

新时代中俄地方投资合作 信任模式初探

蒋 菁

【内容提要】 新时代的中俄经济合作,尤其是地方合作,显得比以往任何时候都更加重要。多年来,中俄关系中存在着这样一种现象,即贸易合作落后于政治和战略合作,地方直接投资合作落后于贸易合作。而地方直接投资合作落后的根本原因就是缺少信任模式。中俄地方合作的实践表明,政治信任难以自动转化成经济信任。新时代的中俄地方投资合作亟须建立有效的信任模式,这是进一步深化两国全面战略协作伙伴关系的重要任务,也是推动全面地方合作的关键。现阶段,中俄有着最高程度的国家政治互信,两国迫切需要找到把高度政治互信转化为全面经济互信的途径,这对两国具有重要的战略意义。未来,如何将信任积极转化为信用,是信任模式的核心,而将信用跨境衍生成资本,是信任模式的关键。新时代中俄地方投资合作信任模式的建立,需要两国中央和地方政府以及实业界的思维创新和务实合作。

【关键词】 经济互信 中俄地方合作 中俄投资合作 信任模式

【基金项目】 国家社科基金重大项目《“丝绸之路经济带”框架下的中俄全面合作研究》(项目编号:16ZDA040)。

【作者简介】 蒋菁,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员、经济学博士、政治学博士后。

2018~2019年中国和俄罗斯进入两国关系发展新时代。2018年,两国最高领导人分别进入新的任期。同样在这一年,以美国为首的西方国家实质性加强了对中俄两国在经济、政治和军事上的全面遏制。目前及可预见的未来,中国和俄罗斯只有精诚合作,在全面战略协作伙伴关系基础上结成命运共同体,才能有效应对国内外的新挑战。2019年中俄建交70周

年,2019年6月签署的《中俄关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)》^①指出,“中俄关系进入新时代,迎来更大发展的新机遇。着眼世界形势变化,顺应两国人民共同愿望,为新形势下两国关系取得更大发展,双方宣布,将致力于发展中俄新时代全面战略协作伙伴关系”。联合声明特别指出,新时代“中俄务实合作的目标是为双边关系奠定坚实的物质基础。双方将拓宽思路,创新模式,推动两国务实合作全面提质升级,实现利益深度交融、互利共赢”。

新时代的中俄经济合作,尤其是地方合作,显得比以往任何时候都更加重要。为此,两国领导人将2018~2019年定为国家级的地方合作交流年,这足以证明两国急需全面提升地方合作水平,特别是有效开展地方投资合作。未来,建立新时代中俄地方投资合作的信任模式是推动两国全面地方合作的关键。

一 经济全球化与国家间的经济信任

经济全球化使资本流动受意识形态的束缚降至最少,也让资本的本性得以充分释放。资本,尤其是私人资本的本性是逐利,而逐利是资本流动的内生性动力。为使资本流动有利于促进生产力和社会发展,各国都会根据本国经济和社会发展的实际需求制定鼓励或约束资本流动的法律和法规。国家在投资领域的管理法制化程度越高,投资的安全性越大。一个国家在政治、经济、社会和外交领域的法制化程度越高,必然赢得更多国家的信任。同理,一个国家在投资领域的法制化程度越高,也必然赢得更多资本的信任。因为资本逐利时的首要条件是安全,即投资的安全性最为重要。

投资领域法制化是国家间经济信任的最重要基础。投资领域法制化可以使资本流动跨越国家间意识形态差异,超越国家间政治互信水平,这种经济互信与政治互信并不必然呈现一个平衡状态。在中国与西方国家间的投资实践中,有许多此类的实例。实践还表明,国家间相当规模的资本流动客观上会促进或保障国家间基本的政治互信水平,或者说至少有利于主观上主动探索以政治合作或妥协来保障相互投资存量安全的途径。也正是在这个意义上,可以说经济全球化在相当大程度上对全球政治稳定提供了一定的保障。

^① 《中俄关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)》, <http://news.ifeng.com/c/7nHQD3gCxSi>

一般而言,以立法鼓励和保障外国投资的国家,在形式上就具备了投资安全的法律基础。现实中,影响跨境资本安全的因素有多种,如社会、文化、资源等,但最重要的是法律执行环境。对外国投资立法后,执行环境往往是决定法制化程度的关键因素。法律执行环境既包括执法主体对外国投资行为适用法律的选择倾向,也包括执法效率和效果,以及社会对外国资本投资行为的认知倾向。其中,有一种认知倾向是欢迎外国投资创造就业岗位,却见不得外国资本赢利。尚不适应市场经济的居民,对资本,特别是外国资本的这种认知倾向是可以理解的,当然也是可以转变的。

