

发展的机遇：中国、中亚和《能源宪章条约》

淀川诏子* 亚历山大·M·彼特森** 著 苏苗罕*** 译

摘要：随着中国—中亚天然气管道的建设和开通，中国正在深化与中亚国家之间的能源合作关系。在国际法上，《能源宪章条约》为能源合作提供了独特的多边法律框架。但是，与中亚国家不同，中国尚未成为《能源宪章条约》的缔约方。本文分析了中亚国家油气资源运输协议的现状，接着对《能源宪章条约》及其在中亚国家的适用进行简要的概述。除了对中国加入《能源宪章条约》的成本效益进行分析以外，本文还分析了中亚的缔约国可能会因此获得的利益。最后，作者的结论是加入《能源宪章条约》符合中国的最佳利益，因为加入该条约是利大于弊的。

关键词：《能源宪章条约》 贸易 运输 投资 争端解决

一 引言

2009年12月4日，中国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦宣布中国—中亚天然气管道（the Central Asia-China Gas Pipeline）工程正式通气。^① 这条天然气管道蜿蜒1833公里，西起土库曼斯坦，途经乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦，东与世界上最长的天然气管道——中国西气东输二线管道相连。^② 2011年11月24日，土库曼斯坦产的天然气经过中国—中亚天然气管道和西气东输二线，行程6811公里，最后抵达深圳。^③ 中国—中亚天然气管道供气量有望在2015年12

* Noriko Yodogawa, 日本西村朝日律师事务所律师，曾任能源宪章组织秘书处法律顾问，东京大学法学学士、纽约大学法律硕士（L. L. M.）。

** Alexander M. Peterson, 美国华盛顿州最高法院冈萨雷斯（González）大法官的法官助理，康奈尔大学法律硕士（L. L. M.）和法律博士（J. D.）。

*** 中央财经大学法学院讲师、上海金融与法律研究院研究员，法学博士。本文英文原文信息为：“An Opportunity for Progress: China Central, Central Asia, and the Energy Charter Treaty”, (2013) 8 *Texas Journal of Oil, Gas, and Energy Law*, pp. 111–142。译文系国家社会科学基金项目青年课题“能源产业监管的行政法研究”（项目编号12CFX028）和教育部人文社会科学研究项目青年课题“气候变化监管的行政法问题研究”（项目编号10JYC820093）的中期成果。感谢两位作者授权翻译，同时感谢编辑和审稿专家提出的宝贵意见，当然译文如有错漏之处，仍由译者责任自负。

① “Central Asia-China Gas Pipeline”, China Nat’l Petrol. Corp., http://www.cnpc.com.cn/en/CentralAsia/CentralAsia_index.shtml (last visited December 16, 2015).（因为原文注释中的链接已经失效，译者以新的有效链接予以替换，并更新了最后访问时间。下文亦作相同处理。——译者注。）

② Ibid.（本译文按照《国际法研究》的注释体例对注释作了小幅调整。——编者注。）

③ “Natural Gas Arrives at Guangdong from Turkmenistan”, China Nat’l Petrol. Corp. (Nov. 25, 2011), <http://www.cnpc.com.cn/en/nr2011/201211/072aad7fdef2418faf756786b4325ab3.shtml>.

月达到每年 650 亿立方米。^① 这条管道是哈萨克斯坦第一条不是为俄罗斯输送天然气的线路，也是在俄罗斯与土库曼斯坦之间围绕油气资源问题发生外交争端之后建设的一条线路。^②

这条新管道为中国加入《能源宪章条约》（the Energy Charter Treaty）提供了机遇。^③ 《能源宪章条约》以及《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》（the Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects）是在 1994 年签署的，于 1998 年 4 月生效。^④ 《能源宪章条约》和《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》的目标是，通过创设由各缔约方遵循的法律规则，增强能源事务的法律之治，从而降低与能源投资、贸易，特别是与跨境能源资源运输相关的风险。^⑤

俄罗斯在 1994 年签署了《能源宪章条约》，但是没有批准该条约，而且曾经暂时适用该条约，但是在 2009 年正式宣布不再适用该条约。^⑥ 2001 年，中国成为能源宪章会议——能源宪章的决策机构——的观察员，但是迄今尚未成为《能源宪章条约》的缔约方。^⑦ 哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和其他中亚国家都是该条约的缔约方。^⑧ 在俄罗斯停止临时性适用《能源宪章条约》之后，中国加入《能源宪章条约》将是朝着发展成为中亚国家的重要合作伙伴，而非仅仅是出资方这一方向迈出的重要步骤。如果加入该条约，中国还将面临一些成本，包括开始接受尚未成为世界贸易组织成员方某些中亚国家的争端解决机制，让投资者能够利用国际仲裁机制，并且需要遵循某些环境规则和规章。但是，中国能够由此确保其投资的安全，并且与中亚国家架起进一步发展的桥梁，其收益一定会超过这些轻微的成本。

本文认为，加入《能源宪章条约》最符合中国的最佳利益，因为其收益将会超过中国加入《能源宪章条约》的成本。中国通过加入该条约，将会与中亚国家的油气生产国建立起互利的、长期的联系。加入《能源宪章条约》，意味着中国承诺成为中亚国家发展的伙伴，而非仅仅是油气资源的开发者。不仅如此，中国将会从《能源宪章条约》的互利条款中受益。

本文的第二部分分析了中亚国家油气资源运输协议的现状。第三部分接着对《能源宪章条约》及其在中亚国家的适用进行简要的概述。第四部分除了对中国加入《能源宪章条约》的成本效益进行分析以外，也分析了中亚的缔约国可能会因此获得的利益。最后，本文的结论是中国应当加入《能源宪章条约》，因为加入该条约是利大于弊的。

① Ibid.

② Andrew E. Kramer, “New Gas Pipeline from Central Asia Feeds China”, N.Y. Times (Dec. 14, 2009), <http://www.nytimes.com/2009/12/15/world/asia/15pipeline.html> (last visited November 4, 2012).

③ Energy Charter Secretariat, “1994 Treaty”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-charter-treaty/> (last visited December 16, 2015).

④ Ibid.

⑤ Ibid.

⑥ Energy Charter Secretariat, “Members & Observers——Russia”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/who-we-are/members-observers/countries/russian-federation/> (last visited December 16, 2015); “Russia PM Putin Rejects International Energy Charter”, REUTERS (Aug. 6, 2009), <http://in.reuters.com/article/2009/08/06/russia-energy-charter-idINL639469220090806>.

⑦ See Energy Charter Secretariat, “Members & Observers”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/who-we-are/members-observers/> (last visited December 16, 2015), 中国被列为能源宪章会议观察员; Energy Charter Treaty, art. 1, Dec. 17, 1994, 2080 U. N. T. S. 100, 缔约方是指同意接受《能源宪章条约》约束的国家或者区域经济一体化组织。

⑧ See Energy Charter Secretariat, “Members & Observers”, Energy Charter. 哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和其他中亚国家列为缔约方。

二 中国对中亚油气资源的获取

(一) 中亚的油气资源

中亚的两个国家拥有大量的油气资源：哈萨克斯坦拥有丰富的原油，^①而土库曼斯坦则是重要的天然气生产国。^②乌兹别克斯坦也拥有大量的天然气资源，但是这些资源现在主要是用于满足国内需求而非出口。^③吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，尽管并非主要的油气生产国，但是因为所处的地理位置，在油气资源运输中也居于关键性的地位。^④

天然气的运输在陆地上需要借助复杂的管道，在海上需要以液化天然气的形式采用专门的储气罐进行运输；而石油可以通过储油罐运输，因此与天然气相比，涉及买卖双方国家之间的商业和政治互动也就更为间接。^⑤天然气的管道运输需要高压管道和加压站。^⑥天然气管道通常在输送能力达到每年200亿立方米以上才是最符合经济性要求的。^⑦管道基础设施的投资只有在供需具有合理确定性时才是具有经济效益的，这就常常要求两个国家或者多个国家之间订立协议。^⑧

另外一种运输天然气的方式是采用特殊的储气罐以液化天然气的形式运输，其优势在于可以运输至任何国家，而且不要求管道运输所需要的国家之间的长期承诺。^⑨但是，相比管道运输，液化

① 1991-2006年，土库曼斯坦一直是由萨帕尔穆拉特·尼亚佐夫（Saparmurat Niyazov）统治。2006年，其继任者库尔班古力·别尔德穆哈梅多夫（Gurbanguly Berdimukhamedov）开始允许有限度地开放土库曼斯坦的能源产业。但是，总的来说，土库曼斯坦对外国投资者来说仍然是封闭的。See “2012 Investment Climate Statement (Turkmenistan)”, Embassy of The U. S., Ashgabat, Turkm. (Feb. 16, 2012), <http://photos.state.gov/libraries/turkmenistan/49351/pdf/2012InvestmentClimateStatement.pdf>.

② See e. g., “BP Statistical Review of World Energy June 2012”, BP, June 2012, pp. 6, 20, http://large.stanford.edu/courses/2012/ph240/lagascal/docs/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf (last visited December 16, 2015).

③ See e. g., *ibid.*, 20; “Uzbekistan”, U. S. Energy Info. Admin., <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=UZB> (last visited December 16, 2015). But see “Report: Uzbekistan Has Less Oil, Gas Than Thought”, June 19, 2012, <http://www.rferl.org/content/bp-says-less-uzbek-oil-gas-than-thought/24619323.html> (last visited December 16, 2015).

④ See “Kyrgyzstan Energy Sector Review”, The Inogateprogramme, http://www.inogate.org/index.php?option=com_inogate&view=countrysector&id=54&lang=en (last visited November 4, 2012); Michael J. G. Cain, “Tajikistan’s Energy Woes: Resource Barriers in Fragile States”, *Wash. R. of Turkish & Eurasian Aff.* (Jan. 11, 2011), <http://www.thewashingtonreview.org/articles/tajikistans-energy-woes-resource-barriers-in-fragile-states.html> (last visited December 16, 2015). But see “Tethys Discovers ‘Supergiant’ Hydrocarbon Reserves in Tajikistan”, Cent. Asia Newswire (July 19, 2012), <http://www.universalnewswires.com/centralasia/viewstory.aspx?id=12447>; “Kyrgyzstan”, GAZPROM, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/deposits/kyrgyzstan/> (last visited November 4, 2012); “Tajikistan Strategic Partnership”, GAZPROM, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/deposits/tajikistan/> (last visited August 15, 2012).

⑤ See e. g., John L. Kennedy, *Oil and Gas Pipeline Fundamentals* (Tulsa: PennWell Books, 2nd edition, 1993), p. 24.

⑥ See e. g., *ibid.*, p. 72.

⑦ Rahul Tongia & V. S. Arunachalam, “Natural Gas Imports by South Asia: Pipelines or Pipedreams”, 18 *Econ. & Pol. Wkly.* 1054 (1999).

⑧ See *ibid.*, p. 1060; Robert E. Hogfoss & Catherine D. Little, “Best Time to Invest in Building Pipelines May Be the Next Few Years”, *Pipeline & Gas Journal* (Feb. 2009).

⑨ See Tongia & Arunachalam, “Natural Gas Imports by South Asia: Pipelines or Pipedreams”, p. 1054.

