

粮食安全视角下的中俄 区域农业合作

——以黑龙江省与俄罗斯东部地区的农业合作为例

钟建平

【内容提要】 粮食供给水平是居民福利的根本标志,关系到一个国家经济社会的可持续发展和政治稳定。受内外部因素的共同影响,中国的粮食安全面临挑战。境外农业开发是保障中国粮食安全的重要补充途径。本文通过对中国黑龙江省与俄罗斯东部地区农业合作的分析,揭示了中俄区域农业合作的主要内容和存在的问题,并对在俄罗斯“入世”条件下如何深化双边农业合作进行了思考。

【关键词】 粮食安全 中俄区域合作 境外农业

【基金项目】 2010 年度国家社会科学基金特别委托项目《黑龙江省对俄合作提升至国家战略研究》(项目批准号:10@ZH010)。

【作者简介】 钟建平,黑龙江省社会科学院俄罗斯研究所副译审。

粮食安全问题历来是社会关注的焦点,是世界各国经济安全体系的重要组成部分。在经济全球化条件下,粮食安全问题具有联动性,一个国家或地区发生粮食安全问题,会通过市场机制影响到其他国家或地区,从而产生很强的负外部效应。作为世界人口大国,粮食安全始终是关系中国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。

一 中国的粮食安全状况

(一) 粮食安全概念的演变

粮食安全是一个动态概念。伴随着人类历史的发展和粮食供需关系的变化,粮食安全概念的内涵不断演变。根据联合国粮农组织(FAO)的基本解

释,粮食安全的本质是“保证任何人在任何时候都能得到为了生存和健康所需要的足够食品”^①。1996年世界粮食首脑会议的定义为:所有的人,在任何时间都能够买得到和买得起足够、安全和营养的食物,以满足活跃、健康的生活所需的饮食需求和消费偏好。粮食安全的核心要素是粮食供给和粮食获取。总体而言,发达国家的粮食安全程度高,发展中国家的粮食安全程度相对较低^②。经济发展水平不同决定了各国保障粮食供给的侧重点存在差异。发达国家追求粮食的质量安全,重视绿色食品和营养均衡,而多数发展中国家则更关注粮食的数量安全。基于对粮食安全概念的认识和国际可比性原则,中国专家选择粮食自给率、粮食生产波动指数、粮食储备水平、人均粮食占有量和低收入阶层粮食保障水平等5项指标评估中国的粮食安全状况^③。

(二) 中国的粮食安全形势

中国粮食的生产和消费总体上保持平衡。在政策扶持和科技进步条件下,2011年全国粮食总产量为5.712亿吨,同比增长4.5%,达到2020年粮食产能规划水平,国家的粮食自给能力显著提高。但由于人口增长,城市化、工业化发展迅速和农业资源分布不均衡,中国的粮食供给长期处于紧平衡状态,粮食安全形势不容乐观。

一般认为,粮食自给率大于95%表明一国已基本实现了粮食自给,或者说已经达到了足够高的粮食安全水平。90%的自给率是一个国家粮食供给的安全线。2011年,中国进口谷物、大豆分别为544万吨、5260万吨,粮食和食用油的进口依存度已达10%以上和接近20%。按照粮食进口增长量逐年递减并分情况预测,到2020年中国进口粮食数量最高将占世界粮食交易量的54.3%,最低也将占24.2%,进口依存度显著提高并存在较大风险^④。

中国人均耕地面积为1.4亩左右,不足世界平均水平的40%。水资源,特别是农业用水严重缺乏。人均水资源占有量只有世界的1/4,且时空分布不均,与耕地分布和生产布局不相匹配。水资源利用方式粗放,农业灌溉水有效利用率只有50%,与世界先进水平相差30%。目前,中国每年农业缺水量为300亿立方米,到2030年,这个数字将达到434亿立方米。农业水资

