

近年来的俄罗斯农业问题

肖辉忠

一 俄罗斯农业生产模式

自20世纪90年代初转型以来,俄罗斯农业处于不断的变革之中。针对农业发展,俄罗斯国内有不同的看法。争论的焦点在于是发展大型农业还是发展私人农场,以及哪一种生产方式更有效率?而这又与农业土地的产权形式密切相关。虽然俄罗斯在法律制度上允许农业土地的流通,但是农业土地法律制度设计的目的和结果,仍然是国家拥有最后的发言权和决定权,农业土地流通的市场化远未形成,私人农场在俄罗斯的发展十分有限。原有的国营农场和集体农场改头换面成农业企业,但是管理模式和人员结构等仍具有高度的延续性。俄罗斯农业土地政策的实质,并不是鼓励私人拥有土地和农业土地的自由流通,而是在各个方面对其进行严格的限制^①。

目前,俄罗斯共有三种农业生产类型:农业企业、私人农场和家庭农户^②。截至2008年,90%以上的农业用地集中在农业企业和私人农场手中(农业企业占大多数)。在农业企业中,80%的耕地集中在27%的企业中(其平均种植面积为5 000公顷);在私人农场中,75%的耕地集中在10%的农场中^③。

粮食和经济作物的种植集中在农业企业和私人农场,马铃薯、蔬菜和瓜类的种植集中在家庭农户,而禽肉生产集中在家庭农户和农业企业。家庭农户在农业生产中的重要地位很大程度上与农业企业密切相关,因为很多家

庭农户的生产者同时也是农业企业的员工,他们可以从农业企业中获得大量的资源用于自身的生产。

二 2006年俄罗斯农业普查和农业经济地理

根据2005年7月21日颁布的《关于进行全俄农业普查联邦法》以及2005年10月31日颁布的《关于组织全俄农业普查政府令》,俄罗斯在2006年9月15日~11月15日对农业进行全面普查。

从历史上看,全俄农业普查只在1920年进行过。此后,只就某一个方面进行过农业普查。其中比较重要的有:1964年、1976年和1985年对农作物种植面积的统计;1984年对水果种植等的统计;1996年对家庭农户生产和养牛业的统计。2006年的农业普查是1920年以

作者单位:华东师范大学俄罗斯研究中心。

① Stephen K. Wegren, *Land Reform in Russia—Institutional Design and Behavioral Responses*, Yale University Press, 2009.

② 俄罗斯在对原国营农场、集体农场进行改革后成立的公司通常称为农业企业,其中大多数仍保持原有的经营方式,与国家密切相关。私人农场是新的农业生产形式,取得了一定程度的发展,但在俄农业中的影响很小。家庭农户在苏联时期就有,在改革之后继续保存和发展,在俄罗斯农业中地位很重要。

③ Российская газета, 10 сентября 2008г.



表 1 2006 年农业企业种植规模

	农业企业数量			播种面积		
	数量(万家)	占农业企业总数的比重	占拥有播种面积的农业企业的比重	总播种面积(万公顷)	占总播种面积的比重	每个企业的平均播种面积(万公顷)
拥有的耕地面积(公顷) 1~50	0.660 2	16.3	19.4	8.34	0.1	0.001 26
50.1~200	0.393 9	9.7	11.6	46.34	0.8	0.011 76
200.1~500	0.417 2	10.3	12.3	143.95	2.5	0.034 50
500.1~1 000	0.460 3	11.3	13.5	339.48	5.8	0.073 75
1 000.1~1 500	0.318 7	7.8	9.4	395.89	6.7	0.124 22
1 500.1~2 000	0.237 1	5.8	7.0	413.16	7.0	0.174 26
2 000.1~3 000	0.328 5	8.1	9.6	806.72	13.7	0.245 58
3 000.1~4 000	0.193 2	4.8	5.7	667.53	11.4	0.345 51
4 000.1~6 000	0.189 1	4.7	5.6	915.55	15.6	0.484 16
6 000.1~1 万公顷	0.132 1	3.3	3.9	999.54	17.0	0.756 66
1 万公顷以上	0.075 3	1.9	2.2	1 138.41	19.4	1.511 83
合计	3.405 6	83.8	100.0	5 874.91	100.0	0.172 51
没有播种面积的农业企业	0.657 1	16.2	—	—	—	—
总计	4.062 7	100.0	—	5 874.91	100.0	0.144 61

资料来源:Российская газета,10 сентября 2008г.

表 2 不同类型的农业生产者产出所占比重(按当时价格)

年 份 类 型	1992	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
全部	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
农业企业	67.1	50.2	45.2	44.6	44.9	47.6	48.1	45.9
家庭农户	31.8	47.9	51.6	49.3	48.0	44.3	43.4	46.4
私人农场	1.1	1.9	3.2	6.1	7.1	8.1	8.5	7.7

资料来源:Russia in Figures,Статистические издания России,2010. № 1.

来最大规模的一次。根据计划,2012 年还将进行类似大规模的农业普查。

根据上述联邦法和政府决议,2006 年的全俄罗斯农业普查分四类问卷,共 3 000 万份。问卷的内容等是在联合国粮农组织和其他国际组织的基础标准上形成的。此外,俄罗斯统

计部门还深入研究了美国、德国、波兰、立陶宛和爱沙尼亚的经验。普查内容包括以下几个方面:农业领域的劳动力、土地资源、种植业、养殖业、农业机械和设备以及农业经营类型。2006 年出版了农业普查资料第一卷,到 2008 年出齐全部 9 卷资料。有 20 万名临时普查员

表3 2009年不同类型生产者的农业种植面积 (单位:万公顷)

	农作物总面积	其中			
		粮食作物	经济作物	马铃薯、蔬菜、瓜	饲料类作物
所有类型	7 780	4 760	890	300	1 830
农业企业	5 860	3 570	630	30	1 620
家庭农户	340	50	0	240	50
私人农场	1 580	1 140	260	20	160

资料来源:同表2。

表4 2009年年底不同类型生产者的禽畜养殖数 (单位:万头)

	牛	猪	羊
所有类型	2 070	1 720	2 200
农业企业	960	1 060	470
家庭农户	980	580	1 120
农民农场	130	80	610

资料来源:同表2。

参与2006年的普查工作^①。普查结果显示,俄罗斯农业生产(粮食、禽肉)高度集中在其欧洲南部地区、伏尔加河流域和新西伯利亚地区,具体情况如下。

(一) 劳动力资源

40%以上的农业企业工人集中在巴什科尔托斯坦、鞑靼斯坦、阿尔泰、克拉斯诺达尔、斯塔夫罗波尔、沃罗涅日、下诺夫哥罗德、新西伯利亚、鄂木斯克、奥伦堡和罗斯托夫地区。50%以上的私人农场工人集中在巴什科尔托斯坦、达吉斯坦、卡巴尔达—巴尔卡尔、克拉斯诺达尔、斯塔夫罗波尔、伏尔加格勒、罗斯托夫和萨拉托夫地区。

在农业企业中,固定员工约占90%,其中60%以上是男性。在年龄结构上,小于30岁的占18%,30~60岁的占80%,60岁以上的占3%(男性)。7%的工人受过高等教育,18%受过中等职业教育,45%受过中等普通教育。农业企业50%的领导有20年以上的工作经历,且70%的人受过高等教育,其中40%以上受过农业高等教育。私人农场的领导人基本上是男性,近40%的人在农业领域有过20年以上