天然气运输是更具有资本密集性，因为液化天然气形式的运输要求由液化工厂将天然气转变为液化天然气，通过储气罐运输，需要有接收和储存的终端，以及再气化设施，将液化天然气重新转成天然气。^①相应地，在 3000 公里左右的短途运输中，管道运输相比液化天然气运输更具有经济性。^②

中国在 2009 年成为仅次于美国的世界第二大原油净进口国，其原油净进口量在 2011 年达到每天 550 万桶。^③中国预计到 2030 年原油消费量的 79% 需要依赖进口，这一原油需求的增量超过其他任何国家。^④2010 年上半年，中国的天然气需求同比增加了 22%，在 2015 年有望达到 2300 亿立方米，到 2020 年达到 3400 亿立方米。^⑤即使是开采国内资源，包括非常规天然气，在不久的将来，中国仍然需要进口大量的天然气。^⑥

中国将会需要从中亚进口石油和天然气。中亚的石油天然气出口有望在 2036 年前翻一番，其中哈萨克斯坦主要出口石油，土库曼斯坦主要出口天然气。^⑦特别是考虑到中国涉及的诸多领土和海域争端，^⑧中国应该会寻求从稳定的管道运输获得油气资源而非仅仅是通过原油或者液化天然气运输。因此，中国会寻求与中亚国家建立持久、互利的关系，以保障其未来的能源需求。

（二）俄罗斯对中亚油气资源的控制

俄罗斯的文化、语言和价值观在中亚具有深厚的影响。^⑨在苏联成立之前及其存续期间，都是俄罗斯施加的理想将中亚国家与俄罗斯联系在一起。^⑩所有中亚国家最上层的政治人物、学者和商人，尽管种族、语言和文化背景不同，都与俄罗斯关系较为密切，以此维护自己和本国的利益。^⑪事实上，所有中亚国家都是在纵向上与俄罗斯存在联系，但是横向上，中亚国家相互之间并无密切联系。^⑫

苏联的解体更加凸显了中亚国家相互缺乏联系，特别是在交通基础设施方面。^⑬苏联解体后

① See e. g., Kennedy, *Oil and Gas Pipeline Fundamentals*, p. 24.

② See Tongia & Arunachalam, "Natural Gas Imports by South Asia: Pipelines or Pipedreams", p. 1057.

③ "Country Analysis Brief—China", U. S. Energy Info. Admin. 2 (Sept. 4, 2012), <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/China/china.pdf>.

④ Julie Jiang & Jonathan Sinton, "Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Assessing the Drivers and Impacts", Int'l Energy Agency (Feb. 2011), p. 11, https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/overseas_china.pdf (last visited December 16, 2015).

⑤ Ibid., p. 12.

⑥ Ibid., p. 11.

⑦ See "Caspian Oil and Gas Exports are Poised for Take-Off", Int'l Energy Agency (Mar. 15, 2011), <http://www.iea.org/newsroomandevents/news/2011/march/2011-03-15-1.html> (last visited December 16, 2015).

⑧ See e. g., Hongyi Lai, *Asian Energy Security: The Maritime Dimension* (New York: Palgrave Macmillan, 2009).

⑨ See e. g., Edward A. Allworth (ed.), *Central Asia: One Hundred Thirty Years of Russian Dominance, A Historical Overview* (Durham: Duke Univ. Press, 3rd edn., 1994) [hereinafter *Russian Dominance*].

⑩ See e. g., ibid.

⑪ See ibid.; See generally Oliver Roy, *The New Central Asia: the Creation of Nations* (New York: New York University Press, 2000).

⑫ See Pauline Jones Luong (ed.), *The Transformation of Central Asia: States and Societies from Soviet Rule to Independence* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), pp. 247–48 [hereinafter *The Transformation of Central Asia*]; Edward C. Chow & Leigh E. Hendrix, "Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality", (2010) 23 *Nat'l Bureau Of Asian Res., Nbr Special Rep.* 29, p. 31.

⑬ See Pauline Jones Luong (ed.), *The Transformation Of Central Asia*; Chow & Hendrix, "Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality", p. 31.

独立的中亚国家,就受无效率的安排之约束,例如铁路、水运和航空运输都与俄罗斯连接,石油天然气基础设施及所有管道都是通向俄罗斯。^①苏联解体之时,中亚油气资源只能途经俄罗斯领土或者由俄罗斯控制的管道运输。^②因此,俄罗斯主导着中亚的油气资源。^③

俄罗斯迄今为止仍不允许其他国家的公司使用其管道用于转运:“进入俄罗斯境内的石油天然气,每一个分子都是属于俄罗斯的。”^④对于里海沿岸的中亚国家来说,油气资源是其最大的收入来源,俄罗斯试图利用其对这些油气资源转运的控制,继续对中亚国家^⑤施加政治和经济上的影响。^⑥

1991年,有些中亚国家,包括哈萨克斯坦和阿塞拜疆试图对西方石油公司,开放油气资源,例如由雪佛龙公司开发哈萨克斯坦的田吉兹(Tengiz)油田和科罗廖夫(Korolev)油田,由英国石油公司开发阿塞拜疆的阿泽里—奇拉格—古涅什利(Azeri-Chirag-Guneshli)油气田。^⑦这些西方石油公司为了避免对新建交通基础设施进行资本支出,将使用陈旧的苏联时期建设的管道系统视为运输少量原油最有效率的方式。^⑧

但是,西方石油公司的意图并没有得到实现。^⑨后来,雪佛龙公司和英国石油公司不得不采取成本更高但效率更低的方案;雪佛龙公司选择了从哈萨克斯坦的田吉兹油田运输石油,而英国石油公司选择了从阿塞拜疆离岸的阿泽里—奇拉格—古涅什利油田运输石油。^⑩雪佛龙公司最后

① Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 31.

② 例如,在哈萨克斯坦东部的炼油厂对来自西西伯利亚的原油进行加工之后输往俄罗斯的萨马拉州(Samara),而阿塞拜疆等国则是从俄罗斯而非哈萨克斯坦进口石油。Ibid.

③ See Martha Brill Olcott, *Central Asia’s Second Chance* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2005), p. 193.

④ Alexandros Petersen & Katinka Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia* (London: Centre for European Reform, 2011), p. 27.

⑤ See Olcott, *Central Asia’s Second Chance*.

⑥ 例如,俄罗斯没有遵循国际惯例,继续根据重量而非体积进行石油贸易,并不根据油品差别而对不同原油的市场价值进行调整。Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 32.

⑦ Petersen & Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 28; “The History of the Tengiz Field”, Tengizchevroil, http://www.tengizchevroil.com/en/about/tco_history.asp#1991 (last visited August 16, 2012); “Today Kazakhstan, Tomorrow Russia?”, *Businessweek* (May 24, 1992), <http://www.bloomberg.com/bw/stories/1992-05-24/today-kazakhstan-tomorrow-russia>.

⑧ Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 31; See Robert V. Barylski, Russia, “The West, and the Caspian Energy Hub”, 49 *Middle E. J.* 217 (1995). 雪佛龙公司是第一个进入中亚地区的公司,最初计划按照苏联时期的安排,对哈萨克斯坦的田吉兹油田的油气资源进行加工,再输送至俄罗斯的萨马拉州(Samara)。“雪佛龙公司向俄罗斯的石油管道垄断企业——俄罗斯石油管道运输公司(Transneft)提出对这条管道的输送能力进行升级,以破解从季霍列茨克市(Tikhoretsk)到新罗斯克市(Novorossiysk)这条俄罗斯向黑海地区出口石油的重要线路存在的瓶颈,以避免为了启动田吉兹油田生产而建设新线路所需要的巨额投资。”类似地,英国石油公司及其在阿塞拜疆国家石油联合体中的伙伴希望利用已有的苏联时期的管道,改变能源输送路线,从而使里海的离岸油田初期生产的石油可以通过连接相同路线而途经黑海运输至新罗斯克市”。Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 31.

⑨ Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 32; See Barylski, Russia, “The West, and the Caspian Energy Hub”.

⑩ Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 32; See Barylski, Russia, “The West, and the Caspian Energy Hub”. 雪佛龙公司从田吉兹油田以铁路和驳船方式运输,途经格鲁吉亚和乌克兰运输至黑海。“英国石油公司和它的阿塞拜疆国际经营公司(AIOC)的大多数合作伙伴一起投资超过5亿美元,建设从阿塞拜疆至格鲁吉亚苏普萨(Supsa)新港口的管道。”Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 32.

实施了里海管道联合体（the Caspian Pipeline Consortium）项目，^① 该联合体在 2002 年 10 月开始运作，^② 而英国石油公司领导其合作伙伴建设了巴库—第比利斯—杰伊汉（Baku-Tbilisi-Ceyhan）管道，该管道在 2006 年开始运行。^③ 俄罗斯并没有与新的潜在合作伙伴合作，这一做法使其失去了参与三方协作关系——具有丰富油气资源的中亚国家、具有资本和技术的西方公司，以及俄罗斯的运输基础设施——的机会。^④

俄罗斯对中亚天然气资源的垄断，既拖慢了自身的增长，也阻碍了中亚国家的发展机会。^⑤ 例如，多年来，俄罗斯控制了土库曼斯坦大量天然气储备的销售，几乎全部购买了土库曼斯坦每年大约 500 – 600 亿立方米产量。^⑥ 在 2003 年 4 月，俄罗斯和土库曼斯坦签署了一份协议，规定土库曼斯坦将对俄罗斯供应天然气直至 2028 年，具体是 2010 年起每年 1000 亿立方米，或者是到 2028 年总共供应 2 万亿立方米。^⑦ 前苏联天然气工业部在 1989 年设立的开放联合股份公司——俄罗斯天然气公司（Gazprom，^⑧ 现由俄罗斯政府控制），^⑨ 主要营利模式就是从土库曼斯坦低价购买天然气以供应乌克兰，同时将俄罗斯自己的天然气以对乌克兰销售价格的三倍销售至西方国家。^⑩ 通过从中亚购买天然气，经由自己的管道运输，俄罗斯阻碍了中亚国家独立接入利润丰厚的西方国家市场。

2005 年，俄罗斯宣布将推动确立其天然气销售的“欧洲市场价”，并且很快就对乌克兰等国家提高了销售价格。^⑪ 但是，直到 2008 年，俄罗斯由于竞争可能加剧的缘故才提出对中亚国家的天然气支付更高的购买价格。^⑫ 2009 年，土库曼斯坦天然气的购买价格得到提高之后，欧洲天然

- ① See “Kazakhstan Fact Sheet”, Chevron, (Apr. 2012), p. 2, <http://www.chevron.com/documents/pdf/kazakhstanfactsheet.pdf> (Aug. 16, 2012).
- ② Joint United Nations Development Programme / World Bank Energy Sector Management Assistance Programme, “Cross-Border Oil and Gas Pipelines: Problems and Prospects (2003)”, p. 102, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/crossborderoilandgaspipelines.pdf> (last visited December 16, 2015).
- ③ Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 32; See S. Fredrick Starr & Svante E. Cornell (eds.), *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to The West* (Washington, DC: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Johns Hopkins University – SAIS, 2005).
- ④ See Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”; Petersen & Barysch, *China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*.
- ⑤ See Petersen & Barysch, *China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*.
- ⑥ Ibid., p. 51.
- ⑦ Sergei Blagov, “Russia Gas Dreams”, Asia Times Online (Jan. 13, 2005), http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/GA13Ag01.html. 土库曼斯坦认为，在这 25 年的合同期间内，对于土库曼斯坦来说这些天然气价值大约为 2000 亿美元，而对俄罗斯来说天然气的价值大约是 3000 亿美元。See *ibid.*
- ⑧ “About Gazprom 1989 – 1995”, GAZPROM, [http://www.gazprom.com/about/history/chronicle/1989 – 1995/](http://www.gazprom.com/about/history/chronicle/1989-1995/) (last visited February 12, 2012).
- ⑨ “Reaching New Horizons: 2011 Annual Report”, GAZPROM (May 22, 2012), p. 135, <http://www.gazprom.com/f/posts/51/402390/annual-report-2011-eng.pdf>.
- ⑩ Petersen & Barysch, *China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 29; Jim Nichol, Steven Woehrel & Bernard A. Gelb, “Russia’s Cutoff of Natural Gas to Ukraine: Context and Implications”, U. S. Cong. Res. Serv., p. CRS – 2 (Feb. 15, 2006), <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/4324.pdf>.
- ⑪ Petersen & Barysch, *China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 29; Nichol, Woehrel & Gelb, “Russia’s Cutoff of Natural Gas to Ukraine: Context and Implications”, p. CRS – 2.
- ⑫ Petersen & Barysch, *China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 29; Richard B. Andres & Michael Kofman, “European Energy Security: Reducing Volatility of Ukraine-Russia Natural Gas Prices”, *Nat’l Def. U. Strategic F.* (Feb. 2011), p. 6, [http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF – 264.pdf](http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-264.pdf) (last visited December 16, 2015); “Q&A: Russia-Ukraine Gas Row”, BBC News (Jan. 20, 2009), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7240462.stm>.

