

研究报告

OUTLINE OF SHARED DEVELOPMENT IN SHENZHEN

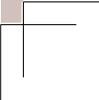
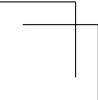
共享深圳纲要

——从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳

张思平

 创新发展研究院
Innovation and Development Institute

2017年2月



目 录

CONTENTS

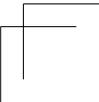
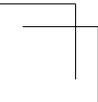
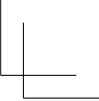
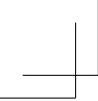
02	一、深圳改革开放的成就与共享发展存在的问题
20	二、共享深圳的理念、愿景和策略
20	（一）共享深圳的理念	
22	（二）共享深圳的愿景	
23	（三）实现共享深圳的策略	
26	三、实现共享深圳的二十条主张
26	（一）实施“千亿减免税费”计划，让利于企，返利于民	
31	（二）持续调高最低工资标准，全面提高 900 万务工的收入	
32	（三）多渠道、多方式提高工薪阶层收入，扩大中等收入劳动者的 比重	

- 34 (四) 提高公务员工资和福利待遇, 使城市的管理者合理分享城市改革和发展的成果
- 37 (五) 建立国有资本全民分红基金, 让全体市民分享国有企业改革和发展的成果
- 39 (六) 重启“同富裕工程”计划, 实现深圳原居民和外来移民共同富裕
- 42 (七) 调高最低生活保障标准, 建立覆盖全体常住人口的最低生活保障体系
- 43 (八) 把常住人口中的中低收入居民纳入社会救助体系, 对低收入家庭实行多方位的社会救助
- 44 (九) 调整对非户籍员工的歧视政策, 建立更加公平的社会保障体系
- 46 (十) 把非户籍常住人口纳入住房保障体系, 实现劳务工的安居梦
- 48 (十一) 尽快建立老年人福利和服务体系, 让深圳成为老年人安享晚年的家园
- 50 (十二) 实行普惠型社会福利和救助政策, 让深圳的温暖和阳光照耀所有在深圳生活的儿童和残疾人士
- 52 (十三) 让公益慈善成为促进共享深圳的重要助手
- 53 (十四) 降低地铁和公交票价, 减轻中低收入群体的生活成本
- 55 (十五) 坚持就业优先, 降低实际调查失业率
- 57 (十六) 促进教育公平、均衡, 实现深圳教育现代化

- 59 (十七)切实解决“看病难”“看病贵”，让全体市民公平共享健康深圳
- 61 (十八)大规模增加户籍人口比重，尽快让深圳的非户籍常住市民成为真正的深圳人
- 64 (十九)控制和降低高房价，让青年人充满希望，圆中产阶层一个“安居梦”
- 66 (二十)让所有常住市民公平享有和承担参与社会管理的权利和义务

68 四、实现共享深圳的保障措施

- 68 (一)以共享深圳为目标，全面深化各项重要领域的改革
- 69 (二)转变政府职能，把经济发展的任务主要交给市场和企业
- 70 (三)全面调查民生状况，制定共享深圳的发展规划
- 71 (四)调整支出结构，建立符合共享深圳要求的公共财政体制
- 72 (五)用民主法治护航，保障共享深圳目标的实现



在全国人民为 2020 年实现全面小康而奋斗的时候，2015 年深圳人均生产总值已达到了 2.54 万美元^①，跨进了世界发达国家和高收入国家水平之列。站在一个新的历史起点上，深圳未来的经济发展和社会进步的主要方向是什么？深圳全面深化改革的坐标在哪里？在实现国家治理现代化的新的历史进程中，深圳如何继续为国家做出更大的贡献？这是摆在深圳市委、市政府以及深圳人民面前的一个重要抉择！

深圳创新发展研究院作为以促进深圳及全国改革创新为己任的社会智库，按照邓小平同志“共同富裕”改革开放的初心，遵循习近平同志“坚定不移地推进公平共享”，增进更多民众福祉的决心，依据国家“十三五”规划“共享发展”的理念，发布《共享深圳纲要》。《纲要》提出从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳的目标，以及实现共享深圳的理念、愿景、策略、主张和保障措施。《共享深圳纲要》既是一份向政府提出若干在公平共享、包容发展的重要改革、发展和社会公共政策的建议书，也是向深圳人民表达我们对深圳未来愿景期待的白皮书。

^① 数据来源：2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报，人民币 15.8 万元

一、深圳改革开放的成就与共享发展存在的问题

30多年前，作为宝安县城所在地的深圳，只是三万人的贫穷落后的边陲小镇，30多万农民还在渔火薄田上为了温饱和生存而挣扎，大批农民穿过重重障碍、冒着生命危险，越过深圳河，偷渡到已经实现经济起飞、人均生产总值已达5700美元^①、享有“东方之珠”美誉的香港。

30多年来，在小平同志改革开放、举办特区的大政方针指引下，深圳通过以市场为导向的一系列改革开放的探索和试验，已经发展成为近2000万人口^②的国际化大都市。2015年，深圳全市生产总值达到1.75万亿元^③，与香港等量齐观。人均生产总值达到2.54万美元，跨入世界高收入国家和地区之列。深圳的进出口总额达4425.58亿美元^④，在全国大中城市多年蝉联第一。深圳诞生和成长了华为、腾讯、平安保险、招商银行等一批世界级企业，已经成为全国最重要的高科技企业集聚和创新基地，全球第三大集装箱港口，全国第三大金融中心城市。创造了举世瞩目的深圳速度和深圳质量。

伴随着深圳经济的迅速增长和城市现代化水平的不断提高，深圳市民的生活水平，居民的收入水平，社会保障水平，政府提供的公共服务水平等方面都有很大提高。作为全国先富起来的地区，深圳市民也率先进入小康水平，并享受部分现代化的生活品质。2015年深圳人均GDP达15.8万元，人均可支配收入达44633.3元^⑤，在岗职工平均工资6753元^⑥，职工最低工资标准

① 数据来源：世界银行1980年香港人均GDP数据

② 包括常住人口和暂住人口

③ 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报

④ 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报

⑤ 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报

⑥ 数据来源：深圳市统计局

为月 2030 元，企业退休人员平均月养老金 4169 元，最低生活保障标准为每月 800 元^① 等等，这些指标都位于全国前列。

经过 30 多年的改革，深圳建立了比较完善的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险体系，对深圳户籍居民建立了比较完善的最低生活保障和社会救助体系。近些年来，在市政府的高度重视下，深圳在教育、卫生、公共交通、住房等民生领域进行了大量投入，使市民享受公共服务的水平和质量不断提高。在城市建设方面，深圳建设了高速公路网、轨道交通网、供水供电网、先进互联网、国际空港空运网等现代化基础设施，使市民享受了国际上最好的城市基础设施。应该说，深圳人是中国改革开放的最先受益者，是中国一部分先富起来的最大群体，是深圳经济特区建设和发展成果的分享者。

在我们为深圳的改革开放、经济发展、城市建设取得的巨大成就，为深圳市民率先进入小康水平、享受部分现代化大都市生活质量而自豪和骄傲的同时，我们必须承认，深圳市民的收入状况、生活水平、社会保障能力和公共服务水平等，与深圳当前实际达到的经济发展水平和发展阶段还不相适应，与邓小平同志 30 多年前提出的共同富裕的改革初心，与习近平同志近期提出的发展成果由人民共享的要求，与国家“十三五”共享发展的理念，与全市人民期盼的公平共享、包容发展的愿景等都还有很大差距。具体还存在以下十个方面亟待解决的突出问题：

1. 深圳市民的收入状况、生活质量、社会保障程度等方面，与世界发达国家和高收入国家的水平还有很大差距

世界发达国家是指经济发展水平较高，技术较为先进，生活水平较高的国家。这些国家人均 GDP 高，产业结构合理，经济运行机制比较成熟，社会保障体系比较完善。国际货币基金组织根据这些标准，认为目前世界上发达经济体有 29 个，亚洲四小龙均在列，其中 2015 年韩国人均 GDP2.72 万美

^① 数据来源：深圳市人力资源和社会保障局

元^①，台湾 2.25 万美元^②。

根据国际标准，从经济发展水平来看，深圳已完全达到世界发达国家之列。但是深圳市民的收入水平、生活质量、社会保障水平等民生福利指标并没有达到世界发达国家的水平。

2015 年深圳人均 GDP (2.54 万美元) 处于韩国 (2.72 万美元) 和台湾 (2.25 万美元) 之间。但韩国 2014 年平均月职工工资 1.48 万元^③，台湾为 9158 元，深圳为 6054 元，深圳仅为韩国的 40%，台湾的 66%。韩国 2015 年职工最低工资月 7383 元，台湾为 3935 元，深圳为 2030 元，深圳为韩国的 27.4%，为台湾的 51%。2015 年韩国居民人均可支配收入为 141714 元，台湾为 61219 元，深圳为 44633 元，深圳仅为韩国的 31%，为台湾的 72%^④。韩国 2015 年公务员月平均工资为 2.5 万元，深圳公务员月平均工资 1 万元，为韩国的 40%。

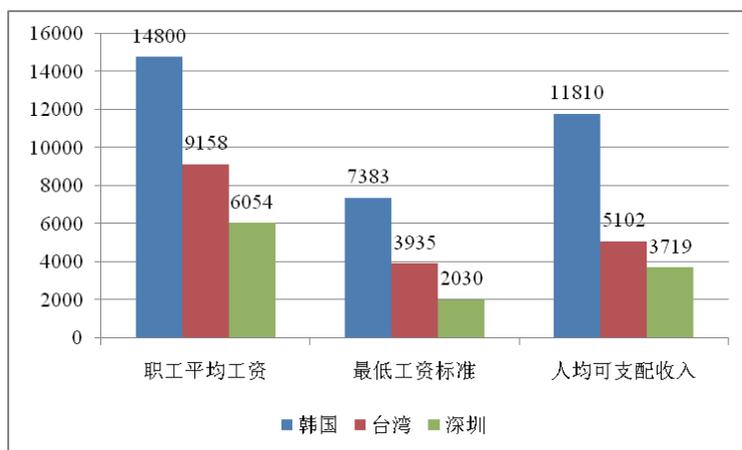


图 1-1 韩国、台湾、深圳的职工平均工资、最低工资标准和人均可支配收入情况对比 单位：元/月

深圳市民不仅收入水平远远低于经济同等发达的韩国、台湾，还承受着

① 数据来源：世界银行

② 数据来源：台湾主计处网站

③ “元”指“元人民币”，下同。

④ 韩国数据来源于韩国统计厅，韩元兑人民币汇率按照 2015 年 12 月 31 日汇率 0.005513 计算；台湾数据来源于台湾主计处网站，台币兑人民币汇率按照 2015 年 12 月 31 日汇率 0.1967 计算；深圳数据来源于深圳统计公报。

比韩国、台湾都高的多的物价水平。2016年6月，深圳一手住宅均价6.18万元/平方米^①，而同期韩国首尔为3.04万元/平方米^②，台北3.78万/平方米，深圳房价为首尔的2倍，比台北高63%，绝大部分消费品价格深圳高于韩国和台湾。

在市民享受的公共服务方面，台湾已经实行12年义务教育，深圳到目前为止还有几十万非户籍市民子女没有享受到国家九年义务教育的政策；台湾早就实行全民健保制度，医疗保险金覆盖达99%，台湾民众对健保的满意率达到近80%^③，而深圳市民“看病难、看病贵”远远没有解决。

2. 居民收入的增长速度长期滞后于经济发展和政府收入增长速度

世界发达国家居民收入占GDP的比重一般在60%左右，发展中国家这一比例一般在40%左右。2010年，我国居民可支配收入占GDP的比重为41.9%，而深圳居民可支配收入占GDP的比重仅为33.7%，2015年，我国居民可支配收入占GDP的比重提高到44.5%，深圳却降低到27.5%^④。

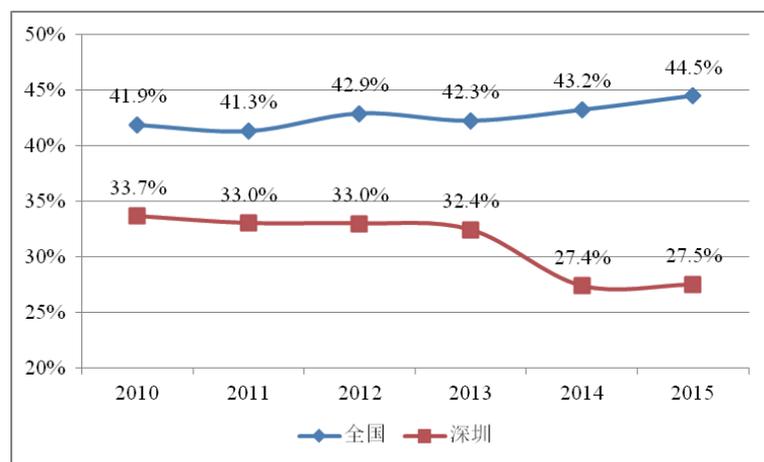


图 1-2 2010-2015 年全国和深圳居民可支配收入占 GDP 比重

数据来源：根据国家统计局公布数据计算

① <http://www.askci.com/news/dxf/20160706/08433838306.shtml>

② <http://www.gongjijin2016.com/2016/2702.html>

③ 《台湾人看病不发愁“医保”满意度高达80%》，《羊城晚报》，2011.11.28

④ 根据国家统计局公布数据计算

2005年至2015年，深圳市GDP从4926亿元增加到17500亿元，增长了3.55倍，一般公共预算收入从412亿元增加到2727亿元，增长了6.62倍，而居民人均可支配收入从21494元增加到44633.3元，仅增长2倍，社会平均工资从2706元/月，增加到6753元/月，增长2.5倍，公务员的平均工资从6000元/月（按正科级工资估算），增加到2015年的10000元/月，仅增长1.67倍。

表 1-1 2005 与 2015 年深圳 GDP、财政收入、居民人均可支配收入、平均工资等数据比较

	2005	2015	增长倍数	年均增长
GDP（亿元）	4926	17500	3.55	13.52%
财政收入（亿元）	412	2727	6.62	20.80%
居民人均可支配收入（元/年）	21494	44633.3	2.08	7.58%
社会平均工资（元/月）	2706	6753	2.50	9.58%
公务员平均工资（元/月）	6000	10000	1.67	5.24%

数据来源：《南山区招商街道民生状况调查报告》

3. 收入分配差距偏大，几百万低收入市民的生活还不富裕

基尼系数是衡量国民收入分配差距的常用指标。根据国家统计局数据，2008年全国基尼系数达到0.491，虽然2015年回落到0.462，但仍超过0.4这一国际公认的收入分配差距“警戒线”，处于收入分配差距较大的水平，与拉美国家接近。虽然深圳市政府尚未公布基尼系数，但由于深圳自身产业结构、劳动力结构、人口结构等方面的原因，可以判断，深圳的收入分配差距应比全国大得多。由于我国分配秩序和法治建设不完善，社会上实际存在着大量的统计部门无法统计的灰色收入，如考虑到灰色收入，深圳收入分配的实际差距也会远大于政府统计的基尼系数。

经过30多年的改革发展，在一部分人先富起来的同时，深圳仍然还有大量中低收入阶层群体，他们在深圳高房价、高物价的环境下，生活还不富裕、宽松。根据有关机构对南山区招商街道办事处的抽样调查^①，受访家庭中收

^① 南山区招商街道民生状况调查报告。文中南山区招商街道是中心城区经济比较发达的地区，该地区的民生状况虽然与全市的实际情况不完全吻合，但可以从某一个侧面反映深圳共享方面存在的问题。

入大体平衡占 48.1%，略有结余占 26.4%，入不敷出占 17.8%，有较多和很多结余占 7.7%。2015 年家庭人均月收入 5000 元以下的占 49.3%。

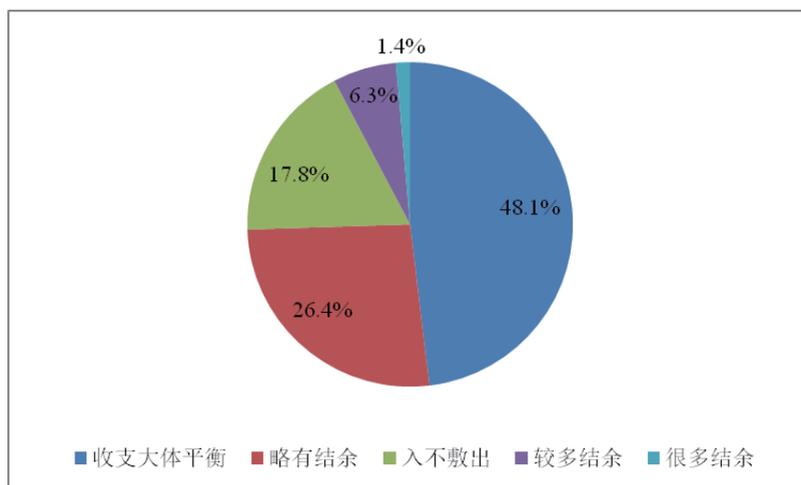


图 1-3 南山区招商街道抽样调查家庭收支情况

数据来源：《南山区招商街道民生状况调查报告》

特别需要指出的是，深圳市有 900 万左右在制造业、批发零售业、饮食服务业等行业工作的劳务工，他们是深圳收入最低的弱势群体。这些劳务工从全国各地来到深圳，长期以来拿着微薄的工资，用辛勤劳动的汗水支撑

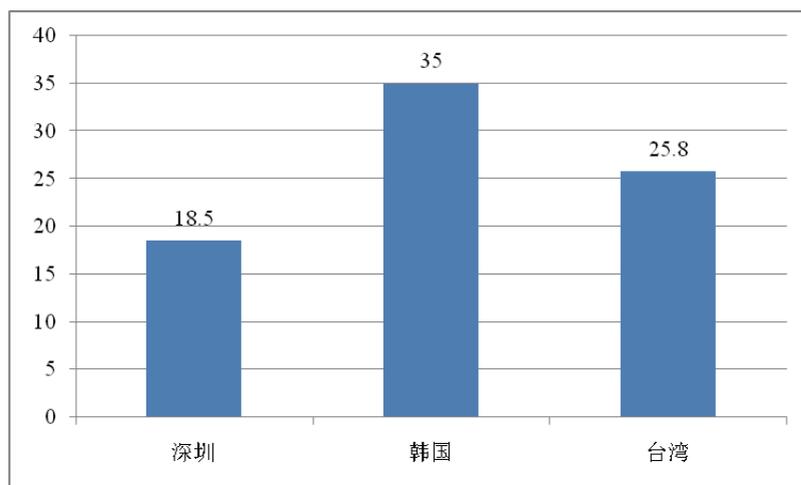


图 1-4 2015 年深圳、韩国、台湾最低小时工资对比 单位：元

着深圳的产业发展，服务着全市人民，把最宝贵的青春年华献给了深圳。在1994年以前，深圳劳务工月最低工资不足300元。在2000年以前，深圳市最低工资标准在月500元以下，2009年以前为1000元以下。尽管从2010年起，按照中央分配制度改革的要求以及劳务工供求关系的状况，深圳开始大幅度地提高最低工资标准，到2015年达到了2030元，但劳务工的工资水平也远远没有达到同等发展水平的国家和地区的最低工资标准。2015年深圳最低小时工资为18.5元/小时，而韩国为35元/小时，台湾为25.8元/小时。他们拿着微薄的工资，同样要承受着深圳高房价、高物价的生活压力。

