



SAFERWORLD

PREVENTING VIOLENT CONFLICT. BUILDING SAFER LIVES

局势动荡国家的 风险管理：

提高中国在南苏丹投资的冲突敏感性



2015年1月

更安全世界是一家以预防暴力冲突、构建安全生活为己任的独立国际组织。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，并且开展广泛的研究和分析。我们通过获得的证据和知识，促使地区、国家和国际层面的相关决策与实践能够有助于构建持久的和平。我们以人为本。我们相信每个人都能过上和平与充实的生活，远离不安全和暴力冲突。

封面图片：靠近Panakuach的尤尼提州油田。这里是南苏丹和苏丹的边界。自从2011年南苏丹独立以来，这条边界上不断有冲突爆发。© SVEN TORFINN/PANOS



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
Web: www.saferworld.org.uk

Registered charity no. 1043843
A company limited by guarantee no. 3015948

ISBN 978-1-909390-25-6

局势动荡国家的 风险管理：

提高中国在南苏丹投资的冲突敏感性

致谢

本报告由更安全世界中国项目组整理，Kate Rosin为总指导，Nicholas Killick为首席顾问兼主要撰稿人。报告以更安全世界2014年在中国和南苏丹召开的研讨会及实地考察为依据撰写。

开放社会基金会和人类联合组织为本项目提供了经济支持，我们在此谨表真挚的谢意。

Jatinder Padda和张卉分别对本报告英文和中文版进行编辑。

免责声明

中国、非洲以及西方国家之间尽管在某些重要问题上立场相同，但在如何才能更好地推动受冲突影响的国家投资的冲突敏感性这个问题上依旧存在着不同的意见和观点。更安全世界力求准确、中立地对各方观点加以总结和阐述。

©Saferworld, 2015年1月。更安全世界（Saferworld）对本出版物拥有版权。未经授权，任何单位和个人不得以任何方式对本出版物的任何部分进行复制，在检索系统中存储或以电子、机械、影印、录制或其他方式进行传播。更安全世界欢迎并鼓励对本出版物中的内容以尊重版权的方式加以使用和传播。

目录

1. 背景	1
2. 引言	2
3. 南苏丹：充满挑战	4
4. 经营风险	6
5. 展望未来	10

1

背景

更安全世界在中国开展工作始于2004年。我们与中国决策部门、官员、智库机构、学者以及商业机构合作，以了解并应对中国在海外支持和平与稳定工作中面临的新挑战。我们也与受冲突影响及脆弱国家的政府官员和民间组织合作，中国在这些国家中发挥着重要影响。世界格局正在发生变化，西方国家的决策部门也在调整其战略，更安全世界鼓励西方国家与中国展开合作，推动双方在脆弱国家的工作上增进了解、加强对话。

过去十年，更安全世界通过与各国政府、多边机构、发展组织、人道组织、地方民间团体开展合作，借助评估、培训、倡议、咨询服务等手段，使各相关利益方在以冲突敏感的方式支持和平与发展方面的能力得到了很大的提高。

2012年9月以来，在已有项目的基础上，针对中国决策部门以及在南苏丹开展商业活动的行为主体，更安全世界启动了一个项目，鼓励他们提高自身的冲突敏感性，并与其他行为主体进行坦诚的对话。

本报告主要考察了目前在南苏丹开展经营活动或计划进行投资的中国企业所面临的一些主要挑战，并就这些企业如何为南苏丹人民创建一个安定繁荣的未来做出自己的贡献提出了几点建议。

报告以更安全世界2014年在中国和南苏丹举办的一系列研讨会及研究成果为基础。如，2014年3月，更安全世界与中国石油天然气集团公司（中石油）共同主办了“以冲突敏感的方式应对南苏丹风险——中国企业研讨会”。随后，双方又于2014年7月和11月分别举办了两次后续研讨会。2013年7月，更安全世界还对南苏丹尤尼提州（Unity State）进行了一次实地调研，调研的结果被收录在论文集《石油、安全与社区互动：中国在南苏丹日益增长的作用》中。该论文集能够帮助包括商业参与者在内的广大中国参与者更好地理解南苏丹的冲突问题和人民的安全问题。2014年7月，更安全世界再次组织了对南苏丹的实地调研活动。

冲突敏感性

权力与资源之争往往会导致冲突。通过外国援助和投资引入新的资源无疑会给当地的政治经济带来影响。这种影响不仅有可能对现有的权力关系带来挑战和变革，还有可能会改变和平与冲突之间的动态变化趋势。过去十年，越来越多的国际组织已经认识到了这一风险，并且尝试通过更具“冲突敏感性”的方式来加以应对，这就需要：

- 了解自己经营活动所处的环境，特别是冲突的发展趋势；
- 了解自己所从事的活动的性质，这些活动对冲突的影响，以及冲突对这些活动的影响；
- 在了解的基础上采取行动，避免激化冲突，并利用各种机会维护和平。

