

# 墨西哥的农业发展政策和农民动员:1940-1982年<sup>\*①</sup>

董经胜

(北京大学历史系,北京 100000)

**摘要:** 20世纪40年代后,与进口替代工业化发展战略相适应,墨西哥政府重点支持商品性的农业,减缓了土地改革步伐;同时通过“全国农民联盟”对农民实行控制。70年代中期前,这种政策取得了一定成功,创造了政治稳定和经济增长的“奇迹”,此期出现的独立农民组织大多被政府同化。70年代后,工农业发展陷入停滞,社会政治矛盾加剧,“全国农民联盟”的控制力减弱,农民动员和独立农民组织有了新的发展,并呈现出新的特点。

**关键词:** 墨西哥;农业发展政策;全国农民联盟;独立农民组织

**中图分类号:** K731.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5973(2014)03-0110-11

20世纪40年代到80年代初,是墨西哥现代化进程中的关键时期。从40年代到60年代,通过推行进口替代工业化和实行一党制的政治体制,墨西哥保持了长达30年的经济繁荣和政治稳定,创造了举世瞩目的“墨西哥奇迹”。但是,进入70年代后,“进口替代工业化的所固有的社会代价开始偿付”<sup>②</sup>,生产下降,冲突加剧,1968年的特拉特洛尔科(Tlatelolco)事件标志着革命制度党统治合法性的下降和政治稳定的动摇<sup>③</sup>。但此后石油出口收入的大量增加延缓了经济发展模式调整,最终导致了80年代的债务危机。在此期间,墨西哥的农业和农村社会也发生了引人注目的变化,农民的政治动员对墨西哥的政治体制带来了进一步的压力。本文的目的是,结合1940-1982年期间墨西哥政府的土地和农业发展政策及其社会影响,分析农民政治组织和动员的发展,进而考察

国家与农民关系的变化。

在卡德纳斯执政期间,“土地改革是1936-1937年政府当局的主要政策”<sup>④</sup>。但是,进入1938年后,国际和国内形势的变化促使政府的政策开始向稳健与保守的方向转变。国际上,1936-1939年西班牙内战期间,卡德纳斯政府向共和国一方提供了物资支援。当共和国失败后,又接纳数以千计的西班牙难民来到墨西哥。“然而,佛朗哥的民族主义分子的胜利在保守的墨西哥圈子里得到喝彩,后者甚至将之视为卡德纳斯必然失败的先兆。……卡德纳斯在任期的最后两年,同时也是西班牙共和国走向失败的岁月里,调整了自己的航向。土地改革的速度减慢了。他的政府设立了‘小地产办公

\* 收稿日期:2014-05-12

作者简介:董经胜(1964—),男,山东青州人,北京大学历史系拉丁美洲研究中心教授,博士,博士生导师。

①基金项目:本文是教育部人文社会科学研究规划基金项目“现代化进程中的农民与国家:墨西哥经验研究”(09YJA770001)的阶段性成果之一。

②[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第96页。

③1968年10月2日,墨西哥国立自治大学学生在特拉特洛尔科广场(又称三文化广场)举行集会,抗议政府斥巨资筹备即将举办的夏季奥运会,忽视国内贫困问题。集会遭到政府开枪镇压,造成流血事件。这就是震惊世界的特拉特洛尔科事件。

④[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第20页。

厅’以保护小地主。”<sup>①</sup>在国内,1936年后,随着改革的推进,政府开支也大幅度增加,从1934年的2.65亿比索上升到1936年的4.06亿比索,1938年上升到5.04亿比索,1940年上升到6.04亿比索,其中“社会和经济”开支名列前茅,政府的预算赤字从1936年占国民收入的5.5%上升到1938年的15.1%。随着进口商品价格和国内食品价格的上升,通货膨胀的压力增大了。虽然在卡德纳斯年代最低工资增长高于通货膨胀幅度,工人的总体购买力在提高,但是,通货膨胀有损于工人近期得到的好处和他们对政府的支持,同时也影响到私人投资并鼓励了资金外流。为了降低赤字,消除通货膨胀,政府实行了货币贬值,提高了关税,实行了新的出口税,特别是减少了基本建设项目。例如,1937-1938年公共事业的人均支出下降了38%,道路建设“实际上停止了”。为此,公共部门的工人,如铁路工人和石油工人不得不勒紧裤腰带。此外,“1936-1937年令人振奋的日子过去后,农业改革的速度减慢了”,政府减少了农业贷款,村社农民资金短缺<sup>②</sup>。

随着经济问题的严重,政府的政治支持逐步减弱。一方面,卡德纳斯的政治联盟发生分裂,工人阶级对政府不满,面包房工人、电工、矿工、糖业工人、纺织工人和电车工人举行了罢工,石油部门也发生了冲突。到1940年,工人阶级支持反对派候选人的迹象已经十分明显。另一方面,政治反对派东山再起。1937年5月,一些法西斯主义同情者成立了辛纳基全国联盟(UNS),在中部的农村、特别是依然感受到“基督教叛乱”创伤的地区获得极大的支持<sup>③</sup>。从一开始,辛纳基全国联盟就宣布反对村社制度,要求政府扶植和巩固小私人地产。辛纳基

