

墨西哥的新自由主義政策—— 加入北美自由貿易協定之觀察

石雅如

宜蘭大學人科中心兼任助理教授

摘要

本文略述墨西哥經濟發展轉變過程，從進口替代時期的保護干預政策到全面開放的新自由主義經濟政策，就吸引外資、擴大貿易、增加就業等等墨西哥政府最初加入『北美自由貿易協定』（NAFTA）的預期目標進行檢視，分析外國投資的主要配置、進出口貿易的擴大與國內生產的聯結程度、就業市場的變化和 NAFTA 對農業的衝擊。結論是外國投資趨向風險較高的間接投資，真正能刺激經濟發展的直接投資比重不高，進出口產量持續上揚，但長期觀察進口總額大於出口，貿易收支呈現逆差，至於就業機會的增加侷限於加工製造業，而自由貿易帶來的低價農產傾銷，導致農業部門震盪，引發大量農民失業。NAFTA 所創造的就業機會根本無法彌補失血。和未簽署 NAFTA 之前一樣，美國的影響力依舊，美國是墨西哥外國投資最大來源國家，最大貿易對象，墨西哥移民最大「輸出」國。墨西哥交付市場機制的自由貿易政策因為基礎競爭條件不足，加上政策執行出現分配不公的結構性問題，過於急躁開放讓國內生產平台處於劣勢，讓經濟成長出現瑕疵。

關鍵詞：『北美自由貿易協定』、墨西哥、美國

壹、墨西哥開展新自由主義經濟政策之背景

拉丁美洲各國殖民時期發展大莊園種植農業經濟，在獨立初期轉換成爲供應歐美工業化國家農產和礦產的初級產品出口模式。19 世紀中葉爲求農產和礦產部門的擴張和改善基礎建設，拉美各國努力吸引外資。外國資金和技術的進入除了改善基礎建設，也推動墨西哥經濟發展。咖啡、龍舌蘭等熱帶商業性農產品和礦產出口，讓墨西哥的收入快速增加，但是單一的初級產品經濟擠壓其他產品的發展，加上強烈的對外依賴和財產集中少數人的結構性問題，1929 年遭遇經濟大蕭條，歐美國家經濟萎縮，出口量減少導致經濟惡化，墨西哥開始實施進口替代政策。

進口替代經濟通過發展民族工業來替代非耐用性消費產品的進口，以國產品代替進口商品滿足國內市場需求爲基礎，貿易政策趨向保護主義，高關稅、爲保障國內民族工業發展，限制進口數量。但是過度保護主義導致勞動力生產率低，經濟效益增長緩慢。然而外國資金和技術依然是此時期製造業和相關產業鏈形成的關鍵。消費品進口雖然減少但是進口替代工業所需的機械設備、中間產品和原物料的進口卻增加，加上初級農產出口價格受到國際價格變動影響，國內市場規模有限導致成本居高，消費模式改變產業結構不變，生產部門沒有彼此聯結產業結構無法升級，忽視技術研發、缺乏創新能力，必須以高價吸收進口技術，加大成本。結果進口替代政策施行後期國家經濟衰退、通貨膨脹、匯率貶值增加外債負擔。

1982 年墨西哥政府宣布無法支付到期的債務本息，爆發債務危機。面對拉美國家的嚴重債務問題，美國財政部長貝克 (James Addison Baker III) 提出解決辦法，以促進債務國經濟發展爲前提，要求墨西哥與其他重債國就減少政府赤字、促進貿易金融自由化進行政策調整。在國際貨幣基金會協調下，墨西哥與債權國、債權銀行與多邊金融組織進行談判，獲得貸款也暫時紓緩債務問題。1989 年 3 月美國財政部長布雷迪 (Nicholas Frederick Brady) 延續貝克計畫，要求債務國進行結構性調整，刺激經濟成長，提出減免本金和利息償債方案。同年 7 月墨西哥成爲第一個拉丁美洲達成減債

協定的國家¹。

隔年 1990 年美國國際經濟研究所 (Institute for International Economics) 邀請世界銀行、國際貨幣基金會、美洲開發銀行和美國財政部和拉美各國代表在華盛頓召開研討會，針對拉美國家經濟改革提供相關對策。時任所長的約翰威廉姆森 (John Williamson) 提出十項改革拉美經濟的主張²，被稱為華盛頓共識 (Washington Consensus)。華盛頓共識的出發點認為拉丁美洲債台高築是因為政府高度干預市場造成經濟低迷，必須捨棄受政府高度保護的進口替代模式，開放市場，實施貿易自由化。

墨西哥的新自由主義經濟政策開展於德拉馬德里政府 (Miguel de la Madrid) 時期 (1982-88)，薩利納斯³ (Carlos Salinas de Gortari) 政府 (1988-94) 則加以延續。墨西哥開始進行一系列金融自由化改革，主要內容包括取消銀行的法定預備金制度、允許銀行自行決定存貸利率、國營銀行開放民營、解除外資銀行進入限制⁴。在美國哈佛取得經濟學位的薩利納斯，帶領墨西哥加入經濟合作與發展組織，積極改善美墨關係，提出與美國建立自由貿易區的建議，全面推行新自由主義經濟政策。1992 年 8 月『北美自由貿易協定』 (NAFTA) 的簽定，被認為是薩利納斯執行新自由主義經濟政策的重大行政措施。

¹ 當年墨西哥總債務的一半，約 485 億美元，分別以轉換為 30 年債券、利息率從百分之 9.25 降為百分之 6.25 並從浮動利率調轉固定利率、相關債權銀行提供新貸款等方式減債。減債協定達成後的五年間 (1990-94)，墨西哥每年平均減少 40 億美元的債務支出 (趙雪梅，2010：155)。

² 此十項主張為：縮減赤字降低通膨、政府支出以提高經濟效益改善收入分配為主、擴大稅基、實施利率市場化、匯率由市場決定、開放市場貿易自由化、鬆綁外資、民營化國有企業、放鬆政府管制、保障私人財產發展債券股票市場。

