中海油并购案的国际政治经济学分析

吴 小 鹏

（国际关系学院 研究生部，北京 100091）

[摘要] 从国际政治经济学国家主义学派的角度对 2005年中海油并购优尼科公司的案例进行实证分析，我们可以发现发达国家依靠其经济优势，采取国内制度设定的方式对跨国公司的跨国并购进行种种限制，从而导致了跨国并购在国家间的不平衡。中国政府和企业应该吸取这次教训，对于政府而言，在国家决策层面上充分运用制度设定的方式合理规避全球化给国内经济带来的负面效益；而对于中国企业来说，在走向海外市场时应该充分注意东道国经济因素以外的国内政治结构的作用，及早作出应对措施，增加成功的几率。

[关键词] 国际政治经济学；跨国公司；中海油；并购

[中图分类号] F11 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2006)02-0028-06

由于自身运作方式的特点，跨国公司成为世界经济一体化的主要推动者。联合国贸发会议公布的《2005年世界投资报告：跨国公司与研发全球化》指出："跨国并购从 20世纪 80年代后期以来成为全球直接投资主要模式，在经历了连续三年的减缓后，于 2004年开始加速。"[1] 统计数据表明，2004年全球并购金额为 0.38万亿美元，比 2003年增加 0.08万亿美元。[2] 在全球并购加速的同时，我们应该注意到两个不平衡现象，一个是在发展中国家发生的并购总额少于在发达国家发生的并购总额，另一个是发展中国家出售的数额多于购买的数额，而发达国家却正好相反。2004年发达国家并购案中出售总额为 0.32万亿美元（其中美国为 0.1万亿美元），购买总额为 0.34万亿美元（其中美国为 0.14万亿美元），而发展中国家并购案中出售总额为 0.05万亿美元，购买总额为 0.04万亿美元，2000年到 2003年同样的现象也出现过。[2] 从来就没有脱离政治而存在的经济，全球并购之所以出现这种地区分布的差异，除了发展中国家自身经济实力不足的原因之外，还有发达东道国国内政治因素的作用。20世纪 70年代以来，跨国公司成为影响国际体系以及国家之间关系的经济要素之一，对这些经济要素进行政治学分析属于国际政治经济学的实证研究范畴[3](P3-4)。2005年，中国海洋石油总公司（以下简称：中海油）并购美国加州联合石油公司（以下简称：优尼科）的失败恰好为我们提供了一个从国际政治经济学的角度对此进行实证分析的案例。

一、案例简介

近年来，美国第九大石油公司优尼科由于经营不善等原因导致连年亏损，并申请破产。今年年初，优尼科挂牌出售。优尼科挂牌后，中海油有意对优尼科进行收购。同时对此表示出浓厚兴趣

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的还包括壳牌、戴文能源公司和西方石油公司在内的国际石油巨头。2005年3月份，中海油开始与优尼科高层接触，并向优尼科提交了“无约束力报价”，而优尼科当时的市值还不到百亿美元，但很快，国际原油价格飙升，优尼科股价迅速上涨，中海油内部对这一收购看法出现分歧。在中海油意见还没有统一之时，美国第二大石油公司雪佛龙同年4月宣布以160亿美元加股票的形式收购优尼科，收购计划包括25%的现金（44亿美元）、75%的股票交换，以及接收优尼科的16亿美元债务。2005年6月10日，美国联邦贸易委员会批准雪佛龙的收购计划，此时，中海油失去了第一次竞购机会。但根据美国法律规定，该交易还需要美国证券交易委员会（SEC）批准，只有在批准之后优尼科董事会才能向股东正式发函，在此后30天由全体股东表决。这说明中海油还有最后一次机会，即在优尼科董事会发函之前提出新的收购方案，若被优尼科董事会认可，就有收购成功的可能。6月23日，中海油宣布向优尼科公司发出要约——以185亿美元的价格现金方式并购优尼科。6月24日，美国政府宣布将审查中海油对优尼科的收购案。7月19日，雪佛龙公司将收购价格提高至171亿美元。7月20日，优尼科董事会决定接受雪佛龙公司加价之后的报价，并推荐给股东大会。对此，中海油深表遗憾，同时认为185亿美元的全现金报价仍然具有竞争力，优于雪佛龙现金加股票的出价，并表示：为了维护股东利益，公司无意提高原报价。8月2日，出于非经济因素的考虑，中海油宣布退出收购优尼科竞争。中海油宣布退出竞争后，纽约证券交易所中海油股票价格飙升3.82美元，雪佛龙股票上扬88美分，优尼科股票下降5美分。[4] 显然，优尼科的董事会做出接受雪佛龙公司方案的决定，并非出于经济收益的角度考虑。

