

俄罗斯对中亚国家的援助

——政策演进、援助规模和援助方式

姜怀祥

【内容提要】 本文考察俄罗斯独立以来对中亚国家援助政策的历史演进、援助规模和援助方式，并对援助的政策效果进行初步分析。俄罗斯对中亚国家的援助经历了“放手”“竞争与争夺”和“强化”三个阶段，并逐步将援助作为实现在该地区地缘政治经济利益、推动欧亚地区一体化和提升“软权力”的重要手段。俄罗斯对中亚国家的援助方式和领域受到国际发展援助进展、历史传统及国家现实情况的影响，减贫、卫生、粮食、能源和机构能力建设等成为援助的重点。地缘政治、安全、经济和软权力等考量是俄罗斯对外援助的主要动机，其效果受到中亚各国普遍实行的全方位对外政策、其他援助主体行为、该地区复杂的政治安全环境的影响和制约，反映了经济援助作为对外政策工具的局限性。

【关键词】 俄罗斯 中亚国家 对外援助

【作者简介】 姜怀祥，中国社会科学院大学（研究生院）博士研究生。

对外援助政策是俄罗斯外交战略和外交政策的重要组成部分，包括中亚国家在内的独联体地区是俄对外援助的优先方向。对于对外援助的定义有不同的理解，多数国家的对外援助主要关注发展问题，没有将军事援助纳入对外援助的范畴^①。国际上普遍接受经济合作与发展组织“官方发展援助”的定义，该定义具有三个关键特点：一是援助来自政府；二是援助的目的主要是促进发展中国家经济发展和福利；三是援助主要是赠款或提供低于市场利率的贷款。以贷款方式提供的援助，其中赠款比例不少于25%^②。俄罗斯一般采用“国际发展援助”的概念。根据2014版《俄罗斯联邦国际发展援助国家政策构想》，除财政、技术和人

^① 周弘：《外援书札》，中国社会科学出版社2015年版，自序第1页。

^② Brian, Keeley, *OECD Insights From Aid to Development The Global Fight against Poverty: The Global Fight against Poverty*. OECD Publishing, 2012.

道主义援助外，向其他国家提供的关税和市场准入优惠也算作对外援助。

一 俄罗斯对中亚国家援助政策的演进

按照俄罗斯国家领导人更替、中亚外交政策转变以及援助规模、援助方式等方面的变化，俄罗斯对中亚国家的援助可以大致分为四个阶段：

（一）叶利钦时期

这一时期从 1991 年苏联解体一直到 1999 年年底叶利钦辞职。苏联解体后，俄罗斯面临严重的社会经济问题，成为西方国家的援助对象^①。该时期俄罗斯参与国际发展援助的领域和方式极其有限，主要是参与提供人道主义援助、向国际组织提供日常经费和自愿捐款、为贫困国家减免债务等^②。虽然 1992 ~ 1993 年俄罗斯与中亚各国签署的友好、合作与互助协定中都规定了开展经济和科学技术合作的条款，但俄罗斯没有向中亚国家提供实质性援助^③，仅提供了规模较小的国家贷款和部分人道主义援助。除此之外，莫斯科方面还以优惠价格向中亚国家供应燃油等产品，为中亚国家的商品提供关税优惠，为中亚国家移民在俄从事劳务提供便利，但具体数额很难统计。

俄罗斯对中亚国家援助减少主要有两方面原因：一方面，苏联解体后俄罗斯外交政策的重点完全放在与西方国家关系上，从根本上忽略了中亚国家的利益^④。俄罗斯政治精英认为，俄罗斯不应继续充当“奶牛”，向中亚等独联体国家提供财政援助^⑤。另一方面，苏联解体后，俄罗斯经济陷入长达十年的衰退，没有能力对中亚国家进行大规模援助。1999 年，俄罗斯的国民总收入（GNI）仅

① 苏联解体后，俄罗斯成为独联体接受西方援助最多的国家。根据世界银行数据，1990 ~ 2004 年，俄罗斯共接受外国援助 208.55 亿美元，2004 年接受的外援仍高达 13.2 亿美元。

② Marina Larionova, Mark Rakhmangulov and Marc Berenson, “The Russian Federation’s international development assistance programme: A state of the debate report.” IDS Rising Powers in International Development (2014).

③ Grant Smith, “Russia to Invest in Tajikistan,” 15 December 2004. <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/9514-analytical-articles-caci-analyst-2004-12-15-art-9514.html>

④ Андрей Торин, Постсоветская Центральная Азия в системе современных международных отношений, 31.10.2017. <https://interaffairs.ru/news/show/18662>

⑤ [美]沙希利·浦洛基：《大国的崩溃：苏联解体的台前幕后》，宋虹译，四川人民出版社 2017 年版，第 203 页。

为 1991 年的 36%^①，同时面临严重的卢布贬值、通货膨胀和失业率上升等问题。20 世纪最后十年，俄罗斯经济社会发展水平已经脱离发达国家行列，很多发展指标甚至低于发展中国家。

外交政策全面转向西方，对中亚国家经济支持的减少，使得俄罗斯在中亚地区的影响力持续下降。经济上，俄罗斯在自身经济处于困境的情况下，还没有打算为在中亚地区实施积极的政策付出代价^②，俄罗斯与中亚国家的经济联系不断被削弱。政治上，俄罗斯所主张的“双重国籍”政策引起大多数中亚国家反对^③，在北约东扩问题上也没有获得该地区国家领导人的话语支持。外交上，虽然俄罗斯把独联体地区视作特殊利益区，但中亚国家逐步摆脱对莫斯科的依赖，积极开展与美国、西欧及周边大国的交往，初步形成了全方位的外交政策。军事上，1999 年，作为该地区人口最多、军事实力最强的国家，乌兹别克斯坦拒绝续签独联体集体安全条约，俄罗斯在中亚的军事影响力有所下降^④。“软权力”方面，中亚国家俄罗斯族等讲俄语的人员大量外流，俄罗斯人被赶出公共行政领域，越来越多被限制在经济、技术等专业领域工作。

