

中拉经贸关系专题

中拉农业合作的国际政治经济学分析

——以大豆产业链为例

马里亚诺·图尔兹

内容提要：保障粮食供应安全是中国粮食战略的重要目标，随着中国经济发展、人口增长和中产阶级崛起带来的食品多样化需求不断上升，大豆这一重要的农产品构成了中拉贸易的重要部分。南美生产者（巴西、阿根廷和巴拉圭）和亚洲购买者（尤其是中国）之间形成了相互依赖的关系，而中国对进口大豆的巨大需求使其拥有进口主导地位。南美国家的出口集中于少数几种大宗商品（初级产品），经济竞争力低；各国农业部门的政治经济结构差别很大，且没有实现有效的地区整合，不利于拉美政治经济稳定和中美贸易的“双赢”发展。虽然过去10年南美地区出现了大豆综合生产体系，但它还远未实现制度化。从国际政治经济学立场来看，这种产业链关系的治理必然要求建立新的制度框架，以保证长期可靠的制度承诺。以全球价值链为导向对大豆生产进行更深层次的地区整合，可以让南美国家避免“再初级产品化”的风险，提升其贸易机会和工业化水平；南美国家农业部门整合成为更加协调、生产力更高的大豆生产网络，符合中国的粮食安全战略。但南美国家要实现地区政策协调还面临很多挑战。

关键词：粮食安全 南美地区 大豆 荷兰病 全球价值链

作者简介：马里亚诺·图尔兹（Mariano Turzi），美国霍普金斯大学高级国际研究院国际关系博士，阿根廷迪特利亚大学（Torcuato Di Tella University）亚太研究项目主任。

中图分类号：F321 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 04-0059-17

一 引言

相对于黄金、白银和石油而言，农产品的战略重要性往往容易被忽略。自20世纪中期以来，石油被认为是至关重要的商品，然而对于拉美国家而言，农产品才是更为关键的商品类别。全球对农产品的需求是由4个因素驱动的：食品、饲料、燃料和金融。农产品需求的第一个驱动因素是食品，食品需求与人口密切相关——全球人口每年增长8000万。1804年，全球人口首次达到10亿。从1804年到2012年的200多年间，全球人口总数增长了6倍，达到70亿。2009年，著名农业经济学家诺曼·博洛格（Norman Borlaug）^①估计，未来50年内，全世界需要生产出比过去1万年生产的还要多的粮食才能满足食品需求。

农产品需求的第二个驱动因素是饲料，这一因素应主要归因于新兴经济体的崛起，尤其是亚洲地区的新兴经济体。随着巴西、中国和印度等国人民日益脱离贫困并成为新兴的中产阶级，他们的膳食需求更加多样化，需要消费更多的植物油、肉类和奶制品。这些新兴市场国家不仅人口数量大幅增长，而且消费猪肉、鸡肉和牛肉等肉类食品的人口数量也在不断增长。在这一背景下，豆类成为全球食品体系中的关键成分之一。大豆中含有丰富的蛋白质和油脂，当油脂被提取出来后，剩余物即可制成豆饼、豆粕或豆丸，其中含有42%~44%的植物蛋白，是大型养殖场（亦称“工厂化农场”）应用最广的饲料成分。大豆也可以加工成供人类消费的多种食品：豆粕、豆粉、豆浆、酱油、豆油、植物蛋白卵磷脂（在多种用于替代肉食的素食中均含有这一成分）。豆油是世界上使用最广的食用油，它还有几种工业用途。大豆堪称一种高效农产品：大豆中40%的热量来自于蛋白质，而其他多数农产品中这一比重仅有25%，这意味着大豆的投入产出比高于其他油料作物。对低收入家庭而言，豆类食品不仅价格便宜，还能有效地满足其日常生活中对热量的需求。由于豆类饲料喂养牲畜更容易增肥，大豆在全世界养殖业中的广泛使用使得鸡肉、牛肉和猪肉产量上升而价格下降，更容易满足人们对肉类食品的需要。

在中国，牲畜养殖向现代化、规模化的转型提升了对大豆的需求，由于

^① 诺曼·博洛格（1914—2009年），美籍犹太人，1970年获诺贝尔和平奖，终身致力于育种技术改良以帮助全球克服饥荒，被称为“绿色革命之父”；他还推动多国政府采取一系列鼓励农业的经济政策，加强基础设施建设。——译者注

大豆的“蛋白质产出率”较高，过去10年来中国养殖业所用饲料配方中的豆粕含量日益上升，养殖户普遍增加了牲畜饲料中的蛋白质含量。迄今为止，中国生产的猪肉大部分还是由小型养殖户饲养的，现代化大型养殖场仅占30%，但后者在其饲料中添加了更高比重的豆粕成分，因此政府推动牲畜养殖业规模化运营的政策将使得中国对大豆的需求持续旺盛。

农产品需求的第三个驱动因素是出于对燃料的需求。关于石油产量峰值的争论和对油价持续高企的预期，加上能源供给短缺的风险，引发了全球生物燃料需求的不断走高。很多国家试图通过对可再生能源的政策支持实现能源多样化。据联合国粮农组织（FAO）2013年估计，未来10年内生物燃料价格将持续上升（与此前10年相比，实际价格上升16%~32%）。生物燃料需求的上升同样推动了大豆需求的增加。

