

委內瑞拉糧食生產體系與短缺之研究 (2001~2014)：過程與機制

黃富娟

淡江大學拉丁美洲研究所助理教授

摘要

本文目的在探究委內瑞拉查維茲總統執政期間，以國家力量打造的國有糧食生產體系與相關制度，為何以及如何導致委內瑞拉走向更仰賴糧食進口，並於國際石油價格崩跌之後陷入嚴重的物資「短缺」。

本文從制度論出發，制度互補作為分析架構，並結合國家角色與國家結盟進行分析，目的在探究2001~2013年間查維茲總統在「糧食主權」和「二十一世紀社會主義國家轉型」政策框架下啟動的一系列糧食與農業政策，包括：土地改革與再分配、糧食市場銷售計劃、食品加工與零售部門國有化，以及價格和匯率控制等政策，如何衝擊本地生產，導致更依賴進口。

研究結果顯示，查維茲一系列政策，重組了土地產權、糧食生產體系、市場制度和分配機制，雖形成「混合市場經濟」，但由國家主導並掌控價格制定和供應分銷體制，具「官僚價格協調經濟」特徵。私有食品加工部門因為被「徵收」或進料限制，造成生產下降；反之，國有糧食生產體系之主體「社會經濟部門」，卻因政府的「最高售價限制」與「市場價格」之間持續擴大的差距，強化了「投機/套利」誘因，而導致「短缺」。

和黑市交易。國家又變相地擴大「徵收」，以及價格控制的範疇與數量。最終，政策制度抑制了私部門的生產，又變相地鼓勵國有生產體系去投機，導致國內生產下滑，更仰賴進口。

關鍵詞：糧食主權、糧食生產體系、短缺、二十一世紀社會主義、玻利瓦革命

* * *

壹、前言

自2014年委內瑞拉爆發糧食與物資嚴重「短缺」(shortage)的危機，顯而易見原因是獨尊石油經濟的委內瑞拉，受到2014年開始國際石油價格重挫的影響¹，衝擊高度依賴糧食進口的委內瑞拉。²然而，更確切問題是，為何委內瑞拉需要進口糧食？

事實上，委內瑞拉擁有濱加勒比海的肥沃平原，卻無法自給自足糧食，並非近期發生的事。從學理角度來思考當前委內瑞拉仰賴糧食進口／國內短缺的歷史成因，可對應到兩種理論觀點：第一，獨尊石油經濟的「食利資本主義」(Rentier Capitalism)下衍生的「荷蘭病」(Dutch Disease)³隱憂，造成進口激增；第二，社會主義國家採取「計畫經濟」(Planned Economy)造成的「短缺」。

第一個解釋途徑，委內瑞拉作為全球石油蘊藏量最高國家，同時是「石油輸出國組織」(Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC)創始

¹ 根據OPEC公佈年均國際石油價格，1999年每桶17.44美元、2003年達28.10美元並開始走升。2005年超過每桶50美元。2011年突破每桶100美元。但自2014年開始下跌，2015年已跌至每桶49.49美元。參閱Statista (2019)。

² 委內瑞拉在1998年有64%糧食仰賴進口(Gott 2011, 164)；2005年升高為75%(Wilpert 2006, 262)；2012年達到90%(Howard-Hassmann 2015, 1035)。

³ 這是指資源大國獨尊原物料出口的經濟結構，易形成週期性的經濟起伏，導致經濟不穩定性大增。在原物料國際市場價格走高時，因大量出口創匯能力，促成本幣升值而不利出口；同時也因本幣升值，導致大量進口。因此，在原物料價格走高時，存在「去工業化」隱憂；價格下跌時，就出現收支失衡(Frankel 2011, 38-39; Corden 1984)。

成員，獨尊石油經濟帶來的出口創匯，帶動了本幣升值，雖不利出口、卻有利進口。且在本幣升值之下，人民購買力增加，在糧食進口便宜之下大量進口糧食。這種「荷蘭病」的結構性弊病，衝擊地方農業生產，並讓農業與農村迅速走向沒落。過度仰賴石油出口創匯的經濟模式⁴，在2014年國際石油價格暴跌之下，長期仰賴糧食進口的結構性弊病浮現，並引發「短缺」危機。

本文主張，此一觀點或許提供了部分解釋，卻不夠充分。即使委內瑞拉深受「荷蘭病」的結構性驅力所苦，且最終在2014年石油價格崩跌之後成為壓垮委國糧食供應的最後一根稻草。但此一漫長過程中，農業衰退導致的「慢性短缺」（chronic shortage）現象（更仰賴進口）是持續存在，關鍵反而是為何（why）與如何（how）走向「極度短缺」？誠如委內瑞拉學者暨前經濟部長 Luis Salas Rodríguez（2016）主張，1999~2013年查維茲（Hugo Chávez）總統執政期間，國際石油價格呈現走升趨勢，但石油價格超過百元卻是執政後期才發生的事情。實際上，1999~2010年區間石油平均價格不及每桶50美元，直到2011年始超過每桶100美元，並於2014年開始崩跌，2015年已不及每桶50美元（參註腳1）。因此，單看石油價格的起落，並無法解釋2011年以前與2014年以後兩個時期在石油價格差距不大之下，為何會走向「極度短缺」。這勢必伴隨國內農業的「生產遞減」與「進口升高」兩個現象同時成立，才可能發生。

此外，2003~2013年間查維茲總統曾為抗衡「荷蘭病」導致的農業衰退問題，在「糧食主權」（Food Sovereignty）⁵ 框架下啟動一系列土地改革與農業相關政策。這些政策曾一度刺激地方農業生產的恢復。⁶ 但以結果來看，政府干預卻沒有效果？為何如此？

第二個解釋途徑在於，這可能與社會主義經濟模式有關。查維茲總統曾在2005年主張《玻利瓦革命》（The Bolivarian Revolution）最終目的在於建構一

⁴ 2011年石油出口佔委內瑞拉出口創匯高達95%，佔政府稅收的50%（Lavelle 2016, 39）。

⁵ 查維茲將「糧食主權」定義是：「人民定義其農業和糧食政策的權利」（Uharte Pozas 2009, 346）。對應政策上，通常強調地方生產、小農生產與公平價格。

⁶ 2008年查維茲宣稱玉米與稻米已達到自給自足。兩者在1998~2008年間分別成長132%與71%。同期豬肉供應成長77%、牛肉70%、雞肉85%、雞蛋80%（Schiavoni and Camacaro 2009, 135）。

個「二十一世紀社會主義」(Socialismo del Siglo XXI)，並於2007年啓動激進的社會主義國家轉型與國有化政策。誠如Kornai (2000)主張，社會主義採取的「計畫經濟」經常造成一種「短缺經濟」(shortage economy)。計畫經濟主張以「官僚協調」(bureaucratic coordination)取代「市場協調」(market coordination)，亦即是以中央指令式經濟來取代「自律市場」交易，由官僚統籌規劃國家經濟的生產、分配與消費。但計畫經濟的隱憂在於，在資訊不對稱之下官僚需透過不斷地「人爲」調整，來彌補「市場機制」的不足。此外，「計畫經濟」壓抑生產消費財，造成民生物資出現短缺現象。這種短缺現象是持續且普遍存在於各個經濟領域(張曉光 1986；Kornai 2000, 29-30)。

然而，查維茲政府的經濟政策，並非走向二十世紀中、俄等共產主義國家採行的「計畫經濟」。查維茲的社會主義經濟目標不是去取消「市場」，而是讓「市場」成爲次要機制(Jiménez and Sequín 2007, 12)。況且自2007年啓動大規模「徵收」(expropriation)以前，委國仍舊是一個高度資本主義發達的國家。當時即便總體經濟上存在自2003年2月對基本物資實施的「價格控制」(price control)，但控制項目有限⁷，且不存在對於生產的數量與消費的指令式經濟。況且在查維茲「徵收」私有產權以後，許多變更為社會、集體或混合產權，形成特殊的「混合市場經濟」(Mixed Market Economy, MMEs)。那麼，又該如何理解委內瑞拉社會主義經濟體制的特殊性，以及其對糧食生產體系的影響？

基於委內瑞拉國內糧食「短缺」並非近期發生，但「極度短缺」卻是近期現象。這種「短缺」甚至擴及到原先自給自足的牛肉、玉米與稻米(Gutiérrez 2016)。由於「短缺」現象是一個持續且漫長的過程，有其複雜的歷史成因，不僅受到土地產權和農業生產結構所限制，更受到國家經濟政策影響，尤其是查維茲總統在2003~2013年間曾在「糧食主權」架構下，啓動一系列土地改革與農業相關政策，試圖重組土地產權與糧食生產體系。學者Felicien, Schiavoni and Romero (2018, 9)主張，「短缺」是石油價格暴跌和一系列錯

⁷ 2003年提出價格控制政策之初僅控制45項產品與7項服務，同年擴大到87項(Abadi and Garcia Soto 2018)。

誤政策互動下促成的結果，應回到糧食生產體系中來理解；Curcio（2017, 85-86）主張，委國的糧食「短缺」現象，是「分配機制改變」導致的結果。究竟，該如何釐清這錯綜複雜的因果關係？

本文目的在探究查維茲於2001~2013年間在「糧食主權」與「二十一世紀社會主義國家轉型」框架下啟動的一系列糧食和食品相關政策，分析這些政策如何重組糧食生產體系、市場制度與分配機制，最終導致國內農業生產下降、糧食進口增加，並走向極度短缺。

貳、文獻回顧

影響一國「糧食短缺」以及「依賴糧食進口」的因素繁多。在比較政治經濟學文獻中，本文歸納出三類文獻：第一類文獻，主要探討低度開發國家，例如非洲，在土地使用、農業技術、政府治理與慢性短缺之間的關係。由於這與本文關聯性較低，省略帶過；第二類，探討一國為何會高度依賴糧食進口？Gaviria（2011, 123-140）研究哥倫比亞在1990年代轉向市場經濟以後，廢除農業補貼與保護政策，導致糧食市場結構的重組，並轉為更依賴進口。這實際上是一組因素互動的結果，包括：農業政策長期偏向大地主階級的利益，但他們傾向經營特定幾項出口導向經濟作物，以及推動生質能源政策。上述兩個因素都排擠了土地的農業使用。此外，在經濟全球化與市場開放之下，國內糧食生產受到跨國大型農企業和其農耕技術的衝擊，在進口價格相較便宜之下，轉為進口糧食來銷售（Nussio and Pernet 2013, 654）。此一現象亦普遍出現在拉美糧食進口國。

第三類文獻，針對後社會主義國家轉型、糧食短缺與價格補貼的探討：Du and Cheng（2018）探討中國自1979~2008年間轉向市場經濟過程中遭遇之糧食短缺的研究指出，中國採取「人為」價格信號引導農民生產，由國家統一收購糧食並壟斷銷售，再以低於市場價格「補貼」城市消費者。中國政策奏效主因是政府嚴格制定預算，在補貼與財政能力之間取得平衡，因此未衍生出財政危機；此外，Pérez-López（1997, 19-20）探討古巴在1990年代「特殊時期」

(Período especial)⁸因應糧食短缺的研究指出，當時古巴政府引進「城市農耕政策」(La Política de Agricultura Urbana)來回歸社區為基礎的傳統農作，並在1993~1994年間推動「農業市場政策」，由國家收購農民合作社的糧食並進行補貼，同時允許合作社在特定糧食產區，將「部分剩餘」依據「市場價格」來私下銷售，形成「農民自由市場」(Mercado Libre de Campesinos, MLC)。該政策促成糧食生產數量與多樣性快速回升，舒緩了短缺(Pérez-López 1997, 24)。可見，古巴的價格雙軌制，結合了政府強制收購與補貼價格，以及市場機制，以在補貼消費者之際，同時兼顧生產者誘因，因此政策奏效。

上述文獻指出，影響一國糧食短缺的因素繁多，實需從檢視個別國家的脈絡來理解。在拉美脈絡下，國內農業生產不足的問題，可追溯至土地產權結構與使用模式，並在1990年代轉向市場經濟之後更形惡化。此外，後社會主義國家轉型經驗亦指出，「糧食補貼」與「價格控制」是常用政策。中國政策奏效主因是國家在補貼與財政之間取得平衡，這與國家能力高度相關，因此中國政府干預市場成功被解讀是「協助之手」(Helping hand)；反之，古巴政策奏效主因是導入「市場機制」，以提高農民合作社的生產誘因，同時避免拖垮財政。這顯示補貼政策需與其它政策配合使用，例如：有效掌握市場資訊以補強「人為定價」的不足、財政政策上善用市場機制與國家補貼之間的組合配置，來彌補補貼造成的缺口。

