

南美环保与社区事务策略

——以厄瓜多尔项目为例

曹民权¹ 赵聪实² 李献勇³

(1. 中国石油南美公司; 2. 中国石油集团测井有限公司; 3. 中国石油天然气集团公司安全环保与节能部)

摘 要 以南美厄瓜多尔项目为例,分析在新的转型石油服务合同模式下,海外项目在环保和社区事务上面临的风险,包括环保许可审批时间长、历史污染处理、保护区内新区块开发审批难、社区补偿和社区冲突等问题。厄瓜多尔项目采用项目管理方法加强环保许可审批,借助审计契机划清历史污染责任,利用合同承诺解决保护区内作业难题,通过与政府沟通、利用政府力量推动工作开展,用法律武器解决社区问题,为项目持续稳定发展奠定基础。

关键词 海外项目; 服务合同; 环保; 社区事务; 策略

中图分类号: X321

文献标识码: A

文章编号: 1005-3158(2012)02-0063-04

0 引 言

相对于资源国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^[1],在与诸多负面因素的博弈中,难以取得优势。南美国家深度的社会变革,使跨国公司原来的产品分成合同逐渐演变为合资经营或服务合同,甚至转让区块或撤出投资^[2]。厄瓜多尔安第斯项目公司(以下简称公司)是中国石油天然气集团公司(简称中国石油,55%权益)与中国石油化工集团公司(简称中国石化,45%权益)通过收购加拿大 EnCana 公司在厄瓜多尔的油气资产组建的合资公司。公司的生产施工区域位于亚马逊热带雨林腹地,是世界环保敏感地带(油区有一半以上区域位于国家公园或各种保护区内)。2010 年 11 月,公司与厄瓜多尔政府签订了新的转型石油服务合同。新合同在环保和社区事务方面提出了更加严格的要求。新增合同面积和承诺的义务工作量,需要公司在较短时间内申请更多的环境许可和森林清障许可;一些合同区尚处于国家环境保护区内,意味着要突破宪法和环保法的诸多限制。社区事务方面,尽管服务合同规定“国家承担社区可持续发展项目的实施”,但现实情况是国家还没有能力实施社区可持续发展计划,油区所在地区经过 30 多年的发展,要在短时间内改变已经形成的历史关系,面临诸多困难。

应用科学的计划方法和项目管理(PMP)工具,研

究应对策略,在实践中寻找海外项目应对类似问题的指导思路,具有一定的现实意义。

1 环保工作成为项目发展的推力

公司在环保方面面临三个难点:①项目审批流程复杂,耗时较长;②新合同对历史污染的处置原则与宪法精神不符,历史污染处理问题成为难点;③新区块位于保护区内,作业开发审批难度大。为解决这些问题,公司采取项目管理方法加强环保许可审批工作,压缩审批时间;利用审计契机,划清历史污染责任;同时充分利用合同承诺,解决在环境保护区内作业的难题。

1.1 应用项目管理方法获取环保许可

公司在新合同下,将要执行积极的投资增产计划,但环保许可审批流程复杂,耗时超过一年,这成为公司投资增产计划的主要瓶颈。导致审批时间漫长有两方面原因:一是资源国政策朝令夕改,造成公司的内控部管理流程难以适应新规范的要求;二是外部审批流程复杂,延误审批时间。公司从内外两方面入手,加快审批进度:应用项目管理方法从内部挖潜,压缩项目申请时间;对外积极开展高层公关,获取非再生资源部、油气署和环境部等政府主管部门的支持。

公司利用项目管理方法将环保许可可分为 8 个可交付成果,与保护区重叠与否证明、环评报告编制计

划、环评报告和环境管理计划初稿、公众咨询、环评报告和环境管理计划终稿、环评报告和环境管理计划审批、环境许可、森林清障许可。每个可交付成果又向下细分到单项活动,例如“与环保区重叠(不重叠)证明”,可分解为:确定项目工作区域、向环境咨询公司发出工作单、汇制项目地理信息系统 GIS 图件、以公文形式向环保部申请证书、环保部开出证书等活动。公司以“可交付成果”为主线,分析审批过程中公司技术部门、财务部门、EHS-CA 部门(Environment, Health, Safety and Community Affairs)、外部环境咨询商、政府环境部等各部门每项活动所需的时间,编制项目环保许可审批跟踪管理表,分析“范围、时间、成本”三要素相互制约的瓶颈点,找到公司需要挖潜的具体环节,优化工作流程,从而缩短审批时间。

