



# 石油、安全与社区互动

## 中国在南苏丹日益增长的作用



2013年8月

更安全世界（**Saferworld**）是一个致力于防止暴力冲突，建设更安全生活的独立的国际性组织。我们与受冲突影响地区的人民合作，改善他们的安全状况，增强他们的安全感，并在此基础上进行广泛的研究与分析。我们通过实例和经验，促使地区、国家和国际层面的相关政策与实践能够有助于构建持久的和平。我们首要关注的是人——我们相信每个人都应该能够过上和平与美满的生活，远离不安全与暴力冲突。

封面图片：油泵站附近的男孩与羊群。© SVEN TORFINN/PANOS



Saferworld

**UK OFFICE**

The Grayston Centre  
28 Charles Square  
London N1 6HT, UK

Phone: +44 (0)20 7324 4646

Fax: +44 (0)20 7324 4647

Email: [general@saferworld.org.uk](mailto:general@saferworld.org.uk)

Web: [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)

Registered charity no. 1043843

A company limited by guarantee  
no. 3015948

**SOUTH SUDAN OFFICE**

Hamza Inn  
Juba Town  
South Sudan

ISBN 978-1-909390-04-1

---

# 石油、安全与社区互动

中国在南苏丹日益增长的作用

---

## 鸣谢

更安全世界特别感谢南苏丹Sudd研究院执行总监Jok Madut Jok教授对本报告进行校阅。此外，Kate Rosin对本报告进行编辑，聂传炎提供翻译，Jatinder Padda, John Newman、张卉、汤潇敏和贾敏慧对报告英文中文进行校对，在此一并感谢。

更安全世界感谢开放社会基金（Open Society Foundation）以及人类联合机构（Humanity United）对在南苏丹进行的实地调研活动的支持。

---

## 缩写

<b>AU</b>	非洲联盟
<b>CA&amp;CD</b>	企业事务及社区发展
<b>CAITEC</b>	中国商务部国际贸易经济合作研究院
<b>CNPC</b>	中国石油天然气集团公司
<b>CPA</b>	《全面和平协议》
<b>CSO</b>	民间社会组织
<b>CSR</b>	企业社会责任
<b>GoSS</b>	南苏丹政府
<b>GPOC</b>	大先锋作业公司
<b>HSE</b>	健康安全与环境
<b>INGO</b>	国际非政府组织
<b>NGO</b>	非政府组织
<b>NPA</b>	挪威民众救援组织
<b>ONGC</b>	印度石油天然气公司
<b>OVL</b>	印度石油天然气公司下属Videsh有限公司
<b>SIIS</b>	上海国际问题研究院
<b>SOE</b>	国有企业
<b>SPLM</b>	苏丹人民解放运动
<b>VSS</b>	老兵保安公司

# 目录

摘要	i
1. 前言	1
Daniel Large助理教授	
2. 中国与南苏丹: 战略伙伴关系?	3
王红续教授	
3. 中国与南北苏丹的关系: 从“一国两制”到“两国一制”	5
张春博士	
4. 中国石油企业与南苏丹当地社区互动所面临的障碍	8
Ross Anthony博士	
5. 应对中国企业在南苏丹的安全挑战	11
蒋姮博士 张卉	
6. 中国在南苏丹的危险与冲突管理	15
Tim Steinecke	
7. 南苏丹联合州的中国石油公司和当地社区	18
Leben Nelson Moro博士	
8. 南苏丹冲突环境下的中国石油企业	22
钱镇副教授	
9. 联合州的石油公司与社区关系	26
Ranga Gworo	
10. 中资企业在南苏丹面临的挑战及对策	28
姜恒昆副教授	

# 摘要

南苏丹的独立仅仅给极少数人带来了切实的利益。普遍的暴力冲突可以说是这个国家面临的最紧迫的挑战。促成这种局面的原因包括：地方性因素（如水资源冲突等），全国层面因素（如治理方式和小型武器扩散等），以及区域性因素（如与北方邻国之间的争端等）。虽然冲突的根源在于这些国内和区域性因素，但国际参与者也可能对南苏丹的冲突状况产生影响。这种影响可能是积极的，在某些情况下也可能是消极的。

更安全世界的近期研究表明，中国在南苏丹日益增长的商业投资和发展援助无疑会影响到当地的和平与冲突。从某种意义上来说，中国政策制定者对南苏丹的冲突态势理解越深刻，那么中国就越有可能在南苏丹的和平发展中发挥更积极的作用。目前来看，很少有中国学者能有机会在南苏丹进行独立的实地调研，其对南苏丹在冲突态势方面的专业知识还有进步的空间。

今年四月和七月，更安全世界两次在南苏丹组织实地调研。来自中国、南苏丹和其他国家的研究人员参与了调研活动。本报告中收录的九篇文章在此基础上撰写而成。我们希望本报告能为相关领域的专业知识在中国的拓展尽绵薄之力，帮助包括商业参与者在内的更广大的中国参与者更好地理解南苏丹的冲突问题和以人为本的安全问题，并为中国如何更有效地支持南苏丹的长期和平与稳定提出建议。

同时，我们希望能鼓励南苏丹民间社会更深入地了解中国在南苏丹的工作，以便更好地敦促南苏丹政府处理好两国关系。

最后，我们希望通过在这个广泛的研究者阵营中创造对话、讨论和互动的空间，建立新的沟通，让南苏丹研究者直接接触到中国的政策制定群体，从而帮助中国在参与南苏丹事务时具备对冲突的敏感性。

尽管作者们的背景和经历各有不同，但这些文章都谈到了若干个共同的话题：

- 首先，许多文章谈到了中方利益在南苏丹面临的各种安全威胁。王红续教授认为，中国应该加强与非盟合作，建立和平与安全机制，帮助解决南苏丹的安全问题。与此同时，中国和南苏丹应共同努力，加强南苏丹境内中国企业的安全。Tim Steinecke指出，中国企业、南苏丹政府和当地南苏丹社区之间没有做好“期望管理”，即由于缺乏有效沟通而互相抱有过高期望。这是导致中国企业在南苏丹境内面临危险的重要因素。
- 其次，所有这些文章在不同程度上都谈到了中国在南苏丹石油行业的参与活动，以及相关的挑战和机遇。Leben Moro博士指出，2005年签署的《全面和平协议》（CPA）为石油公司拓展业务提供了更好的安全环境，但同时也导致当地人对石油公司的不满情绪日益增加，认为石油公司并没有充分和他们进行协商。在2012年石油停产期间，这种不满情绪有增无减。钱镇教授在他的文中提供了若干建议，指导中国石油公司如何可以面对南苏丹的冲突风险，包括加强对公司管理层的培训，与当地民众更好地沟通，并尊重和理解他们。

- 第三，另一个被多次提到的话题是中国石油公司与南苏丹产油区当地社区之间的关系。Ross Anthony博士认为，企业需要在海外发展和社区参与之间保持平衡。社区参与有助于减轻企业在当地政治、经济和环境上有可能产生的负面影响。基于此观点，中国企业越来越重视企业社会责任。蒋姮博士和张卉谈到，企业社会责任项目应把确保优先满足当地人的需求放在首位，避免仅为提高声誉而缺乏建设性地展开项目。

这些文章仅代表作者本人的观点，不代表更安全世界的观点和意见。

## 背景

在既有的中国和南苏丹项目基础上，更安全世界于2012年9月展开了新一轮关于中国与南苏丹的项目，旨在鼓励中国在南苏丹的政策与活动更具冲突敏感性，并加强和其他参与者之间的对话。当中国深化其在南苏丹的合作时，有三个方面的问题尤为值得关注：

- 中国日益增强的商业合作和发展援助能潜在地促进南苏丹的和平。与此同时，它对冲突动因和动态会有哪些影响？
- 两国之间关于冲突问题的对话是否能不仅关注国家安全问题，也关注到以人为本的安全问题？
- 中国的政策群体和企业部门应该如何加强其应对南苏丹冲突的能力？

这一系列文章是研究人员今年在南苏丹两次展开实地调研活动的成果。2013年4月，研究人员王红续、张春、Ross Anthony、蒋姮、张卉、Tim Steinecke、姜恒昆参加了更安全世界在南苏丹组织的一系列研讨会和讨论会，分享了他们对经济合作与冲突之间关系的思考意见。研究人员还会见和采访了当地各界人士，以了解中国政府和商业行为体在受冲突影响的地区所面临的具体挑战。

2013年7月，更安全世界组织了一次侧重于采掘行业的实地调研活动，以关注中国和南苏丹在采掘领域中的经济合作。研究人员Leben Nelson Moro、钱镇和Ranga Gworo对一家在联合州（Unity State）产油区及附近经营业务的中国企业展开调研，研究该企业目前如何与南苏丹当地社区进行互动。



# 前言

Daniel Large 中欧大学公共政策学院助理教授，裂谷研究院苏丹公开档案项目总监  
([www.sudanarchive.net](http://www.sudanarchive.net))

南北苏丹的不睦仍然是媒体关注的焦点。政治动荡和冲突仍在持续；而2012年初南苏丹的石油停产、以及双方长期未能就石油和其他关键性事宜达成协议，更是为僵局雪上加霜。最引人注目的是，萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特总统（President Salva Kiir Mayardit）在2013年7月所颁布的一系列法令，更是改变了南苏丹的政治格局。基尔总统将副总统里克·马沙尔·泰尼（Riek Machar Teny）解职。所有部长和副部长都被免去职务。苏丹人民解放运动（SPLM）总书记巴干·奥姆·欧凯奇（Pagan Amum Okiech）不再担任先前职务的同时，基尔总统还对他下了一道调查令。总统的这些行动进一步撼动了这个年轻的国家。在南苏丹，无论是产油区，还是那些已获开采权但尚未开发的地区（琼莱州（Jonglei State）是最明显的例子），各种冲突仍在各地持续。与此同时，与北方之间的局部冲突继续影响着新划分且尚存争议的边界。

这些文章涉及到南苏丹和中国关系中的一些重点。两国的双边关系才刚建立，具有长足的发展潜力。南中关系十分重要，所涵盖的热点话题不仅关系到两国，也会影响到苏丹。这些热点话题包括中国在苏丹和南苏丹的利益所面临的各种安全威胁；南苏丹石油产业的当前状况、问题和潜力；南苏丹产油区的中国石油公司与当地社区之间的关系。此外还有一些问题涉及到中国与两个苏丹之间的、时刻发展的双边关系，包括张春所提出的颇耐人寻味的问题——中国政府在何种程度上能够影响朱巴和喀土穆的政府，促使两国在未来强化合作？总之，这些文章有效地概述了南苏丹与中国关系中的方方面面（特别是涉及到石油行业和冲突的问题），以及相关各方在这些领域面临的无数挑战。除此之外，这些文章还提供了一些有助于改善关系的建设性想法。然而，近期南北苏丹之间及其各自内部的政治环境始终复杂多变。尽管这些文章中谈到的很多问题都非常及时、也很关键，但瞬息万变的政治环境还会不断带来新的问题。

在讨论变化和新的发展的同时，这里谈到的很多问题其实都是我们所熟悉的，与两国关系的历史息息相关。其中，《全面和平协议》（CPA）时期以及南苏丹在2011年7月获得独立的历史仍历历在目，不免令人忘却了一些更为深远的陈年旧事。这里所涉及的历史可以追溯到早期中国尚未参与苏丹事务、或在苏丹事务中还无足轻重的时期，也涵盖了中国更多参与苏丹事务的近期历史，以及伊斯兰民族阵线政变和1991年苏丹人民解放军的分裂在苏丹所造成的连锁式南-北和南-南内战。这段历史并非只是当下现状的小序曲；对于理解中国参与南苏丹事务而言也绝非可有可无；恰恰相反，我们必须理解这段历史，因为它积极地影响着当前的局势。

有些文章指出，只有不断地正视过去，我们才能解决当前石油行业所面临的问题，消除中国与南苏丹双边关系中的壁垒。正如Ross Anthony所说，我们需要聆听所有的声音，包括最激烈的批评。过去不容忽视，所以我们需要坦然地面对之前动荡的战争历史。这种坦然面对的态度也是积极有益的，因为任何忽略历史的参与态度都充满



了危险，这是很明显的。这些文章或多或少都谈到了历史，但没有对之进行深入的探讨——当然这也不是这些作者撰文的目的。像之前的欧洲石油联盟在苏丹、苏丹基督教联合会等机构一样，这些文章尝试着为现有的问题提供一些解决方案。2010年9月，时值对南苏丹和朱巴-北京关系都至关重要的过渡时期。南非国际事务研究所（South African Institute of International Affairs）在朱巴举办了一场政策研讨会。与会的南苏丹官员、学者和民间社会代表，以及中国领事馆官员坦诚地交换了意见，加深了双方对于对方的理解。

我们需要谨慎。我们经常使用的政策用语“风险”一词在一定程度上是有效的；但当我们试图使用“风险”来委婉地指代更为敏感和复杂的政治问题，或用来指代强烈的不满之时，它便失去效力。石油行业已经表明，这样的问题并非中国和中国企业所独有。就如此前活跃在苏丹的美国、法国、加拿大或瑞典石油公司所认识到的那样，政治具有决定性的影响力。石油行业尤为如此。这些文章中谈到的许多问题由来已久，大都积聚着错综复杂的不满情绪。这反映出一个曾经极端不发达的政治经济体的特性——由发展的名义来开发充满强迫与暴力的项目。20世纪90年代苏丹石油出口业正是在这种模式下兴起的。

从这个意义上来说，我们必须更多地从历史角度来理解这些问题，并且更深地认识到其中多数领域都涉及到极其复杂且高度政治化的情况。这不仅可以帮助我们更好地理解现状，还有助于探寻未来的可行步骤。因此，我们需要谨慎采用“负面看法”之类的说法，因为我们往往很难给它们定性。其次，我们所斥为负面看法的东西，可能是出发点不同、基于自身经验而产生的诠释。同样的，“期望管理”这一概念，曾经在签订《全面和平协议》之前和期间，在由苏丹人民解放运动所领导的南苏丹的政治家当中十分流行。而在南苏丹独立以后的今天，这一概念也需谨慎使用。正如蒋姮和张卉指出的那样，重要的是要确保优先满足当地人的需求，而非哗众取宠，实施那些意在提高声誉、而非建设性地参与社区事务的企业社会责任项目。

