

Взаимосвязи и интеграции инфраструктуры
и их правовой гарантии в рамках Шанхайской
организации сотрудничества



上海合作组织基础设施互联互通 及法律保障研究

以中国与俄罗斯及中亚国家合作为视角

李建民 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



上海合作组织基础设施互联互通 及法律保障研究

以中国与俄罗斯及中亚国家合作为视角

Взаимосвязи и интеграции инфраструктуры
и их правовой гарантии в рамках Шанхайской
организации сотрудничества

李建民 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

上海合作组织基础设施互联互通及法律保障研究：
以中国与俄罗斯及中亚国家合作为视角 / 李建民著. --
北京：社会科学文献出版社，2019.3
ISBN 978-7-5201-4400-1

I. ①上… II. ①李… III. ①上海合作组织-基础
设施建设-国际合作-研究-中国、俄罗斯、中亚 IV.
①D814.1②F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 036652 号

上海合作组织基础设施互联互通及法律保障研究

——以中国与俄罗斯及中亚国家合作为视角

著 者 / 李建民

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 张苏琴

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：18.25 字 数：289 千字

版 次 / 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4400-1

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

上海合作组织是由中国倡导成立和参与的第一个国际区域性组织（以下简称上合组织）。自 2001 年成立至今，上合组织已经走过 17 年发展历程。2001 年 6 月，中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦六国领导人在上海宣布成立“上海合作组织”，签署了《上海合作组织成立宣言》。上合组织成立后，“上海精神”顺应时代发展潮流，大力促进地区稳定与发展，吸引了越来越多国家的关注，一些国家纷纷提出愿意以不同的形式参与上合组织。2017 年 6 月 9 日，上合组织给予印度、巴基斯坦成员国地位，完成了成立以来的第一次扩员。如今上合组织已经拥有 8 个成员国、4 个观察员国、6 个对话伙伴国，成员国的经济和人口总量分别约占全球的 20% 和 40%，成为世界上幅员最广、人口最多的综合性区域合作组织。

维护地区安全稳定、促进区域经济发展和深化人文交流共同构成上合组织的三大支柱。17 年来，三大合作领域齐头并进，同步发展。据统计，2017 年，中国与上合组织其他成员国贸易总额已达 2176 亿美元，与 2001 年上合组织成立之初相比，增长了 17 倍。截至 2018 年 3 月底，中国对上合组织成员国各类投资存量达 846 亿美元，在上合组织成员国工程承包累计营业额达到 1569 亿美元，一大批公路、电站、管线工程成为区域示范性项目。中国成为乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦的第一大投资来源国。亚投行、丝路基金、上合组织银联体、中国-欧亚经济合作基金等金融平台的作用不断显现，为上合组织务实合作提供可靠的金融服务。随着经贸园区和产能合作示范基地的建设，进一步推动一大批重点项目落实落地，上合组织成员国间形成了融合度更深、带动力更强、受益面更广的产业链、价值链和物流链。日益紧密的经贸关系，促进了上合组织各国

市场的繁荣,增进了人民福祉,加深了经济融合。

2013年9月和10月,中国国家主席习近平分别在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学和印度尼西亚国会发表演讲,首次提出共同建设丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的倡议。2015年3月,中国政府授权国家发展改革委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》白皮书,明确提出:“共建‘一带一路’,致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通,建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系,构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络,实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展。”“基础设施互联互通是‘一带一路’建设的优先领域。在尊重相关国家主权和安全关切的基础上,沿线国家宜加强基础设施建设规划、技术标准体系的对接,共同推进国际骨干通道建设,逐步形成连接亚洲各次区域以及亚欧非之间的基础设施网络。”^①“一带一路”和上海合作组织有着天然的联系,上合组织成员国、观察员国和对话伙伴国都位于“一带一路”沿线,上合组织所覆盖的地区也成为“一带一路”的核心区域。“一带一路”的全面推进,为上合组织提供了更多公共产品,也为其发展注入新的发展动力。“一带一路”倡议得到上合组织成员国的广泛支持,成为上合组织深化区域经济合作的切入点和区域经济合作的增长点。

