

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

轮到美国改革了



## 导 言

20 世纪 80 年代即将结束的时候，危机迫使美国政府和企业对各自的任务和相互关系进行改革。危机的发生主要由于与外国的竞争。有的工业部门，如钢铁和机器制造部门，事实上在萎缩。看来只有两条路可走：要么，进行改革，以恢复经济竞争力；要么削减生产，但求守住摊摊。同前苏联的情况一样，轮到美国改革了。不改革，不得了。事实上，别无出路。不改革，无论经济、政治或社会，都会继续垮下去了。

改革的快慢，效果的好坏，全看政府和企业的领导人对正在于、必须干的事理解的深度如何，改革势必会威胁到传统，会有这种思想倾向：何必多此一举？如果治病，看来比害病还要难受，病人自然会讳病忌医啦。甚至改革开始之后，还会否认在改，把改革看成一时脱离常轨的现象，而不是势在必行的、不可逆转的根本性变化。在本书第二章里，我们会说到这种实例：政府与企业微电子工业领域上合作时，双方都犹豫不决，思想混乱。但是一点一点地，上场的选手们看到了：原来认为只局限于半导体工业中的问题，事实上要大得多，要政府采取果断行动去抢救牵涉到整个电子工业的“食物链”（要有供应商提供制造芯片的设备；芯片制造出来了，又要有客户，如高清晰度电视机厂商来购买）。有了这套“食物链”，半导体制造商才有了靠山。政府要认准和维持这条“食物链”。除了政府，谁也做不到这一点。但是由于现实威胁着政府与企业间的传统关系，改革一步三停，受到矛盾心理的阻碍，改革也为疏忽大意所曲解。

进行有效的改革，要有三项必备条件：

第一，政府和企业领导人必须了解，政府的政策极大地影响着企业在世界市场上的竞争能力，政策的确是举足轻重。

第二，必须了解政府的政策是从国家的体制产生的；各国的政策大不相同，有些国家的政策，其竞争力大于其他一些国家。为了增强竞争力而进行的改革威胁着美国旧的体制。向新体制转轨要求对利害攸关的问题有全面了解。看不到转轨带有体制性质，改革就不会成功。

第三，必须十分重视处理好企业与政府的关系。处理不好，企业和政府的战略都会告吹。

### 政府政策的作用

走出第一步，看似容易，其实很难。在美国，可能还在别的国家如英国，传统的理论是：决定一个国家在世界经济上的竞争地位的是企业与企业间竞争的结果。根据这个理论，有的企业固然可以从本国相对的优势中获利，但是如果市场开放，政府不加干涉，那么，所有企业统统都会得到好处。政府可以充当“裁判员”，时不时吹吹“哨子”，但是政府不是“教练”，更不

是“运动员”。

其实，不管是好是坏，政府，所有的政府，全都在干预企业的活动，不过有的政府是在为企业的利益搭台，有的却在阻挠、在拆台。美国钢铁和机床制造工业的萎缩就是这个道理的最好说明。

1974~1976年之间，美国、欧洲共同体和日本的钢产量下降1.22亿吨，其半数是美国减产造成的。结果，到了80年代初，美国成了钢的净进口国，欧洲和日本却自给有余，仍旧是净出口国。不管是否适宜，美国这种减产后果是痛苦的。28家公司申请破产。1980~1987年间裁员60%，20多万份高薪职位没有了。仅从1982~1985年，钢铁业损失了120亿美元。可是，到了1987年，经过淘汰留下来的炼钢厂恢复了竞争能力，成本比1982年降低了31%。

为什么美国比欧洲和日本减产多？政府政策是主要原因。例如1975~1985年间，欧洲政府为使炼钢轧钢能力现代化补贴了448亿美元，过去5年（1980~1983）中补贴了350亿美元。正如艾伦·沃尔夫说的：“欧洲政府想找到一条市场不愿提供的出路，具体说就是更大的炼钢能力。”美国政府对其他政府的战略所起的作用视而不见。在钢铁工业的逼迫下，美国政府便设法去惩罚欧洲人，埋怨他们在耍花招。为了求得问题的解决，欧洲人同意象其他国家已经做的那样，“自愿”限制对美国钢的出口，给美国人留下一部分美国市场。

戴维·科利斯所作的工业比较研究表明，政府的政策同样在机床制造工业上产生了很大影响，既影响到机床制造业的结构和产品，也影响到成本、技术和水平。结果是惊人的：从1955~1985年，美国的机床生产量从全世界的40.4%降到11.7%，日本从0.6%上升到24%，德国持平，为14%，英国从8.7%降到3.3%。日本政府采用了一整套的政策——贸易、投资、补贴、研究与开发、税收的刺激、低息贷款等等——鼓励机床制造业进行合作、制定统一的标准、制造的机器从简单趋于复杂、先在国内，然后在世界取得市场份额。美国则反其道而行之，到1970年为止，国防部在机器制造业上已投资15亿美元，鼓励制造昂贵的尖端机器，这些机器用来造喷气式战斗机倒很不错，但却毫无商业价值。这样就延误了广大市场所需的低价数控机床的投产，而反垄断政策又阻碍了工业合作，从而使得美国机床制造的资本费用为日本的一倍。

近数十年来，美国政府不断地设法保护处境危险的工业——如纺织业、服装业、鞋袜业、电视机制造业等，或采用和制钢工业类似的办法，迫使外国竞争对手自愿限制对美出口；或与外国政府谈判达成分配对美销售份额安排的协议。戴维·B·约菲把美国采取的这些保护主义政策形式称为短期的、目标具体明确的特殊对策，用来替某些走下坡路的国内行业招架咄咄逼人的外国竞争者。说来可笑，这些政策竟一成不变地打着自由贸易的旗号来执行，美其名曰临时措施，是正常准则的一些例外，据说是为了避免采取更加露骨

的贸易保护主义措施云云。但是正如约菲所指出的那样，这些治标不治本的政策在所有方面都失败了。结果在国内，保护了缺乏竞争能力的现状，在国外，扶植起更加强大的竞争能力，迫使外国的出口商提高技术、增加品种、钻美国进口限制的空子，往往寻找到赚大钱的机会。这些后果的起因是美国拒绝从长期、整体规划的角度出发，不把贸易政策当作“积极的产业结构调整”的重要组成部分。影响所及，衰退的工业得到的只是实际价值不大的保护，而新兴工业却遭到忽视，或在不相协调，甚至彼此矛盾的政策压力下举步维艰。

个别国家政府的政策能产生很大影响，许多国家结成一体，制定政策，产生的影响就更要大得多。1989年，欧洲走向统一，欧洲经济共同体的1万2千名官员与来自欧洲共同体12个成员国的数万名政策制定人共同定出一些准则，以图控制欧共体这一世界最大的市场。这些准则会使在欧洲竞争的美国公司有的站住脚跟，有的败下阵来；这些条例，有的规定国产化指标，有的是反垄断的，还有的限定汽车废气排放量，或对金融业的经营作出限制等等，叫企业不得越轨（关于政府政策对企业的影响，详细资料参看附录）。

## 政府政策的差异

各国政府的政策有差异，是因为政策是各个国家形形色色的体制的产物。而五花八门的国家体制又是各自不同历史条件造成的。今天，这些迥然有别的国家体制彼此对峙，为争夺这块全球性经济馅饼的一份而斗争。

很难说哪种体制“最好”，它们反映出的价值观念相当不同。然而，要辨认出哪种体制产生出最有竞争力的公司与企业，哪种体制能最有效地集中人力、物力、财力，以取得来日的高技术成就，简而言之，哪种体制能产生出最有竞争力的经济体系，倒并不难。从上述角度看，美国的体制显然不是“最好的”。1989年，美国是世界最大的债务国。1982~1988年，美国不得不从外国借贷7000亿美元的巨款，以维持国内生活水平和政府费用的支出，如防务费等。国外债主借贷的热情会不会衰减，外国各行业会不会抽回1989年在美国的1.5万亿美元的流动资金，谁都说不准。这种国力的控制力下降迫使美国国内发生变化，尽管变化的步子十分缓慢。

美国行政人员忧心忡忡，眼睁睁看着这种被逼的改变正在成为现实。新的现实正在破坏一向被珍视的神话。美国事实上已从一种意识形态规范走向另一种意识形态规范。美国这样做，并非心甘情愿，只是为了支撑本国经济，从而保持本身的政治、社会原则而不得不这样做。

企业与企业竞争，不受政府干预，这一旧观念被现实粉碎了：政府参加了干预。有一切理由相信，政府干预会愈来愈多。

意识形态规范的转变还破坏了第二个神话，即国家权力有限论。旧的信条是管制愈少，事情愈好办，政府的过问要不断受到控制，政府各个部门要

分权，要彼此牵制。危机发生，企业集团互相碰撞倾轧之时，政府应作出反应；但决不要制订计划，决不要提前系统地考虑社会的需要，也不要提出国家的远景规划。可是不管怎样，政府已经在制订计划了，而且非制订计划不可。对此，有的人提心吊胆。部分原因是这样做，又威胁到第三个神话：私有财产所有权。

根据私有财产所有权的观念，凡是企业均有资产，企业经理的基本目标是让资产拥有者即股东满意。这样做，对整个社会都有好处。过去，当股东数量少，易于辨认时，这个概念还讲得通。经理可以问股东们究竟想要什么？是长期的市场份额，还是眼前的盈利？

然后按他们的要求去做。今天，《幸福》杂志排出 500 家大公司的经理们则不同了。他们只能从华尔街那些极精明的股票经纪人炒卖股票的活动中去揣度股东们的愿望。这些经纪人的唯一目标是赚钱，为客户捞钱，而且越快越好。至于这样于是在促进还是破坏公司的长期兴旺，他们是丝毫不感兴趣的。

许多经理承认股东所有权制神话的消极作用，但是他们还是抱着这一神话不放，因为他们的权力来自这一制度。如果这个概念没有了，他们又该从哪里获得他们的权力呢？在实践中，答案是清楚的。权力来自受他们管理的员工，来自他们活动于其间的社会。这就是新的现实，是令人不寒而栗的。如果权力来自被管理者，那么和雇员的关系就不能再是冤家对头了，不能再单纯地按雇佣合同办事了。这种关系必须允许员工有参与管理的意识，决策要征求他们的意见以达成共识。如果权力来自满足社会整体的需要，那么这些全社会的需要就必须由政府来加以确定，确定的方法要可靠，要利索。如果全社会的需要是要求各行各业内部以及行业之间加强合作，以便产生规模经济效益，以便集中财政与技术力量同其他国家展开竞争，那么反托拉斯法界定的市场竞争神圣原则就必须让位。如果政府的任务是自始至终采取可靠办法确定社会的需要，并创造条件促其实现，国家权力有限论就站不住脚了。

美国的经理们还看到另一个神话正在破产。这个神话就是分工越细越好，越专越精，专业化程度高准会带来令人满意的成果。核动力设备、氟里昂和有毒化学药品的制造商们已经懂得这个概念是根本错误的。我们痛感生活在一个脆弱的生物圈里，是个一捅就破的蔚蓝色大气泡；在这个气泡里，我们的行动可能会产生全球性的后果。整体论要在这里生根，如果没有“部分殃及整体”的意识，部分本身就不合情理。

我在前文把这叫做从“政府不干涉主义”向“社会共同管理主义”过渡。“政府不干涉主义”一词很合美国人的口味，而“共同管理主义”则不然。因此美国的公司经理可能会觉得用这两个词语来解释当前的转变会帮倒忙。他们主张解释变化要慎之又慎，用词要老板们一听就觉得符合公司的利益。然而对于抓改革并要说服别人相信非改革不可的人来说，从意识形态角度分析问题至关重要。只有这样做，才能暴露出可能受到冲击的规模与范围：种

种神话、社会心态、种种等级制度以及受到这一思想概念过渡威胁的集团利益。

有了恰当的分析，才可能承认并解决伴随这一过渡而来的矛盾心理、粗心大意的态度和恼怒的情绪。对如此激进，许多人甚至认为是错误的思想转变，人们有一种矛盾心理。这种心理使转变的进程时断时续，到了危机临头才肯向前挪动一步。粗心大意的态度仅仅从实用主义的角度看待思想转变，而不去考察其意识形态的后果，不去调查社会心态，不说清新法则的合情合理。因此，难免会使思想转变的程度不够，十分脆弱，引起许多人满腹怀疑。最后，还有许多人对外国人，尤其是对日本人产生一种莫名其妙的愤怒，因为外国人迫使美国人离开他们一向珍视的处世方式。一方的愤怒只能激起对方的愤怒。因此，有关各方务必了解产生愤怒情绪的根源，从而使之得到控制。

### 处理政府与企业间的关系

现在我们来谈有效地处理好改造美国政府与企业的任务及其关系的第三步：关系的处理问题。

因为政府政策对企业很重要，所以企业对于政府的政策及其动向有强烈的兴趣。这种兴趣有两个方面：第一，企业愿意协同政府制订政策；第二，当政府政策最后决定下来之时，企业愿意做到随时按照政府政策迅速地校准自己的战略。

这两个方面构成了公司内处理有关政府事务的职能。不幸的是这项职能一向被美国公司所忽视。即使也有例外的情况，这些与政府有关的事务（GA）也是被人们从狭窄的、局限的角度来看待的；人们常常只把这些事留给“驻华盛顿办事处”，将它与决策总部分开，认为它是命令的执行者，奉命搞掉这条法案，或推动通过另一条法案就够了。作用类似消防队，是防御性的，特别是缺乏长期战略。政府事务经理人员的任务是应该懂得如何影响国会议员和内阁部长们，以求达到公司的目标。这些目标是早已制定好的，政府事务经理人员并未参加制订。他们经常向公司法律总顾问报告，法律总顾问布置任务总是处处墨守法规，讲究正式法律手续，通常摆出要跟政府打官司的架势。政府事务经理人员的任务是站在公司的立场上在华盛顿作战，却没有给他们留下运用策略或作出妥协的余地。

企业对于制订国家政策可以作大量贡献，蕴藏着丰富的信息和能力，是立法人员和行政官员所需要和想得到的。同时，政府又在许多与企业利益攸关的事情上有决定权。干练的政府事务经理人员可以一面以公司或本行业具有的能力和知识帮助政府，同时又制订出企业的战略，使之符合全社会的需要。这里是一条有来有往的道路。政府事务经理人员如果对本公司或本行业的业务活动没有什么影响的话，他或她在对政府或国会这一面就不能发生影

响。对国会有影响，不仅要看向国会提供的信息可靠性如何，也要看企业对国会关注的问题是否放在心上。从政治角度简单说来就是，如果企业的利益符合全社会的利益，国会就会作出有利的反应。反过来说，如果企业只看到股东的利益，它们的利益自然就不会在国会中得到合法的地位了。当然，社会利益和股东利益之间并不一定会有冲突，尤其是对企业的长期利益来说，两者之间不应该有冲突。因此，在许多情况下，所谓冲突只不过是一种心态和处理方式而已，并不牵涉到实质问题。

作者认为，纵观全球，企业和政府的任务以及两者间关系都不可避免地发生变化。本书的目的就是要帮助美国人理解这些变化，弄清道理，善于自处。

第一章概述企业——政府关系的不同体制，概述日益相互依存的世界这些体制之间的竞争。在这一章里，将要描述几个在全书要使用的概念，这些概念可以用来解释各国体制的不同之处，也可解释在某一特定体制内发生的变化，尤其要谈到美国体制的变化。这些概念就是：

一、“观念”两种类型的观念——“政府不干涉主义”与“社会共同管理主义”。

二、“合法性差距”，这种差距使一些机构的实践（例如政府或企业的行为）和社会上占优势的观念相背离。

三、“社会需求”，有哪些可供选择的模式能使企业适应社会需求，用哪些不同的决策方式来确定不同时期的社会需求以及这些需求牵涉到社会上哪一部分人。

四、“管理权的不同来源”，由此引出对企业目的的不同概念。

第二章举出几项美国的改革实例，分析这些事件在管理上的涵义。这几个实例是：1989年春围绕美日之间FSX型战斗机交易展开了一场争论，一项非明文规定的宇航工业政策由此产生；半导体工业的衰落和半导体制造技术公司的创建；在超导体工业和高清晰度电视工业领域发生的类似事件；欧洲亚微米硅计划等带竞争性的新动向。结论是同样的：只有仔细考察和全面变更有关政府和企业的旧观念，改革才会见成效。

第三章论述了美国管理国家经济和政治生活能力的大小取决于改革和革新的成败。以美国在商业用人造卫星观测地球方面的领先地位下降作为一个例证，尽管在这方面是法国而不是日本的体系更有竞争力。本章将对在华盛顿的企业与政府的相互关系作一番详尽的考察，同时开始分析某些主要有关机构，他们的利益所在以及彼此间的关系。

第四章继续描述和分析企业与政府间关系，重点放在医疗保健器械制造业、国会、食品与药物管理署和医疗照顾补贴署。前几章提出，美国工业界采取集体行动的重要性日趋上升，本章将剖析一个采取了集体行动的、富有创新精神的行业组织——医疗保健器械制造商协会。在第二章中已经论述到如何处理一种行业与联邦政府间的关系，本章将继续探讨这一问题。

第五章的重点从行业一级转到公司一级，着重讨论公司如何处理与政府的关系，分析大公司“驻华盛顿办事处”的任务。文中较详细地考察了国际商用机器公司政府事务办公室的组织机构与业务活动。叙述该办公室在两种情况下是如何起作用的：一是本世纪70年代和80年代巴西为国产微型电子计算机保留国内市场，另一次是日本在80年代扩展本国电信网络。另外还探讨了其他公司政府事务部的活动。

第六章总结了本书的几个主题，归纳了几点经验教训，并向美国的经理人员和政府官员推荐了若干应采取的行动。

虽然本书论及的变革范围广泛，涉及每个行业，但只集中谈到一些公开招股的大公司及其所属行业的情况，以便说明变革和变革带来的影响。本书着重讨论一些部门；美国要想重新得到全球性竞争能力，再展雄风，改革这些部门迫在眉睫是一目了然的。

## 自序

本书蓝本是我在哈佛商学院高级管理训练班的授课讲稿。训练班学员和我共同探讨各国政府的战略，即目标与政策，为的是确定这些战略对企业兴衰具有重要的、有时甚至是莫大的影响。例如更具竞争性的日本战略，正在迫使竞争性较差的美国战略作出变革。变革的时间拖得愈长，掉队国家的日子就愈不好过。

训练班这一批批学员真的太理想了，当教师的实在无可挑剔。大约2/3的学员是美国人；其余的是从日本、德国、法国、英国和斯堪的纳维亚等国家来的。刚开始任教时，论年龄，头几批学员似乎可以做我的父母，我尊重他们的年龄和学员群体多方面的丰富阅历，以这种态度和他们相处。当然，岁月催人，而今的学员就更像小弟弟、小妹妹了。但我对学员的尊重不减当年。学员都是通用汽车公司、飞利浦公司、富士通公司和美国电话电报公司的生产、研究、财务、销售等部门的经理，或是花旗银行、日本兴业银行、中华人民共和国政府和美国国防部制定计划和战略的人员；学员们的成就和知识使我眼花缭乱，他们主要是互相学习，我不过是从旁协助的人，是个交流知识的“交警”罢了。

高级管理学训练班和哈佛大学研究生班所开课程一致。教员是由财政金融学、商品销售、生产、组织机构运转、战略、控制与信息系统等方面的资深教授组成。我们多少有点象个教研组，尽量把不同学科揉在一起，以适应经营管理人员工作多方面的需要。因其错综复杂，是很难完美地组合在一起的。这项课程的参加者，我们不称他们为学员。他们对这种教学法的成功比教员自身感受更深。我的教学重点是研讨公司所处政治、社会和文化环境以及公司在这一环境中的合法地位。

我这门课叫做“企业、政府与国际经济（BGIE）”，一开始先比较各国的战略，分析近50年来各国目标与政策的演变过程。其间千差万别，往往结果迥异。举例说，德国和日本决心从第二次世界大战的废墟中崛起，在世界市场上争得一席之地，制订了一套贯彻始终的政策，鼓励储蓄，投资关键性工业，经济表现十分出色。而美国的目标则是复兴战败国、捍卫“自由世界”和保证国内生活水平不断提高；这些目标比较分散，有时还自相矛盾。为此，实行的政策是鼓励消费、对一切国家开放市场，因反对托拉斯而对工业合作大泼冷水。结果，经济相对衰退；到了1989年，美国已沦为世界最大债务国。一个国家的战略，即目标与政策，并非存在于真空中。它产生于该国的历史环境，植根于该国的社会、政治、文化和意识形态，为该国各种社会公共机构及其相互关系所决定，又随着环境的变化而发展。正因如此，有些国家尽管经济运作多年每况愈下（如美国的贸易赤字和前苏联的商品匮乏）而无毅力奋起，或无法改革。当前苏联和东欧各国决心整顿经济，改变政府与企业的任务和关系，弃旧图新，割断和环境的旧联系，改变战略时，它们便着手

进行改革了。美国目睹自己在世界经济的关键部门竞争能力不断削弱，实力与控制权随之下降，也就感到需要开始改革了。讲改革，谈何容易。讲改革便要与传统思想决裂；与决定正义、经济、自我完美、自尊心等价值观念并赋予这些价值观念以习俗活力的种种原则决裂；与赋与政府及企业的目标及其合理地位的旧观点决裂。虽然搞改革出于实用主义的原因，但随着改革的进行，不可避免地会播下一套新道理、新观念的种子。不论在美国，还是在前苏联，改革者自然不愿亮明新实践反映出的新观念，以免惹起无谓争论。然而，要想改革见效，受欢迎，取得合法地位，实际上仍然需要把新观念讲得一清二楚。

“企业、政府与国际经济（BGIE）”这门课——学员们戏称之为“大部头”——就是这样做的：放眼全球，把各个国家看成处在日益相互依存的世界里，时而实行这种体制，时而实行另一种体制，各种体制无时无刻不在互相竞争。课程的这种教学法是1991年约翰·罗森布拉姆教授最先在哈佛采用的（这位教授现任弗吉尼亚大学商学院院长），哈佛商学院的布鲁斯·R·斯科特教授也采用这套教学法授课。从此以后，其他许多教师又发展、丰富了课程内容，到了现在，把世界多数重要国家都纳入BGIE个案研究范围。由于各国战略争奇斗胜，影响到企业兴衰，有时竟成了企业的命根子。难怪经营管理人员都认为这门课程大有学头。不过这门课程也叫有些国家的学员感到很不是滋味，如美国学员。因为在世界经济里，美国的战略最欠缺的恰好是竞争能力。

后来，讲授内容逐步超出国别分析，进而考察各国间石油、货币和贸易的全球性流动。我们研究在这些国际比赛中，谁是主要选手，比赛规则是什么，选手和规则是怎样变的，为什么会变。我们还研究巴西、墨西哥乃至最近美国面临的债务危机，这一来，学习这门课程就具有更大的紧迫性了。

最后，我们还分析各国的特点，表现在政府与企业间的关系各有不同，还经常变动。以通用汽车公司约从1917年到1985年这段时间的情况为例，描述公司的体制变迁，描述管理人员和被管理人员间关系的变化，以及公司与政府关系的演变，这些变化反过来又改变了各种独有的管理权旧概念，乃至企业目的本身这一旧概念。在美国出现的半导体制造技术公司，这种体制性变化便是眼前的实例。半导体制造技术公司是一些独门独户的小半导体公司合伙与美国国防部挂钩组成的企业，目的是要在纵向联合的日本电子巨头的猛烈竞争冲击前站稳脚跟。日本这些电子巨头是跟日本政府结为一伙的。

课程描述历史过程，暗示出思想观念的变化是大势所趋。简而言之，美国学员发现了本国的个人主义观念，连同一向强调的财产所有权、市场开放、国家权力有限等等，都在逐步退化，而他们是曾经普遍把个人主义作为立身处世的依据、权威的源泉以及价值观念的体现。美国人愈来愈变得说归说，做归做。要是再搬老章程，那才真要命哩。甚至在罗纳德·里根和乔治·布什当政时期，尽管还有点羞羞答答，美国的公司和政府早就逐渐背离了一向

奉为至宝的国家不干涉主义这套观念了。这也是出于无奈。现在唯一的办法是美国只可能从形形色色的共同管理制度中选取一种。训练班学员意识到，反映他们正在干，应该干的一种新学说，已经呼之欲出了。

这种认识在训练班学员中引起的反响多种多样。外国学员把要改革视为理所当然。他们说，“我们一直在对你们这样讲呀。”口气多少带点对对方忠言逆耳态度的恼怒。美国学员则有种矛盾心情，听到对眼前经济紊乱、紧张和有些工业部门失败的情况，作出使人口服心服的解释，不免松了一口气，同时又大吃一惊，感到失落，暗自思忖，“如果轮到美国改革了，新的观念已经隐含在实践之中了，如果有效的和有竞争力的管理要依靠它的清晰度与精密度的话，我怎样去告诉我的老板呢？我自己又该做些什么呢？”这本书便是试图对这个问题作出回答。

乔治·C·洛奇  
1989年11月于波士顿

## 重构政府和企业的关系 ——《轮到美国改革了》主要内容提要

美国要想不在国际竞争中失败，就必须像前苏联一样改革。哈佛商学院洛奇教授 1990 年推出《轮到美国改革了》一书。其书名中“改革”一词（Perestroika）就是从俄语里直接用过来的。而改革美国的方向是学习日本。

在日趋激烈的国际竞争中，美国传统产业的衰落已经成为不可更改的历史事实。更为严峻的挑战发生在几乎所有新兴高科技、高附加价值的产业部门。在此书中，洛奇教授对美国曾一度处于领先地位的一系列新兴产业，如半导体、计算机、超大型集成电路、太空技术、生物工程等，受到其他国家，特别是日本严峻挑战的情形逐一进行了惊心动魄的生动描述。

### 一、几个神话的打破

洛奇教授指出，当代国际竞争已经打破了几个传统的神话：

第一，企业与企业竞争的神话。在当代国际竞争市场上的企业，都是其所在国政府所创造的经济、政治环境和政策背景下的产物；根本不存在脱离国别特征，脱离政策作用的“独立”企业。企业间的竞争渗透了大量直接和间接的政府活动和政策效果。

第二，政府干预越少越好的神话。大量政府间的贸易摩擦、对抗、谈判和协作，以及政府直接组织，参与的大量国际竞争活动，已经形成哪个国家政府介入越少哪个国家企业就越吃亏的局面。

第三，产权的神话。现代企业在国际竞争中必须具有长远发展的战略眼光。企业所有者——股票持有者只关心股份短期分红，从而能与政府配合默契，而在竞争中成功的企业往往都不是企业所有者具有决定性影响的企业。

### 二、政府与企业的关系是决定国际竞争能力的关键

上述几个神话的打破使政府与企业的关系（配合）成为决定国际竞争能力的关键。改革政府和企业的关系涉及到整个意识形态从个人主义（Individualism）向群体主义（Communitarism）的转移。美、英是典型的基于个人主义意识形态的社会，政府对以个人为主的商业活动不作过多干预，只是在市场活动之外或“市场缺陷”（market failure）之外发挥拾遗补缺的作用，相应的日本、德国属于群体主义意识形态为主导的社会。政府作为群体利益的最高代表，直接介入和参与各种经济活动，与企业合作进入国际竞争。这正是本书反复强调的美国颓势的根本症结所在。当今世界市场上 75% 的商品不是由美国式的个人主义社会生产的。在个人主义社会，企业利益与政府利益是分割的，是管理者和被管理者的关系；在群体主义社会，二者的利益在更多的场合方面是一致的，是合作者以致合伙人的关系。举例而言，在美国，政府关注于收入安全，大量活动用于失业保险；在日本，政府关注于就业安全，大量活动用于与企业一起提供就业机会。

### 三、有什么样的企业，就有什么样的政企关系

企业的权力来源是本书进行国别比较时的另一个重点。作者罗列了企业管理权力的四个来源：1. 所有者——股票持有者；2. 银行债主；3. 被管理者——职工；4. 通过政府所代表的社区利益。美、英传统企业之权力基础来源于所有者。日本、德国的企业权力基础大多来源于后三者。如德国银行控85%企业股份；而在美国传统上银行被反垄断法禁止控企业股。

企业权力来源的不同，往往直接决定了政府和企业的关系。美英式所有者主导型的企业在普遍股份制发展之后，股票持有者只关心短期分红和股票价格波动，根本不管，也无从管企业的长期发展。这类企业特定的短期目光和短期行为，很难与政府的长期发展战略步调一致。相反，银行作为债主即关心自己贷款的安全同时又热衷于扩大存贷业务，保持和发展与客户的关系，因而很容易支持客户的长期发展。职工的利益，特别是在有终身雇佣制和年功序列制的日本，更是与企业的长期发展密切相联。所以这类不以股东利益为主导的企业更具长远发展眼光，因而容易和政府的中、长期战略相配合。

从另一方面说，股东主导型的企业利益与职工、社区利益经常发生对立，成为保红利而压工资，裁员以及不顾污染环境等等；至少企业利益在多数场合与职工、社区利益是分离的。因而政府直接帮助企业发展，本质上就和营私舞弊、行贿受贿分不清。所以，在美、英有大量法律想方设法去限制企业与政府勾结（合作）的种种可能性。相反，在一个群体主义社会，企业以职工和社区利益为主导，企业的经营目标往往不光是分红，企业本身也承担多种社会功能，这时政府直接帮助企业往往就是顺理成章地帮助社会。这一点在日本表现得尤其明显。日本颁布反垄断法多年，自1949年以来，只有三案诉讼。政府与企业的“勾结”根本没有多少限制。

总之，洛奇教授的分析表明现代国际竞争需要政府和企业之间的紧密配合。传统个人主义意识形态基础上形成的股票持有人主导的企业，由于其短期行为的特点，不能与政府配合默契；由于其股东利益的局限，政府又不能在国际竞争战场上去放手帮助它们。这就是美国在与日本、德国等国的竞争中节节败退的根本原因。《轮到美国改革了》就是要在意识形态上实现由个人主义向群体主义的转移；在企业权力基础上实现由股东主导向银行、职工和社区利益主导转移；在政府和企业的关系上实现由管理与被管理的关系向合作者，甚至合伙人的关系转移。

严格地说，此书的写作风格不是纯正的理论分析。洛奇是畅销书《美国病》（1984）一书的作者。该书我记得国内已翻译出版。凭借作者良好的学术素质，该书对不同产业传奇式的描述，使一般读者都能对作者敏锐的洞察力和革命性的学术思想留下深刻、清晰而生动的印象。

显而易见，该书所讨论的问题对我国的改革，特别是参与国际竞争的大型企业和企业集团的改革，以及重新构造政府与企业的关系同样具有启发意

义。

王小强  
1993年9月

## 序

中国的改革开放事业已经展开了 15 年。自 1978 年以来在占世界人口近四分之一的中国，作为世界最大的发展中国家取得了持续 15 年的高速发展。今天在世界经济持续萧条的情况下，中国改革开放所取得的巨大成就得到了广泛的承认。

过去 15 年的改革，在一定意义上说，是以开放和搞活为主要特点。针对僵化的传统计划体制，破除迷信，解放思想，总结经验，大胆引进市场机制，引进国外先进的技术和管理是改革的主要成功之处。近年，制定股份制管理条例、建立证券监督管理委员会、进行金融财税和工资体制改革等一系列新的举措，标志着中国改革进入了一个更深入的阶段，一个由破到立，由引进市场机制到建立市场秩序，由减少政府干预到重新构造政府管理职能的新的阶段。

为了适应这一新阶段的历史要求，一批中青年决心编纂一套丛书，取名为“政府、市场与体制创新”，翻译和介绍有关经济体制建设方面的历史经验和学术探讨。丛书的名字和出发点都反映了这个时代的需要。这批中青年同志曾经从不同的角度深入地参与了 15 年的改革，脚踏实地地做了不少工作。祝愿这套丛书也能扎扎实实地办好，在中国真正大有希望、大有作为的历史时刻，发挥出这套丛书创办者们所预期的作用。

袁宝华

一九九三年九月

轮到美国改革了

## 第一章

### 企业与政府：冤家还是伙伴

本世纪 80 年代，企业与政府的关系日趋重要，影响到公司和社会的繁荣兴旺。下文要说到，有些行业和政府的关系之坏，简直到了祸国殃民的地步。政府与企业间关系日益重要。原因是出现了三种现象：第一种现象是，有些国家和地区的经济成就异常出色，如日本、韩国、德国和台湾；这些国家和地区的战略特点是企业界与政府紧密合作，使重点行业赢得了世界市场份额。相形之下，那些战略比较内向，企业和政府互不相关，关系紧张，势同水火的国家就不那么成功。

第二个现象是企业的全球化，跨国公司携手联合，盘根错节，背后往往还有政府撑腰。这些联合体对单一民族的国家，尤其是那些失去世界市场份额的国家，在控制本国企业，甚至控制本国领土的能力上形成严重威胁。与第一种现象不同，第二种现象削弱了政府的力量。迈克尔·波特把单一民族国家称作“舞台”，无可非议。这些“舞台”只是供跨国公司表演，纵横捭阖，时而利用某些国家的力量，时而又利用另一些国家的弱点。然而，政府并不会乖乖交出权力，这样一来，企业界和政府间的关系，其重要性就增加了。

第三种现象是从上述两种现象派生出来的，即技术对于国家的政治和经济发展的必要性上升了。虽然技术本身可以保证在全世界迅速传播，但国家不同，掌握开发技术的能力各异。制造商有可能通过全球化而在技术上得益。但是国家就不一样了，尤其是那些制造商纷纷外迁的国家，很可能会落在后面，生活水平每况愈下。技术迅速发展，利用技术的专门知识日新月异，这就使掉队的国家要想赶上去十分困难，乃至无计可施。许多政府支援、指导、扶持或控制国内企业，意在使本国享有某一方面的技术优势，如巴西在微型电子计算机方面，日本与美国在微电子方面等。与此同时，有的国家政府对于技术危及地球脆弱的生态环境表示不同程度的关切，要求控制技术应用的呼声日渐高涨。

在这些现象——世界竞争激烈化，企业的全球化和技术的政治化——面前，各国政府莫不严重关切。例如 1986 年，法国政府的电信管理总局局长雅各·唐杜这样说：要在欧洲范围内，保住法国人的存在，国家不再能袖手旁观了。至于在广阔的世界经济舞台上，也只有国家冒险参与，才能使法国人能够有点地盘，搏上一搏。这样的时代已经到来了。

处理好企业与政府间的关系，既要求了解政府与企业的行为在不同国家迥然各异，还要求了解对此迄今人言人殊的种种看法。在本章里，将挑选一些国家，考察其中政府与企业的目的和任务有何不同，还要看看形形色色的组织和机构。有些国家的政府以通盘考虑本国优先发展重点为己任，倾向于

采取集权制，由一些享有威望的、有势力的政府官员占统治地位，他们无一例外地与企业界有些合作关系，而企业界本身也组织起举足轻重的行业协作组织。另一方面，有些国家，政府的职能比较受到约束，权力有限，组织形式较为分散而不集中，领导政府的官员可能受不到政界领袖的尊重，企业界集团也很松散，政府和这些集团的关系，即使不敌对，至少也若即若离。除了分析政府与企业界的任务、目的和组织结构之外，还准备比较一下某些国家政府肩负着哪些重要的任务，运用哪些工具。

## 政府的任务

关于政府的任务有两个观念上的形式：“政府不干涉主义”——这是强调个人高于社会的——和相反的“共同管理主义”。在实践中，多数国家表现出的是这两种形式的混合体。在一个政府不干涉主义的社会中，政府的任务是有限的，基本目标是保护私有财产、强制执行契约和保持市场开放，使公司间竞争紧张激烈，又尽可能地自由。政府和企业界基本上各干各的，只是在国家的经济大局和安全出了问题时，才会干预企业的事务。因此，政府的干预往往与危机相联，如发生流行病、污染、经济灾难和战争等，而且干预是暂时的例外情况，正常状态是个人与企业自治。政府的目标与方向留给利益集团去摆布，政府要优先抓些什么是由利益集团来规定的。一个政府不干涉主义的社会对政府老是持怀疑态度，对中央集权顾虑很多，不乐意政府制定计划，尤其是长期规划。

但实行共同管理主义的社会中政府的任务就不同了。在这个社会里，政府享有威望，是有权威的，有时甚至是专制的，职能是确定社会的短期以至长期的需要，同时要负责使这些社会需要得到满足，虽然不一定由政府机关来做。政府为社会规划出一幅远景，规定社会成员的权利和义务，促其落实。政府还起着核心作用，制定，有时是施行制造出社会共识，以支持它所决定的社会前进方向。制定共识，往往需要采取高压手段，这种共识可能以集中或分散的样式来达成，从社会精英自上而下，或从基层自下而上都行。共同管理的社会可能等级森严，也可以是平等的。等级的性质各有不同。比方说，有能人统治式、寡头统治式、种族统治式、神权统治式或贵族统治式，等等。

简单扼要地讲，在所谓的资本主义国家中，美国一向热衷于政府不干涉主义，日本则倡导共同管理最力。其他国家无妨排在这两个极端之间。德国比英国更倾向于共同管理，但程度不如日本。法国是两者的混合，20世纪80年代选举了一位总统，倾向于共同管理，一位总理，偏爱政府不干涉主义，与总统共同掌权，平分秋色。巴西和墨西哥也是两种观念的混合体，但不像法国融合得那么好。米哈伊尔·戈尔巴乔夫当政的前苏联，如果改革幸而成功，“抹去社会主义道德价值观念与理想上官僚主义锈斑”，可能会走向更像日本式的共同管理主义。

政府不干涉主义易于产生查默斯·约翰逊称为“调节型”国家，在这类国家里，市场决定企业活动，政府对企业的限制或管理只是为了达到市场达不到的目的。另一方面，共同管理主义的特点多见于所谓的“发展型”国家；在这类国家里，政府的任务是决定国家经济发展的重要部门而且负责促进实现。发展型国家是和经济民族主义和重商主义的历史传统相联系的。实行政府不干涉主义的社会，政府无一不是民主的；而实行共同管理的政府则既可能是民主的，也可能是专制的。下文还要结合上述各自不同的政府任务，谈到互有区别的政府结构。

上述区分两大类还可依据政府执行的不同战略及其制定的经济发展重点来进一步细分。例如，有的政府可能是内向型的，集中考虑国内问题；也可以是外向型的，目的在于争取全球化政治或经济地位。

传统的西方经济，植根于政府不干涉主义，认为独立的公司之间的自由贸易，不受政府限制，会对一切有关方面带来最佳效果。公司受益于国家得天独厚的自然条件和比较优势。

然而，20年来日本和其他亚洲国家取得的惊人成就使这个观念成了问题。这些国家和它们的公司反政府不干涉主义之道而行之，尝到了很大甜头。它们一不搞自由贸易，二不搞自由企业这套古董。为达目的，还很愿意限制市场的自由。此外，他们不把比较优势看成一成不变的概念，全靠老天恩赐，反而要“创造出”比较优势，为我所用。说真的，有人认为“控制着将近75%的世界贸易的经济体制所实行的原则，是完全跟”美国的政府不干涉主义背道而驰的。

直到本世纪80年代中期，西方经济学家们才意识到他们的理论和全世界的现实对不上号。麻省理工学院的保罗·克鲁格曼指出，有些国家，尤其是日本，靠政府与企业携手共促某些行业的战略显然捞到了很大好处。克鲁格曼写道，“一个政府，支持公司投身国际竞争，至少在若干情况下，能够以牺牲他国利益为代价使本国获益。”他发现支持方式是鼓励出口，同时多少有点小心翼翼地保护某些国内市场。

克鲁格曼接着告诫说，政府“瞅准”作为促进国家利益的目标的行业只是在一定条件下才能获得成功。这些条件是：政府必须知道国家利益之所在；这些利益必须界定为有利于经济发展；关键的参与者——企业和劳动力——必须自愿接受上述国家利益定义的强制性约束；而社会也必须准备普遍作出牺牲，这些牺牲是为达到国家目的而实行的战略所带来的。他反观西方国家许多实例，政府出于政治原因维持有些不景气的行业，如煤、钢、造船、汽车制造、纺织业等。对于整体经济究竟有多大效果，值得怀疑。他还说有些国家让无经济效益的行业衰退，鼓励发展新兴工业——如计算机、半导体和飞机制造——推进这些工业部门在技术和制造工序上处于世界领先地位。因此，这些国家便在属于未来的工业上得到了世界市场份额，从出口中获得大量收入，实现了很高的发展速度。

克鲁格曼也指出了政府为着国内工业进行干预而产生的各种问题：

### 一、无法“量化”这种战略的利弊得失

“半导体工业的研究开发部门花费一美元能收到价值十角的利润还是十美元的利润呢？没有人真正知道。”

### 二、政治风险也许会大于可能得到的经济利益

利益集团在多元的民主制度中的压力很可能会使政府政策偏离长远利益而倾向于短期地维持现状。“一个国家不可能保护一切、补贴一切。”为了使某些行业繁荣，另一些行业必须蒙受损失，而在民主制度中，实行这套办法并不容易。

三、政府无力了解本国一切行业的经济能力，也无法准确测量出实行特定行业吃偏饭这一战略的成本与效益

“如果令人向往的高技术部门从国外赚到的利润少于政府预计，令人腻味的部门赚回的利润反而多，那么事实证明，目的在于鼓励外向型经济的政策岂不在起反作用吗？”日本制订政策的人员反驳说，上述困难是可以克服的，而且当此重任，非政府莫属。筱原三代平是日本战后发展的设计师，他写道，在日本发生奇迹般的迅速发展时期，通产省在物色要重点扶持及保护的工业部门上，提出了两条始终不变的挑选标准：“需求的收入弹性标准”和“相对技术进步标准”。他写道，“通产省的工业政策是为了扶植需求增长和技术进步都比较快的工业。”

日本认为“国家的职能是……敦促、指导和加速长期发展所需要的产业结构改造。因此日本的产业政策具有制订长远规划和设计国家经济的任务。……”虽然通产省的作用到了本世纪80年代有所减弱，但日本实业界的领袖们承认，三代平所描述的政府任务并未改变。西方的经济学家们带着愈来愈浓的兴趣注视着日本的走势。查默斯·约翰逊的意见是：外国企业“搞不出什么名堂来，除非这些国家先在处理好政府——企业关系上同日本一见高低。”

通产省在1988年的“工业技术白皮书”上宣称日本需要在技术开发上“立志下更大的功夫”，“费更大劲，充分运用国家的经济实力和发挥出国家的技术潜力。”白皮书还继续写道：“由于私营企业在主持基础和带根本性研究上能采取的措施有限，政府责无旁贷，要在这个研究领域中起到比过去更重要的作用。”通产省还附了一张图表，比较日本和美国“开发高技术产品的能力。”图表上说明在哪些方面日本领先，在哪些方面日本与美国持平或落后于美国。图表上持平和落后的两类上有箭头指向领先的一类，这说明了通产省赶超美国的意图。（参阅附录）

应该指出的是，这种把政府看作是战略的制定者和企业在全局性竞争上的伙伴的观点并不一定要同政府的规模与所有权有关。在规模与所有权这两方面，日本与美国政府都大大不如其他主要工业国。上述观点也不一定与

国家对经济本身的干预有关。所有的政府都在进行干预，不是由于这个原因就是那个原因。重要的是干预的目的与方法。约翰逊说，“在 20 世纪 80 年代，对于任何一个大国来说，再没有比无能耐搞清楚政府在经济领域中的任务更严重的弱点了。”

詹姆士·C·麦格罗迪是国际商用机器公司制造部门的总经理，1987 年他在哈佛商学院谈及这个任务时，联系了美国半导体工业的困难：“说到发展技术的问题，在这个领域里从设计到投产的时间短，搞得成搞不成难以预料，需要的投资又极大，解决有些难题超出了企业的力量。”他举出半导体制造在平版印刷中使用 X 射线一事为例；这是一个有长远意义的、风险极大的项目。他说：“谁得到这项技术都肯定会有好处。在这类领域中，政府给予帮助，提供资金进行研究与开发，以配合企业的竞争，极其重要。美国正需要这样举国一致的努力，但这一点还未提到议事日程上来。国防部为军事需要提供的项目资金很优厚，但是这些项目和全球性的竞争毫不相干。我们需要国家分担任务，提供补贴。”

