何小伟，熊东相，刘怡鑫. 美国农业保险补贴的WTO合规策略及借鉴——基于1995-2020年通报数据的分析［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（1）：34-43.
HE Xiaowei，XIONG Dongxiang，LIU Yixin. WTO compliance strategies and reference for US agricultural insurance subsidies——analysis based on 1995—2020 notification data［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（1）：34-43.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.01.004

美国农业保险补贴的WTO合规策略及借鉴

——基于1995—2020年通报数据的分析

何小伟[1]，熊东相[1]，刘怡鑫[2]
（1.对外经济贸易大学 保险学院，北京 100029；2.南开大学 金融学院，天津 300350）

摘 要：美国是世界头号农业保险大国，在农业保险补贴的WTO合规方面积累了丰富的经验。基于WTO关于农业国内支持方式的“归箱”政策及农业保险补贴的相关规则，分析了美国农业保险补贴的主要方式与规模，并结合1995—2020年美国向WTO通报的数据，探讨了美国农业保险补贴的合规风险及合规策略的调整。主要结论有：在现行WTO规则下，农业保险补贴的通报方式有着很大操作空间；为降低合规风险，美国充分利用了WTO的规则漏洞，选择对自己最有利的通报方式；国际诉讼是推动美国调整农业保险补贴通报方式的重要原因；农业保险保费补贴在美国“黄箱”支持总量中有着十分重要的地位，但是其重要性在近年来开始有所下降。最后分析了美国经验对我国的借鉴。

关键词：WTO合规；农业保险补贴；《农业协定》；合规策略
中图分类号：F840.66 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）01-0034-10

一、研究背景

农业保险是一种常见的农业风险管理工具，也是各国财政支农的重要手段。从世界范围来看，由于农业保险市场存在着失灵现象，很多国家选择对农业保险提供财政补贴，以增强商业保险公司经营的积极性和农户参保的积极性[1-2]。

自2007年中央财政对农业保险实施保费补贴以来，我国农业保险不断扩面、增品、提标，农业保险的业务规模快速发展，并于2020年超过美国跃居全球第一①。不仅如此，近四年来，中央财政先后出台了《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的通知》《中央财政农业保险保费补贴管理办法》《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》等文件②，持续加大对三大粮食作物保险的补贴力度。然而，在开放经济条件下，一个国家的农业国内支持政策会受到国际农产品贸易规则的约束，特别是WTO《农业协定》对农业保险的支持政策做出了相关约定[3]。

从国际上看，美国、日本、欧盟、巴西、菲律宾等不少国家和地区已经对农业保险补贴进行了通报，其做法为我国提供了参考。其中，美国作为全世界农业保险制度最为发达的国家，其农业保险补贴规模常年高居第一，补贴的形式也相对多元，在补贴的WTO合规方面积累了丰富的经验。值得一提的是，近年来美国因农业国内支持先后受到巴西、加拿大等国的诉讼，而美国也随后对通报方式和内容进行了多次修订，使其更

① 2020年我国农业保险保费规模超越美国，但是在2021年、2022年美国重归第一，2023年我国再次超越美国。

② 这三个文件的出台时间分别为2021年6月、2021年12月和2023年7月。

收稿日期：2024-06-15 **修回日期：**2024-08-16
基金项目：教育部人文社科规划基金项目（21YJA790020）；太安农险研究院2023年度课题“WTO规则下各国农业保险补贴通报研究”
作者简介：何小伟，研究方向：政策性保险，保险市场与监管。

好地适应WTO的相关规则[1, 6-9]。他山之石，可以攻玉。系统梳理美国向WTO通报的农业国内支持文件，总结其农业保险补贴的通报方式、内容及演变历程，对我国农业保险的合规发展显然有很强的借鉴意义。

从国内研究来看，虽然近年来一些研究已经关注到美国农业保险补贴的WTO合规实践[10-12]，但是所参考的数据相对滞后，相关分析和结论也有待进一步更新。

基于此，本文将立足于WTO关于农业国内支持和农业保险补贴的约束规则，从历史角度对美国农业保险补贴的主要方式和实际数据进行详细梳理，在此基础上分析美国农业保险补贴的WTO合规风险，并结合1995－2020年美国向WTO的通报数据分析其农业保险补贴的合规风险与通报策略，最后探讨其对我国农业保险补贴合规发展的借鉴。

本文的创新点：第一，从研究内容上看，本文结合美国向WTO通报的农业国内支持文件，详细梳理了美国农业保险补贴的主要方式，考察了美国对农业保险补贴的合规风险、通报方式调整及动因，这不仅有助于我们全面借鉴美国在农业保险补贴通报上的合规经验，也有助于我们更好地理解农业保险补贴在美国农业国内支持中的角色；第二，从研究数据上看，本文搜集了1995－2020年美国向WTO所通报的农业国内支持文本，包括所有的原始文本和后期修订文本，对美国农业保险补贴的所有数据进行了分析，力求全面、精准、客观地呈现美国对农业保险的通报情况，这也是对国内现有研究的拓展。

