

北美自由贸易协定对墨西哥政治的影响

——国际政治经济学的分析

向 宠

前 言

冷战结束所引起的世界格局的剧烈变化对各界产生了不同的冲击，其反应亦因影响层面的大小而定。由于冷战结束给学者提供了冷战期间未曾出现的很多事例，学术界的反应亦颇为热烈，“后冷战”几乎成了政治经济学有关文献中不可或缺的词汇。苏联解体后，国际关系的旧格局随之崩溃但新格局又未形成，政治经济学家遂纷纷使出浑身解数分析、探讨和预测新格局的未来走向，以便尽早形成一家之言。综观多年来世界局势的演变，就军事方面而言，超强对抗的紧张气氛锐减，但区域性有限度的武装冲突却因民族主义的兴起而陡增。就经济方面而言，市场经济虽成为大多数国家追求的目标，但自由贸易却仅在区域内稳定发展。就政治方面而言，民主化运动取代意识形态对抗成为大多数国家改革的方向。不论“后冷战”将以“单极”还是“三极”取代冷战期间的“两极对抗”，美国国际地位的重要性均不容置疑。“如果说，美国为加强自己的竞争地位而有必要组成本地区的经济集团的话，那主要是建立北美自由贸易区。”然而，北美自由贸易协定在提高美国经济竞争力的同时，对墨西

哥政治体制也产生了不小的冲击，对墨西哥的民主化更起了相当程度的催化作用。

关于贸易与民主的关系，在政治经济学上有两种不同的看法。一种学派认为，贸易与民主呈正相关，即贸易愈开放民主也愈进步；另一种学派认为，贸易与民主呈负相关，即贸易开放会阻碍民主的发展。第一种学派的推论植基于所谓的“比较优势”。所谓“比较优势”在经济学上系指由于各国具备的生产要素不同，一国将生产和出口相对价格高的商品而进口相对价格低的商品，以获取最大的贸易利益。由于“比较优势”的普遍存在，国际贸易不可避免。这种学派认为，国际贸易会扩大经济自由，进而导致资本、科技和信息的互通有无，乃至思想和观念的相互激荡。凡此种种都将加速民主的发展。美国传统基金会和《华尔街日报》共同出版的《1997年经济自由指标》一书中的统计资料显示，经济愈自由的国家其经济增长率愈高。而伴随经济增长的利益再分配往往导致政治上的开放竞争。因此，贸易与民主呈

苏振兴：《关于美洲自由贸易区若干问题的探讨》，《拉丁美洲研究》1996年第4期，第2~3页。

1997 Index of Economic Freedom，见 The Wall Street Journal, December 16, 1996, p. A 16

正相关。第二种学派则认为，由于政府介入贸易（如关税的制定），人民的自由会因贸易的发生而不得不作出某种程度的牺牲。这个学派还认为，由于国际贸易一直被视为“经济增长的引擎”，经济增长又往往被百姓视为施政成败的重要指标，因此，“非民主政府”可借助国际贸易所产生的经济增长而增强其政权的合法性。智利皮诺切特政权（1973~1990年）被这个学派视为两者为负相关的最佳范例。不论贸易会促进还是阻碍民主的发展，两者之间有密不可分的关系当是无可争议的事实。

缘 起

包括美国、加拿大和墨西哥三国的北美自由贸易区的形成，具有国际和国内两方面的因素。国际因素中最重要的是苏联的解体和冷战的结束。国内因素中，就墨西哥而言，最重要的是进口替代工业化发展“瓶颈”的急需突破。冷战时期的美苏两极对抗因苏联的解体而结束，而军事对垒的降低则导致“后冷战”时期全球资源的重新配置。这一转变以英国前首相撒切尔夫人的“三分天下”的说法形容得最为贴切。她在1990年的经济首脑会议上就曾指出，世界格局中的三大集团国家分别植基于美元、日元和马克。从这一转变中，我们不难看出美国急于建立其独霸世界的企图。然而就其欧洲盟国而言，法国长期以来就想独领西欧而驱美国势力于欧洲之外；统一的德国更想借苏联解体和冷战结束之机摆脱战后以来美国的枷锁；就北大西洋公约组织成员国而言，对美国的依赖更因军事威胁的消失而大大减轻。就其亚洲的经济伙伴日本而言，“美国基于种族理由，在经济上不愿与日本人联手。”日本自80年代起就因其强大的经济实力而使美国对其有羽翼渐丰不听使唤之感，而其国内右翼团体所具备的政治影响力更使美国怀疑日本的忠诚

