

美国和欧盟的税收激励经验

Carlos F. Liard-Muriente 著 卢晨 译

原载: Area, Volume.39.No.2, pp.186-194,2007

<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1475-4762.2007.00740.x?cookieSet=1>

一、前言

在区域经济学和经济地理学领域的一个富有争议性的研究话题是地方政府为了使生产区位多样化(空间关系)以及创造就业(发展的关系)而提供给厂商的经济激励。尽管有关激励政策的文献是很广泛的,但是我们对于政策的有效性仍旧没有一个清晰的理解。

美国和欧盟一直都在推进激励政策,以图振兴本地/区域经济发展。根据 Wassmer (1994) 的观点,美国和欧盟的各个州和区域政府越来越多地选择激励政策来作为吸引投资的工具,以驱动本地发展。然而,对激励政策的这种依赖并没有得到或者说很少得到有关其效果的实证确证。

如果投资决策对于激励政策变得越来越敏感,举个例子来说,这就将与如下理念相一致:技术进步以及资本控制和贸易限制的减弱使得安全感增加,这一安全感使得资本可以跨越国境(Altshuler 等, 2001)。如果不同区域对于生产区位可以成为彼此紧密的替代,那么投资决策正日渐变得对激励政策有所反应。

为了试图理解这一问题, Heller 和 Heller (1974) 以及 Williams 和 Brinker (1985) 通过量化外商投资的规模大小来考察美国特定各州的经验。然而,这些研究的结论没有对区位决策问题给出一个清晰的答案。还有研究者(Little 1978; Luger 和 Shetty 1985; Glickman 和 Woodward, 1978; Coughlin 等, 1991) 则把他们的注意力放在美国境内外商投资区位选择的实证分析。

通过假设某一个外商企业会在某一个州进行投资,当且仅当这一投资会最大化该企业预期收益时, Coughlin 等(1991) 分析了州政府层面上美国跨州之间的外商投资次数分布的决定因素。

直觉上,一个制造性外商投资在某一个州发生交易行为的概率取决于潜在投资选址场所的数量。Bartik (1985)发现:一个较另一个州拥有两倍潜在场所的州具有两倍于另一个州的被选择概率。然而, Coughlin 等(1991) 认为这一结果并不具有普遍适用性。

以英国为例, Phelps 和 Tewdwr-Jones (2001)认为英格兰、苏格兰和威尔士之间的竞争已经吸引大量的外商投资,但仅为那些在竞争中取胜的区域创造就业机会。然而, Bilbao-Osorio 和 RodriguezPose (2004) 则认为在欧盟边缘区域的投资对于创新有积极的影响。然而, Clark 等 (2004) 却认为, 欧洲那些取决于地理集中 (geographical cluster) 区域发展战略的价值是值得怀疑的。

正如 Helms (1985)所说, 我们不可以孤立地研究激励政策。Bartik (1991)解释说, 在近来许多关于商业布局的研究中, 有利于商业活动的主要公共服务 (如公共服务的改善), 同样被认为刺激了州或中心城区的增长。

许多研究结果表明激励政策是没有用处的。然而, 同样也有许多的研究发现激励政策是有作用的。因此, 就存在针对激励政策的效率问题这样一个有趣的谜。

二、相互冲突的结果

一方面, 区域发展政策可能被描绘为一个零和博弈, 因为其结果是本地就业的重组。毕竟如果一个地区要实现增长, 那么它将会以另外一个地区为代价的。因此, 总体福利是不变的。同样地, 对激励政策持反对意见的人认为: 激励政策对于投资决策仅有微不足道的影响, 而且失去的收入要大于收益; 激励政策还引起外商投资形式和区位方面的扭曲、导致地方的不满和提供非计划中的利益。他们还认为, 有些地区在加强激励的过程中, 其他一些因素也发挥了作用。此外, 还存在诸如区域声誉和集聚外部性等问题, 正如波音公司的总部从西雅图到芝加哥的重新选址所表明的那样, 或是日本制造性企业垂直联营关系 (vertical keiretsu partnership) 的情形 (Blonigen 等, 2005)。