^① 1974年11月,联合国粮农组织在罗马召开的世界粮食大会上提出的粮食安全定义。

^② 韩剑萍、窦学诚:《基于粮食供给能力与购买能力的世界主要国家粮食安全分类评价》,《世界农业》2012年第2期。

^③ 卢良恕、王健:《粮食安全》,浙江大学出版社2007年版,第6页。

^④ 杨易等:《境外农业资源利用视角下的国家粮食安全保障分析及建议》,《世界农业》2012年第3期。

源短缺是 21 世纪中国粮食安全面临的重大挑战。从长期看,中国属于劳动力资源相对丰富的国家。随着城市型社会转型的推进,未来 20 年内,中国将有 4 亿~5 亿农民需要实现市民化^①。农业劳动人口比重下降将造成农业的粗放经营和耕地撂荒,耕地的“非农化”、“非粮化”倾向导致粮食总产出急剧下滑^②,粮食综合生产能力将不可避免地受到削弱。受农业资源短缺、农业劳动力转移速度加快和异常气候等因素影响,中国粮食生产变异系数可能加大。全国粮食产量从 1978 年的 3.047 7 亿吨到 1998 年的 5.123 亿吨,年均增长 1 000 多万吨,而从 1996 年的 5.045 4 亿吨到 2011 年的 5.712 亿吨,则年均增长不足 450 万吨,增幅显著下降,表明中国粮食增长空间有限,潜力不足。近年来,由于全球变暖导致的极端天气日趋频繁,农业生产的不稳定性加剧。因此,尽管中国已经建立粮食专项储备制度,形成了包括战略储备、备荒储备和周转储备等比较完善的粮食储备体系,但粮食安全保障仍面临较大压力。

二 中俄开展区域农业合作的必要性

农业合作是中俄经济合作的重要组成部分,是两国基于农业资源禀赋特征的双赢合作,有利于充分发挥各自在国际经济分工中的比较优势。中国黑龙江省与俄罗斯接壤的边界长达 2 981 公里,占中俄边界总长度的 69.3%。拥有 25 个国家一类口岸,具有与俄罗斯东部地区开展农业合作的独特区位优势。

本文所述俄罗斯东部地区系指乌拉尔山以东的广大地区,从行政区划上包括西伯利亚联邦区和远东联邦区,共有 21 个共和国、边疆区、州和自治区等联邦主体^③。

(一) 中国黑龙江省的农业发展状况

黑龙江省位于东北亚中心地区,土地面积为 45.48 万平方公里,是中国重要的农业省份和商品粮产区,现代化农业初具规模。全省农业用地面积为 3 958 万公顷,耕地面积占农业用地总面积的 30.2%,为 1 198 万公顷,占全国总耕地面积的 1/10 以上,人均耕地面积为全国平均水平的 3 倍左右。

2011 年,在国家系列惠农政策带动下,黑龙江省积极实施“千亿斤粮食产

^① 潘家华、魏后凯主编:《中国城市发展报告》,社会科学文献出版社 2012 年版。

^② 武晚霞、孙治宇:《农业外商直接投资、空间溢出与粮食安全》,《财经论坛》2012 年第 2 期。

^③ Россия, Росстат, М., 2012.

能巩固提高工程”,加大农业投入,大力推进农业现代化。依靠种植结构的调整和面积的增加以及适宜的气候条件,粮食总产量达1 114亿斤,比2010年增长11.1%,跃居全国粮食总产量和商品量双第一省份,保障国家粮食安全的作用日益凸显。黑龙江省大农业、现代化农业发展前景广阔,但耕地质量保护、水利设施建设和农田基本建设等问题则不容忽视。全省的可耕地基本开垦完毕,土地储备紧缺,农业基础设施建设薄弱,水资源分配不均衡,农业用水浪费严重,且基于粮食供给安全的考量,土地不具备休耕条件。“化肥过量施用将带来土壤品质性质退化、粮食减产等后果,危及粮食安全”^①。作为产粮大省,黑龙江省粮食生产对化肥的依赖程度日益加深,由此导致土壤板结、沙化和有机质含量下降等土壤退化问题,农业可持续发展面临切实挑战。

(二) 俄罗斯东部地区的农业发展状况

俄罗斯东部地区面积为1 131万平方公里,占俄罗斯国土总面积的66%;人口为2 560万,占全俄总人口的18%^②。农业资源丰富,现有农业用地6 284万公顷,可耕地面积为2 426万公顷,人均耕地面积为0.95公顷,是中国人均水平的7倍。但该地区农业发展滞后,基本以粗放式经营、广种薄收为主,农业集约化组织水平较低。2010年,东部地区农业产值仅占全俄的19%,与其资源潜力不相符。

