

中国与日本农业进口政策的比较研究

——基于中美、日美贸易关系的分析

胡冰川 (3)

全球格局变化对农产品贸易的影响与对策

李春顶 刘洪汝 (14)

结构性改革视角下中国农业补贴政策的 WTO 合规路径

吕 刘 陈秧分 (25)

韩国农村融合产业品牌传播力提升的经验与启示

王 倩 逯汉宁 (35)

欧盟农业支持政策对中国农业政策的启示

付兴宇 王术坤 林文声 (49)

中国乡村建设的现实基础与“十五五”时期提升策略研究

张永江 杨思晓 卫思同 王乾斌 (64)

数据要素能否驱动农业劳动生产率提升?

张满朝 张永奇 庄天慧 (79)

中国农业社会化服务供给活力的时空特征与分布动态演进

刘传明 贾 蕊 荣冬伟 (97)

赋权、强能、包容：新型农村集体经济的促农增收效应研究

董艳敏 赵景鲁 严奉宪 (112)

农户短视频营销的增收效应研究

——基于 768 位农户的调研数据

黄绍升 闫 春 花 磊 (130)

A Comparative Study of Agricultural Import Policies in China and Japan

—Evidence from China-US and Japan-US Trade Relations

..... *HU Bingchuan* (3)

The Impact of Global Structural Changes on Agricultural Trade and China’s Countermeasures

..... *LI Chunding, LIU Hongru* (14)

The WTO Compliant Path of China’s Agricultural Subsidy Policies from the Perspective of Structural Reform

..... *LÜ Liu, CHEN Yangfen* (25)

Experiences and Implications of Improving Brand Communication in South Korea’s Rural Integration Industry

..... *WANG Qian, LU Hanning* (35)

The Implications of EU Agricultural Support Policy for of China’s Agricultural Policy

..... *FU Xingyu, WANG Shukun, LIN Wensheng* (49)

Research on the Realistic Foundation of Rural Construction in China and the Enhancement

Strategy During the 15th Five Year Plan Period

..... *ZHANG Yongjiang, YANG Sixiao, WEI Sitong, WANG Qianbin* (64)

Can Data Factors Drive the Improvement of Agricultural Labor Productivity?

..... *ZHANG Manchao, ZHANG Yongqi, ZHUANG Tianhui* (79)

Spatio-Temporal Characteristics and Dynamic Distribution Evolution of Supply Vitality in

China’s Agricultural Socialized Services

..... *LIU Chuanming, JIA Rui, RONG Dongwei* (97)

Empowering People, Enhancing Capacity and Ensuring Inclusiveness: The Effect of the New

Rural Collective Economy on Increasing Farmers’ Income

..... *DONG Yanmin, ZHAO Jinglu, YAN Fengxian* (112)

The Income-Enhancing Effects of Short Video Marketing among Rural Households

—Evidence from a Survey of 768 Farmers

..... *HUANG Shaosheng, YAN Chun, HUA Lei* (130)

中国与日本农业进口政策的比较研究

——基于中美、日美贸易关系的分析

◆ 胡冰川

(中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732)

摘要: 本文在农业贸易策略分析中引入“时空贴现率”概念,对中美与日美农业贸易进行比较,探讨敏感性农产品在外部压力下所呈现的政策差异及其深层结构性根源。研究发现,中日两国在农业贸易中的反应模式存在显著差异:日本作为典型海岛型国家,资源有限、外部依赖度高,在牛肉等敏感性农产品上表现出高度敏感的政策取向和短期应对特征;相比之下,中国作为大陆型国家,拥有较强的产业链冗余度与政策回旋空间,即使在中美贸易摩擦背景下,大豆进口结构受到扰动,国内市场仍能通过结构调整有效吸收冲击,展现出更强的长期主义与供应链韧性。研究表明,农业贸易已成为观察国家治理逻辑的重要窗口,本文提出的分析框架亦对能源安全、粮食储备和供应链重构等其他战略领域具有参考价值。

关键词: 农业贸易; 时空贴现率; 地理决定论; 策略比较

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2026.03.001

1 农业贸易的基准策略

农业贸易作为人类经济史上最古老的贸易形式之一,自古以来便遵循一般贸易规律:在生产力低下、区域贸易局限的时代,其核心逻辑在于互通有无、互补交换。随着15世纪地理大发现的推动,全球贸易网络的形成加速了农产品贸易的商业化进程,此时支配性规律转向比较优势原理。这一原理催生了诸多经典国际贸易理论,如赫克歇尔-俄林-萨缪尔森(H-O-S)定理、雷布任斯基定理、一价定律以及巴萨拉萨效应等。这些理论虽表述各异,但本质上均强调各国基于资源禀赋与要素密集度的相对优势,进行专业化分工,从而放大贸易规模、提升整体福利水平,实现财富的动态增量。

进入全球化时代,产业链的纵向延伸与横向整合进一步深化了贸易理论的演进。新经济地理学模型(如Krugman的中心-外围模型)与动态一般均衡理论(如Melitz异质企业模型)等新兴框架,为解释空间集聚、贸易摩擦与增长路径提供了更精细的工具。然而,这些模型更多地扮演解释性角色,并未颠覆农业贸易的基本逻辑:即通过分工协作应对供给约束与需求多样化。

20世纪中叶以来绿色革命之后,农业生产率增长长期高于人口增速,全球多数年份出现农业供给相对过剩的结构性格局。在此背景下,农业贸易的福利效应不断增强,但“完全市场化”的纯经济逻辑在许多国家

收稿日期: 2025-12-03。

基金项目: 中国社会科学院与日本学术振兴会共同资助项目“人口流出背景下中日乡村建设比较研究”。

作者简介: 胡冰川(1980—),男,安徽枞阳人,研究员,研究方向为农业政策, E-mail: hubch@cass.org.cn。

的国内政治环境中越发难以成立。农业贸易逐渐演变为经济-政治双重逻辑支配的领域，尤其是在主要农产品进口国中，保护性政策往往成为政治博弈的重要砝码。正如 Anderson 和 Hayami 在农业保护政治经济学框架中所指出的：农业政策的最终结果往往是利益集团、消费者、财政压力与国际规则多方制衡的折中产物^[1]。

此时，农业贸易策略已演变为各国（尤其是进口国）政治经济策略的动态折中结果。这种折中并非孤立，而是深受外部约束影响：世界贸易组织（WTO）《农业协定》框架下，各成员须遵守市场准入、国内支持与出口竞争的“三支柱”纪律；区域自由贸易协定（如 CPTPP、USMCA）则进一步嵌入互惠条款，对国别政策施加或强或弱的约束力。在这些动态妥协中，不同国家的农业贸易政策虽千差万别，却在 WTO 多哈回合谈判中显现出清晰分野：出口国集团（如 Cairns 集团，包括美国、澳大利亚、巴西）主张大幅削减补贴与关税壁垒，以扩大市场份额；进口国集团（如 G-33 集团，包括印度、中国、日本）则强调特殊与差别待遇（SDT），允许发展中国家保留公共库存与特别保障机制（SSM）。即便在进口国内部，也存在显著分化：欧盟国家侧重环境保护与多功能农业，日本强调农民收入保障，而中国则优先粮食主权。这些差异并非随机，而是根植于国家类型（大陆 vs. 海岛）、资源禀赋与发展阶段的内在规律。

从简单二分法视角审视，尽管不少国家对农产品进口持开放欢迎态度，但进口结构与动机却存在根本性差异。发展中国家，尤其是最不发达国家（LDCs），往往聚焦上游廉价大宗农产品进口，以保障基本生存需求。例如，埃及和叙利亚等中东国家高度依赖小麦与玉米进口。2024 年埃及小麦进口量达 1 270 万吨（占消费的 80% 以上），主要来源为俄罗斯与乌克兰；玉米进口量预计 1 050 万吨，用于饲料与工业。叙利亚 2024 年谷物进口依赖度超 90%，这些进口本质上是“口粮安全阀”，以平抑社会动荡。反观发达国家，则大量进口高价值农产品，满足消费升级与生活品质需求：2024 年美国农业进口总额达 2 130 亿美元，其中牛肉、水果与葡萄酒占比显著——牛肉进口量增长 23%（约 50 亿美元，主要来自澳大利亚与巴西），水果蔬菜占 30%（约 800 亿美元，如香蕉与柑橘），葡萄酒进口额达 85 亿美元（意大利与法国主导）。这种分层模式表现出强烈的收入水平与需求层次的关系，具备一般普遍规律的特征。

同样，在对农产品进口持抗拒态度的国家中，其差异也十分显著。以中国和日本为例，两国对农产品进口均表现出政策上的厌恶性，但出发点迥异。中国政策的核心焦虑在于“进口过多加剧对外依存度，威胁粮食安全”——2024 年大豆进口占比达 85%，但政府通过最低采购价与临时储备机制，将谷物进口上限控制在消费 5% 以内^[2]。日本则更侧重“进口冲击本土农民收入，酿成国内政治阻力”——自 1961 年《农业基本法》以来，日本通过高关税（如大米关税为 778%）与直接支付补贴，维护农村选民基础，2024 年农业保护支出占 GDP 的 1.25%，远高于经济合作与发展组织（OECD）的平均水平。

本文聚焦的中、日两国与美国的贸易关系，尽管都面临全球化的外部约束，但在对农产品进口的抗拒性动因上，展现出两种截然不同的策略性差异，这是分析两国农业贸易模式的关键基础。中国政策抗拒性的核心出发点是国家安全感。担忧大规模进口导致对外依存度过度提高，尤其是在敏感性产品（如大豆）上，进而危及国家粮食安全水平。这种策略反映了大陆国家对稳定性和自主性的深层诉求。日本政策抗拒性的核心出发点是国内政治阻力。主要担忧进口冲击本国相关农产品（如大米、牛肉、乳制品）生产者的收入，影响农民群体对执政党的支持，本质上是典型的农业保护政治经济学的体现。这种策略反映了海岛国家在国土有限、资源稀缺条件下，对既有社会结构的维护。换言之，大陆和海岛国家农业贸易策略映射出的是战略眼光的长期性与短期性之间的差别，意即中国更重视农业贸易对国家的长期影响，而日本则更侧重短期的妥协。

2 地理决定论的基本逻辑

地理禀赋差异不仅塑造了国家的农业生产条件与贸易结构，还在更深层次影响着决策者的风险视阈、制

度反应速度与政策弹性。不同类型国家在面对农业相关风险时，其风险识别方式与政策调节路径往往具有结构性特征，而非偶然结果。地理决定论认为，大陆国家与海岛国家^①在风险判断与政策应对上呈现截然不同的机制。然而，从更一般的角度来看，这类差异并不限于地理形态本身，而是普遍存在于不同资源禀赋、战略纵深与脆弱性结构的国家之中。以“大陆-海岛”对比为例，只是提供了一个具有启发性的典型情境，有助于揭示此类差异背后更广泛的规律性逻辑，而并不构成严格的二元分类。

2.1 海岛的逻辑：极限生存焦虑下的“制度锁定”

一般意义上，海岛国家的风险观具有显著的即时性特征。对于日本而言，狭小的国土和匮乏的资源意味着缺乏战略纵深，风险是“明天”，而非“明年”甚至“十年后”的问题。这种低容错率的生存环境，导致其决策逻辑呈现出以下特征。

一是守成与避险的本能属性。由于缺乏腹地缓冲，激进的改革一旦失败可能引发系统性崩溃。因此，政策制定倾向于守成与渐进式改良。这种对“崩溃”的恐惧，使得政策往往被特定的存量利益集团（如农协JA）深度绑定，形成强烈的路径依赖^[3]。这也是在人类进化过程中，塔斯马尼亚人永远无法离开海岛的根源^[4]。值得注意的是，这种风险结构也可能带来个体行为上的“反向冒险主义”（即极端环境中也可能产生超比例的冒险家），可以理解为某种个体层面的补偿效应，但在宏观制度上仍以规避型为主。

二是“加拉帕戈斯式”的偏执。这种路径依赖在公共策略上表现为一种近乎偏执的制度僵化，表现为极高的制度转换成本。这一点在日本政策决策和科技创新方面表现得非常充分。例如，当前在应对日本稻米危机的情境下，面对米价上涨，理性的经济学决策应是“进口替代+挂钩补贴”以平抑价格并激励产能。然而，日本政府受制于既有的粮食管控制度和政治承诺，宁可维持低效的现状，也不愿轻易打破保护壁垒，表现出极强的政策惯性。

类似现象在农地政策中表现尤为典型。1952年制定的《农地法》长期严格限制土地买卖和规模化经营，初衷是保护小农稳定。然而，当外部环境变化需要规模效益时，这种保护变成了桎梏。1992年开始逐步政策放开到2020年允许公司购买土地，由于错失了最佳的时间窗口，导致今天日本农业面临严重的耕地撂荒问题，耕地面积从1961年的609万公顷下降到2024年的424万公顷^②。这正是典型的“制度锁定困境”。

2.2 大陆逻辑：战略纵深支撑下的“长期主义”

相对而言，中国作为典型的资源型大陆国家，其广阔的国土提供了战略腹地、庞大的产能基础和高冗余度的回旋空间。这种地理特征赋予了决策者更长的风险视阈和显著的政策弹性，并具化为“长期主义”的战略思维。这类国家的农业风险治理与贸易策略往往有以下两种表现。

一是风险视阈与储备策略。大陆国家的风险观往往着眼于5~10年甚至更长周期的战略博弈。依靠强大的国内产能和巨大的国家库存缓冲（如粮食储备），国家能够推行“持久战”的思想和物质准备。这种能力建设，凸显了低时间折扣率下的跨周期投资。这类国家倾向采用长期产能建设、储备扩张、制度优化等方式来增强战略稳态。

二是政策弹性与工具理性。充足的试错空间使得大陆政策具备高度的灵活性和工具理性。政策不易被特定的短期利益集团深度绑定，从而能够更果断地进行调整和纠错。这种政策机制的特性在于：当国家拥有较强的产能和库存缓冲时，政策能够采取能力建设与多工具组合的方式进行风险治理，如通过储备、补贴、结构调整来对冲农业贸易风险，从而实现不同时间尺度的治理目标。

^① 为简化问题，便于理解，以下“大陆国家”指代资源禀赋、产能条件等相对更为富集的国家，如中国等国家；而“海岛国家”指代资源条件相对薄弱的国家，如日本等国家。

^② 资料来源：<https://www.nippon.com/en/japan-data/h02580/>。

2.3 一般性框架

尽管地理决定论本身存在明显的理论局限，但其提供了一个观察国家行为的自然起点。无论是大陆国家与海岛国家、大国与小国，还是大型企业与小企业，乃至个体行为者，其决策方式在本质上都可视为在既定约束条件下的效用最大化过程。差异不在于是否追求最大化，而在于如何理解并权衡约束条件与收益目标之间的关系。

在市场经济中，这种差异通常表现为不同的风险偏好结构——风险偏好型、风险厌恶型与风险中性策略的选择。而这些策略选择往往不仅受经济理性驱动，同时也深受生物学特质、资源禀赋与环境条件的底层影响。正基于此，本文试图构建一个具有一般性的解释框架，以系统性地讨论农业贸易决策背后的深层机制与环境条件，并以此为切入点揭示不同类型国家在农业贸易策略上的结构性差异。

3 理论假说：得自地理决定论的启发

3.1 策略的时空贴现率

从地理决定论的基本逻辑出发，不同国家对风险的应对方式，实质上体现为一种“时空转换”关系：海岛国家更倾向于以“时间换空间”，即通过短周期、快速反应的方式弥补有限的地理纵深；大陆国家则以“空间换时间”，依托较大的国土、产能与战略缓冲，形成更具长期性的政策安排。这种差异与生物繁衍中的R策略-K策略在结构上具有一定的相似性。虽然地理决定论本身作为机械化理论难以直接作为论证基础，但它为我们提出了一个具有启发性的分析概念——策略贴现率，即一个国家在多大程度上愿意将未来政策影响折算为当期可接受的成本与收益。当一般性策略的贴现率存在差异时，国家在制定政策时的行为顺序、选择偏好与冲突取舍就会呈现系统性的变化，而这种差异往往带有显著的“时空效应”。

