

不动产登记与法治国土

第 2 期 （总第 234 期）

国土资源部不动产登记中心
(国土资源部法律事务中心)

2016 年 1 月 25 日

中国不会落入“中等收入陷阱”

佟绍伟

随着改革开放的不断深入，我国已经步入中等收入国家的行列。如何避免落入“中等收入陷阱”，顺利推进工业化、城市化和农业现代化，是党中央国务院十分关注的问题。在这里，笔者充满自信地宣布，中国不会落入“中等收入陷阱”。笔者之所以如此自信，根本原因是我国以“耕者有其田，居者有其屋”为主要特征的土地制度，而“耕者无其田，居者无其屋”的土地制度恰恰是导致“中等收入陷阱”的主要原因。

一、为什么有的国家落入了“中等收入陷阱”

落入“中等收入陷阱”的典型是拉美国家，所以有人索性将“中等收入陷阱”直接称为“拉美陷阱”。拉美国家之所以落入“中等收入陷阱”，就是因为这些国家机械地模仿北美洲的大农

业。大地主把土地从租户手中收回，购买大型的农业机械自己直接耕种。虽然迅速扩大了生产规模，大幅度降低了生产成本，农业甚至比工业更早地实现了现代化，但是由于地主收回土地后，大量的农民一下子涌入城市，而工业化和城市化的发展不可能一下子提供如此多的就业岗位，不可能提供那样多的住房，这些农民在乡无田耕、在城无房住，大部分成为城市游民，无所事事，导致犯罪率激增，社会起伏动荡，迫使大量资本外流，失业率急剧增加，社会环境更加恶化，一度欣欣向荣的经济却变成百业凋敝，民不聊生，直至爆发农民起义，从而严重影响了现代化的进程，导致拉美的许多国家长期徘徊在中等收入国家的行列，陷入“中等收入陷阱”而不能自拔。

至今，南美一些国家的农民起义军仍是政府一大心病，而这些农民游击队所提出的政治主张就是实行土地改革，值得注意的是，委内瑞拉前总统查韦斯曾签署法令，决定征收大地主几十万公顷的土地，然后分配给无地和少地的农户。

二、为什么有的国家和地区没有落入“中等收入陷阱”

与上述拉美国家形成鲜明对照的是，与其处于同一起跑线甚至处于落后状态的日本、韩国、新加坡和我国的台湾地区和香港地区，却成功地跨越了“中等收入陷阱”，顺利地实现了现代化。其主要原因是，由于实行以地权平均为主要特征的小农制，首先解决了农民就业，农民在就业的选择上能进能退。也就是说，随着工业化、城市化的加快，农民可以逐渐转移到城市，而一旦经

济萧条，失业增加，又可以返乡务农。只有在拥有稳定的职业和固定的住所后，农民才会放弃土地，真正成为城市居民。这样，农村就由潜在的“火药桶”变成了“蓄水池”，从而为工业化和城市化创造了非常稳定的社会环境，大大降低了工业化和城市化所要支付的社会成本。最有说服力的是，日本、韩国和我国台湾省，自二战结束后从未发生过重大的农民运动，农民成为社会最稳定的阶层。为发挥小农制解决就业的重要作用，日本、韩国和我国台湾省都制定了严格的有关保护农民和农业的各种法令。如，禁止工商资本进入农业，实行“农有农用”的农地制度（即使在美国也有类似的规定）。虽然这些国家和地区已经实现现代化，农业人口非常少，农业在国民经济中的比重非常低，但对农业和农民仍然都给予特殊的保护。

曾几何时，日本、韩国和我国的台湾省等东亚国家和地区所实行的小农制，受到理论界的冷嘲热讽。认为这种小农制生产规模小、成本高，不利于现代科技的推广，不利于实现现代化。现在看来，与这些国家和地区的现代化的巨大成就相比，多支付的那些农业生产成本实在微不足道。

在城市，这些国家和地区对解决普通民众的住房问题也十分关注。新加坡为实现“居者有其屋”，政府垄断了大部分土地开发，将住房低价分配给中低收入的家庭，无偿提供室内室外装修，并且免费提供物业管理。只有一小部分的土地，交由开发商开发成商品房销售。香港特区实行的“廉屋”、“居屋”计划和台湾当