农业一直是西伯利亚地区的重要产业。19世纪末20世纪初,西伯利亚已经发展成为俄国的粮食主产区之一,是重要的粮食输出和肉、奶油供应地区。1916年,西伯利亚的肉和肉制品占莫斯科和彼得堡市场份额的45%~50%。1900~1915年,奶油输出量从105万普特增至461.2万普特^③。但在整个20世纪,西伯利亚的农业发展很不稳定,几经起伏。到1950年,西伯利亚的农业基本恢复到第二次世界大战前的水平,粮食总收获量比1940年约增长21%。1951~1970年,西伯利亚的农业生产处于上升势头,农村的物质技术保障水平得到加强,农业机械化程度不断提高。20世纪70年代至80年代末,依赖科技进步和国家增加农业投资,西伯利亚的农业保持良好的发展态势。苏联解体后,西伯利亚的农业生产大幅下滑,播种面积、粮食总产和牲畜数量等减少,肉、蛋、牛奶供给能力下降。1990~2010年,粮豆播种面积从

^① 齐海山:《调查:化肥用量逐年增加危及粮食安全》,《经济参考报》2011年8月16日。

^② Россия, Росстат, М., 2012.

^③ А. А. Кисельников, И. В. Курцев, Экономико - статистический анализ аграрного развития Сибири (по материалам переписей и текущей статистики)// Регион: экономика и социология, 2008. № 3. С. 189.

1 318 万公顷降至 948 万公顷,下降 28%^①。到 2010 年,除马铃薯和蔬菜外,其他主要农产品的产量均未达到转型前水平(见表 1)。

表 1 西伯利亚联邦区农业生产情况* (单位:万吨)

农产品种类	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年
粮食(加工后重量)	1 445.00	1 391.00	1 284.00	1 165.00	1 335.00
马铃薯	519.00	618.00	527.00	494.00	547.00
蔬菜	116.00	144.00	146.00	151.00	156.00
肉(屠宰重)	159.00	99.00	75.00	83.00	105.00
牛奶	943.00	681.00	558.00	545.00	563.00
蛋(亿枚)	67.71	45.72	50.03	54.48	58.37

*1990 年和 1995 年数据为阿尔泰共和国、布里亚特共和国、图瓦共和国、哈卡斯共和国、阿尔泰边疆区、外贝加尔边疆区、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、伊尔库茨克州、克麦罗沃州、新西伯利亚州、鄂木斯克州和托木斯克州的汇总数据。2000 年俄罗斯设立联邦区以后,上述 12 个联邦主体组成西伯利亚联邦区。

资料来源:Регионы России. Социально – экономические показатели. Росстат, М., 2011.

俄远东地区土地利用状况差,弃耕地较多,如滨海边疆区农业耕地面积为 101 万公顷,其中弃耕地 66 万公顷^②;阿穆尔州弃耕地达 130 万公顷。客

表 2 远东联邦区农业生产情况* (单位:万吨)

农产品种类	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年
粮食(加工后重量)	131.00	49.00	31.00	38.00	30.00
马铃薯	111.00	151.00	120.00	121.00	129.00
蔬菜	39.00	50.00	42.00	36.00	40.00
肉(屠宰重)	35.00	15.00	8.00	10.00	12.00
牛奶	157.00	82.00	67.00	58.00	59.00
蛋(亿枚)	22.60	10.91	7.65	10.57	11.88

*1990 年和 1995 年数据为萨哈(雅库特)共和国、堪察加边疆区、滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区、阿穆尔州、马加丹州、萨哈林州、犹太自治州和楚克奇自治区的汇总数据。2000 年俄罗斯设立联邦区以后,上述 9 个联邦主体组成远东联邦区。

资料来源:同表 1。

① Регионы России. Социально – экономические показатели. Росстат, М., 2011.

