



2019 冠状病毒病（COVID-19） 与小规模生产者市场渠道

引言

COVID-19 大流行严重影响了小规模生产者的市场渠道。受直接影响较为严重的往往是高价值产品（易腐产品），而此类产品的生产者通常是小农。一些国家正在采取各种措施，减轻疫情对小规模生产者的影响。本简报以几内亚、利比里亚和塞拉利昂等国在 2014 年埃博拉疫情以及 2007-2008 年全球粮食价格波动危机期间的经验教训为基础，分析此次疫情爆发初期受影响国家最初面临的挑战和采取的应对措施，目的是让政策制定者了解可以通过哪些方式减少封锁措施对粮食和农业的影响，尤其是对小农市场渠道的影响。

挑战与缓解措施

临时移动限制措施阻碍小规模生产者的市场渠道

在 COVID-19 这样的大流行中，限制病毒的传播需要进行物理隔离以及对人们的移动进行各种限制，在某些情况下还需要完全封锁。这些措施不可避免地导致农业等产业出现运输延误以及货物和服务流动出现瓶颈。

在埃博拉危机期间，这些措施的影响也与之类似。为限制埃博拉疫情传播而采取的限制措施（关闭每周市场、关闭边境、设置埃博拉道路检查站）对农业市场链和贸易造成了冲击（粮农组织，2016）。受冲击最大的是收购农产品并运输到消费地的活动。埃博拉疫情中受影响最大的利益相关方是那些长价值链、劳动力和投入密集型价值链、市场多元化较弱的价值链以及易腐产品价值链上的各方（粮农组织，2016）。

在 COVID-19 疫情期间，中国的路障和检查点在某些情况下阻碍了小规模生产者出售产品或购买投入品，从而导致收入损失和产品损失，并有可能影响接下来的种植季节（Zhang, 2020）。关闭屠宰场也造成了损失。除了物理上的阻断之外，由于要求进行的卫生检查和路障造成了延误，还导致易腐产品的质量下降或完全损坏以及非易腐产品的滞销。在中国、意大利、肯尼亚及其他国家，为了限制公共场所人群聚集，许多街头市场和农贸市场暂时关闭。此举阻碍了小规模生产者及其协会直接向消费者销售。

减少小规模生产者市场渠道障碍的措施

埃博拉疫情的经验教训告诉我们，必须在公共卫生缓解措施的基础上，建设贯穿整个市场链的安全贸易走廊（粮农组织，2016）。

在健康和卫生条件允许的情况下，最早受 COVID-19 疫情影响的国家采取了以下措施：对运输动物产品和投入品的车辆进行快速检查或特别检查；重新开放屠宰场；建立保障粮食供应和流通的机制。例如，意大利保障农业及食品相关产品与服务的流动（意大利政府，2020）。中国拨款保障供应和物流。许多电商实行了新的举措，推动供应与销售。利用集中配送点在农村采购和运输产品与商品，促进送货上门，将人员受感染风险降到最低（Han，2020）。

需求和消费者行为的变化影响小规模生产者

在危机时期可以清楚看到，不确定性和对未来的担忧通常反映在不同的应对策略和消费方式的转变中。例如，2008 年的粮食和金融危机使市场需求发生了变化，最弱势群体的表现尤其明显（国际粮食政策研究所，2008）。由于粮价上涨削弱了贫困家庭的经济能力，这些家庭往往限制其粮食消费，转向均衡性和多样性较差的膳食（国际粮食政策研究所，2008）。2014 年埃博拉疫情期间，在许多价值链中都观察到了类似的消费者行为变化（粮农组织，2016）。

COVID-19 疫情期间，意大利出现了消费模式的转变。市场上主食和长保质期食品的购买量增加了，并且转向了电商（Coldiretti，2020）。同时，对水果、园艺和其他易腐产品的需求减少，导致这些产品价格下降（安莎社，2020a）。同样，在中国，对蔬菜、水果和水产品需求的减少导致这些产品价格下降，销售缓慢。禽蛋食品生产链也面临着巨大的价格下行压力（Luedi 和 Liu，2020）。

