

中俄沿边地区基础设施 建设状况考查及分析

刘爽 马友君 钟建平

【内容提要】 2015年9月,黑龙江省社会科学院组织的中俄专家联合考察组对中俄东部沿边地区的基础设施状况进行了专题调研。在实地考察中专家看到,在远东超前发展区的建设中,基础设施建设已经出现了新气象,但是由于资金不足、人力缺乏等原因,建设速度不容乐观。课题组认为,利用俄远东建设超前发展区和中国东北老工业基地振兴契机,大力推进现代交通基础设施建设,将“一带一路”与欧亚经济联盟有机对接,加快发展边境经济合作区和跨境产业园区,逐步调整中俄贸易结构,对两国毗邻地区的繁荣发展具有重要意义。

【关键词】 中俄沿边地区 基础设施 超前发展区

【作者简介】 刘爽,黑龙江省社会科学院东北亚与国际问题首席专家、研究员;马友君,黑龙江省社会科学院俄罗斯研究所所长、研究员;钟建平,黑龙江省社会科学院俄罗斯研究所研究员。

2015年9月6~17日,黑龙江省社会科学院中俄专家联合课题组对中俄沿边部分地区进行了专题调研考察。考察组由原黑龙江省社会科学院副院长刘爽任组长,成员有黑龙江省社会科学院俄罗斯研究所马友君所长、钟建平研究员,俄罗斯科学院远东分院经济研究所区域经济室主任苏斯洛夫教授,俄罗斯阿穆尔州俄中友协副主席、阿穆尔国立大学校长助理普里霍季科教授。

考察组工作受到中俄地方政府和相关部门的高度重视,得到了与黑龙江省社会科学院有着多年合作关系的俄科学院远东分院、远东联邦大学、阿穆尔州国立大学等单位的大力支持。考察组先后考察了符拉迪沃斯托克、纳霍德卡、哈巴罗夫斯克、布拉戈维申斯克等俄远东主要城市以及中国黑

河、绥芬河、密山、同江、抚远等重要沿边城市的交通、口岸及市政建设等基础设施状况。考察组成员都是长期研究中俄经贸关系的专家，对两国沿边地区的情况十分熟悉。此次由中俄专家深入两国沿边地区，共同对交通、口岸等基础设施状况及存在的问题进行专题考察调研尚属首次。同行专家一致认为，这次从理论研究到实地考察相结合的中俄智库合作，对于了解中俄两国国情、认识中俄合作的重大意义、把握中俄合作的历史机遇、加快“一带一路”及“黑龙江陆海丝绸之路经济带”（简称“龙江丝路带”）建设，特别是解决中俄合作中存在的困难和问题都具有重要意义。

俄科学院远东分院太平洋地理研究所所长巴克拉诺夫院士，远东分院历史考古与民族学研究所所长、滨海边疆区俄中友协主席拉林，远东分院经济所副所长林金，哈巴罗夫斯克边疆区跨地区国际合作部管理局副局长塔拉索夫，俄罗斯远东及外贝加尔联邦主体跨区域经济合作协会信息局局长涅果加耶夫，阿穆尔国立大学校长普卢杰尼科，阿穆尔州科研中心主席索罗金等专家和官员与考察组进行了座谈。在中方5个边境市县，考察组与政府、口岸、海关、边检、商检等部门官员就中俄沿边地区基础设施建设及中俄合作的相关问题进行了座谈。以下是调研考察情况及相关对策分析。

一 中俄沿边地区基础设施建设基本情况

（一）俄远东基础设施建设的新机遇和新气象

近年来，在一系列远东开发新规划的实施过程中，俄政府加大了对远东地区基础设施投入的力度。特别是为2013年APEC峰会在符拉迪沃斯托克召开，建设了连通俄罗斯岛的公路大桥和会议中心、宾馆、酒店等大型综合配套项目，成为俄远东全面对外开放、具有国际化和现代化水准的标志性建筑，该建筑群现已由俄远东联邦大学使用。此外，俄罗斯远东社会经济超前发展区的建立也为该地区的基础设施建设增添了动力，远东三大城市一系列现代化建设项目正在积极论证和规划设计中。俄远东地区的公路基础设施正在完善，最近两年将陆续建成连接南部联邦主体近千公里的高等级公路。考察组到达符拉迪沃斯托克的前两天，“俄罗斯第一届东方经济论坛”在此举行。俄总统普京在论坛上明确表示，俄方已决定从远东发展基金拨款，加快同江—下列宁斯科耶大桥建设，这将极大改变黑龙江的跨境运输功能，显著加大两国边境口岸过货量，提升跨境运输速度，为优化进出口贸易结构提供条件。与此同时，俄罗斯《大乌苏里岛开发纲要》

