



第六十四届会议

第二委员会

议程项目 58(b)

发展方面的业务活动：南南发展合作

2009 年 11 月 16 日卡塔尔常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函附上 2009 年 10 月 12 日至 15 日在内罗毕举行的第二次石油和天然气管理问题高级别会议的摘要报告(见附文)。

内罗毕会议的目的，是把南方石油和天然气生产国在 2007 年由卡塔尔国主办的第一次南南高级别会议上开展的合作继续下去。

两次会议的目标，都是在南方的石油输出国——包括经营多年富有经验的输出国，和今后若干年内会成为石油和天然气输出国的新兴石油经济体——之间交流经验。内罗毕会议的与会者来自各国的石油、能源、财政、规划等部，以及国有石油公司、主权财富基金和其他公共部门领域。会议的两个重要目标是：

- 让出席会议的新的和经营多年的石油和天然气生产国能有效地、富有成果地交流经验和最佳做法；
- 通过对话逐渐形成石油和天然气发展南南合作的长期持续网络。这个网络将向进入这个部门的新来者提供援助，帮助它们确定和应对在油气管理方面遇到的挑战以及相关的机构空白点和弱点。

内罗毕会议是在肯尼亚政府、联合国开发计划署南南合作特设局和联合国开发计划署(开发署)肯尼亚国家办事处密切合作下举办的。

与会者包括主管油气资源、财政和规划等部的政府高级决策者以及国有石油公司的代表。此外，出席的还有几位部长、副部长和议员，表明了会议所受到的高度重视。



与会者坦率地讨论了他们面临的挑战，包括如何谈判公平、实在的合同，如何防止石油和天然气收入管理不当，和如何应付政府、石油公司以及特别是当地人民的“期望”。

在这方面，与会者重申，重要的是，各国要将石油部门视为整个经济的一部分而不是孤立地来管理。

他们认可利用石油基金或主权财富基金作为确保稳当宏观经济管理的一种重要然而还不足够的机制，并同意认为这种基金有助于使石油收入得到有效的长期利用。

现有的和新兴的石油生产国都很关心的另一个专题是，它们可以多快引入多少“当地含量”。

受到很大关注的是，现有的石油和天然气生产国如何能够帮助新兴生产国加强它们在这个部门的能力。为此目的，许多国家举行了各种各样的双边讨论，一些现有生产国表示欢迎新兴生产国的代表前去进行考察和其他交流。那些经营多年的南方石油生产国似乎都很希望新的生产国能够更好地了解它们如何管理自己的油气部门。

鉴于石油部门的重要性，我谨请秘书长将本函及其附件作为大会议程项目58(b)的文件分发。

大使

常驻代表

纳西尔·阿卜杜勒阿齐兹·纳赛尔(签名)

附文

肯尼亚共和国政府/
开发署南南合作特设局

第二次石油和天然气管管理问题
高级别会议
2009年10月12日至15日
肯尼亚 内罗毕

摘要报告

纽约
联合国开发计划署
南南合作特设局

2009年11月

目录

	页次
一. 导言	5
二. 讨论主题	6
内罗毕会议的战略背景	6
会议讨论的主要专题	7
管理和满足国家政府、国际石油公司和当地人民的“期望”	7
石油基金(主权财富基金)的可选做法和模式	8
管理石油和天然气收入的财政政策	9
石油和天然气合同所涉的财政问题	9
在发展油气部门时扩大“当地含量”	10
联合开发协议引起的法律、政策和实际问题	11
企业的社会责任	12
环境管理方面的最佳做法	12
石油和天然气生产国的碳排放权市场和交易	13
石油和天然气有效管理能力的建设	14
三. 会议成果和主要建议	15
附件	
南南合作促进石油和天然气有效管理内罗毕声明	17

一. 引言

本报告是第二次石油和天然气管理问题南南高级别会议的摘要记录。会议由肯尼亚政府主办，于 2009 年 10 月 12 日至 15 日在内罗毕举行。会议聚集了来自非洲、亚洲和拉丁美洲 60 个国家的高级官员以及联合国机构、其他国际组织、各国驻内罗毕大使馆和肯尼亚公私部门多个机构的代表。内罗毕会议的目的，是把南方石油和天然气生产国在 2007 年由卡塔尔国主办的第一次南南高级别会议上开展的合作继续下去。

两次会议的目标，都是在南方的石油输出国——包括经营多年富有经验的输出国，和今后若干年内会成为石油和天然气输出国的新兴石油经济体——之间交流经验。内罗毕会议的与会者来自各国的石油、能源、财政、规划等部，以及国有石油公司、主权财富基金和其他公共部门领域。