目前,中俄两国政治上高度互信,但经济互信明显不足。未来,两国需要在政治高度互信的基础上大力培育经济互信,这就需要两国共同探索把政治互信转变为经济互信的途径,需要探索建立经济互信,特别是投资互信的模式。对于两国参与经济合作的各方来说,探索和建立投资互信模式,特别是地方投资互信模式显得十分必要和迫切。多年来,中俄国有企业(或国有控股企业)间的大型投资项目有着十分成功的实例,但以私人企业为投资主体的地方间投资合作水平始终在低位徘徊,这也是中俄经济合作中显而易见的短板。在中俄两国发展新时代全面战略协作伙伴关系的推动下,如何补强短板,建立中俄地方投资合作信任模式是迫切需要研究的重点。在现有投资环境下,中俄地方投资主体同样可以有所作为。本文旨在围绕新时代中俄地方投资合作信任模式的构建做一些初步的探讨。

二 中俄地方投资合作亟须建立信任模式

信任模式是指实现信任的制度化方式,也指实现信任的路径和信任对接方式。信任模式可以有政治信任模式和经济信任模式,本文讨论的是与政治信任相关的经济信任模式。正常情形下,政治互信是国家关系的基础,也是国家经济关系的基础。但现实中政治互信并不总是能自动转化为经济互信。对于市场经济国家来说,在尊重市场经济规则和原则的条件下,把国家间政治互信转化为经济互信还需要作出更多努力。

当前,中俄两国已经具备高度政治互信。中俄高度政治互信有坚实的法律基础。作为法律基础的文件主要有《中俄睦邻友好合作条约》(2001年)^①、《中

^① 《中俄睦邻友好合作条约》, [http://www. people. com. cn/GB/historic/0716/6761. html](http://www.people.com.cn/GB/historic/0716/6761.html)

俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》(2014年)^①、《中俄关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》(2017年)^②和《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)》(2019年)^③。

《中俄睦邻友好合作条约》规定,“缔约双方相互尊重对方根据本国国情所选择的政治、经济、社会和文化发展道路”,“中方支持俄方在维护俄罗斯联邦的国家统一和领土完整问题上的政策”,“俄方反对任何形式的台湾独立。俄方支持中方在维护中华人民共和国的国家统一和领土完整问题上的政策”。这些条款体现了中俄两国高度政治互信。在国际局势发生重大变化的今天,政治互信对中俄两个大国有极其重要的意义。

《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》规定,“在双方共同坚定努力下,中俄关系已提升至全面战略协作伙伴关系新阶段。双方将保持和深化高层战略互信对话,提高现有双边政府、议会、部门和地方间合作机制效率,必要时建立新的合作机制”。“大力增加相互投资,包括在俄境内建设交通基础设施项目,综合开发矿产资源,建设经济型住房”。^④联合声明把地方合作及加大中方对俄投资列入双边关系新阶段的优先任务,而且指明了投资的主要领域。这表明两国地方合作的必要性和可能性。

《中俄关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》规定,“无论国际形势如何变化,都将恪守《中俄睦邻友好合作条约》;相互视对方为外交优先伙伴;遵循两国元首达成的共识,相互支持对方维护主权、安全和领土完整等核心利益的努力,支持对方走符合本国国情的发展道路,支持对方发展振兴,支持对方推行自主的内政方针”。这个声明中的四个“相互支持”替代了此前的“相互尊重”,表明两国政治互信已达到最高水平。

《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)》指出,“中俄关系进入新时代,迎来更大发展的新机

① 《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》, http://www.xinhuanet.com/world/2014-05/20/c_1110779577.htm

② 《中俄关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》, http://www.china.com.cn/news/world/2017-07/05/content_41153556.htm

③ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)》, http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/06/content_5397865.htm

④ 同①。

遇。双方宣布,将致力于发展中俄新时代全面战略协作伙伴关系。其目标和方向是:守望相助,相互给予更加坚定有力的战略支持,支持对方走自身发展道路和维护本国核心利益,保障两国各自安全、主权和领土完整。为此,双方将进一步开展相关领域互信合作。深度融通,就国家发展战略对接进行密切协调和战略协作,拓展经贸和投资互利合作”。这表明双方将致力于进一步充实中俄全面战略协作伙伴关系内涵,进一步提升合作的质量和水平。

