

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 国际战略研究丛书

管控投资自由化

美国应对日本直接投资的挑战
(1985~1993年)

Managing Investment Liberalization
*The Political Economy of
Japanese Foreign Direct Investment
in the United States (1985-1993)*

钟飞腾/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国际战略研究丛书

管控投资自由化

美国应对日本直接投资的挑战 (1985~1993年)

Managing Investment Liberalization
*The Political Economy of
Japanese Foreign Direct Investment
in the United States (1985-1993)*

钟飞腾/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

管控投资自由化:美国应对日本直接投资的挑战:
1985~1993年/钟飞腾著. —北京:社会科学文献出版社, 2011. 11

(国际战略研究丛书)

ISBN 978-7-5097-2787-4

I. ①管… II. ①钟… III. ①投资管理-研究-美国-1985~1993 ②国际直接投资-研究-日本-1985~1993 IV. ①F837.124.8 ②F833.134.8

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第209587号

· 国际战略研究丛书 ·

管控投资自由化

——美国应对日本直接投资的挑战(1985~1993年)

著 者 / 钟飞腾

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

责任编辑 / 陶 璇

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 谢 敏

项目统筹 / 恽 薇

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 21

版 次 / 2011年11月第1版 字 数 / 354千字

印 次 / 2011年11月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2787-4

定 价 / 59.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

内容摘要

本书考察 20 世纪 80 年代后期到 90 年代初期，日本直接投资流动引起的美国国际投资政策的变革，从强调政治与经济互动的国际政治经济学视角出发，分析美国的国际投资政策变革与日本直接投资的关联性。本书的核心问题是美国为什么以及如何管理流入美国的日本直接投资。具体来讲，这项研究涉及三个重要且相互关联的内容：第一，考察美国为什么要管理或者说管制流入美国的直接投资，特别是来自日本而非其他国家的直接投资。第二，历史性地描述美国对待日本外资的态度，特别是 1985 ~ 1993 年这一阶段的演化过程。第三，把国际经济制度的建设纳入研究视野，特别是关贸总协定（GATT）乌拉圭回合谈判中关于贸易相关的投资（TRIMs）部分的谈判。

本书依重国际政治经济学（IPE）第二代学者提出的利益和制度分析框架，分析一个特定的直接投资问题领域。在该框架中，利益主要是指经济利益。IPE 学者充分认识到微观经济学的解释力，主张在研究对外经济政策时接受理性主义假定，借用经济理论来分析利益变动。制度主要是指政治经济制度，它直接规定了哪一类人可以有权利接近、影响决策者，哪一类人可以供给政策。一般而言，政策不是由经济学家而是被政治家制定，并且最终也是政治妥协的结果。经济要素跨国界引发的利益变动，强有力地推动各集团去要求政府推行某些符合其自身利益的政策。但最终此种政策偏好能否转化为政策结果取决于特定的政治制度所给定的各集团权力划分。

鉴于美国对国际政治经济的影响力、其庞大的国内市场以及特殊的政治制度，我们可以更进一步地把美国的应对措施分别摆在三个层面对其进行描述、剖析和解释。首先，联邦层面。日本的对外直接投资进入

的那些产业，如果能够显著影响美国与日本的国家经济实力差距，那么它就引起美国联邦政府的强烈关注。美国中央决策者关注相对获益和经济的国际竞争力。美国认为日本的对外直接投资是对美国实力与地位的严重挑战。这意味着对经济安全的考虑是促使美国联邦政府推动政策变革的动力所在。

其次，州政府的政策。从利益层面讲，直接投资与贸易不同，他的区位优势十分明显。一部分日本直接投资为州政府创造了积极的效应，受到州以及居民的欢迎。从制度上讲，美国的联邦主义使得我们的分析有法理基础。美国独特的制度设计为州政府变革经济活动留下了广阔的空间。这一观点强调州政府和联邦政府在面对日本外资流入时的目标函数不同。州政府采取自由主义态度还是保护主义姿态，更多地取决于外资能否为该州创造出经济效益，而甚少涉及意识形态、文化或者国家安全。那些吸收日本外资多的州，在联邦政府保护主义声音激烈的时候才倾向于坚持自由主义姿态。

