

中国社会科学院创新工程

拉美研究报告

2012年第9期（总第9期）

拉美油气政治风险的类型、案例及对策

孙洪波

中国社会科学院拉丁美洲研究所
INSTITUTE OF LATIN AMERICAN STUDIES(ILAS)
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES(CASS)



《拉美研究报告》

出刊说明

中国社会科学院按照“三个定位”（马克思主义的坚强阵地、党中央国务院的思想库和智囊团、哲学社会科学的最高殿堂）的要求，坚持“三大强院战略”（科研强院、人才强院、管理强院），加快建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学，实施哲学社会科学创新工程，着力改革体制机制制度，努力实现以马克思主义为指导的，以学术观点与理论创新、学科体系创新、科研组织与管理创新、科研手段创新、用人制度创新为主要内容的哲学社会科学体系创新。

在实施创新工程过程中，拉丁美洲研究所的科研人员从学术观念、选题、研究方法、组织形式、人员配置等多方面入手，全力推进对当代拉美经济社会及中拉关系重大理论和现实问题的综合性研究，已陆续产生了一批重要成果，实现了创新工程的良好开局。《拉美研究报告》就是在这一背景下应运而生的，旨在适时发布本所研究动态、传播相关研究成果、扩大学术影响力、为有关部门提供参考。

《拉美研究报告》是本所实施创新工程的主要内部信息载体，以力求时效、简明为基本目标。其所载内容、所体现的观点均为研究者本人及其团队的初步分析和意见，欢迎读者予以反馈和指正。

拉美油气政治风险的类型、案例及对策

孙洪波

内容提要

拉美地区油气投资环境复杂多变,虽然政治动荡风险小,但合同模式调整频繁。因资源开发引起的局部社会冲突时常发生,且社会治安形势不容乐观。资源国环保条款的透明性、监管到位程度、纠纷解决机制等,也是不可忽略的风险因素。鉴于中国的原油需求和投资能力,拉美地区资源国普遍视中国为对外能源合作多元化的战略伙伴。然而,某些资源国国内政治对立、极化,可能对中拉合作构成挑战。中拉油气合作应从战略高度看待,充分认识合作的长期性和复杂性,在规避政治或政策周期风险的同时,应加强对拉美的全方位能源外交。

拉美政治周期变化往往带来油气政策的剧烈调整,近期拉美油气政治及政策变化出现了一些新特点。2012年5月,阿根廷强制收购雷普索尔-YPF公司股份;7月1日,墨西哥革命制度党东山再起赢得大选,该国能源改革将再次提上日程;委内瑞拉2012年10月总统大选在即,查韦斯总统健康状况及委方政局可能变化,备受国际关注,外界对中委合作未来走向猜疑不断。

一、拉美油气政治风险的基本类型

1. 合同模式调整频繁

对资源国而言,其政策设计的根本是实现资源“租金”的最大化。随着油气价格波动,拉美资源国合同模

式调整频率较高。2012年初,阿根廷限制雷普索尔-YPF等跨国石油公司的利润分红和汇出,要求对油气勘探开发进行再投资。2012年3~4月,阿根廷收回了雷普索尔-YPF的10多个石油开发许可合同;5月,阿根廷议会通过对雷普索尔-YPF公司“国有化”的法令,并由克里斯蒂娜总统签署实施。阿根廷对雷普索尔-YPF公司的强制收购、玻利维亚2012年5月对西班牙电力公司的“国有化”是拉美最新一轮政策调整的延续。

2. 政治动荡风险小

拉美不会出现大的战争风险,但会时常发生局部的小动荡。委内瑞拉、玻利维亚等左派政府推行的改革虽然得到社会低层的支持,却导致国内政治对

立加大，社会稳定面临考验。阿根廷与英国的马岛主权争端升温与争夺附近的油气资源有关；智利与玻利维亚的出海口争端、与秘鲁的海洋边境纠纷悬而未决，都已提交海牙国际法庭仲裁；厄瓜多尔与秘鲁、哥伦比亚存在陆上边界争端，且争议区域石油储量丰富。

3. 与油气等资源开发相关的局部社会冲突时常发生

拉美油气资源开发引起了不少暴力冲突，涉及政治、社会、环保和劳工等多个方面。印第安人常采取法律诉讼、示威抗议、占领油气田、封锁道路、扣押人员等多种维权形式。据非政府组织“拉美矿业冲突观察”统计，截至2012年7月，拉美因矿业资源开发而引发的社会冲突为161起，受冲击的项目有173个，涉及当地212个社区。就冲突发生的国别看，秘鲁、阿根廷、智利、巴西、哥伦比亚和墨西哥较多，分别有27、25、25、21、16和15起。

