

# 俄罗斯农村地区发展： 挑战与应对

高际香

**【内容提要】** 为推进农村地区稳定发展，俄罗斯推出一系列战略规划。相关战略规划实施产生了一定的效果，但抑制农村地区稳定发展的突出矛盾与问题并未根本解决。农村地区面临人口总量持续下降、人口结构堪忧、土地撂荒严重、土地制度亟待完善、人均收入增长缓慢、住房和公共服务水平与城市相距甚远、农业对农村发展支撑作用不强等诸多问题。为促进农村地区长期稳定发展，俄罗斯又推出《2030年前俄联邦农村地区稳定发展战略》，提出改善农村地区人口状况、为农村经济多元化发展创造条件、提高农村居民生活质量、改善农村居民对发展资源的获取权、合理利用自然资源、改善农村生态环境等战略优先方向。该战略注重“因地制宜”，探索农村经济多元化发展路径，强调农业进口替代与出口导向并举，倡导积极利用信息技术促发展。但战略若要见到成效，关键在于能否真正破解人口减少、资金投入不足、国家整体经济前景黯淡带来的负面影响等诸多难题。

**【关键词】** 俄罗斯 农村地区 稳定发展

**【作者简介】** 高际香，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、中国社会科学院“一带一路”研究中心研究员。

农村地区发展问题是关系国计民生的根本性问题。国家欲强，农村必须要强；国家欲富，农民必须要富。为促进农村地区发展，我国提出实施乡村振兴战略，其主要目标就是要通过改革发展，最终实现农村地区经济振兴、社会振兴、文化教育振兴、科技振兴、生态振兴、生活振兴以及农民素质提升，切实解决城乡发展不平衡、农村发展不充分等突出问题，让广大农民群众和全国人民一道进入全面小康社会。

他山之石，可以攻玉。基于经济社会均衡发展和国家安全考虑，俄罗斯政府

同样十分重视农村地区发展问题，近年来出台了一系列保障农村地区稳定发展的重大战略举措，在取得一定成效的同时，也面临诸多挑战。虽然中俄两国国情不同，农村地区发展状况也不尽相同，但农村地区发展在推动国家经济社会全面发展的地位和作用同样重要。有鉴于此，系统总结俄罗斯推进农村地区稳定发展的战略举措和实施效果，深入分析俄罗斯农村地区发展面临的深层次矛盾与问题，前瞻俄罗斯推动农村地区发展的未来战略布局，不仅可以为我国更好推进乡村振兴战略提供有益借鉴，更可为我国在农业领域积极开展与俄罗斯的深入合作提供重要参考。

## 一 俄罗斯推进农村地区稳定发展的战略规划及实施效果

面对农村地区日趋衰落和农业空间日渐收缩的态势，俄罗斯有关农村地区的发展战略偏重于促其“稳定发展”。推进农村地区发展的战略和规划包括四个层面。一是针对农村地区的专项战略与规划，如《2013年前农村社会发展目标规划》（2002年№858）、《2020年前俄联邦农村地区稳定发展构想》（2010年№2136-p）和《2014~2017年和2020年前农村地区稳定发展联邦专项规划》（2012年№2071-p）。二是针对农业发展专项战略与规划，涵盖2006~2008年的“农业”国家优先项目、《2008~2012年国家农业发展和农产品、原料和食品市场调节规划》（2007年№446）和《2013~2020年国家农业发展和农产品、原料和食品市场调节规划》（2012年№717）。三是专门针对农用土地的战略与规划，包括《2020年前农用土地和用于农业发展的非农用地的国家监控和建立相关土地的国家信息资源构想》（2010年№1292-p）、《2014~2020年俄联邦农用土地复垦开发规划》（2013年№922）。四是包括在其他项目或规划中的有关促进农村地区发展的举措，如2006~2008年的“健康”和“教育”国家优先项目框架内专门针对农村地区的措施。上述战略规划中，“健康”、“教育”和“农业”国家优先项目、《2013年前农村社会发展目标规划》、《2008~2012年国家农业发展和农产品、原料和食品市场调节规划》已执行完毕；目前正在执行的有《2014~2017年和2020年前农村地区稳定发展联邦专项规划》、《2013~2020年国家农业发展和农产品、原料和食品市场调节规划》、《2020年前农用土地和用于农业发展的非农用地的国家监控和建立相关土地的国家信息资源构想》、《2014~2020年俄联邦农用土地复垦开发规划》。

上述战略与规划力图达到的主要目标如下：促进农村经济稳定增长，实现农村经济多元化发展，提高农业生产效率，使农村为国家经济发展和提高俄罗斯居民福利作出应有的贡献；提高农村居民的就业水平和收入水平；改善农村居民的住房条件，发展社会服务、工程和交通基础设施，提高农村居民生活质量，使之接近城市标准；减缓农村人口流失，稳定农村人口，并提高农村居民预期寿命；保障农村居民获得与劳动付出相当的报酬，获得宪法赋予的教育、医疗和其他社会服务的权利；加强对农业用地的监控，防止农业用地流失，使农业用地用于农业生产，并建立可信的农业用地状况和实际利用情况信息系统；进行土壤肥力保持和恢复等。