气需求和销售价格受到全球经济衰退的影响,俄罗斯和土库曼斯坦之间就产生了争端。^①

俄罗斯的这些做法,已经影响了中亚关键性生产和配送基础设施的发展。^② 苏联时期,俄罗斯天然气公司控制着中亚中央天然气管道,将几乎所有来自土库曼斯坦的天然气,经乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦输送至俄罗斯。虽然俄罗斯、土库曼斯坦和哈萨克斯坦三国领导人在 2007 年签署了一份协议,规定对这条管道必要的更新和维护工作需要 2012 年前开展,但是该协议却一直没有得到执行。^③ 另一项未能开发必要的基础设施的例子,就是以前的里海天然气管道,曾经计划在里海东侧修建。^④ 即使俄罗斯、土库曼斯坦和哈萨克斯坦在 2007 年签署的那份协议中也承诺建设以前计划的里海天然气管道,而且俄罗斯天然气公司与土库曼斯坦和哈萨克斯坦的油气公司在 2008 年签署了一份协议,规定了有关管道建设合作的基本原则,但是这一项目似乎仍然陷入停滞。^⑤ 因此,中国取得了与中亚国家进行接触的机会,并可能成为他们重要的合作伙伴。

(三) 中国的竞争

在苏联解体之后的 20 世纪 90 年代初,西方企业就立即寻求获得中亚油气资源开发的权利,而中国公司直到 1997 年之后才开始寻求获得实质性的权利,这一年中国石油天然气集团公司(China National Petroleum Corporation,英文缩写“CNPC”,以下简称“中国石油集团”)在哈萨克斯坦获得了开采油气田的某些权利。^⑥ 2001 年,中国在国民经济和社会发展第十个五年计划中提出了“积极利用国外资源”的目标。^⑦

1. 土库曼斯坦的油气资源

2007 年 7 月,中国和土库曼斯坦签署了土库曼斯坦境内特定油气田的产品分成协议,订立了一份天然气购销协议。根据该协议,土库曼斯坦生产的天然气经过中国—中亚天然气管道输送至中国的天然气供应量计划在 2037 年达到每年 300 亿立方米的规模。^⑧ 同月,中国石油集团与乌兹别克斯坦国有石油天然气公司订立协议,决定建设和运营中国—中亚天然气管道工程的乌兹别

① Simon Pirani, Jonathan Stern & Katja Yafimava, “The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment”, *Oxford Inst. for Energy Stud.* 10 (Feb. 2009); Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 35.

② See Robert M. Cutler, “Moscow and Ashgabat Fail to Agree over the Caspian Coastal Pipeline”, *Cent. Asia-Caucasus Inst.* (Apr. 8, 2009), <http://casiainst.org/?q=node/5080>.

③ Cutler, “Moscow and Ashgabat Fail to Agree over the Caspian Coastal Pipeline”; “Kazakhstan, Russia and Turkmenistan Agree to Renovate the Caspian Gas Pipeline”, Gov’t of the Republic of Kaz., <http://en.government.kz/site/news/052007/16> (last visited December 12, 2011); Sébastien Peyrouse, *Economic Aspects of the Chinese-Central Asia Rapprochement* (Washington, D. C.: Institute for Security and Development Policy, 2007), pp. 68–69.

④ Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 35.

⑤ Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 35; “Pre-Caspian Gas Pipeline”, GAZPROM, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/pg/> (last visited July 17, 2012).

⑥ See e. g., Bo Kong, *China’s International Petroleum Policy* (Santa Barbara: Praeger, 2010), p. 175. 特别是, 中国获得了哈萨克斯坦阿克纠宾(Aktobe)油气田的权利, 其中包括扎那若尔(Zhanazhol)凝析油气田和肯基亚克(Kenkiyak)油田。

⑦ Sheng Zhang, “The Energy Charter Treaty and China: Member or Bystander?”, (2012) 13 *J. of World Inv. and Trade* 597, p. 602.

⑧ “Flow of Natural Gas from Central Asia”, China Nat’l Petrol. Corp., <http://www.cnpc.com.cn/en/FlowofnaturalgasfromCentralAsia/FlowofnaturalgasfromCentralAsia2.shtml> (last visited December 16, 2015).

克斯坦境内部分。^① 2007 年 11 月，中国石油集团和哈萨克斯坦国有石油天然气公司订立了一份协议，内容涉及建设和运营哈萨克斯坦至中国的天然气管道。^②

中国—中亚天然气管道工程中，在中亚国家境内的部分是两条平行的长达 1833 公里的管道（A 线和 B 线），其中 188 公里处于土库曼斯坦境内，530 公里处于乌兹别克斯坦境内，1115 公里处于哈萨克斯坦境内。^③ A 线自 2009 年 12 月开始运营，而 B 线是自 2010 年开始运营。^④ 截至 2012 年 6 月，中国已经通过中国—中亚天然气管道进口了 184 亿立方米的天然气，这条管道的总输气量在 2012 年底将达到 300 亿立方米。^⑤ 2011 年 12 月，中国—中亚天然气管道的 C 线工程举行启动仪式，该线路与 A 线和 B 线一致，从土库曼斯坦经乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦到达中国，将使中国—中亚天然气管道的天然气供应量在 2015 年 12 月提高到每年 550 亿立方米。^⑥

中国—中亚天然气管道到达中国西部之后，^⑦ 就与世界上最长的天然气管道，即中国的西气东输管道二期工程相连。^⑧ 从土库曼斯坦出产的天然气，通过中国—中亚天然气管道，完成 6811 公里的路程之后到达中国南方的深圳和广州。^⑨ 西气东输二期工程的扩建，还将把天然气送至香港。^⑩ 中国石油集团已经承诺建设西气东输三期工程，该工程将新建长达 5000 公里的国内管道，增加 300 亿立方米的输气能力。^⑪ 2012 年 5 月的这一承诺，是在土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫（Berdymukhamedov）2011 年 11 月访华之后作出的，后来两国订立了协议，计划将土库曼斯坦的天然气经中国—中亚天然气管道运输，实现对中国的天然气供应量从每年 250 亿立方米增加到每年 650 亿立方米。^⑫

① Ibid.

② Ibid. 需要指出的是，中哈（哈萨克斯坦至中国）天然气管道，与中哈原油管道并不相同。

③ Ibid. ; Claudia Perez Rivas, “Uzbek Energy Company Uzbekneftegas has Formed a Joint Venture with China National Petroleum Corporation (CNPC) to Build a Pipeline to Bring Gas from Turkmenistan to China”, Upstream (Apr. 14, 2008), <http://www.upstreamonline.com/live/article1183571.ece>; Jonathan Davis, “Turkmen Break Ground on China Pipe”, Upstream (Aug. 30, 2007), <http://www.upstreamonline.com/live/article1145401.ece>; Vladimir Socor, “Kazakhstan Expands Gas Transit Pipeline Capacities and Own Exports to China”, Asia Times Online (Aug. 16, 2012), http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/NH16Ag01.html.

④ “Construction on Third Line Begins for Central Asia-China Gas Pipeline”, Pipelines International (Mar. 2012), http://pipelinesinternational.com/news/construction_on_third_line_begins_for_central_asia-china_gas_pipeline/066998/.

⑤ Socor, “Kazakhstan Expands Gas Transit Pipeline Capacities and Own Exports to China”; Charlotte Owen, “30 BCM Passes Through Turkmenistan-China Pipeline”, Oil & Gas Tech. (June 6, 2012), <http://www.oilandgastechology.net/pipelines/30-bcm-passes-through-turkmenistan-china-pipeline>.

⑥ “Line C’s Uzbekistan Section of Central Asia-China Gas Pipeline Starts Construction”, China Nat’l Petrol. Corp. (Dec. 16, 2011), <http://www.cnpc.com.cn/en/nr2011/201409/19f6aa99d8154215bfc2df164225c99c.shtml>; Socor, “Kazakhstan Expands Gas Transit Pipeline Capacities and Own Exports to China”.

⑦ Ibid.

⑧ “Trunk line of Second West-East Gas Pipeline, the world’s longest, begins operation”, China Nat’l Petrol. Corp., <http://www.cnpc.com.cn/en/TrunklineoftheSecondWestEastGasPipelinetheworldslongestbeginsoperation/TrunklineoftheSecondWest-EastGasPipelinetheworldslongestbeginsoperation.shtml> (last visited December 16, 2015).

⑨ “Natural Gas Arrives at Guangdong from Turkmenistan”, China Nat’l Petrol. Corp. (Nov. 25, 2011).

⑩ “Hong Kong Branch of Second West-East Gas Pipeline Starts Construction”, China Nat’l Petrol. Corp. (Mar. 5, 2012), <http://www.cnpc.com.cn/en/nr2012/201211/b5e05959ce5e41ad94dcb8aa3476093c.shtml>.

⑪ “Joint Stock and Cooperation Framework Agreement Signed on the Third West-East Gas Pipeline”, China Nat’l Petrol. Corp. (May 31, 2012), <http://www.cnpc.com.cn/en/nr2012/201211/414ca2db815a486db64e317c13ddfa7e.shtml>.

⑫ “Natural Gas Arrives at Guangdong from Turkmenistan”, China Nat’l Petrol. Corp. (Nov. 25, 2011).

