

中国石油企业跨国经营的政治风险及规避策略

常 城, 李 慧

(武汉工程大学 政法学院, 湖北 武汉 430205)

[摘 要] 石油企业走出国门, 实施跨国经营, 是解决中国国内油气资源供求矛盾的必然选择, 也是维护和保障中国石油安全乃至国家经济安全的必由之路。目前政治风险的定义有三种具有代表性的表述。政治风险对跨国公司的经营有较大影响。中国石油企业在跨国经营中面临的政治风险是: 石油资源引发的地区战争与军事冲突将长期存在; 富集石油资源的国家往往政局动荡、纷争不断; 东道国不连续的政策法规, 加大了海外投资的风险变数; 所谓的“中国石油威胁论”, 提升了中国石油企业竞争的不公正因素。规避中国石油企业跨国经营政治风险的策略包括: 投资前的预防性策略, 投资中的分散策略, 风险发生后的补救策略。

[关键词] 中国石油企业; 跨国经营; 政治风险; 规避策略

[中图分类号] F407.22 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2008)02-0005-(05)

石油企业“走出去”和实施跨国经营, 是解决中国国内油气资源供求矛盾的必然选择, 也是维护和保障石油安全乃至国家经济安全的必由之路。近十年来, 中石油、中海石油和中石化三大石油公司都在这方面有所建树。^[1] 随着中国石油企业实施跨国经营步伐的加快, 除了一般的经济风险之外, 还面临着各种国际政治风险的挑战。从中俄石油管道“安大线”之争到 2005 年中海油收购美国优尼科受挫, 都预示着中国石油企业跨国经营进入了政治风险频发期。为此, 中国石油企业应审时度势, 精心筹划, 有效规避政治风险, 以实现海外投资的战略目标和经济效益。

一、政治风险的概念及其对跨国公司的影响

“风险”最初是指可能发生的危险。随着人类活动的复杂化和深化, 风险一词被赋予了哲学、经济学、社会学、统计学甚至文化艺术领域的更广泛更深层的含义, 但无论如何界定风险, 其基本的核心含义是“未来结果的不确定性或损失”。学术界对于风

险问题的研究最早可以追溯到 20 世纪 30 年代, 美国学者首先提出了风险管理(Risk Management)的概念。1952 年, 美国成立了“风险与保险管理学会”。从此, 风险管理学成为一门新型的边缘学科, 政治风险问题是其中最主要的研究方向之一。

(一) 政治风险的界定

有关政治风险的定义, 比较有代表性的有以下几种。

一是斯特芬·罗伯克(Stefan·H·Robock)在 1971 年的一篇甚有影响的论文——《政治风险: 识别与评估》中, 对政治风险提出这样的定义: 国际经营中政治风险存在于经营环境中出现的一些不连续性事件中; 这些不连续性事件难以预料, 它们是由政治变化所带来的。经营环境中的这些变化具有对某家企业的利润或其他目标有重大影响的潜在可能性时才构成“风险”。

二是杰夫利·西蒙(Jeffrey D·Simon)在其 1982 年发表的《政治风险评估: 过去的倾向和未来的展望》论文中认为: 政治风险可视为政府的亦或社会的行动与政策, 或源于东道国或源于其外, 对部

[收稿日期] 2007-09-27

[基金项目] 湖北省教育厅人文社科重点规划项目(D200715005)

[作者简介] 常城(1976-), 男, 河南永城人, 武汉工程大学政法学院讲师。

分或者大多数国外经营与投资产生不利影响。

三是丁文利在 1988 年出版的《多国风险评估与管理》的论著中,将政治风险定义为:环绕某一国际项目或企业的设定经营结果(收入、成本、利润、市场份额、经营的连续性等)而可能出现源自于东道国政治、政策、亦或外汇制度的不稳定性的非市场不确定变化。^[2]

