

WTO 框架下中国农业收入保险补贴的 国际规则适应性研究*

朱 晶^{1,2} 徐 亮¹ 王学君¹

摘要：根据 WTO《农业协定》文本规定以及对相关争端案例裁决结果的分析，本文对中国当前正在试点的农业收入保险补贴措施的国际规则适应性进行了剖析和研判。研究表明，目前正在试点的农业收入保险补贴措施并不能理所当然地被认为是“绿箱”措施，实际上更有可能被视作“黄箱”措施；且其“黄箱”性质的综合支持量会被纳入支持空间相对更稀缺的“特定产品支持”来计算；经测算，在当前的试点运行机制下，玉米收入保险补贴可能的支持水平为 4.76%~5.95%。今后国内农业收入保险补贴措施的设计在适合中国国情的基础上需兼顾国际规则惯例及中国的国际承诺，因此，本文认为，未来中国拓展农业收入保险补贴结构、“渐进式”推广农业收入保险政策，要加深对 WTO《农业协定》中农业保险相关条款的理解，积极参与或推动 WTO 相关规则调整或重构。

关键词：WTO 规则 农业收入保险 “黄箱”措施 适应性

中图分类号：F320 F842.6 **文献标识码：**A

一、引言

在开放市场竞争和国际规则的双重约束下，当前以价格支持为主的粮食生产国内支持政策调整的倒逼机制已经形成，中国正着手探索构建新型农业支持保护政策体系。在“市场定价、价补分离”的总体改革思路中，农业收入保险作为一种不干扰农产品价格形成机制的市场化支持手段，受到格外重视。自 2016 年起，中央“一号文件”已连续五年对建立农业收入保险制度做出重要指示和部署。特别地，2018 年财政部、农业农村部、银保监会联合印发《关于开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作的通知》（以下简称“《通知》”），这一试点工作的启动预示着中国政策性农业保险

*本文研究受国家自然科学基金重点项目“我国粮食供需格局演变与开放条件下的粮食安全政策研究”（编号：71934005）、国家自然科学基金面上项目“劳动成本与资源约束背景下中国农业生产结构变迁与农产品比较优势动态研究”（编号：71673142）和江苏省高校优势学科建设工程资助项目的资助。本文通讯作者：王学君。

的发展方向，更被认为是对未来粮食支持政策调整可能选项的探索与尝试^①。

作为一种新型农业支持保护政策工具，农业收入保险得到了国内外学者的广泛关注，相关研究不断呈现。从已有文献来看，国外学者较早关注农业收入保险，主要就农业收入保险的方案设计（例如 Edwards, 2015; Goodwin, 2015）、费率厘定（例如 Stokes et al., 1997; Goodwin and Hungerford, 2015）以及实施效果评估（例如 Vedenov and Power, 2008）等展开了广泛的研究。国内学者在借鉴国外相关研究的基础上，侧重于关注中国实施农业收入保险的现实需求、前提条件和政策思路（例如方言、张亦弛, 2017; 庾国柱、朱俊生, 2016; 王克等, 2018），以及发达国家农业收入保险的运行机制与运营模式对中国的启示（例如夏益国、刘艳华, 2014; 王学君、周沁楠, 2019）。综合来看，现有国内研究主要立足于中国实际，分析如何合理制定和实施农业收入保险政策，并在更深层次分析如何通过实施农业收入保险来满足国内“保供给、促增收”的政策需求。

然而，需引起格外关注的是，随着中国与世界关联程度的不断提高以及农业对外开放程度的不断加深，今后的农业政策制定不能仅考虑国内问题，还需同时兼顾国际规则、国际惯例和中国的国际承诺（朱晶等, 2018）。特别地，近年来，中国粮食等特定农产品“黄箱”补贴规模持续扩大、剩余空间不断压缩，国内农业补贴制度已受 WTO 规则的实质性约束^②。但目前还少有文献从 WTO 规则适应性的角度研究农业收入保险，尚未就中国试点运行的农业收入保险所涉及的政府补贴是否符合 WTO 规则要求、以及农业收入保险补贴如何适应和规避 WTO 规则的约束等问题展开系统且深入的研究。

农业收入保险补贴的 WTO 规则适应性问题尚未引起高度关注的一个重要原因在于，农业收入保险补贴往往被不加区分地认为是“绿箱”措施，被认为可以不受 WTO 规则约束。事实上，根据 WTO 《农业协定》（下文简称“《农业协定》”）相关规定，农业收入保险补贴只有在满足严苛的前提条件时才可被视作“绿箱”措施；从多数国家的实践来看，农业收入保险补贴实际上大多被视作“黄箱”措施。国内当前试点运行的农业收入保险补贴很大可能会在未来农业支持政策体系中扮演重要角色。但是，对于农业收入保险补贴措施的设计与可视作 WTO “绿箱”措施的补贴条件要求是否相匹配这一问题，国内相关研究相对滞后，这可能会使农业收入保险补贴措施在今后的推进实施过程中与 WTO 的“绿箱”规则存在潜在冲突，给将来部分 WTO 成员国以国内支持规则为由对中国发起国际贸易争端挑战埋下隐患。因此，中国试点的农业收入保险在运行机制设计和推进过程中，迫切需要考量《农业协定》补贴规则的可能制约，评估外部环境变化，做好贸易争端风险规避与应对。

同时需要指出的是，对 WTO 规则的理解并不是完全机械的，适应 WTO 规则不应单方面消极、被动地故步自封，而应该在深入理解相关规则的适应范围和边界、尤其对模糊争议条款和典型判例进

^①根据财政部金融司对《通知》的说明和袁纯清等（2018）的看法，完全成本保险是一种准收入性质的保险，因此，本文着重探讨农业收入保险补贴的 WTO 规则适应性。对《通知》的解读详见：中华人民共和国财政部，2018：《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》，http://jrs.mof.gov.cn/zhengcejiedu/201808/t20180831_3004020.htm。

^②2019年2月，WTO 发布美国诉中国农业国内支持案件（DS511）的审查结论，裁定中国通过最低收购价政策对小麦、稻谷生产者所提供的国内支持超过了入世承诺。对这一争端案件详细情况的介绍见王学君等（2020）。

行深入剖析的基础上,积极探索并合理利用相关国际规则在国内政策制定方面所给予的空间。事实上,虽然《农业协定》对农业收入保险补贴的支持水平测度给出了相应说明和规定,但由于《农业协定》达成至今已 20 多年,期间农业收入保险的发展十分迅速,相形之下其相关条款的规定就并非那么“严丝合缝”,而是存在着不少进行不同解读的可能性(Glauber, 2015)。例如,政府关于农业收入保险补贴的资金支出如何“归箱”、农业收入保险补贴的支持水平如何具体测算等等,都存在做出诸多不同理解的可能。此外,相关国际贸易争端裁决结果也以案例的形式成为《农业协定》文本特别是其中存在争议条款或模糊条款的重要补充说明。

基于此,本文在对 WTO 关于农业收入保险补贴的国内支持规则和相关争端案例裁决结果进行深度剖析的基础上,试图对中国正在试点的农业收入保险补贴措施与《农业协定》相关规则的适应性做出研判,以期为今后设计适合中国国情且与 WTO 规则相适应的农业收入保险补贴措施提供参考和方案选择依据。

二、《农业协定》关于农业收入保险补贴支持水平测度的规则

近年来,农业收入保险补贴措施在世界范围内越来越多地得到广泛使用,已经成为许多发达国家对农业生产者提供支持的常规手段(Glauber, 2015; Mahul and Stutley, 2010)。国际上相当部分学者将农业收入保险补贴措施的广泛使用归因于政府通过这一方式对农业生产者提供国内支持可在一定程度上免于 WTO 削减承诺^①(例如 Roberts, 2005; Mahul and Stutley, 2010)。然而,可被视作“绿箱”措施的农业收入保险补贴实际上是需要满足严苛的前提条件的,因此,实践中,多数国家在向 WTO 递交的农业国内支持通报文件中仍然不得将其视作有“箱容”限制的“黄箱”措施(Smith and Glauber, 2012)。而在按照“黄箱”措施进行通报时,如何把农业收入保险补贴实施中所涉及的财政支出测度为《农业协定》条款所规定的农业国内支持水平^②,在各国的实践中其实也存在不同的理解与做法,这些都值得深入探究。

