

# 普京第三任期以来俄罗斯农业的发展状况与政策调整

蒋 菁

**【内容提要】** 普京第三个任期以来,受国内外各种因素的影响,俄罗斯经济发展困难重重、举步维艰,但农业却一枝独秀,迎来蓬勃的发展期。特别是乌克兰危机后,俄罗斯农业逆势增长,成绩斐然,成为经济增长的重要引擎之一。种植业主要农作物连年丰收,畜牧业生产效率不断提高,粮食出口额连年攀升,农业基础设施不断完善,行业整体发展势头良好。这不仅保障了国家的粮食安全,还为稳定俄罗斯社会和克服经济危机发挥了积极的作用。西方对俄实施经济制裁后,俄罗斯在农业领域加快实施进口替代政策,并充分运用财政补贴、信贷支持、税收优惠和关税保护等手段对农业的生产投资和出口提供必要的国家支持,有效促进了农业发展。2018年后俄罗斯农业政策的导向开始从进口替代转向刺激出口。当前,尽管俄罗斯国内政治经济形势不容乐观,但农业总体仍呈现稳定的增长态势,未来还具有一定的发展潜力。

**【关键词】** 俄罗斯 农业 种植业 畜牧业 农业政策

**【基金项目】** 中国社会科学院2018~2020年创新工程项目《“一带一路”的理论基础与中俄战略协作》。

**【作者简介】** 蒋菁,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员、经济学博士、政治学博士后。

农业是国民经济的基础,也是保持社会稳定的基石。长期以来,农业一直是俄罗斯经济发展的短板。苏联时期,由于国家采取重工轻农的超高速工业化发展战略,农业发展始终处在严重落后的状态。苏联解体后,为了构建市场经济体制,俄罗斯对农业进行了一系列改革,重点是农业土地改革和农业经营组织改组。在农业发展道路上,叶利钦执政时期十分看重小农经济发

展,但事实证明其并不符合俄罗斯基本国情,这一时期的农业发展未取得应有的经济效益。由于农产品市场实行价格自由化政策,使得工农业产品价格剪刀差进一步扩大,加上国家基本停止了农业补贴,农业缺乏资金用于投资和设备维修,农业技术人才流失严重,农产品成本高昂但价格低廉,导致农业生产者的积极性受挫,种植业和畜牧业均遭受重创,农业产值连年下滑,至1998年跌至谷底<sup>①</sup>,农业陷入严重的危机。由于生产规模下降,俄罗斯在20世纪90年代末已成为食品净进口国。1999年统计数据显示,这段时期俄粮食进口占食品进口总量的25%,进口牛奶占总消费量的14%、蔬菜占41%、鱼占37%、植物油占54%、糖占91%<sup>②</sup>。

普京执政后,充分认识到发展农业对国家复兴的重要性。他强调:“没有俄罗斯农村的复兴,没有农业的发展,就不可能有俄罗斯的复兴。”<sup>③</sup>为解决20世纪90年代俄罗斯农业发展衰退等一系列问题,普京对原有农业发展政策进行调整,走上一条以发展大型农工综合体带动俄罗斯农业发展的道路。不仅将农业列为经济发展的优先重点领域,还通过出台一系列法规使农业政策逐步实现战略化、体系化和规范化。在积极推动农业私有化改革的同时,出台农业发展的联邦法律,编制中长期农业发展国家规划;通过实施农业农村发展国家项目,加大国家对农业发展的引导和金融扶持力度。特别是乌克兰危机后,在西方制裁和经济危机的双重压力下,俄采取了一系列以进口替代为战略导向的政策措施,有效促进了农业增长。

## 一 俄罗斯农业资源和生产经营的总体情况

在农业自然资源方面,俄罗斯具备得天独厚的条件。首先,俄罗斯幅员辽阔,横跨欧亚大陆北寒带、亚寒带、北温带和亚热带四个气候带,境内农业土地资源十分丰富,拥有全世界10%的可耕地,其中优质黑土地面积占世界黑土地总面积的55%,人均可耕地面积约为0.8公顷,超出全球平均水平约4倍。据俄罗斯农业部相关数据显示,俄境内有1.913亿公顷农业用地,其中耕地为1.155亿公顷,饲料用地为7050万公顷,常年耕种用地为1700万公顷,撂荒地

<sup>①</sup> 郭晓琼:《俄罗斯农业形势及发展因素研究》,《俄罗斯中亚东欧市场》2012年第10期。

<sup>②</sup> 李刚军:《俄罗斯转轨过程中的农业危机》,《东欧中亚研究》2000年第5期。

<sup>③</sup> 徐葵、张达楠等编译:《普京文集》,中国社会科学出版社2002年版,第15页。

为3 600万公顷<sup>①</sup>。其次,水资源十分丰富。境内拥有12万条长度超过10公里的河流、200多万个湖泊和约5亿公顷的各类湿地,淡水储量居世界第一位,鱼类资源也居世界首位。丰富的水资源为农业可持续发展提供了有力的保障。最后,农产区土地肥沃,分布广泛。主要集中在中央黑土区、伏尔加河沿岸地区、南方顿河流域、外高加索地区和西西伯利亚等地。畜牧业主要生产基地位于伏尔加河流域、西西伯利亚南部地区、乌拉尔联邦区、远东地区和北高加索地区。

