

黑龙江省地质科学研究所
俄罗斯矿产资源政策研究成果之三

俄罗斯联邦 矿产资源勘查开发指南

Eluosi Lianbang Kuangchan Ziyuan Kancha Kaifa Zhinan

主编 姜 哲



地质出版社

俄罗斯联邦矿产资源勘查 开发指南

主 编 姜 哲

编写人员 姜 哲 宋 魁 李连祺 浦宏国

栾喜江 朱文华

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书是黑龙江省国土资源厅“俄罗斯矿产资源政策研究”项目的三项研究成果之一。是作者根据《研究》与《汇编》等成果,从俄罗斯联邦基本概况、俄罗斯联邦的矿产资源及其开发利用现状、俄罗斯联邦矿产资源管理、俄罗斯联邦矿业宏观投资政策、俄罗斯联邦对矿业投资主体及雇工的管理、中国对俄矿业投资案例及相关问题等方面,以对俄矿业投资为主线,就对俄投资者可能遇到或关注的 600 多项内容逐一进行了较准确的分析与解读。

本书可供从事俄罗斯矿业投资、矿产资源法律法规研究等领域的政府部门以及投资者、研究人员和相关院校师生参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯联邦矿产资源勘查开发指南/姜哲主编. —北京:
地质出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 116 - 06605 - 2

I. ①俄… II. ①姜… III. ①矿产资源-资源开发-
俄罗斯-指南 IV. ①F451.261 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 043926 号

责任编辑: 张荫芳 李 莉

责任校对: 杜 悦

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324567 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京地大彩印厂

开 本: 787 mm × 1092 mm ¹/₁₆

印 张: 13

字 数: 333 千字

印 数: 1—1200 册

版 次: 2010 年 3 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价: 37.50 元

书 号: ISBN 978 - 7 - 116 - 06605 - 2

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

俄罗斯矿产资源政策研究项目领导组织架构

项目总策划 徐飞鹏 黑龙江省地质矿产勘查开发局局长 党组书记
黑龙江省国土资源厅原常务副厅长 党组副书记

项目领导小组

组 长 孙 纲 黑龙江省国土资源厅厅长 党组书记
徐飞鹏 黑龙江省地质矿产勘查开发局局长 党组书记
黑龙江省国土资源厅原常务副厅长 党组副书记
姜建军 国土资源部科技与国际合作司司长
副组长 史青矜 孙宝亮 周亚明 张 财 赵文华 李 骞
成 员 富光义 魏景明 杨学军 吴 迪 孙文礼 徐永波
李国华 马晓阳 于德辉
顾 问 方克定 张新安 梁光明 刘铁军 于援帮 王长水
李传勋 刘 锐 李昱岩

项目推进组

组 长 徐飞鹏（兼）
副组长 富光义 马晓阳 韩成满
成 员 姜 哲 楚翠霞 韩凤喜 周志谦

序

合作与发展是 21 世纪世界的主旋律，近年来，随着中俄战略协作伙伴关系的建立，两国在各个领域的合作不断深入，双方务实合作不断扩大，特别是在矿产资源合作上取得了重要成果并显现了巨大潜力。俄罗斯丰富的矿产资源和中国巨大的市场将使两国在长期稳定的合作中互利双赢。中俄两国加强矿产资源合作，不仅有助于解决我国国内资源供应的瓶颈问题，同时也是推动两国战略协作伙伴关系和经贸合作升级的关键突破口之一。

黑龙江省作为中俄合作的桥头堡，与俄罗斯边境线长达 3000 多千米，开展对俄矿产资源合作具有地缘优势。自 2001 年以来，黑龙江省地勘单位和企业为响应国家“走出去”战略，“开辟两个市场，利用两种资源”，积极开展境外矿产资源勘查开发工作，取得了一批重要的阶段性成果。在俄罗斯已获得 19 个矿产资源勘查开发许可证，累计对俄矿业投资已达 1.2 亿美元，境外的大型稀缺金属原料开发已初具规模，随着铅锌矿、锰铁矿和铜多金属矿的开发，将为国内提供大量急需的有色金属和黑色金属原料。

在取得上述成就的同时，为进一步加强指导和服务，针对地勘单位和企业对俄罗斯国情、法律法规尤其是矿产资源相关配套法律法规了解不全面、不系统等问题，省国土资源厅组织，省财政厅、省商务厅参与，开展“俄罗斯矿产资源政策研究”项目。该项目于 2008 年 6 月正式立项，确定了“要研究俄罗斯，重点突出远东；要研究相关政策，重点突出矿产资源政策；要研究俄罗斯的人文，更要研究俄罗斯的国体和政体；要研究国内需求，更要研究对方的可供性；要注重理论成果，更要突出实际应用”的原则。项目承担单位黑龙江省地质科学研究所的科研人员和相关领导在一年半的时间里攻坚克难、夜以继日，付出了辛勤的劳动，如期完成了 150 多万字的 3 项成果报告，即《俄罗斯联邦矿产资源法律法规汇编》、《俄罗斯联邦矿产资源政策研究》和《俄罗斯联邦矿产资源勘查开发指南》，并获得了“居国内领先”的评审结果。

上述 3 项成果相辅相成、有机组合，构成了对俄罗斯矿业投资政策法律环境的完整研究体系。《俄罗斯联邦矿产资源法律法规汇编》是对俄罗斯矿业投资环境研究的基础，《俄罗斯联邦矿产资源政策研究》是对俄罗斯矿业投资环境研究的关键，《俄罗斯联邦矿产资源勘查开发指南》是对俄罗斯矿业投资环境研究的重点。

