

美国产业政策的政治经济学 ——从产业技术政策到产业组织政策

■ 周建军

▶▶▶ [上接 03 版]

作为对美国经济环境的维护,美国政府对1960年代的洛克希德公司破产案、1970年宾夕法尼亚-纽约中央运输公司(Penn Central)的破产案、1979年的克莱斯勒破产案、2008年的通用汽车破产案,美国政府都无一例外地施以援手,掏巨资拯救美国的企业。作为对美国经济发展环境的维护,美国政府重视基础设施的投资建设。2015年,美国政府就制定了《道路交通修缮法案》,以确保美国在未来十多年时间里道路修缮所需的资金来源。根据这个法案,美国在未来十年的时间里对道路修缮的投资将达到至少三千亿美元。如上这些旨在打造微观经济竞争力、改善经济发展环境的政策,大量存在于美国各级行政机构和司法机构之中,是产业政策的重要组成部分。

四、产业组织政策在美国

在过去的一百多年里,围绕反垄断、并购重组的产业组织政策,作为广义的产业政策的重要组成部分,构成了美国立法机构、司法机构和行政机构指导美国产业进行并购重组、提升美国企业竞争力的重要指南。美国产业经济学家谢泼德甚至认为,“反托拉斯(即反垄断)不管是无力还是强硬,它依然是美国主要的产业政策,深深扎根于美国经济根基之中(谢泼德,2009:394)。”美国的产业组织政策,不仅来自美国联邦贸易委员会等政府行政机构的决定或解释,也来自美国最高法院、各级地方法院等司法机构的案件判决,还受影响于美国国会等政治党派的力量对比。而发达国家的产业组织政策,无论从历史起源还是影响力来看,都以美国最为典型。自《谢尔曼法》出台到美国《横向并购指南》2010年的最新修订以来,美国的法律、法规和政策对并购重组发挥了重要而不可替代的作用,也自然成为了美国产业组织政策的重要组成部分。而围绕《谢尔曼法》等并购相关的司法判决和《横向并购指南》的行政解释,就成了美国政府(包括立法机构、行政机构和司法机构)干预和影响市场结构、产业规模、企业行为的重要方式,在美国的并购重组中始终扮演着“胡萝卜加大棒”的角色。

对美国并购重组的产业政策的历史回顾,至少要追溯到19世纪末的第一次大并购时期。1890年,为减少和限制对公用事业之外的其它部门的垄断,美国国会经来自俄亥俄州的参议员约翰·谢尔曼(John Sherman)提议,制定了第一部反垄断法《谢尔曼法》,对共



谋和垄断等行为做出了原则性规定,这也为美国一个多世纪以来的反垄断执法奠定了基本准则。此后,伴随着大规模并购在美国的兴起及《谢尔曼法》在执行过程中衍生出来的各种问题,美国先后制定了《克莱顿法》、《联邦委员会法》、《横向并购指南》等法律法规。

自1890年代一系列反垄断的法律通过以后,美国政府机构的确发动过一些针对大公司的反垄断案件。例如,1899年,美国安第斯管道公司被指使用固定价格行为,在管道公司之间进行共谋。1911年,美国烟草公司和美国标准石油公司被指垄断,因此被拆分。1950年,美国一大钢铁公司和第六大钢铁公司的并购被美国政府反对。1962年,美国第四大鞋业制造公司-布朗鞋业与美国第二十大鞋业制造商金尼鞋业的并购,被美国政府反对。1950年代以后,从杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪到约翰逊,甚至一直到尼克松执政的前半期,这段时期的美国政府比较倾向于阻止增加的产业集中度。

从1970年代尼克松执政的后半期开始,美国政府的政策开始发生变化。尼克松任职期间,倾向于任命对企业并购持同情态度的法官到美国最高法院任职。1972年,美国最高法院宣布不再接受美国政府部门针对《克莱顿法》第七章的解释。(美国)反垄断案件以前更多地关注增加的产品集中的潜在效应方面,而不是增加的产品集中的真实、反竞争的效应方面。1973年和1974年,美国最高法院限制《塞勒-凯弗维尔反兼并法》(Celler-Ke-



fauber Act)在产品相关并购与产品不相关并购的使用,甚至限制《塞勒-凯弗维尔反兼并法》在横向并购和纵向并购案中的使用(Flagstein, 1990:219)。

