

俄罗斯战略东进:任重而道远

卢昌鸿

(安徽财经大学法学院,安徽蚌埠 200433)

摘要:俄罗斯的战略东进以开发东部地区融入亚洲经济为主要内容,以提升俄罗斯在亚太地区的影响力为长远目标。俄罗斯东部有着丰富的资源,但经济落后,人口外流严重。俄罗斯政府出台了一系列开发东部的计划和措施,但目前开发面临的制约因素也很明显:开发计划过于依赖政府主导,东部经济基础薄弱,劳动力不足,国家身份的欧洲定位和投资环境不佳等。俄罗斯的亚太新政策偏向实用主义,以维护本国政治经济利益为主导,短期内俄罗斯在亚太地区所能发挥的影响力有限。

关键词:俄罗斯;远东;西伯利亚;开发;亚太战略

中图分类号:D851.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-3311(2014)01-0034-10

收稿日期:2013-11-02

作者简介:卢昌鸿(1974—),男,安徽含山人,安徽财经大学法学院讲师;上海外国语大学俄罗斯研究中心,在读博士。

2012年5月,普京再次当选为俄罗斯总统后,新政府专门设立远东发展部,先后出台了一系列计划和措施,并制定了新的亚太政策,高调推出开发东部和融入亚洲经济的“东进”战略。2013年4月,俄罗斯政府推出10万亿卢布的远东开发计划,投资规模史上罕见。然而一年多来,俄罗斯东部开发成效并不明显。就现阶段来看,俄罗斯的东部开发仍面临诸多制约因素,俄政府若不采取切实有效的应对措施,势必会影响俄罗斯东部开发和融入亚太经济一体化的进程。

一、战略东进计划的出台

1991年苏联解体后,俄罗斯经历了近十年的经济下滑,人民生活水平降至令人震惊的地步,人口稀少的东部地区情况更是一落千丈。这一时期,俄中央政府无力顾及东部,任其自由发展。东部地区经济结构非常不合理,轻工业严重不足,农业落后,中央财政拨款的急剧减少导致东部经济陷入长期衰退中。经济持续衰退使得东部地区人口大量外流,劳动力的匮乏严重制约了当地经济

的发展,严峻的形势已威胁到俄罗斯的东部领土安全。

(一)战略东进计划出台的背景

俄罗斯东部地区资源之丰富世之罕见。远东是俄罗斯通往亚太的门户,经济和战略价值对俄来说难以估量,仅萨哈林岛上的石油储藏量就占俄石油总储量的25%。西伯利亚是全世界自然资源最丰富的地区,仅东西伯利亚的石油储量就相当于整个美国的储量,还有储量惊人的天然气。^[1]此外,这里集中了俄煤炭储量的70%,水力资源的80%,森林资源占世界的23%。这里还有世界上已发现的几乎所有矿物资源。整个西伯利亚被称为俄罗斯的地下宝库,俄著名科学家罗蒙诺索夫曾感慨俄罗斯的强大在于西伯利亚的富饶。

然而,一直以来欧洲地区是俄罗斯的政治、经济和文化中心,人口密度和经济发展程度远领先于东部地区。远东和西伯利亚长期以来都存在着基础设施不足、交通非常不便、经济落后等问题。近20年来,东部地区自然减员加上人员外流,劳

动力严重缺乏,严重制约了该地区的发展。近年来,东亚国家的移民和资本进入人口稀少的东部地区,俄政府担心该地区会沦为亚洲国家原料供应地和经济附庸,进而失去对这块远离俄政治中心地区的控制。

2009年美国推出重返亚太战略,其全球战略重心明显向亚太地区转移,美日同盟有所强化,这对俄罗斯东部领土安全和亚太战略利益已然构成威胁。近年来,美欧相继陷入金融危机和债务危机,俄罗斯的传统贸易伙伴——欧洲陷入经济衰退中,与之相对的是亚太地区经济增长充满活力。俄罗斯想借开发东部之机融入亚太经济,增强国家的经济实力,促进国家的复兴。

2010年7月,俄罗斯总统梅德韦杰夫在出席远东社会经济发展会议时表示,俄应抓住亚太地区经济增长的机会,加快发展同亚太地区国家的经济关系,提升俄在亚太地区的影响力。这标志着俄罗斯战略东进拉开序幕。

2012年APEC峰会召开前夕,普京总统撰文指出:“俄罗斯长期以来就是亚太地区固有的一部分,我们视这个充满活力的地区是俄罗斯以及远东和西伯利亚未来成功最重要的推动因素”。^[2]这充分显示了俄罗斯融入亚洲经济的意愿和决心。

(二)俄罗斯政府出台相关政策和措施

2010年以来,俄罗斯经济逐渐走出危机,成为率先复苏的国家之一。2011年和2012年,俄罗斯经济增长分别为4.3%和3.4%,增幅在世界主要经济体中位于前列。^[3]随着经济的增长,俄罗斯地区间发展不平衡的问题日益凸显。普京再次当选总统后,明确指出:“开发远东和东西伯利亚是俄罗斯最重要的地缘政治任务”。^[4]新政府把东部开发提升到国家战略的高度。俄罗斯政府先后出台了一系列开发东部的政策和举措:

1. 推出远东发展战略。2009年底,时任俄罗斯总理的普京签署联邦政府令,批准了俄罗斯联邦的《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》。该战略将远东和贝加尔地区纳入国家长期发展战略中,表明俄罗斯政府意在提升远东和贝加尔地区的国内国际地位,加快俄罗斯融入亚太地区经济空间的步伐。

