

# 中国石油企业跨国经营的政治风险分析

成金华,童 生

(中国地质大学(武汉) 经济学院,湖北 武汉 430074)

**摘 要:** 政治风险一直是跨国公司跨国经营的一个敏感而又复杂的问题,尤其对于像经营石油这样的政治商品和战略物资的企业而言。当今世界的政治风险已由如战争、征收、国有化等传统型向更为复杂而隐蔽的非传统型风险演化。伴随着这种演化,石油跨国企业必须要充分识别并进行适当的战略调整,以规避政治风险。文章首先回顾政治风险理论及政治不断演化的特征,在此基础上分析中国石油企业跨国经营战略所面临的政治风险,并从加强风险评估、战略性选择进入地区、适当的股权性安排、构筑国际战略联盟以及强化内部管理等方面探讨了应对政治风险的策略。

**关键词:** 政治风险;石油企业;跨国经营;石油

**中图分类号:** F407.22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-9753(2006)04-0024-09

## The Overseas Management Strategy of Chinese Oil Corporations under the Political Risk Evolvement

CHENG Jin-hua, TONG Sheng

(Department of Economics, China University of Geoscience, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** Political risk is always a sensitive and complicated issue for MNCs, especially for those corporations running political goods and strategic materials such as oil. Nowadays, political risk has transferred from the traditional form such as war, expropriation, nationalization to the nontraditional form which is more complicated and covert over the world. With the evolvement, oil MNCs must identify the risks and make appropriate strategy adjustment to avoid political risks. On the basis of reviewing the theory of political risk and the character of risk transfer, this paper analyses the political risk of overseas management strategy confronted with Chinese oil corporations and discuss the avoidance way from strengthening the risk valuation, entering the region on strategic choice, the appropriate arrangement of a share and constructing the international strategic alliance and enhancing the internal management.

**Key words:** political risk; oil corporation; overseas management; oil

### 一、政治风险理论及其演变

对于风险问题的研究最早可以追溯到 1930 年代,美国学者提出风险管理(Risk Management)的概念。政治风险的概念是从众多的历史事件中总结出来的。“政治”之后加上“风险”,反映了美国企业对政府干预的不信任,以及外国政府正试图控制国际企业<sup>[1]</sup>。20 世纪 60 - 70 年代,由于第三

世界的民族解放运动中发生的没收、征用、国有化,国际企业增加了对政治风险分析的需要。Haendel 首先注意到东道国政府为换取投资给予国际企业鼓励措施和特殊待遇<sup>[2]</sup>。当时,政治风险主要集中于政府行为。在美国,研究公司战略或企业政策的管理学专家早已注意到社会政治环境对企业的影响。综观文献,学者们很少能够达成

收稿日期:2006-01-20 修回日期:2006-03-29

基金项目:国家软科学研究计划项目(2005DQ4B112)

作者简介:成金华(1962-),男,湖北黄冈人,中国地质大学(武汉)经济学院教授、博士生导师、经济学院院长、校长助理。研究方向:资源经济、环境经济与可持续发展。

一致清晰的政治风险的定义<sup>[3]</sup>。Nehrt(1970)、van Agtmael(1976) and Overholt(1982)把政治风险与可能的不稳定、暴力冲突或经营中的限制(如国有化、征收、所有权限制、歧视性税收等)联系起来<sup>[4-6]</sup>。政治风险也可以从机会的可能性或损失的可能性等方面来定义<sup>[7]</sup>。有的学者给出了一个考虑到所有以上提到的要素的更加细致的定义。Robock(1979)认为“国际商务中的政治风险存在于商务环境中的不连续性,且他们很难预期,并由于政治的变化,商务环境中的这种风险的变化必将对相关企业的利润以及其它目标产生巨大的潜在影响<sup>[8]</sup>。”

Fitzpatrick收集了二十七个政治风险的定义,可以分为三类<sup>[9]</sup>:

第一类认为政治风险产生于政府和国家主权的的行为,这些行为对企业造成有害的后果。例如,Simon(1982)认为,政治风险可视为政府的抑或社会的行动与决策,或源于东道国或源于其它,对有选择的或者大多数国外经营与投资产生的不利影响<sup>[10]</sup>。

第二类认为政治风险是指政治事件或限制对特定行业或特定企业产生影响。Wenlee Ting(1988)指出,政治风险是围绕某一国际项目或企业的特定经营结果(收入、成本、利润、市场份额、经营的连续性等等)而可能源于东道国政治、政策或外汇制度的不稳定性的非市场不确定性或变化<sup>[11]</sup>。

第三类认为政治风险是由环境的不确定性产生的。这比前两类只考虑孤立事件的定义有很大的进步。例如,Charles Pahud和Vivian Allers(1996)指出,政治风险至少包括以下要素:(1)不连续性——发生在商务环境中的激烈变化;(2)不确定性——难以预测这种变化;(3)政治压力——来自于政府及其它政治实体;(4)商务影响——对公司利润及其它目标的可能影响<sup>[12]</sup>。