回到委內瑞拉脈絡，影響委國農業生產不振的因素眾多，最根本問題是土地產權的不確定性。事實上，委國土地產權集中問題，可追溯自殖民時期引進「監護制」(Encomienda)形成的大地主產權結構(Felicien et. al. 2018)。歷史特定過程形構的土地產權結構一直延續下來，造成可耕地集中在少數人手中，多數農民是無地可耕。特別是奧里諾科河(Orinoco River)流域沖積之肥沃平原，土地產權是由少數家族壟斷，並以畜牧業為主。只要大地主產權結構與畜牧型態不改變，欲提高農業生產就存在較大困難(Crist 1942, 150-153)。官方統計指出，1997年委國5%人口擁有75%土地，但底層75%只擁有

⁸ 是指蘇聯解體之後，廢除了補貼古巴汽柴油的政策，造成古巴農作機械在缺乏能源之下閒置，並引發國內糧食危機。

6%土地（Wilpert 2006, 252）。顯然，歷史上土地產權過度集中現象未曾改變，且農地用於糧食生產比例僅占可耕地一成、畜牧業是五成⁹，這亦凸顯閒置土地的問題。

委內瑞拉糧食生產的問題，除土地產權結構因素之外，還存在結構性驅力，亦即石油經濟造成的「荷蘭病」隱憂。這始於1920年代在馬拉開波湖（Lake Maracaibo）發現石油，促成委國經濟重心自農業轉向石油經濟（Mielnik 2008, 593）。石油帶來的創匯，帶動了本幣升值，進口糧食變得便宜，不僅衝擊了地方農業生產，更促使委國自糧食出口國轉變成進口國¹⁰（Felicien et al. 2018）。結果是，委國土地閒置比例偏高，擁有肥沃土地卻須進口玉米、豆類、糖與雞肉等基本糧食，且數百萬農民更是無地可耕（Márquez 2005, 3）。

1989年貝雷斯（Carlos Andrés Pérez）總統啟動新自由主義政策與結構調整，廢除了農業生產補貼和糧食進口優惠，導致國內糧食產量下滑（Uhart Pozas 2009, 312-314）。在市場經濟之下，逐漸形成大型食品集團壟斷的市場結構。單是曼多薩家族（Familia Mendoza）持有的土地與「波拉食品公司」（Empresa Polar）¹¹就壟斷主食玉米餅（AREPA）製作所需的玉米粉50~60%市占率與多項產品的國內銷售市場。且在進口較便宜之下，大型食品公司轉為從事進口生產，形成大型企業集團壟斷的糧食貿易結構（Curcio 2017, 87-93）。根據Gott（2011, 164），委內瑞拉在1998年已有64%糧食仰賴進口。

1998年查維茲打著《玻利瓦革命》旗幟當選總統。次年，他頒布《玻利瓦共和國憲法》（The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela）。憲法第305條款確立「糧食主權」與「糧食權力」（Right to Food）原則。政策目的在振興地方農業、倡導小農生產與公平價格，確保公民享有充裕廉價

⁹ 1997年可耕地面積約3,007萬公頃，農業種植佔300萬公頃（10%）、牧場1,713萬公頃（56%）（焦震衡 2015, 187）。

¹⁰ 1921年委內瑞拉出口組成中，咖啡與可可就佔總出口的63.4%。但發現石油之後，1940年出口組成中，石油就佔了94%（Lavelle 2016, 31）。

¹¹ 委國最大食品加工與飲料商。1941年成立，擁有40個垂直整合關係企業、高知名度食品品牌Harina Pan，亦是CADA連鎖超市股東（Business Monitor International 2010b, 53）。

糧食，同時終結大型食品集團壟斷的糧食貿易體系（Gutiérrez 2013b, 16）。2001年查維茲在《授權法》（Ley de Habilidades）框架下提出《土地與農業發展法》（Ley de la Tierra y Desarrollo Agrario）。2003年更啟動一系列農業與糧食相關計畫，包括：促進農地再分配的《薩摩拉任務》（Misión Zamora）¹²（Mielnik 2008, 593-594），推動糧食補貼的《糧食市場任務》（Misión de Mercados de Alimentos, MERCAL），以及2007年在「二十一世紀社會主義」國家轉型框架下啟動的食品加工和零售業國有化政策。最終，查維茲企圖打破土地產權集中與進口糧食結構，以振興地方農業、解決無地農民問題，並尋求抑制「荷蘭病」造成的糧食進口激增問題。

簡言之，查維茲試圖以國家新制度主義去形構市場制度。這一系列政策確實重組了土地產權、糧食生產與供應體系，但今日看來卻是失敗告終。為何如此？究竟，長達十餘年的政策，對於委內瑞拉糧食體系的影響何在？又是如何導致生產下降、進口增加，並走向「極度短缺」。其過程與機制為何？

參、理論與研究方法

新制度主義論者主張，一國的經濟表現，無法完全使用生產要素的投入來解釋，還受到與生產相關的制度環境所影響（劉雅靈 2011, 64; North 1990）。North（1990）主張，制度是決定長期經濟成就的根本因素。「制度」與「經濟成就」之間的關係，取決於「制度組合」（劉瑞華 1994, xi）。

強調制度的比較政治經濟學文獻中，Hall and Soskice（2001, 6-36）的「資本主義多樣性」（Variety of Capitalism，以下簡稱VoC）整合了宏觀政經制度與微觀企業的策略互動分析，來解釋一國的經濟表現。他們提出「比較制度優勢」（Comparative Institutional Advantage）概念，並主張「比較制度優勢」是由幾個關鍵的「制度互補」（institutional complementarity）¹³形成，強調制度的互補效應與次系統之間的「協調」，會在某種程度上降低市場的不確

¹² 計畫取名自委內瑞拉19世紀農民運動英雄Ezequiel Zamora（Wilpert 2005）。

¹³ 勞動關係-公司治理、勞動關係-國家培訓體系、公司治理-企業間關係，這些面向會決定一個政治經濟體是否具有協調與互補。

定性、強化經濟行動者進入協作的「可信承諾」（credible commitment），而影響一國經濟表現。

Hall and Soskice（2001, 17）在Aoki（1994）基礎上，重申「制度互補」定義是：「一個制度的呈現/效率（presence/efficiency），會增加另一個制度的遞迴/效率（return/efficiency）。」Amble（2000; 2016, 82）則主張，最廣為接受的定義是：「一個制度的功能性表現，受到另一制度的呈現或運作所影響」。後續Amble, Ekkehard and Stefano等人（2005, 312-313）在上述基礎上，補強了「制度互補」的「動態穩定」定義：「兩個制度稱之『互補』，是指一個制度的呈現，會去強化另一個制度的存在、運作或效率。……制度互補的『綜效』是指一個制度的存在，會影響另一個領域的制度表現，亦會誘發個人或集體行動，而衝擊另一領域的一群人，即『外溢效果』」（spillover effects）。由此可知，制度互補強調制度協力的綜效，將引導經濟行為並影響經濟表現。

然而，部分學者批評VoC過於強調經濟制度的穩定、協調與靜態平衡，忽略促成改變的動態要素。且過於強調企業中心的觀點，未正視國家角色的重要性（Schmidt 2003, 527）。爲了修正前者，Hancké, Rhodes and Thatcher（2009）提出「超越資本主義多樣性」（Beyond Variety of Capitalism）的觀點。¹⁴ 他們主張，經濟治理反映的是政治建構的制度幾何（Hancké et al. 2009, 284-285）。此外，多數國家的經濟制度，實際上都是一種「混合市場經濟」（以下簡稱MMEs），並凸顯國家在其中的角色。他們主張帶入國家角色，以及經濟行為者之間衝突與結盟的分析，來補強「制度互補」的基礎和「制度改變」的機制（Hancké et al. 2009, 278-282）。

由此可知，「制度」與「經濟表現」之間的關係，仰賴「制度組合」創造的「互補效應」。因此，實需提高「制度品質」（Institutional quality），釐清何種「制度組合」有助於提振或阻礙經濟表現。這又凸顯出「國家」作爲制度建構者的角色，以及國家與經濟行為者之間的衝突與結盟對於制度穩定與改變

¹⁴ 提出四個面向來修正VOC理論：衝突與結盟、互補與制度改變、混合市場經濟、國家角色（Hancké, Rhodes and Thatcher 2009, 278-279）。

的作用。

Fligstein的市場制度論，為市場運作所需的制度以及市場制度中的權力分析提供了框架。他主張「國家」可經由政策介入來建構市場制度、穩定市場運作。這仰賴「財產權」、「統理結構」¹⁵、「交易規則」¹⁶與「控制思維」¹⁷等四種制度。其中，「財產權」決定了資本與盈餘分配，並界定出市場的支配關係；「統理結構」規範了市場的競爭與合作關係。他亦指出國家結盟的對象，將引導市場制度的形成與走向（鄭力軒 2007, 37-40, 59）。事實上，對於產權和市場交易之微觀過程的文獻中，Williamson（1981）的交易成本論早已指出經濟制度對於降低企業在市場的交易成本、提高效率與市場誘因的貢獻。他主張「私有產權」作為資本主義市場經濟的基礎，界定了企業交易的內外部邊界，並影響「交易成本」、「激勵結構」（incentive structure）以及結盟之間的「可信承諾」¹⁸。然而，在一個MMEs中，不同產權類型的組織，受到國家政策與市場制度引導的效果存在差異，須回到產權結構與市場制度面來釐清。

此外，對於這些微觀經濟行為如何放大到解釋宏觀經濟發展時，Nee and Ingram（1998）則以「社會組織」此一中層概念，銜接起宏觀制度表現與微觀個人互動之間的落差，以將微觀個人轉為組織層次來營造起集體行動的邏輯，並對上層制度進行集體行動的輸入。

最後，既有文獻在探究為何國家干預市場會失敗時，存在兩個競爭性論點：大政府（Leviathan State）因過度干預經濟而阻礙私部門發展，或是弱政府（Weak State）因無法提供有效的政策與制度支援而干預失敗（Brown, Earle and Gehlbach 2009, 264）。顯然，「國家」對於市場干預之成敗，不僅涉及到「制度」的組合與品質，又與「政府品質」（Quality of Government）有關。

¹⁵ 控制市場競爭與合作的規則，區分為法律制度與非正式制度。後者是鑲嵌在社會組織的慣習。

¹⁶ 「交易規則」是「統理結構」的延續，落實在規劃更細緻的交易條件。

¹⁷ 反映一組控制意識的權力關係，或集體思維的文化建構，通常符合特定團體利益的文化模組。

¹⁸ 使用可信承諾來支持結盟、互惠交換。例如：相互抵押來維繫承諾（段毅才 2002, 232-234）。

在國家與市場關係的文獻中，Walder（1995）主張中國推動產業發展時，政府雖凌駕法律之上，卻積極協助企業推動產業發展。此一過程雖涉及貪污，但貪污存在組織性與限制，因此干預成功，而被定義是「協助之手」；相較於俄羅斯與東歐政府凌駕法規制度，且在缺乏組織性貪污之下官僚個人主義高漲，並使用政府權力去擷取「租金」（Rent），因此干預失敗，淪為「掠奪之手」（Grabbing hand）（Frye and Shleifer 1997, 354-355）。上述文獻指出後社會主義國家轉型過程中，市場運作好壞不只受到國家打造的市場制度所引導，亦與國家統理與監管市場秩序的行爲有關。

在上述理論基礎上，本文採用制度論，以「制度互補」作為分析架構，同時帶入國家角色與國家結盟概念，來補強制度互補的基礎與改變機制（參閱表1與圖1）。本文聚焦在分析委內瑞拉糧食市場轉型過程中，國家打造的三條制度變遷軸線，亦即：土地改革與再分配（土地產權結構社會化）、食品加工與零售業國有化（糧食生產體系國有化）、價格與匯率控制政策，並探究這些政策如何重組市場結構、制度與統理機制，並形構制度之間的「互補效應」來引導微觀與集體行爲，最終導致國內糧食生產下降、進口糧食攀升。

在「制度互補」的運用上，本文將「價格控制-土地產權結構（社會化）」、「價格控制-糧食生產體系（國有化）」視為是「制度互補」。前一項制度「價格控制」誘發生產者進行投機，並導致短缺，而擴大了後兩項制度「土地產權結構」與「糧食生產體系」的運作，形成前一個制度的存在、運作與效益，會去影響後兩個制度領域的遞迴與表現。此一「制度互補」的效應，主要源自制度之間形成的「激勵結構」會去引導個人與集體行動。此外，本文也帶入國家與經濟行爲者的衝突與結盟概念，來補強「制度」的互補與改變機制。在委內瑞拉案例中，查維茲推動社會主義國家轉型的過程中，選擇與農民與勞工結盟。他們又被稱作是廣義的「查維茲黨」（Chavistas）¹⁹。此一結

¹⁹ 「查維茲黨」不是一個政黨。此概念泛指那些支持並追隨查維茲理念與政策的群眾。Sesto（2006, 21-22, 39）在《為何我是查維茲黨？》（¿Por qué soy Chavista?）書中指出，自我標示為「查維茲黨」者，是指那些追隨查維茲的人民。他們來自廣大社會中被剝削人民（desposeídos），並相信查維茲規劃的革命進程與國家願景，將為他們創造一個更公平正義與有尊嚴的生活。本研究受訪者VG-2亦指出查維茲黨是指：「將查