（二）普京执政前八年

这一时期俄罗斯对中亚国家的援助可以分为两个阶段。在 2000 ~ 2004 年普京第一任期，俄罗斯开始加大对中亚国家的投入，但由于国家实力尚处于恢复阶段，对中亚国家的援助数额并不大。在 2005 ~ 2008 年普京第二个任期，随着经济实力进一步增强，俄罗斯利用 2006 年担任 G8 集团主席国契机，加快推进本国援助体系建设，并将中亚地区作为对外援助的重点方向。

2002 年 12 月，俄罗斯与塔吉克斯坦签署协议，对塔吉克斯坦 3.32 亿美元贷款进行重组^⑤。这些贷款主要是 1993 ~ 1995 年塔吉克斯坦为购买俄罗斯商品以及旧卢布兑换所产生的借款。2002 年 12 月 6 日，普京访问吉尔吉斯斯坦，与总统

① 根据世界银行数据，1991 年俄罗斯国民总收入（GNI）为 5 165.45 亿美元，1999 年下降到 1 881.91 亿美元。

② Виталий Наумкин, Политика России в Центральной Азии, 20 января 1999. <https://www.svoboda.org/a/24203487.html>

③ Olcott, Martha Brill, and Zhanara Nauruzbayeva, "Taking Stock of Central Asia," *Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2, 2003, pp. 3 - 17.

④ Каримов снова дружит с Россией//Коммерсантъ, №229 от 10.12.1999. <https://www.kommersant.ru/doc/232516>

⑤ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об урегулировании задолженности Республики Таджикистан перед Российской Федерацией по государственным кредитам от 9 декабря 2002 г. http://www.conventions.ru/view_base.php?id=19803.

阿卡耶夫签署安全合作协议，并对吉 1.6 亿美元债务进行重组^①。此前一天，9 架俄罗斯战机在坎特空军基地举行了一次航空展，宣示俄罗斯的中亚战略出现质的变化，俄军事力量回归中亚^②。根据协议，吉每年将获得 450 万美元的无偿军事援助^③。2004 年 10 月，普京访问塔吉克斯坦，宣布俄罗斯将在塔投资 20 亿美元，用于完成瓦赫什河谷水电站建设和铝冶炼项目^④。

2005 年，经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD DAC）将俄罗斯等“较发达国家”从援助名单中除去，俄罗斯成为“纯粹的”援助国。2006 年，俄罗斯担任 G8 集团主席国，开始加大对外援助投入力度，独联体国家成为俄罗斯最优先的援助方向。2006 年 2 月，俄罗斯财政部长库德林在八国集团财长会议上承诺，将注销独联体国家债务，并主张将塔吉克斯坦纳入巴黎俱乐部债务免除名单^⑤。2007 年 6 月，普京批准《俄罗斯联邦参与国际发展援助构想》，促进与独联体国家，特别是与欧亚经济共同体伙伴国的合作成为对外援助最优先的方向。2007 年 8 月，俄罗斯财政部副部长斯托尔恰克称，将从四个方面向吉尔吉斯斯坦提供帮助：支持俄企业对吉直接投资、通过国际发展项目进行援助、减轻吉债务负担、协助吉加入欧亚发展银行^⑥。

这一时期，地缘政治和安全考虑是俄罗斯加强对中亚国家援助最主要的原因。2000 年普京上台后，由于担心被美国所取代，以及该地区拥有丰富的石油和天然气储量，俄罗斯开始采取行动，加强在中亚地区的存在^⑦。2005 年 5 月“安集延事件”发生后，乌兹别克斯坦明确要求美国撤出空军基地，俄乌首次举行联合反恐军演，为卡里莫夫总统保持国内稳定提供支持。对中亚国家的援助还出于“威望”动机，即希望通过对“近邻”国家的经济和财政支持，展现俄罗斯作为 G8 成员国在全球和地区层面的积极形象。同时，经济和财政收入持续快

① Путин предложил стать опорой. Киргизия хочет и дальше получать военную помощь из России//
Время новостей, 6 декабря 2002.

② Olcott, Martha Brill, and Zhanara Nauruzbayeva, “Taking Stock of Central Asia,” *Journal of International Affairs*, vol. 56, no. 2, 2003, pp. 3 – 17.

③ Путину предложили стать опорой. Киргизия хочет и дальше получать военную помощь из России.

④ Друг сетей таджик: Владимир Путин получил от Эмомали Рахмонова все что надо//Газета
"Коммерсантъ", №194 от 18. 10. 2004.

⑤ Евгения Николаева, Странам СНГ спишут долги//Известия, 14 февраля 2006.

⑥ Минфин РФ обещает поддержку прямым инвестициям российских компаний в экономику
Киргизии, 16 августа 2007 г. https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=30333-vyskazyvaniya_s._a._storchaka_informatsionnym_agentstvam_v_minfine_rossii

⑦ Leszek Buszynski, “Russia’s New Role in Central Asia,” *Asian Survey*, Vol. 45 No. 4, July/August 2005.

