

权力游戏与产业制度变迁

以中国石油产业外部合作战略转型为例(1988-2008)

社会
2012·1
CJS
第32卷

梁 波

摘 要:1988-2008年间,中国石油产业外部合作战略实现了从早期以引进外国资本与技术为主要内容的“引进来”战略,向1998年后以输出资本与技术为主要特征的“走出去”战略的重要转型。本文以组织社会学决策分析的推论方式研究发现,作为一种产业制度变迁现象,中国石油产业外部合作战略的转型除了受到国家及其产业政策和市场机制的重要影响外,更深刻地受到一种复杂权力关系互动或权力游戏机制的作用。即中国石油产业外部合作战略转型深层的动力来源主要是国家和国有石油公司之间特定的权力游戏,这种权力游戏是基于各自行动能力与资源控制,和各自对特定的互动组织环境以及对方可能的行动策略的权衡与判断而建构起来的。

关键词:中国石油产业 外部合作战略 权力游戏 制度变迁

Power Game and Industrial Institutional Change: An Empirical Study on the Strategic Shift in the International Cooperation by the Chinese Oil Industry (1988-2008)

Liang Bo

Abstract: From 1988 to 2008, the international cooperation of the Chinese oil industry underwent an important strategic shift from the initial "importing"

* 作者:梁 波 上海大学社会学院(Author: Liang Bo, School of Sociology, Shanghai University)
E-mail: liangbook@126.com

** 本研究为国家社会科学基金项目“产业治理中的社会微观秩序研究”(11CSH036)研究成果之一。[The research was one of the results of the project "The Study of Macro-Social Order in the Governance of Industries" (11CSH036), which was supported by National Social Science Fund.]

感谢李友梅教授、高柏教授、刘世定教授、刘玉照教授、石计生教授、张虎祥博士和王星博士等给予本研究的批评和启发,感谢匿名审稿人的中肯建议。文责自负。

(*yin jing lai*) of foreign capitals and technology to the “exporting” (*zou chu qu*) of capitals and technology after 1998. The core issue of this study was to reflect upon this significant shift and answer questions at the theoretical level. There exist two competing theories in this regard—the theoretical explanation that emphasizes the importance of nation’s rational industrial policies from the perspective of new institutionalism in economic sociology, and the theoretical explanation that emphasizes market functions from neo-classic economics of industries. The current study attempted to get beyond of the inclination of a priori-rationality or structural determinism in the existing research by introducing the paradigm of strategic analysis of French organizational sociology in order to describe and analyze the hidden micro-political process during the industrial institutional change. The analysis was on four dimensions of actors’ differentiated targets, games’ organizational environments, actors’ action competencies and control of key resources, and actors’ action strategies. It was found that, as a phenomenon in an industrial institutional transformation, the strategic shift in the international cooperation by the Chinese oil industry was not only under the significant influences of the state, its industrial policies, and the market mechanism, but it was also, even to a greater extent, at the function of the dynamics of complex power relationships and the mechanisms in the power games. That means that the deeply-seated driving force for this strategic shift mainly came from a special power game between the central government (the state) and the state-owned oil companies in terms of their respective action ability and resource control as well as their respective balancing and judging of specific organizational environments in interaction and the other parties’ probable action strategies.

Keywords: Chinese oil industry, international cooperation strategies, power game, institutional change

一、问题与方法

改革开放以来,中国的经济产业治理实现了从计划机制向现代市场机制的转变,中国经济逐步同国际生产与分工体系接轨,成为全球经济的重要组成部分。作为一种重要的产业制度变迁现象,中国石油产业的转型,充分折射了中国经济全球化发展的历史进程。具体而言,1988—2008年间,中国石油产业的外部合作战略实现了从早期的以引

进外国资本和技术为主要内容的“引进来”战略,向 1998 年之后以向输出资本、技术和服务等为主要内容的“走出去”战略的历史性转变(赵振智、姚文俊,2008;金栋,2003)。本文的研究问题是:作为一种产业制度变迁现象,中国石油产业外部合作战略的这一转型,其深层的动力来源是什么?是什么样的复杂机制使得石油产业的外部合作战略呈现出特定的转型路径?

在方法上,本研究试图超越既有研究中那些带有明显结构决定论倾向的分析范式,将法国组织社会学决策分析的基本推论方式引入到基本的分析过程。从已有研究文献看,关于中国石油产业外部合作战略的转型主要包括两种理论解释范式:其一,从经济社会学的新制度主义范式出发的强调国家理性产业政策的理论解释;其二,基于新古典经济产业理论范式的强调市场作用的理论解释。

第一种理论解释是将中国石油产业外部合作战略的转型放到整个国有石油产业改革的宏观背景中去理解。这种解释通常认为,中国石油产业外部合作战略的转型是国家凭借其强大的行政权力,通过建构积极的产业政策理性推动的结果。换言之,在石油产业外部合作上,国家在形式权力(formal power)的框架内,基于设定好的变革目标和改革路径,逐步实现了从早期以引进外国资本和技术为主要内容的“引进来”战略,向后期以输出资本与技术为主要内容的“走出去”战略的转变。国家通过特定的石油产业政策,鼓励石油企业“走出去”。中国石油产业外部合作战略的转型根本的动力源自于国家有意识的产业政策建构(Ma & Andrews-Speed,2006;郭勇、吕文静,2005;Cole,2003)。

第二种理论解释则认为,中国石油产业外部合作战略的转型本质上是石油产业市场自然发展演化的结果。与强调国家理性产业政策的解释有所不同,这种强调市场作用的产业变迁理论解释认为,尽管国家是石油产业外部合作战略转变的积极推动者,国家的相关产业政策具有重要影响,但导致这种变迁的动力本质上源自于石油市场自身的发展演化。世界经济与产业的全球化发展,以及石油产业本身的市场压力是推动中国石油产业 20 世纪 90 年代中后期以来实现从“引进来”到“走出去”战略转变的根本原因(张宁,2009;赵振智、姚文俊,2008)。

这两种理论解释为我们理解中国石油产业外部合作战略的变迁提供了重要的认知路径。然而,从产业社会学的研究看,这两种理论解释

仍然停留于从结构层面对外部合作战略转型进行分析,具有明显的结构决定论的倾向。无论是产业的政策解释,还是产业的市场解释,都在一定程度上忽略了外部合作战略转型背后现实存在着的复杂微观政治过程。在这一政治过程中,围绕着石油产业外部合作战略的转型,国家和国有石油企业等行动者之间不断发生着体现特定权力关系的游戏与互动,并作用于形式制度的变迁。制度变迁的复杂性提示我们,对于石油产业外部合作战略转型的社会学考察,需要从已有的结构性分析转向关注行动者间微观权力互动的行动分析。

以克罗齐耶等人为代表的法国组织社会学决策分析或许能够为我们提供一种全新的分析视角,来考察产业制度变迁过程中行动者之间权力互动的微观政治过程,及其对正式组织制度变迁所具有的关键意义。组织决策分析的研究者认为,任何组织与制度的变迁,从来都不是一种基于正式制度与结构的先验理性的产物。组织都很少是建立在组织成员的理性目标一致的基础上,正式的组织结构与制度安排也不可能事先设计出一套能够带来组织运作最大效率的,一切都看似都合乎理性的高度统合的组织秩序。参与组织互动的主体作为有限理性的行动者,总能够凭借各自掌握的对于组织或其他行动者而言非常重要的某种不确定性领域,成功建构起与其他行动者间的权力游戏(克罗齐耶、费埃德伯格,2007:78)。

“权力游戏”作为组织决策分析的一个重要推论要素,基本要旨是指参与到组织互动中的行动者,围绕着组织运行中某个特定问题的解决,基于他们各自对组织环境复杂性的认知与理解,各自所掌控的关键性资源与行动能力的盘算以及对对方可能行动策略的估计与判断,而建构起来的体现特定权力关系的互动过程(李友梅,2001;克罗齐耶、费埃德伯格,2007)。在权力游戏中,行动者(为了尽可能地实现自身的行动目标)之间持续地进行着互动、谈判、妥协和讨价还价,最终使得组织与制度的变迁成为可能。这种现实存在着的权力游戏成为影响组织与制度变迁的深层结构与动力来源。因此,本文试图从行动者的(差异化)目标、行动者的行动能力与关键资源控制、游戏的组织环境和行动者的行动策略等紧密联结的维度出发,深入揭示和勾勒中国石油产业外部合作战略转型中的复杂权力游戏过程。

二、外部合作战略的历史转型

(一) “引进来”:吸引外部合作

1998 以前,中国石油产业“引进来”的外部合作战略是在一种封闭的石油体制下,通过有计划、有目的地引入国外资本、石油勘探与生产和石油化工技术的方式进行的。这一时期,石油产业实施“引进来”的战略,核心指向就是引进国外的技术与资本。当时,中国的石油产业相较于主要发达国家的石油产业而言,发展水平较低,在原油的勘探技术、开采作业和石油化工等方面技术水平比较薄弱。到 20 世纪 80 年代末到 90 年代中期,中国的石油产业更进入一个困难期:各主要油田的原油生产增速减缓,生产难度加大,成本急剧上升,债务负担沉重,国家有效投入不足,石油产业发展遭遇到了较严重的瓶颈(张春娣,1994;寿铨成,1997)。国家适时提出了石油产业“引进来”的发展战略,试图借助引进外国雄厚的资本、先进的勘探开采和石油化工技术以及先进的企业管理经验等,以求在较短的时间实现中国石油产业的较快发展。

