

春天的故事不断续章 深圳以真实场景需求牵引改革

□ 本报记者 安 宁

6月5日,国家发展改革委正式发布《关于总结推广上海浦东新区、深圳、厦门综合改革试点创新举措和经验做法的通知》,面向全国推广三地41条综合改革试点创新经验举措。其中,深圳共有16条创新举措成功入选,占全国推广总量近四成,覆盖科技创新、人才培养、要素保障、城市治理、对外开放五大核心领域。

这是继2022年、2023年、2024年之后,国家发展改革委第四次推广深圳综合改革试点创新举措和经验做法,也是在“十五五”开局之年和中共、国办印发《关于深入推进深圳综合改革试点深化改革创新扩大开放的意见》一周年之际,深圳综合改革试点阶段性成果的一次集中展示。至此,深圳综合改革试点已有累计64条创新举措和经验做法被国家发展改革委发文推广。

改革是时代发展的永恒主题,是经济特区砥砺前行的核心密码。这样一份重磅“改革成绩单”,再次印证了深圳作为国家综合改革试点的先锋担当。

聚焦科创赋能 以真实场景需求牵引改革

作为我国首个经济特区、全国首个综合改革试点城市,深圳的发展历程,本身就是一部不断突破、不断革新、不断超越的改革史。从率先打破计划经济体制桎梏、推行市场化改革,到率先探索社会主义市场经济体制机制,再到新时代聚焦高质量发展推进全方位、深层次改革,深圳始终以国家所需、大局为重,主动承担改革试点任务,在探索中破局、在创新中发展。

科技创新是高质量发展的核心引擎,也是深圳综改试点改革的核心突破口。近年来,深圳持续加码科创投入,2025年全社会研发投入达2453.1亿元,研发投入强度达6.67%、跃居全国城市第一。在此次全国推广的41条经验举措中,科技创新和产业创新深度融合场景领域共9条,深圳独占5条。

创设“新兴行业经营范围目录”制度是其中最具代表性的创新。国家发展改革委政策研究室副主任李超在新闻发布会上特别提到这一制度,称赞其“以真实场景需求牵引改革”。

近年来,数字经济、人工智能、生物医药等新业态蓬勃兴起,然而传统行业分类目录却严重滞后于产业发展,大量新兴领域企业面临着“说不清、归类难”的尴尬,产生分类不清晰、监管衔接不顺畅、惠企政策推送不精准等问题,制约了新业态规模化发展。

深圳聚焦这一痛点,创设“新兴行业经营范围目录”制度,建立动态更新、迭代完善的新兴产业分类清单,精准界定新业态行业属性、经营范围、登记标准,打通政策精准落地、监管精准适配、服务精准赋能的全链条通道。

记者了解到,目录试行当天,就有人申请设立公司,从事目录新增的经营项目。截至目前,该制度已迭代更新多批次清单,覆盖超200个新兴细分业态,服务深圳近40万户新兴领域经营主体,助力一大批科创企业快速成长壮大。

实实在在的变化正在发生。深圳市正汪洋科技有限公司,一家2015年设立的科技类公司,计划在人工智能与无人驾驶领域拓展业务。此前,公司经营范围包括电子产品、数码产品、通讯产品等业务,进行变更之后,公司顺利增加了“高效节能技术装备销售”“前沿新材料销售”等经营范围,公司的招牌也随之“焕然一新”。该公司负责人周焕平感慨:“新的经营范围表述,让市场更能清晰识别我们的技术创新优势,助力企业在战略性新兴产业赛道聚焦发展。”

建立人工智能应用场景清单制度则是深圳在AI领域的又一大创新。目前,深圳已发布5批次“城市+AI”应用场景清单,累计开放近300个全域应用场景,覆盖政务治理、民生服务、先进制造、公共安全等核心领域。前海更是在政务、地铁、机场、公园四大领域集中发布应用场景。其中,政务领域50个场景



“湾区智警”机器人在深圳福田区香蜜湖路“执勤”。

新华社发

覆盖公共服务、城市安全、医疗卫生等多个方面;地铁领域打造智慧车站应用场景,为人工智能与具身机器人领域的新技术、新产品提供“首试、首用、首秀”的专属平台。

深耕要素改革 激活高质量发展内生动力

要素市场化配置改革是新时代全面深化改革的核心抓手,也是深圳综改试点的重点突破领域。本次全国推广的深圳经验,聚焦人才、土地、数据三大核心生产要素,推出一系列突破性、创新性举措,破除要素流动壁垒,优化要素配置效率、释放要素改革红利。