两年之后，国防部对麦格罗迪的意见作出反应，于 1989 年提出美国军事上亟需的 22 种技术；其中大部分在商业上也很重要。这些技术中，发现有 6 项——微电子电路技术、机器人、半导体技术、光导纤维、生物技术材料和加工、超导技术——日本“遥遥领先”，至少在某些技术活动范围内是如此。

用约翰逊的话来说，如果说日本政府是属于发展型的，美国政府则是调节型的。如果说日本的目的是仅仅把市场竞争当作若干方法当中的一种，用以保证企业活动为政府决定的社会需要服务的话，美国则倾向于认为，有了一个靠反托拉斯法保持开放的市场就万事大吉，大体上就足够单独决定和满足社会需要了。

我认为政府有 4 种途径可以使企业活动符合社会的需要(参阅图 1—1)：

(1) 鼓励市场竞争。市场竞争是一条具有独一无二功能的道路，即可决定又能满足社会需要。

(2) 在单靠市场竞争本身已经不够或不能令人满意的情况下，国家便出面调节市场。

(3) 与企业建立伙伴关系。

(4) 在由社会发给公司的特许成立执照上写明要求公司满足一种预定需要，例如美国政府对田纳西河流域管理局和通信卫星公司做的那样。

实行政府不干涉主义的社会倾向于采取前两种途径，而实行共同管理的社会则倾向于采取后两种。日本政府最显著的特色之一是，大量采用第一种方法，几乎完全不用第四种。这也是日本和欧洲旧式社会主义的重要区别所在。同时在日本也盛行采用第三种方法，事实证明，这种方法在满足社会需要上最为有效。

政府从这 4 种方法中选取最合适的一种时，要对社会的需求有个清晰的认识。在这里，最重要的问题是，谁来确定社会的需要究竟是什么？政府在

确定社会需要上起什么作用？企业又起什么作用？

### 政府的目标

随着各国社会愈益依赖政府而不是依赖市场来确定社会需求，政府的任务是些什么也就由所确定的社会需求定下来了，举例说，第二次世界大战后，日本和德国的政府的任务明确为加强经济实力以便在世界上进行竞争。美国政府的目标则是增强地缘政治力量以对抗前苏联。美国的这个目标在 60 和 70 年代中扩大了，把消灭贫穷、防止生态恶化、促进消费和保持多元民主加了进去。上述日、德、美三个政府的任务都是依据这些目标制订的。

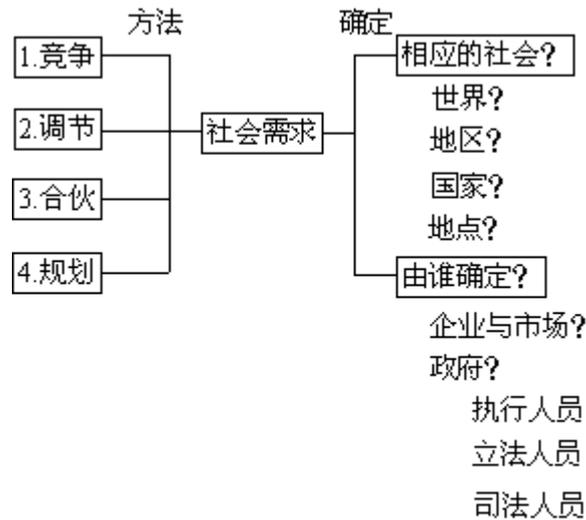


图 1—1 社会需要：决定社会需要  
并使企业与之适应的各种方法

引自：乔治·C·治奇，《美国病》，纽约：阿尔弗雷德·A·克诺夫出版社，1984，第 66 页。

要对这一点详加探讨，不妨再看看福利问题。实际上每个政府无不以某一种方式关心本国人民福利，只不过关注的方式各有不同。西方的传统是关心收入有保障，于是政府的任务便是提供失业保险和家庭补助，以及社会保险。日本的传统是集中注意保证就业，反映在政府和企业提供工作机会和终身任职上有明确分工。然而到了 1985 年，由于日元猛烈升值，因此甚至在日本，收入保障也变得更为重要了（参阅图 1—2）。目标变了，任务势必也随之改变。

国家能否顺利实现福利目标，很大程度要看有无能力迅速适应外界情况的变化。要以变应变，便要在彼此冲突的社会需求之间作出抉择。因收入保障引起的收入转移这一社会需求必须与其他社会需求取得平衡，如经常帐户要有结余、企业投资要有资本、获得与应用新技术要花钱、要增加教育经费以及要打进世界市场等等。

牛津大学教授安德烈·肖恩菲尔德回顾了英国在战后年代的政策，政策包含了承担一项强势货币连同一项“消灭匮乏、疾病、愚昧和贫困”的承诺。他说：英国政治活动最奇怪的一个方面是现在似乎出现了一种满不在乎的心态，整套政治性决定都是在漫不经心的情况下作出的，无视这样做会给业已

过重的国家经济负担再添加何等沉重的份量。政界人士，甚至连主管官员们只是堂而皇之地认为“总会找出办法弄钱，来执行为国家利益而作出的决定。”

哈佛的乔格·多明格斯考察了墨西哥政府在革命时期定下的目标与 80 年代国家的需求——要有竞争力的企业，要外国投资，要既有技巧又积极肯干的劳动力——之间的差距。他写道：“墨西哥所处窘境的核心在于革命的目标与以革命名义进行统治的人的政绩之间的矛盾。用革命名义认可的事太多了，再像过去那样抬出革命这个大招牌来作为选择准则，这也要，那也要，似乎全部有理，看来不行了。神话不灵了。”

法国在 80 年代也有过需要重新评估政策的经历。法国在 80 年代初的政策是搞主要工业国有化和提高法国劳动者的权利，让工人既有社会地位，又增加收入。这套政策到了 1983 年由于世界市场竞争激烈，不得不改变。{ewc

MVIMAGE,MVIMAGE, !069006~3\_0011\_01.bmp}

图中经济合作与发展组织的数字摘引自《经济学家》，1987 年 9 月 12 日，第 10 页“福利的天堂：荷兰经济概述”。

到了 80 年代末，西方国家普遍赞同这样一种看法：如果说政府有义务保证公民享受权利，那末，顺理成章，也同样有义务要求公民尽一定责任。亚洲国家是一向重责任轻权利的，迫使西方国家也赞赏这种看法。甚至连一向实行政府不干涉主义或个人主义的美国，也逐渐倾向于共同管理或集体主义概念了。公民义务要由社会而不是由个人来确定。1988 年，美国 30 个州都接受搞起“劳动福利”，要求享受社会福利的人参加劳动或接受劳动培训。甚至有人建议只有尽了不吸烟义务的人，才能享受保健权利。

### 政府和世界性的工业

各国政府正在被迫调整任务与目标以适应世界性竞争的新现实，与此同时，各国之间也在展开竞争，吸引外国公司和增强在本国的公司的竞争力。1980 年和 1985 年之间，全球性的协议，这里指的是跨国界的合资公司、合伙经营和公司集团，增加了 100 倍。这样，全球性行业就得到了比一个国家更强大的优势。这些跨国公司不再局限于在一两个国家内活动，可以满天飞，到处去做买卖。他们的确也在这么干，寻求最有吸引力的“舞台”去大展拳脚。

迈克尔·波特写道：“如果一个国家提供的环境能使设在当地的公司某项工业拥有全球性竞争优势，这个国家就是这项工业理想的全球性基地。……这个定义的基本点是，要着眼于能在国外大把赚钱，眼里不仅是在该国境内竞争赢得的国内条件。”

在各国竞相博取跨国公司的青睐时，认准了社会需求的国家比心中无数的国家干得好。懂得本国轻重缓急的政府，对一项交易能迅速采取行动，胸有成竹，协同动作，把一揽子诱人条件摊开，以免遭到跨国公司利用本国一方反对另一方等办法算计，受拉锯式的双重损失。在任何情况下，耍弄手腕

起的作用会愈来愈重要。

在跨国公司面前，也出现了一个明显的需要：以比过去老练精明的方式处理好与政府的关系。而过去总把政府当成是障碍。今天，和政府搞好关系，对参加竞争十分有利。例如，跨国公司一向造成自由贸易，无需任何限制，现在却日益频繁地在本国政府制定贸易战略，要求在国内设置壁垒，直到外国撤除壁垒，才肯罢休。例如美国半导体工业界曾经敦促政府制裁日本，要日本公司多买美国芯片。美国民用飞机制造厂家对待欧洲竞争对手“空中客车”也采取过同样手法。上述例证还表明，一个公司和政府，如与美国政府的关系，会极大地影响到另一家公司与另一家政府，如与和日本政府的关系。

### 政府的组织结构

不论国家这一民族的最高政治权威，还是政府这一不断变更着的、处理政务的集体机构，都不是个一元概念，也不是一成不变的。事实上，世界各地的政府，都是些集合体，里面有行政管理机关、立法机关以及让国内外无数个利益集团进行游说活动的各种委员会。为了解政府的工作，必须考察其内部情况及机构，知道什么人在运转这些机构，什么网络系统在影响这些机构以及造成它们彼此分离的紧张关系。在美国，国务院和商业部的利益总是有矛盾的：国务院关心对外政策，商业部则关心如何进入国外市场。同样，德国外交部强调对外经济政策是外交政策的工具，不应向自由贸易俯首贴耳，而自由贸易的概念却是经济部的心肝宝贝。我们下面要说到，在日本，共识论很少能平息通产省、邮政省和大藏省之间的争论。

此外，高效率的政府很少有靠下命令来管理的，总是仔细倾听企业、工会和其他利益集团的呼声，在它们的观点和自己的观点中找出和谐一致的结合点。不管形式如何，在形成政府行为这一点上，人的作用是重要的。约翰·D·埃利希曼，这位尼克松总统当年的助手说，“总统职位当然是宪法规定的制度，但也是一套宽松衣服，以适应坐到总统位子上的主人。……”

#### 两个典型概念的重提

前文所述的政府不干涉主义和政府与企业共同管理主义这两种相反的典型概念也提供了一种研究政府结构的方法：权力从何而来？如何使用？由谁使用？实行共同管理的国家具有制订计划与远景规划的职能，倾向于国家权力大、一贯而且集中。行政机构比立法机构重要，荟萃着社会精英，博得企业界和一般公众的尊共同管理体制的特点是有几个强有力的政党，由一党或数党的联盟在长期掌权。这方面的实例有：第二次世界大战后，德国由不同的党派联盟掌政、在日本是自由民主党当政。在韩国、中国的台湾和新加坡一直是较为专制的变相一党专政。这样，实行政府与企业共同管理的政府，结构和压倒一切的任务是一致的。这就是说，以意见一致为后盾，制定国家发展的一贯战略。

当然，在有些实行共同管理的国家，上述特点不明显。墨西哥长期以来实行强力的一党统治，政府官员却不像日本和瑞典那样，受到尊重。因此达成共识的能力较弱。在共同管理制度中，当体制内一个部件成为薄弱环节，整个体制就会失去平衡，受到削弱。

与此相反，实行政府不干涉主义的国家，本来就认为政府作用有限。例如在美国，权力广泛分散，彼此牵制，相互制约。立法机构至少跟行政与司法机构平起平坐，甚至权力更大。这本来就是立国领袖们的意图。例如 18 世纪 80 年代联邦文件 51 号说到需要拟定对政府权力的种种控制，“使得人们的私人利益都可以成为公众权利的哨兵。”塞缪尔·亨廷顿同意这个看法，他写道，“美国信条具有反对政府的固有性质，政府强，是非法的；政府弱，是合法的。”中央情报局局长威廉·凯西和奥利弗·诺斯中校 80 年代初背着公众自行其是，只不过是许多例证中的一个，表明行政机构对美国信条再也忍受不住了。

实行共同管理的政府结构，脱胎于封建主义习俗，“等级”层次，治人者与治于人者的义务是清楚的，也是被普遍接受的。与政府不干涉主义相关的政府结构，要末是从封建结构演化而来的，受过封建影响；要末便是从基本上未受过旧方式污染的土壤中新生长出来的。美国是世界上最少封建传统的国家，政府不干涉主义及其组织结构也就最纯粹。这并不是说，美国的实践从未离开过理想；事实上，离开理想的情况还是屡见不鲜的，危机时期尤其如此。例如在经济大衰退时期，全国工业复兴总署便曾改变政府机构，以便同大企业携手合作，制订出工业计划。但是全国工业复兴总署不久便夭折在高等法院手里，此事提醒许多人：在美国是不能冒这种险的。

在美国，背离政府不干涉主义模式是可疑的、非法的，十有八九是要失败的。这种背离，在观念与实践之间产生了一个“合法性差距”（参阅表 1—1）。结果是权威动摇了，美国社会面临两种抉择：把出轨机构纳入正轨，怎么说就怎么干；或是注入一种新观念，怎么干就怎么说教。无论怎样解决问题，合法性差距还会使政府和企业的决策人员产生矛盾心理。美国政府 1987 年和 1988 年抓提高关键性工业，尤其是半导体、超导体和生物技术等工业的对外竞争能力上，紧一阵、松一阵，就是一个例证。

表 1—1 合法性差距

---

实线 ABC 代表沿袭至今的传统观念。虚线代表机构的实践，即政府、企业和劳动力实际干的以及彼此间的关系。在 AB 期间，机构的实践和流行的观念是一致的，此后，两者便分离了：现实世界发生了变化，迫使机构另搞一套。到了 C 时期，机构的实践与观念设想的离得更远了：旧的赞美诗还在唱，但实践的已不是这些内容。出现了无妨叫做“合法性的差距” DC。这是一种观念的精神分裂症：新实践产生了证明本身正确的新观念，但对于旧习惯又依依不舍，阻碍了清楚表达。合法性差距愈来愈大，两种互相矛盾的压力就集中在经理人员身上了：一种压力要强迫迷途的机构回到和 ABC 观念一致的轨道上来；另一种压力则坚持要对新的观念作出更有力，更清晰的说明，因为这是使已经发生的事（ ABE ）合法化的唯一办法。

引自：乔治·C·洛奇，《美国病》，纽约：阿尔弗雷德·A·克诺夫出版社，1984，第34页。

---

哈佛的教授史蒂文·凯尔曼在对瑞典和美国的政府管理作的研究中，详尽阐述了两国政府结构之间的不同：

由瑞典传统产生的、占支配地位的价值观念鼓励个人服从政府意愿，鼓励领导人在划定人民行动轨道时应该有自信。从美国的传统中产生出的价值观念则鼓励自行其是，不向统治者的愿望低头。正是这种不同，使美国政府在健康、安全等问题的管理规则上比瑞典更难于在政府与企业之间求得共识。凯尔曼进一步解释道：当代的瑞典社会和欧洲许多国家的社会一样，是从统治者与被统治者间尖锐地对立的历史中产生出来的。瑞典文中的“高层”一词是对处于社会顶层的人的全称。在底层的人眼中，这些人全都一个样……把这个同译过来，便是“在我们上面的人”，包括生来就统治别人的国王、贵族和主教。

虽然现代瑞典的政府结构是民主的，高层这一因素仍然可以从公民对政府的尊重中看出来。这种尊重和日本人对领导大藏省或通产省的年轻“优生尖子”的尊重没有什么不同。瑞典诗人有一句话刻在乌普萨拉大学入口处：“自由思想诚伟大，正确思想价更高。”这句话在日本和瑞典都得到共鸣。但这类话在美国却找不到。在美国，个人权利重于国家权利，已经深入人心，根深蒂固了。

### 强国与弱国

在日本和瑞典，强有力的政府是和道德联系着的。在美国，正像亨廷顿指出的那样，这种看法如果不是公开的罪恶迹象的话，至少也是引起人怀疑的。其它国家则介于这两个极端之间。

不能简单他说，实行政府与企业共同管理的政府就是强的，实行政府不干涉主义的政府就是弱的。事实是显然并非如此。例如，没有人会认为黎巴嫩实行共同管理的政府是强有力的。我们必须进一步找出构成强与弱的特点。

一个政府算是强的，假如能够：（1）求得社会共识，足以制订出作为社

会整体的各项目标，促其实现；（2）改变重要的集团如企业的行为，以推行政策；以及（3）改变社会结构，如所有权性质、工业集中程度和某些特定部门的重要性等，以实现各项目标。

日本。以日本为例。这个国家的政府第二次世界大战后上述三方面都办到了。迨至不久前，我们还可以选出通产省作为日本政府中权力最大的部门。通产省共有雇员不到 1 万人，完成的工作量却同规模比它大的美国商业部以及美国贸易代表办公室和小企业总署加起来做的一样多。到了今天，虽然通产省的影响仍旧不容否认，但在日本政府中力量最大的可能要数大藏省了，东京大学毕业的尖子学生趋之若鹜。

下面是从《经济学家》中摘引出如此描绘大藏省里清一色日本男子汉的工作一段文字：日本权势最大的经济政策制定者不是一位政界人物，而是一名公仆——大藏省里最有成就的上层官员。

把对政策争论当成政治上不偏不倚的技术或学术问题，正符合日本人对和谐与一致的追求；对这帮名牌大学的尖子毕业生组成的经济官员更称心如意。在日本中央政府里大藏省负责理财，合情合理，权力很大，筹集政府款项，决定用途。政府任何部门对政策的动议，不论大小，都要得到大藏省的点头，才通得过。

### 掌舵之手

在日本内部，人们常把大藏省的任务比做村里的族长，负责安排一年一度的收成，以最有利于全村的办法分摊。这样做，社会秩序和凝聚力便得以保持。这种理解赋予大藏省的权威远远超过了它的法律责任，使得大藏省的指导凭自己的本事成为一个执行政策的工具。领导方法是由一个非正式的网络作渠道，向各财政机构发出指示。

但这一过程并不那么简单，实情决非如此。有三种因素增加了事情的复杂性：

一、内部机构。大藏省由不同部门组成，各部门为扩大影响，得到更多物力财力，而展开竞争……

二、同别的省之间的关系。大藏省要和所有的省以及官方机构打交道，……这些省和机构各有各的经济部门。有些部门有时要争夺大藏省在制订经济政策上的部分权力。例如通产省制订工业政策，控制着一些制订经济政策的机构，如进出口银行和日本兴业银行，还管一些有关外汇兑换的事……

三、和国会的关系。政府官员的地位按长期惯例高于政界人物（大藏省设于 1870 年，比成立内阁要早。）只是在近年，钟摆才开始摆向国会。

即使是大藏省，也不能推行政界人士普遍反对的政策。例如从本世纪 70 年代后期开始，大藏省一直打算征收一种新的间接税，但迄今未果。今年年初，一项原定的营业税又被否决掉了。由于种种原因，这项政府遭到许多人反对，包括朝野政党头面人物。这一来，这项政策自然胎死腹中了。

然而大藏省这次税收改革泡汤，这是罕见的例外。还有许多其他体制上

的原因使政界人士很少对官员的权威提出异议。自由民主党的领袖和大藏省的高级官员大多属于受过高等教育的同一精英阶层，有共同见解。

高级官员一般五十多岁就退休，退休后在公司或有影响的工业协会和半官方性质的企业研究机构从事第二职业。这意味着省外部的经济政策建议绝大多数是由大藏省的旧人提出来的。作为一种补充，大约 40 位国会议员是前大藏省官员，尽管他们分属不同政党的不同派别，但在经济政策问题上却起着相当一个秘密组织或小集团的作用。

德国。我们看到日本政府是个各省相互有关系的机构与企业界也有密切联系，由资深公仆治理。这些公仆在 50 岁左右下到各公司去。因而政府这一机构的权力和影响都超过了国会。从现实的意义上看，企业总的来说是政府的一部分，甚至还是起支配作用的一部分。德国的情况也大体如此。彼得·凯曾斯坦指出，“由于利益集团和各部官员之间直接合作，国会的作用多少有点黯然失色了。”利益集团包括国家的大银行，它们是德国体制的（橄榄球队的）“四分卫（进攻时指挥本队的选手）”，它们在在决策点上无所不在，受委托持有全部私有股份的 85%，是一些预警系统，能在德国企业中辨认出薄弱环节，必要时还可以组织救援行动。利益集团还包括无数组织严密、力量雄厚的德国企业主联合会，近似日本的联合会，和各级官员亲密无间。在德国和日本，劳工组织也都很有势力，政府决策机关都很能代表他们的意见。这两个国家的企业在治理国家方面，势力强大。有位观察家对日、德、两国使用了“非国家统治经济的共同管理主义”一词。

在这两个国家里，处于国家权力制高点的，是些经过精心挑选、受到普遍尊敬的个人。“这样，国家便赋予某一特定阶级的人以一种组织和控制政局的机制，他人是不染指的。”这不是说政府的政策就必然反映这个集团的狭隘利益，而是这个集团可以确定国家的利益所在，会获得举国共识，对此比较自信。

德国政府结构在一个重要方面有别于日本，即行政权较分散。政策制定过程往往充满着三个主要对手，即波恩联邦政府、各州政府和独立的中央银行间的互相斗争。联邦预算不到公共支出总额的一半。联邦政府和各地区通过各种咨询团体协调政策，但波恩控制德国的能力要视与各州政府协调的情况而定。而各州则通过在波恩议会中的 45 个州议会议员体现自己的势力。各州在有关他们的利益问题（如税收）上有否决权。中央银行也享有控制权，在货币政策上独享权威，又是防止通货膨胀的主要堡垒，德国人最害怕的是通货膨胀。

法国。法国政府组织结构中的主要人物是些受人尊敬、相对自主、豪放不拘，有时迹近专横跋扈的官员。这些组织结构可能是举世最复杂的混合物了，政府不干涉主义与共同管理主义两者兼备。哈佛商学院的贾尼丝·麦考密克发现，法国这两类典型概念各有两种意识形态变体，她分别称之为自由

主义和雅各宾主义、专制主义和社会民主主义。但所有党派全都信奉让-雅克·卢梭的学说，认为政府是“共同意志的反映”。卢梭力主“共同意志高于任何企业或个人的利益。”直到80年代初之前，这一共同意志洋溢着保护法国不受外部世界污染的强烈希望。近来，现实影响到法国的共同意志，认识到只有先具备在世界经济中具有竞争能力这一前提条件，才谈得上其他一切。这样一来，国家便成了企业的伙伴。

加州大学伯克利分校的约翰·齐斯曼把法国国家看作是“一个迹近抽象的概念，……是社会一元化权威”，原历代国王用来驾驭桀傲不驯的贵族的行政官员，作为一个集合体的权力机构，沿袭至今。这个机构超然于利益集团之外，由“大人物集团”管理；这个大人物集团由从两所高等学府，即国立行政学院和综合工科学院毕业的高材生组成。”处于这个权力体系中心的是财政部国库管理处，不止一位高级官员称之为神庙中的圣殿，圣堂中的圣堂。”这里集中控制着资本市场、信贷分配、国营企业的财务方针和对私营公司的贷款。法国国家通过三种方式实行控制。第一是国家直接采取行动，齐斯曼称作亲自动手干。第二是鼓动别人去干。第三是谁爱干就干，亦即传统的自由放任主义。法国政府三管齐下，发展电子、计算机和电信等未来工业。80年代中期，按照将国内经济的管理与国际经济结为一体的需要，形成了法国政府的任务和结构。

英国和美国。凯恩斯但在根据任务将国家分类时提出：日本、德国和法国与英、美是类型大不相同的国家。日、德、法等国为了达到既定目的，对特定的经济部门和私人公司不同程度地采用数量繁多、相当锋利的政策工具。而英、美则是政府不干涉主义的产物，依赖的政策工具为数有限，比较迟钝，影响的是整个经济，而不是特定的部门或公司。例如，从第二次世界大战末期到60年代初，英国政府制订政策的人员“在制定涉及投资、工资、劳动条件、劳资关系等一系列政策方面，尽量缩小政府的作用，力求把政府经济政策工具的实施范围限制在与全球性机制有关联的方面，如财政金融政策。这样一来，就会把行政决定权压缩到最小限度。人们曾经普遍认为，政府经济政策只是从全球角度看才起作用，应该尽可能简单明了，无须动脑筋，一切按老规矩办就行了。正是这种强调自由国家的立场给人印象十分深刻。……难怪安德烈·肖恩菲尔德会说……‘英国最令人吃惊的是在国家任务上顽固透顶的守旧态度’”。

60年代中，政府想同企业界与工人合作，共同拟订出一项类似工业政策的东西，但不论是组织机构，还是政策工具抑或是工作人员或思想观念，都不具备这样做的条件。何况订出来的政策本身也是有缺陷的，竟然假定英国出口货质量举世无双，要死保英镑在国际市场的价值。

英国制订计划失策，最重要的原因之一是组织在拆台，这个组织就是英国职工大会。它的使命和德国、日本以及美国的工会活动截然不同，历来以工人阶级对抗资产阶级的领袖为己任。资产阶级是有产阶段，是“国内的敌

人”。职工大会非但不愿跟企业界和政府共同决策，有的极端份子甚至把破坏企业界和政府看成是在尽爱国主义天职。在德国和日本则相反，工会的利益是同公司的竞争能力甚至与整个国家经济紧密联系在一起。美国工会 80 年代时的任务还不明确。体现在集体契约观念里的对着干的旧角色，受到了一项新角色的挑战，其内容大体相当于日本和德国的共同管理。

美国政府制订计划的头条障碍要数基本出发点，即认为把国内经济管理与国际经济联系起来，并不是政府应该承单的责任。待到要讲联系时，在一大堆自行其是的政府各部和各机构之间，即便有那么一点点配合，也少得可怜。例如在商务部、国务院、国防部、财政部和农业部之间；在白宫下属的美国贸易代表办公室、行政管理和预算局及经济顾问委员会之间；以及数不清的国会委员会和小组委员会之间，等等，都很少相互通气，总是各干各的。人们认为，世界上有了自由贸易，有了自由企业，单靠市场供求规律起作用，与世界经济的联系也就自然而然尽在其中了。也就是说，这是理所当然的事，犯不着瞎操心。有一件事很能说明问题，在 1986 年税收法案拟定的三年过程中，政府的核心集团从来也没有讨论过这条法案对本国产品在世界的竞争能力产生什么影响。

本世纪 80 年代中期，由于联邦政府迟迟不动，预算经费又少，州政府一级才被迫动起来，搞了些计划。例如受到外国竞争沉重打击的密歇根州政府便与企业界和劳工界合作，制订出一些加强竞争力的战略。一些利益集团还到各州去，要求在不同的战线上采取行动，如抵制公司在南非做生意、限制工厂关闭和解雇工人、按“可比价值”支付工资以及制订安全及保健规则等等。

### 战略与组织结构的对比

在政府里，也和在企业界里一样，往往是有什么样的战略，就有什么样的组织结构。相反的情况也是存在的，组织机构也会规定和制约战略，例如年轻人挑大梁的日本大藏省和传统派经济学家充斥的美国总统经济顾问委员会便是。此外，在政府和企业中，不同的组织结构也可以采用同样的战略，但效率各有高低，美国政府和日本政府同样赞助出口，但采用的组织结构和手段却不相同。

最后，还有一个问题：旧的组织结构碰到了新问题怎么办？日本强调保证就业、尊重资深人员和长者，以及自始至终决策自下而上达成共识。这些措施在高速发展时期可能会起作用，但是目前国家面临商业收缩、转产和产业结构改革等问题时，能不能同样适应解决这些问题的需要呢？《华尔街日报》东京记者站首席记者怕纳德·威索基写道，“把 3000 份就业职位搬到海外去是不会皆大欢喜的。”威索基还指出，把决策控制权下放到辅助部门的小头头，可能会在政府办公室中形成共同掌权的气氛，但同时也会产生政府各部门抢占地盘、搞小圈子、互不买帐的情况。……”国家面临棘手的选择（如税收问题、地价问题等等）又不能取得共识之际，难道不需要强有力的、

坚韧的、机敏的领导吗？在这方面，威索基把日本首相比做国际象棋棋盘上的国王。“地位虽然显赫，但权力有限，一步只能走一格。为了获胜，必须依靠别的更健壮、活动更便捷的棋子替他驰骋疆场。”

## 企业的任务与组织机构

要懂得政府和企业的关系，不仅要认识到世界各国政府的任务和组织结构互不相同，而且要了解企业的任务和组织机构也同样是有差别的。在本书中，我将着重论述大的、公开上市公司的情况。这些公司日益与其他类似公司以及本国与外国政府进行种种形式的合股经营。

在这里，重提上述两种观念——政府不干涉主义和政府与企业共同管理主义，有助于展开论述。不过，首先还得剖析一下股份有限公司这个概念。股份有限公司指的是人与物的集合体，把人与物集中起来，去完成生产经营过程：聚集财力、物力与各种设计、意图，为社会生产商品或提供服务。为此，雇员必须有熟练技术，有积极性，组织起来，接受管理监督。事情要做得尽可能有效率，以最小成本换取最大效益。

现在来谈观念。对外部来说，这家公司生产什么商品？用什么资源？对周围社会有什么影响？谁来裁决涉及公司外部的的问题？再看公司内部调动积极性和管理方法是否受欢迎并行之有效？谁该进入组织机构的领导层？谁接替他们？怎样接替？谁来裁决内部争端？最后，如何决定成本与利润？公司的目的是要生利，如何处理利润？还是老问题：公司内部事务谁来拍板？

### 企业的任务

回答这些问题，要看企业在上社会上起什么作用，其合法地位从何而来。考察各国情况，公司的合法地位可能有四种来源，即四种赋予公司经理以权力的渠道：（1）业主、股东来自财产私有权的权力，产权私有在政府不干涉主义社会中几乎是神圣不可侵犯的；（2）银行和其他债权人，他们关心贷款免遭损失；（3）被管理的对象，即公司员工；（4）以政府为代表的社会（参阅图1—3）。T·布恩·皮肯斯的很有说服力地论证，公司的合法地位来自业主。许多美国经理确实会赞同他的观点，认为公司的基本任务是满足股东赚钱的要求，他们这样想，也是这样做的。奖励制度、公司资财的分配、营销策略和人事方针，无不跟这压倒一切的目的联合在一起。这确实是公司权力的首要来源，是从政府不干涉主义的典型概念中产生出来的，不足为奇。债权人处在第二位：员工受雇或解雇都是为了让股东赚大钱；政府则是冤家对头，要敬而远之，如果可能，最好完全避开。

但是其他一些美国的经理，尤其是尝到亚洲凌厉竞争攻势苦头的经理，对上述看法却有所保留。例如通用汽车公司和丰田汽车公司合营部分目的就是为了摸清另一种概念的公司内情，那里，权力是由被管理者赋予的。雇员参与影响他们工作的决定，充分意识到，为了保障就业机会，今天作出牺牲，

明天就能得益，积极性、生产率和劳动效率全都上去了。美国半导体工业在日本的竞争面前连连败北，不得不开始寻求政府的合作，以符合国家利益为名获得几十亿美元补贴。

由此可见，关于大公司的目标已有人怀疑，甚至提出与其对立的看法。

管理工业生产的权力（经营权）与依法享受其成果的权利（所有权）分离了。……私有财产激增，摧毁了旧的设想：对利润的渴求将刺激业主充分利用其工业资产。过去三个世纪以来的经济秩序了向是建立在这一设想的基础之上的。

近代大公司的兴起使经济力量集中起来，但是在德国，公司的经营目标却从四种来源秩序井然的组合体产生。银行在公司董事会上占支配地位，可对公司进行控制。雇员则通过共同决定方式参与公司决策。政府支持有四方代表出席的种种会议，在会上确定何者符合国家利益，让工会、银行和公司的总经理心中有数，对比作出反应。

日本公司的合法地位也同样显然来自方方面面。

近代国家分庭抗礼，经济力量与政治力量相抗衡，两种力量在各自领域都强大有力。……目前以公司为典型代表的经济机体今后甚至可能会取代国家作为社会组织占支配地位的形式。

股东在公司内部的一切权力剥夺殆尽，其后果是把股东推向公司外的一个机构，即股票市场上去。……这一来流动资产便得到了一批……以股市价格为代表的价值，其价格并不直接取决于资产本身的价值。日本综合商社巨人三井物产公司规模数世界第一，1986年的销售额为1200亿美元。三井的一位经理按重要性大小的次序这样描述公司的目标：（1）为社会作贡献，为日本国争光；（2）为公司赢得利润以便替员工谋福利；（3）着眼未来，按照公司的格言“天、地、人”发扬光大三井精神。他说，至于让股东满意，只不过是达到了这些目标而采取的手段罢了（参阅表1—2）。

来源



图 1-3 管理权力的来源

引自：乔治·C·洛奇，《美国病》，纽约：阿尔弗雷德·A·克诺夫出版社，1984年，第71页。

表 1—2 公司追求目标的排列顺序：美国和日本

	美国	日本
投资收益	8.1	4.1
股票升值	3.8	0.1
市场份额	2.4	4.8 (1)
创名牌	1.7	2.3
生产与分配的合理化	1.5	2.4
增加股本比率	1.3	2.0
增加新产品比率	0.7	3.5 (3)
改善公司的形象	0.2	0.7
改善劳动条件	0.1	0.3

上表注：291 家日本公司和 227 家美国公司各因素的等级以 10 为最重要，以 1 为最不重要。

引自：日本政府经济企划厅的“日本经济概况 1980 / 1981”(东京：《日本时代》，1982)，第 196 页，引文见詹姆士·C·阿贝伦格与小乔治·斯托克合著的《日本公司》(纽约：基础出版社，1988)第 177 页。

由此可以清楚看到被管理者和社会大众是权力的主要来源，背后还有一种精神，需要有点历史知识才能了解。

三井始创于 1671 年，最早是一家小商号。当时日本社会由地方幕府及幕府官吏统治。居民按武士(封建主幕客)、农民、工匠、商人划分等级。学问的价值最高，尽管有点受到儒家正统观念的影响。

昔日三井公司经理对追求利润直言不讳，是以遵从祖先遗训的精神来追求利润的；他们知道，这些身外之物并非他们的，也非任何人的私产，而是应该更多积攒，传给三井家族子孙后代。此外，由于商人社会等级低下，活动还要经政府恩准。

1868 年实行明治维新时，三井物产公司的目标是为政府利益服务。日本的工业化完全不意味着政府不干涉主义的兴盛。日本工业化的实行倒是“为了延续传统，在日本，传统以天皇为象征，具有神圣意义。”实行明治维新是为保护日本免遭外国掠夺，保持“大和民族固有的优等地位”。

这样，三井公司和其他大财阀的合法地位和目标便与政府的目标紧密结合起来，而政府则对他们提供保护和特权。三井公司为政府管理大坂造市厂，设立银行，经营工厂和矿山。这种关于公司的概念为社会与政治环境所需要，对于公司吸引有事业心的年轻人材来说，也是不可缺少的。

迈克尔·詹森发现，美国向社会招股的大公司渐渐吃不开了，新的“使用公、私债款而不是靠招股作资本主要来源的公司”正在兴起。这些公司的所有者都是“指定代理人替他们经营管理的大机构和企业家”，他们以债权人的身份来组建和接管企业(leveraged-buyor)。詹森说，“方兴未艾的美国公司管理和筹资方式，显示出许多和日本公司体制相同的特点。这种债权人控制企业的组织形式酷似日本以大银行为真正权力中心的“系列”企业集团”。

杰伊·O·莱特又说，正是这种新的体制完成了“德国的所有权重新集中”。在德国，三家大银行掌握了占支配数量的债权与股权帐户。

将日本和德国的情况作一比较之后，提出一个尖锐的问题：靠金融手段集中控制股份公司的目的是什么？例如一手办理了价值10兆亿美元的RJR公司——全国饼干公司交易的科尔伯格·克拉维斯·罗伯茨公司可以和日本、德国的银行作比较吗？詹森说，所有权的重新集中“解决了公开上市公司软弱无力的中心问题——所有权和经营权的分离，所有者和经理人员在支配与使用公司资源上的矛盾。”因为新型业主可以而且在实行支配与控制，这是分散的旧股票持有大众所做不到的。可是新的所有者追求什么呢？在日本和德国，处于支配地位的银行最关心的是国家的利益和对外竞争力。由于银行与政府关系密切，往往依赖政府，这种关心就更强烈了。美国大公司的新所有者是否有同样的倾向呢？还是只管赚钱而置社会遭受多大损失于不顾呢？

### 关系日趋紧张

当日本、美国和欧洲各大公司加强联姻，合并，你中有我，我中有你，走向全球化时，怎样维系旧关系呢？三井物产公司国际化了，跟日本政府、日本雇员和日本方式的关系便随之紧张起来。同样的紧张关系也产生在通用汽车公司、美国联合汽车工会、密歇根州政府和美国政府之间，它们认为通用汽车公司的全球化是一种损失。

在实行政府企业共同管理的国家里，至少诸如在日本、德国、瑞典以及共同管理程度略低的法国等国家里，公司权力的来源是清楚的，亦即银行、雇员和政府之间井井有条的配合。在英国和美国，观念与实际需要之间存在一条鸿沟。企业经理感到左右为难，夹在四种权力来源互相矛盾的夹缝中。不仅如此，随着国际竞争的激烈和企业组织形式的演进英、美公司经理们的困惑还会更多、更深。

### 企业的组织结构

组织结构是要适应目标的。在这方面，美国和日本又是处于两个极端，而欧洲各国则处于两个极端之间。

从工厂和公司的内部机构开始，再扩展到一个国家内工业和企业的一般结构，我们可以看到这样一个模式：美国是政府不干涉主义的；日本是共同管理主义的；参与者有经理和听命于经理的人，供应商和进货人，买主和卖主——在美国，他们由契约结合起来，在日本，他们由共识结合起来；竞争者之间的关系在美国是不断地竞争，在日本是竞争中有合作。举例说，日本的半导体工业能够在世界上居领先地位应归功于主要计算机公司之间又合作又竞争的关系。此外，它们之间的合作是由通产省指挥并给予补贴的。这种做法是截然违背当前美国的商业哲学的，也公然践踏美国的反托拉斯法。美国为销售而生产的半导体公司大部分是由较小的、承包性的、激烈竞争着的公司组成。这些公司雄心勃勃，本钱不多，却要为股东谋得最大的收益。只是在1987年大难临头，才动手改变组织结构和相互关系。

很明显，日本企业的结构和美国企业的结构截然不同。在各层次都是如此“系列”，像三菱或三井这样由分公司组成的财团；工业联合会；以及“经团联”——把所有企业集中到一起和政府共同制订联合规划的机构。德、法、瑞典，甚至英国的工业组织都比美国的更强大，更重要。这些欧洲的组织在千百种问题上和政府密切合作。这些问题从职业保健到保证税收法规的稳妥以至环保管理等等。

当然，近年来有些美国工业无疑已开始向不同的模式靠拢，如有毒物质及药物等项目上就是如此。与外国进行竞争的压力迫使美国国内参加竞争的企业相互合作，同时反托拉斯法也已经放松，使合作得以实行，如 1984 年全国合作研究法案便是一例。竞争的压力也使上述全球性的联合势在必行。这种联合深刻地改变了国内全国性的工业结构。确实，当迷雾消散，全世界可能出现和过去面目全非的企业结构。那末，难道所有企业都汇聚成一种共同的模式吗？果真如此，国家不同，传统各异，对此会产生多大的阻力呢？这种阻力又将如何克服？也许最耐人寻味的是：能不能做到企业和工业的结构变了，任务和目标不变，与政府的关系也不变呢？我们是否事实上要处理整个体制问题，而不是婆婆妈妈地处理些具体的机构问题？

## 企业与政府的关系

政府和企业之间的关系不同是由于不同的任务和结构产生的，上面已经叙述过了。概括他说，这些关系可以用程序来表示其特点，也可以用实质内容来表示。

### 办事程序

用办事程序来表示是：在光谱的一端是日、德和瑞典等国依然在广泛通过同业公会——所谓“最高机构”来组织商讨会，经常由工会、环境保护者、学术机构和消费者派正式代表参加。这些网络系统的目的是确定社会需求的轻重缓急和为了满足这些需求而一致同意采取的政策。光谱的另一端，办事靠临时召集特别会议，会上唇枪舌剑，要不就打官司告状。美国最时兴这一套。

但是我们知道，美国也并非始终按照开国元老们制订的严格准则办事，如前所述全国工业复兴总署的例子便是。在美国历史上，企业——铁路、石油和农业都曾经和政府合作过。1980 年向美国住宅建造业的贷款和贷款担保总额近 1600 亿美元，房地产业接受的税收补贴比其它行业加起来还要多。美国有 18000 糖料植物种植者，每年接受国家补贴约 20 亿美元，而军火商跟政府保持着多少像是共生的关系。例如在 1985 年，国防部在新技术的研究与开发上花了 350 亿美元，占全国同类开销的 1 / 3。鉴于政治上有来头的人士神通广大，保证能从政府获得支持，康奈尔大学美国研究所教授西奥多·洛伊称美国体制的特点为“组织起来的行业实行社会主义；未组织起来的行业

实行资本主义。”可是，一边跟政府讲合作，一边依然故我，否定政企伙伴关系、坚持企业界自治，不受政府干涉污染。由于愿意维持企业自治的外表，美国便缺乏别的国家现有的企业与政府间受到尊重的、正式的合作机制；搞了这种机构，无异于接受企业与政府合作的概念，这在美国至今还是思想禁区。

### 实质

在政府与企业的相互关系上，存在着数十个实质性问题：税制、公用事业开支、环境、卫生、安全、关税税率等等（参看附录）。这里准备集中讨论两个最常见的实质性问题：（1）在吸收外资方面各国政府间的竞争；（2）为增强国家的竞争能力而发展起来的企业与政府间的联盟。当然这些联盟严格说来只是一个演变过程而已，但其影响却带有强烈的实质性，应当在此阐明。

路易斯·T·韦尔斯和丹尼斯·恩卡内雄合著的研究著作《寻求外资》中提出：

看来政府间争夺外资的竞争将愈演愈烈。不论竞争双方是俄亥俄州对田纳西州，还是苏格兰对爱尔兰，抑或是新加坡对台湾，都是一回事，各大洲的各级政府纷纷都在争当外国公司的东道主。

理由是明明白白的：世界各国都要挣得外汇，用以支付日益急于索债的贷款人，还需要从世界各地得到技术与市场，以便提高、改善本国人民的生活水准；也要对本国的企业经理施加压力，使企业更有竞争力。引进外资的条例是千差万别的。例如阿尔巴尼亚和缅甸实际上排斥一切国外投资，但其余的国家都在争取外资，提供不同的条件，胡萝卜加大棒，花样百出。

有一些为投资制订的条件涉及所有权观念的特点。墨西哥政府一贯反对外国投资，认为那是对国家主权的威胁。近年来，反对情绪大大缓和了，对外汇的需求战胜了传统观念上的清规戒律。本世纪70年代，印度政府要建立本国计算机工业，需要外国公司的帮助，但坚持印度要拥有股份。美国国际商用机器公司不愿意改变对子公司拥有100%产权的政策，担心一个地方开了先例，其它地方不好办。印度政府大可找其他许多跨国公司，事实上也这样做了。（下文要说到，到了80年代，国际商用机器公司也好，墨西哥政府也好，都为形势所迫改变了做法）。

在东道国政府与跨国公司的谈判中，胜负取决于各方“扬长避短”的技巧。本杰明·戈梅斯·卡瑟雷斯提出，公司的高招是跟其它公司合伙开发技术或共同生产。美国的反托拉斯法及其倡导的实际活动，使得美国公司在共同投资方面不如日本与欧洲对手经验丰富。

公司另一手看家本领是总部要关心协调设在国外的子公司间的关系。东道国政府政策条例的宽严，子公司对搞好与当地政府关系的重视程度，都会影响到总部统一抓各子公司处理与当地政府的关系是否得力。子公司则负责具体处理与当地政府的关系。国际商用机器公司已经逐步趋向于统一抓处理

与各国政府的关系。因为统一步调至关重要，各个部件最优化，并不等于整个系统最优化。阿密尔·尼赫尼和路易斯·韦尔斯举了施乐复印机公司的例子：“走向由公司总部来协调对政府关系的第一步，是在地区共同市场使设不同国家的子公司无法再独立作出决定。改变多中心方式的因素之一是，设在各国的子公司在关税问题上立场不同，彼此矛盾。既然欧洲各国政府已经合作在计算机和电信器材方面订出一项地区的战略计划，各地子公司在处理与当地政府的关系时，也只好从地区范围内，彼此协调经营方针了。”

### 国际竞争的伙伴

在日本，政府和企业通力合作，增强本国竞争能力，形式已经臻于成熟。这个过程有四个组成部分：政府——企业商讨会，行政指导，政府银行的支持以及有从政经验人员参加企业管理。