国家通过制定一系列的制度与产业政策,来促进石油产业引进外部战略合作。在合作主体公司的指定、基本合作规范和吸引合作的优惠政策等方面,国家都先后制定了针对性的条例和政策,为石油产业实施“引进来”的外部合作战略提供了制度性的支持。例如,《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》(1982)和《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》(1993),形成并确认了以中国海洋石油总公司和中国石油天然气总公司为主体的,积极引进外国资本和技术,共同开发上游石油资源的制度性框架。《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》(1991)、《关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例的决定》(1993)和《关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例有关问题的通知》(国发[1994]10 号)等重要政策文件,则为中外合作开采国内石油资源提供了配套性的激励政策。

“引进来”的战略较好地促进了中国石油产业的发展。20 世纪 80 年代以来,中国石油产业通过实施“引进来”的外部合作战略,借助外国石油企业的资本、技术与管理优势,实现了在自有资金与技术不足的情况下稳定发展。例如,通过与外国石油公司的合作与自营勘探开发,海

洋石油作为中国第一个全面对外合作的行业,在管理体制和技术实力上都得到了锻炼和提升,形成了从海上物探、钻井、测井、完井、平台制造、海上安装、铺管到采油、储油和运输等门类的大规模勘探开发的生产体系。中国海洋石油总公司先后同埃索、壳牌、BP、阿莫科、雪弗龙、德士古、阿科、阿吉普和道达尔等跨国石油公司建立起相互信任的合作伙伴关系(沈虹,1995)。所以,海洋石油工业引进合作,提升自身能力,发展壮大自己的积极成果,被国家领导人形象地比喻为(成功的)“无本买卖”和“高速高效地发展了民族工业”¹。在陆上石油引进合作方面,截至1997年年底,中国石油天然气总公司成功与9个国家和地区的41家石油公司签订了合作合同,共引进外资10.4亿美元(齐园,2005)。中国石油天然气总公司还利用直接贷款的方式获得了大规模的外资援助,截至1996年年底,中石油总公司累计获得各类外资贷款约80亿美元,吸收外商直接投资7.7亿美元(陈路,1997)。

(二)“走出去”:海外扩展之路

20世纪90年代中后期以来,中国石油产业在外部合作战略上实现了明显的战略转向,逐步实现了从主要引进外国资本与技术,向积极对外扩展,对外输出资本与技术的发展。这种合作战略的转变在中国石油产业的发展史上具有里程碑的意义。尽管早在1992年,中国政府就曾提出“充分利用国内外两种资源,两个市场”发展中国石油工业的战略方针,并提出“稳定东部、发展西部、油气并举、实施国际化经营”的石油战略,开启了中国石油产业“走出去”的序幕,但整体上1998年之前中国石油产业“走出去”的外部合作还仅处于初级阶段(舒先林、李代福,2004;张宁,2009)。

真正标志着中国石油产业加速实施“走出去”的外部合作战略是在1998年之后(隋舵,2005)。中国石油企业的海外扩展增速,输出的资本规模和占有的市场份额开始扩大,从早期只停留于石油上游小规模石油开采项目,向上下游一体化的大规模项目发展,尤其是通过风险投资和兼并收购等方式,通过激烈的国际竞争收购了一些重要的石油项目和石油公司,并且逐步形成覆盖中东、北非、俄罗斯、中亚、东南亚

1. 参见:《中国海洋石油总公司的对外合作历程》,CNOOC网站,<http://www.cnooc.com.cn/data/html/news/2006-04-12/214858.html>。

和拉美等区域的海外石油投资带(舒先林、李代福,2004;童莉霞,2004)。截至2005年年底,我国累计实现对外投资572亿美元,其中中石油、中石化和中海油等三大国有石油公司的海外投资就达到70多亿美元,投资比例接近占八分之一(田竞,2007)。

1998年大规模的改制重组之后,中国石油天然气集团公司实现了海外资本市场的成功上市,这标志着中国的国有石油公司开始通过资本运营的方式正式走出国门,向海外进军。在海外成功上市后,中石油扩大了其海外石油业务投资与合作的领域。从上游的石油开采和技术合作,到石油化工项目和石油管道工程建设,从技术合作到大规模的资本运作,中石油逐步在海外石油合作中形成了自己的规模和竞争能力。中石油先后在印度尼西亚、阿尔及利亚、苏丹、哈萨克斯坦和叙利亚等国家通过资产收购和直接投资等资本运作方式,实现对资源国石油市场的进入¹。例如,2005年10月,中石油以41.8亿美元的总价成功收购哈萨克斯坦PK石油公司,开创了中国石油公司整体收购海外油气上市公司的先例,收购金额也创造了中国企业海外收购的纪录(张旭海,2007)。

在中石油迈出向海外扩展的步伐之后,中海油和中石化也先后进入国际石油市场。1999年以来,中海油实现了公司内部的大规模资产重组,顺利完成了旗下“中国海洋石油有限公司”、“海洋石油工程股份公司”和“中海油田服务股份公司”的上市。2002年,中海油就主动出击海外石油市场,通过实施大规模的海外收购,形成范围涉及澳大利亚、东南亚、西非和里海等区域的海外油气资源业务区块(王晨,2006;徐淑秋,2006)。中石化实施“走出去”的海外业务扩展相对较晚,但却在中东地区的石油业务取得重大成功。2001年,中石化与伊朗国家石油公司签订了《伊朗卡山区块风险勘探服务合同》;2004年,中石化在沙特的露卜哈利盆地B区天然气勘探开发项目中中标,并在与沙特国有能源公司——沙特阿美成立的合资公司中占有80%的股份,标志着中国石油企业在中东石油地区业务的实质性突破(张旭海,2007;陈辉,2006)。

中国石油产业实施“走出去”的外部合作战略离不开国家在一系列政策上的鼓励与支持(Ma & Andrews-Speed,2006)。20世纪90年代

1. 参见:《用市场化和国际化破解石油方程式》,新华网,2005年12月8日,http://news.xinhuanet.com/newmedia/2005-12/08/content_3892824_1.htm。

中后期以来,国家最终明确并强调了实施“走出去”的战略。2000年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》指出,在“十五”期间乃至更长的一段时间里,一个很重要的任务就是要实施“走出去”的开放战略;2004年国家颁布了《关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持政策的通知》,出台鼓励企业海外投资的信贷支持机制;2005年中共十六届五中全会的“十一五”规划纲要中,又一次强调对“走出去”战略的支持:“支持有条件的企业对外直接投资和跨国经营……按照优势互补、平等互利的原则扩大境外资源合作开发。”¹2006年,国家商务部《关于鼓励和规范我国企业对外投资合作的意见》强调,国家支持有条件的企业按照国际通行规则对外投资和跨国经营,以更好地利用国际国内两种资源和两个市场,增强企业国际竞争力,促进国际交流合作,实现共同发展²。这些政策为中国石油企业在1998年以来的大规模海外扩展提供了制度基础。

三、权力游戏:战略转型的决策分析

从形式制度变迁的角度看,从“引进来”到“走出去”的转变,是基于特定的市场与制度环境,在政府和国有石油公司积极主导和推动下实现的。无论中国石油产业外部合作战略的转型的核心机制是国家的力量,还是市场的机制,都是一个有意识、有目的的线性过程。

这种偏重于国家能力和市场机制的解释策略容易给人一种高度理性的“错觉”:即围绕着石油产业的外部合作,实现从“引进来”到“走出去”的战略转变,是从国家经济调控行为向企业市场行为过渡的必然结果。在一切外在的技术、制度与市场等要素条件都具备的情况下,这种战略的转变是一种自然而然和事先可以预期的组织与制度变迁过程。基于这种高度理性预设³,从“引进来”到“走出去”,在政府与企业,乃至石油资源国之间就顺理成章地“一拍即合”了。由于政府和石油企业

1. 参见:中国国际贸易促进委员会,中国国际商会网,http://www.ccpit.org/Contents/Channel_62/2008/1031/138536/content_138536.htm。

2. 参见:《国务院支持我国有条件企业对外投资跨国经营》,搜狐财经,2006年10月26日,<http://business.sohu.com/20061026/n246007536.shtml>。

3. 经典的组织理论认为,任何组织结构和制度的变迁都是基于共同利益的集体行动的产物;组织内不存在差别性与冲突性的目标,组织结构是一种高度整合的理性系统(汤普森,2007;斯科特,2011)。

等行动主体在“走出去”战略上存在一致性的共同利益或目标,作为一种组织变迁现象的外部合作战略转变就成为了一种先验式的自然之物;共同的利益或目标构成了石油产业外部合作战略转变的动力来源。

在这种高度理性与目标一致的组织认知“错觉”的基础上,市场与制度的分析有可能忽略在石油产业外部合作战略转变过程中实际存在着的权力游戏或微观政治过程。决策分析认为,进入到权力关系与权力游戏中的自由行动者,都或多或少拥有最低限度的自由余地,掌握着一定的不确定性领域。在制度变迁中,行动者之间并不一定具有完全一致的目标,相反,每个行动者都有自己特定利益诉求与行动目标。这些不同行动者之间的利益与目标经常是不一致和相互冲突的。围绕着具体要解决的问题,行动者通过建构权力游戏,实现在组织与制度变革中不同行动者间利益与目标的整合。通过权力游戏中行动者之间的谈判、协商和妥协最终实现一种有组织的集体行动,达成行动者之间的最低限度合作(李友梅,2001)。