Root(1987)将政治风险区分为:(1)一般性不稳定风险——对于东道国未来政治体系变化的不确定性;(2)所有权控制风险——对东道国政府行为将可能损害或限制投资者经营的不确定性;(3)经营风险(转移风险)——对东道国法律法规将可能限制投资者经营的不确定性;(4)对东道国法律

将可能限制利润转出或导致货币贬值的不确定性<sup>[13]</sup>。

政治风险问题属于国际商务领域的研究范畴,由于中国企业开展跨国经营的历史很短,国内的理论研究尚停留在概念层面上。杜奇华(1995)和须俊(1997)都对政治风险进行了研究,认为政治风险指的是政府政策的不稳定性、政局动荡、民族或宗教派别冲突、战争及各项经济政策的变化等因素,导致该国外国投资者投资价值遭受损失的不确定性<sup>[14-15]</sup>。张贵洪、蒋晓燕(2002)研究显示,政治风险还包括跨国公司母国与东道国关系的演变而可能对跨国公司产生的影响<sup>[16]</sup>。跨国公司在选择东道国和制订投资计划时,往往考虑涉及政治风险程度的若干因素,如母国与东道国在外交、军事上的密切程度和东道国的政治稳定性、国有化的可能性、工会运动的传统等<sup>[17]</sup>。

对政治风险内涵的争论反映了随着时代的发展政治风险理论的不断演化和对于政治风险认识的不断深化。比较以上几种定义,虽然存在差异,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及其它目标遭受不确定性。

要想深入理解政治风险,必须区分政治风险、国家风险以及主权风险之间的关系。Nagy(1984)认为,国家风险是由发生在某个特定国家的事件所引起的跨边界贷款中的损失暴露,至少在某种程度上,这个国家是在政府但绝不是私人企业或个人控制下<sup>[18]</sup>。Claessens和Embrechts(2003)因此认为,国家风险是一个不同于主权风险且比主权风险大的概念,主权风险被局限于给一个主权国家的政府提供贷款的风险<sup>[19]</sup>。主权风险是指一个国家的政府未能履行它的债务所导致的风险,其特征有三:第一,偿付意愿在主权风险中占了一个重要位置。第二,主权国家如果不履行债务,债权人可能得不到任何补偿。第三,主权政府的债务往往缺乏外来的有效担保,因为主权本身通常被预设为最终担保人。

国内学者郑小玲(2001)将国家风险定义为,

国外学者(Korbin 1979, Anderson 1981, Simon 1984, Desra 1985)研究了确立政治风险的概念、研究方法等基本问题的重要性并各自给出了定义。

在国际风险投资中,由于东道国政治、法律、经济政策的变化,给投资者造成经济损失的可能性<sup>[20]</sup>。陈业宏(1997)认为,主权风险是指一个国家或地区政府为了保护其自身的利益所采取的不受其他外来法律约束的行为,而给投资者造成损失的风险<sup>[21]</sup>。而吴月英(1994)则把政治风险也称为“国家风险”或“主权风险”,二者之间有细微的区别,但通常情况下不加以细分<sup>[22]</sup>。由此可见,国外学者将国家风险和主权风险定义在国际信贷方面,而从国内学者的研究来看,两类风险主要集中在国际经济活动中由东道国的政策变动而对外国投资造成的不确定性。我们认为,将这两类风险突破于国际信贷方面,可以更好地解释在复杂的国际投资领域来自于东道国家的风险。但是,无论是来自国家主权方面的威胁还是东道国政府政策法规负面的影响,都是由政治因素所导致。因而,政治风险无论在外延与内涵上都包括了主权风险和国家风险。

随着商务实践与理论的发展,将政治风险被划分为宏观和微观风险。他们认为,宏观风险发生在由于政治活动导致的商务环境出现不连续性而对所有的外国企业产生同样的影响。微观风险则发生在当这种不连续性只是发生在特定行业、企业甚至项目上。20世纪80年代之后,东道国政府以外的政治力量日益重要<sup>[23]</sup>。

但是考察当代跨国公司跨国经营出现的新问题,我们可以发现政治风险已从革命、内战、全国性的罢工骚乱、没收、征用、国有化和冻结等传统极端型风险向以非极端型风险为主演化的趋势。非极端性风险主要表现为东道国政策的变化、区域保护、经济和政治报复、区域内部协调、第三国的干预、民族主义和宗教矛盾、各国内部的利益集团和非政府组织的政治参与等。传统的极端型政治风险往往发生在发展中国家。伴随着二战后的民族解放和国家独立运动的兴起,没收外国企业资产或国有化成为根除外国资本影响和发展民族经济的重要手段,导致这一时期跨国公司发生了财产毁损和人员安全失去保障等前所未有的打击。