就地方合作而言,中俄两国中央政府主导和推动地方合作有了多年尝试。签署了《中国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要(2009~2018年)》(2009年)、《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划(2018~2024年)》(2018年)和《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于长江中上游地区与伏尔加河沿岸联邦区开展合作的议定书》(2013年)^①,并在文件项下建立了相应的合作协调机构。前两个文件意在发展相邻地区的合作,后一文件则尝试发展非相邻地区的合作。这些文件是中俄地区合作的指导性文件,重点是投资合作,其主要目标是把国家政治互信由上而下转化为地方投资合作的支撑,让地方投资合作的成果再由下而上进一步夯实国家政治互信的基础。

中俄政治信任模式是有效的,实现信任的方式是多方面、多渠道和多领域的,它有着实现信任的路径及信任对接机制,如各层级的定期会晤和磋商机制、外交和安全领域的磋商机制等。而中俄地方经济合作一直是两国合作的重要议题。在两国地方合作文件的指导和促进下,中国对俄投资包括地方对俄直接投资取得了一些成绩,但仍显不足(见表1和表2)。

表1 2009~2017年中国对外直接投资流量 (单位:亿美元)

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
合计	565.2	688.1	746.5	878.0	1 078.4	1 231.2	1 456.7	1 961.5	1 582.9
对俄罗斯	3.4	5.6	7.1	7.8	10.2	6.3	29.6	12.9	15.5
俄罗斯占比 (%)	0.6	0.8	1.0	0.9	1.0	0.5	2.0	0.7	1.0

资料来源:国家发展和改革委员会:《中国对外投资报告》,人民出版社2017年版;2017年数据来自中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2017年度中国对外投资统计公报》,http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgh/

① 至本文成稿时,该文件未能在公开渠道见到全文内容。

2017年中国对外直接投资流量是2009年的2.8倍,同期对俄罗斯直接投资流量增长3.56倍。从中国对俄罗斯直接投资流量占比情况看,2017年比2009年有进步,但不明显。

表2 2009~2017年中国对外直接投资存量 (单位:万亿美元)

年份	2009	2010	2011	2012	2013
合计	0.245 75	0.317 21	0.424 78	0.531 94	0.660 47
对俄罗斯	0.002 22	0.002 79	0.003 76	0.004 89	0.007 58
俄罗斯占比(%)	0.9	0.9	0.9	0.9	1.2
年份	2014	2015	2016	2017	
合计	0.882 64	1.097 86	1.357 39	1.809 04	
对俄罗斯	0.008 69	0.014 02	0.012 98	0.013 87	
俄罗斯占比(%)	1.0	1.3	1.0	0.8	

资料来源:中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2017年度中国对外直接投资统计公报》,http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgb/

2017年年底,中国对外直接投资存量比2009年增长6.36倍,同期对俄直接投资存量增长5.25倍。从中国对俄直接投资存量占比情况看,2009~2017年对俄直接投资存量在中国对外直接投资总存量的占比始终徘徊在1%左右。

2017年中国对俄罗斯的直接投资流量为15.5亿美元,比2016年增长近20%,占中国对外直接投资流量总额的1%。从行业分布看,对俄直接投资主要集中在采矿业(38.7%),农、林、牧、渔业(18.7%),金融业(10.4%),制造业(8.5%),批发和零售业(6.5%),科学研究和技术服务业(6.5%)等。

2017年年底,中国对俄罗斯的直接投资存量为138.72亿美元,占中国对外直接投资存量的0.8%。中国在俄罗斯设立境外企业近1000家,雇用外方员工两万人^①。其行业分布与2017年中国对俄罗斯直接投资流量的行业分布情况基本相同。

上述统计表明,近年来中国对俄直接投资虽然在不断增加,但整体水平不高。这是在中俄两国高度政治互信以及中国积极鼓励对俄投资的条件下做到的,可以看作是中俄两国政府和地方政府一直努力推动才取得的成绩。

^① 中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2017年度中国对外直接投资统计公报》,http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgz/201809/20180902791492.shtml

