



global witness
全球见证

全球见证新简报

2015 年 11 月 10 日

[单击此处](#) 下载简报全文

通过南苏丹和平协定建立一个清洁的石油产业

2015 年 8 月 27 日，世界最年轻的国家——南苏丹的领导人签署和平协定，旨在结束对国家造成极大破坏的内战。在 2011 年的独立之时，民众以为国家的石油财富可以推动他们过去三十年被战乱滞后的发展。然而，之后不到三年，对石油资源的管理不善以及对石油的抢夺引发国内极度不满，整个国家又重陷入战火之中。

《和平协定》认识到要维护南苏丹的持久和平，过渡政府必须彻底变革国家的运作方式——其中特别包括石油美元是如何被收集、计算和使用的。此次签署的和平协定是一个为期 30 个月的改革计划，努力在 2018 年之前建立起一个运作透明、切实可靠的南苏丹政权。该协定志向宏大、覆盖面广，仅石油管理方面的条款就有 28 条。

为了确保和平协定能够成功实施，全球见证呼吁过渡政府将特定条款视为协定的基础，将其作为实施工作的首要任务，由监督及评估联合委员会（Joint Monitoring and Evaluation Commission，简称 JMEC）进行监督。本篇新[政策简报](#)详细介绍了建议方法。

透明度的重要性

执行《和平协定》和石油产业改革的过程中，透明度至关重要。在经历了数十年的冲突与腐败后，公众对政府及其机构的信心很低。

要建立一个运作透明的国家，其建立过程本身也必须是透明的。民众和政府必须保持信息交流，展现国家领导不是空谈改革而是切实执行，确保民众才是协定及协定所创设的国家的所有者。对于监督改革过程的机构而言，为了做好监督工作，它们须拥有和政府同等的信息知情权。这也是在向为协定执行提供财力支持的国际社会做出保证，确保在约定的期限前完成改革。

背景

自 2011 年独立至 2014 年底，南苏丹获得石油收入约 73 亿美元，但国内贫困程度加剧，从 2011 年的 44.7% 增至 2015 年的 57.2%。在一个面积与法国相当的国家里，公路网中有 98% 为土质道路，每逢雨季，大片乡村与外部的交通联系就被切断。南苏丹民众难以分享到自己国家的石油带来的财富，许多南苏丹人认为政府官员的腐败是问题的根源。

石油收入的管理不善以及随之而来的公信力低下削弱了国家建设方面的努力。2012 年，萨尔瓦·基尔总统致信 75 位南苏丹官员指控他们从国家财政收入中窃取了 40 亿美元，这一举动加深了执政党和军队之间本就存在的矛盾。但与此同时，总统自己利用石油收入维持精英阶层的忠诚，侵蚀了民主的发展。

和平协定中哪些石油相关的条款应为重中之重？

第 4 章 4.1.2 节 无法律批准的石油收入账户一律关闭

只有当所有的石油收入都进入单一透明的账户（即在南苏丹银行开设的石油收入账户），《石油收入管理法案》以及《和平协定》中透明度相关的要求才有意义。

致过渡政府：

- 最晚至 2016 年 2 月 25 日，过渡政府应公开报告，确认所有未经合法授权的石油收入账户都已关闭。
- 最晚至 2016 年 2 月 25 日，过渡政府应公开其它已识别并关闭的账户的细节信息。

致经营及贸易公司：

- 经营及贸易公司应向独立的第三方 JMEC 报告其支付给过渡政府的金额数量，并能够提供证据，证明资金汇入了哪些账户。

第 4 章 4.1.3 节 识别、检查和记录所有以石油作为担保或抵押的贷款及合同

为了彻底杜绝以往的管理不善问题，当前的领导必须向民众公开已有多少未来的石油资源（未开采石油）被用于贷款抵押或者担保武器运输等其他合同。不了解南苏丹的国家负债情况，财政部就无法准确地制定国家预算，国际金融机构的经济救助计划也无法满足该国的需求。

致过渡政府：

- 过渡政府应与南苏丹银行合作，公布借贷交易、债权人和期限的完整清单。

致 JMEC：

- JMEC 应咨询相关债权人，核实清单的真实性。

第 4 章 4.1.1 节 《石油收入管理法案》的执行

南苏丹强有力的《石油收入管理法案》规定了政府如何记录石油行业收入，意在确保石油收入被用于造福民众；它也向民众公开政府代表他们管理自然资源收入的方式，并确保如果资金去向不明，政府将对此负责。

致过渡政府：

- 石油和采矿部以及财政部应：
 - o 宣布停止石油产业的新承包活动，等待管理法案的施行；
 - o 在财政部网站设置所需网页；
 - o 确定将要进行石油收入报道的报纸及广播网络。
- 家审计室应指定一家国际公司开展外部审计。

致 JMEC：

- JMEC 应与经营及贸易公司建立联系，确保其遵守南苏丹法律及和平协定中的条款，负责任地开展业务；
- 过渡期间，JMEC 应作为“独立实体”存在，相关公司应向其报告支付款项的金额。

致石油经营及贸易公司：

- 每季度应向 JMEC 报告其对过渡政府的所有支付记录，包括货币和实物。
- 每季度应公开其支付款汇入的账户。

致国际捐助方：

- 捐助方应向国家立法会提供技术支持，确保其能够履行法定监督权，包括：
 - o 为金融和能源委员会提供技术专家；
 - o 为议会研究人员提供资金支持，协助所有议会委员会领导开展工作；
 - o 为组织良好的议会图书馆提供可靠的互联网接入。

第 4 章 4.1.13.14 节 国家石油公司的审核及转型

Nilepet 石油公司为南苏丹政府所有，也即最终为南苏丹民众所有。该公司影响着所有国有石油供应的销售，并负责为国家连续稳定地供应燃料。因此，其所有业务应当完全公开，使其最终所有者即民众了解它是否管理得当且服务于公共利益。

致 JMEC:

- 和平协定中并没有详细给出公司转型的具体内容。JMEC 应对此做出解释，并将其列为首要任务。

致过渡政府:

- 过渡政府应配合 JMEC 的声明，在约定的期限之前提出明确的公司转型行动方案和时间表。
- 过渡政府至少应审查并重组公司董事会，唯才用人，公开每一位成员的任用理由。

致 Nilepet 石油公司:

- 该公司应公布成立以来每年的审计账目，由独立的国际公司进行评估。

第 4 章 4.1.7 节 包括未来销售在内的石油营销体系应公开、透明、有竞争力

南苏丹的石油收入大部分来自向国际贸易商销售原油。这一珍贵资源目前的销售系统透明度不足，导致有效的监督和问责工作难以开展。

致 JMEC:

- 首先，JMEC 应提出石油营销体系的改革计划，向资深的中立团体征求关于石油营销体系应如何做到公开、透明、有竞争力的意见；
- JMEC 应在为期 30 个月的过渡期内确立营销体系的最终框架。

致捐助方:

- 捐助方应关注改革过程中的财政和技术能力，为营销团队提供技术协助。

了解更多信息，请联系:

艾玛·维克斯 (Emma Vickers) 南苏丹分析员

evickers@globalwitness.org