这些问题应该置入全面而具体的政治环境之中进行讨论，而关于南苏丹内部以及南北苏丹之间的政治环境在此报告中并没有充分展开。这也是情有可原的，“欠发达是冲突之源”的观点形成已久。“通过发展实现和平”的理念曾经流行于苏丹（也包括苏丹人民解放运动）。而我们也应该问问：“发展”本身又是怎样导致各种冲突的？

这些文章有效地强调，与朱巴的中央政府打交道的同时，需要采纳多层次的接触渠道，需要将地方上的关系与更广泛的国家层面、国际政治和业界进程联系起来。重要的是，这些文章引出了这样一个观点：所有这些问题植根于更深层次的地方层面的社区关系。这也呼应了这些文章所谈到的一系列重要方面中的一点，即具备了解和理解当地社区的能力不仅重要，也很关键，因为这是建立和加强南苏丹与中国关系的基础。此中最重要的就是需要在良好双边关系的基础上相互学习。就像Leben Moro所说的，一些中国个体实业家已经适应了当地环境，找到了在南苏丹发展的正确道路。

本报告及时回应了业界对该课题与日俱增的兴趣。更安全世界收录成册的这篇文章，展现出一个向着促进相互了解、消除沟通障碍的积极趋势。我希望这能持续下去，更深入的研究能够得以展开，研究成果也能善加利用。

# 中国与南苏丹： 战略伙伴关系？

王红续教授 中共中央党校国际战略研究中心秘书长

- 本文认为，中国和南苏丹应该在三个关键领域建立战略关系：经济、安全和教育。在经济领域，中国和南苏丹应该聚焦于“资源换贷款”协定，中国在安哥拉等其他国家就是这样做的。随着南苏丹的经济开始实现多样化，农业也是中国和南苏丹可以充分展开合作的领域。
- 在安全领域，中国应该加强与非盟的合作，共同建立和平与安全机制，帮助解决南苏丹的安全问题。与此同时，中国和南苏丹应该共同努力，为在南苏丹运营的中国企业提供安全保障。
- 就教育领域的合作而言，南苏丹应该考虑成立孔子学院，以便推进两国的文化交流。两国也应该致力于高质量的学术研究合作。

## 建设互惠互利的 经济伙伴关系

在能源领域，中国和南苏丹进一步合作的潜力巨大。中国的利益在于确保获得资源以维持其高速发展；而南苏丹则依赖于中国庞大的市场、技术、管理和融资援助，以推动自身的经济发展。因此，中国有意愿也有能力利用自身的相对优势，来帮助推动南苏丹的发展。

在某种程度上来说，在能源合作领域，中国和南苏丹可以汲取安哥拉模式的经验。安哥拉模式指的是中国的“资源换贷款”协议，即由中国进出口银行向安哥拉政府提供贷款，这些贷款直接用于战后的安哥拉的基础设施建设。而作为交换条件，中国将获得安哥拉的石油。安哥拉模式被誉为成功之举，因为安哥拉从战后的混乱局势中迅速复苏，摇身而变为非洲经济增长最快的国家。中国与安哥拉的关系是平等互惠、彼此尊重国家主权、互不干涉内政的典范。

作为世界上最年轻的国家，南苏丹在某些方面类似于战后的安哥拉。在基础设施匮乏的情况下，其石油出口收入对于推动该国的经济至关重要。中南两国有机会推行安哥拉模式的合作。对南苏丹中短期的经济复苏和发展而言，这种模式可以发挥重要的作用。

然而，由于石油收入是南苏丹的经济命脉，这种依赖性导致该国处于一个非常脆弱的境地。未来南苏丹在经济上对石油的依赖性只会有增无减。鉴于这种情况，南苏丹应该注重经济发展多元化。

农业是南苏丹经济多元化应重点发展的产业。对中国和南苏丹来说，这是个可以充分利用的合作新领域。中国具有先进的农业生产方式和现代农业技术，对南苏丹来

说很有吸引力。此外，两国还应加强在水利保护、灌溉、畜牧业、制衣业、小规模商品交易等方面的合作。

在大规模发展工业时，环境保护是国家可持续发展的必要条件。这也是南苏丹和中国应该合作的重要领域。无论是在本国的发展建设中，还是在国际合作中，中国的新一届政府都高度重视环保问题。政府对环保的重视已经促使中国企业越来越意识到这个问题的重要性。2012年11月29日，中国石化集团（中石化）在北京正式发布其首份环保白皮书，并设定了以下目标：使公司成为世界级的能源和化工企业，规范管理程序，完善行业组织，实施绿色低碳战略，促进绿色技术创新，坚持清洁生产，并促进生态文明建设。

## 建设互惠互利的 安全伙伴关系

两国之间的安全合作应该被纳入中国与非洲在和平与安全方面的大合作框架之内。中国将发起“中非和平安全合作伙伴倡议（Initiative on China-Africa Co-operative Partnership for Peace and Security）”，深化与非盟和非洲国家在和平与安全领域的合作。中国也将通过推动军方和警方的交流，提供和平与安全培训，推动双边和多边会谈来预防、管理和化解冲突，并通过协助战后重建和发展等方式，支持非盟的非洲和平与安全框架建设（African Peace and Security Architecture）。<sup>1</sup>

由于非盟包含了南苏丹的若干重要邻国，因此，中国应该加强与非盟合作，建立和平与安全机制，以协助解决南苏丹的安全问题。在非盟框架之内，南苏丹可以设法和其他国家群策群力，以和平的方式消除该国目前面临的困境。

中国一直在参与该地区的维和行动，保护和促进南苏丹的和平与稳定。2012年年底，中国向南苏丹派遣了第十批维和部队和第二批警察。

近期南苏丹包括抢劫在内的犯罪率不断攀升，这对当地的中国企业和公民构成了直接威胁。到2013年1月为止，大约有100家中国企业在南苏丹的石油和基础设施行业注册（包括房屋、道路和桥梁的建设，以及通信）。随着越来越多的中国企业在南苏丹开展业务，如何保护中国在南苏丹的利益也日益成为双方争议的焦点。为了维持积极的双边关系和相互的经济发展，对中国企业及公民在南苏丹的安全进行保障变得十分重要。

## 促进文化和 教育合作

中国已向希望来华留学的南苏丹学生提供了许多政府奖学金。截至2012年10月，中国政府已经资助了23名南苏丹学生来华留学。此外，中国政府还资助了南苏丹政府的培训项目。目前已有500多名南苏丹官员和技术人员在中国接受了培训。在南苏丹开创自身的国家富强之路时，此类教育和培训机会将帮助该国民众提高技术能力、知识和技能。

2005年，中国在肯尼亚的内罗毕大学（University of Nairobi）成立了非洲首家孔子学院。此后，整个非洲大陆逐渐建立了31所孔子学院和5个孔子学堂。这吸引了数千名想要深入了解中国语言和文化的非洲学生。作为世界上最新成立的国家，南苏丹尚未成立孔子学院，因此，南苏丹政府和教育部应该考虑在国内建立孔子学院，以便促进两国之间的文化交流。

在中非合作论坛的框架下，南苏丹应设法与中国进行更多的学术研究合作。两国还应该互相加强了解，增加互动，进行高质量的学术研究合作，促进两国关系的顺利发展。

总之，中国与南苏丹应该建立战略伙伴关系，这对双方都有利，更会帮助南苏丹从长期动荡中迅速复苏，实现长期的和平与安全。

<sup>1</sup> 中非和平安全合作伙伴倡议由非盟以及区域经济社团共同建立，旨在防止、处理以及解决非洲的冲突。它的主体是非盟和平与安全理事会。

# 中国与南北苏丹的关系：从“一国两制”到“两国一制”

张春博士 上海国际问题研究院，西亚非洲研究中心副主任及《国际展望》副总编

- 自从2005年签署《全面和平协议》（CPA）以来，中国就在苏丹问题上推行“一国两制”的政策。尽管南北苏丹尚未分离，中国却能有效地应对两种不同的政治制度。在此期间，中国优先关注的焦点是如何消除争端并履行《全面和平协议》。
- 南苏丹在2011年独立以后，中国对两苏丹的政策变成了“两国一制”。虽然中国现在面对着两个独立的国家，但其政策仍然是“一”以贯之的——换句话说，其特征就是“一种制度”。这种政策旨在尊重国家主权，帮助双方设法发展经济。
- 事实上，中国的政策在整个过程中大致保持着连贯性，因为中国始终认为，化解争端是促进经济发展的先决条件。

在分裂前后，南北苏丹之间的关系充满了纷争、冲突和战争，这给中国的外交政策施加了很大的压力。然而，中国作出了巨大的努力，建设性地推动双方签署和履行《全面和平协议》（最终于2005年达成），并积极调解2011年南苏丹独立以后两国之间的冲突。

虽然在整个过程中，中国对两苏丹的外交政策具有连贯性，但是，这些政策也有某些重大的差别。南苏丹独立之前，中国实行的是“一国两制”的政策；南苏丹独立以后，政策就变成了“两国一制”。

## 一国两制

2005年签署《全面和平协议》以后，中国始终都在积极参与该条约的实施。为了更好地处理与“苏丹人民解放运动”（SPLM）领导的南苏丹政府（GoSS）之间的关系，中国对两苏丹的政策遵循了《全面和平协议》提出的“一国两制”政策。<sup>2</sup>

中国与南苏丹在2005年建立了正式关系；2007年，胡锦涛主席和萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特总统（President Salva Kiir Mayardit）举行了两次会谈；2008年，中国在朱巴开

<sup>2</sup> Large D (2009), “中国在苏丹的参与：改变南北苏丹和平与战争的政治轨迹”，《中国季刊》199期（9月），第610-626页

设了领事馆，许多中国企业也紧随其后，在朱巴成立了分支机构。中国政府非洲事务特别代表刘贵今尤其关注苏丹和达尔富尔（Darfur），并高度重视《全面和平协议》的实施。在面对国际质疑时，中国向国际社会确认，中国支持《全面和平协议》的全面实施，并愿意与美国共同推动这件事情。在2011年1月全民公投前的半年之内，前中国特使刘贵今与美国驻苏丹特使普林斯顿·莱曼（Princeton Lyman）至少举行了5次会谈。莱曼表示，他相信中国向苏丹的南北两方传达了正确的信息。<sup>3</sup>

在此期间，中国对南北苏丹的关注重心涉及到《全面和平协议》的实施。虽然中国始终高度重视经济发展，和平与稳定却是当时更亟需解决的问题。

## 两国一制

虽然苏丹的分裂基本是和平的，但故事并没有就此结束。仍然存在许多悬而未决的争端，这不仅需要中国做出政策调整，也需要其他外部参与者这样做，包括美国和欧盟等等。

南苏丹独立后，中国的政策变成了“两国一制”。必须注意到，在这两个时期，“制”（system）这个词所指不同。“一国两制”中的“制”，指的是政治意义上的体制。然而，在谈到“两国一制”中的“制”时，它指的是中国对南北苏丹的政策。在这个意义上而言，“一制”表示中国对两国的基本政策的目标是相同的，即：帮助双方设法消除争端，借此来促进双方的发展。

需要注意的是，中国此前的“一国两制”政策似乎优先考虑消除争端，而事实上，消除争端绝对是促进经济发展的先决条件。从这个意义上说，在这两个时期，中国的核心政策的目标基本上是一致的。中国认为，无论南苏丹是否获得独立，经济发展始终是消除争端的基础。随着南苏丹的独立，现在应该将重心从和解转移到发展上来。为了实现这个目标，双方需要放弃零和游戏的方法，虽然双方都在试图削弱对方，想要在谈判中拥有讨价还价的筹码。

然而，双方的心态都无法摆脱愤怒或求胜的欲望。在苏丹这方面来说，接受南苏丹独立就是其最大的让步。作为交换条件，它期望国际社会——尤其是南苏丹——做出其他的让步。然而，也许由于独立伊始所产生的胜利感，南苏丹并没有对苏丹做出对应的让步。因此，安全困境产生了。2012年，南苏丹单方面决定停止石油生产并禁止使用苏丹的石油基础设施，而苏丹也决定关闭其边境，对前往南苏丹的任何商品走私者都奉行“格杀勿论”的政策，此后，双边关系不断恶化。两国关系在2012年4月黑格里格（Heglig）/潘透（Panthou）油田危机时恶化到了极点。直到2012年9月为止，双边关系中都充斥着类似的事件。

中国始终在努力说服双方建立和保持良好的关系。通过穿梭外交，中国新任特使钟建华说服双方留意本国民众和国际社会对他们的期望，并认真面对会谈，以便找到改善两国紧张关系的出路。中国告诫双方，双方都无法承受持久冲突造成的经济损失，两国的紧张关系已经严重影响到各自的经济发展。南苏丹暂时失去了约占全国税收98%的石油收入；苏丹也因为南苏丹征收的石油相关费用损失了超过30%的税收，以及80%左右的外汇收入，更不要说更严重的长远经济影响了。例如，以往两国的月通货膨胀率通常是个位数，但在2012年上半年，苏丹的月通货膨胀率超过了30%，南苏丹达到25%左右。汇率方面，以前美元兑苏丹镑和南苏丹镑的汇率都不到3:1，而这一时期的汇率则几乎达到了6苏丹镑和5南苏丹镑兑换1美元的水平。<sup>4</sup>

中国利用其影响力，推动苏丹和南苏丹集中力量，通过共同合作来重建各自的经济。相比之下，苏丹更清楚如何做到这一点，南苏丹则需要更多的时间。例如，在2012年上半年，南苏丹坚信，拉穆-朱巴地带（Lamu-Juba corridor）的大型港口和炼油项目可以取代通向苏丹港的出口线，成为其主要的石油出口渠道。这项政策显示，南苏丹采取了零和游戏立场，试图切断和苏丹的经济联系。在中国看来，这个政策并不可行，因为它会造成两败俱伤的局面。<sup>5</sup>

3 凤凰网 (2011), “联合国失望中国未拘捕苏丹总统 美国肯定中方表现”, 7月2日 ([http://news.ifeng.com/world/detail\\_2011\\_07/02/7394697\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/world/detail_2011_07/02/7394697_0.shtml))

4 Deng LB, (2012), “南北苏丹关系紧张: 谁来买单?”, 《苏丹论坛报》6月24日, [www.sudantribune.com/Strained-Sudan-South-Sudan,43030](http://www.sudantribune.com/Strained-Sudan-South-Sudan,43030).