上合组织的发展历程表明,开展区域合作对实现区域内各国之间经济优势互补、合理配置资源、扩大区域内的经贸发展和人员往来、增强区域整体竞争力、促进区域内各国经济发展均有重要意义。各成员国经济的繁荣和发展既是实现地区稳定的重要前提,也是上合组织持续发展的物质基础,而发展基础设施更是开拓经贸合作潜力、促进区域合作发展的先决条件。从全球范围看,规划得当且相互联通的基础设施可提高生产率和服务效率,促进投资增长,同时催生更具活力的贸易行业。过去20年来,国际社会充分认识到了基础设施互联互通对支持可持续发展和拓展共享繁荣所起的重要作用。基础设施互联互通也成为全世界政策制定者和业内人士关注的重点领域,并刺激了对经济走廊、跨境投资项目、贸易和物流设施以及专注于促进互联互通和区域一体化的区域机构的需求。

^① 《中国“一带一路”规划正式公布》,新华网,2016年4月24日。

上合组织成员国中，俄罗斯是横跨欧亚的大国，地域辽阔，具有跨境运输的巨大潜力，但基础设施建设相对滞后。吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦位于亚欧大陆的中心地带。中亚国家均为内陆国，没有直接出海口，距离海洋 3000 公里左右，从而导致其跨国或跨区域运输成本较高。苏联解体 27 年来，哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦加大对基础设施投资，铁路建设发展较快；吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦由于资金不足，没有能力发展基础设施，在很大程度上迟滞了经济发展。据联合国亚太经社委员会（ESCAP）的研究显示，亚洲内陆国与美国的平均贸易成本比非内陆国高 67%，与德国的平均贸易成本比非内陆国高 26%。^① 据 ESCAP 测算，在亚太区域贸易中，东亚和东南亚占出口的 79%，南亚和西南亚占 13.3%，北亚和中亚（含俄罗斯）占 7.2%；在区域内出口中，东亚和东南亚占 82.3%，南亚和西南亚占 8.7%，北亚和中亚（含俄罗斯）占 8.9%。北亚和中亚在区域内贸易水平低下，其主要的障碍之一是跨境通道联通滞后使贸易成本居高不下。^② 未来，随着“一带一路”建设的推进，将为这些内陆国家的发展与繁荣带来前所未有的机遇，如能实现上合组织各成员国国内和国家间基础设施的互联互通，将大幅提高这些国家参与区域经济一体化的能力和水平。

“互联互通”（connectivity）一词最早见于东盟国家制定的一项战略规划。有观点认为，互联互通的本意在于通过基础设施建设，提升东南亚经济增长所必需的硬件，促进各国人民之间的相互交流。显然这种解读还不够完整。现代条件下的互联互通不仅包括陆（铁路和公路）、海（海运）、空（航空）、网（电信和管道）四位一体的“硬联通”，也包括政策、规则和标准三位一体的“软联通”，以及友好互信、人文交流的文化联通，是基础设施、规章制度、人员交流三位一体的互联互通，是全方位、立体化、网络化的大联通。借此可以拉近沿线国家在地理空间、物理空间和制度空

① 联合国亚太经社委员会：《Economic Diversification in Asian Landlocked Developing Countries: Prospects and Challenges》，November 2014，pp.4 - 5，<http://www.unescap.org/resources/economic-diversification-asian-landlocked-developing-countries-prospects-and-challenges>。

② 联合国亚太经社委员会：《Regional Connectivity for Shared Prosperity》，August 7，2014，p.5，<http://www.unescap.org/resouces/regional-connectivity-shared-prosperity>。