2. 成立远东发展部。2012年5月,普京再次当选为俄罗斯总统后签署组阁令,新政府首次设立了“远东地区发展部”。远东发展部总部位于远

东地区的哈巴罗夫斯克,在莫斯科开设代表处,这在俄罗斯历史上前所未有。

3. 加强东部基础设施建设。为配合东进计划的实施,俄罗斯远东地区赤塔—哈巴罗夫斯克的公路已于2010年宣告竣工,在俄罗斯历史上首次实现远东地区和国家公路网的连接。此外,高速铁路项目也已经启动,超过50个技术复杂的隧道和铁路桥项目正在实施中。贝加尔—阿穆尔干线和西伯利亚大铁路的现代化改造工程正在进行中。

2012年12月,俄罗斯远东发展部部长伊沙耶夫接受记者采访时表示,目前远东发展优先项目共有92个,其中交通基础设施项目最多,达到35个,其他项目涉及油气资源、铁矿和金矿开发、林业、航天基地建设和机器制造等。

4. 设立专项投资基金。为推动东部地区的发展,2011年俄罗斯联邦政府设立远东和贝加尔地区发展基金。该基金隶属于俄罗斯外贸银行,用以帮助俄罗斯偏远地区投资项目的实现,包括经济和社会领域的基础设施项目、创新举措和创建经济特区等。

5. 全力筹备APEC峰会。2012年9月,第20届APEC峰会在俄罗斯远东城市符拉迪沃斯托克召开。俄罗斯政府视这次峰会为东部地区融入亚太经济的一个契机,为这次为期一周的会议,俄罗斯政府筹备了四年,投入了高达210亿美元的资金。^[5]俄联邦政府投入巨额资金在东部进行基础设施建设,新的机场、铁路、建筑出现在这片土地上。

6. 推出远东和贝加尔地区社会经济发展计划。2013年4月,俄罗斯总理梅德韦杰夫批准了《远东和贝加尔地区社会经济发展国家计划》。俄罗斯将为该计划投入10万亿卢布的巨额资金,联邦政府投资占到近1/2,超过一半以上的资金将来自预算外资金和企业注资,这些投资将主要用于改善东部地区的交通系统、能源和社会公共基础设施建设。

7. 重新打造欧亚大陆桥。充分发挥西伯利亚大铁路作为欧亚大陆桥的独特作用一直是俄罗斯政府努力追求的目标。2012年,俄罗斯铁路公司为提高西伯利亚大陆桥的竞争力,对从俄罗斯东方港上岸的过境运输大客户给予运价优惠,吸引了部分原经中国的新欧亚大陆桥运输的客户。两年来,通用汽车、麦德龙等大客户纷纷改走西伯利

亚大铁路,每年仅从中国流失到西伯利亚大铁路的过境箱就达 2.5 万标箱。^[6]

2013 年 8 月,俄罗斯政府宣布为提升西伯利亚大铁路的运输能力,进一步发挥大铁路作为欧亚大陆桥的作用,普京总统批准了 170 亿美元的投资计划,对西伯利亚大铁路进行改造和扩建,计划在 2018 年前将铁路的运力增加 5 500 万吨,即提高运能 46%。^[7]俄罗斯欲借扩建铁路拉动基础设施投资,扩大出口贸易规模,铁路升级将提升俄罗斯在欧亚贸易中的地位。

历史上俄罗斯曾对西伯利亚进行过两次大规模的开发。19 世纪后期到 20 世纪初,伴随着西伯利亚大铁路的建成,带动了西伯利亚地区农业、工业和城市的发展。20 世纪 60—80 年代,为加快西伯利亚和远东的开发,苏联政府修建了第二条西伯利亚铁路,进一步推动了东部的开发与发展。第一次开发是利用西伯利亚的资源发展欧俄,第二次开发是出于国防和安全需要以及增强国家的经济实力,这两次开发都取得了相当大的成就。此次开发是建立在前两次开发的基础上,旨在振兴东部地区的经济,具备一定的条件和经验。现阶段,俄罗斯国内政局稳定,经济复苏;国际上,经济全球化和区域经济一体化深入发展,亚洲经济一枝独秀,俄罗斯东部开发的内外部环境都是很有利的。

(三)与亚太国家经贸合作前景广阔

俄罗斯战略东进的一个重要内容是加入亚太经济一体化进程。

俄罗斯海关局公布的统计数据显示,2012 年俄罗斯对外贸易总额为 8 372 亿美元,欧盟仍是俄最主要的贸易伙伴,俄外贸地区比例为:欧盟占 49%(2011 年为 47.9%,下同),亚太国家占 24%(23.8%),独联体国家占 14.1%(15.1%)。^[8]

目前,俄罗斯有近一半的对外贸易是同欧洲国家进行的,但欧洲市场不再会有大的增长,受债务危机的影响,欧洲经济已进入萧条期。俄罗斯深刻认识到:经贸合作伙伴中有增长潜力的国家是在亚太地区。2012 年,俄罗斯政府第一副总理舒瓦洛夫提出一项重新调整俄罗斯贸易流向的构想,若该计划能顺利实施,到 2020 年俄罗斯对外贸易的一半将来自亚太地区。

2012 年的 APEC 峰会,俄罗斯设置了四个议题:贸易投资自由化及区域经济一体化;加强粮食

安全;建立可靠的供应链;创新增长合作。这四个议题与俄罗斯东部的开发密切相关。俄罗斯正努力改善东部的基础设施和投资环境,以吸引更多外资,加强与亚洲国家的合作,融入亚洲经济;俄罗斯作为粮食出口国,可进一步增加东部地区的耕地面积和粮食产量;俄罗斯独特的地理位置,是亚洲和欧洲之间的中转站,但其作为洲际运输通道的能力尚未充分发挥;俄罗斯正加强与美、中、日、韩等国在高科技领域的合作,培育本国经济增长点。外界认为此次峰会是俄罗斯融入亚太推进战略东移的绝佳机遇。^[9]

