



# 2019 冠状病毒病（COVID-19）期间的农 产品市场与贸易政策<sup>1</sup>

由于 COVID-19 疫情影响了粮食供需和贸易，政策制定者正在奋力应对相关不确定性，并寻找最为适当的措施，确保此次疫情不会演变为粮食危机。事实上，疾病疫情可通过各种渠道影响供需。疫情可导致劳动力（包括季节性和移徙工人）减少，影响整地、播种、作物养护和收获（Gunjal 和 Senahoun, 2016）；此外，还会影响劳动密集型行业就业，推动经济作物生产转为粮食作物生产（粮农组织和艾滋病规划署，2003），并对家庭收入和粮食安全形成冲击（联合国，2004）。旨在解决以上问题的应对政策可能导致情况恶化和市场影响加剧，2007 至 2008 年全球粮食价格危机期间就是如此。虽然新冠疫情的规模在近年危机中前所未见，各国政府能够用来解决农产品市场实际或潜在问题的对策却近似以往危机，包括 2007 至 2008 年粮食价格危机以及埃博拉（西非，2014 年）、严重急性呼吸系统综合症（非典型性肺炎）（东亚，2003 年）、人类免疫缺陷病毒/艾滋病（非洲，20 世纪 90 年代和 21 世纪初）、鼠疫（南亚，1994 年）和霍乱（拉丁美洲，1991）疫情。本文从以上危机中借鉴经验、吸取教训，审视不同政策措施，旨在为当下新冠疫情艰难时期的知情政策决策提供支持。应注意，尽管本文并未指出各国政府在世界贸易组织协定框架下可加利用的政策空间，但各国政府作出的任何政策决定均应符合国际贸易规则和国家承诺。

## 关键信息

- 政策措施应以解决实际存在而非主观推断的供需问题为目标。在这一方面，提高市场透明度并与所有相关行动方加强协调至关重要。
- 过去数次危机的经验表明，避免采取贸易限制措施的重要性堪比向消费者和生产者提供直接形式的支持。
- 遵守关于旅行和贸易安全走廊的国际准则，有助维系农产品供应链、缓解粮食供应问题并促进粮食安全。

<sup>1</sup> 政策简报编写者为粮农组织经济及社会发展部贸易及市场司 Boubaker Ben-Belhassen、Georgios Mermigkas、Ishrat Gadhok 和 Cosimo Avesani。

表 1 | 粮食和卫生危机中的政策目标和典型应对政策

政策目标	典型应对政策	最佳做法建议	
供给侧	确保国内供应充足	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 施加出口限制</li> <li>● 扩大本国采购</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>避免</b>预先采取出口限制</li> <li>● 库存水平已较高时<b>避免</b>扩大库存采购</li> <li>● <b>鼓励</b>实现市场透明和建立国际治理机制</li> </ul>
	保障食品安全	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 禁止进口</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>避免</b>全面禁止进口</li> <li>● 根据世卫组织建议<b>鼓励</b>建立旅行和贸易走廊</li> </ul>
	支持生产者，尤其是贫穷/小规模生产者	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供投入品补贴，扩大生产</li> <li>● 直接收入补助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>避免</b>过度补贴，可能会进而加剧市场动荡</li> <li>● <b>鼓励</b>采取平衡且有期限的国内支持措施，维持充足生产水平和农民收入</li> </ul>
需求侧	抑制价格上涨	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 降低进口关税</li> <li>● 控制国内价格</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>避免</b>过度囤积进口商品</li> <li>● <b>鼓励</b>降低进口关税</li> <li>● 如采取限价政策，<b>鼓励</b>与私营部门合作进行谨慎设计</li> </ul>
	支持贫困消费者	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 现金补助</li> <li>● 粮食援助/补助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>鼓励</b>采取符合当前情况的现金补助和/或国内粮食援助<sup>2</sup></li> </ul>