4. 社会救助、社会福利等政策和制度体系存在重大缺陷，近八百万深圳非户籍常住人口被隔离在社会安全网之外

建立必要的适度的普惠型社会救助、社会福利体系，构建覆盖全体人民的社会安全网是发达国家的经济社会发展的最基本的要求。伴随着经济和社会建设的不断发展，深圳市政府也逐步出台并不断完善了社会救助政策和社会福利政策。在社会救助政策方面，针对家庭人均月收入低于当年居民最低生活保障标准的户籍居民制定了最低生活保障标准，并对高于低保标准但低于低保标准1.5倍的居民，在医疗、教育、养育、法律援助、就业援助等方面，给予临时性的应急性救助。在社会福利政策方面，市政府有关部门针对户籍人口制定了老人福利政策、儿童福利政策、残疾人福利救助政策、优抚对象福利政策等等。

但是，深圳的社会救助、社会福利政策和体制上存在重大漏洞，即把70%以上常住人口，80%以上的实际管理人口排斥在社会救助、社会福利体系之外。

2015年深圳实际管理人口大约为2000万人，其中常住人口为1137.89万人，户籍人口为354.99万人。户籍人口仅占常住人口的31.2%，占实际管理人口不到20%。而政府制定的14类社会救助和社会福利政策，4项老人福利政策，4项儿童福利政策，25项残疾人福利和救助政策，11项优抚对象福利和救助政策等共44项涉及到特殊群体基本生存的公共政策，其覆盖范围，

除了老年人福利政策中 65 周岁老年人免费乘坐公共交通一项扩展到常住人口外，其余 43 项社会救助和社会福利政策都是只针对户籍人口，这就意味着深圳实际人口的 80% 以上，其中包括 782.90 万非户籍的常住人口，完全被排除在政府社会救助和社会福利之外。

5. 社会保障体系尚不完善，部分群体在社会保障体系中没有得到公平待遇

经过几十年的探索，深圳的社会保障体系基本建立。2015 年全市参加基本养老保险的人数达 954 万人，参加基本医疗保险的人数为 1213.16 万人，参加职工基本医疗保险人数为 1039.12 万人，参加失业保险的人数为 974.69 万人，参加生育保险的人数为 1032.90 万人，参加工伤保险人数为 1032.49 万人，其中非户籍劳务工参加工伤保险的 895.24 万人^①。但与建立公平共享深圳的要求相比，深圳在社会保障体系方面还存在很多问题：

（1）单位、个人缴费比例偏高，加重了企业和个人的负担

目前深圳养老、医疗、失业、工伤、生育社会五项保障项目，单位要缴纳职工工资的 23.1%，职工需缴纳本人工资的 11%，合计占职工工资总额 34.1%。过高的缴费比例不仅减少了职工当期的实际收入，而且增加了企业的成本和社会负担，尤其给制造业等劳动密集型产业带来了极大压力。而同时政府财政在社会保障体制中，基本上没有履行政府应尽的社会责任，把社会保障支出完全转嫁给社会和市场，与市场经济条件下公共政府、公共财政的要求极不相称。

（2）部分社会成员未能纳入社会保障体系之中

由于深圳市有关部门对实际人口数量从来没有一个准确的说法，使得政府和研究机构都无法准确客观地判断深圳社会保险的覆盖面。根据有关机构对南山区招商办事处的抽样调查，有 1 位以上成员没有参加基本养老保险的家庭占家庭总数的 48.5%，其中户籍居民占 26%。有 1 位以上没有参加失业保险的家庭占家庭总户数的 48.2%，其中户籍居民占 32.4%，有 1 位以上没

^① 数据来源：《2015 深圳国民经济和社会发展统计公报》

有参加基本医疗保险的家庭占家庭总数 42.7%，其中户籍人口占 25.4%。南山区作为深圳经济比较发达的中心区情况尚且如此，其他各区的社会保障覆盖情况可能更突出。

(3) 在社会保障体系的制度设计和市政府有关社会保障政策中存在许多对非户籍人口严重不公平、不平等的现象

①养老保险政策不公平。深圳市除了按全国养老保险基本制度设立基本养老保险外，还设立了地方补充养老保险项目，该项目由用人单位缴费工资总额的 1%，职工个人不用缴费。地方补充养老保险的设置，对提高深圳职工退休待遇有积极作用。但该项目设立只允许深圳户籍员工参与，将占已参加基本养老保险的三分之二以上非户籍的员工排斥在外，这显然违背公平正义的社会基本原则。

②基本医疗保险制度不公平。按照现行政策设计，深圳市基本医疗保险分三档，每档的缴费标准不同，所享有的医疗保险项目、报销标准以及医疗服务水平差别很大，对参保人的切身利益影响很大。其中一档由单位缴费 6.2%，个人缴费 2%。二档由单位缴费 0.60%，个人交 0.2%。三档由单位缴费 0.45%，个人缴费 0.1%。分三档次建立不同层次保障水平的医疗保险本无可非议，但是政府规定，深圳户籍员工必须参加一档医疗保险，而非户籍员工可选择二档或三档。这种规定实际上造成了 850 万非户籍员工的医疗保险水平处于二档或三档，形成了非户籍与户籍员工在医疗保障方面的极大不公平。

表 1-2 2016 年深圳医疗保险缴费标准

险种	档次	合计	单位	个人	缴费基数
医疗保 险	一档(基本+地补)	8.2%	6%+0.2%	2%	职工上月工资总额，最高为社平工资的 3 倍，最低为社平工资的 60%
	二档(基本+地补)	0.8%	0.5%+0.1%	0.2%	
	三档(基本+地补)	0.55%	0.4%+0.05%	0.1%	社平工资

数据来源：各年深圳统计年鉴

③失业保障待遇不公平。近几年随着国家和地方的法律法规的不断进步和完善，深圳市对失业员工在失业保险、就业指导、职业培训等方面的政策规定，基本上已经做到不分户籍与非户籍公平对待。但是失业登记、就业援助、创业扶持等方面还存在对非户籍员工的不公平待遇。比如在失业登记方面，政府规定对户籍员工只要在劳动年龄内，有劳动能力和就业愿望的，即可办理失业登记。而非户籍员工还需要连续缴纳失业保险满6个月，才可能办理失业登记。由于非户籍员工中的劳务工的工作岗位流动性大，这一规定使大批实际上已经失业的员工没有能及时准确地进行失业登记，这使得深圳每年公布的登记失业率，严重脱离深圳的实际。在就业援助方面，现有的所有就业援助制度和援助项目仅仅面对户籍人员，比如在援助制度中，对困难的户籍员工确保三个月内帮助实现就业，提供创业培训补贴，消除零就业家庭等；在就业援助项目中，对用人单位招用户籍员工，可以给单位社保补贴和招用奖励，按月给予困难人员岗位补贴，对灵活就业的户籍人员给予岗位就业补贴和社保补贴等等。

(4) 社会保险基金结余过多，深圳市民的利益受到实际损失

目前深圳社保基金结余总计超过了3000亿元^①，考虑到深圳的年龄结构近十年不会发生根本变化，基金结余将以每年10%左右的速度持续增加，2025年结余基金将达7781亿元。在结余中，个人账户占58%，统筹账户占42%，即3000亿结余资金中，属于参保人个人的资金为1740亿元，2025年将达4513亿元。目前社保基金的保值手段基本上是银行存款，其利息收入远远低于合法理财和资金市场运作的收入水平，从而使深圳市民的社会保障基金实际收到了较大损失。

6. 住房保障严重缺失，高房价、高租金压垮工薪阶层

从2005年起，深圳房价进入高速增长时期，十年间深圳房价整体上涨

^① 数据来源：深圳市财政委员会《关于2015年深圳市预算执行情况和2016年预算草案的报告》

了7倍左右。2016年10月，深圳新建商品房均价55611元/㎡^①，其中南山区均价已超过7万元/㎡。据国际货币基金组织IMF报告数据，2016年上半年深圳以38.36的房价收入比位列全球大城市第一^②。深圳房价的难以负担程度已经超过香港和北京，成为全球“最难买得起楼”的城市。

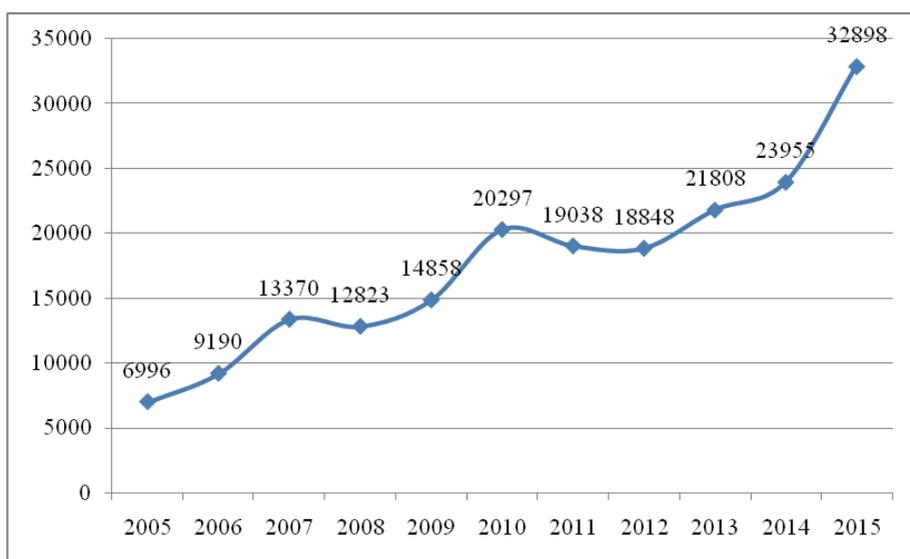


图 1-5 2005—2015 年深圳新建商品住宅平均交易价格走势图 单位：元/平方米

数据来源：各年深圳统计年鉴

深圳的奇高楼价，固然能够增加财政收入，稳定经济增长，使部分家庭财产性收入增加，以及在城市更新等方面起到一些促进作用，但对深圳经济和社会造成的伤害却是巨大的和长久的。

高房价提高了营商成本，对深圳的制造业、物流业带来极大的挤出效应，增加了深圳产业空心化的风险；高房价大大提高了深圳的物价水平，给中低收入群体的正常生活带来了极大的压力；高房价使青年人失去了奋斗的希望，降低了深圳对各类人才的吸引力，使引进人才中本科以上，尤其是硕士、博

^①<http://www.askci.com/news/dxf/20161103/16460474556.shtml>

^②《深圳“房价收入比”世界第一，是发达国家10倍》，<http://business.sohu.com/20160916/n468510739.shtml>

士的比例大幅度降低；高房价加大了收入差距，成为拉开不同群体财富差距的主要因素，对深圳和谐社会建设造成深刻影响。深圳有上千万的工薪阶层和年轻人，工薪阶层是深圳城市财富的主要创造者，年轻人是深圳未来希望之所在。而深圳高房价的这座大山，几乎压垮了上千万工薪阶层和年轻人，他们在深圳没有安居乐业，对未来没有希望，对城市没有归属感。

如此高的房价，原因是多方面的，包括深圳空间狭小，人口密集，土地紧张，以及国家宏观货币政策等等，但最重要的是政府的职能发生了错位，使深圳的住房保障制度严重缺失。

房地产具有福利性社会保障功能和市场性经济功能双重性质，但首先是社会保障功能。为中低收入提供基本的不同层次的住房保障是政府为社会提供的一项重要的公共产品和公共服务。新加坡 2010 年建设了 92.2 万套公屋，有 82% 的新加坡人入住，居者有其屋，保持了社会的长期稳定和人民生活的持续提高。香港有 50% 以上的人口居住在政府提供的居屋和廉租屋等保障性住房，这些住房满足了中低收入住房的基本要求，成为香港在长期市场房价高企的情况下保持社会稳定的重要支撑。西欧、北美许多国家房价长期稳定，最重要的原因是，低收入群体的住房由政府保障，使西方发达国家比较好的解决了社会不同收入群体的住房问题，并且保持市场商品房价的长期稳定，这些国家的居民大体上安居乐业。

深圳作为市场经济的试验区，也是住房制度改革的先行试验区，早在 1988 年就出台了住房制度改革方案，提出建立市场商品房和社会保障房“双轨”，商品房、福利房、微利房“三类”的住房供应体系，由政府负责建福利房、企业建微利房、开发商建商品房。在九十年代前建成了 27 万套政策性住房，大体上满足了机关干部、企业员工等不同群众的多元化需求，深圳商品房价格保持基本稳定。

但从 2000 年前后开始，受国家住房制度改革以及地方经济增长、财政收入等多重因素的影响，直到 2010 年前后，深圳除了为公务员建了 7000 套福利房外，基本上停止了福利房的建设，同时禁止企业自建微利房，甚至连

企业利用自有土地建职工宿舍都被严格控制，从而将深圳住房“双轨”“三类”变为“一轨”，把所有工薪阶层的住房需求都推向市场商品房。由此，几百万的深圳工薪阶层被迫聚集在条件较差的城中村，庞大的租房需求客观上又推动深圳城中村违法建筑的兴起，造成深圳房屋建筑面积有一半左右为违规违章的违法建筑，使深圳成为全国违法建筑最为集中的特大城市。

自2010年起，在国家住房政策的调整和市场商品房价格持续上涨的社会压力下，深圳市政府开始重视社会保障房和安居工程的建设，但受各种因素的限制，保障性安居工程的建设进度比较慢，2010–2015年市政府安排的新增保障房项目24万套，但实际上开工不到20万套，竣工大约11万套，其中出租房6.7万套，安居型商品房2.5万套，拆迁安置1.1万套。

深圳住房保障制度经历了近30年的曲折发展，到2015年底，由政府提供的政策性住房和保障性住房总共仅为42万套，其中包括2010年前建设的福利房、微利房和单位的房改房27万套，“十二五”新增加保障性住房11万套，各类产业配套和拆迁安置4万套。按每户3口人计算，享受不同类别保障的群体126万人，与2015年深圳常住人口1137.89万人相比，住房保障率仅仅达到11%。即使加上领取人才安居补贴、机关单位住房货币补贴的群体，深圳市的住房保障率也只有15%左右。不仅与新加坡、香港的住房保障率相差甚远，即使按国家“十二五”期末住房保障率达到20%的要求，深圳差距也很大。

7. “看病难”“看病贵”仍然极大的困扰着深圳人的生活

三十多年来，伴随着深圳经济的发展和人民生活水平的提高，深圳在医疗卫生事业方面取得了一些成绩，深圳基本医疗保险覆盖人群已经达到1200万人，医疗机构已经达到2946家，执业医师达到2.9万人，床位达到3.8万张，三级医院达到25家，三甲医院达10家，个人卫生支出占卫生总费用的比例下降到19.62%^①，应该说，深圳市政府有关部门这几年为解决“看病难”“看

^① 数据来源：《2015深圳统计年鉴》

病贵”的难题一直在努力。但是，由于受财政投入、医疗资源、布局结构、体制机制等因素的影响，“看病难”“看病贵”并没有得到有效解决，仍然是困扰深圳人生活中的一个突出难题。与香港、台湾等地相比，深圳市民所享受的医疗卫生服务水平的差距是难以想象的。

（1）大医院看病越来越难

首先，医疗资源不足，难以满足市民对医疗卫生服务的要求，供需矛盾尖锐。深圳市每千人医疗卫生床位为 3.4 张，在国内城市中排名 30 位以后。其次，医疗资源在地域上布局不合理。主要的三级三甲医院集中在市中心区域，尤其是集中在福田区，而原特区外几个区医疗资源相当薄弱，使大量的原特区外市民集中到中心区看病，加剧了看病难的状况，影响了医疗卫生服务均等化的公平原则。再次，以社康中心为载体的基层医疗服务体系不够完善。尽管这些年深圳加大了基层社康中心的建设，但由于基层社康中心在医疗水平、设备数量、医护人员的稳定、医疗环境等方面还存在很多不足，与三级三甲大医院还有相当差距，因此选择在社康中心看病的市民仅占 30% 左右^①，大量市民过分地集中在中心城区的几家大医院和专科医院就诊，使这些大医院看病越来越挤、越来越困难。

（2）“看病贵”问题仍然突出

经过多年的努力，对参加了基本医疗保险一档的 200 多万户籍参保人员来讲，“看病贵”的问题得到了一定程度的缓解。但是对于 850 万参加二、三档医保人员来说，“看病贵”仍然是压在他们身上的沉重包袱。按照规定，社区门诊统筹基金一年内支付给每位二、三档参保人的门诊费用，总额最高不超过 1000 元，而深圳市 2015 年次均门诊费用为 218.36 元，对低收入的非户籍人员来讲，门诊费中相当一部分还需要自付。深圳次均住院费用 9117.24 元^②，参加二、三档医保人员除医保基金支付 70% 以上外，自付比例根据不同医院还在 20-30% 之间，每次住院平均自付在 2000-3000 元之间。

① 《“社康中心”的试点：仅三成观众愿前往社康看病》，《南方日报》，2014.10.20

② 数据来源：深圳市卫计委《深圳市部分医疗机构 2015 年门诊住院次均医药费用情况表》

8. 教育不公平、不均衡仍然比较严重

多年来深圳的教育事业取得了迅速发展，目前各级各类学校总数达 2196 所，在校学生 187.68 万人。其中幼儿园 1489 所，在园幼儿 43.85 万人，小学 334 所，在校学生 86.48 万人，普通中学 335 所，在校学生 38.52 万人，普通高等学校 12 所，在校 9 万人^①。但是深圳的教育仍然存在三大问题：

（1）教育资源不足，还不能完全满足深圳市民的需要

深圳的学前教育、基础教育还无法完全满足非户籍人口的需要。根据南山区招商办事处的抽样调查，有 42.8% 家庭的儿童没有上学前教育，有 21.5% 的家庭的子女没有上小学和初中教育，有 41.5% 的家庭的子女没有进入高中教育。这么大的比例的家庭子女未能上幼儿园、小学、中学和高中令人吃惊，应该引起市政府有关教育部门的高度重视。

（2）教育不公平、不均衡的现象相当严重

在学前教育方面，政府投入太少，幼儿园费用太高，使家庭负担过重。目前国内其他大城市政府在学前教育成本分担的比例通常为 70%，而深圳只有 20%。政府对学前教育的投入，不是要多办几所公办幼儿园，而是要加大对全市 1489 所幼儿园进行普惠的支持、公平的扶持，降低学前教育的收费标准。在普通教育方面，在政府规定的“1+5”文件之外，深圳市仍然有几十万非户籍人员的子女没有能够享受国家规定的义务教育的政策。在教育均衡方面，优质的公办学校数量少，名校更少，并且区域分布不均衡，造成择校现象严重，学位房成为深圳房价的“房王”。

（3）政府对民办学校扶持、补助力度不大，使民办学校办学难、收费高，加重了中低收入家庭的教育负担

目前深圳市民办学校 238 所，在校生 45.3 万人，教职工 2.8 万人，占全市中小学校总数的 38% 左右，是深圳基础教育的重要组成部分。这些民办学校主要分布在原特区外的地区，满足了中低收入的非户籍家庭子女的需要。这些年来虽然深圳市对民办学校出台了相关政策，给予了一定的补助，但总

^① 数据来源：《2015 年深圳国民经济和社会发展统计公报》

体来讲，与公办学校相比，民办学校得到的政府资源少、办学条件差、师资力量弱、办学成本高、收费标准高，而入学对象又基本上是中低收入的非户籍家庭子女。因此，这种状况不仅是对民办学校举办者极大不公平，更是对几十万在民办学校就读的学生及其家庭的极大不公平。