度和可信度。因此，美国感到，与其舍近求远不如在本半球寻找新的战略盟友。北边的加拿大于1988年1月已同美国签订全面的自由贸易协定。南边的拉美地区（如中美洲各国）传统上虽为美国的势力范围，但或因其经济规模太小而无实际结盟的价值，或因部分国家另起炉灶而结为区域性经济集团（如包括巴西、阿根廷、乌拉圭和巴拉圭等国在内的南方共同市场），或因历史传统而难以在短期内改变其外交政策（如墨西哥）。墨西哥历来就“强调独立自主的外交路线，在可能情况下，在外交政策方面与美国保持相当的距离，对美国的立场或不关心，或反对。”由于自1988年年底就职的萨利纳斯总统是少见的亲美人士，美国才得以与墨西哥结为新的经济盟友，以与欧盟、日本及隐然成形的东亚经济集团分庭抗礼。

萨利纳斯总统个人对美国的亲近虽是北美自由贸易协定得以签订的重要原因，但决非惟一的原因。更重要的因素，在于墨西哥的经济状况已恶化到不下猛药不足以疗伤的地步。进口替代既呈现停滞状态，若不将其基本的工业化战略作重大修正，采取补救政策纵然可治标，毕竟难以治本。因此，北美自由贸易协定得以在1992年12月签署并于1994年1月1日生效。

如同拉美其他主要国家一样，墨西哥自1929年“经济大萧条”后就被迫推动工业化。第二次世界大战期间，它更因美国工业产品供给不足而加速进口替代工业化的步伐。由于在实施进口替代工业化发展模式的初期要对本国初级工业加以保护，关税和非关税贸易壁垒不断高筑。以墨西哥为例，除关税不

Terry L. Deibel: "Strategies before Containment", *International Security*, 16, 4, Spring 1992, p. 101.

陈超雄:《美、加、墨北美自由贸易协定谈判经纬》,《美国月刊》第7卷,第8期(1992年8月),第85页。

柯玉柱:《墨美经贸关系(上)》,《美国月刊》第8卷,第8期(1993年8月),第79页。

断上升外，非关税壁垒也在不断升高。受进口许可证限制的商品从1956年的25%增至1965年的60%，到1975年高达100%。为了加速发展制造业，大量国家资本被投入所谓的“战略性工业”。据统计，1940~1975年期间，墨西哥的公共投资始终保持在占投资总额的40%左右，1973年曾高达45.6%。然而，长期依赖保护政策和丰富的天然资源却造成墨西哥产业无法面对国际竞争的压力。

拉美进口替代工业化发展模式在60年代所谓的“黄金时期”虽取得明显的成效，但也招致不少的批评。以依附论者为代表的左翼人士认为，由于进口替代工业化发展过程中过度依赖外国资本，拉美不仅没有减少对外部世界的依赖，反而陷入更严重的依赖。以新古典主义者为代表的右翼人士则认为，只有以比较优势为基础的国际专业化和公平的贸易往来，才能使资源配置达到最优；而进口替代工业化赖以生存的各种保护政策却使贸易产品的国内价格背离国际价格，从而导致资源配置出现扭曲。以墨西哥为例，自70年代起，它虽然改变了过度保护政策并试图推行出口导向政策，但基本上还不能将进口替代成功地转为出口导向。这可由进口替代效果明显降低而出口扩大效果并无显著上升得到证明。其主要原因是墨西哥产品因外销补贴过多而丧失了竞争力。由于脆弱的产业结构经过两次能源危机的打击，墨西哥经济一蹶不振。直到1992年其国民收入仍停留在1980年的水平上。

演 变

罗纳德·罗戈夫斯基曾从历史的角度分析对外贸易如何影响各国国内政治联盟的形成。他认为，对外贸易开放的程度会影响国内生产要素（资本、劳工、土地和技术）所有权人之间的利益分配，进而导致政治联盟的变化。埃尔赫南·赫尔普曼进一步以数

