

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2019.04.010

# 粮食补贴政策的中美比较、 效应评价及我国补贴建议<sup>①</sup>

肖琼琪<sup>1</sup>, 王文涛<sup>2</sup>

(1. 中国财政科学研究院, 北京 100142; 2. 湖南科技大学 商学院, 湖南 湘潭 411201)

**摘要:**我国与作为国际补贴政策代表的美国相比,改革方向符合国际趋势,但是在某些方面还要加快推进,如绿箱补贴和非特定农产品补贴还没有充分利用,对市场价格支持的依赖还较大。通过经济效应分析发现,稻谷实行生产者补贴制度后,政府财政支出(不含存储费用)、黄箱补贴都会增加。为此,我国要预测并提前宣布稻谷、小麦的收购量并向农民发放销售配额,夯实生产者补贴通报为蓝箱补贴的条件,把生产者补贴部分转化为固定补贴,建立区际补贴公平机制和补贴合约等。

**关键词:**粮食补贴政策;效应评价;生产者补贴;市场价格支持

**中图分类号:**F302

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2019)04-0068-08

## 一 中美粮食补贴政策比较分析

### (一) 中美粮食补贴政策目标比较

中美粮食补贴政策目标的相同之处在于:降低粮食市场价格、提高农业国际竞争力、稳定粮食产量以及提高农民收入都是其基本政策目标。不同之处在于:(1)根本目标与地位不同。中国作为世界上最大的粮食进口国,希望通过补贴提高产量和粮食自给率,减少对国际市场的依赖,实现国家粮食安全。我国的粮食净进口量,从加入WTO的837万吨,增长到2017年的12763.9万吨,增长了14.2倍。美国作为世界上最大的粮食出口国,希望通过补贴来提高本国粮食的国际竞争力,扩大粮食出口,维护其在国际粮食市场中的主导地位,并换取外汇和争取战略利益。一方面,粮食等农产品出口是美国保持顺差的三大产业之一,粮食出口对于维持美国外汇平衡至关重要,如2016与2017年,美国农产品贸易顺差分别高达166亿美元和213亿美元;另一方面,粮食的政治属性和经济属性决定,维持美国的粮食出口国地

位,可以使美国在国际政治中保持优势,提升其在国际事务中的主导权。(2)提高农民收入的目标有差异。美国是高收入国家,中国是中等收入国家,2016年我国人均国民总收入仅为美国的14.7%。根据速水佑次郎的三种农业问题的理论<sup>①</sup>,美国作为高收入国家,面临的是农业调整问题,要加大政府补贴,使农民获得与从事其它行业相同的收入水平;中国作为中等收入国家,面临的是贫困问题,一方面要通过补贴缩小农民与其他行业的收入差距,另一方面粮食仍然是一种公共品,要保持较低的粮价以促进工业、服务业及国民收入水平的提高。因此,美国同我国相比,其提高农民收入水平的政策目标更高。

### (二) 中美粮食补贴约束条件比较

中美粮食补贴约束条件相同之处:(1)粮食补贴是《WTO农业协议》农业国内支持的重要内容,各国的补贴总量、补贴结构和补贴方式都要受到制约。(2)国际约束是推动各国政策改革的重要动因。就美国而言,2014年农业法案取消了直

<sup>①</sup> 收稿日期:2019-01-22

基金项目:国家社科基金项目(14BJY133)

作者简介:肖琼琪(1987-),女,湖南桃江人,博士,助理研究员,主要从事财政补贴理论与政策研究。

通讯作者:王文涛(1972-),男,山东昌邑人,博士,教授,主要从事农业经济理论与政策研究。

<sup>①</sup>(日)速水佑次郎,神门善久:《农业经济论》,中国农业出版社2002年版,第16-27页。

接补贴,其重要原因就在于美国在巴西向 WTO 起诉其棉花直接补贴案中败诉。就中国而言,2014 年开始的粮食补贴政策改革,其重要原因之一就是应对国际冲击及适用 WTO 规则的需要。