基于这一组织认知理念,我们可以从理论上提出假设:中国石油产业的外部合作战略转变包含由政府 and 国有石油企业等行动者之间的多重复杂权力游戏。权力游戏现实地存在于政府和国有石油企业等行动者围绕着“走出去”问题而发生的持续互动之中。正是这类双边权力游戏从根本上形塑了中国石油产业“走出去”的战略选择。实施“走出去”的外部合作战略,并不是单纯的政府政策建构行为,也不是国有石油企业单纯的市场战略行为,而是政府与石油企业之间权力游戏的结果。

(一) 超越理性一致的“错觉”:差异化的行动者目标

1. 石油安全:国家最主要的行动目标

在石油企业“走出去”的外部合作战略中,国家作为最重要的行动者起到重要作用。在建构起来的权力游戏中,国家的行动目标比较明确。经济发展对石油消费需求日益提高,国内石油已无法自给自足,如何有效保证国内石油供应安全,成为中央政府推动社会经济发展首要考虑的问题。1993年后,中国成为石油净进口国,随着经济以年均两位数的速度增长,我国对国外石油进口的依赖度越来越高。石油供应安全已经成为影响国内经济社会发展的关键问题之一。在国内石油生产有限的情况下,中国政府清醒意识到,可能的选择就是实施石油产业“走出去”战略,让中国的石油企业参与海外石油资源竞争与合作,保证

国内石油的供应安全。因而,保障石油安全是国家在“走出去”游戏中最根本也是最迫切的目标。

其次,国家积极推动石油企业“走出去”,还基于国内石油产业发展壮大和摆脱产业困境的考虑。1998年前后,国家对石油产业进行了规模巨大的重组改制,借以改变早期计划体制阶段石油产业的发展困境。1998年以前,国家对石油产业直接计划干预。国有石油企业作为国家的行政部门,不是真正意义上的市场主体,缺乏市场竞争的动力。20世纪90年代中后期,中国石油产业陷入明显的困难时期——石油企业运作效率低下,石油产业发展停滞不前。面对这种状况,基于长期以来干预和规制经济的传统(Wang,2002),作为国有资产总出资人的中央政府需要考虑如何让国有石油企业摆脱市场化扩展下的发展困境。因此,政府在石油企业“走出去”游戏中,还考虑到了提升石油产业市场竞争绩效与促进产业发展。

第三,石油是一种战略性的稀缺资源,围绕石油资源展开的外部合作战略还离不开国家政治与外交的力量。由于世界上最主要的产油区都在广大的第三世界地区,如中东、非洲和拉美等,中国需要同这些丰富石油储量地区的国家积极发展良好稳定的外交关系。在给予这些相对落后国家(尤其是部分非洲国家)人道主义援助的同时实现利益共赢,是中国与这些国家外交的一个重要目标。在某种意义上,国家推动石油企业走出去,一个重要考虑就是通过中国石油企业参与海外石油市场,达到加强和巩固中国与这些石油资源国传统外交关系的目的。对于某些经济相对落后的石油资源国而言,中国石油企业参与其资源的开发实际上是中国实施援助的方式之一。如中国在苏丹的油田开发项目,就具有明显的能源外交色彩。

有研究概括了中国政府积极推动石油企业“走出去”的战略,认为国家在其中存在多重目标(Ma & Andrews-Speed,2006):有四条线索可以认定中国政府鼓励国有石油公司海外业务的动因,即中国的能源政策、产业政策、社会政策与外交政策,其中最重要的是能源政策。中国政府提出的“两种市场、两种资源”的能源政策表明国家寻求保障石油与天然气供应安全的目标。国家试图让国有石油企业在海外建立石油生产基地以满足国内的石油需求。政府认为,世界石油储备总量是有限的,全球石油生产量将会下降并且不可逆转,这将加剧全球石油市场

的竞争。所以作为市场后入者,中国应该加速获取海外石油资源。在产业政策上,国际化是政府国有石油企业产业战略的一部分。20世纪90年代后期,中国的石油企业已拥有数十年的生产经验和管理经验。特别是在改制之后,国有石油企业有能力参与国际石油竞争,至少在石油服务领域有自身的优势。同样,国家积极推动国有石油企业“走出去”也出于缓解国内就业困境的考虑。20世纪90年代以来,随着国有企业改制,大量的国企职工下岗,石油企业“走出去”在一定程度上能够缓解就业难的问题。国家推动石油企业“走出去”还与中国的外交政策紧密相连。大多数的世界石油出口地区,中国政府都直接或间接地有促进该地的政治稳定、加强和提升自己政治影响和国际形象的考虑。如中国在俄罗斯、中亚和东亚等地就有很强的保持这些地区政治稳定的倾向。

2. 能力提升与风险规避:国有石油企业的目标

国有石油企业在“走出去”战略上,存在着相互矛盾的两类目标。首先,国有石油企业有实现自身竞争能力提高的目标追求。经过1998-2000年的改组改制,中石油、中石化等国有石油公司在市场主体性质和经营自主权上发生了重大改变。国有石油公司逐渐实现政企分离,建立起现代法人治理结构,成为具有较强经营自主权的市场主体。市场化改造之后,国有石油公司作为市场主体,存在着和其他企业一样强烈的逐利动机。在市场中获取竞争优势,占据更大的市场份额,最终实现企业利润的最大化,成为国有石油公司追求的目标。而石油企业积极参与国际石油市场,就意味着国有石油公司有可能将其业务拓展到海外市场,通过兼并收购海外油气田等方式,控制一定的原油生产量及市场份额。在此意义上,提升国有企业参与国际竞争的能力就成为其参与“走出去”游戏的目标之一。

1998年改组改制后,国有石油企业已经形成一定的市场竞争能力,在技术施工和勘探等方面都积累了一定的能力,具备了参与全球市场竞争的初步条件(刘崇恩,2002)。尤其是在20世纪90年代中后期,国内石油市场的发展困境成为国有石油企业实施“走出去”战略的动力;此外,由于预期加入世界贸易组织之后,随着国内石油市场逐步放开,国有石油公司原有的垄断优势会受到削弱,尤其是会受到国外跨国石油公司的挑战,所以,中石油等国有石油公司意识到,有必要通过“走

出去”战略提升自身能力,同时也可以参与海外合作的过程中,学习和积累技术与管理经验(Ma & Andrews-Speed, 2006)。这也成为国有石油企业实施“走出去”战略的目标之一。

但是,不能简单地认为,在实施“走出去”的战略游戏中,国有石油公司具有与国家完全一致的行动目标(Ma & Andrews-Speed, 2006)。尽管“走出去”有利于提升企业的市场竞争能力,但是,作为有独立自主经营权的国有石油公司也有诸多顾虑,如担心以国家的身份参与海外石油竞争,会影响其从事海外业务的竞争能力。一些资源国担心其石油资源为他国控制,会限制以中国国家名义进行石油合作的石油公司进入。中海油对尤尼科收购的失败,以及中石油 2002 年收购俄罗斯斯拉夫石油公司受挫¹即可见一斑。

对于国有石油公司而言,实施“走出去”战略,参与海外石油市场竞争与合作,最主要的一个影响因素在于:作为自主经营和自负盈亏的市场经营主体,它还存在如何有效规避市场风险的目标。在“走出去”后,国有石油企业会面对比国内市场更为复杂的市场环境,面临更多的不确定性,如政治法律风险、决策风险和金融财务风险等(胡国松、张娟, 2007)。出于谨慎考虑,国有石油企业就需要权衡“走出去”给企业带来的风险。也正是基于规避风险的目标,(正如有研究曾指出)实施“走出去”的战略在企业层面一个重要“障碍”就是部分石油企业的国际化经营意识不强,缺乏海外扩张的动力。它们要么没有国际化经营观念,要么对海外经营与扩张顾虑太多。一些大型的石化公司在国际化经营方面,缺乏对“往哪里走”、“怎么走”等问题的长远战略规划(封智勇等, 2005)。

(二) 压力与机会:权力游戏的环境因素

围绕石油企业实施“走出去”的外部合作战略,国家提出并主导的“走出去”战略需要得到国有石油公司的配合与支持。国家试图建构起一种有组织的集体行动或权力游戏,以整合国有石油公司的利益目标与行动,从而动员国有石油公司与国家的合作。权力游戏中的自由行动者首先要权衡和观察游戏的环境要素可能带来的限制、约束与激励。在国家与国有石油公司之间建构的“走出去”权力游戏中,行动者需要

1. 参见:王以超. 2003. 中国石油兵败俄罗斯,收购石油公司股份权再次夭折.《财经》第 4 期。

权衡和判断的环境因素至少有两类非常关键:作为压力机制的环境因素与作为激励机制的环境因素。这两类环境因素构成了国家与石油公司展开权力游戏的重要前提条件。

1. 作为压力机制的环境因素

在“走出去”的权力游戏中,国家和国有石油公司分别面临着不同的环境压力。这种结构性的压力机制一定程度上限定了国家与国有石油公司可能的行动选择,以及选择的方式¹。对国家而言,最直接的就是面临的石油供给安全的环境压力。20世纪90年代中后期,中国对于国际石油进口的依赖度大幅提高,国内的石油生产量远远不能实现有效供给。经过近30年的石油自给自足之后,中国经济的快速增长使人们突然感受到国内石油供给的压力,尤其是对国外石油的依赖。这个时期,中国已经是继美国和日本之后世界上最重要的石油消费国之一(Downs,2004)。根据20世纪70年代欧美等国遭遇的石油危机的教训,国内石油供给压力使中国不得不求助于外部石油市场。这也将意味着因为石油会受制于人,中国有可能丧失某种发展的独立性。中国政府同样也认识到,由于世界石油资源的有限性和不可再生性,对中国这样一个经济高速发展的国家而言,面临的石油消费压力更加现实和迫切。