(一)《农业协定》关于农业收入保险补贴的“归箱”规则

对于农业保险补贴的“归箱”规则,《农业协定》在其附件 2 第 7 条“收入保险和收入安全网计

^①《农业协定》根据农业国内支持政策对生产或贸易的扭曲程度大小,采用“分箱而治”的方式对不同“箱体”的国内支持政策加以区分约束,并将“国内支持政策”分为“绿箱”“黄箱”和“蓝箱”,另外设置了“发展箱”作为对发展中国家成员的差别待遇。其中的“黄箱”政策被认为具有严重扭曲生产和贸易的作用,WTO 规则要求各成员国做出削减承诺。齐皓天等(2017)指出,国内有相当数量的文献未加区分地将农业收入保险补贴简单地视作“绿箱”措施,并据此认为政府的农业收入保险补贴措施可免于 WTO 削减承诺。

^②《农业协定》规定采用综合支持量(aggregate measurement of support,简称“AMS”)来测算年度“黄箱”措施支持水平,并要求各成员的年度综合支持总量符合其削减承诺。根据《农业协定》第 1.a 和 1.h 条,Total AMS 是以货币来衡量的超过“微量允许”标准的国内支持金额合计,包括所有特定产品的 AMS、所有非特定产品的 AMS 和所有特定产品支持等值。其中,特定产品的 AMS 包括价格支持、不可免除削减的直接补贴、其他不可免除削减的措施和支持等值。

划中政府的资金参与”和第8条“自然灾害救济支付（直接提供或以政府对农作物保险计划资金参与的方式提供）”中进行了说明。《农业协定》附件2“国内支持：免除削减承诺的基础”是对“绿箱”措施标准与规则的描述，所以，这在一定程度上造成了不少文献直接将农业保险补贴理解为都属于“绿箱”措施。而实际上，《农业协定》附件2在列举了可视为“绿箱”措施类型的同时，也严格规定了每种措施适用于农业国内支持免除削减承诺的特定适应标准和条件。也就是说，农业收入保险补贴只有在符合特定标准和条件的情况下才可以被认为是“绿箱”措施。

《农业协定》附件2第7条对农业收入保险补贴是否可被视作“绿箱”措施做了直接说明。该条款对能否被视作“绿箱”措施的农业收入保险补贴的保险对象、保险赔付条件及保险赔付金额都有明确且量化的详细规定。保险对象为：“来源于农业的收入；任何此类支付的数量仅应与收入有关；不得与生产者从事生产的类型或产量有关；不得与适用于此种生产的国内或国际价格有关；也不得与所使用的生产要素有关”。保险赔付条件为“收入损失超过前3年或去掉前5年中最高和最低年收入所确定的3年平均总收入或等量净收入的30%”。保险赔付金额为：“此类支付的数量应补偿生产者在其有资格获得该援助的当年收入损失的70%以下；若一生产者根据本款和第8款在同一年接受两次支付，则此类支付的总额不得超过生产者总损失的100%”等^①。

鉴于WTO的法律体制属于“成文法”架构，任何不满足《农业协定》附件2第7条上述特定标准与条件的农业收入保险补贴均存在不能被视作“绿箱”措施的可能。事实上，在实践中要完全达到这些特定标准和条件有不少难度，以致于很少有WTO成员国能依据附件2第7条的规则，把其所实施的农业收入保险补贴措施按“绿箱”措施向WTO进行通报。美国作为世界上农业收入保险制度最为成熟的国家，其农业收入保险保费收入在2018年达到79.07亿美元，占农业保险总保费的80%，但由于其补贴的实际运作与WTO“绿箱”农业收入保险补贴规则并不完全相符，因此，美国自始至终都没有依据《农业协定》附件2第7条的“绿箱”申报条件对其农业收入保险补贴进行通报，而是按照“黄箱”措施或“绿箱”中的“一般服务支持”（而非“农业收入保险补贴”）类别进行通报^②。日本是另一个农业保险体系较为完善的国家，自2019年1月1日起开始实施农业收入保险制度，其保险对象为农业生产者的整体销售收入，与特定农作物脱钩，并在具体运行机制设计上尽可能与WTO“绿箱”农业收入保险补贴规则保持一致。即使如此，在严格意义上来说，日本的农业收入保险补贴也存在违背“绿箱”措施规定的可能（王学君、周沁楠，2019）。不过，日本暂时还没有向WTO提交2019年农业国内支持的通报，日本究竟将如何对农业收入保险补贴进行“归箱”当前仍不明了。

（二）农业收入保险补贴的支持水平测度规则

鉴于《农业协定》明确给出了农业收入保险补贴可被视作“绿箱”措施的严格条件，WTO成员

^①详见《农业协定》附件2第7条，https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm。

^②《农业协定》并未在其附件2第7条以外的文本中对农业收入保险补贴可被视作“绿箱”措施进行说明，因此，美国将部分用于支持农业收入保险的财政支出依据《农业协定》附件2第2条“一般服务支持”进行通报的做法值得商榷，对此，笔者将在下文进行分析与探讨。

国对于将不符合“绿箱”措施标准和条件的农业收入保险补贴视作“黄箱”措施基本上没有异议。但是，在农业收入保险补贴的“黄箱”措施支持水平计算方面，各国在具体的实践中存在不同理解与做法。有关差异主要指向哪些用于农业收入保险补贴的财政支出应纳入 AMS 来计算，以及具体的财政支出究竟是应以“特定产品支持”来计算还是以“非特定产品支持”来计算^①。从规则角度而言，按前者计算占用的是十分有限的特定产品的额度空间，而按后者计算面临的却是额度大得多的允许空间，因此，即使是同样将农业收入保险补贴视作“黄箱”措施，在不同的支持水平测算方式下，对于合规与否的判断也会差别很大。

下文将首先对政府用于支持农业收入保险的财政支出状况进行分类概述，在此基础上根据《农业协定》文本及相关争端案例裁决结果，对这些不同类别的财政支出是否应该纳入 AMS 来计算进行探讨。对于可能应纳入 AMS 加以计算的财政支出项目，笔者将尝试更深入地对其应计入“特定产品支持”还是“非特定产品支持”这一问题做出研判。

1. 政府用于支持农业收入保险的财政支出

农业保险市场存在市场失灵问题，在没有政府补贴的情况下很难形成，因此，世界各国普遍对农业保险实行补贴。从各国实践来看，农业收入保险作为农业保险的高级形态，其财政支出项目构成基本与一般农业保险相同，因此，下文将对政府用于支持农业收入保险和一般农业保险的财政支出一并进行分析。

虽然不同国家和地区的农业保险补贴项目不尽相同，但政府针对种植业保险提供的资金基本包括保费补贴、经营管理费用补贴、再保险补贴、灾害损失评估补贴和其他补贴（例如研发、培训）等（Mahul and Stutley, 2010）。这些财政支出又可以分为针对农业生产者的补贴、针对经营农业保险的保险公司的补贴以及其他财政支出。如表 1 所示，政府对农业生产者进行保费补贴的做法较为普遍，约有 63% 的被调查国家通过这种形式来支持农业保险的发展；对经营农业保险的保险公司进行补贴的方式则较少被采用，仅有 32% 和 16% 的被调查国对保险公司的再保险活动和经营管理费用进行补贴。另外，还有少部分国家在灾害损失评估、农业保险产品研发、农户保险意识培养和保险公司员工培训方面提供资金支持。作为世界上农业收入保险体量最大且运行机制最为完善的国家，美国在农业收入保险补贴方式方面具有一定的代表性。根据美国农业部风险管理局（risk management agency，简称“RMA”）披露的财务报表，美国农业保险的财政直接成本^②主要包括对农业生产者的保费补贴、对保险公司的

^①根据《农业协定》条款，WTO 用 AMS 测度“黄箱”政策的支持水平，其中，“特定产品的综合支持量”是以货币表示的、向基本农产品提供且有利于该产品生产者的年度支持水平；“非特定产品的综合支持量”是以货币表示的、不向基本农产品提供但有利于广大农业生产者的年度支持水平。详见朱满德、程国强（2015）。

^②RMA 并没有将农业收入保险和其他农业保险的财政成本分开来统计，但是，由于其不同保险品种的补贴项目较为统一，且近十年来农业收入保险是主要产品，因此，以农业保险补贴的财政支出整体状况来反映政府用于农业收入保险补贴的财政支出具有一定的代表性。详细财务报表可参阅：RMA: “Program Budget”, <https://www.rma.usda.gov/en/About-RMA/Program-Budget>。

