

俄罗斯农业生产与粮食安全评析

徐振伟 王旭隆

【内容提要】 粮食安全一直是国家安全的重要组成部分,俄罗斯在独立初期的经济困难时期,粮食安全面临严重挑战。普京执政以来,通过颁布一系列法律法规和政策改革使这一状况得到有效改善。到目前为止,从生产能力、消费能力和贸易能力三个方面来看,俄罗斯粮食安全处于相对较好的状态。俄罗斯加入世贸组织以及乌克兰危机以来,其粮食安全又面临新的机遇和挑战。本文将从俄罗斯独立以来的粮食政策,俄罗斯粮食生产、消费和贸易状况以及新形势下粮食安全的展望三个方面阐述俄罗斯的粮食安全问题。

【关键词】 俄罗斯 粮食安全 乌克兰危机

【作者简介】 徐振伟,南开大学周恩来政府管理学院副教授;王旭隆,南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生。

一 俄罗斯的农业和粮食政策分析

国家对农业发展的影响主要来自国家对农业各个方面的干预。一般而言,俄罗斯国家对农业发展的干预体现在三个层面:制度和立法层面、宏观经济调控层面、财政支持和投资层面。

(一) 制度和立法层面

苏联解体以来,俄罗斯农业体制整体上经历了从公有制到私有制的变化,国家通过立法等手段不断提高农业生产资料的私有化程度,对农业的干预呈减弱势态。

在苏联解体前夕,俄罗斯的土地公有制,特别是土地的所有权和使用权已经出现松动。1990年11月,《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国土地改

革法》颁布,取消了国家对土地的垄断。苏联解体初期,叶利钦发布了《俄罗斯苏维埃社会主义联邦实行土地改革的紧急措施》以及《在俄罗斯调节土地关系和开展农业改革》两项命令,以推进土地的私有化;1993 年 12 月,俄罗斯联邦新宪法通过后,土地的私有制最终确立下来。与此同时,俄罗斯还通过一系列法令允许土地交易。在此基础上,1996 年叶利钦又发布《实现公民的宪法土地权利》的命令。俄罗斯试图以此放开私人土地交易。但是,总统与国家杜马在该问题上存在意见分歧,导致这些政令迟迟不能形成有效的法律文件^①。普京总统执政后,俄罗斯于 2002 年通过了《俄联邦农用土地流转法》,最终为土地交易提供了法律依据。

20 世纪 90 年代,俄罗斯大批国有企业经历了私有化过程。在这场生产组织形式的变革中,农业也不能例外,其主要的改革对象是国营农场、集体农庄和合作社。根据《集体农庄和国营农场改组办法》,公有农业企业被转为私有农业企业。

普京执政期间,强化了国家对农业的管理和干预,组建了许多大型农业企业并对这些企业大力扶持。虽然这些举措与能源、军工等领域的重新国有化同时实行,但是农业生产还远远达不到由国家支配的程度。经过 20 多年,土地私有制和生产组织形式的私有化在俄罗斯已经确立起来。

人们普遍认为,叶利钦执政时期的农业改革成效甚微,甚至严重倒退:土地的私有化和交易许可带来土地流失的隐患;长期的合作化生产让大多数农民不能独立掌握农业生产的全部过程和应对各种各样的难题;私有化的同时,机械设备严重不足的问题日益凸显。这一系列原因导致农业产量急剧下降。

相比之下,普京时期的农业发展相对显著。造成这种差异的原因是多方面的,如果仅仅从制度和立法的层面来看,20 多年来俄罗斯农业并没有出现重大转折,两个时期的不同点主要体现在生产组织形式上:大型农业企业的经济实力和技术实力都比单一的家庭农场雄厚得多,在一定程度上弥补了家庭农场设备和技术的不足。如今,开放型的大型农业企业已经成为俄罗斯农业生产发展的重要动力。

近年来,俄政府颁布了一系列法律和文件,以进一步对发展农业生产进行具体指导。例如,《俄联邦农业发展法》和《2010 年农村社会发展专项纲

^① 高尚全:《俄罗斯、匈牙利农地改革和农村经济转轨——中改院赴俄罗斯、匈牙利转轨考察报告》,http://www.chinareform.org.cn/ad/shiyuezb/wangjinxin.htm

要》明确规定,促进农业投资,增加农村的资本流通,通过政府和市场的双重调节来缓解农业资金匮乏的问题。同时,这些法律和文件还为俄罗斯农业发展确立了一个阶段性的目标和短期战略,包括提高农牧业产量和产品质量、加强农业基础设施建设以及促进农村地区发展等。此外,《2008~2012年农业发展和农产品、原材料及粮食市场调控国家纲要》和《2013~2020年农业发展和农产品、原材料及粮食市场调控国家纲要》等文件的颁布也为农业发展和粮食安全指明方向。

(二) 宏观经济调控层面

20世纪90年代,俄罗斯经济经历了严重的通货膨胀。农业经济也不例外。俄罗斯农产品价格有所上升,但是上升的速度远远不如工业品。

表1 1991~1999年俄罗斯各类产品价格指数(%)

年份	农产品	工业品	消费品	运输业运费
1991	160.0	340.0	260.0	210.0
1992	940.0	3 380.0	2 610.0	3 560.0
1993	810.0	1 000.0	940.0	1 850.0
1994	300.0	330.0	320.0	350.0
1995	330.0	270.0	230.0	270.0
1996	143.5	125.6	121.8	122.1
1997	109.1	107.5	111.0	100.9
1998	141.9	119.4	184.4	116.7
1999	191.4	170.7	136.5	118.2