速增长是俄罗斯对中亚国家援助的基础。1999 ~ 2008 年，俄罗斯经济保持了 10% 以上的增长率，石油和天然气收入的增长还带来国家财政状况的根本好转。2007 年 10 月，俄罗斯财政部长库德林宣称，已免除最贫穷国家 500 亿美元债务，并偿还所有苏联债务。

普京上台以来，俄罗斯在中亚的影响力开始回升。2002 年 3 月，哈萨克斯坦外长托卡耶夫访俄前夕表示，俄罗斯过去、现在和将来都将在中亚地区发挥重要作用，俄罗斯在中亚地区的利益有充分的历史客观依据^①。2003 年，俄罗斯在吉尔吉斯斯坦坎特建立空军基地，作为独联体集体安全条约组织的中亚集体快速反应部队的一部分。2004 年 10 月，俄塔两国政府签署协议，免除塔吉克斯坦 2.43 亿美元债务，俄罗斯获得塔吉克斯坦努列克光电监测站 49 年使用权，并永久免费使用在塔军事基地^②。在经历多年疏远和冷淡后，2005 年乌兹别克斯坦与俄罗斯签署同盟关系条约，并重新加入独联体集体安全条约组织。

（三）“梅普组合”时期

2008 年 5 月，梅德韦杰夫就任总统，俄罗斯进入“梅普组合”新阶段，俄罗斯继续巩固在独联体方向的外交政策。2008 年春季，普京总理宣布成立独联体事务、海外侨民和国际人文合作署（国际合作署），协调其在独联体国家的外交政策^③。

2009 年俄罗斯对外援助首次出现大幅度增长，该年度的对外援助额是 2008 年的 3.5 倍^④。其中，俄罗斯政府拨出 7.85 亿美元资助项目，帮助独联体国家消除 2008 ~ 2009 年金融危机造成的不良影响^⑤。2008 年 7 月，俄罗斯总统梅德韦杰夫批准 2002 年 12 月 9 日俄塔政府关于塔债务重组协议以及 2004 年 10 月签署

① Валерий Волков, Николай Хорунжий, Россия сохраняет свое присутствие в Центральной Азии// Известия, 5 декабря, 2002.

② Мещеряков Константин Евгеньевич Российско – таджикские отношения в 1997 – 2005 годах: от донорно – акцепторного характера к новым принципам взаимодействия// Научно – технические ведомости Санкт – Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. 2013, №179.

③ Martin C. Spechler, Dina R. Spechler, “Is Russia Succeeding in Central Asia?” *Orbis*, Volume 54, Issue 4, 2010, pp. 615 – 629.

④ Высказывания А. А. Бокарева информационным агентствам на пресс – конференции, посвященной докладу о выполнении решений “Группы восьми” в области содействия международному развитию, их результатов и вклада Российской Федерации. Об участии России в программах международной помощи, 21.06.2010. <https://www.minfin.ru>

⑤ Юрий Зайцев, Александр Кнобель, Экономическая помощь России другим странам в 2016 г.// Экономическое развитие России, 2017, № 10.

的债务补充协议^①。2009 年 2 月，俄罗斯承诺以年利率 0.7% 的条件向吉尔吉斯斯坦提供优惠贷款，提供 1.5 亿美元无偿援助，为建设卡姆巴拉津水电站 1 期项目提供 17 亿美元贷款，并免除吉尔吉斯斯坦 1.8 亿美元债务^②。这被视为俄罗斯试图将以美国为首的北约部队从吉尔吉斯斯坦赶走的“筹码”。除双边援助外，2009 年俄罗斯倡议建立欧亚经济共同体反危机基金，并成为主要出资国。同年 12 月，欧亚经济共同体反危机基金决定向塔吉克斯坦提供 7 000 万美元贷款，支持教育、医疗保健和社会保障等社会部门的预算融资^③。

地缘政治考虑仍然是俄罗斯向中亚国家提供援助主要动因，将以美国为首的北约部队从中亚地区赶走成为该时期最重要的战略目标。2009 年年初，吉尔吉斯斯坦获得俄罗斯约 20 亿美元的一揽子援助承诺后，吉总统巴基耶夫作出了要求美军从玛纳斯军事基地撤出的决定。同时，俄政府越来越将对外援助视为重要的外交政策工具，并开始考虑对外援助的经济收益。2009 年 1 月，俄罗斯副总理谢钦称，俄可能免除吉 1.8 亿美元债务，以换取达斯坦鱼雷厂 48% 的股份^④。

俄罗斯对中亚国家的援助目标并没有完全实现。对中亚国家的经济投入没有赢得“应有的”地缘政治红利，反而经常导致相互间的不满，甚至可能演变成冲突^⑤。2008 年全球金融危机被认为是俄罗斯将北约联军赶出中亚地区最好的机会。吉尔吉斯斯坦在获得俄罗斯提供的 1.5 亿美元赠款和 3 亿美元优惠贷款后，又与美国签署新协议，美军以每年 6 000 万美元的租金，维持在玛纳斯机场的存在，并更名为转运中心。此举引起俄罗斯极大不满，但不得不满足于在吉尔吉斯斯坦建立自己基地的承诺^⑥。2009 年 2 ~ 3 月，由于无法就罗贡水电站以及俄驻塔军事基地达成一致，塔吉克斯坦总统拉赫蒙暂停俄罗斯卫星电视台在塔播出，

① Федеральный закон от 14.07.2008 N 115 - ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об урегулировании задолженности Республики Таджикистан перед Российской Федерацией по государственным кредитам и Дополнения к Соглашению... https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-14072008-n-115-fz-o/

② Россия предоставит Киргизии кредит в \$2 млрд и помощь в \$150 млн, 3 февраля 2009. https://www.interfax.ru/business/60920

③ Решения Совета Фонда Первое заседание Совета Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, 21 декабря 2009 г. https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=14653

④ Россия простит долг Киргизии в обмен на акции производителя торпед, 28 января 2009. https://lenta.ru/news/2009/01/28/forgive/

⑤ Fyodor A. Lukyanov, "Learning the Skills of Being a Regional Power," 18.03.2009. https://eng.globalaffairs.ru/redcol/n_12594

⑥ Trenin, Dmitri, "Russia Reborn: Reimagining Moscow's Foreign Policy," *Foreign Affairs*, vol. 88, No. 6, 2009, pp. 64 - 78.

