

俄罗斯粮食安全与政策评析

王殿华 拉 娜

【内容提要】 本文概述了俄罗斯粮食安全现状并对其进行了简要评价,从国内外两方面分析了其影响的风险因素,对其未来发展及政策选择进行了梳理。研究表明,随着俄罗斯对粮食安全的重视,所采取和实施的一系列政策会有力促进其粮食生产的发展。但由于威胁粮食安全的风险因素较复杂,因此,从根本上保障俄罗斯粮食安全的道路仍会很漫长。

【关键词】 俄罗斯 粮食安全 农业环境

【作者简介】 王殿华,1965 年生,天津科技大学经济与管理学院教授、博士;拉娜,1987 年生,天津科技大学经济与管理学院硕士研究生。(天津 300222)

粮食安全作为一个国家的生命线,目前已成为国际社会广泛关注的焦点。根据联合国的预测,到 2050 年,全球人口数量将从目前的 70 亿增加到 90 亿,超过生物圈可持续发展临界阈值的 4 倍,而随之消耗的粮食将超出现有生产数量的 3 倍以上。土壤的恶化和灌溉水资源的缺乏,会进一步加剧全球的粮食安全危机。现代世界粮食局势的特点是,一方面,发展中国家的人口数量巨大而粮食供应不足,无法达到生理营养标准;另一方面,人口占全球不到 20% 的发达国家粮食生产过剩。发展中国家为了满足粮食需求,不得不以战略物资、贵金属和重大政治让步为代价换取进口。

俄罗斯作为粮食风险指数中等的国家^①,粮食安全受到来自国内外各方面因素的威胁。俄罗斯把粮食安全视为保护国家地位和主权的因素之一,在国家战略安全中与经济安全、军事安全、信息安全等处于同等重要的地位,被视为国家的首要任务。采取各种有效应对措施,通过有效的农业生产来应对粮食安全的挑战,以改善粮食供求形势,进而维护社会的稳定发展,是国家当前和将来的一项重要任务。

一 对俄罗斯粮食安全的评价

2008 ~ 2009 年的美国金融危机和全球经济危机,对俄罗斯农业产生的直接影响是,产业投资机会和农业生产总值减少,农产品零售贸易和农产品市场价格下降。2009 年 9 月的粮食价格指数仅比 2008 年 12 月增长了 5.8% (2008 年和 2007 年增长了 12.1%)。受农业和粮食市场状况影响,食品生产企业的运营指标规模 2009 年 1 ~ 9 月期间比上一年减少 2.0%。根据俄罗斯农业部的数据,2008 年为农业发展补贴的资金为 1 340 亿卢布,种植业和畜牧业农产品每销售 100 卢布,政府的补贴仅为 11 卢布,规模大大低于发达国家。与此同时,由于市场的不利价格和维持生产的资金不足,使大片农田荒废,畜牧业衰退,许多农业组织破产,大批熟练工人外流,加之气候

^① 根据英国著名风险分析公司 Maplecroft 2011 年对全球 196 个国家粮食供应的充足性和稳定性进行调查后得出的数据所公布的“2011 年粮食安全风险指数”。

灾害的影响,使 2009 年的粮食总产量比预期大幅减少。

粮食不能自给。按照国际经验,粮食安全的标准是指全部主要粮食品种的 75% ~ 80% 由国内生产,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%。俄罗斯对“粮食安全”的定义是:国家有能力在不受国内外风险威胁的情况下,依靠相应的资源、潜力和保障措施,满足居民对符合通行标准的粮食数量、质量和品种的需求。而近年来,俄罗斯本国生产的食物仅能满足国内需求的 50% 左右,进口已占其总需求的 30% ~ 50%。为评估粮食安全,俄罗斯制定国产农渔产品及食物资源商品的具体比

