



IFPRI

The Evolution of U.S. Farm Policy: From Supply Controls and Government Stocks to Countercyclical Payments to Farmers

**美国农业政策的演变：
从供应控制和政府库存到
反周期补贴**

Professor David Orden

IFPRI

**大卫·奥登教授
国际食物政策研究所**

Presented at the 2015 China-U.S. Grains and Oilseeds Forum

October 27, 2015

2015年中美谷物和油籽专题研讨会

2015年10月27日

Two Objectives of the Presentation

两个主要内容

- **To describe the policy instruments used in the United States to move from price supports, government-held stocks and annual land idling to various payments to farmers that distort markets less**

详细介绍美国所采用的政策工具从价格支持、政府持有库存和年度土地闲置转向更少扭曲市场的各种农业补贴。

- **To summarize current U.S. policies in this ongoing evolution under The Agricultural Act of 2014 (the 2014 Farm Bill), signed into law February 7**

总结在2014年2月7日签署通过的“2014年美国农业法案”这一持续演变下的当前美国农业政策。

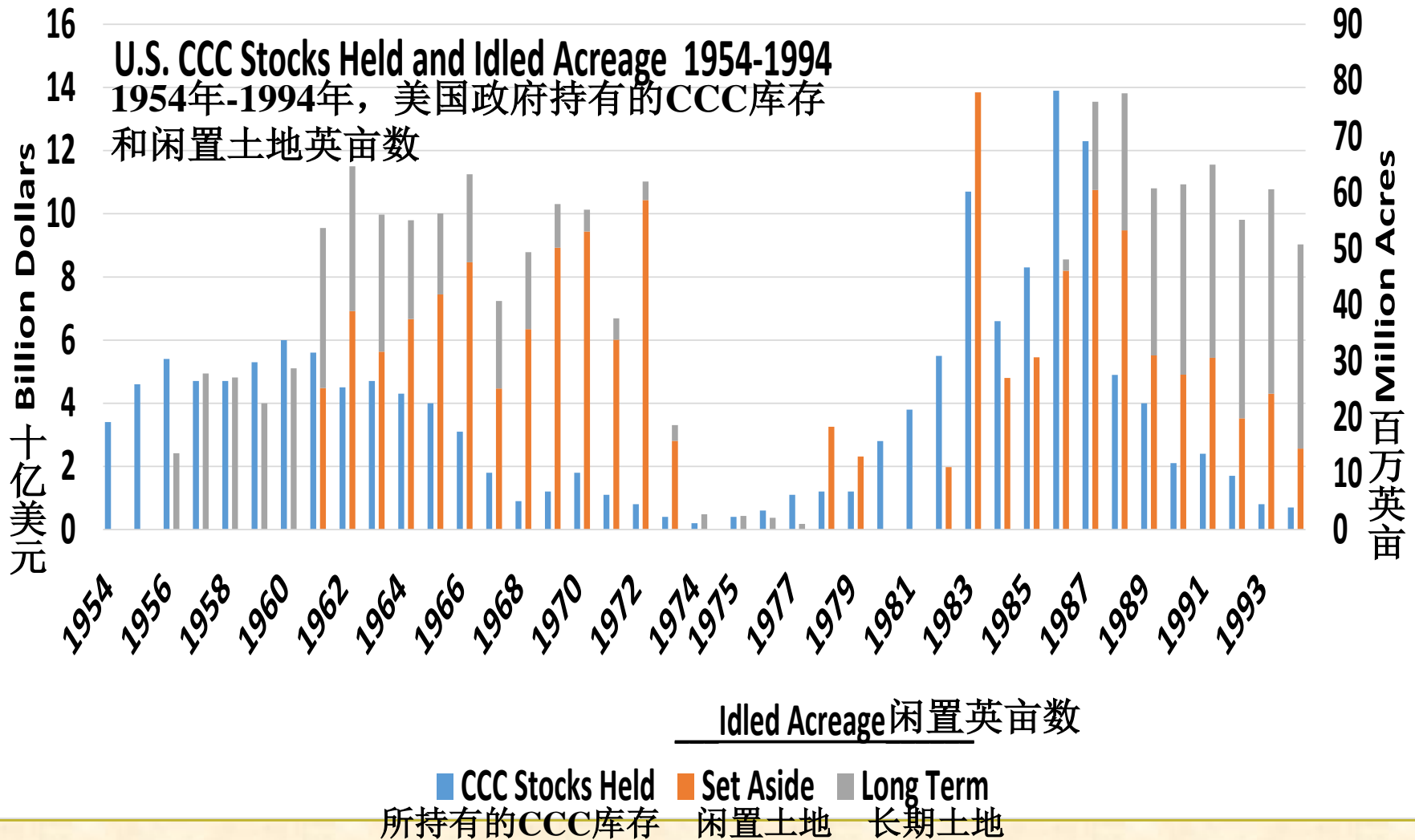
1960s and 1980s Intervention Policies

上世纪六十年代和八十年代的干预政策

- **U.S. farm policy has its origins in the Great Depression and infamous “Dust Bowl” of the 1930s**
美国农业政策起源于上世纪三十年代的“经济大萧条”以及臭名昭著的“沙尘暴（Dust Bowl）”时期。
