

# 安全化逻辑与产业崛起： 以俄罗斯粮食产业为中心的考察

赵 岚

**【内容提要】** 克里米亚危机后，俄罗斯不仅摆脱了粮食供给的对外依赖，还将粮食出口转化为应对国际竞争的战略工具。本文以安全化理论为基础，结合俄罗斯粮食产业的发展历程，解析粮食产业得以崛起的原因、作用机制及背后的政治逻辑。粮食产业具有安全化生成基础：粮食供给稳定关乎民众的基本生活和生命保障，与国家安全密切相关，超越市场正常波动的粮食供给危机需要通过政府予以管控，政策制定者有意主动对粮食品题进行升级以保障粮食安全。通过“拉响警铃”“塑造敌人”“政策洗牌”三项安全化策略，俄罗斯粮食产业发展升级为国家安全议程。2014年后，西方国家对俄制裁改变了俄罗斯粮食供给的国际环境，普京总统亦需要扶持新的联盟力量以巩固政权稳定。普京政府通过粮食安全推动本国粮食产业的崛起。具体而言，首先，俄罗斯对内强化粮食自主对国家的特殊地位、对外明确粮食贸易对政权稳定的安全价值以升级粮食安全议题；其次，俄罗斯对内锚定国际贸易对本国粮食自主的威胁、对外锚定西方国家出口优势对本国政权稳定的干预以塑造威胁来源；最后，俄罗斯对内提供积极的政策支持、对外拉拢粮食贸易伙伴以促进粮食产业发展。正因如此，俄罗斯加强了对粮食安全的保障能力并成长为全球粮食出口的主要国家。

**【关键词】** 粮食安全战略 国家安全 经济安全 俄罗斯  
安全化逻辑

**【作者简介】** 赵岚，华东政法大学中国法治战略研究院助理研究员。

2014年克里米亚危机后，俄罗斯面临愈演愈烈的经济制裁，经济发展遭受了沉重打击，然而俄罗斯的粮食产业却逆势崛起，成为俄罗斯出口创汇的主要来源之一。苏联解体初期，俄罗斯的农业衰退明显。1990年农业在俄罗斯国内生产总值中占比为15.4%，2000年后农业占比下降至不足6%，仅有三分之一的农场处于盈利状态<sup>①</sup>。但在2014年后，俄罗斯农业迅速复兴，不仅粮食安全水平获得大幅改善，农业还成为经济中的亮点。在西方经济制裁最严厉且国际能源价格最低的2015年，农业是俄罗斯少数仍然实现净增长的部门。2016年俄罗斯粮食出口收入首度超过武器出口。2017年俄罗斯粮食产量首次突破1亿吨<sup>②</sup>，达到近40年来的最高水平。2018年俄罗斯成为全球最大的小麦出口国以及全球最主要的大麦和玉米出口国。如今，俄罗斯已经成为全球最重要的粮食出口国之一，向包括土耳其、中国、哈萨克斯坦、埃及等160个国家出口粮食，其粮食供给是埃及、叙利亚等国最主要的粮食来源。与20世纪末相比，俄罗斯的农业不仅实现了跨越式发展<sup>③</sup>，还成为俄罗斯经济发展的驱动器<sup>④</sup>。

2022年俄乌冲突爆发后，俄罗斯农业大国的地位进一步凸显，粮食出口成为其配合外交行动的战略资源以及进行政治博弈的经济工具<sup>⑤</sup>。由于俄罗斯宣布收紧粮食出口并中止化肥贸易，国际粮价突破历史新高，全球粮食贸易的保护主义复兴，脆弱国家因粮价暴涨而面临政局动荡风险，这在全球粮食市场中引发了“蝴蝶效应”<sup>⑥</sup>。根据联合国世界粮食计划署统计，2022年全球有近8亿人处于长

---

① “1990 – е: сложное время для АПК”. <http://ikar.ru/companynews/402.html>, 2023 – 10 – 21, 访问时间: 2024年2月21日。

② <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>. 2023 – 10 – 21, 访问时间: 2024年1月14日。

③ 司文、郑仪、梁建武:《俄乌冲突对全球粮食安全的影响》。

④ Максим Решетников назвал отрасли, которые станут драйверами российской экономики. [https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim\\_reshetnikov\\_nazval\\_otrasli\\_kotorye\\_stanut\\_drayerami\\_rossiyskoy\\_ekonomiki.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_nazval_otrasli_kotorye_stanut_drayerami_rossiyskoy_ekonomiki.html), 访问时间: 2023年10月21日。

⑤ 司文、郑仪、梁建武:《俄乌冲突对全球粮食安全的影响》。

⑥ 赵岚、李巍:《俄乌冲突的“蝴蝶效应”与中国粮食安全的地缘风险》，载《太平洋学报》2023年第3期。

期饥饿状态，其中有 3.5 亿人面临重度粮食不安全威胁，同比增长 80%，超越了 2021 年全球饥饿人口最高纪录<sup>①</sup>。其中，有 33 个面临饥饿威胁的国家对俄罗斯和乌克兰小麦出口依赖超过 10%<sup>②</sup>。俄罗斯即使在 2022 年 7 月签署了《黑海港口农产品外运协议》，也反复以本国无法获得安全保障为由，威胁中止或拒绝延长该协议，意图以此为战略楔子撬开西方国家全面制裁和限制措施的缺口<sup>③</sup>。而随着俄罗斯在 2023 年 7 月宣布退出该协议，全球粮食供给呈现出长期不安全态势。

俄罗斯的粮食产业为何能够在短时间内扭转颓势，甚至成为其应对国际竞争的武器？普京总统如何推动粮食产业进入国家经济政策的议事日程，采用了哪些策略推动其粮食产业崛起？本文目的在于梳理俄罗斯粮食产业发展过程，阐释粮食这一国家战略性产业崛起的安全化逻辑。与其他经济领域不同，粮食兼具生存必需品、战略物资等多重属性<sup>④</sup>，其产业发展与国家政权稳定、国家政治自主息息相关，粮食安全因此是国家安全中不可或缺的一部分。因此，厘清俄罗斯粮食产业崛起的安全化逻辑既可以丰富对粮食安全的战略研究，还可以揭示在粮食领域中相互依赖“武器化”的来源，对中国也具有重要的现实意义。

## 一 既有研究及不足

粮食安全是冷战后传统安全问题向非传统安全问题延伸的产物，现有研究主要围绕国家生存所存在的脆弱性及因此产生的威胁进行分析。一国的粮食安全可以看作是本国粮食供给免受国际市场波动影响的一种状态。就粮食安全的实现方式而言，既有研究基本已经形成共识，即一国可以通过国内生产或国际贸易两种

---

① “A Global Food Crisis”. <https://www.wfp.org/global-hunger-crisis>, 访问时间: 2023 年 10 月 17 日。

② The Importance of Ukraine and the Russian Federation for Global Agricultural Markets and the Risks Associated with the Current Conflict, FAO, March 2022, p. 10.

③ 赵玉明:《从经济红利到战略工具:俄罗斯粮食外交评析》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2023 年第 5 期。

④ 周立:《从“谁来养活中国”到“怎样养活中国”:粮食属性、AB 模式与发展主义时代的食物主权》,载《中国农业大学学报(社会科学版)》2012 年第 2 期。

方式满足粮食分配的需求，以实现其经济和社会收益<sup>①</sup>。在探究俄罗斯粮食安全与跨国经济活动之间关系的既有文献中，基于粮食安全实现方式的差异，研究成果分为重视利益的自由主义视角和重视权力的现实主义视角。自由主义学者认为俄罗斯尚未充分融入全球粮食市场，这阻碍了其农业资源禀赋优势的发挥，不利于其粮食安全状态的增益；现实主义学者认为俄罗斯已经过度融入全球粮食市场，反而遏制了其粮食产业的发展，威胁到俄罗斯的粮食安全。

自由主义视角以大卫·李嘉图的比较优势观点为基础，以提高效率为经济活动的核心考量<sup>②</sup>，着力强调国际贸易对保障粮食安全的积极作用。莱因哈德·舒马赫等学者认为，国际贸易不仅有助于不发达国家参与全球农业价值链，利用国际粮商提供的廉价农产品改善本国粮食安全水平，还能够激励发展中国家主动提高农业生产效率，从而提高本国的粮食供给自主性<sup>③</sup>。兹维·勒曼指出，俄罗斯通过国家手段过度干预农业发展，未能推动俄罗斯融入全球粮农体系之中，才导致俄罗斯不仅没有在国际竞争中发挥农业资源禀赋优势，反而需要为农业的正常

---

① 相关文献参考：Per Pinstrup - Andersen, "Food Security: Definition and Measurement", *Food Security*, Vol. 1, No. 1, 2009, pp. 5 - 7; Rosamond Naylor ed., *The Evolving Sphere of Food Security*, Oxford University Press, 2014; Rafael Pérez - Escamilla, "Food Security Measurement and Governance: Assessment of the Usefulness of Diverse Food Insecurity Indicators for Policy Makers", *Global Food Security*, Vol. 14, 2017, pp. 96 - 104; Joanna B. Upton, Jennifer Denno Cissé and Christopher B. Barrett, "Food Security as Resilience: Reconciling Definition and Measurement", *Agricultural Economics*, Vol. 47, No. S1, 2016, pp. 135 - 147; 查道炯：《国际政治研究与中国的粮食安全（代序）》，载《国际政治研究》2010年第2期；李轩：《重构中国粮食安全的认知维度、监测指标及治理体系》，载《国际安全研究》2015年第3期；张蛟龙：《金砖国家粮食安全合作探析》，载《国际安全研究》2018年第6期；唐丽霞、赵文杰、李小云：《全球粮食安全评价体系的深层逻辑分析》，载《华中农业大学学报（社会科学版）》2020年第5期。

② Wanki Moon, "Is Agriculture Compatible with Free Trade?", *Ecological Economics*, Vol. 71, No. 1, 2011, p. 13.