2

引言

受供求因素的驱动，中国对发展中国家新兴市场的投资正在飞速地增长。这些投资虽然回报高，但风险也很高。中国经济的高速发展离不开能源和各种矿产资源。同时，中国企业也越来越多地走出国门，远赴亚、非、拉寻找发展机遇。

这一新的经济伙伴关系能使各方都受益匪浅。其中，对南苏丹的经济投入不仅能够推动该国经济社会更快发展，还能够扩大就业和完善公共服务。但是，这些投入也面临巨大挑战。高回报通常会伴随着高风险，企业投资于治理不力或薄弱的国家会遇到很多难题。暴力、政治动荡、社会局势紧张、贫困和腐败等会使企业处于具挑战性的复杂环境之中。

在这种条件下企业所面临的风险有：

- 人员风险——绑架、杀戮、伤害；员工撤离；招工困难；
- 财务风险——保险、安保、交通成本较高；为了抵消风险必须给予员工较高的薪酬；融资成本高，易受敲诈勒索；
- 运营风险——财产或基础设施受到破坏，项目中断或延期；
- 信誉风险——企业受到当地群众的抗议，负面报道，国际社会的抵制。

随着中国对冲突影响国家投资的不断增长，上述风险对中国的影响也在迅速扩大。其中，最明显的莫过于中国在南苏丹的投资了。南苏丹不仅是世界上最年轻的国家，同时也是最贫困、暴力冲突最频发、最落后的国家之一。2013年12月，南苏丹爆发了严重的内战，造成数千人死亡，两百万人无家可归¹。整个国家也因此而无法充分发挥其巨大的发展潜力。

内战也给中国的投资带来了严重的影响。然而，即便是在内战爆发之前，中国企业也是在一个安全缺乏保障的环境中疲于应对民族局势紧张、武装抢劫、抢牛冲突、绑架、武器扩散等种种问题。2013年年底以来，南苏丹的商业环境进一步恶化，新的投资项目停滞不前，现有项目要么停工，要么开工不足。

武装暴力事件对中国企业的影响最直接、最显著。然而中国企业受到的影响远不止于此。在南苏丹的某些地区，政府事实上或功能上是不存在的；而在另外一些地区，人们对政府持负面看法。公共服务主要限于最大的城区，大多数人享受不到。就业机会很少，基础设施不足或严重退化。多民族分裂让这个国家多年来一直处于动荡之中。

尽管存在着这些极端挑战，但退缩并不是解决问题的办法。南苏丹需要来自中国及其他国家的投资。通过采用对冲突敏感的政策和实践，中国企业有望

¹ 《经济学人》，11月29日：圣诞战斗季www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21635054-all-sides-are-preparing-again-long-civil-war-christmas-fighting-season

成为推动南苏丹经济均衡发展的力量，在给南苏丹人民创造更多发展机遇的同时，确保自身获得投资回报。

这一认识已越来越被广为接受。中国2006年颁布的《公司法》²首次为企业的社会责任(CSR)提供了法律基础。2008年，中国商务部国际贸易经济合作研究院(CAITEC)颁发了《外资投资企业履行社会责任指导性意见》³。近期，中国五矿化工进出口商会又出台了《中国对外矿业投资行业社会责任指引》，为中国企业落实企业社会责任和制定可持续发展战略提供了明确的指导⁴。

目前的首要任务是将不断增强的社会责任意识转变为长期的实际行动，从政策层面落实到经营层面。企业的经营活动不仅要获得政府的许可，还要获得社会的认可，这意味着企业不仅需要来自所在国家政府的支持，也需要来自所在社区的支持。建立良好的地方关系是最可靠的风险管理方式：能够开源节流，避免出现项目延期和中断，有助于发展和增长，提高企业在国内外的声誉。

² www.china.org.cn/china/Legislations/Form2001-2010/2011-02/11/content_21898292.htm

³ https://files.dlapiper.com/files/upload/Corporate_Social_Responsibility_compliance_by_foreign_invested_cos%20in_PRC.pdf

⁴ www.globalwitness.org/sites/default/files/library/CCCMC%20Guidelines%20for%20Social%20Responsibility%20in%20Outbound%20Mining%20Investments%20Oct%202014%20CH-EN_1.pdf

3

南苏丹：充满挑战

南苏丹人民对于冲突并不陌生。与喀土穆政府长达数十年的斗争使这个国家满目疮痍，民不聊生。2005年签署的《全面和平协议》（CPA）为暴力冲突画上了句号，并为2011年南苏丹的独立铺平了道路。但是，和平只是暂时的。2013年12月以来，南苏丹又一次陷入恶性冲突之中。

南苏丹是一个多民族、多语种的国家，社会分化严重，再加上争取独立的过程中暴力冲突所遗留下来的一些问题都给这个国家的治理带来了很多的难题。虽然与北方之间的战争让民众在某种程度上又团结在了一起，或者说至少是有了共同的奋斗目标，但这种团结只能局部、暂时地掩盖这一地区各民族之间存在的严重分歧。一旦没有了共同的敌人，野心、竞争、猜忌、恐惧等使得南苏丹社会中长期存在的分歧进一步扩大。

