

俄罗斯东部地区

俄方对《中俄地区合作规划纲要》的反应

于小琴

【内容提要】俄罗斯 2020 年前战略发展的主要方向之一是面向亚太地区，缩小欧亚地区的发展差距。全球金融危机背景下，中国因素是俄东部调整产业布局，促进地区经济发展的重要方向，同时中国快速发展的经济也亟须与俄加强合作。两国首脑于 2009 年签订《中国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要》（2009—2018 年），以 205 个重大项目带动双边地区各领域合作。俄境内《规划纲要》的推进受多方面因素影响，包括俄联邦对地方的支持、投资环境及政策因素等。其中，俄部分人士对《规划纲要》所持的反对立场未从俄当前的国际政治、经济形势出发，片面强调地区合作的消极影响，与区域经济一体化趋势相悖。

【关键词】中俄 地区合作 进展 影响因素

【中图分类号】F13/17.512.3 【文献标识码】A 【文章编号】2095-1094（2011）06-0042-0008

随着经济全球化的迅速发展，亚太地区逐渐成为世界新的政治、经济中心。中国是俄罗斯亚太地区最大贸易伙伴，与中国的积极合作不仅可帮助俄罗斯解决其亚洲部分的发展问题，也可提高俄在欧洲的地位。后苏联时代，决定俄产业布局的综合因素发生着急剧的变化，俄欧亚部分的显著差异是俄融入世界经济联系的重要限制因素。因而，俄罗斯经济发展的主要任务之一是积极发展俄罗斯的亚洲地区——远东和东西伯利亚，缩小欧亚地区经济差距。中国是俄调整产业布局的重要外部因素，对俄远东和西伯利亚地区而言尤其如此。另外，中俄两

国都面临着经济结构转型的任务，这一任务对中国东北与俄东部地区都格外迫切，因而促进两国地区间的传统合作及探索新的合作方式对中俄两国的经济发展都有着积极意义。

2009 年 9 月中俄两国首脑签署了《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要》（2009—2018 年）（以下简称《规划纲要》），该规划对中俄东部毗邻地区有着格外重要的意义。合作规划的实施，尤其是在能源和运输领域，能最大化地利用俄亚洲地区地域广阔的优势，推动俄东部地区现代化进程，

【作者简介】于小琴，博士，黑龙江大学俄罗斯研究院副研究员。

【基金项目】2011 年国家社科基金项目《新形势下中国对俄罗斯东部地区投资战略及投资风险防范研究》（项目批准号：11BGJ025）、2011 年黑龙江省教育厅项目《人口视角下俄罗斯 20 世纪城市化研究》（项目编号：12512225）、黑龙江大学 2010 年度高层次人才创新团队（编号：Hdrc2010-33）支持计划资助、2010 年黑龙江省社科基金专项项目《中俄经济安全合作对策研究》（项目批准号：10D033）阶段性成果。

巩固俄罗斯在亚太地区的地位。然而，俄部分人士却对该规划持消极态度，称其为“俄领导向中国出售远东与东西伯利亚的自然资源”，“中国经济正在向远东实行静悄悄的扩张”，这种论调体现了俄对中国的快速发展所持的担忧或畏惧心理。俄总统梅德韦杰夫在2008年参加圣彼得堡经济论坛时曾指出，中俄双方未来发展要摒弃自私及民族经济主义，俄远东经济发展优先方向是面向亚太地区，与有着雄厚资本及廉价劳动力的中国合作是俄东部发展的机遇。

一、国际金融危机背景下《规划纲要》的出台及俄方对该合作规划所持观点

2009年10月俄总统梅德韦杰夫提出全面现代化的战略，制定了2020年前俄罗斯发展战略，东部是俄地缘政治战略中最薄弱的环节，因而俄东部地区现代化成为该战略着墨较多之处。近年来，亚太地区经济合作发展迅速，引人瞩目，其重要性愈加明显，中俄两国加强东部地区合作符合两国的国家利益和经济全球化趋势，但两国合作存在进展上的失调及系列矛盾，这与两国政府层面的支持、地区间协作、经济主体间利益、民族利益观有着密切联系。

1. 俄方视角下《规划纲要》出台背景

《规划纲要》的出台受多方因素影响，包括国际政治、经济环境变化的影响，中俄两国在政治互信基础上共同发展经济的需要，以及两国地区发展需求等，俄方视角下《规划纲要》的出台背景主要包括以下两方面：

首先，2009年国际金融危机给两国贸易带来了深重影响，双边贸易额显著下降，发展双边投资合作是两国面临的重要挑战。2008年两国贸易额为568亿美元，2009年这一指标则降至388亿美元，降幅达31.8%。其中，中国向俄出口减少47.1%，俄从中国进口减少10.7%。两国贸易额在中国外贸总额中所占比重从2008年2.2%下降到2009年的1.7%。探索新的合作方式，促进两国地区的经济发展是两国面临的共同任务。按购买力平价的国民生产总值估算，中国国民生产总值位居世界第二，是仅次于美国、快速发展的世界第二大经济体，而中俄两国间的投资合作水平一直不高。俄已经意识到本国境内基础设施不足对两国跨地区合作产生的不