并称将不参加独联体集体安全条约组织和欧亚经济联盟峰会^①。

(四) 普京第四任期

2012年普京在时隔四年后重新当选为总统，对俄罗斯外交政策进行了调整，强化独联体框架内的一体化成为莫斯科的外交优先方向。这一时期，俄罗斯加强国际合作署双边援助职能，对外援助体系进一步完善，独联体国家仍然是俄罗斯对外援助最优先的地区，对中亚国家的双边援助进一步加强。

在中亚地区推行“软权力”成为该时期俄罗斯对外援助的重要目标，主要做法是开办俄语学校、派遣教师、提供免费的大学教育和赠送俄语教科书等。推动独联体国家一体化成为俄罗斯对外援助政策的重要目标，巩固和扩大欧亚经济联盟是最主要的发力点。2014年11月，俄罗斯与吉尔吉斯斯坦建立了资本额为10亿美元的俄吉发展基金。截至2019年年底，俄吉发展基金共向2351个项目提供3.79亿美元信贷支持，主要投向农工综合体、生产、旅游、运输仓储和基础设施等领域^②。对中亚国家双边援助也进一步加强。2012年9月，俄罗斯免除吉尔吉斯斯坦约5亿美元债务。2014年12月，普京对乌兹别克斯坦进行正式访问，两国签署协议，免除塔什干方面8.6亿美元债务^③。2017年6月，俄罗斯又免除吉尔吉斯斯坦2.4亿美元债务^④。2020年3月，俄罗斯向吉尔吉斯提供3000万美元无偿财政援助，用于补充吉尔吉斯斯坦国家预算^⑤。除双边渠道，俄罗斯还利用联合国、世界银行等多边机制加强对中亚的援助。2015年，俄罗斯与联合国开发计划署设立“俄罗斯—联合国开发计划署”信托基金。2015~2020年，俄通过联合国开发计划署，向吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等中亚国家提供超过12个项目的援助，援助资金超过2000万美元^⑥。

这一时期俄罗斯加大对中亚的援助有很多原因。一方面，俄罗斯经济和财政形势进一步好转，对外援助“底气”更足。虽然受到2008年金融危机影响，但

① Президент Таджикистана заставил себя не ждать: Эмомали Рахмон впервые за 17 лет отказался от приглашения посетить Москву//Коммерсантъ, №17 от 02.02.2009.

② 俄吉发展基金2019年度报告, http://www.rkdf.org/ru/o_nas/otchety/godovoy_otchet

③ Министр финансов Антон Силуанов журналистам в рамках официального визита Президента РФ Владимира Путина и российской делегации в Республику Узбекистан, О возможности покупки облигаций " Роснефти" за счет средств ФНБ, урегулировании долга Республики Узбекистан. <https://www.minfin.ru/>

④ Россия списала Киргизии долг в \$240 млн // Ведомости, 20 июня 2017 г.

⑤ Россия предоставит Киргизии безвозмездную помощь на сумму \$30 млн. <https://tass.ru/politika/6264928>

⑥ О партнерстве Россия – ПРООН. <https://expertsfordevelopment.ru/partners/>

俄罗斯经济很快恢复，2012 年国民总收入达到 21 426 亿美元，是 2009 年的 1.8 倍^①。同期，俄罗斯储备基金和国家福利基金的总额达到国内生产总值的 9%，接近 2 000 亿美元^②。另一方面，这与俄罗斯外交政策的调整有很大关系。2011 年 10 月 4 日，普京在《消息报》发表文章《新欧亚一体化项目——未来在今天诞生》，称 2012 年 1 月 1 日正式形成的俄、白、哈统一经济空间，不仅是三个国家历史里程碑，也是后苏联空间所有国家的历史里程碑，表达了恢复欧亚统一空间的政治抱负^③，以经济手段实现欧亚一体化成为其重要的外交任务。

对各国的援助使俄罗斯部分实现了在中亚地区的政治和经济利益。2012 年，在经过多年讨价还价后，俄罗斯与塔吉克斯坦达成 201 基地租用协议，俄罗斯可免费使用在杜尚别和库尔干秋别的营地和设施。作为交换，俄罗斯对来自塔吉克斯坦的劳务移民提供便利，并供应免税石油产品，同时对塔吉克斯坦水电站进行投资。2013 年，吉尔吉斯斯坦总统阿塔姆巴耶夫决定不再延长美军在玛纳斯军事基地的租约^④。2014 年 7 月，美军正式撤出玛纳斯空军基地。俄罗斯与乌兹别克斯坦达成债务重组协议后，两国关系得到极大改善，俄罗斯获得武器供应和在乌兹别克斯坦建设中亚第一座核电站的合同。俄罗斯主导的欧亚经济一体化继续深化，在欧亚经济一体化框架内，吉尔吉斯斯坦几乎完全融入了俄罗斯经济轨道。2020 年 4 月，乌兹别克斯坦议会批准以观察员身份加入欧亚经济联盟，塔吉克斯坦也正在考虑加入该组织。

二 俄罗斯对中亚国家援助的规模、方式和主要领域

（一）俄罗斯对中亚国家援助的规模和地域分布

2017 年，俄罗斯外交部长拉夫罗夫称，近 10 年来俄罗斯共向中亚国家提供了约 67 亿美元援助。其中，在双边基础上向中亚各国提供经济援助 40 亿美元，经联合国提供超过 5.7 亿美元援助，通过世界银行和其他机构提供了超过 13 亿美元，在欧亚经济联盟（由俄罗斯向欧亚稳定与发展基金）框架内援助超过

① 引自 World Development Indicators (2019/12/20)。

② 《普京文集（2012～2014）》，世界知识出版社、华东师范大学出版社 2014 年版，第 253 页。

③ Владимир Путин, Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня, 04 октября 2011. <https://echo.msk.ru/blog/statya/817588-echo/>

