

避免“资源诅咒”：聚焦乌干达石油产业

作者 PETER G. VEIT, CAROLE EXCELL 和 ALISA ZOMER

美国证券交易委员会的新规定是否有利于加强乌干达石油工业的透明度和问责机制？

World Resources Institute Working Papers contain preliminary research, analysis, findings, and recommendations. They are circulated to stimulate timely discussion and critical feedback and to influence ongoing debate on emerging issues. Most working papers are eventually published in another form and their content may be revised.

Suggested Citation: Veit, Peter et al. “Avoiding the Resource Curse: Spotlight on Oil in Uganda”. WRI Working Paper. World Resources Institute, Washington DC. Available online at <http://www.wri.org/project/equity-poverty-environment>.

January 2011

在“公共信息”获取权和公共参与权的立法方面，乌干达取得了巨大的进步，而且在石油产业中建立并实施包括规管框架在内的制度基础方面也成绩斐然。然而这种进步也许会因为两方面的因素而受到破坏：类似于将权力收归政府行政机关的政治倒退现象及已知石油储备的不断增长。在这样的背景下，美国通过了一项新的法律：规定所有向美国证券交易委员会（SEC）提交年报的公司披露他们为采掘石油、天然气以及矿产资源而向当地政府支付的费用。这项新法案的通过将有利于增加乌干达资源采掘工业投资的透明度，并避免导致有些国家发生“资源诅咒”现象的治理上的失败。

乌干达首都坎帕拉的油罐，2010年（摄影：Alisa Zomer）



简介

2010年7月21日，美国总统奥巴马签署《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》。在临近这部逾2300页的法案的结尾，一项具有里程碑意义的透明度条款（第1504章，也称Cardin-Lugar透明度条款）要求“…每个资源采掘者在年度报告中向联邦政府提供以下信息：资源采掘者、资源采掘者子公司、或任何一个在资源采掘者控制下的实体为以商业目进行的石油、天然气和矿产采掘而向某外国政府支付的一切费用”

全球32家最大石油企业中的29家和10家最大采矿企业中的8家都在SEC注册并提交年度报告（见表1）。这些企业涉及石油、天然气和矿产资源的各个方面，包括勘探、采掘、加工、运输和出口。因此，《华尔街改革法案》可以为资源采掘行业及资源富有国的政府带来亟需的透明度。如能有效执行和贯彻，该法案将通过要求披露企业对政府的支付行为，使得个人、机构和其他利益相关者能够更准确地追踪采掘资源所带来的公共收益。这样的透明度可以帮助使公民和民间团体担负责任，促进良性治理和发展，并且在此过程中避免“资源诅咒”现象（见表2）。

表 1 | 向SEC提交报告

SEC负责规范美国的金融服务业，并且是投资者获得企业相关信息的主要来源。虽然不是所有的注册企业都提交年度报告，但很多企业向SEC提交报告。许多在SEC注册的美国和外国企业无需提交年度报告，而只是提交较不全面的报告。为了在纽约股票交易所1和纳斯达克证券交易所2等美国平台进行交易，企业必须在SEC注册，并提交年度报告。一些企业既在美国平台交易，也在诸如伦敦股票交易所3等国外平台交易。只在一家外国交易所注册的其它企业，可以向SEC提交年度报告，也可以不提交。

1. 更多信息可浏览纽约股票交易所网站, <http://www.nyse.com/>. 2. 更多信息可浏览纳斯达克证券交易所网站, <http://www.nasdaq.com/>. 3. 更多信息可浏览伦敦股票交易所网站, <http://www.londonstockexchange.com/home/homepage.htm>.

2010年9月，在出席联合国大会期间，奥巴马总统就“千年发展目标”发表讲话，并强调了美国的这项新方案。他指出“我们知道，当人民可以问责政府的时候，国家更容易繁荣。所以我们在领导一场针对腐败的全球性的斗争。在一些地方，腐败恰恰是通向繁荣的最大障碍，是对人权的严重践踏。这正是我们要求在美国证券市场集资的石油、天然气和采矿企业披露他们对外国政

府进行的所有支付的原因。这也是为什么我督促G20将反腐列入日程，使腐败官员窃取人民财富、遏制人民发展的行为变得困难。”

想要将《华尔街改革法案》有效地应用于在全球范围内运营、并向SEC提交年度报告的企业，可以在正快速发展成为非洲石油大国之一的乌干达测试该法案。

乌干达的石油新发现

2006年，在乌干达西部的Albertine Graben发现了具有商业价值的石油储量。Albertine Graben地处Albertine裂谷的北部地区，从北面乌干达、苏丹和刚果民主共和国边界延伸到南面乌干达和刚果民主共和国交界处的Edward湖，总跨度超过500公里，面积约2万3千平方公里。

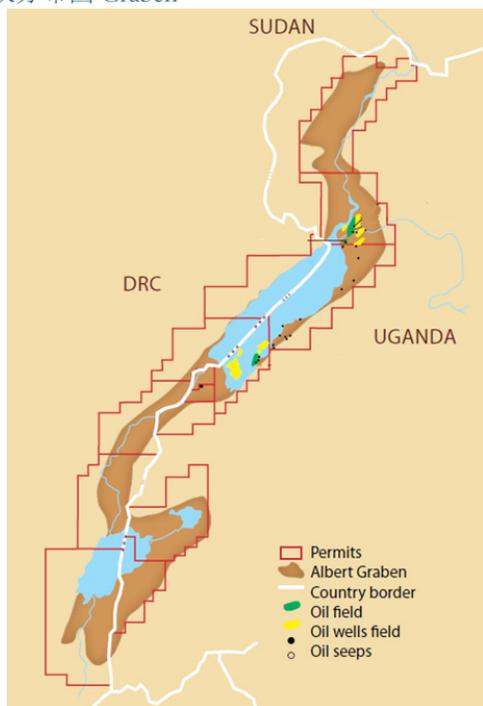
乌干达政府已经在Albertine Graben设立了九个石油勘探区，其中五个已因勘探目的分配给了数家石油企业（见图1）。截止2009年中旬，已有超过7亿美元的资金投入到了这个地区的石油开采当中。虽然石油企业仅在九个辖区中的三个进行钻采，但却已发现了超过25亿桶的石油。有分析人员估计，乌干达的Albertine Graben可能蕴含超过60亿桶石油。每天10万桶至15万桶的石油预计生产量将给政府带来巨大的资金收益。并且，如果妥善管理和投资，这些资金将会推动经济增长，减少贫困，促进乌干达的发展（2009年，乌干达的国内生产总值为157.36亿美元）。

