



美国地方政府的商业激励政策及研究述评^{*}

刘尚超（中国社会科学院研究生院 北京 102488）

倪鹏飞（中国社会科学院财经战略研究院 北京 100028）

内容提要：本文介绍了美国地方政府采用的房产税减免、税收增额融资、循环贷款基金和职业培训这四种典型的商业激励政策，并结合相关研究成果对这些政策的效用进行了分析。研究表明，税收优惠政策效果直接但成本高昂，且地区间过度的税收竞争往往使地方政府得不偿失；职业培训补贴等非税收优惠政策长期来看能够明显促进地方经济发展，提高生产率，但目前尚未受到足够重视。

关键词：商业激励政策 引资竞争 税收竞争

中图分类号：F810.42 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-6126(2018)03-0057-05

自改革开放以来，我国经济的高速增长离不开地方政府的经济政策尤其是招商引资方面的竞争和制度创新。在引资竞争中，许多地方政府的改革措施和营商环境的打造作为成功经验推广到其他地区。与我国类似，美国地方政府间也存在着国内和国际范围内激烈的引资竞争，且有逐渐加剧的趋势。引资竞争逐步激烈一方面是由于技术进步导致的低成本运输和通信使企业选址的灵活性大幅提升；另一方面是由于过去几十年来美国地方政府从联邦政府获得的转移支付大幅下降，地方政府的运行不得不更加依赖地方经济，且美国新自由主义及以企业家精神主导的地方政策开始流行。上述这些国内外因素都使得美国地方政府试图谋求更加激进有效的商业激励以及引资政策。

根据估算，2015年美国地方政府（主要包括州政府、郡县政府和市政府）投入的商业激励政策（Business Incentives）涉及金额总计超过450亿美元，是1990年的三倍有余，且仍在快速增长。¹

一、美国地方政府商业激励政策概况

商业激励政策是美国地方政府以吸引企业落户或扩张为目的提供的面向个体企业或特定企业群体的税收或非税收优惠政策。从类别看，这些商业激励政策可分为税收激励政策与非税收激励政策两大类。其中税收激励政策主要包括税收增额融资（Tax Increment Financing, TIF）、创造就业岗位的税收抵免（Job Creation Tax Credits, JCTCs）、房产税减免（Property

* 本文特别感谢美国智库布鲁金斯学会大都会政策研究部及“全球城市倡议”项目组提供的研究资料以及研究支持。

1 Bartik, T.J. A New Panel Database on Business Incentives for Economic Development Offered by State and Local Governments in the United States[Z]. Upjohn Institute, 2017.



Tax Abatements)、销售税减免 (Sales Tax Reductions)、自由裁定的税收减免 (Discretionary Tax Credits) 和企业园区 (Enterprise Zone)。非税收激励政策主要包括职业培训 (Job Training)、小型企业发展咨询中心 (Small Business Development Centers)、研究拨款 (Research Grants)、循环贷款基金 (Revolving Loan Funds) 及其他低息贷款 (Low-Cost Loans)。从规模看, 这些商业激励政策以创造就业岗位的税收抵免和房产税减免为主, 两者涉及的税收优惠金额共占美国商业激励政策总金额的 70% 以上。

2017 年 9 月, 亚马逊公司公开宣布将投资建设第二个企业总部 (HQ2), 并同时向所有北美洲城市公开募集竞标方案。亚马逊公司称其将斥资 50 亿美元用于建设新园区并新增 5 万个高薪岗位, 计划将其第二总部建成与位于西雅图第一总部同样的规模。截至 2017 年 10 月 19 日申报期结束, 亚马逊公司共收到北美洲来自 54 个州 (省) 共 238 份申报方案。参与申报的城市既包括纽约、芝加哥、旧金山、温哥华、多伦多等国际都市, 更不乏诸如纽约州雪城、马萨诸塞州伍斯特等中小城市。2018 年 1 月, 亚马逊公司公布了 20 个进入下一轮筛选的备选城市, 多数位于北美洲东北部如多伦多、纽约、波士顿、华盛顿特区等, 西部城市仅有洛杉矶入围。

