

# 出口有罪或经济自强——阿根廷农业部门曲折发展的思考

袁梦琪

新冠疫情暴发两年以来，许多国家都出于维护本国粮食安全的考虑而出台了农产品出口限制措施，整体呈现出农产品出口限制国家的数量增加，出台限制措施频次增多的趋势。据统计显示2015—2019年，出台农产品限制措施的国家/地区及频次，仅为45个国家，86次。而2020年全球累计有43个国家/地区，先后71次出台农产品出口限制措施。其中阿根廷9次出台出口限制措施，巴基斯坦、土耳其各4次，俄罗斯、塞尔维亚、乌克兰、印尼分别为3次，埃及、菲律宾、哈萨克斯坦、柬埔寨、马来西亚、缅甸、南非、亚美尼亚等9个国家/地区分别为2次。疫情新形势下，2021年，全球有5个国家，共出台了26次农产品出口限制措施，其中阿根廷13次，土耳其5次，俄罗斯4次，印尼3次、墨西哥1次。<sup>1</sup>

阿根廷作为一个农业出口大国，享有世界“肉库粮仓”的美称，为全球市场供应大豆、牛肉、谷物和奶制品，是世界最大的豆油和豆粕出口国<sup>2</sup>，是世界第五大牛肉出口国<sup>3</sup>。但是在前文中看到，近两年的时间内提到的采取出口限制措施的国家中，阿根廷居于首位。这些出口管制措施的出台，还伴随着阿根廷政府对农业出口部门的指责，宣称它们是造成国内物价上涨、生活质量下降的罪魁祸首。如果仔细观察，每当阿根廷遭遇国内经济危机或国际经济冲击时，政府都会首先向农业部门，尤其是农业出口部门进行问罪。这种出口有罪论也一直伴随着阿根廷农业部门的发展至今。为什么阿根廷的每届政府或多或少的都会向这样一个国家主力经济部门“开火”？而这一经济部门缘何又总是被政府诟病？本文试图从阿根廷的农业组织的发展历史中，探索出农业部门同政府之间的关系演变路径，从而能去解读阿根廷政府对农业部门负面情绪的背后原因。

## 一、农业组织的早期成长历史

阿根廷农业在全球范围内享有较高的国际声誉，同时在国内市场中也占有举足轻重的地位。农业出口额在阿根廷的出口总额中占70%的比例，其中35%来自大豆类产品出口，22%来自谷物类产品出口。可以说阿根廷的农业出口创汇是整个国家外汇收入的主心骨，但经济力量的强大并没有使得阿根廷农业部门拥有得天独厚的政治势力。

早期阿根廷的农民和农业组织既不和政党联盟，也没有和官方机制相融合，更不会刻意去影响政治（农业寡头除外）。此外，大部分情况下农业组织都是各自运行，因为他们各自代表不同农业集团的利益，很少会出现合作，甚至连协会之间的对话都屈指可数。<sup>4</sup>阿根廷有四大全国性的农业组织，分别是阿根廷农业社会（Sociedad Rural Argentina, SRA）、阿根廷农业联盟（Federacion Agraria Argentina, FAA）、阿根廷农业联合会（Confederaciones Rurales Argentinas, CRA）和阿根廷小农联盟（Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada, CONINAGRO）。

其中阿根廷农业社会（Sociedad Rural Argentina, SRA）成立于1866年，主要代表大农场主的利益，以经济精英阶层为主，有一定的政治影响力和游说能力，但并不是政治活动积极参与者；阿根廷农业联盟（Federacion Agraria Argentina, FAA）是1912年成立，最初由反对大农场主的移民农工组成，之后还加入了大量的无地农民，现在组织中的许多农户成员都以家庭为单位加入。该协会的

资金来源取决于联邦政府的选择性激励政策，比如发放出口核准证明等；阿根廷农业联合会 (Confederaciones Rurales Argentinas, CRA) 在 1943 年成立，主要成员是中等量级的农户，这一组织的地方性分支较为完善，其资金来源也不完全依赖联邦政府；阿根廷小农联盟 (Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada, CONINAGRO) 成立于 1956 年，组织中不仅仅包括农户，还包括参与农业活动的商贩，因为组织松散，加上农户、商贩不想耽误各自的农业经济活动，所以该组织在反政府游行时往往不太积极。<sup>5</sup>