利影响，如能源、运输、劳动力流动、金融、环保、旅游等领域基础设施滞后。因而，利用与中国邻近的地理优势，吸引中国投资，被俄近年来视为东部现代化的重要举措。

其次，在经济全球化背景下双方共同战略利益成为两国战略协作伙伴关系的基础。政治上，双方合作可促进各自在地区乃至全球层面的发展，巩固自身国际地位，应对西方国家的挑战，两国的政治交好成为双方经济合作的坚实基础。2009年以来，中国经济有效地克服了国际金融危机的不利影响，对原料和半成品保持了很大的需求，经过多轮谈判，中俄两国于2009年2月签署了《石油领域合作谅解备忘录》。双方议定，中国向俄罗斯提供250亿美元贷款，而俄方从2011年至2030年按照每年1500万吨的规模向中国通过管道供应总计3亿吨石油。当前条件下加强两国地区合作可补充俄东部发展的资金来源，促进俄东部现代化发展。从俄内部需求来看，促进与中国的合作也是俄东部地区的优化选择。

2. 俄方对《规划纲要》的利益观

自《规划纲要》公布之日起，俄舆论界对两国间的地区合作就一直存在着对立的两派观点：反对派观点带有强烈的民族主义色彩，主要以V.伊诺泽姆采夫（В.Иноземцев）、V.格里布拉斯（В.Гельбрас）、M.亚历山德罗娃（М.Александрова）为代表。他们认为，在国际劳动分工中远东和东西伯利亚被当成了中国的原料产地。在俄境内进行矿产、自然资源开发，建立便于向中国出口的基础设施，而在中国境内则是建立从俄来料加工的工业企业，在廉价劳动力条件下，中国产品对俄类似产品将构成强有力竞争。中国旨在攫取俄罗斯的能源和原材料，建立两国经济长期捆绑机制^①。在两国地区合作规划颁布及实施后的一年多以来，俄舆论界反对的声音一直未平息过。实质上，这种以反对派为代表的民族主义利益观是“恐华论”及“中国经济威胁论”的翻版。

正面观点较为客观公允，主要以俄政界以及学界的E.扎格列勃诺夫（Е.Загребнов）、M.季塔连科（М.Титаренко）、A.拉林（А.Ларин）等为代表。

^① Александрова М.В. Программа сотрудничества смежных территорий России и Китая: история, факты и пути осуществления. <http://www.ptr-vlad.ru/2011/07/17/>

他们认为,不能夸大两国合作的消极作用,原料产品是当前俄罗斯出口的重要内容,因而有必要发展运输、仓储及服务等基础设施建设。在两国地区合作方面,由于中国具有资本、廉价劳动力等必要的生产要素,自然应被视为俄在亚洲的最佳合作伙伴。E. 扎格列勃诺夫指出,俄东部地区现代化没有强大的邻国——中国的支持是行不通的。尽管俄中边境地区尚存在很多与简化劳动要素流动、经济全球化、后危机时代发展中国家经济复苏等国际性趋势相悖的矛盾,但在现代经济条件下,尤其是在俄东部地区基础设施不发达及人口衰退的前提下,建设劳动密集型产业显然是无利可图的。因而,俄远东经济在一定程度上要依赖中国,不仅是在销售市场上的依赖,在大的工业产业上也会形成依赖^①。俄联邦总统驻远东全权代表维克多·伊沙耶夫(В.Ишаев)认为,当前条件下俄远东与中国合作是必需的^②。俄科学院远东所学者 A. 拉林指出,中国在俄东部地区的比较优势主要表现为资本、廉价劳动力,并且还是俄罗斯资源的一个主要消费者,两国合作是必然的,但两国间成功协作必须要确定具体方案以及双方参与的合理形式、双方投资者资产比重、利润分配等。M. 季塔连科指出,在中俄地区合作方面俄方达成的基本共识包括以下几方面:其一,在投资、科技和创新领域保障经济有效合作,在中俄境内进行合作生产,努力吸引中国投资是俄东部地区社会经济稳步发展的重要条件。其二,现代条件下,东西伯利亚和远东首先发展以自然资源为基础的工业是不可避免的,不取决于资金来源是俄资还是外资。其三,矿产资源综合体快速吸引各类中国投资是可能的,包括直接投资、证券、贷款投资等,当然,投资规划与俄境内深加工产业的合理结合才是最佳方案^③。