主义运动的参加者不仅有反共的地产主,还有曾经支持卡德纳斯政府的村社社员和劳工。村社社员之所以参加辛纳基运动,是因为份地狭小、信贷不足,他们的贫困状况在土改后并没有得到缓解<sup>④</sup>。1939年,在墨西哥国立自治大学校长曼努埃尔·戈麦斯·莫林的领导下,成立了另一个反对派政党——国家行动党(PAN),莫林对卡德纳斯政府的激进政策表示不满,提出了当时在欧洲盛行的“秩序、纪律、权威”原则,在城市中产阶级中得到支持。以蒙特雷财团为代表的企业家、当时天主教的主要派别也支持并参与创建该党<sup>⑤</sup>。1938年,曾经是土改倡导者的原圣路易斯波托西州州长萨图尼诺·塞蒂略发动了反政府的叛乱。在这种经济和政治压力下,卡德纳斯政府改革的步子受到抑制,改革的调子也变软了。

1940年,卡德纳斯政府的国防部长阿维拉·卡马乔当选并就任墨西哥新总统。在竞选过程中,卡马乔强调妥协和国家团结,反对共产主义和阶级斗争。卡马乔政府期间,在土地改革问题上,政府宣称,对村社财产和私人财产一视同仁。但实际上,政府更多地保护私人土地。1942年,颁布新的土地法,虽然将私人农场土地的最大面积限制为100公顷灌溉田、200公顷可得雨水的田地(rainfed land)、300公顷种植商品性作物或者养殖500头牛的田地,但是,大量生产率较高的地产被列在土改征收的范围之外<sup>⑥</sup>。政府的农业发展资金主要用于扶植大规模的商品性农业,而非村社和小农场。1940-1945年,联邦政府投资的15%和农业部门投资的90%都投向了北部和西北部的灌溉农业区。在这里,商品性的作物种植园控制几千公顷的土地,这明显违背墨西哥法律,且得到政府

①[美]迈克尔·C.迈耶、威廉·H.毕兹利编:《墨西哥史》下册,中国出版集团东方出版中心,2012年,第593-594页。

②[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第56-58页。

③基督教叛乱是二十年代墨西哥中部地区发生的农民要求保护土地所有权、捍卫宗教信仰自由的暴动,参加者主要是小农场主。

④Héctor Aguilar, Lorenza Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Aguilar, León y Cal Ediciones, 1989, pp. 145-146.

⑤徐世澄:《墨西哥政治经济改革及模式转换》,北京:世界知识出版社,2004年,第114页。

⑥Susan R. Walsh Sanderson, *Land Reform in Mexico: 1910-1980*, Orlando: Academic Press, 1984, pp. 47-48.

资助的灌溉用水<sup>①</sup>。尽管土地分配没有停止,但速度比卡德纳斯政府时期减慢了三分之二,所分配的土地质量也更差,致使一些受益者拒绝接受,政府分配土地拖延的时间也越来越长。在政府的鼓励下,一些集体村社分割为个体村社。有的地方,特别是那些生产率较高、为出口做贡献的地区,集体村社虽然维持下来了,但它们完全受制于国际市场,受到极力促进出口的政府和日益严重的官方官僚风气的支配。在尤卡坦,二战期间,为扩大生产,庄园主名正言顺地收回了机器设备。随着农村卡西克(cacique,指地方政治强人)势力的扩大,村社内部分化加剧,一些人成为相对富裕的阶层,大部分则变为半无产阶级<sup>②</sup>。

1943年,美国洛克菲勒基金会和墨西哥农业部设立了“墨西哥农业项目”,推广杂交粮食和现代农业技术,以提高作物产量和生产率,开展“绿色革命”。从中得利的主要是商业农场主,他们的小麦产量最终成为拉丁美洲最高的,而墨西哥的个体农民基本上被忽视,他们的玉米产量依然是最低的<sup>③</sup>。1946年,米格尔·阿莱曼就任墨西哥总统后,继续推进“绿色革命”,政府为农业信贷和商品化提供补贴,但最显著的是扩大灌溉面积。1946年成立了水力资源部,政府投入大量资金,为北部大庄园和农场修建和改善灌溉设施。1946年,墨西哥通过宪法修正案,把“小地产”可允许的规模提高到100公顷。“阿莱曼及其继任者显然支持大规模经营的、机械化的、商品化的北部地区的生产者,这些生产者在墨西哥和美国出售其商品;而中部和南部地区小规模经营和传统的农民大部分被遗忘了。”<sup>④</sup>

1958年,洛佩斯·马特奥斯就职时宣布自己是“宪法范围内的极左派”。他上台后,在土

地改革方面采取了相对积极的态度。他下令将1140万公顷的土地分配给30多万农户(然而实际上仅分配了320万公顷),这一纪录仅次于卡德纳斯。1963年,马特奥斯政府提高了主要农产品的保证价格,随后他把这一措施比拟为“农村工人的法定最低工资”<sup>⑤</sup>。但是,1964年古斯塔沃·迪亚斯·奥尔达斯总统继位后,政策再次右转。他一次也没有把基本粮食的收购价格从洛佩斯·马特奥斯在1963年所确定的水平上提高,而且把农业信贷从1960年占信贷总额的15%降低到1970年的9%。1966年,政府实施了所谓的“人民粮仓计划”,旨在向最贫穷的农民和小农提供对基本农产品(特别是玉米、豆类和小麦)适时和实际的价格保障。但是,储藏设备体系因建设仓促、位置不佳和管理无能而遭受损害。到1971年,使用中的粮仓只有15%<sup>⑥</sup>。