2. 哈萨克斯坦的油气资源

除了中国—中亚天然气管道上述三条线路之外,2010年6月中国和哈萨克斯坦同意建设的长达1475公里的别伊涅乌—沙姆肯特(Beyneu-Shymkent)线,也可以将天然气转运至中国。^①这一管道将分阶段投入运营,两期工程分别于2013年和2015年竣工时,将实现每年100亿立方米到每年140亿立方米的供气能力。^②

除了中国—中亚天然气管道之外,中国石油集团在哈萨克斯坦的能源部门中也非常活跃。^③例如,在1997年6月收购了哈萨克斯坦第四大石油公司——阿克纠宾油气股份公司(AktobeMunaiGas)60.3%的股份之后,2003年5月,中国石油集团再次收购了25.12%的股份,现在持有该公司股份的85.42%。^④阿克纠宾油气股份公司拥有扎那若尔(Zhanazhol)、肯基亚克盐上(Kenkiyak Oversalt)和肯基亚克盐下(Kenkiyak Subsalt)等油田的生产许可证,以及一份在哈萨克斯坦的勘探区块合同。^⑤在收购了阿克纠宾油气股份公司之后,中国石油集团投资了15亿美元用于建造生产、储存和运输设施,对已有的石油天然气加工厂进行改造并新建了一家工厂。^⑥这些实质性的努力和投资已经取得了良好的效果;自2007年以来,中国石油集团和阿克纠宾油气股份公司在哈萨克斯坦的多个勘探区块获得了高产量的油流。^⑦

除此以外,2005年10月,中国石油集团收购了哈萨克斯坦石油公司(PetroKazakhstan)。2006年7月,中国石油集团根据其与其哈萨克斯坦能源和矿产资源部订立的协议,将所持有的哈萨克斯坦石油公司股份的33%转让给哈萨克斯坦国有石油天然气公司——哈萨克斯坦国家石油天然气公司(KazMunaiGaz),只保留了剩下67%的股份。^⑧中国石油集团通过收购哈萨克斯坦石油公司,获得多个油田的所有权和若干勘探区块的许可证。^⑨

2005年12月,哈萨克斯坦—中国原油管道一期工程竣工,该管道绵延962公里,西起哈萨克斯坦的阿塔苏(Atasu),东至中国新疆。^⑩2009年7月,中国和哈萨克斯坦完成了该原油管道的扩建工程,将管道延伸至哈萨克斯坦的西部边疆,到达里海沿岸。^⑪这一管道的输送量有望在2013年实现翻一番。^⑫

① Socor, "Kazakhstan Expands Gas Transit Pipeline Capacities and Own Exports to China".

② Ibid.

③ See "China's Pipeline Gas Imports: Current Situation and Outlook to 2025", Petromin Pipeliner (Jan. -Mar. 2011), pp. 6, 8.

④ "CNPC in Kazakhstan", China Nat'l Petrol. Corp., http://www.cnpc.com.cn/en/Kazakhstan/country_index.shtml (last visited December 15, 2015).

⑤ Ibid.

⑥ Ibid.

⑦ Ibid.

⑧ Ibid.

⑨ Ibid. 哈萨克斯坦石油公司的资产包括11个油田的全部或者部分所有权,以及13份勘探开发合同涵盖的5个勘探区块的许可证。

⑩ Michael Clarke, "China's Integration of Xinjiang with Central Asia: Securing a 'Silk Road' to Great Power Status?", (2008) 6 *China and Eurasia F. Q.* 89, p. 106.

⑪ "Kenkiyak-Kumkol Section of Kazakhstan-China Oil Pipeline Becomes Operational", China Nat'l Petrol. Corp. (July 14, 2009), <http://www.cnpc.com.cn/en/nr2009/201209/a815c5c5dd3346b1896c3f18cabb5c61.shtml>; "China, Kazakhstan Agree on Sino-Kazakh Oil Pipeline Extension to Caspian Sea", Embassy of the Republic of Kaz., <http://akipress.com/news/763/> (last visited April 19, 2012).

⑫ Lucy Hornby & Chen Aizhu, "China, Kazakh Pipeline Expansion on Hu Visit Agenda", Reuters (June 4, 2010), <http://in.reuters.com/article/2010/06/04/china-kazakhstan-pipelineidINTOE65307A20100604>.

3. 乌兹别克斯坦的油气资源

目前，中国石油集团在乌兹别克斯坦经营两个油气合作项目。^① 中国石油集团在 2006 年与乌兹别克斯坦国家油气公司（Uzbekneftegaz）、俄罗斯卢克石油公司（Lukoil）、马来西亚国家石油公司（Petronas）和韩国国家石油公司共同组成联合体，签署了咸海（Aral Sea）12000 平方公里的水域油气勘探开发项目产量分成协议。^② 此外，中国石油集团在 2006 年 6 月与乌兹别克斯坦国家油气公司签署了油气勘探协议，合同区包括五个陆上勘探区块，总面积达到 34000 平方公里。^③

4. 对俄罗斯的压力

中国的影响向中亚国家延伸。^④ 中国—中亚天然气管道在经济上对俄罗斯产生了冲击。^⑤ 它是第一条，也是迄今为止唯一一条打破俄罗斯对中亚天然气运输控制的重要天然气管道。^⑥ 这也是中国第一条重要天然气进口管道。^⑦ 在最近的全球经济危机中，中国为中亚国家提供了刺激经济发展的贷款和能源投资，进一步扩大了它在中亚的影响。^⑧ 具体来说，中国在 2009 年 4 月向哈萨克斯坦提供了 100 亿美元的贷款，交换一家哈萨克斯坦主要原油生产商的特定所有权。^⑨ 几个月后，中国宣布它将向上海合作组织（the Shanghai Cooperation Organization）提供 100 亿美元的贷款，^⑩ 帮助各成员国渡过经济危机。^⑪ 2010 年 10 月，中国向土库曼斯坦进一步承诺帮助开发其最大的天然气田，即南约罗坦（South Yolotan）天然气田，^⑫ 2011 年 4 月，再向土库曼斯坦提供了 41 亿美元的贷款。^⑬

中国—中亚天然气管道的建设和上述贷款，使得作为中亚经济伙伴的俄罗斯相形见绌。为了

① “CNPC in Uzbekistan”, China Nat'l Petrol. Corp., http://www.cnpc.com.cn/en/Uzbekistan/country_index.shtml (last visited December 15, 2015).

② Ibid.

③ Ibid.

④ See Petersen & Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 40.

⑤ See *ibid.*, p. 43; See also Fabio Indeo, “Russia and China in Central Asia: Growing Geopolitical Competition”, Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale, Oct. 2010, pp. 1, 7, http://www.ispionline.it/it/documents/PB_199_2010.pdf.

⑥ Petersen & Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 42.

⑦ See *ibid.*; “China Trumps Russia in Turkmen Gas Buy”, Oil & Gas Eurasia (December 14, 2009), http://www.oilandgaseurasia.com/tech_trend/china-trumps-russia-turkmen-gas-buy.

⑧ Petersen & Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 42.

⑨ Eugene Tang, “China, Kazakhstan Sign MYM10 Billion Loan-for-Oil Agreements”, Bloomberg (Apr. 16, 2009), <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aRkoxDWplmJY>.

⑩ 上海合作组织是为了解决中亚、中国和俄罗斯的政治经济问题而成立的政府间组织，其成员包括中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦。“Backgrounder: Shanghai Cooperation Organization”, Shanghai Cooperation Org. Summit 2012 (Jun. 7, 2010), http://www.scosummit2012.org/english/2010-06/07/c_13337029.htm. See generally Chien-Peng Chung, “China’s Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism”, (2008) 17 *J. of Contemp. China* 747. (这是本文作者写作时上海合作组织的相关信息，新的信息请参见上海合作组织网站，<http://www.sectsc.org/cnll/>——编者注。)

⑪ “China to Provide 10 – Billion-Dollar Loan to SCO Members”, Xinhua (June 16, 2006), http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/16/content_11552439.htm.

⑫ “China in Central Asia: Riches in the Near Abroad”, Economist (Jan. 28, 2010), <http://www.economist.com/node/15393705>.

⑬ “China Lends Turkmenistan MYM4.1B in Return for Future Gas”, Cent. Asia Newswire (Apr. 27, 2011), <http://www.universalnewswires.com/centralasia/viewstory.aspx?id=3923>.

与中国竞争,俄罗斯与土库曼斯坦签署了一份协议,计划到2009年购买500亿立方米的天然气,^①并且承诺在2009年初支付更高的天然气购买价格。^②但是,受经济危机的影响,2009年的天然气需求量下降,俄罗斯不再大量需要土库曼斯坦生产的天然气。^③俄罗斯在2009年向土库曼斯坦施加压力,要求后者减少天然气供应量,这时土库曼斯坦向俄罗斯供应天然气的管道发生了爆炸。^④作为应对,俄罗斯天然气公司完全停止了从土库曼斯坦进口天然气。^⑤由于天然气供应的中断,土库曼斯坦损失了70—100亿美元,大约占其国民生产总值的1/4。^⑥土库曼斯坦起初坚持认为,导致这次爆炸的原因是俄罗斯天然气公司违反两国天然气供应协议,暗示将寻求经济赔偿,但是后来放弃了这些指控。^⑦借这次争端的时机,中国向土库曼斯坦提供了40亿美元的贷款,用于在土库曼斯坦的南约罗坦建设天然气田,即使俄罗斯天然气公司希望与土库曼斯坦合作从南约罗坦建设一条管道,连接从中亚至欧洲的新管道。^⑧

尽管中国基于自己的投资意愿而对中亚产生了经济上的影响,但是中国在语言和文化上对这一地区并不拥有主导地位,这一地位仍然是由俄罗斯保持的。^⑨中国必须说服中亚国家,让它们相信自己致力于与中亚国家保持长期联系,以平衡俄罗斯在这一地区的软实力。中国成为《能源宪章条约》的缔约国,将传递这样的信号,即中国愿意充当能源开发的互利伙伴角色,而非单纯从能源掠夺者的利益出发作出政策决定。中国成为缔约方也有助于提升中国在中亚的影响力。

(四) 中俄在中亚能源领域开展合作的可能性不高

俄罗斯天然气公司的子公司——天然气运输建设公司(Stroytransgaz)修建了中国—中亚天然气管道在土库曼斯坦境内的分支。^⑩尽管有评论家已经指出,这种行为意味着俄罗斯宁愿与中国合作而非与西方国家合作,^⑪但是俄罗斯的合作很可能是其努力继续与中亚的油气生产保持联系的表现,

① Isabel Gorst, "Russia Welcomes End to Turkmen Gas Dispute", Fin. Times (London) (Dec. 23, 2009), <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/20df82e-ef69-11de-86c4-00144feab49a.html>.

② "Gazprom Pays More for Turkmen Gas-Business-International Herald Tribune", N. Y. Times (Sept. 5, 2009), <http://www.nytimes.com/2006/09/05/business/worldbusiness/05iht-gazprom.2700002.html>. "2006年,土库曼斯坦以每千立方米不超过50美元的价格,将大部分的天然气出售给俄罗斯。2009年初,土库曼斯坦以每千立方米超过300美元的对欧洲价格对外出口天然气。" "China Trumps Russia in Turkmen Gas Buy", Oil & Gas Eurasia (Dec. 14, 2009).

③ Gorst, "Russia Welcomes End to Turkmen Gas Dispute".

④ Sergei Blagov, "Russia Struggles to Revive Energy Ties with Turkmenistan", Eurasia Daily Monitor (D. C.) (Dec. 15, 2009, 8:28 PM), http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=35839#VnHSz_1969I.

⑤ Ibid.

⑥ Deidre Tynan, "Turkmenistan: Gas Flows Again to Russia, While Discontent Simmers", EURASIANET.ORG (Jan. 13, 2010, 7:00 PM), <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav011410.shtml>.

⑦ Blagov, "Russia Struggles to Revive Energy Ties with Turkmenistan".

⑧ Gorst, "Russia Welcomes End to Turkmen Gas Dispute"; "China in Central Asia: Riches in the Near Abroad", Economist (Jan. 28, 2010).

⑨ See e. g., Edward A. Allworth (ed.), *Russian Dominance*.

⑩ "Turkmenistan Ends Building its Gas Pipeline Section to China", PJSC Stroytransgaz (Oct. 23, 2009), http://www.stroytransgaz.com/press-center/smi/itar-tass/2009_10_23.

