

中国石油公司跨国经营的政治风险分析

〔内容提要〕 面对日益拉大的国内石油供需缺口,我国的石油供应必然立足于海外市场。中国石油公司如何调整战略进行海外开拓成为关系到国家经济安全和根本利益的重大课题。然而,中国石油公司走出国门的时间还很短,跨国经营的经验不足,面对国际市场复杂多变的政治形势,规避政治风险成为首要而紧迫的任务。本文分析了中国石油公司跨国经营面临的政治风险,并从战略性地选择进入地区、安排合理的股权结构以及提高跨国管理水平三个方面探讨了风险规避措施。

〔关键词〕 石油安全 跨国公司 政治风险

石油安全新常态下中国石油公司的跨国经营

毋庸置疑,中国国内石油供需缺口正在日益拉大。解决供需矛盾可从两个方面着手,首先是减少需求。对此,我国很难做到。我国作为人口最多、经济增长最快、世界第二大石油消费国,正面临着产业结构和能源结构的调整,在未来相当长时期内,对石油的需求还将加大。据估计,2001~2010年,若中国GDP年均增速为7%,石油强度保持在0.7%,石油消费增速4.9%,2010年的石油需求量将达到3.4亿吨;2010~2020年间,中国的GDP增速为5%,石油强度下降到6%,石油增速为3.0%,2020年的石油需求量将达到4.4亿吨。其次是增加供给。供给增长的来源有国内和国外两个市场。国内石油开采取决于国内的

石油储量、开采能力、开采的成本-效益状况,甚至牵涉到产权划分,如东海、南海海域的油气资源就存在产权争夺问题。因此,在短期内难以改变国内石油供给不足的状况。我国的石油安全战略不得不立足于海外,在全球石油市场中获得供需平衡。

从国际比较利益来看,任何一个国家都无法满足其国内需求的所有资源,但是这根本无碍于日本成为世界经济强国,即使如美国这样的资源大国的石油依存度也达到了60%。

但是石油不是一种普通的商品,我们不能过度乐观于通过国际市场的比较利益的途径可以自动地达到平衡。在国际市场上,石油是一种为国际大资本所操纵的具有高度投机性的垄断性物资,其价格波动极大,对一国经济的冲击极大。目前世界排名前20家的大型石油公司垄断了全球已探明储量的81%。即使中国可以持续地从这些石油公司手中购得石油,即使中国石油公司炼制石油全部采用最先进的工艺设备,内部管理也实现了现代化,但只要油价上涨几个美元,关乎国

收稿日期:2004.12.10

作者简介:童生,中国地质大学(武汉)经济学院硕士研究生;成金华,中国地质大学(武汉)经济学院教授、博士生导师、中国地质大学资源与环境经济研究中心主任、经济学院院长、校长助理,430074。

吴磊. 中国石油安全. 中国社会科学文献出版社, 2003: 125

计民生的基础产业就将受到重大冲击,而且势必影响到其他相关产业。而美国就可以利用其跨国公司在全球建立起来的庞大的生产销售网络,有效地保障国内石油需求以避免资源供应中断和价格的暴涨暴跌。因此,我国长远的石油战略应该适应现有的国际石油格局,力争摆脱国际石油寡头的操纵,积极加快走出国门的步伐,在国际石油市场上争得话语权。

跨国公司的政治风险问题

对于风险问题的研究最早可以追溯到20世纪30年代,美国学者提出风险管理(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边缘学科,政治风险也进入学者们的研究视野中。有关政治风险的定义,比较有代表性的有以下几种:斯特芬·H·罗伯克(Stenfan H. Robock)在一篇有影响的论文——《政治风险:识别与评估》中,对政治风险提出这样的看法:国际经营中的政治风险存在于经营环境中出现一些不连续性;这些不连续性难以预料;它们由政治变化所带来。经营环境中的这些变化必须具有对某些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”。杰夫利·西蒙(Jeffrey D. Simon)则在其1982年发表的《政治风险评估:过去的倾向和未来的展望》一文中认为,政治风险可视为政府的亦或社会的行动与决策,或源于东道国或源于其外,对有选择的或者大多数国外经营与投资产生不利影响。1988年,丁文利在其论著《多国风险评估与管理》中,则将政治风险定义为“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)而可能源自于东道国政治、政策、亦或外汇制度的不确定性的非市场不确定或变化。”

