

俄罗斯国家粮食安全状况及其保障措施分析*

姜振军

【内容提要】 世界粮食安全形势依然严峻，粮食安全是国家安全的重要基础。俄罗斯的粮食安全问题主要表现在国家粮食可供量和人均粮食数量的波动和进口食品比重较大等方面，并存在不同程度的威胁。针对存在的粮食安全威胁问题，俄罗斯政府努力采取较为行之有效的措施加以应对，以确保本国粮食安全。

【关键词】 俄罗斯 粮食安全 粮食产量 粮食安全学说

【作者简介】 姜振军，黑龙江大学俄罗斯语言文学与文化研究中心、俄罗斯研究院研究员，博士生导师。

常言道：“民以食为天”。百姓温饱是国家社会安定的一个重要前提。联合国粮食与农业组织发布的《2013 年世界粮食不安全状况》报告指出：2011 ~ 2013 年，全世界共有约 8.42 亿人口（占世界总人口 1/8 以上）长期处于饥饿状态，难以获得较为充足的食物来维持日常生活，这表明世界粮食安全形势极为严峻。俄罗斯同样面临着粮食安全问题的困扰。

粮食安全主体包括“国家粮食安全”“家庭粮食安全”和“个人营养安全”，其中“国家粮食安全”是三者中最重要的基础性安全，是其他两个主体安全的根本保证。“家庭粮食安全”和“个人营养安全”是“国家粮食安全”的基本目标和终极追求目标。

从安全的“质”和“量”来看，粮食安全包括“数量安全”“质量安全”和“生态安全”。“数量安全”是粮食安全最基本的要求，“质量安全”和“生态安全”是农作物生长环境与粮食的品质和营养以及粮食的品质和营养状况的关系^①。本文着重论述俄罗斯国家粮食安全的“数量安全”和“质量安全”，对“生态安全”未加以展开。

* 本文为国家社科基金项目“中俄共同保障粮食安全问题研究”（批准号：14BGJ015）的阶段性研究成果。

① 郑少华：《新形势下的我国粮食安全问题研究》，载《湘潮（下半月）》2012 年第 1 期。

俄罗斯国家粮食安全问题主要表现在国家粮食可供量和人均粮食数量的波动、粮食质量和品种的变化、进口食品比重较大等不安全问题。针对存在的问题，俄罗斯政府采取了较为行之有效的政策措施加以应对，以努力确保本国的粮食安全。

一 俄罗斯对粮食安全的认识

俄罗斯对国家粮食安全的定义：国家粮食安全是国家凭借资源、潜力和保障措施能够不受内外部威胁以满足居民对符合相应标准的食品数量、质量和品种的需求^①。国家经济发展能够确保本国粮食独立，保障居民能够买到符合要求的食品，食品数量达到健康生活方式所必需的合理消费额度^②。

2010 年 1 月 30 日俄联邦总统批准的《俄罗斯联邦粮食安全学说》阐述了国家粮食安全的重要性、战略目标以及确保粮食安全的基本任务：粮食安全是维护国家安全和主权、人口政策落实和居民生存保障的重要组成部分，是确保本国居民健康长寿、机体活跃和高品质生活的必要条件。粮食安全的战略目标是保证本国居民能够得到优质的、安全的农副产品和水产品、原材料。稳定的国内生产和必要的储备是获得上述食品的基本保障；俄联邦确保粮食安全不受内外部条件影响的基本任务主要包括：每个公民都能够得到规定的合理消费额度的健康生活方式所需的安全优质食品，确保国产食品供应的独立性，免受食品安全面临的内外外部威胁，发生自然灾害或其他极端情况下依靠稳定的国民食品保障系统将消极后果降至最低，建立安全优质食品战略储备^③。

俄罗斯经济学家认为，粮食安全的基本条件是国产主要食品总量占国内市场需求的 75% ~ 80%，即本国必须生产出确保粮食安全的大部分主要食品。一个国家从国际市场输入的粮食和食品的品种不能超过国内市场总体消费需求的 20%，进口的粮食和食品总量不能超过 30%^④。

① Проблемы продовольственной безопасности в России, <http://knowledge.allbest.ru/economy.html>

② Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, <http://ptica - ru.ru/zakon/707 - gosprogramma - apk.html>

③ Там же.

