

公共产品供给与中俄 地区合作机制建设

米 军

【内容提要】 2018年2月,中俄两国元首把地方合作提升至国家水平,正式启动地方合作交流年,这无疑为中俄关系发展创造了新的增长点。目前,中俄地区合作机制化建设不健全,导致深化合作的区域国际公共产品供给不足。例如,连通两地的交通基础设施、贸易投资便利化和金融支持机制、地区互信以及领导地区合作组织机构等,这些问题严重影响地区间经贸和人文交流的合作进程。为保障中俄发展战略对接的有效落实,防止合作流于形式,当前迫切需要加强多方面协调的机制化,以联合起来共同生产、提供本地区所需的跨国基础设施、制度、机制和默契信任等区域性公共产品,拓展两国合作空间。中国应在地区合作中发挥提供区域公共产品的主动性。

【关键词】 国际公共产品 中俄地区合作 机制化

【基金项目】 2017年度国家社会科学基金项目《中俄蒙经济走廊区域合作机制研究》(项目编号:17BGJ055)。

【作者简介】 米军,四川大学国际关系学院特聘教授、经济学博士。

伴随着中俄国家间关系的高水平发展,两国地方交流合作呈现蓬勃发展的生机。除缔结了大量友好城市外,突出的成果是双方建立了长江—伏尔加河(以下简称两河流域)、东北—远东两大区域性合作机制。2018年2月7日,中俄两国元首把地方合作提升至国家水平,正式启动地方合作交流年,无疑为中俄关系发展创造了新的增长点。相比中国东北与俄罗斯远东毗邻地区的欠发展区域合作,两河流域非毗邻地区的跨国次区域合作属于地区合作的强强联合,不仅具有很强的经济互补性和

区域带动性，而且对推进中俄合作具有广阔的发展前景和深远的战略意义。当前对中俄地区合作来说，那些具有很强跨国界外部性的商品、资源、服务、规章制度以及政策体制等公共产品非常重要，既能保障中俄战略对接的有效落实，又能防止合作流于形式，这类产品需要两国集体行动才能充分供应。

一 中俄地区合作的发展进程

作为两国地区合作的跨国次区域经济合作是扩大中俄两国对外开放的“探路”性战略首选。跨国次区域经济合作包括毗邻地区及联系紧密的非毗邻地区之间开展的跨国经济合作，其主要特点是对相邻地域的经济溢出效应强、主权让渡成本低、以地方和企业为主要参与主体、功能性合作显著，因而，在地区经济合作中更加容易推进^①。中俄共同推进跨国次区域经济合作，可以从毗邻与非毗邻两个方面同时着力。

（一）毗邻地区间的合作

受地缘因素的刚性影响，中国东北地区与俄罗斯远东地区将是中俄构建跨国次区域经济合作的主要地区。中俄大多数学者都认为，两国毗邻地区的合作潜力巨大，对中国东北地区和俄罗斯远东地区的产业升级乃至经济社会发展都具有重要的战略意义，特别是俄主流学者也认识到，加强中俄东部地区劳动、资本、技术等要素流动与合作是促进远东发展的积极因素^②。2000年至今，中俄东部地区的合作大体经历三个阶段：

1. 2001~2008年是中俄积极改善政治互信且不断深化双边经贸关系时期

2001年7月16日中俄两国签署《中华人民共和国和俄罗斯联邦睦邻友好合作条约》，条约有效期为20年，成为中俄经贸合作国家政治外交层面的体制保障。为此，2003年中国提出东北振兴发展战略，2007年颁布《东北地区振兴规划》并予以推进实施；同时，俄罗斯出台“东部大开发”战略，2002年俄罗斯政府修订了《1996~2005年和至2010年远东与外贝加