9. 失业率偏高，缺乏公平就业、创业的政策和环境

(1) 实际失业率仍然偏高

根据2015年深圳市统计公报发布数据，2015年深圳城镇失业率为2.34%，从深圳市就业结构、用工数量的实际情况分析，政府公布的失业率严重脱离现实。究其原因，一是深圳登记失业率主要覆盖了深圳户籍员工，而近900万的非户籍务工人员基本上未能纳入失业登记统计范围，这除了非户籍务工人员多年形成的“有工则来、无工则去”的就业习惯外，最主要的原因是政府在失业登记的政策上将大量实际失业的务工人员排除在外。根据规定，非户籍失业人员要求连续缴纳失业保险6个月才能办理失业登记手续。深圳市非户籍用工流动性大，员工每年可能在不同企业就业，从而不能够达到连续缴纳6个月保险才能进行失业登记的标准。如将这些群体纳入失业登记的统计范围，加上近些年深圳制造业的增长减速，不少企业因经营困难大批外迁的因素，深圳实际失业率估计至少在8%—10%之间。

不仅如此，由于大量的非户籍务工人员参加了失业保险，而这些员工又未能纳入失业登记，因此造成深圳市失业保险基金大量结余。目前深圳市失业保险基金每年收入达50亿元，而支出仅20亿元左右，累计结余已高达150亿元。这种状况不仅对上百万非户籍务工人员极不公平，而且也造成了大量失业保险基金的结余、积压和损失。

(2) 缺乏公平的就业环境

就业援助是政府应当提供的公共就业服务的基本内容，但是深圳的就业援助只适用于户籍失业人员，已经进行失业登记的非户籍员工都无法享受。

(3) 绝大多数失业人员得不到创业扶持

“大众创业、万众创新”是国家促进就业、创业的重要战略。深圳市也制定了创业培训补贴、初创企业补贴、创业场租补贴、担保贷款及贴息社会补贴等等。但是这些促进创业的扶持政策，要么只运用于本市中、高等学校的应届毕业生，要么只运用于深圳户籍的失业登记人员，而广大非户籍员工和户籍员工中未达到高等教育水平的人员都被排斥在创业扶持政策之外，从而使普惠的创业扶持的公共政策，变成了把大多数人排除在外的不公平政策。

10. 非户籍常住市民成为深圳公平共享包容发展的弱势群体和利益受损群体

“来了就是深圳人”这个口号，一直激励来自全国各地的千百万深圳人为美好的未来而奋斗的标志性口号。然而长期以来，受执政理念、发展模式、官僚主义和既得利益群体的影响，户籍制度改革受到百般阻挠，难以推动，到2015年深圳户籍人口仅占常住人口的31%，占实际管理人口的17.7%，户籍把深圳人割裂为两大社会群体，占常住人口和管理人口绝大多数的非户籍人员，受到了严重的不公正的待遇。尤其是近800万的非户籍常住人口，他们在深圳有稳定和相对稳定的工作和住所，是深圳GDP的创造者，是财政税收的贡献者，是深圳经济发展、城市建设、繁荣稳定的不可缺少的重要组成部分，他们应当得到自己的公平合理报酬，应当公平的享受到政府提供的各项公共服务，应当分享到深圳繁荣发展的成果，应当成为管理深圳、管理社会的主人翁。

然而，800万非户籍的常住人口实际上却处于社会的最底层，甚至一定程度上被社会边缘化。在深圳户籍人员已经享受到比较好的社会保障的同时，他们却在养老、医疗、失业、住房等方面得不到应该有的公平的社会保障；在享受政府应当提供的教育、医疗等公共产品、公共服务方面，也得不到公平的待遇。他们在经济地位处于最底层的边缘化的同时，几乎被排斥在城市管理、社会管理、基层管理之外，无权参加基层的人大代表选举和被选举；没有资格参加政府公务员招收的考试，无法成为政府管理的成员；他们甚至

没有资格成为教育、医疗机构等事业单位中有编制的员工，只能够成为编外人员，受到同工不同酬的歧视；他们几乎成为深圳城市管理、社会管理体系中被管理甚至被管制的主要对象。户籍制度改革的滞后是实现共享深圳的最重要的体制性障碍之一。

深圳上述存在的十个方面的问题，究其原因，从改革角度来说，有些是改革开放、市场经济发展过程中难以完全避免的；有些是受多种因素的影响使改革不到位、不彻底造成的；也有是改革中存在的某些失误失当所造成的。从发展的角度来看，有些是受经济发展水平、阶段制约而难以逾越的；有些是经济发展理念、政策措施失误造成的。从政策环境和责任主体来说，有些是受国家的大环境和全国的政策体制的约束难以克服的，有些是深圳自身的体制、政策形成的。这些问题的存在加剧了社会矛盾，影响了社会秩序的稳定，造成了经济社会发展和人民的需要之间的失衡，引起了相当部分市民不满。

面对上述一系列严重挑战和重大问题的抉择，我们认为，深圳应该实现改革发展建设的战略性转变，把公平共享、包容发展作为未来深圳全面实现现代文明富裕的新目标，实现从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳，使深圳成为我国率先实现全面小康、共享发展的一面旗帜，为实现中国特色的社会主义的目标作出更大的贡献。

二、共享深圳的理念、愿景和策略

（一）共享深圳的理念

从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳，实现深圳在改革和发展的战略性转变和历史性跨越，是特区三十多年改革开放的必然趋势，是深圳全面实现现代化的宏伟目标的必然要求，也是深圳为发展和完善中国特色的社会主义制度做出新贡献的新坐标。

1. 共享深圳是深圳改革开放成功的标志

实现共享是社会主义制度的本质要求，实现中国人民的共同富裕是邓小平同志决定改革开放、举办深圳经济特区的初心，也是判断改革开放成败的最终标准。小平同志说“贫穷不是社会主义，发展太慢也不是社会主义”。社会主义的本质是“解放生产力，发展生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕”“我们允许一部分地区、一部分人先富起来，是为了最终达到共同富裕，所以要防止两极分化”“如果我们的政策导致了两极分化，我们就失败了”。

经过三十多年的改革开放和经济建设，深圳作为特区率先成为先富起来的城市和地区，深圳人民摆脱了贫困，生活水平与改革开放前不可同日而语，其中相当一批人通过诚实劳动，合法经营先富起来，个别人的财富积累已经达到全国乃至全球富人的前列。但是深圳还有一部分人没有实现富裕的小康生活，一批社会弱势群体生活中还有很多困难。虽然深圳贫富悬殊还不能说达到两极分化的程度，更不能做出深圳改革开放失败的结论。但是，深圳贫富差距过大是个不争事实，造成这种状况不能说与我们多年的执政理念、发展模式、政府政策，甚至改革开放过程中某些失误没有直接关系。因此，在改革开放新的历史起点上，适时更新调整我们的执政理念、发展模式、公共

政策的方向、改革的重点，甚至纠正我们工作中的失误，解决好发展起来后出现的分配制度和其它社会问题，逐步实现邓小平同志设想共同富裕的理想，才能不忘改革初心，实现邓小平同志的通过改革开放实现共同富裕的伟大理想。

2. 共享深圳是贯彻习近平同志执政理念的集中体现

习近平同志指出“我们的人民热爱生活，期盼着有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活的更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”长期以来，深圳在执政理念上是以GDP为中心，这使深圳在经济发展和城市建设过程中，更多追求经济增长，追求城市形象，追求政府政绩，甚至追求一些形象工程，而对群众对美好生活的向往和追求，关注不够、重视不够、投入不够、改善不够，使得群众最为迫切需要的教育、卫生、就业、社会福利保障、住房等政府应该提供的必要的公共产品和公共服务得不到有效的满足，使广大群众不能更好的公平共享改革开放和经济成长的实际成果，反而积累了很多的社会矛盾，影响了社会和谐、稳定。因此，转变政府的执政理念，建设公平共享、包容发展的深圳，既是深圳未来长期持续发展的需要，也是完全符合以习近平同志为核心的党中央新的执政理念的要求。

3. 共享深圳是实现“十三五”规划的核心理念

党中央国务院提出了“十三五”全面建设小康社会的总体目标，以及实现“十三五”规划的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，其中共享是目标，其他是手段。深圳作为人均GDP全国最高并已经达到发达国家水平的现代化城市，2020年预计人均GDP将达到3.5万美元，因此深圳未来的全面小康目标应当远远高于全国的要求，应当以基本上达到世界上同等高收入国家和地区的现代化生活水平为目标。而要实现这个目标，深圳还面临着系列严峻挑战。目前深圳相当一部分群众还不富裕，甚至还有少数群众处于贫困之中。这种状况与全国全面实现小康目标还有一定的差距，更谈

不上达到世界高收入国家的现代化生活水平。因此，把共享作为“十三五”发展的核心理念，建设公平共享、包容发展的深圳，是深圳实现“十三五”规划的迫切要求。

4. 共享深圳是为国家改革开放做更大贡献的新坐标

当前我国经济进入了新常态，改革进入了攻坚期，经过几十年的改革开放，在取得巨大成就的同时，而出现了收入差距较大、社会不公严重、公共服务不足、经济发展与社会建设不平衡等问题，面临着众多社会矛盾和“中等收入陷阱”的风险，也引起部分人对改革开放伟大决策的质疑，使社会缺乏改革的共识。因此，如果深圳能够在经济持续稳定发展的同时，围绕公平共享、包容发展的目标，发扬深圳敢闯敢试的精神，凝聚改革共识，大胆全面深化经济、社会、政治、文化、卫生等领域的改革，较好解决社会不公、分配收入差距过大问题，使人民更好地享受改革开放和经济增长的成果，享受更好更均衡的公共服务，使社会的弱势群体能够得到较好的社会福利和社会保障，使深圳成为全国率先实现公平共享、包容发展的一面旗帜，从而使深圳可以在全面深化改革的新时期，为国家探索出更多改革经验，作出更大的贡献。

（二）共享深圳的愿景

——市民实际收入基本上达到世界发达国家水平。在实现 2020 年深圳人均 GDP 将达到 3.5 万美元的同时，实现居民收入增长与经济发展同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，职工社会平均工资、最低工资标准、人均可支配收入等收入指标达到台湾、韩国，接近香港、新加坡的水平。人民生活水平和质量全面提高。

——就业、教育、医疗、社保、住房、文化、公共交通等公共服务体系更加健全、发达，基本公共服务水平接近新加坡、香港，基本实现充分就业和教育现代化，基本解决“看病难”“看病贵”，40% 左右的中低收入常住人口享受基本的住房保障。

——建立普惠型的以社会救助、社会保障为主的福利体系，低收入困难家庭、残疾人士、儿童、老年人的权益得到保护，享受到应有的福利、救助政策和有尊严的、基本的生活保障。

——努力实现社会公平正义。更快的增加中低收入者的收入，缩小收入分配差距。常住人口同等享受社会保障和基本的公共服务，所有在深圳生活的人同等享受社会救助的社会福利政策，让“来了就是深圳人”成为现实。

——通过人人参与、人人尽力，实现共享深圳的愿景，使深圳人民不分贫富、不分户籍都能劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居，使儿童受教优良、青年充满希望、成年一展所长、老人安享晚年。

——通过建设一个公平共享、包容发展的深圳，使深圳市民实现率先达到发达国家生活水平的愿景，成为实现中国共同富裕伟大理想的一面旗帜。

（三）实现共享深圳的策略

1. 分好蛋糕也是硬道理

过去几十年，我们一直按照小平同志讲的“发展是硬道理”的要求，把重点放在做大蛋糕方面，这当然是非常重要的，今后我们仍然要积极努力保持经济的持续健康增长，继续做大蛋糕。但是，在新的历史时期，我们更应该调整发展的理念，把公平共享、发展民生、分好蛋糕也作为硬道理，甚至作为今后一段时期里政府的首要任务，在改革方面以分配制度和社会领域改革为重点，在发展方面以共享发展为优先，在政府工作中以改善民生为中心，认真解决好公平共享、包容发展方面存在的问题，这样即可把蛋糕分得更好，又可促进继续做大蛋糕。

2. 政府不应包办一切

解决好公平共享深圳中存在的一系列问题，实现共享深圳的目标，首先是政府的责任，需要靠政府的主导，但同时，政府不应该、也不可能包办一切。在发挥政府主导的同时，还要充分利用市场机制和社会共济的作用，调动政府、企业、个人三方面的积极性，使政府调节、市场机制和社会共济相统一。

比如：在提高劳动者收入过程中，要调动企业的积极性，利用市场机制，调节和平衡好企业和员工的利益关系，使员工得到合理的工资、股东得到合理的回报、政府得到必要的税收，取得政府、企业和员工的共赢。政府在提供公共服务和公共产品、改善民生过程中，也要采取政企分开的方式，发挥市场机制的作用，鼓励和支持企业尤其是民营企业，通过购买服务、PPP等多种的方式参与政府基础设施和教育、卫生等民生领域事业的建设。在完善社会福利、社会救助、社会保障体系过程中，在加大政府投入的同时，也要发挥社会组织的积极作用，大力发展慈善事业，把社会、个人的力量作为重要补充，与政府、企业一起，共同为共享深圳的建设贡献力量。

3. 公平共享是相对的

深化分配制度改革，促进公平共享，不是搞平均主义，更不能劫富济贫。计划经济下，绝对平均主义带来的共同贫穷的教训记忆犹新，建国时期消除民营资本、搞一大二公，对生产力发展和创造财富造成极大的破坏，教训应牢牢记住。公平都是相对的，共同富裕不是平均富裕，是有差别的共同富裕，在共同富裕的基础上仍然要鼓励一部分人积极地合法地创造财富、积累财富、保护财富、享受更加富裕现代化生活。共享也不是平均分享，而是在公平合理的、机会平等的前提下，有差别的分享，激发人们追求更高生活享受的活力和动力。在共享深圳的发展过程中，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉涌流，让发展的成果更多的公平的惠及全体人民。

4. 可持续的共享才是真正的共享

实现共享的目标是个不断发展的过程，共享的程度水平要与经济发展水平相适应，既不能像现在这样严重滞后于经济的增长，也要兼顾财政的承受能力和各种资源利用的可持续性，防止“杀鸡取卵”“竭泽而渔”，由于社会福利、社会保障及公共产品的供应都是刚性的，因此，在为实现共享深圳目标而进行的体制改革、政策调整的过程中，要考虑未来国家和深圳市经济增长放缓的趋势，制定财力可支撑、社会预期可把握的目标和政策，切实把

民生福利水平建立在经济和财力可持续的基础上，使共享成为可持续的真正的共享。

5. 共建才能共享

共享的深圳不是一个不劳而获、养懒汉的深圳，而是一个人人参与、人人尽力、并力争人人共享做贡献的深圳，每一个深圳人既是深圳发展成果的享有者，同是又是深圳发展的参与者和深圳财富的创造者。为此，在深圳建立相应的制度、政策和平台，真正形成大众创业、万众创新、生动活泼局面，要落实机会的平等，不分户籍、不分贫富、不分出身，为所有深圳人创造一个公平竞争的机会和环境，保护每个人创造财富的积极性，使每个有劳动能力的人都凭借自己的劳动，参与社会财富的共享，多劳多得、少劳少得、不劳不得，充分调动所有人的积极性和创造性，使每个人都可以凭借自己的辛勤劳动富裕起来。

三、实现共享深圳的二十条主张

（一）实施“千亿减免税费”计划，让利于企，返利于民

在国民收入的结构中，政府收入过高、比重过大，居民收入的比重过低，是建立共享深圳中首要的制度性、体制性的障碍。多年来由于职能错位，缺乏有效监督约束机制，政府以种种理由，千方百计的通过各种税费、基金等行政、经济、法律手段增加政府收入，使政府逐步演变成追求自身收入的利益主体。

过高的政府收入侵占了企业的大量合理利润和回报，造成企业税负高、营商成本高、经营困难，扼杀了企业的活力和持续扩大经营的能力，相当一批企业被迫转移。同时，过高的政府收入直接或间接地减少广大居民的实际收入，使居民生活水平与经济发展相脱节，并造成一部分中低收入居民的实际困难。政府收入过高主要表现在以下几个方面：

一是政府收入数额庞大，占 GDP 的比例远远高于全国和世界发达国家水平。按照国际货币基金组织的定义，政府收入包括税收、社保基金、债务收入和其它收入。深圳政府总收入包括一般公共预算收入、政府性基金、社会保险基金、行政性收费、国有资本经营预算收入和政府性债务。2015 年，来源于深圳辖区的一般公共预算收入 7238.8 亿元，政府性基金收入 1080.9 亿元，社会保险基金收入 1048 亿元，行政性收费 100 亿元，政府性债务 159.5 亿元，国有资本经营预算收入 47.7 亿元，总收入达到 9674.9 亿元，占当年 GDP1.75 万亿的 55.2%，远远高于世界发达国家 40% 的水平。即使考虑到国家分税制的财政体制，除了净上缴国家税收 2823.8 亿元外，深圳 2015 年可支配的政府总收入也达到 6851.1 亿元，远远超过香港 2015/16 年度总收入 4570 亿港币的水平。

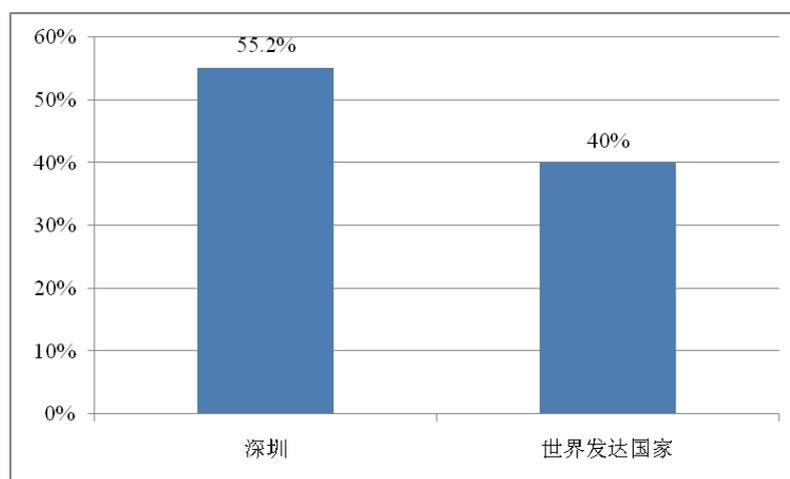


图 3-1 2015 年深圳与世界发达国家政府收入占 GDP 比重情况

数据来源：根据 2015 年深圳市统计公报数据计算

二是政府财政收入增长速度快，远远超过企业利润和居民收入的增长速度。近几年我国经济发展进入了新常态，深圳的经济增长速度也从两位数降到一位数。经济增长放慢和营商成本提高，使企业经营遇到了很大困难，企业员工的收入，包括最低工资的增长都受到很大影响。但是这几年深圳财政收入几乎每年以 20% 以上的速度增长，其中 2015 年财政收入增长达到了 30%，而同期全市职工平均工资只增长 8.9%，2016 年职工最低工资标准零增长，政府公务员工资则八年没有加工资。