二、国际政治经济学中国家主义的几个范式

在国际政治经济学中，国家主义理论又称为经济现实主义或新重商主义，国家主义没有一个比较统一和完整的理论体系，国家主义者主要是从实证研究的角度讨论国家的行为以及国家利益对国际经济关系的影响，[3](P188)该学派的代表人物为彼得·卡扎斯坦、史蒂芬·克拉斯纳和罗伯特·吉尔平，他们分别从发达工业化国家对外经济政策、原材料的投资和跨国公司对外投资的角度对国家主义进行论述。[3](P195)

（一）彼得·卡扎斯坦的观点

彼得·卡扎斯坦认为：国内政治结构是“决定和补充发达国家对外经济政策的国内组织的核心”；“国内政治结构既包括统治联盟也包括政策网络，统治联盟既包括国家官僚机构和政治党派（通常被成为“政治团体”），也包括有组织的社会力量（通常被称为“利益集团”）；政策网络将国家和社会的相关要素结合起来。统治联盟的职责是制定国家对外政策的目标；而政策网络决定政策的实行。在发达工业国家的对外经济政策中，统治联盟中的国家官僚、政治团体和社会力量都努力在政策网络中寻求其制度代言人，这种制度在实施国家的对外经济政策时把公共部门和私人部门联系起来。”[3](P221)卡扎斯坦主张：研究一国对外经济政策时，“必须对国家与社会的联系和区别在不同发达国家对外经济政策制定过程中的作用进行具体的分析”。[3](P220)在他看来，“英、美两国的对外经济政策，其追求的主要目标是自由的国际经济，它们大体上依赖几种有限的政策手段来影响整个经济，而不是依靠影响个别部门和个别厂商的那些政策，商业和国家的联盟对国家官员相对不利，联系公共部门和私人部门的政策网络相对来说不完整”。[3](P222)同时，卡扎斯坦还认为发达国家对外经济政策“受国内和国际力量相互制约”，[3](P223)“从19世纪中期开始国内外因素就在国际政治经济的历史进程中相互纠缠着。国内结构的变化导致了英、德、美对外经济战略的基本变化。而这些国家又发现它们所处的国际背景反过来又影响着其国内结构，也就间接地影响了它们所采取的国际政治经济战略。……今天……国内力量对制定对外经济策略的相对重要性

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

就提高了。在过去的 10年中,被关注的问题逐渐由军事安全转移到了经济问题,这就进一步提高了国内结构在对外经济政策中的重要性。受国际政治经济明显影响的国内利益的数量在各国都要远多于其以前在国家安全政策时期里的数量。"[3](P.226-227)

(二)史蒂芬·克拉斯纳的观点

史蒂芬·克拉斯纳在分析美国原料投资政策时指出:"国家主义的方法一定要从定义核心决策者所追求的目标开始,这些目标可以被称作为国家利益"。[3](P.223)王正毅教授将克拉斯纳的观点归纳为:"在国家制定的对外经济政策中,国家一方面受制于社会,代表社会共同的、持久的喜好;另一方面,国家又必须克服社会的压力,特别时那些特殊阶层以及利益集团的压力。"[3](P.235)

