直面复杂：

与中国企业打交道的经验教训

2017年1月





联合发展行动合作学习项目 美国公谊服务委员会

地址：美利坚合众国马萨诸塞州坎布里奇 地址：宾夕法尼亚州费城樱桃街1501号，邮编19102

One Alewife中心400室，邮编02140 [www.afsc.org](http://www.afsc.org)

[www.cdacollaborative.org](http://www.cdacollaborative.org)

# 关于CDA

联合发展行动合作学习项目（CDA）是一个致力于提高国际工作人员工作效益的非营利组织，不仅在全球提供人道主义援助，开展和平实践，支持可持续发展，并本着对社会负责的态度开展业务，并将严谨分析与实地工作相结合，为在地工作人员和决策者提供实用的教学和方法。在该组织网站上（网址：cdacollaborative.org/publications）可以找到本资源的电子版。

联合发展行动合作学习项目渴望了解您是如何使用我们的材料的。您的反馈意见将激发我们不断学习并影响我们的评估过程。

# 关于AFSC

美国公谊服务委员会（AFSC）是一家非营利和平机构，致力于以正义促进持久和平，并以此作为对该组织行动信念的实际表达。由旨在用非暴力手段服务人类和世界的贵格会在第一次世界大战的艰难岁月里建立，美国公谊服务委员会在建设世界各地社区的和平事业上已有超过九十年的经验，并在世界各地的冲突地区工作以便从根源上解决战争和暴力问题。在美国公谊服务委员会的网站上（网址：https://www.afsc.org/office/china）可以找到本资源的电子版。

# 荐引用

米勒（Miller），本（Ben），杜斯特·巴德尔（Dost Bardouille）和张杰生（Jason Tower）。 直面复杂：与中国企业打交道的经验教训。马萨诸塞州，坎布里奇：联合发展行动合作学习项目及美国公谊服务委员会，2016年。

# 鸣谢

感谢道达尔公司（Total S.A.），施世面包组织（Bread for the World）和英国援助项目（UK aid）通过计划合作伙伴安排为本手册编写提供的资金支持。

序言

十多年前，作为“走出去”战略的一部分，中国政府开始积极鼓励中国公司在国外投资。此后，随着“一带一路”（OBOR）在2013年的推出，中国国有企业（SOE）和私营公司的海外投资呈指数级增长。虽然东道国的本地公司和利益各方都对这些项目抱有很高的期望，但许多中国投资者因为无法识别和管理各种风险，特别是社会层面的风险而感到挫败。中国企业的投资项目经常在当地社区引起不满和骚乱，并在某些情况下导致东道国内的局势更加紧张和不稳定。这导致中国公司遭受重大损失，特别是涉及到情况高度复杂的国家，如利比亚，缅甸或刚果民主共和国。这种经历使得中国越来越意识到需要学习负责任的商业运作方法，以便更好地管理其海外投资的风险和影响。

有一家叫优联集团（UDG）的中国企业取得了在柬埔寨西南部沿海地区开发旅游发展项目的经营许可。在2010年初，UDG意识到其项目与当地社区之间的紧张关系日益加剧。于是公司发现需要对利益各方采取新的对策，并试图从国际经验中学习负责任的商业运作方法来提高公司对冲突的敏感性，增强其项目运作的社会认可。2015年，优联集团邀请了新世纪跨国公司研究所（NATC），联合发展行动合作学习项目（CDA）和美国公谊服务委员会（AFSC）就上述问题向集团提供项目咨询和预评估。

一支由新世纪跨国公司研究所，联合发展行动合作学习项目和美国公谊服务委员会组成的实地考察团于2015年10月访问了柬埔寨，以及优联集团的投资项目，目的是为了分析公司和社区如何互动，调查公司活动对当地人民生活的影响以及确定战略的大致轮廓，从而使优联集团能更好的融入当地。这份报告就是以那次访问为基础形成的，报告内容包括对优联集团的业务运营和经营环境进行深入考察，以及探索中国企业的运作和经营活动究竟是帮助与当地社区建立积极的关系，还是会引起当地社区的不满和反对。如果你需要与中国公司合作推进社会参与，加强对发展的贡献以及加强冲突风险管理实践，这些调查结果可以为你提供一些见解。