为应对石油安全的威胁,中国加大了国外石油的进口,这又使得国内石油消费市场和石油消费企业的生产等受到国际石油价格波动的严重影响。20世纪90年代中期以来,国际原油价格下跌,国内石化企业经常陷入亏损境地。原油价格上涨,又容易造成国内成品油脱销,加大了其他部门生产企业的生产成本(赵宏图、李荣,1999)。因此,石油进口依赖的增加带来一系列现实的市场困难,更增强了国家对石油安全的警惕性、危机性和紧迫感。

与国家在“走出去”游戏中的目标相联系,国家在维护国内产业健康发展、促进社会经济稳定和缓解促进社会就业压力等方面也面临着巨大的压力。20世纪90年代中后期以来,经过经济过热后的“软着陆”,国内经济又面临有效内需不足,1998年亚洲金融危机更使得国内

1. 结构性环境要素对于游戏及游戏中的行动者的限制并不是绝对和无条件的,而是相对和可转化的。

经济雪上加霜。在这种情况下,包括石油产业在内的很多国有产业都发展困难,生产能力一度过剩,企业绩效滑坡,发生大规模亏损。加上国家推动的市场化的国有企业改革,出现大规模的下岗失业。石油企业 1998 年以来的主辅分离的改制,使很大一部分从事石油生产服务的职工被迫下岗分流,成为待业或失业者。以中国石化为例,1999 年的内部改组就累计 39.36 万人被下岗分流,占总职工人数的 33.6%¹。石油企业的剩余生产能力和企业改制后的人员失业问题等,都让国家认识到推动国有石油企业“走出去”的必要性。

通过一种压力传导机制,国家将其感受到的石油安全和石油供给的压力传递给作为石油生产单位的国有石油企业。有研究表明,1993 年中国成为石油净进口国,国家在感受到了石油安全压力之后,就曾召集政府部门、石油企业和学术研究等多个领域的人士就国内能源安全问题和如何尽可能地获取海外石油资源与减少对国外石油依赖展开研讨(Downs,2004)。中央政府提出“两种市场、两种资源”,以及“立足国内,积极实施‘走出去’”的石油产业外部合作战略,号召国内石油企业积极“走出去”,为保障国家石油安全做出努力。

对于国有石油企业而言,由于国内石油产业在 1998 年之后进行了大规模重组改制,2001 年中国又加入世界贸易组织,一系列的制度变革使得国有石油企业切实体会到了积极参与全球石油竞争与合作的必要性。石油产业改组使国有石油企业改变了和国家间的传统行政隶属关系,获得了独立自主经营的法人身份。国家与石油企业间的关系界定不再依据行政权力,而是依据建立起来的产权关系、投资关系和委托代理关系等,国家不能直接决定石油企业的经营决策。由于身份的转变,企业突然意识到追求自身利益目标的真正意义。作为市场竞争主体,如何实现利润与效益的最大化成为国有石油企业需要面对的问题。而当时国内石油市场不景气,加剧了国有石油企业发展的压力,加深了其外向型合作战略的刺激。时任中国石油天然气集团总经理的马富才在一份报告中就强调:要充分利用两种资源、两种资金和两个市场,继续实施国际化经营。要进一步扩大石油对外合作。国外石油合作要重点抓好现有项目的运行……对外承包工程、技术、物资装备及劳务出

1. 参见:《中国石油化工集团公司年鉴》(2000)第 193 页。

口,要在继续巩固和发展已有市场的同时,进一步开拓市场,提高规模和质量,不断扩大在国际市场的份额¹。

2. 作为激励机制的环境因素

在石油企业“走出去”战略的游戏中,也存在作为激励机制的环境因素——国外石油市场的外部开放性、资源国对于石油消费需求的依赖性和欧美等跨国石油公司国际化经营的示范性。它们为中国石油企业参与到全球石油竞争合作提供了可能性。

所谓国外石油市场的外部开放性,主要指随着全球经济的一体化趋势加强,各国的石油市场逐步紧密联系起来。在各主要石油消费国消费需求日益增强的情况下,各主要资源国都基本在石油上游领域实行了对外开放,国际市场准入壁垒逐步被削弱,海外投资环境越来越宽松(郭勇、吕文静,2005),这些都有利于资源国积极吸引外国投资和技术共同参与本国石油资源的勘探与开采。从总体上看,全球石油勘探开发的市场仍有较广阔的空间,特别是在石油剩余探明储量集中的中东、非洲、拉美、中亚和俄罗斯等区域。为吸引国外投资商,其中大部分国家都出台了具有吸引力的优惠政策对外招标(田竞,2007)。每年全球都会有几百个勘探开发招标机会,全球性石油资源开放的局面已经形成(郭建强,2002)。全球石油市场的开放性为中国石油企业实施“走出去”提供了有利环境。此外,国外石油市场的外部开放性还表现为,在中国加入世界贸易组织之后,中国石油企业有更多的机会利用自由贸易规则,广泛参与海外石油资源勘探开发生产。

其次,根据经济学的一般原理,供给和需求是高度相关的,对世界上主要的石油资源国而言,其石油产业收益的实现在很大程度上依赖于石油消费国的消费需求。石油资源国也希望有一个需求稳定的石油市场。在主要石油消费国担心本国石油供应安全的同时,大部分石油资源国也面临着石油需求安全的问题。石油输出国组织(OPEC)就曾多次强调,世界石油市场不但需要石油供应安全,而且也迫切需要石油的需求安全(刘明,2006)。尤其在1998年亚洲金融危机之后,亚洲经

1. 参见:马富才,《认清形势,坚定信心,团结奋战,实现集团公司持续稳定发展——在集团公司1999年工作会议上的报告(1999年1月19日)》,载《中国石油天然气集团公司年鉴》(2000)。

济区对于国际石油的需求急剧下降,国际原油价格大幅度下跌¹,极大地影响了中东和俄罗斯等主要产油区的石油生产。在这种情况下,各主要石油资源国都主动寻求外国石油资本与技术参与本国石油生产。

第三,在中国石油企业正式大规模“走出去”之前,欧美和日本等国家地区的石油企业已经有长久的跨国经营的历史,其海外投资开发经验也为中国石油企业实施“走出去”的战略提供了良好的示范。如美国作为最大的石油消费国,很早就开始鼓励企业“走出去”,到海外勘探开发石油。从20世纪90年代初以来,美国各大石油公司在海外的投资都高于在美国国内的投资。1991年美国石油企业海外勘探开发投资的总额为337亿美元,是国内投资的两倍。美国大型石油跨国公司拥有的石油储量的一半以上在国外,赢利也主要来自国外。日本是石油资源贫乏的国家,但是日本政府在组织、技术与经济上非常重视鼓励日本公司大力进行海外石油勘探开发。日本公司通过购买股份和签订产量分成合同等多种形式大规模参与海外石油开发,很好地执行了“变他国资源为自己资源”的战略。1996年,日本海外份额油产量占到国内石油消费量的16%。对于海外石油勘探项目,日本实行由国家石油公团以股份投资和贷款的方式提供资金支持(可达到项目总投资额的70%)。在遇到不可抗力时,贷款利息可以减免;政府设立了专门的海外勘探开发储备金作为资金储备;日本政府还成立了石油技术研究中心,为海外勘探开发提供技术支持²。欧美日等国家和地区的石油公司实施“走出去”的海外石油战略为中国石油企业在对外合作模式、项目管理、风险评估和参与路径等方面都提供了完整的经验示范。

(三) 游戏何以可能:行动者的行动能力与资源控制

根据组织决策分析的推论方式,围绕着石油企业“走出去”战略,国家与国有石油企业之间能够建构起一种权力游戏,并且在这种权力游戏中发生诸如谈判、协商和讨价还价的互动,是建立在行动者各自拥有的自由行动能力和对关键性资源的控制的基础之上的。在石油企业

1. 根据BP公司的统计数据,1998年国际原油迪拜价格从1997年的18.23美元每桶下降到12.21美元每桶,该价格比十年前1988年的13.27美元还要低。参见:《BP世界能源统计》(2009年6月)。

2. 参见:《国外石油安全战略的主要采取措施和基本内容》,中国建材网, <http://www.bmlink.com/bst/24332>。

“走出去”的权力游戏中,国家是最重要的行动者,主动积极,而国有石油公司则处在一种相对“被动”的地位。换句话说,所谓的石油企业“走出去”的权力游戏,在一定程度上可以理解为作为“走出去”战略积极推动者的国家是如何通过其策略性行为,动员起国有石油公司的合作意愿的过程。通过这种复杂的微观政治互动过程,国有石油公司在“走出去”战略上(原本与国家目标不一致)和国家的利益目标实现了整合和协调。

