

俄、哈、乌、吉、塔五国公共投资市场 准入法律体系比较研究

李建民

【内容提要】 实现上合组织成员国间基础设施的互联互通是“丝绸之路经济带”构想的重要组成部分。中国不仅是互联互通规划的倡导者和推动者,也是主要的资金提供者,在未来的合作中,中国的投资仍将发挥较大的作用。基础设施互联互通的建设、融资、运营、管理有其独特的特点,对法律和规制保障有较高的要求;由于国际国内形势的变化,未来的合作会面对更多的风险和诸多新的挑战。目前上合组织在该领域尚无统一的法律法规,在互联互通项目推进中,还需要参照和执行各成员国的国内法律规定。本文对俄、哈、乌、吉、塔五个上合组织成员国国内有关铁路、公路、油气管道和电网等基础设施建设运营的法律及政府在这些领域的作用进行比较分析,旨在为上合组织的互联互通合作提供法律和制度环境参考。

【关键词】 基础设施 公共投资 市场准入 法律体系

【作者简介】 李建民,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、博士生导师。

一 俄、哈、乌、吉、塔五国基础设施建设运营管理体制特点

在俄、哈、乌、吉、塔国内,铁路、公路、管道、电网均属自然垄断行业。

由于自然垄断行业所特有的部门运行网络化、投资具有巨大的资本沉没性、生产成本具有规模经济性、产业地位具有基础性和命脉性、提供产品或服务具有必需性、普遍性和信任性等特点,长期以来,自然垄断部门一直由政府管控。苏联解体后,五国对铁路、公路、管道、电网建设运营体制进行了改革,管理体制变革与转变政府职能、优化政府组织结构、健全行政运行机制有直

接联系,但各国改革的幅度和效果并不完全相同。

(一) 铁路管理体制

苏联时期,由交通部对铁路部门实行高度集中统一管理。作为政府职能部门,交通部既负责铁路行业管理,又兼以运输总公司身份对全国铁路进行组织和运营,还负责对全国路网进行维护和建设。苏联解体后,各国改革后的管理体制基本实现了“政企分离”,“网运分离”,将交通部原本承担的国家调控、监管职能和企业管理职能分开。交通部只保留国家管理职能,运营职能则交给新组建的铁路公司。由于铁路运输量大,运营计划性强,决定了政府在铁路建设和运营中还不能完全退出。因此,在改革后,五国政府对铁路的建设发展仍保留了较大控制。此外,由于苏联时期的铁路网发展已有相当基础,解体后五国铁路运输标准仍基本统一,易于实现内部的互联互通。

俄罗斯幅员辽阔,拥有发达的铁路运输网,承担了世界铁路货运总量的 20% 和客运量的 10%^①。进入 21 世纪,随着经济的全面复苏和快速增长,加快铁路建设问题也提上议程。俄罗斯铁路发展战略的重点从管理体制看,目前俄罗斯铁路运营职能已从交通部剥离出来,交通部只负责制定和实施国家有关铁路发展的宏观政策和生产技术标准,铁路运营职能由新组建的国家铁路运输公司承担。与运输服务密切相关的生产性企业(包括原来的 17 个铁路局、客车和货车修理工厂、机车车辆零部件制造工厂、建筑工程单位、勘测设计和科学研究机构等)以及 355 所各类学校(其中有 10 所高等院校)均划归铁路运输公司。

哈萨克斯坦没有出海口和出海通道,尤其重视发展陆上运输,独立后哈修建铁路的数量比独联体其他国家同期修建铁路数量总和还要多。哈萨克斯坦铁路发展战略重点是打造封闭的铁路网和重点建设国际运输走廊。哈萨克斯坦铁路改革步伐较大,首先是成立了纵向一体化的国营哈萨克斯坦铁路控股公司,逐步剥离转移公司的社会职能机构和辅助性企业等非主营资产。其次是已放开铁路运营市场,在铁路运输领域,将基础设施和运输分割开来,允许独立的承运人使用基础设施,将国家价格调控机制变更为由承运人根据市场情况提供服务的自我调控机制。

乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦目前仍然由国家的铁路运输管理机构对铁路运输实行集中管理。乌兹别克斯坦位于联结东西方和南北方的中欧中亚

^① 《俄罗斯联邦至 2030 年铁路运输发展战略》,俄罗斯联邦交通部《俄罗斯运输统计信息(2011 年)》,http://www.mintrans.ru

交通要冲的十字路口,是双重内陆国家^①。乌国内铁路线平均密度为每平方公里 13.7 公里,铁路网分布水平高于俄罗斯、哈萨克斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦。建设新铁路线、改造铁路网是乌兹别克斯坦铁路发展规划的优先目标。乌《铁路运输法》(1999 年 4 月 15 日,第 766-1 号)规定,国家铁路运输管理机关在其权限内通过的决定,对所有的法人和自然人、地方国家权力机关都带有强制性。任何人都无权干预与运输过程相关的铁路运输活动。