间的距离,深化和扩大各国之间的投资贸易合作,加强彼此之间经济的深度融合,推动区域经济一体化的发展。

在世界七大洲中,只有欧洲和亚洲相连在一起。早在1992年,联合国亚太经社会就通过了《关于发展亚洲内陆和亚欧陆桥的决议》,并在此基础上于2001年提出开发中国—哈萨克斯坦—乌兹别克斯坦—土库曼斯坦—伊朗国际铁路通道,这条通道被称为“泛亚铁路北通道”。随着土库曼斯坦与伊朗间的萨拉赫斯—谢拉赫斯口岸于20世纪90年代开通,泛亚铁路北通道已经贯通。1995年,东盟第五次首脑会议首次提出了泛亚铁路通道规划。该通道起自马来半岛南端的新加坡,穿越湄公河流域,经泰国、越南、缅甸、柬埔寨、老挝等国,再经我国滇越铁路到达昆明,使东南亚各国铁路连接成网,且通过中国与东亚、西亚铁路连接。该规划被称为“泛亚铁路南通道”。在亚欧之间,1996年铁路合作组织(简称“铁组”)提出了13条亚欧铁路通道,主要包括中国—哈萨克斯坦—俄罗斯—欧洲、中国—蒙古国—俄罗斯—欧洲、俄罗斯远东—欧洲、欧洲—俄罗斯—高加索地区等方向。这些通道都是利用既有基础设施,通过统一技术标准,实现基础设施的一体化。亚欧铁路网一体化进程有利于亚欧大陆的和平与稳定,推动亚欧大陆经济与文化交融。通过亚欧各国共同规划、建设和改造铁路基础设施,形成大能力、高效、便捷的铁路运输通道,有利于实现贸易和人员往来的便利化;在国际海上运输通道受到各种威胁的情况下,可以保护贸易正常进行。^①铁路合作组织的亚欧通道规划一经提出,立即在亚欧各国产生了巨大反响。由于意识到亚欧铁路互联互通的重要性,相关国际组织和世界大国都积极参与该进程并谋求发挥主导作用。国际铁路联盟、联合国亚太经社会、独联体铁路运输委员会、经济合作组织等也先后提出了发展亚欧铁路通道的构想。中国面临的挑战是,即使不积极参与,涵盖周边国家的亚欧铁路一体化进程也在所难免。在上合组织三位一体的互联互通当中,基础设施互联互通是基础,也是制约目前各国深化互联互通的薄弱环节。推进“一带一路”建设,首先要使基础设施互联互通,加强各国之间基础设施的规划、技术标准体系的对接,逐步形成连接区域各国,以及亚

^① 《亚欧铁路一体化上的大国机会》,《瞭望东方周刊》2012年5月21日。

欧之间的基础设施网络。在这一大背景下，中国需要实质性参与上合组织区域内的基础设施互联互通合作，实现基础设施尤其是交通基础设施的互联互通已逐渐成为上合组织合作的新的重要领域。

上海合作组织成员国开展基础设施互联互通合作的条件得天独厚，各国在资源禀赋和消费需求上的差异以及便利的地理区位优势为各成员国深化互联互通合作提供了必要的前提和重要保障。上合组织成员国基础设施之间实现无障碍的联通，不仅会为各方带来经济方面的利益，而且也有利于进一步增进各方的政治信任度，有助于实现中国提出的营造和平稳定、平等互信、合作共赢的地区环境的目标，中国和上合组织其他成员国领导人多次强调实现互联互通是合作的优先领域和重点方向。早在 2002 年，上合组织就建立了交通部长会议机制，确定将构建安全、高效、绿色、可持续发展的综合运输网络作为首要任务，大力推动区域交通运输务实合作。2006 年 6 月，上合组织成员国元首理事会第六次会议首次提出在上合组织框架内建立“能源俱乐部”的构想，同年 9 月，成立了促进成员国能源合作的国家间专门工作组。2012 年，作为上合组织的轮值主席国，中国提出，未来 10 年要把实现本组织区域内基础设施互联互通作为务实合作的首要目标。2013 年，上合组织成立能源俱乐部，成为组织框架下发展和扩大能源合作的开放性多边平台。总体来看，上合组织成员国能源合作的范围更加广泛、紧密，合作更有深度。2014 年，上合组织六个成员国交通部门负责人签署了《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》，商定 2020 年前开通 6 条覆盖上合组织地区的跨境线路。2015 年，在上合组织成员国元首理事会第十五次会议上，中方提出，愿同各方加强合作，优先实施已经达成共识的互联互通项目，为项目可行性和规划提供资金支持，参与设计和建设的投融资合作。在未来几年，推动建成 4000 公里铁路、超过 10000 公里公路，基本形成区域内互联互通格局。2017 年，《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》正式生效，为深化本地区互联互通合作、破除地区经济一体化瓶颈、促进区域经济发展注入了新动力。2018 年 6 月，中国在时隔 6 年再次主办上合组织峰会，此次峰会通过了《上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言》《上海合作组织成员国元首关于贸易便利化的联合声明》等文件；批准了《上海合作组织成员国长期睦