总体上说,20世纪40年代以来,墨西哥政府以进口替代工业化作为经济发展的核心。为了保证进口替代工业化的顺利推进,政府致力于保持农产品低价,以较低的价格向城市消费者提供食品。同时促进农产品出口,换取外汇,为工业发展提供资金支持。从40年代到60年代中期,这种政策效果显著。在工业化推进的同时,农业生产以4.4%的速度稳定增长。到60年代初,墨西哥既出口一般的粮食,如小麦,也出口“奢侈性”的农产品,如鳄梨和西红柿。一些分析家指出,如果说有“墨西哥经济奇迹”的话,它或许已经发生在农业部门。与此同时,农业部门内部不平衡在加剧。政府政策支持面向出口(主要是向美国市场出口)和面向城市消费的大规模农业综合企业,而小农场和农民得不到政府的支持,从60年代起,主要食品玉

①Michael W. Foley, "Agenda for Mobilization: The Agrarian Question and Popular Mobilization in Contemporary Mexico," *Latin American Research Review*, Vol. 26, No. 2, 1991, p. 45.

②[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第82页。

③[美]迈克尔·C. 迈耶、威廉·H. 毕兹利编:《墨西哥史》,下册,第595-596页。

④[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第109-110页。

⑤[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第123页。

⑥[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第129-130页。

米的实际价格长期下跌<sup>①</sup>。

卡德纳斯政府期间,墨西哥国家与农民关系也发生了重大调整。在担任米却肯州州长期间,卡德纳斯就推行了广泛的土地改革。1934年,当卡德纳斯竞选总统期间,他在农村地区得到普遍的支持。当选后,在摆脱卡列斯集团控制的斗争中,卡德纳斯再次依赖于工人和农民的支持。由于卡列斯时期的镇压,加之卡德纳斯政府期间推行的土地改革,致使绝大多数有组织的农民与政府结成了联盟。正如诺拉·汉密尔顿指出的,将农民纳入政治联盟是卡德纳斯超出同时期其他拉美国家的民众主义领导人之处<sup>②</sup>。但是,在推行社会改革的过程中,为了驾驭他所动员起来的社会力量,卡德纳斯确立了对于民众阶级的直接控制。1938年,全国农民联盟(CNC)的建立,将农民组织纳入革命制度党的制度体系。通过全国农民联盟,一方面,为农民提供了一种利益表达机制,另一方面,又将农民组织置于政府和革命制度党的控制之下。菲利普·施密特(Philippe Schmitter)将这种非自愿的、强迫性的、等级制的利益代表机制称为“国家职团主义”(state corporatism)<sup>③</sup>。在这种机制中,国家提供的物质支持对于农民共同体的发展是必不可少的,农民共同体依附于国家,而全国农民联盟在国家与农民之间发挥中介作用。全国农民联盟的力量不是来源于组织和代表成员利益的能力,而是来源于在集中化的资源分配中所承担的角色。科拉利莎·哈代(Clarissa Hardy)指出,正是这种“制度化的合法性”,使得全国农民联盟虽然在1938年后无力影响政府的农业政策,但仍得到农民的支持<sup>④</sup>。

卡德纳斯之后的各届政府,充分利用这一机制,在逐步放弃土地改革、支持私人商品性农业发展的同时,有效地控制了农村动员和农民运动的发展。任何试图在全国农民联盟之外另建立独立的农民组织的尝试都被政府同化或镇压。

然而,20世纪40年代中期后,一些草根农民领袖对政府土地改革步伐的减缓感到失望,组织领导了一些地区性的农民运动。其中,最有影响的是以莫雷洛斯州为中心的哈拉米略运动、墨西哥工农总联合会(UGOCM)组织的抗议运动和独立农民联合会(CCI)的武装斗争<sup>⑤</sup>。

1945-1962年,鲁文·哈拉米略(Rubén Jaramillo)在莫雷洛斯州领导了反对制糖厂主的腐败、争取土地改革、要求市镇和州政府民主化的群众抗议运动。哈拉米略年轻时曾参加过萨帕塔的队伍。20年代,他成为一名村社组织者,后来又成为一个共济会团体的会员,在那里接受了激进的思想,并成为卡德纳斯(也是一名共济会会员)的追随者。之后,他又成为卫理公会教徒,这给了他一种使命感,并使他深信应该同非正义作斗争。1938年,他被选为特拉尔基特南戈和霍胡特拉的甘蔗和稻米产区的全国农民联盟(CNC)代表,并组织了一次要求建立如同萨卡特佩克制糖厂那样的集体化制糖厂的行动。1940年后,哈拉米略成为抗议制糖厂管理中腐败现象的代言人。1943年,他领导了一个武装小组,这些武装人员有自己的基地和办公处,以催讨迟迟没有发放的贷款,直到使其发到农民手中为止。1944年,这个小组建立了莫雷洛斯工人土地党(PAOM),推选哈拉米略为竞选该州州长的候选人,但未能成功。由此

①[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第97-98页。

②诺拉将卡德纳斯建立的政治联盟称为“进步联盟”(progressive alliance),以区别于通常的“民众主义联盟”(populist alliance)。Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1982, p. 139.

③Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” Fredrick B. Pike and Thomas Stritch, eds, *The New Corporatism*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 1974, pp. 85-131.

④Clarissa Hardy, *El estado y los campesinos: la Confederación Nacional Campesina*, Mexico City: Nueva Imagen, 1984, pp. 177-178.