俄罗斯与东亚国家的能源合作发展较快。2011 年 1 月,从俄罗斯阿穆尔州的斯科沃罗季诺至中国大庆的输油管道开通,当年向中国提供原油 1 500 万吨。2013 年 10 月,中俄就勘探和开采东西伯利亚油气资源签署了谅解备忘录,为两国联合开采俄东部能源铺平了道路。根据中俄已签署的协议和备忘录,短期内俄将把对中国的年石油出口提高到 3 000 万吨(2012 年为 1 920 万吨)。^[10]

2011 年 9 月,从萨哈林到符拉迪沃斯托克的天然气管道竣工,此管道可向中国、日本和其他亚太国家提供天然气。2012 年 12 月,从雅库茨克州的泰舍特至太平洋港口科济米诺湾的石油管道开通,未来可向亚太地区的美国、日本、中国、新加坡、马来西亚和韩国提供石油。除能源外,俄罗斯东部地区还有矿产、渔业、木材、土地开垦等有待开发的项目。俄罗斯希望与国外投资方进行深层次的合作,在俄罗斯境内发展加工业,组织高附加值产品的生产。

随着全球气候变暖,俄罗斯东部地区的大片冻土带变得适宜耕种,西伯利亚丰沛的水资源为在该地区发展农业、养殖业和食品加工业提供了很好的条件。俄外交与防务委员会主席团主席卡拉加诺夫提议:“为满足中国和东亚国家的需求,俄可在西伯利亚的一些地区搞集约化农业生产,生产谷物、饲料、肉类、家禽,可能的话,还有啤酒。”^[11]

全球气候变暖使得连接欧亚大陆的海上通道——俄罗斯北冰洋沿岸的北方航道通航前景越来越明朗,俄罗斯对西伯利亚北冰洋沿岸北极资源的开发也已拉开序幕,北部沿海一带的港口建设已经启动。这些因素将有力提升俄罗斯东部地

区土地的潜在价值和地缘战略地位,进一步推动俄罗斯与亚太国家的经济合作。

二、东部开发计划面临的挑战

西伯利亚地区地广人稀,气候寒冷,生存环境恶劣,一直令人望而生畏。东部开发的口号从沙皇俄国时期就已提出,但一直都是说得多做得少。此次战略东进能否如俄罗斯领导人所预期的那样取得成功,现在还难以得出结论。俄罗斯此次东部开发计划面临哪些主要的制约因素呢?

(一)政府主导的弊端

普京当选总统后,新政府设立远东发展部,还计划成立国家集团公司,以主导东部的开发。这就意味着,东部开发更多的是采用行政命令的方法来运营。俄已有专家对此提出质疑:“无论是即将组建的国家公司、现有基金会还是联邦地区发展部都不能解决西伯利亚的发展问题,国家只看重超大型项目,其投资显然难以收回。”^[12]

发展经济应遵循市场规律,充分发挥市场的作用,若过分依赖行政干预,恐难实现预期目标。俄罗斯政府效率低下,政策僵化且缺乏连贯性,东部开发的许多计划目前仍停留在规划层面,企业还没有大规模进驻,这已充分显示了俄罗斯政府主导的弊端:没有私营企业的大规模参与,开发和发展会缺乏内生动力。

2013年9月,在俄罗斯召开的瓦尔代国际辩论俱乐部非正式会议上,俄罗斯前财政部长库德林指出:“我们并没有为投资者营造良好的环境,这种状况还将延续很多年,这一点是很明显的。”^[13]

(二)经济发展水平和基础设施滞后

远东与西伯利亚地区,过去由于国防原因一直处于对外封闭状态,开发程度低。20世纪50—70年代,苏联工业化快速扩张时期,在西伯利亚建了一大批城市和工业企业,这些城市和企业地处偏远,交通不便,几乎没有一座城市在经济上能完全自给自足。苏联解体后,俄罗斯中央政府每年给这些城市提供大笔补贴资金,已影响到俄其他地区的经济发展。^[14]

现阶段,东部地区的人均劳动生产率不仅远低于西方发达国家,也低于全俄平均水平。远东和贝加尔地区的道路和交通状况令人担忧,基础设施严重不足,要改善这一状况需投入大量资金,而资金短缺正是俄政府最感棘手的问题。远东和

西伯利亚地区的土地有很大的增产空间,还有大量可开垦土地,但由于缺乏资金和劳动力,土地远没有得到有效利用,许多土地被闲置。

(三)劳动力不足

苏联时期,政府通过提供补贴等措施确保了东部地区人口的稳定。俄罗斯进入市场经济后取消了补贴,由于气候恶劣,物资供应困难,远东地区的人口开始大量外流,劳动力的缺乏已严重制约了当地经济的发展。现阶段东部劳动力的缺乏是整个地区性的,不仅仅是熟练工人,这使得俄罗斯政府提出在这个地区兴建几十座工厂的计划成为乌托邦式的幻想。^[15]

东部地区恶劣的生活环境短期内恐难有根本改变,而俄罗斯西部人口不太可能向东部大规模流动,从国外引入劳工和移民无疑是解决这个问题的有效途径。中国有丰富的劳动力,但出于对中国的戒备心理,俄罗斯对中国劳工的进入予以严格限制。2012年,普京在谈到亚太政策时明确指出:“我们将严密监控来自中国的移民。”^[16]俄罗斯计划从中亚、南亚、朝鲜引入移民开发东部。

2012年,俄远东发展部部长伊沙耶夫曾表示:政府制定的移民计划未见任何成效,因为吸引人才需要提供高薪工作。普京总统的经济顾问舒瓦洛夫也表示:吸引人们前往远东地区的唯一方式,是消除基础设施方面的瓶颈,并为商业开发创造激励措施,迄今为止这两个方面都进展甚微。