③ Mark Langan, "Agricultural Trade Liberalization and the Least Developed Countries", *Journal of Modern African Studies* Vol. 47, No. 2, 2009, pp. 324 - 326; Reinhard Schumacher, "Deconstructing the Theory of Comparative Advantage", *World Economic Review*, Vol. 83, No. 2, 2013, pp. 83 - 105; Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet, "Using Agriculture for Development: Supply - and Demand - Side Approaches", *World Development*, Vol. 133, 2020, pp. 1 - 14.

运行承担巨额财政支出，以至于俄罗斯不时处于粮食供给不足的危机之中<sup>①</sup>。自由主义视角过于关注粮食的商品属性而忽视了战略属性，亦未能充分关注全球粮食贸易市场的不完全竞争性，因此难以解释，相较于苏联时期，为何俄罗斯在融入国际粮食市场后依然面临着严峻的粮食安全风险？为何普京总统在加强对农业的政策支持力度后反而改善了俄罗斯粮食安全形势？

现实主义视角的研究继承了戴维·鲍德温的“经济权术（Economic Statecraft）”观点，认为在相互依赖的经济关系中，脆弱性较低的国家在对外活动中拥有权力优势，而脆弱性较高的国家在外交行动中受到更多限制<sup>②</sup>。其一，权力来源于粮食贸易中的比较优势。基欧汉和奈认为粮食贸易的不对称相互依赖具有战略意义，并以 1974 年美苏农产品贸易争端为例探究不对称相互依赖作为政治工具的可能性<sup>③</sup>。罗伯特·帕尔伯格进一步论述了这种来源于粮食贸易比较优势的权力，将其命名为“粮食权力（Food Power）”<sup>④</sup>。张宏洲在借鉴彼得·瓦伦斯滕（Peter Wallensteen）关于稀缺资源作为政治武器的研究基础上<sup>⑤</sup>，分析了用以惩罚对手的“粮食武器”（Food Weapon）能够发挥效用的条件<sup>⑥</sup>。以此为基础，奥恩·维瑟等学者指出，俄罗斯在苏联解体后操之过急的土地私有化改革以

---

① Zvi Lerman, “Russian Agriculture and Transition”, in Michael Alexeev and Shlomo Weber eds., *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 514 – 543; Zvi Lerman ed., *Russia’s Agriculture in Transition: Factor Markets and Constraints on Growth*, Lanham: Lexington Books, 2004; Vasily Uzun, Natalya Shagaida and Zvi Lerman, “Russian Agriculture: Growth and Institutional Challenges”, *Land Use Policy*, Vol. 83, 2019, pp. 475 – 487.

② David Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2020, pp. 28 – 50.

③ [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖（第四版）》，门洪华译，北京大学出版社 2012 年版。

④ Robert L. Paarlberg, “Food, Oil and Coercive Resource Power”, *International Security*, Vol. 3, No. 2, 1978, pp. 3 – 18.

⑤ Peter Wallensteen, “Scarce Goods as Political Weapons: The Case of Food”, *Journal of Peace Research*, Vol. 8, No. 4, 1976, pp. 277 – 298.

⑥ Zhang Hongzhou, “Is Food China’s Most Powerful Weapon?”, *Asia Policy*, Vol. 15, No. 3, 2020, pp. 59 – 86.

及不切实际的农业开放政策削弱了本国对农业生产的控制，不仅使其粮食生产受国际资本干扰，而且粮食供给遭遇国际市场中廉价农作物入侵，以至于俄罗斯粮食安全形势逐渐恶化<sup>①</sup>。以史蒂芬·伟伦为代表的学者对俄罗斯在全球粮食市场中的脆弱性以及由此带来的粮食安全风险进行了分析，指出俄罗斯需要加强粮食产业的自主性，进一步提高本国粮食生产的效率并继续扩大粮食出口，才能保障其粮食安全<sup>②</sup>。

其二，权力来源于国家在国际经济网络中的节点地位。亨利·法雷尔和亚伯拉罕·纽曼提出权力来自一国在网络结构中的节点位置，以至于节点国家更加有能力对他国实施强制，从而获得更大的权力<sup>③</sup>。玛蒂娜·萨托里和斯特凡诺·夏沃等人探究了全球粮食贸易的网络结构，提出全球粮食贸易网络处于出口国相对集中、进口国较为分散的结构之中，因此包括美国、俄罗斯、加拿大在内的少数

---

<sup>①</sup> Grigory Ioffe, “The Downsizing of Russian Agriculture”, *Europe – Asia Studies*, Vol. 57, No. 2, 2005, pp. 179 – 208; Peter Lindner, “Localising Privatisation, Disconnecting Locales – Mechanisms of Disintegration in Post – Socialist Rural Russia”, *Geoforum*, Vol. 38, No. 3, 2007, pp. 494 – 504; Oane Visser, Natalia Mamonova and Max Spoon, “Oligarchs, Megafarms and Land Reserves: Understanding Land Grabbing in Russia”, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 4, 2012, pp. 899 – 931; 方平、奚云霄、周立：《脱嵌与回嵌：俄罗斯的食物体系治理困境与启示》，载《俄罗斯研究》2023年第1期。

<sup>②</sup> Stephen K. Wegren, “Russian Agriculture during Putin’s Fourth Term: A SWOT Analysis”, *Post – Communist Economies*, Vol. 31, No. 4, 2019, pp. 419 – 450; Stephen K. Wegren, “Can Russia’s Food Exports Reach \$ 45 Billion in 2024?”, *Post – Communist Economies*, Vol. 32, No. 2, 2020, pp. 147 – 175; William M. Liefert and Olga Liefert, “Russian Agricultural Trade and World Markets”, *Russian Journal of Economics*, Vol. 6, No. 1, 2020, pp. 56 – 70; Stephen K. Wegren, *Russia’s Role in the Contemporary International Agri – Food Trade System*, Berlin: Springer International Publishing, 2022; Stephen K. Wegren, “The Fragility of Russia’s Agricultural Production and Implications for Food Security”, *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 64, No. 3, 2023, pp. 257 – 295.

<sup>③</sup> Henry Farewell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, p. 46.

处于粮食出口的节点国家拥有利用粮食出口威胁其他国家的权力<sup>①</sup>。周锡饮等学者比较了俄罗斯在能源和粮食贸易网络中的节点地位，指出在 2022 年俄乌冲突爆发后，由于俄罗斯在全球粮食网络中的节点地位相较于能源网络而言更为强大，即使粮食出口规模小于能源出口，俄罗斯对全球粮食安全造成了更严重的影响，全球谷物网络因地缘冲突受到了更加严峻的冲击<sup>②</sup>。

现实主义视角将粮食权力视为资源禀赋优势所造就的权力，但是未能关注到这种权力不仅是市场自发形成，更是国家主动干预的结果。因此，现实主义视角难以解释苏联为何未能发挥其农业资源禀赋优势，亦难以说明俄罗斯为何在不断强调粮食安全重要性的同时仍然大力支持并推动俄罗斯参与全球粮食贸易。最重要的是，现实主义视角未能解释俄罗斯粮食产业为何能迅速突破短板逆势崛起，成为国家对外战略的工具。

总体而言，上述研究偏重于探究粮食的单一属性，缺乏对粮食多重属性的关注，因此也未能意识到粮食产业发展与保障粮食安全可遵循相同逻辑。事实上，处于大国战略竞争中的国家需以粮食供给自主为基础，并推动粮食产业全球扩张以增进本国粮食安全。因此，粮食的政策导向应当涵盖提高本国粮食生产水平和处理与出口对象政治关系两方面的内容，即同时包括产业发展和粮食安全。有鉴于此，本文引入哥本哈根学派的安全化理论（Securitization Theory），探究在地缘政治压力愈发严峻的背景下，俄罗斯如何兼顾粮食安全与产业发展，还将粮食出