³ 薩利納斯於 1988~1994 年任墨西哥總統。為墨西哥參議員之子，18 歲時加入革命制度黨 (PRI)，於墨西哥國立自治大學及哈佛大學攻讀經濟學，1978 年獲博士學位。1971 年起在政府經濟單位任職受到馬德里提拔。馬德里是他在國立自治大學時的教授。1982 年馬德里任墨西哥總統時，任命薩利納斯為計畫和預算部部長，1987 年馬德里提名他為接班人 (大英線上，2012)。

⁴ 自 1991 年 6 月到 1992 年 7 月，計有 18 家商業銀行開放民營。墨西哥的國營企業，除石油、電力和核能工業外，包括航空、通訊、冶金、採礦等大型企業自 1998-1994 年以來從 412 家減少至 137 家。同時也降低關稅，於 1989 年將關稅從 1986 年的平均百分之 22.6 降至百分之 13.1，商品進口許可證的申請範圍更從 1987 年的百分之 26.8 大規模減縮至 1993 年的百分之 5 (趙雪梅，2010：185-86,193-94)。

貳、『北美自由貿易協定』的簽署與執行

墨西哥總統薩利納斯、美國總統布希、加拿大總理穆羅尼 (Brian Mulroney) 等國政府開始就自由貿易協定進行談判磋商。1992 年 8 月達成初步協定，同年 12 月 17 日由 3 國領袖簽署。1993 年『北美自由貿易協定』經 3 國立法機構批准，1994 年 1 月 1 日生效。簽署 NAFTA 協議的預期目標有：創造就業機會、擴大市場、降低關稅、消除貿易壁壘、增加投資機會、拓展國際貿易、增進國際合作等等。一般認為美國簽署 NAFTA 的目的在強化原本有利的經貿關係，特別是消除貿易壁壘和降低關稅，墨西哥政府則預期加入 NAFTA 後能促進經濟發展、擴大就業機會與勞工所得，並加速貿易增長與吸引大量外資。

一、吸引外資方面

自從 1989 年開放外資進入墨國證券市場，進出墨國股市的外資逐年上升 (見表 1)。為了吸引外資，墨西哥政府控制通貨膨脹實施穩定匯率政策⁵，使外國投資者認為風險較低，順利吸引外資投入證券市場。據統計 1993 年墨西哥外來投資約百分之 80 投資在有價證券方面，直接投資僅佔百分之 20 (中國經濟網，2007)。

然而控制通膨高估幣值削弱本國產品競爭力，影響出口，加上消費者轉向購買價格便宜的進口商品，出口成長率低於進口，貿易逆差嚴重。匯率持續上升，損害商品出口的競爭力，造成國際收支經常項目的赤字增加到每年 230 億美元；此外，匯率高刺激進口損害出口，生產出口的企業不堪虧損只能選擇減少雇用勞工。匯率高也引起國內儲蓄率下降，從 1990 年

⁵ 墨西哥政府自 1991 年 11 月起將固定匯率改成爬行釘住制 (Crawl peg)，讓披索釘住美元，將每日升貶幅度控制在 20 分至 40 分 (0.0002-0.0004 披索)，若超出幅度央行隨時在外匯市場出售美元計價資產，進行干預 (黃暖婷，2008：64)。NAFTA 成立後六年，墨西哥政府將每年通貨膨脹率增加控制在百分之 2.4 較 NAFTA 成立前六年之平均每年通貨膨脹率增加百分之 4 為低 (經濟部國貿局，2004)。

的百分之 19 降到 1994 年的百分之 14，國內投資和生產率停滯，經濟成長率僅百分之 2（蘇振興，2004：10）。墨國政府發行短期債券彌補赤字。爲了鼓勵出口減少進口，墨國政府宣佈讓披索自由浮動，披索貶值，外資拋售債券，也使以外幣計價的債務負擔不斷加重對經濟造成沉重打擊。1994 年美國 6 次加息，以美元計價的資金成本大幅上升，墨西哥的外債負擔驟然增加。當時墨西哥披索與美金匯價主要是由外國短期資本來支撐，只有少部分外國資金直接投資於提高國內生產，加上當時墨西哥國內政治和社會情勢不安，利空消息出現炒短線的間接投資便大量撤退，終於在 1994 年 12 月爆發金融危機。

表 1：1988-1994 墨西哥證券市場外資總金額

年度	總金額（單位：百萬美元）
1988	16,615
1989	19,791
1990	22,424
1991	30,790
1992	35,680
1993	40,600
1994	33,198

資料來源：UNCTAD（c. 2012）。

美洲開發銀行前行長分析墨西哥金融危機指出，當時墨西哥的公共貸款占銀行貸款總額百分之 20 以上，金融自由化消除資本限制，但是銀行透過增加外部資本融資造成貸款膨脹，使國家面對外資斡旋的空間減少（恩里克·伊格萊西亞斯，2005：3-4）。另外依賴國際資金來維持收支平衡，卻因爲外國資金偏重間接投資，當出現利率和匯率風險，外資大量撤離，經濟就受到衝擊⁶。

⁶ 證券市場上的股票、債券投資投機性高，一旦有吹草動便會轉移資金。相對來講，吸引外國直接投資有更多的優越性。因爲直接投資大多是投資實業，目標是在較長時期獲取較高的回報率或市場佔有率，穩定性高。

1994 年 12 月墨西哥爆發金融危機，美國總統柯林頓於隔月 1995 年 1 月 31 日促成總額高達 488 億美元的援助計畫⁷。美國出手解決墨西哥金融危機的主要原因在於該國在墨西哥投資金額龐大，必須降低龍舌蘭效應對美國的衝擊。表二的數據顯示 1988-1995 年八年間來自美國的資金占總外資達百分之 56.4，接近六成。表 2 顯示爆發金融危機的前一年，美資占總外國投資金額高達七成一。

