【石油观察家】哈萨克斯坦新资源法对油气合同的影响及案例分析

文 | 明海会1，柳行军2，刘贵阳1，丁玲1，张红斌2

( 1.中油国际（PK）公司；2.中国石油集团东方地球物理勘探有限责任公司研究院）

摘　要：针对矿产资源利用和管理面临的新形势和出现的新问题，为适应新时期矿业能源行业发展的长远需求，哈萨克斯坦对2010年版《矿产资源及矿产资源利用法》进行大规模的修改与补充，于2017年12月27日颁布了新的《矿产资源及矿产资源利用法》。新法及其配套法律、法规简化了油气合同类型，增加了油气合同的透明度，降低了投资者风险；调整了油气勘探开发条件，提高工作效率，强化国家管控；减少了需申报设计文件数量，优化报批程序，提高能源部勘探开发委员会的法律地位；加强弃置费管理，明确资源利用者对油田弃置后的恢复义务。新法实施后，对新法生效前后签署的油气勘探开发、开发合同的延期、变更合同区、履行合同义务等产生了一系列影响。对勘探开发合同期及延期做出了明确规定，对违反合同义务处罚明显提高，这要求资源利用者认真编写设计文件，严格履行合同义务，体现了主管机关强化管理，依法治矿的理念。

关键词：哈萨克斯坦；矿产资源及矿产资源利用法典；新资源法；矿产资源利用和管理；油气勘探开发合同；国际合作

在油价低迷期，资源国增加矿产资源开采业的投资力度，改善投资环境，合理系统利用矿产资源，提高矿产资源开采行业的竞争力是国家的首要任务。随着2014年下半年国际原油价格下跌和2015年坚戈大幅贬值，哈萨克斯坦急需调整其以能源行业为主的比较单一的产业结构，增强经济抗风险能力。增加地质勘探投资、引进先进开采技术、抑制老油区产量递减、发现新的储量等迫在眉睫。根据总统命令，哈国投资发展部聘请世界银行和邓迪大学等权威机构详细分析旧版资源法存在的问题，协调能源部、国民经济部、萨姆鲁克-卡兹纳（Samruk-Kazyna）基金会、哈萨克斯坦企业家联合会、大型能源企业等各方面资源，广泛调研、征集意见，摒弃“经验主义”立法主旨，采用国际立法理念编纂了新版的矿产资源法。经过近两年的前期准备、修改补充与完善、公众听证等程序，2017年12月27日哈总统签署《哈萨克斯坦矿产资源及矿产资源利用法典》（以下简称《新资源法》）。《新资源法》于2018年6月28日生效。随着“一带一路”倡议的推广和中哈能源合作的不断深入，投资者对哈萨克斯坦《新资源法》要点变化的理解，新法生效后对油气勘探开发合同延期、扩充合同区、履行合同义务等的影响以及需注意的问题变得尤为重要。本文在对主要条款解析的基础上，阐述《新资源法》生效后对油气勘探开发合同执行的影响及需注意的问题，以期对已经进入或即将进入哈萨克斯坦的油气投资企业的管理运营有所裨益。

1

哈萨克斯坦《新资源法》变化要点

《新资源法》的颁布立即引起矿产资源利用者、潜在投资者的广泛关注。这是矿产资源利用领域的一次比较完善的立法成果。

1.1优化油气合同类型,增加透明度,降低投资者风险

《新资源法》生效后对油气资源实施合同制管理模式。只有“勘探开发联合合同”和“开发合同”两种类型资源利用合同。在勘探开发联合合同中，明确勘探期结束、进入开发期的条件，从根本上打消了勘探合同所有者担心在获得发现后，不能获得开发权的顾虑。