以阿根廷农业社会为首的农业寡头精英们在阿根廷的整体政治生活中表现得较为活跃，他们参与政治也试图用自己的经济影响力来带动有关农业立法的发展。但是从阿根廷这四大农业组织整体来看，因为它们各自所代表的群体利益不同，且成立时间和成长经历完全不同，所以基本都是各自为政，并没有形成一个能代表农业部门整体的政治协商氛围。

## 二、农业部门的联合和反抗

阿根廷左翼民粹主义在 2003 年的胜利，在很大程度上得益于国际大宗商品价格一直处在高位，尤其是其中的玉米、大豆、大米和小麦。此时拉美各国的政府表现得颇为统一，巴拉圭、玻利维亚和阿根廷的左翼政府纷纷或上调大豆出口税，或规定豆农以较低的优惠价格卖给国内民众。由此引发了 2008 年三国同时发生的农业大罢工，造成了农业部门与国家之间的剧烈冲突。对出口农业征税并不是极少数个案，在南亚和撒哈拉以南的非洲，政府均有这样的举措，因为在农产品国际价格较高时征收出口税，可以快速有效地获得更多的税收收入；同时农户也在对国际市场价格进行观察，以求在大宗商品价格红利期获得农产品利益的最大化，往往会政府对政府这种“薅羊毛”的做法妥协，换取一定的经济收益和贸易便利。

自 90 年代末期开始，传统的出口产品，如肉类和谷物等则在阿根廷的出口总额中的比重逐渐下降，到 2006 年仅占 8% 的总出口额；而大豆出口的比重则是节节攀升，在 2006 年可以占到出口总额的 20%，农牧业出口集团的经济实力逐渐增强，所以出口的“大豆化”对阿根廷各阶层之间的力量对比及其相互关系产生了重要影响。另一方面，阿根廷本国的大豆消费市场很小，几乎不会在日常生活中出现与大豆相关的饮食和商品。阿根廷人既没有大量食用豆类的饮食习惯，也很少会使用大豆油进行烹饪，所以国际市场上大豆交易的繁荣对国内市场的通货膨胀和消费品短缺的问题没有帮助；但是国际市场上大豆出口国竞争者中，阿根廷名列前茅占有全球第三的市场份额，仅次于美国和巴西。<sup>6</sup>这一国际市场的红利被当时阿根廷左翼民粹政府牢牢抓住，基什内尔政府 (Néstor Kirchner) 倚赖这一部分的收入，克里斯蒂娜政府 (Cristina Fernández de Kirchner) 也倚赖这一部分的收入。阿根廷的联邦政府对这些农业商品出口征收高昂的出口税来充实自己的税收收入，同时也将这笔款项大量地用于再分配政策，加大政府对公共产品的补贴力度，<sup>7</sup>他们坚定地推行农牧业出口补贴再工业化和社会支出的政策。在 2007 年到 2011 年之间，大豆出口收入中的平均 47% 都进入了阿根廷联邦政府的口袋<sup>8</sup>，农产品出口税收也就成为了联邦政府的重要资金来源，其中大豆及其相关副产品的出口被规定了最高的税率。

在 2008 年 3 月 11 日，阿根廷政府宣布下调了小麦和玉米的出口税率，但是与此同时将大豆和向日葵籽的出口税率从原本的 35% 和 32% 分别提高到了 44.1% 和 39.1%，同时执行出口浮动税率政策，也就是税率会随着国际市场价格涨跌而变动。<sup>9</sup>这一条例 (Resolución 125) 由彼时的经济部长马丁·罗斯托 (Martín Lousteau) 提出，在当时严重打击了阿根廷的农业从业者，不仅仅是对于生产者的冲击，也包括了大量的农业副业从业人员。原本提高农产品出口税率是为了优先满足国内市场需求，再来达到缓解通胀压力的作用。但是这些政策的结果就是从农业组织的口袋里拿钱，势必会引起不满。<sup>10</sup>此时，尽管农业组织远离政治场域，尽管农业协会各自代表着不同的利益，尽管农户们不愿意暂停农业商业性活动，这四大农业组织最终决定联合起来对抗克里斯蒂娜政府。他们成立农业组织委员会 (Mesa de Enlace)，确保集体行动一致，向政府施压。他们停止阿根廷国内市场上的肉类和谷物的供应向政府示威，切断农业运输的道路<sup>11</sup>，2008 年整个三月份的报纸封面基本都是关于农业组织抗议的新闻。这样的对抗高峰期一直持续到了 2008 年 7 月 17 日，直到该提案最终被国会否决。<sup>12</sup>此后阿根廷的政治场域中甚至出现了“农业议员”<sup>13</sup>这个群体，而农业组织委员会也成为了农业部门的代表群体，可以实现与政府的直接对话。