表 2：1988-1995 外國資金流動表

單位：百萬美元

年度	總外資金額	來自美國外資金額	美資占百分比
1988	3,127.1	1,241.6	39.0
1989	2,499.7	1,813.8	72.0
1990	3,722.4	2,308.0	62.0
1991	3,565.0	2,386.5	66.0
1992	3,599.6	1,651.7	45.0
1993	4,900.7	3,503.6	71.0
1994	10,646.9	4,951.1	46.0
1995	8,374.6	5,518.3	65.0
小計	41,436.0	23,374.6	56.4

資料來源：Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía (2012)。

從表 1 到表 2 顯示，NAFTA 簽署前和執行後初期美國一直是墨西哥最主要的外資來源國，在墨西哥金融危機後至爆發次貸華爾街金融海嘯⁸的

⁷ 美國方面透過外匯平準基金 (Exchange Stabilization Facility) 與聯邦準備局的清算機制提供 200 億美元，國際貨幣基金則提供 178 億美元的貸款和國際清算銀行 (Bank of International Settlement, BIS) 也提供了 100 億美元的融資，此外阿根廷、巴西、智利和哥倫比亞等拉美 4 國共同提供了 10 億美元的融資。

⁸ 2007 年 4 月美國次級房貸公司新世紀金融公司 (New Century Financial Corporation) 破產，引發一連串國內抵押貸款違約，造成房市低迷法拍屋劇增的信貸危機。隔年 2008 年，三大投資公司的雷曼兄弟控股公司 (Lehman Brothers Holdings Inc.) 破產，信貸市場大亂，銀行賤價出售長期資產，造成美國股市期貨大跌，引發華爾街金融海嘯。

1994-2007 年間，墨西哥外國直接投資總金額約 2,291 億美元，其中來自美國的資金總額為 1,327 億美元，占比重百分之 57.9(見表 3)。表 3 顯示 NAFTA 執行 13 年美資佔外國直接投資比例將近六成比重，加上前表 1 和表 2 的間接投資比例，可見 NFATA 的簽署的確便利也鼓勵更多的外國投資進入，觀察美國投資與墨西哥經濟關係並沒有結構上的變化，而是資金流動的規模加大。

表 3：1994-2007 墨西哥外國直接投資表

(單位：億美元)

年度	總金額	來自美國金額	美資占百分比
1994	106.46	49.66	46.0
1995	83.74	55.14	66.0
1996	78.47	52.81	67.0
1997	121.45	74.20	61.0
1998	83.73	54.67	65.0
1999	137.34	74.44	54.0
2000	180.00	128.88	72.0
2001	295.27	214.10	73.0
2002	230.16	129.34	56.0
2003	165.91	92.81	56.0
2004	228.75	85.27	37.0
2005	208.22	104.86	50.0
2006	174.25	110.20	63.0
2007	197.29	101.19	51.0
小計	2,291.40	1,327.57	57.9

資料來源：林漢智 (2008)。

併購投資是外資在墨西哥直接投資的重點，依聯合國貿易發展會議的統計資料，1990-2003 外資在墨西哥的直接投資增加 3 倍，在併購投資的比重高達百分之 42.6 (蘇振興，2008：9)。以墨西哥銀行被外國商銀併購為例，西班牙的 BBV (Banco Bilbao Vizcaya) 銀行在 1995 年到 1996 年併購

了三家墨西哥銀行，加拿大的 Nova Scotia 銀行也趁機持有 Inverlat 銀行的大多數股票，1996-1998 年，墨西哥政府更特許西班牙的 Santander 銀行、英國 HSBC 金控公司和美國花旗銀行 (Citibank) 購買墨西哥三家銀行的股權，最後墨西哥持有百分百股權的銀行只剩下三家：Banamex、Banorte 與 Bancrecer (黃暖婷，2008：88)。

併購投資主要內容是跨國公司的產權移轉，外資進入墨西哥多購買已存在的公司或是投資加工出口區。外資併購有利於企業經營管理和出口生產，但因為併購的是現存公司沒有創造出新的資產，只有用在生產部門的直接投資才能影響國內投資規模，是以對國內生產力的提升有限。併購的跨國公司相關技術開發創新通常在母國進行，對提升墨西哥產品研發創新方面貢獻亦有限。換言之，墨西哥企業生產因為跨國投資的關係高度國際化，但是國內創造發明層次的程度卻和跨國公司母國有所差距，技術依賴的程度更深，更遑論其他成本和技術相對落後的國內中小企業，遭到淘汰只是早晚。

自 80 年代鬆綁外資限制後墨西哥成功吸引大量外資進入，加入 NAFTA 前 (參見前表 2) 到加入後第 14-18 年的數據顯示，平均投資比重占總外資金額高達百分之 42 的美國一直穩居墨西哥最大外資來源國龍頭 (見表 4)。

表 4：2007-2011 年墨西哥外國資金流動表

單位：百萬美元

年度	外資總額	源自美國金額	美資占有百分比
2007	31,313.4	12,812.5	40
2008	26,888.5	11,335.3	42
2009	15,959.0	7,237.5	45
2010	20,207.6	5,519.8	27
2011	19,439.6	10,699.3	55
小計	113,808.1	47,604.4	42

資料來源：Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía (2012)。

解讀進入墨西哥的外資流向，依據經濟合作與發展組織的統計（表 5）可知，今日墨西哥流入的外資依然屬間接投資居多，主要資金流向證券市場，相較之下直接投資的金額不及前者的十分之一。此外直接投資的資金將近一半（百分之 49.5）分布在加工出口區，不到百分之 1 投資在農業部門（百分之 0.25）。

表 5：2007-2010 年墨西哥外國投資資金流動表

單位：百萬美元

年 度	2007	2008	2009	2010
證券市場流出外資	55,859	57,016	64,035	78,379
證券市場流入外資	238,164	264,459	279,793	298,472
小 計	294,023	321,475	343,828	376,851
直接投資流出外資	8,256	1,157	7,019	13,570
直接投資流入外資	30,070	26,948	15,575	19,627
小 計	38,326	28,105	22,594	33,197

