

俄罗斯远东开发进程与中俄合作

刘 爽

【内容提要】 俄罗斯总统普京本届任期内执政业绩的重要标志,就是俄经济取得突破性进展。为实现这一目标,俄必须加快西伯利亚及远东地区的能源和资源开发,为全俄的科技创新和经济增长提供支持。然而,由于诸多原因,其远东开发并不顺利。为此,俄联邦政府须加快各项规划的真正落实。预计2013~2015年将是俄远东开发的攻坚阶段。针对俄罗斯远东开发攻坚阶段的主要任务,中方应整体把握远东开发进程,充分发挥与俄毗邻地区的优势,积极参与俄罗斯远东地区的开发。

【关键词】 俄罗斯 远东开发 中俄合作

【作者简介】 刘爽,黑龙江省社会科学院副院长、研究员。

2012年,普京再次当选俄总统后提出,俄罗斯未来经济工作的重要任务之一就是加快西伯利亚和远东地区的经济发展,通过加快该地区能源和资源的开发,为全俄的科技创新、经济增长和强国目标提供支持。

然而,根据俄罗斯官员、学者和媒体的反映和评价,已经确定的大部分项目进展缓慢,有些项目甚至还停留在论证阶段,投资主体和审批程序都存在诸多问题。最近,普京总统就俄远东地区的开发速度问题多次提出批评,表明俄领导人对远东地区发展规划能否按期完成深感担忧。远东地区的开发不仅关系到整个俄罗斯经济的振兴,对俄罗斯的发展具有长远影响,同时也将成为普京6年任期内执政业绩的一个重要标志。由此可以认为,为加快俄罗斯远东地区各项开发规划的真正落实,2013~2015年将是该地区开发的攻坚阶段。

对这一阶段的基本判断和跟踪研究,有助于我们对西伯利亚和远东地区经济发展进程的整体把握,并探讨中俄毗邻地区在远东地区开发中加强合作的可行性。

一 俄远东开发进入攻坚阶段的基本判断

俄远东地区的石油、天然气、煤炭、有色金属和林木储量位居世界前列。远东地区的开发是俄加强在亚太地区的政治影响、经济地位和军事存在的重要依托。2000 年普京就任总统后,即着手对 1996 年联邦政府批准的《1996 ~ 2005 年远东和后贝加尔地区经济社会发展联邦专项纲要》进行修改和补充,并于 2003 年批准执行。2005 年,俄联邦政府又把该纲要的实施期限延长至 2013 年。2010 年,俄联邦政府通过《2025 年前远东和后贝加尔地区经济社会发展战略》,以加快远东地区的能源和资源开发(通常被称为远东开发战略)。为使俄罗斯远东开发战略与中国振兴东北地区战略顺利实施并相互促进,中俄两国政府于 2009 年 9 月签署了《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《中俄合作规划纲要》)。该纲要确定双方加强基础设施建设、交通运输、投资、科技、旅游和人文等领域的合作,并使中俄毗邻地区的开发项目相对接。

近年来,《中俄合作规划纲要》确定的一些项目正在推进并取得了一定的成效,如中俄原油管道的开通、为筹备亚太经合组织峰会对符拉迪沃斯托克市基础设施的改造等项目。但是总体来看,远东地区开发进展迟缓,已经制定的各类规划和项目,在时间已过 1/3 的情况下,进度远未达到 1/3。其原因和困难大致有以下几个方面:

(一) 资金困难

实施远东开发战略的先决条件,就是政策和资金。从理论上讲,远东地区可出口能源和资源以换取外汇投入基础设施建设。但是,当地恶劣的自然环境又使资源开发和运输变得十分困难,使得开发工作进展迟缓。由于 2008 年国际金融危机爆发,欧美国家对俄投资大幅下降。同时,远东地区不良的投资环境和极大的投资风险^①也严重阻滞了境外投资。据统计,2011 年俄远

^① 例如,《浙商在俄百亿林业资产被没收 因俄利益集团看中》一文披露:“原浙江新洲集团,于 2003 年年底斥巨资参与收购了俄哈巴罗夫斯克边疆区政府的一家林业公司——木兴公司,取得林业开采权。经过 3 年的经营,随着木材价格的上涨,木兴公司的资产从当初的估价 70 亿元人民币翻了一番多,达到约 150 亿元人民币。当木兴公司呈现良好发展势头时,2007 年俄方突然以公司涉嫌非法砍伐木材为由强行查封,并强行拍卖了公司的所有资产,提前收回森林经营权。2008 年,俄方裁决木兴公司破产。”(<http://finance.chinatradenews.com.cn>)