经营管理费用补贴和根据《标准再保险协议》给予保险公司的承保损益^①。此外，美国对农作物保险补贴的财政支出还包括人员工资、资金成本等间接成本，这一成本由于所占份额较小，在 2016 年之后没有再被披露。

表 1 2008 年世界银行对种植业保险实施国家财政支出的调查

发展水平或区域	国家数 (个)	保费补贴 (%)	经营管理费用 补贴 (%)	损失评估补贴 (%)	再保险补贴 (%)	其他补贴 (研发、 培训补贴, %)
发展状况						
高收入	21	67	24	14	52	38
中等偏上	18	56	6	0	22	39
中等偏下	19	74	21	5	21	53
低收入	5	40	0	0	0	60
区域						
非洲	8	63	0	0	13	38
亚洲	10	70	40	20	70	70
欧洲	21	67	10	5	38	29
拉丁美洲与加勒比地区	20	60	10	0	5	45
北美洲	2	100	100	50	100	100
大洋洲	2	0	0	0	0	50
所有国家	63	63	16	6	32	44

注：数据来源于 Mahul and Stutley (2010)。

2. 应纳入综合支持量计算的农业收入保险补贴项目

农业收入保险补贴作为其他不可免除的措施，《农业协定》在附件 3 “国内支持：综合支持量的计算”中对其支持水平的计算方式给出了说明，即“此类措施的综合支持量应使用政府预算支出计算”。而在 2002 年巴西诉美国陆地棉补贴案 (DS267) 发生之前，美国对农业保险补贴的支持水平的通报是从农业生产者净得角度加以计算的^②。在巴西诉美国陆地棉补贴案中，巴西提出美国应该按照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，WTO 专家小组最终也采纳了这种衡量

^①承保损益是指根据《标准再保险协议》在保险业务账簿上各项财务收入抵补各项财务支出后的利润或亏损。如果保险承保业务亏损了，保险供应商将向联邦农作物保险公司支付其所承保的损失部分；如果保险业务获得承保利润，保险供应商则可从联邦农作物保险公司获得利润分成。例如，2012 年美国农业保险赔付金额超过总保费 63.38 亿美元，保险供应商承担 13.16 亿美元，剩余的 50.22 亿美元由财政承担；2009 年美国农业保险获利 37.30 亿美元，保险供应商从政府拿走了 22.99 亿美元的利润分成。

^②从农业生产者净得角度计算的总支持金额为保险总赔付金额减去农业生产者自付的那部分保费，也就是说，最终计入 AMS 的农业收入保险补贴项目是农业生产者从政府得到的净赔付额。

农业保险补贴的支持水平的方式^①。这一案件的裁决结果也间接印证了这一点：“黄箱”农业收入保险补贴作为一种不可免除削减的措施，其年度支持水平的测度可能应当从财政支出的角度来计算。

从财政支出的角度来说，WTO 各成员国有关农业收入保险的全部补贴项目从规则文本来看均应纳入 AMS 来计算。目前，在实践中，WTO 各成员国对于将给予农业生产者的保费补贴纳入 AMS 来计算的做法没有争议，而对于是否需要将给予经营农业保险的保险公司的补贴等其他财政支出一并纳入 AMS 来计算，则存在明显分歧。事实上，政府对经营农业保险的保险公司进行补贴的做法是非常普遍的。这主要是因为经营农业保险存在高额的运营成本（包括农业保险公司的经营管理费用、再保险费用、灾害损失评估、人员工资等），如果没有政府的补贴，保险公司势必要以增加保费的形式将这笔费用转移给农业生产者，而过高的保费又会降低农业生产者的投保意愿（Hazell, 1992; Goodwin and Smith, 1995; Goodwin et al., 2004; Glauber, 2015）。实施农业收入保险补贴措施的多数 WTO 成员国虽在实践中给予保险公司运营成本补贴，但所通报的数据并没有将保费补贴以外的补贴项目纳入 AMS 来计算。例如，从 2008 年开始，美国将政府行政运营费用、政府给予保险公司的经营管理费用补贴和承保损益视作“绿箱”措施中的“一般服务支持”来通报，没有纳入 AMS 来计算。这一做法由于并不能完整地反映出美国政府对农业保险的资金支持，已在反补贴与反倾销案件中受到了他国的挑战（Glauber, 2015）。例如，2009 年，中国对原产于美国的进口白羽肉鸡产品发起反补贴调查，并主张美国对作为白羽肉鸡上游饲料的玉米的保险补贴额应采用保费补贴加上经营管理费用补贴的方式来计算。在这种计算方法下，玉米保险补贴额将占用更多属于“黄箱”AMS 的农业保险补贴空间。

3. 应计入“特定产品支持”还是“非特定产品支持”的综合支持量

对于可能应纳入 AMS 加以计算的农业收入保险补贴，究竟应该计入“特定产品支持”还是“非特定产品支持”，《农业协定》文本中并没有给出明确规定。根据已有贸易争端的审查结论，WTO 成员国基本认可基于特定作物的保费补贴应计入“特定产品支持”，但是，对于政府给予保险公司的补贴等其他财政支出应该以何种方式计入，目前在实践中还没有一致性结论。

(1) 关于农业收入保险的保费补贴。WTO 成员国在早期的农业国内支持通报中，一般将“黄箱”类别的保险保费补贴通报为“非特定产品支持”，例如日本、加拿大、美国等。面对 WTO 其他成员国（欧盟、印度、澳大利亚等）对这种通报方式的质疑，这些国家给出的解释是：对于所有可获得保险的作物，保险条款通常是相同的，保险参数是统一的，且任何符合参保条件的农业生产者均可以参与农业保险（WTO, 1999; 2008）。然而，由于不同作物在生产经营过程中面临的风险水平不同，保费补贴水平也不同，WTO 成员国将“黄箱”类别的保险保费补贴按照“非特定产品支持”来通报并不完全合理（Orden et al., 2011）。在巴西诉美国陆地棉补贴案中（DS267），美国就曾辩称保险补贴

^①尽管当时美国通报的农业保险支持水平为净赔付额，但是，审查期美国政府对陆地棉提供的保费补贴与净赔付额仅相差 2100 万美元，在最终计算农业保险支持水平时两种计算方式的金额相差不大，因此，美国并没有对巴西提出的计算方式提出异议。这一补贴案的详细信息可参阅 WTO 相关文件（https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm）。

并非针对棉花这一作物，而 WTO 专家小组在审阅了巴西提交的证据后，认为美国陆地棉保险限定了承保对象、保费补贴水平，该保险补贴不具有“非特定性”。在 2005 年加拿大对美国玉米补贴发起的反补贴与反倾销调查案^①中，加拿大当局也以美国对不同作物提供了不同比例的保费补贴水平为由驳回了美国关于玉米保险补贴具有“非特定性”的说法（Canada Border Services Agency, 2006）。这些国际贸易争端发生后，大部分 WTO 成员国逐渐认同可能应将基于特定作物的保费补贴从计入“非特定产品支持”改为计入“特定产品支持”。例如，美国在 2014 年承认农作物保险计划（除全农场收入保险外）具有“特定性”，并在其当年提交的 2012 年国内支持通报文件中开始将作物保险（除全农场收入保险外）的保费补贴按照“特定产品支持”进行通报^②。然而，仍有部分国家坚持将农业保险保费补贴按照“非特定产品支持”进行通报，例如，加拿大就将全部农业保险保费补贴按照“非特定产品支持”来通报。从某种意义上说，加拿大的做法存在与 WTO 农业国内支持的通报规则相冲突的可能，在未来很有可能会招致其他 WTO 成员国根据国内支持规则对其发起国际贸易争端挑战。

