

## 中国企业境外能源基建投资系列（一） — 斯里兰卡石油炼厂 PPP 项目

作者：兰涛 | 王馨

### 一、背景介绍

斯里兰卡是印度洋岛国，背靠南亚次大陆，南部汉班托塔港距国际主航线仅约 10 海里，区位优势明显。2014 年 9 月，习近平主席成功访问斯里兰卡，中斯“一带一路”建设迈上新台阶。作为“一带一路”沿线重要国家，中国企业在过去十多年中在斯里兰卡开展了诸多能源和基建项目，代表性的项目包括：招商局港口控股有限公司与斯里兰卡港务局联合投资的科伦坡港南集装箱码头项目、由招商局港口控股有限公司控股的汉班托塔港项目和中国港湾投资的科伦坡港口城项目等。

自 2019 年起，受到税务改革、宏观经济政策调整、新冠疫情和俄乌战争等内外多重因素的叠加影响，斯里兰卡经历了自其独立后最为严重的经济危机，以及由此引发的政治危机。斯里兰卡政府面临财务赤字严重、债务水平居高不下、外汇储备枯竭、货币贬值、通货膨胀的问题，并且出现了电力、燃油和其他生活物资的严重短缺。2022 年 4 月，斯里兰卡政府正式宣布其主权债务违约，成为 20 世纪以来首个出现国家主权债务违约的亚洲国家。2022 年 7 月，时任斯里兰卡总统 Nandasena Gotabaya Rajapaksa 宣布辞职。在这一严峻的经济和政治背景下，过去两年中，中资企业显著放缓了或暂时搁浅了其在斯里兰卡的各项投资。

在宣布债务违约后，斯里兰卡政府积极寻求国际货币基金组织（IMF）的财务援助以及其他多边和双边的财务支持。在斯里兰卡政府获得了包括中国、日本和印度在内的主要双边债权人对于其债务重组的支持后，2023 年 3 月 20 日，IMF 正式批准在扩展基金机制（EFF）下为斯里兰卡提供为期 4 年的近 30 亿美元的纾困资金。在此基础上，斯里兰卡政府将寻求以满足 IMF 要求的方式与双边和商业债权人、债券持有人对其债务进行有序和协商一致的重组。

作为与 IMF 达成的纾困协议的一部分，斯里兰卡政府将采取一系列措施以寻求恢复其宏观经济稳定和债务可持续性，建立一个更稳健的金融系统，推动结构性改革以实现经济的持续增长。尽管改革的实施力度和效果仍有待观察，是否能有序和有效地进行债务重组也尚存不确定性，IMF 援助计划的正式批准在一定程度上为斯里兰卡摆脱困境和解决危机提供了一个积极的转机。作为推动经济发展，增加外汇收入和国内就业，解决国内能源和基础设施短缺问题的重要手段，可以预计斯里兰卡政府将会继续大力推动和吸引外商投资，特别是在能源和基础设施方面的投资。

在这一背景下，我们关注到，斯里兰卡电力和能源部于近期发布公告，向潜在投资人发出汉班托塔港附近的新建石油炼厂项目的兴趣函征集公告（Request for Expression of Interest）。本文旨在基于我们团队此前在斯里兰卡参与的能源和基础设施项目的经验，向读者介绍斯里兰卡公私合作（Public-Private Partnership 或

PPP) 项目的特许流程和斯里兰卡相关领域的法律规定, 为有意向参与该石油炼厂或其他能源基础设施 PPP 项目的中资企业提供参考。

## 二、拟建项目简介和斯里兰卡的炼厂现状

### (一) 拟建炼厂

根据斯里兰卡电力和能源部发布的兴趣函征集公告, 拟建炼厂的项目用地将由政府以长期租赁的形式提供。为此, 斯里兰卡政府已圈定了科伦坡以南 235 公里、汉班托塔港附近的约 400 英亩土地作为项目用地。拟建炼厂的开发模式为建设-拥有-运营 (Build-Own-Operate 或 BOO), 产能预计不低于每日 10 万桶。借助汉班托塔港的区位优势, 产品将以出口为主。这一出口炼厂项目预计将增加汉班托塔港的原油和成品油运输船流量, 并有助于将汉班托塔港建设为船舶加油港。