二、WTO关于农业保险补贴的约束规则

（一）重要概念的界定

1. WTO关于农业国内支持的“归箱”政策

当前国际上适用的WTO农业规则包括1986年乌拉圭回合谈判所达成的一系列国际协议和各成员国的减让承诺，其中最重要的文件是《农业协定》。《农业协定》包括13个部分、21个条款及5个附件，其最重要的内容是“国内支持（Domestic Support）”条款。

在《农业协定》中，国内支持手段可以大致分为两类[5]：

一类是易引发贸易扭曲的支持政策，也被称为“黄箱”政策（Amber Policy），如价格支持、农业贷款、牲畜及种植面积等常见补贴措施，发达国家与发展中国家均需要履行逐步减少综合支持量（Aggregate Measurement of Support，简称AMS）的承诺，但彼此的削减责任存在差异。根据乌拉圭回合会议所达成的意见，发达国家需在1995年之后的6年内逐步削减20%，而发展中国家需要在1995年之后的10年内削减13.3%。

另一类是不易引起贸易扭曲的支持政策，包括“绿箱”措施（Green Box Measures）、“蓝箱”政策（Blue Box Policies）、“发展箱”措施（Special and Differential Treatment，简称SDT）、微量允许标准（De Minims）。任何国家在采取这些支持政策时可以免于减让承诺，即这些政策下的支持总量将不会被计算入综合支持量（AMS）中。

2. 综合支持量（AMS）与“微量允许”标准

根据《农业协定》的定义，综合支持量（AMS）是指以货币形式表示的、为基本农产品生产者对某一农产品提供的年度支持水平，或者为一般农业生产者的非特定农产品提供的年度支持水平，但不包括“绿箱”措施、“蓝箱”措施和“发展箱”措施，也不包含微量允许标准范围内的支持。从定义上看，成员国某一年度综合支持总量（Total AMS，简称TAMS）的计算方式应为：综合支持总量（TAMS）＝当年所有特定产品的综合支持量＋当年所有非特定产品综合支持量＋当年所有特定产品支持等值。

此外，《农业协定》还规定了“黄箱”措施的“微量允许”标准，即如果成员国的特定产品综合支持量或非特定产品综合支持量在事先划定的范围之内，则可以不计入综合支持总量中，也就是该部分当年可以免于削减。发达国家与发展中国家的“微量允许”标准之间有差异，发达国家特定产品的综合支持量不超过其生产总值的5%，而发展中国家特定产品的综合支持量不超过其生产总值的10%，中国的“微量允许”标准为不超过生产总值的8.5%。

3. 特定产品支持与非特定产品支持

根据《农业协定》附件3中的规定，特定产品支持是指政府对具体某一类型农产品提供的市场价格支持、非免除直接支付、农业补贴等一系列措施的总和，通常用特定产品支持综合支持量（Product－Specific AMS）来衡量政府对某一农产品的国内支持水平。

非特定产品支持是指除特定产品支持以外的措施的总和，如政府信贷、肥料与运输补贴、部分援助计划等，通常用非特定产品支持综合支持量（non－Product－Specific AMS）来衡量政府对所有非特定产品支持措施的国内支持水平。“微量允许”标准分别适用于特定产品支持与非特定产品支持的每项内容，其计算步骤应在计算综合支持总量之前，即在计算一国年度综合支持总量之前应当考虑特定产品支持下与非特定产品支持下的每项申报内容是否超过了“微量允许”标准，如果超过则全部计入综合支持总量，如果未超过则不计入综合支持总量。

（二）WTO关于农业保险补贴的规则约束

虽然农业保险补贴属于国内支持的范畴，但《农业协定》的正文和条款中并未涉及农业保险的问题，仅在附件2《国内支持：免除削减承诺的基础》的第七条与第八条中分别对“收入保险和收入安全网”以及“自然灾害保险”补贴措施是否属于免除削减承诺进行了约定。

对于收入保险和收入安全网而言，如果满足以下要求即被视为免除削减承诺的“绿箱”政策：（1）来源于农业的收入损失超过前三年平均总收入的30%；（2）赔付金额不超过当年收入损失的70%；（3）损失仅与收入有关，不能与价格、生产要素、类型产品挂钩；（4）若同时接受了自然灾害救济（第八条）的赔付，当年的赔付总额不能超过生产者的实际总损失。

而对于自然灾害保险而言，如果满足以下要求也可被视为免除削减承诺的“绿箱”政策：（1）正发生的自然灾害应为政府所认可的种类，且生产损失超过前三年平均生产的30%；（2）损失应仅与自然灾害所造成的收入、土地及其他生产要素相关；（3）赔付金额不能超过实际损失的70%；（4）若同时接受了收入保险和收入安全网计划（第七条）的赔付，当年的赔付总额不能超过生产者的实际总损失。