表1 研究架構與操作變項說明

	制度	政策	操作意義說明
上層政策： 國家轉型的 政策框架	二十一世紀社會 主義國家轉型	二十一世紀社會主義與糧食主 權的框架下啓動國有化政策與 經濟結構的轉型，以逐步縮小 市場經濟、擴大國有企業與社 會經濟部門。	資本主義市場經 濟轉向混合市場 經濟的過程
中層政策： 制度互補	土地產權結構 （社會化）	2003年：啓動土地改革與再 分配，將閒置土地轉換為生產 性單位，並協助成立農業合作 社。	制度互補創造的 效應與激勵結 構。
	糧食生產體系 （國有化）	2004年：成立國有糧食銷售網 絡MERCAL。 2007年：啓動食品加工與零售 業國有化。	
	價格與匯率控制	2003年：對基本糧食實施「最 高價格限制」，同時採取「匯 率控制」。	
下層政策： 集體微觀行 爲	社會生產組織	農民合作社、社會生產企業與 社會主義企業等社會經濟部門	上述制度之間形 成的互補效應， 如何引導生產與 銷售行爲

資料來源：作者自行整理。

維茲視為偶像崇拜的人」；VG-3表示：「是指相信查維茲的政治意識形態，要追隨他的人」。由此可知，「查維茲黨」是指跟隨查維茲理念與政策的人民。從「查維茲黨」對應的社會群體來看，Lupu（2010, 25-27）主張，支持查維茲的人並非都源自社會底層，還包括不成比例的中產階級和其他階級，因此「查維茲黨」是一個多社會階級組成的概念；Ellner（2013, 65）認為此概念主要由組織性勞工階級、中產階級與傳統非組織性部門三個社會群體組成。在本文脈絡下，則是指與查維茲形成聯盟的社會團體，包括：國有糧食與社會經濟部門的成員。受訪者VU-2亦指出，「查維茲黨」逐漸變成負面稱謂，主因是大家認為他們只想圖利自己。

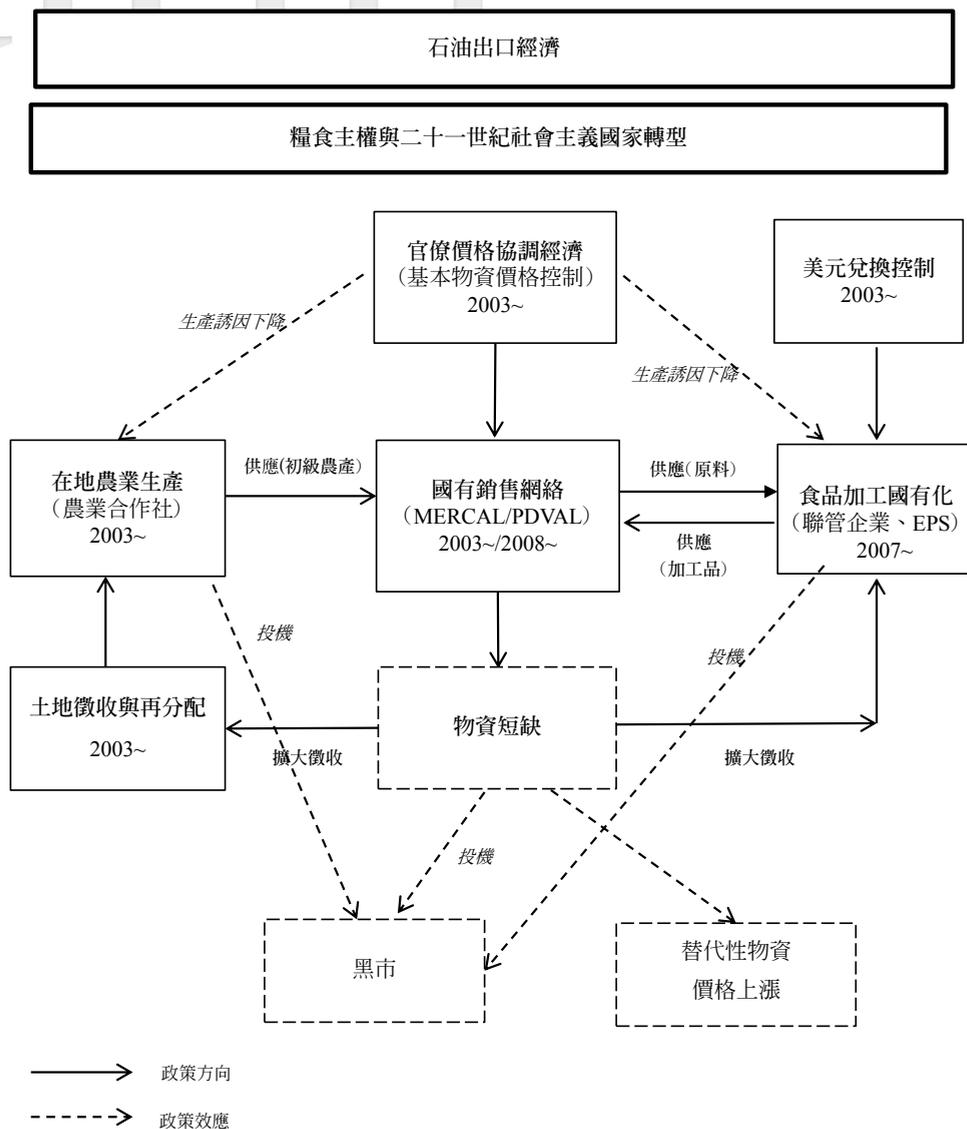
盟，是立基於打壓私人資本的前提之上，重新分配產權、市場的獲利給他們。一方面，推動有利於結盟對象的制度；另一方面，組織起「社會經濟部門」（sector de la economía social）來打造國家糧食體系，並成就「糧食主權」。本文則以「社會經濟部門」作為中層組織，銜接起宏觀制度和微觀行為之間的互動。

最終，本文目的在探究國家打造的市場制度與統理結構的樣貌，釐清市場運作邏輯與控制機制，以及制度之間形成的「互補效應」創造的「激勵結構」，如何衝擊資本家的生產、引導「社會經濟部門」的生產與銷售行為，並讓原先國家與「社會經濟部門」之間結盟的「激勵結構」與「可信承諾」走向失效，以論證為何長達十餘年的政策，最終會導致國內糧食生產下降、糧食進口走升，並於國際油價崩跌時陷入極度短缺。

在時間架構上，本文將2001~2013年視為分析的時間架構，主因是2001年查維茲走向反新自由主義政策，並於2003年啟動土地改革與再分配，同時落實基本糧食的「價格控制」；2007年啟動社會主義國家轉型之下，推動食品加工與零售業國有化，形成國有糧食體系。長達十餘年的「徵收」過程，委國糧食體系從2007年以前高度發達的資本主義市場經濟，逐漸縮小市場規模，擴大國有與社會經濟部門比例，最終形成一個「混合市場經濟」。

在研究方法上，本文採取質性研究，以次級資料分析為主，深度訪談為輔。本研究資料取得的限制在於，委內瑞拉中央銀行（Banco Central de Venezuela，以下簡稱：BCV）自2008年就停止公佈農業相關市場價格數據，導致長期數據取得困難（Gutiérrez 2013b, 22）。此外，BCV數據與學者數據亦存在落差，引發可信度的疑慮，且國際糧農組織（The Food and Agriculture Organization, FAO）數據又來自委國官方提供。另一個限制在於，委國自2007年開始不核發簽證給本國人。在無法進入委內瑞拉之下，本研究轉赴秘魯利馬（Lima）訪問委國移民或難民。誠然，自2008年查維茲啟動大規模「徵收」開始，就陸續有資本家與專業技職人士遷移到周邊國家。加上2014年爆發嚴重物資短缺，誘發大規模難民潮往周邊國家擴散。秘魯前總統庫琴斯基（Pedro Pablo Kuczynski）因對難民提供較低簽證費，促成秘魯成為2018年以後接收難民數量成長最快速的國家。

圖1 委內瑞拉糧食體系的制度互補



資料來源：本研究繪製。

受訪者取樣上，以滾雪球方式累積受訪者，主要採取半結構式訪談。在受訪者選擇標準上，考量查維茲的社會主義國家轉型和「糧食主權」政策的影響範圍屬於全國性政策，且國有化政策又廣泛衝擊私部門。加上無法進入委國的諸多限制之下，選取標準主要以曾參與過政府計畫或受衝擊的利害關係人，以及私部門等幾個較寬鬆原則。本研究受訪者年紀介於25~45歲的青壯年人口，多數居留秘魯時間為半年~三年之間。由於查維茲大量投資教育，委國青壯年多具備大學文憑。受訪者多服務於利馬服務業，亦有執業律師和NGO團體。訪談時間始自2018年7月1日~15日，同年10月補充一個訪問，2019年3月再補充一次網路訪談，共計12人、13次訪談。請參閱附錄1受訪者編碼。

肆、糧食主權、農業政策與市場制度重組

2001~2013年間查維茲在「糧食主權」與「二十一世紀社會主義」國家轉型框架下，推動了土地改革與再分配、國有糧食銷售網絡，以及糧食生產體系國有化等一系列政策。長達十餘年的過程，重組了糧食生產體系與市場制度，形成了國有糧食體系，並對後續國內糧食的生產與供應，產生巨大影響。以下說明：

一、糧食主權、土地再分配與農民合作社（2001~2005）

土地產權的不確定性，是抑制農業生產的主因之一。2001年查維茲提出「糧食主權」與一系列反新自由主義的《授權法》（*Ley de Habilidades*）。其中，與「糧食主權」密切相關的是《土地與農業發展法》（以下簡稱：《土地法》）。其立法精神可追溯至《玻利瓦共和國憲法》第307條款：「大莊園產權制（*El Latifundio*）與社會整體利益背道而馳，應禁止大莊園，允許變更閒置土地產權，並轉讓給國家或可使恢復生產的實體（*Quintero, García and Rosales 2013, 17*）。」該條款更賦予國家有權去推動有利於農業生產與永續發展的秩序，例如：社會與集體產權（*Mielnik 2008, 594*）。

事實上，查維茲的「糧食主權」內含「土地正義」與「糧食安全」兩個概念。他欲藉由《土地法》改變土地產權集中弊病，並提振地方農業生產。那

麼，再分配土地從何而來？

2001年查維茲重新定義了所有權與土地持有規模的合法性。取法巴西經驗，查維茲主張，土地使用應符合「社會功能」原則（The Social Function Doctrine）。此一原則源自於基督教義對於私有產權不構成絕對產權的「王權產權」（Regalia title）定義，並主張所有土地都緣自於國家，使用上必須滿足社群需求（community need）為前提（Mielnik 2008, 599）。基於此，《土地法》規範合法持有土地面積應介於100到5,000公頃之間，並由「國家土地研究所」（Instituto Nacional de las Tierras, INTI）²⁰依據農地「生產力」（productivity）來評估。同時，授予政府權力去「徵收」私人產權，並改用閒置或低品質土地補償（Howard-Hassmann 2015, 1034）。當時，土地再分配是從公有閒置土地著手，之後擴大徵收私人土地。最終，國家在訴諸「糧食主權」和「社會公益」優先之下，力促土地重分配，這也為後續打造國有糧食生產體系奠定基礎。

在土地再分配的執行上，2001與2003年查維茲先後啟動《返回農村任務》（Misión Vuelta al Campo）與《薩摩拉任務》，目的在推動「耕者有其田」（A quién la quiera trabajar），並落實土地再分配，同時抗衡「荷蘭病」造成的農業生產不振與進口緩增的隱憂（Mielnik 2008, 594）。當時，《薩摩拉任務》主要以公有土地再分配為主，鼓勵失業者返回農村，形成「再農民化」（repeasantization）（Purell 2014, 208-209）。根據Wilpert（2005），2003年度就向13萬個家庭發放約150萬公頃土地，每戶平均分得11.5公頃。²¹

2005年土地徵收對象轉向私人閒置土地，特別是持有超過5,000公頃土地者（DeLong 2005）。查維茲藉由挑起大地主產權合法性爭議，要求地主交付自1848年以後完整的「產權證明移轉鏈」（chain of title）²²，以確認土地合法性，同時操作「閒置土地」違憲性（Mielnik 2008, 597）。然而，重分配

²⁰ 負責規劃持有土地之規模與相關標準認定，並從事土地契約監管、負責補償地主。

²¹ 當時多數被分配土地已存在佔領或定居事實，只是未獲法律承認（Mielnik 2008, 594-595）。

²² 1848年首次落實土地產權契約的重整，並開始有較明確的登錄紀錄（Márquez 2005, 2）。

的土地並不是以個人或集體資產授予農民，而是在《農業憲章》（Agrarian Charter）下以「社會財產」（social property）賦予合作社耕作的權力和義務（Márquez 2006, 2）。

