

## 北美自由贸易协定对墨西哥农业的影响

张 勇 李 阳

学术界有关“北美自由贸易协定（NAFTA）对墨西哥的影响是利大于弊，还是弊大于利”的争论早在签署该协定之前就已经开始了，这种交锋至今仍然很激烈，也许争论还将持续下去。为什么呢？因为作为 NAFTA 的重要组成部分，墨西哥的农业部门始终左右着人们对利弊得失的判断。另外，在 NAFTA 生效 10 周年之际，墨西哥对其预期目标和实际成果进行系统评估的研究成果屈指可数，这说明评价 NAFTA 实际上是一件不容易的事情。此外，1995 年墨西哥经历了剧烈的经济危机，农业部门异常复杂，而最近 3 届政府的国内政策缺乏连续性，机构改革增添变数等，这些都是妨碍进行清晰评估的因素。本文试图从对玉米生产的分析，探讨 NAFTA 对墨西哥农业的影响。

### 一 NAFTA 给农业带来的显著变化

（一）农业贸易总体上呈增长态势，但不平衡特征明显

正如人们预期的那样，由于关税和关税壁垒的减少，农业进出口增加。自贸易自由化以来，2001 年墨西哥进口比 1990 年增加 154%，出口增加 93%。1994~1995 年是贸易陡增的关键时期，农业贸易总额占农业产值的比重由 23.37% 上升到 39.52%。NAFTA 生效后，墨西哥产品打入美国和加拿大市场，区内贸易大幅增长。NAFTA 把关税等级配额（TRQs）作为过渡机制来消除数量限制以推动贸易自由化。这有利于墨西哥逐步增加进口，留出国内结构调整的时间发展优势出口产品。

墨西哥同其他发展中国家一样也存在二元经济结构，即现代化生产的工业部门和传统落后的农业部门并存，以及农村机械化生产、效率高的大农场与手工生产、效率低下的小农经济并存。所以，在贸易自由化的冲击下，农业不可避免地呈现出不平衡特征，这主要表现在产品结构与农业投资上。

首先是产品结构。玉米是受冲击最大的基础农作物。众所周知，墨西哥的玉米闻名于世，然而在与美国的贸易中却处于劣势。据统计，1989 年美国生产 1 吨玉米和菜豆的成本分别是 92.74 美元和 219.53 美元，而在墨西哥是 258.62 美元和 641.17 美元。1992 年美国对墨西哥出口玉米的价格仅为墨西哥国内保证价格的一半。墨西哥蔬菜和水果具有较强的出口潜力，1994~2001 年主要出口 8 种蔬菜（芦笋、菜花、胡萝卜及萝卜、黄瓜、大蒜、洋葱、胡椒和番茄），其中黄瓜和番茄的出口量最大，分别为 34.7 万吨和 73.3 万吨；在主要出口水果（鳄梨、柠檬、芒果、香瓜、柑桔、草莓和西瓜）中，香瓜和西瓜的出口量名列前茅，分别为 22.2 万吨和 23.2 万吨。同期，墨西哥主要进口大麦、菜豆、玉米、高粱、大豆和小麦，其中玉米和高粱的进口量最大，分别为 522.3 万吨和 413.7 万吨。

其次是基础农作物的增长主要集中在灌溉田。加入 NAFTA 后，灌溉田的农作物产量大幅增长，而雨浇地则基本维持原有水平。这一方面说明自然条件决定农作物生产结构，另一方面也证明农民要获得回报就必须追加投资以提高土地生产能力。因此，对于墨西哥来说，农业出口的增长点在更加富足和繁荣的北部，而玉米进口强迫保持原始耕作状态的南部做出结构调整。

（二）调整农业补贴结构，但政策本身尚存缺陷

加入 NAFTA 后，农业补贴措施从“价格补贴”

Antonio Yunez - Naude With the Collaboration of Fernando Barceinas Paredes, "Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector", *Final Report to the World Bank*, December 2002, p. 40.

宋晓平等著：《西半球区域经济一体化研究》，北京，世界知识出版社，2001 年，第 181 页。

Antonio Yunez - Naude and Fernando Barceinas Paredes, *The Agriculture of Mexico After Ten Years of NAFTA Implementation*, draft, Carnegie Endowment for International Peace, 31st July, 2003.