5 “中国欢迎南北苏丹达成石油协议”, 新华网, 2012年8月6日, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-08/06/c\\_131765167.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-08/06/c_131765167.htm); 简·珀莱兹 (Jane Perlez), “南苏丹将获得中国援助: 未达成石油协议”, 《纽约时报》, 2012年4月25日, [www.nytimes.com/2012/04/26/world/asia/china-to-aid-south-sudan-but-pipeline-efforts-stall.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/04/26/world/asia/china-to-aid-south-sudan-but-pipeline-efforts-stall.html?_r=0).



## 未来的发展

尽管中国的政策从“一国两制”变成了“两国一制”，但在《全面和平协议》签署以后和南苏丹独立以后的整个时期中，中国政策的目标实际上仍然保持大体一致。这些政策包括：尊重苏丹和南苏丹正式的国家主权，并促进两国的经济发展。无论是中国对非洲的总体政策，还是具体化到对南北苏丹的政策，这都是其成功的秘诀之所在。考虑到南北苏丹和解的迹象，中国对两个苏丹的未来政策将包括以下元素：

1. **促进南北苏丹共同发展是中国的基本目标。** 为了帮助苏丹重建其脆弱的经济，中国将促使它在经济上减少对石油的依赖性，而转向可持续发展的经济体系。这不是简单指中国希望苏丹经济从依赖石油转型成依赖其他什么资源，而是指希望苏丹改进其采掘业和农业生产，同时发展自己的制造业和农产品加工业，以此来建立复杂的经济体系。鉴于实现经济发展和国家建设的双重困难，中国将帮助南苏丹建立有效的国民经济体系，并鼓励这个国家避免依赖石油收入。与此同时，中国将与南苏丹分享国家建设经验，尤其是多民族多种族管理经验。
2. **中国将更加努力促使两国之间达成政治和解。** 作为近邻，苏丹和南苏丹只有共同努力，才能共同实现可持续发展，而这需要双方达成更深的和解。虽然许多迹象表明双方关系正在改善，但这仍然极其需要外部支持。中国将继续支持这种努力，例如，通过上海浦东干部学院，邀请两国的政府官员来交流各自在国家建设方面的经验。
3. **中国不会干涉任何一方的内政，并将阐明这种不干涉政策的前提。** 尽管就苏丹而言，这种不干涉政策受到了质疑，但中国的做法仍然有建设性，且没有放弃其传统的不干涉政策。必须注意到，不干涉也不是绝对的。作者个人认为，不干涉政策至少有三个前提，包括：道德方面的考虑（可能和西方的道德因素不同），中国核心的国家利益，集体授权（例如，由联合国安理会授权的干预或制裁）。
4. **中国将通过双边和多边方式来帮助南北苏丹。** 鉴于双边机制在透明度和合法性方面存在顾虑，中国在与南北苏丹打交道时，将更多地借助于多边平台。

# 中国石油企业与南苏丹当地社区互动所面临的障碍

Ross Anthony 博士 斯坦陵布什大学中国中心研究员

- 中国的早期参与模式更严格遵守了中国的“不干涉”政策，中国企业往往与受其业务影响的当地社区保持一定的距离。
- 企业需要在海外发展和社区参与之间保持平衡。社区参与有助于减轻企业在当地政治、经济和环境上有可能产生的负面影响。基于此逻辑，中国企业越来越重视企业社会责任。
- 与过去几十年相比，中国企业在海外投资实践中做出了出色的转变，但也仍有很大进步空间。
- 通过资源开采获利是个全球性的现象。我们需要培养共同承担国际责任的文化，而中国企业将在其中发挥独特的作用。

## 官方话语之外

2013年4月27日，更安全世界和朱巴大学组织了一次论坛，两名中国研究人员就中国在南苏丹的参与问题与超过60名当地人进行了交流。随后激烈的公众辩论始终充斥着对中国在南苏丹的活动的批评，抱怨声此起彼伏，包括批判中国支持巴希尔（Omar al-Bashir）政权（曾经与苏丹人民解放军交战）。

本次活动不同于大多数中非论坛，尤其不同于大多数中非双方代表面对面的会谈。它不是个由学者、政策制定者和政治家参与的精英论坛。精英论坛对于建立和培养高层次的机构性关系至关重要，但往往会受到外交礼仪或辞令的制约。例如，中国代表团经常讲“双赢”、“互惠互利”之类的官方话语，西方和非洲代表团则会拥护一些“透明度”、“社区参与”和“人权”等美德。无数的研讨会、座谈会和会议都在重复这种模式。这种互动的风险是使人脱离实际情况。

人们往往避免这种具有包容性的论坛，因为它们有和官方辞令相矛盾的风险。这是政治上的权宜之计使然。例如，此次朱巴大学活动中的言论极少体现出官方所说的两国人民“传统友谊”。尽管接触到公众的负面情绪有可能会有损于公共外交，但换个角度来看，对中国利益相关者们来说，兼听至关重要。南苏丹民间对于中国的看法能够提供给中国政府和企业有用的信息，使他们能由此制定相适应的战略。中国官方强调中国海外参与的“和谐”性，而对海外参与可能导致的摩擦却有忽略的可能。



这样做可能会让中国疏远当地社区，对东道国有利的参与行动也得不到认可，而长久的、可持续发展的中非关系最终也会受到破坏。

随着越来越多的中国企业进入南苏丹，公众参与的经历为这些企业提供了许多的经验。这对石油行业来说尤其适用。

## 魅力攻势

中国石油天然气集团公司（中石油）是中国最大的国有石油企业，也是中国在南苏丹最大的投资者。最初，在20世纪90年代中期，该公司试图避开当地的政治问题。在1999年开发1号油区（现在位于联合州的油区）时，中石油作为大尼罗河石油集团公司的成员——其合作伙伴包括：马来西亚国家石油公司（Petronas）、苏丹的Sudapet公司和印度石油天然气公司（Oil and Natural Gas Corporation Limited）——因为暴力拆迁而形象受损。苏丹政府军以及巴希尔政府支持的武装民兵，向丁卡族（Dinka）发动了几次进攻，焚烧他们的粮食、房屋和种子，迫使他们离乡背井。<sup>6</sup>在这些事件以外，还有更大范围的暴力拆迁活动，其中牵涉到瑞典伦丁（Lundin）和奥地利石油天然气集团（OMV Group）等其他跨国公司——他们在5A油区卷入了更恶劣的拆迁活动。这一历史损害了中国在许多南苏丹人眼中的声誉。还有，由于中国在历史上与巴希尔政权（al-Bashir regime）关系亲密，在苏丹内战期间向喀土穆（Khartoum）出售武器，并在达尔富尔（Darfur）问题上无所作为，这让许多南苏丹人感到愤愤不平。近些年以来，中石油努力寻求改变，更加注重企业在苏丹地区的社会责任。<sup>7</sup>虽然批评者认为，绝大多数中国对苏丹的援助都给予了北方及其盟友，但近年来，中国也在援助南苏丹的发展。中石油的代表告诉更安全世界的研究人员，公司增加了向南苏丹当地的技术转让，承诺利用当地劳动力，并开展职业培训项目。例如，该公司赞助南苏丹的学生到北京的中国石油大学读书，向朱巴大学捐赠70万美元建立计算机实验室；根据公司代表的介绍，中国石油集团的石油项目在全球雇佣当地员工的比例超过了95%。<sup>8</sup>此外，中国石油集团还建设了医疗设施，出资160万美元兴建污水处理厂，并为朱巴机场的重建提供了援助。

有些人认为这些进步属于中国为改变自身形象而对南苏丹采取的魅力攻势，但这个过程也表明，中国参与者采取了风险意识越来越强的战略——不仅汲取了中国在苏丹的经验，也汲取了中国在利比亚、缅甸等其他不稳定地区的经验。中国早期的参与模式更严格地遵守了中国的“不干涉”政策，中国企业往往与受到其业务影响的当地社区保持着一定距离。然而，就如中石油在苏丹内战时的做法那样，正是这种距离促成了当地对于该公司的负面看法。将保护油田安全的责任撇给东道国当局的做法导致了严重的侵犯人权行为。虽然中国企业自身绝非这种侵权行为的肇事者，但同样不容否认的是，同情南苏丹的人 would 认为北苏丹的政治侵略与中国的商业利益有着千丝万缕的联系。这危及到中国的基础设施和工作人员的安全，中国工人多次遇到恶意袭击，并有绑架和被害事件发生。

## 企业社会责任

这种现象对中国国内也有意义。越来越多的本国人要求政府能够确保海外中国同胞的安全。企业需要在海外发展和社区参与之间保持平衡。社区参与有助于减轻企业在当地政治、经济和环境上有可能产生的负面影响。基于此逻辑，中国企业越来越重视企业社会责任。这种平衡也有助于建立更加稳定的长期投资环境。这种政策的实现很大程度上依赖于社区参与的成功：公司越是能与东道国和当地人民建立起可持续的信任关系，其投资就越安全。中国的企业海外投资政策已经发生了显著的变化，其中，2006年的《公司法》为企业社会责任提供了法律基础，2008年商务部国际贸易经济合作研究院则颁发了《外资企业履行社会责任指导性意见》。

## 需改进之处

与过去几十年相比，中国企业在海外投资实践中已取得了令人钦佩的转变。尽管如此，仍然有很大的进步空间。在更安全世界的实地调查研究中，许多被访者，特别是来自南苏丹的声音抱怨说，中国代表和当地社区之间长期缺乏直接而持续的接触。

6 人权观察（2003）：苏丹、石油和人权（布鲁塞尔、伦敦、纽约、华盛顿特区：人权观察），第186–191页

7 中国石油天然气集团公司（2010）：中石油在苏丹（北京：中石油）

8 更安全世界（2013），“和平与发展伙伴关系：南苏丹和中国，讨论会报告”

若干政府官员在接受采访时表示，中国企业宁愿委托当地官员与当地社区进行当面谈。类似的不满也体现在更基层的层面上。上尼罗河州（Upper Nile）和联合州油区（Unity State）的几个油田社区已成立了“石油专责小组”。当地县长协助组织成立这种专责小组，这种小组理论上应该有当地社区的七名成员组成，其中包括地方首领、长者（退休的政府官员）、妇女和青年。将这些人组织到一起，其背后的理念是：鼓励政府、当地社区和石油公司之间进行对话。然而，中国企业迄今并未能参与其中。

缺乏个人参与的做法会切断旨在帮助社区和公司交流的渠道。面对面的接触有助于“期望管理”，防止由于缺乏有效沟通而互相抱有过高期望。通常，当地人以为，一旦石油公司进驻，就会带来许多好处，包括工作、学校、医院、水井和道路。如果石油公司能够持续地与当地社区进行交流，表明石油公司切实可以提供什么，以及如何落实，那么，这将有助于驱散谣言，当地人就不会觉得石油公司或政府官员故意剥夺了他们应得的利益。

此外，石油企业需要了解自身在当地冲突中所扮演的角色。例如，理论上来说，产油州收入的增加为增进社区繁荣创造了条件，但事实上它也会导致不同政治势力争夺这些收入。高度的腐败和裙带政治导致这些州在角逐州政府职位时会引发冲突。这在联合州表现得十分明显，2005年以后上台的州长邓塔班（Taban Deng）被指控偏袒努尔族（Nuer）并操纵选票。随后爆发了几次武装叛乱，其中有些叛乱指向中国公民，反对派认为，通过此举可以阻止中国的石油投资，从而影响这位州长的收入。

## 社区互动

在20世纪90年代，中国认为，利用当地民兵保护石油生产的石油生产是苏丹政府的责任，而不是石油公司的责任。同样，中国现在也常常认为，合理分配石油收入等问题是主权国家内部的事情。20世纪90年代的经验告诉我们，石油生产会引发或推动当地的政治动荡，而政治动荡又会直接影响到石油工人和资产本身的安全。从这个意义上来说，如果中国企业更了解自身业务对当地态势的影响，他们也许就可以更好地提倡更平等地分配石油收入。这与干涉内部事务没有任何关系，因为它试图从自身利益出发，确保实现自己的核心企业价值观（例如，中石油的口号是“奉献能源，创造和谐”）。有人会断言，石油公司只是利用漂亮的公司座右铭和企业社会责任的承诺，来掩盖公司非常狭隘地追求短期利润的行为。然而，在向具体公司问责时，这些公关用语就变得非常关键了，因为只有它们是公司公开宣称的基准点，是公司公开表态要履行的责任。此外，加强与社区互动为这些公司提供了更长久的、可持续的运营环境。

社区互动的另一个主要障碍事关石油生产的性质。在南苏丹，石油生产基地都被隔离开来，并由军方重兵把守，而且石油生产公司越来越多地聘请私人保安公司来保护石油生产。合资企业内部的各国石油分公司会雇用自己的安全人员来加强隔离区的安全。此外，某些石油产地拥有自己的机场，这样其人员进出甚至不必经过地方上的城镇。通往这些场地的路上设立了各种军事检查站。当这种超级防护体系布置就绪以后，内部人员就不大可能——更重要的是没有必要——接触那些从这些地方迁移并隔离出去的社区民众。简而言之，布置就绪的安全措施让发生在这些界限之外的事情变得越来越无关紧要。某些批评者甚至认为，公司仅仅在这些界限以内进行有效的治理，界限以外的地区是“毫无用处的非洲（2006年：379）”。<sup>9</sup>这个问题在发展中国家的资源开采行业内广泛存在，而中国目前在其中也扮演着重要角色。

## 总结

在南苏丹，中国在很大程度上仍被视为北苏丹的长期盟友，这种政治渊源使得中国在南苏丹的立足变得尤其艰难。此外，尽管石油开采业是中国在南苏丹当下的重大经济利益之所在，也是南苏丹经济出口的主导产业，但这个行业本身容易导致暗箱操作、腐败和过度保护，中国参与者必须与南苏丹当地人持续而紧密地互动，以努力避免这些消极因素的产生。这不仅需要企业的努力，也需要中国政府的鼓励，因为政府与国有企业尤其有着紧密的联系，使得这些企业具有独特的影响力。此外，应该强调的是：这些挑战不仅是中国企业的责任；通过资源开采获利是个全球性的现象，绝非只有中国企业需要更多参与社区互动。相反，我们需要培养共同承担国际责任的文化，而中国企业将在其中发挥自己独特的作用。

