



美国政商关系观察及借鉴

中国社会科学院美国研究所研究员 刘得手

【摘要】在美国的政商关系深受亚当·斯密的古典经济学和凯恩斯主义两大经济思想学派的影响,由于前者的影响,在相当长一段历史时期,政商关系较为松散。后者强调政府干预经济的重要性,在其影响下美国的政商关系发生转变。20世纪70年代以来,随着经济全球化的加快发展、新兴经济体崛起,特别是受肇始于美国的金融危机的影响,美国政府与企业之间的互动合作得到加强。美国政商关系可资借鉴之处在于:政府要树立重视商业的观念;政府与企业之间要职责分明,各司其职;政府与企业应加强在履行社会责任方面的协调;政府与企业应密切合作,共同谋求国际竞争力。

【关键词】美国 政商关系 国际竞争力

【中图分类号】F13/17

【文献标识码】A

政商关系由于其内涵与外延的广泛性而显得错综复杂,其中政企关系尤为如此。根据麦肯锡咨询公司2009年11月17日至30日对企业管理人员所做的一项调研结果显示,与其他利益攸关方相比,政府是除消费者之外更有可能影响公司经济价值的因素。自全球金融危机爆发以来,大多数情况下,政府对企业的干预已经迅猛增加,而大多数受访者预期,这种干预还会继续增加。李克强曾指出,“企业是经济的基本细胞,是市场主体。企业兴则经济兴。营造企业发展的良好环境,政府责无旁贷。”那么,如何构建健康的政府与企业关系?带着这个问题,探讨影响美国政商关系的经济学思想渊源和美国政府与企业互动的状况及其趋势,无疑具有重要的现实意义。

美国政商关系的思想渊源及历史演变

个人主义是决定美国政商关系的意识形态基础。从一定意义上说,美国的政商关系就是美国政府在与企业有关的经济生活中的作用问题。通常,关于政府作用有两种思想范式:个人主义的和社群主义的(communitarian)。前者强调个人凌驾于社群(community)之上;后者则相反。简言之,在所谓资本主义国家中,美国传统上是最倾向于主张个人主义的,而个人主义又倾向于产生查默斯·约翰逊所说的“监管”国家,其中市场引导商业活动,而政府只是为了实现市场无法达到的目标时才监管企业。因此,传统的理论认为,国家在世界经济中的地位取决于公司与公司之间的竞争。企业可能会从本国的比较优势中获益,但是,根据该理论,如果市场开放且政府不加干预,则各方都会从中受益。政府可以是一个裁判,但是,它不应该是教练,当然,它永远都不会是运动员。这一有关政府与企业颇为

松散的关系的认知源于亚当·斯密的自由放任经济学理论。

亚当·斯密是重商主义的激烈批评者,他倡导自由贸易,认为它将使世界的财富最大化。在政府的作用问题上,他认为,政府应该只做那些私有部门不能做的事情,例如国防和司法制度。而由竞争调节的个人利益将确保人们会尽力满足别人的需要。他还提出了绝对和相对优势的概念。亚当·斯密的思想对美国的立国之父们产生了深刻影响。这一思想长期在美国经济社会中居于主导地位。

20世纪30年代,凯恩斯主义则因1929年爆发的大萧条应运而生,这一经济学理论使美国政府与企业的关系发生重大变化。凯恩斯主义强调政府有效干预以取代自由放任的经济。它成为罗斯福政府应对大萧条的理论依据。1933年3月4日,罗斯福总统就任伊始即投入应对经济大萧条的行动中,他在其自述——《走出危机》一书中写道:“3月3日,合众国的金融业务停止了。……政府已经被迫介入到保护储户和国家商业的事务之中。……为了实现第一个目标——银行重新开始营业,我要求国会立即采取立法行动,赋予政府的行政部门控制银行、保护储户利益的权利,……”随后,在其于3月13日提交国会的咨文中,罗斯福“提议国会通过立即修改沃尔斯泰德法案的立法,以便使获得宪法批准的啤酒和其他含有酒精成分的饮料的生产和销售合法化;并对其生产和销售征税,以为联邦政府提供适当且急需的收入。”由此开始政府对经济的有计划干预。

20世纪80年代,政商关系对企业和社区福利的影响开始变得至关重要,这源于三种现象:第一,通过政府与企业之间的密切合作,在获取某些行业的世界市场份额方面,日本和韩国等国取得了异乎寻常的业绩;第二,企业的全球化和复杂的跨国企业联盟的形成通常都得到了政府的支持;第三,技术对

于国家政治与经济发展的重要性不断增加。上述现象推动美国重建强调合作的政商关系。

进入21世纪,特别是由于2008年爆发的全球金融危机所带来的经济衰退,不仅新兴市场国家,世界上发达国家的政府也开始干预其经济,美国也不例外。在所谓“第四波国家资本主义”的浪潮中,美国的政商关系调整与加强无疑也获得了新的动力。

