



世界银行政策分析建议援助项目

World Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之一：

Reducing Inequality and Promoting Lagging Region Development Sub-study I:

建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制研究

System and Mechanism for Reducing Rich-Poor Disparity between Rural and Urban



广东省财政厅
中共广东省委政策研究室
世界银行

建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制研究

前言

一、研究背景

城乡二元结构和区域发展严重不平衡是制约广东科学发展的重要瓶颈之一。2008年，在解放思想大讨论的基础上，广东省与世界银行合作开展“缩小城乡贫富差距，促进区域协调发展”AAA项目研究。新制度主义认为：任何制度的本质都是对利益关系的规范，有效的制度结构能够为个体提供比较巨大的利益激励和比较充分的自由选择空间，也能够为人们建立比较有效的利益约束机制，从而在个人利益和公共利益之间架起一座沟通桥梁。制度本质上是一系列权利的集合，它减少了人类活动的不确定性，同时也减小了人的可能的选择范围，这构成制度的机会成本。权利的不公平分配可能使部分人的可行能力减小，无法实现不同的生活方式，因而陷入贫困，这就是“制度性”贫困。理论和实践都表明，造成贫富差距的原因是多方面的，有资源禀赋性因素，有市场竞争性因素，还有体制机制性因素。在这些因素中，体制机制性因素是根本性因素。因此，在“缩小城乡贫富差距，促进区域协调发展”AAA项目的五个子课题中，“建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制”被放在第一位。

二、研究框架

研究框架遵循提出问题、分析问题、解决问题的决策课题研究范式。具体分成五个部分论述：第一部分分析广东省城乡贫富差距的现状；第二部分分析广东城乡贫富差距产生的原因；第三部分分析广东建立缩小城乡贫富差距体制机制的必要性和可行性；第四部分在前面分析的基础上提出广东建立有利于缩小城乡贫富差距体制机制的总体思路、原则及战略目标；第五部分针对广东现实情况提出建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制对策建议。

三、研究方法

本研究采用文献法和实证调查相结合的方法。文献法主要是查阅国内外关于缩小贫富差距、“三农问题”、公共服务等方面的文献，并运用这些理论工具来分析相关问题。同时，查阅广东省和各个地级市的统计年鉴、政策文件、汇报材料等等。

实证调查主要采用两种方法：一是参与观察法。组织课题组到绝对贫困人口比较集中的广东东西两翼、粤北山区等地进行实地调研；二是召开座谈会，在调研地分别召开地方政府官员、农村干部、农民等的座谈会，了解当地“三农”政策，公共服务供给情况、造成农村居民增收难的各种因素以及解决办法。

四、主要内容

近年来，广东城乡居民贫富差距呈扩大态势。造成广东城乡贫富差距的原因是多方面的，有资源禀赋性因素，有市场竞争性因素，还有体制机制性因素。在这些因素中，城乡二元体制是根本性因素，其他制度都是依附在这一体制上的。城乡差距扩大，是以二元体制为核心的系统性的城市偏向的政策与机

制共同作用的结果。在农业先天不足，市场经济又不能自发缩小居民收入差距的前提下，必须依靠政府来维护社会公平，通过制度和政策设计来缩小城乡发展的差距。然而，城乡二元体制，以及围绕这种理念设计的各类制度和政策，不但没有缩小差距，反而侵蚀农民利益，阻滞农村的发展，限制农村劳动力流动和转移，导致城乡居民获取社会资源的机会不同。与此同时，由于广东体制改革方面进展缓慢，制度创新不够，财政投入力度不够大，因此，与江苏、浙江、福建、山东等省份相比，广东城乡贫富差距更加明显。要缩小城乡差距，必须从城市偏向的二元体制变革入手。

综合各方面现实情况，广东缩小城乡贫富差距的战略目标，应以公平公正、共享经济社会发展成果为基本理念，以改革城乡二元体制为主要内容，以制度创新为核心，完善城乡一体化协调发展、良性互动机制，坚持城乡并重、工农并举、市民农民平等，打破城乡分割，建立和完善有利于缩小城乡差距的体制和机制，最终实现消灭绝对贫困，确保城乡居民机会均等，控制城乡居民收入不平等，实现共同富裕的目标。

缩小城乡贫富差距是一个长期复杂的过程，为此，广东应分三步走：近期目标与任务（2008—2017年）是消除农村绝对贫困。确保农村绝对贫困人口全部享受最低生活保障，实现应保尽保，并随经济发展水平提高而提高最低生活保障水平，城乡居民收入差距扩大趋势初步得到遏制，城乡居民收入比争取控制在2.5:1之内；中期目标与任务（2017—2026年）是建立和完善城乡一体化的制度体系，基本消除城乡二元体制，城乡协调发展局面基本形成，城乡居民收入比争取控制在2:1的范围之内。长期目标与任务（2027—2036年）是基本建成以城市为主的社会，全省城市化率达到80%以上，现代化城市社会形成。到2036年，城乡居民收入比争取控制在世界城乡居民收入差距的平均水平范围内，即1.5:1之内。