改为“收入支持”。农业补贴以往通常采用两种口径计算，即生产者补贴等值（PSE）和消费者补贴等值（CSE）。随着1994年NAFTA生效，墨西哥开始实行一项农业补贴计划（PROCAMPO），它取代了原来扭曲贸易关系的“价格补贴”而直接进行“收入支持”。据有关数据显示，1994年农业补贴计划支出约49亿比索（14亿美元）用于“收入支持”，1995年支出59亿比索（9亿美元），1996年估计约68亿比索（9亿美元）。该计划以提高土地耕作率、鼓励农户生产积极性为目的，政府根据农户实际耕种土地面积而发放一定金额的补贴，当地农业管理部门根据农户上报实际耕作面积进行核实确认后，每年政府所规定的单位面积补贴金额进行发放，如一年两季耕种则可获两次补贴。同时，逐步减少实行传统农业价格补贴的国营民生公司的干预。一项数据表明，1993~1994年国营民生公司约购买国内玉米供应的45%，1995~1998年每年分别下降至20.3%、8.8%、19%和12.5%。该公司国内购买菜豆比重由1993年的30.5%降至1994年的24.8%，1995年继续降至18.3%，而随后两年降到8%的最低点。

一般认为，“收入支持”措施对生产和价格的扭曲作用不大，优于“价格补贴”措施。然而，现实情况是发达国家居高不下的国内补贴提高了农民出售农产品的实际收入，使之高于国内市场均衡价格水平，从而刺激农民生产更多的产品，进一步压低世界市场的农产品价格。例如，1996年4月美国通过的《联邦农业改善法案》取消了价差补贴，旨在使生产者关注具有高出口潜力的新兴市场。但是，美国并未减少对农业生产者的补贴，仍在实施1996年以前制定的大部分补贴政策，就连在《联邦农业改善法案》中决定取消的一些补贴事实上也无法按时取消。2002年5月13日布什总统签署了新的农业法案，决定在未来6年内将农产品补贴增加67%，即在2007年以前对农业的补贴比原来增加310亿美元。这种与自由贸易背道而驰的做法立即在国际社会引起轩然大波。因此，即使收入支持措施与具体产品并不直接相关，只要能提高农民未来的实际收入，他们就可能在生产成本和生产收益的比较中选择继续生产，或至少会减缓生产下降的幅度，使实际产量高于原本应达到的水平。

有关研究人员这样评价农业补贴计划，尽管该计划增加了维持生存状态的土地所有者的收入，但是不能认为它是一项扶贫计划。因为该计划没有规

定钱花在何处以及如何去花，所以也不应该认为是一项投资计划。它只是一种过渡性收入再分配机制，能够使农业转变成完全自由化的部门，并以更加有效的方式分配资源。此外，由于该计划与资产（土地）相联系，所以支付的大部分补贴不可避免地流向大农场主。

### （三）农村形势及贫困程度更加令人担忧

根据墨西哥农业部提供的最新数字，2001年农村地区81.5%的人口生活在贫困中。农业经济自立人口的贫困率从1989年的54%上升到1998年的64%。另据墨西哥经济研究与教学中心的报告显示，1992年以来，农业部门雇佣工人的比重下降了10个百分点，农村工资比其他经济部门（如建筑部门）低30%。

自墨西哥加入NAFTA以来，人均GDP有所增长，但这并没有减缓农村的贫困化问题，其中一个原因是农业生产增长不稳定。20世纪90年代农业生产年均增长率为1.7%，2000年和2001年分别为0.6%和1.9%。农业在国民经济中的作用一直在下降，目前农业占GDP的比重为4.4%，与1980年相比下降了4个百分点。另外，1994~2000年外国直接投资（FDI）增加了，但仅有0.3%的资金进入农业生产领域，大多数FDI投在了第二、三级附加值高的农产品上。食品加工工业吸纳的FDI从1993年的23亿美元增加到1997年的50亿美元。通过NAFTA和其他的贸易协定，墨西哥成功地从国外一些大型农业综合企业吸引到初始和追加的投资，如Birdseye、Green Giant、Campbell's Soup、Hunt、Arthur Daniels Midland、Conagra、Cargill以及Tyson's都显著增加了它们在墨西哥的投资。