亚马逊第二总部所能带动的就业以及经济增长潜力毋庸置疑, 西雅图在 2010 年亚马逊总部入驻之后经济状况和城市面貌所发生的变化就是最好的例证。因此, 为获得亚马逊第二总部选址竞标的胜利, 众多城市纷纷以各种形式提供大幅优惠政策以期得到亚马逊公司的垂青。此次事件也促成了美国历史上参与城市最多、涉及资金数额最大的地方政府商业激励政策的竞争。例如新泽西州的纽瓦克为其提供了创纪录的 70 亿美元税收优惠, 其中 50 亿美元来自州政府。宾夕法尼亚州政府提交的竞标方案中许诺将为亚马逊提供超过 10 亿美元的税收优惠和减免, 费城则在其单独提交的竞标方案中提出 10 年内 20 亿美元的减税措施。除大幅的税收减免外, 土地和基础设施也成为各地方政府竞争的主要砝码。如加利福尼亚州的丘拉维斯塔提供了 85 英亩 (约合 0.34 平方公里) 的免费土地和 3 亿美元的房产税延期支付计划。

为进一步了解美国地方政府商业激励政策的运行

机制以及对地方经济乃至整个国家产生的影响, 借鉴美国商业激励政策经验, 本文着重介绍并分析了美国地方政府采用的房产税减免、税收增额融资、循环贷款基金和职业培训这四种典型的商业激励政策。

二、房产税减免

为吸引外部企业入驻或刺激内部企业扩张, 从而进一步扩大地方经济规模、促进当地就业, 美国地方政府经常会采取房产税减免政策。房产税减免政策可以单独使用, 也可以作为企业园区配套政策中的一部分与其他商业激励政策配合使用。房产税减免政策一般具有以下三个特征: 给予个别或一批制造业、商业或零售业企业部分或全部的房产税减免; 减免有一定的时间期限, 通常为 10 年, 并非永久减免; 企业需满足一定条件, 如新建厂址、投资科研设备等才具有获得房产税减免的资格。Good Jobs First 网站的问卷调查数据显示, 2009 年在美国纽约、加利福尼亚、缅因、密歇根等 24 个州共有 6 万余个房产税减免项目, 涉及减免金额超过 300 亿美元。

房产税减免政策的流行一方面受美国国内外经济发展的宏观环境所影响, 另一方面其背后的政治动因也同样重要。尽管多数相关研究表明房产税减免政策并非如地方政府所预期得有效, 但由于该政策易于执行、效果直接, 地方官员仍然无法克服对房产税减免政策的路径依赖。

大多数关于房产税减免政策的学术研究从政策的规范性、合理性以及有效性等方面对其提出了质疑。首先, 许多地方政府在提供房产税减免时设立了“不可或缺原则” (But For Principle), 即如果房产税减免不会影响企业的选址行为, 那么政府不应该提供该政策。但由于政府和企业的信息不对称, 这项原则在现实中很难执行。如有的跨国公司虽然早已有意在某地设厂建址, 但在与地方政府谈判时却可以表现的态度不明确, 最大程度地获取房产税的减免。其次, 由于房产税减免政策的目标指向性明确, 未获得该政策优惠的企业难免感到不公。因为这些企业需要承受更多的税负和担负地方教育以及基础设施建设的社会功能。第三, 房产税减免政策对企业的吸引力一直存在争议。对多数企业来说房产税仅占总成本的极少部分, 如制造业企业的房产税仅占总成本的 1%。更重要的是, 在



企业选址决策中，人才、基础设施、市场规模等都是重要的影响因素，而房产税优惠通常无法起到决定性作用。最后是对房产税减免政策有效性的质疑。由于几乎所有地方政府都无法做到客观全面地评估房产税减免的得失（Cost Benefit Analysis），因此大多数情况下房产税减免政策被滥用于地方政府的引资竞争之中，最终导致了自损的零和博弈。