目前,对众多追求工业化的国家而言,诸如没收、征用一类粗暴行为几乎难以想象,产生以上极端型政治风险的客观条件已不普遍存在,国际企业面临的将主要是非极端型风险。现在的政治风险更多的不是源于政治剧变,而是来源于东道国

有关政策的调整与改变<sup>[24]</sup>。这类风险在发展中国家和发达国家都会存在。

## 二、中国石油企业跨国经营的政治风险

由于中国石油企业跨国经营兼有资源开发与海外投资的经营内容。加之,国际石油市场又常常与国家利益、民族主义、地缘政治等复杂因素联系起来,其所面临的政治风险往往是所有跨国企业的政治风险中最为集中的(见表1、图1)。

随着政治风险的演化及非极端型风险的大量出现,政治风险的含义逐渐趋向于“非市场风险”,可以理解为纯市场风险以外的风险。它包括影响跨国企业在东道国经营时所有与社会、文化、宗教、政治和军事相关的环境的变化。作为经营石油这样的极其重要的战略物资的跨国企业,其政治风险往往会突破传统的政治风险的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。

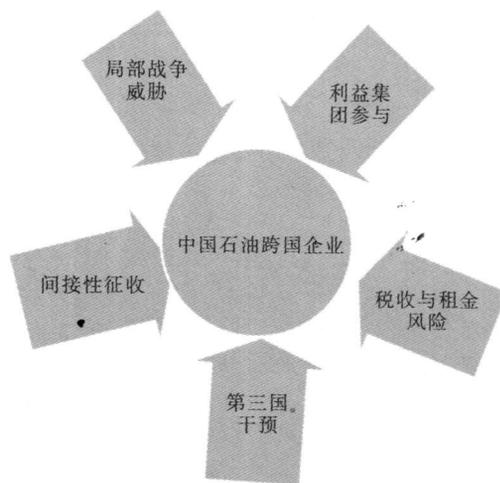


图1 中国石油跨国企业面临的政治风险

### (一)局部战争的威胁将长期存在

随着石油需求的日益扩大以及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伊拉克战争,石油这一战略资源是引起冲突、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,都被视作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<sup>[25]</sup>。苏东巨变后,卡特主义被乔治·布什主

表 1 企业跨国经营的模式及风险特点

| 经营模式 | 经营内容                         | 核心问题                 | 风险特点        |
|------|------------------------------|----------------------|-------------|
| 贸易延伸 | 贸易公司、贸易中心、贸易分公司或子公司          | 在商品供过于求的情况下,推动货物商品出口 | 商业风险 > 政治风险 |
| 资源开发 | 开采石油、矿产初加工、包装、运到国内或其他地区生产或消费 | 解决原材料获取和低成本问题        | 政治风险 > 商业风险 |
| 海外投资 | 股权、并购、贷款、投资办厂、贷款、研发          | 跨越贸易壁垒和关税壁垒          | 政治风险 > 商业风险 |
| 劳务输出 | 根据雇主要求,通过外经公司输出劳务人员          | 解决无劳可务的问题            | 政治风险 商业风险   |

资料来源:根据中华人民共和国商务部网站等有关资料整理。

义所替代:美国将支持所有产油国家反击任何来自外来的威胁(如1990年伊拉克入侵科威特)<sup>[26]</sup>。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。”<sup>[27]</sup>同时,战争的爆发也会对石油生产与供应产生显著影响(见表2)。

表 2 危机的对比:石油供应

| 时间          | 原因     | 供应短缺  |          |
|-------------|--------|-------|----------|
|             |        | 百万桶/天 | 占消费比重(%) |
| 1951 - 1954 | 伊朗的国有化 | 0.7   | 5.3      |
| 1956 - 1957 | 苏伊士危机  | 2.0   | 11.4     |
| 1967        | 六日战争   | 2.0   | 5.0      |
| 1973 - 1974 | 赎罪日战争  | 1.6   | 2.8      |
| 1978 - 1979 | 伊朗革命   | 3.7   | 6.9      |
| 1980 - 1981 | 两伊战争开始 | 3.0   | 5.6      |
| 1990        | 海湾危机   | 4.9   | 9.2      |

资料来源:A. Alberto Cló著,王国梁等译,石油经济与政策,石油工业出版社,2004,第207页。

石油与战争、冲突之间的联系如此紧密,是因为许多国家把它看作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,以致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。在将来围绕石油等资源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企业投资的步伐。