不同之处在于:美国作为发达国家,是《WTO 农业协议》的制定者和主导者,不仅可以享受比中国更为有利的补贴政策<sup>①</sup>,而且其规避 WTO 补贴约束的能力更强。(1)美国承诺的综合支持总量(TAMS)的约束水平大于中国。美国的 TAMS 约束水平为 191 亿美元,而中国的 TAMS 约束水平为 0。这意味着,中国只能对稻谷、小麦等特定农产品实施微量允许补贴<sup>②</sup>,否则该特定农产品的综合支持量(AMS, Aggregate Measurement of Support)将计入 TAMS 而使 TAMS 大于 0;而美国可在微量允许(5%)之外对多种农产品实施补贴,只要计入 TAMS 的特定农产品的补贴总额不超过 191 亿美元即可。(2)我国使用传统市场价格支持(MPS)政策的范围大于美国,而 MPS 存在高估现象。实施传统的市场价格支持的农产品种类,2016 年美国只有 1 种,而中国有 10 种。对 MPS 的计算,根据《WTO 农业协议》,主要涉及到三个参数:适用的政府管理价格(AAP, Applied Administered Price)、固定的外部参考价格(FERP, Fixed External Reference Price)、有资格获得政府管理价格的粮食数量(QEP, Quantity of Production Eligible to Receive the AAP),是前两者之差与第三者的乘积。MPS 高估的原因在于,一是 FERP 低估。因为根据《WTO 农业协议》,FERP 是以历史年份的国际市场价格为基准,是不变的,不随农产品生产成本、通货膨胀等因素的变化而变化<sup>③</sup>。例如,2012~2017 年,我国小麦的生产成本从 2 112 元/吨增长到 2 317.8 元/吨<sup>④</sup>,而小麦的 FERP 仅为 1 698.13 元/吨。二是 QEP 高估。DS511 案专家组接受了美国的观点,裁定 QEP 为支持价格政策实施省份的全部粮食产量,理由是我国没有对粮食收购量施加任何明显或隐含的数量限制。根据该计算方法,即使政府没有

收购一粒粮食,QEP 仍然是政策实施省份的总产量。(3)美国创新补贴工具来规避 WTO 约束的能力更强。如美国在巴西诉其高地棉补贴案败诉后,创新性地使用保险补贴,把给保险公司的经营管理费用补贴和亏损补偿按绿箱补贴通报,再保险支持不向 WTO 通报,从而把本质上的黄箱补贴转为绿箱补贴通报<sup>⑤</sup>。而中国所用的都是国际通用的补贴工具,通报方法虽然仍有一定争议,但是其基本规则已经形成。

### (三)中美粮食补贴本质特征比较

中美粮食补贴的本质特征相同,都是目标价格补贴,具有价补分离的特征。美国从 1973~2012 年农业法案实施的各种粮食补贴,毫无疑问都是目标价格补贴。2014 年实施的价格损失保险计划,用参考价格代替了目标价格,但是参考价格与目标价格的本质是相同的,因为市场价格低于参考价格就会有政府补贴,这与目标价格补贴的启动条件相同。我国实施的直接补贴及生产者补贴与目标价格补贴名称不同,但这些补贴实质上都是目标价格补贴<sup>⑥</sup>。原因如下:(1)生产者补贴、直接补贴与目标价格补贴并无本质差异。生产者补贴显然是对农民的直接补贴,直接补贴也是补贴给生产者。目标价格补贴与生产者补贴相比,其不同之处在于:一是发放时间不同,前者是次年发放,后者是当年发放;二是玉米生产者补贴是玉米限产计划下的补贴,大豆目标价格补贴具有提高产量的政策目标。(2)目标价格及目标价格补贴的本质概念。目前理论界对目标价格概念尚未取得一致。美国历次的农业法案中将“目标价格”的定义为用来计算生产者得到的差价补贴或反周期补贴的工具。从提高我国政策操作性的角度出发,对目标价格及目标价格补贴概念的认识要把握以下两点:①目标价格就是与基期播种面积或实际播种面积挂钩的农户生产粮食的边际收益或平均收益;②所谓目标价格补贴,就是农民由目标价格决定的,政府不干预市场下的农产品价格之外的补贴总和。也就是说,市场价格+粮食

①江虹:《WTO〈农业协定〉对发展中国家粮食安全的影响》,《江西社会科学》2011 年第 9 期。

②黄箱补贴总量包括综合支持总量 TAMS 和微量允许两部分。

③张晓京,李捷理:《多边贸易谈判中的粮食安全关切探析——以〈巴厘决议〉为视角》,《武大国际法评论》2015 年第 2 期。

④数据来源:《2018 农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社 2018 年版,表 1-7-1。

⑤齐皓天,徐雪高,朱满德,袁祥州:《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》2017 年第 7 期。