④ Екатерина Забродина, Манас освободят к июлю: Пентагон закрывает базу в Киргизии, 21.10.2013. <https://rg.ru/2013/10/21/manas.html>

5.92 亿美元^①。

根据经合组织数据，2011~2018 年俄罗斯共向中亚地区提供援助 12.37 亿美元，占该时期俄罗斯对外援助的 27.43%，为同期中亚国家接受国际援助总额的十分之一。与此相比，俄罗斯同期对中北美洲的援助额为 17.84 亿美元，其中对古巴一个国家的援助高达 16.05 亿美元^②。与其他国家相比，俄罗斯对中亚的援助在数量上不算突出，大致与美国、土耳其该时期对中亚的援助额相当，不到欧盟国家对中亚援助的一半^③。按年度统计，俄罗斯 2011 年对中亚的援助额仅为 3 627 万美元，之后逐年增加，2015 年达到最高点，为 3.46 亿美元。2016 年以后，对中亚国家的援助逐年下降，2018 年的援助额为 7 634 万美元，仅为高峰时期的 22%^④。

从国别上看，俄罗斯援助在中亚各国间的分配十分不平衡。吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦是中亚地区接受俄罗斯援助最多的两个国家，也是俄罗斯最早提供援助的两个国家。2011~2018 年，吉尔吉斯斯坦共获得俄罗斯援助资金 10.42 亿美元，约占俄对中亚地区援助总额的 84.27%^⑤。吉尔吉斯斯坦还是中亚地区唯一获得俄罗斯直接财政支持的国家。2019 年 11 月，俄罗斯外长拉夫罗夫称：“过去 7 年，俄罗斯用于支持吉国家预算的赠款达 3.11 亿美元。”^⑥ 俄吉两国政府还成立了发展基金，帮助吉加快融入欧亚经济联盟。塔吉克斯坦同期从莫斯科获得 1.21 亿美元援助，约占俄对中亚国家援助总额的 9.78%。哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦从俄罗斯获得的援助很少，合计仅占总额的 5%^⑦。

2011~2018 年俄罗斯对中亚国家的援助（单位：百万美元）

国家	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
哈萨克斯坦	—	1.07	0.08	0.55	0.57	0.32	0.48	1.39	4.46
吉尔吉斯斯坦	12.65	37.92	76.73	202.87	322.81	198.81	129.81	60.52	1 042.12

① Лавров: РФ оказала странам Центральной Азии за 10 лет помощь в объеме \$6,7 млрд. <https://tass.ru/politika/4096155>

② Data extracted on 06 Feb 2020 09: 13 UTC (GMT) from OECD. Stat.

③ 美国同期向中亚地区提供 13.42 亿美元援助，土耳其向该地区提供 15.03 亿美元援助，欧盟及其成员国提供 26.85 亿美元援助。

④ Data extracted on 06 Feb 2020 09: 13 UTC (GMT) from OECD. Stat.

⑤ Ibid.

⑥ Лавров заявил, что РФ продолжит помощь Киргизии в модернизации социальной инфраструктуры. <https://tass.ru/obschestvo/7210799>

⑦ Data extracted on 06 Feb 2020 09: 13 UTC (GMT) from OECD. Stat.

塔吉克斯坦	6	15.21	17.12	19.48	21.76	13.66	16.1	11.67	121
土库曼斯坦	—	1.26	—	—	0.68	0.04	—	0.43	2.41
乌兹别克斯坦	—	0.92	0.34	1.15	0.52	0.05	—	2.29	5.27
中亚地区	12.5	17.68	15.45	8.49	—	—	—	—	54.12
总计	36.27	74.38	110.71	232.59	346.42	213.08	146.81	76.34	1 236.6

资料来源: Data extracted on 06 Feb 2020 09: 13 UTC (GMT) from OECD. Stat.

(二) 俄罗斯对中亚国家援助的方式和主要领域

俄罗斯对外援助分为多边援助和双边援助。多边援助主要以向联合国、世界银行、国际货币基金组织等多边组织提供会费和自愿捐款的方式提供援助。双边援助分为两类,一类是在双边协议基础上,完全利用自身渠道提供的援助;另一类是由俄罗斯提供资金并指定使用方向和用途,但通过国际组织渠道实施的援助。从 2013 年起,俄罗斯的双边援助已经开始超过多边援助。目前,双边援助约占对外援助的 75%,多边援助约占 25%^①。俄罗斯对中亚国家的援助主要投向医疗卫生、农业粮食、人道主义以及教育和机构能力建设等领域^②。

1. 多边援助。2013 年,俄罗斯向世界银行集团捐款 1.8 亿美元,向联合国等国际组织提供 7 600 万美元会费,用于多边援助^③。2020 年 3~4 月,为应对新冠肺炎疫情,俄罗斯分两次向世界卫生组织提供 570 万美元捐款,用于资助增强各国抗击新冠肺炎疫情能力^④。除全球性国际组织外,俄罗斯还通过欧亚发展银行等由其主导的独联体政治、经济一体化机制向中亚国家提供援助。2009 年,为应对全球金融危机,俄罗斯主导并推动在欧亚经济共同体框架内成立了反危机基金(后改名为欧亚稳定与发展基金),资金规模 100 亿美元,俄罗斯出资 75 亿

^① Valentina Zapushinskala, "Rossiia narashchivaet ob' emy material' noi pomoshchi nuzhdaiushchimsia stranam" *Ekonomika i zhizn'*, 13 Oct. 2017; Iurii Zaitsev, Aleksandr Knobel', "Rossiia kak mezhdunarodnyi donor v 2017 g." *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, 2018.