1987年时，日本有213个政府——企业委员会。通产省发起了20个，大藏省14个，其它的是由别的政府部门搞起来的。有的委员会直接属于内阁官房厅，像以前川春雄为主席的国际和睦经济结构调整顾问团便属于这一类。1987年4月，前川的顾问团提出一项国家目标：“逐步压缩国际收支内经常项目的大量盈余，以减少与其它国家间的摩擦。”报告中提出，为此“急需以国际协调合作为方向改造日本的经济结构。”办法是提高“国民生活标准的质量。”

这些委员会中的成员有学者、工业界巨头、工会领袖和政府官员。他们一年开会12次，每次约两小时。虽然有的委员会属常设性质，但多数都在两年后便解散了。委员会下设许多小组委员会，由地位较低的人员组成，小组委员会开会次数很多，负责草拟各种报告。

有一位参加委员会的人说，委员会各种报告旨在“设计出企业与政府行动的范围”，定出个“大致的构想”，用来“打下共识基础。”

虽然这些委员会很顶事，但有些观察家指出它们也有弊病。委员会成员很少更动，占支配地位的是些思想“古板”的守旧派。例如20年来通产省能源政策委员会成员基本上没有变动。

行政指导是指政府采取行动，通常是由通产省作出，鼓励公司去实现政府的意图。这种指导很少用法律的形式强制执行，也许从来也没有用过。法律在日本软弱无力，为人诟病。武宜川岛写道：

“法律好似一柄武士的传家宝剑，只供珍藏，备而不用。”例如反托拉斯法执行了30年，只有过6次违法起诉，其中3次还是1949年的事。相对而言，通产省的法律权力倒无关紧要，影响主要靠有本事筹措资金，用在对国家竞争力攸关的研究与开发上；受政府与企业界尊重，部分原因是惯于事前跟企业界领导人详细商讨再作决定，切忌强迫命令。通产省还擅长撮合行业竞争对手搞联合开发项目。例如在1980年，推动中、小公司使用机器人，开拓出一个国内大市场，以便机器人制造厂商发挥规模经济效益；为此通产省牵头，成立了日本机器人租赁股份有限公司。

这是一个由 24 家机器人制造厂和 10 家保险公司联合投资的项目。日本开发银行则提供低息贷款，创造了宽松的租赁条件。到了 1982 年，日本已安装了 31900 台工业机器人；美国的工业机器人则只有 7232 台。

通产省在抑制国内竞争过于激烈上也很有力。在公司间从中调解，稳定物价，竭力缓和价格战；保护日本公司抵御外国政府的压力。但通产省指导方针有时也不灵，变来变去，前后不一。例如，在三井集团下属的东芝机器公司违反巴黎统筹委员会的规定向苏联出售 8 台计算机控制的铣床事发前，通产省的方针是强调日本公司摆脱巴统规定。”事件发生后，通产省的指导方针倒卡得比较紧了。

东芝事件在美国轰动一时。1987 年 7 月，日本电视观众在电视屏幕上看到美国 9 名议员在国会主持的记者招待会上用大锤砸碎一台东芝收音机时，乱子闹得更大了。国会议员此举泄愤。东芝售出的设备，能使前苏联大批量生产音量更低的潜艇推进器来躲开美国的侦察。这件事使有些人特别恼怒，他们觉得日本向美国付的军事保护费很不够。五角大楼一位官员估计美国要侦察到音量极低的前苏联潜艇得花 130 亿美元才能研制出灵敏度更高的装置。后来三井集团各公司总裁开了一次会，会后东芝公司总裁辞职。但有些日本人觉得纳闷，为什么美国国会议员没有砸碎挪威的任何产品？一家挪威国营企业康斯伯格武器制造厂也同样违犯了巴统规则，何况挪威还是北大西洋公约组织成员国哩。

此外，由于日本公司有许多外国伙伴和同盟者，势力及于全球，通产省的方针往往牛头不对马嘴，甚至起反作用。三井公司的实郎手岛说，“我常常要和通产省的方针对着干。”

日本兴业银行、日本开发银行等政府银行目前对企业的影响比起本世纪 60 年代与 70 年代初减弱了，尽管不习惯于支撑夕阳工业，却仍然以低息贷款帮助那些对日本的未来十分重要的、有活力的工业。

在人事方面，许多日本大公司的高层管理人员中，都有通产省和大藏省的前次官任职。例如山下江见原来是通产省的专职次官，现在是三井公司的执行副总裁。这种情况对维持政府与企业间互相理解的融洽关系大有好处。

再看美国，同业公会理事会报告说，调查了 185 位公司总经理，有 1 / 3 以上的人把 25% 到 50% 的时间用来“跟政府各种立法与行政机构接触，以影响法律及政策的制定，同时保证本公司遵守政府规章条令。在国际竞争逼迫下，跟政府拉关系、套近乎，蔚然成风。制药公司为了将新药投放市场，迫切需要食物与药品管理署缩短审批时间。政府出面堵一堵日本方面来的竞争，便让美国哈利·戴维森公司缓了口气，至少夺回了部分国内摩托车市场。下面我们要说到，面临巴西政府带保护主义色彩的发展本国生产计算机战略，美国厂商也请求政府采取报复性行动。

在信息处理工业方面，日本一开头是保护国内市场，接着瞅准一点猛攻，不借任何代价，转而争夺美国份额，然后又大谈其自由市场原则。面对着日

本这套战略,美国一家重要的半导体生产厂家英特尔公司总经理安德鲁·S·格罗夫痛斥美国信息处理连吃败仗。他写道,为了挽回颓势,美国需要“对竞争行为拿出新的观点。”他又写道,“虽然我们的价值观念体系倾向于个人至上,恋恋不舍,但当务之急是从奋发美国企业家精神的角度来考虑问题。”他倡议创办一家改进制造业的联合企业,号召政府配合行动。

但是实现这一设想的道路崎岖不平,障碍重重。戴维·戴尔、马尔科姆·索尔特和艾伦·M·韦伯共同撰写的关于世界汽车工业的研究就举出了很好的例证。汽车工业举世首屈一指,是提供就业和投资的最重要源泉,远非笨重的大烟囱工业,而是高技术的最前沿,是刀锋刃口,“不仅制造未来的汽车,而且是制造未来的工厂。”跟信息处理工业一样,政府的政策具有带战略性的决定意义。索尔特说,“在德国,主要的汽车工业研究开发项目是政府资助的;在法国,政府向雷诺汽车公司提供主要资金,还对涉及组装汽车最后一道工序部件各个行业进行调整;在日本,政府专为汽车公司制定折旧的计划安排并提供……研究与开发的援助,同时还颁发出口奖金。”

在美国,政府对汽车工业的前途无疑起着重要作用。如:为救援克莱斯勒汽车公司而提供的贷款担保;70年代颁布能源政策使汽油保持低价;制定联邦节省燃料、防污染和安全的标准;里根总统“取消管制”的允诺;签订自动限制出口的协议保护汽车工业不让日本挤垮;联邦贸易委员会允许通用汽车公司和丰田汽车公司合营;可惜联邦预算赤字直线上升,抬高了利率,80年代初又使美元升值,进口汽车降价,汽车出口遭殃。火星来人如果看见此情此景,可能会得出结论说,美国政府与工业即使不是合作,谅必也关系密切。其实,满不是这么一回事。“不仅不合作,关系不密切,双方反而继续奉行一套信条,各尽各的责任,各讲各的权力,各顾各的利益;总之,一切照旧。政府每天只顾管这限那,全不把具有战略思想的长远问题放在心上。”这种行为的产生,怨不得混蛋的官僚机构,怪不得某家政党不起作用,彻头彻尾是个体制问题。

霍华德·帕斯特是一位联合汽车工会国会院外团游说客,他说,“行政当局愿意由市场去决定要不要汽车工业,要的话,也由市场去决定汽车工业要多大的规模和多高的水平。”管理与预算局一位负责管理、调节的官员赞同帕斯特的批评。他说,“在管理调节方面,我说不上来是怎样影响不同的公司的。”此外,放宽管理限制话讲了不少,光说不动。帕斯特又说,“这个国家谈不上什么现行汽车行业政策。政府没有专门机构一抓到底,要抓也抓不起来。汽车工业界本身也没有达成共识。这件事,没有长期的思想,国会也没有权威和能力从长远的角度来看待汽车工业。”何况汽车工业本身也不希望这一套。通用汽车公司工业——政府关系部的副总经理詹姆士·约翰斯顿说过,“通用汽车公司竭力支持市场。我们相信,要是政府不来指手划脚,叫我们往哪走,或是不让我们往哪走,只是形成市场能做决定的气候,我们的日子会过得好一些。”话虽如此,联邦贸易委员会批准了通用汽车公

司跟丰田合营，成立新联合汽车制造公司，并规定这家合资企业该生产多少辆汽车，如何定价，投资年限多长以及这两家伙伴如何打交道，由此可见，政府一如既往继续在企业的发展上起着决定性的作用，而政府和企业双方却都矢口否认这一点。说归说，做归做，中间隔着一大截。

然而到了 1988 年，出现了一些变化的迹象。罗伯特·J·伊顿是通用汽车公司副总经理，负责技术人员人事工作。他在谈到日本和欧洲的公司与政府在汽车电子工业的共同研究工作时说，“如果我们美国人要想把这个领域的尖端技术优势夺到手、保得住，该是立宏愿的时候了。……政府和私人间取得共识，携手合作，……往往是困难的。不过，人心齐，万事易嘛。”

其实，酷似日本的新模式在州一级已经建立起来。例如投资奖励、培训专款、公司之间和公司大学研究中心之间挂钩、增强基础设施等等，这些对该州与其他州和其他国家竞争都能派上用场。

不论美国公司经理怎么看联邦和州政府的任务，也不论他们想怎么摆企业与政府的关系，企业界花在处理这些关系上的时间、金钱与精力都大增特增了。随着华盛顿的权力不断扩散，由行政部门转向数百国会小组委员会，华盛顿的决策已经影响到公司的命脉。结果到了 1987 年，23011 人向参议院秘书注册，登记为院外活动客。这样，参众两院议员平均每位能摊上 4.3 人。与 1961 年的院外团总共才 365 人形成鲜明对比。同一时期，参加哥伦比亚特区律师协会的律师从 12564 人上升到 46000 人，驻国会或白宫的特派记者从 1522 增至 5250 人。1986 年，1300 家公司在华盛顿设有办事处，而 1968 年只有 100 家；同业公会总数的数目增加 3 倍，达到 3500 个，工作人员约有 80000。

与此同时，企业界、工会等利益集团资助竞选活动，劲头越来越足。原《纽约时报》记者，普利策奖获得者赫德里克·史密斯在其所著《权力游戏（The Power Game）》一书中记录了“公司的政治活动委员会”的候选人慷慨解囊的盛况。1974 年，有这类委员会 89 个，10 年之后增至 1682 个。1974 年总赠款是 850 万美元，1986 年高达 1322 亿美元。

### 给经理出的难题

一家公司，跟政府的关系形成了一套特定方式，要转向另一种方式，哪能说转就转，当经理的免不了会难受些日子。按理，明摆着要转才是，但旧的心态会挡路。

举例说，假定有这么一家美国电信公司，一门心思想扩大世界市场份额。可是多年来经理们总是拿华盛顿当客户、当订收费标准和执法的机构。政府不是签合同就是立规矩。惹不起，躲得起，得拉开点距离，留下回旋余地，好让公司及其伙伴组织起来，以求一逞。公司驻华盛顿办事处里的律师和政治扯皮能手是挑大梁的，主要工作是不让政府挡道碍事，要把总部的决策机

构跟华盛顿隔开，不受政府干涉。可是驻华盛顿办事处本身跟总部决策机构不沾边，是外国。公司的经营大计是总部决定的，公司办理与政府有关事务的人，其职责就是保护这套经营方针，不让政府捣蛋。

现在，再来假定这家公司想要走出国门，出售劳务。在某些地区，规划当地电信市场，决定发展方向的主要是政府。这家公司的竞争对手一直与各自的政府联系密切，目标一致，习惯于跟政府共事。这家美国公司就算有优质产品和劳务，如果不懂和当地政府建立适当关系的窍门，就会吃败仗。在电信生产方面拍板往往少不了政治外交谈判，可能需要美国政府出面帮助与指导。这家公司还需要摸清外国政府作为电信业的伙伴与参加者的办事方式。此外，所有政府决策，起核心作用的是官场权力争斗把戏，对此还需要有点经验。要不，在对付经常把政府当作伙伴和参赛人的竞争者时，就会吃亏。说不定还会有这样的情况：外国政府里有人看中这家公司产品质量比别家好，心里向着这家公司，但是不忘美国公司办事习惯，可能提醒这家美国公司——比方说，在物色当地的合伙人和挑选适销对路产品投放市场等问题上考虑欠周之处。提出这类忠告的人不用说会通过公司驻华盛顿办事处去与这家公司接触。在他们看来，这是讨论政府事务最便当的场合。但华盛顿办事处即便理解他们，同意他们的意见，由于人微言轻，哪能影响得了总部的决策？

上面谈的一切，给公司经理出了形形色色的问题：（1）关于信息与情报方面：为公司作决策而搜集与分析世界资料的最佳途径是什么？分析出来的结果怎样才能最好地呈报公司的决策人？在这个问题上，关于政府和企业的旧思想框框该怎样重新审订与修改，使之反映现实情况？（2）关于转好弯子：原来在以政府不干涉主义背景下办起来的公司如何转变方向，适应在共同管理主义背景下处理和政府的关系？倒过来，对方也有一个如何转好弯子的问题。同样的道理，实行政府不干涉主义国家里的公司，如何才能免受实行共同管理主义国家的公司算计，吃亏上当？（3）关于组织的问题：在一种行业中，公司处理与政府关系最有效的组织形式是什么？是独门独户干好，还是跟别的公司携手，协同行动好？（4）关于民族主义与国际主义交叉的问题：看来大公司间实行全球性联盟势在必行。面临此种情况，公司如何处理某些特定国家明摆着会受损失的问题？要不要成立新的、更有活力的多国政府组织，来为那些全球性竞争殃及的国家提供更可靠的调整准则呢？

这些问题将放在本书下面几章去谈。

## 第二章

### 美国也讲起了工业政策

乔治·布什在竞选总统期间，曾经竭力反对过制订工业政策。他的导师里根总统更把工业政策骂得一无是处。然而，布什刚出任总统就背上了这个包袱。“工业政策”，这个民主自由主义身上多余的肿瘤，终于在美国安家落户了。

工业政策没人肯要，不受欢迎。但在里根政府任期即将届满的最后几个月里，美国的半导体工业每况愈下。为了应付这一局面，工业政策终于趁此溜了进来。到了1989年3月，在价值80亿美元的FSX战斗机交易上，爆发了一场争论，工业政策竟然再次成为争论焦点。经国会和商务部长敦促，布什总统不得不作出决断：究竟还要不要保住美国在航天方面的竞争能力。

早在1987年8月，美日两国便同意合作生产130架新型战斗机，以取代日本老化过时的F—1型战斗机。1989年1月，通用动力和三菱重工两家公司，共同承揽了这笔合同。通用动力公司生产的F—16型战斗机将大幅度改装成新型战斗机。合同规定：飞机由日方生产，机身关键技术从美国购买。也许还将购买一些引擎。这笔交易原来是由美国国防部和国务院酝酿提出的。然而，新任商务部长罗伯特·A·莫斯巴赫尔以及许多国会议员却担心，这样一来，美国便会拱手交出已剩下不多的高技术堡垒之一的航天技术。航天工业雇佣86万工人，1988年的出口超过进口达179亿美元，成为美国头号工业出口大户。赞成派反驳说，合同是现况下的最佳安排。要不然，日本就会干脆自己单干了。

看来FSX事件好不容易总算使白宫醒悟到政府其它部门以及企业界许多领导人早就看出了的这一事实：日本随便从钢铁、电视机、汽车、集成电路以及远程通信等，几乎各个领域挑出一项来，都比美国干得好，上得快。不仅如此，几年前人们还认为欧洲步履蹒跚，患了血管硬化症，如今也行动迅速，干得漂亮起来。

最令人恼火的是，工业政策竟是日、欧两家竞争对手的秘密武器。政府与企业界通过一系列措施，拧成一股绳，共同摸准公众需求，组织配置资源，予以满足，尤其是广泛采取种种手段来增强本国的国家竞争能力。也许更加令人恼火的是，情况表明，美国决非没有工业政策，反倒沦为自身这一举世最缺乏竞争性的工业政策的牺牲品。美国的工业政策补贴消费，压低储蓄与投资到了荒唐地步，使工业支离破碎，抬高资本成本，阻碍生产者展开竞争。

到头来，问题总算搞清楚了。尽管白宫内的保守派竭力反对制定工业政策。然而，问题并不在于美国应不应该有工业政策。事实上，美国草就了一大堆工业政策。这些政策加在一起，给美国的竞争能力带来了灾难。问题倒在于：美国究竟应该有什么样的工业政策？由谁来制定？如何贯彻执行？

## 美国面临的两种选择

围绕 FSX 战斗机的争论便不言而喻地存在着两种选择。简单说来，一种选择是听其自然：美国、跨国公司、日本，都照旧不变，各按各的老章程办事。1988 年，听其自然的老一套办法大行其道。结果，美国这一年花掉了 420 亿美元从海外购买工厂和设备。这个数字 3 年来一直有增无减。另一种选择是，重新安排美国的工业政策，把资源集中投放到能促进经济增长的关键部门，重振美国在世界市场上的竞争能力，尤其是重振高技术、高附加值的未来产业的竞争能力。人们提高生活水平靠的就是这些未来工业。

当然，两种选择并非水火不相容。在许多情况下，还是需要听其自然。这样便可以把更多制造业公司搬进正在兴起的亚洲、欧洲·消费市场，绕过贸易关税壁垒，获得廉价劳动力。问题在于，这样干的着眼点和意图便有所不同。对有的公司说来，关心的只是公才本身，而不是国家的对外竞争能力。比如，全国合作研究公司董事长吉尔伯特·威廉森说：“不久前，有人问‘美国的对外竞争能力如何？’我回了一句，‘压根儿没有上过心。’我们全国合作研究公司自认为是一家竞争能力强的全球性企业，只不过碰巧把总部设在美国罢了。”顺着听其自然这条路走下去，美国公司通过千丝万缕的企业间全球性战略联姻走向海外，同时带走了就业机会、知识、发展技能以及收入。这样一来，国内工业便会萎缩，贸易赤字便会增长，对外国借款的依赖也会加深。有鉴于此，关心增强美国经济实力的公司，双管齐下，同时采取调整国内产业结构的办法来提高全球化的程度。这就是说，留在国内搞改革，加强有关行业间的合作。客户、制造商和供应商形成一条龙的“食物链”。大家都靠这条食物链串在一起，再跟政府同心协力，要求政府放宽反托拉斯法的限制，寄望政府出面协调这条食物链，统筹资金流向。这样的工业政策就是工业界挂帅的政策，但这样的改革又只有依靠政府才能奏效。

## 合作与伙伴关系

1989 年，许多企业在国外竞争压力下转向第二条选择：走合作与伙伴关系的道路。这着棋分为既自成一体，又相互关联的两部分。第一部分是工业合作，建立联合企业，把资金投向更值得研究和发展的地方。第二部分是与政府建立伙伴关系，以确保美国工业在世界经济当中的竞争能力。

据商务部称，共有 123 家联合企业按照 1984 年国家合作研究法注册登记，产品从水泥到超导体，应有尽有。法案可以使这些企业不致于以违犯反托拉斯法为由受到起诉。商务部官员兰辛，费尔克尔说，这些联合企业“力求抵销日本在产业结构上的优势，只有这样，我们才能跟日本纵向联合的产业结构决一雌雄。”

1984年法案暗示出公司间协调合作符合国家利益，这样就违反了反托拉斯法的原定的信条。实质上，1984年法案赞成制定工业政策，但只是意在言外，没有明确说出。法案对为什么样的“国家利益”服务，谁来决定何谓“国家利益”未置一词。在日本，工业政策与联合企业结为一体。政府跟企业界密切合作，对界定国家利益责无旁贷。可是美国的123家联合企业却大都没有政府参与。

与此同时，工业界的各种协会，例如：医疗保健业制造商协会、半导体工业协会以及美国电子工业协会等，作为替工业界出谋划策的组织，正发挥着日益重要的作用。他们要求政府政策以及政府和工业界的关系更有助于美国参加全球竞争。言外之意是事关国家利益，不容忽视。但是，政府还未确定究竟何者为国家利益。实际上，几家政府部门和机构对国家利益各执一词，有时大相径庭，无法协调起来。

以高清晰度电视为例，预计销售额到2010年将达1700亿美元，是使用半导体的大户之一，因而也是半导体工业食物链中至关重要的一环。1986年，为决定高清晰度电视的制式，召开了一次国际会议。代表美国讲话的联邦信息委员会和国务院赞成采取日本制式。因为这两家机构代表美国这一世界最大的电视市场，这样一来，日本制式就会成为世界制式。所有竞争者只得采用日本的设计，把高清晰度电视技术的控制权在很大程度上拱手让与日本。

国务院是从政治和外交的角度来考虑国家利益的。至于联邦信息委员会则在替希望尽快确定制式的电视播放业讲话，因为采用高清晰度电视将降低制作电视节目的成本，提高播放质量。美国贸易代表办公室和商务部的人跑到哪里去了呢？难道眼看外国制造商拖走1700亿美元的市场，政府里面竟然无人过问。问题出在美国电视工业和政府之间的关系上，这种关系一向是建立在管理电视播放的规章制度上的，而没有着眼于电视机的生产、销售和对外竞争能力。

回首往事，美国贸易代表办公室的一位高级官员说：“欧洲委员会打电话来询问，为什么我们竟然赞成采用日本制式。难道我们没有看出，这样一来，我们的对外贸易平衡会遭到沉重打击？电子产品食物链会受到破坏？那时候，我们甚至不懂高清晰度电视是啥玩意儿。而欧洲人已经搞起了一家研制高清晰度电视的联合企业，从政府那里弄到手2亿美元补贴。日本人也建立了一套研制高清晰度电视的组织系统，是1981年由一家联合企业发展起来的，政府资助了5亿美元。”

1988年9月，联邦信息委员会也随之改变了立场，决定高清晰度电视制式必须跟国内目前的电视系统兼容。由于日本在设计高清晰度电视系统时，目的就要使得前一代的电视机陈旧过时，联邦信息委员会的这项决定便为其它正在设计的十来种制式提供了机会，其中包括欧洲的MAC制式。1988年底，美国研制高清晰度电视还是各搞各的，缺乏协调。政府只是把各方面机

构召集在一起，开了几次会，但没有采取任何具体行动。

1989年，许多家公司，包括国际商用机器公司，呼吁成立一家联合企业。新任商务部长和一些国会议员也要求采取行动。美国电子制造商协会要求联邦政府提供1.3亿美元资助，还要求五角大楼和其它机构提供贷款或贷款担保。理由是国家利益受到威胁。

1989年夏，商务部的倡议在白宫受到意外阻碍。白宫的行政管理和预算处、经济顾问委员会以及高级职员都不同意单单援助某一特定工业的方案。国防部，尤其是国防部下属的国防高级研究计划局则持与此针锋相对的观点。在国防部看来，不难按对国家利益贡献大小对各个工业部门分类排队。先进的电子工业启然要比生产缝衣针更重要。国防高级研究计划局局长、干劲十足的克雷格·菲尔兹，已经拿出3000万美元，用来研制高清晰度平面荧屏图象显示部件。为了这一高清晰度电视机的关键部件，菲尔兹还在提供更多的经费。但是，这样一来就涉及国防部利益究竟何在的问题。如果只是从军事角度考虑，结果也有可能对提高商业竞争能力帮助不大。

不过，话又说回来，国防部研究预算的大头严格限制只能用在军事目的上，每年大约有370亿美元。但是，下属的国防高级研究计划局却把13亿美元的预算平分给商业和军事项目。这种分摊经费的方法反映出国防高级研究计划局的任务：确保美国技术领先，防止重演类似1958年前苏联发射人造地球卫星那样出乎意料的事件。国防高级研究计划局本身并不搞研究，只是扶持它认为重要的项目，提供经费，控制研究方向。这些项目大部分由生产厂家和各个大学来执行。国防高级研究计划局常常在风险投资企业和各高科技公司之间牵线搭桥。军事用途还是产品商业化，表现在生物工程方面，是商业化压倒了军事考虑。美国占有世界90%生物技术市场，而国防部对生物工程却不像对电子学那样感兴趣。政府只为生物工艺制定规章制度，但参与开发生物工程工业却不多，而欧洲和日本却都瞄准生物技术，作为一项战略工业来抓。美国一家主要的生物技术公司——孟山都的经理小厄尔·H·哈宾逊认为下述情况将使美国在竞争中吃亏：日本政府正竭力赶超美国……。我们不能这样假定，单凭美国迄今在开拓遗传工程方面领先，今后就会保住领先地位，顺理成章，从这场技术革命捞取好处的，也就非美国公司莫属了。要牢记电子工业的教训……。我们的确需要各级政府高级官员把关，保证产品安全有效，但审批不能拖拖拉拉……。美国生物技术工业界必须齐心协力，大搞产品商业化。要不，其它国家就会抢先了。我们只好买他们的产品了。瞧着吧，用不了多久，就会弄到这步田地。

哈宾逊大声疾呼，要求改进与政府的关系，呼吁建立起一个机制，把生物技术工业界动员起来。可是生物技术偏偏又没有跟军事用途挂上钩。结果，除了国防高级研究计划局感点兴趣外，很少受到政府支持。当日本和欧洲开始在生物技术领域连连得手时，美国怎么办？生物技术工业要不要一个全国性的战略？处于日本的围攻下，1989年，美国半导体工业朝着制定全国性战

略方向迈了一大步，建立了非营利性的半导体制造技术公司，由美国排头的 14 家半导体公司组成，其中包括国际商用机器公司和美国电话电报公司。创立这家联合企业是为了拓展半导体制造业所需知识，夺回美国在半导体产品上的领先地位。政府答应五年内拿出 5 亿美元支持半导体企业。另外 5 亿美元由半导体制造技术公司各成员集资，政府方面的倡议者是国防高级研究计划局。

既然半导体制造技术公司在美国数头一家联合企业，对其来龙去脉进行深入分析，弄清如何管理这样的公司以及如何与政府建立新型的关系，很能证明问题。

### 产、供、销一条龙的食物链

1947 年，威廉·B·肖克利带领贝尔试验室一支工程师队伍，发明了晶体管，从此诞生了半导体或称芯片工业。迄至 1988 年，半导体的世界销售量达 500 亿美元。美国半导体制造商分为两类：一类是“批发商”即生产芯片是为了卖给其它公司。另一类是“受母公司控制商”（简称“受控商”），即生产的芯片几乎供内部使用。美国的“批发商”包括：莫托洛拉、得克萨斯仪器、英特尔、国家/费尔柴尔德。1987 年，这样的批发商在美国将近有 200 家，雇工大约 25 万，大多数规模都很小。“受控商”包括：国际商用机器公司、美国电话电报公司、数字计算机设备公司、惠普公司、计数设备电子公司。

这两类芯片制造商们都属于一个组织严密的生态系统，亦即谁都得依赖的食物链。上游企业指的是生产的设备用于制造和检测芯片，包括：珀金·埃尔默公司、通用信号、以及其它 700 家制造商，大多数企业的销售量都低于 1000 万美元。孟山都公司等硅片制造商也属这一类。孟山都公司是 1988 年美国唯一残存的独立公司，专门生产硅片。下面我们将要谈到珀金·埃尔默公司宣布不再生产设备，孟山都公司则将硅片厂卖给了一家德国公司。设备生产商的产品在国内市场的销售量还不到 50%，对国外市场的销售量依赖很大。下游的芯片制造商向高达 4000 亿美元产值的世界电子工业提供芯片，其中包括：计算机生产商、远距离通信器材生产商、电子消费品、工业产品生产商，以及军用武器生产商等。

跟日本和欧洲的半导体厂商不同，美国半导体食物链支离破碎，由上千家公司组成，大多规模很小。美国各电子公司和计算机公司，甚至像国际商用机器公司和美国电话电报公司这样自己生产芯片的公司，也从美国各独立制造商手上购买半导体，购买数量正在不断增长。相形之下，日立和东芝这样的日本芯片使用商，不仅生产全部自用芯片，而且还大量出口。这些日本芯片使用商与设备材料供应商保持着密切的工作关系，能分享对方的专利信息，彼此互相配合。而美国半导体制造公司与供应商间则互不信任，彼此对

抗。在欧洲，飞利浦、西门子和汤姆森等大型电子公司，象其日本竞争对手一样，生产芯片既为本身使用，又供出口。不过，他们对美日两国的设备和材料供应商却依赖很深。

半导体产品五花八门，品种繁多。但是，在半导体的技术进步方面起带头作用的是动态随机存储器芯片，其主要部件较易减少，芯片功能较易增加。这跟复杂的逻辑芯片不同。在 1975—1988 年期间，美国销售商占世界动态随机存储器市场的份额从近 100% 猛降至不到 8%，生意大部分让日本公司抢走，美国在包括各类半导体在内的总体销售市场上的份额，也从 1975 年的 60% 降到 1987 年的 39%。同期，日本的份额从 20% 升至 48%。欧洲不升不降，保持 11% 的市场份额；韩国获得 6%。

为了从日本咄咄逼人的攻势面前重新崛起，美国半导体工业在 19 世纪末萌发了建立半导体制造技术联合企业的构想，为了弄清这一企业集团，评估其获得成功的机会，有必要先仔细研究一番日本的壮举。尤其要研究日本政府与企业间的关系，特别是通产省与企业间的关系。

### 在日本：为提高竞争能力而合作

1965 年，日本几乎无计算机工业可言。通产省和电子工业巨头认定，为了实现日本的国家目标，亦即消除失业和提高生活水平的社会需求，日本必须在计算机制造业领先。正如钢铁、汽车等其它主要工业一样，日本决心攀登技术高峰，在那些最终会带来巨大财源以及向更先进领域进军所需的知识、技术的工业部门，夺取世界领导地位。一项工业上去了，就会为另一项工业的成功搭上一块积木，停止搭积木就会滑下去。正如本书第一章谈到的那样，日本人不愿接受西方的比较利益这套说法，决心自己动手，创造比较优势，并且一个劲地下去。

到了 70 年代中期，日本搞起来了计算机工业，但是规模很小，仅占 5% 世界市场，远远落后于世界领先者，尤其落后于当时占有近 50% 日本市场的国际商用机器公司。而且，国际商用机器公司向前冲得很猛；通产省的策划者们读到这家公司即将在 80 年代研制出“未来”计算机系统时，尤为震惊。国际商用机器公司违反美国反托拉斯诉讼案副本，慷慨大方地透露了这项迄今保密的计划。不仅如此，日本计算机用户还在不停抱怨被迫使用二流日本货，而美国则在施加压力，要求日本降低贸易壁垒。

正是在这样一种危机不断加深的气氛下，日本计算机工业开始与通产省一起商讨如何赶上国际商用机器公司，日本计算机工业分为两部分：电子工业促进协会，由 70~80 家小公司组成；日立、富士通、东芝、日产和三菱等 5 家生产主机的大公司。由于自民党政府明确表示，不打算扶助个别公司，大公司便从电子工业促进协会成员中间选择合作伙伴，结果形成了 5 大伙伴关系网。

为了改进芯片，1976年4月成立了超大规模集成电路技术研究协会，成员囊括5大公司。通产省扮演了至关重要的角色、确保每家公司都要参加进来，迫使他们携手合作。讲合作并不容易。在内心，这些充满武士道精神的公司都是竞争对手，几十年来竞相为日本争光。通产省求助于各公司的爱国主义，但以不提供政府资金作为威胁手段，要求它们加强合作。

约瑟夫·L·鲍尔在研究日本这项巨大项目的论文中，援引了一位日本公司经理的话：“我们看到国际商用机器公司的未来系统概念，知道没有通产省希望的那种合作，就对付不了国际商用机器公司的威胁。”

超大规模集成电路技术研究协会由董事会管理，协会内各公司总裁每年轮流任董事会主席。一位实际操纵董事会的主管董事曾经是通产省倍受尊敬的高级官员。研究协会包括6个合作实验室，预算经费每年定一次，由通产省与各成员公司各承担一半。

超大规模集成电路技术研究协会规定协会只存在4年，属非营利性质，唯一目的就是帮助协会成员大子快上，参加竞争。各研究人员都是从5大公司借来，授权把协会研究成果带回各公司。5大公司出借最棒的研究人员吗？一个公司经理解释说：“我们很难派出尖子人员，于是派出优秀人员。”项目研究人员按在本公司任职期内的相应级别，从母公司领取工资，因此研究人员不清楚别人拿多少工资。协会下属研究部门的雇员委员会对研究人员进行考绩，然后将考绩表送交各雇员本公司。

各个实验室和来自各个公司的小组之间竞争十分激烈。主管董事凭借这股竞争精神，既推动研究工作，又防止互相扯皮。他能办到这一点，是因为来自政府，与任何公司没有联系，并且拿出很多时间搞好这项工作，包括晚上限协会研究人员一道大喝日本米酒。

当超大规模集成电路技术研究协会于1980年停办时，协会的成果震惊了世界，开发了256K随机存取存储器芯片，这从原先的64K芯片向前大大跨了一步。研究协会在超大规模集成电路程序技术上申请了1000项专利，在1982年世界超大规模集成电路第二次会议上，日本代表提出的论文跟美国的一样多。超大规模集成电路研究协会的项目一炮打响，有以下几个原因：

- (1) 主攻目标明确，人人理解，个个赞同。
- (2) 有紧迫感，甚至危机感，时机抓得准。
- (3) 限期完成任务。
- (4) 主力队员，即5大公司，统统上场。
- (5) 事前准备、策划了至少一年。
- (6) 研究人员有能耐，劲头十足。

虽然政府提供大量资金（11200万美元的直接补贴和减少赋税），但是最重要的角色也许还在于促成了以上取得成功的诸多因素。政府在危机关头认清并确定了国家利益；胁迫各主要公司合作；为公司间合作牵线搭桥；调解并缓和各公司间矛盾，保持项目高标准。这些事单靠企业界是绝不可能办

到的。

## 微电子和计算机技术合作

下一幕，还是让我们回到美国吧。1981年春，日本大踏步向前奔，震惊了控制数据公司董事长兼总经理——威廉·诺里斯。他竭力鼓起计算机业同行对合作研究的劲头。他说：“美国微电子和计算机公司正遭受重重打击；资本来源缺少；资本成本高；发展和探索新技术前景的资金需求猛增。鉴于公司间重复研究造成浪费，威廉·诺里斯建议新建一个成员持股的营利性微电子计算机技术公司。诺里斯列举了持股的好处：拓宽研究范围；共同发展，集中机械设备和服务；提高对技术需求和陷阱的警觉；优化利用紧缺的技术人才。微电子计算机技术公司研究项目同样甚广，包括基础应用研究、研制检测仪器、包装技术、原型样品即实验性制造、计算机设计研究，等等。

美国工业界的反应酷似当年日本5大公司首次与通产省打交道时的情景。斯佩里联合真空管公司董事长H·格伦·哈尼说：“咱们这行技术的精髓就是芯片和微电子，叫人心甘情愿放弃对研究和开发攻关目标的控制，跟竞争对手共享。这种做法没有什么吸引力。”

可是1982年2月，在佛罗里达州奥兰托城，16家公司聚会，探索合作研究的可能性，诺里斯告诉他们：近几个月来，微电子和计算机工业领域内，日本挑战范围之广，性质之严重，证据确凿，记录在案，已经引起纷纷议论。仅仅短短几年功夫，美国半导体工业在半导体存贮器的领导地位便遭到削弱...。刚几个月前日本人声称在继续向微电子市场进军；同时，又扬言日本要同样争取到80年代末赢得世界计算机领先地位。

几个月后，于1982年8月宣告成立了微电子计算机技术公司，共有10名成员。国际商用机器公司和美国电话电报公司，两家大户都没有参加。国防部对新公司颇感兴趣，派了一名代表出席了奥兰托会议，但政府并没有加入这家公司。尽管如此，人们还是抱很大期望；当前国家安全署署长兼中央情报局副局长、海军上将博比·雷·英曼同意出任董事长兼总经理时，更是如此。英曼是得克萨斯人，一次便从州里搞到令人垂涎的2350万美元，于是公司便设立在得克萨斯州中部的奥斯丁城。到了1987年，公司已拥有20个成员，其中3名成员在年底便离开了，英曼也同时离职了。1987年7月，得克萨斯仪器公司的格兰特·A·达夫接替了英曼。达夫立下宏愿，要微电子计算机公司搞超导研究，公司每年预算为7500万美元，雇佣了450人，大都由公司直接招聘。看样子，公司好像果真搞起来了，堵住了怀疑派的嘴。可是只有极少数成员公司真正把公司的研究成果应用到生产上去。某些人说：“期望出成绩还为时过早”，其他人则争辩说，“研究出的知识转让给公司成员们实在太难了。”

国际商用机器公司副总裁兼半导体制造技术公司董事会代表福德·凯恩

说：“技术转让难就难在微电子计算机技术公司组织结构有毛病。带着研究项目来参加的公司不算微电子计算机技术公司的正式成员，这就使筹措基金来源分散；公司成员出出进进不断，成天总是在聘用人员，令人伤脑筋。缺少大量带着研究任务来工作的研究人员，便产生了以下两个问题：成员公司不愿选派技术尖子来，技术转让也就成了问题，原因是只有带着研究任务来的人员才可能成为信息交流的主要传递工具。”

其实，微电子计算机技术公司起到最持久的效应还是正式立法。为了让公司合法：就要修正反托拉斯法法案。另订的 1984 年全国合作研究法案由国会通过。目的在于促进研究与开发，鼓励革新，刺激贸易，对反托拉斯条款进行必要、适当的修改。“条款表明，联合研究与开发的风险企业，不能援引反托拉斯法条款视为非法。”根据 1984 年全国合作研究法案，1985 年，21 家公司注册登记为微电子计算机技术公司这一联合企业的成员。

不论历史最终如何评价微电子计算机技术公司的功过，对诺里斯清楚看出的挑战，美国并未作出有力的口应。微电子计算机技术公司是对日本的超大规模集成电路项目应战而成立的，但是实在太软弱无力，不足挂齿。正如先前所述，美国两家最大的公司——国际商用机器公司和美国电话电报公司，甚至连微电子计算机技术公司的成员都不是。我们能想象得出，要是两大公司在 1982 年加入了，司法部准会大吃一惊，认为是在存心跟反托拉斯法案对着干；当然”，美国政府也没有像日本通产省那样催促这两家公司人伙。

微电子计算机公司研究方向空泛、很不具体，而且目的也不明确。赢利归技术公司，把持股人作为一个整体，还是归单个的成员公司？目的是搞可能导致几十年内没有利润的基础研究，还是传播技术知识，以便迅速方便地转化为竞争优势？微电子计算机技术公司是否关注国家利益，关注美国恢复竞争优势，增强经济实力，消除贸易赤字？这家技术公司免受反托拉斯条款严惩，本身就清楚地暗示出美国社会需求已多少受到了威胁。但是，这种社会需求即便是有，也还没有十分明确他讲清楚。所以，即使公司成员想为社会需求服务，也很难办。这意味着，技术公司的成员只愿保护与促进本公司的利益，这样当然就谈不上大家齐心协力干了。早些时候，国防部似乎感兴趣，暗示出这样做可以满足美国在军事方面的需求。然而，诺里斯却一眼看出这样做符合商业竞争的需要。日本超大规模集成电路研究项目目标明确具体，紧迫感强，憋足一股劲追赶国际商用机器公司。相形之下，微电子计算机技术公司的任务还很含糊，当然算不上那种让日本 5 大公司齐声响应的战斗号令。

### 半导体技术，重新评估形势的产物

1985 年，半导体工业和政府开始重新评估本身的任务和互相关系。这一年，美国才算开始有了工业政策。双方这时开始认识到美国微电子食物链遭

受破坏到了何等程度，其严重后果对于公司和国家双方利益意味着什么。尽管还要再等上几年，彼此才会意识到解救之道是建立伙伴关系，但这年7月份已经播下了这种观念的种子。此时，半导体工业界开始探索成立工业界与政府台办企业，以便迎接日本的挑战。一开始，许多工业界头面人物满腹怀疑。

12月，国防部主管研究与工程的代理副部长在国防科学局创建一个特别工作组来估计半导体工业最近动向的重大意义。成员包括企业界与科学界的杰出领袖。特别工作组由诺曼·奥古斯丁领导。诺曼是马丁·玛丽埃塔公司总裁兼总经理，该公司也是微电子计算机技术公司成员。大约同一时间，国际商用机器公司副总裁桑福德·凯恩向本公司高层管理部门讲话，产生了令人震惊的效果。他说：“没有人意识到情况已经遭到了何等地步。”

以前，国际商用机器公司一直是纯粹从全球角度考虑自身地位的，只是到了这时才如梦方醒，要跟日本一争高低，一个强大的美国基地必不可少。凯恩说：“我们公司是世界上芯片最大买主，我们喜欢就地进货，但是并不想失掉买美国芯片的选择。此外，既然许多日本公司既是竞争对手又是供应商，我们并不想走投无路，只得依赖竞争对手。”

国际商用机器公司关心的第二个原因是要想保住这家公司作为世界最大芯片生产商的地位。凯恩说：“我们在公司内部生产芯片，这才使我们能够保持住技术优势。为了保持在高技术的最前沿，我们需要尖端设备来生产半导体产品。”国际商用机器公司无法指望从竞争对手日本人那里得到这样的设备。我们要购买尖端设备就需要一个强大的美国设备工业，这又依赖于强大的美国芯片工业。不然，美国设备生产商就会衰退或被吸引到国外去。“这样，当我们分析了芯片供应数字百分比时就看到美国的半导体工业正在垂死挣扎，知道非想点办法不可了。”

1985年6月，全国半导体公司董事长查理·斯波克召开了半导体工业协会会议；在会上，同意设法在设备生产商、芯片制造商、最终用户以及政府高级官员之间达成共识。斯波克说：“美国的体制搞设计很不错，但搞制造不行。”于是成立半导体制造技术公司的想法便诞生了；成立一家联合企业，专攻制造加工的诀窍。

最初订计划时，没有把政府考虑进去。国际商用机器公司副总裁凯恩说：“我们原想半导体工业界可以单干，担心花了政府钱会受政府管。但我很快就发现单靠本行业筹措这样规模的资金搞不了制造技术公司。”于是工业界从不愿政府插手到接受政府资金，接受也还疑虑重重。后来，像我们将会看到的这一行动使政府扮演的角色发生了的看法有了重大改变。

1987年2月，政府支持搞半导体制造技术公司的可能性大大增加了。奥古斯丁的国防科学局下属特别工作组得出结论，说美国武装力量仰赖在电子技术上领先；要领先，关键是抓半导体；把半导体搞上去，关键又要看竞争性强的大批量生产；竞争性强的大批量生产又要靠在商业市场上的强大实

力。报告指出，美国半导体工业在商业性大批量生产上的领先地位，处境危险。同时警告说，用不了多久，在半导体先进技术方面，美国国防就得依赖从外国引进技术。既然半导体工业的兴旺发达对国防至关重要，特别工作组建议国防部每年拿出大约两亿美元，以合同方式鼓励扶持创办一家美国半导体制造研究所，作为美国制造商的联合企业。

尽管半导体工业界支持创办半导体制造技术公司的人越来越多，但还是有人顾虑重重。一家小公司的董事长把这家技术公司看成是打着爱国幌子给大公司补贴，反映出担心国际商用机器公司处于主宰地位，也不相信十四家创建公司当中的其他大公司——美国电话电报公司、数据设备公司以及全国半导体公司等等。