东联邦区利用外资额为 99 亿美元,占全俄利用外资总额的 5.2%^①。对于自然地理、气候条件都十分不利的远东地区的开发和改造来说,这些投资是远远不够的。

(二) 劳动力匮乏

俄罗斯远东地区人口为 646 万,约占俄人口总数的 5%;该地区面积为 617 万平方公里,占俄领土总面积的 36%。这样巨大的人口与面积反差表明,这是一个人烟稀少、劳力严重不足的地区。而苏联解体之后,人口的大量外流则使该地区劳动力缺乏的问题更加突出。近年来,由于自然条件恶劣,医疗水平有限,居民患病率高,地区人口持续负增长,再加上人口老龄化,使得该地区真正的劳动人口不足 400 万。这样的劳动力水平,要在短时间内完成大型项目建设几乎是难以想象的。

(三) 专业人才流失

远东地区人口数量大幅下降,经济发展严重滞后,与其他地区的经济联系较弱,与西部发达地区的差距很大。这些情况导致大批有一技之长的专业人员和熟练技工不断从远东地区迁往俄罗斯欧洲部分重谋职业,以获得更高的薪酬和优裕的生活环境,造成了远东地区大批精英人才的流失,削弱了该地区的创新能力和科技研发能力,直接影响到地区的产业结构调整和社会经济发展。

(四) 体制和机制问题

苏联解体后,原有的政治和经济体制被彻底摧毁,那种“集中力量办大事”的体制优势不复存在,而完善的市场经济体制又迟迟难以建立。这就造成了政府法律法规难以有效贯彻执行、法制不健全、贸易形式不规范、既得利益难统一、官员腐败盛行、政策执行困难、人为因素干扰、办事效率低下等问题,直接导致境内外投资者的正常经营受到侵害,恶性事件时有发生。例如,中国浙江新洲集团斥巨资在俄收购的林业公司被俄方以涉嫌违法为由查封,被强行拍卖资产、提前收回森林经营权;壳牌公司在萨哈林岛投资石油项目,其油田因油价上涨而被强行收回。这些都成为长期阻滞和困扰俄罗斯国内经济和对外贸易发展的重要原因。

(五) 对外开放的心理准备不足

有学者指出:“俄联邦是在解构苏联帝国的基础上建立起来的,并且实行总统普选和杜马议员民选,但事实上并没有出现西方国家所期待、大多数国

^① 俄罗斯联邦国家统计局:《俄罗斯统计年鉴(2011)》。

民所追求的那种真正开放的、民主的和自由的市场经济的现代民族国家。”^①长期以来,受俄罗斯民族主义心态的影响,建立在独特的自然禀赋、世界大国地位和曾经雄厚的经济和文化基础之上的俄罗斯国家,很难真正打开国门和心扉,在对外开放和市场经济中求得进一步的发展。这一点成为限制俄罗斯能源资源出口和国外劳动力输入乃至远东地区开发开放的重要原因。

(六) 不同阶层对外开放的利益诉求存在差异

在中俄战略协作伙伴关系建构中,政治与经济、中央与地方的利益诉求存在差异由来已久。当代中俄关系不断扩大和深化,多限于在国家层面上展开的政府行为,真正来自民间的互惠互利活动则困难重重^②。总的来看,俄上层更多地着眼于两国战略协作伙伴关系的深化和完善以及长久的合作与发展,着眼于区域安全框架内的合作,同时也需要出口能源以维持国家经济的正常运转。而地方政府则由于在能源出口过程中既得不到更多利益而又耗费和破坏了本地区的资源,因而对两国的经贸合作表现消极;同时,紧邻日益强大而又人口众多的中国,也使其产生强烈的心理压力,由此,“中国威胁论”在一些地方官员、学者以及民众中颇有市场,成为近年俄方对建设几个跨越黑龙江大桥项目一再拖延的重要原因。

由于以上多种原因,俄联邦政府制定的远东地区发展规划及区域合作纲要常常是停留在文件的审批阶段或无休止的论证过程中。这种纸上谈兵的状态,使多项规划一再延期,严重阻碍了俄罗斯远东地区社会经济发展的总体进程。

二 俄罗斯远东地区开发攻坚阶段的主要任务

苏联解体后,由于经济的急剧衰退,俄联邦政府大大缩减了对远东国防综合体及能源开发企业的拨款,导致远东地区经济持续下滑。同时,由于对远东地区的绝大部分优惠政策也被取消,居民生活水平大幅下降。目前,远东地区经济和基础设施落后于俄罗斯整体经济发展水平,生产力水平低,对原材料的使用和电力消耗都超过全俄平均指标。