表 2 | 何谓“资源诅咒”？

世界上许多贫困人口居住在拥有可观的石油、天然气和矿产资源储备的国家。尽管自然资源——尤其是诸如石油、天然气和矿产等非可再生资源——储量丰富，但与资源相对贫瘠的国家相比，许多资源富有国反倒出现较低的经济增长率²（譬如较低的人均国民生产总值），以及较差的发展成果。“资源诅咒”产生的原因被认为是多方面的：1) 其它经济部门的竞争力下降（资源收益进入经济体，从而引起实际汇率上涨所致）；2) 受全球商品市场波动影响，自然资源产业的收益动荡；3) 政府对资源的不恰当管理；以及（或）4) 脆弱、无效、不稳定或腐败的机构（可能是采掘活动所带来的实际或预计收益流可以较容易被转移所致）

1. 我们的工作和议题是收益透明度，收益监管，可参见<http://www.revenuewatch.org/our-work/issues/revenue-transparency-0>. 2. Ross, Michael L., “The Political Economy of the Resource Curse,” *World Politics* 51 (January 1999), p 297-322, online at: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/paper.pdf>.

图1. | 乌干达和刚果民主共和国在Albertine Graben石油开采权分布图 Graben



Source: World-Class East Africa oil Exploration Play, Africa Oil Corp., Major New East African Analogue, p 4, online at: http://www.africaoilcorp.com/i/pdf/brochure_may09.pdf.

但是石油产业也会对贫困人口和当地环境产生显著的不利影响。根据2005至2006年度全国家庭调查，乌干达84.6%的人口为农村人口，31.1%为贫困人口。在乌干达，包括那些生活在石油产区的贫困人口和农村人口依赖土地和自然资源来获得生计。由石油产业（如勘探、采掘、加工和运输）所造成的环境退化和相关的社会经济发展（如移民、新基础设施、商业和住房）都可能导致这些贫困人口丧失谋生手段，流离失所，和更严重的贫困。保证这一地区生态系统和自然资源的完好对于保障当地的良好生活极其重要。

Albertine 裂谷也是非洲物种最丰富的生态地区，栖息着这片大陆上最为独有的物种，甚至包括稀有的高山大猩猩。有科学家估计，这个地区聚集了非洲39%的哺乳动物种群，51%的鸟类种群，19%的两栖动物种群和14%的植物和爬行类动物种群。因此，Albertine裂谷设有了大量的保护区，包括被全面保护的国家公园、多功能的森林保护区和野生动物的避难所。数个公园部分或全部位于石油区内，而其它位于区域外的公园也可能受到石油采掘的影响。包括钻采（和采矿）在内的石油采掘活动已经在一些公园内进行了，其中包括乌干达最大的公园——Murchison 瀑布国家公园。

乌干达走向透明的两个方面

积极发展

在乌干达现有的法律和政策下，石油产业所能达到的透明度和问责机制完善程度尚不清楚。一方面，相对于国际标准，乌干达宪法、《公共信息法案》和其他政策都慷慨地支持信息披露。宪法规定，“每一个公民对政府及其他任何机构持有公共信息知情权，妨碍国家安全和主权、或干涉任何他人隐私权的信息除外”

乌干达是非洲仅有的六个拥有完善的信息自由法的国家之一。《信息自由法案》在2005年获得批准，于2006年生效。与宪法类似，法案赋予每一个公民对政府持有信息的知情权，但同时也包含两个相同的例外，即国家安全或主权、和个人隐私。目前，政府正在完善规章制度来帮助实施该法案。

《乌干达国家石油和天然气政策》于2008年2月由内阁批准，承认“信息的公开和获取权是各项活动中的基本权利，而这些活动可能积极或消极地影响个人、社区和国家…因此，本政策将推进石油和天然气资源管理各个方面的高标准的透明度和问责机制，包括授权、采购、勘探、采掘、生产运营和收入管理。本政策也将采用简单易懂的准则、获得认可的国内和国际财务报告标准，来支持石油和天然气资源收益和支付信息的披露”。本政策与国际认可的“采掘业透明度倡议”（EITI）披露原则相一致。EITI由英国于2002年发起，是一项实现透明度的志愿途径。该倡议在一些国家取得了成功，而整体效果差强人意。

不仅如此，乌干达总统Yoweri Kaguta Museveni阁下和其他高级政府官员就管理和使用石油收益的公开声明也与这些法律和政策相一致。譬如，在2010年的新年致辞中，Museveni总统提到了管理石油收益，以促进经济增长的重要性：“政府了解妥善管理石油资源，以避免其他国家曾经犯下的错误的重要性。”。他继续指出“这些法规的关键就是确保石油资源生产和利用中的透明度及问责制”（表3 - 页4）。

几天后的2010年1月12日，在乌干达执政党，“国家抵抗运动党”，的会议上，Museveni总统重复了其中许多相同的信息，并附加指出，“石油收益不应当用于支付工资、经常性开支或支持消费，而应当用于创造更强的能力…我不像一些没有洞察力的人表现地那样，被石油所迷惑。相较于农业、工业、服务业和成熟的人力资源，石油并无其格外的重要性。”

表3. | 2009年12月31日，Museveni总统全国新年致辞中，关于乌干达石油资源的讲话内容

“石油资源的发展将与为推进其它经济部门发展而进行的不懈努力并列进行，也就是说，尽管石油储量丰富，经济的多样化发展始终是政府的首要任务。政府了解妥善管理石油资源，以避免其他国家曾经犯下的错误的重要性。

因此，政府将保证资源的管理方式将加快可持续发展、避免诸如汇率急速升值等失调现象，否则汇率的急速升值将会在出口方面削弱产品竞争力，破坏其它经济部门。换言之，石油和天然气资源将会得到妥善管理，并与国家的宏观经济架构保持一致。

