

# 中央—地方关系视角下的 俄罗斯远东政策

肖辉忠

**【内容提要】** 近十年来的俄罗斯远东开发，虽然与亚太地区的快速发展有一定的关联，但实质是俄罗斯国内的地区发展项目。本轮远东开发由俄联邦中央主导，远东地区的各项新制度的创设、大型项目的推进，乃至地方政府的财政、州长的去留，都掌握在联邦中央手中。此种安排利弊兼有。优点是联邦中央以稳健、连续的政策布局，集中国家力量来开发辽阔但落后的远东地区，并且已经有了前期的建设成果。弊端在于留给远东地方政府的发展权限不够、发展资源不足，本应当是推动当地发展的主体力量，却沦为配角。远东发展的第三个重要角色是有着国家背景的联邦大型企业。它们随同大型项目一道进入了远东地区，尽享各类优惠政策，却几乎不受地方政府控制，可以被视为联邦中央管控地方的一项工具。大企业的到来有助于开发远东资源，但对远东当地预算收入的增加和社会民生的改善，发挥的功用并不明显。综合评价俄联邦的远东政策，可以发现联邦政府以及有国家背景的联邦大型企业是远东发展的主角，地方政府以及地方企业无法有效发挥功用，而远东民众依然选择向外移居。

**【关键词】** 俄罗斯 远东政策 远东发展 远东州长 大型企业

**【作者简介】** 肖辉忠，教育部人文社会科学重点研究基地华东师范大学俄罗斯研究中心助理研究员。

## 引 言

随着俄罗斯国内政策对其远东地区的倾斜，国内外学术界对此地区的关注和

---

\* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地华东师范大学俄罗斯研究中心基地重大项目“中俄经贸合作的理论与实践模式研究：基于对两国毗邻、非毗邻和支点城市的企业合作调研”（16JJJGJW005）的阶段性成果。

研究热度不断上升。不少研究成果将俄罗斯国内的远东政策与其转向亚太的外交政策做关联研究,落脚点大多是外交层面的“东转”<sup>①</sup>,有混淆内政、外交界限的情况,因此需要补充对俄罗斯远东这一偌大空间本身发展的研究。本文分析的对象是俄罗斯针对其远东地区的内部政策以及远东当地的政治经济发展,不涉及外交层面。俄罗斯的远东政策究其实质,是俄罗斯内部的地区发展政策,即便没有亚洲的东风,俄罗斯早晚也会扬起远东之帆。在2016年达沃斯世界经济论坛上,代表俄罗斯政府出席的特鲁特涅夫(副总理兼俄罗斯总统派驻远东联邦区全权代表)表示,“在俄罗斯的政策语境下,转向东方(разворот на Восток)指的是俄罗斯国家转向自己的远东地区,这里占有36%的国土,需要投入。”<sup>②</sup>特鲁特涅夫可以说是近十年来深度参与远东开发、手握远东大权的第二人(仅次于普京总统),其对远东政策的理解和定位是俄罗斯国内政策。当然,俄罗斯新一轮远东开发,也是面向亚太开放的,与历史上排他性的、封闭性的、以军事安全为目的的远东建设大为不同。

可以把2012、2013年视为俄罗斯本轮远东政策的起航,标志性的事件是俄罗斯政府把2012年APEC峰会的主场设在了符拉迪沃斯托克市<sup>③</sup>。为了召开此次国际会议,俄联邦政府对符拉迪沃斯托克市进行了超大规模的投入,用于基础设施等方面的改造和修建。在2013年的国情咨文中,普京总统正式提出“西伯利亚和远东的崛起,是俄罗斯整个21世纪的优先”这一说法,突出俄罗斯东部地区在其国家战略和发展中的重要性。这个表述是为了表明,俄联邦政府在此地区的政策将具有连贯性和持续性。这可能是为了打消俄罗斯国内外的一个疑惑,即俄罗斯本轮的远东发展政策,与历史上俄罗斯帝国、苏联时期的政策一样,是短

<sup>①</sup> 不少研究集中在俄罗斯外交上的“东向战略”“向东看”“转向东方”等,代表性的文章有赵华胜:《评俄罗斯转向东方》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第4期;马博:《俄罗斯“转向东方”战略评析:动机、愿景与挑战》,载《俄罗斯研究》2017年第3期。也有集中分析俄罗斯远东开发的国际政治经济学因素的,如崔珩:《远东西伯利亚开发的国际政治经济学》,载《俄罗斯研究》2018年第4期;尚月对俄罗斯新一轮远东开发做了富有价值的探讨,提供了不少有益的在地知识,参见尚月:《俄罗斯新一轮远东开发与中俄合作》,载《现代国际关系》2018年第7期;一项比较新近的研究关注到了俄罗斯内部的政治进程对其“东转”战略的影响,提供了不少值得反思的内容,参见徐博:《俄罗斯“东转战略”的国内政治影响要素探析:战略文化、央地关系与政治结构》,载《当代亚太》2019年第6期。国际学术界比较新近、有代表性的是H. Blakkisrud, E. Wilson Rowe (eds.), *Russia's Turn to the East - Domestic Policymaking and Regional Cooperation*, Palgrave Macmillan, 2018。俄罗斯学者的论述更为细致,可见行文中征引的文献材料。

<sup>②</sup> Маргарита Шпилевская, Глеб Брянский, Россия показала Западу разворот на Восток в Давосе. ДАВОС, 23 января 2016/Корр. ТАСС. <https://tass.ru/ekonomika/2610213>

<sup>③</sup> 刘清才、齐欣:《“一带一路”框架下中国东北地区与俄罗斯远东地区发展战略对接与合作》,载《东北亚论坛》2018年第2期。

期的应急之举。直到目前，远东地区居民的被抛弃感仍然很深，对联邦中央能否长期关注远东缺少信任。萨哈共和国领导人艾森在 2019 年东方经济论坛前一天的工作会议上，当着普京总统的面直接提出，“远东居民仍然不确定联邦中央是否真的在意和需要远东，因为俄罗斯的一些高级别官员仍不时会发出声音，认为远东是多余之物，整天要优惠政策和预算倾斜”<sup>①</sup>。俄罗斯这一轮的远东发展政策，能否如其所宣示的那样，是“整个 21 世纪的优先”，是值得关注的。至少从口号提出至今的连续 7~8 年间，远东政策具有稳定性，政策效果也逐步体现出来。

在机构建设方面，成立了远东发展部（2012 年），后来该部扩大权限，变为远东与北极发展部（2019 年 2 月）；原属西伯利亚联邦区的布里亚特共和国和外贝加尔边疆区并入远东联邦区（2018 年）<sup>②</sup>。

在制度创设方面，远东也走在全国的前列：超前发展区制度（2014 年）、符拉迪沃斯托克自由港制度（2015 年）、远东免费一公顷土地制度（2016 年）、电子签证制度（2017 年）<sup>③</sup> 和远东优惠抵押贷款制度（2019 年 12 月）<sup>④</sup> 等等。2020 年 9 月俄联邦政府通过了远东 2024 年以及 2035 年前社会经济发展国家规划，进一步确认了远东作为国家优先的地位，认可并将既有的制度创设延续下去，特别强调通过新的制度、机制创设推动东部地区发展，并把相关成熟经验向全国推广<sup>⑤</sup>。新国家规划还把符拉迪沃斯托克自由港制度拓展到整个远东地区。

<sup>①</sup> Заседание президиума Госсовета Под председательством Владимира Путина на площадке Дальневосточного федерального университета состоялось заседание президиума Государственного совета, посвящённое национальной программе развития Дальнего Востока на период до 2025 года и на перспективу до 2035 года. 4 сентября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61443>

<sup>②</sup> 这两地区并入远东联邦区并不意外，此前的多份发展规划都是把外贝加尔地区和远东放在一起的。参见 Ivan Zuenko, “A Milestone, Not a Turning Point: How China will Develop the Russian Far East”, Carnegie Moscow Center, 08.11.2018, <https://carnegie.ru/commentary/77671>

<sup>③</sup> 根据 2020 年 1 月 24 日的俄联邦政府令，远东电子签证制度的覆盖范围扩展到 53 个国家和地区。参见 Граждане 53 стран смогут приехать на Дальний Восток по электронной визе. 28.01.2020. [https://minvr.ru/press-center/news/24257/?sphrase\\_id=1245887](https://minvr.ru/press-center/news/24257/?sphrase_id=1245887)

<sup>④</sup> 政府文件参见 Утверждены условия программы "Дальневосточная ипотека". 9 декабря 2019. <http://government.ru/docs/38551/>. 远东优惠抵押贷款是为了解决年轻人的住房问题而设立的。在 2019 年 9 月第五届东方经济论坛上普京总统宣布了这一计划，俄罗斯政府在 2019 年 12 月通过政府决议。关于该优惠政策在滨海边疆区执行情况的一些具体信息，可参见：Министр Александр Козлов проверил, как исполняют поручения президента в Приморье. 27 февраля 2020. <https://vostokmedia.com/article/general/27-02-2020/>

<sup>⑤</sup> Национальная Программа социально – экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464 – р. <http://static.government.ru/media/files/NAISPJ8QMRZUPd9LIMWJoeVhn116eGqD.pdf>

在大型项目建设方面，远东更是备受青睐，西伯利亚力量天然气管线横贯远东，其运输的天然气在阿穆尔州经过加工处理之后进入中国境内，由此还带动了远东天然气加工业的发展，在阿穆尔州斯沃博德内市正在建设大型的阿穆尔天然气加工厂（Амурский ГПЗ）<sup>①</sup>。

在城市建设方面，阿穆尔河畔共青城作为远东的工业中心，其建设规划被列入联邦层面的项目之中，有联邦预算支持；类似的还有阿穆尔州齐奥尔科夫斯基市，围绕着“东方发射中心”大型项目，该市的建设也在联邦预算的支持范围内；符拉迪沃斯托克市下辖的俄罗斯岛正在建设成为远东的科研中心，同样得到了联邦层面的支持。