具体来看，各国农业贸易策略在优先级排序和决策顺序上的差异，可以追溯到其农业政策所隐含的时空贴现率结构。贴现率刻画了一个国家在面临政策妥协时——如 Anderson 所讨论的农业支持与保护的权衡结构——如何在外部约束与内部政治成本之间进行排序。换言之，一国农业支持或贸易政策的权衡逻辑，不仅取决于外部环境压力的大小，也受其经济上可调动的战略纵深（空间冗余度）与政治体系所允许的回报周期（时间冗余度）的共同影响。空间越宽裕、政治回报周期越长，则贴现率越低，决策更具长期主义；反之，则贴现率更高，政策更具短期主义特征。

这一基本假设在逻辑上将“空间-时间”联动起来，虽具有启发性，但也可能带来一定的机械化倾向。若进一步承认空间与时间在现实中并非完全绑定，而是可能相对独立，则可以基于“空间冗余度×时间冗余度”构建一个 2×2 时空象限模型，从而扩展理论的外推范围并增强解释力。例如，澳大利亚虽在地缘形态上呈现孤立性，但因其国土辽阔与人口稀疏而拥有显著的空间冗余，使其农业政策更接近大陆国家的长期主义逻辑；这一例外恰好验证了将时空维度拆分后进行独立分析的必要性。

总体而言，这一理论假说在广义公共政策分析中具有一定的普适性，但在资源禀赋高度刚性同时受地缘政治深刻影响的农业政策领域——尤其是农业贸易政策——其解释力尤为典型。农业政策天然具有强烈的“时空结构性”，既受物质基础的限制，也承载着政策回报的时间跨度，因此成为观察国家贴现率、风险治理模式以及政策顺序机制最为典型的分析场域。

3.2 基准模型

基于上述理论，可以定义一国农业贸易保护与开放的实际强度，主要由其时空贴现率 $\delta_{ST} \in [0, 1]$ 决定，那么：

$$\delta_{ST} = \delta_S \cdot \delta_T \quad (1)$$

式 (1) 中, δ_s 为经济层面的战略纵深贴现因子 (空间维度), δ_T 为政治层面的回报周期贴现因子 (时间维度)。其中 δ_s 可以表达为:

$$f(\text{可动员耕地冗余, 库存容量, 海外农田控制权, 水资源纵深, } \dots)$$

显然存在 δ_{ST} 越接近 1 → 越短期主义 → 越高保护 (海岛型典型), δ_{ST} 越接近 0 → 越长期主义 → 越能承受短期开放的冲击 (大陆型典型)。据此可以根据现有全球农业贸易格局进行大致分类, 如表 1 所示。

表 1 不同国家类型的农业贸易政策贴现水平差异

类型	空间冗余度低 (海岛型)	空间冗余度高 (大陆型)
时间冗余度长 (大陆型)	II: 人造大陆型 代表国家: 英国、澳大利亚 中低贴现率 → 长期开放主义	I: 经典大陆型 代表国家: 中国、巴西 低贴现率 → 长期开放主义、战略耐心
时间冗余度短 (海岛型)	III: 经典海岛型 代表国家: 日本 极高贴现率 → 极端保护主义	IV: 受限大陆型 代表国家: 俄罗斯、印度 中低贴现率 → 短期保护主义

在理论表达中, 不妨假设跨期政策决策在当期政治支持函数 Π

$$\max_{\tau} \Pi = U(\pi_0) + \delta_{ST} U(\pi_1) \quad (2)$$

式 (2) 中, $\tau \in [0, 1]$ 为农业支持保护水平 (如关税、补贴等当量), π_0 为当期政治支持水平, π_1 为下一期政治支持水平, $U(\pi_0)$ 表示当期决策的价值。因此存在:

$$\pi_0 = [aF(\tau) - bC(\tau)] - P(\tau) \quad (3)$$

式 (3) 中, $F(\tau)$ 为农民收入, $\partial F / \partial \tau > 0$; $C(\tau)$ 为消费者食品价格上涨成本, $\partial C / \partial \tau > 0$; a 、 b 分别为决策权重; $P(\tau)$ 为外部威胁惩罚成本, 用于衡量外部系统性威胁的厌恶程度。假设 $P(\tau)$ 是保护水平 τ 的凸函数, 且其敏感度由外部依赖脆弱 V_{Ext} 决定:

$$P(\tau) = V_{Ext} \cdot E(\tau)^{\varphi} \quad (4)$$

式 (4) 中, $E(\tau)$ 为外部惩罚成本 (报复性关税、安全威胁), $\partial E / \partial \tau > 0$; V_{Ext} 为外部依赖脆弱性指数; φ 为风险厌恶指数, 表明外部威胁 $E(\tau)$ 与内部政治惩罚成本 $P(\tau)$ 的非线性关系, 当 $\varphi > 1$ 时, 内部惩罚成本将随外部威胁指数级上升。

在农业贸易中, 易得到时空贴现率 δ_{ST} 与最优保护水平 τ^* 之间的关系。该关系 $\frac{\partial \tau^*}{\partial \delta_{ST}}$ 由一阶条件 $H(\tau, \delta_{ST}) = 0$ 隐式定义:

$$H(\tau, \delta_{ST}) = \frac{\partial \Pi}{\partial \tau} = \frac{\partial \pi_0}{\partial \tau} + \delta_{ST} \frac{\partial \pi_1}{\partial \tau} = 0 \quad (5)$$

根据隐函数定理, 其偏微分关系为:

$$\frac{\partial \tau^*}{\partial \delta_{ST}} = - \frac{\partial H / \partial \delta_{ST}}{\partial H / \partial \tau} \quad (6)$$

进一步地, $(\partial H / \partial \tau)$ 作为分母项是目标函数 Π 对 τ 的二阶偏导数, 即二阶条件:

$$\frac{\partial H}{\partial \tau} = \frac{\partial^2 \Pi}{\partial \tau^2} = \frac{\partial^2 \pi_0}{\partial \tau^2} + \delta_{ST} \frac{\partial^2 \pi_1}{\partial \tau^2} \quad (7)$$

为了确保 τ^* 是一个政治支持的最大值, 目标函数 Π 必须在 τ^* 处严格凹。因此, 二阶条件要求分母必须是负数: $\frac{\partial H}{\partial \tau} < 0$ 必须成立。

$(\partial H / \partial \delta_{ST})$ 分子项是 H 对 δ_{ST} 的偏导数:

$$\frac{\partial H}{\partial \delta_{ST}} = \frac{\partial}{\partial \delta_{ST}} \left(\frac{\partial \pi_0}{\partial \tau} + \delta_{ST} \frac{\partial \pi_1}{\partial \tau} \right) \quad (8)$$

由于 π_0 [含惩罚项 $P(\tau)$] 和 π_1 的结构都独立于 δ_{ST} ，式(8)中与 δ_{ST} 无关的项的偏导数为0，整理后可得：

$$\frac{\partial H}{\partial \delta_{ST}} = 0 + 1 \cdot \frac{\partial \pi_1}{\partial \tau} = \frac{\partial \pi_1}{\partial \tau} \quad (9)$$

根据模型设定 $\frac{\partial \pi_1}{\partial \tau} > 0$ ，即不存在压力情况下，农业支持保护政策总能获得预期正向政治收益，因此分子项为正，即 $\frac{\partial H}{\partial \delta_{ST}} > 0$ 。

综上所述可得：

$$\frac{\partial \tau^*}{\partial \delta_{ST}} = - \frac{\partial H / \partial \delta_{ST}}{\partial H / \partial \tau} > 0 \quad (10)$$

4 农业贸易策略的时空影响

透过以上理论模型，可以得出以下三个方面的结论。

4.1 贴现率决定保护倾向

一国农业政策的时空贴现率 δ_{ST} 与其最优保护水平 τ^* 呈正相关关系。这表明，国家越是倾向于短期主义(δ_{ST} 越高)，其政策越具有内在的高保护倾向。这种关系具有一定的先验设定，但在当前全球农业产能相对过剩、国际市场供应总体充裕的结构性条件下，这一假设具有明显的经验支持与理论解释力。更为一般化地讲，当外部约束条件发生显著变化时， δ_{ST} 与 τ^* 的函数关系也可以进行重新设定。因此，该模型具有可修正性与可扩展性。

实际上，此类贴现率决定最优策略的逻辑在多种学科研究中已有广泛应用，如公共管理领域中“官员年龄-政绩激励模型”^[5]、微观经济学中的“寡头竞赛-时间偏好模型”^[6]，以及金融学中的“短视型投资-长期投资回报模型”等。它们在底层结构上均体现为：贴现率越高，越偏好当期可见收益，从而导致策略更趋保护性与短期化。

4.2 外部脆弱性重置均衡点

虽然 δ_{ST} 决定了 τ^* 的边际效应的正相关方向，但外部系统性风险成本 $P(\tau)$ 决定了 τ^* 的绝对值和位置。日本由于外部依赖脆弱性 V_{Ext} 极高，外部威胁 $E(\tau)$ 会触发非线性惩罚项 $P(\tau)$ 的爆炸性增长。在高 δ_{ST} (短期主义)的驱动下，决策目标转化为最小化当期系统性崩溃风险。因此，政策被迫将 τ^* 降至最低可维持的安全阈值，哪怕牺牲内部利益 F_{int} ，以避免不可承受的外部威胁 C_{Ext} 。这就是日本在面对美国施压时常采用的“最小化损失”的短期主义逻辑：为了保护汽车、电子等核心出口部门与同盟体系稳定，日本不得不以牺牲农业保护来维持当期均衡。

相反，中国由于外部脆弱性 V_{Ext} 较低，外部风险 $P(\tau)$ 不具有即时颠覆性。很多情形下，外部压力甚至转变为当期的政治收益 $U(\pi_0)$ ，如倒逼国内产业转型升级。因此，政策的时空低贴现率使得中国可以将外部冲击转化为跨周期优化策略，维持 τ^* 在能够兼顾长期粮食安全与产业竞争力的均衡点上。

4.3 农业贸易策略的时空影响

基于上述两条机制，可以将中国与日本的农业贸易行为映射为大陆型与海岛型国家的典型差异。日本在农业贸易中通常以“保护农民利益”为首要目标，因而在制度设计上保持高度保守与路径依赖；一旦遭遇美国等外部压力，其高贴现率结构又促使其迅速转向“伤害最小化”的短期主义逻辑，通过牺牲农业部门的利

益，换取核心出口产业和安全同盟体系的即时稳定。这种“内部高保护-外部快速妥协”的双重特征，正是典型的海岛型国家农业贸易行为模式。

相比之下，中国在中美农业贸易中依托庞大的国内产能、库存体系与供应链纵深，使得外部冲击不具有即时颠覆性。低贴现率结构使其能够采取跨周期优化的长期策略：在确保国家粮食安全和农业体系稳态的同时，将外部压力转化为推动国内结构调整和竞争力提升的战略契机。这一“战略纵深支撑的长期主义”则是典型的大陆型国家农业贸易模式。

5 中美、日美农业贸易策略的比较

美国是全球第二大农产品出口国，仅次于巴西。对中国和日本而言，美国都是十分重要的进口来源；从美国来看，中国和日本分列第三位和第五位出口目的地。2024 年，中国与美国农产品贸易总额 398.7 亿美元，比上年同期下降 7.2%，占中国农产品贸易总额的 12.5%。其中，中国向美国出口农产品 123.4 亿美元，比上年同期增长 22.3%，占农产品出口总额的 12%，美国是中国农产品第一大出口市场；中国从美国进口农产品 275.3 亿美元，比上年同期下降 16.3%，占中国农产品进口总额的 12.8%，美国排中国农产品进口来源地第二位；贸易逆差 151.9 亿美元，比上年同期收窄 33.4%。同期，日本从美国进口农产品 119 亿美元，美国是日本第一大农产品进口来源地；对美国出口农产品 16 亿美元，美国是日本第一大出口目的地。

就此而言，中国从美国进口农产品仅占总进口比例的 12.8%，而日本从美国进口农产品占比达到 19%。不言自明的是，中美、日美农产品贸易的依存度是存在本质差异的，中国农产品进口在很大程度上是补充性的，而日本农产品进口则是依附性的。为了更好地验证之前理论假设，即时空贴现率与当期农业贸易策略的关系，本文分别选择同为敏感性商品的日本从美国进口牛肉和中国从美国进口大豆对比案例进行说明。

5.1 日本从美国进口牛肉

日本自美国进口牛肉长期以来属于高度敏感的政治议题，不仅容易引发国内农业团体（如日本农协）的强烈反对，也常成为舆论关注焦点。作为牛肉净进口国，日本牛肉进口的变化主要受三个因素影响：价格因素（如日元汇率）、技术性风险因素（如疫病事件）、外部贸易压力因素（如双边谈判要求）。

以 2019 年 10 月签署并于 2020 年 1 月起生效的《美日贸易协定》(US-Japan Trade Agreement, USJTA) 为例，协定核心内容包括逐步降低美国牛肉及相关产品的关税、放宽进口条件（尤其是取消此前仅允许进口 30 月龄以下牛肉的规定），使美国牛肉在日本市场享受与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 成员国（如澳大利亚、加拿大）相同的优惠待遇^①。这一政策变化直接削弱了美国在日本市场的“关税劣势”。

从 1988 年美日牛肉柑橘协议生效开始，到 2003 年 12 月美国首例疯牛病 (BSE) 公布为止的整整 15 年里，美国在日本牛肉进口市场的份额始终都是排名第一，占比约一半。2004 年起受 BSE 事件影响，日本对美国牛肉实施了长期而严格的进口限制，美国牛肉进口份额迅速下滑，澳大利亚由此跃升为日本第一大牛肉进口来源。然而，随着 USJTA 的签署与实施，日本牛肉进口格局再次出现显著变化。从进口结构变动可以清晰地观察到协定的影响：2019 年，日本自澳大利亚和美国进口牛肉的比重分别为 48.9% 和 39.3%；而到 2021 年，美国份额上升至 43.6%，澳大利亚下降至 40.7%，呈现出明显的反转趋势。这一转折不仅反映了关税优惠和条件放松对贸易流向的显著作用，也凸显了日本牛肉市场对制度性政策调整的高度敏感性。

为了更好地评估 USJTA 对牛肉进口影响，本文利用 1989—2024 年的年度数据建立回归模型，其中因变量为日本从美国进口牛肉数量（吨）的自然对数 $[\ln(Import)]$ ，自变量包括日元对美元汇率 (*Exchange*)、

^① 资料来源：<https://www.usdajapan.org/usjta/>。

美国疯牛病虚拟变量 (*BSE*)^①和 *USJTA* 虚拟变量 (*USJTA*)，通过估计：

$$\ln(Import_t) = \beta_0 + \beta_1 Exchange_t + \beta_2 BSE_t + \beta_3 USJTA_t + \epsilon_t \quad (11)$$

可以得到系数 β_3 为 0.138 4，*P* 值为 0.013。由于 *P* 值显著小于 0.05，可以得出结论：*USJTA* 对日本从美国进口牛肉的数量产生了统计上显著的促进作用。这也意味着：在控制了其他因素后，*USJTA* 的生效预计使日本从美国进口牛肉的数量平均增长约 14.85%^②。

这一结果不仅验证了外部制度性压力对日本农业贸易政策的重要影响，也印证了前文所述的“高脆弱性-短期主义”机制：在关键敏感商品上，日本的政策更容易受到外部压力牵引，从而发生方向性的变化。

