

# 新 驰 观 察

2020 年第 2 期（总第 2 期）

2020 年 2 月 10 日

---

## 新冠病毒疫情被列为 “国际关注的突发公共卫生事件”（PHEIC）对于 我国国际交通运输的潜在影响和应对建议

1 月 31 日，世界卫生组织宣布将 2019 新型冠状病毒疫情列为“国际关注的突发公共卫生事件”（Public Health Emergency of International Concern，简称 PHEIC），有效期 3 个月。虽然世卫组织建议“没有理由采取不必要的措施来干扰国际旅行和贸易”，但是由于世卫组织的建议没有约束性，美国等国家和跨国企业针对我国旅行和贸易限制政策引发了全球其他国家和企业的“跟风效仿”，PHEIC 对我国国际海运和航空运输的负面影响开始逐步发酵，并正在对全球供应链体系产生重大冲击。疫情就是命令，防控就是责任。在做好国内疫情防控的同时，应统筹应对疫情对于我国国际交通运输的冲击，为降低疫情对宏观经济的影响、尽快恢复全球供应链秩序创造良好的外部环境。

### 一、历史经验：各国应对 PHEIC 可分为遏制策略和缓解策略

此次新冠病毒疫情是世卫组织第六次宣布 PHEIC<sup>1</sup>。前五次世卫组织也从未建议限制人员和贸易流动，但是世卫组织的建议往往不具有约束性，各国往往会对人员流动采取不同程度的限制政策。各国政府考虑疫情的传播方式和致死率、流行病学特征和本国医疗卫生条件，应对策略可分为遏制策略和缓解策略。

### （一）遏制策略

遏制策略主要是指严格限制人员和货物流动，包括采用发布旅行禁令、取消与疫情发生国的国际航线、严禁途径疫情发生国的船舶在本国港口停靠等手段。在经济全球化背景下，采用严格的遏制策略成本高且副作用明显。当疫情十分严重或者本国医疗系统较为脆弱时，则严格遏制措施更容易被采用。各国应对 2014 年西非埃博拉疫情基本主要采取遏制策略，美国疾病控制与预防中心通过对所有来自西非埃博拉疫区的旅客进行 21 天的密切监控，以确定是否感染埃博拉病毒。在 2009 年 H1N1 型流感疫情，尽管世卫组织表示经规范处理的猪肉制品并不含有病毒，许多亚洲国家仍采取了禁止进口生猪肉和相关产品的措施。

### （二）缓解策略

缓解策略主要是在不(完全)限制人员和货物流动的情况下，尽可能控制疫情在本国扩散，主要采用疫苗和治疗手段、发布旅行警告、加强对入境游客和货物的检验检疫、指定口岸入境、强

---

<sup>1</sup> 《国际卫生条例》2005 年通过，前五次 PHEIC 分别为：2009 年 H1N1 流感病毒疫情，2014 年野生型脊髓灰质炎病毒疫情，2014 年西非埃博拉病毒疫情，2016 年巴西寨卡病毒疫情和 2018-2020 年刚果(金)埃博拉疫情。

化隔离观察、更严格的检疫程序、采用科技手段等方法。2016年，各国应对巴西寨卡疫情基本以缓解策略为主，各国均未对巴西货物贸易实施大规模限制，而是对来自巴西的出口商品采取更严格的检疫措施，包括有效灭蚊处理、提供灭蚊处理证明等，防止病毒输入。尤其是巴西寨卡疫情在宣布 PHEIC 后很快趋于缓解，并没有影响当年 8 月里约奥运会的召开，2016 年巴西的入境旅游人数反而比 2015 年增长 4.8%。2009 年 H1N1 型流感疫情中，北美国家根据世卫组织采取缓解措施的建议，并没有采取封城等限制出行措施，而是集中资源和精力研发抗病毒药物和提供个人防护设备，许多亚洲国家则强化入境口岸检测，对来自北美的航班进行机上测温等。

## **二、跟风效仿：各国纷纷对我国人员和货物运输采取遏制策略**

新冠病毒疫情被列为 PHEIC 后，美国、澳大利亚、新加坡等国家采取严格管制措施，禁止所有从中国出发、转机的外国旅客入境，起到“带头示范”作用。全球主要国家“过度反应”跟进采取遏制策略，出台措施严格限制与中国有关的人员和货物往来。