国防科研局报告发表后，半导体工业协会立即正式提出创办半导体制造技术公司的建议，成立了半导体制造技术公司筹划指导委员会。全国半导体公司董事长查理·斯波克出任委员会主席，负责指挥在华盛顿进行游说努力，以确保把政府的资助弄到手。在国会召开的听证会上，半导体工业的头头们列举种种理由，说明搞这家技术公司符合国家利益。罗伯特·诺印斯说：“国家经济繁荣昌盛，美国电子工业的前途就有了保证，关键的微电子产品也就有了足够的国内来源，这对国防是至关重要的。”国会通过成立半导体制造技术公司的条款，出于军事与商业双重目的。条款是作为日后1988年贸易法案的一部分，于1987年3月在众议院提出的。法案强调创办半导体制造技术公司是一个重要手段，用来在一个重要的高技术领域增强商业竞争能力。这种论调在当时非常流行。几个月后，参议院在一项国防提案里又提到了要创办半导体制造技术公司。到了十月份，参众两院终于同意还是由国防部来抓这件事。国防部有钱，有监督执行的技术人才，还有国会议员投票支持。要是由商务部来抓，半导体制造技术公司就会办成纯营利性的，但上述三条都不具备。国会算是支持办技术公司了，行政部呢，至少不冷不热。商务部长马尔科姆·鲍德里奇觉得搞半导体制造技术的想法还不错，但认为摊子铺得太大了，最终建议的数字是要政府5年内每年拿出1亿美元来。他告诉半导体工业协会，他还在打好些仗，战线拉得大长了，实在没法背这个包袱。行政管理和预算局强烈反对，但在国防利益这顶大帽子下只得同意了。行政管理和预算局的汤姆·多尔西博士说：“这14家半导体公司花在研究与开发的总预算超过45亿美元，他们口口声声说，半导体制造技术公司对于他们的成功至关重要。除非政府每年投入1亿美元，否则半导体制造技术公司就搞不起来。那么，它们本身难道就没有研究重点了吗？为什么非要政府掏钱不可？”

“这里的确有个耍弄政治手腕的危险，它们提出这种要求，并非是出于开发半导体技术的需要，而是想最终搞成个数额庞大的政府资助项目。资源配置、发展重点这些事不该政府来管，应该交给市场去管。”

财政部与总统经济顾问委员会都支持多尔西博士的观点。美国贸易代表

办公室内部意见不一致，里根总统不肯表态。最后，政府里反对搞半导体制造技术公司的人士的结论是，搞半导体制造：技术公司的经济或商业理由站不住脚。不过，多尔西博士说：“如果国防部说涉及国家安全问题，我们就无话可说了。”1988年2月，半导体制造技术的项目分派给国防高级研究计划署去负责，由该署副署长克雷格·菲尔兹抓总，他1989年升为正署长。半导体工业界头头们对国防高级研究计划署的角色有两种不同看法。一些人担心政府会插手半导体制造技术公司的管理；另一些人重视政府的介入，因为国防高级研究计划署雇佣了一些全国最棒的微电子学科学家和工程师；菲尔兹本人又深受尊重。人们认为国防高级研究计划署可以帮助评估半导体制造技术公司的项目工作，在参加这一项目的相互竞争的公司成员之间进行协调，同时撮合技术公司与200家半导体专业小公司之间的关系，这些小公司虽然没有参加这个项目，但是可以从这一项目受益。国防高级研究计划署还可以协调与调解极其重要的半导体设备制造商和半导体制造技术公司之间的关系；也可帮助加强电子工业界内芯片制造商与芯片用户的联系。一开始，国防高级研究计划署与半导体工业界之间出现了摩擦，成了新闻界兴高采烈地报道的热门话题。菲尔兹拒绝了半导体制造技术公司最初的研究计划，后来成为技术公司执行委员会主席的凯恩承认他们没有充分考虑到国防高级研究计划署的期望。菲尔兹说：“那项计划确实没有什么油水，我把他们搞的行动计划统统顶了回去，这档子事就得这么干，来来回回，反复多次。”然而，菲尔兹更担心参加半导体制造技术公司的成员之间的竞争的严重性。他告诉凯恩说：“作为各个公司，你们提交了高级研究项目，要我们国防高级研究计划署资助，而你们彼此却各搞一套。你们告诉我们的事，要比你们彼此之间谈的更多。”到了1988年夏天，菲尔兹对半导体制造技术公司研究日程增加了影响，但是却没有实施权。不过，菲尔兹和国会每年都要审查半导体制造技术公司的计划和政府资助的使用情况。因此，在半导体业务与政府的关系上，国防部实际上拥有不可低估的权力。按照国际商用机器公司副总裁桑福德·凯恩说的：“半导体制造技术公司的头头们不但欢迎国防高级研究计划署过问，还唯恐菲尔兹在其它方面的事物上分心，例如，高清晰度录像显示器，照应不过来半导体制造技术公司。”由此可见，半导体工业界对政府的态度已经来了个180度的大转弯。

## 万事大吉了吗

1989年初，商务部发布关于半导体制造技术公司第一年度的经费情况报告，赞扬罗伯特·诺伊斯和他的同事取得的成绩。罗伯特·诺伊斯是半导体制造技术公司首任总经理。他们进展快，准备在1993年开发出适于高产量、能供工厂应用的集成电路生产技术，电路的导线小到0.35微米。这将使美国领先日本芯片制造商6~12个月，领先大多数美国芯片厂家达3年。报告

说：“这一成果对半导体制造技术公司的成员将有非常巨大的好处。”

#### 联合企业成功的因素

同业协会牵头：这是使企业面向市场，影响同业大户的唯一办法，非政府所能胜任。这就要求一个强有力的行业协会，如半导体工业协会。

时机：非瞅准时机不可。半导体工业早在 1982 年就议过成立半导体制造技术公司一事，等到 4 年后，销售量下滑，利润直线下降，情况非常严重，这时才动手。看来拖得太久了。

公司高层亲自抓：只让一伙技术人员抓，最糟莫过于此。你会听到许多科技趣闻，但很少跟市场沾边。

成员：大户必须入伙。例如：国际商用机器公司与美国电话电报公司参加半导体制造技术公司便是一例。

会员费：成员资格必须按其本身价值定价。如果成员出资不多，就不会把联合企业当头号重点。

目标：必须明确、能检查，务必限期完成。

总经理：此人应在半导体整个食物链各环节的公司以及华盛顿都受到信赖。

当总经理要有奔头：半导体制造技术公司物色总经理人选，煞费苦心。许多合格候选人不想脱离原公司晋升阶梯，害怕从此不见人影，失去在公司的晋升机会。各个公司必须尊重并酬劳半导体制造技术公司总经理一职，把此职作为可以晋升到本公司顶层的另一途径。

雇员：临时带研究任务去的与常年在技术公司任职的人员要取得平衡小委派人员可成为成员公司间的渠道，以便双向流动信息，常年人员可保证技术公司工作的连续性。派人去技术公司要把好关，确保人员素质高。

文化修养：罗伯特·诺伊斯认为这点最难办，一大群员工作风观点迥异，互相拆台，必须让他们通力合作才行。

报告确定了应引起今后关注的问题。如：成员公司搞好项目的诺言是否兑现；半导体制造技术公司与设备供应商之间的关系是否紧密并富有持久生命力；各公司是否希望进行长期投资，把技术上的领先地位转化为市场份额；欧洲工业界与政府的微电子联合企业——欧洲联合亚微米硅计划的威胁就在眼前等等。此外，报告也有失误，未能推测到芯片用户今后的分布情况。消费电子厂商大多已迁出美国，日本在高清晰度电视的竞赛中又遥遥领先，而高清晰度电视业可能成为芯片最大用户。既然日本与欧洲都决心增强本国芯片生产，那么准会鼓励用户买本国货，日本和欧洲都被拒于半导体制造技术公司——这一美国俱乐部的大门之外，就更让它们觉得这样做理直气壮。1989 年 6 月，国际商用机器公司以及其它美国计算机与芯片制造商宣称，正在集资 10 亿美元，创建美国存储器联合企业来生产 4 兆位动态随机存取存储器，由桑福德·凯恩任总经理。国会已在立法，使这家新联合企业不致成为反托拉斯人士的靶子。可惜，这家联合企业于 1990 年初便散伙了。

商务部这份报告墨迹未干，报告里提心吊胆的事就一一出现了。1989年4月，80年代世界主要芯片生产设备制造商铂金·埃尔默公司宣布，由于日本人的竞争，打算收摊子了，不久就传出日本尼康公司有意买下这家工厂的风声。这时，芯片生产设备行业的头三名已首次全部落入日本公司手中。铂金·埃尔默公司则由于经营亏损，从世界排名第二跌到了第八位。尽管该公司宣布生产出了能把计算机集成电路蚀刻在硅片上的新一代世界级机器，也无济于事。

在此以前，半导体制造技术公司成员之一——得克萨斯仪器公司宣布了与日立公司合作，共同承担费用，开发16兆位存储器芯片，这种芯片是用在高清电视和录相机上的。日立公司的这两项产品居世界领先地位，而美国却一项也不制造。孟山都公司是半导体制造技术公司的主要硅片供应商，而且还是仅存的最后一家硅片专业厂（芯片是将集成电路蚀刻在硅片上做成的）。但是，这家公司也宣布将把硅片工厂卖给德国霍伊尔斯有限公司。里根总统根据1988年贸易法的一项条款，下令财政部牵头的美国外国在美投资委员会调查这笔交易对“国家安全”的影响，最终予以批准。

琅金·埃尔默公司宣布歇业引起的反应恰好反映出本章开始就提到的两种选择。在赞成一切听其自然这些人眼里，宣布停业是项明智决定，最符合公司股东的利益；在主张工业界合作并与政府结成伙伴关系另一派人看来，这件事十分不幸，标志着美国竞争能力仍在继续下滑，罗伯特·诺印斯说：“日本有钱投资，美国没有，这一场戏还没有到头。美国储蓄存款率太低，制造业的底子大多叫人挖空了，铂金·埃尔默公司停业可不是个好兆头。”同时，考虑到这件事对美国半导体制造业的影响，超大规模集成电路研究公司位于计算机公司集中地圣·荷瑟从事市场调研的总经理杰里·哈奇森说：“政府竟会让外国人购买铂金·埃尔默设备公司，真亏他们做得出来。”

华尔街却一片兴高采烈，夸奖铂金·埃尔默公司有魄力。希尔森·莱曼·赫顿公司老板斯蒂芬·巴里格说：“我对铂金·埃尔默公司的资方的崇敬一下子高了许多。在80年代和90年代竞争现实面前，最好干你真能干得很棒很棒的事，全力以赴保住地盘；那些明知干不了、干不好的事，就不如趁早收摊。”

在菲尔兹领导下，国防高级研究计划局在美国是否至少可以起一部分日本通产省的作用呢，调动各方力量努力加强衰老了的电子业食物链？要改善美国的处境，政府就要个总体战略，通盘考虑军事、贸易、外交以及商务各方面的利益。此外，制订这样的战略，还需要评估其他国家的力量，使之各得其所。在这个相互依赖的时代，美国无法单干，要引进外国投资，跟外国企业合资。一些国外投资和盟友比其它的国外投资和盟友好；不过，外国投资和合营伙伴有的有利于增强美国的技术竞争能力，有的却在挖墙脚。尽管国防高级研究计划局具有双重目的，但是由国防部挂帅搞出来的工业政策就可能缺少综观全盘的眼光。说到底，半导体制造技术公司民族排他主义的色彩

太浓厚，就是国防部插手的结果，这样干是否会激怒外国人，引起他们反击报复？会不会断送美国半导体产品的国外市场？会不会使美国人跟国外的重大发明创造隔绝起来？

当然，也可以提出美国别无其它选择的论点来为半导体制造技术公司不让外国公司参加的做法辩护。理由是：研究与开发成本上升，扩大经营规模的要求猛增，全球市场到处筑起壁垒。比如，美国芯片制造商进入日本市场的途径堵得很紧，处于极其不利的竞争劣势，只好催促政府扬言，日本要是不多买些美国芯片，美国国内市场就要向日本关闭；接着，美国芯片工业就建立起半导体制造技术公司这样一家清一色的美国联合企业，来改善半导体芯片的制造能力，增强美国本身的电子业食物链。要想恢复这条食物链，就需要订出个尽可能只买美国货的政策来。

美国这一连串举动，立即激起欧洲人作出类似反应。欧洲联合亚微米硅计划是飞利浦、西门子、汤姆逊以及其他 30 家小的欧洲公司创办的，8 年的预算总共约为 45 亿美元，大体是美国的半导体制造技术公司预算的 4 倍。其目标是搞活整条欧洲微电子食物链，从设备与原料的供应商到芯片制造商直至最终用户形成一条龙。

欧洲联合亚微米硅计划是欧洲争取团结、提高国际竞争能力运动的二个组成部分。但是由谁出钱资助欧洲联合亚微米硅计划？由什么样的管理机构来管理这项计划？事实证明，在这些问题上做出决定要比定出一张日程安排表困难得多。比如，为什么希腊要支持这项计划而从中捞取更大好处的却是德国？荷兰直接出资少，耽误了这项计划的进展，又该从计划中保证得到多少个就业机会呢？很显然，就长远来说，全欧洲都能从这项计划获得好处；但从短期来说，有的国家会比其它国家富得快一些。因此，欧洲联合亚微米硅计划的成败主要取决于企业和各国政府间如何安排好伙伴关系。遗憾的是，布鲁塞尔的欧洲共同体总部没有类似日本通产省的权威。欧洲缺少联合的历史传统，缺少联合的成功经验，也没有共同的思想信念把参与各方紧紧地结合在一起。欧洲联合亚微米硅计划会成为一个类似日本通产省那样的机构吗？

要是欧洲联合亚微米硅计划果真搞起来了，无论背后是否有政府在存心怂恿，欧洲人便会自然而然尽可能从欧洲公司手里卖东西，不愿买日本或美国公司的产品，再说，美国半导体制造技术公司采取美国人的民族主义做法，已经引起一些人担忧。美国人都能这么干，为什么欧洲联合亚微米硅计划与欧洲公司就不能同样只顾欧洲呢？

看来一项带战略性的贸易政策已经呼之欲出了，基础是严格按照互惠原则办事的双边安排。类似的趋势已在商用飞机、机床、通信工业等领域出现。贸易政策可以成为一个实现国家目标的工具。既然在实行以国防为中心的工业政策，国防部就得肩负起贸易职责来，特别是增强美国竞争能力的职责。这一来是不是就会开始突破国防部赋予采购部门的权力范围呢？要是的话，

当然就会意味着国防采购方针的重大变革。根据原来的方针，1989年国防部显然考虑更多的只是降低成本，而不是增强国家的竞争能力。根据一项估计，有300亿美元或大约15%的国防预算拨款直接或间接流入了外国公司的腰包。战略和国际问题研究中心在一份报告里发现，从现有资料看，在1980~1986年间，122项与军事有关的产品中，竟有104项的进口货数量上升了。既然美国要履行自由贸易的诺言，又受到紧缩国防预算的限制，加之，其他各国，尤其是日本和韩国，都在实行争夺技术优势的战略，五角大楼的高级官员认为这样一来国防采购当中进口货数量增长的趋势便无法避免了。战略和国际问题研究中心的报告问道，“只顾节省开支来提高效率这一做法，弄到后来会不会反而越来越依赖进口货？”在这里，作者不妨再追问一句，这样做对于恢复美国高技术竞争能力的目标难道不会帮倒忙吗？

显然，由国防部来抓工业政策存在着不少问题。单靠一家半导体制造技术公司不能万事大吉，还需要做更多的事才能实现把供货商、制造商和用户结为一个整体的目标，才能有一个相互协调的战略性贸易政策，才能有更多经费，才能普遍降低资本成本，才能更多关心高级工程师的来源日益枯竭的问题。也许美国还有一条路好走，按照德国邮电部长的建议，在开发高清晰度电视问题上，跟欧洲携手，共同追赶日本。无论怎样，看来务必要有一个美国的经济战略。问题是，这项战略在哪里制订？由谁来制订？根据什么标准来制订？

#### 一个美国式的通产省？

1988年底，国防科技局要求国防部长要敢讲话，呼吁制订一项经济政策来事先阻止“技术领先地位日益落入盟友和敌人两者手中”。国防科技局建议成立一个工业政策委员会，由总统国家安全顾问主持，提出政策性建议来加强攸关军事实力的各个工业部门。也有人认为，不妨让根据1988年贸易法案建立的竞争能力委员会来制订重振美国竞争能力的战略。再有一种选择就是提升美国贸易代表办公室的地位，1989年1月，布什政府就职时，把上述种种方案统统撇在一旁，新班子十分讨厌工业政策这一套。于是，国家竞争能力的事就交给以副总统丹·奎尔为首、由政府官员组成的特别行动组去抓了。

早在半导体制造技术公司成立之时就遗留下这样一个尚待解决的问题，创办这类公司，究竟是出于军事还是商业目的？也许，正如国防科技局1988年底在建议报告里提出的那样，商业竞争能力是经济实力的先决条件，而经济实力又是国家安全的根本。果真如此，对国防部的权限便很难加以限制了。既然国防高级研究计划局看上去拥有备受尊重的人才，那么，顺理成章，美国式通产省的候选人就非国防高级研究计划局莫属了。这种想法格外具有吸引力。理由是：尽管美国人对工业竞争能力这类事要由政府来操办，在思想上搞不通，但是，一提到事关国家安全，什么思想障碍就都一扫而光了。因此，把经济竞争能力当成安全问题从政治上看可能不无道理，事实上也的确

如此。不过，这么一来，其它工业就有可能遭到冷遇，例如，生物技术跟国防的联系就没有那么紧。要是国防高级研究计划局果真成为类似通产省那样的一类机构，也许最好还是放在国防部管辖范围之外更妥当些？但是放在哪儿才保险呢？国防高级研究计划局每年开销高达 13 亿美元，放在国防部 300 亿美元的预算内，受到精心庇护，要是放在其它部门，如商务部，这样庞大的开支，便很容易遭到攻击。此外，国防高级研究计划局在国防部是张活牌，权力范围可以兼顾军事和商业两个方面。

到了 1989 年底，在华盛顿，围绕国防高级研究计划局的作用旁及恢复美国竞争能力的高科技战略等一系列问题，展开了一场激烈的争论。冷战烟消云散，世界的权力争夺从军事转向经济，速度之快，出乎人们意料之外。对美国安全的最大危险莫过于工业基础遭到逐步削弱。环顾世界各个工业国家，美国形单影支，唯独没有什么战略来确保其世界经济地位。美国人要提高生活水平，增强经济实力，都得依赖带有关键意义的未来技术，而这一美国的命根子却在不断掉队。

国防高级研究计划局和半导体制造技术公司都各得其所了。但又处境危险。前苏联总统戈尔巴乔夫把军事安全作为干任何事情的政治根据破坏无遗，连国防高级研究计划局的项目也未能幸免。白宫大砍预算的刀斧手们，以冷战结束为名，要求国防部削减开支。老派理论家们又搬出了看不见的手和自由市场这套耳熟能详的教条来。可是，与此同时，由经济学家、工业界领袖和政府官员组成的两个杰出小组却一致发出警告说，除非政府采取规模更大、范围更广的战略来解救电子工业，美国就将面临可怕的经济后果。经济政策研究所在报告中说，美国工业要是不在清晰度电视以及与之关连的半导体、计算机、影象显示器等工业占有一席之地，到了 2010 年，在这几项工业上就要赔掉 2250 亿美元贸易赤字，丧失 200 万个就业机会。全国半导体业顾问委员会建议，对半导体制造技术的资助，从现在开始每年增加 1 亿美元；下大气力恢复断裂了的电子食物链；降低资本成本；在美国重建消费电子工业。全国半导体工业顾问委员会会长、美国电话电报公司下属贝尔实验室负责人伊恩·诺斯说，“举目四望，竟然无一趋势的方向是对头的。”（见表 2-2 和 2-3）生产制造芯片所需设备和林料的公司衰落程度尤为严重。诺斯博士预计，除非今后两年内采取补救行动，电子工业将落后于日本整整一代技术。因此，尽管遭到许多人反对，白宫反得尤为起劲，美国还是在朝着制订工业政策，亦即制订提高竞争能力的全国性战略的方向走去，要不这样干，后果将不堪设想。但是美国要走很长一段路才能搞起一套像日本那样效率高的办事程序来。对于国家的长远未来，在通产省和各大公司之间，形成了商讨的习惯，这样的习惯在美国还未养成。人们怀疑政府能否有权挑选胜利者，决定哪些工业该扶持，哪些工业该淘汰。殊不知日本恰恰就是这么干的。日本自问：微电子工业、生物技术工业以及通信工业，这些明日的技术正在迅猛发展，是未来工业的基础。我们日本想在哪些方面占上风？致胜之

道何在？需要造成什么样的气候才能实现目的？如何造成？以半导体为例，美国是在朝着日本的方向前进。美国说，“是的，在这个关键领域，我们竭力保住竞争能力，不愿走听其自然的道路。既然其它国家都有发展半导体的战略，美国也必须有。”

美国政府在跟半导体制造技术公司的关系上起的作用是从在微电子计算机公司上取得的经验演变而来的（见下列表）。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !069006~3\_0067\_01.bmp}

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !069006~3\_0068\_01.bmp}

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !069006~3\_0068\_02.bmp}

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !069006~3\_0069\_01.bmp}

半导体计算公司的领导与司法部得出结论，按反托拉斯条款，半导体制造技术公司只要符合以下条件，可以算做合法：作为一家非营利性公司：不在公开市场上销售产品，给予美国厂家向该公司优先供应产品的机会；不接纳外国公司作为成员公司；不受美国少数几家大公司控制；公正平等地对待所有美国供应商。构成以上标准的一个基础概念，即半导体制造技术公司满足了社会需要，符合国家利益。同样，国会也是基于上述概念才赞同建立这家公司的。这样一来，政府无意，确切地说是在无形之间，起到了确定社会需要的作用，并确保半导体制造技术公司按社会需要经营。尤为重要的是，政府赋予这家公司合法地位，同时还保护这家公司以免遭到国际商用机器公司和美国电话电报公司的摆布，同时政府还在半导体制造技术公司的 14 家成员公司以及设备、材料供应商之间起到了保证人的作用，保证它们全都受到平等和公正的待遇。此外，国防高级研究计划局对高清晰度电视表示出的关注暗示出，尽管琅金。埃尔默公司的制造芯片设备业前途未卜并非好兆头，国防高级研究计划局仍旧可以成为电子食物链的协调者，乃至管理人，而半导体制造技术公司的成败是要依赖这条食物链的。此外，国防高级研究计划局也许还能成为完成任务最后期限的规定者，起有益的鞭策作用。

国防高级研究计划局在上述方面起的作用可能跟它提供资助的作用一般大，甚至有过之而无不及。这些作用跟日本政府在超大规模集成电路上起的作用相近似。这些作用会日臻成熟，发展下去，是否会萎缩衰退，尚待分晓。国防高级研究计划局负责人克雷格·菲尔兹会不会乐意，或被允许花上足够时间撮合美国各个竞争对手？会不会跟参加这个项目的各方人士一道畅饮日本米酒或别的什么饮料来联络感情？要不，精明的半导体制造技术公司总经理诺伊斯有没有本事单枪匹马干出个名堂来？

**结论：超导体以及 FSX 战斗机旧事重提**

在下列问题上，特别需要换脑筋：

1. 认清企业界的作用。在攸关社会需求的工业部门，没有同行业的内部合作与政府的外部帮助，就无法立足于世界市场。

2. 认清政府的作用。要由政府来确定社会需求，尤其是明确商业竞争能力与国家安全两者的关系。

3. 认清企业界与政府间的关系。

半导体制造技术公司涉及到琅金。埃尔默、孟山都以及得克萨斯仪器公司的几个片断表明，微电子工业的长远兴旺发达，乃至整个美国经济的兴旺发达，都要求经理们明确公司的目标，要跳出满足华尔街股票交易商或举债收购企业商利益的小圈子看问题。甚至连公司股票持有人的长远利益也会跟这些股票交易商和举债收购企业商的眼前利益相冲突。当某一行业的存亡和竞争能力的保持都有待于政府的帮助和纳税人的贡献时，情况尤其如此。在这种情况下，公司的目的就应该是满足社会需求。因此，当经理的，亟须有清楚定义的社会需求，要不，就只能盲目地工作。只有政府才有权威说清楚社会需要究竟何在。最好再有企业界从旁协助政府搞好这件事。同时也只有企业界才有能力把政府的解释付诸实施，保证社会的需要真正得到满足。进一步说，政府的组织形式必须要有利于及时准确他说清楚社会的需要，政府必须尽可能与企业界建立起高效率的联系，这样社会需要才能得以满足。

作者在上面提到的几点政策改革的尝试，其思想依据即在于此。如果谈得比较空泛，不易掌握。这里请容许作者举两件事例把这个依据落在实处。一件是超导体，另一件是 FSX 战斗机交易，都是本章一开头就提到了的。

1986 年，两位在国际商用机器公司工作的科学家宣布发现了一些新材料，能在华氏零下 288 度状态下导电，不受电阻。消息传出，日本、欧洲、美国闻风而动，竞相寻找能在室温情况下起作用的超导体。1988 年美国政府批给高温超导体的探索 9500 万美元资助，比日本政府拿出的钱还要多 2500 万美元。可是，据国会技术评估局称，看来日本在商品化的竞赛方面仍旧跑在前头。

美国反而掉队，问题出在两个因素：一是政府拨款 70% 是由国防高级研究计划局经手发放的，重点摆在专项军事应用方面，对高温超导的商品化没有产生作用。其余款项则是通过能源部下属实验室这条渠道发放的。这些实验室从未跟工业界紧密合作过，压根儿也不准备这么干；二是国会技术评估局的一份调查报告表明，“日本公司对超导研究项目投入的人员和经费比美国公司要多得多。”调查人员还发现“日本工业界把资金大量投入新技术，往往置风险于不顾，着眼点是新技术孕育着最终的光辉前景，相形之下，美国却裹足不前，不经证实能节省成本，不肯下注。”

由此可见，跟机床和半导体情况如出一辙，社会需要究竟是商业竞争能力，还是军事应用，含糊不清，顾此失彼。国防高级研究计划局虽然也曾有心帮助国际商用机器公司和美国电话电报公司之类的公司开发高温超导体的

商品化，但在顶头上司的压力下还是把钱改投，用于军事目标。的确有一小部分拨款发到了国家科技基金会手里，跟大学紧密合作搞基础。可是，同样没有跟工业界挂上钩，双方互不往来。

再从企业界这头看，正如国会技术评估局发现的那样，一成不变，只顾赚钱和对企业目标的传统观念，阻碍了美国的前进脚步。

要想干出些名堂来，政府和企业界双方都得来个根本性改革。政府必须毫不含糊地确定，包括国家安全在内的社会需要，就是提高商业竞争能力。要组织工业联合企业，由联邦政府分担部分经费，把钱集中花在企业家认为商业回报最大的项目上。但同时企业家与政府都要横下一条心，坚持干到底，不达目的，誓不罢休。

让我们再来谈 FSX 战斗机交易引起的那场争论。美国行政部门和国会在这件事上对社会需要究竟何在，事先都心中无数。人们原来只把这件事单纯看成是一笔军事上的交易，背后受到国防部和国务院支持，所持理由是国家安全和对外政策的需要。突然问，这笔交易却变成了一件跟经济利害有关的大事：涉及美国的就业、国际收支平衡，乃至航天工业的竞争能力。这样一来，完全出乎决策者们的意料之外。他们一下子拿不出令人信服的现成事实和分析来为自己辩解，气急败坏，不知所措。于是日本的三菱公司便给拉出来垫背，当靶子打。其实，根子还是在美国本身不争气。

约翰·霍普金斯高级国际问题研究学院院长、前国防部官员乔治·帕卡德说，“一股新风吹起了，吹向美国的外交政策。人们承认经济安全的重要性不亚于国防。”有理由相信，我们总算接受了教训，认识到工业政策已经成为否认不掉的客观事实。唯一的选择余地只是怎样才能把工业政策讲清讲透，如何把工业政策落到实处。

## 第三章

### 谁说了算

前一章谈过，在微电子领域有两种互相矛盾的活动在起作用。跟外国公司合营的美国跨国公司的数量不断增加，目的是增强公司本身的竞争能力。与此同时，这些跨国公司又从美国政府那里获得支持，目的是增强国家的竞争能力。公司与国家目标自然不一定相同，公司的优先宗旨是满足持股人眼前的利益，公司的一举一动几乎肯定不会跟政府心目中的社会长远需要合拍。于是出现了问题：如果双方利益发生冲突，谁说了算？谁来解决？拿什么作为标准？有的国家解决这类问题的办法是通过一套经过检验行之有效的机制，支持这套机制的是就政府和公司各自的作用、相互关系达成为多数人接受的共识。这些国家以国家竞争能力作为解决利益冲突的标准，有的则是以地区竞争能力作为标准，欧洲就是如此。这些标准尽人皆知，普遍接受。另外一些国家还没有定见。看来经济实力会逐渐转向前一类国家标准；末了，政治实力也会跟着转，这是不足为奇的。

日本企业界与政府在目标、相互关系以及组织结构上的情况，本书第一章已经勾勒出了轮廓。从中可以看出，在涉及本国社会控制权的问题上，日本已经有了一整套成熟的办法。虽然日本大跨国公司与通产省之间毫无疑问也有扯皮的时候，但是彼此尊重。忠于国家利益已经形成了历史悠久的传统，不会一下子就散架子的。日本善于知己，对国家追求的目标一清二楚。很难设想，日本不会利用他的国际竞争能力在经济上扬威，为本国捞取好处。这种经济实力将延伸到政治领域，这是不可避免的。

事实上，前运输省大臣石原慎太郎就是这样预测的。1989年夏，在日本政坛暗潮涌动之际，他正觊觎着总理大臣宝座。他在谈到弹道导弹至关重要的命中率，而美国导弹的命中率又要仰赖日本半导体时，写道：“要是日本把芯片卖给苏联，停止卖给美国，整个美苏军事力量对比就会为之改观。”他接着又引述美国国防部的秘密报告，内称：“要是听任日本这样干下去，美国休想夺回领先地位。”对全球力量如此再分配，也许美国政府和在国内营业的美国公司不太在乎吧。那些满脑子自由市场、自由贸易、自由企业神话的大人先生们可能会反驳说，美国的经济思想岂容这类政治现实主义污染。可是战略思想家，那些长年策划如何保持对苏力量优势的人们肯定会惶惶不安。可以预料，随着忧虑加深，会逐渐形成一整套政策来促进美国经济利益，制订这套政策的步伐会大大加速，半导体制造技术公司的出现只不过是其中一个小小的例子而已。

这样的政策演变在欧洲已经进行多年了，走得比美国远，形式更复杂。为了增强实力追赶上去，在高技术市场上竞争，从80年代初起，欧洲公司彼此合作，同时又与各国政府、欧洲共同体委员会合作。在欧洲技术研究战略

计划与尤里卡计划旗号下，可以毫不夸张地说，成百上千的企业相互联姻，大部分是在微电子领域，其中精心策划、不惜投入巨资的项目要数欧洲联合亚微米硅计划。这项计划在 1989 年搭好架子，在此后 8 年内预算大约 45 亿美元，半数由各国政府和欧洲委员会承担，另一半由 30 来家成员公司掏腰包。飞利浦公司与西门子公司这样的工业巨头在欧洲联合亚微米硅计划里起着主导作用，他们这么干的动机出于以下几个因素：一来，他们以及在美国的子公司统统被美国的半导体制造技术公司拒之门外。二来，他们看到在电子领域跟日本相比，美国的竞争能力迅速下滑，令人震惊。认为美国帮不上什么忙，欧洲要是再不奋发图强，就只有沦为日本附庸的份儿了。

欧洲联合亚微米硅计划的成败，首先要看企业界与政府间的伙伴关系是否能处理好，这样讲丝毫也不过份。这种处理好政企关系的能力大有可能转化成为欧洲一项重要的竞争优势，至少跟美国比较起来是这样。近来在这个领域，欧洲政府与企业界在处理彼此关系上已经积累了相当多的经验和技巧。象飞利浦公司这样的欧洲工业巨头，在政治上决定于 1992 年走向欧洲一体化。同时在经济上采取相应行动，促其实现，都起了重大作用。

缺乏处理政府与企业界关系的经验和技巧是美国的一大弱点，影响到美国保住政治、经济控制权的能力。美国要想在欧洲、日本步步紧逼面前站住脚跟，必须学会这套经验和技巧，而且要抓紧时间学到手。美国在太空感测地球技术商业化方面的厄运就是一个实例教训。这件事例生动透彻地揭示出政府与企业界关系的重要性，不仅关系到一家公司的兴衰，更关系到一个国家掌握自己命运的能力。下面要讲的，可以无妨看成一个当代寓言故事，这一次不是日本人，而是法国人，给我们上了一课。

## 卫星遥感

卫星环绕在太空轨道上，收集大量地表；地下有价值的信息。数据由电子传感器记录下来，可用于测绘，预报天气，了解有关水源、收成、矿藏、城市规划的情况，更不用说还可用来监视地面军事活动。虽然各国政府，尤其是国防和情报部门一向控制着这一领域，但是到了 1988 年卫星技术用于民用工业迅猛发展，犹如雨后春笋。年销售额达 9000 万美元，预计 10 年后，民用销售额每年将达 6 亿美元之多。作为一项工业，要收本赢利也许是几十年后的事，然而政府的援助却是万万缺少不得的。

到 1988 年时，美国政府已经花费了 15 亿美元，开发叫做“太空遥感”的项目，属民用范畴（这里没有包括国防与情报部门在卫星传输图象上花的几十亿美元在内）。70 年代到 80 年代初，民用太空遥感项目归国家航空和航天局掌管，设计、发展和实施地球资源探测卫星计划，包括一号至五号地球资源深测卫星，以及遍布世界各地的 15 座地面站，可从卫星接收数据，经处理后卖给政府或商业用户，主要是国防、农业、内政部、外国政府，一

些石油、矿产公司以及一大批私家公司，再经他们筛选用于特殊用途。

1979年，卡特政府决定由商务部下属国家海洋和大气局从国家航空和宇宙航行局手里接管地球资源探测卫星计划。在此之前，国家海洋和大气局已经在主管气象卫星了。当时卡特政府还决定把这项计划逐渐转给私人公司去负责。里根总统力图加快私有化进程。1985年，国家海洋和大气局与地球观测卫星公司签订合同，授权这家公司去开拓大有商业前途的地球资源探测卫星系统。正是为了这一目的，休斯航空公司与美国无线电通讯公司的宇航部合伙办起这家地球观测卫星公司来。他们长期以来一直是官办卫星的承包商，但不久后，这两家公司就分别由通用汽车公司与通用电气公司收购了。

1981年，法国全国空间研究中心步入遥感卫星领域，白手起家，开始搞起世界第一家纯商用遥感企业，类似私营的地球观测卫星图象公司，批发销售地球图象。地球观测卫星图象公司（简称斯波特）是家联合企业，由法国、瑞典和比利时三国政府以及几家大私人公司，尤其是法国政府军工巨头马特拉公司共同经营。斯波特第一颗卫星于1986年发射，由政府投资5亿美元，仅相当于美国政府卫星拨款的1/3。到了1989年，法国人在民用太空遥感领域进展加快，大有领先之势。主要原因是政府与企业界关系处理较好，采取了始终一致的战略。

斯波特公司在商业太空领域占有30%以上的世界市场份额，还在迅速壮大之际，美国地球观测卫星公司却正挣扎求存。这时，日本人也进入了商业太空这一领域，带来有发展前途的技术，其它不少国家也宣称要搞遥感系统。这在发展中国家引起巨大恐慌，担心随着美国遥感能力衰落，他们将无法接触到卫星数据，因为美国承诺支持联合国的“开放天空”政策，保证在提供太空图象数据方面不歧视任何国家，一直坚决捍卫这条政策。

卡内基国际和平基金会的研究人利奥纳德·斯佩克特认为地球资源观测卫星公司的衰退和斯波特公司的兴旺会带来一些严重的对外政策后果。他说，“在实行一视同仁政策时，关键在于传递图象的时机，对把这些图象用于搜集情报和其它军事目的的国家来说，尤为如此。一个境内设有地球资源观测卫星公司或斯波特公司地面接收站的国家，如印度和南非，几乎立刻便可获得本国以至邻国的图象，相形之下，境内没有地面接收站的竞争对手国可能要等好几个星期才能收到地球资源观测卫星公司或斯波特公司总部发送出的图象。更有甚者，斯波特公司开始把卫星服务对象对准大客户，照顾他们；受到歧视的客户则要等上很长时间。斯波特公司运用这种便宜行事权力，轻而易举地照顾了某些外国政府。”

实际上，美国的遥感能力一直是顶保护伞，对不易获得太空数据的国家一视同仁。一旦失去这样的保护伞，许多国家就担心遭到算计。例如，一个非洲穷国不仅很容易受到南非暗中监视，而且境内有价值的矿藏经采矿公司发现后也可严守秘密，把这个国家蒙在鼓里。

地球资源观测卫星也引起美国国防部担心。正如国防部助理部长唐纳

德·C·莱瑟姆对国会讲的那样：“地球资源观测卫星很有价值，可以迅速勘查一大片地区……。例如，可以帮助我们判断世界某地是否在修飞机场，或者公路情况是否起了变化。”

要充分理解莱瑟姆、斯佩克特等人对地球资源观测卫星公司的困境为何如此担心，需要具备一点点遥感系统工作情况的背景知识。遥感由大空与地面系统和数据收集与编译两大部分组成，前者包括卫星以及相应的地面接收站。卫星上可安装传感器、通讯以及操作的辅助装置。传感器以把点点信息数字化的形式录下图象，这些数字化了的信息可以显示出感测对象的具体特征。使用不同类型的传感器获取的特征可分为两大类：一类专抓点，强调传感对象的微小程度，称为空间分辨率；另一类专抓面，叫做传感频谱带，决定覆盖面积、感应对象的属性，例如：热度、湿度或者其他特殊实质内容。美国国防部和情报局的卫星装有空间分辨率高达两英寸的传感器，甚至从太空都能解读出地面上汽车的牌号。但商用卫星的分辨能力却很有限：地球观测卫星公司的传感器分辨率只有30米，而斯波特公司的传感器分辨率也不过10米。传感频谱带技术帮助黄石公园的森林防护人员确定1988年夏那场森林大火的火灾多发地区，协助农民了解农作物生长情况；公共事业公司购买卫星图象来弄清城市发展格局和土地利用情况的变化，以便进行工作规划；有了图象，地方政府可以监控城市发展；一家野生动物保护集团“野鸭”可以跟踪栖居世界上湿润地区野生动物近况；好胜心强的农民可以利用图象材料监视竞争对手庄稼生长情况。

1984年，国会通过陆地遥感商业化法案，使创办地球观测卫星公司合法。国会宣称，政府的地球资源观测卫星系统“已经确立了美国在陆地遥感技术方面的领先地位，国家利益在于保持这种领先地位，最佳办法莫过于让私营部分参加进来，因为市场发展缓慢，无法保证源源不断提供材料，限制了遥感数据材料的使用。”国会承认“风险大，费用高。”私营部分包不了，建议政府与私人企业合作以确保美国的领先地位，满足国家利益。

谁知刚刚过了3年，1987年，众议院科学、宇宙空间和技术小组委员会主席、民主党纽约州议员詹姆斯·朔伊尔便警告说，“除非采取行动，否则美国地球遥感卫星计划就会混不下去，只好把这片领域……让给法国和日本这两家国际上的竞争对手，连同美国政府与私人企业的利益也会随之统统泡汤。”1988年2月，里根政府颁布了一条国家太空政策及商业太空事业倡议的行政命令，要求搞起一项计划，“能够与国外的卫星系统相匹敌，乃至更胜一筹。”

可是到了1989年，情况反而变得更糟。地球观测卫星公司的数据来源，4号和5号地球资源观测卫星使用期限即将届满，即使这两颗卫星也许还能再使用上一阵子，但是保持卫星继续旋转的资金却枯竭了。原计划能及时围绕地球旋转以便接替这两颗卫星的6号卫星，发射日期被推迟到1991年，7号卫星究竟还能不能搞下去，谁也说不上来，地球观测卫星公司真是到了山

穷水尽的地步了。

为了救急，1989年2月成立了宇宙空间委员会，由副总统丹·奎尔牵头，成员包括有关政府部、署的代表。副总统办公室跟美国政府里使用地球资源观测卫星数据的用户联系，好不容易才凑足资金，让4号、5号卫星维持在天上旋转几个月。奎尔还答应设法解决6号卫星的经费问题。

可是，世界各地地球观测卫星公司的客户起了疑心，担心美国靠不住，有没有把握继续源源不断地提供他们已经离不开了的数据。这时，法国正在往前猛冲，采用了分辨能力更高的传感器，生意做得更大，干得更欢。而美国地球观测卫星公司本身前途未卜，哪里是法国的对手。日本人则研制出了新型雷达技术，可在阴云密布的情况下录下地面图象，表明日本人蹙足劲要在90年代末拿下太空商业市场的一大部分。

### 究竟在哪儿出了差错

尽管美国国会和里根总统下过保证，许过愿，美国政府还是拿不出长期、可靠、始终一致的战略来。各项重点相互冲突，顾此失彼，预算经费卡得太紧，政府各部又有扯不完的皮，美国政府花了几十亿美元才争夺到手的领导地位，眼看就要保不住，钱算是白扔了。美国政府政策摇摆不定，地球观测卫星公司及其通用汽车和通用电气这两家公司也就相应采取对策，决定削减开支，放慢工作进度，向国会抱怨商务部和国家海洋和大气局讲话不算数，多次拖欠应该提供给地球观测卫星公司的经费，弄得公司活不下去。

由此可见，问题是出在领导无方上。一来，里根的作风和他对政府作用的概念，从一开始就排除了制订一项长期计划；二来，行政管理和预算局大权在握，又以削减开支为己任，一项缺乏任何基层支持太空商业项目，自然成了大砍预算能手们眼里必定击中无疑的死靶子；三来，国家海洋和大气局与商务部自身就已烦恼不少，唯恐预算挨砍，岂肯再为地球观测卫星去担风险；同样，国防、农业、内务部以及其他用户也都无心解囊相助。

从更深一层看，问题出在态度暧昧上，对政府有责提高商业竞争能力是否妥当，三心二意。私有化之所以有吸引力，部分原因是：可以发挥私人企业的竞争能力，解除政府的责任，节省行政开支。不过，正如国会本身在1984年就认识到的那样，在商用遥感业上，面临世界上一些国家强有力的政府与企业间的伙伴关系，美国私人企业是单干不了的：风险太大，盈利要等很长时间，资本需求大大。

长此以往，美国损失的岂止是商业太空遥感上的15亿美元投资，还有100多家对卫星原始数据进行处理，增加附加值的新崛起的公司，更有随之失去的这方面的知识和技巧，这些知识和技巧原本可以对美国的未来发挥无法估量的重要性，跟着损失的，还会有美国的国际地位。在50年代期间，艾森豪威尔总统领导世界推行“开放天空”政策，太空数据人人有份。尽管美

国与其他国家的国防部和情报局从未接受过这项政策，但是这项政策在民用领域仍然有效。要是美国放弃在民用领域的阵地，则将无力再继续履行兑现了 40 年的诺言，也将撕毁向一些国家作出的承诺，地球资源探测卫星的 15 座地面接收站就是设在他们境内的。

作者在写本书的时候，国家海洋和大气局正在商讨美国地球资源探测卫星与法国斯波特卫星建立联合企业，共同前进。有位顾问建议搞国际联合企业。国防部的唐纳德·莱瑟姆反对这种结合，他说：“我宁愿单干，我们得保持住在太空的领导地位。第三世界国家靠美国获得图象信息，这就给我们带来了大量无形的东西，政治上对美国的好感，与他们之间和谐的关系。”

要是副总统奎尔能把政府与私有企业拉到一起，制订出一项长期战略，并且获得国会的支持，那么美国在遥感领域的领先地位还有可能保得住。要不然，转而与法国共同搞国际联合企业，也未尝不是另一条最佳选择。接着就会出现这么一个问题：这家联合企业归谁管？这就得看参加联合企业的各方摆在桌面上的东西了——谁家出了多少钱？多少技术？多少操作诀窍？撇开花了那么多冤枉钱不算，美国漫不经心，东一点西一点，稀里糊涂让资金、技术、诀窍全给分散掉，糟踏光了，到时候一样也拿不出手。

#### 法国卫星上天，美国卫星下掉

法国斯波特卫星转得欢，美国地球观测卫星难上难，这反映出两种大不相同的政府与企业关系格局。

法国地球观测卫星图象公司总部设在法国图卢兹，公司驻美国子公司的主管副经理大卫·朱利安，负责抓公司在美国的营销和分送图象资料。他说：法国想在世界太空桥牌桌上亮相，法国政府图的是国际威望，让遥感技术与航天事业相辅相成。航天方面包括数次顺利发射“阿里安”号运载火箭，发射成功以又沾了法属圭亚那库鲁发射场地理位置的光。从这里发射出的卫星能够进入格外理想的轨道，在天上比美国地球观测卫星多呆 18 个月之久。法国政府在斯波特卫星上投下了 5 亿美元，还另外掏钱补贴卫星的保险费。令人哭笑不得的是，在斯波特计划刚上马的日子里，美国国家海洋和大气局还向法国提供过关键技术，没有美国的技术援助，法国的卫星计划原本会大大耽误的。