农产品需求的第四个驱动因素是金融，这一因素更为间接，更有争议性，但其重要性同样突出。自2000年以来，投资于商品指数期货的美元资金增长了50倍。2008—2009年金融危机之后，全球投资者为了对冲其投资组合的风险，纷纷把大宗商品纳入其资产种类。2003年，商品期货市场总值仅130亿美元；在2008年的头两个月之内，有550亿美元流向大宗商品市场；截至2008年7月，有3180亿美元资金涌向了农产品。^①到2012年，基于商品的资产总值上升到破纪录的4120亿美元。商品市场金融化具有自我延续的趋势：食品衍生品和指数化大宗商品作为新的投资产品，使得粮食、食用油和牲畜都成为可投机的资产，推动了食品类商品价格的上升；随着更多资金流入这一部门，新一轮的价格上升又开始上演。食品价格的涨幅和波动性随着商品投机活动增加而上升，但还没有确凿的证据表明金融冲击是食品价格的驱动因素。也有相反的情况发生：截至2014年11月，有管理的商品资产总值已降至2760亿美元；2014年1—11月期间，从与商品指数挂钩投资中撤出的资金比2013年增加了125%。

本文将分析中国对拉美农产品需求的决定因素，以大豆为例，结合南美地区的历史经验——基于大宗商品出口的贸易模式，阐述了南美国家农产品供给的经济政治条件；探索了在当前的国际政治经济背景下中国与南美国家经贸关系迅速发展的结构和模式，将其作为国际整合的新方向，并探讨这种

^① Frederick Kaufman, “How Goldman Sachs Created the Food Crisis”, in *Foreign Policy*, April 2011. <http://foreignpolicy.com/2011/04/27>. [2016-03-25]

关系对阿根廷、巴西和巴拉圭3国农业部门治理结构的国内层面影响。国际市场需求使得上述3国的资源部门和农业部门拥有了更大影响力，但影响的方式和程度有所不同：在巴西，地方治理机构实力较强，使得国家机构能与资源部门利益进行有效整合，可称之为“协调”模式；在巴拉圭，不同部门之间权力不对称，农业部门初始制度条件薄弱，特殊部门利益集团（包括国内和国外的）之间形成共谋，可称之为“殖民化”模式；阿根廷则实行中央集权体制，国家行为者与资源部门行为者之间形成了冲突性的“对抗”模式。中国进入上述南美3国会带来什么样的政治经济影响，主要取决于这些国家内部的行为者、利益格局和制度结构。

二 中国的需求

据麦肯锡全球研究所2013年12月估计，到2025年将有18亿人口加入世界消费阶层之列——全球消费阶层增长的动力来自于印度和中国的经济增长，而这又会持续推动食品需求的增长。这将给世界经济带来史无前例的、结构性的转变。新兴经济体的工业化发展速度是英国工业革命期间工业化速度的10倍，其工业化规模则是后者的200倍。

这种转变在农业方面可体现在3个绝对指标上：中国是世界农产品首屈一指的生产者、消费者和进口者。中国棉花和水稻产量占全球产量的30%以上，玉米占20%以上。中国海关总署的数据显示，2013年前三季度食用豆油进口额同比增长9%，达到598万吨。这表明中国食用油供给缺口在不断加大，中国将日益依赖全球市场来满足其对大豆和食用油的消费需求。2012年中国人均消费食用油18.5千克，与2001年的人均11千克相比显著上升。中国国家粮油信息中心预测，到2017—2022年期间这一数据将上升至23千克。中国是世界上主要的大豆和豆油生产国之一，但中国54%的大豆和28%的豆油需要依赖进口。在2007—2009年期间，世界豆油消费增长的1/2和大豆需求增长的1/3都是由中国的进口需求上升引起的。

1995年，中国生产了1400吨大豆，同年中国几乎消费了同样数量的大豆，基本实现自给自足。2012年，中国仍然生产同样数量的大豆，但国内大豆消费却上升至7000万吨，上升了400%；当年中国进口大豆5800万吨，主要是从美国、巴西和阿根廷进口。1978—2012年期间，中国粮食产量增长了93%，从1978年的3.05亿吨增至2012年的5.9亿吨。同期，大豆产量也有所增长，但消

消费量始终超过产量（见图1），没有实现自给自足的目标。根据《FAO - OECD 农业展望 2013—2022》，美国农业部预计 2020 年中国大豆消费将超过 1 亿吨。

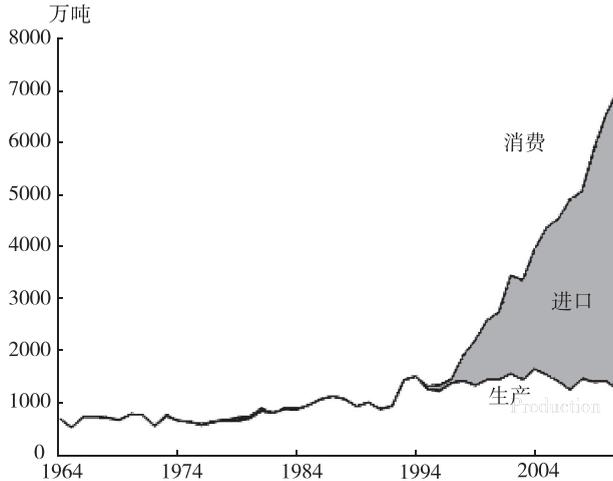


图1 中国大豆生产、消费和进口 (1964—2011年)

资料来源：Lester Brown, “China’s Rising Soybean Consumption Reshaping Western Agriculture”, Earth Policy Institute, January 8, 2013. <http://www.earthpolicy.org>. [2016 - 03 - 25]