资料来源:郭晓琼:《俄罗斯农业形势及发展因素研究(1991~2011年)》,《俄罗斯中亚东欧市场》2012年第10期。

从表1可以看出,20世纪90年代俄罗斯农业生产的压力是很大的;农业生产所需要的化肥、农机等产品价格涨幅巨大,运输费用增速更快,而农产品价格上涨却远远跟不上这个速度。因此,农业生产的盈利空间遭到压缩,私人经营的农场通常难以承受这样的高成本低收益,农业生产积极性受到严重打击。这也成为这一时期农业用地缩水的因素。而与此同时,叶利钦政府实行“休克疗法”,对于严重的通货膨胀也无能为力。

这一时期,俄罗斯宏观经济低迷造成的结果是:如果农业生产者不在劳动力环节和工具更新环节降低成本,就可能面临生产越多、亏损越多的困境。

这又进一步打击了生产者的劳动积极性。总之,俄罗斯整体经济倒退成为农业严重倒退的主要因素。

普京执政以后,俄罗斯的经济发展开始向国家资本主义靠拢,政府加强了对经济事务的干预力度。俄罗斯在经济上也放弃了全盘西化的政策,推行“重新国有化”。

在政府的干预下,俄罗斯宏观经济逐渐从无序转向有序,通货膨胀得到有效缓解,工业品和运输的价格指数与农产品的价格指数基本实现了平衡,工农业产品的价格剪刀差缩小。在这种情况下,由于粮食生产的利润得到保障,农民的生产积极性有所提高,农产品产量下降的趋势得到控制。虽然耕地流失的情况依然存在,但也有所好转。俄罗斯的谷物产量在 2000 年已经基本能满足国内需求,不再依靠进口。这也从另一方面反映出粮食单产得到有效提高的事实。

(三) 财政支持和投资层面

叶利钦执政时期,私有化导致国有资产大量流失,加之“休克疗法”的指导作用,国家对农业的财政支持不断减少。1991~1998 年,俄罗斯财政对农业的投入占政府预算总支出的比重从近 19% 下降到 1% 左右^①。

财政支持的减少对农业发展的伤害更为直接:

技术方面,投资减少意味着大量的农业科技研究停滞,苏联时期得到国家支持的大型农机和基础设施也难以更新,这直接影响了粮食的产量;贸易方面,政府投入减少意味着农产品贸易受到的保护越来越少。俄罗斯在向西方靠拢的过程中,脆弱的农业市场受到国际市场的冲击,影响了粮食的流通、资金的回收和再生产。

普京执政时期,俄联邦政府对农业的资金支持出现一定程度的改观。首先,政府对预算政策作出调整,对生产率较高的农业项目加大扶持力度;其次,改革信贷政策;再次,对农产品实行贸易保护措施。这些举措对农业发展产生了有益影响,农业产量有了显著的提高。

但是,俄罗斯农业政策仍存在一些问题。例如,农业预算在不同类型的生产者之间分配不均,厚此薄彼。这或许是联邦政府有意为之,意在大力扶持大型农业企业。不过,忽略家庭农场也造成了粮食生产的不平衡。例如,依靠手工劳动而不是大规模机械化生产的蔬菜等农作物,其生产主体往往是家庭农

^① 许新主编:《叶利钦时代的俄罗斯(经济卷)》,人民出版社 2001 年版,第 175 页;俄罗斯联邦国家统计局网站,<http://www.gks.ru/wps/portal>

场,畜牧业的生产也有近一半是以家庭副业的形式进行的^①。对这一领域财政支持的薄弱直接导致了俄罗斯蔬菜类和肉类食品产量较低。直到现在,肉类和蔬菜仍然是俄罗斯主要的食品进口项目,对俄罗斯的粮食安全构成隐患。

另外,俄罗斯工农业之间的剪刀差仍然巨大,农业仍然是俄罗斯经济中较为薄弱的环节。

二 俄罗斯粮食生产、消费与贸易

通常从以下三个方面衡量粮食安全:一是生产能力,即国内粮食的产量与粮食生产可持续性;二是消费能力,即国内粮食价格与居民购买力;三是贸易能力,即粮食进口贸易的稳定性与多元性。

(一) 俄罗斯的粮食生产能力

根据农产品的产量、自给自足率、耕地面积变化以及农村劳动人口的变化趋势,可分析俄罗斯的粮食生产能力。

表 2 1996~2011 年俄罗斯主要农产品产量

年份	产量(万吨)				年增长率(%)		
	1996	2001	2006	2011	1996~2001	2001~2006	2006~2011
谷物	6 758.9	8 339.8	7 649.5	9 179.2	4.29	-1.71	3.71
小麦	3 491.7	4 698.2	4 492.7	5 624.0	6.12	-0.89	4.59
粗粮	3 228.4	3 591.9	3 088.7	3 449.7	2.16	-2.97	2.24
水稻	38.9	49.7	68.1	105.6	5.02	6.50	9.17
油料作物	127.4	123.8	316.2	490.1	-0.57	20.63	9.16
肉	533.6	445.1	523.6	756.6	-3.56	3.30	7.64

资料来源:FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/site/567/default.aspx#ancor>

从表 2 可以看出,俄罗斯一些大宗农产品产量均有不同程度的增加,其中,小麦产量增加最为显著,对俄罗斯粮食安全的意义也比较明显;油料作物、肉和水稻的产量增长幅度也比较大,但由于基数很小,对粮食安全影响有限。尽管农产品总量有所增长,但居民的需求量也不断增加。因此,衡量俄

