

俄罗斯经济发展战略东移的新举措 及中俄区域合作新机遇*

郭 力

普京在2012年4月11日最后一次作俄联邦政府工作报告时指出,在未来的10~15年,保证俄东部地区经济的增长速度高于全国的平均水平。到2020年,该地区的GDP比现在增加两倍,并新建约500万个工作岗位。普梅新政以具体的量化指标和新的措施,确立了俄罗斯东部地区继续深度开发的思路。

一 俄罗斯经济发展 战略东移的新思路

2007年,时任俄罗斯总统普京提出了俄罗斯东部(西伯利亚和远东地区)大开发战略,旨在扩大与亚太地区国家的经贸合作,寻找俄罗斯国内新的经济增长点,缩小东西部地区的经济发展差距。五年的时间过去了,由于种种原因,俄罗斯东西部地区发展的差距仍在日益扩大。欠发达的东部地区已制约了俄罗斯的现代化建设,加之东部地区大批精英流失导致创新能力的削弱,限制了全俄经济的发展,已影响俄罗斯与东部周边国家的经济联系,削弱了俄罗斯在亚太地区的政治影响和军事威慑力。

在符拉迪沃斯托克亚太经合组织(APEC)峰会前夕的2012年9月5日,普京指出:“全面走向亚太地区是俄罗斯未来成功及西伯利亚和远东地区发展的重要保证。”这也集中体现了俄罗斯经济“向东转”的意图。2012年2月,俄联邦政府第一副总理伊戈尔·舒瓦洛夫在符拉迪沃斯托克主持地区发展工作会议时说,

现阶段东部地区的发展是国家头等重要的任务。俄罗斯经济发展战略东移无论对国内还是对国际来说,其影响和意义都非同寻常。

(一)发挥联邦政府在地区发展中的重要作用,增设机构并指定政府主要官员专门负责东部地区事务。2012年5月21日,俄罗斯总统普京签署了任命新一届政府成员的总统令,并宣布:增设俄罗斯联邦远东发展部;任命俄罗斯总统驻远东联邦区全权代表维克托·伊沙耶夫兼任新成立的俄罗斯联邦远东发展部部长;重点制定各种法律草案;精心安排国家预算拨款在该地区的用途,更加严格地管理所有专项资金,提高资金利用效益。当前,俄远东地区正在执行联邦纲要、地区纲要和部门纲要(它们还没有构成一个完整全面的地区发展总纲要,因此须要加以协调)。这一系列重大举措表明,俄罗斯东部地区的开发已被提上议事日程。而俄罗斯联邦远东发展部的建立有助于国家领导人尽快解决地区层面的问题。

(二)采取非常规的经济举措,减少东部地区发展过程中的行政干预。2012年1月,时任俄联邦民防、紧急情况 and 消除自然灾害后果部部长的绍伊古提议建立东西伯利亚和远东开发

作者系华东师范大学俄罗斯问题研究中心客座研究员和黑龙江大学俄罗斯研究院院长、研究员。

*本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《俄罗斯东部地区的发展与中俄合作新空间》(项目批准号:11JJD004)的阶段性研究成果。

国家公司。这一建议得到了普京的积极支持。普京主张建立国家公司或100%国有股份制企业,负责港口、道路、通信、机场和地方航线的建设以及自然资源的开发,提出并监督执行远东和外贝加尔地区的重大投资项目,包括招商引资,重点吸引外国投资。

(三)在国家经济社会发展的总体构想中,东部地区将受到前所未有的重视,得到更多的扶持和优惠。俄罗斯于2012年3月制定《西伯利亚和远东发展法》(草案),建议成立非商业性自主机构,并通过吸引私人资本、国家资金等共同负责东部地区的基本建设;对自主机构参与东部地区的经济建设提供优惠的政策;对东部地区的居民提供降低抵押贷款利率、资助高等学校学费等一系列优惠政策。这些举措表明俄罗斯政府为促进东部地区的经济发展而在政策上给予大力支持。另外,俄罗斯政府制定的《东部地区经济社会发展新纲要》(草案),也有望在2013年通过并执行。