1. 国家的行动能力

在中国语境下,政治授权与合法性的行政权力成为政府在与各类行动主体进行互动时可资依赖的最重要资源。在石油企业“走出去”的游戏中,国家同样凭借其拥有的行政权力以及附属于行政权力上的各种资源(如财政资源和政策资源等)对国有石油公司实施合作动员。首先,国家对于国有石油公司传统上具有行政权威,能够对国有石油公司施加较大影响。1998年石油产业体制改革之前,国家对国有石油企业具有强大的行政权威与直接的行政权力,可以直接实施行政规制。改革后,国有石油公司转变为具有自主性的法人实体,国家不能直接决定石油公司的市场行为,但国家作为国有石油公司的出资人和政策监管者仍然能够对其产生重大影响。从改革后的实际情况来看,中石油、中石化等国有石油公司的高层领导人事安排方案最终都是由中央政府决定。

其次,在石油企业“走出去”的游戏中,国家对于石油企业的权力优势,还来自于国家掌控了强大的经济资源。1994年分税制改革之后,中央政府的财政能力逐步增强(杨卫华,2005),使国家在一系列制度改革上可以动用规模巨大的财政资源。在推动国有石油企业“走出去”的权力游戏中,这部分财政资源(作为一种关键资源)就成为国家可以和国有石油企业进行交换的条件,也构成了国家在权力游戏中主要行动能力的来源。国家可以通过财政补贴和税收优惠等资源动员国有石油公司的合作。

此外,与国家掌握财政资源的行动能力类似,1998年之后,中国作为全球最大的外商直接投资(FDI)流入国之一,已经拥有较大规模的外汇储备。1998年之前,国家实施石油产业的“引进来”战略,一个重要原因就在于积极吸引国外资金,为国内经济与社会建设积累外汇。

20 世纪 90 年代中后期以来,中国已经基本上告别了所谓的“全民创汇”时代,外汇储备在中国已经不是缺乏,而是剩余。规模庞大的外汇储备使国家有能力鼓励和支持国有石油企业“走出去”,参与海外油气田项目的并购、参股或合作开发等。

2. 国有石油公司的行动能力

在“走出去”战略的权力游戏中,国有石油公司处于一种相对被动员和被整合的地位。与国家相比,国有石油公司的行动能力要弱一些。主要原因在于,国有石油公司即便是在 1998 年后的改革重组之后,仍然没有可能彻底摆脱国家对其施加的重要影响。这主要是因为中石油等国有石油公司是政府出资的国有控股公司,由国有资产监督管理委员会代表国家对其进行国有资产监管。中石油和中石化等国有石油公司的组建章程明确规定国有石油公司具有对国有资产进行保值增值的责任,接受国资委的监管。中石油等国有石油公司在其业务发展上也还要依赖于国家给予相应的财政补贴和政策扶持来维护其在国内石油市场的垄断,国有石油公司在国家面前难以形成较强的特定权力互动能力。

但是,在“走出去”的游戏中,与石油产业改革前的垂直行政权力组织体制不同,国家不可能完全限定国有石油公司的行动余地,主要原因在于,国家为了实现其保证石油供应安全的目标,需要中石油等国有石油公司作为市场竞争主体投身于国际石油资源市场的竞争合作。在市场化的发展阶段,国家不可能通过行政命令的方式直接决定国有石油公司是否实施“走出去”的外部合作战略。它需要动用一定的关键性资源和国有石油公司进行一种权力关系的谈判与交易,实现国有石油公司对“走出去”战略的配合。在此意义上,国家对于石油公司也存在着一定的依赖性,也就意味着国有石油公司通过控制这种自由余地,拥有了对于国家的某种相对的权力优势,使得他能够在“走出去”战略的游戏中,具有一定的与国家进行权力互动和讨价还价的余地。

在“走出去”的权力游戏中,国有石油公司的自由行动能力还来自于其本身已经形成的作为中国石油产业整合者的地位与角色。1998 年之前,基于国家的行政授权,中石油等国有石油公司对中国石油产业实施分割垄断。改革重组之后,三大公司的垄断权力依然没有得到实质性的削弱。对国家而言,国有石油公司起到整合国内石油产业的重要作用,而且这种作用发挥仍然是不可替代的。因为组织替代的交易

成本过高,使国家对国有石油公司整合国内石油产业的制度安排产生了路径依赖。而民营石油企业和外资石油企业还不足以对三大国有石油公司的行业垄断地位形成根本性的冲击。在此意义上,无论国有石油公司(在游戏规则许可范围内)对国家提出什么要求,国家也需要加以重点考虑。也就是说,三大国有石油公司凭借其传统形成的行业整合的能力,能够在“走出去”的战略游戏中,形成一定的权力能力。

(四) 交易与合作:游戏中的行动策略

在“走出去”的权力游戏中,基于保证自身石油供给安全的目标,国家需要中石油等国有石油公司的合作,使它们能响应国家的政策号召,积极“走出去”,参与海外油气资源的收购和开采,尽可能获取海外石油资源。由于不能如1998年以前直接决定国有石油公司的经营决策和投资方向等,国家需要通过建构起与国有石油公司的权力游戏,以实现石油公司目标与行动的整合。在这种双边的权力游戏中,国家和国有石油公司都具有相对的行动能力,都拥有能够使对方采取合作的关键性资源。理性的自由行动者在对游戏环境有较充分的认识和判断的基础上,凭借能够对对方施加权力影响的行动能力,采取一系列的策略性行动,最终使得游戏能够较好地帮助实现自身的利益目标。

1. 发出政策信号:国家关于“走出去”的试水

为动员国有石油企业在“走出去”战略中积极响应与合作,国家从最初就实施了较为谨慎与理性的行动策略。中国政府在历次重要制度变迁中的一个主要行动策略就是先试探性地发出政策信号,借以观察政策对象部门的反应。在石油产业“走出去”战略正式出台之前的1992年,国家就已经提出“充分利用国内外两种资源,两个市场”发展中国石油工业的战略方针(舒先林、李代福,2004;赵志敏、殷建平,2007)。中国共产党的第十四次代表大会也提出:要积极开拓国际市场,促进对外贸易多元化,发展外向型经济,积极扩大我国企业的对外投资和跨国经营¹。1993年中国成为石油净进口国后,明确提出了要在石油工业中实施“走出去”的战略²。

1. 参见:《江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》(1992-10-12)。

2. 参见:人民银行塘沽中心支行课题组,2005. 拓宽资本流出渠道,实施海外股权并购:谈我国石油企业“走出去”的必经之路,华北金融(8)。

作为当时的国家领导人,江泽民指出:“石油工业不走出去,不努力开拓国际市场不行,既要立足国内为主,又要积极参与开发与利用国际石油资源,要两条腿走路。”李鹏也提出:“发展石油工业要立足国内,走向世界,利用好两种资源、两个市场。在平等互利的基础上积极与国外实行多种形式的合作,如参与国外油气资源的勘探与开发,承包对外工程,建立稳定的进口原油市场,以保障国家油气的长期稳定供应。”(徐振强,2002)作为一种信号释放,国家希望国有石油公司能够认识到“走出去”的重要性和紧迫性,响应国家的政策号召。换言之,在20世纪90年代早期,国家首先抛出了石油企业实施“走出去”外部合作战略的议题。

2. 表面赞同与实际犹豫:国有石油公司的回应

基于传统的行政权力的逻辑,对国家提出要在石油行业实施“走出去”的战略的政策信号释放,国有石油公司的反应是普遍赞成,并将之作为一种重要的产业发展政策来进行“贯彻”。中国石油天然气总公司的反应比较积极,1993年,该公司就先后在泰国和秘鲁进行了海外油田资产的收购与合作开发,走出了中国国有石油企业海外扩展的第一步。到1997年,中石油总公司在海外油气勘探开发上取得了突破性进展,在苏丹、秘鲁、伊拉克、委内瑞拉和哈萨克斯坦等国的石油项目初见成效。总公司累计在海外中标和签约14个项目,总计获得份额油可采储量4亿吨,份额油产量达到97万吨¹。国有石油公司对国家提出的“走出去”战略普遍持赞同态度是不容置疑的,这从国有石油公司的早期工作报告就能明显看出。中石化总公司就曾提出,“总公司和企业要把认真学习党的十四大文件作为第一位重要的工作。在经营战略上要实行国际化经营,就是要与国际市场接轨,开展全方位对外合作,包括直接到国外投资办厂,扩大产品、技术、劳务出口和对外工程承包等。”²

在普遍赞同态度的同时,习惯了传统计划保护的国有石油公司也策略性地表现出行动犹豫,借以表达自己(对于“走出去”)的担忧。国有石油企业清醒意识到自身实力与国外大石油公司的巨大差距。无论是经济规模、盈利能力、投资能力和风险规避能力,还是品牌经营、市场开发、对国际经营惯例和法律政策的熟悉程度,都远不及跨国石油公