### **（一）国际旅行限制使得近一半往返中国航班取消**

国际旅行限制方面，截至 2020 年 2 月 8 日，已有近 120 个国家对中国全境或部分地区人员申办签证或入境采取限制措施，包括不允许我国各类或部分公民入境、暂停往返航班、完全或部

分停止办理中国人入境签证、在机场或口岸对来自中国的人员进行检查，入境后进行疫情跟踪等。

由于国际航空旅行需求下降，不少外国航空公司相继宣布暂停或减少飞往中国的航线航班。据飞常准 2 月 5 日数据统计，77 家国际航司实际执飞往返中国大陆航班 639 架次，67 家国际航司共取消航班 506 架次，国际航班取消率到达 44%。

## （二）货物运输限制使得国际海运运力下降近四成

货物运输限制方面，目前各国采取的货运限制措施主要包括：限制口罩、防护服等物资出口（包括印度、尼泊尔、伊朗等）、限制中国商品入境（约旦暂停进口中国动植物产品、越南对从中国进口的货柜经过约 14 天的检疫）、收紧中国船舶靠港规定（美国、新加坡、澳大利亚等国家，对过去 14 天内曾在中国大陆停靠的船舶采取不许船员下下船、增加检疫流程、拒绝进港靠泊等措施）。

由于国内生产能力尚未恢复以及各国对进口中国货物的严格措施，国际海运市场遭受重创，波罗的海航运协会的 1900 家成员已经报告来自中国的海运货物购买需求减少或者没有。Maersk、MSC、Hapag-Lloyd、CMA-CGM 等国际海运巨头已经大幅减少了中国与印度、美国、加拿大等国的国际集装箱运能，初步统计 1 月份停航的总运力达到 137800 TEU，约占全球集装箱船总运力的 0.6%。维运网的数据显示，2 月份中国港口与全球港口的航线停航比例超 35%。BlueWater 研究预计 2020 年第一季

度，亚欧航线共有 58 个航次停航，是去年同期停航数量的两倍。

### 三、持续发酵：各国过度反应对国际交通运输的影响恐已超 SARS

#### （一）历次 PHEIC 对国际交通运输影响较小且迅速恢复

2005 年和 2013 年的禽流感对于国际航空的影响是温柔且短暂的，并且随着对疫情全球扩散恐惧的消失，迅速回到之前水平。此外，此前各国应对 PHEIC 较少采用直接限制物品流动的举措，货物运输的影响更小。对于我国国际运输影响较大的仍是 2003 年的 SARS：根据 IATA 的报告，2003 年 4 月的全球旅客出行量比 2002 年 4 月下降了 18.5%，亚洲的航空公司损失了 44% 的客流量。SARS 期间，亚太地区的出行需求下降了 35%，并且花费了 9 个月才恢复。受中国刚加入 WTO 影响，2003 年 5 月份我国出口增长 37.3%，2003 年全年进出口总额更是增长 37.1%，未受 SARS 影响。

表 1 SARS 期间航空公司运营情况（2003 年 4 月与 2002 年 4 月对比）

航空公司 (%)	客运周转量 (人公里)	可用座公里	货运周转量 (吨公里)	可用吨公里
欧洲	-4.8	-0.1	-0.1	-0.1
北美	-23.5	-13.9	-11.2	-12.5
南美	5.3	-1.0	4.2	0.2
亚太	-44.8	-12.6	10.6	-1.1
中东	-9.4	-3.7	16.0	-2.9
非洲	-5.3	4.8	18.5	6.7
汇总	-18.5	-6.2	7.7	-1.3

疫情结束后，需求会“报复性”反弹，并快速回到正常水平。

IATA 分析指出，传染病对于航空业的影响，从未超过 1 年以上。2015 年的 MERS 病毒使得韩国的航空旅客周转量下降了 12%，但是两个月后便开始恢复，并在六个月内恢复到之前水平。