如果没有政府鼓励对俄投资的措施,对俄罗斯直接投资可能会低于中国对外直接投资的平均水平。

多年以来,中俄关系中一直存在这样一种现象,即贸易合作落后于政治和战略合作,地方直接投资合作落后于贸易合作。地方直接投资合作落后的根本原因是缺少信任模式。地方合作的良好愿望往往停留在官方会议和文件上,停留在各种论坛上。俄方说有需要、有项目,中方说有能力、有资金,但实际进行直接投资的成功案例较少,成功经验也不具备普遍意义。国际贸易结算方式的多样性可以让信任基础并不充分的商业主体完成贸易合作。对于国家间的地方合作来说,没有互信就难以展开直接投资合作。有互信,但没有信任模式,投资合作同样只会停留在愿望上。中俄地方投资合作的现状更像后者。从这个意义上说,信任模式也是信任的实现机制。

中俄地方合作缺少信任模式的原因:一是依旧存在官僚主义。官僚主义表现在交往中过于看重签署有关地方合作的官方文件,将此作为任务和政绩。所以,合作文件中往往缺少有效的合作机制,更缺少实现信任的模式。二是依旧存在形式主义。形式主义表现在相互商务和投资考察多走马观花,很少做实际调研并提出实现或完善合作的有效建议。形式主义还表现在以地方合作为主题的会议过多,多过与任何其他国家的类似会议。但多年过去了,却少见针对地方投资合作的创新性建议。三是依旧缺乏加深民间互信的长效机制,特别是地方合作层面。主要体现在民众间的了解依旧不够深入,彼此还有很多顾虑,并且在合作理念上存在一定的差异。

基于此,本文将以务实精神尝试提出和论证中俄投资信任模式,以期推动新时代中俄地方投资合作。在中俄地方投资合作的语境下,投资信任模式是指在基础信任(国家间政治互信)上的信任信用化和信用衍生的有效机制和制度。

中俄地方合作的实践表明,政治信任难以自动转化成经济信任。为中俄地方投资合作建立信任模式,是新时代发展两国全面战略伙伴关系的重要任务。

三 信任信用化是信任模式的核心

在个人关系、社会关系和国家关系中,信任是金。信任是指可以依赖的关系。双方相互信任,才可以把自己的财产、权益、利益和权利托付或暂时让

渡给对方,以期获得近期或远期利益。这种利益可以是财产性物质利益,也可以是非财产性道义利益。这种财产、权益、利益和权利的受托方或被让渡方,对于委托方或让渡方具备信用,有权利和能力利用信用对受托品进行经营并获得利益,这就是信任信用化和信用资本化。在市场经济条件下,信任信用化通常表现为信用资本化。从这个意义上说,信任产生信用,信用可以形成资本,资本产生的利益可以共享。

目前,中俄地方间的经济互信还处于初级阶段。中俄两国政府一直把推动地方合作作为战略合作方向之一,以全面提升经济互信,如两国分别于2009年和2013年签署《中国东北地区与俄罗斯远东及西伯利亚地区合作规划纲要(2009~2018)》和《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于长江中上游地区与伏尔加沿岸联邦区开展合作的议定书》。但到目前为止,上述文件框架内取得的成就尚不及最初的愿望和人们的期待。多年地方合作的实践表明,中俄两国政治和战略互信并没有完全转化为同等程度的地方经济互信。这一点通过表1中的直接投资数据可以得到印证。

相互信任不应是空谈。空谈信任的结果等同于不信任,甚至比不信任更糟。真正的相互信任,应把信任积极转化为信用,即信任信用化。地区合作中的信任信用化,其途径和方式可以多样,但能最大程度和最有效地把信任信用化的是直接投资合作。投资方基于信任向对方投资,包括投入资金、设备、人力、设计、技术和专利,接受投资的一方就等于具备了信用。管理和经营好信用,使投资者获得利益,并从投资本身及投资创造的新增利益中获得收益,即信用资本化。一般情况下,新增利益是指当地生产性或社会性固定资产的增加,从新增生产性固定资产的使用中不断产生的新税源以及就业岗位的增加。

信任信用化的前提是相信对方的信用资本化条件和能力。信用资本化条件是指投资需求、部分投资能力、人力和土地供给能力以及保护投资的法规。其中的投资需求指有可论证的生产性或社会性基础设施项目。这些项目应具备未来增加就业和税收以及对当地社会经济发展有重要意义的特点。保护投资的法规中应包括保障投资安全和投资者利润汇出、保障投资者享受国民待遇、保障外国投资者依法享受地方税收优惠。信用资本化能力是指作为信用获得方的投资伙伴的投资管理和经营能力、与投资项目相适应的当地资信能力以及在当地的公共关系能力。投资管理和经营能力体现在其已完成投资项目的效果上。当地资信能力主要看固定资产规模及负债情况,或者是否具备充分和合理的现金流。