<sup>9</sup> 弗格森·J（2006），“石油公司眼中的新自由主义非洲：空间、安全和全球资本”，《美国人类学家》107（3）

# 应对中国企业在南苏丹的安全挑战

蒋姮 商务部国际贸易经济合作研究院副研究员  
张卉 更安全世界中国组项目专员

- 中国的政策群体在海外安全风险管理方面已经取得了进展，能够为在海外运营的中国企业提供国家层面的政治风险分析和指导。但是，这种分析还可以进一步完善，例如政府可以提供更深入、更具地区差异性的安全风险分析。
- 中国企业通过民生项目来履行企业的社会责任，以回报当地社区；但这些努力还没有受到当地社区的高度认可。中国企业在规划和实施这些项目时，应该优先考虑当地的真正需求，而不是仅关注良好的宣传效果。
- 中国企业应对当地环境作充分了解，对自身活动可能对当地环境造成的影响作充分评估，并在此基础上改善其运营方式，避免无意中加剧冲突。这种对冲突具备敏感性的经营模式，可以协助改善南苏丹的安全状况。

随着中国日益参与到全球经济中来，中国企业也越来越多地进入那些动荡不安的国家。在此类国家开展投资与合作，中国政府和企业面对着许多挑战。在南苏丹、利比亚和缅甸等国家，中国公民遭受到了绑架和暴力袭击，中国企业成为了武装抢劫的受害者，其业务也由于当地的政治动荡和冲突而被迫暂停或终止。

## 南苏丹有哪些安全挑战？

2013年2月8日，当阿科博（Akobo）人按照每年的惯例向牧牛区迁徙时，这个群体中的100多名平民在琼莱州（Jonglei State）惨遭穆尔勒（Murle）武装民兵或亚乌·亚乌（Yau Yau）叛乱分子的杀害。<sup>10</sup>种族冲突、小武器扩散、叛乱、袭击牲口、抢劫和绑架事件表明了南苏丹脆弱的国内安全环境。而这些问题绝不只是南苏丹人民所面临的。2012年1月，中国水电集团的29名工人在苏丹南科尔多凡州（South Kordofan State）遭到绑架，受到了媒体的广泛关注。<sup>11</sup>2013年4月，中铁五局办公室遭到武装团伙抢劫，造成了严重的人身伤害和财产损失。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 《苏丹论坛报》（2013年），“穆尔勒武装分子2013年2月8日在阿科博袭击手无寸铁的平民”（[www.sudantribune.com/spip.php?article45467](http://www.sudantribune.com/spip.php?article45467)）

<sup>11</sup> 《路透社》（2012年），“苏丹产油省被绑架的中国工人已获自由”，（[www.reuters.com/article/2012/02/07/us-china-sudan-workers-idUSTRE8160UU20120207](http://www.reuters.com/article/2012/02/07/us-china-sudan-workers-idUSTRE8160UU20120207)）

<sup>12</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月

在南苏丹运营的所有外资公司，都会受到当地安全挑战的影响。然而，中国企业也面临着一些独特的挑战。例如，更安全世界2013年4月在朱巴大学(University of Juba)举行了公开讲座，讲座似乎表明，中国以往与喀土穆的关系在很大程度上使得许多南苏丹人至今仍对中国企业心存芥蒂，也致使一些当地人对中国目前在南苏丹开展的经济合作持怀疑态度。<sup>13</sup>而语言障碍使中国企业在面对质疑和冲突时缺乏良好的应对能力，这更加不利于缓解这种局面。

## 中国对安全挑战的回应

为了更好地应对这些安全挑战，中国政府相关部门和政策性银行<sup>14</sup>发布了风险分析报告和指导文件，对不同国家的政治环境进行评估。<sup>15</sup>此外，根据中国进出口银行一位高级官员的说法，今后在对海外项目的优惠贷款进行可行性评估时，与冲突相关的风险也将被纳入银行的风险管理系统之中。<sup>16</sup>中国驻南苏丹大使馆经商处参赞张翼先生认为，为了降低安全风险，企业应该为地方福利做出贡献，并就投资项目与当地人做良好沟通。张翼先生还建议南苏丹的中国企业应将安保费用纳入其日常经营预算之中。<sup>17</sup>

在南苏丹当地的中国企业也已采取了多项措施来应对安全挑战。与许多当地的其他外国企业一样，一些公司雇用了私人保安公司来保护其工作和生活区。这些私人保安公司中，很多雇用了当地人担任保安人员。有些企业家提议，中国企业的员工应该学习英语，对当地的习俗保持敏感，注重礼仪，从而提高沟通技能。某个国有企业的代表则鼓励公司管理人员多看新闻，更积极地关注南苏丹当前的形势。<sup>18</sup>

## 有待改进之处 1. 考虑安全风险的地区差异

中国在安全风险管理方面已经取得了进步。然而，目前中国政府和政策性银行提供的风险分析报告和指导文件，只停留在国家层面的安全风险。这一层面的分析，并没有充分捕捉到当地冲突动态的细微差别，这种差别在各个地区大不相同，并且会迅速变化。为了更好地管理海外安全风险，中国参与者应该更深入、更及时地分析地方层面的安全动态。

为了实现这个目标，中国的风险分析人员需要更好地实地获取基本信息，审视现有的冲突驱动因素和不同的冲突参与者。中国企业通过实地工作，能亲身体验到当地的环境，因此能够利用地利之便，积极地将情况反馈给北京。中国的风险分析人员也可以通过咨询当地的众多利益相关者，获得更广泛的信息渠道。

## 2. 强化沟通

沟通不力可能会破坏良好的初衷。南苏丹的众多中国企业的企业社会责任(CSR)报告表明，这些企业显然做出了大量的努力，来为企业所在的社区创造福利。然而，大量的暴力事件表明，这些努力有时候并没有赢得当地社区的拥护。虽然中国建成了许多学校和医疗设施，但它们仍然引起了争议，因为在许多情况下，当地社区在项目建设过程中没有被征求意见；还有一些项目由于后续支援没跟上，也无法实现其预期目的。<sup>19</sup>

为了改善沟通的质量，公司务必了解南苏丹利益相关者的需求和顾虑，这样才能使项目的规划和实施与当地的需求相符。同样重要的是，公司应该就项目的性质积极与那些将会受到自己项目影响的当地社区进行沟通。例如，在启动某个社会发展项目之前，公司应该向附近社区解释该项目的初衷；在做出决策后，也应向当地社区解释决策的依据。一名南苏丹政府文化部的高级官员建议：应该邀请会说中文的南苏丹

<sup>13</sup> 许多人认为，中国企业应该为苏丹20世纪90年代石油基础设施建设中产生的问题负责。

<sup>14</sup> 中国共三个政策性银行：农业发展银行，国家开发银行以及进出口银行。它们负责为经贸发展以及国家出资的项目提供贷款。

<sup>15</sup> 例如，自2005年以来，中国国有大企业“中国出口信用保险公司”就发布了双年刊风险分析报告：《中国信保：国家风险分析报告》，([www.gotohui.com/yp/web/show.php?userid=20066561/category-product/id-85.html](http://www.gotohui.com/yp/web/show.php?userid=20066561/category-product/id-85.html)) 再例如，自从2009年以来，商务部就每年都发布《对外投资合作国别(地区)指南》，评估165个国家和地区的政治和安全环境，(<http://fec.mofcom.gov.cn/gbzn/gobiezhinan.shtml>)

<sup>16</sup> 更安全世界的采访，北京，2013年2月。

<sup>17</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年2月。

<sup>18</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年2月、4月。

<sup>19</sup> 更安全世界的采访，北京，2013年5月。



人为当地中国社区献计献策，不仅在语言方面提供帮助，也在文化的细微差异方面提出指导。

### 3. 协调当地人的期望

许多公司在接受更安全世界采访时表明，他们在雇用当地员工时备受挫折。按照这些受访者的说法，当地员工在就职几个月以后，就会要求与其位置不相称的薪资。如果公司不能满足他们的要求，就会引起纠纷和诉讼，公司往往会被当地劳动局处以巨额罚款。<sup>20</sup>

更安全世界采访的某家中国企业说，在2011年，某个当地雇员因操作不当，死于工伤。因无法达成赔偿协议，该公司人员不得不从办公室撤到联合国维和部队驻扎的大院内，以免受到攻击。但即使这样，死者所在村的村民仍然将联合国维和部队的大院包围了数天之久。<sup>21</sup>

当地社区期望从公司的投资项目中获得好处，这包括就业、公共服务和补偿等等。然而，出于多种原因，包括公司自身的能力有限，公司根本不能满足所有这些期望。如果公司未能满足这些期望，当地社区就可能会产生愤怒，疏远该公司，甚至激起暴力冲突。中国企业应该向当地居民解释清楚，他们能做什么，不能做什么。他们也应该借鉴其他外国公司在招聘和赔偿等问题上的经验，例如签订正式用工合同、提高员工福利等等。

此外，公司也需要平衡当地不同利益相关方的期望。人人都渴望获取与控制投资项目所带来的资源、财富和权力，而这种渴望也会成为冲突的重要驱动因素。对此视而不见可能会在不同利益相关者之间制造出紧张关系，尤其在诸如南苏丹这种极可能爆发种族冲突的国家。

某家中国企业告诉更安全世界的研究人员，为履行企业社会责任，他们原本计划在公司所在社区建一所学校。然而，自从公司宣布该项目以来，当地两个部落就开始为学校的所有权争闹不休。双方部落的长者组织了抗议活动，想要阻止对方从这所拟建的学校中获得好处。为了防止冲突继续恶化，该公司决定暂缓该项目。此案例告诉我们：在项目开始之前，公司可以考虑进行一些冲突敏感性的培训，充分了解当地各利益相关者，以确保启动的项目不会对冲突产生影响。项目启动前的尽职调查中，应和当地的政府、国际机构进行协商，深入了解当地动态。如果决定启动项目，公司应该设法让两个部落明白，项目不会偏袒哪个部落，而是让两个部落同时受益。公司也可以寻求第三方帮助，比如当地的民间组织，以解决争端。

### 4. 与当地社区互动

与当地社区互动是获得当地认可，并防止当地居民觉得自己被边缘化的必要做法。公司应该意识到，在南苏丹工作时，有必要与非官方人士磋商并让他们参与决策过程。这能让公司了解他们的需求，消除他们的顾虑，从而帮助缓解社区内部和社区之间的紧张关系。

当地社区远远比中国企业更了解当地的冲突动态。利用这方面的信息，公司能够减少自己的安全风险，并更及时地应对冲突。中国水电集团在这方面深有体会。该公司帮助马拉卡尔（Malakal）和Palouich的当地居民种植蔬菜，作为回报，在当地冲突恶化之时，当地人提前向中国水电集团发出了预警，并在关键时刻冲在前面保护了集团员工。<sup>22</sup>

整体而言，在海外运营的中国企业如何与当地社区建立起密切关系还需进一步探索。在过去，为避免某些争议，许多公司选择将自己孤立起来，不与非官方人士接触。然而，在过去几年中，与当地社区的紧张关系迫使中国企业采取更积极的方法。现在，中国正需要这方面的实践指导。

<sup>20</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

<sup>21</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

<sup>22</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

## 5. 将安全与发展结合起来

中国政府官员认为，落后是冲突的根本原因，经济增长和发展是促进南苏丹等动荡国家实现和平的关键因素。在南苏丹的中国官员和中国企业家也认为，在南苏丹进行的经济投资和发展项目会促进当地发展，从而改善当地的安全状况。

的确，经济投资和发展项目已经对南苏丹产生了积极的影响。然而，许多经验告诉我们，如果缺乏安全的经营环境，各种项目就不能顺利完成。

不安全是发展的重大障碍。安全挑战与发展挑战需要同时解决。在不便直接卷入安全问题的情况下，中国企业可以考虑采取一种对冲突具备敏感性的经营模式，以此来改善安全状况。具备冲突敏感性，要求企业首先要对当地环境作充分了解；其次，企业要对自身活动可能对当地环境造成的影响作充分评估；最关键的是，企业要在此基础上，改善其运营方式，避免无意中加剧冲突，进而为当地长期的和平与稳定贡献力量。

# 中国在南苏丹的危险与冲突管理

Tim Steinecke 圣安德鲁斯大学国际关系学院在读博士生

- 中国商业体以及他们的员工在南苏丹工作时面临着众多的安全威胁。尽管应对措施尚未成熟，但中国企业已经踏出了第一步，这包括：发展更有力的合规管理系统，进行更透彻的风险分析，完善应急响应系统等。
- 虽然有多家外国企业参与南苏丹的石油产业，媒体报道表明，受到危险和冲突影响的大都是中国企业。
- 中国企业、南苏丹政府和当地社区之间不成熟的期望管理模式，是导致中国企业在南苏丹面临危险的重要因素。

作为世界上最年轻的国家，南苏丹在今年七月庆祝了两周年生日。而在过去的两年中，南苏丹的发展可以说是进展缓慢。就能力建设和迫切的基础设施建设领域而言，联合国和商业机构的外部参与者仍然起着至关重要的作用。许多问题——如南北苏丹之间紧张的政治局势、石油纠纷——依然存在；2012年1月，南北双方由于未能在谈判中就过境费用达成一致而关闭了石油供应管道。这一问题如今总算得以解决。然而，双方就此达成的协议并非牢不可破，苏丹政府仍然不断威胁要再次关闭石油管道。

中国企业和中国政府在南苏丹石油产业中一直处于风口浪尖上，并且始终是南苏丹乃至整个非洲关注的焦点。中国在南苏丹和其他非洲国家的活动中，参与当地基础设施的发展占很大比例。这些基础设施建设的资金通常来自中国政府或相关机构（例如国家开发银行）所提供的贷款。在中国工人2011年撤出利比亚，以及在苏丹南科尔多凡省（Southern Kordofan State）发生的中国工人被绑架案之后，中国的机构和企业越来越关注他们在非洲的风险管理。这些风险涉及到员工、信誉、投资，以及中国在该地区的其他利益。