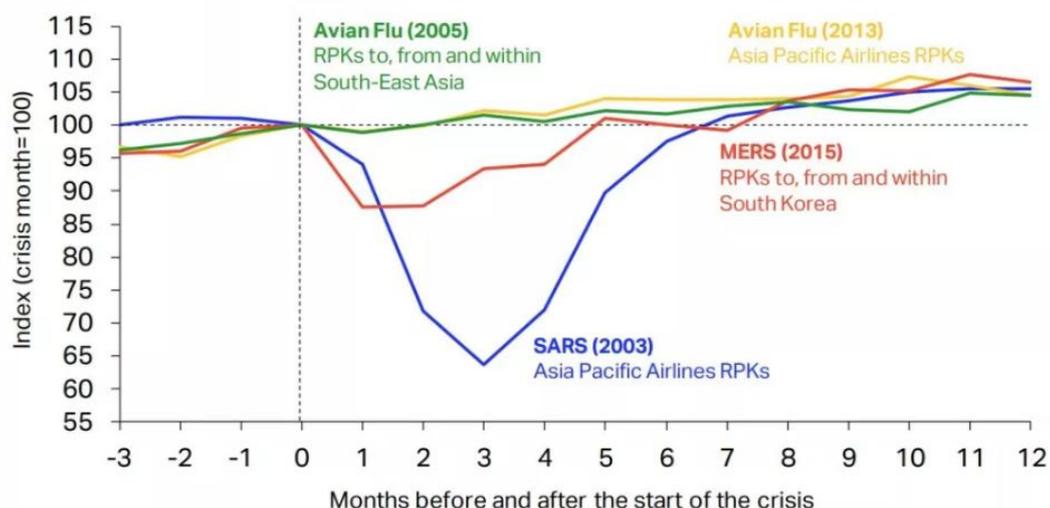


图 1 疫情对于航空客运的影响

## （二）新冠病毒对我国国际交通运输的影响恐已超 SARS

目前新冠病毒尚未得到有效遏制，但是从各机构的分析以及各公司的应对策略来看，新冠病毒对我国国际交通运输的影响恐已超 SARS。

对于中国国际交通运输的直接影响：**客运方面**，航空分析机构 ForwardKeys 的数据显示，1 月 19 号至 1 月 26 号，亚太地区的航班预定数比去年同期下降 15.1%；目前美国航空、汉莎航空、加拿大航空等 46 家外国航空公司宣布暂停往来中国大陆的航班，国内各航空公司的国际航班保留量不足 50%。**货运方面**，1 月 20 日以来，中国主要港口出口集装箱量同比下降了 20%，3 月份之前货量提升已基本无望，并且拒收货物、取消订单、运输时间延长等风险将明显上升。航运咨询机构 Alphaliner 预测，疫

情将使得 2020 年 1 季度中国港口货运量下降 600 万 TEU，相当于 2019 年 1 季度的中国港口吞吐量的 10.7%、2019 年全年港口吞吐量的 2.3%，2020 年全球集装箱吞吐量将会下降 0.7%。

更为深远的是对全球经济和市场的间接影响：**国际海运市场持续低迷**，全球海运“晴雨表”的波罗的海航运指数至 2 月 7 日以来，已经连续 16 个交易日下跌，2020 年的跌幅已经达到 54.7%，创四年来新低；**全球供应链体系中断**，由于缺少来自中国的零部件，现代汽车已经宣布韩国本土最大的汽车制造厂停产；**大宗货物市场受到严重冲击**，铁矿石、铜等大宗商品原材料的需求大幅减少，国际原油市场也出现剧烈波动，创近一年多来新低。同时，**疫情将会增加我国执行中美第一阶段贸易协议的难度**，尤其是增加购买 2000 亿美元美国进口产品的承诺将受影响。牛津经济研究所预测，2020 年全球 GDP 因疫情整体下降约 0.25 个百分点。

#### **四、积极应对：利用中国区域供应链中心地位呼吁各国共度时难**

##### **（一）当今世界对中国的依赖已大于中国对世界的依赖**

2003 年的中国刚刚加入 WTO，与世界的紧密联系刚刚开始，GDP 为 1.6 万亿美元、世界排名全球第七，进出口贸易总额全球排名第四。2013 年中国成为全球最大商品贸易国、2014 年已经成为全球第一大经济体（按照 PPP 计算）。2019 年，中国 GDP 为 14.3 万亿美元，全球第二；出境游旅客超过 1.6 亿人次，占全球的 12.2%，出境游支出全球第二，达到 2750 亿美元；中国海

