



## 简报：长足进步？详解乌干达的秘密石油合同

**全球见证对此前泄露的两份乌干达 2012 年签署的石油合同做了报告，本简报总结了该报告中的主要发现。**

全球见证分析并发布了乌干达政府与国际石油公司于 2012 年 2 月签署的两份石油合同。合同明确了乌政府从石油收益中获得多少利润，以及与石油公司的关系。目前，官方仍未公布这两份合同。

目前，乌干达加快了石油生产的步伐，政府准备再次颁发石油开采许可证，允许石油公司在社会和环境问题高度敏感的地区开发石油。了解和修补乌干达监管制度中的漏洞成了当务之急。

以上两份产量分成合同（PSA）由伦敦上市公司图洛石油（Tullow Oil）和乌政府签订<sup>1</sup>。这些合同为乌政府与中国海洋石油总公司及法国道达尔石油公司（Total Oil）的合作铺平了道路，这两个国有石油巨擘随后加入了合同的签署。

我们的报告对这两份产量分成合同进行了详细分析，内容涉及经济条款、环保规定、社会和人权条例。报告还将新合同与 2008 年以前的合同对比，以便大家了解新合同是否有所进步；而将新合同与新石油法对比，则是为了让大家了解新合同和新法之间是否能相互呼应。

此外，全球见证还发布了一个开放源代码的建模工具，用以计算石油收益的分配。工具可以从全球见证网站上[下载](#)。

我们报告的结论是，乌政府在新合同中达成了十分有利的经济条款，有了重要改进。但在环境和社会保护条例上，新合同和国家法仍存在漏洞，而正是这两者共同构架了监管体系。

目前，乌政府正在制定石油行业管理新规和产量分成合同范本，未来的新合同将基于这个范本订立。预计 2015 年初，乌政府将在新地区颁发石油开采许可证，并与以上公司或更多新公司签订合同。在短时期内将监管中的漏洞补齐的机会不大。因此，我们希望通过发布这两份合同以及对合同的分析，帮助政策制定者、社会团体和捐助团体解决这些漏洞问题。

### 让公众了解石油产业的运作

新合同中的保密项要求签约双方均对合同条款保密。以上三家石油公司的代表在接受全球见证的询问时都表示，在其他两家石油公司和乌政府同意的情况下，公司愿意将新合同批露给公众。全球见证相信公众将十分乐意了解这些新合同，以及包括环境影响评估、许可证和拆撤

<sup>1</sup>第一份合同是有关道达尔公司在艾伯特湖北端的 1A 勘探区的，第二份合同是有关 Kanywataba 勘探区块的，在中海油没能在许可证有效期内勘探出石油的情况下，政府回收了该勘探区块。其余勘探区块仍受 2008 年以前的合同的约束。

计划在内的其他重要文件。我们呼吁政府和以上三家石油公司公开信息，这样一来，乌干达的公民才会对自己国家的石油产业运作有信心。

如果这些信息被公开，那么公民们就可以评估合同的经济条款和保护条款，监督公司和政府遵守这些条款，也可以了解为什么各公司开始石油生产后，支付给政府的款项有所不同。

### **两份新合同有利于乌干达？**

总的来说，与以往的产量分成合同相比，乌政府在新合同中达成的经济条款十分有利。比起 2008 年以前的合同，政府可能从新合同中多获利数亿美元。根据新合同，在石油公司回收成本后，乌政府能够从余下的收益中获得 80%到 90%以上的收益，具体数字视情况而定。与别国达成的类似合同比较，乌政府签订的交易仍然是非常有利的。但令人失望的是，政府未能将严格的环境、社会和人权保护条款纳入到新合同中。虽然新石油法涉及了一些保护条款，但内容有限，不足以为乌干达的公民和环境提供有效的保护。这一点需要改变，而产量分成合同新范本和新一轮的分配就提供了这样一个机会。

## **2012 年合同的关键内容**

### **透明度**

**收入透明：**虽然全球见证的建模工具可以大致预测政府的石油收入，但它目前无法跟踪石油公司汇入乌政府账户的钱款数目。根据欧盟法和美国法的规定，当前在乌干达进行开采的三家公司有义务向公众公布其支付给政府的款项；目前，图洛石油已经做出了公布。为了能让公民、议会议员和新闻工作者准确地了解政府的石油收入是否都进入了国家预算，乌政府需要将收益款按照类型（参考采掘业透明度行动计划、美国和欧盟的标准）、项目、来源和日期分成细目。想了解更多信息，请阅读全球见证有关乌干达收入透明度的[简报](#)。