---

<sup>①</sup> Felicia Wu and Hasan Guclu, “Global Maize Trade and Food Security: Implications From A Social Network Model”, *Risk Analysis*, Vol. 33, No. 12, 2013, pp. 2168 – 2178; Martina Sartori and Stefano Schiavo, “Connected We Stand: A Network Perspective on Trade and Global Food Security”, *Food Policy*, Vol. 57, 2015, pp. 114 – 127; Michael J. Puma, Satyajit Bose, “Assessing the Evolving Fragility of the Global Food System”, *Environmental Research Letters*, Vol. 10, No. 2, 2015, pp. 1 – 14; Ozge Geyik, Michalis Hadjikakou and Baris Karapinar, “Does Global Food Trade Close the Dietary Nutrient Gap for the World’s Poorest Nations?”, *Global Food Security*, Vol. 28, 2021, pp. 1 – 13; E. Gutiérrez – Moya, B. Adenso – Díaz and S. Lozano, “Analysis and Vulnerability of the International Wheat Trade Network”, *Food Security*, Vol. 13, No. 1, 2021, pp. 113 – 128; 王祥、强文丽等：《全球农产品贸易网络及其演化分析》，载《自然资源学报》2018 年第 6 期；和聪贤、李秀香：《世界粮食贸易网络结构特征与中国地位变迁研究》，载《世界农业》2021 年第 5 期；赵岚、李巍：《俄乌冲突的“蝴蝶效应”与中国粮食安全的地缘风险》。

<sup>②</sup> Xi – Yin Zhou, Gang Lu et al., “Influence of Russia – Ukraine War on the Global Energy and Food Security”, *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 188, 2023, pp. 1 – 12.

口塑造为地缘政治竞争的新武器。本文认为，俄罗斯充分利用并放大其粮食产业的安全价值，借由地缘冲突对其粮食供给现状的改变，主动将粮食产业发展升级为国内、国际安全议程中的核心议题。通过一系列“安全化”操作，俄罗斯提升了粮食议题在政治经济议程中的优先级，从而推动粮食产业获得更多的政治经济资源，最终实现了粮食产业的逆势崛起。

## 二 安全化助推粮食产业发展的逻辑

探究粮食产业发展的安全化逻辑，一方面需明确粮食产业能否实现安全化，即厘清粮食议题本身的安全价值、粮食安全议题生成的外部动力以及政治精英的主观意愿；另一方面需剖析粮食产业如何实现安全化，即阐释如何强化安全价值、确定威胁来源以及进行政策调整。

### （一）粮食产业“安全化”的生成基础

巴里·布赞认为，安全问题是针对某种指涉对象形成了具有明显特征的存在性威胁（*existential threat*），因此必须采用非常规手段应对这一威胁<sup>①</sup>。哥本哈根学派用“例外逻辑”（*the logic of exception*）强调安全议题处理过程的特殊性<sup>②</sup>。事实上，只有特定的行为主体在特定的情况下使用特定的方式才能够实现成功的安全化<sup>③</sup>。这种各行为体对某种威胁来源塑造共同认知的过程，正凸显了安全的“主体间性”特征，安全化实践成功与否亦取决于“主体间性”<sup>④</sup>。因此，应当基于安全化的“主体间性”，从所涉议题的安全价值、分析客体的安全现状以及安全施动主体的主观意愿三方面探究粮食议题的安全化基础。

---

<sup>①</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 24.

<sup>②</sup> Philippe Bourbeau, “Moving Forward Together: Logics of the Securitisation Process”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 43, No. 1, 2014, pp. 187–188.

<sup>③</sup> Paul Roe, “Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization”, *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, 2004, p. 282.

<sup>④</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, p. 31.

首先，粮食产业安全化的生成前提在于，粮食作物本身具有安全价值，其所面临的潜在威胁对国家安全的确造成了负面后果。尽管“安全化”是行为体对议题的建构过程，然而，潜在的“存在性威胁”对于战略能否成功依然最为重要。就粮食议题而言，粮食本身就兼具经济属性和战略属性，因此粮食供给议题存在被纳入安全框架之中的前提。其次，粮食产业安全化的生成动力在于，有悖于市场发展规律的危机改变了粮食供给的现状，以至于这一改变无法通过常规的政治手段予以应对，必须升级粮食议题在政治决策中的优先排序，必须通过国家强势的政策干预以应对这一紧急状态。最后，粮食产业安全化的生成条件在于，具有政治权威的施动者主动在政治决策议程中对粮食议题进行升级，以便于其获得额外的政治经济资源。由于粮食产业在国民经济结构中比重较弱、经济收益率低，政治权威在经济议程中对粮食议题的升级通常面临着合法性质询，因此更加有赖于通过安全化操作对其政策调整动因进行安全建构，从而使得政治精英在获取农业产业联盟政治支持的同时实现经济收益的增长。

## （二）粮食产业安全化的操作策略

完整的安全化操作策略不仅包括在所涉议题中建构共同的安全认知，还包括与施动者叙事逻辑相一致且能够有效改善安全状态的一系列战略措施<sup>①</sup>。对于具体议题的安全化实践，其操作策略应当通过官方行动聚焦议题安全价值，在安全化操作中“拉响警铃”；随后强调政治对手所造成的安全威胁以“塑造敌人”；最后对所涉议题增加经济政治资源投入，此举可以称为是“政策洗牌”。这三种策略将推动安全施动者改变议题的安全现状，从而使其免受安全威胁甚至成为外交武器。

首先，通过强化所涉议题的安全价值“拉响警铃”，以启动安全化操作。安全实践的起步是突出常规政治议题对集体造成的生存威胁<sup>②</sup>。安全施动者需明确

---

<sup>①</sup> Thierry Balzacq, “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context”, *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 2, 2005, p. 174; Philippe Bourbeau, “Moving Forward Together: Logics of the Securitisation Process”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 43, No. 1, 2014, p. 187 – 206.

<sup>②</sup> Rita Taureck, “Securitization Theory and Securitization Studies”, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 9, No. 1, 2006, p. 55.

“如果不解决这个问题，那么‘我们’将不复存在或者无法以独立的方式处理问题”<sup>①</sup>，从而将“安全”与存在性威胁和极端必要性的逻辑相等同，使其后续的安全化操作更为合理和必要。在国内政策话语中，通过强调粮食生产自主的生存必需性，从而“拉响警铃”，使得粮食生产从常规经济议题升级为国家安全议题。在粮食安全化的策略中，通过强化粮食作物的生存必需品特征，突出粮食进口所造成的严峻威胁。此举有助于在国内塑造超越既有政治经济联盟的共同体，从而为有悖于常规的政策调整提供合理性。

在对外公开活动中，通过强调粮食贸易的不完全竞争性，从而“拉响警铃”，使粮食国际贸易由跨国经济活动升级为经济外交行为。随着全球粮食贸易的规模逐渐扩大，粮食贸易的权力属性被隐藏在粮食自由贸易所带来的便利之中，垄断的全球粮食贸易结构对全球粮食市场的扭曲被忽视<sup>②</sup>，因此粮食安全常常被看作是一个经济问题而非政治问题<sup>③</sup>。然而当前全球粮食系统运行的根本缺陷正是垄断性全球粮食贸易结构所致。在少数国家主导全球粮食贸易的情况下，国家对全球粮食贸易体系弱弹性特征关注不足、对粮食出口大国通过投资和贸易干预进口国政治自主性的判断不足，以至于诸多国家对突发性粮食贸易中断的应对预案不足<sup>④</sup>。因此，在粮食安全化的策略中，通过强调粮食贸易的不对称性对进口国家带来的粮食安全威胁，粮食贸易被升级为外交活动中的核心议题。

随后，通过锚定安全威胁来源“塑造敌人”，从而为超越常规的安全化行动提供正当性。在安全化操作中，敌友关系创造了忠诚和团结的基础结构，支撑着

---

<sup>①</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, p. 24.

<sup>②</sup> Timothy Wise, “Distorting Markets in the Name of Free Trade”, Institution for Agriculture and Trade Policy. <https://www.iatp.org/distorting-markets-name-free-trade>, 访问时间: 2024年2月14日。

<sup>③</sup> Melanie Sommerville, Jamey Essex and Phillip Le Billon, “The ‘Global Food Crisis’ and the Geopolitics of Food Security”, *Geopolitics*, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 241–245.

<sup>④</sup> Jennifer Clapp and William G. Moseley, “This Food Crisis Is Different: COVID–19 and the Fragility of the Neoliberal Food Security Order”, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 47, No. 7, 2020, pp. 16–19.