吉尔吉斯斯坦位于中亚东北部,铁路发展滞后。苏联解体后 20 年,没有进行新增铁路干线建设,目前国内铁路总长 424.6 公里。吉铁路运输发展的基本目标为,在中—吉—乌铁路建设项目框架内建设有关路段,连通国内南北路段,发展国家的国际运输能力。吉尔吉斯斯坦《铁路运输法》(1998 年 7 月 9 日,第 90 号)规定,国家对铁路运输过程实行集中管理,由运输领域的国家机构专营。除非吉国家法律有特别规定,吉国家权力机构、地方自治机关、社会和其他组织、自然人均无权干预与运输过程有关的铁路运输活动。对铁路运营活动的调节由运输领域的国家执法机构根据其职权实行。但运输领域的全国性政策不排除私营和国有铁路根据自己在地区发展计划、运输基础设施建设、环境保护、合理利用能源和安全中的优势协调发展。

塔吉克斯坦是高山之国,境内 93% 的领土为山地,一半以上的地区海拔高于 3 000 米,属于交通极不便利的内陆国家。塔吉克斯坦暂无针对铁路建设运营的专门立法,其铁路部门属国家垄断。1994 年,在中亚铁路杜尚别分站基础上组建了塔交通部所属的单一制国有企业——塔吉克斯坦铁路公司,塔所有铁路建设运营均由该公司集中实施。

(二) 公路管理体制

苏联时期,公路运输没有中央一级的管理机构,而是由各加盟共和国分管。苏联的公路行政管理分为六级,即:国家公路(国家干线和一般国家公路)、加盟共和国公路、州公路(包括边疆区和自治共和国)、地方公路、工业专用路和农村道路。前四级为公用道路。国家公路由中央负责规划和建设,建成后交由加盟共和国管理和养护。加盟共和国负责国道的规划和建设、国家公路和加盟共和国公路的养护和对州以下公路管理的指导工作。州以下的公路由地方负责修建和养护。专用路由使用部门自建自养。苏联解体后,五国均对公路管理体系进行了改革,改革后的管理体制仍保留了“统一政策、

^① 双重内陆国家指本国和周围邻国均为内陆国家。世界上只有 2 个双内陆国家,除乌兹别克斯坦外,还有列支敦士登。

分级管理”的模式。

俄罗斯的做法是在交通部下设立公路署,公路署是汽车交通和道路管理领域履行国家服务职能和国有财产管理职能的联邦执行权力机关。公路署代表国家制定俄罗斯公路发展战略,管理、改善和开发联邦公路网,监管联邦预算用于公路专项拨款使用、公路技术和质量、环保安全标准是否达标、在公路经济领域实行统一的经济、科技、创新、投资、干部和对外经济政策等。除联邦公路署外,俄罗斯还成立国家公路公司专门负责联邦公路的建设运营管理。该公司被委托管理联邦级汽车公路,支持和发展汽车公路网及公路附设的管网与相关基础设施,其职能还包括对联邦公路进行现代化改造,收取道路通行费,代表国家与私人投资商签订特许经营合约。目前,俄罗斯公路分为联邦、地区、地方和私人四级,前三级资金来源和管理机构属于相对应的政府,私人公路由私人出资建设并由政府转交其运营。

哈萨克斯坦公路建设运营由国家统一管理。根据哈萨克斯坦《公路法》(2001 年 7 月 17 日,第 245 - II 号)规定,哈萨克斯坦的公路分为普通公路、经营性公路、城市和居民点的街道三大类。普通公路分为国际、共和国、州和地区四级。公路等级划分程序和条件由哈萨克斯坦政府确定。哈萨克斯坦由政府制定统一的公路政策,对公路执法机关实施法律政策情况进行监督。其建设资金来源和公路运营情况均由哈各级相应政府统一规定。

乌兹别克斯坦公路分为普通公路、城市和其他居民点街道、经营性公路三大类。按照法律,乌兹别克斯坦对公路建设、运营实行统一政策,分级管理。乌《公路法》(2007 年 10 月 2 日,第 117 号)规定,乌政府、普通公路领域的专门授权机构及地方的国家机构代表国家进行公路领域的管理,负责制定公路发展规划、统一的技术政策标准、建档造册、人员培训等。国家通过认证、许可证、税收、制定运输费、统一的科技政策及法律规定的其他形式来调节公路运输活动。

吉尔吉斯斯坦公路分为普通公路、部门公路、私人公路和市政公路四大类。吉尔吉斯斯坦《公路法》(1998 年 7 月 2 日,第 72 号)规定,吉运输通讯部对普通公路行使国家管理,保证公路的开发、保护、维修和保养。对市政公路的管理由相应地方自治机构行使。对部门和私人公路的管理由这些公路的所有者行使。吉政府制定公路发展的统一规划和政策、出台国家标准、协调机构活动、对公路使用情况实行监管等。

塔吉克斯坦独特的地理环境决定了其交通以公路为主,公路承担着该国 80% 的货物运输和 95% 的旅客运输。根据塔吉克斯坦《公路和道路活动法》

(2002年1月30日,第517号),对公路活动实行许可证制,公路活动的许可证制度由共和国道路活动国家管理机构实施。

(三)油气管道建设运营管理体制

主要涉及俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦三国。跨国油气管道项目经营运作可分为上游、中游、下游三个环节。上游:包括资源国境内石油、天然气勘探、开发与生产,这是管道项目运营的资源保证和先决条件;中游:从油田井口或天然气气田净化厂至油气购买国境内消费市场总分配站的输油管道的建设与运营,这一环节是整个项目运作的动脉和必备条件;下游:油气在购买国消费市场的销售,这是进行跨国油气管道项目的中心环节和最终目的。目前俄、哈、乌三国都对油气资源集中管理,由能源部制定统一的能源发展战略和政策,注重系统的综合管理和战略管理。油气管道被视为战略设施,管道建设运营由具体管道运输公司承担,其管理体制的特点是特别强调国家利益,突出国家对管道的控制。俄罗斯油气产业的中游(管道建设和运营)尚未对外资开放。哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦由于资金短缺,管道建设运营均对外资开放。