^② Россия на 30% увеличила помощь международному развитию в 2013 году, 17. 06. 2014. <https://ria.ru/20140617/1012393668.html>

^③ Взносы РФ в группу Всемирного банка составили 180 млн долларов, 17. 06. 2014. <https://rg.ru/2014/06/17/vznos-site-anons.html>

^④ Об укреплении и расширении международного взаимодействия по борьбе с COVID - 19, 16. 07. 2020 г. https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=14943

美元^①。截至 2019 年年中，欧亚稳定与发展基金累计发放资金 54.75 亿美元，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦分别获得 2.9 亿和约 1.6 亿美元资金^②。吉尔吉斯斯坦获得的投资信贷中，2 000 万美元用于购买农业机械，6 000 万美元参与比什凯克—奥什公路改建，2.1 亿美元用于托可托古尔和卡姆巴拉津水电站改造。

2. 双边援助。俄罗斯通过双边渠道直接向中亚国家提供的援助主要是财政援助、教育援助和人道主义援助。

俄罗斯对中亚国家的财政援助分为债务减免、赠款和优惠贷款。（1）债务减免。2017 年 10 月，为庆祝俄罗斯与中亚国家建交 25 周年，俄罗斯外长拉夫罗夫在《俄罗斯报》撰文称，已分别免除吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦 4.88 亿美元和 8.65 亿美元债务^③。（2）赠款。从 2012 年起，俄罗斯几乎每年都向吉尔吉斯斯坦提供赠款^④。截至 2019 年，俄罗斯向吉尔吉斯斯坦提供约 3.11 亿美元赠款，帮助吉尔吉斯斯坦稳定国家预算^⑤。（3）优惠贷款。2005 年，俄罗斯向吉尔吉斯斯坦提供 1.89 亿美元贷款。2009 年，吉尔吉斯斯坦又以特别优惠的条件从莫斯科获得 3 亿美元贷款^⑥。2016 年，俄吉发展基金对章程进行调整，根据不同的经济领域将贷款期从 5 年提高到 15 年，将美元贷款利率从 7% 降低到 4%，进一步降低吉尔吉斯斯坦中小企业融资成本。（4）能源价格补贴。俄罗斯还以优惠价格向塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国提供石油产品。有消息称，由于俄罗斯石油和石油产品的免税供应，吉尔吉斯斯坦获得了近 20 亿美元的收入，塔吉克斯坦增加了约 2 亿美元的收入^⑦。

近年来，俄罗斯加大对中亚国家人文教育领域援助，包括免费的高校教育、在中亚国家建立俄语学校、派遣教师到中亚工作、提供俄语教材等。根据俄官方

① Валентина Запушинская, Россия наращивает объемы материальной помощи нуждающимся странам//Экономика и жизнь, 13 октября 2017; Юрий Зайцев, Александр Кнобель, Экономическая помощь России другим странам в 2017г.//Экономическое развитие России, 2018, № 12.

② Там же.

③ Сергей Лавров, Партнерство, испытанное временем: Помощь России Центральной Азии превысила 6 миллиардов долларов//Российская газета – Федеральный выпуск № 223 (7389), 04.10.2017.

④ Строительство ГЭС в Киргизии – тот еще " подарок ", 27.01.2016. <https://www.pravda.ru/economics/1290129-grozin/>

⑤ Лавров заявил, что РФ продолжит помощь Киргизии в модернизации социальной инфраструктуры, 27 ноя. 2019. <https://tass.ru/obschestvo/7210799>

⑥ Интересы России в Центральной Азии: содержание, перспективы, ограничители. https://russiancouncil.ru/upload/RIAC_Central_Asia.pdf

⑦ Евгений Шестаков Деньги решают не все: Чем и как Россия помогает Центральной Азии, 19.02.2020. <https://rg.ru/2020/02/19/chem-i-kak-rossiya-pomogaet-centralnoj-azii.html>

消息，每年约有 15 万名中亚学生在俄罗斯高校中学习，其中大约 4.6 万人的费用是由俄罗斯国家财政支付，每年约需 1 亿美元^①。2018/2019 学年，俄罗斯教育机构共向中亚国家分配了 1 900 个培训名额，约占俄罗斯向世界各国提供教育名额的六分之一^②。

除此之外，俄罗斯还向中亚国家提供了大量人道主义援助。2019 年，塔吉克斯坦共收到 55 个国家共计 5 478.53 万美元货币、18 329.4 吨人道主义物资援助，其中俄罗斯占 36%，是向塔提供人道主义援助最多的国家^③。新冠肺炎疫情暴发以来，俄罗斯共向 46 个国家提供了 114 次援助，其中 48 次提供给中亚国家、亚美尼亚和白俄罗斯等独联体国家（截至 2020 年 8 月 2 日）^④。截至 2020 年 7 月 14 日，俄罗斯共向 32 个国家捐助了 73.4 万份检测试剂，其中 30.75 万份提供给中亚五国，约占总量的 40%^⑤。

3. “多—双边”援助。俄罗斯政府分别与联合国机构、世界银行等国际组织合作设立信托基金，向中亚国家提供援助。这种由援助国提供资金并决定援助方向，但通过多边渠道实施的援助也被称为“多—双边”援助。按照经济合作组织标准，这类援助也计入双边援助。

在联合国框架内的援助主要通过“俄罗斯联邦—联合国开发计划署”发展信托基金实施，包括发展信托基金（3 500 万美元）、“气候之窗（1 000 万美元）”、“青年之窗（1 000 万美元）”三个方案。经过多轮增资，2019 年该基金规模达到 9 000 万美元^⑥。2020 年 5 月，俄罗斯决定向基金再增资 3 000 万美元，设立“妇女之窗”，并从信托基金中拨出款项，帮助消除新冠肺炎疫情对伙伴国

① Помощь России странам Центральной Азии достигла \$6,7 млрд за семь лет, 14 июня 2016. <https://www.interfax.ru/business/513275>

② 根据俄外交部信息，2018/2019 学年，俄罗斯共向全球 11 805 名外国人提供了大学教育机会。Григорий Карасин, Россия и постсоветское пространство: партнеры и соперники, 25 апреля 2019. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rossiya-i-postsovetское-prostranstvo-partnery-i-soperniki/>

③ Социально-экономическое положение Республики Таджикистан (январь-декабрь). http://stat.wv.tj/files/12_%202019

④ Шакиров О. И., Петросян М. К., Соловьев Д. Б. Гуманитарная помощь против коронавируса. Кому и как помогла Россия во время пандемии COVID-19? М.: ЦПУР, 2020. С. 17.