## 中方的安全管理

中国企业对于自身在南苏丹的安全问题，持有不同的期望和看法。最近几个月以来，南苏丹已经发生了多起涉及中国公民和企业的小规模事件，包括武装抢劫和小偷小摸。南苏丹的许多当地社区都将中国的企业——无论国有企业还是民营企业——一概视为中国政府的延伸机构。<sup>23</sup>由于历史恩怨，这往往影响到南苏丹当地社区对中国企业的看法，这也加剧了当地中国企业的不安全感。

23 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。



除此类的小规模不安全事件之外，还有大范围的政治与安全问题。譬如，南苏丹部落之间的暴力冲突不断、国家安全力量管辖范围有限等。这些都影响到中国企业在南苏丹的安全。

中国商业行为体在南苏丹面临的主要安全风险有：武装抢劫、盗窃、由非政府武装力量介入的突发事件，以及边远地区由于基础设施落后所导致的风险，例如缺乏紧急服务和手机信号接收站。<sup>24</sup>一种目前相对而言还不常见的应对措施是雇用私人保安公司来保护办公地点和住宅区。然而，这种解决方案只是权宜之计。<sup>25</sup>除了保护宅院以外，中国企业对于如何综合防范危险以及如何积极缓解南苏丹的冲突抱有不同的看法。

有些公司认为，中国政府应派出更多的中国维和部队加入联合国南苏丹特派团。<sup>26</sup>有些企业家则希望中国大使馆能发挥更大的作用，和南苏丹政府共同维护他们的利益，消除他们的安全顾虑。作为更广泛的安全合作范畴的一部分，南苏丹政府乐见在南苏丹的中国企业协助培养保安人员和提供安全设备。<sup>27</sup>南苏丹政府对中国企业更多地参与推动南苏丹安全与和平建设似乎持欢迎态度。有些在当地的中国企业希望更多的私人保安公司提供安全保障，而有些公司则希望中国政府能更多参与到对南苏丹安全力量的训练和装备。

笔者在对南苏丹的中国的经商者采访时发现，<sup>28</sup>中国企业和中国驻朱巴大使馆之间，用来保障中国公民在南苏丹的安全的合作机制，还有进一步明确的空间。除了少数雇用私人保安公司以外，中国企业已经开始强化合规管理系统，开展更广泛彻底的风险分析，完善自身的应急系统——虽然效果还不太明显。<sup>29</sup>

## 处理与南苏丹政府之间的关系

大多数中国企业在南苏丹的业务运营都基于他们与南苏丹政府签订的合同。根据这些合同，南苏丹政府通常需要保障中国签约公司的安全。这对从事基础设施建设的中国民营企业来说尤为重要。<sup>30</sup>中国企业认为他们在南苏丹工作的环境不够安全。这或许表明南苏丹政府缺乏足够的能力来提供安全保障，要不然就是南苏丹政府不愿履行合同中的义务。

在南苏丹的众多中国私营企业认为，比起私营公司，南苏丹政府更乐意与中国的国有企业打交道；可能对于南苏丹政府来说，国有企业与中国政府联系紧密，交付给这些企业的项目有更大的经济担保。<sup>31</sup>

## 石油行业中的职责管理

自从南苏丹独立两年以来，中国在南苏丹最重要的投资仍在石油行业。这个行业对于南苏丹政府和中国参与者来说仍然至关重要。

与很多人想象中的不同，南苏丹的石油行业中的外国企业并非全部来自中国。例如，中国石油天然气集团总公司（中石油）或中国石油化工集团总公司（中石化）等国有企业都是在南苏丹经营的国际合资企业的成员，与来自印度、马来西亚、科威特和欧洲的石油公司一同在合资企业中作业。

中石油和中石化的合作伙伴，有印度国有企业印度石油天然气公司海外分公司（OVL）和马来西亚国有企业马来西亚国家石油公司（Petrinas）。这两家公司都在南苏丹石油行业占有重要份额。这表明，在部分合资企业中，中国公司其实并不是主要股东，而是在其他石油公司控股下参与作业的。在南苏丹石油行业中，Petrinas在外资企业中居于主导地位，因为它在现有的三家合资企业中总体持有最大的股份。而南苏丹政府则通过其国有企业Nilepet在所有合资企业中持有股份。

24 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

25 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

26 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

27 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

28 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

29 更安全世界的采访，朱巴/北京，2013年3-4月。

30 更安全世界的采访，朱巴，2013年3月。

31 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

尽管南苏丹石油产业中有多方外国经商者（几乎全部都是国有企业），媒体的报道则表明，受到危险和冲突影响的大多是中方参与者。这可能有多重原因。和其他国际经营者相比，中国企业在过去总体依靠东道国提供保安措施并在不同利益相关者之间进行协调，而且往往也没有对那些可以用以预防常见安全事故的基础设施和活动进行投资。此外，中国、苏丹与南苏丹之间的历史渊源对中国与南苏丹现今的双边关系以及中方人员的安全状况有着很大影响。南苏丹人民对中国在苏丹内战第二阶段中扮演的角色并没有淡忘。

## 期望管理

中国企业、南苏丹政府和当地社区之间很不成熟的期望管理模式，即由于缺乏有效沟通而互相抱有过高期望，是导致中国企业在南苏丹面临危险的重要因素。自南苏丹独立以来，中国经商者在该国的经营环境似乎略有改善。<sup>32</sup>与以往相比，南苏丹当地社区和普通民众似乎较之前更能接受中国企业在当地的活动。<sup>33</sup>虽然紧张局势时有发生，历史恩怨依然存在，但中国和南苏丹都意识到，经济和政治合作才符合两国的利益。

南苏丹政府、中国经商者和当地社区三方在期望上的显著差异使得三方都面临冲突和危险。举例来说，对于石油和基础设施领域的就业目标，三方各有各的理解。在石油行业中，油田附近的当地民众通常会充当无技术特长的临时工。近来，当地民众开始要求高薪要职由当地精英担任，不管他们是否具有相应的经验或经过培训。不管是中国和其他外国公司，都无法满足这种要求，当地民众因此便会抵制石油公司，使公司的安全状况恶化。<sup>34</sup>

对于那些与南苏丹政府签订了项目合同而进行运营的中国企业来说，他们希望南苏丹政府能够负责保障员工的人身安全，并承担与当地政府之间的沟通责任。如果南苏丹政府不直接介入，则应由合资企业中的相关机构进行解决。

在某些情况下，南苏丹政府期望当地民众接受中国企业在该地区进行活动而不要提出更多要求。照他们的理解，这些诉求早在先前就应在“石油专责小组”（Oil Task Force）或“社区发展基金”（Constituency Development Fund）机制内进行处理。然而，目前为止，这两项官方倡议都未能全面满足民众的要求。<sup>35</sup>

## 中方事务管理

南苏丹正步入其建国后的第三个年头。此时，中国仍然是其重要的合作伙伴。南苏丹境内轻小武器泛滥、石油领域的参与、中方贷款、历史恩怨和基础设施项目建设，仍然是两国关系的核心。如果双方的商界和政界没有做到良好的沟通，这些顾虑会更加严重。这加剧了业已存在的问题。只有妥善地调整预期目标，并设法满足各方需求，才能促进南苏丹的安全和发展。

<sup>32</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

<sup>33</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

<sup>34</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

<sup>35</sup> 更安全世界的采访，朱巴，2013年4月。

# 南苏丹联合州的中国石油公司和当地社区

Leben Nelson Moro 博士朱巴大学外务处主任

- 2005年签署的《全面和平协议》（CPA）为石油公司提供了更安全的扩展作业环境。但由于没有和当地居民充分协商，居民对石油公司的不满情绪有所增长。在石油停工期间，中国的石油公司裁员减薪，更是火上浇油。
- 中国的石油公司确实为油区附近的社区提供了一些服务，但这些服务有限。公司愿意满足当地社区的部分需求以改善社区关系。
- 石油公司需要与当地社区进行直接沟通，消除当地人对环境污染的忧虑，并为当地人提供更多的工作机会。

在苏丹内战期间，喀土穆政府管理着苏丹境内的石油公司。因侵犯公民人权而声名狼藉的前苏丹安全部队保护着石油公司的活动免受叛军和其他反政府势力的袭击。不可避免地，人们因此指控石油公司，认为它们和政府勾结起来，严重地侵犯了民众的权利。在战后，石油公司为了挽回其受损的形象，向石油开采区所属的社区提供了某些基本服务，并采取赔偿措施，弥补石油开采给当地居民带来的部分损失。但总体而言，普通民众认为这些服务还不够充分。

南苏丹的安全和政治局势总体来说依然缺乏稳定，这篇短文探讨了这种背景下的中国石油公司和当地社区之间的关系。在盛产石油的联合州(Unity State)，作者对大先锋作业公司（GPOC）<sup>36</sup>联合基地营和班提乌（Bentiu）市进行了为期五天的访问，本文正是基于访问期间的大量采访、讨论和观察而写成的。

## 南苏丹独立前的发展状况

2005年南北苏丹正式停战消除了石油开采活动面临的某些安全威胁。石油企业因此得以花更多精力去关注当地社区对其经营活动的顾虑。为了消除顾虑，石油公司修建了一些道路、基础学校和医疗保健中心。此外，石油公司还努力对因石油基础设施建设（如油井和道路建设）而受到损害的当地社区进行赔偿。一些由于石油开采活动而蒙受财产损失的个人也得到了赔偿。

<sup>36</sup> GPOC由中国石油作业公司、马来西亚国家石油公司（Petronas）、印度石油天然气公司（ONGC）和尼罗河石油公司（Nilepet）共同持有股份。

停战为石油公司扩大经营规模提供了更好的安全环境，但扩大经营也增长了当地人的不满。由于部分农田和牧地都被石油基础设施建设征用，拓展业务对当地社区带来了更大的压力。此外，扩大规模意味着加剧环境污染：含有危险化学物质的污水<sup>37</sup>会沉积在环境中，这始终是当地社区抱怨的缘由。

问题在于，由于没有广泛地咨询社区，石油公司所开展或资助的民生项目并没有收到积极效果。在采访中，联合州石油专责小组工作者（这是一个代表当地人利益的组织）的一名成员阐述了这个问题：石油企业往往与政府人员（州长和当地的地方委员）对话。在某些情况下，地方委员任命委员会来处理与石油相关的问题，特别是当地的不满和赔偿要求。但这些委员会是被任命的，他们向地方委员而非普通百姓负责。

这种官僚制做法的危险之处在于，地方委员有时并不代表当地社区的最佳利益。专责小组的某个成员认为，“地方长官的立场很复杂。他代表当地群众，但也是政治上的当权者，可能会站在政府人员那边”。事实上，他声称，在某些情况下，“石油公司们贿赂了政府人员，然后再由后者威胁当地社区”。在帕利扬Pariang县等地，当地人只能通过破坏石油开采活动的方式，来对石油公司施加压力，要求石油公司赔偿他们的损失并支持更多的发展项目。在某些情况下，县政府会对示威者采取强硬态度，以维护和平与石油的持续生产，因为对当时的苏丹南部地区（现今的南苏丹）来说，石油生产对其经济起着至关重要的作用。值得注意的是，2010年，石油部门的收入在南苏丹财政收入中所占的比重为将近98%。<sup>38</sup>

由于石油公司与当地社区之间缺乏沟通或沟通不足，同时公司与政府机构之间也缺乏协调，这损害了石油公司资助的某些发展项目。例如，据专责小组的另一名成员透露，由于石油公司捐助的部分学校和医疗保健中心没有教师或医护人员，这违背了修建这些设施的初衷。这只会让当地民众产生更多的失望。

## 南北分裂后的发展

南苏丹独立以后不久，石油就全面停产。在停产以前，石油从五个县的油田生产处理站被输送到黑格里格（Heglig）/潘透（Panthou）的中央处理站，然后从那里被输送到苏丹港或喀土穆的炼油厂。石油停产更加恶化了本已紧张的两国关系。苏丹飞机频繁地轰炸盛产石油的两国边境地区。2012年4月，两国军队争夺黑格里格（Heglig）（南苏丹称其为潘透），从而严重损害了该地的石油基础设施。基地营的某个安全官员说，Al Naar 和Toma South 油田的许多油井都被毁掉了，这导致石油大面积泄漏。基地营的健康安全与环境（HSE）主管说，大先锋作业公司（Great Pioneer Operating Company）已经听从评估小组的建议，解决了这个问题。然而，他也报告说，在某些情况下，大先锋作业公司的建筑部门仅仅用红土壤或泥土掩埋泄漏（如从石油管道中渗漏）出来的石油。

石油专责小组的某个成员透露说，许多道路在石油停产之前都是可以通行的，后来路面质量因为暴雨而不断恶化，已经无法通行。这表明，可能道路最初就铺设得不够好。石油企业仅仅只是继续维护连接油井和基地营之间的道路，据说，这个问题在联合州的南部地区尤其严重。政府因此抱怨石油公司没有帮忙维护道路，州议会也提到了这个问题。

然而，中国石油企业的管理者声称，他们与政府官员和社区之间保持着良好的关系。但他们指出，在石油停产期间，公司并不赚钱，不得不裁员并降低工资，相关人群无法接受。石油公司无法招募更多当地人，加剧了当地人的不满。中国管理者声称，等到石油生产全面恢复，劳动力需求上升，形势就会好转。

石油公司确继续在向基地营附近的社区提供发展方面的服务。我们的确看到了公司参与当地社会发展的某些例子：水罐车将基地营附近公路沿线的空桶灌满了水，尽管某些社区成员（例如Rotriak Boma地区Kuor村的村长）还是声称供水量不足；营地的诊所向普通百姓和油区的卫兵开放，某个主管称，来石油公司营地诊所就医的平民数量远远高于石油工人；石油公司提供救护车服务，这也惠及到了部分当地居民。

<sup>37</sup> 污水与石油同时产生，但后来在石油处理站被分离出来。

<sup>38</sup> 欧洲石油联盟在苏丹，全名公投之夜：苏丹石油产业资料与分析第五版，2010年12月。



然而，当地人认为公司能提供给社区的援助非常有限。例如：当本地人在努力为Kuor村修建一个能惠及该村2000户居民的学校时，大先锋作业公司提供的帮助却不尽如人意。据村长说，在战争期间，尽管这个村庄受到安托诺夫（Antonov）飞机的轰炸，当地人都没有离开。石油公司提供了5顶帐篷，作为临时教室安置1至5年级的小学生。社区支付教师的薪水。大部分青年（约占该村75%的人口）据说都在放牧或者到城镇中谋生去了。显然，尽管大先锋作业公司一直在他们的土地上开采大量的石油，这些人仍然生计艰难。