目前,俄罗斯不允许管道私营,要求管道完全掌握在国家手中。俄罗斯油气管理部门繁多,管理权限重叠。与俄罗斯油气工业相关的联邦政府机关部门主要有自然资源部、联邦环境利用监控局、联邦地下资源利用局、工业和能源部、联邦能源局、联邦工业局、经济发展和地区发展部等。油气生产和管道建设运营中须获取多个部门的许可。施工的环境保护也要接受10多个部门的管理监督。目前,政府委托管道运输公司进行管道的建设运营,管道运输公司代表政府管理干线原油管道。尽管管道公司也参与政策的制定,但它只是政府管道运输政策的执行者。俄政府对干线原油管道的管理主要通过管道使用权分配和管道运输价格决定两种制度实现。管道使用权分配的决定权属于挂靠能源部下面的管道利用跨部门委员会,委员会参考石油公司的申请每季度进行一次管道使用权分配。管道运输价格由联邦税务局参考管道运输公司的申请决定,原则上每年改定一次。

哈萨克斯坦拥有丰富的油气资源,但由于内部石油运输系统分布极不合理,无法将分散的油气开采地、油气加工厂和油气消费地区三者有机联系起来,亟须建立新的管道,摆脱对俄罗斯管道的依赖,实现油气输出的多元化。哈萨克斯坦油气产业上、中、下游均对外资开放,外资帮助建设新的输油管道,但外资进入门槛逐步提高,国家开始加强对管道的控制。法律规定,国家对新建干线管道项目拥有优先参股不低于51%的权利,优先赎买现行干线管

道所有权转让份额或干线管道所有者——法人股票(股份)的权利。国家有权放弃优先权,即在收到商业建议 2 个月内作出拒绝优先参股 51% 以上或购买转让股份的权利。国家有权将优先权转让给国家公司或国家运营商。

乌兹别克斯坦管道建设运营受政府严格管理。乌兹别克斯坦国家环境保护委员会、国家建设委员会、对外经贸部、经济部和财政部负责审批管道建设项目预可行性研究报告和项目设计文件;乌国家技术监督局和国家油气监督局负责对所采用的工艺包括生产安全进行鉴定;管道途经地方政府负责进行项目实施范围内工程建设用地的征地工作。

(四) 电网建设运营管理体制

电网包括输电和配电两个环节,输电的主要功能是将电能从发电厂输送到远离发电厂的负荷中心,配电的主要功能是从输电环节接受电能并向用户进行配送。输电网紧密相连,虽然在功能上有所区分,但却难以从资产上准确划分界面。电网管理体制主要探讨的是输电和配电的组织形态。目前国际上的电网管理体制主要包括两种模式:一是输配分开模式,即输电和配电分别由不同公司拥有和管理,不存在产权联系;二是输配一体化模式,即输电和配电在一个企业内部,可以是一个集团下的不同业务公司,也可以是企业内部的不同部门。苏联时期全国实行的是输配一体化模式。

自 1992 年起,俄罗斯电力管理体制经历多次改革,并不断进行动态调整和优化。俄罗斯在 2008 年 7 月完成了电力行业的彻底分拆,发、输、配、售、调度、交易各环节完全独立,实行输配分开模式,即输电和配电分别由不同公司拥有和管理,不存在产权联系。2012 年,俄罗斯政府又酝酿将跨区域的配电集团(MRSK)与俄联邦输电网公司(FGC)合并,实行输配一体化模式。俄罗斯拟实行输配一体化的电力管理体制主要出于以下认识:电力安全是国家安全的重要内容,政府必须保持对电力工业的控制,政府保持对电力工业垄断部分(电网、中央调度和地区间调度)的影响。在保持政府控制的前提下,引入市场竞争机制,提高电力市场运行效率。

1996 年之前,哈萨克斯坦实行统一的输配电模式,1996 年之后,哈进行了电力系统市场化改革。原来统一的哈萨克斯坦电力国家电网公司一分为三,并逐渐形成了目前的三级电力管理体制:国家电网管理公司为国家电网(主要是高压电网)的拥有者和管理者;地区电网公司为地区电网的拥有者和管理者;电力生产者(地区电站、热电站、水电站)一般指独立的法人(通过出租或出售转交个人),不从属于任何一家电网公司。大部分高压输电线转给国家电网公司,其他转给地区电力公司。

乌兹别克斯坦是中亚地区最大的电力生产国和出口国,中亚联合电力系统中有 50% 的发电设备位于乌兹别克斯坦。乌电力部门隶属于燃料和能源部门,与煤炭工业、地区采暖行业和其他能源产品输送行业并列同级。乌燃料和能源仍为政府高度垄断,国家总理是能源部门的负责人。乌兹别克斯坦电力改革实施较早,但进展缓慢。2001 年 2 月,乌组建乌兹别克电力国有股份公司,其业务包括电力输送和分配、制定发展计划、投资推广、对煤炭和可再生能源的研发支持以及推广提高能效的技术和措施,其功能相当于电力主管部门,但乌兹别克斯坦政府依然保持了对公司的控股权。

