

中亚投资系列之二：乌兹别克斯坦新能源项目开发权取得与审批

作者：苏浩 陈琴

前言

乌兹别克斯坦（以下简称“**乌国**”）凭借其战略性的能源转型政策及优越的自然资源，正迅速崛起为中亚地区新能源投资的重要市场，并逐步成为中国新能源企业“走出去”的重要目的地。在此背景下，新能源项目开发权的授予模式及相关审批程序，已成为影响投资能否顺利落地的关键因素。

整体而言，乌国新能源项目开发权的授予与审批体系呈现出多层级、多部门协同的特征，且相关法律法规仍在持续演进。基于此，本文结合《可再生能源利用法》、《公私合营法》等核心法规及典型项目实践，对新能源项目开发权取得路径及监管框架进行梳理，以期为消费者提供实务参考。

一、新能源项目开发权的性质与边界

在乌国新能源项目语境下，“项目开发权”（Project Development Right）并非单一的法定许可或行政授权，而是由多项权利要素组合而成的复合性法律地位。具体而言，该等权利系投资者依据乌国法律，通过招标或特许方式取得，并经土地使用权、并网接入权、发电及售电许可以及配套政府承诺等一揽子安排所共同构成，从而赋予投资者在特定场址开发、建设、拥有及运营可再生能源项目的排他性权利。对于国际投资者而言，合法、稳定且排他地取得项目开发权，是实现项目“可融资性”（bankability）的基础前提。

值得特别关注的是，乌国电力市场近年来发生了重大结构性变革。根据总统令UP-166号（关于实施能源领域下一阶段改革措施的法令），自2025年起，乌兹别克斯坦实施“购电与电网职能分离”的制度调整，乌兹别克斯坦国家电网公司（National Electric Grid of Uzbekistan，“**NEGU**”）不再承担购电职能，其原有的购电角色转由新设立的国营实体——乌兹别克斯坦能源销售公司（Uzenergosotish，“**UES**”）承接，国家电网公司仅承担物理电网接入与电力传输功能。这一制度变化直接重塑项目交易结构——项目公司需分别与能源销售公司签署购电协议，与国家电网公司签署并网协议。项目收入与物理并网条件由不同主体控制，相应的风险分配亦更为复杂。

二、新能源项目开发权的取得机制

乌国新能源项目开发权的获取路径呈高度“公私合营导向”与“特批驱动”特征。根据现行法律框架，主要存在以下四种授予模式，各模式在法律依据、程序设计和风险特征上存在显著差异。

1. 竞争性招标（公共采购）模式

竞争性招标模式的法律依据为《公共采购法》（Public Procurement Law）第28至43条。在该模式下，由政府授权机构（如能源部（Ministry of Energy, “**MoE**”））作为采购方发起招标程序，依次完成招标公告发布、资格预审、投标与评标、授予中标通知书以及签署核心项目协议等程序环节。根据内阁（Cabinet of Ministers）第720号决议第43条的规定，未获得总统令豁免的、总投资额超过100万美元的新能源项目，原则上须遵循两阶段强制招标程序。

该模式的法律确定性相对最高，系乌国政府及国际货币基金组织目前较为推崇的路径，但商业利润空间相对有限。其主要法律风险在于：资格预审标准存在一定主观性，评标过程透明度不足。在实践中，该模式多适用于早期示范项目或特定国际金融机构参与的中小型项目。

2. 公私合作模式

公私合作（Public-Private Partnership, “**PPP**”）模式的法律依据为《公私合营法》第5至15条。在该模式下，政府通过经济与财政部（Ministry of Economy and Finance, “**MoEF**”）发起项目，后续依次完成项目概念论证、国际招标、资格预审与投标、授予中标联合体特许经营权，以及签署一揽子协议，包括购电协议、政府支持协议（Government Support Agreement, “**GSA**”）/投资协议（Investment Agreement, “**IA**”）等核心交易文件。

根据《公私合营法》第18条的规定，项目概念审批按照总投资额实行分级管理。总投资额为100万美元至1000万美元的项目，须经经济与财政部批准；总投资额超过1000万美元的项目，须报内阁最终批准。值得注意的是，根据第720号内阁决议，经济与财政部已全面接管公私合作项目的财政可行性审查权，凡涉及国家担保或长期购电义务的项目，均须通过经济与财政部的财政风险评估。

该模式逐步发展为当前乌国新能源项目最主要的实施路径之一。其主要法律风险集中于以下方面：特许经营期限与移交标准的谈判空间有限以及政府支持协议/投资协议中政府承诺（如主权担保）的合规性与可执行性存在不确定性。