⑤ Данара Курманова, Как Россия помогает другим странам в борьбе с COVID. Кыргызстану тоже, 16.07.2020. <https://ru.sputnik.kg/russia/20200716/1049039428/russia-pomosch-sng-borba-koronavirus.html>

⑥ Вступительное слово Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова на церемонии подписания Меморандума о пополнении Трастового фонда Россия-ПРООН в целях развития в формате видеоконференции, Москва, 21 мая 2020 года. https://www.mid.ru/ar/posledniye_dobavleniye/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/4134627

经济社会造成的不良影响^①。在该基金框架内，2017~2018年塔吉克斯坦获得的项目最多。自2014年以来，俄罗斯联邦通过联合国开发计划署在塔吉克斯坦实施的项目为塔吉克斯坦共和国的发展捐款约1500万美元。目前，塔吉克斯坦正在实施五个项目，旨在解决社会经济问题和气候问题^②。

俄罗斯还通过联合国其他机构，向中亚国家提供粮食、卫生和打击跨国犯罪等援助。2005~2013年期间，俄罗斯为世界粮食计划署的人道主义项目提供了超过2.22亿美元的支持，其中7100万美元（占32%）是用于帮助吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的专项捐款^③。2013~2017年，俄罗斯又通过世界粮食计划署向吉尔吉斯和塔吉克斯坦提供粮食援助共计7400万美元^④。从2013年起，俄罗斯与联合国艾滋病规划署一起，实施了东欧和中亚艾滋病及其他传染病预防和监测技术援助项目，共投入资金2650万美元，用以改善当地传染病防治设施，提高应对艾滋病等性传播疾病、病毒性肝炎和传染性肠胃病的应对能力^⑤。2012年以来，俄罗斯向联合国毒品和犯罪办公室提供约1080万美元，帮助塔吉克斯坦打击毒品贸易和犯罪^⑥。此外，俄罗斯还通过联合国儿童基金会、联合国工业和发展组织、联合国粮农组织等在中亚国家开展了为数众多的援助项目。

在世界银行框架内提供的援助主要通过国际开发协会和国际复兴开发银行进行。截至目前，俄罗斯共向世界银行管理的24个信托基金提供经费超过2.79亿美元。其中，专门针对东欧和中亚的基金是俄罗斯投入重点。在俄罗斯向世界银行提供的援助经费中，有7400万美元投向专门针对东欧和中亚地区设立的5个

① Россия выделила 30 миллионов долларов Трастовому фонду Россия – ПРООН в целях развития, в том числе на борьбу с пандемией, 27 Мая 2020. <https://expertsfordevelopment.ru/news/project-news/rossiya-vydelila-30-millionov-dollarov-trastovomu-fondu-rossiya-proon-v-tselyakh-razvitiya-v-tom-chi.html>

② <https://expertsfordevelopment.ru/news/project-news/rossiya-pomogaet-v-osnashchenii-kulturno-prosvetitel'skogo-tsentra-dushanbe-.html>

③ Россия финансирует проекты школьного питания в Кыргызстане и Таджикистане. <https://ru.wfp.org/news/rossiya-finansiruet-proekty-shkolnogo-pitaniya-v-kyrgyzstane-i-tadzhikistane>

④ Лавров: Россия оказала странам Центральной Азии помощь в объеме \$6,7 млрд, 15 марта 2017. <https://www.rosbalt.ru/russia/2017/03/15/1598947.html>; В 2017 году в счет взносов России в фонд Всемирной продовольственной программы ООН Таджикистану выделено 9 миллионов долларов, 04.06.2018. <https://tj.sputniknews.ru/main/20180604/1025763602/ushakov-russia-regulyarno-okazyvaet-tajikistan-gumanitarnuyu-pomoshch.html>

⑤ Программа технической помощи странам Восточной Европы и Центральной Азии в области профилактики, контроля и надзора за ВИЧ/СПИД и другими инфекционными заболеваниями (2013 – 2015 гг.). <http://rusaid.ru/about-project/about-project/>

⑥ Лякин – Фролов И. Россия – Таджикистан: отношения дружбы и стратегического партнерства. <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1099>

基金，约占全部经费的 30%^①。这些项目主要侧重国家治理能力建设，援助的方式是提供专家支持和培训，向中亚地区国家提供财务管理、项目管理和教育发展等方面的技术援助。

结 论

通过对俄罗斯对中亚国家援助历史进程和援助规模、援助方式等的分析，可以初步得出如下结论：

第一，俄罗斯对中亚国家的援助进程与其中亚外交政策演变高度相关，同样经历了“放手”“竞争与争夺”和“强化”等三个阶段。

叶利钦执政时期可以被看作“放手”阶段。苏联解体后，俄罗斯经济上陷入困境，在经济上对中亚国家实行“甩包袱”政策，并成为西方国家在东欧最主要的援助对象，“无心”也“无力”向中亚国家提供援助。这一时期，俄罗斯对中亚各国的帮助不多，仅向吉、塔等国提供了部分信贷支持。

