

俄为何要限制外资进入战略性行业(下)

李建民 来源：《中俄经贸时报》2008年11月7日第6版

二、法律基本内容

此次出台的新法律共包括 17 个基本条款，涉及法律的目的、对所适用的调节领域和基本概念的界定、限制外资进入的 42 个战略性行业名录、所涉及的交易类型、提交和由授权机构审查交易的程序规定、对战略性行业检查的程序、违犯法律规定应承担的法律后果等，以下将介绍其主要内容。

1. 对“外资”“控制战略性行业”标准的界定

该法界定的外资包括外国和国际组织及所属公司的投资。

同时，法律适用的对国家安全具有战略性意义的部门的外国投资者，不仅包括外资本身，也包括外资公司中的俄方参与者。

对战略性企业控制的标准为：对联邦级地下资源公司的控股权不得超过 5%，对其他部门战略性公司的控股权不得超过 25%-50%。

该法第 5 款明确规定，以下行为被视为外资控制了战略性行业：

- 1) 外资直接或间接控制公司 50%以上有投票权股份，或在经理委员会中占有半数以上的席位。
- 2) 控股权人有权任命公司唯一的执行机构和公司经理委员会中 50%以上的组成人员。
- 3) 外资直接或间接控制联邦级战略性地下资源区块 10%(最低到 5%)以上有投票权的股份。
- 4) 控股权人有权任命公司唯一的执行机构和公司经理委员会中 10%以上的组成人员。

参与法规制定的俄工业能源部法规司司长塔拉斯金对外资控股曾做进一步阐述，“为防止外 资拥有清单中所列公司企业 25%以上的股份，从而获得对公司事务的表决权，法案将限制外资在俄战略性企业中控股超过 25%的收购行为”。此外外国政府控股的企业将被禁止在俄战略性行业公司中控股，有国有公司参股的外国投资对俄战略性企业的控股权不得高于 5%。

2. 限制外资进入的战略性行业

该法第 5 款明确规定 13 大类 42 种经营活动被视为战略性行业，主要包括：国防军工、核原料生产、核反应堆项目的建设运营、用于武器和军事技术生产必需的特种金属和合金的研制生产销售、宇航设施和航空器研究、密码加密设备研究、天然垄断部门的固定线路电信公司、联邦级的地下资源区块开发、水下资源、覆盖俄领土一半区域的广播媒体、发行量较大的报纸和出版公司等。

据俄罗斯工业能源部的信息，战略性原材料资源将包括铀、金刚石、镍、铈、铂金族金属、钴、铍、锂、原生金(储量在 50 吨以上)、铜(储量在 50 万吨以上)等有色和放射性金属、稀有及分散元素矿产；石油(储量在 7000 万吨以上)、天然气-(储量在 500 亿立方米以上)等可燃性有机矿产。

按照新法律规定的标准，俄天然气工业公司、卢克石油公司、俄罗斯石油公司、苏尔格特石油天然气公司、鞅鞅石油公司、秋明 BP 石油公司、阿尔罗斯矿业公司、诺里尔镍业公司等资源开采业巨头，包括电力部门地区电网组织及天然气分配领域的约 7000 家公司和企业在内的天然垄断主体，三大移动运营商都将被列入战略性企业，其数量将占有行业半数以上，产值约占俄国内生产总值的 50%-60%。

3. 外资进入战略性行业的申请批准程序

鉴于俄罗斯政府许多部门都有权管理国家战略性行业，因此新法律规定应在联邦政府层面确定协调国家统一立场的协商程序，同时对外资的进入和退出实行“一个窗口”原则。

该法规定，若外资企业希望在按法律规定具有战略意义的相关公司或地下资源区块项目中取得 10%以上的控股权，必须向相关全权机构(之前为向俄联邦反垄断署)提交申请，并经由联邦安全会议牵头组成的跨部门专门委员会审核，俄总理将担任该委员会主席。如果认为该项目将威胁国家安全，申请将被转交政府审核，政府总理将有权做最后决定。这意味着在以上两个层面普京都将亲自审批外资进入俄战略性行业的申请。正常情况下这一过程约为 3 个月，特殊情况下该审核过程可顺延 3 个月。