为推动上述战略规划的设施，俄罗斯投入了大量的资金。仅以促进农业发展的资金看，2005～2016 年各级预算对农业的支持占农业产值之比为 1.2%～1.5%，占 GDP 之比约为 0.4%～0.5%（见表 1）。从《2014～2017 年和 2020 年前农村地区稳定发展联邦专项规划》2016 年的执行情况看，共计投入约 317 亿卢布。其中用于住房条件改善的资金占 43%，公路网建设资金占 25%，供水基础设施建设资金占 8%，燃气管网建设资金占 8%，公共教育发展资金占 5%，住房配套设施资金占 5%，助产站和全科医生办公室建设资金占 2%，文化休闲设施建设维修资金占 2%，体育设施建设资金占 1%，其他资金占 1%（见图 1）。从《2014～2020 年俄联邦农用地复垦开发规划》2015～2016 年的执行情况看，两年共计投入资金 330 亿卢布<sup>①</sup>。

表 1 俄罗斯各级预算对农业的支持（亿卢布）

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
各级预算对农业的支持	790	2 620	2 690	2 770	3 610	3 140	3 620	3 320
在农业产值中占比（%）	1.2	1.5	1.3	1.2	1.4	1.1	1.2	1.1
占 GDP 之比（%）	0.37	0.57	0.45	0.41	0.51	0.40	0.43	0.39

资料来源：Федеральное казначейство

上述战略规划的实施，业已产生了一定积极的效果。主要体现在如下三个方面。

<sup>①</sup> Национальный доклад " О ходе и результатах реализации в 2016 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы" , С. 213.

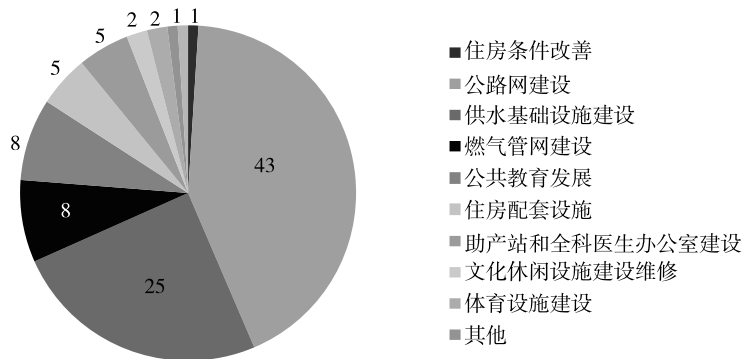


图1 《2014~2017年和2020年前农村地区稳定发展联邦专项规划》项下2016年资金使用

资料来源：Национальный доклад "О ходе и результатах реализации в 2016 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 ~ 2020 годы", С. 201 – 203.

农业发展取得成效。俄罗斯农业发展成就主要体现在六个指标上。一是近年来农业产值增幅明显。2011~2015年农业产值年均增长率为5.6%，与之相比，GDP的年均增幅为1.2%，工业产值增幅为1.4%。二是食品进口依赖程度下降明显。得益于农业的发展，俄罗斯食品进口依赖程度大幅下降，以粮食和肉类及其制品为例，1990年俄罗斯粮食进口占粮食总产量的14.5%，肉类及其制品占14.9%，2016年上述两个指标分别为0.8%和11.3%。三是农产品出口额稳步增加。1995年俄罗斯农产品出口额为14.1亿美元，2016年达171亿美元，其中个别种类农产品在世界市场表现亮眼，2016年荞麦出口在世界排名第一，小麦、大麦、豌豆、鹰嘴豆、葵花籽油、亚麻籽等出口排名第二。四是农业劳动生产率得以提升。2016年农业劳动生产率为2005年的1.53倍（与此同时，2016年整体经济的劳动生产率为2005年的1.29倍）。五是种植业和畜牧业产出率提高。2016年小麦的产出率为1986~1990年平均水平的1.33倍，玉米为1.92倍，奶牛年均产奶量是1990年的1.5倍<sup>①</sup>。六是农业生产者结构得到一定程度的优化。

<sup>①</sup> Шагайда Н., Узун В. Тенденции развития и основные вызовы аграрного сектора России, Аналитический доклад, РАНХиГС. [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/03/Doklad\\_valyutnyi\\_kontrol\\_Web.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/03/Doklad_valyutnyi_kontrol_Web.pdf)

2012~2016年三类农业生产者中,农业企业创造的产值占比增加4.6个百分点,农场和个体农业经营者创造的产值占比增加3.2个百分点,而劳动生产率较低的副业创造的产值占比下降7.8个百分点。