公司从四方面开展内部挖潜,时刻注意跟踪政府政策、法律、法规的变化,并注意修改流程,以缩短流程时间。①避免申请项目中包含政府规定的环境保护区等敏感区域,积极规避审批风险;②为共性的工作建立标准模板,组织编写地震、开发等不同工作项目的环评报告编制计划标准模板,项目描述、环境管理计划、监测计划、历史观测的标准模板,减少重复性工作;③采取先进有效的工作方法提高效率,更新项目卫星图件,组织研究森林勘测登记方法,提高工作效率;④加强公司各部门之间的协调配合,积极协调公司各相关部门之间的配合,技术部门加强研究,尽早确定优先实施项目,以便 EHS-CA 部门集中精力抓好优先项目。

公司在深入开展内部挖潜的同时,进一步加强外部交流,减少项目审批阻力。一方面制订环境咨询商工作程序,对环评报告的提交时间、质量、信息准确性做出具体要求;另一方面,积极与政府环境部沟通,让其了解公司的优先项目,建立与政府部门的定期会晤机制,并通过邀请环境部人员参加公司环保知识培训等方式,让其了解公司环保承诺和环保实践。同时,公司加大了项目跟踪管理力度,用项目管理方法跟踪每个审批项目中各项具体活动的实施进度,根据项目审批总时间表及时调整工作重点,确保工作进度。通过这些措施和团队协作努力,大大缩短了环保许可审批时间。

1.2 划分区块历史遗留环保责任

新合同对历史污染的处置原则与宪法精神不符,导致纠纷。新合同要求公司在合同签署后的一年内开展环境与社会影响审计,但合同中对新增合同区环保责任未进行明确划分,只在合同中规定“如果有历

史污染,承包商(公司)负责制订环境恢复计划。计划中明确恢复范围、恢复工作内容、恢复费用,承包商承担该费用。环境恢复计划须报环境部批准。对本义务的违反,将按照相应法律处罚。”而厄瓜多尔宪法规定,谁污染谁负责恢复。另外,雪佛龙-德士古公司历史污染官司^[3],也从另一面反应了厄瓜多尔政府“谁污染谁负责”的主张。(德士古公司于 1992 年将原来由自己任作业者的石油区块交还给厄瓜多尔国家石油公司,正式撤出厄瓜多尔市场。但 2011 年 2 月,厄瓜多尔一方法院判决德士古公司为其历史污染支付 86.4 亿美元的赔偿金,用于清理污染、赔偿受伤害居民。)公司新合同谈判所获得的区块内存在一些历史污染点的成功处理,为解决新增区块历史污染问题产生了深远的积极影响(该区原为国家石油公司所有,在新合同签署后,厄瓜多尔环境部一些不明真相的人员立即致函公司负责油田的历史污染处理,社会上一些商务敏感人员也开出天价单,希望从中牟取暴利,经过公司积极斡旋,在事实真相面前,国家石油公司主动承担了历史污染责任)。

处理好历史污染问题,需解决好三方面难点:①在法律上突破条款限制;②正确处理与国家石油公司的关系;③降低社区的赔偿期望。为此,公司组织开展历史审计和谈判的方式来解决上述问题。公司基于法律、环境、社会、作业、经济、政治利弊等方面对各方利益的分析^[4],决定全力处理好新区内一些历史污染点的问题,为后续新发现的历史污染问题提供处理范例。公司借助环境和社会影响审计,通过走访社区、咨询老员工、查阅历史环境污染诉讼案卷,识别并评估原来合同区历史污染、公司接管后作业环境现状、新增合同区历史污染,利用该事件划清历史污染恢复责任。在环境现状评估基础上,制订历史污染责任恢复计划。同时,积极与政府部门沟通,获得相关部门的支持和理解。公司已获得非再生资源部长、合同谈判政府律师“国家石油公司对新区内历史污染点负责”的书面意见,取得了国家油气署发函要求国家石油公司负责环境恢复的函件,获得了国家石油公司环境管理部门负责人对历史污染责任的承认和处置承诺,并持有国家石油公司过去对此责任不作为的证据(污染在 2005 年就被社区追诉),为在法律上突破合同条款的限制,奠定了良好的基础。另外,通过公司多方斡旋与解释,国家石油公司已同意将主动面对社区、公司协助其开展环境恢复的解决机制。