(四)开发成本过高

东部开发面临的一个很大难题是开发成本过高,西伯利亚的情况尤为严重。以往的开发经验表明:除能源领域,投资其他领域的企业根本难以获得足够的利润来支付高额工资以吸引新的劳动力和留住现有的劳动力。^[14]俄罗斯科学院远东分院经济所的研究数据显示:过去40年里,国家每向远东地区投资1卢布,产出只有18戈比,使得国家对该地区的投资变得没有意义。^[17]俄罗斯政府高层对发展东部其他工业项目虽然谈得也很多,但考虑到成本因素,绝大部分预算资金都流向了油气资源的开发领域。

(五)开发东部的矛盾心理

俄罗斯一方面希望引入国外资金开发东部,另一方面又对外商的涌入感到担忧。俄罗斯一些政治家担心,远东地区远离国家政治和经济中心,一旦政策失误引起不良后果,中央政府将难以进

行有效管理和控制。^[18]俄罗斯至今仍有许多人将外商视为入侵者,认为他们投资东部是看重这个地区的能源与矿产资源,这有可能使东部地区沦为别国的原料供应地和经济附庸。

俄罗斯官方多次宣称中国对俄罗斯不构成威胁,但由于历史原因,俄在潜意识里一直担心人口众多的中国可能对西伯利亚发动和平入侵。普京总统多次强调,要严格限制外国人入境。2012年APEC峰会期间,有外国投资商向普京总统抱怨:俄罗斯过境签证程序的漫长和复杂让人不堪忍受。

在远东开发问题上,地方与中央的观点并不总是一致。地方政府希望获得更多的自主权,加快对外开放步伐,而中央政府却有所顾忌。有俄学者认为:没有政治和经济上的自决,俄远东就无法在东北亚占据应有的位置。^[19]

(六) 国家身份定位问题

俄罗斯一直将自己定位为欧洲国家。俄罗斯政治和文化定位面向欧洲,现阶段的对外经济联系主要也在西方,俄罗斯国内绝大多数政治精英都认为俄罗斯应走欧洲国家的发展道路。国家身份的欧洲定位,将是俄东进战略面临的一个主要难题。

2012年10月,在俄罗斯召开的瓦尔代国际辩论俱乐部论坛上,俄罗斯总统办公厅主任伊万诺夫说:“我们都是欧洲人,我们与欧洲的贸易占到进出口总额的一半,我们大量的外汇储备都是欧元,即使在欧元危机最严重的时候我们都没有改变我们的储备结构。我们的亚洲政策只是对与欧洲关系的补充而已”。^[20]

(七) 政策缺乏连贯性

俄罗斯的政治管理逻辑被称为“人工掌舵”(manual steering),国家重要的优先计划需要领导人的关注和吸引强有力的团队参与,而非制度性安排。2012年APEC峰会主办活动一结束,俄政府曾经负责筹备峰会的跨部门合作专业团队立即被转作准备其他项目,如欧亚经济委员会和G20等。^[21]政府原先提出的许多东部开发计划被搁置,许多部门也被解散。

俄罗斯目前正处于经济转型阶段,政府推动的政治改革进展缓慢,官僚作风和腐败现象严重,国内投资环境不佳。营造良好的投资环境,需要俄罗斯政府健全法律法规、惩治官员腐败、制定优惠政策、打击影子经济(黑手党控制的经济)、完善

基础设施等,这些都不是一蹴而就的,需要政府投入大力气进行完善和整治。

这些挑战的存在,注定了俄东部开发不可能一帆风顺,必将是一个长期的过程,其中可能会有反复。但从长远来看,东部的开放和开发是必然趋势,俄要想成为一个经济强国和实现国家复兴,东部的发展是不可或缺的。

三、俄罗斯的亚太新政策

俄罗斯的战略东进由东部开发与亚太新政策两部分内容构成,这两者联系紧密。东部开发的一个重要途径是融入亚洲经济,而成功融入亚洲经济需要一个指导性的政策支撑。俄罗斯若想融入亚太经济一体化进程,不仅要考虑与亚洲国家进行经济合作,其他领域的交往与合作也非常重要。双边关系的全面发展更有利于推动俄罗斯融入亚洲经济,也能为俄东部开发吸引更多的外部投资。

近几十年来,亚洲经济一直增长强劲,面对这一有利的外部环境,俄罗斯越来越关注东方,并制定了相应的政策以更好地融入亚洲。近年来,俄罗斯与亚洲国家在政治、经济、安全、旅游、文化等领域的交流与合作日益频繁,成果显著。2012年5月,普京再次当选总统后,随即签署了一份《俄联邦对外政策执行措施》的行政命令,文件中提到:“关于亚太地区,要着眼于更广泛参与这个地区的融合进程,以加速东西伯利亚和远东地区的社会 and 经济发展。加深与中国的平等、互信和战略合作关系,加强与印度和越南的战略伙伴关系,发展与日本、韩国、澳大利亚、新西兰和其他亚太重要国家的互利合作关系”。^[22]此份文件是俄罗斯亚太新政策的纲领性文件。俄罗斯新亚太政策主要体现在以下几组双边关系中:

(一) 俄中关系

现阶段,美国将战略重点转向亚太,中俄在东亚地区面临同样的外部压力,两国有加强战略合作的客观必要性。普京对发展与中国的双边关系给出了明确的定位:“中国经济的增长不是一个威胁,而是一个对俄而言蕴含着无限商业合作潜力的挑战,我们应借中国之风扬俄经济之帆”。^[23]中俄两国的边界问题已经得到解决,在国际上互相支持,两国关系达到历史上前所未有的高度。

