

Seattle University

From the Selected Works of Carmen G. Gonzalez

2009

Is NAFTA a Good Model for China? Lessons from Mexico and the United States

Carmen G Gonzalez, *Seattle University*



Available at: https://works.bepress.com/carmen_gonzalez/18/



《北美自由贸易协定》是中国的良好范例吗？ ——来自墨西哥和美国的经验

■[美]Carmen G. Gonzalez 文 郭 蕾译 秦天宝校

因为金融与粮食双重危机，中国面临着诸多挑战。中国为战胜这些挑战而做出的努力主要体现在其国际贸易谈判中，而这一谈判基于农业（农产品）贸易自由化有益于南方国家农民的理念。作为全球或地区性贸易协定范式，《北美自由贸易协定》深受美国贸易官员青睐，其在美国与墨西哥贸易中的实际影响，或许对中国未来参与双边或多边贸易，协调环境、社会、经济发展关系，正确发挥国家干预力量等能提供借鉴意义。

[关键词]《北美自由贸易协定》粮食危机 贸易谈判

[中图分类号]F75 [文献标识码]A [文章编号]1004-518X(2009)05-0244-09

Carmen G. Gonzalez, 女, 西雅图大学法学院副教授, 主要研究方向为环境法、行政法及国际环境法, 郭蕾 (1984—), 女, 武汉大学法学院硕士研究生, 主要研究方向为国际环境法, 秦天宝 (1975—), 男, 武汉大学法学院教授、博士生导师, 院长助理, 主要研究方向为环境法、比较法和国际法。(湖北武汉 430072)

近来，伴随着影响发达国家与发展中国家数十亿人口的全球性粮食危机，全球金融市场的危机也接踵而至。从2006—2008年，粮食价格的飞涨使至少7 500万人面临着营养不良的危机，由此而引发的与粮食有关的骚乱席卷全球。^①引起粮食危机的因素包括：恶劣天候、高油价、全世界肉类消费量的增加、谷物被用于生产生物燃料以及商品市场中的金融投机等。^②金融危机的诱因则包括部分美国银行投放掠夺性贷款以及金融市场的不规范。

为应对金融及粮食双重危机，中国政府已将农村发展置于政府议程的首要位置。2008年10

月，中共中央委员会宣布中国将调整以出口为导向的发展模式，今后将更加重视挖掘广大农村地区的发展潜力。政府计划提高农村人口的收入，保护耕地，鼓励农业生产，保证粮食供应的自给自足并推动基层民主建设。^③

中国的人均耕地占有量低于世界平均标准，并且近四成耕地已遭到严重侵蚀。^④城市化和工业化正在加速着土地的流失，工业污染不仅污染了农作物，同时也为农村地区的不安定埋下隐患。水资源短缺使得中国的某些区域遭受巨大损失，土地荒漠化一直以来都是十分严峻的问题。对城市的优先发展剥夺了至少3 000万农民的土地，而

工厂区的环绕式建设使得 1 000 多万农村移民失业。^⑤

中国为应对这些挑战而做出的努力主要体现在其国际贸易谈判中,而这一谈判是基于农业(农产品)贸易自由化有益于南方国家农民的理念。^⑥事实上,《北美自由贸易协定》^⑦(以下简称“NAFTA”)常常受到美国贸易官员的青睐,并被作为全球或地区性贸易协定的范式。^⑧因此,有必要对 NAFTA 在美国与墨西哥贸易中的实际影响进行详细探究,其经验也许对中国未来的双边及多边贸易谈判具有借鉴意义。

一、NAFTA 的承诺

自 1994 年起,在美国历史上持续时间最长的经济繁荣期的初期,NAFTA 为墨西哥提供了针对美国的优惠市场准入。随后 10 年间,墨西哥向美国出口的水果和蔬菜的产值飞速增长,然而这对于墨西哥国内发展的影响仍值得怀疑。墨西哥出现了农业工资降低、不平等加剧、移民美国的人数增加等现象。^⑨本文以墨西哥玉米行业为例,探寻 NAFTA 对美墨两国的社会和环境的影响,进而探讨其对中国等发展中国家的政策制定者的启示。

(一)玉米生产对美国和墨西哥的意义

墨西哥为玉米原产国,该国农民培育了 40 多个独特的玉米品种,为降低世界粮食供应风险作出了贡献。玉米生产雇佣了墨西哥 40% 的农业劳动力,占用了 60% 的耕地,并对墨西哥的环境(尤其是土壤保护、水资源利用和农用化学品使用等方面)产生了直接影响。^⑩尽管墨西哥在其北方的索诺拉和锡那罗亚地区拥有现代化和产业化的玉米农场,然而绝大多数的玉米产自小农户耕种的许多传统品种,种子也是他们在自己的收成中保存的或从邻居那里获得的。^⑪历经数代之后,这些种子已能面对不同的环境条件,诸如干旱、霜冻、暴雨、土壤差异、潮湿、虫害、大风等。因此,相比较于基因单一、市场化和高产种子,它们能更好地适应本地环境。通过种植带有不同特性的不同玉米品种,墨西哥农民抵御了玉米绝收的风险。遗传多

