

国家社会科学基金项目

政府治道变革

——跨国公司对我国政府治理方式的影响与对策

彭 澎 著



人民出版社

国家社会科学基金项目

政府治道变革

——跨国公司对我国政府治理方式的影响与对策

彭 澎 著

人 民 大 学 出 版 社

装帧设计:徐 晖

责任编辑:张维训

图书在版编目(CIP)数据

政府治道变革/彭澎著. —北京:人民出版社,2004. 12

ISBN 7—01—004751—0

I. 政… II. 彭… III. 跨国公司—国家干预—
经济政策—研究—中国 IV. F120

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第137095号

政府治道变革

——跨国公司对我国政府
治理方式的影响与对策

ZHENG FU ZHI DAO BIAN GE

彭 澎 著

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

天津市蓟县宏图印务有限公司印刷 新华书店经销

2004年12月第1版 2004年12月北京第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32

印张:7.875 字数:190千字

书号:ISBN 7—01—004751—0 定价:16.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

摘 要

本课题的研究对象是经济全球化背景下跨国公司对我国政府治理方式的影响及其相应的对策思路。即从行政管理学的角度,通过分析新形势下跨国公司的新特点和政府治理方式的转变,揭示作为全球化载体的跨国公司及其国际管理机制、母国背景和本土化战略影响我国政府治理方式的主要方面、主要形式以及后果,并试图为改进我国政府治理方式提供对策思路。

本项研究借助理论、国际政治经济学、制度经济学、政府规制理论等政治与经济交叉学科的观点,并利用模型分析、博弈论、案例分析、实证分析等研究工具,为行政管理学研究领域的拓展作出了有益的尝试。

本项研究的中心思想是:作为经济全球化的载体,跨国公司大量涌入中国对我国政府治理方式形成了新的挑战,从跨国公司影响政府的历史和我国政府治理方式主客体的特点来看,这是改进政府服务和管理的一个重要契机;具体而言,我国政府不但必须面对国际管理机制的有关规则和要求,还必须面对跨国公司的母国背景所形成的压力,以及跨国公司在实行本土化过程中的政治行为,这些都迫使我国政府改善治理方式。根据以上分析,我国政府应从跨国公司的有益推动中得到启发,主动地改进治理方式,建设一个负责任的、公正透明的、廉洁高效的、规范协调的行政管理体制。

本项研究的一个基本论点是:跨国公司作为经济全球化的载体,不仅体现了以 WTO 为主体的国际规则的要求,而且也体现了

发达国家市场经济及其行政管理的一些先进理念,因此,我国政府创新对跨国公司的治理也体现了整个政府治理方式的发展方向。本项研究的逻辑结构为:首先从主体和客体两个方面分析了跨国公司影响我国政府治理的动因;其次重点讨论了跨国公司的影响模型、方式和方法;最后进一步分析这种影响的利弊,并据此提出改善我国政府治理方式的对策建议。

本研究尝试用“新公共管理主义”及治理理论来研究一个经济实体对一个政治实体、一个私人机构对一个公共机构的作用关系,探索了“协商互动”、“公私共治”等理念对政府管理经济活动的能力和方式的影响,并在研究视角(政治经济的交叉)上、研究方法(交叉学科、模型分析、博弈理论等)上都有所创新,对政府实际工作也有较强的现实参考价值。

关键词:跨国公司,中国政府,治理方式,经济全球化

目 录

摘 要	(1)
导 论	(1)
第一节 研究目的	(1)
第二节 国内外的研究现状	(3)
一、关于跨国公司及其与政府关系的研究	(3)
二、关于治理理论的研究	(6)
三、关于全球化及其与跨国公司和政府关系的研究	(8)
四、直接影响本项研究立论的有关论著	(14)
第三节 本项研究的创新点	(14)
第四节 研究方法	(15)
第五节 核心概念的界定	(16)
第六节 分析框架	(18)
第一章 跨国公司的历史发展及其主要特点	(21)
第一节 跨国公司的形成与发展	(21)
第二节 跨国公司与全球化的关系及其特点	(25)
第三节 现代跨国公司的运行机制	(31)
一、母子公司体制	(31)
二、资本控制手段	(34)
三、“超国家”特性与国民身份	(36)
四、跨国公司的“内部化”运行机制	(37)