1.3 打开在保护区内开展油气作业的法律之门

新合同给予公司的新区块,部分位于国家环境保

保护区内或环境缓冲区内。新区块开发潜力巨大,同时也处于法律的严格控制之下。厄瓜多尔宪法规定,除非在总统请求、国会宣布为国家利益的情况下,国家环境保护区内不得开展任何油气开采活动。政府部门在处理这个问题时,也面临两难的抉择。一方面,厄瓜多尔经济严重依赖石油出口,政府收入的70%以上来自石油;另一方面,政府受到各种环保组织和人权组织(保护与外界非接触土著)的压力,出现了国家经济利益与小群体主张的冲突,使政府陷于矛盾。如何在环境保护区内开展作业,是公司发展面临的一项难题。对此,公司从三方面入手解决这项问题。

◆ 利用政府力量 公司通过与政府相关部门沟通,明确了在环境保护区开发与政府利益之间的关系,利用政府的力量推动工作开展。公司利用政府与公司组成的合同监督委员会,推动政府代表主动联系环境部,讨论在保护区内开展油气作业的途径。推动非再生资源部,由其出面要求政府颁布总统令,按照政府要求公司所承诺的工作,允许公司在保护区内开展油气开发。通过努力,目前环境部口头答应公司可以在保护区内开展勘探活动。

◆ 利用法律手段 借助公司先前取得的保护区环境许可(2008年宪法修订前取得),在“事实上”规避人为因素、极端环保主义因素制造的约束。同时精心计划所有环保区内的项目,认真分析各项法律之间的关联,从承诺工作量角度寻求法律的突破。

◆ 强化内部策略 公司积极做好利益相关方识别,尤其是极端环保组织、非政府组织、人权组织和社区群体的识别,制订科学的接触策略,避免将公司暴露在公众舆论之下。同时,做好保护区内开展作业的环境管理计划,杜绝环境破坏事故,实现发展与保护的平衡。

2 在社区与公司的关系上以法为纲、以和为贵

社区问题是厄瓜多尔最为复杂的问题之一,石油公司在社区关系上扮演了多重角色。随着石油公司在丛林中油气生产活动的持续,基于环境保护的借口,社区的各种极端势力甚至是外来势力经常制造罢工、堵路,冲击油气设施、绑架与扣押人质等事件^[5]。如何面对社区就业压力、商业压力、发展压力带来的矛盾与冲突,是公司在新的合同下需以全新视角研究的问题。

2.1 解决社区补偿问题

2010年7月,厄瓜多尔政府未经国会讨论,强行通过了新石油法修改。新法律在新建项目社区补偿

问题上,对原“补偿项目资助”条款未做修改,规定“所有合同,在进入开发期时,应根据合同面积和探明可采储量,确定一定金额的补偿。在任何情况下,该补偿不少于每平方千米储量面积20000苏克雷(当时汇率折合为0.8美元),并在不超过5年的期限内完全投入”,从字面上适用于各类型的合同,而“服务合同免责”条款中又规定“为油气勘探开发提供服务的承包商(项目公司),无需支付勘探进入费、地役权费、矿费和补偿工程资助”。公司履行服务合同,自然不需执行社区补偿。

除了政府对法律解释上存有歧义外,另外也有两方面原因使新项目社区补偿成为“问题”:一方面,社区习惯了在新项目上获取高额补偿,存在巨大的赔偿期望;另一方面,国家石油公司和其他私有小公司迫于社区压力,仍在继续支付社区补偿,而政府无法在短时间内给予社区好处,只能选择损害公司利益。公司的解决方法:①加强与政府的沟通,争取政府的理解与支持。公司通过与政府部门沟通交流,尤其是发挥合同监督管理委员会(Supervision Committee)机制^[6],获得政府对社区补偿问题的正面法律解释,或者由政府主导社区补偿问题的谈判,改变社区补偿谈判中马拉松式的谈判方式;②利用法律武器说服利益诉求方。在取得政府层面理解与支持的同时,公司继续在社区中宣讲法律,降低社区期望,并引导政府把从公司收取利润的12%投入到新项目所在地,为取消社区补偿扫清道路;③联合行业协会力量解决社区补偿问题。公司倡导通过石油协会的渠道,让全行业遵守法律和合同精神,共同推动社区补偿彻底取消。

2.2 建立社区冲突解决机制

2011年7月,公司南部油区发生社区人员堵路事件。经过公司多方协调运作,成功解决了此次事件。本次社区冲突事件反映出的突出问题有:①公司突发事件应急管理机制尚不完善,表现在公司内部各部门之间缺乏高效的协调与沟通,利益攸关方识别与应对滞后;②公司在与相关政府部门沟通、斡旋方面尚缺乏灵活的处置能力,未能尽早使各方采取协调一致的应对措施;③资源国缺乏相关政策标准,有关部门监控力度不足,未制订环境污染赔偿标准,导致社区漫天要价,容易引发冲突;所谓人权组织代表的第三方,处于失控状态,资源国对其监控力度不足;④资源国人事变动频繁,政策连续性不强,在处置突发事件时花费的时间成本较高。社区选择在周末制造事端,又增加了公司的处置成本。

