



# 2019冠状病毒病（COVID-19）与粮食供应链面临的风险：如何应对？

## 目前的状况

目前，各国已纷纷关停经济，以减缓新冠病毒的传播速度。超市货物供应尚且充足，但若疫情久拖不决，则可能会迅速给粮食供应链带来压力，给处于这复杂网络各环节的农民、农资、加工、航运、零售等各方带来损失。由于港口纷纷关闭，航运业已经放缓，未来几周内，物流障碍可能会扰乱供应链。

为避免发生粮食短缺，各国必须保持粮食供应链的正常运转。与 2007-2008 年全球粮食危机不同的是，这次并不缺粮。主粮商品供应运行良好，应将粮食运到最需要的地方。限制贸易不仅没有必要，还会损害生产者和消费者的利益，甚至会造成市场恐慌。对于需要由工人（而不是机器）生产的高价值商品，各国必须在维持生产和保护工人安全之间取得平衡。

在各国在抗“疫”的同时，还必须尽一切努力确保粮食供应链正常运转。

## 应采取的行动

第一，健康是重中之重。各国必须尽可能加强检测，并采取隔离措施，减缓疫情蔓延。第二，各国应满足最弱势人群的需求，因为疫情控制措施会严重削弱经济。第三，各国必须保持粮食供应渠道的畅通，优先考虑粮食部门从业者的健康及产出。以下是具体建议。

## 扩大和完善紧急粮食援助和社会保护计划

由于最弱势群体需要日薪收入来维持生存，援助和保护措施可为他们提供缓冲保护，帮助他们按规定居家隔离。随着企业大规模裁员，很多家庭的吃饭问题越发严重。目前已有 160 多个国家[全面关停学校](#)，全球 87% 以上的学生受到影响。这意味着校餐因此而取消，而校餐往往是弱势家庭孩子唯一的营养来源。校餐供应商和餐饮者也因此而失去了收入。

需要尽早提供紧急援助，遏制病毒的蔓延，并在灾后恢复期间保护生计。在人们居家隔离之际，应动员食品分发站和社区团体，在政府和私人慈善机构的支持下，向他们递送或邮寄食品。可利用送货机制向老年人或慢性病患者提供其他实物援助，

如防护用品包等。从长远来看，各国需要投资改善整个粮食供应链对于突发疫情的防范，不仅要应对传染病的直接威胁，还要降低营养不良对健康造成的间接损失。

对于弱势家庭而言，在危机到来时，尽早向其一次性或多次发放现金，可以减轻危机的全面冲击。发放现金可以帮助他们在疫情缓解之前渡过难关，在社会服务中断时期尤其如此。利用移动支付系统转账，而非当面发放现金，是确保快速交付、尽量减少人员接触的理想选择。同时也需要放宽弱势家庭的纳税和按揭付款要求。应扩大社会保护计划，帮助那些以前没被纳入社保、如今极度脆弱的群体，包括老年人口。发放补充款项来弥补收入损失就是一个很好的例子。在提供援助时，应暂时取消任何附加条件。

截至 2020 年 3 月 20 日，共有 45 个国家出台或扩大了安全网计划，以应对疫情。实例包括：

- 意大利推出了 [250 亿欧元的救助计划“救治意大利” \(Heal Italy\)](#)，向下岗人员伸出援手，暂停要求支付个人和企业抵押贷款，并取消债务。该计划还包括向有 12 岁以下儿童的家庭一次性发放 600 欧元。
- 美国正在实施一项 [2 万亿美元的经济刺激计划](#)，其中包括向大多数成年人一次性发放 1200 美元，向每个儿童额外发放 500 美元，并扩大失业保险范围。在此之前，美国已经推出一项 1000 亿美元的援助计划，其中包括允许工人紧急带薪休假。
- 法国正在[协助家长](#)居家照顾孩子，并为自我隔离的人放病假。
- 中国香港特别行政区和新加坡正在向全民[一次性发放现金](#)。
- 葡萄牙正在为[个体经营者](#)每月发放 1097 欧元，最长可达 12 个月。
- 中国加快了失业保险的发放速度，扩大社会救助计划，将贫困户纳入救助范围，同时允许企业[暂停缴纳社保费](#)。
- 秘鲁[发行](#)了一只[保护](#) 300 万脆弱家庭的[债券](#)，并在现行“[Pensión 65](#)”等计划的基础上，向老年人[预付养老金](#)。同时，除了由国家发放现金外，还为脆弱家庭提供一项补充津贴。