(2) 关于农业收入保险的其他财政支出。当前，农业收入保险保费补贴以外的其他财政支出是否应该计入 AMS 尚存在争议，在此基础上再进一步讨论这类财政支出应计入“特定产品支持”还是“非特定产品支持”的分析因此就比较少。不过，从规则一致性的角度来说，在其他财政支出需要被视作“黄箱”措施的情况下，这些财政支出如果是与特定作物相挂钩的，就应计入“特定产品支持”；而如果不针对特定作物，则应计入“非特定产品支持”。虽然在目前的实践中还没有任何 WTO 成员国主动按照这种方式进行通报，但是，在相关的贸易争端中，已经有 WTO 成员国基于类似主张，考虑对农业收入保险的其他财政支出采用这一计入方式。例如，在 1999 年加拿大诉美国玉米补贴案中，加拿大就认为应当将美国政府给予保险公司的经营管理费用补贴和承保损益等计入玉米保险补贴总额（Canada Border Services Agency, 2001）。未来，随着基于特定作物的农业收入保险补贴措施在世界范围被广泛使用，政府给予保险公司的补贴和其他财政支出是否应当纳入 AMS 来计算以及以何种方式纳入计算，将受到越来越多的关注，也有很大可能会成为部分 WTO 成员国根据国内支持规则发起国际贸易争端挑战的新导火索。

三、中国试点的农业收入保险补贴的 WTO 国内支持规则适应性

按照《关于开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作的通知》的部署，本轮（2018～

^①WTO 现有制度中，适用于处理由农业国内支持引发的贸易争端的依据除了《农业协定》外，还有《补贴与反补贴协定》，两者虽有不同，但在测度国内支持水平的分析逻辑是基本一致的。因此，加拿大对美国玉米补贴发起的反补贴与反倾销调查案的审查结果，对于理解保险补贴是应计入“特定产品支持”还是应计入“非特定产品支持”具有一定参考价值。

^②2017 年 1～2 月，美国又向 WTO 递交了一系列修订通报，将 2008～2011 年的保费补贴从计入“非特定产品支持”改为计入“特定产品支持”。

2020 年) 试点工作同时开展完全成本保险和收入保险试点^①。鉴于玉米主产区已经取消了临时收储政策, 玉米价格被完全放开, 中央决定在辽宁省和内蒙古自治区各选两个县来开展玉米收入保险试点^②。

《通知》在其附件 1《三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作方案》中对保险标的、保险赔付条件、保险补贴标准等实施方案给出了原则性规定, 在保险费率等具体参数设定上则允许试点地区根据本地实际设定。基于此, 在下文中, 对当前试点的农业收入保险所涉政府补贴与 WTO 国内支持规则适应状况的分析主要依据《通知》中实施方案的规定, 而对于《通知》中未涉及的保险费率等具体参数, 则以内蒙古自治区扎鲁特旗的玉米收入保险试点做法为参照。

为深入了解玉米收入保险的试点运行状况, 笔者于 2020 年 1 月对内蒙古自治区扎鲁特旗这一试点县进行了调研, 并获取了相关资料与数据。从调研情况来看, 扎鲁特旗政府自接到《通知》以来, 积极推进玉米收入保险相关试点工作, 由于《通知》下发相对较晚, 在时间上错过了 2018 年玉米种植周期, 所以, 当地的玉米收入保险试点工作实际开始于 2019 年。在玉米收入保险运行机制的具体设计上, 扎鲁特旗政府基本按照《通知》的要求进行部署。保险责任为: 在约定的保险期间内, 由自然灾害所造成的产量下降或市场波动所造成的价格下降, 导致玉米实际每亩收入低于保险金额视为保险事故发生, 保险公司按照保险合同的约定进行赔偿。试点地区玉米收入保险的其他基本条款见表 2。

表 2 2019 年扎鲁特旗试点实施的玉米收入保险的基本条款

保险要素	具体释义	保险要素	具体释义
适应对象	扎鲁特旗全体农户	承保机构	人保财险内蒙古分公司
投保方式	由村集体经济组织统一投保	保险期间	2019 年 6 月 10 日至 2019 年 11 月 30 日
保障程度	玉米产值的 85%	保险标的	玉米(水浇地玉米、旱地玉米)
保险费率	水浇地 8%; 旱地 10%	保险金额 ^a	水浇地玉米 870 元/亩; 旱地玉米 510 元/亩
相对免赔 ^b	0	保费补贴比例	中央财政 40%; 内蒙古自治区财政 30%

注: a 具体操作上, 扎鲁特旗政府依据各乡(镇、苏木)的土壤墒情、气候条件等影响玉米种植的因素, 将全旗地块划分为南部、中部和北部 3 个地块产量等级, 每个地块等级又按照水浇地、旱地进行了区分, 最终按照不同地块不同标的的历史产量情况, 得到了 6 组保险金额。保险金额=约定平均亩产×目标价格×保障程度, 表中仅呈现了水浇地和旱地的最高保险金额。b 扎鲁特旗政府严格遵守《通知》规定, 没有设置保险绝对免赔。

资料来源: 根据笔者调查资料整理得到。

(一) 中国试点的农业收入保险补贴的“归箱”分析

根据上文的分析, 农业收入保险补贴被视作“绿箱”措施需满足《农业协定》附件 2 第 7 条在保险对象、保险赔付条件、保险赔付金额等方面给出的特定要求。

^①《通知》给出了完全成本保险和收入保险的定义: 完全成本保险指保险金额覆盖物质与服务费用、人工成本和土地成本等农业生产总成本的农业保险; 收入保险指保险金额体现农产品价格和产量, 覆盖农业生产产值的农业保险。

^②根据笔者搜集到的公开资料, 辽宁省铁岭县、义县以及内蒙古自治区托克托县、扎鲁特旗在此次最终确定的玉米收入保险试点县(旗)之列。

从保险对象来看,《通知》明确规定中国以玉米为标的开展收入保险试点,这种以特定农作物收入为保险对象的农业收入保险,从条款上来看,与《农业协定》附件2第7条中“不得与生产者从事生产的类型或产量有关”的要求存在一定的出入。

从保险赔付条件来看,《通知》要求玉米收入保险的保障金额不高于玉米产值的85%,且没有规定保险起赔线。在玉米收入保险试点的实际推进过程中,政府设置的保障水平为85%,保险起赔线为零。也就是说,中国试点的玉米收入保险的实际赔付条件为玉米种植户收入损失超过历史收入的15%,这一赔付触发条件远低于《农业协定》附件2第7条“收入损失超过前3年或去掉前5年中最高和最低年收入确定的3年平均总收入或等量净收入的30%”这一规定水平。

从保险赔付金额来看,《通知》并没有对此做出明确的要求,仅规定试点保险产品不得设置绝对免赔,相对免赔不得高于30%。在扎鲁特旗玉米收入保险试点的实际推进过程中,保险公司对保险责任范围内损失实行全额赔偿,赔付水平远高于《农业协定》附件2第7条所规定的“此类支付的数量应补偿生产者在其有资格获得该援助的当年收入损失的70%以下”。

从以上分析可以看出,与《农业协定》附件2第7条所规定的可被视作“绿箱”措施的收入保险补贴标准相比,中国当前农业收入保险的试点方案有一定出入,如按这一试点方案运行,所产生的农业收入保险补贴很有可能会被视作“黄箱”措施^①。

(二) 中国试点的农业收入保险补贴支持水平的可能估算

由于国内对农业收入保险补贴措施的设计与可被视作WTO“绿箱”措施的补贴条件要求有一定出入,中国正在试点的农业收入保险补贴有被视为“黄箱”措施的可能,本文将尝试依据《农业协定》中AMS的测度方式来匡算其年度支持水平,以判断中国用于农业收入保险补贴的财政支出是否符合中国加入WTO时做出的承诺。加入WTO时,中国向WTO承诺所有扭曲贸易和生产的“黄箱”措施支持不超过微量允许,即非特定农产品AMS为不超过农业总产值的8.5%,特定农产品AMS为不超过该产品产值的8.5%。2016年,中国将玉米临时收储政策调整为“市场化收购+补贴”政策,同时将给予种粮农民的直接补贴、农作物良种补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴。这意味着,对于玉米这一作物品种而言,可以认为中国目前没有基于特定产品的“黄箱”支持措施,因此,如果以目前试点方案对玉米实施农业收入保险,且补贴被计入“黄箱”措施支持水平,则WTO规则允许空间的“天花板”就是玉米产值的8.5%。基于此,下文将依据目前试点的农业收入保险方案,采用AMS的测度方式来匡算玉米收入保险补贴的支持水平,并评估WTO规则允许空间。