- **After World War II, U.S. policy relied on marketing quotas, government-held stocks (CCC stocks), idling of land, and export subsidies to keep market prices above legislated price supports (“loan rates”)**
第二次世界大战后，美国的农业政府主要依赖市场销售配额、政府持有库存（CCC库存）、土地闲置、出口补贴使市场价格高于定价支持（“贷款利率”）等。
- **These policies were complex to manage and distorted output markets and farmland use**
这些政策复杂而难以管理，扭曲了农产品市场和耕地的使用。

1960s and 1980s Intervention Policies

上世纪六十年代和八十年代的干预政策



From Policy Crises to Greater Reliance on Payments

从政策危机到更多地依赖补贴

■ Policy Instruments for Greater Market Orientation

- Buyouts (tobacco)
- Fixed Direct Payments (program crops 1996-2013)
- Within-year Crop Insurance (recent importance)
- Multi-year Countercyclical Support (evolution of traditional programs)
- Moving-Average Revenue Guarantees (new since 2008)

具有更大市场导向的政策工具：

- 买断（烟草）
- 固定直接补贴（计划作物1996-2013年）
- 年内作物保险（近来重要的政策工具）
- 多年反周期支持（传统计划的演变）
- 移动平均收入保障（2008年以来的新政策工具）

From Policy Crises to Greater Reliance on Payments

从政策危机到更多地依赖补贴

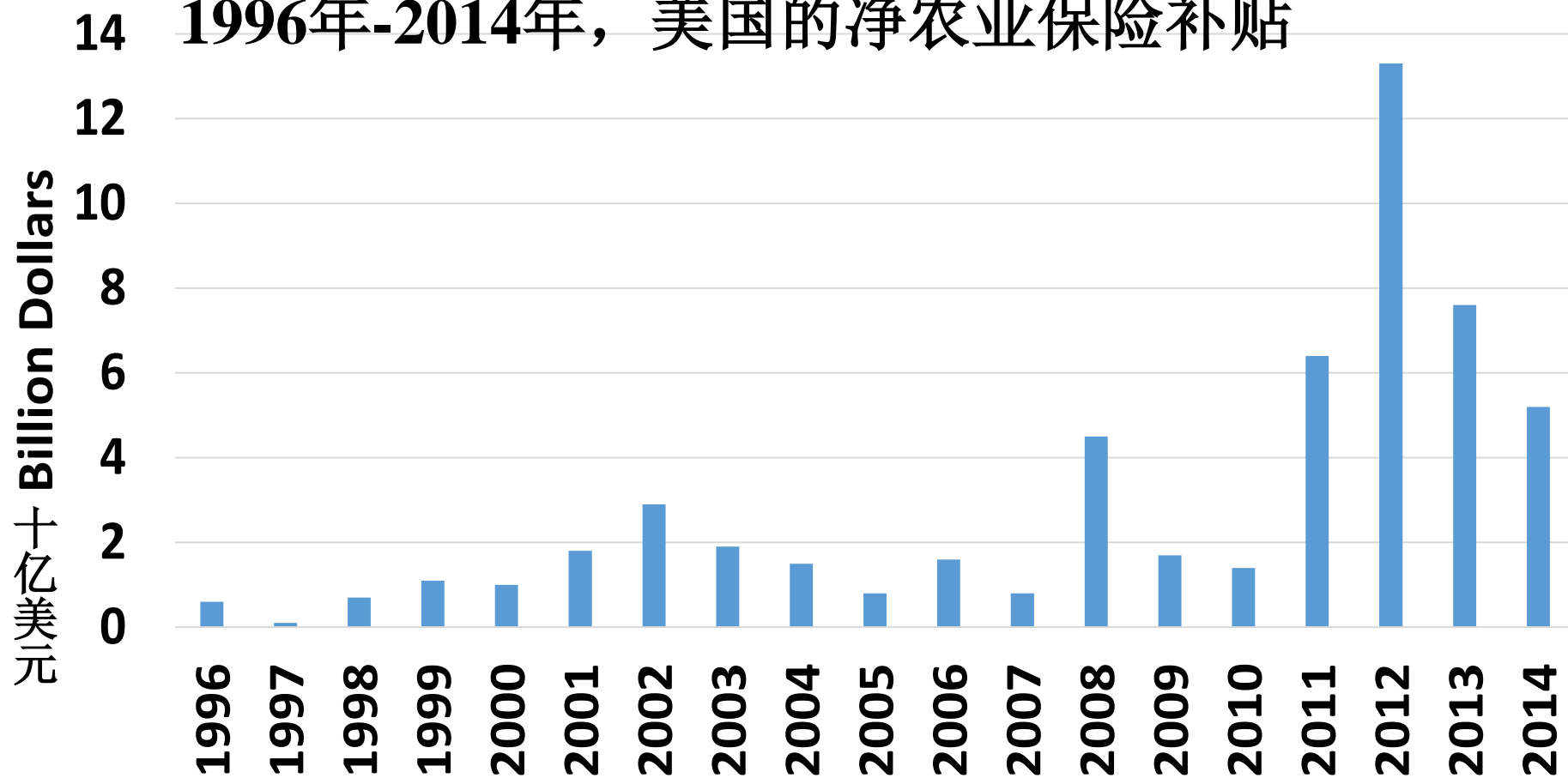
- **Context for the shift to Payments**
 - **Conservation Programs (CRP)**
 - **Demand Augmentation (Biofuels)**
- **转向补贴政策的背景**
 - **保护计划 (土地休耕保护计划)**
 - **需求增强 (生物燃料)**