由于石油是有限资源，石油收益将被用于发展耐久的和有竞争力的能力建设，以提高经济中关键部门的生产力。因此，石油收益将被投资到非石油产业中，提升生产力。以下是利用石油收益来推动其发展的首要关键部门：

1. 能源基础设施，包括提高发电和送电能力，以及农村电气化；
2. 铁路交通和主要的道路基础设施；
3. 大、中、小型灌溉设施，以确保农业生产上的水资源供应；
4. 科学技术，包括提高技术教育和职业教育，有利于现代经济所需的技能。

这意味着石油收益将获得维护以确保其价值，并主要用于上述的国家关键首要任务。因此，石油收益不会被用于消费，而是用于会带来后期产出的长期投资。石油和天然气产业将为国家实现工业化中的前后纽带提供机会。政府已经在石油开采方面取得了重大进步，目前正在一致关注“石油管理”。因此，我现在正带领财政部部长就石油管理问题进行协调，并随即与能源部部长和乌干达中央银行行长展开磋商。”

综上所述，这些法案、政策和声明预示着包括石油收益在内的乌干达石油产业将得到开放和透明的管理，以确保问责机制。

退步与保密制度

而另一方面，一些情况着实令人不安，并引人关注。在2005年，1995年宪法得到修正，以应对多党派的政治体制，但它也取消了总统任期限制，并将所有矿产资源、石油和天然气的权利归入政府手中（1995年宪法没有提及采掘资源的所有权）。2005年宪法修正案（244（1）条）中声明，“在乌干达的任何土地或河流之中、之上或之下的所有矿产资源和石油的全部财产及其控制权归政府所有…”这些资源归属于政府的理由是，它能够推动资源采掘和国家的发展。

紧跟着在油区发生了类似与刚果民主共和国的冲突等骚乱，此后两国政府都在Albert湖附近建立了新的军事基地。乌干达的油田由Museveni总统的儿子，Muhoozi Kainerugaba中校，带领的特种部队保护。如今，参观石油设施，甚至与地方当局、农民或牧民交谈都需要得到政府的特殊批准。在当地，非政府组织很难获得进行研究、与当地居民访谈、拍摄照片或监控石油开采情况所需的批准。总之，这些情况都令人十分担忧。因为正是由于制定对高附加值的自然资源，尤其是对采掘业采取中央集权的政策，导致了其他国家发生“资源诅咒”现象。

《1964国家机密法案》为安全和防御等方面的事务提供了保密机制。该法案没有因《公共信息法案》的确立而被废除，而是得到沿用。《机密法案》对公民大量地获取政府持有的某些信息造成了障碍，而这些信息被倡导信息自由的人士认为是不会对国家安全造成威胁的。官方程序上，部长代表部委发言，所有政府官员承诺不会泄露他们因工作需要而获得的信息。该法案对公职人员在未授权的情况下，泄露秘密或机密信息设立了严重的刑事处罚办法。

由于《国家机密法案》模糊却广泛的界定，公职人员会将政府机构的很多信息认定为“保密”或“机密”。这就衍生出了一种推论，即公职人员对任何信息的披露都是未授权的，无论这种信息披露行为背后的动机如何。所以公职人员为了谨慎起见就被逼上了一条路：保留所有信息，尽管某些信息是非常的微不足道。该法案在公职人员当中形成了“机密文化”，使他们不肯披露政府活动信息。

此外，由Museveni总统承诺的三个新石油草案中的第一个在2010年5月12日发布，并接受公众的反馈和意见。而这份《石油（勘探、开采、生产和附加价值）草案》也是问题重重。这份草案主要关注勘探与采掘，而人们希望其余草案能够在其他事务中提出收益管理和再投资等问题。乌干达的民间团体组织，乌干达民间团体石油联合会（CSCO），国际组织和学术界表示忧虑，认为该

草案对政府的石油权力缺乏关键而有效的审查和制衡，会导致腐败和行政权力的滥用。

有信息自由倡导人士认为，该《石油草案》包含的几项条款允许政府将重要的石油产业信息设为机密，使公众无法获得。这些条款包括：

政府持有信息。《石油草案》第153章和第155章列出，石油勘探、生产、交易、提炼、加工、运输和储藏的许可持有者“需要在乌干达有固定地址，并通报相关权威机构”，但不必向政府提交，这包括采掘、生产和消费或燃烧的石油和天然气的数量信息。第153章还单独列出了必须向政府提交的信息。目前还不清楚并为什么这些信息无须全部直接上报政府。但是，这样的做法具有特殊的重要性。因为乌干达的《信息自由法案》只赋予公民获取国家或政府当局持有的公共信息的权利。《信息自由法案》不适用于私人或私有企业持有的信息。

保密范畴。《石油草案》第156章指出，“根据数据和商业利益的保密性”，一些数据将对公众公开，包括“所有协议、许可和任何修正案的细节”，许可证和获批的区域开发规划。然而，《石油草案》却没有描述“数据和商业利益的保密性”的范畴，使其任由政府官员做出解释，而这会在很多情况下造成对信息披露的阻碍（参见《国家机密法案》）。譬如，关于生产水平、工业产值、企业对政府的支付等信息和其他石油信息是否会对公众发布还尚不知晓。

默认造成的机密信息。《石油草案》第156章指出，“除在该法案和2005年《信息自由法案》下提供的信息外”，由许可持有者提交到政府的所有信息都应得到保密。此条款预设了信息的“机密性”，任何关于向公众披露信息的请求必须承担说明原因的义务。实践表明，一旦信息被认定为机密，那么将其重新界定为非机密信息会变得异常艰难。相反，一项倾向于信息披露的假定则推论，向公众公开信息的益处超过政府和许可持有者的花费，并使国家承担解释为何不公开特定信息的责任。

时间期限。《石油草案》第84章要求，所有保密信息需在“许可或其他指明”的时间段内不予公开。这项对记录或数据的时间段是在许可中而非法规中规定的。这与“信息公开”最优方法不一致，并将信息的披露交由政府官员个体行政决定（具有潜在的不受约束性）。在法律上规定出时间期限将确保议会的检查和监管。