安全施动者有效决策的能力<sup>①</sup>。通过锚定威胁来源，安全化施动者将不同利益诉求的群体纳入一个集体之中，谋求共同的、高于常规政治诉求的“安全”目标，从而使得安全化施动者能够在行动中获得更多的支持<sup>②</sup>。

在国内协商中，突出国际贸易对本国粮食生产自主性的破坏，以便将国内粮食生产框定在爱国主义范畴之中，推动国内粮食产业崛起。由于农业具有自然依赖性高、需求弹性小等弱质性特征<sup>③</sup>，且粮食议题涵盖分配公平、劳动力转移、土地分配、环境保护等多个议题领域<sup>④</sup>，因此尽管粮食相关议题在政治议程设置中相当重要，但各方的利益诉求往往难以聚集。故而，通过突出国际贸易对当前粮食自主性的破坏，框定了粮食议题协商的讨论边界，有助于推动粮食产业发展的相关政策能够迅速取得共识。

在经济外交活动中，强调粮食贸易对象的地缘政治属性，以便基于地缘关系开展粮食贸易合作。在全球粮食贸易市场中，少数实现了规模化、现代化生产的粮食大国是粮食供给的主导方，这种优势会通过国际贸易不断强化。在粮食安全化的策略中，通过强调粮食作物的战略物资特征，突出粮食进口来源与本国外交政策自主间的密切联系，以保障国家的粮食供给免受地缘政治竞争对手威胁<sup>⑤</sup>。此举有助于将粮食贸易往来纳入各国开展外交关系的考量之中。

最后，突破既有规则约束进行“政策洗牌”。随着粮食安全在政策议程中的排序升级，粮食产业发展能够调用更多政治经济资源，甚至促使其他议题为粮食安全的政策实施让步，从而通过一系列制度化措施巩固粮食安全议题的特殊性，并改善粮食安全状态。在此期间，即使相关政策实施的经济成本高昂、其他经济领域的收益受损，但是在现实安全威胁或安全焦虑的影响下，决策者对经济成本

---

① Michael C. Williams, “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics”, *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4, 2003, p. 517.

② Jef Huysmans, “The Question of the Limit: Desecuritisation and the Aesthetics of Horror in Political Realism”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 27, No. 3, 2003, pp. 569 – 589.

③ 周立：《极化的发展》，海南出版社 2010 年版。

④ Ronald J. Herring, “Introduction: Food, Politics, and Society”, in Ronald J. Herring ed., *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 3 – 40.

⑤ Lúiza Luchi De Paulo Gewehr, José Baltazar Salgueirinho Osório De Andrade Guerra, “Geopolitics of Hunger: Geopolitics, HumanSecurity and Fragile States”, *Geoforum*, Vol. 137, 2022, p. 91.

的敏感度也会有所降低<sup>①</sup>，甘愿接受由此带来的高昂代价。在国内政策调整中，通过向粮食生产进行有倾向性的资源分配，弥补本国在粮食生产中的短板、保障粮食生产自主权。一方面，通过设置生产红线，使本国粮食自给率大幅提高且国外资本在国内产业发展中的参与度快速降低，从而加强本国在粮食产业发展中的主导地位。另一方面，通过实施正向的产业扶持，本国的农业生产者可获得更多经济资源，从而提升本国粮食生产的国际竞争力以推动粮食产业的崛起。

在对外政策实践中，通过主动开展经济外交提高在粮食贸易中的主导权。一方面，通过实施经济制裁、提高贸易壁垒等方式削弱与政治对手的粮食贸易往来；另一方面，通过开放粮食贸易窗口或开展粮食援助等方式拓展与地缘政治盟友的粮食贸易往来，最终塑造以本国为核心的粮食贸易网络。

综上，本文继承并扩展了安全化的研究路径，搭建了一个从粮食安全角度理解粮食产业发展的分析框架。安全化操作能够开展的基础在于，粮食议题本身具有安全价值、供需现状发生剧烈改变且政治精英有意施动。以安全化催化粮食产业发展的操作策略体现为强化安全价值、塑造威胁来源以及调用政策资源三方面。通过一系列安全化策略，粮食产业的经济利益与国家安全诉求之间的联系被激活和强化，粮食产业得以在国内实现产业发展、在国际抢占更多市场，成为国家经济发展中的“砥柱”以及护卫国家安全的屏障，甚至对国际关系产生重要影响。俄罗斯粮食产业迅速崛起的过程在这一分析框架中可以得到详尽诠释。

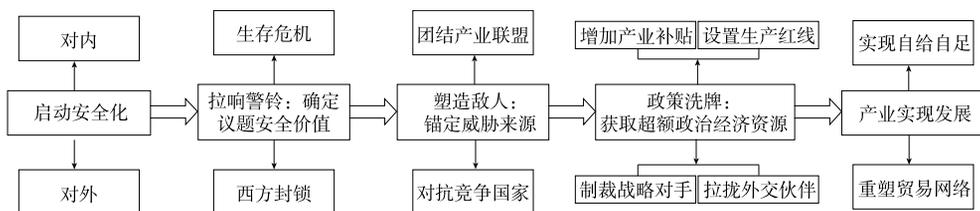


图1 安全化助推粮食产业发展的机制

<sup>①</sup> 管传靖：《安全化操作与美国全球供应链政策的战略性调适》，载《国际安全研究》2022年第1期。

### 三 俄罗斯粮食产业安全化的生成基础

相较于大多数国家而言，俄罗斯拥有关于粮食短缺危及政权稳定的历史记忆，粮食安全与政治安全密切相关，正因如此，俄罗斯在粮食产业实施安全化的启动中具有独特优势。俄罗斯经济发展中潜在的粮食安全威胁、地缘政治环境对粮食安全状态的强势改变以及领导人对扩展粮食产业的主观意愿，均为俄罗斯以安全为名催化粮食产业发展奠定了基础。

#### （一）对外依存凸显粮食安全价值

苏联解体后，俄罗斯在农业领域进行了强有力的去集体化措施，加速向市场经济过渡，导致国际资本迅速进入俄罗斯粮食产业，其国内生产一定程度上被国际进口所取代，在加入世界贸易组织后，俄罗斯进一步融入了由少数国家主导的全球粮食贸易体系，以至于粮食供给的对外依存日益增加。正因如此，对外依赖对俄罗斯粮食主权的挑战凸显出粮食安全的价值所在，这种挑战体现为国际市场对俄罗斯本国粮食生产主体和生产方式的改变。

其一，跨国粮企挑战了小农农场在粮食生产中的核心地位，俄罗斯本国粮食生产者面临生存挑战。苏联解体后，俄罗斯开启了农业私有化进程，根据 1991 年《集体农庄和国有农场改组办法》，国有农场、集体农庄和合作社纷纷转型为私有农业企业。这一改革措施对提高俄罗斯农业产量收效甚微，反而导致了俄罗斯农业生产的倒退<sup>①</sup>，进一步拉大了小农生产者与大型跨国粮企的实力差距。相较于小农生产者而言，大型农业企业拥有雄厚的资本、良好的运行方式以及对产业链的掌控，很容易在行业内取得竞争优势<sup>②</sup>。因此，在俄罗斯推动农业私有化的政策环境下，其粮食生产和经营迅速向跨国粮农企业集中，并逐渐发展出工业资本、商业资本、金融资本的互联模式，呈现出明显的市场固化趋势<sup>③</sup>，由于国际资本对俄罗斯粮食生产的控制加强，俄罗斯小农生产者因此陷入困境之中。

---

① 徐振伟、王旭隆：《俄罗斯农业生产与粮食安全评析》，载《欧亚经济》2015 年第 4 期。

② 刘林青、周璐：《比较优势、FDI 与中国农产品产业国际竞争力：基于全球价值链背景下的思考》，载《国际贸易问题》2011 年第 12 期。

③ Tim Lang, “Food Industrialisation and Food Power: Implications for Food Governance”, *Development Policy Review*, Vol. 21, No. 5, 2003, pp. 555 – 568.

2000年俄罗斯从事农业生产的国内生产者只有四分之一盈利，农业在国内生产总值中的占比从1990年的15.4%下降到6.5%<sup>①</sup>。在俄罗斯农业产量急剧下降的同时，跨国大型粮农企业取代传统的小农生产者成为俄罗斯农业生产的主要行为体。据统计，约50家外国公司控制着大约350万公顷（5250万亩）的俄罗斯农业用地<sup>②</sup>，而37%的俄罗斯小农农场拥有的土地少于10公顷（150亩），另有17%的小农农场已经不拥有任何土地，他们只是从事农村服务和金融的中间商<sup>③</sup>。

其二，国际规则改变了俄罗斯原本的农业政策方向，俄罗斯农业发展自主性面临冲击。2012年加入世贸组织后，俄罗斯根据其入世承诺，需在5~7年时间内大幅减少国内产业支持、削减粮食进口的市场准入壁垒以及降低出口补贴<sup>④</sup>。这一措施严重限制了俄罗斯保障本国粮食安全的政策空间，不仅不利于俄罗斯本国粮食贸易的扩张，还削弱了粮食生产能力，进一步加大俄罗斯粮食供给对外依赖的不对称性。相较于包括俄罗斯在内的发展中国家，发达国家在WTO贸易规则中享有不平衡的政策空间，仍可通过出口补贴在国际市场中进行粮食倾销、通过市场准入限制粮食进口，这严重限制了发展中国家促进粮食安全的政策选择<sup>⑤</sup>。2012年后俄罗斯对农业的支持力度逐渐递减，承诺到2018年后产业补贴削减至入世前的二分之一，降至44亿美元以下。根据入世规则，俄罗斯农产品进口的平均关税降至10.8%，削减幅度超过了20%<sup>⑥</sup>。此外，旨在实现粮食自给的“2013~2020年农业发展国家规划”被重新退回修正，以适应俄罗斯加入世贸组织后应履行的规则<sup>⑦</sup>。

---

① 1990 – е: сложное время для АПК (Наша земля 1990 – е годы), IKAR, November 11, 2015, <http://ikar.ru/companynews/402.html>, 访问时间: 2024年2月10日。

② 方平、奚云霄、周立:《脱嵌与回嵌:俄罗斯的食物体系治理困境与启示》。

③ Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 года, Федеральная служба государственной статистики, <https://rosstat.gov.ru/folder/520>, 访问时间: 2023年12月10日。

④ Sergey Kiselev, *Possible Effects of Russia's WTO Accession on Agricultural Trade and Production*, International Center for Trade and Sustainable Development, 2012, pp. 32–36.