邻友好合作条约未来5年实施纲要》。2018年10月，上合组织成员国政府首脑理事会第十七次会议发表的联合公报指出，要加快和深化能源和交通领域的合作。从上述文件内容看，上合组织新老成员国已就开展基础设施互联互通达成进一步共识，认为深化区域经济合作，特别是利用联合国亚太经社会在交通、能源、信息通信、贸易等重要方面的潜能，对促进成员国经济社会持续发展十分重要。强调通过新建和升级国际交通线路中的路段，发展包括高铁在内的公路和铁路交通，建设多式联运走廊和物流中心，引进先进创新技术，简化和协调货物通关时边境、海关和检疫程序，提升自动化建设水平，落实基础设施合作项目等方式，扩大过境运输潜力和区域交通运输潜能等领域的多边合作十分重要。

上合组织基础设施的互联互通是个长期的进程，不可能一蹴而就。现阶段，上合组织基础设施的互联互通主要是在双边层面实施，这是目前最有效的合作模式。多边合作只能从最简单、最能见到效益，也最少遭到抵制的领域入手，如发展物流和基础设施、简化签证制度等。只有在欧亚各国的经济条件成熟时，多边和全方位的一体化建设才能水到渠成。在个别国家单边主义、保护主义加强的背景下，上合组织成员国应该对挖掘组织内合作潜力、推动地区多边合作达成进一步共识。中国参与这一进程，需要从战略高度进行全方位、深层次的战略规划，避免短期行为。

迄今为止，在上合组织框架内，互联互通硬件项目大致包括能源输送管道、铁路公路、港口设施、电力输送、跨海桥梁、因特网络六大领域。实现上合组织基础设施互联互通也是各国利益博弈的过程，不仅涉及铁路、公路、能源管道、电网等硬件建设，还涉及政治、经济、金融、文化等软件方面的建设，需要国内各主管部门和相关企业的相互配合和紧密协作。资金支持和法律制度保障是推进互联互通的必要条件。从资金支持看，中国不仅是上合组织互联互通规划的倡导者和推动者，而且是规划实施的主要资金提供者。在上合组织框架内，中方通过无偿援助、优惠买方信贷、资源换项目等多种合作模式，推进了一系列项目。目前中国已建立中国-欧亚经济合作基金，推动成立上合组织开发银行，积极利用亚洲基础设施投资银行、丝路基金、上合组织银联体，为本地区基础设施互联互通建设提供资金支持。截至2017年，中国国家开发银行累计向上合组织成员国发放

贷款超过 1000 亿美元。在各成员国共同努力下,近年来,上合组织跨境石油天然气管线、公路、铁路、通信等一批互联互通合作项目已相继建成。《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》生效,中—吉—乌公路全线贯通,中国—中亚天然气管线和中哈、中俄原油管道建成运营,中欧班列常态化高效运行,上合组织区域内初步形成涵盖公路、铁路、油气和通信的复合型基础设施网络,未来上合组织仍有进一步加强基础设施互联互通的合作空间。