世界银行最近的一份报告显示，更大的贸易开放度是与40%最贫困人口的收入水平下降相关的。不平等威胁着社会其他部门的利益。在墨西哥，10%最富有的人口攫取了42%的国民收入，而40%最贫困人口却只能得到11%的份额。基尼系数从1984年的0.425增加到2000年0.481。伴随

Géard Bonnis and Wilfrid Legg, "The Opening of Mexican Agriculture", *The Oecd Observer*, No. 206 June - July 1997.

Antonio Yunez - Naude With the Collaboration of Fernando Barceinas Paredes, "Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector", *Final Report to the World Bank*, December, 2002, p. 5.

John Baffes and Jacob Meerman, "From Prices to Incomes: Agricultural Subsidization Without Protection?", *The World Bank*, June 13, 1997, pp. 11 - 12.

着不平等现象的加剧，墨西哥农村的失业率也日趋增加。同时，随着政府支持项目的退出，私人部门既无能力又无兴趣填补政府退出的领域，小农只好面对更加严峻的形势。融资状况就证明了目前这种困境，农业信贷也以惊人的速度下降。在1983~1990年、1990~1994年、1994~1996年和1996~2000年这4个阶段中，官方与私人占农业信贷的比重分别为54.8%和45.2%、26.59%和73.41%、25.29%和74.71%、24.83%和75.17%。而这4个阶段农业信贷的年均增长率官方为-3.5%、-3.8%、-7.2%和-19.2%；私人为11.1%、17%、-20.4%和-16.5%。在实行以市场为导向的出口政策前期，私人部门增加了农业信贷，但是从那以后减少了参与度。农村发展银行Banrural试图填补私人部门从非盈利农业贷款中退出的空缺，结果在2001年破产了。对小农金融支持的下降削弱了提高产量的一切努力，因为信贷对于贫困农民的生产投资是至关重要的。

## 二 案例分析：玉米生产

墨西哥玉米的社会意义巨大。但是，自由贸易的计划者们没有将这些因素考虑进去，结果导致他们没有预测到广泛存在的拒绝放弃玉米生产的情况，以及墨西哥在NAFTA之后农业前景中的“非市场”行为特征。

在墨西哥，玉米生产占可耕地的60%，解决300万（占总人口的8%和农业劳动力人口的40%）农民就业。玉米是国家主要的粮食作物，全国有1800万人从事玉米生产。全国72%的玉米生产来自农村合作农场。这些农场绝大多数是小规模生产，但产量占玉米总产量的62%。玉米生产占农业总产值的比重超过2/3，而园艺农作物仅占6%。最具竞争力的玉米生产在西北和中北部的索诺拉和锡那罗亚州。这些地方通常是干旱和半干旱气候，生产高度依赖灌溉、机械化、化肥和杀虫剂。20世纪40年代，这些州是农业投资最大的受益者，自加入NAFTA以来，因为这里离美国最近获益最多。但是，玉米生产最集中的州是中部和南部的恰帕斯、格雷罗、伊达尔戈、瓦哈卡和韦拉克鲁斯州。这些州是贫困地区，大多数自给生产者在小块土地上进行季节性生产，没有灌溉设施，产量很低。

墨西哥的玉米生产和美国有极大的不同。首先，美国是世界最大的黄玉米生产国，黄玉米通常

用作动物饲料，而墨西哥是最大的白玉米生产国，白玉米通常是人们的消费喜好。墨西哥至今还保留着更本土的品种，而美国集中在几个品种上。其次，美国使用技术密集型生产方式，包括大量使用化学药品和机械设备。而墨西哥80%的玉米耕地是靠雨水灌溉，陡峭多山的地形和贫瘠的土壤很难进行机械化生产。因为成本原因农民也很少使用化学药品。第三，从生产率上看，墨西哥每公顷平均产1.7吨玉米而美国为7吨。墨西哥每生产1吨玉米平均花费17.8个劳动日，而美国只需1.2个小时。墨西哥一些实施灌溉的现代化农场的产量虽然可以与美国相媲美，但只属例外。