三、美国农业保险补贴的主要方式及地位

（一）美国农业保险的补贴方式及规模

美国农业保险发展的历史悠久，最早可以追溯到“罗斯福新政”时期。经过多年的持续努力，美国已建立起一个体系完善、运作成熟的联邦农业保险制度。

美国农业保险补贴的方式主要分为三种：第一种方式是农业保险保费补贴，相关数据公布在美国农业部网站，易于获取；第二种和第三种方式分别是美国联邦农作物保险公司（FCIC）对商业保险公司的“经营管理费用补贴”与“承保收益补贴”[①]，这两种补贴数据则相对隐秘，仅出现在美国向WTO通报的农业国内支持文件中。

1. 美国农业保险的保费补贴情况

所谓保费补贴，也即美国联邦政府为激励农户参保、提高保险覆盖率而对农户提供一定比例的补贴。根据美国农业风险管理局2022年的数据，联邦农作物保险项目所承保的农作物已增加到134种，品种达604个，包括常见的粮食作物与经济作物以及各地特色作物[②]。从产品结构来看，美国联邦农作物保险项目以收入保险为主，其中收入保险（Revenue Protection，RP）保费在全部农作物保费中的占比接近80%，远超其他险种。从保费补贴比例来看，近十年来，美国联邦农作物保险的平均补贴比例相对稳定，维持在63%左右。

从美国向WTO通报的数据来看，保费补贴是美国农业保险补贴的主体部分。2008－2020年间，美国农业保险保费补贴的平均规模约为62亿美元，占三种补贴方式之和的平均比例为68%，约三分之二（详见图1），是美国农业保险补贴制度的核心。

2. 美国对商业保险公司经营管理费用的补贴情况

美国联邦农作物保险公司（FCIC）还对商业

① 国内很多研究将美国农业保险的第三种补贴方式表述为“再保险补贴”，本文认为，虽然该补贴方式以再保险的形式出现，但实质上是联邦农作物保险公司向各商业保险公司提供的承保收益补贴。

② 2023年8月查询。详见美国农业风险管理局官网https://www.rma.usda.gov/Topics/RMA－Quick－Stats。

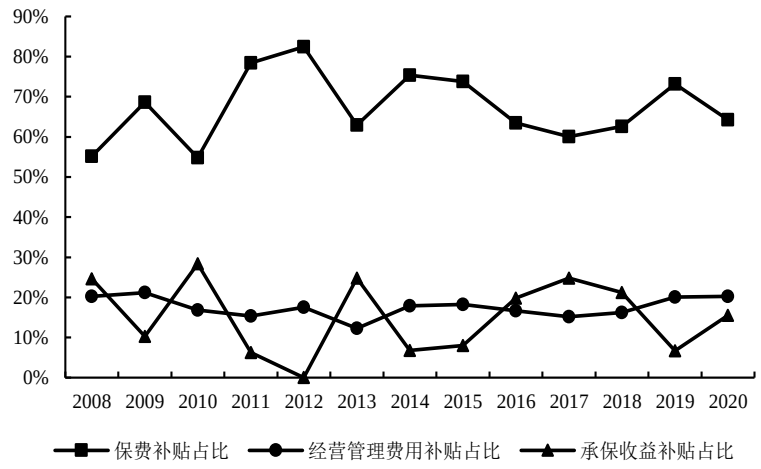


图1 美国三种农业保险补贴的占比（2008－2020年）

资料来源：2008－2020年美国向WTO提交的官方通报文件以及美国农业风险管理局官网

保险公司提供一定的经营管理费用补贴，以提高商业保险公司的经营积极性。商业保险公司经营管理费用的补贴类似于固定补贴，即只要商业保险公司经营常规的农业保险项目，就会得到联邦政府的补贴，规模相对稳定。

根据美国向WTO的通报数据，2008－2020年美国联邦政府对保险公司经营管理费用的补贴规模变动较小，平均稳定在15.5亿美元左右；另外，从总体来看，这部分补贴占美国对农业保险全部补贴的平均比例约为17%，在地位上仅次于农业保险保费补贴（详见表1和图1）。

3. 美国对商业保险公司承保收益的补贴情况

美国联邦农作物保险公司（FCIC）还与商业保险公司确立了“风险共担、收益共享”的原则[①]，为商业保险公司提供承保收益补贴（见表2）。相比于经营管理费用补贴，FCIC对商业保险公司承保收益的补贴则会按照实际损失率所对应的标准来分担，一般来说，损失率越高，FCIC分担的比例就越高[②]。

根据美国向WTO的通报数据，受到农业保险赔付不确定性的影响，FCIC向各商业保险公司的承保收益补贴表现出较大的波动性，比如2012年的承保收益补贴为0，而2013年的承保收益补贴高达约29亿美元。2008－2020年间的平均补贴水平为14.8亿元，占农业保险全部补贴的平均比例为15%，比经营管理费用补贴的占比略低（详见图1）。