^① 郭晓琼:《俄罗斯农业形势及发展因素研究(1991~2011年)》,《俄罗斯中亚东欧市场》2012年第10期。

罗斯的粮食安全不仅要看农产品产量,而且要看农产品产量占需求量的比重(自给自足水平)。

表 3 2000 ~ 2012 年俄罗斯农产品的自给自足率(%)

年份	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
谷物	102.5	116.3	148.2	134.8	93.3	135.9	108.3
肉	67.0	62.6	66.6	70.6	72.2	74.0	76.1
牛奶	88.3	82.5	83.2	82.9	80.5	81.5	80.2
鸡蛋	97.5	98.7	98.9	98.8	98.3	98.0	98.0
马铃薯	99.6	100.7	100.0	102.0	75.9	113.0	97.5
蔬菜	85.6	84.9	86.8	87.3	80.5	93.2	88.7

资料来源:Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России. Статистический сборник. Москва, 2013. С. 142.

表 3 数据显示,2000 ~ 2012 年,俄罗斯的谷物、鸡蛋和马铃薯产量总体上超出居民需求;牛奶和蔬菜不能完全满足居民的需求,但是总体产量已经达到需求量的 80% ~ 90%。

根据国际经验,当一种农产品或食品的国内生产量达到总需求的 75% ~ 80%,居民消费的能量每天不低于 3 000 卡路里,建立的粮食储备不低于消费总量的 20%^①,可以认为符合粮食安全标准。因此,在国际贸易畅通的情况下,俄罗斯的牛奶和蔬菜供应基本可以维持在一个安全状态。俄罗斯最大的食品供应隐患在于肉类。2000 年,肉类的供应量仅占需求量的 67%,此后这一比例呈攀升之势,2008 年以后增速比较明显,2012 年这一比例达到 76.1%,但仍不能达到粮食安全的基本要求。

从产量的角度看,俄罗斯粮食安全虽有隐患,但总体向好。肉类是俄罗斯粮食安全的软肋,俄罗斯现在每年生产约 200 万吨肉,每年肉类进口额高达 35 亿 ~ 37 亿美元。奶制品、水果等也在一定程度上依赖进口。有俄罗斯学者认为,这对于俄罗斯国家粮食安全是一根绞索,而且这根绞索拉得更紧了^②。

除产量之外,农业生产的可持续性也是俄罗斯粮食安全的重要方面。耕

① 王殿华、拉娜:《俄罗斯粮食安全与政策评析》,《俄罗斯东欧中亚研究》2013 年第 3 期。

② Нартов Н. А., Нартов В. Н. Продовольственная безопасность России. http://zdorovoepitanie.info/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=43

地面积和农业劳动力是农业生产可持续性的重要指标。

表 4 1997 ~ 2012 年俄罗斯土地利用情况

年份	面积(亿公顷)				年增长率(%)		
	1997	2002	2007	2012	1997 ~ 2002	2002 ~ 2007	2007 ~ 2012
耕地	1.274 7	1.234 7	1.215 7	1.197 5	-0.64	-0.31	-0.30
长期作物	0.019 2	0.018 4	0.017 9	0.016 0	-0.85	-0.55	-2.22

资料来源:同表 2。

从表 4 可以看出,俄罗斯的耕地面积和长期作物面积均呈现缓慢减少的态势。由于长期作物面积小,其减少对整体的粮食安全影响有限。但俄罗斯耕地总面积减少了近 800 万公顷,且在 15 年的时间里持续存在这种趋势,这在不久的将来很可能对俄罗斯粮食安全构成威胁。俄罗斯地处高寒,冬季漫长,广大的北方地区不适合种植庄稼。能用作耕地的土地面积本来就有限,况且还在逐渐缩减。

俄罗斯农作物单位产值并不是一直上升的:1997 ~ 2007 年,耕地单位产值从每公顷 192 美元上升到每公顷 219 美元;2007 ~ 2012 年,这一数字呈逐年下降趋势,每年减少约 0.18%^①。

表 5 1998 ~ 2013 年俄罗斯农村人口和劳动力的变化

年份	比重(%)				年增长率(%)		
	1998	2003	2008	2013	1998 ~ 2003	2003 ~ 2008	2008 ~ 2013
农村人口占总人口	26.64	26.78	26.68	25.84	0.10	-0.07	-0.64
农业劳动力 占总劳动人口	11.13	9.69	8.47	7.45	-2.73	-2.66	-2.53

资料来源:同表 2。

农村劳动力的变化趋势也不容乐观。相比耕地面积的变化,俄罗斯农村劳动力在总劳动力中所占比重下降更为明显。这一方面反映了农业技术的进步,另一方面也隐含着农业生产上的一种消极趋势。

与此同时,随着居民生活水平的提高,粮食需求不断上升。1996 年,俄罗斯人均食品供应量为每天 2 787 千卡;2006 年,这个数字已经达到每天 3 241

① FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/site/612/default.aspx#ancor>

千卡;而到 2011 年,人均食品消耗量为每天 3 358 千卡^①。

(二) 俄罗斯国内粮食价格与居民购买力

价格因素与居民收入同样是衡量粮食安全的重要指标。粮食供给主要是通过市场渠道进行,如果国内市场出现垄断与混乱,粮食价格过高或者过低都会对粮食安全构成威胁。过高的粮食价格有可能限制居民的购买力,即居民无力获得充足的食物;粮食价格过低会损害生产者的利益,进而导致耕地和农业劳动力的进一步流失。

表 6 部分食品的居民消费价格指数(%)