该法规定不涉及在法律颁布之前已经完成的交易，但所有持有俄战略性行业公司 5%以上股份的外国公司，必须将控股情况向俄政府备

案。

三、影响

1. 俄进一步加强对国内关键经济领域的控制

近年来，俄政府已逐渐加强对国内经济关键领域的控制，迫使外资企业放弃部分国有公司参与的资源规划。俄官员认为，相对于其他许多国家的法律而言，俄法律条款已经非常宽松。但一些外国投资者认为，投资受限行业过于宽泛。此次新法把渔业捕捞、出版业等列入战略行业表明，俄控制国内关键经济部门的趋势进一步加强。该法实施后，将会进一步限制外资在俄境内的活动领域和范围。

2. 对规范俄罗斯投资环境将产生双重影响

限制外资进入战略性企业是保护本国经济安全的国际通行做法。该法的实施将使外资进入俄罗斯的敏感领域有一个相对明确的游戏规则。在该法律出台之前，外资要同俄政府达成协议后才能做出收购决定，其中不乏暗箱操作。该法通过后，不仅使俄政府具有了维护国防和国家安全的现实杠杆，同时使外资进入俄市场的准入程序比以前更透明和公正，政策更具可操作性。俄国家杜马建设和土地关系委员会主席马尔金认为，出台该法并不是禁止外国投资，而是要规范外资进入俄罗斯战略性行业的秩序，对外资进入实行审批制。

俄国内亦不乏对该法实施带来负面影响的担心。如通讯业和地下资源开采业的发展都需要更先进和发达的技术，如果外国投资过于受限将会影响这些部门的发展和运行效率；限制外资进入联邦级地下资源区块，国家在发放地下资源开发许可证中获得的利润将大大下降。此外，由于采取审批制也为腐败提供了新的机会。规范外资准入程序的结果如何还有待观察。

3. 法律措施预留了相当大的解释空间

从法律措词看，言辞表述相当灵活，这将为今后预留相当大的解释空间。有分析人士认为，从法律的表述方式看，将来可能还会有更多的行业被纳入到法律界定的战略性行业清单中。如何使外资进入的标准保持稳定是值得关注的问题。一些大的投资公司表示，将拭目以待看将来能否出现建设性的实施措施。

4. 中国对俄投资门槛进一步提高

新法律的出台对中俄投资合作亦将产生两方面的影响。外资准入标准是企业投资的重要参考内容。从当前情况看，中国正式进入俄战略性行业投资的企业有限，短期内对中国的影响有限。但从长远看，一方面市场透明度增强会提高对中国投资的吸引力，另一方面，中国对俄投资的门槛也将明显提高：

1) 新法提出的 42 个战略性行业中，能源勘探开发、通讯合作、渔业捕捞加工等都是原被看好的中国对俄投资领域。新法的实施实际意味着中国企业今后将无缘进入这些领域。

2) 与俄国家杜马一读通过的版本和原《地下资源法》相比，最终通过的版本对进入资源开采领域的门槛进一步提高，储量在 7000 万吨以上的油田、储量在 500 亿立方米以上的气田均被列入“战略矿床”。对中石油、中石化等能源巨头来说，在此标准以下的油气田规模太小对此投资得不偿失。同时由于这些公司的国有性质和政府背景，无形中被限制进入能源勘探开发领域，而民营企业暂时还不具备到俄进行能源投资合作的能力，中俄在能源开发领域的合作前景不容乐观。根据俄罗斯石油信息局掌握的产地清单，按照 C1 标准，视为战略性油田的石油储量达到 13.769 亿吨，按照 A+B+C1 标准，视为战略性气田的天然气储量达到 5084 千亿立方米。

列入战略性金矿清单的只有赤塔州的苏霍伊罗格，储量为(A+B+C1)807.544 吨。

(作者为中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员)

版权所有：中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所

地址：北京市张自忠路3号 邮编：100007 信箱：北京1103信箱

电话：(010) 64014006 传真：(010) 64014008 E-mail：Web-oys@cass.org.cn