2000~2012 年是“竞争与争夺”阶段，俄罗斯从地缘政治等角度开始采取行动，恢复并加强在中亚地区的存在，并持续加大对中亚国家的援助。2006 年，俄罗斯担任 G8 主席国，开始“追随”西方发达国家，加强在国际发展援助领域的活动。在双边框架内，俄罗斯对吉、塔等国在 20 世纪 90 年代的债务进行了减免，并提供了部分优惠贷款。对中亚国家的多边援助主要通过向联合国、世界银行等多边机制缴纳会费和自愿捐款进行。2009 年，为应对全球金融危机，由俄罗斯主导，在欧亚经济共同体框架内成立了反危机基金（后改名为欧亚稳定与发展基金），为吉、塔等国提供了预算和投资信贷支持。

2012 年普京重新当选总统后，对外政策更加积极主动，强化独联体框架内的一体化成为莫斯科最优先的外交方向。对中亚国家的双边援助进一步加强，除债务减免、提供优惠贷款等财政援助外，对中亚国家的教育援助得到增强，反映了俄罗斯希望通过援助加强在该地区“软实力”的强烈意愿。俄罗斯还直接向吉尔吉斯斯坦提供预算支持，并成立俄吉发展基金，推动中亚国家加快融入欧亚经济一体化。除此之外，俄罗斯还与联合国机构、世界银行等国际组织合作成立

^① Партнерство Группы Всемирного банка и Российской Федерации: Краткая характеристика российской программы. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Russia-Snapshot-rus.pdf>

信托基金，在中亚国家实施若干减贫和国家治理能力建设援助项目。

第二，相比而言，俄罗斯对中亚国家的援助规模不算突出，多边机构仍然是提供援助的主要渠道，援助的方式和领域主要受到国家现实情况、国际发展援助进程发展和国内管理机构职能变化等的影响。

与西方国家相比，俄罗斯对中亚国家援助额并不突出，在各国间分配也不均衡。莫斯科提供的援助主要流向吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，对乌兹别克斯坦的援助近年来才逐渐增加，哈萨克斯坦和土库曼斯坦获得的援助很少。这反映了中亚各国经济社会发展的现实情况，独立30年以来，中亚各国经济社会发展出现分化，哈萨克斯坦和土库曼斯坦等资源禀赋好、社会长期稳定的国家发展相对较好，从俄罗斯获得的援助较少；吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦相对落后，获得的援助较多^①。同时，近年来，俄罗斯更多地将对援助作为外交政策工具，重点加大对吉尔吉斯斯坦等欧亚经济联盟国家的援助。

从俄罗斯对中亚国家的援助领域看，明显受到历史传统和本国现实情况的影响。债务减免、优惠贷款是苏联时期的“传统做法”，健康、粮食、能源等是俄罗斯在国际上具有相对优势的领域。国际发展援助进程也对俄罗斯的援助行为产生重要影响，“联合国千年发展目标”和“2030年可持续发展议程”所倡导的卫生、教育、减贫等领域成为莫斯科援助中亚国家的优先方向。财政和外交部门对援助有不同的偏好，俄罗斯财政部习惯将援助视作“发达国家对欠发达国家”所承担的义务，更看重由此获得的“国际威望”；外交部门将援助当作外交政策工具，将其作为维护国家利益、扩大对中亚国家影响的手段。

第三，俄罗斯对中亚国家的援助取得了一定效果，但也面临西方和伊斯兰国家的竞争，中亚地区复杂的政治安全环境也影响了其援助效果。

虽然援助国宣称对外援助的目的是帮助贫困国家发展和增加福利，但实际上都将援助作为重要的外交政策工具，追求各自的国家利益。从地缘政治角度，俄罗斯希望维持在中亚地区的主导地位，防止其他政治力量“染指”中亚，并赢得中亚国家在国际舞台上的支持。从非传统安全角度，俄罗斯要防止中亚地区极端主义、恐怖主义蔓延，打击非法移民和毒品贩运，控制艾滋病、小儿麻痹症等传染病，确保南部边界安全。从经济角度，主要考虑扩大电站、军事装备等优势

^① 按照世界银行国家分类，哈萨克斯坦和土库曼斯坦属于中等以上收入国家，乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦属中等以下收入国家，塔吉克斯坦属于低收入国家。

产品对中亚地区的出口，控制该地区丰富的能源生产和运输通道。“软权力”是俄罗斯近年来在中亚追求的重要目标，俄罗斯希望通过推行俄语和俄罗斯教育，在伙伴国培养对俄罗斯保持好感的潜在精英，维持在该地区的积极形象和文化影响力。

对中亚国家的援助实现了部分战略目标。政治上，俄罗斯与中亚国家均保持“同盟”或“战略伙伴”关系，俄罗斯的援助是促使中亚国家将以美国为首的北约军事力量赶走的重要因素。安全方面，俄罗斯维持了在中亚地区的军事存在，并在毒品、传染病、移民等领域与中亚国家开展了有效合作。经济上，对外援助帮助俄罗斯在中亚赢得一系列电站建设和军事采购合同。近年来，俄罗斯对中亚的“软权力”输出也获得良好回报，俄语、俄罗斯教育继续在中亚国家占据重要位置，俄语媒体仍然是中亚地区人民获得信息的重要渠道。

俄罗斯对中亚国家援助的效果也受到很多因素的制约。一方面，中亚国家普遍形成了全方位外交政策，与全球大国保持“等距离”关系，并试图利用各方政治力量在该地区的竞争来实现其战略和经济利益最大化。另一方面，苏联解体以来，西方和伊斯兰国家对中亚国家提供了大量援助，这些援助客观上“抵消”了俄罗斯部分援助效果。中亚国家之间的冲突和矛盾也影响了部分援助项目的实施，如该地区的上下游国家水资源之争影响了部分水电站建设。同时，我们不能夸大俄罗斯援助对中亚国家的影响，单纯依靠经济援助无法实现莫斯科在中亚地区全部外交政策目标。

(责任编辑 张红侠)