

跨国公司与当地政府关系(MGR)研究

张 权

(厦门大学 南洋研究院 福建 厦门 361005)

【摘 要】 跨国公司与当地政府关系(Multinational Corporation-Host Government Relations,简称 MGR)已成为跨国公司进行海外投资决策时所考虑的一项战略问题。地方政府在开展对外招商,尤其是在当前全球金融危机的严峻形势下,加大对跨国公司的招商工作力度时应充分考虑到 MGR 的重要性,通过跨国公司从事 MGR 的部门(通常是政府事务部或对外联络部)与这些公司建立良好的沟通渠道,争取对跨国公司招商工作的“事半功倍”效应。同时,地方政府应加强政府主动的公关活动,借助国际知名公关公司的专业包装和策划,提高当地在国际上的良好公共形象。

【关键词】 跨国公司 招商引资 MGR

【中图分类号】 F276.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-2768(2009)22-0017-02

一、跨国公司与当地政府关系(MGR)研究的相关理论和研究成果

(一)跨国公司与当地政府关系(MGR)研究的历史回顾

国外学术界和政府部门长期以来对跨国公司与当地政府关系(MGR)的研究是围绕跨国公司进行的,而对 MGR 的另一主体——当地政府的的研究较为缺乏。

学者们研究和强调的重点是跨国公司的积极面或消极面。Eden 和 Lenway(2001)把跨国公司定义为标志全球化的“双面神”(Janus)。他们认为,尽管学术界希望中立地研究跨国公司的“动物本性”,但几乎都是直接或间接地从积极的角度进行对跨国公司的相关研究。

美国著名学者 Vernon(1998)认为,跨国公司通常具有三大特点:统一控制、统一目标和对不同地区资源的统一拥有,而这些特点决定了跨国公司和当地政府间的矛盾关系。一方面,跨国公司拥有先进的技术和和管理,使当地政府预见到其投资将有助于发展经济、改善就业和提高经济竞争力。但另一方面,跨国公司投资的潜在目的是以牺牲当地政府的利益为代价攫取超额的利润,与当地政府的创造就业、提高居民生活水平和增加政府税收的根本目标存在严重分歧。

因此,跨国公司采取的战略是在全球多个地区投资设厂,“把所有的鸡蛋放在不同的篮子里”,并在公司内部进行技术、人员和资源的跨地区转移,这种做法在相当程度上影响了当地政府在其辖区内的有效管理和经济发展。一旦跨国公司在自身利益驱使下撤出在当地的的投资,将会给当地政府带来严重的打击,而当地政府对跨国公司的这种行为基本不具有影响力(Hymer,1960)。近年来,众多电子类跨国公司将其生产基地从马来西亚等东南亚国家迁移到我国,就引起当地政府的极大恐慌,对“中国威胁论”起到了推波助澜的作用。

众多的社会团体,如劳工、环保、宗教等非政府组织(NGO),一直以来关注的是跨国公司在经济全球化和区域一体化进程中的负面作用(Eden 和 Lenway 2001)。

各国政府对跨国公司的看法也经历了历史演变。基于上述不平等关系,发展中国家在 20 世纪六七十年代对跨国公司的投资设置了严格的准入审查机制,并对其经营管理活动多加限制。但自 80 年代以来,跨国公司与当地政府关系(MGR)发生了重大变化,由敌对和不信任转为非敌对和合作。英国著名学者 John Dunning(1988)指出,作为 MGR 的另一主体,各国政府纷纷采取措施实行经济自由化,吸引跨国公司的投资,强调其对当地经济的积极推动效应。Ramamurti(2001)认为,MGR 不能仅仅被看作是静态的、双边的谈判关系,而是一种动态的、多边的谈判过程,因此对 MGR 的研究不能过于简单化。他同时强调,现有的传统理论框架无法很好地解释 MGR 的最新发展。总而言之,跨国公司与当地政府间的关系是既互相利用、又彼此冲突的特殊关系。

(二)跨国公司与当地政府间关系的“四大基石”理论

著名留美学学者罗亚东(2000)在对在华投资的 131 家跨国公司的 MGR 进行实证研究的基础上,提出了“四大基石”理论,即跨国公司与当地政府间的关系应建立在“资源互补”(Resource Complementarity)、“组织信用”(Organizational Credibility)、“政治包容”(Political Accommodation)和“人际关系”(Personal Relations)的基础上。该理论对当地政府在 MGR 中的重要性有充分的阐述,有利于更加全面地理解 MGR 的双主体性,发挥政府在 MGR 中的主导地位。

