



global witness

## 繁荣兴旺之蓝图

# 南苏丹新的法律法规如何开启一扇通往透明、负责的石油行业的大门

2012年11月

## 概要

随着南苏丹共和国于2011年7月9日宣布独立，该国成为了世界上最新的、也是对石油最为依赖的国家。

南苏丹所拥有的石油财富如果得到负责任的管理，可以为其国民带来他们理所应得的长期发展与繁荣。有许多令人欢欣鼓舞的迹象表明南苏丹政府正致力于确保这一目标的实现。事实上，该国正在形成的法律体系借鉴了大量来自国际最佳实践的标准，涉及公开报告、合同分配、收入管理等诸多方面。

然而，将这些提高透明度和责任感的措施付诸实施却并非易事。这需要政府上上下下协调一致的努力，并将这项任务作为重中之重。同时，它还要求必须真心实意地承诺要超越该国前任统治者在喀土穆留下的闭关锁国式的石油行业管理模式。

## 采取行动正当时

今年早些时候，由于同苏丹发生争端，南苏丹政府停止了所有原油的生产，石油对南苏丹发展的重要性从那时起得到了密切关注。截止到那个时候，南苏丹的收入有98%以上来自于石油行业。原油的停产导致该国几乎全部收入一夜之间化为乌有，这对整个国家产生了巨大的影响。政府不得不削减重要的公共服务、叫停制度建立项目，而居民则被迫应对快速增长的食品和燃油价格。<sup>1</sup>

目前就苏丹的加工设施、管道、出口码头的使用协议已经达成，南苏丹的石油出口也将在未来的几个月中得以恢复。<sup>2</sup> 在发生这些变化的同时，南苏丹政府优先履行其提高石油行业透明度和责任感的承诺是至关重要的，这样当绝大多数石油管道的阀门被重新开启的时候，必要的行业标准和保障措施就业已到位。

除了过分依赖石油之外，南苏丹所面临的另外一个巨大的挑战是公认普遍存在的腐败。总统萨尔瓦·基尔最近估计这类高级别的窃贼在过去的六年中令政府损失了40多亿美元。<sup>3</sup>这就使得负责任地管理石油行业、并让石油行业真正接受石油资源的最终所有者——广大公民的监督检查变得越发的重要。

## 危险信号业已出现

要让公民能够获得必要的信息去了解他们的石油是如何被管理的、他们的钱又去了哪里，这还有很长的一段路要走。自独立以来，已经有了一些关于就新的石油行业交易进行磋商甚至或许已经签署了一些交易的报道，而显然这些合同没有经历过公开、竞争的竞标流程。合同细节或生产数据没有被公开，而对诸如审计署、全国立法大会等监管机构缺乏支持的状况则令人担忧。

在南苏丹，不正之风会变得根深蒂固的危险依旧存在。如果任由不正之风愈演愈烈，那么想要创建强大的三权分立制度将会难上加难。全球见证已经多次记录了在自然资源财富未能以透明、负责的方式进行管理的国家所产生的各种不良后果，这其中包括令人厌恶的公共债务、政局不稳、甚至是大规模内乱。<sup>4</sup>

## 亦不乏好的迹象

好消息是对石油行业进行有效管理的基础已经打好。基于已经纳入到过渡宪法中的提高透明度的承诺，《南苏丹石油法案》以及《石油收入管理议案》的草案针对如何对石油运营、石油合同、石油收入进行管理描绘出一个清晰的蓝图。

夏天通过的《石油法案》包括了许多防治腐败和管理不善的重要条款。除了公开合同详情以及常规的生产和收入数据等一般性承诺之外，法案还要求所有石油合同的签订必须通过竞争、公开的流程来进行。合同分配是政府通过该国的石油进行创收的基础，因此，公民是否能够信任这些石油交易合同都是以最佳的条款与最佳的公司签订的就显得尤为重要。这一分配标准，连同当前要求必须公开承包商的实际所有权信息（公司背后的个人）等举措可以帮助建立起这份信任。

政府还在起草一份《石油收入管理议案》，其中包括了如何对收入进行收取、管理、审计、报告等重要要求。为了确保南苏丹的石油收入能够始终如一地受到公众监督以及独立查证，议案在通过时必须确保这些关键条款原封不动地保留。必须为负责管理全部石油收入和石油账户的财政与经济规划部提供足够的培训、技术以及行政能力，以确保它可以有效地落实这些要求。