农村就业情况略有好转。15~72岁的农村人口中,就业水平2010年为57.8%,2015年达60.7%,其中15~29岁青年人中,就业水平提升较快。农村居民就业行业也呈现出农业部门就业人口比例下降,其他部门就业人口比例增加的态势。2015年在农业部门就业的农村居民占20%,比2014年下降2.1个百分点。农村失业率下降,2016年的失业率为8%,与2011年相比下降了1.6个百分点。农村失业率一直居高的车臣共和国的情况也得到较大改善,失业率从2015年起降低至20%以下,为17.5%(2014年为23.5%)。

住房条件和公共服务有所改善。2011年俄罗斯农村人均新建住房面积为0.416平方米,2016年达0.566平方米,增幅高达36%。住房配套设施状况也得以改善。2011年农村住房中,开通煤气的住房占比为54.2%,2016年提高至58.7%;开通自来水的住房占比从2011年的57.3%提升至2016年的64.1%;开通互联网的农户比例增加明显,农村居民上网率从2011年的48%增加至2016年的61%。从学前教育看,2011年俄罗斯农村学龄前儿童的入园率为42.5%,2016年达47%;从普通教育看,2015年农村地区普通教育机构数量与2010年相比增18%;从医疗服务看,2011年农村居民每万人拥有的医院病床数为39.9个,2016年达41.4个;从体育设施看,2011年每千人拥有的体育设施平面面积为2179平方米,2016年已达2606平方米;从商业服务设施看,2011年每千人拥有298平方米的购物空间,2016年为336平方米<sup>①</sup>。

## 二 俄罗斯农村地区稳定发展面临的严峻挑战

上述战略规划的实施虽然取得了一定的效果,但抑制农村地区稳定发展的突出矛盾与问题并未根本解决,农村地区可持续发展面临严峻考验。具体表现如下。

人口总量持续下降。20世纪50年代中期,俄罗斯跨越城市化拐点,农村人口所占比重开始低于城市人口,之后,农村人口在总人口中所占比重不断下降,

<sup>①</sup> "О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году", Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А. А. НИКОЛОВА.

到 80 年代末约为 27%，此后基本保持在这一水平。但农村人口总量持续下降却是不争的事实，2000 年为 3 950 万，2014 年为 3 710 万。从 2015 年开始，俄罗斯把克里米亚的农村人口统计进来，2015 年农村人口激增至 3 800 万，之后又步入下行通道，到 2017 年为 3 780 万<sup>①</sup>。2017 年与 2000 年相比，减少 170 万（图 2）。俄罗斯农村人口绝对数量之所以持续下降，主要基于两大因素：第一是农村生育率低位下行。从 1993 年开始，农村育龄妇女的总和生育率开始低于维持人口总量不变的 2.2 的水平，之后各年持续下降。虽然自 2006 年实施民生优先项目以后，农村育龄妇女的总和生育率水平开始有所提高，但远低于 2.2 的水平。特别值得注意的是，从 2015 年起，俄罗斯农村居民的生育率开始低于城市。第二是人口流失严重。有关社会调查显示，目前约有 50% 的年轻人有意离开农村。基于上述两大因素，俄罗斯农村人口绝对数量还将持续下降，相关估算显示，2026 年，俄罗斯农村人口将减至 3 170 万。除了达吉斯坦共和国、车臣共和国、北奥塞梯共和国、印古什共和国、加里宁格勒州和犹太自治州 6 个地区因高生育率原因可以维持农村人口不变之外，其他所有地区的农村人口都将减少<sup>②</sup>。

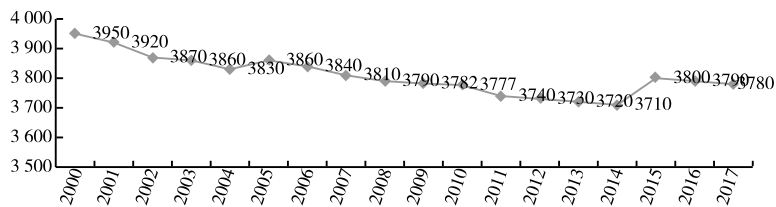


图 2 2000 ~ 2017 年俄罗斯农村人口变化趋势 (万人)

资料来源：Российский статистический ежегодник 2017，Rosstat。

人口结构状况堪忧。当前，俄罗斯农村人口老龄化现象非常突出，60 岁以上人口在农村总人口中占比已超过 1/4，到 2026 年，中央联邦区和伏尔加沿岸联邦区老龄人口将接近 1/3<sup>③</sup>。与此同时，俄罗斯农村人口预期寿命，尤其是男性居民预期寿命较短。农村男性居民预期寿命有两个阶段下降比较明显。第一阶段是苏联解体之初的 1992 ~ 1995 年，第二阶段是 1998 ~ 2005 年。2006 年俄罗斯实

① 此处只是引用俄罗斯国家统计局数据，不代表笔者对克里米亚地位的看法，特作说明，下同。

② Вишневикий А., Кваша Е., Харькова Т., Щербакова Е. Аграрные проблемы современной России – российское село в демографическом измерении // Мир России, №1. 2007.

③ Там же.