### 三、农业部门的曲折发展

当马克里政府 (Mauricio Macri) 上台后, 农业部门的发展束缚得到部分的解除, 新政府首先在运行不到一个月的时间内宣布取消大豆外所有农牧业产品出口税, 同时把大豆出口税率下调 5 个百分点。同时增加对农业的投入, 还提出要加快公路、能源、铁路等基础设施建设, 改善投资环境和提升农业竞争力。但是阿根廷当地基础设施的先天不足, 加上出口税收减少和通胀影响, 使得拥有了资金支持的农业依旧难以保持可持续性发展。以农产品出口巨头维森丁公司 (Vicentin) 为例, 该公司在马克里执政期间借助宽松的发展环境, 实现大笔借债而扩张, 但没有能将用于扩大出口规模的资金用于技术的改善, 导致新冠疫情到来之后, 无法偿还国家银行 (Banco Nación) 所借的债务而寻求破产<sup>14</sup>。农业巨头尚且如此, 何况那些中小型农场主和家庭农场, 以及耕作的农民们。

到阿尔韦托 (Alberto Fernández) 上台时, 不到三个月阿根廷就沦陷在新冠疫情的狂潮中, 农业活动也部分地暂停了。阿尔韦托在此后的政策调整中, 多次提到农业部门因为没有考虑到国内的供求比, 导致出口过多而压缩了国内农产品的供应量, 使得物价飞涨。当地时间 2021 年 5 月 17 日, 阿根廷就宣布暂停牛肉出口 30 天, 宣称以此来平息国内的肉价。这一政策不断的延长调整, 阿根廷农业部部长胡利安·多明格斯 (Julián Domínguez) 发布的最新政策表示阿根廷在之后两年都会对牛肉出口进行配额要求和类型限制。<sup>15</sup>好不容易取消对牛肉禁止出口的限制, 但是在 12 月 17 日, 阿根廷再次对小麦、玉米的出口设置配额, 宣布将玉米出口限制在 4160 万吨, 小麦出口限额则为 1250 万吨左右。<sup>16</sup>这等于将农业部门的束缚又增加了几层。与此同时, 为了抑制阿国的农民在物价上涨之际增加对外出口的动力, 阿根廷农业部门已于 11 月起禁止部分玉米和小麦的出口登记。这一举动迅速引起了阿根廷农民的不满, 也极大地削弱了农民、农场主继续进行农业活动的积极性。

表一 阿根廷农业政策发展历程

| 时间        | 经济发展模式        | 农业政策变化   |
|-----------|---------------|--|
| 1990 年以前  | 替代自由贸易和进口替代经济 | <ul style="list-style-type: none"> <li>对主要农产品进行价格干预, 强制公共库存, 对农产品贸易征收进出口税, 对化肥等农业投入品的进口征收关税, 对私人农业研发和基础设施的投资水平普遍偏低。</li> <li>对贸易开放进行过几次尝试</li> <li>创建农业研发和推广服务机构 (INTA 1956 年); 创建私人机构, 如 AACREA (1960 年) 和 AAPRESID (1989 年), 为农民提供服务。</li> </ul> |
| 1991-2001 | 逐渐发展为开放型经济    | <ul style="list-style-type: none"> <li>解除库存和定价的公共机构, 降低进出口关税, 自由贸易协定 (南方共同市场和世贸组织)。</li> <li>稳定价格, 减少贸易壁垒, 私有化和放松市场管制</li> <li>解散国家商业委员会 (1991 年)</li> <li>建立动植物健康和食品安全 (SENASA 1996)</li> <li>建立种子监管机构 (INASE 1991)</li> </ul>                    |
| 2002-2015 | 重新变为内向型经济     | <ul style="list-style-type: none"> <li>实施出口税, 高进口关税, 价值链受到出口配额和零售价格控制等规定的制约</li> <li>国家农业商业管制办公室 (ONCCA) 被解散 (2011 年)。</li> </ul>  |
| 2015-2017 | 逐渐变为外向型经济     | <ul style="list-style-type: none"> <li>取消所有农产品的出口税, 但对大豆出口减税除外</li> <li>取消和改革出口业务登记册制度 (2015 年)</li> <li>联邦农业委员会 (CFA) 改革 (2017 年)</li> </ul>  |
| 2018-2020 | 出口经济中重新增加出口税种 | <ul style="list-style-type: none"> <li>为应对 2018 年的经济危机, 对包括农业在内的所有出口产品设立出口税</li> <li>自 2019 年起重新对农产品征收特定税种和汇率控制</li> </ul>   |