重为:谷物不低于 95%,糖不低于 80%,植物油不低于 80%,肉及肉类产品不低于 85%,奶和奶制品不低于 90%,鱼类不低于 80%,马铃薯不低于 95%,盐不低于 85%^①。近年来,尽管俄罗斯农业出现了稳定发展势头,但粮食进口仍以 28% ~ 30% 的速度增长。据俄罗斯联邦国家统计局的数据,2009 年俄罗斯的食品行业有 30 多个部门,53 500 多家企业,150 万工人。以 2010 年肉类行业为例,全国共生产肉类 3 820 千吨(比 2009 年增加 13%),2 360 千吨香肠制品(比 2009 年增加 5.5%),1 620 千吨半成品(较 2009 年上升 5.3%),但产量仍不足以满足国内市场,该年进口肉类 270 万吨,此外,还有约 300 万吨的灰色进口。

表 1 俄罗斯人年均食品合理需求与实际消费标准

产品种类	合理需求标准	2008 年	2009 年	2009 年占合理需求(%)
肉和肉制品(千克)	70 ~ 75	66	67	89.3 ~ 95.7
奶和奶制品(千克)	320 ~ 340	243	246	72.4 ~ 76.9
蛋(个)	260	254	262	100.8
鱼和鱼制品(千克)	18 ~ 22	14.6	15	68.2 ~ 83.3
糖(千克)	24 ~ 28	40	37	132.1 ~ 154.2
植物油(千克)	10 ~ 12	12.7	13.1	109.2 ~ 131.0
土豆(千克)	95 ~ 100	111	113	113.0 ~ 118.9
蔬菜、瓜果、食品(千克)	120 ~ 140	100	103	73.6 ~ 85.8

俄罗斯联邦卫生与社会发展部 2010 年的 593 号令摄取食物的标准。俄罗斯国家统计局数据。

表 2 俄罗斯肉类生产的自给程度(%)

肉类	牛肉	猪肉	禽肉
70	67	75	73

转引自 Национальный доклад “о ходе и результатах реализации в 2009 году государственной программы продовольствия на 2008 - 2012 годы” 43 页,图 4.4。

表 3 农产食品的进口额(10 亿美元)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
进口额	7.4	9.2	10.4	12.0	13.9	17.4	21.6	27.6	35.2	30.1

根据 Национальный доклад “о ходе и результатах реализации в 2009 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы” 11 页,图 1.3 修改整理。

食品质量下降。由于全国平均经济收入和居民实际可支配收入水平很低,俄罗斯在全球人均食品消费量的排名在第 42 位,购买食品支出在家庭消费支出结构很大,大量生活在贫困线以下的居民饮食不符合生理的基本标准。居民食物支出比重占最终消费支出 1/3 以上,2008 年食物费用支出结构占最终消费的 34.5%,比 2007 年同期增加了 0.5%,这一数字为世界发达国家 6% ~

12% 的 2 ~ 4 倍。近年来,食品领域通货膨胀严重,零售价格的上涨超过了国家经济总体通货膨胀率的增长。从 2006 年起,主要食品的价格开始上涨,到 2008 年达 30 年来最高,同比增长 2 倍以上。人均消费量下降了 24%,牛奶和乳制品下降了 38.6%。根据俄罗斯相关部门 2008 年入户调查

^① Нартов Н. А. , Нартов В. Н. , Некрасов Н. А. Продовольственная Безопасность России. <http://akademiagr.ru>

表4 俄罗斯进口的主要食品和农业原料(千吨)

品种	2006	2007	2008	2009
农产食品和原料(除纺织品外)(10亿美元)	21.6	27.6	35.2	30.1
新鲜和冷冻肉类(不含禽肉)	1 411.4	1 489.5	1 710.9	1 437.1
新鲜和冷冻禽肉类	1 282.5	1 294.9	1 224.0	985.7
新鲜和冷冻鱼	686.1	870.3	881.4	794.7
牛奶和奶油	145.3	130.7	160.2	133.9
植物油和其他乳脂	165.0	123.5	140.1	125.3
葵花籽油	100.0	132.0	111.9	43.4
原糖	2 629.4	3 410.4	2 417.6	1 251.8
白糖	349.7	296.1	165.1	258.9
柑橘类水果	1 187.4	1 260.2	1 288.4	1 279.7

