

外国直接投资激励经济学

Blomström, Ari Kokko 著 赵学尽 黄克臣 译

原载：《美国国家经济研究总报告》，2003 年第 2 期

一、引言

在最近几十年里，对引进的外国直接投资的态度已经有了很大的改变，因为绝大多数的国家已放宽了它们的政策以吸引来自外国跨国公司的投资。基于对外国跨国公司可以提高就业、增加出口和税收收入，或外国公司带来的一些知识可以外溢到东道国的国内企业中去的期望，各国政府已经降低各种各样的外资准入障碍，并对外国投资开放新的部门。为了鼓励外国公司投资于自己的管辖地，越来越多的东道国政府提供各种形式的投资激励，其中包括财政激励（如给外国投资者免税期和更低税率）、金融激励（如为外国跨国公司提供补助金和优先的贷款权），以及象市场优惠、基础设施、有时甚至还有垄断权这样的措施。

虽然一些促进 FDI 的努力是受暂时的宏观经济问题（如低的增长率和不断上升的失业率）推动的，但是近年来，对投资的日益重视还有更加根本的解释。特别是为了国际经济的全球化和区域化似乎使 FDI 的激励问题对各自政府来说，变得更加令人关注和更加重要了。贸易自由化——通过关贸总协定和 WTO 等全球性组织，或者欧盟（EU）、北美自由贸易区（NAFTA）、东盟自由贸易区（AFTA）和其它地区协议形式的区域性组织来实现——已经导致了日益增加的一体化，并且降低了市场规模作为投资区位决定因素的重要性。因此，只要能提供有足够吸引力的一揽子激励措施，即使是小国现在也能参与争夺 FDI 的竞争。同时，国家的决策制定者已经失去许多传统上可以用来促进本地竞争力、就业和福利水平的政策工具。由于成功的贸易自由化、积极的贸易政策的范围已经缩小，资本市场的国际化也限制了利用汇率政策作为影响相对竞争力的工具的可能性。这种现象在欧洲表现得最为明显，在那里实行的单一市场计划和欧洲货币联盟将各国政府实施贸易和汇率政策的责任转移到了欧盟委员会和欧洲中央银行。但是，各国决策制定者仍然承担促进其选区的竞争力和社会福利的责任，并且很可能把更多的重点放在保留在其处置权的政策工具，其中包括 FDI 激励。绝大多数的国家对外国投资给予补助这一事实，正是为什么越多的国家陷入“补贴游戏”的另一个重要原因。

与全球化和在周期性中提高当地就业和经济增长率的愿望相比，也有更多的理论论点有利于政府对 FDI 的支持。其中最有力的论点是以知识溢出的前景为基础的。由于被外国公司使用的技术和知识在某种程度上是公用消费的，因此，对其海外经营采取完全拥有附属机构的形式，外国投资也能给东道国带来好处。这些利益以各种外在性或“溢出”的形

式存在，例如，作为与外国跨国公司的附属机构有前向联动或后向联动的结果，当地的厂商或许能够提高其生产率，它们或许模仿跨国公司的技术，或者是雇佣经跨国公司培训的工人。跨国公司进入而带来的竞争加剧也可以被认为是有好处的，如果在它迫使当地企业引进新技术和工作更努力时尤其如此。然而，外国跨国公司不会将这些溢出包括在他们的海外投资和收益的非公开评价内，因此他们的投资可能比那些成为社会最佳的东西要少。对外国投资者进行政府补贴的动机，在于消除私人和社会回报之间的差距，从而促进 FDI 的更多流入。

本文的目的是在 FDI 的东道国效应的学术研究基础上来考察国际投资激励是否被说明是有理的；我们特别讨论了外国跨国公司经营活动的外在性是否强大和系统化到足以证明对外国投资的各种财政和金融激励是有理的；我们同时也讨论一些使政府可利用的备择政策措施，使其能从输入的外国投资中获益。

本文的结构如下：第二部分讨论跨国公司在哪里投资的决定因素，并介绍国际投资激励的论点；由于这类激励的主要理论动力是 FDI 的外在性或溢出的潜力，所以，第三部分概述了与这类效应有关的证据，重点放在生产技术、劳动和管理技能从跨国公司扩散到东道国厂商上；在当前知识外溢的基础上，第四部份探讨了投资激励是否可以被证明是否合理，并且讨论了激励政策的设计；最后一部分是结论。

二、投资激励和外国直接投资

理论表明，为了在国外市场上成功地竞争，一家厂商必须在知识、技术、组织、管理或者营销技能上占有某些所有权明确的资产。在幸拥有这类资产的厂商有几种可供选择的方式(除出口外)索要租金（这些租金将在国外市场上产生），包括辅助生产，合资企业，许可证，特许经销权，管理合同，销售合同，以及整套承包合同。其中，辅助生产和合资企业涉及改变跨国公司的参与度，并迫使厂商确定何处是其海外活动的位置。

