

国际贸易框架下中国农业支持政策 减“黄”增“绿”改革研究*

赵天惠 林发勤 刘梦珣

在面临国际贸易的外部风险以及高质量发展的内在要求下，中国农业发展进入了新阶段。随着国际农业市场的深度融合，在国际贸易规则的约束下中国农业支持政策面临着巨大的压力和挑战。本文在系统梳理和回顾中国农业支持政策的压力和减“黄”增“绿”改革实践的基础上，结合相关理论分析了减“黄”增“绿”改革多方面的预期政策效果：通过补贴措施推进完全成本保险和收入保险并渐进式下调托市价格的组合，将在提升政府的财政支出效率的同时提高生产收益保障水平和预期经济福利，保障国际贸易稳定性的同时提升农产品国际竞争力。基于适应国际贸易规则并保障国内农业高质量发展的共同考虑，本文认为未来中国农业支持政策应继续推进渐进式的减“黄”增“绿”改革，在“市场定价、价补分离”的方向下向国际化、市场化、精准化的方向转变，提升农产品的国际竞争力，优化国内农业支持政策设计，积极参与国际规则的制定与完善。

关键词：农业支持政策改革 减“黄”增“绿” 国际贸易规则

20世纪70年代末，中国开始实施的农业改革大大提高了农民收入。自2004年起，中国取消了农业税，逐步加大对农业的补贴和政策支持力度。随着中国人口规模的扩大和工业化程度的加深，在人均耕地面积和水资源等客观条件的限制下，中国农业支持政策在保障国家粮食安全、提高农民收入和生活水平、促进农

赵天惠系中国农业大学经济管理学院博士研究生，Email: afreelifeat@163.com；林发勤系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心、中国农业大学经济管理学院教授；刘梦珣系国际关系学院经济金融学院讲师。

* 本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“稳步扩大制度型开放促进WTO多边贸易机制改革研究”（项目编号：23LLYJA059）的阶段性研究成果。作者感谢两位匿名审稿人的修改建议和编辑部的校对工作。当然文责自负。

业现代化等方面发挥了至关重要的作用。加入世界贸易组织（WTO）以来，中国农业领域持续扩大对外开放，2001—2022年期间，中国农产品贸易总额由274.5亿美元增长至3343.2亿美元，年均增速为12.6%。在面临国际贸易的外部风险以及农业高质量发展的内在要求下，中国农业进入了新发展阶段，总体来看，中国农产品贸易呈现进口增速快、出口增速慢的格局，总体的贸易逆差呈现出逐年扩大的趋势。这在一定程度上表明中国农产品存在国内供给端较弱和出口竞争力较弱的问题。尽管中国口粮长期供给充足，不存在供应缺口，但2022年中国大米、小麦和玉米进口量均超出配额。^[1]具体表现为，国内外粮食价格倒挂，粮食“非必需进口”压力加剧，以价格支持政策为代表的农业支持政策在对国内市场运行造成压力的同时，也受到了国际贸易规则的限制。

在新时期新形势下，中国“开放的大门不会关闭，只会越开越大”。自从加入WTO以来，中国农业就开始迅速并全面地融入了全球农业市场。因此，中国农业支持政策的制定不仅要重视国内农业和社会经济的发展需求，还要加强对与国际贸易规则接轨方面的关注。2001年，中国入世时对国内农业方面作出较高的开放承诺，仅保留了极为有限的国内支持政策空间。^[2]2004年以来，中国对三大主粮等重要农产品“黄箱”政策的支持力度不断加大，微量支持水平下的政策空间不断被压缩。当前全球农产品贸易竞争日趋激烈，自2016年起，中国在农业争端方面的被诉频率较此前显著上升，尤其是作为粮食出口大国的美国，先后针对中国的主粮补贴和关税配额措施向WTO提起诉讼。尽管中国农业支持政策未超出国际规则允许的范围，但2019年WTO对美国诉中国三大主粮国内支持量的争端案件做出了不利于中国的裁决，更加突显了在国际贸易规则框架下改革中国农业支持政策以适应开放市场的新要求的重要性。

因此，中国农业支持政策既要与国际贸易规则接轨，又要保障国内农民利益和重要农产品的自给率，同时推进中国农业现代化进程，统筹利用国内外“两个市场、两种资源”，是当前国际贸易框架下中国农业国内支持政策改革的核心问题和重大挑战。自2016年起，中国开始在国际贸易框架下对国内农业支持政策进行减“黄”增“绿”改革的实践探索。2019年，中央一号文件明确提出“按照适应世贸组织规则保护农民利益、支持农业发展的原则，抓紧研究制定完善农业

[1] 商务部：“农业对外开放下农业贸易格局变化及原因分析”，2024年2月27日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/br/bs/202402/20240203474835.shtml>[2024-03-27]。

[2] 叶兴庆：“加入WTO以来中国农业的发展态势与战略性调整”，《改革》，2020年第5期。

支持保护政策的意见。调整改进‘黄箱’政策，扩大‘绿箱’政策使用范围”。^[1]

本文在系统梳理和回顾中国农业支持政策减“黄”增“绿”改革的压力和政策实践的基础上，结合相关理论分析了减“黄”增“绿”改革的预期政策效果：通过补贴政策推进完全成本保险和收入保险并渐进式下调托市价格的政策组合，将在提升政府的财政支出效率的同时提高生产收益保障水平和预期经济福利，保障国际贸易稳定性的同时提升农产品国际竞争力。基于适应国际贸易规则和保障国内农业高质量发展的共同考虑，本文认为未来中国农业支持政策应渐进式地推进减“黄”增“绿”改革，在“市场定价、价补分离”的原则下向市场化、精准化、国际化的方向转变，提升农产品的国际竞争力，积极参与国际规则的制定和完善，争取构建有助于发展中国家农业生产与贸易的国际规则。