泄露信息的处罚。《石油草案》第165章将泄露机密信

息列为犯罪，并施以刑事处罚：“不超过500货币数，或不超过五年的监禁，或两者兼施”（货币数的价值根据另表确定，以便经常更新）。该条规定给信息泄露（参见上文）设立了严重的处罚，而这些信息在许多国家不单不被划为机密，甚至还定期地向公众发布。与《国家机密法案》一样，该规定制造了又一强大的诱因，导致政府官员为了避免犯错，而向公众隐瞒信息。

许多倡导信息公开的人士认为，《石油法案》中关于公共信息的规定比《公共信息法案》更具有约束性，也因此与《公共信息法案》和宪法的信息公开精神不符。此外，他们坚持认为《石油法案》的这些规定是不必要的，因为宪法已然规定了哪些信息的披露需求是可以被拒绝的——即“可能会妨碍国家安全或主权，或干涉任何他人隐私的信息公布。”

《信息自由法案》给出了解释，并阐述了拒绝提供信息的情况。如果信息涉及隐私保护（第26章）；商业竞争（第27章）；机密职责（第28章）；个人安全（第29章）；法律执行和合法手续（第30章）；在合法程序中获权的生产记录（第31章）；防御、安全和国际关系（第32章）以及公共部门的运营（第33章），信息职员可以拒绝对该信息的索求。

《信息自由法案》也提供了清晰的平衡检测方案，来决定是将信息应划定为机密，还是应向公众公布。第34章规定，如果有“紧迫或严重的公共安全、公共卫生或者环境危机”或者“披露该记录所带来的公共福祉大于相关条文所防范的损害”，那么应当向公众公布该信息。这些标准符合“公共信息”最优方法和国际规范。

在《公共信息法案》已经给出了免除信息请求的情况下，仔细审查《石油草案》中的保密条文就显得更加必要。由于在“公共信息”的界定和倾向于信息披露方面，《石油草案》中免除信息请求的规定比《公共信息法案》的相关诠释显得更具约束性，所以仔细审查就变得格外重要。“公共信息”最佳实践经验建议，附加的信息免除规定应该包括在另一部法律当中，而这些免除规定必须已经通过严格的测验被证明是合法的并且是必要的。也就是说，这样的信息必须与合法的目的或者法律中明文阐述的目的相关联。譬如，信息的披露可能对某项政府目标的实现造成重大损害，而这种损害带来的损失远远超过了披露该信息所带来的公共福祉。信息公开论人士认为《石油草案》中的免除信息请求的标准不符合这项测试。



培训艾伯特湖附近居民石油产品带来的影响 (摄影: Robert Byaruhanga)

实践中的“信息公开”

政府尚未将大量有关石油产业的信息向公众，甚至是议会公布，其中包括与石油勘探企业签订的五项《生产份额分配协议》(PSAs)。政府争辩认为，披露《生产份额分配协议》的信息将降低其在分配Albertine Graben剩余开采油田的谈判中的地位，而分配将在2010年后期或2011年初完成。政府也声称，《生产份额分配协议》受《信息自由法案》的贸易保密条例保护，并运用该条例为其拒绝公布《生产份额分配协议》申请的行为辩护。

为缓解公众担忧，政府声明，石油业《生产份额分配协议》中的条目与国际做法相一致，并提供了一份《生产份额分配协议》的模板。可是，随后民间团体获取了至少一份《生产份额分配协议》中的部分内容，并推测其条目并不符合国际规范，甚至牺牲乌干达政府和公民的代价，偏袒石油企业。至少有一家私有银行（瑞士信贷）和一家私有审计企业（安永会计事务所）的分析结果支持非政府组织的立场。因此，活动家们认为应该公布《生产份额分配协议》，以帮助推动未来的谈判。

值得注意的是，与政府对于公布石油业《生产份额分配协议》的不情愿态度相反，在乌干达运营的一些石油企业对于向公众公布“协议”并无异议。Tullow乌干达公

司的总经理，Brian Glover，甚至更进一步，建议政府应该披露《生产份额分配协议》：“随着我们离明年的生产愈发接近，有人会想，政府将表示会公布这些协议。”

至少三份关于公布石油“生产份额协议”的申请已提交至法院，其中两份在地方法院，一份在高等法院。今年早期受理的第一次案件中，地方法院偏袒政府，裁定《生产份额分配协议》保密文件按《信息自由法案》的贸易保密条例处理。法官裁定，投诉不能证明文件的公布有利于公共福祉。Daily Monitor报社的记者，Angelo Izama 和 Charles Mwanguhya Mpagi，对《生产份额分配协议》的获取申请在2007年遭到副检察长的拒绝，他们目前正计划对裁决进行上诉。

高等法院的案件由Greenwatch提交。Greenwatch是一家非政府组织，以公众利益为宗旨，专注于环境法律。Greenwatch创办者及执行长官，Kenneth Kakuru认为“生产份额协议”的内容不符合宪法的两项申请免除规定，即“妨碍国家安全或主权，或者干涉任何他人的隐私权”。他还认为，获得政府和石油企业间关于资金安排的信息对环境问题而言也十分重要。为了保护宪法中规定的清洁健康的环境的权利，公民和民间组织需要了解“生产份额协议”来评估石油项目对环境和公共健

康所造成的影响。“生产份额协议”可以展示企业是否履行了其所做出的环境承诺。此案件将在2011年裁定。

对于政府不向公众公开《生产份额分配协议》一事，许多倡议人士并不感到惊讶。进入2000年后的前几年，政府没有公布其与尼罗河电力公司应用能源系统（AES）签署的《电力购买协议》（PPA），这项协议达成将在靠近Jinja的尼罗河Bujagali瀑布处修建水力发电大坝。政府争辩，由于涉及保密性和贸易机密，该文件必须保密。在2002年，Greenwatch向法院提出诉讼。高等法院裁定，“电力购买协议”不属于宪法中信息自由部分的两个免除申请条例（届时，《信息自由法案》还未出台）。

目光投向SEC?