上述定义虽然在表述上各有不同,但在基本倾向上却是比较一致的,即政治风险是由于东道国政府或社会政局的不稳定性和政策变化而导致跨国公司的国际商务活动受到影响,并导致其经营绩效和其他目标遭受损失的不确定性。从政治风险的定义中,我们可以从以下四个方面来把握它的内涵:第一,风险存在于经营环境的不连续性事件中,特别是经营环境剧烈恶化的可能性事件中。第二,这种不连续性事件中来源于政治力量有目的的行为,主要包括三种政治力量:一是国际组织(如欧佩克)和大国势力(如美国、俄罗斯)为政治目的采取军事、外交行动;二是东道国国内多种政治力量博弈造成东道国政策剧烈变化;三是当地民间组织和个人的袭击、盗抢行为。第三,风险的不确定性。很多政治突发事件难以预料,甚至毫无征兆,完全出乎意料。第四,力量对比的不可抗拒性。由于政治风险的来源通常是 大国势力、东道国政府或民族主义、恐怖主义武装组织,它们处于强势地位,企业无力与之抗衡,因此往往造成不可抗拒的巨大经济损失甚至人员伤亡。

(二) 政治风险对跨国公司的影响

跨国公司在跨越国界的生产经营活动中,必然受到三方面的约束:既要迎合母国的需要,又要兼顾东道国的利益,还要遵照国际惯例。跨国公司就是在这样的前提约束下追求企业利益的最大化。由于跨国公司和主权国家是两种不同的利益主体,追求目标的差异而导致两者之间利益上的矛盾乃至冲突是不可避免的,由此也引发了跨国公司的政治风险。总的来看,政治风险对跨国公司的影响主要体现在以下三个方面。

一是政策、环境变化导致利润大幅减少甚至亏损、破产。东道国给予跨国公司的政策和投资环境并不是一成不变的,当跨国公司的经营与东道国的国家利益发生矛盾时,东道国往往会对外资政策进行调整;此外,某些东道国政府做出的政策承诺可能会随着政权的更迭而失效。东道国政策和环境的变化不仅会造成投资者对投资的失控,而且可能使项目失去赢利的机会甚至亏损、破产。

二是东道国的国有化、报复性制裁使跨国公司的资产被强制剥夺。所谓国有化是指一个主权国家依据其本国法律将原属于外国直接投资者的财产部分或全部采取征用或类似的措施,使其转移到本国政府手中的强制性行为。由于东道国的国有化严重威胁了跨国公司对外直接投资的安全,损害了其根本利益,因而成为对外直接投资政治风险中最主要的风险之一。

三是由战争、内战、骚乱以及恐怖事件等原因造成财产毁损和人员伤亡。在中东、非洲和拉美等资源丰富的地区,国内外矛盾错综复杂,政局动荡,容易发生战争、内战、骚乱以及恐怖事件,导致在这些地区投资经营的跨国公司蒙受重大财产损失和人员伤亡,甚至无法继续经营。

二、中国石油企业跨国经营面临的政治风险

石油是重要的战略物资,与政治历来密切相关。石油项目所在的国家或地区政治条件发生变化,甚至世界上大大小小的政治势力针对石油采取的行为,都有可能给石油企业带来损失,甚至导致投资项目的失败。因此,石油行业是一种高政治风险的行业。在经济全球化的背景下,中国石油企业参与国际分工合作,实现跨国经营已成为国际化战略的必然选择。企业一旦走出国门,不仅要承担经济风险,更要承担由此而来和难以预期的国际政治风险。目前来看,中国石油企业跨国经营面临的政治风险主要体现在以下几个方面。

(一) 石油资源引发的地区战争与军事冲突将长期存在

随着石油在能源结构中地位的上升,围绕石油资源的纷争更趋白热化。1980 年,美国总统卡特在国会上宣称:任何企图阻碍从波斯湾向西方输送石油的敌对势力,都被视作是对美生死攸关利益的威胁。这个被称为卡特主义的规则一直主导着美国的海湾政策。美国和平和世界安全问题专家迈克尔·克莱尔教授指出:“在所有的资源中,没有哪一个能比石油更可能在 21 世纪挑起国家之间的冲突”^[3]。

1973 年的石油危机,2000 年以来的海湾战争、美伊战争,均表明军事冲突与经济安全问题之间的关系密切。特别是后两次战争,就是以美国为首的西方国家为争夺石油资源而进行的战争。在当今国际事务中,石油领域的竞争已经远超出了商业的竞争,成为各国经济、军事、政治争斗的筹码。尤其是国际大型石油跨国公司的形成,不仅加强了国际石

