

俄罗斯远东超前发展区和自由港研究*

李勇慧 倪月菊

【内容提要】 俄罗斯超前发展区和自由港(简称“一区一港”)政策是在乌克兰危机爆发后俄罗斯积极开展“向东看”政策背景下出台的,是以提振俄远东地区经济为目的的最主要制度工具。该政策通过完善基础设施、提供税收优惠、简化行政程序等措施改善远东地区营商环境,提升其投资吸引力,增加就业岗位,从而带动整个国家经济的崛起。“一区一港”是俄罗斯经济结构深层改革的有机组成部分,也是俄罗斯面向亚洲的一次开放改革。“一区一港”政策实施近四年来,政府推动行政管理便利化,健全法律法规,但是企业入驻率仍然不高,外资企业占比较低。“一区一港”政策给中俄在远东地区的合作既带来机遇,也带来挑战。中俄合作只有发挥比较优势,才会有其强大的生命力。

【关键词】 俄罗斯远东地区 超前发展区 自由港 中俄地方合作 中俄关系

【基金项目】 中国海外产业协会2018年委托课题《俄罗斯远东超前发展区和自由港研究》。

* 该文是中国海外产业协会的委托课题。2018年10月28日~11月4日,笔者赴俄罗斯滨海边疆区和哈巴罗夫斯克边疆区就俄罗斯超前发展区和自由港的建设与发展进行调研。调研期间,与俄罗斯远东和北极发展部(原远东发展部)、远东发展集团、哈巴罗夫斯克边疆区政府投资管理局、俄罗斯远东和北极发展部哈巴罗夫斯克投资署、中国驻符拉迪沃斯托克总领馆商务处、中国驻哈巴罗夫斯克总领馆商务处及部分中资企业的相关负责人就“一区一港”发展现状、存在的问题和前景进行了座谈,并赴符拉迪沃斯托克的纳杰日金斯基超前发展区及哈巴罗夫斯克超前发展区的拉基特诺伊片区和加湾片区进行了实地考察,获得了丰富的一手资料,在此基础上完成了论文的写作。感谢中国海外产业协会!感谢中国社会科学院世界经济与政治研究所倪月菊研究员的参与!

【作者简介】 李勇慧,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、俄罗斯外交室副主任;倪月菊,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

俄罗斯远东地区幅员辽阔,资源丰富,面向广阔的亚太市场。2014年乌克兰危机爆发后,俄罗斯积极“向东看”,确定了面向亚太地区的外向型经济发展模式^①。作为推动远东地区加速发展的主要措施之一,俄积极打造社会经济超前发展区(简称超前发展区)和自由港,希望通过完善基础设施、提供税收优惠、简化行政程序等措施改善远东地区营商环境,提升其投资吸引力,增加就业,推动地区经济发展,从而带动整个国家经济的崛起。

俄远东地区与中国在资源、产业、劳动力等领域互补优势明显,产能合作潜力巨大,中国高度重视与俄罗斯远东地区的合作。中国的“一带一路”倡议和全面对外开放战略为促进中国东北地区与俄远东地区的合作创造了条件。本文将介绍俄罗斯“一区一港”政策出台的背景、具体内容,分析已取得的成绩与问题,指出中俄地方合作面临的机遇与挑战。

一 俄罗斯远东“一区一港”政策出台的背景

发展远东及融入亚太经济圈是俄罗斯“向东看”政策的核心,是国内外环境变化的必然产物。俄希望“一区一港”政策能够提振远东经济,这既关系着其国内地区经济发展平衡问题,也关系着俄罗斯在亚太地区的存在和影响力。也就是说,这既是一个地缘经济问题,更是一个地缘政治问题。

(一) 国际背景

从外部环境看,俄罗斯已经错过了亚太蓬勃发展的浪潮,世界经济中心向亚太地区转移。近10年来亚太地区的地缘战略、地缘政治经济格局变化影响着包括俄罗斯在内的主要大国的对外政策调整。乌克兰危机爆发后,在西方对俄进行外交孤立和经济制裁的背景下,俄罗斯外交更多表现出“突围”的色彩。“向东看”政策既是突破西方的围困,也是长期的发展战略,其中构建大欧亚伙伴关系是最好的解围、防御和主导新秩序的手段。大欧亚伙伴关系能否确立及其效果如何,还要看俄罗斯的实力。而在西方对俄进行制裁的

^① Российский Дальний Восток во времена геополитических потрясений//Россия в глобальной политике. 2018. №5.