的工作经历,近1/4的人受过高等教育,其中11%受过农业高等教育。

(二) 土地资源及其使用

俄罗斯近40%的农田集中在巴什科尔托斯坦、阿尔泰、克拉斯诺亚尔斯克、斯塔夫罗波尔、伏尔加格勒、新西伯利亚、罗斯托夫、鄂木斯克、奥伦堡和萨拉托夫地区。相当大部分农田未被利用:大中型农业企业的农田闲置率为22%,小型农业企业为46%,私人农场为17%。

三 俄罗斯农业近年来的发展状况

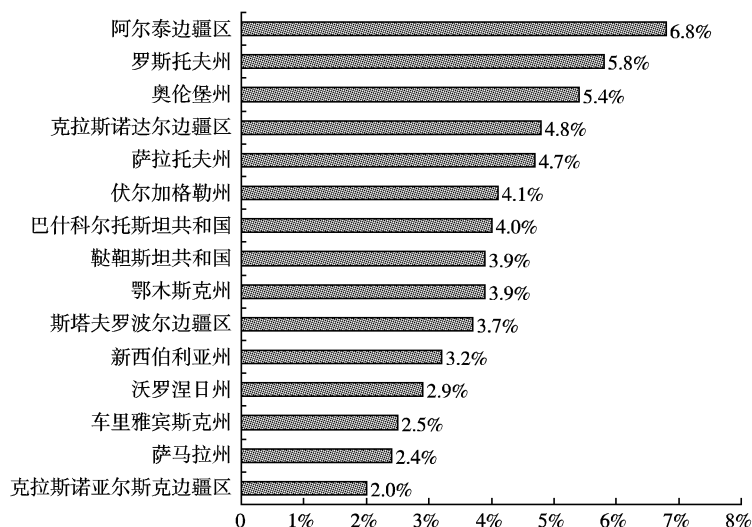
2010年年底,俄罗斯农业部部长叶连娜·斯克伦尼克向杜马和政府汇报了《2008~2012年农业发展国家计划》的执行情况以及2011年的目标^②。她指出,俄罗斯在2008年和2009年实现了农业发展国家计划,但是2010年的干旱造成农业产量下降和额外的财政开支。

(一) 2008~2009年农业发展国家计划执行情况

2009年,虽然经济环境不佳和气候干旱,但俄罗斯农业生产仍增长1.2%,农业成为为数不多的几个呈增长态势的领域。按照农业部的说法,这是由于国家史无前例的财政支持

① General Overview of the 2006 All - Russia Agricultural Census Procedure, Design and Content, Dr. Konstantin Laykam, Federal State Statistics Service.

② Agriculture Development Program in 2010 and Priorities for 2011, USDA GAIN Report Number: RS1106, 26 Jan. 2011.

图1 2006年各联邦主体农作物播种面积所占比重^①

资料来源:Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года (в 9 томах), Том 1. Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, Книга 2. Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по Субъектам Российской Федерации, Москва ИИЦ Статистика России, 2008г.

(共计1 900亿卢布,约合60亿美元)以及对农业进行的系统规划。

2008年和2009年,俄罗斯农业生产持续增长,在两年时间内超过计划目标4.3%。粮食产量从2007年的8 200万吨增至2008年的1.08亿吨。肉类和奶制品产量也加速增长。自2007年以来,在肉、奶等生产领域实施了2 000多个项目。到2009年年底,肉类产量增长6.6%。其中鸡肉增长15%、猪肉增长8%、牛奶和奶制品增长0.7%,但牛肉产量有所下降。俄罗斯农业部部长认为,养殖业的发展是由于采取了有效的关税制度和肉类进口配额制度,以及农业部针对鸡、猪、牛、奶牛、禽肉初加工和混合饲料生产等制定了专门计划。

(二)2010年农业形势

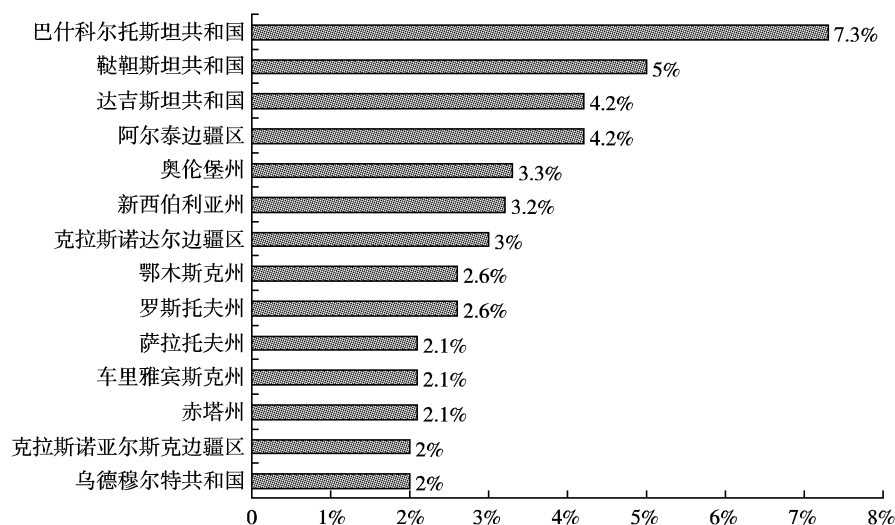
2010年,俄罗斯43个地区发生了严重干旱,农业生产同比下降10%(原计划增长3%),其中粮食产量下降37%,降至6 082万吨。但据农业部估计,包括库存在内,俄罗斯2009~2010年度的粮食总量有8 700万吨,国内需求为7 200万~7 400万吨。虽然政府保证国内粮食供应充足,但粮食价格仍持续上

涨。到2011年1月11日,四等制粉小麦的国内市场价格达每吨7 500卢布(约合250美元),饲料小麦的价格为每吨7 035卢布(约合235美元)。而2010年7月1日的价格分别为每吨3 645卢布(约合122美元)和每吨3 295卢布(约合110美元)。肉和奶制品生产继续增长,但由于干旱和饲料短缺,增长速度放慢。2010年前11个月,牛肉和鸡肉的活体重量增长5.8%,达到910万吨。2010年上半年,牛奶产量上升,此后由于干旱,产量下降。