油市场的垄断,而且事关国家的经济命脉,其商业利益得到了母国政府的支持,以至于当受到严重威胁时,政府不惜使用武力来进行干涉和保护。从地缘政治来看,世界上自然资源最丰富的地区也是最不稳定和矛盾最为复杂的地区。将来围绕石油的国际争夺仍会存在,而战争一旦爆发,石油公司的巨额投资将会受到严重威胁。

(二)富集石油资源的东道国往往政局动荡、纷争不断

油藏丰富的中东地区,历来是政局动荡、纷争不断的多事之地。里海地区因为缺少海上出口通道,该地区生产的石油必须通过管线运输,这很容易成为东道国敌对势力的攻击目标。非洲和拉美等油藏丰富的地区,因贫富差距、分配不公以及民族问题所产生的尖锐社会矛盾,往往导致内战、骚乱和恐怖事件,使外商投资经营活动面临着很大风险,甚至成为直接的受害者。如尼日利亚国内反政府武装日趋发展壮大,其中的一些武装组织专门破坏油田设施和石油管道;印度尼西亚反政府武装“自由亚齐运动”,破坏埃克森美孚公司经营的印尼亚齐省油田设施。类似的事件也在哥伦比亚、刚果、埃塞俄比亚等资源国发生过。而上述国家和地区也正是中国石油企业近年来努力争取或者已经进入的海外石油市场,其政治风险不言而喻。

(三)东道国不连续的政策法规,加大了海外投资的风险变数

东道国政府的政策、法规不断调整以及不可预见的经济变故加大了海外投资的风险。东道国政策法规的不连续性表现为两种情况:一种情况是当跨国公司的经营与东道国的国家利益目标不一致时,东道国会动用外贸、财政、国际收支与汇率、经济保护主义等政策,甚至不惜对法律法规进行更改,以限制跨国公司的经营;另一种情况是新政府上台后往往对上届政府执政期间签署的合同多方刁难,甚至单方面中止上届政府签署并已生效实施的合同或协议,对跨国公司在这些国家的项目造成了重大损失。这类风险通常出现在一些法制不健全的发展中国家和一些转轨国家。中俄之间“安大线”项目的一波三折就是东道国的政策、法规不连续性造成的。

(四)所谓的“中国石油威胁论”,提升了中国石油企业竞争的不公正因素

近年来,一些西方国家制造和散布“中国石油威胁论”,将国际油价飙升归因于中国增加进口,蓄意将中国石油进口问题过分“政治化”,将石油作为遏制中国的重要战略手段。美国美中防务委员会在

2002年早些时候呈交给美国国会的一份报告指出:美国在世界能源市场上正面临来自中国日益有力的竞争。^[4]同年6月美国安全政策研究中心主任 Frank · J · Gaffney 在众议院国际委员会的证词中指出:中国能源需求量的不断增加已构成对美国能源安全的威胁和挑战,美国与中国争夺能源供应方面的竞争会更加激烈。^[5]

中国海洋石油公司2005年竞购优尼科失利就充分体现了这一政治风险。原本单纯的商业行为被美国人贴上了政治标签,也就是说,政治因素成为中海油竞购失利的关键。

三、规避中国石油企业跨国经营政治风险的策略

随着中国石油企业国际化经营的不断发展,规避政治风险将成为企业的一项经常性工作。根据国外企业政治风险管理经验,笔者认为,中国石油企业要有效地规避政治风险,应尽快建立起一套包括投资前、投资中和风险发生后三位一体的风险管理体系,具体包括投资前的预防性策略、投资中的分散策略和风险发生后的补救策略。

(一)投资前的预防性策略

预防性策略是指中国石油企业在从事国际化经营前,对东道国的政治风险进行充分评估,了解东道国的国际关系与社会局势以及东道国的法律、政策变化等等情况。

1. 评估政治风险

为避免和减轻政治风险造成的损失,中国石油企业投资者应在投资前进行充分的政治风险评估,选择相对适宜的东道国家。评估的重点应是有关导致投资环境突然出现变化的政治力量和政治因素,包括:东道国对外国公司的政策;各个政党的政治势力较量及其政治观念;政策的走向和选择程序;东道国政府与中国政府关系亲疏程度等等。其程序一般是收集东道国国际关系状况、政局稳定性、东道国法律政策等方面的资料,然后对数据资料进行分析、评估,从而明确东道国政治风险的变化情况并预测其政治风险。