MGR 中“政府”涵盖的范围包括与投资所在地政府的关系(地方关系)、与投资所在国中央政府及其业务涉及的其他地方政府的关系(全国关系)。“地方关系”强调的是纵向的深度,即跨国公司建立与投资所在地政府部门、管理部门和相关行业主管部门的深厚关系,而“全国关系”则侧重横向的广度。

“四大基石”理论认为,跨国公司发展与投资地政府、中央政府和其他地方政府间的良好关系,根本利益在于实现其经济利益的最大化,降低与当地环境的冲突和高度资产专业化造成的高昂交易成本。

【收稿日期】 2009-08-23

【作者简介】 张权(1972-) 福建泉州人 厦门市外商投资企业协会常务理事 厦门大学南洋研究院博士研究生 研究方向:世界经济。

与投资地政府的良好关系将有利于跨国公司获得在投资选址、基础设施配套、资金配套支持等方面的优惠待遇。

与原材料采购地和产品销售地政府的良好关系将有助于跨国公司降低经济政策风险,解决与原材料供应商、竞争厂家和顾客的矛盾,或者获取在这些地区的“非自然”垄断地位。

与投资国中央政府的良好关系将有利于跨国公司解决其在产品销售中普遍存在的“地方保护主义”,配合其市场拓展工作。

根据科斯、张五常等制度经济学(Institution Economics)学者的研究,企业的规模和边界是由企业的内部管理成本和外部交易费用决定的,跨国公司也不例外。政府在制度变迁和创新过程中的作用,以及政府的偏好决定了跨国公司交易成本和费用的高低。因此,当地政府作为 MGR 的另一主体,可以通过控制跨国公司的交易成本来实现在 MGR 中的主导地位,在“资源互补”、“组织信用”、“政治包容”和“人际关系”等四大基石上引导跨国公司建立有利于当地政府的 MGR 战略。

二、目前在华跨国公司对 MGR 的态度和做法

中国改革开放三十年来,已形成全方位、宽领域、多层次的对外开放格局,世界 500 强企业中已经有近 480 家在华投资,成为推动我国经济发展的一支重要力量。

目前在华的跨国公司投资企业对 MGR 的重视程度和做法各异,基本上可分为四种情况:(1)积极主动型:公司专门设置了政府事务部或对外联络部,直接向公司总部高层报告,在公司内部组织架构中的地位较高。该部门聘用前政府资深涉外官员,专门从事公司与政府高层和海关、工商、税务等相关职能部门的沟通协调,并积极配合当地政府在海外招商推介活动。(2)若即若离型:此类外资公司在一定程度上意识到与当地政府沟通的重要性和必要性,但鉴于公司的组织结构和公司文化价值的限制,没有设置专门的政府事务部门和人员进行与政府的沟通工作,多由行政人事部门和其部门经理兼职,而且多是在公司遇到困难时才主动与政府相关部门联系。(3)庸俗利用型:此类企业把 MGR 片面理解为“搞关系、行方便”,利用请客吃饭、娱乐甚至是送钱物等给相关政府部门和官员,用以打通关系。(4)杂乱无章型:此类外资企业内部的生产、行政、办公室等部门各自为政,没有建立统一固定的政府沟通渠道,导致政府相关部门无法全面了解这些企业的发展动态。此类企业在生产经营和市场拓展中通常会出现“水土不服”现象,遇到困难时则抱怨政府支持力度不够。

三、MGR 对地方政府招商引资工作的借鉴意义

目前我国多数地方政府对跨国公司和当地政府关系(MGR)这一招商引资重要课题的研究几近空白。笔者认为,MGR 在地方政府招商引资工作中的运用,对于提高政府对跨国公司服务的质量、促进跨国公司扎根当地、服务全球无疑具有重要现实意义,也为当地吸引更多跨国公司投资提供新的工作思路。

大多数在华外资企业尚未充分认识到 MGR 在企业经营中的重要作用,也没有在组织架构上保证 MGR 的有效实施。针对这一情况,各级地方政府和相关经济管理部门作为 MGR 的主体之一,应发挥市场经济中“有形的手”的作用,通过控制外资企业的交易成本实现在 MGR 中的主导地位,从“资源互补”、“组织信用”、“政治包容”和“人际关系”等方面引导外资企业建立良好互动的政府关系,取得双赢效果。

1. 引入“专办员”制度,鼓励当地外资企业、尤其是重点外资企业指派专人作为公司与政府沟通的“政府关系专办员”。政府可通过这些专办员及时向外资企业通报国家和当地的最新