⑪ See Chow & Hendrix, "Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality", p. 38. 该文认为“俄罗斯的态度似乎是,如果中亚天然气是以不经过俄罗斯的线路出口的,那么天然气对东出口要比对西出口更好,对西出口会与俄罗斯产的天然气在其主要的欧洲市场产生竞争。”

以防止中国取代俄罗斯成为出资者和监督者。^① 因此，俄罗斯很可能会与中国展开竞争而非合作。

俄罗斯与中国在能源领域缺乏合作，从中俄两国边境能源基础设施极度匮乏就可以证明这一点。^② 例如，在苏联时代提议建设的从伊尔库茨克州（Irkutsk）至中国的天然气管道，直到 2003 年英国石油公司购买了俄罗斯一家石油公司的一半股份，兼并后的公司开始采取行动之后，这一计划才开始有望实现。^③ 即使在英国石油公司加入后，英国石油公司与其俄罗斯的合作伙伴之间有关天然气出口的控制权之间的争论，也使得这项工程拖延了超过五年时间。^④ 后来，英国石油公司在 2012 年 6 月宣布它将出售其所持有的该公司的股份。^⑤ 尽管中俄两国经过多年的协商，俄罗斯对中国的石油出口量也大幅增加，但能够低成本和有效地将石油天然气从俄罗斯运输至中国所需的跨境基础设施依然匮乏。^⑥ 这种跨境能源基础设施的匮乏，表明中俄两国在能源领域并未成为有意义的合作伙伴。^⑦

不仅如此，从战略层面上看，俄罗斯恐怕也并不愿意看到中国成为其中亚油气资源的竞争对手。只有俄罗斯拥有引导中亚国家作出有关油气资源开发决定所需要的文化和政治上的主导地位，^⑧ 而且即使俄罗斯愿意在某些情况下通过支持中国在中亚的项目，与中国进行合作，但中国就将在这一区域成为同等的强国，俄罗斯就会因为这种支持而失去优势。俄罗斯对于中亚人的影响是潜移默化的，这是中国无法通过价格所购买到的“价值”。俄罗斯若与中国开展合作，将是与中国分享其在中亚地区的声望，这将使俄罗斯失去最有价值的东西。

这一地区的国际组织也不能为中亚油气资源的合作提供平台。集体安全条约组织（the Collective Security Treaty Organization）过度关注军事问题，以至于无法成为有效的合作平台。^⑨ 上海合作组织也因为土库曼斯坦不是成员而无法成为有效的合作平台。^⑩ 而且上海合作组织也尚未对外证明它可以为成员提供一个平台以便就跨境能源投资进行谈判以制定足够详细的经济协议，更不具有共同的惯例、先例和认识，无法像《能源宪章条约》一样影响来自世界各地的成员国的规则制定和裁决，因为上海合作组织的成员在地理分布上具有局限性，也没有能够处理此类协

① Cf. Igor Danchenko et al., “One Step Forward, Two Steps Back? The Realities of a Rising China and Implications for Russia’s Energy Ambitions”, Brookings, Aug. 2010, http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2010/8/china%20russia%20energy%20downs%20hill/08_china_russia_energy_downs_hill.pdf, 描述了中国在能源过境运输领域拥有越来越大的主导地位，以及俄罗斯可能会作出的应对。

② See e. g., *ibid.*; Henry J. Kenny, “China and the Competition for Oil and Gas in Asia”, (2004) 11 *Asia-Pacific Rev.* 36; Stephen J. Blank, “The Eurasian Energy Triangle: China, Russia, and the Central Asian States”, 12 *Brown J. World Aff.* 53 (2005).

③ Chow & Hendrix, “Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality”, p. 37.

④ *Ibid.*

⑤ “BP announces plans to sell stake in TNK-BP”, *BBC* (June 1, 2012), <http://www.bbc.co.uk/news/business-18292483>.

⑥ Danchenko et al., “One Step Forward, Two Steps Back? The Realities of a Rising China and Implications for Russia’s Energy Ambitions”, p. 2.

⑦ See *ibid.*

⑧ See e. g., Edward A. Allworth (ed.), *Russian Dominance*; See also Olcott, *Central Asia’s Second Chance*.

⑨ 集体安全条约组织是由俄罗斯、白俄罗斯、亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦组成的安全组织。See Alexander I. Nitkin, “Post-Soviet Military-Political Integration: The Collective Security Treaty Organization and its Relations with the EU and NATO”, (2007) 5 *Ctr. Asia-Caucas Inst. & Silk Road Stud. Program* 35, p. 35.

⑩ The Shanghai Cooperation Organization, <http://www.sectso.org/EN123/> (last visited December 15, 2015).

议的秘书处。^① 不仅如此,中国很可能会不愿意利用上海合作组织这个平台,因为与通过全球性的能源宪章这一平台处理能源投资问题相比,利用上海合作组织的平台只会让俄罗斯在其中掌握更大的话语权。上海合作组织只有包括俄罗斯和中国在内的五个成员国,而《能源宪章条约》则有 51 个国家和欧盟作为其缔约方。^②

即使排除政治因素,让上海合作组织重新设计有关能源投资的机制,相比采用既有的能源宪章体系,效率也会更低。中亚国家并没有提出任何《能源宪章条约》无力解决的特殊问题。因此,中国可以利用俄罗斯留下的空间,通过加入和遵守《能源宪章条约》,以与俄罗斯不相同的方式,证明自己可以成为中亚国家发展的重要合作伙伴。

三 对《能源宪章条约》的介绍

《能源宪章条约》是在 1994 年签署,并于 1998 年 4 月正式生效,^③ 其宗旨是为能源领域的合作提供框架。^④ 《能源宪章条约》对任何国家或者区域性经济一体化组织开放,但不接受私人实体机构加入。迄今为止,《能源宪章条约》已经有 51 个国家(包括阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦)以及欧盟、欧洲原子能共同体这些国际组织加入。^⑤ 《能源宪章条约》覆盖从勘探到终端利用的整个能流,以及所有能源产品和能源相关设备等多个方面;不仅如此,这也是调整能源领域政府间合作的同类协议中唯一具有法律拘束力的协议。

已经批准或者加入《能源宪章条约》的国家或者区域性经济一体化组织被称为缔约方。拥有能源资源的缔约方可以利用《能源宪章条约》吸引能源投资,保护下游产业的利益,确保能源的稳定运输。^⑥ 进口能源的缔约方可以利用《能源宪章条约》保护他们的投资,确保能源资源的安全供应。所有国家都能够从《能源宪章条约》中与鼓励能源生产、提高能源使用效率、减少相关环境负面影响相关的措施中受益。中国在 2001 年 12 月 17 日成为能源宪章会议——《能源宪章条约》相关的决策机构——的观察员。^⑦ 观察员有权参加能源宪章会议及其下属组织的所有会议,接收所有相关的文件、报告和分析研究,参与能源宪章进程中出现的工作辩论。^⑧

俄罗斯在 1994 年签署了《能源宪章条约》,但是迄今并未批准该条约。俄罗斯在签署该条约时,同意在该条约获得议会批准之前临时性适用《能源宪章条约》以及《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》。^⑨ 但是,2009 年 8 月 20 日,俄罗斯通知条约保管机关,它并不愿意成

① Ibid.

② Ibid. See Energy Charter Secretariat, “Status of Ratification of the Energy Charter Treaty”, Energy Charter, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/ECT_ratification_status.pdf (last visited August 15, 2012), 列举了《能源宪章条约》的签署国家或者组织名单。(这是本文写作时《能源宪章条约》的相关信息。——编者注。)

③ Energy Charter Treaty, art. 44; Energy Charter Secretariat, “1994 Treaty”.

④ Energy Charter Secretariat, “1994 Treaty”.

⑤ Energy Charter Secretariat, “1994 Treaty”; See Energy Charter Secretariat, “Status of Ratification of the Energy Charter Treaty”.

⑥ Energy Charter Secretariat, “Frequently Asked Questions”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/process/frequently-asked-questions/> (last visited December 15, 2015).

⑦ Energy Charter Secretariat, “Members & Observers, China”.

⑧ Energy Charter Secretariat, “Frequently Asked Questions”.

⑨ See Energy Charter Treaty, art. 45 (1); Energy Charter Secretariat, “Members & Observers, Russia”.

为缔约方，此后根据《能源宪章条约》第45条第3款第1项，这一临时性适用条约就在2009年10月18日终止了。^① 尽管不再需要临时性适用《能源宪章条约》或者《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》，对于2009年10月18日或者之前发生在其境内的投资，俄罗斯仍然有义务遵守《能源宪章条约》有关投资保护和纠纷解决的条款。

《能源宪章条约》关注四个主要领域：（1）根据国民待遇或者最惠国待遇（无论哪个是更有利的），保护外国投资免于承担关键性的非商业性风险；（2）根据世界贸易组织的规则，规定能源材料和产品，以及能源相关设备的非歧视性条件，确保通过管道、电网或者其他运输方式的跨境能源运输；（3）裁决缔约方之间的争端，以及投资者与东道国之间发生的投资争端；（4）促进能源效率，降低有害的环境影响。^②

如果缔约方未能通过友好方式解决有关违反《能源宪章条约》的投资保护条款的争端，或者是涉及《能源宪章条约》的适用或者解释的争端，则该缔约方必须接受《能源宪章条约》的争端解决机制的约束。关键性的争端解决条款规定在《能源宪章条约》的第五部分：第26条“关于投资方与缔约方之间的争端解决”、第27条“各缔约方之间的争端解决”，以及第28条“第27条对于某些争端不适用的情况”。第26条所规定的投资者与国家之间的争端仲裁条款，对仲裁机构提供了如下选择方案：投资争端解决国际中心（International Center for the Settlement of investment Dispute，英文简称ICSID）、独任仲裁员或者根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》组成的仲裁小组，以及斯德哥尔摩商会仲裁院的仲裁程序。

在实践中，违反《能源宪章条约》，包括根据“伞式条款（umbrella clause）”（第10条第1款的最后一句）构成违反《能源宪章条约》的合同违约，^③ 都需要接受《能源宪章条约》的纠纷裁决机制约束。^④ 争端当事人，以及仲裁员和仲裁机构，可能必须考虑特定的当事人资格和管辖权要求，但是这些都不在该条款规定的范围之内。^⑤

《能源宪章条约》专门针对缔约方提出的能源运输争端设计了独特的调解（conciliation）程序。相比争端仲裁机制，调解程序更快，但是更为非正式化。^⑥ 根据这一程序，需要任命一名独立的调解员，帮助当事人达成协议。如果没有在调解员指定的90天期限内达成此种协议，那么调解员可以在继续协商的同时确定最长有效期限为12个月的临时性运输价格。这一程序的目标是在达成协议前减少运输中断的风险。能源宪章组织秘书处的秘书长在这种情况下行使指派调解员的职能，但是除了这一具体的情形之外，秘书处本身并不介入争端解决。

《能源宪章条约》寻求促进和引导缔约方境内发生的投资，“通过能源领域投资、贸易自由

① Energy Charter Secretariat, “Frequently Asked Questions”; See Energy Charter Treaty, art. 45 (3) (a); Energy Charter Secretariat, “Members & Observers, Russia” .

② Energy Charter Secretariat, “1994 Treaty” .

③ Energy Charter Treaty, art. 10 (1). 《能源宪章条约》附件IA并不允许争端当事方将有关伞式条款的争端提交国际仲裁。Ibid., art. 26 (3) (c).