^① 刘彦君：《“一带一路”倡议下的中俄经济合作新趋势、挑战及应对》，《国外社会科学》2017年第3期。

^② 同^①。

尔地区经济社会发展联邦专项纲要》，2007年出台的《至2013年远东和贝加尔地区经济社会发展联邦专项规划》标志着俄罗斯政府将开发西伯利亚和远东地区纳入国家发展整体规划，开始实施东部大开发战略。这一时期，中俄两国制定并同步实施区域发展规划，开展毗邻地区互动合作，有意识地采取各种措施弱化屏蔽效应，进而实现了整个中俄东部地区跨国次区域经济合作不断向前发展。

2. 2009~2012年是中国东北地区与俄罗斯远东地区正式开启实质性合作时期

为克服边界效应的不利影响，中俄两国政府共同出台了《中国东北地区同俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要（2009~2018）》，该纲要涉及口岸和边境基础设施的建设与改造、合作园区、劳务、旅游、人文、环保等共200多项重点项目，标志着中俄区域合作已经上升为双方的国家发展战略，进一步增强了中俄两地区经济发展与合作的关联性，有效促进了中国东北振兴与俄远东开发战略相互对接并实现了由互动转入联动，将两地区的区域经济合作推向一个新的发展阶段。2009年以来，中国东北地区与俄远东地区的交通联系更加紧密，加速开展铁路、公路、水路、航空、管道等交通网络互联互通的合作规划与建设。例如，两地区出台合作建设黑河—布拉戈维申斯克、虎林—列索扎沃斯克、东宁—乌苏里斯克、同江中俄跨境铁路大桥等边境铁路运输通道；共同建设黑河—布拉戈维申斯克、东宁—波尔塔夫卡和洛古河—波克罗夫卡等界河公路大桥；共同开发陆海联运、江海联运、北方航运等水路运输通道；陆续开通远东地区与东北地区主要城市间航空运输通道等。这些交通运输通道的建设带动了沿线中小城市的快速发展。

3. 2013年以来中国东北地区与俄远东地区合作进入跨越式发展时期

在这一阶段，中俄两国政府又制定了新的地区发展规划。2013年俄罗斯批准了《2018年前远东和贝加尔地区社会经济发展联邦专项规划》和《2016~2025年千岛群岛社会经济发展联邦专项规划》，2013~2017年，俄计划实施西伯利亚大铁路改造、地区航空运输、地区公路网、地区港口设施更新、地区电力等大型基础设施建设项目^①。2015年，在《关于超前社会经济发展区和其他支持远东地区的国家措施》法律框架内，远东超前社会经济发展区启动，批准将符拉迪沃斯托克（海参崴）开放为俄罗斯首个

^① 刘丁毓：《俄罗斯远东地区投资环境的SWOT分析》，《对外经贸》2014年第6期。

自由港。同时，中国于2014年公布了《关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》，推动东北经济提质增效升级。中俄的同步举措进一步加快了东北振兴及远东开发步伐，开创了毗邻地区经济合作的新局面，带动了城市间经济联系日趋走向紧密化。

（二）非毗邻地区间的合作

中国长江流域、珠江流域及其他非毗邻发达省区，将凭借资本优势更多地参与俄罗斯相关地区的产业合作。鉴于中俄两河流域地区合作基础好，经济活力足，产业互补特点明显，合作需求和潜力巨大，两国政府率先选择中国长江中上游地区和俄罗斯伏尔加河沿岸联邦区，并于2013年签署了长江中上游地区与伏尔加河沿岸联邦区之间正式合作协议，开创了两国非毗邻地区强强合作新模式，这是中俄非毗邻内陆地区合作的重要探索与尝试，被两国学者评价为中俄区域合作的“创新版”和“升级版”。2013~2015年，两河流域共举办四次地方领导人圆桌座谈会，其间的2014年2月又启动了副部级的两河流域合作工作组会议。经过四次会议，双方达成重要共识并签署多项合作协议，扩大和深化了两河流域地区的实质性合作。2016年7月，中俄两国在国家引导层面将两国非毗邻地区地方领导人座谈会机制提升为两地区地方合作理事会并签署了相关条例，标志着两河流域建立了正式合作支持机制，由此推动地区合作从务虚向务实转变，并进入全新发展阶段。在人文合作领域方面，2017年6月，在两河流域地方合作理事会框架内，长江中上游地区与伏尔加河沿岸联邦区高校联盟宣布成立，这是中俄首个非毗邻地区高校智库联盟，该联盟的成立将进一步深化两河流域地区的教育领域合作。