施国家“健康”优先项目后，农村男性居民预期寿命有所提高，但直至2016年也仅为65.4岁（2016年农村居民预期寿命为69.9岁，城市居民为71.9岁）。正是上述因素在一定程度上导致了俄罗斯农村适龄劳动人口占比下降，2016年为55%，低于城市3.3个百分点。此外，俄罗斯农村劳动人口受教育程度普遍不高，据统计，当前俄罗斯全体就业人口中，受过高等教育者占33.5%，受过中等职业教育者占45.1%，而俄罗斯农业就业人口中，上述比例分别为11.6%和41.3%，在农业专业技术人员中，年轻专家所占比例也相对较低。

土地撂荒问题严重。20世纪90年代以后，由于农民和农场主觉得从事农业生产无利可图，从而造成了农用土地大面积撂荒，2002年与1990年相比减少27.4%。进入21世纪以来，农用土地面积继续下降。虽然2006~2015年在相关保护农用土地联邦规划框架下，135万公顷农用土地免于水蚀，108万公顷土地免受风蚀，还开发了520万公顷农用土地，但到2016年，根据俄罗斯农业部数据，实际被利用的农用土地为1.927亿公顷，占登记在册的农用土地面积的86.8%。此外，尚有3940万公顷农用土地未加以利用，占全俄实际农用土地总面积的10.3%。未被利用的农用土地主要集中在阿穆尔州（190.1万公顷）、伏尔加格勒州（186.8万公顷）、阿尔汉格尔斯克州（181.6万公顷）、基洛夫州（164.8万公顷）和奥伦堡州（140.5万公顷）。这些未被利用的农用土地中，约有耕地1860万公顷，主要集中在伏尔加格勒州（113.4万公顷）、基洛夫州（10.48万公顷）、奥伦堡州（97.4万公顷）、斯摩棱斯克州（88.2万公顷）和克拉斯诺亚尔斯克边疆区（95.4万公顷）。这些未被利用的耕地中，有180万公顷（占9.7%）已撂荒2年，860万公顷（占46.2%）被撂荒2~10年；820万公顷（占44.1%）荒废达10年以上<sup>①</sup>。

土地制度亟待完善。根据1991年12月27日俄联邦第323号总统令和1991年12月29日第86号政府令，俄罗斯集体农庄社员、国有农场和农业企业的职工，以分得“份地”的形式，在企业的私有化改造中享有对土地的所有权（当时的“份地”总面积约为9490万公顷）。从某种意义上说，农民得到的并不是实物土地，而是对公共所有农用土地的权利份额，农用土地实际上仍然是由农业生产单位来管理。分得“份地”的公民，须缴纳土地税，并从政府不动产登记机构获得土地所有权证明。根据1996年3月7日俄联邦第337号总统令，“份地”

<sup>①</sup> Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года: предварительные итоги. М.: ИИЦ "Статистика России", 2016.

所有者根据自身情况有如下权利：作为遗产转移；赠送；将“份地”卖给其他农村企业的合伙人或者从事农业生产企业的法人代表；将“份地”卖给地方自治机构政府；用“份地”来入股，使之成为土地股份或财产股份；在协商租金和终身生活费的基础上转让土地股份；使“份地”成为合法的股份公司、合伙公司的资本或者农业合作基金的股份。2002年颁布的《农用土地流通法》规定，农用土地的流转规则为：必须按规定用途使用土地；遵守地方自治体内由单个公民和（或）单个法人拥有农用土地的最大限额；保障联邦主体或地方自治体在农用土地出售时拥有优先购买权；保障“份地”所有者、实际使用者或者个体农庄成员的优先购买权；外国公民、外国法人和无国籍人士以及上述人士股份超过50%的法人只能租赁农用土地（无权购买），期限不超过49年。迄今为止，虽然上述农用土地改革取得了一些积极效果，但是依旧存在一系列问题。一是土地流通交易成本高，使得很多农业生产企业通常会在没有办理任何法律手续的条件下使用土地。二是虽然《农用土地流转法》规定地方自治体内由单个自然人和（或）单个法人拥有的农用土地的最大限额，但实际操作中仍存在大量农用土地集中于个人手中的情况，即土地从最初的所有者和使用者大量流入到能够承担土地交易成本之人手中，从而形成大土地所有者。大土地所有者有可能左右农业生产企业、建筑商乃至抬高国家的土地使用成本。三是因缺乏制约，大量农用土地或明或暗地用作其他用途，从而加剧农用土地的流失，而且低价购入农用土地再用于建筑用地高价出售，业已成为滋生腐败的温床。四是真正的农用土地市场亟待建立，当前所谓的“官方”农用土地市场价格，已不再能够作为一般公民和农用生产企业买卖农用土地的参考，更不能作为土地抵押、地籍价格和缴纳土地税的依据。五是农用土地产权不明晰，所有者地位尚未明确的问题依旧存在，特别是北高加索地区。上述问题存在的主要原因是农用土地制度与农用土地现实情况严重脱节，土地流转制度改革主要体现的是部门和个别人的意志，对社会公众的利益考虑不足。