粮食安全是中国的政策重点，粮食自足迄今仍然是中国的国家目标之一。无论是“十二五规划”还是“国家现代农业发展规划（2011—2015）”，都把保证粮食生产总体自足、维护国家粮食安全作为首要任务。2015年3月，国家发改委（负责制定“十三五规划”）指出，中国将维护农业的优先地位，加快推进农业现代化，提高农业生产率，提高食品安全标准，让农民受益于农村发展，提高农村地区生活水平。李克强总理在2015年3月的政府工作报告中指出，中国粮食产量连续11年保持增长，农村居民收入增长连续5年快于城市居民。这是一个长期趋势，可以追溯到1995年中国政府决定放弃大豆自给目标之时。中国政府通过“两个市场”“两种资源”来保障食品安全，即中国致力于提高主粮的国内生产能力，对于大豆等不能实现国内自给的大宗商品则控制其生产、加工和物流。全球政策研究所指出，如果中国选择由本国来生产2012年国内消费的7000万吨大豆，它将不得不将其用于生产粮食的土地的1/3改为生产大豆，从而迫使其进口1.6亿吨粮食（超过其消费总量的1/3）。^①

^① Lester Brown, “China’s Rising Soybean Consumption Reshaping Western Agriculture”, in *Earth Policy Institute Data Highlights*, January 8, 2013.

自2001年中国加入WTO以来,其农产品贸易大幅增长,农业部门的部分开放使得大豆进口激增。农产品进口有效地释放了2800万公顷的可耕地,促进了棉花、小麦和大米生产的自给自足。中国拥有占世界1/5的人口,国民收入高速增长,食品消费惊人,因此中国对世界农产品市场和价格具有举足轻重的影响。然而,由于经济持续高速增长、资源日益紧缺、土地退化、水资源耗竭、农业产量波动加剧,未来几年,中国国内的食品供应会面临严峻挑战(见图2)。

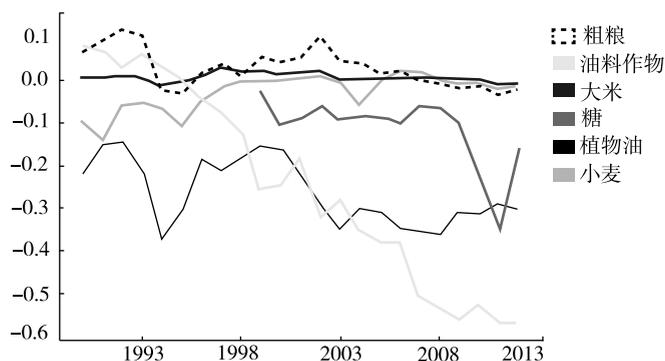


图2 中国主要农产品的自给率

注:纵轴数值0代表自足, -1代表完全依靠进口。

资料来源:OECD, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2013-2022*, 2013。

中国农业及其贸易政策选择使得国内利益部门与国际利益部门发生了关联。放开农业生产在中国国内催生了多种利益群体。例如,在2013年的全国人大会议期间,来自黑龙江省的代表呼吁政府抵制低价转基因大豆的进口。黑龙江省的大豆年产量占全国的1/3,大豆种植面积达到1840万亩。但近年来该省大豆种植面积在迅速缩减,从2009年的470万公顷降至2012年的253万公顷,短短3年间缩减了40%。在一次全国政协会议上,有政协委员主张限制美国ADM、邦吉(Bunge)、嘉吉(Cargill)^①和孟山都等跨国公司在中国的经营活动。这些公司被指控在世界市场上操纵大豆价格,用低价策略向中国倾销大豆,企图在价格上打败中国国内的大豆生产者,以达到接管中国大豆产业的目的。

中国保护本国大豆产业的努力揭示了几个原因。首先,这标志着中国政策制定过程中参与者(新参与者和利益群体)的多元化发展趋势,横向和纵

^① 美国的ADM、邦吉、嘉吉和法国的路易达孚(业内称之为“ABCD”四大粮商)控制着国际谷物市场80%的份额。——译者注

向（条和块）的多元化带来了分权效应。其次，这表明在弱制度化的环境中，政策实施和资源调动（无论是实质性的还是象征意义上的）在很大程度上取决于部门利益。

2008—2009 年全球金融危机以来，中国政府开始调整其发展模式以实现经济的“再平衡”。在宏观层面上，再平衡战略意味着放弃以往依赖固定资产投资和出口来刺激经济增长的发展模式，转而强调扩大国内消费占 GDP 的比重。强调国内消费甚于出口也意味着微观层面的转变。根据“十二五规划”，发展模式的转变包括减少长期以来对廉价劳动力和低附加值生产的依赖，转向基于技术密集型产业、创新和研发的高附加值生产。

对于农产品行业来说，这要求获得低成本投入的长期供应协议、促使本土企业在国内进行农产品加工。这种政策趋势意味着利用买方主导地位来获得价格优势，因为中国公司拥有独特的成本优势，包括与国有银行的密切关系、旨在促进本土加工业发展的关税保护措施、政府担保支持的供应合同。中国在大力推动其农业企业的国际化发展，中粮集团和北大荒就是例证，政府推动这类企业“走出去”的措施包括税收激励、补贴、信贷、低息贷款和积极外交政策支持。中国公司在积极整合上下游价值链，更多地投资于生产的全过程，以扩大产能、降低成本并分散风险，如来宝集团、重庆粮食集团、三河汇福粮油集团及中国重型机械总公司等都在拉美投资设厂，包括榨油厂、面粉加工厂及其他与农业有关的基础设施等。中国当前的目标是对农产品供应链实行纵向整合，促进高附加值生产。