样性的就地保护,也为全世界的植物育种者提供了宝贵的资源,他们利用该遗传库开发新品种以满足全世界在 21 世纪的粮食需求。

墨西哥 80% 的玉米种植在山区和靠雨水灌溉的地区,使用的是低成本的环境友好型生产技术。^⑫传统玉米种植方式盛行的墨西哥东南部是该国最贫困但最具文化多样性的地区,聚集着大量的原居民社区。玉米种植在此已延续了数千年,为当地的人们提供食物和就业,并成为文化认同的主要因素。^⑬

因此,墨西哥玉米种植具有某些社会及环境的正外部性。它提供就业机会,有助于社会稳定并增强社会凝聚力。它保存了墨西哥农村及原住民的文化完整性,通过减少灌溉和尽量减少有毒化学制剂的方式保护了环境。同时它也保存了墨西哥玉米的遗传多样性,这一对世界粮食供应具有极其重要作用的资源。

然而遗憾的是,传统玉米种植者并没有因其所做的有益于遗传多样性的工作而获得回报,也没有因使用比美国或墨西哥北部的大片机械化农场更加环境友好的低成本技术而获得补偿。^⑭其生产方式的社会和环境正外部性,也没有在墨西哥玉米的市场价格中得到体现。

相反,玉米是美国重要的出口商品。美国是世界上最大的玉米生产国和出口国,玉米出口价值约占全美农业总出口价值的 9%。^⑮美国的玉米生产成本低于墨西哥,产出却大大高于墨西哥。这一差异有这样一些原因:首先,美国玉米种植者能够获得高额的补贴,这使得最富有的农场主获得了不成比例的利益,并通过压低价格的方式间接有利于诸如嘉吉(Cargill)和阿彻·丹尼尔·斯米德兰(Archer Daniels Midland)等农业出口商。^⑯这一补贴也使得美国出口到墨西哥的玉米价格低于美国生产成本的 20% ~ 30%。^⑰其次,由于采用机械化耕种方法以及美国中西部广袤平坦的灌溉农业的规模效益作用,比较每公顷的产量,美国多于墨西哥。^⑱最后,在玉米生产中,美国使用了大量的农业化肥并应用了地下水疏干灌溉系统。

美国的玉米生产产生了一定的环境及社会负外部性。环境负外部性包括:杀虫剂和肥料随径流对湖泊河流造成污染,采用不可持续利用的灌溉方式以耗竭地下水,农场工人直接与农业化肥接触等。美国玉米生产中的高补贴一定程度上也具有社会负外部性,玉米的廉价导致以玉米为原料的甜味素的消费得以增长。^⑩由食物引起的慢性疾病如心脏病、中风、二型糖尿病、癌症等,均与快餐和饮料中玉米甜味素使用的增多有关。^⑪

令人遗憾的是,美国玉米生产中的这些环境及社会的负外部性并没有在市场价格中有所体现。因为没有将由密集使用化肥等耕作技术带来的环境负面影响和玉米甜味素生产所引起的社会成本计算在内,美国玉米的价格低于其生产的实际成本。^⑫

(二) NAFTA 签订前墨西哥的经济改革

要评价 NAFTA 对墨西哥玉米行业的影响,将此协定置于历史背景中考察是十分重要的。从 20 世纪 30 年代到 80 年代,墨西哥采取关税、补贴、进口限制等措施,鼓励在国内生产先前需要进口的制成品,从而建立起工业基础。^⑬墨西哥的化工业、汽车业和金属加工业是这一政策的主要受益方,最终其产品的 10%—15% 用于出口。推动工业领域发展的同时,墨西哥政府通过对国内农民实行价格补贴、农业投入补贴、信贷及保险政策,缓解了农村贫困问题并将粮食价格维持在较低水平。^⑭

20 世纪 80 年代的债务危机标志着墨西哥经济政策向自由市场化改革转变。为了获得世界银行和国际货币基金组织的援助以重组债务,墨西哥采取了外向型经济战略。在农业领域,墨西哥给农业大出口商予以补贴,而减少对供应国内市场的小农户的支持。在工业领域,墨西哥的出口制品逐渐被低工资的加工厂(即 maquiladoras)所控制,后者从美国进口原料,在墨西哥加工后再出口到美国。^⑮墨西哥还减少了关税和数量限制,将某些国有企业私有化,缩减政府开支并减少社会福利事业。

不幸的是,这些自由市场化改革并没有获得预期的效益。1980—1990 年间,墨西哥遭遇了经济低速增长、工资滞发、高失业率和贫困增长等诸多困境。^⑯为了重振经济,墨西哥于 1986 年加入《关税贸易总协定》,于 1990 年加入 NAFTA,还签订了一系列双边和多边贸易协定,以融入全球一体化市场。