另一方面, 对税收激励持赞成意见的人认为激励政策产生的社会和经济优势大于其不足。对他们而言, 激励政策将会导致投资水平和经济活动的持续增长。因此, 激励政策对于发展的影响和重要性将会超过任何行政障碍、失去的收入以及公正成本 (equity cost)。而且, 正如 Bartik (1991)认为的那样, 这类政策的结果即使是就业的重组, 也仍旧可能是得利而非损失:

在低就业地区, 重视获得一份工作的大多数个体会相当容易且迅速地获取一份工作。在高就业地区, 那些重视获得一份工作的许多人在一段较长时间内仍会处于待业状态。因此, 从多投少得的意义上说, 在高失业率地区的一般失业个体将比低就业地区的一般失业个体更需要一份工作。高失业地区将比低失业地区从额外的一份工作中获益更多, 因为雇佣这一失业个体带来的社会福利更高 (Bartik,1991,13)。

从理论立场来看, 激励政策太小而不能影响商业决策的主张, 是无法令人满意的观点, 是有争议的。从商业立场来看, 州和地区可能是具有紧密替代关系, 各自提供相似的进入市场与供给的机会。因而, 即使是一个微小的生产成本差异也可能引发一个特定商业区位决策。同样地, 对就业机会的竞争可能对国民经济增长具有积极影响。在地方层面, 对就业和产出扩张的更高补贴可能会增加国民产出并降低平均失业率。

三、激励政策的经验

对文献的自省性观察表明，对于激励政策的有效性很难得到一个一致的结论，因为激励政策的结果并不单单在国家之间存在差异，即使在一国内部亦是如此。即使是对于类似激励项目的分析研究也得到不同的结果。例如，Rubin 和 Wilder（1989）和 Papke（1994）评估在印第安纳州的企业园区项目。Rubin 和 Wilder（1989）发现该项目有着正面效果，并总结说该园区比其他对应区域获得显著更多的就业机会。而 Papke（1994）却并不这么乐观，他总结道：该园区在被选定以后所拥有的资本要显著低于选定之前的水平。

以欧洲为例，一方面 Sweet（1999）和 Thomas（2000）认为与美国不同的是欧洲似乎对区域发展有着清晰的目标。例如，诸如结构资助（Structural Funds）之类的项目是为了最小化区域间不平衡的一部分内容。然而，Phelps 和 Tewdwr-Jones（2001）认为在英国，似乎并不存在清晰的国家战略。相反，民族国家（nation-state）宁愿依赖高压政治、财政资助以及区域层面上的合作来实现经济发展。

政策的最终作用取决于国家层面上有关区域激励政策的合作与执行方面可获得的制度机制。正如 Thomas（2000）所认为的，美国并没有在吸引外商投资的激励政策运用方面的基本章程（ground rules）。而欧盟却有以改善成员国之间的合作以避免国家层面上零和结果的强化机制。此外，正如 Sweet（1999）阐述的那样，与美国相反，欧盟似乎在区域发展方面有着清晰的目标。美国和欧盟之间的反差是重要的，因为，正如 Guisan 和 Aguayo（2004）所认为的，欧盟之间区域不平衡要比美国高得多。

此外，正如 Bilbao-Osorio 和 Rodriguez-Pose（2004）所认为的，在颁布政策以促进区域发展时，政策制定者必须考虑特定区域的社会经济特征。例如，正如 Guisan 和 Aguayo（2004）认为的那样，在欧盟扩大以后，应该把首要问题放在促进区域发展的有效政策方面，以期与那些有着更高就业率和人均收入的国家趋同（converge）。同样值得给予关注的是发展目标本身。因为，正如 Broll 等（2005）认为的那样，国家之间区域政策的更多合作会导致更高的专业化，这与多样化的预期目标不符。换句话说，国际资本流动会变得更加集中于一个已经实现一体化的经济体，这是与欧盟的区域政策目标相悖的。

四、积极的观点

在积极结果方面，Bartik（1991）认为只有少数的税收差异能够对区位选址的决策起到作用。Erickson（1992）分析美国企业园区的绩效并总结道：激励政策的数量通常是与更优的园区绩效正相关的。Goss 和 Phillips（1999）认为商业投资对低就业国家的经济增长有着更多的影响，而这些低就业国家通常是激励政策的目标对象。最后，Sridhar（2001）认为，区域发展的收益预期会高于成本。

