

当代俄罗斯外资立法的发展^{*}

王佳慧

苏联解体后,俄罗斯经历了较为激进的经济转型过程。在20世纪的最后10年,其经济变革的后果辐射到政治、社会和文化等各个领域,使整个国家都发生了重大变化。本文主要讨论苏联解体后俄罗斯的外资立法发展历程。通常,一国的政策和立法都具有一定的继承性,并兼具一定的时代特征。俄罗斯也不例外,其当前外资立法的基本理念较多地继承了苏联时期外资立法的原则,因此,本文以俄罗斯^①1991年颁布外资法为起点,以俄重要外资法的颁布时间为分界线,将最近20年的外资立法发展过程分为三个阶段。

第一阶段,确立吸引外资的宗旨、原则和外国投资者的法律地位,为外国投资者的经济活动制定法律框架;第二阶段,确立对外商投资者在不同领域活动的制度规范,完善配套的规范性文件;第三阶段,有计划地在本国发展战略和规划的指导下引进外资,使限制外商投资的各项规定和因素逐渐透明化,并明确规定鼓励和限制投资的领域。

经过20年的不断完善,俄罗斯建立了比较完整的外资法律体系,为俄引进外资、加快市场经济的发展奠定了制度基础。

一 第一阶段:俄罗斯外资法律体系的初步建立

(一) 俄罗斯外资法律体系初步建立阶段的立法概况

1991年7月出台的《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国外国投资法》^②(以下简称1991年《外资法》)标志着俄罗斯决定以开放的心态引进外资和发展经济。1991年《外资法》是俄罗斯首次以专门立法的方式对外国在俄罗斯投资进行规范,以法律的形式规定了外国投资者向俄罗斯投资的程序、范围和享受的优惠政策等,为外国投资提供了必要的法律依据。

该法颁布后,俄罗斯又先后颁布了一系列法令和政策,基本形成了引进外资的法律框架。其中,1991年11月15日《关于俄罗斯联邦境内对外经济活动自由化》的总统令规定,所有在俄罗斯境内注册的企业及企业联合体,无论何种所有制形式,无须特别登记,均可进行包括中介活动在内的对外经济活动。

为了创造良好的环境以引进外资、先进技术和科学管理经验,1992年7月1日,俄罗斯颁布《在俄罗斯联邦境内发展自由经济区的措施》的总统令,确认先前自由经济区内外资企

作者系黑龙江大学法学院副教授、黑龙江大学独联体技术创新研究团队、黑龙江大学民商法研究中心、黑龙江大学法学院俄罗斯法研究所兼职研究人员。

* 本文为黑龙江省教育厅项目《对俄投资法律环境研究》(项目编号:11542186)的阶段性研究成果和黑龙江大学博士启动基金资助项目。

① 当时还是苏联时期,本文为了理解上的统一,暂用俄罗斯表述。

② Закон РСФСР об иностранных инвестициях в РСФСР.

企业和合资企业享有的特惠仍然有效,并为自由经济区内的俄罗斯企业保留了外贸领域的某些优惠。此外,它还在投资建设区基础设施方面新增了一些额外的优惠政策,如提供财政贷款等^①。俄罗斯专门为自由经济区的外国投资者设立了优惠条件,其中主要有:简化注册手续,外资额在7 500万卢布以内的合资企业可以直接在自由经济区内注册;实行优惠税收制度,可按较低的税率纳税,优惠税率不得低于俄对外资企业规定的现行税率的50%;降低土地和其他自然资源的使用费;提供长达70年的租赁权;外资企业在进口商品的配额、许可证以及进出口商品的关税方面享有优惠。

1993年2月26日,俄罗斯颁布《关于在俄罗斯联邦建立非商业风险的外国投资保险国际代理公司》的总统令,规定由拥有10亿美元注册资本的俄联邦国家投资公司承担保险任务,旨在切实保护外国投资者的利益^②。