(三) NAFTA 与墨西哥玉米行业

NAFTA 的主要目标之一即促进商品和服务的自由流通,使成员国能够利用其比较优势而不受由关税、补贴及其他贸易壁垒所致扭曲的影响。^⑰奇怪的是,NAFTA 中的农业章节对补贴和关税的态度有所不同。该协定鼓励成员国降低国内农业补贴,但仅仅要求各成员国遵守他们在关贸总协定和世贸组织中的降低补贴的承诺。^⑱相反,该协定要求到 2004 年消除绝大多数农业关税。^⑲考虑到玉米对墨西哥经济的重要性,墨西哥为此进行谈判,获得了 15 年的过渡期。在这一过渡期中,每年一定数量的美国玉米在进入墨西哥市场时免征关税,其余部分则需承担一定的关税,该关税会从 1994 年的 206% 逐渐降至 2008 年的零关税。

实际上,墨西哥政府在 30 个月(从 1994 年 1 月到 1996 年 8 月)而非 15 年中就逐步取消了关税,从 1996 年初就允许美国玉米以事实上的零关税进入墨西哥市场。^⑳墨西哥政府官员的理由是,这样可以通过保持低水平的玉米价格来控制通货膨胀,也可以鼓励种植玉米为生的农民离开玉米行业而进入那些在墨西哥拥有较大比较优势的农业或非农业领域。

墨西哥玉米关税的快速削减产生了巨大的社会和经济影响。美国对墨西哥的玉米出口额显著增长。^㉑2000 年,墨西哥已经成为继日本之后美国的第二大玉米输出市场。由于美国的玉米价格显著低于墨西哥玉米价格,对从美国进口玉米关税壁垒的取消,导致到 2001 年,墨西哥实际玉米价格较其加入 NAFTA 前至少降低了七成。^㉒与玉米价格灾难性下滑相一致的是,墨西哥政府取消了

对农业部门的几乎全部补贴和价格支持。墨西哥政府还取消了信贷补贴计划,不再负责提供价格支持,并调整了援助计划以支持大型的农业出口公司而不是小农。

二、NAFTA 对美国 and 墨西哥的影响

出乎墨西哥政府官员意料的是,尽管玉米价格大幅下跌,墨西哥的玉米生产仍保持稳定,甚至还略有增长,原因是农民期望以扩大生产来抵消价格的下挫。^⑧规模大且以出口为导向的农民,通过使用更大量的杀虫剂、肥料和灌溉用水(经常处于不可持续利用的水平)来加快玉米生产。^⑨而加快玉米生产又产生了生态后果,包括:土地中蓄水层的耗尽、土壤盐渍化和化学残渣积聚、河流湖泊污染以及越来越多的人暴露在含有毒农业化肥的环境中。

同样,小农场主也扩大生产以赚取必要的现金收入,用以支付如医疗、教育、商品等农田不能提供的生活必需品。^⑩由于缺少通过使用大量农业化肥提高玉米产量的资源,小农场主将边际土地也纳入耕种以扩大生产。^⑪由此引发的环境后果包括:森林砍伐、土壤侵蚀、对生态保护区及其他保护区的入侵等。

一些农民种植一种高利润作物——大麻来取代玉米。美国海关和边境保护局称,自1994年 NAFTA 生效以来,每年在边境地区突击查获的大麻总量已经翻了一番。^⑫

然而,墨西哥玉米价格下跌引起的经济衰退,最终导致大量的自给农民为维持家庭生计移民至墨西哥北部或美国。来自最具遗传多样性的玉米种植区的移民人数最多。^⑬男性壮劳力的大批外出使得家庭受挫、田地荒芜,并迫使女人和孩子耕种土地或打工以补贴家用。

不幸的是,由于墨西哥不能创造足够多的制造业就业机会以适应农村迁徙人口的增加,这些农村移民中的大多数无法在墨西哥城镇地区找到工作。在国际货币基金组织和世界银行的压力下,墨西哥设定了外向型发展战略,这一战略通过在

边境加工厂发放低工资和使用低技术水平工人,将比较优势集中在对进口产品的加工和再出口上,而这种边境加工厂与经济的其他部分联系有限甚至根本没有联系。^⑭这一战略使墨西哥容易受到低工资竞争者的威胁,仅2001年就导致18万人失去工作。^⑮

这些经济混乱的后果之一是,每年至少有50万墨西哥人移民到美国,他们当中很多人来自于墨西哥贫困的农村地区。^⑯认识到美国农业贸易政策和墨西哥农村地区悲惨现状间的关系后,《纽约时报》的一篇社论给美国的政策制定者提出了以下建议:“若华盛顿欲减少从墨西哥来美的移民,终止对农业企业的补贴将远比增强边防警力有效。”^⑰

移民同样造成了严重的环境后果。因为墨西哥自给自足的小农场主是具有遗传多样性的各类墨西哥玉米的管理者,这些农民的迁徙对后代人传承传统农业知识造成了威胁,同时也加速了墨西哥多种玉米品种被其他玉米品种或商业市场化、单一基因的高产玉米品种所替代。^⑱简言之,墨西哥农民的迁徙给不可替代的公共物品——墨西哥(玉米)的遗传多样性带来了巨大的风险。