表 2 日本从美国进口牛肉与美日贸易协定的关系

变量	系数 (β)	标准误 (Std. Err.)	<i>t</i> 统计量	<i>P</i> 值
截距	7.971 6	0.158 2	50.39	0.000
<i>Exchange</i>	-0.003 4	0.000 5	-6.65	0.000
<i>BSE</i>	-0.760 0	0.055 9	-13.6	0.000
<i>USJTA</i>	0.138 4	0.052 6	2.63	0.013
<i>R</i> ²	0.932		<i>DW</i> 统计量	1.876
调整 <i>R</i> ²	0.925			
观测数量 (<i>N</i>)	35			

5.2 中国从美国进口大豆

与日本从美国进口牛肉类似，中国从美国进口大豆同样属于舆情高度敏感的议题。自 2018 年中美贸易摩擦以来，大豆贸易成为双方博弈的核心品种之一。尽管中国在某些阶段承诺扩大对美国大豆进口，但从整体结构来看，美国在中国大豆进口中的份额持续下降，尤其在 2018—2019 年降至约 19% 的低位 (图 1)。这说明，中美贸易摩擦导致的供应扰动在渠道上已被迅速替代。更关键的是，尽管 2018—2019 年中国大豆进口量有所减少，国内并未出现消费端的明显冲击。从主动性来看：一方面，通过调整饲料配方降低豆粕使用量；另一方面，通过优化居民食用油结构缓冲了压榨端的原料压力。因此，居民端几乎没有感受到大豆进口下降带来的直接影响^③。

进一步从价格端观察，2018—2019 年国内豆油价格并未因美国大豆进口减少而上升，反而出现阶段性的回落 (表 3)。基于北京市新发地 2014—2025 年豆油日度价格数据所做的 Welch *t* 检验显示，2018—2019 年的豆油均价显著低于其他年份 ($t = -81.75, P < 0.001$)，差异高度显著。这一事实说明，中美贸易摩擦并未推高国内油脂市场的终端价格，中国对外部冲击的敏感性远低于普遍预期。

其背后的核心机制在于，非洲猪瘟疫情暴发后国内生猪产能大幅下降，豆粕饲料需求显著收缩，削弱了大豆压榨端的总需求。豆粕需求下降的幅度甚至超过了大豆进口量的收缩，从而使压榨产能阶段性过剩，促使豆油价格出现回落。

① 由于美国疯牛病 (*BSE*) 危机导致日本对美国牛肉实施了长时间的进口限制，并且限制是逐步放宽的，本文在模型中对 *BSE* 虚拟变量进行了以下技术处理：完全冲击期 (如 2003—2005 年)，*BSE* 变量赋值为 1，代表进口受到最严格的限制；逐步放宽期 (如 2006—2012 年)，*BSE* 变量赋值为 0.5，代表进口限制开始放松但尚未完全恢复正常；非影响期，*BSE* 变量赋值为 0。

② $e^{0.1384} - 1 = 14.85\%$ 。

③ 2018—2020 年，肉类产量下降主要是因为非洲猪瘟疫情导致的生猪养殖产能退坡。

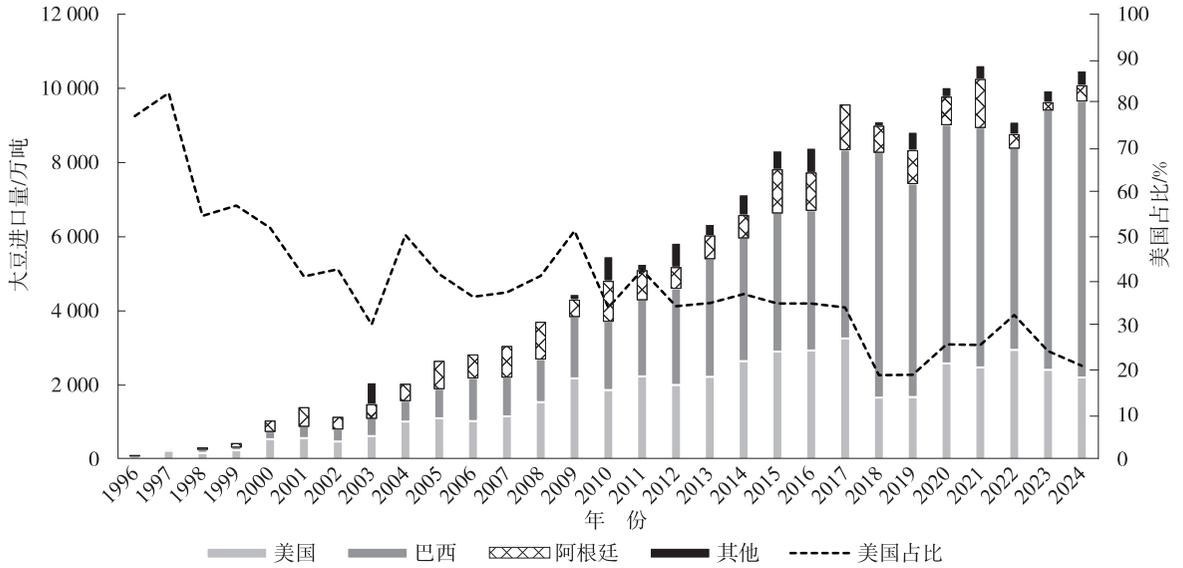


图 1 中国大豆进口来源

资料来源：历年海关统计。

表 3 北京市新发地豆油价格

价格	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
均价/ (元/千克)	9.3	7.9	8.5	8.4	7.6	7.4	8.1	10.6	12.5	11.2	10.0	9.8

数据来源：Wind 数据库。

综上所述，国内产业结构变化对大豆及其副产品（豆粕、豆油）的价格影响远大于外部贸易环境冲击。这一点与日本在肉类进口上的结构性脆弱性形成鲜明对比，体现出中国在大宗农产品供应链上的结构弹性与战略缓冲能力。

6 主要结论及讨论

通过对中美与日美农业贸易策略的系统比较，并结合前文的理论假设、历史经验与实证分析，可以归纳出如下核心结论与讨论方向。

6.1 农业贸易策略差异存在深层次结构性根源

从公共政策比较的视角看，不同国家在农业贸易领域呈现出的行为模式，并非源于孤立的政策措施、单轮谈判结果或短期市场波动，而是深深植根于各自的地理禀赋、战略缓冲能力、产业结构与制度路径之中。农业贸易，因其同时承载食品安全、产业利益与政治稳定等多重属性，成为观察国家风险偏好与政策逻辑差异的最佳窗口之一。

日本作为典型的海岛型国家，资源有限、战略纵深极小、外部依赖度高，因而天然处于高脆弱性、高贴现率的政策环境之中。在正常情况下，这种结构性脆弱性催生出高敏感度、短周期、即时性的高保护策略——从大米关税到农协体系无不体现这一特征。但在外部压力（如美日贸易谈判）加剧时，日本的高脆弱性又反向促使其采取现实主义的妥协，以确保核心产业体系与政治结构的短期稳定。

相比之下，中国具备典型的大陆型国家特征，拥有广阔的农业生产资源、完善的储备体系、庞大的国内需求市场和强韧的农业供应链，从而形成较高水平的战略冗余度和迂回空间。在对外经贸关系中，中国在大

豆等战略性大宗商品上表现出更低的贴现率、更强的政策弹性与持久的长期主义逻辑。即便在2018—2019年大豆进口结构发生显著变化的情况下，中国通过饲料配方调整、供应链替代与国内产业结构优化，成功将外部冲击“内生”为结构调整的契机，而非被动妥协。

综上，不同国家农业贸易政策的差异具有显著的结构性与可解释性：日本的行为模式更符合“海岛型国家—高脆弱性—短期主义”逻辑，而中国的行为模式更接近“大陆型国家—高冗余度—长期主义”路径。

6.2 敏感性农产品策略是农业贸易的核心问题

在农业贸易或更广义的贸易政策比较中，如果仅从总体贸易规模或平均关税水平进行观察，往往会被大量无关噪声信息所淹没，难以揭示国家真实的政策偏好。事实上，各国在贸易谈判中的实质性分歧，往往集中于少数“敏感性农产品”。这些品类兼具经济性与政治性，最能反映国家的风险偏好、制度弹性与外部压力承受能力。日本牛肉与中国大豆正属于此类关键性品种，是日美与中美农业贸易关系的核心节点。对这两类产品的实证分析揭示出鲜明而对比性的规律。

日本对外部冲击的高度敏感性。在外部环境压力下，日本缺乏产业结构与政策体系内部的缓冲机制，外生冲击会以全量、快速的方式直接传导至进口结构。当USJTA生效后，日本从美国进口牛肉显著增长约14.85%，表明其贸易结构对制度性变化极为敏感。这种敏感性正是高贴现率与低战略纵深共同作用的结果。

中国对敏感性大宗商品的强吸收能力与结构韧性。与日本形成鲜明对比，中国在大豆等关键大宗品上具备充分的战略冗余度与产业链弹性。通过饲料配方调整、替代来源扩张等方式，在相当程度上消化外部冲击，使进口结构变化并不导致终端市场的价格波动或消费风险。这体现出低贴现率条件下的典型长期主义行为特征。

两者对比不仅验证了前文提出的策略“时空贴现率”理论假设，也进一步表明，敏感性农产品是国家农业贸易真实偏好的最直接、最具揭示力的载体。

6.3 农业贸易正在成为检验国家治理模式的重要场域

比较分析表明，由于战略纵深和政策回旋空间存在差异，不同国家在面对同一外部冲击时会呈现完全不同的反应路径。在这一背景下，农业贸易中的经济逻辑与政治逻辑日益交织^[7]：经济效率已不再是唯一目的，安全性、可控性和政治成本正在成为同等重要的考量因素。因此，农业贸易已不仅是市场行为，更是观察国家治理能力、风险应对方式和政策取舍逻辑的重要窗口。特别是在应对外部压力、处理敏感性产品和进行结构调整时，各国治理模式之间的差异会被放大呈现。

此外，该分析框架具有跨部门适用性。同样的逻辑也能解释能源安全、粮食储备、供应链重构等战略领域的政策行为。这说明农业贸易正在成为理解国家治理模式的重要切入点，其意义已超越传统经济范畴。

参考文献

- [1] ANDERSON K, HAYAMI Y. The political economy of agricultural protection: East Asia in international perspective [M]. Jersey City: World Scientific Publishing, 1986.
- [2] 胡冰川. 当前全球粮食安全局势与中国治理对策分析 [J]. 国家治理, 2022 (10): 44-49.
- [3] MULGAN A G. Where tradition meets change: Japan's agricultural politics in transition [J]. Journal of Japanese Studies, 2005, 31 (2): 261-298.
- [4] DIAMOND J. Guns, germs, and steel: the fates of human societies [M]. New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- [5] 金刚, 沈坤荣. 地方官员晋升激励与河长制演进: 基于官员年龄的视角 [J]. 财贸经济, 2019, 40 (4): 20-34.
- [6] DIXIT A. Strategic behavior in contests [J]. The American Economic Review, 1987, 77 (5): 891-898.
- [7] OECD. Strengthening agricultural resilience in the face of multiple risks [R]. Paris: OECD, 2020.

A Comparative Study of Agricultural Import Policies in China and Japan —Evidence from China-US and Japan-US Trade Relations

HU Bingchuan

Abstract: This paper introduces the concept of “spatio-temporal discounting” into the analysis of agricultural trade strategies and compares the agricultural trade patterns of China-US and Japan-US relations. It examines the policy divergence exhibited by major agricultural importers when dealing with sensitive commodities under external pressure and identifies their deeper structural roots. The findings reveal notable contrasts in the response patterns of China and Japan: as a typical island-type country, Japan faces severe resource constraints and high external dependence, leading to highly sensitive and short-term policy reactions in markets such as beef. In contrast, China, as a continental-type country, possesses substantial industrial redundancy and policy flexibility. Even amid China-US trade frictions, disruptions to soybean import structures were largely absorbed through domestic adjustments, demonstrating stronger long-term orientation and supply chain resilience. The study argues that agricultural trade has become an important lens for observing national governance logics. The analytical framework proposed here also offers insights for other strategic domains, including energy security, grain reserves, and supply chain restructuring.

Keywords: Agricultural Trade; Spatio-Temporal Discounting; Geographical Determinism; Strategy Comparison

(责任编辑 卫晋津 张雪娇)

全球格局变化对农产品贸易的影响与对策

◆ 李春顶 刘洪汝

(中国农业大学经济管理学院 北京 100083)

摘要: 全球格局变化已经成为农产品贸易的最大变量之一。一方面,中美之间博弈的加剧引发了中国农产品贸易转移效应。新上任的特朗普政府对中国加征关税,使得中美贸易摩擦存在升级的潜在风险,中美农产品贸易面临新的挑战。另一方面,局部地区地缘政治冲突不断,尤其是俄乌冲突与巴以冲突,对全球农产品贸易产生了深远影响。俄乌冲突导致粮食出口受阻,重创依赖俄乌粮食出口的国家。巴以冲突虽影响相对较小,但仍可能引发农产品价格波动,进而威胁全球农产品贸易稳定。地缘政治冲突通过国际贸易受阻、农资成本上升、贸易与政策风险等多种方式威胁中国农产品贸易稳定。为应对挑战,中国需从国内外两个角度形成合力,加强农业供给侧结构性改革,优化生产结构和布局,提高生产效率。同时,推动农产品进口来源多元化,深化国际合作,携手建设一个更具包容性、创新性和可持续性的“再全球化”农业贸易体系。

关键词: 全球格局变化;中美大国博弈;局部地缘冲突;农产品贸易;粮食安全

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2026.03.002

1 引言

国际贸易是世界经济的中心组成部分,是经济全球化的重要保障。开放市场和自由贸易是第二次世界大战后形成的国际秩序的基本原则。在持续推进高水平对外开放的背景下,中国农产品贸易规模不断扩大。作为全球最大的农产品贸易国之一,中国是国际贸易快速发展的重要力量,已成为150多个国家和地区的主要贸易伙伴^[1],形成了全方位的贸易市场格局。然而,当今世界正经历百年未有之大变局,地缘政治冲突(指一国的政治决策、冲突或破坏所产生的潜在全球影响)日益成为贸易政策的驱动力。全球政治不稳定和经济挑战加剧,如中美贸易摩擦、俄乌冲突和巴以冲突等,导致市场波动加剧,中国的贸易环境趋于恶化。

在日益加剧的地缘政治紧张局势中,鉴于农产品贸易在粮食安全和农业经济繁荣中的重要作用,了解地缘政治冲突对农产品贸易的影响至关重要。以往关于中美大国博弈的研究,多侧重对双方政策本身的梳理与阐述,对政策的框架和内容有较详细的呈现,但缺乏对中美贸易摩擦根源和美国贸易保护主义的深入探索。而关于俄乌冲突等局部地缘政治冲突事件,现有文献更多关注其对全球农产品贸易和农产品供应链的影响,

收稿日期: 2025-10-16。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“大国博弈和地缘政治风险对我国粮食安全的影响及对策研究”(25&ZD281)。

