

□ 专题文论

俄罗斯东部开发与中俄合作

俄罗斯远东开发的历史与现实

高际香

【内容提要】自沙俄时代起，出于经济利益与地缘政治利益的考虑，俄国就开始向远东地区扩张。苏联时期，因重工业和军事工业发展的需要，该国对远东地区的开发曾达到一定高度。2008年后，俄罗斯政府基于地区经济平衡和国家安全考虑，通过制定一系列战略和规划，力图重新掀起远东地区开发浪潮。从整体而言，俄罗斯远东开发前景不容乐观。主要原因在于：开发意愿大多来自于外来压力，内在动力不足，政府政策导向不明晰，患得患失，经济合理性将遭受拷问；资金和劳动力瓶颈又难以克服。建议中国企业参与俄罗斯远东开发应理性，宜采取态度上积极，行动上不冒进、注重实效的做法。

【关键词】俄罗斯 远东开发 专项纲要

【中图分类号】F13/17.512.7 【文献标识码】A 【文章编号】2095-1094(2013)03-0005-0009

自沙俄时代起，出于经济利益与地缘政治利益的考虑，俄国就开始向远东地区扩张。苏联时期，因重工业和军事工业发展的需要，该国对远东地区的开发曾达到一定高度。苏联解体后，在向市场经济转型过程中，随着大量优惠政策的取消，俄罗斯远东地区发展遭遇了前所未有的困难，无论是人才吸引力，还是投资吸引力都大幅降低，不仅与其他地区的发展差距越来越大，而且与俄罗斯整体经济和社会发展的疏离程度也越来越高。在这种背景下，2008年后，俄罗斯政府基于地区经济平衡和国家安全考虑，通过制定一系列战略和规划，力图重新掀起远东地区开发浪潮。本文从历史与现实的角度对远东新一轮开发热潮予以评价，并对中国参与俄罗斯远东开发提出相应建议。

一、远东开发历史回顾

(一) 沙俄向远东地区的扩张

从历史的角度看，俄国向亚洲的扩张，即向西伯利亚和远东的扩张始于俄国贵族富商斯特罗干诺夫家族对毛皮贸易利益的追求。西伯利亚和远东盛产黑貂、旱獭、水獭、狐狸、灰鼠等软毛皮兽，因气候严寒，皮毛质地极好，在欧洲市场上广受欢迎。1581年秋，以煮盐和垦荒致富的斯特罗干诺夫家族命令以叶尔马克为首的家族武装力量越过乌拉尔山进攻西西伯利亚汗国^①。由此开始了俄国的东方扩张史。

^① 王希隆：《中俄关系史略（一九一七年前）》，甘肃文化出版社1995年版，第12—18页。

【作者简介】高际香，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

皮毛贸易吸引了两类移民，一类是私人企业家，由商人和猎商（从产地获取毛皮的商人）组成，另一类是政府雇员。随着中央政府卷入皮货贸易并成为最大的皮货商，需要派政府雇员到东方开发当地的皮毛财富以保护政府利益^①。由此可见，对贵重毛皮的追求是俄国向东方扩张的初始动力。

从1586年开始，俄国军队在西伯利亚地区不断修筑堡垒，移民垦殖，到1639年，俄国已基本上征服了西伯利亚。1643年，雅库茨克督军派文书官波雅尔科夫率哥萨克组成的远征队入侵黑龙江流域，并于1646年返回雅库茨克。继波雅尔科夫之后入侵黑龙江流域的是叶罗菲·哈巴罗夫的远征队。俄国入侵黑龙江流域导致中俄雅克萨军事冲突，并最终签署中俄《尼布楚条约》（1689年）和《恰克图条约》（1727年）的方式划出了中俄两国的边境线。鸦片战争后，俄国又开始了黑龙江流域的入侵活动。1858年，中俄签订《璦琿条约》。根据该条约，俄国占据了黑龙江以北、外兴安岭以南60余万平方千米的中国领土，只将江东六十四屯留作中国居民居住之地，而乌苏里江以东约40万平方千米的中国领土被定为“中俄共管”区域。《璦琿条约》签署后不到半个月时间，俄国又利用英法联军进逼天津的机会，施展外交讹诈手段，迫使清政府签订中俄《天津条约》，为俄国占据乌苏里江以东及其西部的中国领土埋下了伏笔。1860年，通过签署《北京续增条约》，俄国占据了黑龙江以北至外兴安岭、乌苏里江以东至海一百余万平方千米的中国领土。“俄属远东省是俄国历来从中国身上咬下并嚼咽的最大一口。”^②

沙皇俄国在扩张的同时，一直把辽阔的远东地区视为殖民地，执行“惩罚性垦殖”政策，把大赦的劳改犯、流放的政治犯和旧教徒迁移到远东地区，使该地区成了著名的苦役犯流放地，直至1900年流放制度被废除。当然，在此过程中，沙俄也采取了一些促进远东地区发展的措施。首先是在1861年沙皇亚历山大二世宣布废除农奴制后，允许“解放”的农奴有条件东移，并于当年颁布了第一个移民法——《俄人与外国人在阿穆尔州和滨海州定居条件》，用赐予土地、减免税收等优惠政策吸引国内外居民向远东地区迁徙并在此定居，其后的20年间，从俄国欧洲部分及西伯利亚向远东移民14414人^③。其次是修建西伯利亚大铁路。1892年，