3. 主动提案（瑞士挑战）模式

主动提案模式的法律依据为《公私合营法》第17条。与前两种模式不同，该模式由私营部门投资者主动向政府提交项目提案。政府在完成初步评估并决定接受后，须依法进行强制性市场测试：将提案核心内容公示不少于四十五日，邀请第三方提交更优方案以形成竞争。若在公示期内无更优方案出现，政府与原提案方进入谈判阶段；若出现更优方案，原提案方享有“最终匹配权”，或由政府启动新一轮竞争程序。

相较于前述由政府主导的路径，该模式在项目发起阶段赋予私营部门更高主动性，但相应也带来更高的不确定性。该模式在实践中运用较少，其程序合规风险较高——若市场测试程序不充分，项目的合法性基础可能遭受追溯性挑战。此外，即使提案获得初步接受，后续竞争程序仍可能导致项目旁落，时间与成本存在较大不确定性。

4. 直接谈判模式

在上述三种模式之外，大型战略性项目往往通过总统令主导的特别程序落地。根据《公私合营法》第25条的规定，在总统令授权的情形下，可豁免公共招投标程序，直接进行商务谈判。该模式目前已成为中国及中东海湾国家能源企业在乌国推进吉瓦级项目的主流方式。

4.1 总统令的核心功能

总统令在大型外资项目中发挥着不可替代的功能，主要体现在四个层面：

- 豁免招投标：使投资者得以通过直接谈判合法锁定项目开发权，免于参与竞争性遴选程序；
- 强化外汇保障：虽然常规竞争性招标项目已可采用按美元计价、本币支付的电价机制，但总统令仍可在现行法律框架内，就汇率波动保护、外汇兑换与依法汇出、以及相关豁免或政府支持安排提供更明确且更具可执行性的制度保障，从而增强相关条款在合同履行及监管实施层面的稳定性；
- 实现土地直接划拨：总统令可指令地方政府将农业用地变更为工业用地，并免除拍卖程序，直接划拨至项目名下；
- 批准核心项目协议生效：总统令的颁布构成核心项目协议生效链条中的枢纽性先决条件——若总统令未能颁布，购电协议和投资协议均无法生效，项目的整体法律基础将无从建立。在程序节点上，总统令通常在核心项目协议完成草签之后、正式生效及融资交割之前颁布。在国际项目融资实践中，若无总统令背书，国际银团通常不会批准放款。

4.2 总统令的效力位阶与法律基础

理解直接谈判授予模式的法律效力基础，需先厘清乌国规范性法律文件的效力位阶体系。根据《规范性法律文件法》的规定，与新能源项目相关的规范性文件呈现如下层级结构（由高至低）：位阶最高的是宪法，其次依次为议会通过的法律（如《公私合营法》、《可再生能源利用法》、《土地法典》、《投资法》等）、总统令与总统决议、内阁决议以及部委规范性文件。

总统令在形式上属于“次级立法”，位阶低于议会法律。然而，在新能源项目的法律实践中，总统令的实际效力具有特殊性：《公私合营法》第25条等上位法已将招投标豁免、直接谈判授权等决定权，明确授权由总统以总统令的形式行使。在此框架下，总统令并非对上位法的突破，而是在上位法授权范围内运作的制度性工具。就具体项目而言，针对特定项目颁布的总统令具有“特别法”属性，在其授权范围内优先适用。因此，当项目专属总统令就招投标豁免、外汇管制突破、土地直接划拨等事项作出特别规定时，该等规定在其授权范围内优先于《外汇法》、《土地法典》等一般法律的限制性条款。

4.3 总统令的效力边界与投资者风险应对

总统令的效力边界并非不受约束，其合法性须同时满足两项前提：一是内容须落入上位法的授权范围之内；二是不得违反宪法的基本原则。鉴于此，投资者在投资协议/政府支持协议中，宜明确约定：若项目专属总统令被修改、撤销，或以任何方式导致其授予的豁免失效，该等情形应构成可触发补偿机制的“法律变更”事件，以在合同层面锁定相应的风险救济路径。

三、新能源项目开发权的实施机制与交易文件安排

乌国新能源项目开发涉及多个政府部门的协同审批与交叉管辖，各阶段的主管机关及其职责边界存在明显差异。下表基于项目全生命周期，对各阶段涉及的相关部门职能、对应交易文件安排及核心关注要点予以梳理。