为了实现上述目标，当前应当推行六大对策措施：一是实施城乡居民收入倍增计划，不断提高人民群众生活水平。建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制，必须以提高城乡居民收入为着眼点，千方百计提高人民群众生活水平。要实施全民创业战略，推进产业结构升级；实施富民工程，加大对“三农”的支持力度。二是推进农村土地制度改革，将土地所有权落实到自然村。土地既是农民最主要的生产资料，也是他们最后的社会保障，同时也是农民的发展资本。要缩小城乡贫富差距，就必须改革农村土地制度，保障农民的土地权益。要创新农村土地管理制度，降低进城农民转移成本；积极探索土地流转制度改革，实现土地所有权落实到自然村。三是继续推进工业化城镇化战略，加快建设社会主义新农村。只有减少农民，才能富裕农民。必须大力推进工业化城镇化战略，加快推进社会主义新农村建设。要完善农村城镇化发展模式创新农业现代化模式，建设社会主义新农村。四是六大制度创新为突破口，实现基本公共服务均等化。要加强户籍制度创新，加强教育制度创新，加强医疗制度创新，加强社会保障制度创新，加强就业制度创新，加强住房制度创新，通过一系列制度创新，逐步剥离依附在二元体制上的各种旧制度，最终破除二元体制。五是深化财税制度改革，切实解决二次分配不公问题。要创新公共财政制度；强化税收调节制度；发展慈善公益事业，构建社会第三次分配体系。六是改革行政管理体制，切实转变政府职能。要改革行政管理体制；创新社会管理模式。

目 录

简版目录

一、广东省城乡贫富差距的现状	1
(一) 绝对贫困人口聚集于农村地区	1
(二) 城乡之间存在明显的机会不均等	1
(三) 城乡居民收入差距悬殊	2
二、城乡贫富差距产生的主要原因	2
(一) 二元体制把城乡居民分割为两个发展机会极不平等的社会群体	2
(二) 工业 - 城市偏向的发展理念使工农业的发展严重失衡	2
(三) 城市偏好的财政制度导致农业发展资金不足	3
(四) 农村支持城市的金融政策严重削弱了农业发展基础	3
(五) 二次分配不公导致城乡公共产品供给的严重失衡	3
(六) 城乡土地制度不对称使农民从土地中获益甚少	3
(七) 政府的主观因素导致广东城乡居民收入差距明显比其他沿海省份大	3
三、建立有利于缩小城乡贫富差距体制机制的战略构想	3
(一) 总体思路	3
(二) 基本战略	4
(三) 战略目标	4
四、建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制对策措施	5
(一) 实施城乡居民收入倍增计划, 不断提高人民生活水平	5
(二) 推进农村土地制度改革, 将土地所有权落实到自然村	5
(三) 继续推进工业化城镇化战略, 加快建设社会主义新农村	6
(四) 以六大制度创新为突破口, 实现基本公共服务均等化	7
(五) 深化财税制度改革, 切实解决二次分配不公问题	9
(六) 改革行政管理体制, 切实转变政府职能	9

专业版目录

摘要	11
一、广东省城乡贫富差距的现状	13
(一) 广东省城乡绝对贫困的现状	13
(二) 广东省城乡机会不均等的现状	15
(三) 广东省城乡收入不均等的现状	16
二、城乡贫富差距产生的主要原因	20
(一) 资源禀赋性因素	20
(二) 市场竞争性因素	24
(三) 体制机制性因素	25
(四) 小结	31
三、建立缩小城乡贫富差距体制机制的必要性和可行性	32
(一) 广东建立缩小城乡贫富差距体制机制迫在眉睫	32
(二) 广东建立缩小城乡贫富差距体制机制面临机遇和挑战	35
(三) 国外缩小贫富差距政策及其对广东的启示	37
四、建立有利于缩小城乡贫富差距体制机制的总体思路、原则及战略目标	39
(一) 总体思路	39
(二) 基本原则	40
(三) 基本战略	42
(四) 战略目标	44
五、建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制对策措施	46
(一) 实施“城乡居民收入倍增”计划，以发展为第一要务，不断提高人民生活水平	46
(二) 以改革完善土地制度和土地市场为核心，重构农地产权制度，实行“土地所有权落实到自然村”	47
(三) 加快建设社会主义新农村，继续推进“工业化、城镇化”，促进城乡协调发展	50
(四) 以“户籍、教育、医疗、社会保障、就业、住房”六大制度创新为突破口，实现基本公共服务均等化，城乡居民同享国民待遇	53
(五) 深化财政、税收、金融体制和收入分配制度改革，切实解决“二次分配”不公、农村资金紧缺问题	59
(六) 着力改革行政管理体制，切实转变政府职能，建设精简、廉洁、高效、人民满意的政府	61
课题组名单	64
结束语	67

建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制研究

广东省社会科学院课题研究小组

一、广东省城乡贫富差距的现状

根据世界银行的分类方法，城乡差距可分为三种类型：一是绝对贫困，即不能维持最低生活水准的贫困状态；二是机会不均等，即一个人由于性别、种族、出生地、家庭背景、所处社会集团等自己无法控制的原因而不能与他人处于平等竞争的地位；三是收入不均等。按照这种分类，广东城乡贫富差距主要反映在以下几个方面：

（一）绝对贫困人口聚集于农村地区

根据国家统计局的标准，2006年，我国农村居民低收入贫困线为958元，而全国城市没有统一的贫困标准。根据广东省的实际情况，最低生活保障线可作为绝对贫困的参照点。从2008年起，广东农村居民人年均收入1200元以下的困难家庭，城镇居民人年均收入1500元以下的困难家庭均可纳入最低生活保障的范围。

