



农业支持政策的合规性 ——规则与实践

程国强

同济大学特聘教授 国家发展研究中心主任

发言提纲

- 何为合规？
- 如何判定合规？
- 构成数据和方法
- 通报与归箱
- 基于合规性的政策改革方向



农业国内支持政策的合规性问题

- 自1995年世界贸易组织（WTO）成立以来，农业国内支持的合规性问题一直受到广泛关注。
- 有关农业国内支持的质疑3500次，引发的争端共7次，
 - 涉及的问题包括：农业补贴政策的归箱问题、黄箱问题、蓝箱问题、发展箱问题、绿箱问题和透明度问题，



- 2016年9月，美国向WTO提起上诉，称中国对其农业生产者提供的国内支持水平超过了其加入WTO时承诺的上限，
 - DS 511
 - 第三方参与39个
 - 是农业争端最受关注的案件之一。

已有的文献

■ IFPRI

□ 曾对WTO主要成员国的农业国内支持通报进行过分析，但不够全面和深入。

■ Lars Brink (2014)

□ 考察了印度1995-2013年对大米、小麦、棉花和甘蔗的现行AMS的通报，通过改变计算过程中的一些数据和方法（例如将印度通报时使用的以美元计算的固定外部参考价格（FERP，即Fixed External Reference Price）改为以卢布计算），分情况讨论合规性，并认为印度通报的1995-2013年的农业国内支持不符合其承诺。

■ Cororaton (2013)

□ 通过研究菲律宾2002-2004年的通报，对印度的农业国内支持水平及措施的演变进行了全面的考察，并认为菲律宾的黄箱支持还远低于微量允许水平。《农业协定》将那些容易引起农产品贸易扭曲的政策措施归属于“黄箱政策”。

■ David Orden and Lars Brink (2018)

□ 以类似的逻辑和方法研究了中国通报的2012-2015年大米、小麦和玉米的国内支持，并认为中国的农业国内支持水平相对较高。

■ 上述文章使用了大量数据进行严格的推算，但对计算所使用的数据和方法的合理性和合法性没有进行严密的论证。

一、何为合规？

——农业支持政策合规性判定规则

■第6:3条：

□任何WTO成员每年提供的现行综合支持总量（Current Total Aggregate Measurement of Support，简称 Current Total AMS）不得超过减让表第四部分第一节**年度和最终约束承诺水平**。

■第7:2:b条：

□若减让表中没有列明约束承诺水平，WTO成员提供的对农业生产者的支持不得超过第6:4条规定的**微量允许水平**（de minimis），

○即对特定产品提供的国内支持不得超过该产品相应年度生产总值的5%，对非特定产品提供的国内支持不超过农业总产值的5%。

○发展中国家成员，微量百分比为10%。



关键概念

- 年度和最终约束承诺水平（Annual and Final Bound Commitment Levels）：
 - 基期综合支持总量（Base Total Aggregate Measurement of Support, 即Base Total AMS）
- 现行综合支持总量（Current Total AMS）
- 微量允许水平（de minimis）

二、如何判定合规？

■ 首先，基期综合支持总量（Base Total AMS）问题？

□ 《农业协定》附件3第5条的规定，

○ 基期综合支持总量：是基期内成员提供的国内支持平均水平，按照该条之后的条款规定计算的，并构成实施国内支持削减承诺的基期水平。

□ 但是，什么是基期？

○ 《农业协定》对基期没有具体规定，根据乌拉圭回合谈判以及1995年以来WTO加入谈判的实践，

○ WTO创始成员（original members）和加入成员（acceded members）的基期是通过不同的方法确定的。



WTO创始成员的基期

- 对于创始成员而言，其基期固定为1986-1988年。
 - 创始成员在乌拉圭回合农业谈判中，共同确定了农业国内支持削减承诺的基期水平为1986-1988年的综合支持总量，并记录在当时谈判小组的说明文件（MTN.GNG/MA/W/24）中。
 - 在实践中，根据111个WTO成员的支持材料表，所有成员采用的基期均是1986-1988年。

新加入成员的基期

- 新加入成员的基期通过加入谈判确定。
 - 加入成员因未参加乌拉圭回合谈判，所以需通过与其他已经加入WTO的正式成员谈判来确定它们的减让基期，确定方法也在相应技术文件（WT/ACC/4）中进行了说明，
 - 即需以谈判期最近的三年作为基期，
 - WTO36个加入成员中，除保加利亚、厄瓜多尔和蒙古没有列明基期以外，其他所有的国家均根据入世谈判情况，采用的除1986-1988年以外的年份作为基期。
- 所以，挑战新加入成员的基期是荒谬的。

美国的挑战

- 基期是1986-1988?