(四)借鉴中国经济发展经验开发远东,拓展中俄两国合作的新领域。普京再任俄罗斯总统后,明确了其强化东方在俄罗斯内政外交中的作用的思想。俄罗斯的政治家们也认识到,再不开发,俄罗斯会彻底丢掉远东。他们已不再担心中、日、韩、美参与开发会使远东“碎片化”,进而丧失主权和领土完整。俄罗斯的一些官员和学者提出,俄远东开发可借鉴中国西部大开发中落后地区追赶式发展模式;让中国的省份“向北转”,而让西伯利亚和远东地区“向南转”,推进两国更深层次的合作,为中俄全国战略协作伙伴关系开辟新的合作领域。

二 俄罗斯经济发展战略 东移对中俄合作的意义

中俄两国之间的所有政治问题均已得到解决,两国领导层的互信达到了史无前例的高水平。而当下的一个悖论在于,中俄经济合作仍停留在传统思路,国际区域合作和区域发展一体化的潮流未能内化到中俄关系当中去,

中俄的经济关系明显滞后于国家关系和政治关系。普京认为,两国在第三国的商业利益远非任何时候都相符,俄方对两国现行贸易结构并不完全满意,两国的投资水平偏低。这是中俄两国政府共同关心的问题。巩固和拓展中俄全面战略协作伙伴关系的核心是,必须找准双方能够进行经济合作的契合点和共同点,俄罗斯要运用中国潜力来提升西伯利亚和远东经济。这对巩固和拓展中俄全面战略协作伙伴关系有着重要意义。其根据在于:

第一,中国东北与俄罗斯东部地区间的合作将是审视中俄关系能否升级至利益共同体的关键指标,同时也是俄罗斯东部地区“新开发”以及建成真正有效的“现代化伙伴关系”的核心要素。第二,加强区域经济合作是中俄探索双边关系框架内的更深层次的一体化进程合作的需要。目前,中国和俄罗斯在亚太地区的影响力和号召力明显不够。利用中俄全面战略协作伙伴关系的合力,提升两国在亚太地区的地位和作用已势在必行。第三,中俄两国毗邻地区的共同振兴是巩固和发展中俄关系的重要内容。俄罗斯东部地区的深度开发和中国东北地区的振兴将给中俄两国经济合作带来新的机遇,互利共赢有助于巩固和发展中俄关系。第四,实现中俄地方国际化合作。中俄地方国际化合作是中俄两国毗邻地区在国家框架内,按照国际规则进行的经济合作。这是推进中俄合作关系的新探索和新实践,它的发展将会带来区域的聚集效应和示范效应,从而扩大中俄在东北亚合作中的国际影响力,确立中俄在亚太地区的重要作用 and 地位。

三 俄罗斯经济发展 战略东移的基本方向

(一)坚持以油气资源开发为中心。从国际范围看,东北亚地区,尤其是中、日、韩对俄东部地区的油气资源有着很大的诉求,需求量大且迫切;而俄为扩大出口,获得外汇,必定加大对东部地区油气资源的开发力度。况且,进



入2012年,国际油价持续走高,油价进入一个高位运行周期。俄联邦经济发展部将2012年石油出口均价预期从原先的每桶100美元上调至115美元,对2013年和2014年的油价预期确定为100美元左右。国际高油价显然为本地油气资源的开发提供保障。因此,发挥东部地区经济的比较优势,以油气资源开发带动东部地区发展的状况在短期内不会发生太大的变化。据《专家》杂志2005年第24期报道,仅东西伯利亚地区的石油储量就高达175亿吨。该地区油气资源不仅能够满足当地的油气需求,而且可以大规模出口,被视为“俄罗斯21世纪生存和发展的重要战略储备”。