## 支持小农提高生产力，并通过电商渠道开拓粮食销路

限制移动让农民无法进入市场购买农资或销售产品。新鲜农产品积压于农场，[造成粮食损失](#)。季节性农民工禁足不出，造成劳动力短缺。2014 年暴发的埃博拉疫情也正是因此而扰乱了西非的农产品市场链，导致粮食短缺，价格上涨。现在的非洲尤其脆弱，沙漠蝗虫的侵袭已经威胁到非洲大陆的粮食供应。在中国，物流受限和劳动力短缺已造成新鲜蔬菜损失，动物饲料的获取渠道受限，屠宰场的产能下降。

各国必须采取以下核心措施。首先，各国应使农产品集散中心更接近小农生产者，以减少出行需求。集散中心应具备较强的吞吐能力。食品分发站具备相关知识，并与从事订单农业生产的农民协会建立了横向和纵向协调机制，因此可以发挥重要作用。第二，

各国在可行的情况下，应建立仓单系统，让农民[凭仓单提款](#)。第三，各国应加快发展[面向小农的电子商务](#)。<sup>1</sup> 第四，必须确保小农有机会获得资金，继续开展生产。

一些国家正推出一揽子经济刺激计划，但缺乏对小农的明确激励措施。需要向农民发放现金，并推出安全网计划，以提高他们的生产力。银行应该对农民贷款免收手续费，并延长还贷期限。农业部门提供纾困资金，可以帮助中小型农业继续经营。改善仓储有助于减少供应链上收获后环节的粮食损失。应消除对国内贸易的任何限制，包括清除官僚主义壁垒，以便将小农与市场联系起来。

政府应满足小农和农村家庭的基本能源需求。对许多农村儿童而言，学校停课也意味着他们无法获得健康膳食。对生产者而言，这意味着失去收入。地方政府必须考虑采取校餐替代方案，比如送餐上门，以保持生产者的就业和孩子们的营养。在紧急情况下，政府可以向小农采购农产品，建立战略应急储备，特别是非易腐商品，以增加粮食供应。即使在学校停课期间，此举也便于实施安全网计划，保证校餐不中断。

各国应制定措施，确保农场工人的安全。现场派驻卫生保健专业人员，可以确保工人不生病。如有可能，应对工人进行新冠病毒检测。如能上门提供新冠病毒检测，则更为便捷。政府应加快农民工通行证发放速度，以防止农场和工厂发生劳动力短缺，即使这样做似乎有违常理。种植农场和仓库应谢绝访客。商店应缩短营业时间，实行轮班工作制，并将送货服务增加一倍。仓库和加工厂应该重新布置内部空间，确保工人保持安全社交距离。卫生专业人员应给员工测量体温，并确保他们戴上口罩、手套和其他防护用品。

贫困国家可以寻求国际供资渠道，支持小农户。目前存在一些供资机制，如 2007-2008 年粮食危机后设立的[“全球农业和粮食安全计划”](#)就是为了应对此类突发情况。

