

# 世贸规则中的“黄箱”和“绿箱”

研究部 欧阳夏子

## 历史背景：

- 1986年，乌拉圭回合谈判正式开始，此次谈判的中心议题为农业贸易问题；
- 谈判三主体：美国、欧共体（西欧）、凯恩斯集团（即澳大利亚、加拿大、阿根廷、巴西、智利、新西兰、哥伦比亚、斐济、匈牙利，印尼、马来西亚、菲律宾、泰国及乌拉圭十四国）
- 由于大幅度削减农业生产补贴和出口补贴对美国极为有利，而有可能使欧共体处于明显的竞争劣势和导致严重的社会问题，同时，美欧的出口补贴大战和对本国农产品市场的保护使凯恩斯集团出口损失惨重，这样使三方利益尖锐对立导致农产品贸易谈判面临巨大困难，一直在希望与失望的反复中艰难进行。
- 经过多次艰苦的谈判，美欧双方终于作出让步，谈判各方终于在1993年12月15日签署了《乌拉圭回合农业协定》。

- 各国（地区）采取措施支持农业生产，既有其必要性，但又是造成国际农产品贸易不公平竞争的主要原因之一。为消除许多国家的国内农产品支持政策对农产品市场产生不利影响，农业协定对不同的国内支持措施进行分类处理。
- 乌拉圭回合农产品贸易谈判就如何区分“贸易扭曲性生产措施”和“非贸易扭曲性生产措施”进行了艰苦而又细致的讨论，最终将不同的国内支持措施分为两类：
  - 一类是不引起贸易扭曲的政策，称“绿色”政策或称“绿箱”政策，可免于减让承诺。
  - 一类是产生贸易扭曲的政策，叫“黄色”政策或称“黄箱”政策。
- 协议要求各方用综合支持量（Aggregate Measurement of Support, 简称AMS）来计算其措施的货币价值，并以此为尺度，逐步予以削减。

- 减综合支持量：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。
- 绿箱补贴：不引起贸易扭曲的政策。政府执行某项农业计划时，其费用由纳税人负担而不是从消费者转移而来，没有或仅有最微小的贸易扭曲作用，对农产品生产影响很小的支持措施，以及不对生产者提供价格支持作用的补贴措施，均被认为是“绿箱”措施，任何国家均可免除削减义务。
- 黄箱补贴，容易引起贸易扭曲的政策，主要包括对农产品的直接价格干预和补贴，种子、肥料、灌溉等农业投入的补贴、农产品营销贷款的补贴、休耕补贴等。要求在约束该类补贴的基础上，逐步予以削。

**绿箱补贴：**①一般农业服务，如农业科研、病虫害控制、培训、推广和咨询服务、检验服务、农产品市场促销服务、农业基础设施建设等；②粮食安全储备补贴；③粮食援助补贴；④收入保险计划；⑤自然灾害救济补贴；⑥农业生产者退休或转业补贴；⑦农业资源储备补贴；⑧农业结构调整投资补贴；⑨农业环境保护补贴；⑩地区援助补贴。

**黄箱补贴：**①价格支持；②营销贷款；③面积补贴；④牲畜数量补贴；⑤种子、肥料、灌溉等投入补贴；⑥某些有补贴的贷款计划。

通常用综合支持量来衡量“黄箱”政策的大小，发达国家对农业的“黄箱”补贴占农业产值的5%，发展中国家为10%，中国为8.5%。

- 我国的农业补贴少部分可归入“绿箱”范围，“黄箱”补贴占整个农业补贴的70%左右。我国目前通行的农产品定价收购、保护价收和农业生产资料差价补贴都是价格支持政策，属于黄箱补贴。
- 我国农业补贴以粮食直补、农资综合直补、农机购置补贴、良种补贴“四补贴”为主体，同时又纳入了农业保险保费补贴、农业重点生产环节补贴、防灾减灾稳产增产重大关键技术补助等新的农业补贴。
- 按照入世协议，我国前期实行的几项补贴继续增加的空间已经不大。因此2015年中央一号文件提出，要逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围，调整改进“黄箱”支持政策，充分发挥政策惠农增收效应。