④ 王殿华、黄斗铤：《俄罗斯粮食安全问题与中俄食品贸易》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2010 年第 12 期。

二 俄罗斯粮食安全状况

尽管幅员辽阔，东西跨度长，耕地面积大，但由于所在纬度高，适宜农作物生长的气候欠佳，除政策性因素外，俄罗斯农业发展不稳定，受气候因素影响较大，即通常所说的“靠天吃饭”，农产品生产供应波动较大，食品加工能力较低，进口食品比重较高。可见，俄罗斯粮食安全状况存在潜在的不稳定性。

（一）俄罗斯粮食的数量安全

俄罗斯耕地面积达 1.42 亿公顷，人均耕地面积为 0.86 公顷，远远高于世界人均耕地指数。但因处于高纬度，夏季短促，只有欧洲部分的平原地区较为适宜农业种植，再加之俄罗斯农业政策长期不尽科学合理，没有充分调动起农民的积极性，因而俄罗斯农业发展总体是不稳定的，农产品生产供应始终波动较大，粮食安全问题较为突出。

1990 年至今，俄罗斯农产品生产供应呈现 V 字形走势（见图 1），粮食安全形势随之发生相应的变化。年景好、收成好的年份，俄罗斯粮食安全形势较为稳定。反之，俄罗斯粮食安全形势不稳或恶化。

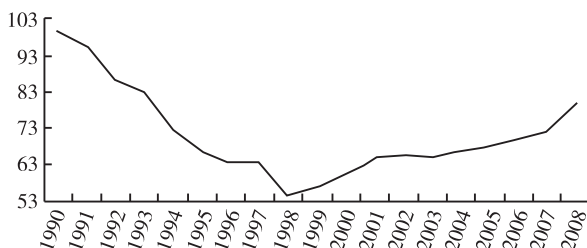


图 1 1990 ~ 2008 年俄罗斯农产品生产指数变化情况（是 1990 年的 %）

资料来源：Сельское хозяйство России，<https://ru.wikipedia.org/>

1990 年俄罗斯粮食产量为 1.043 亿吨。1991 ~ 1998 年，俄罗斯农业生产总量下降了 41.4%，食品产量下降了近 50%，尤其是 1998 年降至最低，导致俄罗斯粮食安全形势严重恶化。从 1999 年开始，俄罗斯经济形势逐渐向好，2000 ~ 2008 年年均增长率达 6% ~ 8%，但是农业生产增长率仅为 1% ~ 1.5%，农产品产量累计增长约 38%，其中禽肉产量增加 32.2%，猪肉产量增加 37%，牛肉产量则减少了 29%。这一时期，俄罗斯粮食安全形势逐步好转且趋于稳定。

2008 年俄罗斯农业获得大丰收, 粮食总产量达到前所未有的 1.08 亿吨, 比上年增长 32.8%。2009 年俄罗斯粮食种植面积为 4 750 万公顷, 比上年增加 80 万公顷, 但是粮食总产量比上年减少近 10%, 为 9 700 万吨, 小麦产量为 6 170 万吨, 比上年减产 200 万吨。大麦、燕麦、玉米、荞麦等粮食作物的产量有所减少, 但水稻产量达到 90.8 万吨, 比上年增加了 17 万吨。2010 年俄罗斯遭遇前所未有的旱灾和火灾, 约 550 万公顷农作物绝收, 粮食总产量仅为 6 090 万吨, 同比下降 37%, 勉强能够满足俄罗斯本国消费者的粮食需求。俄罗斯国内市场粮食价格和基本食品价格大幅度上涨, 全年通货膨胀率达到 8.8%。为确保本国粮食安全, 2010 年 8 月 15 日, 俄罗斯政府开始实施对小麦、大麦、黑麦、玉米、面粉等粮食产品的出口禁令, 后来又将此禁令延长至 2011 年 6 月 30 日。俄罗斯粮食联盟机构指出, 2011 年 7 月 30 日前, 俄罗斯需要进口 300 万~350 万吨粮食, 粮食进口量增长 1.5 倍。同时, 调整粮食进口关税, 免进口关税范围扩大到小麦、大麦和黑麦等所有粮食种类, 以增加粮食进口弥补国内粮食市场的缺口, 缓解粮食安全紧张的形势。2011 年俄罗斯粮食总产量为 9 420 万吨, 比上年增长 54.6%, 其中大豆、油菜、玉米、向日葵和甜菜的产量分别为 150 万吨、110 万吨、600 万吨、800 万吨和 4 500 万吨。这一产量可以充分保障俄罗斯内需并恢复出口, 出口量为 2 500 万吨左右。2012 年俄罗斯粮食总产量为 7 040 万吨, 比上年减少 25.3%。2013 年俄罗斯粮食总产量为 9 134 万吨, 比上年增长 28.8%, 其中小麦产量增长 38%, 黑麦产量增长 58%, 玉米产量增长 30%。2014 年俄罗斯粮食总产量为 1.05 亿吨, 与 2008 年粮食总产量最高纪录的 1.08 亿吨不相上下, 出口量约 3 000 万吨。2015 年俄罗斯粮食总产量 1.084 亿吨, 其中小麦产量增长 4%, 达到 6 200 万吨, 加工后的玉米和荞麦分别为 1 270 万吨和 86 万吨。2014~2015 年农业年度, 俄粮食出口 3 050.8 万吨, 其中小麦出口 2 170.3 万吨。在 2015~2016 年农业年度, 俄罗斯粮食出口达 3 390 万吨, 比上一农业年度增长 10.4%, 其中小麦出口量达 2 460 万吨, 俄罗斯首次成为世界最大的小麦出口国, 第一次超过加拿大和美国。大麦出口量为 420 万吨, 玉米出口量为 470 万吨, 其他作物为 30 万吨。据俄联邦农业部预测, 未来几年, 俄罗斯粮食总产量将保持在 1.1 亿吨至 1.2 亿吨的水平上。