最后，在国际层面上，美国拥有积极的能力和意愿对日本的一部分外资进行调整。本书认为 GATT 框架在乌拉圭回合谈判中之所以能够成功地建立与投资相关的制度，特别是与贸易相关的国际制度，部分根源于美国与日本的外资摩擦。进一步来看，国际投资制度的建立不纯粹是主权国家间的事务，还涉及另外一个相当重要的行为体——跨国公司。历史经验表明，美国对国际制度的倚重来源于经济利益，同时国际制度建设的成功与否也与美国的权力制衡机制息息相关。国际经济制度既给美国提供了缓冲时间和交易平台，也同时约束了美国，让美国顾虑其他国际经济议题的收益不至于走向极端的投资保护主义。因此，美国的国际经济战略不能被简单地归类到保护主义或者自由主义，要看其具体议题和具体的时间段，以及针对哪个国家。

本书发现美国针对日本外资的政策处于自由主义和保护主义两者之间。投资政策调整的这种多样性主要源于日本外资的特性，同时也受到美国在该议题上的制度性框架约束。也就是说，本书设法区分不同来源地的外资，它们具有不同的政治经济效应，并强调东道国的政策调整并不仅仅取决于外生的经济冲击效应，也受到本国在国内以及国际上与这一议题有关的既有制度框架的约束。另外，对外直接投资是全球化不可或缺的重要组成部分，一项更具理论性的启示是，全球化对发达国家的效应十分复杂。即便

是像美国和日本这样强大的经济体，也并不都从全球化中受益。退一步讲，这两个国家内部的不同集团更是从全球化中感受到了不同的分量。国际经济要素在国家间的流动以及不同国家内部的流动产生了迥异的分配性效应。为了应对这种分配性结果，民族国家层面、国家内部以及国际层面的制度设计相当关键。制度就其根本来说是内生于一个社会的政治经济之中的，它反映了人们对分配性结果的态度。为了从全球化进程中取得富有成效的收获，所有国家都要对全球化持慎重态度。

Abstract

In this study, we will analyze the political economy of Japanese foreign direct investment (JFDI) in the United States during the period through 1985 to 1993 from the perspective of International Political Economy (IPE). The core question asked in this dissertation is why and how the United States managed the entry of Japanese FDI during the above period. Specifically, we attempt to center on U. S. investment policy change which was a result from the entry of JFDI. The period covered in this dissertation is the most important development stage in U. S. investment policy during the past four decades. In this case, the United States was the largest economy in that time, while the Japan was the second largest economy. To examine the impact of JFDI and U. S. policy adjustment, the unitary actor model in traditional International Relations is not sufficient to grasp the complex dynamics of the problem. Furthermore, U. S. investment policy adjustment is essentially a political process and therefore requires a political economy approach.

To accomplish this objective, we construct a more detailed analytical framework help us specify the relationship between JFDI and U. S. policy adjustment. This framework was a slightly revised one provided by the second generation of IPE scholars in the new century. It emphasizes that interest and institution are two crucial variables to examine policy adjustment. In this framework, unitary actor assumption is only a special case. Based on rational choice institutionalism, the logic is that the incentives rooted in economic interest strongly compel individuals, societal groups and states act. At the same time, whether the policy demand that these actors asked would be realized partly depend on the policy supply framed by

institution. As a result, what needs to be clarified is which kind of interest created by JFDI and under what institution circumstance?

This dissertation argues that U. S. policy adjustment is partly due to the nature of JFDI, and partly depends on the institution background. At the national level, if the U. S. industries that JFDI entered would create national economic gap between the United States and Japan, U. S. government will strongly oppose this kind of FDI. Although there are debates on the policy to JFDI during the executive, inter-executive branches, and Congress, they acted as if a unitary actor in the name of national security or most accurate national economic security. At this level, the demand and supply of policy are managed by the federal government.