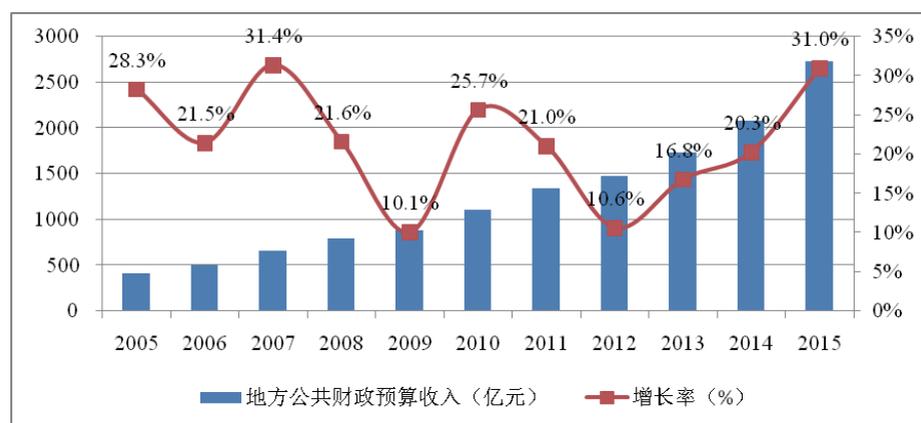


图 3-2 2005-2015 年深圳市地方公共预算收入及增长情况

数据来源：各年深圳统计年鉴

三是政府收入大于支出，造成政府收入沉淀过多。截止 2014 年底深圳市财政结余达 2000 亿元以上，为避免中央财政无偿划拨，2015 年市政府被迫突击花钱上千亿，即使这样，2015 年底政府一般公共预算收支结余为 150 亿元，政府性基金结余 383.6 亿元，社会保险基金结余 718.5 亿元（社保基金累计结余 3732.4 亿元），国有资本经营收入结余 28.6 亿元，收支当年结余 1280.7 亿元，累计结余高达 4294.5 亿元。

四是政府负债率低。2015 年深圳政府性负债余额为 159.5 亿元，负债率仅为 0.91%，而全国地方政府负债率为 23.6%，美国地方负债率一般为 15%^①。

由此可见，进行分配制度改革，实现共享深圳目标，首先需要大幅度调整国民收入初次分配结构，降低政府收入在国民收入的比重。建议近期目标是将政府收入占 GDP 的比重从 55% 降到 50% 左右。按 2015 年政府收入水平计算，将政府收入从 9700 亿左右降到 8700 亿以下，即实施“千亿减免税费”计划，实行让利于企、还利于民，大幅度提高居民和企业国民收入中比重。

考虑到深圳政府总收入中包括了部分需要上缴国家财政的收入，因此在现行的财税体制下，深圳“千亿减免税费”计划只能减少地方收入部分，暂不影响向国家财政上缴数量。同时，考虑到减免税费涉及到国家有关税收的法律法规，因此有些项目建议采取先征后返的方式，合理处理。具体说来，“千亿减免税费”计划主要从以下几个方面入手：

1. 减免 100 亿个人所得税，减轻广大低收入和中等收入群体的负担，增加收入

2015 年深圳市个人所得税（地方级）累计完成 224 亿元，月工资 7000 元以下人员纳税部门比重约 5%。因此首先要减免 7000 元以下收入的所得税。目前国家规定个人所得税起征点为月收入 3500 元，根据深圳的实际情况，参考 2015 年深圳市在岗平均工资 6753 元，建议按月 7000 元的工资标准为

^①《核心话题是认真对待地方债扩张风险的时候了》http://finance.ifeng.com/a/20160131/14199957_0.shtml

个人所得税起征点，凡是工资在 7000 元以下的个人缴纳的所得税，深圳市政府以先征后返的方式每月按 245 元^①予以返还。这样政府减少所得税 15 亿元左右，就基本上免除了几百万劳务工和部分低收入职工的所得税，减轻了低收入群体的税负。同时，对月收入 2 万元以下 7000 元以上的工薪阶层，通过先征后返的方式减半增收个人所得税，目前月收入 2 万元需缴纳个人所得税 3120 元，减半增收后每月少缴约 1500 元，力争使这项减负一年可减轻中等收入群体 85 亿元左右的税收。预计这项措施，可以惠及中低收入人群 600 万人左右。

2. 降低社会保障收费标准

目前深圳户籍员工五险缴费比例为工资总额的 34.1%，2015 年收入 1048 亿，当年结余 700 亿左右。建议第一步将社保缴费比例降 9 个百分点左右，即降到 25%，按 2015 年数字计算，每年少缴 250 亿左右，从而将社会保障基金当年结余由 700 亿降到 450 亿左右，既可减轻企业和个人负担，也完全可以满足深圳社保基金可持续发展的需要。

3. 降低土地拍卖收入，将近千亿元的卖地收入规模控制在 400 亿元以内，从源头上降低房价，减少市民购房的负担

2015 年深圳政府总卖地收入高达 1080.9 亿，其中当年卖地收入 726 亿元。地价高是房价高的主要推手，高地价最终主要由广大买房的市民所承担，因此降房价首先要降地价，减少政府卖地收入，减轻市民负担，要严格控制政府卖地收入，建议将每年不超过 400 亿的卖地收入作为硬指标，即在 2015 年 726 亿的卖地收入的基础上，减少 326 亿的政府收入。

4. 以先征后返的方式，全面取消 100 亿元的政府性基金，避免“双重纳税收费”，降低企业成本，减轻企业经营负担

目前深圳市政府性基金^②共九项，每年征收 100 亿元左右，包括教育附加（46.58 亿元），地方教育附加（29.83 亿元），残疾人就业保障金（10.08

^① 按 3.5% 个人所得税率计算。

^② 不含我市未开征和已停征以及中央、省直属单位直接在深圳征收的中央收入项目。

亿元），以及水利建设基金、文化事业建设费、城市公用事业附加、港口建设费、新型墙体材料专项基金、散装水泥专项基金等等。

企业在正常经营的过程中，已经依法缴纳各种税收，这些税收是用于支撑政府从事教育、社会福利等公共事业，在企业合法依规纳税之外，政府又以种种名义，向企业征收各种附加和基金，显然是双重纳税，因此应坚决取消。考虑到这些基金都是以国家有关法律法规为依据的，因此，深圳可以采取先征后返的方式予以取消。

5. 取消小汽车车牌拍卖政策，减轻市民购车成本

2014年12月29日，深圳市政府以突然袭击的方式宣布小汽车限购令，并决定对4万个小汽车指标采取竞价的方式进行拍卖。2016年政府通过小汽车车牌拍卖收入15.5亿左右。如果说为解决交通拥堵，采取小汽车限购的方式可以得到理解的话，对限购后的部分车牌进行拍卖是一项极不公平不合理的公共政策，引起强烈的社会不满。因此参照北京市限购后所有车辆皆采取摇号的方式，建议深圳取消小汽车拍卖政策。

6. 放水养鱼，减免中小企业的所得税

当前企业尤其是中小制造业企业经营困难，减轻中小企业的税负，对增强深圳经济的活力，稳定就业等都有着现实的意义。2015年深圳市企业所得税（地方级）为465亿元，其中中小企业纳税额占全市企业所得税的30%左右，可见企业税收负担重、成本压力大。因此建议对深圳市中小企业，用先征后返的方式，将所得税中40%的地方分成部分全部返还企业，估计为150亿左右。

“千亿减免税费”计划，对合理调整国民收入初步分配结构、增加企业和居民收入比重有重要意义，同时减免的税费只占深圳市政府总收入的10%左右，占深圳市政府可支配收入15%左右，并且有相当部分只是减少了收入结余的数量，对当年的支出不发生直接影响。经过多年的建设，深圳的高快速路网、机场、港口、中心区的轨道交通等现代化设施已经基本形成，除了中心区域外的地铁，需要大量政府投资的重大基础设施建设需求已经不是

太大，因此实施“千亿减免税费”计划，对政府的正常运作和收支平衡不会带来太大影响。并且通过减免税费，减轻企业负担，增加企业活力，还可以更多的增加政府的税收。2015年，深圳市政府当年减免各种税收698亿元，但同年市财政一般公共预算收入仍增加30%。

（二）持续调高最低工资标准，全面提高900万劳务工的收入

在三十多年持续高速的经济增长过程中，由于种种原因，劳动者报酬尤其是劳务工的收入合理增长长期受到压抑，成为深圳分配不公的最突出问题。2010年后，随着国家政策的调整和劳动力市场供求关系的变化，深圳开始持续几年调整最低工资标准，提高劳务工收入水平，到2015年深圳市最低工资达到2030元/月。但是，深圳的最低工资标准仍然没有达到合理的水平和国家的基本要求，广大劳务工仍然受到了不公平的待遇。按照国务院规定和要求，到2015年绝大多数地区最低工资标准达到当地城镇从业人员平均工资的40%以上。深圳市2015年全市职工月平均工资水平为6753元，如按40%计算，2015年深圳市月最低工资标准应当是2701元，而实际上2015年深圳最低月工资才达到2030元，只达到市平均职工工资水平的30%，远远低于国家要求的应该达到的工资标准。

值得注意的是，自2014年以来，我国经济进入新常态，经济增速放缓，由于企业税负重等多种原因，经营压力加大，政府有关方面不全面分析企业成本提高的多种因素，回避政府收入过高加重企业经济负担的事实，简单地把企业成本提高归结为劳动力成本提高过快，2016年深圳市有关部门还终止了最低工资标准的正常调整，使广大劳务工再次受到了不公平的对待。

因此，建议根据深圳的实际，兼顾劳动者收入增长和企业的实际承受能力，从2017年起，连续四年按10%的增长速度调整深圳市最低工资标准，使2020年深圳市最低工资标准达到月3000元左右，使最低工资标准达到届时平均工资水平的35%左右，再经过几年的连续调整，力争在2025年实现国家要求的达到社会平均工资40%的目标。

调整最低标准和劳务工的工资既是合理的，也是绝大多数企业可以承受的。首先，目前企业负担过重的主要原因不是员工工资提高造成的。虽然2010年以来劳动力成本确实有较快增长。但这种增长是合理的，并且仍不足以弥补员工过去应该获得的劳动报酬，最低工资标准也远远没有达到国家要求的调整目标。这些年来企业负担过重的主要原因是政府收入过高，挤压了企业所得。深圳市2005年地方一般公共预算收入为412亿，2015年则达到2727.1亿，增长了6.6倍。而同期深圳职工平均月工资从2706元增长到6753元，只提高了2.05倍。这些年来政府的各种税费增长过快，社会保险缴费比例过高，加上房价上涨过快，迫使政府又出台了住房公积金政策，这是加重企业负担最根本的原因。因此，只要政府采取轻徭薄赋政策，使政府收入调整到合理的水平，让利于企业，提高企业的盈利水平，即使2020年最低工资达到3000元/月，绝大多数企业是可以承受的。

（三）多渠道、多方式提高工薪阶层收入，扩大中等收入劳动者的比重

扩大工薪阶层，尤其是中等收入工薪阶层的收入，对于构建合理的社会结构，缩小收入分配差距，保持社会的长期稳定，建立公平共享的深圳有深远意义。深圳作为以高新技术产业为主导产业的创新型城市，更有条件创新和完善劳动、技术、资本、管理等要素按贡献参与分配的初步分配体制和机制，全面提高工薪阶层的工资性、经营性财产收入，鼓励工薪阶层尤其是科技人员、管理人员通过辛勤劳动、创造性劳动创收致富。

1. 在高新技术产业，全面学习推广华为经验，鼓励企业制定员工持股计划

员工持股计划使员工和企业结成利益共同体、命运共同体，在共同承担经营风险的同时，共同分享企业发展的成果。员工持股在深圳已经是比较成熟的企业制度创新，其中华为的员工持股计划是华为制度创新的基石，通过内部员工持股计划激励了广大华为员工的创新，并共同分享了企业发展的成

果，造就了华为这样的伟大企业。华为的这项制度创新为深圳高科技企业提供了典范，深圳应制定相关的商事登记、税收优惠等政策给予积极支持和推动。

2. 鼓励投资型、资产经营类以及金融服务等企业在产权制度、分红制度等方面大胆进行制度创新

推广成功的股权激励、现代合伙人制度、“跟投”制度以及利润风险和权益共担的利润分成机制等等，激励工薪阶层发挥才智，创造性劳动，并合理分享创新成功。目前深圳市金融类企业从业人员达10多万人，调动他们创新创业的积极性、创造性，不仅对提高他们的收入有重要作用，而且对深圳金融业的创新有深远意义。

3. 取消个体工商户商事登记审批，进一步激励“大众创业、万众创新”，为千百万工薪阶层实现“老板梦”创造环境

在市政府已经出台的资金、场地等“双创”扶持政策的基础上，大胆突破现有的体制机制，比如取消对属于“双创”活动的小型企业商事登记。由于“双创”活动多属于自然人的小型经营活动，涉及范围广，类别复杂，经营随意性强，经营场所及经营范围变化频繁，政府通过商事登记的审批方式实行监管的作用有限，可以取消对从事“双创”活动个体工商户的商事审批，改由通过税收登记的方式进行事后监管。

4. 在国有企业全面推行经营者员工持股制度，加大国有企业经营高管人员的激励机制，提高基层员工的薪酬水平

经营者员工持股是深圳国企改革的成功经验和制度创新，也符合目前中央对国企改革的要求。深圳应进一步解放思想，在企业产权改革、布局结构调整和发展混合所有制过程中，把经营者和员工持股制度作为首选的改革模式，加大员工持股改革力度，在股权比例、资金来源、激励形式、激励方式等方面大胆创新，促进企业更好更快发展，为国家新一轮国企改革提供新的经验。在推广经营者员工持股的同时，要深化国有企业内部的分配制度改革，国有企业员工的薪酬水平既不能凭垄断经营获得远高于市场的工资，成为侵

占国家利益的特殊利益集团，也不能长期过分低于市场水平，影响国企员工的积极性。当前，国有企业经营者薪酬水平低于市场，影响了经营者的积极性，造成大量优秀人才的流失；同时基层员工工资水平偏低，有的远低于市场水平，造成国有企业基层员工不稳定，影响了管理水平的提高。这些都应当成为深化国有企业分配制度改革的重点。

（四）提高公务员工资和福利待遇，使城市的管理者合理分享城市改革和发展的成果

公务员队伍是深圳这座现代化大都市的行政事务的决策者、执行者和管理者，他们多年来为深圳的改革发展和现代化建设付出了辛勤劳动，做出了重要贡献。当前深圳市一方面财政供养人口过多，总量达 33 万人，其中公务员实有人数 45907 人，事业单位实有在册人数为 94337 人，雇员人数 6231 人，编外人员 185868 人。另一方面，政府公务员八年未涨工资，待遇在下降，人员在流失，效率在降低。使公务员也不能合理分享到深圳发展的成果。

共享深圳建设过程中，市政府一方面应该精简机构和人员，压缩财政供养人口的数量。另一方面也应该合理提升公务员的工资福利待遇，使广大公务员在辛勤劳动、尽职尽责的同时，合理地分享自己城市发展的成果，这也是共享深圳建设的应有之意和重要内容。这些年来，公务员队伍的待遇在下降，主要表现在四个方面：

一是公务员队伍没有合理分享深圳这些年经济发展成果。深圳从 2005 年到 2015 年 GDP 增长 3.5 倍，财政收入增长 6.6 倍，社会平均工资增加 2.5 倍，而公务员工资只增长 1.6 倍。

二是八年没有增加工资，缺乏正常的工资增长机制。公务员工资自从 2008 年涨过一次以来，已经八年没有增长了。而八年来深圳的房价增长了近 3 倍。深圳的房价高、物价高、生活成本高，长期不增加收入，给相当一部分公务员带来实际困难。

三是公务员实际收入水平低，缺乏对社会优秀人才的吸引力。目前公务

员月平均工资一万元左右（按正科级的水平计算），与按照正常的学历和工作经验、在企业工作的同等水平相比还有相当大的差距。而香港 2014 年的低层公务员月薪平均 1.78 万港币，中层公务员在 1.78 万港币至 5.46 万港币之间，高层公务员平均月薪达 5.78 万港币以上^①，大体上处于香港民营机构平均水平以上。

四是这些年来出台的一些改革措施，使公务员的既得利益受到实际损害。比如住房制度改革取消了公务员的福利保障房；基本养老制度的并轨，使现有在岗工作的公务员不仅未来的养老保险待遇有所降低，而且也减少了现在的实际收入。

公务员队伍是从事着公共管理的决策和执行的一个特殊职业群体，与社会上其他群体一样，有着自己的合理利益需求。当这个群体的合理正常的需求受到伤害时，不仅给公务员队伍带来极大不公，而且对经济社会发展和城市管理也会造成长远深刻的负面影响。由于这些年深圳公务员合理的利益诉求得不到满足，使得公务员队伍士气低迷，懒惰怠工，不作为现象比较普遍，政府办事效率低下，并造成公务员队伍人才的严重流失。从 2013 年以来，深圳公务员招录中的平均竞争比例在逐年下降，公务员的辞职和调离人数逐年增加，提前退休现象比较普遍。

公务员队伍担负着领导和管理经济社会和城市建设的重要责任，应该有相应的收入和福利待遇吸引社会的优秀人才，包括部分社会精英加入公务员队伍。由于公务员队伍的特殊性，对公务员特别是少数高级公务员应提倡社会责任和社会奉献的精神，但公务员岗位对绝大多数中、低层公务员来说，也是一个普通的职业和工作岗位，他们在遵守职业道德和履行岗位职责的同时，应当得到合理的报酬，享受体面的生活。特别是在部分公务员还掌握很大的公共权力的情况下，提高公务员的待遇，也有利于防止公务员队伍的腐败和权力的滥用。因此，应当实事求是，采取有力的措施，切实保障公务员

^① 《将高薪养廉进行到底，香港公务员本年度提薪方案出台》，http://www.thepaper.cn/www/resource/jsp/newsDetail_forward_1250150

群体能公平分享经济成果，保障他们的合法权益，激发他们的工作热情。

1. 借鉴香港、新加坡的经验，适当合理确定公务员的工资水平

由于公务员通常学历比较高，一般为本科以上学历，还有相当一部分拥有硕士、博士等学位，从事着较为重要的社会管理工作，担负责任重，权力大。因此，公务员工资水平的确应当借鉴香港、新加坡的经验，以社会上民营企业、国有企业为对标参考，公务员工资水平应当达到较大规模的国企、民企的薪酬中位线的水平。参照2015年深圳民企、国企高级管理人员的实际薪酬水平，深圳市局级以上的高级公务员月薪应该达到5万元以上。处级以上中级公务员的月薪水平应该达到3万元以上。科级公务员的月薪应该达到1.5万元左右。

2. 尽快启动公务员工资的调整，并将八年未涨应涨的工资原则上一次性补偿到位

2008年深圳市在岗职工社会平均工资为3621元，2015年调整为6753元，增长了86%。因此考虑八年未涨工资的历史，应尽快启动公务员的工资调整，对初次调整后仍然未能达到应有的市场中等水平的公务员，在近几年应当继续调整，力争在不太长时期内，使公务员薪酬达到合理水平。

3. 建立正常的公务员工资年度调整机制

为了避免再发生八年长期不涨工资的情况，应借鉴新加坡、香港等国家和地区的做法，每年建立正常年度调整机制。根据上年度GDP、财政收入、社会平均工资、最低工资以及物价上涨指数等五项指标的增长幅度，参考民营企业、国有企业以及其他组织同等岗位员工工资增长的情况，确定公务员的年度平均加薪水平和分类加薪水平。