公司从三方面解决上述问题:①理顺突发事件应

急管理流程,健全应急管理机构。在公司总部成立由总经理任命成员的应急工作小组,负责应急状态下的协调处理工作。主要职责包括:研究制订公司在突发事件中的立场及具体解决方案,确定是否召开应急管理(CMT)会议并发布内部信息,确定需要与地方政府和政府高层接触的成员名单,确定信息对外报送的内容及报送的单位;②建立突发事件三级应急管理机制,明确工作重点。在作业现场层面,突出与冲突社区谈判、劝阻相邻社区、监控事态发展、协调后勤保障等工作;在地方政府层面,突出省督协调、各相关部委(环境部、非再生资源部、民众社会运动与政治参与秘书处)协调、军警协调;在政府高层层面,突出与非再生资源部、内政部、油气署、环境部及其他政府高官的接触;③明确应急事件处理原则,坚持以政府为主导的社区冲突解决原则,公司不与社区作任何正面谈判;逐步推动政府建立社区突发事件应急管理机制,成立应急小组负责协调处理应急事件;坚持以社区事务人员为核心的应急处理原则;坚持立足长远的战略定位,适当承担短期经济损失以避免长期潜在损失。

3 结束语

新合同对各利益相关方都是“新事物”,各方将根据各自利益做出解读并进行博弈。为妥善解决上述问题,公司在环保与社区事务工作中采取了“以计划为主线,分析各个挑战的关键点,有的放矢,突破环境

瓶颈;以法律为依据,分析各利益攸关方的关切点,以法为纲,在三个层面解决社区矛盾”的指导思想和行动纲领,通过加强与政府部门的沟通协调,充分利用政府力量推动工作开展;同时积极利用法律手段,从承诺工作量角度寻求法律的突破,加大法律条款宣传力度,从源头减少与社区和政府的冲突,确保在新合同模式下公司利益免受影响。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 程立茹.中国企业海外并购非经济风险的凸显及防范[J].工业技术经济,2006,25(6):72-74.
- [3] Andrew Malcolm. Editorial: Ecuador's Bogus \$8 Bil Ruling Vs. Chevron [EB/OL]. <http://www.investors.com/NewsAndAnalysis/Article/563301/201102151900/8-Bil-Ruling-Oozes-Fraud.htm>. 2011-02-15.
- [4] 曹民权,赵奇志,赵聪实.基于利益攸关方和风险识别与分析的HSE管理计划制订[J].现代职业安全,2009,10:102-104.
- [5] 张兴,万学鹏.海外并购项目的风险识别与规避[J].国际石油经济,2011,8:39-43.
- [6] 陈从磊,黄启玉.世界油气上游并购现状及发展趋势[J].国际石油经济,2009,7:11-14.

(收稿日期 2011-08-11)

(编辑 王蕊)

“十二五”节能减排全民行动实施方案(节选)

.....

三、节能减排企业行动

企业是最大的能源消耗和污染排放的主体,也是节能减排的主力,职工是节能减排的主力军,企业节能减排的成效,决定了全社会节能减排工作的成败。要动员全体企业职工,从岗位做起,从自身做起,从点滴做起,积极投身节能减排工作。

.....

七、节能减排政府机构行动

政府机构是社会行为和公共道德的示范和标杆,政府机构的行为受到社会广泛关注,政府机构为对节能减排的重视程度将对公众观念产生重要影响。各级政府机构要充分认识节能减排工作的重要意义,通过深入推进节约型机关建设,降低机关能源资源消耗,切实发挥政府机构的表率示范作用,引导和带动全社会做好节能减排工作。

.....

八、节能减排科技行动

科学技术是开展节能减排全民行动的重要支撑。节能减排全民科技行动的工作目标,是针对全民节能减排能力建设的共性技术需求,研发全民节能减排能力提升系列工具,推广全民节能减排适用技术成果,开展全民节能减排科技示范。要以科技成果的转化和应用为主线,提高公众的节能减排科技意识和能力,形成全社会依靠科技开展节能减排的良好氛围。.....

九、节能减排科普行动

先进实用的技术成果和知识需要普及到全社会才能真正发挥作用。要面向全社会宣传科技思想、科技知识,介绍节能减排先进实用技术、成果,普及节能减排实践经验、先进典型和节能窍门,提高公众节能减排能力。

.....