

# 普京复任后的俄罗斯内外政策调整

中国现代国际关系研究院课题组

**【内容提要】** 2012年5月,普京重新回到克里姆林宫执掌俄罗斯航船,但国际战略环境和俄罗斯内部形势都在发生深刻的变化。为引领俄罗斯强国复兴,普京在政治上重组权力体系、确保政局稳定;经济上着力推进能源现代化、再工业化和远东开发,并努力融入世界经济体系;对外加速打造欧亚联盟,积极参与亚太地区事务;在安全领域,俄罗斯加大军事改革和军事装备更新力度,强化对外安全合作,力图保障军事遏制能力,维持国际战略平衡。

**【关键词】** 俄罗斯 普京 政治 经济 对外政策

**【作者简介】** 课题组成员包括冯玉军研究员、王郅久研究员、蒋莉研究员、王道副研究员。(邮编 100081)。

2012年既是国际局势持续变化年,也是俄罗斯总统选举年。面对新的执政环境和国际大势,普京对内调整政经政策,以巩固执政地位,确保引领俄罗斯未来发展;对外主动进取,力图以推进“欧亚联盟”为突破口,打造世界有影响力的“独立一极”。

## 一 以退为进、外松内紧, 组建权力体系新架构

回首2012年,普京虽然顺利重登总统宝座,但其第三任期的执政环境较以前明显不同,面临着前所未有的压力和挑战:反对派持续街头抗议示威,在网络上展开“倒普”活动并呈现联合趋势;俄罗斯民众因对经济状况和社会状况不满,对普京及其团队心生“厌倦”,普京的支持率大幅下滑,由2012年5月的60%下降至9月的44%<sup>①</sup>。为稳固政权,确保政局稳定,普京以退为进、外松内紧,在内政领域采取了一系列举措。

一是打造历史上最庞大的总统办公厅,以巩

固总统权力。普京重返克里姆林宫后,组建了俄罗斯独立以来最庞大的总统办公厅,将其任总理时的内阁部长几乎全部带入办公厅并委以重任,增设了1名办公厅第一副主任、2名总统助理和1名总统顾问,办公厅领导班子成员由原来的22人增至25人。普京将办公厅下属局由15个增至22个,增设负责与公众交往和新闻传播、独联体事务、科技政策及发展网络和电子民主等新机构,增设企业家权益保护问题的总统全权代表。2012年10月,普京下令在办公厅增设社会项目管理局,专门负责青年人的爱国主义教育以及保障总统与社会团体的互动。通过一系列的改组,总统办公厅总人数达到前所未有的3100人<sup>②</sup>。总统办公厅的权力巨大且广泛,不仅负责国家政策的谋划和制定,向政府传达总统指令并监督其落实,还掌管着非政府组织及青年发展等重要领域。可

<sup>①</sup> Рейтинг Путина упал “ниже плинтуса”. [http://online47.ru/a/2012/08/17/Rejting\\_Putina\\_upal\\_nizhe/](http://online47.ru/a/2012/08/17/Rejting_Putina_upal_nizhe/)

<sup>②</sup> Об Администрации Президента. <http://state.kremlin.ru/administration/about>

以发现,总统办公厅已成为国家真正的决策中枢。俄罗斯专家认为,普京已将决策中心搬回克里姆林宫。在新的权力架构中,总统办公厅已成为核心决策机构,这在很大程度上巩固了普京总统的执政地位<sup>①</sup>。

二是增设总统直属委员会,掌控经济发展主导权。普京复任后,立即将总统直属委员会由26个增加到30个,并亲自出任经济现代化与创新、民族关系、经济、能源与生态安全等委员会主席。普京任命原副总理谢钦、沃洛金、科扎克和原经济发展部长纳比乌林娜等出任相关委员会副主席或责任秘书,同时吸收总理梅德韦杰夫、相关副总理和各部部长、企业界、学界代表为各委员会成员。这些委员会主要负责协调各政府部门工作,监督和评估各级政府落实总统决议的情况<sup>②</sup>。普京增设总统直属各委员会的目的在于全面增强总统权力,即使在政府管辖范围的经济领域,普京也要“一竿子插到底”,牢牢掌控能源、军工等经济关键领域的主导权。

三是将政府重新转变为“技术型”内阁。2012年5月,普京批准梅德韦杰夫提交的新内阁名单,内阁成员3/4为新面孔。新内阁自诩为前所未有的“开放型政府”,并将推动创新经济、改善民生和发展远东等“老问题”作为首要任务<sup>③</sup>。然而,俄罗斯权力架构的重新调整使总统办公厅内的许多机构与政府重叠,政府被严重削弱且处于总统办公厅和总统直属各委员会的掌控之下。梅德韦杰夫虽和普京任总理时一样兼任“统俄党”主席,政府架构也未发生重大变化,但其决策权根本无法与普京任总理时相提并论,梅氏政府实际已再度转变为“技术型”内阁,只是总统决策的贯彻者和执行者,并随时可能为政策失误“背黑锅”。另外,从普京的个性和“铁腕”作风来看,其第三任期依旧将以“强势总统”示人,以确保权威。在强势总统面前,梅德韦杰夫无力改变现状,在现体制内,他作为政治家的政治空间和回旋余地将变得更窄。

四是推进一系列政体改革,规范政治管控方式。为了迎合选民的政治诉求、缓和与反对派紧张关系,普京在总统大选前后积极推进政治体制改革并收到一定成效,“统一俄罗斯”党的支持率有所回升,并在秋季举行的地方选举中取得较好