基础设施互联互通的融资、建设、运营、管理有其独特的特点,会涉及多个国家的实质性合作,对法律和规制保障有较高的要求。上合组织各成员国之间法治水平差异大,法治环境较为复杂,仅靠国际经济往来中,尤其是适用于过境能源运输或交通通道运输的一般性国际公约、政府间协议、间接适用的国际协议等来维护营商环境和自身利益还远远不够。实践证明,在跨境基础设施建设和国际贸易活动中,如果对东道国法律体系特点和规则标准缺乏了解和认知,“走出去”的企业、公民将面临巨大的法律风险,甚至会付出沉重代价。基于这一视角,可以认为,成员国国内有关基础设施建设运营的法律法规是上合组织开展国际合作的法律机制的组成部分。在俄罗斯和中亚国家争取加入世界贸易组织的过程中,都经历了按照国际标准修改协调国内法律的过程,表现为法律体系中的国内化和国际化互动,即国内法的国际化和国际法的国内化,了解成员国的国内法对于认识基础设施建设市场准入门槛有重要意义。这也是本书将俄罗斯和中亚国家有关铁路、公路、管道和电网建设的法律作为研究分析重点之一的用心所在。

基础设施建设互联互通需要大规模国内和国际投资,不仅涉及外资准入、外汇管理、股权融资、跨境承包等诸多法律领域,很多时候还需要根据当地实际情况对相应的环境保护、劳工标准、人权保护、知识产权等条款加以调整制定。与此同时,中亚国家文化传统多样,政治生态各异,利益诉求不一,经济风险、信用风险等各类风险丛生,这些风险会影响中国投资资金的安全,事关中国投资者的重大利益,需要加强风险预防和应对。目前,上合组织成员国油气管线、公路、铁路、电网等基础设施建设运营都属于自然垄断和国家垄断部门,都有独立的法律和严格的进入门槛,且



各国政府在其中均具有相当的控制权。中国与各成员国在基础设施互联互通领域的合作尚未形成专门的区域合作平台，项目推进主要是采取灵活的方式，以双边高层会晤、主场外交、多边机制嵌入相关议题等形式，获得沿线国家开展国际合作的共识。从中国与俄罗斯和中亚国家签署的数十个经济和投资文件看，主要以宣言、协议、声明、会议纪要和谅解备忘录等为表现形式。这些文件对合作方的行为具有一定的约束力，但在文件之外缺乏配套的法律保障机制，加之文件条文规定大都过于原则，缺乏对直接参与互联互通建设运营。在成员国之间进行投资、贸易活动的法人和自然人权利义务的明确规定，使文件实际不具有区域性条约的法律性质。在许多情况下，这些文件的实施及争端解决还取决于当事方的主权意志，还需要参照和执行各成员国的国内法规定，使得上述文件在国际法层面上呈现出软约束性。在实践中，法律准则的缺位会使得合作一方因利益需求的变更而单方违约，基于政治因素、经济因素等导致合同不能被履行，以上情况在中国与俄罗斯和中亚国家的能源合作中并不鲜见。为保证基础设施互联互通规划稳步推进，未来各成员国应致力于建立该领域的统一规则和协调机制，在上合组织框架下，完善法律机制，设立专门的机构，对具体的双边、区域和多边投资框架中双方或多方的条约问题、法律政策问题以及条约与国内法的冲突提供一个协商、会谈和解决的平台和方法，这对顺利推进基础设施互联互通合作具有十分重要的现实意义。