三 拉美的供给

随着中国努力满足其不断增长的人口对食品的巨大需求，加之崛起的中产阶级对食品多样化的需求不断上升，中国农产品贸易额（进出口总额）从 2001 年的 279 亿美元上升到 2012 年的 1557 亿美元，年均增幅达 17%。中国对农产品进口的依赖也在加重，从 2001 年的 15% 增至 2012 年的 21%。2012 年农产品和食品贸易净赤字达到 310 亿美元，与 2011 年相比上升了 67%。

中国的大豆进口几乎完全来自于西半球。据中国海关 2013 年 11 月发布的数据，2013 年 1—10 月中国大豆进口与 2012 年同期相比增长 3%。在世界大豆市场上，南共市国家（阿根廷、巴西、乌拉圭和巴拉圭）的大豆贸易占全球的 40%，豆粕和豆油贸易占全球的 60%。这些国家如果组织起来，有望

形成一个基于农业的平台，以提高竞争力、促进地区一体化并在全球经济中发挥更大的作用。这种举措无疑也有助于促进南共市成员国内经济的稳定。

对南美国家的农业生产者而言，中国对进口大豆和豆制品需求的大幅上升使得南美国家农业部门的结构和生产要素配置都发生了转变。政治上，中国旺盛的大豆需求在南美国家催生了新的政治力量，极大地影响了这些国家的政策制定模式。拉美和加勒比国家共同体（CELAC）的成立和2015年1月中国—拉共体论坛首届部长级会议带来了可能在拉美地区层面上实现生产整合的美好前景，然而，拉美地区整体上并未达成一个地区性的综合贸易协定。相反，拉美国家是通过多种不同层次协定的复杂网络来获得成员资格，这可能对产品范围构成限制并加剧地区分化。有鉴于此，尽管南共市目前制度建设依然薄弱且成立至今乏善可陈，它仍然最有可能是南锥体国家在农产品领域实现次地区整合的平台。然而，南美国家的领袖们还没有完全接受地区协调行动的计划。

图3描述了南共市国家大豆（含豆制品）出口占全球的比重。从全球范围来看，大豆出口的集中度从20世纪70年代以来略有下降，但过去40年间美国和巴西两国的大豆出口一直占全球的80%。与此同时，阿根廷大豆出口稳居世界第三位。对于南美国家（特别是巴西和阿根廷）农业生产者来说，由于中国对食品和饲料需求的快速上升，中国迅速成为其最重要的大豆出口市场。

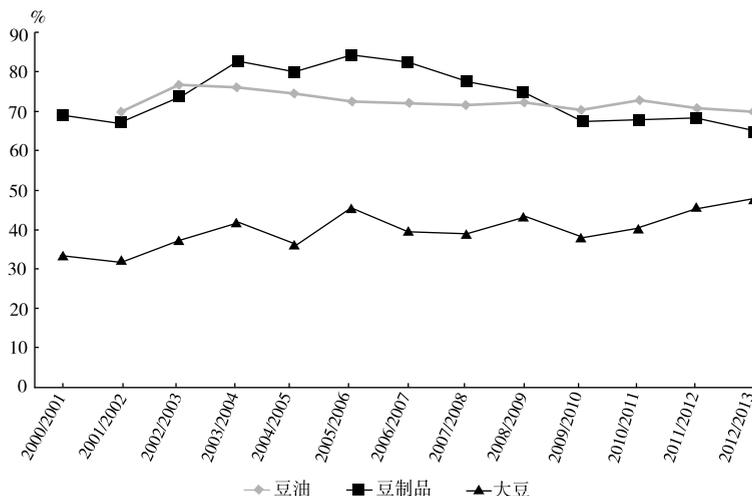


图3 南共市成员国（阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭）大豆出口的全球占比

资料来源：作者根据美国农业部数据计算。http://www.usda.gov/wps/portal/usda。[2016-04-10]

然而，有必要指出，尽管阿根廷和巴西大豆出口高度依赖中国，但两国GDP增长率对中国的依赖程度远非如此。实际上，对中国的出口对巴西和阿根廷两国而言均低于其GDP的2%。这一数据如此之低，证明对外贸易对于促进巴西和阿根廷经济增长的作用较小，两国出口占GDP的比重都较低，分别约占9%和18%。两国向中国出口的产品种类少于向其他地区和国家出口的种类。南锥体国家出口中国的产品以原材料为主（占出口中国总额的59.6%），其次是自然资源加工品（矿产加工品、农业加工品等）。对阿根廷和巴西而言，大豆出口分别仅占两国出口总额的7.5%和5.6%，然而，两国对中国的大豆出口额占两国对中国出口总额的比重却高得多，分别达到71%和23.2%。两国对中国的大豆出口额占两国对中国商品出口总额的比重则更高，阿根廷为82.6%，巴西也达到64.6%。可见两国农业部门实际上是依赖中国作为其主要出口市场（见图4）。

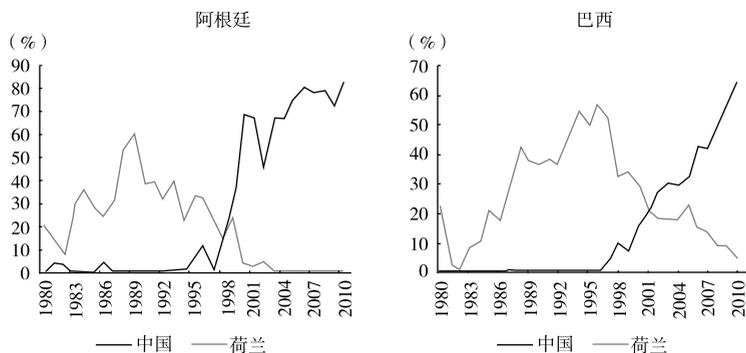


图4 阿根廷和巴西大豆主要出口市场的份额 (%)

资料来源：BBVA, “Evaluating Latin America’s Commodity Dependence on China”, in *Economic Analysis Working Paper*, No. 13/05, Hong Kong, January 2013.