2010年的大旱促使俄罗斯加快建立农业安全网络。农业部希望建立一个新的保险体

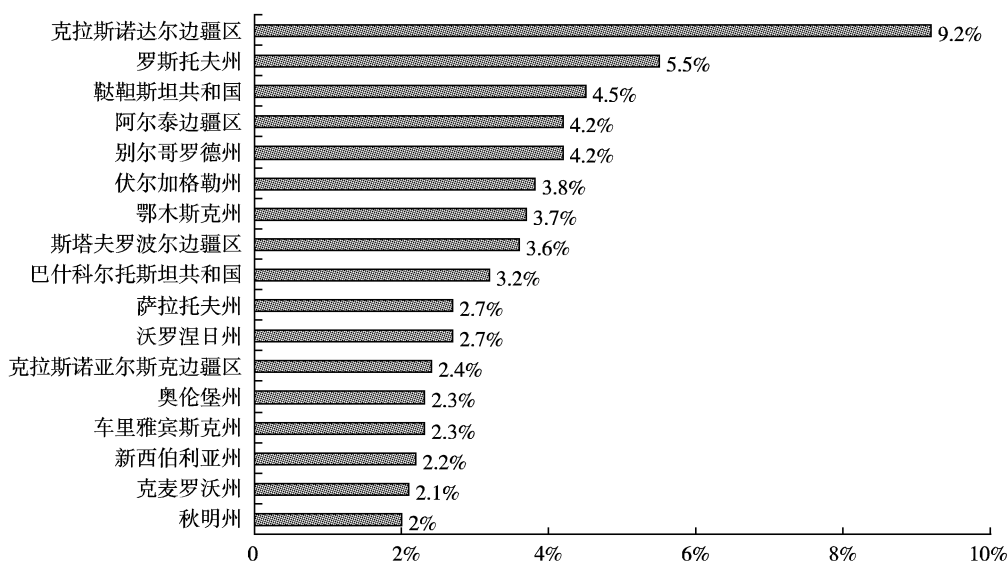
^① 2006年各联邦主体播种面积分别为:阿尔泰边疆区509.6万公顷,罗斯托夫州434.95万公顷,奥伦堡州401.06万公顷,克拉斯诺达尔边疆区356.48万公顷,萨拉托夫州348.52万公顷,伏尔加格勒州305.1万公顷,巴什科尔托斯坦299.06万公顷,鞑靼斯坦共和国293.23万公顷,鄂木斯克州290.86万公顷,斯塔夫罗波尔边疆区274.96万公顷,新西伯利亚州238万公顷,沃罗涅日州216.2万公顷,车里雅宾斯克州185.52万公顷,萨马拉州182.28万公顷,克拉斯诺亚尔斯克边疆区147.15万公顷。

图 2 2006 年 7 月 1 日各联邦主体养牛业情况



资料来源:同图 1。

图 3 2006 年 7 月 1 日各联邦主体养猪业情况



资料来源:同图 1。

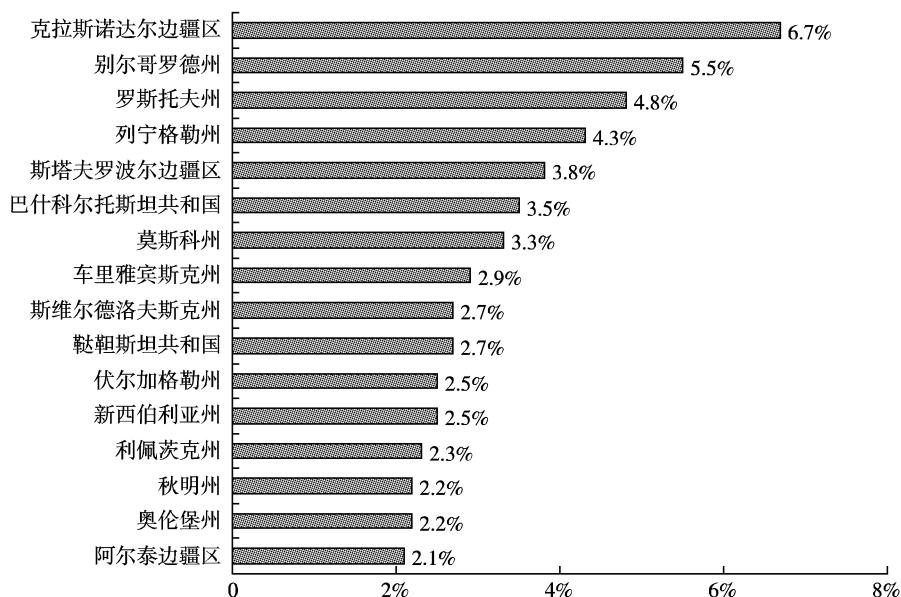
系,以应对农业的灾难性危险。2011 年将投入的保险费用为 50 亿卢布(约合 1.67 亿美元),比 2010 年增长两倍多。农业部还制定了 2020 年前土地发展计划,旨在降低农作物风险。同时,针对俄罗斯所有农业地区,无论其自然、气候条件如何,都将采取措施提高土壤肥力和生产效率。

此外,政府为俄罗斯农业租赁公司注资 10

亿卢布(约合 3 300 万美元),为联合粮食公司注资 30 亿卢布(约合 1 亿美元),用于发展农业基础设施建设。

在俄罗斯农业部部长看来,未来俄农业形势依然充满挑战,但是总体稳定。俄罗斯农业部将制定 2013~2017 年农业发展规划,继续支持农业生产。同时,还将制定新的规划,发展食品加工业和物流业,并加强基础设施建设。

图4 2006年7月1日各联邦主体养鸡业情况



资料来源:同图1。

(三) 粮食生产情况

2008年,俄罗斯粮食产量突破1亿吨,创独立以来的最高纪录。2009年虽然发生了比较严重的干旱,但还是收获了9600万吨粮食^①。2010年由于火灾和严重的干旱,导致粮食产量大幅下降,只有6000万吨的水平。

俄罗斯最主要的粮食作物是小麦。在过去的20年间,俄罗斯小麦产量增长38.1%,从1992年的4620万吨增至2009年的6380万吨;种植面积增加200多万公顷,从1992年的2430万公顷增至2009年的2660万公顷;小麦品种也从春小麦转向产量更高的冬小麦。俄罗斯的小麦生产主要集中在气候优越的欧洲部分和西西伯利亚地区。

俄罗斯种植业中的薄弱环节,特别是灌溉耕地数量不多的问题,在2010年的干旱面前暴露无遗。这也反映了一些研究人员的看法,即俄罗斯农业近年来的成就主要是由相对良好的气候条件所决定的^②。2010年,俄罗斯有43个地区(占粮食种植面积的30%)遭遇大旱。干旱造成俄罗斯主要农作物减产,如小麦、向日葵、马铃薯、蔬菜和饲料牧草等^③。到2010年夏末,干旱造成的直接和间接农业损失为

1600亿卢布(约合53亿美元)。2010年8月15日,俄罗斯政府禁止所有的粮食和面粉出口,部分地造成了世界市场小麦价格的上涨。

(四) 禽肉生产情况

禽畜生产是俄罗斯农业发展的重中之重。俄罗斯对农业投入中的相当大部分流向畜牧业和养殖业。2010年,俄罗斯禁止粮食出口的一个重要原因是为保证养殖业的饲料供应。

① 俄罗斯农业部部长叶连娜·斯克伦尼克指出,2009年的干旱是近十年来波及面最大的一次干旱,造成15个重灾区进入紧急状态,受灾地区共歉收1300万吨粮食, <http://rusnews.cn>, 2009年9月8日。

② A. Алтухов, Зерновое хозяйство России: Рост без развития // Экономист, 2009. №4. 这位俄罗斯农业问题专家认为,俄罗斯近年来粮食生产的75%~80%是由相对良好的气候条件决定的。作者认为,直到2006~2007年,俄罗斯的粮食经济在许多指标上还没有超过改革前的水平。虽然近年来俄罗斯粮食生产平稳上升,在7800万~8000万吨之间,2008年达到近18年来的最高水平,但是占世界粮食的比重仍很低,1986~1990年是5.7%,而2006~2007年是3.5%。

③ Effects of the Summer Drought and Fires on Russian Agriculture, USDA GAIN Report Number: RS1061, 26 Oct. 2010.