尽管上合组织多数成员国对外国投资持欢迎与鼓励的态度，制定了多项外资保障及税收优惠措施，但对外资并非没有限制，各国在外资法中都建立了审批制度，把握外资投向，引导外资投入本国亟待发展的重点行业和领域，限制外资可能造成的消极影响。在国际形势多变的背景下，一些项目也遇到了暂停或受阻的问题。为规避基础设施建设互联中的金融风险，提高投资的透明度和可预见性，保证投资安全和回收，需要深入了解当地的投资环境，对各投资对象国的政策、法律和法规做深入研究。本研究力图通过对俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦有关通道发展现状、管理体制及建设运营的相关政策和法律进行梳理、归纳和提炼，并在这一基础上总结出对象国在通道建设运营领域的政策重点和法律条款目标指向，以期为职能部门决策和企业“走出去”提供参考。

目 录

前 言	001
第一章 “一带一路” 视阈下上海合作组织的基础设施互联互通	001
第一节 上合组织基础设施互联互通内涵界定	001
第二节 上合组织基础设施互联互通的经济和战略意义	006
第三节 欧亚基础设施互联互通中的大国博弈	009
第四节 中国与上合组织成员国开展基础设施互联互通合作概况	029
第二章 俄罗斯基础设施建设运营现状及其法律保障	053
第一节 俄罗斯铁路基础设施建设运营及法律保障	053
第二节 俄罗斯公路基础设施建设运营及法律保障	073
第三节 俄罗斯跨境油气管道建设运营及法律保障	083
第四节 俄罗斯跨境电网建设运营及法律保障	102
第三章 哈萨克斯坦基础设施建设运营现状及其法律保障	113
第一节 哈萨克斯坦铁路基础设施建设运营及法律保障	113
第二节 哈萨克斯坦公路基础设施建设运营及法律保障	126
第三节 哈萨克斯坦油气管道建设运营及法律保障	137
第四节 哈萨克斯坦电网建设运营及法律保障	148
第四章 乌兹别克斯坦基础设施建设运营现状及其法律保障	154
第一节 乌兹别克斯坦铁路基础设施建设运营及法律保障	154
第二节 乌兹别克斯坦公路基础设施建设运营及法律保障	163
第三节 乌兹别克斯坦油气管道建设运营及法律保障	172

第四节	乌兹别克斯坦电网建设运营及法律保障	178
第五章	吉尔吉斯斯坦基础设施建设运营现状及其法律保障	185
第一节	吉尔吉斯斯坦铁路基础设施建设运营及法律保障	185
第二节	吉尔吉斯斯坦公路基础设施建设运营及法律保障	192
第三节	吉尔吉斯斯坦电网建设运营及法律保障	197
第四节	吉尔吉斯斯坦管道建设运营及法律保障	203
第六章	塔吉克斯坦基础设施建设运营现状及法律保障	205
第一节	塔吉克斯坦铁路基础设施建设运营及法律保障	205
第二节	塔吉克斯坦公路基础设施建设运营及法律保障	209
第三节	塔吉克斯坦电网建设运营及法律保障	214
第七章	俄罗斯和中亚国家基础设施建设运营市场准入比较	220
第一节	俄、哈、乌、吉、塔五国基础设施建设运营及管理 体制特点	220
第二节	俄、哈、乌、吉、塔五国基础设施公共投资市场准入 法律比较	229
第八章	政府在基础设施建设运营联通中的作用	244
第一节	政府的参与度	244
第二节	政府间协议的作用	245
第三节	已签双边协议包括的主要内容	251
第四节	加强政府在跨境基础设施建设政策规划中的统筹协调 作用	251
第九章	上合组织基础设施互联互通的进展、问题及风险防范	254
第一节	上合组织基础设施互联互通取得进展	254
第二节	上合组织互联互通面临的问题和风险	258
第三节	对中国与上述国家开展跨境通道合作的建议	266
主要参考文献		275

第一章 “一带一路”视阈下上海合作组织的 基础设施互联互通

第一节 上合组织基础设施互联互通内涵界定

目前,学界对于基础设施互联互通的概念与内涵尚未形成一个较为统一和公认的界定。2015年,国家发展改革委、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,即推进“一带一路”倡议,提出了政策联通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通的概念和原则。关于设施联通,该倡议亦未严格界定其具体内涵,只是指出了优先领域,即与跨境和跨区域合作有关的交通、能源和通信基础设施。