朱利安说：“我们成功的原因有很多条，但是最根本的一条是要职责分明，确定商业实体——地球观测卫星公司究竟该起什么作用，法国政府又该承担什么责任。地球观测卫星公司全面抓营销和分送数据材料。要哪些图象，不要哪些图象，由公司说了算，图象一传输到地面站，马上就由我们接管过来。至于卫星的操作和发射，那就归政府名下的全国空间研究中心来管了。职权一分明，就排除了政治权术的干扰，放手让企业去兴旺发达。美国地球观测卫星传感器的分辨率为 30 米，法国斯波特卫星的分辨率达到 10 米，而且旋转返回同一地区的速度快，能提供立体图像，传输数据源源不断，这些

都是法国卫星的优势。1988年，法国在世界上有50家图象批发点，美国仅有25家。“我们期望这一批发分送网络，跟我们的图象数据库相结合，构成这一领域令人生畏的壁垒，把竞争者拒之门外。”在涉及地球观测卫星的一长串事件里，找不到明确划分这家公司与政府各自职责的影子。而在朱利安看来，这种职权正是成功的奥秘所在。卡特政府离任前留下了一份1981年地球观测卫星分阶段商品化计划，但计划仍然承认政府应起不小作用。国家海洋和大气局在1981~1986年预算计划里投入74300万美元来完成4号、5号地球观测卫星，设计和制造6号、7号卫星。里根总统就职后，吹嘘“大变革”。行政管理和预算局局长大卫·斯托克曼建议从预算中砍掉6号和7号卫星，可以节省出59700万美元，还力主把6号和7号卫星计划马上转给私人企业去搞，而里根总统在1983年2月的一份备忘录中许过愿，说联邦政府可能在今后几年内每年提供15000万美元。3个月后，于1983年5月，商务部部长马尔科姆·鲍德里奇指示成立了一个特别工作组研究如何落实商业化问题。

卡里·格拉瓦特博士是商务部太空商业计划负责人兼鲍德里奇任命的特别工作组领导成员之一。他回顾了当年政府在拨款问题上的矛盾心理。总统说过可以拿出些钱来，预算局长斯托克曼却认为6号、7号卫星计划纯粹是在瞎花钱。里根总统不赞成斯托克曼的观点，但又不肯讲得更具体些。25家公司在心急火燎地注视着情况的进展。1984年1月，商务部发出招标，收到有实质内容的投标书分别来自柯达·费尔柴尔德公司、地球观测卫星公司以及美国太空公司。美国太空公司是前宇航员迪克·斯莱顿办的一家企业。

格拉瓦特博士说：“挑选结果，不是柯达就是地球观测卫星公司能够中标。柯达公司长于营销，地球观测卫星公司擅长技术。但是两家公司在投标书中都期望政府10年内提供总额为5亿美元的资助。5亿美元的数字是两家公司分别提出的，没有事先通过气。”

地球观测卫星公司投标书内容包括推销当时还在天空旋转的1—5号卫星的数据，再设计、制造、发射、操作4颗卫星，其中有6号、7号卫星，各外加一颗后备卫星。地球观测卫星公司董事长查尔斯·威廉姆斯补充说：“此外，我们还打算使地面接收站自动化，增加接收次数，削减操作成本。”

格拉瓦特博士继续回忆说：“商务部长鲍德里奇拿着这两份投标书去找行政管理和预算局，预算局长斯托克曼一听说要政府出5亿美元，就大发雷霆。说：‘我们手上还有看来更重要的项目哩！’整个1984年春天都一直在讨价还价。商务部长鲍德里奇坚持建造6号和7号陆地卫星最少需要42500万美元，比斯托克曼打算提供的款项要高出17500万美元。一位在行政管理和预算局工作过的高级官员说：‘鲍德里奇同时还要求替商务部的其它项目提供预算拨款。’预算局长斯托克曼要鲍德里奇定出个轻重缓急的次序来。鲍德里奇声称，每个项目都重要，没法定。”

1984年7月，鲍、斯两人谈不下去了。下一步只好把问题提交预算复审

委员会，由斯托克曼、埃德温·米斯和白宫办公厅主任詹姆斯·贝克尔3人组成。委员会考虑了3个方案：政府拿出42500万美元、25000万美元或1分钱不掏。投票结果，一致同意政府一毛不拔。商务部长鲍德里奇非常生气，找总统去了。一周内，斯、鲍两人达成协议，由政府提供25000万美元来制造6号和7号卫星。

鲍德里奇通知两家投标公司这笔交易，柯达公司打了退堂鼓。地球观测卫星公司说，把条件作些变动，还是干得了的。公司总经理威廉姆斯说：“这样一来，操作成本要增加了，因为我们无力使地面接收站自动化了，何况不搞后备卫星，一颗卫星出事，我们就完蛋了。但是既然太空项目出事的情况并不算多。我们认为有了25000万美元就拿得下来。”1984年7月，国会通过了地球观测卫星法案，批准了这笔交易。

由于1984年总统大选，到1985年初，这笔交易又出现了麻烦。地球观测卫星公司要求政府在答应出的25000万美元资助之外，再增加一些拨款，但是没有达到目的。公司总经理威廉姆斯说：“跟政府签合同之前，我们就已经投入了大约1200万美元，15个月内投标书修改了19次。”商务部大空商业计划负责人格拉瓦特博士回忆说：“早在1984年下半年，卫星公司与政府的关系就开始恶化了。地球观测卫星公司的作风不再象在创业，倒象在跟政府讨价还价，预算局把他们卡得实在太紧了。我们问过他们需要政府提供多少资助，现在又要把他们提出来的数额一个劲地往下砍。”

尽管地球观测卫星公司1984年夏天在口头上同意搞6号、7号卫星，但是发射责任始终没有明确落实过。到了1985年初，地球观测卫星公司向商务部正式提交发射建议时，就只包括制造和发射6号卫星了。预算局长斯托克曼再次打算取消这笔交易。于是他跟商务部长鲍德里奇之间又一次发生争吵。

这时，4名参议员过问这件事，希望能够打破僵局。于是才有了所谓“莱克斯艾尔特信件”，是以民主党犹他州参议员保尔·莱克斯艾尔特的名字叫开的。这封信为国会批准29700万美元资助铺平了道路。除过去的12500万美元资助外，新增加的拨款是供发射两颗卫星使用的。1986年财政年度里，国会实际拨款为12500万美元，其中9000万美元讲定从国家海洋和大气局拨付给地球观测卫星公司，作为1986年度预算项内研制卫星费用。余下3500万美元拨给国家航空和宇宙航行局，作为支付给航天飞机发射费用的现款。实际上，要是由空军大力神二号火箭来发射，会省很多钱，但是国会这样做是有意扶植航天飞机，给予补贴。

1985年9月，地球观测卫星公司与商务部签订了合同。政府同意资助6号、7号两颗卫星的研制和发射。地球观测卫星公司的推销从1—5号地球资源探测卫星数据上获得收入，并将设计、制造、发射6号、7号地球资源探测卫星。在6号、7号卫星以外的任何额外投资都由卫星公司本身负担。

约在这时，斯托克曼离开了行政管理和预算局，由吉米·米勒接任局长。

他同样热中于削减预算，原因是感到了格拉姆——拉德曼——霍林斯法案要求降低预算的压力。1985年10月，他接到了国家海洋和大气局1986年财政年度预算报表，当即圈掉了6250万美元第二轮资助地球观测卫星公司的款项。

商务部太空商业计划负责人格拉瓦特博士回忆说：“商务部长鲍德里奇什么办法都试过了，但丝毫没有成效。我本人8月间也去恳求过行政管理和预算局，我说，‘我们将要签订一份合同，如果你们说不行，最好现在就吭声，别等生米煮成了熟饭’。而今合同签订两个月了，他们才说不行。”

一位行政管理和预算局的高级官员回忆道：“当时日子很难过，来了一位新局长；要求削减预算的格拉姆——拉德曼的立法刚刚通过，预算卡得很紧。重新审查了地球资源探测卫星，认为这笔经费实在负担不起，无论行政管理和预算局，还是商务部，都没有把地球资源探测卫星列为重点，其它项目看来更重要些。”

在1987年国会听证会上，国防部助理部长唐纳德·莱瑟姆表达了同样的情绪，他说：“这笔钱本该由商务部来出，国防部愿意大力协助，只要不出钱就行。”

可是：商务部还有其它服务对象。国家海洋和大气局更有自己的如意算盘，并未包括地球资源探测卫星商业化在内。实际上，国家海洋和大气局正在销售自身的卫星数据来与地球观测卫星抢生意。国家海洋和大气局虽然同意抓跟地球观测卫星公司的合同，但劲头不足，当然肯定更不会去挖自身的预算经费。

同样，地球观测卫星公司实际上在国会里也得不到真正的支持者。众议院太空小组委员会成员罗伯特·帕尔默说：“支持地球资源探测卫星的人本来不算多，地球观测卫星公司又没有在国会进行游说，拉人支持。没有哪个机构的兴趣大到愿意掏钱。于是，地球观测卫星公司就这么往下滑。”

地球观测卫星公司一天不如一天。1986年1月，一棒完全意料不到的打击降临在地球观测卫星公司头上，挑战者航天飞机爆炸。这样一来，公司一缺资金，二缺发射卫星的运载工具，同时又禁止花钱让法国“阿里安”号火箭代为发射。不仅如此，一颗重要的图像传输卫星，用来扩大5号卫星全球覆盖面的，而今与“挑战者”一道报销了。

1987年1月，地球观测卫星公司营业经费枯竭。公司中止了硬件研制，解散了大部分员工。公司总经理威廉姆斯说：“1987年间，我们曾经6次濒临倒闭。”终于在1987年10月，国会与行政部门达成了一项新协议，内容如下：

(1) 提供地球观测卫星公司20900万美元，用来偿还已经支付的开支，同时继续完成6号卫星。公司要求再多提供1100万美元才够完成6号卫星。政府同意提供这笔贷款，限期4年还清。可是，原来计划的6号卫星每年所需研制经费这时已从600万美元上涨到了1200万美元，地球卫星公司还失去

了研制 7 号卫星的合法权利。

(2) 政府将拨款 5000 万美元，用来发射一枚大力神 2 号火箭以便运载 6 号卫星。

(3) 提供 200 万美元拨款，用来研究发射过 6 号卫星后，下一步怎么走。

几个月后，1988 年 2 月，里根总统宣称政府商业机构的发展，以便太空感测地球与外国民用或商用体系相匹敌，乃至更胜一筹。一位参议员评论说：“里根以擅长宣布政策著称。公众只记得总统下了什么指示，而忘掉了指示的执行情况。”

1988 年春天，国家海洋和大气局出现经费严重超支，告诉地球观测卫星公司，地球资源探测卫星研制活动的规模将被迫缩小。公司总经理威廉姆斯到国会去为公司请命。三月份，国家海洋和大气局同意提供 6250 万美元，于是 6 号卫星的研制工作再次上马。但是由于耽误了时间，6 号卫星的发射日期拖到了 1991 年。与此同时，到了 1989 年 3 月，4 号和 5 号卫星的操作经费就要花光了，在 1991 年 6 号卫星升空前，出现了数据中断两年的阴影。这时国家海洋和大气局正与法国人商讨 7 号卫星的有关事宜。

### 惊人的浪费

回顾过去，地球观测卫星公司总经理威廉姆斯是这样追述浪费过程的：

“我们公司高层经理人员的时间有 25% 以上花在跟国会和行政部门泡蘑菇上了。当时，我们人手不够，但又害怕重新配备齐员工，因为经费时有时无。政府曾经 5 次没有按照合同如期拨款，原来达成的交易是花掉纳税人 29700 万美元，公众能因此获得一整套完整的数据系统，6 号、7 号两颗卫星及两次发射。现在，政府花了 25600 万美元，公众能得到的却只是有限的数据系统，一颗卫星和一次发射。”

比浪费金钱更为严重的要数国力的浪费了。从地球观测卫星公司的这段厄运可以看出，公司花了大量精力搞了创新，钻研了技术，争取到手过领先地位，获得过影响，赢得过威望，结果反而让法国和日本赶超过去，本身差点垮台。从国家看，失去了控制自身的能力，失去了积聚资源用在关键地方的能力，失去了决定未来发展方向的能力。地球观测卫星这个实例最有说服力，再也准确不过地表明，企业与政府各自职责及相互关系不清，是导致卫星公司厄运的罪魁祸首，同样的实例数也数不清。

哈佛商学院教授哈维·布鲁克斯更全面地概括了美国面临的情况，他写道：

“自从第二次世界大战结束以来，美国科学技术政策一向以这样的假设为出发点：要在商用与民用技术上击败竞争对手，关键要看在新技术上能否领先；只要美国在开发关键的新技术方面名列第一，显示出勃勃生机，那么在在这些技术应用和推广到经济与社会领域上，顺理成章，领先地位几乎自然

而非美国莫属，不在话下。可是，过去 20 年来，一个接一个领域，乃至高科技里最尖端领域的经验却一再表明：开发新技术上的优势并不足以确保在获取技术效益上也占有优势，无论私有部门，还是公有部门，情况都是一样。”

太空感测地球就是一个非常典型的例子，表明商场竞争胜败的关键在于政府与企业间关系是否牢靠，共同目标是否明确。其他的例子还有：超导体、高清晰度电视、微电子，也许还有生物技术，甚至连金融业也包括在内。在这些领域里，其他国家的各行各业都从政府的长远政策和对某些行业的资助中获益匪浅。在本书第一章里就引述了保罗·克鲁格曼的警告：只靠企业界单干，此路不通。言犹在耳，但有些利益集团偏偏耍阴谋，扶劣压优，结果丧失了竞争能力，得到的是国力衰退，不仅经济实力下降，政治影响也随之减弱。其他国家眼见美国的商业机构和经济上的允诺靠不住，便对美国许下的政治诺言也开始怀疑起来。因此，问题在于体制改革，明确目标。让我们再看看医疗保幢器械业的情况，对症下药就更会一目了然了。

## 第四章

### 安排好与政府的关系

地球观测卫星公司的遭遇，美国在开展民用太空感测地球事业上坎坷周折，提出了这样一个问题：工业界在处理好跟政府的关系上究竟应该发挥怎样的作用？地球观测卫星公司是通用汽车公司与通用电气公司的子公司休斯公司与美国无线电公司太空部共同创办的。可是当这个不幸儿摇摇欲坠时，通用汽车公司与通用电气公司跑到哪里去了呢？这两家公司决非官场事务新手，干吗不出面干预，迫使政府主事的这个或那个委员会面对这一严酷现实呢：离开了政府长期可靠的后盾，太空感测地球事业的民用化便无从谈起。要是这两家公司果真自认为在充分照顾国家利益方面是政府伙伴的话，他们本来大可运用本身的实力和影响，把这个道理讲透的。

可是，证据表明，首先这两家公司另有当务之急要抓；其次，在他们的心目中，从他们本身的地位，以及他们与政府的关系来看，这类干预是不在考虑之列的。在他们管辖的庞大帝国里，地球观测卫星公司毫不起眼，排不上号，只不过是它们跟政府签订的几十个合同当中的一个而已。它们压根就没有想到过，从 1984 年的法案看，组建地球观测卫星公司的初衷是，要这家企业跟政府同心协力，在商用太空事业上，打定主意，肩负领导世界的重任。

本书第一章就提到过，通用汽车公司并未认为，协助政府制订一项提高国际竞争能力的国家战略，责无旁贷。通用电气公司也是这样。政府的生意，不消说，他们是要拉、要做的。政府制订政策，直接攸关其切身利益时，他们也会想方设法去施加影响。但着眼点只是让股东们称心如意，而不在于提高国家的对外竞争能力。其实，对外竞争能力提不高，股东们的红利也会跟着泡汤。与我们在第二章提到的半导体工业一样，地球观测卫星公司也遭到同样下场。

除了通用电气公司、通用汽车公司这两个大户外，还有 100 多家专门从事产品增值的公司要靠地球资源探测卫星来提供数据，在地球观测卫星公司摇摇欲坠时，它们又跑到哪里去了呢？难道它们想转而依靠法国和日本来提供数据吗？难道它们就没有想到过这么干的后果吗？看来显然没有想到过。在这家美国公司倒霉时，它们同样一声不吭。这跟半导体工业界大不一样。人家在大祸临头时，便通过半导体制造商协会牵头，组织起来，让国会与白宫出面领导，把半导体制造业抓起来，反观太空图象感测业，却是一盘散沙，群龙无首，毫无主见，听天由命。一句话，谁都不肯出面带头，抓一下这项事业。

人们不禁要纳闷，为何里根政府不采取特许权这一渠道来发展商用遥感事业，满足美国公众的需要呢？20 年前，采用这个办法来发展通讯卫星，就曾经大见成效过。1962 年国会通过法案，创建通信卫星公司，作为“通信

卫星技术的监护人和倡导者”，授权通信卫星公司向美国公众出售股票，同时着手跟休斯等一批美国公司通力合作，变革全球通信事业。尽管此后前进道路依旧崎岖坎坷，但通信卫星公司毕竟提供了生动的事例，表明只要目标明确，又有适于双方合作的机制，工业界与政府是可以携手并进的。

### 同业协会举足轻重

漠不关心所付出的代价很能说明问题。结果，危急的困境总算让一些工业部门猛醒过来。问题在于，要经历多严重的危机才能引起猛醒呢？或者换个说法，从管理的角度看，一个主管人要如何才能最大限度地利用最低限度的危机，来获取最高程度的变革呢？危机的代价十分沉重，不容一无所获，白白浪费掉。在电子遥控等方面，迎头赶上付出的代价，要比继续保持领先地位付出的代价更大。

在本章里，作者要详细剖析医疗器械业的一个组织及其领导人。他带领医疗保健业制造商协会迎头赶上并力图减轻付出的代价，办法是重新界定工业界与政府各自的作用以及政企关系。近5年左右，医疗保健业制造商协会跟半导体制造商协会一样，力求跟政府间建立起彼此更加协调配合的关系；任务也跟半导体业一样，是要敦促政府更加精确可靠地明文规定公众的需要，确定在满足公众需要上哪些方面与医疗保健业有关。

不过，跟半导体工业界截然不同，医疗保健器械业，正如其它许多行业一样，要受到政府管理条例的严格约束与控制。这些条例列举出了医疗保健产品在使用安全、疗效明显以及售价合理方面必须达到的标准，对售价的要求越来越多。这些标准的内容，以及建立这些标准的繁琐过程，严重影响到美国医疗器械业在世界经济中的竞争能力，使之不断下降。1981年，医疗器械业的外销贸易盈余为10亿美元，到了1987年就下跌一半。1988年，尽管美元贬了值，对日本与德国仍旧继续出现大量贸易赤字。可以看出，医疗器械业的盛衰，跟政府如何确定公众需要息息相关，也跟确定公众需要这一过程的长短，是否朝令夕改，息息相关。

正如本书第二章提到的那样，生物工程学业的景况类似电子业，也在国外竞争中节节败阵。事实上，早在1987年，日本通商产业省就统一归口生物工程学业的各个部门，树立了各项标准，提供税收优惠，声称有意夺取生物工程学业的世界领导地位。既然日本在这么干，因此本章在谈到美国的医疗卫生业制造商协会时，我们就要不时对比看看，代表美国90家公司的生物工程业制造商协会的情况又是如何？

先看医疗卫生业制造商协会。这个组织代表了范围广泛的公司。它们研制美国90%以上的医疗保健器械，诊断仪器和保健信息系统。产品小至邦迪牌创可贴、压舌板，大到滤膜渗析器、人工心脏。一句话，从病床便盆到头脑扫描机，一应俱全。协会成员有强生、普菲茨、国际商用机器、通用电器等资产以10亿美元计的庞然大物，但八成是规模较小、国内销售额还不足两千万美元的公司。大公司大多在华盛顿设有办事处，但小公司却只好靠医疗

卫生业制造商协会这条唯一的渠道与联邦政府搭上关系。会费多少按销售额大小分摊，董事会主要抓在大公司手上。

医疗保健业制造商协会一贯寻求与官方合作，尤其是食品药物管理署、医疗照顾补贴署、参众两院卫生委员会等官方组织。协会成立于 1976 年。当时国会修正了食品、药物、化妆品法案，把食品药物管理署条例的适用范围在医疗卫生方面从药物扩大到医疗保健器械（管理署的名称包含了药物，却未包含器械），授权食品药品管理署判断某项药品或器械是否安全，疗效如何，再由医疗照顾补贴署确定按照老年与残疾人医疗保健规划（政府每年为这项规划拨款 800 亿美元）哪些药物器械要个人付费。由此可见，这两家政府机构对医疗保健业的发展具有举足轻重的作用。医疗保健业制造商协会关心的是，只有这两家的活动协调一致，管理妥当，只有这两家把医疗保健业的竞争能力和面临的困难时刻放在心上，做到胸中有数，协会成员在世界经济中的竞争能力才不致受到威胁。

医疗保健业制造商协会的组织宗旨。 1984 年，医疗保健业制造商协会理事会推选小弗兰克·塞缪尔出任理事长。此人 1965 年毕业于哈佛商学院，在卡特总统任内曾在国家发展署任职，这是为了提高行政办事效率而新成立的机构。1968 年转到一家私人律师事务所工作，其后又在卫生、教育、福利部干了 4 年，于 1975 年成为卫生保健业制造商协会的头号辩护人。

塞缪尔出任理事长后，把协会的工作人员从 39 人增加到 51 人，从政府部门延揽了一批经验丰富、本领超群的人才，其中有资深的副理事长特德·曼南，负责为协会制订宗旨策略。此人当过民主党伊利诺州参议员艾德莱·史蒂文森的立法助理。塞缪尔在许多与他共过事的政府官员中获得一致好评。一位众议院议员助手说，“他物色了一批尖子，干练得力，没有沾染上许多行业协会人员惹人讨厌的习气。”另一位补充说，“塞缪尔作风泼辣，为人真诚直率，经常向我通气，提供有用的情况。”

塞缪尔认为美国的规章制度“需要改革，以便实现某些举国一致的奋斗目标，目的之一是让病家尽快用上安全可靠的、最新医疗技术产品；之二是大力扶持医疗保健器械和诊断仪器业，使其为提高美国产品的国际竞争能力作出贡献。”

塞缪尔承认一项产品要获得公众信赖就要印上食品药物管理署的许可标记，但审批期限应大大缩短（1988 年只需 9 个月，比 1986 年减少了 4 个月）。他说当务之急倒是要对医疗保健器械制造商与食品药物管理署之间的管理关系在观念上来个根本改变。食品药物管理署必须放下架子，无论就对病家负责的道德标准，还是就科技水平而言，管理署并不比企业界高出一头。国会办事也应该对公众的健康负责；报刊只有为创造发明鼓劲叫好，大字标题才会增进公众的身体健康；医疗保健用品制造业也别再搞些中看不中用的玩意儿，从总经理起，上上下下都要尽力与食品药物管理署的工作人员密切配合，不要只是发牢骚、推一推、动一动，而是要多合作，多出主意。

医疗保健业制造商协会理事会的另一位理事，米利波尔公司总经理吉尔马丁，赞成塞缪尔对医疗保健品制造业与政府关系的做法，但对这一做法大行其道的机会表示悲观。他说：

“这的确是唯一明智的做法。但是瞧瞧塞缪尔会碰到的是些什么困难吧！首先，医疗保健业制造商协会会员本身就五花八门。大的药品公司在药品问题上跟食品药物管理署一向是冤家对头。尽管保健器械的性质跟药品大不相同，也蒙受了这种水火不相容关系的牵连。药品变化少，出了新药，旧药照样上市，保健器械却一直在变，不断改进。目前出售的步计器，跟10年前相比，早已面目全非。因此，与管理署保持融洽的合作关系对医疗器械制造业至关重要。但是积习难改，大公司自身在华盛顿设办事处，专搞院外活动。这些公司代表可以说有几分像华盛顿的流浪汉，是一伙专职人员，奉老板命令办事的。他们在大公司总部虽说也有些影响，但份量不重，只负责贯彻执行公司的意图，一般说来进不了决策圈子。他们可能跟医疗保健业制造商协会的职员关系不错，但还是得听总部的。在总部里，老的思想框框往往还原封未动。因此，他们什么时候想绕过医疗保健业制造商协会，就可自行其是。

电子医疗器械公司副董事长克里斯廷·约翰逊，分分管公众事务、公共关系与公司规划。他对塞缪尔有如下一番评论：

“弗兰克真正带给医疗保健业制造商协会的是这样一种认识：医疗保健业必须大大超出某些个别公司短期狭隘利益的范围，放眼更广阔的问题。归根到底，这些公司短期狭隘的利益也会受到一系列大问题的影响。医疗保健业只有关心、了解大局，如降低联邦赤字、整体的医疗卫生政策、美国的对外竞争能力等等，才能在决策桌上取得一席之地。说到头，医药保健公司的利益只不过是这些大问题带来的油水罢了。”

医疗保健业制造商协会副理事长利厄·施罗德，当过国会行政助理，分工抓协会与政府间的事务。他补充说：“我们的目标是，白宫、行政管理和预算局、卫生与公众服务部或国会，啥时候讨论到医疗卫生政策，都会跟协会打声招呼，让我们去人帮忙出把力。”

然而也有人反对塞缪尔持不同看法。通用电气公司下属医疗系统负责抓政府规划的经理罗伯特·莫利特便是一位。他认为塞缪尔“没有认识到管理者与受管理者之间本来关系就紧张，这点在设计这套体制时就考虑进去了，是天经地义的事。”他还怀疑，“协会是否宏观方面的事管得太宽了。拿医疗保健来说，协会就该跟医院方面站在一起，进行院外活动，反对政府过分削减医疗保健开支。”莫利特是协会的政府与公众事务部负责人，该部是由24家协会会员派代表组成的。

根据塞缪尔估计，协会会员大概有30%赞成他与政府加强合作的号召。其中有的真心诚意，满腔热诚要跟政府通力合作，另有一些人也赞成合作，出发点却是“舍不得蜂蜜招不来苍蝇”。塞缪尔认为有20%左右的协会会员

持消极态度，“在他们看来，现状够不错了，少瞎折腾。协会要是主动送上门去，就会让政府想出新花招来管理控制我们，迫使我们透露协会本身的秘密，多一事不如少一事。我们还害怕反托拉斯的政策，认为，一般说来，碰上政府准倒霉，跟政府沾边，越少越好。”塞缪尔估计，剩下的50%协会会员基本上持漠不关心的态度。

在热心人士当中，有长期担任协会理事的本·霍姆斯。他是惠普公司下属医疗保健产品部副部长兼总经理。该部雇有员工4000人，生产显示屏、超声成像仪、电子心电图仪、医疗用先进计算机系统等电子医疗器械。惠普公司跟食品药物管理署关系融洽，堪称表率。霍姆斯认为惠普公司需要医疗保健业制造商协会。他是这样解释的：

“首先，协会约束我们。协会就跟学校差不多。你得阅读协会编辑整理的调查报告。协会召开各种会议、讨论会、代表会，你在会前都得做好准备工作。这样一来，我们就忙得团团转，就能跟上形势发展。

其次，医疗卫生业订的工业生产标准越高越严，惠普公司获得的好处就越大。所有医疗卫生界的大生产厂家全是协会会员。协会向它的成员施加压力，要它们竭尽全力，干得好上加好。这样做，对惠普有好处。省得我们成为无信誉和责任感的夜间逃债者。”

像医疗保健器械这样迅猛发展的高科技部门，工业协会能起到的关键性作用，已开始为人们所认识。不过，我们也该看到协会必须克服的种种给人印象至深的困难。

工业协会的使命。工业协会肩负的使命可以列举如下：

——作为一个经济机构，负责搜集分析有关政府规章、制度、方针的信息；同时督促协会会员了解政府的需要。

——反过来，协会又可以作为信得过的权威性渠道，向政府管理人员与决策人士反映工业界的能力与需要。

——协会还可通过本身的管理委员会行使职权，管束协会会员，不让违法厂家玷污医疗保健业的名声。

——协会能向数目众多的小公司提供特殊服务。创造发明往往都是小公司先搞出来，但它们财源不足，无力在华盛顿设立办事处。

——协会还可为医疗保健业当好参谋，为本行业制订方针、宗旨、使之尽量与政府的方针政策协调合拍。对此，协会内部还有争论。

——协会可以作为采取集体行动的工具，在国会或白宫讨论到涉及本行业利益的重大问题时，可以竭尽全力，施加影响。用医疗保健业制造商协会在生物工艺学领域的对口组织——生物工艺学制造商协会的理事长理查德·戈唐的话来说，“比起个别公司来，协会对国会和工业管理部门施加的影响要有力得多，我们代表的是整个行业。一位议员替整个行业，而不是替个别公司出力，也要容易得多。”

——最后，协会还可起到微妙的作用，促使各自为政的政府方方面面的

部、局、署破除一向互不往来的惯例，做到协调一致。

障碍重重。协会要想有所作为，行使上述职能，碰到的障碍真是不少：

首先，协会成员五花八门。医疗保健业制造商协会代表约 300 家厂商。有的公司历史悠久，规模庞大，在华盛顿设有办事处。这些安乐窝办事自有一套老章程。正如前文提到的吉尔·马丁讲的那样，他们“啥时候想绕过协会自行其是，就绕过协会。”小公司又有小公司的需要和心事。比如，生物工艺学制造商协会的理事长理查德·戈唐便提到过这样一件事：“我们生物工艺学界讨论过合伙成立一个组织，专搞研究与发展。这个主张遭到了小公司的抵制。它们代表着协会大多数成员，担心自己在生物工程方面取得的突破性进展，要是公开出来，便会家家沾光。”还有，小公司既不想，也不愿意受惠普公司的本·霍姆斯讲到的“协会约束”。再有，工业界搞任何种类的合作，一向总是害怕政府采取反托拉斯行动。他们根本不相信政府，对于政府搞任何规划计划之类的名堂，更是满怀狐疑，忧心忡忡。

其次，再从政府这一头看。像塞缪尔这样热心与政府合作的人士反而遭到怀疑，对他总是提心吊胆。政府管理人员并不把增强美国工业的国际竞争能力看成是本身的天职。下文还要提到，医疗照顾补贴署署长甚至干脆不把美国工业的国际竞争能力当成应该抓的问题。这就是说，在排列等待审批名单的先后次序时，国际竞争能力是不在考虑之列的。比方说，一种爱滋病特效药便会迅速受到检验，可是牛奶生长激素（提高奶牛产奶量的蛋白质荷尔蒙）要想获得批准上市得等上一年又一年。理由是，美国牛奶遍地，干吗那么着急？至于美国牛奶的世界市场问题就不放在心上了。

还有，工业界希望政府各部门协调一致，可是这些部门却抵制彼此协调，这也不足为奇。比如，医疗保健品制造业跟食物药物管理署间的合作，在许多国会议员眼里，便是出了格，不可取。这点我们在下文还要提到。

由此可见，医疗保健业制造商协会的塞缪尔以及其他协会如生物工艺学制造商协会内他的同行们，对改善企业界与政府间的关系起着何等重要的作用。他们是搭桥人，甚至是撮合人。但是在政府和企业界许多人眼里，他们遭到怀疑，不受欢迎，在他们谈论美国的对外竞争能力时，人们认为是多管闲事，文不对题。可是，随着企业界与政府间更加命运与共，休戚相关，他们的职责肯定会更加至关紧要。

因此，让我们不妨仔细看看，他们如何力求在政府管理人员、国会与医疗保健器械制造商头面人物之间，牵线搭桥，从中撮合。

先看食物药物管理署。对全部药物、多数不用烹调就吃的食品，以及化妆品、健身器械，从标准绷带到计步器等种种器件、材料，安全标准都要由食物药物管理署来掌握。共计 9 万家公司的产品要由管理署来把质量关，产品总产值达 5500 亿美元，相当美国国民生产总值的 1/4。食物药物管理署雇用员工 7000 人，每年开支经费 5.5 亿美元，合每个美国人两美元。食物药物管理署跟医疗照顾补贴署一样，隶属卫生与公众服务部。该署由国会授

权执行两种职能：批准产品上市，保证生产过程合乎规格。

对医疗器械的管制则首次由 1938 年通过的食品、药物、化妆品法授权。1976 年通过的该法修正案进一步大大加强了这种管制，提出修正案的起因是，在 70 年代初期，由于滥用医疗器械，发生了种种医疗伤害事故。修正案要求医疗器械制造商每年造表登记产品，接受对产品生产方法的定期检验，按时上报产品使用情况，新产品上市前要经审查批准。根据修正案 510(K) 款规定，只有获得上市前事先批准或被列入第一、第二类产品，“新”医疗器械才能上市销售。所谓一、二类产品系指安全程度比第三类产品高。下文将要提到，对 510(K) 款所提“新”医疗器械中的“新”字应作何解释，曾经引起一场不小的争论。凡属 1976 年修正案付诸实施前未曾上市销售过的医疗器械，生产厂家在上市销售前 90 天均需事前上报食品药物管理署审批。

为了获得上市前批准，生产厂家必须让食品药物管理署相信该项器械既安全又有疗效。1986 年按 510(K) 款规定，上报管理署呈请上市批准的医疗器械达 5153 件，为 1977 年上报数字的一倍。生产厂家可以申辩并获得管理署认可，某项医疗器械并非新产品，大体上与修正案通过前上市的另一项产品相类似。在这种情况下，该项医疗器械上市销售便无需管理署审批了。1986 年获得上市批准一般要花 395 天，1987 年审批期限缩短为 337 天。

医疗保健业制造商协会大力协助管理署提高工作效率，尤其在缩短审批期限上下功夫。比如，1986 年协会便对国会进行院外游说，为管理署争取到 80 万美元的追加开支，而行政管理和预算局原来是反对这笔拨款的。这笔新增拨款是专门用于产品审批所需经费的。1987 年，国会在行政管理和预算局为食品药物管理署规定的经费限额之外，又为管理署额外拨款 200 万美元，这也是靠医疗保健业制造商协会从中出了一把力。1988 年，管理署要求增加经费 130 万美元，同时要求收回里根总统任期内下放给各州的食物管制权限，都获得了协会的支持。

1988 年，詹姆斯·本森担任食品药物管理署副署长。在此以前，他还担任过管理署下属的医疗器械与防放射性物质中心副主任。医疗保健业制造商协会就是通过这个中心与食品药物管理署打交道的。本森说：

“塞缪尔是个好人。我赞成他倡导的概念，我指的是概念。比如说，家用血液内葡萄糖含量监测器。糖尿病患者可以凭借监测器来调节胰岛素摄入量。使用这种监测器要求管理署工作人员与医疗保健器械生产厂家密切合作。这种器械是否安全，疗效如何，不仅取决于器械本身的质量过硬，还取决于使用器械的患者是否受过训练。对这两方面，管理署都应该关心，投身进去。

“然而，严重的问题的确不少。眼下，众议员约翰·丁格尔主持的监督委员会就在调查我署一位职员涉嫌在未经注册药物方面做手脚。他们怀疑这位职员拿了某家公司送的礼物，把这家公司在待审批名单里的次序挪前了。这是严重的违法行为。近两个星期来，我的一半时间都耗在这件事上了。如

果丁格尔就此事举行听证会，整个管理署今后就会跟各家公司拉开距离了。我署廉洁奉公至关重要。我们爱惜名声，非爱惜不可。

“管理署外派了 3000 名监察员。他们自命为警察，担心跟工业界合作会沾污他们的廉洁。我个人认为，管理署跟工业界结为伙伴，便能做出大得多的贡献来。但是要改变老的一套做法得有一段时期。如果我们不求上进，恕我直言，在跟日本这类国家竞争中，我国工业界便会吃败仗。他们的政府跟工业界问齐心协力，关系要密切得多。他们审批食品药物的时间要比我们短得多，产品的质量也往往超过美国货。我不了解他们是怎么搞审批的，反正他们那套审批办法真灵。”

本森指责工业界连同医疗保健业制造商协会有时过分死板，死抠立法程序。“半数送审产品不合格，退给生产厂家。在我们看来，问题不是出在制造上，而是设计差劲。于是管理署立了几条规矩来把产品设计关。只不过是几条指导方针而已，没有别的。可是医疗保健业制造商协会却埋怨得没完没了，说什么制订方针不合正当法律手续呀，没有让制造厂商派人参加起草呀，没有举行过听证会呀，如此等等。”

另一方面，本森又对医疗保健业制造商协会赞不绝口，夸协会为会员举办的讲座，组织许许多多研讨会、学术交流会、代表会议，让食品药物管理署的管理人员和工业界人士聚集一堂，讨论共同关心的问题。他说，“这些会议很顶事，成为有益的信息交换所。在国会讨论对管理署的拨款时，协会也帮了我们的忙。协会一清二楚，要我们及时批准新产品上市，得有搞审批的人手才行。”

在提到食品药物管理署跟医疗照顾补贴署（攸关医疗保健业前途的另一个政府机构）问的关系时，本森承认彼此不太融洽，说“这是个地盘问题。双方在决策时本应相互更多参与的。我希望工业界在这方面帮点忙。可是大公司不愿利用本身的影响在这类涉及政府机构的事情上插手。我猜想他们是担心自讨没趣。”

医疗器械评估处处长卡西蒂吉·莫汉博士说：“塞缪尔追求的是协作配合。这无可厚非，可是总有点模糊，不大实在。我们跟工业界有共同目标吗？要是有的话，又是什么呢？我们的目标是公众的健康，工业界的目标呢？是赢利，往往迫不及待。彼此立场不同，应该正视。”

“美国跟日本不一样。日本政府管理医疗器械的小组还不到 10 个人，美国却有 800 人。但日本政府和工业界协同一致。企业家尊重政府、依靠政府定出标准，甚至要政府出面领导。企业界帮助政府，政府尊重企业界。他们你中有我，我中有你。在美国，讲的是各司其职，正当法律程序，对簿公堂这一套。美国社会不相信政府与企业界间通力合作。国会也好，消费者团体也好，绝不容许政府与企业界和衷共济。因此，食品药物管理署跟工业界之间只好剑拔弩张。话虽如此，我个人认为，双方加强交往合作的余地还是不小的，在这一点上，我赞成塞缪尔的主张。”

莫汉博士接着列举了一些他认为应该采取的步骤：

“跟工业界合作要抓早不抓晚。一家公司想上一项新产品，马上就得跟我们通气。他们在设计产品原型时，就该了解医疗器械评估处对产品提出的要求。质量问题必须一开头就考虑进去。当然，我们也可以向他们请教。

有的公司，尤其是小公司，太急于在市场上推出新产品，往往对质量注意不够。在抓产品质量方面，日本人给人的印象也是同样深刻的。

如果一家公司出产的医疗器械有毛病，就该二话不说，立即认帐，停止销售才对，不该以次充好，但求侥幸蒙混过去。这既耽误了大家的时间，又有损彼此间的信任。

沃尔特·冈达克尔是医疗保健器械与防放射性物质损伤中心下属质量监督办公室主任，手下有 75 名现场监察员，负责保证医疗保健业制造商协会会员按卫生规范生产产品。他说，“我看有这么三类公司，一类专搞歪门邪道，一类一向守法，按规范办事，还有一类时好时坏，是中间派。我们的职责是抓违法分子，是警察，要正视这一点。你想让我们跟理当受监督的一方亲密到什么程度？”

他接着说，“我们要求公司检测次品，根据数据分析生产趋势。他们争辩说，管理条例上没有规定的事，我们不能强迫他们干。不用说，有的公司表现突出，该怎么办就怎么办，我们彼此关系融洽。但是许多公司处处跟我们对着干。”

“医疗保健业制造商协会一向帮了大忙，但加强互相合作的余地还不少。就拿电震发生器这种帮助心脏病患者起搏的密封垫来说吧，有时电瓶出了问题，影响到电震发生器不能起搏。平时电瓶就在房子里乱摆乱扔，也没人去检查一下。这可怨不得生产厂家，可挨骂的却是他们。看来需要替用户举办讲座，生产厂家与质量监督办公室都派人参加。

#### 医疗照顾补贴署

在对医疗保健器材加强控制的同时，联邦政府也更加积极插手决定哪些医疗服务可以从老年保健医疗制或（以穷人和伤残者为对象的）医疗补助制项目报销。对医疗保健器材制造商协会来说，“老年保健医疗制和医疗补助制象征国家作出了承诺，保证全体美国人部能获得高质量的医疗保健服务。有了这两项制度，便可以鼓励向医疗研究投资，从而带来医疗技术和实践的进步，其成果在 20 年前几乎难以想像。”

然而，到了 80 年代，随着医疗费用上涨和联邦预算的紧缩，这项承诺也就受到了威胁。到 1987 年时，医疗费用已达每年 4966 亿美元，平均每个美国人每天 5 元。最重大的控制医疗费用的做法是，从 1983 年起老年医疗保健转而实行预期费用制，事先就规定好费用标准，不再搞实报实销。医疗照顾补贴署负责抓预期费用制，为使医疗保险收费标准化，由该署划定类似症状病人组，收费包括向享受老年医疗保健的病人提供的全部药费与诊治费在内。

医疗照顾补贴署决定使用哪些医疗器械可以从老年保健医疗项下报销。这一办法日益为愈来愈多的医疗保健承包组织所效法，如蓝十字 / 蓝盾牌会（非营利性健康保险组织，会员或其家庭可享受医院治疗保险）以及其它营利性健康保险组织等。结果，这一做法成为影响医院决定是否使用贵重医疗器械费用的审批时期长短不等，审批可置入性心脏纤维性颤动消除器的费用要花 9 个月，审批横隔膜神经兴奋器的费用则要花 5 年半时间。

医疗照顾补贴署行政助理罗伯特·斯特赖默解释了审批费用涉及的种种复杂因素。他说，“调整预期费用制付费标准，远远超出了本署对某项新器材认可或否定的范畴。是的，这项新上市的人工髋可以报销，类似症状病人组（210）里提到过。可是付费标准不会变。也许要经过 18~24 个月，预期费用制收费标准才会承认一项新的、假想费用更高的人工髋正按类似症状病人组（210）在经常使用。在有的情况下，一项诊治手段或医疗器械太特殊，找不到现成的类似症状病人组可以对上号，比如说，耳蜗植人物或心脏移植，这时就得作出单项定价。”

医疗保健器械制造商协会担心扼紧老年保健医疗预算会阻碍或耽误医疗技术革新。1986 年，老年保健医疗占联邦预算 7%，1988 年上长升至 8%，到 1993 年，即使不增加新的福利项目，也可能突破 10% 大关（见图 4—1）。

医疗保健器械商协会跟医疗照顾补贴署谈判，要不要以及如何把新技术并入付费制。这一过程复杂细致，要考虑到可能产生新技术的范围，权衡新技术的短期与长期的费用与效益，权衡其社会与经济价值，以及权衡患者、纳税人和国家整体经济的利益。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !069006~3\_0105\_01.bmp}

医疗照顾补贴署署长威廉·罗珀说，“我们得问某种器械究竟有多大价值，合不合算。”医疗照顾补贴署不会为某项正在实验的器械掏钱。以供癌症患者使用、可植人体内的治疗泵为例，这种治疗泵可以采用外科手术放进体内并定时注入药物；这样一来就不必再采用化学疗法了。从短期看，花钱不少，但从长远看，却可以省钱。按照医疗照顾补贴署的条例，最初阶段，这一产品的费用得由医院方面付出。如果经治疗证明，这种泵确有疗效，医院就可上报正在使用这种泵，费用相当高，罗珀说，“那时我们就会相应增加有类似症状病人组的费用标准。一般说来，从了解一项新器械的费用信息到这一信息反映在类似症状病人组费用标准上来，要花 18~24 个月。”

医疗保健器械制造商协会争辩说，这样的审批手续会给发明创造泼冷水。罗珀博士的答复是，这样做“可以鼓励在节省费用上发明创造”。不过，他接着又解释说：“我很关心费用多少的差额。我们是就事论事，很难做到用长远观点看问题，我们不是算长远账的。的确，我们需要一套更好的办法，从长远的费用角度看问题。就拿骨骼助长器来说吧，开始使用时，花钱多，但利于破损的骨骼生长愈合。对这类事情，我们还没有很理想的办法来考虑