维特在被任命为代理交通大臣和代理财政大臣后，开始关注远东，并于当年11月向沙皇提出“关于修建西伯利亚大铁路的措施”的报告。西伯利亚大铁路于1891年始建，1916年全线通车。该铁路把西伯利亚和远东与俄罗斯欧洲部分连接起来，并带来了铁路沿线的经济大繁荣，对远东地区发展起到了重要作用。最后是20世纪初实施的斯托雷平土地改革。改革致力于彻底改变原有的村社制度，把土地分给农民作为私有财产，并建立家庭自耕农经济。斯托雷平改革使农村出现了资本主义的阶级分化，失地农民大量向西伯利亚和远东流动。与此同时，斯托雷平实行覆盖范围广泛的移民政策，把不满沙皇统治的农民迁往西西伯利亚、远东和突厥斯坦草原等边远地区。

（二）苏联时期对远东的开发

苏联时期，特别是大规模工业化时期，政府大规模勘探并开采远东地区自然资源，发展重工业和军事工业，并斥巨资修建贝阿铁路，兴建新兴城市，由此掀起了新的远东移民浪潮。当然，苏联开发远东不仅仅为获取经济资源和实现某种经济目标，更多是出于地缘政治目的和解决人口稀少问题^④。高额工资、舒适的社会服务环境、以较快的速度分配住房等优惠待遇，对吸引人才和稳定远东地区人口发挥了积极作用。到20世纪末，远东地区人口总量达800万。

苏联开发远东的政策工具是目标纲要。根据1930年联共（布）中央政治局和苏联国民经济委员会的决议，1930—1940年开始实施在远东打造军事工业综合体的纲要。大量人力、物力和财力集中于黑色冶金、船舶、飞机、民用和军用机械、仪表制造和采矿企业。此外，还投入大量资金发展铁路交通和海港设施。在第二次世界大战之前的10年间，全苏6%以上的基本建设投资投向了远东地区。远东形成了强大的专业从事船舶和飞机制造的军事工业综合体以及采矿业综合体。

^① [美] 乔治·亚历山大·伦森编：《俄国向东方的扩张》，杨诗浩译，商务印书馆1978年版，第78页。

^② [英] R. 奎斯特德：《1857—1860年俄国在远东的扩张》，陈霞飞译，商务印书馆1979年版，第17页。

^③ Петров А. История китайцев в России 1856-1917 годы, Санкт-Петербург: ООО «Береста». 2003. С. 20.

^④ Минакир П., Прокапало О. Программы и стратегия развития российского Дальнего Востока // Проблемы Дальнего Востока, №5, 2011.

二战后,因国家需要重建在战争中遭受重创的地区,对远东的投资水平下降。与此同时,远东的资源产品也遭受了来自东西伯利亚价格相对较低的资源产品的竞争。直至20世纪60年代,远东作为一些工业部门新原料基地的吸引力又开始大幅提升。1967年7月,苏共中央和苏联部长会议通过了《关于继续发展远东经济区和赤塔州生产力措施决议》^①,之后出台了《远东经济区和赤塔州生产力综合发展纲要》。但后来该纲要确定的目标并未完全达到。

为提高远东经济的竞争力,1987年苏联颁布了《2000年前远东经济区、布里亚特苏维埃社会主义自治共和国和赤塔州生产力综合发展长期国家纲要》。该纲要指出,希望改变过去由中央分配基本建设资金的状况,并力争向社会发展领域倾斜。但因地区投资资金不足等原因,机械制造业未能取代采矿部门成为地区经济增长的新动力。戈尔巴乔夫也曾试图制定远东发展战略,把远东作为通向快速发展的亚太地区的窗口,但是当时苏联国内复杂的政治形势、严峻的经济状况、纷杂的社会矛盾、尖锐的民族冲突导致战略制定搁浅。

(三) 苏联解体后至2007年之前俄罗斯促进远东地区发展的主要举措

苏联解体后,在向市场经济转型过程中,远东地区无法再享受苏联时期的各种优惠政策。资金缺乏、技术落后、基础设施老化、人才流失等问题成为困扰远东地区经济社会发展的瓶颈。对能源原料出口的过度依赖,使远东地区经济结构失衡问题日益严重,远东地区与西部地区的差距也越来越大。从1994年开始,俄罗斯开始实施针对远东个别地区的专项纲要,如为萨哈林州制定了千岛群岛专项发展纲要,1995年推出了萨哈共和国专项发展纲要,1996年俄联邦政府通过了《1996—2005年远东和外贝加尔经济社会发展联邦专项纲要》。但1996—2000年,联邦财政预算对各地专项发展纲要的拨款仅占承诺数额的5.2%,地方财政预算拨款占计划的17%^②。