根据标准合同文本，主管机关与竞拍的中标方可直接签署资源利用合同，无需国家鉴定及报批设计文件。可在合同签署后，编制各类设计文件并完成必要的国家审批。取消合同附件中的“工作计划”，合同中只反映最低义务工作量。考虑到资源利用者在油气勘探期承担的具有一定风险的合同义务，免除了勘探期内资源利用者的培训、社会赞助以及科研等合同义务，试采期内采出的油气除自用外可100%内销。

1.2 调整油气勘探开发条件,提高工作效率,强化国家管控

《新资源法》取消原资源法中“勘探矿权”（Геологический отвод）和“开发矿权”（Горный отвод），将其合并为“矿产资源利用区”（Участок недр），在开发期变更为“开采区”（Участок добычи）。取消了对勘探层位和深度的限制，避免了由于资料限制，合同中规定层位与实际目标层位不一致而重新变更矿权深度的问题；在同一个平面上，纵向上矿权不再发放给两个以上资源利用者，避免作业冲突、重复性建设和投资的浪费。例如《新资源法》实行前，滨里海盆地EA区块盐上和盐下部分矿产资源利用权曾经分别授予两个不同的资源利用者，导致项目作业管理、协调工作量增加。

《新资源法》规定油气勘探开发联合合同的勘探期为6年，试采期3年，可延期一次（3年），取消了“评价期”。这将使整个勘探、试采（包括滚动评价）及开发有效地衔接，避免了勘探合同的评价、试采延期数次不能及时转为开发的问题；海上等复杂油气项目勘探期为9年，试采期6年，试采可延期一次（3年）。首次引入了“开发准备期”，期限不超过3年，将从开发期减去相应的年限，在此阶段资源利用者可计算地质储量、报批开发矿权、开发方案地面建设。2024年后，储量报告将执行SPE-PRMS标准，与国际接轨，增加透明度，提高投资吸引力。

《新资源法》规定一般开发合同期不超过25年，大型及特大型油气田开发合同期不超过45年。开发期是主管机关最初批准的开发方案中的期限，后续调整方案中可盈利的年份将不作为延期的依据。原油原始地质储量大于1亿吨或者天然气储量大于500亿立方米的油气田，在申请转入开发期时，资源利用者应当承担建立新的油气加工厂、改造或升级处理设施以及支持地区社会经济发展项目等义务（选择其中的1项）。此外，在开发合同期内，第二年起每年应当承担培训、科研及支持地区基础设施发展的社会义务，其额度与投资及生产费用挂钩，为上一年度合同中生产投资的1%。资源利用者有义务根据主管机关批准的供油计划向哈境内炼油厂供油。对合同区的变更（扩区、退区以及合同区的剥离）做了明确规定，扩区需要报批工作计划，支付签字费，另外，扩区不作为延长资源利用合同勘探期、准备期或开发期的依据。

为提高效率，减少分歧，《新资源法》对作业者提出了明确要求。规定矿产资源利用合同中有两个或两个以上的资源利用者时，其中只有一方能成为作业者。

1.3 减少需申报设计文件数量，优化报批程序，提高勘探开发委员会的法律地位

《新资源法》缩减了需申报的设计文件数量，缩短了设计文件审批周期。在普查勘探设计中，如果不包括钻井，那么可以由资源利用者或是其委托的具有资质的设计单位编写，不需国家审批，资源利用者告知能源部即可；若包括钻井工作，普查勘探设计应由具有资质的设计单位编写，通过国家环保鉴定，报能源部勘探开发委员会批准即可，无需再报投资发展部地质委员会核准。《新资源法》中，油气资源利用领域的设计文件有两类：一类是基础设计（方案），包括普查勘探设计、试采方案、油气田开发方案；另一类是技术类设计文件，例如地震采集技术设计等。

《新资源法》生效后能源部勘探开发委员会审批设计文件的程序也将简化，在通过能源部油气信息分析中心审核后，直接报勘探开发委员会批准。原来的设计文件报批程序，首先应通过工业生产安全、卫生防疫、环保及矿产资源合理利用审批，然后报勘探开发委员会审核，最后由地质与资源利用委员会批准，审批周期较长。通过缩减需申报的设计数量、优化审批程序，在提高工作效率、加强监管力度的同时提高了勘探开发委员会的法律地位。

