



# 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情 期间保持投入品市场运行的政策响应

## 背景

2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情给农业投入品<sup>1</sup>供应链带来巨大风险，会严重影响投入品的获取和供应，包括种子、肥料、农药，以及劳动力。

疫情影响会遍及各个供需渠道，需要着手干预应对。疫情扰乱了货物和劳动力的流动，影响了可交易农业投入品的生产和分销。故此，供应链上各个实体均需调整经营模式，适应不断变化的新环境。各实体须实施适当的政策干预，提振物流和金融等支持服务，促进供应链正常运转。同时，农业投入品的需求也受到影响。农业供应链的不确定性，劳动力短缺以及总体的经济倒退都会波及收入，也可能会危及支持农业投资的政府资助计划。由此引发的流动性下滑可能会抑制农业投入品需求，影响中期的农业生产。

农业系统面对疫情诱发干扰的风险敞口在很大程度上取决于投入品利用的强度和构成，而对不同国家、不同农产品来说，这些因素都不尽相同。总体而言，高收入国家的生产系统主要为资本密集型，而低收入国家恰恰相反，生产主要依赖劳动力，中间投入品的利用较为有限。

因此，投入品供需受到的干扰对不同国家乃至国内不同地区的影响都会有所差别，需要视具体情况体现在不同的政策响应之中。同样，投入品市场之间的差异也要予以考虑。如，肥料市场集中化水平高，五个国家贡献了全球80%的肥料产量。市场集中化水平高可能会放大干扰带来的风险。不断壮大的种子部门集中化程度也很高，但相较于肥料来说本地化色彩更浓。农药等其他化学品也是如此，也就是说这些市场会受到疫情的类似影响。

投入品供应链上的各个行动方要采取协调一致的干预行动，确保粮食生产稳定，减少市场上的不确定性。本份简报分析了 COVID-19 疫情对农业投入品市场的影响，介绍了需要考虑的政策因素；此外，还概述了减缓短期和长期影响的政策建议。

<sup>1</sup> 在本份政策简报中，农业投入品指劳动力、中间产品（如肥料和种子）以及生产资料（如机械）。诚然，这份清单没有穷尽，但本份简报中关注的是那些受疫情影响最大的投入品。

## 重点政策领域

- 所有后勤保障部门在生产可交易投入品（种子、肥料和植物保护投入品）的过程中要落实建议卫生措施，确保在供应链正常运转的同时阻断病毒传播。
- 保持整个投入品供应链的贸易渠道畅通，评估将可交易农业投入品定性为基本物资的可能，支撑市场运转，避免干扰供给。
- 确保能够及时准确地掌握农业投入品市场上的产量、分销渠道、政策措施以及供给和需求的其他方面信息，支持各个实体高效应对市场干扰，保持农业投入品供应链正常运转。
- 调整并保持对农业金融服务的支​​持，农业金融服务维系着本地的农业投入品市场，也能减少农民在收入缩减时期获取投入品的阻碍。

## 实现政策目标的良好做法

### 支持农业投入品供应：

**落实卫生措施，恢复生产。**在供给方面，为避免中间投入品短缺，生产部门需要恢复生产。生产环节控制感染风险需要制定并实施保障职工健康的策略和措施。此类措施应聚焦于采纳并贯彻最高水平的健康安全规范，具体包括保持社交距离，减少职工之间的接触，以及提供充足的卫生用品（如口罩和消毒剂）。其他一些措施，如继续排查 COVID-19 相关病例，以及监测职工之间的接触，也有助于生产厂视疫情严重程度逐步复产。政府可就健康安全规范提供进一步指导，以减少生产加工部门的感染风险，推动企业落实因地制宜的应急方案。考虑到经济紧缩的总体情况，在生产加工厂区内实施控制措施的同时，还应配套有针对性的政策，如税收减免、延期缴税以及获得信贷。另外，政策还要考虑到每个农业部门的具体特点，切忌一刀切。

### 保持农业投入品贸易流转：

**宣布农业投入品为基本物资。**尽管各国采取了封闭措施，关闭了边境，但保证农业投入品的国际贸易<sup>2</sup>却仍然非常重要。可能需要采取相关措施，推动基本农业投入品和设备的短期贸易。为此，要拓宽“基本物资”（即：免受运输限制约束的物资）的范围，将农业投入品纳入进来，这将改善国内外的贸易流通。截至 2020 年 4 月初，17 个国家已宣布农业投入品为基本物资。全球很多区域的初次耕种季马上来临，因此这一举措非常重要。短期来看，政策