稳定供应、消化过剩、减少损失的措施

埃博拉疫情的经验教训告诉我们，制定和传达卫生预防措施对于贸易商能够收购农产品以及促进当地公共食品采购至关重要（粮农组织，2016）。

最早受到 COVID-19 疫情影响的国家已经采取了若干项政策对策，以稳定农产品供应，消化过剩，帮助生产者防止易腐产品的损失。中国在疫情防控期间采取的措施包括支持“菜篮子”以及协调蔬菜供应和流通机制。其他措施还包括公共采购与流通（Zhang，2020）。电商还加大了对农产品的采购力度，以维持对小规模生产者的市场需求，并建立支持滞销产品销售的机制（Zhu 和 Guo，2020）。

关闭学校和其他公共场所影响市场需求

学校和其他公共场所的关闭、超市的营业限制及农贸市场的关闭，导致大量食品销售渠道被阻塞，造成销售损失。例如，咖啡店、餐馆和休闲农庄的关闭导致牛奶消费量减少了 10%，给乳制品业带来了困难（安莎社，2020b）。在巴西，全国家庭农民和农村工人联合会提议加强公共食品采购，用于医院和学校供餐（巴西全国家庭农民和农村工人联合会，2020）。

减轻关闭学校和其他公共场所影响的措施

埃博拉疫情的经验教训告诉我们，必须谨慎重新开放市场，配合以宣传运动、卫生用品和卫生控制措施，并让所有利益相关方参与风险管理（粮农组织，2016）。

COVID-19 疫情期间采取了各种举措，包括政府向小规模生产者和（或）协会采购；改造（以确保保持距离）并重新开放农贸市场；推广直接送货服务；以及在学校关闭期间继续提供学生餐。在意大利，政府拨款采购牛奶，发放给贫困家庭（安莎社，2020b）。在英国，学校关闭期间向低收入家庭提供食品券和餐食（大不列颠及北爱尔兰联合王国政府，2020；全球发展中心，2020）。巴西议会批准了一项法律（PL 786/2020），允许通过国家学校供餐计划购买食品分发给学生。一些州还扩大了直接向小规模生产者购买食品的规模，用于学校和医院供餐（巴西政府，2020；巴西巴拉那州农业联合会，2020）。总之，可以采取的政策包括扩充现金转移计划、家庭配给、食品券、利用学校或社区设施作为供餐中心提供家庭配给，以及面向小规模生产者的公共食物采购。

限制人员移动的措施干扰生产

埃博拉疫情期间，分析人员得出结论：“对人群聚集的恐惧干扰了工人流动并导致严重的劳动力短缺，从而使稻米生产乃至农村福利受到抑制”（De la Fuente 等，2019）。

许多国家 COVID-19 疫情相关措施将农业、食品加工和零售点列为必要活动。但在一些季节性流动工作对农业至关重要的国家，流动限制仍然给小规模生产者带来了挑战。在这些国家，旅行限制带来了农业劳动力短缺的风险。

由于 COVID-19 疫情，意大利正面临挑战，因为季节性流动工人占农业工作时间的 27%，对于劳动密集型和高价值产品尤其重要（Livini，2020）。

缓解农业劳动力短缺风险的措施

埃博拉疫情的经验教训告诉我们，需要制定和宣传健康预防措施，以鼓励农民团体活动（粮农组织，2016）。

COVID-19 疫情期间，至关重要的是将农业列为必要经济活动与服务，允许其在封锁期间运转，以确保生产的持续性和对农村就业的保护。为应对农业劳动力的短缺，意大利政府已将居住在意大利的非欧盟公民的居留证延期（安莎社，2020c）。此外，已经有人提出建议，将没有居留证的外国劳工合法化，简化农业券以便意大利学生能够在农村从事工作，以及在公共工作计划中临时雇佣那些目前享受国家现金转移计划福利的人（Canali，2020；Benfatto，2020；Serrao，2020）。就业机构也已开始推动相关工作，招聘对粮食和农业产业有兴趣的人。

价值链中断给小规模生产者的资金和服务获取带来困难

在埃博拉疫情和粮价波动危机期间，小规模生产者受到了巨大影响。对小规模生产者全面而有力的支持是应对措施的关键要素，这些支持包括利用财政措施促进投入品和咨询服务的获取。