食品	2013 年 11 月 ~ 2014 年 11 月	2012 年 11 月 ~ 2013 年 11 月
粮食和非酒精饮料	109.1	106.2
面包制品	105.3	114.1
谷物和豆类	104.7	103.6
面食(通心粉等)	102.2	110.8
肉类和家禽	108.2	101.3
鱼类及海产品	112.3	103.3
牛奶和奶粉	117.1	107.5
黄油	121.3	108.4
葵花子油	94.6	106.7
鸡蛋	109.2	112.2
糖	112.1	100.9
果蔬	107.4	109.3

资料来源:Об индексе потребительских цен в ноябре 2014 года. http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/248.htm

从表 6 可以看出,除了葵花子油以外,其他各类食品消费价格指数整体上处于上升态势。其中,粮食和非酒精饮料、面包制品、牛奶和奶粉、黄油、鸡蛋、果蔬价格涨幅连续两年超过 5%。如再向前追溯,2000 年至今,俄罗斯食品消费价格指数已经大幅上涨,2008 年已经达到了 2000 年的 275%^②。

恩格尔系数是衡量居民生活水平的重要指标,它体现为食品支出占总消费支出的比重。2001 年,俄罗斯的恩格尔系数为 45.8%^③;2010 年,这一系

① FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/site/368/default.aspx#ancor>

② <http://data.un.org/Data.aspx?q=consumer+price+index&d=LABORSTA&f=tableCode%3a7C>

③ Российский статистический ежегодник 2011. Росстат. С. 795.

数降至 29.6%；2014 年，俄罗斯的恩格尔系数又略有下降，达到 28.8%^①。也就是说，21 世纪最初 10 年，俄罗斯居民生活水平提高较为明显；而 2010 年之后，速度已经明显放缓。单就 2014 年恩格尔系数而言，俄罗斯居民的食品消费在总消费中所占比重依然较高。

表 7 2000 ~ 2013 年俄罗斯联邦劳动者月收入变化 (%)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
收入	120.9	120.0	116.2	110.9	110.6	112.6	113.3	117.2	111.5	96.5	105.2	102.8	108.4	104.8

资料来源：俄联邦国家统计局，http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/

考虑粮食价格的同时，也需要考虑俄罗斯居民的实际收入。由表 7 可知，2000 年以来，俄罗斯居民的收入呈现持续增长的态势，且增幅比较可观。这在很大程度上反映出俄罗斯居民收入水平。居民收入增加可以在一定程度上克服粮食价格上涨带来的困难。

因此，从上述数据可以得出结论，俄罗斯的粮食价格上涨并未给消费者带来沉重的经济压力。近几年恩格尔系数不断下降反映出俄罗斯居民生活水平的提高，也反映出俄罗斯粮食安全的一个侧面，即从市场和消费的角度来看，俄罗斯的粮食安全状况是相对稳定的。

但值得一提的是，随着科学技术的发展和世界范围内传统能源的日趋紧张，生物能源越来越受到人们的关注，将粮食转化为能源的情况在俄罗斯也开始出现。

目前，粮食转化为能源的规模在俄罗斯并不大。但是，就俄罗斯而言，将粮食转化为能源存在着风险并且收益有限。俄罗斯是世界上重要的能源出口国，本身并不缺少能源。俄罗斯生产和使用生物燃料的必要性值得质疑，毕竟为了发展并不急缺的新能源而破坏粮食市场的稳定性是得不偿失的。从粮食安全的角度看，俄罗斯应审慎地对待生物燃料的问题，不应该盲目跟风，并严格控制生物燃料的生产规模，以保障自身的粮食安全。

(三) 俄罗斯粮食进口贸易的稳定性和多元性

独立之初的相当长一段时间，俄罗斯粮食供应依靠进口。这种粮食供应结构本身就是比较危险的。但是，随着国家对农业扶持力度的加大，国内粮食产量不断增加。2001 年，俄罗斯基本上摆脱了全面依赖粮食进口的窘境，

^① Об индексе потребительских цен в ноябре 2014 года. http://www.gks.Ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/248.htm

甚至成为粮食出口国^①。但在肉类、果蔬和牛奶方面,俄罗斯对外依存度依然较高。因此,俄罗斯还不能充分实现粮食的自给自足,农业进口贸易的稳定性就成为俄罗斯粮食安全的一个重要指标。

以肉类为例,俄罗斯肉类食品来源国主要分布在欧洲和美洲。2007 年,俄罗斯从巴西进口 73.75 万吨肉类食品,从独联体国家进口 10.7 万吨,从阿根廷进口 10 万吨,从丹麦进口 9.46 万吨,从美国进口 7.51 万吨,从加拿大进口 7.047 万吨,从德国进口 5.67 万吨。

2009 年,这一进口结构略有变化,但整体稳定:巴西依然是俄最大的肉类食品供应国,向俄提供 58.88 万吨肉类食品;独联体国家为 14.7 万吨;美国为 11.33 万吨;阿根廷为 11 万吨;德国为 9.44 万吨;丹麦为 6.65 万吨;加拿大为 4.24 万吨^②。

2010 年以后,情况又出现了一些新的变化。巴西长期以来作为俄主要肉类食品供应国的地位受到削弱。由于农业监管部门的管制,2011 年俄罗斯仅从巴西进口 22.9 万吨肉类食品,从德国和美国的进口量也相对下降。2012 年,白俄罗斯在俄罗斯肉类食品进口方面的地位明显上升,向俄罗斯提供 27 万吨肉类食品^③,已经超过 2009 年之前独联体国家的总和。