统计,约80%人口消费的牛奶和奶制品,50%~60%人口消费的肉和肉制品、鱼和鱼制品,70%人口消费的水果,30%人口消费的糖,20%人口消费的面包和谷物产品都低于合理标准,所有群体消费的蔬菜和鸡蛋都低于合理规范,只有马铃薯和面包的消费符合甚至超过合理营养标准。以2010年俄罗斯和国外年均人消费肉类为例,欧盟和美国分别为76.3和110.9千克,而俄罗斯仅为48千克。

消费市场的食品质量状况不容乐观。据俄罗斯联邦国家统计局的数据,2009年上半年,质量低下或不合格的国产食品中,肉类和家禽占10.7%,鱼类产品占12.4%,奶产品占5.5%~5.9%,面粉占7.6%,水果和蔬菜罐头占6.3%。同时大多数进口食品质量指标低于国内,每年每4吨进口的肉类、10吨的鱼和鱼制品,半数以上的猪肉和水果、浆果不合格,其中不合格的鱼和鱼产品占21.5%,糖占30%,乳产品占9.7%,水果和蔬菜罐头占8.5%。例如,美国有些批次的鸡肉含有的抗生素超过允许标准200倍。仅据2009年4月底交货的有限数据,从美国、哈萨克斯坦、巴西进口的肉中,都发现了食源性疾病的病原。

人类的寿命直接依赖于所消耗的蛋白质,实物质量的下降严重影响了俄罗斯人的健康和寿命。能量作为人类健康和行为的决定因素,从3000千卡/天减少到2200千卡/天,决定疾病免疫力的维生素,下降到正常值的50%,这种饮食条件直接导致了人口出生率的下降。

二 俄罗斯粮食安全面临的系统性风险

宏观经济的诸多风险。金融危机对国家经济

总体的持续影响,使农业由于缺乏资金支持而进一步降低了投资机会和发展进程。在此情况下,随着俄罗斯加入世贸组织导致的产品国际竞争力的减弱,进口依存度继续增加,对农产品生产者产生了不利影响。尤其是近几年,经济的发展主要依靠能源出口,缺乏对农业的重视,俄罗斯的农业发展受到了很大制约。由于缺少对农业的投入和政策的倾斜,使农业的发展潜力受到严重破坏,致使粮食进口依存度增加,居民的营养恶化,农工综合体问题严重。尽管近8年来农产品产量增长了40%,但由于农业生产成本年均增长了23%,农工综合体亏损企业的比例达27%。同时,包括能源在内的原料和技术价格继续上涨,如2009年8月,农产品生产者的电力价格比2008年12月上漲了19.3%,柴油燃料上涨了14.6%,天然气上涨了32.6%,拖拉机上漲了5.6%,联合收割机上漲了9.7%。几乎完全停滞的农产食品投资和金融支持,制约了其物质和技术保障,致使大批生产基地停顿,土地退化,大量畜牧业生产活动停止,家禽产量大幅度下降。

自然风险。这是俄罗斯发展农业产业需要长期考虑的风险因素。地理位置位于高寒气候带,使俄罗斯国产产品的费用高于西方国家的农民,加之平均每7~8年重复一次长期不利的气候条件,使很多俄罗斯人认为本国不适合发展农业。1998年,当旱灾侵袭大部分国土的时候,谷物总产量比1997年减少了4000多万吨,生产的总产品减少了13.2%。2009年15个联邦主体的干旱,造成谷物总产减少了约1300万吨(比2008年同期减少0.8%,而2008年比2007年同期却增长了9.6%)。

物质技术风险。由于农业物质技术基础差、

技术创新基金不足、与世界发达国家相比现代化技术落后,目前农业生产技术的50%~80%都到了折旧期,如2009年拖拉机的更新率只有4.5%,不到需求的一半,农业机械化水平正在退化,其主要原因之一是农业生产收益率极低,影响了扩大再生产的进行,从而造成了大多数农业商品都是简单再生产,导致物质技术资源和生产技术市场的需求大幅降低。农业化肥的使用情况也是如此,1公顷土壤的作物中仅施加36千克,不到欧洲甚至一些贫困国家的1/10,然而却有约80%的化肥出口,这就造成了土壤贫瘠化,降低了抵抗恶劣天气的能力。