四、美国农业保险补贴的WTO合规风险与策略调整

（一）农业保险补贴的WTO合规风险

1. WTO关于农业保险补贴的规则约束十分苛刻

WTO《农业协定》附件2《国内支持：免除削减承诺的基础》的第七条与第八条分别对“收入保险和收入安全网”以及“自然灾害保险”的补贴措施是否属于“绿箱”进行了约定。从操作层面来看，这些约定对WTO的任何一个成员而言都是十分苛刻的，这也为后来巴西起诉美国农业保险补贴埋下了伏笔。

以《国内支持：免除削减承诺的基础》第七

① 承保收益补贴的主要规则包括：第一，商业保险公司需要向FCIC进行分保，并将保费按比例纳入政府设立的强制风险基金与商业基金，其中强制风险基金分保比例为80%，商业基金最多可分保65%；第二，商业保险公司将自留部分的承保收益或损失的6.5%分摊给FCIC；第三，对于不同盈利率与损失率的商业保险公司，FCIC按照对应的分担比例承担损失或分享利润，盈利率（损失率）越高，FCIC分享利润（承担损失）的比例就越高；第四，建立应急基金来防止出现巨灾赔款超出强制风险基金与商业基金累计规模的情形。

② 根据美国《标准再保险协议（2024）》，按损失率100%～160%，160%～220%，220%～500%，超过500%共分为四档，随着每一档损失率增加，FCIC承担比例上升，超过500%的部分FCIC承担比例为100%。

表1 美国三种农业保险补贴方式的规模
（2008—2020年）

单位：百万美元

年份	全国农业保险保费补贴	保险公司经营管理费用补贴	保险公司承保补贴	合计
2008	5，691	2，016	2，541	10，248
2009	5，427	1，602	810	7，839
2010	4，712	1，371	2，439	8，522
2011	7，463	1，383	592	9，438
2012	6，979	1，411	0	8，390
2013	7，297	1，350	2，878	11，525
2014	6，215	1，407	560	8，182
2015	6，090	1，428	659	8，177
2016	5，866	1，460	1，833	9，159
2017	6，355	1，527	2，627	10，509
2018	6，317	1，567	2，143	10，027
2019	6，366	1，686	583	8，635
2020	6，266	1，907	1，517	9，690

注：资料来源：美国农业风险管理局官网

表2 美国农业标准再保险协议的责任划分

单位（%）

	损失比例	强制性基金		商业基金		
					商业保险公司	
		FCIC	商业保险公司	FCIC	第一分组州	第二、三分组州
共享收益	0～50	97	3	95	5	5
	50～65	86.5	13.5	60	40	40
	65～100	77.5	22.5	2.5～25	75.0	97.5
共担风险	100～160	92.5	7.5	35～57.5	65	42.5
	160～220	94	6	55～80	45	20
	220～500	97	3	90～95	10	5
	＞500	100	0	100	0	0

资料来源：《Standard Reinsurance Agreement（2024）》

条为例，其要求“绿箱”收入保险产品的赔付起赔线必须超过过去三年平均收入或净损失的30%，并且赔付额不能超过平均收益的70%，此外这些赔付还不能与生产的种类和产量挂钩。然而，从美国的农业保险产品市场来看，无论是产量类保险还是收入类保险，它们通常都是与特定的农作物挂钩的，并且收入保险的实际赔付额也可能超过平均收益的70%。这也就是说，美国现行的产量类保险和收入类保险都不满足“绿箱”标准。

在《国内支持：免除削减承诺的基础》第八条中，其要求“绿箱”自然灾害保险产品除了要满足30%的起赔线和70%的赔付上限，同时还要求自然灾害保险的赔付应该以政府当局公开宣布或承认发生了灾害事件为前提。然而，后面这一点并不符合保险业的经营惯例与合同规则。因为保险公司的赔偿决定通常并不以政府是否宣布灾害事件为前提，而是以农户是否遭受约定的损失为前提。也就是说，即便是保额较低的自然灾害保险产品，也可能不属于“绿箱”。

2. 国际社会对美国农业国内支持的诉讼

一是巴西对美国陆地棉补贴的诉讼[①]。2002年底，巴西指出美国对于本国棉花的补贴政策未能遵守其在WTO《农业协定》“和平条款（Peace Clause）”中的承诺，并违反了《补贴和反补贴措施协议》，要求美国尽快削减或取消其对陆地棉的相关补贴，遭到了美国的拒绝。2003年，巴西启动争端解决程序，要求WTO成立专家组调查。在上诉中，巴西提供了一系列证据，其中包括美国为棉花提供的贷款差额补贴、销售贷款收益、农作物保险、营销损失支付等农业国内支持都不属于“绿箱”内容，对棉花等特定农产品的生产产生了实际或潜在的促进作用，并压低了世界棉花市场的价格，损害了巴西的棉花产业。

2004年，WTO专家组发布了调查报告，支持巴西的大部分主张。虽然此后美国提出了上诉，但是在2005、2007和2008年，WTO先后三次做出裁决，判定美国部分棉花补贴政策违反了WTO贸易规则。