国际贸易框架下农业支持政策改革的压力

在20世纪90年代，价格支持政策（也被称为最低支持价格，Minimum Support Price）是发达国家最常用的农业支持措施之一，用以减少价格波动，稳定农产品市场。在21世纪初期，中国的价格支持政策在维护粮食价格稳定和保障国家粮食安全等方面发挥了重要作用。然而，价格支持政策对市场的干预和扭曲作用也十分明显。因此，WTO的《农业协定》（*Agreement on Agriculture, AoA*）^[2]将其归类为限制性的“黄箱”政策（Amber Box）。WTO《农业协定》基于是否对农业生产和贸易产生扭曲的标准，将成员的国内农业支持措施区分为“黄箱”“绿箱”“蓝箱”和“发展箱”四个类别。^[3]其中，“黄箱”政策指具有显著的农业生产和贸易扭曲作用的补贴，支持规模受到限制，成员须按照微量允许标准对其总

[1] 新华社：“国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见”，2019年2月19日，https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content_5366925.htm[2024-03-27]。

[2] 当前的WTO框架下，仍以乌拉圭回合时期制定的《农业协定》作为国际贸易中农业支持政策规则的基准。1995年，WTO通过了由发达国家主导制定的《农业协定》，这是各成员在国际贸易框架下国内农业补贴政策和农产品出口政策的行为规范，目标是促进国际农产品贸易良性发展。

[3] “蓝箱”措施是指在限产计划下按往年固定产量的85%以下原则提供的补贴，其支持水平不受限制；“发展箱”权利是为发展中成员设定的，针对农业的投资补贴、资源贫乏生产者可获得的农业投入品补贴必须被计入现行综合支持总量，中国加入WTO时并未获得“发展箱”权利。

量进行限制。^[1]“绿箱”政策是指和生产脱钩，对农业生产和市场扭曲极小的支持措施，不设支持规模上限。^[2]

欧美日等发达国家农业支持政策实施的历史悠久，长期以来通过补贴国内农业而在国际贸易中拥有较大的先发优势。^[3]在WTO通过《农业协定》后，欧美日等发达国家就开始依据国际贸易规则积极地调整国内农业支持政策，推动价格支持政策转向补贴政策。相较之下，中国作为发展中成员2001年加入WTO时，国内对农业支持力度有限而没有获得基期农业支持量的权利。^[4]自2004年中国开始逐步探索农业支持政策，加大对三大主粮等重要农产品价格支持的力度。由于政策实施历史较短，“黄箱”下的政策空间尚有余量，政策设计时运用国际规则的意识稍显薄弱。2016年，中国在多重政策压力下开始在国际贸易框架下对国内支持政策进行改革。

随着国内外发展环境的变化，自2011年以来，国内农业生产成本逐渐上升，农产品内外价差持续扩大，中国以价格支持政策为代表的“黄箱”政策开始逐渐失去运行条件和应有的政策效能，不仅带来粮食高库存与进口激增并存、财政负担较大等国内外资源错配问题，更是受到了国际贸易框架约束和质疑的压力，存在较大的“破箱”风险。

（一）生产“地板效应”与价格“天花板效应”的困境

现阶段，中国的农业生产，尤其是粮食生产正面临着生产“地板效应”的压力，加之价格“天花板效应”的限制，农业生产陷入面临双重压力的困境。

随着中国工业化、城市化的推进及农村人口的流出，中国农产品生产成本逐年增加。中国农业生产所需人工、土地、水资源和其他生产要素面临供应紧缺和

[1] 微量允许标准 (De Minimis)，WTO 对中国的标准为对特定农产品的总和支持量不超过其生产总值的 8.5%，非特定农产品的总和支持量不超过全部农业生产总值的 8.5%。

[2] WTO, “Domestic Support in Agriculture: The Boxes”, [https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.wto.org%2Fenglish%2Ftratop_e%2Fagric_e%2Fagboxes_e.htm%0AVisible%3A%200%25%20\[2024-03-28\]](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.wto.org%2Fenglish%2Ftratop_e%2Fagric_e%2Fagboxes_e.htm%0AVisible%3A%200%25%20[2024-03-28]).

[3] 综合支持量 (AMS) 是指“给基本农产品生产者生产某项特定农产品提供的，或者给农产品生产者全体生产非特定农产品提供的年度支持措施的货币价值量”，这是对成员在采取国内农业支持政策时的一种量化约束指标。《农业协定》中创始成员和最先加入 WTO 的成员是否享有基期农业综合支持量 (AMS) 权益及约束水平取决于其 1986—1988 年对农业支持的平均值，即美国等具有发达国家所处发展阶段的历史优势。

[4] 中国以 1996—1998 年为减让基期，此期间中国农业税费负担约为 1200 亿元。综合计算，中国农业综合支持量约为 -900 亿元，这意味着中国农业国内支持水平约为 -5%，此期间扭曲生产或贸易的农业综合支持量为负值。因此，中国未能根据《农业协定》第 6.3 条的规定获得基期 AMS 权利。

成本上涨的问题。即使近年来中国农业政策支持力度较大，由于实施农业支持政策的历史较短以及支持量受到国际贸易规则的限制，中国农业支持政策总体强度和农业基础设施积累水平远不及美国、澳大利亚等发达国家。综合上述因素，中国大宗农产品的生产成本持续上升，与美国、澳大利亚等农业出口大国的成本差距不断拉大。2015年，中国玉米和大豆的生产成本分别为每吨2151元和4564元，美国的生产成本仅为每吨993.7元和2274.1元。^[1]为了保护农民收益和生产积极性，避免国内农业生产和价格的大幅波动，最低收购价格不断被推高。

价格“天花板效应”通常指在某个市场中的产品或服务的价格受到一个上限的限制，超过这个上限消费者就不愿或不能支付。现阶段，进口农产品的价格“天花板效应”对中国农产品市场的限制和压力不断增强。随着农业贸易自由化的程度不断加深，中国农产品面临更加激烈的国际竞争，国内市场的农产品价格已经接近或超过进口到岸税后价格。^[2]其中，低价国际粮食大量进口对国内价格的抑制和打压作用越来越显著，产生了国内价格与国际价格持续性倒挂的现象，给国内粮食市场增添了巨大竞争压力和倒逼压力。