运用更为复杂的估算方法并对美国 13 个实现两位数增长的制造性企业进行回归分析，Newman（1983）得出如下结论：州与州之间的税收差异一直都是南部地区产业分布的主要

因素。McHone（1984）运用回归分析以评估激励政策对那些隶属于不同州却处于相同都市统计区域（metropolitan statistical areas—MSA）的县镇的影响，作者认为，那些处于施行财产税消除、加速折旧或州政府运营的发展资助项目的MSA县镇倾向于发展更快。Bartik（1985）运用条件逻辑模型来检测联合程度、税收以及其他地方特征对于制造业领域的厂商区位决策的影响，得出的结论是：尽管税收作用是中性的，但它对于商业区位决策确有影响。Luger和Shetty（1985）提出了一个外商投资对于激励行为的税收弹性，并总结说集聚经济与工资率相结合是新厂址决策的最重要因素。Bernstein（1986）运用计量分析以理解在加拿大由于直接或间接的税收激励对政府的成本（税收损失）与R&D支出之间的关系。作者发现当产出扩张时，额外的R&D支出增长的幅度大于政府的美元成本。Coughlin和Cartwright（1987）运用美国出口促进方面支出的截面模型发现这些支出有着与预期相一致的作用。Feiock（1987）运用回归分析，发现那些转化成就业增长、新兴投资以及企业建立数量方面的积极变化的大量经济发展项目对于美国相关城市有着积极作用。Coughlin等（1990）对美国各州用于吸引外商投资的支出运用统计分析，发现这些支出对于投资有着较大且显著的积极作用。

通过对美国各州的分析，Marlin（1990）总结道：运用产业发展资助的各州更倾向于在各州总产出方面呈现更快增长。Shah和Slemrod（1991）认为尽管税收激励政策的效果在各州或各都市内部较低，然而在大区域之间却更高。Rubn（1991）分析了新泽西州企业园区项目，认为该项目是有成本效益的。Luger和Goldstein（1991）对美国州所辖县镇的产业园区运用统计分析发现：58%的拥有产业园区的县镇要比那些没有园区的县镇经历更快的经济增长。Loh（1995）分析了俄亥俄州的激励项目，并总结道：激励政策与县镇就业率和收入增长显著正相关。通过分析南加利福尼亚项目的作用，Figlio和Blonigen（2000）获得了关于该项目有效性的一个综合性结果：一方面，制造业就业率的增长导致工资上升，且如果雇用者是外企时，这一作用大约高出七倍；然而，似乎也存在着县镇支出从公共教育向公共安全和公共交通方面的再分配。

存在积极实例的并不仅仅局限于美国。Heller和Kauffman（1963）分析了贫困国家的激励政策的执行情况，并发现激励政策促进了那些在没有激励政策情况下原本并不会发生的投资，而且在收入方面可能并没有损失。Tanzi（1969）发展了在厄瓜多尔执行的税收激励项目的统计分析，并认为该项目在引进新兴产业、提升现有产业、促进一般意义上的工业化等方面是成功的。Poon和Thompson（1998）认为日本在亚洲、美国、拉美进行的外商投资对这些国家的增长作出贡献。通过分析英国产业园区的有效性，Pottern和Moore（2000）认为对内投资为这些园区提供了1/3的就业以及更高比例的新增本地就业。

五、消极的观点

当然，正如积极作用数量的繁多一样，我们也能发现大量的消极作用。总统委员会（1980）的报告得出德望结论是：激励有效性并没有得到实证的支持。Bond（1981）认为免税期项目会导致企业迅速流，而由此带来的一个直接结果是企业外逃。Caulton（1983）认为税收