当前，中俄两河流域合作步入第六个年头，处于向深度合作转型的关键阶段，也面临一些困难与挑战。如何有效发挥两国地方领导人定期会晤机制的作用，如何在完善地方领导人协调机制的基础上加快地区合作协调推动机制的建立，以便在条件具备时共同拟定有关中俄两河流域联动合作的阶段性、纲领性文件，实质性地将两河流域地区合作上升为双方国家共同发展战略，使非毗邻地区合作付诸实施。

总的来看，俄罗斯转向东方将为中俄合作，特别是地区经济合作创造更多机会，这有利于中俄关系的发展。2012年普京重返克里姆林宫后，高度重视对远东和西伯利亚的开发，将其定位于国家的世纪战略，并得到强力推进。在2012年和2013年的国情咨文中，分别将发展西伯利亚和远东

地区定位为俄罗斯 21 世纪的发展方向以及俄罗斯整个 21 世纪的优先目标^①。正是在此背景下，俄罗斯加速了与中国地区合作的进程，不仅继续推进毗邻地区合作，而且启动了两河流域非毗邻地区合作机制。受 2014 年乌克兰危机外部因素的影响和中国“一带一路”倡议的实施，俄罗斯转向东方的进程再次加速，其重要标志是 2015 年中俄发表了“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟对接的联合声明以及 2016 年《中俄蒙经济走廊建设规划纲要》的达成。特别是中俄经济合作大项目取得了突破性的进展。例如，经过马拉松式的油气资源谈判，两国终于在 2014 年签署了总额约 4 000 亿美元的天然气供应协议；2015 年中俄签署莫斯科—喀山高铁合作项目，该段线路的畅通必将提升欧亚洲际铁路系统的运输能力，仅提供运输服务每年就能为俄带来约 1 362 亿美元的收入^②。2018 年 5 月，普京就任新一届总统，但间谍中毒事件持续发酵并引发俄罗斯与西方集团的严重对峙，这必然从客观上加重俄罗斯转向东方发展新的经济和政治空间的紧迫感。从影响因素看，俄罗斯转向东方开发远东和西伯利亚，推进与亚太地区的经济合作进程，主要是受国内外双重因素的影响。俄转向东方有持续的内在动力支持，既有国内经济发展的需要，又受亚太一直是全球经济最具发展活力的地区的吸引，外部因素只能加速或延缓这一进程，不会有根本性的影响^③。值得注意的是，无论是对中俄非毗邻地区还是对毗邻地区，这种良好发展趋势的前提条件，需要中俄地方政府之间更进一步建立和完善协调机制，从而进一步弱化跨国次区域经济合作的屏蔽效应。

二 中俄地区合作公共产品供给不足问题突出

中俄地区合作的诸多协议及规划纲要的合作项目落实力不强，不少协议流于形式，机制化建设，特别是机制性公共产品供给不足是一个重要的问题。目前，已有的中俄地区合作机制不健全，约束力不强，主要停留在会晤或者软法约束机制的层面，硬法约束机制没有建立起来，导致深化合作的区域公共产品供给不足，如基础设施互联互通等区域公共产品缺乏，而且在经贸合作中缺乏完善且规范化的管理服务体系，从而出现产品质量

① 赵华胜：《评俄罗斯转向东方》，《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第4期。

② 《“一带一路”造福中国惠及世界》，http://www.sohu.com/a/84359503_435108

③ 同①。

标准不同、市场准入规范不同、海关货物通关速度的差异、检验检疫制度不统一、贸易投资政策不稳定等问题，严重影响地区经贸及人文交流的合作进程。因此，迫切需要加强多方面协调的机制化，以联合起来共同生产，提供本地区所需的跨国基础设施、制度、机制及默契信任等区域性公共产品，拓展两国合作空间。