At the states level, most of the states welcome the entry of JFDI. Most of the JFDI in the United States provides revenue and jobs, and helps local governments to promote economic growth. To states in the United States, the national economic security is not the most important problem confronted during this period. At the same time, the U. S. Constitution and unique federalism institution design does not allocate power clearly on regulating FDI. In the United States, "the war of the states" in attracting JFDI was a big problem in this period. Some issues, such as tax system reform, states role in international economic affairs, and local advantage in globalization are examined.

At the international level, the mutual interest resulted from the mobility of JFDI lead to the creation of international investment institution. The unique complementary effects feature of JFDI on trade creates linkage politics and leads to multilateral solving way. It was in the Uruguay Round of General Agreements on Tariffs and Trade (GATT) (1986 - 1993) that investment issues were successfully integrated into GATT trading system. This dissertation argues that the cooperation between U. S. government and Japanese government to help establish the Trade-Related Investment Measures (TRIMs) in GATT framework. Moreover, without the mutual interest which existed between JFDI and U. S. multinational corporations, this kind of international investment institution building could not be achieved in this period.

In summary, U. S. investment policies to JFDI are located between free investment and protectionism. The diversity of policy adjustment is determined by

the nature of JFDI as well as multilevel institution arrangements in the United State on this issue area. A relative theoretical inspiration from this study is that the impacts of globalization to developed countries are more complexity than conventional wisdom considered. The mobility of transnational economic factors between national states and in the national state created very different distribution of benefits and costs. To cope with this kind of challenge, institution design and compatibility between national, domestic, and international levels are crucial.

序

对于我们的国际问题研究，我曾经用过一个比方来形容，是在“他人的路灯下看世界”，因为我们所用的国际关系知识结构中的一系列关键词，并非中国人的原创。我的观点，很受我的师长们的影响，如陈乐民先生。他在讲课和写作中多次提到，中国的历史很长，但是中国在近现代意义上的国际关系历史并不长。从魏源、林则徐等 19 世纪有识之士“放眼看世界”开始，中国了解、适应西方制定的国际关系规则、环境，也就是一百多年。

近现代世界历史，尤其是东亚历史告诉我们，要借用“他人的路灯”并不容易。其中一个相当核心的问题，是如何对待“西学”和“学西”？日本从明治维新开始进行了一个半世纪的实践，在东亚各民族中是起步早的，但是时至今日，我们也尚不能说，日本已经取得了非常完整的答案。尽管如此，日本知识界，尤其是国际问题学界所走过的轨迹还是很值得回顾。比如，在 20 世纪的 20~30 年代，马克思主义在日本社会科学学界有很大影响。因为在当时的环境下，马克思主义者象征着思想自由。第二次世界大战结束，日本成为战败国，英美学派就成了引领力量。值得一提的是，日本国际关系学界并不对“被引领”的状态感到满意。他们中的一些领军人物提出，在国际关系研究的领域里，跨国影响，尤其是美国影响的模式远不是“对等关系的模式”；他们呼吁，在未来的岁月里，国际问题研究的国际化应该成为目标。

时代的发展不断给人们的思考注入新的活力。在国际问题研究中，新疆域和新边界不断出现，这是经济全球化的大趋势所一路带动的。从 20 世纪 70 年代开始，关于国家和市场的关系的研究引起了人们的关注和重视，这就是我们现在通常说的国际政治经济学。随着新的经济体、新的市场、

新的技术力量的出现，国际政治经济学的研究形成了真正国际化的趋势。

钟飞腾博士具备敏锐的研究目光。他从研究 80 年代中期日本对美国投资这一具体问题切入，分析了在经济全球化这个还在呼啸向前的大历史进程中的跨国资本流动。他的研究是很有理论性的，可以说是努力在有选择地借用“他人的路灯”。但是我们如认真阅读，可以发现，他的终极关怀，还是在探索我们自己前行的道路。