内罗毕会议是肯尼亚政府、开发署南南合作特设局和开发署肯尼亚国家办事处密切合作举办的。

在开幕式上，一些特邀知名人士和高级官员作了演讲，他们评论指出，会议进行的讨论很重要，交流在石油部门管理方面的经验和成功战略也很有必要。

肯尼亚能源部长 Kiraitu Murungi 阁下向会议出席者表示感谢，并向与会者表示欢迎。他指出，在过去 5 年里，肯尼亚加大了寻找石油和天然气的力度。邻近国家最近发现了石油蕴藏，所以肯尼亚也很可能不久就会有所发现。部长说，这次会议是一个很好的机会，让肯尼亚为找到石油做好准备；肯尼亚希望管理好任何石油和天然气资源，以利于本国人民。虽然石油和天然气生产曾被人权侵犯、暴政、贪污腐败、内战等联系在一起，但是石油和天然气可以、而且应该处在非洲改革的中心地位。

开发署南南合作特设局局长周一平先生向与会者表示欢迎，向会议的所有出席者表示感激，并向主办国肯尼亚政府表示感谢。他为会议提出两个重要的目标，就是：

- 让出席会议的新的和经营多年的石油和天然气生产国能在以石油和天然气促进千年发展目标和其他可持续发展目标的实现方面，有效地、卓有成效地交流经验和最佳做法；
- 通过对话逐渐形成石油和天然气发展南南合作的长期持续网络。这个网络将向进入这个部门的新来者提供援助，帮助它们确定和应对在油气管理方面遇到的挑战以及相关的机构空白点和弱点。

肯尼亚副总统 Stephen Kalonzo Musyoka 阁下代表肯尼亚总统 Mwai Kibaki 阁下致词，向与会者表示欢迎，并说，肯尼亚很荣幸担任这次会议的东道国。他

表示，石油和天然气是经济发展的一个关键构成部分，在 2020 年将占全球能源消耗量的三分之二。将来对石油需求的增加，大部分将来自发展中国家。这就是为什么南南合作那么重要：具有石油和天然气生产专门知识的国家可以帮助其他国家，特别是在同外来投资者进行谈判的时候。在培训石油部门学生、分享合同谈判信息、宏观经济管理等方面，南南合作也非常重要。

肯尼亚副总统又指出，与会各国固然都想鼓励对石油和天然气部门的投资，但是也必须参照最高的国际标准来考虑环境和社会问题，在谋求收入最大化和确保环境保护两者之间达致适当的平衡。他说，南方国家要一起努力，抑制气候变化的不利影响。

他还表达了肯尼亚政府认为这次会议所能带来的明显好处和预期成果：(a) 对石油和天然气管理方面的各种问题和挑战形成一种共同的了解，以期改进日常管理工作；(b) 与其他国家的石油和天然气部门对应单位建立网络关系，以便持续地进行沟通和合作。

最后，副总统重申了南南合作的重要性，然后宣布会议正式开幕。

二. 讨论主题

内罗毕会议的战略背景

内罗毕会议召开之际，大多数与会国家，无论是经营多年的石油生产国还是新兴的油气输出国，都因为全球经济和金融危机触发油价严重波动而大受影响。在 2008 年不到 6 个月的期间，世界油价从涨到接近每桶 150 美元，跌到低于每桶 40 美元。这场经济衰退表明，从许多不同的角度——眼前引起关切的环境问题、发展方面的需要、日益受到关注的全球变暖长期问题、可开采的石油和天然气储藏量越来越少等等，都可以看到，能源已经成为全球议程上的一个关键性的问题。

与此同时，虽然当前的全球经济和金融危机或许影响到这些趋势和问题，但是并没有改变南方现有的和新的石油和天然气生产国所面对的基本挑战。从长期来说，发展中国家这个新的石油迅速发展期，既有潜在可能带来巨大机会，也有可能带来巨大危险——就是国际媒体常常说的“石油诅咒”。

历史显示，石油美元不一定能够帮助发展中国家减少贫穷；有了石油美元实际上反而使贫穷情况恶化、收入更不平等的例子很多。所以，对于可持续、公平的经济的发展，石油收入既不是必要的、也不是足够的条件。慎重的投资、敏锐地注意实行稳当的宏观经济和治理政策，是成功的石油和天然气输出国所共同具有的要素。

如当前的全球衰退所表明，即使是成功的油气经济体，也必须根据国际市场情况的变化，不断地调整和修正它们的政策。

会议讨论的主要专题

根据早些时候同特邀与会者的通信，并且鉴于会期较短，决定把会议内容集中在为数不多的几个专题上，以便能够更深入地进行讨论和交流经验。这些专题是由特邀专家或者各国愿意分享其本国经验或观点的代表提出的。在会议的第四天举行分组会，以便就先前在全体会议讨论中提出的要点和问题进行进一步辩论和意见交流。所选的专题是：

- 管理和满足国家政府、国际石油公司和当地人民的“期望”；
- 石油基金(主权财富基金)的可选做法和模式；
- 管理石油和天然气收入的财政政策；
- 石油和天然气合同所涉的财政问题；
- 在发展油气部门时扩大“当地含量”；
- 以联合开发区方式开发共有资源的问题；
- 企业的社会责任；
- 环境管理方面的最佳做法；
- 从石油和天然气生产国来看碳排放权市场和交易。