2008年，美国出台了《2008年食品、环境保护与能源法案》（即《2008年农业法案》），针对美国棉花补贴政策违反WTO贸易规则的条款做了一定的调整，并新增了一些内容。巴西表示，美国并没有明显改变对棉花违规补贴的做法，因此采取了新的WTO行动，双方争端再起。

2009年8月31日，WTO就巴西和美国之间持续多年的棉花补贴贸易争端做出最终裁决，判

① 详见 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm

定美国为其国内棉农所提供的巨额补贴违反了WTO贸易规则，并授权巴西可采取相应的贸易制裁措施。

就农业保险补贴而言，美国一度辩解农业保险补贴不适用于“和平条款”，因为农业保险补贴并不只是针对棉花，而是广泛适用于各种农作物，但是，WTO专家组支持了巴西的看法，裁定农业保险补贴是针对棉花的一种补贴形式，应该被计入对棉花的综合支持量中；同时，WTO专家组也支持巴西用农业保险保费补贴规模作为支持量的衡量标准，而非此前的农业保险净赔付规模。

此次贸易争端是WTO（包括GATT）历史上第一次针对农业国内支持的案件，对随后美国农业国内支持（包括农业保险）的政策和通报调整产生了直接的影响。

二是加拿大等对美国玉米补贴的诉讼[①]。2007年1月，加拿大就美国玉米和其他农产品补贴提出WTO磋商请求。首先，加拿大声称，美国向玉米行业所提供的补贴是针对美国初级农产品生产商和/或美国玉米行业的，不符合《补贴和反补贴措施协议》的相关规定。第二，加拿大声称，美国向其出口商提供的溢价率和条件比市场所提供的溢价和条件更优惠，也违反了《补贴和反补贴措施协议》和《农业协定》的相关约定。第三，加拿大声称，通过不适当地排除国内支持，美国为国内生产商提供的支持超过了附表第四部分第一节规定的承诺水平，进而违反了《农业协定》。此后，澳大利亚、阿根廷、巴西、欧洲共同体、危地马拉、尼加拉瓜和泰国等请求加入协商。

虽然加拿大的诉讼最终未能获得实质性的推进，但是由于其在时间上与巴西对美国陆地棉补贴的诉讼存在着重合之处，同时也明确指出美国农业收入保险补贴等支持方式有着很强的指向性，客观上也对美国形成了一定的外部压力。

（二）美国对农业保险补贴的通报策略调整

在其他成员国的诉讼压力下，美国对农业保险补贴的通报方式和内容也发生了比较明显的变化[②]。

1. 对农业保险保费补贴的通报调整

农业保险保费补贴是美国对农业保险最主要的补贴方式，按照美国最新的通报数据，美国以2008年为界可分为两阶段。

第一阶段：1995－2007年。美国将这一阶段农业保险保费补贴作为“黄箱：非特定产品支持”进行通报。由于“黄箱：非特定产品支持”的运用空间远大于“黄箱：特定产品支持”，美国这种通报方式降低了其“黄箱”的削减压力。

值得一提的是，从对农业保险补贴的AMS计量方式来看，在1995－2007年，美国将当年保险公司对农户的总赔付金额超过农户自交保费的部分计入AMS。由于美国对农业保险保费的平均补贴比例在60%左右，农户自负的保费比例为40%，因此，美国的这种计量口径大大降低了其实际发生的AMS总量，存在着明显的少报问题。

第二阶段：2008年至今。在国际诉讼压力下，美国将2008年起的农业保险保费补贴作为“黄箱：特定产品支持”进行通报，同时，对农业保险保费补贴的AMS计量口径为政府对农业保险保费的补贴总额。

同样值得一提的是，在这一时期，美国先后推出了农场毛收入保险（2008－2014）和全农场收入保险（2015至今），并将其作为“黄箱：非特定产品支持”进行通报。全农场收入保险是农场毛收入保险的升级版，该计划适用于美国所有农场，它用一份保单为农场的所有特色产品或有机商品（包括农作物和牲畜）提供风险保障。当农场的实际收入低于约定收入，保险公司则负责赔偿差额。全农场收入保险不与特定农产品的产量和价格挂钩，具有很强的收入保障属性，对农业生产的扭曲程度很低。但是，由于全农场收入保险实施起来要求较高，2022年，其保费规模不到全部农作物保险费收入的1%。

2. 对保险公司经营管理费用补贴和承保收益补贴的通报调整

在2008年以前，美国并未向WTO通报其对保险公司经营管理费用的补贴和承保收益的补贴，存在着明显的隐瞒。直到2008年，美国开始在“绿箱：一般服务”中通报“风险管理局

① 详见 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds357_e.htm#

② 美国先后多次修改向WTO的通报方式和内容，这一部分的分析参考了美国2020年的最新通报数据。

（RMA）”项目，具体包括“风险管理局行政管理和运营费用”、“对保险公司经营管理费用补贴”以及“对保险公司承保收益补贴”三个子项目。需说明的是，WTO《农业协定》并没有对农业保险的各类补贴方式进行明确约定，因此，美国的这种做法也是对规则空间的充分利用。