历史上，依靠资源驱动的国家都没有能够连续10年维持强劲的GDP增长率。即使那些看似让经济保持在较为健康的长期增长轨道的国家，也鲜有成功地将经济增长转变为全面经济繁荣的案例。拉美国家历史上是作为初级产品输出国而参与国际经济的，如今的大豆出口繁荣是否传统模式的翻版？拉美国家历史上基于少数几种“星级”产品出口的增长模式，导致这些国家在国际经济条件恶化时大宗商品泡沫破灭。以巴西橡胶生产和出口历史为例，在巴西玛瑙斯，没有人会预料到巴西在世界橡胶市场近乎垄断的地位会被马来西亚橡胶生产商摧毁。来自斯里兰卡（旧称锡兰）和马来西亚的橡胶出口从1900年的仅4吨增至1914年的7万吨以上，1919年这一数据进一步增至

40万吨，而巴西橡胶出口则跌至仅占全球供应量的1/8。

近年来拉美的经济发展结果是一个深刻的教训：应警惕过度寄望于初级产品出口的后果。大宗商品生产易受不可避免的价格和需求变化的冲击，依赖大宗商品出口会损害产品多样化，加剧发展模式的失衡，此即所谓“资源诅咒”。它还必然波及政治领域，导致政治两极化摇摆、民族主义论调、民众主义政策和制度不稳定的恶性循环。例如，厄瓜多尔和委内瑞拉两个石油生产国正是这种情况，2014年下半年的油价下跌对两国政治经济造成了灾难性打击。

过去10年中，阿根廷大豆出口高度依赖中国的需求，因为中国占阿根廷全部大豆出口的很大份额（2012年达82.6%），而且阿根廷的大豆出口仅占世界油料作物供应量的8%。阿根廷豆粕和豆油出口更是严重依赖中国。然而，该国面对中国大豆需求变化的脆弱性在2009年表现得特别明显，因为当年双边豆油贸易争端使得中国完全切断了从阿根廷的大豆进口。^①中国的进口主导地位意味着当下中国在这点上相对于阿根廷拥有极大优势。巴西的大豆生产者也高度依赖中国，尽管依赖程度比阿根廷低。如果南美大豆产业链仅仅按照目前的趋势在国家层面上进行整合，该地区国家之间将会相互竞争，从而削弱其面对中国时的谈判能力。

出口集中于少数几种初级产品意味着南美国家可能错失深度参与中国市场的良机。通过对大豆生产进行更深层次的地区整合，可以让南美国家避免“再初级产品化”的风险或重新陷入低附加值生产模式。过度初级产品化不仅有害于南美国家发展，对中国也会构成风险。制成品贸易赤字促使南美国家政府对商品进口采取限制措施，或不顾其WTO义务而对国外制成品进口实行保护主义措施。^②例如，截至2012年12月，阿根廷和巴西是在WTO对中国发起反倾销诉讼案最多的国家之列，巴西位列全球第四（89起），阿根廷位列第五（62起）。2013年，巴西发起了38起反倾销调查，其中10起针对中国；2014年，巴西发起了66起反倾销调查，有16起针对中国，中国是涉案

^① 2011年5月12日，中国和阿根廷政府宣布，两国政府通过谈判和协商圆满解决了豆油贸易争端，中国将从阿根廷进口50万吨豆油以扩大两国贸易规模。——译者注

^② 这不仅伤害了中国的利益，也伤害了其他国家。例如，2015年1月26日，WTO上诉机构对“阿根廷：影响商品进口的措施”一案（DS438，DS444，DS445）发布了报告。矛盾的是，中国没有被卷入其中，因为此案中提起诉讼的是欧盟、日本和美国。阿根廷同意拟定与上诉国进行双边协商的条件。根据WTO争端解决机制，如果阿根廷方面不能遵守上述措施，涉案双方可以寻求达成在合理期限内解决问题的相互协议，否则，上诉国可以诉诸仲裁。

比例最高的。南美地区一些国家与中国的制成品贸易赤字引发这些国家内部针对中国的政治动员，而中国则成了“替罪羊”。但现实情况是，大宗商品出口对这些国家的贸易条件产生了积极效应，并且对这些国家的税收收入也带来正面影响，与中国贸易往来所带来的税收收入对这些国家来说显得愈发重要。

阿根廷和巴西国内制造业生产力低下、竞争力薄弱，使得中国与南美国家之间现行贸易模式的问题进一步恶化；两国国内强大的政治联盟要求政府采取保护主义措施的压力使得中拉贸易问题更加严峻。在阿根廷和巴西两国，城市产业劳工联盟有效地动员起来（尤其是在全国大选中），成功地迫使政府采取多种措施保护国内制造业部门免于来自中国的竞争压力。对于那些劳动密集型的“轻”工业如纺织业、服装业、玩具制造业、塑料制品等行业，保护主义压力尤甚。有趣的是，工业生产所需的资本品和中间投入品占中国对南美国家出口的很大份额，如阿根廷从中国进口中有 50% 是资本品。来自中国的高品质资本品无疑有助于提高南美国家制造业的生产力，可惜政治家为了巩固其在城市产业部门中的“胜选联盟”，往往会屈从于保护主义压力。

四 新的整合方向？

在南锥体地区开始出现了一种日益密切联系的农业—工商业网络，这种网络是建立在种植、加工和贸易企业的基础上，笔者将其命名为“大豆共和国”^①，包括阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭。这 4 个国家都日益紧密地参与了全球食品生产和消费体系，亚洲新兴市场和中国则是这个体系的中枢。这反映了当代全球经济活动的结构性特征：不同国家之间生产日益碎片化并沿着供给链和价值链组织或重新组织起来。^② 分析全球商品链，即单个产业内部不同生产活动跨越国家地理界限而相互连接的链条，有助于阐明贸易和生产模式是如何迅速改变的。

^① Mariano Turzi, “The Soybean Republic”, in *Yale Journal of International Affairs*, Spring – Summer 2011, pp. 59 – 68.