成绩。一是恢复州长直选。自2004年普京变相恢复任命地方行政长官以来,俄反对派及西方国家将此作为攻击普京“民主倒退”、“独裁专治”的主要把柄。为缓和矛盾,2012年1月,时任总统梅德韦杰夫向国家杜马提交地方行政长官直选法案。4月25日,国家杜马三读通过了该法案。俄联邦委员会同月27日审议通过了州长直选法案,随后俄总统批准该法案,并于2012年6月1日正式生效。根据该法,州长候选人通过各政党提名或自荐产生,然后由该州所有公民进行直接投票。任何年满30岁、没有重大犯罪前科的俄公民均可成为候选人。但候选人需要通过两关:第一,如果总统认为被提名者参选可能对该地区的领土完整、稳定或人权构成威胁,则有权对该提名提出质询;第二,被提名者必须得到一定数量的该州各市议员的“信任签名”,以证明自己对该地区情况比较了解。由此产生的候选人可以参加州长直选,获得50%以上选票即当选,否则将举行第二轮选举。直选产生的州长只能任一届,任期不得超过5年。这一措施既在形式上恢复了州长直选,又使其处于总统严格监控之下,避免了过去州长“以人民选举为由为所欲为”,或由总统直接“提名、指派”的弊端。二是降低政党组建及参政门槛。2012年4月4日,国家杜马通过对2001年《政党法》的修正案,大幅降低政党组成和参政门槛。新法案规定,将注册政党的最低人数由原来不少于4万人降低为500人。法案还简化了政党义务,取消了地区支部党员最低人数限制,提高了当局解散政党的门槛等多项规定。但同时,为了确保政局稳定,法律仍严格限制新党的活动空间,严禁以民族和宗教为基础建立政党,俄司法部有权拒绝注册“有害”政党,拒绝政党组建联盟参加选举,坚持政党必须获得全俄5%以上选票才有

① Александра Самарина, Кремлевский спецконтроль - Курировать министров правительства Медведева будут помощники и советники Путина//Независимая газета, 23 мая 2012 г.

② Путин создал Совет при президенте России по международным отношениям. <http://ria.ru/politics/20120607/667392569.html>; Путин возглавил президентский совет по науке, а зам - Фурсенко. <http://www.newsland.ru/news/detail/id/1006302/>; Путин создал при себе Экономический совет. [http://www.odnako.org/blogs/show\\_19754/](http://www.odnako.org/blogs/show_19754/)

③ Состав Правительства России. <http://www.government.ru/gov/>

权进入国家杜马。新政党法出台后,目前俄已有30多个新政党登记注册,再现了上世纪90年代政党组建热潮。

五是堵塞境外政治渗透,保障改革自主权。目前,俄境内有1700多个非政府组织,其活动资金主要来源于美国<sup>①</sup>。普京当局深知国内持续不断的反政府抗议活动与美欧国家的暗中支持密不可分。为了堵住漏洞,俄当局出台了一系列法令:2012年6月,国家杜马通过了新的《集会法》,对游行和集会的方式、组织等做出严格规定,加大对在游行和集会过程中违规现象的处罚力度。7月13日,国家杜马又通过了《刑法》中“诽谤罪”条款的修订案,大幅提高对传播虚假信息、损害他人名誉和尊严、诽谤他人行为的罚款力度,罚款额高达50万至500万卢布<sup>②</sup>。7月21日,普京又签署了有关《非营利组织法》修正案的总统令,对外国资助俄法人和自然人从事政治活动做出严格限制,规定接受海外资助并在俄境内从事政治活动的非政府组织将被认定为“外国代理人”,此类组织必须向俄司法部申请列入“特别名单”,每年须两次提交活动情况报告,并接受财务审计。此类组织违法将处以30万至100万卢布罚款,个人违法行为则最高可监禁4年<sup>③</sup>。上述举措进一步增加了俄反对派依靠外援的难度,有力地防范了美国等西方国家对俄政治渗透。

六是加大反腐败力度,展示治国决心。俄罗斯的腐败问题由来已久且根深蒂固。国际权威反腐机构“透明国际”称,俄每年的腐败规模超过3000亿美元,廉洁程度在180个国家中排名第146位,与津巴布韦、委内瑞拉并列<sup>④</sup>。俄反贪组织近期的调查报告显示,官员贪污金额已占GDP的50%。近5年,俄平均受贿金额增长一倍,80%以上的官员有腐败行为<sup>⑤</sup>。俄首席军事检察官弗利津斯基说,俄军也普遍存在腐败现象,划拨给国防军工领域的预算有1/5被贪污。腐败严重败坏了政府形象,引起民众极大愤慨。对此,普京坦承“腐败是国家发展的最大威胁,甚至比经济危机还可怕”<sup>⑥</sup>,梅德韦杰夫痛斥“腐败官员掌控着俄罗斯”,在俄“拥有真正权力”<sup>⑦</sup>。普京复任后,加大了惩治官员腐败的力度,以示其治国决心。2012年8月,重新执政刚满百天的普京支持杜马发起的禁止官员海外拥有财产法案。10月

23日,国家杜马又通过了有关监督官员开支的法案。11月6日,普京宣布解除有贪污军费嫌疑的谢尔久科夫国防部长职务,任命一向以形象廉洁、克己奉公著称的绍伊古为新任防长,并要求其深入调查国防部的腐败问题<sup>⑧</sup>。11月9日,普京又先后解除俄军总参谋长兼国防部第一副部长马卡罗夫及另一名第一副部长苏霍鲁科夫等人职务。11月10日,俄政府前地区发展部副部长、彼尔姆边疆区行政长官帕诺夫、滨海边疆区城市建设局长亚库申等人因涉嫌在亚太经合组织符拉迪沃斯托克峰会场馆建设中侵吞高达9330万卢布的预算拨款而遭到逮捕<sup>⑨</sup>。11月11日,俄政府负责军工产业的副总理罗戈津签署命令,解除了“俄罗斯太空体系”公司全球卫星定位系统“格洛纳斯”首席设计师乌尔利奇奇的职务。据俄航天署署长波波夫称,该系统有65亿卢布开发资金失踪<sup>⑩</sup>。近期普京掀起的反腐风暴可能还将持续下去,以此显示他坚定的反腐决心,但腐败问题根深蒂固,既有苏联时期体制性腐败的历史包袱,也有独立以来新型腐败的发展变异,短期内不可能根除,普京的反腐之路将十分艰难。

