

远 东

## 社会经济超前发展区： 远东发展的新模式

[俄] B.K.扎乌萨耶夫 B.П.别日娜 H.A.克鲁恰克 李传勋译

【内容提要】截至目前，俄罗斯远东共建立了18个超前发展区，它们不同于俄罗斯联邦政府之前建立的自由经济区和经济特区，前者不仅是远东经济发展的增长点，而且其在税收、投资等方面拥有更大的特权，其目的是提高远东联邦区的经济竞争力和各联邦主体的投资吸引力。为此，必须在完善超前发展区机制方面采取更协调的行动。为使“增长点”全力运转起来；必须实行完善超前发展区机制的一系列措施，解决全区普遍面临的缺乏“长期”贷款、生产和社会基础设施不发达、缺乏熟练的劳动力等问题；必须在地区层面为每个超前发展区制定发展构想，最大限度地发挥入驻企业的优势，为远东联邦区的发展注入新的动力。

【关键词】 欧亚伙伴关系 “一带一路” 中俄关系

【中图分类号】 F13/17.512.7 【文献标识码】 A

【文章编号】 2095-1094 (2018) 04-0141-0011

【作者简介】 B.K.扎乌萨耶夫 (B.K.Заусаев)，经济学博士，教授，俄罗斯联邦远东发展部“东方国家规划中心”学术顾问；B.П.别日娜 (B.П.Бежина)，俄罗斯联邦远东发展部“东方国家规划中心”首席经济学家；H.A.克鲁恰克 (H.A.Кручак)，俄罗斯联邦远东发展部“东方国家规划中心”科研副主任。

【译者简介】 李传勋，黑龙江大学俄罗斯语言文学与文化研究中心研究员、博士生导师。

俄罗斯远东不仅是享受财政补助的大区,而且是距离国家主要市场最遥远的大区。今天,在西方制裁和俄罗斯参与近东武装冲突的现实中,俄罗斯与亚太地区国家合作具有前所未有的前景。后者上升到“国家长远利益”层面,符合“世界发展趋势”<sup>①</sup>。

目前,远东地区政策发展的优先方向是实行特殊的经营管理制度,社会经济超前发展区(以下简称“超前发展区”)<sup>②</sup>即属于此类制度。这是形成增长极的尝试。这一理论的奠基者Ф.佩鲁(Ф.Перру)认为,经济的基本原则是经济主体的不平等和占主导地位的个体和居从属位置的个体的存在。前者是最先进部门的基础,依靠生产在世界市场独一无二(或稀缺)的产品,利用科学、技术和工艺的先进成果而具有经济发展的推动力。这些部门就是“增长极”,它们首先“引爆”了发展,然后将发展向周边空间扩散。可能成为这些增长极的是部门园区。国家经济政策的最重要任务正是建立这样的“增长极”并自觉地控制其效果的扩散。

截至目前,俄罗斯远东共建立了18个超前发展区,分布于各个联邦主体:萨哈共和国(雅库特)的“坎加拉瑟”超前发展区,堪察加边疆区的“堪察加”,滨海边疆区的“纳杰日金斯卡亚”、“米哈伊洛夫斯基”、“大卡缅”,哈巴罗夫斯克边疆区的“哈巴罗夫斯克”、“共青城”,萨哈林州的“阿穆尔河沿岸”、“别洛戈尔斯克”,阿穆尔州的“南方”、“戈尔内沃兹杜赫”,犹太自治州的“阿穆尔·欣甘斯卡亚”,楚科奇自治区的“白令戈夫斯基”。

马加丹州是远东联邦区唯一未设立超前发展区的联邦主体,因为在其境内已有一个经济特区,但有关方面正研究在马加丹州建立一个采矿冶金专业化超前发展区的方案。

俄罗斯联邦政府不止一次地尝试在远东形成能够刺激其发展的增长点。从20世纪90年代开始,在这一地区建立过几个自由经济区和经济特区。比较分析表明,超前发展区拥有更大的特权:利润税税率为0—5%,期限5年,下一个5年不少于10%;企业财产税税率为0—2.2%;土地税税率在联邦主体法令规定的期限为0;矿产开采税税率为0—0.8%,期限10年;保险费费率为7.6%,期限10年;增值税补偿手续的办理时间缩短为10天。此外,还实行以下行政优待:自投资者获