在大型国际会议方面，东方经济论坛落户远东（符拉迪沃斯托克市），从2015年开始一直连续举办。该论坛与圣彼得堡国际经济论坛、索契投资论坛一道成为俄罗斯的三大国际论坛。比较而言，东方经济论坛和圣彼得堡国际经济论坛层次更高，俄罗斯总统连年参加这两项国际论坛。东方经济论坛是整个远东在俄罗斯国内地位提升的象征，符拉迪沃斯托克这一亚太东方港口，也与圣彼得堡这一波罗的海西方港口遥相呼应。

在基础设施建设方面，从2017年起远东加速兴建学校、医院、运动场、文化中心等，为此从联邦预算中划拨专款给远东（2017~2019年，三年划拨了652亿卢布）。俄罗斯总统下达的命令是，到2024年远东居民所有主要生活指标要超过俄罗斯的平均水平<sup>②</sup>。俄联邦的远东开发战略，正处在从推动经济发展向改善社会民生的过渡阶段。

综上，本轮俄罗斯开发远东的政策及实践，自2012年以来呈现出相当的稳定性和连贯性，值得从学术上加以梳理和总结。一个最为直观的感受，就是联邦政府强势介入远东的发展，这是利弊兼有的政策选择。

## 一 联邦层面对远东发展的政策定位与制度安排

普京在2013年12月12日致联邦会议国情咨文中，把西伯利亚和远东的崛

---

<sup>①</sup> 俄罗斯天然气工业公司计划把阿穆尔天然气加工厂建成全世界最大的天然气加工企业。这个工厂也是西伯利亚力量管道向中国供应天然气过程中的一个重要环节：来自萨哈和伊尔库茨克天然气开采中心的天然气，先输送到这个工厂，经过加工处理之后的天然气，输送到布拉戈维申斯克市，再通过布市穿越阿穆尔河输送到中国。参见 <https://www.gazprom.ru/projects/amur-gpp/>

<sup>②</sup> Все глубже в демографическую яму. 11. 02. 2019. <https://www.eastrussia.ru/material/vse-glubzhe-v-demograficheskuyu-yamu/>

起定义为“俄罗斯整个 21 世纪的优先”，他号召，“国家的资源以及私人企业的资源，应该投向这样的战略目标。这是史无前例的庞大任务，因此需要采取非常规的举措。”<sup>①</sup> 这份咨文也提及，“在远东地区已经实行的一些特殊优惠政策，应该扩展到整个东西伯利亚，以及克拉斯诺亚尔斯克边疆区和哈卡斯共和国。”可见，俄联邦总统针对远东地区的发展以及相应的政策，就不只关涉远东地区本身，而且还包括东西伯利亚，也就是整个东部地区，进而延展到俄罗斯全国。

### （一）远东在俄罗斯国内政治经济版图上的重要性的提升

远东是俄罗斯全国的远东，这是俄联邦远东政策的起点。远东作为俄罗斯 21 世纪的国家优先，意味着远东的发展相较于其他地区，拥有得到更大资助的机会。按照特鲁特涅夫的说法，俄罗斯关注远东发展，体现为一些大规模的、全国性的项目落地远东：东西伯利亚—太平洋石油管道（2006 ~ 2012 年）、亚太经合组织峰会的筹备建设（2008 ~ 2012 年）、远东联邦大学建设（2008 ~ 2012 年）、远东天然气管道建设（萨哈林—哈巴罗夫斯克—符拉迪沃斯托克，2009 ~ 2012 年）、西伯利亚力量天然气管道建设（2014 ~ 2019 年底）、在大卡缅市成立俄罗斯最大的远东造船联合体（2011 年开始施工，在建）、在齐奥尔科夫斯基市建设东方发射中心（2012 年开始建设，在建），把符拉迪沃斯托克城市群建设成为俄罗斯与亚太国际合作的中心以及俄罗斯跨西伯利亚经济轴心的起点<sup>②</sup>。可以看出，在这位总统派驻远东全权代表的理解中，超大型项目（都是俄罗斯政府投资设立的）落户远东，体现的是远东在俄罗斯国内政治与经济版图中重要性的提升。可以认为，俄罗斯联邦层面的远东发展，首先也是最重要的是发展远东地区本身，进而助益全国其他地区的发展，而不是要把远东融入亚太地区。在 2016 年第二届东方经济论坛上，俄罗斯总统明确表示，“我们面前的一个巨大的任务，是把远东建成俄罗斯社会经济发展的一个中心——强大的、充满活力的、先进的地区”<sup>③</sup>。

远东地区与亚太国家之间经贸紧密度的上升、远东地区更加依赖亚太市场，这并不是俄罗斯远东政策的设计目标。政策设计者更希望远东加速融入全俄罗斯的统一市场空间，成为带动俄罗斯全国经济发展的积极因素。需要说明的是，新

<sup>①</sup> Владимир Путин огласил ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>

<sup>②</sup> Романов М. Т., Романова И. М. Геополитический "разворот" России на Восток и развитие собственных восточных территорий // Проблемы Дальнего Востока. 2017, № 2.

<sup>③</sup> Там же.



一轮的远东发展政策，虽然是以发展远东地区本身为政策目标，但不是封闭式的。恰恰相反，远东地区日益展示出一个开发、开放的姿态。这其实一个积极的信号：联邦中央层面走出了对失去远东的担忧，其担忧的是远东的落后。

## （二）走出安全困局、面向超前发展的远东政策

可以认为，俄联邦层面的远东政策走出了在安全与发展之间进行权衡、并且长期以安全优先牺牲发展的历史惯性，进入了全面综合发展远东的新阶段。实际上，俄罗斯的安全观也在变动之中。军事与政治安全长期是俄罗斯国家安全的首要考量，但是近年来，经济安全、人口安全等非传统安全议题的重要性逐步提升，即发展与安全同等重要，甚至可以说发展是安全的保障。当然，持传统思维的俄罗斯学者，如俄罗斯科学院拉林院士认为，俄罗斯国家对远东的政策，“长期在安全与发展之间权衡，其中安全才是首要，经济因素是次要的，当前也是如此”<sup>①</sup>。其理由是，“长期以来，俄罗斯帝国以及苏联在远东的重大工程，都是与军事战略有关，最为典型的是西伯利亚大铁路以及贝阿铁路的建设。历史上看，俄方对于远东的担忧有两个方面，一个是外来的威胁（英国、日本、美国、中国），另外是内部（担心远东的离心倾向）”。同样，日本学者松里公孝认为俄罗斯长期存在着“南乌苏里情结”，即“政府一方面希望远东地区能够独立发展，不依赖中央的财政支持，但是同时又担忧他们的东部要塞变得依赖周边国家。直到今天，这种困境仍然在持续：不与东亚国家紧密合作，这一地区始终无法生存，但全力与周边国家合作，又会引起中央政府的焦虑，这使得中央政府更倾向于为东亚一体化进程设置障碍。”<sup>②</sup> 远东地区的特殊性还在于，这是边境地区，边境政策也在此实施并发挥着影响力。一位研究俄罗斯远东边境政策的俄罗斯学者指出，“在俄罗斯的边境政策中，安全优于发展，至少在绝大多数年间都是如此；远东边境政策最主要的问题是：安全优先，而且是长期稳定地优先于地区发展的目标”<sup>③</sup>。也有的俄罗斯学者持较为均衡的看法，比如俄罗斯科学院远东所米纳基尔院士表示，“自远东南部地区并入俄罗斯之后，对当地经济的开发和建立远东军事地缘政治屏障，一直是一枚硬币的两面：只是两者之间哪个是优先，

<sup>①</sup> Victor Larin, “External Threats as a Driving Force for Exploring and Developing the Russian Pacific Region”, May 2013, Carnegie Moscow Center.

<sup>②</sup> 松里公孝：《1884年阿穆尔河沿岸总督区的创建与俄罗斯亚洲地区的权力重构》，载《俄罗斯研究》2013年第2期。

<sup>③</sup> Киреев А. А. Пограничная политика России на Дальнем Востоке: динамика задач и результатов// Проблемы Дальнего Востока. 2017, № 3.

会有交替”<sup>①</sup>。该学者的研究表明，从 1860 年到 1990 年，中央政府对远东的政策目标，基本上都是发展当地的军工基础，中央对远东的财政投入也是以此为目标，而远东地方政府则主要关注当地社会经济的发展；1990 ~ 2002 年，对于远东发展的投资，主要来自于远东地方政府和外资，目标是发展；2002 年以来，俄联邦中央政府与远东地方政府共同关注、投入远东发展，目标是发展和建设远东。

本文认为俄罗斯目前是全面发展远东的新阶段，并不是说俄方没有对远东的地缘政治与安全方面的考量，而是说俄罗斯的远东政策不再是为安全服务，真正进入到了关注发展的阶段。俄罗斯在远东地区的内、外威胁（与其西部边境地区不同）都呈下降的趋势。一方面，俄罗斯与远东邻国之间的关系基本上是稳固和友好的。特别是与中国的关系，中俄东部边境条约的最终签署，以及中俄战略伙伴关系的不断提升，是俄罗斯集中发展远东的一笔巨大的无形资产和保障。另一方面，在中央与地方的关系上，俄联邦中央通过财税制度，把远东的财政大权牢牢控制在自己的手中；通过统俄党在地方选举中的作用<sup>②</sup>，以及总统派驻远东全权代表的监督，把地方政治领导人的仕途控制在莫斯科的手中。因此，进入 21 世纪的俄联邦中央政府，在远东发展的问题上基本排除了安全之忧。至于边境地区的移民问题，很容易通过技术手段加以解决，而不必以牺牲发展为代价。目前俄罗斯远东地区是鼓励、吸引高技术水平的移民进入该地区，远东很多联邦主体也都大力发展旅游业，吸引世界各地的游客到访远东，并不存在外来人口威胁一说。远东的经济安全也没有问题，关于中国在远东的“经济扩张”，俄罗斯学者新近的实证研究表明，中国对远东的投资受制于各种因素，影响相当有限，根本谈不上威胁<sup>③</sup>。

反倒是远东地区长期在发展方面的落后，已经成为影响俄罗斯国家安全、治理合法性的一个短板。远东不仅要发展，而且需要加速发展。在 2019 年东方经济论坛前一天的远东地区内部会议上，普京总统重申了远东发展的目标，“远东地区，这个对于俄罗斯全国而言有着重要战略意义的地区，需要实现超越式的发

① Минакир П. А., Прокапало О. М. Российский Дальний Восток: экономические фобии и геополитические амбиции // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2017, № 4.