学证实国际间贸易政策的形成与国内利益团体的政治行为确实有着紧密的联系。

就墨西哥而言，北美自由贸易协定是自1980年起一连串经济改革下的产物。事实上，德拉马德里和萨利纳斯两任总统在北美自由贸易协定签订前的十年经济改革已造成墨西哥经济结构的迅速转型。德拉马德里总统任内两项重要的经济政策是：继续偿付外债，并透过谈判解决债务危机；采取自由市场经济策略，并促进出口。更重要的是，他主导墨西哥于1986年加入关贸总协定。¹⁰加入关贸总协定尽管未能使墨西哥经济起死回生，但却使墨西哥的经济改革不得不继续下去，并迫使其国内产业面对较公平的“游戏规则”和较大的国际竞争。事实上，墨西哥的上述改革就其产业结构而言确实取得某种程度的效果：其制造业产品出口比重由1982年的14%上升到1989年的55%。¹¹

萨利纳斯总统上任后，一方面由于其个人的亲美情结和他所具备的经济管理能力，另一方面由于国内政治体制因经济自由化而产生的变化，改革步调得以加速，改革范围得以扩大。他在继续抑制通货膨胀和克服债务危机的同时，采取根本性改革策略，进一步推行“新自由主义”经济模式。在经济转

Miguel D. Ramirez: "Mexico's Development Experience, 1950 ~ 1985: Lessons and Future Perspectives", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28, 2 (Summer 1986), p. 46

江时学:《拉美进口替代工业化发展模式的演变》,《拉丁美洲研究》1996年第4期,第11页。

Ronald Rogowski: "Political Cleavages and Changing Exposure to Trade", *American Political Science Review*, 81, 4 (December 1987), pp. 1121~1137

Elhanan Helpman: "Politics and Trade Policy", NEBR Working Paper 5309, October, 1995

¹⁰ 邓中坚:《墨西哥民主化的发展》,《问题与研究》第35卷,第7期(1996年7月),第94页。

¹¹ M. DelalBaer: "North American Free Trade", *Foreign Affairs*, 70, 4 (Fall 1991), p. 133

型过程中,他积极实行私有化,发展外向型经济,大力引进外资,而其最终目标就是使墨西哥加入北美自由贸易区,并使其经济与国际经济接轨。如此大规模的经济自由化,迫使私人企业重新权衡改变中的成本效益。其结果是不少进口竞争工业转型为出口导向工业。然而,大批已私有化的企业因其经营管理差、效益低的状况并未改变,加上进口商品的竞争和国产商品市场的日益萎缩而大量破产。据墨西哥官方统计,仅1993年就有5000家中小企业倒闭。北美自由贸易协定的签订更迫使墨西哥的经济改革继续深化而踏上不归之路。¹²

冲 击

外贸自由化对经济发展最大的贡献之一,在于它提供了竞争机制。外贸开放后,生产不再仅以国内业者为竞争对手,产品改以世界市场为基础而直接面对国际竞争,接受国际消费者的检验。因此,外贸自由化可促进国内产业革新技术,改善管理,提高生产,增强本国产品的竞争力,从而增强国民经济活力,加速现代化的进程。¹³经过德拉马德里和萨利纳斯两任总统的改革,墨西哥在1994年北美自由贸易协定生效之时已建立了西方式的自由市场经济体系。以国营企业为例,其变化是相当大的。国营企业总数由1982年的1155家降至1992年的232家。然而,由于墨西哥与美国和加拿大的经济规模及发展进程均有极大差距,自由贸易区的发展不但使墨西哥的生产者面临比美国的生产者更高的经济成本,而且也使墨西哥付出更大的社会成本。

大批国有企业实行私有化,虽然提高了竞争力,吸引了外资,促进了经济的发展,但是也为不肖官员提供了更大的活动空间和更多蚕食社会的机会,而贪污腐化更加剧了贫富不均和社会动乱。根据研究,贪污会减少