尽管存在着诸多挑战，这个社区的民众称，他们与石油公司的关系正在日益好转，石油工人也开始倾听他们的问题。他们说，垃圾倾倒地曾经让当地居民感到很担心，但后来公司解决了这个问题。当地群众向基地营的本国经理助理反映了这件事，健康安全与环境主管证实该垃圾场距离村庄太近，必须被转移到更远、更安全的地方，因此垃圾场就被改迁到距离村庄很远的地方。这表明，普通百姓可以让基地营的官员直接解决他们的问题。

其他社区的看法则更负面些。某些距离基地营并不太远的社区得到的帮助很有限，聊胜于无。Thol Wang村位于班提乌-阿比诺曼（Bentiu-Abiemnom）公路沿线，该村村民说，尽管距离村庄不远的地方就有油井，但他们没有得到石油公司的任何帮助。有个社区成员说，附近没有学校和诊所，病人只好前往基地营或班提乌市（Bentiu town）就诊。“我们什么都没有”，他哀叹道。他说，直到去年，安全局势恢复正常以后，当地人才开始重返村庄。在战争期间，该地区据说战事频繁。他解释说，当地民众在战争期间不得不转移到更安全的地方，后来只能逐步地返回村庄。他继续解释说：“最开始，人们搭建了临时住所（或rakuba），然后种植了庄稼。然后，他们修建了牛栏（luaks），并带着牲畜住进来。”

无疑，石油公司在以后仍然无法充分满足当地社区对服务的需求。基地营的某个主管抱怨说，当地人希望所有事情都能立刻办妥，这是不切实际的。然而，据企业事务与社区发展部——该部门拥有120万美元的发展预算资金——的官员透露，大先锋作业公司始终在致力开发一个向联合州北部的五个东道县（或石油公司开展有业务活动的县）提供水资源的项目。企业事务与社区发展部的官员们说，他们做过评估，意识到水资源的需求迫在眉睫，于是决定规划项目，在路博卡纳（Rubkona）、吉特（Guit）、帕利扬（Pariang）、阿比诺曼（Abiemnom）和芒雍（Mayom）这五个县的所有社区钻掘井眼。

当地民众尽管对石油开采活动心存顾虑，却并不希望石油公司停止运营。某个村长说，他们希望石油公司继续在当地经营业务，带来发展，但不要破坏环境。

## 与民间社会组织的互动

当地的民间社会组织在处理石油这样的政治敏感问题上作用有限。联合州救济和恢复委员会主任准确地指出，国际非政府组织始终将当地的民间社会组织当成转包商，利用它们来完成其自身无法履行的特定工作。总体而言，当地民间社会组织的能力有限，通常并不会积极地解决石油问题。

然而，国际非政府机构越来越支持当地的民间社会组织，以便他们能够在石油问题上与政府机构建立密切关系。一些国际非政府组织，包括全球见证（Global Witness）、欧洲石油联盟在苏丹（European Coalition on Oil in Sudan）、更安全世界（Saferworld）和挪威民众救援组织（Norwegian People's Aid），长期以来都在支持当地的民间社会组织，在自然资源的管理问题上与其展开合作。挪威民众救援组织支持在联合州、上尼罗河州和琼莱州成立专责小组，以便与政府机构及石油公司打交道。

联合州石油专责小组成立于2008年，由13名工作人员组成。目前，路博卡纳（Rubkona）的地方委员担任组长。专责小组的职责包括了调查石油开发对当地社区及其发展的影响。目前，专责小组的成员在讨论石油公司与当地社区之间的关系，以及监管石油行业的法律框架。当地民间社会组织大量参与了《石油收入管理法》（国民会议已经通过了该法案）的辩论。

当地社区如何分享石油收入的合法权利也是一个问题。有人提议说，应该将2%的石油收入划归产油省，3%的收入划归当地社区。然而，据联合州石油专责小组的某个成员透露，如何管理拟定拨给当地社区的3%的石油收入，还存在着若干难题。这笔收入的用途是否由县级地方议会或地方长官任命的社区发展基金委员会来管理呢？他

说，当地民间社会组织在尽力四处活动，想让独立的非利益相关人士获得任命，来管理这3%的收入，但政府也许不会同意。

## 前景

我们希望石油公司和当地社区之间的关系在未来会逐渐好转。但是，正如联合州石油专责小组的某个成员所指出的，石油生产刚刚恢复，没有人知道未来会发生什么。然而，有迹象表明，中国企业乐意满足当地社区的某些发展需求，以便改善双方的关系。

或许，中国石油公司的高管们可以从下面这个非常有趣而勇敢的中国人身上得到些启发。这个中国人已经在班提乌（Bentiu）做了六年生意，其企业涉及楼房建筑行业，并拥有一家瓶装水工厂。他讲当地的努尔族语，并与当地头领建立了良好的关系。此外，他参与了多项公益事业，包括：从事公益建设、向其企业附近的当地居民提供清洁的饮用水。虽然他以前雇用了很多中国工人，但他非常乐意培养并雇用当地人，因为他们的薪资比中国工人更低。他也遇到过难题：在石油停产期间，由于通胀率很高，政府又无力支付欠款，他无法雇用很多员工。然而，他利用自身与政府官员之间的良好关系，帮助石油公司解决了他们的部分问题，尤其是与工人的纠纷。

目前，中国石油公司已经在更密切地接触当地民众。他们雇佣当地族群的劳动力，而他们雇用的一些当地主管也始终在和当地社区沟通，以便解决各种问题。路博卡纳（Rubkona）地方委员的代表也常驻基地营。他参与劳工招聘事宜，并出面解决那些影响企业和普通百姓之间关系的问题。

此外，公司向普通百姓支付赔偿金，弥补他们所蒙受的损失。例如，基地营的某个主管说，有位农民的牛掉进公司修建的池塘中淹死了，公司向这个农民赔偿了2,500南苏丹镑。然而，另有官员声称，有些社区在油井附近定居，指望公司扩大规模并借此获得赔偿。如果情况属实，这是很危险的。应该采取更多措施，教育当地社区意识到石油开采活动的危险性。公司可以协助当地的民间社会组织，提高当地民众对石油开采活动的安全意识。

由于石油作业所带来的危险，营地的政府代表说，大先锋作业公司曾经提出将基地营附近的社区搬迁到更远的地方。他补充说，新地址被选定在班提乌-阿比诺曼（Bentiu-Abiemnom）道路沿线的某个地方，但公司并没有着手在该地兴建学校和保健中心。也许，这种拖延与石油停产有关，因为停产意味着公司收入减少。

## 结论

在停产长达一年之后，石油才刚刚恢复生产（目前，只有芒加油田（Manga）和联合油田（Unity）恢复了生产，因为在边境地带的暴力冲突中，其他三个油田惨遭轰炸）。在过去，当地居民抱怨环境污染、发展不足、缺乏就业机会。他们经常指责石油公司忽视当地需求，认为公司更关心石油开采，而不是当地社区的福利。然而，石油公司现在似乎有意改善他们与当地社区之间的关系。相应的问题就是如何做到这一点。

以前，石油公司一直与政府官员合作，这可能是因为他们认为，这些官员代表着当地人民。当然，在腐败泛滥的南苏丹，情况有时并非如此。石油公司必须通过村长和当地民间社会组织，与当地社区建立直接联系。此外，他们还必须关注环境污染问题。公司也需要及时采取安全措施，清除掉泄漏的石油，而不能像目前这样，用红土壤或泥土进行掩埋。

石油公司还需要向当地民众（尤其是年轻人）提供更多的就业机会。公司已经在这个方面努力。有迹象表明，当石油生产达到停产前的水平之时，石油公司会更多地帮助当地年轻人。

# 南苏丹冲突环境下的 中国石油企业

钱镇副教授 中共中央党校国际战略研究所副研究员

- 有些人说，在过去和现在的苏丹和南苏丹之间的紧张局势中，中国扮演着重要角色。同样，苏丹和南苏丹之间的冲突也给中国的投资增加了风险。
- 随着越来越多的中国企业在南苏丹发展，他们了解南苏丹的冲突态势是必要的。中国石油企业在南苏丹的运营，对于解决冲突具有积极和消极的作用。
- 为了应对南苏丹的冲突风险，中国的石油公司应该积极地走进当地，与当地社会加强沟通；理解当地的文化并尊重当地的风俗习惯；改变管理模式；与当地社区以及政府进行沟通；与中国政府以及其他企业的互利共赢；理解企业公共关系的重要性；并且改善商业战略咨询。

## 冲突来自何处

随着中国企业在南苏丹的经营活动日益增长，了解南苏丹的冲突态势非常有必要。从历史上来看，苏丹一直分为北部说阿拉伯语的穆斯林人和南部说非洲语的非穆斯林人。1956年苏丹独立，新建国家机构的高级职务担任者全部都是北方人。<sup>39</sup>执政的北方人忽视了对南方的文化和传统宗教的尊重，而在全苏丹强行推广接受阿拉伯语言、文化和宗教。<sup>40</sup>新中央政府在北部投资大型项目，对南方自治不满，不愿将稀缺资源投放到南方的开发计划中。<sup>41</sup>北南冲突后来演变为长达21年的内战，给双方、特别南部苏丹人带来巨大损失。虽然南苏丹于2011年经全民公决从苏丹分离出来、宣告独立，但是双方在边界划分、石油利益分配、阿布耶伊（Abyei）归属等重大问题上分歧严重，有关谈判几次由于激烈的边境冲突而进展缓慢。

南苏丹的独立也凸显出国家内部的紧张局势。不同族群和宗教群体之间的关系、这些关系与中央和地方的权力态势之间的相互关联都为此推波助澜。在石油收益的分享上，中央和地方之间存在着利益冲突。当笔者走访以努尔族（Nuer）为主的、位于团结州（Unity State）的油区附近的一个村子，询问这个有2000多户的村子的酋长他们从石油生产中得到什么收益时，得到的回答是什么也没有。<sup>42</sup>

有些人说，在过去和现在的苏丹和南苏丹之间的紧张局势中，中国扮演着重要角色。<sup>43</sup>在南苏丹独立前，苏丹在与中国合作获得的收益中，大多用于北部地区的建设和

<sup>39</sup> 柯林斯，《当代苏丹史》，中国大百科全书出版社2010年版，第75页。

<sup>40</sup> 同上，第155页。

<sup>41</sup> 同上，第152页。

<sup>42</sup> 更安全世界的采访，联合州，2013年7月。

<sup>43</sup> 见财经网：[www.caijing.com.cn/2011-07-11/110770981.html](http://www.caijing.com.cn/2011-07-11/110770981.html)。



发展，较少顾及南部苏丹。据一篇报道称，截止到南方苏丹独立之前，整个苏丹南部的柏油公里不过几十公里。<sup>44</sup>苏丹政府甚至利用经济发展获得的收入购买军火。<sup>45</sup>

苏丹和南苏丹的冲突也给中国企业在南苏丹的投资增加了风险。2012年1月，因为与苏丹就石油过境费问题没达成一致意见，南苏丹政府决定暂停石油开采。之后，南苏丹政府官员指责中国和马来西亚合资成立的佩特拉达集团(Petrodar)协助北部苏丹“窃取”南部的石油（这些石油被苏丹没收）。2012年2月，在调查佩特拉达集团涉嫌“盗窃”八亿一千五百万美元石油一案后，中国公民刘英才被驱逐出境。<sup>46</sup>这也影响了众多投资者的信心。一位中国企业家表示动荡的形势迫使他缩小投资规模，避免在风险大的投资领域进行投资。<sup>47</sup>由于当地州政府不能偿还此前企业为其建筑欠下的债务，一些中国企业家里不得不从建筑业转产，企业目前的运营相当艰难。

## 冲突与中国石油企业

中国石油企业在南苏丹对冲突的化解既有积极作用，也有消极力量。石油开发有助于南苏丹的经济和社会发展，也是南苏丹政府主要财政收入来源，这有助于解决各种由于经济利益而导致的冲突。在石油停产前，南苏丹政府98%的收入源自石油生产。<sup>48</sup>独立后的南苏丹，由于缺乏资金和技术，无法依靠自己的力量发展本国的石油工业。中国石油企业有勘探开发油田的技术和成功经验，他们挑选业务技术水平较高的员工，派遣到南苏丹工作。<sup>49</sup>中国石油企业的开采工作有助于南苏丹的经济发展。而一些西方公司则因为担心安全、受到人权指责等原因撤出了该地区。<sup>50</sup>

许多在南苏丹的中国企业是国有企业，企业不仅仅追求经济效益，也重视社会责任。以中国石油天然气集团公司（简称中石油）为例，2007年起，逐年发布公司社会责任报告。公司引入了利益相关方参与机制，通过多种方式，与项目所在地政府、社区、员工、业务合作伙伴等多层次多角度交流，了解利益相关方的关注点和诉求，增加了透明度。在生产运营上，中石油遵守环保法及员工法，实施环境可持续发展，还积极参与扶贫济困、捐资助学，为社区服务。<sup>51</sup>在南苏丹，大先锋作业公司(GPOC，中石油参与的石油公司联盟)利用自己的技术和资金，整修了一个位于首都朱巴的足球场，并完成机场的照明工程。<sup>52</sup>2012年，中石油还与中国驻南苏丹使馆联合为朱巴市的两个小学建设了两个篮球场，资助两名大学生到苏州大学和中国石油大学学习。<sup>53</sup>

在南苏丹调研时，受访的当地人普遍表示，中国企业在道路修建、开办诊所医院等方面做了不少贡献。然而，南苏丹人对中国企业仍有抱怨，抱怨内容包括：

- 雇用当地员工太少。不少人表示，中国企业应该雇用和培训更多的本地员工，这既有利于改善当地人的生活，又有利于该国未来的自主发展。
- 不愿与当地人交流，让当地人觉得被瞧不起。<sup>54</sup>
- 人权保护不够。有些受访人认为中国企业忽略人权标准。
- 环境污染。认为中国企业只顾生产，对环境保护的意识不够强。
- 只和政府打交道。有些非政府组织受访人认为，中国企业只与高级官员维持良好的关系，不太关注社区发展，也从不与民间组织联系。