下面是在全体会议讨论和分组会深入讨论中提出来的一些突出重点和关键要点。

管理和满足国家政府、国际石油公司和当地人民的“期望”

讨论中强调了了解石油投资者与东道国政府和当地人民的互动关系的重要性。一定要明白，每个利益攸关方有其不同的要求和期望。在订立合同时，东道国和石油投资者的目的往往是不同的；同样，东道国和投资者各自有一套不同的需求要去满足。

政府所作努力的第一优先，是谋求促进其石油资源和蕴藏的开发。所以，它们自然就希望增进获得现代技术的机会，和促进技术转让。政府希望提升机构管理能力，并从开发资源获得尽可能多的收入。大多数政府(只有极少数例外)都试图鼓励私营部门投资的流入，并同国际石油公司建立长期关系。对于有意吸引投资者的国家，有一些重要的因素能使它们对投资者具有更大吸引力：履行合同的历史，国内的政治稳定，开放的经济，一支具备技术能力的劳动队伍，和一个有效率的监管制度。

讨论中有人指出，投资者的目标，是通过扩大储备存量分散其资产基础，以及尽量减少基本建设成本和营业成本，同时尽量提高利润和业务自由度。所有营

业公司都关心它们业务所在的资源丰富国家里的透明度、公平性和竞争性等问题。它们很自然地希望在责任上，就是说在风险与报偿的比例上，有一个合理的限制。外国投资者一般关心的主要问题有三个：(a) 政府介入石油部门的程度，以及政府在石油部门的财政能力；(b) 该国石油被外国拥有的程度；(c) 过去外国投资在该国成功的程度。

有人指出，与私营石油公司不同的是，国有石油公司可能负有不同的责任，甚至在不同的国有石油公司之间，在政策和管理上也有很大的不同。国有石油公司为其本国政府服务，一般有三个主要目标：(a) 在石油供应上减少对外国的依赖；(b) 为本国政府提供一个了解石油工业的“内线窗口”，以便政府官员能够判断多国公司在特定国家里的表现；(c) 确保国内供应在原油生产、提炼和销售各个阶段的连续性。

讨论中举出了几个里海区域国家的例子：阿塞拜疆的英国石油公司、土库曼斯坦的布伦能源公司和哈萨克斯坦的 KazMunaiGaz 公司。在这三个国家(其他石油生产区域无疑也是一样)，都有两个必须面对的根本问题：油气资源对里海国家的经济和经济发展的影响，和油气财富的管理。这两个问题对该区域有关键重要性，特别是为了要管理好公司与政府之间的期望。

石油基金(主权财富基金)的可选做法和模式

石油基金——现在常常称为主权财富基金——正在渐渐成为管理石油收入的一种常用宏观经济工具。分组会讨论了石油基金管理方面的最佳国际做法以及石油收入稳当管理的主要原则，特别突出保持明确责任线和确保透明度等原则。应当明白的是，石油基金并不能取代稳当的财政管理，设计不当的基金有可能弊大于利。

成功的基金的特点包括：基金的管理是财政政策和宏观经济框架的整体部分，良好治理，透明度，以及在基金的总所有者(通常是政府)与负责执行投资战略的业务管理部门之间明确划分各自扮演的角色。石油基金可以在变化不定的石油生产和价格之间起缓冲的作用，是避免“石油诅咒”的一种有用的储蓄工具，并能确保今世和后代都能享受到石油收入带来的利益。关于主权财富基金的《圣地亚哥原则》被称为一种稳当的做法，处在任何发展水平的国家都有予以实行的潜在可能。

讨论中介绍了过去几年中开始运作的两个成功的石油基金的个案研究，一个在东帝汶，一个在阿塞拜疆。两个基金目前都管理着几十亿美元的资产，在实行独立管理和信托高标准方面取得了显著成功。东帝汶的石油基金是 2005 年设立的，现值已达到 51 亿美元，为该国非石油国内生产总值的 10 倍多。阿塞拜疆的国家石油基金设立于 1999 年，现在存款超过 120 亿美元。两个基金的存款都投资于全球市场，以期在可接受的风险范围内获得最大的收益。以阿塞拜疆的基金为例，在处于衰退的过去一年(2008 年)，它的投资赚得约 3.5% 的利润，超过许

多私营投资公司的盈利。此外，两个基金都是本着“为未来世代储蓄”的原则来管理，因此任何一年的支出只占总款额的很小一部分。

管理石油和天然气收入的财政政策

讨论中提到几个考虑因素，可以用来指导拥有新兴石油和天然气部门的发展中国家如何实行稳当的财政政策，包括要有财政可持续性和健全的治理，以及要把代间公平当作财政政策的核心原则。财政决策者还需要及时获得与石油和天然气有关的事态发展信息，以便作出正确的决定。