情况下,大欧亚伙伴关系的路径是从俄罗斯的东部出发,经过东北亚、东南亚、西亚转而进入欧洲。从俄东部发力是必然的选择,远东地区则是必然的承载者。

“一带一路”倡议的提出为俄发展远东地区提供了机遇,经过观望和怀疑,俄罗斯开始选择回应中国倡议的路径,这些路径要考虑该倡议与俄罗斯利益之间存在的多种关联^①。2015年中俄签订了欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接的联合声明,这其实是两国发展战略的对接,共同为实现在欧亚大陆的经济利益和政治利益做了初始安排。2018年5月中国与欧亚经济联盟签署经贸合作协议,为两国在“一带一盟”框架内继续合作奠定了制度基础。2018年9月在“东方经济论坛”上签署的《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划(2018~2024年)》于11月7日正式获批,该规划不仅指出了中俄重点合作的地区在远东,还明确了重点合作的几大方向,指出了清晰的合作路径。

(二)国内背景

远东远离俄中心地区,自然气候条件恶劣,经济开发滞后,基础设施不完善。远东地区20世纪50年代的发展模式是在苏联高度集中的计划体制和专业化分工体系下,依靠中央政府每年7亿~8亿美元的拨款建立起来的。虽确立了原料基地地位,显示了远东在苏联的重要性,但也造就了其畸形封闭的经济发展模式,导致内部各经济部门发展严重失衡,地区的经济增长主要靠国家财政的高投入来维持,常住人口靠政府的高津贴来稳定^②。

苏联解体后,俄罗斯原有的经济发展模式被打破,经济急剧衰退。一方面,在国家经济发展低迷甚至倒退的情况下远东地区享受的财政优惠政策被相继取消,这使长期依靠国家财政维持运营的地区经济陷入困境。另一方面,运价、电价的大幅上涨加重了企业和居民的负担,致使地区经济萧条持续时间长,恢复速度慢,多项经济社会发展指标低于全国平均水平。

在这种形势下,远东地区人口总量不断减少。1990年年底人口总数为806.4万,2008年年底降至646.01万,18年减少160.39万人。2016年1月该地区人口为620万,占俄罗斯人口总数的4.2%。2017年1月基本没有变

^① [俄]A. Г. 拉林、B. A. 马特维耶夫,高晓慧译:《俄罗斯如何看待欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接》,《欧亚经济》2016年第2期。

^② 李传勋:《俄罗斯远东地区人口形势和劳动力供需问题研究》,《俄罗斯学刊》2011年第1期。

化。2017年俄罗斯政府出台了《2025年前远东人口政策构想》，规定到2020年创造条件稳定人口数量，到2025年实现增长，即通过自然出生、移民等政策使人口数量达到700万。以2017年1~5月为例，哈巴罗夫斯克边疆区人口进入和流出的数量分别为1.771万人和1.9641万人，差额是1931人；滨海边疆区人口进入和流出的数量分别为9430人和1.0908万人，差额是1478人；楚科奇州人口进入和流出的数量分别为1218人和1813人，差额是595人^①。

因此，为了加快远东地区的社会经济发展，保障地缘战略利益和安全，发展地区经济优先领域，必须要创造良好的投资环境，吸引投资，从而创造就业岗位，巩固和增加人口数量。有了人口，才能有更大的市场。俄罗斯下决心出台了超前发展区和自由港政策，开放门户，抓住机遇，提升远东地区的经济竞争力。

二 俄远东“一区一港”战略的实施状况

2014年年底以来，俄罗斯相继出台相关联邦法律，积极推进远东超前发展区和符拉迪沃斯托克自由港建设开发。俄罗斯远东和北极发展部、远东发展基金具体负责“一区一港”政策的落实，协调远东发展政策的执行情况并制定远东地区社会经济发展的新激励机制。在远东和北极发展部下设置三个平行的机构：远东招商和出口发展局、远东发展集团和远东人力资源发展局，具体负责“一区一港”的招商及资金支持、园区入驻企业的准入和管理、人才引进和劳动就业^②。

远东发展集团具体负责超前发展区与自由港区的管理工作，主要包括：对企业入驻超前发展区和符拉迪沃斯托克自由港的申请进行研究与分析，与入驻企业签订协议，就入驻企业落实项目过程进行定期监控，为超前发展区入驻企业提供土地，为超前发展区提供基础设施（水、电、气、排水等），保证基础设施正常运行。