在这一领域,俄罗斯的战略目标是减少肉类产品的进口。俄罗斯食品安全构想规定,2020年前肉和肉制品的国内市场份额不少于85%,奶和奶制品不少于90%,渔产品不少于80%^①。

表5 俄罗斯禽畜肉生产情况

(单位:万吨)

年份	共计	其中			
		牛	猪	羊	鸡
1992	826	363.2	278.4	32.9	142.8
1995	579.6	273.4	186.5	26.1	85.9
2000	444.6	189.8	157.8	14.0	76.8
2001	447.7	187.9	151.5	13.4	88.6
2002	473.3	196.7	160.8	13.6	95.6
2003	499.3	200.2	174.3	13.4	104.8
2004	504.6	195.4	168.6	14.5	119.2
2005	499.0	180.9	156.9	15.4	138.8
2006	527.8	172.2	169.9	15.6	163.2
2007	579.0	169.9	193.0	16.8	192.5
2008	626.8	176.9	204.2	17.4	221.7
2009	670.0	172.9	221.9	17.8	254.2
2010	696.8	172.0	232.8	18.8	279.6

资料来源: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_11/IssWWW.exe/Stg/d2/15-20.htm; 2010年数据来自美国农业部(USDA)。

俄罗斯养殖业中表现最突出的是鸡肉生产。而鸡肉生产及其产量增长又集中在现代化的大型农业企业中。2008年,这些农业企业生产了全国86.1%的鸡肉,而家庭农户和私人农场的产量分别占13.1%和6.7%。这与整个养殖业的情况截然不同^②: 61.2% ~ 75.5%的牛肉由家庭农户生产(除西北联邦区外);家庭农户生产的猪肉份额占57.5% ~ 65.8%^③。2010年,俄鸡肉产量为280万吨,比2009年增加25万吨,这极大地影响了俄罗斯国内的肉类市场格局。1990年,鸡肉在所有肉类中只占18%,到2010年已达40%。鸡肉主要在俄罗斯的欧洲地区生产,特别是中央联邦区。根据

俄罗斯鸡肉协会的估计,受粮食价格影响,2011年上半年养鸡企业的损失在170亿卢布左右。该协会认为,鸡肉生产未来的发展仍将取决于政府的粮食政策^④。

(五) 奶和奶制品生产情况^⑤

1. 原奶生产

牛奶是俄罗斯养殖业中的主要产品之一,产值占整个养殖业产值的40%左右。俄罗斯是2008年世界第五大牛奶生产国(位于印度、美国、中国和巴基斯坦之后)。20世纪90年代,俄罗斯原奶生产持续下降。1998年之后,下降速度减缓。奶产量下降的主要原因是奶牛数量减少,这种情况一直持续到2005年。2006年,由于成功地采取了国家发展农工综合体的计划,奶产量的下降趋势得到遏制。虽然苏联时期各个地区都生产牛奶,但目前出现了集中化趋势。伏尔加、中央、西伯利亚和南部联邦区是主要的产奶区。20%的牛奶产自巴什科尔托斯坦、鞑靼斯坦、阿尔泰和克拉斯诺达尔地区。但整体上,俄罗斯的牛奶生产还是高度分散化的。前100个最大的牛奶生产者的产量仅占整个农业企业产量的10.6%。相比较而言,猪肉生产的集中度为55.8%,鸡肉为83%,蔬菜为57.9%。2005~2006年,前100家最大的奶牛场产量仅占牛奶生产总量的3.4%。此后虽有所增加,但是这个行业仍然是

① Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, <http://www.mcx.ru>

② Poultry and Products Semi-annual Big Moves to Self-sufficiency, USDA, GAIN Report Number: RS1020, 6 Apr. 2010.

③ Livestock Primary Processing Development for 2010-2012, USDA, GAIN Report Number: RS1069, 29 Nov. 2010.

④ В 2012 году — полное замещение импорта// Животноводство России, Февраль. 2011.

⑤ Евгения Серова, Наталья Карлова, Российская Федерация: Рынок молока и молочных продуктов, Европейский банк реконструкции и развития, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, 2010.

高度分散化的,存在大量的小生产者。俄罗斯奶业中规模最大、效益最好的企业是“ZAO Agrokompleks”。它位于克拉斯诺达尔边疆区,拥有奶牛6 055头,牛奶单产量为5.718吨。

近年来,俄罗斯奶业出现积极增长的势头,单位年产量平均提高60%,从1997年的2.2吨提高到2007年的3.5吨。主要产奶区是西北联邦区和中央联邦区。这两个地区不仅牛奶单产量高,总产量也在不断提高,而且靠近奶制品加工中心——莫斯科和圣彼得堡。与此同时,俄罗斯奶业正不断走出季节性困扰,在一些地区甚至完全解决了这个问题。该领域的私人和国家投资不断增加,一些拥有现代技术的大型奶场得以建立。

虽然有这些积极的势头,但俄罗斯奶业仍然面临着一系列难题,主要包括:(1)原料奶短缺。俄罗斯的奶牛数量从1990年的2 050万头下降到2008年的910万头。目前,俄罗斯奶业发展呈集中化趋势。农工综合体国家优先发展计划的实行,推动了现代化私人奶场的建立,其最高单产可达每年每头4~6吨,但俄罗斯的平均水平仍然在3.5吨左右,落后于世界平均水平。其主要原因便是良种奶牛少以及大多数奶牛场条件差。因此,牛奶单产的提高并没有弥补整个国家奶牛数量减少的结果:2008年的牛奶产量仅为1998年的41%。(2)牛奶生产的高度季节性。牛奶生产的高度季节性在苏联时期就是一个问题,即秋冬短缺,夏季过剩,这造成了市场价格的波动。虽然一些地区已解决了这个问题,但是对全国而言,这仍然是个难题。(3)经营规模小。2008年,俄罗斯一半以上(52%)的牛奶是由家庭农户生产的,剩下的由农业企业(43%)和私人农场(5%)生产。由于资金短缺,家庭农户的养殖规模小(一般是1~2头奶牛)、单产低、牛奶质量不高。(4)缺乏高质量的牛奶。虽然俄罗斯的牛奶质量有了一定的提高,但优等奶占整个原奶产量的比重还很低,2008年仅占37%。