进入21世纪以来,随着经济整体状况好转,在亚太地区发挥更大影响力成为俄罗斯主要的战略诉求之一。而俄罗斯在亚太地区的影响力将取决于其东部地区的开发速度和规模。为加快远东地区发展,2002年推出了新版的《1996—2005年和2010

年前远东和外贝加尔经济社会发展联邦专项纲要》,三十多项联邦专项纲要也渐次实施,国家基础设施建设投资总额达277亿卢布。此外,在联邦目标投资纲要之外,还拨付了121亿卢布资金用于投资^③。但是由于纲要中形式化的东西居多,主要目的是向联邦财政预算伸手要钱,纲要制定和完成情况的监督职能归属模糊,纲要措施与计划不匹配,因此,所有联邦发展纲要平均仅能完成40%—60%,对远东地区经济社会发展未能产生实质性的推动作用。远东联邦区依旧是俄罗斯最落后的联邦区,在全俄国内生产总值中所占的比重从1995年的6.11%降至2008年的4.28%,在全俄固定资产总值中所占比重从1995年的7.13%降至2008年的5.04%,固定资产投资的增长率难以弥补固定资产的折旧率。

二、新一轮远东开发蓄势待发

2007年之后,在俄罗斯国家整体战略思路中,开始把远东地区和贝加尔地区作为整体进行统一规划。对远东地区和贝加尔地区的开发思路主要体现在《俄罗斯联邦远东及外贝加尔地区2013年以前经济社会发展联邦专项纲要》和《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》中。

2007年11月,俄联邦政府第801号法令批准《俄罗斯联邦远东及外贝加尔地区2013年以前经济社会发展联邦专项纲要》。其总体目标是在保障俄联邦地缘战略利益和安全的前提下,发展远东和外贝加尔地区的重点行业,建设必要的基础设施,营造良好的投资环境。主要任务是通过保持现有和增加新的就业岗位稳定地区人口,并力促人口增长;消除区域经济发展的基础设施瓶颈;落实一系列基础设施建设和社会领域发展项目。落实纲要的资金总额达6919.95亿卢布。

2009年底,俄联邦第2094号政府令又批准了

^① Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1966-1968. Т.6. С.473-486.

^② Дальний Восток и Забайкалье-2000. Программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 года. М., 2002. С.12.

^③ Кузнецова Н. Условия и перспективы стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока, Стратегическое планирование на межрегиональном, региональном и городском уровнях: каким будет Дальний Восток после кризиса. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 207.2010.

《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》，其主要战略思路可以概括为：以全球化视角，立足远东和贝加尔地区的资源与地缘优势，瞄准亚太地区，加快俄罗斯融入亚太地区经济空间的步伐，以保证俄罗斯出口市场多元化，防止国家对远东和贝加尔地区的经济和政治影响力下降，遏制远东和贝加尔地区人口下降趋势，以维护俄罗斯的地缘政治与地缘经济利益^①。

鉴于《俄罗斯联邦远东及外贝加尔地区2013年以前经济社会发展联邦专项纲要》实施已接近尾声，而效果却不尽如人意，2012年11月，俄罗斯政府决定将纲要延至2018年，近5年内总共拨款5000亿卢布。因此，今后远东的开发前景还将取决于上述《纲要》和《战略》的实施。为实现《纲要》和《战略》确定的目标，俄罗斯目前已采取了一些措施。

一是提供交通补贴，发展小型航空。从2009年开始，制定了机票补贴规划。夏季对远东地区的青年人（23岁以下）和退休人员（60岁以上）飞往俄罗斯欧洲部分的机票实行价格减半。从2012年4月1日开始，55岁以上女士可以享受票价优惠。此外，针对远东地区间交通不便问题，联邦财政预算拨款支持购买50座以下的小飞机，三年内计划投入64亿卢布。二是成立远东和贝加尔地区发展基金。由对外经济银行出资设立的远东和贝加尔地区发展基金于2011年11月在哈巴罗夫斯克（伯力）注册。三是设立远东发展部。2012年5月，俄罗斯在新政府组成部门中增设了远东发展部，伊沙耶夫被任命为首任部长，同时兼任俄罗斯总统远东地区全权代表。四是借举办亚太经合组织（APEC）第二十次领导人非正式会议之机，极力打造远东地区形象，吸引投资。五是拟为来远东工作的人员提供住房按揭和购车贷款优惠及安置费，该项措施正在讨论中。初步方案是：在远东地区“国家优先项目”领域工作5—10年可以抵补住房按揭和购车贷款欠款；从事“社会公益活动”10年后，其无偿获得的农场经营用地（50公顷以内）的所有权可以转移；向到远东地区工业中心工作的人员提供10万卢布的安置费，其本人和家庭成员每年可享受一次到俄罗斯任何地方去的往返机票的机会。六是拟实行税收优惠政策。2012年11月底，总统普京在政府会议上表示，要尽快制定和实施有关远东