^② “供应链”通常被界定为这样一组经济单元：从一种商品或服务的构思到不同生产阶段、直到传递给最终消费者的过程中，提供一系列可见和不可见的附加值活动，其目标是使得整个生产和销售体系的成本（劳动力、投入、运输和通信）最小化，并使得其效率最大化。“供应链”指的是由特定公司组成的网络，而“价值链”通常是更广义的范畴，指的是整个产业。

运用到农业领域，以接受国际和地区（跨地区）经营网络为主要出发点，全球价值链（GVC）分析展现出一定的特征。国际贸易自由化、外国投资和发达的技术使得拉美国家农产品跻身于国际市场。然而，这种全球农产品链条是高度不对称的，因为它把发展中国家的小型种植户与市场的大型跨国公司一同纳入全球采购网络。相对于小型种植户来说，大型跨国公司拥有灵活性、议价能力和多样化生产优势，这些优势使其能够同时在不同地域、在多种相互交叠的系统之下同步整合生产。在国际农产品市场上，需求方（国家或公司）可以在全球范围内利用生产碎片化，因为它们经常评估其采购策略，其对供应商的离岸外包策略可以迅速做出改变。这使得它们可以利用价格的短期波动获得经济或金融利益。不仅如此，这对供应商可以造成毁灭性打击，损害国内政治经济结构，并引发国家政局不稳定。拉美国家在与中国发展经贸往来时，其产业政策还未考虑到这种全球价值链的国际生产新格局。拉美国家与中国之间相互协调的、跨区域的、全球价值链导向的产业政策，应关注全球、国家和当地参与者之间的交汇点，并考虑到生产国和消费国双方的利益、实力和企业触角。深入理解全球价值链并广泛采取商业化政策来对其予以支持，能够极大地提升拉美国家在全球农业/食品链中的谈判地位，无论在面对中国还是面对孟山都等传统的大型农产品企业时都是如此。

政治上，这意味着农业—工业（agri-business）治理关注的视角是全球性、以企业为主体的，而不是上述南美国家目前实施的以国家为主体的公共生产模式。简而言之，市场力量转变越来越有利于分销商而不是生产商。在发达经济体和新兴经济体中，分销商和超市链条变得日益强大。如跨国农业化学公司实行了纵向整合，通过使用科技手段（专利权）来促进其农用化学品的销售，由此建立了具有龙头地位的生产结构。它们与销售商和加工商联合起来，利用组合规模优势来建立主导性的买方地位和知名消费品牌。这种权力转移也发生在生产国和消费国之间，如中国拥有占据生产者和消费者两端优势的地位。在供给和生产链条上的紧密协调使得数量较少、规模较大、更为多元化的供应商之间得以整合起来。

从国家政治经济学的立场来看，一国是否参与全球价值链取决于该国是否属于国外进口产品（上游链接）的使用者或他国所使用中间产品和服务的供应者（下游链接）。历史上，拉美国家产业政策往往是有选择性地倾向于特定产业或企业，这样做出于多种理由，包括战略重要性（如石油、天然气和矿产品等自然资源）、国家安全（军事采购、基本药品、基本食品）、与国内

供应商建立前向和后向关联的机会（如墨西哥和巴西的汽车产业）、扶持“幼稚产业”（通过适当保护以期其将来成长为具有国际竞争力的国家龙头企业）等。这种进口替代发展战略和政策目的是在本国疆域内再造完整的供应链。与之相反，全球价值链作为一种发展范式和指导性政策原则，将国际生产网络作为结构性出发点，主张充分利用国内产业政策来建立创造性的境外多节点生产模式。它接纳多层次生产网络，强调根据全球价值链定位生产模式的重要性。对南美地区的农业部门而言，这种范式有望带来一种地区整合的新方向，然而其中也面临不小的挑战，因为南美国家农业部门的国内政治经济结构差别很大。

南美国家围绕大豆生产的不同社会和政治分裂使得这些国家产生了特定的政治经济安排和政策措施。这导致了大豆资源治理制度的不同模式，主要取决于各国公共部门力图对资源实行何种程度的集中控制。下面简要回顾在巴西、阿根廷和巴拉圭三国，围绕近年来的大豆价格上涨行情，这些治理趋势的具体表现情况。

巴西地方治理力量强大，使得国家机构能够与资源部门利益有效地整合（协调模式）。在巴西，农业资源是在地方层面上管理的，这使得地方（州和市）政府比联邦政府势力更强大，地方政府能够与跨国贸易公司结盟，有助于其实现财政和政治独立，而不必依赖于中心城市政治权力的支持。例如，在巴西国内最主要的大豆生产州马托格罗索州，州长马吉（Blairo Maggi）^①的选民由农民组成，因此他有动力尽职尽责地管理好资源，其主要考虑的是自身政治地位的稳定（生态可持续性则位居其次）。巴西经济具有明显的二元化特征，但巴西国内相对较为强大的制度力量是唯一能够阻止国内冲突升级到巴拉圭那样激烈程度的因素。