第四节 跨国公司作为政府治理对象的特点	(40)
一、全球化的载体、主角和推动者	(40)
二、全球战略形成“独立人格”	(41)
三、经济实体的政治行为	(44)
第五节 跨国公司的利益相关者	(46)
第二章 跨国公司影响我国政府治理的动因	(51)
第一节 跨国公司大量进入我国形成的冲击	(51)
一、跨国公司如此集中进入中国是史无前例的	(51)
二、跨国公司对我国国民经济的冲击	(53)
三、跨国公司的新战略对我国政府的冲击	(56)
第二节 跨国公司影响政府治理有相当长的历史	(60)
一、公司一产生就开始影响政府	(60)
二、公司与政府关系的三个发展阶段	(62)
三、公司与政府各自代表的利益	(64)
四、公司与政府关系的实质	(65)
第三节 我国政府对跨国公司政策的演变	(68)
一、从敌对走向合作	(68)
二、关于引进外资利弊的争议	(71)
三、改善政府行为有利于国家利益	(73)
第四节 我国政府治理方式正面临着新的变革	(75)
一、治理理论为我国政府改革提供了有益的理 论支持	(75)
二、我国政府治理方式的主要特点	(79)
三、我国政府治理方式的改革方向	(81)
第三章 跨国公司影响我国政府治理方式的机理	(86)
第一节 政府与公司关系的一般模型	(86)
第二节 跨国公司影响东道国政府的基本模式	(89)
第三节 跨国公司影响我国政府治理方式的几种模型	(94)

第四节 跨国公司影响我国政府治理方式的主要形式	(98)
第四章 来自跨国公司国际管理机制的影响	(102)
第一节 “全球治理”与政府的行政管辖权	(102)
一、“全球治理”的提出	(102)
二、“全球治理”与政府	(104)
三、“全球治理”与跨国公司	(105)
第二节 跨国公司国际管理机制的基本要求	(107)
一、建立跨国公司国际管理机制的努力	(108)
二、对跨国公司和政府相关行为的国际管理架构	(110)
三、一个完善的跨国公司国际管理机制的基本准则	(113)
第三节 跨国公司国际管理机制对我国政府治理方式 的影响	(116)
一、对我国政府官员的办事能力提出了新的要求	(116)
二、为我国政府的法治建设增添了新内容	(117)
三、强化了实现经济增长方式的根本性转变的 紧迫性	(118)
四、极大地推进了行政管理体制改革和政府工作方 式的转变	(119)
五、迫切要求维护行政的统一性	(120)
六、使政务公开并让社会公众监督政府成为一种广 泛的共识	(121)
七、促使我国政府从国家发展战略上来重新认识国 民待遇问题	(122)
第五章 来自跨国公司母国背景的影响	(125)
第一节 跨国公司的母国背景	(125)
一、母国是跨国公司的根基	(125)
二、母国与跨国公司的利益冲突	(126)
三、母国政府对跨国公司的政策：监督和鼓励	(128)

四、跨国公司对母国政府施加压力的方式：游说和 捐献	(130)
五、母国背景是跨国公司干预当地政府治理的重要 条件	(133)
第二节 通过公司控制权来影响	(134)
第三节 通过对投资环境的选择来影响	(136)
第四节 通过讨价还价来影响	(137)
第五节 跨国公司的母国背景是我国政府治理方式中 的新内容	(140)
一、跨国公司的母国背景涉及国际关系	(140)
二、跨国公司的母国背景影响国内法律体系	(141)
三、跨国公司的母国背景影响政府的行为方式	(142)
四、跨国公司的母国背景影响我国与国际惯例 的接轨	(142)
第六章 来自跨国公司本土化经营的影响	(145)
第一节 博弈关系的影响	(145)
一、跨国公司与我国政府的博弈关系	(146)
二、跨国公司与我国政府博弈关系的动因	(148)
三、跨国公司与我国政府博弈的主要特征	(152)
第二节 寻租关系的影响	(154)
第三节 利益关系的影响	(157)
一、经济发展的诱因	(158)
二、政绩驱动的诱因	(158)
三、地方竞争的诱因	(159)
第四节 借鉴西方国家对跨国公司寻租活动的治理 方式	(162)
一、由母国立法进行规范	(162)
二、跨国公司的对策	(164)