② 聂侯诚：《当代俄罗斯地方政治中的政党：角色变化及其原因（1992 ~ 2019 年）》，载《俄罗斯研究》2020 年第 2 期。

③ Зуенко И., Иванов С., Савченко А. Китайские инвестиции на Российском Дальнем Востоке // Мировая экономика и международные отношения. 2019, № 11.

展,无论在日常的工作中,还是在对未来的规划上,这一点都要牢记”<sup>①</sup>。“超前发展区”不仅是远东的重要制度设计,也代表了俄联邦远东政策的重心,就是发展、超前发展。道理很简单,远东地区长期落后于俄罗斯其他地区,特别是欧洲地区,人口外流已经持续 20 多年,再不加速发展,差距只会拉大,人口只会不断减少。人口问题是俄罗斯全国性的隐患,远东尤甚。

### (三) 以解决人口问题为核心目标的远东政策

解决远东人口问题,即便不是地方政府所愿意承担的责任,也肯定是本轮联邦政策的核心目标。一方面,远东目前的劳动力和人口问题,已经大大制约着远东的社会经济发展;另一方面,这种情况对国家安全造成了长期的威胁<sup>②</sup>。从远东作为边疆地区的地理位置来说,人口状况具有地缘政治方面的影响。俄罗斯国民经济科学院远东分所经济学家扎乌萨耶夫指出,解决人口问题在远东政策中具有核心地位,俄罗斯政府发展远东的战略目标是实现巩固人口的地缘政治任务<sup>③</sup>。2017 年,俄罗斯联邦国务委员会对远东发展作过一次综合性评估,明确指出,“自俄罗斯独立以来,远东地区在 25 年的时间内,人口持续外流,这是远东发展的主要威胁。”<sup>④</sup>

2017 年 6 月 20 日,俄罗斯政府通过了“2025 年前远东地区人口政策构想”,其中提出八年的人口增长目标,是从 618 万增加到 650 万,并且为每个联邦主体分配了具体的增长额度<sup>⑤</sup>。人口问题的解决需要长期稳定的政策支持。如果俄联邦针对远东的政策波动不定,那么远东人口问题的解决将遥遥无期。因此,远东人口的变动趋势,可以作为核验俄联邦远东政策的有效指标。

① заседание президиума Госсовета Под председательством Владимира Путина на площадке Дальневосточного федерального университета состоялось заседание президиума Государственного совета, посвященное национальной программе развития Дальнего Востока на период до 2025 года и на перспективу до 2035 года. 4 сентября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61443>

② E. L. Motrich, L. A. Molodkovets, “Shaping the population and labor resources in the Russian Far East”, *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, Vol. 12, № 1, pp. 53 – 69.

③ Заусаев В. К. Дальний Восток России: Бросок в глобализацию или государственный патернализм? // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2014, № 3.

④ Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный Совет Российской Федерации. Сентябрь 2017.

⑤ Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока. 28 июня 2017. <http://static.government.ru/media/files/IcS1tqRUBHAPAQ3TgHvSmKSeQFMzSv.pdf>



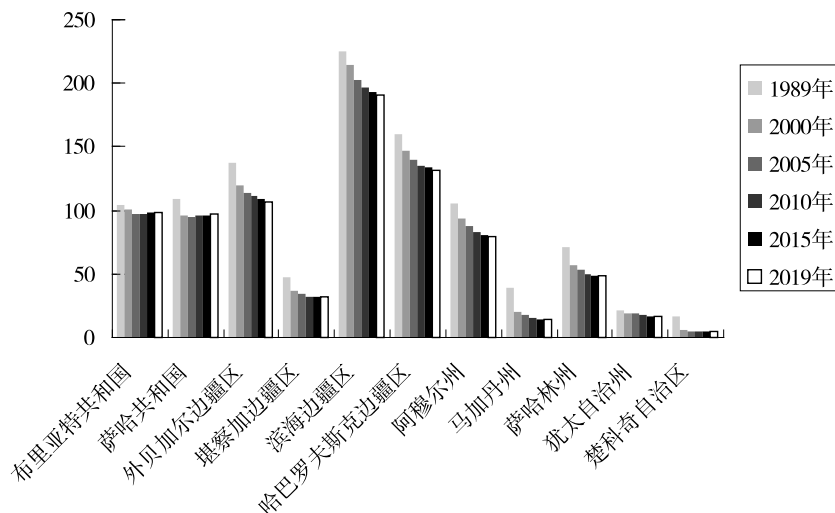


图 1 远东各联邦主体的人口变迁情况 (单位: 万人; 年初 1 月 1 日数据)

注: 1989 年数据来自 Демографический ежегодник России. 2005, № 1. С. 23; 其余年份数据来自 Демографический ежегодник России. 2019, supplement.

#### (四) 俄联邦远东政策的稳定性与延续性

俄罗斯高等经济大学马卡罗夫研究员指出,“远东居民和地区精英都担心再过 7~8 年,中央对远东的关注将无果而终,就像历史上不断重复过的经历一样。远东人的担忧还有一层,就是俄罗斯的外交重点可能从‘向东转’改变为‘转向大欧亚’”<sup>①</sup>。如果把俄罗斯的远东政策作为外交政策来理解的话,那么是可能会发生转变;但如果把远东政策定位在俄罗斯国内的优先政策(这是本文的观点),那么就具有稳定性,有先例为证。自普京主政以来,国家优先发展的项目(不是很多)都具有很高的稳定性和持续性。国家级的优先发展项目始于 2005 年 9 月,当时普京提出需要创建新的机制(指国家优先发展项目),以显著提高俄罗斯居民的生活质量,并强调他本人会亲自参与到一些优先领域的政策执行和监督之中,所确定的四大优先领域是:健康、教育、住房和农业<sup>②</sup>。此后,这四项

<sup>①</sup> Игорь Макаров, Куда идет Дальний Восток? – Как обеспечить ускоренное экономическое развитие азиатской части России? //Россия в глобальной политике. №. 5. 2018.

<sup>②</sup> Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета. 5 сентября 2005 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23157>

国家级的优先政策一直延续下去，直到如今并将延展到 2024 年。这些具有延续性的国家项目，同时伴随着实际的预算投入。本文在此无法逐一跟踪研究，不过至少在农业经济领域，持续性的国家规划以及实际的投入，在俄罗斯农业恢复、发展，乃至农产品出口上发挥了不可替代的积极效用。俄罗斯目前成为国际粮食市场上数一数二的小麦出口大国，渐渐恢复“欧洲粮仓”的美誉。因此有理由认为，当俄罗斯领导人宣布西伯利亚和远东的发展是整个 21 世纪的国家优先时，延续性、稳定性乃至实际的投入是其题中应有之意。当然，在俄罗斯连年遭受制裁的影响下，对远东的投入存在波动，但不代表俄联邦中央的远东政策发生偏离。相反，2013 年至今，派驻远东的总统全权代表特鲁特涅夫同时被任命为俄政府副总理，专管远东事务，这是其他联邦区总统全权代表所没有的优势<sup>①</sup>；自 2015 年以来，东方经济论坛连续在符拉迪沃斯托克市举行，俄罗斯总统连年出席<sup>②</sup>；远东发展部的职权扩展成为远东与北极发展部；远东地区的优惠政策不断增加，几乎每年都有重要的新政策（仅限于远东）出台，远东俨然成为俄罗斯制度创新的试验区与先行者。至少从 2012 年以来至今，远东的发展从来没有离开过俄罗斯联邦层面的优先关注。

在 2019 年 9 月的东方经济论坛上，俄罗斯总统解释了俄联邦远东政策的几个特点，首先是开放性（与过去作为军事基地的封闭性不同），“除了开放之外，我们发展远东的大规模计划还具有长期性和连贯性”<sup>③</sup>。这不仅仅是政策宣示，也确实是俄联邦远东政策的实际情况。

### （五）远东跨越发展的制度安排<sup>④</sup>

远东的主要发展机制都是由莫斯科决定和推动的。在机构建设方面，最为重要的是成立了远东发展部（2012 年），其工作任务是完成远东超越发展的任务。2015 年，远东发展部设立了三个重要的下属部门，可以说这是远东发展部对远

<sup>①</sup> 2020 年初，米舒斯京继任总理。在随后的总统令中（2020 年 1 月 21 日），特鲁特涅夫再次被任命为政府副总理兼远东联邦区总统全权代表。一方面可见特鲁特涅夫深得俄领导人的信任，另外也在很大程度上保障着远东政策的连贯性。Подписаны указы о Первом заместителе и заместителях Председателя Правительства. 21 января 2020 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/62623>

<sup>②</sup> 2020 年的东方经济论坛因新冠疫情而取消，2021 年将继续举办。

<sup>③</sup> Пленарное заседание Восточного экономического форума. 5 сентября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61451>

<sup>④</sup> 部分内容参考及译自 2017 年俄联邦委员会的评估报告，Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный Совет Российской Федерации. Сентябрь 2017.