亚太国立大学学者 Г.С. 尼古拉耶夫娜(Г.С.Николаевна)采用了美国学者托马斯·塞蒂的层次分析方法,以外贝加尔边疆区为例,综合分析了中国毗邻地区协作带来的利弊效应。当前,两国双边协作包括原料开采、技术创新、贸易及旅游合作等方案,每种方式下的合作都会促进双边地区的发展,产生正负两方面的效应,其中技术创新型合作带来的利弊效应比最高,即优势最强,其次是原料开采业的合作,再次是贸易。从两国贸易结构来看,中国从俄主要进口石油、木材、有色金属等自然资源,而俄罗斯大多从中国进口食品及轻工业

产品等消费性商品,俄出口结构带有原料化倾向,这与俄东部在全俄的地理位置、在全俄经济布局中所起作用及其当前面临的形势有密切关系。边境旅游在对俄利弊效应评价中位居最后,原因在于外贝加尔边疆区与中国之间倒包贸易占主导(当前赴俄的中国旅游者以倒包为目的比重在下降,未来这一领域产生的效应将递增),因而旅游业对俄的利弊效应比较低(见表 1)。

表 1 中俄毗邻地区合作各种方案利弊效应比较
(以外贝加尔边疆区为例)

方案	益处	弊端	利弊效应比
原料开采	0.2271	0.2177	1.04
技术创新	0.2111	0.1256	1.68
贸易	0.3676	0.4067	0.90
旅游	0.1717	0.2500	0.69

资料来源: Николаевна Г.С. Развитие приграничных регионов России: методология и практика, http://dibase.ru/article/17012011_gribovasn

俄方学者对中俄两国双边合作带来的良性效果作了分析,将其分为四个层级,第一层级分为政治、经济、社会和人文四方面;第二层级是俄地区行政机关、人口、俄对外经济主体、联邦部门以及中国的对外经济主体等要素的协作;第三层级是各合作方案带来的效果;第四层级为现有的各类协作方案。见图 1^④。

俄总统梅德韦杰夫在 2008 年 6 月份圣彼得堡经济论坛上曾公开批评一些政客对中俄地区合作的极端观点。他指出,“全球化背景下,俄中两国面临生存问题挑战,没有选择的余地。全球化是世界经济发展的客观过程,俄罗斯和中国作为全球化的要素,体现了国际劳动分工。近 15 年来中国实现技术创新快速发展,与中国的地区合作可能、并且应该成为俄经济积极增长的助推器。俄罗斯 2020 年发展战略的一个重要方向是东部地区现代化,而不是开展中俄竞争。当然我们不排除,我

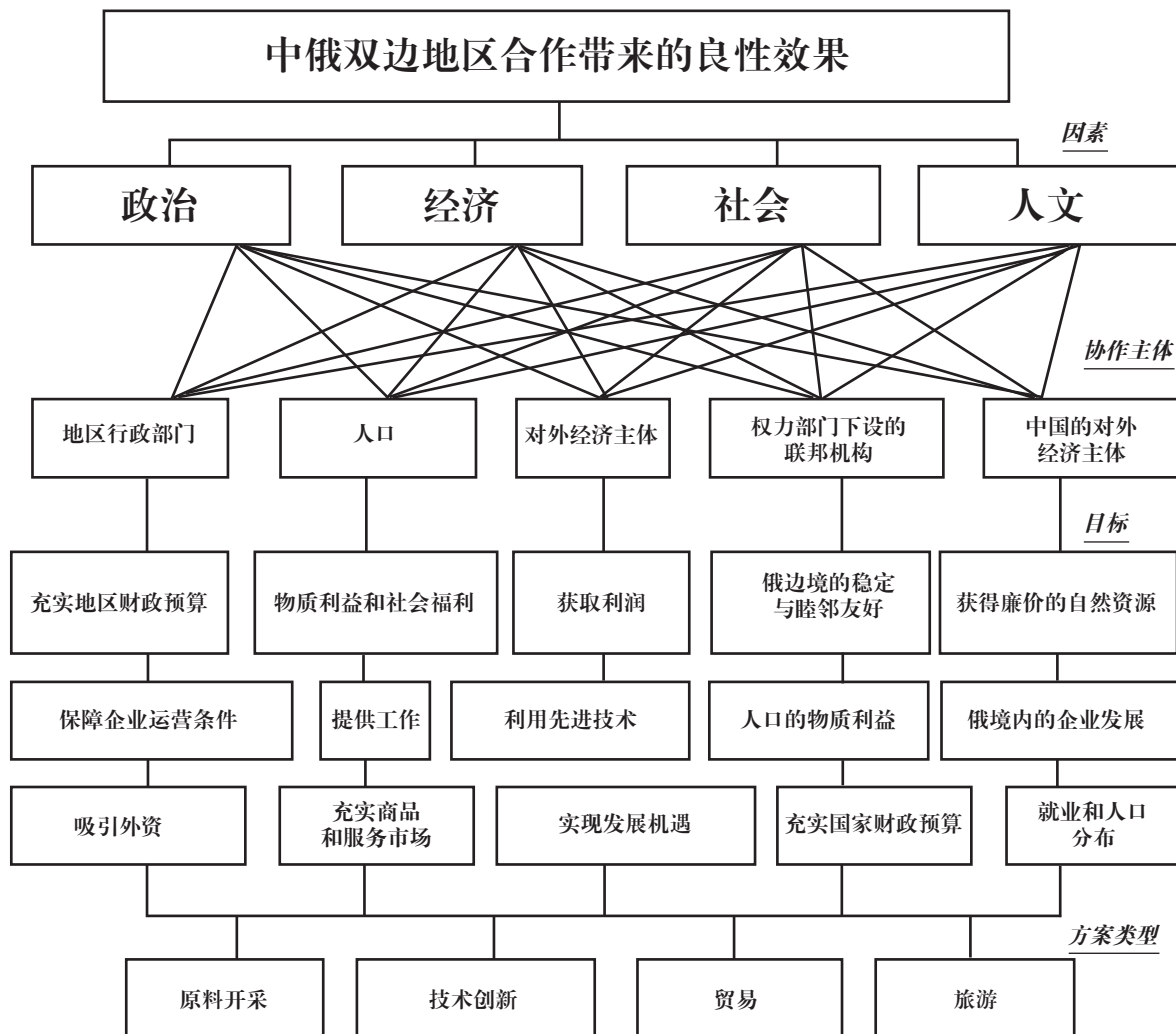
① Загребновт Е. Дальний Восток России: от опасений местных властей до сотрудничества с Китаем. <http://russian.people.com.cn/>