2011 年,俄罗斯农业进口贸易额最大的几个国家分别是:巴西、德国、乌克兰、荷兰、土耳其、美国、法国、西班牙和中国。

表 8 2011 年俄罗斯主要农业贸易伙伴

排名	贸易伙伴	贸易额(亿美元)
1	巴西	40.094 27
2	德国	22.739 84
3	乌克兰	20.292 06
4	荷兰	18.719 30
5	土耳其	15.655 86
6	美国	15.608 57
7	法国	14.107 46
8	西班牙	13.258 17
9	中国	12.765 69

资料来源:同表 2。

① 《俄罗斯粮食出口政策及其影响》,http://ccn.mofcom.gov.cn/wzjj/wzjj.htm

② Основные страны-поставщики мяса в Россию. https://kaig.ru/rf/impmeat.pdf; Российские реформы в цифрах и фактах на сайте. http://kaivg.narod.ru

③ Импорт мяса и мясopодуkтов в Россию. http://newsruss.ru/doc/index.php/Импорт_мяса_в_Россию

俄罗斯的进口贸易伙伴多元,拉美国家和独联体国家占据主要地位,西欧国家的地位也比较突出。近两年来,俄罗斯与中国的农业合作水平也呈现明显的上升趋势。

进口多元化的结果是相对安全和稳定的进口渠道。2014年,俄罗斯因乌克兰危机而面临着巨大的政治压力和经济制裁,其贸易稳定性遭到严重破坏。俄罗斯实行反制裁,也自行停止从制裁国进口农产品。但是,多元性在一定程度上弥补了稳定性的不足。俄罗斯不再依赖乌克兰及西欧和北美的贸易伙伴,而从拉美、独联体国家和中国等扩大食品进口。另外,俄罗斯还通过加强国内的生产能力保障食品供应。

三 俄罗斯粮食安全展望

通过对生产能力、消费能力和贸易能力三个方面的分析可以看出,俄罗斯的粮食安全状况整体上是稳定的,但存在隐患。

2012年8月,俄罗斯正式加入世界贸易组织,其农业发展和粮食安全也面临新的机遇和挑战。

鉴于此,俄罗斯针对粮食安全问题作出了详细的规划,高昂的预算和较高的指标显示出俄罗斯在粮食安全方面摆脱依赖、实现独立自主的雄心。

(一)《俄罗斯联邦粮食安全准则》的制定和颁布

2009年2月,俄罗斯通过了《俄罗斯联邦2020年前国家安全战略》。文件指出,要对主要食品实行进口替代;防止土地资源枯竭,防止农业用地和耕地减少,防止国家谷物市场被外国公司占领;防止不受监督地推广来自转基因植物(转基因微生物和类似的转基因微生物)的食品,以保障食品安全^①。

2010年2月1日,时任俄罗斯总统梅德韦杰夫签署了《俄罗斯联邦粮食安全准则》。这一文件是对《俄罗斯联邦2020年前国家安全战略》中相关内容的延伸和补充。

《俄罗斯联邦粮食安全准则》的具体目标是:实现俄罗斯联邦在粮食安全领域的国家经济政策,保障国内居民可靠的食物供应,综合发展国内的农业和渔业,就粮食市场的内部和外部威胁作出快速应急反应,有效参与粮食安全领域的国家间合作。

^① 《俄罗斯联邦2020年前国家安全战略》, <http://www.cetin.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction?Baseid=1&docno=385648>

《俄罗斯联邦粮食安全准则》就俄罗斯粮食安全领域国家经济政策的基本方向作出如下阐述:减少贫困,保证最贫困人口饮食,注意儿童、怀孕和哺乳期妇女的饮食水平;提升运输水平,保障偏远地区的粮食供应,调节地域差异;加强对农业和渔业的生产、储存、加工、运输等各个环节的监管,控制转基因食品的过分蔓延;在原料供应方面,提高土壤肥力,利用闲置耕地,促进水生生物资源的集约利用,促进工业化栽培;促进农村地区的可持续发展,关注农村人口的实际收入和失业率,实现农村人口就业多元化;降低国内农业和渔业对外国技术和设备的依赖;对外经济政策须遵守食品安全标准^①。

《俄罗斯联邦粮食安全准则》从各方面对各阶段俄罗斯粮食安全提出指导性意见,可避免俄罗斯农业生产陷入混乱无序的发展。此外,该准则也体现出俄联邦政府对农业的较强控制,并利用宏观经济政策、技术投入等多种方式发展农业生产。鉴于俄罗斯的经济实力相对薄弱,相比欧盟和美国竞争力不足,用有效的行政手段进行调节不失为明智的选择。政府的行政手段调节在目前的进口替代政策以及西方制裁引发的俄罗斯反制裁措施中都有所体现。

(二) 2013 ~ 2020 年俄罗斯农业发展的基本政策

应该说,《2013 ~ 2020 年农业发展和农产品、原材料、食品市场调控国家纲要》是指导俄罗斯未来几年农业发展的重要的纲领性文件^②。文件涵盖了多方面内容:注重粮食生产、加工和销售;注重畜牧产品的养殖、加工和销售,促进肉牛养殖业的发展;支持小型农场;实现农业技术现代化;发展乳制品生产;促进畜牧业的育种和农产品种子培育;发展农产品批发和配送中心以及农业基础设施建设;发展工农综合金融信贷系统。它还对农业发展的各个子步骤的计划、期限、责任部门、目标和预期成果、专项指标、预算等提出了全面的指导意见。

根据《2013 ~ 2020 年农业发展和农产品、原材料、食品市场调控国家纲要》,2013 ~ 2020 年俄罗斯粮食安全的目标是:刺激农产品和食品生产的增长;定向的进口替代,以限制一些农产品的进口来提升本国相应农产品的生产能

^① Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120. <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14857.19.htm>

^② Проект постановления "О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы", утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2014 г. № 1421.