1995年3月6日,俄罗斯颁布《俄罗斯联邦开展对外贸易活动的基本原则》的总统令,取消只有专业出口公司才有权经营关系国计民生的重要原料的出口许可证审批制度。

1993年以后,俄罗斯在积极吸引外国投资的同时,加强了政府干预,即出台了旨在对外国投资者进行适当限制的文件,如1993年5月20日俄联邦国家海关委员会公布的《外资企业的国家注册》、1993年5月21日俄联邦环境保护和自然资源部颁布的《外国投资企业国家生态鉴定》和1993年6月29日俄联邦国家税务局颁布的《自由经济区企业征税》等。上述措施主要是运用经济手段加强对关税、汇率、利率和税收的宏观调控,以便与国际市场接轨,使外贸活动更符合市场经济的要求。

这一阶段,俄罗斯吸引外资方面比较有影响的法律还有1995年12月30日通过的《俄罗斯联邦产品分成协议法》(以下简称《产品分成协议法》)、1998年10月29日颁布的《俄罗斯联邦融资租赁法》和1998年通过的《俄罗斯联邦以资本投资方式实施投资活动法》等。

《产品分成协议法》是俄罗斯鼓励外国资

本向其产业领域投资的政策,对外资在石油、天然气等燃料和矿物原料的勘探、使用和产品分成方面做出规定。此外,俄罗斯还规定了外国投资者在俄罗斯参与私有化的有关政策,其中包括外国企业可以通过参加拍卖和投标等方式参与俄罗斯企业的私有化,允许外国企业收购某些国有企业。

《俄罗斯联邦融资租赁法》规定:俄罗斯联邦非居民以及依照俄罗斯联邦法律从事经营活动的含有外国投资的经营主体均可成为租赁主体;俄罗斯联邦非居民(包括法人和自然人)按照俄罗斯联邦立法规定的程序获得租赁经营许可证后可以成立租赁公司,租赁公司有权吸收包括俄罗斯联邦非居民法人的货币资金并按照俄罗斯联邦法律规定的程序实施租赁活动。

《在俄罗斯联邦以资本投资方式实施投资活动法》规定,投资主体可以是任何形式的法人和自然人(包括外国投资者);投资对象是俄联邦法律允许的任何所有制形式资产的新建或现代化改造项目;政府一律平等对待各种所有制形式的投资和投资者;投资活动必须符合俄联邦有关法律法规、技术标准、规范和规则;所有投资项目方案都必须经过生态环境影响评估;禁止向俄方企业提供陈旧过时的高耗材、高耗能和科技含量低的工艺、设备、构件和材料;对投资方案进行评估鉴定等。

国际租赁合同参与者的权利和义务由1998年2月8日通过的《俄罗斯联邦加入国际融资租赁公约法》和与国际法条款不相抵触的国内其他有关法律条款做出规定。

(二)俄罗斯外资法律体系初步建立阶段取得的立法成果

与以往的类似法律相比,1991年《外资法》

^① 于晓丽:《俄罗斯引资机制法律基础变化特征分析——以俄远东地区为例》,《俄罗斯研究》2006年第4期。

^② 张寿民:《俄罗斯法律发史》,法律出版社2000年版,第303页。

在以下方面有了重大突破:

第一,扩大了投资主体的范围,允许外国自然人、无国籍人士和定居国外的俄罗斯公民对俄投资,体现了广泛吸引外资的宗旨。

第二,提高了外国投资者的法律地位,给予其国民待遇。

第三,扩大了外国投资者的投资范围,规定了他们在俄联邦境内的投资程序。

第四,规定了外资企业的法律组织形式和种类。在俄联邦境内,外资企业可以股份公司或其他经营性公司的形式开展业务。在俄联邦境内允许成立的外资企业种类有:部分外资参股的合资企业及其子企业和分支机构;外国独资企业及其子企业和分支机构;外国法人的分支机构。这一规定放宽了外资进入的企业形式限制,允许外国公司设立拥有全部股权的子公司,而不再要求仅采取合资企业的形式。

