



缩小广东城乡 贫富差距报告

上册

Suoxiao

guangdong chengxiang pinfu chaju baogao

中共广东省委政策研究室
广东省财政厅 编


广东省出版集团
广东人民出版社




缩小广东城乡
Suoxiao 贫富差距报告
guangdong chengxiang pinfu chaju baogao

上册

中共广东省委政策研究室 编
广东省财政厅



广东省出版集团
广东人民出版社
中国·广州



图书在版编目 (CIP) 数据

缩小广东城乡贫富差距报告/中共广东省委政策研究室, 广东省财政厅编.
—广州: 广东人民出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 218 - 06798 - 8

I. ①缩… II. ①中… ②广… III. ①居民实际收入—城乡差别—研究报告—广东省 IV. ①F126. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 117985 号

缩小广东城乡贫富差距报告

中共广东省委政策研究室 广东省财政厅 编

版权所有 翻印必究

出版人: 金炳亮

责任编辑: 冯秋辉 黎若君

装帧设计: 彭力

责任技编: 周杰

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

经销: 广东省出版集团图书发行有限公司 (www.gdpgfx.com)

印刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

书号: ISBN 978 - 7 - 218 - 06798 - 8

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 52.5 插页: 8 字数: 1000 千字

版次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

定价: 300.00 元 (上、下册)