资料来源: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/88fcd83a-en/index.html?itemId=/content/component/88fcd83a-en>

## 结语

阿根廷农业发展在世界范围内属于较早实现了大规模机械化的高水平发展，但如若深究其发展道路，却不是那么一帆风顺。每一届政府不论是采取外向型经济模式还是内向型经济模式，都会相应地对农业部门的发展政策进行调整。根据前文的表格可以看到农业部门跟随阿根廷经济模式的转变，也经历了多次反复的变更，农业部门曲折发展，甚至可以说是下滑的趋势。对于出口有罪论的兴盛，究其原因，笔者认为以下两点值得思考。

第一，阿根廷的优势农业部门如果仅作为强大的国家经济来源，并不会招致政府太多的干预。但是随着农业部门的联合，农业组织政治影响力的扩大，阿根廷政府开始有意识地防范农业部门对其所实施的政策的影响比重，因此不论是在大宗商品红利期还是疫情经济停滞期，都会采用不同的手段来限制农业部门的发展壮大并试图遏制其参与并影响政治的趋势。因此政府需要一个借口来对农业部门进行打击和压制。

第二，当面临经济发展危机及通货膨胀严重时，政府声称是农业部门不加约束的大量出口造成了国内供需紧张，而导致物价飞涨和社会不平等加剧，这使得民众会对农业部门产生敌意。政府不仅仅是简单地责备农业部门，而是有意识地转移公众的注意力，将人们对生活不满意的愤怒都抛洒在农业部门上，从而避免人们指责因政府的政策失误，而导致物价飞速上涨的局面。究其根本，政府反复强调农业部门出口有罪论的说法，其实是对自身治理结果不佳的“甩锅举动”，是逃避其治理不当的“鸵鸟行为”。

发展农业，鼓励阿根廷农业补给工业，从而实现经济自强的讨论，给予了阿根廷农业部门更多的积极评价。但是参考事实可以发现，通过农业实现经济自强，在阿根廷其实行不通。为何无法实现阿根廷农业高速自主的发展，笔者认为也有以下两点原因。

第一，除了政府方面对农业部门或提防或贬损的影响，阿根廷农业发展遭遇困境的因素还在于阿根廷国家整体的基础设施建设差，尤其是相应配套的农产品出口运输能力不足，使得许多的农产品仅能在国内小范围的流通，十分有限；而阿根廷国内市场小又不足以消耗所有数量的农产品。所以即使是给予了大笔的资金去发展农业公司本身，即使阿根廷农业机械化程度高，也无法改变外部环境的条件，使得农业投资最终是“打了水漂”。

第二，政府对于农业的发展也有过积极的推动，希望通过调整税收来改变阿根廷国内经济对单一作物的依赖，从而增加农业经济发展的多样性，但与此同时，付出的代价就是政府财政收入下降，因为主力产品出口税收缩水，使得政府可调配的资金减少也会影响政策实施的效率。以大豆为例，大豆出口税占阿根廷农业出口税收的90%，马克里政府彼时下调税率，意味着政府每年损失超10亿美元。相应地，投入到实现农业多样化的资金和支持都不可避免地受到负面影响。所以即使在政府与农业部门蜜月期时，这种求自主、求自强的局面和政府心有余而力不足的矛盾场景也一直伴随着阿根廷农业的曲折发展。

袁梦琪，清华大学国际与地区研究院博士后研究员，研究国家为阿根廷。

<sup>1</sup> 盛彩娇，田仲他：《疫情下国际农产品出口限制特点、影响与政策建议》，《中国发展观察》2022年2月17日，<https://cdo.developpress.com/?p=12700>。

<sup>2</sup> Mariano Turzi, *The Political Economy of Agricultural Booms*, Palgrave Macmillan, p.14.