阿根廷是中央集权制度的案例，表现为中央与资源部门行为者之间相互冲突的模式（对抗模式）。阿根廷拥有更为原子化的农业经济结构，从而减缓了经济二元化形成的步伐。因此，该国选举联盟中行为者的力量非常分散，灵活的土地制度对于广大农业生产者来说至关重要。然而，庇隆主义的城市劳工联盟对土地制度改革构成了障碍，因为在中央集权的财政制度下，从农业部门抽取租金在政治上是更为有利可图的。

^① 马吉是巴西前大豆种植王，他掌控的 Amaggi 大豆集团是全球最大的大豆种植商和出口商之一。2016年5月，马吉被接替罗塞夫的代总统特梅尔任命为巴西农业部部长。——译者注

在巴拉圭，农业部门利用权力不对称和薄弱的初始制度条件，通过侵占国家利益实现了事实上的分权；特殊利益集团和外国势力之间相互共谋（殖民化模式）。巴拉圭经济二元化非常严重，原住民和无地农民被系统性地边缘化。大豆生产模式是私人经济利益掌控的机构来保障的。在此情况下，殖民利益之间形成了联盟，即跨国公司与受巴拉圭大地产主强力支持的巴西和巴拉圭土地所有者之间的共谋。

具有地域灵活性的大豆贸易/加工模式在巴西、巴拉圭和阿根廷三国之间形成了等级关系。跨国公司利用上述三国不同政治经济制度的长处和弱点，将其整合到全球农业分工体系之中，连接成更加广阔、更深层次的农产品链条。跨国公司认定，在阿根廷建立大豆加工厂并从巴拉圭运来大豆，在经济上更具有成本效率。由于巴拉圭本国极少有市场参与者能够承担那种资本密集型经营活动，巴拉圭只能出口大豆原材料，从而失去了从出口较高附加值豆制品中获得更多收益的机会。中国也致力于竞逐这场规模驱动、投入巨大的全球企业并购活动。2014年中粮集团收购了荷兰粮商尼德拉集团（Nidera）和新加坡来宝农业公司（Noble Agri）51%的股权，表明中国企业在积极参与拉美国家粮食部门的投资活动。尼德拉集团在阿根廷、巴西、乌拉圭和其他南美国家均拥有综合性的仓储和物流网络，中国因此成为亚洲农产品贸易的发达平台，这使得中粮集团在粮食仓储、物流和加工设施方面建立了首屈一指的全球地位。

阿根廷、巴西和乌拉圭都立法限制国外投资者对农业土地的所有权，然而，这仅仅是国家层面的规范。南美国家还没有通过地区整合（如通过南共市）实现在地区层面上提高制度效率。通过地区整合促进协议的实施、降低交易成本，不仅有利于加强和促进南美国家之间的合作，还有助于中国和中国企业监督对方的履约情况。地区层面上的制度化安排能够为审慎、务实的对外政策制定提供框架。实力较弱的一方可以根据国家间实力有别的现实来行动，与此同时通过地区整合来维护其国家自主性。不仅如此，南美国家可以利用这种特定部门驱动的地区整合，攀上较高附加值的农产品链或甚至农工产业链。整合进公司供应链还可以带来创造投资和贸易流的附加收益。

迄今为止，拉美对全球供应链的参与几乎都是由西方大型跨国公司组织和决定的，但2014年中粮集团收购事件表明了一种新的趋势：南美国家通过农产品整合进以亚洲为中心、由亚洲跨国公司管理的全球价值链和供应链，其整合的目标和策略则取决于南美国家的国内政治经济结构。这里有必要澄清文

献中常见的一个错误：把“价值链”和“供应链”概念相互混用。实际上两者之间存在重大差别，特别是就国际政治经济影响而言。供应链概念关注的是把原材料转变为成品或服务并传递给终端消费者的各个阶段，它反映了商品从一个经济行为者转移给另一个行为者的路径。价值链概念则关注的是这种转移中不同阶段上的附加值。从国际政治经济视角来看，连接中国和拉美的农产品价值链上的参与者不仅在创造价值，也在为赢得市场和利润而竞争。

五 前景展望和政策建议

人口和环境因素使得农产品买方日益依赖南美国家的农产品出口，因此南美国家作为卖方在国际农产品市场上的竞争力随之上升。中国的崛起使其必须从南美地区进口大豆，但要与包括中国在内的亚洲新兴经济体实现深层次、高质量的经济整合，并不是一件容易的事。亚洲国家实行关税升级制度：相对于初级产品的附加值越高，关税保护力度就越大。然而，随着这种发展模式日益受到考验，中国在这些领域放松限制并非不可能。

南锥体国家将如何应对变化中的地区和全球政治经济形势还有待观察。2013年5月，智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁在拉美发起了一个新的贸易集团（地区联盟）——太平洋联盟，其主要目标是推动其与迅速崛起的亚洲经济体之间的贸易。这在拉美地区打开了一条新的地缘政治和地缘经济断层线。正如有学者指出，当前的拉美地区主义（正如美洲玻利瓦尔联盟、拉共体和南美洲国家联盟等地区一体化组织所表明和推动的那样）产生了一种真正的“地区政治经济”，它重新界定了国家—社会和国家—市场关系，使该地区偏离新自由主义而转向更新的国家主义和发展主义。^①这种地区发展势头在多大程度上受到近年来大宗商品出口繁荣的支持，并由于该地区“新左翼”政府之间的意识形态吸引力而得到加强，还有待观察。贸易协议可以带来深度参与全球价值链的机会——如果这些贸易协议促进了国际供应链的形成。虽然可以说高度一体化的国家更有可能参与国际生产网络，但并非所有的一体化计划都为支持国家之间的生产网络创造了条件。随着南共市在进入21世纪

^① Thomas Legler, “Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda”, in *Contexto Internacional*, Vol. 35, No. 2, December 2013, pp. 325 – 352.