在农村人口方面,总体呈下降趋势。1990年俄罗斯农村人口为3 890万,占总人口的26.3%,之后5年呈小幅增长,到1995年达4 010万。1996~2014年,俄罗斯农村人口逐年减少。乌克兰危机爆发后,2015年农村人口出现明显增长,从3 710万增至3 800万,之后继续呈小幅下降趋势。截至2018年年底,俄罗斯共有农村人口3 730万,与2012年年底的农村人口相当,但农村人口占全俄总人口的比重则从2012年的25.96%降至25.41%。

在农业机械方面,着力推行农业机械化战略,大力提升农业机械化水平和产品市场竞争力。长期以来,俄罗斯农业机械设备陈旧是影响农业发展的重要掣肘之一。近年来,为了提高农业生产效率,俄罗斯着手提高大型农机设备的更新率,这也刺激了农机设备的市场需求。2012年俄罗斯提出拖拉机更新率为40%,粮食播种机的更新率则要求达到50%。随着旧农机设备不断淘汰,市场对农业机械的需求开始转向功能更强、生产效率更高的设备。随着政府对农业机械领域的投入,俄罗斯国产农机设备的保有量已从2013年的30%增至2018年的60%<sup>②</sup>,农机设备出口连续5年保持增长。2018年俄农业机械制造企业出口额增长40%,达110亿卢布。目前,俄产联合收割机占据15%左右的全球市场份额,大功率拖拉机占据全球25%左右的市场份额,俄罗斯已进入世界农业机械生产商前5位。

在农业投资方面,农业固定资产投资总投资额的比重不断增加,从2012年的2.9%增至2018年的4%。特别是近年俄罗斯对农工综合体的固定资产投资额增势明显,且自有资金投资占比逐年加大。俄罗斯农业发展整体向好的形势进一步激发了企业对农业固定资产投资的热情。2012年农工综合体固定资产投资额为4 252亿卢布,其中自有资金投入占52.8%。乌克兰

<sup>①</sup> Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. Сельское хозяйство России. Москва. 2016. С. 15.

<sup>②</sup> Министерство сельского хозяйства Российской Федерации//Информационный бюллетень аграрный пульс великой страны. 2019. № 2. С. 1.

兰危机后,俄罗斯经济遭遇重创,在2015年国内生产总值下降3.7%的情况下,农工综合体固定资产投资并未减少,并保持逐年增长。2018年农工综合体固定资产投资额是2012年的1.6倍,而自有资金的投资额则是2012年的1.87倍(见表1)。这表明相关企业的投资积极性不断增强,反映俄罗斯农业生产经营企业对本国农业未来的发展和国际市场有着良好的预期和充足的信心。

表1 2012~2018年俄罗斯农工综合体固定资产投资情况

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
固定资产投资总额(亿卢布,按实际价格计算)	4 252	4 794	5 040	5 095	5 839	5 890	6 797
资金来源(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
自有资金	52.8	52.0	58.5	65.3	65.7	66.0	61.7
联邦资金	1.2	1.4	1.4	1.1	1.5	0.4	0.2
联邦主体预算资金	0.5	0.7	0.6	0.4	0.6	0.8	0.4
企业融资及其他资金来源	45.5	45.9	39.5	33.2	32.2	32.8	37.7

资料来源:根据俄罗斯农业部公布的《俄罗斯农业报告》数据整理,http://mcx.ru

在农业经营组织方面,逐步形成了相互协调的有序分工,总体经营效益不断提升。目前,俄罗斯农业生产经营组织分为三类:一是农业企业,包括各种股份公司、农业生产合作社、国有农场等。截至2019年1月1日,农业企业中不同类型企业的构成为:开放式股份公司占2.1%,封闭式股份公司占7.6%,有限责任公司占60.1%,农业生产合作社占21.5%,国有企业仅占2.1%,此外还有6.6%的其他类型企业。二是居民经济,指公民个人的副业经济、个人菜园和集体果园等。三是农户(农场)经济,指农民在私有土地上组建的家庭农场。在农业生产过程中,不同类型的农业生产经营组织相互协调发展,逐步形成了自然的劳动分工,其中农业企业是俄罗斯农产品的主要生产者,产品以粮食、葵花籽、甜菜、肉禽产品、牛奶和鸡蛋为主,而居民经济则以生产马铃薯和蔬菜为主。2018年农业企业共生产了全俄70.2%的粮食(以加工后的重量计算)、66.4%的葵花籽、89.1%的甜菜、78.4%的大豆、80.6%的油菜籽、19.3%的土豆和26.2%的蔬菜以及79%的牲畜和家禽(按宰杀后的重量计算)、53.1%的牛奶和80.5%的鸡蛋。而居民经济生产了全俄68%的土豆和55.1%的蔬菜<sup>①</sup>。普京第三任期以来,随着国家加大对大型

<sup>①</sup> Росстат. Сельское хозяйство в России 2019: статистический сборник. Москва. 2019. С. 28.