直到最近，有关为什么跨国公司在特定地点投资的文献，有着极大的一致。在解释跨国公司投资对特定区位的选择问题上，历来的文献资料达成了强大的共识(见 Dunning, 1993, Globerman 和 Shapiro, 1999, Shapiro 和 Globerman, 2001)。这个观点：是跨国公司主要是被东道国强大的经济基础所吸引，其中最重要的是市场规模和实际收入水平，其次还包括东道国的技能水平、基础设施有利于高效专业化生产的其它资源的可用性，贸易政策、政治和宏观经济稳定也是其它重点的决定因素。寻求出口基地的外国投资者被确认为很少把注意力放在当地的市场规模上，他们关心更多的是生产的相对成本。还有投资激励过去一直被视为是对 FDI 决策影响相对较小的决定因素，尽管这些激励政策可能使投资决策偏向有利于若干其它相似的投资地点中的一个，但它们的影响作用被认为仅是微小的。

然而近年来，对激励重要性的认识却有所改变。一种迹象是投资激励的扩散遍及全球。在 20 世纪 90 年代中期，已经有超过 100 个国家提供了各种各样的 FDI 激励，并且从那以后又有更多的国家也开始实施这样的激励——今天，几乎没有一个国家可以在没有任何形

式的激励的情况下，参与吸引外国投资的竞争(UNCTAD 1996)。在工业化国家，财政激励更为普遍，每个与 FDI 有关的工作职位的补贴经常达到数万美元。例如，UNCTAD 报告说，根据“1983—1995 年期间的来自美国和欧盟的投资地点决策汇总数据显示，财政补贴的范围从马自达 1984 年在弗拉特罗克投资的每个工作职位补贴 1 万 4 千美元到密歇根给福特公司和 1991 年葡萄牙锡士巴尔给大众汽车公司的投资的每个工作职位补贴 25 万千美元。同样，Neven 和 Siotis (1993)，报告说对在比利时、法国和卢森堡的投资，每个工人的补贴大约为 30,000 欧元。

除了基础设施和土地享受补贴的出口加工区和工业园外，发展中国家更倾向于将他们的激励方案建立在免税期和其它不需要直接支付供不应求的公共基金的财政措施上。由于明显的原因，对这些方案的代价如何并没有可靠的估计：要确定在没有激励政策的情况下流入每个国家的 FDI 数量几乎是不可能的；由于缺乏有关对 FDI 补贴的形式和数量的公开数据，虽然各种不同的激励方案之间很可能有相当大的差异，但要对不同种类的激励如何影响和厂商行为做出精确的比较是困难的。例如，直接的金融补助可能对投资地点决策本身产生主要的影响，而免税期可能对若干年的经营决策有很大的影响（尤其在免税期剩下的时间不多的时候）。尽管如此，虽然跨国公司的高层经理们也习惯于贬低激励的作用，但他们现在乐意地承认激励政策在投资决策中日益增加的重要性(Easson, 2001: 272)。而且，最近有关对 FDI 进行激励的效果的经济研究，特别是对财政优惠的研究，表明投资激励已经变成国际投资流动中更为重要的决定因素(例如，Taylor 2000)。这是令人关注的，不仅是因为绝大多数的 FDI 激励特别适用于新项目投资而非对现有企业的外国并购：后者是在 FDI 总流量中居支配地位的主要形式，特别是在发达国家。

正如在引言中提到的那样，FDI 激励政策日益突出的主要原因，可以认为是世界经济的国际化。全球贸易自由化已经使跨国公司能更加容易地建立国际生产网络，这样，产生的较大份额被运给国际的消费者或在其它国家的附属机构，而不是卖给当地消费者。这种做法降低了市场规模的影响，并使较小的国家能够争夺投资，而这些投资在数十年前是自动地流向各主要的市场的。区域一体化也有类似的效果，使跨国公司能够在地区内的一个地点对全部或若干成员国提供供应。对试图促进本地生产、就业和福利的国家政策制定者而言，激励也变得越来越重要。积极的国家贸易政策和汇率政策的范围已经缩小——对欧盟当前的成员和可能入盟的成员，这点尤为清楚，他们在很大程度上受到欧盟委员会和欧洲中央银行采取的决策的束缚——注意力被转移到了产业政策上，包括投资激励这类的措施。结果，许多国家提供的激励这些年来变得越来越慷慨，而且“那些不会受仅有两年的免税期影响的决策可能会因 10 年的免税期而改变主意”(Easson, 2001: 272)。考虑到市场一体化至多只达到地区水平而不是全球水平，因此在最初的投资决策起作用时，投资者在某个地区内的数个备择地点之间作选择时，激励政策的影响在地区（甚至是国家）内争夺 FDI 竞争中可能是特别有份量的，这一点也是很清楚的。