一 基础设施概念界定

基础设施(infrastructure)是指为社会生产和居民生活提供公共服务的物质工程设施,是用于保证国家或地区社会经济活动正常进行的公共服务系统。按所在地域或使用性质划分,基础设施可分为农村基础设施和城市基础设施;按服务性质划分,基础设施又可分为生产性基础设施、社会性基础设施、制度保障性基础设施。

进入21世纪,随着经济的发展,基础设施的范畴有所扩大,分为狭义与广义两种。狭义基础设施是指传统的交通基础(铁路、公路、港口、地铁、机场等),电力(火电、水电、核电、太阳能发电等),城市公用设施(供水、供气、供热、排污、街道等),通信(电话、广播、电视等)与水利设施等。广义基础设施则包括传统的基础设施再加上新兴的基础设施,

如信息基础设施、绿色环保基础设施与社会服务（教育、医疗、科学、文化、体育等）基础设施。^①

从功能上看，基础设施建设具有所谓“乘数效应”，即能带来几倍于投资额的社会总需求和国民收入。一个国家或地区的基础设施是否完善，决定着其经济是否可以长期持续稳定发展。在现代社会中，经济越发展，对基础设施的要求越高，完善的基础设施对加速社会经济活动、促进其空间分布形态演变起着巨大的推动作用。实际上，基础设施建设带来的投资乘数的正向外部效应已经在许多发展中国家得到了充分验证。

从属性上看，基础设施具有先行性、基础性、不可贸易性、不可分割性。首先，基础设施所提供的公共服务是所有商品与服务生产所必不可少的，若缺少这些公共服务，其他商品与服务（主要指直接生产经营活动）便难以生产或提供。相关研究表明，基础设施建设通过影响广义贸易成本，进而影响商品价格，最终能够影响商品需求和国际贸易水平。例如，通信、运费、保险费以及物流服务等直接货币成本受基础设施质量和相关服务的影响，运输时间受到地理因素和基础设施条件的影响；基础设施条件越差，货物受损的风险及其由此产生的保险成本越高；缺乏交通运输和通信服务将导致较高的机会成本，从而限制市场准入和贸易机会。^②其次，绝大部分基础设施所提供的服务几乎是不能通过贸易进口的。一个国家可以从国外融资和引进技术设备，但要从国外直接整体引进机场、公路、水厂是难以想象的。

从现实看，部分基础设施提供的服务类似于公共物品，具有相对的非竞争性和非排他性。非竞争性是指：物品的生产边际成本为零，不会随着物品消费的增加而增加。非排他性是指：当某人使用基础设施所提供的服务时，不可能禁止他人使用；或要在花费很高的成本后才能禁止，对这样的服务，实际上任何人都不可可能将另外的人排除在外，即存在免费搭车。基础设施包括交通、邮电、供水供电、商业服务、科研与技术服务、园林绿化、环境保护、文化教育、卫生事业等市政公用工程设施和公共生活服务设施等。

① 廖群：《内地基础设施仍有很大发展空间》，《首席经济学家论坛》2018年9月18日。

② Nordas, H. K. and R. Piermartini. "Infrastructure and Trade, World Trade Organization Staff Working Paper," ERSD-2004-04. Washington, DC: World Bank, 2004.

从基础设施投资构成看,在全球范围内,现阶段交通基础设施投资占世界基础设施投资的比重最大,高达42%(其中公路、铁路、机场和港口投资占比分别为29%、8%、4%和1%),而能源、供水和通信基础设施投资分别是21%、20%和17%。^①交通基础设施投资占比高企,一方面在于交通运输是国民经济的重要部门,以铁路为例,由于其在陆路通道运输中居于核心地位,能源、电力、光纤通信一般围绕铁路来布设;另一方面,在经济全球化日益发展的今天,依靠交通基础设施能够串联起各大城市群和产业带,既成为国际政治、经济和人文交往的基本载体,也直接体现了国家科技发展的实力和水平。