讨论集中在拟订财政政策的关键指导方针：

- 持续的高财政亏损会损害长期增长；所有国家对其石油和天然气收入都必须逐渐实行可持续的财政政策。
- 公债应当维持在一个可持续的水平。
- 经济不应单单依赖油气资源；一定要多元化。
- 要把一个国家的石油基金政策及其政府的预算和支出政策慎重地结合起来，并确保透明度。

讨论中指出，处理预期的石油和天然气收入的良好财政政策有5个成功因素：(a) 财政、经济和能源政策协调一致；(b) 实行基于奖励措施的公共支出制度，以提高公共开支的质量；(c) 促进国内增值；(d) 实行经济和政治改革；(e) 要公开、透明。

讨论中突出了石油和天然气输出国未来几年在财政政策方面会遇到的几项关键性挑战：

- 首要的财政和经济挑战是，在当前以油气导致的环境退化、低生活水平、大规模失业和社会冲突为特点的环境内，如何协调一致地致力于高效有效地管理好公共油气财富，以此作为实现可持续经济自由和改善人民生活的坚实基础。
- 很明显，石油和天然气生产国和输出国的财政政策问题不仅复杂，而且具有政治争议性，因为这些问题涉及到一系列不一定是相辅相成的经济、社会、政治和环境目标。

石油和天然气合同所涉的财政问题

分组会讨论了石油和天然气合同对投资者/营业公司和国家政府引起的一些问题和意外的后果。讨论的关键主题之一，是要“意识到合同中含糊的或者遗漏的条款”，以及“第一次就要做对”。会上审视了一些高级石油合同的特点，包括累进财政条款、“R”因素、收益率条款、意外利润税(价格上限)、实际权益费率

(政府多快可以得到收入的一部分)，以及为了保持低成本而向投资者提供的奖励(节余指数)。分组会还集中讨论了当地含量和基础设施条款的必要性。不过，一个国家在合同谈判中的实力受制于各种边界条件、预期成功率(实际找到可开采而又有利可图的石油和天然气的机会)和市场准入，而在某些国家，如果这些资源要花很大成本来开采的话，还要看这些油气资产预期能带来多少经济收益。

讨论中还谈到下列关键点：

- 可持续的协议必须是累进的，当利润增加时，政府在利润中所占的份额(利润或收入额的百分比)也增加。当今的大多数制度却是递减的。
- 可持续的协议还必须给予政府较高的实际权益费率(早日有钱到手)——如果政府有此需要的话(有的不需要)。
- 可持续的协议还必须给予投资者分得利润的机会，因为投资者担负相当大的风险，而且当今的财政条款对投资者有很高的要求。
- 如果协议被任何一方视为不公平，就会在本质上变得不稳定。
- 与此同时，如果就在发给许可证之前还要就合同条款进行重新谈判或修改，会有内在的风险，所以在签订合同(分配过程和颁发许可证)之前必须进行非常谨慎的分析。
- 如果从发现蕴藏到开始生产要等很长时间，也会引起问题。这叫做“存栈”。没有什么比发现之后几十年还不开发更令一个政府感到沮丧失望的了。投资者可以等到对他们最有利的时机，但是政府很难在谈判合同时写入“不用就报废”的条款。
- 现在发现的石油蕴藏规模比以前的小，这对拟订石油和天然气协议也有影响。因此，政府(特别是新兴石油和天然气生产国政府)要充分了解全面展开石油和天然气商业性开采的时间进程和所涉的财政问题。

在发展油气部门时扩大“当地含量”

当地含量，就是利用多国石油公司和它们的国际承包商所提供的机会和优势，将当地能力推动起来，加快当地、区域和本国在特定优先领域的发展。分组会与会者都同意，虽然当地含量主要是为了让当地供应商有机会参与石油和天然气合同，但是应当更为全面一体地看待这个问题。全面一体的政策，就是在制定实地开发项目的当地含量目标时，要考虑到当地所具有的工业能力、技术能力、基础设施和财政制度。他们还同意，要对整个价值链进行细致的研究，确定在哪一个环节提取增值能为本国经济带来最大好处。某个国家可能会发现把重点放在从实地开发项目提取最大增值比较好，另一个国家可能以炼油等下游活动为重点，又另一个国家则可能以“气变电”项目来提取最大增值。

从政策角度来看，政府的责任是规划前进的方向，所以要从价格竞争力、项目实施和透明度等方面考虑，制定出能够最好地利用当地含量的法律框架。与此同时，政府固然有合法理由在拟订当地含量战略方面发挥作用，但是当地含量目标可能会受制于政府决策不力、体制软弱无力，以及与基于自然资源的经济有关的公平问题。

