

政治试验田：深圳特区三十年政改构想的提出与走向

陈家喜

[摘要] 深圳经济特区成立以来，不仅进行了诸多政治改革的实践，而且还提出许多富有创新性的政治改革设想，如“总督制”、“三委制”、“行政三分制”以及“08 政改方案”等。这些方案的提出，既是经济特区改革创新的使命使然，也有着外部经验的借鉴。然而，在改革序列、意识形态和既定政治框架的综合作用下，这些设想最终未能付诸实践。

[关键词] 政治改革 试验田 行政三分制 深圳经济特区

作为中国最典型的经济特区，深圳曾经担当了中国对外开放的“窗口”，市场经济的“试验田”以及改革创新的“排头兵”。特区成立 30 年来，深圳还进行了诸多政治改革的重要探索，如 1983-1986 年间蛇口工业区的民主选举、1993 年龙岗区“两票制”选举村党支部、1999 年“三轮两票制”选举大鹏镇长等等。与此同时，深圳还提出了许多更为大胆的政治改革方案，如“总督制”、“三委制”、“行政三分制”以及“08 政改方案”。尽管这些构想最终未能付诸实践，但却成为认识经济特区政治发展的重要线索，并有助于进一步认识我国改革开放的政治效应。

一、“总督制”：深圳经济特区的“扩权”

深圳经济特区的建立，是中国探索改革开放的现代化道路的重要步骤。作为市场经济的“试验田”，为了适应市场经济和国际规则，经济特区采取了市场经济的运行机制，就需要突破既有行政权力体制的束缚，扩大行政与经济管理的自主权限。“总督制”的提出就是在这一背景下提出。

1983 年，谷牧提出深圳既为全国积累了很多有益的经验，如敢于改革创新，虚心听取批评、积极营造投资环境等，但同时也面临着很多问题，特别是计划经济体制下层层审批的行政体系，严重消耗了特区的行政效率，难以适应瞬息万变的国际市场。因此，他援引胡耀邦关于特区的讲话精神，“新事新办，特事特办，立场不变，方法全新”，大胆地提出深圳实行“总督制”的设想，以提高特区的经济管理权限。具体的思路就是深圳市委书记、市长（当时的书记市长为梁湘一人兼任）担当中央政府驻深圳的“总督”。“他按照中央的方针、政策办事，对中央负责、对省委负责；纯属特区内的行政、经济事务，他有权决断；中央统一管理某些业务，在深圳执行中发生了问题，他可以协调，必要时他可以一面裁决执行，一面向

中央报告，如果裁决失误由他负责就是了。”^①

然而，在当时的政治氛围下，关于经济特区还存在着各种批评和争议。1982年初，全国打击走私贩私、贪污受贿等行动中广东和福建两省成为经济犯罪重灾区，有人据此认为这是与两省搞经济特区不无关系。随后舆论界关于“旧租借”的争议，使特区深陷巨大的舆论和政治压力之下。谷牧后来回忆说：全国各地的非议之词，给特区创办工作增加了困难，建设发展步履维艰。我是分管经济特区和对外开放工作的，深感压力不小。特别是1982年上半年，很有些“秋风萧瑟”的味道。^②在这样的背景下，深圳进行诸如“总督制”的政治改革显然不合时宜。但是关于特区“总督制”的讨论却并未停止。如在1985年，有学者就提出深圳应当“实行总督制，总督直接对国务院负责，不对省政府负责。深圳的管理体制应与内地有很大不同，应跳出内地的框框，建立起一套新的管理体制来。”^③只有切断了行政部门的绳索，才能减少深圳发展的阻力，特区经济的触角就会伸向全中国。

与此同时，深圳要求扩大自主权力的努力也并未停止。1985年，国务院副秘书长李灏在调任深圳担任深圳市长。在赴任前曾与国务院总理进行过“深圳功能任务与改革权”的关键谈话。他向总理提问“深圳是否仍是改革开放的试验场？……是否可以拥有改革开放的权力，允许突破一些不合时宜的、束缚生产力发展的规章制度？”在得到肯定的答复后，他又提出，对一些重大的紧急的问题和政策措施，深圳特区可否在报广东省委、省政府的同时，直接向中央、国务院及总理请示报告。总理再次认可他的请求。李灏又要求，对于以上指示可否向国家体改委和省里传达，因为国家体改委还没有把深圳的改革列入议程。总理表示同意，要他直接找国家体改委党组书记安子文同志具体落实。^④显然，这次谈话是关于深圳特区功能和改革权的讨论，并没有涉及“总督制”的讨论。但由于这一谈话提及深圳享有更为广泛的改革自主权，深圳特区对一些重大紧急问题和政策措施可以上报广东省的同时，直接向中央请示报告。这说明深圳向省委省政府的汇报只是例行程序，实际拥有了“越过”广东省直属中央的“总督”权力。