1. 参见:《中国石油天然气工业年鉴》(1998),第7页。

2. 参见:《中国石油化工总公司年鉴》(1994上),第7页。

司。由于 1998 年改革之后,国有石油公司虽然已经转变为市场法人主体,有自己独立自主的经营决策权,国家不能对其进行直接地控制,但海外石油项目一般都具有较大的风险,具有国内垄断地位的国有石油公司(基于风险规避的考虑)对于“走出去”的意愿并不很强烈。在实际“走出去”的步伐与力度上,国有石油公司表现出几分犹豫,其表现之一就是国有石油企业明显缺乏国际化经营的意识和海外扩张的动力,对于“走出去”的企业战略缺乏清晰的规划(封智勇等,2005)。从中国石油企业实施“走出去”的外部合作战略的历史进程看,尽管早在 20 世纪 90 年代初,国家就提出了石油企业实施“走出去”的战略方针,但是,国有石油企业(以较大规模)跟进的速度却明显滞后(Ma & Andrews-Speed,2006)。国有石油公司开始较大规模和积极主动投身于海外扩展只是到了 1998 年之后,2002 年之后才从起步阶段进入到扩大发展的阶段(熊启滨,2005)。如中国海洋石油公司只是到了 2002 年才开始较大规模进入海外石油市场¹;而作为国内石化产业垄断者的中国石化也只是在 2001 年与伊朗国家石油公司签订《伊朗卡山区块风险勘探服务合同》之后,才实现海外业务的突破,而且只是局限于中东地区的有限区域(徐淑秋,2006;张旭海,2007;徐振强,2002)。也就是说,从国家最初提出石油企业实施“走出去”战略,到国有石油公司真正较大规模进行海外扩张,中间间隔了近十年的时间。这种十年的迟滞进入行为,除了技术和政治等方面的原因外,也包含着国有石油公司“犹豫”的策略性考量。

3. 再动员与特许权保护承诺:国家对石油公司的新激励

国有石油公司在国家发出特定的政策信号之后,并没有在行动上积极地跟进。它们在实施“走出去”的外部合作战略上存在着与国家政策号召并不完全一致的目标,所以,国有石油公司策略性地采取了一种相对犹豫不决的回应方式,目的在于其试图利用国家的战略获得政府对其从事海外业务时的支持(Ma & Andrews-Speed,2006)。由于自身感受到国内石油供应安全十分紧迫的压力,国家非常迫切地需要国有石油公司能够采取积极的行动,真正广泛、深入地参与全球石油合作竞争。但鉴于国有石油公司的“走出去”动力并不十分明显,所以,国家又

1. 2002 年 1 月 18 日,中海油出资 5.85 亿美元收购西班牙雷普索尔石油公司为标志。

相应采取了一系列新的策略性行动,以增强对国有石油公司的激励。

首先,国家掌握着强大的政治资源与财政资源,这使得国家具备相应的行动能力,能够通过一种不明言交易的方式,对国有石油公司施加影响,换取国有石油公司对于“走出去”战略的配合。1998年之后,尤其是进入21世纪以来,国家在鼓励和推动国有石油企业实施“走出去”的战略上,实施了强大的政治动员。通过强调“走出去”获取海外石油资源对于国家经济与社会安全的重要性,国家不断向国有石油公司传递一种明显的政治压力与社会压力。研究表明,中国国有石油公司海外业务拓展动机,“除了公司特定的目标需求之外,国有石油公司明显感受到了来自于政府的直接压力与激励。政府希望国有石油公司能够尽可能地获取海外石油与天然气资源,以支持国家的能源安全战略(Ma & Andrews-Speed, 2006)。”在政府眼中,国有石油公司“走出去”获取海外石油资源,支持国家的能源安全,是一种政治使命,也是国有企业对国家和社会应该承担的责任。

国家掌握着强大的政治资源,也具有强大的政治动员能力。1998年以来,国家开始高调讨论国家的石油安全和如何采取措施有效缓解中国对国外石油资源的依赖的问题;同时也大力鼓励国有石油公司积极走出去,参与海外石油资源的并购和联合开发,以获取更多的权益产量,保障国内石油的安全供给(Downs, 2004)。在历次重要的党和国家的全国性会议上,党中央和政府都多次强调了要实施“走出去”的开放战略,并将实施“走出去”战略与中国经济发展方式的转型和实现科学发展紧密联系起来。例如,《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(2003-10-14)强调:鼓励国内企业充分利用扩大开放的有利时机,增强开拓市场、技术创新和培育自主品牌能力;在中共十六届三中全会上,胡锦涛明确要求:继续实施“走出去”战略,逐步建立国外能源和原材料基地;中共十六届五中全会会议也指出:必须不断深化改革开放,实施互利共赢的开放战略,支持有条件的企业“走出去”,按照国际通行规则到境外投资,鼓励境外工程承包和劳务输出,扩大互利合作和共同发展。¹这些政治的话语,充分展现了国家试图有效激励和动员起国有石油企业合作的政治努力。

1. 参见:《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(2005年10月)。

从国有石油公司的话语中也可以发现国家的这种政治动员努力。时任中国石油天然气集团总经理的马富才,在2004年集团公司的工作会议报告中就不无激动地表示:“新一届中央领导集体非常关心我们集团公司的跨国企业集团建设……胡锦涛总书记出访俄罗斯、哈萨克斯坦,直接推动中俄、中哈油气合作。”¹ 吴邦国委员长对我们推进‘两个转变’、建设跨国企业集团的部署给予充分肯定。温家宝总理两次主持国务院会议,研究我国油气资源可持续发展问题,并就提高油气资源对经济发展的保障能力做出重要指示……党和国家领导同志多次听取集团公司工作汇报,就发展石油工业、发展跨国企业集团、实施‘走出去’战略做了一系列重要指示。黄菊副总理鼓励我们说:中石油是国有经济布局调整、结构优化、大企业做大做强的重点。利用国外资源要靠你们,确保国家石油安全任务压在你们身上。曾培炎副总理指示:‘石油天然气是重要的能源矿产和战略性资源,关系国家经济和社会发展,关系国家安全。’充分表达了新一届中央领导集体对我们这支队伍的极大信任,对我们建设具有国际竞争力的跨国企业集团寄予殷切期望。我们一定要时刻牢记党和国家的重托,把党中央、国务院的亲切关怀作为强大动力,加快推进具有国际竞争力的跨国企业集团建设。”²

20世纪90年代中后期以来,中央政府的财政收入和国家外汇储备规模不断扩大,国家已经具备了激励国有石油企业实施“走出去”战略的强大经济能力。所以,作为一种激励策略,国家在进行政治动员的同时,还通过制定一系列的政策以及提供资金,鼓励和扶持国有石油企业积极“走出去”,参与国际石油市场竞争合作,获取海外石油资源,保障国内石油安全。2000年以来,国家又在财税、信贷、保险、外汇和国别导向等方面制定了一系列政策措施,促进包括国有石油公司在内的中国公司在海外实施投资、工程承包和劳务合作等。这些鼓励性的政策文件主要有:《境外投资联合年检暂行办法》(2002)、《境外投资综合绩效评价办法(试行)》(2002)、《关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持政策的通知》(2004)、《国别投资经营障碍报告制度》(2004)和《关

1. 这些项目由中石油承担。

2. 参见:马富才,《抓住机遇,加快发展,全力打造具有国际竞争力的跨国企业集团——马富才同志在集团公司2004年工作会议上的报告》,(2004-01-06).载《中国石油天然气集团公司年鉴》(2005),第35页。

于鼓励和规范我国企业对外投资合作的意见》(2006)等¹。

国家出台的这些资金扶持政策,使国有石油企业更有可能从金融信贷机构获得信贷支持,用于海外石油投资。以国家进出口银行为例,截至 2005 年 3 月末,该行境外投资类贷款余额为 200 多亿元人民币,支持了合同金额约 60 亿美元的境外投资项目。从项目类型看,境外资源开发项目贷款占境外投资类贷款总额的 67.54%,境外投资设厂项目贷款占 24.7%,境外基础设施建设项目贷款占 7.67%。从投资贷款涉及的区域看,该行贷款主要集中在苏丹、哈萨克斯坦、委内瑞拉、印度尼西亚、韩国、阿尔及利亚、厄瓜多尔、泰国、墨西哥和赞比亚等国家²。从中可以发现,国家对于中国企业实施海外投资的信贷重点是扶持和鼓励中国国有石油公司在海外石油市场的扩展。

在与国有石油公司的权力游戏中,作为对国有石油公司“走出去”的策略性鼓励和支持,国家还通过给予特许权保护的方式对国有石油公司实施激励。所谓“特许权保护”主要是指,国家通过保护中石油等国有石油公司在国内市场的垄断地位和特许经营权(如成品油集中批发权)等方式,促使国有石油公司积极实施“走出去”战略。国家的主要意图在于,通过确认对三大国有石油公司国内利益的保护,使国有石油公司不用过分担心其国内市场份额、垄断地位和垄断收益等会受到民营石油企业和外资石油企业等竞争者的挑战。从而免除国有石油公司的“后顾之忧”,增强进军海外市场的强烈意愿。

从国家对石油产业改革的历程可以清晰发现,国家在推动石油产业改革过程中所埋下的伏笔——给予国有石油公司以较高的市场保护,使国有石油公司对国家存在一定程度的政策、市场与资源等方面的依赖,这也使得国家仍然掌握对国有石油公司施加有效影响的能力。20 世纪 90 年代初期,当国家刚提出实施石油企业“走出去”战略的时候,中石油等国有石油公司仍然处于国家计划体制的保护下。基于国家的行政授权,它们很轻易地就实现了对国内石油市场的分割垄断,获取了其他非体制内石油企业不可能涉取的高额垄断收益。而在 1998 年之后,尽管