(二) 高度重视科技发展。正如普京所说,东部地区开发过程,不仅是原材料加工,还有许多与发展航天计划和建设发射场的大型项目和计划,更需要大量的先进科学技术以及专家和人才。长期以来,俄罗斯对外出口商品以能源原材料为主,显然不符合俄罗斯由资源依赖型向科技创新型经济模式的转变,所以须要通过高新技术对出口产品进行深加工,提高其附加值。在东部地区大开发中,在提高加工技术的同时,俄罗斯还会对高新技术进行研发,在国家的支持下建立国家级科技研发中心,提高东部地区经济发展的竞争力。

(三) 劳务输入多元化。俄罗斯东部地区开发不可缺少的主要生产要素就是劳动力,这也是制约东部地区大开发的主要瓶颈。从目前来看,俄罗斯东部地区本身短期内还不具备解决劳动力缺乏的能力,引进劳务是解决该问题最直接和最有效的办法。从东部地区大开发的趋势看,东部地区的开发工程大部分将由外来劳务承担。东部地区毗邻国家的劳动力资源就成了首选,如中国的劳务、朝鲜的劳务和亚洲其他一些国家的劳务都在俄罗斯的视野中。俄罗斯试图打破中国劳务一直在东部地区占主导地位的局面。

(四) 强化国家干预力度。第一,加大财政补贴及投资是短期内开发东部地区必需的条件。资金是决定经济增长的基本要素。俄东

部地区长期以来经济发展缓慢,面临的一个重大困难就是资金短缺。东部地区进行油气资源开发的条件极其恶劣。为了保证东部地区开发各个具体项目,如生产性基础设施和非生产性基础设施的顺利实施,亟须投入大量的资金。第二,建立机构保障开发。2012年5月21日,俄罗斯总统普京宣布成立俄罗斯联邦远东发展部,任命总统驻远东联邦区全权代表维克多·伊沙耶夫领导这个机构,而6月6日,俄罗斯滨海电视台就播放了对维克多·伊沙耶夫的采访。伊沙耶夫认为,这个新机构不会复制联邦中央的职权,它建立的目的不是管理,而是协调远东各级政府的工作。俄罗斯联邦远东发展部将管理28个国家在远东实施的大项目,符拉迪沃斯托克亚太经合组织峰会筹备项目就是其中之一。而发展滨海边疆区的造船业和石油化学工业也是其主要任务之一。

(五) 扩大与周边国家的合作。俄罗斯领导人已经提出,使俄跻身“经济快速发展的20国集团”,实现年均经济增速6%~8%。实现这一目标的条件之一就是与亚太地区国家合作。俄罗斯希望与日本联合推动具体的合作项目,扩大从能源领域到高附加值的加工工业乃至节能领域的合作,并在2012年11月的政府间委员会会议之前拟定具体的合作项目清单。

四 俄罗斯经济发展 战略东移的难点

一是东部地区经济发展基础差,经济发展水平低于俄罗斯西部地区;从区域经济的发展来看,如果东部地区经济规划或运营不慎,“黑洞效应”在所难免。

二是东部地区的开发是以政府为主导的,这就意味着将来东部地区开发的投入由政府负担。虽然在俄罗斯召开的亚太经合组织峰会成为亚太经合组织峰会史上最昂贵的峰会(投入190亿美元),即俄政府进行了大规模投资,但这种投入的势头是否能持续下去?

三是东部地区的开发到目前为止应该说

还停留在规划层面,企业还没有大规模的进入。没有企业大规模参与,区域性大开发明显缺乏内生动力。

四是东部地区开发的重要伙伴之一是中国,虽然中俄已签署了地方合作规划纲要,有200多个合作项目,但从2009年至今,诸多合作项目没有落实。而一些非经济障碍因素的存在也给合作纲要规定项目的实施增加了难度。

五是俄罗斯政府选择了东部地区大开发是政府主导型模式,这就意味着今后的开发更多的是采用行政命令的方法来运营。这种方法在今日俄罗斯的经济体制中能否行得通,能否得到企业界的认可?