1. 玉米收入保险补贴的支持水平估算:方法及数据来源

^①与《农业协定》中可被视作“绿箱”措施的收入保险补贴的标准相比,中国当前农业收入保险的试点方案设置了更为宽松的赔付条件和相对较高的赔付金额,并以特定农作物收入为保险对象。随着国内农业经济发展形势和农业保险发展环境的变化,今后中国可能会推广类似日本所实施的全农场收入保险,但是,这种与特定农作物收入脱钩的农业收入保险方案在操作上具有更大难度,如果中国拟实施这种类型的非特定作物保险,就需要开展比此次特定作物保险更为充分的前期论证和试点实践。

如本文第二部分所述，基于特定农作物的农业收入保险补贴涉及的财政支出包括给农民的保费补贴、给保险公司的补贴和涉及农业收入保险的其他财政支出。其中，给保险公司的补贴和涉及农业收入保险的其他财政支出在实践中是否需要计入“黄箱”措施支持水平，以及究竟以何种方式计入还没有一致性结论；而对于政府给农民的保费补贴需要计入“黄箱”措施支持水平这一点，各国在实践中已基本达成共识。

从《通知》和笔者对试点地区的调研来看，财政当前对玉米收入保险的补贴仅限于给农民的保费补贴一项，并没有对经营农业收入保险的保险公司给予补贴，也没有涉及农业收入保险的其他财政支出。因此，对中国当前试点的玉米收入保险补贴的支持水平的测度是相对明确的，可由如下公式表示：

$$AMS\% = \frac{PSTF_t}{VOP_t} \quad (1)$$

(1) 式中， $AMS\%$ 表示玉米收入保险补贴的支持水平， $PSTF$ 为政府给玉米收入保险购买者的保费补贴， VOP 为玉米相关年度产值，下标 t 表示年份。进一步将 $PSTF$ 进行分解，得到：

$$AMS\% = \frac{SI_t \times PRR_t \times PSR_t}{VOP_t} \quad (2)$$

(2) 式中， SI 、 PRR 、 PSR 分别为玉米收入保险的保险金额、保险费率和保费补贴率。其中， SI 一般由农业生产历史产值与一定的保障程度决定。为了避免由标准混乱引起的扯皮现象，《通知》规定“农业生产总成本和产值数据，以最近一期国家发展改革委发布的《全国农产品成本收益资料汇编》为准”。此处的玉米历史产值应以玉米收入保险承保当年可获得的最近一期《全国农产品成本收益资料汇编》中的玉米产值为准。根据调研情况，试点地区关于玉米历史产值的确定与《通知》有所不同，实际是按照玉米过去三年平均产值来确定的。保险金额是单位面积历史产值、当年种植面积和保障程度的乘积，将 SI_t 分解可得到：

$$AMS\% = \frac{PA_t \times ICR_t \times \overline{vop} \times GL_t \times PRR_t \times PSR_t}{PA_t \times vop_t} \quad (3)$$

(3) 式中， PA 表示玉米种植面积， ICR 表示玉米收入保险的保险覆盖率， \overline{vop} 表示玉米过去三年平均单位面积产值， vop_t 表示玉米当年单位面积产值， GL 表示保障程度。

继续将 (3) 式进行约分，最终得到：

$$AMS\% = ICR_t \times GL_t \times PRR_t \times PSR_t \times \frac{\overline{vop}}{vop_t} \quad (4)$$

从 (4) 式可以看出，最终影响玉米收入保险补贴的支持水平 ($AMS\%$) 的变量包括保险覆盖率 (ICR_t)、保障程度 (GL_t)、保险费率 (PRR_t)、保费补贴率 (PSR_t)、玉米过去三年平均单位面积产值 (\overline{vop}) 和玉米当年单位面积产值 (vop_t)。

在上述最终影响 $AMS\%$ 的变量中，出于规避农业保险业务中常见的道德风险的考虑，《通知》规

定,保障程度不高于相应产品产值的 85%,农户自付保费不高于总保费的 30% (即 PSR_t 为 70%),对其他变量则没有给予明确说明。根据笔者对内蒙古自治区扎鲁特旗玉米收入保险试点情况的调研,保险费率依据不同地块(水浇地、旱地)分别设定了 8%和 10%两种。鉴于本文试图讨论当前试点的玉米收入保险补贴的最大可能支持水平,下文主要将玉米收入保险的保险覆盖率设定为 100%^①。 ICR_t 、 GL_t 、 PRR_t 、 PSR_t 四个参数是前定变量,在投保期就可以获知,则 $AMS\%$ 的取值变动范围主要由玉米当年单位面积产值相对于玉米过去三年平均单位面积产值的变动 (vop_t / \overline{vop}) 决定。

2. 估算结果及分析

在给定 $ICR_t=100\%$ 、 $GL_t=85\%$ 、 $PSR_t=70\%$ 、 PRR_t 分别为 8%和 10%^②条件下,根据(4)式,本文按照 vop_t 与 \overline{vop} 两个数值的大小关系,估算了相应的 $AMS\%$ 。

(1) 若 $vop_t \geq \overline{vop}$, 即玉米当年单位面积产值至少不低于玉米过去三年平均单位面积产值时,玉米收入保险补贴的支持水平在适用于中国“黄箱”措施支持水平的允许范围内。在这种情况下,玉米收入保险补贴的支持水平 ($AMS\%$) 最大值发生在 $vop_t = \overline{vop}$ 时,笔者也将以 $AMS\%$ 取最大值为例进行说明。在保险费率分别为 8%和 10%的情况下,玉米收入保险补贴的支持水平 ($AMS\%$) 分别为 4.76%和 5.95%,均未超过 8.5%“黄箱”措施微量允许水平。从图 1 来看,在其他条件不变的情况下,玉米收入保险费率越高,玉米农业收入保险补贴的支持水平就越高。根据测算,只有当保险费率达到 14.3%时,玉米收入保险补贴的支持水平才会超过 8.5%“黄箱”措施微量允许水平。此外,如果把保险覆盖率按照《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》中给出的目标——70%来设定,且其他参数不变,则现行保险费率下玉米收入保险补贴的支持水平 ($AMS\%$) 将下降 30% (分别为 3.33%和 4.17%),仅在保险费率高达 20.4%时才会超过“黄箱”措施微量允许水平。

(2) 若 $vop_t < \overline{vop}$, 即玉米当年单位面积产值相对玉米过去三年平均单位面积产值下降时,玉米收入保险补贴的支持水平存在超出 8.5%“黄箱”措施微量允许水平的可能。从图 1 来看,给定保险费率为 8%和 10%两种情况,在玉米当年单位面积产值相对玉米过去三年平均单位面积产值分别下降超过 44%和 30%时, $AMS\%$ 就将超过 8.5%“黄箱”措施微量允许水平。单位面积产值是单位面积产量与销售单价的乘积,而单位面积产量主要由技术进步决定,除重大自然灾害、极端天气等特殊情况下,这一指标从短期来看变化不大^③,所以, vop_t 与 \overline{vop} 的比值关系可近似看作玉米当年销售单价与过去三年平均销售单价间的比值关系。从图 2 来看,1963~2018 年,世界玉米当年销售单价相对过去三年平均销售单价仅在 1986 年、1987 年、2014 年和 2015 年的下降幅度略微超过 30%。这意味着,

^①在对扎鲁特旗的调研中,笔者发现,虽然玉米收入保险的保费比完全成本保险的保费高了不少,但农户对具有高保障水平的玉米收入保险有很高的接受程度。2019 年,当地的玉米种植面积为 145 万亩,玉米收入保险覆盖了 125 万亩,覆盖率达到 86.21%。当然,这与当地政府的大力推广是分不开的。

^②当然,实践中农业收入保险费率需要根据当地实际情况设定,并不会出现全国统一费率的情况,此处仅以 8%和 10%两种费率代表全国农业收入保险的平均费率,以便对农业收入保险补贴可能的支持水平进行估算。

^③根据笔者测算,2015~2018 年,全国玉米当年单位面积产量相对过去三年平均单位面积产量的变化率为 1%~3%。

在当前已经取消玉米临时收储政策以及国内外玉米价格并轨、价格同步波动的情况下，中国玉米当年销售单价相对过去三年平均销售单价下降超 30% 的可能性很低，因此，中国玉米收入保险补贴的支持水平仅在极端情况下存在超入世承诺的可能。