1.4 加强弃置费管理，明确资源利用者对油田弃置后的恢复义务

旧资源法中规定资源利用者应计提弃置费，其额度为当年投资的1%，存入哈境内专门账户。尽管有明确规定，但因缺少强制性监管措施，绝大多数公司并未履行弃置费的规定，也未受到处罚。《新资源法》规定必须强制履行弃置义务。弃置工作根据资源利用者报批并获得国家正面审批结论的弃置方案进行，在资源利用工作结束之后实施。油气田废弃执行油气领域主管机关批准的油气勘探及开发过程中封存及废弃管理规范。自矿产资源利用权结束后的两个月内应报批矿产资源利用后的弃置方案。根据在开展勘探工作前批准的普查勘探设计或开发方案中勘探、开发弃置工作的市场价，划拨相应资金到银行作为废弃费，也可以通过银行担保、押金和（或）保险的形式缴纳。开发弃置费应基于油田开发分析每三年至少重新测算一次。

2

《新资源法》对油气勘探开发合同执行的影响

如前所述，与老版资源法相比，新法中出现一些新变化、新规定，为更好地履行《新资源法》，哈萨克斯坦能源部于2018年6月29日批准了与其配套的新版油气勘探开发标准合同。2018年6月28日《新资源法》实施后，对新法生效前后签署的油气勘探开发、开发合同的延期、变更合同区、履行合同义务等产生了一系列影响。

2.1 对油气勘探合同的影响

如上文所述，《新资源法》取消了资源利用者在勘探期承担的培训、科研以及当地社会经济发展的赞助义务，以上非税收支出改为在开发期的第二年开始支付。这一点新法编写者考虑得比较系统、合理，因为在勘探期，资源利用者基本上没有收入，免除相关义务，既减轻了投资者的负担，又可以激发投资热情；在开发期承担上述义务，并与上一年度的生产费用、投资以及利润关联（额度为1%），与部分老合同中一个固定的金额相比（例如培训费每年20万美元），更加合理。众所周知，随着开发程度提高，油田产量自然递减，开采成本不断上升，如果这些非税收义务采用一个固定的金额，无疑将增加资源利用者负担，会影响正常的生产投资。

如上文所述，《新资源法》对勘探期给出了严格的规定，6年勘探期，3年试采期及一次不超过3年的延期，若无法转为开发，则勘探开发合同将终止。勘探期内不再像老合同那样为资源利用者提供勘探评价延期，只有试采期，试采期内可在获得商业发现部分区域开展滚动勘探评价，储量升级等工作。未获得商业发现的区域将无法继续保留。这意味着对于《新资源法》生效后签署的勘探开发联合合同，如果在6年勘探期内未获得商业发现，合同将终止，从侧面要求资源利用者加大勘探力度，获得发现。不会再重复之前一个勘探合同出现评价、试采延期数次的情况了。有关试采延期审查“越来越严”，审批周期“越来越长”，延期难度“越来越大”。

根据《新资源法》第278条过度条款的33款，可为《新资源法》生效前签署的老合同提供最后一次不超过3年的延期机会，用于完成后续评价等工作，其前提条件是资源利用者没有违反合同义务情形，需要将现“勘探合同”变更至新版标准“勘探开发联合合同”，将“勘探矿权区”（Горный отвод）变更至“矿产资源利用区”（Участок недр），并注明拟开展评价区范围，提供合同义务履行情况，之后编写报批勘探设计。这就要求已经延期多次的老勘探合同，在延期内加大勘探力度，争取尽早获得发现，开展评价工作，为合同到期后尽可能地保留合同区提供依据。资源利用者需要统筹安排，做好勘探加快期、评价巩固期以及发现落实期的有效衔接，力争充分利用最后延期机会，加大钻探力度，解决勘探战场“越来越小”的问题。