运贸易进口量占到全球海运总量的 22%，较 2003 年规模增加了 3 倍多；中国占全球海运原油贸易的 22.8%，占海运铁矿石贸易的 71.4%。按装卸量计算，全球十大集装箱港口有 7 个在中国。中国是全球供应链中心之一，并拥有全球最大的消费市场。当今的中国与世界联系更加紧密，因此此次疫情也将会对全球经济产生重大冲击。根据福布斯的调查，全球 421 家跨国企业均表示疫情会对本公司一季度的财务情况产生影响。休戚与共，呼吁国际社会不要过度反应，在防控疫情在全球进一步扩散的前提下，加强国际合作并尽快恢复国际交通运输秩序，才能将疫情对于全球经济的影响降至最低。

## （二）推动国际交通运输业扩大合作以共度时难

一是加强疫情的国际信息交流，呼吁各国不要“过度反应”。交通运输部与外交部继续做好与通航国家的沟通协调，及时发布疫情防治有关信息，及时向世界卫生组织以及有关国家和地区通报疫情信息，消除各国和民众对疫情的疑虑和恐惧，敦促各国按照世界卫生组织和国际民航组织不建议实施旅行和贸易限制的原则，不通过任何政府行政指令要求双方航空公司暂停运行航线航班。对于已暂停两国直航航班的国家，逐步恢复两国间的商业航班，协调国内航空公司确保通航国家不断航，维护海外中国公民的合法权益。

二是承担国际责任，有计划的恢复国内特定口岸复航，控制国内病例外流。有计划的选择北京、上海、宁波等疫情相对较轻

城市的机场和港口为国际旅行“绿区”，作为旅客和货物往来的优先和重点监测口岸，逐步恢复特定出境口岸与国外特定入境口岸的航班和航运往来。随着全球病例数的持续增加，仅以是否来自武汉或中国作为检测旅客的标准可能不再有效。与国家移民管理局共同加强防控措施，严格控制国内病例外流和国外病例流入，对出境旅客形成数字化管理，一旦出现疫情相关旅客，及时通知到航司与相关国家。

**三是建立统一的国际交通运输应对疫情标准，恢复国际交通秩序。**面对疫情，各国制定了不同的疫情应对标准，包括但不限于对于船员（机组）的健康隔离要求（健康证明、体温检测）、对于货物的检疫文件要求、沿途停靠的要求等等各不相同，国际交通运输组织过程要同时满足不同国家的要求难度极大，使得平时的国际交通运输秩序基本瘫痪。建议交通运输部门、海关检验检疫部门、外交部与世界卫生组织（WHO）、国际海事组织（IMO）、国际航空运输协会（IATA）等国际组织和世界主要国家相关部门通力合作，制定应对疫情的统一国际运输标准，从设备、流程、检验检疫、通信、物流、出入境控制、机构间合作等方面建立相应机制，尽可能提高国际交通运输效率，以尽快恢复国际交通运输秩序。

**四是落实对于国内航空和海运企业的优惠政策，支持企业等待市场复苏。**无论是航空公司还是航运企业，均属于重资产类型，资金压力非常大，需求大幅降低使得一季度的经营非常困难。但

是，历史经验表明，疫情结束后的国际运输需求将会“报复性”反弹，对于从事国际运输业务的企业而言能够应该快速复苏。建议针对国内航空和海运企业，提供减免增值税、港务费、低息贷款等优惠政策，支持企业度过暂时性困难，并做好应对生活生产需求爆发式增长所需的航空和海运运输服务供给能力储备。

**五是提高全货机全球投送能力优先保证疫情防控急需的医疗和应急物资的国际运输。**国际航线停运最大的影响之一就是腹舱货运能力不足，使得我国进口的紧缺疫情物资难以及时运回国内，尤其是疫情严重的省份客运运力遭到较多调减，使得矛盾更加突出。虽然通过包机形式缓解了部分矛盾，但是我国国际全货运航线除了上海、广州外，其他省份本身的运力严重不足，反映出中方可调配的全货运运力在全球范围内的响应能力仍有改善提升空间。**交通运输部有必要联合海关总署和国内物流企业要强化我国全货机全球投送能力建设，构建全货机、战略性应急通道、海外仓、航空枢纽等组成的国际航空物流供应链体系，增强网络韧性。减少战略性通道的对外依赖程度，建立健全疫情物资全球快速通关保障工作机制，借助数字化工具，打通国际救援物资的运输网络，确保国际救援物资以最快的速度抵达物资短缺区域。**

报告执笔人：

林坦， 彭晨鹏

---

编辑：徐静怡

地址：上海市杨浦区国康路 100 号

---