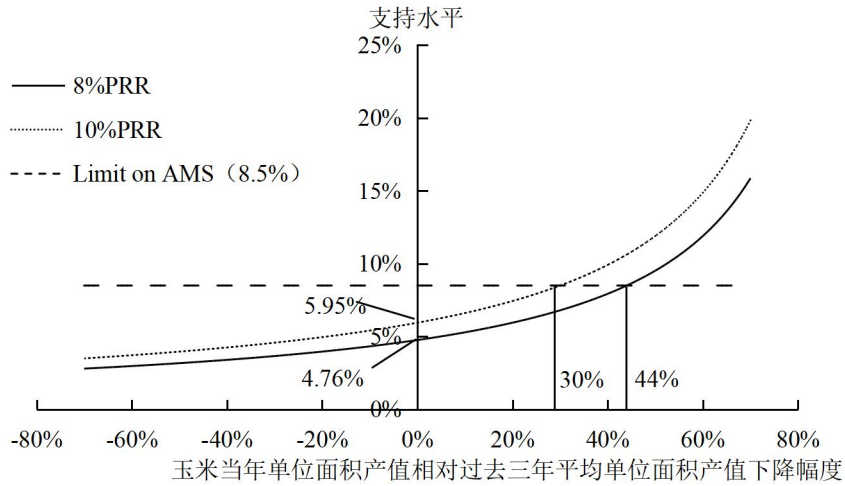


图1 不同保险费率下中国当前试点的玉米收入保险补贴的支持水平变化图

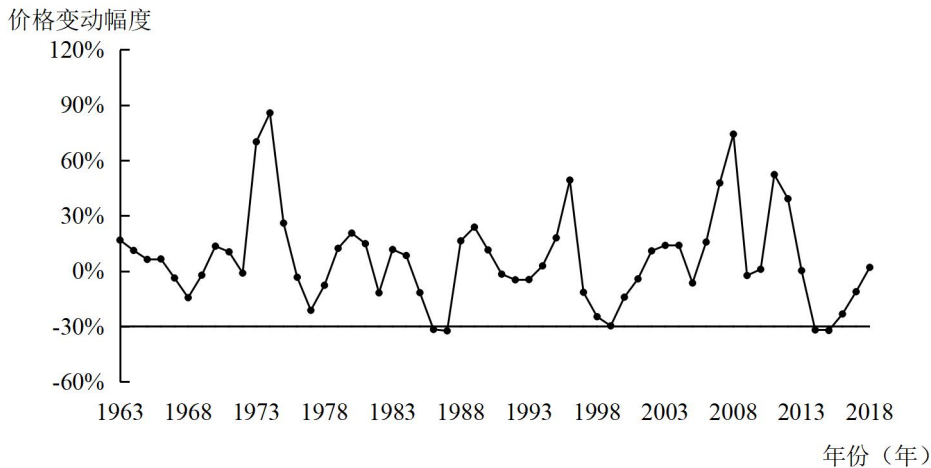


图2 世界玉米当年销售单价相对过去三年平均销售单价变动幅度图（1963~2018年）

注：世界玉米销售单价为美国 2 号黄玉米海湾离岸价。

数据来源：根据 World Bank 商品价格数据计算整理所得。

从上文分析来看，按照当前的运行机制设计，中国正在试点的这种玉米收入保险补贴的支持水平整体而言是符合中国入世承诺的，在中国被允许的国内支持空间中的容纳程度较高。不过，这种基于历史产值的玉米收入保险模式只能保障农民过去三年历史收入的 85%，因此，如果玉米价格处于持续下行周期，则玉米种植户每年的被保险收入理论上会下降，则这一玉米收入保险措施在保障农民收入方面所起的作用将相应地呈趋弱态势。此外，根据以上测算结果可知，这种限定特定产品的农业收入保险补贴会占据玉米“黄箱”规则所允许的大部分支持空间，留给保障玉米种植户收入的其他“黄箱”

支持手段的政策操作空间将受到挤压，导致较难再配套使用其他特定产品支持措施。

（三）中国试点的农业收入保险补贴的可推广性

与玉米已经取消了临时收储政策的状况不同，对稻谷、小麦依然实行的是最低收购价政策，因此，中国当前并未对稻谷和小麦开展农业收入保险试点，而是对其开展完全成本保险试点。下文将就取消和保留最低收购价政策两种情形，讨论中国试点的农业收入保险补贴向稻谷、小麦进行推广的可行性。

1.情景一：取消稻谷、小麦最低收购价政策，实施农业收入保险补贴。在这一情景下，要考虑如下两个方面的问题：第一，在国内外稻谷、小麦存在价差的情况下，取消最低收购价政策并实施农业收入保险补贴可能会导致国内外稻谷、小麦市场价格的并轨，造成稻谷、小麦种植户长期收入下降。从图3来看，2015年7月至2020年2月，稻米、小麦进口到岸价比国内价格分别低21%和25%左右；2019年下半年以来，也仍然有10%和13%左右的价差。国内外价差的存在意味着，从取消最低收购价政策的当年开始，由于农业收入保险仅能依据约定历史产值保障短期收入，如果生产成本没有下降且缺乏其他政策支持，稻谷、小麦种植户的收入便会长期大幅低于历史收入。长期种植收入的下降势必严重打击农户的种粮积极性，威胁中国的粮食安全。第二，若借鉴玉米收入保险补贴的参数设定，在取消稻谷、小麦最低收购价政策并实施农业收入保险补贴的第一年，稻谷、小麦价格的大幅下降将导致其产值也出现大幅下降，需将稻谷、小麦收入保险补贴视作“黄箱”措施，根据（4）式计算出来的农业收入保险补贴的支持水平则有很大可能将超过8.5%的“黄箱”措施微量允许水平。

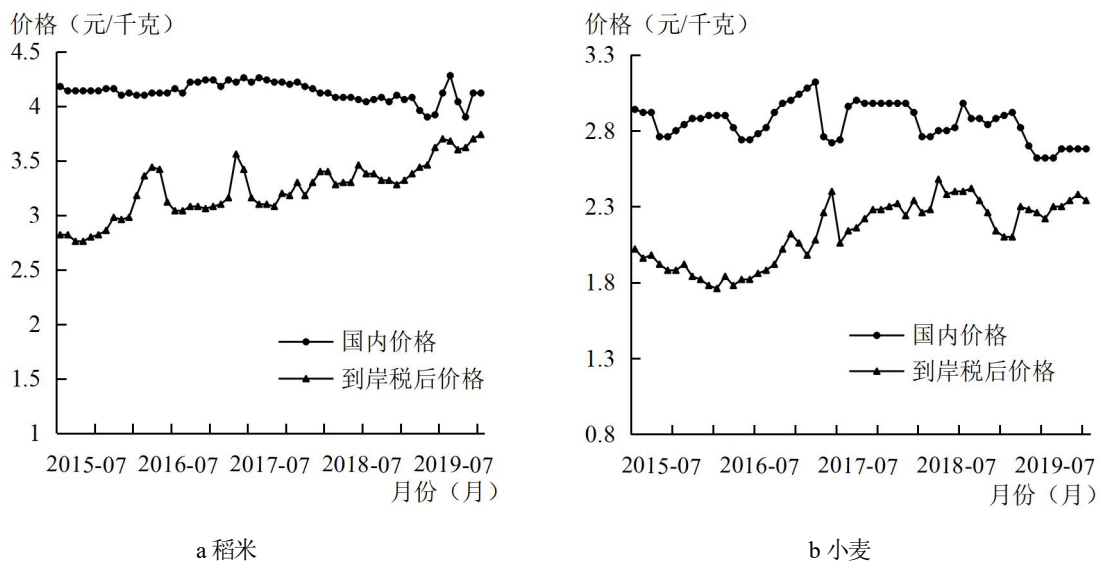


图3 中国与国际稻米、小麦到岸税后价格的比较（2015.07~2020.02）

注：稻米国内价格指全国晚籼米（标一）批发均价，到岸税后价格指泰国曼谷大米（25%含碎率）到岸税后价格；小麦国内价格为广州黄埔港优质麦到港价，到岸税后价格为美国墨西哥湾硬红冬麦（蛋白质含量12%）到岸税后价格；2015年7月份以来的美元汇率按银行当月基准价均价计算。

数据来源：农业农村部市场与信息化司：《农产品供需形势分析月报（大宗农产品）》，<http://zdscxx.moa.gov.cn:8080/misportal/public/dataChannelRedStyle.jsp>。