进去。我们也需要更多考虑哪种技术对哪类病人最合适。在一种病人身上起作用的，对另一种人却不一定就管用。”

一般说来，罗琅博士对美国医疗保健业的国际竞争能力并不那么关心。他说，“我刚从欧洲回来。在医疗保健器械的研制方面我们还是领先的。我们把国民生产总值的 11% 花在医疗保健上，比任何国家都花得多。因此，我认为我们干得很不错。”罗珀博士领导医疗照顾补贴署有功，1989 年受到重用，进入布什总统的白宫班子。他显然这样假想，既然美国的医疗保健费用居世界榜首，美国的医疗保健业就可以保得住在世界经济中的竞争能力。

罗珀博士兴致勃勃地谈起塞缪尔的工作，说：

“他想处理的是公共政策问题，而不单是那些直接影响到医疗保健业的问题。他是在设法帮助我们改进工作。比方说，前不久，他带来了四家协会公司会员的经理，全是生产卫生信息系统软件的。他并不打算向我们推销什么东西，只是指出这四家公司在向医院提供信息系统，可以搜集大量信息，帮助我们衡量各种医疗技术收到的临床疗效。他只是建议我们找医院主管信息系统的人员谈谈，让他们提供材料，帮助我们更好地控制医疗费用。当然，有些医疗器械用过了头，也毫无必要。反过来，这实际上会影响到医疗保健器械制造商协会某些会员做生意。”

罗珀博士发现，在许多领域，政府与企业界间加强合作是可取的。他说：“褥疮是个很头疼的难题，是长期卧床的老人常见病，既痛苦，又危险，患了褥疮很费钱，是老年人被迫住进疗养院的首要原因，要我署掏一大笔钱。政府和医疗保健器械制造业都没有抓这件事。我猜有的公司就靠褥疮赚钱。后来，医疗保健器械制造商协会出面统筹，协同一致研制出一批新产品，包括一种能让病人不断翻身的床和特殊床垫。塞缪尔是从总体角度，也从我们的观点来看待医疗保健问题，协助我们跟医疗保健器械业找到了共同立场。”

罗珀博士提到的塞缪尔这种彼此联系的做法在医疗保健筹资署下层机构却不太受欢迎。那里的分析家和制订条例的官员把自己当成企业界的死对头，总认为企业界在占纳税人的便宜，大把捞钱。公司方面跟政府打交道的人员总是很死板，好打官司，往往只对公司总经理负责。这些总经理对技术知识懂得很少，也不关心。

#### 其它政府机构

在国际市场上，美国生产的医疗保健器械和诊断设备，一向有很强的竞争能力，实际上美国出口的医疗保健技术居世界首位。但是，正如上文提到的那样，不出 10 年，医疗保健业在 1981 年享有的贸易盈余就下降了一半。

日本就给医疗保健器械制造商协会出了个难题。尽管从日本进口的医疗保健器械在 1987 年只占美国有关市场份额的 3.1%，但已经比 6 年前翻了一番，而美国医疗保健器械制造商要进入日本市场却受到了蛛网般密集的规章条例的层层阻挡。比如，直到 1985 年，日本一直要求全部申请审批进口的医疗保健产品必须提供证实疗效的实验材料，这些材料必须全部是在日本对

日本患者进行临床实验得来的。甚至在 1985 年后，这一规定还继续在部分情况下生效。于是，医疗保健器械商协会总算寻求到了美国贸易代表处的帮助，压日本开放市场。

医疗保健器械制造商协会的工作人员也日益牵连进欧洲事务。在德国，多数医疗保健器械是由各处城镇替当地医院购买的。正如通用电器公司的鲍布·莫利塔讲的那样，“它们全都对西门子公司母亲尽孝心，不这么干，就是不爱国。”同样，法国政府也很不愿意买外国货。随着欧洲在 1992 年走向统一，如何协调各国间的卫生规章制度，对医疗保健器械制造商协会来说，十分重要。

协会的工作人员还要跟美国商务部密切合作，要求政府放宽以国家安全为名对许多先进的电子产品施加的出口限制，如超声波胎儿监测器、心脏监测机、血液分析机、血液流动探测器、计算机化 X 射线轴向分层造影扫描机等。这些限制造成了严重的损害，尽管多数要求放宽出口限制的申请最终都获得批准，但是外国竞争对手早已趁美国拖延之机，抢先建立起强大的竞争优势。

#### 改善医疗保健器械法案

1989 年这一年，可以有理由相信，塞缪尔寻求与官方，尤其是与国会建立密切合作的关系碰到了困难。众议院在事先跟医疗保健器械制造商协会的工作人员谈判了好几个月后才通过了一个法案，目的是加强食品与药物管理署对医疗保健器械的管理，并扩大管理范围。法案已送交参议院通过批准。采取的方式是由塞缪尔写信给参议院主管卫生事务的劳工与人力资源委员会主席、民主党马萨诸塞州参议员爱迪华·肯尼迪以及委员会成员，地位高的共和党犹他州参议员奥林·哈奇，由他们两位签署。可是，与此同时，医疗保健制造商协会实力最强大的会员，普菲茨、伊莱·利利、布里斯托尔·迈尔斯三家公司却进行了院外活动，把这项法案挫败了。一些主要的众议员，尤其是他们手下的助手都感到被出卖了。

这项叫做 1988 年改进医疗保健器械法案是 1987 年提出的，提案人是众院能源与商务委员会主席民主党密执安州众议员约翰·丁格尔和该委员会下属健康与环境小组负责人民主党加利福尼亚州众议员亨利·韦克斯曼。起因是国会长期以来对食品与药物管理署控制医疗保健器械业不严肃有意见，尤其对该署贯彻执行 1976 年医疗保健器材修正案不力深感不满。

在 1983 年一份关于食品与药物管理署执行 1976 年修正案情况的报告书里，丁格尔众议员领导下的监督与调查小组发现“一幅无视公众健康安全、令人发指的官僚作风情景。”“本小组只能认为，食品药物管理署漫不经心，置可能发生的后果于不顾，才刚刚开始贯彻执行法律的规定。”

报告对于所谓 510(K) 条款“漏洞”尤为深恶痛绝。按照这一条款充满危险的三类产品在上市前可以免于审查，因为从条文措词，看，这类产品可以不算新产品或仅仅算做与在实施 1976 年修正案即已上市的产品大体相当

而已。这样一来，许多最危险的器械，如心脏起搏器，基本上未受到任何管理控制。“食品药物管理署玩忽职守，最令人提心吊胆的也许是该署未能提出要求，命令制造商发现所生产的器械有致死、致伤事件或引起其它恶果时，应及时向该署报告，不得隐瞒。结果，无论食品药物管理署，还是社会公众，目前都对这些医疗器械的危险性一无所知。我等身为立法人员也缺乏合适的依据来判断 1976 年修正案……是否恰当。”

监督与调查委员会律师帕特里克·麦克莱恩说，“我们在那份报告书里的确把食品药物管理署痛骂了一顿。”

1988 年法案草拟的目的是抓紧医疗保健器械业的报告制度并扩大管理范围。1976 年法案只要求生产厂家向食品药物管理署报告器械事故。1988 年法案却要求医院发现器械有任何严重缺陷，应及时报告。法案还规定“食品药物管理署按照秩序井然的时间表定期复审新旧医疗保健器械，以保证安全与疗效，或重新加以分类整理，弄清新旧，以免再在审批上混淆不清。”法案还将赋予食品药物管理署更多权力“对毫无任何道理，使公众健康遭受损害风险的器械采取行动。”法案是在 1987 年韦克斯曼众议员的健康与环境小组举行听证会后提出的。

该小组的法律顾问彼得·巴德蒂博士在会上说：“我们发现每年 5000 左右上市新产品当中，90% 以上都钻了 510 (K) 条款的空子，作为大体上相当于旧产品处理的，都经过食品药物管理署核准，但没有经过本应受到的彻底检验。”巴德蒂博士接着说。

“器械出了问题，制造商应按规定上报。但医院没有告诉厂家，因而厂家也无从得知。有的厂家从不上报情况，有的则大事小事都报。

“我们花了一年半时间跟医疗保健器械制造商协会商谈，终于在 1988 年 6 月达成一致意见。我们千方百计采取合作的态度。要做到这一点并不容易，有许多种类型的团体在盯住我们，我们得对每个人都讲公平。”

在华盛顿，韦克斯曼委员会成员以对企业界特别仇视著称。有人评论说：“委员会成员互相竞争，看谁作证时能博得最多电视摄像机镜头。”的确如此，在 1987 年的听证会上，有人作证说他收到 5 付不起作用的人工膝盖，这给患关节炎的委员们的印象特别深刻。还有一对夫妇作证说，他俩的婴儿在失灵的育儿箱里被“活活烤死”。听证场里挤满了新闻记者。

巴德蒂博士接着说：“应医疗保健器械制造商协会的请求，我们取消了原定继续举行下去的听证会，交换条件是协会答应跟我们合作。”但是，他显然十分恼怒，“对闹独立的三家公司搞院外活动来制止参议院通过法案，协会采取的对策丝毫不起作用。”“下次再开听证会，我们就要把掌握的材料全部抖出来。”

在 1988 年 3 月召开的一次医疗保健器械制造商协会理事会上，理事们全都同意，只要稍加更动，协会就应该支持众议院这项法案。经过协商，法案作了些修改，协会会员都表示满意，但是原来就反对参院通过这条法案的三

家公司仍旧不能罢休。

但是，协会副会长、负责立法方面事务的杰拉尔德·康纳指出说：“在300名公司委员当中，毕竟只不过有三家公司反对。开始协商1988年法案时，我们就全面摸了一次底，汇总了情况，设法减少唱反调的。我们说服协会会员们相信，这条法案迟早都会通过的，即使1988年通不过，1989年也会通过的，如果我们采取合作的态度，法案就会对我们有利一些。可是这是件涉及协会会员切身利益的事情，很难做到人人同意。

“在协会会员当中有三类人。一类人坚决反对这一法案，怎么讲也不行。另一类人认为，看来不接受这条法案不行；不过，要是不搞这条法案，也行。第三类人则不在乎有没有这条法案。他们占绝大多数。”

据了解内情的国会人士讲，法案未能在参议院通过显然有多种原因。三家闹独立的公司说服劳动与人力资源委员会委员，参议员哈奇设法从中阻拦。这就引起了参议院领袖们的警觉，预感到要通过这条法案会有困难，要花不少时间，于是就把讨论这条法案放到了议事次序单子的最末尾。

对这条法案，肯尼迪参议员负责的劳动与人力资源委员会的工作人员也态度消极。法案从众议院转到参议院已是7月份，在议事日程很紧的这届议会，时间未免太晚了。何况在委员会工作人员史蒂文·基思博士眼里，这条法案的规定还不够严格。加之，委员会成员都希望由负责劳动与人力资源的肯尼迪参议员来提这条法案，而不是由负责卫生与环境保护的韦克斯曼参议员来提出。

到了10月份的第二个星期，法案在参议院显然告吹了。有人指出，“哈奇参议员拒绝跟韦克斯曼与了格尔两位参议员商谈，连他俩打来电话也不肯回。”

格里·康纳说：“毫无疑问，1989年法案对医疗保健器械工业界会更糟糕得多。”通用电器公司的鲍勃·莫利特补充说：“下次要是电视摄象机不对准普菲茨、利利、布里斯托尔·迈尔斯这三家的产品才怪。”

众议院能源与商业监督小组委员会主席丁格尔果然没等多久就着手报复。1989年2月，他扬言要举行听证会，讨论普菲茨公司在出售其比约克·希利牌心脏瓣膜的做法。

一般认为，在医疗保健器械制造商协会会员中间，普菲茨医院用品集团最活跃，对国会提议修改食品药物管理署有关医疗保健器材条例，提出异议。在普菲茨公司看来，韦克斯曼法案的症结是这样一条规定，允许食品药物管理署采用发明人的科学数据作为依据来批准仿制者的器械是否安全有效。这些数据 and 材料往往是普菲茨公司及其它以研制新器械为主的公司花了千百万美元和多年心血才搞出来的，在他们眼里是属于本公司的专利。普菲茨医院用品集团总经理、医疗保健器材制造商协会理事爱德华·贝西说：“拟议中的法规使发明人面临难以接受的风险，等于剥夺知识产权。”

显然，韦克斯曼的用意是减少新产品问世的障碍，从而增加竞争，减轻

消费者的负担。有的医疗保健制造商协会会员明明可以从这条弃权规定中捞到好处，另外一些会员则认为这样做不公平。

另一家医疗保健用品公司的本·霍尔姆斯则跟协会理事会大多数成员意见一致，认为医疗保健器械制造商协会应当赞成韦克斯曼法案。他十分重视跟食品药品监督管理局搞好关系。他说：

“我们厂里每年为食品药品监督管理局代培 15~20 名检查员。我厂主管质量检查的经理人员跟他们紧密配合。跟政府人员顶牛可不是闹着玩儿的。总是他们占上风。跟他们合作，设法理解他们的难处，别想压倒他们，这样一来，我们的日子也就好过一些。玩弄政治手腕这一套，不能太贪心，独占好处，总得作些妥协。众议院法案经过修改后的定稿，是我们能争取到的最佳法案了。

“我知道有的兼营医疗保健器械生产的制药公司对上市前批准制中的弃权条款提心吊胆，唯恐这一来医疗器械会非专利化，注册商标不再受保护了，我本人认为实际上这并不是要害所在。理事会内部在这个问题上吵得一塌糊涂，直到八月份还在设法取得一致意见，实际上也快达成共识了，只剩下三家公司在硬顶。会上情绪冲动，火气很大。理事会内在一个问题上闹派别，这还是头一道。从那时起，我一直在考虑是否需要改组一下委员会，以便保证继续意见一致。

目前，协会下设各种委员会，是按问题来组成的。其实，公司的类型不同，受一个问题的影响也就有深有浅。也许我们应该这样来考虑问题，如分清哪些是专门生产医疗设备的，哪些是生产可植人体内的医疗保健器械的，哪些又是专门生产一般医院用品的。”

### 集体行动影响深远

在半导体、电子、生物工艺学、商业性利用外层空间等未来高科技工业部门，工业界采取集体行动必不可少。集体行动是提高对外竞争能力的前提条件，因而是提高国民生活水准的可靠保证。本书在前面已经把理由阐述过了，这些理由在医疗保健器械的实例中得到了充分论证。

集体行动必不可少，因为开拓新技术、新制作方法需要大量投资，超过了一家公司的财力；在世界市场上技术革新竞争中夺魁，需要知识面之广、经验之丰富，绝非一家公司所能具备。

要在竞争中取胜的关键，还要看政府政策是在促进还是限制工业。既然政策影响到一项工业部门的全部企业，企业界同仁就该采取集体行动，以便推动和协助政府决策人及时确定公众利益何在，态度鲜明，切忌朝令夕改。各个不同企业孰先孰后，如有冲突时，必须权衡轻重。这种优先次序的安排，只有政府才有能力，有权威，办得到。企业界必须尊重这一事实，同时尽各种方式为政府决策人出力献策。

工业界还需要发挥集体行动的力量，来撮合政府的行政与立法部门对公众的需要达成持久的共识，既推动政府机构，如食品药品监督管理局、医疗照顾

补贴署，也推动国会下属的小组委员会及其工作人员走到一起来。比如由于缺乏与国会间的合作关系，医疗保健器械业跟食品药物管理署之间的合作关系也受到了损害。再以医疗保健器械制造商协会为例，韦克斯曼委员会的工作人员就拿食品药物管理署寻开心，攻击该署过分讨好医疗保健器械业。要扭转这种形势，就要求广泛的社会公众意识到工业对外竞争力对美国人民的重要性。要让公众具有这种新的心态，也需要工业界采取集体行动。政府必须成为工业界的伙伴。这个伙伴应该高瞻远瞩，拿出一套战略，指明国家的前进方向。1989年，政府还没有这样一种战略思想，孟山都公司的总裁厄尔·哈比森在谈到生物工程学时说，“生物工程界与管理这门工业的政府，大都是在政治真空当中活动。政界领袖们没有发出明确的信号让大家往前奔，只花了很大气力去防止走错路，却没有下功夫去保证走对路。……我们需要从政府那里获得前瞻性的领导……政府应该是改革的动力，是发展生物工业学的催化剂。”工业界要想通过医疗保健制造商协会这类组织采取集体行动见效，就得具备不少条件。首先，协会会员必须了解本身的利益，也应清楚本身利益与其他会员利益间的关系。比如，小公司能从协会获得大公司得不到的好处；大公司也能从协会获得小公司得不到的好处。这种情况是难免的，只要规定明确，也是可以接受的。其次，全体会员必须理解并承认协会的宗旨是为整个行业设计与执行一套能提高全行业国际竞争能力的战略，同时公平对待每个会员，不有意偏袒或伤害任何一个会员。为此，协会必须利用各个会员的实力、影响与本领域协助政府各有关部门决策人搞好本职工作，照顾到部门间的关系。说来奇怪，帮助政府各部门更加协调一致也许会成为协会的另一项任务。由于在美国法律与实践当中，分权、鼎立，各自为政等概念根深蒂固，政府本身竟难于结成一个整体。华盛顿要搞改革，竟要由工业界来带头。政府无力也不该把改革强加在工业界头上。

第三，要办好协会，会员之间彼此信任十分必要。这种信任的建立要通过集体讨论本行业的整体利益及其与各家公司个体利益的关系才能实现。

第四，协会（包括全体会员）与政府不是，也不可能是冤家对头，而是伙伴。尽管激烈争论与分歧是免不了的，也是理所当然的，说到头，双方仍旧关心增进公众的需求，及早明确稳妥地弄清公众需求究竟何在。如果不承认双方有这个共同点，企业界与政府又各自的利益都会受到损害。企业界与政府又各自扮演互不相同的角色，这点必须受到尊重。食品药物管理署的检查员就是，而且必须是警察。他们就跟大街上的警察一样，必须勤于职守，认真负责，这是符合整体利益的。话又说回来，企业界胜任本职的能力也必不可少，应该受到尊重。企业界的能力削弱了，大家也会遭殃。

因此，协会的职能既是个情报交换所，以便互通信息，又是政府与企业界的教育者。协会是座桥梁，沟通各个政府部门与本行业的各个不同组成部分，让大家都有一个共同一致的看法，有个整体的前进方向。协会还要树立标准，制定一致同意的条例，商定共同的立场，约束协会会员个个遵守。协

会还应代表本行业向政府各部门阐明观点，与政府各部门协商，同时向协会成员转达政府各部门关心的事情，以便在企业界与政府之间形成共识。

要想集体行动发挥效力，主管当局就必须有一些格外特殊的素质。首先，各个会员的总经理必须亲自动手并且信守上述各项原则。其次，协会管理部门必须有实力，有技巧，有魄力，敢于在各方利害关系经营相互冲突的情况下，屹然独立，办事公允。这样的事，胆小鬼，前怕狼，后怕虎，是绝对于不好的。

最后，还有一点，需要专门阐述一番，这就是政府官员与政界人物之间的关系看来在起变化。其他国家包括日本在内，是如此，美国也同样如此。这种政府官员与政界人物之间的关系，对于采取有效的集体行动，对于办好一个行业协会，以及对于在一般情况下处理好政府与企业界之间的关系，都是至关重要的。

过去，行政官员，如食品药物管理署官员，与当选的政界人物，如众议员丁格尔、韦克斯曼等人，是任务明确，各司其职的。政界人物立法，政府官员执行。今天，情况绝非如此简单明了，正如哈佛大学肯尼迪管理学院院长罗伯特·普特兰及其同事在1981年进行的一项对高级文职人员的专题研究名著中指出的那样，政府官员正肩负日益增加的政治职能，而政界人物通过手下日见增多的工作人员则在把越来越多的技术性职能摊过去，在美国情况尤为严重，结果，“技术讲办事效率，民主讲对意见要有回音，这两种互相矛盾的双重要求之间，便产生了冲突。”

普特兰发现，职能混杂，引起“政出多门”，政治与行政领导间界限模糊，高层文官论政、议政；国会小组委员会里，为行政事务操心。”这种“政治官僚化，……官僚机构政治化”造成了美国国会“在制定政策、监督执行政策方面，起着比欧洲议会更加强大、更加独立的作用”（国会工作人员从1957年的5600人增加到1989年的15000人左右）。事实上，国会监督十分严密，“弄得许多行政官员接受来自国会议员的日常工作指导，比从总统那里来的训示还要多得多。”如果总统与国会议员分属不同政党，目标与宗旨各不相同，行政官员自然无所适从。回过头来再看前面讲的医疗保健制造商协会的故事，便可以看清食品药物管理署受到来自各方的压力，既有反对加强管制的里根总统管辖下的行政管理和预算局，也有法律对管理署职责提出的要求，还有彼得·布特蒂博士与帕特里克·麦克莱恩对管理署寄予的期望。医疗保健器械制造商协会决定跟食品药物管理署站在一起，反对行政管理和预算局，协助该署获得审批与调查医疗保健器械所需的额外经费，认清医疗保健器械制造商协会的利害关系，更接近于民主党控制下的国会，而不是共和党控制下的政府。

普特兰对此作了一个绝妙结论：“道德上进退两难的处境，对政府官员作决策来说是有权无责；对政治人物作决策来说是有权无能。政府官员决策过多，会引起立法危机；政治人物决策过多，则会带来效率危机。”

看来萨缪尔想说而未说，从医疗保健器械制造商协会的活动反映出来的想法是：决策者必须把美国工业的竞争能力摆在最优先的地位，作为法律认可的社会需要；政府工作人员与企业界必须经常相互合作，一致行动，为了满足提高美国工业竞争能力这一社会需要而换脑筋，改变思维方式。

## 第五章

### 企业经理闯官场 左右逢源称大师

公司与行政管理部门之间，犹如隔着一片汪洋大海，波涛汹涌。更有宦海激流，兴风作浪，推波助澜，海上漫天疑云，腾起阵阵细浪。有时，刹那间，营私舞弊狂风大作，竟刮得宦海处处生波。在水门事件期间，里根总统的私人秘书罗斯·玛丽小姐抛出了一纸名单，1972年里根竞选连任总统时非法提供巨额捐款的美国大公司统统榜上有名。还有什么美人计、联姻术，什么国防部采购人员损公肥私，高价包揽蹙足货丑闻……在日本更有里库德公司行贿权门，兜售飞机丑闻等等。很难想象，古往今来，天涯海角，不知哪国首都，不讲行贿、吃回扣，没有好处费、行骗坑人、敲诈勒索这一套的。没有哪个国家，哪种政治制度，在廉洁奉公的竞赛中，是明显领先的。

仅此一条理由，就足以使在公司和几家政府主管部门之间穿针引线的差事难当。在政府官员眼里，这些疏通政府关系的经理们只是一味奴颜婢膝，替本公司的小圈子利益跑腿卖命；在本公司总部，他们的顶头老板却又会怀疑这帮家伙“吃里扒外”、“卖身投敌”、蜕化变质，或者两毒俱全。这些人夹在中间，一头的利益要代表，另一头又不得不与之周旋往来。

在美国，干政府事务经理，碰到的难题就更特殊，根源来自对行政控制的作用以及政企关系的一些传统观念与看法。既然人们认为行政控制碍手碍脚，但又无法避免，便会主张管得越少越好，企业界的所有权是神授天赐，不容剥夺。结果，政企关系的特色便是：企业界天生更合理合法。除了市场以外，加上企业界头上的束缚限制，总是遭到百般怀疑，不经过一番硬顶硬抗，是不会接受的。虽说，行政管理部门干预企业活动的权利微乎其微；企业界却有种种权利指望、要求政府支持。这话听起来似乎牵强附会，其实不然。以美国的大银行为例，拉美国国家见它们的债款收不回来了，麻烦是这些大银行自己招惹的，到头来却要求政府来帮它们收拾烂摊子。事后，政府对银行的经营方针影响依旧不大，毫无变化。这就叫“自由企业”。

这类想法虽然不切实际，但许多企业界的头头脑脑却总是挂在口上，装在心里，奉行如故。这样一来，负责与政府打交道的经理便时常左右为难。一头既要讲现实、讲效率；另一头又得迎合本公司老板的偏见。于是，在美国讲改革，这类经理就成了争论风暴的中心。因而他们的作用十分重要，格外惹人注目，至少不亚于负责财务、销售、生产、管理的头头们，甚至更胜一筹。可是，他们的作用总是没人看到，薪水大抵微薄。在人们眼里，他们是听候使唤的，是总经理的手下人。他们的创造性与想像力本来应该受到支持和鼓励，却往往遭到打击窒息。结果大家受害遭殃：公司、政府，大而言之，整个社会公众，无一幸免。

由于对政府事务经理室的作用，从设立之时起便有争论，这地方又不是大把赚钱的中心，至少其好处不那么明显，一讲削减成本，就想干脆砍掉拉倒。谈起政府事务经理室的成果来，总是从短期、消极的角度来衡量，比如设法促使这件那件议案无法在国会通过之类。其实，搞好企业与政府部门间的长远关系，尽管对提高公司对外竞争能力作出的贡献可能会大得多，却未引起重视。

面临重重困难，在华盛顿设有办事处的政府事务经理们总是遭到挤兑。一些得力干练之辈唯恐招惹是非，守口如瓶，明哲保身，实有难言之隐。他们一般寡言少语，尽量避免成为报道的消息来源。因而学术界对他们的活动很少研究过。他们的权势来自为人作嫁，帮政府或公司里的其他人捞到好处，出头露面，显得富有远见卓识，因而即使是他们当中最拔尖的，成绩巨大却很少受到表扬，也往往知足认命。他们尽量东奔西跑，面容消瘦，既无私人司机开高级轿车，也不参加豪华的宴会，更没有宽敞气派的办公室，总之，既让对手抓不住把柄，也无条件拖政府官员下水。他们好似一位能干的报纸编辑，博览群书，知识面广；堪称万事通。他们在要经常与之周旋的权势人物面前毕恭毕敬，但对个人的处世之道又充满自信，在观察描述眼前的现实时，又有主见。同时，在周围带上思想偏见眼罩的人们面前，描述现实又讲究方式，让对方易于理解，便于接受。他们对现状，对眼下盛行的价值观念，流行的观点看法，自有一套主张，善于自我审视，从不让一厢情愿的空想或理当如此的心情影响他们对真实情况的透彻分析。他们向总经理讲实话，坦诚相告，始终如一，以此显示对公司忠心耿耿。他们当中的佼佼者，堪称左右逢源的大师。要懂得处理与政府关系之复杂奥妙，下面让我们来仔细看看几家大公司的政府关系部。先看国际商用机器公司驻华盛顿办事处。在许多企业界与政府部门眼里，这家办事处很能干，会办事，是数一数二的。

### 国际商用机器公司设立政府活动办公室

在 60 年代前，国际商业机器公司并没有把政府关系划分出来，作为一个专职部门。当时的观点是，政府的政策对公司的影响不大，不管执行什么政策，公司都受得了。即便政府政策偶尔侵犯到公司的利益，也有设在美国的公司总部管理部门和派驻国外的地区经理去交涉。

后来，发生了两件大事，一件在欧洲，另一件在美国，才改变了这种观念。接着，国际商用机器公司便设立了新的专职部门，在美国国内的，叫做政府活动办公室；派驻国外的，则称为对外活动办公室。

第一件大事出在 60 年代中期。当时，美国政府以涉及国家安全力理由，拒绝颁发准许状，批准一种型号的计算机向欧洲出口，这在欧洲惹起了一场轩然大波。这种型号的计算机并不是国际商用机器公司的产品，但在随后争辩欧洲国家有无所谓“治外法权”，干涉美国出口政策时，国际商用机器公

司主管外销的部门却认识到，此后欧洲国家的政府很有可能把厂址设在美国的公司，包括国际商用机器公司在内，统统看成靠不住的供货商。管理部门从这件事得出结论，碰到这类牵涉面如此之广的问题，单靠派驻某个国家的经理是处理不了的。要处理这类问题，既要进行广泛的分析研究，了解情况，也要跟国务院、国防部以及商务部里主管制订出口管制政策的工作人员经常通气。这还不够，还要善于处理同他国政府的关系，做到协同动作，数管齐下才行。

这件事刚刚过去不久，接着，在美国国内，又发生了第二件大事。当时国会正在讨论一项议案，决定不再提供信贷给美国公司向外国政府纳税。这项议案一旦通过，美国公司在世界市场上的竞争能力便会遭到沉重打击。这项拟议中的法案还包括一些规定，如果付诸实施，便会限制外国货进口，结果可能挑起外国对美国的出口货采取报复行动。国际商用机器公司，连同其他许多在国外有大量贸易和投资的公司，全都认为，这项法案会使它们在国外做生意的日子很不好过。

于是，在 70 年代初期，国际商用机器公司便成立了政府活动办公室。首先碰到的问题是：谁来挂帅。是挑选一位在政府里任过职，主要有从政经验和知识的人士呢？还是挑选一位了解公司，熟悉业务，懂得企业文化的人士呢？总部管理当局倾向于第二类人选，任命小查尔斯·麦基特里克出任政府活动办公室副主任。当时麦基特里克是国际商用机器公司数据处理部副主任，有 25 年经销经验，主要是向政府部门推错产品。

尚待拍板的其他同样重要的问题有：政府活动办公室。负责人常驻华盛顿呢，还是留守在总部？跟政府打交道的一帮人与负责研究公共政策趋势，决定公司对策的另一帮人；是合并在一个机构里呢？还是各干各的？政府活动办公室的人员，是从经验丰富的“华盛顿官场通”当中聘请好呢，还是从国际商用机器公司职员当中抽调？最后做出的决定是：把政府活动办公室设在华盛顿；两套班子，对外挂一个牌子；工作人员主要从公司内部聘用。

从内部招聘人员，好处是可以使政府活动办公室跟国际商用机器公司总部的“客户”对上号，建立起紧密联系。这里指的是总部里那些工作性质与公共政策息息相关的人，也指那些对某些具体问题感兴趣，急于知道这些问题在华盛顿和其它国家首都下落如何的人。办公室设在华盛顿，大有必要，既可了解和预测政府的政策和决定，又可及时施加影响。麦基特里克说，“要想知道政府人士的需要，要想让公司自身的政策主张得到采纳，就得跟他们做邻居”。“政府活动室给国际商用机器公司带来的额外好处是，我们摸清政府的底，便可以替公司通风报信，出点子，为公司鼓吹呐喊。”

麦基特里克认为，决定把疏通政府关系，搞院外活动与研究分析政策问题这两套班子放在一个办公室，极其重要。尽管这两个部门自成一體，人员各异，互相关系却“几乎天衣无缝”。政府关系部经理以院外活动者名义登记身份，重点放在立法程序上，着重发展国际商用机器公司跟国会议员的关

系。专题经理则是头脑冷静的专业人员，任务是成为实质性领域如贸易、税收、技术、保健、安全等方面的行家里手，根据本人分工，参加到驻华盛顿政府活动办公室决策人士的核心圈子里去，随时准备应政府官员与客户的要求提供咨询。他们要先走一步，在纠纷酿成难于解决的问题或危机前，及时设法帮助解决。专项经理以专业知识为从事院外活动的经理提供信息，又从后者了解情况，扩大视野。双方相互配合，成为国际商用机器公司与政府间的桥梁。有了他们从中施加影响，国际商用机器公司在制订经营方针时会把政府的利益与公共政策的可能发展趋势考虑进去；政府在制订政策时，对国际商用机器公司的利害所在也心中有数，了如指掌。他们设法使国际商用机器公司跟美国公众的利益协调一致，在做国外生意时，对其他国家的状况也心里有谱，便于与之合拍。

国际商用机器公司政府活动办公室还负责通盘协调派驻世界各国分部专职人员的活动。这些派往国外的专职人员从国别或地区一级处理与当地的关系，每天通过公司的国际计算机与通信网络，彼此源源不断地交换信息。麦基特里克的办公室也参与其间，既从各地收到信息，又向各地发出信息，把好最后一道关口，保证派驻各国各地区机构的活动方针跟公司的步调一致。

负责国外对政府活动的经理分工处理特定国家的问题，但这些问题日益超出国境。“只消举个最明显的例子，美国在贸易政策上采取的行动，其影响所及，不仅限于日本、欧洲和加拿大，还达到新兴工业化国家和地区（巴西、香港、韩国、墨西哥、新加坡），包括中国在内的欠发达国家，乃至经互会（东欧）国家。”

麦基特里克说：“国际商用机器公司的经验是，我们在公共政策方面取得成就，通常都要保证做到公司所想达到的目的，跟政府的重点项目大体吻合。为此，在制定公司的经营方针与策略时，都要认真弄清每个国家的政府在追求的目标……我们竭尽全力遵循始终如一的信条。这就是说，我们在一个国家主张的经营方针，同在另一个国家所主张的，总是相互关连的，至少不会对着干。”

麦基特里克举出国际商用机器公司对通信设备的态度为例：

“有一条线贯穿本公司的经营方针，我们坚信搞一个不受政府控制的、开放性的私营远程通信网络，容许别人花钱不太多，便能轻易地用上贵重的通信系统。这样做，对用户最有利（对提供设备和劳务的厂商也最有利）……不错，我们是在为国际商用机器公司谋利。不过，执行这些方针，同意搞开放性、不受政府控制的、私营远程通信网络的国家和地区，也同样能获得最大的好处。”

麦基特里克和他派驻国外的同事们的目标，可以说是把国际商业机器公司的利益跟当地政府的利益联系在一起，使公司事先做好准备，今后免于受到意外事件的冲击。

要达到这些目的就要求做到三点：国际商用机器公司在客户和政府官员眼里要有信誉，人人都信得过公司名下的政治活动经理；公司与用户双方互相信赖，不会让另一方上当受骗；麦基特里克与他的同事必须有职有权。

经理们是怎样才能有信誉，与客户相互信赖和有实权呢？首先，他们必须信息灵通，这极其紧要。’国际商用机器公司拥有由计算机联网的全球性网络，由这一网络向公司负责政府关系的机构提供及时、可靠、具有实用价值的信息，再由专题经理摘编、分析、解说，使之成为既有用又便于使用的资料。公司所属的通信网络与本系统内各地计算机终端设备几乎能立即联络上，这样负责专题的人员便可提出问题，及时得到解答。

麦基特里克说：“负责为公司制订经营方针的人员，往往就是提出问题与解答问题的。他们之间经常交谈，彼此交流看法，比起过去单靠电话联系来，次数更多，相互通气也更经常。”

其次，这些负责制订经营方针的人员，必须与政府以及国际商用机器公司双方的决策机构保持接触。为了使这种接触有保证，麦基特里克依靠的是专题经理与政府关系部的人员相结合。要跟公司客户和政府官员保持密切关系，这两类人员缺一不可。这些人员能进入政府内部，享有威信，靠的是他们能进入本公司总部，在本公司总部有威信。要是政府官员认为麦基待里克在公司总部讲话没人肯听，也就把他不当一回事了。一位美国副贸易代表这样谈起过他是何等重视能迅速可靠地听到公司在贸易问题上的意见的：“你给国际商用机器公司挂个电话，当天就能听到回音。”提到另一家在打进国外市场上碰到麻烦的跨国公司时，他说：“这家公司在利用政府替自己办事方面真是大差劲了。我跟他们通了电话，询问他们在某件事上的立场，要等上一个礼拜才有回话，回话时往往还要说，公司内部意见不一致。”

再其次，还要不断告诉国际商用机器公司和政府人士，要客观，要讲老实话。公司与政府之间，对彼此心里的疑虑，要做到一清二楚。

最后，还要有一种心态，别把国际商用机器公司跟政府看成是冤家对头。麦基特里克心中有数，要许多国家的政府让公司在它们国家呆下去，国际商用机器公司才能经营业务。他的任务就是要把彼此问的利害关系讲清讲透。

按他这套办法做下去，免不了会碰到许多障碍和危险。他的办公室必须处处小心，提防有人歪曲事实真相，抱有偏见，带着眼罩看问题，工作中有盲点死角。麦基特里克的对策是，经常轮换工作人员，尽量把情况减少到最低限度。办法是让外国国籍的公司人员作为专题经理到华盛顿来出差，如法炮制，把美国人派到国外去。“实行这套制度，在熟悉情况方面，要花些时间作为代价。带来的好处是，对全球形势了如指掌。办公室还会碰到跟总部或政府问无法及时互通情况，中途遇上障碍等。麦基特里克便随时细心照顾到公司总部与政府双方的需要，力求沟通情况的线路畅通无阻。同样，也要仔细照顾到国际商用机器公司与各各不同国家政府间的利害关系，往往你中有我，我中有你，是很难区分开的。这一点在下面就要谈到的，巴西瞄准微

型计算机进行技术攻关的实例里表现得淋漓尽致。当然也要照顾到国际商用机器公司与其它计算机公司间难以划得一清二楚的利害关系。

碰到这类情况，麦基特里克总是亲自出马。凭借国际商用机器公司的经济实力，麦基特里克手中掌握的通信网络具有重要的政治影响，触角遍及全球。他主管的办公室对于美国乃至世界各地制订公共政策，都能作出意义重大的贡献。可见，他可以影响到许许多多人的福利。然而，他也认识到，他本人乃至国际商用机器公司的合法地位，直接来自为之服务的社会各阶层。麦基特里克办事效率高，根子就在于这种认识。

显然，我们不能指望国际商用机器公司会透露其政府关系活动的详情。因此只好发挥想像力来更充分掌握处理政府关系这门艺术。我们可以从两种情况，一个围绕着巴西，另一个以日本为中心，来推断它们对国际商用机器公司政府关系部经理出的难题。好在这两种情况已由杰出的政治学家伊曼纽尔·艾德勒、彼得·埃文斯（巴西问题专家）查默斯、约翰逊（日本问题专家）。我将借重他们的著作。

第一种情况谈的是巴西在 70~80 年代采取限制性贸易政策来促进与保护本国计算机工业。第二种情况牵涉到日本在 80 年代发展远距离通信的政策以及外国公司在进入日本市场时碰到重重障碍。国际商用机器公司和美国政府都在这两种情形下扮演了积极活动的角色，双方投下的赌注都很高。美国政府关心自由贸易，关心提高本国在世界经济当中不断下降的竞争能力。国际商用机器公司虽说也赞成这些目标，但公司的兴趣还在于扩大产品销售量，保障在巴西与日本经营多年的子公司长远的政治经济利益。

每一种情况都涉及到方方面面的利益相互冲突。既有巴西、日本、美国政府的利益，尤其是这些政府内部各个部门、机构、团体与个人的利益；也有每个国家内部本国各家公司的利益，其中也包括国际商用机器公司在内，它们各有各的打算；还有向巴西与日本出口产品的美国公司的利益，其中也包括国际商用机器公司在内，它们也是各有一套主张。

在每种情况下，一眼就可以看出国际商用机器公司的政府关系部经理应该于些什么。首先，他得摸清来龙去脉，回溯到上百年的历史情况，弄清迄至今日的长远趋势；他尤其需要弄清楚有关国家行政与立法机构的历史沿革，它们的权力是从何时起怎样获得的，实权是在增强还是在削弱，支持他们的团体组织性质如何？现行政策与各项政策倡议背后隐藏着怎样的压力与推动力？在分析各个角色时还要把有关的行业协会或个别公司包括进去，了解它们的利害关系和实力根源。还要仔细考察关键人物，摸清他们的动机，知道他们关心些什么。在把这些情况汇总起来以后，势必还会问一下，这一切表现占上凤的想法是什么？政府与企业界（国内外都在内）各自的作用是什么？政府与企业界之间的关系如何？当前对社会公众的需要是如何解释的？为什么这种需要可能会起变化？怎样变？

有了这些背景材料，政府关系部经理便可以着手补充细节，最终相当准

确地划分清楚引起关系紧张的有哪些点，最突出、急需解决的又是哪些点？分析这些问题点后，便会明白形势发展趋势，在这里，准确无误，仍然至关重要。他还要掌握形势可能向哪条路上演变，最可能发生的情况又是什么？这时，也只有这时，政府关系部经理才会考虑到国际商用机器公司，考虑到公司的当前与长远利益。对现实情况与公司的忧虑了如指掌后，这位经理便可以找出可供公司选择的各种对策。选择对策又要看公司的经济实力、公司的盟友和竞争对手、公司跟其他参与这场角逐者讨价还价的能力、公司准备冒哪些风险，以及公司对本身长远发展前景的看法等等。如果此人的工作做得到家，准确无误，从实情出发，考虑到了各个方面的因素，要做出明智的选择便相当轻而易举了。当然方案付诸实施并不那么简单，但前进方向是一清二楚的。

在挑选对策的全过程当中，他还得不断询问公司总部那些要他提供对策的人士，核对他的观点，彼此交换意见。那么，一旦需要作出决策时，那些负责拍板的人便可成竹在胸了。

### 巴西的信息政策和美国的对策（1970—1988）

1985年3月15日，若泽·萨尔内出任首届文人总统，从军人手中接过了政权。这些军人是在20年前以防止左翼分子接管政府为名，夺取政权的。这位新总统上任时，年均通货膨胀率已达250%，还在不断上涨，失业人数打破空前记录，国家陷入巴西历史上最深重的经济衰退。纵然巴西经济在此前的20年间也曾繁荣过一阵子，但是大多数巴西老百姓并未从中分享到任何好处。1%的富豪拥有的财富，相当于占全国人口总数50%的穷人家产的总和。巴西欠下了高达1000亿美元的外债，外国银行老板们在高声叫嚷，要求付出利息。

萨尔内总统回顾当年的情景说，“巴西已经陷入制度性的动荡不定了。连最乐观的人也认为，我这个总统最多能够支撑90天。问题是：要么回到严酷的军人政权，搞全面专政；要么便是走向一场内战。”

可是，到了1985年11月，在举行过全国与各州直接选举，推选行政首脑后，又在开始起草一部新的宪法（巴西宣告独立163年以来的第八部宪法），这时，政局动荡的威胁已有所缓和，新的总统选举预定要在1989年11月举行。

在萨尔内出任总统前不久，巴西议会以法律形式批准政府采取一系列行动来鼓励发展本国的计算机工业。从1975年开始，政府便制定了政策，禁止巴西独资民族企业以外的任何公司、经营小型计算机，包括软件、计算机终端设备、半导体等与小型计算机有关的产品在内，种类繁多，范围广泛。

以巴西国内外，这项信息工业法案以及此前采取的政策，引起了一场十分激烈的争论。

赞成派包括巴西一些最优秀的知识分子、科学家和政治领袖。他们认为，只有替巴西本国的厂商保留一部分计算机市场，巴西才能获得技术实力，参与世界经济的竞争，提高本国的生活水平。他们决心把巴西从他们称之为“跨国公司的殖民主义统治下”解救出来。果然，从 1979 年起，跨国公司在巴西计算机市场（营业总额达 15 亿美元）上占有的份额便从 77% 下降至 54%。从同年起，巴西国产小型计算机制造业以每年 30% 的速度增长。到了 1985 年，巴西境内的全部计算机公司，包括国际商用机器公司在内，总共创收近 20 亿美元，其中半数收入属于享有保留市场的巴西本国小型计算机制造业。1987 年，巴西小型计算机制造业雇佣工人近 4 万人，其中 1.2 万人是高级专职人员。

反对派认为，保留市场政策代价太高，肥了少数巴西企业家，却扩大了巴西与世界其它地区的技术差距。参议员罗贝托、坎波斯声称，巴西“在计算机生产方面严重落后”，要是没有跨国公司参与计算机工业的各级层次，便会永远落后下去。国际商用机器公司巴西分公司（成立于 1924 年）董事长罗贝利·利贝罗说，实施市场保留法案后 4 年之内，该公司从巴西出口的产品产值将下降一半，跌到仅有 10 亿美元。同时，国际商用机器公司在巴西的投资也下降了，从 1982 年的 1.76 亿美元跌到 1983 年的 8000 万美元。国际商用机器公司在世界范围内的经营方针是禁止在国外的分公司与当地企业联营。巴勒斯等其它美国计算机公司也在削减对巴西的投资，据美国经济学家威廉·克莱因估计，“巴西采取的信息工业战略使用户厂家与公众每年遭受重大损失，金额可能高达 5 亿美元。”他估算说：“如果这项信息工业政策的首要目标是建立科技基础设施……无妨说，巴西每年要为每个科技职位付出将近 4.2 万美元。”