（一）交通基础设施供应不足

交通基础设施不足导致物流运输成本高且贸易投资的便利性不够。中国中西部和俄罗斯伏尔加河沿岸联邦区内交通基础设施发展滞后，更为突出的是，俄东部地区的交通运输设施及物流信息管理系统陈旧且供给不足，阻碍了双方交通经济带实质性合作的推进，且直接连通两地的交通联系通道供应不足。跨境基础设施互联互通的不足制约了两国地区经贸合作的深层次对接，跨国次区域建设的国际公共产品供应不足问题突出。目前，在中俄两河流域地区主要依靠“渝新欧”、“蓉新欧”、“汉欧”铁路发挥作用，缺乏更多直飞的商业航班推动高精尖行业往来。中俄毗邻地区相关基础设施的联通进展较为缓慢。例如，2008年立项的同江—下列宁斯阔耶桥梁建设至今仍未完工；多年来，中俄双方就启动东宁—波尔塔夫卡公路桥建设事宜进行了马拉松式的洽谈。同时，围绕莫斯科—喀山高铁项目和“滨海1号”、“滨海2号”运输走廊项目的合作尽管不断反复，但其话语表述一直在微调，中俄欧亚高速运输走廊的宏大构想似已退出双方合作的优先议程。另外，在中俄地区合作中缺乏明确的政策制度的有效供给。俄罗斯对远东地区吸引外资制定了明确的优惠政策，但没有专门针对伏尔加河沿岸联邦区的优惠措施，而中国对沿海地带和沿边地区制定了一定的政策引导措施，而处于“一带一路”重要位置的长江中上游地区至今缺乏明确的对俄合作政策优势。

（二）促进贸易投资金融类合作的机制供应不足

这方面的问题导致贸易投资自由化与便利化程度不高，促进项目落实的投融资渠道不畅。总体来看，中俄在推进贸易投资自由化和便利化方面存在明显差异：中国关税水平不断下降，削减了诸多非关税壁垒和服务业某些领域的限制，提高了政策透明度，并继续推进贸易投资自由化和便利化进程；俄罗斯关税税率变化不大，对敏感产品实施管制，在某些服务部门放松了管制，积极优化吸引外资环境，便利化方面有一定进展，但在贸易投资领域对中国等多数国家比较封闭，与国民待遇原则存在背离。在便利化方面，双方缺乏一个强有力的、统一的全程运输协调机制，缺乏强有

力的对接基础设施规划建设的协调运行机制以及通关一体化合作机制，缺乏统一的服务于本币结算的跨境交易支付系统合作机制。2018年5月中国与欧亚经济联盟签署《中国与欧亚经济联盟经贸合作协定》，该协定对降低中俄地区合作的非关税贸易壁垒、提高贸易便利化水平具有重大意义。但是，由于已有的部长级合作机制还属于国际制度安排中的非正式协议阶段，距离正式化、集中化和授权化程度还有很大差距，未来生效实施面临较大考验。

（三）互信及认同感有待继续增强

对于中俄东部地区的合作，来自俄科学院远东分院调查显示，超过一半的远东居民把中国视为俄东部安全的主要威胁，甚至有不少俄官员和学者反对将远东土地转租给中国使用^①。安德鲁·詹森（Andren Jensen）的研究表明，为应对中国对俄远东地区不断增长的影响力，俄政府所实施的联邦和地区级政策努力抗衡中国在该地区的软实力，并成功地阻止了中国大量人口的进入。然而，俄政府所实施的鼓励俄罗斯族移民到远东地区以及有效刺激当地经济的政策并未收到预期成效^②。俄罗斯伏尔加河沿岸联邦区大学的学者认为，虽然俄罗斯看到了对接中国“一带一路”倡议的重要性，但是也心存疑虑。由于认同感不足，在俄罗斯伏尔加河沿岸联邦区的部分联邦主体对外来投资者进入有所排斥；由于互信问题，中俄两区域间缺乏信息发布平台，两国地方政府、企业间的信息交流不流畅问题较为严重。以四川企业走入俄罗斯为例，尽管在地方政府主导下中俄企业交流显著增强，但实地调研相关企业，多数认为俄罗斯是个低效率、排外、难打交道的生意伙伴，致使中方企业对俄贸易缺乏信心和热情。这些问题的存在，迫切需要在中俄地区合作中加强区域人文交流的国际公共产品供给，营造更有利于地区合作的人文舆论和民心相通的发展环境。