第五,详细规定了市场准入审查程序。

第六,规定了较为具体的投资保障措施。

第七,给予外国投资者一定优惠。俄罗斯向外国投资者提供货物和服务进出口关税优惠,对于自由经济区的外国企业还给予特殊优惠政策。

(三)俄罗斯外资法律法规未能发挥应有作用的原因

虽然1991年《外资法》和以后颁布的一系列规范性文件明确了俄罗斯吸引外国投资、保护投资者利益的目标,对投资者的种种优惠政策也都实施有据,但是,由于当时俄罗斯国内极不稳定的政治形势和经济状况,俄罗斯吸引外资的数额并没有大幅度增长。1992年,俄罗斯外国直接投资总额不足10亿美元,国内有外资参股的企业约700家,其中外国独资企业约占25%。特别是效率较高、对国内市场贡献最大的合资企业(外国资本平均约占45%),其发展尤其缓慢,产品出口额只占全俄出口总额的5%~6%^①。

这一阶段,俄罗斯确立了吸引外资的宗旨、原则和外国投资者的法律地位,为外国投资者确立了在俄罗斯进行经济活动的法律框

架,使其生产经营活动具有了法律保障,投资有法可依。与此同时,受俄罗斯由计划经济向市场经济转型的鼓舞,发达国家的投资者都对俄罗斯这一新兴市场报以巨大希望。然而,举世瞩目的经济改革并没有达到改革者和支持者预想的结果,“休克疗法”在给奄奄一息的俄罗斯打了一针效果短暂的强心剂的同时,也消耗了俄罗斯最后一丝精力。这可以从俄金融系统的运行状况窥斑知豹。

转轨前,俄罗斯中央银行对商业银行的贷款利率是8%,1992年1月提至20%,同年4月提至50%,此后,贷款利率直线上升,到1993年10月已经达到210%。通过提高贷款利率紧缩信贷,造成企业流动资金严重不足,企业之间出现了支付危机。与此同时,政府竭力压缩生产性投资,1992年,基本建设投资总额减少了45%,直接造成生产严重萎缩,该年度国内生产总值下降了18.5%。产出下降不仅引起了国家税源枯竭,而且导致了更为严重的商品短缺和通货膨胀。1992年年底,俄罗斯通货膨胀率高达2500%^②。从此,俄罗斯经历了近十年的经济衰退。在此期间,由于俄罗斯社会混乱、政权无力、经济下降,投资者的希望大都随着其在俄罗斯投资资本的消失化为泡影,俄罗斯外资法也因此徒有其形,未能发挥实质性作用。

俄罗斯吸引外资效果不佳的主要原因有以下几个方面。

第一,国内政治变革增加了投资风险。苏联解体后,俄国内政局一直动荡不安,政治发展趋势变幻莫测。按投资风险程度由低到高排列,当时俄罗斯在世界上居第127位。

第二,国家权威受到挑战,统治能力不断下降。俄罗斯中央与地方政权明争暗斗,中央对地方的控制越来越显得力不从心。

第三,法律、政策频繁更换,有法不依。

① 胡健:《俄罗斯转轨的制度经济学分析》,学林出版社2004年版,第109页。

② 同①。

1991年《外资法》规定,外资企业出口创汇所得全部留归自己支配,生产用进口物资免除关税和进口税,外资企业享受两年免税等。但是,这些措施并没有贯彻实施,外国投资者的利益得不到应有的法律保护。

第四,企业税负过重。俄罗斯对外资企业征收的税收税率大大高于国际标准,各种赋税总额占外资企业利润的75%~88%,占外资企业总收入的47%。而在美国和英国,各种赋税只占总收入的15%~20%,在阿根廷和哥伦比亚占20%~25%。由于外商在俄罗斯投资办厂往往亏多赚少,影响了其投资积极性。因此,俄罗斯在转轨初期吸引外国财团投资比较困难^①。