## 实现当前政策目标的最佳做法

### 确保国内粮食供应充足：

**避免限制出口，尤其是出口大国。**2007 至 2008 年，大宗粮食产品主要出口国接连限制出口（例如，印度、中国、越南和巴基斯坦限制稻米出口；俄罗斯联邦、乌克兰和阿根廷限制小麦出口）的经验表明，该应对政策会造成国际市场动荡不安（Sharma, 2011）。由于各国纷纷效仿，价格增幅扩大（稻米价差的 52%以及小麦和玉米价差的 18%由此造成），市场波动加剧（Anderson、Ivanic 和 Martin, 2013）。这对依赖进口的贫困国家以及人道主义机构的物资采购工作伤害尤甚。此外，中长期来看，价格下跌和波动，政策环境不明朗，抑制了生产者到限制出口国家投资的积极性。

**避免预先扩大库存采购（尤其库存已较高时）并阻止私人囤积。**各国政府在库存高企时增加库存采购会造成国际市场供应量减少，给价格带来上行压力。

消费者或其他私营部门行动方囤积粮食可能产生类似效应。2007 至 2008 年，各国政府竭力通过多种方式应对后者：例如，菲律宾成立工作组，找出并处罚囤积者，厄瓜多尔则制定全粮食供应链政策限制措施（Demeke、Maetz 和 Pangrazio, 2009）。

<sup>2</sup> 全面探讨社会保护措施不属于本政策简报范围。

**提高国际市场和治理机制（例如农产品市场信息系统）透明度。**应基于及时可信的国内与国际供应和价格数据制定政策并作出库存管理决定。提高市场透明度以及提供更多最新数据和信息势在必行，尤其在恐慌反应可能导致贸易问题愈演愈烈的危机时期。这方面的一项杰出举措是农产品市场信息系统（AMIS），这是二十国集团 2011 年成立的机构间平台，设于粮农组织，旨在提高粮食市场透明度并在市场不确定时期推动政策协调。关于农产品市场信息系统，更多信息请点击：<http://www.amis-outlook.org/>

### 保障食品供应安全：

**避免全面限制进口。**人员和商品跨境移动可增加传染病管理挑战（世贸组织和世卫组织，2002）。过去，各国通过实施贸易和旅行限制成功控制疫情，例如，1991 年秘鲁霍乱暴发（世卫组织，2020）、1994 年印度鼠疫暴发（Brahmbhatt 和 Dutta，2008）和 2014 年几内亚埃博拉暴发期间禁止进口（粮农组织，2016）。虽然特殊情况下可能有必要采取这些措施来保护人类、动物或植物健康，但措施应有期限，并尽力降低对国际贸易的干扰，同时确保粮食供应和获取（世贸组织和世卫组织，2002）。

**保障旅行和贸易安全走廊。**为避免粮食供应链中断，应根据世界卫生组织（世卫组织）建议建立贸易旅行安全走廊，同时出台针对所有市场链行动方的市场链激励措施、保障措施和稳定人心的消息（粮农组织，2016）。

### 推动国内生产和/或保护农民收入：

**确保计划精心设计，提供有效保障（例如，投入品代金券/补贴、最低支持价格、债务减免等）。**出现疾病疫情后，可推出国内支持措施，保持充足的国内生产水平和维持农民收入，进而支撑经济、确保粮食安全（粮农组织，2016）。2007 至 2008 年，多个国家采用一揽子政策工具（例如，提高收购价，补贴燃油、电力、灌溉和化肥）并改善金融服务，为生产和收入提供支持（Demeke、Maetz 和 Pangrazio，2009）。这些措施应有期限，并适于应对特定情况下的特定问题。虽然这些措施可以促进国内生产，但由于需要大量资源且应具备执行能力，引发对其可持续性和有效性以及对国际贸易的担忧。各国设计此类型政策不应影响国际市场，而应设法促进区域间贸易。采购本地产品虽有助缩短距离，但不应干扰贸易往来。

