

俄为何要限制外资进入战略性行业(上)

李建民 来源：《中俄经贸时报》2008年11月6日第6版

2008年4月2日、16日，由俄罗斯议会上下两院分别通过和批准，5月5日，由普京签署了《有关外资进入对国防和国家安全具有战略意义行业程序》的联邦法，这是普京在其卸任前的几项重要举措之一。当天，普京还签署了与通过该法有关的另一项联邦法律，要求依该《地下资源法》、《侦查法》、《俄罗斯联邦大陆架法》、《股份公司法》、《有限责任公司法》、《俄罗斯联邦外国投资法》、《公司法》、《保护竞争法》等8个联邦法进行修改。据悉，《俄罗斯联邦行政护法机关法典》和《俄罗斯联邦仲裁程序法典》也将随之修订。法的实施将产生双重影响，在增加市场透明度的同时提高外国投资准入的门槛。

一、新法律出台背景

1. 维护俄罗斯国家利益和安全

国家对外资进入进行管理，是国家主权原则的行使。无论是发达国家还是发展中国家，对一些事关国家安全和国计民生的部门，均和限制外资进入，以维护本国的主权和利益。此次俄出台限制性法律的动因可追溯到5年前开始的外资对其能源和原材料生产企业的并购案。自2003年起，外国资本开始大量收购俄资产，著名的案例有：2003年英国BP石油公司以50%股份入股俄秋明石油公司；2004年美国ConocoPhillips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（后仅获准收购20.62%股份）；2005年埃克森美孚石油公司有意收购尤科斯石油公司部分股份未果等等。西方资本对俄战略行业特别是行业的进入势头引起俄有关部门的不安，担心经济安全的基础将会受到冲击和动摇。2005年4月25日，普京在俄联邦委员会发表年度国情咨文时，首次提出政府应在短期内出台专项法律，对涉及国家安全、国防军工、天然垄断和战略性矿产资源等行业实施国家监控。相关法律应在2005年11月出台，但由于参与法律草案会签的工业能源部、自然资源部和经济发展与贸易部之间存在分歧，致使出台一拖再拖。该法律草案的修改历时3年，最终文本在普京卸任之前得以通过，并将于公布之日起正式生效。

2. 统一对外资的立法

俄罗斯对外资进入涉及国家命脉的行业一直保持相当谨慎的态度，曾实施数条临时法律条例，但一直缺乏统一的立法进行调节，已法律并不具有系统性。如，根据俄联邦《电力法》，75%的电网公司和系统管理公司必须为联邦所有；根据俄联邦《天然气供应法》，联邦所有制在天然气工业公司注册资本中的比重为50+1股；根据俄联邦《铁路运输所有权管理分配特点》，俄铁路运输公司必须100%归联邦所有。此外，对外资参股以下行业和部门的股份上限为：飞机制造业不得高于25%，航空公司不得高于49%，保险业不得高于2%。此次新法出台，第一次明确列出了外资需要获得特别批准的42个行业名录，使对外资调节有了一个统一的标准。

3. 效仿欧美立法限制外资进入战略领域

近年来，随着国际并购的活跃，特别是中、俄等国企业走出国门积极参与国际投资，美、欧、日各国纷纷出台新规定，提高外国投资门槛。2007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，规定一旦外资收购交易被裁定危及美国国家安全，将对外国企业处以高达数千万美元的罚款。2007年9月，欧盟委员会公布了保护欧盟能源市场，阻止外国非商业投资的一系列政策文件。文件规定必须遵守“互惠原则”，根据这一原则，“如果俄罗斯公司希望能自由地向欧洲市场投资，俄罗斯也应该保证欧洲公司享有同等的利。”2007年年初，日本产经省明确提出将加强对外资并购日本企业的限制，扩大外资并购上报范围。面对这一态势，2007年9月10日，普京在访问阿联酋期间宣布，莫斯科准备效仿美国通过立法限制外国投资，他指出：“我们将被迫采取措施保护自己的利益，可能会效仿美国通过相关法律限制外国人参与国家经济，在某些情况下限制外国投资直接触及俄罗斯经济的战略领域。”俄工业能源部部长赫里斯坚科俄在法律制定过程中参考了美国、西班牙、法国、芬兰等多个国家通行的调节外资参股战略产业的实践经验。可以认为，此次俄出台新法亦是对美欧限制外资进入的回应。

4. 入世前的准备措施

俄罗斯入世谈判历时13年，现已接近尾声。入世后，俄必须履行承诺，市场对外开放程度将会进一步提高，外资将以多种途径在更