五 俄罗斯经济发展战略 东移带来的合作机遇

(一)为中俄区域合作进一步发展提供了机遇。俄罗斯学者在研究东部地区深度开发的建议中,明确提出了首都东移或在东部地区建第二个首都,目的在于加大开发力度,扩大与亚太地区国家的合作规模,扩大俄罗斯在东北亚地区乃至亚太地区的影响。可以说,俄罗斯伸出了与中国扩大合作的橄榄枝。从地缘上看,中国的华北和东北应该是俄方合作的重点地区,合作的前沿地区是与俄毗邻的黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区和辽宁省。

(二)为中俄区域合作政策上的对接提供了机遇。普京在竞选文章中提出俄罗斯深度开发的具体思路和措施,如建立由国家投资的大型东部地区开发集团,在西伯利亚建立国家级科技研发中心和建立东部地区管理机构,东部地区开发要借鉴中国经验等。鉴于此,中方可根据俄东部地区开发的程度和不同的阶段,制定相应的对接政策,有理有据地参与俄罗斯东部地区的开发,为中俄经济合作开辟新的领域。

(三)为打造中俄地方国际化增长极提供了机遇。从区域经济发展的实际出发,中国重要的增长极之一应该是建立突破国界的中俄地方国际化产业集群,淡化以国界来划分经济主体的惯

性思维,对中俄边境区域进行自然资源、人力资源、科技资源和资金等资源的重新配置,使中俄区域经济合作达到利益最大化,进一步发挥中俄在东北亚区域乃至亚太地区合作中的聚集力,成为区域合作的重要推动力量。

(四)为中俄大通道建设的突破提供了机遇。在俄罗斯东部地区深度开发的背景下,中俄经济领域的合作高潮即将到来。未来,中俄贸易额每年将以20%的速度增长,三年实现翻一番,对边境的运输大通道建设提出了迫切的要求。尽管地方在通道建设已经有了很大的发展,但短期内很难形成通道网络,关键的节点建设还须获得国家的支持,如支持中俄洛古河黑龙江(阿穆尔河)大桥、中俄黑河—布拉戈维申斯克黑龙江(阿穆尔河)大桥和中俄绥芬河—格罗杰科沃铁路过货口岸从500万吨到1000万~1500万吨的扩容建设等。

(五)为中俄毗邻地区的合作提供了更多的机遇。在中俄毗邻地区合作方面,中方工作重点有六:

一是发展在俄联合生产企业。普京指出,家电等消费品领域俄无须同中国竞争。黑龙江省可利用中国的成熟技术,扩大对俄投资,在俄联合生产消费品。这是见效快,效益好的产业,也是黑龙江省在与俄罗斯合作中能发挥比较优势的最好领域。在俄罗斯建立联合生产企业,不仅能扩大合作的领域,而且还可规避贸易风险。目前是中国企业走进俄罗斯的最好时机,可考虑在远东地区开办汽车制造厂或者建立板材、家具、建材、装修材料和制浆造纸等原材料深加工企业。

二是拓展与俄的金融合作。目前,黑龙江省与俄罗斯远东地区的金融合作已经有了很大的突破。而东北地区,尤其是黑龙江省参与俄罗斯远东和西伯利亚开发的大项目,最为重要的是在扩大双边大宗商品的本币结算的基础上,提供融资服务和全方位的金融服务。从这个意义上说,俄罗斯经济发展战略东移,会助推中俄金融领域的合作。

三是扩大与俄的农业合作。虽然黑龙江

省与俄已开展了卓有成效的粮食生产合作,但这一合作还具有潜力。合作生产绿色农产品和非转基因农产品是俄罗斯认可的与中国合作的方向之一。随着俄罗斯东部地区的开发,东部地区的农业发展越来越重要。远东地区富庶的土地资源和从业人员的缺乏,对黑龙江和吉林两个农业大省来说,无疑机遇难得。