从人均粮食占有量来看, 从 1990~2014 年, 俄罗斯人均粮食占有量均在 400 千克/人以上, 近 50% 的年份在 600~800 千克/人之间, 另外一半多的年份在

400 ~ 600 千克/人之间^①。由此可见，俄罗斯人均粮食占有量高于世界粮食安全标准（400 千克/人）。2015 年俄罗斯粮食总产量最高纪录 1.084 亿吨，也没达俄罗斯对粮食总需求量最安全指数（见表 1）。俄罗斯人均粮食安全状况较好，但是俄罗斯国产食品数量仅能满足国内居民需求的 50% 左右，进口食品在俄罗斯食品总需求中占 30% ~ 50%^②。

表 1 俄罗斯对粮食及食品的需求量（单位：亿吨/年）

产品种类	需求量
粮食	1.35
葵花籽	0.038
甜菜	0.455
蔬菜	0.0016 ~ 0.19
牲畜和家禽	0.24 ~ 0.3
牛奶	0.6 ~ 0.65
肉	0.04 ~ 0.045
砂糖	0.04
植物油	0.012
鱼产品	0.0045
人造黄油	0.0001

资料来源：2009 年俄罗斯经济发展部统计数据。转引自王殿华、黄斗铨：《俄罗斯粮食安全问题与中俄食品贸易》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2010 年第 12 期。

总体来看，俄罗斯农作物种植面积保持在约 7 800 万公顷，其中粮食类和豆类作物种植面积为 4 620 万公顷。如果不出现极端的自然或人为灾害，俄罗斯能够保障对本国居民不间断的、数量安全的粮食供应。

（二）与俄罗斯粮食安全相关的食品安全

俄罗斯认为食品安全是粮食安全的核心。俄罗斯能用本国粮食生产出满足国内居民需求的符合要求的食品，就意味着俄罗斯粮食的质量安全状况良好，否则俄罗斯粮食的质量安全状况不佳。

① Российские реформы в цифрах и фактах, <http://kaivg.narod.ru>

② Проблемы продовольственной безопасности, <http://knowledge.aibest.ru/economy.html>

《俄罗斯联邦食品质量与安全法》(2000 年版)将食品安全定义为:食品安全是指食品在通常的食用条件下对本代和下一代人体健康无害和安全的一种可信状态^①。俄罗斯认为,食品安全关键在于食品质量安全问题,但是食品的数量安全和可持续安全问题应同时予以考虑。一个国家的粮食安全指数为:从国外进口食品的品种不能超过本国居民总体需求的 20%,进口粮食的比重不能超过本国居民总体需求的 30%。俄罗斯本国生产的食品仅能满足国内需求的约 50%,进口食品约占其总需求的 30%~50%^②。这表明,俄罗斯食品的数量安全受外部因素影响较大,存在较高的安全隐患。

20 世纪 90 年代初,俄罗斯推行激进经济改革,导致整个经济急剧下降,农业也难逃厄运,农业生产持续低迷。这一时期,俄罗斯农业生产总量下降了 41.4%,食品产量下降了近 50%。1994 年俄罗斯肉类产量(毛重)与 1990 年相比减少了 30%,奶产量减少了 23%,蛋产量减少了 21%。1995 年俄罗斯肉、奶、蛋的产量继续减少,分别同比减少了 13%、7% 和 10%^③。