4. 将公务员住房纳入社会住房保障范围，保障公务员队伍的稳定

2002年以前，深圳市住房制度改革中，曾经将党政机关工作人员纳入政府提供的福利房范围，较好地解决了公务员群体的住房困难。但在2002年后深圳市对新进入的公务员取消了公务员福利房的分配政策，一律采取货币补偿的方式，公务员每月领取2000到4000元不等的房补。这几年深圳房价飞涨，如无家庭资助和其他特别收入，以公务员现有的收入水平根本买不起

商品房，现有的房补也已无法保证公务员租房的实际需要。即使在公务员工资比较高的新加坡、香港，公务员也基本上都住在政府提供的不同类型保障性住房。目前深圳市已经在加快包括人才安居房在内的人才住房和保障性住房的建设进度，建议借鉴新加坡、香港的做法，将公务员住房纳入人才安居房和保障性住房体系之中，以适当的优惠价格出售给公务员，并且建立起公务员内部封闭的流转市场，既解决公务员的住房保障，使其能够安居乐业，又能避免公务员在房地产市场套取不合理的收入。对于没有取得政府提供的保障房的公务员，应依据全市商品房价格的变化，及时调整公务员房补数额，实现公务员房补的正常增长。

（五）建立国有资本全民分红基金，让全体市民分享国有企业改革和发展的成果

经过多年的改革，深圳市国有企业得到健康持续发展。2015 年底，全市属国有企业总资产达 9181 亿元，净资产 4616 亿元，利润总额 360 亿元，其中，国有净利润 127 亿元，总资产回报率达 3.9%，净资产回报率达 7.8%。深圳市国有企业保障了深圳的交通、供水、燃气等城市基础公共设施有序运行，在促进经济发展、城市建设等方面，都发挥了重要作用。

但是深圳市民并没有直接地分享到国有企业发展的成果。多年来国有企业的发展，基本上是体内循环，自我增值，在过去获得政府大量廉价的土地资源、近期获得巨额财政资金投入和一系列政府支持措施的同时，除了履行企业依法纳税之外，其经营发展所获得的所有利润，既没有上缴政府财政，更没有向市民分红。现行的政府财政预算体系中的国有资本经营预算实质上是走走空账，全额返还，增大财政收入的账面总额而已，广大市民并没有直接分享到国有企业改革和发展的直接经营成果，更没感到自己是国有资本的所有者。如果说这种状况在前些年国有企业改革调整的特殊困难时期是可以理解的话，在国有资产规模已经扩大到上万亿，经营发展已经进入良性循环的今天，这种体制和机制就不适应共享深圳发展的需要了。

市属国有企业改革应该是学习新加坡淡马锡的模式，实行政资分开、政企分开，除了极少数涉及国家安全和公众利益的国有企业外，市政府和国有企业应该是投资与被投资企业关系，市政府不再干预国有企业日常经营，并根据投资收益及时调整投资规模和投资方向，但是应该按投资比例，对国有企业行使资本的收益权即分红的权利，从而建立起国有资本全民分红制度。为此，政府的国有资产管理体制应当做相应以下两个方面重要调整：

1. 取消市财政的国有资本经营预算体制，改为国有资本分红体制

现有的市政府每年的国有资本经营预算，实质上既是一个虚增财政收入的空转账，造成市政府真正需要的国有资本收益权悬空，同时也违背了政资分开、政企分开原则，干预了国资委的国有资本经营管理自主权。因此，应该取消国有资本的经营预算制，改为国有资本“分红”制，真正地行使国有资本的所有权和分享权。建议参照我国目前上市公司平均“股利支付率”，每年对国有企业按净利润三分之一的水平进行分红，以2015年市属国有净利润127亿元计算，市政府应收取42亿的分红资金。

2. 市财政将每年向国有企业收取的分红资金列为民生分红专项基金

借鉴新加坡、香港、澳门等国家和地区的向国民发“红包”的做法，定期不定期向市民发放现金红包，比如新加坡2006年将14亿新元以“增长分红”的方式分配给所有成年公民。^①澳门政府2013年的现金分享计划向永久性居民每人发放8000澳门元^②，香港财政司2012年在财政盈余的情况下，向每位香港居民发放6000港币的红包^③。按照2016年深圳市国有资本经营的预算，每年市政府可收到50亿元左右的分红，如每两年向深圳常住人口分红一次，每个深圳市常住居民每两年平均可收到近1000元的分红“红包”，从而使

^①《新加坡：政府与国民分享财政盈余》，http://news.xinhuanet.com/banyt/2006-09/12/content_5081096.htm

^②《澳门政府又发钱 永久居民每人8000澳门元》，<http://www.qianzhan.com/qzdata/detail/307/130702-67ec9328.html>

^③《香港将向每位成年居民发放6000元港币》，<http://news.163.com/11/0302/11/6U4SISGU00014JB6.html>

广大市民直接分享国有企业经营成果，使政府真正行使国有资本所有者的权利，也使国有企业为公平共享深圳的建设做出更大的贡献。

（六）重启“同富裕工程”计划，实现深圳原居民和外来移民共同富裕

38万原深圳居民是深圳改革开放和城市化建设中的特殊群体。深圳特区举办以前，他们是一贫如洗的农民、渔民，特区成立三十多年来，他们一方面为城市建设提供了大量廉价的土地资源，为几百万劳务工和外来人员提供廉价的住房，为深圳工业尤其劳动密集性产业提供大量的厂房，为参加深圳经济发展和城市建设的中低收入者提供各种各样廉价的服务，并承担了部分应由政府承担的基层管理和公共服务工作等等，为深圳的建设和发展做出了贡献。另一方面，他们也分享到改革开放特区建设的巨大红利，尤其是工业化、城市化快速发展，深圳土地急剧升值，使处于中心城区的部分原居民，凭借相当数量房屋出租和股份公司分红，成为深圳发展过程中率先富裕起来群体，个别原居民由于违章建筑、拆迁补偿等多种原因成为特区的暴发户和食利者。

但是，由于地理位置、管理水平、股份合作公司带头人的素质等多种原因，由原居民38万人组成的1017家股份合作公司发展极不平衡，中心区与原特区外的一些镇村在财产性收入方面也差距甚大，因此造成原居民中还有相当一部分人并不富裕，这部分人没有能合理分享深圳改革开放的成果，成为深圳一个特殊的困难群体，主要表现在以下三个方面：

一是分红差别特别大，大多数股份公司的分配水平低下，甚至比珠三角其它地区还低。2015年深圳十个区（包括行政区和功能区）股民分红人均超过3万元的有2个区，其中南山区为4.33万元，宝安区为3.54万元；人均分红超过2万元有3区，其中福田区为2.85万元，龙岗区为2.7万元，龙华区为2.52万元；人均低于2万元有2个区，其中盐田区为1.54万元，光明新区为1.26万元；人均低于1万元的有3个区，其中罗湖区为8724元，坪山为7178元，大鹏新区仅为2843元。股份公司股民分红数量少的地区，通

常同时也是原居民房屋出租收入比较低的地区。即使在一个区内，各个股份公司分红水平差距也很大，如福田区分红最多的皇岗股份合作公司人均 6.4 万元，而相邻的沙尾村则仅为 1.3 万元。龙华区最多的清湖公司人均均为 14.34 万，而最少的茜坑老围公司仅为 2135 元。宝安区最高的怡景公司为 19.37 万元，而最低的嘉洁公司仅 2600 元。

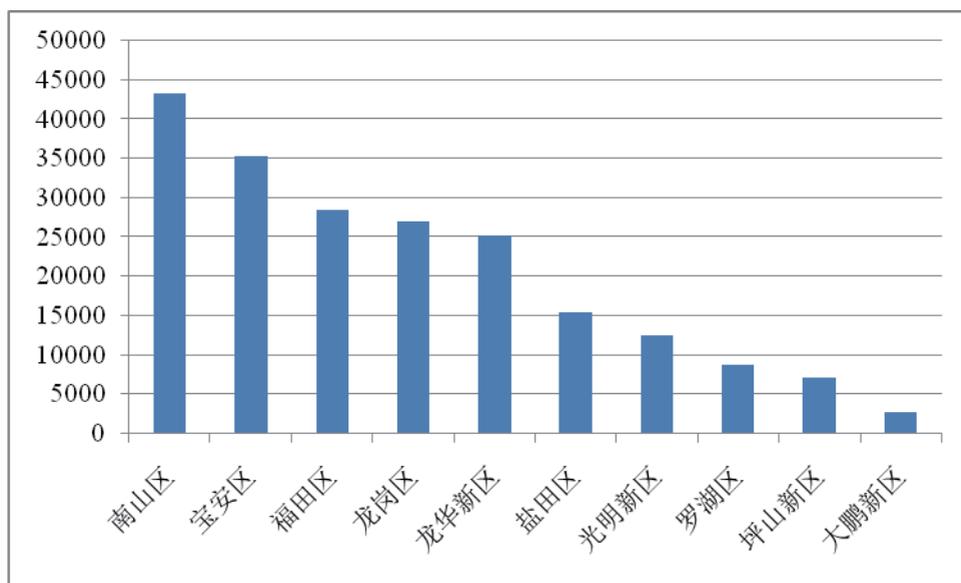


图 3-3 2015 年深圳各区股份合作公司股民人均分红情况 单位：元

二是有相当一批经营困难的股份合作公司长期没有利润可分。截至 2015 年，全市有 40 家股份合作公司连续十年零分红。股份公司的分红是原居民经济收入的主要来源之一，这些股份公司的群众的生活来源，除了少数年轻人从事低收入的就业岗位外，大多数依靠少量房租或从事个体经营维持生活。

三是相当一批股份合作公司经营困难，甚至难以为继，面临破产的风险。据了解全市有 30 多家股份合作公司的账上几乎没有一分钱，濒临破产。有 100 家左右的股份合作公司经营困难，土地开发完毕，厂房出租空置率高，产业升级和经济转型长期停滞不前，个别公司由于负责人严重腐败，侵占大量的集体财产，处于濒临破产的边缘。

特区股份合作公司和原居民生活中存在的上述问题已经积累多年，个别的已严重影响当地的社会稳定和正常的生活秩序，也引起过市委、市政府的重视。九十年代初期市委也曾提出过实施“同富裕工程”，希望帮助原居民走上共同富裕的道路。前几年市委、市政府为推动股份合作公司改革也做了很多工作，出台了一些政策，但由于种种原因，这些改革和政策没有得到很好的落实，部分股份公司和部分原居民的困难并没有得到很好的解决，成为建设公平共享深圳中的一个重要问题。为此，建议采取五条措施：

1. 重启深圳“同富裕工程”，制定“同富裕共享”计划，下决心帮助生活困难的原居民走上共同富裕道路

要借鉴九十年代深圳“同富裕工程”的经验教训，下决心、花气力，对经济发展水平低的股份合作公司和原居民中部分困难群体加大扶持力度。深圳既然能按照中央要求，每年花几十亿，派几百名干部赴新疆、西藏、贵州、广东省内的河源、汕尾进行对口扶贫，为什么不能花几十亿投资、几百名干部去帮助祖祖辈辈生活在深圳的原居民困难群体呢？

2. 尽快移交仍由股份公司承担的一些社会职能和公共服务职能，切实减轻股份合作公司的负担

相当数量的股份合作公司每年承受的社会公共职能的负担很重，市委、市政府早就提出要实行政企分开、社企分开，政府承接本应由政府承担的维护社会治安、环境卫生、社区道路等职能，但特区外一些区和基层办事处多年来一直以政府资金不足为由拖欠不办。实际上，深圳各级政府这几年有大量财政资金花不出去，每逢年底突击花钱现象普遍，完全有财力来承接股份合作公司承担的社会职能。

3. 尽快落实政府“欠”返股份合作公司的非农建设用地

在特区发展历史上的两次特区农村城市化过程中，政府在征收股份公司的土地的同时，也承诺了按一定标准给予股份公司的企业发展用地和公共设施用地的政策和指标。但实际上，这些用地指标相当一大部分被政府长期拖欠而并未落实，给原居民开了空头支票。有的甚至将返还股份合作公司用地

划在城市已建成的公共设施上，以及山、林地生态保护线内，使企业根本无法使用，出现无地可落的奇怪现象。经过多年的建设，上千个股份合作公司土地资源已经枯竭，90%以上股份合作公司亟需解决政府欠返的土地和其它土地历史遗留问题，政府有关部门应当克服“新官不理旧账”惯例，认真负责、实事求是的帮助解决。

4. 在解决城市违章建筑过程中，应尊重历史，客观公平，兼顾到原居民的合理诉求和合法权益

截止 2015 年底，深圳市的违法违规建筑量达 4.26 亿平方米，占深圳市整个城市建筑面积的一半以上，其中相当部分存在于原居民集中居住的城中村。虽然造成大量违章违法建筑的原因是多方面的，但主要责任应该在政府，是政府多年来监管不力、效率低下、管理缺失、规划不合理以及行政不作为造成的。在原居民兴建的违章违法建筑中，既有部分居民受巨大利益的驱动而公然挑战政府的法律法规的主动而为，应当依法严肃处理的情况；也有由于政府的原因，原居民的合理诉求和合理利益得不到满足的被动而为的情况。因此在处理违法违规建筑时，应尊重历史，实事求是，公平合理，兼顾原居民的合理诉求和合法利益。

5. 切实推进股份合作的改革

提高股份合作公司经营管理水平，促进产业转型和升级，推动旧村改造和城市更新，为股份合作公司的持续稳定发展，为不断提高原居民收入和生活水平创造良好的体制机制，增加股份合作公司的造血功能。

（七）调高最低生活保障标准，建立覆盖全体常住人口的最低生活保障体系

最低生活保障是救济部分收入难以维持其基本生活需求的群众的社会救济，是城市的最基本的社会安全网，深圳最低生活保障制度把三分之二以上的常住人口排斥在外，不仅造成严重的社会不公平，也不符合国家建立最低生活保障制度的基本要求。《宪法》规定，“中华人民共和国公民在年老、

残疾或失去劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”低保标准是为保障宪法赋予的公民权利提供的可量化的载体。在这条底线面前，每个公民拥有的救助权利是平等的。为此，建议采取以下措施：

1. 尽快调整政策、采取措施，将在深圳有固定工作、固定住所的近800万非户籍常住人口纳入低保范围

2. 要适当调高最低生活保障标准

深圳市的最低生活保障标准为800元/月，应该说这个标准偏低。按照低保标准占最低工资标准的50-60%，我市最低生活标准应该是1015至1218元/月之间。即使按低保标准占人均实际可支配收入的25%的比例计算，我市的最低保障标准也应该调整到930元/月，比现有标准每人每月调高130元。同时建立动态调整机制，每年根据居民消费价格总指数，以及居民人均可支配收入的变化调整。

将常住人口纳入最低生活保障体系，深圳市财政完全可以承受。2015年享受最低生活保障的人口为6312人，占户籍人口的比重为0.17%，发放最低生活保障金4674万元，占2015年公共财政预算的万分之1.7。如按此比例推算，覆盖常住人口后，每年增加的享受最低生活保障的人数为13309人，相应增加支付的最低生活保障金为12776万元，仅占2015年公共财政收入的万分之四点六。

（八）把常住人口中的中低收入居民纳入社会救助体系，对低收入家庭实行全方位的社会救助

多年来，深圳市在建立最低生活保障制度的同时，对纳入低保家庭和高于低保标准但低于低保标准1.5倍（即人均月收入1200元）户籍人口中低收入群体，实行政府救助保障政策，给予这些家庭在婴儿养育、学前教育、义务教育、高中教育、高等教育、医疗保险、门诊费用、住房补助、临时救助等十多个方面给予不同程度的救助、资助，每年支出7800万左右，应该说基本建立了对户籍人员中低收入家庭的救助体系。

但是，深圳市政府的救助体系同最低生活保障体系一样，只覆盖了占城市常住人口不到三分之一的户籍人口，把绝大多数深圳居民排除在外，从而造成社会救助体系的重大制度缺陷，没有能真正发挥社会救助作为社会安全网和稳定器的作用。为此，建议采取以下措施：

1. 尽快调整政策，出台措施，把全市常住人口中三分之二的非户籍人口也纳入社会救助体系之中

把城市常住居民纳入社会救助体系，是深圳政府应有的责任，不应该再以任何借口来拖延社会救助政策的调整。当前全市每年用于社会救助的资金仅 7800 万元，即使将非户籍的常住人口纳入社会救助范围，按目前的救助水平，所增加的财政支出不超过 2 亿元，对深圳财政不会造成太大压力。

2. 逐步扩大社会救助的低收入群体范围，增加社会救助的项目，提高社会救助的标准

在扩大救助群体范围方面，可适当降低对低收入居民救助的门槛，在现有按最低保障标准 1.5 倍（即月收入 1200 元）的基础上，可考虑按最低生活保障的 2 倍（即月收入为 1600 元）为救助的对象。实际上，在深圳目前的物价水平和生活成本下，人均月收入 1600 元的家庭的生活是相当困难的，他们难以承受正常的教育、医疗、住房等基本生活的压力。在增加社会救助项目方面，可以在现有基础上增加对低收入家庭在医疗、教育、就业等领域的救助项目，提高已出台的救助项目和救助标准，比如，针对看病贵的问题，可以提高对低收入门诊报销的比重，由现在的按低保标准的 14% 提高到 30%；针对房价高、房租贵的情况，可以提高对低收入家庭的租房货币补助标准，中心城区的福田、南山现有的房补标准从 450 元左右提高到 600 元以上，等等。在深圳财力允许和可持续的基础上，应尽最大努力加大对低收入群体的救助力度，使他们有一个最基本的生活保障。

（九）调整对非户籍员工的歧视政策，建立更加公平的社会保障体系

深圳在全国最早进行养老、医疗等社会保障制度改革，实现了从“企业人”

向“社会人”转变，从企业保障向社会保障过渡，为国家社会保障体系的改革提供了经验。但由于深圳户籍制度改革长期滞后，造成深圳市社会保障体系存在着严重不公的不合理现象，应当对社会保障的主要政策进行重大调整，并下气力扩大社会保障的覆盖面：

1. 取消或调整职工的地方补充养老的政策

从长远来看，应当取消专为户籍员工设立的地方补充养老保险，考虑到政策的连续性，也可以采取政策调整的方法，将非户籍员工也纳入地方补充养老保险体系。

2. 实行基本医疗保险三档并轨，使全体职工平等的享受基本医疗保险服务

目前深圳实行的三档次的基本医疗保险的制度安排和政策设计，虽然在过去有一定的道理，但从长远来看，应当实现三档并轨，在并轨过程中可适当提高现有非户籍员工二、三档的缴费比例，降低户籍人员参加一档的缴费标准，使全体员工不分身份和户籍平等的享受基本的医疗保险。

3. 让非户籍员工同等公平的享受失业保障待遇

深圳的失业保险在缴费比例的设计上，虽然不分户籍，但在失业员工享受的待遇上，对非户籍员工明显带有歧视和不公，需要尽快纠正。首先在失业登记上取消对非户籍员工的连续6个月缴费的特殊规定，使失业的非户籍员工及时进行失业登记。其次，让非户籍失业员工同等的享受政府为户籍失业员工提供的就业援助，包括就业困难认定、零就业家庭认定、就业推荐、灵活就业补贴以及对用人单位的补助和奖励等等。再次，让非户籍失业员工同等享受政府对户籍失业人员制定的创业扶持。