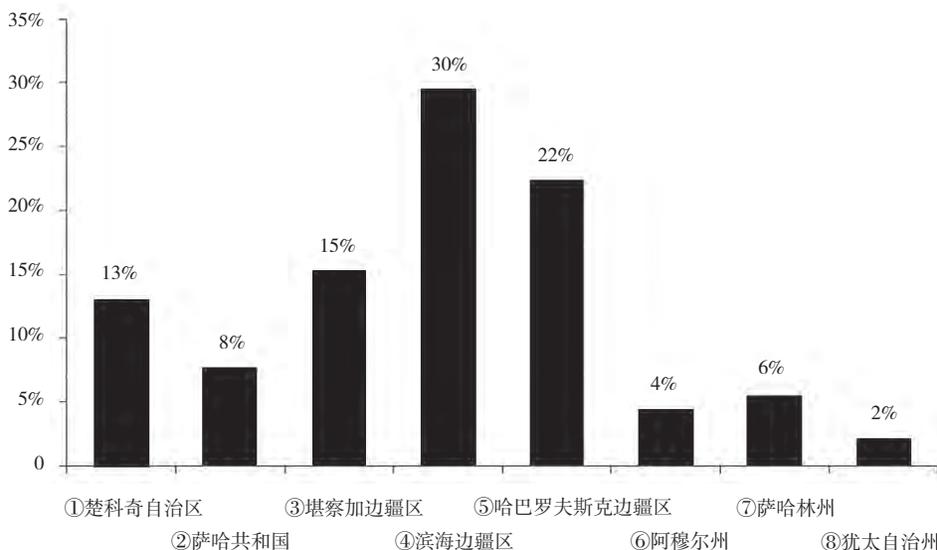
① Послание Президента Федеральному Собранию от 01.12.2016 г.//Администрация Президента России,<http://kremlin.ru/events/president/news/53379>

② О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации,[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/)

得入驻企业地位之时起，对其提供地块用于租赁，但投资者不得将有关地块用来交易；入驻企业在监事会规定的名额限度内吸收和雇佣外国工作人员时无须获得许可证；基础设施项目建设及其以后的运营由管理公司进行；投资于基础设施项目的贷款将享受贷款利率补贴，其数额为再融资利率的100%；缩短进行监督检查的时间并取得许可证书，计划外检查只有与俄罗斯联邦远东发展部协商后方可进行。启用自由关税区制度。所有这一切旨在提高联邦主体的投资吸引力和远东联邦区的经济竞争力。

截至2017年10月10日，远东发展公司已经登记183个商业项目作为超前发展区入驻企业。它们在本大区各联邦主体的分布见图1。处于领先地位的是滨海边疆区（54个项目）和哈巴罗夫斯克边疆区（41个项目）。

图1 超前发展区入驻企业在远东的地域分布



各类经济活动从业者构成，其中从事加工生产者占57.7%，从事矿物开采者占11.2%，从事农业生产者占11.6%，从事运输和通信业者占7.7%。计划在远东依靠超前发展区创造的工作岗位总计3.45万个。

到2020年，远东联邦区超前发展区入驻企业项目固定资产投资总额将达到1.14万亿卢布，其中75.1%将投入加工生产，对电力、天然气和水的生产和配送

投资占 10.9%，对农业投资占 7.2%，对矿物开采业投资占 3.4%，对运输和通信业投资占 2.4%，对捕鱼业和养鱼业投资占 0.5%，对其他行业投资占 0.5%。从以上数据可以明显看出，远东联邦区对加工生产投资占绝对优势地位，这说明投资者力图建立高附加值企业。