2013年12月以来的这场冲突虽然是由政治分歧引起的，但却可以迅速地扩大为民族/部落间的冲突，这说明长期隐藏在表象下面的很多紧张局势并没有得到解决。例如，全国有很多团体依然存在自己被边缘化的深层意识。虽然2005年以来朱巴发展非常迅速，吸引了大量投资，但南苏丹其他大部分地区包括公路、电力、或是市场在内的基础设施建设却几乎没有任何起色。在苏丹人民解放运动（SPLM）⁵中政治权利变得高度集中，而且人们普遍认为政治和经济领域的机会要依赖党派关系。⁶

有关各方无休止地利用南苏丹人民的民族认同感来获取政治和军事利益。大部分南苏丹人都有着强烈的民族认同感，其中很多部落在历史上曾发生冲突。利用民族认同感被证明是获取政治支持的有效方式⁷。因此，所有主要国家机构（包括苏丹人民解放军（SPLA）和行政部门在内）依然存在十分严重的部落分歧。这也是为什么2013年12月战争爆发之后苏丹人民解放军迅速解体的原因。

以上这些问题使得这个国家在治理方面非常薄弱。数十年内战造成的破坏所遗留下来的问题，也在某种程度上阻碍了政府机构向着高效、负责的方向发展。很多政府部门要么缺少合格的工作人员，要么缺少必要的资源来履行基本职责。很多部门的监管框架和法律框架也极不完善。在一些人的看法中，南苏丹治理中存在普遍的腐败、裙带关系、管理不到位等问题。同时，原住民团体向政府问责的能力又非常薄弱。

南苏丹虽然资源储备丰富，但却资金不足，因此无法用经济来弥补其政治缺陷。南苏丹是一个以农村为社会主体、高度依赖石油、缺少基本的基础设施的国家。这里不仅缺少就业机会，处处是贫困，就连公共服务也只是一小部分人能享用到。当前发生的冲突使原本就因2012年石油停产而受重创的经济基础

⁵ Schomerus, M and Allen, T (2010) South Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. LSE, London.

⁶ 2012年在朱巴与多位民间团体人士讨论后得出的结论。

⁷ 这一点在当前发生的冲突中体现得非常明显。这场冲突中，民族认同感（主要是丁卡族和努尔族）就被当成是争取政治人物支持的一种手段。

更加脆弱⁸。本应用于发展的资金被作为紧急援助资金，政府资源也都集中在发展军备上；外国投资停滞，人道主义灾难迫在眉睫。这种情况下，南苏丹人民迫切需要结束这场冲突。

中国商界也希望冲突能够快点结束。南苏丹独立后，中国大大小小的国有企业和私营企业便纷纷涌入。这个国家似乎蕴藏着无限的需求和机遇。在现有石油部门投资的基础上，中国政府还鼓励其他行业参与投资，其中最主要的是基础设施建设和通信领域的投资。私人企业家和小型企业也追随着各大企业而来，中国人开的旅馆、饭店、商店在朱巴如雨后春笋般涌现，为初到此地的人提供了各种便利。

然而，冲突让这一切都处于风险之中。安全得不到保障、事态充满变数、利润下滑、军事费用增加等因素不仅严重地破坏了现有的业务，而且使投资者望而却步。不久前还对企业敞开的大门如今正在快速地关闭起来。中国投资的减少将有可能给南苏丹人民带来消极的影响。正如上文所述，经济投入不仅能够促进南苏丹经济社会的快速发展，还能扩大就业和完善公共服务。

危机管理：当前冲突对中国石油企业的影响

2014年，更安全世界委托中国和南苏丹的学者展开了一个研究项目。该项目就2013年12月爆发的冲突对南苏丹的中国企业——特别是石油企业的影响，及其对该国和平和冲突因素的影响展开调查。朱巴大学的Leben Moro博士和中共中央党校的镇钱教授共同撰写了研究报告。两位学者的研究结论详见下文。该研究结论不代表更安全世界的观点。

石油部门是南苏丹的支柱产业，预计产值占2014/15年国家预算的80%左右⁹。中国是南苏丹最主要的投资国，其中以中石油为首。南苏丹对于中国来说非常重要。2011年，南苏丹对华石油出口，在满负荷生产的情况下，占中国石油进口量的5%。此外，其他领域的中国企业，如从事基础设施建设和服务行业的企业在南苏丹的经营活动也多少会受到石油生产的影响。

影响

近期爆发的暴力冲突已给石油产业带来严重破坏，对经济也造成了更广泛的影响。石油企业的损失尤为惨重，因为虽然产量下滑，但人员、办公场所、设施维护等相关成本并未减少，安保成本甚至有所增加。袭击发生之后，尤尼提州的生产实际上处于停顿状态，而上尼罗河州油田的产能则从2012年油田关闭重启后的日均19万桶降至2014年7月后的不到16.5万桶¹⁰。