中国和意大利为保护小农及其农业生产力所采取的行动值得一提。

## 中国

- 中国在封城期间采取了“菜篮子工程”政策，以减轻病毒对小农的影响，并将食品短缺控制在最低限度。早在 20 世纪 80 年代末，中国就在郊区扩大蔬菜种植基地，建立蔬菜储备，增加城市新鲜农产品的供应量。依托“菜篮子工程”，九个省的农民和商家合作，向疫情中心湖北省供应粮、油、肉、菜、奶、蛋、水产品。
- 一些地方政府统一采购，对县级合作社的禽畜屠宰和冷链储存进行集中管理，并全额补贴仓储费用。
- [电商平台](#)为积压农产品打开销路，助推销量。例如，中国电商阿里巴巴设立专项基金，帮助农户为滞销农产品寻找销路，并建立专门的生鲜农产品“绿色通道”。

<sup>1</sup> 阿里巴巴集团、京东、美团网、美团点评等企业通过一款“超级 APP”将购物行为转至线上，改变了中国消费者的购物行为。截至 2019 年，中国的电商渗透率达到 36.6%；71% 的中国消费者主要通过智能手机 app 进行网购。智能手机应用占电子商务交易的 80%。

- 在北京的中央政府发放了 2000 万美元的[农机具购置补贴](#)，用于振兴农业。中国向企业提供低息贷款，减免租金，以发展高科技农业技术，如农业无人机和无人驾驶汽车等，在减少人员接触的同时，保持供应链的运转。

## 意大利

“救治意大利”计划包含若干项[支持农业部门的措施](#)，可对现有国家政策形成补充，确保农民获得农业服务，包括种子和化肥的供应。

该计划拨出 1 亿欧元，支持不得不暂停经营的农业或渔业公司，另外拨出 1 亿欧元用于融资。通过该计划，农民可从欧盟的农民补贴中获得预付款。该计划将欧盟向贫困人口发放食品的预算提高了 5000 万欧元。计划的措施之一是向有短期合同的农业工人发放 600 欧元。

## 重点解决关键物流瓶颈问题，确保食品价值链正常运转

食品价值链大致可分为两类：主粮商品（小麦、玉米、大豆和油籽）和高价值商品（水果、蔬菜和渔品）。主粮商品生产为资本密集型，新冠病毒防控禁足令导致的劳动力短缺问题对其生产影响较小。但是，由于粮食的跨市、跨省、跨地区、跨国运输受到阻碍，产品的物流配送受到影响。

而高价值商品则需要大量的劳动力来生产。所以当员工生病或当地工人和农民工因封城而无法出行时，这类产品就会受到严重影响。因为高价值商品容易腐烂，物流障碍会扰乱食品供应链的运转，对其影响更大。高价值商品供应链环节之一是劳动密集型食品加工厂。目前，大部分分拣包装线都不符合安全社交距离要求。

主粮商品库存充足（见图 1）。2020 年的收成前景良好，可保证粮食的可供性。然而，供应链物流中断问题正在出现。例如，阿根廷中部的罗萨里奥是阿根廷主要的谷物出口中心，也是主要的大豆产区。阿根廷是世界最大的豆粕饲料出口国。最近，罗萨里奥附近的几十个市政府封锁了谷物运输卡车进出城镇的道路，以减缓病毒的传播。许多地方政府以健康风险为由，对联邦政府解除道路封锁的命令置之不理。大豆因此无法运往压榨厂，影响了阿根廷豆粕饲料的出口。同样，在另一个主要的主粮商品出口国巴西，也有报道称，物流方面的障碍使粮食供应链面临风险。从全球角度看，如果像巴西的圣多斯或阿根廷的罗萨里奥这样的主要港口关闭，则将给全球贸易带来灾难。简而言之，主要的主粮商品出口国需要尽一切努力寻找解决方案，最大限度地减少物流中断，使主要主粮商品的国际贸易畅通无阻。事实上，新冠肺炎疫情是一个发现并解决这些瓶颈的机会。需要对供应链中的物流环节进行适当检测并给与特批，确保贸易通畅。应将港口工作人员视为必要人员，需要采取适当的卫生和安全措施，包括开展检测、提供防护用品，并要求保持安全社交距离。这些措施将有助于国际市场企稳。多边开发银行和主要捐助方有责任支持主粮商品出口国采取这些措施。