美国的政商关系互动

在当今的美国,政府和企业有着千丝万缕的联系。包括法规、税收和规划在内的公共政策对于企业运营所处的经济和环境具有重大影响。同样,企业的兴旺发达与生产率也对经济、政府收入及企业对政府服务的需求产生影响。

从这个角度来看,美国的政商关系是政府与企业之间全方位的互动过程,就政府对企业的行为方式而言,其主要体现为通过颁布立法、出台政策等对企业的运营加以监管。单就政府出台的相关政策而言,这些政策主要包括财政政策、货币政策、税收政策、金融政策、贸易政策、政府采购政策、劳工政策、监管政策等。而单就贸易政策来看,参与决策的行政部门主要包括:商务部、财政部、对外审查委员会、州政府等。美国政府对企业的行为主要通过监管的方式。据称,美国联邦政府每年颁布的监管法规约达4000项之多。

就美国政府对企业的行为程度而言,根据麦肯锡咨询公司2009年11月对企业管理人员所作的一项调查,有关未来3~5年政府对公司的经济价值产生最大影响的8项活动,按着积极影响或很可能产生积极影响所获百分比由大到小的顺序排列,这8项政府活动分别是:购买其公司的产品、服务(55%);提供基础设施、服务及其他公共产品(51%);提供贷款或贷款保证以减少成本(46%);提供资金(45%);支持其公司/产业的利益(38%);执行规则、监管(36%);通过法律、制定政策(28%);与其产品/服务竞争(5%)。其中只有两项活动超半数被调查者认为其对公司的经济价值有积极影响或很可能有积极影响。

反过来,就企业对政府政策的影响而言,企业对于公共政策环境作出的反应主要有三种类型:反应性的、互动性的和积极主动的。所谓反应性的反应是指企业在政府的政策出台之后再作出反应。互动性的反应是指企业与政府的决策者和参与者(包括媒体)保持沟通,以试图影响公共政策,使之为企业的利益服务。而积极主动的反应则是指企业需要主动影响政策,预测公共政策的变化,试图通过正确预测政策变化而提高其竞争地位。

可持续性企业,如石原酸奶、奥克赫斯特乳品和绿山咖啡等美国公司偏重关注其环保责任和社会影响,它们也倾向于认识到政府的政策和规划通常对于帮助它们实现目标是很必要的。因此,这些企业倾向于与政府一道,甚至与之结成伙伴来共同实现其预期目标。对于那些可持续性企业而言,了解它们实现利润和服务于社会目的的努力二者都深受各项政府政策的影响是很重要的,同时,有效管理其与(对方、州、本国和跨国)政府的关系也是很重要的。

就美国企业与政府沟通的效果而言,根据上文提到的麦肯锡公司的调查结果,在企业与政府沟通的10项活动中,受访的企业管理者们认为“极为有效”或“非常有效”的活动按百分数从大到小的顺序排列依次为:确保将与政府有关的问题列入企业高级管理团队的议程上(43%);收集有关可能对企业产生影响的政府行动的情报(37%);了解政府行动的社会、政治、经济目标(35%);在企业的各业务、职能部门系统分享政府行动的信息(32%);量化政府行动对企业经济价值的潜在影响(30%);致力于与关键政府利益攸关方构建基于信任的牢固关系(27%);由首席执行官担任与政府事务有关的企业关键战略议程的发言人(26%);在企业的业务、职能部门协调政府所面临的各项活动(24%);向关键的政府攸关方提供有关政府行动影响企业或行业的事实与分析报告(23%);制定并实施与所有政府利益攸关方保持沟通的战略(22%)。

概括而言,在美国的政府与企业关系中,尽管“反监管”、“小政府”在企业界仍颇有市场,但是,在拓展海外市场、吸引外资和人才、提供基础设施以及确保信息安全等方面,企业仍需要得到政府的支持。奥巴马政府则通过推动《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)与《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TIIP)等谈判、提出出口倍增计划、实施移民改革等努力对企业的需要作出回应。反过来,美国政府也从企业的发展中获得丰厚的回报,仅在2013年,美国的货物与服务出口就支持了1130多万个就业机会。^①未来,在国际竞争不断加剧的背景下,美国政府与企业的合作有望呈现不断加强的趋势。

美国政商关系的借鉴意义

在全球化不断加快推进、深入发展的今天,面对不断加剧的国际竞争,中国如何塑造健康的政商关系,这关系到国家的长治久安和社会主义事业的兴衰成败。为此,有必要借鉴美国的经验,使之为我所用。这种借鉴主要包括如下几个方面:

政府要树立重视商业的观念。建立良好的政商关系,重要的是在思想上树立重视商业的观念。美国第30任总统沃伦·柯立芝曾在演讲中说过一句有关商业的后来被广为流传的名言,



他说,“毕竟,美国人民的主业是经营。他们对世界上的生产、采购、销售、投资和发展都非常关注。”当1925年柯立芝总统对报纸编辑们作这一演讲时,美国经济已经走出了战后严重的经济衰退,并在生产和消费上都达到了令人惊讶的新高点。商业繁荣,股市繁荣,美国自由企业强健、自信,的确不负众望。尽管并非所有美国人都分享到了这种繁荣,但是,许多人都对将商业作为成就美国伟大的核心组成部分的观点怀有敬意。

美国政府对于商业的“信仰”热情至今不减,而且,这种热情有时集中体现为对于企业的重视,这一点在美国总统的国情咨文中可以窥见一斑。在2015年1月20日奥巴马总统发表的国情咨文中,“企业”一词出现13次之多,用以突显政府对企业,特别是小企业的重视。这是情理之中的事情,因为经济复苏是奥巴马政府最重要的目标,而在促进出口和自由、公平的贸易以发展经济、创造就业方面,企业的作用不可或缺。

政府与企业之间要职责分明,双方各司其职,避免“客串”,也避免“唱对台戏”。在实际运作中,政府不仅充当“裁判”,还要担当“经纪人”,所谓“裁判”主要针对政府对企业行为的监管而言,“经纪人”则主要是针对对外贸易而言,它体现了政府在助力企业走出去并为企业创造公平的海外竞争平台方面所发挥的作用。而企业则是“运动员”。二者之间的身份表明,他们不仅不能“唱对台戏”,还要密切合作,从而实现双赢。政府与企业合作履行社会责任,其中包括环保责任。美国不仅制定了企业的社会责任制度,而且有健全的监督、管理与审计制度。政府鼓励企业发展慈善事业、参与社区发展以及投资可再生能源等,相应地政府给予企业税收减免待遇。双方的合作对于推动社会经济的可持续发展大有裨益。

政府与企业合作谋求国际竞争力。纵观美国历史,美国外交反映出其痴迷于为美国的商业打开市场。在海外的商业扩展通常被视为美国边疆的扩展,是美国天定命运的一部分。美国经济的健康发展与国外市场的关系日益密切。1990年代后期,美国经济增长的1/3来自出口。进入21世纪,海外销售将支持创造1600多万就业岗位。而且,从外交政策的角度来看,美国与大多数国家的关系及其对它们的潜在影响越来越依赖于商业关系。^①为此,美国国务卿克里多次公开表示,“经济政策即外交政策,而外交政策即经济政策。而事实上,美国的企业是美国所拥有的一些最好的大使。”他还告诫下属,让他们记住他们每一个人都是经济事务官。为了加强国务院与企业界之间的合作,克里还计划向私企派遣国务院雇员,让他们在那里进行为期一年的交流,同时,接受私企雇员到国务院交流,以便使国务院从企业家的世界观中受益。由此可见,美国政府立志做业务精通的企业“经纪人”,而这对于加强美国在国际经济中的竞争力无疑是至关重要的。

当前,我国政府正在加紧推进“一带一路”战略,在这个过程中,美国政府对经济外交的高度重视,特别是其在外交领域加强政府与企业合作的做法同样具有重要的借鉴意义。

人民政协

【注释】

Andrea Dua, Kerrin Heil, and Jon Wilkins, How business interacts with government: McKinsey Global Survey results, http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/how_business_interacts_with_government_mckinsey_global_survey_results.

George C. Lodge, *Restructuring US Business-Government Relations for Competitiveness in the World Economy*, Harvard Business School Press, pp15-16, pp2-3, pp13-14.

Carole E. Scott, Mercantilism and the American Revolution, <http://freepages.history.rootsweb.ancestry.com/~cescott/mercan.html>.

Ian Bremmer, State Capitalism comes of Age—The End of Free Market?, <http://www.foreignaffairs.com/articles/64948/ian-bremmer/state-capitalism-comes-of-age>.

Business & Government Relationship, <http://glennschool.osu.edu/pubafrs5750h/>.

这里的政府是指联邦政府,即包括国会、总统及联邦法院三大机构。

State of American Business, Remarks by Thomas J. Donohue President and CEO, U.S. Chamber of Commerce, January 9, 2013, <https://www.uschamber.com/speech/state-american-business-remarks-thomas-j-donohue-president-and-ceo-us-chamber-commerce>

3.2 Business and Government Relations: How Do Government and Business Interact?, in Ross Gittel, Matt Magnusson and Michael Merenda, *Sustainable Business Cases*, V.1.0.

①Tanya Somanader, Made in America: 11.3 Million Jobs, <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/09/02/made-america-113-million-jobs>.

②Jeffrey E. Garten Jeffrey E. Garten, Busi, <http://www.foreignaffairs.com/articles/53047/jeffrey-e-garten/business-and-foreign-policy>.

责编/王坤娜