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781560

《缩小广东城乡贫富差距报告》

编委会

编委会主任：刘 昆 魏建飞

编委会副主任：莫 震 欧 斌 黎树源

编委会委员：吴茂芹 谢鹏飞 梁桂全 胡浩民

张少康 李新春 关则文 黄 挺

刘小敏 李惠武 刘敏清

主 编：莫 震 黎树源

副主编：温海峰 林 华

编辑人员（按姓氏笔画）：

丁小伦 刘 捷 李 良

苏 琦 林 滢 郑梓楨

钟院生 钟润生 曾小红

参与单位：

中共广东省委政策研究室

广东省财政厅

世界银行

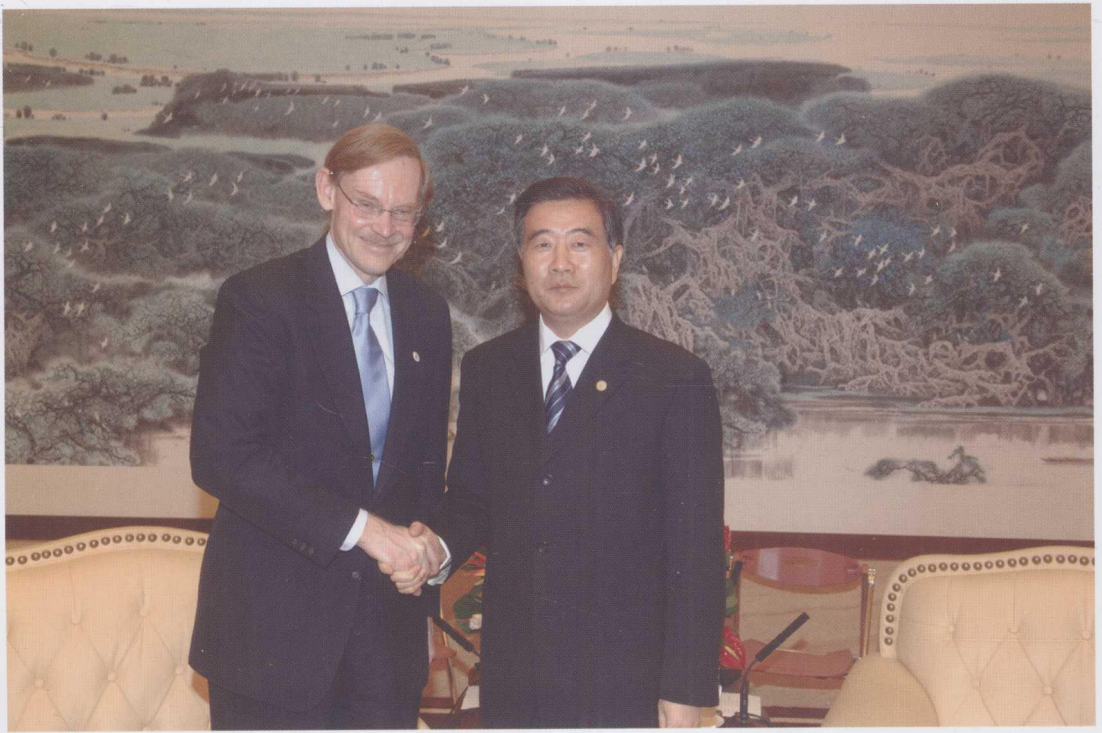
广东省人民政府发展研究中心

广东省社会科学院

广东省城乡规划设计研究院

中山大学

华南农业大学



2007年12月14日，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋（右）会见世界银行行长佐利克（左）一行



2008年6月17日，时任广东省委常委、常务副省长，现任广东省政协主席黄龙云会见美联储前主席保罗·沃尔克和世界银行中国局局长杜大伟一行



2008年6月17日，美联储前主席保罗·沃克与课题组主要成员在“缩小城乡差距 促进区域发展”国际研讨会上合影



2009年6月9日，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋（右二）在课题研究成果报告会上讲话



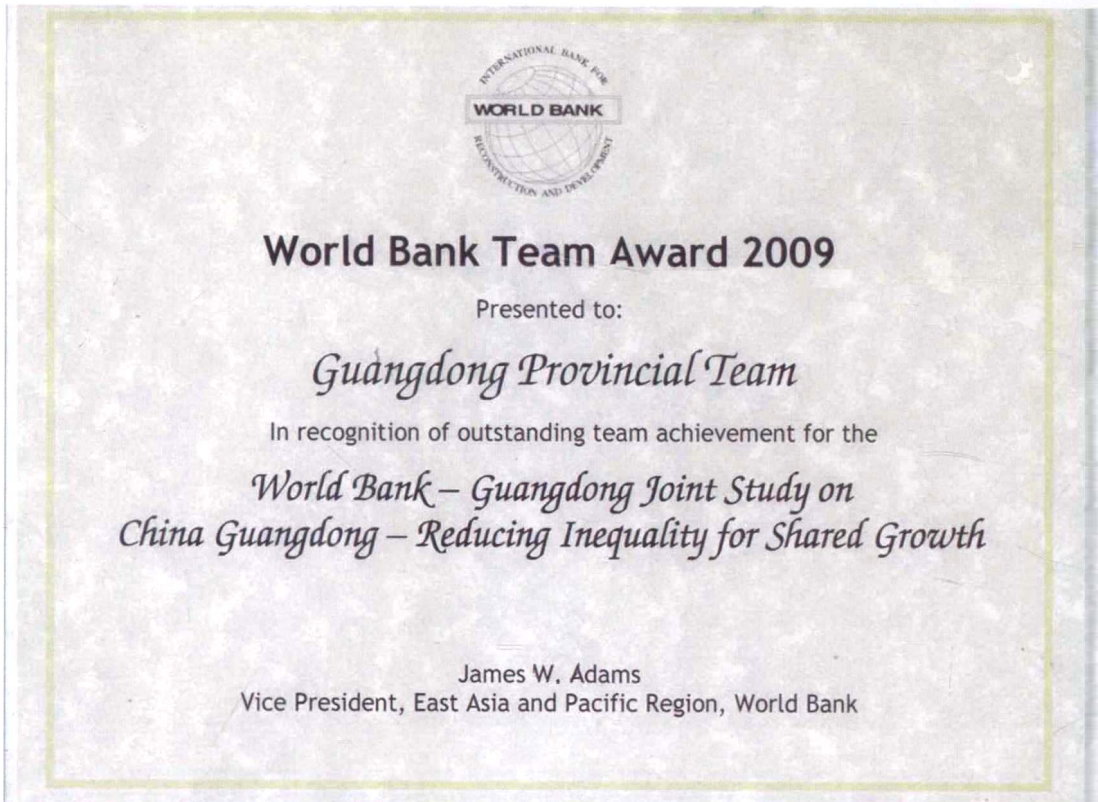
2009年6月9日，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋（前排右七）、广东省省长黄华华（前排右六）等省委、省政府领导与课题组主要成员在成果汇报会上合影