⑤[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第6卷(下),北京:当代世界出版社,2001年,第430页。

可见,哈拉米略运动在两条战线上同时展开,一是争取土地改革,二是争取政治权利。这二者是难以分开的,因为政治权利与经济权利直接相关。恰恰是由于莫雷洛斯工人土地党在政治上构成的威胁,招致了政府方面毫不妥协的镇压<sup>①</sup>。1947年后,哈拉米略的兄弟波菲里奥·哈拉米略在普埃布拉州领导了阿腾辛格制糖厂的合作化运动,在与管理人员和当局进行斗争时,他得到了其兄鲁文·哈拉米略领导的武装小组的支持<sup>②</sup>。1951-1952年,这些武装小组再次行动起来反对强加在农村地区头上而使城市得益的新州税,以及制糖厂管理人员强迫村社社员将自己的小块土地租借给私人企业的阴谋。1952年,哈拉米略与许多要求土地的农民小组一起,支持反对派总统候选人米格尔·恩里克斯·古斯曼,恩里克斯是革命制度党内持不同政见的派别“人民政党联盟”(FPP)提出的1946年选举的总统候选人,并得到了前总统卡德纳斯的支持。为了争取支持者,恩里克斯“默默地采取了某些激进的态度,如支持小农业生产者和独立工会”。但是,最终选举结果,执政党候选人鲁伊斯·科蒂内斯获胜。1954年,人民政党联盟被解散<sup>③</sup>。整个50年代,特别是1953年波菲里奥·哈拉米略被杀害后,卡德纳斯企图亲自在政府与哈拉米略之间进行调解。后来,1959年,洛佩斯·马特奥斯总统对他进行了大赦;但在1961-1962年,当一块村社社员已经垦殖好的土地被重新私有化为一个旅游规划地的一部分的时候,他又领导了一场设置路障和夺取土地的运动。1962年5月,鲁文·哈拉米略与正在怀孕的妻子连同两个继女被士兵们逮捕(看来这个行动并没有得到当局的许可),并被杀害<sup>④</sup>。

卡德纳斯下台之后墨西哥土地改革政策的

逆转引起了社会各界的普遍不满。1948年,墨西哥工人联合会前总书记维森特·隆巴尔多·托莱达诺建立了人民党(PP,后改名为人民社会主义党,PPS),吸收了甘蔗种植和制糖区、棉花种植区的农村工人和村社社员参加。1949年,持不同政见的矿业和石油业工会领袖们与维森特·隆巴尔多·托莱达诺成立了墨西哥工农总联合会(UGOCM),从属于上一年成立的人民党(PP)。墨西哥工农总联合会号称拥有30万成员,其中包括拉古纳地区村社集体信贷同盟。墨西哥工农总联合会的目标是,通过使民众组织脱离革命制度党的控制,重新恢复墨西哥革命政府的激进倾向。1957年,墨西哥工农总联合会在罗斯·莫奇斯市(那里是一个大型制糖厂的所在地,而且那里的集体村社的地方社团刚刚被解散)举行了一次群众性集会。1958-1960年,一位加入了墨西哥工农总联合会的前全国农民联盟领导人哈辛托·洛佩斯领导了索诺拉、锡那罗亚、奇瓦瓦、纳亚里特和科利马地区成千上万无地农民和农业工人的占地运动<sup>⑤</sup>。为此,哈辛托·洛佩斯和其他重要成员被关进监狱。而且,当争议的土地被重新分配时,得利最大的不是墨西哥工农总联合会,而是全国农民联盟的成员,尽管前者在争取土地的斗争中站在前列。在莫雷洛斯州,莫雷洛斯工人土地党仅仅是一个地区性的政党,其领导人并不希望在中央政府内获得职务。但是,与此不同,人民党是一个全国性的政党,由著名的前卡德纳斯主义者维森特·隆巴尔多·托莱达诺领导。为此,革命制度党向人民党做出了一定的让步,换取后者在下院中承担“合法的反对派”角色。这一决定恰好适合了隆巴尔多避免与政府发生对立的策略以在议会中逐渐获得

①Neil Harvey, *The Chiapas Rebellion: the Struggle for Land and Democracy*, Durham, NC, and London: Duke University Press, 1998, p. 122.

②David Ronfeldt, *Atencingo: la política de la lucha agraria en un ejido mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 98-123.

③[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第114-116页。

④[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第6卷(下),北京:当代世界出版社,2001年,第432-433页。

⑤[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第6卷(下),北京:当代世界出版社,2001年,第431页。

席位的目标。但在哈辛托·洛佩斯看来,由于革命制度党的绝对多数,隆巴尔多的策略是注定不能成功的。实际上,隆巴尔多被指责将个人好处置于人民党和墨西哥工农总联合会的利益之上。随着人民党领导层越来越脱离其群众基础,墨西哥工农总联合会在索诺拉和锡那罗亚争取土地改革的斗争也遭遇挫折。1973年,最终分裂为独立的和支持政府的两大派别<sup>①</sup>。

1959年,下加利福尼亚州的前全国农民联盟领导人阿方索·加尔松创立了独立农民联合会(CCI),集中了该地区村社社员的不满情绪,这些社员的庄稼因科罗拉多河的盐碱化而被损害,而他们的要求又没有得到州政府和全国农民联盟的重视<sup>②</sup>。独立农民联合会吸收了一些重要的地区性农民组织领导人参与,包括来自索诺拉州亚基河谷的拉蒙·丹索斯·帕罗米诺、来自拉古纳地区集体村社的阿图罗·奥罗那(Arturo Orona)。更重要的,独立农民联合会不是一个孤立的农民运动组织,而是成为全国解放运动(MLN)的核心力量。全国解放运动是前总统卡德纳斯领导的一个广泛的联盟,团结了在此前二十年内被剥夺权力的主要的卡德纳斯主义者和共产主义者小组。但这个联盟没有巩固下来,不到一年就被卡德纳斯本人解散了。和墨西哥工农总联合会一样,独立农民联合会要求复兴土地改革、停止镇压、民主化、尊重在革命制度党及其附属工会之外成立独立组织的权利。1964年,政府试图通过镇压瓦解独立农民联合会,将其最激进的领袖关进监狱,其中包括拉蒙·丹索斯·帕罗米诺。在古巴革命后来自右派的反共宣传甚嚣其上的形势下,独立农民联合会领导的抗议运动被迫转入低潮,其办公室被警察彻底搜查。独立农民联合会内部随之发生分裂,温和派由翁贝托·塞拉诺(Humberto Serrano)和阿方索·加尔松领导,宣布支持政府,并从联盟内部清除与共产主义者