冲突对其他行业也产生了巨大的影响。采访过程中，绝大多数受访者都表示，中国企业主要遭受的是经济损失，这其中包括产量下滑、资产损失、食品过期、物流成本高昂、关税及费用增加、项目延期等。

冲突还对企业的招工和当地员工的留任造成了影响。很多员工逃回了自己的家乡，或彻底地离开了这个国家。由于冲突有民族因素存在，这就意味着丁卡族员工不敢在努尔族占绝大多数的地区工作，反之亦然。

冲突造成的长期影响尚有待观察，但即使不久的将来冲突能得到政治解决，恢复生产并达到满负荷运转也可能需要很长时间，并要付出极高成本。重塑信心，吸引该国迫切需要的新投资则要更长时间。

应对

各企业，特别是中小企业（SMEs）本能的反应都是进行自助，包括限制员工的活动，要求他们减少出行，将投资转移到其他国家，降低固定资产投资，确保安保信息通畅，囤积食物等。

一些大型企业由于内部体系和资源配置方面更加先进，因此能够更好地自主应对危机。例如，中石油就制定了一套完善系统的安保计划。所有员工在抵达南苏丹前都要接受安全训练。此外，员工还能及时获取有关南苏丹局势的各类信息和材料。通过对信息进行汇集和分析，他们在危机发生时能更有所准备。

中国大使馆为企业提供的帮助包括为人员的顺利撤离提供支持和保护，并为中国企业提供安保培训。使馆还组织召开了情况介绍会，让中国企业代表能够对安全局势有所了解。此外，使馆还展开了紧急救援工作。

企业的反应必然侧重于提供应急安保，而不是从更加长远的角度考虑问题的解决之道。然而，如果暴力冲突能够最终停止的话，企业应将长远的解决之道作为优先工作。

8 www.ft.com/cms/s/0/f570b2a6-9f62-11e2-b4b6-00144feabdc0.html#axzz3L1MGbEno

9 财政与经济计划部（2014）2014/2015年预算，南苏丹，朱巴 www.grss-mof.org/wp

10 采访石油和矿业部门高级官员，2014年7月。

4

经营风险

当然，重振南苏丹经济就必须结束冲突。然而，达成和平协议只是第一步。暴力冲突背后的很多动因在协议达成后的很长时间里仍然存在。要解决这些根深蒂固的挑战，南苏丹政府及各阶层应当负起主要责任，但包括外资企业，特别是那些大型外资企业在内的外部参与者也应发挥重要作用。对于他们来说，这样做也是有益的。无论是人力方面，还是经济方面，当前冲突的代价都是惨重的，而和平与稳定会让每个人都从中收益。南苏丹需要各方支持，以走出暴力冲突的怪圈。

企业面临的很多风险，是明显超出其控制范围的，或者说是超出其能力所及范围的。这突出说明企业应把精力集中于其力所能及之处，尤其是集中在自身的影响力上。正如政治和社会的环境能够对企业造成影响一样，企业自身也会给其他各方，尤其是受其经营活动影响的社会群体造成影响。如果不想办法去了解、防范或者降低经营活动有可能带来的有害影响，就有可能使企业与当地社区之间的紧张局势进一步加剧。

在南苏丹企业迫切需要解决的一些问题包括：

预期

绝大部分南苏丹人民对于中国投资的实际情况不仅知之甚少，更谈不上理解。对于石油产业则更是如此。

这种信息的真空会引发很多问题。一般民众普遍会迫不及待地希望看到投资给他们带来的益处，而那些受企业经营活动影响最大的群体（他们中很多人感到自己被边缘化）尤其是如此。因此，人们会对项目寄予过高的期望。在他们看来，外国企业将带来就业机会，提升公共服务水平，促进真正的繁荣。然而，即使是全面投产的大型石油企业也无法全部满足这些愿望。

期望一旦落空，风险也就随之而来。那些觉得自己受到忽视（不论是真是假）的个人和群体就会采取相应的措施，发起抗议和反对活动，从而使整个态势进入一个很难打破的恶性循环。

因此，对人的期望进行管理是非常重要的。最好的方式就是通过提高认识，加强教育，与群众多多进行沟通等方式，让人们了解石油生产、发电设施建设、通信基础设施安装等项目的基本信息，从而帮助他们消除误会。同样，企业还需要对环境、用工、安全保障等方面的各项标准进行澄清，避免不实传言的传播。另外，最重要的一点或许就是，企业需要阐明自己的能力所及，并且与受影响群体和广大群众携手做好沟通工作。

群众的生计、 土地和环境

南苏丹仍是一个以农业社会为主的国家。很多人一直沿袭着数百年来生活方式，依靠土地和水来维持生计。石油和基础设施领域的大规模投资会给这种传统的生活方式带来巨大的影响。从长远角度来看，这些投资很可能会产生积极的效果：只为糊口的生活方式有可能会逐渐地被收入更高的创收型生计所取代或补充。教育、医疗等社会服务会更加普及，用水、用电也会更加便利。