中俄两国经济合作空间很大,互补性强。2010年,中俄双边贸易额为554.5亿美元,中国

成为俄罗斯最大的贸易伙伴国。2012年,对华贸易已占俄罗斯对外贸易的10.5%,达886亿美元。^[24]两国贸易到2015年有望达到1000亿美元,2020年将达2000亿美元。中国已成为俄罗斯在亚洲最重要的经济合作伙伴。

能源合作是中俄经贸合作的重要领域。对欧洲出口放缓后,俄罗斯加紧了能源东输。2011年1月,从俄罗斯斯科沃罗季诺到中国大庆的石油管道正式启用,俄通过此管道在未来20年内每年向中国输送原油1500万吨至3000万吨。2013年6月,中俄签署了一项总价达2700亿美元的能源协议,俄罗斯在未来25年每年向中国提供4600万吨石油。^[25]2013年10月,俄能源部部长诺瓦克宣布:“俄罗斯天然气工业股份公司与中国石油天然气集团公司已就俄罗斯每年供应中国380亿立方米天然气的定价公式达成共识。”^[26]两国的电力和煤炭贸易以及在核电领域的合作也达到相当高的水平。

中国影响力的日益上升在一定程度上也引起俄罗斯的不安和疑虑。俄罗斯有官员和专家对政府提议:“优先发展同那些有潜力制衡中国崛起的国家的双边关系,如日本、越南、韩国、朝鲜、缅甸和蒙古;把俄打造成东亚地区油气资源的重要供应国;增强俄在这一地区的军事力量;积极参与这一地区国际新秩序的建立和介入危机。”^[27]但俄罗斯官方对中国的政策和态度没变,短期内中俄平等互信的战略协作伙伴关系不会出现大的变化。

(二)俄日关系

南千岛群岛(日本称北方四岛)一直是俄日关系的焦点问题。

2009年,俄罗斯总理普京在访问日本时宣称:日本如果愿意为发展双边关系付出努力,与俄罗斯展开经济合作,俄罗斯将考虑归还四岛中的两座岛屿。2011年,日本发生福岛核事故后,俄罗斯迅速做出反应,增加对日本油气供应。2012年普京当选总统后再次表示:俄日在岛屿争端上达成妥协存在现实的可能性。

俄罗斯在领土问题上的立场之所以出现松动,是因眼下实现国家经济现代化是俄罗斯面临的最紧迫的任务,这需要大笔资金,俄罗斯希望获得日本的资金和技术开发东部地区。俄罗斯希望日本在东部地区投资还有一层考虑:希望日本和中国形成竞争之势,俄罗斯不愿任一投资方在该

地区占主导地位。^[28]

然而,从实际情况来看,两国的政治精英并没有准备好在领土问题上做出必要的妥协。在日本外务省的官方网站俄日关系的页面上,“日本的北方领土”大标题被置于最上面和最显眼的位置,可见北方四岛对日本的意义非同寻常。对俄罗斯而言,南千岛群岛是俄罗斯面向太平洋的前沿,亚洲大陆通向日本的踏脚石。^[29]四岛像对准日本咽喉上的一把钢刀,对日本构成巨大威胁,俄罗斯在岛上建立的监听设施可监听美日的军事情报信息。^[30]鄂霍次克海是俄罗斯的内海,南千岛群岛正好扼守鄂霍次克海的门户,俄罗斯的战略核潜艇可在鄂霍次克海内自由游弋,形成对美日的战略核威慑力量,一旦四岛交给日本,俄罗斯核潜艇的安全性将大大降低。可以想见,任何一位俄罗斯领导人若在领土问题上对日本做出实质性的让步都将面临难以承受的政治风险。

岛屿问题虽然影响俄日政治关系的改善,但两国在经济领域的合作正日益加深。2011年,两国贸易额已超过300亿美元。2012年,俄日双边贸易额为335亿美元,日本成为俄罗斯第九大贸易伙伴国。2012年,日本对俄罗斯的直接投资为107亿美元,成为对俄投资的十大国之一。^[31]日本对俄罗斯的投资并非慈善行为,俄罗斯能源和原材料对日本有很大吸引力,日本的投资主要集中在欧俄地区。俄罗斯政府希望日本投资东部地区,但在领土问题未解决前,日本是不会考虑对远东和西伯利亚进行大规模投资的。^[32]

2013年4月,日本首相安倍率经济代表团访问俄罗斯,在与普京总统会谈时,两人都对加强商业合作很感兴趣,但在领土问题上双方立场仍有较大差距。在美日安全同盟的总体构架下,俄日关系短期内难有实质性的改进。

(三)俄与朝鲜半岛关系

俄罗斯作为朝鲜的传统盟友,反对联合国对朝鲜进行政治、经济制裁。2006年10月,朝鲜进行地下核试验后,俄罗斯支持安理会制裁朝鲜的决议。2011年以来,两国关系有所改进,但俄罗斯未能说服朝鲜回到六方会谈,朝鲜于2009年放弃该会谈。

为加深对朝鲜的影响,2012年俄罗斯同意免除朝鲜欠俄罗斯的110亿美元债务的90%,剩余的约10亿美元将被用于“债务换援助”项目,使俄

罗斯可以参与朝鲜一些新的项目,如能源、健康、教育等领域。^[33]俄罗斯一直想建成一条经朝鲜境内通往韩国的天然气管道及贯通半岛的铁路,朝韩紧张关系若得不到彻底缓解,输气管道和半岛铁路建成的前景就非常渺茫。

1994年,俄韩决定把两国关系定位为“建设性互补伙伴关系”。2004年,韩国总统卢武铉访问莫斯科,两国领导人发表了共同宣言,将两国关系提升为“全面合作伙伴关系”,两国在政治、经济和军事领域的交流与合作稳步推进。