尽管如此，石油和天然气部门的当地含量可以刺激基础设施投资、农村发展，以及钢铁、海运、电力、银行业、保险业等相连部门和中小型新企业的增长。总结来说，有助于制定成功的当地含量条款的因素之一是，要对两个方面的情况有较好的了解，一方面是石油和天然气价值链及供应链，另一方面是国有石油公司鼓励(而不是强迫)同国际伙伴进行合作的能力。为了长期可持续性，必须有一个健全的商业环境，并且要认真关注各种社会问题，包括人力资本投资的问题。

联合开发协议引起的法律、政策和实际问题

这个分组会讨论了管理重叠主张地区和跨界石油资源的联合开发协议的法律基础和当前实例。广义地说，“联合开发”就是两个或两个以上对一处共有的油气藏或油气田具有合法权利的国家，正式协议按照预先安排的开采收益分享办法，合作对共有的油气藏进行勘探和开采。有人指出，在相邻国家之间，特别是非洲、亚洲和南美洲的发展中国家之间，应用联合开发原则大大胜于进行花费高昂的国家间诉讼，而更糟糕的做法则是使用或威胁使用武力来取得开发这些共有资源的机会。

有人指出，半封闭的海洋地区，例如北海、波斯湾和东南亚海域，是这种联合企业的最常见地点。近来，在加勒比海和西非洲岸外，也有一些联合开发的国家实践。有三种管理重叠主张地区和跨界油气藏的联合开发模式：

- 模式一：由一国开采资源，并向另一国支付某个比例(通常是一半)的收益。这种协议的例子包括巴林与沙特阿拉伯、卡塔尔与阿拉伯联合酋长国和伊朗伊斯兰共和国与沙迦的协议。
- 模式二：有关的国家协议要求它们每个许可证持有者签订联合经营协议，对位于重叠主张地区(如马来西亚与越南在南海的协议)或者跨越已划定的边界线(如联合王国与挪威和联合王国与荷兰在北海的协议)的共有油气藏进行开采。
- 模式三：制定一个联合体制框架，以便利合作开采位于重叠主张地区内的共有资源(如马来西亚与泰国、澳大利亚与东帝汶和几内亚比绍与塞内加尔的协议)。

又有人指出，在上述几种联合开发模式中，有许多政府所分享收益不是一定要相等的例子。收益分享比例可以根据具体情况，反映参与联合开发协议的当事

国的有形、政治和经济考虑角度。例如，澳大利亚与东帝汶的协议规定，收益的90%归东帝汶，10%归澳大利亚。

这三种联合开发协议模式的共同要素，现在都已经有很多文件资料，可供用作各国将来谈判可能的联合开发协议的基础。这方面的国际法和判例越来越多，其中1982年《联合国海洋法公约》第74条第3款和第83条第3款为谈判这种联合开发协议提供了重要的基础。

企业的社会责任

企业的社会责任，就是把社会和环境责任结合到开采业公司的业务模式里面。这在全球的重要性越来越大，因为许多公司现在认为，基于财务、业务和战略理由，这样做对业务有好处。在一个项目的生产阶段，企业社会责任方面的投资可能占公司总投资的3%到5%。政府应当在石油开发的谈判和规划阶段初期就着眼于社会和环境问题，在早期阶段就积极主动地同石油公司谈判企业社会责任方面的政策和做法。同样重要的是，从政府的角度来说，要根据明确表述的国家目标，颁行法律和条例来支助履行企业社会责任的行为。

讨论中有人指出，企业社会责任的利益攸关方和有关方数目增加了不少。社会(和环境)问题已经不再是只受到相关的政府和石油公司或企业集团关切的双边事项。事实上，利益攸关方和构成团体的数目已大大增加，所以现在对积极主动的参与性决策和透明度有程度上大得多的要求。之所以出现这种情况，是因为在发展中国家经营石油业务日益受到媒体和当地非政府组织的监督，同时地方社区也发出更大呼声，要求参与作出对他们的生活和生计产生影响的决定。

至于从私营部门的角度来看企业的社会责任，有人指出，企业不应把企业社会责任视为一种支出，而是一种能带来投资收益的投资。企业社会责任带来的主要收益之一，是减少了业务运作的风险。企业社会责任还能提高一家石油公司在东道国政府中的政治资本。

在考虑企业社会责任时，重要的是要认识到，石油公司的最高优先目标是获得投资收益。石油公司不是慈善机构，所以它们要同政府找出一个中间点，将企业社会责任放在一个介乎纯慈善机构和纯商业机构之间的位置。在政府与公司的关系上采取长期的观点，有助于建立相互间的信任和信心。

环境管理方面的最佳做法

在关于环境管理方面变化中的最佳做法的讨论中，突出提到了几种工具，其中包括：以法律登记簿的形式，为各公司提供一份关于所需遵守的法律和条例的清单；对项目进行环境筛选，确保所有利益攸关方集中注意关键的问题；增进公众参与，目的是提高公众对所提议项目的了解，并取得利益攸关方对各种问题和关切事项的意见；进行环境影响评估，明确界定和了解新的开发项目的潜在正面