### (二) 现有炼厂和成品油供应情况

由斯里兰卡国家石油公司 (Ceylon Petroleum Corporation 或 CPC) 运营的 Sapugaskanda 炼厂是斯里兰卡唯一的炼厂, 于 1969 年 8 月投产, 可加工的原油类型为伊朗轻质原油和与其类似的轻质原油 (例如 Upper Zakum 和 Arabian Light)。炼厂和港口到炼厂的输油管道均急需升级和扩建。

由于有限的石油资源和炼化能力, 斯里兰卡是一个石油进口国, 每年进口大约价值 60 亿美元的石油产品, 包括原油、精炼石油产品和其他石油基产品。从 2004 年开始, 斯里兰卡的燃料供应呈现出“双头垄断市场”的局面, 分别为 CPC 和兰卡印度公司 (LIOC)。CPC 贡献了该国总燃料供应的约 90%, 拥有多达 1,322 个网点的广泛的加油站网络, 提供的燃料油包括 92 号汽油、95 号汽油、汽车柴油和超级柴油。LIOC 是印度石油有限公司 (IOC) 的子公司, 是斯里兰卡现有油气公司中唯一的私营石油公司。LIOC 在斯里兰卡经营大约 215 个零售加油站。此外, 锡兰石油储运有限公司 (CPSTL) 拥有包括油库、储运设施、管道和罐车车队等通用用户设施 (Common User Facilities 或 CUF), 并从事批量石油储存和分销活动。

## 三、PPP 项目的特许方式

炼厂项目拟采用的 BOO 模式是 PPP 项目的一种典型开发模式, 斯里兰卡 PPP 项目的常用模式还包括建设-拥有-转让 (Build-Own-Transfer 或 BOT) 和建设-拥有-运营-转让 (Build-Own-Operate-Transfer 或 BOOT) 等。根据斯里兰卡财政部公开的信息, 采用 PPP 模式的行业主要包括: 电力能源 (包括可再生能源)、用于储存和供应燃料等的储存站、交通运输类、电信与电子基础设施、碳氢化合物矿床开采和石油基础设施、石油炼厂、水利、废物管理、旅游业、经济特区、房地产、教育机构、公共卫生、农业综合企业、矿藏开采、加工出口等。

斯里兰卡尚无专门的 PPP 立法, 政府在选择 PPP 项目的特许权人/发起人时主要参考《政府招标程序指南 — 第二部分 — 私营部门基础设施项目 (BOO/BOT/BOOT 项目) — 修订版 — 1998 年 1 月》(以下简称“**采购指南**”) 中的规则。根据该规则, 所有的 PPP 项目原则上都应通过公开的招标程序选择特许权人/发起人, 除非由于紧急和特殊情况, 且就此获得了内阁的特别批准。实践中, 斯里兰卡政府确实曾基于采购指南中的“紧急和特殊情况”例外, 以非公开招标的方式授予了某些 PPP 项目的特许开发权。但是, 未采用公开招标的 PPP 项目可能面临基于宪法基本权的司法挑战。例如, 曾有几十名斯里兰卡公民以其宪法基本权被侵犯为由, 要求法院对斯里兰卡政府和中国招商局港口控股有限公司签署的汉班托塔港项目的框架协议进行司法审查。尽管在该案中, 斯里兰卡法院基于技术原因一开始即驳回了原告的申请, 但这并不能

排除其他未采用公开招标的 PPP 项目面临类似的被诉风险。

## 四、PPP 项目的公开招标流程

启动公开招标流程前应获得内阁对 PPP 项目的原则性批准。内阁在对 PPP 项目进行原则性批准时，会指派一个谈判委员会（Cabinet Appointed Negotiating Committee 或 CANC）负责决定项目的相关方案以及向内阁推荐最终中标人。此外，还将组建一个项目委员会（Project Committee 或 PC），协助谈判委员会落实方案的相关细节。项目委员会的成员包括财政部、环境部、项目主管部委（例如炼厂项目中的电力和能源部）、投资局（Board of Investment 或 BOI）、总检察长办公室和其他相关部委的代表。以下是对 PPP 项目的公开招标流程的简单总结。