⑥王文涛,张美玲:《我国粮食生产者补贴制度的历史渊源、理论基础及改革方向》,《农村经济》2019 年第 2 期。

单位补贴 = 目标价格, 即“价+补”最终要等于目标价格。国家对临时收储制度及最低收购价制度的改革, 实质是把原来市场价格降低而减少的农民收入损失, 转为生产者补贴或直接补贴, 市场价格与生产者补贴或直接补贴之和仍然等于原来的支持价格或平均收益, 即目标价格。

#### (四) 中美粮食补贴政策结构比较

我国粮食生产者补贴结构为“市场价格支持补贴+耕地地力补贴+生产者补贴”, 其中支持价格补贴与粮食生产量(或销售量)挂钩, 耕地地力补贴与粮食实际播种面积脱钩, 生产者补贴与粮食播种面积挂钩, 这种补贴结构类似于美国的直接与反周期补贴制度, 即耕地地力补贴、生产者补贴分别类似于直接补贴和反周期补贴, 而且也保留了支持价格制度。当然, 对玉米、大豆而言, 由于取消了市场价格支持, 因此市场价格支持补贴就为0。中美粮食补贴政策结构的不同在于: (1) 支持价格补贴的形式不同。美国的支持价格以无追索贷款为主, 具有融资功能; 而中国的支持价格补贴就是传统的托市收购, 农民卖掉粮食才可以获得收入。(2) 生产者补贴的计算方法与反周期补贴不同。以玉米为例, 生产者补贴为中央政府对各省确定总量, 三年不变, 然后由各省根据本省的总播种面积计算得出本省单位面积补贴额, 再根据各个农户的实际播种面积得出农户的补贴总量; 反周期补贴则是根据目标价格与有效价格之差, 得出单位产量的反周期补贴率, 再根据各农户的基期面积得出农户的反周期补贴总额。其中, 有效价格为直接补贴率加上市场价格与无追索贷款率之中的最大值。因此, 反周期补贴不是每年都启动, 而生产者补贴是年年启动。

#### (五) 中美粮食补贴领取条件比较

中美粮食补贴领取条件不同。中国对补贴的领取基本上是普惠制。如生产者补贴, 领取条件主要是在合法的耕地面积上生产; 对于耕地地力补贴, 领取条件主要是耕地不抛荒。美国对补贴的领取则不是普惠制。政府要与农民签订合同, 农民达到合同约定的条件, 才可以领取到补贴。如对反周期补贴的领取适用的条件是: 满足积极从事农业生产的要求, 遵守灵活种植性合同, 从事农业及相关活动, 控制杂草等。

#### (六) 中美粮食补贴规模与结构比较

中美粮食补贴规模比较。就中美两国而言, 农业国内支持总水平<sup>①</sup>、绿箱补贴均呈现增长性特征, 如图1、图2所示。1995~2016年, 中国农业国内支持总水平、绿箱补贴均持续增长, 美国的农业国内支持总水平、绿箱补贴在2013年前均呈现出增长趋势, 但是自此之后却呈现下降趋势。就黄箱补贴而言, 1996~2006年我国一直为负值, 自2007年起转为正值并持续增长, 直到2016年由于实施属于蓝箱补贴的玉米生产者补贴制度, 才首次出现下降; 美国的黄箱补贴一直为正值, 1995~2000年呈现出增长特征, 2001~2006年呈现下降特征, 2007~2016年虽然有波动但是很平稳。

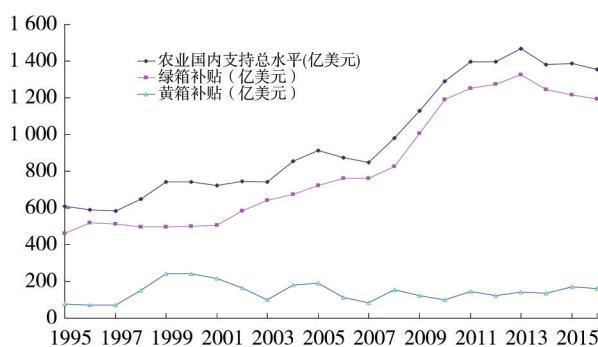


图1 1995~2016年美国黄箱补贴、绿箱补贴及农业国内支持总水平变化趋势

数据来源: 1995~2013年数据来源于刘超:《美国农业国内支持与WTO规则一致性分析》,《世界农业》2017年第1期,第6页; 2014~2016年数据来源于:美国向WTO农业国内支持通报(G/AG/N/USA/109, G/AG/N/USA/121, G/AG/N/USA/123)。