和贝加尔地区的国家发展规划，对投资额超过5亿卢布的生产项目可免除前10年的利润税，同时责成政府商讨免除符合上述条件企业的矿产资源税。

如上可见，远东新一轮大规模开发蓝图已经铺开，其他相关措施或将陆续出台。

三、对远东开发前景的预测

尽管俄罗斯政府对远东开发较为高调，政策措施也频频出台。但整体而言，远东开发前景不容乐观。原因如下：

（一）外来压力使然，内在动力不足

从对远东开发历史的考察可知，俄罗斯的远东开发更多是出于对外政策目标：17—18世纪，对远东地区的开发除了获取皮毛、黄金、海兽等用于换取外汇之外，更多是出于与欧洲国家竞争地区性帝国的需要；19世纪对远东的开发则更多是出于与英国、德国、日本等强国争夺对中国的控制权的需要；20世纪苏联对远东的开发则是为了在太平洋沿岸构建北起北冰洋、南到印度洋的“共产主义安全带”的需要。此次俄罗斯力图掀起新一轮远东开发热潮，也未能摆脱“外来压力使然”的宿命。首先，随着亚太地区国家经济的快速发展，俄罗斯意识到远东地区不能孤立发展，应搭乘亚太地区发展快车。实际上早在2000年11月10日普京总统谈到亚太政策时就指出：“我们任何时候也没有忘记，俄罗斯的大部分领土位于亚洲。我们同亚太国家一起从言论转向行动去发展经济、政治和其他联系的时刻到了。”“在很短的时间内，亚太地区各国，首先是日本、中国、东盟国家发生了巨大的变化。俄罗斯也不会置身于这里所发生的进程之外。”^②继美国战略重心重新转向亚太之后，俄罗斯更是急于向世界昭示其作为传统大国在亚太地区的影响力，“显示俄罗斯在亚太与欧洲之间可以扮演的桥梁作用”^③。其次，俄罗斯对远东地区与俄罗斯整体经济、社会的疏离程度日益提高，而与亚太地区经济联系日渐紧密感到担忧。因特殊的地理位置

^① 参见高际香：《俄罗斯“2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略”解读》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2011年第1期。

^② 《普京文集（2002—2008）》，中国社会科学出版社2008年版，第196页。

^③ 俄罗斯总统普京在亚太经合组织第二十次领导人非正式会议上的讲话。

和经济结构,远东的经济体系相对封闭,有着相对独立的当地市场,与俄罗斯整个经济空间的联系相对较弱,而与国外的经济联系则较为紧密。远东地区在经济社会发展上与俄罗斯的疏离程度从交通运输量的变化上可见一斑。1995—2008年,远东运往俄其他地区的货运量在其货运总量中所占比重从34.6%降至10.96%,客运量在其客运总量中的比重从7.56%降至2.34%。目前,远东地区生产总值的30%都依赖能源原材料出口,出口商品中,原料能源产品、木材和纸浆制品所占比重超过70%,对外贸易伙伴多为临近的中国、日本、韩国、美国等亚太地区国家。最后是俄对领土安全的“臆测式”担忧。1990—2010年远东地区人口从810万降至630万,降幅达22.2%,是全俄人口平均降幅的4倍以上。目前远东地区的人口数量仅为全俄人口总量的4.5%,人口密度为1.1人/平方千米,相当于东北亚国家的1%。俄罗斯学界政界经常提到俄罗斯远东与中国东北地区人口密度的巨大差异:远东与中国接壤的边境地区的人口仅相当于中国边境地区人口的1/63,中国东北三省的人口有1亿,相当于远东地区人口的15倍。有些人对17—19世纪的远东历史记忆犹新,或许正是对这段历史的记忆使远东地区成为“中国威胁论”的肇始地。俄担心中国会把远东地区作为消化剩余劳动力的场所,臆测中国强大后会利用人口优势,谋求远东地区领土。俄罗斯领导人多次提到“有失去远东的危险”,意有所指。

从俄罗斯开发远东的内在动力角度考量,暂时尚未看出迫切性。首先,远东地区在俄罗斯整个经济空间中的影响力日益缩减。1995—2008年,远东地区在全俄国内生产总值所占比重从6.11%降至4.28%。2010年,除了采矿业产值在全俄所占比重较高之外(占11.3%),加工工业产值仅占1.54%。其次,学界一贯对开发远东存在不同的声音。20世纪70年代,对苏联开发远东,一些学者就曾提出过反对意见,认为应当加强西部地区在深化劳动分工和促进大区专业化生产中的作用^①,有的学者甚至对苏联开发东部地区的政策效果提出质疑:“开发东部的政策进行了几十年,但是从1959年之后,中心城市大多位于乌法之南,乌拉尔山以东地区城市化主要覆盖的是西伯利亚大铁路沿途地区。”^②再次,从地方政府层面看,俄罗斯中央与地区关系的特点决定大多数地区对促进本地经济发