作者简介: 李春顶(1983—),安徽芜湖人,教授,研究方向为农业贸易与投资。

通信作者: 刘洪汝(2000—),山东泰安人,博士研究生,研究方向为农业贸易与投资, E-mail: 1416675706@qq.com。

对中国农产品贸易和粮食安全风险的讨论相对较少。

鉴于此，本文可能的边际贡献如下。第一，现有研究多集中于单一事件（如中美贸易摩擦或俄乌冲突）的影响分析，而对多类地缘政治事件交织影响的系统性探讨相对有限。本文选取中美大国博弈和局部地区地缘冲突两个方向，以及中美贸易摩擦、俄乌冲突和巴以冲突三例近年来爆发的地缘政治冲突事件，整体阐述全球格局变化和国际格局新形势。第二，本文深入剖析中美贸易摩擦和美国贸易保护主义背后的根源逻辑，并系统性地梳理与分析俄乌冲突、巴以冲突对全球农产品贸易的影响，进而从全球影响贯穿到中国挑战。具体而言，本文对中美大国博弈所引发的贸易转移效应展开研究，并将俄乌冲突的风险传递细分到三个层面，以全面了解中国在百年未有之大变局背景下面临的风险。第三，基于对上述地缘政治冲突所带来的影响，本文提炼出一系列对中国稳定农产品供应链和粮食安全具有实际应用价值的政策建议。这些建议不仅旨在提升中国农产品出口质量和国际竞争力，还着眼于深化国际合作和探索农产品进口来源多元化，以期为中国在百年未有之大变局背景下探索出一条可持续发展的“再全球化”道路提供有力支持。

2 文献综述

随着地缘政治风险日益突出，特别是伴随着全球化将各国经济和市场紧密交织在一起，这些事件对国际市场产生深远的影响，也引起了学者们的广泛关注。与本文相关的文献主要有两支，其一侧重于研究中中美大国博弈、俄乌冲突等地缘政治冲突对全球农产品贸易链的影响，其二则就中国稳定农产品贸易和治理粮食安全问题的路径提出建议。

2.1 地缘政治冲突对农产品贸易和粮食安全的影响

就第一支文献而言，在中美大国博弈的相关研究中，Xu等揭示，贸易伙伴征收的关税对国家层面的出口及其利润率产生了广泛的负面影响^[2]。地缘政治风险上升预示着下行风险加大^[3]，地缘政治风险会增加商品泡沫^[4-5]，从而对中美两国的可持续发展产生长期的不良影响^[6-8]。同时，俄乌冲突和巴以冲突等地缘政治冲突也引发了越来越多的讨论。地缘政治冲突通过影响市场的供求关系从而影响农产品价格，俄乌冲突升级对全球粮食安全及农产品的价格走势产生了不利影响^[9-10]。当地缘政治冲突发生在农业资源特别丰富的地区（如俄罗斯和乌克兰）时，全球农产品市场对地缘政治冲击的脆弱性充分地暴露^[11]，而俄罗斯和乌克兰在农业领域的强势地位凸显了它们在全球农产品贸易和粮食安全中的重要性。顾善松和赵将认为，全球粮食市场在面对地缘政治冲突的冲击时会进行自我修复，具体表现在供应端的贸易转移效应、供应端的刺激生产效应和对需求端的抑制作用^[12]。

2.2 中国稳定农产品贸易和治理粮食安全问题的路径研究

就第二支文献而言，现有文献对中国稳定农产品贸易和治理粮食安全问题的路径展开了研究。总体来看，中国需要平衡利用好国内、国际粮食市场，从而把握粮食安全主动权^[13]。从国内市场来看，一是要重视提升粮食自给能力，降低粮食对外依存度^[14-15]；二是应推动供应链布局优化，提升农产品产业韧性^[16-18]；三是要提升国内粮食产品的附加值，从而提高国际竞争力，努力扩大具有比较优势的粮食出口^[19]。从国际市场来看，中国要注重农产品国际贸易布局^[20]，目前中国存在农产品进口来源集中度过高的问题。因此，中国需要积极开拓多元化农产品进口市场^[21]，构建多元化的农产品供给体系^[22-23]。

2.3 文献评述

地缘政治冲突扰乱了农产品供应链，引发市场波动并挑战长期市场稳定性，导致农产品价格波动的影响远远超出国界。在中美贸易摩擦和俄乌冲突等事件爆发后，现有文献多聚焦某一单独地缘政治冲突，无法全

面了解中国在百年未有之大变局背景下农产品贸易稳定所面临的风险。同时，对中国粮食安全治理路径的探索仍有进一步拓展的空间，这也是本文尝试对现有文献进一步丰富和完善的地方。本文在现有文献的基础上，整合近年来爆发的三例地缘政治冲突事件，阐述全球格局变化的现状，并就中国应对国际新形势从国内、国际两个角度提出政策建议。

3 全球格局新形势

农产品贸易对全球粮食系统至关重要——贸易提供了一种弥合农产品生产过剩地区与农产品生产短缺地区之间差距的途径，从而有助于实现全球粮食安全目标。2024年，全球53个国家和地区共有超过2.95亿人陷入严重饥饿，全球粮食不安全的严峻程度达到22.6%，该数字已连续五年超过20%^[24]。这预示着未来几年内粮食危机将成为全球最紧迫的挑战之一，这一危机已超越农业范畴，涉及地缘政治、经济和社会等多个层面，其复杂性在全球经济一体化背景下愈发显著。

近年来，“逆全球化”浪潮成为严峻的挑战，美国政府在全球范围内实行单边主义，全球经贸秩序已经受到严重扰乱。除了中美贸易摩擦，俄乌冲突和巴以冲突等地缘政治冲突再次打击了疫情后尚未恢复稳定的全球农产品供应链。当地缘政治冲突升级为战争形态时，农产品供应链将遭受全链条冲击，甚至引发部分国家通过禁运粮食等极端手段维护自身安全。这种将农产品武器化的趋势，已成为威胁全球粮食安全的重大隐患^[25]。

3.1 大国博弈加剧和中美贸易摩擦

2020年1月，中美签署《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》（又称《中美第一阶段经贸协议》），于2018年开始的中美贸易摩擦告一段落。然而，2025年4月，随着特朗普重返白宫，美国政府继续推行“美国优先”的政策，宣布对中国包括农产品在内的众多产品加征关税，还针对中方正当反制措施进一步试图以“产业保护”“国家安全”等名义高筑贸易壁垒。美国加征“对等关税”扭曲了全球市场资源配置，破坏了全球合作根基，并会影响全球农产品供应链稳定，严重冲击世界农业经济循环。图1展示了2020—2024年中美农产品贸易情况，这一时期，中美农产品贸易额在中国农产品贸易总额中占据着较高的比例（5年均保持在12%以上）。

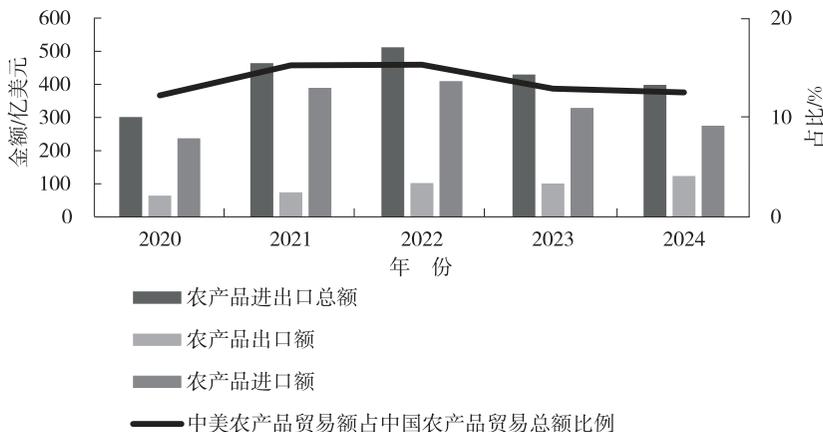


图1 2020—2024年中美农产品贸易情况

数据来源：中华人民共和国海关总署统计。

中美贸易摩擦的产生源于两国之间的经济差异、贸易政策和利益冲突。从经济层面来看，中美贸易摩擦的核心争议在于双方之间的贸易顺差和贸易逆差。近年来，美国为了扭转贸易逆差，保持在全球贸易格局中

的优势地位，频繁实施贸易保护主义政策，给全球经贸发展和国际关系造成了广泛的冲击。美国扭曲市场竞争和阻碍公平贸易等行为，严重影响了中美经贸关系正常发展。在政治层面上，中美贸易摩擦涉及双方的政策选择和影响力争夺。特朗普及拜登政府都将中国定义为 21 世纪最大的战略竞争对手和事关美国全球霸权的最大地缘政治挑战。中美经贸关系也因此被过度安全化和意识形态化，美国的贸易保护主义将长期呈现强势发展势头，短期内不会随美国政府更迭而发生实质性变化。表 1 列举了特朗普政府第一任期和第二任期中对农产品贸易采取的措施和中国的反制措施，美国政府采取了一系列限制措施，试图保护本国产业，并通过贸易战来实现其国际政治目标。而中国则坚决回击，并通过提出全球化和多边主义的理念来争取国际支持。与特朗普第一任期的主要措施相比，2025 年中美贸易摩擦中美国的限制范围更广（从特定的商品清单转为对所有中国输美商品加税），而中国的应对能力显著增强，通过国内产业政策调整和供应来源多元化（尤其大豆）等进行反制。但受美国贸易保护政策冲击，中美经贸关系正经历结构性调整，贸易转移现象愈发显著。

表 1 特朗普政府第一任期、第二任期中美农产品贸易摩擦主要措施对比

对比维度	2018 年	2025 年
美国主要措施	对约 500 亿美元（后续进一步扩大至 2 000 亿美元）中国商品加征关税	对所有中国输美商品额外加征 10% 关税
中国反制措施	1. 对约 517 项美农产品加征 25% 关税，涵盖大豆、谷物、棉花、肉类等 2. 第二批对 387 项美农产品加税	1. 对自美国进口的小麦、玉米加征 15% 关税，对高粱、大豆加征 10% 关税 2. 对多数美国坚果、干果、花生酱等加征 10% 关税
核心农产品影响	大豆：影响巨大。加税后中国企业基本停止采购美豆（2017 年中国自美国进口大豆占国内消费约 1/3）	大豆：影响可控。2024 年自美国进口大豆占比已降至 21.1%（2018 年约 34.4%），巴西成为主要大豆进口来源（71.1%）

数据来源：作者根据中华人民共和国商务部、国家粮食和物资储备局等公开信息整理。

3.2 局部地区冲突不断

新冠疫情重塑了全球贸易和农产品流动。然而，在全球疫情尚未完全稳定之前，2022 年 2 月俄乌冲突的爆发又一次打击了全球农产品贸易。冲突后果并未在区域范围内得到控制，而是迅速对全球农业经济造成重大干扰，农产品供应链遭受严重中断。

俄乌冲突对全球农产品贸易稳定产生了深远影响。主要粮食生产国或出口国的经济体因极端事件或实施贸易限制而减少粮食产量，将导致粮食短缺、价格飙升，并增加面对饥饿和营养不良时的脆弱性。俄罗斯与乌克兰作为全球粮食生产与出口的重要国家，在全球粮食市场中占据关键地位。作为全球交易最广泛的农产品之一，以小麦为例，俄罗斯是全球最大的小麦出口国，乌克兰则位列第五^①。小麦在许多国家种植，联合国粮农组织的统计数据显示，2024 年 97 个小麦生产国中只有 24 个国家生产的小麦供应超过 10 亿美元，大多数国家生产的小麦主要用于国内消费，因此俄乌两国对全球小麦市场做出了重大贡献——两国合计占全球小麦供应的 14%，且占据全球谷物出口总量的 1/3 以上^②。最大的小麦进口国通常是对粮食进口有大量过剩需求的低收入和中等收入国家，俄罗斯和乌克兰之间的紧张局势对发展中国家特别是中低收入国家产生了极为强烈的负面影响，这些国家尚未从全球暴发的新冠疫情中完全恢复过来，并且极度依赖从俄乌两国进口农产品，造成了粮食不安全的严重后果。与以往的全球粮食价格冲击一样，俄乌冲突对严重依赖进口乌克兰小

① 数据来源：联合国粮农组织数据库。

② 同①。

麦的亚洲和非洲发展中国家（如巴基斯坦 49% 的小麦进口来自乌克兰，黎巴嫩 62% 的小麦进口来自乌克兰，埃及 23% 的小麦进口来自乌克兰^①）造成了极大的影响。同时，乌克兰还承担了全球 46% 的向日葵籽油出口和 12% 的玉米出口^②，在全球农产品供应链中起到关键的枢纽作用，冲突严重阻碍了乌克兰的出口能力，主要农产品的价格迅速上涨并高度波动。

与此同时，巴以冲突也对全球农产品供应构成潜在威胁。2023 年 10 月，巴以冲突升级，严重破坏粮食安全形势。在局势升级前，加沙地带已有近 60% 的家庭处于粮食不安全状态。冲突爆发后，加沙地带水、食物和燃料供应被切断，农业和粮食生产活动停滞，导致蛋白质、营养食物及就业和生计来源无法得到保障。截至 2025 年 5 月，加沙有 47 万人正面临灾难级的饥饿，且整个加沙地区的人口都已经处于严重粮食不安全状态^[26]。

然而，与俄乌冲突相比，巴以冲突对全球农产品贸易稳定和粮食安全的影响相对较小。巴勒斯坦和以色列均非粮食主产国，粮食自给率较低，且总人口相对较少，粮食消费量变化对全球整体粮食供需影响甚微。因此，巴以冲突爆发后，国际农产品价格未出现明显波动。尽管如此，巴以冲突仍对全球农产品贸易产生了一定的负面影响——当地缘政治冲突波及周边国家，粮食作为战略物资，各国将增加粮食储备需求，避险和投机资金可能涌入农产品市场，推高国际粮价，影响国际粮食供需平衡。此外，巴以冲突持续升级可能改变中东地区地缘政治格局，对全球农产品产业链供应链的稳定性和效率产生不利影响。

4 全球格局变化对中国农产品贸易的影响

尽管中国主要粮食作物自给率相对较高，但大豆、玉米等进口依存度大，且面临劳动力价格上升、水土资源紧张、供给结构待优化等难题，粮食供求紧平衡状态将持续。表 2 统计了 2020—2024 年中国大豆和玉米的前三大进口市场情况。由表 2 可知，美国和乌克兰在中国的大豆和玉米供给中扮演着重要的角色，中美贸易摩擦和俄乌冲突等全球格局变化势必会对中国农产品贸易和粮食安全稳定带来消极影响。

表 2 2020—2024 年中国大豆、玉米前三大进口市场情况

产品	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年
大豆	巴西	巴西	巴西	巴西	巴西
	美国	美国	美国	美国	美国
	阿根廷	阿根廷	阿根廷	阿根廷	阿根廷
玉米	乌克兰	美国	美国	巴西	巴西
	美国	乌克兰	乌克兰	美国	乌克兰
	保加利亚	保加利亚	缅甸	乌克兰	美国

数据来源：商务部统计。

4.1 中美大国博弈引发贸易转移效应

中国是美国农产品的重要出口市场，是美国大豆、棉花的第一大出口市场，2024 年美国出口中 51.7% 的大豆和 29.7% 的棉花都销往中国^③。在中美贸易摩擦中，农产品既是中国反制美国加征关税的关键品种，也是中国在与美国经贸谈判中的重要让渡筹码。2024 年上半年，美国已经成为中国最大的农产品出口市场和第二大农产品进口市场。从双边贸易的产品结构来看，两国的农产品贸易具有较强的互补性。中国向美国出口的农产品种类较为集中，以劳动密集型产品为主，如水产品和园艺类产品等；美国向中国出口的农产品以

① 数据来源：CEPII BACI 数据库。

② 同①。

③ 数据来源：联合国粮农组织数据库。

土地密集型产品为主，如谷物等农产品。其中，大豆始终在中美农产品贸易中扮演着重要角色——中美贸易摩擦爆发后，美国政府积极推动本国农产品开拓中国以外的海外市场，试图降低对中国市场的依赖，但大豆等原本以中国为核心出口目标的大宗农产品，在全球范围内难以找到能承接其规模的替代市场，市场替代计划面临显著阻力。

