



ZHONGDENG SHOURU XIANJING
YU CHENGXIANG GUANXI
MOXIGE DENG LAMEIGUOJIA QISHI

“中等收入陷阱”与城乡关系： 墨西哥等拉美国家启示

文_刘俊杰（广西师范大学教授，中国区域经济学会常务理事）



世界银行在2010年发表的一篇题为《复苏强劲，风险上升》的研究报告中指出，在长达几十年的时间内，拉美和中东的许多经济体已然陷入了“中等收入陷阱”。无法跨越这一陷阱，固然与多种因素相关，但也与这些国家在特定转型阶段没有处理协调好城乡关系分不开。二战以后，拉美等部分接近中等收入水平的发展中国家的城镇化发展迅速，与高收入国家80%左右的城镇化率近乎持平，由于超越发展阶段过度追求城市化速度，一些弊端也逐渐显露出来。就拉美国家而言，以约束农业发展为代价，超前刺激工业特别是重化工业的产业倾斜政策，以削弱农村为代价，激励要素和产业向部分大城市集聚发展的空间倾斜政策，以流动人口特别是失地失业农民贫困化为代价换取“虚假城市”的发展导向，导致社会矛盾加剧、阶层分化，最终无法逾越“中等收入陷阱”，这也是拉美“过度城市化”、城乡关系失衡带来的主要教训。

一、资源错配导致不协调发展的城镇化

首先，资源配置和空间发展战略的失策直接导致了城镇化发展动力不足，工业化发展受阻。初期

拉美国家虽然依靠进口替代战略使工业化体系趋于完善，也取得一定的发展成果，但是产业结构的落后以及教条地执行进口替代战略，最终错失发展机遇，直接导致较低的劳动生产率，经济发展动力不足，工业化进程受阻。

其次，政府未能发挥有效的引导调节作用。拉美国家对经济自由主义的推崇，致使未能处理好政府和市场的关系。一方面，未能进行完善全面的城乡规划统筹，大量农村劳动力无节制涌入城市，政府的不作为导致了区域经济发展的严重失衡。另一方面，收入分配机制的不合理、贫富差距的持续拉大，激化了社会矛盾。同时，由于经济全球化发展的冲击，政策自主调控的空间不足，经济发展受限。

最后，土地制度改革措施不到位。拉美国家的大土地制度和种植园经济受殖民统治的影响形成，并且根深蒂固，未完全的改造致使传统农业模式和土地制度仍然占主导地位。一方面，工业生产无法带动农业生产部门的发展，初级产品的出口成为拉动经济发展和工业起步的主力军；另一方面，以初级产品出口为主的经济现象并不能满足农民的要求，农村生活的艰辛迫使农村劳动力大量涌入城市，致使农村经济发展落后。



以初级产品出口为主的经济现象并不能满足农民的要求，农村生活的艰辛迫使农村劳动力大量涌入城市，致使农村经济发展落后

二、城乡关系失衡激化社会矛盾

以墨西哥为例。1940年后，墨西哥进入城市化快速发展阶段，1950—1980年城镇化率从42.6%提升到66.3%，基本接近欧洲城镇化发展水平，2008年城镇化率提升至77.2%，赶超意大利、日本等发达国家。对比欧洲国家城镇化的进程，我们可以发现，从40%的城镇化率提升到60%，墨西哥仅仅用了短短20年，快速城镇化以及导致城乡失衡的弊端也迅速显露出来。

（一）超前的人口集聚和“去农业化”

20世纪60年代后经历了土地兼并、经济衰退、外资对农业的全方位垄断以及城市偏向政策，导致大量的破产农民被迫进入城市谋生。农村劳动力流失和农业比较优势弱化相互促进，大量人口逃离农村、城市贫困人口增加、贫富差距扩大等现实问题凸显。而城市发展缺乏产业支撑，投入严重滞后，基础设施与公共服务不能满足人口大规模集聚的需要。“进口替代战略”的实施和工业体系不完善导致工业化受挫，滞后的工业化进程同农村人口的过早集聚严重不匹配。在首都墨西哥城大街小巷，沿街拉客的低端服务人员、小商小贩十分普遍，但却是进城农民的主要就业形式，政府每年提供的就业岗位与持续增加的青年劳动力供给严重不匹配。流入城市的农村劳动力整体素质偏低，职业技能培训又相对困难，所以虽然劳动力人口较多，但完全不能满足工业化对技术工人的需求，墨西哥58%的就业人口属于非正式就业，既无保险也无福利。