(三)罗伯特·吉尔平的观点

罗伯特·吉尔平认为:一个相互依存的国际体系是一个有等级结构的体系,即国际体系存在着核心或中心区与边缘区之分,而核心区在国际体系中处于主导和支配地位,边缘区处于从属地位;在这个国际体系中,核心只是指一个在国际经济中发挥某种政治和经济功能的民族国家(在他看来符合现在核心区标准的国家只有美国),核心区和边缘区是一种功能的关系;国际经济体系的活动存在世界经济增长分布的极化和世界经济扩散两个过程,由于这两个过程对核心区和边缘区都有利,所以边缘区愿意接受由核心国家制定并且主导的国际体系的规则。[3](P.207-210)吉尔平指出:"对外投资不仅受到世界市场力量的影响,而且也受到国内政治秩序和经济政策的影响,特别是在一个国家经济衰退时,对外投资的'政治化'尤为明显。"[3](P.208)他认为:为了防止自身经济的下降,核心区国家将鼓励发展新的技术、新的工业以及资本流向那些核心区经济以往被忽视的公共产业,鼓励贸易而不是投资;当边缘区脱离核心区依附并且使得投资条件变得有利于边缘地区时,核心国家将采取保护战略或建立某种有益于本国经济的体系。[3](P.211-212)

三、中海油并购案的实证分析

(一)中美两国能源需求和供应的比较

中国能源需求的增长同中国经济的发展密切相关,在上个世纪 80年代中国能源生产总量高于能源消费总量,所以当时并不存在中国的能源安全问题。1990年,中国能源消费总量开始接近生产总量,能源进口量大幅上升,到 1992年能源生产总量已略低于国内能源消费需求总量,而 2000年能源生产与消费总量缺口迅速拉大,从 1914万吨扩大到 19000万吨;能源进口已从 1990年的 1310万吨扩大到 2000年的 14331万吨,出口从 5875万吨扩大到 9026万吨,进出口分别增长 992.4%和 53.6%。同时能源平衡差额负增长持续扩大,从 1990年的 -2565万吨标准煤增长到 2000年的 -15147万吨标准煤。[5](P.1)随着中国能源进口加大的同时,中国对石油的依赖程度也在不断增加,但国内产量又在不断下降,供需矛盾上升。"从 1980年到 2000年,石油生产在能源生产总量的比重从 23.8%下降到 21.4%,而石油消费在能源消费总量中的比重从 20.7%上升到 23.6%","到 2020年,中国需要进口 5亿吨原油和 1000亿立方米天然气,分别占国内消费量的 70%和 50%。"[5](P.2)而根据 IEA的预测,到 2030年中国石油净进口量将达到每日 1000万桶,满足中国需求的 80%以上。[6]因此,从中国目前的能源消费结构来看,中国对以石油为主的海外能源供应的依赖程度不断加大,中国的能源安全的核心问题就是保障石油的供应。

美国是世界上最大的能源消费国和进口国,1990-2000年的 10年间,美国石油消费量年均增长 1.4%,石油产量年均下降 3.1%。石油对外依存度由 1990年的 46%上升到 2000年的 56%,……目前美国的能源消费总量中的 24.5%依赖进口,其中石油占 89%。……如果不改变现有的能源政策,到 2020年美国的石油产量将减少到 510万桶/日,而石油需求量将增加到 2580万桶/日,进口石油在石油消费总量中所占的比重将进一步提高到 64%以上。[7]

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

根据国家发改委公布的资料，2004年中国原油进口占世界贸易量的 6. 31%，美国进口原油占世界贸易量的 26. 9%，日本进口原油占世界贸易量的 11. 3%，中国原油进口量是美国的 23%，日本的 56%。[8] 因此，中国海外石油进口和开发并不对美国的能源供应构成威胁，但是我们必须看到中美两国战略石油储备差异的影响。中国的石油战略储备才刚刚开始起步且暂定储备数额偏小，[9] 而美国的战略石油计划启动时间早，准备充分，储备充足，运转机制良好，[10] 考虑到战略石油储备从建立到发挥作用需要一个过程，所以在未来 20年内海外石油供应对中国能源安全的影响要大于对美国的影响。