2000年,俄韩双边贸易额仅为27亿美元,2007年上升到150亿美元。2008年,尽管发生了金融危机,双边贸易额仍达184亿美元。^[34]2011年,两国贸易额已达250亿美元。俄罗斯向韩国出口的产品以能源和原材料为主,韩国向俄罗斯出口的主要是制成品。韩国希望对开发东西伯利亚发挥积极作用,不仅是油气资源,还有建设贯穿半岛的铁路。^[35]

2012年APEC峰会期间,普京总统与韩国总统李明博谈话时指出,韩国是俄罗斯在亚太地区第三大经贸合作伙伴,两国经济关系正在向多元化方向发展,只是相互投资水平还不高,但他对两国高水平的政治合作关系感到满意。

俄韩关系的推进有利于半岛局势的稳定。在俄罗斯的影响下,朝鲜在经济上已变得更开放。对朝鲜半岛可能统一的前景,俄罗斯也乐见其成,但前提是以和平方式,俄罗斯并不希望半岛发生战乱。

(四)俄与印度、越南和缅甸关系

俄罗斯将出口武器作为参与全球事务和发挥影响力的有效手段之一,这一点在俄与印度、越南和缅甸的双边关系中体现得最为明显。俄积极推行与这几国的军事技术合作有双重战略考虑:与美国争夺在南亚和东南亚的影响力;抵制中国的影响和挑战。

印度是亚洲经济增长较快的国家之一,俄罗斯与印度历来保持着友好的双边关系,现阶段两国领导人将双边关系定位为“优先战略伙伴关系”。两国关系在政治、防务、民用核能、反恐合作和空间技术领域发展较快。军事技术合作是俄印关系的重点发展领域,印度连续多年成为俄罗斯最大军火进口国,目前印度近七成的军事装备都从俄罗斯引进。两国的军事合作不仅包括武器销售,还包括武

器的联合研发、士兵训练、后勤保障服务和联合军演。两国联合研制第五代驱逐舰、多用途运输机和布拉莫斯巡航导弹计划正在顺利进行中。

俄罗斯与越南一直有着良好的政治关系,是越南的主要武器进口国。根据2009年的协议,俄罗斯将在2018年前向越提供6艘基洛级潜艇。俄罗斯还向越南提供“苏-30MKK”战斗机、“堡垒”岸防反舰导弹等武器。^[36]2013年3月,俄罗斯国防部长绍伊古访问越南,双方正式达成协议由俄罗斯帮助越南重修金兰湾港口。俄罗斯与越南的一系列合作,初步实现了其“南下”的目标。2013年11月,普京总统访问越南时强调指出:“越南不仅是我们的战略伙伴,还是俄罗斯在亚太地区最重要的合作伙伴。”^[37]

俄罗斯还对缅甸提供政治支持,反对联合国对缅实施制裁。俄罗斯与缅甸的军事合作发展很快,缅甸已购买了相当数量的俄罗斯武器装备,包括米格-29战斗机、米-17运输直升机、米-24战斗直升机以及伯朝拉-2M防空导弹。^[38]2013年3月,俄罗斯国防部长对缅甸进行正式访问,凸显了俄罗斯对缅甸的重视,缅方也表示愿与俄进行防务合作。俄罗斯发展与缅甸的关系,除经济利益外,更出于长远的战略考虑:缅甸的地理位置对俄罗斯实现南下印度洋的梦想、制衡中美在这一地区影响力的扩展有着特殊的意义。

俄罗斯国内多数学者认为,俄罗斯应在亚太地区作为一支中立力量存在,保持选择和行动自由,在中美对抗的条件下谋求最大地缘政治和经济利益。^[39]目前,俄罗斯在欧洲面临北约挤压,已没有多少回旋余地,在亚太地区却有可拓展的外交空间。对于正积极谋求全球战略的俄罗斯来说,重视亚太地区,不仅能获得现实的政治和经济利益,还可扩大对全球事务的参与度,提升国际影响力。

四、战略东进的前景分析

俄罗斯东部开发最具竞争力的优势是丰富的能源和矿产资源、可开垦土地、森林和水资源。东西伯利亚和远东被称为地球上最后一块处女地,是当今世界上为数不多的还没有被大规模开垦的富含腐殖质的肥沃黑土地,可用以种植小麦满足亚洲市场日益增长的粮食需求。俄专家估计俄罗斯尚可增加1000万公顷的可垦地面积,其中绝大部分位于西伯利亚,粮食产量也能大幅提升。

西伯利亚有丰富的森林和水资源,投资木材加工、纸浆和造纸业将有丰厚的回报。如此丰富的资源,只要俄罗斯的开发政策得当,再配以必要的基础设施,必能吸引大批投资。

俄罗斯政府正酝酿在东部地区打造第三条工业带。这条工业带从雅库茨克地区北部延伸至雅库特南部,到阿穆尔河畔的共青城,及至太平洋沿岸和萨哈林岛,这条工业带与西伯利亚大铁路和贝阿铁路两条工业带是平行的,该计划是将贝加尔湖北部的科维克塔气田、雅库特南部的恰扬达气田和萨哈林项目连成一线,雅库特南部将建成新的重工业基地,共青城将被打造成高度专业化的科技城。

俄罗斯政府制定的东部开发计划令人鼓舞,然而开发所面临的制约因素至今仍未见明显改善,政府计划明显依赖于资源开发,不免让人对东部开发的前景感到喜忧参半。丰富的资源并不等同于经济繁荣,要建成经济高度发达的社会,有赖于对资金、技术和管理经验的合理运用,更有赖于思维的创新和制度的保障。