通过比较我们发现尽管这几种定义存在差异,但是基本倾向是比较一致的,即跨国公司的政治风险是由于东道国政府或社会政局的不稳定和政策的非连续性而导致的跨国公司国际投资和贸易活动受到影响,并致使其经营管理绩效和其他目标遭

受不确定性。理解政治风险的含义还必须从政治风险所包含的四个要素来看:第一,经营环境的不连续性的可能性,特别是经营环境的剧烈变化的可能性;第二,政治力量使然,主要体现为东道国国内多种政治力量的博弈以及东道国政府政策的不连续性;第三,不确定性,即事先难以准确确定可能发生的变化;第四,由政治力量的作用而导致的经营环境出现难以预测的变化构成可能显著影响某个企业的利润或其他目标的潜在力量。

政治风险的后果也是多方面的,按其轻重程度主要有:

(1)政府的非区别性干预。这是东道国政府为了达到预定的经济增长目标而采取的人员、环境、价格、国有化比例等措施控制在本国的所有外国企业。

(2)政府区别性干预。这主要表现为东道国政府采取某种干预性措施限制某些行业、区域或某种类型外资企业的经营活动。

(3)制裁,即东道国政府对外资企业施加各种压力,最终导致外资企业不能盈利甚至破产。

(4)国有化。

(5)没收。这是东道国政府强制剥夺外国企业财产的行为。

(6)财产毁损。主要由内战、边境战争、骚乱,以及与政治因素相关的恐怖事件所造成。

(7)人员伤亡或人身安全失去保障。

风险从本质上说是一种不确定性,政治风险产生的结果也是不确定的,即有利益受损也有获益的可能。但是跨国公司在跨国经营中面临的政治风险通常是与东道国政府或第三方如民族主义或恐怖主义的博弈。相对于政治力量的集中和强硬,跨国公司代表的市场力量具有分散和软性的特点。因此,跨国公司总是处于劣势的状态。

中国石油公司跨国经营的政治风险

国际知名的跨国公司专家帕拉哈拉和伊夫·

张贵洪,蒋晓燕. 跨国公司面对的政治风险. 国际观察, 2002(3): 50

多茨指出,跨国公司在全球竞争中,不仅存在经济约束(如生产规模、技术水平、国际分销等)和组织约束,而且要面对由于政府在竞争过程中的介入而形成的政治约束,因为东道国政府的政策法规往往会扭曲竞争状态。作为经营石油这种极其重要的商品的石油跨国公司,其政治风险往往会突破传统政治风险(东道国政府与跨国公司双方博弈)的边界,扩大到多边矛盾的对峙中。

1. 局部战争的威胁将长期存在

可以说现代工业社会发展史就是围绕着资源(包括石油)再分配的斗争史,从早期的荷兰、英国、法国、葡萄牙以及西班牙等国的海外扩张,到两次世界大战。随着石油在能源结构中地位的上升,围绕着石油资源的争夺将更趋白热化。从美日太平洋战争到四次中东战争,从两伊战争再到海湾战争以及刚刚结束的伊拉克战争,石油是引起冲突、导致战争扩大与升级的一个重要因素。1980年1月23日,美国卡特总统在国会两院联席会议上宣称,任何企图阻碍从波斯湾向西方输送石油的敌对势力,都被视做是对美生死攸关利益的威胁。他说,面对这种威胁“美国将使用包括军事力量在内的任何手段予以击退”。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(Michael T. Klare)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。”