问题是东道国提供这些激励——在补助金、补贴款和其它开支方面上——的代价是否被证明是合理的：投资激励有可能产生出至少与所付出的代价不相上下的好处吗？

要回答这个问题，以考虑一种假设的情况为开端是省力的，即：外国跨国公司与当地厂商在任何基本状况上没有差别（虽然我们知道跨国公司掌握着对东道国来说一般是无法得到的公司特有的无形资产）。即使在这种极端的情况下，构建各种有利于基于各类外在性或市场不完全性的投资激励的理论论点或许还是有可能的。幸亏 FDI 的流入，最初的投资激励成本在时间推移中因经济增长（从而还有税基增长）而可论证地得到补偿。然而至少有两种论点反对这种激励。首先，要在经济增长、就业和税收等方面对预期的未来利益做出可靠的计算是困难的，而这是确定需要有多少补贴的必要条件。在 FDI 项目是受投资激励而不是东道国的经济基本规律驱动的情况下，问题就变得特别复杂了——原因是这些投资者是相对自由自在的，在第一个地点内的预期利益还未实现时，他们就会轻易地决定转移到其它提供更加慷慨的激励的地方（见 Flamm, 1984 和 McLure, 1999）。第二，最重要的，如果外国投资者在根本方面上与当地投资者没有区别，那么对 FDI 进行补贴就会扭曲竞争，并对当地企业造成重大的损失。

因此，难以证明把重点放在无根本差别的外国跨国公司上的投资激励是正确的。同时，必须注意到该结论并没有把在失业、投资不足或增长疲软成为主要政策问题的情况下以投资补助形式出现的政府政策干预排除在外。相反，政策上的处方是这些问题应该用不会把外国投资者和本国投资者区分开的政策来处理。

在更为实际的情况（即外国厂商的地位与本地厂商的地位是有区别的）下，根据或许存在着跨国公司生产所特有的扭曲或市场失灵的论点，要激励 FDI 更为容易。如果规则和规章制度对外国所有者抱有偏见，那么最为明显的扭曲就会出现。在这些情况下，为了克服外国投资者面临的各种障碍，FDI 激励是非常必要的。虽然这种促进激励的动机在过去或许一直是重要的，但是我们要通过假设对外国投资者没有歧视来简化随后的讨论。抓住这一点，市场失灵最起码的根源是与 FDI 的外在性或溢出效应有关。正如理论所表明的那样，一家厂商必须占有某种以具有公共产品特征的知识为形式的资产（如生产和加工技术或管理技能），以使自己能够在外国市场上竞争。如果跨国公司由于其在东道国经济中的生产活动不能获得全部的准租金，或者如果其附属机构增加了竞争压力并消除扭曲，那么当生产能力溢出到当地企业时，东道国的民营部门就能间接地获益。因此，当市场不能反映 FDI 的社会效益时，为了消除因产生积极的溢出的 FDI 项目而出现的社会收益与个人收益之间的差距，政府行为可以被证明是合理的。

近年来出现了若干描述这些过程的理论模型。例如，Markusen 和 Venables（1999）提出了一个局部均衡模型，在这个模型中，外国跨国公司和中间投入的本地供应商之间的联系降低了当地厂商的成本，外国跨国公司的进入实际上对产业的发展起了催化剂的作用。尽管 Haaland 和 Wooton（1999）不要这些外在性激发 FDI 补贴的结论，但他们在一个一般均衡的框架下提出了一个类似的模型，并把注意力放在政策结论上。外国跨国公司的进入提高了对东道国生产的中间产品的需求，这种需求的增加又导致了非完全竞争的中间产品部门中新厂商（和产品多样化）的进入和生产成本的降低。竞争的加剧可能会进一步地吸引外国投资者的进入，提高国民收入和福利。这激发了东道国对 FDI 进行补贴，与其它

同样看到潜在利益的国家展开角逐。事实上，从均衡角度来说，补贴可能大得足以耗尽那些给没法吸引外国投资者的东道国的全部收益，把所有的好处有效地转移给了跨国公司。

政府间旨在吸引 FDI 的“补贴游戏”也须得到详细正式的分析。从这些研究中得到的一个结论是：国家规模差异、生产成本和对 FDI 流入的预期收益，影响着每个国家的最优激励方案。而且，即使是在完全信息的环境中（在这个环境中每个国家实施其最优的激励方案），FDI 在有补贴的国家间的均衡分布可能与那些没有补贴的国家的有相当大的不同，（Haaparanta, 1996; Motta 和 Norman, 1996; Barros 和 Cabral, 2000）。换句话说，FDI 激励对国际投资模式可望有重要影响。

虽然对引进的 FDI 进行补贴的解释是去纠正市场失灵以反映溢出的好处，但是必须注意的是，不论是政策制定还是正规的理论，都没有将很多的努力集中在使补贴的规模和期望的溢出收益的数量一致上，而是假设溢出收益大到足以说明投资激励是合理的。换句话说，几乎没有一个评论者将有关溢出的实证数据与这个特别的政策辩论结合起来进行评价分析。这就给出了对有关 FDI 溢出的文献进行简要回顾的理由，同时还有根据有关 FDI 激励的辩论重新解释证据的明确目的，为了重新明确地解释 FDI 激励政策的相关证据，有必要对有关 FDI 外溢效应的文献进行简要回顾。