随着经济的发展，广东绝对贫困的标准线在上升，从而使得纳入最低生活保障的人数也在逐年增加。但从城乡差异来看，农村贫困人口的增长速度要显著大于城镇。2000年城乡最低生活保障人数比例为1:1.55，到2007年，这一比例已升至1:3.66，城乡最低生活保障人数分别为37.9万人和138.9万人。可见，广东省的绝对贫困人口，已越来越聚集于农村地区。其中，东西两翼和北部山区的农村地区，是绝对贫困人口最多的

地区，2006年这三个区域的农村地区最低生活保障人数占全省总数的59.74%。

从全国范围看，我省城镇低保标准低于北京、天津、上海、浙江、江苏等沿海省市；我省经济欠发达地区部分市县低保补助水平低于全国平均水平。2007年城镇低保对象平均人月补助北京267元、天津223元、上海205元、浙江184元、江苏118元，我省是114元。

（二）城乡之间存在明显的机会不均等

广东城乡机会不均等既表现在教育、社会保障、医疗卫生等基本公共服务分配的不均等，也表现在城乡基础设施、土地制度、迁徙自由权等制度供给与权力的不均等。一是城乡教育发展差距明显，城乡教育资源配置、城乡居民受教育机会、城乡居民受教育程度明显不均等。二是城乡医疗卫生差距突出，公共财政对农村公共卫生基本设施和农村卫生事业经费的投入严重偏低，医疗服务机构、医疗技术人才集中城市，农村在重大疾病预防、流行病治理、儿童免疫接种、孕妇检查、分娩等公共卫生服务水平上均低于城市；三是城乡社会保障水平差距悬殊，城镇居民大多可以享受养老保险、医疗保险、失业保险以及最低生活保障等保障项目，而农村居民享受的项目有限，覆盖面小，且保障水平低；四是城乡居民从土地中获利的差异巨大，农村居民长期使用的

土地的价值不仅没有增加,反而以平均每年 6.3% 的速度下降,而城市居民财产增加幅度大大高于农村居民的增加幅度,二者相差近 10 倍;五是城乡基础设施投入存在较大差距,城市所需的水、电、通讯、道路等公共基础设施由政府专门提供,而农村公共基础设施则主要靠农民自主解决,政府仅给予适当补助。

(三) 城乡居民收入差距悬殊

1. 城乡居民收入呈扩大态势。2007 年广东城镇居民人均收入为 17699 元,而农村居民人均收入仅为 5624 元,城乡收入比为 3.15:1,远远超过世界一般水平。而且,广东城乡居民收入差距呈扩大趋势。1998 年城乡居民收入比为 2.51:1,到 2005 年,这一比例扩大至 3.15:1。

2. 城乡内部收入差距远大于城乡之间的差距。若把城乡作为两个单独变量,2006 年,广东城乡收入基尼系数为 0.2545;若从城乡内部差距来看,2006 年广东城镇居民收入基尼系数为 0.3955,接近国际警戒水平。显然,广东城乡内部收入的差距要远远大于城乡之间的差距。

3. 农村居民生活质量远远低于城镇。从人均消费支出看,2000 年城乡居民消费支出比为 3.03:1,到 2006 年扩大到 3.2:1。从恩格尔系数的变化来看,2006 年,广东城镇居民恩格尔系数为 0.36,而农村居民恩格尔系数为 0.49。

4. 城乡居民财产占有差异明显。城镇居民财产占有量显著超过农村。以家庭拥有的耐用消费品为例,2006 年城镇居民的空调拥有量是农村的 8.62 倍,家用电脑是 7.28 倍,电冰箱是 3.42 倍。此外,城乡储蓄比由 1995 年 2.43:1,扩大到 2005 年的 5.27:1。

二、城乡贫富差距产生的主要原因

导致收入分配差距的因素很多,大致可以归

结为三个方面:一是资源禀赋性因素,包括个人的禀赋和可以获得的自然环境禀赋;二是市场竞争性因素,市场竞争的优胜劣汰显然趋向于扩大收入和财富差距;三是体制机制性因素,由于市场经济不会自发缩小收入差距,政府的干预是维护和实现社会公平,缩小收入差距的基本手段,制度和机制的设计是否公平和健全,对于缩小城乡收入差距尤为关键。

在这三个方面因素中,体制机制性是根本性因素,城乡二元体制,以及围绕这种理念设计的各类制度和政策,是导致城乡差距扩大的根本性因素。由于农业是弱质部门,在市场经济中,农业的发展必然落后于非农业的发展,必须依靠政府来维护社会公平,通过制度和政策设计来缩小城乡发展的差距。改革开放三十年,广东取得了举世瞩目的辉煌成就,但“三农”问题一直没有很好解决。城乡、区域巨大的差异,让人看到两个完全不同的广东。这其中,虽然有资源禀赋、市场竞争等客观性因素,但最关键的是政府的主观因素和体制因素。

(一) 二元体制把城乡居民分割为两个发展机会极不平等的社会群体

城乡二元结构自古就有,但没有城乡二元体制。城乡二元体制是计划经济的产物。以户籍制度为根基的城乡分割体制,在城乡之间人为地筑起了一道“壁垒”,将城乡居民分割为两个发展机会和社会地位极不平等的社会群体。围绕二元体制而建立的一系列制度和机制使二元社会结构的运行机制制度化、模式化、凝固化,造成了工业和农业、城市和乡村发展的严重失衡,阻碍农业农村和农民发展。