已经起草完毕，提交俄联邦政府审批。根据纲要将开通大乌苏里岛的通关口岸，并着重发展该岛的旅游业和观光农业，大乌苏里岛将享受社会经济超前发展区的法律地位。2015年9月，两国交通部就共建黑河—布拉戈维申斯克跨黑龙江大桥和索道项目签署了政府文件。毫无疑问，以上大项目的实施对远东地区的基础设施建设将是一个强有力的推动。

（二）中俄交通基础设施差距较大

考察组一行在俄罗斯乘坐了飞机、火车、汽车、轮船等交通工具。总体印象是：俄远东地区交通基础设施现代化程度较差，与30年前相比基本没有太大变化。目前，全俄每千平方公里中硬面公路为58公里，而远东地区只有8.8公里，占全俄平均水平的15.1%；2013年远东地区硬面公路占65.8%，比全俄低4.7个百分点。到目前为止，整个远东地区没有一条国际标准的高速公路。远东地区的铁路建设也比较落后，铁路车站大部分还是几十年前的老样子，客货运输的基础设施较落后，路基老化、设施陈旧。例如，许多大型车站的客运站台之间既没有地下通道，也没有电动扶梯，乘客只能自己扛着行李上下老式天桥，十分不便。目前，俄罗斯的电气化铁路运行时速都在100公里以内，从符拉迪沃斯托克到莫斯科的铁路行程仍需一周时间，与十几年前相比没有变化。全俄平均每千平方公里铁路长度为50公里，而远东地区只有14公里，不足全俄水平的1/3。2010~2013年，全俄铁路货运量为55亿吨，而远东地区只有2.7亿吨。远东地区交通运输的严重滞后不仅极大地制约了该地区的资源开发和经济发展，也由于无法与中国的高速公路、铁路网相对接，限制了中俄在远东地区经贸活动的进一步扩大。

当然，从另一方面看，远东地区各主要城市由于人口较少和汽车保有量不大，市内交通大多十分畅通，城际公路更是车辆稀少，很少有塞车现象，空气质量也相对较高。

（三）中俄口岸及海关基础设施建设反差较大

目前，黑龙江省拥有15个对俄口岸，其中6个未开放或者处于临时关闭状态。由于远东地区海关机构直属俄联邦海关局，因此地方海关建设由联邦政府直接投资。近年来，因俄经济不景气，对远东口岸的投资基本停滞。通过对绥芬河、密山、黑河、抚远、同江以及相对应的俄罗斯口岸实地考察，感到双方基础设施建设差距十分明显。中方的口岸、海关大楼及联检设施都是近几年建设的现代化建筑，而俄方的设施基本都是几十年以前建设的，从建筑规模、现代化程度、货物运量和过客能力等方面看，都

与中方存在较大差距。特别是绥芬河公路口岸，中方正在新建现代化的联检大厅，而俄方新建的相应联检设施却由于资金短缺等问题建建停停，进展缓慢，与中方已初具规模的联检大楼形成强烈反差。密山口岸和黑河口岸存在同样问题。这一状况充分反映中方口岸基础设施建设热情很高、资金充足、速度较快，而俄方却是资金不足、意愿不强、速度缓慢，其结果是出现明显瓶颈，难以形成更高层次的互联互通格局。