① Некоммерческий сектор в России. <http://www.academy-go.ru/Site/SocBarom/Analitica/doklad42/42doc.shtml>

② Госдума приняла закон о клевете, одновременно увеличив размер штрафов. <http://www.newizv.ru/lenta/2012-07-13/166399-gosduma-prinjala-zakon-o-klevete-odnovremennno-uvelichiv-razmer-shtrafov.html>

③ Путин подписал закон об НКО - иностранных агентах. <http://www.newsru.com/russia/21jul2012/nko.html>

④ Рынок российской коррупции - 300 миллиардов долларов. <http://www.qwas.ru/russia/kprf/Rynok-rossiiskoi-korrupcii-300-milliardov-dollarov/>

⑤ Существующие в России законы против коррупции не работают. [http://www.stoletie.ru/obschestvo/chinovniki\\_na\\_soderzhanii.html](http://www.stoletie.ru/obschestvo/chinovniki_na_soderzhanii.html)

⑥ Путин признал, что коррупция для России страшнее кризиса. [http://www.pk25.ru/news/russia/22\\_06\\_12\\_putin-priznal-cto-korrupciya-dlya-rossii.html](http://www.pk25.ru/news/russia/22_06_12_putin-priznal-cto-korrupciya-dlya-rossii.html)

⑦ 《俄罗斯总统称腐败官员掌控着真正权利》, <http://news.163.com/09/1103/08/5N69S2E40001121M.html>

⑧ Владимир Путин подписал Указ «О Сердюкове А. Э.». <http://kremlin.ru/acts/16758>

⑨ Арестован председатель правительства Пермского края Роман Панов. <http://www.dauperrm.ru/node/48203>

⑩ Генконструктор ГЛОНАССа Урличич освобожден от должности после вскрывшихся миллиардных хищений. <http://www.newsru.com/russia/11nov2012/urlichich.html>

## 二 控制国家经济命脉， 力推“再工业化”

为实现2020年进入世界经济前五强的战略目标，普京加紧落实经济现代化战略，从油气行业现代化入手，扩大军工产业投资以推动再工业化，加速推进远东开发，积极融入世界经济体系。然而，在世界经济仍未走出危机阴影的情况下，俄罗斯经济发展面临诸多风险。2012年，尽管俄罗斯出口油价再创新高，但国际市场需求萎缩导致油气出口量下降，经济增速放缓。

2011年，普京主持修订《2020战略》，明确以新的增长模式和社会政策来实现经济现代化<sup>①</sup>。2012年5月7日，普京就任总统后立即签署军工、科技、卫生、住房、长期社会经济政策等总统令，提出包括任期内新增具有现代化生产能力的工作岗位2500万个，创新产品比重增加30%，固定资产投资达到GDP的27%，居民平均实际收入提高50%，医生、大学教师、科研人员工资增加1倍等一系列指标<sup>②</sup>。俄罗斯学者认为，普京的经济现代化战略前提是经济持续稳定增长、国企私有化、各项制度改革和推行新的社会政策，而保持经济增长速度是首要任务<sup>③</sup>。《2020战略》指出，新的增长模式和社会政策顺利实施要求年均经济增长不低于5%，否则俄不能吸引足够的外资和实现跨越式发展。普京在2012年12月12日发表的国情咨文中强调，未来10年俄年均经济增长应保持在5%或6%以上<sup>④</sup>。

然而，俄罗斯经济的现实表现却难以使人对其发展前景表示乐观。2012年，俄罗斯遭遇国际能源市场需求不足，经济增长前高后低。前三季度，俄“乌拉尔”油均价112美元/桶，预计年均可达110美元/桶，高于2011年（109美元/桶）<sup>⑤</sup>。但受欧债危机、中国经济增长减速、美国页岩气革命等因素影响，国际能源市场需求不旺。上半年，俄石油出口量下降2.5%<sup>⑥</sup>。由于油价高，石油出口收入仍增长3.5%。下半年石油出口收入开始回落，7、8月同比分别下降7.4%和8.2%。1~9月，俄天然气出口1493亿立方米，同比减少10.6%。对欧洲出口1025亿立方米，同比减少8.3%。同期俄对外出口总额3904亿美元，仅增

长3.5%<sup>⑦</sup>。上半年，受出口和投资拉动，俄经济仍保持中速增长，GDP同比增长4.4%。下半年经济增长减速，三季度GDP增长2.9%<sup>⑧</sup>，俄经济发展部预测全年经济增长为3.5%，国际货币基金组织预测为3.7%，低于新兴市场国家5.3%、独联体国家4%的平均增速。可见，高油价并未给俄带来高增长，国际能源需求不足制约俄经济增长速度。尽管目前俄经济总量已恢复到解体前水平，但是国家创新能力只有1990年的20%，全面实现创新发展任重道远<sup>⑨</sup>。

尽管俄罗斯社会对普京前两个总统任期实行的“国家资本主义”表示质疑，但普京履新后，仍大力打造能源产业巨头、加大与欧美国家能源合作力度，欲优先实现能源现代化并助力创新发展。普京亲自推动俄罗斯石油公司（“俄石油”）从英国石油公司和俄罗斯AAR财团手中收购秋明-英国石油公司（THK-BP）全部股份，总市值560亿美元<sup>⑩</sup>。“俄石油”收购THK-BP后，开采量、储量跃居世界第一，资产规模进入世界10强<sup>⑪</sup>。俄罗斯智库称，政府借此已控制国内油气储量

① Стратегия - 2020: Новая модель роста - новая социальная политика. <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>

② Владимир Путин подписал Указ «О долгосрочной государственной экономической политике». <http://kremlin.ru/acts? page = 17>

③ Дробышевский С., Синельников - Мурылев С. Макроэкономические предпосылки реализации наовой модели роста // Вопросы экономики, 2012, №9.