但是，这一切都需要时间。同时，这一过程中所发生的变化对很多人来说是很难接受的。企业需要在尊重和适应现有传统的同时，扶植当地经济朝着长期可持续发展的方向发展。然而，土地是南苏丹重要的资源。它承载着过去的记忆，是人们当前的生计所在和未来生活的保障。因此，不能以商品来衡量其价值。如果人们没有了土地，或土地使用权，那么他们失去的远不止是一块地。饲养牛群也离不开土地。而在南苏丹，牛群所代表的不仅仅是生计，它还是财富、身份、社会地位的象征。

这也就是为什么人们会担心环境退化的原因。环境立法在南苏丹几乎还是空白，而且即便有，执法力度也相当薄弱。大部分南苏丹人还主要依靠农业或畜牧业为生，因此，当地人对环境问题非常关注，环境问题也是人们对石油产业抱怨最多的问题。尽管很多企业在废物排放、污染物治理、水质和空气质量等方面符合国际标准，但这依然无法缓解当地人对环境恶化的担忧。

根本问题在于企业关注的是达标，而人们关注的则是企业给环境带来的实际影响。可能空气污染提升10%对于最严格的环保准则也在可接受的范围之内，而周边社会群体却能感受到环境的恶化，并且会采取相应的反应。这个问题再一次凸显了沟通的重要性。必须让社会各群体了解项目有可能产生的影响，而且有必要让他们也参与到降低环境影响的活动中来。

就业

在高失业率的家中，增加就业、扩大人们的谋生机会是每个人的希望。而对于当地的社会群体而言，是否能够增加就业则成了他们判定一个企业好与坏的标准。

企业本身也需要认识到招募本地员工的价值所在。招募本地员工不仅支付的薪水较低，而且还能让当地群众与项目休戚与共。某些情况下，与政府签订的合同中规定必须招募本地员工。

然而，这样一来，企业就面临着两个难题：一是当地人有可能并不具备所需的技能。二是激烈的就业竞争有可能导致不同群体之间的冲突。工作岗位永远供不应求，即便是规模最大的项目也是如此。不难看出，在就业机会不平等、缺少技能、高失业率，以及导致这种就业不平等的社区及部落分歧等多种因素的作用下，这一两难局面是如何变得日益紧迫的。

解决这个问题并不是一件容易的事情。但是，与那些只重短期利益的项目相比，那些长期致力于当地经济发展的企业则更有可能取得成功。而他们之所以能够取得成功，一部分原因就在于他们能够像前文所说的那样很好地管理人们的预期，另一部分原因在于他们能够针对如何提高当地就业制定一个具有连贯性的、长期的战略，还有一部分原因则在于他们能够与受影响的社会群体就就业分配达成共识。从操作层面上来讲，这就意味着项目初期企业就要在项目各个阶段的岗位数量以及岗位技能等问题上做到清晰透明。此外，这还意味着要发现项目有可能衍生出的商业机会，围绕这些机会展开交流，并为其提供支持，并且还要提供技能培训从而尽可能地减少“外”聘。最后，还意味着需要对社区的需要及项目所在地的事态发展有着正确的认识，从而妥善地对就业岗位进行“分配”，避免在这一过程中引发矛盾和冲突。

很多企业往往不愿插手本属于政府职责之内的事物。但是，政府做得越少，人们就会将更多的希望寄托在企业身上。然而，没有一家企业能够独揽大任。建立合作伙伴关系至关重要，除了主要与国家 and 地方政府建立伙伴关系外，还要与其他企业及当地和国际组织结成伙伴关系。与政府机构和民间团体组织紧密合作，共同提供经济发展机遇是完全符合企业的利益的。

安保

除了当前内战带来的最直接的问题之外，南苏丹还面临着多种不同的安全风险，其中包括地方政治暴乱、部落分裂、抢夺资源、犯罪、枪支随处可见等。

很明显，企业对这些风险的影响力有限。所以，他们所能做的就是尽一切可能不要扩大这些风险。在很大程度上，这不仅关系到企业与当地社会群体建立牢固的关系，还关系到企业选择怎样的方式来保护自己。在世界上的很多地方，公司滥用安保力量（不论是公共还是私人的安保力量）的问题已经显现出来。同时，过度加强门卫、警卫、视频监控等措施会让当地人有种将他们排斥在外的感觉。

企业应当在有效加强私人安保的同时敏锐地兼顾当地的环境。这就意味着要对当地的局势变化有着正确的理解，包括部落和社区之间的分歧等。在招募保安的时候如果不考虑当地群众的感受的话，私营安保部门很容易就会变成一种负担。此外，还要对安保部门进行适当的培训。培训内容包括：何种情况下使用武力、各项国际标准（如私营安保服务提供商国际行为守则¹¹）、以及适当得体的行为规范等。