俄罗斯每个联邦主体都有具备信用资本化条件和能力的投资伙伴。至少有三种方法有助于找到符合信用资本化条件的俄罗斯地方投资伙伴,即优先合格投资者。

方法一,选择俄罗斯地方政府提供国家担保的地方投资者。这里的国家担保(государственная гарантия)是指俄罗斯联邦主体政府和地方自治体对当地投资者的投资行为提供的担保。这类国家担保的依据是俄联邦《预算法典》第117条。国家担保规模在当地相应年度的预算法规定的担保总额度内。所以,只要了解当地预算法(含地方自治体预算法规文件),就可以知道当地国家担保的最大规模。国家担保是俄罗斯促进投资的一项制度性支持措施,用于帮助地方投资者融资并投入社会经济发展的优先项目中。2017年年底统计数据表明,使用国家担保较多的联邦主体是秋明州、列宁格勒州、车里雅宾斯克州、鞑靼共和国、萨哈(雅库特)共和国、克拉斯诺达尔边疆区和楚科奇自治区等^①。但这一统计反映不出地方自治体提供的国家担保。在俄罗斯,除联邦直辖市外,其他所有城市都属于地方自治体。所以,对俄地方投资一定要了解所在地的地方自治体的年度预算法。受当地政府国家担保的俄方投资者,参与的是当地社会经济发展规划中的项目,由当地政府经法定招标程序确定,有投资和资信能力,在当地属于信用状况最好的企业。因为获得国家担保的前提条件是企业有可质押资产以及无拖欠税款。

方法二,选择俄罗斯地方政府提供预算贷款的投资者。地方政府向投资企业提供预算贷款的依据是俄联邦《预算法典》第93.2条。接受预算贷款的投资者首先须具备的条件是,有可质押品或第三方(包括银行)的担保,所投资的项目有良好的流动性,具备未来偿还贷款的条件和能力。2017年的一份统计表明,俄罗斯只有3个联邦主体尚未采用这种对企业的支持方式。预算贷款在俄罗斯大多数地方政府负债结构中占较大比重^②。所以,中国地方企业选择接受过政府预算贷款帮助的俄地方投资者为合作伙伴并共同投资当地社会经济发展的优先项目,在理论上是安全和合理的,因为这些项目的投资回收保障是当地未来税收。

方法三,选择俄罗斯“政府与私企伙伴关系”中的俄地方投资者。“政府

^① Показатели уровня долговой нагрузки субъектов РФ – итоги 2017 года. http://vid1.ran.ru/ig/ratings/gosdolg_01_2018.pdf

^② 同^①。

与私企伙伴关系”(государственно – частное партнёрство, ГЧП)是俄罗斯为促进基础设施建设实行的一项新的投资机制。与政府结成投资伙伴的地方投资者全部经过严格的资质审核,且经过招投标后确定,在当地属于信用状况很好的私企。根据俄罗斯关于“政府与私企伙伴关系”的联邦法律^①第5条第8款的规定,参加这一伙伴关系的私企须具备必要的信用条件。按照该法律第5条第6款的规定,已经加入“政府与私企伙伴关系”的私企有权邀请第三方一起从事项目建设。所以,中国地方企业在对俄地方投资时,除了在当地注册公司后按照竞标流程直接与政府建立伙伴关系外,通过与已经成为政府伙伴的俄地方投资者合作也是合理选择。合作内容既可以与俄相应企业一起投资“政府与私企伙伴关系”项下的基础设施项目,也可以尝试与其共同投资其他项目。了解和找到俄罗斯地方与政府有伙伴关系的投资者可以访问主体的相关官方网站,如卡卢加州的网站(<http://ppp-kaluga.ru/>)。

俄罗斯联邦法律为“政府与私企伙伴关系”规定了较广泛的项目范畴。可以从事投资合作的领域包括社会基础设施、交通基础设施、市政和能源基础设施、公共信息基础设施、工业和农业基础设施等。这些领域几乎都是中国地方投资者的强项。“政府与私企伙伴关系”中,作为政府一方的可以是联邦政府、联邦主体政府,也可以是地方自治体。2017年年初共列出2446个基础设施项目,其中联邦项目17个、联邦主体项目238个、地方自治体项目2191个。已签署合作协议的项目有2183个,总投资额为2.04万亿卢布,其中私企投资1.3万亿卢布,占65.4%。俄罗斯这一投资促进机制及政府在其他方面的努力对改善投资环境起到了积极的作用。在2017年世界银行发布的各国营商环境评定中,俄罗斯居第40位(中国居第78位),较2016年提升了11位^②。