Increased Importance of Crop Insurance

作物保险的重要性日益增加

U.S. Net Insurance Payments to Farms, 1996-2014

1996年-2014年，美国的净农业保险补贴



From Policy Crises to Greater Reliance on Payments

从政策危机到更多地依赖补贴

- **Policy Instruments for Greater Market Orientation**
 - Buyouts (tobacco)
 - Fixed Direct Payments (program crops 1996-2014)
 - Within-year Crop Insurance (recent importance)
 - **Multi-year Countercyclical Support (evolution of traditional programs)**
 - **Moving-Average Revenue Guarantees (new since 2008)**
- **具有更大市场导向的政策工具：**
 - 买断（烟草）
 - 固定直接补贴（计划作物1996-2014年）
 - 年内作物保险（近来重要的政策工具）
 - 多年反周期支持（传统计划的演变）
 - 移动平均收入保障（2008年以来的新政策工具）

Two Forms of Countercyclical Support

两种形式的反周期支持

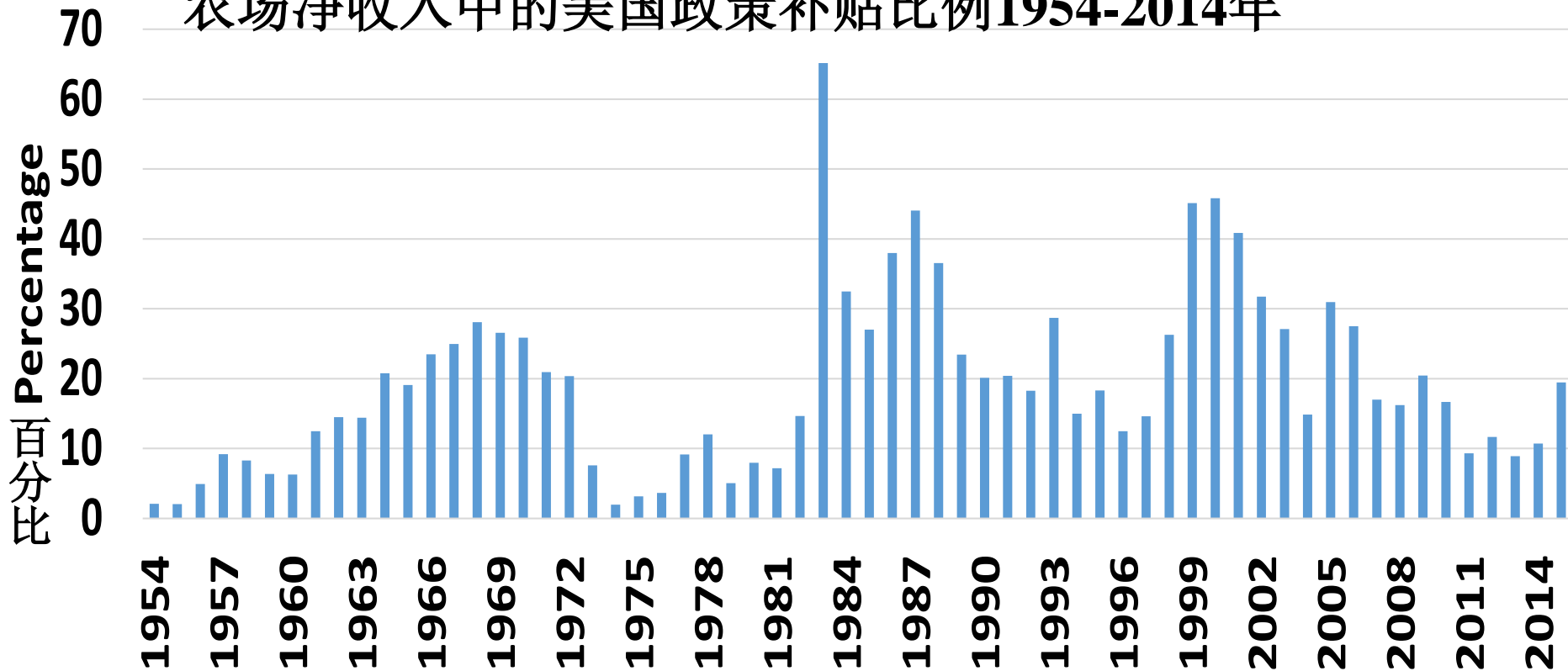
- **Price-Based Deficiency Payments on Actual Output (loan rate program)**
以价格为基础的实际产出差额补贴（贷款利率计划）
- **Price-Based Deficiency Payments on Fixed Acreage Base and Historical Yields, even if the specific crop is not grown (“target (reference) price” programs; 2014 Price Loss Coverage (PLC))**
以价格为基础的固定基本耕作面积和历史产量差额补贴，即使未种植特定作物（“目标(参考)价格”计划；2014年“价格损失保障”计划）