4. 非政府组织的影响不可忽视

拉美环保和人权非政府组织繁多，当前较为活跃的包括“亚马孙观察”“地球权利国际”“亚马孙保护团队”等。它们或设立学校、开办培训班，教授如何维权；或组织法律诉讼，发起抗议示威活动。“亚马孙观察”与当地的印第安人社团、环保和人权组织建立了密切合作关系，目标是维护人权、监督企业的社会责任和保护生物多样性。有些非政府组织曾获得了联合国的承认，影响力非同一般。

5. 环保标准日益严格

拉美资源国环保条款的透明性、监管到位程度、纠纷解决机制等，也是不可忽略的风险因素。厄瓜多尔在石油合同重新谈判中，对环保提出了更为严格的标准。厄方一直在指控雪佛龙的子公司德士古公司1964~1990年在其境内因石油勘探开发给亚马孙地区造成严重的污染。雪佛龙公司正积极申诉，目前该诉讼仍未结案。2011年11月，雪佛龙公司在巴西的钻井发生漏油事故，巴西要求该公司中止作业，以“破坏环境罪”对其进行处罚，并支付赔偿金。

6. 社会治安不容乐观

据联合国毒品和犯罪问题办事处的最新数据，2010年，委内瑞拉、哥伦比亚和巴西的谋杀率分别为4.5‰、3.3‰和2.1‰，都居全球前列。墨西哥因毒品、有组织犯罪等引发的暴力事件严重，2006~2011年，该国因暴力死亡的人数高达4.7万多人。哥伦比亚的油气管道及其他能源基础设施一直是该国游击队的袭击对象，2010年，哥伦比亚发生了13起破坏、袭击油气管道事件，而在21世纪初，每年发生的此类事件高达上百起。

二、拉美的油气投资纠纷案例

据世界银行国际投资争端解决中心（ICSID）统计，截至2011年年底，在ICSID登记的全球投资争端纠纷案共有369件。从行业分布看，油气、矿业



领域占25%，居各行业之首；从地区分布看，南美占30%，居世界各地区之首。目前，拉美共有18起尚未仲裁的油气投资纠纷案，其中，阿根廷、委内瑞拉、厄瓜多尔和玻利维亚分别有9、5、3和1起。

厄瓜多尔因提高油气税收和合同变更也引发了多起投资争端。2008年6月，法国Perenco公司申诉厄方的理由是厄方违背了法厄两国1994年签署的相互鼓励和保护投资协定，并影响了该公司在厄的两个产量分成合同权益。根据2006年4月厄议会通过的油气2006-42号法令，厄方对产量分成合同征收额外税（或称暴利税），即石油溢价收入的50%归厄方所有；2007年10月，厄方又通过662号法令，把石油溢价收入的分成比例提高到99%。Burlington公司拒绝接受厄方提出的暴利税或产量分成合同转换，认为厄方的国有化违反了美厄两国签署的相互鼓励和保护投资协定，并要求厄方赔偿相关损失。

在委内瑞拉，2007年10月，美国特拉华州美孚等三家石油公司、巴哈马的Mobil CN和Mobil Venezolana两家公司以及荷兰委内瑞拉控股公司共同起诉委方对Cerro Negro和La Ceiba两个项目的国有化。这六家公司有着错综复杂的持股关系，联名申诉的根据是委内瑞拉的国有化违反了该国1999年颁布的《外国投资促进和保护法》和1993年荷兰与委内瑞拉签署的双边投资协议。除

美孚公司外，康菲石油公司也被查韦斯政府逐出委内瑞拉，且双方至今仍未就赔偿金额达成一致。

阿根廷、委内瑞拉、厄瓜多尔和玻利维亚是拉美油气投资争端多发国，案发时间多在资源国政策波动剧烈、强制调整时期。投资争端通常包括税收争议、强制终止合同或收回区块、资产被低价国有化、公司无法进行正常作业活动等等。跨国公司一般会引述其母国与资源国签署的投资保护协定、油气合同及相应的国际法或惯例作为申诉法律依据，但常遭到资源国的反对。跨国公司可以法律诉讼或仲裁解决在拉美的油气投资争端，法律依据是一大难题，而且程序复杂。

三、对中拉油气合作的几点思考

1. 中拉油气合作的战略性、长期性和复杂性

战略性是指拉美在国际能源格局中的地位以及中拉合作的巨大潜力，这是由拉美的油气储量、产量、消费量和贸易量决定的。长期性是指着眼于长远角度谋划合作，而不是基于对短期利益的考虑。复杂性是指拉美资源国政治、社会等环境复杂多变。中国石油公司参与拉美油气市场具有多重战略意义，不仅仅是石油公司简单追求国际化和投资盈利问题，还涉及西半球能源格局变化，可从侧面提升中国在全球能源格局中的博弈能力。