④ Послание Президента Федеральному Собранию (12 декабря 2012 года). <http://kremlin.ru/news/17118>

⑤ Основные экономические показатели в 2012 году. [http://cbr.ru/statistics/print.aspx? file = macro/macro\\_12.htm&pid = macro&sid = oep](http://cbr.ru/statistics/print.aspx? file = macro/macro_12.htm&pid = macro&sid = oep)

⑥ Экспорт - импорт России важнейших товаров за январь - июль 2012 года. [http://customs.ru/index2.php? option = com\\_content&view = article&id = 16315&Itemid = 1981](http://customs.ru/index2.php? option = com_content&view = article&id = 16315&Itemid = 1981)

⑦ О состоянии внешней торговли в январе - сентябре 2012 года. [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/Iss. www.exe/Stg/d04/250.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/Iss. www.exe/Stg/d04/250.htm)

⑧ Первая оценка произведенного ВВП за III квартал 2012 года. <http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/>

⑨ Баранов Э., Мальцева И. Национальная экономика в 2011 - 2013 // Экономист, 2012, №9.

⑩ Сделка «Роснефти» с BP сравнима только с распродажей ЮКОСа. [http://www.vedomosti.ru/companies/news/5149411/rosneft\\_predlozila\\_bp\\_kupit\\_50\\_tnkbp\\_za\\_28\\_mlr#ixzz29hkgSU1Y](http://www.vedomosti.ru/companies/news/5149411/rosneft_predlozila_bp_kupit_50_tnkbp_za_28_mlr#ixzz29hkgSU1Y)

⑪ «Роснефть» хочет стать мировым лидером. [http://www.vedomosti.ru/library/news/5226391/kuda\\_katitsya\\_tnkbp#ixzz2AH152Iq1](http://www.vedomosti.ru/library/news/5226391/kuda_katitsya_tnkbp#ixzz2AH152Iq1)

45%，重新回到1990年水平。俄政府还计划把统一电力系统国际公司与伊尔库茨克能源公司合并，成立世界最大电力公司<sup>①</sup>。加之俄罗斯天然气工业公司储量、产量早已位居世界第一，资产规模居世界8强之列，俄将拥有数量众多的世界顶级能源国企，这将为能源领域优先实现现代化奠定基础。

普京尝试走一条用油气资源吸引外国资金和技术的能源现代化之路，欲引进欧美大陆架油气开发的先进技术、提升油气行业现代化水平。2012年，“俄石油”相继与埃克森—美孚、意大利埃尼公司、挪威国家石油公司成立合资公司，共同勘探位于北极大陆架喀拉海、巴伦支海区块，以及黑海、鄂霍茨克海大陆架油气资源。计划2030年前每年从北极大陆架开采8000万吨石油、2100亿立方米天然气，年产值逾千亿美元，以此作为财政收入的新增长点，保障创新发展和社保支出。按普京设想，未来30年内，大陆架项目将为油气领域吸引5000亿美元、为相关领域吸引3000亿美元直接投资。巨额投资在普京新任期内陆续注入，会有力提振俄罗斯经济，提升普京威望。此外，为勘探北极大陆架项目，俄美将在圣彼得堡共同研发用于北极冰原勘探的石油钻井平台，首座浮动核电站也计划在2012年下水，服务于项目开发。

普京推动俄罗斯经济增长的另一举措是借“军备更新”拉动再工业化。苏联时期国民经济军工业化水平很高，约70%的机械制造业服务于军工生产。叶利钦时期，对军工领域进行“雪崩式”改革，导致70%军工企业破产，机械制造业陷于停滞。普京前二个任期重点发展能源产业，军工企业发展有限。重返克宫后，普京强调国防工业现代化改造是国家最优先的任务。为了迅速摆脱能源经济，走上创新发展之路，政府计划2020年前拨款23万亿卢布（约7700亿美元）为军队购买新武器装备和进行国防企业现代化改造，从2013年开始，国防和护法机构预算开支占财政总支出的比重从29%增长到32%<sup>②</sup>。同时，政府将允许私人投资军工企业，2012年已成功引进私人投资生产轻型武器。政府还考虑允许私人资本进入核工业领域，最终使私人投资占军工行业的30%。普京强调，未来军工领域投资重点为航空

航天、核能和造船。航空工业是俄军工领域的重中之重，23万亿卢布中有1/4的资金将用于航空工业，包括发展无人飞机、远程航空兵系统等。未来三年对核武器支出将达1011亿卢布。未来八年，将投资6000亿卢布发展航天技术设备。俄政府还积极支持本国军工企业与外国企业通过技术转让方式进行本土化生产，推动第三、四艘法国“西北风”级直升机航母在俄生产，最终使国产化率达到60%。主管军事工业的副总理罗戈津指出，要以军工企业现代化促进民用制造业发展。目前，俄军工行业产品的45%为本国军用、22%用于出口、33%为民用，未来军工企业生产的民用产品比重将提高到50%<sup>③</sup>。