因此，较高的生产成本和有限制的市场价格不断压缩中国农业生产的收益和利润空间。为保证必要的生产利润并维护农户生产积极性，避免国内供给疲软并维持粮食自给率，基于成本之上政策性托市收购价格被动地拉高，国内市场的价格也随之不断上涨。自2009年起，稻谷、小麦及玉米三大主粮的国内价格快速增长并持续超过国际价格（见图1）。由此，形成了所谓“政策市”并引发了一系列反常现象和负面效应。

[1] 倪洪兴、吕向东：“正确理解我国农产品竞争力与国际的差距”，《农村工作通讯》，2018年第10期。

[2] 刘洋、罗其友、马力阳、张晴：“我国农产品贸易格局及合理进口规模分析”，《中国工程科学》，2018年第5期。

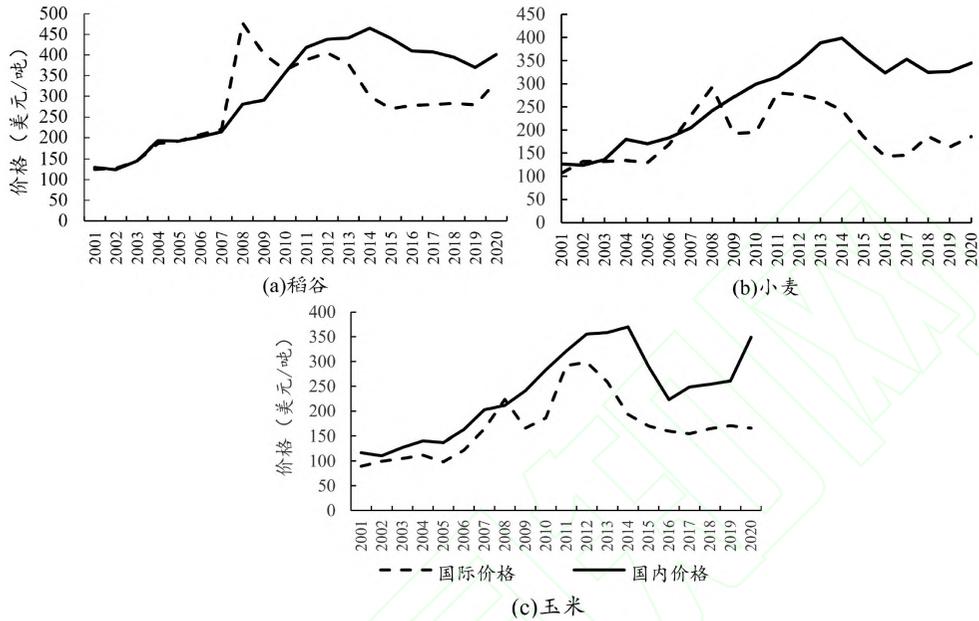


图1 2001—2020年三大主粮国际价格与国内价格变动情况

数据来源：国际价格数据来源于国际货币基金组织数据库 ([https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices\[2024-03-30\]](https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices[2024-03-30]))；国内价格数据来源于《全国农产品成本收益资料汇编》。

(二) 价格支持政策托市造成国内外资源错配

在上述国内外背景下，进口价格“天花板效应”造成农产品内外价差持续扩大，中国农产品在价差驱动下的过度进口现象日益凸显，超过产需缺口的“非必需进口”占比快速增长。据农业部农业贸易促进中心课题组研究，2012—2015年期间，年度国内粮食供需缺口为5000万吨左右，而每年粮食进口总量均超过了8000万吨。^[1]

政策性托市收购价格，进一步加剧了内外价差，从而驱动进口，最终导致了“洋货入市，国货入库”的异常现象。^[2]政策托市带来的高库存和高财政负担，不仅对农产品供需体系和政府财政带来巨大的压力，还拉高了下游产业的生产成本，也将进一步对相关就业和收入产生较大的冲击。同时，若过度进口导致农产

[1] 农业部农业贸易促进中心课题组：“粮食安全与‘非必需进口’控制问题研究”，《农业经济问题》，2016年第7期。

[2] 朱晶、李天祥、臧星月：“高水平开放下我国粮食安全的非传统挑战及政策转型”，《农业经济问题》2021年第1期。

品生产结构被迫调整，^[1]大宗农产品资源调整到小宗农产品市场，将对蔬菜、水果、茶叶等小宗农产品市场供需平衡带来巨大的挑战。政策性托市收购价格带来的国内外资源错配，引发了一系列的“政策成本”。

（三）国际贸易规则限制产生“破箱”压力

2001年，中国加入WTO时在农业支持政策方面作出了较高标准的承诺，中国承诺将非特定和特定农产品的“黄箱”补贴上限约束在1996—1998年期间平均农业生产总值及特定农产品产值的8.5%。这一数值低于发展中国家成员通常适用的10%的标准，属于“微量允许标准”的范围。同时，中国未能获得发展中国家的“特殊和差别待遇”，因此不能使用“发展箱”措施。这使得中国在WTO谈判和国内“黄箱”政策调整空间方面都受到较大的限制，即一旦“黄箱”补贴高于上述范围，就会出现“破箱”事件，将会增加来自WTO和其他国家的诉讼风险。

在当前全球经贸环境下，农产品贸易的竞争日趋激烈，尤其是以美国为代表的农产品出口大国，频繁对中国的农业支持政策发起贸易诉讼。自2016年起，中国在农业争端方面的被诉频率较此前显著上升，被诉频次高于同期其他国家的被诉数量。^[2]其中最具代表性的案件为，2016年9月美国以中国对稻谷、小麦、玉米三大主粮的国内支持量超出微量允许的水平，向WTO发起了诉讼（DS511）。中国对美方指控予以反驳，表示中方没有违反WTO的限制。^[3]2019年2月28日，WTO争端解决机构对于DS511案件的裁决结果为：驳回了美国关于玉米政策的诉请，支持了美国对于中国小麦、稻谷最低收购价政策补贴水平计算的主张。^[4]此结果对中国来说是不利的，相当于提前锁定了未来中国农业补贴政策的提升空间。即使中国开始限定粮食收购的总量后最低收购价的补贴水平是符合中国入世承诺的，但是仍超出以美国提出的计算方式所计算的补贴额度。因此，美国拒绝认可中国的政策调整措施，并就此持续诉诸仲裁。