投资进而影响经济增长。¹⁴另有研究指出,贫富不均会引起政治不安进而减少投资。¹⁵一旦投资减少,北美自由贸易协定对促进墨西哥经济发展的作用就会大大削弱。据国际透明化组织¹⁶(Transparency International)的统计资料显示,就贪污腐化的程度而言,墨西哥被列为全球第17位,在拉美国家中仅次于委内瑞拉(第7位)和哥伦比亚(第13位),而紧随巴西(第15位)、厄瓜多尔(第16位)之后。¹⁷从社会动乱的现象来看,根据风险控制集团(Control Risks Group Ltd.)统计,1990~1996年期间,墨西哥境内的外国人或本国知名人士被游击队和罪犯绑架或扣为人质的人数居拉美国家第3位(仅次于哥伦比亚和巴西),多达262人。¹⁸《洛杉矶时报》对1996年墨西哥城的治安状况曾有这样的形容:恐惧的一年。事实上,外国直接投资因贪污和社会治安不良已由1995年的70亿美元降至1996年的10亿美元。¹⁹

更令人担忧的是,原已贫富两极分化的社会分配更趋恶化。1971年诺贝尔经济学奖获得者西蒙·库茨涅茨认为经济发展与个人分配有U型的关系,即在经济发展的初期个人收入不平等现象明显加剧;随着经济的进一步发展,收入不平等的状况会逐渐改善。

12 Aaron Tornell and Gerardo Esquivel: "The Political Economy of Mexico's Entry to NAFTA", NBER Working Paper 5322 (October 1995), p. 1.

13 杨西:《对拉美国家外贸制度改革的比较思考》,《拉丁美洲研究》1995年第2期,第47页。

14 Paolo Mauro: "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, August 1995, pp. 681~711.

15 Alberto Alesina, Robert Perotti: "Income Distribution, Political Instability, and Investment", European Economic Review, 40, 6 (June 1996), pp. 1203~1228.

16 该组织由世界银行前主管彼得·艾根于1993年创立。

17 The Wall Street Journal, January 2, 1997, p. A6.

18 同17, p. A8.

19 The New York Times, January 2, 1997, p. C13.

然而根据西方发达国家的经验所获得的结论，这一理论并不足以解释发展中国家的实情。拉美国家的发展历程显示，经济的发展不会自动带来收入的公平分配和贫困现象的缓解。在拉美国家，不仅经济增长的“利益”没有自动地向极端贫困的人口扩散，相反，普遍出现了“贫者愈贫，富者愈富”的现象。²⁰就基尼指数(Gini Coefficient)而言，墨西哥的数值自80年代中期后即高居拉美国家的第2位，从0.55向0.60挺进。²¹就都市区而言，其10%的最富者与40%的最贫者的收入的比值由1984年的5.1恶化至1992年的8.4。²²根据《福布斯》杂志的统计，1990年被列为世界500名首富中的墨西哥人仅有2人，1993年增至13人，1994年达到24人。上述数字表明，墨西哥在加入北美自由贸易区的过程中其财富分配有恶化的趋势。

基于以上各种经济现象的变化，墨西哥的政治体制亦因发展政策的改变而从80年代中期起逐渐转型。选民依附于执政党而执政党以物质实利交换其选票的委任制度²³因经济开放和贸易自由而逐渐受到腐蚀。革命制度党不再“一党独大”，其总统候选人不再高票当选，地方选举也不再每选必胜。选民的动向日益难以掌握，在野党势力日益壮大，执政党内保守派与改革派之间的斗争也日益加剧，而“其内部的斗争与自由化的发展有着很高的关联性”²⁴，因为贸易自由化对经济增长的“利益”起着重新分配的作用，而执政党内部的斗争就源自于这种重新分配利益的角逐。各种迹象显示，自1929年一直执政的革命制度党因经济的开放正面临着前所未有的政治挑战，甚至其政权有转移的可能。

所谓“政权改变”，根据冯毅的定义可分为以下三种：“非常规改变”，是指国家统治权的转移以法律外的方式完成，如军事政变；“主要常规改变”，是指不同政党间以符合法律程序的方式所完成的国家统治权转

