

20世纪七八十年代以来美国州和地方政府的经济发展激励措施

韩宇

【摘要】早在建国之初,美国政府的经济发展激励措施就已经出现。但从严格意义上讲,美国州和地方政府专门针对吸引外来企业的经济发展激励政策,始于1936年密西西比州的“工农业平衡发展项目”,并在30年代形成了发展的第一个高潮。20世纪七八十年代以来,美国州和地方政府经济发展激励措施的数量显著增加,数额巨大的“超级交易”频频出现,形成了第二个高潮。激励措施之所以在这一时期明显升级,大的时代背景是美国经济的低迷以及州和地方政府的角色发生重大转变,同时州和地方政府官员的政治考量,加之选址公司的推波助澜,形成了激励措施不断升级的合力。不容忽视的是,企业空间流动性增强和选址因素发生的变化也是激励措施升级的重要因素。长期以来,美国州和地方政府的经济发展激励措施一直饱受争议,认为其存在有违公平原则、影响公共服务质量、只是一场零和博弈等问题。这些问题都在一定程度上客观存在,但其严重程度不宜被过度夸大,应给予经济激励措施公允的评价。

【关键词】美国;州和地方政府;经济激励措施;税收优惠;工农业平衡发展项目

【作者简介】韩宇,厦门大学历史与文化遗产学院美国史研究所教授。

【原文出处】《世界历史》(京),2023.4.16~30

【基金项目】本文是国家社科基金重点项目“战后美国阳光带经济发展模式研究(1945—2015)”(项目编号:19ASS005)和国家社科基金重大项目“20世纪世界城市化转型研究”(项目编号:16ZDA139)的阶段性成果。

政府在经济中的作用是一个经久不衰的研究主题。在美国,州和地方政府的政策措施是促进经济发展的主要方式。^①其中,以招徕外地企业或留住本地企业为目标的激励措施尤为值得关注。^②此类措施一直饱受争议,美国学术界的主流观点认为,税收优惠和其他的激励措施没有对经济增长或企业选址产生重要的影响,而且,激励措施存在有违公平原则、影响公共服务质量、属于零和博弈等诸多问题。然而,学术界的质疑和批评并未改变美国州和地方政府的整体政策走向,事实上,美国州和地方政府的经济发展激励措施在不断扩大和升级,20世纪七八十年代之后尤为明显。

虽然美国学术界对激励措施的研究可谓汗牛充

栋^③,但对该现象的成因缺乏专门的研究,相关讨论散见于少数著述中。^④国内学术界对美国州和地方政府经济政策的研究关注度不高,尚未有专著面世,专门聚焦州和地方经济政策的论文甚为寥寥,与激励措施相关的研究几近空白。^⑤有鉴于此,本文将回溯美国州和地方政府经济发展激励措施的缘起,探讨20世纪七八十年代以来的持续升级,分析在存有争议的情况下经济激励措施仍然成为州和地方政府趋之若鹜的政策工具的原因,并对其存在的问题加以辨析。

一、美国州和地方政府经济发展激励措施的缘起

20世纪七八十年代之前,美国州和地方政府就已经实施了促进经济发展的激励措施。多数美国学

者以1936年密西西比州的“工农业平衡发展项目”(The Balance Agriculture with Industry Program)的出台,作为州和地方政府激励措施的开端。事实上,早在建国之初,经济发展激励措施已经出现,其标志性的事件是1791年亚历山大·汉密尔顿在新泽西州创立企业的活动。^⑥

当时,为了推动制造业的发展,美国财政部长、有“制造业之父”之誉的汉密尔顿在新泽西州创立了名为“制造商促进会”^⑦的工业企业。汉密尔顿之所以将企业落户新泽西,州政府的优惠措施是重要动因。州政府为其颁发的特许状(charter)中明文规定,“所有的土地、物业、可继承财产、货物和动产……免除一切税收和收费,为期10年。”^⑧不难发现,上述规定是比较典型的鼓励企业选址的税收激励措施,可以将其视为美国州和地方经济发展激励活动的起点。在美国建国之初,以激励措施促进经济增长的做法并不少见。^⑨美国著名历史学家奥斯卡·汉德林和玛丽·汉德林在考察当时马萨诸塞州政府经济角色的专著中指出,州政府“在生产各个方面发挥其影响力,随时调整支持方式,以满足不断变化的工业、农业、商业和通讯系统的需要”^⑩。为此,州政府采取了补贴(bounty)和免税等激励措施,惠及制造业、农业和渔业等部门。比如,在1786年、1788年和1791年,为用于生产帆布和绳索的大麻种植提供补贴;产量在4000扇以上玻璃窗工厂生产每扇玻璃可以得到六美元的补贴,为期三年;免除部分城市玻璃厂和棉花厂的税收,期限从五年到十年不等;具有一定生产规模的啤酒厂、盐厂和糖厂获得了免税优惠。^⑪汉德林夫妇专门讨论了马萨诸塞州实施激励措施的动因,认为补贴有利于企业采用新工艺,在国内和国际市场上取得优势,不会导致价格或生产成本的上升,而且可以避免马萨诸塞被实施类似激励措施的其他州和英国甩在后面。^⑫汉德林夫妇这部以马萨诸塞为个案的著作充分肯定内战之前州和地方政府在经济发展中的积极作用,在很大程度上颠覆了此前美国学术界盛行的各级政府实行不干预经