毫无疑问，该系列成果的公开出版发行，将为中央与地方政府对俄矿业合作决策提供有关俄方的管理政策及法律法规方面的信息，为国内企业对俄矿业投资提供系统的法律政策等方面的服务，从而为黑龙江省乃至全国的经济振兴奠定坚实的基础。

中俄矿产资源合作是一项长期艰巨的任务，也是一项造福两国人民的庞大的系统工程。相信通过各方长期不懈的努力，合作必将取得累累硕果。



2010 年 3 月

前 言

矿产资源是经济社会发展的物质基础。我国矿产资源总量较大,但由于我国人口占世界的1/5,人均矿产资源量仅为世界平均水平的58%。近年来,随着我国经济快速增长,矿产资源需求逐年增加,因此国内矿产品无法满足需求。石油、铁矿石等主要矿产品对进口依赖度越来越大,现已成为世界主要矿产品进口国。这既加大了我国工业化的成本,又增加了工业化的风险。因此急需在国外寻找并建立长期、稳定的矿产资源供应系统。俄罗斯人口仅为世界人口的1/50,而矿产资源量约占世界的20%,人均占有量居世界第一位;俄罗斯是矿产品主要出口国。中俄经济互补性强,两国具有较好的矿产资源合作基础;并且双方拥有4000多千米的边境线,两国矿产资源合作具有地缘优势。

为促进中俄矿产资源合作和投资开发俄罗斯矿产资源,建立境外矿产资源供应体系,保障国家矿产资源供应安全,提供系统的有关俄罗斯矿产资源法律法规服务是十分必要的。2008年6月黑龙江省国土资源厅立项,委托黑龙江省地质科学研究所实施“俄罗斯矿产资源政策研究”项目。

《俄罗斯联邦矿产资源勘查开发指南》,是该项目的三项重要成果之一。

《俄罗斯联邦矿产资源勘查开发指南》,是作者根据前两项研究成果,从俄罗斯基本情况、俄罗斯联邦的矿产资源及其开发利用现状、俄罗斯联邦矿产资源管理、俄罗斯联邦矿业宏观投资政策、俄罗斯联邦对矿业投资主体及雇工的管理、中国对俄罗斯矿业投资案例及相关问题等方面,以对俄矿业投资为主线,就对俄投资者可能遇到或关注的约600项内容逐一进行了较准确的分析与解读。

本书在撰写过程中参阅了国内外学者的大量研究成果,并得到国土资源部科技与国际合作司领导、黑龙江省国土资源厅厅长孙纲、黑龙江省地质矿产勘查开发局局长徐飞鹏、黑龙江省地质科学研究所所长马晓阳和总工程师韩成满等领导的大力支持,在此表示衷心的感谢!

参加本书撰写的有姜哲(前言、第四、五、六、七章)、宋魁(第一、二、三章)、李连祺(第四章第二节)、浦宏国(第五章第一节)、栾喜江(第五章第六节)、朱文华(第五章第一节)。全书由姜哲统纂、定稿。在收集资料过程中,得到李昱岩、张晓峰等同志的大力支持与帮助;在编写排版过程中得到刘玉宝、田志鹏等人的积极协助,在此一并致谢。

由于作者水平有限,书中难免有不当之处,恳请广大读者批评、指正。

需要特别说明的是,本书中的内容仅供参考,涉及具体法律法规等内容请以原文为准。俄罗斯法律修改频繁,请注意使用最新版本。

编 者

2010年1月18日

目 录

序

前 言

第一章 俄罗斯概况	(1)
一、俄罗斯政治概况	(1)
二、俄罗斯外交政策与中俄关系	(9)
第二章 俄罗斯的矿产资源	(13)
一、俄罗斯的石油与天然气	(13)
二、俄罗斯的煤炭	(20)
三、俄罗斯的黑色金属	(25)
四、俄罗斯的有色金属矿产资源	(28)
五、俄罗斯的贵金属	(30)
第三章 俄罗斯矿产资源的开发利用现状	(38)
一、俄罗斯矿产资源开发利用概况	(38)
二、俄罗斯石油天然气开发利用现状	(42)
三、俄罗斯煤炭开发利用现状	(59)
四、俄罗斯黑色金属开发利用现状	(64)
五、俄罗斯有色金属开发利用现状	(65)
六、俄罗斯贵金属与宝石的开发利用现状	(69)
第四章 俄罗斯矿业投资宏观政策	(70)
一、俄罗斯外国投资者及外国投资	(70)
二、俄罗斯有关雇主和员工的管理	(78)
三、俄罗斯土地森林与环境政策	(83)
四、俄罗斯税收政策	(95)
五、商业秘密与经济特区	(104)
第五章 俄罗斯矿产资源管理	(109)
一、俄罗斯矿产资源管理体制	(109)
二、俄罗斯矿产资源基本管理制度	(110)
三、俄罗斯有关大陆架矿产资源的管理	(137)

四、俄罗斯产品分成协议条件下的矿产资源管理 (143)

五、俄罗斯贵金属与宝石的管理 (150)

六、俄罗斯办理勘查开采许可证流程 (162)

第六章 俄罗斯有关外国矿业投资主体的管理 (163)

一、俄罗斯外国公民签证管理 (163)

二、俄罗斯外国公民居留与打工管理 (177)

三、俄罗斯外资注册企业管理 (185)

第七章 中国对俄罗斯矿业投资案例及相关问题解析 (190)

一、黑龙江省在俄罗斯矿业投资现状 (190)

二、中国对俄罗斯矿业投资案例及解析 (190)

三、中国对俄罗斯矿业投资有关问题解析 (197)