政策,并经常性地了解外资企业的实际困难,把改善投资环境落到实处。外经贸局等涉外经济主管部门可定期组织召开外资企业“政府关系专办员”的培训班,向他们通报解释政府的运作机制、办事程序和相关联系人,形成相对固定的沟通渠道。

2. 在政策允许和充分协商的基础上,建议地方政府可以考虑派遣一些年轻、素质较高、外语能力较强的机关干部到一些重点外资企业挂职,协助其做好政府关系的工作,包括相关沟通机制的建立。

3. 重视和发挥咨询公司的作用。根据国际惯例,跨国公司多聘请知名咨询公司为其提供政府关系的咨询服务,尤其是在进行海外投资设厂的可行性研究阶段。鉴此,各级地方政府应加强与普华永道、毕博、埃森哲等全球知名咨询管理公司在华机构的定期沟通,从其全球客户中寻找有潜在投资意向的跨国公司,并在政府关系方面多做文章,吸引跨国公司的注意力。

4. 建立与国内外知名的跨国公司问题学术研究机构之间的联系沟通渠道,对跨国公司进行深入的调查了解,并与跨国公司高管人员建立非商业性信任关系,借助其渠道客观公正推介地方城市和经济。此外,我国驻外使馆商务处和各国驻华使领馆也是联系跨国公司人士的重要渠道。

四、加强政府主动性的公关活动和形象策划工作

政府公关活动是指一个国家或地区的政府塑造良好的政府整体形象的传播和沟通活动。政府整体形象的定义由两个方面构成,即政府的美誉度和认同度。政府公关活动是 MGR 的具体运用,也是政府主导 MGR 的有效措施之一。

国内不少地方还没有充分认识到“政府公关”的重要性和必要性,利用专业的政府公关技巧系统性地包装城市,打造鲜明的国际形象。在这一方面,上海市的做法很值得学习和借鉴。为配合 2010 年世博会在上海的召开,上海市政府从 2003 年 2 月对外宣布了一项规模宏大的政府公关活动。这项被命名为“对外形象整体推广项目”的全球公关计划将费时 8 年(2003-2010),仅公关合同即高达数百万美元,而每年这一整体项目的花费是 2 亿元~3 亿元人民币,受邀竞标国际顶级公关公司包括万博宣伟、博雅、爱德曼等。

该计划的重点是为上海设计总体形象,提炼出体现上海城市魅力与城市精神的核心宣传要素,制定 2003 年~2010 年上海对外形象推广的总体战略规划,并协助举办“上海国际文化发展论坛”,策划知名人士访沪。上海市政府希望通过实施这一长达 8 年的项目,加快培育塑造具有时代特征的、与上海发展成就相匹配的城市精神,同时倡导上海人要“做可爱的上海人”。

上海市的这一举措开创了我国地方政府主动利用国际知名公关公司,进行城市整体形象专业公关包装的先河,在国际上引起很大反响,同时对吸引跨国公司来沪投资,发展良好的 MGR 发挥了重要作用。上海市统计局最新公布的统计数字显示,尽管受国际金融危机影响,上海利用外资增长态势良好,总部经济不断扩大。截至 2008 年底,在沪落户的跨国公司地区总部已达 224 家,在上海投资的国家地区共有 138 个,外资在沪共设立 178 家投资性公司和 274 家外资研发中心。

笔者认为,地方政府在当前金融危机造成全球直接投资大幅下降,招商引资形势日益严峻的情况下,可以根据自身的特点,借鉴上海的做法,对当地的整体国际公关形象进行专业包装,尤其是加强对欧美和日韩跨国公司的重点政府公关活动,与这些跨国公司建立良好的 MGR;可结合旅游推介和招商引资的双重目的,系统性、全方位地向世界宣传本地区,提高政府的美誉度和认同度。

(下转第 33 页)

近代企业,把企业生产的产品投入市场“与洋商争利”,逐渐抵消外来商品输入。他曾说:

“土货多销一份,即洋货少销一分,庶漏卮可期渐塞。”

——《试办织布局折》

他还提出:

“自扩利源,劝令华商出洋贸易,庶土货可畅销,洋商可少至,而中国利权可逐渐收回。”

——《创设公司赴英贸易折》

基于这种认识,轮船招商局成立后,曾设想了一个开拓外洋航运计划。最初包括南洋群岛、越南、吕宋、日本等航线,还曾派轮船驶往檀香山和英国。但由于外国的种种刁难以及自身经营不善造成的亏损,这些航线大部分很快就停航了。