⑤ 张晓京:《WTO〈农业协议〉下的粮食安全:基于发达与发展中国家博弈的思考》,载《华中农业大学学报(社会科学版)》2012年第2期。

⑥ “World Tariff Profile”, WTO, 2022, p. 18.

⑦ C. 巴尔苏科娃、肖辉忠:《俄罗斯经济与社会政策的当代选择:以农业政策为例》,载《俄罗斯研究》2018年第5期。

## （二）经济制裁改变粮食安全状态

2014 年克里米亚危机爆发后，俄罗斯经济发展方向以及地缘政治关系均出现剧烈变化，俄罗斯通过国际市场补充本国粮食供给的方式难以继续，粮食安全状态因此面临直接且紧迫的威胁。由于美国与俄罗斯的敌对关系螺旋式上升，美国在经济上制裁俄罗斯、外交上孤立俄罗斯，两国的对话几乎完全消失<sup>①</sup>，这基本中断了俄罗斯融入全球粮食市场的道路。正因如此，俄罗斯更加积极地应对粮食产业发展的安全威胁，主动推动粮食产业的经济利益与国家安全目标相结合。

在军事手段受限的情况下，西方国家将经济制裁作为应对俄罗斯的主要手段。美国先后切断了俄罗斯银行、能源以及国防等关键部门的融资途径，并且限制同俄罗斯的经贸往来关系，以保障制裁的威慑力。西方国家的经济制裁使得俄罗斯更着力于调整本国经济发展结构，俄罗斯粮食产业中的资源禀赋优势得以凸显。2014 年后日益强化的经济制裁暴露出俄罗斯经济发展的脆弱性，即高度依赖石油能源材料出口的经济发展模式极易因单一领域的经济中断而遭受整体性的冲击。因此，俄罗斯加快了经济结构优化的步伐，粮食产业在俄罗斯经济发展中的资源禀赋优势更加突出。俄罗斯国内耕地面积广袤且农业劳动力廉价<sup>②</sup>，但是在高油价、外汇充足以及财政充裕时期，这一优势并不突出，难以比肩能源产业带来的经济效益。然而，在经济制裁导致能源出口收缩、卢布大幅贬值以及外汇收入大幅下降，俄罗斯必须改善经济发展结构，而农业是为数不多可以弥补能源出口收缩的经济领域，粮食产业因此成为俄罗斯经济增长的“新亮点”<sup>③</sup>。俄罗斯亟须通过增加本国粮食生产以实现自给自足、扩大粮食出口以补充外汇收入，以弥补地缘关系变化对俄罗斯粮食安全造成的负面影响。

## （三）俄领导人亟需扩大政治联盟

自 2012 年大选后，俄领导人强化了保守主义政策，旨在扩展政治联盟以保障其政权稳定性与合法性，这一趋势在 2014 年克里米亚危机后更加突出，新兴农场阶级成为俄领导人可以争取的力量。因此，在俄罗斯过度依赖能源出口呈现负面后果且国内油气联盟依然强大的政策环境中，通过安全化操作提升粮食产业

---

① 宋伟、于优娟：《俄罗斯对美国战略认知的演变及其政策效应》，载《太平洋学报》2020 年第 2 期。

② 张红侠：《俄罗斯农业：经济增长的新亮点》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2018 年第 3 期。

③ 同上。

在国家政治经济议程中的排序是当局维护政权稳定性及合法性的重要手段。一方面，俄罗斯农场阶层正在崛起，其经济诉求与俄领导人的执政目标高度匹配。苏联解体后，俄罗斯农业控股公司逐渐壮大（也称为农业公司或农业综合体），其所有者成为俄罗斯政治进程中的新兴势力。农场阶层的整合有助于俄罗斯推动农业现代化进程，也使俄罗斯农业发展更加直接地面对大型跨国粮企的竞争压力。由于俄罗斯农业控股公司在先进粮农技术、国际市场规模方面难以同跨国粮企相竞争，其盈利能力的实现只能依赖本国政府提供经济支持以及保护国内市场<sup>①</sup>。基于此，推动粮食生产的复兴不仅符合改革国内经济结构的执政目标，而且有助于扩大政治支持范围并维护其政权稳定性。

另一方面，俄当局对粮食产业的政策支持需要通过超越既有经济议程的方式才能快速实现。尽管推动俄罗斯经济改革势在必行，然而由于俄罗斯不同利益集团对经济改革存在较大的争议，故而无论从维护个人地位还是保持国家整体发展的角度而言，俄当局对经济改革的态度总是小心谨慎，以经济稳定增长为优先目标<sup>②</sup>。正因如此，俄当局对包括粮食生产在内的相关领域进行安全化操作，既有助于为粮食产业发展提供更为有力的政策支持，为其超越常规政治程序的相关举措创造正当性与合法性<sup>③</sup>；还能够满足其借由粮食安全反对西方霸权、凝聚社会力量的政治需求。

综上，由于对外依赖凸显俄罗斯粮食安全价值、地缘政治改变其粮食安全状态且政治精英具有发展粮食产业的主观意愿，俄罗斯的安全化策略得以启动。相较于仅仅从民族主义角度或者比较优势角度探究俄罗斯农业的发展，安全化视角为解释俄罗斯粮食产业的崛起提供了一个纵览全局的分析视角。安全化理论整合了经济发展与国家安全，将俄罗斯地缘政治环境变化与国内政治经济导向相关联，更有利于系统地分析俄罗斯粮食产业发展方向以及政策逻辑。

## 四 俄罗斯的粮食安全化策略

面对外部的制裁压力以及国内的衰退危机，俄政府以罕见力度介入国民经济

<sup>①</sup> Vasily Uzun, Natalya Shagaida and Zvi Lerman, “Russian Agriculture: Growth and Institutional Challenges”, *Lond Use Policy*, Vol. 83, 2019, p. 481.

<sup>②</sup> 韩璐：《试析普京复任以来俄罗斯的保守主义政策》，载《国际研究参考》2014年第2期。

<sup>③</sup> 叶晓红：《哥本哈根学派安全化理论述评》，载《社会主义研究》2015年第6期。

发展，在全领域推动“进口替代”，试图扭转俄罗斯的发展困境，重振大国地位。在此过程中，粮食具有利用安全化实践实现快速发展的生成基础，因此成为俄罗斯着力推动的经济领域。为了实现这一目标，俄罗斯对内、对外推动了一系列安全化策略，从而提升粮食议题在国家经济议程中的排序，以聚集政治经济资源保障其产业复兴。

### （一）“拉响警铃”：在经济议程中凸显粮食安全

由于克里米亚危机爆发，俄罗斯融入全球化的进程基本中断，政策目标更加倾向于多维度发展国内经济产业以缓解能源领域在国民经济中一家独大的情况。基于此，俄罗斯政府不仅在多份正式文件中强调粮食安全的重要性，而且积极参与粮食安全相关议题的国际活动，提高粮食产业在国民经济中的重要性，使得粮食产业发展能够获得更积极的政策支持来满足国家安全需要。

在国内政策话语中，俄罗斯政府强化粮食自主对保障国家安全的特殊地位。普京在 2014 年联邦议会发言中，强调俄罗斯经济发展自主性对国家安全具有至关重要的价值，尤其强调在农业领域进一步加强国内生产<sup>①</sup>。在俄罗斯 2015 年版《国家安全战略》中，粮食安全的价值以及实现方式得到了更加明确的论述，文件不仅指出“确保粮食安全是提高国民生活质量的首要条件”，还将“俄罗斯粮食独立”作为保障俄罗斯粮食安全的首要方式<sup>②</sup>。这份文件表明粮食产业作为国家安全战略应当在经济发展中享有优先性。同年，俄罗斯颁布《关于保障经济可持续发展和社会稳定的优先措施》，将农业与农产品加工作为优先推动进口替代的领域<sup>③</sup>。2020 年俄罗斯联邦安全会议进一步细化了俄罗斯在 2010 年所推行的粮食安全战略，其中明确提出“俄罗斯粮食独立就是粮食自给自足”的具体