东地方政府职权的某种剥夺。4 月 30 日，成立了“远东发展公司”<sup>①</sup>，对超前发展区和符拉迪沃斯托克自由港实行管理职能；9 月 2 日，设立“远东人力资源发展局”<sup>②</sup>，负责为超前发展区和自由港的投资者预备必需的劳动力资源，包括从俄联邦其他地区引进劳动力，远东免费一公顷土地项目就是由该部门负责执行的；同日，成立了“远东吸引投资和支持出口局”<sup>③</sup>，负责吸引新的投资者到超前发展区和自由港，并推动远东企业生产的产品向亚太地区出口。

在制度建设方面，通过三部联邦法律，确定了超前发展区制度（2014 年 12 月）、自由港制度（2015 年 7 月）和远东一公顷免费土地制度（2016 年 5 月）。超前发展区<sup>④</sup>是远东经济加速发展的主要机制。在超前发展区范围内，俄罗斯政府负责为投资者建设必需的基础设施（这是相当重要和特别的一点），提供税收优惠，简化办事手续。截至本文查询的时间，目前在远东已经建立了 20 个超前发展区：布里亚特共和国、外贝加尔边疆区、堪察加边疆区、楚科奇自治区、犹太自治州各 1 个；萨哈共和国 2 个；阿穆尔州、哈巴罗夫斯克边疆区、萨哈林州各 3 个；滨海边疆区 4 个<sup>⑤</sup>。根据 2019 年东方经济论坛提供的数据，在远东地区建成的 20 个超前发展区中，已经入驻了 369 家企业，实际投入 3 448 亿卢布，实际创造 2 万个工作岗位<sup>⑥</sup>。远东超前发展区内的入驻企业主要从事能源、农业、工业、造船、交通物流和化工等。以远东为制度示范点，超前发展区制度已经扩展到俄罗斯其他地区（其他地区共有 80 个左右），其他地区的超前发展区由经济发展部管理<sup>⑦</sup>。为了建设具有全球竞争力的远东海港，发展非能源、非资源型行业，2015 年 7 月 13 日通过了“关于符拉迪沃斯托克自由港”的联邦法律<sup>⑧</sup>。自由港是一个支持私人经济发展的地区，主要面向生产高附加值的产品，推动高技

① Корпорация развития Дальнего Востока (КРДВ). <https://erdc.ru/>

② Агентство по развитию человеческого капитала (АРЧК). <https://hcfce.ru/>

③ Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта. <https://www.investvostok.ru/>

④ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473 - ФЗ " О территориях опережающего социально - экономического развития в Российской Федерации" 29 декабря 2014 г. // Российская газета - Федеральный выпуск № 299 (6571) . <https://rg.ru/2014/12/31/territorii-dok.html>

⑤ Всего на территории Дальнего Востока создано 20 ТОР. <https://erdc.ru/about-tor/>

⑥ Пленарное заседание Восточного экономического форума. 5 сентября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61451>

⑦ Территории опережающего развития. Список 2019. [http://fincan.ru/articles/86\\_territorii-operezhayushchego-gazvitiya-spisok-2019/](http://fincan.ru/articles/86_territorii-operezhayushchego-gazvitiya-spisok-2019/)

⑧ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 212 - ФЗ "О свободном порте Владивосток" // Российская газета - Федеральный выпуск №153 (6724) . 15 июля 2015.

术企业发展，不允许在此从事石油和天然气开采。与超前发展区不同的是，自由港不为投资者提供基础设施建设方面的服务。该项制度的名称是“符拉迪沃斯托克自由港”，实际上自由港制度遍及远东 22 个市政地区（16 个在滨海边疆区）<sup>①</sup>。根据普京总统在 2019 年 9 月东方经济论坛上提及的数据，已经在自由港地区入驻了 1 404 家企业，实际投入 952 亿卢布，实际创造 1 万多个工作岗位<sup>②</sup>。即便远东有了不少的工作岗位，但是愿意来远东工作和定居的俄罗斯公民仍然不多。为了吸引俄罗斯公民到远东定居以及稳定远东当地居民，2016 年 5 月 1 日，通过了关于远东免费一公顷土地的联邦法律<sup>③</sup>。该项目只对俄罗斯人开放，首先是只面向远东联邦区的居民，后来扩展到俄罗斯其他地区的居民，再后来扩展到俄罗斯的海外侨胞，这几类人群可以在远东申请免费土地。从目前的情况来看，申请免费一公顷土地的，十分之九是远东当地居民，还没有起到大量吸引其他地区人口来到远东的效果<sup>④</sup>。这些创新制度的重要性在于，除了超前发展区之外，其余的都是限定在远东地区，暂时不会扩展到俄罗斯其他地区，以此凸显远东的政策优势，进而吸引资本和人口向远东逆向流动。

如何评价俄联邦的远东政策，在俄罗斯国内众说纷纭。官方层面以远东和北极发展部为代表的执行部门，大力宣扬和推动相关政策在远东落地；在学者层面，批评的声音一直都有。以俄罗斯科学院拉林院士为代表，对政府的远东政策持怀疑态度。他的看法是：“政府不会也不能以牺牲其他地区为代价来发展其太平洋地区；政府对远东的扶持是被迫的：出于保障国家安全、政治形象，以及大

① 目前在远东五个联邦主体的 22 个地区实行自由港制度：滨海边疆区 16 个，哈巴罗夫斯克边疆区 2 个，萨哈林州 2 个，堪察加边疆区 1 个，楚科奇自治区 1 个。参见 <https://erdc.ru/about-spv/>。根据 2020 年 9 月通过的远东 2024 年以及 2035 年前社会经济发展国家规划，自由港制度要拓展到整个远东地区。

② Пленарное заседание Восточного экономического форума. 5 сентября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61451>

③ Федеральный закон от 1 мая 2016 г. N119 - ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Российская газета - Федеральный выпуск №. 97 (6965) . 6 мая 2016 г.

④ 截至 2020 年 2 月 1 日，远东一公顷项目正式运行满三年，期间共有 77 600 人获得了远东土地，还即将批准 8 500 个申请者。滨海边疆区最多，批准了 21 000 人，其次是萨哈共和国（13 700 人）、哈巴罗夫斯克边疆区（12 000 人）、萨哈林州（10 100 人）、阿穆尔州（9 500 人）。大部分人（54%）把申请到的土地用于建设住房，31% 的获得者用于农业经济生产，7% 的计划用于开展旅游业，7% 的计划开商店或者其他经营活动。90% 的申请者是远东当地人，远东地区以外的占 10%，主要来自于莫斯科市、莫斯科州、圣彼得堡市、列宁格勒州、克拉斯诺达尔边疆区、斯维尔德洛夫斯克州、新西伯利亚州和伊尔库茨克州。参见 Юрий Трутнев: Программу "Дальневосточный гектар" будем поддерживать дальше. 01. 02. 2020. <https://xn--80aagvgieoeoa2bo7l.xn--p1ai/news/detail?id=665>

型国有企业的利益；政府的关注点和资助方向集中在远东安全问题、在远东地区推动若干大型的能源与基础设施项目，以及保障俄罗斯人在几个关键地区的主导地位。”<sup>①</sup> 俄罗斯一位经济学家指出，“在远东地区，确实出现了一些增长点 and 增长地区，但是主要是由于政府的参与和投入，可以说，几乎都是政府的作用”<sup>②</sup>。从一些客观的经济发展指标来看，与俄罗斯全国相比，远东的情况是好的。2019 年远东联邦区的工业生产指数是 105.8%，高于俄罗斯全国的平均水平（102.4%）；人均月工资的增速是 103.1%，高于俄罗斯全国平均水平（102.3%）；近 5 年来（2015~2019），对俄罗斯直接外国投资中的 33%，流入到了远东地区<sup>③</sup>。无论怎样，远东地区至少在经济层面的增长是一个事实，特别是在俄罗斯全国经济不景气的情况下，远东一枝独秀，还是能够说明俄联邦的远东政策收到了一定的效果。不过，远东地区目前充其量是俄罗斯的一个经济增长点，但远不是发动机，并没有达到政策设定的预期效果。另外，远东政策在社会民生层面上的成果寡少。可以认为，在俄联邦远东政策的初始阶段，需要首先从推动远东经济发展入手，接着再改善社会民生，完善基础设施建设等。同时，也需要承认俄罗斯学者对远东政策的分析与评价具有相当的客观性与深入性，即远东的发展主要靠联邦政府的推动，以及大型国有企业的利益渗透在大型项目之中。下文将集中观察远东地区的实际发展状况：仍然无法摆脱资源型的经济模式和贸易结构，地方缺少“发展预算”，远东州长高度受制于联邦中央等。

## 二 从远东地方层面看远东发展

2018 年 11 月，根据俄罗斯总统令，远东联邦区吸收了两个新的联邦主体，外贝加尔边疆区和布里亚特共和国。这两个联邦主体位于东西伯利亚，社会经济发展落后，它们的加入主要是获取作为远东联邦区联邦主体的优惠政策，另外，

---

① Виктор Ларин, Новая геополитика для Восточной Евразии. Тихоокеанская Россия снова на периферии//Россия в глобальной политике. 2018, № 5.

② Базынан Бизенгин и др. Может ли стать "восточный разворот" драйвером росторазвития в национальном хозяйстве России// Общество и экономика. 2018, № 3.