（四）地区合作缺乏一个健全的组织机构

2013~2016年推动两河流域合作的运作机制主要是地方领导人圆桌座谈会和副部级的两河流域合作工作组会议，尽管2016年两河流域合作工作组机制升级为理事会机制，但是仍然没有设置对两河流域合作进行领导和

^① 刘彦君：《“一带一路”倡议下的中俄经济合作新趋势、挑战及应对》，《国外社会科学》2017年第3期。

^② Andrew Jensen, Bridling the Black Dragon: Chinese Soft Power in the Russian Far East, Master's Thesis, Harvard Extension School, 2015.

沟通的常设机构和代表机构。尽管中俄两国在国家层面的政府首脑定期会晤委员会下专门设立中俄金融合作分委会，也在地区层面建立了中俄边境地方经贸合作协调委员会和地方政府领导人会晤机制，但并没有设立专门机构来贯彻、督导协调委员会或分委会所达成的协议，也缺乏对两国贸易投资便利化的实质性推动机制。由于缺乏健全的组织机构，导致两国签署的一些重要的贸易投资金融合作协议始终停留在文件上，在实践中未能得到贯彻执行，同时也缺乏指导地方贸易投资金融合作长远发展的整体战略部署^①。

三 提升中俄地区合作机制的对策建议

通过制度创新和推进机制的力量来落实中俄地区合作，满足地区合作所需的多层次公共产品供应，将成为中俄区域经济合作的基本内生动力。我们认为，以功能性合作，特别是公共服务型功能性合作为主的机制构建是深化合作的可行路径。

（一）建立特定区域更高层次对话与会晤及组织机构机制建设

深化中俄地区合作的机制化建设，最后还是要落实到组织机构建设及合作机制的实体化。为此，应继续完善现有的中俄双边或中俄蒙多边首脑会晤机制、部长级合作机制等的常态化运行，并在领导人会议和部长级会议合作机制框架内加强厅局级高官会议、专业工作委员会机制建设，便于发挥各相关地区有关部门推进具体业务的积极性。同时，为了解决地区合作恶性竞争或重复上马问题，建议在中俄两河流域框架内分别推动伏尔加河沿岸联邦区成立专门统筹和管理联邦主体经济活动的联邦区级机构，推动成立协调长江中上游六省市对俄地区合作的机制。特别是有必要在国家层面推动建立领导两国地区合作的领导协调机制和常设机构，如建立更高级的地方领导人单独定期对话与会晤机制，为中俄地区间加强务实合作并实现地方合作总体统筹规划及具体领域合作提供系统性、战略性指导。通过相互设置常设的代表机构以提高彼此协调效率，如在两河流域地区合作中，可以在伏尔加河沿岸联邦区的下诺夫哥罗德设置中方代表处，在长江中上游的武汉、重庆、成都某地设置俄方代表处。当前，只有通过更高层次的地方合作机制建设，才可能建立推动地区合作开发的公共产品供应

^① 郭晓琼：《中俄金融合作的最新进展及存在的问题》，《欧亚经济》2017年第4期。

机制，即跨区域互联互通机制、信息共享机制和奖励机制。通过制度安排，创新合作开发项目的形成、投融资、风险管控、验收奖励机制。在地区合作中，中央政府起的作用只是间接的，主要为地方政府参与谈判和实施优惠提供强大的后台保障，直接参与的是地方政府，这样才能调动地方政府的积极性^①。这样安排的好处是合作实施的操作性强、灵活性大，合作内容立足于区域内各成员的需要，有助于大力加强非政治议题外的具体功能性领域的开放与务实合作。当然，对于中俄任何一方而言，中央与地方的沟通需要加强，但中俄两国相关地区自身及两国之间的有效沟通与及时协调也十分必要。以中方为例，长江流域地区和中国东北地区等重点省市要结合各自特色协同发展对俄合作关系，减少内部恶性竞争，打造共享资源与平台。为了加强两国地区间有效沟通，应突出有国际化视野和合作意识的地方干部的培养与任用，强化两国地方干部间的学习交流，提升两国地方干部的协作能力^②，这对于完善中俄地区合作的协调机制有重大意义。