展、增加地方预算收入的兴趣,远不如对争取联邦财政预算投资、获取更多转移支付的热情高。正如一位俄罗斯学者所言:“普京区域政策的最主要方向是平衡各联邦主体间政治地位的差异,而不是经济上的差异。在这一思想的指导下成功地运行着一个新的州长任命制度,使其不再受地方的支配。而一个地区得到中央财政支持的程度直接取决于当地领导人对克里姆林宫的忠诚度。”^③远东联邦区对联邦财政预算资金的依赖程度一直高于全俄平均水平,其中堪察加边疆区、阿穆尔州对联邦财政预算拉平预算保障水平的补贴依赖程度较高,补贴占其预算收入的30%。而且即使个别地方政府希望有效促进当地经济发展,但在促进地区发展方面可以使用的政策手段多被联邦中央限定,可以为之的空间也不大。因此,地方政府大多缺乏发展本地经济的主体意识,远东地区概莫能外。最后,从远东地区普通民众角度看,对开发远东似乎也并不十分热切。他们坐拥丰富的自然资源,夏季在房前屋后和郊外居所从事些农耕活动^④,自给自足,乐在其中。如果当地经济、人居环境到了实在让人难以忍受的程度,还可以“用脚投票”,移居到生活条件、工作环境较为如意的地区,俄罗斯地域广阔,可以移居的地方很多,人口向大城市集聚是明显趋势。

(二) 经济合理性令人置疑

可以说,俄罗斯此次开发远东的战略意图更多的是基于对长远安全利益的考虑,经济合理性放在其次,因此不时会遭遇经济合理性的拷问。在《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》中,俄罗斯政府将对远东的开发设想为,首先是在远东地区建立新的基础设施网:第一阶段侧重发展地区交通基础设施;第二阶段发展地区航空;第三阶段则是建立新的发电企业。但是在远东这样空间广袤、人口稀少的地区建立新的基础设施网在经济上的合理性值得推敲。远东联邦区面积相当于美国面积的2/3,但因自然气候条件恶劣(只有滨海边疆区南

^① Минц А. Прогнозная гипотеза развития народного хозяйства Европейской части СССР, Ресурсы, среда, расселение, М., 1974.

^② Трейвиш А. Остров Россия на пороге XXI века как часть мировой экономики. Геополитическое положение России. представление и реальность. М., 2000.

^③ Прокапало О. Региональная социально-экономическая динамика: Дальний Восток и Забайкалье. Хабаровск, 2005.

^④ 俄罗斯2/3的城市家庭在郊区拥有居所,转引自:Нефедова Т. Российские дачи как социальный феномен, SPERO, №15, 2011.

部地区年平均气温超过零度), 30.9%的人口集中在气候条件较好的滨海边疆区, 气候条件欠佳的萨哈共和国(雅库特)、楚科奇自治区、马加丹州、哈巴罗夫斯克边疆区、阿穆尔州和萨哈林州北部地区人口数量仅占远东联邦区总人口的17.7%。而且人口更多地集中在有限的几个大城市, 很多小城市和农村居民点已人去屋空。大规模投资建设基础设施网将为谁所用, 又何时能收回成本, 不得而知。当然, 为克服远东经济与俄罗斯整体经济日趋疏离的趋势, 俄罗斯正在试图通过运费补贴, 加强远东地区与俄罗斯欧洲部分的联系, 因为远东距离俄罗斯欧洲部分较远, 远东经济对运费的敏感度较高, 如果说欧洲部分的运费每提高1个百分点, 则会导致生产成本提高0.4—0.5个百分点, 而远东地区则会使生产成本提高1.2—1.3个百分点。这种欠缺经济合理性的做法将难以为继。在国际市场石油价格走势较好, 预算收入宽裕的情况下, 进行运费补贴没有问题, 但对一个资源出口型经济体而言, 财政补贴在国际市场能源资源价格走低时会捉襟见肘, 政策的可持续性值得怀疑。

(三) 资金和劳动力瓶颈

有关专家估计, 仅实施《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》就需要30万亿—32万亿卢布的固定资产投资。此外, 实施《2007—2015年千岛群岛经济社会发展专项纲要》的资金投入至少还需要105亿卢布。虽然俄罗斯极力推崇“公私伙伴关系”模式^①, 但相关的法律尚未出台。而且远东地区的投资环境差, 会令许多私人投资者望而却步。首先是基础设施落后。远东联邦区是八大联邦区中铁路网最稀疏的地区, 仅为13千米/万平方千米, 硬面公路网密度也最低, 仅为6.1千米/千平方千米。远东联邦区的9个联邦主体中, 堪察加边疆区、马丹加州和楚科奇自治区不通铁路, 萨哈共和国(雅库特)的铁路线长度仅有354千米。其次是生活成本远远高于其他地区。这主要体现在三个指标上: 一是食品价格。以2009年7月为例, 远东联邦区基本食品价格比全俄平均水平高40%, 其中楚科奇自治区的基本食品价格是全俄平均水平的3.05倍。二是基本消费品和服务的价格。远东地区比全俄平均水平高31%。主要原因是远东地区“消费篮子”中的热电、住房公用服务和交通费所占比例较高, 其中交通费占55%—70%, 而全俄平