③ Юрий Трутнев: губернаторы должны работать единой командой. 27 января 2020. [http://www.dfo.gov.ru/press/press\\_service/3864/](http://www.dfo.gov.ru/press/press_service/3864/)



也使远东联邦区与俄罗斯东部战区所覆盖的范围重合<sup>①</sup>，便于边境地区的统一管理。同时，这两个地区的加入，使得远东联邦区的人口数量超过了800万。远东联邦区的优势在于面积和资源，而其他指标与北高加索联邦区一起排名垫底。

远东各联邦主体之间差别巨大，传统上大致分为远东南部地区（滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区、阿穆尔州、萨哈林州和犹太自治州），以及北部地区（其他各联邦主体）。通常而言，南部地区气候条件良好，毗邻亚太国际市场，人口也大都集中在此。远东绝大部分联邦主体的发展，还是依赖于能源、资源行业。哈巴罗夫斯克边疆区和滨海边疆区这两个地区经济多元化，但是即便如此，也没有实现创新发展并出口高附加值的工业产品。整体而言，远东的发展模式仍然是能源型的，这在远东工业生产的结构上体现得很明显。

### （一）采掘业（矿业）独大的远东工业

在工业生产方面，2018年远东联邦区工业总产值是3.23万亿卢布，60%以上的工业产值集中在萨哈林州（1.08万亿卢布）和萨哈共和国（9210亿卢布），接下来是哈巴罗夫斯克边疆区（3970亿卢布）和滨海边疆区（3190亿卢布）。这是远东联邦区最重要的四个工业生产地区。阿穆尔州随着斯沃博德内天然气加工中心的建设，有望成为另外一个工业生产中心。

细化来看，在工业生产领域中主要是采掘业（矿业），2018年这个领域的产值是2.199万亿卢布，占工业总产值的68%。在采掘业中，处于领先地位的仍然是萨哈林州（1.006万亿卢布）和萨哈共和国（8170亿卢布）。在加工工业方面，远东地区2018年的产值是7120亿卢布（占工业总产值的22%），哈巴罗夫斯克边疆区（占加工工业产值的35.1%）和滨海边疆区（占31%）是远东主要的加工业生产地区。在林业方面，主要的生产和加工地区是哈巴罗夫斯克边疆区和滨海边疆区。食品工业的领先地区，传统上就是滨海的联邦主体，主要是海产品加工，堪察加边疆区（972亿卢布）和萨哈林州（493亿卢布）是食品工业的领先地区，其次是滨海边疆区（453亿卢布）<sup>②</sup>。很明显，采掘业（矿业）在远东工业中独大，加工工业占比有限。

<sup>①</sup> 俄罗斯在2014年的军区调整中，成立了东部军区，包括远东的9个联邦主体以及外贝加尔地区的布里亚特共和国和外贝加尔边疆区。参见 Указ Президента Российской Федерации от 20.09.2010 г. № 1144. О военно-административном делении Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/31761>

<sup>②</sup> 以上数据和材料引自 Прокапало О. М., Бардаль А. Б., Исаев А. Г., Мазитова М. Г., Суслов Д. В. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2018 г. // Пространственная экономика. 2019, № 2.

## (二) 无力支撑“发展预算”的地区财政

在地区生产总值方面，萨哈林州、萨哈共和国、滨海边疆区和哈巴罗夫斯克边疆区，进入了俄罗斯 85 个联邦主体的前 30 位。而马加丹州、楚科奇自治区则与北高加索的一些共和国一起，排名垫底<sup>①</sup>。不过，与这类的指标相比较，地方政府实际能够支配的财政资源，对于地方的社会福利和经济发展更为紧要。

财政稳定性（收支平衡情况）显然是一个重要的指标。来自俄罗斯银行系统的研究表明，属于最高稳定等级的有 22 个联邦主体，其中远东有 3 个：萨哈林州、萨哈共和国和滨海边疆区；处于第二稳定档次的有 25 个联邦主体，其中远东有 4 个：犹太自治州、外贝加尔边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区和阿穆尔州；在第二和第三档次中间的是马加丹州；最后一个档次是高度依赖联邦中央财政转移的（比例高过地区收入的 40%），但是属于稳定的地区，共有 17 个，其中远东有 3 个：堪察加边疆区、楚科奇自治区和布里亚特共和国<sup>②</sup>。总体而言，除了马加丹州之外，远东各地区整体的财政状况是稳定的。这不是说远东联邦主体的经济发展程度好、发展稳定，而是突出反映了联邦财政对这一地区的倾斜与支持，也意味着这一地区的发展很大程度上要依赖联邦中央。地区以及市政层面实际上并没有多少可以自由支配的资源，进而在财政上愈发依赖莫斯科。

地方公共债务问题，主要是预算赤字，是俄罗斯相当多地区的长期问题。在 2010~2018 年间，只有 1~2 个联邦主体没有债务问题。一些地区问题专家的研究表明，2010 年以后，地区层面开始大幅提高预算支出，这与完成俄罗斯总统的五月命令<sup>③</sup>相关。非生产花销占据主导地位，阻碍了地区经济的发展潜力，影响着税基的增长<sup>④</sup>。强制性的社会支出在地方预算中持续增长，造成能够用于发展投资的预算同步减少。

① Романов М. Т., Романова И. М. Геополитический "разворот" России на Восток и развитие собственных восточных территорий // Проблемы Дальнего Востока. 2017, № 2.

② Шеремета С. В. Анализ региональных финансов России и устойчивость долга регионов // Вопросы экономики. 2020, № 2.

③ 2012 年 5 月 7 日，普京第三次当选总统之后签署了一系列命令，统称为“五月命令”，给俄罗斯政府布置了 2012~2018 年的主要任务。2018 年 5 月普京第四次当选总统后，签署了 98 个命令，统称为“新五月命令”（Указ №. 204 от 7 мая 2018 г. "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".）。新五月命令设定的任务，是实现俄罗斯联邦在科学技术和社会经济方面的突破式发展；提高人口数量；提高生活质量，为人口的居住创造舒适的条件。参见 Ратьковская Т. Г. Новый "майский указ" Президента: региональные аспекты реализации // ЭКО. 2018, № 12.

④ P. A. Minakir, S. N. Leonov, "Regional public debt: trends and formation specifics", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, Vol. 12, № 4, pp. 26 - 41.

俄罗斯联邦国务委员会对远东地区的评估报告明确指出，制约远东新经济增长的一个重要因素是远东地区的财政问题，即高度依赖联邦中央的补贴以及高度负债。补贴在远东地区的预算收入中占比为 18.9%（俄联邦的平均水平是 7.6%）。在远东地区预算支出的结构中，主要是社会支出（支付工资、社会保障、通讯服务等），该项支出占整个预算支出的 70%~80%，投资支出仅占预算支出的 10% 左右。与 2012 年相比，投资支出下降的有 6 个地区（滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区、堪察加边疆区、阿穆尔州、马加丹州和犹太自治州）。这表明，远东地区大部分联邦主体无力支撑“发展预算”<sup>①</sup>。在此情况下，外资与外贸对于远东各地区发展的重要性是不言而喻的。无论联邦中央怎样担心远东对亚太地区贸易依赖度的提高，远东地方政府都会大力发展与亚太地区的经贸联系，推动能源、资源类产品出口，同时吸引外资。

### （三）外资与外贸

在外国直接投资方面，绝大多数外国直接投资流向了萨哈林州（油气领域），该地区占远东近 70% 直接外国投资。同样，在对外贸易领域，也主要是萨哈林州油气出口的贡献。在对外经贸关系方面，远东地区的对外贸易格局在最近十年都是稳定的：萨哈林州、滨海边疆区、萨哈共和国以及哈巴罗夫斯克边疆区保障着远东 90% 以上的对外贸易。在 2018 年的对外贸易中，出口方面占主导地位的是萨哈林州，远东大部分的燃料和能源产品出口（87%）是该州的贡献；进口方面，滨海边疆区起着主要的作用，远东地区进口食品中的 85.9%、进口机械中的 64.2%、进口化学产品中的 70%、进口金属及其制品中的 50.4%，都是从这个边疆区进口的<sup>②</sup>。2018 年，除了滨海边疆区，其他远东联邦主体都是贸易顺差，而且顺差额度较大。

在远东的进出口贸易格局中，特别是在出口方面，资源、能源、木材、食品/农产品这些原料型产品占主要部分。2019 年，这些产品的出口占远东总出口额的 80% 以上。远东经济多元化直至今目前仍然没有实现。

<sup>①</sup> Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный Совет Российской Федерации. Сентябрь 2017.

<sup>②</sup> 以上数据和材料引自 Прокапало О. М., Бардаль А. Б., Исаев А. Г., Мазитова М. Г., Суслов Д. В. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2018 г.

表 1 2019 年远东进出口贸易结构 (单位: 亿美元)

	出口	进口
远东整体	288	84
主要的进出口产品品种:		
食品及农产品	40	11
能源、矿物产品	181	4
化工产品	0.6	0.8
木材、纸质品	11	0.9
金属及其制品	5	7
机械产品	13	45

数据来源: Статистическая информация о внешней торговле за декабрь 2019 года. 11 февраля 2020. <http://dvtu.customs.ru/statistic/2019-god/operativnaya-informacziya/document/226027>

远东地区主要的对外贸易伙伴是中国、韩国和日本。很多在口号上宣称的通过远东扩大与东南亚、南亚国家的经贸合作并没有数据支撑。远东地区几乎所有的原料都是出口到中日韩三国: 燃料和能源产品的 91.9% (韩国 44.8%、日本 32.3%、中国 14.8%)、海产品的 96.7% (中国 44.2%、韩国 41.8%、日本 10.7%)、98.6% 的木材产品 (中国 80.3%、日本 14.3%、韩国 4%)。远东一半以上 (56.2%) 的机械产品出口到了中国<sup>①</sup>。需要注意的是, 数据显示, 中国并不是远东能源的最大进口方, 韩国和日本的比重远远高于中国; 但是远东的木材主要是向中国出口和供应的。不过, 远东地区大部分联邦主体的第一大对外贸易伙伴是中国, 虽然绝对值并不大, 但是影响大 (远东顺差, 中方逆差)。2018 年, 中国占阿穆尔州对外贸易总额的 83.5% (5.69 亿美元)<sup>②</sup>、布里亚特共和国的 37.4% (3.94 亿美元)<sup>③</sup>、犹太自治州的 94.7% (1.69 亿美元)<sup>④</sup>、外贝加尔

① 以上数据和材料引自 Прокапало О. М., Бардаль А. Б., Исаев А. Г., Мазитова М. Г., Суслов Д. В. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2018 г.