**尽可能向农民提供直接福利补助。**还可以采用成本效益可能更高的方法，即通过与生产决定脱钩的直接支付支撑农民收入，但是否可行取决于贫困人口是否能获得金融服务。

### 抑制消费价格上涨：

**降低进口粮食关税和税收，但避免囤积进口粮食（尤其在全球库存较高时）。**2007 至 2008 年，多个国家对进口粮食降低或取消关税（例如，印度、印度尼西亚、摩洛哥、尼日利亚和布基纳法索）及税收（例如，巴西、蒙古国、刚果民主共和国、马达加斯加、肯尼亚、埃塞俄比亚）（Demeke、Maetz 和 Pangrazio，2009）。这一措施可能会有效增加国内粮食供应，短期内降低消费价格，并抑制通货膨胀（尤其在货币贬值时）。然而，如果各国大量囤积进口粮食，这一策略可能适得其反。如果几个国家同时采取这

一政策，尤其在那些国家均为进口大国的情况下，便会推高国际需求，并使最初触发这一应对政策的全球价格上涨现象进一步加剧（Demeke、Maetz 和 Pangrazio，2009）。

如采取限价措施，确保与私营部门合作进行谨慎设计。2007 至 2008 年，很多国家打算在价值链某些环节或所有环节实行限价（例如，斯里兰卡、塞内加尔、马拉维、马来西亚和巴基斯坦）（Demeke、Maetz 和 Pangrazio，2009）。尽管各国政府可通过这一政策监测正规营销渠道的价格水平，但落实起来极为复杂。要有充足的产品供应才能以政府定价满足需求，还要有足够财力采购谷物和/或补贴价值链下游行动方。重要的是，限价政策应在有限时间内针对少数产品执行，原因是将价格固定在较低水平可能会催生非正规营销渠道，并在中长期内打击国内生产。仅应在价格急剧波动情况下考虑这一政策。

## 参考文献

- Anderson, K., Ivanic, M. & Martin, W. 2013. *Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty*. Washington, DC, The World Bank.
- Brahmbhatt, M. & Dutta, A. 2008. *On SARS Type Economic Effects during Infectious Disease Outbreaks* [online]. Washington, DC, The World Bank. [Cited 3 March 2020]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/101511468028867410/pdf/wps4466.pdf>
- Demeke, M., Maetz, M. & Pangrazio, G. 2009. *Country responses to the food security crisis: Nature and Preliminary implications of the policies pursued. Initiative on Soaring Food Prices*. Rome, FAO. (also available at [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ISFP/pdf\\_for\\_site/Country\\_Response\\_to\\_the\\_Food\\_Security.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/pdf_for_site/Country_Response_to_the_Food_Security.pdf))
- FAO. 2016. *Impact of the Ebola virus disease outbreak on market chains and trade of agricultural products in West Africa* [online]. Dakar. [Cited 3 March 2020]. <http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>
- FAO & UNAIDS. 2003. *Addressing the impact of HIV/AIDS on ministries of agriculture: focus on eastern and southern Africa*. Rome. (also available at <http://www.fao.org/3/ad508e/ad508e0a.htm>).
- Gunjal, K. & Senahoun, J. 2016. *Assessing the impact of infectious disease outbreaks on agriculture and food security: The case of the Ebola virus disease outbreak in West Africa* [online]. Rome. [Cited 3 March 2020]. <http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>
- Sharma, R. 2011. *Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 experience and considerations for disciplining restrictive measures. FAO Commodity and trade policy research working paper, no. 32* [online]. Rome, FAO. [Cited 3 March 2020]. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm\\_Working\\_Papers/EST-WP32.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm_Working_Papers/EST-WP32.pdf)
- United Nations. 2004. *The Impact of AIDS* [online]. New York. [Cited 3 March 2020]. <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/hiv/impact/chap5.pdf>

WHO. 2020. *Global epidemics and impact of cholera*. In *World Health Organization* [online] Geneva. [Cited 3 March 2020]. <https://www.who.int/topics/cholera/impact/en/>

WTO & WHO. 2002. *WTO Agreements and Public Health* [online]. Geneva. [Cited 3 March 2020]. [https://www.who.int/media/homepage/en/who\\_wto\\_e.pdf](https://www.who.int/media/homepage/en/who_wto_e.pdf)