济的自由放任政策的传统观点。

美国州和地方政府对经济发展的推动措施贯穿整个19世纪,在运河和铁路的基础设施建设领域尤为突出。从1812年战争到19世纪50年代的“国内改进”(internal improvement)运动中,州政府普遍为基础设施建设提供补贴和直接投资。^⑬内战前,美国各州政府以现金或信贷的形式为“国内改进”投入了约三亿美元,地方政府的投资额超过1.25亿美元。^⑭内战后,铁路建设是州和地方政府实施经济发展措施的主要领域。鉴于铁路交通在经济发展中的关键作用,各州和地方政府为实现与全国铁路干线的连接展开了激烈竞争,争相为铁路行业提供各种帮助,主要包括购买铁路债券或者为其提供担保、实行税收减免、建造火车站等,到1880年,州和地方对铁路公司的各类支出达到2.5亿美元。^⑮需要指出的是,这一时期州和地方政府对运河和铁路建设的投入并非严格意义上的经济发展激励措施,因为其投资目的是改善基础设施,而不是鼓励个别私营企业的发展。然而,这些公共投资在客观上推动了相关企业的创立和成长,也表明“人们愿意将公共资源用于支持私营商业和工业企业”^⑯。

美国州和地方政府专门针对吸引外来企业的经济发展激励政策出现于1936年。在州长休·怀特的积极推动下,密西西比州议会通过了《1936年密西西比工业法》(Mississippi Industrial Act of 1936)，“工农业平衡发展项目”为该法案的主要内容。怀特在该州的哥伦布市担任市长期间,通过发行债券的方式筹集资金,为外来企业提供补贴。“工农业平衡发展项目”希望该州各地效仿此法,由州政府授权地方发行工业发展债券(industrial development bond或industrial revenue bond,简称工业债券),用于建造厂房或者购买设备,之后租赁给外来的私人企业,以企业交纳的租金偿还债券的本息。由于厂房设备归政府所有,企业无须缴纳地产税,购买债券的投资者不必为利息收入缴纳联邦所得税。缺乏资本的中小企业无法得到低息贷款修建自己的生产场所,通常要到大

型工业城市寻找厂址和厂房,而工业债券的出现改变了这一状况,任何拥有足够的劳动力和支持性设施以及服务的地点都可以成为企业落脚之地。^①密西西比州“工农业平衡发展项目”的重要意义在于,它标志着美国州政府以立法的形式正式确立了经济激励政策的合法地位。此前,各州对此没有明文规定,19世纪中期和后期的州宪法通常甚至包含禁止向私人企业提供来自公共资金的补贴或贷款的内容。^②美国著名南部史学者詹姆斯·科布在阐释该项目的意义时指出,在其出台之前,大多数的激励措施都是“由单个社区在没有法律约束的情况下,或者有时在无视法律约束的情况下”实施的。^③这应该是多数学者以密西西比州“工农业平衡发展项目”作为美国州和地方经济发展激励措施起点的最重要的原因。

密西西比州的“工农业平衡发展项目”发轫于新政时期并非偶然。穷则思变,大萧条阶段面临的严峻形势迫使美国各级政府对经济稳定和发展承担更多的责任。^④在这样的大环境下,密西西比率先选择了以激励措施干预经济的做法,这是对罗斯福政府新政的响应,表明了州在经济活动中扮演了更为积极的角色。正如蒂姆·赫德森和贾德森·爱德华兹所言,“只有在需求极为强烈而且有新政先例的情况下,这样的项目才可能通过。”^⑤

工业债券是“工农业平衡发展项目”最主要的创新,成为州和地方政府应用最广泛的激励措施之一。^⑥从1936年到1940年,密西西比州共有21个市和县的项目获得批准,发行工业债券,其中,正是工业债券提供的10万美元补贴吸引了英格尔斯造船公司(Ingalls Shipbuilding Corporation)落户该州,此后发展成为密西西比最大的制造业企业之一。^⑦亚拉巴马州于1949年通过法案授权成立市工业发展公司发行债券,用于资助、建设、装配制造业工厂,租借给私人企业,到1962年,南部有9个州,其他地区有12个州建立了工业债券项目。^⑧60年代,工业债券项目迅速扩张。1962—1967年,建在美国的所有轮胎厂都

得到了工业债券的资助。^⑨税收优惠是激励措施的另一个组成部分,主要涉及地产税和收入税的减免。20世纪五六十年代,亚拉巴马、肯塔基、路易斯安那、密西西比和南卡罗来纳等州广泛运用地产税的减免。亚拉巴马、密西西比和路易斯安那提供长达10年的州和地方税的免税期,南卡罗来纳和肯塔基免除五年的地方税,1958—1961年,这些州免税总额达到1.47亿美元。^⑩

自州政府正式采取激励措施伊始,就伴随着批评的声音。工业债券的主要反对力量来自北部地区,因为工业债券的发行助推北部的企业外迁到低工资、工会力量薄弱的南部,工会甚至将联邦政府免征债券利息所得税的政策,视为给予反对工会地区经济发展的补贴。^⑪以时任马萨诸塞参议员的约翰·F.肯尼迪为领袖的东北部国会议员们抨击“工农业平衡发展项目”是不公平竞争。来自宾夕法尼亚的一位众议员竟然祭出冷战的话语,宣称工业债券导致产业的迁移并造成一些地区的失业,是在播散共产主义的种子,其作用甚于克里姆林宫的宣传,建议削减或者终止工业债券。^⑫