Hans J. Morgenthau 认为,对石油产地的控制传统上已成为权力分配中的一个重要因素,因为谁能够将它加到自己原有的原材料的资源中,就相应地削弱了竞争者的力量。石油与战争、冲突之间的联系是如此紧密,是因为许多国家把它看做关乎国家安全的大事,认为占有石油对一个国家生存与繁荣的意义非比寻常,以至于当严重威胁发生时,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。在将来围绕石油的国际争夺仍会存在。由于石油分布的不均衡性,即使将来在中东、里海、北非这样矛盾与冲突不断的地区发生局部战争,也无法阻挡包括中国在内的石油

跨国公司投资的步伐。而战争一旦爆发,石油公司的巨额投资将会受到严重威胁。

2. 东道国政局动荡、恐怖袭击、民族冲突此起彼伏

东道国政府经常性的更迭或重组、恐怖袭击、民族冲突将会给石油跨国公司带来巨大的政治风险。东道国的各种利益集团的政治参与程度的影响往往是双重的。如劳工组织、环保组织、宗教团体的积极活动会促进跨国公司的利益,而恐怖主义、民族主义的主张往往会使跨国公司利益受损。可以确定的是,大量石油储藏分布地区是长期存在民族和国家冲突的地区,这些冲突在油藏发现之前就已经存在,而在油藏发现开发中加剧冲突。从“9·11”事件到2004年的俄罗斯人质危机,恐怖主义引起了世界各国的高度重视。中东地区一直是恐怖事件的多发之地。里海因为没有通往世界海洋的出口,该地区生产的油气必须通过管线运输,这就为恐怖分子和叛乱分子提供了具有吸引力的目标,他们经常地对石油管道设施进行破坏。为此,中俄美等国在此地区合作,共同致力于反恐和防暴。

由于石油生产与销售带来的巨额利润纷纷流向输出国的特权阶层手中,这就刺激其国内那些企图分配新财富的革命派和极端分子们发起了为获取油田控制权的斗争。刚果拥有大量的石油(据美国能源部资料约为15亿桶),石油收入占国家出口收入的94%、政府收入的80%,但是工党和“泛非社会民主联盟”之间围绕着控制权的争斗异常激烈,并最终引发了全面内战。尼日利亚政府对石油收入分配的不满,引起了尼日尔河三角洲的奥戈尼人(Ogoni)及其他少数民族的非暴力抗议,却遭到

(美)帕拉哈拉德·伊夫·多茨. 跨国公司使命. 华夏出版社, 2001:6

(美)迈克尔·克莱尔. 常泽鲲编译. 致命的联系:石油、恐怖主义和美国安全. 国际论坛, 2003(11):7

(美)迈克尔·克莱尔. 重新耕译. 资源战争. 上海译文出版社, 2002:27

Hans J. Morgenthau. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. New York: McGrall hill Inc., 1985:130

张贵洪,蒋晓燕. 跨国公司面对的政治风险. 国际观察, 2002(3):50

政府的残酷镇压,这引起了反政府武装发展壮大起来,其中的一些武装组织专门破坏油田设施和石油管道。类似这样的事件在哥伦比亚也存在着。哥伦比亚反政府力量认为哥政府将巨大的石油财富卖给了外国石油公司。多年来,政府与哥伦比亚武装力量和“民族解放军”之间的武装斗争使哥伦比亚人民备受战争蹂躏。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,结果遭到印尼政府的镇压。以中国目前在海外最大的石油投资项目——苏丹为例。苏丹自1956年独立以来,除了1972年至1982年10年之外,内战持续不断。2002年7月,伊斯兰教政府已与“苏南反抗组织”达成石油利益协议,并允许南方于2008年之前进行投票决定是否独立。此后既不归南又不属北的西方达尔富尔地区的富人感觉不公,先后组织“苏丹解放军”和“正义与公平运动”与阿拉伯民兵发生冲突,过去一年半里各方死亡人数约为1万人,流亡人口超过100万。2004年9月联合国安理会提出决议,若苏丹政府不解决亲政府武装制造的万人死亡、百万人流离失所的达尔富尔地区的人道主义危机,就将威胁停止苏丹的石油出口。