图 1 | 全球主粮库存



资料来源：农产品市场信息系统

高价值商品的供应链更加复杂，各国需要迅速采取行动，将其确定为优先部门，并确保农民工能够进入农场和工厂。各国必须找到最佳途径，在维持生产和保护工人安全之间取得平衡。

### 解决贸易和税收政策问题，保持全球贸易开放

依赖进口粮食的国家很容易受到影响，一方面是因为航运放缓，二是因为本国货币对美元汇率下跌，购买力随之降低。大多数国家的粮价可能会上涨。在漫长的封城期中，食品价格可能会突然剧烈震荡。在中国，继政府实施封城令之后，恐慌性购买导致食品价格飙升。在意大利，对面粉和罐头食品的需求量激增，导致新鲜农产品销售困难。

各国应立即审查贸易和税收政策备选方案及其可能产生的影响，为粮食贸易营造有利的环境。在 2007-2008 年粮食危机期间，由于缺乏有关市场情况（生产、库存、消费、贸易、价格）的信息，加上各国的政策干预措施缺乏协调，造成了粮食贸易的中断和粮价上涨。如今，各国都可以访问农产品市场信息系统（AMIS），了解主要主粮库存和价格的最新信息。各国开展合作有助于防止发生 2007-2008 年期间的以邻为壑政策。一些大国提高了出口税，并采取出口限制措施，这不仅恶化了较小贸易伙伴的处境，而且对每个人而言都是雪上加霜。价格的大幅上涨使全球各地的贫困人口负担过重，对人类发展和经济生产力造成长期的负面影响。

保持全球粮食贸易的开放，对于保持粮食市场的正常运转至关重要。各国政府应取消现有的出口限制，包括出口禁令。各国政府应从 2007-2008 年的粮食危机中汲取经验教训，妥善应对当前危机。如果一个国家开始设置壁垒，其他国家会纷纷效仿，这对市场来说将是一场灾难。应取消有害的进口关税和非关税贸易壁垒。降低进口关税有利于进口，因此有助于解决粮食供应不足和粮价上涨的燃眉之急。各国还应该暂时降低增值税和其他税收，帮助稳定世界粮食市场。

## 管理宏观经济影响

中国的制造业和服务业活动因疫情而大幅下滑。受此影响，生产减少，进而对供应造成冲击。中国是全球最大的成品生产国，中国工厂的关闭意味着制造从手机到汽车等产品所需的零部件断供。需求方面也面临冲击。2008 年的全球金融危机表明，收入减少和不确定性会导致经济衰退。

由于采取了阻止新冠病毒传播的措施，许多经济体已经陷入衰退。但必须先控制住疫情，经济才有望复苏。事实上，各国必须愿意付出更大的经济代价，以尽量减少疫情的影响，保护本国公民的生命安全。

在各国以积极的公共支出应对这场卫生和经济危机时，需要抑制通货膨胀，特别是降低粮价上涨的风险。各国政府应评估其纾困和刺激计划对国际收支的影响，确保不出现赤字。同样，还必须确保有足够的外汇储备。如果粮价上涨，各国在采取应对措施时，应认真评估其财政措施。

疫情还可能给较贫穷的国家和已经遭遇粮食危机的国家带来更沉重的负担。这些国家需要获得国际财政支持，才能在不高筑债台的情况下，进口更多的粮食。

疫情让全球各国措手不及。然而，通过保持供应链的运转，积极寻求国际合作，以保持贸易开放，各国可以防止粮食短缺，保护最弱势群体。

## 鸣谢

本简报的作者是联合国粮食及农业组织（粮农组织）首席经济师兼经济及社会发展部助理总干事 Maximo Torero Cullen。