1980年代前后,在经济全球化和新经济意识形态变革的大背景之下,卡特政府和里根政府期间的反垄断进一步放松。尤其是在里根政府期间,美国政府主张积极看待企业的并购行为。从国内市场的角度,美国政府提出“可竞争理论”(Contestability Theory),其隐含的意思是政府对垄断的管制是不必要的;从国际市场的角度,美国政府提出了国际竞争力的新关注点,意在压缩国内的反垄断空间。美国政府关于反垄断政策的系列变化,也正如管理学家波特所指出的,一方面,竞争的作用是通过提高生产率来增加国家的生活水平、促进消费者的长期福利水平;另一方面,反垄断的新标准应该是生产率提高,而不是边际价格、边际成本



和利润率(Porter, 2002:11)。

从美国司法部、美国商务部、美国联邦贸易委员会到美国最高法院,逐渐达成了比较一致的反垄断政策修改建议共识。美国司法部时任反垄断负责官员百特(Baxter)声称:“产业集中趋势将不会被视为(反垄断)的因素”(Peritz, 2000:278)。美国时任总检察长米斯(Meese)声称:“公司合并将使得美国更有竞争力”(Peritz, 2000:278)。”美国另一时任总检察长则声称:“大并不意味着是坏事”(Peritz, 2000:280)。”美国时任商务部部长鲍特里奇(Baldrige)则声称,“《克莱顿法》第七章的废除将有助于增加美国企业的效率、增强美国企业在世界市场的竞争力”(Peritz, 2000:278)。”而针对围绕并购得失成败的讨论,《美国总统经济报告》则公开表示“并购需要被总体评估,而不能只评估个案的成败(转引自: Ravenscraft, Scherer, 1987:216)。”明显的,美国司法部、美国商务部、美国联邦贸易委员会和《美国总统经济报告》的各种表态代表了美国政府的反垄断政策对于产业集中和并购重组的支持,尽管这一政策是“胡萝卜加大棒”的混合产物,在执行过程中还存在着不同程度的差异。1980年代之后,无论是民主党还是共和党执政,包括布什政府、克林顿政府、小布什政府甚至奥巴马政府在内,美国的反垄断都没有明显收紧的迹象。

基于如上事实,托马斯·K·麦格劳就认为,在早期的工业化国家中,反垄断法和其他的反垄断措施很少能够控制大企业的增长,

除非政府准备采取非常坚决的措施,但这样一来往往引起国民经济衰退。市场的力量如此之强,以至于像《谢尔曼法》这样强有力的反垄断法也无法阻止大企业的发展。这些措施有时戏剧性地产生促进大公司相互合并的效果(钱德勒主编, 2004:550-552)。也就是说,反垄断式的强制手法(更重要的是来自它的威胁)有时反而促成了企业规模的扩大。还有学者认为,即使(1950年代前后的)美国法院也通常不会将一个寡头企业拆分成更小的多个企业,以使企业能够在产业中存活;垄断不是自发产生或自然选择的结果。简而言之,政府经常是支持而不是反对集中和垄断的力量。美国政府事实上扮演着垄断的促进者角色(Adams & Gray, 1955:397)。1965年一项针对美国最大的500家企业高管的调查,为上述看法提供了某种程度的支持。这个调查显示:89%的被调查美国企业认为,美国的法律并没有阻止所有的并购,最积极的企业甚至声称他们会把并购作为战略增长的工具(Flagstein, 1990:219)。着眼于私有资本主导的并购重组和产业集中的消极影响,在区分好的托拉斯(以降低成本为基础)与坏的托拉斯(以暗中勾结为基础)的同时,时任美国总统西奥多·罗斯福就指出了大型企业“社会化”(Socialize Big Business)的必要性(Scherer, 1994:20)。(见文末注释5)