② Обзор внешнеэкономической деятельности Амурской области за 2018 год. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/folder/147038/document/176934>

③ Итоги внешней торговли Республики Бурятия. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/statistic/respublika-buryatiya/2018-god/document/176935>

④ Обзор внешнеэкономической деятельности Еврейской АО за 2018 год. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/folder/147042/document/176936>

边疆区的 91.8% (9 亿美元)<sup>①</sup>、堪察加边疆区的 40.3% (3.69 亿美元)<sup>②</sup>、滨海边疆区的 52.7% (39.7 亿美元)<sup>③</sup>、哈巴罗夫斯克边疆区的 59.6% (18.5 亿美元)<sup>④</sup>。中国是这些联邦主体的第一大贸易伙伴。例外的情况是萨哈林州和马加丹州。作为远东长期的第一大外贸地区，萨哈林州最大的对外贸易伙伴是韩国，贸易额为 72.9 亿美元 (占 45.7%)；其次是日本 52.5 亿美元 (占 32.9%)；与中国的贸易额是 18.99 亿美元 (占 11.9%)<sup>⑤</sup>。马加丹州主要的外贸伙伴是哈萨克斯坦、韩国和比利时<sup>⑥</sup>。与中国的贸易顺差，对于预算紧张的远东地方政府而言是很紧要的。作为远东发展的直接责任人——地方州长，大都积极主张发展与中国的经贸关系，而且一个明显的趋势是远东州长大部分来自于远东当地。当然，远东州长的仕途由莫斯科决定。

#### (四) 稳定但不独立的远东州长

在与联邦中央的关系上，远东州长的地位经历了与俄罗斯其他地区大致相同的过程：从较强的独立性，转变为对联邦中央特别是对总统的归顺。俄联邦中央牢牢地掌控着地方州长以及地方政治经济的发展进程。

在一些关键地区，联邦中央的利益和出发点是保住统俄党候选人，即联邦中央支持的候选人当选为地方领导人，而且联邦中央也有能力实现这个目标，这在滨海边疆区和伊尔库茨克州体现得相当明显。这两个重要的地区，目前在任州长都是得到联邦中央高度信任的人选 (分别是科热缅科和科布泽夫)。另外一个关键的地区是哈巴罗夫斯克边疆区，自 2018 年由自由民主党成员富尔加尔任州长，但是在 2020 年 7 月被总统解职。当然，整体而言，远东州长的位置还是具有稳定性的，联邦中央的目的显然不是要使远东成为乱局。2018 年远东州长发生了大幅度变更，有 6 个联邦主体更换了州长，但实际上仍具有相当的稳定性，同时

① Итоги внешней торговли Забайкальского края. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/statistic/zabajkal-skiy-kraj/2018-god/document/176937>

② Обзор внешнеэкономической деятельности Камчатского края за 2018 год. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/folder/147046/document/176938>

③ Обзор внешнеэкономической деятельности Приморского края за 2018 год. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/folder/147050/document/176940>

④ Обзор внешнеэкономической деятельности Хабаровского края за 2018 год. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/folder/147056/document/176943>

⑤ Обзор внешнеэкономической деятельности Сахалинской области за 2018 год. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/folder/147054/document/176942>

⑥ Обзор внешнеэкономической деятельности Магаданской области за 2018 год. 14 марта 2019. <http://dvtu.customs.ru/folder/147048/document/176939>



也体现了远东州长大部分来自远东的特点。

表 2 2018 年获胜州长的特点

地区	获胜者	获胜者背景	获胜特点
阿穆尔州	奥尔洛夫 (Василий Орлов)	出生于阿穆尔州的布拉戈维申斯克市；担任过布市副市长	自己人的回归
滨海边疆区	科热缅科 (Олег Кожемяко)	出生于滨海边疆区	自己人的回归
哈巴罗夫斯克边疆区	富尔加尔 (Сергей Фургал)	出生于阿穆尔州，长期在哈巴罗夫斯克边疆区工作；国家杜马议员	自己人的回归
布里亚特共和国	齐杰诺夫 (Алексей Цыденов)	俄罗斯交通部前副部长，出生于赤塔，在哈巴罗夫斯克学习和工作过	自己人的回归
萨哈共和国	艾森 (Николаев Айсен)	此前担任萨哈共和国首府城市雅库茨克市市长	获胜的本地市长/ 自己人
外贝加尔边疆区	奥西波夫 (Александр Осипов)	此前担任远东发展部第一副部长	长期在远东工作/ 自己人
马加丹州	诺索夫 (Сергей Носов)	此前担任斯维尔德洛夫斯克州下塔吉尔市 <sup>①</sup> 市长	获胜的外来市长
萨哈林州	利马连科 (Валерий Лимаренко)	来自于俄罗斯原子能公司	与萨哈林州毫无关系

根据相关的信息整理而得，参见：Дальневосточные губернаторы: свои против чужих. EastRussia подводит итоги кадровых перестановок на Дальнем Востоке в 2018 году. 10. 01. 2019.

莫斯科一家咨询公司 (Minchenko Consulting) 对俄罗斯州长的稳定性进行了跟踪分析与排名研究，具有一定的参考价值，并且一些分析结论也是准确的<sup>②</sup>。该咨询公司综合俄罗斯国情，在评估州长稳定性方面，设定了 9 个指标以及相应的赋值<sup>③</sup>，最终得分越高，则州长保住位置的机会越大。按照排名情况，把州长分为三组：绿色组，得分在 16 分及以上，被免职的可能性不大；黄色组，11 ~ 15 分，存在被免职的风险；红色组，0 ~ 10 分，被免职的风险很高。

根据评估，在远东州长中，最稳定的是外贝加尔边疆区的奥西波夫 (19 分)；第二位是一直排名良好的萨哈共和国行政首脑艾森 (17 分)；第三位是阿

① 下塔吉尔市是乌拉尔地区重要的工业中心。

② Главы Забайкалья, Якутии и Амурской области вошли в топ-3 рейтинга губернаторов Аналитика. 18 февраля 2020. <https://vostokmedia.com/>

③ Методология рейтинга устойчивости "Госсовет 2.0". <https://map.minchenko.ru/>

穆尔州的奥尔洛夫（17分）；接下来是萨哈林州的利马连科和楚科奇自治区的柯平（都是15分）；犹太自治州的戈尔德施泰因得分的主要原因是联邦中央的大力支持（14分）；处于最危险地位的是堪察加的领导人伊柳辛（9分）<sup>①</sup>；诺索夫在马加丹州不被认为是“自己人”，没有得到地方精英的接纳。远东联邦区的州长，至少排在前八名的，都是比较稳定的<sup>②</sup>。哈巴罗夫斯克边疆区的富尔加尔作为非统俄党的地方州长（自由民主党推出的候选人），其得分最少的是与联邦中央的关系，这一项就足以使他的执政稳定性排名垫底<sup>③</sup>。

在决定州长稳定性的指标中，赋值最高的是与联邦中央的关系（最高10分）。可见地方州长的去留高度受制于联邦中央。更加严重的是，其他的一些指标也可以认为是由联邦中央决定的：大型项目的选址、强力部门的干预以及刑事起诉等。

远东联邦区在整体上可以被视为一个“特区”，受到联邦中央的特殊照顾，其州长的稳定性在俄罗斯全国范围内是较高的，仅次于乌拉尔联邦区。不过，远东联邦区几乎所有的州长（除了柯平与刚上任不久的戈尔德施泰因）都存在一个共同的隐患，就是地区内部的矛盾，即地区层面的精英纷争，特别是州长与关键城市市长之间的矛盾。在州长与市长的关系中，州长占据主动和优势，但二者关系紧张，显然不利于地区发展。

总体而言，在俄罗斯目前的制度设计中，留给地区和地方领导人独立行动的空间并不大。首先，州长本人的去留高度依赖于联邦中央。虽然总体上远东州长的任职是稳定的，且是以当地来源的候选人为主体，但是能否完成联邦中央交办的诸多政治与社会发展方面的任务，能否获得领导人的信任，仍然是关键因素。其次，在远东地方发展层面，总统派驻在当地的全权代表（特鲁特涅夫）以及远东发展部，在诸多新制度的创设乃至管理方面都具有垄断地位。比如，超前发展区、自由港制度的设计与是在远东发展部，而不是地方政府的手中。再次，也是非常关键的，作为地方发展所必需的预算收入，远东大部分联邦主体都要依靠联邦中央的预算转移，也就是说州长（更不用说市长）手中基本上没有

<sup>①</sup> 作为佐证，伊柳辛很快（2020年4月）就离开了堪察加州长职务。

<sup>②</sup> Главы Забайкалья, Якутии и Амурской области вошли в топ-3 рейтинга губернаторов Аналитика. 18 февраля 2020.