农业环境风险。据农业科学家的估计,目前,最大的危险来自农田质量退化。农田土壤的侵蚀,危害的农田面积超过土地总面积的58%,占耕地的41%,近7000万公顷的农田酸性升高,其中中强酸性的超过3600万公顷,尤其是超过80%的干旱地区呈沙漠化趋势。近20年来,由于灌木、杂草生长而废弃的土地估计约有4000万公顷,与此同时,由于农业商品经济水平低,提高土质、预防退化、恢复和保护农田与环境的资金不足,土壤的恢复情况也令人极为担忧,其规模已从上世纪90年代初的1130万公顷减少到近年来的200万公顷。

社会风险。主要是指缺乏专业人才。农业同国家经济其他部门相比工资低,城乡社会机制和基础设施差距越来越大,如2008年农业部门的月平均工资为8200卢布,而国家经济各部门的平均工资为17226卢布,即低1倍多,2009年的1~8月农业部门的月平均工资为9074卢布,而国家经济各部门的平均工资为18087卢布,也不到一半,由此造成大批专业人才从农业部门流失。

经贸风险。经济的开放和国家市场竞争力的不足削弱了俄罗斯的粮食市场。由于农副产品市场的持续垄断,消费价格升高,农业生产者收入下降,俄罗斯入世对其粮食进口市场的压力,使农产品生产者收益减少。如牛肉价格的下降使牲畜饲养减少,仅2008年9月至2009年8月,牲畜饲养总数就减少了50万头,其中牛减少20万头。经济的开放和融入世界经济的进程,对俄罗斯产生了积极和消极两方面影响,导致粮食市场的经济依赖膨胀,国内市场和国内厂商损失严重。由于受到要求

进一步放宽市场准入国家政策的压力,使进口产品增加,而在某些情况下,进口又受到制约,使进口食品价格上涨,导致国内市场的不平衡。发达国家认识到,由于生产条件的专业化,农业竞争力不能与其他行业相比,因此国家大力扶持。例如在欧洲,对农民的财政支持约为产品成本的40%,而挪威的农民每种植1公顷耕地会得到3500美元的支持。俄罗斯8年前起草《粮食安全法》,其中规定必须限制进口食品,增加国内生产,但国家并未采取任何旨在改善农业状况的措施。

三 保障粮食安全的措施

粮食安全具有巨大的社会经济意义,它不仅能满足居民基本生活需求,而且反映了居民的生活质量,粮食进口依赖加剧了国家的安全风险和人口、国家主权问题。应创造条件,在不受国外的影响下,保证国内主要粮食品种的生产,以维护统一的经济空间。

保障粮食安全的主要方向是:国家在中长期把粮食安全作为维护国家主权的重要组成部分,人口政策的必要条件,实现国家战略的优先事项,通过高标准的保障提高俄罗斯公民生活的质量。

俄罗斯实现粮食安全保障的主要目标是:确保粮食不受价格上涨、货币短缺、外部禁运等国内外因素影响,实现可持续供给。国家视职能情况将粮食安全划分为全球、区域、国家、地方、家庭和人口等级别,粮食安全水平等级各别相互交织和依存。保障粮食安全的主要任务是:及时预报、发现和预防国内外的风险威胁,最大限度地减少其负面影响,形成安全和优质的粮食战略储备,稳定发展国内生产,确保国家独立生产符合居民合理摄取标准的产品,保证食品质量安全。确保粮食安全的重要措施是:以发展产业化为方向,以行业先进科学技术为基础,提高土地生产力和产量,扩大粮食生产,建立可靠的粮食储备,确保基本食物的价格稳定,为所有公民标准合理,能保障积极和健康生活方式的数量和品种。

近年来,农业在许多方面都发生了积极变化。《联邦农业发展法》的通过,国家“优先发展农业方案”的实施,2008~2012年国家调控农产品、食品和原料市场农业规划的实现,农业机械和设备