三、税收增额融资

税收增额融资是为特定地区的经济发展（主要为基础设施建设及社区改善项目）筹集资金的重要方式。地方政府通常以发行债券的方法募集资金并投入基础设施建设，在若干年内则通过房屋增值产生的额外税收以及消费税增加的部分收回投资成本。税收增额融资通常可分为三个步骤：首先是划定占地约百余英亩至上千英亩的税收增额融资地区，美国大多数州规定只允许在经济欠发达的街区（Blighted Area）或逐渐衰落的街区（Conservation Area）划定；通过区域内房产增值产生的房产税获取资金；完成投资项目，通过税收增额融资方式可以为区域重建、基础设施改善、社区改建以及就业培训等项目和计划筹集资金。

税收增额融资是美国地方政府为促进经济社会发展所采用的最普遍的政策工具，其在1952年首先被加利福尼亚州的几个城市用于募集联邦城市改造项目的资金，1970—1980年逐渐开始在美国其他地区普及。截至2004年，税收增额融资已遍布美国所有州，在地方政府的发展战略中扮演了重要角色。根据国际城镇管理学会（International City/County Management Association, ICMA）2009年的调查，税收增额融资是美国55%的地方政府最常采用的招商引资和刺激经济发展的政策工具。

税收增额融资之所以成为美国地方政府最受欢迎的招商引资政策工具，首先是其具有自筹资金的独特优势。与单纯的税收优惠、税收抵免及其他经济开发项目的直接补贴政策不同，税收增额融资不会减少地方政府的基本财政收入，而是利用未来由开发活动带动的税收增额进行当下的投资建设。其次，地方政府可以利用税收增额融资的空间特性纠正市场失灵，促进城市扩张和产业集群的形成。第三，由于税收增额融资划定的地区往往为经济欠发达区域，因此这项政

策的广泛使用也有助于改善区域发展不平衡、基础设施老化等问题。

然而税收增额融资的使用并不均衡，且有逐渐被滥用的趋势。整体而言，相较于郡县政府（County Government），市政府对税收增额融资政策更为偏爱。从区域分布看，美国中北部地区城市（如芝加哥）对税收增额融资政策有较强的倾向性。相比于不使用税收增额融资的政府，采取此政策的地区通常有较大的经济发展专用资金预算额度，较低的收入水平和较低的不动产税率。许多政府都在逐渐放宽税收增额融资政策适用的前提条件，即经济欠发达区域的认定，爱荷华州、芝加哥等许多地方政府陆续降低甚至取消了使用税收增额融资区域的门槛。在经济较发达的区域设定税收增额融资区致使该政策偏离了带动落后区域经济发展、促进基础设施建设的初衷，政策效果也大打折扣。

随着税收增额融资热潮逐渐褪去，美国很多地方政府开始重新审视和评估该政策的利弊。由于地方政府及公立学校巨大的财政赤字，加利福尼亚州政府于2011年终止了税收增额融资政策的使用并解散了400余个相关的开发机构（Redevelopment Agencies, RDAs）。亚利桑那州取缔了1999年通过并生效的允许地方政府采取税收增额融资政策的法案。

关于税收增额融资政策效果评估的研究不在少数，但由于地区间发展状况和政策差异较大，多数学者的研究对象仅限于个别城市或州的范围之内。且由于数据可得性的限制，虽然多数实证研究都表明税收增额融资政策可以显著增加该地的住房价值（对其他不动产价值的影响不确定），但仍然未能证明住房价值的提升是否足以使税收增额偿还初期投资所发放的债券以及其他方面的政府开销。换言之，税收增额融资的收益是否大于成本无从得知。具体来说，Anderson（1990）发现密歇根州经济增长较快的城市更倾向于采用税收增额融资政策，且这些城市在采取该政策后都经历了不动产价格的上涨，但并没有证明税收增额融资是导致不动产价格上涨的原因。Smith（2006）对芝加哥的研究、Merriman（2011）等对威斯康辛的研究得出了相似结论。然而Dye和Merriman（2000）认为，如果仅研究税收增额融资和房价的关系很容易得出偏误的结论，因为房价的上涨有可能是由居民的商业行为决定的，而非由于吸引企业落户这一税收增额融资的