二 第二阶段:俄罗斯外资法律体系的配套和完善

(一) 俄罗斯外资法律体系完善阶段立法概况

以1999年7月9日颁布《俄罗斯联邦外国投资法》^②(以下简称1999年《外资法》)为标志,俄罗斯外资政策全面放开。该法明确规定,外资经营活动受俄罗斯国家法律保护,在俄罗斯可以进行任何合法的投资活动;外国投资者有权购买有价证券、自然资源、房屋、建筑物和其他不动产,参与俄私有化进程,并享有法律提供的各种优惠;俄政府保障外资重点项目在投资期内免受政策法规变更的影响;外国投资者的权利和义务可以向第三方转让;外国投资者的财产不被非法没收、征用和国有化,因特殊原因发生上述情况时,俄政府必须给予赔偿;外国投资者依法纳税后,可以自由支配其收入(利润、股息和利息等),包括将收入汇出境外;外国投资者在俄境内发生争议和诉讼时将得到公正待遇;外国投资者有权将投资带入的资产和资料带出俄国境。

1999年《外资法》是俄罗斯联邦协调外国对俄投资活动的基本法,其与1991年《外资法》在立法目的、内容等方面都有所不同,主要

为:1991年《外资法》的立法目的是确立外国投资者在俄罗斯境内实施投资活动的总的法律原则,为外资企业的设立和经营提供基本的法律规定;而1999年《外资法》旨在为外国投资者进行实际投资活动时的权利提供保障,包括进行哪些投资活动的权利,享有自由支配投资所获收入和利润的财产权利,享有经营活动条件等方面的权利保障等。

此外,俄罗斯还成立了吸引外资的专门机构,如外国投资委员会、国际合作和开发署、投资协商委员会和外国投资促进中心等。

为了完善市场经济法律制度,使俄罗斯的市场经济成为真正的法制经济,促进经济改革进一步深化,从2000年开始,普京政府和国家杜马相继颁布和实施了一系列有关外国投资的法律法规,主要有:《俄罗斯联邦外国公民法律地位法》、《俄罗斯联邦农用土地流通法》、《俄罗斯联邦税法典》、《俄罗斯联邦促进投资活动法》、《俄罗斯联邦经济特区法》、《俄罗斯联邦保障外国人投资权益法》、《俄罗斯联邦企业注册法》、《俄罗斯联邦土地法典》和《2007年俄罗斯联邦境内零售贸易经营主体使用外籍劳工许可比例的规定》等。

(二) 俄罗斯外资法律体系完善阶段取得的主要成果

上述法律法规为俄罗斯引进外资和外国投资者对俄投资提供了重要的制度基础,其主要内容包括:

1. 进一步确立了在俄罗斯居住并进行经济活动的外国公民的法律地位

《俄罗斯联邦外国公民法律地位法》于2002年6月21日由国家杜马通过,该法对外国公民在俄罗斯联邦的法律地位做出了规定,并调节外国公民与国家权力机关、地方自治机关以及上述机关公务人员之间因外国公民在

^① 胡健:《俄罗斯转轨的制度经济学分析》,学林出版社2004年版,第110页。

^② Федеральный закон об иностранных инвестициях в Российской Федерации.

俄罗斯联邦境内逗留(居留)、工作、经营或从事其他活动而产生的社会关系。《俄罗斯联邦外国公民法律地位法》第二章第4条规定,除联邦法律规定的情況外,外国公民拥有与俄罗斯联邦公民相同的权利和义务。

2. 外国公民或法人可以租赁农用地

2002年6月26日,俄罗斯国家杜马通过《俄罗斯联邦农用地流通法》,结束了俄罗斯长达10年关于土地能否自由流通的争论。该法的主要内容有:农用地可以买卖;俄罗斯将建立土地流通市场;通过公开拍卖方式买卖属于国家或个人的土地;在同等价格情况下,国家和地方政府享有购买土地的优先权。该法第一章第3条规定,拥有合资公司50%以上注册资本的外国公民或法人可以以租赁方式拥有农用地,租期不超过49年。