資料來源：OECD（2011）。

二、促進貿易成長方面

降低關稅、消除貿易壁壘，最終目的是要消彌會員國之間的貿易障礙，達到完全自由貿易的 NAFTA，自生效日起墨西哥向美國進口商品的百分之 43 立即取消關稅⁹，同時墨西哥向美國出口商品的百分之 84 亦同。託 NAFTA 關稅優惠¹⁰ 之利，匯率穩定和披索貶值，使美國從墨西哥進口增加，其中

⁹ NAFTA 的主要條款要求 3 個成員國間逐漸消除稅率、關稅和其他貿易障礙，有些關稅立即取消，有些則有 15 年的緩衝期。

¹⁰ NAFTA 於 1994 年 1 月成立時，約百分之 50 美國出口至墨西哥產品之關稅已調降為零，美國許多產業受惠並具競爭力，其中主要包括半導體、電腦、工具機、航空設備及醫療設備等。至 2000 年 1 月，約三分之二美國出口至墨西哥產品之關稅已調降為零，墨西哥對美產品平均適用關稅由 1994 年 1 月的百分之 10 減少至百分之 1.27，而美對墨西哥產品平均適用關稅亦由百分之 4 減少至百分之 0.35。故美國對墨西哥出口之產品較區外競爭者產品享有超過百分之 8 優惠；而墨西哥對美國出口之產品較區外競爭者享有約百分之 3 的優惠（經濟部國貿局，2004）。

石油、天然氣、汽車零件和影音通訊產品為進口大宗。墨西哥成為拉丁美洲第一大出口國，出口部門占全國生產總值的百分之 34。據估計墨西哥出口成長總額百分之 87.3 為製造業出口，特別是加工出口區。墨西哥以較低成本進口廉價的中間產品和零配件，利用廉價勞動力，在鄰近全球最大消費市場的美國邊境，設置加工組裝廠。墨西哥出口增長的基本要素即是建立在勞動成本低和美國市場的需求上。2001 年墨西哥對美國和加拿大的出口額高達 1,390 億美元，較 1991 年增長了百分之 225 (高靜，2005：49)。墨西哥長期依賴美國市場，2010 年出口總金額為 2,981 億 3,800 萬美元，進口總金額為 3,014 億 8,200 萬美元同年對美國出口 2,384 億美元，進口 1,450 億美元，分別占該年總出口與進口額之百分之 80 及百分之 48，佔有比重高居各國之冠，而美國也正是墨西哥最大貿易夥伴。

加入 NAFTA 後墨西哥製造生產量能提高，但是相對於出口加工製造業的蓬勃發展，墨西哥國內非加工出口製造業占國內製造業比重卻從加入 NAFTA 前的百分之 91，跌到 1996 年的百分之 37 (Arroyo Picard, 2003: 4)。受 1994 年金融風暴披索貶值影響，1995-1996 年墨西哥對美出口增加，達到順差，但匯率穩定後墨西哥對美農產品出口轉變為逆差，統計 1994-2005 年間墨出口成長達百分之 180.9，大於進口的百分之 101.2 (林漢智，2008:88)，儘管數據顯示出口成長速度較進口快，但因為出口工業製成品的進口投入比重增加，每年進口的金額卻是大於出口。墨西哥銀行 (Banamex) 資料顯示加入 NAFTA 前一年 1993 年原物料占成本百分之 62，勞動力占百分之 15，加入後三年 1997 年原物料上升占百分之 68、勞動力卻下降占百分之 9。加入 NAFTA 後 1994-2000 年出口工業製成品的進口投入比重維持在百分之 70 上下，國內消費製成品的進口投入比重則占百分之 50 (謝文澤，2001：42)。製成品原料依靠進口，儘管總體貿易量在數據上是明顯增長，但是進口累計額增加速度超過出口，貿易逆差明顯 (見表 6)。

表 6：墨西哥的進出口貿易平衡表 (1990-2011)

單位：美元

年份	出口額	進口額	貿易平衡
1990	38,399,084	39,203,216	-804,132
1991	41,219,045	50,322,019	-9,102,974
1992	46,195,625	64,060,106	-17,864,481
1993	51,832,038	65,366,535	-13,534,497
1994	60,817,184	79,345,891	-18,528,707
1995	79,540,588	72,453,059	7,087,529
1996	96,003,741	89,468,764	6,534,977
1997	110,236,830	109,808,201	428,629
1998	117,539,296	125,373,055	-7,833,759
1999	136,361,817	141,974,763	-5,612,946
2000	166,120,735	174,457,822	-8,337,087
2001	158,779,733	168,396,435	-9,616,702
2002	161,045,980	168,678,886	-7,632,906
2003	164,766,438	170,545,842	-5,779,404
2004	187,998,559	196,809,652	-8,811,093
2005	214,232,957	221,819,510	-7,586,553
2006	249,925,143	256,052,058	-6,126,915
2007	272,044,244	283,233,275	-11,189,031
2008	292,636,504	310,132,328	-17,495,824
2009	229,620,213	234,384,971	-4,764,758
2010	298,138,095	301,481,817	-3,343,722
2011	349,567,946	350,856,187	-1,288,241

數據來源：Subsecretaría de Comercio Exterior (2012)。

1994-2003 年間墨西哥製造業年生產淨值為百分之 2.6，產品的製造生產淨值則成長百分之 2.4，但國內生產總值年均和貿易平衡卻呈現負成長¹¹的原因分析：出口總數據高但百分之 54.35 為加工出口製造業和石油的出口（但石油並未在 NAFTA 的開放項目中），對創造國內經濟發展功能有限。此外，百分之 49.5 的外國直接投資進入墨西哥加工出口製造業，併購投資使得每六間加工出口公司就有五間是百分之百的外資公司，其生產總值占總出口額的百分之 20（Arroyo Picard, 2003: 4）。加上外資所屬加工出口公司旗下的產品多半非由墨西哥設計構成，未能引領國內生產業升級，換言之，新自由主義經濟政策促進墨西哥出口導向型製造業蓬勃發展，相對的也帶來過度集中，少數企業占有百分之 70 市場的寡頭式自由主義（謝文澤 2005: 76），加上外資公司技術未轉移，生產連結度不足、產業結構失衡與其他產業間差距擴大等問題，整體觀察出口貿易的成長並未成為技術轉移和催化國內產業升級的火車頭。長期發展來看，應要提升技術升級產業建立自有品牌，否則廉價勞力代工遲早被淘汰。