根據土地與農業群眾權力部（Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierra，以下簡稱：MPPAT）統計，截至2006年共計成立13萬餘個合作社（Lavelle 2016, 61）。它們後續成為政府推動《糧食市場網絡》（以下簡稱MERCAL）的供應商，並於2007年籌組國有糧食體系時被整合成「委內瑞拉食品公司」（Corporación Venezolana de Alimentos, CVAL），並以大批發方式將產地糧食直送國有銷售據點（Lavelle 2016, 71）。

MPPAT（2010）統計指出，2003~2007年間查維茲政府共計徵收536萬3,788公頃土地，其中287萬公頃來自大地主制下的畜牧業。2008~2013年間又徵收98萬3,590公頃土地（Lavelle 2016, 81-82）。此外，INTI統計顯示，截至2008年共計重分配了約438萬公頃土地給10萬1,594個農業合作社（Purcell 2014, 209）。本文將上述徵收數據加總，換算之後約佔全國可耕地面積達21%。

二、建立國有糧食銷售與補貼網絡（2003~）

2003年4月查維茲提出《糧食市場任務》（以下簡稱：MERCAL）。MERCAL取法自古巴經驗，目的在設置一個食品銷售實體，以提供低收入戶廉價且充裕的基本糧食（Lavelle 2016, 71）。MERCAL的糧食供應來自在地生產，特別是農民合作社為主。

2004年查維茲設置「糧食群眾權力部」（Ministerio de Poder Popular para la Alimentación，以下簡稱：MINPPAL）作為推動「糧食主權」的機構。在運作上，MINPPAL在全國低所得區設立MERCAL。2009年MINPPAL統計指出，全國共成立16,456個MERCAL，佔當時零售市場覆蓋率40%（Business Monitor International 2010b, 44-46）。MERCAL設置初期，主要針對69種基本糧食提供35%折扣，之後逐漸擴大項目。²³ 儘管MERCAL設置目的在提供低所得者補

²³ 不同產品存在27~39%不等折扣。根據2006年統計，稻米折扣是45%、義大利麵是

貼，卻不排斥任何階級購買（Schiavoni and Camacaro 2009, 137）。

2007~2008年爆發全球糧食危機（food crisis），委國更因修憲案引發企業囤積與「短缺」。²⁴爲了對抗「短缺」，2008年查維茲頒布《糧食主權和糧食安全法》（Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria），對基本糧食實施出口限制²⁵，並監管供應、價格與庫存；同年，更在都會區設置以中產階級爲銷售對象的「委內瑞拉糧食生產與分銷體系」（Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos，以下簡稱：PDVAL）（Schiavoni and Camacaro 2009, 137-140）。不同於MERCAL，PDVAL的糧食供應來自委內瑞拉石油公司（Petróleos de Venezuela, S. A.，以下簡稱PDVSA）以石油美元購買的進口糧食。在定價策略上是介於市場與控制價格之間，強調與私人量販業者競爭，以迫使後者調降價格（Lavelle 2016, 71）。2009年啟動「徵收」食品零售業，更將228家超市整合進PDVAL（Business Monitor International 2010a, 44, 57）。

根據2009年MINPPAL第二季統計，當時已有高達51%委國人民在MERCAL消費、40%在PDVAL消費（Business Monitor International 2010a, 45）。這顯示出，糧食補貼的普遍性原則與高覆蓋率。

三、食品加工與零售業的國有化政策（2007~2013）

2007年查維茲邁入第三任期，他在就職典禮中宣告將帶領國家邁向「二十一世紀社會主義」。同年，更頒布《第一個社會主義計畫》（El Primer Plan Socialista，以下簡稱：PPS），並啟動「國有化」政策，目的在強化生產鏈的垂直整合，帶動「內生發展模式」（Desarrollo endógeno）。特別是在邁向社會主義國家轉型過程，須先推動經濟結構的根本改變，以取得國有部門、

38%、玉米22%。在低所得區有時折扣可達50%。參閱Business Monitor International (2010b, 57)。

²⁴ 這次短缺的成因複雜。內部原因來自於價格與匯率控制造成的投機行爲，更是對查維茲修憲恐威脅私人產權的反撲（Ellner 2013, 67-68; Ellner 2010）；外部因素，則來自於全球糧食危機，推高國際糧食售價，又回過頭去惡化了投機和短缺。

²⁵ 包括：食用油、稻米、雞蛋、糖、穀物、咖啡、鹽、鮭魚和沙丁魚罐頭、玉米粉、小麥粉、馬鈴薯、牛奶、義大利麵、番茄、玉米（Lavelle 2016, 116）。

私部門與社會經濟部門三方平衡為目標（Mateo and Sánchez 2013, 35）。

同年，查維茲提出《2007憲法改革法案》（Proyecto de Reforma Constitucional de 2007），企圖修改1999年憲法中的69個條款，以符合社會主義精神。憲法修正案第112條，試圖將原先保障私人產權條例，變更為多元產權；第115條更賦予國家使用「徵收」手段，這些都嚴重威脅了私有產權與市場經濟²⁶（Ellner 2013, 68）。只是，2007年10月修憲案以1%~2%之差未過（López Maya and Panzarelli 2013, 263-264）。直到2008年12月二次提案並於次年通過（Ordaz 2009）²⁷，這衝擊了土地產權與企業管理結構，並對糧食體系產生深遠影響。

誠然，2007~2008年查維茲啟動「國有化」目的，不只是為了推動經濟結構轉型、建立垂直整合的國有糧食生產體系，同時更是回應「短缺」的策略。自此，委內瑞拉開啓了長達十餘年的「國有化」過程。2007年第一波「國有化」對象以「資源部門」為主，但國家已開始介入食品加工業；2008~2009年第二波國有化衝擊了「食品加工部門」，包括：稻米加工、冷凍倉儲、冷藏肉類、乳製品與咖啡等無一倖免（Ellner 2013, 66-69）。許多知名食品企業難逃「徵收」，2010年外資企業²⁸亦相繼淪陷（Mateo and Sánchez 2013, 34）。其中，壟斷國內七成肥料供應的西班牙企業Agroisleña被徵收後，與2009年政府成立的「社會主義農業商社」（AgroTienda Socialista）整合為壟斷上游的國有原料供應商，並以低於市場價格40~60%販售種子、化肥與機械；此外，國有化亦延燒到「食品零售業」。2010年查維茲相繼「徵收」量販龍頭Éxito的6間超市、法資CADA²⁹的35間與荷資Makro的量販超市。在「徵收」一系列零售業者之後，建立了超大型國有超市「兩百周年供應網絡」（La Red de Abastos

²⁶ 第112條「促進私有產權發展」條款修正為「促進一種結合社區、國家和私部門的混合經濟。」；第115條款「允許國家基於社會利益或公共使用採取徵收手段」（Ellner 2013, 68）。

²⁷ 2009年2月15日憲法修正案公投，以54.4%支持修憲、45.6%否決修憲通過。

²⁸ 包括：美國食品公司Owens-Illinois與Cargill的子公司、墨西哥食品公司Monaca與Gruma，以及義大利Parmalat公司等（Business Monitor International 2010a, 37-52）。

²⁹ 法資成立的量販連鎖。在委國22個城市共計擁有35個量販超市。參閱Felicien et al. (2018, 4)。

Bicentenario) (Felicien et al. 2018, 4)。

簡言之，查維茲徵收了農地、食品加工與零售通路，以及種子與化肥供應商，形成一個自糧食生產、食品加工、分配到銷售之垂直整合的國有供應體系，以取代原由私人企業集團壟斷的糧食貿易體系（參閱表2）。

表2 委內瑞拉糧食生產體系與市場結構

	上游原料 (種子 / 肥料 / 機械)	中游生產與加工		下游 (零售通路)
		初級糧食	食品加工	
國有體系	國有企業	社會經濟部門		國有企業
(80%)	Agroileña* AgroTienda Socialista** AgroPatria**	農民合作社	聯合管理企業 社會生產企業	MERCAL** PDVAL** ABASTO CENTENARIO*
私人體系 (20%)：主要以波拉食品公司為主				

說明：*被徵收的企業。**政府創立國有企業。MERCAL網絡亦整合部分微型私營攤販。
資料來源：本研究繪製。

在當時，此一「徵收」過程是鑲嵌在「糧食主權」與社會主義國家轉型的上層政策下開展，同時亦是回應「短缺」而來的策略。然而，查維茲雖「徵收」上百間倒閉或外逃的企業 / 工廠，但並非都轉型為國有企業³⁰，有些轉由合作社，或是由「社會生產企業」（Empresa de producción social，以下簡稱：EPS），或由勞工和國家共有與共管的「聯合管理企業」（Empresa de Cogestión）來經營。後兩者名稱亦經常相互挪用（Purcell 2014, 210；Mateo and Sánchez 2013, 32）。無論何者，它們都屬於「社會經濟部門」，角色是去滿足社會需求，強調「使用價值」而非獲利極大化，以修正獨尊資本積累與股東價值的市場邏輯。「社會經濟部門」被要求以合理利潤的「公道價格」

³⁰ 2007年4月開始推動國有企業轉型為社會主義企業（empresa socialista）（Azzellini 2009）。

（*precio justo*）供應國有體系（Purcell 2014, 210）。

這亦證實了「二十一世紀社會主義」體制特殊性，它本質上強調的是國家對於經濟的干預，實際上在保有石油經濟結構下，走向介於社會主義與市場經濟之間的MMEs，並凸顯出多元產權的特殊性。這些新形式的社會生產組織，肩負起國有糧食體系的生產與加工，並在「最高售價限制」下供應國有糧食體系，形成政府嘉惠消費者的廣泛補貼。

由此可知，2007年以前查維茲在「糧食主權」框架下啟動土地再分配與國有糧食市場銷售計畫。當時，國家的結盟對象是無地農民，國家不僅移轉土地產權給農民、協助成立合作社，同時壟斷收購它們生產的初級糧食，並將農民納入國有供應體系；2007年開始啟動社會主義國家轉型，國家結盟對象擴及組織性勞工。生產組織形式亦從合作社擴大到EPS、聯合管理企業等多元產權與組織形式。它們都被賦予所有權與管理權，並成為國有產銷體系的一環。

此一階段，國家重組了市場產權結構、打造了糧食市場制度與新的「激勵結構」。當時，國家選擇與農民和勞工結盟，授予土地產權與企業管理權，同時保障收購產品，並提供銷售市場等多重「保證」，形成協作契約。這形同是一種交易市場內部化，並將這些社會經濟部門納入國有糧食體系。此一結盟的「可信承諾」是立基於國家與農民和勞工之間的「互惠」，並賦予物質保障與經濟參與的權力，以創造社會經濟部門在生產上的「激勵結構」；反之，由社會經濟部門提供國家所需的政治支持，並進入與政府協作，同時接受在「最高售價限制」之下將部分經濟剩餘移轉給消費者，來成就查維茲的「糧食主權」。

伍、市場統理結構與制度互補效應

2008年查維茲啟動食品加工與零售業的「徵收／國有化」，逐步建構一個由國家主導，自生產、分配到銷售的國有糧食體系。此一漫長過程，國家是如何重組糧食生產體系與市場制度，引導生產者走向，並導致委內瑞拉的農業生產下降、糧食進口提高？其中「過程」與「機制」為何？

一、市場統理結構：市場運作邏輯與分配機制

2007~2008年查維茲啟動資源部門的「國有化」，其中與農漁業相關的食品加工與零售業無一倖免。長達十年的國有化過程，不僅建構了國家主導的食品供應體系，也造成企業倒閉與資本家外逃。最終，玻利瓦政府壟斷了國內近八成的糧食與食品生產體系，只剩下一家私人「波拉食品公司」（Mateo and Sánchez 2013, 35）。本文受訪者對於當時「徵收」的「過程」與「機制」描述如下：

「『徵收』過程爭議很多。查維茲經常『指控企業』是資本主義並剝削員工。舉例來說，一家工廠被指控是『資本主義』，因為老闆付員工100元薪水，但查維茲說這是『剝削』，應該要給500元。然後就開了一張很貴的『罰單』，造成企業倒閉。這是一種用稅制（sistema tributaria）來壓迫資本家，給你開一張很貴罰單讓你直接倒閉。」（附錄1, VB-4）

「查維茲『徵收』企業方式是給你選擇：是要被『徵收』、還是被關進監獄？這個『徵收』過程自2007年開始，持續有十年之久，是一個漫長且廣泛過程。所有的農業、生產、銀行、不動產、醫院與媒體全都被徵收。……自2007年開始很多生產性企業陸續關閉。……『徵收』過程就像是一場反資本主義的運動。」（附錄1, VC-1）