④ Energy Charter Secretariat, “The Energy Charter Treaty: A Reader’s Guide”, p. 26, http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT_Guide_en.pdf (last visited December 16, 2015); See Energy Charter Treaty, art. 26.

⑤ See e. g., Clarisse Ribeiro (ed.), *Investment Arbitration and the Energy Charter Treaty* (Clarisse Ribeiro, ed., Huntington, NY: JurisNet, LLC, 2006).

⑥ Energy Charter Secretariat, “Frequently Asked Questions” .

化的措施,促进经济增长”。^①《能源宪章条约》第2条确认其目的是建立“基于互补互利原则,促进能源领域长期合作的法律框架”。^②《能源宪章条约》并未通过强迫开放资源准入,或者界定特定的市场结构而创造投资机会,但是一旦两个缔约方之间达成能源投资的意向,《能源宪章条约》就为外国投资者与东道国提供了稳定的法律框架。

(一)《能源宪章过境运输议定书》

《能源宪章条约》也促进稳定的国际能源过境运输。《能源宪章条约》规定了缔约方有义务促进能源过境运输,遵守运输自由原则,以及保障既有的运输路线的义务。但是,《能源宪章条约》并没有规定任何缔约方有义务对运输设施引入强制性的第三方接入义务。^③对于运输价格,《能源宪章条约》只是要求此类运输价格必须是非歧视性的,并且不得存在任何不合理的迟延、限制,或者对运输过程中的能源材料 and 产品进行收费。^④

《能源宪章过境运输议定书》(Energy Charter Transit Protocol)的谈判目的是明确“运输自由”的实际操作性的含义。为了确立运输议定书而进行的能源宪章进程谈判开始于2000年,2002年谈判对特定关键问题达成了协议;但是,这一谈判后来在2003年遭遇了中止。^⑤后来,欧盟在2011年10月对过境运输议定书草案的谈判提出了新的共同立场,认为不再适合继续这些谈判。考虑到这一因素,能源宪章会议在2011年11月29日召开的第22次会议上废除了过境运输议定书的谈判要求。如果能够重启这些谈判,并且最终出台过境运输议定书,它将对中亚油气资源运输安排产生明显影响。

(二)《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》

《能源宪章条约》第19条要求每个缔约方以经济上有效率的方式,致力于减少因为能源利用导致的有害的环境影响。《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》是与《能源宪章条约》同时谈判和开放接受签署的,并且在1998年4月16日同时生效。^⑥《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》要求作为缔约方的国家和区域性经济一体化组织制定明确的政策目标,促进能源效率,减少能源周期中的不利环境影响。^⑦对于《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》,《能源宪章条约》的进程为缔约方提供了有关良好环境实践的信息,以及缔约方对能源效率问题的经验和政策建议进行交流对话的平台。借助这一平台,《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》鼓励缔约方突出国家能源效率战略的某些内容,例如税收、定价、环境相关补贴,以及其他为能效目标提供资金的机制。

① Energy Charter Treaty, pmbl.

② Ibid., art. 2.

③ Energy Charter Secretariat, “The Energy Charter Treaty: A Reader’s Guide”, p. 29.

④ Energy Charter Secretariat, “Frequently Asked Questions”.

⑤ Energy Charter Secretariat, “Transit Protocol”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/what-we-do/trade-and-transit/transit-protocol/> (last visited December 16, 2015).

⑥ Energy Charter Secretariat, “Energy Efficiency”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/what-we-do/energy-efficiency/overview/> (last visited December 16, 2015).

⑦ Energy Charter Secretariat, “1994 PEEREA”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/who-we-are/subsidiary-bodies/peerrea/> (last visited December 16, 2015).

（三）贸易修正案（Trade Amendment）

《能源宪章条约》的贸易条款，最初是根据《关税和贸易总协定》的贸易体制而制定的。1998年4月，《能源宪章条约》缔约方通过了一系列修正案（贸易修正案），对这些贸易条款进行了修订，以使其符合世界贸易组织的规则和实践，特别是透明和非歧视的原则。^①此外，贸易修正案还将《能源宪章条约》的贸易规则延伸适用于能源相关的设备，例如管、涡轮发动机、炉等，从而确保投资者能够根据最惠国待遇和国民待遇原则，以非歧视的方式获得他们选择的设备。^②对于《能源宪章条约》缔约方来说，加入该贸易修正案并不是强制性的要求。

四 如果中国成为缔约方，《能源宪章条约》在中亚的适用问题

（一）为什么中国加入《能源宪章条约》将会对中亚的缔约方有利

1. 贸易

根据《能源宪章条约》第4条和第5条，中国需要保证不减损《关税贸易总协定》和其他相关文件的规定，并且确保贸易相关投资措施符合《关税贸易总协定》第3条或者第11条的规定。作为世界贸易组织的成员方，中国已经在与《能源宪章条约》的众多缔约方交往的过程中承担了确保遵守上述《关税贸易总协定》规则的义务。^③不仅如此，尽管《能源宪章条约》的缔约方加入贸易修正案并不是强制性的，但是中国因为已经遵守和成功地运用世界贸易组织的制度，似乎也很可能会加入贸易修正案。^④

对于那些属于《能源宪章条约》缔约方但不属于世界贸易组织成员的国家，^⑤其中就包括哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，《能源宪章条约》第29条可以将《关税贸易总协定》的原则纳入中国与这些国家进行的能源贸易之中。相应地，如果中国成为《能源宪章条约》的缔约方，将允许已经加入《能源宪章条约》但尚未成为世界贸易组织的国家利用《能源宪章条约》的贸易争端解决机制解决与中国可能发生的争端，而它们本来是不能利用世界贸易组织的争端解决机制的。让非世界贸易组织成员的国家能够与中国适用公认有效的争端解决机制，这是《能源宪章条约》提供的宝贵优点。

2. 运输

《能源宪章条约》第7条第1款规定，“每个缔约方都必须采取必要措施，根据运输自由的原则为能源材料和能源产品的运输提供便利。”让中国成为《能源宪章条约》第7条的调整对

① Energy Charter Secretariat, “1998 Trade Amendment”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/trade-amendment/> (last visited January 12, 2013).

② Energy Charter Secretariat, “The Energy Charter Treaty: A Reader’s Guide”, p. 15.

③ See e.g., “Understanding the WTO: The Agreements”, World Trade Org., http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm1_e.htm (last visited January 4, 2013).

④ See generally Mary Amiti et al., *China’s Growing Role in World Trade* (Robert C. Feenstra & Shang-Jin Wei eds., Chicago: University of Chicago Press, 2010).

⑤ 这些国家包括阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、哈萨克斯坦、土库曼斯坦以及乌兹别克斯坦。Energy Charter Secretariat, “1998 Trade Amendment”.

象,可以确保对中国供应的油气资源不会半路被拦截,这对地处内陆的中亚国家来说也是有利的。就这一点而言,中国加入《能源宪章条约》将使得中国成为比俄罗斯更为安全的油气资源输送目的地。如果以俄罗斯为油气资源输送目的地,“石油天然气进入俄罗斯境内之后,每个分子就变成属于俄罗斯的了”。^①而且,中亚的缔约方将从《能源宪章条约》规定的相对简便的争端解决机制中受益,特别是能够有准备地应对运输争端。具体来说,《能源宪章条约》的缔约方如果尚未成为世界贸易组织的成员,《能源宪章条约》的运输争端解决机制将是与中国有关运输的争端解决方面唯一可得的标准途径。^②

3. 投资

中国已经与缔结或者签署《能源宪章条约》的51个国家中的49个国家^③订立了双边投资协定,这些国家包括哈萨克斯坦^④、吉尔吉斯斯坦^⑤、土库曼斯坦^⑥和乌兹别克斯坦^⑦。但是,这些双边投资协定并不能提供与《能源宪章条约》对投资者所提供的程度相当的保护。^⑧

尽管中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦之间订立的双边投资协定的细节不详,^⑨但是在20世纪80年代和90年代缔结的双边投资协定中,中国并没有同意规定国民待遇,^⑩或者允许将投资者与国家之间的征收补偿之外的争端提交临时性的仲裁小组^⑪

① Petersen & Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 27.

② See *ibid.*, art. 7 (7) – (8); “Understanding the WTO: Settling Disputes”, World Trade Org., http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/displ_e.htm (last visited January 4, 2013).

③ See “Total Number of Bilateral Investment Agreements Concluded”, U. N. Conference on Trade & Dev., http://unctad.org/sections/dite_pcbp/docs/bits_china.pdf (last visited December 15, 2015). [有关中国对外签订的双边投资协定,可在以下网址检索全文:《我国对外签订双边投资协定一览表》,商务部, <http://tfs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201111/20111107819474.shtml>,最后访问时间:2015年12月16日;或者“International Investment Agreements Navigator”, U. N. Conference on Trade & Dev., <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA> (last visited December 24, 2015)。下文有关双边投资协定不再注明出处。——译者注:《能源宪章条约》的相关信息是本文写作时的。

④ 1994年8月13日生效。*Ibid.*

⑤ 1995年9月8日生效。*Ibid.*

⑥ 1994年6月4日生效。*Ibid.*

⑦ 2011年9月1日生效。*Ibid.*

⑧ See Zhang, “The Energy Charter Treaty and China: Member or Bystander?”, pp. 603, 610 (“尽管中国已经与所有独联体成员国订立了双边投资协定……这些条约是相当简单的,没有对外国投资提供充分的保护……相反,《能源宪章条约》规定的投资保护和促进条款是更为详细和全面。”)。

⑨ See “Total Number of Bilateral Investment Agreements Concluded”, U. N. Conference on Trade & Dev.

⑩ 参见《中华人民共和国和阿尔巴尼亚共和国政府关于鼓励和相互保护投资协定》(简称《中国和阿尔巴尼亚双边投资协定》,以下与其他国家签署的双边投资协定也作类似处理——译者注)(1993年2月13日签署);《中国和澳大利亚双边投资协定》(1988年7月11日签署);《中国和保加利亚双边投资协定》(1989年6月27日签署);《中国和克罗地亚双边投资保护协定》(1993年6月7日签署);《中国和丹麦双边投资协定》(1985年4月29日签署);《中国和爱沙尼亚双边投资协定》(1993年9月2日签署);《中国和格鲁吉亚双边投资协定》(1993年6月3日签署);《中国和希腊双边投资协定》(1992年6月25日签署);《中国和匈牙利双边投资协定》(1991年5月29日签署);《中国和立陶宛双边投资协定》(1993年11月8日签署);《中国和蒙古双边投资协定》(1991年8月26日签署);《中国和挪威双边投资协定》(1984年11月21日签署);《中国和波兰双边投资协定》(1998年6月7日);《中国和瑞典双边投资协定》(1982年3月29日签署);《中国和土耳其双边投资协定》(1990年11月13日签署)。

⑪ 中国订立的某些双边投资协定并没有规定任何投资者与国家产生的纠纷之解决机制。例如《中国和匈牙利双边投资协定》、《中国和波兰双边投资协定》和《中国和英国双边投资协定》(1986年5月15日签署)。还有的中国订立的双边投资协定规定,投资争端的任何一方当事人都可以诉诸国内法院的救济程序。例如《中国和阿尔巴尼亚双边投资协定》的第8条第2款、《中国和澳大利亚双边投资协定》的第12条第2款第1项。