综上所述,在美国建国之初,已经出现了旨在吸引企业的激励措施,州和地方政府对经济发展的推动举措贯穿整个19世纪。而严格意义上专门针对招徕外来企业的经济发展激励政策则出现于20世纪30年代。此后虽然反对声不绝于耳,州和地方政府的激励措施却一直在继续。

二、20世纪七八十年代以来经济发展激励措施的持续升级

随着密西西比州的“工农业平衡发展项目”的出台,20世纪30年代美国掀起了州和地方实施经济发展激励措施的第一个高潮,而下一个高潮出现在七八十年代。

在20世纪七八十年代,美国州和地方政府经济发展激励措施的数量显著增加。但是,由于第二个高潮中激励措施更为多元,而且没有密西西比州“工农业平衡发展项目”这样得到广泛认可的标志性措

施,因而美国学术界对激励政策升级的具体时间节点论说不一。一种观点认为始于20世纪70年代;也有学者认为发生于80年代,其根据是“尽管20世纪70年代一些州已经有金融支持和税收激励,但只是少数”^②。那么,70年代的情况究竟如何,激励措施是否出现显著增长,只是少数州实施了金融支持和税收激励的措施吗?一项研究表明,1970年到1979年,大多数州的立法机构已经通过了法律,制定了新的激励措施,1979年几乎每个州的融资、税收激励措施都比1970年多。^③此外,根据约翰·布莱尔等学者提供的数据,在1966年至1980年间,提供各种免税(tax exemptions)或延期偿付(moratoriums)的州的数量增加了89%,其中,对原材料和货物运输实施免税的州从32个增加到了46个,对新设备免税的州从16个增至36个,免除库存税(inventory tax exemptions)的州从19个增加到43个。除了上述税收激励外,在此期间提供州和地方工业债券融资的州的数量也急剧增加,提供市县收入债券融资(revenue bond financing)的州的数量从23个激增至47个。^④综合上述统计数据,从州的数量上看,70年代激励措施在多个领域都显著增长,无论是税收激励,还是金融支持;到1980年,实施激励措施的州并不是少数,而是绝大多数。由此看来,20世纪70年代,美国州和地方政府激励措施已经显著升级。

20世纪80年代,州和地方政府的经济激励措施持续升级。税收激励方面,除了减免地产税之外,各州越来越多地使用公司收入税减免政策,企业对工厂和设备的投资达到一定比例,或创造了一定数量的就业机会,即可享受州收入税的减让。^⑤1981—1988年,对公司收入税减免的州从25个增加到31个,为土地、资本改进提供税收减免的州从29个增加到35个;非税收激励方面,对现有企业扩大生产提供金融支持的州从1981年的31个升至1988年的42个,为建造厂房设施提供贷款的州从1981年的23个增加到1988年的38个,由地方政府为工业发展提供免费用地的州从1981年的15个升至1988年的28

个。^⑥20世纪80年代,工业发展债券这一在许多州和地方占主要地位的融资项目仍然存在,但是限制条件越来越严格,迫使各州寻求支持企业融资的替代方式。1983年,使用直接贷款或者担保的州不到一半,仅有三个州提供补助金,到80年代末,26个州使用各种形式的直接贷款项目帮助企业,19个州为企业提供贷款担保,有23个州为经济发展项目提供补贴。^⑦到1989年年底,各州提供非税收激励措施总数超过500个;1983—1989年,州直接贷款项目的数量增加了2.5倍,州补助金项目增加了10倍多。^⑧

80年代,在招募大型汽车企业的竞争过程中,美国州和地方政府经济激励措施的升级体现得最为明显。由于大型汽车装配厂不仅可以创造大量的就业机会,而且大批零部件生产厂会随之而来,拉动当地经济增长成效显著,自然成为许多州和地方竞相争夺的目标。值得关注的是,各地为有意落户的车企提供的不仅是税收减免和债券资助等常见激励优惠,还包括劳动力培训和基础设施改善等非常规激励措施,被称为“整套激励措施”(incentive package)。这些整套激励措施的数额在80年代不断攀升。1980年,田纳西州提供了总额6600多万美元的激励措施,成功招徕日本的日产汽车公司。五年之后,田纳西的汽车产业招募活动又有大的斩获。1985年,通用汽车公司决定投资50亿美元建立土星(Saturn)子公司,田纳西州提供了价值8000万美元的整套激励优惠,在共有38个州参与的竞争中脱颖而出,刺激力度之大前所未有的,比此前密歇根州吸引日本马自达公司入驻的筹码增加了几乎一倍。田纳西创下的纪录很快就被刷新。同年,肯塔基州吸引丰田公司入驻的代价飙升至三亿多美元。

在关注20世纪七八十年代美国州和地方政府的激励措施数量显著增长的同时,还应注意的是,激励措施已经成为这一时期出现的新经济发展政策的主要工具。在七八十年代,美国州和地方政府开始实施旨在助力当地企业的培育、保留和扩张的新政策,高技术企业是着力发展的对象,小企业受到高度重视,被

称为第二波经济发展政策。虽然其目标与吸引外来企业的产业招募大相径庭,激励措施仍然是第二波新政策的重要内容。为了促进研发活动,自20世纪80年代初以来,美国越来越多的州政府实施了多种形式的研发税收抵免(R&D tax credit),包括销售税抵免、地产税抵免等。^③1982年,明尼苏达州率先实现研发税收抵免之后,1983年至1987年期间有六个州加入了这个行列。^④新出台的此类激励措施还包括风险资本项目、州授权的风险资本公司、小企业激励项目和其他高技术激励项目等,以上措施在1983—1989年间增幅超过100%。到80年代末,20个州对小企业提供专门的激励,18个州通过州授权的公司提供风险资本,14个州对高技术产业有专门的激励措施。^⑤