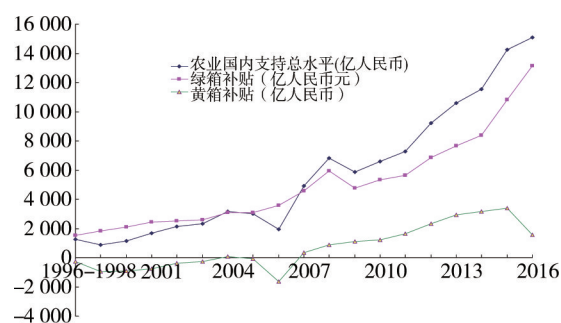


图2 1996~2016年中国农业黄箱补贴、绿箱补贴及国内支持总水平变化趋势

数据来源: 中国向WTO的历年农业国内支持通报

<sup>①</sup>农业国内支持总水平是绿箱补贴、黄箱补贴和蓝箱补贴之和。美国仅1995年农业国内支持通报中有蓝箱, 我国对2016年的通报中首次使用蓝箱。



中美粮食补贴结构比较。(1)国内支持总水平占农业总产值比例,如图 3 所示,美国长期以来在 35%左右,我国在 10%左右,虽然从 2011 年开始呈现增长趋势,但也在 15%以下。(2)绿箱补贴占农业国内支持总水平的比重,2008~2016 年我国为 72.2%~87.1%,美国为 87.6%~91.3%,除 2008 年外,美国都高于我国。(3)黄箱补贴占农业国内支持总水平的比重,2011~2016 年我国为 18.7%~27.7%,美国为 8.7%~12.4%,除 2008 年和 2016 年外,美国都低于我国;(4)非特定农产品补贴占农业总产值的比重,2008~2016 年间美国大部分年份要高于我国,我国仅有 4 年高于美国(见表 1)。

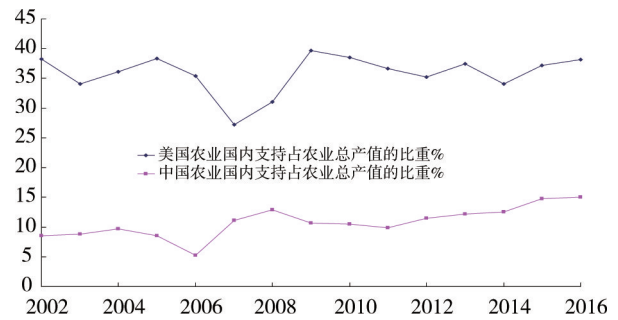


图 3 2002-2016 年中美两国农业国内支持占农业总产值的比重曲线

数据来源:根据 WTO 网站中美两国向 WTO 通报的农业国内支持数据计算得出

表 1 中美两国补贴比例对比表

年份	非特定农产品补贴占 农业总产值的比例%		黄箱补贴占国内支持 总水平的比例%		绿箱补贴占国内支持 总水平的比例%	
	美国	中国	美国	中国	美国	中国
2008	1.13	1.49	15.92	13.06	84.08	86.94
2009	2.34	1.63	10.74	18.53	89.26	81.47
2010	1.61	1.55	7.75	18.71	92.25	81.29
2011	2.42	1.41	10.30	22.47	89.70	77.53
2012	0.08	1.64	8.69	25.38	91.31	74.62
2013	0.07	1.53	9.72	27.78	90.28	72.22
2014	1.36	1.46	9.84	27.53	90.16	72.47
2015	2.19	1.39	12.39	23.89	87.61	76.11
2016	2.08	0.26	11.83	10.27	88.17	87.14

## 二 我国粮食补贴制度的经济效应分析——以稻谷为例

我国对稻谷实行的是“生产者补贴+最低价收购”补贴双机制,而对玉米、大豆实行的是“生产者补贴+市场化收购”补单一机制。尽管都实施了生产者补贴,但收购制度完全不同,所以仍然是两种不同的支持制度。鉴于对玉米的“生产者补贴+市场化收购”政策进行过效应分析<sup>①</sup>,而且国家已将玉米生产者补贴按不受约束的蓝箱补贴向 WTO 通报,本文仅对稻谷的“生产者补贴+最低价收购”制度进行效应分析。

### (一) 稻谷“生产者补贴+最低价收购”制度的产量效应

如图 4 所示, S 是稻谷供给曲线, D 是稻谷需求曲线,  $P_0$  是市场均衡价格,  $Q_0$  是均衡产量。假设  $P_1$  为初始的稻谷最低收购价格, 则市场供给量(产量)为  $Q_1$ , 市场需求量为  $Q'_1$ , 则市场超额供给量为  $(Q_1 - Q'_1)$ , 由政府按  $P_1$  价格收购。农民获得的总收益为  $P_1 Q_1$ , 政府收购资金支出  $P_1 \cdot (Q_1 - Q'_1)$ 。国家实行稻谷生产者补贴制度后, 意味着:(1) 政府要保证农民生产稻谷的平均或边际收益不变, 因稻谷最低收购价降低而减少的部分即价差, 由政府以生产者补贴的方式发放给稻