鉴于这些新事态，乌干达的民间团体团体也许需要将目光投向美国的《华尔街改革法案》和SEC，来获取石油企业向其政府支付费用的信息。目前，有三家石油企业获得了Albertine Graben五个区的石油和天然气开发许可（如图1）。其中，Tullow石油公司持有1区、2区和3区A（包括Albert湖的已探明石油储量）；Tower Resources的子公司，乌干达Neptune石油公司持有5区；Dominion石油公司持有4区B。

Tullow石油公司是一家全球石油天然气开采公司，其总部在英国伦敦。Tullow的第一上市是在供较小企业上市的伦敦股票交易所创业板市场，它也名列英国FTSE100指数。其第二上市在爱尔兰股票交易所。Tullow向SEC提交一定数量的报告，但其不属于在SEC注册、需提交报告的外国企业，并且没有提交年度报告。可是Tullow作为美国存托凭证（ADRs，如表三），在美国进行交

易。它与美国摩根大通银行共同发行托付证券（5千万美元）。

Tower Resources 位于伦敦，是一家独立的石油天然气公司，并在创业板上市。Dominion是一家独立的能源公司，于2004年成立，在百慕大注册，并在伦敦设有服务中心。Dominion自2006起在创业板上市。Tower和Dominion没有股份在《美国证券法》之下注册，也不属于在SEC注册、需提交报告的外国企业，并且没有向SEC提交报告。

Tullow在非洲拥有数量很大、前景良好的石油地产。新近的勘探成功，尤其是在乌干达和加纳的成功，已使Tullow成为非洲领先的独立石油企业。获得这些发现后，Tullow正试图进行自身转型，除了主要运营的资源勘探外，也将投身于石油采掘当中的可持续发展。为了加速从勘探到采掘的过程，并获得开发油田所需的专业资质和80-100亿美元的资金支持，在2010年初，Tullow提出将其在三片区域所持股份的三分之一出售给法国的石油巨头，Total S.A，另外三分之一出售给中国海洋石油总公司（中海油）。

通过向Total和中海油销售股份，Tullow向Total和中海油的股权销售被一项涉及4.08亿美元的资本收益税所搁置。涉及的争议还在解决过程中，由Tullow、Total和中海油组成的合资企业将获得政府批准。Total在SEC注册，提交年度报告，并在纽约股票交易所交易。中海油不属于在SEC注册、需提交报告的外国企业，但其通过存托凭证在美国进行交易，并向SEC提交年度报告（如表1）。

表1. 在乌干达活跃及潜在的石油企业

石油企业	来源地	在美国上市	在 SEC注册	在美国交易	向SEC提交报告
Tullow	英国	否,在AIM 上市	是	是, ARDs	是, 无年度报告
Tower Resources/ Neptune Petroleum	英国	否,在AIM 上市	是	否	否
Dominion Petroleum	百慕大	否,在 AIM 上市	否	否	否
Total S.A.	法国	是,在NYSE 上市	是	是, ARDs	是, 年度报告
中国海洋石油总公司	中国	是,在 NYSE 上市	是	是, ARDs	是, 年度报告

AIM 为伦敦股票交易所创业板市场

NYSE 为纽约股票交易所

ADR 为由某美国银行发行的托付凭证

自2010年7月21日至2011年4月，SEC有270天的时间，完善规章制度，以便执行《华尔街改革法案》的第1504章。这些制度也将有助于确保公司的报告达到标准，并遵守现行的报告协议，以推动无缝执行。在制定规定的过程中，会规定一些关键问题，尤其是范畴界定的问题——哪些企业需要执行该法案，哪些企业无需披露其支付给当地政府的费用。以下几个问题对于乌干达具有格外的重要性：

- 是否所有在美国股票证券市场进行交易的企业都必须执行《华尔街改革法案》？
- 是否所有向SEC提交报告的企业都必须披露他们的支付费用，还是只要求提交年度报告的企业进行披露？
- 是否符合规定的企业会被要求提交项目层面和地方政府层面的信息？信息是否可以合计？
- 哪些支付费用必须分别汇报？——税、费、矿区土地使用费还是其他交易费？
- 是否允许企业申请免除特定报告的提交或特定信息的披露？如果允许，企业在何种条件下可以申请免除权？

如果SEC狭义地诠释美国法律，那么Tullow、Tower和Dominion可以不需要披露他们向乌干达政府支付的费用。Total和中海油在该法案范畴之内，但如果Tullow无需执行该法案，那么尚不清楚是否需要其合资公司中的合作方披露他们的费用支出。Total和中海油是否“受控于资源采掘方”（Tullow）呢？要使得目前在乌干达运营的集团公司将来必须披露他们向政府支付的费用，SEC必须广义地诠释《华尔街改革法案》。

石油公司、子公司以及游说者们已经开始了与SEC的沟通。他们强调，从项目层面和国家层面披露公司向当地政府进行的支付信息具有竞争敏感性，可能会引起安全方面的担忧，而且有必要尊重合同及当地的法律、法规。此外，他们还认为，将此类信息纳入到审计财务报告中将造成非常昂贵的花费。分解费用信息、报告向当地政府支付的费用、执行美国法律等等各项事务的确需要新程序及数据收集和分析工具来支持，但是提高资源采掘产业中透明度和问责制的承诺、避免“资源诅咒”的承诺远远重要于完善和执行新报告程序所带来的花销。

另外，石油企业尚不清楚信息披露会对其竞争力造成怎样的风险，单位生产成本被看作是竞争力方面的主要参考指标。然而，在执行《华尔街改革法案》的过程

中，并不需要企业向竞争者披露可以计算或者评估这些成本的数据。而且，项目层面和国家层面的信息对竞争者所带来的风险经常被企业过度放大。研究表明，披露支付费用非但不会损失企业的竞争力，反而可能会降低风险。很多情况下，多数信息已经通过企业自身的关系网络以及与政府的交易被竞争者获知。

如果SEC规章制度造成《华尔街改革法案》不适用于在乌干达运营的所有或许多石油企业，民间团体则需要向其它地方寻求支持。欧盟、英国、西班牙、加拿大、澳大利亚、香港、上海和其他地区正在考虑，或已经通过了与《华尔街改革法案》中的采掘业条例相类似的措施。由于Tullow、Tower和Dominion是伦敦股票交易所创业板的上市公司，英国的股票市场规定对于乌干达有特殊的重要性。