## 落实要求是重中之重

然而，法律只有被有效执行才能真正发挥作用。只有当政府遵从法律现在要求其必须达到的标准时，南苏丹的石油行业才能真正变得透明。从最低限度来说，这意味着：

- 定期发布详尽的生产数据、财务数据，以及所有石油行业的合同。
- 确保所有合同均通过公开、竞争的流程进行商议或签署。
- 创建一个单一的石油收入账户以及储备基金，严格管理，定期报告。
- 为诸如审计署、全国立法大会、当地民间团体等监管机构提供充分的技术支持和政治支持，以保障它们可以针对石油合同和相关收入的管理进行有效的审查。

独立令南苏丹有了一个全新的开始。创建更好的治理体系和报告机制已经取得了一定进展，这包括最近发布的一份相当详尽的关于自独立以来原油的推广与销售的报告，该报告在石油与矿业部新推出的官网上可以看到。财政与经济规划部也正努力改进政府的预算与财务系统，为常规石油收入的重新入账做好准备。

无论是政府内外均有很多个人始终致力于令南苏丹的石油行业能够被负责任地管理起来。但是，坚持实现这一愿景需要为在新的立法中设定的蓝图进行重要的能力建设，并提供集中的、始终如一的支持。

*在接下来的几页中，就南苏丹政府以及援助捐赠国现在必须采取的行动，我们概括了 10 条建议，并简明扼要地说明了透明度和责任制的价值所在。*

声明：中文译本翻译自英文原版文件。翻译文件只供参考，任何中英文版本间的不同出入，请以英文原件为准。若因该中文译件的不准确或错误而可能引起的任何误解或损失，国际见证组织将不负任何相关责任。

这份文件是《繁荣兴旺之蓝图》前三章，全文报告详见 [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)。

# 核心建议

## 给南苏丹政府的建议

- 1) **优先通过对公共报告、财务、审计提出严格要求的《石油收入管理法》。**今年早些时候，总统通过了一项《石油收入管理法》的紧急命令，但是随之被全国立法大会（NLA）否决，因为它没有将适当的国会审查考虑其中。<sup>5</sup> 议案很有可能在接下来的几个月中再次被列入议题，在最终通过的法案中应包括前期草案中所包括的有关透明度、责任制等最佳实践的要求，这一点至关重要。<sup>6</sup>
- 2) **公布自 2011 年 7 月以来全部的石油生产数据和财务数据，按照各种细节详细分类。**应该包括：
  - 井源产量、加工设施产量、出口点产量。
  - 分属政府及石油企业的产量，包括各个企业为了支付资金成本和运营成本而索回的石油量。
  - 每桶石油的销售价格、总收入，按照销售情况分类。
  - 企业和政府支付和收到的所有款项，包括非现金支付。
  - 石油收入账户、石油收入稳定账户、未来基金账户的资金流入与流出。
  - 政府债务细节，包括具体的偿付周期以及债务最初是如何形成的。这部分数据应该清晰、全面，以确保公众能够获取全部所需信息，以用于查证公共资金没有因腐败或管理不善而受到损失。
- 3) **建立健全相应机制（如上条所示）以确保生产数据和财务数据能够定期被详尽披露。**详细数据以及全部的政府季报和年报应该在线发布，相关部委也应提供打印版。同时应该充分利用广播节目、报纸每周或者每月的插页等媒介更广泛地传播关键信息。
- 4) **在接收大规模贷款、尤其是以自然资源为抵押的贷款时，要格外谨慎。**因为在可预见的未来内，石油行业将一直是南苏丹的首要收入来源，因此任何金融机构都不大可能在不将还贷同石油行业或者新兴的矿产行业以某种方式联系起来的情况下愿意为南苏丹提供贷款。如果没有谨慎处理，以资源为抵押的贷款可以变得非常危险。透明的、强有力的财务机制对于防范剥削性的贷款条款、腐败、管理不善等问题侵蚀这种融资方式所能带来的任何直接效益将是至关重要的。
- 5) **公开所有石油行业的合同，包括所有的服务合同及合资企业协议。**这些协议应该在网上公布，并且石油与矿业部也应提供打印版。
- 6) **在公开、竞争的招标流程的基础上，签署新的合同、授权、合资协议（包括同服务公司和贸易公司签署的协议）。**这一标准化的、公平的合同分配方式可以确保政府能够获得最佳的条款，合同谈判的过程不会被用于达成令上层人物获益的腐败交易。
- 7) **新的合同、授权、合资协议只授予声誉好、有实力的公司，且公司的实益所有权必须被公众认可，并在公众记录中有备份。**利用空壳公司、匿名合作伙伴来掩饰腐败、骗取国家收入的情况非常普遍。<sup>7</sup> 防范这一情况的唯一办法就是公开认定并监控涉及石油行业的每家公司的所有权情况。
- 8) **创建能够对石油行业进行独立审计与监管的机制。**必须确保诸如国家审计署、全国立法大会等监管机构：
  - 可以获取全部的石油数据和相关文件。
  - 不受其他政府官员的影响和审查。
  - 有资金获取石油行业专业技术知识。