② 李德民、张英山:《关于建立中俄环兴凯湖农业经济合作区的构想》,《第五届东北亚区域合作发展国际论坛文集》,2012 年。

观上说,远东地区发展农业的条件较好,但农业一直是远东地区经济发展的薄弱环节,农产品自给率较低,农业用地和耕地分布不均衡,且播种面积波动较大。20世纪90年代以来,远东地区多数主要农产品生产大幅下降,并长期处于较低水平(见表2)。

(三)开展区域农业合作符合双边经济社会发展需要

中俄两国政府历来高度重视双边农业经济关系。《中俄投资合作规划纲要》、《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要(2009~2018年)》、《中华人民共和国农业部与俄罗斯联邦农业部关于加强农业领域合作的谅解备忘录》等文件为中俄农业合作奠定了良好的政策基础。

与俄东部地区开展农业合作是落实国家“走出去”战略的重要举措,是保障中国粮食安全的重要补充途径,应当从国家战略层面,重视中俄农业合作对于解决中国非传统安全问题的重要意义。作为粮食消费大国,中国的基本粮食政策首先是立足国内供给能力。根据“十二五”规划纲要要求,国内粮食自给率要保持在95%以上。但从经济和生态角度看,自给率过高不具有可持续性。利用境外土地资源发展跨国农业、提高农业外向度是农业开发的新形式,也是中国在农业资源有限、粮食供求关系呈紧平衡条件下为实施积极的粮食安全政策作出的战略决策。中国在东南亚、南美洲和非洲等地均有农业开发项目,但从地缘因素和耕地的自然状况等角度看,俄罗斯是中国进行境外农业开发的最佳选择。黑龙江省作为中国重要的粮食保障区,需要在稳产、增产基础上,积极扩大对俄东部地区农业开发规模,推进境外粮食生产产业带和农业经济合作区建设,筹划在俄东部地区为中国建立粮食战略后备基地,为保障中国粮食安全发挥关键作用。

加快农业发展是俄罗斯东部地区经济社会发展的需要。苏联解体以后,市场经济改革、私有化和快速向后工业化社会过渡使东部地区的发展遭遇极大危机,物价飞涨,居民生活水平大幅下降,经济严重萎缩。地区人口总量快速、持续下降,人口再生产能力不足,本地人口大量外流,劳动力严重短缺^①。虽然农业资源丰富,但农业物质技术保障不足,农业生产落后,已经阻碍了俄罗斯的现代化之路。俄政府高层人士意识到东部地区的地缘战略和地缘经济意义,提出远东的开发要与维护俄罗斯地缘政治需要相适应。作为重要的经济环节,农业的发展提上日程。俄罗斯政府通过制定农业发展纲要、增加农业投入和实行最低粮食收购价格政策等途径,积极发展农业。2009年俄罗

^① 程亦军:《俄罗斯东部地区人口安全形势分析》,《俄罗斯学刊》2011年第4期。

斯谷物出口总量为 2 410 万吨, 约占全球谷物贸易的 17%, 出口小麦和混合麦(小麦和黑麦的混合)1 671 万吨, 占当年全球小麦出口总量的 13%, 成为排在美国和加拿大之后的第三大小麦出口国^①。

三 中国黑龙江省与俄罗斯东部地区的农业合作状况

中国黑龙江省与俄罗斯东部地区的农业合作起步较早。初期多为个人在俄租赁土地, 面积从几十公顷到 100 ~ 200 公顷不等, 主要种植西瓜、马铃薯、大豆和饲料玉米, 以实物地租为主。初期的对俄农业合作具有规模小、效益差、不规范的特点, 缺乏统一规划, 租赁的地块比较分散, 属于境外农业开发的摸索试验阶段。从 20 世纪 90 年代中后期开始, 中国黑龙江省出现对俄农业投资热潮, 合作范围也从东部边境地区向俄罗斯腹地延伸。

农业开发是中俄区域农业合作的重要内容。黑龙江农垦总局是中国最大的现代化农业企业, 具有便利的对俄农业合作地理条件和技术竞争优势。2004 年 4 月, 国家发展和改革委员会将黑龙江农垦总局在俄犹太自治州种植的 105 万亩耕地确定为国家境外投资第一批项目, 列入中俄两国双边合作框架, 标志着双边农业合作上升至国家层面。黑龙江垦区在实践中逐渐探索出以农场为管理主体、家庭农场为经营主体的经营管理模式和统一购买生产资料、统一生产管理、统一办理劳务签证的境外农业开发模式。