对中国来说，中美大国博弈引发了大豆的贸易转移效应。图 2 展示了 2020—2024 年中国从美国进口大豆的情况，美国在 2020—2024 年一直是中国的第二大大豆进口市场，中国从美国进口的大豆数量和金额一直保持在较高的水平。虽然中国在 2023 年和 2024 年从美国进口的大豆数量和金额有所下降，但鉴于在这两年里中国从美国进口农产品总额的下滑，大豆进口额仍然在进口总额中占据相当高的比例，甚至在 2023 年仍然保持上升势头。巴西、美国 and 阿根廷始终是近年来中国大豆进口的前三大市场，图 3 对比了 2020—2024 年中国从美国、巴西、阿根廷进口大豆的情况。由于阿根廷国内政府变动，中国从阿根廷进口大豆的数量和金额存在一定程度的波动。但在 2022—2024 年中国从美国进口大豆数量下降的三年里，中国从巴西进口大豆的数量大幅提升，反映了中国在应对中美大国博弈时替代和调整进口来源的策略。

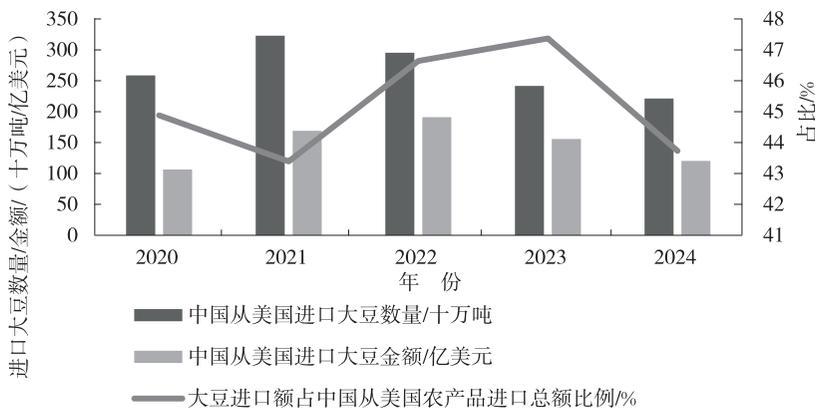


图 2 2020—2024 年中国从美国进口大豆情况
数据来源：中华人民共和国商务部统计。图 3、图 4 同。

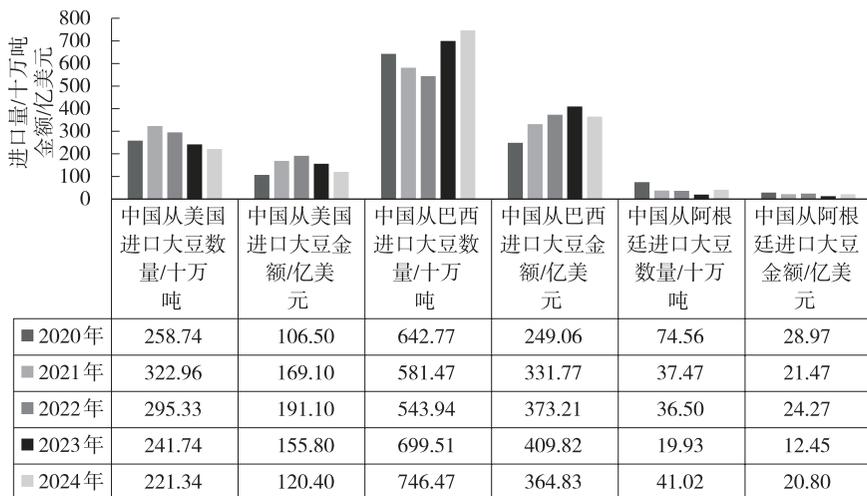


图 3 2020—2024 年中国从美国、巴西、阿根廷进口大豆情况

近年来，中国的大豆进口量持续增长。2025 年 1—9 月，中国自美国进口大豆合计 1 680.1 吨，同比增长 15.5%^①。中美双方在大豆贸易领域仍然拥有广阔的合作空间，大豆供应链的稳定对两国农业发展和经济

① 数据来源：中华人民共和国商务部统计。

稳定都具有战略意义。中美农产品贸易领域的合作不断加深，也有望成为解决双边贸易争端的突破口以及稳定两国关系的助推器。

4.2 俄乌冲突对中国农产品贸易的风险传递

鉴于近年来中国与巴勒斯坦在主要农产品贸易上的缺失^①，以及与以色列虽保持但规模有限的农产品贸易^②，本文重点探讨俄乌冲突对中国农产品贸易稳定和粮食安全构成的影响与风险。俄乌冲突的政治属性使此次农产品贸易危机比传统结构性危机更为复杂。国家将粮食视为战略资源和国际政治博弈工具，导致全球粮食体系出现分裂趋势，粮食国际贸易结构性矛盾突出。

由于风险传递和溢出效应，在高度不确定性和动荡时期，市场之间的相互依赖性尤其增强。俄乌冲突不仅仅是一次区域性事件，它触发并放大了全球农业贸易体系中固有的脆弱性，并通过连带效应对中国的农产品贸易稳定和粮食安全造成消极影响。图 4 展示了 2020—2024 年中俄和中乌的农产品贸易情况，其中 2022 年成为转折点。由于俄乌冲突的主要战场集中在乌克兰境内，对乌克兰的农产品产区造成了严重的打击，过往三年中乌农产品贸易额（主要集中在从中国从乌克兰进口农产品金额）出现了明显的下降。中国从乌克兰进口减少的品类（如玉米、葵花籽油）部分被俄罗斯、巴西、美国等国替代，其中俄罗斯的填补作用明显，2022—2024 年中俄农产品贸易额有所上升。

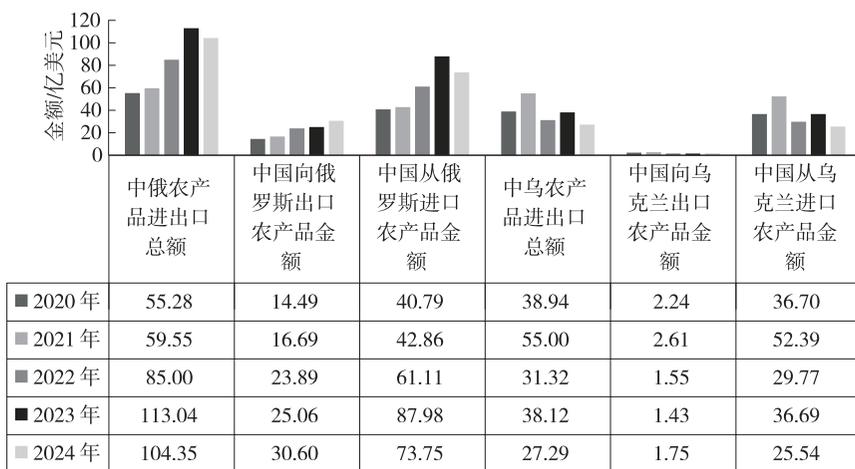


图 4 2020—2024 年中俄、中乌农产品贸易情况

具体而言，俄乌冲突的连带效应对中国农产品贸易和粮食安全的影响可细化为三个层面。其一主要体现在国际贸易受阻。俄乌冲突导致乌克兰与俄罗斯的粮食等农产品出口受阻或缩减，全球粮食价格波动剧烈，食品通胀风险同步攀升，这加剧了中国农产品供应的不稳定性。外部市场的这一变化已传导至中国国内，一方面导致粮食进口成本增加，另一方面持续加大国内粮食市场的供给压力，双重影响下中国粮食供应的稳定性正面临挑战。其二则表现为中国国内农资成本的攀升。俄乌冲突爆发对中国国内农产品市场造成短期内的强烈冲击，表现为农资价格出现大幅波动，进而提高了中国粮食生产的成本。为应对俄乌冲突引发的粮食价格波动，中国政府加大了财政扶持力度，2022 年与 2023 年分别投入了 400 亿元和 100 亿元用于补贴粮食作物种植^[27]，以减轻农民负担。其三则聚焦粮食进口依赖性品种的贸易与政策风险的扩大。国际粮价受俄乌冲突影响飙升，直接推高中国粮食进口价格，自给率低的品种首当其冲。中国粮食供需长期“紧平衡”的态势，

① 中华人民共和国商务部统计数据 displays，中国每年向巴勒斯坦出口的农产品额仅有 500 万美元左右，而中国从巴勒斯坦进口的农产品额未纳入统计。

② 中华人民共和国商务部统计数据 displays，2020—2024 年中国与以色列的农产品贸易额从 3 亿美元增加到 5.7 亿美元，虽然涨幅明显，但贸易总额仍然相对较小。

叠加不同品种对外依存度的分化，使得高度依赖进口的粮食品种承受更大涨价压力。频繁波动的贸易政策，不仅会加剧全球粮食市场的紧张态势，更给中国粮食进口贸易政策的制定带来额外风险与挑战。

5 结论和政策建议

全球农产品贸易正面临前所未有的复杂变局，农产品供应链的脆弱性在地缘政治冲突和大国权力博弈前显现，其复杂性和严峻性远超以往。在拜登政府任职期间，由于两国在农产品贸易结构方面展现出强烈的互补性，农产品贸易往来和交流沟通变得更加频繁，双边农产品贸易伙伴关系得以不断深化。但随着特朗普政府第二任期的开始，中美贸易摩擦显著影响了双方农产品贸易，尤其是大豆贸易。中国一方面，需积极采取措施，应对美国保护性贸易政策的直接影响；另一方面，更要精准研判美国贸易保护主义的长期演变趋势，为长远应对做好准备。

同时，俄乌冲突、巴以冲突等局部地缘冲突事件也深刻影响了全球粮食供给，对中国农产品贸易产生了深远影响，并对中国粮食安全构成了严峻挑战。其中，乌克兰与俄罗斯作为中国重要的粮食合作伙伴，凭借区位优势 and 作物品种特点，与中国形成了深度互补的贸易关系。中国对进口依赖性强的粮食品种，与其长期贸易伙伴的合作关系高度紧密。俄乌冲突引发的粮食贸易动荡，无疑推高了这类合作的机会成本。“再全球化”是在不断变化的背景下的一种全新的全球互联形式，一个稳定的国际贸易体系，对于促进农业贸易和农业可持续发展意义重大，中国始终致力于携手各国建设一个更具包容性、创新性和可持续性的农业贸易体系。为此，中国需从国内外两方面加强粮食安全，以应对全球格局变化对中国农产品贸易的冲击。

5.1 提升出口农产品质量，提高国际竞争力

从国内角度来看，降低地缘政治风险对农产品出口的影响，关键在于提升出口农产品质量，提高中国农产品贸易竞争力，使其具有不可替代性。中国应继续深入实施创新驱动战略，提高出口产品附加值，优化出口结构，提升出口产品体系。

第一，构建考虑国际因素的粮食安全政策体系是重中之重，国家需出台风险管理政策，实时监管地缘政治冲突和中美贸易摩擦事态变化，利用经济预测工具评估风险，并建立健全粮食安全法律保障，推动相关法规出台，压实地方责任。同时，中国应与国际规则接轨，优化农业支持保护制度，如调整补贴、支持耕地保护和种业振兴等，充分利用世界贸易组织（WTO）规则扩大农业补贴范围，提高政策灵活性，确保农业支持保护政策与市场需求相符。

第二，推进国内农业供给侧结构性改革，激发粮食等重要农产品生产潜力。要解决优质粮食产品供给问题，需确保粮食稳定生产，调整种植结构，培育突破性作物品种，优化粮食品种结构。适当扩大大豆及饲草作物的播种面积与产量，提升国产大豆含油率、出油率，继续推进东北大豆振兴计划，充分发挥东北大豆非转基因的比较优势。同时，加强种质资源科技创新，提高良种覆盖率，优化农业生产主体结构，促进科技成果推广，培育新型农业经营主体，加强基层农技推广和产学研融合，提高农业生产现代化水平。

第三，深化粮食收储市场化改革，推动粮食储备体系多元化。在健全粮食应急储备体系的同时，培育多元市场购销主体，完善企业粮食社会责任储备制度，优化农户粮食储备条件，构建以政府为主导、企业与农户为辅、海外粮仓为补充的多元化粮食储备体系，并提升国际粮食市场定价能力，开放粮食期货市场，形成具有国际影响力的中国粮食价格指数。

5.2 深化国际合作，推动“再全球化”

从国际角度来看，一方面，要灵活利用贸易政策并力争中美经贸关系正常化。在遭受贸易摩擦时，可以适度提高出口退税率，降低企业退出风险，促使企业产品转型，提升农产品国内增加值和质量水平。抑或单

独减少对贸易环境恶化的目的国的出口退税率，促进企业开拓新市场、寻找新优势，缓解贸易摩擦对农产品出口的冲击，并以贸易转移实现反制。对自美国进口农产品加征差异化反制关税，迫使美国农产品出口企业承担更高的关税成本从而降低价格，可以抑制自美国农产品进口。然而，中美双方互加关税将导致双输的后果，造成社会福利净损失。因此，力争中美经贸关系正常化，方能充分发挥农产品贸易优化资源配置的作用，维护两国互利共赢的贸易格局，将为世界农业安全和农产品价格稳定做出重大贡献，从而实现多方共赢的局面。

另一方面，中国需要推动重要农产品进口来源地多元化。由于农业部门的独特性、粮食安全的重要性以及国际竞争和地缘政治风险的日益复杂性，各国对开放农业部门一直持谨慎态度。以 WTO 为代表的多边贸易体制在农业方面的局限性愈发明显，许多国家通过关税、非关税壁垒、补贴政策等方式保护本国农业产业。因此，与其他部门相比，全球农业的开放程度仍然相对较低。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 作为世界上最高标准的自由贸易协定，在农业贸易自由化方面取得了重大突破，为区域农业合作树立了新的标杆。作为全球第一大农产品进口国和第五大出口国，中国一贯主张通过对接高标准贸易规则，实现更高水平的农业开放。2021 年 9 月，中国已经正式提出申请加入 CPTPP。2025 年 6 月，商务部表示中方为加入 CPTPP 作好了充分准备^[28]。鉴于中国与 CPTPP 数个创始成员国之间的巨大农产品贸易量，沿着双方互补的贸易结构，中国有望借助 CPTPP 降低的关税壁垒以及非关税壁垒，从东盟、大洋洲等国家开拓新的玉米进口来源地。

鉴于 CPTPP 的部分成员担心中国庞大的农产品贸易量将加剧区域内的贸易竞争，影响其他成员国的农业部门，因此中国还要充分发挥“一带一路”的贸易优势。已有文献^[29]模拟了中国在不加入 CPTPP 而是转向加强“一带一路”倡议、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、中国-东盟自由贸易区和金砖国家联盟等，从而推动更高水平的农业部门开放的情景。研究表明，后者也可以在很大程度上帮助中国抵消不加入 CPTPP 的潜在负面影响。同时，Liu 等^[30]发现农产品出口商更愿意与共建“一带一路”国家（哪怕其中某些国家地缘政治风险较高）进行贸易，而不是非共建“一带一路”国家（甚至这些国家地缘政治风险较低）。针对中美贸易摩擦和中国大豆自给不足的情况，中国在加强与南美、东欧等地大豆生产加工能力强的国家的合作的同时，还要积极挖掘坦桑尼亚、埃塞俄比亚等非洲共建“一带一路”国家的大豆生产潜力。目前，中国大豆进口来源地集中度过高，从巴西、美国 and 阿根廷进口的大豆占中国大豆进口总量的 95% 左右^①。在全球格局动荡不安的背景下，合理布局大豆进口国别多元化以应对中国大豆进口来源高度集中的风险迫在眉睫。一方面，尽管目前巴西、美国和阿根廷在大豆产业中还处于领先地位，但全球的大豆种植分布有可能发生较大的变化——以南美洲巴拉圭等为代表的国家在大豆种植领域的潜力和优势明显，加强与这些国家之间的农产品贸易合作，可以扩大中国进口大豆来源的分布^[31]；另一方面，地理优势环境造就了埃塞俄比亚、坦桑尼亚和莫桑比克等非洲国家品质优良的大豆产品，且非洲多国政策鼓励大豆产业发展^[32]，其未来开发潜力巨大，需要探索其成为中国未来大豆进口重要来源国的可能性。通过推动多元化进口布局、降低对大豆进口大国的依赖程度，将会提高中国大豆进口抗风险能力，有效应对农产品贸易环境波动带来的潜在风险，反映了中国在全球格局变化中积极应对的态度和决心。