3. 对往年所通报的内容进行修订

美国向WTO所通报的农业国内支持文件，通常有2～4年的时滞，比如美国在2014年12月发布了2012年度的文件，在2017年1月发布了2014年度的文件。然而，从目前来看，对于此前的每一份通报文件，美国都会对其进行修订，有的甚至会出现3次修订（如2009年的通报文件）。从修订内容来看，不仅包括农业补贴项目的“归箱”调整（如美国曾经将2008－2011年的农业保险保费补贴按照“黄箱：非特定产品支持”通报，后来在文件修订后将其通报为“黄箱：特定产品支持”），还包括农业补贴金额的调整。这种频繁的通报调整，在一定程度上影响了通报数据的严肃性与可信性。

（三）美国农业保险补贴在其农业国内支持中的地位

1. 农业保险保费补贴在美国黄箱支持量中的地位

在2006年和2007年，美国将农业保险保费补贴按照“黄箱：非特定产品支持”进行通报，而农业保险保费补贴的支持量占“黄箱：非特定产品支持”支持量的比例分别为47％和39.6％，地位十分重要。

在2008－2020年，美国将农业保险保费补贴按照“黄箱：特定产品支持”进行通报，在此期间，农业保险保费补贴的支持量占“黄箱：非特定产品支持”支持量的平均比例为49％，接近半壁江山。其中，2008－2017年的比例均超过50％，但是2018－2020年比例开始逐年下降，2020年仅为15％（见图2）。

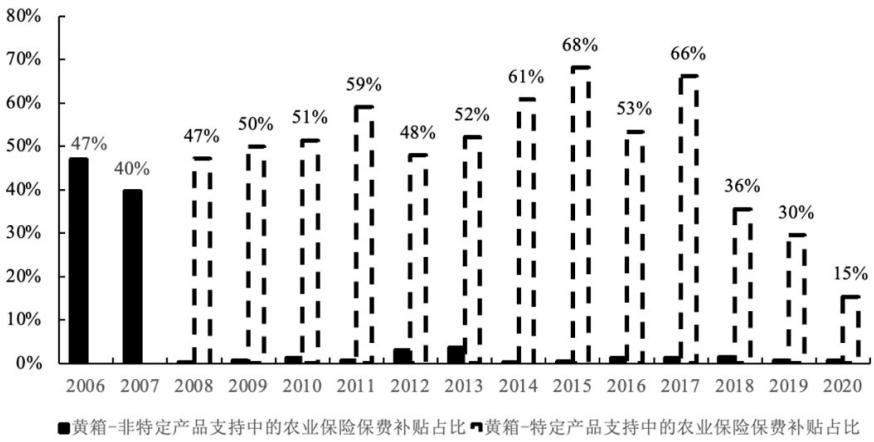


图2 农业保险保费补贴在美国农业黄箱支持量中的地位（单位：百万美元）

注：2008－2014年及2017年、2020年的数据采用的是美国最新更正修订后的通报，其中2008－2011年的通报共涉及两次实质性修改

资料来源：2012－2020年美国向WTO提交的官方通报文件

2. 农业保险保费补贴在美国主要农产品综合支持量中的地位

我们选取了2012－2020年的数据考察农业保险保费补贴在美国主要产品综合支持量中的重要性。图3～6分别为小麦、玉米、大豆、棉花的具体情况（单位：百万美元）。可以看到：第一，在2018年之前，小麦、玉米、大豆、棉花的保费补贴支持量几乎等于其全部综合支持量，但是2018年后，保费补贴支持量的相对地位有所下降；第二，美国对小麦和棉花的保费补贴支持量在很多年份超过了其微量允许水平，存在着削减的压力，而玉米和和大豆还有着一定的削减空间。