---

<sup>①</sup> “Presidential Address to the Federal Assembly”. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/47173>, 访问时间：2023 年 9 月 7 日。

<sup>②</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391/page/1>, 访问时间：2023 年 9 月 7 日。

<sup>③</sup> План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году. <http://government.ru/docs/16639/>, 访问时间：2023 年 9 月 7 日。

阐述<sup>①</sup>。俄罗斯对粮食安全的重新定义更加凸显了俄罗斯对于粮食安全的特殊定位。相较于联合国粮农组织以个人安全为基准、以饮食需求为内涵而定义的概念，俄罗斯直接将粮食安全视为国家安全的关键组成部分，以此强调粮食对俄罗斯至关重要的安全价值<sup>②</sup>。

在对外公开活动中，俄罗斯政府强调粮食供给的安全价值，促使粮食安全纳入国际政治经济合作议程之中。2014年初，俄罗斯作为八国集团的轮值主席国，组织召开了八国集团首次粮食安全工作组会议<sup>③</sup>，明确承诺在未来将粮食安全作为重要的协商议程。同年，俄罗斯加入国际农业发展基金并成为农发基金最大资助国家之一。农发基金总裁多次访问莫斯科，就全球粮食安全复杂形势同俄罗斯政府进行商讨。俄罗斯外交部副部长在新闻稿中与农发基金总裁共同强调当前全球粮食安全危机的严峻性，并且声明俄罗斯将继续与农发基金在粮食安全领域开展多元化合作<sup>④</sup>。在2016年亚太经合组织会议期间，俄罗斯外交部长拉夫罗夫发文称“多国仍面临饥饿问题，粮食安全仍应当是优先合作主题”<sup>⑤</sup>。此外，为配合联合国粮农组织2021年粮食安全峰会的筹备工作，俄罗斯先后组织召开了国家级粮食安全峰会、全球粮食安全对话等系列活动。期间，俄罗斯外交部发言人反复强调当前全球饥饿问题的紧迫性，并积极主张推动全球粮食系统吸纳俄罗斯经验进行转型<sup>⑥</sup>。

① О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 (проект). <https://www.eg-online.ru/document/regulatory/292918/>, 访问时间: 2023年9月9日。

② Janetta Azarieva and Yitzhak M. Brudny, “Bread and Autocracy in Putin’s Russia”, *Journal of Democracy*, Vol. 33, No. 3, 2022, pp. 100 – 114.

③ “Russia: Food Security and Nutrition Will Remain a Top Priority for G20 and G8 During Russian Presidency”. <https://www.fao.org/news/story/en/item/164454/icode/>, 访问时间: 2023年9月10日。

④ “Press Release on Deputy Foreign Minister Gennady Gatilov’s Meeting with President of the International Fund for Agricultural Development Kanayo Nwanze”. <https://mid.ru/tv/?id=1516414&lang=en>, 访问时间: 2023年9月7日。

⑤ “Article by Sergey V. Lavrov APEC: Genuine Collectivism and Effective Connectivity”. [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1538227/](https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1538227/), 访问时间: 2023年9月15日。

⑥ “UN Food Systems Summit 2021: What Does Russia Have to Offer”. <https://www.fao.org/russian-federation/news/detail-events/en/c/1333157/>, 访问时间: 2023年9月17日。

## （二）“塑造敌人”：将政治对手锚定为威胁来源

俄政府在凸显粮食安全重要性的同时，将西方国家的粮食出口视为本国粮食安全的威胁来源<sup>①</sup>，借助爱国主义和民族主义旗帜凝聚共识，推动粮食产业的经济利益与安全利益相联结。因此，粮食产业发展成为俄罗斯对抗西方自由主义经济秩序、争取经济主权的重点领域<sup>②</sup>。具体到安全化策略中，俄罗斯政府锚定西方国家粮食进口为威胁来源，将粮食领域的制裁反击视为对本国经济主权的维护，将本国粮食出口视为同他国自主贸易的延伸。

在国内政策协商中，强调自西方国家进口粮食的安全威胁以“塑造敌人”，便于以国家安全为由推动粮食产业发展。俄罗斯强化了关于主权的理念，其中就将粮食主权这一概念涵盖其中<sup>③</sup>。在这一概念框架下，美国与西方世界成为俄罗斯粮食产业发展的威胁来源，俄罗斯粮食产业的发展被视为维护国家经济主权及反西方主义的胜利。在 2015 年俄罗斯首届国家粮食安全论坛上，梅德韦杰夫表示，在过去一年中对西方国家的粮食禁运成果证明俄罗斯“有能力养活自己”，并非“必须依赖粮食进口”维持国内粮食供给<sup>④</sup>。普京也在 2015 年国情咨文中指出，农业是避免进口导致国家经济主权受损的积极案例<sup>⑤</sup>。

在经济外交活动中，将西方国家在全球粮食市场中的优势地位锚定为威胁来源，为扩大本国粮食出口市场创造条件。2008 年金融危机后，全球粮食价格的飙升以及与粮价高涨息息相关的“阿拉伯之春”运动激化了国际社会对西方国家主导的全球粮食贸易的不满，谋求改变当前粮食贸易体系的粮食主权运动持续勃兴<sup>⑥</sup>。俄罗斯政府在外交活动中迎合了这种不满情绪，借助国际社会中的反美

---

① Stephen K. Wegren and Alexander M. Nikulin, “The Russian Variant of Food Security”, *Problems of Post – Communism*, Vol. 64, No. 1, 2017, p. 55.

② Silnava Malle, “Economic Sovereignty: An Agenda for Militant Russia”, *Russian Journal of Economics*, Vol. 2, No. 2, 2016, pp. 111 – 128.

③ Ладислав Земанек, Российский всеобъемлющий суверенитет: консервативная государственная парадигма//Перспективы, No. 1, 2022, pp. 21 – 24.

④ “Dmitry Medvedev Takes Part in the First National Food Security Forum”. <http://government.ru/en/news/18378/>, 访问时间：2023 年 9 月 16 日。

⑤ “Presidential Address to the Federal Assembly”. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50864>, 访问时间：2023 年 9 月 17 日。

⑥ 方平、奚云霄、周立：《脱嵌与回嵌：俄罗斯的食物体系治理困境与启示》。

情绪和反垄断思潮凝聚共识，推动俄罗斯粮食出口给与本国地缘政治立场相近的国家。2019年俄罗斯外交部长拉夫罗夫将叙利亚国内严峻的饥饿问题归结于美国对叙利亚的经济制裁，并声称“美国的行动将扼杀叙利亚人民”<sup>①</sup>。同年，俄罗斯主导举办了首次俄罗斯—非洲峰会，在会议上普京总统承诺愿意为非洲提供更多的粮食援助<sup>②</sup>，并在发言中意有所指地强调“俄罗斯的贸易与援助不会以干预对象国价值观为条件，只有俄罗斯的支持才能帮助保护非洲国家的主权”<sup>③</sup>。在2021年瓦尔代俱乐部会议上，普京总统继续将粮食安全的威胁来源指向了美国主导下的国际市场，声称，“当前资本主义模式已经走到了尽头，以至于一些国家和地区经常性地遭受粮食危机，这种危机将在未来变得更加严重甚至到达极端情况。”<sup>④</sup>

### （三）“政策洗牌”：塑造以俄罗斯为中心的粮食网络

为改善因西方制裁而导致的经济衰退，俄政府在几乎全产业链推动“进口替代”战略，其中在粮食领域率先完成了粮食产业转型，不仅实现了自给自足，还塑造了以俄罗斯为中心的粮食出口网络。具体而言，俄政府在国内强势抵御粮食作物进口并提供资金支持本国农业产业发展，在国际市场中以违背国际贸易规则为代价主动开辟粮食贸易网络。

在国内经济政策中，通过实施积极的产业扶持，俄罗斯促进了粮食产业的复兴。一方面，在资金投入规模上，俄罗斯对农业生产提供了史无前例的财政支持。2014年国际油价低迷叠加西方经济制裁导致俄罗斯的经济呈现出整体衰退的特征，俄罗斯的预算赤字逐年递增，但即使在这种财政预算吃紧的情况下，俄

---

① “Assad Seeks Russian Help in Face of US Sanctions”. <https://thearabweekly.com/assad-seeks-russian-help-face-us-sanctions>, 访问时间：2023年9月17日。

② “Russia Exporting More Food Than Weapons to Africa – Putin”. <https://observer.ug/news/headlines/62438-russia-exporting-more-food-than-weapons-to-africa-putin>, 访问时间：2023年9月17日。

③ “At Russia’s Inaugural Africa Summit, Moscow Sells Sovereignty”. <https://www.themoscowtimes.com/2019/10/26/russias-inaugural-africa-summit-moscow-sells-sovereignty-a67916>, 访问时间：2023年9月17日。

④ “Vladimir Putin Took Part in a Plenary Session of the 18th Annual Meeting of the Valdai International Discussion Club”. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66975>, 访问时间：2023年9月17日。