预评估中采用的方法适用于如何建设性地处理商业操作时面临的主要挑战。这次访问不是为了对优联集团的做法或其为获得社会认可所做的努力作出全方位的或决定性的评估。这家公司刚刚开始采用一些相应的战略并改善结构以应对未来几年可能出现的广泛挑战，因此在这种情况下，一次预评估是最为合适的。

第一部分，背景框架

***中国企业，中国经验***

在中国，地方和中央政府的能力水平相对较高。明确和完善的法律和监管体系要求政府承担着管理大型企业项目产生的大多数社会和环境问题的责任。公司没有理由进行社会风险分析，也没有理由与社区直接接触，提出可持续的社会投资举措，或直接参与项目地点居民的重新安置。许多公司只有非常有限的企业社会责任和公共关系部门，缺乏在社区发展方面有实践经验的技术人员。据说某在全中国几乎每个省份都有业务的国家级石油和天然气公司只有3名企业文化部的企业社会责任工作人员。因此，许多中国公司对社会保障的意识有限，一般来说这些都被视为地方政府的责任。

大多数大型的中国公司试图以有限的经验在他们的公司内部建立这样的组织，一般来说，他们开发的商业实践只能适用于中国的商业环境。很少有公司会问自己这些做法是否适合中国以外的项目。当他们在国外投资时，他们专注于与东道国政府官员进行高级别的和外交的接触，期望东道国政府去打理与地方政府，传统势力和社区的关系以及处理环境问题。他们很少进行冲突风险评估或设法了解当地环境中的冲突变化如何影响公司业务运营或推动经营环境的不稳定。更为复杂的是中国既定的外交政策原则规定中国不干涉其他国家的内政。在实践中，特别是在国有企业的情况下，企业和包括东道国现有政府在内的利益各方打交道的时候都要遵循这个原则。中国公司的管理人员大多不直接与社区或非政府组织接触，因为他们一直担心这“会激怒东道国政府”或“被视为干涉内政”。

不幸的是，这种方法在脆弱和较易受冲突影响的国家并不特别有效，东道国政府可能并不总是为了社区的利益行事，而且往往缺乏解决社会和环境问题的能力。此外，许多中国公司发现，他们在中国的业务经验虽然很成功，但仍然缺乏内部资源，组织学习和专业能力，而这些能力能帮助公司在司法不熟悉的地区开展业务，在脆弱和易受冲突影响的国家更是如此。

中国企业越来越意识到这方面的风险和成本，目前正在探索和尝试不同的方式以增强其投资的安全性，并在社会和环境问题未得到妥善处理的情况下，预防冲突的发生。这些冲突往往会带来高昂的代价。优联集团在柬埔寨的经验可以很好地说明这些现象。该集团是一家私营房地产投资公司，在中国有许多成功的项目。其在柬埔寨戈公（又称国公）的项目是该公司开拓国外业务的第一次尝试，也计划将被打造成迄今为止最大的项目。

***柬埔寨的环境背景***

柬埔寨对大规模的外国投资者造成了一些挑战。虽然执政的柬埔寨人民党（CPP）一直在政府所有部门保持强大的权力基础和高度的影响力，但自2013年选举以来主要的反对党不断增长的力量是一个重大挑战，外国投资者必须保持警惕。在过去几年中，随着柬埔寨经济发展速度的加快，公众也开始意识到，那些与现任政党领导有密切联系的高级掮客参与了柬埔寨绝大多数大型投资的谈判。越来越多的人担心这种掌握权力的掮客的主导地位将会削弱竞争，对于那些跟掌握政治影响力的人联系不密切的投资者来说，这也会限制他们的投资前景。

反对党领导人有意要曝光这些项目中的腐败，破坏或公开地抹黑大型项目来压制执政党的政治影响力和资源，同时获取公众支持。反对党的做法越来越受欢迎，特别是在金边这样的中心城市，那里的民众对贫富差距不断扩大感到越来越失望。