如果将20世纪七八十年代定位为州和地方激励措施显著升级的开端,那么之后的激励措施基本上处于持续上升的态势。美国长期从事激励措施研究的权威学者蒂莫西·J.巴蒂克搜集了1990年至2015年美国州和地方激励措施的数据,得出了这样的结论:在此阶段,“90年代是激励措施增长最快速的时期,自2001年以来,大多数州的激励措施都有了一定的增长,但是增长的幅度较小。”^⑥激励措施在90年代的快速增加可以从美国的州政府协会(Council of State Governments)2011年发布的研究报告中得到证实,1998年,至少有42个州对企业的机器设备、在途货物、存货、原材料和创造就业提供税收减免,为建筑、设备、机器、工厂扩建和建设新厂提供低息贷款的州超过40个,其他的税收优惠项目在90年代也越来越流行。^⑦

21世纪以来,美国州和地方政府的激励措施有所变动,从整体上看增幅变缓,大致处于稳定的状态。2008年,对企业的机器设备、在途货物、存货、原材料和创造就业提供税收减免的州的数量增加到了44个,37个州提供个人所得税减免,41个州提供公司税减免,至少42个州提供鼓励研发的税收减免。^⑧不难发现,在新世纪经济发展激励措施已经非常普

遍,未参与其中的仅是极少数。与以往不同的是,新世纪以来,各州增加和减少激励措施的情况比较复杂,根据巴蒂克的统计,从2000年到2001年,八个州的激励措施在增加,11个州在减少;从2001年到2007年,13个州增加,11个州减少;从2007年到2015年,15个州增加,17个州减少。^⑨巴蒂克指出,纽约和密歇根等积极实施激励措施的州对这些措施进行了削减,而威斯康星等激励措施较少的州增加了这些措施的数量。^⑩在大衰退开始后,州和地方政府更加依赖吸引外来企业和企业扩大生产的激励措施,2009年地方政府提供激励项目的比例达到89%,而2004年这一比例仅为55%。^⑪

旨在鼓励投资和创造或保留工作岗位的数额巨大的“超级交易”(megadeals)频频出现,集中体现了近三四十年美国州和地方政府激励措施的持续升级。美国一家专门研究州和地方政府激励措施的机构,对2013年之前价值在7500万美元及以上的巨额激励措施进行了专门考察。^⑫根据其研究报告,从单笔激励项目的金额数量上看,20世纪80年代开始为1.57亿美元,90年代上升到1.75亿美元,2000年升至3.25亿美元。自2008年以来,交易的总体数量和成本都有所上升,每年超级交易的平均数量翻了一番,其成本每年约为50亿美元。进行超级交易的州共有40个,分布在美国各个地区。从数量上看,拥有最多超级项目的州是密歇根(29个),其次是纽约州(23个),俄亥俄州和得克萨斯州各有12个,路易斯安那州和田纳西州各有11个,亚拉巴马州、肯塔基州和新泽西州各有10个。从激励金额上看,纽约州的支出最多,总金额达114亿美元。密歇根州排在第二位,为71亿美元,支出在30亿至40亿美元之间的有俄勒冈州(35亿美元)、新墨西哥州(34亿美元)、华盛顿州(32亿美元)、路易斯安那州(32亿美元)和得克萨斯州(31亿美元)等五个州,总共有21个州的超级项目耗资10亿美元或以上。由此可见,美国各地区都试图通过巨额的激励措施推动经济增长。美国各地不惜代价着力吸引或者挽留的大多为大公司,分布在各

个领域。其中,制造业企业数量最多,占超级交易的一半以上。汽车和飞机这两个先进制造业部门获得巨额激励的数量和金额居首。从数量上看,通用汽车公司获得11个超级交易,在所有企业中的数量最多;其次是福特汽车公司,有九个;波音、戴姆勒一奔驰、日产和丰田各有四个超级交易。在多笔交易中,获得激励金额最多的是波音公司,高达44亿美元,通用汽车公司为27亿美元,福特汽车公司为21亿美元。实际上,美国的三大车企、日本和欧洲的主要汽车制造商都是超级交易的获益者。美国铝业、通用电气和陶氏化学等老牌工业企业,英特尔、苹果公司等战后兴起的高技术制造企业都名列其中。2007年,纽约为美国铝业公司提供了一个为期30年的折扣电价方案,估计价值56亿美元,是2013年之前美国各地数额最高的激励措施。英特尔公司达成了六个超级交易,总值36亿美元。超级交易不只局限于制造业部门,还包括花旗集团和高盛等银行业巨擘,沃尔特一迪士尼及其子公司ESPN等媒体公司,西尔斯和坎贝拉(Cabela's)等零售业巨头,埃克森美孚和荷兰皇家壳牌公司等石油巨头。