四是规范与俄的民间贸易。俄罗斯已成为WTO成员,中俄传统的民间贸易和约定俗成的边境贸易必将发生新的变化。黑龙江省应积极调整相关政策,按照WTO规则进行国际化贸易,以此打击“灰色清关”。

五是加强物流通道建设合作。俄罗斯在东部地区大开发中,一个明确的任務就是建立中俄物流中心和物流通道。具体地说,俄要在阿穆尔河(黑龙江)上建造从布拉戈维申斯克和哈巴罗夫斯克等城市到中国对应口岸城市的三座跨境大桥,同时还要开发陆路和海路交通线及油气管道,以便直接面向中国,进而达到直接面向整个亚太地区的目的。

六是推进与俄在创新经济领域的合作。普京提出了创新经济设想,并决定在新西伯利亚州拟建国家级科技中心。这是普梅新政的重要决策,其对俄罗斯发展的重要意义非同一般。第一,提高东部地区的科技水平。虽然西伯利亚以科学城命名几十年了,这个地区每年的专利数与西部地区不相上下,但它缺乏世界级高新技术。国家级科技中心的建立会集中全部的技术优势,攻克高新技术领域的难题,增强这一地区的科技实力和科技影响力。第二,培育东部地区创新能力。俄罗斯创新经济的发展应该以科技创新为基础。俄罗斯提出了提振落后地区经济的区域经济发展思路,其核心思想就是要通过培育创新能力来实现。新西伯利亚州拟建国家级科技中心,说明俄罗斯已把东部地区的深度开发真正纳入议事日程。第三,促进该地区的经济发展,缩小与西部地区的经济差距。俄罗斯东西部地区的经济差距巨大。尽管俄罗斯的历届政府都想改变这一局面,但始终未取得明显的效果。国家级科技中心的建立就是要提高东部地区的

劳动生产率,创造更多的社会财富,尽快缩小与西部地区的发展差距。第四,扩大与周边国家的经济联系,提高其在亚太地区的影响力。随着俄对东部地区开发力度的不断加大以及东部地区经济水平的不断提高,俄罗斯在东北亚乃至亚太地区的影响将会越来越大。这是俄罗斯亚太战略的重要组成部分。换句话说,俄罗斯开发东部地区的战略意图就是扩大其在亚太地区的经济和政治影响力。把合作重点放在双方强势创新经济领域,应该成为中俄扩大和深化经济技术合作的主要方向。

主要参考书目:

1. <http://www.hlj.gov.cn>
2. <http://euroasia.cass.cn>
3. Юрий Вадимович, Разворот на Восток, http://www.ng.ru/ideas/2012-06-06/5_east.html, 2012-06-06.
4. Matthew Rojansky, Russian Strategic Forecasting's New Look. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/11876/russian-strategic-forecastings-new-look>, 2012-04-24.
5. Борис Грозовский, Дорога к рабству: проект освоения Сибири и Дальнего Востока, <http://www.forbes.ru>, 2012-4-24.
6. Виктор Ишаев, Интервью Министра по развитию Дальнего Востока, В. Ишаева о функциях министерства, <http://www.iip.ru/professional-opinion/intervyu-ministra-po-razvitiyu-dalnego-vostoka-vishaeva-o-funkciyah-ministerstva-i-stoyashchih-pered-vedomstvom-zadachah-po-razvitiyu-samyh-vostochnyh-regionov-rossii/>
7. <http://www.sibfo.ru/news/press-release>, 2012-03-07.
8. Путин предложил интегрировать экономику АТЭС, ЕС и Евразийского союза, http://www.infox.ru/authority/state/2012/09/05/Putin_pryedlozhl_in.phtml, 2012-09-05.
9. Дмитрий Бутрин, Россия вовремя отвернулась от Европы, <http://www.kommersant.ru>, 2012-09-10.
10. 罗伊·麦德维杰夫:《中国不是俄罗斯威胁》, <http://www.qstheory.cn/>, 2012-04-09.

(责任编辑:高德平)