(二) 工业-城市偏向的发展理念使工农业的发展严重失衡

重工业优先的发展战略,对我国工业化发展

起了极大作用。但也必须看到，工农产品价格剪刀差政策，使大量农村财富转移到城市，造成农民利益大量流失，削弱了农业发展基础。改革开放以来，工业—城市发展偏向的历史性缺陷并未及时纠正。为使城市尽早实现现代化，国家的绝大部分资源和政策都以城市建设为主进行分配与制定。相应的政策和制度都是偏向城市和城镇居民。

（三）城市偏好的财政制度导致农业发展资金不足

农业是一项弱势产业，又在国民经济中占有重要地位，这要求国家应加大对农业的财政投资力度。从广东的情况看，省级财政对农业投入的资金虽然逐年增长，但农业支出占财政支出的比重却逐年下降，由 1995 年的 2.84% 下降到 2005 年的 1.97%，财政对农业的支持是低水平的。

（四）农村支持城市的金融政策严重削弱了农业发展基础

国家金融机构的资金几乎全部用于城市的建设和发展，投向农村的资金很少。农村的金融机构承担着从农村吸收资金为国家工业化服务的职能，农村金融机构资金向城市流动的现象十分严重。农村资金的制度性非农化转移，严重削弱了农业发展基础。

（五）二次分配不公导致城乡公共产品供给的严重失衡

二元公共产品供给制度、非均等化的公共服务给使农民从二次分配中得到的利益非常有限。城市所需的公共产品由政府包揽供给，农村所需的公共产品政府所提供的却很少。这主要从义务教育、公共卫生、社会保障、公共设施与基础设施等方面反映出来。

（六）城乡土地制度不对称使农民从土地中获益甚少

土地权利的残缺造成农民应有的土地权利得不到应有的保护，使农村无法与城市平等分享由发展机遇带来的资源收益。由于土地不能抵押，农民无法获得贷款，既制约了农业生产规模的扩大，也制约了农民向城镇转移。农民在工业化和城市化过程中，没有法定的要求取得合理补偿的权利，农民的利益往往受到侵害。

（七）政府的主观因素导致广东城乡居民收入差距明显比其他沿海省份大

在全国大背景相当的情况下，地方政府在缩小本地城乡居民收入差距中的作用就显得尤其重要。在这方面，广东与其他沿海省份的差距在逐渐拉大。从农民收入看，1999 年，广东与江、浙农民收入大致相当，但到 2007 年，广东与两省农民收入差额分别达到 2644 元和 937 元。从城乡居民收入差距看，2007 年，广东、江苏、浙江、福建、山东城乡居民收入的比值分别为 3.15:1, 2.49:1, 2.49:1, 2.84:1, 2.86:1。与江、浙、鲁、闽等沿海省份相比，广东农村居民的收入并不高，但城乡居民收入的差距却明显超过了这些省份。

三、建立有利于缩小城乡贫富差距体制机制的战略构想

（一）总体思路

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，认真贯彻党的十七届三中全会精神，坚持以经济建设为中心，以改革为动力，遵循市场经济客观规律，发挥市场机制在配置资源中的基础性作用，坚持“六项基本原则”，实施“五大基本战略”和“六条对策措施”，在今后 30 年分三步走，破除城乡二元体制，建立和完善城乡一体化制度体系平台，形成城乡、地区良性互动协调发展机制，并达到相互支持、

相互促进、优势互补、共同发展的良好局面；最终实现消灭绝对贫困、城乡居民发展机会均等和控制城乡居民收入不平等的目标，形成城乡统筹发展导向的体制机制。

这一总体思路的核心理念为：

1. 体制改革是根本

城乡二元体制，以及围绕这种理念设计的各类制度和政策，是导致城乡差距扩大的根本性因素。要想缩小城乡贫富差距，必须革除城乡二元体制，从根本上保证城乡人民在社会资源分配、发展机遇、发展条件和公民权利等方面的起点公平和过程公平，让农民与市民一样享有同等的权利和机会。

2. 制度创新是关键

以城乡二元体制为核心的制度体系盘根错节，牵一发动全身。必须突破原有的思维障碍，进行一系列的制度创新。通过制度创新，逐步剥离依附在二元体制上的各种旧制度，最终破除二元体制。只有持续进行制度创新，突破城乡分割的二元体制，过渡到一元社会，城乡贫富差距才有可能得到根本性的遏制和好转。

3. 机制完善是保障

改革二元体制，进行制度创新，必须首先完善统筹城乡发展的各项机制，以此促进城乡良性互动，形成以工促农、以城带乡、优势互补、相互支持、协调发展和共生共荣。

（二）基本战略

1. 工业化、城市化战略。只有减少农民，才能富裕农民。只有转移了农民，把农村劳动力从农业转移到非农产业中去，将农民转变为市民，才能够逐步富裕农民。要切实改变东西两翼和粤北山区工业化、城市化发展滞后问题，在这些地区大力推进以工业化、城市化为主线的发展战略，将有实力的集镇发展为小城市，小城市发

展为中等城市，中等城市发展成大城市。

2. 土地制度改革战略。土地既是农民最主要的生产资料，也是他们最后的社会保障，同时也是农民的发展资本。要缩小城乡贫富差距，就必须改革农村土地制度，完善农民土地产权制度，积极探索土地流转制度。