<sup>①</sup>王文涛,王富刚:《贸易摩擦背景下玉米生产者补贴制度的效应及政策优化》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

谷生产者,生产者补贴总量等于价差与稻谷总产量的乘积。(2)政府收购数量为产量大于市场需求量的部分。

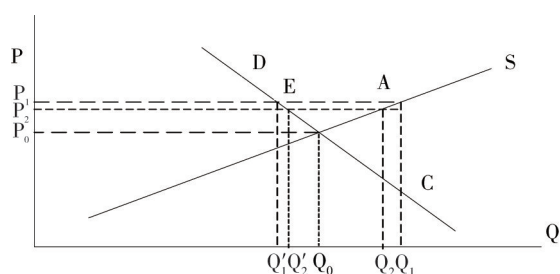


图4 稻谷生产者补贴制度作用原理图

稻谷生产者补贴制度下,农民的收益来源于两部分:一部分是政府价差补贴,另一部分是市场价格  $P_2$ ,政府价差补贴与市场价格应等于原来的最低收购价格  $P_1$ ,  $P_1$  实质上就是稻谷生产的平均收益或边际收益,也可以称之为目标价格。稻谷的平均收益或边际收益仍为  $P_1$ ,因此稻谷的产量仍为  $Q_1$ ,政府收购量则为:  $(Q_1 - Q'_2)$ 。

### (二) 稻谷“生产者补贴+最低价收购”制度的政府财政支出效应

仅实行最低价收购制度下,政府收购财政支出量为  $P_1 \cdot (Q_1 - Q'_1)$ ;实行生产者补贴制度后,政府的财政支出将由最低收购价支出、生产者补贴两部分构成。下面分析实行稻谷生产者补贴制度后财政支出的变化。

生产者补贴制度下的政府收购支出量为:  $P_2 \cdot (Q_1 - Q'_2)$ ,生产者补贴量为:  $(P_1 - P_2) \cdot Q_1$ ,两者之和为:  $P_2 \cdot (Q_1 - Q'_2) + (P_1 - P_2) \cdot Q_1$

则实行生产者补贴制度后,财政支出的增加量为:

$$P_2 \cdot (Q_1 - Q'_2) + (P_1 - P_2) \cdot Q_1 - P_1 \cdot (Q_1 - Q'_1) = P_1 \cdot Q'_1 - P_2 \cdot Q'_2 \quad (1)$$

从需求曲线 D 可知,  $P_1 \cdot Q'_1$  与  $P_2 \cdot Q'_2$  分别为市场价格为  $P_1$  与  $P_2$  时农民销售稻谷的总收

益。根据“谷贱伤农”的道理,稻谷作为缺乏需求价格弹性的农产品,价格越高,农民的收益越大。由于  $P_1 > P_2$ , 所以有:

$$P_1 \cdot Q'_1 > P_2 \cdot Q'_2 \quad (2)$$

把(2)式代入(1)式得:

$$P_1 \cdot Q'_1 - P_2 \cdot Q'_2 > 0$$

可见,实行生产者补贴制度后,财政支出增加了。当然,这里没有考虑收购成本与储存成本的变化。实行稻谷生产者补贴制度后,稻谷的年收购量会减少,因此收购成本和储存成本会减少,则总成本是否增加就不一定了。

### (三) 稻谷“生产者补贴+最低价收购”制度的黄箱补贴效应

在此我们首先讨论最低收购价对应的市场价格支持(MPS)的计算方法,然后再对比最低收购价制度转为“生产者补贴+最低价收购”制度后黄箱补贴的变化。

(1) MPS 计算方法的讨论。关于 MPS 计算方法,DS511 案专家组裁定 QEP 为政策实施省份的粮食产量而不是政府收购量,仅扣除可数量极小的质量不合要求的产量,没有扣除农民自用粮。根据专家组对 QEP 的定义,我国 2012~2015 年稻谷、小麦仅 MPS 一项就超过了微量允许补贴水平。可以推测,2017~2019 年稻谷、小麦的 MPS 也会超限。以下以 2019 年的稻谷为例进行说明。