2.情景二：保留稻谷、小麦最低收购价政策，实施农业收入保险补贴。在此情景下，同样需要考虑如下两方面问题：第一，稻谷、小麦最低收购价政策的实施已经占用了“黄箱”规则所允许的大部分支持空间，若再加上农业收入保险补贴所产生的综合支持量，对稻谷和小麦的国内支持将很有可能超过 8.5%的“黄箱”措施微量允许水平；第二，最低收购价政策本质上是一种价格托底政策，农业收入保险在承保产量下降风险的同时也承保价格下降风险，两种政策同时使用难免会造成政策重合，造成财政资源的浪费。

由此可见，在稻谷和小麦现行支持政策的基础上，如果再实施农业收入保险补贴，将面临违背 WTO 规则的挑战。从历史数据来看，近年来稻谷、小麦主产品的产值基本上与总成本持平（见图 4），价格方面有最低收购价托底，农业生产者仅具有投保自然灾害风险的需求。而国家在本轮同时试点实施的完全成本保险，以农业生产的自然风险为保险责任，其保险金额覆盖了农业生产总成本，可以与最低收购价搭配使用，既能给农户产量波动托底，又能给价格波动托底，具备“准收入”保险的性质。不过，同时需要考虑的是，这种完全成本保险也是受《农业协定》规制的，其具体运行机制设定要与《农业协定》附件 2 第 8 条“自然灾害救济支付（直接提供或以政府对农作物保险计划资金参与的方式提供）”的规定保持一致，其补贴才可被视作“绿箱”措施，否则，也是要满足削减承诺的。因此，中国当前试点的农业收入保险补贴可能暂时还不适合向稻谷、小麦进行推广。

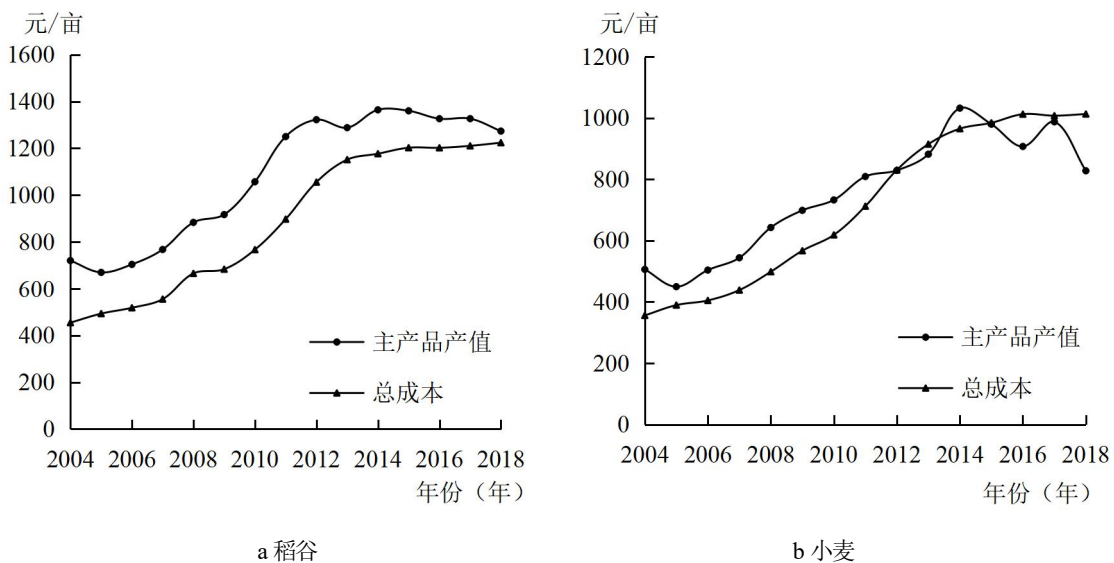


图 4 中国稻谷、小麦主产品产值与总成本变化图（2004~2018 年）

数据来源：国家发展和改革委员会价格司（编）：《全国农产品成本收益资料汇编》（2004~2018 年，历年），北京：中国统计出版社。

四、研究结论与政策启示

农业收入保险补贴作为一种新型农业支持保护政策工具，不同于以往的价格支持、财政支付性补贴等直接干预措施，往往倾向于被认为是更加符合国际惯例且不易引发国际贸易争端的国内支持方式。

国内农业收入保险补贴措施的试点推行，被认为是中国在探索合规性和激励性兼容的农业国内支持政策方面的努力与尝试。然而，实际上，按照《农业协定》的规定，农业收入保险补贴被视作不受额度限制的“绿箱”措施是需要满足较为严格的条件的，中国如何有效设计和评估当前玉米收入保险试点以及政府应当在多大程度、以何种方式给予补贴等具体问题有待做出深入分析与研判。本文结合中国自 2018 年开始试点的农业收入保险，在对《农业协定》相关规定进行深度剖析的基础上，分析了正在试点的农业收入保险补贴措施与 WTO 规则的适应性。本文研究主要得出了以下结论：

第一，按《农业协定》相关条款规定，农业收入保险补贴只有满足一系列明确且量化的前提条件才可被视作“绿箱”措施。中国目前对玉米正在试点的收入保险方案在保险对象、保险赔付条件、保险赔付金额等具体条款上与《农业协定》附件 2 第 7 条的有关规定存在一定出入，因此，按照当前试点方案运行并产生的农业收入保险补贴很有可能被视作“黄箱”措施。

第二，对于被视作“黄箱”措施的农业收入保险补贴，虽然《农业协定》并没有明确规定其综合支持量是应计入“特定产品支持”还是“非特定产品支持”，但根据已有贸易争端的审查结论，WTO 成员国基本认可基于特定作物的保费补贴应纳入“特定产品支持”来计算，而涉及农业保险的其他财政支出应以何种方式计入尚没有一致性结论。当前中国试点的农业收入保险方案明确规定以玉米为保险标的且由财政提供保费补贴，因此，按照当前试点方案运行并产生的农业收入保险补贴更有可能需要基于相对支持空间更稀缺的“特定产品支持”、而非“非特定产品支持”来计算其综合支持量。

第三，虽然按照当前试点方案运行并产生的农业收入保险补贴很有可能被视作“黄箱”措施，但本研究的估算表明，这种农业收入保险补贴的支持水平总体上仍在符合中国入世承诺的范围内，在被允许的国内支持空间中的容纳程度相对较高。从测算结果可知，按照当前运行机制设计的玉米收入保险补贴可能的支持水平为 4.76%~5.95%，离中国被 WTO 规则所允许的“黄箱”规则微量允许水平（8.5%）尚有一定的空间，且仅在玉米当年单位面积产值相比过去三年平均单位面积产值下降 30%~44%这一较低可能性下才会超过“黄箱”规则微量允许水平。但值得注意的是，由于其被纳入“特定产品支持”，这一农业收入保险补贴已占据了适用的特定农产品“黄箱”规则所允许的大部分支持空间，较难再配套使用其他保障玉米种植户收入的特定产品支持措施。

基于上述研究结论，本文得出如下政策启示：

第一，虽然农业收入保险补贴最为理想的实现方式当然是被视作不受限制的“绿箱”措施，但是，考虑到当前 WTO “绿箱”措施的严苛条件以及国内农业发展阶段的限制，将当前试点的农业收入保险补贴按可被视作“绿箱”措施的标准进行调整，在短时间内可能很难实现。不过，中国今后或可考虑通过拓展农业收入保险补贴来释放特定农产品“黄箱”支持的操作空间。目前，财政对农业收入保险的补贴仅限给予农民保费补贴一项，以后或可借鉴部分发达国家的通常做法，考虑适当给予保险公司经营管理费用补贴、灾害损失评估补贴或再保险补贴。参照其他国家向 WTO 提交的农业国内支持通报的做法，给予保险公司的补贴可被视作“绿箱”措施中的“一般服务支持”，这样并不会增加特定农产品的“黄箱”措施补贴水平，却可以通过降低保险公司运营成本来降低保费水平，进而降低政府保费补贴水平，从而通过转移“箱体”的方式，释放特定农产品“黄箱”支持的操作空间。