### (二)东道国利益集团的参与

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<sup>[16]</sup>,而恐怖主义、民族主义以及部分权贵阶层的利益主张往往会使跨国公司利益受损。以中石油参拍斯拉夫石油公司为例。把持俄罗斯经济命脉的寡头多数依靠非正常手段发家,在俄罗斯政治和经济秩序并未完全走上正轨的情况下,他们更倾向于继续通过非正常手段低成本攫取经济资源。在2002年12月斯拉夫石油公司拍卖案中,西伯利亚石油公司老板阿布拉莫维奇、阿尔法集团(控制秋明石油公司)老板弗里德曼

两大寡头操纵舆论和国家杜马立法迫使中石油退出,从而以18.6亿美元获得了这个估价逾30亿美元的公司<sup>[28]</sup>。美国学者斯贝茹在其《国际关系学》一书中指出:跨国公司是一种潜在的、强有力的政治力量,它可能、有时确实想方设法地对一国的法律和政治政策施加影响,而且它对一国的政治环境确实影响很大。但是这往往又会激起民族主义的兴起。一般来说,当利用东道国自然资源(如石油)生产最终产品为跨国公司获利时,暴力性乃至敌对的政治事件将会增加<sup>[29]</sup>。同时,当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时,将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资源控制权的斗争。刚果、尼日利亚、哥伦比亚、苏丹等国都有石油,但是围绕着石油权益的分配,国内一直存在着矛盾与冲突。中海油于2006年初以22.68亿美元现金收购尼日利亚海上石油开采许可证,所持有的45%的权益与这一收购举措相伴的政治风险同样值得关注。

### (三)更为复杂的政策性变更及间接性征收风险增加

国际知名的跨国公司专家帕拉哈拉和伊夫·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,而且要面对由于政治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<sup>[30]</sup>。东道国的政策因素主要指,“从政府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”<sup>[31]</sup>。当跨国公司的经营与东道国的国家利益目标不一致时,东道国就会动用外贸、财政、国际收支汇率、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。始于二战之后的第三世界民族解放运动,导致西方国家的石油投资遭受到来自国有化与征收的重创。Minor(1994)将征收定义为“强制性的剥夺外国直接投资者的所有权”。过去的20年间,在经

济全球化的国际多边贸易协调机制下,征收发生的比例已经大大地降低了<sup>[32]</sup>。但是东道国会采用其它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。

同时越来越多的政策性变动导致间接性征收 (creeping expropriation, 又称“蚕食式征用”) 风险上升。间接性征收是指东道国中央、地方政府并未公开宣布直接征用企业的有形财产,而是以种种措施阻碍外国投资者有效控制、使用和处置本企业的财产,使得外国投资者作为股东的权利受到很大程度的限制,或实际上被取消,从而构成事实上的征用行为。例如,卡塔尔政府 2004 年调整对“睡眠担保人”政策<sup>[28]</sup>,就是东道国实施间接性征收的极端表现。其负面影响波及到包括中国企业在内的所有外国企业。

(四)租金与税收风险

油气跨国经营主要是通过与其东道国政府或其代现商的合作来实现的。合作形式是以合同、协议等契约形式获取东道国的开发权。这些契约以符合东道国的相关法律法规为前提。双方达成的合同或协议的核心内容是财税制度。

税收与租金风险是跨国石油投资面临的最大风险之一。一旦发现了油气及矿产资源,投资者就面临着主权国家准备提取多少资源性租金的问题,租金范围可从双方满意的水平到所有资产被没收等,跨度很大。以油气资源为例,原油生产的政府所得通常范围在 51% 到 95%,多数国家在 75%,各地区政府所得分布各异,其中以非洲、中东三国、独联体五国为最高,大都在 75% - 85% 之间<sup>[33]</sup>。事实上,由于油气勘探开发项目的成本高、风险大,东道国政府承认投资利润是勘探开发的驱动力,往往会给予投资者以一系列优惠政策使得投资者有合理回报或收益的预期。但是,无论是东道国政府自身的税收驱使还是国内利益集团干预乃至民意的排外主张,东道国会坚持油气利润是开发母国的资源创造出来的,政府理所当然要获得相当比例的利润分成。国际石油资本和东道国政府都想争得各自较大的收益,为此需要制定公平、合理的收费标准和税收制度 (见图 2)。在这场利润的博弈中,由于跨国企业力量的

分散与软性,当它遭遇到东道国政府力量的集中与强制性时,跨国企业往往处于不利的境况。东道国政府有时甚至随意更改取费标准和税收制度,使投资者难以适从。石油生产和所得税的风险在于,在最坏的情况下,可能使跨国石油投资一无所获<sup>[34]</sup>。