## 给国际援助捐赠国的建议

- 9) 为发展和实施南苏丹同石油行业相关的法律法规、报告体系以及监管机构提供集中的技术援助、政治支持。这必须包括：
- 为政府提供帮助以建立和维护：
    - 针对石油收入、账户、债务的季度和年度公开报告；
    - 石油与矿业部和财政与经济规划部信息共享网站；
    - 每月发行的报纸插页，概述关键石油数据与新闻；
    - 广播节目以更广泛地传播石油行业的信息。
  - 为诸如审计署、全国立法大会、反腐败委员等监管机构提供财务支持和政治支持。
  - 将所有直接预算支持同南苏丹政府实施其自身的报告与审计的最佳实践要求相结合。南苏丹自身的行业能够也应该是其发展的主要推动力，而非外部援助。

作为 g7+捐赠方参与脆弱国家计划的一部分，在起草《新政契约》的时，上述几点均应考虑其中。<sup>8</sup>

捐赠方确保这些防范措施及时到位，以防止用于支持当地发展的数百万美元/人民币/克朗/欧元/英镑/日元不被腐败行为和管理不善所吞噬，是对南苏丹的居民负责，也是对捐赠国国内的纳税人负责。

- 10) 支持当地民间团体组织和媒体对石油行业的管理进行调查、分析、报告。有许多来自全国各地的民间团体的代表和记者致力于切实地参与监督石油及其相关收入是如何被管理的。但是他们绝大多数都是零散分布着，用有限的技术和人力去涵盖多种多样不同的问题。此外，鉴于石油行业的复杂性，获取监督技术数据和财务数据所需的详尽知识需要很长一段时间以及持续不断的支持。如果民间团体或者媒体进行监督的自由受到了威胁或者阻止，那么国际合作伙伴或许还需要在这一方面提供强有力的政治支持。

## 透明度和责任感的价值所在

当一个人被“发展”的说辞持续不断地狂轰滥炸时，他就很难透过“透明度”、“责任感”等流行语看明白这些原则的真正意义所在，并理解它们为什么如此重要。但是，在南苏丹的背景下，尤其是与其石油业相关的情况下，这些词语被如此地反复提及是有原因的。

在这个大背景下，透明度是指政府和公司向公众提供的信息。如果其收入、账户、生产、运营、合同、企业等信息都发布了，那么这个石油行业就可以被称作是真正透明的。责任感是指政府有义务对这一行业的管理全权负责，并就相关事宜向内部（例如：审计、国会监督）和外部（例如：公民、民间团体、媒体）的利益相关方进行汇报、解释、答疑。

以透明、负责任的方式管理其石油财富对南苏丹来说是证明其承诺建立强大的民主体系、解决腐败问题、最大限度地确保石油能够令南苏丹受益的最佳方式。

### 好处举例

#### 减少腐败

在重要的自然资源财富被年轻的或者软弱的机构来管理的国家，腐败可能对该国的经济发展、国内稳定、政治合法性构成最大的威胁。基尔总统自己的言论已经证明，腐败在南苏丹已经认定是普遍存在的现象。<sup>9</sup>

解决这一问题的最佳方式就是令政府的所有运作和账户变得更加透明。尤其是鉴于石油收入的重要性，及其臭名昭著的易于转化成私人利益的敏感性，南苏丹政府必须确保它的石油行业以公开的方式进行管理，并且始终受到公众的监督审查。