究其实质，墨西哥的城市化是农村经济发展没落之后，被动进行的人口向心转移。农村经济发展落后和教育、医疗等公共服务供给不足，无法满足农村居民正常生活需求，导致农民大量入城，从而导致“去农业化”的城市化运动。农业比较优势的丧失导致墨西哥“去农业化”趋势明显，一方面大量农民放弃农业生产而流向城市，留在农村务农的劳动力由于教育缺乏，导致现代农业步履维艰；另一方面，农民投资农业的意愿持续递减，因农业收入约占农户家庭收入的30%左右，自金融危机以来，约50%~60%的农民停止向农业投资。



数据显示，墨西哥居住在贫民窟中的人口达到1470万，占墨西哥全国总人口的20%

（二）“城市病”与贫民窟

超越工业化发展阶段的城市化进程，导致城市人口超前集聚，仅首都墨西哥城就容纳了全国20%的人口。过度城市化造成的城市病日益显现，交通、环境污染、日益加大的贫富差距等社会问题不断累积。墨西哥城市化发展长期偏重效率而忽视公平，导致产生了大量的贫民窟。数据显示，墨西哥居住在贫民窟中的人口达到1470万，占墨西哥全国总人口的20%。城市的容纳能力有限，而当地政府却没有适时加大投入解决农村移民的居住问题。农村移民大量聚集在城市边缘地带，贫民窟数量和范围也不断扩大。由于政府无力保障贫民窟区基础设施配套以及农村移民子女的教育问题，贫民窟区小学升入初中的比例仅占40%左右，其中能上高中的仅有20%，能进入大学的只有1%。种种问题导致贫民窟对政府扩张城市化行为的不满，聚众抗议活动频发，同时贫民窟内暴力犯罪活动也十分活跃，城市冲突以及矛盾激化问题十分严重。



（三）社会发展失衡

失衡主要体现在收入分配差距不断扩大和公共服务不均等方面。墨西哥全国社会政策评估委员会数据显示，截至2012年底，墨西哥全国贫困人口为5330万，占人口总数的45%。这说明，墨西哥人均GDP虽然已经过万，但却有近50%的个体每天人均生活费不足1.25美元，这是2008年世界银行制定的新的贫困线标准。此外，墨西哥城市化快速发展的过程中，城市基尼系数由0.67上升至0.78，收入分配差距严重超越了国际公认的警戒线。贫民窟现象与日益严重的收入分配问题成为墨西哥社会发展失衡的两大标志。

墨西哥公共服务起步较早，有一定发展经验，但却缺乏一个有力且稳定的制度保障。政府公共服务局限于个别项目的推动，普遍存在缺乏整体和系统的机制设计，公共服务覆盖范围小，公共资源短缺。面向城市的养老金只提供给正规就业的人，但多数农民进城后难以得到正式工作，大多为非正式、临时就业，因此难以享受到一体化公共服务。



（四）治理体系相对脆弱

在20世纪80年代以来的经济、社会和政治转型过程中，墨西哥治理体系呈现动荡和不稳定，体制缺陷日益显现，政府驾驭危机和应对矛盾的能力相对滞后导致社会失望情绪蔓延，尽管采取了一系列改革措施，但在公共服务供给及治理能力方面的弊端依然严重。

其一，墨西哥人均GDP达到高收入国家标准，但发展的包容性却严重不足，农业优势丧失，收入分配不均，贫富差距突出。在治理机制上，政府将更多“关爱”给予了国际巨头和垄断资本，基层民众的被剥夺感和失望情绪不断累积。其二，墨西哥税负主要由中低收入群体承担，税务部门屈服于大资本家。财政收入来源过少，导致基础设施建设缺乏资金支撑，生活水平不高。同时。由于社区分布的分散，医疗教育服务成本大幅增加，本来微薄的财政收入更是捉襟见肘。其三，加入NAFTA后，墨西哥开始实施农业补贴政策，并开展“乡村直接支持计划”，但是项目却并未达到预期目标。因为大部分农业补贴没有真正落实到贫困农民手中，人均耕种面积不足5公顷的贫困小农基本没有得到补贴，相反该项目42%的补贴落入了大农场主手中。如1994年以来，墨西哥对农民的现金补贴累计达到200亿美元，位居拉美国家补贴之首。但80%的农业补贴被10%的大农场主得到，大多数小农户很难得到农业补贴。墨西哥农业补贴项目不但没有起到反贫困的作用，反而在一定程度上加剧了贫困的恶性循环。