此外,还应寻找和选择适于在俄地方投资项目的途径。这个途径是各主体政府的投资官网。一般情况下,在此类官网上会提供当地未来社会经济发展战略或规划的官方文件。文件会明确规定未来当地社会经济重点发展领

^① Федеральный закон 13 июля 2015 г. N 224 – ФЗ "О государственно – частном партнёрстве, муниципально – частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в ред. Федеральных законов от 29.12.2015 N 391 – ФЗ, от 03.07.2016 N 360 – ФЗ, от 03.07.2016 N 361 – ФЗ). <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=265336>

^② Исследование Всемирного Банка: Ведение бизнеса в 2017 году. <http://gtmarket.ru/news/2016/10/26/7312>

域和方向。在此类官网上还可看到当地政府鼓励投资和合作的项目简介以及相应投资规模。中国的地方投资者可根据自己的资金、生产、技术和市场优势从中作出选择。通过此类官网了解地方投资项目情况,可以参考卡卢州和斯维尔德洛夫斯克州的投资官网^①。

中俄地方合作的实践表明,即使找到适于合作的俄罗斯投资伙伴(优先合格投资者,下同)和适于投资的项目,地方投资合作进展也满是艰辛。笔者认为,原因在于中俄双方没有找到使信用跨境衍生的途径。

四 信用衍生是信任模式的关键

信用是可以衍生的。对中俄地方合作来说,信用可以跨境衍生。信用可以衍生,是因为信用具有这样的特点,即信用可以形成资本,或信用即资本。资本的特征之一是价值增值。以信用为资本的价值增值就是信用衍生。俄地方投资伙伴有能力和有资质投资当地社会经济发展规划项目或当地重要项目,且获得当地政府的国家支持^②,对于中国的地方投资者来说,就是俄方具备了源信用。源信用是信用跨境衍生的酵母。

如何把俄投资伙伴的源信用跨境衍生为相对于中国地方投资者的信用,这是实现以信任为基础的投资合作的关键。如果投资全过程发生在一个国家甚至一个国家的不同地区,会有较多信用衍生方法,如最简单的可以采取第三方担保的方法。但跨境投资合作,要求有适于中俄两国互信关系特点的信用衍生方法。这些方法可以是:

(一) 签署以中俄地方政府为主体的投资合作规划纲要作为信用衍生平台

规划纲要文件的法规基础是中俄贸易和投资保护协定及其他两国中央政府间促进投资的协议、地方促进和保护投资的法规。规划纲要文件的政治基础是《中俄睦邻友好合作条约》、《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》、《中俄关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》和《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》。规划纲要文件的客观基础是中俄地方社会经济发展规划和两国签署的地方合作指导文件。规划纲要的目标是通过投资合作

^① 卡卢州投资官网, <http://investkaluga.com/>; 斯维尔德洛夫斯克州投资官网, <http://invest.midural.ru/>

^② 这里的国家支持是指联邦主体政府的支持,其内容包括税收优惠等。

增加两国地方居民的福祉。

此类规划纲要的特点:一是合作主体省州化,即中国的省市区和俄罗斯的联邦主体。二是合作主体结对化。与以往以大区域为主体的合作文件不同,此类规划纲要文件应是结对签署,基本形式是一对一。三是规划纲要文件的开放性。这里的开放性既指规划纲要文件签署后,可依据投资进展跟进签署针对具体项目的合作备忘录作为规划纲要文件的补充部分,以实现精准合作,还包括在具备充分条件的前提下,中方其他地方政府可以加入规划纲要。此类投资合作规划纲要是信用衍生的必要准法规性平台。根据投资合作实践,此类纲要可以做到模板化。