收益

不能确保当地群众充分享受外资带来的好处往往会导致当地群众对项目的不满。在石油、天然气、矿产项目所在地，这种情况更是比比皆是。政府管理不善、腐败、独揽大权通常也就意味着收入被挥霍、转移、甚至根本就没有回馈给资源产区。当地政府部门能力不足也导致其无法有效引导投资流向急需资金的基础设施建设、就业、经济发展等领域。

一般来说，大型投资项目可以带来三方面的收益：

- 增加就业、创造更多的经济发展机遇（如上文所述）；
- 政府收入增加以及更多样化的发展机会使得基础设施建设得以完善，公共服务水平得以提高；
- 企业出资开展企业社会责任项目

上述三点中，第三项是企业最容易做、也是最常做的一项。头两项则难度最大，但从长期影响的角度来讲，却也是最重要的。

企业面临的一个困难就是：政府在收入的管理和分配方面存在不公虽不是企业的责任，企业却经常成为当地群众发泄不满的目标——有时只是因为企业好找，而政府难寻。一个积极主动的政府能够建立和落实完善的规范与法规，并且还能认识到自己的责任和义务。这样的政府对企业而言是件幸事。与政府，特别是与地方政府建立伙伴关系并开展合作很重要，这样做并不是为了插手政府事务或是向政府施加外部压力，而是为了互相支持。与各自为营相比，企业和地方政府携起手来能够为各方带来更多的益处。

谨慎而有针对性地开展企业社会责任项目同样也符合企业的利益。企业社会责任实际上就是策略性公益行为。企业为造福于某一群体或整个社会的项目提供支持，因此收获的是更加积极的企业形象以及助人为乐的满足。但如果考虑不周，企业社会责任项目可能适得其反。发展中国家充斥着大批由企业出资兴建而不久就废弃的学校和医院，因为这些项目要么不可持续、选址不当、要么成了在受益人群之间引发分歧的根源。企业社会责任项目最好是在设计之初就与当地社会和政府展开密切磋商，从而能真正满足所需，确保其具有可持续性。

案例研究：东赤道省某电力项目的冲突分析

2014年，更安全世界与一家中国公司合作，共同开展冲突分析，目的是提高在南苏丹中国投资的冲突敏感性。报告分析了一些可能会对该中方项目构成影响的，或者是由项目建设引发的潜在冲突风险，并且就如何以风险敏感的方式管理或防范这些风险提出了一系列建议。

东赤道省位于南苏丹的东南角，对外与埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达接壤，对内与北部的琼莱省和西部的中赤道省为邻。2012年，南苏丹政府同一家中国公司签约，在该省建造一座水力发电厂。除了主要为该地区供电之外，如果管理得当，该项目还将会给当地带来极大的好处。

主要风险

尽管近期的冲突对南苏丹许多地区造成了严重的影响，东赤道省在此期间却一直保持相对稳定。然而，该地区局势也一直处于紧张状态，冲突激化的危险依旧严峻。主要的不安定因素包括：缺乏公正、有效的纠纷解决机制；缺乏基础服务和基础设施；社会规范以及男权社会；争夺土地及其它自然资源；失业及渺茫的经济发展机会。

提高当地基础设施的质量也能够带来重大的经济利益和社会效益。然而，这也会令周边社区面临着更大程度的自然资源开采以及其它地区移民涌入的问题，从而有可能导致动荡局面的出现。

如果在电厂建设过程中不能考虑到这些问题，那么这一地区发生冲突的可能性就会急剧增加。例如，如果人们认为这些经济发展机遇所带来的利益都被一小部分人占有，那么电厂就会成为发泄不满和抗议活动的目标。

另一个挑战是：如果当地居民认为未能参与到影响他们的生计和生活方式的重大决策之中，那么他们很有可能会做出不利的反应。如果项目建设导致当地居民流离失所，或者他们获取森林、水、土地等重要资源受到限制，那么这一点就显得尤为重要。

主要建议

- 确保与社区保持清晰、持续、广泛、全面的沟通
- 确保当地群众能够感受到投资给他们带来的切实好处。
- 在做出任何可能给当地资源或生计方式带来影响的决策之前，确保全面、真诚地征询当地居民的意见。
- 同当地政府部委、政界人士、媒体、非政府组织、联合国驻南苏丹特派团、以及其他在当地开展经营活动的企业建立并保持定期联络。

5

展望未来

外资为南苏丹提供了许多机遇：推动经济的快速增长与发展、创造就业机会、更加完善的公共服务；同样重要的是，外资还可以帮助这个充斥着不公、并且近年来饱受冲突和暴力摧残的社会抚平创伤。

在确定如何才能成功地抓住这些投资所带来的机遇这个问题上，南苏丹政府应当承担起主要责任。但是，企业也在其中扮演着重要的角色。过去十年，人们对于这一角色的性质及影响的认知已经发生了相当大的变化，而引起这种认知变化的不仅是企业自身，也有其他方面的因素。