在国外，美国政策激烈反对巴西这一做法，声称巴西这样做违犯了自由贸易原则，既不公平合理，也对巴西本身不利。连许多并未在巴西投资的美国计算机公司，如通用数据公司，也因进入不了这一利润丰厚的市场而愤愤不平。事实上，在 70 年代末，80 年代初，通用数据公司便要求美国贸易代表处采取行动，压巴西开放计算机市场，但是毫无结果。

巴西有个由技术官员组成的小组，负责策划与实施信息工业政策，里卡多·萨乌尔是小组成员。巴西问题专家伊曼纽尔·艾德勒叫他们做“思想意识上的游击队员”，原因是他们采取策略动员各界人士——军方、银行界、知识分子、政府主要领导人——支持他们的奋斗目标。他们在讲话与文章的语言里采用民族主义、独立、解放这类词儿。在 70 年代，这批游击队员开始活动时，国际商用机器公司控制着巴西计算机市场的 60%，当时这里的计算机市场发展很快，在世界上首屈一指。国际商用机器公司那时还只生产大、中型计算机。小型与微型计算机最先是由数字设备与通用数据公司在 60 年代开发出来的。事实上，当年在巴西还没有厂商生产小型计算机。在萨乌尔小组的眼里，这一技术窗口，不久便会关闭了，机不可失。于是，他们迅速行

动，获得权力，用他们自己的话说，成为“大门守护人”。

讲到这里，我们暂且打住，插间一个问题：萨乌尔等人开始活动时，面对许多巴西有权势的精英分子，如有名望的参议员、要求尽快使用价廉物美的计算机的工业界人士，还有跨国公司，尤其是 70 多年来在巴西赢得不少朋友的国际商用机器公司、美国政府，等等，等等。为什么早在 1974 年国际商用机器公司一个本书作者假想中的专题经理就有可能预料他们能够战胜强大的对手呢？根据是：

首先，这个小组的主张理直气壮，享有巨大威望，受到无时不在的民族主义情绪的支撑，也受到急需技术设备与诀窍的巴西海军人士的支持。结果，大学里的知识分子与军方人士这么不合拍的一对社会集团，竟然走到了一起。再有，选择的时机也不错，当时，巴西的贸易赤字不断上升，包袱越背越重。加之，这帮人措辞讲究分寸，避免讲涉嫌主张自给自足政策的话，强调民族主义。

其次，这帮人能够接近权要，结识内阁主要成员、国家银行的上层人士、军政权里的军官。巴西军人政权支持这帮人的原因是，军人政权几年来赢得经济高速增长，手头积攒了数额可观的盈余，能够用来向新的计算机工业投资，建立国有的计算机公司——巴西计算机公司。在此情况下，游击队员们便能利用国际商用机器公司这个外国巨人的力量来对付巨人自身。巨人越是挣扎，反对者的声势就越壮大。

第三个有利因素是能干。他们本事不小，又对路。微电子技术日新月异，价格下跌，操作原理越来越简单，巴西研究生能够摆弄得了这个玩意儿的也越来越多。政府内部和迅速增长的私营企业这时也拥有了组建计算机工业的能力，而萨乌尔一帮人高唱的意识形态调子又能够把五花八门的人士团结在一起。

第四，他们极其善于联络感情，讲话得当，措辞贴切，这帮“大门守护人”专会创造出些巧妙辞句来。

在 1988 年一次接受采访时，萨乌尔回首这段早期岁月时说：

“当时我们年纪轻，性子急，运气很不错，时机也很好。显然计算机改变我们的生活方式，会使巴西社会与巴西经济改观。我们要在工程技术、生产、销售等方面增长知识才干，造就一批起决定作用的人才。要不，我们就会丧失国家独立，经常受制于人。

“我们十分关心出类拔萃的巴西人，走出大学校门，却无法施展发挥聪明才智和好不容易才学到手的一身本领。我本人 1964 年大学毕业时，最佳的机遇不过是当个国际商用机器公司的推销员罢了。

“我们假想中的这位国际商用机器公司的专题经理，要是未能预见到日后发生的个情，又有哪些因素可能会起了阻碍作用呢？首先，是对现状感到放心，这也很自然。总是洋洋自得，深信国际商用机器公司对巴西公众作出了巨大贡献，公司的利益难道还会保不住吗？其次就是接受了上面提到的经

经济学家的论点，从经济角度看，巴西的信息工业政策是违反常情的。要预见到这项政策的“成功”，只有把巴西作为一个总的整体来看，就会一目了然，信息工业，萨乌尔称之为“样板”，从意识形态角度出发非搞不可。相形之下，经济效率也就不那么重要了。

“现在言归正传，回到萨尔内刚刚出任总统的那段日子去。1985年9月7日巴西独立节（相当于美国的7月4日），萨尔内听到里根总统当天的讲话时，肯定会有些震惊。里根说：“我已指示美国贸易代表对巴西的一项法案提起诉讼……指出这条法案限制美国向巴西出口计算机和有关产品，存心要把在巴西的一些美国计算机公司排挤出去。”

美国与巴西间的一场历时3年的政治仗就这样开始了；说也奇怪，在美国的跨国公司当中，竟然很少有支持里根总统此举的。就连在80年代初曾经一度急不可耐，要求政府采取行动迫使巴西改变政策的通用数据公司，也在1985年达成一笔交易，与国有的巴西计算机制造公司建立合营企业，通过这家合营企业在巴西推销通用数据公司出产的计算机。国际商用机器公司在巴西仍是最大的一家计算机公司，比最接近的巴西竞争对手，论规模要大5倍，这时发现巴西方面的合作精神在不断增强。这些年来，国际商用机器公司也改变了对于建立合营企业的态度。1986年2月，巴西信息工业办公厅批准国际商用机器公司与热尔达乌公司合营。该公司是当地一家实力雄厚的电子工业集团。巴西信息工业办公厅还把这家合营企业定为“民族资本企业”，有资格获得政府的合同，批准国际商用机器公司新建一家生产计算机硬盘的工厂，同意公司在巴西生产其更先进的4381型小型计算机主机的计划。这样一来，禁止外商销售小型与微型计算机的法案仍然有效，但在一些细微末节上已有所松动，其程度至少已达到使跨国公司感到差强人意，它们在萨尔内处境困难时，希望尽量避免跟这位总统过不去。然而，里根总统仍旧坚持己见。于是，美国贸易代表克莱顿·尤特便成为去专纠违犯自由贸易章程的“交通警察”。

### 美国贸易代表与 301 条款

美国贸易代表办公室是总统办公厅的一部分，直接同总统汇报工作。在这个意义上，贸易代表办公室类似行政管理和预算局或经济顾问委员会，是1962年由国会提出来设立的。1974年贸易法扩大了其地位与影响。根据贸易法301条款，每当总统怀疑某个外国可能违犯了自由贸易戒律，便可授权对该国的贸易做法进行调查，一经发现该国贸易“不合理”，就可授权实施经济制裁。

每当发现有涉嫌违犯自由贸易原则的情况时，便单独成立调查机构，叫做301委员会。每个301委员会都由国务院财政、商务、司法、农业、劳工等部以及经济顾问委员会、行政管理和预算局派出次阁员级代表组成，301

委员会主席则由美国贸易代表办公室成员担任。涉及调查的听证会或谈判等事宜，一律由美国贸易代表办公室人员主持。调查旷日持久，从2年至6年不等。委员会必须用数量来表示一项作为调查对象的限制性贸易措施对美国某项工业造成的损害程度，还要断定这些限制是否不合理。由于各个政府部门追求的目标相互冲突，加之世界各国的外贸政策又在不断变化，在大多数情况下，要做到认定限制是否合理并不容易。因此，301委员会调查的范围都十分集中。调查范围越广，越难用数量来表示调查结果，同时也更难在各个不同部门间形成一致的看法。往往是由那些自称成为限制性贸易政策受害者的美国出口商提出采取301行动的要求。美国贸易代表办公室从这一程序获得不少好处。首先，工业界的各行各业协会要求进行301调查时便表明碰到了严重的贸易难题。这就可以省得美国贸易代表处再花时间投入力量去跟踪和验明外国设立的贸易壁垒；其次，在呈请采取301行动时工业界的有关协会通常要提供有用的背景数据。最后，工业界要求采取301行动，肯定会在美国贸易办公室建议行政当局或国会采取报复性行动时，提供强大的院外活动支持。（里根总统在讲话中提到对巴西采取301行动时，还谈到另外两个国家。这是美国政府首次采取301行动。）

一经证实对方的某项贸易做法不合理，要采取经济制裁时，报复行动必须在价值上与该项贸易造成的损失大体相当。301委员会还要设法保证做到在可能采取制裁行动时，在制裁对象国的美资公司不致受到伤害。贸易代表会向总统推荐各种选择方案，总统则有权决定采取他认为合适的任何报复形式。

### 对301行动的反应

让我们在此暂且打住，回过头来看看国际商用机器公司政府活动办公室在实施一项301行动过程中所起的作用。十分明显，301委员会的工作及其最终决定，对国际商用机器公司，对公司在巴西的分支机构，乃至对公司在任何可能采取301行动地方的利益，都是关系重大的。国际商用机器公司设在华盛顿的政府活动办公室，通过它拥有的全球通信网络，成为一座举足轻重的资料库。办公室了解301委员会成员们的观点与利害关系，便处于有利地位，不仅替委员们当参谋，也可以从中疏通美巴两国关系，使双方的态度能有所协调。

据美国贸易代表办公室的一位谈判代表称，在白宫与美国贸易代表办公室内部“只是万般无奈时才决定采取报复行动的。”她把制裁措施比做灵敏度低的仪器，其效果是很难精确校准的。实际上，除巴两外，美国只对另一个国家采取过制裁行动。那是1985年的事，美国断定日本制造商在美国市场非法倾销半导体。两年后，美国才作出反应，限制一些日本货进口。

一般说来，在美国，对外贸易问题是不介入国内政治斗争的，可是在1985年却引起了激烈争论，当时，美国比其它国家更早从1981~1982年世界性经济衰退中摆脱出来，国内需求迅速增长，美元价值同时陡升。结果，进口货

充斥美国市场，而美国制造商由于产品定价过高，国外市场疲软，出口不振，这样便出现了破记录的贸易赤字。以美国对巴西的出口为例，1979~1985年期间总共下降10%，同期，巴西对美国的出口则增长了一倍多，使原来对美国的贸易赤字转而为盈余50多亿美元。

对外贸易引起的忧虑为一场党派间的冲突准备好了活动舞台。受民主党控制的国会要求保护美国的公司和工人的职业。一时间，在企业界和工人团体中间，“敲打日本”，“买美国货”成为大受欢迎的话题。纺织业搞了一场宣传运动，口号是“美国货，我偏要！”由著名喜剧演员鲍勃·霍普与唐·约翰逊到场献技助兴。蒙大拿州民主党众议员理查德·格普哈特首次在全国出风头，靠的是提出一项议案，每当与别国的贸易平衡下跌过一定水平时，授权政府进行报复。自从里根政府上台以来，美国已丧失掉60万个制造业职位，对此，民主、共和两党国会议员同声大哗。

可是白宫却坚持自由贸易，设法通过关税贸易总协定与双边谈判来降低贸易壁垒。里根手下的官员担心，新的保护主义立法会拆政府的台，并且挑起一场贸易战。

在1985年9月第一周，里根总统收到国会交来的一项贸易法案。他反对法案内提出的几个保护主义措施，可是国会内部的保护主义情绪却不断高涨，还有300多项限制贸易的提案尚待处理，无法保证总统的一纸否决便能顶得住。里根总统还拒绝了国会提出的禁止巴西鞋进入美国市场的要求。接着，总统于9月7日宣布。美国贸易代表办公室将依据1974年贸易法301条款，着手日本、欧共体与巴西境内的不公平贸易做法。

对总统来这一招的理由，出现了种种猜测。是担心美国的贸易赤字，尤其是跟巴西的贸易赤字过高？还是对巴西的政策威胁到当地的美国公司感到恼怒？也许只不过是维护自由贸易原则？

有人估摸里根是做给国会看的。一位美国计算机工业的经理这样说：

“总统是想向一些主要的国会议员证明：美国的确有可行的贸易政策，能主动挑出一连串不公平贸易做法的案例。既然人人都认为得挑一个拉美国国家，众所周知，巴西又在实行限制格外严格的进口政策，自然就抓了巴西这个典型。”

在这件事上，国际商用机器公司驻华盛顿办公室又是早已心中有数，理解总统受到的压力范围有多大，也可以向在巴西的公司员工讲清楚事情的来龙去脉。

这时，美国贸易代表办公室向各有关方面征求反应，在回答时，两家主要的美国计算机工业协会上交了简短的信件，对采取301行动只表示了半心半意的支持。美国电子业协会这样写道：

“我们支持设法通过谈判对巴西信息工业政策作出美巴双方均能接受的修改。本协会所属成员欢迎有此机会在与巴西谈判一事上与贵处密切合作。我们还在探索是否可能在这些问题上跟巴西同行开展行业之间的讨论。我们

希望，讨论会导致扩大而不是缩小两国间的贸易关系。”

计算机与商用设备制造商协会这样写道：

“巴西以压倒多数通过信息工业法一事表明，此一法案在政治上获得强有力的支持。有鉴于此，本协会认为，美方谈判代表的根本目标是改善法案的执行方式，以保证其中的某些规定能及时逐步取消。”

也许从这里我们能够看出国际商用机器公司在起作用，它通过行业协会跟其它计算机公司一道，力求和解，找出个友好的解决办法，并在计算机界求得一个靠得住、差强人意的一致意见来。

在这两个协会里也有那么几家公司主张大力支持政府采取 301 行动。然而，在巴西境内做生意的公司，如国际商用机器公司、巴勒斯公司，这时又加上了通用数据公司，全部反对采取强硬路线，据美国电子工业协会一位负责人透露，“在政府公布 301 行动前，美国贸易代表办公室事先曾经找过计算机界同仁，寻求支持。我们几乎一致奉劝政府不要这么干。”

301 行动在巴西引起强烈反应。一位巴西商人说，“这一招很可能等于选出了 40 名左派议员，如果接着采取报复措施，选出的左派议员就会是 80 名。”9 月 23 日，萨尔内总统在联合国大会上发表讲话，捍卫本国的信息工业法。

在华盛顿，里根政府内部难于达成一致意见。正当两国间在就巴西向美国银行偿还欠债问题举行一场微妙的谈判之际，国务院与财政部反对向巴西施加压力（果然，一年后，美国驻巴西大使便斥责 301 行动是项“愚蠢的政策”）。

到了 1986 年 3 月，美国计算机工业界终于达成一致意见。计算机工业一位经理这样说：

“在计算机界协会与各个同业团体间，大部分活动集中在阐明计算机界的立场，大家终于认识到没有一家公司能够让本公司如愿以偿。结果，尽管保护（计算机软件）版权问题并非上策，但是考虑到美国的内忧和当时的外贸议程，在对巴西采取 301 行动一事上，知识产权还是成了主要问题。”

一位美国贸易代表处的谈判代表认为一致同意集中谈保护软件版权，不再纠缠于反对巴西为国货保留市场份额的政策，可以叫做求取“最小公倍数”。选中保护软件版权，是因为所有美国硬件与软件制造商都担心丧失自身的专利技术。这样做对里根政府也十分重要。里根政府曾劝说日本等国通过严格的知识产权法律，并且设法在关贸总协定内写进保护知识产权的规定。

1986 年 10 月，巴西计算机工业协会提出一份律师辩护状，要求美国贸易代表办公室归档备案。这份辩护状为巴西的信息工业法申辩，同时摘录了支持者赞成该项法案采取某些限制贸易措施的依据。巴西计算机工业协会还在声明中为信息工业法辩护，论点是关贸总协定的两项条款。第 18 条允许为了完成国际收支的目标和保护新生工业实行进口限制，第 19 条则允许从国家

安全考虑实行进口限制。美国政府在驳回富士通公司收购美国制造半导体的费尔柴尔德公司的申请时也引述了同样的理由。

1986年，美巴双方谈判代表的几次会谈未能取得进展，于是，用一位官员的话来说，美国决定“抬高赌注”。当年10月，当起诉刚刚开始不过几个月，301条款委员会便结束了调查，认定巴西的信息工业法毫无道理地“限制和压抑了美国的商业活动”，估计美国制造商因此每年遭受的销售损失达1.05亿美元。

由于巴西已开始同美方直接谈判，美国决定在1986年12月以前暂时不采取任何报复行动。在美国与本国国内的双重压力下，巴西终于勉强屈服了。在美国规定的采取报复行动的限期到达前还不到24小时，萨尔内总统提出了一项为软件提供版权保护的立法。（谈到这里，不妨让我们再来揣测一番：萨尔内总统在起草这项法案时，国际商业机器公司的政府活动办公室以及其它在巴西的美国主要计算机公司会不会帮了大忙呢？它们的办公处，通过其客户公司，有办法获得最老练的专家对软件牵涉到的技术作出评价。它们还通过参加行业协会了解其他有关公司的利益。同时，它们对参与其事的美国政府方面人士的观点和利害关系也一清二楚）。与此同时，萨尔内总统还作出保证，1992年为民族计算机工业保留市场份额的方针期满时，将不再延长，保留市场的做法不会扩大到其它美国关心的领域去，如制药业。但是美国要求巴西具体划清信息工业法包括的领域却遭到了拒绝。理由是信息本身就是一个正在迅速变化的高科技领域。在行政组织机构方面，萨尔内政权还改组了巴西信息工业办公厅，组建了新的信息与自动化全国委员会，规定了向该委员会呈递侵犯知识产权起诉书的正式上诉程序。同时还提议由巴西与美国政府代表组成特别小组多在美国公司跟巴西信息工业办公厅或保留市场份额法闹矛盾时，由小组开会讨论处理。

对保护软件版权法案的规定以及对萨尔内总统对美方不满保留市场份额的反应、301委员会并不完全满意。加之，限制外国投资范围的问题还没有触及。尽管如此，美国贸易谈判代表尤特仍然对谈判取得的进展感到高兴，并希望保护版权法在立法过程中可能作出对美方有利的修正。经尤特建议，里根总统决定暂停采取301报复行动，把限期延长到仍87年6月底、尤特还受权亲自负责注意巴西的行动和美巴谈判进展情况。

在1987年6月，巴西众议院以微弱多数通过了为软件提供版权保护的法案，但法案仍需经参议院通过批准。尤特认为法案还存在一些重大的漏洞，可能冲淡对知识产权的保护。但是他对美巴谈判总的进程感到满意。萨尔内总统的行政机构改组看来在起作用。

信息与自动化全国化委员会推翻了信息工业办公厅几项不利于美国公司的决定。在申请销售与制造有关计算机的设备时，美国公司现在可以利用美巴特别小组了。但是在投资问题上仍无进展。据有几位官员称，美国贸易代表办公室理解萨尔内总统的困难处境。

一位官员说，为了获得版权保护，“我们已经走到了边缘”。一般相信，再经过几个月谈判，就可以产生一项差强人意的协议。鉴于这一进展情况，里根总统再次把暂停 301 行动的期限从 1987 年 6 月延至 12 月。韦恩·塞耶代表美国电子业协会的 3300 家公司会员讲话说：

“在当前国内政治环境下，巴西政府推动制订这项保护软件版权法案、理当受到赞扬。……鉴于这一进展情况，我们对政府决定暂停 301 行动一事表示支持。”

对抗：1987 年 12 月 ~ 1988 年 4 月

到了 1987 年年底，谈判再次逆转。亨利·基辛格告诉《洛杉矶时报》记者，如果美巴冲突继续下去，“正当起草一部民主宪法之际，反美、反市场经济的民粹派势力便会抬头，形势不妙。”美国谈判代表意识到需要在国内有支持者，才能显得是在“捍卫美国利益”，这就是说，他们得拉住计算机工业界，显然在国内还找不到其它支持者。在美巴谈判这件事上，美国贸易代表办公室的档案里只存有一封来自其它工业界的国内制造商的信件。这是马萨诸塞州一家无关痛痒的涂料滤纸小厂写来的，想从美巴谈判中捞一把。来信建议提高对进口的巴西产涂料滤纸征收关税，作为美国对巴西信息工业法的报复措施。

美巴谈判再次逆转的起因是这样的。1987 年 9 月，美国微型软件公司谈成了一笔生意，同意 6 家巴西硬件制造商使用该公司的磁盘驱动系统。但是巴西信息工业办公厅拒绝批准这项协定，裁决说已有名叫斯可普斯的巴西公司在生产类似的磁盘驱动系统。这项裁决把“有关类似产品条例”的实施范围首次扩大到包括软件在内。美国计算机工业界与政府官员反驳说，斯可普斯公司的磁盘驱动系统的质量比美国微型软件公司的磁盘驱动系统差一大截。美国微型软件公司的总经理威廉·盖茨照搬通用数据公司总经理埃德森·德·卡斯特罗 10 年前的老办法，打算联合美国工业界与美国贸易代表办公室，共同对付巴西信息工业办公厅的裁决。

盖茨要求美国贸易谈判代表尤特劝说巴西科学部或萨尔内总统出面推翻巴西信息工业办公厅的裁决。要是这一招不灵，就要求里根政府根据 301 委员会调查结果采取行动。盖茨争辩说，尽管尚待巴西参议院通过的新软件保护法可能会增加对美国软件的保护，但巴西信息工业办公厅把“功能相当，国货优先”条例的实施范围推广到软件，就等于筑起了一道“无法逾越的壁垒，会把美国软件公司关在巴西市场之外。

两家准备购买美国微型软件公司磁盘驱动系统使用许可权的巴西公司也向信息与自动化全国委员会申诉，请求推翻信息工业办公厅的裁决。斯可普斯与其它巴西公司则竭力为“功能相当，国货优先”条例辩护，声称如果巴西向美国开放软件市场，它们将无力竞争，这样一来，巴西便会永远依赖外国软件。还有迹象表明，信息工业办公厅在进一步替斯可普斯公司案件撑腰，办公厅一开始就向该公司施加压力，让它搞出一套能够跟进口货不相上下的

磁盘驱动系统来。不仅如此，1987年巴西计算机市场还经历了一次价格暴跌，10家巴西大计算机及周边设备制造公司当中，仅有一家当年赢利。因此，科学部和信息与自动化全国委员会决定顶着美国的强大压力，拒绝推翻信息工业办公厅的裁决。

这时，美国谈判代表已经看出了巴西参议院不会通过一项能为美方所接受的保护软件法案。虽说美方认为版权保护法还算过得去，但据美国贸易代表办公室一位发言人称，该法案赋予信息工业办公厅“措辞含糊的自由裁量权来确定巴西是否已经具备功能相当的（硬件和软件）国产货，并对进口货课税200%”，这笔税款将用来为发展巴西计算机工业。

1987年，已经被保留市场份额的规定拒诸巴西门外的美国主要的微型计算机制造商，眼见巴西产廉价盗版软件这些无性繁殖细胞数量越来越多，莫不惊恐万分。巴西的标准电子公司向信息工业厅申请批准生产一种微型计算机。在苹果牌计算机经理的眼里，这不过是使用盗版软件，通过逆向工程寻根溯源，搞出的仿制麦金托什牌微型计算机罢了。这些美国公司既为进不了巴西境内而恼怒，更害怕巴西出口微型计算机来抢它们在其它国家的生意。于是加紧向国会和政府施加压力，要求采取某种形式的报复措施。

有了这股压力，再加上美国贸易谈判代表尤特汇报美巴谈判再度陷入僵局，就为里根总统采取行动搭好了台。11月13日，里根总统宣布将向巴西进口的鞋、飞机和陶器征收1亿美元关税，并禁止从巴西进口任何数据处理产品。里根说，如果巴西改变政策，则他将取消这批关税。美国向一个债务国采取报复行动，这还是第一次。里根宣布这项声明后两天之内，巴西议会投票授予萨尔内总统自由裁定权，对美国进行报复。萨尔内总统则表示“他宁愿请关贸总协定组织出面调停寻求一项解决办法。在美国，苹果、微型软件、连同计算机与商用设备制造商协会以及美国电子工业协会，全都热烈赞同对巴西采取制裁行动。1987年12月，在301条款委员会面前作证时，韦恩·塞耶代表美国电子工业协会讲话说：

“我们希望巴西承认美国的合法利益。如果不肯承认，那么，制裁行动便至关重要，可以向其它国家强调指出，国际贸易法规与协定务需受到尊重。……如果巴西方面不立即推翻信息工业办公厅对微型软件公司一案的决定，不消除与软件保护法有关的障碍，本协会将全力支持总统实行制裁的决定。”

美国电子工业协会国际贸易事务部副董事长威廉·克里斯特也慷慨陈辞说：

“为了保证多少有些自由贸易、自由市场和产权保障，费了很大劲才搞成了一整套国际协定。这些协定成了全球性指导方针，各国政府都可利用这些方针来抵制某些特殊利益集团为了寻求对本身的特殊照顾而施加的压力，从而促进整个国家的共同利益。巴西的政策悍然违背了这些国际协定与指导方针。我认为巴西政府受到人数极少的利益集团操纵。这个集团办了些效率

低的工厂，却赚了数额庞大的利润。”

“我们希望看到巴西拥有强大的信息工业实力，但这必须是全球信息工业系统的一个组成部分。巴西这种另起炉灶、一切从头开始的单干做法，毫无道理，应当说，最近几年，巴西的政策转上了正确方向，但是前进的道路还十分漫长。”

在 1987 年 11 月至 1988 年 1 月，接二连三地发生了一连串事件。11 月 27 日，信息工业办公厅主任宣布“巴西对保护或仿制那些计算机基本程序不再感兴趣”。11 月 30 日，萨尔内总统正式请求关税与贸易总协定组织出面调解巴美纠纷。12 月 10 日，巴西保证对盗版软件加紧取缔。11 天后，萨尔内总统使用对个别条款的否决权，删掉了保护软件法案中关于可向功能相当外国产品征收 200% 关税的规定；理由是这种征税机制是违背宪法的。

在经过更多双边会谈以及美国贸易谈判代表尤特与巴西信息与自动化全国委员会负责人间的直接谈判后，信息与自动化委员会在 1988 年 1 月对“功能相当”这一裁决作了澄清，表示不允许美国微型软件公司在巴西出售其产品 3.2 磁盘驱动系统，但同意该公司获得准许状在巴西出售 3.3 磁盘驱动系统，理由是巴西尚无与之功能相当的本国产品。美国微型软件公司宣称对这一裁决表示怀疑，认为这只不过是个“公共关系花招”，是“毫无实际意义的象征性让步。”

同样在 1 月份，在经过一个月向政府施加幕后压力，要求放宽令美国感到不满的限制后，巴西几家大出口商经理发表了一份公开声明说，信息与自动化全国委员会作出澄清一事“充分体现了巴西方面的诚意。”巴西出口商协会前会长声称，美国进口商推迟了价值 5 亿美元的巴西订货。协会要求里根总统解决与巴西的贸易冲突。

在 1988 年 1 月至 3 月，巴西代表与 301 委员会之间会谈频繁。信息与自动化全国委员会看来愿意从允许巴西标准电子公司仿制苹果牌计算机的立场后退。萨尔内总统说，巴西信息工业办公厅将重新制定有关软件规章制度的指导方针。里根总统从美国贸易谈判代表尤特那里了解到谈判再次取得进展后，于 3 月 1 日宣布解除对巴西的制裁，直至 1988 年 4 月底为止。到了 4 月底，制裁日期再度推迟。

本书作者假想国际商业机器公司政府活动办公室人员一直在密切跟踪事态的发展并协助公司采取对策，是完全合乎情理的。也许公司最重要的一着棋便是 80 年代初期经营方针的变化，开始在世界各地参与了一批合营企业。在与热尔达乌公司合营后，1988、1989 年又相继与其他巴西公司创办合营企业。这时巴西的计算机市场年销售量已达 40 亿美元，约占整个拉丁美洲销售量的一半。可以想像，国际商用机器公司政府活动部经理对巴西的政治与意识形态气候了如指掌，对决定改采联营这一经营方针肯定作出过重大贡献。萨尔内一伙人在 1974 年提出了建立本国信息工业的问题，国际商用机器公司必须采取相应的对策。

同样，显然也可以设想，国际商用机器公司巴西分公司是希望当地政治气候稳定的，愿意推动巴西的民主演变进程。新闻报道表明，巴西左派的实力在增强。国际商用机器公司谅必希望以萨尔内总统为代表的温和派占上风。这就是说，不能跟萨尔内搞对抗，要跟巴西信息工业办公厅和解。可是，另一方面，国际商用机器公司驻华盛顿的办事处又得重视里根总统的态度。里根端出 301 行动，看来着眼于诤住怒气冲冲、一心想搞保护主义的国会。这时国会仿佛在说：“有了一个日本，已经够受的了。”不过，里根与美国贸易代表办公室在争取工业界支持 301 行动时碰到了困难。里根总统 1987 年 9 月 7 日的讲话原本针对巴西为本国工业保留市场的政策，后来被迫转而集中精力到软件与软件版权保护上面去，因为只有在这个领域才能赢得计算机工业界的支持。国际商用机器公司的利益遍及全球，跟美国贸易代表办公室又保持着经常联系，在里根与贸易代表办公室处境困难时，国际商用机器公司可不敢袖手旁观。我们可以想像在美国电子工业协会和计算机与商用设备制造商协会这类有关计算机工业协会之间事先达成过共识，然后再跟美国贸易代表办公室一道，把这项共识加以完善，付诸实施，国际商用机器公司谅必从中穿针引线，起了积极的作用。

同时，我们还可以想像得出，国际商用机器公司和其它美国的跨国公司谅必也在大力帮助巴西政府制订政策，阐明道理，避免与怒气冲冲的里根白宫迎头相撞（对巴西等一批国家来说，它们起的这种作用也许会日趋重要。随着力量和霸权下降，美国会更加牢骚满腹，火气会大得多。如果美国惩罚不了日本这类强国，便会在巴西这类弱国头上出气。这样的事态发展会威胁到国际商用机器公司等许多公司的利益。但愿它们会以公开合法的方式，利用其全球性影响来促进国家间建设性的关系）。

我们在这里也许会过高估计了国际商用机器公司的功劳，但是在巴西事件上跨国计算机公司起的缓和作用是明摆着的。看来，它们干得不错，至少在减轻美巴双方正面冲突上是如此。也许它们干得还要多些。也许它们安排了它们自身与有关国家政府间新的、更持久的关系，同时也在有关国家政府相互之间安排了类似的关系。它们帮助巴西与美国更有实效地明确并满足本国公众的需要。它们是否做到家了，还很难说。因为至少在写作此书时，巴西经济依旧还很糟糕。

在华盛顿，新任贸易谈判代表卡拉·希尔斯，凭借更严厉的 1988 年贸易法案中所谓“超级 301 条款”的规定，正在准备跟巴西等一大批国家展开一场格斗，但主要目标是日本、南朝鲜和台湾。它们三家占了美国 1400 亿美元贸易赤字的半数左右。尽管美元贬了值，看来日本的 500 亿美元贸易盈余还在不断上升，这是令人震惊的，因为在整个 80 年代占统治地位的经济学家全都信心十足，认为只要美元贬值，就会扭转局面。

在脾气暴躁的国会怂恿下，希尔斯看来是在说：“对你们的诺言与保证，我们听厌烦了。我们要看市场份额的具体结果。”于是，美国便跟其它工业

国一起搞起“管理贸易”来。这就是说，亚洲国家如果想在美国市场上出售产品，就得购买固定百分比的美国货。对此，亚洲国家愤愤不平。说一美国人是些靠不住的供货商，不屑学习我们的语言，尽生产些我们用不着的东西，还逼着我们买、真可恨。”说也奇怪，1989年6月，希尔斯宣布实施301条款的对象时，不再提台湾和南朝鲜了，只点了日本、巴西和印度的名。

对抗给国际商用机器公司这类公司带来的后果是深远的。世界上管理贸易盛行，便会引起国家间关系紧张，壁垒高筑，彼此报复，威胁到国际商用机器公司的命根子。这家公司既关心能否自由进口，也关心能否出口。1989年，日本使用的全部计算机还有24%是由国际商用机器公司供应的，它可不愿意跟日本之间建立起来的长期密切的关系遭到破坏，原因仅仅是日本不愿买牛肉之类的美国货，便遭到美国的报复。它无疑希望希尔斯在推出301这门大炮前，要工于心计，慎之又慎。还有，国际商用机器公司等美国公司还要了解得更具体，对它们的产品，在日本国内究竟是怎样作出决定的。如果不让它们的产品进入日本市场，它们需要弄清楚是哪个部门作出的决定，理由何在，不掌握这些情况便贸然由美国政府出头发起正面攻击，不仅无益，反而会把事情弄糟。在日益扩展的通信这一领域，掌握上述情况尤为重要。

#### 日本的电信政策

1984年，日本输往美国的电信设备超过从美国输入的11倍。官营的日本电报电话公司，拥有资产3000亿美元，雇佣32万员工，规模数世界第一。这家公司从严格挑选出来的几家公司购买全部设备。于是日本电气公司、富士通、冲电气公司、日立，便有了日本电报电话公司“家族”之称。经过美国贸易官员和国际商用机器公司和美国电话电报公司埋怨诉苦多年后，到了1985年，日本才算发誓要放宽电信设备市场和把日本电报电话公司转为私营。可是在1988年时，美国人还在抱怨，日本出口美国的电信设备仍然超过从美国进口货7倍之多：20亿美元比2.78亿美元。“家族”成员仍旧是受到照顾的供货商。

国际商用机器公司对公众事务的概念是，要跟政府的目标保持高度一致，“对的就干”。同时，国际商用机器公司又在寻求允许自由竞争的开放市场。这两项目标是靠一个设想联系在一起的，自由竞争的市场会生产出在用户眼里质量最好、价格最低的产品来，因而也就会符合政府的目标。如果把这套逻辑推理硬搬到80年代的日本电信设备市场上，必然会使国际商用机器公司及其专题经理人员有时啼笑皆非。不消说，这些专题经理人员懂得，日本政府跟多数国家的政府一样，并不是用一个声音讲话的。尽管以内部一致著称，其实，日本政府跟任何一国的政府一样，也是派系林立，根深蒂固，官场地盘之争闹将起来，其恶激烈度堪称登峰造极。要想在80年代打进日本的电信设备市场；就得对这些派系情况摸得一清二楚，滚瓜烂熟。正如一位为数不多的、会讲日语的美国贸易官员说的那样，“真正的搏斗，并不在美国人和日本人之间进行。这场电信设备之争，是在邮政省与通产省之

间展开的一场规模庞大的地盘争夺战。’我们美国人活像一匹在两个巨人的脚跟后汪汪叫的小狗，啥时候引起了他俩的注意，就扔一根骨头给啃一啃。”

日本问题专家查默斯·约翰逊写道，“在通产省和邮政省眼里，美国算不了一个独立的参赛者：只不过是它们两家之争的一个筹码罢了。”对国际商用机器公司来讲，情况也是如此。要弄清日本政府的目标，这家公司就得看出这两家机构大不相同的目标。这种差别的根子，在于各自不同的沿革，各自在自民党内依靠不同的支持者，以及在日本财界各有备的靠山。连自民党本身不用说也主要靠财界来提供捐款。这一官场上的搏斗，争的是对“增值网”的控制权，所谓增值网指的是一套电子设备，有了它，使用不同牌号计算机的公司便可以在国际电话线路上交换资料，归并资料。仅仅在1990年一年，增值网就意味着一笔4000万美元的买卖。包括国际商用机器公司在内的11家外国公司都注册登记为增值网的外国供货商。1987年秋，邮政省裁决说，所有增值网供货商提供的设备器材都得符合一整套标准的规章。要符合这套规章，公司就得多花一大笔成本费，还会使国际商用机器公司之类的许多家公司历年研制和投资一钱不值。

邮政省的这项裁决只不过是一长串行动当中最近的一次罢了，其目的是要把电信业置于邮政省管辖之下，受日本电话电报公司及其家族公司的控制。邮政省的冤家对头是通产省，通产省把自己在80年代的使命规定为“扶持未来的高科技工业——电信业，新材料与生物工程工业。”

约翰逊继续写道，“正是基于这一构想，通产省副大臣小勇健一才想让他部门统管几乎整个高科技工业的研究与开发工作。”正如我们在本书第二章提到的那样，计算机工业一向是划归通产省管辖的，但一台计算机接在电话电路上，就成了电信网的一部分了，而电话电路一向是归邮政省管辖的。因此，通产省要想完成本身的使命就得“击败对手，把电信工业纳入管辖范围。”

通产省历史长、人才济济，集体观念强，本应轻易取胜。何况还与实力同样雄厚、威望同样高的大藏省结为伙伴（大藏省在80年代初曾与邮政省在控制邮政储蓄金问题上爆发过一场争吵），似乎可以稳操胜券。然而邮政省的实力很容易使人作出错误判断。在日本官场虽说很难算得上是高出一头的部门，但邮政省早在第二次世界大战以前就是政治影响的源泉，也是通产省的劲敌。邮政省管辖着2.3万个邮局，遍及全国，直接掌握大量对自民党十分重要的选票。邮政省每年要定购大量设备、自行车、制服、卡车等物资，还经营着“今日世界规模最大的金融机构——邮政储蓄系统。由于付出利率高于银行，邮政储蓄很受公众欢迎。”

邮政系统一些分支机构出了丑闻和贪污案件，竟然出人意外地抬高了邮政省的地位。在一些政治家看来，为了防止下属滥用职权，必须扩大邮政省的权力和责任。甚至连受邮政省照管的日本电信电话公司跟美国闹贸易摩擦，也让邮政省获得了新的权力。“在日本电信电话公司董事长秋草对人讲

他的公司能从美国购买的唯一设备‘只有拖把和水桶’这句挖苦话传开后，日本许多政府官员认为再也不能委托这家公司的工程人员及其下属公司去参加国际谈判了。”邮政省分辩说，为了办事更顺利，需要获得新的决策权。邮政省地位提高的第三条理由跟上两条一样令人啼笑皆非。西方错误地假定，日本电信电话公司实行私有化，会类似美国电话电报公司解体，带来更多“自由”。其实，这反而意味着邮政省需要更大的权力来控制日本电信电话公司以及可能从事电信行业跟这家公司展开竞争的任何一家公司。

正是由于上述种种理由，在高科技的决策与前景构想方面，邮政省到了80年代中期竟然成为通产省的劲敌。为了保住和显示新近获得的权力，邮政省倾向于把外国人拒之国门之外。要做到这一点并不困难，只消通过没完没了地提出谁许状和规章制度方面的要求就够了。

与此相反，通产省却担心美国对其属下的计算机与半导体工业进行报复，并且急于采取任何方式拆邮政省的台，在电信工业方面，竟竭力鼓吹放宽进口限制，使得西方有些人认为通产省突然回心转意了。他们只是到了在编制计算机程序问题上见到通产省突然猛烈攻击起保护主义来，才放弃了这一错误想法。直到1986年1月1日以前，“在日本，是不为计算机软件提供保护的。外国的计算机程序照例有人盗版，租用或出售给个人计算机用户”。把知识产权保护扩大到软件是通产省的失败，败在邮政省、文部省下属文化事务局和美国人的联盟手上。约翰逊说，这一切表明邮政省与通产省两家既非自由主义派，也非保护主义派，“它们首先最关心的不过是在变化无常的自民党争斗中如何保住和扩大自身以及工业界追随者的权力和影响罢了。”

从国际商用机器公司这样一家公司如何处理政府关系的一段往事，我们能得出些什么样的结论来呢？

第一，公司的目标必须明确具体。空谈什么公平啦，自由贸易啦，平坦的竞技场啦，毫无用处、只能分散注意力。公司必须明确追求的目标何在？是向“增值网”或日本电信电话公司出售产品，还是保护公司本身的软件？

第二，如何才能达到这些目的？公司打算影响谁？国际商用机器公司必须跟邮政省、通产省、日本电信电话公司的关键人物打交道。由美国总统出面跟日本首相谈谈，帮不了大忙。国际商用机器公司想找美国政府帮忙，就得找贸易官员。此人必须会讲日语，了解日本历史，认识日本头面人物，在日本干贸易工作连续几年以上。公司还得了解这场角逐当中每卜方的咽标和动机。然后再看看能不能拉通产省来对付邮政省，或是拉邮政省来对付通产省。文部省也有可能帮得上忙。每个政府部门都在自民党里有权势大的支持者，日语里称之为某某“族”。国际商用机器公司必须认识这些人，向他们解释公司的立场。一句话，政府部门各有各的目标，公司要设法把这些目标归总在一起，可以来取完全合法的方式做到这一点，办法是要利于促进本公司的目标。第三，要让美国政府帮助（国际商用机器公司迫切需要帮助），公司必须与政府靠拢在一起，彼此要充分了解对方种种利害关系和忧虑，要

有共同的策略。国际商用机器公司希望美国政府在制定策略上下大得多的功夫，希望有才干的人士长期钻研策略。正如美国贸易谈判代表克莱德·普雷斯托维茨写的那样，“美国要是对讨论的问题懂得不如日本谈判对手多，便休想获得成功。”

第四，国际商用机器公司希望看到美国谈判代表团用一个声音讲话。普雷斯托维茨指出，日本人善于利用国务院、国防部、商务部、财政部与美国贸易谈判代表间的分歧。美国方面务必格外协调一致，善于利用别人的矛盾。

第五，国际商用机器公司可以利用日本报界向某些顾客解释自己的立场。

#### 与其它公司作比较

尽管彼此有相似之处，其它公司在处理与政府的关系上跟国际商用机器公司大相径庭。这些区别跟各家公司的沿革和传统有关。

#### 美国电话电报公司

在 1986 年以前，这家公司设在华盛顿的公共关系办公室把重点几乎全放在跟美国联邦、州，与地方各级政府打交道上。办公室向总经理负责，首要任务是在政府面前捍卫公司利益。公司并不指望办公室能与政府建立起新关系，办公室也无力影响公司总部，使公司与政府的利益一致起来：考虑到近 10 年来公司与政府间疾风暴雨般的关系，这就一点也不足为奇了。

1984 年，司法部与法院强迫美国电话电报公司放弃国内的子公司，这家公司便掀起了一项重大的行动来打进国际电信市场。到了 1986 年，在欧洲与亚洲开展经营活动成为公司的头等大事。由于公司的主要客户是外国政府，处理好跟外国与本国联邦政府的关系，显得日益重要。就在 1986 年，作为美国电话电报公司国外组织机构的一部分，派出了一批专职公共事务人员去外国首都，这批专职人员向营业部门负责。设在华盛顿的公共事务办公室则应各部门特别要求承办一些具体事务，直到最近才肩负起重大责任，负责制定公司在国内外的长远经营方针。

美国电话电报公司的公共事务办公室履行与国际商用机器公司的政府活动办公厅大体相同的职能。国际商用机器公司政府活动办公厅从事这方面业务的时间较长，惻此也较为成熟。下面我们将借用专职公共事务人员处理信息分为 4 类的做法，从选择对象、搜集消息、分析信息与传播信息等 4 个方面，对这两家公司的公共事务办公室进行一番比较。

从选择对象看，国际商用机器公司的 30 名专题经理人员毫不间断地跟踪专题。抓准专题，分配研究专题任务的做法，保证可以定期评估所选择的对象是否合适。相形之下，美国电话电报公司倾向于把重点更多地放在战术性的短期商业机会上，这就会冒错过重要对象的更大风险。

从搜集信息看，两家公司都广泛搜集公开信息，不过看来国际商用机器公司政府活动办公室搜集面较集中一些，国际商用机器公司使用外籍专题经理人员，信息较客观、有深度，而美国电话电报公司则主要依靠美国雇员（这

种做法正在改变)。还有，国际商用机器公司在华盛顿设有公共事务研究所，通过定期举办训练班，大力培训专题经理人员以及公司遍及全球的公共事务职员。

从分析信息的角度看，国际商用机器公司采取的专题管理制至少目前显然比美国电话电报公司棋高一着。美国电话电报公司是把分析信息的重点放在经营方面的技术性问题上，靠业务经理来提问题。加之，国际商用机器公司建立起了历史档案存储，较易发现营销环境的变化和潜在的危机。美国电话电报公司的公共事务办公室依赖单独建制的信息资源组来抓研究与分析，在下结论与作出决定时漏掉了大量原始材料，工作人员又缺乏搜集与加工材料的经验。有了这方面的经验才能经常找到重要的联系对象。