农业科技领域的投资项目, 包括改良经济作物、改良土壤、生产有机肥和保护环境等, 是对俄合作的优先领域。近年来, 黑龙江省与俄东部地区的现代农业科技合作取得显著成效。在种质资源交换、作物品种改良和农业机械研发等方面, 双方农业科研机构开展了广泛合作和交流。引进大果沙棘、联合整地机等作物和技术并实现产业化, 有力推动了黑龙江省地方经济的发展。

俄东部地区农产品对外依存度较高, 黑龙江省积极推进农产品基地建设, 扩大对俄东部地区的农产品出口。目前, 全省共有对俄果菜出口生产基地项目 20 余个, 果菜基地面积 80 万亩, 基地蔬菜出口率超过 70%。牡丹江市是黑龙江省最大的蔬菜出口货源地。每年对俄远东地区出口蔬菜近 15 万吨, 占黑龙江省地产农产品对俄出口量的 70% 以上。近年来, 黑龙江省对俄农产品出口结构发生变化, 高附加值深加工农产品份额呈上升趋势。

截至 2012 年 6 月, 黑龙江省有 40% 的县(市)与俄签订了境外农业开发

^① 高际香:《俄罗斯农业发展与战略政策选择》,《俄罗斯中亚东欧研究》2011 年第 4 期。

合作协议,建立境外粮食、蔬菜种植、畜牧养殖和农产品加工基地。开发规模在4 000公顷以上的中俄农业合作示范区共10个,重点农业合作项目为293个,年输出农业劳动力2万余人。累计境外农业开发面积为48万公顷,同比增长4.3%。2012年上半年,境外粮食返销6万吨,同比增长30.2%。区域农业合作领域不断拓宽,农业合作连锁效应显著,经济和社会效益明显提升。

四 制约因素和对策

中俄历史遗留的政治和边界问题基本解决,两国关系处于历史最好水平。优势互补和共同发展是两国政治家以及社会各界的共识,对俄农业合作不存在政治障碍。2012年8月,俄罗斯正式加入世界贸易组织,农产品总体关税水平将由目前的13.2%降至10.8%,对外开放要素市场是大势所趋。中国必须抓住这个机遇,制定长期发展战略,实现双边农业合作的良性和可持续发展,以进一步完善国家的粮食安全体系。

“十一五”期间,黑龙江省对俄农产品出口额为29.3亿美元,占全国对俄农产品出口额的47.6%。对俄农业合作保持良好发展态势,但问题仍十分突出。

(一) 合作规模与潜力不相符

从土地利用角度看,两国区域农业合作前景广阔。俄东部地区农业资源丰富,农业用地超过6 000万公顷,可耕地面积为2 400多万公顷。2010年,西伯利亚和远东地区的实际播种面积为1 594万公顷^①,800多万公顷耕地处于闲置状态。截至2012年6月,黑龙江省在俄播种耕地48万公顷,仅占其闲置耕地的6%左右、总耕地面积的2%和全部农业用地的1%。可资比较的是,韩国在马达加斯加租赁耕地130万公顷,占马达加斯加可耕地面积(880万公顷)的15%;沙特阿拉伯在印度尼西亚租赁160万公顷耕地,占后者耕地面积(1 890万公顷)的8.5%。

针对目前黑龙江省在俄罗斯农业开发规模小,且较分散,不利于规模生产和经营的情况,需要扩大对俄农业开发规模。农业开发涉及土地问题,有其特殊性。长期以来,与外国合作开发土地一直是俄罗斯的一个敏感问题。尤其是基于历史和地缘政治原因,部分俄罗斯民众对与中国开展农业合作顾虑重重,反对的声音屡见不鲜。因此,我们既要扩大对俄农业开发规模,又要

^① Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России, Росстат, М., 2011.