从 2000 年以来,俄罗斯面粉、鲜冻肉、禽肉、奶及其制品、奶油、植物油、原糖、白糖、马铃薯、鲜冻鱼等食品的进口数量总体呈现出不断增长的态势,但是谷物的进口规模波动较大,例如 2000 年谷物的进口量为 467.7 万吨,2004~2007 年谷物进口量分别为 289.8 万吨、144.9 万吨、185.0 万吨和 99.5 万吨。2000 年鲜冻肉的进口量为 51.7 万吨,2004~2007 年鲜冻肉进口量分别为 103.1 万吨、134.0 万吨、141.0 万吨和 130.8 万吨。2000 年奶及其制品进口量为 7.7 万吨,2004~2007 年奶及其制品进口量分别为 12.7 万吨、14.6 万吨、14.7 万吨和 11.5 万吨。2000 年原糖进口量为 454.7 万吨,2004~2007 年原糖进口量分别为 258.6 万吨、289.3 万吨、240.0 万吨和 324.2 万吨。2000 年马铃薯进口量为 35.9 万吨,2004~2007 年马铃薯进口量分别为 26.2 万吨、39.3 万吨、35.0 万吨和 38.7 万吨^④。

俄罗斯每年食品进口量和品种与该年度的粮食和农产品收成有着密切的关联,一般来说,如果没有像俄罗斯与西方国家相互制裁这种人为主观因素的干

① Федеральный закон о качестве и безопасности пищевых продуктов, [http : //www. pediatr - russia. ru/node/128](http://www.pediatr-russia.ru/node/128)

② Там же.

③ Проблемы продовольственной безопасности в России, [http://knowledge. allbest. ru/economy](http://knowledge.allbest.ru/economy), html

④ 王殿华、黄斗铨:《俄罗斯粮食安全问题与中俄食品贸易》,载《俄罗斯中亚东欧市场》2010 年第 12 期。

预，两者通常呈反相关，即粮食和农产品收成好，国家粮食安全状况好，那么食品进口量和品种就会减少，反之亦然。俄罗斯发生严重旱灾导致农业大幅度减产的2010年就充分验证了这一点，2010年前11个月，俄罗斯食品进口量增长15.1%。2010年俄罗斯进口新鲜和冷冻禽肉45.24万吨，总额达6.178亿美元，减少45.7%，肉类罐头进口下降了9.7%，茶叶下降2.5%，玉米下降12%，鱼类进口增长3.8%，奶酪酸凝乳增长33.7%，炼乳增长10.6倍，柑橘增长18.7%，咖啡增长12.4%，原糖进口超过200万吨，增长64.5%，总额达10亿美元。同年俄罗斯食品出口减少26.2%，小麦减少18.8%，大麦减少55.2%，植物油减少49.2%。不过，禽肉出口增加3.2倍，鱼类增加37.9%，荞麦增加58%。

2013年，国产农产品总量的提高增强了俄罗斯部分食品的独立供应能力。肉类进口下降，其中禽肉下降5.7%，来自美国的鸡肉供货量减少了2.5%，家畜（特别是猪）的进口下降80%，牛进口减少35.1%。但是由于甜菜和水稻减产，进口量有所增加，甜菜进口增加2.1%，大米进口增加16.2%。苹果和梨进口额约10亿美元，主要来自波兰（40%）、阿根廷（10%）、比利时（10%）和中国（8%）。蔬菜进口额约25亿美元，其中大部分为西红柿。鉴于近两三年俄罗斯开始温室大棚种植蔬菜，今后俄罗斯能够实现部分蔬菜自给，替代进口。鱼和水产品进口额约25亿美元，最大进口国为挪威。尽管远东地区渔业发展较好，但是由于该地区远离俄罗斯欧洲部分，运费高昂，因而从远东地区运送鱼和水产品到俄罗斯欧洲部分在经济上是不划算的。俄罗斯奶及其制品每年的消费量都在增加，占消费总量的30%~60%，因而俄罗斯奶及其制品是进口额度较大的食品，2013年奶及其制品进口额为24亿美元，主要进口国为白俄罗斯（47%）、芬兰（12%）、德国（8%）。俄罗斯本国生产能够完全满足国内需求的食品主要有面粉、空心粉和白糖。植物油、糖果和肉罐头能够满足80%~85%^①。2013~2014年度俄罗斯食品进口额为450亿美元。

从2000~2013年俄罗斯食品和农产品进口情况来看（见图2），与2000年相比，2013年奶类产品在俄罗斯的进口商品总量中的份额增长了6.4个百分点，水果和坚果增长5.6%，鱼增长4.8%。白糖和糖果制品进口减少11.3%，谷物减

^① Импорт продуктов сельского хозяйства в Россию, http://rosinvest.com/mirovoi_prodoovolstvenii_rinok/542.html

少 6.4%。对食品进口份额在俄罗斯国内消费中的比重进行分析可以看出,禽肉和猪肉的进口量明显减少,水果进口量依然比例较高,番茄等部分蔬菜、奶粉和奶酪等奶产品的进口量在不断增加。每年夏季各月份,俄罗斯蔬菜和水果的进口量比年平均进口量分别下降 20% 和 60%,5 月份蔬菜的进口量超过年平均进口量的 80%,12 月份水果的进口量超过年平均进口量的 46%^①。