第二，此次农业收入保险试点选择玉米为试点对象，主要是考虑玉米已经取消了临时收储政策，已形成了充分竞争的市场条件，国内外市场价格接轨，具备实施农业收入保险的市场基础。考虑到中国目前仍然对稻谷、小麦实行最低收购价政策，农业收入保险补贴措施暂时可能还不适合向稻谷、小麦来推广实施。若在对稻谷、小麦实施最低收购价政策的同时还实施农业收入保险补贴措施，不但两种政策并用会造成财政资源浪费，而且两种支持政策叠加会使特定农产品的国内支持水平超出中国入世承诺的“黄箱”规则微量允许水平。考虑到稻谷、小麦的口粮属性，从保障国家粮食安全和市场稳定的角度来看，对两者实行最低收购价政策的状况暂时还不宜彻底改变。因此，对稻谷、小麦应继续完善和优化最低收购价措施，使其从“托市”功能回归“托底”功能，今后再“渐进式”地进一步探索可行的成本保险方案。

第三，在中国“开放的大门不会关闭，只会越开越大”的背景下，农业对外开放的深度和广度会不断拓展，国际农产品市场及贸易规则对国内农业政策制定的影响和约束也会日益增强。今后中国农业想要关起门来“调结构、转方式”已不大可能，适应 WTO 规则约束与避免贸易争端风险已成为今后相关政策制定过程中不容忽视的重要问题。入世以来，中国农业快速、全面、深度融入世界农业体系，中国对多边贸易体制涉农领域的 WTO 规则、惯例也有了更深的认知与理解，但是，在国内农业政策制定中，重视考虑国内农业和总体经济的发展变化而对内化 WTO 规则约束的重视程度不足的惯有思维方式仍然存在。2019 年 2 月 WTO 就美国诉中国农业国内支持案件给出的对中国不利的裁决，就反映出中国制定农业政策的思维需要转型升级以更好地适应开放市场条件的现实需要。虽然以 WTO 为基础的多边贸易体制现在面临单边主义、保护主义和“逆全球化”思潮的冲击和挑战，但是，作为当前全球最大、覆盖国家和地区范围最广、最行之有效的多边贸易组织，WTO 的作用和地位很难被轻易取代，无论是现在还是将来，无论多边贸易体制是维持现状还是改革调整，WTO 都会在经济全球化、贸易自由化以及全球经济治理中发挥不可替代的重要作用。中国需要对《农业协定》中农业保险相关条款有深入理解，对后续农业谈判中涉及农业保险条款的可能调整动向做到知晓，还需要对其相关规则给国内政策制定带来的约束和影响有清晰的预判和估计。这将有助于中国无论是在构建既符合国情又符合 WTO 规则的新型农业国内支持保护政策体系方面，还是在参与或推动 WTO 相关规则调整或重构方面，都可以更好地做到深谋远虑和有的放矢。

参考文献

1. 方言、张亦弛，2017：《美国棉花保险政策最新进展及其对中国农业保险制度的借鉴》，《中国农村经济》第 5 期。
2. 齐皓天、徐雪高、朱满德、袁祥州，2017：《农业保险补贴如何规避 WTO 规则约束：美国做法及启示》，《农业经济问题》第 7 期。
3. 虞国柱、朱俊生，2016：《论收入保险对完善农产品价格形成机制改革的重要性》，《保险研究》第 6 期。
4. 王克、何小伟、肖宇谷、张峭，2018：《农业保险保障水平的影响因素及提升策略》，《中国农村经济》第 7 期。
5. 王学君、周沁楠，2019：《日本农业收入保险的实施：因由、安排与启示》，《农业经济问题》第 10 期。
6. 王学君、晋乐、朱晶，2020：《中美农业国内支持争端：争议点分析及对今后的启示》，《农业经济问题》第 5 期。

- 7.夏益国、刘艳华, 2014:《美国联邦农业安全网的演变、特点及发展趋势》,《中国农村经济》第1期。
- 8.袁纯清等, 2018:《让保险走进农民》,北京:人民出版社。
- 9.朱晶、李天祥、林大燕, 2018:《开放进程中的中国农产品贸易:发展历程、问题挑战与政策选择》,《农业经济问题》第12期。
- 10.朱满德、程国强, 2015:《中国农业的黄箱政策支持水平评估:源于WTO规则一致性》,《改革》第5期。
- 11.Canada Border Services Agency, 2001, “Final Determination-Grain Corn”, <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/i-e/ad1242/ad1242f-eng.html>.
- 12.Canada Border Services Agency, 2006, “Concerning the Making of a Final Determination of Dumping and Subsidizing Respecting Unprocessed Grain Corn, Excluding Seed Corn (for Reproductive Purposes), Sweet Corn, and Popping Corn, Originating In or Exported from the United States of America”, <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/i-e/ad1347/ad1347f-eng.html>.
- 13.Edwards, W., 2015, “Average Crop Revenue Election”, *Ag Decision Maker Newsletter*, 12(12): 2.
- 14.Glauber, J. W., 2015, “Agricultural Insurance and the World Trade Organization”, IFPRI Discussion Paper 1473, <https://ssrn.com/abstract=2688091>.
- 15.Goodwin, B. K., and V. H. Smith, 1995, *The Economics of Crop Insurance and Disaster Aid*, Washington D. C: American Enterprise Institute Press.
- 16.Goodwin, B. K., M. L. Vandever, and J. L. Deal, 2004, “An Empirical Analysis of Acreage Effects of Participation in the Federal Crop Insurance Program”, *American Journal of Agricultural Economics*, 86(4): 1058-1077.
- 17.Goodwin, B. K., 2015, “Challenges in the Design of Crop Revenue Insurance”, *Agricultural Finance Review*, 75(1): 19-30.
- 18.Goodwin, B. K., and A. Hungerford, 2015, “Copula-based Models of Systemic Risk in U.S. Agriculture: Implications for Crop Insurance and Reinsurance Contracts”, *American Journal of Agricultural Economics*, 97(3): 879-896.
- 19.Hazell, P. B., 1992, “The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries”, *Journal of International Development*, 4(6): 567-581.
- 20.Mahul, O., and C. J. Stutley, 2010, *Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries*, Washington D. C: World Bank Publications.
- 21.Orden, D., D. Blandford, and T. Josling, 2011, *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 22.Roberts, R. A., 2005, *Insurance of Crops in Developing Countries*, Rome: FAO Publications.
- 23.Smith, V. H., and J. W. Glauber, 2012, “Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, 34(3): 363-390.
- 24.Stokes, J. R., W. I. Nayda, and B. C. English, 1997, “The Pricing of Revenue Assurance”, *American Journal of Agricultural Economics*, 79(2): 439-451.
- 25.WTO, 1999, “US Response to Question by the European Union in Connection with Individual Notifications”, Committee on Agriculture, https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=20117&caller=http://agims-qna.

wto.org/public/Pages/en/SearchResult.aspx.

26.WTO, 2008, “Canada Response to Question by Australia in Connection with Individual Notifications”, Committee on Agriculture, https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=51009&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/SearchResult.aspx.

27.Vedenov, D. V., and G. J. Power, 2008, “Risk-reducing Effectiveness of Revenue Versus Yield Insurance in the Presence of Government Payments”, *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 40(2): 443-459.

(作者单位: ¹南京农业大学经济管理学院;

²南京农业大学中国粮食安全研究中心)

(责任编辑: 陈秋红)

A Study on the Adaptability of the International Rules of China’s Agricultural Income Insurance Subsidies Under the Framework of WTO

Zhu Jing Xu Liang Wang Xuejun

Abstract: Based on the provisions of the WTO Agreement on Agriculture and the results of relevant dispute cases, this article makes a deep analysis and judgment on the adaptability of the international rules of agricultural income insurance subsidy measures which are currently being piloted in China. The results show that the current pilot income insurance subsidy scheme cannot be regarded as a “green box” measure, but more likely to be treated as an “amber box” measure. The aggregate measurement of support (AMS) of its “amber box” will be classified into the “specific-product support” which is relatively scarce in support space. It is estimated that the possible support level of corn income insurance subsidies designed according to the current operating mechanism is between 4.76% and 5.95%. In the future, the design of domestic agricultural income insurance subsidy measures should take into account the international rules and practices as well as China’s international commitments according to China’s national conditions. This article believes that China will expand agricultural income insurance subsidy structure in the future and gradually promote agricultural income insurance. At the same time, there is a need to deepen the understanding of agricultural insurance-related provisions in the WTO Agreement on Agriculture and actively participate in or promote the adjustment or reconstruction of relevant WTO rules.

Key Words: WTO Rule; Agricultural Income Insurance; Amber Box Measure; Adaptability