无论腐败是真是假，都加剧了执政党和非政府组织之间的紧张关系。在柬埔寨，大型活跃的倡导人权和环保的非政府组织都密切关注柬埔寨的发展和外国投资项目，因为他们认为这些项目是侵犯人权的重要推动因素，也给个人腐败提供了机会。多个非政府组织已经发布了关于该国几乎所有大型投资项目的报告并引起了广泛的关注，这些报告声称这些项目中存在法律滥用，或试图暴露某种形式的腐败。项目发起者和政府很少共享信息或与这些非政府组织交谈，因此，许多非政府组织很难获得准确的信息或核实事实。也有其他组织支持柬埔寨人民党或政府内部努力推动的改革。

***土地和土地使用权***

红色高棉破坏了该国大部分的土地所有权记录，并迫使绝大多数人口离开家园。因此柬埔寨土地产权的不确定性仍然是一个很大的问题。现在柬埔寨划分土地所有权的工作进展非常缓慢。一般来说，在柬埔寨投资的外国公司通常难以获得明确的土地权。[[1]](#footnote-1) 在这一领域缺乏透明度使得不良的土地投机活动增多。拥有权力同时又具有大型项目内部消息的人士也常常在计划公布之前就在拟建项目附近购买土地。这些交易并不总是遵循土地法，为了对投机者有利，地方官员有时会伪造一些“软性”的土地所有权文件。据说在公司的案例中就有外地人以这种方式获得了大量土地，并且这些外地人经常与当地村民合作，不断提出诉求。

***优联集团在戈公的发展***

优联集团于2008年在戈公省签订了第一份租借协议谅解备忘录，协议规定了一块占地49,000公顷土地的99年租约。自那时起，公司建立了150多公里的道路，一个水库，大型酒店，高尔夫球场，豪华别墅和配套的基础设施。该项目的建设周期预计还将持续17年，包括建造货物港口，商业机场，额外的旅游和零售基础设施以及大量出租和出售的住宅。当公司获得租借权时，由于道路状况不佳，距离金边又比较遥远，该地区只住着大约3,000人，大多数靠农业，渔业，养殖家禽和小型贸易生活。公司预计这块地将最终形成一个拥有50万人的城市，预计的投资规模使公司成为柬埔寨最大的海外投资者之一。该项目计划依赖于来自各种不同企业和个人的持续投资，这些企业和个人也想在其发展为城市的过程中分一杯羹。

直到2014年初，公司打算在柬埔寨复制它在中国取得巨大成功时所采用的商业手段。公司与当地政府签署了一项协议，协议规定由政府来处理征地过程中和项目所产生的所有社区问题。公司不直接参与租地内关于村庄重新安置的谈判。它向地方政府和社区当局提供资金以建造安置村和相关的基础设施，但该公司既没有参与规划，也没有对这些活动进行任何正式的或系统的监测。公司没有社区关系或社会责任相关的工作人员或部门，公司在安置工作实施之前或之后与当地社区几乎没有直接沟通。而公司却认为它是在很认真地做事，并遵守了其监管和合同义务。在2015年，公司确实建立了每月召开社区会议的机制，但这些会议都是闭门会议，只有村里的领导参加，并且是在公司位于戈公的工厂里举行。该集团最近还修建了一条运河，为安置村提供更好的出海通道，以作为对安置社区的投诉所做出的回应。

第二部分 问题领域

***遵守和社会认可***

在有的地区，即使公司能够履行全部的合同和监管责任，社区仍然常常指责他们没有满足当地的期望。在戈公，其实社区不反对公司的项目。相反，他们认为这些类型的投资是在给他们提供机会。但他们已经开始感觉到自己的需求，愿望和观点等并没有受到投资者的重视。他们无法获得关于这个项目的信息，也没办法跟这个公司直接打交道，而且他们认为他们的代表正在以他们的名义做决定，但这些决定并没有使他们受益。