② Доронина Н. Виктор Ишеев возглавил рабочую группу по сотрудничеству Дальнего Востока и Восточной Сибири с Китаем//«Российская Газета» <http://www.rg.ru/>

③ Тигаренко М. Россия и Китай. Сотрудничество конструктивно? <http://pribaiikal.ru/rus-china-item/article/5560.html>

④ Правительство РФ. Распоряжение от 28 декабря 2009 г. №2094-р. <http://government.ru/gu/gov/results/9049/>; Правительство РФ утвердило стратегию развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. - 21 января 2010 г. <http://www.prime-tass.ru/news/>

图 1



们的远东和西伯利亚更多地滞后于我们的邻国，地区力量失衡会带来不稳定，甚至是冲突”^①。

二、《规划纲要》的主要目标、方向、实施进展及存在问题

中俄合作符合两国地缘政治目标，并以国家安全为基础。《规划纲要》的目标主要是促进口岸基础设施建设以及运输、人文、生态、旅游领域的广泛合作，通过重点项目合作，加强中俄科技领域合作以及俄经济特区、边境贸易合作区建设。

1. 《规划纲要》的任务及主要方向

《规划纲要》立足于中俄两国东部地区经济振兴和社会经济发展规划（俄地区发展规划为 2007

年制定的《2013 年远东和外贝加尔经济社会发展纲要》；中国为 2003 年出台的《振兴东北老工业基地经济规划》）。该《规划纲要》主要列出八项任务：第一，口岸建设，改建和修建边境地区基础设施；第二，运输领域的合作；第三，发展合作区；第四，强化中俄劳动力领域合作；第五，旅游领域合作；第六，实施地区合作主要规划；第七，人文领域合作；第八，生态领域的跨地区合作。其中，口岸建设为 16 项，涉及在中方境内建设和改造 25 个口岸以保障其顺利过货的基建项目以及俄境内的 13 个建设项目。另外，还规定部分口岸可作为本

^① Чудодеев Ю.В. Проблемы экономического сотрудничества Китая и России. <http://www.rikmosgu.ru/publications/3559/4447/>

币结算的试点^①。运输领域合作包括铁路、航空、海路及公路运输领域，共规定了 15 项规划。运输领域的任务体现了通过西伯利亚大铁路和中国铁路的连接以及海陆联运在东亚和欧洲间建立国际运输共同体的构想，并补充提出协调边境地区的航空路线，形成中俄航空企业合作的有利条件。《规划纲要》确立建设八大科技合作区，其中三个在俄罗斯，分别位于符拉迪沃斯托克（海参崴）、游击城及阿穆尔州某市；五个在中国，分别位于哈尔滨、牡丹江、长春、辽宁省某市和大连。此外，《规划纲要》还规定中俄两国共同开发瞎瞎子岛（俄方称大乌苏里岛）。在劳动力领域，《规划纲要》提出，两国将在农业和建筑领域以及工程总包和分包的条件下开展相关合作。旅游方面包括组织免签旅游团、提高旅游服务质量以及组织新的旅游路线等。环保领域的规划包括保护跨境水体、完善对环保的技术监督和管理、保持边境地区生物多样性以及对居民进行生态知识教育等内容^②。