「曾發生一件事情，有位委內瑞拉人去賣咖啡，辛苦打拼終於創業成功，一路爬上來變成企業家。結果，查維茲就指控他是資本家，把他的公司收掉。這讓個人想努力的誘因都沒了。……現在委內瑞拉有八成公司都停擺。」（附錄1, VG-1）

誠然，查維茲在「糧食主權」與社會主義國家轉型的框架下，啟動「徵收」。本研究發現，當時「徵收」邏輯是鑲嵌在「資本-勞工」對抗的論述下開展。國有化的目的，不僅在恢復糧食生產，更在壓制資本家的前提下，逐步擴大國有部門與社會經濟部門、縮小私人部門，以推動經濟結構的轉型，並建

立起可替代大型糧食貿易集團的國有供應體系。

以「徵收」的工具-手段來看，查維茲慣常「指控」資本家對勞工「剝削」或「囤積／圖利」，並訴諸「罰款」導致企業倒閉，或以威脅「入獄」方式迫其就範。這顯示出查維茲是在操縱「資本-勞工」對立之下，輔以國家強制力進行「徵收」。這亦呼應既有文獻主張，國家在指控企業從事「投機、走私或未供應國內市場」之下強制「徵收」（Ellner 2013, 69; Romero 2007）。舉例來說，2009年Agroisleña公司被政府指控用較高利率貸款給小農，並用央行給予較佳匯率進口原料並高價販售圖利，因而被「徵收」（Lavelle 2016, 78）。

問題是，當時薪資是否過低以致於構成「剝削」，或是售價過高而形成「圖利」，事實上是依據勞工舉證或「查維茲黨」的主觀判斷。且在轉向社會主義國家的過程中，資方相對於勞方的弱勢，更形成不對等的權力關係。然而，生產者之所以會「囤積／投機」卻與「利潤」空間較為相關，這是理性抉擇下的經濟行為，又與制度的「激勵」息息相關。

誠然，自2007年查維茲啟動「徵收」開始，就導致企業外逃與倒閉。表3委國工業生產指數（Industrial Production Index，以下簡稱IPI）指出，IPI自2006年10.1%下降為2007年的6.9%，2009~2010年間「徵收」高峰期更跌至1.0~1.3%。國有化政策之後形成的國有體系雖讓IPI回升，但回不到2007年以前市場經濟的水準。

表3 委內瑞拉工業生產指數（Industrial Production Index, IPI）

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
實質GDP成長率 (%)	10.3	8.4	3.2	-1.8	-2.0	1.9	2.3	2.6	3.0
人均GDP (美元)	6,773	8,219	10,606	13,402	11,865	8,541	7,105	6,374	5,946
工業生產指數 (%)	10.1	6.9	4.8	1.0	1.3	2.3	3.2	3.3	3.1

資料來源：Business Monitor International（2010b, 19）。

然而，在「徵收」之後，委國卻逐漸出現企業關廠或產能過剩等現象，並導致國內生產下降（Corrales 2011, 125）。為何如此？主因是糧食場域的運作邏輯與分配機制已經改變。本研究受訪者指出：

「以糧食體系來看，查維茲黨『徵收』農莊與糖種植園之後，就分給農民。……每徵收一個企業或工廠之後，就成立一個對應的『玻利瓦工會』（*sindicatos bolivarianos*），讓員工自己來當老闆。然後又設置了一個相對應的《任務》（*Misión*）。……但很多時候，員工也不懂經營，過一陣子企業就倒閉了。……」（附錄1, VB-4）

「原先的糧食生產企業因為被『徵收』，企業／工廠就倒閉，後來國家內部便成立MERCALs，壟斷很多原料物資的生產與銷售。……但是，查維茲黨都是差別待遇的。他們先是賣原料賣得很貴給其他資本家，但是給查維茲黨就比較便宜。然後慢慢其他資本家就倒了，但很多國內生產又不夠。於是，查維茲黨就改成進口很多糧食。」（附錄1, VC-1）

「糧食生產的問題是，許多『原料』的供應都依賴進口，進口就需要『美元』。但政府控制了美元，私部門只好到黑市換美元，然後再進口。去黑市買美元每個環節都要多付一點。例如：換一百美元，可能要付雙倍價格才能換到。……因此，私人企業只能維持少量生產，私人超市也只賣少樣的東西，目的只是為了讓企業存活、不要倒閉。……政府壟斷的體系則是因為固定價格（*precio fijo*）無法調整，但通膨是每日都在漲。……最後，很多國有供應體系因為不合成本失去生產誘因，所以政府門市常沒東西可買。」（附錄1, VB-5）

「委內瑞拉雖然徵收很多企業、土地，但還是有些私人企業。但政府對經濟的控制很全面，所以還是很難擺脫政府干預。有些企業撐下來，有很多是逃離國家，特別是糧食部門。……合作社糧食生產部分，原本那些農民，有些後來因為價格控制開始不合成本，就休耕了。」（附錄1, VD-1）

從糧食市場轉型機制與統理結構來看，受訪者指出，查維茲在「徵收」一塊土地／企業／工廠，經常同時成立一個對應的「合作社／工會」，並將原本私人產權變更為社會／集體／混合產權的合作社、EPS或聯管企業。同時，政府更配合設置一個對應的《任務》，以將前者納入《玻利瓦革命》與社會主義國家轉型框架下。本文稱之是一種「徵收（所有權移轉）-工會（企業組織形式走向社會控制）-任務（鑲嵌回上位社會主義國家轉型）」三位一體的制度化結構轉型。³¹

那麼，為何生產性組織會陸續出現生產下降、產能過剩或倒閉？由於個別企業在規模／營運模式／組織形式都存在差異，無法等同視之。在現象本身多元且複雜之下，本文僅就研究發現，歸納出兩個運作機制：

第一，場域運作機制-供應鏈的「政治」：查維茲黨在「徵收」過程中，逐步壟斷全國八成原物料的「供應／分銷」，並形成公、私雙軌體系的混合市場，由國家主導並對私企業進行不公平競爭。本研究受訪者指出，查維茲黨在控有供應鏈的「分銷」過程中，經常訴諸「親查維茲黨-非查維茲黨」之兩元分化的政治邏輯，作為經濟領域上是否供應原料（數量與價格）的判準。這種政治控制思維滲透到經濟領域之後，造成供應上的厚此薄彼，嚴重扭曲了公平競爭的市場機制與價格信號。許多企業不是進料成本提高、就是生產原料短缺，導致產量下降，造成無法在市場競爭或存活而倒閉。

最終，在多數食品供應鏈逐步被國家控制與壟斷之下，形成國家主導的由上而下分銷體系。由查維茲黨控制經濟供應的「制高點」（Commanding Heights），並決定「誰」可以取得供應、以及供應的原料價格，同時對基本糧食進行「價格控制」。這凸顯出經濟場域的控制思維，是政治上兩元分化的敵我意識。

然而，在國內的「原料供應」受限之下，企業若欲尋求直接進口原料，還受到BCV對於「美元兌換」的限制。加上政府行政效率不彰，等待兌換美

³¹ 本研究受訪者VB-5指出，儘管法律規定糧食相關基礎建設應屬於社會產權，但許多時候查維茲黨在「徵收」企業之後，卻將產權置於個人名義，而非直接或間接社會產權。

元經常是曠日廢時。Curcio (2017, 29) 研究指出，生活必需品中的食品、藥品與家用產品短缺尤其嚴重，並擴及到包括農業在內之本地生產所需的原物料與加工設備。最終，企業在缺乏「及時」供應，且無法「隨意」進口短缺原料之下，生產逐漸下滑。據此，Araujo (2013, 101-102) 將委內瑞拉企業定義是「無法自然再生產」(burguesía estéril) 的資本階級。這呼應了Howard-Hassmann (2016, 105) 主張，委內瑞拉的「短缺」恐不是生產的下降，而是食品加工與零售下滑所致。

第二，企業組織形式的社會控制與投機：查維茲的「二十一世紀社會主義」在推動「經濟民主」(Democracia económica) 理念下，將企業變更為多元產權形式，以賦予勞方所有權與管理權，同時要求這些「社會經濟部門」必須以滿足「社會需求」為優先。理論上，這必然與資本主義市場經濟下，私企業強調股東權益極大化與資本積累的營運邏輯，存在某種程度的落差，並在轉為多元產權與社會目標之下，衝擊私企業強調的效率與利潤動機。弔詭的是，Lavelle (2016, 59-60) 指出，許多「社會經濟部門」的勞工，卻不具有平等、協作與連帶 (solidarity) 的精神，亦不存在協作與集體決策的意識，形成「沒有合作社主義精神的合作社」(cooperativas sin cooperativismo) 的諷刺。舉例來說，農民對於合作社的態度曖昧，許多中高齡農民傾向擁有自己農地與私人獲利，但又巧妙地善用合作社身份，來取得政府資源 (Lavelle 2016)。Azzellini (2013) 研究亦指出，它們多數仍是依循資本邏輯，在尋求利潤的極大化。

顯然，在查維茲試圖打造一個社會主義國家體制時，社會主義意識卻未真正紮根於社會。這可從「價格控制」之下合作社與EPS在追逐獲利而來的「投機」行為中嶄露無遺。最終，查維茲在冀望打造一個更公平正義的「社會經濟部門」下，它們卻荒謬地成為投機與貢獻「短缺」的成因之一。

由此可知，長達十餘年的「國有化」過程，凸顯出不同機制在特定階段對於生產衝擊的關鍵性。首先，在「國有化」的前期到中期，導致全國糧食生產下降的主因是國家對私部門的「徵收」與差別性供料原則，造成閉閉或供應短缺引發的歇業與生產下降；在中期到後期，在私部門逐漸萎縮、社會經濟部門逐漸壯大之後，轉為凸顯出社會經濟部門因為「投機」導致的「短缺」，這又

與「價格控制」與「匯率控制」互動之下形成的「激勵結構」高度相關。實際上，兩個機制的作用是同時存在，只是在不同階段呈現主要與次要的問題。

二、制度互補：價格控制、物資短缺與擴大徵收的惡性循環

為何在建立國家主導的供應體系以後，國內生產與供應卻愈加「短缺」，並更依賴進口？促成此一結果的因素，除市場制度與分配機制改變之外，另一個關鍵制度是「價格控制」。

「價格控制」始自2002年石油大罷工（paro-sabotaje empresarial）引起的「短缺」。次年玻利瓦政府啟動對基本物資的「價格控制」作為回應，並主張對一籃子基本糧食進行價格控制，以避免投機與炒作（Molina 2013, 14）。同時，更採取「匯率控制」³²，將玻利瓦幣（Bolívar）兌美元維持在一個強勁貨幣，以讓人民有足夠購買力。此一暫時性措施卻延續下來，並擴大規模。

2003年2月政府頒布第37626號政府公報，將45項產品與7項服務列入「基本需求」（primera necesidad）³³，並對這些產品實施「最高售價限制」（precio máximo）。當時，價格管制原則是低於「市場價格」的30%來補貼消費者，又稱「公道價格」（precio justo）。同年，受到價格管制的產品更逐步增加到87項（Abadi and García Soto 2018）。但長期下來亦逐步拉開「控制價格」與「市場價格」之間差距。2015年糧食危機當下，兩個價格之間落差更證實了定價原則的失效。³⁴

事實上，在基本物資的「價格」淪為官僚定價之下，委內瑞拉形成一個由中央主導的「價格協調經濟」。但政府在控制國有銷售體系的「最高售價」

³² 2003年實施匯率控制，允許進口糧食與藥品可使用央行賦予的優惠匯率1美元兌2.147玻利瓦幣；2010年1月匯率調整為1:2.582；2011年調整為1:4.289；2013年是1:6.048；2016年1:9.257。參閱CEIC (2006-2016)。

³³ 包括：玉米粉、稻米、牛肉、雞肉、豬肉、雞蛋、鮭魚、沙丁魚、咖啡粉、奶粉、麵包，義大利麵、植物油、人造奶油、白乳酪、糖和多種豆類等（Gutiérrez 2013b, 23）。

³⁴ 例如：2015年1公斤玉米的控制價格是19Bs，但市場價格是120Bs；牛肉1公斤控制價格是63Bs、但市場價格卻高達2,020Bs；植物油的控制價格是255Bs、市場價格是600Bs（Contreras 2016）。

下，在全國市場上也同時打開了「雙元價格體系」，讓大家有機可圖（Mateo and Sánchez 2013, 22）。企業家可到MERCAL購買廉價食品再高價轉售；MERCAL管理者亦可私下轉售來圖利。特別是在「短缺」發生時，轉售經常獲利更豐，結果是「價格控制」變相鼓勵了「投機」並促成黑市猖獗（Ellner 2013, 68）。

2007年作為關鍵轉折點，主因是查維茲啟動社會主義國家轉型，並推動爭議性的修憲案。³⁵ 與此同時，國內物資，特別是牛肉、糖、玉米油、牛奶、雞肉、雞蛋、沙丁魚、黑豆等再次出現嚴重「短缺」³⁶（Howard-Hassmann 2015, 1028）。為了對抗「短缺」並推動經濟結構轉型，查維茲啟動食品加工部門「國有化」，來強化對於糧食體系的控制。