考虑俄方可以接受的水平,根据俄罗斯东部地区现有耕地潜力,参照国际实践,把握对俄农业开发的适宜尺度。

(二) 农业合作缺乏机制性

俄罗斯投资审批手续复杂,存在执法不规范现象。俄罗斯外国投资法案的审批程序烦琐,相关机构效率低下。俄海关对部分商品实行严格的许可证管理,农业机械及零部件过境税费征收标准不断提高。农业开发所需的种子、机械和农药等生产资料过境问题一直困扰着中方投资者。俄警察经常到劳务点甚至田间检查劳务人员的护照和劳务许可证,趁机敲诈勒索。为改变农产品严重依赖进口的局面,扶持本国农业发展,俄政府常常运用各种贸易壁垒,对部分农产品实行强制认证或提高认证标准,限制外国农产品进口。

为此,中俄两国政府应加快协商机制化建设。通过两国高层推动农业合作战略目标的制定,建立具有约束性的政府间粮食安全战略合作关系。加强中俄农业合作不仅有利于实现中国粮食贸易渠道的多元化,也是俄东部地区现代化的迫切需要,应考虑将农业合作纳入中俄经贸合作分委会重要议题加以推动。为实现对俄农业开发取得突破性进展,需要探索政府间农业合作的创新模式。具体讲,一是“以粮食换耕地”,由中方出劳动力、农业机械及其他生产资料,租赁俄耕地,收获后分配一定数量的粮食或其他农产品给俄方作为补偿;二是“以贷款换耕地”,向俄方提供一定数额的贷款换取一定数量耕地的使用权,收获的粮食归中方所有。通过政府间协商,以正式途径确定并增加进入俄罗斯的中国农业劳动力配额,敦促俄方为中国劳务人员办理劳务许可、签证等手续提供便利。签订双边以农业开发为目的的农业生产资料进出口登记认证协议,简化农业开发设备过境手续,降低通关费用,保证境外农业开发的健康发展。

需要特别注意的是,任何合作都必须坚持平等互利原则,单方面的利益追求不利于农业合作的长期和稳定发展。同时,应当推动跨国农业开发主体多元化,鼓励个体民营经济积极参与境外农业开发。

(三) 资金筹措困难

中国对俄罗斯东部地区投资规模较小,农业开发资金筹措困难。融资渠道少,缺乏资金,成为制约企业对俄农业合作的瓶颈。随着对俄农业开发规模的不断扩大,资金不足问题日益突出。农业属于高度依赖自然资源、靠天吃饭的弱势产业。从事境外农业开发,困难更多、风险更大,需要国家给予一定的资金支持。长期以来,俄罗斯农业投入不足,忽视农业基础设施建设,一些原有的烘干、仓储等农业基础设施损毁严重,无法继续使用。粮食收储问

题一直困扰着境外投资者。为减少粮食损失,急需在俄当地建设晒场、粮食烘干、仓储设施和维修农田水利等,这些工程建设耗资巨大。融资成为扩大境外农业开发规模的制约因素,而且中国缺少对境外农业投资风险的评估和相应制度保障。

为有效推进对俄农业合作,必须针对境外农业开发需求,扩大投融资渠道,加大投融资和财政补贴力度,明确投资主体,突出规模化、集约化经营战略。为规模较大、管理科学、有发展前景的农业开发项目提供贴息贷款和前期费用资助。拓宽从事境外农业开发的中小企业和个人的融资渠道,除商业银行贷款外,应考虑允许其进行民间借贷、民间票据融资等形式的民间融资,支持金融部门在俄东部地区开设分支机构。俄罗斯市场存在不可预测性和多变性,投资环境欠佳,俄政府根据国家粮食生产和消费状况频繁调整谷物进出口政策。应当深入跟踪研究俄罗斯整体农业政策,尤其是土地和农业产业发展政策。强化信息保障工作,及时提供相关法律法规、技术标准和贸易壁垒等资讯,有效防范和化解境外投资风险。