最终,这场由墨西哥快速取消玉米关税、政府补贴和价格支持而引起的经济衰退,在墨西哥国内造成强烈的社会反应,包括抗议、绝食抗议、非暴力反抗。例如,在2008年1月,成千上万的农民塞满了墨西哥城的街道,要求墨西哥政府对 NAFTA 中的农业章节重新谈判,使其更有利于墨西哥农民。早期的抗议则要求对那些受害于贸易自由化者提供紧急援助,实施长期农业发展计划,投资农村基础设施和社区,及承认原住民的权利。^⑲事实上,对 NAFTA 农业章节的重新谈判早在2006年的总统大选中就浮现出来,还被视为一项重要的议题。反对派候选人奥夫拉多尔(Andres Manuel Lopez Obrador)承诺,要推翻墨西哥到2008年取消所有农产品关税的 NAFTA 承诺,以谋求一项新的协定来推动墨西哥经济发展。^⑳

在美国,由于来自墨西哥需求的增长,美国扩

大了玉米生产,同时也造成了许多环境负面后果。由于美国的玉米生产相较其他商品粮(如小麦、大豆等)而言,化肥密集型特征更加突出,所以扩大玉米生产加剧了由农业径流带来的对地表水和地下水的污染。

在美国,农业径流是最为严重的水污染源。^③由氮肥引起的地表水的污染加剧藻类的繁盛,藻类又降低水中溶解氧的含量,由此引起鱼类和其他野生动植物的死亡。事实上,从美国农业腹地经密西西比河带来的大量的氮已经在墨西哥湾制造了一个“死亡区”,那里已经没有海洋生物能够存活了。^④

化肥密集型玉米生产的扩张对人体健康也会产生严重的威胁。莠去津(Atrazine)是玉米生产中使用最普遍的除草剂,能破坏老鼠的内分泌系统并可致癌。^⑤这同样会对农民(其中很多为墨西哥移民)、玉米产品消费者和从流经玉米种植区的下游汲取地下水的人产生巨大风险。^⑥毒死蜱(Chlorpyrifos)是玉米生产中使用最广泛的杀虫剂,它是一种对儿童尤其危险的神经毒素,致病性很高。^⑦最终,为满足墨西哥不断增长的需求,内布拉斯加州、堪萨斯州、田纳西州和科罗拉多州玉米种植不断扩张,为此必须抽取更多的地下水用于灌溉,这导致从奥加拉拉(Ogallala)蓄水层以其无法承受的速度抽回水源并引起了水权冲突。^⑧另外,玉米集约耕作也导致了水土流失和土壤养分的流失。

三、NAFTA 案例对中国的借鉴意义

(一) 国际农业贸易中的双重标准

墨西哥玉米行业的不幸经历阐明了,为什么在 WTO 多哈回合谈判中工业化国家的农业补贴成为最具争议的议题。发展中国家的穷困农民无法与美国、欧盟等有高补贴的农业产品生产者进行竞争。^⑨当发展中国家降低农业关税和取消补贴,以配合国际货币基金组织和世界银行开展的结构调整计划以及双边或多边自由贸易协定时,墨西哥乡村经济的错位已经被复制到全世界范

围,而美国和欧盟却仍维持着高水平的补贴。^⑩

消除这一国际贸易中的双重标准,是缓和贫困加剧和加速发展中国家农村人口迁入城镇等结构性不平等的至关重要的第一步。WTO 谈判一再 在农业贸易这一问题上停滞不前,而发展中国家已经在一些挑战农业补贴的案例中取得了胜利(最显著的是棉花和糖类补贴案例),并将继续努力直到取消补贴。^⑪

发展中国家必须继续坚持主张美国和欧盟取消农业补贴。不过,在缺乏协调贸易和环境政策的额外措施情况下,这些补贴的成功取消并不足以消除贫困和保护乡村生态系统。下文将会讨论几条经验,决策者或许可从 NAFTA 案例研究中获取一些教训,以确保贸易政策与环保和农村生计相一致。

(二) 环境和社会的外部性:市场失灵的问题

NAFTA 案例的经验之一是,解除市场管制可能使得贸易伙伴的处境更加恶劣,如果市场价格无法将环境和社会外部性纳入其中的话。美国玉米的市场价格低于其真正的生产成本,是因为其忽略了意义重大的人身健康和环境成本,包括水资源的污染和消耗、土壤退化,工人和消费者直接暴露于有毒杀虫剂环境中,以及含廉价玉米甜味素的食品和饮料对公众健康的有害影响。与之相似的是,墨西哥玉米的市场价格并没有将对社会和对传统玉米耕种的环境效益纳入其中,包括社会稳定、文化完整性、保护农村生计以及墨西哥玉米的遗传多样性对世界粮食供应的重要性。