五、结论与借鉴

（一）结论

美国是世界农业保险强国，不仅补贴规模常年领先，而且在WTO补贴的合规方面也积累了丰富的经验。本文结合WTO的相关规则和美国

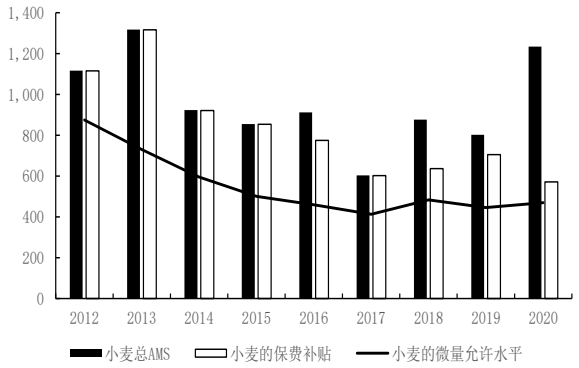


图3 小麦保费补贴、总AMS与微量允许

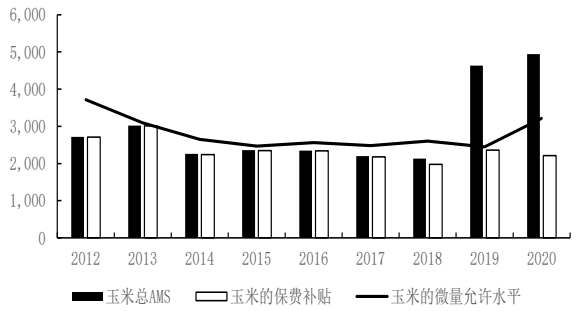


图4 玉米保费补贴、总AMS与微量允许

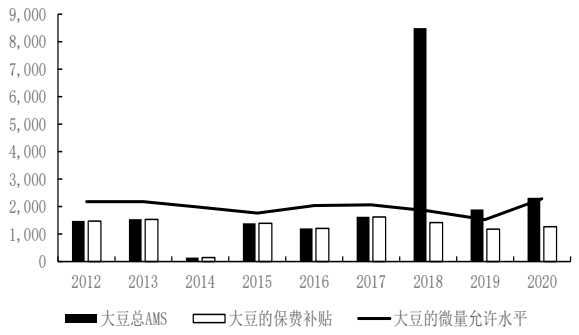


图5 大豆保费补贴、总AMS与微量允许

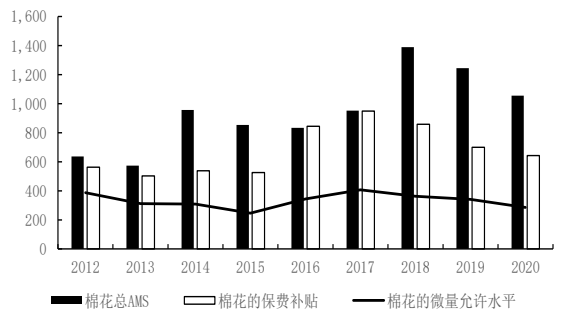


图6 棉花保费补贴、总AMS与微量允许

注：2012－2014年及2017年的数据采用的是美国更正修订后的通报

资料来源：2012－2020年美国向WTO提交的官方通报文件

向WTO通报的农业国内支持数据，梳理了美国对农业保险补贴的数据，在此基础上分析了美国农业保险补贴的合规风险及其合规策略。

本文的主要结论包括：

第一，在现行WTO规则下，一个国家对农业保险的补贴数据是相对客观和透明的，但是在通报方式上却存在着很大的操作空间。也就是说，在一国农业保险补贴规模给定的情况下，不同的通报处理方式会带来不同的合规结果，同时也会产生不同的补贴空间。导致这一情形的直接原因，在于WTO《农业协定》关于农业保险补贴“归箱”的规则并不完备，不能反映各国农业保险补贴政策及农业保险产品的最新进展，存在一定的漏洞。

第二，美国在农业保险补贴的WTO合规性方面展现了高度的策略性，通过精心利用现有规则中的不明确之处，尽可能降低自己的合规风险。具体而言，美国长期将农业保险保费补贴归类于“黄箱：非特定产品支持”类别，这样做的好处在于，非特定产品支持在WTO规则下受到的约束相对较少，从而降低了补贴措施被认定为贸易扭曲的风险。同时，美国也将保险公司的经营管理费用补贴和承保收益补贴归入“绿箱”类别，根据WTO《农业协定》，“绿箱”措施是被免除削减承诺的，这意味着这些补贴不会直接受到WTO减让承诺的影响。此外，美国还多次以“修订”为名对此前通报的历史数据进行修改。

第三，国际诉讼在美国农业保险补贴通报方式的调整中起到了关键的推动作用。特别是在巴西针对美国陆地棉补贴提起的诉讼取得胜利后，美国不得不重新审视并修改其农业保险补贴的通报策略。这一变化体现在美国将农业保险补贴的分类从“黄箱：非特定产品支持”调整为“黄箱：特定产品支持”，这一改变意味着美国在通报时需要更加明确地通报补贴针对的具体农产品，从而提高了通报的透明度和具体性。同时，美国还改进了AMS（综合支持量）的统计口径，这些措施更加准确地反映了其对农业支持的实际情况，有助于减少未来可能的贸易争端。

第四，农业保险保费补贴在美国黄箱支持总量中有着十分重要的地位，但是其重要性近年来

开始有所下降。无论美国在2008年之前将农业保险保费补贴归箱为“黄箱：非特定产品支持”，还是在2008年后将其归箱为“黄箱：特定产品支持”，农业保险保费补贴都举足轻重。但值得注意的是，近年来美国农业保险保费补贴在“黄箱”支持中的地位开始有所下降。