吉尔吉斯斯坦独立后即成立了集发、输、配电于一体的国有电力公司,并负责比什凯克市、奥什市和其他城镇区域供热网的运行。2001 年吉政府开始对电力行业进行私有化,把电力生产、电网管理和配送电三块业务分开,分别成立了相应的国家控股公司。吉尔吉斯国家电网公司负责发电厂到配电公司及大用户间电力的输送、全国电网及国际联络线的运行调度管理。国家电网公司股份的 81.7% 由政府掌握,13% 属于社会基金。配电公司共 4 家,负责向不同地区的用户分配和供应电力。最近吉尔吉斯斯坦在酝酿输配电系统重组计划。

塔吉克斯坦实行统一集中的国家电力管理体制,由国家控股公司专营,负责国内电站、电网的建设,电力和热能的生产、传输、分配和销售。

二 俄、哈、乌、吉、塔公共投资的市场准入法律比较

铁路、公路、油气管道和电网等均为公共投资的对象。公共投资有广义和狭义之分。广义公共投资是指所有投向于公共基础设施和公共服务行业,向社会提供基础性和公共性商品或服务的投资,既包括政府投资也包括非政府投资,既包括物质性投资也包括非物质性投资。狭义公共投资特指政府作为投资主体,对基础设施和自然垄断行业进行的物质性公共投资。本文使用的是广义上的概念,即包括国家主体在内的多元投资主体通过特定程序投资于涉及国家安全、公共秩序、公共工程、公共服务等领域,以实现公共利益为目的投资活动。

公共投资准入制度是特殊的投资法律制度,既涉及制度的一般性规定,也涉及具体的操作程序。公共投资准入制度是指国家允许所有公共投资者,特别是非公有经济投资者进入公共领域进行投资,各种投资者能在这些行业中进行公平竞争的制度。传统上,俄罗斯等国属于大陆法系,即以成文法为

特征的国家。五国都十分重视公共投资准入的法制建设,无论是铁路、公路、管道、电网发展的政策和规划,管理机构的设置和变更,权利和义务的划分以及资金来源和分配,基本都以立法的形式来规定。法律体系包括法律和政府令、部令等形式。法律通常由议会审议通过,政府令或部令则由内阁或内阁部门负责制定,有时也称为“规则”、“规程”和“细则”,属于行政法规,其主要作用是细化法律规定,以保证法律的正确实施。从五国实践看,政府主要通过许可证制度、特许经营制度、年审(检)等制度来规范竞争,实现对公共投资的市场准入和监管。从五国比较看,俄罗斯、哈萨克斯坦的法律门类较全,特点是分类立法,平行立法,针对不同性质的业务,分别制定不同的法律,形成较多单行法律。

(一)有关基础设施建设运营主体确定程序和管理要求

1. 铁路建设运营主体确定程序和要求

铁路在五国均属于自然垄断部门,但垄断程度不完全相同。

俄罗斯规范铁路建设运营的主要法律有俄罗斯联邦《铁路运输法》(2003年1月10日,第17号)、《铁路运输章程》(2003年1月10日,第18号)、《对特定活动实行许可证法》(2001年8月8日,第128号)、《自然垄断法》(1995年8月17日,第147号)、《特许权经营协议法》(2005年8月6日,第115号)、《环境保护法》(2002年1月10日)等。俄罗斯联邦铁路建设属于国家项目,铁路建设和运营实行许可证管理。2009年之前,许可证由俄罗斯联邦运输监督署及其在各地分署发放。2009年1月1日之后,俄罗斯政府退出对建筑行业的监管,不再发放工程勘察、建筑设计、建设、整修等领域的许可证,监管职能将转交给非商业性建设联盟行业自律组织,由自律组织制定本行业的标准和规程,并监督执行。铁路建设的资质许可和监管转交铁路建设综合体行业自律组织,目前该组织对铁路建设中的34大类271个工种颁发从业许可证。按照俄罗斯法律规定,俄罗斯国家及政府项目必须通过招标进行。新建、改造铁路工程的建设主体、建设材料供应商等主要通过招标程序确定,招标信息公开发布。

哈萨克斯坦规范铁路建设、运营的法律主要有《铁路运输法》(2001年12月8日)、《许可证法》(1995年4月17日,第2200号)、《环境保护法典》(2007年1月9日)等。哈铁路建设、运营实行许可证管理和招标制。哈《铁路运输法》规定,对与铁路运输经营活动有关的服务、工程、产品必须实施资格证书管理,对个别经营活动实施许可证制度管理,对车辆进行国家登记注册。哈《许可证法》规定,对铺设铁路路基和路面建设、对铁路供电网的安装

均实行许可证管理。

乌兹别克斯坦只有乌兹别克斯坦铁路一家国家铁路股份公司,根据乌《铁路运输法》(1999年4月15日,第766-1号),由国家铁路运输管理机构对铁路运输实行集中管理。铁路、公路及其专用线、地铁、无轨及有轨公交线路、隧道、桥梁的建设和维修均由乌兹别克斯坦国有运输建筑联合体主要负责,凡是与交通有关的建设项目,如铁路修理厂、车辆厂、铁路电气化等均由该公司承建。