此外，借鉴国际经验，新合同对勘探区块的面积也进行了限制，最大面积将不超过4800平方千米。某些早前签署的勘探合同区面积达到上万平方千米，资源利用者受资金能力、地质风险等因素制约，只在其认为有前景的数百个平方千米的范围内开展工作，其他有意向开展工作的投资者无法进入。新合同下不会再有这样的情况出现。

2.2 对油气开发合同的影响

新资源法生效后，与其配套的新采办规定、新版油气勘探开发标准合同、油气田开发方案、开发分析编写规范、能源部长与教育部长联合签发的油气和铀开采期矿产资源利用者科研科技和（或）试验设计工作拨款的新规定等也同时颁布实施。这对开发合同延期、开发方案编写、完成开发方案中各类生产指标要求、科研义务等提出了更为苛刻的要求及相应处罚。例如根据新标准勘探开发合同第38条，获得能源部勘探开发委员会批准并取得国家鉴定正面结论的开发方案中的以下9项指标的履行，将被视为资源利用者的义务，包括：1）开发井井网密度；2）各开发层系注采井数比；3）各油藏注采比；4）地层压力、井底压力与饱和压力或反凝析压力之比；5）地层压力与井底压力之比；6）单井允许的最大气油比；7）油气产量；8）保持地层压力的回注量；9）开发井投产指标。未履行或未适当履行设计方案中的任意一个指标，将处以20000个月核算指标①罚款。因此，资源利用者在编制这些开发“基础设计文件”时，必须详细分析基础资料，加强对各类开发指标的控制，力求真实反应油气藏真实开发状况，避免因违反合同义务而受到处罚。方案执行过程中，若发现各指标出现较大的偏差，需要及时在方案作者监督、油气田开发分析中做出适时调整。方案作者监督要求每年进行一次，开发分析每三年至少一次。当然，处罚并非主管机关的本意，编写出高质量的方案设计文件是其最终目的。可以说，当前哈国对开发方案编写的要求之高，处罚力度之大是前所未有的。

《新资源法》对资源利用者承担的科研义务提出了明确要求，为配合实施，2018年5月31日能源部长与教育部长联合签发了油气和铀开采期矿产资源利用者科研、科技和（或）试验设计工作拨款的规定，批准了详细的科研内容清单。2018年以前，由于缺少明确的科研项目清单，资源利用者一直将编制勘探开发设计文件（勘探设计、评价设计、试采方案、开发方案、方案作者监督、开发分析、储量计算报告，各类技术设计等）的投入作为科研义务。新规定颁布后，给出了具体的科研内容清单，明确上述与油气勘探开发有关的各类设计将不作为科研义务内容。需要强调的是，只有经过了哈萨克斯坦科技领域授权机构认证的科研和（或）科技活动主体，以及第三方教育机构完成的科研项目，才可被视为科研义务。这些规定对资源利用者完成科研义务以及科研工作的组织实施有较大影响。特别是对处于开发中后期的老油田，在引进、实施、推广国外的提高采收率等新工艺、新技术时会有难度。对于外国投资者，为关联公司提供的科研、技术支持也将无法被视为合同中的科研义务（除非经过哈国教育部认证或是通过当地代理）。这体现了资源国对本国科研企业的支持、保护。《新资源法》中油田开发期资源利用者应承担科研义务的额度为上一年度开采费用的1%②。未完成科研义务，需支付罚款，并且强调支付该罚款后并不免除该义务。这增加了资源利用者完不成科研义务需要承担损失的风险。