（一）“一区一港”的分布

超前发展区是俄罗斯联邦主体领土的一部分，该地区为实现企业活动设

^① 李勇慧：《2017年俄罗斯向东看政策评述：兼论欧亚伙伴关系》，《俄罗斯学刊》2018年第3期。

^② Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный совет РФ. <https://minvr.ru/upload/doc/22-12-2017/doklad-o-kompleksnom-razviti-dalnego-vostoka.pdf>

置了特别的法律制度。符拉迪沃斯托克自由港是享有特殊海关、税收和行政法规政策体系的区域。实施期限均为 70 年。

目前,俄政府已正式批准在远东设立 18 个超前发展区,分别位于滨海边疆区(4 个)、哈巴罗夫斯克边疆区(3 个)、阿穆尔州(3 个)、犹太自治州(1 个)、萨哈林州(3 个)、萨哈(雅库特)共和国(2 个)、堪察加边疆区(1 个)、楚科奇自治区(1 个)。

表 1 俄政府批准的超前发展区

所在地区	名称
滨海边疆区	米哈伊洛夫斯基超前发展区,纳杰日金斯基超前发展区,石油化学超前发展区,巨石超前发展区
哈巴罗夫斯克边疆区	哈巴罗夫斯克超前发展区,共青城超前发展区,尼古拉耶夫斯基超前发展区
阿穆尔州	自由超前发展区,别洛戈尔斯克超前发展区,阿穆尔河畔超前发展区
犹太自治州	阿穆尔—兴安岭超前发展区
萨哈林州	南区超前发展区,山区空气超前发展区,千岛群岛超前发展区
萨哈(雅库特)共和国	坎加拉瑟超前发展区,南雅库特超前发展区
堪察加边疆区	堪察加超前发展区
楚科奇自治区	白令戈夫斯基超前发展区

符拉迪沃斯托克自由港有 5 个区域和 22 个市政机构,分布在楚科奇自治区、堪察加边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区、滨海边疆区和萨哈林州。

超前发展区与自由港在基础设施建设、土地供应和最低投资额方面有所区别。

在基础设施建设方面,由远东发展集团负责组织协调中央、州政府、市政府三方出资修建超前发展区的道路,联系通电、通水、通气。自由港的基础设施由入驻企业自己建设或者利用现有的基础设施。

超前发展区由政府划定区域范围。在土地供应方面,超前发展区的土地由远东发展集团提供。如要获得超前发展区内的土地,必须成为超前发展区入驻企业。企业签署入驻协议后,远东发展集团与入驻企业签订土地租赁协议,土地的租赁价格将按照优惠率单独计算。如果企业不使用申请入驻时申报的由远东发展集团提供的基础设施,远东发展集团可要求对方赔偿。

自由港的区域范围则以地方政府管辖范围为准。自由港土地供应由地

方政府负责,入驻企业可向政府租赁,无须投标。政府对入驻自由港的企业不提供基础设施。

企业入驻超前发展区最低投资额为 50 万卢布。入驻自由港的企业在 3 年内最低投资额为 500 万卢布。

“一区一港”的优惠政策见表 2。

表 2 “一区一港”的优惠政策

项目	超前发展区与自由港入驻企业	一般企业
养老金、社保、医疗保险等缴费	10 年之内为 7.6%	30%
利润税	5 年内不征税,5 年后为 12%	20%
土地税	5 年内不征税	0.3% ~ 1.5%
法人财产税	5 年内不征税,5 年后为 0.5%	2.2%
行政监管便利化	企业用地不需要通过招标,仅按地籍价格向入驻企业提供租赁地块	无
海关优惠	对入驻企业实施自由海关区制度,免税进口、存放、使用外国商品	无

资料来源:俄罗斯远东发展集团提供(2018 年 10 月 28 日)。

不享受税收优惠的是金融业、保险业、博彩业、批发和零售贸易。销售符拉迪沃斯托克自由港入驻企业在港区生产的商品除外。

(二)“一区一港”企业申请与入驻情况

要获得超前发展区入驻企业资格,应同时满足以下 3 项条件:第一,必须是在超前发展区注册并位于区内的企业,不得在该超前发展区外有分支机构;第二,投资额不少于 50 万卢布(约合 8 500 美元);第三,经营项目必须符合规定。

具体程序:一是向远东发展集团提交入驻申请,重点应写明未来入驻企业的生产经营类型,拟开展经营活动的年限,经营活动所需水电等数量,对公路、铁路运力的需求量,对防火、卫生检疫隔离区等的需求,申请方的工商税务等相关信息;二是与远东发展集团签订入驻协议。该协议规定双方的权利与义务,主要是远东发展集团实施的管理和提供的服务,入驻企业应享受的优惠政策和承担的相关责任;三是企业获得入驻许可,上面注明企业的名称、注册地址和注册登记号。