裁决。^① 相比之下，在 21 世纪前 10 年缔结的双边投资协定中，中国同意实施这两项，^② 这意味着中国对于双边投资协定的现代化持积极的态度。这一推论也可以得到这样的事实的支持，即中国已经与德国、荷兰和瑞士重新进行双边投资协定的谈判。^③ 不仅如此，还需要指出的是，所有在 21 世纪前 10 年缔结并且对外公布的双边投资协定中都规定中国要求投资者在利用双边投资协定确立的争端解决机制之前，穷尽当地行政复议程序。^④ 《能源宪章条约》则不允许对接受仲裁设置这种条件。^⑤

根据从中国的双边投资协定中所观察到的上述趋势，中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土

-
- ① 《中国和阿尔巴尼亚双边投资协定》第 8 条第 3 款、《中国和澳大利亚双边投资协定》第 12 条第 2 款第 2 项，（在双方同意时，纠纷也可以提交临时性的仲裁机构裁决）；《中国和克罗地亚双边投资协定》第 8 条第 3 款；《中国和丹麦双边投资协定》第 8 条第 3 款；《中国和爱沙尼亚双边投资协定》第 8 条第 3 款；《中国和格鲁吉亚双边投资协定》第 9 条第 3 款；《中国和希腊双边投资保护协定》第 10 条第 2 款（双方同意时，投资争端也可以提交临时性仲裁机构裁决）；《中国和匈牙利双边投资协定》第 10 条第 1 款；《中国和冰岛双边投资协定》（1994 年 5 月 31 日签署）的第 9 条第 3 款；《中国和立陶宛双边投资协定》第 8 条第 2 款第 2 项（将争端提交投资争端解决国际中心而非临时性的仲裁机构，当双方当事人同意时，投资争端也可以提交给投资争端解决国际中心）。
- ② 《中国和波黑双边投资协定》（2002 年 6 月 26 日签署）第 3 条第 1 款、第 8 条第 2 款（争端提交投资争端解决国际中心而非临时性仲裁机构）；《中国和捷克双边投资协定》（2005 年 12 月 8 日签署）第 3 条第 1 款、第 2 款和第 9 条第 2 款第 3 项；《中国和芬兰双边投资协定》（2004 年 11 月 15 日签署）第 3 条第 2 款、第 9 条第 2 款第 3 项；《中国和德国双边投资协定》（2003 年 12 月 1 日签署）第 3 条第 2 款、第 9 条第 3 款；《中国和拉脱维亚双边投资协定》（2004 年 4 月 15 日签署）第 3 条第 2 款、第 9 条第 2 款第 2 项（争端提交投资争端解决国际中心而非临时性仲裁机构）；《中国和荷兰双边投资协定》（2001 年 11 月 26 日签署）第 3 条第 3 款、第 10 条第 3 款第 2 项；《中国和俄罗斯双边投资协定》（2006 年 11 月 9 日签署）第 3 条第 2 款、第 9 条第 2 款第 3 项；《中国和瑞士双边投资协定》（2009 年 1 月 27 日签署）第 4 条第 2 款、第 11 条第 2 款第 2 项。
- ③ 联合国贸易与发展会议列举的各国双边投资协定目录显示这些双边投资协定的签署日期是在 21 世纪前 10 年，而在其数据库中显示的双边投资协定文本则是在 20 世纪 80 年代和 90 年代签署的，由此可以推测中国也与比利时、卢森堡、保加利亚、法国、葡萄牙、罗马尼亚、西班牙、瑞典分别重新对双边投资协定进行了谈判。参见《中国和比利时与卢森堡经济联盟双边投资协定》（1984 年 6 月 4 日签署）；《中国和保加利亚双边投资协定》；《中国和法国双边投资协定》（1984 年 5 月 30 日签署）；《中国和葡萄牙双边投资协定》（1992 年 2 月 3 日签署）；《中国和罗马尼亚双边投资协定》（1994 年 7 月 12 日签署）；《中国和西班牙双边投资协定》（1992 年 2 月 6 日签署）；《中国和瑞典双边投资协定》（1982 年 3 月 29 日签署）。除了上述国家之外，需要指出的是，日本在 2012 年 5 月 13 日签署了与中国、韩国缔结的三边协定，但是这一新的三边协定并未取代 1988 年 8 月 27 日中国与日本订立的双边投资协定。《中国、日本和韩国三边投资协定》（2012 年 5 月 31 日签署）第 25 条。
- ④ 参见《中国和波黑双边投资协定》第 8 条第 2 款（双方当事人要求穷尽当地行政复议程序）；《中国和捷克双边投资协定》第 9 条第 3 款（只有中国要求穷尽当地行政复议程序）；《中国和芬兰双边投资协定》（2004 年 11 月 15 日重新签署）关于协定第 9 条（只有中国可以要求穷尽当地行政复议程序）；《中国和德国双边投资协定》（2003 年 12 月 1 日签署）关于协定第 9 条（只有中国要求穷尽当地行政复议程序）；《中国和拉脱维亚双边投资协定》（2004 年 4 月 15 日签署）关于协定第 9 条（只有中国要求穷尽当地行政复议程序）；《中国和荷兰双边投资协定》（2006 年 11 月 9 日签署）关于协定第 10 条（只有中国要求穷尽当地行政复议程序）；《中国和俄罗斯双边投资协定》（2006 年 11 月 9 日签署）关于协定第 9 条（任何一方当事人都可以要求穷尽当地行政复议程序）；《中国和瑞士双边投资协定》（2009 年 1 月 27 日签署）关于协定第 11 条第 2 款（只有中国可能要求穷尽当地行政复议程序）。
- ⑤ 《能源宪章条约》第 26 条第 3 款第 1 项规定，“如果只遵循第 2 项和第 3 项，根据本条款的规定，每个缔约方应无条件地将争端提交给国际仲裁或调解机构。”（作者加的着重号）。根据《能源宪章条约》第 26 条第 3 款第 2 项和第 3 项，允许的例外包括投资者已经在国内法院起诉和伞式条款引发的争端。中国过去缔结的某些双边投资协定规定了上述的例外，即已经在国内法院起诉。但是，中国可能会为了加入《能源宪章条约》而愿意放弃这一例外，正如最近的几份双边投资协定允许已经向国内法院起诉的投资者撤诉并向仲裁机构提交仲裁申请。例如，《中国和捷克双边投资协定》第 9 条第 4 款和《中国和芬兰双边投资协定》第 9 条第 3 款。无论属于何种情形，中国可能会根据《能源宪章条约》第 26 条第 3 款第 2 项的规定，维持上述的“已经向国内法院起诉”之例外。

库曼斯坦和乌兹别克斯坦订立的双边投资协定都是在1992年签署的,似乎很可能并不包括中国在21世纪前10年签署的双边投资协定中所包含的对投资的充分保障。如果这一推测符合事实,那么中国加入《能源宪章条约》,就可以增加有关国民待遇、投资者与国家之间有关征收补偿数额之外的争端裁决等更多有利条款,而让这些中亚国家从中受益。此外,中国加入《能源宪章条约》将意味着投资者不需要穷尽当地行政复议程序就能启动条约规定的争端解决程序。这些新纳入的变化,将有助于保护前述中亚国家在能源运输基础设施中的投资,确保实现投资者的权利,要求中国对这些投资给予一定程度的公正对待。

即使中国与中亚国家订立的双边投资协定确实提供了与21世纪前10年订立的双边投资协定相同程度的保护,中国加入《能源宪章条约》,仍然会因为《能源宪章条约》对投资者的定义而让这些国家受益。根据《能源宪章条约》,“投资者”一词的定义是,对公司或者机构投资者而言,“公司或者根据缔约方适用的法律所组成的组织”。^① 这一定义只要求根据东道国的法律设立,而不同于中国的双边投资协定对于“投资者”所下定义,后者要求实际存在于东道国境内。^②

《能源宪章条约》对“投资者”所下的广泛定义,可以让非《能源宪章条约》成员国的国民或者公司通过在《能源宪章条约》的缔约方境内设立的控股公司作出投资而获得《能源宪章条约》提供的保护。^③ 尽管需要注意的是,《能源宪章条约》第17条第1款规定的“利益拒绝条款”(the denial of benefit clause)可能适用于此类情况,^④《能源宪章条约》所提供的这种更广泛的保护可能性,可以让中亚国家受益。例如,即使美国并没有与中国订立双边投资协定,如果美国公司希望投资建设类似中国—中亚天然气管道的新管道,该公司可以在哈萨克斯坦设立控股公司,再让这家控股公司在中国投资,这样投资就可以享受《能源宪章条约》的保护。^⑤ 在这种假设的案例中,该投资是在中国而非哈萨克斯坦作出的,但是在哈萨克斯坦设立的控股公司将会产生一些经济活动并创造税收。

(二) 为什么加入《能源宪章条约》对中国有利

1. 《能源宪章条约》的投资保护

中国尚未与《能源宪章条约》的两个缔约方(爱尔兰和列支敦士登)订立双边投资协定,中国投资者在这些国家所作出的能源相关投资将会根据《能源宪章条约》获得保护。此外,根

① Energy Charter Treaty, art. 1 (7) (a) (ii).

② 不仅是1992年左右——这年中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦签订了双边投资协定——签署的双边投资协定,近年订立的双边投资协定对于投资者的定义中要求实际存在,包括在东道国境内“拥有住所”、“拥有注册办公室”,或者“拥有住所并且具有实际经营活动”。例如,《中国和阿尔巴尼亚双边投资协定》的第1条第2款第2项;《中国和匈牙利双边投资协定》的第1条第2款第2项;《中国和希腊双边投资协定》的第1条第1款第1项和第2项;《中国和德国双边投资协定》的第1条第2款第2项;《中国和拉脱维亚双边投资协定》的第1条第2款第1项第2点,第2项第2点;《中国和瑞士双边投资协定》第1条第2款第2项。

③ Jeswald W. Salacuse, *The Law of Investment Treaties* (New York: Oxford University Press, 2010), p. 188; Nils Eliasson, “10 Years of Energy Charter Arbitration”, June 6, 2011, Mannheimer Swartling, p. 21, http://www.josemigueljudice-arbitration.com/xms/files/02_TEXTOS_ARBITRAGEM/03_Convencoes_Arbitrais_Internacionais/Report_Ten_Years_of_ECT_Arbitration_-_30_June_2011.pdf; See Rudolf Dolzer & Christoph Schreuer, *Principles of International Investment Law* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 54.

④ See Salacuse, *The Law of Investment Treaties*.

⑤ See “Total Number of Bilateral Investment Agreements Concluded”, U. N. Conference on Trade & Dev.

据《能源宪章条约》的规定，中国必须确保投资环境更加安全，这也会鼓励外商在中国进行投资。《能源宪章条约》的主要投资保护条款可以归纳如下。

（1）反对征收的投资保护

根据《能源宪章条约》第13条，东道国不得征收外国所有的财产或者投资，或者采取与征收（expropriation）相当的措施，除非该措施是：①为了公共利益的目的而实施的；②非歧视性；③根据法律上的正当程序实施；④提供及时、充分和有效的征收补偿。①

（2）公正衡平的待遇

《能源宪章条约》第10条第1款规定了弹性的“公正衡平的待遇”条款。在过去的仲裁裁决书中，仲裁机构将该条款所禁止的不公正或者不平衡的待遇解释为包括如下情形，或者至少为这些解释留下了空间：违反国家产生并受投资者信赖的正当期待；②未能保持法律框架的稳定性；③行为缺乏透明度；④行为方式不合理或者不理性；⑤没有为投资者提供听证的机会或者拒绝提供司法救济。⑥

（3）禁止不合理或者歧视性待遇

《能源宪章条约》第10条第1款也规定投资“应当享受最为稳定的保护和保障，缔约方不得以任何方式通过不合理或者歧视性的措施影响他们的管理、维护、使用、享用和处分行为。”⑦

（4）最惠国待遇和国民待遇

哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦都不是世界贸易组织成员，没有以世界贸易组织可以轻易执行的多边条约形式为中国提供最惠国待遇。不仅如此，对于哈萨克斯坦和土库曼斯坦而言，因为中国在1992年与这两个国家缔结双边投资协定，⑧它们很可能并没有最为充分的投资保护规定。《能源宪章条约》对能源相关投资提供了这种好处。《能源宪章条约》的最惠国待遇条款禁止各国对投资者根据其国籍因素进行歧视性待遇，要求各国对所有投资者提供同等优惠的待遇而不论其国籍因素。⑨《能源宪章条约》的国民待遇条款要求东道国对外国投资者及其投资提供的待遇不得低于本国国民和公司在类似情况下享受的待遇。⑩

① Energy Charter Treaty, art. 13 (1).