4. 让社会保障制度全面覆盖深圳居民

多年来，国家一直要求各地的社会保障实现全覆盖，国内上海等一些大城市都基本做到了。但深圳多年来，除户籍人口外，非户籍人口的数据长期模糊不清、口径不一、数从多门。因此，深圳市政府也几乎从来没有公开过各种社会保险的覆盖率数字。2015年深圳市虽然有1213万人参加了基本医

保（超过了政府公布的常住人口数量），975 万人参加失业保险（超过了政府公布的就业人口），但事实上深圳实际管理人口达 2000 万人左右，常住人口可能在 1400 万人左右。按照这个数字，深圳的社会保障覆盖率离国家要求的全覆盖还有相当大的差距。从南山区招商街道办事处抽查来看，家庭成员没有全部参加基本医疗保险的家庭占 42%，没有全部参加基本养老保险的家庭占 45%，没有参加失业保险的家庭占 48.2%。

（十）把非户籍常住人口纳入住房保障体系，实现劳务工的安居梦

为低收入者提供住房保障是现代政府应有的重要职责，也是社会保障体系建设的重要组成部分。但是深圳在保障性住房体系建设中，始终把几百万劳务工排除在外。根据有关方面抽样调查，劳务工当中有 61% 的人已经结婚，55.6% 的人有子女，有 20% 的子女在深圳生活。他们在深圳的工作年限平均 6.5 年，有 44% 的人全年都在深圳工作和生活，他们当中只有 20% 的不愿意在深圳定居。可见绝大多数劳务工是热爱深圳，对在深圳生活、工作、定居有较强的归属意愿。

由于没有纳入政府住房保障体系，迫使几百万劳务工住进了居住条件差、无配套公共服务、甚至还有不少安全隐患的原居民在城中村建设的大量违章违法建筑内。据有关方面抽样调查，有 58.3% 的外来劳务工住在城中村，24% 的居住工业区集体宿舍；有 60% 左右人均住房建筑面积小于 15 平方米，其中小于 5 平方米的占 13.4%；有 74.6% 的外来劳务工住房中没有安装空调，有四分之一的劳务工住房中没有洗澡设施。深圳外来劳务工的居住条件与深圳这个人均 GDP 已经达到发达国家水平的现代化大都市格格不入，与公平共享包容发展的要求相差太远。因此，深圳应该痛下决心，从贯彻落实党的执政为民的要求和国家“十三五”共享发展理念的大局出发，冲破现有利益格局的束缚，将劳务工的住房纳入全市住房保障体系，逐步解决好劳务工的安居乐业，帮助劳务工实现安居梦。

1. 把住房保障范围扩大到包括劳务工在内的常住人口，大力发展供劳务工等低收入群体居住的公共租赁房

根据深圳实际，应尽快制定且出台外来劳务工享受保障性住房的具体条件和政策。考虑到公共租赁房建设有个过程，在劳务工未分配到实物住房的过渡时期，应当参照对党政机关单位、人才安居以及低收入户籍困难家庭发放住房货币补贴的方式，制定对劳务工实行货币住房补贴政策，从而使深圳住房保障率尽快达到国家对“十二五”期间要求的20%的目标，并且以后应逐步将住房保障率提高到40%左右。

2. 根据保障劳务工住房的实际需求，修改和调整现有深圳市保障房建设的规模和结构

首先应该加大建设规模。根据现有规划，深圳在“十三五”期间将新建保障房40万套，供应保障房35万套，但其中不少于70%以上向人才群体供应，其它向户籍人口中的中低收入提供，并没有把劳务工住房保障考虑在内。因此，政府应调整建设规模，加大公共租赁房的建设，把为劳务工提供的公共租赁房作为深圳市保障房建设的重要组成部分。其次要调整保障房建设的结构。按照现有建设规划的标准，“十三五”期间深圳新建保障住房人均住房基准建筑面积不低于18平方米，这样的建筑标准显然不符合几百万劳务工的实际承受能力，应该根据劳务工的实际需求和承受能力规划、设计、建设大量较低标准的保障性住房。香港供应低收入住房保障的廉租屋最小8平方米，供一人居住，最大69平方米，供6-12人居住。香港三分之一的人口居住面积人均12.2平方米。深圳土地紧张，劳务工收入低，承受力有限，应该多建一些单位面积较小，租金便宜的公共廉租赁房，以满足他们的实际需求，使更多的劳务工实现安居梦。

3. 整治和完善城中村的违章建筑，将部分建筑纳入公共廉租房范围，加快满足劳务工保障性住房的需要

目前大多数劳务工居住的原居民自建房，属于违章违法建筑。其主要原因一是建房手续不合规合法，二是安全配套设施达不到现行保障性住房的标

准。如果采取完善手续、整治安全卫生环境等措施，征收或整体租赁的方式，把这些大量的原居民的自建房纳入到政府为劳务工提供的公共租赁房范围，这样既解决劳务工的住房保障需要，又能妥善解决深圳市历史遗留的大量的违章违法建筑问题，还节省了大量的政府投资，对提升整个城市的管理水平和环境水平也都有着重要作用。

（十一）尽快建立老年人福利和服务体系，让深圳成为老年人安享晚年的家园

深圳特区建立已经近40年了，虽然深圳仍是个年轻的有活力的创新城市，还未达到联合国关于60岁以上老人占总人口10%的老龄化社会的标准，但深圳老年人的数量和比例正逐年上升。据统计，2015年深圳户籍人口中60岁以上老人已达到24万左右，占户籍人口6.85%左右，而实际生活在深圳的常住人口中的老年人达120万人，已接近常住人口的10%。随着时间的推移，八九十年代来深圳的建设者逐步进入老年，老龄社会已经逐步向深圳走来。因此老年人的问题应当引起深圳政府的高度重视。

深圳的老年人是深圳特区的拓荒牛和建设者，在不同的岗位为深圳的改革开放和经济建设做出了重要贡献，深圳几十年的发展成果和财富积累中，包括了老一代的努力和奉献，因此他们应该分享社会发展的成果，并安享晚年。但是，由于深圳是个年轻的移民城市，长期以来深圳对老年工作重视不够，老年人的福利体系、救助体系、服务体系还没有建立。为此，应该把建立和健全与深圳经济社会发展水平相适应的、较高水平的公平合理的老人福利和服务体系，作为实现公平共享包容发展的深圳目标的重要内容。

1. 放宽老人投靠子女的入户政策，取消不合理政策限制

尊老、养老、敬老是中国优秀传统美德和每个子女应尽的义务。但长期以来，深圳对有能力和有条件接收老人来深养老的深圳户籍人员，采取严格的限制政策，比如除了对老年人年龄、子女户籍有要求外，还要求子女户籍必须连续八年，甚至必须在深圳有房产等不合理的政策，如多子女家庭老人

随迁入户还要受所谓“就近不就远、就小不就大”的条件限制。不仅如此，市政府每年还通过计划指标的方式严格控制老年人随迁入户，使大量的即使够条件入户的老人也不能及时随迁子女入户。

实际上随迁入深圳户籍的老年人，养老保险、医疗保险等基本上在内地，并不占用太多深圳的公共资源，深圳制定这样严格的对老人投靠子女入户的政策，既不符合中华民族养老敬老尊老的优良道德传统，也不符合现代文明政府执政的基本理念。

因此，应放宽老人投靠子女的入户政策，降低户籍子女连续入户八年的门槛，取消多子女投靠入户“就小不就大，就近不就远”的限制政策，让深圳的户籍政策对老人投靠养老更具有人性化和包容性。

2. 实行普惠的老人福利政策，将非户籍常住人口中的老年人纳入社会救助和社会福利体系

这些年来，深圳市制定了一些老人救助和老人福利政策都只针对户籍老人。将绝大多数非户籍的实际在深圳生活养老的老年人排除在外，对此应当予以调整，一是将对80岁以上的户籍老年人的各种津贴扩大到所有在深圳生活的同龄老年人；二是“敬老优待证”发放范围应当扩大到全市老年人。

目前市政府用于80岁以上户籍老年人救助和福利的支出大体上为1亿元，在深圳的老人中户籍人口约占实际在深圳生活的非户籍老年人的三分之一左右。如果将老年人福利和救助政策覆盖到所有常住在深圳的老人，每年所增加的政府支出为2亿元左右，这是深圳财力完全可以承受的。

3. 制定深圳市养老服务的长远规划，逐步建立多层次的养老服务体系

建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充、政府保底线的多层次公平合理的养老服务体系，要界定和处理好政府、社会、企业和家庭在养老体系中的作用和关系。当前深圳在养老服务体系建设方面还刚刚起步，除了各级民政部门建立少量的敬老院外，基本上没有系统的养老机构建设的整体规划。今后除了政府直接投资要加快建设一批针对生活不能自理、低保和重点优抚对象等特殊老人的敬老院，解决非户籍中常住的特殊老人的养老问题外，

政府应当资助社会投资兴建一批针对低收入家庭、收费低的养老机构，满足中低收入家庭老人的需要。在此基础上要全面放开养老服务市场，通过各种方式，制定优惠政策，积极支持鼓励各类市场主体增加养老服务和产品供应。应尽快把养老服务产业纳入整个城市建设的统一规划之中，制定相应的政策，采取积极的措施，以积极的态度迎接未来深圳老龄社会的到来，让深圳的老人分享深圳发展的成果，使深圳成为老人安享晚年的家园。

（十二）实行普惠型社会福利和救助政策，让深圳的温暖和阳光照耀所有在深圳生活的儿童和残疾人士

儿童与残疾人士是特殊的社会弱势群体，维护保障儿童与残疾人的合法权益，建立儿童和残疾人的基本福利制度是现代文明社会的基本要求，也是深圳公平共享包容发展的应有之义。随着深圳的发展，深圳市已经出台了一些儿童和残疾人福利与救助政策，在儿童福利方面，制定了孤儿、困境儿童等特殊儿童在生活、医疗等方面3项生活补贴和福利保障的政策。在残疾人士福利和救助方面，形成了以残疾人特殊困难为核心、涵盖残疾人基本生活保障、医疗救助、康复、就业、教育等25项内容的福利救助政策体系。但是，深圳现有的儿童和残疾人士的救助福利政策仍仅仅涵盖户籍人士，使儿童、残疾人社会福利和救助体系存在重大缺陷。因此应该把建立普惠型、保障水平高的儿童、残疾人社会福利和救助体系作为共享深圳的重要组成部分，认真做好：

1. 把儿童、残疾人社会福利和社会救助的政策扩大到非深圳户籍的常住人口

当前在深圳生活的非户籍儿童估计有120万人，深圳户籍残疾人5.49万人，而非户籍常住人口残疾人士约有8万人。非户籍常住人口是深圳财富的创造者和纳税人，他们家庭的儿童和残疾人应当与户籍人员家庭享有一样的社会福利和救助政策，这是体现人类文明进步、人文关怀的普世价值的必然要求。因此，深圳市应尽快调整政策，采取措施，逐步将非户籍的常住人口

的儿童、残疾人士纳入社会福利和救助体制中。

2015年深圳用于户籍儿童3项福利和救助的政策，总支出为2178万元，与残疾人包括就业在内的25项福利和救助政策为10515.39万元，而深圳市2014年向社会征收的仅残疾人就业保障金就达10.08亿元，因此按现在的福利和救助标准，将非户籍常住人口家庭的儿童、残疾人纳入普惠型福利、救助体系，在财政支出能力上也完全可以承受。

2. 提升儿童和残疾人社会福利救助水平

我市现有的3项儿童福利和救助政策以及25项残疾人福利救助政策标准与全国平均水平相比并不算低，但与深圳市的经济社会发展水平相比，与每年征收10多亿的残疾人就业保障基金相比，保障水平还偏低。对困境儿童基本生活费补贴，虽然几年前有关部门已经制定了对象和标准，但财政部门至今未能落实。近些年来，我国内地的贫困地区的政府都可以提出“再苦也不能苦孩子”。在深圳这样发达的现代化大都市，更应该关心困境儿童的福利。在残疾人福利和救助政策方面，政府对残疾人职业培训综合补贴每人每天才20元，2015年全市在这个项目的总支出才4万元，对重度残疾人困难补助每人每月才200元，等等。因此，应该重新梳理、评估现有儿童社会福利和救助政策，增加项目、提高标准，每年征缴的10多亿残疾人就业保障基金应全部用于残疾人的就业和社会福利、社会救助上，不得改变使用性质和用途挪为它用，并向社会公布基金使用支出情况，提高透明度。

3. 提高政府对儿童、残疾人提供的社会保障和公共服务水平

比如，在为残疾人提供公共服务方面，实现残疾人基本民生兜底保障，优先保障残疾人基本住房，加大对类似市残友集团性质的、主要为残疾人提供就业的社会型企业的支持力度，使更多残疾人就业；加强残疾人康复和抚养设施建设；加强残疾人无障碍设施建设和维护，建设深圳残疾人康复大学、培养康复专业技术人才等等。在为儿童提供公共服务方面，加大对普惠型幼儿园的支持力度，更多的兴建儿童公园、儿童文化艺术馆等教育文化娱乐设施，使深圳这座现代化大都市的温暖和阳光照耀每一个深圳儿童和残疾人。

(十三) 让公益慈善成为促进共享深圳的重要助手

慈善事业作为第三次分配的重要方式，对弥补政府社会保障和社会福利的不足，帮助解决弱势困难群体的实际困难，提升社会道德文明水平都有积极作用。随着深圳经济的发展和人民生活水平的提高，深圳公益慈善事业得到很大发展，到目前深圳的公益慈善类社会组织达 2487 家，每年捐赠款超过 20 亿元，对深圳社会发展做出重要贡献。最近国家又出台了《慈善法》，使我国的慈善事业得到了国家的法律 and 政策的保障和支持。深圳应该借贯彻落实《慈善法》时机，根据深圳的实际，积极推进慈善事业的发展，使慈善成为促进共享深圳的重要助手。

1. 改变主要靠政治动员、行政手段逼捐索捐的传统思维，主要依靠慈善优惠政策调动捐赠人的积极性

过去很多慈善活动往往靠各级党和政府的政治动员，甚至用行政命令逼捐公务员、工薪阶层以及部分民营企业家，这种做法可能一时有效，但不可持久。政府有关部门要认真落实好有关慈善捐赠税收减免政策，提高慈善税前扣除资格认定的效率，加快慈善捐赠免税办理效率，加大《慈善法》的宣传力度，提高慈善捐赠人的社会荣誉。

2. 改革官办体制，发展社会慈善组织，提高慈善组织的公信力

在慈善事业发展中，要界定好政府和社会的边界，过去国家直接举办的一些慈善机构，政社不分，体制僵化，效率低下，管理成本高，内部管理混乱，产生了不少腐败现象，社会公信力不高，几乎被一个“郭美美事件”冲垮。因此要改革深圳市慈善总会的体制和市红十字会机制，把市慈善总会和红十字会推向社会，取消行政级别，取消事业单位编制，取消财政经费，创新规范的社会化的公益性组织的模式，使他们在深圳公益性慈善事业发展中发挥更大的作用。同时，放手发展公益类慈善组织，包括引进国际上著名的慈善组织。要进一步减轻公益慈善组织的各种税费和社会负担。

3. 防止政府主管部门对社会公益慈善组织的过度监管和干预

公益性慈善组织作为社会组织的重要组成部分，在管理上应当主要靠社

会组织自治管理，发挥其积极性和创造性，只要公益慈善组织不违法，主管部门就不要干预内部的正常活动。目前主管部门以出现个别公益慈善组织违法敛财为由，对绝大多数公益慈善组织内部的管理成本、从业人员福利、公益基金支出范围和比例等规定过死过严；有的对重要的公益慈善项目还要进行行政审批；在企业都取消年审的情况下，有关部门对公益慈善组织还进行年审；对公益社会组织搞过多评优活动等等，从而使公益慈善组织、慈善活动束手束脚，妨碍了慈善事业的创新和发展。

4. 鼓励和开放网络新型慈善组织活动

当前移动支付已经成为深圳市民支付的重要方式，通过互联网、新媒体、微信、微博、支付宝等新渠道进行募捐捐赠，初期可能会出现一些不完善的地方，但它毕竟是未来公益性慈善事业发展的方向。因此，深圳市对此应持开放的态度，加紧设计互联网募捐和捐赠的政策，借力“互联网+公益慈善”的新模式，使深圳市公益慈善事业有一个大的发展，为共享深圳做出更大的贡献。

（十四）降低地铁和公交票价，减轻中低收入群体的生活成本

经过几十年的建设和发展，尤其是在 2011 年举办世界大学生运动会的带动下，深圳逐步形成了以轨道交通为骨干、以常规公交为基础，以出租车为补充的城市立体公共交通体系，公共交通的服务和质量也得到很大提升，基本上满足上千万人口的特大城市对市民交通的需求，因此在市民对城市多项公共服务的评价中，对公共交通尤其是中心城区的评价相对比较高。

作为政府为市民提供的重要公共产品、公共服务之一，城市的公共交通具有为市民出行提供方便、快捷、优质、廉价服务的社会功能。因此，未来深圳公共交通发展除了继续提供方便、优质服务外，应该降低公共交通的价格，为市民提供更廉价的公共交通服务。首先有利于引导更多人使用公共交通，缓解深圳城市交通拥挤的局面；其次有利于降低低收入工作者的生活成本，减轻高房价、高物价给工薪阶层带来的沉重生活压力；再次也有利于城

市道路资源公平合理使用，城市道路建设的投资巨大，但道路建成后，小汽车占用了城市道路的大部分资源，对绝大多数乘坐公共交通的市民来说极不公平。因此降低公共交通价格也是公平共享深圳的一个重要方面。

1. 降低地铁和常规公交票价

深圳的地铁价格在国内大城市中是最高的，深圳人口结构中，低收入的外来务工人员达 700 万左右，社会上还有不少的经济困难的弱势群体，降低地铁票价对减轻他们的生活压力有积极作用。深圳常规公交十年前降价后，既为乘公交的低收入市民每年减少近 10 亿左右的交通支出，又增加了公共交通的客流量，促进了公共交通的发展。10 年过去了，深圳的房价涨了 7 倍，城市的物价生活指数也有大幅度上升，而广大的中低收入的工薪阶层的工资增长并没有与经济增长、生活费用提高相适应，因此，应当继续降低常规公共交通的价格，对低收入群众的生活水平的提高也有着“雪中送炭”的作用。

2. 扩大对低收入弱势群体和特殊群体的公共交通的减免优惠的范围

目前深圳仅对深圳户籍 60 岁以上的老人和非户籍常住人口 65 岁以上老人以及优抚对象实行免费乘坐地铁和公共汽车的优惠，建议在此基础上，应该对享受最低生活保障的人员、低收入中特定困难群体、残疾人士、失业困难人员等困难弱势群体实行地铁、公共汽车免费优惠政策，更好地体现深圳包容发展的理念。

3. 提高公交企业司乘人员的薪酬水平，调动司乘人员做好公共交通服务的积极性

由于政府制定的公交补贴机制和成本规制长期未作调整，脱离企业实际，造成目前全市公交公司司乘人员平均工资大大低于社会平均工资。2015 年全市职工平均工资 6753 元，而公交公司司乘人员平均工资为 5250 元，仅为全市职工平均工资的 77%，低于广州、上海等同类城市水平，造成司乘人员招聘困难，流失严重。