（四）中俄城市建设差距较大

俄罗斯远东地区人口主要集中在靠近中俄边界的州区首府，基本建设投资也以这几个大城市为主。例如，2011~2012年，符拉迪沃斯托克的城市固定资产投资占整个滨海边疆区的43.6%，而其余3个超过10万人口的城市（阿尔乔姆、纳霍德卡、乌苏里斯克）固定资产投资总和仅占滨海边疆区的2.9%。在人口高度集中的远东三大城市（符拉迪沃斯托克、哈巴罗夫斯克、布拉戈维申斯克），市政建设进展也非常缓慢。除了符拉迪沃斯托克在2013年APEC峰会期间修建的大俄罗斯岛会议综合设施外，近年来很少有新建的大型配套建筑及基础设施。主要街道的各类建筑基本是俄国或苏联时期建设的。例如，坐落于布拉戈维申斯克的阿穆尔国立大学，整体建筑较旧，运动场设施落后，没有塑胶跑道，土质地面在下雨时难以使用。考察组拜访过的俄罗斯科学院远东分院历史所、经济所、太平洋地理所、远东研究中心等，都是半个多世纪以前的老房子，或者是赫鲁晓夫时期的大板楼，墙皮脱落，功能老化，没有电梯等现代设施。可见，俄罗斯远东城市的现代化改造和建设任务还相当繁重，利用外资承建各类大型公共设施等重点项目还有巨大空间，未来大量使用国外的技术、劳务和资金是不言而喻的。

二 俄罗斯基础设施建设存在的困难和问题分析

（一）国家固定资产投资严重不足

近年来，受西方制裁和国际金融危机持续影响，俄罗斯卢布贬值、能源价格大幅下降，造成俄经济一直低速徘徊，资金外流、周转乏力，成为国家对远东地区基础设施建设投资不足的主要原因。从国家固定资产投资来看，远东地区明显落后于其他地区。2000~2010年，远东地区比西伯利亚地区少投入7882亿卢布，只占全俄固定资产投资总额的7.9%。由于远东地区人口较少，因此人均固定资产投资额相对较高。例如，人均投资额

最多的萨哈林州，人均投资达 26.2 万卢布，比全俄平均值高 4 倍。但是，2011 年远东地区固定资产投资增幅减少，全俄增长 0.6%，而远东地区则下降 2.1%。当然，2013 年 APEC 峰会的召开以及远东社会经济超前发展区战略规划的实施都给远东地区改善投资环境带来机遇和动力，但是，基础设施建设领域的大规模投资在短期内还不会基本到位并产生明显效应。

（二）投资环境不佳致使外部投资乏力

近年来，俄远东地区对于吸引外资参与基础设施建设给予高度重视。但是，由于国际政治经济大环境日趋复杂，加之远东地区原有基础条件与俄欧洲部分存在较大差距、投资环境不佳，致使远东地区投资严重不足。俄罗斯科学院远东分院历史所所长拉林指出：“俄方期待中方的投资，在东方经济论坛上几乎所有州长都作出类似的表示。但是，由于俄方交通基础设施差，投资环境不理想，合同履约率低，导致中方对向俄投资存在顾虑。”哈巴罗夫斯克边疆区跨地区国际合作部管理局副局长塔拉索夫认为：“由于世界经济不景气和卢布汇率不稳定，使改善投资环境变得更为困难，外部投资持续走低。”中俄学者共同认为，改善远东地区的投资环境，重点应该在交通设施、宾馆酒店、医疗机构、现代服务业等硬件提档升级上下功夫，在通关效率、简化手续、司法保障、治安环境等软环境的优化上下功夫，增强投资者信心，让投资者看到预期的投资回报，这是远东地方政府与企业都应该高度重视并常抓不懈的关键问题。

（三）人口减少和经济低迷导致内需严重不足

目前，俄罗斯远东地区人口为 630 万左右，尽管俄政府采取了一些鼓励生育、提高待遇、吸引外来人口、减少外流人口的政策，但是效果并不明显。除了考察组到访的远东三大城市外，该地区几乎没有超过 30 万人口的城市。除中心城市和中小城镇以外，远东大部分地区仍然是人烟稀少的原野和森林。这样的人口规模对商品的需求极为有限，导致内需严重不足。一方面，俄远东，特别是滨海边疆区作为一个开放的地区，进口了大量日本、韩国的电器和汽车以及美国和欧洲等国外加工基地生产的服装鞋帽，这对中国的轻工产品造成极大冲击，成为中俄贸易长期逆差的重要原因；另一方面，由于货币贬值导致居民购买力下降，2014 年以来远东地区到中国旅游的人数锐减，对交通运输力的要求也相应下降。在这种情况下，俄罗斯远东地区一些人对建设跨黑龙江大桥缺乏积极性也就可想而知了。