在完成上述三个程序后,入驻超前发展区的企业就可以依法开展经营活动并享受相关优惠政策。为方便企业了解超前发展区的情况,远东发展集团开通

了官方网站(<http://erdc.ru>),详细公布各项法律法规、相关政策和办事流程。

获准入驻自由港的企业应同时满足以下 4 个条件:第一,必须是在自由港区域内注册经营的商业组织或个体企业;第二,3 年内投资额不少于 500 万卢布(约合 8.4 万美元);第三,必须是新投资项目或新的经营主体(不允许将原有公司简单注销,再到自由港重新注册);第四,油气开采企业禁入自由港注册。

自由港的具体入驻程序与超前发展区相同。

据俄远东发展集团公布的数据,截至 2018 年 10 月 28 日,正式签署协议入驻超前发展区的企业为 57 家,正在落实注册超前发展区的企业共 315 家,拟投资项目涉及农业、林业、渔业、加工制造、化工、旅游、交通物流等领域,拟创造就业岗位 5.381 5 万个,协议投资额为 23.2 亿卢布^①。

表 3 超前发展区外资企业入驻情况

国家	数量(家)	投资额(亿卢布)	外资额(亿卢布)	工作岗位(个)
总计	32	2 172. 26	1 902. 10	6 491
中国	12	1 808. 10	1 726. 76	3 819
日本	7	104. 06	74. 29	1 022
新加坡	1	18. 78	9. 39	53
澳大利亚	3	30. 00	30. 00	515
韩国	4	15. 42	12. 47	250
其他	5	195. 90	49. 19	832

注:数据截止日期为 2018 年 10 月 28 日。

资料来源:<https://investmap. erd. ru/>

截至 2018 年 10 月 28 日,已经入驻符拉迪沃斯托克自由港的企业为 76 家,正在落实注册的企业为 963 家,拟投资额为 5 560 亿卢布,创造 5. 610 1 万个工作岗位^②。

表 4 自由港外资企业入驻情况

国家	数量(家)	投资额(亿卢布)	外资额(亿卢布)	工作岗位(个)
总计	44	360. 03	97. 14	9 742
中国	28	271. 73	20. 86	8 599

① <https://investmap. erd. ru/>

② 同①。

日本	3	23.45	23.44	165
韩国	6	39.21	28.66	257
其他	7	25.64	24.18	721

资料来源:同表3。

按照法律规定,油气开采企业禁止入驻“一区一港”,汽车和摩托车机油及航空和汽车燃料行业的企业除外。2019年9月,普京总统签署法令,允许在超前发展区投资水产养殖项目。

进入“一区一港”审批时间为15个工作日,如果申请项目符合所有条件,管理部门从作出是否签署项目实施协议当日起30个日历日内起草并向申请人发送关于业务实施的协议草案。一家公司不能在超前发展区和自由港内同时注册,必须是新的法人和新的投资项目。

(三)“一区一港”的成绩与问题

俄罗斯政府之前出台的经济特区规划都在一定程度上以失败告终或不了了之。作为新生事物,普京高度重视“一区一港”建设,发布总统令成立远东发展部(后改名为远东和北极发展部)专门处理远东发展事务。该政策实施近4年,取得了一些成绩,但也存在不少问题。

“一区一港”取得的主要成绩有:

一是行政管理便利化。政府加强了对开发远东地区的支持,直接派远东发展集团管理“一港一区”。采用“一站式”办事程序,即企业从申请到办理相关入驻手续均可在一个窗口办理,大大缩短了检验和审批的时间。建立企业支持中心,为入驻企业提供办公场所。

二是制度创新。远东和北极发展部的设立体现俄罗斯政府在开发远东问题上的制度创新,除中央直接管理外,还在符拉迪沃斯托克和哈巴罗夫斯克设立了分支机构。由于具体落实政策的复杂性和中央制定政策的传统方式,在政策实施地区开设分支机构具体落实和协调政策实施中的细节,也是充分考虑开发的复杂性、遥远的距离和时差等因素。