综上，中国需要巩固与主要进口国的合作，深化与共建“一带一路”国家的粮食生产合作，确保进口来源稳定。同时，要加强对贸易伙伴地缘政治风险的监测，关注贸易伙伴地缘政治风险的变化，完善预警体系，加强安全防护措施，健全应急机制。此外，要推动中国粮食企业向国际延伸农产品供应链，注重对谷物生产加工占优的黑海地区的农产品市场和资源的开发利用，实现农业对外投资区位选择多元化，打破国际粮商垄断，构建优质、高效、可持续的粮食安全保障体系。通过形成完整的战略合作框架，推动多边合作机制相互融合、共同繁荣，从而缓解地缘政治风险对中国农产品贸易稳定的影响，推动农产品贸易“再全球化”。

① 数据来源：联合国粮农组织数据库。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 中国成为 150 多个国家和地区的主要贸易伙伴, 对外直接投资连续 12 年居全球前三 [EB/OL]. (2024-10-07) [2025-10-16]. www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6978504.htm.
- [2] XU T, LI W, JIANG Y, et al. The impact of destination tariffs on China's exports: country, firm, and product perspectives [J]. *Journal of Asian Economics*, 2020 (71): 1-11.
- [3] CALDARA D, IACOVIELLO M. Measuring geopolitical risk [J]. *American Economic Review*, 2022 (112): 1194-1225.
- [4] SU C W, QIN M, CHANG H L, et al. Which risks drive European natural gas bubbles? Novel evidence from geopolitics and climate [J]. *Resources Policy*, 2023 (81): 1-9.
- [5] SOKHANVAR A, ÇIFTÇIOLU S, LEE C C. The effect of energy price shocks on commodity currencies during the war in Ukraine [J]. *Resources Policy*, 2023 (82): 1-14.
- [6] QIN M, SU C W, ZHONG Y F, et al. Sustainable finance and renewable energy: promoters of carbon neutrality in the United States [J]. *Journal of Environmental Management*, 2022 (324): 1-11.
- [7] QIN M, ZHANG X J, LI Y M, et al. Blockchain market and green finance: the enablers of carbon neutrality in China [J]. *Energy Economics*, 2023 (118): 1-11.
- [8] QIN M, SU C W, UMAR M, et al. Are climate and geopolitics the challenges to sustainable development? Novel evidence from the global supply chain [J]. *Economics Analysis and Policy*, 2023 (77): 748-763.
- [9] GÜNGÖR A, STAN H TA. On macroeconomic determinants of co-movements among international stock markets: evidence from DCC-MIDAS approach [J]. *Quantitative Finance and Economics*, 2021 (5): 19-39.
- [10] JOËTS M, MIGNON V, RAZAFINDRABE T. Does the volatility of commodity prices reflect macroeconomic uncertainty? [J]. *Energy Economics*, 2017 (68): 313-326.
- [11] WANG Y, BOURI E Z. Fared geopolitcal risk and the systemic risk in the commodity markets under the war in Ukraine [J]. *Finance Research Letters*, 2022 (49): 1-20.
- [12] 顾善松, 赵将. 俄乌冲突与全球和中国粮食安全: 冲击与修复 [J]. *农业经济问题*, 2024 (7): 73-89.
- [13] 李董林, 李娟, 李春顶. 俄乌冲突下全球粮食安全与新时期中国粮食安全政策选择 [J]. *世界农业*, 2023 (6): 5-15.
- [14] 冯杰. 俄乌冲突对国际贸易格局的影响及中国对策 [J]. *价格月刊*, 2022 (10): 84-89.
- [15] 穆月英. 资源有效利用保障粮食安全的途径研究 [J]. *理论学刊*, 2022 (6): 110-118.
- [16] 陈秧分, 蒋丹婧, 胡冰川. 中美农产品贸易及农业合作前景展望: 基于美国官方与智库报告的分析 [J]. *世界农业*, 2023 (4): 5-13.
- [17] 于爱芝, 杨敏. 中美贸易摩擦与我国重点农业产业走向 [J]. *华南农业大学学报 (社会科学版)*, 2021 (1): 1-8.
- [18] 刘轶芳, 王晓娟, 谢超平. 关税政策变动下中国农业企业对美出口行为研究 [J]. *亚太经济*, 2024 (5): 72-87.
- [19] 张鑫蕊, 刘合光. 中美粮食贸易的竞争性和互补性分析 [J]. *价格月刊*, 2024 (12): 36-42.
- [20] 许世卫, 刘子源, 张小允, 等. 俄乌冲突对中国农产品供需直接影响分析 [J]. *农业展望*, 2023 (2): 3-13.
- [21] 李裕鸿, 王鑫然, 张宇. 中美贸易摩擦对中国农产品贸易的影响 [J]. *安徽农业科学*, 2024 (3): 212-217.
- [22] 陈龙江, 周筱颖. 中美贸易摩擦对中国农产品进口的影响 [J]. *南方农村*, 2025 (4): 4-10.
- [23] 聂迎利, 李飞, 彭爽, 等. 美国关税政策对中国农业发展的影响及建议 [J]. *农业展望*, 2025 (11): 1-12.
- [24] 联合国. 全球粮食安全持续恶化, 连续第六年加剧 [EB/OL]. (2025-05-16) [2025-10-16]. <https://news.un.org/zh/story/2025/05/1138686>.
- [25] 张震宇. 共建稳定贸易格局, 强化农业贸易韧性: 第四届国际农产品市场与贸易论坛综述 [N]. *农民日报*, 2025-08-05 (6).
- [26] 联合国. 整个加沙处于严重粮食不安全状态 [EB/OL]. (2025-05-12) [2025-10-16]. news.cnr.cn/sq/20250512/t20250512_527167349.shtml.
- [27] 中华人民共和国中央人民政府. 关于 2022 年中央和地方预算执行情况与 2023 年中央和地方预算草案的报告 [EB/OL]. (2023-03-15) [2025-10-16]. https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746960.htm.
- [28] 商务部. 中方为加入 CPTPP 作好了充分准备 [EB/OL]. (2025-06-19) [2025-10-16]. www.gov.cn/lianbo/bumen/202506/content_7028692.htm.
- [29] WANG X., CAO Z, XU L. Economic impact of agricultural trade liberalization under the CPTPP and China's policy re-

sponse [J]. *Journal of Asian Economics*, 2025 (100): 1-23.

- [30] LIU K, FU Q, MA Q, et al. Does geopolitical risk affect exports? Evidence from China [J]. *Economic Analysis and Policy*, 2024 (81): 1558-1569.
- [31] 李澍. 大豆多元化进口: 积极拓展国外市场, 强化国内自给 [EB/OL]. (2021-01-13) [2025-10-16]. https://www.gmw.cn/xueshu/2021-01/13/content_34540374.htm.
- [32] 徐加, 龙盾, 沈岱松, 等. 中非大豆产业合作前景探析 [J]. *世界农业*, 2025 (7): 145-148.

The Impact of Global Structural Changes on Agricultural Trade and China's Countermeasures

LI Chunding LIU Hongru

Abstract: Global structural changes have emerged as one of the most significant variables affecting agricultural trade. On the one hand, intensifying strategic competition between China and the United States has triggered a diversion effect in China's agricultural trade. The newly inaugurated Trump administration's imposition of tariffs on Chinese goods has heightened the potential for escalation in Sino-US trade friction, presenting fresh challenges to bilateral agricultural trade. On the other hand, ongoing geopolitical conflicts in specific regions, particularly the Russia-Ukraine conflict and the Israel-Palestine conflict, have exerted profound impacts on global agricultural trade. The Russia-Ukraine conflict has disrupted grain exports, severely impacting nations reliant on Russian and Ukrainian food supplies. While the Israel-Palestine conflict has had a relatively smaller direct impact, it could still trigger fluctuations in agricultural commodity prices, thereby threatening the stability of global agricultural trade. Geopolitical conflicts threaten the stability of China's agricultural trade through multiple channels, including disrupted international trade, rising agricultural input costs, and heightened trade and policy risks. To address these challenges, China must foster synergy from both domestic and international perspectives. This involves strengthening agricultural supply-side structural reforms, optimising production structures and layouts, and enhancing production efficiency. Concurrently, efforts should be made to diversify agricultural import sources, deepen international cooperation, and jointly build a more inclusive, innovative, and sustainable "re-globalised" agricultural trade system.

Keywords: Global Structural Changes; China-U.S. Great Power Rivalry; Regional Geopolitical Conflicts; Agricultural Trade, Food Security

(责任编辑 李 辉 卫晋津)

结构性改革视角下中国农业补贴政策 的 WTO 合规路径

◆ 吕 刘 陈秧分

(中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京 100081)

摘要: 中国作为农业大国,其补贴政策的合规性既关系国内农业支持的可持续性,也关乎多边贸易规则的权威性。本文从结构性改革的系统视角出发,构建“国内政策-国际规则-国情约束”的三维分析框架,研究更具整体性、动态性和包容性的农业补贴 WTO 合规路径。研究表明:①中国农业补贴政策经历了规则适应、结构转型、系统深化三个阶段,存在政策目标的冲突性与规则适配的选择性矛盾、补贴工具的结构性错配与动态调整滞后性、国际规则话语权缺失与国内改革自主性受限等问题困境;②美国以收入支持与风险管理为核心的农业补贴体系、欧盟以生态转型为导向的“绿箱”多元化”实践、日本以小农适配为核心的“保险+补贴”协同模式,可为破解结构性失衡与合规性挑战提供一定借鉴;③中国农业补贴政策可实施以“规则适配与塑造、工具协同与创新、制度保障与现代化”为核心的结构性改革,构建“黄箱”优化调控、“绿箱”主导基础、两者动态协同”的现代化农业支持政策体系,实现从国际规则的“被动适应者”向“主动适配与协同塑造者”的战略转型。

关键词: 农业补贴; 农业支持; 结构性改革; “黄箱”政策; “绿箱”政策; WTO 合规性

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2026.03.003

1 问题的提出

自 2004 年以来,中国农业补贴政策经历了从生产性补贴向综合性支持的逐步转型,构建起以耕地地力保护补贴(农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴)、农机购置补贴为基础,以主粮价格支持政策为核心的制度体系^[1]。在此过程中,中国着力推动“黄箱”转“绿箱”,以顺应世界贸易组织(WTO)合规性要求。在推动“黄箱”政策有序收缩方面,核心是围绕农产品价格形成机制深化改革,2016年取消玉米临时收储政策(财建〔2016〕869号),建立“市场化收购+生产者补贴”双轨制,实现价补分离;同年首次调减小麦、稻谷最低收购价水平,以增强市场定价功能;2017年将大豆目标价格补贴并入生产者补贴框

收稿日期:2025-10-09。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“RCEP对中国农业高质量发展的影响与应对战略研究”(21&ZD093),中国农业科学院科学中心重大任务“重大外部冲击对中国农业产业韧性的影响与应对研究”(CAAS-CSAERD-202402),中国农业科学院科技创新工程“国际农业经济与贸易”(10-IAED-04-2025),中国农业科学院基本科研业务费“美国贸易政策不确定下跨国农产品供应链弹性构建与协同优化研究”(1610052025046)。

作者简介:吕刘(1986—),女,山西河津人,博士,副研究员,研究方向为农产品市场与贸易。

通信作者:陈秧分(1983—),男,湖南湘乡人,博士,研究员,博士生导师,研究方向为国际农业经济、乡村产业经济, E-mail: chen-yangfen@caas.cn。

架,同步探索“保险+期货”的“绿箱”工具替代直接价格干预。在促进“绿箱”政策体系扩容方面,重点强化基础性、普惠性支持。依据《中央财政农业保险保费补贴管理办法》(财金〔2021〕130号)扩大完全成本保险覆盖范围,同步启动收入保险试点;加强高标准农田建设与农业科技推广等普惠性公共服务,夯实农业生产基础;实施农机购置补贴技术分级动态调整机制,重点支持智能收获机械等产业急需设备,推动补贴政策与农业现代化的需求适配^[2]。

中国农业补贴政策在提高农业综合生产能力、保障农产品有效供给、促进农民持续增收等方面发挥了重要作用,与此同时,也面临发展困境。一方面,农业补贴面临合规挑战^[3]。WTO《农业协定》规定,价格支持政策被界定为具有贸易扭曲效应的“黄箱”措施^{①②},其综合支持量(Aggregate Measure of Support, AMS)受限于农产品产值特定比例,即微量允许上限(中国为8.5%)^③。近年来,中国在小麦、玉米等领域的价格支持政策屡遭WTO合规性质疑,2019年WTO裁定中国对小麦和稻谷的AMS超出总产值8.5%的承诺水平^[4],2022年玉米生产者补贴逼近“微量允许”警戒线,面临国内农业支持与国际规则约束的结构性困境。另一方面,价格支持政策扭曲市场信号,一定程度上导致国内农产品价格与国际市场倒挂,出现“洋货入市、国货入库”现象,并挤占“绿箱”政策实施空间;收入保险因起赔点、赔付比例及免赔率设计争议被归为“黄箱”,进一步压缩政策调整弹性,亟待探索可行的农业补贴政策优化路径。

本文将解析WTO农业规则的动态演进逻辑,分析国内补贴政策的演进历程与困境特征,进而借鉴美国市场导向型收入保险、日本小农适配差异化支持、欧盟生态约束型支付体系等国际经验,从规则利用、政策工具与制度保障三个方面,研究中国农业补贴的结构性改革路径,为中国优化农业补贴政策提供参考。

2 文献综述

中国农业补贴的WTO合规性研究,主要涉及WTO农业规则体系、国际经验比较与借鉴、中国农业补贴政策实践三个方面。

一是WTO农业规则的核心议题与争议焦点。在规则演进方面,重点研究WTO《农业协定》中“黄箱”“蓝箱”“绿箱”制度的分类标准与适用条件,关注粮食安全豁免条款的最新发展动向。研究指出,农业保险补贴的规则界定存在显著模糊性。例如,“绿箱”政策中“与产量和价格脱钩”的具体要求缺乏明确标准。这种模糊性给各成员带来了政策创新的弹性空间,也引发了诸多合规争议^[5]。在规则公平性研究层面,批判性分析WTO农业规则的发达成员中心主义倾向,导致发展中成员粮食安全诉求被系统性边缘化,形成“规则失衡-执行困难”的治理困境^[6]。发达成员与发展中成员在补贴认定标准、约束强度等关键问题上的立场分化,进一步凸显全球农业治理体系的结构矛盾^[7]。在规则执行研究领域,部分发达成员通过技术性手段实现“表面合规”,如调整补贴分类、优化通报周期等,其实际“黄箱”补贴规模远超承诺上限,这种规则套利行为不仅会加剧国际贸易扭曲,也会加剧发展中成员的合规压力^[8]。

二是国际经验比较与规则适配实践。对比美欧日等发达成员及巴西等发展中成员的实践,总结农业补贴与WTO规则适配经验。在规则利用层面,美国将特定产品保险补贴归入“非特定产品支持”范畴,规避“黄箱”约束,并通过再保险体系与保费补贴的协同设计,构建市场化风险保障机制^[9];欧盟着力发展“绿