根据 WTO 专家组报告及我国入世减让表文件,稻谷参考价为 1996~1998 年出口大米的 FOB 价格再乘以稻谷的出米率 0.7,因此籼稻参考价为 1 640.1 元/吨,粳稻参考价为 2 303.44 元/吨。2019 年早籼稻、中晚籼稻和粳稻最低收购价格分别为 2 400 元/吨、2 520 元/吨和 2 600 元/吨。根据历史数据,主产区稻谷产量为全国产量的 79%。粳稻的 MPS 占其总产值的比例为:

$$\frac{MPS}{\text{粳稻总产值}} = \frac{(\text{最低收购价} - \text{参考价}) \times \text{政策实施省份粳稻总产量}}{\text{最低收购价} \times \text{全国总产量}} = \frac{\text{最低收购价} - \text{参考价}}{\text{最低收购价}} \times \frac{\text{政策实施省份的粳稻总产量}}{\text{全国总产量}} = \frac{2\,600 - 2\,303.44}{2\,600} \times 0.79 = 9.01\% > 8.5\%$$

可见,根据专家组对 QEP 的定义,如果我国要遵守入世承诺,就必须降低最低收购价,这对我

国来说是很不利的。有没有破解之法呢?显然有。那就是政府提前预测并宣布收购数量,则提

前宣布的收购量与实际收购量当中的最大者即为 QEP。当然,预测的收购数量要与实际收购量接近。根据我国的历史经验,用实际的收购量作为 QEP 是不会使 MPS 及总补贴超过微量允许水平的。另一种办法是扣除主要生产省的农民自用粮,这样也可以降低比例。因此,以下计算 MPS

所用的 QEP 仍以政府收购量为准。

(2)黄箱补贴量的计算(如图 5 所示)。假定  $P_1$  为政府原先的最低收购价格,政府收购量为  $(Q_1 - Q'_1)$ ,则其市场价格支持(MPS)为: $MPS_{支} = (Q_1 - Q'_1) \cdot (P_1 - P_{\text{参}})$ ,在图 5 当中为矩形 EABF 的面积。可见,参考价格 FERP 小于最低收购价。

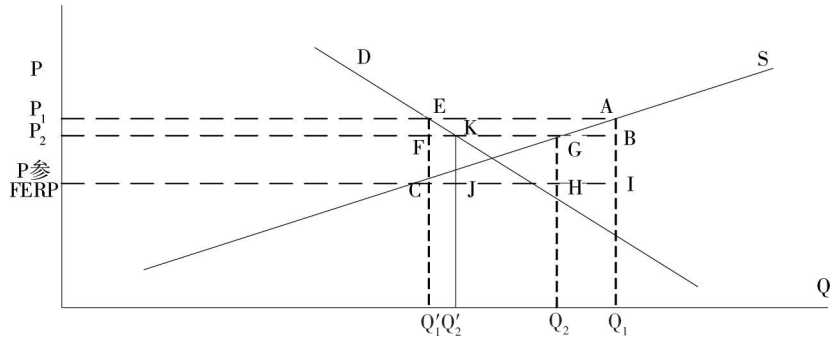


图 5 稻谷生产者补贴制度实施前后产生的黄箱补贴比较

实行生产者补贴制度后,收购价格由  $P_1$  降为  $P_2$ ,黄箱补贴就变为 MPS 与生产者补贴两者之和。如前所述,生产者补贴  $= (P_1 - P_2) \cdot Q_1$ 。但是, $MPS = (P_2 - P_{\text{参}}) \cdot (Q_1 - Q'_2)$ 。两者之和为: $(P_1 - P_2) \cdot Q_1 + (P_2 - P_{\text{参}}) \cdot (Q_1 - Q'_2)$

实行生产者补贴制度后黄箱补贴 AMS 变化量为:

$$\Delta AMS = (P_1 - P_2) \cdot Q_1 + (P_2 - P_{\text{参}}) \cdot (Q_1 - Q'_2) - (Q_1 - Q'_1) \cdot (P_1 - P_{\text{参}})$$

从图 5 可以看出,生产者补贴制度实施前由 MPS 产生的黄箱补贴为矩形 EAIC 的面积,生产者补贴制度实施后的黄箱补贴为矩形 BIJK 与矩形  $P_1ABP_2$  的面积之和。实施生产者补贴制度后,黄箱补贴变化量为矩形  $P_1EFP_2$  与  $KJFC$  之差。

$$\Delta AMS = P_1 \cdot Q'_1 - P_2 \cdot Q'_2 + P_{\text{参}} \cdot (Q'_2 - Q'_1)$$