<sup>2</sup> 关于 COVID-19 疫情对贸易影响的讨论可见粮农组织政策简报《2019 冠状病毒病（COVID-19）期间的农产品市场与贸易》（粮农组织，2020a）。本份简报关注的是农业投入品市场背景下的贸易，提出了针对具体部门的政策范例和建议。

重点应当是推动农业部门内部的投入品流通，重视面向农民的投入品配送和供应（如，中国的“绿色通道”和菲律宾的“食品通行证”）。

**物流支持对贸易而言至关重要。**疫情给物流支持服务带来极大干扰，特别是交通运输相关的服务（粮农组织，2020b）。如，港口对渔船和船员施加了各种限制，海洋贸易因而受阻。交通运输服务对于保持产品配送来说至关重要，应采取相关措施维系服务。然而，在当前情况下，各国必须确保在交通运输部门实行严格的卫生监测措施，让货物而非病毒流通起来。运送可交易投入品的工人的健康安全必须得到保护；很多情况下，需要提供更多的检查服务，升级卫生系统，更多地使用数字化文件，增加基础设施投入，以支持业务运转，减少健康风险。如，法国政府推行措施，确保路网沿线配置卫生设施，并让卡车司机了解这个信息（European Commission, 2020）。

**监测政策扭曲对投入品市场的影响。**中期来看，农业贸易政策可能要进行调整，以降低疫情对投入品供给的不利影响。各国政府已经推出了支持生产的紧急性扶持政策。可以考虑安排临时性投入品补贴，着眼于受疫情影响最大的区域和价值链，以及各项疫情控制措施。在即将到来的春种季节，更是要提供支持。

**调整贸易政策，改善市场流通。**从贸易政策来看，要在国家层面开展进一步的分析，评价部分调整贸易政策可能产生的影响和意义，如征收农业投入品进口关税。若价格监测结果表明部分产品价格上涨（如磷酸盐和尿素），或国家生产能力有限，则此种评估就变得更为重要。各国的生产和投入品利用情况不一，故贸易政策措施也不尽相同。可以此为契机完善部分程序和政策，优化贸易流程。

**加强数据的获取和传播。**获取及时准确的数据对投入品供应链的高效运转来说非常重要。信息可以降低市场不确定性，能够支持政府或企业等实体对各种风险和干扰进行高效适应。提高数据的可获得性还有助于公立和私营部门进行协调统一、力量均衡的互动，抑制可能会破坏供应链绩效的干扰性政策。世界经济论坛开展的一项评估表明，共享信息是有效应对供应链干扰，以及加强长期抵御力的重要手段（WEF, 2020）。

### 支持农业投入品投资：

**降低农场层面的收入不确定性。**为提高农民在疫情期间获取农业投入品的能力，要尽可能降低因疾病或农产品需求变化而给农民收入带来的风险。助力保持农业价值链活力的政策措施，如推动电子商务平台将生产者与消费者对接，以及确保劳动力供给，也有助于降低农场收入风险。另外，提供信贷支持也能缓解临时性的流动性局限。政府可进一步推动为贫困农民提供无息贷款、临时性的现金救助或补贴，支持重启生产。如，印度和菲律宾实施了面向农民的直接现金转移，以减缓疫情相关的流动性限制。印度还推迟了农业信贷分期还款的截止日期。联合国粮食及农业组织（粮农组织）在海地实施的“手拉手”倡议在“推广计划”下支持政府与粮农组织合作，为小农提供肥料。

**支持投入品市场数字化发展。**数字化贸易服务，如电子商务以及相关的配送企业，在疫情期间的作用不断凸显，在农业价值链上以及支持不同市场（如劳动力、生产者和消费者）互动方面发挥着重要作用。在这方面，中国的淘宝村可资借鉴。大型电子商务企业一直在与政府合作，鼓励农村市场服务信息化，成为电子商务经济的构成内容。这种商业模式的成功在一定程度上得益于“电子商务的生态系统效应”，此种效应推动着市场的供需两侧发展。如，在此类平台上，可以经济的价格买到肥料和农药等农业投入品，多为有机性质。市场交易数字化可降低卖方对中间商的依赖，直接通达市场（SAMPi, 2017）。同样，推广和采用“你好拖拉机”等拖拉机共享应用和电子平台也有助于农机的持续获取（Forbes, 2019）。