### （一）资格预审/征集兴趣函

谈判委员会可以决定是否对申请人进行资格预审。所有大型项目（预计成本超过 1 亿美元）和/或技术复杂的项目都应在发布正式招标书之前对申请人进行资格预审。资格预审将通过征集兴趣函的方式启动。只有通过资格预审的投资人才有资格参与正式投标。前文提及斯里兰卡电力和能源部已发出新建炼厂项目的兴趣函征集公告，意味该项目已获得内阁的原则性批准，进入了资格预审阶段。

### （二）发布项目的招标书（Request for Proposal 或 RFP）

主管部委应通过广泛的渠道发布项目的招标书，采取国际竞争性招标的方式选择项目的特许权人/发起人。招标书中会有对项目情况的详细介绍，需满足的技术、财务和其他相关要求，投标方案需覆盖的内容和格式、投标时间表以及拟签署的项目协议文本（例如实施协议或 BOT/BOO/BOOT 协议等）。

### （三）投标方案的提交

有兴趣的参与方（对于存在资格预审的项目，仅限于通过资格预审的人士）应按照招标书中规定的各项内容和格式要求准备投标文件，并在规定的时限（通常为招标书发布后的 3 个月，特殊情况下可延长为 6 个月）内提交投标方案。除了核心的技术和财务内容外，投标方案中通常还应包括对核心项目协议文件（例如特许协议）的修改意见。

### （四）投标方案的评估

项目委员会将根据采购指南中规定的评估流程、考量因素和权重等规定对所有在投标截止日前收到的投标方案进行审阅评估，并最终形成提交至谈判委员会的推荐方案。评估通常应在 3 个月内完成。

### （五）与中标人的谈判

谈判委员会将与选定的投标者进行最终谈判。在 BOO/BOT/BOOT 项目中，通常价格谈判和风险分配是关键因素。针对以出口为导向的炼厂项目，由于斯里兰卡政府/国有企业将不会承担包销义务，项目自身的经济可行性以及对斯里兰卡的经济发展和就业带来的积极效应将是主要的考量因素。

### （六）签署意向书

在完成谈判后，项目委员会将与主管部委共同草拟项目的意向书（LOI）以供谈判委员会和内阁批准。在谈判委员会和内阁批准之前，还应征得总检察长对意向书文本的同意。意向书的目的是为中标人提供一个独家筹备期，中标人需要在该期限内完成必要的准备活动，直至签订最终合同和协议。

### （七）独家筹备期

独家筹备期通常不应超过 6 个月，但经谈判委员会批准，针对复杂的项目可延长至 1 年。在此基础上继续延期则需要取得内阁的批准。在独家筹备期内需要完成的筹备活动通常包括：

- 成立项目公司；
- 准备项目实施计划，并由项目委员会进行评估；
- 完成必要的价格调整（基于价格谈判时达成一致的调整因素）；
- 取得某些必要的项目许可和执照；
- 完成核心项目协议的谈判；
- 确定融资计划。

### （八）签署项目协议

筹备活动结束后，各方将正式签署项目协议（例如 BOT/BOO/BOOT 协议或实施协议，在电力项目中还可能包括售电协议和与 CPC 签署的燃料供应协议等），将各方的权利义务最终以合同的方式予以确定。

总体来说，采购指南中关于 PPP 项目的公开招标规定主要是程序和原则性的规定，并没有非常具体和量化的标准，对特许协议的具体内容和条款也并无详细的规定，因此投标方案的评审和谈判（包括相关项目协议的谈判）可能存在较大的个案差异和谈判空间。

## 五、斯里兰卡相关领域的法律规定

### （一）外商投资

斯里兰卡的大部分行业不存在外商投资限制，但是特定的行业性法律中可能会有关于政府持股的规定，例如《斯里兰卡电力法案》规定政府应当在装机容量超过 25MW 的可再生能源发电项目持有股份，具体持股比例基于个案决定。炼厂项目本身不存在外商投资限制或政府持股要求。