初衷所导致。

税收增额融资政策与地方经济增长的相关关系则更加模糊,学界目前尚未达成一致的结论。Man (1999) 的研究认为,1985-1992年印第安纳州税收增额融资的使用和地方就业呈正相关关系;但Hicks (2015, 2016) 对该州2003-2012年的研究则得出了完全相反的结论。而Swenson和Eathington(2002)对爱荷华州税收增额融资政策的研究发现,其并没有和地方经济与社会发展的指标有显著性关系。

四、循环贷款基金

循环贷款基金是地方政府为吸引企业入驻或帮扶本地中小型企业所设立的提供低息贷款的资金池。由于企业还款后的资金仍然会回到资金池中,循环贷款基金便因此而得名。循环贷款基金的资金来源既包括住房和城市发展部(Department of Housing and Urban Development, HUD)、经济发展局(Economic Development Administration, EDA)等联邦和地方政府部门,也包括非营利机构、慈善基金会等民间组织。自1970年设立以来,循环贷款基金就成为了地方政府引资竞争的主要非税收政策之一。其主要为无法从商业银行获得贷款的企业提供低于市场利率的定制化小额贷款,且贷款抵押要求较为宽松。由于绝大多数循环贷款基金都由地方政府或相关机构(如地方经济发展部门、非盈利组织等)管理,因此该基金呈现本土化、多元化的发展特点和运作模式。如有专门为新产品开发所设立的循环贷款基金,为环保投资设立的相关基金等。

由于循环贷款基金形式多样,来源复杂,因此获取相关统计数据较为困难。据美国财政部保守估计,2010年美国共有146家来自社区开发金融机构的循环贷款基金,资金池共计55亿美元。而来自联邦政府资金的循环贷款基金资金池约达300亿美元。根据国际城市管理协会的调查,循环贷款基金在地方政府的使用率从1994年的30.31%下降至2004年的18.32%。

虽然循环贷款基金在引资竞争中具有易管理、低成本、灵活性高等特点,但基金较差的可持续性最终导致其使用率逐渐下降。由于循环贷款基金提供低于市场水平的单一利率,因此高杠杆率和高风险就自然

伴随而来。长此以往受到坏账影响而逐渐缩水的资金池终究难以为继。其次,由于循环贷款基金发放的长期贷款居多,通货膨胀也导致了资金池的严重缩水。因此,循环贷款基金不得不面临两难的境地,一方面要为公共事业和经济发展服务提供低息贷款;另一方面则要保持一定的持续性,尽量避免资金池缩水。此外,低于市场利率的贷款还可能扭曲资源配置,将宝贵的公共资金浪费在低效率的企业上。

五、职业培训

在国家层面,美国联邦政府已通过劳工部的就业和培训局(Employment and Training Administration, ETA)拨款设立了美国就业培训服务项目(Training and Employment Services),旨在帮扶低收入、下岗工人等弱势群体提升工作技能并促进就业。在地方政府层面,被用于引资竞争的定向职业培训政策,或称在职员工培训政策(Customized Training Programs, or Incumbent-worker Training Programs)则主要是由州政府全额或部分补贴,面向个别企业在职员工的培训项目。这些由政府提供的定向职业培训项目可以提高员工业务技能,增加企业生产效率,也会影响企业的选址以及扩张的决策和行为。因此,联邦政府侧重服务弱势群体的就业培训很大意义上是社会福利政策,州政府提供的定向职业培训则是地方政府发展经济、吸引投资的典型政策。州政府补贴职业培训的主要来源包括:当地有关失业保障的特别税种(如补贴额度最大的加利福尼亚州);州政府的一般财政收入;地方债券。获得州政府定向培训补贴的企业通常都有较大的灵活性,企业可以自行制定并实施培训计划,也可以选择专业的培训机构、职业学校等开展培训。

相比于备受地方政府青睐的税收优惠政策,职业培训补贴政策的规模相对较小。1988-1999年,美国45个州仅投入5.93亿美元用于职业培训补贴项目。近年来补贴总额呈现显著的下降趋势,2015年美国职业培训投入额仅占所有商业激励政策额度的5%左右。²虽然职业培训补贴政策在美国各地区有较为广泛的分布,但大多数都集中在新墨西哥、爱荷华、密苏里、密歇根等少数几个州,且主要面向与高新技术相关的企业。

2 Bartik, T.J. A New Panel Database on Business Incentives for Economic Development Offered by State and Local Governments in the United States[Z]. Upjohn Institute, 2017.