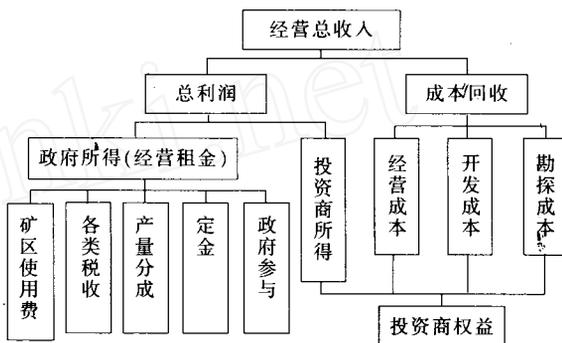


图 2 油气资源收入分配构成

(五)来自第三国的干预

约翰霍普金斯大学中国问题专家兰普顿说：“……那些通常是与美国政府有过节的政权,而我们将继续看到中国试图与那些跟我们关系不好的国家改善关系,因此,我认为整个能源外交领域将产生愈来愈多摩擦。世界石油的消费区域构成与资源区域构成的严重错位和失衡,使全球围绕油气资源的争夺一直非常激烈。第三国干预风险可以划分为两类,一类是第三国政府直接采取制裁措施的风险。例如美国国会通过《赫尔姆斯—伯顿法》和《达马托法》,对古巴、伊朗以及利比亚等国进行制裁,同时也对与这些国家发生国际贸易与投资关系的国家进行制裁。2004 年年初中石化集团参与竞标伊朗油田时,也受到了美国的阻挠。2005 年 6 月中海油拟收购美国的优尼科石油公司,遭到来自美国政界的强烈抵制而败北。另一类干预风险来自于第三国介入中国企业进入的东道国或东道国所在的地区,并对东道国的决策或者外部环境产生负面影响。例如中哈石油管道的油源同样受到美国支持的“巴杰线”的影响。

我们从“安大线”与“泰纳线”之争中就可以看出日本在俄罗斯石油管道的修建上对中国企业造成的不确定性。1994 年 11 月,俄中双方着手修建“安大线”。1996 年,俄中关系发展迅速,签署了

按经合组织开发援助委员会投资保证专门委员会《关于保护外国人财产的条约》第三条的注释,间接性征收具体指不适当的垄断性征税、限制汇款、禁止解雇、拒绝批准进出口原材料等。美国众议院有关材料则将蚕食式征用定性为对外国投资者的歧视性待遇、外资政策的改变、强制国有化、借贷限制、雇佣外国人的限制、强制出口、价格统制等 (梅新育, 2005)。

《我中关于共同开展能源领域合作的协议》,从而使“安大线”方案具有法律基础。按计划,从2005年开始,这一线路初步建成到2030年,这期间预计“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<sup>[22]</sup>。可随后日本又向俄罗斯提出了修建“泰纳线”将取代“安大线”。俄罗斯在对一系列利益因素进行均衡后于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,但随后日本又展开外交攻势,劝说俄放弃这种折衷方案。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。

### 三、中国石油企业应对政治风险的措施

#### (一)加强政治风险的评估

跨国经营尤其是油气勘探开发项目是一种长期投资项目,其投资周期一般在20年以上,投资回收期也多在5-8年,要求的政治稳定性的时间跨度很长,因此政治稳定性的评估,不仅要看到现在,更要预测未来,难度很大。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,据此筛选相对适宜的东道国。同时也要研究石油投资的极端特殊性而伴随的显著的微观风险。政治风险评估主要从宏观与微观两个方面来实施。第一,从宏观上把握总的政治风险。调查了解目标国现任政府的执政能力;政治行为类型及其稳定程度;政策的历史走向和政策形成的公共选择程序;以往的政府类型、党派结构和各政派的政治实力及其政治观念;东道国政府与我国政府关系亲疏程度等。第二,具体分析计划实施项目的产品与经营特点,以确认计划项目最易遭受的风险领域及风险特征。值得注意的是,东道国

往往为了解决石油勘探开发资金乃至技术不足问题,在项目开始都会对外国企业施以较为优惠的政策。但当跨国企业投资发生后,由于沉淀成本巨大,在与东道国政府的博弈中往往处于不利境遇。第三,识别潜在的政治风险源,即可能导致风险产生的利益集团与相关事件;当地的社会结构和政治参与主体力量构成;有可能取代现执政者而代之以的政治势力等。第四,预测将来政治风险可能发生的概率与时间。在整个过程中,分析重点必须放在那些难以预测并可能使经营环境大为改变的各种主要政治力量上,尽管政治不稳定性不一定会带来政治风险<sup>[24]</sup>。

#### (二)战略性地选择进入地区

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。近年来,中国石油海外投资取得了显著成绩。2002年获得海外份额油1300万吨左右,估计到2010年海外份额油达到5000万吨以上,是国产原油的28.6%<sup>[35]</sup>。中国目前对于中东石油过于依赖(见图3),而来自中东的石油主要是通过贸易的方式获取,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