3. 东道国政策、法规的不连续性

东道国的政策因素主要指“从政府的政策产生的不是从市场力量寻求平衡所造成的波动,或市场机制的黏性以及不可预见的经济变量的短期无规则波动产生的因素”。当跨国公司的经营与东道国的国家利益目标不一致,东道国就会动用外贸、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。1938年墨西哥政府没收其境内的外国石油企业。1951年伊朗没收英国-伊朗石油公司(Anglo-Iranian Oil Company)在伊朗的全部资产与其他财产。1969年秘鲁政府没收美国的标准石油公司在该国的资产。联合国的数据表明,1960~1974年,没收外国企业的主要国家有阿根廷、智利、古巴、秘鲁、阿尔及利亚、利比亚和伊拉克,在20世纪70年代,非洲的赞比亚、乌干达和苏丹三国分别没收过三十几家外国公司的资产。当前,在经济全球化

的国际多边贸易协调机制下,直接国有化行为的比例虽然会降低,但是东道国会采用其他更为复杂的政策性手段来达到其对跨国公司经营限制的目的。例如,俄罗斯曾经邀请中石油参与斯拉夫石油公司股权的拍卖。斯拉夫石油公司是俄罗斯剩下的不多的一个国家控股的石油公司。俄罗斯国有基金会拟于2002年12月8日采取公开招标的形式拍卖斯拉夫石油公司74.95%的股权,大约有七八家石油公司表示了参拍的愿望,其中标呼声最高的是中石油,这也是中国石油公司首次准备在俄罗斯购买石油企业。但在参拍前的一个月里,俄罗斯民意变得越来越反对中国控股俄罗斯石油公司的前景。一时间民族主义意识大涨,迫使俄议会通过紧急立法,禁止任何国有股份超过25%的企业(包括外国企业)参与俄罗斯国有股份的拍卖。虽然这样的立法是俄罗斯的国家主权,但却使中石油在俄罗斯市场的开拓计划遭挫。

我们从“安大线”之争同样可以看出石油公司海外扩张面临的政策不连续性。1994年11月,俄中双方着手修建起点伊尔库茨克州的安加尔斯克油田,最后到达大庆的石油管道,即“安大线”,为此俄中双方签署了“中国石油天然气总公司与俄罗斯西伯利亚远东石油股份公司谈判备忘录”。1996年,俄中关系发展迅速,签署了《俄中关于共同开展能源领域合作的协议》,“安大线”被列入其中,从而使这一方案具有法律基础。按计划,从2005年这一线路初步建成到2030年这一期间预计“安大线”将为中国提供总量达7亿吨、价值达1500亿美元的石油。届时,俄罗斯每年出口到中国的石油量将增加20倍,由150万吨扩大到3000万吨,并且彻底改变原油出口中国全靠火车运输的局面。可随后日本又向俄罗斯提出了修建俄罗斯泰舍特到远东港口纳霍德卡的输油管道,即通常所说的“泰纳线”,它将取代“安大线”。俄罗斯在对一系列利益

陈宝森. 美国跨国公司的全球竞争. 中国社会科学出版社, 1999: 24

Transnational Corporations in World Development: Third Survey. United Nations, 1983

http://www.huaxia.com/Hua_Xia_Zhou_Kan/Shi_Zheng_Jiao_Di-an/GBK/152311.html

因素进行权衡后于 2003 年 2 月提出了在“泰纳线”的干线修建一条通往大庆的支线,同年 5 月底,胡锦涛主席访俄期间,中俄又签署了相关协议为线路的实施作了进一步的保证。但随后日本又开展外交攻势,劝说俄放弃这种折衷方案。虽然“泰纳线”的成本远大于“安大线”,但是却保证了俄罗斯有了更多的买家和更稳定的收益。2004 年 10 月,普京总统在出访中国前特别向采访他的中国媒体说,管道怎么修,是俄罗斯的国家利益问题。