上式显然大于 0,而且  $P_2$  越小, $(P_1 \cdot Q'_1 - P_2 \cdot Q'_2)$  越大, $Q'_2$  越大, $\Delta AMS$  越大。这意味着,生产者补贴改革后,黄箱补贴量并没有减少,相反却增加了。

需要强调的是,“生产者补贴+最低价收购”制度的区际不公平性及成本效应,对稻谷的产量、

财政成本及黄箱补贴也会产生影响。(1)不公平性特征及其影响。我国的补贴制度是典型的双轨制,最低收购、生产者补贴仅面向粮食主产区实施,如早籼稻最低收购价预案执行区域为安徽等 5 省(区),其它省区即使粮食产量大,也不能享受该制度。实施生产者补贴制度后,由于稻谷市场价格下降,非主产区农民的边际收益、稻谷产量和产值都会下降,这会提高稻谷黄箱补贴占其总产值的比例,从而会面临着更大的补贴约束压力。(2)成本效应及其影响。稻谷的生产者补贴为与生产挂钩的补贴,挂钩补贴会带来要素价格的提高及要素边际产量的降低<sup>①</sup>,从而减少农民的利润,这会要求政府不断提高补贴量,最终也会导致补贴面临超限的压力加大。

### 三 完善我国粮食补贴制度的对策建议

通过比较发现,我国与作为国际补贴政策代表的美国相比,改革方向符合国际趋势,但是在某些方面还要加快推进,如绿箱补贴和非特定农产品补贴还没有充分利用,对市场价格支持的依赖

<sup>①</sup>Odin Knudsen, John Nash. “Domestic Price Stabilization Schemes in Developing Countries”, *Economic Development and Cultural Change*, 1990(3): 539-558.

还较大等<sup>①</sup>,政府补贴转化为农民收入的效率还不高,这就为我国粮食补贴政策的改革提供了思路,即继续调整黄箱,扩大绿箱,增加蓝箱。通过经济效应分析发现,稻谷实行生产者补贴制度后,政府财政支出(不含存储费用)、黄箱补贴都会增加,但是预测并提前发布粮食收购量,可以使市场价格支持及AMS符合WTO对我国的补贴约束。当然,粮食补贴制度的未来发展方向还是农民收入保险。目前,我们可以采取以下措施:

(1)完善粮食收购制度。长期以来我国行之有效的粮食价格支持和收购制度必须改革<sup>②</sup>。当前我国已取消了玉米和大豆的支持价格制度,但对于作为口粮及必保品种的稻谷、小麦<sup>③</sup>,国家仍要实行最低价收购制度。当前改革的主要方向是,改不限制粮食收购量为提前宣布收购数量。政府收购数量,可基于粮食安全、农民收入等目标,根据我国年初的粮食库存量、粮食价格及贸易情况,科学预测得出;然后再根据农户的耕地面积、历年销售量等数据,确定每个农户按最低收购价向国有粮食企业销售的配额。同时,销售配额可在农户间进行转让。

(2)夯实粮食生产者补贴通报为蓝箱补贴的必要条件。我国对2016年的玉米生产者补贴首次按限产条件下的蓝箱补贴向WTO通报中,对该制度做了具体说明:根据《农业协定》第6条第5款(a)项的规定,此类补贴按固定面积和单产补贴(“蓝箱”补贴);补贴金额按东北地区2014年(基期)玉米种植面积和固定产量数据;补贴率每年调整一次<sup>④</sup>。我国蓝箱补贴与其它国家不同的是,国家层面的总补贴量是按固定面积和单产补贴,农户层面的补贴按实际播种面积和可变补贴率。因此,从减少与美国农业国内支持争端的角度出发,建议农户的播种面积和补贴率也要固定,且要继续限制“镰刀弯”地区的玉米生产,以夯实粮食生产者补贴通报为蓝箱补贴的必要条件。同

时,从当前国内形势来看,鉴于稻谷、小麦有巨额库存,因此未来探索稻谷、小麦使用限制生产的蓝箱补贴以规避黄箱补贴约束也是非常必要的。

(3)生产者补贴可部分转化为固定补贴。对稻谷补贴而言,可把生产者补贴分为两部分,一部分并入耕地地力补贴,与原耕地计税面积或确权面积挂钩而与实际作物的播种面积脱钩,将其转变为绿箱补贴;另一部分仍然为生产者补贴,但要减少补贴量。