尽管受 COVID-19 疫情影响最严重的国家采取了缓解措施，但小规模生产者在其中发挥

着重要作用并从中获取收入的价值链仍然受到危机的干扰。小规模生产者，特别是易腐产品的生产者受到严重影响。在严重或长期干扰的情况下，其恢复生产的能力受到威胁。

对小规模生产者的财政支持措施

在应对 2007-2008 年粮价波动危机期间，各国增加了对农业的公共投资。一些国家的政府宣布对农业实施支持政策，包括采取增加信贷以及对种子和化肥进行价格补贴等措施（乐施会，2019）。埃博拉疫情影响市场链之后，很明显需要采取措施促进与经济 and 农业相关的活动，包括对农业投入品提供财政支持，以鼓励下一季的播种（粮农组织，2016）。

应对 COVID-19 疫情过程中，中国政府机构和金融机构颁布并实施了一系列财政支持措施，为小规模生产者和中小微农业企业提供支持，详见下表。

表 1 | 中国财政支持措施示例

主体	类型	内容
商务部	紧急财政资金	中央财政资金向湖北省拨款 1 亿元用于保障农产品供应链。
财政部和农业农村部	综合性政策《关于切实做好新冠肺炎疫情防控期间农产品稳产保供工作的通知》	<ul style="list-style-type: none"> • 减免农业信贷担保相关费用； • 拨付救灾资金，支持农业生产、春耕和当地蔬菜稳产保供； • 支持农产品冷藏保鲜； • 中央财政农业生产发展等资金向疫情防控重点地区倾斜； • 加大地方财政资金统筹力度，要求地方支持“菜篮子”。
中国农业银行	引导性措施	对湖北省内普惠型小微企业、个体工商户和民营企业主经营性贷款利率下调 0.5 个百分点。

资料来源：中国商务部，2020；中国财政部和中国农业农村部，2020；Zhu，2020

同样，意大利政府于 2020 年 3 月 17 日发布了“救治意大利 (Cura Italia)”法令，为农业等产业拨款，刺激其发展（意大利政府，2020）。该法令拨款 1 亿欧元，用于支付贷款和抵押利息，以支持从事种植业、渔业和水产养殖的农业企业。农民还可以要求共同农业政策年度非应偿还拨款支付 70% 的预付款，而不是 50%（意大利政府，2020）。除这些财政措施外，该法令还包括拨款 5 千万欧元支持粮食流通，并为签订了 3 月份短期合同的农业工人提供 600 欧元的补偿（意大利政府，2020）。

在巴西，全国家庭农民和农村工人联合会提出了若干项支持小规模生产者的财政措施建议，包括推迟农业信贷还款和设计新的紧急农业信贷产品（巴西全国家庭农民和农村工人联合会，2020）。

许多其他国家采取了一揽子经济刺激计划，通过一系列财政措施为中小企业提供支持。大部分一揽子计划不是专门针对小规模生产者的。

总之，作为疫情应对工作的一部分，可以考虑以下政策选项，扩大农村获取资金的渠道：

- 提供一揽子短期刺激计划，为销售、现金流和营运资金提供支持。此类措施有助于维持或增加现金流，提供税收抵扣、减免、延缴和退还。
- 扩大融资渠道，包括激励小规模生产者贷款担保计划的建立或延期，提供直接公共贷款，以及为金融机构设定向小规模生产者贷款的目标。
- 提供赠款、补贴贷款和税收优惠。促进对农业的包容性投资也很重要。这方面的经验教训可以从全球农业和粮食安全计划中获得，该计划于 2010 年启动，旨在通过更完善、更有针对性的农业投资来应对粮价危机。

扩大小规模生产者农业服务和投入品获取渠道的措施

COVID-19 疫情期间，行动限制给小规模生产者获取下一生长季所需投入品带来了障碍，引发人们对生产率下降的担忧。除财政支持外，还需要采取进一步措施，确保生产者能及时获得下一季的优质投入品。

我们可以从 2008 年的金融和粮食危机中吸取经验教训。例如，在一些国家，如委内瑞拉玻利瓦尔共和国、智利、洪都拉斯和卢旺达，为了缓解获取投入品的困难，政府通过长期计划促进当地化肥生产，并发放农业投入品券（粮农组织，2011）。卢旺达政府于 2008 年 11 月推出了定向的肥料和种子投入品券计划，并实行了一小段时间（粮农组织，2011）。此外，一些国家还通过农业领域的知识管理、技术援助和培训，增强推广服务的潜力，以减轻危机对粮食生产的影响。厄瓜多尔重新启动了国家计划，提供农业技术推广服务。尼日利亚推出了一个试点项目，评估农民田间学校对可可农场生产力的影响。2009 年，推广服务项目延长至 2014 年（粮农组织，2011）。从危机中汲取的经验教训充分表明，需要系统性地改善从投入品到生产再到市场的链条，设计过程中兼顾社会可持续性、技术可持续性和经济可持续性（粮农组织，2009）。