3. 城乡统筹，以工哺农，以城带乡战略。在工业化中期阶段，实施城乡统筹，是世界上发达国家平抑城乡贫富差距的普遍措施。当前，正处在工业化中期广东，要大力推进以工哺农、以城带乡的发展战略，不断加大公共财政对农业、农村和农民的支持力度。

4. 科教人才兴农战略。要大力实施农业科技创新，大力发展农村教育，要加大对农村人才的扶持力度，选拔高素质人才到农村地区任职、挂职等。

5. 地区合作与发展战略。广东城乡贫富差距与区域差距紧密相关。要增强珠江三角洲城市群的辐射能力，通过产业转移和产业链条延伸强力带动东西两翼和粤北山区的发展。同时建立横向对口帮扶机制，珠江三角洲及城镇地区作为先发达地区，要与农村地区建立对口支援制度。

（三）战略目标

1. 总体目标

以公平公正、共享经济社会发展成果为基本理念，以改革城乡二元体制为主要内容，以制度创新为核心，完善城乡一体化协调发展、良性互动机制，坚持城乡并重、工农并举、市民农民平等，打破城乡分割，建立和完善有利于缩小城乡差距的体制和机制，最终实现消灭绝对贫困，确保城乡居民机会均等，控制城乡居民收入不平等，实现共同富裕的目标。

2. 阶段性目标和任务

缩小城乡贫富差距是一个长期复杂的过程。

广东缩小城乡贫富差距应分三步走。

(1) 近期目标与任务(2008-2017年): 消除农村绝对贫困。确保农村绝对贫困人口全部享受最低生活保障, 实现应保尽保, 并随经济发展水平提高而提高最低生活保障水平。力争到2012年, 农村人年低于2500元的家庭全部纳入最低生活保障范围, 到2017年力争达到世界绝对贫困的标准, 即人均1.25美元/日的标准。城乡居民收入差距扩大趋势初步得到遏制, 城乡居民收入比争取控制在2.5:1之内。

(2) 中期目标与任务(2017-2026年): 建立和完善城乡一体化的制度体系, 基本消除城乡二元体制。全面改革城乡二元体制, 在这一阶段要基本形成城乡一体化的制度体系, 使城乡协调发展局面基本形成。城乡居民收入比争取控制在2:1的范围之内。

(3) 长期目标与任务(2027-2036年): 基本建成以城市为主的社会, 全省城市化率达到80%以上, 现代化城市社会形成。到2036年, 城乡居民收入比争取控制在世界城乡居民收入差距的平均水平范围内, 即1.5:1之内。

四、建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制对策措施

(一) 实施城乡居民收入倍增计划, 不断提高人民生活水平

1. 实施全民创业战略, 推进产业结构升级

(1) 瞄准国内外市场发展现代农业, 实行农业生产市场化、现代化、国际化。要大力发展特色经济, 挖掘县域优势, 以工业化、城镇化带动农业的发展, 增加农民收入。

(2) 加快全省产业结构调整, 彻底改变依靠低劳动力成本促进经济增长的落后方式, 加快工业的升级换代, 积极发展高新技术产业, 提升

全省工业化水平。

(3) 实施全民创业战略, 鼓励有条件的人大胆创业, 加强国家对民营经济的政策扶持力度, 为民营企业的发展创造良好的制度环境。

2. 实施富民工程, 加大对“三农”的支持力度

(1) 建立“三农”支持机制。建立稳定的财政支农惠农投入增长机制, 建立和完善对农业的支持和保护体系; 强化对农业的直接补贴政策。

(2) 建立农民转移就业、创业机制。加快推进“双转移”战略, 继续改善农民进城务工环境。开展百万农村劳动力转移就业培训工程, 提高农民工谋职就业能力。鼓励农民工回乡创业, 并在资金、税收、贷款等方面给予大力支持。

(3) 调整农业产业结构, 加快科技创新和推广。以市场为导向, 以科技进步为动力, 发展特色农业, 支持对新品种、新技术的培育、研发和引进。

(4) 加大公共财政转移支付的力度, 明确各级政府的职责, 加大对农村公共产品供给的投入, 改善农村的生产生活条件。

(二) 推进农村土地制度改革, 将土地所有权落实到自然村

1. 创新农村土地管理制度, 降低进城农民转移成本

(1) 鼓励长期迁入城镇并有稳定职业和固定住所的农民放弃承包土地转为市民。对自愿放弃承包地的农民, 制定相应的鼓励政策, 给予补偿、补助。允许进城农户在一定时期内保留承包地。

(2) 实现进城农民“有保障”转移。一是建立“土地换社保”机制。在乡镇企业建立进城农民的失业保险, 解决进入乡镇企业打工的进城

农民的“退农保障”问题，参保进城农民职工以承包地的流转收益或者征地补偿费用来承担个人缴费的部分。二是建立“宅基地换城市住房”机制。设定一定标准，达标的进城农民可以通过出让宅基地使用权以换取城市住房，或者通过出租宅基地使用权以换取租住城市廉租房。

2. 积极探索土地流转制度改革，实现土地所有权落实到自然村

(1) 重构农地产权制度。一是土地处置权“下移”，实现土地所有权落实到自然村。目前，虽然村民小组占有绝大部分土地的使用权，但土地流转的处置权并不能在村民小组一级得到充分体现，有向自治村集中的趋势。因此，明确土地归集体所有，“集体”的定位在自然村，而不是镇一级或行政村，自然村村委会应该是实际土地所有权的代表。二是土地处置权实体化、凭证化，赋予农民个人土地产权的物权属性，在法律上认定其物权性质，并给予法律凭证认定。