其实,1991年4月25日颁布的《俄罗斯联邦土地法典》就已经取消了单一的土地国有制,确立了国家所有制、集体共同所有制、集体股份所有制和公民所有制并存的土地所有制结构。私有化政策实施之后,俄罗斯又发布了4次总统令,解散集体农庄和国营农场,鼓励和宣传私人农场的经营方式,试图以此提高农业生产效率。

到1996年,俄罗斯原有的2.56万个集体农庄和国营农场已改造为300多家各种类型的农业股份公司、1200多家合作社、400多家附属企业和单位的副业农场和3000多家合作经营企业,改造比例达到67%^①。截至2000年年底,俄罗斯70%的农用地已经完成了股份制改革。在农用地私有化开始之时,农用地能否买卖的问题就已经凸显并引发了争议。

2001年10月25日,俄罗斯联邦政府公布了现行的《俄罗斯联邦土地法典》,其第三章《土地所有制》第1条确立了公民和法人的土地所有制,即公民和法人享有平等取得地块所有权的权利,外国公民、无国籍人士和外国法人不能拥有边疆地区和联邦法律规定的俄罗斯联邦其他特殊地区的地块所有权。上述条款为《俄罗斯联邦农用地流通法》的相关规定做好了

铺垫。

3. 深化税制改革,规范税收行为

1998年7月,俄罗斯通过了《俄罗斯联邦税法典》第一部分,于1999年1月1日生效。经过近两年的讨论,《俄罗斯联邦税法典》第二部分最终于2000年7月19日由国家杜马通过,7月26日由俄罗斯联邦委员会批准,8月5日由俄罗斯总统普京签署生效。《俄罗斯联邦税法典》第二部分包括了增值税、个人所得税、消费税、统一社会税和企业所得税等税种。在企业所得税的征收上,该法规定,对外资企业实行国民待遇,其企业所得税为在俄境内所得的应纳税收入的15%。

4. 建立特别经济区,力图以点带面,增强区域经济活力

1996年1月22日,俄罗斯颁布了《俄罗斯联邦加里宁格勒州经济特区法》,历史上第一次以法律形式确定了经济特区的特惠地位,规定任何行业的商业组织、自然人(包括外国投资者),除俄罗斯法律规定的特殊情况和特殊领域外,均可以在此区域内开展经营活动,无须申请许可证,并享受特殊的关税制度和税收减免优惠。

为进一步推动区域经济发展,2005年7月13日,俄罗斯联邦委员会批准《俄罗斯联邦经济特区法》。

建立经济特区旨在发展加工工业和高科技领域,促进新产品生产和交通基础设施的建设。俄罗斯政府成立了由俄罗斯工商会和俄罗斯工商业者联盟代表组成的监督委员会,以保障经济特区建设工作的公开和透明。据俄罗斯政府推算,经济特区的建立能够有效避免行政壁垒,使经济特区的工业企业每年节约成本5%~7%,使经济特区内的技术推广型企业节约3%~5%的费用。同时,俄罗斯政府对经济特区基础设施建设的财政支持也可以降低企业的经营成本。据估算,基础设施的改

^① 张术环:《俄罗斯允许农用地流通的原因浅析》,《世界农业》2006年第4期。

善还可以使区内企业降低8%~12%的运转费用,节省5%~7%的生产费用支出^①。俄罗斯在经济特区设立监管委员会,负责监督经济特区的运行情况,如经济特区在建立三年内未能签署任何引资协议,或引资协议未能执行,将被取消经济特区资格^②。