和负面影响；以及制定环境和社会管理计划，以预防、减轻和监测正面和负面的影响。

最佳环保做法的一个重要因素，是认识到和了解包含政府、社区和非政府组织以及石油和天然气公司等不同利益攸关方的各种各样利益及其所起的作用。最佳做法日益成为许多公司的规范做法。更广泛地说，“环境和社会管理制度”被视为应对开采业所引起的环境和社会问题的一种越来越重要的方式。讨论中认为，金融业为了管理项目融资中的社会和环境问题而于 2006 年通过的“赤道原则”，有可能成为指导石油和天然气工业最佳做法的一个框架。

对石油和天然气部门环境管理方面的最佳做法进行审议后，特别提出下列最佳做法供在发展中国家实行：战略性环境影响评估、累积环境影响、健康环境影响评估、高效率的监管环境、公司的企业社会责任、政府能力建设、机构协调、向当地社区提供信息和沟通、环境和社会行动计划，和收入分享。

石油和天然气生产国的碳排放权市场和交易

关于碳排放权市场与气候变化的讨论首先指出，气候变化在科学上已经不再存在争议；许多决策者、学术界人士和活动分子都同意，当前的科学论断是，为了避免气候变化带来灾难性影响，必须减少二氧化碳排放以使全球升温不超过 2 摄氏度，但是驱动力已经不是这种数字。要辩论的不是气候变化的影响会不会发生，而是什么时候发生、谁会受到影响，以及可以做些什么来减轻和适应这些影响。又有人指出，石油和天然气部门固然是导致温室气体排放从而造成气候变化影响的潜在原因之一，但同时也是一种潜在的解决办法，能为石油和天然气生产国和在那些国家营业的实体提供重要的机会。

将来的受到碳排放制约的经济，很可能会为石油和天然气输出国带来重要的机会。讨论中特别突出了六个方面的机会：

- 将气候政策结合到更广泛的发展政策里面(从而比较容易克服障碍)；
- 建立有利于投资的法律和监管基础设施，以吸引技术和帮助适应变化；
- 利用志愿协议，加快将可供采用的最佳技术投入应用；
- 从事和推动新技术(包括碳捕获和存储技术)的发展和传播；
- 利用国际金融机构和私人投资提供资金，将改良的和实践证明有效的技术投入应用；
- 用石油和天然气收入的一部分来对抗这个行业造成的气候变化影响，从而帮助适应和减轻这些影响。

讨论中以发展中国家南非为例，介绍了一项气候变化和碳排放权交易的个案研究。南非受益于“清洁发展机制”所提供的机会(例如获得清洁能源)，通过一

些清洁发展机制项目，得到了创造就业、推动技术和技能转让、改善住房等好处。讨论中又认识到，一些国家、特别是非洲国家由于机构安排薄弱，加上碳排放权价格有风险，所以未能得益于清洁发展机制所提供的机会。

突出提到的其他挑战包括：

- 私营投资者不太愿意投资于非洲。
- 在清洁发展机制下实施项目的程序和方式很复杂，而且要花很长时间。
- 东道国面对很多制约因素，如机构能力薄弱、对碳排放权市场和碳抵销不熟悉。
- 登记、核实和监测减排量的费用不菲。
- 在政治可接受性(资格、核可程序)问题上，有潜在可能发生耗费的对抗性辩论。

石油和天然气有效管理能力的建设

这次为期四天的会议的主要议程项目和讨论专题之一，是对加快新兴石油和天然气经济体能力建设的迫切需要进行审议。在 2007 年于多哈举行的第一次石油和天然气管理问题南南高级别会议上，与会者指出，机构能力的不足和空白，是新兴石油和天然气生产国面临的最重要挑战。多哈会议的结论中有三项涉及新兴石油和天然气经济体遭遇到的机构和管理问题，也是为什么内罗毕会议那么专注于这个专题：

- 机构能力的不足和空白，是大多数新兴石油和天然气生产国面对的最根本的挑战。
- 在实际收到石油收入之前，要提早很多对解决机构能力上的空白给予较多的关注。
- 许多新兴石油和天然气生产国目前既没有财政能力、也没有技术能力来足够快地提高本国的机构能力，使其跟得上油气部门的扩充。

鉴于能力建设的关键重要性，南南合作特设局在会议期间推出了一个专门为新兴石油和天然气生产国设计的南南石油管理能力建设项目。项目的经费将来自一个捐赠目标为 800 万美元的油气信托基金。信托基金在内罗毕会议期间收到下列捐款：肯尼亚政府 20 万美元，利比里亚政府 20 万美元，苏里南政府 10 万美元，和开发署南南合作特设局 100 万美元。此外，肯尼亚政府表示愿意成为项目秘书处的东道国，该秘书处将监督信托基金和石油管理能力建设项目的运作。