Publish What You Pay (PWYP), Revenue Watch Institute和其他组织正在倡导国家股票市场管理部门要求所有上市石油、天然气和采矿企业披露他们的费用支付情况。在英国和其他欧盟成员国，尽管各国有权推行本国条例，但上市法规由欧盟统一规定管理。一份《2004年欧盟透明度责任指南书》（TOD）呼吁各成员国推动在欧盟的股票交易市场上市的采掘企业披露他们向政府支付的费用，并具体指出，“对于那些获得了在规范的股票市场进行交易资格的、并且主营业务为采掘业的发行方，各受母国应鼓励其在年度财政报告中披露向政府支付的费用。各国还应遵照在各种国际金融论坛讨论中建立的框架，鼓励提高此类费用支付的透明度”。尽管包

表4。| 何谓美国托付凭证？

美国托付凭证（ADR）1是由某美国银行发行的可转让凭证（或股票），银行代表外国企业一定数额的股份，该外国企业在诸如纽约股票交易所和纳斯达克证交所的美国交易所交易。托付凭证由托管银行或经纪公司在美国发行并担保，与在美企业的股票一样，在美国金融市场上被认购和销售。

建立ADR项目的国际企业有权在多种ADR中进行选择。二级（上市）和三级（新股）托付凭证项目要求外国企业在SEC注册，并提交年度报告（不受保证的项目和一级（场外交易市场）ADR项目对于向SEC提交报告只有最小要求）。

许多非美国企业通过使用ADR，在美国股票交易所交易其股票。ADR使得美国投资者在认购外国企业股份时，免去了跨境和外汇转换带来的风险或不便。ADR以美元计价和支付股息。

1. 美国证券交易委员会，美国托付凭证，可参照<http://www.sec.gov/answers/adrs.htm>。

括英国和西班牙在内的几个成员国已趋向于批准相关的国内法规来予以配合，但此呼吁不具有约束力或强制性。

英国金融服务局（the Financial Service Authority），相当于美国的SEC，负责规范英国的金融服务行业。2006年，创业板市场引入了一项新准则，规定所有上市的采掘企业“披露申请方或或申请方代表因资产收购或资产维护，向任何政府、监管部门或类似机构支付的总计超过1万英镑的费用”。近日，一份更为全面有力的草案正在接受讨论。这份已经被纳入伊莉莎白女王2010年5月25日讲话的《金融服务业管理法》。相当于美国的《华尔街改革法案》，被纳入伊莉莎白女王在2010年5月25日的讲话当中，目前正等待议会审核。除Tullow、Tower、Dominion和Heritage外，包括Gazprom, Anglo American and Xstrata在内的数家全球最大的能源和矿产企业也在伦敦股票交易所上市。英国的规章制度也有助于确保在SEC注册的企业享受公平的竞争环境。

《华尔街改革法案》是否能够成为一次提高乌干达石油部门透明度和问责制的有利机会，很大程度上取决于用以执行第1504章的SEC规章制度。如果SEC的准则制定过程能够建立起覆盖广泛的授权制度，那么它将成为协助健全乌干达的收益管理体系、促进有效的再投资以及与腐败做斗争的重要一步，而腐败是导致资源财富和减少贫困及经济增长之间脱节的直接因素。如果SEC最终制定的准则是基于对《华尔街改革法案》中透明度条例的狭义诠释，那么当地非政府组织也许需要将目光投向英国来帮助乌干达避免资源诅咒现象，并推动英国议会通过《金融服务业管理法》。

ABOUT THE AUTHORS

Peter Veit is a Senior Fellow and the Director of the Equity, Poverty and Environment initiative in the Institutions and Governance Program at WRI, pveit@wri.org.

Carole Excell is a Senior Associate for The Access Initiative in the Institutions and Governance Program at WRI, cexcell@wri.org.

Alisa Zomer is the Program Coordinator for the Institutions and Governance Program at WRI, azomer@wri.org.

尾注

1. H.R.4173 - 《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》，国会图书馆，详见：<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:6:./temp/~c11120UjSR::>
2. Lissakers, Karin, “Wall Street Reform Includes Big Steps on Oil and Mining Transparency,” Huffington Post, 15 July 2010, 详见：http://www.huffingtonpost.com/karin-lissakers/wall-street-reform-includ_b_643399.html.
3. Firger, Daniel, “Lifting the Resource Curse: Will Dodd-Frank Do the Trick?” Huffington Post, 28 September 2010, 详见：http://www.huffingtonpost.com/daniel-firger/post_945_b_741761.html.
4. 奥巴马在“千年发展目标峰会”上的发言，2010年9月22日，详见：<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/September/20100922172556su0.2969934.html>.
5. Albertine裂谷从Albert湖的北端延伸到Tanganyika的南端，并横跨乌干达、刚果民主共和国、卢旺达和赞比亚的部分地区。
6. 石油开采区已在刚果民主共和国的Albertine Graben 建立，但尚未钻采。
7. Wafula, Walter, “Uganda: 2.5 Billion Barrels of Oil Discovered – Tullow,” AllAfrica.com, 3 September 2010, 详见：<http://allafrica.com/stories/201009030052.html>.
8. 《2009年国内生产总值报告》，世界银行，详见：<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>
9. 2009乌干达家庭调查，乌干达国家统计局，详见：<http://www.ubos.org/?st=pagerelations2&id=11&p=related%20pages%202:Uganda%20National%20Household%20Surveys>.
10. 在乌干达第二大保护区，伊莉莎白女王国家公园，的Dura有石灰石矿产开采在进行。
11. 六个国家是南非（2000），安哥拉（2002），津巴布韦（2002），乌干达（2006），埃塞俄比亚（2010）和利比亚（2000）。然而，津巴布韦的法律起初被用作限制“信息公开”，所以不算作“真正的”《信息自由法案》。
12. 乌干达《信息自由法案》，Human Rights International, 19 July 2005, 详见：http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/uganda/uganda_ati_act_2005.pdf.
13. 《信息自由法案》第5章（1）指出，“每一个公民对政府或任何公共机构持有的公共信息和记录有知情权，其公开有可能妨碍国家安全和主权、或干涉任何他人隐私权的信息除外”。为加快该法案实施的规章制度正在准备当中。
14. 《乌干达国家石油和天然气政策》，2008年2月，详见：<http://conserveuganda.files.wordpress.com/2010/06/national-oil-and-gas-policy-for-uganda.pdf>.
15. 关于“采掘业透明度倡议”的更多信息，详见：<http://eiti.org/>.
16. “Museveni’s Voluminous 2009/2010 New Year Message.” Buganda Post, 1 January 2010, 详见：<http://www.bugandapost.com/main/archives/1015>.