为应对 COVID-19 疫情，中国政府采取了多项措施来促进恢复生产并确保下一季的投入品供应（Shang 和 Yang，2020）。例如，农业农村部办公厅发布了《关于新冠肺炎疫情防控期间切实做好农资保供工作的通知》等文件（中国农业农村部，2020）。

联合国粮食及农业组织将继续监测影响和对策的演变，并相应更新信息。

参考文献

- ANSA.** 2020a. *Coronavirus:Ortofrutta, crollo del 30% dei volumi all'ingrosso.*T&G Ortofrutta. T&G Ortofrutta (also available at https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/in_breve/2020/03/04/coronavirus-fedagromercati-volumi-ortofrutta-ingrosso-30_3da42d20-b360-4953-8795-6605be94306e.html).
- ANSA.** 2020b. *Coronavirus: appello cooperative, la produzione di latte va contenuta.*T&G Mondo Agricolo (also available at https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2020/03/14/coronavirus-appello-cooperative-contenete-produzione-latte_f19d7939-1305-4ae9-bab8-bf4a83f02b70.html).
- ANSA.** 2020c. *Confagricoltura, bene proroga permessi di soggiorno a stagionali.* T&G Mondo Agricolo (also available at https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2020/03/24/confagricoltura-bene-proroga-permessi-di-soggiorno-a-stagionali_c1dd8d6d-3494-4031-aa41-1dda7db7bbf2.html).
- Benfatto, L.** 2020. *Coronavirus, l'appello di Openjobmetis:1.000 lavoratori da reclutare nell'agricoltura entro un mese.* IlSole24Ore (also available at <https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-l-appello-openjobmetis-1000-lavoratori-reclutare-nell-agricoltura-entro-mese-ADga8GE>).
- Canali, G.** 2020. *Coronavirus, against exploitation regularize foreign laborers.* La Stampa (also available at <https://www.lastampa.it/economia/agricoltura/2020/03/29/news/coronavirus-contro-lo-sfruttamento-regolarizzare-i-braccianti-stranieri-1.38652858>).
- CGD.** 2020. *With Schools Closed, Hundreds of Millions of Children Are Not Receiving School Meals.* Center for Global Development (also available at <https://www.cgdev.org/blog/schools-closed-hundreds-millions-children-are-not-receiving-school-meals>).
- Coldiretti.** 2020. *Coronavirus, dalla farina (+80%) al latte (+20%) nella top ten acquisti* (also available at <https://www.coldiretti.it/economia/coronavirus-dalla-farina-80-al-latte-20-nella-top-ten-acquisti>).
- Contag.** 2020. *CONTAG e FPAF cobram medidas urgentes em defesa da vida e dos povos do campo, da floresta e das águas* (also available at <http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=101&=13911&mt=1&nw>).
- De la Fuente, A., Jacoby H. G. & Lawin K.G.,** 2019. *Impact of the West African Ebola Epidemic on Agricultural Production and Rural Welfare.Evidence from Liberia.*Policy Research Working Paper 8880 (also available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/423511560254844269/pdf/Impact-of-the-West-African-Ebola-Epidemic-on-Agricultural-Production-and-Rural-Welfare-Evidence-from-Liberia.pdf>).