农工综合体和农户(农场)的支持,这三类农业经营组织所生产的农产品产值构成发生了一些变化,农业企业生产的农产品产值所占比重从2012年的47.9%增至2018年的56.5%,农户(农场)经济从2012年的8.9%增至2018年的12.5%,而居民经济则从2012年的43.2%降至2018年的31%(见表2)。这也从一个侧面反映了俄罗斯农业改革和结构调整的重点和成效。

表2 2012~2018年俄罗斯农产品产值构成(按实际价格计算,%)

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
所有农业经营组织	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
农业企业	47.9	47.6	51.7	54.0	55.1	55.2	56.5
居民经济	43.2	42.6	38.1	34.5	32.5	32.4	31.0
农户(农场)经济	8.9	9.8	10.2	11.5	12.4	12.4	12.5

资料来源:2012~2013年数据来自俄联邦国家统计局《俄罗斯农业、狩猎业和林业(2015)》,莫斯科,2016年,第52页;2014~2018年数据来自俄联邦国家统计局《俄罗斯农业2019:统计数据》,莫斯科,2019年,第21页。

在农产品贸易方面,进口替代政策发挥了积极作用,主要农产品自给率不断提高,在进口下降的同时出口数量和品类不断增加。俄联邦国家统计局数据显示,农工综合体食品和农业原料出口额从2012年的167亿美元增至2018年的258亿美元,增幅为54.5%;进口额则从2012年的404亿美元降至2018年的298亿美元,降幅为35.6%。乌克兰危机后,俄罗斯对西方实施反制裁措施,于2014年8月开始对西方国家实施农产品进口禁令,减少了西班牙、波兰、丹麦、荷兰、匈牙利和法国等19个国家的进口农产品数量,减少的商品量占其进口总量的50%,这在很大程度上改变了俄罗斯农产品贸易的发展趋势<sup>①</sup>。此后,俄罗斯将农业作为关键领域纳入政府反危机计划的总体部署,通过一系列金融支持和财政扶持落实农业领域进口替代政策的实施,进一步促进农业生产和出口,国内市场主要农产品的自给率不断提高。2014~2018年,俄罗斯肉类自给率从82.8%增至95.7%,牛奶自给率从78.1%增至83.9%,鸡蛋自给率从97.6%增至98.8%,蔬菜自给率从84.1%增至87.2%,水果和浆果的自给率从32.5%增至38.8%。此外,在卢布贬值的刺激下,俄罗斯不断扩大出口,在国际农产品贸易中的地位逐步回升,出口品种也呈现多元化发展趋势。除小麦出口连年增加外,近年还扩大了鱼类产品、猪肉、大豆以及葵花籽油、饼粕、菜籽油和大豆油等油

<sup>①</sup> 姜毅等:《中俄边境口岸研究》,中国社会科学出版社2018年版,第182页。

脂产品的出口。未来,随着俄罗斯绿色食品国际知名度的不断提高,其出口的种类和数量还将进一步扩大。

普京第三任期以来,俄罗斯农业发展形势总体良好,乌克兰危机后更成为经济增长的亮点。政府将发展农工综合体和促进农产品出口列为国家农业经济发展的重点任务,并将其明确列入政府的经济发展规划,这对促进俄罗斯农业发展有着明显的推动作用。

## 二 普京第三任期以来俄罗斯种植业和畜牧业的发展

俄罗斯种植业主要以种植粮食和粮用豆类作物、向日葵、大豆、甜菜、亚麻纤维、马铃薯、蔬菜和浆果等为主,而畜牧业则以生产肉、家禽、牛奶和鸡蛋为主。种植业受天气条件和自然灾害等因素的影响较大,一般呈波动性发展。而畜牧业受气候影响相对较小,发展相对平稳。2000年后,俄罗斯种植业和畜牧业总体都呈恢复性波动增长势头,但畜牧业发展仍落后于种植业。俄联邦国家统计局数据显示,种植业主要农产品的产量在2004年已基本恢复到1990年的水平,而畜牧业主要农产品的产量在2017年才恢复到解体前的水平。

2008年国际金融危机后,俄罗斯农业产值增速急剧放缓。受汇率波动和自然灾害的影响,农业生产成本上升。这一阶段俄罗斯农业发展具有一定的不稳定性。虽然种植业总体保持增长趋势,但主要农作物的产量极不稳定。2008年粮食产量达到1.082亿吨的峰值后,2009~2011年受气候条件和自然灾害影响,产量大幅减少,2010年锐减到6100万吨;油料作物受市场推动,其产量自2002年起一直保持快速增长势头;甜菜、马铃薯和蔬菜等作物的产量也增长较快。但受农业设备老化、种植技术水平不高等因素的影响,主要农作物的单产水平相对偏低。畜牧业方面,主要牲畜存栏量依旧持续下降,但主要产品的产量和单位产出率出现小幅提高,产业呈现集约化发展趋势。

普京第三任期以来,随着俄罗斯加入世界贸易组织,政府的农业改革持续深化以及国家对农业发展的投入不断加大,俄罗斯种植业和畜牧业均进入稳定的良性发展周期,主要农产品的产值和产量都有不同程度的提高。具体体现在:

第一,种植业和畜牧业的总产值连年攀升,其中农业企业和农户(农场)经济的增幅较为显著。2012~2018年,俄罗斯种植业总产值增加1.68

倍,畜牧业总产值增加 1.51 倍。其中农业企业种植业产值增长 1.95 倍,畜牧业产值增长 1.84 倍;居民经济种植业产值增长 1.16 倍,畜牧业产值增长 1.14 倍;农户(农场)经济种植业产值增长 2.4 倍,畜牧业产值增长 1.83 倍(见表 3)。