相关的派别。塞拉诺和加尔松支持古斯塔沃·迪亚斯·奥尔达斯政府(1964-1970年),而共产主义者依然保持独立,但受到了严重的削弱。拉蒙·丹索斯·帕罗米诺获释后,后一派别在1975年改名为农业工人和农民独立联盟(CIO-AC)<sup>③</sup>。

## 二

从30年代中期到60年代中期,墨西哥成了一个令人瞩目的均衡增长的样板。当以进口替代为手段进行工业化的时候,农业生产以年均4.4%的增长率稳定增长。但是,60年代中期后,墨西哥进口替代工业化的弊端明显暴露,一些新的矛盾重新出现。特别是工农业部门不平衡。政府为了保持财政收支平衡和物价稳定,减少了对于农业部门的投资,加上农产品收购价格过低,造成农业生产陷入停滞状态。60年代中期后,墨西哥开始需要大规模地进口粮食。到1975年,墨西哥进口其消费粮食的10%,到1979年,其36%的粮食需要进口,1983年,粮食进口约占需要量的一半。这不仅标志着全国性的农业危机,而且也意味着墨西哥不得不挪用可以用于其他目的的资金,例如用于提供就业的资金<sup>④</sup>。60年代末和70年代初,墨西哥经济增长速度放慢。60年代GDP增长率为6.5%,到1970年下降了一半,仅为3.1%。在经济上出现危机的同时,政治上也出现了不稳定的迹象。1968年发生的著名的特拉特洛尔科(Tlatelolco)屠杀事件动摇了墨西哥引以自豪的政治稳定。

1970年,路易斯·埃切维里亚成为战后第五任墨西哥总统。为了克服经济和政治危机,埃切维里亚总统提出了“分享发展”的战略,目标是既要实现经济增长,又要同时实现比较公平的收入分配。他说,“我能向这个主权国家

①Neil Harvey, *The Chiapas Rebellion: the Struggle for Land and Democracy*, p. 123.

②[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第6卷(下),北京:当代世界出版社,2001年,第433页。

③Neil Harvey, *The Chiapas Rebellion: the Struggle for Land and Democracy*, pp. 123-124.

④[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第97页。

保证,在没有首先毫无疑问地确定将促进增长、同时增加社会正义和国家的自主权的前提下,我不会做出任何决定、或授权任何政府行为。”他宣布,“我们不能在谴责寡头制的国际体系的同时,又在国内支持新型的控制形式的巩固”<sup>①</sup>。

埃切维利亚执政时期,墨西哥的农业和农村局势十分严峻。一方面,粮食生产下降,远远满足不了国内需求。1970年,墨西哥不得不进口76万吨粮食。另一方面,农村形势动荡。1975-1976年,在索诺拉、锡那罗亚、恰帕斯、联邦特区、奥哈卡、韦拉克鲁斯、尤卡坦都发生了农民占地运动。到埃切维利亚任期结束时,墨西哥另外6个州也发生了农民占地运动。最有戏剧性的是索诺拉州的占地运动,在那里,联邦政府资助的灌溉工程大大促进了几个特权家庭控制的大规模农场的扩张。埃切维利亚政府提出的促进社会公正的言辞为农民向这些新兴的庄园主提出土地要求火上浇油。

面对这种困境,埃切维利亚政府试图寻求一条中间道路。一方面,为了促进粮食生产,埃切维利亚宣布,“我们不得不在宪法和法律的原则内,保护和促进实现高生产率的租佃形式和组织”,言外之意,就是保护西北部地区的商品性的地产。1976年4月,在前往奥夫雷贡市的旅途中,埃切维利亚宣布,他“既不支持农民占地,也不支持大庄园……我已经要求所有州长在国防部的合作下制止一切占地行为,我对此项政策负责”<sup>②</sup>。埃切维利亚政府大大增加了农业的投资。在任期6年结束时,农业占联邦预算的20%,这是20世纪40年代以来的最高数字<sup>③</sup>。另一方面,为了满足无地农民的要求,埃切维利亚开辟新的土地,进行灌溉,建立村社。他甚至模仿卡德纳斯,访问了数百个

村社,发表措辞激烈的演讲,甚至表示他赞同在那些土地高度垄断或对劳动者剥削特别严重的地方可以去夺取土地。1971年通过了新农业与水利法,以保护村社的财产,并通过严厉禁止将一大块土地在同一个家族成员中划分的做法,进一步限制私有财产的集中<sup>④</sup>。