三、外国直接投资和溢出效应

对外国直接投资溢出效应的文献进行讨论的影响最早可追溯到 20 世纪 60 年代。第一个系统地在把溢出效应(或外部效应)列为 FDI 可能产生的结果的一部份的人是 MacDougall (1960)，他分析了外国投资的一般福利效应。其它的早期文稿一是由 Corden (1967)提供的，他根据最佳关税的政策考察 FDI 的影响，二是由 Cabes (1971)提供的，他考察了产业模式和 FDI 的福利效应。

这些研究的共同目的就是要确认 FDI 的各种成本和效益。生产能力的外在性同若干其它影响福利评价的间接效应（如那些产生了 FDI 对政府收入、税收政策、贸易条件和国际收支差额的影响的间接效应）一起讨论。事实上，对外在性加以考虑通常是由来自案例研究的实证而不由无所不包的理论论点激起的。然而，早期的分析已经弄清：通过进入具有高准入壁垒的行业和减少垄断扭曲及引起较高的技术效率（如果增加的竞争压力或某种示范效应促进本地厂商更有效地利用现有资源的话）的跨国公司的存在，可能导致技术转移和扩散的速度加快。

- 通过打破供应瓶颈为效率做出贡献（但是随着东道国技术的进步，这种影响的重要性变小）；
- 通过示范新技术和培训员工（这些员工后来受雇于本地企业）来推广专有技术；
- 不是扫除垄断，而是要么打破垄断、促进竞争和提高效率，要么创造一个更加垄断的产业结构；这要根据本地厂商的实力和反应而定。

- 将存货、质量控制和标准化的技术转移到他们在当地的供货商和分销渠道中去；
- 迫使本地厂商提高管理能力，或迫使它们不是在本国市场就是在国际市场上采用一些跨国公司使用的营销技术

虽然上面这份各不相同的清单给出了有关大范围的各种溢出效应的某些线索，但它却几乎没有提及这些效应一般有多普遍或多重要。在文献中，我们发现了讨论 FDI 在不同国家和行业中的各种情况的详尽的案例研究，这些研究通常包含了溢出效应的有价值的“与环境有关的论据”（见 Blomström 等,2000 的调查）。例如，很多关于跨国公司与本地供应商和分包商联系的分析已证明了知识和技术转让可能构成了生产能力溢出或市场准入溢出的基础。但是这些研究很少揭示跨国公司是否能获得产生于其供应厂商的新技术或信息的全部好处，所以没有关于溢出效应的明显证据。但是，假设溢出效应绝对对于联系的程度有关，那是合理的。同样地，有许多人描写了跨国公司的进入和存在与东道国市场结构之间的关系，而这与 FDI 对本地市场竞争的可能影响密切相关。此外还有外国跨国公司的示范效应、技术扩散和人员培训的案例研究。然而，虽然这些研究提供了关于各种溢出途径的详细信息，但他们并没有说明这类溢出的重要性。

相反，溢出效应的统计研究，可能揭示了外国公司的存在对本地厂商生产能力的全面影响，但这些研究一般没能说明这些效应是如何产生的。这些研究一般估计本地厂商的生产函数，并把行业中的外国公司份额列为解释变量之一。然后这些研究所检验的一是其它厂商和行业的特征，二是外国公司的存在是否对本地生产能力（或生产率增长）有显著的积极影响。虽然被这些分析使用的数据经常局限于少数变量，数据是汇总到行业而非工厂层面，而且是用在若干截面案例而非时间序列案例或固定样本特征案例，但这些数据确实为溢出影响的存在和方式提供了一些重要证据。

几乎所有的溢出效应的统计分析都把注意力集中在产业内的影响上，但是也有一些例外，其中之一是 Kata (1969)，他注意到在 20 世纪 50 年代内流入阿根廷制造业部门的外国资本对本地厂商使用的技术有显著的影响。他断言技术的进步不仅发生在跨国公司所在的行业，也会发生在其它部门，因为跨国公司的附属机构通过把最低标准的质量、交货日期、价格等强加给其零部件和原材料供应商来迫使国内厂商现代化。此外，Aitken 和 Harrison (1991) 也把一些有关委内瑞拉制造业的行业间效应的讨论包括进来，并声称：前向联系一般可以带来积极的溢出效应，但后向联系却因为外国厂商的高进口倾向（尽管产业部门之间存在差异）看来似乎益处较少，外溢效应表现的不那么明显，此外，Sjöholm (1999) 确定了印度尼西亚制造业部门产业间积极的溢出效应的地理范围。他的结果表明外国跨国公司的存在可能提高在其它行业中本地厂商的生产率，这大概是通过各种联系实现的，但唯一条件是这些厂商要座落在紧挨着外国跨国公司的地方。他还发现在哥伦比亚制造业部门中跨国公司的最大影响是超越受补贴的行业而不是在受补贴的行业内（这份研究可能是关于来自 FDI 的部门溢出效应扩散的最全面研究）。结果，FDI 影响了除有外国投资者进行经营活动的行业外的其它行业。这显然存在（消极的和积极的）效应被低估的危险。