移，如美国民主党和共和党轮流执政；“次要常规改变”，是指同一政党内按照法律程序的方式所完成的国家统治权转移，如墨西哥在近70年来均由革命制度党执政。²⁵主要常规改变的定义与亨廷顿对“民主化”下的定义颇为相似。亨廷顿所谓的民主化是指以自由、公开和公平选举产生的政府取代另一个不以此种方式产生的政府。²⁶从近年来各项选举结果来看，执政的革命制度党的得票率每况愈下，而主要反对党国家行动党，在1995年年底曾有治理超过全国人口1/3的记录。²⁷而最近的民意测验也显示，将于1997年6月首次举行的墨西哥市长选举，执政党胜选的可能并不大。而最近执政党前领导人圣地亚哥·奥尼亚特的辞职以及6000多名党务工作人员和干部宣布脱党²⁸，更显示执政党内部的凝聚力已大大削弱，若短期内无有效的整合行动，墨西哥市长选举的结果极

20 袁东振：《浅析拉美经济发展与社会公正的关系》，《拉丁美洲研究》1995年第2期，第36页。

21 基尼指数以0至1为区间，数值愈小表明社会财富分配愈平均。参见Oscar A Itinir：“Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective”，*Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38, 2/3 (Summer/Fall 1996), p. 48

22 同21，p. 145

23 Jonathan Fox：“The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”，*World Politics*, 46 (January 1994), pp. 151~184

24 同10，第97页。

25 Yi Feng：“Democracy, Political Stability, and Economic Growth” *British Journal of Political Science*, 27 (1997), forthcoming

26 Samuel P. Huntington: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, p. 9

27 Wayne A. Cornelius: *Mexican Politics in Transition: The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego: Center for U. S. - Mexican Studies, University of California, 1996, p. 8

28 *La Opinion*, January 1, 1997, p. 1A.

可能引起党内更大的分裂。

总之，墨西哥十多年的经济改革开放使其社会活力得以充分释放。而北美自由贸易协定不但使墨西哥的产业结构受到直接冲击，而且使从业者的生存依赖国际竞争规则的程度增加，依附于执政党恩赐的程度减少。这种“游戏规则”的改变，导致以往权威式的统治不得以服务式的领导代之。否则，在2000年的总统选举很可能使执政70年的革命制度党下野。

结 论

发展政策具有很高的规范含义，不同的政策对利益分配的影响有巨大差异。按照制度经济学的定义，制度就是规范，因为发展政策是指导长期发展的规则，所以政策变化就具有制度变迁的功能。²⁹ 加入北美自由贸易区是墨西哥政府多年来处心积虑改变其发展政策的具体成果，因此亦具有制度变迁的功效。

墨西哥欲借贸易自由化改变其产业结构进而提高竞争力的理想得以具体化，是有着国际和国内因素的。国际因素是，随着苏联的解体和冷战的结束，美国不得不与拉美合作来抗衡欧盟及亚太经济体，以形成其独霸世界的局势。在全球经济区域化的趋势下，加

强与美洲地区国家的经济关系，将是美国能否在21世纪继续立足国际舞台并担任重要角色的主要因素之一。³⁰ 国内因素是，墨西哥进口替代工业化发展的“瓶颈”始终无法突破，因而不得不以出口扩张发展模式取而代之，而出口扩张又非美国的广大市场难竟其功。墨西哥以一个发展中国家通过北美自由贸易协定加入国际市场体系面临着经济和政治的双重冲击。就经济方面而言，墨西哥的产业结构因面对较大的国际竞争而不得不进行相当大的调整；就政治方面而言，如何使更多的人分享经济增长的利益将是改革开放成败的重要关键，因为贫富不均的发展政策终难获得百姓的支持。再者，由于其未来经济政策的影响将扩大到与自由贸易有关的各种外国利益团体，这种宏观经济环境的改变势必导致政治体制的转型。未来新制度设计的公正性、周延性和可行性，均将接受更严格的监督和考验。而在2000年的总统选举结果，将为北美自由贸易协定对墨西哥政治的影响作最佳的见证。

29 贾根良：《拉丁美洲的发展政策与收入分配》，《拉丁美洲研究》1995年第2期，第45页。

30 柯玉柱：《墨美经贸关系（下）》，《美国月刊》第8卷，第9期（1993年9月），第63页。