三、由国际规则和东道国进行治理	(165)
第七章 跨国公司影响我国政府治理方式的效果评估	(168)
第一节 跨国公司影响我国政府治理方式的积极因素	(168)
一、促进我国政府理念的现代化	(168)
二、促进我国政府职能的转变	(171)
三、促进我国政府组织结构的优化	(175)
四、促进我国政府行为方式的更新	(176)
五、促进我国政府管理手段的现代化	(177)
第二节 跨国公司影响我国政府治理方式的消极因素	(178)
一、相当普遍地助长了单纯追求政绩的倾向	(179)
二、在一定程度上助长了对经济的行政干预	(181)
三、在某些方面助长了官员的“权钱交易”	(182)
四、有可能潜在地影响经济主权	(185)
第三节 跨国公司影响我国政府治理方式的不确定 因素	(189)
一、国际管理体制的作用	(189)
二、西方价值观的影响	(190)
三、中产阶级的产生	(192)
第八章 改进我国政府治理方式的对策建议	(194)
第一节 与国际惯例适度接轨	(194)
一、按国际惯例处理国内市场竞争	(195)
二、按国际惯例管理跨国公司	(196)
三、按国际惯例解决争端	(198)
四、按国际惯例推动我国跨国公司成长	(199)
第二节 建立互动的行为方式	(201)
一、树立主动服务的意识	(202)
二、形成“以市场为中心”的政府服务方式	(203)
三、减少审批, 接受监督	(204)

第三节 推动经济发展的同时实现廉洁高效	(205)
一、推动政务公开	(206)
二、约束政府权力	(206)
三、建立廉洁保障机制	(207)
四、提高政府绩效	(208)
第四节 避免地区之间的“零和博弈”	(209)
第五节 提高决策水平和行政能力	(212)
一、明确政府的责任, 维护国家整体利益和最高 利益	(212)
二、按政府现代化的要求, 推进决策民主化、科 学化	(213)
三、适应全球化的要求, 增强政府行政能力	(215)
结 语	(218)
主要参考文献	(220)
后 记	(238)

导 论

第一节 研究目的

本课题本质上是研究政府对经济的治理方式，只不过具体体现为经济全球化背景下跨国公司对我国政府治理方式的影响及其应对思路。首先，跨国公司是经济全球化的载体、主角和推动者，它对我国经济的全面渗透必然影响政府的治理方式。矛盾的根子在于跨国公司的全球性经营网络与主权国家政府行政管辖地域性的冲突；经济的无国界发展与政府行政的疆界限制在全球化时代形成为一对新的矛盾因素。因此，本项研究拟对跨国公司具体体现的全球化对我国政府治理方式的冲击进行分析，并提出对应措施。

其次，近十年来，外国直接投资（FDI）大量涌进中国，在这么短的时间里，财富“全球 500 强”（Fortune's Global 500 list）跨国公司就有 400 余家来华投资，这在世界上蔚为大观。这不仅是一个经济层面的课题，而且也是政治层面或政府行政管理层面的课题。前者已有不少研究成果，后者则相对较少。跨国公司与政府的关系一直是国际学术界研究的一个领域，不同的视角有不同的侧重点。一是经济管理的视角。侧重于研究跨国公司进入东道国后如何与当地政府打交道，如工商管理课程中的“国际化管理”对跨国公司全球战略及其与东道国的关系作了分析，但更多的是从如何了解当地风土人情、政策法规，

从而积极开拓市场,将业务全球化落实到“本土化管理”的角度进行研究的。二是政治学的视角。侧重于主权国家如何控制跨国公司的跨国性活动,如从跨国公司充当帝国主义的工具,利用跨国投资和经营削弱国家主权的角度来分析跨国公司行为。三是政治经济相联系的视角。20世纪70年代末、80年代初,西方国际政治学界兴起了一门新兴交叉学科——国际政治经济学(IPE),对国家、跨国公司和国际组织在国际关系中的相互作用从全新的视角进行研究,并侧重于政府与跨国公司在国际层面上的博弈关系^①。此外,80年代末、90年代初,治理理论的出现为研究政府与跨国公司的关系提供了一个有益的理论工具,对于跨国公司这种有自己的“公司主权”或“独立人格”的治理客体,治理理论的“全球治理”理念,对“善治”的追求,合作、协商、互动等治理方式,都适合政府治理跨国公司的特点。