激励措施不仅用于吸引外来企业,也是挽留有意外迁企业的重要手段。在激烈竞争的压力之下,即使是企业总部云集、区位优势明显的纽约市也不得不出台激励措施来挽留企业。20世纪80年代,联合碳化物公司、彭尼公司(J. C. Penney)、莫比尔公司等大型企业总部迁离了纽约市。在此情形之下,1984年希尔森一雷曼一赫顿(Shearson Lehman Hutton)公司决定在曼哈顿下城而不是泽西市建立数据处理中心时,因此获得了价值7400万美元的奖励;1987年NBC公司放弃迁址新泽西州留在曼哈顿,获得了1亿美元的财政奖励;当大通银行威胁将其后台办公室搬到泽西市,为了留住这5万个工作岗位,纽约市和纽约州政府提供了高达2.35亿美元的税收减免和能源补贴。^⑥2011年,伊利诺伊州为挽留西尔斯和摩托罗拉移动公司分别提供了价值2.7亿美元和1.1亿美元的补贴;2012年,耐克公司在警告可能会

将部分业务迁离后,得到了俄勒冈州30年的单一销售税收优惠,价值约20亿美元。^⑦近年来,最广为人知的事例发生在唐纳德·特朗普当选美国总统前后。2016年2月,美国联合技术公司(United Technologies Corporation)所属的空调制造商开利公司为了降低成本计划将设在印第安纳州的工厂迁往墨西哥,此举遭到了承诺阻止美国企业将工作岗位转移到海外的总统候选人特朗普的抨击,成为大选中的重要议题之一。^⑧特朗普当选后,当时的印第安纳州州长和候任副总统迈克·彭斯与开利公司达成协议,承诺在10年的时间里给予该公司700万美元的州税减免。随后,开利公司决定只迁移原计划的2100个工作岗位中的三分之二,并保持工厂的运营。^⑨

需要指出的是,美国州和地方政府的经济激励措施具有较强的倾向性,主要针对的是制造业为代表的输出基础部门。蒂莫西·J.巴蒂克2017年的一项研究报告也得出了相同的结论,他指出,大多数州将大多数激励措施,特别是最昂贵的激励措施,限定于以输出为基础的行业,部分州的一些激励措施,仅限于制造业部门。^⑩州和地方政府的激励措施对制造业等输出基础部门的青睐,源于区域经济学传统的输出基础理论(export base theory,也被译成出口基础理论)。该理论出台已有半个多世纪,将一个地区的经济部门划分为基础和非基础两个类别。基础部门是指主要将产品和服务销售到外地从而带来新收入的产业,最典型的是制造业部门,计算机软件等服务业部门也可归为此类。该理论认为,输出基础部门扩张产生的收入可以为当地经济带来乘数效应:一方面,输出基础企业购买产品和服务可以为当地供应商创造就业机会;而输出基础企业及其供应商员工的消费活动会为当地零售商提供工作岗位。汽车业之所以成为各州和地方政府竞相角逐的目标,是因为汽车装配厂大量从当地采购零部件和服务,建立广泛的地区供应网络,会带来完整的产业链,产生极强的乘数效应。高技术部门具有极高的乘数效应,也是激励措施的主要受益者。美国加州大学伯

克利分校的恩里克·莫雷蒂指出,高技术产业乘数是所有部门中最大的,可以带来高薪岗位,增加当地消费服务部门的就业和薪水,其乘数效应约为传统制造业的三倍。^⑤

三、经济发展激励措施不断升级的原因

从前文的叙述中不难发现,美国州和地方政府的经济激励措施处于不断扩大和升级的态势,一个有趣的现象是,对于激励措施能否左右企业的选址和扩张,美国学术界远未达成共识,质疑者甚众。虽然有观点指出州和地方政府的政策会影响当地的经济活动^⑥,多数研究者认为,税收优惠和其他的激励措施没有对经济增长或企业选址产生重要的影响。^⑦为什么经济激励措施在存有争议的情况下,仍然成为美国州和地方政府趋之若鹜的政策工具,而且还在不断升级?

20世纪70年代开始出现的经济低迷是州和地方政府激励措施升级的首要原因。20世纪七八十年代,美国经济处于增长缓慢的时期。在70年代,美国首次出现了经济停滞与高通胀和高失业率同时发生的滞胀现象,而能源危机和国际竞争的加剧使美国经济雪上加霜。1973年,欧佩克停止向美国出口石油,导致石油严重短缺。能源危机对美国经济产生了一系列的连锁反应,不仅造成燃油价格高企和供应不足,也引发了其他商品和服务的价格上涨。与此同时,美国的钢铁、汽车和电子等行业经受了激烈的外国竞争,特别是来自日本的竞争,美国的老工业城市遭受打击最为沉重。在经济整体状况恶化的影响下,美国许多州和城市经济增长乏力甚至陷入衰退的境地,迫使州和地方政府采取措施创造就业岗位,缓解财政压力。这与大萧条时期美国南部经济激励措施的出台如出一辙。

激励措施的升级是在美国州和地方政府的角色发生重大转变的背景下发生的。20世纪70年代以来,在尼克松当政期间以还权于州、岁入分享为标签的新联邦主义出台之后,州和地方政府承担了经济发展的主要责任。80年代,里根政府再次提出了新

联邦主义,虽然其具体内容与尼克松时期的新联邦主义不尽相同,由州和地方政府扮演更重要的角色仍然是其核心要义。^⑧在里根看来,联邦政府应该完全停止帮助城市,任由其自生自灭,城市应该依靠自身的努力来振兴经济求得生存,在这一理念的驱动下,里根政府开始削减联邦城市援助,到1985年取消了大多数的城市项目。^⑨在这样的背景下,处于经济发展舞台中心的州和地方政府必须采取措施积极应对当地的就业和财政问题。