**停运、放弃、复原和重建地区环境：**这些条款是合同中的薄弱环节。虽然按照一般规定，公司需要在早期运营阶段预留出拆撤和恢复地区环境的资金，但在新合同中并无相关规定，乌干达的法律也没作具体要求。这就产生了一定风险，一旦公司停运并撤出，或者公司在离开或破产后不支付费用帮助钻探地区恢复原有面貌，那么全部的费用只能由政府一方埋单。

根据法律，政府没有义务公布合同中的拆撤计划，这些计划还可能受到相关法案中商业保密条款的保护。所以公民们应该不会知道拆撤计划的具体内容，或公司为拆撤后地区恢复预留出的具体资金数。而这些信息对于那些因修建设施而不得不放弃土地，以及受石油生产影响最大的人们来说，是十分重要的。

### **经济条款**

**稳定条款：**乌政府在新合同中成功达成了有利的“稳定条款”。不同于 2008 年以前的合同，新合同下的条款允许政府对石油公司高出预期的收益征收附加税；政府还可以对公司适用更严格的环境和社会保护规定，而不必担心遭到索赔要求。总之，这些条款能在项目进行期间为乌政府带来数亿美元的额外收入。

**资本利得税和仲裁：**乌政府在合同中明确表示，石油公司需要上缴资本利得税，且税收纠纷不交由国际仲裁。这将帮助乌政府避免此前征税中遇到的问题——最近在乌干达的两次油气权益出售都引发了国际纠纷<sup>2</sup>。

**新的特许权使用费：**乌政府新引入的一项累计特许权使用费也为自己增加了不少收入。与之前的产量分成合同相比，新合同下的这项新增内容能在项目进行期间为政府带来利润的1-2%，即数亿美元的额外收入。此外，它还会更快地给政府带来更多的石油收入，这是因为这项税收是按照公司收回成本前所得收益的比例收取的，而剩余部分将在政府和公司之间按照收益划分协议进行分配。

**成本回收：**根据合同，石油公司能够从合同项目下产生的收入中回收一部分勘探和生产的成本。如果公司没能勘探出石油，那么全部费用均由公司自己承担。如果勘探出石油，那么公司最高可将60%的年石油收入用于成本回收。按照工业标准来看，这个比例很高。超出部分的成本将被结转，并在未来几年回收。为了缓解成本回收对收入的冲击，乌政府在合同中新增了两项特许权使用费，费用将从扣除成本前的石油总收入中收取。这就意味着，只要开始产油，政府立刻会获得较大一部分收益。但是，石油公司可能将许多不属于成本的花费都列在成本回收项下，政府也难于监管；而在和政府分摊主要石油收入前，石油公司还是能从收入中扣除高额的法律费。

**罚款：**《2013 石油（勘探、开发和生产）法案（上游产业法案）》提出对不合规经营和有违法行为的公司罚款，违规公司的高管也可能会承担责任，此项规定涉及多个关键性领域。规定虽然很有价值，但对如燃烧天然气和不遵守工作规范等行为的罚金过少。

## 环境

**环境和社会保护：**艾伯特地堑（Albertine Graben）生物种类繁多，是不少稀有物种和濒危物种的栖息地。而石油储量丰富的艾伯特湖（Lake Albert），则为上百万人赖以生存的尼罗河供给水源。大量的石油钻探活动正在国家公园、野生动物保护区和其他敏感地区或周边进行，而合同中对此给予了明确的许可。这样的活动不但可能对野生动物有严重的影响，还可能给依赖这些生态系统谋生的当地居民造成困扰。

虽然在此前签署的产量分成合同中，社会 and 环境保护条款备受批评，但是乌政府也没能在新合同中解决这一问题。新的石油法虽然提供了更多的保护，但是还远远不够。

**开采决定：**乌政府预计将在未来几年颁发新的石油生产和勘探许可证，开放此前从未开发的地区。虽然在未来的30年里，石油将给乌干达带来丰厚的收入，但石油资源毕竟是有限的。艾伯特地堑是乌干达重要的环境资源，而且除石油之外，其他经济活动也会带来许多收益，这些地区也有发展旅游业的潜质。综上所述，在开放新地块之前，政府和议员们需要好好思考，开掘石油究竟是不是乌干达最好的选择。

## 社会权益和人权

---

<sup>2</sup>乌干达政府与图洛石油公司有两次税收纠纷，一次因增值税引起，另一次则因图洛公司将其在乌的油气权益出售给道达尔和中海油，乌政府和图洛公司就应征收的资本利得税的评估引发纠纷。图洛公司坚持，根据产量分成合同中公司对2勘探区的权利，图洛不需缴纳资本利得税，而乌政府则不同意这种观点。据全球见闻所知，对乌干达政府-英国传统石油公司就资本利得税评估一纠纷的仲裁仍在伦敦继续，纠纷因英国传统石油公司在2010年将其在乌的油田股份出售给图洛公司一事引发。