華爾街金融海嘯造成美國需求減少，2009 年美國自墨西哥進口總額下降百分 19，同時墨西哥對美出口量下降百分之 14，比起中南美洲其他地區出口總量僅下降百分之 6 要劇烈許多（柴瑜 2010: 11）。經濟合作與發展組織（OCED）調查 2008 年和 2009 年墨西哥 GDP 成長分別為百分之 1.5 和負百分之 6，GDP 短短一年劇降 7.5 百分比，再再顯示墨西哥對美國市場的依賴程度和緊密關係¹²。加入 NAFTA 後墨西哥進出口數量的確持續成長，從表 7 可見 2003-2010 年以來墨西哥貨物進出口額的確都呈現上揚的局勢，但是出口額低於進口額，2006-2010 年間甚至每年都增加負 1 個百分點，2010 年到負百分之 9.6，將近一成的差異，逆差嚴重。

¹¹ 80 年代高達百分之 8 的生產總值年均成長率在遭遇金融風暴後下滑，1994-2000 年維持在百分之 3，但 2001-2008 年卻下滑至百分之 2，美國金融風暴後更下探到 1。（Moreno-Brid, 2009: 70）。

¹² 2004-2011 年墨西哥的 GDP 年均成長率為百分之 2.43，其中 2009 年受到美國金融海嘯衝擊出現百分之 9.6 的負成長，2010 年則是跌深反彈成長創下歷史新高為百分之 7.6，2011 年則回到百分之 4.5（Trading Economics, 2012）。

表 7：2003-2010 墨西哥貨物進出口額與貿易收支表

單位：十億美元

年度	貨物進口額	貨物出口額	貿易收支平衡
2003	170.5	164.9	-4.6
2004	196.8	188.0	-4.6
2005	221.8	214.2	-4.7
2006	256.1	250.0	-5.7
2007	283.2	272.0	-6.3
2008	308.6	291.3	-7.4
2009	234.4	229.7	-8.4
2010	301.5	298.3	-9.6

數據來源：ODEC (2011)。

三、擴大就業機會、改善勞工所得方面

創造就業機會被墨國政府認為是 NAFTA 的首要目標。1994 年 1 月至 2006 年 6 月間，墨西哥製造業就業機會增加了約 57 萬個，平均每年增加 13 萬個就業機會。加入 NAFTA 後 10 年（1994-2003）加工出口區的就業機會增加了百分之 53.6，但是非加工區的就業機會則下降百分之 5。

NAFTA 生效前墨西哥農村就業人口數量約為 810 萬。至 2006 年第一季統計，農村就業人數降至約 600 萬，與 NAFTA 前相比減少了 200 多萬（中國農業外經外貿訊息網）。NAFTA 生效後因為關稅優惠，來自美國的低價農產品使得墨西哥消費者對國有農產品的消費減少，無力對抗低於市價的外來農作物，農民放棄耕作¹³，前往大都市謀生，農村人口逐年下降，從

¹³ 1985 年墨西哥水稻種植面積為 26.5 萬公頃，從事水稻種植的農戶為 2.5 萬戶，農忙季節需要增加短工 998.5 萬人；到 2005 年，這三項數字分別銳減為 6.3 萬公頃、5400 戶和 155 萬人。稻米加工業在 1985 年創造的直接和間接就業人數為 4.85 萬人，到 2005 年這個數字下降為 1.18 萬人。2007 年墨西哥百分之 85 的稻米是從美國進口的。從 1994 年到 1997 年，美國政府對農產品的高額補貼使進入墨西哥的美國小麥價格從每噸 260 美元下降到 100 美元，而墨西哥產的小麥價格則在每噸 220 至 250 美元之間徘徊（林如萱、冷彤，2007）。

1995 年的百分之 27.3，2000 年的百分之 25.2，2005 年降到百分之 23.5（徐世澄，2007，中國改革報）。此外，加入 NAFTA 後農村發展機械化也導致傳統農作者失業率上升，除了墨西哥大城市出現鄉村移民，許多貧窮的失業人口最後前往相對薪資給付較高的美國尋求工作機會。2005 年美國經濟雜誌（*Journal of Economic Literature*）年度薪資報告，美國平均收入最低且失業率高的城市集中在美墨邊境，相反的聚集在美墨邊境的 400 萬墨西哥居民卻是全墨西哥平均年收入最高的（許伯羽，2007：35-36）。

2007-2008 年美國爆發次貸金融海嘯墨西哥受到波及，兩年內造成墨西哥 360 萬人失業。依照墨西哥社會保險局（*Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS*）的統計，2008 年 10 月到 2009 年 1 月間，正職員工有 50 萬人遭到解雇，失業率高達百分之 7.6，為近十年最高記錄（*Moreno-Brid, 2009：61-62*）。此外貿易自由化引起外來競爭加劇，來不及轉型和升級的國內中小企業倒閉，公司併購後進行結構調整，伴隨企業瘦身進行裁員，也造成失業問題。除了私人公司，隨著國營企業開放民營，人事精簡，工作機會減少，公務員也失業。

接著觀察 NAFTA 是否改善勞工薪資所得，1994-2006 年間墨西哥製造業的勞工生產力提升百分之 69.6，但勞工所得與生活水準並未見明顯改善，尤其 1994 年年底金融風暴披索貶值的影響，一直到 2000 年勞工所得才回升到加入 NAFTA 之前的水準。1994-2002 年墨西哥全國平均工資下降了百分之 36。美國國會的研究調查報告（*Villarreal, 2010: 9*）顯示，2002-2009 年間墨西哥平均薪資呈現下降的趨勢，除了 2001 年出現百分之 1.9、2006 年出現百分之 2.3 的成長，其他年份都是負成長，2009 年時甚至高到負百分之 5。