2012年，俄罗斯政府把加快国企私有化作为转变经济结构、实现经济现代化的重要任务，但新一轮私有化受到诸多因素制约，而普京和梅德韦杰夫在这一问题上的分歧是私有化受阻的关键。普京希望借新一轮私有化为国企吸引资金、更新设备、提高效率创造条件。梅德韦杰夫则更多考虑加速国家资本退出，减少国家对经济干预，搞体制创新。2012年4月，俄联邦政府修订《2011~2013年私有化法案》，并出台2016年前私有化方案，准备出售瓦尼诺海港55%股份、磷灰石公司20%股份、液化煤气运输公司100%股份，以及阿尔汉格尔斯克船运公司、西伯利亚航空、摩尔曼斯克海港、第五发电公司的部分国有股。甚至计划2016年前全部出售“俄石油”、俄罗斯航空公司、俄罗斯水电公司、统一电力系统国际公司、海外石油公司、谢列梅杰沃国际机场、现代商船运输公司、外贸银行、农业银行、农业租赁公司、联合粮食公司、阿尔罗萨钻石公司的国有股，部分出售俄罗斯铁路公司（“俄铁”）、统一电力系统联邦电网公司、石油运输公司、联合航空制造公司、联合造船公司、乌拉尔车辆厂的国有股<sup>④</sup>。多家国企计划

① 《Лукойл》 ждет усиления контроля Кремля в нефтяной отрасли. [http://www.vedomosti.ru/companies/news/5079231/lukoil\\_zhdet\\_usileniya\\_kontrolya\\_kremlya\\_v\\_neftyanoj\\_otrasli#ixzz2EAD0m5MR](http://www.vedomosti.ru/companies/news/5079231/lukoil_zhdet_usileniya_kontrolya_kremlya_v_neftyanoj_otrasli#ixzz2EAD0m5MR)

② Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период. 2014 и 2015 годов. <http://minfin.ru/ru/>

③ Государство начинает жестче регулировать деятельность предприятий ОПК. <http://www.atms-expo.ru/056051055055.html>

④ Принята программа приватизации госкомпаний до 2016 г. <http://www.vestifinance.ru/articles/12561>

2012年借海外证券市场进行私有化,外贸银行计划在英、美证交所出售7.6%国有股,市值约30亿美元<sup>①</sup>。“俄石油”、现代商船运输公司计划在美国上市。但新一轮私有化在实施过程中受到多种因素制约,部分大型国企拖延私有化进程。政府的私有化方案遭到“俄石油”总裁谢钦、“俄铁”总裁亚库宁等人的公开反对。亚库宁认为,私有化方案对“俄铁”既不现实,也不可能完全实现<sup>②</sup>。

普京重返克里姆林宫后,加速远东开发,为经济持续增长创造条件。他在远东开发专题国务会议上指出,经济稳定增长是经济现代化的前提,远东开发是保障经济可持续发展的重要条件<sup>③</sup>。2012年年初,时任紧急情况部部长绍伊古建议政府成立“远东和西伯利亚国家开发公司”,普京明确支持该方案,并计划用国家福利基金运营收入投资西伯利亚和远东基础设施。2011年,俄对外经济银行专门成立“远东及贝加尔地区发展基金”,为远东开发进行项目融资。普京复任总统后,专门设立远东发展部,并将部机关设置在远东城市哈巴罗夫斯克。2012年11月,远东发展部向对外经济银行提交92个远东地区发展项目方案:其中有35项基础设施项目,包括改造贝加尔—阿穆尔铁路和西伯利亚铁路,建设萨哈林大桥等;30项能源建设方案,包括在雅库特和萨哈林建水电站,在乌苏里斯克建热电站等;20项生产建设方案,包括雅库特至符拉迪沃斯托克的天然气管道等。项目总计需投资5万亿卢布(约1万亿元人民币),其中铁路基础设施建设需投资9180亿卢布,占1/5。此外,为拓展亚太天然气出口市场,“俄气”加大对远东地区投资力度。普京表示将尽量避免与欧盟能源合作矛盾,但会寻找向亚洲出口机会。“俄气”总经理米勒称,俄对亚太供气量将很快超过欧洲。为此,“俄气”加速落实东部天然气规划。2012年11月,该公司出台专项投资方案,修建自恰扬金气田经雅库特和哈巴罗夫斯克最终到符拉迪沃斯托克长达3200公里的输气管道,开发恰扬金和科维克金气田,预计投资1.2万亿卢布。

目前,国家投资不足仍是制约远东开发的重要因素,俄罗斯《2013年前远东及贝加尔地区发展规划》仅完成28%。普京在国务委员会会议上

强调,国家将扩大对远东地区财政投入,并在减免税收、吸引外资等方面采取重要措施<sup>④</sup>。

俄罗斯经济现代化需要上万亿美元资金投入,仅靠国家投资远远不够,创新发展更需引进国际先进技术。为此,普京积极推动俄融入世界经济体系,为经济现代化寻求支持。2012年7月10日,俄罗斯国家杜马通过《俄联邦加入马拉喀什建立世界贸易组织协定》的议定书。18日,俄联邦委员会批准该议定书。23日,俄向世贸组织通报入世议定书国内批准程序已完成,正式加入世贸组织。“入世”后,俄罗斯将承担《马拉喀什建立世界贸易组织协定》规定的所有责任和义务,农产品平均进口关税从13.2%降至10.8%,工业品平均进口关税从9.5%降至7.3%,开放16个服务领域和116个服务部门。“入世”强制俄罗斯调整贸易规则,与国际接轨,从长期看有利于扩大非能源产品出口,吸引外国资本和技术。由于关税与WTO逐步接轨,俄白哈关税同盟下调1000余种商品税率,同盟市场对外吸引力加大。越南、印度、新西兰要求与关税同盟建立自贸区。在2012年APEC符拉迪沃斯托克会议上,新西兰总理向普京表示,期望明年访俄时签订自贸区协定。普京认为,如果亚太国家真正看重关税同盟和统一经济空间的市场潜力,俄罗斯将考虑与其建立自贸区。

