

跨国并购中的政府职能定位

——CFIUS 调查联想与 IBM 并购交易的反思

姜秀珍 徐波

摘 要: 跨国并购是中国企业实现跨国经营的重要方式,成功地实施跨国并购需要政府在各种环节的全面配合与协调。CFIUS 调查联想与 IBM 并购交易表明,不仅应该建立经济安全预警与监督机制,而且应加大政府支持与协调力度,完善跨国并购中的政府职能定位。

关键词: 跨国并购; 政府职能; CFIUS; 经济安全预警

中图分类号: F276.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2005)04-0020-04

一、联想跨国并购案始末

作为中国最大的PC制造商,联想集团在拓展海外业务时,需要在海外新建投资和跨国并购这两种战略方式中进行抉择。经过多次论证,联想的结论是,自我发展所需投资远高于并购,且耗时过长,不利于集团迅速推进国际化,收购强势品牌就成为联想最终的选择。2004年12月8日,在经过13个月的艰苦谈判后,联想集团终于对外宣布将以17.8亿美元收购IBM的全球PC业务。并购如顺利完成,新公司将一举成为全球第三大个人电脑公司,年收入规模约120亿元,进入世界500强企业,拥有全球范围内的更加广泛的品牌认知。然而联想集团的跨国并购并未就此修成正果。就在IBM向美国海外投资委员会(CFIUS)提交申请接近30天的时候,2005年1月29日,3名美国共和党议员以“让中国获得先进技术危及美国国家安全”为由,要求CFIUS深入审查此项交易,美国政府也因此将最终是否批准该项交易的裁决期限由原来的30天延长至45天,联想跨国并购的前途因此变得模糊和不确定。直至3月9日,联想和IBM宣布,CFIUS已经提前完成了对联想收购交易的审核,新联想的整合行动正在顺利进行,至此一度纷纷扬扬的风波才暂告平息。

由此看来,中国企业实施跨国并购战略并非一路坦途。一方面,CFIUS对联想与IBM并购交易进行调查暴露出了中国在这方面的空白,主要的问题应归结为政府对于“引进来”企业职能定位的部分缺失。另一方面,中国在加入WTO之后,需要一大批跨国公司作为中国参与全球经济竞争和发展的主力军,而成长为跨国公司的战略方式,无非是海外“绿地投资”(新建投资)或跨国并购。从目前的发展趋势来看,跨国并购已成为中国企业实现跨国经营的重要方式。跨国并购是国内企业并购的延伸,它跨越国界,涉及到两个以上国家

的企业、市场和政府控制下的法律制度,这之中所面临的问题,正如上述CFIUS对联想与IBM的审查事件,联想作为中国IT行业的旗舰企业,业务涉及国家各级政府机构,并不只是一个纯粹的企业行为,这就需要政府根据其职能做出统筹安排。由此可知,成功地实施跨国并购需要各个环节的全面配合与协调,其中政府扮演的角色至关重要。在跨国并购中,政府只有具备明确的职能定位,才能积极地有所作为。

二、跨国并购中的政府职能现状

企业并购归根结底是产权交易,涉及所有权的问题。而产权是以财产所有权为基础的,由所有制实现形式所决定的,反映不同利益主体对某一财产的占有、使用、收益和处分的法定权益。我国政府是国有资产所有者的代表,并且政府不是作为并购活动的裁判,而是作为并购活动的一个主体而出现。因此,并购必然会受到政府的干预,这样便容易造成政府对企业经常性的不当干预,在一定程度上影响企业并购的效果,从而进一步影响社会资源的自由流动和产业结构的调整,限制优胜劣汰的市场杠杆的作用。因此,虽然在跨国并购中,政府干预是不可避免的,但政府市场化并购行为中的职能如何定位却是值得深思的问题。