局实行的“国民住宅”计划，对解决当地中低收入家庭的居住问题都发挥了重要作用。日本和韩国政府也有类似的计划。

三、为什么中国不会落入“中等收入陷阱”

中国共产党始终高度重视土地制度建设。中国革命以土地革命为主线，最终废除了封建土地所有制，将地主的土地无偿分配给无地少地的农民，实现了“耕者有其田”。土地改革政策极大地推动了生产力的发展和社会的和谐。1952至1953年的时候，全国绝大多数的农户生活水平达到了解放前中农的水平。这意味着什么？这意味着实现了绝大多数人的就业，绝大多数家庭步入了“中产阶级”，都过上了衣食无忧的生活。“30亩地，一头牛，孩子老婆热炕头”。中国社会出现了前所未有的和谐局面。如果照此稳步推进工业化和城市化，那会是多么和谐的工业化、多么和谐的城市化。只可惜，由于当时我们缺乏社会主义建设的经验，太想尽快发展生产力，太想尽快实现现代化，太想尽快提高人民生活水平，所以心态太急，误以为土地制度越公越好，土地规模越大越好，越大越公越能促进生产力的发展、现代化的进程和人民生活的改善。因此，在农业合作化中出现了曲折，违背农民意愿，强行剥夺农民的土地权利，结果造成了生产力长期停滞不前和社会的不和谐。

可喜的是，党的十一届三中全会以后及时拨正了方向，以土地承包经营为主要特征的农村家庭经济，将集体土地使用权赋予广大农户，再次实现了“耕者有其田”，极大地调动了广大农民

生产积极性，不但促进了农村经济快速发展，还为我国工业化和城市化创造了非常稳定的社会环境。最典型的事例是，尽管改革开放以来，乡镇企业关关停停，下岗失业不在少数，从未发生过什么社会问题；而数以亿计的打工仔，遇到经济波动时也有大量失业，但也未发生过什么社会动荡。原因很简单，在家乡占有使用的土地是他们就业的最后屏障。在城市，国家实行安居工程，以解决中低收入家庭的住房问题，我国已经成为世界上自有房屋率最高的国家。尽管近些年城市有大量下岗失业人口，但也没有人流离失所，社会也没有出现动荡。因此，“耕者有其田，居者有其屋”的土地制度，不但有力地保障了改革开放以来经济社会的顺利发展，而且还将保证中国未来不会落入“中等收入陷阱”。

为避免中国落入“中等收入陷阱”，中央“十三五规划”的建议稿已经考虑得非常全面。比如，建议稿里明确要求，“稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权分治办法，依法推进土地经营权有序流转，构建培育新型农业经营主体的政策体系。培养新型职业农民。深化农村土地制度改革。完善农村集体产权权能”。“维护进城落户农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民享有同等权利和义务”。“促进城乡公共资源均衡配置，健全农村基础设施投入长效机制，把社会事业发展重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城市，推动公共服务向农村延伸。提高社会主义新

农村建设水平，开展农村人居环境整治行动，加大传统村落民居和历史文化名村明镇保护力度，建设美丽宜居乡村”。“实施新生代农民工职业技能提升计划。开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受职业培训行动”。“实行全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖”。

“全面实行城乡居民大病保险制度”。等等。只要我们扎扎实实地落实好这些举措，我们肯定不会落入“中等收入陷阱”。

四、“中国不会落入中等收入陷阱”不意味着就可以高枕无忧

笔者必须强调的是，笔者之所以得出“中国不会落入中等收入陷阱”的结论，是基于党中央国务院确立的有关重大制度和重大举措能够得到有效实施。因此，我们必须高度重视实践中的一些苗头性倾向性的问题，不让这些问题累积发酵。否则，我们也会无法避免落入“中等收入陷阱”的厄运。