再次,在我国,随着不断扩大开放,争取“全球500强”跨国公司或国际大财团的投资已成为各级、各地政府的一项重要工作任务,而有多少“全球500强”进驻则成了政绩的指标之一。20与21世纪之交,短短时间内就有两届“财富全球论坛”在上海和香港召开,中国市场已成为跨国公司全球竞争的重点。因此,我国已经无法避开全球化的冲击。如何有效地与跨国公司打交道是我国各级政府不可忽视的政治、经济以及行政管理的重大问题。我国学者对跨国公司的研究大多还是经济管理的视角,近年则开始关注跨国公司行为中的政治含义了,有了对“跨国公司行为的政治维度”的思考。但是,对跨国公司影响政府政绩的综合分析,并从行政管理学的视角来对政府行为与跨国公司行为关系进行探讨仍显得较为薄弱和稀少,采取模型分析的研究方法则更为少见。

总之,本项研究拟通过对跨国公司这一具体而特殊的管理对象的分析,阐述我国政府在加入WTO的条件下如何迎接全球

化的挑战,改进治理方式,这既有重大的理论意义,也有强烈的现实意义。

第二节 国内外的研究现状

本课题涉及三个相关领域的研究,笔者从这三个领域为本项研究汲取了大多数营养。这三个领域也是有交叉的,但仍可以分别出其独特性。

一、关于跨国公司及其与政府关系的研究

跨国公司研究作为一门新学科,20世纪50年代中期由美国一些工商管理学院率先创建。先是约翰·弗尔瓦什教授在哈佛大学工商管理学院开设“国外业务管理”(Managing Foreign Operations)课程。此后,欧美一些大学工商管理学院相继设立跨国公司课程,但学术研究仍然落后于这种国际企业发展的现实。跨国公司已经由一个单纯的经济实体发展为集“市场战略”、“产品战略”、“技术转让战略”、“政府公关战略”等于一体的国际政治经济主角,对世界政治经济格局产生了重要影响。

从经济学和管理学角度对跨国公司的分析理论可以说是汗牛充栋了。主要有加拿大经济学家S·H·海默及其导师查尔斯·金德尔伯格在20世纪60年代初提出的“垄断优势论”或“结构性市场不完善理论”;哈佛大学教授雷蒙德·弗农在1966年提出的“国际产品生命周期理论”;日本经济学家小岛清在70年代末期提出的“区位优势论”、“比较优势论”;英国学者P·J·伯克莱和M·卡森在70年代末、80年代初提出的“市场内部化理论”或“自然性市场不完全理论”;英国里丁大学教授约翰·邓宁在70年代末、80年代初提出的“国际生产折衷理论”等。

其中,约翰·邓宁运用折衷主义方法对各种跨国公司理论进行了概括性和综合性分析,对跨国公司国际经营的三种主要方式,即出口贸易、国际技术转让和国际直接投资都能够做出适当的解释。因此,其理论又被称为“国际生产综合理论”,其核心思想包括三个方面:一是继承了海默的垄断优势理论;二是吸收了伯克莱、卡森的内部化优势理论;三是提出了区位优势理论。他在1981年出版的《国际生产与多国企业》一书中将其理论概括为“所有权优势”(ownership)、“区位优势”(location)和“内部化优势”(internalization),即OLI模式^②。所有权优势指的是跨国公司的竞争优势或垄断优势,包括技术、管理、规模经济、融资等方面的优势;区位优势是指东道国在劳动力成本、市场潜力、投资政策以及其它基础设施方面的条件优势,这影响到跨国公司的选址和战略布局;内部化优势指的是技术优势在企业内部进行交换,按企业共同战略来配置资源,这样跨国公司在选择投资形式和规模时都受内部化优势的制约。

虽然邓宁的国际生产折衷理论对跨国公司行为的分析较为系统、全面,但毕竟还主要是从经济管理学的角度来探讨,是从跨国公司的角度来思考,较少从政治学或从国家、政府的角度来思考问题。因此,国内较早研究跨国公司政治行为的唐勇认为,邓宁的OLI理论是跨国公司理论中最重要的模型,“如果把跨国公司的政治行为加入三大优势的分析之中,可以丰富这一理论。”^③他进而认为要对OLI理论进行修正,即把政府看作是生产要素。