最早的对产业内部溢出效应的统计分析包括 Caves (1974) 对澳大利亚、Globerman (1979)

对加拿大、Blomström 和 Persson (1983)对墨西哥的研究。这些学者通过在生产函数的框架内检验外国公司的存在是否对本地厂商的劳动生产率有任何影响,来考察溢出效应的存在。外国公司的存在仅仅包含在其他厂商和行业特征中,在多重回归中作为一个解释变量。这三项研究断定在这个综合的层面上溢出效应是显著的,尽管它们不能对溢出效应是如何发生的说出什么重要的东西。

最近还有一些研究声称引进的投资对接受国的经济增长有着重要且显著的贡献。例如,Driffield (2001), Liu 等 (2000) 和 Pain (2001) 都发现英国存在着统计显著的溢出效应,Chuang 和 Lin (1999)、Dimelis 和 Louri (2002)、Lipsev 和 Sjöholm (2001)也在他们各自对希腊、台湾和印度尼西亚的研究中有相同的发现。Blomström 和 Wolff (1994)也报告了相似的结果,他们还试图通过调查在 1965——1982 年期间墨西哥制造业部门的溢出效应是否大到足以帮助墨西哥的厂商与美国的生产率水平汇聚,来确定这些效应的规模。他们的答案是肯定的:外国跨国公司的存在对本地生产率增长似乎有重要的积极影响。Nadiri (1991)在研究美国 1968——1988 年期间对法国、德国、日本和英国制造业部门的工厂和设备进行直接投资的影响时,也得出了相似的结论。美国跨国公司拥有的资本存量的增加,似乎刺激了国内对工厂和设备的新投资,而且 FDI 对东道国制造业部门的总要素生产率增长似乎有积极的影响。

另一方面,有几项研究发现了跨国公司的存在对东道国国内企业的负面影响。例如,Haddad 和 Harrison (1991, 1993) 对 1985—1986 年期间摩洛哥制造业部门的溢出效应假设的检验中,得出了溢出效应并不是在所有工业部门里发生的结论。和 Blomström (1986)一样,他们发现外国公司的存在降低了部门生产率的平均离中趋势,但是他们也观察到这种影响在拥有更简单技术的部门里更为显著。这被解释为意指外国公司的存在迫使当地厂商在各部门中要变得更有生产力,这些部门中最好的实用技术是由本地厂商掌握着,但没有出现现代技术的重要转移。而且,他们发现外国公司的存在对本地厂商的生产率增长的速度并没有显著的影响,并把这解释为是对技术溢出效应没有发生的结论的额外支持。

Aitken 和 Harison (1991, 1999) 利用 1976——1989 年期间委内瑞拉制造业部门工厂层面的数据,来检验外国公司的存在对总要素生产率增长的影响。他们得出的结论是:在外资份额较大的部门里,国内厂商显示出较高的生产率,但声称:断定溢出效应已经发生(如果跨国公司的附属机构被有计划有步骤地安排在更有生产力的部门的话)或许是错误的。此外,他们也能够进行一些有关溢出效应的区域差别的更详细的检验。通过考察外国投资的地理离中趋势,他们认为 FDI 的积极影响主要出现在与跨国公司附属机构毗邻的国内厂商。但是,这点影响在行业间似乎是有变化的。

Perez (1998) 对英国产业的研究,以及 Cantwell (1989) 对 1955——1975 年间美国跨国公司进入欧洲市场后当地企业对竞争加剧的反应情况的调查,都声称在所有的行业里都没有出现积极的技术溢出。Cantwell 的分析与其它的研究对立一部份的讨论明显不同——他没有把注意力放在生产率,而是放在外国厂商、本地厂商在市场份额方面的变化——但是他的结论是很有意思的。他断言“本土厂商的技术能力……是确立欧洲公司对美国挑战

反应的成果的重要因素”(86页),而国内市场规模是个额外的决定因素。更具体的,Cantwell认为,美国公司附属机构的进入,为已拥有某种传统技术实力的行业带来了高度有益的竞争动力,而在其它行业的本地厂商——特别是在一些市场规模过于狭小而不能够让国内厂商以有效规模经营的国家——则被迫歇业或被挤到被外国跨国公司忽视的市场部门。

因此有关溢出效应存在的结果是有好有坏的。然而,近年的研究表明存在一个系统模式,在这个模式中,东道国各种不同的产业和国家特征,影响到溢出效应的发生。例如:外国公司附属机构的技术水平或技术进口,可能影响到当地厂商得到的溢出效应量,跨国公司附属机构的技术进口转而又会随东道国特征系统地变化。在那些当地劳动力教育水平较高、当地竞争较激烈、以及东道国对外国公司附属机构实施较少正式规定的国家和行业,这些进口似乎更多。(Blomström 等,1994; Kokko 和 Blomström.1996)。