### （一）不同类型农场主所受的影响不同

“有竞争力”的农场主拥有高质量的土地和信贷，特别是政府的支持，从NAFTA获益颇多。即使他们从玉米转向其他农作物生产，也不存在问题。而维持生计、拥有少于5公顷土地的小农占玉米生产者的比重为45%。他们大部分在坡地耕作，土壤质量很差，降水没有规律。同时，他们无法得到技术、信贷、贮藏设备以及市场渠道的支持，尤其是那些维持生计的农民深受影响。因为他们缺乏资产，面临更高的交易成本，缺乏向更具利润的出口农作物转产的能力，而且还被中间商所盘剥。一些小农虽然组织了合作社和基层组织，提高了与政府和产品买家谈判的能力，但他们仍然处于不利的境地，是农业中境况最差的一部分。

### （二）自由贸易的“陷阱”

从美国进口玉米以来，墨西哥的生产者就一直与美国的生产者进行直接的竞争。美国玉米的低价格设定了国际价格，因为美国是最大的农作物生产国和出口国。目前，国际玉米价格是每蒲式耳1.74美元，根据最近美国农业部数字显示，一蒲式耳的生产成本大约是2.66美元，两者之间的差额通过直接和间接的补贴向农民补偿。按照这种方法，美国农民可获得180亿美元的补贴，他们占劳动力的比重少于3%。然而，墨西哥的农业补贴计划在2002年对生产者的补贴约为90亿美元。国际市场的低价格增加了墨西哥的进口。美国政府的补贴使玉米的供给与需求偏离了自由贸易所崇尚的“非政治轨道”。它提供的大量补贴使竞争从比较优

Antonio Yunez - Naude With the Collaboration of Fernando Barceinas Paredes, "Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector", *Final Report to the World Bank*, December 2002, p. 47.

势理论领域转向更加复杂的政治领域。从两次危机（1982年的债务危机和1994~1995年的金融危机）就可以清晰地看出，市场是如何被国际紧急政治事件左右的。正如所预期的，NAFTA实施10年来，墨西哥国内的玉米价格已经与国际价格联系在一起。贸易协定通常受一些政治因素影响，例如承诺逐渐消除对生产者的补贴，以及废除国营民生公司。

生产理论认为，价格下降，生产就应该缩减。但是，墨西哥的玉米生产仍然保持在一个稳定的水平上，甚至在NAFTA生效后还略有上升。国外专家认为有以下几个原因。

(1) 缺乏选择权。许多生产者没有向更具竞争力的农作物转产的选择权。因为他们缺乏诸如信贷和技术这样的资产，或是因为他们耕种的土地质量很差。尽管价格补贴和玉米价格都在下降，他们为了维持收入水平还是不得不增加生产。

(2) 产量增加和土地开垦的扩张。一份由亚历杭德罗·纳达尔撰写的关于瓦哈卡州玉米生产的研究报告显示，生产扩大的25%归因于产量的增加，65%来自土地开垦的扩张。产量增加的另一个因素是使用杀虫剂和化肥。

(3) 玉米是主要常用、安全的农作物。尽管玉米价格在下降，许多处于维持生计的农民为了家庭消费继续种植玉米。同时，由于政府高度保护玉米生产，许多人认为生产玉米的风险最小。不愿冒险的农民，特别是那些处于生存边缘的小农仍然继续把玉米作为一种安全的作物。

(4) 文化和传统。墨西哥种植玉米历史悠久，在典礼、仪式、宗教活动、传统烹饪以及医学治疗中都使用玉米。从历史上看，它形成了中美洲文化的脊骨，其中一些文化至今仍活跃在全国成千上万种植玉米的村落中。

(5) 替代品的价格。种植玉米不仅仅取决于它的价格因素，而且还依赖于其他农作物的价格以及生产条件，例如合适的土地与投入。自由化也扩展到其他农作物市场，在这种情况下，农民也无法清晰地知道转产哪些作物可以盈利。

### (三) 玉米饼价格在上涨

墨西哥玉米生产的案例有力地说明了自由贸易理论有时是与生产经济学的现实不一致的。还有一个未证实的假定就是自由贸易将通过较低的价格惠及消费者。NAFTA生效以来，墨西哥国内玉米的价格下降了，可是玉米食品的价格，特别是主要的