2. 奶制品加工业

俄罗斯奶制品加工业的集中化程度很高,

三个龙头企业,即“Wimm - Bill - Dann”、“Unimilk”和“Danne”控制了俄罗斯近50%的原奶加工。自2000年以来,俄罗斯的奶制品产量不断提高,其中增长最快的是奶酪和全奶制品,2000~2008年分别增长195%和166%。同时,奶制品生产也面临着许多竞争和机遇:(1)国际竞争加剧。部分奶制品的进口比重高。虽然国内奶制品生产提高,但一些奶制品的进口量仍然很大。在俄罗斯,由于收购原奶的价格较高,造成奶制品价格也很高。从白俄罗斯和乌克兰进口的廉价奶制品(俄罗斯与这两个国家免关税)对俄罗斯奶业是一个挑战。俄罗斯国内生产者无法与白俄罗斯生产者竞争,因为后者受到的政府补贴要高很多(白俄罗斯对原奶生产的价格补贴为24%,而俄罗斯只有3%)。(2)出口亚洲的机遇。目前,俄罗斯奶制品出口无法与欧盟竞争。但是在将来,俄罗斯的部分奶制品,如奶酪、酸奶及黄油有望出口中国、日本和近东地区。(3)国内消费上升。自2000年以来,俄罗斯居民实际可支配收入的提高推动了奶制品消费的增长。2006年,俄人均奶制品消费量达到独立后的最高水平(250公斤),但仍然低于苏联时期水平(1990年是386公斤),也远远低于欧盟国家。奶制品消费的上升空间很大。

(六)水果生产^①

俄罗斯的水果种植相当低效,产量也很低,有很大的提升空间,但是联邦政府决定不再为新的果树种植提供补贴。在俄罗斯的水果产量中,苹果占44%,其次是浆果(20%)和核果类(18%),葡萄占11%,梨占7%。苹果和葡萄在俄罗斯属商业化种植,其他水果只是家庭农户自己种植自己消费,剩余的在当地市场出售,并没有正式进入商业渠道。商业化的水果生产集中在南部、中部地区和伏尔加平原。这些地区气候条件适宜。由于种植水果风险很大(自然灾害等),而俄罗斯的农业生产

^① Fresh Deciduous Fruit Annual, USDA, GAIN Report Number:RSAT01006, 1 Nov. 2010.

保险体系还很不健全,因此,俄罗斯水果生产发展较慢,整体园艺相当过时。

俄罗斯高度依赖进口水果,是水果净进口国,仅次于美国。2009年,俄罗斯水果进口总额达40亿美元,同比增长5%。2010年前8个月,梨和葡萄的进口几乎恢复到危机前的水平。俄罗斯水果的最大进口国是:厄瓜多尔(香蕉)、波兰(苹果)、土耳其(柑橘、葡萄、核果)、中国(苹果、柑橘、核果)、阿根廷(苹果、梨、柑橘)和智利(葡萄)。圣彼得堡是俄西部主要的贸易港口,大约80%的进口食品从这里进入俄罗斯。在俄罗斯西部,水果市场的竞争相当激烈,因为欧盟、中东和其他独联体国家距离这里很近。远东地区每年要从亚太国家进口9.5万吨左右的水果,其中从中国进口超过75%。

四 俄罗斯的农业政策和法规

从2005年起,俄罗斯国内政策高度集中在卫生、教育、住房和农业发展四个领域,并制定了相应的国家优先发展计划。2006年12月29日,俄罗斯通过发展农业经济的联邦法;2007年7月14日,通过发展农业经济以及对农产品、初级产品和食品进行市场调控的国家计划的政府决议。

俄罗斯总统梅德韦杰夫指出:“在农业领域的国家计划与其他的国家计划不同,它不仅仅是为了发展农业生产,同时也是为了提高占全国1/3的农村人口的生活水平,这就是俄罗斯经济结构的现实。我们推行农业国家计划的不仅仅是投资数十亿卢布以提高高质量农产品的产量,当然这是农村发展的首要方面,我们还想保证农村的生活是富裕和有吸引力的。这样才能将年轻人留在农村。”^①在农业领域,国家重点投资养殖业,以改变俄罗斯大量进口肉类食品的局面。

在2008年俄罗斯农业取得历史性突破的情况下,政府在农业政策和战略上不断出新,如发布《俄罗斯联邦食品安全构想》(实现食物

自给自足)、成立联合粮食公司(改善国内粮食生产和出口的基础设施、推动粮食出口)等。同时,通过各种法律法规保护国内食品市场。

(一)《俄罗斯联邦食品安全构想》^②

该构想制定了俄罗斯实现食品自给自足的目标以及实现的主要途径。实际上,这个构想在2008年已由俄罗斯农业部起草,梅德韦杰夫总统本打算在2009年年初签署,但是国际金融危机延迟了计划的签署。同时,构想中的部分内容也需要与其他部门协调。例如,构想中的参数已经得到俄罗斯经济发展部的认同,可能成为该部发展内外贸易的基础^③。

《俄罗斯联邦食品安全构想》于2010年1月30日由联邦第120号总统令通过。该总统令第一条指出,本构想代表俄罗斯政府在保证食品安全政策方面的基本方向、任务与目标的官方立场。该构想也是对俄联邦2009年5月12日通过的《2020年前俄罗斯国家安全战略》中涉及的食物安全部分的进一步发展。食品安全是俄罗斯国家安全中最主要的安全事项之一,也被看做是保证国家稳定和主权的重要因素。

构想规定了国产农产品、渔产品和粮食在国内市场所占的比重,即粮食不少于95%,糖不少于80%,植物油不少于80%,肉和肉制品不少于85%,奶和奶制品不少于90%,渔产品不少于80%,马铃薯不少于95%,食用盐不少于85%。

构想指出,威胁俄罗斯粮食安全的因素主要有:宏观经济风险(国内实体经济部门对投资的吸引力下降、国产产品竞争力下降以及重要经济领域对外部经济的依附);技术风险(国内生产技术落后于发达国家);农业生态风险

① Conversation between Dmitry Medvedev and Director of News Programmes at Russia's Channel One, Kirill Kleimenov, June 18, 2009.

② Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, <http://www.mcx.ru>

③ Russian Food Security Doctrine Reemerged, USDA, GAIN Report Number:RS9079, 22 Dec. 2009.

(极端的气候问题);外贸风险(市场行情的波动以及其他国家的政府补贴措施)。

政府须要采取措施克服下列问题:内部市场基础设施建设水平不高、原料与制成品之间的价格扭曲、技术人员缺失、城市与农村人口之间的收入差距以及国外产品的优势(主要是由于对粮食和食品的国家支持造成的)。

未来的工作集中在以下几个方面:提高土壤肥力和生产率、扩大播种面积(使用那些抛荒地地块)、更新和建设水利系统;加快发展养殖业;使用新技术对粮食原料进行深加工;完善仓储和运输;提高人员素质;提高国家支持的效益。

在外贸政策方面,使用关税调控手段实现农产品、渔产品及原料与食品进出口之间的合理平衡;积极采取保护措施,控制农产品、渔产品的进口增长(特别是在外国政府补贴其产品出口的情况下);采取有效的卫生和动植物检疫措施;逐步降低国内农工综合体、渔业综合体对进口技术、机械设备和其他资源的依赖。国家在财政上(联邦财政和地方财政)保证粮食安全的各项措施和机制是:在农产品和渔产品的生产和运输方面,应加快发展内部市场的基础设施建设;在关税同盟国家框架内,形成统一的市场和统一的商品网络;完善国家贸易政策,对农产品、渔产品、原料和食品市场进行调控,实行国家采购,保证对国产农产品日益增长的需求。