为了调整国家与农民的关系,埃切维利亚政府还提倡建立一种新的调解性群众组织——常设农业大会。1974年,已经被政府同化的独立农民组织非共产党的独立农民联合会(CCI)、墨西哥工农总联合会(UGOCM)、还有一个由革命制度党控制的无地农民组织墨西哥土地委员会(CAM),与全国农民联盟(CNC)一起签署了奥坎波协定(Pacto de Ocampo)。但是,其他独立农民组织没有参与签署奥坎波协定,原因是“一、它没有为调解农村的要求提供一个综合性的和多样性的方案;二、它被看作受到了同样的老的机会主义领导小集团的控制,而这些领导人之间又为了政治和经济的报酬而彼此互相争斗;三、它经常遭到地方和地区组织的反对,这些组织很看重自己的自主权,不愿被一个大官僚集团所吞没”<sup>⑤</sup>。

埃切维利亚政府的体制改革以及对民众运动的驾驭引起了墨西哥工商业集团的警惕,他们决心维护私人土地所有权,维护墨西哥革命后私人农场主在政治和经济上的统治地位。为调解各方冲突,埃切维利亚政府同意建立一个国家农业咨询委员会,由政府官员、地主(其组织为全国农业同盟,UNAN)以及参与签署奥坎波协定的官方的农民组织的代表们组成。但是,独立农民组织对此不满。1976年4月,一个新的独立农民组织——独立农民阵线(Frente Independiente Campesino, FCI)成立,并领导了索诺拉州的亚基和马约谷地的占地运

①Michael W. Foley, “Agenda for Mobilization: The Agrarian Question and Popular Mobilization in Contemporary Mexico”, p. 46.

②Steven E. Sanderson, *Agrarian Populism and the Mexican State: the Struggle for Land in Sonora*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1981, p. 192.

③[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第142页。

④[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第6卷(下),北京:当代世界出版社,2001年,第492页。

⑤[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第6卷(下),北京:当代世界出版社,2001年,第492-493页。

动。为平息事态,埃切维里亚亲自来索诺拉,谴责了强占土地的行为,但同时,他又宣布建立新的村社。11月18-19日,埃切维里亚突然宣布征收索诺拉州亚基和马约谷地私人拥有的10万公顷土地,分给农民。全国范围内,对600多个村社实行了集体化。11月31日,即在他结束任期的最后一天,又宣布在全国范围内征收50万公顷的土地。但是,在这些征收之前,工商业团体和私营农场主联合起来,指责埃切维里亚总统将国家引向共产主义。1975年和1976年秋天,他们在索诺拉州的纳瓦霍阿(Navajoa)和奥夫雷贡市发动了戏剧性的“拖拉机罢工”。企业家合作委员会(Consejo Coordinadora Empresarial, CCE)也攻击“政府对小私人地产的不正当进攻”<sup>①</sup>。

1976年12月,何塞·洛佩斯·波蒂略就任新总统后,虽然在表面上试图小心地保持与前任的政策连续性,但工商业领袖和商品性的农场主的要求得到了关注。被没收的地主的土地得到了补偿。对于新的占地行为,政府毫不犹豫地实行镇压。波蒂略政府宣布,为奠定现代化的、生产性农业的基础,必须结束土地改革。波蒂略政府的农业发展战略核心是所谓的“生产联盟”(alliance for production),据此,通过提高生活水平和刺激新的投资来满足“社会公正”的要求。与卡德纳斯时期不同,“社会公正”不意味着通过让农民占有土地和财产而实现较高的生活水平,而仅仅是满足人民的收入和基本需求,即保证每个人都有充足的食物、有能力得到消费品、宜居的住房、社会福利保障、教育等等。根据波蒂略的方案,将通过国家、企业界和劳动阶级的广泛联盟来实现这些目标。随之,大量的石油出口收入为这一联盟提供了物质支持。然而,由于政府未能成功地推行财政改革,导致了大量外债的流入<sup>②</sup>。

为了实现食品的自给,利用国际石油价格的上涨和外国贷款,波蒂略政府对农业进行大

规模投资,特别是对村社和私人小土地所有者制定了一个庞大的补贴计划,此举被称为“墨西哥食品体系”(Sistema Alimentario Mexicano, SAM),口号是“播种石油”。仅1980年,就花费了40亿美元。由于天公作美,1981年墨西哥获得粮食大丰收,粮食产量比干旱的1979年提高了近30%<sup>③</sup>。然而,好景不长,1982年,债务危机爆发,迫使新任总统德拉马德里在1983年放弃了“墨西哥食品体系”。1980年波蒂略政府颁布农业和畜牧业发展法(Ley de Fomento Agropecuario),私人企业使用村社土地的协议合法化,此项法令意味着,那些没有资源进行生产的村社社员将成为自己土地上的短工。这实际上成为墨西哥农业中新自由主义改革的前奏。

进入70年代后,国家与农民的关系也发生了很大的变化。这主要体现在全国农民联盟对农民的控制力减弱,独立农民组织获得进一步的发展。

全国农民联盟是卡德纳斯政府时期成立的官方农民组织,通过与革命制度党的从属关系而获得利益是全国农民联盟能够得到大多数农民支持的主要因素,而一般看来,这种利益主要来自对土地的分配。因此,全国农民联盟即使是在从根本上受到挑战的情况下,依然能够在政府和农民之间达成某种妥协的解决方案。例如,奥坎波协定的签署使得相互竞争的农民组织如独立农民联合会(CCI)、墨西哥工农总联合会(UGOCM)接受政府的监护,换取一定的好处。然而,在埃切维里亚执政时期,这种同化机制(system of co-optation)开始瓦解,给独立农民组织更大的活动空间。这是因为,第一,全国农民联盟主要是围绕着申请土地的农民集团和从土地改革中得利的农民集团组织起来的,当国家的政策偏离土地改革时,全国农民联盟也不得不做出相应的调整,但这种调整不够及时,

①Steven Sanderson, *Agrarian Populism and the Mexican State: the Struggle for Land in Sonora*, pp. 189-190.