当社区感到他们在影响他们生活的投资项目中缺乏代理时，他们的声音会越来越大，有时甚至会故意刁难。当社区不满时，这就为非政府组织提供了机会，他们公开批评和攻击公司以获得社区的支持。而公司常常会通过进一步履行其固有的法律义务，驳斥社区观点并降低其与外部利益各方的交流来做出回应。这又进一步加剧了公司和社区之间关系的紧张程度，甚至使之恶化，导致示威，停工，负面新闻，滥用权力，串谋指控等更坏的结果。

***理想和现实***

目前，社会背景因素造成了公司与当地利益各方之间的紧张关系，而这些背景因素可能由于分歧很大的看法和期望的分歧而进一步恶化。社区或许是因为不了解这个项目的信息，而认为公司没有履行其职责，但这个问题是个现实问题，并且可能随着项目的拓展，风险会进一步增加。社区认为他们说的是事实并且应该成为激发公司做出改变的因素。但另一方面，公司也说出或回应了他们所知道的“事实”。这两个观点之间的差距常常导致社区权利问题的紧张升级。在这种情况下，公司会发现满足社区对“权利”的期望之类的问题很难得到圆满解决。[[2]](#footnote-2)

***利益：“如何”与“什么”***

这个项目将如何影响戈公，在很大程度上取决于这个公司和它所提供的利益如何与当地的社会背景互动。大多数社区成员都会期待该公司能改进社区的状况，比如改善住房，修建混凝土人行道、沥青道路、水电设施等。这些要求既表明了人们对当前生活条件的不满，也表明他们更担忧公司和社区之间的交易。当公司与社区的关系仅仅是物质利益的交换时，社区就会不断提出诉求。在这种情况下，许多公司会发现社区的需求是不可能满足的。此外，如果社区成员认为利益分配不公平，那么这些利益可能成为社区里争夺的资源并导致当地人之间的分歧。能否提前了解和控制这些影响的程度，将是当地人能否从可持续的社会和经济发展中获益的决定性因素，否则这些利益的争夺可能会加剧当地社区的分歧并导致内战，强占资源以及其他类似的弊病。

***参与：广泛、包容、持续***

戈公的社区成员想要的是包括公司，非政府组织和他们自己在内的联合会议。虽然重新安置的社区认为每月举行公司与社区领导人之间会议的新机制是朝着正确方向迈出的一步，但大多数当地人仍然感到被排除在对话之外。他们表示希望与公司直接谈判，虽然非政府组织和村长能出席会议非常重要，但这不能代替社区层面里个人的声音。因为没有一个社区是铁板一块的，公司将需要积极主动地在整个社区广泛了解各种观点和情绪。公司在项目实施与社区沟通补偿方面的参与有限，这是因为公司依据自身的轻重缓急而事先确定了参与的议程。公司缺乏积极主动的交流，这可能使利益相关者感到他们除了做出破坏性行动之外，几乎没有其他选择来引起公司的关注。

允许公司持续听取社区成员的广泛观点的参与机制，会使该集团在那些社区成员提出的小问题变成大冲突之前解决掉它。开放式参与（即没有事先决定议程的参与）还可以使公司更好地理解社区内存在的不同利益和影响模式，包括利益各方对彼此的影响程度或受到其他人影响的程度。如果有外部团体试图利用社区的不满来支持或宣扬自己的主张的话，公司与当地社区广泛的联系就可以帮助它更有效地解决诸如土地权属，社区发展，交通混乱以及工人大量涌入该地区等方面的冲突。

***第三方和代表***

政府准备和开发这个项目所做的行动，以及政府作为公司和社区的中间人所做的行动，都会对项目如何影响社区以及公司自身与当地利益各方之间的关系造成直接和间接的影响。社区并不总是能区分公司和代表其行事的第三方。例如，在第三方使用威胁手段获得移民安置协议的情况下，人们可能认为公司纵容这种做法并从中获利。认识到这其中的关联，甚至了解到集团项目受到其他方面行动影响的方式，可能是建立与当地社区对话基础的第一步。

此外，代表整个社区与公司进行谈判的社区领导的行动可以决定公司与整个社区的关系，如果这些社区领导人不能广泛地代表社区利益。仅仅与小部分利益相关者进行接触或与“错误”的领导层接触的话，很可能会影响当地人对公司的看法，并可能导致社区内部的冲突，使人们觉得他们需要彼此争夺才能获得与公司决策者接触的机会及相应的利益。