构想第23条规定,联邦政府在保证食品安全方面实行统一的经济政策;对粮食安全形势进行监控;采取措施保持并增加主要国产农产品、渔产品和食品的国内市场份额;在特殊情况下采取措施,协调各职能部门的工作。第24条规定了联邦政府对地方行政机构的职责:在考虑地方特色的同时,执行统一的保证食品安全的经济政策;在联邦主体内保证必要的粮食储备和周转;对联邦主体内的粮食安全态势进行监控。第25条规定,联邦安全委员会对联邦执行机构的工作进行评估和建议,即有无完成委托给他们的任务。

这部食品安全构想并非空穴来风,它代表

了俄罗斯政府在农业和食品问题上的基本想法和实践指南,即便针对白俄罗斯这样的亲密伙伴也是如此。在俄罗斯的肉类和奶制品进口中,相当大一部分来自白俄罗斯。而白俄罗斯几乎所有的肉类和奶制品都出口俄罗斯。俄罗斯总统梅德韦杰夫指出:“即便在非常亲密和友好的俄罗斯与白俄罗斯之间,我们也需要一个文明的贸易(俄罗斯认为白俄罗斯有倾销行为)。虽然我们的市场是广大的,但也不是无限的。我们有自己的生产者,不论我们对于白俄罗斯伙伴多么热情和友爱,我们自己的农民更贴近我们的心。”^①

(二)粮食生产和出口的“抓手”:联合粮食公司及其发展战略

农工综合体是俄罗斯国民经济体系中的一个关键环节。俄罗斯在农业领域的大规模投资以及农业发展任务的庞大与复杂,需要一个领头企业来整合投资资源,解决粮食领域内的关键问题(首先是基础设施建设),并能够影响市场,改善市场环境。为了发展粮食仓储、运输和港口的基础设施,同时也为了扩大粮食出口,俄罗斯于2009年3月20日颁布总统令,成立联合粮食公司。总统令规定了该公司的主要经营方向:扩大在国内市场的收购和销售、扩大粮食出口、对仓库和港口进行现代化更新。公司的运营主要靠国家投资,同时也吸引私人投资。公司成立后,很快制定了《2009~2012年以及2015年前联合粮食公司发展战略》(以下简称《发展战略》)^②。该战略代表了政府的官方立场和计划。

《发展战略》指出,公司的基本行动原则是,作为国家执行者完成农业领域内仓储、运输和港口建设方面的任务。公司在调控国内市场方面的任务是,在粮食市场上执行国家干

^① Conversation between Dmitry Medvedev and Director of News Programmes at Russia's Channel One, Kirill Kleimenov, June 18, 2009.

^② Стратегия развития ОАО Объединенная Зерновая Компания на 2009 – 2012 годы и на период до 2015 года, Москва, 2009.

预政策;建立稳定的粮食市场监控机制,为国家调控粮食市场提供咨询和建议;扩大俄罗斯粮食出口能力,实现公司利益。

为了达到上述各项目标和利益之间的平衡,《发展战略》确定了公司在2010~2015年的发展目标:发展粮食市场基础设施(2015年前,公司的仓储能力达到840万吨,港口装卸能力达到1600万吨);扩大粮食出口能力(预计2015年俄罗斯粮食出口将达到3800万吨,其中该公司出口份额为1600万吨)。关于公司1600万吨的出口份额,按照地理区位有如下的计划:南部、伏尔加和中央联邦区产粮区,通过亚速海和黑海港口出口到近东和北非,规模为1150万吨;西伯利亚和远东联邦区产粮区,通过远东港口出口到东亚和东南亚,规模为400万吨;中央和西北联邦区产粮区,通过波罗的海港口出口到西非和南美,规模为50万吨。为了实现这样的出口规模,需要大规模提高国内市场的粮食收购。到2015年,公司通过出口获得的收入将达到1320亿卢布。

2015年前,公司在仓库建设方面的投资规模为821亿卢布,港口建设方面为111亿卢布,粮食加工方面为3亿卢布,购买运粮机车570万卢布。如果该战略实施顺利,联合粮食公司将成为俄罗斯国内粮食市场最大的企业,也将成为国际粮食贸易中的领头羊之一。

为实现该战略,需要刺激俄罗斯国内的农业生产。联合粮食公司将采取以下措施:理顺粮食贸易体系;减少农产品生产者在基础设施方面的负担;提高国内市场的采购量,加大出口规模;保证国内粮食作物稳定的高收益。

根据表6的预测,在国内需求稳定,粮食生产大幅增长的情况下,必须创造条件保证粮食大量出口。这样既可保证粮食生产持续增长,也可提高粮食生产者的收入及其在该领域的投资积极性。

俄罗斯对国际粮食市场的预测是:需求将持续增长;俄罗斯主要的出口粮食——小麦和大麦的出口量在国际市场上所占的比重将不断上升。

俄罗斯粮食出口的传统地区和国家是:北非(埃及、阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯);近东(沙特阿拉伯、叙利亚、也门、约旦、伊拉克、伊朗和土耳其等)。俄罗斯粮食的非传统消费国家是越南、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、韩国、巴西、委内瑞拉、哥伦比亚和秘鲁等。

为实现出口目标,公司将致力于减少俄罗斯粮食出口到世界粮食市场的障碍,建立有利的粮食贸易环境。其中包括:建立和推动粮食出口标准;发展与黑海地区产粮国之间的关系;在国外设立代表处。最重要的任务之一是开拓新的出口方向,特别是面向东亚和东南亚的东部走廊。在运输方面,将与俄罗斯铁路公司紧密合作。在国内市场上,将努力在粮食主产区 and 主销区之间建立稳定的贸易和经济联系。

须要指出的是,该公司的前身为俄罗斯粮食收购部门。这一部门在国家粮食收购和干预方面有着丰富的经验,与粮食生产者和仓库签署了大量的协议,在粮食数量和质量的检测方面也很有经验。

(三) 俄罗斯农业贸易及其法规

俄罗斯在推动本国粮食出口的同时,逐步设立严格的农业、食品法规,旨在降低国外农产品在俄罗斯国内市场上的份额。

俄罗斯是世界上重要的农产品进口国。肉和肉制品进口占25%,蔬菜和水果占31%。年均进口额为250亿~300亿美元。

由于俄罗斯进口市场巨大,使得美欧等国都特别关注俄罗斯市场及其相关的法规。以下重点介绍俄罗斯食品方面的法规(俄、白、哈关税同盟有关农产品方面的规范,也大多基于俄罗斯的标准和规范制定)。

1. 针对进口食品的法规^①

主要包括:联邦法、政府文件、行政部门的

^① 本部分内容引自 Russian Federation: Food and Agricultural Import Regulations and Standards Narrative, FAIRS Country Report, GAIN Report Number: RSA-T01014, USDA Foreign Agriculture Service, Dec. 30, 2010.

表 6 联合粮食公司对俄罗斯粮食市场平衡的预测 (单位:亿吨)

项 目	2009 ~ 2010	2010 ~ 2011	2011 ~ 2012	2012 ~ 2013	2013 ~ 2014	2014 ~ 2015	2015 ~ 2016
转入的粮食库存	0.238	0.223	0.180	0.170	0.160	0.150	0.150
生产	0.930	0.950	1.000	1.050	1.100	1.150	1.200
消费	0.755	0.778	0.786	0.802	0.809	0.817	0.822
出口	0.190	0.215	0.224	0.258	0.301	0.333	0.378
结转库存粮食	0.223	0.180	0.170	0.160	0.150	0.150	0.150

资料来源:Стратегия Развития ОАО Объединенная Зерновая Компания, На 2009 – 2012 годы и на период до 2015 года, Москва, 2009.