墨西哥勞動市場就業和薪資的總體狀況惡化導致墨西哥人口流向美國。墨西哥不能滿足人民就業和收入需求導致人口外流，美國則因給付薪資相對較高，因而吸引移民，但即使是近年來美國經濟陷入衰退、失業率上升，墨西哥對美移民浪潮仍在，表明對美移民的模式中，墨西哥國內的推力作用較大（中歐農技中心，2003）。經濟合作與發展組織（*OECD*）的

調查顯示，2003-10 年每年移民人數皆維持在千分之五，以墨西哥總人口數 1 億 800 萬估算，墨西哥每年約「出口」54 萬人到美國；依照 2007 年的非正式估算，每年約有 45 萬墨西哥人「偷渡」到美國謀生（徐世澄，2007）。

在加入 NAFTA 之後墨西哥的大型出口加工區的確增加了就業機會，但是某些部門的就業數量增加並不代表整體，尤其因為 NAFTA 開放農產進口導致農村的失業問題嚴重，此外，墨西哥學者 Arroyo Picard (2003) 指出，墨國政府為強調創造工作機會，就業統計資料將沒有享有社會福利的兼職勞工納入計算，似乎有失公允。事實上 NAFTA 失業導致鄉村到城市的內部移民潮造成城市邊緣的貧民窟，此外大量合法或非法手段前往美國尋求工作機會的墨西哥勞工，皆反映墨國就業市場條件並沒有因為加入 NAFTA 獲得改善。

叁、農業問題

為減少 NAFTA 對農業的衝擊，墨西哥政府推展數項農業生產政策，其中以 1993 年的『鄉村直接支持計畫』(PROCAMPO) 和 1995 年的『農村聯盟計畫』(Alianza para el Campo) 規模較大。前者是依據土地面積的多寡進行補助，因此沒有從事經濟作物貿易行為的農民也可以獲得補助。後者則是以直接支付方式改造農業技術，以幫助農民種植較具競爭力 and 利潤高的作物，但是生產者必須自行負擔補助計畫中一半的經費。PROCAMPO 以直接支付灌溉技術所需資金對小農利益直接，1994-2005 年間該計畫支出占墨國農業總支出的三分之一，相當該國農業 GDP 的百分之 5。但是該項計畫卻因為資源分布不均¹⁴，資金集中現象讓小農平均受惠程度低於大地主，計畫效果大打折扣。

¹⁴ 西北農業區農民占全國農業人口比重百分之 4 卻接受該計劃百分之 11 的資源，相對較貧窮的東南農業區農業人口比重占百分之 25，卻只接收到該計劃百分之 14 的補助。此外，全國百分之 75 接受計畫補助者擁有的土地面積 5 公頃以下的農民占該計畫補助土地面積比重的百分之 20，而擁有土地面積超過 10 公頃的受助者比例為全國農民的百分之 9.2，擁有土地面積占全國土地面積比重的百分之 47.18（林漢智，2008：119-20）。

1994 年針對玉米、菜豆、大豆、水稻、小麥、高粱和棉花這 7 種農產品的生產商按公頃數提供補貼。不過，由於該計劃限定補貼對象的土地面積公頃數，使得只有大農戶才能得到足夠補貼。因此，墨西哥大批小農戶仍舊面臨資金不足，無力進行生產技術和設備的改進和更新。1995 年 Zedillo 總統提出 Alianza 聯盟計畫，給予農民購買資本財的補貼，透過各種私人基金會補助農田發展基金，受助對象多半為擁有 5-20 公頃的農民，鼓勵增加種植生產利潤較高的作物取代糧食作物，這項以提高生產力為前題，針對液態肥料灌溉渠道建設、機械化耕作和改善牧草品質等項目補助一半的預算。然而這項促進農業現代化與基本建設的改善方案，明顯的將資源集中於北方幾個商業生產力較高的州，讓受到條件限制加上無力自籌另一半預算的貧窮小農，處境更艱難。補助上的差異似乎與墨西哥農業依照規模和地緣關係出現兩種截然不同的發展模式相關（表 8）。

相對於墨西哥，美國政府對農民的補貼是全面性，除了價格和設施的補貼，在農業生產研究和運銷等預算皆有配套措施。美國的基本糧食生產力條件優、生產技術較墨西哥進步，後者唯一的優勢在密集勞力的生產成本較低。在政府補助下，1999-2001 年間美國以比生產成本要低百分之 30 的價格出口玉米到墨西哥，低價入關使得墨國玉米價格和農村就業率遭受衝擊。1994-2001 年從美國進口的農產品量增長百分之 40，相對下出口只微幅增加百分之 8。1994-2003 年間墨西哥初級產業的 GDP 年均成長率為百分之 2.1，低於國家整體 GDP 的年均成長率百分之 2.5。

表 8：墨西哥兩大農業發展模式表

	北部邊境和西部農業區	南部和東部農業區
耕作方式	機械耕作	傳統耕作
耕地面積	大於 4 公頃	低於 4 公頃
農業產值	百分之 50	百分之 28
主要種植作物	經濟糧食和蔬果花卉等出口農產品	玉米和菜豆等基本糧食作物
占全國農業生產單位	百分之 3	百分之 75
占全國耕地面積	百分之 20	百分之 28