与老版资源法相比，《新资源法》对矿产资源利用的监管及处罚力度明显加大，体现了国家合理利用资源、依法治矿的立法理念。对违反合同中规定的以下义务，给出了明确的处罚额度：1）未完成工程、服务的本地含量义务，将被处以未完成额度10%的罚款；2）未完成员工本地化比例义务，将被处以2000个月核算指标的罚款，一年内不得超过1次（老合同中对次数没有规定）；3）未完成合同规定的财务义务，将被处以未完成金额的10%的罚款（老合同中为1%）；4）未完成合同规定的原油内销义务，将被处以10000个月核算指标的罚款；5）违反矿产资源利用者采办规则，将被处以违规金额的5%的罚款；6）未提供或未按时提供采办计划及合同规定的其他报表，将被处以100个月核算指标的罚款；7）未按时通知主管机关直接或间接控制矿产资源利用者业务的主体变更情况，将被处以5000个月核算指标的罚款；8）未按时通知主管机关关于终止合同作业者权限的情况，将被处以2000个月核算指标的罚款。

3

案例分析

3.1 A油田结束勘探，因无法及时报批设计文件、签署开发合同，存在关停风险

为落实地质构造、计算并报批工业储量、获得油气藏开发动态参数、编写报批试采以及工业开发方案、完成配套的地面建设等工作，一个油气田从发现到投入工业开发往往需要数年。在《新资源法》生效前，只要有合理的依据，能源部通常会批准油田试采延期。根据油气田储量规模、地质构造复杂情况、油藏性质、地面建设工作量、开发工艺差异等因素，指导油田开发的设计文件有工业试验方案、工业先导实验开发方案、工艺技术开发方案以及工业开发方案、方案作者监督以及油气田开发分析等，《新资源法》生效后，开发设计文件只有工业开发方案、方案作者监督以及开发分析三种。

A区块于2003年开始地质勘探工作，于2010年发现A油田，该油田被划分为西北部、中部以及东南部3个开发区，2012年开始试采，试采期将于2018年底到期，经过3次试采后，能源部明确要求转为开发，不再给予试采延期。2017年，根据油田开发设计文件规范，招标确定了编写工艺技术开发方案作为该油田的终身开发方案，经过6年的试采，滚动勘探评价，再加上之前勘探、评价以及试采工作，所钻的生产井数达100多口，各类技术资料比较多，编写工艺技术开发方案周期达1年。经过与设计单位、合作方以及股东的多轮交流，2018年初有关油田开发方案地质、油藏、开发层系划分、开发井距、年度工作量、开发井位部署、开发指标、钻井、采油、地面工程和经济评价方案达成一致。工艺技术开发方案通过国家环保、工业生产安全、卫生防疫等部门的国家鉴定后，《新资源法》生效，编制好的工艺技术开发方案无法报批了。资源利用者不得不按新法重新编写、答辩、报批工业开发方案。

根据《新资源法》要求，在来不及转为开发的情况下，可申请进入开发准备期，开发准备期的产量又不能超过试采期产量，这样就需要调整原来工艺技术开发方案中的产量等生产指标。从工艺技术开发方案到工业开发方案并非简单的更换方案名称，方案完成后，还需要履行环保、工业安全鉴定、独立评审等程序。能源部勘探开发委员会审查、答辩设计文件通常是一个月一次，有时因部分评委出差、休假等影响，无法保证每月按时召开，有时会出现2～3个月召开一次的情况。A油田开发方案将在2018年10月底在勘探开发委员会答辩，若一次通过，则在11月底可拿到批准的会议纪要，批准开发方案后，方可办理天然气燃放、排放许可以及签署开发合同。因方案报批、转开发谈判周期长等因素影响，如果油田在2018年12月份试采到期后缺少批准的设计、法律文件，则存在关停的风险。此时正值严冬季节，油田若关停，恢复生产具有一定的难度。