（二）建立高效畅通的综合运输体系及电商交易平台

中俄双方要充分发挥目前连接地区合作的最短物流通道的优势，积极挖掘新的跨境交通线路，最大限度地实现两国通关便利，提升交通基础设施的运输能力，确保通道发挥最大效力。特别是要加快两河流域等重要地区之间的空中走廊的建设，进一步便利双方的经贸人员往来。当前，要以中欧班列为抓手，提升中俄地区间交通基础设施连通机制建设。总体上说，中欧班列的俄罗斯通道现有5条，即绥芬河、满洲里、二连浩特、阿拉山口和霍尔果斯通道，到2018年6月将有新通道开通，即黑龙江同江—下列宁斯克新通道，接入俄罗斯路网。截至2017年10月底，俄罗斯（莫斯科）班列累计开行约560列，其中大连、乌鲁木齐、武汉等地基本达到每周两列，苏州、天津基本实现周一列。中欧班列俄罗斯专线的开通，为中欧班列的回程班列提供了大量稳定的基础货源。中欧班列运输比较成熟，运价接近市场，客户基本接受，补贴较低（有些班列已经没有补贴，运行

^① 刘主光：《跨国次区域经济合作区与自由贸易区的分析——以GMS和CAFTA为例》，《亚太经济》2012年第1期。

^② 王晓泉：《2018年6月俄罗斯伊尔库茨克、圣彼得堡调研报告》，https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tamp=1531117532&ver=987&signature=PmxNYQ4mU8MaChNblfuGfwAhzfybd90hkJdyRXBjdR4e73t1ntGzePW1JN2hhS4-eV1rlU7HUjRw9-9Q0dmWEKK547PkgCy8Y-7csCINIVFXHmfjLsFmEPok5*J01O&new=1

状况较好)。但也存在不少问题,如境外宽轨段运价差别较大、境外段换装车辆供不应求导致货物等车滞留时间长、境外办理转关时间长、回程货源单一、回程班列的价格竞争等。通过提升班列的运行效率,能在一定程度上加快地区间交通基础设施连通机制建设。例如,借助现代的信息手段完善中欧班列无纸化的信息管理平台;建立统一的物流运输申请、查询、跟踪网站,便于安排运输班次和有效组织货源^①。加强中俄海关信息联通,互认单证,提高通关效率,缩短班列运输时间。加强交通沿线大型园区建设,实现班列+园区+集散+深加工的发展模式,既解决班列的运行效率,又能提升当地基础设施建设。此外,建立中俄地区间电子商务平台。在中俄非毗邻地区,优先推动长江流域地区与俄罗斯发达地区州区相关部门合作,签订合作协议;在毗邻地区,优先推动中国东北地区与俄罗斯相关地区间的合作。主要由政府联合组建一个以经贸合作为主、辐射亚欧各国的中俄电子商务交易平台,提升贸易便利化水平,扩大中俄电子商务贸易总额。