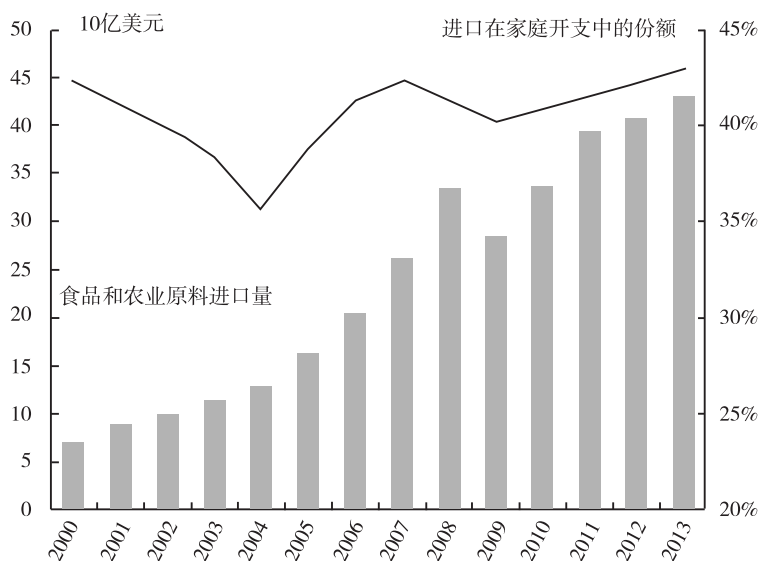


图 2 2000 ~ 2013 年俄罗斯食品 and 农产品进口情况

资料来源: Как в России менялась зависимость от импортного продовольствия за последние 13 лет, <http://www.online812.ru/2014/08/07/002/>

从食品进口额来看,俄联邦经济发展部 2009 年发布的统计数据显示,俄罗斯食品进口额总体在不断增加。1992 年俄罗斯食品进口额为 96 亿美元,1995 年为 130 亿美元,2000 年为 85 亿美元,2004 年为 139 亿美元,2005 年为 174 亿美元,2006 年为 230 亿美元,2007 年为 252 亿美元,2008 年为 322 亿美元,2010 年为 350 多亿美元^②,2012 年为 404 亿美元,2013 年为 419 亿美元,2014 年为

^① Как в России менялась зависимость от импортного продовольствия за последние 13 лет, <http://www.online812.ru/2014/08/07/002/>

^② 2009 年和 2011 年数据未查到。

350 亿美元，2015 年约为 250 亿美元^①。

三 俄罗斯粮食安全面临的风险和威胁

在俄罗斯对粮食是否安全存在不同看法：第一种观点认为俄罗斯粮食安全不存在任何威胁；第二种观点认为俄罗斯粮食安全处于危险之中；第三种观点认为俄罗斯粮食安全面临着潜在威胁，而目前俄罗斯粮食安全状况受进口临时依赖性影响较大。

（一）俄罗斯粮食安全面临的风险

2010 年版《俄联邦国家粮食安全学说》列举了俄罗斯国家粮食安全面临的风险：实体经济部门投资吸引力和国产产品竞争力下降以及最重要的经济领域对国际市场行情依赖导致的宏观经济风险；由于本国生产基地技术发展落后于发达国家、对食品安全及其监控体系组织的要求不同而引发的技术风险；不良投资环境与自然和技术原因造成的后果带来的农业生态风险；其他国家市场行情波动和国家扶持政策措施的实施引起的对外贸易风险^②。

（二）俄罗斯粮食安全面临的风险导致的威胁

上述风险对俄罗斯国家粮食安全构成威胁，这就要求俄罗斯政府着力采取措施以消除威胁：居民对食品需求的支付能力水平低；国内市场基础设施不尽完善；农产品、水产品、原材料和食品价格比失衡；农产品、水产品、原材料和食品生产领域创新和投资积极性不高；本国动植物遗传资源减少，专业人才匮乏；城乡居民生活水平存在差异；外国对食品生产的各种扶持措施使其产品获得人为的不公平竞争优势。

（三）“入世”后食品关税下调对俄罗斯食品市场的影响

加入世贸组织后，俄罗斯 1/3 的商品进口关税下降，3 年内 1/4 的商品进口关税下降至预定水平，禽肉关税下调的过渡期最长，达 8 年。自 2003 年起，俄罗斯开始实行牛肉、猪肉和禽肉进口配额制。在俄罗斯成为世贸组织和关税同盟

^① Импорт пищевой продукции в Россию, <http://newsruss.ru/doc/index.php>; Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. N120), <http://base.garant.ru/12172719/#ixzz3Gwidhh4q>

^② Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, <http://base.garant.ru/12172719/#ixzz3Gwidhh4q>

成员国情况下，税率配额由欧亚经济委员会制订，然后由俄罗斯经济发展部在特定国家之间分配。俄罗斯保留了牛肉、猪肉和禽肉的进口税配额，列入配额的产品享受税费优惠，鲜、冷藏牛肉为 15%，但每公斤不少于 0.2 欧元，冷冻牛肉为 15%，但每公斤不少于 0.15 欧元，猪肉为 15%，每公斤不少于 0.25 欧元，禽肉为 25%，但每公斤不少于 0.2 欧元。在配额规定税费框架内牛肉的供货量为 55%，猪肉为 80%，禽肉为 65%。尽管有配额限制，直到加入世界贸易组织前，俄罗斯的猪肉进口并未减少，反而增长了 13%，超配额进口 8.5 万吨。2012 年 8 月至 2013 年 1 月与 2011 ~ 2012 年同期相比，俄罗斯猪肉进口增加了 34%^①。2015 年，俄罗斯发放鲜牛肉或冷鲜牛肉进口配额为 4 万吨，其中 2.9 万吨配额给了欧盟，冷冻牛肉进口限额为 53 万吨，其中分配给欧盟和美国各为 6 万吨。猪肉进口配额为 40 万吨。禽肉进口配额为 36.4 万吨，其中有 8 万吨配额给了欧盟。

(四) 西方制裁对俄罗斯食品市场的影响

2013 年乌克兰出口了 120 万吨大豆，其中有 14.1 万吨出口至俄罗斯。俄罗斯宣布，自 2013 年 7 月 29 日起禁止进口乌克兰的乳制品和果汁。2013 年俄罗斯自希腊进口约 16 万吨水果，价值约 2.41 亿美元。另外，2014 年 1 ~ 4 月，俄罗斯从美国进口的鸡肉价值达 7 100 万美元。2014 年 7 月 ~ 2015 年 7 月和 2015 年 8 月 ~ 2016 年 7 月，俄罗斯对西方食品实行进口禁令，导致俄罗斯自西方国家食品进口量大幅度下降，俄罗斯总体食品进口量减少。

2014 年 7 月 ~ 2015 年 7 月为俄罗斯与西方国家相互制裁的第一期，这就人为地限制了俄罗斯的食品进口。只要双方制裁不解除，尽管俄罗斯在寻求新的食品供应国，俄罗斯的食品进口量就会持续减少，并努力实现进口替代。2015 年 6 月 22 日，欧盟国家宣布延长对俄罗斯的制裁，俄罗斯同样宣布从 2015 年 8 月起延长对西方的“食品禁运”，此为俄罗斯与西方国家相互制裁的第二期。2015 年 8 月 6 日，俄罗斯总统普京宣布停止从欧盟对俄制裁国家进口农产品、食品和原料等产品，再次宣布停止进口美国禽类和农产品。8 月 7 日，俄罗斯总理梅德韦杰夫宣布，俄罗斯将“全面禁止”从欧盟、美国及其他制裁俄罗斯的西方国家进口食物，禁令立即生效，为期一年。同时，俄罗斯政府下令销毁大量从西方非法进口的食品。

^① Сущность и содержание процесса обеспечения продовольственной безопасности России, [http: // www. moluch. ru/archive/37/4288/](http://www.moluch.ru/archive/37/4288/)

俄联邦海关署公布的统计数据显示,2015年1月,俄罗斯粮食进口量为3.2万吨,同比减少53%;肉类进口量为1.67万吨,同比减少67%;黄油进口量为4200吨,同比减少65%;酒精饮料及非酒精饮料进口量5.48万吨,同比减少41%。2015年1~5月,俄罗斯食品进口额为100亿美元,其中从加入欧盟制裁俄罗斯的国家进口的食品和农产品额约为1.6亿美元。2015年1~8月,俄罗斯食品进口额减少约130亿美元,其中从欧盟食品进口下降60%,尽管如此,俄罗斯并未出现食品供应短缺的现象。白俄罗斯食品取代了欧盟食品。俄罗斯从白俄罗斯肉类食品进口增加90%,奶酪进口增加75%,水果进口量是此前的2.5倍。

(五) 食品质量问题时有发生

有关统计数据显示,俄罗斯每年发生的食物中毒事件超过100万起,其中近5万件为恶性案件,主要表现为:正规合法的生产企业偷工减料、掺杂使假、产品不符合国家标准;处于监督之外的地下黑食品加工;滥用食品添加剂和辅料;食品生产原料中残留的抗生素和农药超标;等等。