在这一认知的基础上林林总总出台了一系列指导性文件，包括国际金融公司的《绩效标准》¹²、经济合作与发展组织制定的《跨国企业准则》¹³，以及由相关利益方制订的良好实践倡议性文件如《全球契约》¹⁴、《安全与人权自愿准则》¹⁵、《采掘业透明度行动计划》¹⁶等等。

这些倡议文件都能够为企业提供有价值的指导。南苏丹面临着巨大的挑战，而企业以建设性的方式参与到一系列问题中对于更好地应对这些挑战是至关重要的。许多目前在该国从事经营活动的企业已经深刻地领会到了这一点。南苏丹当前所面临的困境对企业构成了很大的限制。然而，企业的当务之急应是创建平台，从而加强与社区的关系。

建议 1. 沟通与信息共享

南苏丹人民从总体上说对外资企业的投资缺乏了解，这使他们对外资充满期待的同时，也同样疑心重重。受教育程度非常低（平均只有30%的人受过教育，这一比例在妇女中间更低）、没有互联网、接触不到媒体、缺乏覆盖全面的广播网络，这些都意味着绝大多数南苏丹人是通过当地语言面对面地进行交流来获取信息。这给那些想要在南苏丹传播或搜集信息的企业带来了挑战。但是，以清晰、准确的方式传播信息对这些企业来说又是至关重要的。

由于历史原因，南苏丹人从与北方进行战争时期就对中国抱着不信任的态度。许多南苏丹人仍旧认为中方是亲喀土穆政府的。尽管这一观点正在逐渐发生着变化，但中国企业在投资、对社会的贡献、以及长期承诺等话题上与更多的当地民众进行更好的沟通仍很重要。

12 www.ifc.org

13 www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm

14 www.unglobalcompact.org

15 www.voluntaryprinciples.org

16 www.eiti.org

II. 社区参与

真诚地参与到社会群体之中是企业所能做的最有价值的事情之一。社区参与通常以简单的意见征询的方式体现，但是征询意见只是其中的一个方面。理解当地文化与传统也同样重要。社区参与之所以重要主要有以下几方面的原因：

- 是企业尊重社区的表现；
- 可以向社区居民传递信息；
- 可以确保社区居民能够在他们的种种不满升级之前，有机会表达他们所担心的问题；
- 为双方阐明各自的需求与期望提供了一个途径。

毫无疑问，社区参与需要耗费时间与资源，需要投入人力。真正的意见征询流程可能会对项目的进度产生影响。即便如此，一旦工程因当地群众不满引发的抗议和破坏行动而中断，哪怕只停工一天，其代价也很容易就会超过社区参与所需耗费的额外成本。其次，企业一直认为政府应当对当地社区的福利负责。从严格意义上来讲，这种观点或许是对的；但是在许多受冲突影响的国家，这种观点的是对是错却不是问题的关键所在。如果一个政府不能、或者不愿意提供最基本的服务、创造就业机会、确保社会安全，那么社区就会期待企业来提供这些服务。企业需要有能力就其所能提供的服务与保障与社区进行讨论并达成一致，并且需要能够就其力所不能及的事情做出说明。要做到这些，只能通过定期、持续不断地与社区进行互动。

受项目影响的社区应成为意见征询的重点，企业应与他们展开广泛互动。如果一家企业想要获得运营所需要的社会许可，就必须赢得项目所在地社会群体的支持。在发展（与承包商、供应商、客户、顾客的）业务关系，以及与掌握项目生杀大权的政府官员建立良好的政治关系方面，企业有着长期的经验。

相比之下，企业还没有足够地认识到社会关系、也就是与当地社会群体之间建立良好关系的重要性。企业习惯于从双方经济利益的角度来看待他们之间的关系。通常情况下，在他们与社区打交道的过程中也体现了他们的这种态度。企业会认为：如果项目有益于当地经济，那么也就有益于当地社区，所以当地居民应该对项目心存感激。

这种思维方式基于两个重要的假设：首先，当地居民确实从项目中受益；其次，受益超出了项目带来的负面影响。很多情况下，事实证明，这两个假设都是不成立的。尤其是在冲突影响国家，项目带来的收益很少能够达到人们需要或期待的程度。很多情况下，由于项目可能会造成环境破坏、人民被迫另谋生路、资源分配不公、重新安置、警力或军备增加等后果，因此项目实际上会使得情况变得更糟。

企业与社区关系的复杂程度要远远超过任何一种业务关系。企业不应当将社区看作是投资的受益方，而是应该把他们看作是受到项目影响的一群人。从长远来看，项目带来的影响或许是积极的，但是这些影响也给当地的经济、社会、文化等方面带来了巨大的改变。为了应对这些影响，人们就需要了解这些影响。这恰恰突出了社区参与流程的重要性。它不仅仅是人们获取信息的途径，更重要的是企业与社区之间可以藉此建立起信任，以及强大的伙伴关系。