資料來源：徐世澄（2007）。

加入 NAFTA 後，墨西哥農產品的進出口量都有大幅度成長，但進口增加速度比出口高。1990 年加入 NAFTA 前墨西哥進口十大基本作物約 870 萬噸，十年後的 2000 年，十大基本作物的進口量增加百分 112，其中有百分之 90 是從美國進口的。墨西哥對美農產品輸出集中於蔬果，而美國對墨西哥出口的農特產品較多樣化，包含糧食作物、肉品和油籽作物（大豆）等等。1995-2000 年間墨西哥對美出口水果成長百分之 76，蔬菜則成長百分之 26，但是，同時期從美國進口的脫水蔬菜增加了百分之 77，和加工水果乾的進口則增加百分 300。兩相對照下，美國出口到墨西哥的加工蔬果遠遠超過從墨西哥進口的新鮮蔬果。表 9 的數據顯示，1995-2001 年間，墨西哥對美農產品進出口額上升，但出口上升額度不及進口。

表 9：墨西哥農產品對美進出口額

單位：百萬美元

年	進口	出口	年	進口	出口	年	進口	出口
1995	3,254	3,835	2000	6,420	5,078	2001	7,415	5,267

資料來源：Quintanao (2003)。

依照 NAFTA 協議，2003 年 1 月 1 日起，墨西哥對美加進口包括小麥、大麥、稻米、馬鈴薯等重要糧食作物及 26 種農牧業產品取消進口關稅。面對擁有美國政府補助大量湧入的廉價糧食的威脅，2002 年 12 月，墨西哥農民集結在首都和全國各主要都市串聯抗議，要求政府與美、加談判修改 NAFTA 中關於農業的條款。這時候墨西哥境內黃豆產量只占國內需求的百分之 7，倚靠進口的黃豆將近百分之 98 來自美國。

2007 年 1 月 31 日，墨西哥 7 萬多農工代表在首都舉行示威遊行，抗議政府對農產品價格控制不力，導致主食玉米餅價格上揚，以往每公斤不到 7 披索的玉米餅，在 2006 年底價格漲到 15 披索，有些地區甚至漲到近 30 披索（徐世澄，中國改革報）。過去大量進口讓墨國境內的玉米小農放棄生產的美國低價玉米價格，近年來因環保意識抬頭，以玉米生產乙醇的生質燃油需求量增加，竟然造成美國玉米價格攀升，連帶影響出口到墨西哥的玉米價格。同年墨西哥稻米有百分之 85 從美國進口。

相對墨西哥政府在推動製造業等工業發展的努力，墨西哥政府部門對農業發展的投資似乎相對羸弱¹⁵。墨西哥政府推動的農業補貼政策設定的條件明顯針對生產出口美國作物的大農場為主，傷害生產基本糧食作物提供在地市場的小農場，間接加深國內貧富差距。2008 年開放零關稅，墨西哥政府提早開放關稅配額，造成部分糧食作物生產在加入 NAFTA 後的調整時間不足。NAFTA 對墨西哥最大的負面影響無疑是農業部門，墨西哥政府若能對某些特定糧食基本作物的關稅配額加以堅持，並考量北方和南方的生產條件的差異，施行較具公平性的補貼政策，也許就可以避免成爲深化內部貧富差距的幫兇。

肆、結論

80 年代面對外債危機，薩利納斯政府倡議 NAFTA 的主要預設目標在吸引外資、擴大貿易、增加就業機會、刺激經濟成長。觀察得見 NAFTA 施行 18 年來，美國是墨西哥進出口量最大的貿易對象，墨西哥的經濟發展和美國已經密不可分，只要美國的經濟週期和匯率發生波動，墨西哥總是無法避免相關的衝擊。墨西哥外資的主要來源國家是美國，而外資分配以股票和債券等間接投資爲主，具有不穩定特質。NAFTA 施行後墨西哥的進出口製造業的確蒙受其惠，尤其是出口加工製造業，但是農業方面呈現的卻是負面的影響。除了墨西哥國內的農業改革計劃實行結果不如預期，在基本糧食執行關稅優惠後，來自美國的低價農產品傾銷造成農業失業人數上升，拉大墨西哥國內貧富差距，促成國內外人口流動問題。

NAFTA 對原本商業關係往來密切的美國和墨西哥在結構本質上來說並沒有太多外在格局上的擴張，一樣對美經濟依賴，美國的影響規模加大，主要變化是內在的，特別是墨西哥政府的經濟政策調整，從過去的保護控

¹⁵ 墨國政府投入農業的預算 1995 年爲百分之 7.1，2000 年爲百分之 3.5，2005 年更降到百分之 1.4，由於農牧業占國內總產值的比率不高，加入 NAFTA 預算變動不大，平均維持在百分之 5.7 上下（徐世澄，2007）。

管大幅度轉變為開放。2011 年美國國會報告引用 2006 年經濟研究與教學中心 (CIDE) 和墨西哥對外關係委員會 (COMEXI) 兩單位的民意調查，該調查除一般民眾，也包含獨立團體以及 259 名來自政府、商業、媒體和學界的領袖進行調查。結果顯示有超過六成的墨西哥民眾對政府執行自由貿易政策抱持肯定，但同時調查內容也顯示民眾認為重新檢視 NAFTA 與重啓農業談判是必要的。2012 年 7 月 1 日墨西哥總統大選出爐，NAFTA 執行 18 年以來一直執政的國家行動黨 (PAN) 只有拿到 2 成 5 的選票大敗，其中強力反對自由貿易政策的左派革命民主黨 (PRD) 獲得百分之 33 的支持，較勝選的革命建制黨 (PRI) 差距不到百分之 3。選舉得票比率正好和 6 年前的問卷調查的比例接近，其中拿到 3 成多選票的革命民主黨，經濟政策以支持墨西哥農業產品禁止購買外來產品、提供中小企業和小農貸款等等，而勝選的革命建制黨 Enrique Peña Nieto 總統競選主軸在創造就業和消弭貧窮，正是 NAFTA 執行以來墨國惡化的經社問題。然勝選的革命建制黨競選時的經濟政策提出要將 1937 年憲法明定只能國營的石油產業完全開放民營，交由市場決定價格，預料這點一旦實行未來衝擊墨國經濟甚鉅。