■ 综合支持总量（AMS），

□ 按照《农业协定》第1条的定义，是指所提供的有利于农业生产者的所有国内支持的总和，

□ AMS =

○ 特定农产品的所有综合支持总量(Product-Specific AMS) +
所有非特定农产品的综合支持总量(non-Product-Specific AMS) +
所有农产品的支持等值 (Equivalent Measurements of Support, EMS)

■ 基期AMS

□ 是基期内提供的综合支持总量，是成员削减国内支持的基础和承诺。

■ 基期AMS的涵义

□ (1) 若一成员的基期AMS为负数，则该成员能够提供的补贴水平为微量水平。

□ (2) 若一成员的基期AMS为0（即基期内提供的国内支持水平为微量水平）或者没有提供相应的国内支持，则该成员在以后年度提供的国内支持水平也为微量水平。

□ (3) 若一成员基期AMS为正数，则需逐年均等削减现行综合支持总量，实施期内成员提供的国内支持水平不超过**年度约束承诺水平**，实施期后不超过**最终约束承诺水平**。

○ 发达成员在实施期（1995-2000年）结束时削减程度不低于20%，

○ 发展中成员在实施期（1995-2004年）削减程度不低于13.3%，

○ 最不发达国家无需削减，

三、构成数据和方法

■ 规则依据：

□ 第1:a:ii条：

○对于实施期任何一年中及此后提供的支持，指依照本协定附件3的规定计算的支持，同时**考虑到**该成员减让表第四部分引用而并入的支持材料表所使用的**构成数据和方法 (the constituent data and methodology)**。

□亦即：计算基期AMS时所使用的数据构成和方法。

□现行AMS，即实施期及以后每年实际提供的支持水平，需依照《农业协定》第6条和支持材料表中的构成数据和方法进行计算。



特定产品市场价格支持（MPS）

■ 《农业协定》附件3第8条：

□ MPS =

(适用的管理价格 - 固定外部参考价格) ×
有资格接受适用的管理价格的产量 - 相关规费或税费

□ 适用的管理价格 (Applied Administered Price, 即AAP)、

○ 指通过行政力量进行干预措施后形成的农产品价格；

□ 固定外部参考价格 (Fixed External Reference Price, 即FERP)

○ 指各成员计算基期综合支持总量的支持材料表中列明的外部参考价格，

○ 对于创始成员而言，是指基于1986-1988年平均边境价格，具体地，在净出口国一般应为1986-1988年有关基本农产品的平均离岸价（即FOB价格），在净进口国一般应为1986-1988年有关基本农产品的平均到岸价（即CIF价格）；

○ 对于加入成员，是指经加入谈判而确立的平均边境价格，一般为谈判期近三年内的平均价格；

□ 有资格接受适用的管理价格的产量 (eligible production)

○ 是指按照适用的管理价格进行收购的收购量；

□ 相关规费或税费：

○ 是指为维持上述两种价格的差异而产生的预算支出，如购进或者储存费用等。

■ 成员使用的构成数据和方法

□ 是按照《农业协定》的规定，在其他所有成员的一致同意下使用的，并记录在减让表第四部分第一节所附的支持材料表中。

美国的挑战

□ 有资格接受适用的管理价格的产量 (eligible production)

○ 是指按照适用的管理价格进行收购的收购量;

□ 是主产区生产量?

□ 还是实际收储量?



