明确政府立法工作法治化、公共财政管理与政府投资法治化、行政审批法治化、行政处罚法治化、行政责任法治化等12大项、225细项的具体要求,确保将政府行为纳入法治轨

道。为进一步促进权力在阳光下运行,于 2015 年完成了清理行政职权编制权责清单专项工作,系统梳理规范行政许可、行政处罚等十类 5000 余项行政职权并在网上公布,夯实了依法行政的基础。

3. 创新行政监督机制。行政监督是规范行政行为、提高行政执行效率的重要保障。深圳在全国率先设立监察局、建立效能监察室,逐步构建起科学、刚性、可操作的行政责任体系。一是推行行政问责制。2001 年制定行政过错责任追究暂行办法,首次明确对行政过错必须问责的制度。之后,陆续出台部门行政首长问责、部门行政首长财经责任问责、违反招标投标规定行政处分等方面的规定,行政问责的依据更加明确完善。同时,通过查处行政过错典型案件和影响行政效能的问题,纠治不当行政行为,提高公务员的效率意识和责任意识。二是建立目标管理与绩效评估机制。2006 年首先在公安、交通、环保、食品药品监管、城市管理等五个部门试行部门责任白皮书制度,以“白皮书”形式向社会公布部门职责、工作任务完成情况等,后逐步扩大实施范围,强化了责任目标管理,加强了人民群众对部门的履责监督。2007 年开始绩效评估试点,2010 年起全面推行,建立起较为科学合理的政府绩效评估与管理体系,逐步实现绩效管理的实时化、动态化、科学化和制度化,推进政府责任层层落实。三是整合监督资源。2015 年党政部门联合推出“五责联审巡查”工作制度,开展党政领导干部选人用人责任、机构编制责任、议事决策责任、领导分工责任审查和任期经济责任审查,形成对干部监督检查“组合拳”。

4. 推进综合行政执法改革。深圳在全国较早推行综合行政执法体制改革,20 世纪 90 年代便在罗湖区开展试点,成立区行政执法检查局,用一顶“贝雷帽”取代七顶“大盖帽”,很大程度上解决了重复执法和交叉执法问题。之后不断深化改革,从整合执法队伍到理顺执法事项,从系统内综合执法到跨部门综合执法,在全市逐步构建了城市管理综合执法、大部门综合执法与各区创新综合执法相结合的“1+8+X”执法体系。2019

年机构改革,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,进一步统筹配置行政执法职能和执法资源,合理划分市、区执法事权,市级主要负责执法监督,市、区原则上只设一个执法层级,实行区级执法“局队合一”体制,切实推动执法重心下移,执法效率和监管水平不断提升,构建起适应现代城市发展的行政执法新格局。

(四) 坚持深化事业单位改革,增强事业单位公益性与运行活力。深圳按照政事分开、事企分开和管办分离原则,积极开展事业单位体制机制改革,不断明晰事业单位职能定位,调整布局结构,优化资源配置,逐步形成门类齐全、结构合理、具有一定规模的事业单位体系,在推动改革开放、经济建设、社会进步中发挥了积极作用,有力促进了公益事业健康发展。

1. 推进事业单位分类改革。2006 年,深圳在全国率先推进事业单位分类改革。按照社会功能,将事业单位分为经营服务类、监督管理类和公益类。其中,经营服务类事业单位转为企业,监督管理类原则上纳入行政管理序列,公益类根据情况转企或整合。实现凡不应由政府提供的服务,均从事业单位剥离,交给市场和社会去做。改革当年,市属 518 家事业单位(不含学校、医院),纳入行政管理序列的 28 家,转为企业的 124 家,撤销 27 家,数量减少 34.6%、编制核减 66.6%。与分类改革相适应,积极推行事业单位以事定费和政府购买服务,凡可以通过政府采购方式提供的公共服务,在不影响服务稳定供给前提下,均采取“花钱买服务”“养事不养人”的办法,用市场化方式组织生产和供应,不断提高政府公共服务水平和财政资金使用效益。

2. 推进事业单位去行政化。聚焦“政事不分、管办不分”问题,开展制度创新,改变事业单位管理方式和内部运行机制,弱化事业单位行政色彩,理顺政事关系。一是取消事业单位行政级别。1996 年,实行事业单位等级规格的动态管理,实际上取消单位行政级别,仅保留主要负责人参照行政机关级别享受待遇。2007 年,进一步推行岗位等级管理,不再确定主要负责人行政级别待遇,

由身份管理转变为岗位管理。同时,改革学校、医院简单套用行政级别并与待遇挂钩的做法,出台《中小学校长职级制管理办法》等。二是扩大事业单位自主权。改革政府部门对事业单位的管理方式,早在 2001 年即出台意见,明确主管部门对事业单位的管理主要是政策引导、检查监督、管好领导班子(或法人代表)、监管国有资产,强化单位的自主权、公益性和专业化,使事业单位成为面向全社会的独立法人。三是试行业事业单位法人治理结构改革。建立以理事会为核心的法人治理结构,明确事业单位的主管部门、管理层、服务对象等各个利益相关者权责,构建以公益目标为导向、内部激励机制完善、外部监管制度健全的治理结构和运行机制,形成事业单位独立运作、自我发展、自我约束、自我管理的现代运行新模式。