在簽署 NAFTA 後墨西哥陸續與其他國家簽署了 43 個自由貿易協定，是全世界簽署最多自由貿易協定的國家。但與其他國家和地區的自由貿易協定的經濟規模都不如 NAFTA，資金、技術、市場強烈依賴美國，若是未來墨西哥無法尋求其他資金來源、讓產業技術升級、進出口貿易對象多元化，只靠廉價勞工以最大代工廠的經濟成長自喜，或是之後倚靠石油出售，等出現更廉價的勞動競爭對象，或天然資源耗竭之日，國家經濟又將陷落危機。借鑒墨西哥案例，以進出口貿易為經濟導向的台灣，不應資金和市場過度傾斜單一國家，未來與他國簽署自由貿易協定時，亦當特別考慮對中小企業、勞工和農民所造成的衝擊。

參考文獻

- Arroyo Picard, Albert. 2003. "El TLCAN en México: promesas, mitos y realidad." *Revista Deslinde*, No. 34, pp. 58-75 (<http://deslinde.org.co/EL-TLCAN-en-Mexico-promesas-mitos.html>) (2012/9/5)
- Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía. 2012. "Estadística oficial de los flujos de IED hacia México." (<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>) (2012/9/5)
- Moreno-Bird, Juan Carlos. 2009. "La economía mexicana frente a la crisis internacional." *Revista Nueva Sociedad*, No. 220, pp. 60-83 (http://www.nuso.org/upload/articulos/3594_1.pdf) (2012/9/5)
- OECD. 2011. "Country Statistical Profile: Mexico 2011-2012." (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/191100181e1t003.pdf?expires=1346847220&id=id&accname=freeContent&checksum=E67981424D9B97940FAD72905B80A13B>) (2012/9/5)
- Quintanao, Victor. 2003. "La amarga experiencia mexicana en el agro." *El círculo vicioso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Revista Deslinde*, No. 33 (<http://deslinde.org.co/La-amarga-experiencia-mexicana-en.html>) (2012/9/5)
- Subsecretaría de Comercio Exterior. 2012. "Balanza comercial de México con el mundo." (http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/mexicojun2011/TTbc_e.html) (2012/9/6)
- Trading Economics. 2012. "Mexico GDP Annual Growth Rate." (<http://www.tradingeconomics.com/mexico/gdp-growth-annual>) (2012/9/5)
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). c. 2012. "Inward and Outward Foreign Direct Investment Flows, Annual, 1970-2011." (<http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=88>) (2012/9/5)
- Villareal, M. Angeles. 2010. "NAFTA and the Mexican Economy." (<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34733.pdf>) (2012/9/5)
- 大英線上, 2012。〈墨西哥〉(http://www.ylib.com/britannica/online_chinese8index.htm) (2012/4/25)。
- 中歐農技中心, 2003。〈美國和墨西哥關於牛肉和大米的貿易爭端〉(<http://www.cafte.gov.cn/gjmyxy/yanjiu/20041014/120.asp>) (2012/9/5)

- 中國經濟網，2007。〈1994年墨西哥金融危機〉5月18日 (http://finance.ce.cn/info/macro/jrwj/200705/18/t20070518_11410582.shtml) (2012/9/7)。
- 林如萱、冷彤，2007。〈美國大米靠政府補貼「暗算」墨西哥水稻〉 (http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/gjzx/bm/mexico/jjxw/200707/05/t20070705_12068495.shtml) (2012/9/5)。
- 林漢智，2008。《北美自由貿易協定對墨西哥農業的影響》碩士論文。淡水：淡江大學拉丁美洲研究所。
- 高靜，2005。〈開放環境下墨西哥經濟發展與技術創新的關係〉《拉丁美洲研究雙月刊》27卷1期，頁48-56。
- 恩里克·伊格萊西亞斯（高靜譯），2005。〈拉丁美洲從金融危機中吸取的慘痛教訓〉《拉丁美洲研究雙月刊》27卷3期，頁3-16。
- 徐世澄，2007。〈墨西哥農業發展的經驗和教訓〉《中國改革報》4月19日 (<http://ilias.cass.cn/cn/grzy/content.asp?id=219>) (2012/9/5)。
- 許伯羽，2007。《美國墨西哥移民之研究》碩士論文。台北：文化大學美國研究所。
- 趙雪梅，2012。《拉丁美洲經濟概論》。北京：對外經濟貿易大學出版社。
- 蘇振興，2004。〈新自由主義與拉丁美洲〉《拉丁美洲研究雙月刊》26卷2期，頁4-19。
- 蘇振興，2008。〈對拉美國家經濟改革的回顧與評估〉《拉丁美洲研究雙月刊》30卷4期，頁3-11。
- 經濟部國貿局，2004。〈NAFTA 成立六年後對美墨加三國貿易、投資、總體經濟及產業發展之影響〉 (<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=256&pid=77416>) (2012/9/5)
- 謝文澤，2001。〈貿易自由化對墨西哥製造業的影響〉《拉丁美洲研究雙月刊》23卷3期，頁38-43。
- 黃暖婷，2008。《金融自由化導致金融危機？墨西哥與南韓金融改革政策比較》碩士論文。台北：台灣大學政治研究所。

Mexican Neo-liberal Policies: Observations on the NAFTA Implementation

Yaju Shin

*Adjunct Assistant Professor, Humanities and Science Education Center
National Yilan University, Yilan, TAIWAN*

Abstract

From import substitution, protection intervention policy to the liberalization of neo-liberal economic policies, this article outlines the Mexican economic development process, to view the targets of the Mexican government about the issues on attracting foreign investment, trade expanding, and employment increasing, when it joined the *North American Free Trade Agreement*. The observation shows the conclusion is that the foreign investment tends to higher risk of indirect investment, the import and export output continued to rise, but long-term observations of total imports than exports, the increase in employment opportunities is limited to processing and manufacturing. The free trade has brought low-cost agro-dumping, resulting in the shock of the agricultural sector, causing a large number of farmers unemployed. Because of the lack of basic conditions of competitions, Mexico too impatient opens the domestic production platform at a disadvantage situation, cause the economic growth defects.

Keywords: NAFTA, Mexico, USA