表 3 2012 ~ 2018 年俄罗斯农产品产值变化(按实际价格计算) (单位:万亿卢布)

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>农产品总产值</b>	<b>3.339 2</b>	<b>3.687 1</b>	<b>4.031 1</b>	<b>4.794 6</b>	<b>5.112 3</b>	<b>5.109 5</b>	<b>5.348 8</b>
种植业	1.636 4	1.918 8	1.986 7	2.487 3	2.710 3	2.559 7	2.756 1
畜牧业	1.702 8	1.768 3	2.044 4	2.307 3	2.402 0	2.509 8	2.572 7
<b>农业企业产值</b>	<b>1.600 8</b>	<b>1.756 0</b>	<b>2.083 0</b>	<b>2.588 6</b>	<b>2.818 4</b>	<b>2.818 5</b>	<b>3.022 1</b>
种植业	0.738 1	0.840 6	0.940 7	1.263 9	1.428 4	1.336 3	1.438 8
畜牧业	0.862 7	0.915 4	1.142 3	1.324 7	1.390 0	1.482 2	1.583 3
<b>居民经济产值</b>	<b>1.440 9</b>	<b>1.569 8</b>	<b>1.538 4</b>	<b>1.654 9</b>	<b>1.659 2</b>	<b>1.655 4</b>	<b>1.656 7</b>
种植业	0.677 0	0.800 4	0.730 8	0.781 4	0.768 9	0.764 2	0.787 1
畜牧业	0.763 9	0.769 4	0.807 6	0.873 5	0.890 3	0.891 2	0.869 6
<b>农户(农场)经济产值</b>	<b>0.297 5</b>	<b>0.361 3</b>	<b>0.409 7</b>	<b>0.551 1</b>	<b>0.634 7</b>	<b>0.635 6</b>	<b>0.670 0</b>
种植业	0.221 3	0.277 8	0.315 2	0.442 0	0.513 0	0.499 2	0.530 2
畜牧业	0.076 2	0.083 5	0.094 5	0.109 1	0.121 7	0.136 4	0.139 8

资料来源:俄联邦农业部:《俄罗斯农业》,莫斯科,2016年,第5页;俄联邦国家统计局:《俄罗斯农业2019:统计数据》,莫斯科,2019年,第20页。

注:相关数据为参考2016年全俄农业普查后修订的数据。

第二,种植业总播种面积呈稳定增长趋势,畜牧业牲畜存栏量下降趋缓,猪、羊、驯鹿和家禽的存栏量小幅增加。种植业方面,2012 ~ 2017年,总播种面积逐年扩大,2018年受天气影响,总播种面积略有减少。播种的主要农作物中,近六成是粮食作物,其中小麦种植面积超过50%。其他粮食作物中,黑麦、燕麦、黍米、水稻、黑小麦的种植面积总体呈减少态势。2012年以来,油料作物继续保持较快增长势头,种植面积逐年增加,其中大豆和油菜籽的扩种面积较为显著,而马铃薯、蔬菜和饲料作物的种植面积逐年缩减(见表4)。畜牧业方面,2012 ~ 2018年牲畜的总存栏量减少177.8万头,其中奶牛减少91.6万头,猪的存栏量增加491.1万头,羊的存栏量增加27.1万头,家禽增加4600万只,具体变化见表5。

表4 2012~2018年俄罗斯主要农作物播种面积 (单位:万公顷)

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>总播种面积</b>	<b>7 589.0</b>	<b>7 756.2</b>	<b>7 785.4</b>	<b>7 863.5</b>	<b>7 931.2</b>	<b>8 004.9</b>	<b>7 963.4</b>
<b>粮食作物</b>	<b>4 445.5</b>	<b>4 584.8</b>	<b>4 615.7</b>	<b>4 660.9</b>	<b>4 710.0</b>	<b>4 770.5</b>	<b>4 633.9</b>
小麦	2 469.4	2 507.6	2 525.8	2 682.7	2 770.9	2 792.4	2 726.4
黑麦	156.0	183.3	187.7	129.2	126.5	118.5	98.0
大麦	881.9	901.8	935.5	886.6	832.2	801.0	832.5
燕麦	325.5	334.2	325.8	304.7	286.0	288.7	285.3
玉米	205.0	244.1	267.7	276.2	288.7	301.9	245.2
黍米	47.4	47.0	50.6	59.5	43.5	26.5	26.0
荞麦	127.0	109.6	100.8	95.7	120.5	169.2	104.5
水稻	20.1	19.0	19.7	20.2	20.8	18.7	18.2
黑小麦	23.3	25.1	25.1	25.1	22.8	17.5	15.4
高粱	5.5	15.2	17.6	22.4	22.9	14.1	7.1
粮用豆类作物	184.3	197.8	159.5	158.7	175.2	222.1	275.4
<b>经济作物</b>	<b>1 132.8</b>	<b>1 205.7</b>	<b>1 223.8</b>	<b>1 272.2</b>	<b>1 361.8</b>	<b>1 395.9</b>	<b>1 517.4</b>
亚麻	5.7	5.5	5.1	5.3	4.9	4.8	4.5
甜菜	114.2	90.3	91.7	102.1	110.7	119.8	112.7
油料作物	1 010.1	1 107.3	1 121.1	1 151.7	1 232.0	1 263.0	1394.1
葵花籽	653.6	727.8	691.1	701.3	760.7	799.4	816.0
大豆	148.6	153.7	201.2	213.1	223.7	263.6	294.9
芥末	11.8	15.4	19.3	19.2	18.1	15.7	33.4
冬播油菜籽	10.6	23.9	27.6	14.5	9.8	15.4	18.9
春播油菜籽	108.5	108.7	91.3	87.6	88.2	85.1	138.7
其他	77.0	77.8	90.6	116.0	131.5	83.8	92.2
<b>马铃薯</b>	<b>184.0</b>	<b>168.4</b>	<b>159.9</b>	<b>156.2</b>	<b>144.1</b>	<b>135.0</b>	<b>132.5</b>
<b>露天种植的蔬菜</b>	<b>59.4</b>	<b>57.1</b>	<b>56.3</b>	<b>56.3</b>	<b>55.1</b>	<b>53.5</b>	<b>52.6</b>
<b>饲料作物</b>	<b>1 751.3</b>	<b>1 723.2</b>	<b>1 713.5</b>	<b>1 699.3</b>	<b>1 642.5</b>	<b>1 634.2</b>	<b>1 612.4</b>
<b>其他</b>	<b>16.0</b>	<b>17.0</b>	<b>16.2</b>	<b>18.6</b>	<b>17.7</b>	<b>15.8</b>	<b>14.6</b>