1. 参见:中国国际贸易促进委员会,中国国际商会网, http://www.ccpit.org/Contents/Channel_62/2008/1031/138536/content_138536.htm。

2. 参见:王智,企业“走出去”多方来护航,《经济日报》,2005 年 6 月 7 日。

国家在石油产业管理体制、石油企业组织形式、石油定价机制、市场参与和市场竞争机制等方面实施了复杂的组织与制度变革(梁波,2010),但这些改革并没有使国家完全取消国有石油公司的某些关键性垄断权力。

例如,在石油产业体制上,尽管改革重组实现了国家与石油企业关系和企业市场身份的转变,但这种市场化的改革,并没有完全切断国有石油企业与国家的紧密联系。三大国有石油公司实际上仍起到中国石油产业整合与协调的功能。国家特定的石油政策,如投资政策和价格政策的变革等都会充分采纳和参考国有石油公司的意见;在石油定价机制上,尽管1998年以来逐步实现了与国际市场的接轨,但是改革后的定价机制并没有实质性地改变国有石油公司影响价格的能力,比如:关于国内成品油价格的涨跌调节,国家的规定是当国际油价连续22个工作日涨(跌)幅超4%,相应调整国内成品油价格(张丽雪,2007)。是否需要做出调整还需要参考中石油等国有石油公司是否向国家发改委提出调价申请。¹这间接地给予中石油等国有石油公司价格垄断权;在国内成品油流通市场,国家实施的相关改革虽然实现了成品油市场,尤其是成品油批发经营权的开放,但国家同时也设定了严格的门槛,使民营与外资石油企业很难真正进入到国内石油市场,从而间接地保护了国有石油公司的垄断地位。作为国家的一种行动策略,国家通过保护国有石油公司的国内垄断权力,策略性地实现了与国有石油公司的一种“隐性”交易,即以“国内市场”换取国有石油公司积极实施“走出去”的战略。

国家与国有石油公司进行特定权力游戏,借以动员国有石油公司在“走出去”战略上进行合作。国家还通过积极推动“能源外交”的方式,对国有石油公司的海外业务拓展给予大力支持。“能源外交”能够较好地降低国有石油公司在进入海外石油市场上的难度和有效化解海外石油投资风险。例如,中国政府通过上海合作组织,在外交关系框架内,有效地协调了中国和俄罗斯、哈萨克斯坦等中亚能源国家的能源合作,为中石油等国有石油公司进入这一区域的石油市场创造了条件。正如 Cole 在关于中国能源战略的研究中指出的,“从前苏联加盟共和国的中亚地区获得石油资源的努力已经显现在了北京(中央政府)的外

1. 参见:《发改委4日上午透露尚未收到两大石油公司调价报告》,金融界网站,2007年9月4日,<http://finance1.jrj.com.cn/news/2007-09-04/000002634481.html>。

交活动中。中国试图确保与扩展在这一地区的影响力,以及中国在这一地区的传统的关键性国家利益。这种外交努力的一个重要工具就是 1996 年由北京和莫斯科发起成立的上海合作组织。除了中国和俄罗斯外,其他的最初的成员国还有哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦。五条通往中国的主要的跨国石油管道已经开始讨论修建,尽管实际的建设还取决于充分的供给与消费者需求”(Cole,2003)。

4. 与国家合作和积极投资:石油公司的策略调整

围绕着“走出去”战略,国有石油公司与国家之间现实地进行着一系列的策略性互动。在建构起来的权力游戏中,为了对国有石油企业的差异性游戏目标进行整合,动员它们对国家战略进行合作与配合,国家采取了政治动员、政策与经济支持、特许权保护,乃至能源外交等行动策略,实现了与国有石油企业的某种“交易”。通过这种权力游戏的交易,国家较好地满足了国有石油公司的游戏目标,至少是有效地克服了国有石油公司对于海外石油业务风险的“担忧”,使他们真实地获得了来自国家的各种支持。

面对着国家的“善意”鼓励和支持策略,国有石油公司最终采取了大力配合国家战略的行动策略。1998 年以来,特别是 2002 年以来,中石油、中石化和中海油等国有石油公司真正加大了“走出去”的步伐和力度。无论是在投资范围,还是在投资规模等方面,国有石油公司都实现了历史性突破,开始积极参与激烈的全球性石油资源竞争。以中国石油化工集团为例,2005 年,公司积极实施“走出去”战略,到海外寻找油气资源,开拓石油和石化工程市场。针对进口原油逐年增加的严峻形势,通过进口渠道多元化,提高长期合同比例、优化原油结构、优化原油运输、开展第三方贸易和采取灵活市场策略等方式,在全球优化采购原油资源,初步建立了比较稳定的进口原油供应体系。同时,一批海外油气资源项目和石油石化工程项目取得重要进展。累计实施或已签订了 36 个海外油气勘探开发项目,全年新增权益石油可采储量 1 623 万吨,获得权益油 88 万吨。全年新签海外石油和石化工程合同 14.8 亿美元,完成合同额 4.8 亿美元¹。中国石油天然气集团海外业务也取得了飞快进展,国际业务步入规模化发展阶段。2005 年,中石油加大海外油气勘探开发

1. 参见:《中国石油化工集团公司年鉴》(2006),第 1 页、第 4 页。

力度,精心组织项目运作,在非洲、中亚、中东、南美和东南亚等五大海外生产发展区全面实现增储上产,进一步确立了国际大石油公司的地位。当年,公司完成了原油作业产量3 582万吨、权益产量2 002万吨,同比分别增加18.9%和21.9%;海外工程业务也实现了192亿元的营业收入,同比增长14%;新签合同额25.5亿美元,增长51%。¹

值得指出的是,在国有石油公司积极配合国家战略,加大实施海外业务扩展的过程中,为了更好地体现其对国家战略的合作,尽可能多地获取海外石油资源,国有石油公司在海外投资时,并不一定严格按照“成本-收益”的经济学逻辑进行。相反,对于特定区域的特定项目,国有石油公司并不考虑项目的投资收益,而只考虑能否获得项目经营权,能否获得更多的石油资源。这造成了很多海外石油投资项目实际经济效益的低下,不符合效益原则。中国石油企业为了中标海外石油项目,其(服务)报价普遍偏低,个别企业甚至以低于成本的价格投标,把中标当成了最终的成功。而往往当履行完若干合同后才发现项目利润实在太少(姜少慧,2006)。2005年中海油收购尤尼克公司的失败也提示人们关注中国石油公司海外并购的经济收益。因为,在准备收购尤尼克公司之时,国际石油价格持续走高。这个时候收购无疑会(在被收购对象的资产评估上)形成高额的收购成本,而且也不符合国际石油并购的惯例²。由于国家对国有石油公司的海外业务扩展给予了充分的支持和保护,在一定程度上就造成了国有石油公司在“走出去”过程中,市场投资行为的非经济性或者说市场行为的“异化”。

四、结论

从上面的分析可以认为,1988-2008年间中国石油产业外部合作战略从“引进来”到“走出去”的转型包含了一系列复杂的微观政治过程。在这一过程中,国家和国有石油围绕着实施“走出去”战略的问题,持续地进行着复杂的双边权力游戏。由于国家和国有石油公司都具有一定的自由行动能力,都拥有一定的可以和对方交易谈判的关键性资源,所

1. 参见:《中国石油天然气集团公司年鉴》(2006),第4页。

2. 参见:《收购时机和赢利能力置疑,海外并购且住手》,中国国资网,http://www.guozi.org/data/gzgg_a_2005_2003/index.php?modules=show&id=31994。

以,中国石油产业的外部合作战略从“引进来”到“走出去”的转变并非遵循绝对的形式制度逻辑——目标一致情境下的先验理性与结构决定论逻辑。换句话说,中国石油产业外部合作战略的转型不能简单地理解为国家及其理性产业政策和市场机制等先验结构的直接产物,而是一种复杂的权力游戏的结果。尽管国家拥有强大的政治权威和行政权力,但他并不能完全地决定这种外部合作战略的组织与制度的变革。由于国有石油公司作为游戏的参与者,具有与国家并不绝对一致的游戏目标,所以,只是在双方建构起来的权力游戏中,通过国家与国有石油公司的策略性互动,才实现了“走出去”的产业制度变革。也即,国家通过有意识地建构起与国有石油公司的权力游戏,来实现对其游戏目标与行动的整合,有效地动员国有石油公司在实施“走出去”战略方面的协调与合作。从特定意义上,中国石油产业外部合作战略的转型表明,作为一种制度变迁现象,这种转型的背后包含着复杂的权力游戏机制,这种复杂的权力游戏构成了(石油产业外部合作战略)正式制度变迁的深层动力来源。

参考文献 (References)