以来变得日趋保护主义、政治化且停滞不前，在缺乏成熟的一体化架构的情况下，其成员国都在力争扮演更重要的地区领袖角色。拉美国家的贸易政策和协议如何能够更好地利用与中国之间的全球农产品价值链？答案是尽可能扩大实际收益并且尽可能降低其中的风险。换句话说，如果这些国家各经济部门竞争力弱的问题没有得到解决，将导致中国与拉美国家之间的现行经贸关系模式被固化。农产品的地区整合可以作为全地区在产品基础上实现利益聚合的新方向，这有助于减轻碎片化，同时弥合拉美与亚洲买方之间的不对称地位。中国方面，其粮食政策关注两个变量：粮食供应安全和粮食价格稳定。如果南美国家制定出更具生产力、更为协调的地区战略，则不会对中国粮食政策目标中的任何一个造成本质上的冲突。

过去10年来，拉美地区成为中国最有活力的贸易伙伴之一。中国同拉美地区的贸易比同其他地区的贸易增长更快，是2005—2010年期间中国全球贸易额增速的2倍。大宗商品（农产品和其他自然资源）构成了中拉贸易额的绝大部分。南美生产者（巴西、阿根廷和巴拉圭）和亚洲购买者（尤其是中国）之间形成了相互依赖的关系，随着亚洲新兴经济体人口和经济的增长，这种依赖关系还会继续发展。中国制定了旨在保障其粮食供应安全和避免粮食价格波动的国际农业政策，主要关注的对象就是南美生产者。

与中国贸易的蓬勃发展在多方面影响了南美大豆生产者，带来了政治、社会、经济和环境方面的新挑战，并造成了地区之间和部门之间的国家权力再分配。这种关系取决于拉美国家的市场参与者、利益集团和制度结构，这可从本文研究的大豆生产国得到验证。巴西较强的联邦主义和地方治理力量使其与中国建立了次国家层面的关联，巴西国家机构与本国资源部门利益形成了协调的关系。巴拉圭在整合生产体系中（“大豆共和国”）不但失去了获得较高附加值的机会，并且由于其相对于邻国而言实力不对称，农业部门初始制度条件薄弱，巴拉圭还丧失了权力；特殊利益集团之间的共谋实际上使得巴拉圭的治理结构更加弱化。阿根廷农产品部门通过出口大豆加工品（豆油和豆粕），较为成功地攀上了国际价值链，但该国在政治上形成了中央国家机构与农产品部门之间的对抗关系。本文的创新之处在于发现了农产品部门实行国际整合（生产者之间）的新方向，以及地区一体化组织瓦解的潜在动力。

在一个生产日益碎片化、经济结构围绕全球产业链重组的世界，出口竞争力取决于能否采购到有效的投入品、能否触及最终生产者和国外消费者。

中国已成功地跻入拉美的农业价值链，出于追逐利润的动机和国家安全动机，中国将来还会继续这么做。拉美地区的农业生产者已日益意识到参与全球价值链能够带来实现快速工业化的机会，增加贸易机会，提升贸易多元化的前景。但拉美农业生产者却没有努力提升竞争力、促进产品结构多样化，并无意向其中国贸易伙伴汲取技术和管理经验。这种国际政治经济结构会给南美国家的发展道路带来直接和严重的后果，并损害拉美国家的经济平等、政治透明度、社会发展、地理平衡和环境持续性。互补性贸易没有改变价值获取和分配格局，使得南美生产者仍然处于利润率较低的价值链低端。这正是所谓“荷兰病”产生的根源：自然资源富集国将其资源集中投入到土地、农作物和挖掘设备方面，而以牺牲人力资本投资为代价；这些国家无法摆脱对大宗商品贸易的过度依赖，因此暴露于国际价格波动风险中，产业结构缺乏多样性，最终导致不平衡的发展模式。南美地区的国际政治经济历史有着惨重的教训：在国际经济条件恶化、资源泡沫破灭之时，国民经济会遭到毁灭性打击；这种“资源诅咒”还会波及政治领域，导致政治两极化摇摆、民族主义论调、民众主义政策、制度不稳定甚至体制崩溃。

在这种“双输”情景下要实现“双赢”策略的空间并不大。建立把国家政策与企业利益相结合的治理结构，无论对中国还是南美国家来说都是很关键的。过去10年南美地区出现了一个巩固的大豆综合生产体系，它有潜力发展成为单一的地区商品链，超越21世纪之前一直流行的生产实践。但这种整合的生产实体，或曰“大豆共和国”，还未实现制度化，并且经济现代化步伐超过了政治制度化。从国际政治经济学立场来看，这种产业链关系的治理必然要求建立新的制度框架，以保证长期可靠的制度承诺。迄今为止，南美地区还没有制定地区层面上的协调政策来解决该地区在基础设施、物流体系、教育和人力资本形成等领域面临的共同挑战，也还未建立跨境生产集群。此外，南美生产者在产业政策和经济发展方面还存在深层次的问题有待解决。

（翻译：黄念；责任编辑：刘维广）