5. 积极引进外资的同时,对外国人在俄罗斯从事零售业持谨慎态度

2006年11月15日出台的《2007年俄罗斯联邦境内零售贸易经营主体使用外籍劳工许可比例的规定》的联邦政府令规定,自2007年1月15日到4月1日,在俄市场以及商店以外的场所从事零售业的外国人数应限制在零售业总人数的40%以内。自2007年4月1日到12月31日,外国人在零售业总人数所占比例降为零。这个在普京亲自督促下制定的法令,旨在禁止外国人在俄从事零售业。同时,俄政府还颁布了对在俄罗斯临时工作的外国人颁发许可证的法令,要求“按正常手续免签证进入俄罗斯,且获得在俄境内工作许可证的外国人必须在指定的雇主那里工作”。

(三) 俄罗斯外资法律体系完善阶段主要特征

这一阶段,俄罗斯引进外资的决心更加坚定,外资立法更加积极,进入了主动引进外资的新时期。

1999年《外资法》的主要特征是,对外国投资者在不同领域的活动进行制度规范,与外资法相配套的规范性文件所涉及领域更加广泛,通过法律法规对外商投资活动的导向性更加明显。

普京执政后,俄罗斯政治局势稳定,经济状况有所好转,投资环境也出现了较大改善。普京在公开场合多次表示,将努力改善俄罗斯的投资环境,保障投资者的合法权益,恢复投资者的信心,以引进更多外资。同时,在俄罗斯社会舆论和本国企业的强烈呼吁下,俄罗斯也对部分领域的外国投资进行了限制。

联合国贸易和发展会议2006年10月16日的报告宣称,俄罗斯已经跻身世界最具投资

吸引力的前20个国家之列(在2006年的排名中,俄罗斯居第15位)。因经济秩序恶化而长期困扰俄罗斯的资本流出和外逃现象也逐步得到改善。2000年,俄罗斯资本外逃总额达250亿美元;2005年,俄罗斯首次出现了近10亿美元的资本净流入;而2006年上半年,俄罗斯的资本净流入量就达到了114亿美元^③。2007年的前9个月,在俄外商投资规模与2006年同期相比提高了2.5倍,其中,直接投资总额超过196亿美元,与2006年相比提高了91.3%^④。这些数据充分表明,外国投资者对俄罗斯的经济秩序、投资环境和经济稳定发展的前景充满信心。

三 第三阶段:俄罗斯 外资立法的深入细化

(一) 俄罗斯外资立法深入细化阶段立法概况

2008年4月2日,俄罗斯国家杜马通过《俄罗斯联邦外资进入对保障国防和国家安全具有战略意义商业组织程序法》^⑤(以下简称《战略领域外国投资法》)。同年5月5日,该法案由普京签署,5月7日公布并生效。以该法的出台为标志,俄罗斯进一步细化了引进外资的具体政策,并对涉及国家经济安全的外商投资活动进行限制。对于该法的出台,俄国家杜马经济政策和企业委员会主席叶夫根尼·

① 戚文海:《俄罗斯经济特区在经济转轨中的作用》,《俄罗斯中亚东欧市场》2006年第6期。

② 王金亮:《转轨时期俄罗斯对外贸易与经济增长关系研究》,黑龙江大学出版社2007年版,第125页。

③ 刘军梅:《2006年俄罗斯国内宏观经济形势评述》,《俄罗斯中亚东欧市场》2007年第4期。

④ Иностранные инвестиции облюбовали Россию//Независимая газета,2007. № 249. С. 5.

⑤ Федеральный закон о порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

费奥多罗夫评价说,该法“将巩固俄罗斯市场的‘透明规则’”。俄国家杜马副主席瓦列里·亚泽夫也曾表示,《战略领域外国投资法》将“促进在商界制定相互关系方面的明确规则”,“至于文件中的有关限制,我们需要这些条款是为了保护国家利益”^①。国际社会则普遍认为,《战略领域外国投资法》是仿效美国2007年通过的《美国外国投资与国家安全法》出台的,旨在限制外资涉足国家命脉行业。