<sup>3</sup> 《阿根廷将解除牛肉出口限制，恢复对中国自由出口牛肉》，《路透社》，<https://www.reuters.com/article/argentina-beef-idCNL6S2QV000>。

<sup>4</sup> 访谈对象：Raul Andres Roccatagliata, Sociedad Rural Argentina 农业协会的国际事务主管，访谈地点：阿根廷布宜诺斯艾利斯市，访谈时间2017年3月30日。

<sup>5</sup> Jorge Mangonnet and María Victoria Murillo, “Protests of Abundance: Distributive Conflict Over Agricultural Rents During the Commodities Boom in Argentina, 2003-2013”, *Comparative Political Studies*, Vol. 53, No. 8, 2020, pp. 1223-1258.

<sup>6</sup> Osvaldo Barsky y Mabel Dávila, *La rebelión del campo: Historia del conflicto agrario argentino*, Buenos Aires: Sudamericana, 2008. 大豆产业被政府强力征税并保持高出口量时，与之相反的是自2005年起阿根廷的肉类、小麦和玉米则因为要控制国内市场价格而受价格管控和出口限制的双重要求，不能进行大量的出口贸易。

- <sup>7</sup> Jorge Mangonnet, María Victoria Murillo and Julia María Rubio, “Local Economic Voting and the Agricultural Boom in Argentina, 2007-2015”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 60, Issue 3, 2018, pp.27-53.
- <sup>8</sup> 将这一政府产业税收模式和另一个大豆出口国巴西相比可以看到政府行为的显著差异，尤其是巴西由卢拉 (Luiz Inácio Lula da Silva) 领导的左翼政府同样注重社会再分配政策，同样强调以人民为中心的执政理念。巴西政府在面临国际大豆价格高涨时，非但没有从大豆出口税这个关节来增加税收收入，反而在一定程度上还给予大豆产业补贴，平均补贴水平占到 1.3% 的大豆出口收入。
- <sup>9</sup> Rodrigo Néspolo, “Diez años después, “la Mesa de Enlace se volvió a reunir en LA NACION”, *LA NACION*, (2018/03/06), <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/que-recuerdan-hoy-los-integrantes-de-la-mesa-de-enlace-de-2008-del-mayor-conflicto-del-campo-en-la-historia-nid2114328/>, February 9, 2022.
- <sup>10</sup> Carlos Freytes y Juan O’Farrell, “Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente (2003-2015)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 57, No. 221, 2017, pp. 181-196.
- <sup>11</sup> Norma Giarracca y Miguel Teubal, eds. *Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates*, Buenos Aires: Antropofagia, 2010, pp. 18-19.
- <sup>12</sup> Carlos Arbia, “La historia secreta de la Resolución 125 contada por sus protagonistas 10 años después”, *Infobae*, (2018/03/11), <https://www.infobae.com/economia/2018/03/11/la-historia-secreta-de-la-resolucion-125-contada-por-sus-protagonistas-diez-anos-despues/>, February 11, 2022.
- <sup>13</sup> Gabriel Levita, “Profesionales, amateurs y gremialistas. Trayectorias y entradas a la política de los ‘agrodiputados’ en el Congreso argentino”, *Política & Sociedad*, Vol. 18, No. 43, 2019.
- <sup>14</sup> 后来阿根廷总统阿尔韦托·费尔南德斯 (Alberto Fernández) 表示有意将其国有化，由阿根廷石油公司 (YPF) 旗下部门管理，以“拯救”该公司免于破产，引发许多争议和反抗。
- <sup>15</sup> “Julián Domínguez presentó el plan GanAr, con cambios en la exportación de carnes”, <https://www.pagina12.com.ar/388354-julian-dominguez-presento-el-plan-gan-ar-con-cambios-en-la-e>.
- <sup>16</sup> “Julián Domínguez: ‘Una decisión que genera la previsibilidad y la confianza reclamadas por todos los actores de la cadena del trigo y del maíz’”, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/julian-dominguez-una-decision-que-genera-la-previsibilidad-y-la-confianza-reclamadas-por>.

| 《区域观察》  |   |
|---|---|
| 清华大学国际与地区研究院<br><br>海淀区清华园 1 号<br>中国, 北京 100084<br>清华大学中央主楼 205 室<br>电话: +86-10-62787747<br>官方网站: <a href="http://iias.tsinghua.edu.cn/">http://iias.tsinghua.edu.cn/</a> | 协调人: 张静<br><br>本期执行编辑: 李宇晴<br><br>编委会 (按姓氏笔画排序):<br>丁辰熹、石靖、杨崇圣、周燕、段九州、袁梦琪、<br>傅聪聪、雷定坤、熊星翰 |
| 未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。  |   |