問題是，「最高售價限制」造成國有糧食體系的售價，長期無法反映市場真實價格。加上「匯率控制」與累積性通膨，更加深了價格反映上的延滯。表4的BCV統計指出，通膨自2007年以後維持在年平均20~30%之間波動，但長期下來還存在累積性通膨。這意味著國有糧食體系的售價，不僅受到「價格控制」的影響，還受到不斷攀升的通膨所苦，導致供應商的「利潤」持續被侵蝕，而降低生產意願或強化「投機」動機。最終，導致國有供應體系出現「短缺」。

2011年「短缺」再次惡化，7月查維茲以擴大「價格控制」之範圍來因應。當時，政府頒布了《公道價格與成本法》（Ley de Costos y Precios Justos），同時設置「價格與成本國家監管局」（La Superintendencia Nacional de Costos y Precios，以下簡稱：SUNDECOP）作為審查與管控生產成本的機構，並要求生產者將合理利潤訂在低於30%。此時，受到「控制價格」食品更從2003年最初的45項，擴大到2011年的數百項³⁷，形成更廣泛的價格控制。

³⁵ 詳見註腳26與27的說明。

³⁶ 詳見註腳24。

³⁷ 2003年價格控制項目最初是45項產品與7項服務，同年擴大到87項。2007年追加到91項，同年擴大至100項（Business Monitor International 2010a, 37; Abadi and García Soto 2018）。2011年更擴及數百項（Howard-Hassmann 2015, 1029）。原文引自Devereux（2012）。

表4 委內瑞拉通膨率（Tasa de inflación/precios al consumidor）

年度	CIA (%)	BCV (%)
1999	20.0	20.02
2000	13.0	13.43
2001	12.3	17.23
2002（石油罷工 / 短缺）	31.2	31.21
2003	31.1	27.08
2004	22.4	19.18
2005	16.0	14.35
2006	15.8	16.96
2007（修憲案 / 短缺）	18.7	22.45
2008	30.4	31.90
2009	27.1	26.91
2010	29.8	27.35
2011（短缺）	26.1	28.98
2012	21.1	19.52
2013	56.2	51.53
2014（石油價格大跌）	-	68.54

資料來源：CIA World Factbook（1999-2013）；Banco Central de Venezuela（2015）。

伴隨查維茲政府回應「短缺（2002）-價格控制（2003）-擴大短缺（2007）-擴大徵收與價格控制（2008）-擴大短缺（2011）-擴大徵收與價格控制」的邏輯，逐步擴張國有生產體系、限縮私人部門。但「最高售價限制」卻變相地鼓勵了「投機」，特別是在「市場價格」與「控制價格」逐漸拉大時，「投機」誘因更強（Ellner 2013, 67-68）。結果是「價格控制」鼓勵了社會經濟部門的「投機」，讓國有供應體系的物資更為「短缺」。政府又反過來擴大「徵收」（土地與食品加工廠房）與「價格控制」作為因應，並導致更多「短缺」與更大黑市，而陷入惡性循環。

基本物資在「價格控制」之下，售價明顯低於市場價格。因此，只要合作社或EPS認為不合成本或不符合對於「利潤」的期待，就會停止生產或轉向黑市交易。最終，「價格控制」扭曲了市場機制下的價格信號與「看不見的手」的配置。這顯示出政府推動「價格控制」失敗主因是「官僚定價」無法反映訊息萬變的市場資訊；另一原因是「價格控制」僅侷限在國有體系，但在MMEs之下還存在另一軌私部門，因此開啓了「雙元價格體系」，形成鼓勵「投機」的強激勵結構。但政府在回應「短缺」上只是一昧擴大「徵收」，最終形成惡性循環。

此外，受價格管制食品的「短缺」也會促成替代性食品之市場價格的攀升。BCV統計指出，非價格管制的食品在2003~2011年間因食品之間存在的替代性效應與通貨膨脹，而讓售價提高了22%（Weisbrot and Johnston 2012）。這種外溢效果，逐步擴及到許多替代性物資上，造成非價格控制物資的市場價格跟著攀升，形成萬物皆漲。結果是在價格調整緩慢與滯後之下，基本物資逐漸從市場消失。

BCV統計（參閱表5）顯示，在2003年實施「價格管制」以前，糧食年平均短缺率低於5%。2007年攀升至18.05%、2011年微幅下滑至15.25%，到2013年平均短缺率已達20.35%。且至2013年底更達到22.2%（Business Monitor International 2010a, 37）。但學者Gutiérrez（2013a, 47-48）卻認為2007年均短缺率高達60%，明顯與官方數字存在巨大落差。他亦指出2013年特定項目已出現高度短缺，例如：植物油67%、麵粉77%、玉米粉43%。且短缺更擴及原自給自足的牛肉、玉米和稻米（Gutiérrez 2013a, 24）。

由於「控制價格」與「市場價格」之間的落差逐漸拉大，這種市場面的壓力，亦迫使2011年政府走向價格修正。但SUNDECOP的監管與反應總是相對落後，且只允許每年至多調整一次價格。其中，玉米粉、稻米、牛肉、牛奶、糖與雞肉等糧食更受到較強的控制（Gutiérrez 2013b, 24-25）。

表5 委內瑞拉的糧食短缺率、糧食進口率與進口總金額（2001~2013）

年度	BCV短缺率（%）	MINPPAL進口率（%）	糧食進口總額（億美元）
2001			17.41
2002			19.32
2003	< 5%	-	15.50
2004	-	-	14.69
2005	7.95%	54%	21.62
2006	10.55%	48%	30.05
2007	18.05%	73%	47.64
2008	15.60%	71%	94.36
2009	13.03%	-	75.38
2010	12.54%	78%	-
2011	15.20%	-	56.34
2012	14.19%	-	81.22
2013	20.35%		-

資料來源：本研究彙整。2008~2010年短缺率³⁸參閱Banco Central de Venezuela（2010, 6）；2005~2007與2013年短缺率參閱Lavelle（2016, 70），原文引自Banco Central de Venezuela（2015）；2003年短缺率參閱Business Monitor International（2010a, 37）；MINPPAL進口率參閱Lavelle（2016, 84）；糧食進口額參閱Gutierrez（2013a, 46），原始資料取自國家統計局（Instituto Nacional de Estadística de Venezuela, INE）進出口資料進行計算。

以AREPA所需的「玉米」³⁹為例，自2003年啓動土地再分配，並將閒置土地轉種玉米之後，玉米種植面積自1998年的35.4萬公頃增加到2011年的63萬公頃，擴大約56%（Molina 2013, 9-10）。這一度讓玉米產量自2005年160萬攀升

³⁸ 短缺率是以2003年5月為基期計算而來的年平均値。

³⁹ 委國三大穀物之一（含稻米與高粱）。耕地面積佔農地使用的33%，產量是全國之冠。

為2007年的200萬公噸。但2008年以後產量下滑至180萬公噸，2010年跌至137萬公噸（Business Monitor International 2010a, 37-38）。事實上，玉米的「最高售價限制」曾在2008年4月上修30%、2009年7月再調高24%、2010年9月調升28%。但合作社仍抱怨不合生產成本（Business Monitor International 2010a, 37）。⁴⁰ 合作社認為政府的售價限制，假設了業者的成本結構有高估疑慮，並在嘉惠消費者的前提之下，持續對售價進行控制（Molina 2013, 14）。

當持續性通膨與「最高售價限制」造成價格落差持續拉大時，這種價格反應滯後就重擊了在地生產。這亦凸顯出官僚定價趕不上快速變化的市場。結果是，在獲利空間被壓縮之下，生產單位不是放棄生產、就是走向黑市交易。這顯示，社會經濟部門與國家的協作，隨著萎縮的「獲利」，讓原先的「激勵結構」失效，而連帶衝擊到他們與國家持續交易的「可信承諾」。

此外，自2008年以後，委國玉米生產量持續下降，但消費量反而是相對走升⁴¹，這造成「短缺」逐漸惡化。生產與消費的差額，在日常飲食常用的玉米、牛肉、雞肉和奶粉等項目都呈現擴大趨勢。其中，玉米的短缺額更高達百萬公噸以上。⁴² 結果是委國更仰賴糧食進口。所幸，國際石油價格自2011年突破每桶百元，促成進口糧食能力的大增。⁴³

誠如前述，委內瑞拉糧食進口率自1998年的64%、升高為2005年的75%、2012年更突破90%。這不僅是國內生產下降、消費走升導致的缺口擴大，更伴隨著2011年開始國際石油價格走升，促成進口糧食能力大增的綜合性結果。

歸納表5的幾組數字，BCV數據指出，2003~2013年間短缺率成長四倍：

⁴⁰ 2012年3月委國農業生產者公會（Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela, FEDEAGRO）向SUNDECOP提交新成本結構。4月通過價格調整，但白玉米調整46.6%後仍有9.8%獲利、黃玉米調整42.85%後虧損5.2%，造成休耕與倒閉潮（Contreras 2012）。

⁴¹ 自2005年175萬公噸、2007年升為240萬公噸、2008年270萬公噸、2010年309萬公噸。

⁴² 以玉米的生產與消費之差額形成的短缺來看，2005年短缺10萬公噸，2007年23萬公噸、2008年110萬公噸、2014年更達240萬公噸（Business Monitor International 2010a; 2015-2019）。

⁴³ 根據OECD統計，國際石油價格在2011年衝破每桶百元、2014年開始下降、2015年已跌為每桶49.49美元。參閱註腳1。

此外，MINPPAL的糧食進口率則在2005~2010年間上升24%⁴⁴。此外，從糧食進口額來看，亦自1998年14.67億攀升為2012年的81.22億美元，成長超過5.7倍（Gutierrez 2013b, 46）。此一成長幅度相近於Curcio（2017, 38）指出2003~2013年間食品進口增加571%，且短缺指數和食品進口數值之間關係是直接且正向的⁴⁵。儘管上述各機構之間的數據存在落差，但都指向一個共同趨勢：短缺率上升、糧食進口率上升的雙重趨勢。顯然，國內糧食生產下降，以及糧食進口攀升，兩個現象是同時存在。

在國內糧食生產、進口需求走強之下，查維茲轉為要求PDVSA肩負起出口石油、進口糧食的責任。誠然，自查維茲執政開始，石油收益就有部分用於購買進口糧食、醫療與社會救助等社會支出。2002年此一比例佔PDVSA石油收益的10%、2012年升高為25%（Howard-Hassmann 2015, 1038）。但查維茲黨卻利用優惠匯率進行「套利」。當時，官方對於進口糧食給予優惠匯兌⁴⁶，以讓PDVSA在進口糧食上更有購買力。然而，「匯率控制」在2011年前仍是長期相對穩定，但通膨卻是持續攀升，導致差額繼續擴大。此舉，對PDVSA形成更強「套利」誘因。本文受訪者指出：

「查維茲黨最擅長的就是『雙倍貪污』（doble corrupto）。例如，石油假如一桶國際市場價格是145，國內生產又是另一個價格，另外還有政府給的優惠匯率，中間產生的差距，一桶最高時可到120美元。這就是查維茲黨的獲利來源。不停在利用『套利』，來中飽私囊。……」（附錄1, VU-1）

「馬杜洛時期是由軍人控制國家，由他們決定發美元給誰、然後

⁴⁴ 2005年MINPPAL購買糧食中，有46%為國內生產、54%來自進口；2010年國內生產下降為22%、進口比例卻升高至78%（Lavelle 2016, 84）。

⁴⁵ 2003~2013年間兩個數據之間皮爾森係數（Pearson's r）是0.624。亦即：當食品進口增加62.4%、短缺率增加62.4%。因此，兩個數值之間關係是直接且正向的。參閱Curcio（2017, 34-38）註腳14與18。原始數據取自BCV與國家統計局（INE）出版的“Índice Nacional de Precios al Consumidor 2013”報告並進行推算。

⁴⁶ 2003年央行給予優惠匯率是1美元兌2.147玻利瓦幣；2010年1月匯率調整為1:2.582；2011年是1:4.289；2013年為1:6.048；2016年1:9.257玻利瓦幣。參閱本文註腳32。

由軍人去購買進口糧食，用CLAP分給大家。……現在問題可能已經不是『雙倍貪污』，而是『三倍貪污』（triple corrupto），因為很多軍人家屬會跑去英國或其他國家設立公司，然後賣很貴回來給這些軍人，再分銷到全國。」（附錄1, VD-1）