俄罗斯立法限制外商投资战略领域已经酝酿了很长时间。20世纪90年代和21世纪的最初几年,俄罗斯引进外资的愿望非常强烈,对外资审查比较简单,使外国公司,尤其是石油公司在战略领域掌握了相当多的股权,一些军工企业也受到外国资本的控制。2003年,外国资本收购俄资产时^②,俄罗斯就已经开始担心这些收购行为将对国家经济安全造成冲击。普京曾在2005年国情咨文中表达了对外资限制立法的想法。他说:“俄罗斯特别希望包括外国投资在内的私人投资大量涌入。这是我们的战略选择和战略态度。但实际上投资者经常遇到各种限制,包括出于国家安全方面的理由。而所有这一切又没有法律规定”,“我们应当明确规定,哪些经济领域由于关系到俄罗斯的独立和安全,民族资本或国家资本必须占绝对控制地位。这里指的是一些基础设施、完成国防订单的企业、对国家未来和子孙后代具有战略意义的矿藏和垄断性设施。必须用立法方式制定一整套标准,规定出哪些领域限制外资参与”^③。美国、欧盟和日本相继通过的外国对敏感或战略性领域投资的限制法案无疑加快了俄罗斯的立法进程^④。

《战略领域外国投资法》将矿产地质勘探和研究、核能、武器生产和销售等42个行业规定为战略领域。根据该法,欲获得俄罗斯战略领域企业50%以上股份的外国公司,应事先向相关机构提出申请。有外国国有公司参股的俄罗斯企业,如果外国公司购买其25%以上的股份,须经过批准;所有持有俄罗斯战略领域公司5%以上股份的外国公司,都应向俄罗斯

政府汇报控股情况。

为保持相关法律的一致,俄罗斯依据该法对《俄联邦地下资源法》、《俄联邦股份公司法》、《俄联邦有限责任公司法》、1999年《外资法》、《俄联邦通讯法》和《俄联邦保护竞争法》等8个联邦法律进行修改。

① 《〈战略领域外国投资法〉巩固俄市场透明规则》, http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20080331/42092126.html

② 如2003年英国石油公司(BP)以50%股份入股秋明石油公司、2004年美国“Conoco Philips”石油公司以19.88亿美元收购俄政府在卢克石油公司7.59%的股份、2005年德国西门子公司拟收购俄动力机械集团70%的股份等。

③ 《普京文集(2002~2008)》, 中国社会科学出版社2008年版,第186页。

④ 在2005年1月中国联想集团收购美国IBM个人电脑事业部和同年7月中国海洋石油有限公司收购美国优尼科石油公司过程中,中国企业都遭遇了美国的国家安全审查,理由是,根据美国的《埃克森—佛罗里奥法案》,这些收购可能会威胁美国国家安全。在此过程中,美国外国投资委员会(CFIUS, Committee on Foreign Investment in the United States)负责实行国家安全审查,中国海洋石油有限公司对优尼科石油公司的收购最终没有通过审查。2007年7月,美国国会通过《外国投资与国家安全法案》(Foreign Investment and National Security Act,简称“FINSA”),禁止批准任何威胁国家安全的外国投资方案。2008年3月,美国众议院一致通过了加强国家对外国投资监督的法案——《关于外国人兼并、收购的条例》,加强了对外国投资商的立法限制。美国外国投资委员会出台的一项新举措规定:一旦外资收购交易被裁定危及美国国家安全,就将对相关外国企业处以高达数千万美元的罚款。欧盟委员会也于2007年9月公布了限制非欧盟国家在欧盟能源领域内投资的文件,其中包括采取一系列措施防范甚至禁止非欧盟国家收购欧盟的天然气和电力供应网。2007年年初,日本经济产业省明确提出,将加强对外资并购日本企业的限制,扩大外资并购申报范围。日本现行的《外汇及外贸管理法》规定,可能损害日本国家安全的直接投资,必须向经济产业省申报投资规模和投资目的;经济产业省有权对投资计划做出调整,或责令终止投资。此外,英国、法国、西班牙、印度和意大利等国也都颁布了重点和敏感领域限制外国投资的规范性文件。