在取得一些成绩的同时,“一区一港”建设也出现不少问题。

一是“一区一港”企业入驻率低,平均仅为10%。超前发展区的入驻比例是57:315,只有18.1%的入驻率;自由港的入驻比例是76:963,入驻率是7.9%。

二是外资企业占比较低,平均仅为6%。超前发展区外资企业的占比为10%;自由港外资企业的占比为4.6%。

三是效率问题。一直以来,俄罗斯政府对于远东地区实行垂直管理,直接

支配并指导战略发展计划,国家的作用很突出。新的制度工具尽管沿袭了原有的官僚机构及其功能,但在执行过程中将过度分散的管理集中控制,有助于提高工作效率。尽管如此,仍有许多人认为远东和北极发展部执行效率不高。

四是法律不能适应不断出现的新情况,基本标准不稳定,阻碍企业的进一步发展。

五是地方政府囊中羞涩,无法进行必要的基础设施改造。

六是2018年3月开始超前发展区制度扩展到全国,投资者可以选择比远东更有利的地区进行投资。

三 “一区一港”政策框架内中俄地方合作的机遇与挑战

(一)“一区一港”政策给中俄远东合作带来的机遇

“一区一港”政策是乌克兰危机爆发后俄罗斯积极开展“向东看”政策背景下出台的提振远东地区经济的最主要制度工具,表明俄罗斯希望激活远东地区经济发展的增长点,是俄罗斯进行经济结构深层改革的有机组成部分,也是俄罗斯面向亚洲的一次开放改革。建立“一区一港”制度体现了俄罗斯政府以点带面,将国家政策和资金支持在特定地区与企业投入相结合,从而切实推动地区经济发展方向和产业结构升级的战略思考。鉴于中国是俄罗斯“向东看”政策的关键国家,“一区一港”政策给中国与俄罗斯在远东地区合作带来机遇。

中俄在各个领域的合作都在不断扩大和深化,近几年处于历史上关系最好时期。尤其在经贸关系方面进步明显。中国已成为俄罗斯第一大贸易伙伴,也是远东地区的第一大贸易伙伴。远东是中俄地方合作最活跃、最核心的地区。当前,中国正积极参与俄远东地区开发,并在贸易、投资、基础设施建设等领域取得了诸多成果。2017年俄罗斯远东对中国贸易额达77.7亿美元,同比增长27.5%;滨海边疆区对中国贸易额达32.5亿美元,同比增长12.8%。同时,中国还是远东和滨海边疆区第一大投资来源国。2018年中国与俄罗斯远东贸易额继续保持增长态势,1~8月增长23%,达到58.6亿美元,占远东对外贸易总额的1/3多,而且出口额超过了进口额^①。在“一区一港”的中资企业超过40家。

^① Россия и КНР планируют развивать сельское хозяйство на Дальнем Востоке.
<https://minvr.ru/press-center/news/19653/>

俄罗斯已确定远东开发为 21 世纪的优先发展方向,作为俄罗斯在远东地区最大的贸易和投资伙伴国,中国是俄罗斯加快远东地区经济发展的关键合作对象。中国对远东的投资额占该地区外国投资总额的 7%^①,发展与俄罗斯远东地区的贸易和投资合作是中俄双边关系中的重要方向,是两国元首达成的重要共识,也是双方务实合作的优先方向。

为了挖掘中俄在远东合作中的最大潜力,双方在 2018 年 9 月“东方经济论坛”上签署了《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划(2018~2024 年)》,该文件于 2018 年 11 月在中俄总理第 23 次定期会晤期间被正式批准。总体来看,该文件充分体现了双方产业优势、市场状况、政策环境等,是指导双方合作的纲领性文件,也是中国企业投资远东地区的行动指南^②。文件明确指出中俄远东合作的 7 个优先领域,包括天然气与石油化工、固体矿产、运输与物流、农业、林业、水产养殖和旅游,并且列出了中俄在“一区一港”的合作项目清单。可以认为,中国与俄远东地区的合作充满机遇。

首先,借助地理优势,谋划交通基础设施的互联互通。俄远东地区是快速发展的亚太地区的一部分,地理上比俄其他地区更接近中国,与中国黑龙江省和吉林省毗邻。远东地区是欧亚交通走廊中的重要一环,是俄最大铁路干线西伯利亚大铁路和贝阿铁路的起始端,合计运输能力超过 1 亿吨,计划在 2020 年前再提高 6 500 万吨。远东地区海岸分布着 29 个海港,其中包括符拉迪沃斯托克、纳霍德卡、东方、瓦尼诺、苏维埃港等大型海港,占俄港口货物吞吐量的 1/4。通过远东地区有一条从亚洲到欧洲的最短航道,途径北冰洋海域。因此,计划中的“滨海-1 号”、“滨海-2 号”、北方海航道以及跨西伯利亚大铁路的现代化改造等都将是未来合作的主要方向。