(四) 粮食返销不畅

境外农业开发的粮食返销国内市场问题突出。一方面,在俄罗斯从事农业开发生产的粮食可以投放当地市场,满足俄罗斯的消费需求;另一方面,可以将粮食返销中国境内,缓解国内粮食供给压力,由此产生粮食返销问题。对于在俄罗斯投资农业的生产者而言,向中国国内运输粮食须要在俄罗斯交纳出口环节税;而中国为了缓解廉价国外粮食进口对国内市场的冲击,避免粮食价格大幅波动,对农产品进口实行关税配额管理。因此造成事实上的双重征税,增加了生产者成本,使其只能在俄低价销售粮食及其他农产品。相关口岸缺乏专门的粮食卸载、仓储设施,现代化散粮装卸系统建设薄弱,配套的粮食接收能力不足,粮食物流损失较大。这些因素既不利于推动对俄农业合作,也削弱了境外农业开发对保障中国粮食安全的重要性。

为实现有效补充国内粮食需求的目的,必须切实解决重复征税问题,调整境外农业种植结构,加强口岸粮食物流基础设施建设。粮食返销国内费用高,换装、转运损失大,客观上抑制了向国内市场供给粮食的积极性。因此,应放宽境外农业开发生产的粮食进口配额限制,对返销国内的粮食给予“税收抵免”优惠政策,简化通关手续,降低生产成本,鼓励将粮食回运国内市场。中国的粮食安全主要表现为饲料安全^①。改变境外粮食种植结构,扩大饲料

^① 于晓华、钟甫宁:《如何保障中国粮食安全》,《农业技术经济》2012年第2期。

作物比重,发展饲料专用粮,既可以满足国内饲料用粮需求,又能够规避俄罗斯的粮食出口限制。从长期看,来自俄罗斯的粮食进口份额将呈增加趋势,须要加强对俄口岸粮食物流基础设施建设和技术改造,尤其是连接下列宁斯阔耶—同江的跨界铁路大桥开工在即,《中俄地区合作纲要》规划的重点项目——洛古河至俄罗斯赤塔州、黑河至布拉戈维申斯克、抚远至哈巴罗夫斯克等跨黑龙江大桥重启审批程序,应前瞻性地做好相关跨境运输枢纽工程的现代粮食物流规划,充分考虑进口粮食的卸载和转运需要,配套建设现代化的粮食接收、疏运、仓储和必要的加工等设施,做到粮食“进得来、存得住、运得出”,确保粮食物流顺畅。

(五)“中国威胁论”的负面影响

“中国威胁论”是制约中俄深化农业合作的关键因素。农业开发涉及土地,有其特殊性和敏感性。客观上,无论是俄罗斯,还是中国,都存在一部分人对两国历史上的领土问题持极端态度。这也是“中国威胁论”产生的根源之一。从 20 世纪 90 年代初起,俄罗斯媒体和部分专家开始谈论中国在俄远东边界现实的和臆想的威胁,如中国人大量向远东移民、中国对远东进行静悄悄的人口和经济扩张、将远东变成中国的原料附庸等^①。受某些媒体极力渲染“中国威胁论”,甚至假借爱国之名发动宣传攻势的影响,经济民族主义在俄个别社会阶层中有抬头倾向。针对中国对俄农业开发的负面报道常见诸媒体。虽然“中国威胁论”在俄社会绝非主流^②,但如果不能消除误解和怀疑论调,任何合作都将难以取得实质性推进。

为消除“中国威胁论”的不良影响,需要积极应对合作过程中出现的不和谐声音和消极论调,加强国家“软实力”建设,为深化双边合作营造良好的氛围。在中国经济发展势头良好、俄经济受国际金融危机影响遭遇困境的情况下,“中国威胁论”表现得尤为突出,其中不乏过激言论,反映出俄罗斯某些社会群体的紧迫感、焦虑感和危机心态,其实质是缺乏自信,是对中国社会缺乏正确认识的结果。广泛开展人文交流,消除跨国家、跨民族和跨文化之隔阂,使俄民众充分了解中国,对推动两国全方位合作与共同发展至关重要。

(责任编辑:李丹琳)

^① П. А. Минакир, Россия - Китай на дальнем востоке: мнимые страхи и реальные угрозы. // Пространственная экономика, 2009. № 3. С. 9.

^② 魏良磊:《中国如何抓住俄远东开发机会》,《参考消息》2012 年 9 月 11 日。