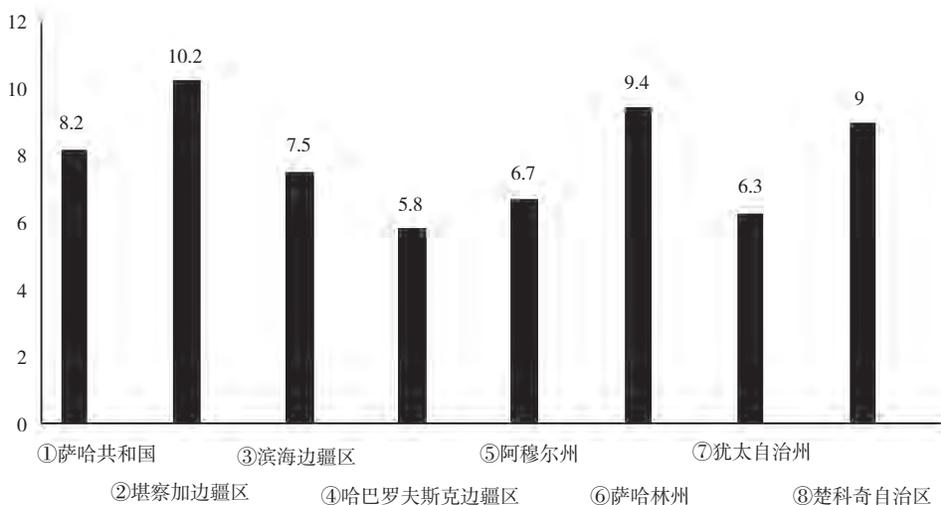
然而，入驻企业所申报的对各类经济活动主要宏观效率指标（劳动生产率、投资产出率、财务收益余额）所进行的扩大计算表明，加工生产的指标值并不高，大多数情况下低于地区平均指标水平。因此它们特别需要国家扶持。

在远东联邦区各联邦主体中，哈巴罗夫斯克边疆区依靠超前发展区入驻企业来改善主要宏观指标的可能性不大。从远东各联邦主体总体来看，阿穆尔州的超前发展区对地区生产总值创造的增加值将最大，为 13.8%，而萨哈共和国（雅库特）超前发展区所创造的增加值将最小，为 0.07%。

通过分析税收优惠对超前发展区入驻企业产品销售利润率增长的影响可以看出，在 2020 年商业计划中，堪察加边疆区增长率最高（10.2%），萨哈林州与楚科奇自治区增长率次之，哈巴罗夫斯克边疆区的增长率最低，仅为 5.8%（如图 2）。

可见，实行特殊的经营管理制度能够提高商业效率。然而，国家对超前发展区入驻企业的支持措施足以弥补价格上涨吗？

图 2 远东各联邦主体超前发展区入驻企业销售利润与普通经营管理制度相比的增长率（单位：%）



远东经济在客观上是高消耗的，因此，在市场改革时期原料（地租）部门得到加速发展，因为它们的产品行情看好并为邻国所需。生产费用高昂是以下四个基本要素联合作用的结果：一是距离国内主要市场遥远，二是地处边陲，三是地处北方，四是开发具有拓荒性质。这些因素无法消除，只能靠国家的相应举措来拉平。

在计划经济条件下，远东产品的成本比国内其他地区生产的类似产品高50%—70%。现在，某些因素发生了改变。例如，工资差距缩小了，本地区商界为提高产品竞争力而调低了员工的工资。

与此同时，运费和电费涨价的影响却加强了。例如，建筑部门涨价0.8倍，而有些种类产品价格则上涨1.8倍。2016年，远东联邦区最低生活费比全俄平均水平高50%。

核算结果表明，远东各联邦主体对超前发展区入驻企业财产税和社会服务缴费进行下调的幅度各有不同，阿穆尔州最低，为1.6%；楚科奇自治区最高，为6.1%。如果算上利润税的优惠则节省幅度更高：哈巴罗夫斯克边疆区节省6.8%，萨哈共和国（雅库特）节省11.4%。然而利润还是必须得到的。因此，与远东联邦区生产费用客观上涨相比，所实行的优惠尚不足以提高地区产品竞争力。必须在完善超前发展区机制方面采取更协调的行动。但首先必须确定本大区未来的发展方案。