***透明度和问责***

居民和一些非政府组织对补偿和居民安置的进程，新社区的建设以及社会和经济形势发展缓慢等问题提出严厉批评。一般来说，社区对他们新村庄的主人公意识很薄弱，不会像公司期望地那样对其产生信任或认可其项目运作。村民对此感到很失望，特别是那些流离失所和被安置在远离他们传统生活方式和生计的地方的人。许多人认为安置房的质量很差，说明在安置过程中存在挪用资金的行为。当地人看到某些人以牺牲别人为代价来致富，并且认为公司支付的资金与他们在社区中看到的结果之间存在显著的差距。

虽然村民可能相信公司正在履行其提供资金进行妥善安置的责任，但一旦产生资金使用不到位的情况，社区就会责怪公司。虽然公司不是造成社区和地方上制度失灵和治理薄弱的原因，但是当地人始终会期望该公司解决其投资无法产生效应的问题，而公司将越来越会成为社区不满的对象。如何确保土地征用，移民安置和经济发展等问题得到妥善处理，在一定程度上取决于公司能否对其投资方面开放一定程度的透明度，从而形成更好的问责制度。

第三部分 选择和机遇

***展望未来***

与利益各方，包括政府（中央和省级），地方社区，其他投资者，维权团体和批评者以及在该地区工作的其他人员积极接触并发展建设性关系，对于公司实现和维持一个成功的开发项目来说至关重要。同时，公司面向社区所做的活动能否成功，将取决于公司多大程度上准备好战略性地发展其在各种问题上与当地利益相关者打交道的能力。在诸如柬埔寨这样的环境下，公司和拥有类似处境的公司可以寻求第三方支持来帮助制定有效的操作方法，使公司在该地区和国家的存在和活动有助于构筑良好关系和可持续发展，而不是加深现有的紧张态势，也不是和该区域的社区产生新的冲突和紧张局势。合作应旨在减少一系列商业风险，并帮助公司建立和维持开展业务的社会认可。推进的主要目标应包括：

* 在戈公建立起一个企业—社区沟通框架，与国家利益各方交流，包括应对地方和国家利益各方之间以及跨地方和国家利益各方之间各种利益和期望的可供选择的办法，以及建立申诉机制；
* 推进戈公地区业务的社会风险分析；
* 分析和审议减轻或避免负面人权影响的措施，以及积极改善受影响社区人权状况的可能办法；
* 监测公司的社会绩效，包括就如何改进/改变寻求客观反馈；
* 开发和评估未来的社会投资战略和举措，重视各种紧张局势和冲突发展趋势对投资机会的影响。

***经验是最好的老师***

中国中央政府继续鼓励对外直接投资，在2014年中国的对外直接投资额自改革开放以来首次超过外资对中国的投资额。中国公司熟悉的业务运营方式非常适合他们在中国经商，但在国外他们将面临相当大的风险，并且可能会在东道国造成严重冲突，导致更大范围的影响。

中国企业已经开始认识到，他们业务运作方法的基本原理，是导致他们在对外投资中遇到的一些挑战的原因所在。在中国企业及其利益相关（如金融机构，商学院，智库和国家委员会）的团体内，近年来出现了一个值得注意的转变，他们对能减轻非商业风险的方法、指导和标准越来越感兴趣。但是，从认识到需要新方法，到真正实施于制度实践中，这两者之间还存在相当大的鸿沟。诚然，当一家中国公司的经理认识到公司的业务运作方式可能导致更多的问题而不是解决更多的问题时，没有内部组织或专业知识可以给他利用，他不清楚事情需要如何改变，也不确定下一步该怎么做。

也有人认为中国商界在社会绩效方面不需要重新打造一个运作方式[[3]](#footnote-3)，西方公司及其机构利益相关者比如国际金融机构（IFI）等已经从一系列减少非商业风险和保护投资者的措施中受益，这些措施包括制度机制以及基于实地经验的方法和指导。许多这些方法还侧重于增加受影响社区及其他东道国利益各方的收益。