近来的一些研究也通过探讨作为一个出发点东道国的技术发展水平似乎是重要的假设,来处理溢出效应统计研究之间的明显矛盾之处。如,Kokko(1994)声称不能期望溢出效应出现在所有产业,特别是外国跨国公司有时是在“飞地”上经营,在那儿其产品和技术与当地企业均没有多少共通点。在这种情况下,可能没有学习的空间,溢出可能无法实现。相反,当外国附属机构和本地厂商两者存在更直接的竞争的时候,溢出效应就更可能出现。

通过检验墨西哥制造业的数据,Kokko(1994)发现溢出效应绝对与东道国吸收这些效应的能力有关。Kokko 等(1996)还报告说:乌拉圭的制造业部门亦存在类似的结果,虽然他们的研究表明厂商薄弱的技术能力也可能成为溢出的障碍。这与近来某些从爱尔兰和印度得到的研究结果是一致的。Görg 和 Strobl(2000,2001)的研究显示在爱尔兰经济中,外国公司的存在对本土高科技行业中的厂商和工厂有永久增强的效应,表明了技术外溢效应的存在,但对当地技术水平低的厂商和工厂没有任何影响。Kathuria(1998,2000)认为,来自FDI的间接收益或外溢与其说是跨国公司在印度经济中存在的当然结果,倒不如说他们在很大程度上依赖于当地企业在知识和研及投资上的努力,为的是完全地整理溢出的知识。此外,没有迹象表明在低技术的印度公司里存在外溢效应。

对得至较早的溢出效应统计检验的不同研究成果的另一种尚可接受的解释是Kokko(1996)提出的,他分析了墨西哥制造业的竞争效应。较早的研究检验了生产力外溢效应与外国公司的存在严格地成比例的假设,但是Kokko认为情况并不总是这样。尤其是来自竞争的外溢效应,不仅仅是由外国公司的存在决定的,而是由外国厂商与当地厂商之间的同时相互作用决定的。因此,少数外国跨国公司激励一个先前受到保护的场所产生的溢出效应,可能比外国公司附属机构占有巨大的市场份额但受到与当地厂商进行激烈竞争的节制所产生的溢出效应更大。在一些案例中,大量的外国公司存在或许就是本地工业薄弱的迹象,在这种情况下,当地厂商不能吸收任何生产能力的外溢,因此被迫将市场份额让给外国跨国公司。在联合的框架内,对墨西哥制造业部门中的本地厂商和外国厂商的经营活动进行分析后,Kokko(1996)发现了对这些假设的支持。外国厂商和当地厂商的劳动生产率似乎是同时确定的,来自外国公司附属机构的竞争对本地厂商的生产率似乎有独立的

影响，即使是在考虑了与外国公司存在直接成比例的示范和传播性溢出效应以后。Sjöholm (1999a)也断定：竞争强化了 FDI 带来的积极的生产力溢出效应。

但是，溢出效应的另一个可能的决定因素是投资厂商的贸易导向。Kokko 等(2001)注意到在乌拉圭，以当地市场为导向的外国投资者对当地的技术和生产水平的影响显然比对出口导向的当地厂商的影响要强得多，一个理由就是当地市场导向的跨国公司与当地厂商有相对较强的相互作用，他们既是竞争者又是合作者；而出口导向的外国投资者通常或许与本地市场相对偏离。

上面提到的绝大多数文献多把注意力放在特定东道国产业间的差异上，而 Blomström 等(1994)则考察了作为溢出效应的决定因素的东道国的整体发展水平的作用。他们对 101 个经济体进行的广泛的跨国研究的结果表明，溢出效应集中在中等收入的发展中国家，而在最贫穷的发展中国家里没有这类效应的任何证据。正如对单个的东道国分析那样，这些发现强调了本地的能力和竞争对溢出效应的重要性。在最贫穷国家里，几乎没有当地厂商与跨国公司直接竞争，并且这些国家中几乎没有一个拥有吸收现代跨国公司技术所需的技术技能。Balasubramanyam (1998)的研究也报告了相似的结果。他断言，FDI 是一种强有力的发展工具，但是这只能出现在存在人力资源的阈值、非常发达的基础设施和稳定的经济气候的情况下。因此，“FDI 是富裕国家的好处”（18 页），只有最发达的发展中国家才能从 FDI 中获益。

从以上的研究可以清楚的看到，东道国及东道行业的特征决定了 FDI 的影响，因此国家和行业间的系统差异应当是意料之内的。有强有力的证据证明了来自 FDI 的显著溢出效应的潜力的存在，但也有充分的证据表明外溢效应不是自然发生的。从早期各种各样的研究成果中得出的一个合理的结论就是：本地厂商进行投资和学习吸收外国知识和技能的动力和能力无论如何是实现潜在的溢出效应的重要决定因素。