17. “President Museveni Opens NRM Conference In Entebbe, Clarifies On Gay Claims,” State House Republic of Uganda, 12 January 2010, 详见: <http://statehouse.go.ug/news.php?catId=1&item=719>
18. “Oil companies punch hole in secrecy over agreements,” The Independent, 5 July 2010, 详见:
19. http://www.independent.co.ug/2011/index.php?option=com_content&view=article&id=3125:oil-companies-punch-hole-in-secrecy-over-agreements-&catid=54:business-news&Itemid=172.
20. 《1964国家机密法案》(Ch302), 乌干达法律信息中心, 详见: http://www.ulii.org/ug/legis/consol_act/osa1964156/.
21. 一些倡导人士认为,《2000证据法》与《1995议会(权利和特权)法案》与《信息自由法案》相矛盾
22. “RWI Comments on Uganda’s Draft Petroleum Bill,” Revenue Watch Institute, 8 July 2010, 详见: <http://www.revenuewatch.org/uganda-petroleum-bill>.
23. “Comments on the Uganda Petroleum Bill,” The Harriman Institute, Columbia University, 18 June 2010, 详见: http://www.ulii.org/ug/legis/consol_act/osa1964156/.
24. Edwards, Jocelyn, “Uganda: New Oil Bill Promotes Corruption,” *allafrica.com*, 31 May 2010, 详见: <http://allafrica.com/stories/201006020721.html>.
25. 第153章规定,“(1)石油开采许可和石油生产许可持有者应当在乌干达当局保留地址,通报当局”,并在大量石油事件上“完善和精确含有所有详细情况的记录”。第155章提供了一份持有者必须“在乌干达保留地址,并通报当局”的附加信息清单。第153章也指出,“(3)在原油和天然气交易、原油冶炼、天然气加工、运输和储藏领域的许可持有者应当在乌干达保留地址,通报当局”,并在相似的石油事件上“完善并准确记录”。
26. 而且,第153章指出,石油开采或石油生产许可持有者需要向政府提交另外的信息:“(3)依据当局可能指示的方式,许可持有者应向当局提交。”
27. 第156章指出,“部长应当根据数据和商业利益的保密性,以及与2005年《信息自由法案》的一致性,向对公众公开信息”,包括“所有协议、许可和任何修正案的细节”,以及获批的区域开发规划。
28. 第158章规定,“除在该法案和2005年《信息自由法案》下提供的信息外,由许可持有者提交到政府的所有信息都应得到保密,任何一方不应向第三方再次提供或公开,除(a)许可持有方在事先获得政府书面同意后的公开,或者(b)在事先得到许可持有者书面同意的情况下,政府对信息相关领域提出放弃,并对信息公开。”
29. 第84章规定,“(1)…依据部长要求的情况和条件,每一个许可持有者需要向部长提交所有关于许可持有者运营的信息,以便部长授权的人员对设备、记录和账户进行检查。(2)按名目向部长提交的信息(1),应当在许可或其他协议中指明的时间段内予以保密。”
30. 第19篇文章,“Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation,” 1999, 详见: <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
31. 第165章规定,“(1)…除非获得许可持有者的同意,在本法案下提供的任何信息或任何报告中的信息不应向除部长或公共服务部门人员以外的任何人公开。”并且,“(3)任何违反名目的个人(1)将获被判刑,并受到不超过500货币数,或不超过五年的监禁,或两者兼施的判处。”
32. 在许多《信息自由法案》中,“有条件的”是根据某类标准而定,这类标准经常通过使用“妨碍”或“严重影响”等词条来表明。
33. 第27章规定,“(1)…信息职员应当拒绝对包含以下内容的信息的要求-(a)第4章定义的财产权信息;(b)其公开有可能有损公共部门利益或正常运转的科学或技术信息;或者(c)由第三方秘密提交的信息,其公开将相当程度上导致-(i)第三方将在合同或商业谈判中处于不利地位;或(ii)将妨碍第三方的商业竞争。”
34. 第28章规定,“(1)信息职员-(a)应当拒绝对信息的要求,如果该记录的公开将对第三方在某协议方面的秘密职责受到破坏;或者(b)可以拒绝对某部门记录的要求,如果该记录包含了由第三方秘密提供的信息-(i)而对其公开将相当程度上妨碍类似信息,或来自同一源头的信息,的后期提供;以及(ii)如果该信息属于公众利益,应继续提供类似信息或来自同一源头的信息。”
35. 第34章规定,“在本章节的情况下,信息职员应当提供涉及公共部门的记录,否则严令禁止,包括如果(a)公开该记录将以下事件的证据-(i)对于法律的严重违反或没有执行;或者(ii)紧迫或严重的公共安全、公共卫生或者环境危机;以及(b)公开该记录所带来的公共福祉大于相关条文所防范的损害。”
36. 六十名议会成员在请愿书上签字,要求政府公开《生产份额分配协议》。出处同上, 19.
37. 《生产份额分配协议》是由政府和资源采掘公司(或公司集团)签署的一类普遍类型的合同,涉及双方如何分配从该国采掘的资源(通常为石油)。
38. 政府希望在2010年末重新向开采企业发放许可,目前已有至少60家企业表示出竞标土地的兴趣。
39. 乌干达公民社会石油联合会,“Contracts Curse: Uganda’s oil agreements place profit before people,” February 2010, 详见: http://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/uganda/Cursed_Contracts_Uganda_PLATFORM_CSCO_Tullow_Heritage_2010_February.pdf.
40. Heritage Oil, 瑞士信贷, 2009年4月22日, 详见: <http://www.scribd.com/doc/15566382/Credit-Suisse-Heritage>.
41. 安永会计事务所,“Review of Oil Explorations of Activities in Block 3A,” 2006年10月至2004年9月, 详见: http://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/uganda/090407_Heritage_Oil_Audit_

MEMD_Ernst&Young.pdf.