## 更具吸引力的投资环境

政治局势和经济形势的稳定通常伴随着更负责任的政府体系，这可以打造出一个更具有吸引力的投资环境，从而带进来更多声誉好的企业。企业需要有信心相信不安全感不会威胁到他们的员工和设施，他们的运营会受到保护，不会受到不合理的政治干预，也不会有来自政府官员的腐败索求。

有越来越多的证据表明加大透明度在提升一个国家的主权信用评级<sup>10</sup>的同时，有助于降低长期融资和借贷的成本。<sup>10</sup>更高的信用评级意味着贷款可以享受更好的条款，这也就意味着现任政府所谈判的交易可以给未来几代的南苏丹人留下更少的债务负担。随着政府期望能够为基础设施的发展获得贷款，或者为石油停产所造成的预算缺口进行融资，提升南苏丹的信用等级将会变得特别重要。

## 更多的收入

除了能够防止收入因腐败或者管理不善而被转移，提升透明度还能够帮助发现应该支付给政府的额外资金。例如，在依据《采掘业透明度行动计划》进行审计的过程中，尼日利亚政府发现了企业亏欠政府至少 5.6 亿美元的税金和特许使用费。<sup>11</sup>

## 澄清谣言与误解

石油从根本上说是公民所拥有的、由政府代为管理的一种公共资源。这是写入南苏丹自己的过渡宪法的一项原则，也得到了南苏丹政府官员的一致响应。任何阻止石油行业公开发布信息的言论都必须经得起这一基本事实的考验。任何保留信息的决定必须由政府进行详尽的论证，并且由南苏丹的全国立法大会、公民、媒体、援助捐赠方进行细致的审查。

### “透明度会给国家安全带来威胁”的言论

发布石油行业的信息并不是一种安全风险。<sup>12</sup>保密体系所保护的唯一一群人那些试图以南苏丹人们的利益为代价来充实自己的腰包的个人和企业。根据英国石油公司前首席执行官约翰·布朗勋爵的观察，“通过放任流言掩盖事实、放任合同条款与官员的个人利益纠缠在一起，缺乏透明度可以造成政治风险。”<sup>13</sup>

此外，世界各国正开始对外展示各自的资源管理方式，但却并没有因此而出现国家安全问题。巴西是世界上发展最快的发展中国家之一，它对石油行业的管理非常透明。加纳、利比里亚等地的法律均要求详尽地公布采掘行业数据，其他国家，尤其是塞拉利昂，正在开发合同与付款在线登记系统。加入《采掘业透明度行动计划》的全部 13 个国家都已经公布了各自的收入审计报告。

### “公开信息与合同违反保密协议”的言论

或许最常见的“反对透明度”的言论是这样的一种观点：在公布石油行业的数据及合同的过程中，政府要么违反了现有的保密条款，要么是在要求企业披露商业上敏感的数据。针对前一点，南苏丹已经在其《石油法案》中增加了一个条款，该条款清楚地表明南苏丹的法律高于其他任何法律条款或合同。<sup>14</sup>

学者和分析家们所做的大量研究也表明，由于合同中基本上不可能涉及任何受所有权保护的专有资料，因此，为整个合同保密并没有相应的合法性论证。<sup>15</sup> 如果政府感觉有绝对的必要对合同中的某些部分不向公众公开，那么基本的产量分成权、财务条款信息则必须公布，因为这些信息从来都不会被认为是受到所有权保护的信息。

## “公开披露数据破坏竞争环境”的言论

保护“竞争环境”也是企业和政府用于阻止数据和合同披露的一个借口。然而，当我们考虑到大多数大合同以及储备金数据、生产数据、财务数据都已经存在于一些付费数据库中供有钱人（例如：其他石油公司、分析家等）进行查阅，这一论调就基本上站不住脚了。相比之下，普通公民永远负担不起查询这些数据的费用。因此，被蒙在鼓里的只是那些对这类信息最具合法要求的人们。