吉尔吉斯斯坦铁路运输属于自然垄断行业,铁路(包括支线)属国家所有。2011年7月之前,铁路建设运营具体执行部门为吉尔吉斯国家铁路公司。2011年7月之后,公司正式划归交通部,并将其更名为吉尔吉斯斯坦交通部国家铁路公司,自此吉交通部将全权负责铁路公司的经营和管理。

塔吉克斯坦铁路部门属国家垄断,只有一家单一制国有企业塔吉克斯坦铁路公司。铁路建设运营均由塔铁路公司集中实施。

2. 公路建设运营主体确定程序和要求

俄罗斯规范公路建设运营主体的法律有《公路及公路活动法》(2007年11月8日,第257号)、《关于成立俄罗斯公路国家公司联邦法》(2009年7月20日)、《政府采购法》(2005年7月21日,第29号)等。公路的设计、建设、改造和基本投资根据俄联邦《城市建设法典》(1995年11月17日,第169号)和《公路法》规定的程序颁发建设、改造公路的许可证。

哈萨克斯坦规范公路建设运营的法律有《公路法》(2001年7月17日,第245号)、《许可证法》(2007年1月17日)等。对从事公路活动实行许可证制度,公路活动的许可证管理根据哈萨克斯坦《许可证法》进行。哈萨克斯坦公路建设运营由国家统一管理,建设主体通常采取招标方式确定。

乌兹别克斯坦公路建设、运营主体通过政府令确定。乌成立国有股份制公路公司“Узавтойул”,并组建共和国道路基金(隶属于乌财政部)。“Узавтойул”公司承担了保证公共公路的配套服务和保持必要技术状况的任务,并从总体上负责实施发展道路公共设施的国家规划。目前乌90%的道路建设工程由“Узавтойул”公司下属建筑分公司完成,并作为唯一的总承包商垄断市场。

吉尔吉斯斯坦国家公路的设计、建设和改造由专业化机构按吉交通通信部规定的程序,依照吉法律进行。吉境内城市交通设计功能由国家建设和建设全权机构承担。

塔吉克斯坦干线铁路、公共公路及具有战略意义的道路,法律规定包括

路面工程设施均为国家所有,对公路活动实行许可证制。公路活动的许可证制度由共和国道路活动国家管理机构负责实施。由于关系到公路安全,进行道路活动的专家必须实行审批制。

3. 跨境油气管道建设运营主体确定程序和要求

油气行业是俄罗斯国家经济的命脉,而油气管网的建设、运营更是涉及国家的安全,因此,俄罗斯一向高度重视对油气管道运输行业的规范和调控。俄法律规定,沿干线管道输送原油和成品油、天然气属于自然垄断行为,由自然垄断主体来实施。俄油气管网系统包括原油管道运输系统、成品油管道运输系统和天然气管道运输系统,由两家国有垄断企业俄罗斯石油公司和俄罗斯天然气工业股份公司负责建设和运营。

哈萨克斯坦对油气干线管道的设计、建设、运营实行许可证管理。2012年,哈萨克斯坦已通过《干线管道法》(2012年6月20日,第20V号),以立法加强国家对油气干线管道设施的管控。从实际的管理和运营情况看,哈境内石油干线管道的所有者和运营商并不完全为国家石油公司所垄断,跨国石油出口干线管道主要是由哈国有石油公司与外国石油公司的合资公司所有、管理和运营。境内输送外资参与项目生产原油的干线管道,也可以由项目作业者或专门成立的合资公司所有和运营。

乌兹别克斯坦的石油仅能满足本国消费,没有出口能力。目前已有的跨国管道均为跨国天然气管道,乌兹别克斯坦的天然气管道、天然气过境运输及储存设施主要归乌兹别克国家油气公司的子公司乌天然气运输公司所有。根据法律,乌兹别克斯坦天然气管道、原油管道、成品油管道的设计、建设、运营和维修需获得由乌兹别克斯坦内阁颁发的许可证。许可证有效期为5年。

4. 电网建设运营主体确定程序和要求

俄罗斯《电力法》(2003年3月26日,第35号)实施之前,对从事电网建设、开发、运营实行许可证管理。随着电力改革的推进,其市场逐步放开,电力行业实行许可证管理范围已缩小,从事电网建设、运营已不需要许可证。

哈萨克斯坦电力基础设施一直由国家电网公司、负责国有资产管理的萨姆鲁克国家福利基金负责规划、招标、融资、建设、运营。设计、建设分输电线和变电站事先要通知并经授权机构、负责自然垄断领域监管和调节活动的国家机构和系统运营商同意。

乌兹别克斯坦的能源行业都归政府所有,电网建设、运营仍属国家垄断行业,建设运营主体由政府指定,实行许可证管理,私营及外国资本未参与电力企业的管理。

吉尔吉斯斯坦对电网建设、运营主体实行许可证制,任何国有法人、私营法人和自然人从事电力的进口、出口、销售活动必须获得吉尔吉斯斯坦政府国家能源协会颁发的许可证。电力企业许可证的形式、期限、颁发程序和条件由吉尔吉斯斯坦《许可证法》(1997年3月3日,第12号)规定。