能力建设项目的主要目标之一，是向 1 000 多名学生提供奖学金，让他们在南方一些在石油工程、资源经济学、环境管理等学科以及新兴石油和天然气生产

国需要的其他关键工作上提供专门培训的大学学习。除了奖学金之外，这个项目还将提供经费，也是在那些南方大学为高层和中层决策人员和管理人员举行短期研讨会和讲习班。

在撰写本报告时，特设局正在积极为油气信托基金征求捐款，预期这个项目在 2010 年 1 月启动。

三. 会议成果和主要建议

在会议的最后一天，与会者把注意力转向审议如何推动持续不断的南南合作机制和机会，以便分享油气管理方面的经验和最佳做法。大家的共识是，事实证明，在现有的和新兴的南方石油和天然气生产国之间持续不断地进行经验交流，对于推动改进新兴石油和天然气生产国的油气管理是有益而且有效的。在会议结束阶段，分发了一份“南南合作促进石油和天然气有效管理内罗毕声明”草案以供讨论。根据收到的评论意见，对草案作了修订，写成《内罗毕声明》定稿，作为附件列入本报告。

以下是从这次会议产生的主要建议，目的是帮助新兴石油和天然气生产国更有效地管理它们的油气部门：

- 提供支助，帮助新兴石油和天然气生产国充分了解合同的各个组成部分——包括面积分配(许可证回合)、重新谈判、仲裁/诉讼、提高石油回收等——所涉及的财政问题；
- 制定关于策略和最佳做法的研究政策导则，以具有成本效益、公平的方式应对当地含量方面的挑战，以期促进当地经济，扩大工商企业数目，创造油气部门的增值性就业机会；
- 整理在管理国家政府、国际石油公司合作伙伴和当地人民的期望方面的最佳做法。这被认为是一个关键的要求，特别是对新兴石油和天然气生产国来说，因为有了石油收入，一般民众对其生计的改变会有不切实际的预期；
- 为石油和天然气公司制定一套在各区域间一致的碳原则，包括作出明确指导，要求石油和天然气公司对项目在气候变化方面的影响给予应有的注意和减轻这些影响；
- 实施金融机构于 2006 年通过的“赤道原则”，以此作为一个可能的框架，用来指导石油和天然气工业在环境和社会管理方面的最佳做法。
- 在一年内再召开一次后续会议，汇报通过南南经验交流和能力建设项目取得的进展。

在会议闭幕式上，肯尼亚能源部长 Kiraitu Murungi 阁下致了闭幕词，向与会者表示感谢。他指出，这次会议对肯尼亚十分重要，因为该国即将展开钻探，找到石油的前景非常乐观。因此，即使肯尼亚目前还不是石油生产国，然而吸取其他南方国家的经验是很重要的。他感谢开发署适时地召开了这次会议。能源部长在结束致辞前介绍了规划和 2030 年愿景部长 Wycliffe Ambetsa Oparanya 阁下。

接着，Oparanya 部长代表肯尼亚总理 Raila Odinga 阁下宣读了闭幕词。总理的闭幕词说，他获悉会议讨论了财政政策与石油收入、合同谈判所涉的财政问题、当地含量、联合开发区、油气管理的环境和社会问题、气候变化与碳排放权市场等许多方面的问题。总理赞扬与会者尽心尽力提出了建设性、切合实际的建议。他还表示，会议的讨论表明了出席内罗毕会议的各国之间建立持续进行双边和多边合作与互动途径的重要性。他希望与会者把两年前在卡塔尔启动的讨论和经验交流继续下去。总理最后表示感谢开发署和南南合作特设局支持举办这次会议。

南南合作特设局局长周一平说，与会者在正式会议上以及在喝咖啡、用餐和晚上聚会期间抓住机会进行讨论和交流经验，表现出积极参与和强烈合作的精神，他对此表示祝贺。他说，这种互动正是南南合作的核心所在，表明了这些问题和挑战事实上即使不是内罗毕会议与会者的全部，也是大多数所共同面对的。

周先生最后以官方和个人身份，表示感谢肯尼亚政府大力支持，以极大的热情主办了这次会议。

苏里南自然资源部长 Gregory Rusland 阁下接着发言，代表全体与会者感谢肯尼亚政府和开发署主办和组织第二次高级别会议。他表示感激有这个会同其他南方石油和天然气生产国交流经验，并希望与会各国有机会再次相聚。

附件

南南合作促进石油和天然气有效管理内罗毕声明

2009年10月15日，肯尼亚，内罗毕

导言

2009年10月12日至15日，肯尼亚共和国主办举行了第二次石油和天然气管理问题南南高级别会议。会议聚集了来自非洲、亚洲和拉丁美洲60个国家的高级官员以及联合国机构、其他国际组织、各国驻内罗毕大使馆和肯尼亚公私部门多个机构的代表。内罗毕会议的目的，是把南方石油和天然气生产国在2007年由卡塔尔国主办的第一次南南高级别会议上开展的合作继续下去。