3.2 大型油气田开发合同延期附加建设处理厂、支持地区社会经济发展项目等义务

K油田为哈萨克斯坦滨里海盆地的一个大型油气田，现开发合同将于2022年到期。石油开发合同延期对企业的可持续发展具有重要的意义。为保证石油合同延期顺利进行，项目公司提前向能源部提交合同延期申请，并根据能源部回函要求，准备与延期有关的投资完成情况、开发指标、历年上交税费，剩余合同期开发、投资规划指标等技术经济文件。尽管能源部要求石油合同延期根据新版的标准合同进行，但石油合同延期谈判涉及部委比较多，包括能源部、投资发展部地质委员会、国民经济部、国家税收委员会、油田所在地方政府、哈国家油气公司等，谈判涉及问题也比较多，除了合同条款外，主管机关针对合同延期提出一些额外附加条件，例如：关于现有油气设施对外的处理费率、油田遗留的历史费、关于支持哈萨克斯坦当地含量、大型油田延期附加义务问题等，这些问题将会导致谈判持续时间长、谈判难度大、沟通解释以及澄清等工作量巨大。

根据《新资源法》规定，对于哈萨克斯坦国家储量委员会批准的油、气储量大于1亿吨和500亿立方米的大型油气田，开发合同延期应附加以下5种义务之一：1）通过新法人或是联合其他法人设立加工企业；2）现有开采设施升级或改造；3）现有处理设施升级或改造；4）根据合同向哈国境内炼化企业供应开采的油气；5）通过新设法人或设立合资企业，实施其他投资项目或是支持地区社会经济发展的项目。K油田油、气储量均大于上述规模。因此，延期时需要承担上述附加义务。经过与能源部多轮沟通，双方就以下3项附加义务初步达成一致：1）通过新设法人或与其他法人合资，单独建设和运营油气化工项目；2）对现有生产设施的升级或改造；3）对现有加工（处理）设施进行升级或改造。并且确定了实施这些项目的总投资义务。

延期后，根据标准合同，对培训、科研、社会义务的支出与采油费用、投资挂钩，强化了弃置义务，若不履行开发方案中9项生产指标中任何一项，将处以相对严苛的处罚。新标准合同显著提高了处罚的额度，并扩大了处罚项目的适用范围和依据。

此外，新标准合同对主管机关单方面终止油气合同效力的情形做出了明确规定，与老版合同相比，强调了以下情形可以终止合同：1）未经相应的主管部门批准并获得正面鉴定结论的方案文件，即开展油气利用业务；2）履行油气合同规定的财务义务不足30%；3）进行破坏地表完整性的油气作业，且未提供弃置保证金。延期后，主管机关的监管力度加大，项目运营的管理难度加大了。

4

主要认识

1）与2010年版《资源法》相比，《新资源法》及其配套法律、法规简化了油气合同类型，增加了油气合同的透明度，降低了投资者风险；减少了需申报设计文件数量，优化报批程序，提高能源部勘探开发委员会的法律地位，这对资源利用者都是积极的，提高了工作效率；对勘探开发合同期及延期做出了明确规定，对违反合同义务的处罚明显提高，这要求资源利用者认真编写设计文件，严格履行合同义务，体现了主管机关强化管理，依法治矿的理念。

2）资源法的立法主旨是合理系统利用矿产资源，提高地质勘探开采水平与管理能力。处罚、终止矿产资源利用合同不是立法者、主管机关的初衷。资源利用者应积极、严格履行合同中的勘探开发工作量及财务义务，提高设计文件编制质量，强化项目运营管理水平，对可能出现违反合同义务、设计文件中生产指标的情况应提前组织好论证，及时调整、报批相关设计文件及签署合同补充协议，避免出现违反合同义务的情况。

3）中哈油气合作具有强烈的互补性。“一带一路”倡议的推广、哈国加入世界贸易组织以及人民币的国际化，为中哈能源合作创造了新契机。在哈的中资企业必须清楚认识到，随着资源国经济实力的增强，其会不断强化对资源的管控，出台收紧政策，这对项目的运营管理提出了更高的要求，需要加强调研，提高管理水平，增强项目抗风险能力。

(来源：Vol.26, No.10《国际石油经济》）