随着农业贸易自由化的程度不断加深，中国农产品面临更加激烈的国际竞

[1] 倪洪兴：“开放视角下的我国农业供给侧结构性改革”，《农业经济问题》，2019年第2期。

[2] 朱晶、李天祥、臧星月：“高水平开放下我国粮食安全的非传统挑战及政策转型”，《农业经济问题》，2021年第1期。

[3] 杨荣珍、石晓婧：“中国农产品价格支持政策的合规性分析——基于美国诉中国农产品国内支持案例”，《农业经济问题》，2020年第6期。

[4] 商务部世贸司：“中国—粮食补贴案（DS511）概况”，2022年2月22日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/zdjj/202202/20220203281703.shtml>[2024-03-27]。

争。同时，近年来中美贸易摩擦频繁发生，地缘政治冲突等多重不确定性因素叠加，导致中国面临的农业贸易风险持续上升，维系稳定的多边、双边关系更是如履薄冰。

减“黄”增“绿”改革的实践探索

WTO通过《农业协定》后，欧美日等发达国家均遵循WTO规则和市场化方向将农业支持政策逐渐调整为“绿箱”政策，其中美国自2000年不断下调“黄箱”支持量并提升“绿箱”支持量至国内综合支持总量的90%以上。^[1]基于发达国家的经验以及中国农业发展趋势，在发挥市场配置资源的决定性作用的原则指导下，为了进一步与国际贸易规则接轨，中国农业支持政策逐渐形成了“市场定价，价补分离”的改革方向和减“黄”增“绿”的政策指导方针。

2019年，中央一号文件明确提出“按照适应世贸组织规则保护农民利益、支持农业发展的原则，抓紧研究制定完善农业支持保护政策的意见”，“调整改进‘黄箱’政策，扩大‘绿箱’政策使用范围”。减“黄”增“绿”改革的总体思路为，在农业支持政策中减少对“黄箱”政策的依赖，增加“绿箱”政策的应用，以符合WTO框架下的国际贸易规则并推动农业现代化发展。

自2016年起，中国开始了新一轮农业供给侧结构性改革，开始逐步减少“黄箱”属性的价格支持政策对农业生产和贸易的扭曲。2016年，中国首次下调了早籼稻最低收购价格。2018年，中国开始全面、大幅下调稻谷和小麦最低收购价格。2020年，中国基于美国诉中国农业国内支持争端案（DS511）的裁决结果，积极在WTO框架内对价格支持政策再次进行调整，将稻谷和小麦最低收购价政策的收购总量，由敞开收购转变为限定收购总量。2016年，中国开始逐步实施农业“三项补贴”改革，^[2]使“黄箱”支持量由1346亿元减少到了217亿元，“绿箱”支持量则由262亿元增加到1417亿元。^[3]中国在充分利用WTO规则的条件下，为进一步加大财政支持推动农业农村发展拓展了政策操作空间。

[1] 韩杨：“中美农业支持政策的演变与完善——基于WTO《农业协定》影响的对比”，《国际经济评论》，2021年第6期。

[2] 财政部 农业部：“关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知”，2016年4月18日，https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2016/wg201606/201610/t20161021_2440126.htm[2024-03-27]。

[3] 许庆、刘进、杨青：“WTO规则下的农业补贴改革：逻辑、效果与方向”，《农业经济问题》，2020年第9期。

近年来，农业保险补贴政策作为中国减“黄”增“绿”改革的重点发展方向，受到众多学者的重点关注。农业保险是一种农业风险管理手段，农业保险补贴则是发达国家普遍采用的新型农业支持政策之一。2014—2023年，美国农业保险补贴的预算支持达900亿美元，在美国农业安全网中处于核心地位。^[1]在现行国际贸易框架内农业保险补贴的最大优势在于，满足一定的条件即可被视作不受WTO规则限制的“绿箱”政策，不会对农业生产和贸易产生明显的扭曲，不易引发国际贸易争端，其在功能上基本可以替代价格支持类的“黄箱”政策，从而实现在支持国内农业生产的同时减少国际贸易摩擦。理论上，农业保险补贴政策能够为农民提供与价格支持政策相同的保护机制，在某种程度上可以被视作一种无成本的价格保险。因此，农业保险补贴政策在基本功能上可以对价格支持政策进行替代。以农业保险补贴逐渐替代价格支持政策，不仅符合减“黄”增“绿”的改革方向，能够解决WTO合规性问题并与国际贸易规则接轨，还将带来减轻财政负担、提升市场配置效率等多方面的政策收益。

在当前的发展背景下，随着全国范围内保险市场和保险制度的逐渐完善，相比于价格支持政策，农业保险同时具有托底农业生产风险、收窄市场波动幅度、提升社会福利水平、提升财政支出效率和年际稳定性、减少市场扭曲和价格干预等多重效能，有助于推动支持政策从直接补贴向风险管理逐渐转型，保障国家粮食安全和贸易稳定性。基于农业保险推广和保险补贴的重要性，自2016年起，中央一号文件多次对农业保险补贴政策作出重要指示和部署。2017年，财政部在粮食主产省开展了农业大灾保险试点。^[2]2018年8月，财政部、农业农村部和银保监会联合印发通知，^[3]决定于2018—2020年在全国6省24个产粮大县开展稻谷、小麦和玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点。^[4]2023年7月，三部委印发通知，将三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险的补贴实施范围进

[1] 何小伟、李青武、王克、邢璐瑶、杜秋月：“WTO规则与我国农业保险补贴政策的合规风险评估”，《保险研究》，2022年第9期。

[2] 财政部：“关于在粮食主产省开展农业大灾保险试点的通知”，2017年5月31日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/31/content_5198358.htm[2024-03-01]。