(4)建立区际补贴公平机制。从保障农民总收入的角度来看,在黄箱补贴受约束的条件下,可以对不实施稻谷生产者补贴、最低价收购的省份或地区,增加与生产不挂钩的收入补贴,该补贴属于绿箱补贴,从而可增加农民收入,实现区际补贴公平。与生产不挂钩的收入补贴,可以是耕地地力补贴。

(5)建立粮食补贴合约。政府要与农民签订合同,符合条件的农民才能领取粮食生产者补贴甚至地力补贴。规定只有经营规模较大、效率较高的商业化农户,并且符合积极生产等条件,才可获得生产者补贴。对于不能领取粮食生产者补贴的农户,政府可通过建立收入安全网来发放补贴,该补贴属绿箱补贴。

(6)粮食各品种的补贴要科学合理。粮食生产者补贴的本质为目标价格补贴,“价格+补贴”就等于目标价格。一方面,目标价格水平的设定宜低不宜高,防止粮食补贴与生产成本同向变动。另一方面,合理设定各粮食品种的目标价格水平。一般来说,目标价格高于生产成本的比例将影响农户的生产决策和各粮食品种的产量。该比例越高的粮食品种,农民越愿意生产,产量也越高。因此,要根据国家对稻谷、小麦、大豆的产量目标,合理确定其补贴水平。

(7)建立粮食补贴制度的配套措施。一是加强中美农业国内支持争端应对,当前要积极向

<sup>①</sup>易玄,侯家宁:《政府信息公开、财政补贴配置及应用绩效政府信息公开、财政补贴配置及应用绩效》,《财经理论与实践》2018年第3期。

<sup>②</sup>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。

<sup>③</sup>《中共中央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》,人民出版社2019年版,第8页。

<sup>④</sup>Committee on Agriculture-Notification-China-Domestic Support(G/AG/N/CHN/49),[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(%20@Symbol=%20g/ag/n/chn/\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20@Symbol=%20g/ag/n/chn/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#),2018-12-14.



WTO 上诉,为我国农业补贴争取合理的空间。二是降低粮食生产成本。要加强粮食科技创新、促进土地合理流转,扩大规模经济。2017 年我国稻谷、大豆的单产分别为美国的 82.1%、54.3%,提高单产降低成本的潜力还较大。三是加强粮食供求紧平衡调控。可通过供给、需求、进出口调控,使国内粮食价格适当提升,以降低政府补贴量。可借鉴美国的经验,扩大国内食物援助的范围和力度,向中小学生、贫困户等特殊群体免费发放粮食及其加工品,既可以扩大粮食需求,又是扶贫的一项重要措施。国内食物援助属绿箱补贴。2016 年美国国内食物援助支出占农业国内支持总水平

的比例高达 75.4%。四是完善粮食统计制度,将粮食消费纳入统计范围在统计年鉴上公布,并在向 WTO 通报中将农民自留粮在总收购量中扣除。

从长远来看,为适应《WTO 农业协议》规则和加入 WTO 的承诺,我们可以将补贴分为与生产挂钩和不挂钩的两大类补贴,其中与生产不挂钩的补贴,可将其定义为“价格损失保险”,并委托给专门的保险公司发放,从而把特定农产品补贴转化为非特定农产品补贴甚至绿箱补贴,以规避特定农产品补贴约束。

## Sino-US Comparisons, Effectiveness Evaluation and Subsidies Suggestions for China's Grain Subsidy Policies

XIAO Qiong-qi<sup>1</sup> & WANG Wen-tao<sup>2</sup>

(1. Chinese Academy of Financial Sciences, Beijing 100142, China;

2. School of Business, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** Through the comparative analysis of China's grain subsidy policies and those of the United States, which is the representative of the international subsidy policy, it is found that the direction of reform conforms to the international trend, but in some aspects the reform should be accelerated, such as the green box subsidy and non-specific agricultural products subsidy have not been fully utilized, and the dependence on market price support is still large. By means of analyzing the economic effect, it is found that after the grain producer subsidy system is implemented in China, the government's financial expenditure (excluding the storage costs) and amber box subsidy will increase. To this end, China should forecast and announce in advance the purchase amount of rice and wheat, and issue the sales quotas to the farmers. This is to consolidate the conditions for producer subsidy to be notified as blue box subsidy, transform part of the producer subsidy into the fixed subsidy, and to establish a fair mechanism of inter-regional subsidy and subsidy contracts.

**Key words:** grain subsidy policy; effect evaluation; producer subsidy; market price support

(责任校对 龙四清)