2009年6月10日，课题组代表在第63期广东学习论坛上作报告，广东省常委、省委秘书长徐少华（中）主持了报告会



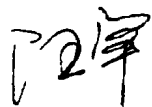
2010年1月12日，世界银行副行长亚当斯（右二）在世界银行总部为课题组长莫震颁发“2009年度世界银行副行长奖”



“缩小广东城乡贫富差距”广东课题调研组荣获“2009年度世界银行副行长奖”奖状

序 一

中共中央政治局委员、广东省委书记



缩小贫富差距，实现共同富裕，是人类社会千百年来孜孜以求的崇高理想，也是人类社会追求公平、正义的不懈实践。早在两千多年前的春秋时代，中国儒家经典《礼记》论述的“大同”社会，就已经包含了公平、共享、和谐的朴素思想。事实上，贫富差距问题不仅是广东或中国所面临的问题，也是世界上所有国家或地区面临的共同问题，它是人类社会长期面临的共同挑战。从这个意义上说，解决好广东城乡贫富差距问题，对广东而言，是推动科学发展、和谐发展的重要途径；对中国乃至世界而言，也具有探索创新、先行示范的重要意义。

2007年底，我刚到广东工作不久，就与来访的世界银行行长罗伯特·佐利克先生进行了会晤，并就加强双方合作，开展“缩小广东城乡贫富差距”项目研究达成了共识。一年来，世界银行对合作项目高度重视，在项目安排上打破常规、改革程序、创新模式，优先安排了20多名不同领域的优秀专家参加课题研究工作，先后组织了十多批次专家代表团深入广东各地调研和指导，在摸清广东城乡贫富差距的事实和数据基础上，致力为广东提供优质的分析服务、咨询服务和长期合作服务。同样，广东省委、省政府也高度重视与世界银行的合作项目，给予了大力的支持和配合，组织了有关部门和优秀专家参与课题研究。这种高层次、宽领域、超常规的国际合作，在广东尚属

首次。对此，世界银行常务副行长达布先生认为，这次的合作项目是世界银行在中国最成功的合作项目之一，世界银行和广东是最好的合作伙伴之一。

春华秋实，经过合作双方的共同努力，课题研究硕果累累，形成了高水平高质量的研究报告。该项目课题研究报告以丰富的“国际经验”和独到的“世界眼光”，深刻分析了广东缩小城乡贫富差距的现状和问题以及面临的挑战与机遇；在此基础上，创新性地提出了消除绝对贫困、减少机会不平等、控制结果不平等的“三支柱”战略框架和一揽子政策建议，包括促进产业与农村劳动力转移、发展农村金融、改革农村土地制度、提升农村基础教育和医疗卫生水平等。这些建议充分展示了世界银行在帮助国际社会减少贫困、缩小城乡贫富差距方面积累的丰富经验，富有建设性和前瞻性。

改革开放以来，广东历届省委、省政府高度重视减贫工作，通过“智力扶贫”“对口扶贫”“开发扶贫”和建立最低生活保障制度等措施，使全省贫困人口持续减少，贫困人口的生活质量不断提高，贫困地区的基本生产生活条件不断改善。仅2001—2007年，广东贫困人口就从411万人减少到316万人。应当说，这个成绩来之不易。但是，我们也清醒地看到，由于地理区位、自然禀赋、经济基础、历史文化、体制机制等多方面因素的影响，在区域经济社会发展的历史阶段中，在工业化和城镇化加速发展的进程中，广东发展不平衡问题还相当突出，并集中体现为区域之间、城乡之间、群体之间发展和收入差距的不断扩大，这已成为新时期广东要实现科学发展必须破解的难题。

当前，广东经济社会正处于全面转入科学发展轨道的关键时期，面对国内外新形势新要求，广东省委、省政府审时度势，大力实施区域协调发展战略，努力缩小城乡贫富差距，构建和谐社会。现在，将世界银行和广东的这个合作项目研究报告集出版，不仅可以将双方劳动的智慧凝固成历史的记忆，而且