斯里兰卡投资局是外国投资的统一协调机构，外国投资者在斯里兰卡设立公司开展业务前应当获得 BOI 的批准。根据《BOI 法》（Board of Investment of Sri Lanka Law No:4 1978）第 17 条，BOI 有权与 BOI 批准的公司（BOI Approved Company）签署 BOI 协议，授予其在税务、外汇和进出口等方面的外资优惠待遇。希望根据《BOI 法》第 17 条设立公司的外国投资者应向 BOI 提交申请。BOI 将综合考虑投资规模、就业创造和外汇收入等因素决定是否授予批准。针对 PPP 项目而言，申请文件还应当包括项目的意向书。通常来说，公共事业、能源和基础设施领域的项目公司可以根据《BOI 法》第 17 条获得批准，但具体的外资优惠待遇需要与 BOI 在个案基础上进行商谈。

我们注意到，作为获得 IMF 提供的 30 亿美元纾困贷款的一项条件，斯里兰卡政府承诺采取多项措施增加税务收入，包括取消所有行业性的所得税豁免。相应地，我们预计 BOI 在近期不会授予所得税方面的减免待遇，而其他方面的税务优惠可能也会受到影响。针对 PPP 项目而言，投资者可以争取在特许协议（BOT/BOO/BOOT 协议或实施协议）中与政府直接约定有关的税务优惠待遇，但出于前述原因，我们认为实践中可能存在一定困难。

## （二）环境

针对炼厂这类可能对环境有较大影响的建设项目，项目发起人需要向项目批准机构提交环境影响评价报告（Environmental Impact Assessment Report 或 EIA）。项目批准机构由中央环境管理局（Central Environmental Agency 或 CEA）指定，就炼厂项目而言，通常为电力和能源部。

EIA 必须包括新建项目的详细信息、项目场地的现有环境、项目的正面和负面影响、拟议的缓解措施、合理的替代方案和拟议的监测计划。EIA 将由项目批准机构指定的技术评估委员会进行评估，并得到 CEA 的认可。项目批准机构还将公开征求公众意见。EIA 获得批准后将在政府公报和一份其他报纸上发布。EIA 批准的有效期通常为 3 年，项目建设应当在有效期内完成，否则将需要申请续期。

除环境影响评价外，炼厂和相关配套设施的建设和运营可能还涉及以下执照和许可：

- 海洋环境保护局（MEPA）批准：排放石油、有害物质或其他污染物需获得 MEPA 许可。
- 海岸保护部（CCD）主要许可：涉及港口结构、航道、挖掘、填充、移除沙子、贝壳或植被、回填、破坏沙洲、安装管线等活动均需申请。
- 区域渔业推广办公室的批准函：在建设码头、栈桥和海岸保护结构前，需获得相关区域渔业推广办公室的批准函。
- 中央环境管理局环境保护许可证（Environmental Protection License 或 EPL）：针对可能导致污染或噪音污染的活动，需要获得环境保护许可证进行废物排放或处置。

## （三）外汇

斯里兰卡存在外汇管制规定，对资本和利润等外汇的流入和流出进行监管，同时也对境外借款及还款进行规定。外国投资者若想投资斯里兰卡公司，需在当地获得牌照的商业银行开设名为汇入投资账户（Inward Investment Account 或 IIA）的专门账户。外国投资者的股权出资需要通过 IIA 汇入斯里兰卡。项目公司向外国投资者汇回的资金，如利润、股利等只能通过投资资金汇入时使用的 IIA 账户汇出，汇出时需缴纳 14% 的预提税，可向斯里兰卡税务机关申请完税证明用于抵扣在中国的所得税。

项目实体必须获得汇兑管理局批准方可在境外开设外币账户，但通常仅批准从事出口业务的公司。此外，针对 BOI 批准的公司，如果与 BOI 签署的协议中有明确约定，则也可以开立境外外币账户，此时无需汇兑管理局的批准。通常，BOI 允许批准的公司向境外支付外汇，但不允许项目实体开设境外银行账户。项目实体如有外汇收入可开立公司外币账户（Business Foreign Currency Account 或 BFCA）。

## （四）进出口

根据修订后的 1969 年《进出口管制法》和 2011 年《特殊进口许可证和支付法规》，特定商品的进口需要获得进出口管制局颁发的进口许可证。原油不属于需要获得进口许可证的商品，但是成品油和天然气进口需要获得进口许可证。此外，因疫情影响，为防止外汇过快流出境外，斯里兰卡政府对进口货物种类有所收紧。特定商品的出口也需要获得出口许可证，成品油不属于需要获得出口许可证的商品，但仍然需要遵守相关的出口清关手续。