贸易自由化的后果之一是,美国的市场失灵连同墨西哥的市场失灵,造成了美国是最有效的谷物生产者的假象,由此增加了对美国人民健康和环境的危害,破坏了墨西哥穷困家庭阶层的可持续生计,也危及墨西哥的遗传多样性。经济学家詹姆斯·柏伊斯(James Boyce)将这一现象归于“市场失灵的全球化”^⑫。NAFTA 案例研究的启示之一是:对政策制定者而言,充分评估贸易协定的社会和环境的影响十分重要,而不要盲目断定自由市场化改革必定有益。

一项有助于尽早鉴定社会和环境外部性的法律改革,是通过要求在谈判进程中尽早地对所提出的贸易协定进行环境和社会影响评价的立法。例如,美国1999年《第13141号行政令》要求对贸易协定进行环境审查。然而,该《行政令》至少有三个方面的不足:第一,尽管审查该协定在美国的环境影响是强制性的,然而审查它在其他国家的环境影响却是任意性的。第二,该《行政令》并未考虑到对社会经济影响的评价。第三,该《行政令》未提出对已生效的贸易协定进行周期性审查的规定。

尽管这项《行政令》有瑕疵,但对被提议的贸易协定进行环境和社会影响评价而言,仍不失为一项促进以环境可持续、社会公平为特征的经济发展的工具。正如NAFTA案例研究所示,对市场放松管制需谨慎为之,以便推进发展而非推翻国家发展目标。环境和社会影响评价能帮助政策制定者评估贸易协定对环境和农村社区的潜在影响,从而实现利益最大化和损害最小化。

(三) 经济发展:国家的角色

由NAFTA案例得出的另一条经验是:在经济领域国家的战略性干预十分重要,以创造就业机会,保障农村生计,避免贫困的农村地区产生无法控制的移民。在竞争日益激烈的世界环境中,将低工资、低技术加工厂作为其比较优势而赖以生存的国家(如墨西哥的边境加工厂),将不可避免地输给工资水平更低的竞争者。

与国际贸易和金融机构追捧的自由市场观念相反,几乎所有工业化国家(包括德国、法国、英国、日本和美国)都是通过经济保护主义实现经济繁荣的,包括补贴、关税和国家产业资助。^④从20世纪五六十年代起,市场中的国家干预在一些东亚国家和地区的快速工业化过程中发挥了至关重要的作用^⑤。这些国家和地区的共同之处在于施行了卓有成效的产业政策,即这些经济区域的准确定位和快速发展带动了经济的全方位进步。^⑥

这些经验已为中国所熟悉。正如19世纪中期的美国 and 20世纪的日本与韩国一样,中国经济上的成功大部分归功于对全球经济的战略性参与而

非无条件的市场开放。中国通过以下方式建立了工业基础结构,即征收高关税、谨慎管理外资、拒绝对外开放金融市场、采用不同于西方模式并与当地情况相适应的政策和体制创新。

与被称做“华盛顿共识”的新自由经济模式(针对其对发达国家和发展中国家设定的双重标准而言)相反的是,中国实现经济发展的另一条道路被称为“北京共识”^⑦。与华盛顿共识不同的是,北京共识不是一个“包治百病”的药方。^⑧相反,北京共识强调民族自决,承认创新和实验的重要性,将可持续性和平等与GDP一同视为进步的标杆。^⑨

正如NAFTA案例研究所示,国际贸易规则必须给发展中国家留出“政策空间”以推动新兴产业的发展,保护弱势群体(如小农场主)免受不公平竞争的损害,保护环境,改善农村民生以及培育有活力的经济领域的就业市场。

在WTO谈判的背景中,特殊和差别待遇原则已经变成一项支持对发达国家和发展中国家实施差别性税收待遇的重要手段,目的是给发展中国家以急需的“政策空间”。事实上,从许多发展中国家对现行WTO框架的不满可以看出,启动WTO多哈回合谈判的部长宣言明确要求增强所有特殊和差别待遇条款的效力,以使其“更精确、有效、易操作”^⑩。

中国、印度、巴西、南非、埃及、印度尼西亚、泰国和巴基斯坦在发展中国家的20国集团(G20)中发挥了领导作用,这一集团于2003年在坎昆举行的WTO部长级会议上要求为发展中国家重新设定特殊和差别待遇原则,并且坚持认为发达国家应取消农业补贴。20国集团拥有全球57%的人口,70%的农民以及26%的出口农作物。^⑪

世界范围内的金融危机使得华盛顿共识威信扫地,同时也强调了市场监管的重要性,中国应当发挥其巨大的经济影响力,以确保国际贸易和金融体系认识到国家在经济发展中的重要作用,并给发展中国家以“政策空间”,来通过关税、补贴及其他方式推动体现生态永续性和社会正义性的经济政策。

(四)生物多样性对食品安全的重要性

由 NAFTA 案例研究得出的最后一条经验是：生物多样性对保证世界粮食供应至关重要。耕种不同的作物品种可以保护作物在虫害、疾病或不良气候条件中免遭灭顶之灾。这一遗传多样性对世界植物育种工作者来说也是必不可少的，因为他们在力图开发新的品种以应对当代的粮食危机，包括来自气候变化的挑战。