两家公司都拥有尖端的网络来传播公共事务信息。国际商用机器公司强调要与公司营业部门的服务对象保持毫不间断的密切联系。美国电话电报公司看来则只顾对营业人员的要求作出答复，或向对方提出建议，并不像国际商用机器公司那样重视双方间长期、密切的互相交流。

80年代法国电信工业的一个例子颇能说明问题。1987年美国电话电报公司未能打入法国程控电话数字式开关市场，成为这家公司在处理政府关系问题上改变做法的主要原因。

1987年4月初，希拉克总理领导的法国政府正在寻找一家外国公司购买国有通用电话公司。这家公司本身并不起眼，还一连5年亏损，但却有3家外国大公司抢购（美国电话电报公司、埃里克森公司与西门子公司），因为这家公司占有16%能赚钱的法国数字式开关市场，其余84%市场份额在规模庞大的国有电子总公司及其电信工业子公司亚尔卡特尔手上。要是美国电话电报公司能把通用电话公司买下来，就会在欧洲有个立足点，从这个据点向国际上进军，去夺取一块世界电信器材市场份额。预计到了1990年世界电信器材市场营业额可达5000亿美元。在1987年，光算世界电话数字式开关市场一项，营业额就是120亿美元，一家开关公司要占有其中7—10%的份额，才能生存下去。由此可见，赌注是很高的，美国电话电报公司的竞争对手都在拼命钻营，争取法国政府点头。

作为这笔交易的一部分，法国政府要求每个投标者寻找一个法国伙伴。美国电话电报公司是通过它跟飞利浦公司的联营企业美菲电话公司出面谈判的，物色了一家小的法国电子公司和由荷资银行与摩根投资保证信托公司拥有的5家法国工会信托公司作为合伙人。西门子公司选中了一家实力雄厚的法国电子公司热蒙·施奈德公司作为合伙对象。埃里克森公司则挑选了马特拉公司为搭档，这家数一数二的国防与电子工业大公司由希拉里总理的心腹让·吕克·拉加德尔当头。

4月23日，法国政府宣布通用电话公司归埃里克森·马特拉合营公司购买。这项决定出乎许多人意料之外。原来一切迹象全都表明美国电话电报公司会稳操胜券，因为法国技术界十分敬重贝尔实验室与美国电话电报公司的

技术水平。美国电话电报公司尤为震惊，这对它的已经难于支撑下去的国际经营策略是一个沉重打击。

究竟问题出在哪里，人言各殊：

有人认为这纯粹是个政治性决定，法国政府别无选择。正当欧洲团结日增之际，希拉克总理得罪不起德国人。有证据显示德国政府曾扬言，如果西门子公司不能夺标，便要比亚尔卡特尔公司新近从国际电话电报公司手上购得的德国子公司进行报复。另一方面，希拉克总理又不想惹恼美国。选中埃里克森公司，是摆脱左右为难困境的唯一出路。

也有人说，美国电话电报公司选错了合伙对象，没有理睬法国政府让它跟隶属国防部的马特拉公司联手建议。还有人反驳说，在这件事情上，美国电话电报公司从不同的法国政府官员那里听到的是相互对立的意见。更有人猜测，在电信领域飞利浦公司帮不上什么忙，这家公司主要业务是生产电子消费品。还有人说，美国政府过问这件事时间太晚，又不得力。美国电话电报公司跟政府间关系不融洽，跟司法部就曾多年闹过对立。

许多人认为，美国电话电报公司在与法国政府谈判时过分依赖电子总公司董事长乔治·佩贝罗的影响。其实，希拉克总理刚上台不久就把他罢了官。财政部长爱德华·巴拉杜显然不赞成佩贝罗购进国际电话电报公司在德国的子公司，还怀疑此人私通美国电话电报公司。不仅如此，巴拉杜还在佩贝罗手下干过事，过分讨厌佩贝罗。

美国电话电报公司驻华盛顿的政府事务办公室对这件事很少过问，只是按照公司总部的指令办事。有关行动方针既未跟政府事务办公室商量过，也没有跟公司的欧洲分部打过招呼。结果，决策者无法获得大量有用的信息。

美国电话电报公司这次投标失败，至少部分原因在于没有处理好企业与政府间的关系。也许的确无法改变法国政府的决定，但是有理由相信美国电话电报公司、美国政府以及法国政府间的关系没有安排好、没有理顺。让美国电话电报公司措手不及的事件实在太多了。佩贝罗的所作所为和遭到罢黜就是一例。法国外交部、工业部、电信工业主管局等各个不同的政府部门的动机与利害关系如何，公司总部一概心中无数，作出的估计跟实际不符。总部对法国合伙公司的判断也很成问题。总部在作出判断上，既未获得，也许根本就不愿获得公司驻欧洲分部的合作与参与。看来真是咄咄怪事。

1989年，美国电话电报公司一举击败西门子与埃里克森两家竞争对手，从意大利政府那里获得一份帮助意大利进行电信系统现代化的合同，取得了一场重大胜利。尽管谈判详情未见透露，但传闻此次公司驻华盛顿办公室高速运转，在各条战线上都把对政府的关系处理得十分得当，但愿美国电话电报公司过去好跟政府打官司的遗风从此消失，但愿公司与美国政府都终于认识到它们并非冤家对头。其实，两家的利害关系在大体上是一致的。

### 巨型人寿保险公司

在80年代即将结束之际，美国保险业，跟世界其他地区一样，在州的一

级受到重重限制，同时受到联邦政府关于税收、保健、金融服务业规章制度及政策的深刻影响。同时，随着欧亚两洲保险公司拼命争夺市场，美国保险业才感到国际竞争愈趋激烈。

这里用“巨型”一词，是一家美国大保险公司的化名。巨型公司的政府事务办公室，在同行以及与之打交道的国会人士眼里，是搞得很不错的。可是，情况正像美国电话电报公司一样，也有美中不足之处。

跟国际商用机器公司的政府事务办公室类似，巨型公司的政府事务办公室也是在一次分水岭事件（1982年税收法案）当中平步青云，突然受到重视的。法案有一部分提到要把公司在国外的盈亏放在一起计算税收额。在通过这一法案时，办公室人手不足，又是外行，压根儿忽略了这件事。结果公司吃了大亏，白白扔掉了原本可以节省的一笔税款。一年后，当赋税委员会委员、老资格的民主党议员彼得·斯塔克组织了一个特别小组研究彻底修改神秘深奥的保险业税收法时，巨型公司立即作出反应，聘请华盛顿官场老手雅各布·斯怀林接手政府关系工作。公司把政府关系办公室的预算增加到每年200万美元，放手让斯怀林自由支配。

斯怀林来了个人事大换班，把原来从事保险业的全班人马换成一批年轻、干劲足、熟悉华盛顿官场的门槛精。斯怀林不同意国际商用机器公司的那一套做法，他说，“可以随时把一个官场通训练成巨型保险公司的工作人员，但是却休想把一个业务员训练成一名官场通。”看来不少国会工作人员同意他的说法。斯塔克议员的税收顾问安妮·泽彭费尔德小姐说，“生意人往往不懂我们需要哪些信息，也不懂怎样整理这些材料才适合我们的需要。”

斯怀林要他的工作人员集中精力抓好三个问题：税收政策、医疗保险和来自放开手脚后的银行业方面的竞争。他说，“我们要头头脑脑们就这些问题登门求教。政府领导人问税收方面的问题；商界领袖问公司方面的问题。只消能办到这一点，那么我们的基本想法，巨型公司的效益，也就得来全不费功夫了。”

斯怀林的确干得棒极了。斯塔克议员提出的1984年税收法案上两个词的规定就为巨型公司节省了1.85亿美元；1988年税收法案中的一小段又为公司省了4.5千万美元；1988年元医疗保健法案的修正案又省了1.1千万美元。斯怀林的一名助手杰姆·邦德说：“每年投资200万美元，效果挺不错。”巨型公司的另一位代表说：“奥妙全在细节，办公室那帮家伙懂得立法细节，以及其中的官场文章和生意经。”安妮·泽彭费尔德小姐也很敬重斯怀林这帮人，她说，“斯塔克议员要是想得到一些信息，他们就会提供给我，我便可以转告斯塔克，相信这些信息准确无误。”

不过，从长远看，我们不禁纳闷斯怀林的做法是否真的正确，它本身就存在着内在的矛盾。巨型公司倒是省了税款，政府可就减少了收入。如果能从长远些的观点看问题，寻找出办法来使政府既能筹措到必需的资金，工业界的经营又会只受到最低限度的影响，这样双方最终都会得到更多的好

处。如果双方都把时间花在抠细帐，斤斤计较上，彼此争吵不休，便很难做到上面提到的这一点。

正如我们在第四章里看到的医疗保健业情况那样。工业界和政府双方的人员都担心让人拉过去。巨型公司的一位职员说，“让我们正视现实，如果双方关系搞得太热火，无论工业界还是政府，都不会信任我们。”杰姆·邦德也说，“美国人就是讨厌政府，这是我们美国文化的一部分”。此话也许不假，但是，持这样一种态度便会妨害我们别出心裁去考虑对保险业界与政府双方都至关重要的一系列问题，如替未投保人提供保健服务、金融服务行业的竞争问题等等。这种态度还排除了巨型公司需要从政府方面获得的帮助。

巨型公司在扩展国外市场份额时，碰到了日益活跃的外国公司，它们大多数跟本国政府保持着密切的工作关系。

然而，只要在芝加哥，巨型公司总部还是盛行那种对政府又害怕又鄙夷的态度，这种彼此敌对的做法在华盛顿便很难改掉。处理对政府事务的职员如果跟政府里的同行过分亲密，便会冒让人扣上卖身投敌罪名的风险。反正，他们感觉跟公司的主要活动隔绝。

除了斯怀林这样的公司高级人员外，干政府事务这一行便永无出头之日，休想有朝一日能上调到芝加哥去工作。这一点对巨型公司极其不利，首先准保公司永远不会有一名精通华盛顿官场内情的总经理。

斯怀林说：“我在芝加哥总部干了不少劝架求和的事。每当总部的头头对华盛顿的某些情况感到惴惴不安时，眼里便露出一付惊惶失措的神色，这时就得由我来拉住他们，不让他们作出过头的反应来。我往往得夸大成绩，让他们相信与政府间办交涉的整个过程都已一一上报。万一我们吃了败仗，恐怕是无可奈何的事。不消说，这样做会让总部对我们抱很大期望，也就会给我的手下人增加不少压力。”

除了处理好政府与公司总部之间敏感棘手的关系外，斯怀林还得处理好巨型公司与其它保险业同行的关系。它们派驻华盛顿的代表们往往看法不一致。这三组关系在目前碰到的麻烦已经超出了在所难免的意见分歧范围，企业与政府各自应该扮演什么合适的角色，彼此间又该保持什么样的恰当关系？在处理这三组关系时，一些糊涂不清的态度在干扰，一些思想障碍蒙住了人们的眼睛，看不清怎样处理关系才合乎情理。芝加哥总部的头头不该把跟政府打交道的公司职员当成讨厌的外人，或是跑腿的。对于巨型公司来说，要生意兴隆，政府关系部起着跟财务或销售部门同样重要的作用。搞好这一行，同样需要技巧，需要专业水平，一点也不比公司的其他部门低。对政府的关系应该受到尊重，而不是撇在一边，置之不理，何况政府并不是冤家对头。如果美国保险业想保住国内市场，同时向国外扩展业务，政府就该日益成为伙伴。整个保险业界迫切需要有一个对政府的方针。不应该由于公司的管理当局不理解、不肯承认现实而给斯怀林从事的工作添加困难。

## 格雷斯的切身体会

遭受困境折磨的工业，如化学工业，最懂得只有跟政府建立富有创造性的合作关系才是明智之举，除此之外，别无它途。1988年年底，W.R. 格雷成为将近 13600 起涉及石棉污染诉讼案件的被告人，数量比一年前增加了 1 倍。这家化学公司的董事长彼得·格雷 1988 年在一个保险公司经理聚会上谈到必须抓紧改革有毒物资民事侵害法，要不“私营企业就没法活了。”他同样强调要关心保护环境。他说，“要是我们不团结一致，想出些办法来，酸雨、温室效应、有毒的废弃物质，往海洋倾倒垃圾等产生的恶果，便会吞没我们每一个人。水、土地、空气，是没法换的。政府和私营企业应该携起手来，依靠常识和科学，想出合理可行的办法，保障和改进上帝赋予我们在能生存的环境中生活的权利。”

为了领导格雷化学公司保护环境的工作，公司董事长彼得·格雷在 1987 年新成立一个环境政策办公室，由纽约州前州长休·凯里当办公室主任。同时还任命凯里为执行副总经理，在公司的地位与替格里主管财务大权的高级职员相等。

卡尔·洛伦茨是格雷公司的特产化工品部三个业务经理部之一，代表公司参加化学工业品制造商协会理事会，有一次谈到了环境危机对管理与经销方面的影响。他说：“在 1995 年，要当一个化工厂的经理，必须有政治头脑，热心公务，懂得医药卫生、环境保护、善于在大众传播工具上为公司讲话，会搞院外活动。当然，最好仍然是个好生意人”。

## 加拿大铝公司巴西分公司与美国分公司之争

本章前面谈到巴西与美国间的贸易纠纷。为了跟国际商用机器公司作一番对比，在结束本章时，让我们简单提几句加拿大铝公司，看看这家公司与政府的关系。

加拿大铝公司是世界上最大的制铝商，业务活动遍及 33 个国家以上，1987 年一年，产生铝 159 万吨，占除原苏联集团以外全世界铝产量的 13%，总销售额达 65 亿美元，32% 的产品销往美国。加拿大铝公司实行高度分权制，每个国家分公司的总经理直接向总公司的总经理负责。加拿大铝公司跟东道国政府保持着密切关系，还强调要搞好与当地公众的关系，在涉及安全与环境保护问题上尤其要谨慎小心。

加拿大铝公司巴西分公司投资额为 8 亿美元，雇佣 8000 名当地职工，是巴西最大的外资公司，年产铝 12 万吨，其中 30% 销往美国。巴西政府对制铝工业寄予厚望，1988 年出口铝价值 15 亿美元，比上一年度增加 50%。在巴西政府支持下，铝工业制订了扩大生产的十年计划。

与此同时，80 年代末，巴西设置了大量关税与非关税壁垒，据称其中有的违犯了关税与贸易总协定的规定，从而使美国对巴西的铝出口不断下降。

加拿大铝公司美国分公司的总部设在俄亥俄州的克利夫兰市，是世界第二大铝制饮料罐生产商，每年出产饮料罐 115 亿个。该公司的轧铝部在美国

31 个州共雇佣当地员工 6300 人。公司总经理急于扩大在美市场的份额与销售额，同时又想获得美国联邦政府的尊重、支持与接纳。因为联邦政府的环境保护政策攸关该公司的前途。

近 17 年来，詹姆斯·莫纳汉一直担任该公司驻华盛顿的对政府关系代表，又是制铝工业协会理事会成员。协会共有 89 家会员公司，每年预算开支 100 万美元。

1989 年加拿大铝公司总经理左右为难的处境一眼就一清二楚。该公司的巴西分公司在当地营业 40 年，是公司长期收入的重要源泉，也为奋力挣扎的巴西经济作出了重大贡献。与此同时，公司又希望扩大美国分公司的规模，在美国建立各种铝制品工厂，包括新建回收利用铝制品的工厂，取得美国政府的批准至关重要。因此，在华盛顿的詹姆斯·莫纳汉与制铝业协会大力支持美国贸易代表办公室采取行动，迫使巴西遵守关税与贸易总协定组织的有关条例。

这样一来，在加拿大铝公司的美国分公司与巴西分公司之间，便爆发了冲突。要解决好这类冲突，就需要采取比以往更加复杂的处理政府关系的办法。这套办法不是说制定就能制定出来的。首先在公司内部，就必须有长时期的相互理解、分析各自处境，进行广泛的沟通思想感情，才谈得上拿出一套办法来。这种广泛交流与沟通在公司的加拿大总部、巴西分公司、美国克利夫兰的分公司及其在华盛顿的办公室之间尤为必要。以往，加拿大铝公司分散处理对政府的关系也许不无道理。可是，这套做法就无力充分估计到 80 年代的各种事件。加拿大铝公司跟美国与巴西政府同时保持密切关系。这两国政府之间关系紧张时，加拿大铝公司如不认清局势，细心处理，便会殃及本身利益。加拿大铝公司是在国际市场上参加竞争，竞争规则又在不断变化。加拿大铝公司只有把眼光放得更远些，看清与政府关系大有可为，才会有更多的机会投身到设计这些竞赛规则的行列中来。

### 结论

处理对政府关系的经理人员踩着一条条很细很细的线，这些标志着利害关系的分界线既存在于政府、工业界乃至本公司内部，又存在于他们之间。他们的任务本来就格外复杂。谁知他们要与之打交道的人们，无论是本公司总部、分公司，还是在政府任职，往往都戴着偏见眼罩看问题。这样一来，他们的任务就更是难上加难了。在本公司里，他们往往被当成外人，比搞财务、经销或生产的都要低一头，只有听人吆喝指挥的份儿，休想进入公司上层管理部门，但跟“敌人”又靠得太近，处境危险。毫不奇怪，政府官员也往往用同样的偏见眼光看待他们，总认为这些处理对政府关系的经理人员一心只为公司眼前的利润卖命，毫不站在客观的立场理解政府的需要，也不想让公司与政府的需要保持一致。

自然，企业界或政府里也有不属这类持偏见的人士。但愿今后政府与企业界之间能逐步形成更富创造性，相互合作的关系，但是，要建立这种关系，

需要企业界与政府最高层主管当局积极参与进来。实际上，政府与企业界扮演的角色以及他们之间的关系，都正处在过渡阶段。搞好这个过渡应该是摆在每个公司的总经理，是白宫，也是国会领袖们面前的一项优先任务。

## 第六章

### 重振雄风

重振竞争实力对美国乃至世界都意义重大。影响所及，不仅限于美国一国，甚至许多向美国出口的国家，生活水平的提高也有赖于此。而且这也和美国以其意愿影响世界的的能力关系甚大。反之，美国虚弱了，将怒火满腔，伺机泄愤，就会给世界带来灾难。过高估计本身实力便会勉强肩负力不从心的使命，糜费本国以及盟国资源却落得丢人出丑，数十年来的步步衰落，越南受挫，中美洲杀羽，昔日在不少未来科技领域的领先地位也一一败下阵来，输给了日本等国。美国并非事事要冠、亚、季军。但是很多事情是我们可以作得更好，可惜我们并未全力以赴。

美国不是败在哪一点上，而是全面性的、殃及到国家生活许许多多方面——教育、金融、资本市场、人力资源管理以及政府政策。这里只着重谈谈：企业界与政府的关系的摆法，其形成与取得合法地位的根子是些过时的旧观念，这已经成为今日重振国力的严重障碍。

政府的结构形式必须改组，非如此不足以通盘考虑未来工业的发展重点。认为政府不该有重点地发展那些攸关国家利益的工业的看法，退一步说，就算一度顶过事，如今早已失效了。今日美国在航天、农业等领域的领先地位靠的就是当年由于种种原因成了政策倾斜的重点。确定工业重点，原是政府本职，做起来也并不难。到了2000年及至以后，我们的强项该在哪里？要强在当今那些高附加值、高利润、高收入的工业上，强在电子、电信、生物工程、先进仪器设备这些方面，其重要性要比衣服别针大得多，是我国青年的希望所在，也是我国经济实力的源泉。

如果确是重点发展是政府责无旁贷的任务，就该相应考虑政府的组织形式与完成这一任务相适应。是否跟其他国家一样也成立一个工业部？还是扩大国防高级研究计划局，抑或把美国贸易代表办公室升格，还是搞个理事会或委员会什么的来综合统筹各个部门的利益？不管采取哪种形式，行政部门都应更紧凑，在经济发展的重点上，行政与立法部门之间要拧成一股绳。

同业组织、跨行业协会，要更得力，更有新意，这也是必不可少的。这样干并非只是便于替成员搞游说活动，而是要协助政府弄清楚国民利益何在，如何为国民谋福利，充当沟通公私部门的桥梁；尽量做到公私两利。为特定行业出谋划策，也要考虑如何摆好与其它行业的关系。例如微电子工业的兴旺发达就要靠消费者、制造商与供应商之间形成一条彼此相依为命的“食物链”。医疗保健器械制造商协会、半导体工业协会、美国电子工业协会、半导体制造商协会等组织的相继出现就反映出了这一趋势。

这些变革只有在企业界追求的目标与国民利益，即公众的长期需求相一致，才能见效，这种一致性必须为银行业及其他资本提供者所理解与接受。

昔日那种从利己角度讲联系，而今已不再那么顶事了。赚钱固然不可不讲。赚了钱怎样花，为什么那样花，都得问个明白。经济要有竞争力，钱就要投资在革新与预期增值上，而不是眼前吃光分光。

由此可见，企业界与政府绝非冤家而是伙伴。

本书提供实例证明了改革政企关系是大势所趋。旧思想和那些从赞颂旧思想寻求好处、慰藉、声望的人们在阻挠前苏联的改革，抱残守缺也在拖美国的后腿。孕育于美国大地的实用主义传统如今何在？试问能否再挽狂澜？乐观派会喊：“行！”商界巨擘会迫使政界头目趁早放弃无敌天下的幻想，面对现实。悲观派会叫：

“没门儿！”人心难齐，竞争力还会下滑；预算和贸易赤字还会攀升；债权国，尤其是日本会逼债；局面会失控；利率会上扬；通货膨胀会恶化；衰退会临头；经济崩溃会接踵而至。社会分裂会火上加油，就算闹不到街头动刀枪，也难免到处挥拳头。

有人会讲我这是在鼓吹以日为师，还会赶紧加上一句：“美日国情不同”。美日固然不同，但日本战后从美国学了很多东西。所以文化不足以形成理由反对，我们今天从日本学习同样多的有用的东西。

无妨说本书讲的就是对日本要以其人之道还治其人之身。此话并无敌意，其实，日本需要一个更强盛的美国。它的战略需要精心安排的礼尚往来，在贸易方面尤为如此。美国如果光要外国互惠，不讲国内全面体制改革怎么成。没有牙齿的老虎，吼声震天也是枉然。

日本不是敌人，要日本改变体制，弄平竞技场，美国的竞争能力并不会因此而增强。避免拉大双方经济竞争力的差距，防止对谁都不利的无谓对抗，彼此敲打，美国要自知重点何在，合理组织、配置资源，抓住重点。各国，包括日本，重点撞车，在所难免。起了冲突，不妨彼此商量。只有美国知道自己的重点保在，有能力满足本国利益，谈判协商才有意义。要不，再谈也是白搭。

### 给企业界与政界领导的建议

本书谈了政府与企业的关系，主要是些颇为特殊的企业——那些面临日趋激化的全球竞争的行业，一些公开上市的大公司，其经营项目有计算机、半导体、电信、地球感测、医疗保健器材等等。竞争力强的公司出在实行获胜体制的国家，国家体制不行，公司也一定不行。

本书着重谈美国，是写给那些人看的，他们已经认识到上述行业的美国大公司正面临着令人望而生畏的挑战和变化。本书是想帮助他们处理好企业与政府的关系（欲知企业内部如何处理，在此推荐哈佛商学院同仁金·克拉克、罗伯特·海斯、拉姆昌德伦、贾库玛、大卫·加尔文、罗伯特·卡普兰、罗莎贝思·莫思·坎特、奎因·米尔斯、理查德·沃顿及肖莎娜·祖波夫等

人的著作)。

本书第二章谈到面临竞争的行业有两条路可供选择：要么设法迁出美国，要么继续留在国内。留在国内的公司自身要改革，它们同政府的关系要改革，政府本身也需改革。当然还有许多企业一头在国外，一头留在国内。这里强调的是，公司迁出美国并不见得就是坏事，这对公司的雇员、股东乃至美国都有好处，可以摆出一大堆说明其必要性的理由来。如：寻求新市场，与客户和供应商建立更密切的关系，绕过关税壁垒，获取廉价劳动力，如此等等。不过，要承认，迁出去也会难于摆平两头关系：一头是股东（至少是股东的代言人）的短期利益，另一头是国家和公司雇员的长期利益。本书重点讨论选择留在国内的公司需如何变革。

先看企业界这一面，产品物美价廉，售后服务搞得好，无疑是站住脚的先决条件，亦即在完全开放和自由的世界市场上竞争的能力。正因为这样的市场实在难得，就需要下更大功夫，包括竞争对手间的齐心协力，搞技术革新攻关，如半导体制造技术公司；与政府间建立更广泛的合作以便摸准和面向社会需求，作为要求政府资助和支持的依据：更充分利用行业协会，如医疗保健器械业协会，来制订和执行本行业处理好与政府关系的办法；重视处理企业与政府关系这项职务，提高从事这一职务人员的地位等等。

再看政府这一面，改革内容包括：把工业界看作满足社会需求和国家利益的重要因素；确定社会需求，把提高工业竞争能力摆在安全、健康、国防、预算平衡、刺激消费等其他需求同等地位，列出工业重点；政府各个部门与机构间保持一致，以便对社会需求作出全面可靠的解释；国会与行政部门广泛合作以便在企业界与政府机构间建立密切的工作关系。

当此 80 年代即将结束之际，美国的经济体制在与亚洲及欧洲的竞争中并不得力，部分原因在于上面提到的改革进展缓慢。危机加深之时，有人却把美国的失败归咎于竞争对手，此种倾向于事无补，搞不出什么名堂来。

就对于工业而论，传统做法阻碍了改革的进展。既然政府认为工业能够对满足社会需求作出重大贡献，为此予以扶持，工业界便该不负厚望。工业界领袖应该协助政界人士确定社会需求，牢固树立公众利益观念，使经商目的与社会需求合拍。不过，这种概念与股东营利的旧经商观念相悖，当股东为华尔街股票商和举债收购企业商时，情况尤为严重。他们只顾眼前利益，禁不住会出售暂时亏本的企业。正如珀金斯—埃尔默公司想处理掉制造半导体芯片设备工厂一样，把此事对国家的影响完全置诸脑后，尽管这样做，在短期内会使股东受益，却会给国家的竞争能力带来不利影响，从而使股东的长远利益受损。

“我受到的唯一压力就是短期利益的压力。”冠军国际公司董事长兼总经理安德鲁·C·西格勒说道：“我刚宣布要从股息中抽出 5 亿美元来投入在阿拉巴马州的考特兰市，用于一家工厂的设备更新，公司股票立即下跌两个百分点。后来，我吃不消了，只得宣布买回这些股票。这简直是瞎胡闹。既

然经济要靠公司支撑，公司就得投资，增强竞争能力。除非万般无奈，买回本公司股票，实在是多此一举。”

在标准及蒲耳氏公司排名 500 家大公司中，有 60% 属于机构股东。这些机构中有职工退休基金会。纽约州政府部门雇员退休基金会拥有 100 万股冠军公司股票。从许多方面讲，西格勒说，“他们才算我公司唯一的长期股东，并不是说它们有什么长期打算，起码不是随时买进卖出。”

因此，西格勒先生要是还为长期的竞争力投资，就得说服掌管这些基金的人，或许还要直接说服政府部门雇员。只要经理不能成为股票持有者，股票持有者又要保持产权，那就只得这么办了。想既省事又牢靠，就需要改革体制。投资银行业作为一个整体可能会想出全国性策略来提高竞争能力；要不就从立法角度动动脑筋，搞些“大棒加胡萝卜”政策来促使企业经理去满足社会的长远需求。

说也有点怪，企业经营由企业所有者授权的旧观念已经变得缺乏竞争力。在我前面提到的那些工业当中，情况与现今人力资源管理上的变化相类似，企业经营正越来越多地由社会或由被管理者授权。从社会授权的企业经营的成败要看社会是否善于确定公司为之服务的目标。公司不可能样样都干。为使新的体制奏效，政府必须善于确定社会需求重点让企业去为之效劳：如国际竞争能力、军事安全、环境保护、充分就业、医疗安全、保健卫生等等。

企业与政府的关系体制搞好了，便可减少相互矛盾的社会需求之间难免出现的摩擦，采取能提高商业竞争力的办法来满足防御需求。但政界领导人必须要求组织好各政府部门，以便协调一致。如食品和药物管理署、医疗照顾补贴署、美国贸易代表办公室、商务部与工业界齐心协力，医疗保健用药便可做到既安全可靠、疗效显著，又价格低廉、竞争力强。从 1989 年的情况看，要做到这一点，美国还得下大力气。比如说，在决定哪种生物工程学产品能够在食品和药物管理署、环境保护局和美国农业部获得尽快审批，国际竞争能力根本没有考虑进去。人员奇缺的专利局对此也漠不关心。回过头再来看看本书谈到过的实例——半导体、高清晰度电视、医疗保健器械、人造卫星等等，便知工业界能够协助政府统一行动，尤其是认清全球经济竞争趋势。再想一想医疗保健器械的情况。行政管理和预算局曾打算驳回食品和药物管理署为及时审批而增添检查人员的要求，让工业界劝阻住了。同时，工业界还力求审批过程与医疗照顾补贴署节省医疗保健经费的目标更为接近。

## 确定社会需求

社会需求一经确定，便须仔细选择办法让企业界跟上去。本书第一章谈到过 4 条办法。在零售等许多领域，市场上自由竞争在反托拉斯法保护下能取得最佳效果。在诸如食品及药物等其他领域要抓管制。而建立企业与政府

的伙伴关系日益显示出是最为可取的办法。近 10 年来，在有些州已初见成效。本书已经提到过，联邦已在逐步推行。搞好这种伙伴关系，特别在帽子满天飞的气氛下，必须讲清种种条件：“谁算老大？”伙伴关系的条件又是什么？谁有资格参加，谁得靠边站？美国想要制订新的策略，重整旗鼓，投资者、环境学家以及劳工和消费者群体等一大批利益集团都应参加进来。各方需要求得共识。当企业界与政府背离传统思想时，潜在的、起破坏作用的合法性缺口便打开了，要新思想作为依据才能把缺口填补上。否则，墨守成规者便会大叫大嚷，什么法西斯主义啦，什么公司与政府联合专政啦，什么侵犯自由啦……把好端端的革新葬送掉。

其实是社会需求让企业界紧紧跟上，决非要由上层官僚来计划一切，强加在经济头上。此种做法不仅思想上令人生厌，而且行不通，正如前苏联、东欧、法国等在 60 年代的试验显示的那样。尽管在确定社会需求上，政府的权威不容否认，但企业界才有能力协助摸准社会需求，促其实现，这也同样不容否认。政府登高一呼，要求提高竞争能力，企业界领导能迅速行动起来，两者都是至关重要的。从半导体制造技术公司的实例可以看出，没有这种一唱一和，什么事也搞不成。政府与企业界必须彼此尊重才能相得益彰。

企业界要行动起来，同政府建立起新的、更富创造性的关系，同业协会从中组织结合，实不可少。一家公司想与政府建立合伙关系，代价高，效率低，不顶事。同业协会找些长期雇员，在政府与企业界之间沟通情况，促使双方彼此了解对方要求，让他们来干，情况会好得多。这些同业协会促进政企合作，展望前景，制订战略，这副重担要让精明干练的人才来挑。同业联合会是沟通商界行家里手与政界人物、政府官员的桥梁。本书已经指出，这座桥梁对提高竞争能力，其重要性日益突出。例如在 80 年代中期，摩托罗拉公司与半导体工业协会相配合，顺利获得美国政府大力帮助，微电子产品便打入日本市场。公司总裁约翰·米切尔说，“看来鲍勃（加尔文——摩托罗拉公司董事长）在华盛顿干得越欢，咱们的货就越卖得多。美国政府名符其实是咱们摩托罗拉公司的大后台。”

同时，公司内部跑政府事务的经理人员是疏通政企关系的关键性人士。他们该告知公司决策人，社会需求的哪些方面受到了公司的影响，也让社会了解公司的需求何在。一家有竞争力的公司，最高目标如果是满足社会需求，就该知道这一需求究竟是什么。社会无力很快确定需求时，公司就该通过跑政府关系的经理人员先走一步，帮助政府早日确定社会需求。以人造地球卫星为例，通用汽车公司和通用电气公司责无旁贷，理当利用对华盛顿的较大影响力，尽早告知政府在这件事上多么需要一抓到底的战略。自甘充当从信息不灵的政企双方头头脑脑听取指示的角色，绝对算不了。称职的疏通企业界与政府关系的经理人员。

## 企业界与政府合作要冒风险

改革路上多风险。效率低的公司可能得宠。理当扶持强者夺标，结果反而把弱者隔离在竞争之外，既搞不活也淘汰不掉。政府可能对弱者尚未提出明确、严格的要求前就提供帮助。这样一来，便会为了维持现状而维持现状，实质性改革可能一拖再拖，危机会越拖越不可收拾。

改革如此带根本性，又与如此众多的人的思想格格不入，搞不好会一步三停，不少人三心二意，满不在乎。有人会不敢正视改革将带来的重大影响，偷偷摸摸搞改革，假装既未改，也未革，如此瞒天过海，企业界与政府所作所为与传统规范截然不同，合法性缺口反而会扩大。新的规范要不鲜明亮出来，把企业、政府共同管理的方方面面都讲透，要求言行一致的压力会迫使我们复旧以堵住缺口，危机将会恶化成灾。改革还会搞，但是笨手笨脚，仓促出台，处处碰壁，一片混乱，到头来只能落得个离经叛道的恶名。

新思想为美国的行动和前进方向提供了依据，是企业政府共管社会的翻版。尽管会威胁到一向视为至宝的政府不干涉主义的一些特征，只要构思巧妙也可以用来保护这些特征。说起来真是令人啼笑皆非，要保护个人自由权利，在现今社会中实际上倒需要向共同管理社会制度转移。

在 90 年代到来之际，亚洲和欧洲令人生畏的商界与政府联盟面对的是一个各搞一套、自行其是、松松散散的美国。美国正在使本身适应提高竞争能力的需要，作出的反应多少带那么一点点积极意义。然而美国一向脾气大、报复心强、动不动就骂人，一心想整治那些它心目中的骗子。这条道不管用，倒不如一个跨国管理的新系统，包括真正拥有排忧解难权力、更起作用的关税及贸易总协定，有能力填补世界债务鸿沟的扩大的国际货币基金组织和世界银行，以及类似欧洲正在拟订的协定公约旨在可靠地确定以财产权、公平贸易、饥饿、疾病和环境为内容的全球需求。美国不能从虚弱地位出发去有效地参与，更谈不上领导这一时代潮流。美国国会或其他机构对于当领导所需的宽宏大量，更确切地说即客观态度都不感兴趣。结果只好叫美国贸易代表办公室挥舞超级 301 这根制作粗糙的大棒来，美国人的注意力也就分散了，再顾不上真正的、自身造成的问题了。令人啼笑皆非的是，更为合理的国际关系格局的出现有待美国迷途知返，采纳本书的建议。力量和信心恢复了，美国才谈得上有效地带领世界摆脱你争我夺的国家主义，朝着更卓有成效的天下一家意识向前走。

这一任务的中心环节就是理顺企业与政府的关系，重新确定各自职责，设计出新的机制和程序，把双方团结起来，这就要改革，要争论，也要花时间，但愿时间不要花得太长，一拖就出危机，危机是要付出高昂代价的。不充分利用危机是十分令人遗憾的。末了，再重复一遍：要最充分地利用规模最小的危机来实行最大限度的改革，这才是摆在企业界和政界领导人面前的头等大事。

## 附录

### 一些影响到企业界兴衰的政府政策

这里，要着重谈谈政府政策影响到企业界兴衰的一些重要方式：

#### 财政收入政策

财政出现赤字，政府就要在国内外举债。结果，利率上升，资本费用增加，企业界投资欲望减退。利率高了，物价也往往上涨，出口商品在国际市场上的售价也会随之上升。

#### 财政支出政策

政府财政支出方面的政策决定，影响到国民经济增长，物价以及就业。60年代，美国决定打越南战争，推行增加社会福利的“伟大社会”政策，但又不增加税收。结果，导致70年代出现通货膨胀，经济衰退与失业人数上升。对企业界产生了严重的后果，因为当时日本政府正在利用本国政府开支来支撑国民经济的“奇迹增长”，方式是鼓励本国公司夺取世界市场份额，而美国政府用在越南战争方面的开支则大大刺激了日本经济的增长。

同时，一个国家的政府，对开支的多少与开支的重点，采取什么方式来作出决定，往往产生不同的后果。美国政策在作出财政开支决定的过程中，严重依赖各个利益集团，听任它们在国会厅内各显神通，你争我夺。其他国家，为日本与德国，则依靠别的机构，为权力大、威望高的政府机构，加上银行界的组织。相对说来，这些机构利益集团隔了一层受其施加压力的影响就要轻一些。

#### 货币政策

联邦储备局与财政部采取的政策，影响到美元在外汇市场上的价格，可导致美国出口商品价格的涨落，也可鼓励或抑制国外商品的进口。其它国家如日本，利用政府的货币政策，协助本国公司适应外汇汇率的这类变动。

同时，政策的货币政策还影响到利率，决定着货币的成本。有的政府，如日本与德国，使财政与货币政策相互配合，力求做到经济增长水平符合愿望，物价保持稳定。它们进一步再把信贷政策跟财政、货币这两项政策结合起来，便能做到调节资本费用，控制资本向主要的工业部门流动。显而易见，这一控制资本流向能力的大小，影响到这些部门跟外国同行竞争的强弱。

#### 税收政策

美国的税收政策一向鼓励消费，而不是鼓励储蓄与投资。如果美国产的具有跟外国同业竞争的能力，这种鼓励消费的政策对企业界是有帮助的。如果情况并非如此，更确切地说，要是美国厂商把一些重要部门，比如消费电子产品的生产拱手让给了外国竞争者，那末，在税收方面鼓励消费就无异乎向美国的竞争对手提供补助”，要是竞争对手的国家反其道而行之，采取鼓励储蓄与投资、抑制消费的政策。美国鼓励消费的税收政策的作用就尤为巨大。难怪近20年来，在工业国家当中，就数美国的储蓄率与投资率最低。这

并不是什么美国人的文化怪癖，而是政府政策直接造成的后果。

税收优惠也可以扶持一些行业，而不利于其他行业。房地产、正如农业与航运业一样，在美国，从税收照顾获益不浅。其他国家则对面对出口的高科技制造业给予税额优惠。

### 金融政策

在美国，税收政策也影响到金融市场，在投资资本的来源方面，鼓励借债，而不鼓励购买股票。借债利息容许减免，而对股票红利却要征两次税。这样一来，税法实际上在资助人们借债买下（一家公司的）全部产权，而这种做法对于国民经济与提高竞争能力起的作用是靠不住的。

有国家贷款给参加国际竞争的行业，而另一些国家，如美国，却贷款给市场在国内的行业，比如农业与住房建筑业，政府从政治角度考虑，把这样的行业作为贷款的重点对象。

在放宽金融市场管理时，美国政府使买卖股票的数量上升，股票交易付出的费用下降。这就使得股票购买人和股票经营商更加看重短期收益，许多公司因而也更加重视每个季度的盈亏情况。与此同时，美国的竞争对手却更加着重占领长远的起作用的市场份额。结果，美国公司倒是赢利多，但外国竞争对手占领的市场份额却在上升。

### 贸易政策

在贸易政策方面，有的政府，如美国，鼓励自由贸易；而其他大多数国家则保护本国幼稚工业，鼓励出口，抑制进口。令人啼笑皆非的是，美国借口自由贸易，惩罚欺诈，硬要欧洲炼钢业接受 62 项所谓“自动限制出口量协议”，以便保护包括炼钢与汽车制造业在内的某些行业。这样，不难看出，贸易政策既可促进竞争能力，也可以起到保护落后的作用，支撑竞争中的失败者。

1988 年公布的贸易与竞争能力综合法案，允许总统在美国“国家安全”受到不利影响的情况下，禁止外国收购某些工业部门的企业，或向其投资，而法案对“国家安全”一词下的定义却相当笼统。美国政府这条政策使得一些美国公司出售产权，成为外国公司分公司的能力受到限制。

### 工业组织

反托拉斯法是美国对工业组织的基本做法。立法原意是要防止或禁止在市场上出现限制竞争的现象，结果却起到了妨碍合作、阻碍企业归并与实行合理化的作用；其他国家则不仅允许，而且鼓励这样做。

1984 年，国家合作研究法暗示出政府可能在采取新的做法。法案允许公司之间合作，进行联合研究，目的看来像是想借此提高美国企业的竞争能力，可是并未明确提出来。因此，直到 1989 年，人们对政府在提高美国竞争能力方面究竟采取什么样的政策还有怀疑。

### 政府的采购政策

政府采购对企业界有着巨大影响。美国与外国承包商都从中得到了好

处。在美国，仅国防采购费用一项，每年即达 3000 亿美元之巨。国防采购的性质及其方式，也影响到厂家的商业竞争能力。目前，国防部提供资金的研究与开发，以及国防采购商品化的程度，已不如过去。事实上，许多高科技产品，如半导体，商品生产的进展已经走到了军工产品的前面。不仅如此，国防部既可以鼓励也可以抑制美国军用产品的出口。美国占世界武器销售的份额已从 1976 年的 49% 下降至 1986 年的 20%。有人认为国防部决定与日本联合生产 FSX 新型战斗机，会损害美国在航天工业方面的领导地位。同样国防部的采购政策也既可鼓励，也可抑制革新，抑制风险的精神以及抑制人才资源的管理。换句话说，既可因此增强，也可因此削弱美国公司在世界经济当中的竞争能力。从贸易差额可以看出，近年来，国防部的采购政策对美国公司的销售情况起了消极作用。

进一步说，政府的采购，不但可以促进经济方面的目的，而且也可以促进政治与社会方面的目的。70 年代，日本政府采购本国生产的计算机，便扶植了日本正在兴起的计算机工业，以便跟美国的国际商用机器展开竞争。80 年代中期，法国在电信领域制订政策时，便考虑到要增强欧洲的实力，跟日本与美国一见高低。美国则利用采购政策来扶持小型企业，尤其是妇女与少数民族开办的小型企业。美国的小型企业法 8 条 A 款便硬性规定要“留出采购份额”，这条规定体现了扶持小型企业的精神，目的在于帮助这类企业获得政府采购订货，无须参加投标竞争。

### **教育政策**

各国政府都拨出大量经费，用于教育。有的政府把教育经费与教育成绩挂钩，坚持标准，坚持纪律，控制课程设置，有的则放手让地方选出的官员自行其是。有的，如德国政府规定有详尽的见习期训练在职训练计划来增加培训，使工人能够称职，有的则放手让学校与企业界抓技能训练。

### **劳工政策**

美国政府倾向于让劳工政策在实践中自然形成。比如国家劳资关系法就允许 80 年代出现于劳资间集体谈判中各种互相对立的做法并存。工人参加管理，强调工作环境的质量，劳动组织形式等形形色色的做法，在 80 年代便相继出现。这些做法都把重点摆在工作现场。劳资间取得共识，而不像劳资关系法那样强调合同是否合法。实际情况虽然改变了，美国政府的劳资关系政策却大体上维持原状。在其他国家，在劳资关系的形成上，政府起的积极作用要比美国大，欧洲实施各种形式的工人参加管理计划也好，日本推行人力资源管理政策也好，无不如此。

### **行政管理**

各国政府都对企业界的行为实行管理，以便在一定程度上保证企业界的行为不致影响到社会公众的人身安全与身心健康，同时也保证社会公众的基本需要能够得到满足，任凭市场力量自由活动，不受政府管辖，是做不到这

一点的。不过，在对社会需要如何下定义方面各国政府却不尽相同，在如何让企业界服从社会需要方面，各国的做法也多种多样。有的政府，如美国政府，在社会需要方面，内部意见往往不统一，结果耗费时日，下的定义既不明确，也不可靠，可是规章制度则理当为社会需要服务。以医疗保健器械为例（参见本书第五章），负责保障医疗器械安全有效的食品与药物管理署与一心关注加强管制的国会，以及专抓节约的行政管理与预算局之间，便经常闹矛盾。加之，食品与药物管理署跟医疗照顾补贴署，虽然同属卫生与公共服务部，但相互之间，很少通气，甚至毫无配合。医疗照顾补贴署却只关心从老年保健医疗计划项下拨款购买某项医疗器械是否合算。不仅如此，在美国，管理者与被管理者之间，关系一向势同水火，彼此猜疑，互不信任。

相形之下，其他国家的政府，看来更善于解释社会需要，也更善于跟企业界齐心协力，共同一致来满足社会需要。

