

尼日利亚本土化立法经验

从近年来非洲一些国家的本土化立法来看，它们深受尼日利亚《石油和天然气行业本土成分发展法》的影响，如肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达等国的本土立法

文 | 朱伟东 中国社会科学院西亚非洲研究所研究员

尼日利亚自然资源丰富，尤其是石油和天然气资源。据统计，尼日利亚已探明石油储量居非洲第二、世界第十；已探明天然气储量居非洲第一、世界第八。尼日利亚目前是非洲最大的石油生产国和世界第六大石油出口国。自1960年独立以来，尼日利亚通过了大量立法和政策以推动石油和天然气行业的本土化进程。但由于尼日利亚没有设立相应的监管实施机构，领导人在国际石油公司的压力下缺乏推进本土化的决心等原因，这些本土成分规定没有取得预期的效果。为改变这一状况，尼日利亚国民议会在2010年4月22日通过了《尼日利亚石油和天然气行业成分发展法》。此外，对于其他行业的本土化，尼日利亚也通过了一些相应的立法或颁布了相关政策。因此，就目前而言，尼日利亚有两类不同的本土化立法：石油和天然气行业的本土化立法以及其他行业的本土化立法。

尼日利亚石油和天然气行业的本土化立法

尼日利亚《石油和天然气行业成分发展法》是尼日利亚目前石油和天然气行业推行本土化的最权威立法。根据该法第1条，尼日利亚其他立法中有关石油和天然气行业的本土化规定都不得与

该法的规定相冲突，本法的规定对石油和天然气行业的本土化优先适用。为推动该法的实施，该法还专门成立了尼日利亚成分发展和监管局（NCDMB）。尼日利亚成分发展和监管局是一个具有法律人格的独立法人，可以自己的名义起诉和应诉。该局的主要职责是负责《石油和天然气行业成分发展法》以及石油部长通过的其他相关条例的实施。

该法的主要目的是推动本土化进程，因此它要求在授予石油区块、油田许可证以及其他所有石油行业的相关项目时，优先考虑尼日利亚本土公司；在采购服务和商品时，优先采购尼日利亚公司提供的商品和服务；在雇佣人员时，优先考虑雇佣尼日利亚当地人员。根据该法，尼日利亚本土公司是指根据尼日利亚《公司及相关事项法》登记成立且尼日利亚人拥有51%以上股份的公司。该法推动本土化的手段是通过提高石油天然气行业相关项目的尼日利亚成分（Nigerian content）来实现的。该法将“尼日利亚成分”界定为通过在尼日利亚石油和天然气行业审慎利用尼日利亚的人力、物质资源和服务来系统性地提高能力建设，从而在尼日利亚经济中所增加的复合价值的数量。

为提高石油和天然气行业项目的尼日利亚成分，尼日利亚《石油和天然气

行业成分发展法》要求，希望参与尼日利亚油气行业项目的经营者（operator）在竞标油气行业项目的特许权、许可证或任何利益时，必须向尼日利亚成分发展和监管局一份尼日利亚成分计划，以表明经营者会遵守该法附件所列举的有关尼日利亚成分的要求。尼日利亚本土成分计划的内容应包含下列事项：会优先考虑在尼日利亚境内提供的服务和生产的商品；在项目实施过程中会优先考虑雇佣尼日利亚人员并对他们进行培训。尼日利亚成分发展和监管局会对提交的本土成分计划进行审查和评估，如果本土成分计划符合该法的相关规定，该局就会向项目经营者签发一份授权证书（Certificate of Authorization）。

该法附件对在尼日利亚油气行业实施的任何项目的最低尼日利亚成分做了明确说明。在附件中，油气行业的项目被分为17项，每项项目又细分为不同类别，针对不同类别的小项目设定了具体的本土成分最低要求。例如，“航运服务”项下几类具体小项目的本土成分要求分别是：“石油产品的国内沿岸运输”要达到60%，“油气设施的拖船以及在尼日利亚水域内不同港口间运送油气产品的船舶”要达到90%，“大型原油运输船舶的供应”要达到90%；“金融与保险”项下几类具体小项目的本土成分

要求分别是：“一般金融服务”要达到100%，“货币中介服务”“金融管理咨询服务”“会计服务”“非寿险服务”都要达到70%，“审计服务”“寿险服务”“养老金服务”“保险中介服务”都要达到100%，“授信服务”要达到50%。