- 陈辉. 2006. 中国石油公司的“走出去”与中国石油安全[D]. 上海国际问题研究所硕士学位论文. [Chen Hui. 2006. “Going Outward Strategy of Chinese Petroleum Enterprises and the Security of Energy for China.” Master Dissertation of Shanghai Institutes For International Studies.]
- 陈路. 1997. 陆上石油行业利用外资的回顾与展望[J]. 中国投资与建设(11). [Chen Lu. 1997. “Chinese Onshore Petroleum Industry Uses Foreign Capital: Retrospect and Prospect.” *China Investment and Construction* (11). (in Chinese)]
- Cole, B. D. 2003. “Oil for the Lamps of China”——*Beijing's 21st-Century Search for Energy*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- 克罗齐耶,米歇尔·埃哈尔·费埃德伯格. 2007. 行动者与系统——集体行动的政治学[M]. 上海人民出版社. [Crozier, Michel and Erhard Friedberg. 2007. *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Shanghai People's Publishing House.]
- Downs, E. S. 2004. “The Chinese Energy Security Debate.” *The China Quarterly* (177): 21 - 41.
- 封智勇. 2005. 中国石化企业国际化经营分析[J]. 化工管理(11). [Feng Zhiyong. 2005. “An analysis of the International Business for Chinese Petrochemical Enterprises.” *Chemical Industry Management* (11). (in Chinese)]
- 郭建强. 2002. 加入 WTO 对我国石油行业的影响及战略对策[D]. 对外经济贸易大学硕士学位论文. [Guo Jianqiang. 2002. “China's Entry into WTO and Petroleum Industry: Effects and Countermeasures.” Master Dissertation of University of International Business and Economics.]
- 郭勇、吕文静. 2005. 我国石油企业实施海外投资战略的必然性及其困境、机遇与挑战[J]. 经济研究参考(71). [Guo Yong and Lü Wenjing. 2005. “Necessity, Difficulties, Opportunities and Challenges: The Overseas Investment Strategy of China's

- Petroleum Enterprises.” *Review of Economic Research* (71). (in Chinese)]
- 胡国松、张娟. 2007. 石油企业跨国并购中的风险与防范[J]. 天府新论(5). [Hu Guosong and Zhang Juan. 2007. “The Risk and Countermeasures of International Merger and Acquisition for Petroleum Enterprises.” *Tianfu New Idea* (5). (in Chinese)]
- 姜少慧. 2006. 对中国石油企业海外投资的思考[J]. 天然气经济(5). [Jiang Shaohui. 2006. “Thoughts on Oversea Investment of China’s Petroleum Enterprises.” *Natural Gas Economy* (5). (in Chinese)]
- 金栋. 2003. 走出去:石化行业的思路与途径[J]. 国际经济合作(7). [Jin Dong. 2003. “Go Out: A Development Way and Thought Train for China’s Petrochemical Industry.” *International Economic Cooperation* (7). (in Chinese)]
- 李友梅. 2001. 组织社会学及其决策分析[M]. 上海大学出版社. [Li Youmei. 2001. *Sociology of Organizations and Strategy Analysis*. Shanghai University Press.]
- 梁波. 2010. 中国石油产业发展范式变迁的组织社会学分析[D]. 上海大学博士学位论文. [Liang Bo. 2010. “An Analysis on the Transformation of Development Paradigm for Chinese Petroleum Industry in the Perspective of Organizational Sociology.” Doctoral Dissertation of Shanghai University.]
- 刘崇恩. 2002. 胜利油田进入国际油气资源市场的策略研究[D]. 大连理工大学硕士学位论文. [Liu Chongen. 2002. “A Study on the Strategy of SINOPEC Shengli Oil Field Entering International Gas and Oil Market.” Master Dissertation of Dalian University of Technology.]
- 刘明. 2006. 中国与发展中国家石油合作前景广阔[J]. 亚非纵横(1). [Liu Ming. 2006. “The Energy Cooperation Between China and Developing Countries has a Broad Prospect.” *Asia & Africa Review* (1). (in Chinese)]
- Ma, Xin and Philip Andrews-Speed. 2006. “The Overseas Activities of China’s National Oil Companies: Rationale and Outlook.” *Minerals & Energy* 21(1):17-30.
- 齐园. 2005. 我国石油工业国际化进程分析[J]. 对外经济贸易大学学报(3). [Qi Yuan. 2005. “An Analysis of the Internationalization History of Chinese Oil Industry.” *International Business* (3). (in Chinese)]
- 沈虹. 1995. 我国海洋石油对外合作出现新局面[J]. 中国海上油气(地质)(1). [Shen Hong. 1995. “Chinese Offshore Oil Foreign Cooperation is in New Situation.” *China Offshore Oil and Gas* (1). (in Chinese)]
- 寿铨成. 1997. 加大投资体制改革力度, 提高石油工业经济效益[J]. 国际石油经济(4). [Shou Xuancheng. 1997. “Increase the Investment System Reform, Improve the Economic Benefit of Petroleum Industry.” *International Petroleum Economics* (4). (in Chinese)]
- 舒先林、李代福. 2004. 中国石油企业跨国经营的现状分析[J]. 世界经济与政治论坛(5). [Shu Xianlin and Li Daifu. 2004. “An Analysis on Current Situation of the Transnational Business of Chinese Petroleum Enterprises.” *Forum of World Economics & Politics* (5). (in Chinese)]
- 斯科特, 理查德. 2011. 组织理论——理性、自然与开放系统的视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社. [Scott, Richard. 2011. *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Beijing: China Remin University Press.]
- 隋舵. 2005. 国际石油资源博弈与中国的石油外交战略[J]. 学习与探索(3). [Sui Duo. 2005. “International Petroleum Resource Game and the Energy Diplomatic Strategy of China.” *Study & Exploration* (3). (in Chinese)]
- 汤普森. 2007. 行动中的组织——行政理论的社会科学基础[M]. 上海人民出版社. [Thompson, James. 2007. *Organizations In Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Shanghai People’s Publishing House.]
- 田竞. 2007. 中国石油企业跨国经营战略分析[D]. 对外经济贸易大学硕士学位论文.

- [Tian Jing. 2007. "A Study on the Transnational Business Strategy of Chinese Petroleum Enterprises." Master Dissertation of University of International Business & Economics.]
- 童莉霞. 2004. 关于中国石油行业发展海外投资的研究[OL]. 商务部国际贸易经济合作研究院网站. [Tong Lixia. 2004. "A Study on the Overseas Investment of Chinese Petroleum Industry." CATEC. <http://caitec.mofcom.gov.cn/aarticle/a/c/200404/20040400203170.html?2095317315=1033222094>.]
- 王晨. 2006. 中国海洋石油的国际化之路[J]. 中国检验检疫(6). [Wang Chen. 2006. "The Internationalization Road of CNOOC." *China Inspection and Quarantine* (6). (in Chinese)]
- Wang, Mark Y. 2002. "The Motivations Behind China's Government-Initiated Industrial Investments Overseas." *Pacific Affairs* 75(2): 187 - 206.
- 熊启滨. 2005. 中国石油工业海外投资问题研究[D]. 华中科技大学博士学位论文. [Xiong Qibin. 2005. "Research on Overseas Investment of Chinese Petroleum Industry." Doctoral Dissertation of Huazhong University of Science and Technology.]
- 徐淑秋. 2006. 中国石油企业国际化战略研究[D]. 对外经济贸易大学硕士学位论文. [Xu Shuqiu. 2006. "A Study on the Internationalization Strategy of Chinese Petroleum Enterprises." Master Dissertation of University of International Business & Economics.]
- 徐振强. 2002. 石化集团公司国际石油合作决策研究[D]. 大连理工大学硕士学位论文. [Xu Zhenqiang. 2002. "A Study on the International Petroleum Cooperation Strategy of SINOPEC." Master Dissertation of Dalian University of Technology.]
- 杨卫华. 2005. 分税制的改革[J]. 决策(3). [Yang Weihua. 2005. "The Reform of Tax Distribution System." *Decision-Making* (3). (in Chinese)]
- 张春娣. 1994. 论我国石油工业的投资与发展[J]. 国际石油经济(6). [Zhang Chundi. 1994. "On China's Petroleum Industry Investment and Development." *International Petroleum Economics* (6). (in Chinese)]
- 张丽雪. 2007. 国际油市变动下中国石油价格形成机制改革研究[D]. 河北师范大学硕士学位论文. [Zhang Lixue. 2007. "A Study on the Oil Pricing Mechanism in China When International Oil Market Fluctuates." Master Dissertation of Hebei Normal University.]
- 张宁. 2009. 走出去: 中国石油企业的战略思考[J]. 中国经贸(6). [Zhang Ning. 2009. "Go Out: The Strategic Choice of Chinese Petroleum Enterprises." *China Business Update* (6). (in Chinese)]
- 张旭海. 2007. 中国石油企业国际市场进入模式研究[D]. 对外经济贸易大学硕士学位论文. [Zhang Xuhai. 2007. "A Study on the Patterns of Chinese Petroleum Enterprises Entering in International Market." Master Dissertation of University of International Business & Economics.]
- 赵宏图、李荣. 1999. 建立我国战略石油储备势在必行[J]. 国际石油经济(2). [Zhao Hongtu and Li Rong. 1999. "The Establishment of China's Strategic Petroleum Reserve is Imperative." *International Petroleum Economics* (2). (in Chinese)]
- 赵振智、姚文俊. 2008. 我国石油工业的国际化经营之路[J]. 石油教育(2). [Zhao Zhenzhi and Yao Wenjun. 2008. "The Internationalization Road of China's Petroleum Industry." *Petroleum Education* (2). (in Chinese)]
- 赵志敏、殷建平. 2007. 三大集团稳健拓展国际化经营[J]. 中国石油和化工(15). [Zhao Zhimin and Yin Jianping. 2007. "China's Three Petroleum Groups Expand Their International Business Steadily." *China Petroleum and Chemical Industry* (15). (in Chinese)]

责任编辑: 李 聆
实习编辑: 张 军