# 对比美国棉花补贴

- 2003年以前，美国采取直接支付（DP）、反周期支付（CCP）、平均作物收入选择支付（ACRE），营销贷款差额补贴。
- 2003年巴西诉讼美国的棉花支持补贴政策违反WTO规则，使巴西利益受到损失，要求美国废除相应政策。为了避免更多的反补贴争端，同时又能强化对国内农场主的支持，仅保留营销贷款差额补贴，且通过增加其他补贴项目，对农场主实施更为隐蔽和间接的支持政策。
- 现在美国的棉花新政策，称之为累积收入风险保障计划（STAX）。一旦棉农的实际收入达不到预期收入的90%，收入风险保障计划将对棉农提供10%—30%的损失保险。此外，美国政府还将为棉农支付保险费用的80%，并对提供服务的保险公司给予补贴。该计划会在2015年度开始执行，目前执行的是过渡期政策。过渡期补贴政策是根据陆地棉年度均价44.6公斤/亩的单产、2014年种植面积的60%以及2015年种植面积的36.5%通过计算公式来测算出补贴。

- 美国农业法案不断调整，新的农业法案建立农业收入风险保障计划，确保美国农业安全网更加牢固。在这过程中，有几点经验可供我们借鉴和学习。
  
- 第一，保障农场主收益的核心目标始终如一。美国农业法案虽然不断修正，但保障农场主收入的核心内容不变。如收入风险保障计划，不仅对农场主投保进行补贴，更重要的是赔偿力度之大，绝不等同于简单的、一般的商业自然灾害保险赔偿金额。
  
- 第二，允许农民申请农业生产贷款。营销援助贷款是美国农业法案的基石，我国也应及早研究类似政策的可行性，或通过中国农业发展银行向农民提供农业生产贷款服务。
  
- 第三，择优补贴加工企业，间接补贴农民，规定获得补贴的加工企业所使用的原料必须为国内生产的农产品。同时，要求获得补贴的加工企业在购买原料时，须向生产者支付额外的金额作为生产补贴，并获取生产者提供的相关证明，使农民获得间接补贴。

# 我国棉花目标价格补贴

- 棉花补贴：产量补贴、良种补贴、农资补贴等；
  - 临时收储——目标价格补贴
  - 2015年棉花产量560万吨，按10000元/吨计算，产值为560个亿，8.5%的综合支持量为？？
  - 我国棉花目标价格补贴无法在“黄箱”政策的范围内长期执行。
- 1) 8.5%”包括两层含义：一是特定农产品的黄箱补贴量不得超过该农产品产值的8.5%，我国的特定农产品指棉花、大豆、玉米、小麦、稻谷、油菜籽、生猪等7大品种；二是所有非特定农产品的黄箱补贴量不得超过农业总产值的8.5%，所谓非特定就是不专门针对某一类农产品进行补贴。
- 可以合理优化分配针对所有农产品的非特定农产品补贴。这意味着某类特定农产品在享受特定农产品补贴的同时，还可以享受不专门针对它的非特定农产品补贴，实际上拥有的补贴量可以大于8.5%的限制。

## 2) “黄箱”向“绿箱”转变

- 我国现已使用的“绿箱”政策有6项，分别是政府一般服务支出、用于粮食安全目的的公共储备补贴、国内粮食援助补贴、自然灾害救济支出、农业环境保护补贴、落后地区援助补贴。政府一般服务支出补贴，占绿箱政策补贴的**52%**，其次是粮食安全储备补贴，占**25%**；以及自然灾害救济、扶贫、农业生态环境建设支持等。
- 对于农民的直接收入补贴、农业教育、农业技术推广、农业基础设施建设以及调整农业生产结构和组织结构等方面补贴很少，而这些却正是改造传统农业，增强农业发展后劲、提高农业生产和农民利益的关键所在。
- 中国农业保险还不成熟，覆盖面窄，农民意识不够。

### 3) 启动“蓝箱政策”补贴

- 在国际上WTO组织对于修耕地的补贴是蓝箱，综合运用这些补贴，使得我们的做法既能够保证农业的健康发展和农民收入的持续增长，又不违反国际规则。
- 限产计划下给予的直接支付不在削减国内支持的承诺之列这被称为“蓝箱政策”补贴；
- 必须满足满足下列条件之一：
  - (1)按固定面积或者产量提供的补贴；
  - (2)根据基期生产水平的85%或85%以下所提供的补贴；
  - (3)“蓝箱”补贴必须是从政府预算中“直接”支付，而非通过操纵市场或类似措施转移给农民；而这种政府财政支付必须以支持接受者采取限制生产的某些形式的措施为条件。

谢谢！