**放宽农业投入品采购的运输限制。**短期来看，考虑到公共交通可能已经中断，政策应允许农民自由去正规和非正规市场购买投入品，同时保持必要的卫生措施。中期来看，要考虑基本农业投入品公共采购以及货到付款机制，帮助农民获取农业投入品。

**保持政府对农业投入品投资的支持。**很多国家总体经济吃紧，出台了大规模的财政计划；因而，政府可能面临财政压力，需要重新调整预算，将重点放在财政刺激和社会支持方面。而这种局面可能会给着眼于增加农业投入品使用、提高农场层面生产率的支持计划带来极大的风险。资金支持缺位可能会导致投入品使用减少，进而抑制中期的投入品需求和农业生产率。反过来，需求缩减又会给发展中国家方兴未艾的私营农业投入品部门带来沉重打击。如，加纳向农民保证，种子和肥料补贴仍会照常执行。政府要保持对投入品补贴计划的长期承诺，以期保护本地产业的未来发展，支持农业生产率不断提升。另外，这也是改革部分补贴计划的一个契机，可将补贴与土壤管理和灌溉等其他措施有机结合起来。

### 支持并推动农业劳动力流动：

**免除对农业劳动力的流动限制。** COVID-19 疫情的遏制措施包括流动限制和关闭边境，此举严重影响了农业劳动力的供给。劳动力短缺问题可通过政策措施解决，即：将农业劳动力划归为基本服务提供者，免除流动限制。哥伦比亚和南非等国对农业工人出台了豁免政策，以确保农业劳动力的正常供应。

**推动移徙工人跨境流动。** 边境关闭限制了季节性移徙工人的流动，这部分工人在各国的农业工人中占有很大比例。为缓解农业劳动力的短缺问题，政府应修正签证和居留法规，允许已在国内的季节性工人停留更长时间。另外，还应当制定具体策略，考虑免除跨境移动限制对季节性移徙工人的限制。为此，各国政府可采取相应措施，支持季节性工人的跨境和境内流动，同时对外国移徙工人的流动实行一定的控制。如，德国出台了配额政策，允许 40000 名季节性移徙工人于 4 月和 5 月入境，并安排包机为他们提供交通便利。

**支持将本地人力配给农业部门。** 除放宽对农业工人和流动工人的限制外，还可以培训本地人力，让其参与收割和储藏等农业活动。失业工人可临时被安置到农业部门。为推动这一进程，应着重通过在线平台为本地居民和农场建立联系，以及通过适度提高工资来鼓励劳动力转移。法国和西班牙等国已在呼吁本地居民参与农业部门就业，从事水果和蔬菜采摘工作。

**优先确保农业劳动力的健康。** 补充性政策措施还应优先考虑并保证农业工人的健康。为流动工人提供补助或医疗保险有助于他们感染后及时获得治疗和控制。落实安全措施，如确保田间和农舍内工人保持建议距离，对于减少病毒传播风险不可或缺。政府可制定技术指南，让农场了解如何确保田间的控制措施到位。

表 1 概述了各国采取的部分政策措施，这些措施目的都是减缓 COVID-19 疫情对农业投入品供给和需求的影响。

表 1 | 缓解疫情对农业投入品市场供需不利影响的当前政策范例

供给	需求
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建设通道，为农业部门流通提供便利，包括投入品配送（中国的“绿色通道” [IFPRI, 2020a]，与菲律宾的“食品通行证” [Department of Agriculture of the Philippines, 2020])，禁止未经授权的路障设施。</li> <li>• 开发并应用农业技术（如数字农业），减缓疫情对不同市场（包括投入品供给市场）的影响（Devex, 2020）。</li> <li>• 为农业投入品商店及其在价值链上的相关伙伴（加工制造部门和中间贸易商）提供灵活性，发放许可（The Hindu Business Line, 2020）。</li> <li>• 刺激投入品市场。如，为中小型投入品生产企业提供方便贷款（The Hindu Business Line, 2020）。</li> <li>• 提高认识，宣传设计应急方案的重要性（Technology Networks, 2020）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 拓展面向农民的再贷款和再贴现工具（中国）。</li> <li>• 在政府支持下，增加面向生产者、农业企业和食品加工商的信贷资源（加拿大农场信贷）。</li> <li>• 出台一揽子农业响应方案，确保粮食安全，包括拓展现有家庭菜园计划的范围；另外，还出台了新的农场支持一揽子计划，旨在通过发放种子和材料促进短期作物生产（斐济）。</li> <li>• 在补贴信贷计划下为农业部门提供贷款（洪都拉斯）。</li> <li>• 面向农业企业实行税收优惠，推延利息偿付时限（老挝人民民主共和国）。</li> <li>• 拓宽政府担保制度范围，将农业贷款以及中小企业贷款担保纳入进来，总额约 13 亿欧元（立陶宛）。</li> <li>• 菲律宾政府宣布为包括农业在内的各个部门提供一揽子财政方案（菲律宾）。</li> <li>• 免除家庭和农民的农业土地使用税（越南）。</li> <li>• 租金减免与资金支持（IFPRI, 2020b）。</li> <li>• 为农民提供临时性补助（IFPRI, 2020a）。</li> </ul>