[3] 财政部：“中央财政开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点”，2018年9月1日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-09/01/content_5318332.htm[2024-03-01]。

[4] 完全成本保险为保险金额覆盖物化成本、土地成本和人工成本等农业生产总成本的农业保险。收入保险则为保险金额体现农产品价格和产量，保障水平覆盖相关农产品种植收入的农业保险。

一步扩大到全国所有产粮大县。^[1]2023年，中央财政累计下达农业保险保费补贴477.66亿元，^[2]农业保险保费达到1430亿元，增速超过17%，远高于财产保险行业的平均增速。^[3]2024年中央一号文件明确提出，未来要实现三大主粮完全成本保险和种植收入保险补贴范围的全国覆盖。^[4]

总体来看，中国为了应对国际贸易的外部风险和高质量发展的内部需求，积极地进行了农业支持政策减“黄”增“绿”改革的实践探索，稳步扩展政策实施范围，逐步完善政策设计。虽然减“黄”增“绿”改革在整体上仍处于探索阶段，在政策的合规性、规范性和精准性等多方面有待继续发展和完善，但是减“黄”增“绿”改革仍是中国主动遵守国际承诺，积极探索农业支持政策改革的有益尝试。

减“黄”增“绿”改革的政策预期影响

中国农业补贴政策需要向更加国际化、市场化、精准化的方向转变，既要与国际贸易规则接轨，又要兼顾国内农业生产主体的收入与生产积极性。在“市场定价、价补分离”的改革方向下，中国将渐进式地下调带有价格干预“黄箱”属性的价格支持措施，同时以具有“绿箱”属性的农业保险补贴措施进行替代，引导农业生产者全面运用农业保险进行风险管理，实现适应国际贸易规则和国内农业高质量发展的双重目标。因此，本部分将基于目前中国减“黄”增“绿”改革的探索和未来的发展趋势，对其在经济福利、农产品贸易和国际竞争力、财政支出效率三个方面的政策预期影响进行分析和预测。

（一）对经济福利的影响

在开放市场条件下小幅度渐进式地下调最低收购价格，对粮食生产和国内粮食市场的影响总体较小。基于2017年稻谷最低收购价格的调整方案，曹慧等运

[1] 财政部：“关于扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围至全国所有产粮大县的通知”，2023年7月7日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6891795.htm[2024-03-01]。

[2] 中华人民共和国中央人民政府：“中央财政全力支持秋粮生产”，2023年8月22日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content_6899417.htm[2024-03-01]。

[3] 新华网：“规模持续扩大 农业保险创新加快”，2024年2月6日，<http://www.xinhuanet.com/money/20240206/6652aea2a6f342e68c33236f5c414a19/c.html>[2024-03-01]。

[4] 新华网：“授权发布 | 中共中央 国务院关于学习运用‘千村示范、万村整治’工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见”，2024年2月3日，<http://www.news.cn/politics/zywj/20240203/3884e317f78c46749d5db9efb62df51f/c.html>[2024-03-01]。

用全球农业贸易局部均衡模型（PEATSim）研究认为，稻谷最低收购价小幅度下降3.4%，其种植面积、单产和产量均小幅度下降，分别为0.43%、0.35%和0.78%。但是，直接取消最低收购价格或者较大幅度地下调收购价格将对粮食市场有较大的冲击，当稻谷最低收购价幅度下调达10%时，种植面积、单产和产量的下降幅度均为之前的3倍。^[1]这不仅将改变国内的粮食生产结构，甚至有可能会冲击粮食的国际贸易活动并对国际粮食价格产生影响。

在理论上，当最低收购价格逐步下降到接近于真实的市场价格后，价格支持政策将不再具有托市的功能。此时，农业保险更能体现出灵活精准的政策效能，在防范市场价格波动风险的同时防范自然灾害等其他各类风险。完全成本保险相对于物化成本保险，^[2]不仅覆盖了农业生产的直接成本，还覆盖了包括人工成本和土地成本在内的间接成本，保险金额从约为亩产值的40%提高到亩产值的80%左右，风险保障水平提高一倍，^[3]为农民提供了更高水平的生产收益保障，对农民预期经济福利的提升程度更大。马九杰等研究发现，农业保险试点政策的实施使农村居民人均经营性收入提高7.34%，农村居民人均总收入提高3.94%。^[4]因此，通过农业保险补贴的方式推进完全成本保险对最低收购价格的下调进行弥补和托底，农民的预期经济福利不仅不会受到损失，反而会得到一定程度的提升。

综上，实施渐进式的减“黄”增“绿”的政策调整，小幅度地逐步下调最低收购价格并推广农业保险补贴政策，不会损害农民的经济福利和生产积极性，反而将提升农民的人均收入水平。

（二）对农产品贸易和国际竞争力的影响

在国际贸易框架下，减“黄”增“绿”的政策调整最直接的效果，就是减轻“破箱”的压力，减少农产品领域贸易摩擦的风险，良好的国际声誉有助于扩展中国农产品的国际贸易合作。

在短期内，结合国内市场的供给和需求情况来看减“黄”增“绿”的政策调整的贸易影响。首先，农业保险补贴措施能够较大程度解决下调最低收购价对种

[1] 曹慧、张玉梅、孙昊：“粮食最低收购价政策改革思路与影响分析”，《中国农村经济》，2017年第11期。

[2] 物化成本保险是仅覆盖直接物化成本的保险，也被称为“基本险”，直接物化成本即化肥、种子、地膜等农业生产过程中的直接投入成本。完全成本保险则是覆盖了农业生产总成本的农业保险。

[3] 经济日报：“全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险——农业保险扩面提标护航粮食生产”，2024年6月2日，https://www.gov.cn/zhengce/202406/content_6955170.htm[2024-08-02]。