中国公司需要在一系列领域得到帮助和支持，然后才能针对脆弱和易受冲突影响的国家来制定实现及维持对其业务运营的社会认可的方法。

1. 内部组织结构，包括专业的面向社区的职能，并让这些职能与诸如人力资源和后勤等业务职能之间有高度的联系。
2. 增强与利益各方交往的能力。虽然许多在海外经营的中国公司具有与高级政府官员打交道的经验，但他们仍然需要增强竞争力、方法、和人力资源，以便能够与更广泛的参与者交往，包括服务和维权性质的非政府组织、社区、地方政府、政党、记者以及其他对政府有争议的群体。
3. 与这些群体的有效接触意味着有能力管理与利益各方的关系，而这些利益各方之间存在着相互不同的，竞争的或矛盾的利益纠葛。能否在这个方面取得成功，取决于能否有能力根据公司的价值观和战略定位本身处理与外部团体的关系，去分析和了解相关者的立场和利益。在这种需求和中国所坚持的“不干涉”其他国家事务的政策之间做一个平衡是可能的，但怎么样做到最好仍然是有难度的。
4. 公司建立有效的非司法申诉机制可以加强公司与社区的关系并减少法律和冲突风险。通过正式机制来引导申诉也减少了社区以其他方式表达不满的需要。建立和依赖申诉机制将会为大多数中国公司带来重大变化。
5. 社区发展和社会投资的管理需要一套特定的技能，而许多中国跨国公司并不具备也不善于利用这种技能。许多西方公司雇用专业的发展工作人员来担任这些职务，或在其他情况下将项目外包给专业的发展机构或非政府组织。

这并不意味着中国公司应该简单地复制其他跨国公司的组织结构和做法，也不是说跨国公司的社会表现是十全十美的。想探索更具建设性的方法来解决社会问题的中国公司，需要自确定学习现有做法的哪些有用经验，来创造自己的方法，或找到自己的解决方案来解决涉及到脆弱环境下大规模外国投资的各种社会问题。他们这样做一定会受益，因为这些方法和指导是建立在跨国公司的经验之上或来自在这些领域内具有深厚专业知识的第三方组织的。

值得注意的是，中国企业在多个方面与西方跨国公司不同。其中一个区别就是在社区参与、利益相关者管理、满足当地和社会投资方面，中国企业缺乏思维定式似的组织惯例和方法。在许多西方公司，既有的观念和惯例有时会妨碍对影响和风险的深入理解，进而妨碍公司做出建设性的和负责任的行动决策。从某种角度来说，这方面的缺失反而使得中国企业更容易接受变革。

**总结**

根据上述观察，公司有可供考虑的一系列选择来实现和保持其与各级利益相关者的积极关系，并实施有效的发展计划，为该地区带来积极可持续的影响。公司国家一级的管理人员意识到，负面宣传、民间社会的大力抨击、以及与受影响社区的对立关系将会抑制未来该项目的投资，并严重损害其长期成功的发展。公司清楚地表明在商务方面必须改变以前与利益各方打交道的方法，需要寻求相关的新方法。它的努力和经验为广大中国企业，以及那些想与中国企业合作，并在新兴市场中负责任地开展业务的利益各方提供了宝贵的学习机会。

1. 根据柬埔寨土地法，外国自然人不能拥有土地。但外资占49％股份的柬埔寨公司可以购买土地，一般外国企业会使用这种方法在柬埔寨购买土地。此外，柬埔寨政府向外国公司提供了若干租赁方案，使其可以获得50至99年特定时间的土地使用权。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 见杜斯特·巴德尔。“社区对企业尊重高风险国家人权的责任的观点”案例研究，联合发展行动合作学习项目，人权与商业研究院，2011年。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 参见蒋姮，“对外投资不断演进的框架；中国应对冲突敏感商业的方法”（费城，美国公谊服务委员会，2014年）。改编自其中文书籍《走出海外投资安全的雷区》（中国经济出版社，2013年） [↑](#footnote-ref-3)