人均收入增长缓慢。1997年俄罗斯农村人均可支配收入是城市的69%。近些年来，农业部门的工资水平虽然有所增长，但城乡收入差距不但没有缩小，甚至有扩大的趋势。2016年农村人均可支配收入仅为城市的60%。与此同时，2000年以来农村贫困率虽然持续下降，与城市的差距有所减小，但直到2016年农村贫困率仍高达18.8%，比城市高约6个百分点（图3）。贫困问题在某种程度上成为侵蚀农村劳动力潜力和生育潜力的主要因素。俄罗斯农村居民收入不高、贫困问题依然较为严重的主要原因在于产业结构。俄罗斯农村中，除了农业



之外，其他产业多不发达，很难吸纳从农业生产中转移出来的劳动力。单一的产业结构使得农业劳动一直是农村人口的主业。而俄罗斯农业部门的劳动生产率因投资水平和技术水平较低，与发达国家相比具有较大的差距。经营宅旁园地（副业）<sup>①</sup>依然是农民收入的重要补充，特别是在经济状况欠佳年份和在工资收入较低的地区。迄今为止，阿尔泰边疆区、克拉斯诺达尔边疆区、沃罗涅日州和库尔斯州的副业经济在农业总产值中所占比重依旧较高，农户迫于贫困的压力不得不靠增加自产农产品的销售来提高收入水平。

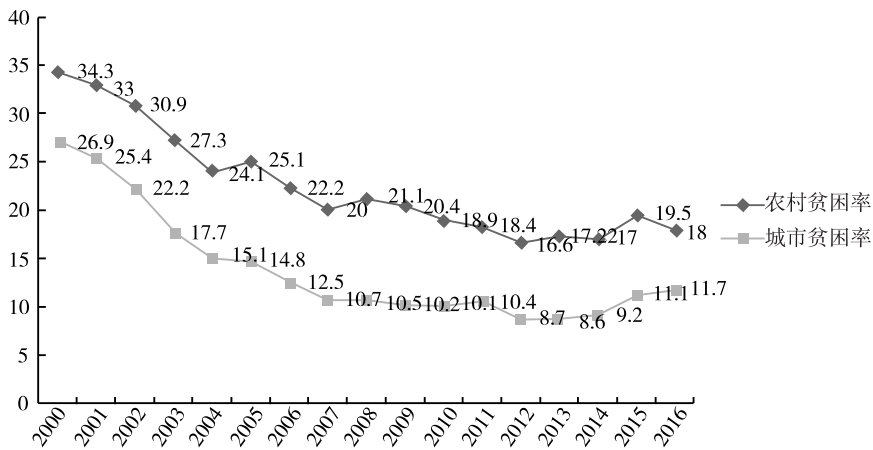


图3 2000~2016年农村城市贫困率指标 (%)

资料来源：Российский статистический ежегодник 2017，Росстат。

住房和公共服务与城市相距甚远。从住房条件看，俄罗斯农民的住房问题主要依靠其自行解决，约88%属于自建房。截至2016年俄罗斯人均住房面积为26.1平方米，比城市略高（24.5平方米），但农村住房老化程度严重。存量住房中，房龄最老的住房建于19世纪中期。其中莫斯科州农村地区的住房最为老旧，平均房龄为50多年。2015年农村危旧住房占比为4.1%，是2000年的1.5倍，更是城市危旧住房占比的2倍。农村住房中水电气等配套设施状况较差，只有约1/3的住房配套齐全，而配套设施齐全的城市住房占比约为80%。截至2015年，农村住房中，拥有自来水的占比不足60%，有下水设施的不到一半，集中统一

<sup>①</sup> 类似于中国农村的自留地。

供暖的占约 2/3，拥有天然气的占 3/4，有热水供应的占 1/3<sup>①</sup>。从公共服务水平看，与城市相比差距较大。特别是交通、通讯不发达地区的农村居民难以享受应有的社会服务。目前，农村地区学前教育机构覆盖率仅为 2/5，而城市为 2/3；农村每万名居民中，拥有医院病床数量约为城市的 44%，诊所数量仅为城市的 48%，医生数量不到城市的 30%，中级医务人员数量仅为城市的一半。农村文化设施大幅减少且陈旧。2011 ~ 2015 年农村图书馆减少 16%，图书馆藏书量缩减约 15%。截至 2015 年，20% 的农村文化休闲设施需要大修。商业服务设施状况堪忧。2010 年农村居民拥有的购物空间约为城市居民的一半，而到 2015 年仅约 36%。道路状况不容乐观。2010 ~ 2015 年农村地区修筑的硬面公路仅为 1.3 万公里<sup>②</sup>。大量的农村甚至没有与硬面公路相连，特别是人口不足 50 人的农村。