[4] 马九杰、崔恒瑜、吴本健：“政策性农业保险推广对农民收入的增进效应与作用路径解析——对渐进性试点的准自然实验研究”，《保险研究》，2020年第2期。

植结构和产量的影响，^[1]从而不会造成国内农产品生产结构和产量的变动。其次，在中国人口结构和膳食结构转型速度减缓的背景下，当前中国粮食的消费需求没有较大变动，中国的粮食产量和种植结构也将维持在相对稳定的水平。由于国内粮食供需保持在稳定的水平，中国对粮食的进口需求不会出现大幅度的变化，从而不会影响农产品国际市场的稳定。李京栋和李先德基于局部均衡模型对稻谷市场模拟的结果表明，在取消稻谷最低收购价并提高农业补贴水平的情况下，稻谷的国内外价差明显缩小，库存量和进口量都有所下降。因此，随着逐步下调最低收购价格和收储政策的取消，价差驱动带来的“非必需进口”情况也将有所改善，“洋货入市，国货入库”的异常现象也将在未来终结。

长期来看，减“黄”增“绿”的政策调整，减少了对国内市场价格直接干预，国内农产品的价格更多地由市场供需机制决定，市场可以更加有效地分配农业资源。任天驰和杨纳华基于全国第三次农业普查 10270 户微观数据研究发现，农业保险显著优化了小农户的资源配置方式，农户参保后，经营面积 10 亩以下的农户多选择“调面积”，10~50 亩的农户则选择“调结构”以及“机械化”的方式进行要素配置。^[2]农业资源配置的优化将提升整体农业生产效率，促进农业的可持续发展，提升中国农产品在国际市场上的竞争力。

（三）对政府财政支出效率的影响

在减“黄”增“绿”政策调整过程中以农业保险补贴措施对最低收购价格逐步进行替代，可以通过一系列机制提高农业支持政策的政府财政支出效率。基于公共财政理论，财政支出效率通常通过其对社会福利的贡献来评估。农业保险补贴可以通过更少的财政支出，达到与价格支持政策相同或更高的社会福利贡献度，即提升了财政支出效率。

首先，农业保险补贴作为预防性财政支出，发挥了财政补贴的杠杆效应，而最低收购价格的成本则需要政府财政一次性全部承担。2020 年，中央财政共拨给农业保险补贴资金 285.39 亿元，为 1.89 亿农户提供风险保障的规模实际达到了 4.13 万亿元，相当于中央财政补贴资金的使用效果放大了 145 倍。^[3]同时，农业

[1] 李京栋、李先德：“最低收购价政策调整对我国粮食安全的影响——以稻谷为例”，《中国农业资源与区划》，2022 年第 3 期。

[2] 任天驰、杨纳华：“小农户衔接现代农业生产：农业保险的要素配置作用——来自第三次全国农业普查的微观证据”，《财经科学》，2020 年第 7 期。

[3] 人民日报：“中央和地方财政对投保农户实施保费补贴两类农业保险将覆盖 13 个粮食主产省份所有产粮大县”，2021 年 7 月 7 日，https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/07/content_5622922.htm[2024-03-01]。

保险作为风险管理工具，也能够减少因极端事件可能产生的高昂救助成本，提高了财政支出的预测性和效率，从而提升了政府年际财政支出的稳定性。

其次，农业保险补贴可以更精准地针对实际发生的损失进行补偿，而价格支持政策只能普遍性地设定所有农产品的收购价格。农业保险补贴政策也可以根据不同地区和不同农产品的具体特点进行设计，具有较大的灵活性，精准地满足不同地区和农产品的实际需求。宁威等运用DEA模型与SFA模型，在农村人均可支配收入、粮食总产量以及受灾面积环境变量下，构建出农业保险中央和各级财政投入的最优比例模型。^[1]现代农业保险补贴政策依托于数据信息系统，利用科技手段提高保险服务的精准度和效率，如通过遥感技术评估损失，极大提高了农业支持政策的准确性。保障农户在市场价格波动或产量下降时的收入稳定，比单纯的价格支持政策更为直接和有效。

最后，农业保险补贴不会直接干预市场价格形成机制，因此减少了对市场供需关系的扭曲，避免了最低收购价格带来的过度生产和库存高企的现象，提升了财政支出对社会整体福利的贡献程度。

综上，在渐进下调最低收购价格过程中，通过农业保险补贴措施推进完全成本保险对最低收购价格的下调进行弥补和托底，不仅能够提高政府财政支出效率和年际稳定性，农民的预期经济福利也不会受到损失；减少对价格机制的直接干预，促进市场机制优化农业资源配置，在保障国际贸易稳定性的同时能够提升农产品国际竞争力，预期将带来较大的政策优势。

减“黄”增“绿”改革的潜在挑战

尽管中国农业支持政策减“黄”增“绿”改革的实践对适应国际贸易规则具有重要的指导作用，具有多种政策优势和较好的预期政策效果，但在当前竞争日益激烈的国际贸易环境中，仍然面临一些潜在的挑战。

（一）农业保险补贴政策仍有归为“黄箱”措施的风险

随着中国农业保险补贴政策试点范围和补贴力度的提升，尽管中国农业保险补贴政策均符合国际规则，但国内学者开始前瞻性地研究农业保险补贴的合规性问题，他国关于农业保险补贴的诸多国际诉讼案件也表明，不能简单地将农业保

[1] 宁威、李艳春、周静娴：“我国农业保险财政补贴最优比例研究——基于三阶段DEA模型的分析”，《价格理论与实践》，2021年第10期。

险补贴均归为“绿箱”措施。

从WTO《农业协定》相关规定来看，农业保险补贴在满足一定条件时才可被视作“绿箱”政策。在《农业协定》附件2中，以收入保险和自然灾害保险为例，在是否可被视作“绿箱”措施的保险对象、保险赔付条件及保险赔付金额等方面进行规定。^[1]《农业协定》并未明确说明何种保险补贴将被判定为“黄箱”措施或受到限制，也未提及收入保险和自然灾害保险以外的“绿箱”措施，未明确保险补贴综合支持量的测度方式，滞后于各国农业保险补贴的发展，不能对成员进行有效的引导和管理。