二、“三委制”：政治结构的设想

深圳经济特区建立伊始，基础设施建设与招商引资，占用了特区领导层的主要精力。同时，为了适应改革开放的需要，经济特区有意保持较为精简的政府模式，即只设党委政府，未设人大政协。此外，深圳实行“一级政府、两级管理”的行政层级，市政府下设罗湖、上步、南头、沙头角和蛇口等五个管理区，管理区作为市政府的派出机构，也没有设立同级人大政协组织。这一残缺的政治结构为深圳预留了探索政治结构的空间。

^①谷牧：《要研究和学习深圳的经验》，载于中共深圳市委编，《前进中的深圳》，红旗出版社1984年。

^②谷牧：《中国对外开放的风风雨雨》，《半月谈》1998年第15期。

^③周少华：《对深圳经济体制改革和经济发展战略的几点意见》，《经济研究参考资料》1985年第102期。

^④《深圳要按国际规则打“篮球”——李灏访谈录》，载于中共广东省委党史研究室编：《广东改革开放决策者访谈录》，广东人民出版社2008年版，343-344页。

1988年，深圳市法制局牵头的课题组在参照香港行政主导体制基础上，提出一份政治改革的草案。该草案主要内容包括“行政主导、精政高效、权力制衡、民主选举”。新成立立法委员会替代人大政协的功能，立法会委员名额不按地域产生，而是根据县区人口分配差额竞选产生 2/5，按功能组别如民主党派、行业协会推荐产生 2/5，各职能局长占 1/5，从而保证利益表达的全面性。同时，设立类似于香港廉政公署的监督机构。^①然而，这一方案未经实施就被香港媒体曝光，并在中央决策层内部产生不同的意见。迫于压力，特区政府放弃了该方案。

随后不久，时任深圳市委书记的李灏即提出了“三委制”的政改方案，并在市委常委会上讨论通过。根据这一方案，深圳市一级政治结构由行政委员会、立法委员会和政务咨询委员会组成，它们分别行使市政府、人大和政协的功能。^②1989年6月，特区政府要求在各职能部门建立民意咨询制度，先后有交通运输、工商、教育、医疗卫生、行政监察、公安 13 个职能部门成立了民意咨询委员会，并开始运作。在此基础上，市一级政务委员会在 1989年1月成立并开始运作，它由市委和市政府的领导，各民主党派的负责人，以及经济、学术部门的专家、学者共 30 人组成。政务委员会对市政府即将出台的重要政策，进行政务咨询、提出修改意见，凡属市党政的重大决策问题，按规定都必须经咨询委员会反复、广泛咨询论证后方能进入决策。^③该方案设立行政委员会和立法委员会的部分，突破的尺度太大而引起争议。中央有关部门认为，深圳是经济特区而非政治特区，“深圳的政治架构还是要按照宪法统一的规定来办”。^④

恰在这一时期，深圳为了更好地规范经济活动，吸引外资企业，亟需获得地方立法的权限。然而，1989年4月全国人大通过的《关于国务院提请审议授权深圳市制定深圳经济特区法规和规章的议案的决定》提出，“授权全国人民代表大会常务委员会在深圳市依法选举产生市人民代表大会及其常务委员会后，对国务院提出的上述议案进行审议，作出相应决定。”这就意味着，深圳地方立法权的问题只有成立了市人大才能提升日程。这对深圳市人大的筹建提供了动力，反过来进一步降低了“三委制”实施的可能。1990年1月，国务院正式批准深圳市设立福田区、罗湖区和南山区，建立区一级国家政权。1990年8月，三个区基层选举工作结束。1990年12月23日至28日，深圳市第一届人民代表大会举行，大会选举产生新一届深圳市人大和政府的组成人员。深圳市政协也同时组建，1990年12月21日，深圳市第一届政协会议正式召开，选举产生第一届政协领导成员。1990年深圳市人大与政协的召开，标志着深圳经济特区政治架构的探索暂告段落。