农业对农村发展支撑作用不强。2012 年以来俄罗斯农业产值增幅明显，作为世界主要粮食出口国的地位得以恢复<sup>③</sup>。近年来俄罗斯农业发展主要得益于三个因素：一是国家对农业生产者的补贴，2005 ~ 2016 年俄罗斯各级预算对农业的支持占 GDP 之比为 0.4% ~ 0.6%；二是 2014 年以来限制农产品进口的反制裁措施，使得国产农产品价格上升，实质上抬高了农产品消费者对农产品生产者的变相补贴；三是卢布贬值因素，特别是 2014 ~ 2016 年。现实中俄罗斯农业生产效率并不高。从国际比较看，俄罗斯农业产出率水平与发达国家相比尚存在较大的差距。以奶牛年均产奶量为例，2015 年，欧盟为 6.5 吨，加拿大为 8.7 吨，美国为 9.9 吨，俄罗斯仅为 4.1 吨。以粮食亩产为例，2015 年俄罗斯粮食平均亩产仅为世界水平的 61%。从国内看，2016 年俄罗斯农业产值占 GDP 的比重为 4.5%，农业部门吸纳 7.5% 的就业人口。可见，农业对农村发展的支撑作用不强。主要原因在于五个方面。其一，农业经营者贷款利率高，融资难问题。例如，目前俄罗斯约 60% 的拖拉机，约 45% 的联合收割机机龄超过 10 年，农业技术现代化进程缓慢的主要原因是农业生产者自有资金短缺和因贷款利率较高造成的信贷供应不足。其二，农业支持政策存在问题。俄罗斯农业支持政策欠缺稳定性，支持农业发展的财政资金数额、系列农业发展规划、规划的实施机制每年调

① "О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2015 году", Ежегодный доклад по результатам мониторинга; науч. изд. М.: ФГБНУ "Росинформагротех", 2017, вып. 3 - й. С. 185.

② Там же. С. 206.

③ 从 2012 年开始俄罗斯粮食出口在世界粮食出口总额中的比重约为 1.2%，到 2016 年一直维持这一水平，而此前的 2011 年为 0.8%，[http: //www. trademap. org/](http://www.trademap.org/)

整,甚至每年多次调整。农业支持水平在不同的联邦主体、不同类别的农业项目乃至不同的农业企业之间存在较大差异。以2015年为例,48%的农业企业难以获得补贴或者仅可获得不到100万卢布的经营补贴,而41%的农业补贴落入1.2%的农业企业之手,其中俄罗斯最大的5家企业获得的补贴占到了6.4%<sup>①</sup>。其三,农产品生产者严重分化。以2015年为例。俄罗斯农场和个体经营者创造的农业产值仅占约11%,副业创造的产值占约38%,农业企业创造的产值占51%。与此类比,美国上述三类农产品生产者创造的产值基本是各占1/3。进一步深究可知,俄罗斯农业副业的劳动生产率仅为全俄农业劳动生产率的1/5,亦即约2/5的农业产值由低效率农业获得。农业企业也存在严重分化问题,2015年41%的农业企业的产值仅占农业总产值的1%,而1.7%的农业企业占农业产值的45%,其中4家最大的农业控股公司产值占总产值的5.7%。其四,农业科技和教育水平对农业支撑力度不够。俄罗斯农业发展依靠引进高质量的种子、牲畜品种、机器和设备,国内农业科学和教育对此贡献率并不高。主要原因在于农业科技和教育的投入不足,从而造成农业科研机构和教育机构萎缩,世界水平的现代农业和高科技农业专业人员短缺。以2013年为例,俄罗斯对农业科研的拨款仅为美国的1/60。其五,农业发展受基础设施瓶颈制约。俄罗斯仓储、码头、运输等基础设施不足,存粮难、运粮难等问题成为制约粮食生产的重大瓶颈,火车车皮不足问题尤为严重。上述原因导致农业产出率较低,不仅限制了农业的现代化和创新发展,对农民收入和地方税基的稳固也产生较大的影响,使农村对年轻人失去吸引力,从而最终使得农村地区经济社会发展失去了根基。

### 三 俄罗斯对未来农村地区稳定发展的战略布局

鉴于上述阻碍农村地区稳定发展的诸多问题尚未根本缓解,2015年俄罗斯制定了《2030年前俄联邦农村地区稳定发展战略》(2015年№151-p)。该战略是对先前已实施和正在实施的战略规划の延展,更是对2020~2030年农村地区发展的前瞻性布局。根据惯例,与该战略配套的规划也将适时推出。

《2030年前俄联邦农村地区稳定发展战略》把2030年前农村地区稳定发展的目标细化为:农村人口数量稳定在3500万;农村居民预期寿命达到75.6岁;

<sup>①</sup> Шагайда Н., Узун В. Тенденции развития и основные вызовы аграрного сектора России.