两次会议的目标，都是在南方的石油输出国——包括经营多年富有经验的输出国，和今后若干年内会成为石油和天然气输出国的新兴石油经济体——之间交流经验。内罗毕会议的与会者来自各国的石油、能源、财政、规划等部，以及国有石油公司、主权财富基金和其他公共部门领域。

内罗毕会议是在肯尼亚政府、开发署南南合作特设局和开发署肯尼亚国家办事处密切合作下举办的。

讨论情况和结论

在会议四天的演讲和讨论中，与会者讨论了多个与石油和天然气管理有关的问题，其中包括：

- 管理和满足国家政府、国际石油公司和当地人民的“期望”；
- 石油基金(主权财富基金)的可选做法和模式；
- 管理石油和天然气收入的财政政策；
- 石油和天然气合同所涉的财政问题；
- 在发展油气部门时扩大“当地含量”；
- 联合开发协议引起的法律、政策和实际问题；
- 企业的社会责任；
- 环境管理方面的最佳做法；
- 石油和天然气生产国的碳排放权市场和交易。

南南合作特设局利用这次会议的机会，同与会各国就开展一个能力建设项目的必要性达成协议。这个项目的目的，是支助新兴石油和天然气生产国克服机构

制约因素，以便能够成功地管理好其石油和天然气部门。机构能力的不足和空白，是大多数新兴石油和天然气生产国面对的最根本的挑战。这个项目被认为具有关键重要性，因为许多新兴石油和天然气生产国目前既没有财政能力、也没有技术能力来足够快地提高本国的机构能力，使其跟得上石油勘探和生产的需要。

这个项目的经费将来自一个捐赠目标为 800 万美元的油气信托基金。在会议期间，信托基金收到了肯尼亚、利比里亚和苏里南政府的承付款项，同时肯尼亚政府表示愿意成为项目秘书处的东道国。

在四天的讨论中，与会者在几个问题上达成广泛的一致意见：

- 世界石油市场上极端严重的价格波动，以及当前的全球金融危机，对现有的石油和天然气生产国产生严重影响，也拖慢了大多数新兴石油和天然气生产国进行勘探和开发的步伐。
- 这些经济影响使现有的和新兴的石油输出国为了确保利用其石油收入来改善其人民的生活和实现可持续社会发展而面对的挑战变得更加严峻。
- 重要的是，要确保石油和天然气部门不是脱离更广大的经济来孤立地管理，因为只有石油和天然气部门和其他部门都管理得好的情况下，才可能取得长期的成功。
- 新兴石油生产国政府仍然需要持续提高同国际石油公司进行合同谈判的能力，并且要更好地了解各种不同的合同做法或构成部分所涉及的财政和收入问题。
- 对于确保稳当的宏观经济管理和使石油收入得到有效的长期利用和分配，石油基金或主权财富基金是一种重要然而还不足够的机制。
- 加快将当地含量写入政府合同的步伐，仍然是现有的和新兴的石油和天然气生产国的优先事项之一。当地含量政策必须鼓励知识转让和人力资本的形成，以促进当地公司和服务提供商的增长。
- 新兴油气国政府在企业社会责任和环境管理方面要采取更加积极主动的做法，要制定并且要求外国合作伙伴达到国际接受的最高标准。
- 石油生产国在应付气候变化方面有特别的义务和独特的机会，利用碳排放权市场实现更广泛的发展目标，和帮助本国人民在社区一级减少对气候变化的影响。

建议

与会者表示感激有机会就有助于促进石油和天然气部门更有效管理的多个方面专题交流经验。他们还表示支持新推出的石油和天然气能力建设项目，认为

它能创造更多机会和新的机制来进行持续的经验交流。在这方面，与会者还核可了下列的建议，以供作更深入的审查和分析：

- 提供支助，帮助新兴石油和天然气生产国充分了解合同的各个组成部分——包括面积分配(许可证回合)、重新谈判、仲裁/诉讼、提高石油回收等——所涉及的财政问题；
- 制定关于策略和最佳做法的研究政策导则，以具有成本效益、公平的方式应对当地含量方面的挑战，以期促进当地经济，扩大工商企业数目，创造油气部门的增值性就业机会；
- 整理在管理国家政府、国际石油公司合作伙伴和当地人民的期望方面的最佳做法。这被认为是一个关键的要求，特别是对新兴石油和天然气生产国来说，因为有了石油收入，一般民众对其生计的改变会有不切实际的预期；
- 为石油和天然气公司制定一套在各区域间一致的碳原则，包括作出明确指导，要求石油和天然气公司对项目在气候变化方面的影响给予应有的注意和减轻这些影响；
- 实施金融机构于 2006 年通过的“赤道原则”，以此作为一个可能的框架，用来指导石油和天然气工业在环境和社会管理方面的最佳做法。
- 在一年内再召开一次后续会议，汇报通过南南经验交流和能力建设项目取得的进展。

会议讨论结束时，与会者一致表示感谢肯尼亚政府主办这次会议，提供了高质量的服务和设施，并感谢肯尼亚人民的热情款待。