力;提升畜牧业的抗流行病能力,形成完善的农业食品市场,推进其市场化进程;提高对农产品、原材料和食品市场的监管效率;实现运输现代化,使大宗商品的物流设施更加完善;提高农业的盈利水平,以保证农业可持续发展;维护农业企业的金融稳定;改善农村居民的生活质量;激励农业创新,发展复杂的生物技术;实现农业耕地的有效使用,土地的复垦开发应用于农业;提高土壤肥力。

为此,俄罗斯已初步制定了2020年前的农业财政计划,预计在2013~2020年这8年中共投入约2.1262万亿卢布(2013年为1976.7亿卢布,此后逐年增加)。其中:用于农作物加工和销售的预算为5553.9亿卢布,用于畜牧产品加工和销售的预算为3464.5亿卢布,肉牛养殖投入为765.5亿卢布,奶牛养殖投入为2474亿卢布,小型农场投入为1142.8亿卢布,技术现代化和创新投入为316.1亿卢布,培育新品种投入为773.3亿卢布,基础设施及批发和配送中心建设投入为792.8亿卢布。

2020年,俄罗斯粮食自给程度将再度提高:粮食自给率为99.7%,甜菜和糖为93.2%,植物油为87.7%,土豆为98.7%,肉类为91.5%,奶类为90.2%。农业的盈利将为农村带来每年3.1%的固定资产增长率。农业从业人员的工资水平将达到全国平均水平的55%。另外,俄罗斯还计划扩大种植面积,将土地复垦开发、保持和提升土壤肥力以及农村可持续发展分别列为专题加以指导,以保证俄罗斯粮食长期自给自足。

总的来说,在《2013~2020年农业发展和农产品、原材料、食品市场调控国家纲要》的指导下,俄罗斯粮食安全水平有望得到稳步提升。但是政府的计划可能受到种种因素的影响,尤其是世界政治经济局势的变化,如2014年的乌克兰危机对俄罗斯粮食安全的影响不容忽视。

(三) 新形势下的进口替代战略

俄罗斯加入世贸组织后,农业受到一定程度的冲击。与较强的谷物产业相比,俄罗斯蔬菜、肉类和奶制品产业尚属“幼稚产业”。在世贸组织的规则之下,这些产业因得不到国家足够的保护而在国外同类产业面前相形见绌。如上所述,俄罗斯的肉类、蔬菜和奶制品自给一直无法达到安全标准,沦为俄罗斯粮食的“短板产业”。这些“短板产业”停滞不前有两方面的原因:一是资金问题,二是国内产品竞争力不足。新形势下,国内外双重推力或可为解决这些问题找到突破口。

从国内推力来看,俄罗斯从自身粮食安全现状出发,为解决资金问题推出了进口替代战略。根据俄农业部部长尼古拉·费奥多罗夫2014年8月关于食品价格、进口商品替代和新粮食规划的讲话,进口替代战略包括三项具

体措施。

一是短期措施,即解决农业部门运作过程中所产生的欠款问题。俄已在一年内将 360 亿卢布欠款降至 70 亿卢布,而这 70 亿卢布也要尽快偿还。2012~2014 年农业投资项目拖欠银行大量贷款,国家需要对这些项目施加补贴以偿还贷款利息,这样的项目数以千计,共需要 115 亿卢布。除此之外,还要尽快资助那些从事作物栽培和畜牧业的企业,这需要总金额为 53 亿卢布的流动资金作为短期贷款。

二是中期措施,这些措施的效果将在一段时间后显现。前期成本投入巨大,建设农产品批发配送中心、仓储和冷藏设施每年需要约 100 亿卢布。这些建设需要地方预算的支持,国家也将为批发配送中心的建设提供信贷利息补贴或承担部分成本。

三是长期措施,涉及奶制品行业和畜牧业。近年来,禽肉和猪肉生产状况不错,俄罗斯开始寻求这些产品的出口。根据计划,国家在 2015 年和 2017 年分别对禽肉生产者和猪肉生产者实施财政资助,并支持牛肉生产^①。

诚如尼古拉·费奥多罗夫所言,农业发展资金严重短缺以及由此导致的基础设施落后问题有望得到缓解,这将有利于相关产业扩大生产。

“短板产业”的尴尬处境很大程度上是由于进口农产品的冲击。相对于进口食品,国产食品竞争力差、销售疲软,势必对相关产业造成不良影响,使之难以充分发展起来,导致自给率长期徘徊不前。因此,扩大对国产食品的需求也有利于俄罗斯农业产业的持续强劲发展。然而,压缩生产成本空间有限,实行贸易保护又因明显违反世贸组织规则而招致制裁。因此,在世贸组织规则的框架内,俄罗斯要提升部分农产品的自给率仅靠内部推力还略显不足。

发展“短板产业”的外部推力来自 2014 年爆发的乌克兰危机。

俄乌关系骤然恶化让俄罗斯粮食安全面临双重压力:其一,乌克兰是俄罗斯重要的食品进口国,乌克兰危机封闭了这一进口来源;其二,由于欧美制裁,卢布暴跌,俄罗斯进口成本剧增。但是压力同时伴随着机遇,俄罗斯面临的困境促使农业进口替代政策进入一个新的时期,对突破食品供应方面的一些瓶颈起到某种积极作用。