中国石油公司面对政治风险的应对措施

1. 战略性地选择进入地区

一个客观事实是,那些法律秩序井然、社会运转协调的国家的石油资源早已被西方石油寡头所控制,中国能源今天能够找到的海外石油所在地往往是“高风险”国家和地区。综合考虑国际石油资源、政治、经济、法律、文化及技术风险等因素,按照“风险最小、投资最少、效益最大”的原则,确定我国未来海外油气勘探开发的战略地区的选择为:积极进入亚太地区、中亚和俄罗斯石油市场,适当参与南美和非洲两个市场,密切关注中东地区石油市场的发展变化,伺机进入。到目前为止,中国石油企业在苏丹、中东、南美、墨西哥湾、中东和亚太地区取得了一些控股、参股和独立勘探开发权益,2002 年获得海外份额油 1 300 万吨左右,估计到 2005 年末,我国海外份额油可能达到 2 500 万吨,占国产原油的 14.7%,到 2010 年海外份额油达到 5 000 万吨以上,是国产原油的 28.6%。中国目前对于中东石油过于依赖(2003 年达到 50.9%),而来自中东的石油主要是通过贸易的方式获取。中国企业至今仍未能在中东投资,所以中国石油企业应该开拓中东市场,如通过参股第三国石油公司等方式进入。中石油在苏丹的项目取得了很大的成功,今后要以苏丹为基地,努力开拓北非市场;以哈萨克斯坦阿克纠宾项目为依托,发展中亚及俄罗斯战略区;以委内瑞拉项目为依托,发展南美战略区,逐步建立起具有一定规模的海外石油生产基地和经济稳定多元化的石油供应保障体系,确保国家石油安

全。只有做到多元化的石油供应,才能分散石油供应风险。例如扩大在中亚、俄罗斯的投资,就可以相应地降低从中东、北非进口必须通过马六甲海峡的海上风险,这对于海权能力薄弱的中国远洋运输意义重大。同时多元化的石油供应还可以提高中国在国际石油市场开拓中的地位,例如,中国在远东与俄罗斯的能源合作刚刚有所动作,就引起中东学者的高度重视,科威特的海湾战略研究中心 2002 年 8 月的报告就指出,建议海湾合作委员会国家和中国建立战略伙伴关系,加强合作。而在此之前,中东的市场对中国的企业是关闭的。由此可见,如若中东国家对中国企业采取更加积极的态度,不仅有利于中国在中东地区石油战略的推进,也提高了在世界其他地区就市场进入问题的谈判筹码。

2. 通过股权结构安排规避海外产权风险

当前石油跨国公司的股权安排主要有:全资形式即项目股权由中方 100% 持有;合资即参股东道国或第三国石油公司;无股权但有长期服务合同即通过参与开采,从项目产出获得提成。现将各种结构性安排方式进行比较。第一,中方全资持有的方式主要是由中国石油企业直接购买国外已探明但尚未开采的油气储备或以全部收购一定储备的股权的方式设立子公司。这种方式虽然表面上看中国企业取得了完全控股权,但是由于与东道国政治文化磨合成本比较高,特别是在资源开采的初期投入成本会比较高,而且由于相对投资风险比较大且完全由中方承担,如若东道国的民族主义运动产生排外情绪高涨,不利于风险分担。因此,中国企业不适宜采取在海外设立全资子公司的方式,甚至不能认为股权比例越高越好,特别是对于政治动荡、民族冲突尖锐的国家。第二,合资方式。一种是与东道国石油公司的股权联合,另一种是与有经验的国际石油公司联合。与东道国石油公司合作,结合东道方的人员信息

黄继新. 中国石油的全球触角. 经济观察报, 2004-10-25: 42

安全丰, 刘均安, 海鹏. 我国的石油安全. 石油大学学报(社会科学版), 2003(10): 12

闫林. 海外石油管道及东北亚能源合作的反响. 中国能源, 2003(1): 25

优势,发挥中方的技术、资金优势和施工经验,二者联合投标,进行投资。这样的合资方式易于为东道国所接受,不仅可以提高投标的中标率,而且可以进一步掌握东道国的石油资源状况,熟悉当地的政治环境、经济状况和文化习俗。更重要的是它不会轻易引起东道国内部政策变动和可能的民族竞赛等政治风险。与有经验的国际石油大公司进行合资组建新公司进行联合投标或组队施工,不仅可以学习国外的管理经验、技术标准,历练国际投资经验,提高自己的国际影响,进一步说还可以学习国际大公司规避风险的经验。第三,无股权但有长期服务合同。这种方式由东道国雇用我方承包服务项目(包括勘探开发、地震、钻井、录井、测井等单项作业),并支付服务费或获得份额油。它可以充分利用中方的技术优势,同时也提高了我方参与东道国投资的热情。我方则可进一步获得东道国政府和企业的信任,有利于中国企业今后市场的开拓。