(2) 积极探索土地流转体制改革。一是建立多元化的土地流转发展模式。借鉴南海模式、温州模式、重庆模式等土地流转经验，在不突破现有的法律政策框架基础之上，实现土地流转新的突破。二是建立宅基地上市流转制度。明晰宅基地房产产权、规范农村房产合理流转，逐步统一城乡房地产市场。在坚持“一户一宅”原则的前提下，让农民合法的宅基地在市场流转，以使农民分享土地出租、出卖、出让获得的利益。

(3) 完善土地市场交易体系。做好农地产权确权与发证工作；建立集体建设用地地价体系，促进农村土地市场的规范发展；善农村土地市场的中间环节，建立农用土地价格评价机构与土地流转中介机构；加强土地利用总体规划和土地收益管理。

(三) 继续推进工业化城镇化战略，加快建

设社会主义新农村

1. 完善农村城镇化发展模式

珠三角地区的农村城镇化模式，有效地促进了城镇化发展，农民生活水平有了较大的提高。但各地方不能简单照搬珠三角的模式，既要防止农村城镇化演变成农地城镇化，又要防止失地农民转化为城市贫民。

(1) 完善基本农田保护机制。确保广东耕地的保有量，是确保进城农民不沦为“城市贫民”的关键，更是确保广东粮食安全与社会和谐稳定的根本。

(2) 继续推进征地制度改革。要压制政府征地的冲动，减少政府直接介入征地范围。完善征地程序，增加农民在土地征用过程的话语权。贯彻落实征地补偿保护价制度，进一步提高征地补偿标准，提高农民在征地过程中的收益。

(3) 通过经济手段来保护耕地。建立农民耕地保护权国家购买制度，政府以货币补贴换取农民履行国家保护耕地契约。建立土地利用税收调节体系，耕地不改变用途交易，实现零税率；非农和农业建设用地内部交易实行低税率；耕地改变用途交易实行高税率；非农和农业建设用地外部交易实行高税率。

(4) 落实失地农民保障制度。分层次构建失地农民的社会保障体系，珠三角地区的失地农民直接纳入城镇社会保障体系；东西两翼和粤北山区的失地农民暂时归入农村社会保障体系。建立廉价租房制度、最低生活保障、子女就学保障和医疗、养老、失业保险制度，构成一个“福利包”。推动公寓式农民住宅建设，其接纳对象可包括被征地拆迁安置农民、自愿退出原宅居住农民与“退宅还耕”进镇农民安置需要。

2. 创新农业现代化模式

广东大部分地区都属于山地、丘陵、台地，

缺少大幅平地，难以使用大型机械耕作。因此，农业现代化要结合省情，走出自己的特色。

(1) 推动农地适度集约经营。土地的集约化经营要靠“动人”来实现，而不是“动地”。要借城镇化、非农化的助力，逐步实现农村人口非农化。推动农业专业合作社的建设，聚集分散经营的小农户联合经营，实现土地适度集约。

(2) 建立农村社区内部的组织与合作机制。解决分散个体小农抵御市场风险与渐成规模的资本集团的竞争，解决乡村公共事业无人管理，社区凝聚力难以建立等问题，促进农村社区内部的组织与合作将是缓解这一矛盾的基本思路。

(3) 创新“公司+农户”的合作方式。推动“公司+农户”模式向“公司+合作社+农户”模式转变，通过农业专业合作社的介入，加强对农业公司的监督管理，保障农民的利益。

3. 建设社会主义新农村

新农村发展模式是“乡村振兴”与“田园城市”的糅合，是现代和传统的结合，是规模经营和小农经营并存。这种模式更切合中国的实际。

发展农村并不等同于发展农业。发展农村是地方发展的概念，即基于地方特点如环境资源、文化传统及资产来建设农村。农业只是农村发展中一个经济部门。发展农村的重点是如何突出各自的优势和特色，形成最富活力的发展模式。

(四) 以六大制度创新为突破口，实现基本公共服务均等化

1. 户籍制度创新

(1) 降低城市户口的“含金量”。户籍制度改革的重点就是要将依附于户口制度的一系列福利制度从户口制度剥离，逐步取消各种城市居民享有的优惠待遇，降低城市户口的“含金量”。

(2) 实施“百万农民工入户计划”。逐步放

宽并最终打破本省进城农民的入户限制，每年将100万农民工转为城市户口。以“流动人口积分制”的形式，拟定入户条件，对于积分达到规定的入户标准分数线的本省农民工，给予入户。同时，允许符合条件的省外优秀农民工入户。

2. 教育制度创新

(1) 建立激励型财政投入机制。取消过去财政直接补贴方式，用“以奖代补”的方式激发市县解决义务教育配套资金缺口问题的内驱力。

(2) 建立教育资源布局规划动态调整机制。集中整合教育资源，推动教育集约发展，教育资源布局规划应以“高中向县城集中、初中向中心镇集中、小学适度集中”为原则全盘考虑。

(3) 制定义务教育的统一标准。制定《广东省义务教育阶段学校基本标准》和《广东省义务教育阶段生均公用经费标准》，开展农村义务教育标准化学校建设。把9年制义务教育延长到12年，并实行免费义务教育。