首先,乌克兰危机及其连锁反应改变了俄罗斯的农产品进口结构。

^① Николай Фёдоров о ценах на продукты, замене импортных товаров и новой продовольственной программе. <http://www.zerno.avs.ru/analyt/press/54749.html>

俄罗斯年食品进口额约为 450 亿美元,其中从乌克兰进口约为 20 亿美元。战争直接破坏了俄乌之间的贸易。与此同时,欧盟和美国对俄罗斯实施经济制裁,而俄罗斯也实施了一系列反制裁措施,从而大大改变了俄罗斯的农业进口方向。

2014 年 8 月,俄罗斯总统普京签署总统令,要求俄联邦各国家机关及法人实体在未来一年内禁止或限制从对俄制裁国家进口部分农产品、原材料及食品,同时增加俄国产商品的供应,旨在“以特定经济措施确保俄联邦的安全”。这显然是俄罗斯对欧美经济制裁的一个反制裁策略。然而仅仅作为一个反制裁的行动,食品进口禁令的作用是有限的:虽然俄罗斯是仅次于美国进口欧盟农产品的国家,但俄罗斯仅占欧盟农产品出口的 10%,而且俄罗斯的市场似乎已经达到了饱和。在过去的两年中,俄罗斯从欧盟的农产品进口几乎没有什么变化,维持在每年 140 亿欧元。欧盟生产商的目光开始锁定迅速增长的中国市场。对欧盟而言,俄罗斯的反制裁将不会是一场灾难。俄罗斯的农业进口对于美国而言同样不占有重要地位。2014 年俄罗斯从美国进口的农产品总额为 12 亿美元,这一数字还不足美国农产品出口总额的 1%^①。因此,普京仅限于农业方面的进口禁令不是要打击欧盟和美国的粮食出口,而是有其他目的:一方面,还西方以颜色,表示俄罗斯不屈服的立场;另一方面,通过强制措施催化国内相关产业的成长。

尼古拉·费奥多罗夫认为,进口食品份额的下降对俄罗斯来说是一件好事。强制禁令封锁了食品进口的渠道后,零售企业将不得不关注之前不重视的国产农产品。这些国产农产品因为价格等因素长期在市场竞争中处于劣势,现在它们的需求量将有可观的提高。这也为俄罗斯本国农业企业的发展创造了条件。

强制性的进口禁令以及进口替代政策也有一些需要注意的问题:进口食品可以很容易由国内产品所取代,但是这种替代应当是一个渐变的过程。而依照总统令,所有这些反制裁措施都立即生效。在这种情况下,政府需要采取措施来平衡商品市场,防止农产品和食品价格过快增长,并确保国内的粮食供应。总之,如果要实现进口替代,实现从进口到自给的平稳过渡,强有力的政府调控是必不可少的。

其次,卢布贬值对农业产业成长带来的催化效应。

^① Владимир Абаринов. Кипит наш импорт замещенный. <http://grani.ru/opinion/abarinov/m.231854.html>

卢布大幅贬值产生两种后果：一是进口商品价格上涨几倍，居民无法购买相对昂贵的进口商品，转而购买本国商品；二是以美元计价的收入大幅下降，本国民众没有能力购买外国商品，转而消费本国商品^①。同理，在卢布缩水的情况下，所有以美元结算的进口农产品都会受到冲击。因此，尽管俄罗斯也在寻求粮食进口的多元化（如 2014 年夏，俄罗斯曾就食品进口问题与阿根廷、巴西、智利、巴拉圭、乌拉圭、厄瓜多尔等拉美国家接洽），但开辟新的进口源并不能改变卢布缩水和高额运费所导致的高昂价格，而这势必影响外来农产品的竞争力，恰恰为俄罗斯本国的农产品销售带来机遇。受利益驱动的食品销售商在这个时候会更倾向于选择国内农产品，如同从前他们青睐进口农产品一样。因此，卢布贬值反而给俄罗斯弥补农业生产的短板带来了契机。通过政府政策和财力支持的推力和扩大内需的拉力，俄罗斯有望使肉类、蔬菜和奶制品等几种农产品达到之前拟定的自给目标。

在上述内外因的共同推动之下，俄罗斯能实现更高程度的自给自足：肉类自给率将从目前的 79.7% 提升到 2020 年的 85%，牛奶自给率将从目前的 76.4% 提升到 2020 年的 90%。需要指出的是，无论进口禁令还是进口替代政策都明确违反了世贸组织原则，俄罗斯的这种行为可能招致制裁或其他贸易领域的报复。

但有意思的是，由于乌克兰危机，西方已经使用非常严厉的手段制裁了脆弱的俄罗斯经济。在这种情况下，世贸组织还有多少手段来进一步制裁俄罗斯的违规行为呢？因此，俄罗斯农业如能在卢布暴跌、经济惨淡的背景之下获得更大程度的独立性，或可看作是不幸中的万幸。

（四）俄罗斯转基因食品的发展

从世界范围来看，转基因作物种植面积呈现不断增长的趋势。2012 年，转基因大豆种植面积占世界大豆种植面积的 81%，转基因玉米占 35%，转基因油菜占 30%^②。近年来，转基因作物在俄罗斯的发展也颇为迅速，进口的转基因产品增长超过 100 倍，转基因食品占食品进口的 60%^③。随着农业生

^① 吴春光、蔡体澎：《俄罗斯进口制度、交易成本与进口替代效果》，《俄罗斯研究》2005 年第 4 期。

^② Выгоды и риски выращивания трансгенных растений в России. http://soyaneews.info/news/detail.php?SECTION_ID=4185&ELEMENT_ID=186403, 2014-06-03.