其次,俄远东地区资源丰富,与中国优势互补,双方可大力发展能源、矿业、农业、林业等领域的合作。俄远东地区分布着亚太地区规模最大的煤矿、锡矿和世界级的大型多金属矿,拥有占整个亚太地区 81% 的钻石储量、51% 的森林资源、37% 的淡水资源、33% 的水生生物资源以及 32% 的黄金储量、27% 的天然气储量和 17% 的石油储量。远东地区是石油和天然气开采中心,正在形成全球性的石油化工中心,液化天然气出口量约占液化天然气国际市场份额的

① Выросли на четверть: наши страны расширяют экономическое сотрудничество. <https://rg.ru/2018/09/11/tovarooborot-mezhdu-knr-i-rf-vyros-na-chetvert-za-polgoda.html>

② <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201811/20181102807004.shtml>

5%。远东地区森林的设计年采伐量为9380万立方米,目前的采伐率为17.4%。远东地区还拥有丰富的农业资源,包括250万公顷耕地以及超过400万公顷的牧场和草场,远东南部地区的植物生长期为130~200天。

再次,依靠远东地区发展水产养殖和旅游合作。远东地区面朝北冰洋和太平洋,日本海和鄂霍次克海是海洋冷暖流交汇处,是世界上著名的“鱼盆”,这里拥有全俄最大的渔业综合体。广袤的森林和多个国家级自然保护区坐落在远东,雪山、火山等景观遍布太平洋沿岸,远东地区拥有超过1500座考古历史文化遗迹,旅游资源非常丰富。

最后,“一区一港”制度对中国持开放态度,要充分利用好这个工具。俄罗斯远东地区实施特殊的国家政策,旨在提高外商投资项目的收益率,降低项目风险。通过设立超前发展区和符拉迪沃斯托克自由港向投资者提供基础设施建设资助,并借鉴国际先进经验采取其他措施支持外商投资。针对中国投资者,俄政府特别指出,如中国投资者计划在远东地区尚未设立超前发展区的地点新建项目,俄方将研究扩大某一现行超前发展区边界或新设超前发展区的可行性。如中国投资者在俄远东地区的超前发展区实施项目需要修建专用交通、工程或其他基础设施,在不违反俄联邦法律的情况下,俄方将研究国家出资建设相应基础设施的可能性,国家出资额不超过项目投资金额的10%。在俄法律规定条件下,俄方资源可无偿提供给投资者,用于建设其项目所需的基础设施。

俄方建议中国投资者在以下超前发展区实施的项目^①:

阿穆尔—兴安岭超前发展区(犹太自治州):与黑龙江跨境铁路桥运输相关的物流项目;

巨石超前发展区(滨海边疆区):与建设俄最大民用船厂红星造船厂相关的项目;

山区空气超前发展区(萨哈林州):冬季休闲和豪华旅游项目;

堪察加超前发展区(堪察加边疆区):四季休闲和旅游项目,建设旅游基础设施、交通物流、水产养殖加工项目;

共青城超前发展区(哈巴罗夫斯克边疆区):木材深加工、航空和船舶制造、农业、旅游等;

米哈伊洛夫斯基超前发展区(滨海边疆区):生产农业原料、商品和食品

^① 《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划(2018~2024年)》, <http://www.mofcom.gov.cn/>

项目;

阿穆尔河畔超前发展区(阿穆尔州):与黑龙江跨境公路桥运输相关的物流项目;

自由超前发展区(阿穆尔州):建设与亚太地区最大天然气加工厂相关的天然气化工及其配套项目;

别洛戈尔斯克超前发展区(阿穆尔州):农产品加工、建材生产、林业加工等项目;

哈巴罗夫斯克超前发展区(哈巴罗夫斯克边疆区):生产技术和农业和物流项目;

南区超前发展区(萨哈林州):渔业资源深加工和物流领域的项目;

南雅库特超前发展区[萨哈(雅库特)共和国]:与大型焦煤矿开发相关的项目。

俄方欢迎中国投资者在适用符拉迪沃斯托克自由港政策的以下地区实施投资项目:

滨海边疆区的符拉迪沃斯托克、阿尔乔姆、纳霍德卡、乌苏里斯克、哈桑、纳杰日金等 10 个地区:海港及无水港,“滨海-1 号”、“滨海-2 号”国际交通走廊,面向亚太地区出口的生产企业;