袁明

2011 年 9 月于北京大学

目 录

导论	1
第一节 问题研究	3
第二节 既有的三种解释性观点	8
第三节 分析框架与观点	13
第四节 本书结构	19
 第一章 利益、制度与政策调整	22
第一节 国际政治经济学的新框架	23
第二节 对外直接投资的政治经济学	39
第三节 三个层面的政策调整	57
 第二章 日本外资在美国的地位	62
第一节 日本对外直接投资的兴起与美国权力	62
第二节 日本在美国直接投资的产业分布	71
第三节 日本在美国直接投资的地理分布	81
第四节 日本对外直接投资的转型	85
第五节 本章小结	90
 第三章 相对获益与美国国家竞争力	92
第一节 美国的直接投资利益和政策论辩	92
第二节 《埃克森—弗洛里奥修正案》与美国经济安全	108
第三节 外国投资委员会的制度变革和信息促进	132
第四节 管理流入美国外资的部门政策	143
第五节 本章小结	154

第四章 企业战略、利益分配和国内政治	157
第一节 日本跨国公司的价值创造战略.....	158
第二节 个体政策偏好和次一级政府利益.....	170
第三节 州间投资战.....	185
第四节 本章小结.....	203
第五章 投资不对称、贸易关联和国际经济政策协调	205
第一节 日本政府与美日投资不对称.....	206
第二节 双边谈判与美国对日经济政策.....	217
第三节 乌拉圭回合的投资议题.....	229
第四节 本章小结.....	256
第六章 管控资本全球化的进程	259
第一节 三层面管理直接投资摩擦.....	261
第二节 投资流动与制度调整.....	267
第三节 问题导向的国际政治经济学研究.....	272
参考文献	280
后 记	321

导 论

本书考察美国国际投资政策的变革，意在探明 20 世纪 80 年代后期到 90 年代初期，美国为什么以及如何管理流入美国的日本直接投资。美日之间的外资关系之所以值得深入思考，并不仅仅因为它涉及当时世界上两个最大的经济体，也由于对外直接投资在世界经济中的重要性日渐突出。本书研究的时段表明，这一时期国际贸易和国际直接投资的关系正经历着一场变革，两者由过去的相互替代关系转变为相互补充关系。这种投资贸易关系的转变对国际经济关系产生了何种影响，需要我们认真思考。更进一步来看，美国一直是作为投资的母国出现在学术文献和一般报道中，但是本书要分析的却是以外资东道国的姿态出现的美国。在一般印象中，外资的东道国都是发展中国家，国力较小，处理问题的能力较弱。而美国作为一个实力强大的国家既有能力也有意愿把外资利益最大化，即便是其他流入美国的外资，美国也试图在国土范围内控制主要利益。从一个更宽泛的角度来看，本书所揭示的主题将反映出美日之间在这一段的实力对比关系，以及实力对比转换的过程和程度。

具体来看，本书涉及三个重要且相互关联的问题。第一，考察美国为什么要管理或者说管制对外直接投资，特别是来自日本的对外直接投资。鉴于美国国际经济政策对国际事务具有深远而又重大的影响，它的起源和演进就必须得到相应的重视。第二，历史性地描述美国对待日本外资的态度。在应对来自日本的外资挑战过程中，一向标榜自由主义意识形态的美国采取过哪些防范性甚至进攻性措施，是一个既富趣味又具挑战性的问题。我们不仅要处理美国社会阶层的言论，更要注意分辨官方语言和美国精英分子的内在逻辑，尤为重要的是我们要梳理清楚美国经济话语体系中，不同词的具体含义及其来源。第三，本书把国际经济制度的建设纳入视野，