第一章 俄罗斯概况

一、俄罗斯政治概况

1. 俄罗斯的国体与政体

在苏联时期，俄罗斯是苏联 15 个加盟共和国中最大的一个加盟共和国——俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国。苏联剧变和解体后，俄罗斯的国家政治制度和政治体制发生了根本性的变化。

苏联剧变和解体过程中，俄罗斯联邦的社会政治制度发生了变化，其标志是作为工人阶级先锋队的共产党丧失了国家领导权，马克思列宁主义、科学共产主义不再是指导社会发展的思想理论基础，建设共产主义也不再是国家的奋斗目标。与此同时，生产资料社会主义所有制发生了根本性的变化，不再是国家的经济基础。显而易见，俄罗斯已经不是“社会主义全民国家”，它依然处于变化之中，就现在的社会政治制度而言仍然是一种过渡性质的制度。与国体相适应，俄罗斯的政体，即国家的政治体制，特别是国家最高权力机关也发生了变化。1993 年《俄罗斯联邦宪法》（以下简称《宪法》）通过、生效后，延续了 70 余年的苏共一党制的苏维埃议行合一体制被彻底废除，代之以总统权力为主导的多党制的三权分立政治体制。

在这种政治体制中，俄罗斯联邦总统是国家元首，国家行政权力的拥有者，由俄罗斯公民普遍选举产生。《宪法》赋予了总统包括任命政府总理，任命联邦法院法官，向国家杜马提出法律草案，签署并颁布法律以及确定杜马的选举与解散等重要权力。由联邦委员会和国家杜马组成的联邦会议是俄罗斯联邦的代表与立法机关，联邦法律由联邦会议两院审议、通过。国家杜马可以通过对总统提出罢免的指控和对政府提出不信任案的方式实行对国家执行权力机关的监督。

俄罗斯联邦的执行权力由联邦政府行使，政府需向国家杜马提出联邦预算，保证其执行并向杜马报告联邦预算的执行情况。

俄罗斯联邦的司法权只由法院行使，对现行法律的执行情况由检察院独立进行检察。俄罗斯的司法体系由《宪法》和联邦法律确定，不允许建立特别法庭。法官是独立的，只服从《宪法》和联邦法律。法官权力的中止或暂停必须遵循联邦法律规定的程序和原则。法官不可侵犯，除非按照联邦法律规定的程序，否则不能追究法官的刑事责任。所有法庭公开审理案件，对案件的非公开审理在联邦法律规定的情况下允许旁听。在联邦法律规定的情况下，由陪审员参加诉讼程序。诉讼程序在辩论和各方平等的基础上进行。法院的经费只能来自联邦预算，用以保障按照联邦法律充分而独立地进行审判。

2. 俄罗斯《宪法》

从 1917 年十月社会主义革命胜利到苏联解体为止，其间共制定了四部宪法，即 1918 年苏俄宪法，1925 年、1937 年和 1978 年的俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法。其中 1918

年宪法并非一部完整的宪法，它真正的历史意义在于以法律的形式确定了十月革命的成果——建立了苏维埃无产阶级专政的社会主义国家，宣布了苏维埃政权建设社会主义的基本任务和目标。后三部宪法是俄罗斯联邦在苏联时期作为苏联的一个加盟共和国而制定的宪法。这三部宪法在内容和形式上与1924年、1936年和1977年的苏联宪法没有太大的区别，是同时期苏联宪法的翻版。

在苏联剧变和解体过程中，俄罗斯发生了根本性的变化。为适应这一系列的变化，掌握俄罗斯国家政权的民主派由于当时忙于同掌握着苏联联盟国家政权的苏共争夺领导权，未能及时制定和通过新的宪法，而是于1989年10月，1990年5月、6月、12月，1991年3月、11月，1992年4月多次对1978年通过生效的《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》进行修改补充。为了制定新宪法，1990年6月召开的俄罗斯第一次人民代表大会上成立了以叶利钦为主席的宪法委员会，1991年11月公布了由宪法委员会提出的新宪法草案。但是，总统和议会在国家政体，即建立总统制还是议会制，以及私有化等一系列原则性问题上存在分歧，新宪法一直未能通过。在1992年12月举行的第七次人民代表大会和1993年3月举行的第八次人民代表大会上，总统与以议长哈斯布拉托夫为首的议会之间展开了激烈的较量。叶利钦提出应由制宪会议而不是人民代表大会通过新宪法。哈斯布拉托夫则主张立即修改现行宪法中有关条款以限制正在扩大的总统权力，由总理而不是总统组阁并经议会批准，政府向议会报告工作，并由下一届人民代表大会通过宪法。在双方争执不下的情形下，1993年3月20日总统发表了《告俄罗斯公民书》，宣布对国家实行总统特别治理，决定4月25日举行对总统的全民信任投票，同时对由总统准备的新宪法草案和联邦议会选举法草案进行全民投票。叶利钦发出的这一“特别治理”命令遭到了议会方面的抵制。宪法法院裁定总统此举违宪。3月26日召开了第九次非常人民代表大会讨论弹劾总统的问题，叶利钦总统的“特别治理”方案未能实施。4月25日俄罗斯举行全民公决，总统及其推行的激进改革方针得到了超过半数以上参加投票者的支持。此后，总统及其支持者决定尽快制定并通过新宪法，取消现议会。不久，总统提出了《总统宪法草案》，并提交联邦主体行政首脑讨论，然后准备召开制宪会议通过新宪法。此后不久，议会也公布了《议会宪法草案》。1993年9月21日晚叶利钦发表电视讲话，解释“关于分阶段宪法改革”的第1400号总统令，宣布中止人民代表大会和最高苏维埃的立法、管理和监督职能；在联邦会议开始行使职能前，按总统令和政府的决定办事；建立最高立法机关——由联邦委员会和国家杜马两院组成的联邦会议（议会），于1993年12月11~12日举行议会选举。议会指责总统的政变行径，于9月23日晚召开了第十次非常人民代表大会，作出了解除总统职务的决议。随后发生的“莫斯科十月流血事件”结束了长达两年半之久的总统与议会的宪法之争。俄罗斯首届民选议会——人民代表大会被解散。