**社区咨询和投诉机制：**新合同和石油法对上游石油产业的环评和许可证申请过程未作出规定以确保有充分的社区咨询；也没能提供有效的机制，以解决石油公司和受开采决议影响的当地居民之间的纠纷。这一不足可能使受影响的居民、政府和石油公司之间的关系更加紧张，产生不必要的摩擦，甚至在未来引发冲突。

**对社区的赔偿：**合同和石油法中的条款在社区保护上存在风险，受石油活动或污染影响的社区居民们可能得不到足够的赔偿，无法开始新的生活。对于那些因石油活动或污染而失去鱼类资源、清洁水等基本生活资源、或出现长期健康问题的居民来说，这一点尤为明显。

**国内采购：**根据合同和上游产业法规定，石油公司应尽可能从本地公司购买产品和服务，并将购买情况汇报给乌政府。当无法购买当地公司的产品和服务时，石油公司须从乌干达公民占有 48% 以上份额的公司中购买所需。但合同和法律中并未有时间限制和相关标准，所以这一条款如何在实际中操作成了问题。根据规定，公司还须为乌干达国民提供工作和就业指导，但合同和法律中同样没有时间限制和相关标准。在尼日利亚和加纳等其他非洲国家，情况也是如此。

**安全和冲突：**产量分成合同中并未提及人权问题，也没提及石油公司、军队和私人安保服务承包商之间的关系，这一点令人担忧，因为在艾伯丁地堑开采石油有在当地引发冲突的风险：需要建设基础设施，必然会使当地居民搬迁，而新的人口和资金的大量涌入，会造成社会紧张，带来资源压力。乌干达的石油资源临近刚果民主共和国，后者的边境上常有叛乱集团出没，也造成了不小的安全隐患。有证据显示，在这些地区勘探出石油后，民族关系变得十分紧张。

## **建议**

想了解更多具体建议，请见全球见证的[全文报道](#)。

## **透明度**

乌干达政府应当：

1. 公布所有在过去、现在和将来签订的合同，以及其他所有关键文件；
2. 加入采掘业透明度行动计划（EITI），公布每个项目的收入数据；
3. 设立利益相关方委员会，监督石油收入，类似加纳的公共利益和问责制委员会；
4. 出台新规定，确保国家石油公司能够透明运营，受到独立监管；
5. 确保公司记录详细完整，并将记录公布上网；同时，政府应当公布进行合同竞标和石油开采的公司的最终受益所有人；
6. 通过公开、公平和透明的招标程序，认真展开预选公司和授予合同的工作。相关建议，请见全球见证有关颁发[许可证的简报](#)。
7. 乌政府和公司应接受公开仲裁审理。

## **经济**

1. 未来乌政府订立合同时，应将诉讼费从回收成本项下删除。
2. 公司应同意修改 2008 年以前的合同中的稳定条款，同 2012 年新合同中的条款保持一致，并将其限于税收。
3. 政府应在合同和法律中增订更严格的条款，确保公司自负拆撤成本。

## **环境**

乌干达政府应当：

1. 咨询专业人士，并认真考虑开放新的石油勘探区是否最符合本国利益。
2. 应制定法律规定，要求企业在获得勘探和生产许可证前、或进行任何相关的基建项目前，提交环境影响评估。评估应包括详尽的社区咨询（包括事先知情同意），公司应公开评估文件。
3. 将国家公园、自然保护区及其周围紧邻地区划分为禁止经济活动的地区，并将这些地区从未来合同中排除。
4. 引入更严格的环境保护条例作补充，增加罚金数额，保证法规起到震慑作用。
5. 尽快公布修改后的废物处理指引。
6. 扩大国家环境管理局(NEMA)、乌干达野生动物管理局(UWA)和其他主要的环境管理部门的职权，确保它们能够有效地执行法律法规和合同中的相关规定。

## **社会权益和人权**

1. 确保在进行任何新项目前，认真咨询社区意见和建议，他们应当有拒绝项目的权利。
2. 为受石油活动影响的社区，建立一个高效、独立的纠纷调解或投诉机制。
3. 制定有法律效力的措施，确保公司对所有受影响的当事人支付“公平公正的全额赔偿”。公司应预留出赔偿资金，而赔偿也不应仅限于经济赔偿。
4. 确保将应尽的义务和保护措施写入未来的合同和法律中；若石油公司雇佣的私人安保机构做出任何侵犯人权的行为，这些条款能对其有所限制。

乌干达的国际发展伙伴应帮助乌政府实现这些变革，为其提供更多的支持，以使乌干达避免“资源诅咒”。