根据塔吉克斯坦《许可证法》(2004年4月29日,第5号),塔电力领域活动实行许可证制度。在塔境内从事电力设施建设承包工程通过公开招标确定,建设大型电力设施的电力项目和规划需通过强制性的国家检查,检查程序由塔吉克斯坦政府确定。

(二) 对外资参与铁路、公路、管道及电网建设运营的规定比较

尽管俄、哈、乌、吉、塔目前都在改善投资环境,积极吸引外资。但对外资进入的法律门槛仍有较大区别。俄罗斯对外资限制较严,哈萨克斯坦和塔吉克斯坦开放程度最高,哈是将外资作为补充,塔是自己根本没有资金和能力进行铁路建设,乌和吉原则上还是国家垄断,但门槛已逐步降低。

俄国内对在资可进入领域的深度和广度上一直存在较大分歧。规定8大类行业受俄联邦《自然垄断法》(1995年8月17日,第147号)监督调节,包括:(1)原油和成品油干线管道运输;(2)天然气管道运输;(3)铁路运输;(4)运输枢纽、港口和机场服务;(5)电信和邮政业务;(6)送变电服务;(7)电力调度服务;(8)内河运输基础设施服务。自然垄断行业不允许外资进入。

2008年俄罗斯批准了《有关外资进入对国防和国家安全具有战略性意义行业程序》的联邦法^①。该法对外资的市场准入门槛进一步提高,规定外资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%。该法还强调,俄自然垄断行业限制外资进入。

从实际操作看,俄罗斯至今未开放铁路客运和货运市场,不允许外商设立合资企业,提供装卸、集装箱堆场、船舶代理、结关等服务,不允许外商从事铁路运输设备的维修保养服务。油气管道和电网建设运营领域迄今为止未对外资开放。公路建设领域对外资进入开始松动,但运营领域尚未开放。

哈萨克斯坦为扩大吸引外资,2003年1月8日出台了《哈萨克斯坦共和国投资法》,规定不论内资、外资在哈投资都将享受统一的特惠政策,这一政策导向也为放开铁路、公路、管道和电网建设和运营市场提供了宏观环境。

^① Закон РФ №57 – ФЗ от 29.04.2008г. "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства".

乌兹别克斯坦没有出台禁止、限制外资的法律法规,但对国家垄断行业和领域有股权限制,外资所占股份一般不超过 50%。从管道建设和运营的现实情况看,乌兹别克斯坦并没有限定油气管道必须由国有公司所有和垄断经营,同时,对于外资进入干线管道建设也无限制,但对航空、铁路等领域仍完全由国家垄断。

根据吉尔吉斯斯坦法律,外国投资者在吉投资不受行业限制,可在其任何经济活动领域进行投资,吉对外国投资者实行国民待遇。法律虽未对外资参与铁路建设运营作出明确规定,但实际上该领域仍为国家垄断。

塔吉克斯坦没有针对铁路建设运营的专门立法,铁路建设运营受《塔吉克斯坦共和国运输法》(2000 年 11 月 10 日,第 124 号)调节。从事公路、铁路及其道路设施的设计、勘察、建设、维修和改造、铁路的客货运输、公路和铁路的技术服务及维修、经营客货车站等活动必须获得许可证。如法律未做规定,外国自然人、法人可以按照和塔吉克斯坦本国自然人、法人一样的条件和程序获得许可证。

(三)对特许经营对象和协议有效期规定的比较

特许权经营是政府对特定产业的一种规制手段,指政府为项目的建设和经营提供特许,由民间公司或外国公司作为项目的投资者安排融资、承担风险、开发建设,并在有限的时间内经营项目以获取商业利润,最后根据协议将该项目转让给政府机构。特许权经营适用的领域包括公路、铁路、桥梁、隧道、水利、电力、城市基础设施等。近年来,为解决基础设施建设资金不足、政府管理效率不高等问题,俄罗斯及中亚各国开始引进特许权经营模式。

根据俄罗斯《特许权经营协议》(2005 年 7 月 21 日,第 115 号),允许特许权经营的客体为不动产,共包括 14 类:公路和运输基础设施类工程建筑、铁路运输工程设施、管道运输工程设施、电力和热力生产、传输及配送的工程设施均包括其中。俄罗斯规定,特许经营协议有效期将参考特许协议客体的建设和(或)改造周期、投资规模、资金回收期以及特许协议规定的特许权受让方其他义务等因素在特许协议中予以确定。

哈萨克斯坦《特许经营法》(2006 年 7 月 7 日,第 1676 号)规定,其特许经营覆盖哈国内所有经济部门(领域),但列入哈萨克斯坦总统确定的清单中的对象除外。外资从事通道建设、运营要获得特许经营权。法律明确规定,哈萨克斯坦特许经营有效期为 30 年,在受让人完成所承担的义务条件下,经双方协议,可在无竞标基础上通过签署新合同延长特许经营期限。

乌兹别克斯坦特许经营对象为本国法律未禁止、与向外国投资者提供资

产、地块和地下资源有关的某些经营活动。乌兹别克斯坦《特许经营法》(1995年8月30日,第110-1号)规定,特许经营合同期限为15年。在必要情况下,根据乌内阁决定合同可以延期。