对广东缩小城乡贫富差距的事业也具有重要的指导和启发意义。研究报告中提出的许多建议非常中肯，从宏观的和总体的角度来看，结合广东的实际，我感到应当从以下几个方面着力，扎实有序地推进全省的减贫事业。

第一，要着力把“规划到户，责任到人”的扶贫开发作为重大的社会发展战略。扶贫济困是中华民族的优良传统，扶贫开发是消除贫困人口的重要措施。目前，我们正在组织实施“规划到户、责任到人”的扶贫开发措施，还将专门开会部署这项工作。这个措施就是把广东欠发达地区的3409个贫困村以及年人均纯收入1500元以下的70万个贫困户，落实到省直、珠三角和所有市、县的国家机关、事业单位以及有能力、有意愿的企业，采取“一村一策、一户一法”等综合扶贫措施，开展定单位、定人、定点、定责帮扶，争取用3年时间，确保被帮扶的贫困村基本改变落后面貌，确保被帮扶的贫困户基本实现稳定脱贫。这样做可以更直接、更精确地配置机关、企事业单位扶贫资源，减少资源消耗，实现定点清除贫困。这是我省实施扶贫开发战略很有特色的一大创举，这样做的目的是为了调动全社会的力量，增强扶贫能力，增加贫困户收入，改善贫困村发展环境，引导全社会进一步形成共同富裕意识。

第二，要着力推进产业和劳动力“双转移”。城乡贫富差距很大部分根源于城乡居民就业机会不平等。推进产业和劳动力“双转移”，根本目的在于科学配置产业资源和劳动力资源，促进城乡发展一体化，更大程度地创造机会公平，这是有效缩小城乡贫富差距的重要途径。同时，我们也要看到，产业和劳动力作为市场经济的要素，其流动和转移有其内在的经济规律。因此，在推进“双转移”的过程中，要遵循市场规律，按照“政府引导、市场运作”的原则有序推进。要通过加快产业转移，优化产业资源的空间配置，形成合理的产业分工布局，实现珠三角地区区域经济一体化，带动东西两翼和山区协调发展。要加强农村劳动力职业技能培训，提升转移就业能力，让

更多的农民参与工业化、城镇化进程，共享发展成果。

第三，要着力深化收入分配制度改革。科学合理的收入分配制度是减少机会不平等和控制结果不平等的重要制度设计。初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配要更加注重公平，注重发挥税收和公共财政的作用，这样才能有效缩小城乡贫富差距。要着力提高低收入者收入，扩大中等收入者比重，有效调节过高收入，取缔非法收入，形成合理有序的收入分配格局。

第四，要着力加快实现城乡基本公共服务均等化。基本公共服务均等化关系到社会的基本公平，是控制结果不平等的重要手段。个体之间收入的差距是客观存在的，但如果享受的基本公共服务趋于均等，则贫富差距将大大缩小。要优先发展教育，推动城乡义务教育均衡发展；加快建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，保证农民享有基本医疗卫生服务；加快建立城乡一体化的社会保障体系，不断提高保障的水平和覆盖面；大力实施农村安居工程，推进农村公共基础设施建设，改善农民的生产生活条件，努力使全省人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。我们在确定与世界银行开展这个课题研究的同时，就着手研究制定到2020年的基本公共服务均等化的规划，从而为缩小广东城乡贫富差距提供有力支持。

我相信，通过在以上四个方面着力工作，经过若干年的努力，广东缩小城乡贫富差距、促进区域协调发展的事业一定会取得阶段性的显著成效。届时，我们再请世界银行的专家来广东评估验收这项工作，并在取得成果的基础上，继续对广东的减贫工作给予咨询和指导。

缩小城乡贫富差距是一项长期而艰巨的任务，需要各方持之以恒的努力。这次广东和世界银行的合作是一个良好的开端，我期待，以这次合作为新的起点，双方进一步加强沟通和交流，不断创新合作方式，拓展合作领域，深化合作内容，共同为推进广东减贫事业作出新的贡献。