特别是关贸总协定（GATT）乌拉圭回合关于外资部分的谈判。始于1986年的乌拉圭回合谈判第一次在多边框架中考察投资议题，形成了与投资相关的三个重要文件。美国充分利用了其一手建立并被资本主义体系中诸多国家接受的国际经济制度，约束以及转移了日本外资造成的成本支付问题。围绕外资问题，特别是与贸易相关的投资措施（TRIMs），美国在乌拉圭回合展开了一系列富有成效的活动，就目前来看这些举措不仅是美国国际投资政策的组成部分，也是国际经济制度建设过程中积累的知识，对进一步理解投资的国际制度建设富有启示意义。

总体而言，美国针对日本外资设定的政策处于自由主义和保护主义两者之间。投资政策调整的这种多样性主要来源于日本外资的特性，同时也受到美国在该议题上的制度性框架约束。也就是说，这项研究设法区分不同来源地的外资，认为其具有不同的政治经济效应，并强调东道国的政策调整并不仅仅取决于外生的经济冲击效应，也受到本国在国内以及国际上关于这一议题的既有制度框架的约束。另外，对外直接投资是全球化不可或缺的重要组成部分，大国经济力量的增减离不开这一因素。日本跨国公司对美国的挑战以及美国的应对策略表明，全球化对发达国家的作用十分复杂。即便是像美国和日本这样强大的经济体，也并不都从全球化中受益。退一步讲，这两个国家内部的不同集团更是从全球化中感受到了不同的分量。国际经济要素在国家间以及不同国家内部的流动产生了迥异的分配性效应。为了应对这种分配性结果，民族国家层面、国家内部以及国际层面的制度设计相当关键。制度就其根本来说是内生于一个社会的政治经济之中的，它反映了人们对分配性结果的态度。为了从全球化进程中取得富有成效的收获，所有国家都要慎重对待。

在考察美国的应对策略及日本的互动过程中，本书采用了国际政治经济学第二代学者主导的一个分析框架。国际政治经济学起源于20世纪70年代的英美学术界，综合考察经济因素和政治因素对国际事务的影响。经过30多年的努力，美国更为年轻的一代学者声称已经在诸多基本问题上达成了共识，尤其是在借助利益和制度两个变量来分析国际经济政策方面。在这一分析性框架中，民族国家为单一行为体的假设只是一个特例，国家利益这一前提并非在所有议题上都存在。国际政治经济学学者充分认识到微观经济学对人类行为的解释力，主张在研究对外经济政策时也接受理性主义假定，借用经济理论来分析利益变动。而制度主要是指国内的政治制

度，它直接规定了哪一类人可以有权利接近、影响决策者，哪一类人可以供给政策。一般而言，政策不是由经济学家而是被政治家制定，是政治妥协的结果。经济要素跨国界引发的利益变动，强有力地推动各集团去要求政府推行某一些符合其自身利益的政策，但最终此种政策偏好能否转化为政策结果取决于特定的政治制度所给定的各集团的权力划分。对于本书来说，采用何种方法清楚地界定投资引发的利益变动，利益对谁而言发生了变动，以及在何种制度环境中来调整这种利益变动，成为十分关键的问题。

本书不仅有助于理解日本外资引发的复杂性政治经济效应，也将进一步增进我们对美国国际投资政策决策进程的认识。同时，这项研究也提供了一个案例来审视美国国家实力和对外经济政策之间的关联性。更进一步来看，本研究为深入认识国际政治经济学研究中的一项基础性问题提供了有益的参考。从根本上讲，我们始终绕不开全球经济和民族国家关系这一问题，从西方世界建立并推进威斯特伐利亚体系和资本运行为主导的世界经济以来，我们的生活状态和话语体系都处于这两大体系中，不管是屹立于顶端的政治体系，还是最基础性部分的宽广经济世界，抑或融汇于当中的文化，无不受到这两个系统的影响。现代跨国公司推进的对外直接投资主要是 20 世纪 50 年代以后的事情，在过去的研究和认识中，外资的重要性和复杂性已日益得到验证。我们现在并在未来很长时间内离不开跨国公司和民族国家创造的价值体系，然而这两种复杂的组织结构和相互间关系在过去 50 年里发生过诸多变革，日美间外资问题仅是冰山一角。