（一）“规模经营”一定要适度

随着工业化城市化的不断推进，许多农村人口逐渐移入城市，土地经营规模也会相应地逐渐扩大。但土地经营规模的大小与一个国家人口、土地资源、工业化城市化的水平紧密相连。同样是发达国家和地区，美国、加拿大、澳大利亚等国家的土地经营规模动辄上万亩甚至十万亩，而欧洲国家一般只有上千亩或者几百亩，而日本、韩国和我国的台湾地区只有百亩左右。我国现有 2.3 亿农户，而根据第二次全国土地调查成果，我国共有耕地

20 亿亩。即使每个农户耕种 100 亩，2000 万户已经足够，剩余的 2.1 亿农户涉及 6 至 7 亿的人口不可能全部进入城市。因此，与发达国家和地区相比，在今后相当长的一段历史时期，小规模经营仍然是中国农业的常态。即使现存的 2.3 亿农户在今后有一半进入城市，其余的 1 亿多农户的土地规模平均也不会超过 20 亩。各级政府一定要准确理解中央关于“适度规模经营”的苦心，不折不扣地执行中央的要求，最重要的是要充分尊重农户的意愿，不可以“拉郎配”。

（二）“小农经济”也能实现现代化

许多人一谈起农业现代化，便情不自禁地想到美国、加拿大、澳大利亚一望无际的大农场，总是将贫困、落后和封闭与小规模的家庭经营联系在一起。其实，小规模的家庭经营并不意味着贫困、落后和封闭。法国、荷兰、日本、韩国和我国台湾省农户的土地规模与美国的家庭农场规模相比仍然很小。但是，通过政府扶持的农民合作组织，众多分散的农户与市场对接起来。农民合作组织提供了从产前到产中、产后的一条龙服务，统一购买生产资料，统一销售农产品，还开展农产品的储存加工运输，为农户提供低息贷款和各种技术指导。经过若干年的发展，这些国家和地区的农业和农村已经实现了现代化，农民享受着比城市人还高的生活水平。荷兰人均耕地比中国还少，但荷兰的农业出口却在世界上名列前茅。当初我们认为一家一户土地规模小，不利于机械耕作，所以想通过集体化实现农业机械化，但事与愿违，好梦

难成。实行土地承包后，农村涌现出许多农机专业户，农业生产的许多环节都已经实现机械化。其实，党和政府对此问题的态度一直非常明确。党的第十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“家庭经营不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。”

（三）农业现代化关键是“农民的现代化”

许多人把农业现代化简单地理解为土地经营规模的扩大化，一说起农业现代化，就情不自禁地联想到大型的农业机械在一望无际的田野上作业的情景。其实，要实现农业现代化，重要的莫过于“农民的现代化”。也就是要通过普及基础教育和大力推进农业职业技术教育，逐渐让广大农民摆脱愚昧和落后，成为“有文化、有技术、会经营”的新式农民。前文说道，美加等国的大农场能够发家致富，日韩等国的小农场也一样能够发家致富，说到底它取决于农民自身的素质。许多发达国家甚至规定，没有经过正规的农业高等教育，不能从事农业生产和经营。我们不得不承认，与我国农业的巨大进步相比，我国农民的素质却没有得到相应的提升。如果我们不奋起直追，尽快扭转这个局面，那么这些广大的农村人口，留在农村会成为农业现代化的障碍，进入城市会成为城市发展的累赘。

（四）大力推进农村各种合作经济组织，在农户和市场之间

架起一座桥梁

“耕者有其田”只是解决了农民的温饱问题，而要农民奔小康过更富裕的生活，就必须让农民逐渐摆脱以“自给自足”为主要特点的“自然经济”，发展以“专业化、社会化”为主要特点的“市场经济”。而要让众多的农户能够应对市场风险，必须大力扶植农村各种合作组织，统一购买农业生产资料，统一销售农产品，提供产前、产中、产后服务，避免各种中间商的剥削，使农户不仅能够在生产阶段得到利益，也能在流通渠道得到利益。农民富裕了，就会购买更多的工业品，从而拉动内需，增加就业，形成良性循环。在这方面，我们应该大力借鉴日本农协的成功经验。而近几年，虽然农产品价格不断上涨，但农户却未能得到多少实惠，真正的受益者还是那些中间商和那些农产品炒家。