石油是一种不可再生的资源，因此中美两国之间在能源问题上既存在着共同开发可替代能源的合作又存在着争夺有限能源供应的冲突。从现实主义的角度来看，冲突大于合作，因为即使开发出一种方便实用的可替代能源，也还存在着一个技术垄断的问题，何况这也并非短时间内能见效。对于中国政府来说，一方面要进行能源消费结构调整，减少对进口能源的依赖，开发替代能源，降低能源消耗与国民经济增长的比值；另一方面也更为现实的是扩大可开采的能源储备，而近年来中国三大国有石油公司采取走出国门开发海外石油资源的战略就已经引发了美方的密切关注。2005年，国际原油市场价格飙升，中海油此时收购优尼科无疑触动了中美两国间敏感的“能源”神经，尽管中海油并购优尼科一方面不会影响美国的能源供应和国际收支，另一方面可以增加美国的就业机会。

（二）中海油并购案背后的地缘政治因素

我们注意到中美两国在能源供应上的结构性矛盾的同时，还应该看到优尼科公司背后的地缘战略因素。优尼科网站上公布的 2004年年报表明：截至到 2004年 12月 31日，该公司石油和天然气总储量为 18亿桶当量，其中 26%在美国，6%在加拿大，56%在亚洲，其他地区占 12%，该公司石油和天然气总产量的 33%来自美国，7%来自加拿大，54%来自亚洲，其他地区占 6%；2004年印度尼西亚、泰国、孟加拉和阿塞拜疆是该公司的主要业务增长点。[11] 可以说，优尼科公司的优质资产都在美国目前关注的重点地区。9·11事件后，美国以反恐为名谋求了在中亚的军事存在；“颜色革命”后美国对中亚的控制又进一步加深。东南亚地区一直是美国的关注重点，从越南战争到印度洋海啸，美国在该地区的军事存在以各种不同的方式继续着，并同该地区的新加坡、菲律宾、泰国等国家保持密切的军事合作。反恐战争打响之后，由于伊斯兰教在该地区的重要影响，加上几起针对西方人士的恐怖袭击事件使得东南亚成为美国打击恐怖主义的重点地区之一，各种演习和交流频繁，而部分东南亚国家也希望将美国力量重新引入该地区以抗衡所谓中国的潜在威胁。美国在亚太地区以各种双边协议的方式，构筑了一条从日本到东南亚到中亚针对中国的环形地带，以防范中国崛起对美国的威胁。就在去年 9月 21日佐利克发表演讲希望中国成为“利益相关者”和美国一起参与世界管理时，他也依然不忘提及对中国未来发展不确定性的担忧，[12] 这充分表达了美国对中国意识形态上的敌意和对中国发展的防备。中国在中亚地区发起成立上海合作组织，与东盟国家建立合作伙伴关系开展密切的经贸往来都被美国视为建立地区性霸权试图改变本地区国际格局的标志。这样，中海油一旦并购优尼科公司成功，从地缘政治的观点出发，美国认为这势必加大中国对东南亚和中亚国家的影响，同美国的地缘战略目标相冲突。

（三）美国国内政治团体的制约

2005年 6月 23日，美国白宫新闻发言人麦克莱伦在答记者问时，对中海油并购优尼科案首次对新闻界表态：“这件事你们应该去问财政部。”[13] 6月 27日在答记者问时，麦克莱伦态度发生了变化，说如果中海油并购案通过，相应的针对与外国公司交易的审查程序将会启动，“以处理任何涉及国家安全的问题”。[14] 美国财政部长斯诺 6月 28日接受媒体采访时表示，美国政府将从国家安全角度，对中海油收购优尼科一案进行审查，同时他表示，美国政府是否批准并购案取决与并购协议具体条款以及并购案所涉及公司状况。[15] 同日，中国外交部新闻发言人刘建超表示，中海油收购优尼科石油公司时企