第一节 问题研究

跨国公司成长壮大与国家发展相伴而行。尽管部分专家声称 13 世纪意大利的银行家和 18 世纪的贸易公司都可算作某种类型的跨国公司，但绝大多数商业历史学家把现代跨国公司的诞生追溯至 19 世纪 80 年代。当时世界经济的中心是英国，主要的投资方式是证券投资，跨国公司的数量大约有 200 家。不过，美国的追赶速度很快。19 世纪后期美国的综合国力已经成为世界第一。通过公司的扩张，当年逃难到美洲大陆的欧洲人后代回来了。不过，相隔几代人以后，新欧洲人对先辈后人的感觉既熟悉又陌生。1902

年前后，当时欧洲的中心伦敦出版了三部反映欧洲人担忧美国公司扩张的著作：《美国入侵》、《美国入侵者》以及《世界的美国化》。^① 这三部时评性著作反映出欧洲人的某种担忧。

美国跨国公司第一轮扩张的国际背景是我们现在认为的第一次全球化。当代很多学者判断 19 世纪后期到第一次世界大战前的二三十年是第一次全球化时期。从国际经济活动的构成来看，第一次全球化的主要内容是贸易、金融和移民。单以这些指标来衡量，目前这一轮全球化的深度或许还不如第一次。但是，加上跨国公司这一点，全球化进程的面貌就有了新内涵。

对外直接投资的源起及其所引发的政治议题，可以说主要是美国推动的。跨国公司的现代历史源于第二次世界大战塑造的政治经济格局，是由美国人的跨国公司主导并向全球扩张的结果。这种新生组织和变革政治经济利益的新方法在早期引来诸多惊叹、怀疑和恐惧，人们试图从多种角度来把握跨国公司及其投资的复杂性效应。毫无疑问，政治性只是众多理解跨国公司议题视角中的一个。

第二次世界大战以后，美国跨国公司向全球扩张再一次引发欧洲人的担忧。1965 年《哈佛商业评论》发表了《欧洲需要限制美国资本吗？》一文，尽管作者表示美国资本的流入对欧洲经济的复兴相当关键，但欧洲人仍然担忧美国的资本。^② 针对美国咄咄逼人的态势，法国人的声音独具特色。1968 年，法国记者雅克·施奈德（Jean-Jacques Servan-Schreider）的法语著作很快就以 *The Défi Américain*（《美国的挑战》）为名被译为英文，他呼吁欧洲不能成为美国公司的殖民地。施奈德认为，对于像瑞典、瑞士和日本这样的国家，权力并不重要。但是，大国则必须通过发展、壮大经济力量来巩固权力。该书在大西洋两岸引发了强烈的反响，《美国的挑战》不仅反映了昔日霸主欧洲的衰落，也反映出冷战格局对欧洲的压力。^③ 随着欧洲跨国公司的兴起和扩张，直接投资领域的力量对比开始发生变化，施奈德

① 这些作品包括 B. H. Thwaite, *The American Invasion; or, England's Commercial Danger and the Triumphal Progress of the United States with Remedies Proposed to Enable England to Preserve Her Industrial Position*, London, S. Sonnenschein & Co., Ltd., 1902; F. A. McKenzie, *The American Invaders*, London: Grant Richards, 1902; and W. T. Stead, *The Americanization of the World; or, The Trend of The Twentieth*, New York: H. MacKlay, 1901.

② C. F. Karsten, "Should Europe Restrict U. S. Investments?" *Harvard Business Review*, September-October, 1965, pp. 53 - 61.

③ Jean-Jacques Servan-Schreiber, *The American Challenge*, New York: Atheneum, 1968.