州和地方政府官员的政治考量也是激励措施升级的主要因素。在美国,州和地方官员以选区为单位进行竞选,至少每四年寻求一次连任。为推动当地经济发展做出努力,推行各类激励措施,有助于州和地方官员在选民中建立声誉,获得跨越党派界限和意识形态的政治支持,对于赢得连任具有重要的作用。^⑩通过激励措施吸引外来企业落户或者挽留试图外迁的本地企业,最明显的成效是可以在短时间内为当地居民创造或者留住大量的就业机会,加之企业进行新投资的承诺,极易赢得选民的支持。而且,此类新闻通常是当地媒体热衷报道的内容,在新厂落成剪彩仪式频繁露面的州和地方政府官员,很容易在选民心目中塑造积极促进经济发展的形象,加重连选连任的筹码。至于激励措施是否有效,受惠企业是否履行承诺,如期创造一定数额的工作岗位或达到投资额度,并不是州和地方政府官员优先考虑的问题。虽然企业违约行为会浪费公共资金,并且削弱选民的支持,但是这些负面影响曝光时间较晚,而且往往受到的关注较少。^⑪因此,激励措施的失败对官员的政治前途通常不会造成灾难性的打击。至于激励措施是否必要,企业是否会在没有得到激励优惠的情况下落户,或者如果补贴给了其他公司能否产生更大的收益,抑或吸引企业所带来的收益是否大于成本,只是学者们热衷探讨的学术问题,并不在政府官员的法眼之内。实际上,政府官员们对此避之不及。正如哈罗德·乌尔曼分析的那样,这种质疑有可能使企业管理者产生敌意,并产生

不利的宣传,同时也削弱了公众对向社区提供补助的重要性的信心。出于政治上的考量,即使明知激励措施实际效果甚微,州和地方政府也乐而为之。^⑤此外,相对于其他经济发展政策而言,激励类措施不仅见效快,而且比较容易实施,风险小,自然备受州和地方政府官员的青睐。^⑥更何况激励措施似乎已被视为各州营商环境的必要组成部分^⑦,关乎政府是否支持企业发展的外在形象。

值得关注的是,在美国各地对企业的争夺战中,选址公司的运作起到了推波助澜的作用。美国最早从事企业选址中介的是范塔斯公司(Fantus Corporation),该公司在20世纪30年代就开始为企业选择厂址提供帮助,并在这个行业中长期居于主导地位。范塔斯公司鼓励企业在选址过程中选择几个地点进行接洽和比较,以获取更多的税收和补贴方面的优惠。而选址中介会因此获得更高的佣金,可能高达获得的补贴价值的30%。尤其需要指出的是,选址公司发布各州营商环境的排行榜,在很大程度上触发了各州激励措施的升级。排行榜的始作俑者还是范塔斯公司。1975年,该公司受伊利诺伊州制造商协会委托,撰写了第一份美国48个州营商环境研究报告。从1979年开始,直至80年代末,格兰特—桑顿会计事务所(Grant Thornton)每年都会发布各州营商环境的评级报告,之后此类排名一直延续下来。^⑧客观而言,关于营商环境的排名存在诸多缺陷,比如,过于强调税收和工会组织程度的重要性,只适用于成熟行业中利润率较低、对劳动力等成本最为敏感的制造商。尽管如此,此类排名还是受到了媒体的广泛关注。正在为招徕外来企业落户展开激烈竞争的州和地方政府对此高度重视,为了获得更好的排名,各类激励措施的升级在所难免。

在美国学术界已有的研究中,侧重于从制定激励政策的州和地方政府为切入点分析激励措施升级的原因,接受激励优惠的企业一方则没有得到足够的重视。实际上,企业空间流动性增强和选址因素发生的变化也是激励措施升级不可忽视的重要因素。

其一,激励措施的升级是在企业空间流动性增强的趋势之下发生的。在过去至少两个世纪,随着汽船、铁路、卡车、飞机等交通工具相继出现,加之集装箱这一高效货运工具的广泛运用,运输成本持续下降。通讯领域也出现了一波接一波的技术突破,从电报、电话到无线电,尤其是计算机和互联网的普及,使得企业内部的通讯联络更为便利而且成本更低。得益于交通和通讯技术的进步,企业选址越来越自由,有更多可以接受的地点。技术进步也催生了企业内部结构的变化,企业的研发和管理与常规制造或组装活动不必集中在单一地点,企业的空间分布有了更多的选择。这种趋势在20世纪70年代之后愈发凸显,在经济全球化加速的背景下,跨越国界的企业流动愈发频繁。对于美国各州和地方政府而言,既是机遇也是挑战。企业空间流动性的增强,一方面为州和地方政府招徕外来企业推动经济增长提供了更多的机会,与此同时,这也意味着各地对企业的竞争更为激烈。

其二,企业的区位选择发生了变化,与过去相比,更加看重税收之类的激励措施。从企业的角度看,影响企业选址的因素众多,包括劳动力成本、税率、补贴、接近市场或原材料、基础设施、交通条件等区位因素,企业管理人员个人偏好在内的非经济因素在某些情况下也会成为决定性因素。^⑨传统的区位选择中,企业普遍认为税收和金融激励对选址决定没有影响。在20世纪四五十年代的17项关于企业选址的研究中,仅有四项研究认为税收是重要因素,没有一项研究肯定金融激励的作用,市场、劳动力和接近原材料等传统经济因素才是最重要的区位要素。^⑩然而,正如巴蒂克所言,随着运输和通讯成本的降低,接近市场和原材料等传统区位要素的重要性在下降,在这种情况下,企业对税收和工资等成本因素更加敏感,比以往更重视税收优惠、补贴、低息贷款等降低企业成本的激励项目,因而激励措施可能会越来越多地影响企业的选址决策。^⑪八九十年代美国经济学界的研究成果证实了税收对企业选