（四）对改善交通基础设施还存在不同的看法和疑虑

一些俄罗斯学者根据中俄贸易的产品结构，对于建设跨界（江）大桥

存在疑虑。例如，俄科学院远东分院历史所研究员谢尔盖·伊万诺夫认为，同江大桥建设，以前存在政治障碍，现在这个障碍已经消除，并且俄方已经解决建桥的资金问题，但关键在于运什么。“如果仅仅是俄方向中国出口能源和原材料，中方向俄出口轻工产品，由于俄远东市场极其有限，因此不可能有很好的经济效益。”从这个角度说，俄方建桥意愿不足的关键原因之一在于大桥的预期收益和使用率低。远东联邦大学亚太教研室教授祖卫对中俄铁路轨距不同问题感到担忧。他认为，两国轨距不同将使铁路运输效率大打折扣，中方提出的两国高铁互通建议经济上不可行。俄罗斯科学院东方学研究所研究员沃龙佐夫认为，西伯利亚大铁路的改造面临分段建设如何承包以及相互之间的收益平衡问题，将这些复杂问题与投资回报率相联系，也会衍生出许多新问题。

有俄罗斯专家认为，中方对在俄罗斯修建高铁和中俄铁路互联互通提出大量建议，但许多想法并不切合实际。例如，高铁建成后谁乘坐的问题，因为远东地区人口总量小，现有的国内和国际航班、公路及铁路运输已经满足了几乎所有需求。

当然，“中国威胁论”还潜在地产生影响。在远东地区，由于对中俄战略协作和“一带一路”建设的意义缺乏了解和认识，一部分人对扩大与中国在农业种植和基本建设等领域的劳务合作、修建中俄跨江大桥等项目仍心存疑虑。特别是随着中国经济的快速发展和人口的增长，“中国威胁论”仍有一定市场，构成影响中俄全方位合作战略升级的心理因素。拉林强调，莫斯科对中国“威胁”的担忧大于远东地区，中方应多作解释工作。这些问题应以建立利益共同体和命运共同体为宗旨，通过扩大人文领域的交流与合作、加深相互了解、消除心理障碍、增强互利互信等方式不断加以解决。

三 以实施“龙江丝路带”规划为契机， 推进俄远东基础设施建设

（一）“龙江丝路带”急需与俄远东交通干线实现互联互通

“中、蒙、俄经济走廊”以满洲里—绥芬河铁路为支撑，向南与中国东北铁路网相贯通，并延伸至华北地区；向北与俄罗斯西伯利亚大铁路相连接，并通过贝阿铁路向俄远东东北部延伸，正在成为东北亚地区陆路交通的核心干线。在国家沿边开发开放战略以及东北振兴各项政策的支持下，东北三省及内蒙古东部地区的交通基础设施建设取得了重要进展：铁路、

公路、航空等交通工具的便捷使抚远、同江、绥芬河等沿边重要节点城市一改以往遥远边陲的形象，成为中国向北开放的重要窗口。为了真正实现贸易提档升级，必须加大力度，与俄方深入研究探讨道路畅通问题，打通关口瓶颈，与中方铁路、公路、水路交通网相连接，形成远东地区便捷顺畅的现代交通物流大格局。

为实现上述目标，必须创新中俄交通基础设施建设合作机制和模式，将跨境交通基础设施建设作为惠及中俄两国人民的重要举措。一是筹建中俄基础设施投资基金。根据基础设施建设需要，基金专项用于两国毗邻地区的基础设施建设，解决资金制约的瓶颈，务实推动双边经贸关系和人文合作的发展。二是采取联合建设方式。发挥比较优势，坚持互利共赢和分工合作的原则，积极探索中国投资者参与俄远东发展基金的可行性。进一步吸引多方投资，积极参与中俄边境地区基础设施项目建设。