罗斯依然大幅增加了对农业的支持财政。2014 ~ 2017 年, 俄罗斯对农业提供的资金支持提高了 27%, 从 2014 年的 1 900 亿卢布提高至 2017 年的 2 420 亿卢布<sup>①</sup>。2015 年, 俄罗斯正式出台了扩大对农业产业进行扶持的法令, 对包括农产品和畜牧产品生产加工、育种中心建设等多个领域进行现代化改造, 投资总额超过 2 000 亿卢布<sup>②</sup>。即使在 2017 年俄罗斯因国际油价低迷而制定了“史上最严苛”的财政预算, 财政部仍然未曾削减农业的财政支出份额, 反而增加了对农业发展的资金投入<sup>③</sup>。2017 年俄罗斯重新制定了对农业的支持政策, 将预算总额整体提高了 12.4%, 年均投入超过 2 400 亿卢布<sup>④</sup>。

另一方面, 在政策实施力度上, 俄罗斯通过提高粮食自给率、支持本地粮农企业崛起等方式强势推动本国粮食产业扩张以保障粮食安全。其一, 俄罗斯在 2014 年后制定了高于国际标准的粮食自给率, 以保护本国粮食生产者。2014 年, 俄罗斯对 2010 年出台的《粮食安全准则》进行了更新, 进一步提高了本国粮食供给的比例并增加了关涉粮食安全的作物品种。俄罗斯在 2010 年已经出台了首份《俄罗斯联邦粮食安全准则》, 其标准大体靠近联合国粮农组织的基本要求, 对包括谷物、肉类、菜籽油等八种农产品制定了自给率不得低于 90% 的粮食安全红线<sup>⑤</sup>。2014 年后, 俄罗斯进一步提高了国内粮食自给率的标准, 不仅将谷物类的粮食作物自给率提高至 95% 以上, 而且还新增了蔬菜、水果和粮种三种农产品的自给标准。在这一政策导向下, 大批俄罗斯本地农产品借爱国主义情感进入市场。在俄罗斯, 一种富有成效的营销方式便是在农作物的销售、包装中采用具有“苏联”因素的指向, 即使这种农产品价格高于进口作物, 俄罗斯民众也更倾向于购买

---

① 刘凡溪:《俄罗斯转型中的农业问题: 农业战略与前景》, 载《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2021 年第 4 期。

② 《2016 年俄将继续保持农产品出口大国地位》, <http://www.tech-food.com/news/detail/n1286490.htm>, 访问时间: 2023 年 9 月 18 日。

③ 张红侠:《俄罗斯农业: 经济增长的新亮点》。

④ “Russia: Agricultural Economy and Policy Report”. [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Agricultural%20Economy%20and%20Policy%20Report\\_Moscow\\_Russian%20Federation\\_7-19-2018.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Agricultural%20Economy%20and%20Policy%20Report_Moscow_Russian%20Federation_7-19-2018.pdf), 访问时间: 2023 年 9 月 18 日。

⑤ “Food Security Doctrine of Russia Federation”. [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Food%20Security%20Doctrine%20Adopted%20\\_Moscow\\_Russian%20Federation\\_2-11-2010.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Food%20Security%20Doctrine%20Adopted%20_Moscow_Russian%20Federation_2-11-2010.pdf), 访问时间: 2023 年 9 月 24 日。

本地农产品<sup>①</sup>。其二，俄罗斯在政策实施中大力支持本国粮农企业发展，通过集中资源倾斜增强本国粮农企业的市场竞争力。2016年俄罗斯出台了《农工综合体出口项目》。在这一项目的支持下，俄罗斯每年向本国大型农商集团提供8.5亿卢布的资金支持，在2020年后，资助金额进一步提升至25亿卢布<sup>②</sup>。与此同时，俄罗斯农业部在2017年还成立了“联邦分析中心”，旨在为本国粮食企业开展国际贸易提供协商谈判、物流、法律援助<sup>③</sup>，推动俄罗斯企业适应国际规则、走向国际市场。此外，即使俄政府在2015年后积极引进国际投资以推动俄罗斯的经济的发展，依然坚持在农业中避免国际资本过度介入。以土地政策为例，《俄联邦土地法典》禁止外国公民和法人对投资项目土地的权利份额超过50%<sup>④</sup>。这均为本国粮农产业的发展创造了有利的制度条件。农业公司则是俄农业政策的主要受益者<sup>⑤</sup>。

在对外政策实践中，通过开展积极的粮食外交，推动俄罗斯成为全球粮食贸易中的核心出口国。一方面，以反制裁为起点，俄罗斯不惜代价断绝与西方国家的粮食贸易关系。2014年6月，普京总统签署了命令，禁止或限制从西方国家进口包括粮食在内的农作物。这份禁令的涉及范围除欧盟和美国之外，还包括加拿大、澳大利亚和挪威等国<sup>⑥</sup>。随着这份禁令不断延期，俄罗斯在2014年后基本中断了同西方国家的贸易往来。为了配合粮食禁令的执行，俄政府在2015年7月颁布了销毁非法进口粮食的行政命令<sup>⑦</sup>。随后，俄罗斯在其边境销毁了超过1.9万吨的进口农产品，从而断绝了非法农产品的进口来源<sup>⑧</sup>。尽管此举引发了巨大的争议，

① Svetlana Barsukova, “Agricultural Policy in Russia”, *Social Science*, Vol. 47, 2017, p. 13.

② Stephen K. Wegren, “The ‘Left Behind’: Smallholders in Contemporary Russian Agriculture”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 18, No. 4, 2018, p. 919.

③ Stephen K. Wegren, “Russia’s Changing Role in the International Agri – Food System and Why It Matters”, *Post – Communist Economies*, Vol. 33, No. 4, 2021, p. 14.

④ 郭志奔：《互联互通视角下的中俄农业合作：进展、障碍与对策》，载《西伯利亚研究》2022年第4期。

⑤ 肖辉忠：《外部危机、政府扶持与俄罗斯农业第二轮转型》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2024年第6期。

⑥ 张红侠：《俄罗斯农业：经济增长的新亮点》。

⑦ “Executive Order on Destroying Banned Agricultural Imports as from August 6, 2015”. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50074>, 访问时间：2023年9月25日。

⑧ “Russia Has Destroyed 19, 000 Tons of Food Since Import Ban”. <https://www.themoscowtimes.com/2018/01/09/russia-has-destroyed-19000-tons-of-food-since-import-ban-a60143>, 访问时间：2023年9月25日。

导致俄罗斯国内粮食价格上升、质量下降且出现短暂的粮食短缺<sup>①</sup>，还使得欧盟向世界贸易组织起诉求偿 14 亿欧元<sup>②</sup>，但这一行动仍然得到了本国相当多民众的支持，超过 70% 的俄罗斯人对此持积极态度<sup>③</sup>。

另一方面，以维护地缘关系为目标，俄罗斯积极构建以本国为中心的粮食贸易网络。一是借助欧亚经济联盟，同其他原苏联加盟共和国绑定粮食贸易关系。2015 年成立的欧亚经济联盟是俄罗斯利用经济活动共享安全利益的核心机制，其中，粮食贸易是俄罗斯与成员国合作的优先领域。2018 年，在俄罗斯主导下，欧亚经济联盟成立了欧亚农工政策委员会（Council for Agro - industrial Policy of the Eurasian Economic Union），以确保成员国农业部之间的有效互动和政策协调<sup>④</sup>。2020 年，俄罗斯农业部与欧亚经济联盟开始就成立单一的内部农业共同市场进行协商谈判，已经在包括肉类出口方面率先实施了共同关税<sup>⑤</sup>。在新冠疫情全球蔓延以及 2022 年俄乌地缘冲突爆发后，俄罗斯在粮食领域缩减国内粮食出口以保证国内粮食供给<sup>⑥</sup>，但仍对欧亚经济联盟成员国采取了低于全球平均水平的出口税率，将其排除在了关税调整范围以外<sup>⑦</sup>。

其二，借助扩展外交盟友，主动向同俄罗斯政治关系亲近的国家扩大粮食出

---

① “Outrage after Russia Steamrolls Tonnes of Western Food”. <https://www.aljazeera.com/news/2015/8/6/outrage-after-russia-steamrolls-tonnes-of-western-food/>, 访问时间: 2023 年 9 月 25 日。

② “EU Takes Billion - euro Battle to Russia: Brussels Claims Meat Restrictions on European Exports to Russia Were Politically Motivated”. <https://www.politico.eu/article/russia-sanctions-europe-trade-eu-takes-billion-euro-battle/>, 访问时间: 2023 年 9 月 25 日。

③ C. 巴尔苏科娃、肖辉忠:《俄罗斯经济与社会政策的当代选择:以农业政策为例》。

④ “Decision of The Supreme Eurasian Economic Council”. <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=106590>, 访问时间: 2023 年 9 月 27 日。

⑤ Stephen K. Wegren, *Russia's Role in the Contemporary International Agri - Food Trade System*, pp. 170 - 173.