农村外流人口减少至 74.1 万之内；确保农业产值年均增长率达 5.5%；私人农场和个体农户在农业生产中所占份额达到 20%；保障产品消费合作社销售收益年均增幅达 12%；农村人口就业率提高到 65.5%；农业工资与全行业平均工资的比例达到 80%；城乡居民的人均可支配收入比例为 1:0.9；农村居民人均居住面积达 33 平方米；农村配套设施齐备的住房所占比例达 45%；农村地区助产站和全科医生执业点达 170 万；农村地区配备自来水、集中供热和污水系统的普通教育机构所占比例增至 95%；需要修缮的农村地区文化休闲建筑和设施的比例降至 20%；进行系统性体育锻炼的农村人口比重达 37.3%；接通互联网的农村家庭占比达 85%；与硬面道路联通的农村居民点占比达 80%；增加兽医站数量，由联邦主体权力机关管理的兽医站比例达 98%。

《2030 年前俄联邦农村地区稳定发展战略》规定，推进农村地区稳定发展的国家政策将遵循的原则为：将农村地区作为一个历史形成的统一地域空间，具有履行重要社会职能和为俄罗斯整体经济社会发展做出重要贡献的地区；确保农村居民的宪法权利，其中包括获得高质量的国家 and 市政服务的权利；对农村地区发展采取差异化的方式，参照地域特征及农村社会经济发展潜力，减少区域间和区域内农村居民生活水平和生活质量差距；扩大和深化城乡联系，以农工一体化和协作为基础，提高各种所有制形式经营组织的经济效率，扩大和深化城乡结合，把农业地区纳入国家整体经济体系；发展地方自治、公民社会组织、各种形式的协作，提高农村居民对农村地区发展决策的参与程度；合理利用自然资源、保护和改善传统农田景观，谨慎对待一旦遭到破坏就难以恢复的自然资源等。

《2030 年前俄联邦农村地区稳定发展战略》确定，2030 年前推进农村地区稳定发展的战略优先方向主要包括：

第一，改善农村地区人口状况。为农工综合体和农村经济发展提供年轻的高技能专业人员，并取消劳动力流动限制；为农村青年成功融入社会和实现自我发展创造条件；为农村家庭，特别是年轻和多子女家庭创造有利条件；减缓农村人口下降速度；支持向农村移民，开发废弃荒地，并加强对农村社会状况的监控；塑造农村地区正面形象，让大众了解农村生活的优势，其中包括便宜和宽敞的住房、有益健康的环境、友好的社会氛围、年轻人和企业家发挥创造力的机会等。

第二，为农村经济多元化发展创造条件。创造必要的组织和经济条件，利用各个地区的生物气候潜力，完善农业生产的地域分工，提高农业生产资源利用效率，增强农产品、原料和食品生产的效率和稳定性；把废弃、未被利用的农用地

地引入轮作，增加本国农产品生产，确保农业的进口替代并积极发展出口；培养掌握农业先进技术的人员，加快推出现代农业科技成果，提高劳动生产率，降低能耗，实现农业现代化发展，使农业部门就业人员的工资水平与全行业平均工资水平接近，并提高农业劳动的威望；促进非涉农行业发展，诸如伐木和木材加工、建筑材料和建筑、工艺品加工、社会及文化服务、野生浆果加工、药材加工、乡村旅游等，使非涉农行业成为农村人口重要的就业领域和收入来源；给予农村人口和农业生产全面萎缩的西北部萧条地区、欧洲部分的中心地带、远东地区，保持原住民传统生活生产方式的北极地区，高失业率的北高加索各共和国，具有独特农业经济发展特点的边境地区和飞地以特别关注，利用国家对农业生产的支持机制和国家对农村地区的社会支持政策，缩小如上地区与其他联邦主体之间的经济社会发展差距。

第三，提高农村居民生活质量。吸纳预算外资金全面发展农村社会和工程基础设施（交通、能源、给排水网等），改善农村地区的住房条件、道路基础设施条件、现代信息服务基础条件；根据居民点分布、交通便利性等制订教育、医疗、兽医、文化、商业服务的地区标准，保障上述服务在可及性、质量等方面符合地区稳定发展指标，克服农村地区人口之间、农产品生产者之间的社会经济不平等；为残疾人和其他行动不便群体创造无障碍环境，保证他们可以与其他公民一起享受为农村居民提供的体育设施、交通、信息和其他公共服务；保护和提高农村地区文化潜力，整体保障农村居民点的文化和娱乐需求。

第四，改善农村居民对发展资源的获取权。根据俄罗斯联邦的法律，农村居民对发展资源的获取权包括：获得园艺用地、菜园用地、自留地、农户（农场）经营用地、个人住房和别墅建设用地权；在所属用地范围内拥有采取非爆破手段开采不属于国家资产范围内的普通自然资源的权力，建设深度不超过5米的地下设施的权利，以及在第一含水层上挖掘自用水井（不得用于集中供水）和钻孔的权利；使用公用水体沿岸地带和公用水体本身的权力；到深林中采集野生食用植物和非木材森林资源等权利。此外，增加农村居民获得信贷资源的机会，创造条件扩大银行分支网络，并通过农村邮局和农业信贷合作社系统提供银行服务；推进农业科技成果应用，在农业咨询体系框架内设立专门供农业生产者和农村咨询人员利用的数据库，其中包含提供农业咨询服务的机构、咨询专家、科研成果发布、展会信息、研讨会信息、价格行情、法律信息、商品购销信息、远程培训和新产品信息等。