址活动的重要性。1988年,罗伯特·纽曼和丹尼斯·沙利文综合考察此前采用计量经济学方法分析税收对企业区位选择影响的相关研究,结论是税收的地位并非无足轻重。^⑤在20世纪八九十年代74项税收研究中,多数研究认为税收措施对经济活动产生了积极的作用。^⑥当然,重要性的上升并不意味着税收优惠等激励措施已经成为企业选址过程中最为看重的区位因素,企业并不会单单为了得到税收减免之类的优惠条件而落户某处。但是,在特定条件下,激励措施确实可以左右企业的最终选址。当其他区位因素基本相同或相近的情况下,税收变成更为重要的决定性因素,^⑦激励筹码更高的地点更可能成为赢家。还需指出的是,在激励措施愈发普遍的情势下,企业界已经视之为选址和扩建的前提条件,如果不提供激励优惠条件,几乎无法获得企业落户或扩建的机会。^⑧

四、经济发展激励措施存在的问题

长期以来,基于激励的经济发展措施饱受质疑,除了对其有效性的质疑外,关注点还包括:其存在有违公平原则、影响公共服务质量、属于零和博弈等诸多问题。其一,从激励措施受益的主要是大企业,中小企业不仅很少得到好处,而且还可能支付更高的税收来承担这笔费用,因而不公平的。其二,实施激励措施必然要使用公共资金,由于美国的州和地方政府必须平衡预算,因此可能导致其他公共产品支出的减少,造成公共服务质量下降。其三,即使激励措施在企业选址过程中发挥了决定性的作用,也只是造成了企业投资在空间上的变化,实际上并没有在全国范围内创造就业机会,仅仅是一场零和博弈。^⑨上述批评是否公允,牵涉对州和地方政府激励措施的客观评价,是不可忽视的重要问题,有必要逐一详细分析审视。

其一,激励措施确实有违公平原则。在州和地方政府实施激励措施的相关规定中,普遍对受惠企业的类型和规模做出了明确的限定,具有很强的针对性,并非普惠性质的政策,只有符合特定要求的企

业才能从中获益。在很多情况下,规模较大的企业通常更容易获得激励措施的惠顾。比如,北卡罗来纳的《就业增长和基础设施法》(*Job Growth and Infrastructure Act*)规定,投资额在1亿美元以上的制药和生物加工企业购买材料才能享受销售税减免。^⑩小企业不大可能达到所要求的就业或投资门槛,因而被排除在外。即使在小企业有资格参与的经济发展激励措施项目中,其获益比重也极低,绝大多数的激励资金流向了大公司。美国著名经济发展激励措施研究机构的一项调查发现,2008年至2014年间,在全美14州的16个激励措施项目中,拥有至少100名员工的大公司获得了80%至96%的激励资金。^⑪该机构此前进行的另一项调查评估了小企业主对经济发展激励措施的看法,采访了25个州的41位小企业组织的领导人,代表2.4万家会员企业。绝大多数受访者表示,激励措施偏向于大企业,不能满足寻求发展的小企业的需求。^⑫这种情况确实比较普遍,事实上,许多激励措施是专门针对招募大型企业而量身定制的。由此可见,激励措施的主要受益者是投资规模庞大的大企业。州和地方政府的激励措施因何倾向于大企业 and 外来企业,个中缘由并不复杂。一个大型企业的落户即可在短期内带来巨额投资,创造众多的工作岗位,这对于渴望连选连任的州和地方官员无疑具有巨大的吸引力。而且,由此带来的经济增长,可惠及广大民众。如果招徕的大企业高失业率或低收入地区投资,并且雇佣当地居民,积极作用会更加显著。^⑬

大公司无论是外迁他处还是留在当地,都可能获取丰厚的财政激励,但中小企业不仅得不到好处,而且还可能支付更高的税收形式来承担这笔费用。正如纽约市议会议员鲁思·梅辛格(Ruth Messinger)所言:“我们可能会发现,一些最小的公司以最小的利润来支付城市账单中越来越大的份额。”^⑭给予少数大企业大量的税收优惠,而由众多的中小企业承担常规的州和地方税负,显然有违公平的原则。^⑮针对招徕外来公司的激励措施对于当地企业而言也是不

公平的。此类激励措施显然会招致当地企业,尤其是有竞争关系企业的不满。^⑥1986年,伊利诺伊州向日本汽车零部件企业三之星传送带公司(Mitsuboshi Belting)提供了价值200万美元的激励优惠,在该州罗克福德(Rockford)设厂的盖茨橡胶公司(Gates Rubber)发起了抗议活动。^⑦