⑥ “Два ростовских зернотрейдера получили 27.5% российской квоты на экспорт зерна”. <https://agrovesti.net/news/indst/dva-rostovskikh-zernotrejdera-poluchili-27-5-rossijskoj-kvoty-na-eksport-zerna.html>, 访问时间: 2023 年 9 月 27 日。

⑦ “Russian Federation Announces Plans for Wheat Export Tax and Grain Quota in 2021”. <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/en/c/1366902/>, 访问时间: 2023 年 9 月 29 日。

口。粮食出口被视为俄罗斯争取外交盟友、构建反美联盟的一种政策工具<sup>①</sup>，通过为地缘政治关系动荡或面临激烈战略竞争的国家提供粮食，俄罗斯在国际事务中获得更多的地缘政治影响力，从而助其摆脱西方国家的封锁与孤立。自2015年起，俄罗斯与叙利亚建立起了双向的粮食援助通道，定期向阿萨德政府提供粮食。直至2020年，俄罗斯已经向叙利亚提供了超过10万吨的小麦援助，并计划运输更多的粮食至叙利亚<sup>②</sup>。此外，随着埃及亲美政权在“阿拉伯之春”运动中下台，俄罗斯与埃及新政府愈发亲近，其中经贸关系的维系主要依赖粮食贸易。如今，粮食在俄埃双边贸易往来中占比超过30%，俄罗斯在2016年后取代美国成为埃及最大的粮食进口来源，满足了埃及全国超过65%的粮食需求<sup>③</sup>。在中俄深化双边关系的过程中，俄罗斯主动为中国提供粮食替代选择。2017年，在中美贸易争端后，俄罗斯与中国签署了粮食贸易开放的相关协议，这就为中国抵制美国对华粮食出口、扩大俄罗斯对华粮食出口创造了条件。基于此，在2017年后，中国自美国的粮食进口大幅缩减，这对遏制美国对华采取进一步制裁措施有所助益<sup>④</sup>。

总体而言，俄罗斯在粮食领域中的安全化策略催化了粮食产业的发展，俄罗斯的粮食产业逐步迈向了现代化、规模化发展的道路，迅速完成了从“弱势产业”到“创汇来源”的转变。

一方面，俄罗斯基本实现了粮食的自给自足，而且造就了一批具有国际竞争潜力的大型农工综合体。2015~2021年，俄罗斯的粮食产量增长了1.3倍，俄罗斯的粮食自给率已经高达150%，植物油、鱼类和肉类也基本实现了自给自足<sup>⑤</sup>。值得一提的是，俄罗斯在农业领域积极的政策导向促使本国大型粮农企业快速崛起。俄罗斯大型农工综合体取代家庭农场成为俄罗斯粮食产业中最核心的行为

---

① Stephen K. Wegren, “Russia’s Changing Role in the International Agri – Food System and Why It Matters”, *Post – Communist Economies*, Vol. 33, No. 4, 2021, pp. 18 – 19.

② “Russia Will Continue Shipping Wheat as Humanitarian Aid to Syria”. <https://www.reuters.com/article/russia-syria-wheat-int/russia-will-continues-hipping-wheat-as-humanitarian-aid-to-syria-interfax-idUSKBN28R1P1>, 访问时间：2023年9月28日。

③ Alexey Khlebnikov, *Russia and Egypt: A Precarious Honeymoon*, London: I. B. Tauris, 2021, p. 9.

④ Olga V. Chyzh and Robert Urbatsch, “Bean Counters: The Effect of Soy Tariffs on Change in Republican Vote Share Between the 2016 and 2018 Elections”, *The Journal of Politics*, Vol. 83, No. 1, 2021, pp. 415 – 419.

⑤ 尚月：《俄罗斯进口替代战略新动向》，载《现代国际关系》2022年第10期。

体，大部分农业用地均由本国大型农企所掌控，前五大农业企业控制了 410 万公顷（6 150 万亩）土地<sup>①</sup>。与之相应，大型粮农企业为俄罗斯粮食产业提供了主要的经济收益。数据显示，俄罗斯 23% 的农场创造了超过 93% 的农业利润<sup>②</sup>。

另一方面，俄罗斯成为全球粮食出口大国，塑造出与俄罗斯地缘关系亲近、贸易往来密切的粮食出口网络，成功地将粮食出口发展为其对外政策中的战略工具。俄罗斯在 2020 年后成为粮食净出口国<sup>③</sup>，在 2022 年已经成为全球最大的大麦生产国、第三大小麦生产国和第二大葵花籽生产国。与此同时，俄罗斯已经塑造了一个以本国为核心、以地缘政治关系为引力的粮食贸易网络，在俄罗斯前十大粮食出口对象中，仅三个国家是美国“自由之家”认定的所谓“自由国家”，近 45% 的粮食出口均流向了同俄罗斯一样被美国认为是所谓“不自由”或“部分自由”的国家<sup>④</sup>。

因此，无论是从经济红利的增长还是从对外战略的实现来看，普京政府在粮食产业采取安全化措施成功地改善了俄罗斯的粮食安全状态，同样也有效缓解了克里米亚危机后俄罗斯面临的地缘环境压力。显然，普京政府的行动初步表明，在农业经济政策制定中，经济利益与安全目标不仅可以兼顾而且能够相互增益，政府不仅能够通过强化安全目标在经济政策制定中获取更多的政策选项，而且还能够将借此实现的经济利益转换为战略工具用以保障国家安全。

## 结 语

为了探析俄罗斯粮食产业快速复兴的政治经济动因，本文借鉴哥本哈根学派的安全化理论，分析了俄罗斯通过安全化操作催化粮食产业崛起的逻辑。本文认为，基于安全的“主体间性”，粮食产业安全化的操作需要同时满足客观威胁的现实存在、既有安全状态的剧烈变动及决策者的主观施动三大生成基础，粮食安全化操作分别包括通过“拉响警铃”明确议题的安全价值、通过“塑造敌人”

---

① 方平、奚云霄、周立：《脱嵌与回嵌：俄罗斯的食物体系治理困境与启示》。

② Stephen K. Wegren, “The ‘Left Behind’: Smallholders in Contemporary Russian Agriculture”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 18, No. 4, 2018, p. 918.

③ 数据来源：[https://www.fao.org/faostat/en/#data/domains\\_table](https://www.fao.org/faostat/en/#data/domains_table)，访问时间：2024 年 3 月 22 日。

④ Stephen K. Wegren, “Russia’s Changing Role in the International Agri – Food System and Why It Matters”, *Post – Communist Economies*, Vol. 33, No. 4, 2021, pp. 18 – 19.

锚定安全议题的威胁来源、通过“政策洗牌”改善安全状态三种策略，最终方能实现粮食安全的保障以及粮食产业的崛起。

俄罗斯迅速从农业弱势国家成长为粮食核心出口国正是由于其借安全化逻辑推动粮食产业发展，成功地打造了俄罗斯在国际舞台中的外交新名片。俄罗斯粮食供给的对外依赖强化了粮食安全价值，而2014年克里米亚危机改变了俄罗斯粮食供需平衡，且俄政府为凝聚政治联盟而主动推动粮食议题升级，既有现实奠定了俄罗斯粮食产业安全化的生成基础。基于此，俄罗斯对内、对外采取了安全化策略推动粮食产业发展。首先，俄罗斯对内强化粮食自主对国家安全的特殊意义、对外明确粮食贸易对政权稳定的安全价值以“拉响警铃”；其次，俄罗斯对内锚定国际贸易对本国粮食自主的威胁、对外锚定西方国家的贸易优势对政权稳定的干预以“塑造敌人”；最后，俄罗斯对内实施强势的产业政策、对外拉拢粮食贸易伙伴从而进行“政策洗牌”。正因如此，俄罗斯快速从粮食进口国转变为粮食出口大国，不仅将粮食产业转变为仅次于能源出口的创汇来源，而且还将粮食贸易纳入本国经济武器的工具箱中。

随着粮食产业的崛起，俄罗斯应对国际竞争、争取战略伙伴的政策工具箱更加丰富。尤其在自由主义经济秩序有所收缩、各国经济往来同大国战略竞争紧密联系的时代背景下，俄罗斯在全球粮食市场中不断提升的核心地位将为俄罗斯回归世界一流大国聚拢更多政治盟友，为其反击西方主导下的国际秩序增加砝码。

俄罗斯经验对中国未来粮食安全战略的制定与实施具有启示意义。面对国际粮食市场的冲击，中国应加强对粮食安全的关注，加大对农业发展的政策支持力度以摆脱当前中国在国际粮食市场中的被动地位。需要说明的是，安全化逻辑尽管促使俄罗斯快速跻身全球粮食出口大国行列，但难以助其在短时间内突破粮农技术壁垒、摆脱粮食金融化困局，因此俄罗斯的全球粮食强国之路依然道阻且长。

(责任编辑：王效云)