(二) 中国地方政府向本地对俄投资者提供国家支持作为信用衍生催化剂

以中俄地方政府为主体的投资合作规划纲要为依据,以相应俄地方投资伙伴具备源信用为前提,中国地方政府向选择俄优先合格投资者为合作伙伴的本地对俄投资者提供国家支持。与精准合作相适应,国家支持是专项和定向的。国家支持的内容、形式和力度在国家与当地相关法律范围内,即在本省市的事权范围内。国家支持的具体形式可以是向对俄投资者提供税收优惠、信贷支持、贴息及其他行政减免措施。此类国家支持的规模不一定太大,但其本身有着十分重要的意义,不仅使本地投资者获得了相对于俄地方投资者的信用,更在实际上等同于间接地向相应俄地方政府和俄优先合格投资者的信用提供了形式担保。这里的信用担保,指跨境无质押担保,不具备法律约束力,但却可以发挥类似的担保功能。担保功能体现在使中国地方投资者有充分信心与俄地方投资伙伴开展实际投资合作。此类担保的基础是主权互信,即中国地方政府信任俄联邦主体政府及信任其提供的国家支持的投资合理性和安全性。这种以俄地方投资者获得本地政府的国家支持后具备的源信用为基础,使中国地方投资者获得国家支持而派生关联信用,进而使源信用具备和增加在实际投资合作中资本化的条件,就是中俄地方投资合作中的信用跨境衍生。

(三) 中俄地方政府共同净化信用衍生环境

如前所述,中俄地方投资合作的主要问题是缺少信任模式。实践表明,建立信任模式面临的另一个障碍是不适宜的社会和行政环境,这些障碍在中俄双方都存在。在俄方,不适宜的社会环境是指部分民众对外国投资的偏见。没有认识到在经济全球化时代,国家间投资合作是促进经济发展的一种有效方式,外国投资不仅有利于完善本地社会和经济基础设施,还可以为当地增加就业岗位和税源,进而促进社会和经济领域的发展。部分民众甚至对

以初级产品返还投资和利润的方式存在抵触情绪,以至于出现以环境保护法项下的公民权利对外国投资设置障碍。在中方,部分投资者看不到或不愿看到俄罗斯投资环境向好的方向变化,把俄罗斯投资环境定格在 20 世纪 90 年代。其实在中国投资者踌躇不前时,西方国家对俄投资从来没有停止过。

不适宜的行政环境主要存在于俄罗斯方面。这里是指对企业(包括外资企业)的过多检查,以及劳务移民配额中对中国劳务人员的限制,甚至在本地劳务移民配额中对中国劳务人员再设限制。总的来说,俄罗斯投资环境正在改善。为了有效营造信用衍生环境,两国地方政府有义务多做有利于投资合作的舆论宣传和消除行政壁垒。

以中俄地方投资合作为语境的信用衍生的实质,是两国地方政府隔空为本地商业信用提供类主权担保。这种主权担保的质押品是政治互信。中俄有着最高程度的国家间互信,将这种国家间互信转化为地方政府间互信进而生成商业信用是两国中央和地方政府的共同责任。互信已经坚实存在,但要把它转化为商业信用,需要两国中央和地方政府以及实业界的思维创新和务实合作。

综上所述,中俄投资合作信任模式(以中方视角)可以借助下图表示:

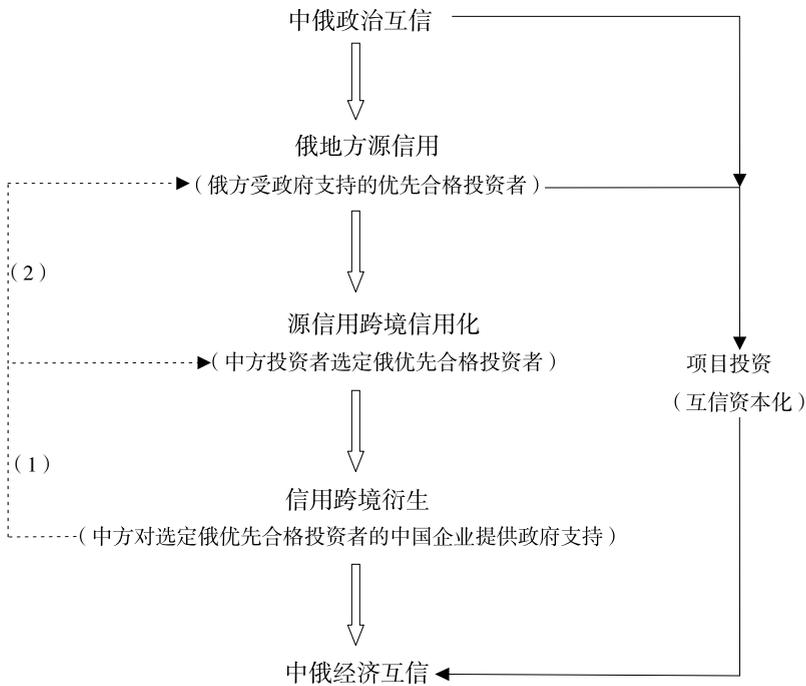


图 1 中俄投资合作信任模式

图1中的俄“优先合格投资者”是指获得地方政府提供的国家担保、国家预算贷款和成为“政府与私企合作伙伴”关系中的俄地方投资者。这里“优先”的意义是指并不否定与其他投资者合作的可能性。

五 对信任模式的保障机制

上述信任模式需要有以下内容的配套保障机制:

(一) 制定适于中俄地方投资合作的风险评估标准

地方投资合作属于商业性质,不会因为互信而自动免除商业风险。但高度互信是中俄两国国家关系的本质特征,应共同制定既符合两国国家关系特征又适于地方投资合作的统一的风险评估标准。这不仅有利于管理风险,重要的是为投资决策提供必要依据。事实表明,对俄投资既不适用西方国家的投资风险评估标准,也不适用非洲等其他国家的投资风险评估标准。在中俄统一的风险评估标准中,体现国家间高度互信的因素须占应有权重。

(二) 设立以地方为主体的投资合作协调机构

以中国省市区和俄罗斯联邦主体为主体设立地方相互投资协调机构。中方的此类机构可设立在省市区国际贸易促进会^①。根据中国国际贸易促进委员会章程第19条,地方贸促会的职责之一是“开展促进该地区、该行业与世界各国、各地区之间的贸易、投资和经济技术合作活动”。此类协调机构的特点是,依靠自身经验优势,对与本地区结对合作的在俄投资项目提供跟踪式专业协调服务。协调服务内容除了提供必要的法律服务,还可向当地政府提供对中俄地方投资合作规划纲要的完善建议。中方可建议俄地方政府设立相同职能的协调机构。此外,还可以在此协调机构内设立地区投资争端解决机制。

(三) 设立中俄地方合作基金

在这方面可以中国省市为主体设立对俄地方合作基金。合作基金可由隶属省级政府(省国资委)的国有独资投资公司设立,以对俄投资的本地投资者为融资服务对象。

目前,黑龙江省作为对俄合作的重点省份,在这方面作出了新的尝试。2018年6月16日,中俄双方在哈尔滨共同签署了《中俄人民币基金管理公司

^① 参照《中国国际贸易促进委员会章程》执行。

合作协议》，旨在“一带一路”框架内重点投资黑龙江省与俄罗斯有关省州合作的项目。未来，此类基金可充分发挥对俄地方投资合作助推器的作用，服务于“一带一路”项目的建设。

（四）设立中俄地方信任模式发展论坛

论坛可以中俄结对的地方政府为主办方，定期举办。论坛的意义在于对已有信用模式及保障措施进行动态评估，提出完善建议，解决合作中遇到的新问题，不断优化合作模式和机制，共同确立未来中短期投资合作方向和项目，使地方投资合作长期化、制度化。

（五）建立中俄合作干部人才培养机制，夯实互信的基础

力争实现干部交流的机制化和管理的统一化，特别要加强两国地方行政部门和对外合作重要岗位的干部人才培养，加强两国在对外合作法规政策方面和相关国情知识的培训，充分了解两国在对外合作理念方面存在的差异，在充分了解的基础上寻找对接点。只有建立长期有序的中俄地方干部培训和交流机制，才能不断增进项目对接中地方合作层面相关机构和人员的互信，促进两国地方合作项目的稳步推进。

六 结 语

当前，国际经济和政治局势正在经历深刻变化。中国和俄罗斯都分别受到来自美国和欧洲国家的经济和政治压力，深化中俄新时代全面战略协作伙伴关系将面临更多的考验和挑战，两国迫切需要找到把高度政治互信转化为全面经济互信的途径，这对两国是具有战略意义的课题。应当指出，应对美欧挑战，两国地方政府同样负有国家战略责任。因此，相关领域的专家和学者更应脚踏实地，开拓思维，积极向中央和地方政府建言献策，提供更多解决方案。从中俄经济合作现状、潜力及未来发展前景看，全面发展两国地方投资合作必将获得重大的战略回报。

（责任编辑：农雪梅）