受历史传统的影响,俄罗斯现今的政治体制仍以中央集权为主,短时间内恐难出现大的变化,因而政府决策难以做到科学和合理化,政府主导的许多大型项目常伴生低效、腐败和惊人的浪费。东部地广人稀使得基础设施建设耗资巨大且难以产生效益和回报,严酷的气候和恶劣的生活条件对移民难以产生吸引力,这样形成了一个恶性循环。开发成本过高让许多投资商望而却步,投资俄罗斯东部地区,不仅前期投入巨大,获利周期长,还会受俄政府部门官僚作风和腐败的影响,利润难有保障且风险系数高。俄罗斯政府对外企的税收政策执行得也很不稳定,许多政策朝令夕改,让投资商难有稳定的预期。

在诸多制约因素中,思想意识和精神层面的东西改变起来恐怕尤为困难:普遍存于俄罗斯精英与民众思想意识中的欧洲中心主义情结短期内恐难以改变,俄要想很好地融入亚洲经济,在一定程度上得认同自己的亚洲身份(特别是东部地区);对于一个传统的大国和正日益走向复兴中的大国而言,开发东部、融入亚太,不免会出现一种矛盾心理:在与亚洲国家交往中,俄罗斯的大国心态与民族自尊心理难以放得下,这不利于与别国展开平等交往与合作;俄罗斯与亚洲大国之间缺乏互信,这也是俄

对外政策一直以来所面临的困境:俄罗斯总是缺乏安全感,将邻邦都视为现实或潜在对手,一直维持着一支庞大的军队和巨额的军费开支,邻国防务力量的增长会更刺激俄罗斯增加军备开支,这对俄融入亚洲经济是不利的;俄罗斯传统上重领土扩展,不太重视也不擅长发展经济,国家经济长期依赖于对国内丰富自然资源的开采,国民的经济意识不强;独立后的俄罗斯人口逐年下降,移民对俄经济发展意义重大,但俄罗斯不愿成为移民国家,社会各阶层都有明显的排外情绪。观念的改变虽然艰难,但俄若想振兴东部和成功融入亚洲经济,则这种改变是十分必要的。

建立良好的国内投资环境是俄东部开发的基础,而融入亚太经济一体化是东部开发的外部推动力量,融入亚洲经济成功与否在很大程度上取决于俄罗斯的亚太政策。新时期,普京政府的外交优先方向首先是独联体,其次是西方国家,再次才是亚洲,这意味着俄罗斯在亚太外交上难以投入太多精力和资源。从经济合作角度来看,短期内俄罗斯对外经济政策以欧洲为重心难以发生根本改变。

目前,亚太地区的政治和安全格局以中美日益上升的对抗态势为主,俄罗斯难以发挥大的影响力。军事领域,俄的军事现代化还处在起始阶段,难以对亚太地区的安全发挥关键作用。在双边关系领域,俄中战略伙伴关系最为成熟,但面对中国的日益强大,俄罗斯已有一定的担忧和防范心理。领土问题和美日同盟是阻碍俄日政治关系提升的两个关键因素,短期内这两个因素都不可能得到解决,但经济合作有可能提高。朝鲜半岛南北对峙阻碍了俄罗斯的半岛铁路计划和与韩国经济合作的进一步提高。俄罗斯发展与东盟、印度的关系更多是从战略上考虑及传统关系的延续,经济合作短时间内难以达到俄罗斯期望的高度。

短期内,俄罗斯的亚太政策是以维护和实现本国的政治和经济利益为主。从长远来看,俄罗斯可成为影响亚太政治和安全格局的一支重要平衡力量。

[参考文献]

- [1] David Mack. Eastern Promises: Russia's Plan to Develop Siberia, CSIS, 12 Nov 2010[EB/OL]. <http://csis.org/blog/eastern-promises-russia%E2%80>