资料来源:根据俄联邦国家统计局和农业部公布的数据整理。

注:相关数据为参考2016年全俄农业普查后修订的数据。



表 5 2012 ~ 2018 年俄罗斯牲畜和家禽的存栏数

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
牛(万头)	1 993.0	1 956.4	1 892.0	1 862.1	1 834.6	1 829.7	1 815.2
其中:奶牛	885.9	866.1	826.3	811.5	796.6	795.1	794.3
猪(万头)	1 881.6	1 908.1	1 945.2	2 140.6	2 192.5	2 307.6	2 372.7
羊(万头)	2 285.8	2 418.0	2 444.5	2 460.6	2 471.7	2 438.9	2 312.9
马(万头)	137.8	137.5	124.9	124.1	121.6	123.9	128.3
驯鹿(万头)	159.6	164.2	165.2	176.4	178.8	183.9	178.0
家禽(亿只)	4.95	4.95	5.24	5.44	5.50	5.56	5.41

资料来源:根据俄联邦国家统计局关于《俄罗斯农业》报告的数据整理。

第三,主要农产品产量和单产均普遍增加,生产效率有所提高。种植业方面,随着种植面积的扩大以及政府在灌溉设施和土壤治理等农业系统改良方面进行了现代化改造,主要农作物的产量和单产都大幅增加,并在2017年达到历史最高水平。粮食产量从2012年的7 090万吨增至2017年的1.355亿吨,增长近1倍。2018年受天气等多种因素影响,粮食减产16.4%,但2019年又出现积极的正向增长。小麦产量从2012年的3 770万吨增至2017年的8 600万吨,增加2.28倍;油料作物从2012年的1 130万吨增至2018年的1 950万吨,其中增产较多的是油菜籽、葵花籽和大豆,分别从2012年的103.5万吨、800万吨和180.6万吨增至2018年的198.9万吨、1 280万吨和402.7万吨,分别增加1.92倍、1.6倍和1.23倍。此外,粮食单产从2012年每公顷的1.83吨增至2017年的2.92吨,2018年降至2.54吨,比2000年每公顷1.56吨有较大提高;油料作物单产从2012年的每公顷1.22吨增至2018年的1.47吨。

畜牧业方面,自2000年以来肉禽屠宰总量和鸡蛋产量一直保持增长。2012年之后,特别是乌克兰危机后,主要农副产品的产量出现较快增长,主要贡献来自农业企业和农户(农场)经济。肉禽屠宰总量2018年达到1 062.9万吨(宰杀后净重),比2012年增加1.31倍,比2000年增加2.4倍。鸡蛋产量2018年达到449亿枚,比2012年增加1.07倍,比2000年增加1.32倍。牛奶和蜂蜜产量虽有起伏,但总体保持稳定。近年来,虽然俄罗斯的牛奶产量一直徘徊在3 000万吨左右,但每头奶牛的产奶量在2013~2018年间平均增长3%,其中农业企业的平均增速达到6%,从2012年的每头4 521公斤增

至2018年的6094公斤<sup>①</sup>。此外,每头牲畜的繁殖增长增重产量也从2012年的147公斤增至2018年的155公斤,而每头猪的繁殖增长增重产量则从2012年的192公斤增至2018年的208公斤。

近年,俄罗斯种植业和畜牧业集约化发展的趋势有所加强,规模化效益逐步显现,生产效率随之提高,但总体与世界农业强国之间还有较大的差距。未来,俄罗斯从农业大国到农业强国还有很长的路要走。

### 三 俄罗斯农业政策的调整及主要措施

普京执政之初,俄罗斯农业总体发展形势不容乐观。2000年农业产值只恢复到1990年的60.7%(按可比价格计算),其中种植业恢复到76.7%、畜牧业只恢复到50.1%<sup>②</sup>。为了尽快扭转农业生产持续下滑的局面,俄罗斯着手对农业政策进行一系列调整,重点围绕农业经济的战略化发展、规模化经营、体系化管理和现代化建设等方面相继出台了一系列法规政策,并制定了相应的配套措施和财政预算,有效地促进了农业生产水平的提高。