和州政府的激励项目看起来并不非对区位决策起主要作用。Steinnes (1984) 确认说在产业发展资助和产业就业率增长之间并不存在显著关系。Papke (1993) 认为企业园区对于机械和设备投资有着负面作用。Hassett 和 Hubbard (1998) 总结说激励政策对于投资价格方面的作用是很小。McLure (1999) 认为一般情况下, 激励政策的定义有误, 因为标明了的目标几乎没有价值, 即使目标是定义明确的, 这些目标通常不能证明所提供的激励政策是正当的。Bondonio 和 Engberg (2000) 认为企业园区项目并不对本地就业率有显著影响。Goss 和 Phillips (2001) 确认税收激励仅仅是加强了地区之间既存的经济差异。FitzGerald (2002) 认为当各国对外商投资展开竞争时, 对私有投资的鼓励与对社会基础建设的融资之间的关键平衡可能是次优的。Edmiston 等 (2004) 表明当税收激励是针对“错误”企业 (即那些使缺乏激励政策也会布局于某一地区的企业) 时, 结果将是税收转移 (tax shifting) 以及潜在投资的减少。

至于美国各州的情形, Schmenner 等 (1987) 认为州与州之间的地理特征是不足以解释为什么有些州与其他州相比在吸引新兴企业方面要做的更好。Elling 和 Sheldon (1991) 分析了在美国四个州的企业园区项目的有效性, 并总结说这一工具仅仅对投资水平有着温和的影响。经济发展委员会 (1996) 总结说: 美国, 作为整体而言, 并没有从激励政策中获得或者很少获得收益。O'keefe (2004) 分析了加利福尼亚企业园区对就业增长的作用, 发现: 尽管估算结果表明企业园区在建立之后的六年里就业每年增长 3%, 但这一作用在以后的年份里并不存在。

这一消极实例也同样不仅仅局限于美国。Joel (1971) 运用成本—收益分析方法去测度在美国中心共同市场的激励政策的有效性, 并得出如下结论: 美国乡村一直从事免除项目而没有认真计算失去的收入和对公共投资基金的影响。Philips 和 Goss (1995) 质疑受投资国的弱点, 认为在从美国向墨西哥的投资流动的情形中, 投资并不仅仅对墨西哥的税收体系敏感, 也对美国的税收体系敏感。Phelps 和 Tewdwr-Jones (2001) 认为尽管对英国而言, 外商投资是一个全国目标, 但却不存在有关对内投资的国家政策以实现区域发展。Jones 和 Wren (2004a, 2004b) 解释说, 在英国东北部的情形中, 全国对内投资机构似乎以特定工程为目标并质疑这些策略在促进区域发展和就业方面的有效性。此外, Broll 等 (2005) 认为, 在欧盟成员国之间的经济一体化方面, 更高的区域政策合作可能导致更多的专业化、而非区域间外商投资分配的预期多样性。正如 Cnossen (2005) 解释的那样, 考虑到新成员国颁布大量的税收激励政策以吸引外商投资并减少失业率, 这是个相应的结果。

六、冲突和方法论

这里的本质问题是在回顾文献的时候为什么会得到这么多相互冲突的结果。很明显, 当面对政府激励政策的问题时, 不同的研究者都在询问不同的问题。例如, 有些研究者通过分析区位选择本身来考虑上述问题, 而其他研究者则关注就业的创造。从这一视角出发, 厂商区位并不是一个最终目标。当然, 厂商必须布局在特定的地区以创造就业, 而非布局在一个在统计学上显著的知名区域。例如, 如果一个激励项目仅仅能够吸引一个厂商来到这一目标

区域，那么从区位的角度来讲就这将会是一个无效率的结果。换句话说，该项目在吸引显著数量的厂商方面是无效的（企业的规模是不相关的，仅仅是企业的数量）。然而，如果那唯一的一个厂商是相对较大的，那么它对于该地区的就业创造方面而言就可能是一个增长的动力。因而，从就业创造的角度出发，该项目是有效的。