2. 投保政治风险

投保是一种比较积极的预防性对策。对于政治风险高的项目企业可以进行投保,这样可以将政治风险转嫁给政府设定的保险机构,从而减少风险带来的损失。目前,许多国家对本国企业设在外国的资产均提供保险业务,具有代表性的有美国的外国

私人投资公司(OPEG)和英国的伦敦劳埃德保险公司。美国在海外新设的公司或新扩建的企业,由于被征用或国有化、货币管制、战争、革命、起义等原因造成的损失,美国的外国私人投资公司将对对此进行赔偿,保险额一般在投资额的90%以内。伦敦劳埃德公司的业务中也承接投保政治风险,保险费率因地区和行业而异,通常保险金额不超过公司净资产的90%。中国已经确立了专业的政策性金融机构帮助企业规避风险,比如中国出口信用保险公司提供的海外投资险,就可以帮助企业覆盖包括东道国的政治动乱、外汇汇兑限制、战争和政府征收等风险,减少企业因政治风险造成的损失,有力地推动了企业国际化经营的发展。

3. 寻求国家政治外交保护

中国政府不仅要积极引导石油企业“走出去”和实施跨国经营,更要利用和平外交等手段,为中国石油企业的海外经营提供实质性的保障机制,必要时还须给予外交上的支持。中俄之间的“安大线”项目,已经远远超出任何一个石油企业的经营范畴,实际上是涉及中俄两国间的国际经济和政治利益,这就需要政府来进行政治协调和外交保护。近年来,中国政府开展了积极而富有成效的外交活动,与相关国家建立友好合作关系,先后举办中俄友好年、中法友好年以及“中非合作论坛”等外交活动。这些外交活动为中国石油企业进入东道国开展投资经营活动创造了良好的政治环境。

(二) 投资中的分散策略

中国石油企业在海外正式投资营运后,可采取以下策略分散、减少和降低政治风险。

1. 雇佣当地人员参与企业的管理

东道国与外资企业的纠纷之一表现在管理人员的选择上,使用当地人作为企业的高级管理人员可以利用他们在当地的活动能力和影响,降低政治风险。但如果他们缺乏足够的经营才能和对企业的忠诚,企业会因此而遭受经营上的损失,因此企业在挑选高层人员时应慎重行事。

2. 选择与东道国进行股权合资

与东道国进行股权合资的最大好处是,可以大大降低进入东道国市场的门槛和政治风险,而且有可能享受该国国民待遇,免受非关税贸易制裁,还可以利用所在国的人员、信息、社会文化和人脉关系等优势,较快地融入当地社会文化中,进一步获得东道国政府和企业的信任,有利于当地市场的开拓。

3. 与多个国家的不同企业合作

与有经验的国际大石油公司进行合资组建新公

司进行联合投标或组队施工,不仅可以学习国际大石油公司先进的管理经验、技术标准,历练国际投资经验,提高自己的国际影响,在一定程度上也降低了来自东道国的政治风险。因为,东道国为了维护自己的国际形象和地位,不可能对多国合资企业采取极端措施;为了国家的利益,东道国政府也不会对合资企业采取过火的行动。

4. 控制自主知识产权

知识产权是决定石油企业发展后劲的主要因素,也是保持其长期竞争优势的战略环节。牢固地控制自主知识产权,可以有效地防范政治风险的发生。中国石油企业在长期的实践过程中,形成了一整套从勘探开发到管道运输和炼油化工的技术,有些勘探开发技术甚至世界领先,例如哈萨克斯坦肯基亚克盐下油田发现于1971年,由于钻井、完井、投产难度大等工程原因,该油田多年来一直没有投入开发。中石油接手后,依靠集团公司的整体技术优势,使肯基亚克盐下油田最终成功投产,在短短三年时间内,建成了年产200万吨原油的生产能力。^[6]控制了石油开采的关键技术,也就在跨国经营中有了更大的话语权和更加主动的地位。

5. 积极参与当地的经济建设

中国石油企业在海外的事业,不仅仅是为了石油,更要为当地的经济发展和进步做出贡献,实现与所在国政府和人民互利共赢、和谐发展的目标。因此,中国石油企业在拓展海外业务的同时,应该积极参与当地基础设施建设,投资社会公益事业,积极回馈当地社会。据不完全统计,截至2007年5月底,中石油对苏丹的科教文化、农业、医疗、基础设施等领域进行捐助,使150多万人受益。在哈萨克斯坦,十年间,中石油向哈萨克斯坦社会公益事业投入大量资金,为发展当地的卫生、教育、文化和体育事业做出了贡献。^[6]这些行动都极大地密切了企业与当地人民的关系,从而有利于降低企业的政治风险。