加入NAFTA后，墨西哥开始实施农业补贴政策，并开展“乡村直接支持计划”，但是项目却并未达到预期目标，因为大部分农业补贴没有真正落实到贫困农民手中

中等收入陷阱 Middle Income

Trap



世界银行《东亚经济发展报告（2006）》提出了“中等收入陷阱”（Middle Income Trap）的概念，基本含义是指：鲜有中等收入的经济体成功地跻身为高收入国家，这些国家往往陷入了经济增长的停滞期，既无法在工资方面与低收入国家竞争，又无法在尖端技术研制方面与富裕国家竞争。

三、墨西哥等拉美国家城乡关系失衡的教训和启示

墨西哥等拉美经济体发展中遇到的问题一定程度上在我国也是存在的。我们应深刻总结这些国家的经验教训，防止陷入“发展中的痛苦”和“中等收入陷阱”。

（一）直面“中等收入陷阱”，确立民富优先的改革导向

尽管墨西哥还未整体陷入“中等收入陷阱”，但经济社会发展中的严重问题却值得重视。虽然我国与墨西哥相比面临不同的约束条件，但也存在转型进程中陷入“中等收入陷阱”的潜在风险。未来避免“中等收入陷阱”的关键在于推进“民富优先”的改革，综合考虑经济、政治和社会因素，适时调整发展战略和治理体系，改革创新发展模式，不断保持动态比较优势和持久增长动力，推进城乡收入分配平等、发展机会均衡及社会公正，实施乡村振兴战略，这是释放社会总需求、优化供给侧结构的重大选择。

（二）让农民工“居无定所”成为历史

尽管墨西哥农民大量进入城市，但限于就业容量及公共服务缺乏，他们并没有真正融入城市中，处于“半城市化”状态，很多社会问题也由此凸显。吸取墨西哥城市化经验教训，我国应积极推进农民工市民化，创造制度条件，优化公共服务，激励农村转移人口特别是农民工融入各级各类城镇，以防“城市化之痛”的发生。创造条件，实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口尽可能在城镇落户，到2020年实现常住人口城镇化率达60%。



在墨西哥，不同经济状况的人，几乎没有任何交集。富人和穷人，去不同的超市和餐馆，孩子上不同的学校，居住的区域更是泾渭分明



尽管墨西哥农民大量进入城市，但限于就业容量及公共服务缺乏，他们并没有真正融入城市中，处于“半城市化”状态，很多社会问题也由此凸显



（三）高度重视粮食安全和资本下乡问题

墨西哥加入北美自贸区后，其农业比较优势逐步丧失，大农场主逐渐处于垄断地位，外资的大量涌入，在带来资金、管理和技术的同时，也形成了对墨西哥农业的全方位控制。这种情况不仅威胁国家粮食安全，而且导致大批普通农民破产，农民被迫放弃农业生产涌入城市。从实际情况看，我国也面临着耕地面积持续减少、人口增长、农业基础相对薄弱、自然灾害频发、消费数量不断增加、消费结构不断升级的情况。在全球粮食竞争加剧以及我国城镇化进程加速的局面下，粮食安全问题应引起重视。需要加大基本农田保护力度、推进农业供给侧结构性改革。在鼓励社会多元资本加大农业投入力度的同时，要维护农户家庭在农业经营中的主体地位，防止外部资本或投机性资本过度下乡，借鉴日本和我国台湾等国家和地区对农业采取的特殊保护措施，维护国家农业产业安全，保障农产品持续供给能力。

（四）推进治理能力现代化

墨西哥社会成员对政府充满质疑和失望，政府作用难以得到有效发挥。面对墨西哥的城市化发展经验，我国政府应优化治理结构，维护公共利益，提升政府公信力。治理体系和治理能力现代化，对实现城乡一体化包容发展、实现可持续发展目标以及维护社会和谐具有重要意义。🏠



图为墨西哥的龙舌兰、牛油果、柠檬等农业种植生产