3. 创新事业单位举办方式。为更好满足城市发展需求,深圳突破传统事业单位运作模式,大胆创新事业单位举办方式。一是探索法定机构管理运行模式。借鉴中国香港、新加坡等地法定机构管理模式,选取兼具政府、事业和企业多重角色且有特殊改革攻坚使命的单位,以及专业性强、着力打造领域标杆或国际高地的单位,实行法定机构改革试点。先后在前海管理局、南方科技大学、深圳国际仲裁院等 12 家单位开展,通过地方性法规或政府规章明确其职责权限,赋予其人事薪酬和经费管理等自主权,建立以理事会为核心的法人治理结构,实现由行政主导向依法管理的转变,充分激发其内在的活力和竞争力,促进公共服务水平和质量整体提高。二是大力推动其他组织利用国有资产举办事业单位。为推动科技创新和高等教育发展,2000 年起,先后批准北京大学、香港大学等 26 所高校在深圳设立研究机构。研究机构登记为事业单位法人,但不定行政级别、不核编制,经费自行解决,管理运营高度自主,实行企业化管理。后经逐步发展完善,形成了灵活高效、规范完整的管理制度体系。按照此种模式,深圳成立了 90 余家新型科研机构和各类高校研究院,将高校研究、科技资源与产业创新有机结合。

这些兼具事业单位、企业、科研院所、大学特点,又不同于其传统属性的“四不像”单位,在人才培养、科技成果转化、技术创新、深港合作与国际化等方面为深圳做出了突出贡献。

三、改革经验与启示

纵观深圳行政管理体制改革史,就是一部不断适应社会主义市场经济体制要求,以职能转变为主线,以深化大部门制改革为重点,努力建设人民满意的服务型政府,迈向行政现代化的历史。

(一) 始终坚持党的领导,顺应时代特征。改革开放以来,中国共产党团结带领全国各族人民,开辟了中国特色社会主义道路。1978 年党的十一届三中全会,开启了改革开放历史新时期,1992 年党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的目标,2013 年党的十八届三中全会提出全面深化改革总目标,2017 年党的十九大明确宣告中国特色社会主义进入新时代,对新的发展阶段作出了战略规划和全面部署。40 年改革一脉相承,党的领导是根本保证。深圳历次行政管理体制改革,始终遵循中国特色社会主义方向和党中央重大决策部署,是对党中央关于处理好政府与市场的关系、建设什么样的政府等重要论断的具体落实和直接反映。尤其是 2019 年机构改革,着眼于更好地发挥党的领导这个最大的优势,从体制机制上对全面加强党的领导作出制度安排,从机构职能上把加强党的领导落实到各领域各环节,确保党始终成为经济特区事业的坚强领导核心。

(二) 始终坚持解放思想,勇于创新。40 年来,深圳始终坚持实事求是,解放思想,牢牢把握改革的核心理念。一是按照社会主义市场经济体制的要求,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,促进市场体系不断完善和市场机制作用有效发挥。二是运用法治思维和法治方式推动改革,充分发挥法治基础性、保障性作用,确保改革始终在法治轨道上运行。三是坚持职能有机统一原则推动改革,针对机构重叠、职责交叉、办事效率不高等问题,实行大部门制改革,强化部门运作协调性,提高整体效能。四是始终推动政府机

构高效运转，在改革中合理设计、不断创新完善行政运行机制，充分释放制度能量活力。

（三）始终坚持以人民为中心，增强群众获得感。人民利益是党一切工作的出发点和落脚点。改革中，深圳始终把握以人民为中心的发展思想，突出服务导向，围绕群众反映强烈的突出问题，从体制机制入手，增强针对性和实效性，让人民群众有更多的获得感。例如，职能配置上，始终注重强化和改进公共服务，围绕水污染治理、食品安全、市场监管、司法公平正义等社会热点，加大监管执法力度，维护公平的市场环境，保障人民群众合法权益；加强基层社会治安力量，促进平安深圳建设，保障人民群众生命财产安全等；机构设置上，深化事业单位改革，努力补齐教育医疗等民生领域短板，加强公共服务机构设置。

（四）始终坚持向市场放权，转变政府职能。坚持充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，厘清政府与市场、社会的边界，以政府权力的“减法”换取市场活力的“加法”。坚持更好地发挥政府作用，以转变政府职能为核心，解决政府越位、缺位、错位问题，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，不断扩大城市公用事业、市政建设等公共服务领域市场化范围。例如，坚持放管结合、并重，将政府管理重心转向监管，简化审批流程，营造稳定公平透明、可预期的营商环境；改革政府提供服务方式，引入市场机制，大力推进政府采购和服务外包；创新提供公共服务的方式手段，探索法定机构管理运营模式，激发内在活力和竞争力。