降低地铁和常规公交的票价，深圳政府和交通企业是可以承受的，不会影响城市交通的可持续发展。在地铁方面，这几年深圳市政府借鉴香港地铁

的发展模式，通过补充巨额资本金，划拨大量的地铁上盖物业等土地资源等手段，综合补偿给地铁公司，以解决地铁票价偏低带来的经营困难等问题，使地铁公司已经成为资产规模几千亿实力雄厚的大型企业集团，甚至已具有出资 371 亿元收购万科 A 股 15.31% 股权的实力。地铁公司作为政府为市民提供公共服务的国有企业，不宜以追求最大利润为目标，适当降低地铁资源票价不会影响地铁的建设和运营，不会影响地铁公司的可持续发展。从公交公司来说，深圳市每年补贴公交企业的数量为 20 亿左右，与北京每年补贴公交企业 100 亿左右相比，还相差甚远。通过公交降价，增加一些财政支出，深圳的财政能力是完全可以承受的。

（十五）坚持就业优先，降低实际调查失业率

就业对劳动者和家庭本身来讲是最基本的民生和最大的社会保障，也是现代政府的首要执政目标。因此，实现公平共享，包容发展，应该把就业放在政府执政理念的优先地位。改革开放三十多年来，深圳的制造业和现代服务业迅速发展，吸引了近 900 万外来务工人员就业，为全国劳动力就业做出了重大贡献。但在深圳市政府的执政过程中，并没有把劳动者的就业，尤其是非户籍的广大务工人员的就业作为重要的执政目标，并且从狭隘的地方利益观念出发，在具体就业政策中对广大非户籍劳动者制定了一些不公平的政策。这种忽视劳动者就业的执政理念和不公平的就业政策，与国家“十三五”规划中确定的就业优先战略以及建设公平共享，包容发展的要求不相适应，应该认真纠正和调整。

1. 把常住人口的调查失业率作为政府考核的重要指标

目前深圳公布的城市城镇登记失业率，基本上没有反映占深圳劳动就业绝大部分的非户籍就业人员的失业情况。2015 年政府公布的 2.34% 的城镇登记失业率严重脱离实际，也严重影响了政府的诚信和形象。据统计，如果按常住人口的调查失业率计算，深圳的调查失业率应该在 8%—10% 之间，这样高的失业率反映了就业形势还是比较严峻，建议深圳尽快将失业登记改为调

查失业率，并取消非户籍人口连续缴纳失业保险满六个月的规定，逐步用覆盖所有常住人口中的就业人员的调查失业率作为考核深圳各级政府的重要指标。

2. 降低营商成本，稳定制造业，用促进制造业的转型升级代替搬迁关闭

在深圳就业结构中，制造业就业人员达400万，占整个就业总数的44%，稳住了制造业就基本上稳住了深圳的就业形势。在我国经济进入新常态以来，以制造业为主的实体经济面临着市场需求萎缩、营商成本提高等压力，为此，国务院制定了一系列的扶持实体经济的政策措施，深圳应该结合实际，认真落实，尤其是在减税减费、提高办事效率等方面，采取更有力的举措，防止制造业的萎缩给就业以及整个经济带来大的冲击。

3. 大力发展服务业，提升服务业在经济结构中的比重

2015年深圳在服务业就业的人数达254万人，占整个就业人数的28%。因此，要通过体制改革、政策调整以及政府服务水平的提高，为服务业的发展制造更好的环境。比如目前在我市市场监管局注册登记的个体工商户近100万户，对解决城市就业发挥了重要作用，下一步应当进一步深化商事登记制度改革，取消对个体工商户的工商登记。在城市管理方面，也应当为个体工商户的经营提供必要的环境和条件。

4. 取消在就业方面不公平的歧视政策和做法，坚决杜绝因户籍差别产生的同工不同酬现象

在用工招聘中不分户籍、一视同仁，取消户籍人员优先的现象，取消失业登记中对非户籍员工设立的不公平的条件和门槛。在就业援助方面，尽快把非户籍失业人员纳入政府的就业援助范围，享受就业援助的有关政策。在对失业人员的创业援助方面，非户籍失业人员应尽早享受当前户籍失业人员创业援助等等。

5. 加大政府职业指导、职业介绍等就业公共服务的供应

实践证明，在政府提供的就业公共服务中，职业指导、职业介绍和职业

培训对于再就业群体来讲，是最直接有效的服务。目前深圳市在这方面，财政投入太少，有关部门提供的服务无论数量还是质量与实际需求都相差甚远，尤其是常住人口中非户籍的再就业员工的覆盖面太低，应当尽快制定深圳就业公共服务发展的建设规划，加快发展政府提供的公益性的职业指导、职业介绍和职业培训机构。

（十六）促进教育公平、均衡，实现深圳教育现代化

经过多年的努力，深圳的教育事业从学前到高等教育都有了迅速发展，教育的质量和水平显著提高，与国内特大城市的差距在缩小。但是由于深圳人口增长过快，教育资源仍然不能满足市民的需要。教育是深圳经济社会均衡发展的短板，深圳的教育发展除了继续加大投入，促进各个阶段教育质量和水平继续不断提高外，近期应该在教育的公平、均衡、普惠方面进行改革创新和政策调整，促进教育的公平均衡和普惠，使在深圳生活的每个孩子不论出身、不论贫富、不论户籍都有公平受教育的机会，逐步实现深圳教育的现代化。

1. 废除对非深户籍常住居民子女接受义务教育的不公平待遇和不合理门槛，使深圳每户常住家庭的子女都能平等享受国家九年义务教育的政策

根据我国宪法规定，义务教育是国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育。深圳市为落实非户籍居民子女的义务教育，曾出台了所谓“1+5”文件，制定了非户籍市民的子女接受义务教育的门槛，解决了大部分非户籍的深圳市民子女的义务教育问题。

据有关方面初步估计，大约还有 35 万个在深圳生活的儿童没有享受包括免收学费和学杂费在内的义务教育政策。因此建议调整 2005 年 8 月 1 日深圳市政府 125 号文中针对深圳非户籍人员子女申请接受义务教育的有关规定，包括父母在深连续居住 1 年以上，提供有效房产证明和购房合同以及租房合同等等，调整为以常住人口统计为标准，凡是符合常住人口统计标准的在深圳常住的居民的子女都有条件申请接受义务教育的权利，政府有关教育

部门有满足这些子女接受义务教育的义务和责任。

2. 公平普惠发展学前教育，把政府直接举办的幼儿园一律转为社会办园

目前在深圳 1489 所幼儿园中，有 63 所政府有关部门直接或间接举办的公办幼儿园。这些公办幼儿园享受政府的特殊政策和支持，幼儿园员工工资由政府直接发放，办园成本低，收费标准低，教育质量好。但是这些公办幼儿园主要是为部分特殊社会群体提供学前教育服务，普通深圳市民的子女无法入园，显然对深圳绝大多数市民来说是极大的不公平。鉴于深圳目前的经济发展水平还没有达到将学前教育纳入义务教育的程度。因此为了公平发展学前教育，建议将现有 60 多所政府办的幼儿园与政府有关部门脱钩，改为社会举办，政府有关部门不再给少数幼儿园直接或间接的支持，而是将政府投入的所有资源，按照统一标准公平地补助普惠到所有幼儿园。

3. 取消少数社会群体子女在义务教育方面的特权

在深圳发展的不同时期或者为了照顾特定群体的利益，或者为了吸引或留住特定人才，或者为了促进某些产业的发展，政府制定了一些针对特定群体在子女义务教育入学、升学方面享受优先权或其它的政策。这些规定同教育公平和公平共享深圳的方向是相背的，对绝大多数深圳市民是极不公平的、不合理的，因此建议市政府清理历史上出台的与教育公平原则相违背的有关政策，取消少数群体长期享有的子女教育方面的特权。

4. 均衡发展优质义务教育，缓解择校和学位房发展势头

随着深圳市民生活水平的提高和对子女教育的日益重视，优质的教育资源日益短缺，择校风气日益严重。与此相适应，中心区的学位房房价已经成为深圳房价快速上涨的引领者，这种情况对深圳的教育公平产生了严重挑战。为此，深圳应在继续加大学位供应的同时，应均衡配置义务教育办学资源，引导优质教育办学资源逐步从中心城区向外围区域扩散。同时支持中小学各校通过联盟化和集团化，带动普通学校教育质量和水平的提高，推动优质教育资源全市共享。政府教育主管部门应围绕义务教育公平、均衡、共享的方

向，深化教育管理体制改革的经验，借鉴台湾、香港、新加坡等地的经验，探索对中小学校按照统一教学质量要求，统一配置硬件标准，统一教师的待遇标准，统一配置教师资源，逐步真正达到义务教育公平均衡发展，从根本上解决义务教育择校和学位房昂贵的问题。

5. 分类分步推进普通高中免除学杂费，力争在全国率先实现推行 12 年义务教育

延长义务教育年限已经成为世界基础教育的普遍现象。台湾前几年已经实施了 12 年义务教育，国内一些城市也在探索实施 12 年义务教育，深圳应当有条件率先延长义务教育的年限，实施包括高中阶段在内的 12 年义务教育。为此，深圳落实好国家“异地高考”的要求，应当扩大普通高中办学规模，优化普通高中布局，分类分步推进普通高中免除学杂费，高水平普及高中阶段教育，为实施 12 年义务教育创造条件，真正使深圳成为教育现代化示范市。

（十七）切实解决“看病难”“看病贵”，让全体市民公平共享健康深圳

解决广大市民“看病难”“看病贵”问题是共享深圳面临的严峻挑战。虽然市政府经过多年努力，使全市医疗卫生事业得到很快发展，医疗服务水平得到了很大提升，但是“看病难”“看病贵”的问题始终没有得到很好地解决，成为市民最不满意的民生问题之一。要通过改革创新，采取多种措施，切实解决“看病难”“看病贵”，实现医疗服务的公平共享。

1. 多种渠道解决“看病难”

一是将医疗卫生事业发展的重点向下沉。这些年“看病难”的最重要原因是医疗服务事业发展过于向大医院倾斜，而轻视基层医疗卫生服务的理念、体制、政策造成的。要改变纯粹以大医院及其床位多少作标准，在各区建设大医院的做法，减少新建三级医院，不再修高端的宾馆式豪华型医院，而把大量的投入向下沉，由建设大医院调整为发展基层医疗服务机构，特别是要大力加强社区健康服务中心的建设，切实解决现有社康中心的业务用房、经

费开支、医护人员报酬、医疗设备等问题，并逐步将现在大医院的有关科室和部分医生转移到基层医疗机构，提升基层医疗机构诊疗能力。

二是将医疗卫生事业的发展向外扩，加快原特区外各区医疗基础设施的建设，实行医院建设的均衡布局，原特区内城市中心区不再兴建公办的医院，尤其是大医院，引导中心城区外的广大市民就近看病。

三是将医疗卫生的发展全面向社会开放，大力支持民办医院的发展，取消民办医院在数量、等级、规模、选址距离、设备配置等方面的限制，落实好扶持社会办医的各项政策，将符合条件的社会办医机构全面纳入医保定点范围。

四是，建立各种医疗机构，不分公私、不分大小、不分区域、互联互通、无缝对接机制，逐渐形成“基层首诊、分级诊疗、专全分治、双向转诊、上下联动”的医疗格局，使广大市民“小病在社会、大病进医院、康复回社区”，让市民看病便捷高效，切实解决“看病难”的问题。

2. 多种方式解决市民“看病贵”，减轻市民看病负担

一是持续加大政府对医疗卫生事业投入，大幅度提高财政投入在医院收入的比重。在 2015 年财政补助收入占总收入的比重 28.5% 的基础上，将其逐步提高到 50% 左右。要改革“以药养医”、“以医养医”体制，改变公立医疗商业化、市场化、追求利润最大化的盈利性质。除了政府加大对医院的投入外，建议由财政全额承担全市重大疾病补充医疗保险参保人的年 20 元的保费，让政府对医疗卫生的投入直接惠及全市人民。

二是改变公立医院大型医疗设备分散管理方式，由市医管中心集中管理、统一调配，各医院分散使用，收费统一上缴，遏制过度检查、“以检养医”的现象，减轻不必要的检查给病人带来的经济负担。

三是深化药品采购制度的改革，整治药品招标中的腐败和不正之风，消除药价虚高的现象。公开竞争优选大型药品经销企业，对全市公立医院药品集中采购，组织企业定点生产，定点采购，集中配送，大幅度压缩药品流通环节，降低药品采购成本和公立医院药品销售价格，有效降低市民看病费用。

四是建立深圳医疗救助制度。针对少数低收入弱势群体建立医疗救助制度，帮助这些贫困人群解决患大病后需要自付的经济负担，使深圳的医疗卫生事业更好地体现公平共享包容发展的要求。

（十八）大规模增加户籍人口比重，尽快让深圳的非户籍常住市民成为真正的深圳人

户籍管理制度是计划经济遗留下的产物，目前世界上只有我国和朝鲜实行户籍管理制度。户籍管理制度在历史上虽然对社会的治安管理、基层管理发挥了一些作用，但总体说来，户籍制度造成了严重社会不公平，加大了社会分配差距，割裂了社会各阶层的和谐，带来相当多的社会矛盾和社会问题，是一项与现代文明社会发展方向相背离的管理制度。虽然中央和国务院多年来一直高度重视户籍制度的改革，但由于受地方利益和既得利益群体的影响，全国户籍制度改革缓慢。由于户籍管理制度是国家统一的社会管理制度，在国家未取消户籍管理以前，深圳单独取消户籍管理也是不可能的。但是从长远来看，深圳应该加大户籍改革力度，为国家最终取消户籍制度进行探索，提供经验。深化深圳户籍制度改革需要从两个基本面推进：

1. 实现公共服务公平性和均等化，使常住人口中户籍与非户籍人口，享受同样的政府提供的公共服务和公共产品

根据国务院户籍改革的目标，在 2020 年稳步推进城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，因此政府各部门应采取切实的措施，认真清理乃至取消对非户籍的常住人口的不公平歧视政策。

2. 扩大户籍人口规模

到 2020 年将近 800 万非户籍常住人口分批分期转为户籍人员，使户籍人口占整个深圳市管理人口的 50% 左右。为此，深圳各级政府需要转变执政理念和发展观念，纠正在户籍改革中的错误认识，从国家大局出发，把涉及近 800 万深圳市民的切身利益的户籍改革切实做好。

——把常住人口中非户籍人口转为户籍人口，不违背中央国务院关于户

籍改革和人口管理的基本原则和基本要求。国务院在户籍改革的规定中，提出的在户籍改革中要严格控制特大城市的人口规模的原则，主要是防止大量的农村人口过分转移集中在特大城市。但深圳户籍改革的目标是把已经在深圳定居、工作多年的非户籍常住人口转为户籍人口。这种改革是在保持现有城市规模下对人口结构的调整，不是吸引没有在深圳工作和生活的大量内地农村人口转为深圳户籍，进而扩大深圳的实际管理人口的规模。2011年以来，深圳的经济增长进入中高速发展，常住人口进入平稳低速增长阶段，其中2011-2013年深圳常住人口增长率均未达到1%，说明深圳市的常住人口规模趋于稳定，因此，把常住人口中非户籍人口转为户籍人口的户籍改革，不会扩大深圳的城市规模。

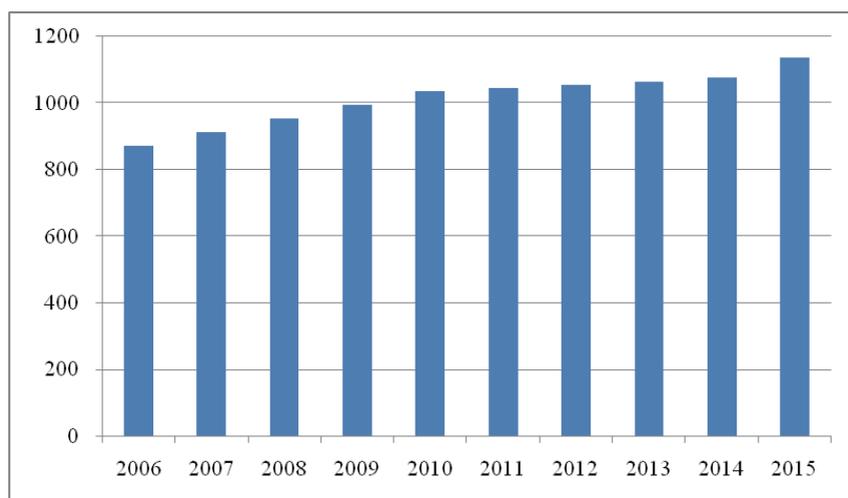


图 3-4 2006-2015 年深圳市常住人口情况 单位：万人

数据来源：各年深圳统计年鉴

——把常住人口中非户籍人口转为户籍人口并不影响深圳的活力。实际上经济中心城市的活力、辐射力程度主要取决于流动人口的数量和结构。流动人口越多，城市经济活力越强，城市经济的辐射作用越大。深圳近 2000 万实际管理人口中，有 600 万左右为流动人口，其中 150 万至 200 万是商务、旅游、短期培训等流动人口。深圳将非户籍的常住人口转为户籍人口，不会

影响流动人口的数量，也不会影响深圳经济的活力。

——把常住人口中非户籍人口转为户籍人口也不会从根本上影响深圳的人口质量和素质。深圳的户籍政策基本上是有有关部门以人才为目标，以学历为依据，以大专毕业为标准而制定的，把深圳非户籍人口中 400 万左右的高中毕业、410 万技术人才以及 900 万初中毕业的广大劳动者基本上排斥在人才和相应的户籍人口之外。虽然这些年实行了所谓劳务工“积分入户”的政策，但能通过“积分入户”转为户籍人员的非户籍员工是极少数。实际上大学毕业生是人才，几百万在制造业、服务业岗位工作的中专毕业生、技术工人同样是人才，常住人口中非户籍员工平均受教育年限为 12 年，他们有相当多是技术工人，有的已成为深圳制造业的高级工匠，他们是深圳制造业、物流业及服务行业的劳动主体。在 2008 年全球金融危机中，《时代周刊》把全球风云人物的荣誉送给深圳几百万劳务工。在深圳历史上有成千上万的劳务工自己成功创业，成为深圳民营企业家的的重要组成部分，他们为什么在深圳就不算人才呢？在深圳工作、生活、纳税、缴社保许多年，为什么就不能入深圳户籍呢？

——在 2020 年基本上将非户籍的常住人口转为户籍人口，深圳市政府经济实力和财政能力基本上是可以承受的。据有关部门测算，每增加一个户籍人口，政府需要在保障性住房支出、就业支出、教育支出增加 1.16 万元。按照 2020 年将 782.99 万的非户籍常住人口全部转为户籍人口，政府总共需要支出 900 亿元，平均每年 180 亿元左右。2015 年深圳总支出 5854 亿元，按财政总支出每年增长 10% 计算，2020 年当年深圳地方可支配的市财政总支出 9421 亿元，增加户籍人口所需要增加的财政支出只占全年财政总支出的不到 2%。

要实现 2020 年将非户籍的常住人口基本上转为户籍人口，必须重新审视和大幅度调整深圳现有的人口政策和户籍政策：

首先，要调整政府“十三五”规划中的人口政策。根据深圳市“十三五”人口发展目标，2020 年深圳力争户籍人口 550 万，比 2015 年仅增加 195 万，

其中现有户籍人口的自然增长为 40 万人左右，机械增长 140 万左右。据有关部门预测，2020 年深圳常住人口预期达到 1480 万人，如果按照深圳市“十三五”规划的人口发展目标，2020 年深圳户籍人口占常住人口的比例为 37.1%，与 2015 年户籍人口占常住人口的 31.2% 相比，仅仅提高了 6 个百分点，显然，这样的人口发展和户籍改革目标与国家关于户籍改革的原则和共享深圳的目标，相差甚远。