① “黄箱”政策分为特定产品支持和非特定产品支持,其中特定产品支持针对具体农产品实施,包括对大豆、稻谷、小麦、油籽、棉花、猪牛羊等生产经营的价格支持和依据上述特定产品的经营面积或数量发放的生产者补贴等,这类措施具有明显的扭曲性,直接与特定农产品的产量或价格相关联;非特定产品支持不区分具体农产品,也不直接与产品的产量或价格挂钩,往往通过降低整体生产成本间接影响生产和贸易。

② 资料来源:中国农业外经贸信息网,为什么非特定产品黄箱近年使用频率显著提升? http://www.mcxz.agri.cn/mytp/202506/t20250616_8741346.htm。

③ 发达成员非特定产品支持如未超过其年度农业生产总值的5%,将不计入需要削减的“黄箱”支持总量。发展中成员微量允许一般为10%,中国、哈萨克斯坦等部分发展中成员加入WTO时特殊规定为8.5%。

箱”政策，建立与生态环境保护行为直接挂钩的“绿色支付”体系，实现政策目标与规则要求的内在统一^[7]；巴西利用粮食安全豁免条款，构建大豆等关键农产品的产业链支持体系，为转型经济体提供参考^[10]。在政策工具创新方面，美国通过收入保险替代传统价格支持，形成“保费补贴+经营管理费用补贴+再保险支持”的三维架构，实现从“黄箱”到“绿箱”的平稳过渡^[11]；日本采用“总量通报”策略平衡政策弹性与合规要求，其共济保险与政府补贴相结合的模式，为小农经济体提供了规则适配范本^[12]。在治理机制建设上，发达成员普遍重视补贴政策的透明度管理，通过精细化数据披露，协调规则约束与政策空间的关系，其跨部门协同机制和动态监测体系为政策合规性提供制度保障^[5]。

三是中国农业补贴政策实践与合规路径。在政策工具与 WTO 规则适配方面，指出补贴工具存在明显的“箱体错配”^[13]，完全成本保险等创新工具因与特定产品挂钩而面临“黄箱”归责风险^[14-15]。粮食安全保障与贸易自由化目标之间存在内在张力，粮食公共储备等核心政策频遭“贸易扭曲”质疑^[10]，中国面临既要符合国际规则又要兼顾“大国小农”国情的双重约束^[6]。政策改革效应方面，“三项补贴”改革推动农业支持体系向市场化转型^[16]，稻谷、小麦最低收购价政策受制于“黄箱”属性而改革滞缓^[8]，农业保险补贴呈“双刃剑”效应，基础保险覆盖面有限、创新保险面临合规风险^[17]。在合规路径探索层面，规则利用上应优化补贴分类、拓展非特定产品支持空间^[18]，工具创新上需推广收入保险、发展“绿箱+”政策模式^[19]，建议联合发展中成员推动规则重构^[8]。

既有研究为理解中国农业补贴改革提供了重要理论基础，但仍存在有待拓展的研究空间。一是对“结构性改革”的系统性研究尚显不足。现有成果多聚焦单一政策工具（如农业保险补贴、价格支持政策）的合规性或局部改革效应。二是对“黄箱”转“绿箱”的动态适配性关注不足，未充分考虑 WTO 规则修订与国内农业生产结构变化的交互影响，缺乏对两者动态变化下政策调整适配性的系统性分析。三是对“大国小农”国情与规则适配性的研究待深化，需要在分散经营背景下进一步探究既符合 WTO 规则又能覆盖小农户的补贴工具。

3 WTO 农业补贴规则演进与中国农业补贴政策调整

3.1 WTO 农业补贴规则框架

WTO 框架下的农业国内支持措施，依据贸易扭曲程度可划分为“黄箱”“蓝箱”和“绿箱”三大类别。“黄箱”措施指对生产和贸易产生显著扭曲作用的支持，其核心特征是与农产品当期生产数量、价格直接挂钩，包括市场价格支持、种植面积补贴等直接刺激生产的支持政策。“蓝箱”措施指在限定生产条件下提供的直接支付，属于有条件挂钩的支持措施。其贸易扭曲作用小于“黄箱”措施，主要体现在按固定面积和产量提供的补贴、按固定牲畜头数提供的补贴等特定形式。“绿箱”措施通常指对贸易扭曲作用极小或没有扭曲作用的国内支持，具有与农产品生产脱钩、由政府公共基金资助且不涉及价格支持三大主要特征。该类措施不得对生产者提供价格支持，且措施的资金支持不应转嫁给消费者。这套分类体系，为各成员的国内支持措施划定了基本的合规边界，构成本文分析中国补贴政策调整的逻辑起点。

各箱体措施的认定与计算遵循 WTO《农业协定》确立的统一规范，作为合规性判断的技术基础。其中，“黄箱”支持通过 AMS 进行量化评估，其计算方法为政府支持价格与固定外部参考价的差额乘以合格生产量。AMS 进一步分为特定产品支持和非特定产品支持，其中非特定产品支持不得超过农业总产值的 5%（发达成员）或 10%（发展中成员），中国为 8.5%。“蓝箱”支持的认定需同时满足两项核心条件：一是支付基于固定的基期面积和产量，与当前生产数量完全脱钩；二是作物类支付水平不超过基期生产水平的 85%，牲畜类基于固定的基期头数确定。“绿箱”措施涵盖范围广泛，主要包括政府一般服务（科研、病虫害防治、培训、检验检测、市场促销、基础设施等）、粮食安全储备补贴、国内粮食援助，以及各类直接支付。这些措施应严格遵循“基本要求”条款，确保其与生产充分脱钩且不产生贸易扭曲效应。考虑到发展中成员的发

展需求，WTO 设置了特殊与差别待遇（S&DT）条款，包括更宽松的支持水平空间、粮食安全公共储备豁免等安排，体现了规则体系对发展诉求的回应。该机制实施也面临严格的条件限制，包括储备数量和价格的合理性、透明度的要求等。

3.2 WTO 农业补贴规则演进趋势

一是补贴规则涉及范围不断扩展。早期关税与贸易总协定（GATT）^① 主要关注关税、配额等边境措施，经 WTO《农业协定》将国内支持纳入多边纪律，进一步延伸至环境标准、劳工权利等“非贸易关切”领域^[20]。这种扩展既体现了全球经济一体化的深化，也反映了贸易政策与其他公共政策目标的复杂互动。数字贸易、气候变化与公共卫生等新兴议题正重塑规则议程。数字农业技术对传统补贴认定方法构成挑战，气候变化推动“绿箱”概念的提出，新冠疫情防控期间的粮食出口限制则引发对粮食安全公共储备规则的重新审视。新议题新规则不再局限于传统的市场开放和贸易自由化目标，而是更加强调经济、社会与环境目标的协同推进：环境标准被系统融入农业支持政策框架，农业多功能性和农村发展等社会关切得到强化，治理模式逐步从负面清单式管制转向促进型治理。这种导向性转型不仅深刻改变了规则的内涵，也重塑各成员方的农业政策选择空间，要求农业规则在保持稳定性的同时具备充分的灵活性^[21]。

二是区域治理与例外解释不断加多。多哈回合谈判陷入僵局后，一方面，部分发达成员通过《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）以及《美国-墨西哥-加拿大协议》（USMCA）等区域贸易协定，推行超越 WTO 现行标准的条款，在国有企业、数字贸易等新兴领域实现了事实上的规则升级；另一方面，争端解决机制成为规则澄清的重要途径。例如，在“中国-农产品特定措施”案（DS511）中，专家组对“市场价格支持”的计算方法作出重要澄清^[22]；在“印度-糖和甘蔗相关措施”案（DS579）中，对发展中成员特殊待遇的适用条件进行界定。这些裁决虽在一定程度上弥补了规则文本的模糊性，但也凸显出多边谈判功能的弱化，反映了农业规则体系适应新形势时的结构性困境。

三是公平与发展的矛盾是焦点所在。当前改革谈判聚焦国内支持的进一步削减、市场准入的扩大及特殊保障机制的完善。在国内支持方面，分歧体现在如何平衡发达成员的高补贴现状与发展中成员的发展需求，欧盟主张将支持重心转向“绿箱”措施，美国则强调对贸易扭曲支持总量实施整体约束；在市场准入方面，关税配额管理与特殊保障机制成为争论焦点。这些分歧本质上是不同农业体制与发展模式的冲突，既反映了全球农业治理体系的深层矛盾，也是公平与发展这一结构性张力在具体领域的体现。

3.3 中国农业补贴政策的演进历程

中国农业补贴政策的改革始终围绕 WTO 合规要求与中国发展需要展开，呈现出一定的规则驱动特征。其演进历程可大致划分为三个阶段，每个阶段都标志着政策重心与合规策略的重要转变。

在规则适应期（2001—2010年），改革以构建基本合规框架为目标。加入 WTO 初期，为适应《农业协定》对“黄箱”补贴的约束，中国启动了以结构性调整为核心的改革。通过推出“三项补贴”等政策，以普惠性收入补贴替代部分价格干预，有效控制“黄箱”补贴规模。同时，重点拓展农业基础设施建设等“绿箱”政策空间。2008年“绿箱”补贴占农业国内支持总水平首次突破 50%^[23]，标志着“‘黄箱’守底线、‘绿箱’补短板”的基本框架形成。

进入结构转型期（2011—2018年），改革在市场化方向上取得重要突破。面对“黄箱”补贴逼近约束上限的压力，改革进入深度转型阶段。以“价补分离”为原则，推动主要农产品临时收储政策转向“市场化收购+生产者补贴”，先后取消棉花、大豆、玉米临时收储政策。2016年实施的“三项补贴”整合改革进一步

^① 关税与贸易总协定（GATT）是 1947 年签署的多边贸易协定，旨在通过降低关税和减少贸易壁垒促进全球贸易自由化，后演变为世界贸易组织（WTO）的前身。1995 年 WTO 成立，取代 GATT，扩展至服务贸易、知识产权等领域，并建立强制性争端解决机制。

强化补贴的“绿箱”属性，推动农业支持政策向提地力、促规模等多维目标转变。在风险防控机制方面，2016 年启动“保险+期货”试点，逐步推广至大豆、玉米等品种，构建市场化的农业风险防控体系。中央财政实施差异化保费补贴，东部地区为 35%，中部 40%，西部及贫困地区 45%，西藏、新疆等重点地区达 60%^[24]，体现政策对区域公平与弱势群体的倾斜。本阶段初步形成“‘黄箱’收缩、‘绿箱’拓展”的结构性格局。

在系统深化期（2019 年以来），改革进入战略性协同重构阶段。在 WTO 改革深化与乡村振兴战略实施的双重背景下，中国将 WTO 规则要求融入政策设计与调整全过程，构建粮食安全与绿色发展双轨并行的政策框架，将完全成本保险纳入中央财政补贴范围，大力推进制度型对外开放，进一步推动“黄箱”政策向“绿箱”措施转型，中国农业补贴体系开始了由“被动合规”向“主动适配”的战略转型。

3.4 中国农业补贴政策困境

中国农业补贴政策面临内外交织的复杂困境。这些矛盾相互交织，共同构成了补贴体系转型升级的内生性障碍。具体而言，其内部结构性矛盾主要体现在以下三个层面。一是政策工具的结构性依赖，表现为对“黄箱”措施的制度性依赖与“绿箱”政策工具效能不足并存，形成深层次的路径锁定。尽管经过多轮改革，价格支持仍在补贴体系中占据重要地位，收入保险、生态补偿等符合“绿箱”要求的政策工具尚未形成有效替代。二是支持对象覆盖失衡，体现在以小农户为代表的差异化需求在现有制度框架下难以得到充分回应，导致普惠性补贴难以精准触达，专业化补贴又因规模门槛将小农户排除在外。三是政策目标协同失衡，粮食安全、农民增收与绿色发展等多重目标难以兼顾。为保障粮食安全而对主粮作物实施的高强度支持，不仅挤占了其他政策目标的空间，也因特定产品支持属性而面临 AMS 超标风险。

与此同时，来自 WTO 规则的外部约束同样通过三重机制发挥作用。一是刚性约束机制直接限定了政策空间。特定产品 AMS 8.5% 的微量允许上限使得中国在对稻谷、小麦等战略产品提供支持时面临硬性约束。二是认定模糊地带的合规风险持续存在。农业保险补贴的“箱体归属”、粮食公共储备的“外部参考价”核定等关键概念缺乏明确界定，成为贸易争端的潜在诱因。三是规则演进的外部压力不容忽视。美欧等发达成员在 WTO 改革中推动的补贴透明度强化、生态补贴优先等新议题，要求中国的补贴体系必须与时俱进，不断提升与国际贸易规则的适配度。这些内外部挑战并非孤立存在，内部的结构依赖（如对“黄箱”的过度依赖）放大了外部刚性约束（如 AMS 上限）的压力；而外部规则的模糊性与演进性，又使得内部政策调整面临更大的不确定性与适配难度。

4 中国农业补贴政策结构性改革的国际镜鉴

在全球农业治理体系深度调整的背景下，美国、欧盟和日本等主要发达成员在规则利用策略、政策工具创新和制度保障机制等方面进行了创新探索，可为中国推进结构性改革提供多维度的参考借鉴。

4.1 规则框架内的合规策略

主要发达成员在 WTO 规则框架内形成了差异化的合规策略，其核心在于充分利用规则弹性空间，实现政策目标与国际合规要求的平衡。美国在非特定产品支持（NPS）的运用上尤为突出，通过将特定产品保险补贴重新归类为该类产品支持，较好地规避了“黄箱”约束。2012 年之前，美国将大量特定产品“黄箱”保险补贴纳入“绿箱”和非特定产品支持范畴^[9]，使其通报的特定产品 AMS 始终维持在承诺水平内。这种“技术性合规”策略虽引发了争议，但充分体现了对规则空间的极致利用。欧盟则开创了“蓝箱”政策的生态化转型路径。在 2013 年共同农业政策改革中，将 30% 的直接支付转为与生态保护要求挂钩的“绿色直接支付”^[25]，并通过固定面积和产量标准将其纳入“蓝箱”范畴。这种做法既满足了限产要求，又实现了生态目

标,为价格支持政策向环境友好型支持的转型提供了可行方案。日本在小农支持方面形成了独特的弹性通报机制,通过采用“总量通报而非分项数据”的策略,在保障小农户收入的同时降低了合规风险。这种“模糊性合规”虽然在一定程度上牺牲了透明度,但为小规模农业发展创造了必要空间。

4.2 政策工具的转型路径

各成员在政策工具转型方面呈现出从价格支持向多元化支持体系转变的共同趋势,但在具体路径选择上各具特色。美国建立了以保险为核心的市场化支持体系,通过从 1996 年“生产灵活性合同补贴”到 2014 年“农业风险保障计划”的演进,美国完成了从直接支付向保险支持的转型。这种转型不仅降低了政策的贸易扭曲效应,还通过市场化机制提高了支持效率。2008—2020 年农业保险保费补贴年均达 62 亿美元(表 1),平均占“黄箱”特定产品支持总量的 49%^①。欧盟构建了生态导向的“绿箱”支持框架,通过四次共同农业政策改革,逐步将环境标准融入支持政策,形成了以“绿色直接支付”为主体的生态补偿体系。2021 年改革则将生态目标置于优先地位,要求共同农业政策预算中 40%与气候相关、25%以上直接支付投向生态计划、35%以上资金支持气候与环境领域,体现了“绿箱”政策的多元化发展趋势^[26]。日本通过“保险+补贴”协同模式,在稳定小农户收入的同时契合 WTO 规则。政府承担 50%保费补贴^[27],有效降低小农户参保门槛,并借助保险的市场化运作规避“黄箱”风险。这种“以险代补”的安排,既保障了支持效果,又通过市场化设计确保合规,为小农体制下的农业政策转型提供了有益借鉴。