- 
- <sup>1</sup> 南苏丹共和国，财政与经济规划部，讲话：《就 2011/2012 预算在全国立法大会上的讲话》，2012 年 3 月，详情点击：[http://www.goss-online.org/magnoliaPublic/en/ministries/Finance/Annual-Budgets/mainColumnParagraphs/0/content\\_files/file15/Austerity%20budget%20speech%202011-2012\\_Final.pdf](http://www.goss-online.org/magnoliaPublic/en/ministries/Finance/Annual-Budgets/mainColumnParagraphs/0/content_files/file15/Austerity%20budget%20speech%202011-2012_Final.pdf)，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日；联合国世界粮食计划署，《南苏丹食品安全监督》，2012 年 7 月 7 日，详情点击：<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp251468.pdf>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日；苏丹论坛报，《南苏丹通货膨胀率仍旧高达创纪录的 74%》，2012 年 7 月 24 日，详情点击：<http://www.sudantribune.com/South-Sudan-inflation-still-a.43355>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>2</sup> 南苏丹共和国，石油与矿业部，新闻稿：《南苏丹筹备重启石油生产》，2012 年 10 月 5 日；苏丹论坛报，《南苏丹石油出口两周内重新启动 - 喀土穆》，2012 年 11 月 1 日，详情点击：<http://www.sudantribune.com/spip.php?article44402>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>3</sup> 南苏丹共和国，总统办公室，就下落不明的 40 亿美金一事写给 75 名官员的信件样本，2012 年 5 月 3 日；非洲秘闻，《南苏丹—巨大的腐败陷阱》，2012 年 10 月 5 日，Vol.53, No.20。
- <sup>4</sup> 注：欲了解更多详情，请参阅全球见证的报告，《操控：争夺非洲的石油、天然气、矿产》、《不尽职的调查：银行如何同腐败体制做生意》、《未吸取的教训：联合国及其成员国必须做出更大的努力来终止资源引起的冲突》，详情点击：[www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)。
- <sup>5</sup> 米拉亚广播电台，《国民议会否决了基尔的紧急命令》，2012 年 7 月 17 日，详情点击：<http://mirayafm.net/index.php/south-sudan-news/9026-national-parliament-rejects-provisional-order-on-petroleum-management>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>6</sup> Gurtong Trust，《国会呼吁石油收入管理议案》，2012 年 10 月 17 日，详情点击：<http://www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ctl/ArticleView/mid/519/articleId/8100/Parliament-Calls-for-Petroleum-Revenue-Management-Bill.aspx>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>7</sup> 注：欲了解更多详情，请参阅全球见证的报告，《操控：争夺非洲的石油、天然气、矿产》，2012 年 2 月，详情点击：<http://www.globalwitness.org/library/rigged-scramble-africas-oil-gas-and-minerals>。
- <sup>8</sup> 注：欲了解更多关于《新政契约》的信息，请访问 g7+ 的网站：<http://www.g7plus.org/>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>9</sup> 南苏丹共和国，总统办公室，就下落不明的 40 亿美金一事写给 75 名官员的信件样本，2012 年 5 月 3 日；非洲秘闻，《南苏丹—巨大的腐败陷阱》，2012 年 10 月 5 日，Vol.53, No.20。
- <sup>10</sup> 全球见证同一位石油融资专家进行的咨询，2011 年 11 月，国际预算促进会，《预算透明度与金融市场》，2012 年 12 月，第一卷，详情点击：<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>11</sup> 《采掘业透明度行动计划》，《尼日利亚 EITI：让透明度发挥作用，数十亿被发现》，2012 年 1 月 20 日，详情访问：<http://eiti.org/files/Case%20Study%20-%20EITI%20in%20Nigeria.pdf>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>12</sup> 苏丹论坛报，《南苏丹国会赞同石油行业的保密性而非提高透明度》，2012 年 4 月 6 日，详情点击：<http://www.sudantribune.com/spip.php?article42153>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>13</sup> 约翰·布朗勋爵，金融时报，《欧洲必须强制提高石油行业透明度》，2012 年 4 月 24 日，详情点击：<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/40dc74aa-8d3a-11e1-8b49-00144feab49a.html#axzz2A8qm3sdf>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。
- <sup>14</sup> 南苏丹共和国，《石油法案》，2012 年，19(5)条和 78(3)条
- <sup>15</sup> 注：欲了解更多信息，参阅收入监测研究所的《合同保密：终结采掘业的秘密交易》，2009 年 9 月，详情点击：<http://www.revenuewatch.org/publications/contracts-confidential-ending-secret-deals-extractive-industries>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日；国际货币基金组织，《资源收入透明度指南》，2007 年，详情点击：<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf>，最近一次访问：2012 年 11 月 6 日。