（五）始终坚持统筹兼顾，协调推进。历次机构改革都同步考虑推进机构调整、政府职能转变、行政审批制度改革以及市、区权责划分。围绕政府职能转变，系统谋划、统筹推进“放管服”改革、行政机构改革、事业单位改革和机构编制管理创新等各项改革，把握好各方面改革相互适应、相互支撑的规律性和相互制约、相互影响的复杂性，切实增强改革措施协调性、配套性、实效性。改革推进过程中，坚持开门搞改革，强化社会参与，坚持调动市、区两级积极性，强化部

门协同联动，切实形成改革合力。

四、下一步改革方向与思路

（一）完善党的全面领导的制度，更好发挥党总揽全局、协调各方作用。坚持和完善党的领导制度体系，优化党委对重大工作的领导体制机制，持续健全完善推进先行示范区建设等重大工作的领导制度，充分发挥议事协调机构职能作用。建立健全以政治建设为统领，全面推进党的各方面建设的体制机制。进一步理顺党政机构职责关系，发挥好党的职能部门统一归口协调管理职能，不断调整优化相关机构和职能设置，确保党实施集中统一领导，其他机构协同联动、高效运行。

（二）贯彻落实新发展理念，构建高质量发展的体制机制。充分发挥综合授权改革试点牵引带动作用，加大重点领域、关键环节改革力度，着力破解阻碍发展的体制机制难题，在更高起点、更高层次、更高目标上推进经济体制改革，推动深层次市场化改革。深入推进政府职能转变，完善政府宏观治理体制，完善民生保障机制，推动经济社会高质量发展。重点创新完善前海深港合作区、深港科技创新合作区、深汕特别合作区等功能区管理体制机制，构建区域协调发展新机制，助推大湾区建设。

（三）持续改革行政管理体制，进一步完善治理体系。推进法治政府建设，以有效实施民法典为重要抓手，优化行政决策、行政执行、行政监督体制；深化行政执法体制改革，提高依法行政能力和水平。优化政府职责体系，健全政府权责清单制度，明晰政府权责边界；加大力度改革政府直接提供管理和服务模式，扩大政府购买服务范围；大力推动简政放权，深入推进“放管服”改革，完善政府调节与监管，做到放活与管好有机结合；继续推进“互联网+政务服务”改革，加快智慧城市、“数字政府”建设，抓好“政务服务一网通办”、“城市运行一网统管”，打造高效便捷一体化政务服务平台，为企业群众办事提供更好体验。

（四）推进基层体制改革，打造共建共治共享的基层治理新格局。努力完善基层治理体系，

树立“全周期管理”意识，探索超大城市现代化治理新路子。以党建为引领，推进街道体制改革，确保基层集中精力抓党建、抓治理、抓服务，充分发挥街道党工委统筹协调各方、领导基层治理的作用，提升街道统筹协调能力。继续推动管理重心向基层下移，优化街道机构设置和职能配置，将直接面向群众的管理服务事项下放至街道，实现能放即放、应放尽放。健全协同治理机制，畅通群团组织、社会力量等各类主体参与治理的渠道和途径，形成协同治理新格局。强化基层治理创新，提高治理智能化、专业化水平。

（五）深化事业单位改革，提高公共服务的供给能力和水平。创新事业单位改革思路和举措，继续深入推进政事分开、事企分开、管办分离，强化事业单位公益属性，提高治理效能。健全党对事业单位领导的体制机制。优化事业单位布局，整合重组公益类事业单位，将更多资源向中心工作和民生事业倾斜。坚持以建章立制为根本，着力完善事业单位治理体系，逐步建立政事权限清单，理顺政事管办关系；探索实行机构职能编制规定，明晰事业单位公益性职能定位；实行章程管理，健全决策议事、民主管理和监督机制，最大程度激发事业单位运行活力；持续深化完善新型事业单位管理运行模式，推动更多高水平科研、教育机构落户深圳。实施事业单位政府购买服务，鼓励社会力量参与提供公共服务，创新公共服务提供方式，着力解决公共服务供给不平衡不充分的问题。

改革不停顿、开放不止步。展望未来，深圳将以经济特区建立 40 周年为起点，继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强政治担当、使命担当，以加强党的全面领导为统领，不断完善党政机构职能体系，加强先行示范区建设中的行政体制改革研究探索，努力将制度优势更好地转化为治理效能，为“双区”建设提供强有力的制度和组织保障，为全国改革提供更多可复制、可推广的经验。

参考文献：

[1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 辅导读本，人民出版社，2013.

[2] 党的十九大报告辅导读本 [M]. 北京：人民出版社，2017.

[3] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定 [M]// 深化党和国家机构改革方案. 辅导读本，人民出版社，2018.

[4] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [M]. 辅导读本，人民出版社，2019.

[5] 卞苏徽. 走向现代化的行政改革——深圳政府体制创新之路 [M]. 北京：国家行政学院出版社，2000.

作者：中共深圳市委机构编制委员会办公室

责任编辑：熊哲文