四、能证明国际投资激励是合理的吗？

基于外国厂商能促进经济发展和增长的理由，很多国家推出了各种各样的投资激励政策，以鼓励外国跨国公司在其市场上投资。正如我们在第二部分表明的，如果外国厂商和本地厂商的区别在于外国厂商拥有某种可溢出到本地厂商的公司特有的无形资产的话，大概就可以证明这类激励是合理的。在这种情况下，外国投资者的个人利益比社会利益（包含溢出效应）更低，除非有各种各样激励措施来补偿外国投资者，否则外国投资的总量会降低到不及最优总量。考虑到第二部分提出的有关溢出效应的升值，因此有支持投资激励的合理理由。

同时，有充分理由对投资激励仅仅集中于外国投资者的问题持谨慎态度。从上面的分析可以看到，要确定溢出效应发生的领域及其如何发生，并不容易，这就产生了“选择优胜者”的问题，即：确定最有可能带来外溢效应的公司。要计算这些外在性的价值也是困难的，但这又很重要，因为只有投资激励比外在性的价值更小，国家福利才能增加。如果

补贴比外部性带来的促进作用更大,那么东道国不仅损失了国家岁入,而且这种激励还会对当地公司造成歧视,如第三部分提到的那样,这会造成失去工作和市场份额。

国际投资激励的另外一个问题是,他们为寻租者准备好场所。众所周知,根据贸易文献,很多贸易文献中都提到,选择性再加上缺乏透明度,增加了寻租和腐败的风险(如 Bhagwati 2001)。而适用于所有公司(不论其国籍)、并把注意力集中在广泛的和一般性支持的政策措施上,往往会减少寻租和腐败(见 Kokko 2002)。在这种情况下,一些主要的问题与免税期和减免税赋有关,而这两者看上去似乎是简单且无害的激励形式。然而,他们很可能导致转移价格和其它的扭曲,因为厂商试图将尽可能多的交易转移到低税或免税的部门或活动中去,或者是在现有公司的税收优惠期届满时,另外创建新的公司。

此外,政府间(国家或地区间)为吸引 FDI 的竞争也会产生问题(见 Oman 2000)。在绝大多数政府积极争夺 FDI 时,任何一个国家都很难置身于这场出价竞赛之外,而这实际上是把利润从东道国转移到跨国公司。当然,一个原因是强有力的促进努力显示了政府正积极地做些事情来加强就业、增强发展或某种其它的政策目标(不论其是否能得到了外资);另外一个原因是,某些感受到的好处(特别是 FDI 提供的工作机会)是容易看到的,而由此发生的一些成本(特别是与减税和其它财政激励有关的成本)将被分配到很长的时期且又难以估量。结果,出现了出价过高的倾向,而且补贴可能远远超过溢出利益的数量,最后带来的就是福利损失。

这些问题在很多方面与贸易政策辩论所讨论的那些问题相似。投资激励从短期看具有政策上的吸引力,但是从长期看代价是高昂的;保护主义同样在短期内也能促进本地的就业和生产,但从长期来看代价也是高昂的。事实上,一些作者已经在把贸易壁垒和国际投资补贴做了比较,例如,强调为每项 FDI 的补贴计算关税等值是可能的(Bond 和 Guisinger 1985; Huizinga 1991)。这两个政策领域都以协调性问题为特征,除非有其它国家的跟随参与,否则没有哪个国家可以从单边的自由化中获益。在贸易领域,路线已离开损人利己的政策变为多边协议,贸易自由化是通过所有国家协调的。显然,对外国直接投资政策而言,这也是个最好的解决方法,特别是在区域水平上(这个领域竞争最为激烈)。然而,虽然有若干多边协议中包含了投资激励与投资规则的条款,但是它们的覆盖面仍然是有限的。例如:WTO 制定了旨在规范 FDI 激励的补贴和反补贴措施协议(SCMs)和与贸易有关的投资措施协议(TRIMS),但是这些协议给各国决策者留下许多决定权,而且只适用于针对单独企业的“特别补贴”。经济合作发展组织(OECD)试图在 20 世纪 90 年代后期谈判一个更加雄心勃勃的多边投资协议(MAI),但是这些谈判没有任何结果。更全面的 FDI 投资激励规章制度管理仅在象 NAFTA 和 EU 这样的先进地区的一体化协议中出现,这些地区广泛的市场一体化也使协调投资激励政策是不可避免的。例如在欧盟,投资激励原则上被限制在有资格享受区域补助的地区。尽管如此,这些数额相当大的补贴——每个新增工作职位的补贴达到几万欧元——很平常的,但是当欧盟成员国政府明确地与非欧盟国家竞争 FDI 时,对补贴的限制就会被放宽(Brewer 和 Young, 1997)。

在没有有关投资的多边协议的情况下,许多国家很可能继续对 FDI 实行补贴。那么,

应该如何制定投资激励政策呢？反对投资激励仅仅聚焦于外国厂商的最重要理由，出自第三部分的证据，即：溢出效应并非必然是必然的，而是决定性地取决于某地厂商的状况为基础的。除非本地厂商有向外国跨国公司学习的能力和动力、并买进新技术，否则溢出的潜力是不大可能实现的。因此，旨在增加溢出效应潜力的投资激励政策只有在得到提高本地厂商的学习能力和保持有竞争力的当地经营环境的措施的补充时，才能发挥作用。