海关根据《海关法》对进出口货物进行关税计征。海关根据货物的种类，采用相应的关税税率，对进出口货物征税。进出口货物完税后即可通关。除关税，还要缴纳 12.5% 的货物和服务税（GST）、4.5% 的国防税（NSL）。2002 年 8 月 1 日后，以上两种税合并为增值税（VAT）。投资者可以争取在 BOI 协

议等特许协议中获得关税和其他进出口税费的豁免或优惠。

对于炼厂需要进口的原料、建设过程中所需的设备和部件以及需要出口的产品，建议项目发起人在特许协议中要求政府部门提供必要的协助以获得所需的进出口许可和办理必要的进出口通关手续，以保证商品的顺利进出口。另外也可以在特许协议中要求政府授予相关的进出口关税和其他税费优惠。

## （五）劳动

《商店和办公室员工法》（Shop and Office Employees Act No. 19 of 1954 或 SOEA）是斯里兰卡的主要劳动法规，能源和基础设施行业的劳动用工也需遵守 SOEA。该法规定了对员工在工作时间、加班、休假权益、最低工资、劳动合同解除、工伤赔偿和社保等方面的权益保护，简要概括如下：

- 工时：每天工作时间不超过 8 小时，每周不超过 45 小时。超出规定工作时间的员工将获得加班补贴，每周加班时间不超过 12 小时。实践中加班限制执行并不严格，且不适用于管理层员工。
- 假期和休假权益：周休（通常为周六半天和周日全天）、法定假日、满月日、年假（14 天带薪年假和 7 天临时休假）、产假等。
- 解雇：劳动合同通常规定任何一方可任意解除劳动合同，前提是提前一个月发出通知或支付一个月工资作为补偿。然而，尽管有这些合同规定，当地的劳动法仅允许雇主在以下几种情况下终止劳动合同：得到劳动部长的书面批准、得到员工的同意或存在合理的解雇理由。
- 最低工资：根据 2016 年《最低工资标准法案》，所有员工的最低月工资为 10,000 卢比，最低日工资为 400 卢比。2019 年斯里兰卡政府修订《最低工资标准法案》，将最低工资标准提高至 12,500 卢比/月（约合 61.87 美元）。
- 社会保障：雇主需按月为员工缴纳员工信托基金（Employees' Trust Fund 或 ETF）和员工公积金（Employees' Provident Fund 或 EPF）。ETF 完全由雇主承担，缴纳比例为月收入的 3%，EPF 由雇主和员工共同缴纳，缴纳比例分别为月收入的 12% 和 8%。

## 六、其他需要关注的法律问题

### （一）炼厂码头等配套设施

考虑到拟建炼厂的地理位置，我们理解炼厂的原料和产品将主要依赖船舶运输，在汉班托塔港进行装卸。如果汉班托塔港现有的、在建的或计划建设的码头设施无法完全满足炼厂的需求，则可能需要在港口新建炼厂配套的码头设施，例如泊位和输油管道等。

无论是利用现有码头设施还是新建码头，炼厂均需要与汉班托塔港的运营方就相关安排进行约定，可能涉及的问题包括新建设施的出资方（炼厂单独出资或与港口运营方共同出资）、如何确保炼厂的优先使用权、其他方是否有权使用以及设施运维的安排等。此外，如果铺设的管道途经第三方土地，还需要考虑相关的土地使用权问题。

### （二）燃料供应和其他关键要素

燃料的供应应当有稳定的长期协议予以保障。在供应商的选择上，尽管由 CPC 提供燃料可能存在运输的便利，但是考虑到斯里兰卡本国燃料极度紧缺的情况，由 CPC 供应燃料并非最佳选择。此外，为防止因燃料供应中断而导致炼厂停产，项目公司还应考虑建立多元化的燃料供应渠道，包括与其他燃