尽管自然资源丰富,但远东地区对国家经济的贡献较小。对此,普京曾

^① 林精华:《陌生的邻居——后苏联时期俄国民族主义潮流下的中俄关系》,《俄罗斯研究》2012年第4期。

^② 同^①。

经说,西伯利亚和远东地区拥有巨大潜能,但目前远没有得到充分利用。俄罗斯希望,远东地区经济发展能够达到与中国和东南亚相当的规模,并在国家复兴中扮演重要角色。

2010年通过的《2025年前远东和外贝加尔地区社会经济发展战略》显示出俄政府对远东地区开发开放的重视。这一修改多次、一再延期的发展战略将远东地区开发开放计划分为三个阶段:

第一阶段为2009~2015年,其主要目标是:加快投资增速,在该地区推广高科技节能环保技术,提高劳动就业率,兴建新的基础设施项目和工农业项目;

第二阶段为2016~2020年,其主要目标是:兴建大规模能源项目,建立核心运输网络;

第三阶段为2021~2025年,其主要目标是:发展创新型经济。

根据这一总体安排,2013~2015年成为能否实现第一阶段目标的关键时期,而对于《中俄合作规划纲要》确定的项目进展也是关键时期。因此,未来两年将成为远东地区开发的攻坚阶段。对此,俄联邦政府的主要举措和具体目标如下:

(一) 加强对远东地区开发的重视

普京再次当选总统后,于2012年5月设立了远东发展部,作为俄应对亚太经济崛起、加大远东开发力度的新举措。该部的任务主要是协调远东和外贝加尔地区经济发展战略的实施工作,制定相应政策法规,安排国家拨款预算,解决远东地区经济发展面临的紧迫问题。2012年11月30日,普京在俄国务委员会主席团会议上对远东发展部的工作提出严厉批评,认为该部目前还没有很好地履行使命,已通过的计划常常停留在纸面上,国家为发展远东地区提供的大量财物正在“打水漂”。为此,普京要求联邦政府加大监督力度,确保涉及远东地区发展的相关措施得以有效落实,同时还将建立国家远东发展公司的问题提上日程。

(二) 加大对远东地区的投资力度

俄联邦政府组建了由国家全部或部分控股的地区开发公司,负责执行远东和外贝加尔地区的重大投资项目。普京表示,俄联邦政府决定拿出150亿卢布充实远东和外贝加尔地区发展基金的注册资本金。如果这个于2011年设立的基金能够有效运转,政府将继续提供资金,最终使该基金注册资本金达到1000亿卢布。这些资金将用于支持通信、道路、港口、机场和地方航线建设以及资源开发重点项目。同时,地区开发公司监督执行远东和外贝加尔

地区的重大投资项目并积极推介更多的境外投资。

(三) 计划推出迅速增加劳动人口的政策

为了缓解劳动人口缺失的困难,俄联邦政府计划对远东地区居民提供低息贷款,鼓励个人和私企的商贸活动,用以吸引外来人口;政府出台了鼓励生育、增加社会救助儿童的补贴;在高校收费方面对大学生予以资助;提高居民的工资水平。

目前,虽然远东地区物价仍居高不下,但是大部分居民的工资水平明显提高,且一些部门的工资水平已接近中等发达国家。

(四) 加快提高居民生活条件,重点改善城市和农村基础设施状况

俄联邦政府着力于尽快缩小远东地区居民在医疗、养老、教育、休假和娱乐等方面与俄西部地区的差距。为克服单独立项投资的困难,一些民用生活基础设施项目往往与大型国际会议相匹配和对接。例如,为筹备第 20 次亚太经合组织峰会,俄政府拨款 6 790 亿卢布用于符拉迪沃斯托克市的基础设施建设,在一定程度上改善了该市的基础设施状况。

三 中国东北地区对于俄远东地区开发的对策

由于经济结构和产业结构的特点,俄罗斯要想取得经济的迅速发展,在一定时期内还无法摆脱对资源出口的依赖。而俄远东和东西伯利亚地区资源出口距离最近的国家是中国,中国东北地区则成为中国对俄合作的先导区。因此,在俄远东地区开发的关键时期,加强中俄能源、资源和经贸合作,对于拉动俄罗斯西伯利亚和远东地区社会经济发展也具有重要意义。2009 年,中国政府将辽宁沿海开放带和吉林长吉图经济区的开放开发提升为国家战略。与此同时,内蒙古自治区东部和黑龙江省沿边开放开发经济带建设规划也在积极筹划。

所有这一切标志着中国正在加大对俄罗斯及东北亚的开放力度。而《中俄合作规划纲要》则进一步扩大了中国东北地区对外开放的深度和广度,是中国对外开放战略的不断扩展和总体提升。

2009 年 5 月,时任俄罗斯总统梅德韦杰夫指出:“俄罗斯政府修订的远东和西伯利亚地区开发战略规划工作即将结束,这一规划将与中国东北地区振兴计划捆绑在一起,远东地区开发离不开中国,中国不仅是俄罗斯工业产品的强大市场,而且拥有巨大的金融资源可以投资俄罗斯经济领域,俄罗斯应当明确与中国合作的优先地位,中国永远是俄罗斯最有经济发展前景的伙