- **Reliance on payments put to a test when world prices fell in 1998-2003**
 - **U.S. increased support payments but did not resort back to annual land idling or government-held stocks**
- **依赖补贴在1998-2003年全球作物价格下降时遭遇考验**
 - **美国提高了支持补贴，但并未重新采用年度土地闲置或政府持有库存等政策**

Farm Programs Costs

农业项目成本

U.S. Payment to Farmers as Percent of Net Farm Income,
1954-2014

农场净收入中的美国政策补贴比例1954-2014年



New Moving-Average Revenue Guarantees

新的移动平均收入保障

- **2014 Agriculture Risk Coverage (ARC)**
 - **Benchmark revenue calculated from 5-year Olympic averages of national crop year prices and county or farm crop yields**
 - **Revenue benchmark moves over time: This is a key feature of ARC**
 - **Applies to a fixed acreage base, even if the specific crop is not grown**
 - **Covers revenue decline only from 14% to 24% of benchmark**
 - **By April 2015, farmers chose either PLC or ARC for 2014-2018 crop years**
- **2014 年农业风险保障 (ARC)**
 - **以近5年的全国作物年度价格和郡县或农场作物产量的奥林匹克均值作为基准收入**
 - **基准收入随时间变化：这是农业风险保障的关键特征**
 - **适用固定耕作面积，即使并未种植特定作物**
 - **只有基准收入下降14%-24%之间时，才覆盖**
 - **从2015年4月起，在2014-2018作物年度中，作物生产者可从价格损失保障和农业风险保障中二选一**