^①张国栋：《两度搁浅的特区改革》，《南方都市报》2008年11月11日。

^②周溪舞：《我经历深圳发展的几件大事》，载于全国政协文史和学习委员会编，《经济特区的建设》，中国文史出版社2009年，第188-267页。

^③黎伯忠：《深圳市政协之初》，载于全国政协文史和学习委员会编，《经济特区的建设》，中国文史出版社2009年，第286-288页。

^④周溪舞：《我经历深圳发展的几件大事》，载于全国政协文史和学习委员会编，《经济特区的建设》，中国文史出版社2009年，第188-267页。

三、“行政三分制”：政府改革的提出

2001年12月，深圳与广东顺德、福建晋江、浙江上虞和青岛阳城等4个市(区)被中央编制办列为“深化行政体制改革、创新公共行政体制改革”的试点，要求从行政组织结构和运行机制的改革入手，创新行政管理体制，调整政府职能定位，实行决策与执行相对分离。随后深圳市立刻草拟了《深圳市深化行政体制改革创建公共行政管理体制试点的意见》上报中央编制办。

这一改革方案包含了创新政府决策机制、组织结构和运作机制的综合改革思路。政府组织结构按照决策、执行、监督相对分离的原则分为三个职能模块，以提高政府决策监督的力度和执行的效率。首先，按照职能相近和决策集中的原则合并政府部门，设置精干的决策机构，负责研究、拟定相关行业与领域中长期发展战略、法规规章、行业政策，监督和协调政策执行情况。其次，建立高效的政府执行体系，负责执行决策机构制定的各项政策法规，监管职责范围内的事项，为民众、企业、社会提供公共服务。最后，健全政府监督体系。加大审计、监察机构的独立性和监督力度，发挥人大常委会、政协、社会各界、新闻舆论等主体的监督作用。^①此外，该方案还提出了政府决策机制和运作机制的创新。从政府决策机制上看，提出强化决策机构自身的功能，围绕中长期和现实问题进行全面深入调研；建立由社会各界人士组成的决策咨询机制，建立健全社会参与机制，事关民生的决策过程要进行决策听证；健全决策部门间的联席会议制度。在政府运作机制上，强调决策与执行在职能配置、机构设置上相对分离，打破层级隶属关系，通过合约的形式协调二者关系。^②由于该方案鲜明地提出政府决策、执行与监督部门的分离与制衡，因此这一方案也被冠名为“行政三分制”。

在“行政三分制”方案上报中编办的同时，由中央编办、广东省编办及深圳有关部门组成的联合课题组，先后赴香港、新加坡、英国考察。考察再次证实原方案导向的正确性。联合课题组提出，深圳政府部门存在的决策、执行、监督三权集中在一体的状况，导致决策易受执行影响，决策欠公正、不科学；重执行、轻决策；执行受部门利益左右，监督乏力等。因此，改革的思路在于：将一些事务相近的决策职能予以集中，设立综合精干的决策机构，专司研究发展策略与办事规则；建立高效的政府执行体系，负责执行决策机构制定的各项政策法规，为社会提供高效、便利、优质的服务；加强对政府部门的监督。除了行政、经济监察审计之外，还应建立相应的社会性监督机构，拓宽社会及新闻舆论等监督渠道。^③

由于原初方案涉及到许多部门的撤并而遭遇较大的改革阻力。而“行政三分制”被媒体广泛报道，并产生与政治上“三权分立”的联系与想象，从而带来实施的政治阻力。后来，

^① 深圳市编委办公室：《深化行政体制改革，创新公共行政体制》，载于 张志坚主编：《中国地方政府机构改革 1999~2002》广西人民出版社 2003 年，第 543-548 页。

^② 深圳市编委办公室：《深化行政体制改革，创新公共行政体制》，载于 张志坚主编：《中国地方政府机构改革 1999~2002》广西人民出版社 2003 年，第 543-548 页。

^③ 深圳市公共行政专题课题组：《借鉴先进国家与地区经验 深化公共行政体制改革》，《特区理论与实践》2002 年第 6 期。

联合课题组对原方案修改了 16 稿，最终于 2004 年 5 月正式公布实施。新方案提出重新调整党政机构，新设了应急指挥中心和行业协会服务署等机构；健全行政运行机制，完善决策咨询、论证和责任制，部门间的联席会议制度；转变政府职能，构建服务型的责任政府，推进政府公共事务的社会化和市场化等内容。与最初“行政三分制”方案要求“大刀阔斧”地重组政府组织结构相比，该方案只提出对党政部门和政府职能进行细微的调整，改革的力度和创新性大大降低。