堪察加边疆区的堪察加彼得罗巴甫洛夫斯克市:渔业深加工,无水港,旅游业,瓶装饮用水;

哈巴罗夫斯克边疆区的瓦尼诺区和苏维埃港区:海港基础设施、货物转运码头建设,渔业加工等领域项目,建立出口导向型产业;

萨哈林州的科尔萨科夫和乌格列戈尔斯克市:渔业深加工、货物转运码头建设项目。

(二) 中俄远东合作存在的风险

在充满机遇的同时,中俄远东合作存在的挑战与风险也很突出。俄罗斯国内经济尚未走出低谷的同时遭受严厉的经济制裁,财政状况捉襟见肘。克里米亚并入俄罗斯将该国流入远东地区的有限资金变得更少。调研中还发现,“一区一港”政策缺乏中长期规划以及相对完善的法律法规。远东人口问题也是发展的掣肘因素。远东合作仍然完全不能跳出“边缘和安全为重”的魔咒。

首先,俄远东地区缺少发展资金。乌克兰危机爆发后俄罗斯遭受严厉制裁,经济无法走出低谷,同时还需要为并入俄罗斯的克里米亚大量“输血”,俄政府不得不采取紧缩政策,走出危机需要更长时间。可以断定,“向东看”政

策将会力不从心,远东经济形势不容乐观。“一区一港”政策出台后,中央对地方出现只给政策、资金需要自己落实的情况。因此,“一区一港”政策中许诺的由政府和地方财政负责的“四通一平”^①由于开发资金严重短缺而迟迟不通、不平。基础设施不完善,严重影响投资者战略的实施,外资更多是举棋观望。

其次,人口流失严重。与缺少资金相比,人口更是一个严重制约远东发展的问题。经济发展与人口是作用与反作用的关系,经济发展对人口变动起着决定性的作用;人口变动反作用于经济的发展,对经济发展起促进或延缓的作用。当人口数量、质量和结构适应社会经济发展的要求时,将促进经济发展;反之,将延缓经济发展,甚至造成社会经济的停滞与破坏。“一区一港”最重要的任务是吸引投资,创造就业岗位,带动经济发展,从而吸引人口回流或者留住当地年轻人。有人口才有市场,有市场才有企业,有了市场规模才有利于企业的发展,也有利于产业的发展。在中俄边界口岸城市,中方一侧人口较多,而俄方一侧则人烟稀少,何谈产业发展和产业合作呢?

再次,中央和地方的权力关系制约外资在远东的落地。普京执政期间对中央和地方的关系进行了改革,加强了垂直管理,维护了国家统一,却极大限制了地方的权限。尤其是在税收领域,在俄罗斯的联邦税收制度下,留给地方的税收权限实在太小。调研发现,所有申请入驻“一区一港”的企业无论大小都要经过中央审批,不仅在产业布局方面地方几乎没有发言权,入驻企业的税收收入也都上交中央,然后再重新分配。这种政治体制对地区稳定有利,但对远东的开放发展带来推动作用还是阻碍作用,不言自明。“一港一区”能吸引多少投资,能解决多少就业岗位,不是地方说了算。没有调动地方行动的激励机制,靠中央政府的“长臂管辖”和扶持,终有脱节的时候,再好的政策也不会维持太久。尤其是“一区一港”政策落在地方,“四通一平”的基础设施建设不仅需要中央调拨资金,更需要协调中央、地方、市政三者的关系,行动受到限制的地方与外资是否落地关系不大,那动力又从何而来呢?此外,俄远东和北极发展部与经济发展部之间分歧严重,其实质是开放和保守的矛盾。俄远东和北极发展部部长曾抱怨部门分歧严重制约远东竞争力,应向远东和北极发展部移交部分权限、建立相应的发展机制。

最后,“向东看”政策未能超越远东是落后的边缘和国家安全防线这两个客观存在的观念。

^① “四通”指通水、通电、通气、通路道,“一平”指平整土地。

一方面,俄罗斯远东迫切需要发展,另一方面,如何确保地广人稀的远东安全,尤其是中方一侧的东北三省面积为79万平方公里,人口达到1.2亿。如何在远东地区协调开放与安全的关系是自世界经济发展重心转移到亚太地区后俄罗斯不得不考虑的一道难题。当前,在西部边境,俄罗斯与北约紧张对峙,国家将会投入更多的财力去维护西部边界的安全,东部的发展还是让位于安全,因此,大批外资的涌入和人口的回流仍遥遥无期。