从理论上讲,在社会主义市场经济条件下政府的职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、检查监督。在并购市场上,政府应以产业政策为导向,从宏观上引导企业兼并行为。通过产业政策,规划产业发展方向,调节各个产业之间相互关系及其每个产业内布局的关系,使企业兼并的发展和产业发展同步,使产业结构在企业兼并中达到最优化。除此之外,政府还应发挥其服务功能,完善企业兼并的配套服务环境,制定配套的产权交易规章制度,制定相应的鼓励与限制政策以及扶植措施。然而,在跨国并购的活动中,我国政府职能定位并不完善,对于企业跨国并购的政策零星而不系统,计划色彩相对浓厚,还没有建立起一个统一的管理体制,因此企业走出国门后便会遭遇这样那样的问题。总的来说,这种政府职能的缺失主要表现在:

1. 跨国并购中的“走出去”方面 政府尚未建立海外投资保险制度。由于这项制度的缺乏,对海外投资的企业在国外遇到的政治风险就不能提供充分的保护,使一些投资政治风险较大区域的企业,遭受经济损失而得不到补偿。据统计,尚有28.6%的境外市场没有与我国签订贸易投资保护及避免双重征税协定,这就直接加大了我国企业的境外投资风险。

政府信息咨询服务欠缺。企业对投资国的市场状况、投资环境、风土习俗、合作伙伴缺乏了解,不熟悉国际投资的运行规则、法律制度,没有国际投资经验,是影响企业成功进行对外投资的一个障碍。但长期以来,我国对外经贸工作的重点放在“引进来”上,并制定了一系列的优惠政策。而对“走出去”的企业在政府提供信息与协调方面却关注甚少。加之传统产业规划部门随着管理部委的消亡已失去依托,而中国的企业尚没有能力形成民间的产业协调机构,这样,对于刚从计划经济懵懵懂懂地转向市场经济的中国企业来说,面对全球化市场的竞争,在“走出去”的道路上必然会遭遇困境。

2. 跨国并购的“引进来”方面 在国家经济安全方面仍属于空白。由CFIUS调查联想与IBM并购交易的例子可知,联想并购了IBM的PC业务部门,美国相关的国家经济安全部门就要进行审核;但反过来IBM持有了联想18.5%的股份,我国政府却好像并没有

将之与国家安全联系起来。联想并购案暴露出了政府在经济安全体系方面缺乏应有的重视与相应的措施。

三、各国政府在跨国并购中的职能及其借鉴

1. “引进来”方面：以美国政府职能定位为例 美国的高技术保护之网“编织”于冷战年代。早在上世纪中叶，美国就和英、法等西方盟国一起组织“巴黎统筹委员会”，对当时的苏联东欧集团进行敏感技术和物资的贸易禁运。此后，苏联东欧集团在军事上一度赶超美国，日本和西欧经济复兴成为美国的竞争对手，这张网也就越编越密，防范的对象也包括了经济竞争对手。美国的高技术保护体系大致分成3个层次。最基础的是日常应用技术和商品出口管制，由美国商务部一名助理部长领导下属的工业与安全办公室负责，它的工作重点是审核大规模杀伤性武器技术、先进国防技术以及军民两用技术的出口，对合格的交易颁发执照，并对一些国家实行技术出口制裁。据统计，仅在2004财政年度该办公室就处理了1.5万项申请，其中16%被驳回。

再高一些的层次，就是此次联想与IBM并购案中起作用的CFIUS。该机构1975年由福特总统设立，是一个包括财政部、商务部、国防部、国务院等多个部门的联席机构，由财政部长担任主席。1988年通过的《埃克森-弗洛里奥修正案》使这个委员会的职权大大扩张。根据法案，当外国资本并购美国企业可能危及美国国防安全时，委员会有权进行45天的调查，并向美国总统提出建议取消交易。

至于最高层次，实际就涉及了敌对甚至战争状态。根据美国的《紧急状态经济授权法》，总统可以取消任何危害美国外交、经济和国防安全的经济交易，当然其中包括技术贸易和企业并购。但是，由于这一动作既表示了对别国的敌意，又表明美国进入安全受“特别威胁”的紧急状态，除了在战争状态之外它几乎不具备实用价值。