吉尔吉斯斯坦《特许权经营法》(1992年3月6日,第850-XII号)规定,特许经营系吉政府颁发给投资者从事一定经营活动的许可,这些活动与向投资者提供资产、地块或地下资源临时使用有关。特许经营期限为5~50年。

塔吉克斯坦《特许经营法》(2011年12月26日,第783号)规定,塔自然资源、空域、水资源及地下矿藏等可以租让给除国家机关外的本国人和外国人。其中发电厂、热电站、干线和配电网及服务设施、石油管道和天然气管道、天然气企业、石油设施、有前景的油田、气田、煤田可由塔吉克斯坦政府依照法律转为特许经营。能源资源的勘探、开发和开采可交给外资特许经营。塔吉克斯坦特许经营协议有效期一般为49年,要求大规模投资和基本投资回收期长的矿产资源开采项目除外,对于个别项目可在合同中标明特许经营期限,该期限不得超过99年。

可以看到,俄罗斯对特许权经营对象限制较严,同时特许权经营期限未做明确规定,在灵活度高的同时执法随意性也较强。哈萨克斯坦等四个中亚国家特许权经营范围较宽,哈自由度最高,塔特许经营期限最长。

(四)基础设施建设融资模式比较

苏联时期,基础设施建设一直由政府拨款。苏联解体后,受到政府预算资金紧张或短缺的限制,五国开始仿效国际通行做法,引入特许权经营和项目融资等方式新建和改造基础设施。这方面哈萨克斯坦做法最为成功,俄罗斯尚无明显的突出案例,乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦主要依靠国际金融机构或五国投资基金贷款发展基础设施,具体做法如下。

1. 俄罗斯通道建设融资模式

从苏联到俄罗斯联邦,铁路建设的投资来源都主要依靠国家财政预算计划拨款。目前俄罗斯铁路建设资金来源开始发生变化。首先,俄罗斯对铁路线路和设施进行分类,联邦财政对国家级一、二类新线建设投资,并对铁路能力改造进行补贴,由地区财政投资建设三、四类铁路。其次,俄计划并尝试吸引非国家的基本建设投资、直接投资、贷款和长期租赁,用于最有效的领域。目前在交通基础设施建设融资方面更多应用的是联邦投资基金。通过投资基金的国家扶持以三种模式实现:对项目的直接融资、参股将实施某种项目的公司、提供有别于财政部现行担保的国家担保体系。

虽然在法律层面,俄罗斯规定公路建设、运营可以按照公私合作伙伴关

系模式,但迄今为止,国内还没有一个执行完的项目。目前采用多种融资方式,包括国家财政投入、金融机构信贷资金(国内银行贷款和国际金融组织贷款)、公路基金、储备基金、发行公路建设债券、进行 BOT 项目融资等。

从历史沿革看,俄罗斯电网建设一直由国家预算拨款。电力体制改革后,电网公司实际仍是国有股份占绝对优势的股份制公司,干线电网建造、维修仍由联邦预算拨款。

2. 哈萨克斯坦基础设施建设融资模式

在基础设施建设过程中,哈萨克斯坦除通过国家财政预算对项目拨款外,积极吸引其他国内和国际金融组织及发展机构(欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行、世界银行、美洲开发银行等)参与。同时还积极采用公私合作伙伴关系模式实现项目融资。哈萨克斯坦是五国中采用 BOT 方式融资最多的国家。哈吸引外来投资参与铁路建设主要模式为:国家(提供土地、优惠建设和运营条件)、铁路部门(即哈萨克斯坦国家铁路公司提供部分资金、设计、技术支持、专家等)、私人资本(主要投资)按照占股的方式合作。公路建设融资方式除预算拨款外主要采取特许权经营方式。在电力项目投资中,国家财政预算拨款大约仅占总投资额的 25% ~ 50%,不足以满足电力基础设施改造和增容的资金需要。为此,哈政府制定了电力融资解决方案,其中包括吸引私人投资、国外资金参与改造项目。哈萨克斯坦电力发展计划规定,所有项目都将采用国际招标制,并将制定优惠政策。

3. 乌兹别克斯坦基础设施建设融资模式

乌兹别克斯坦铁路建设首先靠中央和地方政府预算资金,由于资金不足,拟建立集中保险和储备基金,同时鼓励私人资本进入该领域。普通公路建设维护由乌财政部管辖的共和国道路基金拨款。对城市和其他居民点街道、乡村道路维护由地方预算拨款。对经营性公路由管辖公路的法人和自然人拨款。在实践中,公路建设资金多来自国际金融机构贷款。电力行业重组和建设项目融资主要来自国有控股能源公司的内部资金、私有化收入和从国际金融机构获得的贷款,提供贷款的银行为日本国际合作银行、阿拉伯金融协会、伊斯兰开发银行和亚洲开发银行。

4. 吉尔吉斯斯坦基础设施建设融资模式

吉尔吉斯斯坦干线铁路、机动设施的建设和改造、购买铁路机车均属于国家需要,从共和国预算和铁路部门自有资金中拨款。中—吉—乌铁路建设拟选择特许权经营模式,具体为 BOO 或 BOT 模式进行。公路建设主要靠预算拨款和道路基金投资。由于资金短缺,吉尔吉斯斯坦电网改造、修建的资