《规划纲要》第 6 部分提出要加强双边重点项目的建设，在地区合作中对有前景项目予以重点关注，包括建立经济特区、发展高新技术区与高科技合作以及建立边境经贸合作区。俄东部地区的快速发展需要在东部建设发达的运输能源基础设施，而中国经济的快速增长对能源需求不断增大，两国加强传统能源合作，符合两国发展需求。就能源领域《规划纲要》提出：1. 从东西伯利亚向中国出口电能；2. 加强中俄褐煤加工；3. 保障俄东部地区偏远消费者的能源供应；4. 发展中俄油气领域的合作。俄罗斯创新经济发展的重要方向是在俄境内发展科技项目，出口高科技产品。中国是俄罗斯深加工和技术产品最大的潜力市场，形势分析表明，科技合作领域的优先方向包括以下方面：1. 新材料，包括以工农业废料为基础生产建材及非传统的矿物质材料（透辉石、硅灰石等）；2. 发动机燃料的生产（尤其是非传统性能源）；3. 稀有的地质元素和化学元素；4. 催化工程；5. 工业和医学激光；6. 能源，包括在有效利用煤等燃料基础上的热能和热水供应；7. 可再生和不枯竭的能源（风能、太阳能及生物质能源等）；8. 通信技术；9. 光学；10. 电学；11. 组织碳纤维的生产；12. 地质勘探、石油和天然气的开采和供应。中国在生态技术、信息技术、医学和制药方面成绩斐然，布里亚特共和国作为医疗—制药的合作平台与内蒙古自治区建立了稳

定的医学联系，双边国际医药中心的建立可协调东西方的医疗技术。此外，在西伯利亚乌索利耶市建设多晶硅生产企业也对两国有着重要意义。

尽管俄方部分学者称“从产业结构和技术水平来看，在中俄两国的产业布局上该《规划纲要》存在不对称与不对等”，但从区域经济学角度出发，《规划纲要》中的产业布局体现了中、俄两国的资源与竞争优势。俄境内大多数项目体现了其资源优势，需要大规模资金投入，包括电能生产、木材深加工、采掘工业、建材生产等项目，中国投资是其主要来源；而中国东北地区大多数项目以老工业基地为依托，其产业要素构成更趋向于资本密集型，包括化工工业、机器制造业及金属切削业。中国境内生产有机化工产品的企业集中在黑龙江省和吉林省，无机化工企业分布在辽宁省和黑龙江省，化工产业的增长与中国生物和信息技术领域创新科技的发展有关。在俄东部资源开采领域的双边合作中，有部分俄学者认为“俄在战略资源方面向中国作出了让步”，实质上，俄境内中资准入项目包括四个大型矿藏开发项目——布格达因斯基铝矿、乌多坎斯基铜矿、赤涅斯基铜矿和萨维诺夫斯基菱镁矿开采（后者是世界上最大的镁矿），一直因为难以赢利而无法吸引到投资。另外，马加丹州奥罗耶斯克潜在产区的铜矿储备也属于低概率采掘资源而同处上述情况。据此，上述俄舆论界出现的部分说辞缺少实际根据，仅是基于“中国经济威胁论”之上的一种夸大之词。

2. 俄境内合作项目的进展及影响因素

2011 年 9 月伊沙耶夫在南萨哈林召开推进中俄地区合作规划纲要实施的会议，他在会上指出，当前俄方境内的 57 个项目中，已有 12 个项目正在实施，占总数的 21% 左右。有财政预算规划的项目 16 个，处于研究阶段的 12 个，还有 29 个项目没有财政预算规划。地区投资政策专家委员会确定了纳入《规划纲要》中的 12 个项目为优先发展方向：包括哈巴罗夫斯克边疆区的“大乌苏里岛”（中方称瞎瞎子岛）项目；楚科奇自治区的白令戈夫斯克煤矿开发；在阿穆尔地区建立采矿选矿的金属加工产业集群；犹太自治州的从俄方下列宁斯阔耶村到

^① 辽宁省振兴办：《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要》（2009—2018 年）。

^② Ишаев В. Инвестиционное сотрудничество с КНР. http://www.parldv.ru/index.php?mod=art_show&id_art=1128