(三) 建立地区间对接合作的投融资机制

1. 在对接区域扩大人民币的跨境使用

当前,中俄地区合作中资金供给严重不足使资金供需矛盾非常突出。2008年国际金融危机以来,俄罗斯货币持续贬值且稳定性较差。在这种情况下,只有人民币可以承担两国地区合作重任,化解区域合作的资金瓶颈问题,实现以发展为导向的区域合作。在区域对接中,扩大人民币跨境使用基于人民币是区域内相对稳定的货币,扩大人民币的使用可以降低交易成本,增强区域抗风险能力^②。因此,有必要在牡丹江、绥芬河—符拉迪沃斯托克、“海赤乔”(海拉尔—赤塔—乔巴山)优先试点构建以人民币为共同货币的准货币区。除继续推动本币互换和直接结算机制外,还要尽快将人民币跨境结算支付系统覆盖到中俄毗邻或经济发达区域的重要地区。2017年11月,中俄总理定期会晤首次提出了支付系统和支付服务领域的合作,凸显了加强人民币跨境交易支付系统建设的重要意义。

^① 赵永波、郭森:《中欧班列对亚欧国家贸易潜力影响研究》,《人文杂志》2017年第3期。

^② 米军:《金砖国家区域发展战略对接的影响因素及出路》,《中国社会科学报》2018年6月14日。

2. 形成金融资本投资的利益风险一体化捆绑机制

通过构建多元均衡的投融资合作机制消除道德风险,这将决定两国地区合作的可持续发展。一方面,要充分利用好丝路基金及其他国际多边金融开发机构的平台资金和各国主权财富基金,同时引导商业性股权投资基金和社会资本共同参与其中,搭建一个开发性、商业性与政策性金融有机组合的合作网络。这既能保障区域经济合作稳定的资金基础,又能提高资金使用的安全性。另一方面,构建均衡的投资合作机制,搭建不同类型的投资组合,对于实现正外部性、避免负外部性至关重要。当前,考虑到俄罗斯国家的投资环境,金融合作采取中资企业+东道国企业或中资企业+东道国企业+第三方企业的组合方式较为妥当^①。为了降低中方企业在俄投资风险,中国国内已出现一些企业采取与俄方产业投资资金或当地金融资本捆绑式投资的案例。

(四) 以产能合作带动地区合作的机制化建设

中俄虽地理相邻,但在全球贸易网络中经济联系较弱,而两河流域与中国东北和俄远东地区同样存在交往基础薄弱的问题。从现有产业供应链格局来看,提升合作规模空间有限。唯有在重构全球价值链中,通过延长价值链合作链条,才可能提升经贸合作水平。与单纯的贸易合作相比,加强产能合作和布局产业园区是更为高级和深化的合作方式,有助于充分发挥彼此的比较优势,创造新一轮的产业合作增长红利,也将在一定程度上推进地区合作的机制化建设。

中国积极推动基础设施、制造业产能、装备、技术和资本向俄罗斯相关地区输出,构筑中俄地区之间的利益共同体和命运共同体,深化国际经济合作关系,倒逼地区合作机制的逐步完善。在当前俄罗斯投资风险较高的背景下,且重点在中俄两河流域和东北—远东地区合作机制下,优先鼓励大型企业率先开展产能合作,形成一批示范产业合作园区项目。只有当大型企业项目取得一定成果后,才能真正打消中小企业对投资俄罗斯的顾虑,也才能拉动产业关联企业对俄投资。

笔者认为,为了加强产能合作,一方面,要做好中俄自己国家内的自由贸易区或开发园区建设,依托各国平台招商引资,推进各自区域内的贸易投资便利化和自由化,然后待政治经济发展时机成熟,不失时机地推动形成中俄高水平的贸易和投资自由化、便利化的机制化建设;另一方面,

^① 李向阳:《“一带一路”建设中的义利观》,《世界经济与政治》2017年第9期。

为了优化中俄合作产业链布局，特别需要中俄两国在多地构建国家科技园。例如，可以优先在已有的地区合作机制框架内商讨共建芯片技术研究院，这也是两国当前应对美国对中俄经济挤压并实现共同创新发展的需要^①。当然，产能合作与地区合作机制化建设是互为推动的关联过程，必要时候机制优先有助于推动两国地区产能合作的进一步深化。