区位观点的目标是通过依靠一系列不同的计量方法来理解厂商是否真的会布局于目标区域。许多计量研究的一个主要局限性是：它们都有赖于集聚数据（aggregate data），这就会由于在总体过程中发生的误差而产生问题，这一误差给研究者在试图估算模型时带来规范的困难。Carlton 的著作（1979，1983）建立了区位分析的标准，他检测一个厂商将会布局于美国某一中心城区的概率，其贡献之一是使用微观数据集合以把区位决策集中于有限的区域，这会减少由于集聚数据问题而产生的误差。第二个方面——也可能是最重要的方面是沿用 McFadden（1974）的方法引入一个离散选择模型（discrete choice model），并通过条件逻辑（conditional logit—CL）使区位决策模型化。

这一方法的吸引人之处在于对模型的阐述直接来源于 McFadden（1974）发展的随机效用/利润最大化框架。尽管 Carlton 的著作具有先锋性，但是同样面临局限性。当厂商（决策制定者）面对具有不同的空间替代性的复杂选择时，这些局限性就产生了。例如，要发展一个模型来测度欧盟所有成员国之间或者美国所有各州之间的激励政策的有效性是困难的，尤其是如果每一个成员国或者州都有各自不同的激励项目。这就是为什么许多近来的研究倾向于关注一个特定的国家或者州；或更有甚者，关注于国家或州内部的某一区域。

另一个局限性在于许多特定区域（例如国家或州内部的某一区域）并非投资的接受地。例如，假设一个模型被设计用于估算在其他条件相同情况下在一个区域内布局于不同市政区的新兴企业数量与该地区提供的激励政策之间的关系。进一步假设没有新兴企业进入该区域内的某个市政，因而，在该区域内的行政区越多（没有新兴企业布局），也将会有更多的园区。换句话说，模型是试图描绘可变性（政策变化带来的新兴企业的数量变化），但是描绘的结果却为零。研究者通常的对策是丢弃观测值（那些没有新企业布局于该处的市政），以及消除重要信息。因变量为零是必须被作为用于分析过程的一个自然结果，尤其是当我们希望理解一个特定项目在吸引新兴企业时的“有效性”时。

尽管区位研究近来的倾向是依赖不断改进的离散选择模型（Coughlin 等，1991；Friedman 等，1992；Woodward，1992；Guimaraes 等，1998，2000），但是该方法本身仍有局限性，局限性之一与空间选择集合有关。正如前文所述，许多研究试图模型化在其内部包含相当多异质性的地理单位（例如美国的州和欧盟的成员国）之间的区位选择。作为惯例，分析应该集中于小区域，因为在考虑大区域时的相关区位因素时无法得到解释。

为避免这一局限性，研究者一直依靠有限定义的区域作为其区位选择的集合。然而，在处理大选择集合时，这一替代方法同样面临局限性。例如，仅仅分析英国北部区域与分析英国所有区域是不相同的。尽管我们正在限制分析的范围，但英国北部地区仍是一个较大的空间集合。

直到近来，估算这样一个模型都是困难的。正如 Greene (2003) 解释的那样，把这一特性认为是一个多层选择问题是有用的。在仅有两个层面的规范情形中，假设 K 个替代变量可以被划分为 S 个次级小组，那么，选择集合就可以被写为

$[c_1, \dots, c_k] = (c_{1/1}, \dots, c_{k1/1}), \dots, (c_{1/s}, \dots, c_{ks/s})$ 。因此，选择过程类似于在 K 个选择集合中作出选择，再在被选中的集合中作出特定选择。正如 Greene (2003) 所说明的那样，这一技术产生一个树状结构，如图 1 所示用于两个分支五个选择的情形。

模型的复杂性随着层级数的增加呈几何级数增长。例如，假设作出的选择是布局于一个国家（比如说 Lilliput）。进一步假设 Lilliput 政府把国家根据发展水平分成两个地区（对应图 1 中的地区 1 和地区 2）。最后，在每个区域内有几个可以用于区位选择的市政区。正如 Greene (2003) 解释的那样，直到最近，我们无法获得把所有变量同时进行联合、完全信息极大似然估计的统计软件；然而，即使实现了统计软件的升级，要估计有着大量选择范围的 CL 模型仍有困难。