均水平仅为25%。三是住房价格。2011年第四季度远东联邦区一级市场住房价格为4.49万卢布/平方米, 在八大联邦区中居第三位, 二级市场住房价格为5.8万卢布/平方米, 仅低于中央联邦区(7.1万卢布/平方米)。最后是融资能力差。远东地区信贷机构数量在俄罗斯联邦区中排名最后, 在全俄银行体系中的地位无足轻重, 地区证券市场规模也较小, 资金充裕度仅为东北亚国家的1/40。

劳动力瓶颈是远东开发中面临的最主要问题之一。人口密度不足极易产生垄断, 任何一个小企业都可能变成垄断企业。对远东地区的生产型企业而言, 相对薄弱的市场竞争成为实现高度垄断的天堂。企业缺乏吸引和留住高素质人才的动力, 政府层面也缺少吸引高素质经理人、工程师和学者留在远东或者来远东工作的政策措施。尽管从20世纪90年代起, 远东各大学的毕业生人数增加, 但是掌握现代职业技能的专家不足10%。而且一旦出现有才能的年轻高级经理人, 则很快会被俄罗斯中部地区企业挖走。上述原因导致远东联邦区城市的创新潜力不足。从长远来看, 情况更加不容乐观。根据预测, 到2031年, 远东地区在全俄人口中的比重将降至4.1%。其中男性公民减少的趋势更令人担忧, 未来的20年间, 远东男性人口将减少24万^②。劳动力短缺问题会愈发突出, 到2025年, 远东地区适龄劳动人口将减少66.5万。在劳动力资源持续减少, 特别是男性青壮年劳动力不足的情况下, 快速开发矿产资源并进行矿产资源深加工的战略可能会遭遇阻碍。远东地区经济结构的特点决定了在极端条件下工作的产业部门所占比例较高, 如渔业、交通、采矿和森工行业, 这些部门多需要20—50岁的男性劳动力。当然, 俄罗斯也在探索稳定远东人口和吸纳人口的计划。《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》就明确指出: “稳定远

^① Public-Private Partnerships, 简称为PPP。通常是指公共部门与私人部门为提供公共服务(主要是公用性基础设施建设)而通过正式的协议建立起来的一种长期合作伙伴关系, 其中公共部门与私人部门互相取长补短, 共担风险, 共享收益。该模式吸收民间资本, 不仅减少国家财政负担, 分散风险, 同时国家也能对整个项目实施进程进行监控。

^② Терский М. Стратегия развития Дальнего Востока России: экономика «шагреновой кожи», Стратегическое планирование на межрегиональном, региональном и городском уровнях: каким будет Дальний Восток после кризиса. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 207. Москва, Московский общественный научный фонд; Дальневосточный центр экономического развития; Дальневосточный государственный университет, 2010.

东和贝加尔地区人口数量的一个补充措施,是为居住和愿意在该地区居住的本国公民一次性无偿提供不超过0.3公顷土地来建造私人住房。”远东的个别地区正在制订或实施相关计划。但即使上述计划实施,也不会产生实质性效果。在俄罗斯整体人口数量持续减少的大趋势下^①,其他气候条件较好地区的人口已显不足,俄罗斯居民自愿移居气候条件恶劣的远东地区的可能性较小。而且远东地区也很难有效吸纳外来移民。俄罗斯的外来移民政策相对保守和过分理想化,内核可以概括为:为维护“国家安全利益”,优先吸纳原苏联侨民返俄并填充远东等地区,防止邻近国家移民涌入,优先吸纳高素质移民^②。就目前而言,有意返俄的侨民潜力已不足。截至1989年,生活在原苏联其他共和国的俄罗斯族居民有2530万。苏联解体之后,约550万人选择离开,其中400万人回到了俄罗斯^③。余下的俄罗斯族人口中,根据大多数专家估计,有移民愿望的不超过400万人,而且未必全部希望“返回”俄罗斯。而且因吸纳原苏联侨民返俄计划没有充分考虑移民的经济诉求,且把安置移民的主要责任(如解决住房问题)推给了地方政府,政策目标也未能实现。按计划,2012年之前,俄罗斯将吸纳44.32万俄侨回国。但从2006年夏天执行至2011年,共迁回俄侨6.1万人,而且其中仅有1/10定居远东地区,大部分移民则选择在俄罗斯中部地区定居。