从2009年以来俄罗斯出口食品和粮食中检测的不合格产品来看,主要质量问题有:谷物铝超标、蔬菜和茶叶中含有辐照成分或沙门氏菌、沙棘和葵花籽油中含有苯并芘、冷冻鱼汞超标或检出寄生虫、冻鳕蟹中含有二氧化硫、冻明太鱼子色泽暗黄,有风干现象、天然花蜜中含有氯霉素、蛋糕沙中含有门氏菌、苏打水亚中含有硝酸盐和氟化物、蛋黄中含有酱糖精、饼干中含有山梨酸、亚麻中含有转基因成分、番茄酱中含有苯甲酸和山梨酸、起泡葡萄酒中柠檬酸超标等等^①。

四 俄罗斯保障粮食安全的措施

为保障粮食安全,俄罗斯政府采取了完善支持农业发展的法律法规体系、不断健全确保粮食安全的机制、确定国家粮食安全的指数体系等各种较为有效的宏观措施,同时针对实际情况采取具体应对措施。

(一) 不断完善保障粮食安全的机制和政策法规

为确保国家粮食安全,俄罗斯政府建立不断完善保障粮食安全的机制和政策法规。确保粮食安全的预算机制,提供充足的财政资金保障,以有效预防内外部

^① 聂雪梅:《中俄两国进出口食品近年来的贸易概况及通报情况》,载《食品安全质量检测学报》2013年第4期。

威胁对国家粮食安全的影响；不断提高居民的食品购买力，建立保障低收入居民弱势群体获得必需食品提供援助机制。

2006 年 12 月 29 日俄罗斯总统普京签署的《俄联邦农业发展法》正式生效，先后经过 2008 年、2009 年、2011 年、2012 年和 2013 年总计 10 次的修改和补充。该法主要协调其所确认的作为农业商品生产者的公民和法人与其他公民、法人、农业发展方面的国家权力机关之间的关系。该法确定了俄罗斯农业和农村发展规划，调节公民与农业商品生产者法人、农业发展领域其他公民、法人与国家权力机构之间的关系，为俄罗斯农业的未来发展和建立全俄统一农产品市场创造了制度、经济和社会条件，提出了发展俄罗斯农业生产的具体措施^①。

2009 年以来，俄罗斯对进口肉类实施税率配额制度，废除税率配额制度中的国家分配，提高超配额税率。依据《俄联邦粮食安全学说》（2010 年）的基本方向和机制，夯实农工综合体和渔业综合体功能的法律法规基础；对粮食安全状况进行监测和预警；针对国际粮食市场和气候变化，并结合国家经济发展态势，对粮食安全状况做出提前预警，评估食品供应的对外依赖程度；建立确保粮食安全的国家信息资源库，随时跟踪国内外粮食市场的最新动态，对粮食安全形势做出较为科学准确的预判。

（二）建立粮食安全的安全体系和指数体系

俄罗斯构建起了粮食安全体系，涵盖粮食的可用性、获得性、农业和加工业、原料和食品市场及对其质量的监督、质量管理体系、价格水平、改善居民健康状况、国家经济发展、劳动生产率、提高就业率、增加居民福利等要素，各要素间相互关联，相互影响，形成完整的粮食安全体系。

建立确保食品安全的指标体系、为食品企业制定适应监督体系和符合国际组织的统一要求，将食品业纳入到综合安全监督体系之中。《俄联邦国家粮食安全学说》确定了俄罗斯国家粮食安全的指数体系：第一，消费领域的指数体系包括：按照家庭成员分配家庭经济资源、人均食品消费、对居民有针对性帮助的额度、每人一昼夜食品热量（卡路里）、一昼夜人体所需的蛋白质、脂肪、碳水化合物、维生素和微量元素的数量、食品消费价格指数；第二，生产和流通领域的指数体系包括：农产品、水产品、原材料和食品产量及其进口量，按照产品销售每卢布给予农产品、水产品、原材料和食品生产者的预算扶持，农业土地资源利用效率，贸易和

^① Федеральный закон о развитии сельского хозяйства, <http://docs.cntd.ru/document/90202178>

公共饮食组织的食品销售额；第三，管理组织方面的指数体系包括：依据俄联邦相关法规建立的国家粮食储备量，农产品、水产品、原材料和食品的仓储量。同时，为评估国家粮食安全状况，《俄联邦国家粮食安全学说》确定了国产农产品、水产品、原材料和食品在国内相应产品中所占的比例指标（阈值）：谷物不低于 95%、糖不低于 80%、植物油不低于 80%、肉及肉制品不低于 90%、奶及奶制品不低于 90%、水产品不低于 80%、土豆不低于 85%、食盐不低于 85%^①。