该法还对尼日利亚成分计划中的尼日利亚商品和服务的购买计划、尼日利亚人员的雇佣和培训计划、研发计划、技术转让计划做了具体规定。例如，对于尼日利亚商品和服务的购买计划，该法要求如果预期的项目、合同、分包合同或订单的价值超过100万美元，项目经营者、项目发起人、承包商等必须向尼日利亚成分发展和监管局提供相关信息，以便进行招标。该法明确要求，在确定中标人时，不得仅仅依据出价最低者中标的原则，而应考虑投标书中的本土成分。当商业报价的浮动范围在1%以内时，要选择尼日利亚本土成分最高的投标者中标，中标者必须与其最接近的竞争者在本土成分方面高出5%以上，但其报价不得比最低报价高出10%以上；对于尼日利亚人员的雇佣和培训计划，该法要求所有项目都要优先考虑雇佣尼日利亚本地人员，并对他们进行必要的技术培训。经尼日利亚本土成分发展和监管局的同意，项目的管理岗位最多可由5%的外籍人员担任。如果项目合同总预算超过1亿美元，该法要求此类合同中必须有“劳工条款”（Labor Clause），强制性地要求某些特定干部管理岗位的尼日利亚人数必须达到最低要求；对于研发计划，该法要求项目经营者每6个月应向尼日利亚成分发展和监管局提交此类计划，而且每一季度应向该局汇报所采取的具体研发活动；对于技术转让计划，该法要求项目经营者

每年向尼日利亚成分发展和监管局提交此类计划，而且每年应向该局提交技术转让报告，说明所采取的技术转让活动以及取得的效果。

尼日利亚《石油和天然气行业本土成分发展法》还规定，在每年年初的前6天内，项目经营者应向尼日利亚成分发展和监管局提交《尼日利亚成分执行报告》，说明上一年度内本土成分的落实情况。该局会根据经营者提交的信息以及实地调研情况，对这些报告进行审查和评估。如果项目经营者、承包商或分包商违反该法中的相关规定，就会被处以合同项目金额5%的罚款，或被取消合同项目。

尼日利亚其他行业的本土化立法

尼日利亚除在油气行业制定了相关的立法和政策外，在其他行业也制定了许多本土化的立法和政策。例如，2008年的《尼日利亚糖业规划》、2013年的《尼日利亚汽车行业发展规划》分别对水泥行业、糖类行业以及汽车行业的本土化做了规定。近年来，尼日利亚政府不断扩大本土化的范围，通过立法和政策对许多行业的本土化提出了具体要求，以提高尼日利亚的本土成分，增加当地就业。

例如，尼日利亚2016年《采购法》规定，尼日利亚国内采购单位应优先考虑尼日利亚国内的投标者。尼日利亚总统促进经济环境委员会在2017年颁布的“关于在联邦政府采购中支持本土成分”的行政令明确要求联邦政府在相关行业的采购中必须达到最低40%的本土成分要求。尼日利亚国家信息技术发展委员会在2017年颁布的《信息和通讯技术行业尼日利亚成分发展指南》要求初始设备生产商必须在尼日利亚完成所有的组装工作，并在3年内实现50%的本土化率。

为确保某些行业的工作岗位或利益由尼日利亚人持有，尼日利亚还对不同相关行业的从业人员或参与者做了相应的本土化要求。例如，尼日利亚《设计师（登记法）》规定，只有尼日利亚公民才可根据该法登记为执业的设计师。此外，如果外国设计师以外国技术专家的身份受雇于尼日利亚境内，也可在尼日利亚设计师登记委员会得到登记；在广电行业，尼日利亚广电委员会要求只有在尼日利亚登记且尼日利亚人持有大部分股份的公司才可以获得相关许可。

2018年2月5日，尼日利亚总统布哈里为“项目的规划和实施、合同和科技以及工程领域内尼日利亚成分的发展”签署了第5号总统行政令。根据这一命令，尼日利亚采购部门在授予各类合同时，应根据2007年《公共采购法》的规定，优先考虑尼日利亚的公司。在尼日利亚存在相应的技术工人时，该行政令还禁止尼日利亚内政部向外国工人签发工作签证。

总体来看，尼日利亚的本土化立法及其实施在非洲相对成功，特别是尼日利亚的《石油和天然气行业本土成分发展法》。根据尼日利亚本土成分发展和监管局的统计，自该法实施以来，尼日利亚就业率以及本土技术工人数量有了大幅增长，截至2014年底，尼日利亚的本土成分已从3-5%增加到了12-18%，而且尼日利亚的外来投资也有明显提高。尼日利亚本土成分立法的经验也得到非洲其他国家的关注，一些非洲国家如加蓬、肯尼亚、莫桑比克、刚果（布）等国的政策制定者和立法者还纷纷到尼日利亚取经。从近年来非洲一些国家的本土化立法来看，它们深受尼日利亚《石油和天然气行业本土成分发展法》的影响，如肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达等国的本土立法。（编辑：张梅）