俄境内《规划纲要》项目 2010 年俄方进展一览表

外贝加尔边疆区	<ol style="list-style-type: none"> 1. 开发布格达因斯基铝矿区和贝斯特林斯基金—铜矿区：计划 2015 年选矿采矿企业投入使用； 2. 开发新什罗金斯基—多金属矿区：2009 年 9 月选矿企业投入，2010 年计划开采 31.2 万吨矿石； 3. 开发诺永达拉果多金属矿：2010 年结束地质勘探工作，2011 年建选矿厂； 4. 开发别列佐夫斯基铁矿：计划在 2010～2012 年建选矿厂； 5. 在外贝加尔斯克和毛盖图建立工业区：在《2013 年远东和外贝加尔经济社会发展纲要》框架下正在积极运作； 6. 在奥洛维亚宁斯基和毛盖图交界地区建立水泥厂：正在开展技术经济论证，解决地段审批的手续问题，2010 年开始建厂，2015 年投入使用。 	布里亚特共和国	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在乌兰乌德建设生活小区：中方建材公司正在备料； 2. 共同建立玉石加工企业：寻找投资商进行地质勘探； 3. 吸引中资建设“贝加尔港湾”建设旅游疗养型经济特区：布里亚特共和国举办旅游领域引资推介会。
伊尔库茨克州	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在西伯利亚乌索利耶市建设多晶硅生产工厂：项目在俄罗斯技术引进公司支持下实施，开发投资额 11.5 亿卢布； 2. 在乌斯季—库茨基区建立木材加工产业集群：乌斯季—库茨基公司投资申请列入木材开采优先方向清单； 3. 在泰舍特建立森工产业集群：项目投资者正在筛选中； 4. 开采萨维诺夫斯基菱铁矿：矿区缺少资金安排； 5. 在下乌金斯克区开采金—银—多金属矿：投资者正在开展勘探工作，形成地质报告，探明储量； 6. 现代化改造安加尔斯克水泥厂：由“安加尔斯克水泥厂”股份公司制定规划，2011 年项目动工。 	萨哈林州	<ol style="list-style-type: none"> 1. 开发姆加琴斯克煤矿：开采地块清单递交联邦中央资源利用部审批； 2. 建设经济适用房：根据俄联邦法，外国企业可参与竞标。
阿穆尔州	<ol style="list-style-type: none"> 1. 布拉戈维申斯克—黑河公路桥建设，开展运输服务合作：引桥建设将在决议通过后进行； 2. 在叶尔科韦茨科伊建成热电站：与中国投资商合作； 3. 在恰戈扬斯克石灰石矿基地建设水泥和水泥熟料工厂：与中国投资商合作。 	堪察加边疆区	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建设木材深加工产业集群：2011～2014 年为实施阶段； 2. 建设旅游基础设施：2013～2025 年为实施阶段； 3. 建设捕获水生生物资源深加工企业：2011～2013 年为实施阶段； 4. 在雅戈丁开采沸石矿：资金来源不确定； 5. 在现有基础设施基础上建设木材深加工产业集群：已有各类能源保障，交通条件良好，并不冻港。
犹太自治州	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在比罗比詹、下列宁斯克、巴什科沃建立原木深加工企业：2009 年制定了中俄林业合作规划； 2. 改造乔普洛奥泽尔斯克水泥厂：与投资商洽谈合作； 3. 建豆类深加工企业及畜牧产业集群：与投资商洽谈后，开始动工； 4. 工业运输产业集群建设：“彼得罗巴甫洛夫斯克”和中方公司进入合作阶段； 5. 改造比尔然斯克和托普伦斯基鲑鳟鱼养鱼厂：与投资商洽谈后，开始动工。 	楚科奇自治区	未确定优先规划。
哈巴罗夫斯克边疆区	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在阿穆尔斯克市建立大型原木深加工中心：进行投资项目推介，制定建立造纸厂文件； 2. 在图古罗—楚米坎区库滕金矿矿区建立复合型选矿产业集群：俄“复合金属”公司与中方投资商谈判商定固定资本的投资比重； 3. 在哈巴罗夫斯克（伯力）建造 400 万～500 万千瓦天然气发电厂：选择有实力的承包公司进行项目建设，详细审议引资问题。 	滨海边疆区	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建设和改造绥芬河—波格拉尼奇内公路口岸：俄受理了俄边境和海关申请拨款建设和改造口岸的请求； 2. 建设琿春—克拉斯基诺多公路口岸：项目通过了国家检验，受理了俄边境和海关申请拨款建设和改造口岸的请求； 3. 改造现有东宁—波尔塔夫卡公路口岸的桥梁：2011 年后规划各项建设、改造波尔塔夫卡客货运输公路口岸项目； 4. 建设跨境公路符拉迪沃斯托克—长春、琿春—扎鲁比诺港口：缺少信息； 5. 协助发展长春—符拉迪沃斯托克、延吉—符拉迪沃斯托克航空线路：长春—符拉迪沃斯托克的航线未完成，延吉—符拉迪沃斯托克航线尚未经双边航空部门审批； 6. 米哈伊洛夫斯克“远东”工业园建设项目：黑龙江省规划局制定，土地租赁方案已获批准，土地规划方案已批准，正在进行规划预算； 7. 乌苏里斯克康吉工业区项目：占地 1.16 万平方米，先期准备工作已完成，引入铁路专线、能源、供热、排污及其他基础设施建设。

资料来源：Изтов Д.А., Суслов Д.В. Пока только намерения: первые итоги реализации программы сотрудничества между восточными регионами России и Севера Востока (2009-2018гг.)