四 中俄地方合作的对策

未来中俄地方合作中应该将“一区一港”作为主要抓手。俄方一边落实相关政策,一边招商引资。从当前运行情况看,“一区一港”的基础设施建设是关键。

第一,中俄做好资金融通。利用国家级大型基金俄远东发展基金以及中俄投资基金,为“一区一港”基础设施建设进行融资。为调动更多社会资本参与投资建设远东地区和共建“一带一路”,俄远东发展基金与中国合作伙伴共同决定设立两个目标规模分别达到100亿美元的投资基金。新基金引入中方国有企业和民间机构的资金,中国大型国有企业将参与其中。新基金将主要关注矿产开采、金属冶炼、基础设施建设和房地产等项目。俄远东发展基金属于种子基金,是“基金中的基金”,在促进项目融资方面扮演着催化剂的作用,中方应充分利用这个金融工具,扩大投资规模和领域,有针对性地实施一些支撑性和长远性的投资大项目。

第二,加大优势互补,扩大和深化跨境农业合作。俄罗斯远东地区地广人稀,肥沃的土地有着广阔的开发潜力。近年来,中俄农业合作稳步发展,成为双边贸易的增长点。这个领域的合作关系到中国粮食安全和市场多元化问题,尤其在中美贸易摩擦背景下,与俄农业合作更显示出战略性。因此,中方要有宏观统筹考虑,防止无序竞争。农业合作中要注意提高农业生产加工能力,加快建设港口、物流、仓储基地,有目的地进行农业科技和人才培训的合作。要考虑境外扶持资金和政策到位。同时一定要注意提高企业的环保等社会责任意识。

第三,加强地方政府间的合作。毗邻地区相依而兴,中俄合作不能泛化,一定要发挥地区相邻的优势,资源互补,对拉动相互经济发展能起到促进作用。

第四,建立民间培训机构,指导企业对俄投资。建立对俄“一区一港”合

作协会或专业委员会,为相关企业赴俄投资提供更好的商业建议、信息咨询和相关培训,特别是对如何填写商业计划这个非常重要的敲门砖进行培训。调研发现,俄方对日韩企业提交的商业计划从不拖延办理,基本一次通过,却经常无法从中国企业的商业计划中看出其长远规划,只能退回重新修改直至通过。培训机构可以完善这方面的工作,帮助中国企业迈出正确的第一步,尽快入驻。

第五,跟进研究中俄地方合作与“一区一港”制度。建议中俄两国学者在海外产业协会平台上每年召开一次学术论坛,论证和评估《中俄远东地区合作发展规划(2018~2024年)》的落实情况,向双方政府提出政策建议;同时,关于俄罗斯远东地区开发和发展的研究可以邀请中、俄、日、韩四国学者共同研究和讨论。

总之,“一区一港”政策及法律仍需进一步细化落实,地方配套政策履行相应立法程序后,还将继续调整修订相关立法,有关优惠政策完全落地需要一定时间。中方企业应密切跟踪并深入研究俄方相关政策法规的调整变化,转变经营理念,合理管控风险,稳妥有序地开展对俄远东地区的经贸合作。

俄罗斯远东地区的发展一方面与国家的地缘政治安全战略息息相关,另一方面是资源依赖难以向创新驱动转向。不过,俄罗斯离创新驱动还有很长的距离。从增长理论和国际经验可知,“在不同的增长阶段,经济赖以增长的主要源泉是不一样的,与之相适应的发展方式在一定的时期也具有其存在的必然性。只是当一种增长源泉从式微到耗竭时,为了开发新的增长源泉,发展方式的转变才具有至关紧迫性”^①。而远东重要资源的存储量很丰富,可以说是尚未开垦的处女地。

因此,在这种情况下,要让俄罗斯人清醒地认识到,包括“一区一港”在内的所有制度工具都要服从于其竞争优势恰恰就在这些资源上的事实。中国对俄罗斯比较优势产品有很大需求,地缘经济优势互补就是要充分发掘资源优势,与中国的投资优势相结合,这种合作模式只要有丰富的资源,就会有其强大的生命力,不太可能会主动转向创新驱动。增长的需要往往成为经济发展方式改变的诱因。俄远东地区所处的阶段是体制改革和对外开放的准备阶段。鉴于此,中俄还要加强和加深人文合作交流,进一步在观念沟通上找到共识。

(责任编辑:徐向梅)

^① 蔡昉:《四十不惑:中国改革开放发展经验分享》,中国社会科学出版社2018年版,第126~135页。