<sup>③</sup> 实际上也是如此，2020年7月20日，俄罗斯总统下令提前终止哈巴罗夫斯克边疆区州长的职务，理由是富尔加尔失去了总统信任（7月10日富尔加尔受到刑事指控并被捕）。同时任命1981年出生的杰格佳廖夫（Михаил Дегтярёв，来自自由民主党）任代理州长。参见 Михаил Дегтярёв назначен врио губернатора Хабаровского края. Президент подписал Указ "О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края". 20 июля 2020 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63689>

可以独立支配的发展预算，只能靠莫斯科的供给来维系地方财政（另外的途径是发展对外贸易、吸引外资）。虽然远东地区汇集了大量国家级别的项目和工程，但是这些也同样不在地方的手中。最后，几乎每个联邦主体都存在内部精英纷争，进一步消耗着地方发展的潜力。

虽然有着稳定、持续的俄联邦层面的远东政策，但地区层面的发展权限受控，发展资源稀缺，这是制约远东发展的一个重要因素。

### 三 大项目、大企业落户远东及其效果

俄联邦在远东地区相继开启了一系列大型的投资项目、基础设施项目和地区发展项目。这些项目的主要执行者并不是远东的企业，而是联邦大企业。前文提及的远东主要制度创新之一的超前发展区，基本上就是为这些大型项目和大型企业量身定做的。一些俄罗斯学者的研究指出，远东政策的主要获益者，首先是大型能源项目的主导者，即联邦大型企业<sup>①</sup>。这些大企业与联邦政府大都有着特殊的关系，其领导人也如同地方州长或者政府部长一样，受到总统的接见。在经济层面，可以说大型企业是联邦中央推行远东政策的重要工具和抓手。

远东地区最大的项目，是东部天然气项目（Восточная газовая программа），由俄罗斯工业和能源部在 2007 年 9 月批准，俄罗斯政府授权天然气工业公司实施，该项目框架几乎涵盖整个远东。第一条路线是通过萨哈林天然气开采中心（萨哈林 2、3 号项目）供应远东内部需要，即萨哈林—阿穆尔河畔共青城—哈巴罗夫斯克—符拉迪沃斯托克管道网络。第二条是通过伊尔库茨克天然气开采中心（科维克塔气田）、雅库特天然气开采中心（恰扬金气田），经西伯利亚力量管道供应中国。这两条线路均已建成<sup>②</sup>。俄罗斯石油公司实施的大项目，是在滨海边疆区“石油化工”超前发展区内建设俄罗斯最大的东方石油化工综合体<sup>③</sup>。西布尔公司的主要项目，是建设阿穆尔天然气化工综合体<sup>④</sup>。俄罗斯铁路公司承担的

① Глазырина И. П., Фалейчик Л. М. К вопросу о сохранении человеческого капитала на Востоке России: жизнь учителя и врача после " майских указов" // ЭКО. 2019, № 5.

② <https://www.gazprom.ru/projects/east-program/>

③ 这是远东另外一个超大型的项目，由俄罗斯石油公司负责。项目进展情况可以参见：<https://www.eastrussia.ru/material/chego-dobivaetsya-rosneft-otkazom-ot-vnkhk-/>

④ Гречина Е. О., Пляскина Н. И., Харитоновна В. Н. Формирование условий стратегического альянса сырьевых компаний для реализации проектов газохимических кластеров на Востоке России// Регион: экономика и социология. 2018, № 3.

是对跨西伯利亚和贝阿铁路干线进行现代化改进。

表3 远东大型项目一览表

项目类别	涵盖的地区	执行的企业/备注
大型投资项目		
1. 阿穆尔天然气化工生产集群	阿穆尔州斯沃博德内超前发展区	俄罗斯天然气工业公司、西布尔公司/项目总投资6100亿卢布 <sup>①</sup>
2. 东方石油化工综合体	滨海边疆区石油化工超前发展区	俄罗斯石油公司/项目总投资6000亿卢布
3. “星”造船集群	滨海边疆区大卡缅超前发展区	俄罗斯石油等公司组成的财团支持/项目总投资1450亿卢布
大型基础设施项目		
1. 发展贝阿、跨西伯利亚铁路干线	远东、西伯利亚地区	俄罗斯铁路公司/项目总投资5620亿卢布 <sup>②</sup>
2. 滨海1号、滨海2号国际交通走廊建设	滨海边疆区	注：中国方面是黑龙江省、吉林省
3. 跨境交通项目	阿穆尔州，犹太自治州，滨海边疆区和哈巴罗夫斯克边疆区	注：指的是同江—下列宁斯阔耶铁路大桥、黑河—布拉戈维申斯克公路大桥、东宁—波尔塔夫卡公路桥、黑河—布拉戈维申斯克跨境索道
4. 电力项目	以阿穆尔州为基地向中国供应电力；远东电网建设	俄罗斯统一电力公司、俄罗斯原子能公司、俄罗斯电网公司
大型地区发展项目		
1. 开发俄罗斯岛	滨海边疆区	注：2017年5月30日，俄罗斯政府通过政府决议，批准了发展俄罗斯岛的规划
2. 开发大乌苏里斯克岛	哈巴罗夫斯克边疆区	注：主要是发展旅游业

<sup>①</sup> 在2019年的东方经济论坛期间，西布尔公司宣布了投资建设“阿穆尔天然气化工综合体”（Амурского газохимического комплекса）的计划。这个项目实施地点也在斯沃博德内市，与阿穆尔天然气加工厂临近，使用的就是该加工厂的原料。西布尔公司与俄罗斯天然气公司签署了供应协议。实际上，西布尔公司与俄气关系密切，俄罗斯天然气银行占西布尔公司70%的股份。参见 <https://www.sibur.ru/>

<sup>②</sup> 根据2014年10月24日俄联邦政府令，批准了这个项目“对跨西伯利亚和贝阿铁路干线现代化”。俄罗斯铁路公司负责在2020年前完成项目指标。项目总投资5620亿卢布，其中俄铁出资3022亿卢布，剩余部分由联邦政府出资。但是在资金投入方面存在困难，制约着项目的如期完成。

3. 发展阿穆尔河畔共青城	哈巴罗夫斯克边疆区	注：发展高科技军民两用的航天和造船工业，改善基础设施和居住环境
4. 发展斯沃博德内城市	阿穆尔州	注：建成高科技的天然气加工厂，改善城市环境；俄联邦政府于 2017 年 7 月 22 日批准了“斯沃博德内市 2025 年前社会经济长期综合发展规划” <sup>①</sup>
5. 发展齐奥尔科夫斯基市	阿穆尔州	注：该市 2015 年前名称为乌格哥尔斯克；在此地建设东方航天中心；改善居住环境

注：表格内容根据 2017 年俄罗斯国务委员会的评估报告整理。Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный Совет Российской Федерации. Сентябрь 2017.

需要特别提及的是，大型投资项目基本都在超前发展区内。在远东，一个地区能否获得超前发展区的地位，需要联邦政府层面的批准。超前发展区的一个非常重要的政策设计是，政府为项目提供基础设施建设。而入驻超前发展区的核心企业其实是联邦大型企业，特别是能源类企业。换句话说，政府政策的主要受益者是这些大企业。而在自由港的政策设计中，专门提及政府不负责基础设施建设。但是入驻自由港的往往是中小企业、创新企业，他们得不到与超前发展区的同样对待。实际上这对于提高地方政府的预算收入、改善远东地区的就业与民生，并不是有利的政策设计。

另外，这些大企业税收流向的问题很隐蔽，但是非常关键。俄罗斯科学院西伯利亚分院高级研究员涅费德金的研究表明<sup>②</sup>，通过财税制度的改革，类似远东这样资源丰富的地区，从能源、资源企业身上只能获取相当有限的一部分税收，大部分税收流入了联邦预算和能源企业总部所在地——莫斯科（以及圣彼得堡）的预算中。俄罗斯税收制度的性质是，地方预算收入主要是依靠利润税，但从 2009 年起利润税从 24% 下降到 20%，这能降低企业的负担，但是却影响了地方财政。2009 年还取消了地方在附加增值税中的份额，当时以反危机措施为由，把附加增值税归到了联邦税种之中，这给石油开采地区造成了巨大的预算损失。在地方财政有限的情况下，地方的相应支出只能依靠联邦的财政预算转移，远东的大

<sup>①</sup> 根据该规划，2017~2025 年，对于该市的总投入为 488 亿卢布，其中联邦财政出资 280 亿卢布，阿穆尔州地方政府配套 33 亿卢布，其余的 175 亿卢布是预算外资金。

<sup>②</sup> Нефёдкин В. И. "Бюджетное проклятие" ресурсных регионов// ЭКО. 2015, № 6.



部分地区都属于这种情况。涅费德金在其另一篇文章中，形象地把俄罗斯的原材料和资金流向，与俄罗斯的河流流向做比较：从外乌拉尔的开采地，巨大的能源河流流向欧洲（近年来也流向东南方向），然后汇入到更大的全球经济海洋（基本上都在俄罗斯国境之外）。资金流按理来说应该是回流到原材料产地；但矛盾的是，资金流也从能源产地向外流出，补充着联邦预算、莫斯科市和圣彼得堡市的预算，支撑着大企业及其获益者，只有很小一部分资金回流到资源开采地。在俄罗斯，能源、资源企业的税收注册地点比开采地点更加要紧，因为税收的主要获得者除了联邦财政外，就是大企业的税收注册地——莫斯科与圣彼得堡，俄罗斯最大型的资源公司和国家公司，基本上都注册在这两个城市<sup>①</sup>。俄罗斯地区问题研究专家祖巴列维奇特别关注了俄罗斯地区之间的不平衡问题，特别是莫斯科、圣彼得堡相对其他地区的优势。他指出，莫斯科不仅有着大城市集群的优势，同时还有着首都地位的制度优势，以及俄罗斯大型的公司、银行总部大都在莫斯科。从本世纪第二个十年起，俄罗斯政府把莫斯科的部分优势地位向圣彼得堡倾斜，俄罗斯天然气公司、俄罗斯天然气石油公司的总部迁到圣彼得堡，目的是为了补充圣彼得堡城市的预算。当然，莫斯科仍然拥有更大的优势。在预算收入方面，莫斯科多年来占全国的19%~20%<sup>②</sup>。

当然也有例外。比如俄罗斯两家地方性的、但也属于大型能源企业——鞅鞅石油（鞅鞅斯坦共和国）和巴什石油（巴什科尔托斯坦共和国），它们与地方政府关系紧密，把自己定位于地区企业，这在很大程度上决定了这两家石油公司的政策。它们的行动原则是，不愿意成为其他地区的税源基础，而宁愿向当地政府交纳<sup>③</sup>。苏尔古特石油天然气公司（Сургутнефтегаз，总部在汉特—曼西斯克自治区）为地方经济做出了重要贡献。它们在2003年获得重要产地的开采权之后，

① Нефёдкин В. И. Корпорации на территории: колонизация или локализация? // ЭКО. 2013, № 8. 俄罗斯国际关系学界的研究成果也指出远东大型项目的收益主要是流向了莫斯科，留给远东当地的经济利益很有限，参见 Торкунов А. В., Стрельцов Д. В., Колдунова Е. В. Российский поворот на Восток: достижения, проблемы и перспективы // Полис. Политические исследования. 2020, № 5.