根据远东正在形成的过程和地缘战略任务及本地区现有的工作知识和经验，可以列出以下三个发展方案<sup>①</sup>。第一个方案是“实验和错误”方案。它形成于本地区将来的发展尚无系统影像且对远东在全俄所起作用问题尚无明确答案的条件下。实际上，这是保守的原料型或惯性发展方案，可保证远东经济逐步纳入亚太地区。在这个模式中保留着前些年置入的增长因素。它们的基础是，石油天然气部门保有相当高的投资积极性，原料的专业化得到进一步加强，在资源开采部门建立大规模加工生产的前景将局限于最初级的范围内。对外经济活动的重点将放在中国，中国鼓励其投资活动。租让关系与吸引外国资本将在有限的范围内得到发展。实际上，居民的收入和消费需求情况在恶化，这将对卫生保健、教育及住房公用事业的发展产生负面影响。人口和人才潜力持续下降，特别是在质量方面。

第二个方案是“向全球化冲刺”方案，属于自由主义性质并以原料为基础，

<sup>①</sup> Заусаев В.К. Сценарии развития и конкурентоспособность экономики российского Дальнего Востока/ В.К.Заусаев, Г.И.Бурдакова, Н.А.Кручак//Эко.2006.№1.

同时强化物流，借以实现俄罗斯通过远东密集进入亚太地区经济。租让关系在石油、天然气、铁矿、煤炭等产地得到广泛普及。一些最大的外国公司将成为本地区发展的主要推动力。

实施这一方案的基础是加强本地区过境运输的作用，对外经济联系实行多样化（中国、日本、朝鲜、韩国等）。将实施大规模的“欧洲—亚太地区（日本）”运输项目以及建设“远东—亚太地区”石油天然气管道。在这里，萨哈林岛将因有通往大陆和北海道（日本）的铁路桥及“萨哈林—日本”动力桥而成为驱动器。

社会政策对当地居民保障将趋于最小化，居民在收入和生活品质方面的差距将进一步拉大，人口外流规模将越来越大。地缘战略风险将进一步增长，俄罗斯国家对远东联邦区的管控将弱化。从“结果—耗费”的对比来看，这一发展方案是最有效的。

第三个方案是远东作为21世纪俄罗斯经济发展的驱动器。这一方案的思想根源是，在更远的未来，俄罗斯及其邻国不仅对传统的自然资源，而且对淡水，太阳能、风能、潮汐能等可再生能源分布的空间及生态洁净的动物蛋白（海洋生物资源）都有高度的要求，而俄罗斯远东有能力满足这一需求。在实行远东联邦区发展的创新（本国）模式情况下，这一点是可以做到的，同时又无损于我们国家的安全。不过该方案要求对经济质的现代化及人力资本的增长投入大量资金。在石油天然气开采、过境运输、干线管道网及森林工业、煤炭工业和鱼产品工业等领域实施长期项目应遵循稳定的自然资源可持续利用原则。这要求可再生资源生产的集约化，还要在外国投资和“技术转让”基础上发展能保证提高其产品在外国市场竞争力的加工生产。租让关系将追求本国利益。

综合开发鄂霍次克海的自然资源应当成为大规模的国际项目。这不仅指的是传统的生物资源和石油天然气资源，而且指潮汐能、大陆架矿物资源（铁锰结核）等的利用。

发展生产和社会基础设施、教育、卫生保健、文化、住房公用事业将保证创造出全新的劳动潜力，在把这种潜力向居住条件更有利的地区聚集时，本地区南部作为大大小小的住宅中心分布地的作用正在增强。

远东联邦区将需要一个新的对外经济合作模式。考虑到日本开发萨哈林南部的历史经验及前述所提的项目，这一模式可以在该岛经济与日本经济相结合的基础上形成，这一方面的工作已经开始。这将可以使萨哈林州成为俄罗斯远东与日

本一体化的中心（密切接触区）并将其视为远东联邦区其他联邦主体建立类似经济合作区的中间试验项目。

第一个和第二个方案以发挥远东联邦区的原料资源和地理位置等天然优势为基础，从目前情况看，这些优势已经利用得相当充分。第三个方案则要求发展加工转化即生产附加值更高的产品和可再生自然资源的扩大再生产。

根据我们研究远东及其对俄罗斯未来地缘战略意义的成果，远东联邦区的发展重点应放在第三种模式上。然而，由于第三种模式的效果需要经过一个比较长的时期才能显现，那么实施类似超前发展区的项目就变得十分重要，一方面，它的目标是一些重要的战略任务；另一方面，它是策略上可能推广的措施，这个措施能够引起关注并立刻取得效果。