- FAEP.** 2020. *Coronavírus: Governo do Paraná amplia a compra de produtos da agricultura familiar* (also available at <https://sistemafaep.org.br/coronavirus-governo-do-parana-amplia-a-compra-de-produtos-da-agricultura-familiar/>).
- FAO.** 2009. *High food prices and the food crisis – experiences and lessons learned Rome* (also available at <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/012/i0753e/i0753e.pdf>).
- FAO.** 2011. *Food and agricultural policy trends after the 2008 food security crisis Renewed attention to agricultural development. EASYPol Module 125.* Rome (also available at <http://www.fao.org/3/a-ap237e.pdf>).
- FAO.** 2016. *Impact of the Ebola virus disease outbreak on market chains and trade of agricultural products in West Africa.* Dakar (also available at <http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>).
- Government of Brazil.** Chamber of Deputies, 2020. PL 786/2020, Projeto de Lei. (also available at <https://www2.camara.leg.br/english>).
- Government of China's Ministry of Agriculture and Rural Affairs.** 2020a. *Notice on Effectiveness in Protecting and Providing Agricultural Resources during the Period of COVID-19 Epidemic Prevention and Control*" (also available at http://www.moa.gov.cn/govpublic/nybzzj1/202002/t20200228_6337967.htm).
- Government of China's Ministry of Commerce.** 2020b. *100 million Yuan to guarantee the supply chain of agricultural products in Hubei.* China.
- Government of China's Ministry of Finance and Ministry of Agriculture and Rural Affairs.** 2020c. *Notice on effectively supporting the stable production and supply of agricultural products during the prevention and control of the COVID-19 epidemic.* The State Council of the People's Republic of China (also available at http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/14/content_5478827.htm).
- Government of Italy.** 2020. *Coronavirus, le misure adottate dal Governo.* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano (also available at <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>).
- Government of Italy.** 2020a. *Decreto #IoRestoaCasa, domande frequenti sulle misure adottate dal Governo.* Rome. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano (also available at <http://www.governo.it/it/faq-iorestoacasa>).
- Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.** 2020. *Guidance Coronavirus (COVID-19): free school meals guidance for schools.* Department for Education. (also available at <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-free-school-meals-guidance/covid-19-free-school-meals-guidance-for-schools>).
- Han, C.** 2020. *Coordinate the overall promotion of epidemic prevention and control and the work of agriculture, rural areas and farmers, Qiu Shi,* (also available at <http://finance.sina.com.cn/china/2020-03-16/doc-iimxyqwa0784749.shtml>).
- Livini, E.** 2020. *Agricoltura a corto di braccianti stranieri: il virus ruba 370mila braccia ai campi italiani.* La Repubblica. (also available at https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/03/13/news/aaa_braccianti_stranieri_cercasi_di_speratamente_il_virus_ruba_370mila_braccia_all_agricoltura_italiana-251152621/).

- Luedi, T. & Liu, H. 2020. *Coronavirus Accelerates China's Meat Supply Chain Transformation*. Bain & Company (also available at https://www.bain.cn/news_info.php?id=1044).
- OXFAM. 2019. *Ten years after the global food crisis, rural women still bear the brunt of poverty and hunger*. Briefing Note. United Kingdom (also available at <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620708/bp-ten-years-after-global-food-price-crisis-women-bear-brunt-poverty-hunger-29032019-en.pdf;jsessionid=77364767C72B3AED6F379DEA1048D84E?sequence=1>).
- IFPRI. 2008. *Food and Financial Crises, Implications for Agriculture and the Poor*. Food Policy Report. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C. (also available at <https://ageconsearch.umn.edu/record/47663/files/pr20.pdf>).
- Serrao, G. 2020. *The idea of Confagricoltura: send those who take citizenship income to hoe*. AGI (also available at <https://www.agi.it/economia/news/2020-03-28/coronavirus-reddito-cittadinanza-zappare-terra-7948309/>).
- Shang, Y. & Yang, N. 2020. *Chongqing has taken various measures to ensure the supply of agricultural materials for spring ploughing during the epidemic*, Chongqing Daily (also available at http://editor.cqrb.cn/topics/2020zycqxd/2020-03-16/135446_pc.html).
- Zhang, H. 2020. *What is the impact of the coronavirus epidemic on agriculture and rural economy?* Sohu (also available at https://www.sohu.com/a/376900526_100006058).
- Zhu, D. 2020. *Agricultural Bank, China Construction Bank and other banks cut the interest rate of operating loans to small and micro enterprises in Hubei Province by 0.5 percentage points*. Chinatimes (also available at <http://www.chinatimes.net.cn/article/93994.html>).
- Zhu, G. & Guo, W. 2020. *Agricultural e-commerce is promising in the period of coronavirus*. Economic Daily (also available at <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661584598939712232&wfr=spider&for=pc>).

鸣谢

本简报由 Adriano Campolina、Azeta Cungu、Jun He、May Hani、Niclas Benni、Verdiana Biagioni Gazzoli 和 Yahor Vetlou 编写。这些作者是粮农组织社会政策及农村制度司农村制度、服务及赋权小组的成员。