3. 提高跨国管理水平抵抗风险

中国石油公司开展国际化时间还很短,加上石油跨国投资政治风险的复杂性,这对于我们是一个严峻的挑战。第一,加强做好跨国经营政治风险的评估,分析判定有关目标国的总体政治形势,据此以筛选相对适宜的东道国。客观风险评估主要是从宏观方面对东道国政府目前的能力、政治风险的类别及稳定程度进行调查分析,以确定风险程度。评估的重点是有关导致商务环境突然出现变化的政治力量和政治因素,即政府对外国公司的政策;以往的政府类型、党派结构和各党派的政治实力及其政治观念;政策的历史走向和政策形成的公共选择程序;有可能取现执政者而代之以的政治势力;东道国政府与我国政府关系亲疏程度。第二,加快跨国公司经营人才的培养,健全经营人才队伍的知识结构。中国石油企业海外投资不仅需要水平过硬的技术人才,更要有复合型具备国际经营资质的管理人员。中国企业今后海外投资的重点将是中东、北非、中亚、俄罗斯以及南美等地区,这些地区文化组成纷呈,民族、种族矛盾复杂,历史风俗差别显著,政治环境多变,这就对中国企业投资形成了挑战。“内向型”的

企业自然不用太在乎其他国家的政治、经济、文化和历史,但对于‘走出去’的企业就另当别论。而由于这些年对人文社会科学的轻视,中国对他国的政治、经济、文化与历史的研究又是恰恰目前极为不利的。”所以中国企业今后应该加强企业管理人员知识结构和人才队伍的完善,特别应形成一支熟悉国际投资游戏规则、能够识别和评估政治风险并通过合适的方式化解或减少政治风险的国际化队伍。第三,建立高效、灵敏的信息沟通和协调机制。面对政治风险,我们往往无措是由于存在着信息不对称,无法有效收集处理蕴含着政治风险的信息。今天的石油工业正处于一个全球一体化的相对依存状态,竞争更加激烈、风险被放大,更需要石油企业对外界变化作出积极而迅速的反应。从“安大线”之争中,多少可以看到中国石油公司反应不灵敏,在与东道国或母国的沟通上存在不足的问题。我国石油公司跨国经营处于起步阶段,可以充分借鉴国际大石油公司合作和沟通的成熟经验,特别是它们与东道国关系的处理、政治风险的规避方式等。当政治风险增大时,要及时与东道国沟通,阐明风险发生将对东道国产生的弊害,以获得谅解和支持,同时将信息反馈给中国政府,以利于中国政府通过外交途径保护中国石油公司的海外资产。

参考文献:

1. [英]约翰·斯托普福德,苏珊·斯特兰奇. 竞争的国家,竞争的公司. 社会科学文献出版社,2003
2. 吴磊. 中国石油安全. 中国社会科学出版社,2003
3. 马杰,王杰. 跨国公司经营战略学. 哈尔滨工业大学出版社,2002
4. 舒先林. 中国石油安全与企业跨国经营. 世界经济与政治论坛,2004(5)
5. 杨德新. 跨国经营与跨国公司. 中国统计出版社,2000
6. 董秀成. 石油权力与跨国经营. 中国石化出版社,2003
7. [美]迈克尔·克莱尔. 致命的联系:石油、恐怖主义和美国安全. 国际论坛,2003(11)

(责任编辑:钮汉章)

陈志武. 中国跨国公司如何“跨国”? . 南方周末,2004-08-26:19