當國內糧食生產下降之後，政府就必須增加進口，以彌補短缺需求。然而，查維茲黨卻利用進口糧食作為斂財管道。2012年糧食進口比例已高達90%，直到2014年石油價格崩跌，重創高度依賴石油創匯來進口糧食的委內瑞拉，並引發嚴重的通膨與物資短缺。且長期的匯率與幣值扭曲，更導致國際儲備逐步縮水，而減損國家回應能力。但2016年馬杜洛總統（Nicolás Maduro）反在關閉國有糧食銷售據點之後，成立另一個由軍方壟斷糧食進口與分銷的體系，又稱「在地供應和生產委員會」⁴⁷（Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción, CLAP）。後者，負責每月提供每戶一個CLAP糧食包。這導致嚴重的物資短缺，並誘發大規模難民潮向周邊國家擴散。

陸、結論

本文探究了2001~2013年查維茲在「糧食主權」與「二十一世紀社會主義」國家轉型框架下引進的土地改革與再分配、糧食體系國有化、價格與匯率控制政策，並分析一系列政策如何重組糧食生產體系、市場制度與統理機制，並形成制度之間的「互補效應」與「激勵結構」來引導生產與銷售行為，最終卻導致國內農業生產下降、糧食進口攀升，並於石油價格崩跌後陷入「極度短缺」。

從糧食體系與統理結構來看，長達十年的國有化，是一個逐漸縮小市場經濟、擴大國有與社會經濟部門的過程，最終形成「混合市場經濟」，由國家壟斷八成糧食供應體系，形成一個國家主導的糧食產銷體系。同時，國家在與社會經濟部門結盟之下，配合基本糧食的「價格控制」來補貼消費者，形成國

⁴⁷ 每月每戶一個糧食包，內含4袋預煮玉米粉、3斤稻米、3斤義大利麵、1個鮭魚罐頭、1罐植物油和1斤糖。參閱APORREA（2018）。

家控制經濟「制高點」的「官僚價格協調經濟」。此時，市場上的原料供應邏輯，也從市場機制轉向關係取向的政治控制，凸顯出分配機制上的微政治，亦即，在抑制資本家前提之上，私部門較難取得充足原料、或供料價格較高導致生產下降。加上國家對於美元匯兌的管制，私部門在無法取得「充裕」與「及時」原物之下，不是倒閉就是產能下降，造成食品加工業的生產下降。

在私部門逐漸萎縮之下，社會經濟部門逐漸壯大。早期，國家與社會經濟部門進入協作，是奠基於「互惠」而來的「可信承諾」。由國家移轉土地與企業的產權和管理權給社會經濟部門，同時保障收購糧食、提供銷售管道；社會經濟部門則在接受國家的壟斷收購與「最高售價限制」之下，將部分剩餘移轉給消費者，以成就查維茲的「糧食主權」。然而，長達十餘年的「價格控制」與「匯率控制」政策，加上累積性通膨，但價格調整卻是緩不濟急，這造成「控制價格」與「市場價格」持續拉大之下壓縮到「利潤」空間，從而強化了社會經濟部門的「投機」動機，並導致國有供應體系的「短缺」；反之，政府回應「短缺」，卻選擇持續擴大土地徵收與再分配，以及糧食體系國有化作為回應，並陷入惡性循環。這顯示前項制度的存在、運作與效應，強化了後兩項制度的運作和表現，形成「負面的」制度互補效應，並為生產者創造了「投機」的「『強』激勵結構」。

誠然，查維茲與社會經濟部門的結盟與協作，是在掠奪私部門前提上，提供社會經濟部門產權與管理權的保障，同時在壓低獲利之上，重分配農業剩餘給農民、勞工，並將部分價值移轉給消費者。這在結盟初期，因為無地農民與勞工剛取得產權與管理權，並進入生產體系的協作，而獲得充分的滿足。當時在「價格控制」之下依舊有利可圖，形成較強的「激勵」，亦保障了與國家協作的「可信承諾」；但長期下來，由於人為價格調整無法反映市場價格，加上「匯率控制」加速價格反映上的扭曲，最終持續被壓縮的獲利空間讓原先制度賦予的「激勵」遞減；反之，市場面的「激勵」（投機誘因）持續走強。這顯示社會經濟部門依舊保有理性且自利經濟人的特質，也凸顯出上層社會主義政策與下層經濟人之間的矛盾。這亦證實了即使是強調「社會需求」優先與非私人產權的社會經濟部門，市場獲利作為「激勵」對他們依舊奏效。最終，委內瑞拉國內糧食生產下降，轉為更依賴糧食進口。但在匯率與匯兌控制之下，亦

開啓PDVSA內部的「套利」空間，並在操作「生產-匯兌-市場」三重價差之下形成多重「套利」可能性。這在國內生產下降、石油價格走升之際，更同步強化了進口能力與圖利誘因。

簡言之，查維茲以國家之力打造國有糧食生產體系，企圖強化國內農業生產、抑制「荷蘭病」帶來的進口激增，同時改革無地農民問題。但卻因政策錯誤與制度形成的負面互補效應，導致干預失敗。最終，市場制度變相地抑制了國內生產誘因、鼓勵了「投機」，導致國內生產下降、更仰賴糧食進口，並於石油價格崩跌之後陷入嚴重物資短缺。

此外，在回應價格雙軌制上，查維茲的「價格控制」政策，存在兩個錯誤：首先，適用範圍僅限於國有體系、且不排除任何階層購買。這造成在雙元價格體系之下開啓轉售與「投機」的空間；其次，定價策略上，「官僚定價」無法回應快速變遷的市場資訊。誠如古巴在「特殊時期」採取的價格雙軌制經驗指出，給予農民生產者一部分市場誘因，可避免拖垮財政，同時保障生產誘因、降低投機。此外，東亞干預市場的成功經驗亦指出，補貼的定價策略雖採取「價格錯誤」（getting the price wrong）原則，但實際參考基準依舊是「市場價格」。這必然在不嚴重扭曲價格或接近市場價格前提之下始可成立。這對於委內瑞拉這種容易陷入週期性經濟波動而導致國際收支失衡的國家，尤其重要。

據此，查維茲干預糧食市場的行為，不僅沒有效果，反而惡化「短缺」。咎其因，國家創造的負面制度互補效應，顯示政府在「政策品質」與「制度組合」上的能力不足。且國家對於市場的監管行為，亦讓人為干預凌駕法治，並促成貪污大行其道。最終，查維茲推動的「糧食主權」在大政府的過度干預，以及弱政府的制度品質和市場監管不當之下，從「協助之手」淪為「掠奪之手」。

（收件：108年4月11日，接受：109年3月27日）

附錄1 委內瑞拉受訪者編碼

編碼	在委內瑞拉職業 (在秘魯職業)	居留秘魯年限	受訪日期	次數
1 VB-1	心理諮詢師，父母查維茲黨 (現餐廳服務生)	約半年	2018/7/8	1
2 VG-1	公社成員，父母查維茲黨 (現餐廳服務生)	兩年	2018/7/9	1
3 VB-2	私部門員工 (現打零工維生)	半年	2018/7/9	1
4 VB-3	設計業者 (現咖啡廳服務生)	兩年	2018/7/9	1
5 VB-4	委國律師 (現秘魯律師)	2008年至今	2018/7/10	1
6 VC-1	政治社會運動工作者 (現秘魯委國社會組織代表)	-	2018/7/10	1
7 VU-1	委內瑞拉大學老師 (現社會組織工作者)	-	2018/7/10	1
8 VB-5	私部門員工 (現餐廳服務生)	一年半	2018/7/12 2019/3/13	2
9 VG-2	經濟暨金融部 (MEF) 官員 (現餐廳服務生)	一年	2018/7/13	1
10 VU-2	大學畢業生 (參與MERCAL) (現洗衣店店員)	抵達三個月	2018/7/13	1
11 VG-3	委內瑞拉選舉委員會 (CNE) (現飯店接待)	抵達五個月	2018/7/13	1
12 VD-1	前反對黨國會議員、現私部門員工	現居委內瑞拉	2018/10/2	1

說明：第一碼是國別；第二碼是職業碼，B是私部門、G是廣義政府部門、C是公民社會、U是教育部門、D是國會。

資料來源：作者整理。

Venezuela's Food Production System and Shortage: Process and Mechanism (2001-2014)

Fu-Chuan (Florence) Huang

Assistant Professor
Graduate Institute of Latin American Studies, Tamkang University

Abstract

The paper examines the Venezuelan food and agricultural policies imposed by ex-President Hugo Chávez during 2001-2013 in order to explore why and how Venezuela became heavily reliant on food importation and eventually led to severe food shortage in 2014 when oil price collapsed.

The research uses institutionalism and institutional complementarity as analytical framework, aiming at exploring how a series of food and agricultural policies, namely, land reform, price and exchange control, and nationalization of agroindustry sector under the framework of “Food Sovereignty” and “The State Transition to Socialism of the 21st Century,” had restructured the land ownership, food market institution and governance structure, and ultimately struck heavily on the local food production.

The findings show that Chavez's policies have transformed Venezuela into a “bureaucratic price coordination economy,” in which the state controlled the economic policies in terms of the food pricing, supply chain distribution, and currency exchange. Unfortunately, the institutional incentive encouraged the social economy sector to strengthen “speculation” and “arbitrage,” which in turn, resulted in more “shortage.” However, the state responded by expanding the scope of expropriation and price control, leading to a vicious cycle, i.e.

shortage—expropriation- more shortage-more expropriation. Eventually, the synergy of institutional complementarity created negative incentive that is discouraging to local production and encouraging speculation. Therefore, Venezuela became more dependent on food importation, which later on, triggered a food crisis when the oil price plummeted.

Keywords: Food Production System, Food Sovereignty, Socialism of the 21st Century, Food Shortage, Bolivarian Revolution

參考文獻

- 段毅才譯，Oliver Williamson著，2002，《資本主義經濟制度》。北京：商務。Duàn Yi Cǎi, trans., Oliver Williamson. 2002. “Ziben zhuyi jingji zhidu” [*Capitalist Economic System*]. Beijing: The Commercial Press.
- 張曉光譯，János Kornai著，1986，《短缺經濟學》。北京：經濟科學出版社。Zhāng, Xiǎo Guān, trans., János Kornai. 1986. “Duǎn quē jīng jì xué” [*Economics of Shortage*]. Beijing: Economic Science Press.
- 焦震衡，2015，〈第四章：經濟〉，《委內瑞拉》。北京：社會科學文獻出版社。Jiao, Zhen Heng. 2015. “Di si zhang: jing ji” [Economy]. In Jiao, Zhen Heng, “Wei Nei Rui La” [*Venezuela*], pp. 149-219. Beijing: Social Science Literature Press.
- 劉雅靈，2011，〈經濟轉型中的應對策略與制度分歧：溫州與無錫〉，《臺灣社會學》，22: 59-110。Liu, ya-ling. 2011. “Jingji zhuanxing zhong de ying dui celue yu zhidu fenqi: wenzhou yu wuxi” [Coping Strategies and Institutional Differences in Economic Transformation: Wenzhou and Wuxi]. *Taiwanese Sociology*, 22: 59-110.
- 劉瑞華譯，Douglas North著，1994，《制度、制度變遷與經濟成就》。臺北：時報。Liu, Ruey-Hua, trans., Douglas North. 1994. “Zhidu, zhidu bianqian yu jingji chengjiu” [*Institutions, Institutional Change & Economic Performance*]. Taipei: China Times Publishing.
- 鄭力軒譯，Neil Fligstein著，2007，《市場的構造：21世紀資本主義社會的經濟社會學》。臺北：群學。Cheng, Li-Hsuan, trans., Neil Fligstein. 2007. “Shichang de gouzao: 21 shiji ziben zhuyi shehui de jingji shehuixue” [*The Architecture of Markets- An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*]. Taipei: Socio Publishing.
- Amable, Bruno. 2000. “Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production.” *Review of International Political Economy*, 7 (4): 645-687.

- Amable, Bruno. 2016. "Institutional Complementarities in the dynamic Comparative Analysis of Capitalism." *Journal of Institutional Economics*, 12 (1): 79-103.
- Amble, Bruno, Ernst Ekkehard, Palombarini Stefano. 2005. "How Do Financial Markets Affect Industrial Relations: An Institutional Complementary Approach." *Socio-Economic Review*, (3): 311-330.
- Aoki, Masahiko. 1994. "The Japanese Firm as a System of Attributes: A Survey and Research Agenda." In Masahito Aoki and Ronald Dore, eds., *The Japanese Firm: Sources of Competitive Strength*, pp. 11-40. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Azzellini, Dario. 2009. "Venezuela's Solidarity Economy: Collective Ownership, Expropriation, and Workers Self-Management." *Armonk*, 12 (2): 171-191.
- Azzellini, Dario. 2013. "The Communal State: Communal Council, Communes, and Workplace Democracy." <https://nacla.org/article/communal-state-communal-councils-communes-and-workplace-democracy> (March 15, 2019).
- Brown, J. David, John S. Earle and Scott Gehlbach. 2009. "Helping Hand or Grabbing Hand? State Bureaucracy and Privatization Effectiveness." *The American Political Science Review*, 103 (2): 264-283.
- Business Monitor International (BMI). 2010a. *Venezuela Agribusiness Report Q4 2010: Includes 5 Year Forecasts to 2014*. London, UK: Business Monitor International Ltd.
- Business Monitor International (BMI). 2010b. *Venezuela Food & Drink Report Q1 2011*. London, UK: Business Monitor International Ltd.
- Business Monitor International (BMI). 2015-2019. *Venezuela Agribusiness Report Q 4 2015-2019*." London, UK: Business Monitor International Ltd.
- CEIC. 2006-2016. "Global Economic Data-Venezuela." <https://www.ceicdata.com/en/venezuela/exchange-rates-and-real-effective-exchange-rates/ve-official-exchange-rate-average-per-usd> (March 15, 2019).
- CIA World Factbook. 1999-2013. "Venezuela." <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ve.html> (February 14, 2020).