1993年12月12日，俄罗斯在举行国家杜马选举的同时，对宪法草案进行全民投票，全国共有58187755名选民，即54.8%的登记选民参加了全民投票，其中赞成新宪法草案的选民共32937630人，占参加投票选民的58.4%，反对的选民共23431333人，占参加投票选民的41.6%，新宪法草案获得通过。1993年12月12日经全民投票通过、12月25日正式生效的《宪法》是俄罗斯独立后的第一部宪法。宪法分正文和结束语两部分。正文部分共9章137条，结束语部分共9条。《宪法》规定，俄罗斯联邦是共和制的民主联邦制国家，实行三权分立原则和总统制。《宪法》以国家根本大法的形式将政治斗争胜利者的成果固定下来。即经过前一阶段的较量，通过全民投票，政治舞台上占主导地位的政治力量的意志转化

为国家意志。

与苏维埃时期的宪法相比,《宪法》从内容到形式都有根本性的变化。

第一,放弃了“社会主义”及其立法原则,以西方“民主政治”的基本原则作为宪法的基本原则。《宪法》以人民主权、联邦制、共和制、分权作为宪法制度的基础,规定了国家的社会政治经济制度。该宪法取消了以苏共为领导力量和指导力量的社会主义全民国家的提法,树立“主权在民”原则,规定,“俄罗斯联邦——俄罗斯是共和制的民主联邦法治国家”,“俄罗斯联邦的多民族人民是俄罗斯联邦主权的拥有者和权力的唯一源泉”。

第二,《宪法》确定了俄罗斯联邦的基本政治制度。

改变了国家的阶级性质,以人、人权、人民权利取代了以工人阶级为社会主导力量的劳动人民全民国家的提法。1978年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法(根本法)》指出,“俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国是社会主义全民国家,代表工人、农民、知识分子和国内各族劳动人民的意志和利益。”(第1条)“俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国的一切权利属于人民”(第2条)。《宪法》遵循“尊重个人尊严和基本权利”的原则,接受人权概念,宣称,“依据公认的国际法原则和准则并按照本宪法,俄罗斯联邦承认保障人和公民的权利与自由”(第17条第1款),“人的基本权利与自由不可被剥夺并且每个人生来就具有”(第17条第2款),“每个人都享有生存权”(第20条第1款)。改变了国家发展的意识形态理论基础。此前,苏联以及俄罗斯联邦一直将科学共产主义、马克思列宁主义作为指导国家和社会发展的理论基础和行动指南。1978年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法(根本法)》序言中指出,俄罗斯人民“遵循科学共产主义思想”。苏联剧变后,这一提法显然已经“过时”了,在俄罗斯宪法修改、补充过程中就已取消了这种提法。而《宪法》进一步明确指出,国家“承认意识形态的多样性”,“任何意识形态不得被规定为国家的或必须遵循的意识形态”,承认“政治多元化和多党制”(第13条)。实质上是以自由、民主、人权基础上的“民主政治思想”作为国家发展的意识形态理论基础。

改变了国家和社会的发展目标。1977年《苏维埃社会主义共和国联盟宪法(根本法)》序言中指出,“苏维埃国家的最高目标是建成无阶级的共产主义社会,在这个社会中,共产主义的社会自治将得到发展。”1978年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法(根本法)》序言中也指出:俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国“团结各民族共同建设共产主义”。而《宪法》则没有了这种提法。

改变了对国家和社会领导力量和指导力量的有关规定。1978年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法(根本法)》第6条认定,“苏联共产党是苏联社会的领导力量和指导力量,是苏联社会政治制度以及国家和社会组织的核心。苏共为人民而存在,并为人民服务。”早在1990年俄罗斯修改宪法时就取消了这一条中有关苏共领导地位的规定,将宪法第6条修改为“各政党、工会组织、青年组织、其他社会组织 and 群众运动通过自己选进人民代表苏维埃的代表以及其他各种形式参加制定国家政策,管理国家和社会事务”。而在《宪法》中则不再保留类似的提法,只是强调“在俄罗斯联邦,承认政治多元化和多党制”。“社会团体在法律面前一律平等”(第13条)。

第三,《宪法》规定了俄罗斯的基本经济制度。

1978年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法(根本法)》规定,“俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国经济制度的基础是生产资料社会主义所有制。社会主义所有制的形式包括:国家(全民)所有制和集体农庄合作社所有制。”“国家保护社会主义财产,并为其增

多创造条件。”“任何人无权利用社会主义财产来达到个人发财致富的目的和其他自私目的。”(第10条)《宪法》取消社会主义的生产资料公有制是国家经济制度基础的提法,代之以“私有财产神圣不可侵犯”原则。宣布,“私有财产受法律保护”(第35条第1款),“每个人都有权拥有私有财产,有权单独或与他人共同掌管、使用和支配这些财产”(第35条第2款)。同时强调“俄罗斯联邦是社会国家”(第7条),“在俄罗斯联邦,对私有制、国家所有制、地方所有制以及其他所有制形式予以同样的承认和保护”(第8条第2款)。