### 三 坚持务实外交,加大对后苏联空间和亚太投入

普京在内政、经济上虽遭遇不少难题,但2012年俄罗斯的国际环境却大为好转。普京借美国“重返亚太”、欧盟自顾不暇之机,加紧打造“欧亚联盟”,恢复在“后苏联空间”影响;加大亚太外交力度,提高俄与亚太地区的一体化水平;继续强化中俄全面战略协作,双边关系进一步深化;

① Крупнейший российский банк довели до биржи. [http://www.vedomosti.ru/finance/news/4039811/sberbank\\_doveli\\_do\\_birzhi#ixzz26mSpZrsy](http://www.vedomosti.ru/finance/news/4039811/sberbank_doveli_do_birzhi#ixzz26mSpZrsy)

② Якунин против приватизации значительного пакета РЖД. <http://www.vestifinance.ru/articles/12226>

③ Владимир Путин провёл заседание президиума Государственного совета по вопросам развития Дальнего Востока и Забайкалья. <http://kremlin.ru/transcripts/16990>

④ Там же.

与美斗争与合作并举,谋求国家利益最大化。

普京抓住美西方因经济危机自顾不暇、减弱对独联体事务干预力度、独联体各国对俄经济依赖上升机会,着力推进“欧亚联盟”建设,加快独联体一体化进程。

一是积极推进地区经济一体化,为建立“欧亚联盟”创造条件。继2010年7月俄、白、哈三国关税同盟正式启动、2011年1月开始取消三国间的海关检查后,2012年1月起正式建立三国统一经济空间,三国间实行商品、资本、劳务自由流动。成立由三国总统、总理、副总理和一体化委员会协调员四级组成的跨国委员会,负责处理建立统一经济空间的相关事宜。计划2013~2014年建立三国间统一中央银行和共同能源市场,并吸纳更多独联体国家加入。根据各方协议,俄适时启动独联体“自由贸易区”建设,参加自贸区的国家包括俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、摩尔多瓦、亚美尼亚、格鲁吉亚和乌克兰。普京提出争取2015年1月在现有关税同盟、欧亚经济共同体和独联体自由贸易区基础上,组成欧亚经济联盟,之后再加上独联体集体安全条约组织等正式建成“欧亚联盟”。

二是加强独联体军事整合力度。俄把实现独联体安全和防务一体化作为控制独联体和抑制北约等域外势力向该地区渗透的依托。自2002年重新改造集体安全条约组织后,2010年12月又修改该组织宪章,增加处理成员国危机事态条款,赋予其干预成员国内部事务的权力。同时俄积极推进独联体统一防空体系建设,覆盖东欧、中亚、外高加索的统一防空体系已基本成型。近年来,俄进一步巩固在独联体各国的军事基地:将俄黑海舰队在乌克兰塞瓦斯托波尔港的驻扎期限延长至2042年,将驻亚美尼亚军事基地延长到2044年。2012年秋,普京先后访问吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦,将俄驻吉吉坎特空军基地和驻塔201军事基地租期分别延长15年和30年。虽然乌兹别克斯坦2012年6月退出集体安全条约组织对俄主导的独联体军事一体化构成冲击,阿塞拜疆和哈萨克斯坦也对加拉雷达站和拜科努尔航天发射场的地位提出异议,但俄罗斯并不会因此而放松独联体军事一体化的进程。

三是大力推进俄语及俄罗斯文化在独联体普

及和传播。俄认为要加强独联体一体化,必须恢复作为族际交流基础的俄语和俄罗斯文化,要趁独联体国家“去俄罗斯化”尚不“彻底”、多数成年人还掌握俄语之机,加大对俄语教学和俄罗斯文化传播的投入。为此,俄政府继续大力支持“俄罗斯世界”基金会,赞助独联体国家的俄语教学和俄罗斯文化普及,增加在独联体国家落地的俄语电视频道,奖励对传播俄语和俄罗斯文化有贡献的团体和个人。

普京复任后,加大对亚太外交投入,将其视作俄罗斯经济复兴和提升大国地位的重要支点。一是积极参与东亚安全事务。俄通过“六方会谈”和“东亚峰会”等,推动有关各方构建“亚太集体安全体系”。2012年下半年以来,俄调整对日政策,一改梅德韦杰夫对日强硬政策,对日释放出较强的合作意愿。第一副总理舒瓦洛夫、安全会议秘书帕特鲁舍夫等高官接踵访日,为双方开展“安保合作”和高层接触“预热”。俄还积极强化与越南的战略伙伴关系,在越南国家主席7月访俄和梅德韦杰夫总理11月访越期间,双方就联合开发南海油气、俄太平洋舰队使用金兰湾作为维修和补给基地等达成多项共识。俄还按合同从2012年起至2016年每年向越南交付一艘“基洛级”潜艇。俄与印度的安全合作继续深入,俄对印军售虽在一定程度上受到俄一再推迟航母交付期限影响,但双方合作研制第五代战机、联合生产“布拉莫斯”导弹和联合军演等有条不紊地进行。二是加快东西伯利亚和远东油气开发,加速太平洋油气管道及油气加工项目建设,挺进亚太能源市场。俄日启动年产1000万吨符拉迪沃斯托克天然气液化厂项目,2017年投产后可满足日本9%的液化气需求。俄与印度天然气有限公司签订20年供气合同,年出口250万吨液化气(34.5亿立方米天然气当量),从2019年起开始供货。俄罗斯考虑与越南达成继续开采苏联时期业已开始的南海大陆架两处石油区块协议。俄还将提供100亿美元贷款,从2014年到2020年为越建设第一座核电站。