人才是第一资源。在一体推进教育科技人才发展方面,全国推广的5条举措中深圳贡献了3条。建立高层次人才“事业编制周转池”制度,是深圳在人才体制机制改革上的重要突破。这一制度打破传统事业编制的固化格局,通过统筹调剂、动态管理,将有限的编制资源向重点领域、关键岗位倾斜。深圳卫健委率先建立公立医院事业编制“周转池”管理制度,优化医疗卫生特聘岗位竞聘政策。进入已满编事业单位的高层次人才,可申请专项编制;需聘任高级专业技术职务而暂无空缺职位的,可申请特设岗位破格聘任。推动新兴领域教育与产业发展深度融合,是深圳破解教育与产业“两张皮”问题的关键一招。健全终身职业技能培训体系,则构建起覆盖职业生涯全周期的技能培训网络。

土地是超大城市高质量发展的核心载体,面对土地资源趋近饱和、城市更新周期冗长、存量空间利用低效、立体开发无序等超大城市共性难题,深圳在空间治理上大胆破局,优化低效工业用地搬迁补偿、集约利用和政府收储方式,推进基于建筑信息模型(BIM)的登记确权与空间分层利用,同时,构建土地空间立体化开发利用全链条管理制度的创新举措和经验做法。

作为全国数据要素市场化改革先行示范区,深圳打造了“数据+场景”联合创新生态,建立政务人工智能应用联合创新机制,以政府开放场景和数据,引导企业和机构参与联合创新,打造政府、企业、科研院所、投资机构、交易服务机构、专家智库等多方参与的联合创新生态。目前,深圳已汇聚人工智能规上企业超2600家,AI正在从实验室加速“飞入寻常百姓家”。

保持高水平开放 打造“中国购”新高地

今年以来,我国各个进出境口岸人潮涌

动,多项免签政策叠加与通关便利化程度不断提升,“中国游”“中国购”活力加速释放。创新离境退税退付模式,是深圳在提升国际消费便利性上的重要突破。

从1家离境退税商店,到现在逾2500家离境退税商店和14个“即买即退”集中退付点;从现金、银行卡,到包含AlipayHK在内的第三方退付渠道全覆盖;从退税小程序,到退税自助服务机,以及全国首创卡片式数字人民币硬钱包退税;从“排队等退税”到“手机碰一碰”……深圳离境退税如今已正式迈入“全自助时代”,让境外游客的消费体验发生了质的飞跃。

数据显示,2025年深圳离境退税商品销售额同比增长3倍;为旅客办理离境退税6.8万笔,同比增长14倍。“即买即退”商品销售额1.6亿元,办理笔数超5000笔,同比增长超40倍。离境退税总客流量6.8万人次,增长近18倍,服务160多个国家及地区旅客。深圳制造的国货潮品退税申请笔数占总笔数的70%,中国“智造”也在借离境退税业务的拓展不断走向世界。

离境退税的终点不仅仅是消费。离境退税各项便利化举措涉及的跨部门协作、丰富的消费场景,蓬勃的消费品牌建设、多元化支付体系等消费软硬件设施,成为支撑深圳建设国际化消费中心城市,惠及全体市民和境外游客的宝贵财富。

深耕治理创新 构建普惠高效政务体系

改革的最终落脚点是惠及民生、赋能治理。依托全国领先的数字政府、智慧城市建设优势,深圳以制度创新赋能营商环境优化,持续降低经营主体制度性交易成本,企业开办、项目审批、政务办事效率大幅提升,市场化、法治化、国际化营商环境持续领跑全国。

创设全过程无介质、零费用、零跑动、可追溯的登记注册电子签名制度,是深圳在政务服务数字化方面的标志性创新。申请人通过微信扫码进入音视频双录流程,完成人脸识别、语音确认及系统检测等步骤,即可在线提交电子签名申请,全程无需任何介质或费用。这一制度彻底打破了传统纸质签名、现场办理的束缚,实现了商事登记的全流程线上化、无纸化。

在此基础上,深圳创新推出全国首例基于自然语言大模型的智能申报应用“深小注”,通过自然语言交互实现“边聊边办”,辅助申请人智能取名,智能填报经营范围等登记信息,仅需最少3次对话、填报3项信息即

可完成申报,办理时间从30分钟压缩至最快3分钟。截至2025年底,已助力近7000家个体工商户“掌上速办”。

根植特区基因 深圳改革经验有全国意义

回望深圳综合改革试点的历程,一条清晰的主线贯穿始终:以问题为导向,以场景为牵引,以制度创新为核心。

近年来,深圳综合改革试点从无到有、积厚成势。深圳的地区生产总值从2020年的2.78万亿元增至2025年的3.87万亿元,“十四五”年均增速达5.5%、居国内一线城市首位。规模以上工业增加值增长5.4%,规上工业总产值、工业增加值连续四年保持全国城市“双第一”。