的增加,都促进了生产的恢复,使农业组织的效益得到提升,使近10年来农产品总值呈上升趋势。

制定制度体制和经济措施。包括保障粮食安全的联邦法律、法令和条例,俄联邦总统命令,俄联邦政府以及安全理事会的各项决定。政府根据区域特点实现国家统一的粮食安全经济政策,制定和实施粮食安全法,以提高国内农产品竞争力,鼓励提高生产能力和水平。在基础设施和组织机制方面,建设有效的粮食市场,降低从生产商到最终消费者的物流成本,扩大农产品的采购清单,鼓励发展各种形式特别是营销领域的合作,消除不必要的中间环节,为农产品批发市场运作创造条件。制定并通过规范的法律体系与条例,确定国家资金预算,为农业经济产业的运作创造条件。

解决农产品运输问题。近年来,铁路运价、天然气、电力、服务价格的快速增长,导致这些市场被垄断,使农业商品成本增加,食品生产和消费价格较高。以每吨燃料农民支付的谷物为例,2000年为3吨,而到2006年已达6吨。此外,边远农村地区道路网不发达,限制了消费合作活动。基础设施的改善和贸易网络的扩大,能够解决农产品和原材料的铁路运输费用高昂问题,促进偏远地区区域间的流通,缩小持续上升的价格差距。

农业现代化的技术支持。为了确保农业设备生产现代化中技术的约束,降低依赖进口机器和设备技术,必须加强技术基础设施建设,2010年联邦实施恢复和发展农业机械和食品工业设备的目标计划,以促进拖拉机和农业机械化发展。

调整进口政策。建立与确保粮食安全相一致的对外经济政策,对从西方国家进口的农业和渔业的原材料和食品,积极采用严格的保护措施,根据国际法和标准提高海关系统的工作效率、动物和卫生检疫程序,尽快解决畜产品进口依赖问题,逐步减少对农业产业化和渔业综合体的进口技术、机器、设备和其他资源的依赖。未来将重点考虑在保障国家粮食安全问题的前提下,在建立欧亚经济共同体的基础上,形成俄罗斯同白俄罗斯和哈萨克斯坦共和国的关税同盟。

确保国家对粮食安全状况的监测。每年都

今后一段时间的粮食安全进行报告和预测,有针对性地帮助贫困群体,使他们获得充足的营养,建立系统机制,确保包括转基因生物产品生产原料在内的食品安全,制定食品企业统一的控制体系 and 标准,保证食品行业综合控制系统的安全。

建立粮食储备。世界的粮食安全意味着必须生产足够的粮食来满足全球日益增长的需求,由于粮食生产的特殊性,因此应有一定的储备。粮农组织认为,储备粮应相当于全球消费的17%或足以满足两个月的消费。1995年世界谷物储备下降至14%,就造成了粮食消费价格的大幅上涨。因此,保障国家粮食安全的一个方向是建立储备和储存。俄罗斯为此建立了粮食储备基金,2008年购买了800多万吨金额达386亿卢布的粮食,占国内粮食产量的7.5%和国内消费的10%。建立这一基金,不仅稳定了粮食市场,还稳定了农产品的销售价格。

四 结论

基于粮食行业生产状态、为居民提供粮食的程度、食品质量和社会各阶层的可负担性、粮食战略储备的规模和能力建设等对粮食安全程度进行系统评估,有利于了解粮食的生产状态和科学技术基础,并解决出现的问题。

粮食安全作为国家经济安全的重要组成部分,已构成了社会经济的重大挑战,关系到维护国家主权和改善人民福利的政策,涵盖广泛的国家、经济、社会、人口和环境因素。通过制定和实施一系列措施实现粮食安全政策,扩大粮食生产,是国家最重要的公共政策。建立必要的社会、体制和生产措施,有利于保证俄罗斯的粮食安全,但由于威胁粮食安全的风险复杂,因此解决这一问题仍然任重道远。

[教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(12JZD033);国家社会科学基金项目(11BJY119);天津市教委社会科学重大项目(2011ZDH).]

(责任编辑 张红侠)