世界粮食供应适应性的最大风险之一，是全世界农民面临着抛弃传统的、生物多样性的耕作技术，转而使用单一粮种、化肥和合成杀虫剂的压力。^⑤尽管自有农业起人类就耕种了成千上万种粮食作物，当今世界粮食供应依然仅仅依靠约 100 种作物。^⑥单一栽培取代了生物多样化的农业生态系统，使得作物更易受虫害和疾病的侵扰，耗尽了土地的重要营养成分，从而不得不使用有毒农业化肥，在面对干旱、枯萎病及其他环境失调时，爆发灾难性粮食供应危机的可能性也大大增加。^⑦

NAFTA 案例研究强调履行《生物多样性公约》规定的就地保护承诺的重要性，特别是该公约第 10 条和第 8 条中特别强调的，尊重当地和地方社区符合保护或持续利用要求的生物多样性的传统做法。^⑧这些社区在利用自然资源方面经常创造独特的方法，这些方法通常比所谓的现代方法更具有可持续性，也更能提高粮食产量。^⑨

美国虽然签署了《生物多样性》公约，但并未批准实施。中国是其 191 个缔约国之一。^⑩为了保护生物多样性并确保自由贸易协定中的承诺不规避《生物多样性公约》的义务，中国和其他发展中国家应当在双边和多边自由贸易协定中设定关于相关规范效力等级的条款。该类条款须明确规定一旦发生贸易条款与公约义务相冲突的情况，公约义务优先适用。具有讽刺意味的是，NAFTA 列举了某些环境条约，并规定其在与 NAFTA 条款发生冲突时优先适用，通过这种方式开创了设定规范效力等级的先例。^⑪但规定规范冲突的条款，使中国和其他发展中国家能够通过补贴、关税及其他可能与双边、多边贸易协定规定相违背的方式保

护农村居民的生计。

各国国内对农业生物多样性所采用的就地保护方式，因当地情况的不同而有所区别。跨国农药产业可能不顾中国采取的战略，而借助单一粮种和化肥密集型生产技术积极努力地打入中国市场，而这种粮种和技术已经给美国造成了巨大破坏并使得世界粮食供应极易受到环境失调的冲击。^⑫鉴于以下两个原因，必须对该产业谨慎管理。第一，目前数个跨国公司控制着全球种子、化肥和谷物市场的重要领域，并且能够对种子进口价和谷物出口价实施半垄断控制，这对农民和消费者均不利。^⑬第二，如 NAFTA 案例研究所示，采用化肥密集型农业模式的环境后果包括：土壤退化、作物多样性消减、水源耗尽和污染、生产者和消费者更多地暴露在有毒农药的环境中。

对 NAFTA 案例的研究揭示了贸易政策对国内环境保护和推动农村发展的纷繁复杂的影响。中国当前正面临金融和粮食危机的双重挑战，这一研究有利于中国借鉴他国经验为改革铺平道路并避免重蹈覆辙。中国和拉美正在加强双边关系并建立贸易投资关系，通过避免不加区别的自由化以及对国际贸易（尤其是农业）进行战略性、有选择的管理，中国和拉美这两个贸易伙伴也许能够克服市场失灵并实现互惠。最后，随着美国新一任总统的上任，美国亦将进行更加开放和更富有反思性的革新，并且更愿意接纳真正能够推动经济发展、消除贫困和环境保护的经济政策。

[参考文献]

- ① See United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), *Hunger On the Rise: Soaring Prices Add 75Milli - on People to Global Hunger Rolls* Sept. 18, 2008, <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/000923>; FAO, *UN Warns on Food Shortage Riots*, Apr. 10, 2008, http://www.fao.org/world/Regional/rne/UNNews/news46_en.htm.
- ② See Eric Holt - Gimenez, *The World Food Crisis* (Food First Policy Brief No. 16), Oct. 2008, at 3, 11 - 12.
- ③ See id.
- ④ Yingling Liu, *Shrinking Arable Lands Jeopardize China's Food Security*, WorldWatch Institute,

Apr. 16, 2006, <http://www.worldwatch.org/node/3912>;