2009 年 7 月，深圳市进行了新一轮的“大部制”的政府机构改革方案，该方案明确提出探索职能有机统一的大部门体制，按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的原则，重组政府的组织部门。调整后的市政府部门分为“委”、“局”、“办”。“委”主要承担制定政策、规划、标准等职能，并负责监督执行；“局”主要承担执行和监管的职能；“办”主要协助市长办理专门事项，不具有独立行政管理职能的机构。^①从此次大部制改革的内容上看，基本上继承了“行政三分制”改革的主要精神。因此，大部制改革可以看成“行政三分制”改革的延续。只是，此次改革在方案制定和决策过程中进行了较为严格的保密，方案出台之前少有人获悉细节，从而降低了改革的阻力，这或许是改革得以进行和完成的重要因素。

四、“08 政改方案”：政治改革的“示范市”

2008 年 3 月 30 日至 31 日，广东省委书记汪洋在深圳调研期间强调指出，深圳特区作为我国改革开放的排头兵，不仅要在经济建设、文化建设、社会建设方面走在全省全国的前列，而且要在社会主义民主法治建设方面走在前列。深圳贯彻落实党的十七大提出的要求，在社会主义民主法治的具体实现形式和运行机制上率先探索，取得突破，积累经验。深圳要继续发挥敢闯敢试的精神，拿出“特”的意识、“特”的思考、“特”的举措，坚定不移地走中国特色社会主义道路，努力建设中国特色社会主义示范市。^②

汪洋的讲话成为深圳新一轮政治改革的主动力。2008 年 5 月 15 日，《中共深圳市委深圳市人民政府关于坚持改革开放推动科学发展努力建设中国特色社会主义示范的若干意见（征求意见稿）》（简称《若干意见（征求意见稿）》）在“深圳政府在线”和“深圳新闻网”上发布，公开征求社会意见。2008 年 5 月 22 日，作为由深圳市体制改革办公室起草的《深圳市近期改革纲要（征求意见稿）》（简称《改革纲要（征求意见稿）》）也随即公布在深圳政府在线和深圳市发展和改革局网站上公开征求意见。这两份文件提出了深圳政治改革的“一揽子方案”，合称为深圳“08 政改草案”。^③

《若干意见（征求意见稿）》的第二部分“大力推进民主法治建设”，提出创新人大工作

^① 叶晓滨、滑翔：《中央编委批准〈深圳市人民政府机构改革方案〉》，《深圳特区报》2008 年 1 月 9 日。

^② 《深圳：努力建设中国特色社会主义示范市》，《深圳特区报》2008 年 4 月 1 日。

^③ 黄卫平、胡学亮：《2008 年深圳“政改草案”解读》，《社会科学研究》2010 年第 1 期。

体制和机制、发挥人民政协和各民主党派的作用、推进民主法治建设、发展党内民主和基层民主、完善公民参与和监督机制、提高选人用人的公信度等6个方面内容。该意见提出了许多大胆的改革设想，如探索试行区级人大代表直接竞选制度，增强人大代表的民意基础；加强人大监督，每年选取“一府两院”在财政预算、重大项目、重大决策及社会反映强烈的问题进行询问、质询、开展特定问题调查；保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，党委人大政府的重大决策、决定要通过报刊、广播、电视、网络和听政、民意调查等多种形式公开听取意见等。而作为《若干意见（征求意见稿）》的配套文件，《改革纲要（征求意见稿）》提出了近期改革的5项任务，涵盖政治体制、行政管理体制、经济领域、社会领域、文化体制等。其中政治体制改革部分又包括党内民主、基层民主、人大工作、政协、司法体制、廉政体系和干部人事制度等7个方面。纲要提出了许多激进的改革建议，如在党内选举中引进竞争机制，逐步扩大基层党组织领导班子直选范围，完善市、区两级党委差额选举制度，并适当扩大差额数量，允许参选人（包括自荐和党员联名推选人员）在一定范围内开展竞选活动；试行区长差额选举，扩大副区长选举的差额数量，候选人在一定范围内进行公开演讲、答辩，由同级人大差额选举出区长、副区长，为以后条件成熟时进行市长差额选举积累经验；充分发挥人民代表大会及其常委会的职能作用，在区级人大换届或代表补选中，开展部分区人大代表的直接竞选等等。