②Michael W. Foley, "Agenda for Mobilization: The Agrarian Question and Popular Mobilization in Contemporary Mexico", p. 47.

③[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,北京:经济管理出版社,1996年,第151页。



也不够成功。例如,波蒂略政府在改革过程中,批准成立信贷联盟、村社内部合作社、村社联盟等,这些单位被纳入全国农民联盟。全国农民联盟还首次获准组织农业工人。但是,这些措施来得太晚、也不够有力,远不足以挽回全国农民联盟的影响和在农民中的控制力。正如古斯塔沃·科尔蒂略(Gustavo Gordillo)指出的,新的组织和国家政策向“生产性的”目标的调整在全国农民联盟内部形成了一个二重的结构,削弱了其协调和安抚土地申请者的原有任务的能力<sup>①</sup>。第二,与工人组织——墨西哥劳工联合会(Confederación de Trabajadores Mexicanos, CTM)——不同,作为农民组织的全国农民联盟逐渐丧失了作为政府机构介入和帮助农民的协调功能。农民占地行动不同于工人罢工,是最后的孤注一掷的手段;而在土地已被重新分配的情况下,全国农民联盟作为农民与控制资源的政府官员之间的中介角色就越来越无用了。在很多情况下,全国农民联盟被看作政府的代理人,在其原来的选民中间强行贯彻政府的决定<sup>②</sup>。与墨西哥劳工联合会相比,全国农民联盟不敢采取独立的、与政府对立的立场,因为它依赖于其与政府的联系为农民争取一定的利益,由此又进一步削弱了其在农民眼中的重要性。1976年,在索诺拉州,因为总统不赞成,全国农民联盟和其他官方农民组织不敢采取实质性的占地行动,而仅仅满足于在政府做出分配土地的决定时分得一杯羹。当波蒂略政府将私人资本和私人农场引入村社土地的建议提出后,全国农民联盟毫不犹豫地支持政府的决定;与此相对照的是,墨西哥劳工联合会则表示强烈的抗议,表示“与该法律所建议的相反,实现食品生产自给的唯一可行的选择是从总体上支持村社社员和农民,而不是支持剥削他们的

人”<sup>③</sup>。

在全国农民联盟逐渐失去其群众基础的同时,新兴的独立农民组织发展起来,对其提出了挑战,甚至在某些情况下将其推到了一边。这些独立农民组织的战斗性还迫使政府的政策进行适当的调整。

这一时期,墨西哥各地涌现出大量的独立农民组织。这些组织试图通过某种形式的联合,建立全国性的组织体系。总体上说,成立了两个大的全国性组织体系,一是区域独立农民组织全国联盟(Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas, UNORCA),另一个是阿亚拉计划全国联盟(Coordinadora Nacional Plan de Ayala, CNPA)。

区域独立农民组织全国联盟(UNORCA)成立于1985年,是大约25个地区性农民组织的联合体。其主要目标更多地关注解决经济要求而非推进特定的政治议程。从斗争策略上,区域独立农民组织全国联盟提倡相对非对抗的风格,相信在国家政权内尚有可利用的空间,以达到自身的目标。它反对持续不断的动员和抗议,相信自己有能力使自己的要求得到联邦政府最高层的关注<sup>④</sup>。例如,1977年,在埃切维里亚作出有争议性的土地分配决定后,在索诺拉州成立了亚基和马约谷地集体村社联盟(Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, CECVYM),拒绝对原来的地主做任何补偿,并成功地与政府部门进行谈判,获得了贷款和技术支援<sup>⑤</sup>。在其影响下,1979—1982年,南部的恰帕斯、奥哈卡、格雷罗和韦拉克鲁斯州的咖啡小生产者成立的独立农民组织进行了多次动员和抗议,要求墨西哥咖啡协会(INMECAFE)支付更高的收购价格。

①Gustavo Gorillo, *Compesinos al asalto del cielo: de la expropiación campesina*, Mexico City: Siglo Veintiuno, 1988, pp. 277—280.

②Michael W. Foley, “Agenda for Mobilization: The Agrarian Question and Popular Mobilization in Contemporary Mexico”, pp. 54—55.

③Clarisa Hardy, *El estado y los campesinos: la Confederación Nacional Campesina(CNC)*, Mexico City: Nueva Imagen, 1984, p. 102.

④Neil Harvey, *The Chiapas Rebellion: the Struggle for Land and Democracy*, pp. 129—130.