常用食品玉米饼的价格不但没有下降，反而还提高了279%。原因有两方面。其一，也是最重要的，玉米饼的价格补贴一直持续到1996年，食品加工商能够将他们增加的成本转移给消费者。其二，墨西哥的玉米饼市场是一个垄断市场，两家最大的公司（GIMSA和MINSa）各自的市场份额分别为70%和27%，这两家公司通过市场权力垄断玉米饼价格。

### (四) 没有有效实行关税配额

墨西哥政府本应该利用NAFTA规则保护玉米生产，给生产者一个更长的调整期（到2008年）。在NAFTA生效的第一年，玉米的免税进口配额设定为250万吨。自1995年这个配额就以年复合率3%的速度增长，直到2008年。那时免税进口配额将达到360万吨。但是，墨西哥政府的做法却与此相反。自从NAFTA生效以来，每年进口的玉米总是超出指定的配额。政府应对超出部分征收超额进口税，但实际上所有的进口玉米都是免关税的。NAFTA规定，在15年之内逐步取消玉米关税，但是墨西哥政府在1994年1月到1996年8月，即30个月内便取消了关税。其间，玉米价格下跌48%，墨西哥生产者被迫加快调整。与此同时，政府对农民的支持减少了，这些都对玉米生产造成了不利影响，而缩短调整期的政策对把进口玉米作为动物饲料的大公司是非常有益的。

据估计，政府放弃玉米关税配额所带来的财政损失超过了20亿美元。根据尤尼斯—诺代的研究，塞迪略政府给予食品加工商廉价玉米保障的做法扭曲了玉米生产者和加工者之间利益的平衡。政府担心如果玉米进口商必须付关税的话，那么这些费用就会通过提高玉米饼价格转嫁给消费者。

## 三 面临的挑战：农业生产结构转换

我们已经注意到，农业补贴计划使以前的农业支持政策有了实质性的改变。主要原因是补贴与生产决策分离，它不再是农户继续生产传统农作物必需的激励措施。另外，农业补贴计划的期限应该到2008年。因此，政府面临的挑战是采取什么措施能够促进农业生产向非传统农作物转换。最近实行

Gsele Henriques and Raj Patel, *NAFTA, Corn, and Mexico's Agricultural Trade Liberalization*, Americas Program of the Interhemispheric Resource Center, January 28, 2004.

的耕地资本化项目是向这个方向迈出的第一步，它向符合农业补贴计划资格的农户提供信贷补贴，这是一项有潜在利益的投资项目。

宏观经济稳定是一个重要的因素。尤尼斯—诺代在研究了墨西哥的案例后表示，1980~1999年，国内农业价格发生变化在一定程度上是由于汇率的波动。正如福斯特和瓦尔德斯所揭示的，这是拉美大部分国家普遍存在的情况。因此，墨西哥实现农业生产结构转换的一个关键因素是宏观经济稳定。

目前，在NAFTA规定的农业贸易自由化的最后阶段，发生了一些社会剧变和动荡，政府已经做出了反应。例如，对家禽进口采取临时性保护措施，通过向农业投入（如电和柴油）进一步提供补贴。这些措施对于目前的政治形势而言，无一例外都是短期的。然而，从中长期来看，这些都不是解

决墨西哥农业竞争力的方法。生产者的长期收益率主要取决于他们种植新农作物或者生产加工食品的能力。为了提高这个能力，政府应该更加重视农业研究，支持服务的扩展。公共部门应该评估农业部门目前对基础设施的需求，包括公路、港口和灌溉基础设施。这些都是国家农村发展战略不可缺少的。这意味着在农业补贴计划项目结束之前，支持农业研究和公共部门所提供的扩展服务地区（包括美国、加拿大和墨西哥）的合作，同基础设施投资一样，应该是墨西哥未来4年农村发展计划不可分割的一部分。

（作者：张勇，管理学硕士，中国社会科学院拉丁美洲研究所经济研究室研究实习员；李阳，中国社会科学院研究生院2003级拉美系博士研究生；责任编辑：张颖）