表 1 美国农业保险补贴规模(2008—2020 年)

单位:亿美元

年份	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	56.91	20.16	25.41	102.48
2009	54.27	16.02	810	78.39
2010	47.12	13.71	24.39	85.22
2011	74.63	13.83	592	94.38
2012	69.79	14.11	0	83.90
2013	72.97	13.50	28.78	115.25
2014	62.15	14.07	560	81.82
2015	60.90	14.28	659	81.77
2016	58.66	14.60	18.33	91.59
2017	63.55	15.27	26.27	105.09
2018	63.17	15.67	21.43	100.27
2019	63.66	16.86	583	86.35
2020	62.66	19.07	15.17	96.90

数据来源:美国农业风险管理局官网(<https://www.rma.usda.gov/about-crop-insurance/fact-sheets>)。

^① 2008—2020 年,美国“黄箱”特定产品支持中的农业保险保费占比分别为 47%、50%、51%、59%、48%、52%、61%、68%、53%、66%、36%、30%、15%。数据来源:美国向 WTO 提交的官方通报文件。

4.3 制度保障的创新实践

各成员在立法框架、动态调整和透明度建设等制度保障机制建设方面的经验同样值得关注。美国通过农业法案的周期性修订（通常 5~7 年）建立了政策动态调整机制，既保证了政策的连续性，又为适应规则变化提供了灵活性。美国还建立了完善的补贴数据管理系统，为 WTO 通报和政策评估提供了有力支撑。欧盟建立了严格的透明度制度和评估机制，其补贴通报涵盖政策目标、资金流向、受益群体等详细信息，远超 WTO 最低要求，虽然增加了行政成本，但有效降低了贸易争端风险，为政策的可持续实施创造了条件。日本则形成了精准的瞄准机制和分层支持体系，在补贴精准性与非扭曲性的平衡上颇具特色。针对小农户的“经营稳定补贴”虽与耕地面积挂钩，但通过设定“面积上限”避免了对扩大生产的过度激励，平衡了普惠性与合规性。2019 年正式实施的农业收入保险制度进一步推出多层次保险工具，部分满足“绿箱”对“非生产关联”的要求，覆盖了小农户面临的市场波动、自然灾害等多元化风险。此外，日本通过山地直接支付制度、环保导向补贴等政策工具，在缩小区域发展差距、推动生态保护的同时，强化了农业的多功能性支持，与 WTO 规则中对“农业可持续发展”的隐性要求形成呼应。

5 中国农业补贴政策调整空间与改革路径

综合前文对 WTO 规则约束、国内结构矛盾及国际经验的分析，中国农业补贴政策的 WTO 合规路径，需要在严守合规底线的同时充分拓展政策空间，在优化传统工具的同时大力采用新型支持举措，在适应现行规则的同时塑造未来的战略空间，需要一场涉及规则认知、工具箱重构与治理方式现代化的系统性、结构性改革。

5.1 多重约束下的中国农业补贴政策调整空间

面对内外交织的复杂困境，借鉴发达经济成员经验，中国在“黄箱”和“绿箱”政策上均有大量的发展空间。

5.1.1 “黄箱”政策仍具备显著的内部腾挪潜力与合规空间

一方面，“黄箱”合规空间较大，可发挥其即时调控优势。中国尚未充分利用 WTO《农业协定》“微量允许”条款所提供的 8.5% 支持空间，特别是非特定产品支持领域存在显著潜力。与生产直接挂钩的“黄箱”措施在政策响应的直接性和及时性方面具有独特优势。例如，与生产直接挂钩的价格支持措施能够快速影响生产者决策，在稳定重要农产品市场、防范“谷贱伤农”方面发挥着“绿箱”政策难以替代的短期调控作用。另一方面，优化“黄箱”内部结构是拓展合规空间的重要路径。在特定产品支持（如稻谷、小麦）空间日趋紧张背景下，应重点拓展非特定产品支持的政策空间，通过政策工具创新将部分特定产品支持转化为农业信贷补贴、保险保费补贴等更具灵活性的支持形式，实现政策效果与合规要求的统一。例如，将特定保险补贴通过精算优化方案转化为非特定产品支持，可以在保持政策效果的同时有效优化整体结构并拓展合规边界。

5.1.2 “绿箱”政策可以大力拓展与优化

以科技创新、基础设施和生态补偿为代表的“绿箱”措施，虽不具备“黄箱”的短期调控力，但在提升农业全要素生产率、促进可持续发展方面具有根本性作用。当前中国农业支持体系的深层矛盾恰恰在于“黄箱”依赖过高与“绿箱”效能不足并存，这要求未来的改革需在强化“绿箱”政策体系上取得实质性突破。在农业支持政策体系中，“黄箱”与“绿箱”并非简单的替代关系，而是功能互补的有机整体。“黄箱”政策在短期调控和精准干预方面具有独特优势，能快速应对市场波动与生产危机；“绿箱”侧重于长期能力建设和结构性调整，为农业现代化提供持久动力。“‘黄箱’保重点、‘绿箱’强基础”的协同配合，共同构成了

兼顾效率与公平、短期与长期、发展与安全的完整政策体系。因此，中国农业补贴结构性改革，可在严格遵守 WTO 规则的前提下，通过“用足‘黄箱’、优化结构、强化‘绿箱’、协同发力”的系统性策略，构建一个兼具灵活性、韧性与可持续性的现代化农业支持政策体系。

5.2 中国农业补贴政策的结构性调适路径

在全球贸易规则重塑与国内农业高质量发展的双重背景下，中国农业补贴结构性改革，需要在严格遵守现行规则的同时积极参与未来规则制定，在保持政策连续性的同时推进工具创新，在维护粮食安全的同时实现绿色发展。为此，可在规则层面探索构建兼具适应与塑造能力的规则驾驭体系，在工具层面创新多元协同的补贴支持系统，在制度层面夯实现代化运行的治理基础，以“三位一体”的合规调适路径，推动建立更具韧性、效率与可持续性的农业支持体系。

5.2.1 规则利用维度：构建兼具适应与塑造能力的规则驾驭体系

一是建立规则预判与主动响应机制。强化中国现有的 WTO 相关研究机构的农业规则研究职能，系统跟踪分析各国提案和争端案例，预判规则演进趋势。建立补贴政策的合规性预审制度，对所有新出台的补贴政策进行“黄箱”“绿箱”“蓝箱”定性预审和 AMS 测算，确保政策设计阶段就符合 WTO 规则要求，从源头上提升政策设计的合规性。二是优化国内支持通报与国际规则建构的双向互动体系。借鉴美国“技术性披露”经验，建立精细化的补贴数据采集和管理系统。在保障透明度基础上，合理运用通报技巧，将具有争议的政策措施通过技术性处理纳入合规范畴。特别是在非特定产品支持方面，通过政策工具创新将部分特定产品支持转化为非特定产品支持，以充分利用现有政策空间。三是完善法治保障与国际合作相协调的制度体系。加快推进《农业支持保障法》立法进程，明确“绿箱”政策的优先地位，设定“黄箱”支持的上限标准，建立 AMS 的动态监测和预警机制。同时，赋予政策执行部门必要的规则解释权，为应对复杂的国际贸易环境提供制度弹性。四是推动从规则接受者向规则塑造者的战略转型。联合印度、巴西等发展中成员，在 WTO 农业谈判中共同推动建立更加公平合理的国内支持规则。重点在粮食安全公共储备、特殊与差别待遇等关键议题上争取更大政策空间。针对数字农业、智慧农业等新兴领域，主动提出符合发展中成员利益的规则提案，通过共建“一带一路”、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等多边框架开展农业合作，积累规则制定的经验和影响力。这不仅是为了争取当前利益，更是为了提升在未来国际农业治理体系中的话语权。

5.2.2 政策工具维度：创新多元协同的支持体系

一是深化“保险+补贴”模式创新。在总结完全成本保险试点经验基础上，加快推进收入保险制度建设。通过精算设计和产品创新，确保农业保险既能够有效保障农民收入，又符合“绿箱”政策要求。重点开发与生产脱钩的区域收入保险产品，通过设定区域收入基准来规避“黄箱”风险。二是构建分层分类的精准补贴体系。针对不同经营主体特点，设计差异化的支持工具^[28]。对于小农户，借鉴日本经验，推广“基期面积脱钩补贴+区域平均收入保险”模式，通过设定合理的规模阈值，既保障基本收入又避免对当期生产决策的直接干预。对于新型经营主体，推行与绿色生产技术应用相挂钩的精准补贴，引导农业生产方式转型。三是创新产业链支持方式。借鉴美国间接支持逻辑，支持社会化服务组织和冷链物流体系建设，降低全产业链运营成本。建立“生产—加工—流通”全链条的支持机制，将部分直接生产补贴转化为产业链服务补贴，既提升政策效能又增强合规性。

5.2.3 制度保障维度：构建现代化运行的制度体系

一是构建多元主体参与的制度框架。建立由政府、企业、行业协会、专家学者共同参与的补贴政策协商机制。特别是在政策制定和评估环节，充分吸收产业界和学术界的专业意见，确保政策设计既符合实践需求又具备理论前瞻性。二是强化数字运行的制度支撑。依托区块链、大数据等现代信息技术，建立全国统一的农业补贴管理平台，实现补贴申请、审核、发放全流程可追溯。通过数字化手段提升政策执行的精准度和透

明度，为应对可能的贸易争端提供数据支撑。三是建立动态评估和调整机制。借鉴欧盟共同农业政策的经验，建立常态化的政策评估制度。定期对补贴政策的合规性、有效性和市场影响进行全面评估，根据评估结果和形势变化及时调整政策工具和实施方式。

参考文献

- [1] 王晨, 王济民. 预期利润、农业政策调整对中国农产品供给的影响 [J]. 中国农村经济, 2018 (6): 101-117.
- [2] 杨义武, 林万龙. 农机购置补贴、农机社会化服务与农民增收 [J]. 农业技术经济, 2021 (9): 16-35.
- [3] 叶兴庆. 我国农业支持政策转型: 从增产导向到竞争力导向 [J]. 改革, 2017 (3): 19-34.
- [4] 王学君, 晋乐, 朱晶. 中美农业国内支持争端: 争议点分析及对今后的启示 [J]. 农业经济问题, 2020 (5): 92-103.
- [5] 许庆, 刘进, 杨青. WTO 规则下的农业补贴改革: 逻辑, 效果与方向 [J]. 农业经济问题, 2020 (9): 88-100.
- [6] 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.
- [7] 杨雨欣, 张璐, 李晓峰. WTO 规则对中国农业保险保费补贴的约束分析 [J]. 世界农业, 2023 (4): 36-48.
- [8] 何小伟, 李青武, 王克, 等. WTO 规则与我国农业保险补贴政策的合规风险评估 [J]. 保险研究, 2022 (9): 54-65.
- [9] 陈怡, 吕建兴, 林伊莱. WTO 改革中粮食公共储备政策的演变与各成员提案比较 [J]. 世界农业, 2025 (7): 41-55.
- [10] 程国强, 余新礼. WTO 农业补贴合规性判定与美国的技术性“合规”: 基于美国农业国内支持通报的分析 [J]. 农业经济问题, 2025 (3): 32-45.
- [11] 李霞. 国际法视域下的农业补贴改革: 形势与对策 [J]. 宏观经济研究, 2023 (11): 96-106.
- [12] 王颖, 魏佳朔, 高鸣. 构建“绿箱”补贴政策体系的国外经验与优化对策 [J]. 世界农业, 2021 (10): 23-32, 127.
- [13] 程秀娟, 李国祥. 新时代中国农业支持政策发展: 成就、风险与展望 [J]. 农村经济, 2023 (7): 1-8.
- [14] 冷博峰, 李谷成, 冯中朝. 从不种地农民也能领取农业补贴谈起: 兼论农业“三项补贴”改革后的补贴发放方式 [J]. 农业经济问题, 2021 (5): 54-65.
- [15] 江生忠, 付爽, 李文中. 高开放水平下农业保险补贴的合规性与政策选择 [J]. 农村经济, 2023 (10): 83-90.
- [16] 徐晓莉. 美国“黄箱”补贴政策应对 WTO 规则的经验及其启示 [J]. 武汉金融, 2019 (8): 3-9.
- [17] 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.
- [18] 朱晶, 臧星月, 李天祥. 新发展格局下中国粮食安全风险及其防范 [J]. 中国农村经济, 2021 (9): 2-21.
- [19] 何小伟, 熊东相, 李毅. 日本农业收入保险补贴的 WTO 合规性研究 [J]. 农村金融研究, 2024 (7): 43-53.
- [20] 房艳刚, 刘本城, 刘建志. 农业多功能的地域类型与优化策略: 以吉林省为例 [J]. 地理科学进展, 2019 (9): 1349-1360.
- [21] 李国祥. 中国遵守 WTO 农业规则面临的矛盾及应对建议 [J]. 中州学刊, 2019 (5): 24-30.
- [22] 杨荣珍, 石晓婧. 中国农产品价格支持政策的合规性分析: 基于美国诉中国农产品国内支持案例 [J]. 农业经济问题, 2020 (6): 87-98.
- [23] 肖琼琪, 王文涛. 粮食补贴政策的中美比较、效应评价及我国补贴建议 [J]. 湖南科技大学学报: 社会科学版, 2019, 22 (4): 68-75.
- [24] 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.
- [25] 刘武兵. 欧盟共同农业政策 2023—2027: 改革与启示 [J]. 世界农业, 2022 (9): 5-16.
- [26] 孙彤彤. 欧盟共同农业政策的演变历程、实施效果及其启示 [J]. 农业经济, 2025 (1): 36-38.
- [27] 王鑫, 夏英. 日本农业收入保险: 政策背景, 制度设计与镜鉴 [J]. 现代经济探讨, 2021 (3): 118-125.
- [28] 易福金, 燕菲儿, 王金霞. 信贷约束下的农业保险需求高估问题: 理论解释与经验证据 [J]. 管理世界, 2023, 39 (5): 78-92.

The WTO Compliant Path of China's Agricultural Subsidy Policies from the Perspective of Structural Reform

LÜ Liu CHEN Yangfen

Abstract: As a major agricultural nation, China's subsidy policy compliance impacts both the sustainability of domestic agricultural support and the authority of multilateral trade rules. This paper adopts a systemic

structural reform perspective to construct a three-dimensional analytical framework—“domestic policy-international rules-national constraints”—to explore a more holistic, dynamic, and inclusive path toward WTO compliance for agricultural subsidies. The study reveals: ① China’s agricultural subsidy policies have undergone three phases—rule adaptation, structural transformation, and systemic deepening—facing challenges including conflicting policy objectives and selective rule alignment, structural mismatches in subsidy instruments and lagging dynamic adjustments, as well as limited international rule-making influence and constrained domestic reform autonomy. ② The U. S. agricultural subsidy system centered on income support and risk management, the EU’s “‘green box’ diversification” practice oriented toward ecological transition, and Japan’s “insurance + subsidy” coordination model tailored for smallholder farmers offer valuable references for addressing structural imbalances and compliance challenges. ③ China’s agricultural subsidy policies can implement structural reforms centered on “rule adaptation and shaping, tool coordination and innovation, institutional safeguards and modernization”. This would establish a modern agricultural support policy system featuring “optimized regulation of ‘yellow box’, ‘green box’ dominance at the foundation, and dynamic coordination between the two”, achieving a strategic transformation from a “passive adapter” to an “active adapter and collaborative shaper” of international rules.

Keywords: Agricultural Subsidy; Agricultural Support; Structural Reform; “Yellow Box” Policies; “Green Box” Policies; WTO Compliance

(责任编辑 张雪娇 卫晋津)