表 7 联合粮食公司对世界市场粮食出口增长预测 (单位:亿吨)

项 目	2008 ~ 2009 (实际)	2009 ~ 2010	2010 ~ 2011	2011 ~ 2012	2012 ~ 2013	2013 ~ 2014	2014 ~ 2015	2015 ~ 2016
全世界出口量	1.600	1.390	1.490	1.530	1.560	1.620	1.660	1.700
俄罗斯出口量	0.230	0.190	0.215	0.224	0.258	0.301	0.333	0.378
俄罗斯所占比重(%)	14.3	13.6	14.4	14.6	16.5	18.5	20.0	22.0

资料来源:同表 6。

表 8 2005 ~ 2010 年俄罗斯农产品进口情况 (单位:亿美元)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010(1 ~ 9 月)
农产品进口	149	188	237	306	257	251
年增长率(%)	24.2	26.2	26.1	29.1	-16.0	20.6(同比)
5 年平均增长率(%)	—	—	—	—	17.2	—

资料来源:Exporter Guide, Opportunities in Russia, USDA, GAIN Report Number: RSAT01013, 21 Dec. 2010.

规范性文件以及俄、白、哈关税同盟的规范性文件。

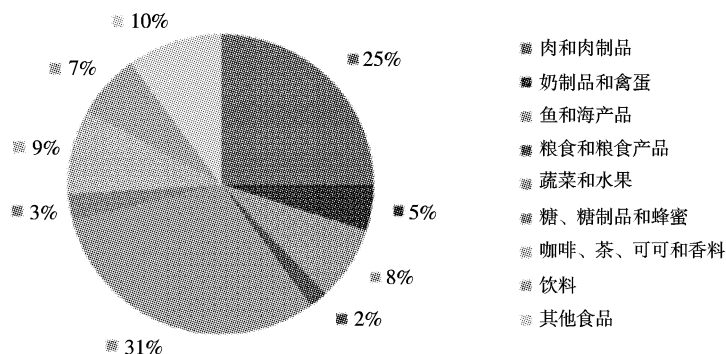
自 2009 年 12 月俄、白、哈关税同盟成立以来,三国开始建立统一的卫生及动植物检疫标准和技术规范,并规定在 2012 年前完成。在此之前,成员国国内法有效。截至 2010 年 12 月,俄罗斯已出台了一些统一的规范,并且修改了一些国内立法和文件。

(1) 相关的联邦法。《消费者权益保护

法》,1992 年 2 月 7 日通过,1993 年、1996 年、1999 年、2001 年、2004 年、2006 年、2007 年、2008 年和 2009 年修订;《食品质量与安全法》,2001 年、2003 年、2004 年、2005 年、2006 年和 2008 年修订;《居民卫生和传染病法》2001 年、2003 年、2004 年、2005 年、2006 年、2007 年和 2008 年修订;《国家规范基因工程法》,1996 年制定,2000 年、2008 年和 2010 年修订;《技术法规法》2002 年通过,2005 年、2007 年、2008 年、

图5

2009年俄罗斯农产品进口结构



资料来源:Euromonitor International.

2009年和2010年修订;《酒、含酒精饮料产品的生产和销售的国家规范》,1995年通过,2010年修订;《烟草产品技术法规》,2008年12月2日通过;《水果和蔬菜饮料的技术法规》,2008年通过;《植物油和饱和脂肪产品技术法规》,2008年6月24日通过;《奶和奶制品技术法规》,2008年通过。

(2)相关的政府文件。政府文件也能影响农产品和食品的生产与贸易,如2009年12月通过的《关于需要强制认证的产品名单和关于一致性声明的产品名单》政府决议。

(3)相关行政部门的规范性文件。例如,卫生部门规范和质量标准部门规范等。

2. 管理进口食品的行政部门

(1)联邦兽医和植物卫生监督局,隶属于农业部,在俄罗斯海关和俄罗斯领土拥有兽医和植物卫生检查和监督权,负责保护俄罗斯免于进口的动物疾病、植物病虫害等的危险。(2)联邦消费者权益和人民福利保护局,隶属于卫生和社会发展部,负责食品安全,有权限制不符合官方要求的食品的流通。(3)技术法规和度量局,隶属于工业和贸易部,负责检查产品是否符合国家标准和认证指标。(4)联邦海关局,通过关税对外国经济行为进行管理。(5)工业和贸易部,管理非关税的对外经济行为,如颁发许可证和行政配额。(6)经济发展部,决定进口配额。

2009年12月14日,俄罗斯联邦政府通

过第1009号决议,用以协调卫生和社会发展部及其下属的联邦消费者权益和人民福利保护局与农业部及其下属的联邦兽医和植物卫生监督局之间的关系,规定了这两个机构在食品质量和安全控制领域内的职能划分。农业部及联邦兽医和植物卫生监督局负责下列领域内的兽医检查和监督:未经工业加工或加热处理的动物源食品原料(包括肉、肉制品和其他屠宰产品)、初级加工品(包括血液和副产品)、生奶、生乳酪、蜂产品、蛋、蛋制品以及其他未经工业加工的、准备在零售市场出售的动物源食品。其他食品由卫生和社会发展部及其下属的联邦消费者权益和人民福利保护局负责^①。

2010年12月28日,俄罗斯通过第394号联邦法,将所有有关植物卫生进口文件的初审权从联邦兽医与植物卫生监督局和联邦消费者权益和人民福利保护局移交给联邦海关局。但前两个部门仍将对所有的进口产品进行检查。联邦海关局将对所有的文件进行统一检查。该法从2011年6月生效。一些分析人士认为,这部法律实际上只是把对SPS文件的审查分离出来,而关于产品能否最终进口仍然由联邦兽医和植物卫生监督局及联邦消费者权

^① Government Resolution 1009 on Food Quality and Safety Control, USDA GAIN Report Number: RS1001, 27 Jan. 2010.