这些文件出台之后，即刻在国内外媒体引起强烈反响。新华网、中国网、搜狐、新浪、《瞭望东方周刊》、《中国经济周刊》、《民主与法制》、《决策》等，以及海外媒体《华盛顿邮报》、《朝日新闻》、《联合早报》等也先后对该政改革案进行深入报道。这些报道普遍把深圳政改革案视为中国政治改革的“投石问路”。^①然而，媒体所形成的巨大舆论效应，不仅对改革推动者形成了巨大的压力，也引起了中央层级的争议。特别是改革方案中有关区长副区长差额竞选条款，涉及有关部门的职权和相关法律条款的修改，从而招致中央有关部门的反对，改革无法前行。

2008年6月24日，意见征求完成后，《中共深圳市委深圳市人民政府关于坚持改革开放推动科学发展努力建设中国特色社会主义示范市的若干意见》正式通过并发布，其中较为大胆而敏感的改革建议，如探索试行区级人大代表直接竞选制度，“一府两院”在财政预算、重大项目、重大决策及社会反映强烈的问题进行询问、质询、开展特定问题调查等被统统删除。而《改革纲要（征求意见稿）》则在意见征求期截止后直接从网站上消失，没有了下文。2009年1月9日，国家发改委公布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》提出，“支持深圳市等地按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，在政府机构设置中率先探索实行职能有机统一的大部门体制，条件成熟时在珠江三角洲地区及全省推行。”该规划纲要对于《示范市的若干意见》涉及的民主法治建设的内容并未提及。2009年5月26日，作为落实综合配套改革实验区步骤的《深圳市综合配套改革总体方案》颁布，该方案也只提

^① 舒泰峰：《深圳政改投石问路》，《瞭望东方周刊》2008年7月7日。

及“深化行政管理体制改革”的内容。这进一步说明，被媒体和社会广泛关注的深圳“08政改草案”已然再一次“流产”。

结 语

作为中国经济改革的试验田，深圳经济特区率先对外开放和实行市场经济，并取得了快速的经济增长。与此同时，深圳也在不同时期提出过很多富有创新性的政治改革方案与构想，一度程度上担当了政治改革的“实验区”。特区30年来，尽管深圳提出的政改构想大多未能实施，但却担当了中国政治改革的“试温计”，改革方案所引发的争议，改革的动力与阻力等都成为中央决策层制定政策的重要参考。

深圳政治改革构想的提出离不开经济特区特殊的环境。首先，深圳经济特区被中央赋予了改革创新的特权与使命。“新事新办、特事特办”不仅是中央政府赋予特区的改革权限，也是特区的一个重要使命。深圳特区只有在不断改革创新中才能持续特区之“特”，才能走在全国前列，担当中国特色社会主义的示范市。深圳提出政治改革方案的背后有着强烈的改革创新的使命感。在随着改革开放和市场经济在全国全面推开之后，深圳改革创新的重点开始由经济与对外开放，转向政治与行政领域，政改的使命更为迫切。其次，深圳经济特区政治改革的构想充分借鉴了香港的体制。由于地理、历史与经济的关联，香港成为深圳学习、模仿甚至超越的榜样。深圳历次政治改革的构想，从“总督制”、“三委制”到“行政三分制”，也是从香港的体制中寻找灵感。

深圳历次政治改革的构想未能实施有着多重原因。在中国改革开放的进程中，经济领域发展任务的迫切性，一定程度上降低了政治改革的重要性，政治改革对于经济改革具有从属性。在经济特区建立伊始，深圳就明确限定在经济领域，而非“政治特区”。经济特区的“特权”，也主要限定在经济领域的改革，而非政治领域的改革。并且，虽然深圳是最重要的经济特区，但在政治上的生存十分脆弱，它在多次几乎成为政治争执的牺牲品。^①围绕经济特区属性曾经产生过多次激烈的意识形态争议，如关于吸引外资所引发的“租界”之争，由于个人主义和集体主义所引发的“蛇口风波”，关于计划与市场所引发的姓“资”姓“社”之争等等。为了回避这些争议，深圳特区在进行激进的经济改革的同时，努力保持政治改革上的迟滞性。更为重要的是，在当前中国中央与地方关系的架构下，宏观政治改革尚未启动，地方政治改革的突破空间也十分有限，经济特区也不例外。

^① [英]莱斯里·斯克萊尔：《社会主义发展问题：深圳经济特区对中国对外开放发展战略的意义》，程晓燕编译，载于俞可平主编：《海外学者论中国经济特区》，中央编译出版社2000年，第142-163页。