(4) 建立本省户籍进城务工人员子女义务教育安排机制。按照就近免试入学的原则，对符合入学条件的本省户籍进城务工人员子女予以积极妥善的安排。

(5) 积极探索解决非户籍常住人口子女接受义务教育的有效办法。实行积分制管理，各地教育部门在教育规划中分列出一定比例公办学位供符合条件的非户籍流动人口子女入读。

3. 医疗制度创新

建立集医疗卫生、医疗保险、医药监管等于一体的大医疗卫生管理局。将城乡医疗卫生体系建设，医疗保障体系建设以及医药监管等纳入统一规划，统一管理。建立稳定的农村卫生投入机制。

统筹城乡医疗保障制度。完善新型农村合作医疗制度，使所有农村居民基本享受合作医疗保

障。将新型农村合作医疗转变为社会医疗保险体制，由自愿性转为强制性的社会保险，政府成为农村社会医疗保险制度的主导者和筹资主体。改革与建设农村医疗服务体系。农村卫生服务体系以公有制为主导、多种所有制形式共同发展和完善，由政府、集体、社会和个人举办的县、镇、村三级医疗卫生机构组成。

4. 社会保障制度创新

建立全民共享的医疗保障和社会救助制度；建立全省范围内统一使用的社会保障个人账户；进一步完善最低生活保障制度，逐步消除绝对贫困，从 2008 年起，争取用五年时间，逐步将城乡低保标准提高至人年 2500 元，同时相应提高低保补助水平，达到城镇月人均不低于 200 元、农村不低于 150 元；建立和完善合理的农民工社会保障制度，逐步推动农民工的社会保障和城市居民接轨；逐步提高农民社会保障水平，设立农作物风险保险，以减轻农民因无法抗拒的自然灾害所引起的损失；合理设计社会保障税制；完善社会保障法律体系。

5. 就业制度创新

(1) 建立城乡一体化的免费就业服务制度。打破“城镇劳动者”与“进城务工人员”的身份界限，在签订劳动合同和工资分配等方面一视同仁，平等对待。

(2) 建立城乡一体化的就业凭证管理制度。在全省范围内统一使用《广东省就业失业手册》或社会保障卡，作为记载城乡劳动者就业、失业、再就业、技能培训、技能等级、享受公共就业服务、签订劳动合同、参加社会保险等劳动保障信息的凭证。

(3) 建立城乡一体化的就业登记和失业统计制度。围绕对劳动者就业生涯“一次登记，全程服务”的目标，建立登记手册，出台新的就业

与失业登记办法和管理制度，建立就业登记、失业登记、就业服务和社会保险享受政策相互衔接的业务流程，实现对劳动者提供“无间断”就业服务。

(4) 建立覆盖城乡的劳动力市场信息服务网络。建立劳动力资源信息库。实现全省市县与省联网，地级以上市开通劳动力市场网站。县（区）以上的就业服务机构建立远程可视见工系统。

(5) 建立覆盖城乡就业困难群体就业援助制度。制订就业援助常规办法，根据实际确定就业援助群体，分类登记，逐人建档；根据援助对象实际情况提供就业援助项目，实行专人帮扶责任制，使就业援助制度化、规范化。

(6) 建立覆盖城乡的技工教育和职业培训网络。以骨干技工学校为龙头，通过在各地设立分校、分教点，构建覆盖全省的技能培训骨干网络。

(7) 建立农民职业培训长效机制。建立政府主导，行业、企业、社会团体和个人参与的农民职业培训多元办学格局。建立农村劳动力转移就业技能培训长效机制。重点围绕当前农民工就业量大的产业化经营农业和制造、建筑、服务等开展培训行业开展培训工作，增加转移就业率。

6. 住房制度创新

要解决城乡住房难问题，实现人人有屋住，就要完善住房保障制度。

(1) 对住宅的建设、消费、分配等环节进行规范，确定政府在住房市场的责任和义务，明确政府在住房市场的角色。

(2) 完善保障性住房供应体系。政府应承担起为低收入者提供住房保障的责任，根据城镇居民家庭收入状况，在住宅建设中，安排一定比例的社会保障性住宅，向低收入家庭发放差额住

房补贴。

(3) 细化多层次的住房保障体系。对“低保”和住房困难的“双困”家庭继续实行廉租房制度；对中低收入和住房困难的家庭或群体试行新租赁住房制度。

(4) 加快和规范廉租房制度建设。扩大廉租房制度的覆盖面，制定相关的法律法规促进廉租住房制度的发展和完善。完善和建立廉租住房的退出机制。建立动态机制监督和界定廉租对象。

(5) 加大力度解决农村剩余劳动力转移人口住房难问题。通过完善住房公积金、廉租房、经济适用房制度，拓宽住房保障对象，将农村剩余劳动力转移人口纳入住房保障体系。

(五) 深化财税制度改革，切实解决二次分配不公问题

1. 创新公共财政制度

创新公共财政制度。探索省直管县的体制，减少政府间财政关系的层级。采取灵活多样的方式，完善激励型财政机制。完善财政转移支付制度，优先满足绝对贫困人口与落后地区的基本需求，压缩配套性转移支付规模，扩大一般性转移支付的规模。建立以社会公益事业为导向的公共财政支出体系。公共财政的核心是满足包括公共卫生、社会治安、社会保障、赈灾救济、扶弱助贫等在内的社会公共事业发展的需要。