Shi Jiangtao, *Soil Erosion Affects 40 Percent of Mainland, Three - Year Survey Finds*, South China Morning Post, Jan. 30, 2009. ⑤ See Fu Jing et al, *supra* note 10, at 13. ⑥ See Timothy A. Wise, *The Limited Promise of Agricultural Trade Liberalization*, Working Group on Environment and Development in the Americas, Discussion Paper No. 19 (July 2008) at 2. ⑦ North American Free Trade Agreement, U. S. - Can. - Mex., Dec. 17, 1992, 32 I. L. M. 289 (1993). ⑧ See R. Dennis Olson, *Lessons from NAFTA: Food and Agriculture*, Institute for Agriculture and Trade Policy, Dec. 2, 2008, <http://www.iatp.org/iatp/commentaries.cfm?refID=104574>. ⑨ See id. at 8. ⑩ See id. at 4, 11, 43. ⑪ See, ALEJANDRO NADAL & TIMOTHY A. WISE, *THE ENVIRONMENTAL COSTS OF AGRICULTURAL TRADE LIBERALIZATION: MEXICO - U. S. MAIZE TRADE UNDER NAFTA* 4 - 5, 16, Working Group on Development and Environment in the Americas, Discussion Paper. No. 4 (June 2004), available at <http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup.htm>. ⑫ See Gisele Henriques & Raj Patel, *NAFTA, Corn, and Mexico's Agricultural Trade Liberalization*, BORDER LINES, Feb. 13, 2004, at 25. ⑬ See Elisabeth Malkin, *Science and Culture in Mexico's Corn Staple*, N. Y. Times, March 3, 2005. ⑭ See NADAL & WISE, *supra* note 21, at 21 - 22. ⑮ See NADAL, *supra* note 19, at 4. ⑯ See id. at 9 - 10, 13 - 14. ⑰ See id. at 3. ⑱ See Gisele Henriques & Raj Patel, *Agricultural Trade Liberalization and Mexico* 25, Institute for Food and Development Policy, Policy Brief No. 7 (2003). ⑲ See Alicia Harvie & Timothy A. Wise, *Sweetening the Pot: Implicit Subsidies to Corn Sweeteners and the U. S. Obesity Epidemic*, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Policy Brief No. 09 - 01 (Feb. 2009), available at [www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/PB09-01_Sweetening - PotFeb09.pdf](http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/PB09-01_Sweetening-PotFeb09.pdf). ⑳ See NADAL, *supra* note 19, at 26. ㉑ See Henriques & Patel, *supra* note 33, at 16. ㉒ Raul Delgado Wise, *Migration and Imperialism: The Mexican Workforce in the Context of NAFTA*, 33 LATIN AMERICAN PERSPECTIVES 33, 34 - 35 (2006). ㉓ See UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), HUMAN DEVELOPMENT RE-

PORT 2005, at 121 - 122 (2005) [hereinafter, UNDP, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2005]. ㉔ See id. at 18; NAFTA, *supra* note 14, Part One, Art. 102. ㉕ See NAFTA, *supra* note 14, Part Two, Art. 704. ㉖ See Henriques & Patel, *supra* note 33, at 18. ㉗ See id. at 32; NADAL & WISE, *supra* note 21, at 5. Nadal, *Zea Mays*, *supra* note 22, at 149. ㉘ See Henriques & Patel, *supra* note 33, at 32; NADAL & WISE, *supra* note 21, at 5. Nadal, *Zea Mays*, *supra* note 22, at 149. ㉙ See Oxfam, *Dumping Without Borders: How US Agricultural Policies Are Destroying the Livelihoods of Mexican Corn Farmers* 17 (Oxfam Briefing Paper No. 50, August 2003). ㉚ See Henriques & Patel, *supra* note 33, at 27. ㉛ See NADAL & WISE, *supra* note 21, at 16. Even though these farmers had the financial and technical resources to switch to other crops, they failed to do so because the price of other crops was often lower than the price of corn. See NADAL, *supra* note 19, at 6 - 7. ㉜ See Nadal, *Zea Mays*, *supra* note 22, at 156. ㉝ See NADAL, *supra* note 19, at 8. ㉞ Nadal, *Zea Mays*, *supra* note 22, at 157. ㉟ See NADAL & WISE, *supra* note 21, at 25 (Table 3). ㊱ See UNDP, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2005, *supra* note 47, at 118 - 122; Audley, et al., *supra* note 72, at 16 - 17. ㊲ See UNDP, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2005, *supra* note 47, at 122.; Audley, et al., *supra* note 72, at 17. ㊳ See Jeffrey S. Passel, *The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U. S.*, at 4 (Pew Hispanic Center Research Report, March 7, 2006), available at <http://pewhispanic.org/files/reports/61.pdf>; Ju lia Preston, *Rules Collide with Reality in the Immigration Debate*, N. Y. TIMES, May 29, 2006. See also Audley, et al., *supra* note 72, at 51 (discussing the post - NAFTA acceleration of rural migration and explaining that an increasing proportion of rural migrants made their way to the United States). ㊴ Tina Rosenberg, *Why Mexico's Small Corn Farmers Go Hungry*, N. Y. TIMES, Mar. 3, 2003, at A22. ㊵ See NADAL & WISE, *supra* note 21, at 20 - 21, 25. ㊶ See Henriques & Patel, *supra* note 33, at 38; Oxfam, *supra* note 58, at 23; Timothy A. Wise, *Fields of Free Trade*, DOLLARS & SENSE, Nov. 1, 2003. ㊷ See Tim Padgett, *Bush in Mexico: Whatever Happened to NAFTA?*, TIME, Mar. 30,