在上述大背景下,作为美国政府反垄断政策的重要规章,《并购指南》和《横向并购指南》在1982年、1984年和2010年被重新修订。受一系列政策影响,被美国政府反对的并购案件明显减少。从企业的实际并购数字来看,即使在反垄断政策偏紧的时代(1950年代至1970年代),美国的大型企业并购也没有明显放缓。《横向并购指南》(2010年版),提高了对市场集中度的HHI指数的标准,一些并购重组的案例不会被视为集中或垄断;没有以市场份额来判定一切,指出即使一个高集中度的市场也可能具有很高的竞争性;考量了市场结构与创新的复杂关系的影响,当评估并购对创新的影响时,当局考虑并购企业更有效地进行研发的能力。与此同时,为促进创新和提升美国企业在全世界的竞争力,在借鉴日本和欧盟关于合作创新相关法规(见文末注释6)的基础上,美国在1984年制定了《国家合作研究法》,提出联合研究和开发的合资项目不必然是非法的。在2000年,美国司法部和美国联邦贸易委员会联合发布了《竞争者之间合作的反垄断指南》(Antitrust-Guidelines for Collaborations Among Competitors),在对合作可能产生的负面影响作出预测的同时,企业竞争者之间相互合作的必要性和正面意义被加以强调,对企业合作促进生产、研发、营销和采购的可能途径做了很多全新的、突破性的规定和解释,为企业之间开展各种形式的合作进一步扫清了障碍。

总体上,在过去一百多年里,美国政府的反垄断政策扮演了“胡萝卜加大棒”的角色:一方面,“胡萝卜”政策始终存在、而且对美国的并购重组起到了重要的推动作用;另一方面,美国政府的反垄断政策并未能切实削弱企业推动并购重组的内在动力,有些时候甚至是那些“大棒”政策适得其反地推动了企业的并购重组。这种以“胡萝卜加大棒”为特点的反垄断政策,经由美国国会、政府和法院的

执行或解释,事实上就成为了美国企业并购重组、推动产业组织变革的指挥棒和推动剂。无论是HHI反垄断指数的提高,还是生产、研发、营销和采购环节合作的允许,或是在特定领域的豁免,都使得美国企业旨在实现规模经济与技术创新的并购重组在更大程度上成为可能。受益于这些政策变化,美国企业开展生产、研发、营销和采购等方面的合作,也变得相对容易。美国的产业组织政策,并没有停留在美国政府(包括立法和行政等)制定的法律文件中,而是变成了这些政策在美国半导体产业、飞机制造业和微软公司被控垄断案中实实在在的有力行动,影响和塑造着美国的产业组织和市场结构。

五、结论与启示

流行的经济学理论认为,政府仅仅能扮演市场失灵的“修理者”角色,以弥补市场自身的缺陷和盲点。美国的历史和现实则表明,政府的作用不仅仅体现在对企业的研发方面每年一千多亿美元的直接支出、通过风险投资支持中小企业发展等(产业技术政策),也体现在政府对企业旨在实现“规模经济”与“技术创新”的并购重组活动的支持和引导(产业组织政策)。一方面,美国政府通过每年一千多亿美元的直接支出,填补了美国企业在研发领域的投资不足,带动了美国经济的产业结构升级;另一方面,美国政府通过修改、制定涉及企业并购重组活动的法律法规,甚至直接介入美国经济中的并购重组,为美国企业实现“规模经济”与“技术创新”创造条件,推动着美国的市场结构和产业组织变革。无论是产业技术政策还是产业组织政策或是其他形式的产业政策,都构成了美国产业政策在经济活动中的积极存在,而不仅仅是防御或被动的存在(见文末注释7)。

产业政策在美国政治经济活动中的积极存在,表明了美国的经济体制并非外界盛传的自由放任经济体制那么简单,即使美国的市场经济体制被归为盎格鲁-撒克逊模式,以区别于法国的莱茵模式、北欧的福利国家模式或者东亚国家模式。明显的,美国政府不仅在经济活动中充当着市场的“修理者”角色,而且充当着市场的“塑造者”角色。基于美国的政治经济发展的历史和事实的研究判断,美国学者布洛克和马祖卡托分别将美国政府称之为“隐形的发展型政府”(Hidden Developmental State)和“企业型政府”(Entrepreneurial State),而不是哈耶克所说的“守夜人政府”(见文末注释8)。这个意义上,美国政府或许就是一个按照杰斐逊的修辞说、按照汉密尔顿的政策做的政府(见文末注释9)。

理论和历史反复昭示,产业政策既存在于历史和当下的时间轴,也存在于发达国家和发展中国家的空间轴,任何一个经济体都未能置身产业政策之外。重要的,积极的产业政策意味着政府并不仅仅在经济活动中充当一个被动的“守夜人”的角色,而且要在技术创新、产业升级、结构调整和企业培育等方面扮演更加积极的角色,以实现政府和市场角色的良性互动。简而言之,政府不能仅仅充当市场的“修理者”角色,而应当发挥市场的“塑造者”角色,尽管政府的产业政策存在失败的风险,存在着巨大的改善空间。(完)