- 99s-plan-develop-siberia.
- [2] Asia-Pacific region key to Russia's future, RIA Novosti, 5 Sep 2012 [EB/OL]. <http://en.ria.ru/world/20120905/175786976.html>.
- [3] Country Report Russia, Rabobank, 16 May 2013 [EB/OL]. <https://economics.rabobank.com/publications/2013/may/country-report-russia/>.
- [4] John Bonar. Vladimir Putin's report to the Russian parliament on government performances, BSR Russia, 14 Apr 2012 [EB/OL]. <http://www.bsr-russia.com/en/politics/item/2239-vladimir-putins-report-to-the-russian-parliament-on-government-performances.html>.
- [5] Is Russia's APEC summit a \$ 21 billion waste? Ibtimes, 5 Sep 2012 [EB/OL]. <http://www.ibtimes.com/russias-apec-summit-21-billion-waste-761551>.
- [6] 铁总改革冲击连云港货运 [EB/OL]. <http://www.chinawuliu.com.cn/zixun/201307/22/241734.shtml>.
- [7] 投资 170 亿美元, 俄将大举扩建西伯利亚铁路 [EB/OL]. http://finance.ce.cn/rolling/201308/08/t20130808_1123640.shtml.
- [8] 2012 年俄罗斯对外经贸表现欠佳 [EB/OL]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201303/20130300051998.shtml>.
- [9] 俄罗斯被指有意借 APEC 峰会推进战略东移 [EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/world/20120904/090713038859.shtml>.
- [10] 陆南泉. 不断升级的中俄关系 [J]. 同舟共进, 2013, (6).
- [11] Sergei Karaganov, Russia's Asian Strategy, Russia in Global Affairs, 2 July 2011 [EB/OL]. <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/Russias-Asian-Strategy-15254>.
- [12] [俄] 弗拉迪斯拉夫·伊诺泽姆采夫. 远东发展莫斯科应向地方放权 [N]. 环球时报, 2013-03-30.
- [13] [俄] 库德林. 俄罗斯当前经济形势可能会催生危机 [EB/OL]. http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_caijing/20130919/43867680.html.
- [14] Clifford G. Gaddy, Fiona Hill. The Siberian Curse; Does Russia's Geography Doom its Chances for Market Reform? Brookings, Fall 2003 [EB/OL]. http://www.brookings.edu/articles/2003/fall_russia_hill.aspx.
- [15] Oleg Barabanov, Siberia and the Far East as a path to Russian globalization, Valdai Discussion Club, 23 Jan 2013 [EB/OL]. <http://valdaiclub.com/economy/53980.html>.
- [16] Vladimir Putin on foreign policy: Russia and the changing world, Valdai Discussion Club, 27 Feb 2012 [EB/OL]. <http://valdaiclub.com/politics/39300.html>.
- [17] 俄罗斯财长表示远东开发重在吸引中日韩投资 [EB/OL]. <http://v.ifeng.com/news/world/201210/50dfe835-aaf7-47b6-bc6b-05192ceeda29.shtml>.
- [18] Alexei Fenenko, Washington's Far East strategy: US-China contradictions cause problems for Russian Far East, RIA Novosti, 7 Sep 2010 [EB/OL]. http://en.rian.ru/valdai_op/20100907/160495583.html.
- [19] [俄] 拉林. 世界历史背景下的俄罗斯远东: 从过去走向未来 [J]. 社会科学战线, 1997, (2).
- [20] 李新. 试析俄罗斯亚太新战略 [J]. 现代国际关系, 2013, (2).
- [21] Katherine Magalif, From Vladivostok to Bali: What went wrong? Russia Direct, 9 Oct 2013 [EB/OL]. <http://russia-direct.org/content/vladivostok-bali-what-went-wrong>.
- [22] Vladimir N. Kolotov, Russia's Views of the Security Situation in East Asia, BROOKINGS, September 2012 [EB/OL]. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/09/17-russia-east-asia-kolotov>.
- [23] Vladimir Putin on foreign policy: Russia and the changing world, Valdai Discussion Club, 27 Feb 2012 [EB/OL]. <http://valdaiclub.com/politics/39300.html>.
- [24] [俄] 安德烈·伊利亚申科. 经济、战略利益攸关, 俄中关系日趋紧密 [N]. 环球时报, 2013-03-30.
- [25] 俄罗斯未来 25 年每年向中国供应 4 600 万吨石油 [EB/OL]. http://finance.eastmoney.com/news/1345_20130622300118998.html.
- [26] 中俄就天然气供应定价公式达成共识 [EB/OL]. <http://cn.reuters.com/article/commoditiesNews/idCNL3S0IC21L20131022>.
- [27] Marcin Kaczmarek, Russia-China: a shift in the balance of power is underway, OSW, 9 May 2012 [EB/OL]. <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-05-09/russia-china-a-shift-balance-power-underway>.
- [28] Pavel Felgenhauer, The Kurile Islands: a Key to Russia's Maritime Nuclear Strategy, The Jamestown Foundation, 4 Nov 2010 [EB/OL]. http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37127.

- [29] The Kurile Islands Dispute, The Trade and Environment Database, November 1997 [EB/OL]. <http://www1.american.edu/ted/ice/kurile.htm>.
- [30] 吴大辉. 俄日岛争:难以破解的外交死结[J]. 当代世界, 2010, (12).
- [31] Economic relations between Russia and Japan[EB/OL]. <http://www.russia-emb.jp/english/embassy/economic.html>.
- [32] Oleg Barabanov, Timofei Bordachev, Siberia and the Far East as a path to Russian globalization[J]. *Russia in Global Affairs*, 2012, (12).
- [33] Maya Dyakina. Russia writes off 90 percent of North Korea's debt, Reuters, 18 Sep 2012 [EB/OL]. <http://www.reuters.com/article/2012/09/18/us-korea-north-debt-idUSBRE88H0NH20120918>.
- [34] Relations between Russia and the Republic of Korea[EB/OL]. <http://www.russian-embassy.org/english/political.html>.
- [35] Seoul proposes peace, economic ties with Russia, N. Korea, RIA Novosti, 21 Jan 2008 [EB/OL]. <http://en.rian.ru/world/20080121/97457751-send.html?id=>.
- [36] 俄罗斯去年武器卖得好[EB/OL]. <http://www.ria-sibir.com/military/2013/0412/176.html>.
- [37] Putin expects his visit to boost Russia-Vietnam relations, The Voice of Russia, 12 Nov 2013 [EB/OL]. http://voiceofrussia.com/news/2013_11_12/Putin-expects-his-visit-to-boost-Russia-Vietnam-relations-4237/.
- [38] 俄罗斯与缅甸的军事合作前景广阔[EB/OL]. http://radiovr.com.cn/2013_07_04/225628136/.
- [39] 柳丰华. 俄罗斯的东进政策:成就、问题与走势[J]. *俄罗斯学刊*, 2013, (1).

[责任编辑:张京梅]

Russia's Strategic Eastward Shift: A Long Way to Go

LU Chang-hong

(School of Law, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui, 233041, China)

Abstract: Russia's strategic eastward shift aims to integrate the country into the economic circle of Asia with the development of the eastern areas and thus enhance its power in Asia-Pacific region. Though the region is rich in resources, the economy is relatively backward and the population outflow is serious. The introduction of a series of plans and measures by the government can not completely eliminate the restrictions on the development, such as over-dependent on the leading of government, weak economic base, labor shortage, traditional European national identity and poor investment environment, etc. Russia's new Asia-Pacific policy shows a tendency of pragmatism and focuses on the national political and economic interests. Therefore, it can not exert great influence on Asia-Pacific region over a short period.

Key words: Russia; Far East; Siberia; development; Asia-Pacific strategy