在美国，政府对企业并购的干预是积极的。政府利用政治资源、信息优势和信用优势，针对并购案涉及的地区和国家，政府通过多种途径进行对企业并购实现跨越行政边界的行政协调，并通过法律程序对企业并购活动进行有效干预。如在并购的合法性方面，美国就使用了两种迥然不同的衡量标准。面对国际竞争，美国政府在“保证市场有效竞争”的旗帜下，对能增强本国国际竞争力的并购行为实行默许；而对国内一些垄断并购行为予以禁止，甚至对一些已经处在垄断地位的公司运用《反垄断法》相关条例予以分割。

2. “走出去”方面：以新加坡政府职能定位为例 新加坡大部分企业“走出去”需要政府提供帮助和支持，政府旨在推动本土企业走到海外去，政府部门起的最主要的作用就是支持与推动，大部分时间是让企业自己来操纵，政府确保整个支持系统的运作顺畅，以使所有的企业运作更加顺畅。也就是说，在企业向外发展的过程中，新加坡政府最大的作用就是刺激市场竞争，所以政府角色就是采用一切手段推动市场竞争，以使成本最低，使企业运营最有效率。政府认为企业有竞争才有成长，方能强大。

3. 对我国政府在跨国并购中职能定位的借鉴 在跨国并购中政府的职能如何定位，上述国家的做法值得借鉴。我国政府应根据本国特点，明确职能定位，面对全球化市场的竞争，积极地有所作为。政府应在如下方面进行完善：

(1) 建立经济安全预警与监督机制。近百年的投资自由化和贸易自由化历史表明，开

放给几乎所有的国家带来了繁荣。对广大的发展中国家来说,不开放将失去所有的发展机会,但开放中的失控会给一些国家带来资源、环境、人才和金融的危机。所以,在继续坚定不移地扩大对外开放的前提下,建立各项安全预警机制是必要和及时的。

外国企业来购买中国的一个企业,这家企业如果涉及到国家安全,或者这个企业在国家整个经济发展中,有比较重要的位置,就应该慎重审核。国家应该对必须禁止的行为做出规定,至少应该做出哪些是必须要经过批准的规定。应该建立经济安全预警与监督机制,并有意识地在国际上策划自己的形象,最大程度地维护本国经济利益,保障经济安全,在实现可持续发展的前提下,与外来合作者取得双赢的合作成果。

(2) 加大政府对企业的支持与协调力度。企业“走出去”离不开政府的支持,但政府如何支持企业,比支持本身更重要。因此,要处理好政府用什么手段支持,在哪些领域支持,什么时候支持和支持什么等问题。今日世界的竞争已不仅是企业间的竞争,也是国家间的竞争,是政府和企业联合力量间的竞争。在全球化的进程中,国家给予企业以商业的、政治的、外交的支持,已是国际通行的行为准则。面对这样的“国际惯例”,我国企业想“走出去”,没有政府的支持和协调行动,要在全球站稳脚跟并夺取竞争的胜利将是困难的。因此,政府应该对其职能进行合理定位,改善对企业的支持方式。首先,大力推进对外投资合作便利化。按照建立和完善社会主义市场经济体制的要求,转变政府职能,加快投融资体制改革,推进政企分开、政事分开。政府主要运用法律手段、经济手段并辅之以必要的行政手段,促进境外投资合作发展,维护国家利益和经济安全,保障投资者权益。其次,加快改革行政审批制度,简化和规范审批程序,提高行政效率,废除不适应形势发展的行政审批。加强与有关部门合作,简化人员出入境手续,在贷款、保险、担保、外汇、退税以及境外施工设备、生活物资和带动的出口商品在通关、检验检疫等方面提供便利。

(作者单位:上海对外贸易学院)



参考文献:

- [1] 郭杰,肖善.企业跨国并购问题分析[M].北京:中国三峡出版社,2004.
- [2] [美] J·弗雷德·威斯通,苏珊·E·侯格.兼并、重组与公司控制[M].北京:经济科学出版社,1998.
- [3] 宋军.跨国并购与经济发展[M].北京:中国财政经济出版社,2004.
- [4] UNCTAD, World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness, Geneva, 2002.
- [5] 聂莹.联想IBM并购案:政治性风险与跨境交易冲突之痛[N].21世纪经济报道,2005-01-31.