俄罗斯亚太政策的最重要环节是继续深化中俄关系,希望借“中国风吹动俄经济发展之帆”。一是高层保持密切接触。普京复任总统后,在不同场合表达对继续发展中俄关系的期待,并将独

联体以外的正式首访国定为中国。除普京访华外,中俄两国元首还在不同国际场合多次会晤。俄联邦委员会主席马特维延科、政府副总理苏尔科夫、新任国防部长绍伊古等高官相继访华。4月李克强副总理和11月温家宝总理、王岐山副总理、刘延东国务委员访俄并出席两国总理第十七次会晤,更具有继往开来的性质。访问活动深化中俄全面战略协作伙伴关系,推动双方务实合作。二是双边贸易额持续增长。据中国海关统计,2012年1~8月,中俄贸易额达584.13亿美元,同比增长14.9%,其中我对俄出口282.54亿美元,增长13.4%,从俄进口301.59亿美元,增长16.3%,预计全年贸易额将突破900亿美元<sup>①</sup>。2012年1~6月,中国与俄远东地区的贸易额达到43.9亿美元,占远东外贸总额的27.8%,名列第2位(韩国名列第一,双方贸易额为45.7亿美元,占28.8%)<sup>②</sup>。三是金融合作进展顺利。2010年11月,中俄决定取消本币结算限制,扩大本币在双边贸易结算中的比例,随后在两国启动卢布、人民币挂牌交易。仅在莫斯科银行间交易所,2011年日均交易额达到410万元人民币,年交易量达到15亿元人民币。2012年以来猛增到日均790万元人民币,年交易量将达28亿元人民币。两国本币结算和货币互换进展良好。四是人文合作日益增强。两国商定的2012年和2013年分别举办“旅游年”活动进展顺利,今年“中国—俄罗斯旅游年”活动达200多项,大大促进了中国旅客前往俄罗斯旅游,前三季度中国访俄游客总量同比增长40%。两国总理会晤时商定,争取到2015年将双向游客总数增加到500万人次。

普京重返克里姆林宫后,在俄美关系中延续既斗争又合作的原则,促进与美战略平衡和务实合作。从年初俄总统选举时美放言不愿看到普京当选,到普京获胜后美迟迟不发贺电;从普京拒绝参加美主持的“G8”峰会,到奥巴马未参加俄主持的APEC峰会;从美国会通过《马格尼茨基名单》法案,到俄议会通过针锋相对的《季马·雅科夫列夫法》;从美国务卿希拉里·克林顿指责普京企图恢复苏联,到普京指责克林顿“无稽之谈”,种种迹象表明俄美之间的分歧和争斗延续,俄美关系“重启”之路并不平坦。但同时,无论在地缘政治、军事战略,还是经贸领域,俄美均立足相互

需求,合作也取得一定进展。一是美积极支持俄加入世贸,美国会众院已废除长期影响俄美经贸关系发展的“杰克逊—瓦尼克修正案”。二是双方在“反导”问题上的对立有望松动。2012年3月26日,奥巴马与梅德韦杰夫在首尔核安全峰会上的“麦克风门”表明,奥巴马希望在竞选连任后向俄展示一定的“灵活性”,双方可能在反导问题上达成妥协。普京是实用主义者,深知美国对俄崛起的重要性,虽然强烈反对美干涉其内政,但内心倾向于发展双边关系、改善安全环境、促进经济发展。奥巴马赢得总统大选后,普京已向美发出2013年访俄邀请。

#### 四 增强军事遏制能力, 争取维持战略平衡

俄罗斯领导人深知,军事力量是支撑世界大国地位的重要依托,尤其目前俄经济实力依然单薄,维持一支强大的军队,既是维持与美和北约战略平衡、保障国家安全的需要,也是彰显其世界大国地位的需要。

普京断言,当前和未来在国家间冲突中利用核武器的可能性微乎其微,但花样不断翻新的各类高精尖武器,以及网络和太空武器作为战争手段被使用的频率正在大幅提高。俄作为传统意义上的军事强国,在现代战争条件下明显落后了,故此必须加强军事投入,加紧研制适应现代战争的新型武器装备军队<sup>③</sup>。他宣布在未来10年将拨款23万亿卢布用于军队建设,2020前俄军新型武器和装备应达到70%<sup>④</sup>。按照《2011~2013年俄罗斯军事预算法》,2011年、2012年和2013年俄国防支出分别为1.52万亿卢布(约490亿美元)、1.66万亿卢布(约535亿美元)和2.10万亿卢布(约687亿美元),占当年GDP的3.01%、2.97%和3.39%以及财政预算支出的14.3%、

① 《进出口商品主要国别(地区)统计》,载《国际贸易》2012年第8期。

② 《2012年1~6月份我与俄远东贸易额同比增长15.7%》,中国驻哈巴罗夫斯克总领事馆经商室,2012-07-18。http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgkhb/chn/

③ Путин В. В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России. // Российская газета, 20 февраля 2012г.

④ Там же.