第四,《宪法》明确了俄罗斯的国家地位。苏联解体后,俄罗斯成为苏联国际法意义上的继承国,已无须再使用“主权国家”、“在经过革新的苏维埃联盟中建立民主的法治国家”等词句了。

第五,《宪法》对联邦体制作出了明确的规定,规定“俄罗斯联邦的联邦体制建立在俄罗斯联邦国家完整、国家权力体系一致、俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦主体国家权力机关之间划分管辖对象和分权、俄罗斯联邦各族人民平等与自决的基础上”(第5条第3款);“俄罗斯联邦在其全部领土上享有主权”,“俄罗斯联邦宪法和联邦法律在其全部领土上具有至高无上的地位”,“俄罗斯联邦保障自己领土的完整和不受侵犯”(第4条);“俄罗斯联邦总统和俄罗斯联邦政府根据俄罗斯联邦宪法保障在俄罗斯联邦全境实现联邦国家权力的全权”(第78条第4款)与1978年宪法相比,《宪法》有关属于俄罗斯联邦管辖、属于俄罗斯联邦和联邦各主体共同管辖以及联邦各主体独立行使的权限范围方面的规定变化不大,只是在行文中改变了过去就共和国、自治州和自治专区、边疆区和州分别设立章节(原宪法第8、第9章,9(1))的做法。从而淡化了不同联邦主体间的区别,以实现“在同联邦国家权力机关的相互关系方面,俄罗斯联邦各主体一律平等”(第5条第4款)。《宪法》规定“联邦委员会由俄罗斯联邦每个主体各派二名代表组成:一名国家权力代表机关代表和一名国家权力执行机关代表”(第95条第2款)。

《宪法》第65条第1款明确列出了组成俄罗斯联邦的联邦主体,其中包括共和国、边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区等建制。

共和国(国家)拥有自己的宪法和法律,共和国的地位由《宪法》和共和国宪法共同确定,边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区拥有自己的章程和法律,它们的地位由《宪法》和相应的俄罗斯联邦主体的立法机关通过的各自的章程规定。

根据《宪法》,俄罗斯联邦的国籍是唯一的和平等的。俄罗斯联邦的公民只有一个国籍,即联邦国籍,联邦主体不具有国籍。在国家语言方面,《宪法》规定,俄语是俄罗斯联邦全境内的国语,但是,共和国有权规定自己的国语,在共和国的国家权力机关、地方自治机关和国家机构中,共和国国语和俄罗斯联邦国语一起使用。另外,俄罗斯联邦保障俄罗斯联邦各族人民享有保留本族语言、建立学习和发展本族语言条件的权利。

俄罗斯联邦各主体的国家权力由它们组建的国家权力机关行使。同时,通过《宪法》、联邦条约和其他条约的规定,划分俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦主体国家权力机关之间的管辖职权。根据《宪法》有关条款,在俄罗斯联邦管辖范围之外和俄罗斯联邦对其与俄罗斯联邦各主体共同管辖的对象所拥有的权力之外的所有国家权力由俄罗斯联邦各主体行使,且各主体可以对属于自己的职权实施包括通过法律和其他法规在内的法律调节;共和国、边疆区、州、联邦直辖市、自治州和自治区的国家权力机关系统,由俄罗斯联邦各主体依据俄罗斯联邦宪法制度的原则和联邦法律规定的组织国家权力代表机关和国家权力机关的

一般原则独立确定。在联邦中央和联邦主体相互关系中，各级国家权力机关必须遵守《宪法》和法律，在俄罗斯联邦通过的法律及其他法规不得与《宪法》相抵触。

《宪法》第71、第72和第73条对联邦中央和联邦主体所属的职权作了具体的规定。其中，属俄罗斯联邦中央管辖的权力主要有：通过和修改《宪法》与联邦法律，监督其执行情况；维护联邦体制和俄罗斯联邦领土的完整；确定联邦立法、执行和司法权力机关系统及其建立和活动的程序；成立联邦国家权力机关；管理联邦国家财产，包括联邦银行在内的联邦经济部门；确定俄罗斯联邦在国家、经济、生态、社会、文化和民族发展方面的联邦政策和联邦计划的基本原则；规定统一市场的法律规则，关税、货币及价格政策；制定联邦预算与税收；负责联邦运输、交通与通讯方面的活动；负责联邦的对外政策和国际联系，包括联邦国际条约的签订，以及有关战争与和平问题；监督国防生产与防务安全问题；保卫俄罗斯联邦的国家边境、领海、领空、特别经济区和大陆架地位的确立；负责管理国家司法体系与确保其正常运行，等等。

属于俄罗斯联邦中央和俄罗斯联邦各主体共同管辖的权力是：保证共和国的宪法与法律，边疆区、州、联邦直辖市、自治州和民族自治区的章程、法律及其他法规符合《宪法》和联邦法律；维护人和公民的权利与自由；维护少数民族的权利；负责国家财产的划分与自然资源的利用；确定俄罗斯联邦税收的一般原则；规定组织国家权力机关和地方自治机关体系的一般原则；协调俄罗斯联邦主体的国际交往和对外经济联系，履行俄罗斯联邦签署的国际条约。

《宪法》规定，在俄罗斯联邦管辖范围之外和俄罗斯联邦对其与俄罗斯联邦各主体共同管辖的对象所拥有的权力之外的所有权力由俄罗斯联邦各主体行使。

联邦中央所属的职权大多涉及有关国家总体规划、管理和安全，关系到全体人民利益方面的重大问题。而联邦中央和联邦各主体共同拥有的职权则主要局限在有关社会服务、公民事务的一般原则等需各主体协商方能确定的一系列问题上。属于联邦主体的职权却因为《宪法》未给出具体的文字表述，而使其拥有的范围更大更广，为各主体自主、有效地处理各自管辖范围内的一切事务提供了法律依据。