注1:在2015年11月的美国《大西洋月刊》,盖茨以能源创新的投资为例指出,由于私人投资的成本与收益不能匹配,导致在能源创新方面的研发投入并不充分。美国政府在医疗研究方面的资金支持达到了每年300亿美元,由此推动了美国医疗保健在全世界的领先地位,美国政府也应该增加能源创新的基础研发投入。从产业政策的效果来看,盖茨认为,美国国防部先进研究计划署与其他基础研究的资金支出都是富有成效的,最初的互联网、最初的芯片制造等也来源于美国政府。美国在政府研发方面的总体成绩是非常、非常优秀的(James, 2015: 56)。

注2:以锡为例,欧文(Irwin)对美国19世纪的关税保护和产业发展问题做了研究。Irwin的实证研究显示,美国政府对锡产业的关税保护,加快了锡产业的建立和发展,尽管关税保护给锡产业的下游带来负面影响。

注3:在1933年,美国国会还通过了一个《采购美国产品法》(Buy American Act),要求美国政府优先采购本国产品。

注4:关于产业政策在半导体产业发展中的重要作用,美国政府并不隐瞒。在2017年1月,美国总统行政办公室、美国总统科技顾问委员会等机构发布《向总统报告:确保美国半导体产业的领导者地位》的报告,明确指出“全球半导体市场从来不是完全自由的……常常是国家产业政策的目标”。在肯定市场作用的同时,这份报告肯定了美国政府在支持半导体研发、采购、产业保护等产业政策的作用,号召美国政府增加半导体产业的研究支出,尤其是竞争前研发(Pre-competitive R&D)的支持力度,加大对“半导体登月计划”(Semiconductor Moonshots)之类大项目的产业、政府和学术间的协调,建立半导体产业的激励奖励制度、政府资助的研究员(Fellowship)项目、合作研究机构、风险投资基金等(参见:Executive Office of the President & President's Council of Advisors on Science and Technology, 2017)。

注5:为应对产业集中可能带来的各种消极影响,收益限制、价格管制、公司所有权的公众化(包括国有企业)等手段被不同程度的采用。

注6:1980年代以前,日本和欧盟对企业战略联盟与合作创新的态度,比美国更友好。日本人认为,联合研发活动是促进竞争的,因此不应该被反垄断法起诉。在1968年,欧盟委员会制定了《企业间合作通知》(Notice of Cooperation between Enterprises),明确企业之间旨在进行研究开发的横向合作,将不被纳入反垄断的范围(Jorde & Teece, 1998: 87-89)。

注7:《剑桥美国经济史》(第3卷)第7章的作者林德特(Lindert),就将美国的产业政策描述成“防御型(Defensive)”和“被动型(Reactive)”的(Engerman & Gallman, 2000: 449)。

注8:布洛克认为,尽管美国被普遍认为是一个市场原教旨主义思潮占主流的国家,但过去三十年的美国政治,事实上存在着一个隐形的发展型政府。而隐形的发展型政府在美国的存在表明了发展中国家比想象中更有更大的产业政策使用空间;隐形的发展型政府的存在,对美国国内/国外都有着重要的政治意义(Block, 2008:169-206)。美国经济学家麦格劳甚至将美国的政府-市场关系视为是“对自由市场进行经常性、随意性的干预”的类型(托马斯·K·麦格劳编, 2000:351)。

注9:汉密尔顿主张国家在经济活动中的积极干预,杰斐逊则主张国家有限地介入经济活动。他们的政策主张和价值观念对日后美国的民主党、共和党乃至整个美国社会都有着重要的影响。

作者简介

周建军, 国务院国有资产监督管理委员会研究中心副研究员, 中国人民大学经济学院-哥伦比亚大学政策对话倡议组织联合培养博士研究生。作者感谢哥伦比亚大学政策对话倡议组织主席斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)教授的学术指导,感谢哥伦比亚大学政策对话倡议组织(Initiative for Policy Dialogue)提供的一流的学术环境,使作者有机会更多了解真实的美国和世界。文责自负。