2. 强化税收调节制度

着力调整个人所得税的税源结构，通过税收促进中下收入者收入水平提高，促进社会中等收入者阶层形成；改革企业所得税制度，按照公平税赋和国民待遇原则，统一内外企业所得税制。

3. 发展慈善公益事业，构建社会第三次分配体系

制定出台慈善事业促进法；出台鼓励慈善事

业发展的具体政策；建立新的捐赠税收减免机制。

(六) 改革行政管理体制，切实转变政府职能

1. 改革行政管理体制

进一步解放思想，切实改变“轻农、歧农、压农”思想观念，清理不合时宜的政策法规，真正把“三农”作为重中之重抓紧抓好；转变政府职能，强化社会公共管理和公共服务；依法行政、规范行政、廉洁行政，防止出现利用权力“寻租”的现象；精兵简政，建立常规化、组织化的行政协调机制；克服单纯以 GDP 增长为目标的绩效考核取向，构建科学的政绩考核体系。

2. 创新社会管理模式

完善村民自治制度建设。要还权于民，尽快配套完善村民自治相关法规，使基层民主可操作性更强。加强城市社区建设，健全社区居民民主选举制度，强化社区自治功能，完善社区居民会议和居民代表会议制度。积极发展民间社会组织，促进公民社会发育。培育公民自治理念和行为，保护公民的民主热情，尊重公民的民主诉求，培养公民的民主习惯，树立公民的民主信心，合理引导公民的民主参与意识。

建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制研究

摘要

近年来,广东城乡居民贫富差距呈扩大态势。造成广东城乡贫富差距的原因是多方面的,有资源禀赋性因素,有市场竞争性因素,还有体制机制性因素。在这些因素中,城乡二元体制是根本性因素,其他制度都是依附在这一体制上的。城乡差距扩大,是以二元体制为核心的系统性的城市偏向的政策与机制共同作用的结果。在农业先天不足,市场经济又不能自发缩小居民收入差距的前提下,必须依靠政府来维护社会公平,通过制度和政策设计来缩小城乡发展的差距。然而,城乡二元体制,以及围绕这种理念设计的各类制度和政策,不但没有缩小差距,反而侵蚀农民利益,阻滞农村的发展,限制农村劳动力流动和转移,导致城乡居民获取社会资源的机会不同。与此同时,由于广东体制改革方面进展缓慢,制度创新不够,财政投入力度不够大,因此,与江苏、浙江、福建、山东等省份相比,广东城乡贫富差距更加明显。要缩小城乡差距,必须从城市偏向的二元体制变革入手。

综合各方面现实情况,广东缩小城乡贫富差距的战略目标,应以公平公正、共享经济社会发展成果为基本理念,以改革城乡二元体制为主要内容,以制度创新为核心,完善城乡一体化协调发展、良性互动机制,坚持城乡并重、工农并举、市民农民平等,打破城乡分割,建立和完善有利于缩小城乡差距的体制和机制,最终实现消灭绝对贫困,确保城乡居民机会均等,控制城乡居民收入不平等,实现共同富裕的目标。

缩小城乡贫富差距是一个长期复杂的过程,为此,广东应分三步走:近期目标与任务(2008-2017年)是消除农村绝对贫困。确保农村绝对贫困人口全部享受最低生活保障,实现应保尽保,并随经济发展水平提高而提高最低生活保障水平,城乡居民收入差距扩大趋势初步得到遏制,城乡居民收入比争取控制在2.5:1之内;中期目标与任务(2017-2026年)是建立和完善城乡一体化的制度体系,基本消除城乡二元体制,城乡协调发展局面基本形成,城乡居民收入比争取控制在2:1的范围之内。长期目标与任务(2027-2036年)是基本建成以城市为主的社会,全省城市化率达到80%以上,现代化城市社会形成。到2036年,城乡居民收入比争取控制在世界城乡居民收入差距的平均水平范围内,即1.5:1之内。

为了实现上述目标,当前应当推行六大对策措施:一是实施城乡居民收入倍增计划,不断提高人民群众生活水平。建立有利于缩小城乡贫富差距的体制机制,必须以提高城乡居民收入为着眼点,千方百计提高人民群众生活水平。要实施全民创业战略,推进产业结构升级;实施富民工程,加大对“三农”的支持力度。二是推进农村土地制度改革,将土地所有权落实到自然村。土地既是农民最主要的生产资

料，也是他们最后的社会保障，同时也是农民的发展资本。要缩小城乡贫富差距，就必须改革农村土地制度，保障农民的土地权益。要创新农村土地管理制度，降低进城农民转移成本；积极探索土地流转制度改革，实现土地所有权落实到自然村。三是继续推进工业化城镇化战略，加快建设社会主义新农村。只有减少农民，才能富裕农民。必须大力推进工业化城镇化战略，加快推进社会主义新农村建设。要完善农村城镇化发展模式创新农业现代化模式，建设社会主义新农村。四是以六大制度创新为突破口，实现基本公共服务均等化。要加强户籍制度创新，加强教育制度创新，加强医疗制度创新，加强社会保障制度创新，加强就业制度创新，加强住房制度创新，通过一系列制度创新，逐步剥离依附在二元体制上的各种旧制度，最终破除二元体制。五是深化财税制度改革，切实解决二次分配不公问题。要创新公共财政制度；强化税收调节制度；发展慈善公益事业，构建社会第三次分配体系。六是改革行政管理体制，切实转变政府职能。要改革行政管理体制；创新社会管理模式。