② Зубаревич Н. В. Неравенство регионов и крупных городов России: Что изменилось в 2010 – е годы? // Общественные науки и современность. 2019, № 4.

③ Токарев А. Н. Как учесть интересы нефтяных регионов? // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2015, № 6. 不过，根据一些学者的研究，鞅鞅石油虽然名义上是鞅鞅斯坦共和国的企业，但是实际的所有权掌握在联邦政府的手中。巴什科尔托斯坦共和国的巴什石油公司、伊尔库茨克州的伊尔库茨克石油公司，也都逐步被联邦政府收纳为联邦大型油业的一个部分。参见宋博：《试论俄罗斯央地关系治理的非常规工具选择：能源治理》，载《俄罗斯研究》2016年第5期；〔俄〕谢尔盖·比留科夫：《身份认同与地区政治经济发展：以俄罗斯巴什科尔托斯坦共和国为例》，载《俄罗斯研究》2020年第2期。

在当地修建了一系列基础设施工程，包括发电厂、机场等，同时创造了许多工作岗位，当地人大量参与其中工作。不过，根据祖巴列维奇的观察，在俄罗斯，只有莫斯科市能够进行密集的基础设施建设，而其他地区几乎都没有这个资金。

大型项目、大型企业在远东落户，目前充其量是发挥着改善宏观经济指标的作用，但对于远东地区财政、地区基础设施与民生质量的贡献还没有体现出来。根据 2019 年俄罗斯各地生活质量排名，前六位是莫斯科市、圣彼得堡市、莫斯科州、鞑靼斯坦共和国、别尔哥罗德州以及克拉斯诺达尔边疆区。远东地区都在 30 名以外，最好的是堪察加边疆区（第 30 位），接下来是哈巴罗夫斯克边疆区（31 位）、萨哈林州（34 位）、滨海边疆区（46 位）、马加丹州（50 位）、阿穆尔州（67 位）、楚科奇自治区（68 位）、萨哈共和国（70 位）、布里亚特共和国（77 位）、外贝加尔边疆区（82 位）和犹太自治区（83 位）<sup>①</sup>。在这样的综合环境下，远东人口依然呈外流的趋势。2019 年 9 月东方经济论坛的前一天，普京直接指出远东发展的不足，“人口形势仍然令人担忧，是在红线区，几乎所有远东联邦主体的人口都在下降。很遗憾的是，离开远东的人，仍然多于来到远东的人”<sup>②</sup>。

联邦级别的大型企业进驻远东还有一个效果，就是对其他国家企业在远东地区的投资与经营造成排挤。中国企业在远东的农业投资，特别是在滨海边疆区的农业经济领域一度相当红火，以合资企业“阿尔马达”（Армада）为代表，各项生产指标曾高居整个远东地区的前列。随着俄罗斯大型的农业企业“俄罗斯农业”（Русаро）投资远东，并通过子公司获得了“阿尔马达”公司的大部分土地和农业机械，中国企业失去了在滨海边疆区养殖业、种植业（大豆、玉米）领域的地位<sup>③</sup>。

## 结 语

关于远东地区，俄联邦层面的一个基本认识是，远东需要得到特别的关注，

<sup>①</sup> Рейтинг российских регионов по качеству жизни – 2019. 17 февраля 2020. <https://ria.ru/20200217/1564483827.html>

<sup>②</sup> Заседание президиума Госсовета под председательством Владимира Путина на площадке Дальневосточного федерального университета состоялось заседание президиума Государственного совета, посвящённое национальной программе развития Дальнего Востока на период до 2025 года и на перспективу до 2035 года. 4 сентября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61443>

<sup>③</sup> Зуенко И., Иванов С., Савченко А. Китайские инвестиции на Российском Дальнем Востоке // Мировая экономика и международные отношения. 2019, № 11.

为此成立了远东发展部，并委任一名副总理（兼总统全权代表）专门负责远东发展，以及制定各类向远东地区倾斜的政策。俄联邦层面对远东的发展路线也是比较清晰的：先发展经济领域（基本上实现了），再完善社会民生（正在进行），目标是稳定并增加远东人口。在远东发展的过程中，联邦中央在各个环节都发挥着主导性的作用和决定性的影响。可以说，联邦层面的远东政策是持续、稳定的，也是清晰、清醒的；但是挤占了地方政府的空间，这是问题所在。

地方层面存在着比较多的问题。首先，州长处于一个尴尬的地位。对上需要完成总统的命令，确保当地在总统选举和地方选举上的正确方向，但是对当地建设，州长手中缺少用于发展的资源和权限。其次，地方精英之间的矛盾，虽不是本文的研究对象，但是可以感觉出问题的严重性，这是消耗地方层面发展与稳定的一个源头。从大型企业的层面来看远东，可以说它们是远东开发政策的直接受益者（也是重要的推动者），远东大型项目的落地之处，就是它们逐利与获利的起点。它们高度依赖联邦中央，但独立于地方政府，更远离远东民众。

综合这几个层次进行分析，可以看出远东发展政策中存在矛盾与问题。首先，俄联邦希望远东地区超前发展，并给予实际的政策倾斜和资源配置，但是不给远东地方政府财政和管理自主权，同时大量赋权给总统派驻远东联邦区全权代表和远东与北极发展部，这实际上是等于架空了远东地方政府。其次，大型企业随同大项目入驻远东，带来了大量的投资，但是带走的更多。远东地方政府也几乎无权管理联邦大型企业，联邦大型企业更像是一个垂直的机构，直接隶属于莫斯科。远东当地的企业几乎没有声音，得不到有效发展，无法与坐享各类政策优惠的联邦大型企业得到平等对待，却要同台竞争，在这个意义上，远东当地的经济主体也被架空。第三，超前发展区和自由港的不同制度设计是令人困惑的。入住超前发展区的大都是联邦能源、资源、农业类的大型企业，在超前发展区，政府负责建设基础设施，显然政府是为这些企业服务的。而入住自由港的往往是中小企业、创新企业，但是政府不提供基础设施建设方面的帮助，这当然不利于创新经济在远东的扎根与发展。

从积极的角度看，在联邦远东政策的影响下，远东人口外流的幅度在缩小，2019年远东人口外流11700人（2018年是33145人），这是多年来的最低水

平<sup>①</sup>。另外，也需要客观地承认，远东严峻的气候使得一些人就是想去一个暖和舒适的地方<sup>②</sup>。气候因素对于俄罗斯的人口流向始终是紧要的，甚至比收入多少还重要<sup>③</sup>；除了两大首都之外，“暖俄地区”（Теплороссия，别尔哥罗德州、沃罗涅日州和克拉斯诺达尔边疆区）是俄罗斯吸引海内外移民的主要地区<sup>④</sup>。

总体而言，远东在经济发展方面是俄罗斯的一个增长点，但远不是发动机；在社会民生方面危机重重，远不及俄罗斯全国的平均水平。俄联邦的远东开发战略，正处在从推动经济发展向改善社会民生的过渡阶段。2020 年 9 月通过的远东 2024 年以及 2035 年前社会经济发展国家规划，其重点是提高远东地区居民的生活质量<sup>⑤</sup>，目的是留住远东居民，并吸引新的移民来到远东。

对于远东问题，本文的分析和看法可能受制于阅读范围和理解程度，会有不准确的地方。选取远东这个地区作为研究对象，是感觉需要引发对俄罗斯地区研究给予更多的关注。俄罗斯这么庞大的一个国家，其内部各地区的自然环境、经济发展状况、人文特征十分不同。国内的一些学术刊物，比如《俄罗斯研究》杂志新近相继发表了一些关于俄罗斯地方问题的文章，提出了不少值得思考的内容。这样的研究对于深入认知俄罗斯的央地关系、地方政治精英的变迁、大型企业在地区的运作等等，很有帮助<sup>⑥</sup>。

（责任编辑 张昊琦）

① Отток населения с Дальнего Востока стал минимальным за все годы. 02.03.2020. <https://www.nakanune.ru/news/2020/03/02/22566968/>

② Юрий Гень, Инесса Доценко, Владимир Таурский, Погоня за солнцем. Почему дальневосточники уезжают на Кубань и ищут лучшей жизни " там, где их нет" // Российская газета – Экономика Дальнего Востока № 15 (7478) . 25.01.2018.

③ Холодилин К. А. , Янжимаева Ю. И. Конвергенция региональной плотности населения в России за 120 лет// Вопросы экономики. 2020, № 11. 即便是在远东气候条件最为优越的滨海边疆区和萨哈林州，当地居民仍然向往更加温暖的俄罗斯南部和中央地区，参见 Фомин М. В. , Безвербный В. А. , Селезнёв И. А. , Шушпанова И. С. , Мирязов Т. Р. Пространственное развитие Приморского края и Сахалинской области; мнение жителей// Проблемы Дальнего Востока. 2020 № 4.

④ Наталия Розинская, Иван Розинский, Украинская миграция в Россию: итоги и перспективы// Экономическая политика. 2020, № 4.

⑤ Михаил Мишустин утвердил Национальную программу развития Дальнего Востока. 28 сентября 2020. <http://government.ru/news/40487/>

⑥ 如〔俄〕А. 雅科夫列夫、Л. 弗林克曼、С. 马卡罗夫、В. 波戈达耶夫：《俄罗斯精英共识与地区经济发展：鞑靼斯坦共和国的经验》，载《俄罗斯研究》2019 年第 1 期；〔俄〕С. 比留科夫：《转型中的库兹巴斯：阿曼·图列耶夫的离任与克麦罗沃州的发展前景》，载《俄罗斯研究》2019 年第 1 期；〔俄〕康斯坦丁·沃斯特里科夫：《下诺夫哥罗德州政治状况与地区发展前景》，载《俄罗斯研究》2020 年第 1 期；〔俄〕谢尔盖·比留科夫：《身份认同与地区政治经济发展：以俄罗斯巴什科尔托斯坦共和国为例》。