普京第一任期内,为了进一步激发俄罗斯农业发展活力,彻底解决长期制约农业发展的农业土地私有化和自由买卖的问题,于2001年10月和2002年6月分别通过《俄罗斯联邦土地法典》和《俄罗斯联邦农用土地流通法》,这标志着俄罗斯在土地私有化改革方面取得了重大进展,同时对挖掘农业发展潜力起到了积极的推动作用。此后,俄罗斯又相继出台《2001~2010年俄罗斯联邦政府农业食品政策基本方针》、《统一农业税联邦法》、《农业商品生产者财务整顿联邦法》、《2013年前农村社会发展纲要》、《俄罗斯联邦农业发展法》和《2008~2012年农业发展与农产品、原料和食品市场调控的国家纲要》等,这些政策法规构成了一个完整的农业政策体系,保持了农业政策的稳定性,不仅明确了农业的发展方向和总体目标,还推动了农业市场化调节机制的形成,强化了国家对农业发展的战略指导。随着农业被列为俄罗斯经济

---

① Молочная продуктивность коров в сельхозорганизациях РФ выросла на 3,8.4 март 2019г. <https://milknews.ru/analitika-rinka-moloka/rinok-moloka-v-Rossii/molochnaya-produktivnost-korow.html>

② Министерство сельского хозяйства российской федерации. О ходе и результатах реализации в 2015 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. Москва. 2016. С. 14–15.

未来发展的重点领域之一,国家对农业领域的支持力度不断加大,成立了农业银行、国家农工综合体保险公司联合会和俄联邦农工综合体产品出口发展中心等机构,通过为农业部门提供优惠信贷、税收优惠和保险支持,为农产品生产者和出口商提供国家补贴以及实施农村社会发展专项规划等措施,极大地促进了俄罗斯农业经济的复苏。

2012年俄罗斯加入世界贸易组织后,农业被列入重点保护和支持的领域。这一阶段农业政策调整的主要目标是改善农村生活环境和农业基础设施,提升农工综合体的出口能力、赢利能力和在国内外市场的产品竞争力,提高农业资源的使用效率和农产品的生产效率,确保国家粮食安全,保持农业可持续稳定发展。乌克兰危机后,面对西方的经济制裁,为保障国家粮食安全,俄罗斯在进口替代政策主导下,将农业与农产品加工业纳入2014年年底颁布的《俄罗斯联邦产业政策法》中关键经济领域的支持计划,运用财政补贴、信贷支持、税收优惠和关税保护等手段对农业的生产投资和出口提供必要的国家支持,这些措施有效地促进了俄罗斯农业经济的增长。

普京第三任期以来,围绕促进农业发展主要采取了如下一些政策措施。

第一,从宏观战略层面制定振兴农业发展的纲领性文件。2012年批准了基于2006年颁布的《俄罗斯联邦农业发展法》和《2020年前俄罗斯联邦社会经济发展长期构想》原则而制定的新一轮农业发展规划,即《2013~2020年农业发展与农产品、原料和食品市场调控的国家纲要》,其中包括11个子规划和45项具体措施,涵盖种植业、畜牧业、食品加工业、农业技术创新、农业培育技术发展、农业基础设施完善、土壤保护以及农工综合体和小微农业企业的相关扶持等各个方面。此外,在这个规划框架内还设有两个联邦专项规划,分别是《2014~2017年和2020年前农村地区稳定发展联邦专项规划》和《2014~2020年俄罗斯农用土地复垦开发联邦专项纲要》。2019年2月,俄罗斯对该规划进行了修订,将实施时间延至2025年,将规划分为两个阶段执行,2013~2017年为规划阶段,2018~2025年为实施阶段,预计总拨款2.5万亿卢布,其中2.3万亿来自联邦财政预算。

第二,从国家支持层面增加对农业重点发展领域的金融投入,并细化实施国家支持的新机制,进一步刺激出口。近10年来,俄罗斯对农业发展的国家投入总计不少于两万亿卢布。国家支持的方式主要是为农业生产者提供优惠贷款、农业补贴和返还部分交通运输费用。2017年俄罗斯对农业企业实施不超过5%的优惠贷款利率。2020年,俄罗斯将进一步提高国家优惠贷款的额度,从2019年的600亿卢布提高到2020年的900亿卢布。在农业补贴

方面,进一步向从事出口的农业生产者倾斜。2019年11月30日,俄罗斯政府签署了一项关于实施国家支持新机制的政府决议,将之前实行的所有农业补贴合并后改为补偿性补贴和刺激性补贴两种。农业部3年内将优先实施刺激性补贴,以帮助更多的地方农业生产者提高产量、增加出口。而国家优先支持的重点是温室蔬菜水果和浆果作物的生产、葡萄栽培、畜牧业养殖以及油料作物(主要是大豆和油菜)的种植。