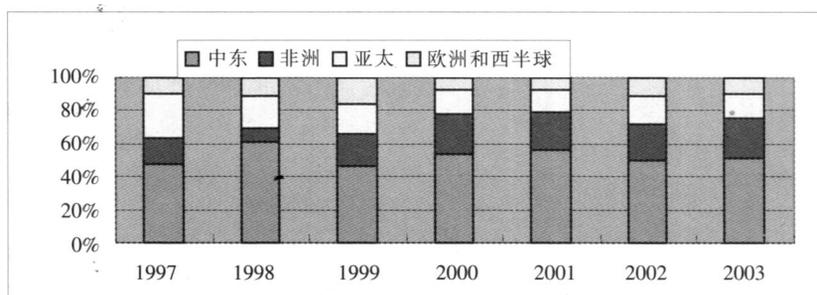


图3 1997-2003年中国年石油进口来源分布

资料来源:根据国家海关总署有关资料编制。

应地降低从中东、北非的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。

(三)通过股权结构安排规避海外产权风险

当前石油企业的股权安排主要有: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资源企业;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(见表 4)。

表 4 资源型企业进入海外市场方式及特征

| 进入方式    | 控制程度 | 资源承诺 | 风险 | 回报 |
|---------|------|------|----|----|
| 独资经营    | 高    | 高    | 高  | 高  |
| 合资企业    | 适中   | 适中   | 较高 | 适中 |
| 技术或劳务服务 | 低    | 低    | 低  | 较低 |

第一,中方全资持有的方式。主要是由中国企业直接购买国外已探明但尚未开采的资源储备或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,如若发生诸如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、民族主义斗争尖锐的国家。第二,合资方式。一种是与东道国企业的股权联合,另一种是与有经验的国际石油企业联合。与东道国企业合作可以结合东道国的人员信息优势,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,而且它不会轻易引起东道国内部政策变动和可能性的民族主义斗争等政治风险。与有经验的国际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和国际投资经验,提高自己的国际影响,还可以学习其规避风险的经验。第三,无股权但有长期服务合同。这种方式因为由东道国雇佣我方承包服务项目(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资源。由此可以充分利用中方的技术优势,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,有利于中国企业日后在东道国市场的开拓<sup>[36]</sup>。

(四)构筑国际战略联盟

由于中国企业与其他投资实体间都存在着战略缺口、非零和博弈效益以及联合经济效益,导致了战略联盟的形成具有了可行性。由泰吉(T. T. Tybjee)和奥兰德(G. E. Osland)提出的战略缺口理论认为,面对日益严峻的国际竞争环境,跨国公司产生了巨大的绩效目标的压力。然而,当跨国公司分析竞争环境、评估自身竞争力和资源时发现,在竞争环境客观要求他们取得的战略绩效目标与他们依靠自身资源和能力所达到的目标之间存在一个“战略缺口”。正是由于这一缺口的存在,使得跨国公司通过外部合作关系而非通过内部增值来提高企业的经营价值,并且通过协议、契约结成利益风险共享、经营权与所有权分开的松散联合体<sup>[37]</sup>。跨国形成联合体可以利用企业组织外部“共享”要素,学习和利用各自的技术优势和管理经验,建立一种能力交换机制(见图 4),从而形成一种新的国际竞争优势和组合效应。

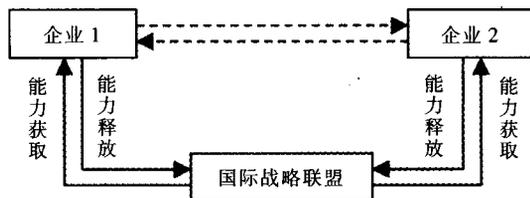


图 4 国际战略联盟中的能力交换机制

当然,我们在此探讨的战略联盟突破了传统的同行业竞争企业或处于价值链中的企业的联盟。第一,与东道国政府或企业以及其他国际石油企业合作。第二,建立多元化、国际化融资结构。当前从事跨国石油经营的以三大国有石油公司为主,资金来源主要是政府投资或者国家银行贷款。而国际石油市场的融资结构通常是多元化的,资金来源主要依赖金融市场,股票、债券是常用的直接融资渠道,银行贷款常不占主要地位,多在短期资金中用银行贷款。金融机构对贷款或投资项目的经营状况和资金使用状况进行监督,建立起有效的制约机制。这种相互依存和制约的关系,不仅保护了投、融资双方利益,也促进石油公司的有效经营,增强了抵御政治风险以及市场风险的能力。第三,可以引进国外的私募基金或者参股私募基金,并成为私募基金的最大股东,之后再由私募基金实施对海外石油资产的收购。中海油最终撤出优尼科收购案就是因为受到美国政界的层层阻挠。美国认为中海油是代表了中国政府的利益,收购行为也就变成了政府行为,将会威