（三）成立“联邦粮食公司”以掌控国内粮食市场

2009 年 3 月，俄罗斯政府决定以联邦食品市场管理局为基础、联合国内 19 个地区 31 个粮食企业成立“联邦粮食公司”。该公司旨在增强俄罗斯国内市场的购销能力，促进粮食出口，改扩建粮食仓库和港口设施，使公司的粮食存储能力最高达 300 万吨，并将在俄罗斯国内粮食市场占有 50% 以上的份额。

（四）积极寻求新的食品供应渠道

2014 年 7 月，俄罗斯与西方国家开始相互制裁，俄罗斯政府禁止从参与制裁俄罗斯的国家进口食品，8 月 7 日，俄罗斯政府对来自欧盟、美国、澳大利亚、加拿大和挪威的牛肉、猪肉、禽肉、鱼类、奶酪、牛奶、水果和蔬菜产品实行为期一年的全面禁运；确定了新的食品供应国家（包括潜在的）名单：阿塞拜疆、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚、中国、土耳其、伊朗、塞尔维亚、埃及、摩洛哥等。俄罗斯逐步增加从上述国家的食品进口量，以弥补国内食品市场的不足。

（五）不断提高粮食产量，增强食品的进口替代能力

俄罗斯政府采取有效措施以保障农业不断发展，如将逐步扩大农业播种面积、施用更多的无机肥料和利用现代化技术，以增强土壤肥力和增加粮食产量。2014 年俄罗斯粮食产量为 1.053 亿吨，2015 年为 1.02 亿吨，2016 年为 1.06 亿吨左右。有关专家预测，2016 ~ 2017 年农业年度，俄罗斯粮食出口有望达到 3 650 万吨，其中小麦出口 2 500 ~ 2 600 万吨。预计到 2020 年俄罗斯粮食产量将提高到 1.2 亿吨，2030 年粮食出口量达到 4 500 万吨^②。

为应对西方国家的多轮制裁，俄罗斯政府决定禁止或限制从部分西方国家进口农产品，并着力落实“进口替代”政策。俄联邦农业部部长亚力山大·特卡

① Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, <http://base.garant.ru/12172719/#ixzz3Gwidh4q>

② 《俄罗斯粮食出口创纪录》，载《中国证券报》2016 年 8 月 8 日。

乔夫指出,2015 年俄罗斯食品进口额将从 2014 年的 410 亿美元下降至 250 亿美元,几乎减少一半。面对西方的制裁,俄罗斯实施进口替代任务变得更为迫切,外部压力成为激发俄罗斯发挥内部资源的重要因素。

奶酪是俄罗斯的进口依赖度高的食品,在 2014 年 7 月~2015 年 7 月的制裁期内,俄罗斯的奶酪进口减少到 4.1 万吨,减少了 8.4 倍,而同期俄罗斯国产奶酪产量增加了 22.6%。做罐头用的鲱鱼、沙丁鱼、凤尾鱼的捕捞量增加,鲑鱼捕捞量增加 4 倍以上,达 4.88 万吨,毛鳞鱼捕捞量增加到 4.58 万吨。2015 年对虾捕捞量达到 9 000 吨^①。

(六) 明确食品生产指标和优先任务

2012 年 4 月 17 日俄罗斯政府批准的《2020 年前俄罗斯联邦食品和加工工业发展战略》规定:如果今后俄罗斯食品生产年均增长保持在 3.5%~5%,那么到 2020 年俄罗斯的食品生产将增长 0.4 倍,肉及其制品、奶产品、白糖和果蔬的产量将大幅度提高,85% 的食品生产能力将得以发挥。按照通行的食品消费指数,农产品和大多数品种的食品产量能够满足本国居民的需求。

该战略明确了俄罗斯的长期优先任务:第一,加大发展食品加工业的力度,稳步有序实现肉、奶、鱼和糖等食品的进口替代;第二,将资源节约工艺运用到食品加工业中去,以减少生产过程中废弃物对生态环境产生的不良影响;第三,利用生物和纳米技术生产的新型原材料来加工食品;第四,增加绿色有机食品产量;第五,保障粮食的生态安全;第七,有计划地适当扩大食品进口量以弥补国内食品市场数量的不足和丰富其品种^②。

总体来看,俄罗斯粮食安全形势大多数年份都处于安全状态,如果不出现极端的不可抗力情况,针对存在的问题,俄罗斯政府采取行之有效的政策措施加以应对,能够保障粮食的可持续供应、达标的质量和丰富的品种,不断增强进口替代能力,逐步缩小进口食品比重,最终确保本国粮食安全无忧。

(责任编辑 李中海)

^① Россия потеряла половину от ввоза продовольствия, но поверила в импортозамещение, <http://tass.ru/ekonomika/2173548>

^② О Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности РФ на период до 2020 г, <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70067828/>