■ 现行综合支持总量

□ 第1:h:ii条规定，现行综合支持总量，是指实施期及以后每年实际提供的支持水平，需依照《农业协定》第6条和支持材料表中的构成数据和方法进行计算。

■ 合规性判断

□ 第6:3条：

○ 任何WTO成员每年提供的现行综合支持总量（Current Total Aggregate Measurement of Support, 简称Current Total AMS）不得超过减让表第四部分第一节年度和最终约束承诺水平。

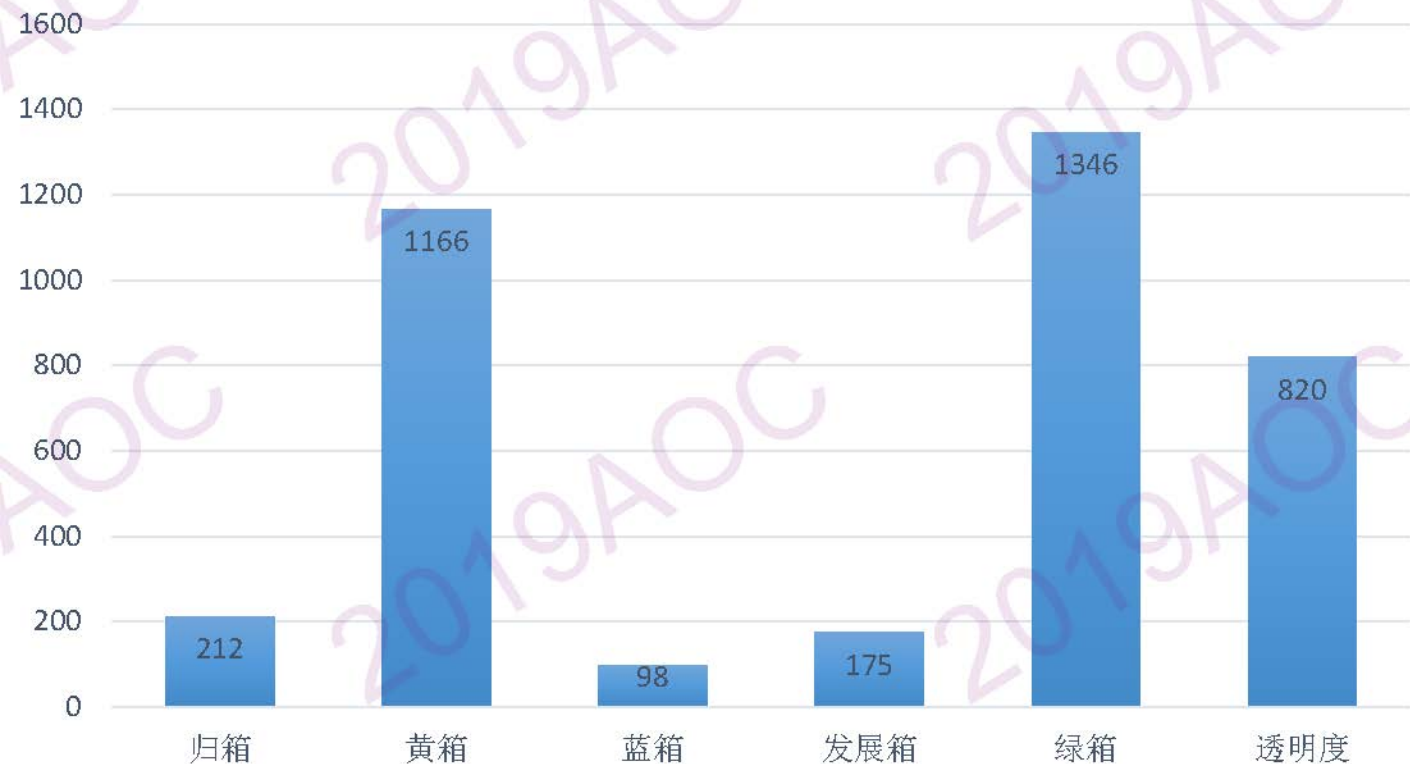
□ 第7:2:b条：

○ 若减让表中没有列明约束承诺水平，WTO成员提供的对农业生产者的支持不得超过第6:4条规定的微量允许水平（de minimis）。

四、通报和归箱

- 为监督成员践行削减国内支持承诺，达到实质性削减国内支持的目的，WTO依照其透明度原则，要求成员计算现行综合支持总量，并按照WTO指定的格式（G/AG/2）逐年通报。
- 根据通报要求，成员对其农业生产者提供的所有支持均需要进行通报，但并非所有的农业国内支持都受到约束，也不是所有的农业国内支持都计算在现行综合支持总量中，包括《农业协定》
 - 附件2列明的“绿箱”（Green Box）支持、
 - 第6:2条规定的“发展箱”（development box）支持，
 - 以及第6:5条规定的“蓝箱”（Blue Box）支持，
 - 微量允许不必纳入现行综合支持总量中。