项目阶段	主管部门及核心职能	对应交易文件及核心条款
项目发起与技术审批	能源部 (MoE) ：作为可再生能源领域的特别授权国家机关，负责审核项目概念和可行性研究报告、技术方案及并网可行性，并协调确定接入系统条件。	能源部 (MoE) 通常不作为核心交易文件的签约方，但其出具的项目批复、技术审查意见及并网可行性意见等，构成项目推进及交易文件生效的重要前提条件。
商务谈判与投资保障	投资、工业与贸易部 (MIIT) ：作为外资引入的牵头部门，代表乌国政府与投资者谈判并签署投资协议。	投资协议 (IA) ：重点关注法律变更稳定条款、外汇兑换与依法汇出安排、购电方信用支持、政府履约支持、提前终止及买断补偿机制等。
财政审查与政府承诺	经济与财政部 (MoEF) ：负责对项目的财政可行性及相关财政风险进行审查评估。对于涉及国家担保、财政补贴、最低购买义务或长期付款义务的项目，通常需经其开展财政风险评估并取得相应确认。	政府支持协议 (GSA) ：重点关注政府支持承诺、付款保障安排以及相关财政承诺的法律效力与可执行性。该协议通常用于增强项目的可融资性，是贷款人在项目融资审查中重点关注的核心文件之一。
土地取得与场址落实	地方政府与内阁 ：地方政府通常负责项目场址的前期勘测、选址协调及地方层面的组织对接。对于涉及外资参与的重大能源项目或其他需特别供地安排的情形，土地使用权配置通常须依照法定程序报经内阁或其他有权国家机关批准。	土地租赁协议 (LLA) ：重点关注土地交付条件、租赁期限、用途限制、征地清场、通行及配套设施通道权，以及土地权属瑕疵相关的风险。
并网与输电接入	国家电网公司 (NEGU) ：自 2025 年起，国家电网公司 (NEGU) 负责电网物理接入、输电安排及相关电网设施协调。	并网传输协议 (TCA) ：重点关注接入技术标准、并网工程建设责任、接网成本分摊、投运时点、电网限电/弃电风险及相关责任分配。
商业运营与电力销售	能源销售公司 (UES) ：自 2025 年起，项目所生产的电力须出售给能源销售公司 (UES)。	购电协议 (PPA) ：重点关注照付不议 (take-or-pay) 机制、电费支付安排、计量与结算规则、违约责任、限电补偿及终止补偿等。

在上述制度框架下，新能源项目交易结构呈现出“多部门分工、多合同支撑”的典型特征。项目项下的不同权利义务，分别嵌入投资协议、购电协议、并网协议及土地租赁协议及其他配套文件中。其直接影响是，项目风险不再集中体现于单一协议，而是分散于不同政府部门、项目公司、投资者形成的多重法律关系中，从而对风险识别、合同衔接和责任分配提出了更高要求。

结语

在能源转型与制度改革并行推进的背景下，投资乌国新能源项目，本质上是在复杂法律与监管体系下进行系统性、精细化安排的过程。在具体制度运行层面，政府部门分工呈现出高度专业化特征：能源部主要负责技术审批与行业监管；投资、工业与贸易部与经济及财政部侧重于外资准入条件、投资条件及财政风险控制；能源销售公司与国家电网公司则分别掌控资金流与物理电网。总统令作为大型项目落地的重要制度工具，通常在上位法授权范围内发挥“特别法”功能，但其效力边界仍受限于授权范围、宪法原则及相关法律规定限制。同时，政府承诺在执行层面仍可能面临部门协调、政策衔接及行政实践差异的影响，存在一定不确定性。

在上述框架下，不同开发权授予模式在适用条件、审批流程及法律效果方面，既受现行法律制度约束，也受到行政实践和项目具体安排的影响，并可能在实际操作中出现交叉、调整或演变。因此，投资者在推进项目过程中，应在合规要求与商业可行性之间保持动态平衡，重点关注交易结构的稳定性、政府承诺的可执行性以及项目整体的可融资性。

本文作者



苏浩 (SU Hao)

合伙人

suhao@haiwen-law.com



扫描二维码
查阅律师简历



陈琴 (CHEN Qin)

合伙人

chenqin@haiwen-law.com



扫描二维码
查阅律师简历

*于海涵、王可懿对本文亦有贡献。

声明：本文不代表海问律师事务所对于任何相关问题的法律意见。如您需要投资东道国法律意见或专业分析，我们乐意推荐当地律师。如需转载或引用该等文章的任何内容，请注明出处。未经本所书面同意，不得转载或使用该等文章中包含的任何图片或影像。如您有意就相关议题进一步交流或探讨，欢迎与本所联系。

2026-05-14