从国际实践来看，由于《农业协定》的上述缺陷，各国对农业保险补贴支持水平测度存在不同的解读与方法，关于“农业保险补贴合规性”的WTO诉讼案件数量呈上升趋势。2002年，巴西诉美国陆地棉保费补贴案（DS267），WTO判定以美国政府对陆地棉提供的保费补贴而不是净赔付额来衡量保险补贴水平，此案中的农业收入保险补贴属于“黄箱”措施。关于中国当前农业保险补贴政策，朱晶等测算得出中国玉米收入保险补贴的支持水平为4.76%~5.95%，未超过8.5%的微量允许标准，符合国际规则。^[2]对照《农业协定》附件2第7条，中国收入类保险关于产品特征的规定，存在被视作“黄箱—特定农产品支持”的可能，考虑尚在试点阶段，保险补贴政策对总体支持水平的影响较为有限。^[3]从WTO框架内无贸易和生产扭曲的作用的政策导向来看，当前中国部分农业保险补贴的政策设计与品种、价格以及产量挂钩，容易形成“政策预期”效应，具有一定“黄箱”倾向。目前，中国的农业保险补贴符合国际规则，尚未引起其他国家实质性的诉讼，但仍需警惕潜在的贸易摩擦风险。

（二）中国农业保险补贴政策相关立法缺乏，增加合规性成本

中国关于农业保险补贴等农业国内支持政策的相关立法较为分散地分布在《农业法》《森林法》《渔业法》《畜牧法》《草原法》等法律中。目前，中国并未出台直接适用于农业保险补贴的立法。虽然2012年颁布的《农业保险条例》是目前对农业保险规范管理的最高级别行政法规，但是在国际贸易框架下，当前农

[1] WTO, “Agreement on Agriculture – Annex 2: Domestic Support – The Basis for Exemption from The Reduction Commitments”, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm#annII[2024-03-27].

[2] 朱晶、徐亮、王学君：“WTO框架下中国农业收入保险补贴的国际规则适应性研究”，《中国农村经济》，2020年第9期。

[3] 何小伟、李青武、王克、邢璐瑶、杜秋月：“WTO规则与我国农业保险补贴政策的合规风险评估”，《保险研究》，2022年第9期。

业保险和农业保险补贴政策的发展面临新形势和新挑战，中国缺乏针对农业保险补贴政策的明确立法，不仅无法确保农业保险补贴政策的透明度和可预测性，更可能导致法律解释上的模糊性，增加国际贸易过程中的误解和潜在的贸易争端。特别是缺乏与国际接轨的相关立法，会导致国家在实施农业保险补贴的过程中，为符合WTO规则而不断调整和修正农业保险补贴措施。上述情况不仅会增加合规性成本，也会进一步影响补贴措施的及时性和有效性。从降低农业生产成本的角度考虑，农业保险补贴能够提高农产品的国际竞争力，然而立法缺失可能导致农业生产成本上升，影响国内农产品在国际贸易中的竞争力。

（三）农业保险补贴政策设计精准性有待提高

经过十多年的发展，农业保险补贴政策有力地推动了中国农业支持政策减“黄”增“绿”改革，但中国农业保险补贴政策在精准性和指向性方面仍然存在缺陷。

从保险标的来看，中央财政补贴对包括种植业、养殖业、森林和涉藏特定品种等17类、20种标的物的保险补贴标准进行了明确的规定。^[1]面临实际情况时，农业保险产品需要根据不同农作物的特定风险特征来设计，目前的农业保险产品可能没有充分考虑作物的多样性和中国出口较多的农产品特性，比如中国出口较多的地方特色农产品，包括水果、蔬菜、棉花、淡水养殖产品和海水养殖产品等，仍然缺乏保险产品标准，导致保险产品与实际需求不匹配。

从保险的补贴标准来看，中国农业保险补贴政策表现为“一刀切”政策倾向。中国各地区农业发展水平、自然条件和风险类型存在显著差异，同时，地区农业贸易特征也表现出异质性，如果补贴政策不能根据包括贸易特征等在内的地区特点进行差异化设计，可能无法满足地区农户的实际需求，导致农业保险补贴的区域失衡。例如，在棉花主产区新疆地区，棉花是新疆棉农的主要收入来源。2014年，新疆棉花实施目标价格补贴政策引起了棉农收入的波动，而后实施的棉花保险仅应对自然灾害引起的物化成本风险，不能解决市场价格波动引起的棉农收入损失。^[2]此外，目前的农业保险补贴对于农业风险评估的精准性仍然有待提高，尤其是在农产品出口过程中面临的潜在风险，如果缺乏对农业生产风险的深入理解和科学评估，可能进一步导致补贴资金分配不合理，无法实现在国际贸易

[1] 财政部：“财政部关于印发《中央财政农业保险保费补贴管理办法》的通知”，2021年12月31日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5683856.htm[2024-03-01]。

[2] 晁娜娜、杨润华、罗少凡：“基于Copula模型的棉花收入保险费率测算研究”，《统计研究》，2017年第8期。

框架下“增绿”效能的提升。

因此，WTO规则下中国农业支持政策减“黄”增“绿”改革的潜在风险与挑战应当得到更多的关注和研究。本文将在“结语和建议”部分针对减“黄”增“绿”改革的路径和目标、农业保险补贴的合规性、立法问题和精准性问题以及参与国际规则的制定和完善提出具体的建议。

结语和建议

在新时期新形势下，中国农业支持政策调整要基于适应国际贸易规则和保障国内农业高质量发展的共同考虑。本文在梳理和回顾中国农业支持政策改革的压力与实践探索的基础上，深入剖析了减“黄”增“绿”改革的预期政策效果：通过补贴措施推进完全成本保险和收入保险并渐进式下调托市价格的政策组合，将在提升政府财政支出效率的同时提高生产收益保障水平和预期经济福利，保障国际贸易稳定性的同时提升农产品国际竞争力。但是，当前中国的农业收入保险补贴政策设计仍有被归入“黄箱”的风险。基于此，本文进一步对未来改革的方向提出针对性的建议。