跨国公司与政府的关系是跨国公司行为的一个重要领域。“二十多年来全球性公司和政府之间的关系已经成为无数研究的主题,许多研究著作粗略涉及的主题是全球企业打击了政府的特权,或者可能准确地讲,这一主题是全球企业的存在弱化了政府政策的某些方面,甚至使他们不相关。这些研究工作中

的大多数是保护政府制定政策的权力，保护国家利益高于全球企业的利益，而且一些学者认为当面对政府是无能的时候，这些企业会成为社会的威胁。但是大多数研究注意到来源于全球企业的潜在利益，也注意到政府政策可能干预，并且甚至使这些潜在利益为负。”^④由此可见：（1）即使从经济管理学和跨国公司角度来看，跨国公司与政府的关系也是一个重要的研究主题；（2）这些研究多数是从跨国公司对政府权力的弱化的角度来看问题的，跨国公司是主动者，政府是被动者；（3）虽然也注意到跨国公司可能带来潜在利益，但政府干预却使这种潜在利益荡然无存，这种态度似乎是“厚跨国公司薄政府”。

在对跨国公司的分析中引入政治行为分析，把跨国公司与母国政府和东道国政府的关系联系起来研究，这显然是一大进步。但是，在全球化时代，这仍显得不够。

20 世纪 80 年代中期，哈佛大学教授 M·E·波特从战略管理学派思想出发，用价值链的概念指出了跨国公司全球战略中的两个战略变量：一是跨国公司整合各地价值链的全球布局；二是跨国公司对价值链各个环节彼此之间的协调。两个战略变量的不同组合就形成成为跨国公司的全球战略。后来，波特进一步分析道，跨国公司的全球战略可以区位为基础（location-based），或以系统为基础（system-based）。前者是要与东道国打交道，后者主要是跨国公司的全球战略^⑤。

近年来，以跨国公司海外子公司为中心的研究又逐渐成为国外学术界的一个热点问题，并形成了三个理论流派。20 世纪 80 年代初期，对于海外子公司理论的研究主要是围绕母子企业关系来进行的。1986 年巴特利特和戈夏尔提出了“子公司角色理论”，波特、塔戈特、普拉哈拉德和多兹、怀特和波因特等都从不同的维度对海外子公司进行了角色上的划分。后来，关于海外子公司角色的许多研究又引进了发展的观点，来研究海外子公司角色随时间而发生的变化，如海外子公司发展了新能

力或者他们的环境发生变化等。1997年,美国两位著名学者朱立叶·波金绍(Julian Birkinshaw)和内尔·胡德(Neil Hood)在对跨国公司海外子公司理论大量研究的基础上,把已有的理论研究大致划分为三大流派:母子公司关系学派、子公司角色学派及子公司发展学派。这些研究都涉及到跨国公司与东道国治理的关系。

总之,就跨国公司与政府关系的研究来讲,问题集中在三个方面:一是政府为追求国家目标而采取的某些行为损害了跨国公司的全球战略,从而可能减少全世界的福利。这是通过东道国政府与跨国公司关系反映出来的国家与国际社会的矛盾。二是政府有两种立法功能:或为了全世界福利最大化而对跨国公司实施的约束功能,或推行总体上对世界无益甚至可能有害但有利于跨国公司发展的立法功能。这是一国政府的政策通过对跨国公司的规制影响世界经济发展的方式。三是两种类型的冲突——政府之间的冲突和政府与企业之间的冲突——将不可避免地不同的国家政策和不同的公司战略的相互作用中产生。这是政府与跨国公司关系涉及政治与经济一体化的现实状况^⑥。

二、关于治理理论的研究

1989年世界银行报告中提出了“治理”(governance)的概念,随后在政治、行政、社会管理等领域广泛流行。联合国还成立了一个“全球治理委员会”,并出版一份《全球治理》的杂志。国际上和国内都相继召开了一些学术研讨会,促使治理正在成为一种指导公共管理实践的新理论和新理念。一方面,国际组织多次以治理为报告的主题,如世界银行1992年度报告《治理与发展》,联合国开发署1996年年度报告《人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工》,国际经合组织1996年发布的《促进参与式发展和良好治理的项目评估》。另一方面,在国际组织的推动下,国际学术界发表了大量关于治理的