2. 规避短期内的政治或政策周期影响

中国与拉美油气合作的项目周期与资源国政治周期难以吻合，若资源国政府对华政治友好，中方投资的政治风险或摩擦则相对较小。实际上，中拉油气合作项目周期可能要涵盖东道国总统和议会选举多个周期。资源国的政府更替可能会带来政策上的变化，中国在拉美的油气投资不得不面临复杂的国别环境。换言之，中国在拉美的投资可能会遇到拉美政治周期变化的风险。

3. 加强对拉美全方位能源外交

鉴于拉美资源国政治环境复杂，应加强能源外交，与不同政党及政治势力沟通，以期促成对中拉合作的政治意愿。中国在拉美的能源利益已超越公司层面的市场运作能力，建立政府间常规性政策对话和信息交流机制显得较为迫切。应关注拉美的油气立法问题，加强立法机构之间的往来，以通过拉美议会外交渠道深入了解资源国的立法取向及其国内政治博弈。

4. 适时对外发布企业社会责任报告

为资源国提供力所能及的援助已成为跨国公司和国际社会的共识。中国

石油公司力所能及地提供援助，例如建造学校、医院、文化等公共设施，不仅能够树立良好的公司形象，还有助于促进社会融入。为消除国际舆论对中国企业的偏见和负面评价，可考虑适时发布中国企业在拉美的社会责任报告，包括当地用工、环保标准执行和社会投入等内容，正面宣传中国企业为当地社会发展所做的贡献。

5. 积极、谨慎、稳步推进中委合作

委内瑞拉反对派政党不断向查韦斯政府和议会施加压力，要求公布中委合作细节，特别是中委合作基金的使用去向。目前，查韦斯总统对委局势仍有掌控能力，但在议会已不占绝对优势，委国内治安状况也令人担忧。2012年2月27日，中委两国签署了第二个中委合作基金框架。委议会多次辩论、修改中委合作基金框架协议，于5月22日获得通过。委议会反对派认为，该框架协议不够透明，合作项目信息不完整；若继续使用中方贷款将加重委方债务负担，且以中方贷款购买中国产品，以委方向中国出口石油偿还债务，将使委内瑞拉长期受制于中国。

作者简介

孙洪波，男，安徽利辛人，中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室副研究员，经济学（世界经济）博士，主要研究领域为中国与拉美的关系及能源合作。主要代表作品有论文《中国与拉美油气合作：战略融入与业务成长》《大国对拉美的外交竞争及我应对之策》《中国对拉美援助：目标选择与政策转型》《阿根廷的油气政策及中阿合作前景》《中国在拉美的利益：美国学者的判断及其疑虑》《拉美对外能源合作政策调整及对中拉能源合作的影响》等。

拉丁美洲研究所简介

中国社会科学院拉丁美洲研究所成立于1961年7月4日，隶属于中国社会科学院哲学社会科学部。1964年归中共中央对外联络部领导。1981年1月起划归中国社会科学院建制。

拉丁美洲研究所是国内长期从事拉美和加勒比地区综合性研究的大型专业机构，研究领域包括拉美和加勒比地区的政治、经济、国际关系、社会、文化以及该地区重大理论与现实问题，并为此设有经济研究室、政治研究室、社会文化研究室、国际关系研究室、综合理论研究室（马克思主义与拉美问题研究室）。该所还设有《拉丁美洲研究》杂志编辑部、文献信息室及行政办公室。

电子刊下载说明

《拉美研究报告》此前各期均可从拉丁美洲研究所主页（<http://ilas.cass.cn>）的“拉丁美洲研究所创新工程专题报道”栏目下载。欢迎各界同仁将此链接转发给相关领域人士。如需引用，请注明文章出处。如需订阅或退订《拉美研究报告》，请发送电子邮件至：kyc_lms@cass.org.cn。

拉美研究报告（2012年第9期）

●内容提要

拉美地区油气投资环境复杂多变,虽然政治动荡风险小,但合同模式调整频繁。因资源开发引起的局部社会冲突时常发生,且社会治安形势不容乐观。资源国环保条款的透明性、监管到位程度、纠纷解决机制等,也是不可忽略的风险因素。鉴于中国的原油需求和投资能力,拉美地区资源国普遍视中国为对外能源合作多元化的战略伙伴。然而,某些资源国国内政治对立、极化,可能对中拉合作构成挑战。中拉油气合作应从战略高度看待,充分认识合作的长期性和复杂性,在规避政治或政策周期风险的同时,应加强对拉美的全方位能源外交。

拉美研究报告

主 编：郑秉文
学术秘书：刘东山

中国社会科学院拉丁美洲研究所
通讯地址：北京市东城区张自忠路3号东院
邮 编：100007
电 话：010-64039022
传 真：010-64014011
编 校：知识产权出版社文史编辑室
排 版：智兴设计室·张国仓
印制时间：2012年9月12日