第三,从农业保障机制层面,调整统一农业税征收办法,不断完善农业保险制度,提高农业生产积极性,加强抗风险能力,确保农业稳定增长。自2019年1月1日起,俄罗斯所有统一农业税的纳税人自动成为增值税纳税人,税率制定权交由地方,且允许设定免征额。在农业保险方面,农业部出台《2018~2020年农业保险发展路线图》,提出了提高被保险农作物保障覆盖率的具体措施。同时,新修订的《俄罗斯农业保险国家支持联邦法》2019年3月1日生效,农业生产企业的参保范围将逐步扩大。按照农业部的估算,2018~2025年,在国家支持下有农业保险的播种面积占比将从0.7%增至12%~15%,而畜牧业保险补贴的覆盖率将从14%增至30%<sup>①</sup>。

第四,从农业科技发展层面,加大对农业遗传技术的研究力度,加快高科技人才培养。为此,俄政府制定了《2019~2027年俄罗斯联邦遗传技术发展科学规划》。在该规划框架内计划建造3个世界级的遗传中心,并着重培养3000名青年科学家,主要研究方向包括生物安全、生物独立、医学遗传技术、农业遗传技术和工业微生物遗传技术。该规划总投资额为122亿卢布,其中90%的资金来自联邦预算。

第五,从农机设备现代化层面,不断提高国产农机设备的国内保有量和国际竞争力,相继出台《2020年前俄罗斯农业机械发展战略》和《2030年前俄罗斯农业机械发展战略》。政府自2012年起不断加大对农机相关企业的国家支持,包括提供专项资金用于购买农机设备的折扣补贴和5%的优惠贷款,通过国家工业发展基金进行优惠投融资,从联邦预算划拨专项资金对农机设备制造商在研发、试验和生产环节进行相关补贴,利用《俄罗斯联邦产业政策法》中专项投资合同机制为农机企业提供税收优惠,为扩大农机出口提供部分海外营销资金等。目前,俄罗斯国产农机设备的保有量已从2013年的

---

<sup>①</sup> На субсидирование страхования посевов в 2019 году может быть выделено 1,8 млрд рублей. 27 сентября 2018 г. <http://grainboard.ru/news/na-subsidirovanie-strahovaniya-posevov-v-2019-389749>

30% 增至 60%<sup>①</sup>。在出口方面,俄罗斯国内有超过 100 家的农机设备生产企业具备一定的国际竞争力,2018 年农业机械制造公司出口额增长 40%, 达 110 亿卢布,连续 5 年保持增长。

第六,从优化协同生产层面,在加大对大型农工综合体扶持的同时,大力支持小型农场和农村合作社的发展。俄罗斯政府自 2015 年开始不断对小型农场和农村合作社提供资金支持,2019 年出台《建立农民支持体系和发展农业合作联邦规划》,旨在刺激地方中小型农场和新型农村合作社的发展。今后,俄罗斯计划通过机制改革加强大、中、小型农业组织之间的合作,为积极构建广泛的“分工协作、共同发展”的新型生产合作关系创造条件,以期通过垂直一体化协同合作方式形成相互协调的农业生产集群,提高农业生产效率。

第七,从农业管理服务层面,进一步加快数字化农业建设步伐,提高电子化管理水平,完善农产品质量监管体系。为此,俄罗斯农业部启动了“数字农业”国家项目,计划执行期到 2024 年,其主要目的是合理使用农业资源,将农业企业的劳动生产率提高 1 倍,同时将经营成本压缩 1/3,将单位农产品成本核算中的直接材料费降低 20% 以上<sup>②</sup>。为此,俄罗斯将筹集 3 000 亿卢布的资金打造农业数字化国家管理平台,对相关的农业基础数据进行采集、处理和分析,便于政府及时掌握信息并采取措施,确保有效提高农业生产效率。俄罗斯在开展电子化服务管理方面进行了有益的尝试,如 2018 年下半年全面实施兽医卫生证明电子化办理,在提高工作效率的同时强化了国家监管。此外,还通过立法完善农产品质量监管体系,除了出台《有机产品联邦法》规范有机农产品市场统一标识外,政府近期还计划建立一个统一的谷物质量可追溯信息系统,进一步加强对谷物及其加工产品质量和安全的国家监管,由此提升俄罗斯粮食出口大国的形象。

总体来看,近年俄罗斯农业政策调整的重点在于加强宏观调控、扩大金融支持、实施国家规划、完善制度保障、鼓励农业科技创新和协同合作发展。2018 年,随着新“五月命令”中 450 亿美元农产品出口目标的提出,俄罗斯农业政策的战略导向开始从进口替代转向刺激出口,随之将更加关注现代化生产能力和管理水平的建设以及进一步提升农工综合体的国际竞争力。为此,俄罗斯在新修订的国家农业规划框架内专门设立了农工综合体产品出口国

① Министерство сельского хозяйства Российской Федерации//Информационный бюллетень аграрный пульс великой страны. 2019. № 2.

② Ведомственный проект "Цифровое сельское хозяйство". М. :ФГБНУ Росинф – ормагротех. 2019. С. 4.