14.8%和17.3%，其中用于武器研制和装备的费用分别是4 596.74亿卢布（约148亿美元）、5 955.91亿卢布（约192亿美元）和9 800.63亿卢布（约316亿美元）<sup>①</sup>。2012年，俄军费开支在国际上排名第五。

俄罗斯2020年前武器更新规划是以美国军事力量为参照的，力图通过“找差距”，以达到“维持战略平衡”和“战术装备对等”，形成“以智慧应对威胁”的目的<sup>②</sup>。它不仅涉及战略武器，还涉及战术装备甚至单兵装备。空军：建立7个大型空军基地与约30个机场构成的现代化军用机场网络。更新图-160和图-95MC战略远程轰炸机，更新苏-27CM、苏-30MK2、苏-35和苏-34等三代半至四代战机，研制和陆续装备T-50为代表的第五代战机。俄军还加快研制和批量生产包括“海鹰-10”型在内的无人机，逐渐取代目前装备的以色列产“鸟眼-400”型和“搜索者-MK2”型等无人侦察机。海军：水面舰只将新增8艘以“戈尔什科夫海军元帅”号（2006年开工建造，2011年已列装）为首舰的大型护卫舰，大批20385型轻型护卫舰，以及从法国进口和合作建造的4艘“西北风”型直升机航母；核潜艇更新主要涉及两种潜艇：885“白蜡树”级多功能潜艇和955“北风之神”级战略导弹潜艇。目前已处于试验阶段的有两艘“北风之神”级核潜艇——“尤里·多尔戈鲁基”号和“亚历山大·涅夫斯基”号，以及885型潜艇的首艇“北德文斯克”号。到2020年，俄海军至少将增加6艘战略导弹潜艇及9艘885型多功能现代化潜艇。战略火箭军：装备10个第五代“白杨-M”和“亚罗斯”战略导弹团，10个“伊斯坎德尔-M”导弹旅。2012年第一批7个“白杨-M”和“亚罗斯”战略导弹团已装备部队。此外，俄还将更新陆军装甲部队的装备，计划在2020年前更新2 300多辆坦克、约2 000门自行火炮、可配备9个旅的S-300V4和“铠甲-S1”防空系统、3万多辆装甲车、新式指挥和通信系统、未来侦察系统以及单兵装备系统<sup>③</sup>。俄自行研制和部署的卫星导航系统“格洛纳斯”已正式使用，新型核动力航母的设计工作已启动，预计在2018年完成。

2012年，俄军举行了数十次各类军事演习，或检验武器装备性能，或演练各军兵种合成作战

能力，或强化与外军的协调配合。其中最引人注目的是10月20日普京亲自指挥的自苏联解体以来最大规模的战略核力量演习，战略火箭军发射的战略导弹和巡航导弹摧毁了设在不同靶场的目标。普京称赞他们完成了所有预定任务，证明俄战略核力量的可靠性和威慑力。9月17日，俄军在俄南方军区辖区（北高加索地区）举行“高加索-2012”战略指挥部演习，旨在检验俄军与其他护法机构协同反恐的能力，除武装力量外，联邦警卫局、内务部、紧急情况部和联邦安全局也派部队参演。

针对国际安全变局与地缘政治形势，普京强调要加强全方位的国际安全合作，不仅要与周边国家，还要与包括美国和北约在内的西方国家加强安全合作，不断拓展安全合作的新领域。4月25~27日，中俄举行“海上联合-2012”演习，双方就联合作战、实兵对抗、海空一体作战，以及联合防空、反潜、对海搜索攻击、搜救、补给、护航、反劫持和对海、对潜、对空实弹射击等进行演练。8月7日，俄罗斯和印度在俄布里亚特共和国举行“因德拉-2012”联合反恐军演。9月27日，由俄罗斯组织的“守卫者-2012”国际反核恐怖演习在莫斯科举行，此次演习是在俄美共同发起的《反核恐怖全球倡议》框架下进行的，来自58个国家和国际原子能机构等国际组织的代表团和观察员观摩了演习。此外，俄罗斯还参加了由美国主持的“环太平洋联合军演”。

（责任编辑 张昊琦）

① Военный бюджет России на 2011 - 2013 годы: прощание с иллюзиями. 29 октября 2010г. <http://www.silivan.ru/archives/7728>

② Путин В. В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России.

③ Оборонно - промышленный комплекс России. // Еженедельный информационно - аналитический обзор СМИ. Выпуск № 1. 27 февраля - 4 марта 2012г.

## SUMMARY

**Research group of China Institute of Contemporary International Relations** In May 2012, Putin returned to the Kremlin to take helm of the Russian boat when the international strategic environment and the internal situation in Russia are undergoing profound changes. To revitalize Russia, Putin try to do some works as follow: politically to reorganize power system to ensure political stability; economically to promote modernization of energy industry, re-industrialization, the Far East development, and to integrate Russia into the world economy; externally to accelerate to create the Eurasian Union, actively participate in the Asia-Pacific regional affairs; in the area of ?? security, to make more efforts to carry out military reform and to update military equipment, and to strengthen the external security cooperation in order to keep the military containment capacity and maintain international strategic balance.

**Liu Xiangwen and Wang Guiyu** As the legal successor States of the Soviet Union, the Russian Federation inherited the nature conservation procuratorial system of the Soviet Union and re-set up a natural protection procuratorial organs. At present, the Russian Federation has set up a basin-wide natural protection procuratorate, i. e Volga cross-regional nature protection procuratorate. As a typical representative of the nature conservation procuratorial organs, Volga trans-regional nature protection procuratorate has demonstration importance. Review of the reform of Volga trans-regional natural protection and sum-up of its gains and losses would offer reference for set-up of specialized procuratorial system in environment protection area in China.

**Zhao Xuelin** Since the 1989 transition, market economy and parliamentary democracy were established in Bulgaria. Twenty years of transformation process can be roughly divided into two stages. In 1997, when SDS came to power, as the boundary line between the first and the second period of Bulgarian transition. The former is turbulent that transition brought with, the latter is stable post-transition period. Of cause, Bulgaria's transition is far from over because there are many problems should be solved. The effect difference of the transition in Bulgaria and Poland are mainly caused by different initial conditions of the transition of the two countries. The positive and negative aspects of the transition of Central and Eastern European countries highlight the correctness of Chinese gradual reform.

**Fu Jingyun** As a big country across the Eurasian continent, the economic relations between Russia and Asian countries is an important part of Russian foreign economic relations. As the European sovereign debt crisis intensified and the relatively strong growth of the Asian economies, Russia's economic modernization strate-