伴之一。我们必须积极吸引中国在远东地区投资。远东和外贝加尔地区崛起必须与中国东北地区的发展计划协调一致。”2010年,他又指出:“与中国乃至亚太地区加强合作是远东地区乃至全俄经济发展的重要机遇;亚太地区技术和投资潜力巨大,能源和燃料短缺,消费需求旺盛,为俄东部地区发展提供了难得机遇。”

梅德韦杰夫的态度表明,俄在远东地区开发攻坚阶段必须依赖区域合作的优势、成果和经验。对于俄远东地区的开发,中国政府和企业应制定以下对策:

(一) 不断深化中俄全面战略协作伙伴关系,加快区域经济合作,谋求共同发展

中国东北地区和俄远东地区在本国都属于经济欠发达地区。中国经济发展需要雄厚的战略资源作为保障,俄罗斯亦需要大量出口能源和资源以获取资金。而这两个地区的经济落后直接阻滞了能源的开发、加工和运输,影响了各自在整个国家经济生活中的地位和作用。因此,加快发展区域经济合作应是当前中俄两国开展务实合作的紧迫任务。

(二) 加大投资力度

在国际金融危机影响下,西方国家经济复苏困难,流动资金枯竭,直接影响到对俄投资。而在持续不断的国际金融危机过程中,中国经济已表现出较强的抵御危机能力。中国强大的外汇储备成为对俄投资的优势,中国应该抓住这一机遇,积极组织国内大型企业参与俄罗斯远东地区大项目的投资。对此,中方可以参照已经成功运作的“石油换贷款”协议的经验,在俄罗斯能源资源开发、物流基础设施建设、飞机制造、船舶制造和科技开发等领域开展积极的投资合作。

(三) 在落实《中俄合作规划纲要》一系列合作项目过程中,要突出重点,先易后难

对地理条件优越、基础设施较好、交通运输便利的重点口岸给予特殊的政策和资金支持,集中精力将这些口岸城市做大做强,使之起到巨大的拉动作用和示范效应。

通过加快中俄保税区、出口贸易加工区等创新型园区建设,尽快把历史形成的单纯的口岸过货通道和消费型城市变成具有新的经济增长点以及外向型经济占重要地位的新型口岸城市。另外,应利用中国和其他亚太国家蓬勃发展的现状,形成强有力的促进机制,推进俄方加快《中俄合作规划纲要》中俄罗斯境内项目的落实。

(四) 研究俄罗斯“入世”后贸易政策的变化,将中俄合作纳入符合世界贸易组织规则的市场经济轨道

中俄能源贸易由于规范的运行机制而进入了良性循环轨道。从 2012 年黑龙江省外贸统计资料看,全年原油进口达到 1 973.7 万吨,同比增长 12.7%,价值约 164 亿美元。黑龙江省全年对俄贸易进出口额创 213 亿美元的新高^①,原油贸易在其中起到了重要作用。

在实际工作中,要加强与俄各级政府、立法机构、执法部门和仲裁机构之间的交流与合作,建立起部门间常态化的联络和应对机制,切实解决好中俄经贸合作中的法律问题,有效规避风险,这对加快各类规划纲要中大项目的落实具有重要意义。

(五) 为进入远东地区劳动力市场做好准备

俄西伯利亚和远东地区的劳动力匮乏是长期存在的问题,引进外国劳动力是俄远东地区发展的必由之路。中国各级政府和部门应该从长远考虑,组织专门的机构对赴俄劳务人员进行专业技能、外语知识、适应能力以及法律法规的培训,提高出国人员素质,树立中国人的良好形象。此外,还应根据国内劳务市场不断增长的工资水平,大幅度提升出国劳务人员的工资和各项福利待遇,变人口压力为人口红利,缓解制约俄远东地区开发的瓶颈,发挥与俄毗邻的优势和作用。

主要参考文献:

- 1.《黑龙江年鉴》,黑龙江人民出版社 2010 年、2011 年、2012 年版。
- 2.《中国—东北亚国家年鉴》,黑龙江人民出版社 2010 年、2011 年、2012 年版。
- 3.[俄]B. B. 库列绍夫主编,马友君等译:《21 世纪初的西伯利亚》,黑龙江人民出版社 2012 年版。
- 4.俄罗斯联邦能源部:《2020 年前俄罗斯能源战略基本纲要》,2000 年版。
- 5.中华人民共和国商务部公平贸易局:《国别贸易投资环境报告(2011)》。

(责任编辑:徐向梅)

^①《黑龙江省外经贸统计资料(2012 年 1~12 月份)》。