家项目,计划在2019~2024年额外为其提供4068亿卢布的国家资金<sup>①</sup>。

## 四 结 语

普京第三任期以来,俄罗斯农业悄然崛起,其发展不仅迎来了重要的转折期,还迎来了难得的快速发展期。特别是乌克兰危机后,农业逆势增长,成为俄罗斯经济增长的重要引擎之一。这一时期的农业发展主要抓住了几个关键因素:一是充分利用自身的农业资源条件,提高土地使用效率,在国家指导下不断扩大播种面积,并根据国内外市场需求调整种植业和畜牧业生产结构,借助风调雨顺的自然气候条件使粮食产量创40年来的新高,畜牧业及相关加工业加速发展。二是在前期积累的农业体制改革和制度建设成果基础上,保持农业发展政策的连贯性和有效性。在西方经济制裁倒逼的机制下,将农业发展再次提升到保障国家经济安全和社会经济稳定的战略高度,并在进口替代政策的主导下实施一系列行之有效的配套措施,对农业领域的优先发展方向不断加大财政补贴和税收优惠的扶持力度,促进农工综合体发展,重视农业科技水平的提高和农机设备的更新以及完善农业保障机制等,有效地保证了农业领域进口替代政策的实施效果。三是在实施反危机措施的过程中,及时抓住卢布暴跌情况下货币政策调整的窗口期。乌克兰危机后,在油价下跌和西方制裁的叠加影响下,卢布暴跌一半以上,虽然为促进国内农业生产和刺激农产品出口创造了条件,但短期内引起通货膨胀水平大幅上涨。在权衡反危机、抑通胀、控汇率、促增长的过程中,俄罗斯央行及时调整货币政策的目标定位,由危机开始时以通货膨胀目标制为核心的多目标政策转向卢布完全自由浮动下的通货膨胀目标制。由此,俄罗斯自2015年2月起基本放弃以外汇干预卢布汇率的做法,同时停止通过提高关键利率来阻止资本外流的货币政策<sup>②</sup>。这种政策调整在一定时期内有利于俄罗斯经济的长期结构调整,并可保持俄罗斯农产品的竞争优势,确保粮食出口屡创新高。四是利用西方食品禁运后国内农产品市场上形成的空缺,激发农业生产者的积极性,政府为此采取强有力的保障措施。经济危机后卢布的持续贬值造成进口食品价格高涨,而同期居民可支配收入不断下降,难以承受高昂的食品价格。于是,在市

<sup>①</sup> Сельское хозяйство получило новый толчок для роста – Государство готово инвестировать в развитие экспорта агропродукции сотни миллиардов рублей. 27 декабря 2018 г. <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/12/27/790586-dlya>

<sup>②</sup> 徐坡岭、贾春梅:《俄罗斯卢布贬值及货币政策调整的长期经济影响》,《国外理论动态》2016年第3期。

场需求的驱动和政府的引导下,各类农业组织抓住这一时机扩大生产,自有资金投资比重逐年升高,主要农产品产量不断增加,自给率的提高保证了居民的基本生活需求,起到了稳民心、促增长的作用。

农业取得的成就对乌克兰危机后俄罗斯整体社会政治经济都具有重要的意义。从战略层面看,在西方制裁和经济危机中维护了国家的粮食安全;从经济和外交层面看,面对西方的多轮制裁展现了俄罗斯经济发展的韧性,而扩大粮食出口不仅优化了俄罗斯的经济结构,更增加了俄罗斯经济发展的弹性,也加强了国际外交斡旋的筹码;从社会保障层面看,农业增长是经济危机中维护俄罗斯政治社会稳定的压舱石,乌克兰危机后俄罗斯在高通胀压力下能够保持较低的失业率(2014年、2015年的通胀率为11.36%和12.91%,而同期的失业率仅为5.2%和5.6%),农业可谓功不可没。

普京第四任期内,俄罗斯在农业政策方面将主要以刺激出口为战略导向,重点围绕农业总体部署工作展开。从俄农业部公布的2019~2024年工作计划来看,下一阶段主要任务是提高农产品的自给率、确保国家粮食安全、提高农工综合体的投资活力、扩大农工综合体的出口规模和提高高附加值农业加工成品的出口比重。对此,俄罗斯农业部提出了十分具体的目标,包括:到2024年农产品产量比2017年提高11.7%;2024年农产品和食品出口达到450亿美元;保持粮食生产的稳定,其年产量不低于1.154亿吨的水平,甜菜年产量不低于4.26亿吨;提高农户(农场)的土豆产量,其年产量不低于700万吨;扩大葡萄园种植面积,至少增加1万公顷;肉牛的存栏量增至93.1万头;牛奶产量增至1.985亿吨;到2024年新创立3.17万个农业就业岗位;新开垦37.826万公顷土地以提高种植业农产品产量;保护40.96万公顷农业土地免受风蚀和荒漠化影响,并使63.79万公顷退耕地实现土地流转。由此可以看出,今后几年俄罗斯农业发展的重点是积极发展农业产业化,进一步提高农工综合体的国际竞争力,同时做好环境和土壤保护,充分利用农业储备用地的自然优势扩大种植面积,确保主要农产品稳定增产。

未来,尽管俄罗斯宏观政治经济形势不容乐观,但农业经济仍具有一定的增长空间,关键是看俄罗斯能否充分利用现有的自然资源(首先是土地资源),合理解决现阶段农业发展中面临的诸多问题,包括:整个行业的利润率偏低,农业生产者获得的贷款利率偏高,部分农业技术现代化水平偏低,农业领域投资总体积极性不高,农业基础设施更新缓慢,地区和城乡间发展不平衡以及应对气候变化对农业生产的影响等。

(责任编辑:农雪梅)