② *Plama Consortium Ltd. v. Bulgaria*, ICSID, Case No. ARB/03/24, Award, ¶¶ 175 – 176 (2008); *Mohammad Ammar Al-Bahloul v. Tajikistan*, SCC, Case No. V (064/2008), Partial Award on Jurisdiction and Liability, ¶¶ 200 – 202 (2009); *Ioannis Kardassopoulos and Ron Fuchs v. Georgia*, ICSID, Case No. ARB/07/15, Award, ¶¶ 435 – 452 (2010); *Electrabel S.A v. The Republic of Hungary*, ICSID, Case No. ARB/07/19, Decision on Jurisdiction, Applicable Law and Liability, ¶ 7.140 (2012). See *AES Summit Generation Ltd. and AES-Tisza Erömükft. v. Hungary*, ICSID, Case No. ARB/07/22, Award, ¶¶ 9.3.6 – 9.3.26 (2010).

③ *Plama Consortium Ltd.*, Case No. ARB/03/24, Award, ¶ 177; *AES Summit Generation Ltd. and AES-Tisza Erömükft.*, Case No. ARB/07/22, Award, ¶¶ 9.3.27 – 9.3.30.

④ See *AES Summit Generation Ltd. and AES-Tisza Erömükft.*, Case No. ARB/07/22, Award, ¶ 9.3.36.

⑤ *Electrabel S.A.*, Case No. ARB/07/19, ¶ 7.142; See *AES Summit Generation Ltd. and AES-Tisza Erömükft.*, Case No. ARB/07/22, ¶¶ 9.3.36 – 9.3.37.

⑥ *Petrobart Ltd. v. Kyrgyzstan*, SCC, Case No. 126/2003, at 75 (2005); *Al-Bahloul*, Case No. V (064/2008), Award, ¶ 221.

⑦ Energy Charter Treaty, art. 10 (1).

⑧ “Total Number of Bilateral Investment Agreements Concluded”, U. N. Conference on Trade & Dev.

⑨ Energy Charter Treaty, art. 10 (3).

⑩ Ibid., art. 10 (7).

2. 平衡俄罗斯在中亚的软实力

中国必须作出中亚国家认为是实质性的进展,而非仅仅是经济性的工具。俄罗斯的语言、文化和价值观已经渗透到中亚的每个角落,即使它们没有被接受,仍然是必须面对的主导性力量。^① 俄罗斯通过施加经济、文化,以至政治影响而成为这一地区的主导性力量。^②

中国通过首先发展经济互利合作关系而进入中亚。^③ 但是,迄今为止,中国还没有对它会继续作为经济互利合作的伙伴,作出明显的多边约束性承诺。中亚国家目睹了苏联,以及后来俄罗斯的积极的经济发展,只是发现这样的发展与预期相比仍然是有局限的,它们所寻找的合作伙伴应该愿意提供的不只是基础设施领域的一次性的承诺和投资,因为这样的合作关系仍然停留在资源掠夺的层面。中亚国家所寻找的应当是愿意遵守国际法的约束,可以实现互利发展的合作伙伴。相比中国可以获得的收益,加入《能源宪章条约》相关的成本是次要的。中国的加入不仅在于获得《能源宪章条约》提供的保护,也在于这种举措所传达的象征性意味:大部分中亚国家都是能在《能源宪章条约》这一条约中获益的,而俄罗斯选择退出这一公约的时候,也就是中国积极参与进来的时候。

(三) 中国加入《能源宪章条约》需要承担的成本

1. 争端解决

通过成为缔约方,中国与中亚国家发生争端时将接受《能源宪章条约》规定的争端解决机制,否则与尚未成为世界贸易组织成员的中亚国家发生争端时就缺乏可得的争端解决途径。^④ 但是,考虑到中国已经积极和成功地运用了世界贸易组织争端解决机制,^⑤ 接受国际框架下的争端解决机制并不太可能引发较大的威胁。

2. 运输

《能源宪章条约》第7条对于中国来说可能是棘手的,因为它规定缔约方有义务根据运输自由的原则和保障已有的能源运输路线的要求,采取为能源运输提供便利的措施。^⑥ 能源转运国也有义务不得中断或者减少过境运输的数量,除非有相关的合同作了这样的规定,或者相关的法院或者调解员授权采取此种中断运输的措施。^⑦ 但是,《关税贸易总协定》第5条已经规定了运输自由,作为世界贸易组织成员,中国也需要遵守这一条款。^⑧ 因此,尽管《能源宪章条约》第7条规定了与能源过境运输有关的某些规则,^⑨ 但它并不会对中国增加过多的负担。

① See e. g., Edward A. Allworth (ed.), *Russian Dominance*.

② See e. g., *ibid.*

③ 可参见本译文第二部分项下的“4. 对俄罗斯的压力”。

④ See Energy Charter Treaty, arts. 7 (7), 27, 29 (7).

⑤ See e. g., Mary Amiti et al., *China's Growing Role in World Trade*, pp. 325 - 333.

⑥ See Energy Charter Treaty, art. 7.

⑦ See *ibid.*, art. 7 (6).

⑧ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 5, Apr. 15, 1994, 1867 U. N. T. S. 187, 33 I. L. M. 1153 (1994).

⑨ 《能源宪章条约》明确调整通过电网进行 (grid-bound) 的能源运输。Energy Charter Secretariat, “The Energy Charter Treaty: A Reader's Guide”, p. 29。《能源宪章条约》引入了一种“《关税贸易总协定》第5条中所没有提到的”国民待遇义务。Energy Charter Secretariat, *Trade in Energy: WTO Rules Applying under the Energy Charter Treaty* (Brussels: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2001), p. 37.

3. 能源效率

根据《能源宪章条约》第41条的规定，每个申请加入《能源宪章条约》的国家，其申请条件都必须得到能源宪章会议的批准。^① 在1999年12月7日召开的第四次会议上，能源宪章会议“指出了”扩大能源宪章进程的政策。^② 该政策指出：“加入《能源宪章条约》的基本条件，包括接受《能源宪章条约》以及《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》包含的义务。”^③ 因此，迄今为止，每个国家加入《能源宪章条约》时都包括了同意遵守《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》的协议。^④ 同样，如果中国加入《能源宪章条约》，几乎肯定会需要遵守《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》。^⑤

《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》要求已经批准或者加入该议定书的缔约方制定战略政策，以实现提高能源效率和减少不利环境影响的目的。^⑥ 制定和遵守此类战略和政策目标，对于中国来说可能是一项挑战，但是这么做有利于提升中国的国际形象，兑现其对中亚油气资源长期开发的承诺，并与中亚国家确立互利和可持续的关系。不仅如此，根据中国的国民经济和社会发展第十二个五年规划（2011–2015年），中国承诺将环境可持续性增长作为其首要优先任务。^⑦

五 中国加入《能源宪章条约》利大于弊

中国通过对中亚的合作伙伴国投资长期性的基础设施和提供贷款等形式，已经参与开发中亚的油气资源。^⑧ 中国应当通过加入《能源宪章条约》为其正在建设的基础设施和继续购买中亚的油气资源提供保护，充分发挥其投资的作用。中国加入《能源宪章条约》，也可以平衡俄罗斯在中亚的软实力，因为《能源宪章条约》对于大多数中亚的油气生产国来说都是有利的，而中国是在俄罗斯退出之后参与进来的。中国作出加入《能源宪章条约》这一具有拘束力的多边承诺，从而不会在能源问题上单方面地损害中亚的缔约方的利益，这意味着中国将朝着成为中亚发展的重要合作伙伴而非单纯的资金提供者的角色这一方向迈出了一步。

中国与尚未成为世界贸易组织成员的中亚国家发生的争端接受争端解决机制的约束，允许能

① Energy Charter Treaty, art. 41.

② Energy Charter Secretariat, “Summary Record of the 4th Meeting of the Energy Charter Conference held on 7 December 1999” (CC 162), Jan. 27, 2000, p. 9.

③ Energy Charter Secretariat, “Expansion of the Energy Charter Process” (CC 146), Nov. 15, 1999, Annex 2, at 1.

④ Energy Charter Secretariat, “Members & Observers Mongolia”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/who-we-are/members-observers/countries/mongolia/> (last visited January 6, 2013). 前南斯拉夫马其顿共和国是在加入《能源宪章条约》几个月之后加入《关于能效和相关环境方面的能源宪章议定书》的。See Energy Charter Secretariat, “Members & Observers, the Former Yugoslav Republic of Macedonia”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/who-we-are/members-observers/countries/the-former-yugoslav-republic-of-macedonia/> (last visited December 20, 2015).

⑤ See Energy Charter Secretariat, “What Is The International Energy Charter?”, Energy Charter, <http://www.energycharter.org/iec/what-is-the-charter/> (last visited December 20, 2015).

⑥ Energy Charter Secretariat, *The Energy Charter Treaty And Related Documents: A Legal Framework For International Energy Cooperation* (Brussels: Energy Charter Secretariat, 2004).

⑦ See Sheng Zhang, “The Energy Charter Treaty and China: Member or Bystander?”, p. 611 [引用了 Cory Lam, “12th Five Year Plan Hailed as ‘Greenest’ FYP in China’s History”, China Briefing, Apr. 15, 2011].

⑧ See Petersen & Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, p. 42.

源相关投资者在未穷尽当地行政复议程序就可以寻求国际仲裁，并且制定特定的环境政策和项目，这些情况下中国需要承担一些次要成本，但是中国能够保障其投资利益，与中亚国家发展更稳固的关系。总的来说，中国加入《能源宪章条约》是利大于弊的。

An Opportunity for Progress: China, Central Asia, and the Energy Charter Treaty

Noriko Yodogawa and Alexander M. Peterson

(Translated by Su Miaohan)

Abstract: With the construction and operation of Central Asia-China Gas Pipeline, China is deepening the energy cooperation with Central Asia countries. The Energy Charter Treaty (ECT) provides a multilateral framework for energy cooperation that is unique under international law. Unlike all the Central Asia Countries, China is not yet a party to ECT. This Article reviews the current status of hydrocarbon resource transport agreements in Central Asia, and proceeds to provide a brief overview of the ECT and the application of the ECT in Central Asia. This Article moves on to explore the likely benefits that Central Asian Contracting Parties would obtain, as well as the likely costs and benefits for China if it joins the ECT. Finally, the authors argue that acceding to the ECT is in China's best interest because the costs to China in acceding to the ECT would be outweighed by the benefits.

Keywords: Energy Charter Treaty, Trade, Transit, Investment, Dispute Settlement

(责任编辑: 何田田)