第一，坚持在国际贸易框架下，渐进式推进农业支持政策减“黄”增“绿”改革。首先，渐进式扩大支持政策“箱体容量”，为未来政策的调整预留操作空间，降低“破箱”风险。其次，在“市场定价、价补分离”的方向下推动农业支持政策的市场化转型，渐进式下调农产品最低收购价格，逐渐降至真实的市场价格，使其不再具有托市的功能。同时，继续深化农产品价格机制改革，逐步消除农产品市场的“政策预期”和政策导向依赖，形成市场化的价格机制。与此同时，要通过农业保险补贴的方式推广完全成本保险和收入保险项目，推动农业风险管理的现代化，旨在对价格机制改革进行弥补和托底，保障农民的预期收益和经济福利，确保农民的生产积极性不受损害。此外，通过农业风险管理的现代化，提升政府财政支出的效率，以实现农业稳定发展和农业现代化的目标。

第二，推进国内农业支持政策的立法工作和合规性设计，紧跟《农业协定》中关于“绿箱”措施的具体规则和政策导向。首先，促进农业保险补贴等农业支持政策的立法工作，制定符合WTO规则并接轨国际惯例的农业保险补贴法规。通过立法对于模糊的边界进行明确界定，降低政策通报机制的合规性风险。在立法过程中应加强与主要贸易伙伴的沟通交流，减少误解和潜在的贸易摩擦。其

次，审慎调整农业支持政策官方措辞，紧跟国际贸易规则的导向。如若中国在市场价格支持政策的官方文件中，能够体现数量限制或者其他限制性的内容，则在中美争端案件中极大地支持中国未违背入世承诺的观点。尤其是在对外公开的政策中，尽量规避“补贴”等表达，避免在国际贸易中引起不必要的误解和争端。最后，政策合规性设计紧跟WTO《农业协定》中对农业补贴的限制，特别是微量允许的8.5%标准，应优先考虑被归类为“绿箱”措施的补贴，如农业保险补贴。在农业保险补贴政策设计中，基于对生产和贸易无扭曲作用的国际规则导向，尽量减少农业保险补贴与品种、价格和产量挂钩的情况，借鉴美国的经验，可以依据历史产量发放补贴，实现保险补贴与生产者当期实际收入挂钩、与实际种植面积脱钩，在政策空间不足时视情况叠加其他类型的保险间接保障生产者收益。

第三，提高农业保险补贴政策设计的精确性。首先，补贴政策要针对地区和产品进行差异化设计和统一管理。农业保险补贴的参数要根据不同地区、不同产品的实际情况灵活设计，加强对重点农产品、重点帮扶县、中西部地区和东北地区支持力度。政策重点不仅关注粮食作物，也要关注重要的非粮食作物，还要关注交通成本更高的偏远地区，比如对新疆棉花产业的补贴要实现棉花保险为主、价格补贴为辅，保障农户的收益与农业的发展。其次，应当对农业保险补贴和其他农业支持政策进行全面的绩效评价，及时根据绩效评价结果对政策进行调整。不仅关注农户经济福利，也要关注社会整体的福利。最后，要推进农业保险和农业保险补贴领域实现数字化转型，通过监测农业生产和市场的实时数据，对农业灾害的发生及损失进行预警和预报，实现农业大数据平台的全面构建及统一应用，以精细化提升农业保险政策支持精准性、有效性，真正发挥农业保险支持农业生产的作用。

第四，积极参与国际规则的制定和完善，维护全球粮食安全。主动参与并推动WTO新一轮农业国际贸易规则的制定工作，积极争取合理的政策空间。在合作方式上，中国可以通过参与33国集团（G33）等发展中国家组成的利益集团，使共同诉求上升为集团提案，提高话语权并共同发声。当前世界上众多发展中国家仍面临粮食安全问题的严峻挑战，尤其是最不发达国家（LDC）。在2022年WTO第12届部长级会议（MC12）上，这些发展中国家强调需要更多的政策空间来解决粮食安全问题，特别是永久解决粮食安全公共储备（PSH）问题以及在进口激增和价格下跌的情况下建立特殊保障机制。值得关注的是，中国在MC12和

MC13中展现大国担当，与各成员协调配合参与磋商，为推动会议在农业等领域取得重要成果作出贡献。MC12期间，中国强调贸易对维护全球粮食安全的重要性并参与《关于紧急应对粮食安全问题的部长宣言》的制定；^[1]MC13期间，中国支持减少技术性贸易壁垒并推动《关于〈实施卫生与植物卫生措施协定〉和〈技术性贸易壁垒协定〉的特殊和差别待遇条款精确、有效和可操作实施的宣言》的达成，帮助发展中成员有效提升参与技术性贸易壁垒措施相关工作的能力。^[2]

第五，调整新发展阶段农业支持政策的目标，提升农产品质量和农产品国际竞争力。中国现行的农业支持政策仍侧重于“增产”，对农业生产效率、农产品的质量提升以及农业绿色可持续发展的支持力度不足。在农业保险补贴政策之外，还有基础设施服务、农业生产技术研发补贴等“绿箱”政策工具对农产品“提质”有重要的作用。首先，在提升农业生产效率方面，中国应该继续加快推进农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设，加强粮食等大宗农产品主产区建设，促进小规模分散化农业经营方式向适度规模经营转型。继续支持高校和科研机构对良种、农机的科研投入。其次，在农业绿色可持续发展方面，持续推进与丰富和农业生态环境、农产品安全等相关的农业补贴，对秸秆还田、沼气池建设、测土配方施肥、有机肥等环境友好型绿色农业生产方式给予合理的补贴和激励。通过强化绿色发展支持政策的监管和执行机制，建立强制和自愿相结合的环境约束和激励机制。通过充分挖掘和扩展符合国际贸易框架的“绿箱”政策，实现提升农产品质量和国际竞争力的目标。■

（责任编辑：崔秀梅）

[1] 商务部：“WTO第12届部长级会议成果梳理”，2022年9月2日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/202209/20220903345433.shtml>[2024-08-02]。

[2] 商务部：“商务部世贸司负责人介绍世贸组织第13届部长级会议成果具体情况”，2024年4月3日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/202404/20240403488053.shtml>[2024-08-02]。