(三) 风险发生后的补救策略

风险是一种客观存在,即使采取了投资前的预防性策略和投资中的分散策略,也不可能杜绝政治风险。一旦政治风险发生,中国石油企业可采用以下补救措施来减少政治风险带来的损失。

1. 做好谈判工作

在东道国公布征用或国有化政策以后,如果发现所公布的政策有松动的余地,企业应积极与东道国政府进行谈判。在谈判过程中,企业应尽可能地做出友好的姿态,向东道国政府表明企业给当地社会经济带来的好处,并适当做出一些让步。

2. 争取支持

如果双方的谈判没有取得理想的结果,企业就应该想办法争取外界的支持,以解决企业面临的政治风险。如争取东道国反对党的同情和支持,寻求友好邻邦的调解或者母国政府的干预。不过此策略的运用应谨慎小心,如果企业错误地估计了双方的力量对比和东道国的决心,就会产生适得其反的效果。

3. 诉诸法律

当谈判最终破裂,东道国政府正式启动征用或国有化政策时,企业就应果断地将争端诉诸于东道国法庭或者国际法庭,以期获得赔偿。一般是先向东道国的法院起诉,因为它的判决在东道国具有重大的法律效力,而且不致因向母国法院起诉引起东道国的民族情绪。另一个选择就是向国际仲裁法院起诉。目前可受理国际投资纠纷的仲裁机构有巴黎的国际商会仲裁院、瑞典斯德哥尔摩高等仲裁院、华盛顿的解决投资争端国际中心。

4. 放弃资产所有权,争取与东道国政府签订管理合同

对于跨国企业来说,与东道国签订管理合同,也是减少政治风险的一条有效途径。如委内瑞拉政府

征用外国的石油公司后,同征用对象签订管理合同,合同规定由公司在原地继续勘探、钻井,炼油和销售。经过实践,这些企业发现这样的处理方式也未尝不可,不一定要拥有资产、掌握股权才能牟利,交出股权同样能够获利。因此,当以上办法均不能有效地解决争端时,企业可以考虑放弃资产所有权,换取与东道国政府签订管理合同。

[参考文献]

- [1] 李岩,田泽. 中国石油企业跨国经营若干风险及对策分析[J]. 石油化工技术经济,2007,23(3):4.
- [2] 张传明. 当代跨国公司经营中的政治风险问题[J]. 世界经济与政治,1999(5):34.
- [3] 迈克尔·克莱尔. 资源战争[M]. 童新耕,译. 上海:上海译文出版社,2002:27.
- [4] 常泽鲲,李新华. 美国“倒萨”的战略意图[J]. 西亚非洲,2003(3):13.
- [5] 车长波,等. 世界石油资源格局及应对策略[J]. 天然气经济,2003(3):11.
- [6] 明金维. 携手共发展 合作谱新篇——中国石油海外项目发展纪实[N]. 中国石油报,2007-7-13(1).

[责任编辑:张岩林]

Political Risk and Evasion Strategy of Chinese Petroleum Corporations during Transnational Operation

CHANG Cheng, LI Hui

(School of Political Science and Law, Wuhan Institute of Technology, Wuhan, Hubei 430205, China)

Abstract: It is the inevitable choice to solve contradiction between supply and demand of domestic petroleum resources and the only way to safeguard and guarantee our petroleum security and even national economic security that petroleum corporations in China should be open to the outside world and operate internationally. Based on introducing the concept of political risk and its influence on multinationals, this paper analyses political risk that our petroleum corporations are confronted with during transnational operation, which are as follows: Regional battle and military conflicts aroused by petroleum will exist for a long time. The host country with rich petroleum often has unstable political environment and continuous conflicts. The discontinuous policy and law of the host country increased the risk of overseas investment. The so-called China petroleum threat has raised unfair factors of petroleum competition. The strategies for evading political risk of transnational operation of our petroleum enterprises consist of precautionary strategy before investment, distracting strategy during investment and remedy strategy after risk.

Key words: Chinese petroleum corporation; transnational operation; political risk; evasion strategy