第五，合理利用自然资源、改善农村生态环境。减少人为因素对农村生态环境的影响，为传统农业生态系统的可持续发展创造条件，保证自然资源的合理利用。为此，应当保护现有存量土地并改善土地状况；保护生物多样性，合理组织狩猎与捕鱼；提高水资源利用效率和管理效率；确保对生产垃圾和生活垃圾的安全存放与无害化处理；有效管理森林等。

## 结 语

从俄罗斯对未来农村地区发展的战略布局看，其一脉相承的战略思路是追求农村地区的稳定发展，即可持续发展。其战略思路内涵来自于俄罗斯对于农村地区在其整体经济社会发展和国家安全保障中作用的普遍共识。一般认为，俄罗斯农村主要承载六大功能。一是生产功能。农业满足整个社会对食品、工业原料的需求，以及对森工产品、狩猎和渔业产品的需求。二是人口繁衍功能。鉴于2015年之前，农村地区的生育率高于城市，俄罗斯人口增长的重点曾寄望于农村地区。三是向城市转移劳动力的功能。农村地区通过向城市移民，满足城市日益增长的对劳动力的需求。四是安居功能。城市可以在农村地区拥有住房，并带动相关区域社会服务设施水平提高。五是空间供给功能。农村地区能够为建设电网、交通网、自来水管道的和通信设施等基础设施建设提供场地。六是维护国土安全功能。边远地区，特别是边境地区农村人口的稳定可以保障边境地区的安全。

整体而言，俄罗斯对2020~2030年农村地区稳定发展的战略布局与之前的战略规划在优先方向选择上基本如出一辙，不同之处主要在四个方面：首先，更加注重“因地施策”，对于特殊地区将给予特别的关注，如北高加索地区、远东地区、飞地和边境地区等；其次，积极探索农村经济多元化发展路径；再次，将农村地区主业——农业的发展模式确定为进口替代与出口导向并举；最后，倡导积极利用信息技术，注重数据库的建立和涉农相关信息发布。

但俄罗斯追求农村地区稳定发展的战略未来可能面临如下困难。

第一，农村承载的人口繁衍和向城市转移劳动力的功能或将遭遇困境。从生育率数据看，2000~2014年俄罗斯农村的生育率一直高于城市2~3个百分点，但从2015年起，农村生育率开始低于城市约0.5个百分点，2016年低约1个百分点。从农村人口净流出数量看，2012年俄罗斯农村净流出人口16.66万，2013年为17.72万，之后净流出人口大幅减少，2014~2016年分别为13.37万、4.75

万和 3.65 万<sup>①</sup>。上述趋势持续推进的后果是俄罗斯农村地区丧失人口增长潜力，向城市转移劳动力的功能逐渐退化，把农村人口数量稳定在合理数量范围内将困难重重。

第二，农村地区对城市居民而言的“安居”功能褪色将抑制城市资本向农村地区的流动。鉴于俄罗斯国土面积广袤，人口数量相对较少的特点，俄罗斯对城市居民到城市近郊和远郊地区建造乡间会所一直给予支持。因此，在俄罗斯产生了一种独特的现象，2/3 的城市家庭在城市近郊和远郊拥有乡间居所<sup>②</sup>。乡间会所大多被当成季节性第二居所使用，是俄罗斯城市居民春季到秋季在乡间休闲和从事农业耕作的休憩之所。乡间会所的发展不仅意味着城市居民夏季向农村的流动，而且更重要的是反映了城市资本向农村的流动。乡间会所的发展相应带动农村地区基础设施建设力度，有助于提高农村地区社会服务水平。2014 年之后，俄罗斯城市居民实际可支配收入连年下降，在城市近郊购地建房逐渐力不从心。城市远郊的建造或购置的农村民房则存在因当地农村人口减少，冬天房屋没有当地人看护，毁损严重，基础设施和生活设施不完备等问题，城市居民对此类房屋的兴趣渐失。这也意味城市资本向农村地区流动的趋势或将难以为继。

第三，俄罗斯经济发展前景或将对农村地区发展造成负面影响。世界银行预测称，未来 6 年俄罗斯经济的年均增长率不会超过 1.5%。此种背景下，未来俄罗斯财政收入增长的空间不大，这也意味俄罗斯预算资金对农业和农村地区发展的投入难有大幅增加的可能性。在宏观经济发展趋势难言乐观的情境下，居民实际可支配收入减少会从需求端抑制农业生产及农村相关产业发展，私人投资积极性下降则会从供给端抑制对农业和农村地区的各项投资。

(责任编辑 张红侠)

---

① "О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году" .

② Нефедова Т. Российские дачи как социальный феномен, SERO, №15, Осень – Зима 2011.