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

业间正常的商业活动，不应受到政治的干扰。[16] 7月5日，针对中国方面的声明，麦克莱伦在答记者问时指出，“当外国企业特别时外国国有企业试图获得美国公司时，一系列的行政和法律程序将会启动。”[17] 去年7月21日，麦克莱伦在答记者提问时说：如果中海油继续竞购优尼科，美国总统希望处理此类问题的相应程序能够启动。[18] 7月25日，麦克莱伦再次重申美国政府的立场，希望相应程序能够审查中海油并购案。[19] 为跨国公司的并购，美国官方作出如此密集的表态是在罕见。

鉴于美国政府的态度和做法，中海油于2005年8月2日声明撤回对优尼科公司的收购要约并表示对美国政府刻意阻挠的做法表示不满，其声明中说：“中海油知道竞购交易将经过美国外国投资委员会的审查，按埃克松—弗洛里修正案（Exon—Florio）的要求，中海油主动提出要求美国外国投资委员会进行审查，并主动承诺对优尼科在美国的资产采取措施，从而满足美国外国投资委员会的要求。中海油曾经积极考虑进一步提高收购要约中的条件。如果不是由于美国的政治环境，应已付诸实施。我们竞购交易宣布后，在美国出现了前所未有的政治上的反对声音，甚至要取消或更改美国外国投资委员会多年来行之有效的程序，这实在令人遗憾，也有失公道。——这种非常遗憾的政治环境使我们很难准确评估成功的机率，对我们完成交易形成了很高的不确定性和无法接受的风险。尽管我们不情愿，但不得不撤回我们的报价，这对优尼科的股东及员工来说无疑是非常不利的。”[20]

四、结　论

从上面的理论介绍和实证分析我们可以看出：国家主义理论将分析的基本单位划定为国家，努力探求政治和经济的相关联性，探讨国家行为和国际经济的互动对国际体系的影响，因此基于国家层面来分析跨国公司的直接投资能使我们看清在国际经济体系运行中隐藏在幕后的国内、国际政治因素的作用。在国家主义者看来，国际经济体系中的跨国公司海外直接投资主要有以下几个特点：

1. 跨国公司的直接投资会给国家的经济和社会产生多种影响，涉及国内利益集团和政治团体的利益，从而引发国家对外经济的政策的变动，反过来国家对外经济政策的变动又会影响跨国公司的经济收益，使东道国和母国之间的国家间关系发生变化。

2. 无论是对东道国还是母国而言，跨国公司海外直接投资都有利于经济的增长和财富的积累，但跨国公司的投资不仅受到市场规律的制约，还受到东道国和母国国内政治因素的影响，在不同国家，政治因素的内容和作用方式不仅相同。总体而言，这些政治因素包括：国家官僚机构、政治党派和有组织的社会力量，以及由此产生的政治秩序和经济政策。在特定的时刻，国家对外经济政策将不再奉行自由贸易，而改为保护主义。

3. 国家的对外经济政策不再是完全是一个国家的内部事务，国际格局和国际关系的现状通过影响国内政治结构的方式改变着国家的对外经济战略，同时国家的对外经济战略一旦制定并付诸实施必将对国际格局和国际体系产生影响，但作用的大小同国家实力和融入国际体系的程度成正比。

4. 决策者在制定国家对外政策时，都要追求国家利益的最大化，而国家利益的界定一方面受制于所处社会的价值观，即社会文化和意识形态，另一方面又受到决策者自身因素的影响，即决策者并非独立的第三人。也就是说，国家利益虽然是社会各阶层各集团利益的“合力”的结果，但决策层自身的利益比其他阶层的利益更有影响力。