（五）扎扎实实地推进社会主义新农村建设

十六大以后，党中央就提出了建立社会主义新农村的重大决策。遗憾的是，与增加GDP和财政收入相比，社会主义新农村建设并未引起各级地方政府足够的重视，各种投入明显不足，使得农村社区日益衰落，农村对年轻人的吸引力越来越弱。因此，必须加大对农村教育、医疗、卫生、交通、水电等基础设施的投入，让农民感到在农村能够享受到并不逊色于甚至超过城市居民的生活水平，他们就不会盲目流入城市。

（六）“城市化”一定要适度

毋庸讳言，城市化是人类经济社会发展的必然结果。但凡事

都要适度，城市化也不例外。城市化过程中出现的失业、贫困等许多问题，在落入“中等收入陷阱”的拉美国家以及广大的发展中国家自不必说，即使在发达国家的城市也已司空见惯。由于自动化的发展，城市的就业问题越发严峻，希腊危机就是过度城市化的结果。不论是在发达国家，还是在发展中国家，在城市形成了这样一个群体，又想享受舒适富裕的生活，又不想去勤奋劳动，动辄就给政府施加压力，成为许多国家的老大难问题。因此，我们一定要按照党中央的要求，切实推进人的城市化，将城市化与就业紧密结合起来。通过各种惠农政策，让农民尽量留在农村。只有在城市具备正当的职业和稳定的居所后，才真正转入城市。我们不可能象发达国家那样，通过工业化城市化让十几亿人口的绝大多数都生活在城市。即使要解决好现有城市人口的就业，都需要我们付出巨大的努力。据亚洲开发银行估计，20世纪80年代，中国每增加1%的就业岗位需要经济增长3%，到了90年代，达到同样效果，经济则需要增长7.8%，现在可能会更高。

另外，未来二十年或者三十年，我国60岁以上老年人口将达到4至5亿，如果大部分生活在城市，养老的成本会让整个社会不堪重负。即使韩国经济如此发达，据说有近一半的老年人沦为贫困。而在我国的香港地区，沦为贫困的老年人也占总数的30%。而在农村养老，成本会大大降低。

（七）基础教育全面职业化

随着工业化城市化的不断推进，越来越多的农村人口将流入

城市，就业将成为中国社会面临的最大挑战。要解决好就业问题，一方面，要通过“耕者有其田”的制度，让部分农民在农村就业，以减少城市就业的压力；另一方面，要通过“基础教育的全面职业化”，让全国人民“人人有技术、人人有手艺”，实现“大众创业，万众创新”。所谓“基础教育的全面职业化”，就是从幼儿园开始，将手工课、生产实践课、社会实践课列为中小学的主要课程，推行“半工半读，半耕半读”制，大幅度地提高孩子们的动手能力，实现“人人有技术、人人有手艺”。有人担心这样会耽误孩子们的书本学习，培养不出杰出的人才。实际上，我国现行的教育已经严重脱离实际，这是产生“钱学森之问”的主要原因。让孩子走出教室，深入生产和社会实践，才能避免鲁迅所嘲讽的“死读书，读死书，最好成了活死人”的现象，才能真正培养出各种创新人才。

（八）扶持好小商小贩

小微企业和小商小贩是解决就业的主要渠道。韩国在亚洲金融危机前，50家寡头企业的产值占据了全国GDP的90%多，但解决的就业不足总就业人口的20至30%，绝大部分就业还是要依靠小微企业和小商小贩。这种情况，在我国也不例外。但是，随着城市的发展，许多城市政府借口市容整洁、食品卫生、社会治安的需要，将许多小商小贩赶走，昔日许多热闹的街区已不见了踪影，取而代之的是大型超市和饭店，大大提高了城市居民的生活成本。要知道，一个摊位、一个店铺、一辆出租车就是一家的

生计。我们不能一边喊着让农民进城，一边又寻找各种借口，不许他们做生意，那我们的城市化岂不成了拉美的城市化。

（佟绍伟 部不动产登记中心副主任 研究员）