- Corden, W. M. 1984. "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation." *Oxford Economic Papers*, 36 (3): 359-380.
- Corrales, Javier. 2011. "Latin America: A Setback for Chávez." *Journal of Democracy*, 22 (1): 122-136.
- Crist, Raymond E. 1942. "Land Tenure Problems in Venezuela." *American Journal of Economics and Sociology*, 1 (2): 143-154.
- Curcio, Pasqualina Curcio. 2017. *The Visible Hand of the Market: Economic Warfare in Venezuela*. Caracas, Venezuela: Ediciones MinCI.
- DeLong, Seth. 2005. "Venezuela's Agrarian Land Reform: More like Lincoln than Lenin." <https://venezuelanalysis.com/analysis/963> (January 12, 2019).
- Devereux, Charlie. 2012. "Venezuelan Inflation Slows Further as Chavez Eyes Votes." *Bloomberg News* (September 4).
- Du, Jane, and King Cheng. 2018. "Unravelling China's Food Security Puzzle, 1979-2008." *The China Quarterly*, 235: 804-827.
- Ellner, Steve. 2010. "Hugo Chávez's First Decade in Office: Breakthroughs and Shortcomings." *Latin American Perspectives*, 37 (1): 77-96.
- Ellner, Steve. 2013. "Social and Political Diversity and the Democratic Road to Change in Venezuela." *Latin American Perspectives*, 40 (3): 63-82.
- Felicien, Ana, Christina M. Schiavoni, and Licia Romero. 2018. "The Politics of Food in Venezuela." *Monthly Review*, (June): 1-19.
- Frankel, Jeffery. 2011. "The National Resource Curse: A Survey." In Shaffer, Brenda and Taleh Ziyadov, eds., *Beyond the Resource Curse*, pp.17-57. US: University of Pennsylvania Press.
- Frye, Timothy, and Andrei Shleifer. 1997. "The Invisible Hand and the Grabbing Hand." *The American Economic Review*, 87 (2): 354-358.
- Gaviria, Carlos. 2011. "The Post-War International Food Order: The Case of Agriculture in Colombia." *Lecturas de Economía*, 74:119-150.
- Gott, Richard. 2011. *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. New York, NY: Verso Publisher.

- Hall, Peter, and David Soskice. 2001. "Introduction to Varieties of Capitalism." In Peter Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of comparative Advantage*, pp. 1-70. New York, NY: Oxford University Press.
- Hancké, Bob, Martin Rhodes and Mark Thatcher. 2009. "Beyond Varieties of Capitalism." In Bob Hancké, ed., *Debating Varieties of Capitalism: A Reader*, pp. 273-300. New York, NY: Oxford University Press.
- Howard-Hassmann, Rhoda E. 2015. "The Right to Food under Hugo Chávez." *Human Right Quarterly*, 37: 1024-1035.
- Howard-Hassmann, Rhoda E. 2016. *State Food Crimes*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kornai, János. 2000. "What the Change of System from Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean?" *The Journal of Economic Perspective*, 14 (1): 27-42.
- Lavelle, Daniel Brian. 2016. *Petro-Socialism and Agrarianism: Agrarian Reform, Food and Oil in Chavista Venezuela*. Ph. D. Dissertation. Graduate Division of the University of California.
- López Maya, Margarita and Alexandra Panzarelli. 2013. "Populism, Rentierism, and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela." In Carlos de la Torre and Cynthia J. Arnson, eds., *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, pp. 239-268. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Lupu, Noam, 2010. "Who Votes for Chavismo? Class Voting in Hugo Chávez's Venezuela." *Latin American Research Review*, 45 (1): 7-32.
- Márquez, Humberto. 2005. "Venezuela: Chavez Land Reform Targets Large Ranches." *Global Information Network* (March 2005).
- Márquez, Humberto. 2006. "Venezuela: Land Reform Tripped Up by Red Tape, Lack of Planning." *Global Information Network* (March 2006).
- Mielnik, Andy. 2008. "Hugo Chgavez: Venezuela's New Bandito or Zorro." *Law and Business Review of the Americas*, (14): 591-619.

- Nee, Victor, and Paul Ingram. 1998. "Embeddedness and Beyond: Institutions Exchange and Social Structure." In Mary C. Brinton and Victor Nee, eds., *The New Institutionalism in Sociology*, pp. 19-45. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change & Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Nussio, Enzo, and Corinne A. Pernet. 2013. "The Securitization of Food Security in Colombia, 1970-2010." *Cambridge University Press*, (45): 641-668.
- Pérez-López, Jorge, F. 1997. "Cuban Economy in the Age of Hemispheric Integration." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39 (3): 3-47.
- Purcell, Thomas. 2014. "The Political Economy of Social Production Companies in Venezuela." In Steve Ellner ed., *Latin America's Radical Left: Challenges and Complexities of Political Power*, pp. 203-226. UK: Rowman & Little Field.
- Romero, Simon. 2007. "Chavez Threatens to Jail Price Control Violators." <https://www.nytimes.com/2007/02/17/world/americas/17venezuela.html> (July 11, 2019).
- Schiavoni, Christina, and William Camacaro. 2009. "The Venezuelan Effort to Build a New Food and Agriculture System." *Monthly Review*, 61 (3): 129-141.
- Schmidt, Vivien. 2003. "French Capitalism Transformed, Yet Still a Third Variety of Capitalism." *Economy and Society*, 32 (4): 526-554.
- Statista. 2019. "Average Annual OPEC Crude Oil Price from 1960 to 2019." <https://www.statista.com/statistics/262858/change-in-opec-crude-oil-prices-since-1960/> (March 10, 2019).
- Walder, Andrew. 1995. "China's Transnational Economy: Interpreting Its Significance." *The China Quarterly*, 144: 963-979.
- Weisbrot, Mark, and Jake Johnnton. 2012. "Venezuela's Economic Recovery: Is It Sustainable?" <https://venezuelanalysis.com/analysis/7313> (February 15, 2020).
- Williamson, Oliver. 1981. "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach." *American Journal of Sociology*, 87: 548-577.

- Wilpert, Gregory. 2005. “Land for People not for Profit in Venezuela,” <https://venezuelanalysis.com/analysis/1310> (January 12, 2019).
- Wilpert, Gregory. 2006. “Land for People not for Profit in Venezuela.” In Peter Roset, Raj Patel and Michael Courville, eds., *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, pp. 249-264. California, USA: Insitute for Food and Development Policy.

西文文獻

- Abadi, Anabella M., and Carlos García Soto. 2018. “15 años del actual control de precios en Venezuela: un balance” [15 Years of the Current Price Control in Venezuela: A Balance Sheet]. <https://prodavinci.com/15-anos-del-actual-control-de-precios-en-venezuela-un-balance/> (January 12, 2019).
- APORREA. 2018. “Listado de precio en medio de la espiral inflacionaria” [Price List in the Middle of the Inflationary Spiral]. <https://www.aporrea.org/economia/n322795.html> (March 4, 2019).
- Araujo, Orlando. 2013. “Situación de la Burguesía” [Situation of the Bourgeoisie] <https://es.slideshare.net/rafael311048/venezuela-violenta-orlando-araujo> (March 23, 2019).
- Banco Central de Venezuela (BCV). 2010. “El índice nacional de precios al consumidor de Venezuela.” [The National Consumer Price Index of Venezuela]. <http://bcv.org.ve/#> (February 12, 2020).
- Banco Central de Venezuela (BCV). 2015. “Información estadística” [Statistical Information]. <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> (February 15, 2020).
- Contreras, Angie. 2012. “Alza de precios detendrá caída productiva en cereales” [Price Hike Will Stop Productive Fall in Cereals]. <http://www.eluniversal.com/economia/120412/alza-de-precios-detendracaida-productiva-en-cereales> (Febriaru 17, 2019).
- Contreras, Angie. 2016. “La Inflación en Venezuela se aceleró 4.804% tras 13 años de control” [Inflation in Venezuela Accelerated 4,804% after 13 Years

of Control]. <https://www.diariolasamericas.com/la-inflacion-venezuela-se-acelero-4804-13-anos-controles-n3641515> (March 15, 2019).

Gutiérrez S., Alejandro. 2013a. “Venezuela: una sistema alimentario en el contexto del capitalismo rentístico” [Venezuela: A Food System in the Context of Rent Capitalism]. In A. Gutiérrez S., ed., *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos* [The Venezuelan Food System at the Beginning of the 21st Century. Evolution, Balance and Challenges], pp. 1-59. Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales- Consejo de Publicaciones o, Universidad de los Andes.

Gutiérrez S., Alejandro. 2013b. “El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI” [The Venezuelan Food System (SAV) at the Beginning of the 21st Century]. In A. Gutiérrez S., ed., *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos* [The Venezuelan Food System at the Beginning of the 21st Century. Evolution, Balance and Challenges], pp. 1-71. Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones, Universidad de los Andes.

Gutiérrez S., Alejandro. 2016. “Venezuela y su crisis agroalimentaria: ¿estamos en emergencia?” [Venezuela and Its Agri-food Crisis: Are We in Emergency]. <http://historico.prodavinci.com/2016/01/11/actualidad/venezuela-y-su-crisis-agroalimentaria-estamos-en-una-emergencia-alimentaria-por-alejandro-gutierrez-s/> (February 4, 2019).

Jiménez, Rafael Muñoz, and Luis Zambreno Sequín. 2007. *Evolución Político-Institucional and la Política Anti-Inflacionaria en Venezuela: 1999-2007* [Political-Institutional Evolution and Anti-Inflationary Policy in Venezuela: 1999-2007]. Venezuela: Andrés Bello Catholic University.

Mateo Tomé, Juan Pablo, and Educardo Sánchez Iglesias. 2013. “Economía política de Venezuela: entre la reforma y el socialismo del siglo XXI” [Political Economy of Venezuela: Between Reform and Socialism of the 21st Century]. In Luis Buendía García et al., eds., *Alternativas al Neoliberalismo en América*

Latina: Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador [Alternatives to Neoliberalism in Latin America: Economic Policies in Venezuela, Brazil, Uruguay, Bolivia and Ecuador], pp. 21-70. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Molina R., and Luisa Elena. 2013. “Reflexiones sobre la evolución reciente del componente primario del Sistema Alimentario Venezolano (SAV) (1998-2011)” [Reflections on the Recent Evolution of the Primary Component of the Venezuelan Food System (SAV)]. In A. Gutiérrez S., ed., *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del Siglo XXI: Evolución, balance y desafíos* [The Venezuelan Food System at the Beginning of the 21st Century: Evolution, Balance and Challenges], pp. 417-476. Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones, Universidad de los Andes.
- Ordaz, Pablo. 2009. “Chávez consigue vía libre a la reelección” [Chavez Gets Free Path to Reelection]. https://elpais.com/internacional/2009/02/16/actualidad/1234738801_850215.html (August 29, 2018).
- Quintero, María Liliana, Ligia Nathalie García Lobo, and Maritza Rosales. 2013. “Los principales cambios institucionales en el Sistema Alimentario Venezolano (1999-2012)” [The Main Institutional Changes in the Venezuelan Food System (1999-2012)]. In A. Gutiérrez S., ed, *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos* [The Venezuelan Food System at the Beginning of the 21st Century. Evolution, Balance and Challenges], pp. 275-319. Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones, Universidad de los Andes.
- Salas Rodríguez, Luis. 2016. “El Mito de Chávez y el Petróleo a 100” [The Myth of Chavez and Oil at 100]. <http://questiondigital.com/el-mito-de-chavez-y-el-petroleo-a-100/> (February 14, 2019).
- Sesto, Farrico. 2006. *¿Por qué soy Chavista? Razones de una revolución* [Why am I Chavista? Reasons for a Revolution]. Bogotá: Ocean Press y Ocean Sur.

Uharte Pozas, Luis Miguel. 2009. “Política social en Venezuela. un nueva paradigma?” [Social Policy in Venezuela. A New Paradigm?] <https://eprints.ucm.es/8234/1/T30386.pdf> (July 11, 2019).