42. 同上, 19
43. 关于Daily Monitor 的更多信息, 详见: <http://www.monitor.co.ug/>.
44. Edwards, Jocelyn, “Uganda: Court’s Decision On Secret Oil PSAs May Be Unconstitutional,” *allafrica.com*, 17 February 2010, 详见: <http://allafrica.com/stories/201002170338.html>.
45. 关于Greenwatch的更多信息, 详见: <http://www.greenwatch.or.ug/>.
46. 出处同上, 44
47. 关于Tulow Oil的更多信息, 详见: <http://www.tulloil.com/>.
48. 关于伦敦股票交易所的更多信息, 详见: <http://www.londonstock-exchange.com/home/homepage.htm>.
49. 关于FTSE100指数的更多信息, 详见: <http://www.ftse.com/>.
50. 国际注册和报告企业, 美国证券交易委员会, 详见: <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/internatl/companies.shtml>.
51. 企业搜索, 美国证券交易委员会, 详见: <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1145678/000119380510001133/0001193805-10-001133-index.htm>.
52. 关于美国摩根大通银行的更多信息, 详见: <http://www.jpmorgan-chase.com/corporate/Home/home.htm>.
53. 关于Tower Resources的更多信息, 详见: <http://www.towerresources.co.uk/>.
54. 关于Dominion Petroleum的更多信息, 详见: <http://www.dominion-petroleum.com/>.
55. 关于Total Oil的更多信息, 详见: <http://www.total.com/>.
56. 关于中国海洋石油总公司的更多信息, 详见: <http://www.cnooc.com.cn/>.
57. 2009年, Tullow耗资14.5亿美元, 从一家加拿大石油公司, Heritage Oil手中购买了位于乌干达的资产, 其中的一半股份在1区和3区A, 后者包括了蕴藏4亿桶“Kingfisher”的油田。这笔交易由苏格兰皇家银行提供14亿美元的贷款所支撑。然而, 乌干达政府表示, 直到Heritage/Tullow首先支付了4.08亿的资本收益税, 交接过程才告完成(因此, Tullow-Total-中海油的合资企业不能向前推进)。(之前, 在2006年9月, 位于澳大利亚的Hardman Resources以11亿美元的价格, 将其在乌干达的利益出售给Tullow; 而乌干达政府未向这笔交易征税。)争议尚未解决, 并且, 2010年8月, 乌干达政府从Tullow收回Kingfisher油田(许可证载2010年2月已过期)。作为收回过程的一部分, 能源部部长要求Tullow依据环境影响评估中的要求, 对油田进行恢复。目前, 在乌干达政府内部有推动要将3区A分配给中海油, 或上海石油化工总公司, 而非Tullow。中国石化公司属于在SEC注册、向其提交报告的外国公司, 提交年度报告(Form 20-F)并在纽约股票交易所上市。它是中国第一家在香港、纽约、伦敦和上海上市的公司。在8月份, 中国石化公司的官员访问了乌干达, 据推测是为了讨论这次的交易。可是, Tullow的勘探总监, Angus McCross, 说Tullow从Heritage处的购买已经完成, 而且向Total和中海油分别出口1区、2区和3区A三分之一股份一事也将随即举行。他补充道, 税收争议引起了一些项目搁置, 但他们搁浅将于2011年第四季度前生产乌干达第一桶石油的计划。
58. 中国海洋石油总公司备案, 美国证券交易委员会, 详见: <http://www.sec.gov/Archives/edgar/>



法国道达尔石油公司在坎帕拉的加油站, 2010年 (摄影: Alisa Zomer)

- data/1095595/000095010310002653/0000950103-10-002653-index.htm.
59. Form 20-F中国海洋石油总公司, 美国证券交易委员会, 2009, 详见: http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1095595/000095010310001157/dp17202_20f.htm.
60. Intermon Oxfam comments on IASB Discussion Paper Extractive Activities, Oxfam International, 30 July 2010, 详见: http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/BDB3488A-67F4-41F8-87B8-2E24257B90C7/16026/20100730150711_IntermonOxfamresponsetoIASBIFRS6.pdf.
61. Haufler, Virginia, "Disclosure as Governance: The Extractive Industries Transparency Initiative and Resource Management in the Developing World," Global Environmental Politics, August 2010, 详见: http://muse.jhu.edu/login?uri=/journals/global_environmental_politics/v010/10.3.haufler.pdf.
62. 上市企业的透明度准则, 欧盟, 详见: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transparency/index_en.htm.
63. Collier, Paul, "Tackling corruption will fast-track progress on the millennium development goals," [guardrain.co.uk](http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/sep/22/millennium-development-goals-resources-corruption), 22 September 2010, 详见: <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/sep/22/millennium-development-goals-resources-corruption>.
64. 关于Revenue Watch的更多信息, 详见: <http://www.revenuewatch.org/>.
65. 股票市场上市规章, Publish What You Pay, 详见: <http://www.publishwhatyoupay.org/en/advocacy/stock-market-rules>.
66. 出处同上, 62.
67. 《金融服务业监管草案》, 2010年5月, 详见: <http://www.politics.co.uk/legislation/economy-and-finance/financial-services-regulation-bill-21378392.htm>.
68. 《草案》待议会审核, 2010年11月, 英国议会, 详见: <http://services.parliament.uk/bills/>.

有关世界资源研究所

世界资源研究所(WRI)是一家环境领域的“智库”机构, 它不局限于研究工作, 更在积极探寻保护地球、改善人类生活的可行之道。世界资源研究院是一家环境领域的“智库”机构, 它不局限于研究工作, 更在积极探寻保护地球、改善人类生活的可行之道。

我们的使命是推动人类社会保护地球环境及其承载力, 以满足当代和后代人的需求和愿望。

人类由思想激发灵感, 受益于知识的获得, 并被进一步的理解推动着去改变, 因此世界资源研究所为政策和体制的变革提供, 并帮助其他机构提供, 客观信息和切实可行的建议, 促进环境呼吁和社会公平发展。

WRI围绕四个主要目标组织工作:

- **人与生态系统**: 逆转生态系统的快速衰退, 确保其有能力提供人类提供所需商品和服务。
- **通道**: 保证公众获取与自然资源和环境相关的信息和决策。
- **气候保护**: 保护全球气候系统免受温室气体排放的进一步伤害, 帮助人类与自然世界适应不可避免的气候变化。
- **市场及企业**: 指导市场和企业去拓展经济机会并保护环境。



Copyright 2011 World Resources Institute.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative Works 3.0 License. To view a copy of the license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.