中国口岸同江建跨阿穆尔河（中方称黑龙江）铁路桥；外贝加尔边疆区毛盖图镇工业区建设；萨哈林州建木材加工产业集群；布里亚特共和国旅游休闲型经济特区“贝加尔港湾”的建设；俄大规模向中国出口电能规划框架下阿穆尔州叶尔科韦茨科伊热电站的建设；马加丹州综合加工马加丹矿区褐煤项目；伊尔库茨克州的库尔图克镇建立开采和灌装高等级纯净水以及建立高新技术产业集群投资项目；萨哈共和国建立天然气化工产业集群；“北方世界”旅游疗养地系列设施建设。俄境内 12 项优先发展项目总投资额达两千多亿卢布，已列入《俄东部经

济社会发展专项纲要》。但自 2006 年至 2010 年，俄联邦财政预算对东部地区专项纲要的资助约下降了 14.5%，从 2006 年的 951 亿卢布下降到 2010 年的 813 亿卢布。2011～2013 年俄联邦对该纲要财政预算总计 900 亿卢布（不计亚太峰会符拉迪沃斯托克建设拨款），参照《2013 年远东和外贝加尔经济社会发展纲要》登记拨款额降幅达 62%^①，联邦财政预算的不足一定程度上对中俄《规划纲要》项目实施带来很大的不利影响。

① Ишаев В. Инвестиционное сотрудничество с КНР.

自两国启动《规划纲要》以来,该规划的实施得到了中俄两国政府层面的推动。2010年1月犹太自治州和黑龙江省代表团解决了同江铁路桥建设中的问题;同年1月28日中国驻俄大使李辉与俄地区发展部部长B.巴萨尔金对双边跨地区合作问题交换了意见,指出需要强化跨地区合作项目的实施,促进中资的进入;2010年3月23日中国国家副主席习近平与俄总理普京在莫斯科会晤时,促成中国工商银行及中国电力设备公司与俄“彼得罗巴甫洛夫斯克”公司签署协议,共同资助和实施基坎诺姆—苏塔尔采矿冶金联合工厂项目;2010年3月29日俄总统梅德韦杰夫批准了伊沙耶夫的建议,成立中俄《规划纲要》实施工作组,对具体实施规划进行补充;同期,中国全国人大常委会委员长吴邦国与伊沙耶夫进行了会谈,明确了地方领导在规划实施中的责任;2011年10月中俄两国总理会晤,成立俄中投资基金会,双方各投资10亿美元,以促进俄罗斯的中国投资。

与中方对《规划纲要》的积极落实相比,俄方一直进展缓慢,主要制约因素在于俄联邦对东部地区扶持力度不够,体现在资金不足、地方缺少权限、中央政策不到位等方面。除投资外,劳动力不足也是俄境内《规划纲要》实施的瓶颈,在引进中国劳动力配额方面缺少政策上的支持。两国间能源领域的合作进展较为迅速,如油气管道、电站建设等。矿产开采领域的合作相对滞后,主要原因在于俄对该领域投资的法律基础不明确,缺少明确的合作机制,而机制的确立要根据双方具体责任和利益来定。

三、结论

俄首脑反复强调提升东部经济对国家的重要性;其一,可加强俄东部与亚太国家经济合作;其二,可在能源、航空航天技术领域加强与亚太地区的科技合作;其三,改善外商投资环境,巩固俄在亚太地区的政治、经济地位^①。1996年至今,俄相继出台了一系列发展东部地区的专项规划,但由于地区引资环境差以及国家资金支持力度不足,实施效果很不理想。1996年俄出台了《1990~2005年远东和外贝加尔经济社会发展专项纲要》,2002年又制定了《1996~2005年及2010年前经济社会发展专项纲要》,其目标实现率仅为4.5%~10%;当前基础设施建设不足也是制约俄东部地区经济社

会发展的重要因素^②。2008年与2010年俄政府相继出台《2013年俄远东与东西伯利亚经济社会发展纲要》与《2025年前俄远东与东西伯利亚经济社会发展纲要》,而联邦财政预算对俄东部实施专项规划所需投资一直没有完全到位。

近年来,中国政治、经济地位的提升使中国成为俄在亚太地区合作伙伴的优先选择。中俄地区合作成为推动俄东部地区经济发展的动力有着客观基础,除了两国政治关系的交好,俄东部地区与中国有着千丝万缕的经济联系。中国在远东和外贝加尔的外贸额占了近1/3的比重,近年来俄罗斯东部地区与中国的贸易联系出现显著增长。2008年中国在外贝加尔边疆区的外贸额中占其外贸总额的97.4%,犹太自治州—93%,阿穆尔州—75%^③。俄科学院远东所学者M.季塔连科指出,在投资显著增长、商品和资金流动多样化、大型基建项目启动和实施的条件下,两国经济合作实现质的跨越是可能的,与华合作会给东部地区发展注入强大动力。