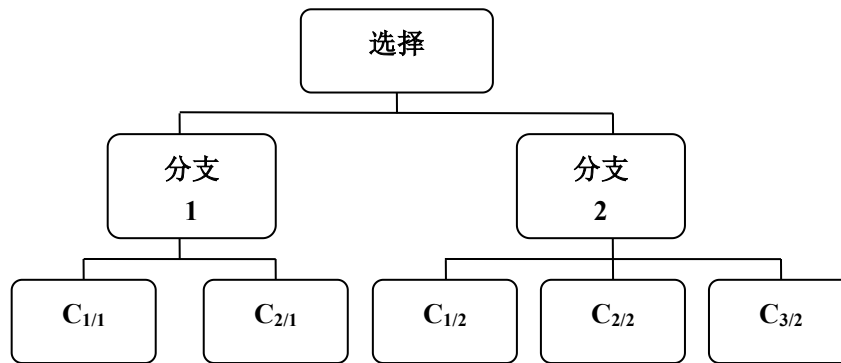


图 1：树状结构

遵循 McFadden (1978) 的研究者 (Hansen, 1987; Friedman 等 1992; Guimaraes 等 1998, 2000) 一直致力于通过仍旧估算一个从全样本选择集合中随机抽取的包含更少样本选择集合的逻辑模型，可以避免这一障碍。然而，正如 Guimaraes 等 (2003) 解释的，这一方法是否是一种进步仍不明确，因为研究者不得不依靠小样本特征，这些小样本特征可能与大样本特征相一致，也可能不相一致。同样地，由于小样本是从全集中随机抽取的，其结果就无法独立地被复制。最后，为不使用完全集合而丢弃相关信息时，模型得到的结果是不够充分的。

一个可供选择的是泊松回归 这一方法将得到与 CL 模型一样的结果。泊松分布表达了在固定时间内发生一系列事件的概率，仅当这些事件的发生伴随一个已知的平均比率且与上一事件发生之后的时间相互独立。泊松分布是离散的，换句话说，它描绘了那些在一个给定时间或给定区域内发生 0、1、2、3、4 等等次数的事件。例如，在一个给定时间内布局于某一产业园区的新兴厂商的数量。关于区位选择的 CL 模型吸引人的地方就在于它是基于随机效用最大化。然而，正如前文所述，当面对有着大量空间替代的复杂选择时，这一过程的运用是富有挑战性的。正如 Guimaraes 等 (2003) 认为的，给定泊松极大方程与 CL 模型之间

的近似关系，通过依赖泊松分布而不顾选择的数量来估算 CL 是可能的。因此，由泊松分布得到的估计值是等同于 CL 模型的。而且，相同的局限性（例如：放弃值为零的因变量、高度集中的区域和随机选择过程）可以通过这一方程得到解决。

七、结语

有关区域发展激励政策的争议远未得到解决。仍然存在许多有争议性的结果，主要是由于计量方法和对“有效性”基准的不同选择（就业创造 VS 厂商区位）。然而，透过这些争论的层层迷雾，不同研究之间的许多共同点是可以观察到的。例如：现在的研究倾向于分析“小”地区（一个国家/州或者一个国家之内的一个地区），以避免分析大区域所产生的区域不平衡以及不同州（美国与欧盟）所具有不同的激励政策集合。在方法论方面，在选择一个计量工具以及在改进了的更加强大的软件支持下获取更好的结果方面同样有一个倾向。最后，研究者同样认识到制造业区位决策要比非制造业对激励政策更为敏感。根据 Bartik（1991），这种敏感是因为制造业企业有着全国范围的市场目标（因而，区位成本是一个较重要的竞争性决策），且由于制造业企业更倾向于资本密集型且许多区域的激励政策倾向于以资本为目标。这些趋势是鼓舞人心的，因为这一问题的解决将使区域发展政策设计得更优和执行得更好。各地区必须设计并执行有效且全面的激励政策以应对目前的资本流动性。正如一直以来所争论的（Rodrick, 1997; Epstein, 2000; Liard-Muriente, 2005）那样，全球化逐渐消蚀国家政策工具的有效性。因而，激励政策并不可能在区域发展方面带来最优结果。然而，激励政策作为包含了区域特征的全面发展战略的一个组成部分，对区域发展仍可能是一个有效的工具。

译者单位：厦门大学经济研究所

邮政编码：361005