Legislated and Market Prices

定价和市场价格

Crop 作物	Loan Rate 贷款率	PLC Reference Price 价格损失保障 参考价	Olympic Average U.S. Crop Year Price 美国作物年度价格 奥林匹克均值	Crop Year Market Price 作物年度 市场价格
	2014年	2014年	2009-2013年	2014年
Barley 大麦	\$1.95	\$4.95	\$5.45	\$5.30
Corn 玉米	\$1.95	\$3.70	\$5.28	\$3.70
Oats 燕麦	\$1.39	\$2.40	\$3.25	\$3.21
Peanuts 花生	\$0.1775	\$0.2675	\$0.2583	\$0.22
Long-grain Rice 长粒米	\$6.50	\$14.00	\$14.17	\$11.90
Medium/short-grain Rice 中/短粒米	\$6.50	\$14.00	\$17.87	\$17.90
sorghum 高粱	\$1.95	\$3.95	\$5.09	\$4.03
Soybeans 大豆	\$5.00	\$8.40	\$12.27	\$10.10
Wheat 小麦	\$2.94	\$5.50	\$6.60	\$6.00
Upland Cotton 陆地棉花	\$0.45-\$0.52	not eligible 不适用	\$0.773	\$0.605

Note: Prices are \$ per bushel, except rice \$ per 100 pounds and peanuts \$ per pound

Estimated ARC and PLC Costs, 2014 Crop Year

2014作物年度农业风险保障和 价格损失保障支出（估计值）

Crop作物	ARC 农业风险保障	PLC 价格损失保障	Total 总计
	Billion Dollars 十亿美元		
Barley 大麦	\$0.01	\$0	\$0.01
Corn 玉米	\$4.1	\$0	\$4.1
Oats 燕麦	\$0.01	\$0	\$0.01
Peanuts 花生	\$0	\$0.3	\$0.3
Long-grain Rice 长粒米	\$0	\$0.4	\$0.4
Medium/short-grain Rice 中/短粒米	\$0	\$0	\$0
Sorghum 高粱	\$0.04	\$0	\$0.04
Soybeans 大豆	\$0.4	\$0	\$0.4
Wheat 小麦	\$0.4	\$0	\$0.4
Upland Cotton 陆地棉花	not eligible 不适用		\$0
Other Crops 其他作物	\$0.04	\$0	\$0.04
TOTAL总计	\$5.0	0.7	\$5.7

Source: Schnitkey, G. and C. Zulauf. "Estimated National 2014 ARC-CO and PLC Payment." farmdoc daily (5): 143, University of Illinois, August 6, 2015

Initial Conclusions 初步结论

- **U.S. farm policy has moved toward greater reliance on payments to farmers but has not ended farm support**
美国的农业政策已转向更依赖农户补贴政策，但也并未停止农场支持政策
- **The movement to payments has reduced direct interventions in output markets and farmland use**
转向补贴政策减少了对农产品市场和耕地使用的直接干预
- **The shift to payments requires availability of government fiscal resources**
转向补贴政策要求获得政府财政资源的支持
- **Future levels of U.S. support are uncertain, but countercyclical support was reinforced in 2014 Farm Bill**
美国农业支持政策的未来发展仍不确定，但反周期支持政策在2014年美国农业法案中得到强化

Three Recent References

三个最新参考文献

Westhoff, P., S. Gerlt and J. Glauber. “Farm Program Elections, Budget Costs, and the WTO.” *Choices*, Agricultural and Applied Economics Association, September 11, 2015

P.韦斯特霍夫、S.吉尔特和J.格劳伯。 “农业计划选择、预算成本和世界贸易组织”。 《选择》， 农业和应用经济学协会， 2015年9月11日

<http://www.choicesmagazine.org/choices-magazine/submitted-articles/farm-program-elections-budget-costs-and-the-wto>

Orden, D. and C. Zulauf. 2015. “Political Economy of the 2014 Farm Bill.” *American Journal of Agricultural Economics* 97:5: 1299-1311 (published open access, doi: 10.1093/ajae/aav028)

大卫·奥登和卡尔·朱洛夫， 2015年。 “2014年农业法案的政治经济学”。 《美国农业经济期刊》 第97卷第5期： 第1299-1311页（供公众阅览， doi检索码： 10.1093/ajae/aav028)

<http://ajae.oxfordjournals.org/content/97/5/1298.full.pdf+html>

Three Recent References

三个最新参考文献

Zulauf, C. and D. Orden. “2014 Farm Bill and 2015 WTO Doha Round Negotiations.” *farmdoc daily* (5): 147, University of Illinois, August 13, 2015 (third in three-part series)

卡尔·朱洛夫和大卫·奥登。“2014年农业法案与2015年世贸组织多哈回合谈判”，《农业文件日报》第5卷第147期：伊利诺伊大学，2015年8月13日（三部系列中的第三部分）

<http://farmdocdaily.illinois.edu/2015/08/2014-farm-bill-and-2015-wto-doha-round.html>