料供应商签订备用燃料供应协议。

在评估斯里兰卡现有的基础设施是否能够支持项目公司所采购或进口的燃料的运输和装卸时，应当考虑是否可以利用 CPC 和/或其他第三方的任何现有设施（例如汉班托塔港附近的 LNG 接收站），并且在特许协议和/或与第三方签署的协议做出妥善的安排。

对于需要斯里兰卡政府（或 CPC 这样的国有企业）在基础设施、供电、供水等关键要素方面提供的支持，应当在特许协议中予以明确。

### （三）原油进口

我们理解炼厂将使用进口原油。为降低价格波动风险，项目公司可采取相应的风险管理措施，如签订固定价格长期原油购买合同或使用衍生工具进行套期保值。为了履行原油购买协议项下的付款义务，应争取在 BOI 协议或者特许协议中约定允许项目公司开设海外账户，用于支付购买原油的价款和收取产品出口的收入，从而避免项目公司使用外汇的能力受到斯里兰卡外汇储备波动的不利影响。

针对原油进口可能产生的税费，应尽可能争取在 BOI 协议或特许协议中获得豁免或者优惠，并应在原油采购协议中明确约定在未获得豁免的情况下关税和税收的承担责任。同时，项目公司还需关注政府对原油进口政策的潜在变化，以便及时调整采购策略。

### （四）产品出口

根据兴趣函征集公告中的信息，我们预计在正式的招标文件中，斯里兰卡政府会要求项目申请人充分论证项目的商业模式，即不依赖斯里兰卡政府的包销义务，以独立出口为导向的经济可行性。与此同时，考虑到斯里兰卡石油燃料严重依赖进口的情形，特别是近年来频频出现的燃油危机，不能排除斯里兰卡政府可能会要求炼厂在特定情况下满足一定的国内市场供应需求。为了尽可能减少政府可能施加的国内供应义务对项目经济可行性的影响，与政府签署的特许协议中应要求政府承诺保证炼厂产品可全部出口，或对炼厂供应国内市场的义务做出严格的限定，例如特定的情形、供应的上限、供应的价格以及确保炼厂可遵守其签署的其他长期供货协议义务等。

### （五）融资

在炼厂项目开发过程中，融资是关键考虑因素。理想情况下，70%的项目成本应由金融机构在项目融资基础上提供的贷款予以覆盖。具体而言，项目公司将作为借款人，银行将依赖项目未来产生的现金流作为还款来源，对股东无追索或仅有有限追索。有限追索通常是针对项目的完工风险，即银行会要求股东在项目出现超支或延期风险时，提供额外的出资（股本金或股东贷款）以确保项目顺利完工。由于股东协议和相关协议的签署通常先于融资文件，在这些协议中应对项目融资的安排，包括贷款人可能要求股东承担的完工风险等事项，进行原则性地约定，确保项目具有“可融资性”，避免在金融机构介入后需要对整套项目文件做大幅度的全面修改。另外，发起人或其关联方同时担任本项目的 EPC 承包商将在很大程度上减少项目的建设期风险（或一定程度上实现风险对冲），从而增加项目的“可融资性”。

### （六）合资

如果发起人希望与其他本地或国际的合作方共同开发项目，则还需要对合资关系所产生的法律问题和风险进行妥善的处理，包括但不限于以下方面：

出资：应对不同阶段（例如前期开发、建设期和运营期）的出资义务做出相应地约定，包括不同阶段出资的前提条件、出资的上限、出资通知（Cash Call）和出资违约的后果等。

---

不竞争和关联交易条款的处理：股东之间以及股东与合资公司之间的不竞争和关联交易相关安排，往往是股东协议/合资合同中可能引发各方激烈争论的商业事项，交易文件中应尽量在保护合资公司利益与不对股东构成过度限制之间寻找平衡。

退出机制：在与斯里兰卡的国有企业组建合资公司的情况下，可以考虑要求对方在一定程度上承担斯里兰卡政治和投资环境发生重大不利变化的风险。

其他合资项目的常见问题：主要包括股权转让限制、违约条款、合同僵局、买断机制和合资争端解决机制等。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 兰涛

电话： +86 10 8560 6418

Email: tao.lan@hankunlaw.com

### 王馨

电话： +86 10 8560 6436

Email: gloria.wang@hankunlaw.com