由此可见,李鸿章的对外通商思想是大大超越了传统的中国人的认识的,他已经完成了从消极对待通商到积极发展对外贸易的转变。通过比较各国的经济史,我们发现,虽然各国的工业化道路有所不同,但若想富强,大力发展对外贸易是必经之途。对外贸易不仅能促进财富的增长,还能加强文化的交流,加快技术的进步。在一般的士大夫还在视对外通商如洪水猛兽的时候,李鸿章提出措施积极应对对外通商,应该说是领先于时代的。

有一部分学者因为李鸿章主张对外通商只是为了“稍分洋商之利”,因而批评他的立场是软弱和目光短浅的。我们认为这种批评是不恰当的。经济基础决定上层建筑,任何一种经济主张,必然要根据当时的经济发展状况来决定。当时的中国工业,处于一穷二白的状态,难以同西方国家发展了近百年的工业企业相竞争,提出“稍分洋商之利”,应该说是比较现实的目标。若是一上来就以将洋货挤出中国市场、挤垮洋商为目标,那除了口号好听一点之外,实践起来恐怕很快就会因急功近利而流产。从这个角度讲,李鸿章提出的目标还是很现实的,具有可操作性。

四、结论

通过以上的分析,我们可以发现,李鸿章的经济思想具有以下特点:

1.鲜明的经济民族主义。办企业以自强、反对外资入股洋务企业、提倡商战,均是站在国家利益的立场上,要求壮大民族经济实力。李鸿章的经济民族主义,既是他个人希图建功立业的结果,更是他作为一名封建士大夫忧国忧民思想的体现。

2.强烈的国家干预主义。从兴办洋务企业的方式我们可以看出,李鸿章的经济思想具有强烈的国家干预主义色彩,这在一国现代化的初期是必然的。原因是,此时民间力量不足,与市场经济相适应的法规法令、意识形态没有建立,只好由政府发挥一国唯一的合法的暴力组织的力量才能弥补上述的不足,这就是西方重商主义产生的背景。随着该国经济的发展,民间力量的成长,与市场经济相适应的法规、法令的建立,国家就要退出经济的主战场,这就是西方重商主义向亚当·斯密的经济自由主义转变的背景。因此,李鸿章的国家干预主义经济思想在当时具有历史的合理性,是一种符合当时国情、切实有效的经济思想。只不过随着民间力量的成长,国家资本就要适时地退却,而不能变成压抑民间资本的力量,这是李鸿章经济思想的不足,必须要特别指出的。

李鸿章的经济思想是在中国遭遇外敌入侵的紧迫的历史环境下产生的,有相当的急就章的成分,因此出现各种各样的毛病势所难免。我们今天研究李鸿章,不在于得出他的决策的种种不足,而在于研究他为什么会作出这种决策?合理之处与不合理之处在哪里?对我们今天经济建设的启发是什么?经验、教训是什么?等等。我想,这才是我们今天研究李鸿章经济思想的正确态度。

【参考文献】

- [1] 周殿龙.李鸿章全集[M].长春:时代文艺出版社,1998.
- [2] 周建波.洋务运动与中国早期现代化思想[M].济南:山东人民出版社,2001.
- [3] 王承仁,刘铁君.李鸿章思想体系研究[M].武汉:武汉大学出版社,1998.
- [4] 张富强.李鸿章经济民族主义思想简论[J].社会科学战线,1990,(3).
(责任编辑: X 校对: C)

(上接第 18 页)

【参考文献】

- [1] 朱小宁.我国政府公关行为浅析[J].社会主义研究,2003,(148)(2).
- [2] 张五常.佃农理论[M].北京:商务印书馆,2000.
- [3] Dunning, John H..The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions [J].Journal of International Business Studies,1988,(19)(1):1-31.
- [4] Eden, Lorraine and Lenway, Stefanie. Introduction to the Symposium Multinationals: The Janus Face of Globalisation [J].Journal of International Business Studies,2001,(32)(3):383-400.
- [5] Luo, Y. Toward a Cooperative View of MNC- Host Government Relations: Building Blocks and Performance Implications [J].Journal of International

- Business Studies,2001,(32)(3).
- [6] Luo, Y. MNC- Host Government Relations in the Context of Emerging Markets [J]. Paper presented at the First Annual International Business Research Forum: Emerging Issues in International Business, Temple University, Philadelphia, PA, USA, 2001.
- [7] Ramamurti, R. The Obsolescing “Bargaining Model”? MNC- Host Developing Country Relations Revisited [J]. Journal of International Business Studies, 2001,(32)(1).
- [8] Stephen, Hymer. The International Operations of National Firms: A Study of Direct Investment [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 1960.
- [9] Vernon, R. In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises [M]. Cambridge, MA: Harvard Uni. Press, 1998.
(责任编辑: X 校对: Z)