（二）借鉴

第一，高度重视农业保险补贴通报的重要性。当前，我国对农业保险的保费补贴已达相当规模，在近年来国际社会对农业国内支持高度关注的背景下，如何在WTO的规则框架下进行合理通报，既关系到我国对WTO通报义务的履行，也关系到对我国农业的有效保护和支持，需要通盘权衡和考量。特别是我国承诺零水平的农业国内支持，而发达国家却拥有占有农业产值20%～40%的“黄箱”补贴空间，如果像美国那样将农业保险保费补贴按照“黄箱：特定产品支持”进行通报，那么，我国部分农产品将面临比较突出的WTO合规风险。

第二，充分利用现有的通报规则。虽然WTO《农业协定》对符合“绿箱”的农业保险产品的要求十分苛刻，但是其对农业保险补贴的“归箱”并没有明确的细则，这也为我国合理利用规则提供了可能。从目前来看，我国除了借鉴美国对保险公司提供经营费用补贴和承保收益补贴，还可以在农业保险补贴的AMS计入量上做文章。另外，我国也可以考虑提供总量补贴数据而非细分补贴数据，保留一定的模糊空间，或者在提供一个总量数据之后，再对此前的通报数据进行修订，为自己留出缓冲和调整的时间。

第三，循序稳妥推进主粮作物的完全成本保险和收入保险。虽然我国已开始全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险，不少研究也对收入保险存有期待，但是美国已经将绝大部分农业收入保险通报为“黄箱：特定产品支持”，也即收入保险存在着较大的WTO合规风险。在我国农业保障程度仍然较低的背景下，我国应该优先发展主粮作物的完全成本保险，在各方面条件成熟之后，再循序推进主粮作物的收入保险。

第四，推动并参与WTO关于农业保险补贴规则的谈判和制定。WTO关于农业保险补贴的规则存在明显的不完备性，我国应在新一轮的国际农业规则谈判中发挥重要作用，发出中国声音，深度参与规则制定，充分维护本国利益。

参 考 文 献

[1] Smith，Vincent H.，GlauberJoseph W.. Agricultural insurance in developed countries：where have we been and where are we going?[J]. Applied Economic Perspectives and Policy，2012：363-390.

[2] 庹国柱，张峭.论我国农业保险的政策目标[J].保险研究，2018（7）：7-15.

[3] 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[J].国际经济评论，2021（6）：117-140，7.

[4] 李董林，焦点，李春顶.入世20年与中国农业贸易发展变迁[J].世界农业，2022（6）：31-46.

[5] 程国强.WTO农业规则与中国农业发展（第二版）[M].北京：中国经济出版社，2001：41-45.

[6] Josling，theT. et al. Agriculture，food，and. in the WTO and food security：implications for developing countries[J]. World Scientific，2010：41-64.

[7] Schnepf，Randy，FarmU. S. Support：compliance with WTO commitments[C]. Congress Research Service，2019.

[8] Glauber，J.. The U. S. crop insurance program and WTO disciplines[C]. The 4th International Conference on Agricultural Risk，Finance and Insurance（IARFIC），DC Washington State，2015（6）：16-18.

[9] Coppess，J. et al. Reviewing the rationale for public support of US agricultural risk management programs[J]. Applied Economic Perspectives and Policy，2017，39（1）：95-121.

[10] 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[J].中国农村经济，2020（9）：2-20.

[11] 赵将，张蕙杰，段志煌.美国的农业政策与WTO合规：2018—2020[J].农业经济问题，2021（8）：113-124.

[12] 齐皓天，徐雪高，朱满德，等.农业保险补贴如何规避WTO规则约束：美国做法及启示[J].农业经济问题，2017，38（7）：101-109，112.

WTO compliance strategies and reference for US agricultural insurance subsidies——analysis based on 1995—2020 notification data

HE Xiaowei[1], XIONG Dongxiang[1], LIU Yixin[2]

(1. *School of Insurance and Economics, University of International Business and Economics, Beijing* 100029, *China*; 2. *School of Finance, Nankai University, Tianjin* 300350, *China*)

Abstract: The United States is the world's top agricultural insurance powerhouse and has accumulated rich experience in WTO compliance for agricultural insurance subsidies. Based on the WTO's policy on domestic support for agriculture and relevant rules on agricultural insurance subsidies, this paper analyzes the main methods and scale of agricultural insurance subsidies of the United States. It also explores the U. S. compliance risks and adjustments to compliance strategies for agricultural insurance subsidies combined with the data reported by the United States to the WTO from 1995 to 2020. The main conclusions are: firstly, under the current WTO rules, there is a great deal of operational space for the notification of agricultural insurance subsidies; Secondly, in order to reduce compliance risks, the United States has fully utilized the loopholes in WTO rules and chosen the most favorable reporting method for itself; Thirdly, international litigation is an important reason for promoting the adjustment of the notification method for agricultural insurance subsidies in the United States; Fourthly, agricultural insurance premium subsidies still play a very important role in the total support of the "yellow box" in the United States. The reference of the American experience to China was also analyzed.

Keywords: WTO compliance; Agricultural insurance subsidies; *Agreement on agriculture*; Compliance Strategy

(编辑：牛晓霞)