为使“增长点”全力运转起来，还必须实行完善超前发展区机制的一系列措施。这种完善应从解决全区普遍面临的问题开始。全俄普遍存在的没有“长期”贷款、生产和社会基础设施不发达、缺乏熟练的劳动力等问题，使上面分析的远东经济高消耗的基本因素更为严重。考虑到联邦和地区预算的匮乏及随之而来的国家有限支持，在发展超前发展区时必须精确调整先后次序。

首先应当重温一下日本在1905—1945年间开发南萨哈林的经验<sup>①</sup>。第一，它是自给自足的：运出的工业品比运进的多一倍。第二，经济是围绕林业、煤矿、渔业等原料部门发展的。一方面，建立了可再生资源再生企业；另一方面，高度加工转化的企业（制浆造纸厂）得以发展。第三，国家支持基础设施项目：建成了铁路、机场等。第四，为自给自足而发展了农业和煤炭化学工业。

类似的经验就决定了要把原料生产（包含地租）置于附加价值链的中心。朝着这个方向的第一步是经由“以优惠换基础设施”迈出的。可实行阶梯式税收优惠吸引资源开采企业向深度加工的方向发展。阶梯式税收优惠的意思就是向资源开采企业本身提供最低限度的优惠。例如，为提出资源利用项目的入驻企业规定降低的利润税和矿物开采税税率。如果入驻企业开始对开采资源进行再加工和对矿藏地质进行勘探，那就对其提供租赁费优惠；当入驻企业购置加工设备和建设木材加工或选矿联合企业时，对这种转化生产也实行零利润税、财产税和土地税。

在进一步发展运输、动力基础设施时，在遵循生态安全原则的条件下，对进

<sup>①</sup> Хорошавин, А.В. Сахалин в 21 веке: новый вектор развития / А.В. Хорошавин, В.К. Заусаев. Хабаровская краевая типография, 2012. С. 430.

口当前所需的设备和材料提供关税优惠，并免征增值税。下一步，就是在超前发展区为自己的企业培养骨干——发展职业教育和科学研究及医疗服务系统。在这种情况下可降低保险费费率，例如降低至20%。国家毫无损失，因为项目属于新型生产，预算收入并未减少。

必须考虑到在远东建立经济特区的消极经验。其中的一个经济特区就是苏维埃港的港口经济特区。为企业入驻创造有利条件的特殊经营管理制度是必需的，然而是不够的。需要对未完成计划的项目和国家支持措施采取大量具体行动。同时，这些项目应当与地区再生产的自然环境最大限度地协调起来，而不是相互竞争，尤其是不能取代现有的历史上形成的部门和生产单位。它们应当起地缘战略作用，即承担长期的重大任务。从现有的超前发展区来看，“共青城”和“大卡缅”完全符合这些任务，它们是潜在的增长极，前者属创新加工园区，后者属海洋机器制造业。

必须在俄罗斯工业政策框架内开展大规模反消耗活动，特别是在自然垄断部门和大型国有公司，这里有降低成本的大量潜力：使劳动生产率比工资提高更快，降低顶层管理人员工资，剥离非专业资产，等。

在联邦和地区预算不足和远东境内基础设施安装工程水平不高的情况下，必须更积极地利用国家—私人伙伴关系机制，这样的经验正在产生，必须将其推广到超前发展区中。

项目的商业计划招致严肃的批评，它们完成的水平不高，这些项目未必能得到银行贷款。一些指标十倍于甚至更高地超过了部门平均评估。远东发展公司应当更积极地吸收本地区的专家。地区权力机关也应参与这个过程，把潜在的入驻企业的活动方向及其效率与本地区的战略次序和目标方针加以对比。

最后，特殊的经营管理制度不仅要向新企业，而且要向现有企业推广。缺乏“长钱”和高利率是一个长期的问题，正在运营的企业解决这个问题要容易一些，可以利用预期收益或者现有的资本做抵押，但是，为了不降低地区和地方预算的征税基础，应当分步实施区分对待，把最近二三年的税款和社会缴费水平作为评估基础。