(四) 患得患失,政策导向不明晰

众所周知,目前远东地区的发展优势是资源,远东堪称“世界上唯一尚未得到很好开发的自然资源宝库”。截至2011年,远东森林覆盖率达70%,占全俄的37.1%,木材储量占全俄木材总储量的24.8%。树种繁多,以松柏类、阔叶类、针叶类为主。业已发现的矿物原料有70多种,主要是黄金、白银、铅、锌、铝、钨、萤石与铁矿等,其中铝、萤石和钨矿石已探明储量分别占独联体国家总探明储量的86%、80%和34%。萨哈共和国(雅库特)西部是世界最大的金刚石产地。目前,远东地区以资源优势参与国际分工就现实层面而言是理性选择,也是客观选择^④。但对远东对外贸易局限于“用资源换商品和技术”的现状,俄罗斯担忧远东沦为亚太地区国家的原料附庸。即使是在西伯利亚大铁路沿线构筑新型工业带,进行原料深加工,俄罗斯也认为存在较大的风险。因为不论原料的加工程度深浅与否,

销售市场都是在国外,国内无法控制。俄罗斯的理想目标是远东实现创新发展,《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》提出,2021—2025年远东和贝加尔地区的发展任务是:“发展创新型经济,加入国际分工体系,增强本地区在高科技、知识型经济、能源和交通运输方面的竞争潜力;实施大型油气开采、加工和供应项目;完成能源、运输领域的大型项目;巩固俄罗斯在前沿科研领域的领先地位;快速发展人力资本,逐步提高国家和个人在教育和医疗卫生事业上的投入,达到发达国家水平,确保教育和医疗卫生领域居于领先地位。”而如此“宏伟蓝图”是建筑在远东地区创新潜力不足的基础上:目前,从每千人发明数量指标看,远东地区城市仅是圣彼得堡的1/3,莫斯科的1/15;从科技支出看,在远东地区企业的支出中,科技支出仅占8%,而全俄平均水平是49%;从创新企业比例看,远东地区进行创新活动的机构仅占7.5%,工业企业进行创新的占7.1%;从企业“孵化”时间看,远东地区的17个科技园中,企业的平均“孵化”时间为10年左右,而国际上的一般的“孵化”时间是2—3年;从创新产品所占比重看,远东联邦区的创新产品所占比重为2.5%,全俄平均为5.5%。此外,远东地区还存在创新投资分布不均衡,投入资金回报率低,创新水平与企业规模呈负相关关系,即企业规模越大创新水平越低的问题^⑤。如何在不到十年的时间内弥合理想与现实的差距,不得而知。当然,拥有大国战略思维一定程度上可以克服“没有远虑,必有近忧”的弊端,但从另一个方面来看,如果战略缺乏对现实的理性判断,将很难付诸实施,往往成为一纸空文。难怪有人

① 到2050年,联合国人口组织预测,俄罗斯人口将减少到1.21亿;标准普尔预测,将下降到1.16亿;俄罗斯学者估算,届时,俄罗斯欧洲部分和亚洲部分人口将分别是1989年水平的69%和59%。См.: Вишневский А. Избранные демографические труды., Демографическая теория и демографическая история, М., Наука, 2005.

② 高际香:《俄罗斯外来移民与移民政策选择》,载《俄罗斯中亚东欧市场》2012年第5期。

③ Социальное и демографическое развитие России: Каирская программа действий: 15 лет спустя, Москва, 2010.

④ 2009年在远东地区出口商品中,原料能源产品、木材和纸浆制品超过70%,机械设备、运输工具所占比重不超过3%,进口商品中,机器设备和运输工具、金属及其制品占比超过一半。

⑤ Кузнецова Н. Условия и перспективы стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока, Стратегическое планирование на межрегиональном, региональном и городском уровнях: каким будет Дальний Восток после кризиса. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ».

说：“迷恋于搞空洞计划，是俄罗斯人精神气质致命的特点。”^①

俄罗斯政府在以何种方式推动远东开发问题上的思路也不甚清晰。2012年1月，时任俄罗斯紧急情况部部长的绍伊古提出成立东西伯利亚与远东发展集团公司的建议，集团公司将直接隶属于俄罗斯总统，并将负责阿尔泰共和国、布里亚特共和国、萨哈共和国（雅库特）、滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区等16个联邦主体投资项目的落实工作。但因一直存在争议，特别是担心这将会对私人投资产生“挤出”效应，因此俄罗斯成立了远东发展部。但远东发展部成立仅半年多，11月底，普京就指责远东发展部未能履行既定职责，责任模糊，工作计划只停留于纸面，管理效率低下，将重新考虑设立远东发展集团的计划。下一步将有何举措，有待观察。

在如何吸引亚太国家参与远东开发的问题上，俄罗斯为寻求国家利益最大化，强调同时加强与中、日、韩的合作，并力图全面出击。从国家关系层面上说，俄罗斯深知，俄日关系无法摆脱在南千岛群岛（日称北方四岛）上的领土争端，双方政治关系前景不甚明朗；俄韩关系中，美韩军事同盟关系和朝鲜半岛南北关系问题是主要制约因素；对中俄战略协作伙伴关系，普京总统在2012年6月访华时评价称“已经到达了一个前所未有的高度”，但对中国在国际经济政治舞台上地位的进一步提升，又存在特殊的防范心态和戒备心理。因此，在与亚太地区国家的合作中，俄罗斯惯于利用这些国家之间的竞争来追求利益最大化。但不容忽视的是，投资者归根结底是企业，对企业而言，远东地区的投资环境能否保证投资获得优厚的回报永远最为重要，而国家间关系只是考量的背景资料之一。如果不在改善投资环境上下工夫，没有“互利共赢”思维，没有国家关系上的互信，任何项目的推进都会困难重重。