序 二

世界银行副行长 Arvil Van Adams

本书是世界银行为广东省提供咨询服务的成果。这项工作源自2007年12月世界银行行长罗伯特·佐利克的广东之行。佐利克行长访问广东期间，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋先生提出广东经济发展过程中面临的不平等和地区经济发展差距的挑战日益突出，希望世界银行提供分析与技术支持，帮助广东解决所面临的问题，提出下一步发展的建议。我很高兴地看到，在中共广东省委政策研究室和省财政厅的大力合作与支持下，世界银行团队为认识上述复杂问题提供了一个分析框架，并给出了具体的政策建议。该研究团队获得了世界银行“副行长奖”，作为副行长我有幸在2010年初为广东颁发了我们第一次给与合作方团队的这一奖项。

过去30年里，中国的经济发展和扶贫减贫取得了举世瞩目的成就。目前，中国面临的挑战是确保高速增长能够广泛、公平地惠及所有人口。2008年下半年全球经济危机造成的经济下滑，可能会迫使政府着眼于短期措施，以刺激和保持经济增长势头。但要意识到，发展不平衡等长期问题将会直接影响到经济活力与社会团结，这点非常重要。

尽管广东省是推动中国经济增长的引擎之一，但和其他省份一样，广东省一样面临着解决不平等问题的巨大挑战。世界银行团队从三个维度分析了这些问题：绝对贫困、机会不平等

和结果不平等。绝对贫困——个人缺乏最基本生存手段——这在广东仍是个非常需要关注的问题。机会不平等——即个人在追求人生目标方面不能享有同等的机会同样是一个普遍存在的问题。例如，人们接受教育与获得医疗卫生服务方面存在差距。结果不平等——主要体现在家庭及个人在收入和财富方面的差距，这已经达到了值得警惕的水平。部分结果不平等难以避免，甚至有利于提高效率、促进发展，尤其是当收入差别体现了不同的个人绩效。然而，如果结果不平等过大，造成了更大的机会不平等，以及市场和公共服务扭曲，这将威胁到社会稳定，从而对经济发展产生负面影响。

广东省已经认识到应对这些发展挑战的紧迫性。由世界银行和广东省相关部门合作开展这项研究工作，旨在帮助广东提出一个普遍惠及贫困人口，实现全面公平发展的战略。为了让这项战略行之有效，它的提出必须建立在实证分析的基础之上，综合考虑广东省省情，汲取其他国家和地区的经验。本项研究旨在提供这样的分析，重点放在广东省和世界银行研究团队共同确定的关键领域。

本项研究提出采取三大支柱战略解决广东省发展不平等问
题：

第一支柱：政府可以通过社会救助制度消除绝对贫困。这包括扩大最低生活保障制度（低保）的覆盖面，以便更好地满足广东省贫困和弱势人群的需要。这项制度可通过加大低保资金投入，明晰政府筹资责任，改进瞄准机制，采用更加透明的管理方法，提高其实施效果。

第二支柱：政府可以通过改善机会的公平性来提高农民收入。这包括促进农村劳动力向非农产业转移就业、改善欠发达地区的投资环境、深化农村金融体制改革、加强农村土地产权保障等。

第三支柱：政府可以通过加强基础教育、技能开发及医疗等服务的公平性，促进人力资本投资。加快推动各级政府间的

财政体制改革对于确保上述努力成功尤为关键。

不平等发展与地区之间的发展不平衡密切相关，区域间更均衡的发展是人们期望的结果。然而，过去两个世纪的全球发展经验表明，收入和生产上的地区差距是不可避免的。事实上，尽管经济活动主要集中在珠江三角洲地区是造成广东省内地区之间和城乡之间差距的主要因素之一，但它也同样带来了集聚经济的效益，这是生产力增长的动力之一。由于经济不可能在地域间均匀增长，广东需要在地域间不平衡增长的同时缩小差距、促进发展。

在过去取得的举世瞩目的发展成就的基础上，中国政府认为迫切需要、并做出决定，追求一个可持续的、更加平衡的经济发展模式，实现保护自然环境、重视人力资本投资、共享发展成果的和谐发展过程。与全国的整体发展战略一致，广东省把城乡一体化、缩小差距以及促进公共服务均等化列为政策优先重点。作为过去 30 年中国改革的先锋，广东完全有能力应对这些新的挑战，实施惠及全民的综合发展战略。广东省促进分享式增长的成功探索，不仅会使其成为中国发展新阶段的领头人，而且也会为面临类似挑战的其他国家提供示范作用。