《宪法》特别强调指出：在俄罗斯联邦管辖范围之内和俄罗斯联邦对其与俄罗斯联邦主体共同管辖的对象所拥有的权力范围之内，联邦执行权力机关与俄罗斯联邦主体的执行权力机关组成俄罗斯联邦统一的执行权力机关系统；俄罗斯联邦总统和俄罗斯联邦政府根据《宪法》保障在俄罗斯联邦全境实现联邦国家权力的全权。这样，联邦中央在自己的职权范围内对各联邦主体有支配权，尤其在联邦预算、联邦税收以及关税等方面联邦各主体必须服从联邦中央的统一管理与调配。

3. 俄罗斯的国家元首

根据《宪法》，“俄罗斯联邦总统是国家元首”（第80条第1款），是“《宪法》、人和公民的权利与自由的保障”（第80条第2款），是“俄罗斯联邦武装力量最高统帅”（第87条第1款）。“俄罗斯联邦总统不受侵犯”（第91条），总统任期4年，总统连任不得超过两届。根据《宪法》的规定，俄罗斯总统的主要职权范围是：

（1）作为《宪法》、人和公民的权利和自由的保障人，总统有权采取措施保卫国家主权、独立和完整，保证国家权力机关协调一致工作和相互作用；有权利用协商程序解决联邦国家权力机关与联邦各主体国家权力机关之间以及联邦各主体国家权力机关之间的分歧；有权废除与《宪法》、法律、国际义务相抵触或侵犯人和公民权利与自由的联邦主体文件的效

力；有权就联邦法律、议会、政府的规范性文件是否符合俄罗斯联邦宪法向《宪法》法院提出询问；有权决定举行全民公决；决定俄罗斯联邦国籍问题和提供政治避难问题；成立俄罗斯联邦总统办事机构；任免俄罗斯联邦总统全权代表。

(2) 总统拥有向国家杜马提出法律草案的权力和公布法律的权力。《宪法》规定，“通过的联邦法律应在 5 日内送交俄罗斯联邦总统签署和颁布”（第 107 条第 1 款）。总统拥有规定国内外政策基本方针、向联邦会议（议会）提交有关国内形势和国内外政策基本方针的年度咨文、发布命令和指示的权力。

(3) 总统拥有广泛的执行权力：

1) 对政府实行垂直领导，主持俄罗斯联邦政府会议。

2) 拥有外交方面的权力：在国内和国际关系中代表俄罗斯联邦；同联邦会议相应委员会或两院委员会协商后任免俄罗斯驻外国和国际组织的外交代表；接受外国外交代表的国书；谈判并签署俄罗斯联邦国际条约；领导俄罗斯外交政策。

3) 身为俄罗斯武装力量统帅，拥有军事方面的权力：批准俄罗斯军事理论；任免军队最高指挥官；成立并领导安全会议；宣布全国或个别地区实行战时状态和紧急状态（应立即通知联邦委员会和国家杜马）。

4) 对政府和司法部门关键职务拥有任免权：征得国家杜马同意，任命俄罗斯联邦总理；作出俄罗斯联邦政府辞职的决定；根据总理提议，任免俄罗斯联邦政府副总理、部长；任命俄罗斯联邦宪法法院、最高法院、最高仲裁法院以外的其他联邦法院审判员；有权向国家杜马提出俄罗斯联邦中央银行行长候选人，提出解除其职务问题；向联邦委员会提出俄罗斯联邦宪法法院、最高法院、最高仲裁法院审判员候选人、俄罗斯总检察长候选人；向联邦委员会提出解除俄罗斯联邦总检察长职务的问题。

(4) 总统对议会工作拥有重要的权力：有权召集国家杜马会议；有权解散国家杜马，决定国家杜马选举。

(5) 总统拥有实行特赦的权力。

《宪法》规定，总统不受侵犯。但是如果总统犯有叛国罪或犯有其他严重罪行，可根据《宪法》规定的程序，罢免其总统职务。在俄罗斯总统辞职、被解职以及因健康原因完全不能履行总统职权的情况下，由俄罗斯政府总理担任临时代理总统。但代理总统无权解散国家杜马、确定全民公决和对《宪法》条款提出修改建议。在此情况下，俄罗斯联邦总统选举应在总统权力提前停止行使后的 3 个月内举行。

俄罗斯第一次全民选举总统是在苏联解体前夕的 1991 年 6 月 12 日。6 名总统候选人参加了竞选，他们是：俄罗斯联邦最高苏维埃主席叶利钦、苏联安全会议成员巴卡京、苏联部长会议主席雷日科夫、苏联自由民主党主席日里诺夫斯基、克麦罗沃州苏维埃主席图列耶夫、伏尔加河军区司令马卡绍夫。这次总统选举，选民的积极性很高，投票率高达 74.7%。叶利钦在第一轮投票中即获得 57.3% 选票顺利当选俄罗斯总统。

1996 年 6 月 16 日举行了第二届总统选举。这也是自苏联解体后，俄罗斯联邦作为一个独立的主权国家，按照新选举法举行的新一届总统选举。参加竞选的总统候选人包括俄罗斯在任总统叶利钦、俄共主席久加诺夫、俄罗斯自由民主党主席日里诺夫斯基，“亚博卢”集团领导人亚夫林斯基、苏联总统戈尔巴乔夫、退役将军列别德等 11 人。选举过程中，候选人之间竞争激烈。第一轮选举结束后，投票结果没有一位候选人获得法定的半数以上选票。按照规定，7 月 3 日，在获得相对多数选票的两名候选人——叶利钦和久加诺夫之