《战略领域外国投资法》旨在规范俄罗斯投资市场,尤其是对国家安全有影响的战略投资领域的秩序。同时,该法也是俄罗斯及西方发达国家“经济民族主义”潮流的一个具体体现。虽然目前中国向俄罗斯战略领域投资的企业并不多,但从长远来看,该法必然对中国在俄投资产生重要影响。

(二)俄罗斯外资立法深入细化阶段的主要特征和引进外资现状

这一阶段,俄罗斯外资立法更具有当代俄罗斯强权政治的特色。作为强权政治的具体表现,俄罗斯开始有计划、有侧重、在本国发展战略和规划的指导下引进外资,加快了限制外国投资的各项规定和因素的透明化,明确了鼓励和限制投资的领域。

俄罗斯一系列吸引外资的法律法规成效显著。2003年,国际信用评级机构穆迪公司将俄罗斯的主权信用等级一下子提高了两个级别,将投资吸引力等级由“适合投机”级提高到“适合投资”级,承认俄罗斯是具有投资吸引力的国家。另据美国科尔尼咨询公司2003年调查结果,在最值得外国投资者进行投资的国家中,俄罗斯跃升至第8位。该公司认为,俄罗斯对外国投资者越来越具有吸引力,已跻身世界最具投资吸引力国家之行列^①。但另一方面,2008年的国际金融危机给俄罗斯经济造成了很大冲击。俄罗斯的外债总额占其国内生产总值的38%。与周边国家相比,虽然国家债务并不多,但经济危机时企业和居民的债务数量大大增加。根据2009年俄罗斯银行协会估计,企业的不良贷款几乎增长了三倍,比重达到了不良贷款总数的76%,占贷款总数的6.3%^②,这使外国投资者变得更加谨慎。2009年,俄罗斯经济开始恢复,外国投资额也有所提高。据中国海关公布的统计数据,2009年,中国对俄罗斯非金融类直接投资增长73.5%,达4亿美元。2010年,中国与俄罗斯的双边贸易总额为554.5亿美元,已接近国际金融危机前水平(2008年为568.3亿美元),比2009年增长43.1%。其中,中国对俄出口296.1亿美元,同比增长69%;自

俄进口258.4亿美元,同比增长21.7%;对俄贸易顺差为37.7亿美元^③。

四 结 语

经过20年的不断努力,俄罗斯外资法律体系渐趋完善。在俄罗斯政治局势不断明朗和稳定、经济状况逐渐好转的过程中,外国投资者对俄罗斯的态度也由最初在资源丰富的新兴市场经济国家大展鸿图的冲动投资变为更加理性、客观的综合分析,在经历了失落、失望、失败的磨砺之后,能够更冷静地对待俄罗斯的投资机会,对俄投资也更加谨慎。“虽然外资投资者总是对俄罗斯市场很感兴趣,但是只要碰到过一次合作不愉快的情况,投资者就会避免制定长期的投资计划。”^④

为了改善投资环境,俄罗斯决定进行行政改革和公务员制度改革。2005年10月,俄罗斯政府批准了2006~2008年行政改革主要内容,目标是提高公共服务效率和质量,降低由于国家经济调控使企业增加的经营成本,制定国家服务和行政改革规程,并计划提高权力机关活动及反腐败的信息透明度。虽然俄罗斯外资立法成果显著,但是,非制度因素(如俄罗斯外交战略和社会文化)以及非正式制度因素(如政治和经济形势)对俄罗斯外商投资环境的影响都非常明显,不容忽视。

(责任编辑:徐向梅)

① 郭连成:《俄罗斯对外经济关系研究》,经济科学出版社2005年版,第148页。

② Дмитрий Титов, Как защитить иностранные инвестиции//Экономика и жизнь,2010. №22. С. 1.

③ <http://sousuo.mofcom.gov.cn/query/queryDetail.jsp?articleid=20110107360855&query=%E4%BF%84>

④ 同②。