## 参考文献

- Department of Agriculture of the Philippines.** 2020. *DA calls for stronger farm to market links amid COVID-19* [网上]. 马尼拉. [2020年4月16日引述]. [www.da.gov.ph/da-calls-for-stronger-farm-to-market-links-amid-covid-19](http://www.da.gov.ph/da-calls-for-stronger-farm-to-market-links-amid-covid-19)
- Devex.** 2020. *Opinion: How to address the impact of COVID-19 on global food systems* [网上]. [2020年4月16日引述]. [www.devex.com/news/sponsored/opinion-how-to-address-the-impact-of-covid-19-on-global-food-systems-96892](http://www.devex.com/news/sponsored/opinion-how-to-address-the-impact-of-covid-19-on-global-food-systems-96892)
- European Commission.** 2020. *Coronavirus response* [网上]. 布鲁塞尔. [2020年4月16日引述]. [https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response\\_en?modes=3849&category=3799](https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3849&category=3799)
- 粮农组织.** 2020a. 《2019 冠状病毒病 (COVID-19) 期间的农产品市场与贸易政策》. 罗马 (也可参见 <https://doi.org/10.4060/ca8446zh>) 。
- 粮农组织.** 2020b. 《通过高效物流应对 2019 冠状病毒病暴发对食品价值链的影响》. 罗马 (也可参见 <https://doi.org/10.4060/ca8466zh>) 。
- Forbes.** 2019. *What The Uber Of Tractors Means For The Future Of Agtech In Africa* [网上]. 泽西城. [2020年4月16日引述]. [www.forbes.com/sites/jennysplitter/2019/08/12/what-the-uber-of-tractors-means-for-the-future-of-agtech-in-africa/#41b9fa3045b7](http://www.forbes.com/sites/jennysplitter/2019/08/12/what-the-uber-of-tractors-means-for-the-future-of-agtech-in-africa/#41b9fa3045b7)
- International Food Policy Research Institute (IFPRI).** 2020a. *How China can address threats to food and nutrition security from the coronavirus outbreak* [网上]. 华盛顿特区. [2020年4月16日引述]. [www.ifpri.org/blog/how-china-can-address-threats-food-and-nutrition-security-coronavirus-outbreak](http://www.ifpri.org/blog/how-china-can-address-threats-food-and-nutrition-security-coronavirus-outbreak)
- IFPRI.** 2020b. *Chinese livestock farms struggle under COVID-19 restrictions* [网上]. 华盛顿特区. [2020年4月16日引述]. [www.ifpri.org/blog/chinese-livestock-farms-struggle-under-covid-19-restrictions](http://www.ifpri.org/blog/chinese-livestock-farms-struggle-under-covid-19-restrictions)
- SAMPI.** 2017. *Taobao Villages: How Ecommerce Helps China's Rural Economy* [网上]. [2020年4月16日引述]. <https://sampi.co/taobao-villages-china-rural-ecommerce>
- Technology Networks.** 2020. *How COVID-19 May Impact Farming* [网上]. [2020年4月16日引述]. [www.technologynetworks.com/immunology/news/how-covid-19-may-impact-farming-332356](http://www.technologynetworks.com/immunology/news/how-covid-19-may-impact-farming-332356)
- The Hindu Business Line.** 2020. *Agriculture in the time of Covid-19* [网上]. 印度金奈. [2020年4月16日引述]. [www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/agriculture-in-the-time-of-covid-19/article31248717.ece#](http://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/agriculture-in-the-time-of-covid-19/article31248717.ece#)
- World Economic Forum (WEF).** 2020. *What past disruptions can teach us about reviving supply chains after COVID-19* [网上]. 瑞士 Cologny. [Cited 16 April 2020年4月16日引述]. [www.weforum.org/agenda/2020/03/covid-19-coronavirus-lessons-past-supply-chain-disruptions](http://www.weforum.org/agenda/2020/03/covid-19-coronavirus-lessons-past-supply-chain-disruptions)

## 鸣谢

本份简报由粮农组织经济及社会发展部 Cristian Morales Opazo、Jonathan Pound 和 Regine Weber 主笔。