胁到美国国家安全。中海油收购资金来源上也体现了强烈的中国政府背景:中海油向母公司中海油总公司借款 45 亿美元,期限 30 年,利率为 3.5%;以零利率获得母公司 25 亿美元的过渡性贷款;获得高盛集团、摩根大通借款 30 亿美元,并向工商银行借款 60 亿美元。海外大的私募基金不仅在资本市场上具有丰富的驾驭能力,而且在社会联系上具有广泛的人脉关系,以私募基金作为收购主体必然会减少来自资源国的政治风险。例如,海尔公司 2005 年拟收购美国美泰克 (Maytag) 公司时与美国颇具知名度的私募基金——贝恩投资 (Bain Capital) 和黑石投资 (Blackstone Capital) 进行合作。在此前的联想收购 BM 的 PC 业务和中国网通收购亚洲电讯案中,也出现过私募基金的参与。

#### (五) 投保海外投资保险以转移政治风险

投保政治风险是一种比较积极的预防性策略。在具有政治风险的领域中,通过对各种资产进行投保,企业可以将政治风险转嫁给保险机构,从而可以集中精力管理其经营业务而不必顾及政治风险。当前跨国公司母国为了保护本国企业在国外的投资安全,通常依照本国国内法的规定,对本国海外投资者实行一种以事后弥补政治风险损失。例如,1969 年成立的美国“海外私人投资公司”,在 1977 - 1985 年间,先后为德士古、莫比尔等 43 家石油公司在 24 个国家的石油、天然气投资项目保了险,保险总额超过了 40 亿美元,保险项目包括货币兑换、资金侵占、工作干扰、战争和内乱等<sup>[34]</sup>。在中国,中保财产保险公司、中国进出口银行、中国出口信用保险公司也已经开设了海外投资政治风险保险业务。中国石油企业可以考虑通过投保来转嫁政治风险可能造成的严重损失,充分利用海外投资保险制度,更便利地获得银行融资,更大胆地开拓海外市场。

#### (六) 强化自身的政治风险管理能力

第一,重视跨国经营人才的培养。中国石油企业开展国际化面临着严峻挑战。其中突出的表现就是国际化经营人才的短缺,既表现在具有现场工作能力、外语能力和多方面专业知识的综合性人才的奇缺,也表现在人才配套不全。目前中国三大石油公司共有职工近 120 万人,其中直接参与跨国勘探开发的人员约 1000 多人,不到职工总数的千分之一<sup>[38]</sup>。一个跨国勘探开发项目的成功运作需要经济、法律、商务、地质、地球物理、钻井、

测井测试、外语等多方面的人才,几个跨国勘探开发项目就需要组建几套班子。目前要组织几套人才配备齐全的班子难度较大。中国石油企业今后海外投资的重点将是中东、中亚、北非、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。中国石油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,特别要形成一支精通英语、外贸、商务,熟悉国际投资游戏规则的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。具体措施主要有:第一,借助高校等外部力量加强人才培养并使培训成为一种延续性活动;在培训内容上改变过去的过于倾向外语及技术的做法,增加商务、文化、礼仪等内容;加快建立国际合作项目的人才数据库。第二,建立高效灵敏的信息沟通和协调机制。面对政治风险,我们无措往往是由于存在着信息不对称,无法有效地收集处理孕含着政治风险的信息。今天的石油产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做出积极而迅速的反应。我国石油企业跨国经营处于起步阶段,可以充分借鉴与国际大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及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企业的海外财产。

#### 四、结语

中国三大石油企业现已跻身世界石油大公司的行列,无论在管理、技术上都积累了一定经验,获取更广泛的上游资源已经成为一种战略必须。然而我们同时应该看到,由于国内石油供需缺口的不断拉大,石油安全正成为国家经济安全的重心,获取海外石油也是确保国家石油安全的重要举措,成为国家能源规划的组成部分。但是中国石油企业开展跨国经营只是近 10 多年的历史,面对国际市场风起云涌的政治风险往往显得势单力薄,更何况当代政治风险较之以往已经发生了很大的改变,突破了单纯的东道国政府与跨国公司的边界。因此,在应对和规避政治风险时,中国政府应该给予充分的支持。首先在外交上积极开展

石油外交,如与石油资源国和国际能源机构的沟通等。其次,建立健全海外投资保险制度,完善境外投资财税政策以及相关的金融法规。最后,加快能源管理机构的建设以更有效灵敏地应对政治风险。

参考文献:

[1] 张海涛. 国际企业的政治风险研究 [D]. 大连海事大学, 2000

[2] Haendel, Dan. Foreign Investments and the Management of Political Risk [M]. 1979, Westview Press Inc, pp. 106 - 113

[3] Kabrin, S. J.. Political Risk: A Review and a Reconsideration [J]. Journal of International Business Studies, Spring - Summer 1979, pp. 67 - 80.