WTO农业国内支持争议问题



国内支持通报归箱问题

案件	申诉方	被诉方	国内支持措施	通报的归箱	申诉方归箱	专家组归箱
美国陆地棉案	巴西	美国	生产灵活性合同补贴 ¹	绿箱	黄箱	黄箱
			直接补贴 ¹	绿箱	黄箱	黄箱
美国农业补贴案	巴西	美国	生产灵活性合同补贴	绿箱	黄箱	.4
			非保险作物灾害援助	绿箱	黄箱	
			作物灾害援助	绿箱	黄箱	
			紧急饲料援助	绿箱	黄箱	
			牲畜赔偿计划	绿箱	黄箱	
			树木援助计划	绿箱	黄箱	
美国农业补贴案	加拿大	美国	生产灵活性合同补贴 ²	绿箱	黄箱	.4
			直接补贴 ³	绿箱	黄箱	
			市场损失援助补贴 ²	未通报	黄箱	
			反周期补贴 ³	未通报	黄箱	

组是在争端解决过程中设立的，审理案件并提出裁决报告。

五、基于合规性的政策改革方向

■ 粮食最低收购价改革：合规性 vs 有效性

□ 2016

○ 早籼稻：降低干预价格每斤0.02元

□ 2017

○ 早籼稻、中晚籼稻和粳稻价格每斤下调0.03

□ 2018

○ 小麦：降价0.03元

○ 水稻：三个品种价格分别下调0.1元、0.1元和0.2元。

□ 2019

○ 小麦：降价0.03元

○ 水稻：价格保持不变。

□ 2020?



复杂局势下的粮食改革方向：合规性+有效性

- 改革目标：纠正收储政策对市场的过度干预和扭曲，
 - 消除政策市，修复市场机制，建立公平、可预期的竞争规则和秩序，充分发挥多元市场主体的作用，消除政策性库存形成机制；
 - 以竞争力为导向，促进农业节本增效、高质量发展；
 - 促进优质优价、提质增效，优化供需结构；
 - 资源节约、环境保护，实现农业可持续发展。
 - 必须符合国际规则，增强政策设计的合规性。



粮食最低收购价政策改革的基本思路

■“稳定构架”

□要保持最低收购价政策构架的基本稳定，给种粮农民吃“定心丸”。

■“增强弹性”

□粮价既可升、也能降，政策既要及时启动，也要适时退出。

■“改革机制”

□改革最低收购价政策的功能与机制，由既保供给又保增收的托市机制，调整回归至兜底保障、解决卖粮难的托底机制。

■“遵循规则”

□政策机制必须符合WTO规则，不能违反我国对WTO的承诺。



最低收购价政策改革

基本原则

- 坚持底线思维，确保口粮绝对安全。
- 坚持市场化改革取向，保护农民种粮利益。
- 坚持价补分离，符合国际规则。
- 坚持稳中有进，逐步完善。

基本路径

- “托底收购+价补分离”。
- 在稳定最低收购价政策构架的基础上，逐步将最低收购价调低至合理水平，将托市机制转变为托底机制，配套实施粮农收益补偿措施。
- 粮食收益保险

改革 框架

基本思路

- 稳定构架、
- 增强弹性、
- 改革机制、
- 遵循规则

改革目标与风险评估

- 目标：消除市场扭曲。
- 加强对改革方案的风险分析和综合评估，研究提出应对预案和调控措施。



改革方向：有效、合规

■ “托底收购+价补分离”。

- 保留政策构架
- 调低价格：不扭曲市场
- 粮农收益补偿：蓝箱设计？

■ 粮食收益保险机制

- 农户基础信息系统？
- 保险管理机制？
- 政策操作实施机制？



2019

欢迎批评指正.....

Thanks for your attention

<http://weibo.com/cgq99> cgq99@sina.com