间举行了第二轮选举。在第二轮选举中，叶利钦获得 53.8% 的选票，连任俄罗斯第二任总统。

1999 年 12 月 31 日，叶利钦提前半年辞去总统职务。依照俄罗斯议会 1999 年 12 月 1 日通过的新《俄罗斯总统选举法》，2000 年俄罗斯总统选举于 2000 年 3 月 26 日举行。在俄罗斯 109372046 有选举权的选民中 75181071 人，即 68.74% 的选民参加了投票。按照新总统选举法，代总统普京、俄共领导人久加诺夫、俄罗斯自由民主党主席日里诺夫斯基，“亚博卢”集团领导人亚夫林斯基、前联邦总检察长斯库拉托夫等 11 位总统候选人竞选总统。普京在第一轮投票中就获得了 52.94% 的选票，当选俄罗斯总统，同年 5 月 7 日普京正式就任俄罗斯联邦总统。

2004 年 3 月 14 日，俄罗斯举行第四届总统选举。时任总统普京、独立候选人格拉济耶夫、鞑靼、俄共推举的候选人哈里托诺夫、自由民主党推举的候选人马雷什金、生活党推举的候选人米罗诺夫等 6 位总统候选人进行了角逐，最终普京战胜其他 5 位总统候选人，再次当选俄罗斯总统。2007 年 12 月 10 日，统一俄罗斯党、公正俄罗斯党、俄罗斯农业党和俄罗斯公民力量党这四个政党联合宣布推举俄罗斯政府第一副总理梅德韦杰夫为 2008 年俄罗斯总统选举候选人，在宣布大会上，普京表示他将“完全地”支持梅德韦杰夫。2008 年梅德韦杰夫当选俄罗斯总统。

4. 俄罗斯政府首脑

据《宪法》，“俄罗斯联邦的执行权力由俄罗斯联邦政府行使”。俄罗斯政府的职权包括，①制定并向国家杜马提出联邦预算并保障其执行；向国家杜马报告预算执行情况；②保障在俄罗斯实行统一的金融、信贷和货币政策；③保障俄罗斯联邦在文化、科学、教育、卫生、社会保障和生态领域实行统一的国家政策；④管理联邦财产；⑤实施保障国家防御、国家安全和贯彻俄罗斯联邦对外政策的措施；⑥实施保障法制、公民的权利与自由、保护财产和社会秩序以及与犯罪现象作斗争的措施；⑦履行俄罗斯联邦宪法、俄罗斯联邦法律和俄罗斯联邦总统令所赋予的其他职权。俄罗斯政府首脑是政府总理（部长会议主席），“俄罗斯联邦政府总理依据《宪法》、联邦法律和俄罗斯联邦总统令确定俄罗斯联邦政府活动的基本方针和组织政府的工作。”

苏联解体前，1990 年 6 月 12 日，俄罗斯第一次人民代表大会通过“国家主权宣言”，随后组成俄罗斯政府，6 月 15 日 И. 西拉耶夫被任命为俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国部长会议主席。仅仅过了一年三个月，1991 年 9 月 20 日俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国最高苏维埃通过对西拉耶夫政府反危机措施工作不满意的决议，并责成叶利钦总统提出新政府组成和制定行动纲领；同年 9 月 26 日西拉耶夫在部长会议主席职位上退休。此后至 1992 年 12 月 4 日，俄罗斯联邦政府中只有副总理，1992 年 6 月 15 日叶利钦总统曾任命 E. 盖达尔为代总理，由于叶利钦总统知道对盖达尔的总理提名不会被最高苏维埃批准，所以直到下一任总理上任前，政府只有代总理。

此后，俄罗斯历任政府总理是：

B. 切尔诺梅尔金（任期 1992 年 12 月 14 日至 1998 年 3 月 23 日）

C. 基里延科（任期 1998 年 4 月 24 日至 1998 年 8 月 23 日）

E. 普里马科夫（任期 1998 年 9 月 11 日至 1999 年 5 月 12 日）

C. 斯捷帕申（任期 1999 年 5 月 19 日至 1999 年 8 月 9 日）

1999 年 8 月 17 日普京被任命为俄罗斯政府总理，同年 12 月 31 日俄罗斯总统叶利钦辞

去总统职务，由总理普京任俄罗斯代总统。2000年5月7日普京正式就任俄罗斯联邦总统。同日，普京提名M.卡西亚诺夫为俄罗斯代总理。2000年5月17日俄罗斯国家杜马表决批准卡西亚诺夫为政府总理。

2004年2月24日，普京总统签署命令宣布解散卡西亚诺夫任总理的俄罗斯政府，任命副总理赫里斯坚科为代总理。3月1日普京总统提名俄罗斯驻欧盟全权代表米哈伊尔·弗拉德科夫为总理，3月5日国家杜马以352票赞成，58票反对和24票弃权的表决结果通过了普京总统对弗拉德科夫的总理提名。

2008年梅德韦杰夫担任俄罗斯总统后，普京被任命为俄罗斯政府总理。

5. 俄罗斯的政党制度

苏联剧变和解体后，随着俄罗斯宪政制度的逐步确立，俄罗斯的政党制度也逐步完善起来，其基本原则以及政党、团体的具体活动规则由《宪法》、1995年4月通过的《俄罗斯联邦社会联合组织法》、2001年7月普京总统签署的《俄罗斯联邦政党法》（以下简称《政党法》）等法律文件加以确定。