世界银行致力于协助我们开展业务的国家实现其长期的发展目标。世界银行感到非常荣幸能够与广东省委、省政府一起将广东的愿景规划和发展战略转换成一个一致的政策框架及具体行动。这个课题是我们在中国开展的最为成功的知识合作项目之一。在世界银行与中国合作继续探索加强知识伙伴关系的过程中，本项目将为我们提供宝贵的经验。

前 言

2007年12月14日，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志上任伊始，在广州第一次会见外宾——世界银行行长佐利克先生时，就提出邀请世界银行与广东合作开展“缩小广东城乡贫富差距”课题研究的建议，希望借助世界银行作为知识银行的优势，破解广东发展所面临的城乡贫富差距扩大的难题，并得到了佐利克先生的积极回应。

为贯彻落实汪洋书记的指示，广东方面由省财政厅与省委政策研究室牵头，与世界银行、国家财政部、国家发改委等相关方面积极沟通达成了合作项目的一致意见。财政部对此大力支持，破例将该项目列为2008年度中国与世界银行最高优先级别的合作项目。世界银行决定采取“政策分析建议援助”（即AAA: Analysis Advice Assistance）方式支持广东，并在三个方面为课题研究提供服务：一是咨询服务。世界银行专家分别担任具体课题研究工作的咨询专家，对课题的概念、大纲和成果提供一对一的咨询意见和指导，并为广东提供世界银行在国际和中国其他省份相关研究的主要成果。二是分析服务。世界银行将针对广东省省情，提供9个专题的政策短文，内容将涉及农村低保、卫生、教育、农村金融、产业与劳动力、土地制度改革等方面。三是长期合作。世界银行将从课题研究成果中筛

选出可以贷款的项目进行支持。广东负责组织国内主要研究力量并安排配套资金。

广东省委、省政府高度重视与世界银行合作项目，省委、省政府领导汪洋、黄华华、黄龙云、肖志恒先后 6 次对此作了重要批示。2008 年 5 月 15 日，汪洋书记在《关于我省与世界银行联合开展“缩小广东城乡贫富差距”课题研究有关事项的报告》上批示：“世行表示可从课题研究中筛选出可贷款的项目，做课题时要注意这样的要求。”2008 年 5 月 17 日，黄华华省长也对此批示：“这是好事，高度重视。抓紧办理，积极争取世行的贷款支持。”同年 6 月中旬，世界银行专家代表团访粤期间，受汪洋书记委托，时任广东省委常委、常务副省长，现任广东省政协主席黄龙云，亲切会见了现任美国总统奥巴马的“总统经济复兴顾问委员会”主席、世界银行行长顾问、世界著名经济学家保罗·沃尔克（Paul Volcker，美国联邦储备委员会前任主席、联合国独立调查委员会（IIC）主席）及世界银行中国局局长杜大伟（David Dollar，现任美国财政部驻中国经济与金融特使）一行，介绍了广东省经济社会发展情况和面临的挑战，对世界银行与广东的合作进行了回顾和充分肯定，对世界银行与广东省合作的“缩小广东城乡贫富差距”课题研究寄予厚望，表示广东省将全力支持和配合世界银行做好研究工作。

世界银行也高度重视与广东的合作，在项目安排上打破常规，创新“知识合作、贷款合作、改革创新、经验推广”的合作模式，在政策咨询、技术援助和资金支持等方面为广东解决城乡贫富差距问题提供大力支持和帮助。在知识合作方面，优先安排优秀的专家参加到与广东的合作项目中，杜大伟、刘晓芸（中国局副局长）、于小庆（东亚与太平洋地区人类发展局副局长兼首席经济学家）、张春霖（首席民营部门发展专家）领队，团队成员包括万·亚当斯（Arvil Van Adams，咨询专家）、Gaurav Datt（高级经济学家）、Emanuela Di Gropello（高级