建立关系的基本原则¹⁷

认识社区关系的社会属性。

承诺提供一个开放式的程序。

确保过程符合当地文化习俗。

以适宜的方式招聘合格、有资质的员工从事社区参与活动，并且确保人员构成在民族、宗教、语言能力、性别等方面达到平衡。

把所有受到影响的群体都包括在内。

根据受到的不同影响，公平地确认并分配收益。

定期、透明地进行沟通。

着眼于建立信任。

III. 影响评估

本节强调进行影响评估的重要性，尤其是在新项目的开发阶段。项目需要土地和水资源；营地建设过程中或许需要基础设施和安保力量；即便只是暂时的，人们的生计也可能会受到干扰。预期、不耐烦、担忧、希望等相对无形的影响也将逐渐增加。

尽管法律上通常要求进行环境影响评估（EIAs），但是近年来社会影响评估（SIAs）也变得越来越普遍。社会影响评估并不像听起来那么复杂。从本质上说，环境影响评估考虑的是对地点的影响，而社会影响评估研究的则是对人的影响。项目会给周围人的生活状况带来哪些改变？项目进行过程中如何才能减少这些改变？项目规划如何才能做到既让人放心，又能够支持当地的发展？这些要求并不过分。相反，这是利用少之又少的资源来赢得社区支持的最有效的方式。

影响评估的基本原则¹⁸

持续——在整个项目周期内定期对评估进行更新。

全面——应涵盖所有相关问题。

易懂——语言和咨询方式要通俗易懂。

双向——要提供一个既能传递信息又能获取信息的机会。

以过程为导向——不单单是为了搜集信息，也是作为一个参与机制。

覆盖全面——征询所有相关群体的意见（包括妇女和年轻人）。

以影响为中心——评估的范围是由项目的影响来决定的，而不受地理界线的限制。

IV. 创造就业机会

创造就业机会的重要性是不言而喻的。当然，想要完全满足这方面的需求并不容易，甚至是不可能完成的。从社会表现的角度来说，那些最成功的企业都是制定出了一个全面的战略，能够在促进就业的同时，为更大范围的经济增长提供支持。此类战略可以包括的内容有：

- 设定当地雇员的目标比例
- 支持教育（当地学校、奖学金）；
- 长期职业培训，提升技术水平，将实习与当地就业机会联系起来；

¹⁷ 人权与商业协会2011年：从红旗到绿旗：企业在高风险国家尊重人权的责任。
www.ihrb.org/publications/reports/from_red_to_green_flags.html

¹⁸ 人权与商业协会2011年：从红旗到绿旗：企业在高风险国家尊重人权的责任。
www.ihrb.org/publications/reports/from_red_to_green_flags.html

- 最大限度地使用当地供应商，包括为当地企业的能力建设提供支持，为当地企业协会的发展和能力提高提供支持；
- 与中央和地方政府合作，改善商业环境。

V. 合作

无论是企业、民间团体、发展机构、还是政府机关，所有在南苏丹开展经营活动的机构都面临着许多相同的挑战。在应对这些挑战方面，每一个机构所能做的各不相同，且很有可能是相互补充的。因此，它们之间进行更紧密的合作就变得至关重要。

对于企业来说，合作的价值通过以下四种形式体现：

- **支持**——企业所做的绝大部分工作（社区发展、创造就业等）可以通过与当地政府、民间团体、国际机构建立伙伴关系来进一步得到提升。
- **知识**——任何一家企业都不可能无所不知，即便是最全面的尽职调查也会有所疏漏。无论是关于当地的安全形势、政府政策改革、或是发展计划，企业都可以从其它机构的经验中获益，从而为自身所做的分析提供补充。
- **建议**——企业是经济领域的参与者，但是却可以在社会和文化方面产生很多的影响。通过与当地以及国际非政府组织合作，企业可以加深对当地社会群体的了解。
- **保护**——企业在与政府打交道的过程中，对于一些议题可能会畏手畏脚企业。通过大使馆或者多边渠道则往往可以更容易地处理相关问题。

结论

此报告中所提及的挑战并非只是针对中国。包括政府、多边组织、企业、民间团体在内的所有国际机构均受到冲突的影响。

就中国而言，除了企业和投资商之外，注意防范冲突或提升冲突敏感性对于参与海外发展援助的各个政府部门来说或许也会有所助益，例如：商务部、中国进出口银行、国家开发银行、外交部等。通过运用冲突敏感性模型对动荡的环境进行分析，可以确保对潜在的风险进行管理，确保与东道国政府及当地群体建立起积极的关系，确保中国的声誉以及中资企业的声誉受到保护，确保投资的经济回报得到提高并且更加公平地加以分配。

国际参与者无法控制南苏丹未来局势的走向。维护和平与安全的责任掌握在南苏丹政府、本国社区领袖、本国民间团体以及人民的手中。然而，国际参与者能够通过必要的行动和相应的决策来帮助南苏丹保持稳定的局势。对于中国和南苏丹来说，将冲突敏感性作为其应对手段的核心内容则会更好地确保两国和两国人民之间建立起可持续的、互惠互利的伙伴关系。