⑤[英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第6卷(下),北京:当代世界出版社,2001年,第494页。

阿亚拉计划全国联盟(CNPA)也是一个区域性独立农民组织的联合体,成立于1979年,最初有11个成员组织参加。参加这些组织的主要是印第安公社社员、贫困农民、土地申请者 and 农业工人。因此,阿亚拉计划全国联盟最主要的斗争目标是捍卫土著集团对土地和自然资源的权利,要求推进土地改革。它还要求承认农村工会和保护土著文化。由其最初的斗争口号——“今天我们为土地而战,明天我们为权力而战!”——可以看出,阿亚拉计划全国联盟虽然并未局限于部门利益,但其主要诉求还是为了解决土地问题<sup>①</sup>。

此外,还有若干有影响的独立农民组织。如上所述,从独立农民联合会分裂出来的一派在拉蒙·丹索斯·帕罗米诺的领导下,于1975年成立了农业工人和农民独立联盟(CIOAC)。该组织最初主要从农业工人中吸收成员,1979年后,也开始组织卷入土地争端的农民,特别是在恰帕斯州,同时也吸引了主要追求“生产性”目标(如要求获得信贷、提高收购价格等)的咖啡生产者等等。

与此类似的独立农民组织还有1978年成立的全国农业工人联盟(Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, UNTA)、1986年成立的城乡组织民主同盟(Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas, CODUC)、1988年成立的卡德纳斯农民中心(Central Campesina Cardenista, CCC)、1986年成立的工人、农民和人民总联盟(Unión General Obrera, Campesina y Popular, UGOCP)等。

70年代,还出现了一些地区性的土著组织,有些是由政府建立的,也有的是致力于捍卫土著权利的活动家和其他非政府组织建立的。除了对土地和农业方面的要求外,这些土著组织还在文化(如双语、双文化教育以及保护土著传统等)、劳工(农村移民工人的劳动条件和工资)、政治(促进土著参与村社和市镇管理)、

人权等方面提出了自己的要求。80年代初,各种土著组织联合成立了土著人民全国同盟(Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas, CNPI),与阿亚拉计划全国联盟(CNPA)结盟,因为后者对土著问题予以关注,并支持土著的要求<sup>②</sup>。

70年代以来独立农民组织的形成及其活动中,存在以下特征:第一,大部分独立农民组织的参与者是无地农民。它们以争取土地、促进土地改革为首要的斗争目标,但同时也争取更好的生产、经营条件。第二,这些组织基本上都实行内部民主。全国性农民组织机构由内部各成员组织选出的代表产生,各成员组织之间是一种松散的联盟关系,内部事务要由各成员组织协商决定。在各成员组织内部也实行民主机制,领导人由选举产生,并定期轮换。第三,这些组织还与其他行业的民众组织进行沟通、联合,以扩大影响。他们和工人组织、教师工会等联合进行大规模的、全国性的示威游行活动,并参与一些政党的竞选活动。这表明,这些组织已经突破了官方党职团主义体制的限制,力量也大大增强了。第四,这些独立农民组织基本上是在官方党-卡西克控制网络的薄弱地带成长起来的。例如,“伊斯莫斯工人、农民和学生联盟”(COCEI)是墨西哥最强大的地方农民组织之一,成立于70年代初,1981年,它与墨西哥共产党结盟,赢得了胡奇坦市的市长竞选,这在当时是墨西哥建立的第一个左翼地方政府。胡奇坦市就是官方党的一个薄弱点,这里是萨波特克族的聚居地,在革命时期,一个名叫查理斯的卡西克掌握了当地的政权,虽然他服从于政府的意旨,但官方党没有在此地建立分支机构。60年代中期,查理斯去世,这里出现了一个权力真空,这为“伊斯莫斯工人、农民和学生联盟”的建立创造了契机。此外,1994年举行武装起义的“萨帕塔民族解放军”是在恰

<sup>①</sup>Neil Harvey, *The Chiapas Rebellion: the Struggle for Land and Democracy*, pp. 132-133.

<sup>②</sup>Hubert C. DE Grammont and Horacio Mackinlay, “Compesino and Indigenous Social Organizations facing Democratic Transition in Mexico, 1938-2006”, *Latin American Perspective*, Issue 167, Vol. 36. No. 4, 2009, pp. 26-27.

帕斯州的拉坎顿丛林地区形成和发展起来的。因山高林密、交通不便,这里也是官方党势力薄弱的地区<sup>①</sup>。

综上所述,20世纪40年代后,与进口替代工业化发展战略相适应,墨西哥政府重点支持商品性的农业,减缓了土地改革步伐;同时通过全国农民联盟对农民实行控制。70年代中期前,这种政策取得了一定成功,创造了政治稳定和经济增长的“奇迹”,此期出现的独立农民组织大多被政府同化或镇压。70年代后,工农业

发展陷入停滞,社会政治矛盾加剧,全国农民联盟的控制力减弱,农民动员和独立农民组织有了新的发展,并呈现出新的特点。1982年债务危机爆发后,墨西哥不得不在国际金融机构的指导下进行新自由主义的结构性调整,土地所有权和农业发展战略的调整,成为新自由主义战略的重要组成部分。在新的形势下,墨西哥的农民动员和组织进入了新的阶段,1994年,终于爆发了“萨帕塔民族解放军”举行的武装起义。

## Agricultural Policy Development and Peasant Movements in Mexico, 1940 - 1982

Dong Jingsheng

(History Department, Peking University, Beijing 100871)

**Abstract:** In accordance with the developmental strategy of Import Substitution Industrialization (ISI), commercial agriculture has been especially supported by the Mexican government, and the step of land reform was slowed down after 1940s as well. Meanwhile, the peasants were under the control of the National Peasant Confederation. And this policy successfully brought about the "miracle" of political stability and economic development. The independent peasant organizations coming into being have been assimilated by the government. However, after 1970s, industrial and agricultural development came to a standstill, and social and political contradiction aggravated too. With the weakening of the control of the National Peasant Confederation, the peasant mobilization and independent peasant organizations presented their own new features.

**Key words:** Import Substitution Industrialization (ISI); corporatism; National Peasant Confederation; independent peasant organizations

责任编辑:时晓红

<sup>①</sup>高波:《墨西哥现代村社制度》,博士学位论文,北京大学,2000年。