中俄毗邻地区合作涵盖政治、经济、社会、人文等多方面的互动,对两国经济产生正负两方面效应。俄对其边境地区对华合作的利弊效应分析表明,与当前发展较快的两国旅游和贸易合作对俄产生的效应相比,中俄发展创新型产业及原料开采业对其更有利。中俄两国签署的《规划纲要》重视创新产业合作,符合俄东部战略发展方向。

中俄毗邻地区在进行互动时,也会产生一些问题。俄方学者认为,中俄双边合作的消极影响可分为经济、人口、社会政治和犯罪等四方面。经济方面产生的负面效应包括以下几方面:拉大双边地区经济差异,中方购买不动产及长期租赁土地、未经经济安全论证引进外资、同中方企业竞争加剧等都会给俄带来一定的风险;人口方面存在的弊端包括人口布局风险、产生大量失业人口压力、中国移民威胁等;社会政治方面的不利效应包括两国关系恶化、人口具有潜在威胁感、对俄经济和地缘政治产生影响;犯罪方面产生有组织贩毒团伙、人口及商品走私、邻国犯罪团伙勾结以及邻国非法经营等问

① Правительство РФ. Распоряжение от 28 декабря 2009 г. №2094-р.; Правительство РФ утвердило стратегию развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г.

② Николаевна Г.С. Развитие приграничных регионов России: методология и практика, http://dibase.ru/article/17012011_gribovasn

③ Ларин В. КНР глазами дальневосточника <http://www.intrends.ru/twenty-send/014.htm>

题。由于中俄两国毗邻地区人口、经济发展差异显著,俄部分学者夸大居俄中国劳动移民数量以及犯罪因素,对快速发展的中国经济感到不安与担忧,这种患得患失的心理不利于两国地区合作进一步加强。

边境地区与中央关系也是影响俄境内项目进展不畅的因素。俄罗斯边境地区不享受中央政府的优惠政策,不参与过境所得的物质利益分配。俄罗斯中央政府对边境地区管理机制的主要优势在于中央可最大化地管理跨境流,不足之处在于不能利用国际联系作为地区经济发展的助推器,造成地方参与对外合作积极性的下降。地方对上述体系形成的游戏规则不满,而没有中央的支持,地方倡议也无法得到落实。中国对边境地区的管理则不然,在完善地区基础设施以及吸引投资方面,中央对地方的支持力度很大,中国边境地区快速发展有赖于中央提供的经济支持和一些优惠政策。两国边境地区黑河与布拉戈维申斯克市(海兰泡)之间的阿穆尔(黑龙江)大桥的建设,从1994年开始动议,至今尚未动工(列入《规划纲要》第1项第7、8条)。这一过程持续了14年之久。效率低下因素包括多方面,如俄方建桥意见不统一,俄地方首脑频繁更

迭造成协议无法落实等,但主要原因还是联邦中央支持有限,资金无着落^①。

尽管中俄元首在政府层面明确了两国战略协作伙伴关系及加强经济合作的立场,但俄方存在的“恐华”情绪影响到两国合作进程的推进。从“中国人口扩张论”、“经济威胁论”,到指责中俄区域《规划纲要》等不切实际的言论,其思想根源在于不信任中国,怀疑中国的实力,试图自我隔离,担心与中国加强联系会影响与西方的关系^②。这种思想在当前国际政治经济形势下是站不住脚的,《规划纲要》所列俄境内合作项目明确规定了俄联邦所有权,中俄两国在这一地区资本和利益交织会促进该地区的发展,是有效解决俄远东经济问题的现实尝试。国际金融危机对中俄贸易的影响也表明,投资合作比重不高的贸易联系极不稳定,合作形式和内容多样化是21世纪中俄两国及双方地区的发展需求。

(责任编辑 刘阳)

^① 殷剑平:《同江中俄界河大桥协议》,载《西伯利亚研究》2009年第1期。

^② Фёдоров В.П. Координация усилий России и Китая по реализации стратегий регионального развития Российский вектор-2010 информационно-аналитический бюллетень №3(38) С.3

Russian's comment on Planning Outline of the Sino-Russian Regional Cooperation

YU Xiaoqin

Abstract: One of the main development directions of Russia's strategies prior to 2020 is facing the Asian-Pacific region and narrowing the economic development gap between Europe and Asia. Against the background of the global financial crisis, Chinese factors are the very important ones for the Russian east area to adjust industrial allocation and promote regional economic development. At the same time, China's rapid economic development also badly needs much more cooperation with Russia. In 2009, the heads of the two states signed the Planning Outline of Regional Cooperation between the Northeast China and the Russian Far East and the East Siberia(2009-2018), hence 205 key projects to put in motion the cooperation in all the fields of both sides. The implementation of the planning Outline in Russia is influenced by various factors such as the Russian Federation's support, investment environment and policy factors. Among them, some Russians ignore the present international political and economic situation, express objections to the Outline, put undue emphasis on the negative effect of the regional cooperation and run counter to the tendency of regional economic integration.

Key words: China and Russia; regional cooperation; progress; impact factor