上述对中国企业及员工的负面评价，会影响到与当地人的关系。如果不能采取办法化解，有可能引发冲突。

44 丁大伟：南苏丹独立影响中国石油资产，凤凰周刊，2011年07月31日。参见：[http://news.ifeng.com/world/detail\\_2011\\_07/31/8071004\\_1.shtml](http://news.ifeng.com/world/detail_2011_07/31/8071004_1.shtml)

45 马丁·梅雷迪思：《非洲国一五十年独立史》下册，世界知识出版社，第539页。

46 [www.bbc.co.uk/news/world-africa-17126340](http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17126340)

47 更安全世界的采访，朱巴，2013年6月。

48 Kuich《石油停工迫使联合州政府开始征税》，[www.sudantribune.com/spip.php?article45252](http://www.sudantribune.com/spip.php?article45252)。

49 笔者在本提乌油田与中国员工交谈时证实了这一点，回国后因疾住院时同病房病友（在南苏丹油田工作时染上疟疾）也介绍说，派出去的员工是经过挑选的。

50 柯林斯《苏丹史》。

51 参见2012年中国石油天然气集团公司社会责任报告，[www.cnpc.com.cn/csr/PageAssets/Reports/shzr2012-cn.pdf](http://www.cnpc.com.cn/csr/PageAssets/Reports/shzr2012-cn.pdf)。

52 更安全世界的采访，朱巴，2013年7月。

53 2013年6月与中国石油天然气集团公司朱巴办事处的访谈。亦可参见2012年中国石油天然气集团公司社会责任报告，[www.cnpc.com.cn/csr/PageAssets/Reports/shzr2012-cn.pdf](http://www.cnpc.com.cn/csr/PageAssets/Reports/shzr2012-cn.pdf)。

54 更安全世界的采访，朱巴，2013年7月。

## 建议

在像南苏丹这样冲突比较严重的国家，中国石油企业应该如何应对冲突风险呢？

**首先**，要与当地人打交道。石油企业在海外欲取得成功，不能仅仅关注石油生产，还要思考如何与当地人打交道。在南苏丹，缺乏交流往往会导致怀疑甚至敌意的产生。而中方员工的解释理由则是出于恐惧不敢交流。<sup>55</sup>交流与沟通有助于非洲人了解中国人，在非洲的中国人也能更好地理解非洲人。主动与当地人交流，还可以改善中国员工的生活条件。笔者在与本提乌（Bentiu）油田的中国员工座谈时，询问他们所遇到的问题，他们普遍反映生活单调，没有娱乐活动。开展与当地人的联谊活动可以消除相互间的误解，能从对方那里学到东西。<sup>56</sup>

**第二**，要了解和尊重当地人，了解和尊重他们的文化、习俗。南苏丹人和中国人对于工作和生活有不同的价值观念。必须要理解这些差别，以防止工作中的冲突加剧。有时，中方管理人员要求当地员工做某件事，员工却拒绝执行，理由是这不在他的职责范围。面对这种情况，不能干脆拒绝招用当地员工，也不能简单套用国内的管理模式，而要了解当地人的价值理念，探索适合当地人的企业管理模式。<sup>57</sup>了解和尊重当地人也包括了解当地人的需求，并确保中国雇主所援助的确是当地人所需要的。

**第三**，改变管理方式。个别派到海外的管理者的管理模式不甚正确，动不动就因为小事打骂、开除当地员工。有位中方企业家讲了这样一个故事。在尼日利亚，一位中方经理抓住一位偷油的当地员工，并将其开除。然而，当这个员工收拾东西时，却遭到这位经理的谩骂。结果，这个员工的哥哥招集十几个当兵的把这个中方经理活活打死。<sup>58</sup>在南苏丹，也发生过中方经理开除一名来自肯尼亚的、工作仅三天的妇女，结果却被诬告强奸的案例。<sup>59</sup>

**第四**，在与中央政府打交道之外，也要与社会各界打交道。南苏丹目前政局不稳定<sup>60</sup>，中央政府有时无力或无暇解决地方的困难。因此，不仅要与中央政府和州政府打交道，也要与基层社区打交道，与他们交朋友，帮助他们解决问题。<sup>61</sup>在南苏丹，特别在农村，酋长发挥着重要作用，<sup>62</sup>与他们建立良好关系对企业生产和安全都非常重要。<sup>63</sup>在南苏丹，存在众多的非政府组织，既有国际性的、也有本土的非政府组织。他们中的很多着力于解决南苏丹社会的现存问题，如治疗疟疾、帮助儿童等。由于他们长期在某一特定地区工作，所以对当地的相关情况比较熟悉。中国企业若能与他们合作，那么企业的公益事业就会更有效率。

**第五**，要与中国政府、民营企业等联手合作。苏丹和南苏丹的冲突对石油企业有严重影响。石油企业应该与中国政府合作，借助中国政府与苏丹、南苏丹都有良好关系这一有利条件，创造条件鼓励他们用协商的方式解决问题。南苏丹人对中国企业有时是作为一个整体看待的。所以民营企业和个体企业的言行也会对国有企业产生影响。有的民营企业做了不少有益于当地社区的公益事业，另一些则恰恰相反。类似加纳发生的成千上万名淘金客不惜毁坏耕地，污染水源；违法开采黄金的行为，不仅给自己惹上麻烦，还会连累其他中国企业和中方员工。2013年6月6日，南苏丹中资机构正式建立了“南苏丹中资机构联谊机制”，<sup>64</sup>如果能借助这个平台，促进在南苏丹的中资企业公平公正竞争，约束不法、不当行为，就会改善中国与南苏丹之间关系。如此，中国企业能更好地为南苏丹的经济发展做贡献。

**第六**，重视企业公共关系建设。南苏丹是个不识字率高达73%的国家。<sup>65</sup>因此，企业即使为当地做了公益事业，如果只是进行书面报道的话，当地百姓也未必知道。笔

55 更安全世界的采访，本提乌，2013年7月。

56 南苏丹的官方语言是英语，与他们的交流可以提高员工的英语水平，非洲人还具有性格开朗，歌舞能力强，谈吐能力强，足球踢得好等优点。

57 在本提乌与中方企业家访谈时，他提到，当时他领导实验室工作时，也遇到手下当地员工不遵守指令的情况，他就以身示范，自己把工作从头到尾做一遍，慢慢地，当地员工也达到了工作的要求。

58 更安全世界的采访，朱巴，2013年6月。

59 更安全世界的采访，朱巴，2013年6月。

60 今年7月的南苏丹总统突然解散内阁就是例证。此外，朱巴大学的一位教授也向笔者介绍说，官员更迭比较突然，今天你是政府高官，明天就可能什么也不是了。

61 笔者访问处于本提乌油田附近的一个村子里，询问这个村子需要什么帮助，酋长回答说是教育，2000多户人家的大村，却供养不起一名任课教师，因此当地孩子上不了学。

62 笔者在本提乌采访时，看到电视新闻报道，南苏丹总统向一位去世的酋长表示哀悼，可见酋长在南苏丹社会的重要地位。

63 南苏丹的某中国企业家告诉笔者，他们的一个项目正好处于两个部落的属地，遇到这种情况，找政府解决不了问题，必须与部落酋长沟通协调。

64 2013年6月与中国石油天然气集团公司朱巴办事处的访谈。亦可参见[www.fmprc.gov.cn/mfa-chn/wjdt\\_611265/zwbdt\\_611281/t1050521.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa-chn/wjdt_611265/zwbdt_611281/t1050521.shtml)。

65 [www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ctl/ArticleView/mid/519/articleId/5293/South-Sudan-Illiteracy-Reduces-To-73-Minister-Says.aspx](http://www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ctl/ArticleView/mid/519/articleId/5293/South-Sudan-Illiteracy-Reduces-To-73-Minister-Says.aspx)

者访谈中发现，除政府官员外，不仅偏远地区的农民不知道中国石油企业为南苏丹当地做过什么，就连身处首都的非政府组织的负责人也不清楚。前面所讲的直接服务于基层社区及与非政府组织联手做慈善事业，是营造和改善企业形象的重要措施，除此之外，也要利用当地有限的媒体资源，探索有效的传播途径，把中国企业的想法和做法解释、介绍给当地民众，消除误解，以增进理解，深化友谊。

**第七，强化企业战略咨询。**作为国际化的大公司，中石油不断壮大发展，越来越深入地进入复杂多变的国际环境。了解不同国家和民族的历史、民俗、社会结构、政治生态、价值观念等等，对像中国石油这样大型的跨国企业相当重要。邀请相关的专家学者，就某一领域的问题做实地考察、跟踪调查、理论分析，为企业出谋划策，有利于企业决策层更清楚地了解企业所处的环境，有效地评估企业可能的风险，在危机发生时也能及时找到合理有效的应对之策。

## 总结

南苏丹作为一个新独立的国家，面临着长期的不安全和暴力冲突。许多中国企业，包括石油企业，必须在大背景下考虑建立业务。为了实现建设性的和长期的参与，中国企业在南苏丹应该对冲突有敏感性，识别并尝试规避潜在的冲突。对于冲突具有敏感性不只是被动地保护生命和财产安全，中国企业也应积极与当地人民、当地社区沟通，了解他们的困难和要求，为当地发展提供必要的帮助，争取互利共赢发展，并增进友谊。

# 联合州的石油公司与社区关系

Ranga Gworo 更安全世界南苏丹项目协调员

- 大先锋作业公司（GPOC）——一个中石油持股的石油集团，正在联合州（Unity State）油区内外的众多领域进行投资，以增进与所在社区的关系。
- 通过与当地社区之间进行对话和互动，大先锋作业公司做出了某些改进措施，但这也增加了他们的成本。
- 按照中国油田工人的说法，联合州的石油公司员工并没有遇到具体或愈加严重的安全威胁。中国员工更加关注更广泛的安全形势。当南北苏丹在去年处于战争的边缘之时，该地区属于冲突地带。

更安全世界2013年7月在联合油田（Unity Oilfield）及附近地区所做的研究调查表明，大先锋作业公司（GPOC）正在众多领域进行投资，以增进与所在社区的关系。<sup>66</sup> 大先锋作业公司员工谈到的主要成本包括：补偿费用、社会发展项目、管理石油公司的活动对环境造成的有害影响以及向油田附近的居民提供基本的援助。

大先锋作业公司认为，紧邻油田的地区应禁止社区居民进入，因为石油开采会影响邻近地区居民的公共健康，而且无人居住的环境更便于他们从事工作。大先锋作业公司的员工指出，南苏丹政府也持这种观点。由于这些原因，联合州的社区发展项目远离石油基础设施所在地。例如，自2013年4月恢复石油生产以来，大先锋作业公司开始在联合州各处安装20台水泵，其中15台已经安装完毕。<sup>67</sup>

然而，仍有一些家庭在石油基础设施附近定居，以期改善他们的生活条件。尽管大先锋作业公司无意吸引人们来到该地，但它觉得有义务帮助那些居住在其设施附近的人们，这反而深深地吸引着其他人来到紧邻油田的地区定居。大先锋作业公司向直接定居在油田周围的人们提供用水，并让他们与公司员工共用卫生设施，此外还向他们发放临时帐篷，以便为这些居民的孩子搭建临时学校。大先锋作业公司其实可以在帮助当地社区的同时，避免把居民吸引到油田附近。关于这点，可以参考联合国难民署这类机构的最佳实践方法。联合国难民署有多年解决该问题的经验，为难民提供帮助而同时不吸引他们搬迁。

<sup>66</sup> 更安全世界2013年7月在南苏丹联合州的实地调研。

<sup>67</sup> 更安全世界的采访，本提乌，2013年7月。

大先锋作业公司认为，附近居民中有部分居民是新近迁来的，他们希望从公司的活动中获益。一名公司员工说：“今天还看见某个地方没有人影；到第二天，就已经有人在那里盖起了房子。”我们通过与油田附近当地居民的谈话得知，其中有些人确实是新来者。然而，人们选择在这里定居的原因不尽相同。20世纪90年代，为了开采石油，苏丹政府和其联盟的民兵组织将油田地区的原住民强行驱逐出去。这些被驱逐者迄今没有领到土地赔偿金。<sup>68</sup>南北苏丹2012年的边境冲突也迫使许多人流离失所。部分移民此后在他乡再次安居，另外有些人则回到油田附近的区域。然而，也有新来的定居者似乎也的确只是想改善其生活条件。鉴于联合州居民生计的艰辛，这并不让人觉得意外。此外，由于在与苏丹或反叛组织的冲突中，油田是潜在的袭击目标，许多苏丹人民解放军战士被派遣到了油田附近，并带着他们的家人。

## 索赔诉求激增

通过与当地社区之间进行对话和互动，大先锋作业公司做出了某些改进措施，但这也增加了他们的成本。不久以前，当地社区抱怨公司将倾弃场建在其住所附近。他们说倾弃场离得太近，孩子们会玩废弃物并患上皮肤病。公司因此移建了倾弃场，并用栅栏围起来，这表明公司乐意在其力所能及的范围内聆听社区的问题并做出回应。

在社区和大先锋作业公司之间出现的众多问题中，有对空气污染的抱怨——当地社区称污染会致病。他们还要求公司为当地居民提供更多的就业机会。一条输油管道需要连通至某个新建的炼油厂。而当某个房主挡在路上，要求公司为占用他家土地进行赔偿之时，公司不得不暂停作业。当有些住户的牲畜掉入公司在修养公路期间挖掘的坑洞中时，他们也会要求赔偿。大先锋作业公司则不得不接受其中部分索赔要求。

最近，大先锋作业公司不得不因某个社区成员的死亡而支付赔偿金，这个人要求搭乘路过的公司车辆，后来却因为翻车身亡。尽管公司政策不允许非工作人员搭乘车辆，越来越多的当地群众都要求过往的车辆慷慨地捎上他们，有时候很难拒绝他们的要求。然而，据我们采访的某个中国私人投资者所说，在某些事故中，大先锋作业公司由于无法满足社区的索赔要求而被告上了法庭。在某些情况下，公司有时不得不利用中间人从中斡旋。

大先锋作业公司正在考虑将新搬到油田附近的移民安置他处，因为油田对他们的健康有害。另外，有时他们阻碍了公司作业。比如有一次，一个人阻挡了修建管道的路，给他钱他才离开。当地社区对此作何看法我们不得而知。也不清楚公司是否能在安置移民之后阻止新的移民的到来。

