



贸易政策简报

粮农组织对世贸组织第12届部长级会议谈判的支持

新冠疫情:2020年第一波疫情期间的农产品贸易和政策响应

- 世界农产品和粮食贸易对新冠疫情带来的冲击保持了复原力,尽管在疫情初期出现过短期扰乱。
- 各国政府针对新冠疫情的政策响应涉及一系列众多措施,包括出口限制、降低进口壁垒以及国内措施等。这些贸易限制措施大多适用范围有限且实施时间短暂。
- 从中期看,新冠疫情仍将是市场不确定性的的重要来源,可能对粮食获取产生不利影响,也很可能造成全球粮食和农产品需求和供给的较长远变化。
- 保持农产品和粮食市场开放及贸易流通顺畅对于保障全球粮食安全和预防新冠疫情演变为粮食危机十分重要。

背景

在2020年新冠疫情第一波疫情期间,世界各国政府采取了各种防治措施,减少和缓解疾病传播。这些措施包括关停商业活动、封城、宵禁、隔离以及限制国内和国际旅行等。

这些措施尽管在全球范围内抑制了病毒传播并缓解了对卫生系统的压力,但也对全球经济产生了较大负面影响,遏制了就业和家庭收入并导致了经济活动大幅下滑。根据因此造成的经济冲击的严重程度不同,粮农组织估计疫情导致2020年营养不足人口增加了8300万至1.32亿人。

各种冲击影响粮食和农产品的需求和供给

在农产品市场方面,新冠疫情对供给和需求产生了双重冲击,防治疾病传播的措施对许多与供应链相关的活动造成了影响,包括生产、加工、物流和零售。例如,对行动的限制往往导致农业劳动力短缺,影响贸易开展,以及造成种子、化肥和农药等投入品的供应和获取。同样,劳动密集型食品工业,例如加工企业,也面临压力,出于控制病毒传播的目的而关停或部分关停生产活动而导致运行产能下降。同时,收入大幅减少以及餐厅和餐饮服务关停也对食物消费格局带来了快速和大幅变化。

但总体上看,尽管这些冲击颇为严重,但全球农业-粮食贸易和价值链展现出较强复原力。虽然受消费模式转变影响的产品(例如饮料和鱼类)及非食物农产品(如棉花、植物和切花)的贸易量在新冠疫情暴发最初几个月出现了较大幅度下降,但对谷物、油籽、水果和蔬菜等基本食品全球贸易的扰乱却很小。因此,在疫情初期,对粮食和农业全球贸易的总体影响仍近限于短期扰乱。

农业和贸易政策响应

围绕疫情及其对农业供应链和全球贸易体系影响的不确定性引发了对世界范围粮食安全和食品安全的关切,导致各国采取政策措施,力求缓解对各自国内市场的潜在不利影响。这涉及一系列大量措施,包括出口限制、降低进口壁垒以及国内措施等(表1)。

贸易限制措施能够对全球粮食供应和需求平衡造成重要影响,对出口国和进口国都产生有害效果。在第一波新冠疫情期间,特别是与2007-08年全球粮食价格危机相比,多数贸易限制措施的范围较为有限,实施时间较短。2020年初充裕供应、(谷物)库存量与利用量之比宽松以及收成前景看好等因素可能在缓解粮食短缺风险和恐慌方面发挥了积极作用,并因此减少了贸易限制措施的出台和实施周期。此外,保持粮食贸易顺畅的国际政治承诺也发挥了重要作用,这既提高了全球危机响应的协调性,也抑制了各国采取单边措施而对其他国家粮食安全形势产生不利影响的情形。事实上,若干国家非但没有限制贸易,反而推行了便利贸易手续的措施,包括认可电子植物检疫和兽医证书等数字工具等。为便利贸易,还采取了进口证照手续简化以及为部分产品建立绿色走廊的措施。

表 1. 针对新冠疫情对市场和贸易影响的主要政策响应措施

贸易限制
为数不多的国家采取了贸易限制措施(进口限制的情形极少)。许多出口禁令 转变为出口配额 ,其中多数不久便 废止 。 进口限制措施主要涉及 活畜、鱼类及部分园艺产品 的贸易。
降低进口壁垒的措施
若干国家 降低了进口壁垒 ,主要形式包括暂停征收进口关税以及少数情况下提高税率配额。 部分国家还 降低了技术贸易壁垒 措施,便利重要食品进口。 多数措施属于临时性措施 ,于3/4月间开始实施,预计执行至当年年底。
国内措施
为确保生产而采取了 生产者扶持措施 。 有些国家提供了 物流和营销 支持。 若干国家上调了国内粮食收购目标 ,且/或 增加进口 补充本国储备和保障供应。 有些国家实行了 上限价格 ,另一些国家则 扩大了粮食发放计划 来确保粮食的实惠获取。

粮食安全的中期风险

从中期角度和全球范围看,粮食安全的挑战仍将是粮食获取的问题,而不是保有量的问题。尽管预计诸如2020/21年拉尼娜现象等引发的极端天气事件及动植物疫病将对粮食生产和供给施加压力,与新冠疫情有关的风险相比之下更可能由需求侧效应引发。预计全球经济衰退造成的失业和收入下降将导致粮食需求发生较为根本的变化,从富有营养和多元的食物转向相对便宜的主粮。

疫情的全面经济和社会影响仍在发展演变,而随着疫病仍在传播,它将继续作为农产品和粮食市场不确定性的来源,可能对粮食获取造成不利影响并很可能导致更为长远的全球粮食和农产品供需格局的变迁。为控制这些风险,各国政府需要采取适当措施,应对收入损失并对弱势群体给予帮扶。例如,国内粮食援助和现金转移等社会保护手段能够在失业率提高和收入减少的时候支撑消费。同样,有针对性的国内扶持措施能够有效确保生产者保持充足生产水平并对其资产和收入提供保护。

同时,保持市场开放并确保贸易流通通畅高效十分重要,包括通过致力于对贸易流程和供应链业务进一步进行数字化、各国做出不采用贸易限制措施的国际承诺、提高市场和政策透明度、以及加强国际治理和协调机制等。在这一方面,2011年由20国集团启动并由粮农组织主持的农产品市场信息系统(AMIS)是在不确定性大行其道之时降低有关粮食保有量、库存量和贸易流通信息不对称并促进政策响应措施协调的关键工具。

应对主要挑战的行动:

各国和国际社会需要继续密切协作:

- ▶ 确保市场完善运行和贸易流通通畅,加强协作提高市场状况和政策的透明度;
- ▶ 避免采取可能影响其他国家粮食安全状况、特别是依赖粮食进口的发展中国家粮食安全状况的政策响应措施和行动;
- ▶ 扶持小规模生产者提高粮食生产,帮助脆弱消费者保障获取足量、营养和安全的食物;以及
- ▶ 依据食品法典委员会框架下国际商定的标准促进食品安全要求的统一协调。

作者: Avesani, C., Gadhok, I., 和 Zimmermann, A.。

本政策简报取材于粮农组织报告《2020年第一波新冠疫情期间的农产品贸易和政策响应》。罗马, 2021年。