益和人民福利保护局来决定^①。

3. 新近的变化

(1) 对技术法规的修改^②。2009年12月30日,俄罗斯通过第385号技术法规修订法,授权政府在临时状态下,即在技术法规还没有制定的领域内,引进俄、白、哈关税同盟和欧盟的标准和规范。俄媒体评论说,这是俄罗斯从哈萨克斯坦学来的。哈已经制定了50个技术法规,其中大多数基于欧盟的标准和规则,而且这些文件已经被翻译成俄语。第385号修订法改变了制定技术法规的程序,增加了能够制定技术法规的职能部门,允许更广泛地使用国际、地区标准和规则,以及与俄罗斯技术法规相符合在俄罗斯注册的外国标准和规则。俄工业和贸易部官员指出,改革的目的是简化技术法规通过的程序。目前,俄罗斯的技术法规正朝着基本与欧盟类似的方向发展,大约40%的俄罗斯标准与欧盟相符。

(2) 俄、白、哈关税同盟的新规定。根据俄、白、哈关税同盟2010年6月18日第318号和2010年11月18日第454号决议,俄罗斯对植物卫生规范做出调整。此前,若要获得俄罗斯的进口许可(动物、动物制品、药、饲料和饲料添加剂等),出口商必须是在通过了俄罗斯兽医部门检验过的公司清单上面。现在,这个要求有了变化,即在这些清单上的公司还需要通过白俄罗斯和哈萨克斯坦卫生部门的认可。

(3) 俄罗斯转基因方面的规范^③。2009~2010年,俄罗斯在转基因方面的法规没有改变。目前,俄罗斯禁止转基因作物的种植。俄罗斯法律要求对所有转基因种子进行环境检验和注册,但是国内还没有一个正式的机构来管理注册和检验。对进口的转基因食品和饲料的注册正常进行,但是成本高昂,且需要很长的手续办理时间。含有转基因成分的进口食品需要到联邦消费者权益和人民福利保护局注册,含有转基因成分的进口饲料需要到联邦兽医和植物卫生监督局注册。2009年,俄罗斯的反转基因运动加强,部分地区,如别尔哥罗德和克拉斯诺达尔这两个重要的农业区,宣

布为非转基因地区,不允许转基因产品进入。这可能是出于对当地种子生产者的保护。

2009年,俄罗斯总统及其他政府官员表示要支持创新和先进的工艺。但是,对农业生物技术的研究并未列入优先方向。俄罗斯科学院生物工程中心和俄罗斯农业科学院农业生物工程研究所是俄国内农业生物技术科学的两个主要研究单位,但其大部分研究是针对病虫害和疾病控制的。2010年6月在喀山举行的关于农业创新的论坛上,丝毫没有提及农业生物技术的创新。俄罗斯没有由农民主导的生物技术利益群体。虽然干旱地区的农民有兴趣使用抗干旱的转基因品种,但是政策上不允许。2010年的干旱或许会改变政府对转基因作物的态度,但是漫长的决策过程和立法过程、官僚问题以及国内种子生产者的抵制,都使得近期内通过转基因作物合法种植十分艰难。

2010年6月23日,俄罗斯第780号总统令把转基因作物对环境影响的评估转交给联邦环境管理监督局,该局对转基因持非常保守的态度。

五 小 结

目前,俄罗斯政府不仅高度关注农业,加大投资和支持力度,同时也对农业领域拥有重要的影响力。体现在农业经营主体的类型上,具有国家背景、与国家密切相关的农业企业在耕地面积、粮食生产和禽肉生产方面占主导地位,同时也是国家在农业领域内投资的主要获益方。2009年成立的粮食企业巨头联合粮食

① Federal Law 394 Amends Custom SPS procedures, USDA GAIN Report Number: RS1104, 19 Jan. 2011.

② Amendments to the Federal Law on Technical Regulation, USDA GAIN Report Number: RS1002, 14 Jan. 2010.

③ Russian Federation. Biotechnology - GE Plants and Animals. Biotechnology Annual 2010, USDA, GAIN Report Number: RS1034, 16 July 2010.

公司的绝大部分股份属于国家,其在国内粮食收购、仓储和出口等方面享有特殊地位。在世界粮食短缺问题日趋严峻的情况下,俄罗斯凭借其粮食产量大、国内需求低的优势,大力推动粮食出口,甚至有与黑海产粮国乌克兰和哈萨克斯坦组成粮食出口联盟的考虑。同时,制定粮食安全战略构想,降低对肉类、水果等高附加值农产品的进口,采取关税、卫生标准等手段限制进口,实现进口替代。俄罗斯的农业政策带有明显的农业经济民族主义的特征。

相比其他大国而言,俄罗斯在农业方面确实拥有无可比拟的优势:大面积抛荒的耕地可以恢复生产;随着农业技术的提高,灌溉地的面积可以大幅提升。这些都有助于农业单产和总产量的提高。但是不可预测、不可控的因素也很多。2010年的干旱促使俄罗斯限制粮食出口,还需要部分进口。目前的牲畜疫情也很难控制和根除。此外,俄罗斯主要的农业生产(粮食和禽肉等)集中在其欧洲南部地区、伏尔加河沿岸地区及西伯利亚西南部地区。而广大的东部、北部地区在农业生产上十分薄弱。地区之间不平衡的现象很突出。

中俄之间在农业方面差异巨大。中国粮食产量居世界首位,但是几乎没有出口,因为国内消费(口粮和饲料等)量大。俄罗斯粮食产量远远低于中国,但是因其国内消费量小,所以是世界上主要的粮食(小麦)出口国。俄罗斯农业生产,特别是粮食生产主要是由规模巨大的农业企业完成的,而中国仍然以小规模的农户经营为主。中国在蔬菜、水果种植方面有很大优势,俄罗斯则不然。但在一些具体的生产领域,如奶业领域,两国的发展路径和现状等十分相似和接近。

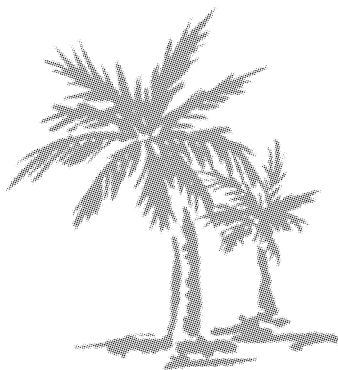
在目前国际市场粮食价格持续高涨、供应紧张的情况下,中俄学者开始把目光转向对方的农业问题。俄罗斯学者关注的是向中国出口粮食(小麦)^①,理由是中国有巨大需求,俄罗斯则生产过剩。这里的问题是,俄罗斯全部的出口量也不足以供应中国的需求(在中国粮食产量出现较大缺口的情况下)。此外,中国的

粮食战略也是自给自足,不可能依赖俄罗斯的粮食来弥补国内缺口。可能的情况是,适度进口俄罗斯粮食,以部分替代中原小麦主产区的生产,减少当地小麦生产对土地资源和水资源造成的压力。但这里又涉及国内粮农利益等诸多复杂问题。同时,哈萨克斯坦也在积极游说中国进口其粮食。可能的合作点是,中国对俄罗斯、哈萨克斯坦过境中国的粮食运输提供积极帮助,帮助其运输到东亚、东南亚国家。但这又涉及中国国内铁路运输问题。

中国部分专家学者关注的问题主要是到俄罗斯投资农业,兴建农场,或者向俄罗斯出口农业机械、农业技术以及具有比较优势的蔬菜、水果等(特别是通过新疆和东北的边境口岸)。也有一些学者看到了俄罗斯在农业发展上的深层考虑,即不仅仅是农业产量的提高,还包含俄经济发展模式的改变及创新经济等各方面的考量。

从科学研究的情况来看,中俄学者对对方的农业问题研究还十分薄弱,这也间接影响了实务部门,包括政府部门和企业对对方农业的了解。本文所作的研究,也大都基于西方学者和研究机构、政府部门的成果,特别是在俄罗斯农业土地制度方面。在俄罗斯农业现状和农业经济方面,则主要得益于对俄罗斯2006年农业普查资料的翻译和理解。

(责任编辑:农雪梅)



^① 2010年11月25日在上海举行的瓦尔代会议上中俄分组会议上的俄方提纲建议。