[4] Nehrt, L. C.. The Political Environment for Foreign Investment Praeger [M]. 1970, New York

[5] Agmael, van A. How Business Has Dealt with Political Risk [J]. Financial Executive, April, 1976, pp. 26 - 30

[6] Overholt, W. H.. Political Risk. Eurromoney Publications [M]. 1982, London

[7] Baglini, N. A.. Global Risk Management: How US International Corporations Manage Foreign Risks [J]. Risk Management Society Publishing, Inc., 1983, New York

[8] Robock, S. H.. (1971) Political Risk: Identification and Assessment [J]. Columbia Journal of World Business, July - August 1971, pp. 6 - 20

[9] Fitzpatrick, Mark. The Definition and Assessment of Political Risk in International Business: A Review of the Literature [J]. Academy of Management Review, 1983, Vol 8, No 2, pp. 249 - 254

[10] Simon, J. D.. Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospect [J]. Columbia Journal of World Business, Fall 1982, pp. 62 - 71.

[11] Wenlee Ting. Multinational Risk Assessment and Management [M]. 1988, Greenwood Press, Inc., pp. 33 - 42

[12] Charles P. M., Vivian A.. Political Risk Assessment: Theory and the Experience of Dutch Firms [J]. International Business Review, 1996 Vol 5, No 3, pp. 303 - 318

[13] Root, F.. Entry Strategies for International Markets Lexington Books [M]. 1987, Lexington, MA.

[14] 杜奇华. 论国际投资的国家风险及其防范 [J]. 国际经济合作, 1995, (4): 25 - 28

[15] 须俊. 跨国经营中的政治风险及规避策略 [J]. 国际经济合作, 1997, (3): 39 - 41

[16] 张贵洪, 蒋晓燕. 跨国公司面对的政治风险 [J]. 国际观察, 2002, (3): 49 - 52

[17] [英] 约翰·斯托普福德, 苏珊·斯特兰奇. 竞争的国家, 竞争的公司 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003

[18] Nagy P. j.. Country Risk: How to Assess, Quantify and Monitor it [M]. 1984, Eurromoney publications, London

[19] Claessens and Embrechts. Modelling a Ratings Crisis [EB/OL]. <http://www.econ.mq.edu.au/staff/djuttner/SOVEIG2.PDF>

[20] 郑小玲. 论海外投资国家风险的防范 [J]. 安徽大学学报 (哲学社会科学版), 2001, (3): 6 - 11.

[21] 陈业宏. 论中国海外投资国家风险防范的法律对策 [J]. 华中师范大学学报 (哲学社会科学版), 1999, (7): 23 - 28

[22] 吴月英. 跨国公司应如何预测和规避政治风险? [J]. 对外经贸实务, 1994, (2): 22 - 23

[23] Robock, S. H. and Simmonds, K.. (1983) International Business and Multinational Enterprise R. Irwin, Homewood, IL.

[24] 杨德新. 跨国经营与跨国公司 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2000.

[25] [美] 迈克尔·克莱尔. 致命的联系: 石油、恐怖主义和美国安全 [J]. 常泽鲲编译. 国际论坛, 2003, (11): 73 - 78

[26] Mehdi, Parvizi Amineh. Globalization, Geopolitics and Energy Security in Central Eurasia and the Caspian Region, pp. 21 - 30.

[27] [美] 迈克尔·克莱尔. 资源战争 [M]. 董新耕译. 上海: 上海译文出版社, 2002

[28] 梅新育. 中国企业跨国经营政治性风险的发展趋势 [J]. 经济管理文摘, 2005, (5): 25 - 28

[29] Kennedy, C. R. Jr.. Political Risk Management: A Portfolio Planning Model [J]. Business Horizons, 1988, pp. 27 - 33

[30] [美] 帕拉哈拉德·伊夫·多茨. 跨国公司使命 [M]. 北京: 华夏出版社, 2001.

[31] 陈宝森. 美国跨国公司的全球竞争 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.

[32] Minor, M. S.. The Demise of Expropriation as an Instrument of LDC Policy, 1980 - 1992 [J]. Journal of International Business Studies, 1994, 1st Quarter, pp. 177 - 188

[33] 杨雪雁等. 论中国石油国际经营环境与策略 [M]. 北京: 石油工业出版社, 2004.

[34] 吴磊. 中国石油安全 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.

[35] 安全丰, 刘均安, 海鹏. 我国的石油安全 [J]. 石油大学学报 (社会科学版), 2003, (10): 9 - 13

[36] 汪海云. 论开放条件下我国的石油安全问题 [J]. 学术交流, 2002, (7): 105 - 107.

[37] 万晓兰, 汪威毅. 跨国公司新论 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.

[38] 童晓光等. 21世纪初中国跨国油气勘探开发战略研究 [M]. 北京: 石油工业出版社, 2003.

(本文责编: 白璐)