^③ Андрей Евпланов. Государство ужесточит контроль за использованием ГМО. http://soyaneews.info/news/detail.php?SECTION_ID=4185&ELEMENT_ID=205612

物技术的日益发展,转基因食品也已经开启了实际应用的新阶段。

同中国的情况相似,在俄罗斯,围绕着转基因食品问题,争议之声不断。俄罗斯官方对转基因食品的态度比较复杂,且相当谨慎。

在引进转基因食品的问题上,俄罗斯政府内部的意见不一致。俄农业部持反对意见,指出现阶段国家没有那么多的专家和专业实验室来检测转基因种子和监管转基因作物市场。俄总理梅德韦杰夫认为,俄罗斯有能力、有资源用传统的产粮方式解决粮食安全问题,而不需要像美国那样借助转基因手段满足国内需求^①。相比中国、美国和西欧,俄罗斯确实在耕地面积和粮食需求方面不那么紧张。但无论如何,俄罗斯还是接受了转基因食品。因为“入世”后,俄罗斯将自动停止对一系列转基因食品的进口限制。普京曾表示俄罗斯要在履行世贸组织义务的前提下保护俄罗斯公民免受转基因食品的危害。俄罗斯国家杜马农业委员会副会长娜杰日达·什科尔季娜认为,在俄罗斯完全禁止转基因食品是不可能的,因为这违反了世贸组织的原则。

在立法方面,目前俄罗斯能做的主要是控制转基因食品的使用。俄罗斯教育和科学部基于三个方面的考虑要对转基因食品加以控制:对人体健康的危害,对环境的影响以及对国家粮食安全的影响。因此,国家已经考虑修改法案,规定所有的转基因食品都要强制进行国家注册,通过必要的检查,并取得相应的许可。政府有权禁止转基因食品进入俄罗斯,有权对某些转基因产品下达禁令。

除此之外,自2007年起,法律规定经营者对转基因产品加贴醒目的标识^②。通过这种方式,俄罗斯的消费者被赋予了知情权,可以知道哪些食品是转基因产品,并自行决定是否购买。对于拒绝张贴转基因标签的情况,国家决定加大惩罚力度,对法人最高处罚金额从10万卢布提高至15万卢布,对个体企业的最高处罚金额从2万卢布提高至5万卢布^③。

在投入和经营方面,目前俄罗斯还没有针对转基因食品的生产 and 营销战略。事实上,尽管接受了转基因食品,俄罗斯并没有为此做好准备。毕竟转

① Россия способна кормить себя без ГМО, считает Медведев. http://soyaneews.info/news/detail.php?SECTION_ID=4185&ELEMENT_ID=181837

② Школкина. Запрет продукции с ГМО в России невозможен из-за ВТО. http://soyaneews.info/news/detail.php?SECTION_ID=4185&ELEMENT_ID=204454

③ Совфед ввёл штрафы за отсутствие предупреждающей надписи о ГМО в продуктах питания. http://soyaneews.info/news/detail.php?SECTION_ID=4185&ELEMENT_ID=205943

基因食品的研发、获得许可和推广成本相当高。而俄罗斯对农业投入有限：在俄罗斯，国家对农业的扶持约为中国的 3%、欧盟的 4% 倍、美国的 18.5%^①。

随着转基因食品的普及，俄罗斯民众对于这一问题的认识也发生了一些变化。根据全俄社会舆论调查中心报道，在 2014 年的调查中，俄罗斯 82% 的人认为转基因食品或多或少危害人体健康。近 3/4 的人赞成在俄罗斯全面禁止转基因食品，67% 的受访者认为转基因食品会导致癌症，60% 的人认为转基因食品会导致不孕。由此可以看出，俄罗斯民众普遍对转基因食品的健康性和安全性持相当悲观的态度。

四 结 语

独立以来，俄罗斯在保障粮食安全方面取得了巨大的成就。从初期的粮食自给不足到现在的出口有余，俄罗斯实现了从弱者到强者的转变。在转变过程中，国家的干预和财政支持是关键因素。由此可见，不断完善法律法规和提升国家整体经济状况成为俄罗斯粮食安全的必由之路。同时，俄罗斯粮食安全的保障工作要面向未来，从长期角度来看，不断发展农业科技对粮食安全有益无害。

客观地讲，俄罗斯在保障粮食生产、消费、贸易渠道方面的成绩基本令人满意。但须要注意的是，任何一个国家都不可能全面地实现所有食品的自给自足。在经济全球化的今天，食品进口是世界绝大多数国家的一种常态，因此，不能因为存在食品进口的情况就认定某个国家的粮食安全存在重大隐患。俄罗斯也是一样，俄罗斯在肉类、蔬菜和奶制品等方面尚未实现自给自足，但是通过多渠道和稳定的对外贸易来实现供给也未尝不好。俄罗斯拥有广袤的土地和丰富的资源，只是受高纬度气候环境等条件的影响，相关产业发展可能需要更多的成本。乌克兰危机迫使俄罗斯超越国际市场的运行规律，大力发展这些产业。俄罗斯正试图用另一种更为强有力的方式弥补自身粮食安全的短板。

(责任编辑:徐向梅)

^① Выгоды и риски выращивания трансгенных растений в России. http://soyanews.info/news/detail.php?SECTION_ID=4185&ELEMENT_ID=186403, 2014-06-03.