## 中国员工的安全

按照中国油田工人的说法，联合州的石油公司员工并没有遇到具体或日益严重的安全威胁。<sup>69</sup>中国人似乎没有遭受到威胁，因为他们觉得自己在工作期间，能够安全地在油田以及周围活动，也能与当地同事打成一片。军队保护着油田设施并管理着道路检查站，而警方也正在日益加强对油田建筑区的保护工作。因此，大先锋作业公司员工可以轻松地前往公司建筑范围之外的作业现场，而无需武装警卫的护送。

中国员工更加关注更广泛的安全形势。当南北苏丹在去年处于战争的边缘之时，该地区属于冲突地带。由于苏丹武装部队战斗机的轰炸，该地区损失惨重，不仅石油设施受到损坏，也造成了平民死亡，其他人被迫逃命。由于靠近苏丹边境，该地区将继续受到南北苏丹冲突的影响。然而，两国之间在2012年签署的互不侵犯条约以及合作协议，为该地区带来了某种程度上的安宁。此外，大约3000名全副武装的叛军由于总统的特赦令而缴械投降，这也改善了采油区的整体安全状况。尽管劫牛事件仍然困扰着该州的某些地方，联合油田至今尚未受到这种冲击。

<sup>68</sup> 苏丹论坛报(2013)，《需要向石油移民支付赔偿金》，联合州土地委员会负责人，2013年7月17日。  
[www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ctl/ArticleView/mid/519/articleId/1073/Compensation-needed-for-oil-company-displacement-land-commission-head-in-Unity.aspx](http://www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ctl/ArticleView/mid/519/articleId/1073/Compensation-needed-for-oil-company-displacement-land-commission-head-in-Unity.aspx)

<sup>69</sup> 2013年7月4日与联合州联合油田的石油工人进行的专题小组讨论。



# 中资企业在南苏丹面临的挑战及对策<sup>70</sup>

姜恒昆副教授 浙江师范大学非洲研究院副研究员

- 由于当地不稳定的投资环境和经营环境，并且自身能力相对有限，当地的中国企业还面临着许多挑战。
- 展望未来，中国企业应该探索预防冲突机制，提高他们的自我形象，积极履行社会责任，并且提高当地员工的待遇。
- 中国政府应该加强对在南苏丹的中国公民的领事保护，加强对海外企业的监管，重视对私企的引导和帮助，支持和平与安全建设，并促进当地对中国的理解。
- 南苏丹政府应制定更加稳定的政策和法规，保护外资企业的合法权利和利益，以及更好地管理外资带来的影响。

## 不稳定的双边关系

中资企业在南苏丹的经营受到南苏丹内部政局及其与苏丹关系的影响。两国关系的持续紧张导致了2012年初南苏丹石油停产及随后的黑格里格（Heglig）/潘透（Panthou）武装冲突。两国关系能否彻底改善，很大程度上取决于双方能否在石油收入分配方面持续合作，能否在债务分担、边界划分、领土争端、停止支持对方的反叛组织等重要问题上取得突破，以及国际社会能否在未来的两国谈判及协议落实中发挥重要作用。

两国关系不稳定对在边界地区工作的中资企业的人身和财产安全造成严重威胁。2008年9月中国石油天然气集团公司（中石油）员工在1/2/4区作业现场遭武装分子绑架。2012年1月28日，在苏丹的南科尔多凡州（Southern Kordofan State），中国中水电公司的一处公路建设工地遭到当地反政府武装苏丹人民解放运动北方局的袭击，29名中国工人遭劫持。反叛组织可能是想通过绑架中资公司员工来要挟南苏丹政府。考虑到石油出口收益是南苏丹政府收入的主要来源，南苏丹的石油停产必然严重影响南苏丹的发展。未来中资公司在南苏丹的发展仍会受到石油收入这一不确定因素的制约。上述情况造成南苏丹除朱巴外的很多地区极不安全，也使得大多数中资公司只能在朱巴开展业务。

<sup>70</sup> 本报告所涉及的资料主要源自作者于2013年4月12-21日在南苏丹首都朱巴所做的调研。调研期间，作者对在南苏丹的多家中国企业相关负责人，南苏丹政府相关部门、非政府组织、民间社会组织和当地大学的有关人员以及南苏丹普通民众做了大量采访。

## 治安问题严重

在南苏丹的很多地方，南苏丹政府无法保障安全的社会环境。在此情况下，许多外资企业成为了不法分子的主要目标。从事基础设施建设的中资企业，由于多数在户外工作，面对的安全风险更高，被武装抢劫的几率也更大，即使是位于首都朱巴的办公地点也常遭抢劫。2013年四月上旬，连续发生两起针对中资机构的持枪抢劫事件，办公室工作人员被殴打，现金、电脑、手机等财物被抢。

在治安方面，中资企业面临着两大挑战。首先是安保能力有限。由于没有得到南苏丹政府的许可，目前尚无中国保安公司在南苏丹开展业务。绝大部分中资公司都雇用当地保安公司或周边地区的保安公司来负责安保工作。同时，南苏丹政府也派军队和警察保护油区的安全。有些公司的安保工作完全依靠当地的保安公司。例如私营企业中昊南苏丹公司雇用了具有当地资质、可以提供带枪保安的老兵保安公司（Veteran Security Service ltd.）为其每个项目提供保护。其他一些机构，如在南苏丹开展医疗业务的中国友谊医院就直接雇用当地警察负责其安全。另一个治安挑战，是维权困难。中资企业的利益通常无法得到有效维护，当地司法部门无法或无心保护其利益。地方保护主义也可能致使中国人在与当地公民发生纠纷或冲突时处于弱势。

## 具有挑战性的政策环境

南苏丹政府对政策的制定和执行，有时会给中资企业带来特殊的挑战。根据采访对象所述，南苏丹政府会突然出台意想不到的政策，仅通过电台、电视台进行广播，第二天就立即执行并开始征税。因同苏丹的石油收益分配争端，南苏丹不时威胁暂停原有的石油合同和协议，使石油公司不敢投资扩大石油生产。南苏丹政府还禁止了所有外国人经营生活用水项目，很大程度上导致了当地出现“水荒”。

税收政策的不稳定是另一大挑战。南苏丹的石油产量在2012年停产后，为了在短期内弥补收入的损失，南苏丹对外国公司加重征税。来自建筑业员工的访谈显示，尽管该国的基础设施急需建材，南苏丹还是在建筑材料上继续征收重税。

## 艰难的经营环境

根据访谈，中资企业的经营及员工生活需要克服众多困难，例如：食品供应不足、饮水条件差、疾病流行、医疗水平低下。另外，当地道路条件很差——施工和货运车辆难以顺畅通行，严重影响工程进度；物资采购困难——由于当地条件的限制，中资企业所需的物资、工具和配件大多要从国内或南苏丹周边国家购买；当地管理部门的工作效率偏低，影响到了项目进程，对于基础设施建筑公司而言尤其成问题。比如，从乌干达采购的物资清关快则两天，慢则数周。等待边境清关的车队经常长达数公里。

## 招工问题和劳资纠纷

南苏丹法律规定外企必须使用一定比例的当地员工，中资企业在南苏丹却很难招到本地员工，特别是具有一定技术水平的管理者和翻译者。而这些企业也没有足够的时间和资金来培训本地工人。许多中资企业不得不从乌干达、肯尼亚、埃塞俄比亚等周边国家招募技术工人。

劳资纠纷也严重困扰中资企业。在南苏丹，按照《劳工法》的规定，解雇员工非常困难。此外，一旦出现工伤意外，当地人往往会故意扩大事态，甚至以暴力威胁索要巨额赔款。由于地方保护主义在南苏丹非常严重，这使得中资企业在劳资纠纷中往往处于弱势地位。

## 历史因素

苏丹内战影响了许多南苏丹人对中国的看法。媒体对中国也常有负面报道。作者在朱巴中国友谊医院进行采访时得知，有当地人对该医院的名称有看法，认为中国既然是苏丹的朋友就不能成为南苏丹的朋友，因此没理由称为“友谊”医院。而事实上中国政府在苏丹南北内战期间并未持“偏袒”立场。中国一贯坚持与各国的合法政府交往且秉持“不干涉内政”原则，对于介入各国内部纷争，中国既无诉求也无经验。近年来，中国政府为推动南苏丹和平做出了力所能及的贡献，为增进两国官方和民间相互了解做了大量工作；而中资企业在承受高昂风险的情况下在南苏丹开展业务，也为其和平、稳定和发展做出了显著贡献。



值得说明的是部分中企及其中方员工的做法也严重影响了当地人心目中的中国及中国人形象。一些中资企业特别是建筑企业很少有休假，日工作时间相对较长，有时长达十几小时。中资企业因此被指“不讲人权”，其高效率是以忽视“人权”为代价得到的；其次，一些中企负责人和员工遇到纠纷后不是运用法律武器，而是拿钱摆平，这种不讲原则的作法给当地人造成了中国人只会掏钱办事的负面印象；其三，一些企业的员工素质低下，满口脏话、不讲诚信、不遵守当地风俗。此外，一些中国商贩所贩售的中国产品存在造假、卖假问题，这使得中国人及中国产品的形象在当地人心中大打折扣。

## 与当地的关系

自身问题是中资企业需要应对的最大挑战。许多中资企业对当地的语言、文化、政治和经济环境、宗教信仰及风俗习惯缺乏足够了解。中资企业尚未真正融入当地社会并主动履行企业的社会责任。与此同时，南苏丹政府对企业社会责任规定了较高标准。例如，南苏丹政府与外国石油公司在2012年1月份签订了为期五年的过渡期合同。新协议虽维持了原协议的基本内容，但增加了更有约束力的环境标准、按照一定比例雇佣南苏丹人、社会保护规范以及增强透明度等条款。

中资企业在履行社会责任、提升自身形象方面至少存在两方面的问题。有些中资企业表示企业责任项目负担过重，认为任何企业的经营虽理应造福当地民众，但企业终究是企业，应专心搞开发或建设，诸如征地和搬迁等问题，应由当地政府负责解决。再如，中资公司通常只与政府签订合同，将包括补偿金在内的各类费用一并交给政府，至于当地社区是否受益应由政府负责。其次，中资企业对公共关系这块工作的重视不够。当受到指责的时候，企业不愿或未能采取积极的行动为自己辩护。

## 对中资企业的建议

1. **积极寻求有效的冲突预防机制。**中资企业应积极寻求与民间组织、国际机构合作，一起建设对冲突的预警机制。在这方面，中石油表示已与国际风险咨询公司展开合作，进行政治风险的分析与评估，以提高自身的冲突敏感性和危机应对能力，做到了解潜在危险并及早预防各类冲突。
2. **加强形象塑造，积极履行社会责任。**当地社会对中资企业有较高的期待，中资企业对此应有足够的认识。中资企业应加强自身的公关能力，让当地民众理解自己所开展的业务。在与业主、政府及社会打好交道，学习和了解当地的语言、风俗和文化的同时，中资企业应从人文的角度出发，积极宣传自身形象，提高自己的“软实力”。中资企业还要努力做到与南苏丹互利共赢，与当地社会共同发展，而不是刻意标榜自己对南苏丹的“帮助”作用。这不仅是中资企业在南苏丹长期发展的基础，也是保障企业自身安全的有效途径。
3. **与人为善。**如前所述，许多针对中资企业的抢劫与偷窃事件，与一些中资企业不善待本地员工有一定的关系。在此方面，中资企业应做到与人为善、不示强、多沟通、规范、真诚对待当地员工、重视培训当地员工并切实改善其待遇。此外，中资企业还可以尝试雇佣当地人参与企业管理。

## 对中国政府的建议

1. **加强对在南苏丹的中国公民的领事保护。**由于在南苏丹开展工作时间短，加之人员不足，目前中国大使馆对在南苏丹中资企业及中国公民的保护力度尚显不足，同时也存在对发生在中资企业的安全事件的处理能力有限等问题。中国政府应重视对南苏丹这类局势不稳但又较为重要国家的领事保护。
2. **加强对海外企业资质及其经营活动的监管。**由于对在南苏丹的中资企业的管理力度不够，一些没有资质的企业也进入南苏丹市场，这不仅扰乱了南苏丹的基础建设项目的正常实施，也破坏了中资企业的海外形象。在这方面，中国政府应加强监管力度；成立特殊机构协助企业处理难题；也可建立商会，协调并保护中资企业的利益。
3. **重视对私企的引导和帮助。**与国营企业相比，民营企业往往较为弱势。中国政府及其驻南使馆应加强对民企经营的指导和帮助。使馆可以组织针对民企高管的培训，加强其对投资国的了解，然后由高管对本企业的中层管理人员和一线员工进行逐级培训。

4. **支持和平与安全建设。**中国政府应在中非合作论坛框架内加大对南苏丹和平与安全的支持力度。例如，中国可帮助南苏丹改善当地生活条件，通过外交途径促进南北苏丹和解，切实推动南苏丹改善其投资环境。
5. **促进当地对中国的理解。**中国政府应该进一步促进两国教育和文化的交流，尤其是民间往来。政府应考虑在南苏丹朱巴大学等高校设立孔子学院或汉语教学点，积极传播中国文化，让更多的南苏丹人了解中国。

### 对南苏丹政府的 建议

1. **制定出稳定的政策与规定。**南苏丹政府应客观分析现状，突出急需解决的问题，制定出稳妥的货币与汇率政策、明晰的税收政策、符合南苏丹实际情况的《劳工法》等政策和法规。要吸引投资，稳定的政策环境必不可少。
2. **注重保护外国企业的合法权益。**南苏丹政府应充分认识到外国企业对南苏丹国家发展的重要意义。鉴于基础设施的严重匮乏，南苏丹政府应该重视中资企业在基础设施建设领域的优势，给予其更多的优惠政策，杜绝地方保护主义，改善投资环境，提高服务水平。此外，南苏丹政府还应规范执法和管理部门的行为，切实保护外企的合法权益。
3. **处理好外资带来的影响。**在引进新项目之前，南苏丹政府应着力协调解决各方利益，尤其是处理好土地纠纷，使相关各方都能分享到引进外资的利益。同时，南苏丹政府还要把引进外资与改善民生有机结合起来，使更多民众享受到引进外资带来的好处。这不仅有利于南苏丹国内的安定团结，也有利于其优化外企与当地民众的关系，真正做到海外投资与国内发展的良性互动。