具体到中海油并购这个个案来说，美国通过制度设定的方式在世贸组织规则允许的框架下，将他们认为威胁美国国家安全的跨国公司排挤出自由竞争的市场之外，以保护美国的核心国家利益。而促使美国修改国内政治制度和对外经济政策的因素主要有：中海油的国有企业身份、中国崛起的背景、中美两国意识形态的冲突、美国在东南亚和中亚的地缘政治目标和美国对中国的防范之心。

中海油的个案并不能改变国际经济体系的运行方向，但它是冰山一角，反映出一个国际经济体系的

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

潜规则，即在对外经济交往中，国家的职能并不仅仅在于引进外来资金和技术，世界经济体系的运行并非奉行完全的自由主义规则，国家力量的干预在某些时候起着关键作用。对于中国政府而言，在国家决策层面上可以适度运用制度设定的方式合理规避全球化给国内经济带来的负面效应，将一些风险预先抵御在国门之外；而对于中国企业来说，在走出国门拓展海外市场时应该充分注意经济因素以外的东道国国内政治结构的作用，及早做出应对措施，以增加成功的几率。

[参考文献]

[1] UNCTAD. World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D [DB/OL]. http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=6087&lang=1&intItemID=3489.

[2] UNCTAD. FDI database: Mergers and acquisitions (M&A), by country and region [DB/OL]. http://stats.unctad.org/fdi/eng/TableViewer/WdsView/dispviewp.asp?ReportId=6676.

[3] 王正毅，张岩贵．国际政治经济学：理论范式与现实经验研究[M]．北京：商务印书馆，2003.

[4] 新华网．中海油撤回并购要约是激流勇退的明智之举 [DB/OL]．http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-08/03/content_3305986.htm.

[5] 张文木．中国能源安全与政策选择[J]．世界经济与政治，2003(5).

[6] 杨波，袁开洪．中国石油战略的经济学分析[DB/OL]．http://www.zgsyqx.com/info/display.asp?id=192&classname=001.

[7] 刘小丽．美国新能源政策及对我国的启示[DB/OL]．http://www.eri.org.cn/zgnyzl2002/nyjjp/mgnyzl_liuxl3.pdf.

[8] 中华人民共和国中央人民政府门户网站．新闻办就中国能源可持续发展情况举行新闻发布会[DB/OL]．http://www.gov.cn/xwfb/2005-09-14/content_31342.htm.

[9] 慧聪网．我国将于2005年正式实施战略石油储备计划 [DB/OL]．http://info.oil.hc360.com/html/001/008/001/113568.htm.

[10] 中国石油期货网．美国、法国、日本战略石油储备知多少？[DB/OL]．http://www.oilprice.cn/show.asp?typeid=oil&titleid=40.

[11] UNOCAL. 2004 Annual Report: Asia: The Future Is Natural Gas [DB/OL]．http://library.corporate-ir.net/library/11/111/111875/items/143257/2004_AR.pdf.

[12] Zoellick. Whither China: From Membership to Responsibility? [DB/OL]．http://www.ncuscr.org/articlesandspeeches/Zoellick.htm.

[13] The White House Press Briefing by Scott McClellan [DB/OL]．http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050623-1.html.

[14] The White House Press Briefing by Scott McClellan [DB/OL]．http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050627-3.html.

[15] 新浪网．中海油并购：斯诺开出两个单纯前提[DB/OL]．http://finance.sina.com.cn/review/20050701/09061748130.shtml.

[16] 中华人民共和国外交部网站．2005年6月28日外交部发言人刘建超在例行记者会上答记者问[DB/OL]．http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrthy/t201542.htm.

[17] The White House Press Briefing by Scott McClellan [DB/OL]．http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050705-1.html.

[18] The White House Press Briefing by Scott McClellan [DB/OL]．http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050721-3.html.

[19] The White House Press Briefing by Scott McClellan [DB/OL]．http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050725-5.html.

[20] 中国海洋石油总公司网站．中海油撤回并购优尼科报价 [DB/OL]．http://210.77.145.59/servlet/Report?Node=33666.

(责任编辑　双木)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net