激励必须是以规则为基础的，而且在同等条件下所有投资者（不管是所在的行业和国籍）都可获得，而不是以自由决定的决策为基础。支持外国投资者的动机——包括考虑拓展其业务的现有投资者——是使私人和社会投资收益均等。但是社会收益与私人收益之间存在着差异，除非本地厂商实际上能够吸收一些溢出益处，而这种情况是不会自动地出现的。因此，为了证明 FDI 激励的合理性，应同时补贴本地厂商，以增加他们吸收外国技术与技能的能力。

此外，激励原则上应该不是那种事先类型——即在投资前就授予和付出的激励；相反，激励应该促进那些创造溢出的潜力的活动，尤其是教育、培训和研发活动，以及外国厂商与本地厂商之间的联系。基于激励的业绩的优点是：它们可能影响投资的全部存量，而不仅仅是新投资的流入；而聚焦于教育、培训、研发的额外优点是：这些措施与 WTO 有关 SCMs 的协议相一致。考虑到其广泛的范围，所讨论的投资激励应被认为是经济创新和增长政策的一部分，而不是只与外国投资者有关的政策范围。

除了上面讨论的投资激励类型外，政府也必须考虑尽力使基础设施现代化、提高教育与劳动力技能水平，以及改善整体商业气候作为其投资激励政策的一部分。如上面反复提到的，它们是决定 FDI 安置的经济基础的重要组成部分。除吸引 FDI 和促进溢出效应的实现之外，这些政策也将促进本地工业的增长和发展。毕竟，总的来说，这是政府干预的最终目标。

爱尔兰似乎成了这类政策优势的最好范例。爱尔兰在吸引 FDI 并从这些投资中获益上的成功是毋庸置疑的，而它的成功在很大程度上源于正确的“基础”建设（见 Barry 等，1999）。长期以来爱尔兰就一直被认为是 FDI 喜爱的地点，但是应当指出的是，各种吸引外国投资者的激励政策，包括低税率、优良的基础设施、进入欧盟市场和不断提高的劳动技能，本地企业也是可获得的。就如 Görg 和 Strobl (2000, 2001) 发现的那样，这是引进的 FDI 对爱尔兰当地产业有积极影响的最可能原因。另外一个例子是瑞士，它是 90 年代后半期全球第七大的外国投资接受者。瑞士提供了有吸引力的经营环境，其产业政策并没有区别国内投资者和外国投资者。

五、结束语

外国直接投资在提高一个国家的技术水平、创造新的就业机会和促进经济增长上能起重要的作用。因此，为了促进本国经济的发展，许多国家试图积极地吸引外国投资者，特别是在一个国家的经济前景看上去不好的时候。然而，设计有效的激励方案是项复杂的任务，

而东道国政府间吸引 FDI 的竞争可能会使这项任务变得更加复杂化，因为它往往将利润和福利从东道国转移到外国跨国公司。因此，FDI 激励政策的最佳首选或许就是由多边政策协调来设定“游戏规则”，使用的方法同 GATT/WTO 规定国际贸易政策的规则一样。事实上，各国参与 GATT/WTO 以外的区域一体化协议——欧盟最为突出——实现了对使用投资激励进行协调的需要，并为投资激励政策的使用提供了具体的指导方针。

然而，OECD 多边投资协议倡议的失败表明了在该领域达成一个广泛的多边解决机制是困难的。结果，许多国家将继续把投资激励作为重要的政策工具来使用。本文中我们认为，仅聚焦于外国厂商的投资激励的使用，其理论观点尽管源于案例（而更多的案例是出于政治考虑来使用），是带有动机的，但一般来说并不是提高国家福利的有效方法。主要原因是对于引进的 FDI 进行财政金融补贴的一个最强的理论动机——外国技术和技能对本地企业的溢出——并不是外国投资的自然结果，这种潜在的溢出利益只有在本地厂商有能力和动机利用吸收外国技术和技能投资时才能实现。因此，对于推动外国投资的补贴来说，这是必需的，同时，这也支持了本地厂商的学习和投资。

因此，与其提出严密地定义 FDI 政策，我们宁可认为对 FDI 政策领域有效的管理是把投资激励的一揽子措施看成是国家整体产业政策的一部分，并且使制定的任何激励政策在同等的条件下是所有投资者（国外的和当地的）都能获得的。投资激励要特别聚焦于那些可以对溢出产生最大潜力的活动，包括外国厂商与本地厂商的联系、教育、培训和研发。还要指出的是，国家的总体产业政策是 FDI 流入和 FDI 影响的重要决定因素。通过加强当地的人力资源供应和现代化的基础设施，通过改善经济增长的其它基础，一个国家不仅成为一个更能吸引跨国公司的地方，而且增加了其民营部门通过溢出利益从外国公司的参与中获益的可能性。

译者单位：中南财经政法大学研究生部
邮 编：430064