确定了多党制原则。《宪法》宣布，“在俄罗斯联邦，承认政治多元化和多党制”（第13条第3款）。

规定了多党制的思想基础。“在俄罗斯联邦，承认意识形态的多样性”（第13条第1款），“任何意识形态不得被规定为国家的或必须遵循的意识形态”（第13条第2款）。

“每个人都享有自由结社，其中包括为维护自身利益而建立工会组织的权利。社会团体的活动自由得到保障。”（第30条第1款），“任何人都不能被强制加入或留在某个社会团体中。”（第30条第2款）。

“社会团体在法律面前一律平等”（第13条第4款）。

实行政党登记制度，政党和政治运动必须按照有关规定在相应的司法部门履行登记手续。《政党法》生效以前，对成立政党、社会政治运动等政治组织、履行登记手续的要求并不严格：对党员人数没有明确规定，既可成立全俄性政党，也可成立所谓地区性的政党、政治组织。《政党法》则明确规定了政党登记的最低标准：政党只有在正式成员1万人以上并在全俄半数以上地区分别拥有100人以上党员，才能获得登记。取消了地方政党的概念，政党只能是在全俄意义上的政党。

规范政党活动。“禁止建立其目的或活动在于用暴力手段改变宪法制度的原则，破坏俄罗斯联邦的完整，危害国家安全，成立武装组织，煽动社会、种族、民族和宗教纠纷的社会团体，并不允许其活动”（第13条第5款）。

禁止按生产原则成立政党及其他社会联合组织；禁止政党和群众性社会运动的组织机构在国家机关、机构和组织中活动；禁止它们在康采恩和企业中活动。

军人、警察、法官、检察机关工作人员不得组建政党。

《政党法》在促进政党体制的形成方面起着重要作用，其特点是进一步明确了政党在国家政治生活中的作用，将政党活动纳入法制和国家管理轨道，规定国家财政将对在竞选中突破3%大关，进入国家杜马的政党进行财政支持；强化国家对政党的管理，加强对政党登记程序的管理——由司法部预先审查申请登记的政党的党纲和章程以确保其与现行法律相符。《政党法》扩大了政党在总统选举、国家杜马选举以及地方各级政权机关选举中的作用。议会道路成为政党参政、议政的唯一途径，各政党只能通过议会斗争对政府的构成、国家决策产生影响，而不能直接插手国家管理工作，不能在国家各级机关，尤其是军队、警察、

司法部门建立基层组织。参加国家杜马选举、地方立法权力机关选举以及总统选举和地方行政长官选举、开展议会斗争成为各党派开展政治斗争的即使不是唯一的也是最重要的方式。

二、俄罗斯外交政策与中俄关系

6. 俄罗斯对外政策的目标

通过振兴经济，重振俄罗斯的大国雄风。

7. 俄罗斯外交的整体框架

独立自主和建设性的外交政策。

对外政策建立在国家利益的基础之上，而不再是某种意识形态。

致力于建立符合于当今世界现实及利益多样性的多极国际关系体系，联合国应当是调解国际关系的主要中心。

力求平衡、全方位的对外政策，既侧重发展同西方国家的关系，又重视发展同东方国家的关系。俄罗斯欧亚大国的地缘政治地位，决定了其外交政策的平衡性。既面向西方又朝向东方的“双头鹰”外交。

同世界各国建立伙伴关系的顺序是：外交的优先方面是继续发展与独联体国家的关系；传统的优先方面是发展与欧洲国家的关系；同美国的关系是外交的一个重要方面；发展同亚洲国家关系，特别是同中国、印度和日本的关系是俄罗斯外交的一个极为重要的方向；发展同传统盟友朝鲜、古巴和中东等国家的关系对俄罗斯具有重要的意义。

在俄罗斯周边建立睦邻地带，努力消除和防止紧张和冲突的策源地。

在解决优先任务时，特别是处理同美国和西方国家关系时，既坚决捍卫国家利益，又努力通过对话与合作的途径解决分歧；努力寻求共识和共同利益，避免对抗。

俄罗斯总统普京批准了由外交部制订的《俄罗斯联邦对外政策概论》。俄罗斯总统是在2006年6月27日召开的俄罗斯大使及常驻代表大会上，责成外交部对外交政策进行这样的综合性分析的。这一概论及其中的建议将作为俄罗斯领导层在各个相应方向上，执行外交方针时采取行动的参考。公布这一概论是俄罗斯外交政策公开性的又一个例证，同时也表明俄罗斯运用理论依据探讨国际现实问题中的所有实质性领域的意愿。

对外交政策概论是为了巩固在俄社会中业已形成的对国家外交政策基本问题的广泛共识。俄罗斯联邦议会两院的下属专门委员会、俄罗斯社科问题研究机构和政策研究中心、非政府组织、企业家协会参加了外交概论的起草工作。概论还参考了外国专家的意见。

俄罗斯的对外政策是建立于保障国家稳定、安全发展和促进加强国际关系的原则基础上。这些宗旨都源于《俄罗斯联邦国家安全构想》，并在《俄罗斯对外政策构想》中明确地体现出来。国家对外政策的基础是《宪法》和联邦法律。国际法准则和俄罗斯签署的国际条约也是俄罗斯法律体系不可分割的一部分。

俄罗斯对外政策的主要方向由俄罗斯联邦总统来制定。外交部负责具体制定和实施对外政策。相关的职能根据总统令赋予外交部。近年来俄罗斯对外政策变得比较灵活。灵活的对外政策可以避免冲突、与所有国家探寻共同利益和采取互利的解决办法。俄罗斯对外政策是反对国际恐怖主义、宗教极端主义和民族分离主义，也反对任何破坏国际稳定、妨碍国际合作的挑衅行为和计划。俄罗斯联邦在国际关系上主张防止包括核武器对抗在内的任何性质的