美国企业对员工培训的重视程度和投资明显不足。由于员工流动性大、培训投入高,多数企业“搭便车”的心理非常明显,比起需要花大量时间精力培训的新人来说,企业更偏爱不需要培训的熟练工人。而政府补贴的在职培训项目可以很好地解决员工培训投入不足的问题。

绝大多数相关实证研究都一致表明,职业培训对经济发展的促进作用非常显著。具体的研究包括职业培训促进员工收入的研究(Booth,1991),职业培训促进生产率提升的研究(Holzer等,1993),职业培训促进就业的研究(Andersson等,2013)等。相比于其他引资政策,职业培训更有针对性地在微观企业层面促进就业并带动增长。最重要的是,同样数额的资金投入到职业培训项目中对地方经济的拉动效应一般会比税收优惠政策大五到十倍之多,且这种拉动具有明显的长期可持续性。

六、结论与启示

企业选址的灵活性和美国地方政府在制定优惠政策时较高的自由度导致了美国地方政府普遍过度依赖商业激励政策,以提振地方经济、促进当地就业。税收优惠政策如房产税减免、税收增额融资、就业岗位税收抵免等由于操作流程简单、政策效果立竿见影而受到地方政府的偏爱。然而研究表明,这些税收优惠政策不但有碍市场公平,扭曲资源配置;且地区间过度的恶性税收竞争往往导致地方政府得不偿失,投入过多的公共资源却无法达到促进经济增长及就业水平的预期目标,反而使部分大型企业获得了巨大的利润。

相比之下,地方政府较少使用的职业培训等非税收优惠政策虽然见效慢,但是带动地方经济发展的效率却得到了学术界的一致认可。此外,可能受到政治因素影响,美国地方政府执行商业激励政策时有路径依赖,且关于这些政策的数据以及效率评估都极度缺乏。因此,建议我国地方政府充分借鉴美国地方政府商业激励政策的成功经验,在为大型企业提供优惠政策的同时也应注意培育和扶持中小型企业发展的重要性;在运用税收和土地优惠等直接激励政策的同时更应该注重就业培训补贴、研发投入等能带动地方经济可持续发展的长效政策。我国国家和地方层面的政府应加快完善相关数据的统计和分析,以便帮助地方政府在制定商业激励政策时更好地兼顾政策的效益与成本,平衡政策的短期目标与长期影响,加强地区间的互通与协作,避免过度的引资竞争导致的公共资源浪费。●

参考文献:

- [1] 周业安. 地方政府竞争与经济增长[J]. 中国人民大学学报, 2003,(1):97-103.
- [2] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007,(7):36-50.
- [3] Andersson,F.,Holzer, H. J., Lane, J. I., Rosenblum, D.& Smith, J. Does federally-funded job training work? Nonexperimental estimates of WIA training impacts using longitudinal data on workers and firms [J]. National Bureau of Economic Research, 2013, (No. w19446)
- [4] Bartik,T.& Eberts, R.The roles of tax incentives and other business incentives in local economic development[A]. In Brooks, N., Donaghy, K. & Knaap, G.J. eds. The Oxford handbook of urban economics and planning [C]. Oxford University Press, 2012.
- [5] Bartik,T.J. A New Panel Database on Business Incentives for Economic Development Offered by State and Local Governments in the United States[Z]. Upjohn Institute, 2017.

Business Incentives in American Local Governments and Research Summary

Shangchao Liu & Pengfei Ni

Abstract: This article introduced the most common incentives offered by local governments in the U.S.: property tax abatement, tax incremental financing, revolving loan funds and job training. Relevant research summary of their effectiveness shows that tax incentives have a direct influence on local economic development but cost too much public resources, particularly with the over-competing local governments taken into account; Job training and other non-tax incentives could promote economic development in the long term and improve productivity, although these incentives have not caught enough local governments' attention.

Key words: Business incentives Capital competition Tax competition

责任编辑:高仲芳