其次，要调整现有深圳入户的基本政策，将入户积分制改为条件制，凡是符合政府制定的条件和门槛的一律入户。现有的积分入户政策存在很多弊病，不仅门槛高，而且也不公平，积分入户政策实施以来，通过积分入户而进入深圳户籍的人数很少，不能满足户籍改革的实际需要，应该进行相应的改革和调整。

再次，要大幅度降低入户的门槛和条件。按照现在的条件和门槛，“十三五”期间机械增长的 140 万户籍人口当中，大专以上学历的人才引进占了 80 万，对现有非户籍的常住人口基本没有打开大门，因此应降低标准和门槛。一是将大专毕业的学历人才降到高中、技校以及技能型人才，从而将深圳非户籍人口中的 400 万高中毕业和 410 万左右技能人才纳入门槛，给他们一个公平的环境和条件，二是在步骤上可以将深圳连续缴纳社保十年作为入户的条件和门槛，这样既能解决已经长期在深圳工作生活的常住人口的户籍，也能给现有未达到十年缴纳社保标准的常住人口以良好预期和希望。

(十九) 控制和降低高房价，让青年人充满希望，圆中产阶层一个“安居梦”

深圳的高房价给经济发展、市民生活水平、收入分配差距的扩大等带来一系列严重后果和深远影响，从不同社会群体来看，除了给低收入困难家庭带来极大伤害外，对青年人和中产阶层影响也是深远的。青年人绝大多数处于中低薪酬水平，高昂的物价使他们依靠工资收入买房的期待成为泡影，他们对深圳的高房价充满无奈和茫然。不少大学毕业生就业时选择远离深圳，

少数年轻人因房价已经弃深圳而去。中产阶级基本上无法享受政府的住房保障，而高昂的房价侵吞了他们的终身积蓄，降低了生活水准，成了一辈子的房奴。青年人是深圳的希望，中产阶级是现代社会结构的主体，因此，控制和降低房价，使青年人充满希望，圆中产阶级一个“安居梦”，是未来深圳市政府的重大责任，也是缩小收入分配差距、建设公平共享深圳的重大课题。

深圳如此高的房价的主要原因是深圳市政府追逐 GDP、地价收入、房产税等自身利益的驱动。十多年来，深圳市政府不仅基本上没有实现过向社会公布的年度保障性住房建设、分配的计划和目标，更重要的是，在房价急剧暴涨的情况下，控制房价的态度不坚决，犹豫不决，缺乏担当，未能及时果断出台控制房价的有力措施，错失控制房价的最好时机。尤其是 2015 年上半年，在深圳房价已经暴涨 40% 左右的严峻形势下，市政府不仅未采取任何措施果断进行调控，而且还通过提高前海土地的拍卖价格，屡屡刷新深圳地王，造成了 2015 年深圳房价的严重失控。直到 2016 年初深圳房价已经比 2015 年同期上涨了近一倍的情况下，在国家的统一部署下，市政府才采取了一些措施，使房价的暴涨势头得到了控制，但此时已经错失了控制房价的良好时机。为了控制好房价，建议采取以下措施：

1. 把房价控制和逐步控制到 2015 年初水平，作为政府的调控目标和重要责任

在持续调控房价问题上，政府要坚持打击过度炒房的政策不动摇，改善市场供求矛盾的各种措施不松手，坚决防止深圳房价再度大幅反弹，并力争经过几年的调控和供求关系的改善，使深圳房价理性回归到 2015 年初深圳一手商品房价价格每平方米 3 万元左右，使深圳的房价收入比从目前的 27 倍左右降低到 20 倍左右，减轻中等收入群体购房者负担，使绝大多数中产阶级能够圆“安居梦”。

2. 市政府要启动问责机制，确保实现“十三五”期间供应三十万套人才安居房的承诺

深圳市政府 2016 年出台了《关于完善人才住房制度的若干措施》文件，

承诺了在“十三五”期间建成不少于 30 万套、主要供应大学毕业以上青年人的人才住房，并专门成立市人才安居集团，这是市政府对全市人民的庄严承诺。因此，不管未来几年深圳市领导如何变化，市政府都应该坚持不懈地完成这一目标，兑现向市民的承诺，接受人大、政协、媒体和全市人民的监督，每年每季定期向社会公布人才安居房的建设进度。在 2020 年召开的市第七次人代会上，应该向全市人民报告 30 万套人才安居房建设和分配情况。达不到 30 万套人才房建设目标，应启动问责制，追究有关方面和人员的责任。这样才能使深圳的青年人才突破困境，对深圳的未来充满信心和期望。

（二十）让所有常住市民公平享有和承担参与社会管理的权利和义务

“来了就是深圳人”，所有深圳人不管是户籍人口、常住人口，都应该既是深圳建设者，也是社会管理者，都有平等参与深圳社会管理的权利和义务。但是事实上，长期以来，由于户籍制度限制，深圳的社会基本上是由户籍人口管理着，70% 的非户籍常住人口基本上被隔离在社会管理体制之外，被剥夺了平等参与社会管理的权利，在深圳的社会管理体系中实际上处于被管理的地位。

在社会管理方面，深圳虽然从 2011 年开始探索非户籍外来劳工参与基层选举，有个别非户籍常住居民当选了区级人大代表，但多年来非户籍代表在区级人大代表中仅占 4% 左右，在市级人大中几乎没有非户籍的常住居民的代表。他们基本上无法行使各级人大代表的选举权和被选举权；由于公务员考试对户籍的要求，使他们难以通过正当的竞争方式进入各级公务员队伍；在事业单位工作的非户籍人员，由于户籍的限制往往也只是作为临聘编外人员，从事着最繁重的工作，拿着比户籍员工和编制内人员低得多的工资；他们在基层社会管理体制中，往往不能从事管理岗位，只能从事辅助性的保安、雇员、临聘人员、协管员等工作繁重、工资微薄的岗位；绝大多数非户籍劳工分散参与非正式的社团组织、同乡会等，很少人成为各级工会、共青团、妇联等人民团体成员。他们在深圳不仅是经济领域的弱势群体，也是

政治和社会管理的弱势群体。

习近平同志指出：共享发展就是共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面的建设成果，全面保障人民在多方面的合法权益。因此，共享深圳不仅是经济上保障深圳全体人民尤其是常住人口共享经济发展的成果，而且也应该包括在政治上尤其是社会管理上让全体深圳人享有平等的权利和义务，使他们成为推动深圳经济发展、社会管理和政治文明的一支重要力量。在近期首先应该注意以下六个方面问题：

1. 在基层管理组织中，包括居委会、业委会以及社区的各种社会组织中，非户籍常住人口应当有平等的选举权和被选举权，并在组成的结构中，占有与非户籍常住人口匹配的比例。

2. 在各级人大代表的选举中，非户籍常住人口应有平等的选举权和被选举权，并在各级人大代表的结构比例上，近期起码应占三分之一以上，以便更好地在人大的舞台上反映他们的合理诉求，维护他们的合法利益。在各级政协中，建议设立非户籍常住人口功能组别，给予他们平等参政议政的权利。

3. 在各级公务员的公开招聘中，包括各类公务员和政府雇员，取消深圳户籍的门槛，使几百万非户籍的常住居民有平等的机会参与公务员队伍的竞聘、录用和选拔，有机会成为公务员队伍的组成部分，参与深圳各级政府的管理工作。

4. 在教育、卫生等市、区各个层次的事业单位招聘中，取消对非户籍深圳居民的限制，并实行同工同酬，同岗同酬，取消对非户籍人员的岗位、薪酬方面的不公平，甚至是歧视的政策。

5. 市、区各级工、青、妇等人民团体，作为党和群众联系的桥梁和纽带，应当把非户籍的广大深圳市民作为重要的联系和服务对象，吸收更多的非户籍市民加入各级各类人民团体，使各级人民团体更具有代表性、广泛性。

6. 鼓励和支持非户籍的广大市民，依法成立各类社会组织，取消对社会组织在筹备、注册、运作过程中，在发起人、举办人、法人代表等方面对深圳非户籍市民的限制等等。

四、实现共享深圳的保障措施

（一）以共享深圳为目标，全面深化各项重要领域的改革

公平共享深圳的建立，不仅仅是政府公共政策调整的技术问题，实际上是涉及经济、社会、政治等很多方面领域的全面系统性改革，而且由于改革涉及现有利益格局的重大调整，政府和社会重要资源的重新分配以及政府职能的真正转变，其中一些方面改革的难度并不比过去几十年小，正如邓小平同志所讲的，“发展起来以后的问题不比不发展小”“解决这个问题比解决发展起来的问题还困难”“要利用各种手段、各种方法、各种方案解决这些问题”，否则，“发展下去，总会有一天出问题。”因此实现公平共享、包容发展的过程，也是一个全面深化改革的过程。

党的十八届三中全会以来，在中央的顶层设计和统一部署下，全国全面深化改革取得阶段性成果。然而作为改革开放先行先试的经济特区，深圳近几年在全面深化改革大潮中，乏善可陈。造成这种局面的原因，除了客观上是中央采取了顶层设计、依法改革的改革部署，为地方的自主改革留下的空间较小以外，主要是深圳的干部已经失去了敢闯敢试的勇气和担当，普遍存在着不敢改、不愿改、不会改的现象，对深圳未来的改革迷失了方向。

在未来深圳全面深化改革中，除了下决心解决不敢改、不愿改的问题，还要进一步明确改革方向和坐标，解决好不会改的问题。为此建议把实现公平共享作为深圳未来改革的新方向、新坐标，围绕影响实现公平共享包容发展目标的主要领域，围绕深圳市民在公平共享方面的关心、期待和愿景，围绕在公平共享方面市民反映最强烈、最突出的问题，在政府转变职能、财政税收体制、户籍制度、分配体制、社会保障体制、社会福利制度以及教育、卫生、住房等方面大胆改革创新。

实现公平共享所需要的这些改革，基本上都涉及到现有利益格局，实际上是一场深刻的变革或革命，难度很大，需要解放思想、更新观念，敢于突破现存既有利益格局，敢于冲破不同利益群体对改革的影响乃至阻挠。市委、市政府制定的改革年度计划，要改变形式主义的官样文章，明确每年改革的具体目标和重点，力争每年在改革上都要有所突破，使深圳市民每年在公平共享方面都有实实在在的改革获得感。今后不管深圳的领导人如何调整更替，市委、市政府都应按中央的要求，以共享深圳为改革新坐标，持之以恒，积小胜为大胜，使深圳再次站在中国改革开放的潮头，为国家的改革开放提供先行先试的改革经验。

（二）转变政府职能，把经济发展的任务主要交给市场和企业

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”。深圳市政府职能的转变讲了许多年，虽然取得了一定的进展，但总体来讲，市政府仍然没有摆脱以GDP为中心的传统思维方式，政府的错位、缺位、不到位的现象仍然严重，政府仍然做了大量应该由市场、企业做的事。尤其是近些年来，强政府、大国企的情怀和思维在政府工作中得到了进一步强化，政府领导的注意力仍然是招商引资、扩大投资规模，政府工作人员仍然疲于微观经济活动的审批之中，政府部门仍然迷恋于行政审批权力，自我设立了分钱分物的各类大量审批项目等。而市民最关心、反映最强烈的民生问题、公共服务问题、公平正义问题、分配共享问题等应该由政府做的事，却没有认真得到解决。因此，如果政府的职能得不到根本转变，实行公平共享、共同富裕的深圳改革开放的初心就难以得到真正落实。

从追求经济增长到追求公平共享，从权力型政府向服务型政府转型，实际上是政府自身的自我革命。为此，今后深圳各级政府和各部门应该充分发挥深圳几十年改革形成的“市场+民营企业”的巨大活力和潜力，继续保持

已经形成的以高科技为主的经济结构优势，创造良好的市场环境，把经济发展、资源配置、结构调整等活动主要交给市场，交给企业，集中力量做好创造公平竞争环境，提供更好的公共服务，促进共同富裕等属于政府自己应该做的事。

伴随着执政理念的转变，建议未来每年人大会议上，市长向全市人民所作政府工作报告中，不再以GDP、工业增加值、财政收入、固定资产投资规模、进出口总额、经济结构调整、科技投入、政府自身的工作等为主要内容，而应以公平共享为目标，向全市人民如实报告全市居民就业情况、收入水平、工资增长、物价水平、社会保障以及教育、卫生、住房保障、社会福利、环境等情况，最大限度的提高居民在公平共享共同富裕方面的获得感，并接受人大代表质询和全市人民的监督。

（三）全面调查民生状况，制定共享深圳的发展规划

共享深圳的建设是一个涉及面广的系统工程，深圳市需要有一个整体的包含目标设计、方针政策、重大措施、保障体系的总体设计和建设规划。虽然近期深圳制定的“十三五”规划中，也包含了有关民生福利以及社会事业发展的内容，但总体上讲，深圳“十三五”规划中关于共享深圳发展的内容，难以更好地体现共享深圳的建设的总体要求。因此，建议深圳组织有关方面，对涉及共享深圳的重要民生问题进行全面系统的调查，并在此基础上出台共享深圳发展规划，并以共享深圳的规划，倒逼经济发展规划、城市建设规划以及全面深化改革的各个方面，以促进深圳经济社会的协调可持续发展。为了保持共享深圳建设的严肃性和连续性，建议共享深圳规划在广泛征求全市人民意见的基础上，通过市人大审议并向全社会公布，以保障共享深圳目标的实现。

为了保障和监督共享深圳规划的实现，建议逐步建立以社会为主的对政府执政绩效的第三方评估机制，客观公正地评估政府在实现共享目标上的绩效，不能任由政府各部门自定义目标、封闭操作、自我评估、孤芳自赏。在建

立第三方的社会评估过程中，政府有关方面不应该以任何方式、任何理由压制社会和市民提出的建设性的意见和批评。

（四）调整支出结构，建立符合共享深圳要求的公共财政体制

按照现代公共财政体制要求，政府的财政支出主要应以满足社会公共需要为目标，调节分配、保障民生、促进公平。因此，建立透明公开的公共财政体制是实现共享深圳的重要保障。

长期以来，经济建设是政府的基本职能，这决定了财政支出也必然是以保障经济增长为目标，而忽视为社会提供公共服务、公共产品的大量民生保障的支出需要。虽然近几年政府在民生方面加大了投资，使民生福利占整个财政支出的比重有所提高，但与共享深圳的要求以及国外发达国家现代公共财政体制相比仍然有很大差距。在财政支出方面，政府花费了大量的资金，用在支撑庞大的财政供养人口开支方面，用在应当由市场配置资源的竞争性、经营性行业的直接与间接投资方面，甚至用在了城市的形象工程、面子工程方面等等。比如，目前深圳财政供养的公务员、事业单位以及编外人员达 33 万人之多，如按每人年均 15 万元的人头费计算，财政支出每年就将近 500 亿元；政府每年用于扶持各类竞争性领域产业的基金超过 300 亿元，每年直接投资于各种经营性发展基金规模达上百亿元等等，这些支出必然相应挤占应当用于共享发展的财政资金。

因此，政府应当逐步调整财政支出结构，把财力更多地集中于民生领域，用于符合共享深圳要求的各类公共设施与公共服务方面，用于社会福利、社会保障体系的完善方面，用于提高居民实际收入方面，持续增进民生福祉，增进市民共享深圳的获得感。为此，政府首先要控制和压缩财政供养人员的数量和规模，精简机构和人员，合理确定公务员编制，进一步压缩事业单位的编制，大幅度减少编外人员，实现机构设置和人员编制的法制化。同时政府应逐步调整竞争性领域的产业扶持政策，逐步缩小竞争性领域产业基金规模，逐步退出对经营性、竞争性领域产业的直接投资，使政府将对经济发展

的重点放在提供良好的公平竞争的环境方面，弥补市场失灵，把经济发展真正交给市场、交给企业。

（五）用民主法治护航，保障共享深圳目标的实现

共同富裕、共享深圳是全体深圳人民的共同理想，实现这一理想需要发扬人民民主，保障人民平等参与、平等发展的权利，充分调动人民的积极性、主动性和创造性，使深圳的每个人、每个社会群体，都应当既是共享深圳的参与者和建设者，又是深圳发展的成果的共享者。此外，公平共享深圳的建设是一个长期艰苦的任务，在发扬民主调动全体市民积极性的同时，必须用健全法治来做政治保障。正如邓小平同志讲的“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法制化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。在实现共享深圳目标过程中，应以公平共享的愿景凝聚全市人民，调动深圳全体人民的积极性，做到人人参与共享深圳的建设，人人监督共享深圳目标的落实。共享深圳中的重大问题由人民民主决策，共享深圳的成果由人民最终评价。为此，应该积极推进民主法治建设，主动进行政治和社会体制改革，大力促进各类社会组织的发展，大胆探索和建立人人参与、人人监督、人民做主、人民评价的社会主义民主建设的体制机制、方式方法，为共享深圳提供民主法治保障。

四十年前邓小平同志做出了改革开放的重大决策，提出先让一部分人富起来，最终共同富裕的战略设计，并创办深圳经济特区，进行改革开放和市场经济的伟大试验与实践。深圳人民经过十多年的艰苦创业，创造了速度深圳的奇迹，九十年代初期已经实现了小平同志提出的小康目标，成为先富起来的先行地区，得到了小平同志1992年南巡时的高度评价，为中国改革开放的社会主义市场经济建设和实现国家现代化做出了历史贡献。

1992年小平同志南巡时，提出广东力争二十年在经济上赶上亚洲四小龙

的目标和要求。为此，深圳市二十四年前制定了深圳二十年赶超亚洲四小龙的战略规划，提出了一系列赶超目标和重大改革、发展、建设的措施。经过二十多年的努力，深圳基本上实现了赶超亚洲四小龙的经济发展目标，跨入世界高收入发达国家和地区行列，又实现了质量深圳的跨越，可以说深圳人民用自己辛勤劳动又一次实现了小平同志对深圳经济特区的要求。

党的十八大以来，习近平同志提出两个一百年的中国梦，其中到2020年全面建设小康社会，是中央确定的第一个一百年奋斗目标。“中国梦”是由每个中国人的“梦”所组成的，在三十多年速度深圳、质量深圳的基础上，在经过若干年的努力，实现共享深圳的目标，可以说是在新的历史时期，深圳这座改革开放先行的城市的“深圳梦”，实现共享深圳的“深圳梦”，是在新的历史时期深圳为国家实现“中国梦”做出的又一重大历史贡献。我们相信，在中国共产党的领导下，在全市人民的共同努力下，共享深圳的梦想一定能实现！



深圳创新发展研究院是以推进改革创新为己任的社会智库，宗旨是立足深圳，面向全国，放眼全球，致力于中国未来改革创新的重大理论和实践问题的研究，为促进全面深化改革，推动深圳乃至全国的改革创新，提高社会改革创新意识贡献力量，为党和政府决策提供参考和咨询。

作为一家具有建设性、独立性和社会性特点的智库，深圳创新发展研究院汇聚社会力量办院，已经成功推出了大梅沙论坛、《中国改革报告》、智库报告厅、深圳改革30人论坛、深港合作圆桌会议、金鹏改革创新奖等一系列创新项目，在深圳乃至全国取得了广泛认可。

地址：深圳市福田区桃花路一号国际互联网金融创业中心7楼

电话：0755-88302500

传真：0755-88308875

网站：<http://www.cxsj.org>