（五）加强政治互信及双边人文交流机制建设

一方面，中俄间的政治协商、谅解、合作与信任是推动区域经济合作的第一要素。不建立足够的政治互信，不仅谈判难以推进，即使达成了某种协议也多流于形式。通过加强政治协作，不仅有助于健全双方常态化的经济协作机制，而且也为实施高水平的贸易和投资自由化、便利化的公共产品供给创造条件。另一方面，中国需要在文化软实力方面加强对俄影响，构筑与俄民族心理的认同关系，建立人文交流长效合作机制。影响中俄地区合作的重要因素是缺少社会和人文基础。人文合作的核心之一是文化合作。由于俄民众对中国文化缺乏了解，或是因为中国文化的传播能力不足，近年来，媒体、学界、民众中都有对“中国威胁论”和“中国新殖民主义”的质疑。有学者强调了文化、文化遗产和跨文化关系在地区合作中扮演的角色和意义，还有学者强调智库合作应发挥重要的作用，也有学者提出在俄民众中，尤其是青少年当中培养一大批“中国文化迷”和“中国文化通”。笔者认为，既要打好中国传统文化这张牌，又要与中国新时代提出的“人类命运共同体”的新理念有机结合，在文化传播中加强新理念的宣传，才能有效担负起当前地区合作战略对接中赋予两国的任务。这是因为“人类命运共同体”理念在对外关系发展中摒弃旧的发展和援助理念，遵循共商、共建、共享原则，包容尊重各国文化国情差异，推崇兼收并蓄与和而不同，谋求共同发展，倡导共同利益，在一定程度上体现中国传统文化思想，更有利于营造中俄地区合作的人文舆论和民心相通的发展环境。

四 结 语

国际政治环境剧烈变化和中国“一带一路”战略的实施进一步推进了中俄在国家及地区层面的实质性合作。2018年中俄两国元首启动地方合作

^① 王倩等：《摆脱技术依赖 金砖国家可共建“芯片技术研究院”——2018广州金砖国家智库国际研讨会》，《羊城晚报》2018年4月24日。

交流年，正是在扩大两国对外开放和务实合作上作出的重要战略选择。这迫切需要加快推动两国合作向紧密联系的机制化转变，特别是两国地方政府之间更进一步建立和完善协调机制，以解决当前合作机制约束力不强及合作成效差等问题。笔者认为，尽管中俄合作机制的非机制化突出，两国在政策目标上存在分歧，但两国间超出预期的更广泛领域的务实合作必然会将机制化建设这一重大问题提上议事日程。为此，在完善现有的非正式化机制的同时，也应推动“软法与硬法兼施”的机制化构建，有利于降低内在不确定性。当前，以功能性合作，特别是公共服务型功能性合作为主的机制构建是深化合作的可行路径。中国经济实力雄厚，总体上已经成为一个加工制造业大国，创新驱动发展增强，而俄罗斯总体上还是初级产品供给者。因此，中国应该在推进两国机制化建设上发挥重要作用。既要主动在地区合作中加强“人类命运共同体”理念传播，提升中俄地区合作的默契度，又要推动组建机制复合体的决议执行模式，如大力加强中俄非正式机制（高层会晤或签订各领域法律约束力弱的协议）+双多边正式组织（开发性金融机构或合作基金）的执行模式，让功能性机制化建设落到实处，这也是防范中俄“一带一路”合作进程中的风险的重要途径。同时，重点发挥产能合作及跨境园区合作与地区合作机制化建设间的互为推动的作用。在必要时候机制优先有助于推动两国地区产能合作的进一步深化。如在“中蒙俄经济走廊”地区合作机制框架内，打造重点工程和项目及交通线布局产业园区，重构共同发展的产业链分工体系。当前，中美贸易摩擦为中国与俄罗斯农产品和高科技产品在投资、生产和销售等多环节的一体化深度合作提供机遇。中俄两国相关地区积极搭建便利化营商环境，推进相关产品和投资主体的对接合作。在“一带一路”倡议以及构建“人类命运共同体”合作理念的指导下，中国的发展同时也带动俄罗斯及周边发展中国家的进步。只有恰当把握两国合作的政治经济发展时机，中俄地区合作才能向高水平的机制化建设迈进。

（责任编辑：李丹琳）