四、对中国参与俄罗斯远东地区开发的建议

基于上述对远东开发史的追溯、对俄罗斯新一轮远东开发的原因和掣肘因素的分析可知，此次俄

罗斯开发远东的目的意在“拴住”远东，使其不至于在经济上游离于俄罗斯控制之外，以维护俄罗斯的长远安全利益。至于是否要创造一个“繁荣”的远东，俄罗斯实际上也很矛盾，就其目前的经济实力和投资环境而言，完全依靠自身实力几乎不可能，而借助亚太地区国家投资发展远东，在到底会“繁荣了谁？”，“远东是否还是俄国人的远东”等问题上，俄罗斯人心中五味杂陈。况且，在现有的投资环境下，亚太国家的企业是否有意愿参与俄远东开发，尚难断言。

因此，对中国参与俄罗斯远东开发的基本结论如下：对远东开发的期望值不应太高，参与远东开发应理性，宜采取态度上积极，行动上不冒进、注重实效的做法。从中俄战略协作伙伴关系的高度，从俄远东地区与中国东北地区接壤，中国参与远东开发具有亚太地区其他国家难以兼具的地理位置、资金和劳动力优势的客观角度，在远东开发问题上，我们应给予积极的关注。但因在远东历史和现实问题上俄方对我国存有特殊戒备心理，我们又不宜太过热切，否则易被俄方误读，把简单的投资行为“上纲上线”到经济安全、领土安全层面。特别是对参与远东油气资源开发，更应谨慎。虽然俄罗斯50%的油气前景储量集中在东西伯利亚和远东，但其中相当大一部分集中在北极及其北冰洋大陆架地区^②。复杂的气候和地质条件使这些地区的油气开采成本较高。在世界能源产品价格处于高位的条件下，开采远东和东西伯利亚的能源具有商业价值。但是一旦发端于北美的“页岩气”革命真正开始，世界能源结构会随之做出较大调整，俄罗斯远东和东西伯利亚的“昂贵常规能源”的市场前景堪忧，急于出手恐对中方不利。毕竟，战略协作伙伴关系应建立在现实利益基础之上，邻居不可以选择，但合作方式和合作进度可以掌控。

（责任编辑 刘阳）

^① [俄] 德·利沃夫主编：《通向 21 世纪的道路——俄罗斯经济的战略问题与前景》，陈晓旭、乔木森等译，经济科学出版社 2003 年版，第 87 页。

^② Рубан Л. Перспективы энергетического сотрудничества России-АТР (в экспертных оценках), М., 2010, С.172.

History and Reality of Russian Far East Development

GAO Jixiang

Abstract: Since the time of the Czarist Russia, Russia started to expand out toward the Far East in terms of economic and geo-political interests. In the time of the Soviet Union, Russia developed the Far East region to a certain degree because of the needs of development of heavy industry and military industry. After 2008, the Russian government tried hard to set off an upsurge of development once again in the Far East through a series of strategies and programs in view of regional economic balance and national security. Taking the situation as a whole, the Russian Far East development is not optimistic. The main reasons are: external motive force is not enough, economic rationality is to be questioned, funds and labor forces are a bottleneck and policy leading direction is not clear because the Russian policy-makers are swayed by considerations of gain and loss. My suggestion is that Chinese enterprises should be rational and pragmatic in joining in the Far East development, active in attitude, but not rash in action.

Key words: Russia; Far East development; special outline

Освоение Дальнего Востока России: история и современность

Гао Цзисян

【Аннотация】 Еще в царские времена, руководствуясь экономическими и геополитическими интересами, Россия начинает активно осваивать Дальний Восток. В советский период в связи с потребностями развивающейся тяжелой и военной промышленности в процессе освоения Дальнего Востока уже достигаются определенные высоты. После 2008 года, исходя из соображений сбалансированности развития региональной экономики и национальной безопасности, правительство России вырабатывает стратегию и соответствующие планы, стараясь запустить новую волну освоения Дальнего Востока. В целом перспективы освоения Дальнего Востока не внушают особого оптимизма. Это вызвано рядом причин: внешнее давление и слабая внутренняя мотивация; экономическая рациональность будет подвергаться нападкам; нехватка финансовых ресурсов, дефицит рабочей силы; забота лишь о собственной выгоде, неясный политический курс. На наш взгляд, участие китайских предприятий в освоении Дальнего Востока России должно быть рациональным, надо относиться к этому положительно, не делать поспешных шагов, основное внимание уделять эффективности.

【Ключевые слова】 Россия; освоение Дальнего Востока; целевая программа