更重要的是,深圳在制度建设上为国家探了路。综合改革试点实施以来,深圳相继推出人工智能产业促进条例、智能网联汽车管理条例、数据条例、细胞和基因产业促进条例、个人破产条例等一批具有全国首创性、引领性的经济特区法规,多项法规填补了立法空白。

40多年来,深圳从一个小渔村成长为国际化大都市,靠的就是改革开放。今天,从“新兴行业经营范围目录”让近40万户新兴领域经营主体有了清晰的“身份证明”,到“城市+AI”场景清单为2600家人工智能规上企业指明了应用方向;从BIM三维确权为立体空间办“3D身份证”——深圳综合改革试点的16条经验走向全国,再次证明了这座城市的改革基因和制度创新能力。

改革永远在路上。作为中国特色社会主义先行示范区,深圳肩负着为全国改革开放和现代化建设先行探路、示范引领的特殊使命。从“摸着石头过河”到“提供可复制的制度成果”,深圳正在书写中国式现代化城市实践的新篇章。

深圳的“深”意： 场景驱动，改革破题

□ 杜 壮

近日,国家发展改革委发布《关于总结推广上海浦东新区、深圳、厦门综合改革试点创新举措和经验做法的通知》,41条经验举措从地方“试验田”走向全国。其中,深圳入选16条,居三地之首;而在“科技创新和产业创新深度融合场景”这一赛道上,深圳更是展现出与众不同的改革成色。与其他两地不同,深圳的改革强调以真实场景为牵引,把科技创新、产业升级、制度供给拧成一股绳,走出了一条“场景驱动型”的产业化改革路径。

从41条经验举措的分布来看,科技创新和产业创新深度融合场景领域共9条。而在这9条中,深圳独占5条,占比超过一半,涵盖了实行新兴行业经营范围目录制度、建立人工智能应用场景清单制度、打造“数据+场景”联合创新生态、建立人工智能医疗数据开放和诊疗服务及器械产品培育机制、创新药物进口和临床试验服务机制等前瞻性举措。

这些经验绝非零散的技术创新,而是系统性地打通了从产业准入、场景开放、数据要素流通到产品研发、临床应用的全链条。深圳以产业需求倒逼制度创新,以真实场景牵引改革突破,形成了独特的改革方法论。

深圳的经验,几乎来自产业发展一线的真实痛点,比如新兴领域企业商事登记“说不清、归类难”、人工智能应用缺乏落地场景、医疗数据流通缺乏规范、创新药物进口存在技术障碍。他们不是坐在办公室里设计改革,而是走进企业的生产车间、医院的诊疗科室、实验室的研发一线,把产业最迫切的需求转化为改革最精准的切口。

以“新兴行业经营范围目录”制度为例,深圳聚焦新兴领域行业分类不清晰、监管衔接不顺畅、惠企政策推送不精准等问题,推动商事登记从“说不清、归类难”转向“能登记、能统计、能监管、能服务”,目前已为近40万经营主体提供服务。又如,人工智能应用场景清单制度,深圳不是空泛地鼓励AI发展,而是制定具体的应用场景机会清单,开放多批“城市+AI”应用场景,持续开展各行业各领域场景供需对接。这种“问题从产业中来、方案到产业中去”的改革路径,正是深圳区别于其他改革试点最鲜明的标识。

深圳场景牵引改革特色的背后,是市场化、法治化、国际化营商环境的深层支撑。市场化决定了改革必须以企业需求为导向、以市场效率为标尺。2024年,深圳国家高新技术企业突破2.5万家,平均每平方公里拥有12家,密度居全国第一。法治化为改革提供了可预期的制度保障,比如深圳相继推出了《深圳经济特区人工智能产业促进条例》《深圳经济特区数据条例》等一批全国首创性法规。国际化则让深圳的改革始终对标全球最高标准。

上海浦东深耕“法治铺路、制度型开放”,厦门布局“门户开放与精细服务”。场景,则是深圳作为“创新之城”区别于其他地区最深层的内核。

从“杀出一条血路”到“走出一条新路”,深圳依然在综合改革的最前沿探路。从改革试点创新举措来看,深圳这种“市场出题、改革答题”的逻辑,或许正是深圳综合改革试点能够持续产出高质量经验、持续引领全国改革风气的“深”意所在。



设计:崔一