2006; Associated Press, *Mexico's Leftist Presidential Candidate Takes Hard Line Against NAFTA*, BostonHerald.com, June 18, 2006, available at <http://news.bostonherald.com/international/view.bg?articleid=144311&format=text>.^{④③} See Scott Lucas, *Halting the Downward Spiral of Monoculturalization and Genetic Vulnerability*, 17 J. ENVTL. L. & LITIG. 161, 174-75 (2002).^{④④} See id. at 11.^{④⑤} See generally Carmen G. Gonzalez, *Markets, Monocultures and Malnutrition: Agricultural Trade Policy through an Environmental Justice Lens*, 14 Mich. St. J. Int'l L. 345 (2006), available at: <http://ssrn.com/abstract=986852>.^{④⑥} See FAO, FAO SYMPOSIUM ON AGRICULTURE, TRADE AND FOOD SECURITY, Paper No. 3: Experience with the Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Developing Country Experiences, at para. 18 (Sept. 1999), <http://www.fao.org/DOCREP/meeting/x3065E.htm>; John Madeley, *Trade and Hunger: An Overview of Case Studies on the Impact of Trade Liberalization on Food Security*, at 8, 15, 34-35, 72 (Oct. 2000), [http://www.forumsyd.se/conferences/w_bok_op/T & Hunger.pdf](http://www.forumsyd.se/conferences/w_bok_op/T%20Hunger.pdf). (explaining that agricultural trade liberalization has generally increased rural poverty and inequality and accelerated migration from rural areas).^{④⑦} See World Resources Institute, *Agricultural Subsidies, Poverty and the Environment: Supporting a Domestic Reform Agenda in Developing Countries*, WRI Policy Note No. 1 (Jan. 2007) at 2, available at http://pdf.wri.org/aspe_domestic_reform.pdf.^{④⑧} See JAMES K. BOYCE, THE POLITICAL ECONOMY OF THE ENVIRONMENT 88-103 (2002).^{④⑨} See HA-JOON CHANG, KICKING AWAY THE LADDER: DEVELOPMENT STRATEGY IN HISTORICAL PERSPECTIVE 19-51, 59-66 (2002).^{⑤⑩} See Ha-Joon Chang, *The East Asian Development Experience*, in RETHINKING DEVELOPMENT ECONOMICS 111-117 (Ha-Joon Chang, ed. 2003).^{⑤⑪} See ROBIN HAHNEL, THE ABCS OF POLITICAL ECONOMY: A MODERN APPROACH 268-270 (2002).^{⑤⑫} See generally JOSHUA COOPER RAMO, THE BEIJING CONSENSUS (2004); RANDALL

PEERENBOOM, CHINA MODERNIZES 5-7, 73-77, 80-81 (2007).^{⑤⑬} Ching Cheong, *Rise of the Beijing Consensus?* CHINA DAILY, Oct. 28, 2008, at 9.^{⑤⑭} See World Trade Organization, Ministerial Declaration of 14 November 2001. Para. 44, WT/MIN(01)/DEC/1, 41 I. L. M. 746 (2002).^{⑤⑮} See Ranjan, *supra* note 108.^{⑤⑯} See CARY FOWLER & PAT MOONEY, SHATTERING: FOOD, POLITICS AND THE LOSS OF GENETIC DIVERSITY 56-81 (1996).^{⑤⑰} See LORI ANN THRUPP, CULTIVATING DIVERSITY: AGROBIODIVERSITY AND FOOD SECURITY 1-2 (1998).^{⑤⑱} See id. at 5; THRUPP, LINKING BIODIVERSITY AND AGRICULTURE, *supra* note 110, at 26-32; FOWLER & MOONEY, *supra* note 111, at 82-83.^{⑤⑲} See Convention on Biological Diversity, 31 I. L. M. 818 (1992), arts. 10 and 8(j).^{⑥①} THRUPP, LINKING BIODIVERSITY AND AGRICULTURE, *supra* note 110, at 18-19. Studies have shown that low-input agricultural production methods have improved food production in Africa, Asia and Latin America using low cost, locally available and environmentally friendly practices and technologies. Jules N. Pretty, *Reducing Food Poverty by Increasing Sustainability in Developing Countries*, 95 AGRICULTURE, ECOSYSTEMS AND ENVIRONMENT 217-234 (2003); Jules Pretty & Rachel Hine, *The Promising Spread of Sustainable Agriculture in Asia*, 24 NATURAL RESOURCES FORUM 107-121 (2000); Jules Pretty, *Can Sustainable Agriculture Feed Africa? New Evidence on Progress, Processes and Impacts*, 1 ENVIRONMENT, DEVELOPMENT AND SUSTAINABILITY 253-274 (1999).^{⑥②} See Convention on Biological Diversity, List of Parties, available at <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>.^{⑥③} See NAFTA, *supra* note 14, Par One, art. 104.^{⑥④} See *Can Foreign Ag Firms Help Feed China?*, BusinessWeek, Apr. 3, 2007, available at http://www.businessweek.com/print/globalbiz/contentapr2007/gb20070403_149239.htm.^{⑥⑤} See Holt-Gimenez, *supra* note 2, at 6, 10-12.

【责任编辑 彭 勃】