(二) 利用俄远东建立社会经济超前发展区的契机，大力推进现代交通基础设施建设

目前，俄政府已经批准在远东主要州区建立 10 个社会经济超前发展区。在相关的法律文件中规定：社会经济超前发展区将以经济特区的形式和相应的土地、税收、用工、信贷等优惠政策，强力推进远东地区的开发开放进程。文件特别强调了交通基础设施改造在社会经济超前发展区建设中的优先地位和重要作用，这对于交通条件较差的远东大部分地区的石油、天然气、木材、煤炭外运，对于海洋水产品加工和运输，对于现代产业集群的建立等都具有至关重要的意义。在目前俄远东交通基础设施建设投资严重不足的情况下，应贯彻共同发展理念，通过与“龙江丝路带”项目对接，引入“亚投行”和丝路基金向俄远东交通基础设施建设重点项目进行投资，一方面加快实现“龙江丝路带”陆海联运和江海联运布局；另一方面将俄远东主要资源产地与重要交通干线相连接，尽快解决远东资源外运的瓶颈问题，将俄远东社会经济超前发展区建设与“龙江丝路带”规划有机衔接，让中俄毗邻地区的经济发展惠及本国人民，实现两国战略合作的高度契合与互利共赢。

(三) 中俄交通基础设施对边境经济合作区和跨境经济合作区建设意义重大

中国共产党十八届五中全会提出，在中国的陆路边界“建立边境经济合作区和跨境经济合作区”是开放发展的重要内容，这是对在沿边开发开放先导带依托地缘优势和特色产业构建现代产业集群的重大政策支持。在

边境经济合作区和跨境经济合作区打造国际贸易、跨境物流、产品加工、绿色食品、农机制造、森工产业、特色旅游、矿产开发等产业，须臾离不开现代交通基础设施的支撑。特别是将跨境经济合作区项目与远东经济社会超前发展区和海参崴自由港建设相对接所产生的各种政策红利叠加，加快地区外向型经济的发展。应当秉持开放发展理念，扩大跨境产业园区投资的主体范围，大力吸引东北亚及世界各国投资，使中国东北和俄罗斯远东地区成为容纳亚欧经济体的重要投资载体。同时，要坚持包容原则，既吸收大型国有企业参与边境基础设施和园区建设，也鼓励和支持中小型私人企业参加工程建设和施工。

（四）在“一带一路”框架内加大对俄远东地区基础设施改造投资力度

俄远东基础设施的陈旧老化给考察组留下了深刻印象。中俄合作的空间确实非常巨大：远东地区的医院、学校、住宅、商店的改造或重建还需要大量的投资、技术和劳动力的支持。中国的投资、技术和丰富的劳动力资源在俄远东地区的建筑市场有着巨大的竞争力。应以协调发展理念为支撑，加强政策沟通和民心相通，提高项目国际化规范和运作透明度，避免或减少因误判而产生的分歧。应提升信息收集、分析研究和对策咨询工作的质量和效率，充分发挥智库作用，深入研究毗邻州区的经济结构、进出口商品结构以及地缘优势潜力，为边境地区大型基础设施建设的可行性提供科学有效的智力支撑。可以采取“石油换贷款”方式，通过投资大型基础设施建设项目换取俄能源和资源，逐步改变进出口贸易结构。通过优质建筑装饰材料的大量出口增加出口份额，形成进出口额的基本平衡和可持续发展。当然，这样的基础设施建设项目往往是投资大、周期长，投资风险也随之增加。从俄方来看，投资环境亟须优化，开放思维尚待提升；从中方来看，因政府官员任期换岗产生的短期发展行为等因素都影响了重大基础设施建设和产业园区建设领域的投资与合作。为此，一方面应该本着协调发展和绿色发展理念，增强互信、促进合作；另一方面，要遵循WTO和国际经济贸易的基本原则，增强法律法规意识，规范贸易运作程序，有效管控投资风险，把双边的利益融合提升到更高水平。

总之，中俄专家通过共同考察和调研一致认为，在中俄关系处于历史最好时期，在中俄两国都高度重视毗邻地区振兴和发展的大背景下，在“一带一路”与欧亚经济联盟对接的新型国际合作中，黑龙江省和俄远东地区一定能够建成东北亚经济的新高地，在推进中俄自贸区和东北亚国家自贸区建设进程中实现区域的和谐发展和共同繁荣。

（责任编辑：农雪梅）