在超前发展区机制发展中将产生法律性和经济性问题，建议以“共青城”超前发展区为试点作为解决这些问题的开始。“共青城—阿穆尔斯克—索尔涅奇内”工业密集区的经济结构和居民价值取向都是独一无二的，在这里实行社会经济发

展长期综合计划并非偶然。“共青城”超前发展区取得的经验可以证明，远东应按什么样的发展模式前进，在本大区能否建立创新的工业综合体。或者应当在原料部门发展，最多不过有最初的转化。

在这个方案框架内，超前发展区的地域不仅应扩大到阿穆尔共青城全市，而且应扩大到与其相邻的阿穆尔斯基区、共青城区和索尔涅奇内区。这样一来，不仅在机器制造业，而且在森林工业、石油加工业、有色冶金业、渔业等其他工业部门都能形成增加值的链条。

为了实现主要任务之一——稳定人口和提高生活质量，建议规定用联邦预算在“共青城”超前发展区发放远东津贴和工龄津贴。鉴于额外的发放只涉及实体经济部门的在职人员，算上社会缴费的损失，这笔钱将达到400亿卢布左右。这对财政是个很大的负担，应当逐步予以解决。不过部分商业走出阴影，自然人收入税增加，中心企业活动更加积极，这些都将成为补偿。

至于策略性行动，则必须在地区层面制定每个超前发展区的构想；为入驻企业确定与国内主要银行要求一致的商业计划格式；延长向实施大型投资方案的入驻企业提供联邦税税收优惠的期限；保证有针对性地保护大型入驻企业特别是起领军作用的外国投资者；对《俄罗斯联邦税法典》进行修改以便对超前发展区内个体经营的入驻企业实行税收优惠；简化入驻企业项目获得贷款的手续，不受专业发展制度的影响，寻求用远东和贝加尔地区发展基金为基础设施项目建设的设计—预算文件提供资金的可能性。

（责任编辑 李淑华）

## ТОСЭР - новая модель роста Дальнего Востока

В.К.Заусаев, В.П.Бежина, Н.А.Кручак пер. Ли Чуаньсюнь

**【Аннотация】** В настоящее время на Дальнем Востоке действуют 18 территорий социально-экономического опережающего развития (ТОСЭР или ТОР), которые отличаются от уже существующих свободных экономических зон (СЭЗ) и особых экономических зон (ОЭЗ). ТОРы не только являются точкой роста экономики Дальнего Востока, на их территории предоставляются налоговые льготы и преференции в сфере инвестиций и др., их цель заключается в повышении конкурентоспособности экономики Дальневосточного федерального округа и инвестиционной привлекательности всех федеральных округов РФ. В этой связи необходимы более кардинальные действия по совершенствованию механизмов ТОР. Для обеспечения полноценного функционирования “точки роста”, необходимо принять ряд мер для совершенствования механизма ТОР, в частности, решить такие проблемы, как отсутствие “длинных” кредитов, неразвитость производственной и социальной инфраструктуры, дефицит квалифицированной рабочей силы и др. На региональном уровне необходимо определить концепции развития для каждой ТОР, максимально выявлять преимущества резидентов ТОР, привнести новый импульс в развитие Дальневосточного федерального округа.

**【Ключевые слова】** Россия; Дальневосточный федеральный округ; территория опережающего развития

## **Social and Economic Advanced Development Zone: A New Model for Far East Development**

V.K.Zausaev, V.P.Bezhina, N.A. Kruchak translated by Li Chuanxun

**Abstract:** Up to now, the Russian Far East has established 18 advanced development zones, which are different from the free economic zones and special economic zones established by the Russian federal government. The former is not only the growth point of the Far East economic development, but also has more privilege in taxation and investment. It aims to increase the economic competitiveness of the Far East Federal District and the attractiveness of investment of various federal entities. To this end, more coordination must be taken in improving the mechanism of the advanced development zone. In order to make the "growth point" fully operational, it is necessary to implement a series of measures to improve the mechanism of the advanced development zone. The problems of lack of "long-term" loans, undeveloped production and social infrastructure, and lack of skilled labor forces should be solved. At the regional level, it is necessary to formulate development ideas for each advanced development zone, maximize the advantages of the enterprises that have settled in, and inject new impetus into the development of the Far East Federal District.

**Keywords:** Russia; the Far East Federal District; advanced development zones