金主要依靠合作伙伴国的投资,部分靠政府集资拨款。

5. 塔吉克斯坦基础设施建设融资模式

塔吉克斯坦国内进行的基础设施建设投资主要依靠国际金融组织、发达国家的援助性贷款和无偿援助。公路建设中,普通公路拨款的主要来源是公路使用者税及共和国预算资金,地方公路拨款来源是地方预算。塔吉克斯坦电力系统发展和恢复的投资主要来自塔政府、“Барки Таджик”国家控股公司和国际金融组织。主要有石油输出国组织、科威特基金、瑞士政府、世界银行、中国政府、伊斯兰开发银行、亚洲开发银行、伊朗公司和中国进出口银行等。

俄、哈、乌建设的跨国油气管道,主要是采用项目融资的方式筹集资金。如果是合资项目,除了股东以注册资本金投入的资金外,剩余资金通常是向境内或其他国家的金融机构融资。跨国油气管道项目融资,主要依靠未来的管输费收入作为还款来源,俄、哈、乌未明确限制管输费不能作为还款来源。

三 有关建议

上合组织成立 12 年来,中国与各成员国在跨境通道合作方面已取得长足进展:中国与俄罗斯和中亚地区的油气管道跨境合作已经实践多年;道路运输通道初步形成,为开拓经贸合作潜力、促进区域经济合作发展提供了前提条件;中俄电力合作从简单的输电贸易起步向更深层次的共同项目开发、线路架设、发电设施制造、设备供应等全方位合作拓展,未来还将构建上合组织的地区电网。

(一) 将基础设施建设纳入非资源领域合作大框架

从未来发展看,推动能源、交通、电信的互联互通,形成区域内便达、顺畅的网络体系仍是上合组织区域内合作的重要目标,在这方面还有巨大潜力可以挖掘。与此同时,俄罗斯与中亚国家经济已进入转型期。在后危机时代,俄、哈、乌等国纷纷提出改善经济结构、提升发展水平、促进社会稳定的发展战略。交通、通信、农业、教育、基础设施建设等非资源性、社会民生领域合作已成为当前各国关注的重要领域,提出与中国合作的关注点应转向非资源领域。在这一大背景下,未来可把继续拓展区域内公路、铁路、电力、通信、信息等基础设施互联互通的合作纳入非资源领域合作的大框架,从双边入手,推动与俄、哈、乌、吉、塔等中亚国家非资源合作规划的签署和落实。

(二) 制定投资风险最小化机制

针对俄罗斯和中亚国家投资政策多变、国家政治环境存在不确定因素的

特点,中国应制定投资风险最小化的机制,关注五国政治经济发展趋势,了解其政策、法规、发展战略和资源国境内外国企业活动状况,抓住有利时机,及时发现和拓展新的合作项目,加强项目可行性论证,在铁路、公路、管道、电网铺设建设方面开展具体项目的合作。中国企业在合作国应注意守法经营,注意防范风险,维护国家利益和本国投资者的利益。同时,中国企业在进行通道建设合作时应建立有利的协调机制,注重对各公司行动的统一和协调。

(三) 构建上合组织基础设施建设合作机制

由于跨境铁路、公路、油气管道、电网建设、运营涉及相关国家主权、经济问题、法律问题、技术规范、安全、环保等多方面的因素,通常一国关于国内通道建设、运营管理的法律较难全面调节跨国管道,因此,须签订双边(多边)协议来进行协调规范。上合组织仍然是一个松散的组织,开展内部合作缺乏有效的制度安排和平台,所签署的各种协议不具备区域合作条约的法律效应。目前,世界许多地区均创设了专门的基础设施建设合作机制,借鉴此做法,中国政府应率先推动上合组织尽快着手构建自己的基础设施建设合作机制,系统推进该地区的基础设施互联互通建设。

(四) 兼顾自身利益获取合理回报

在具体合作时,中国应注意各方平等的主体地位,不宜大包大揽,同时要兼顾自身利益,获取合理回报。中国在通过各种发展援助(包括优惠信贷)方式支持上合组织互联互通基础设施建设时,应要求受援国提供足够配套支持以充分发挥其杠杆作用。此外,在合作过程中,应充分利用中国在资金、技术等方面的优势,积极带动对外工程承包、劳务输出、国际租赁等业务的开展。

(五) 建立上合组织基础设施类项目贷款集中度风险评价方法设计

在上合组织未来基础设施互联互通合作中,中国仍将扮演主要资金提供者的角色。由于基础设施项目贷款基本上都是长期贷款,不少贷款的期限甚至长达 20 多年。为规避信贷风险,需设计制定上合组织基础设施类项目贷款集中度风险评价方法。长期贷款主要考虑行业因素,需要研究行业的长期走势,关注项目在行业规划或区域发展中的地位如何,项目的审批手续是否完备以及项目未来在行业中的竞争能力等。评价方法设计的核心是建立一系列指标,通过该指标体系测算出风险分值,从而判断出该行业的风险。该指标体系可从行业成长性分析、行业结构性稳定分析、行业的市场状况分析与预测、行业运行状况分析和政策法规的影响五个方面进行设计。其目的是构建长期的风险分配机制,有效规避行业风险和政策风险。

(责任编辑:高晓慧)