除上述属性外,基础设施还具有外部性强、投资量大、运营风险高等特点。通常情况下,就一国而言,类似公路、机场、港口、电信、水厂等行业提供的服务,仅有小规模的投资是不能发挥作用的,在大多数国家,长期存在基础设施建设滞后的问题。而就跨境基础设施联通而言,除了存在国内基础设施建设苛刻的技术经济特性外,还会涉及不同主权国家,政府之间协调以及权责划分和利益分配难度更高等问题,因此存在“久推不进”的现象。世界银行20年前就提出应加强基础设施建设,亚洲开发银行也早在2006年就呼吁各国加强基础设施建设,而时至今日,各国基础设施建设还远远不能满足经济增长的需要。在加强基础设施建设中如何与产业发展协同联动,也成为越来越多国家在发展本国基础设施时予以重点考虑的因素。对于很多国家来说,基础设施的发展是一个着力点,它能使其真正进入产业化或工业化的过程当中。这就要求企业在参与基础设施建设的同时,还须积极参与相关配套产业的投资、建设与运营。更值得关注的是,与传统基础设施相比,新兴基础设施具有更大的发展潜力,信息、绿色环保和社会服务三个新兴基础设施领域将是发展中国家基础设施发展新的增长点。

二 互联互通概念界定

区域基础设施互联互通越来越成为当前国际基础设施合作中的优先领

^① Газпромбанк, Инфраструктура России: Большому кораблю – большое плавание, http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb_infrastructure_09072014.pdf.

域和重点方向，中国国家领导人也在多个场合表明了中国与世界各国加强互联互通基础设施建设的积极态度。尽管互联互通概念被广泛使用，但迄今并无精确定义。互联互通概念最早应用于通信领域，来自英语 connectivity，维基百科对此的解释为：这是一个名词，包括三方面的含义，一是被联系的状态；二是指（通信领域）在一个网络里把两个或更多点联系起来的能力；三是数学领域的。也有学者认为东盟是互联互通概念的最初倡导者。

东盟是互联互通的先行者，大部分分析互联互通的文献均选择直接采用东盟对互联互通的定义。互联互通一词最早见于东盟国家制定的《东盟互联互通总体规划》，规划对互联互通的定义为：“在东盟，互联互通指包括基础支持和便利措施的物理的、制度的和人与人的联系，它们形成经济的、政治安全的和社会文化的支柱，为实现一体化的东盟共同体愿景提供支撑。”“东盟互联互通的主要因素包括：物理联通——交通运输、信息通信技术、能源；制度联通——贸易自由化和便利化、投资和服务自由化和便利化、相互认知协议/安排、地区运输协议、跨境手续、能力建设项目；人与人的联通——教育和文化、旅游。”^①

随着东盟互联互通从次区域向更大范围扩展，互联互通概念的使用逐步泛化。2009年，亚太经济合作组织（APEC）领导人第十七次非正式会议正式采用了互联互通概念，之后基础设施建设和互联互通开始成为APEC的重要议程。2013年，APEC领导人第二十一非正式会议通过《APEC互联互通框架》和《APEC基础设施开发与投资多年计划》，将区域互联互通作为三大重点议题之一。互联互通议题在2014年APEC领导人第二十二次非正式会议上得到进一步推进，会议通过了《APEC互联互通蓝图》，沿用了东盟的概念，提出了在2025年前完成各方共同确立的倡议和指标，加强硬件、软件和人员交往互联互通，实现无缝、全面联通和融合亚太的远景目标。^②这表明，互联互通是个宽泛的概念，除了交通基础设施的硬件联通，也包括规章制度、标准、政策的软件联通，以及增进

① Master Plan on ASEAN Connectivity, Jakarta: ASEAN Secretariat, December, 2010, p. 2.

② 见《亚太经济合作组织第二十二次领导人非正式会议宣言》附件四，《人民日报》2014年11月12日。