其二,激励措施并不一定降低公共服务质量。公共资金的减少确实会影响公共服务的质量,但是笔者认为,实施激励措施并不一定会降低公共服务的质量。有以下两点原因。第一,实施激励措施并不一定会导致公共资金的减少。从理论上讲,美国的州和地方政府之所以实施激励措施,是因为激励措施所付出的成本可能低于通过吸引外来企业或者留住当地企业所获得的收益,可以增加或维持当地的税收基础。另外,虽然从表面上看,激励措施包含多种对企业的税收减免优惠,会导致公共资金的减少。这种观点忽略了一个重要的事实,对于针对外来企业的税收减免发生于企业落户本地之后,也就是说,是对未来可能获取的税收的减免,并不是现有公共资金的支出和减少。北卡罗来纳的一位州政府官员在论及该州针对谷歌公司的激励措施时曾指出,“州政府提供的激励措施取决于该公司未来的税收收入。它们主要是未来税收的减少,我们现在没有得到,如果谷歌不在这里落户,我们也永远不会得到。只有当谷歌创造了工作岗位,并进行了投资,为其激励措施创造了税收收入,谷歌才会获得未来的激励利益。”^⑧第二,许多激励措施本身就包含公共服务的内容。如前所述,许多美国州和地方的经济发展激励措施内容十分丰富,备受学术界关注的税收减免优惠和金融类支持只是其中的一部分,除此之外,劳动力培训和基础设施也常见诸整套激励措施当中。虽然其中的劳动力培训和基础设施通常是为招徕的外来企业而量身定制,仅是以特定企业为服务对象,但是这些激励措施对公共服务的整体改善也具有积极的推动作用。例如,在南卡罗来纳给予宝马公司1.3亿美元的整套激励优惠中,有5000万美

元用于扩建格林维尔—斯帕坦堡机场,从机场这一公共设施的改善中获益的显然不仅仅是宝马公司。^⑨

其三,激励措施并不一定是零和博弈。激励措施是零和博弈这一立论的前提,是将美国经济视为封闭独立的单位,隔离于经济全球化进程之外。然而,事实并非如此。众所周知,美国既是全球最大的外国直接投资接受国,也是向世界各地投资最活跃的国家。在经济全球化的背景之下,美国州和地方的激励措施并不都是零和博弈。旨在吸引外国直接投资的激励措施可将外国企业的工作岗位转移到美国,从而为美国创造了新的就业岗位;针对美国跨国企业将生产或研发活动迁往海外的情况,旨在挽留的激励措施可以避免美国工作岗位的流失,而吸引工作岗位回流的激励措施可以实现美国就业的增长。显而易见,上述激励措施有助于美国的就业增长,并非零和博弈。当然,这只是理论上的推演,实际情况更为复杂,需要具体情况具体分析。比如,如果外国直接投资已经选定美国为投资目的地,那么,各州和地方政府为了吸引外企落户本地的激励活动还是具有零和博弈的性质。

结语

美国虽然奉“自由市场经济”为圭臬,事实上,自建国伊始,州和地方政府一直在经济发展进程中扮演着重要的角色,具有浓厚产业政策色彩的经济激励措施是很好的例证。激励措施是美国州和地方政府促进经济发展的长期政策,从整体上看,向企业提供各类税收和非税收的激励措施在不断扩大和升级,20世纪七八十年代以来尤为明显。在此阶段,进入经济发展政策舞台中心的州和地方政府,必须采取积极的举措。通过税收和非税收的激励措施吸引外来企业并留住当地企业,创造新的工作岗位或避免已有就业的流失,从而增加税收,是实施激励措施最直接的目的。州和地方政府官员可以借此赢得选民的支持,在政治上加分。选址公司的运作也迫使各地积极实施激励措施,力争在营商环境的排名上有更好的表现。激励措施在七八十年代之后的持

续升级,还有企业方面的因素,那就是企业的空间流动性增强及区位选择的变化。在技术进步的推动下,企业在空间上的流动愈发活跃和频繁,经济全球化的加速对此推波助澜。这种情况迫使美国各州和地方政府对企业的需求更为关注。而在企业区位选择发生变化,比以往更看重税收之类的激励措施的情势下,以激励措施来吸引或者留住企业自然成了各地政府的不二之选。事实上,由于各地普遍为企业提供激励优惠条件,企业界已经视之为选址的前提条件,如果不提供激励优惠条件,很可能无法获得企业落户或扩建的机会。

学术界对经济激励措施的实际效用一直存有争议,反对激励措施升级的声音持续不断,抨击其存在有违公平原则、影响公共服务质量、只是一场零和博弈等问题。这些问题都在一定程度上客观存在,但是其严重程度不宜夸大,应给予公允评价,这也可能是激励措施并未遭到压倒性反对、能够持续进行的一个合理解释。当然,如果激励措施的数额继续攀升,成本明显高于收益,美国各州乃至联邦政府很可能加以限制。

注释:

① Don Sherman Grant, Michael Wallace and William D. Pitney, "Measuring State-Level Economic Development Programs, 1970-1992," *Economic Development Quarterly*, vol. 9, no. 2 (1995), p. 143.

②美国州和地方提供的激励措施庞杂多元,种类繁多,研究者的分类方式不尽相同。最为常见的做法是将其分为税收激励(tax incentives)和非税收激励(non-tax incentives)两大类。其目的是鼓励企业的迁入、创立、扩张或保留。严格界定的激励措施与更广泛的经济发展的区别在于,政府有选择地向个别企业提供这些激励措施。

③美国学术界对州和地方经济发展激励措施的著述数量极多,大多数出自经济学界。经济学者先后采用了调查问卷和计量模型等方法,重点考察税收激励与经济增长或企业选址决定之间的关联。此类研究从20世纪50年代已经出现,此后绵延不绝持续至今,但是对激励措施的整体评价仍然

没有定论。相关综述参见 Roger Wilson, "State Business Incentives and Economic Growth: Are They Effective? A Review of the Literature," Council of State Governments, 1989; Timothy J. Bartik, "The Effects of State and Local Taxes on Economic Development: A Review of Recent Research," *Economic Development Quarterly*, vol. 6, no. 1(1992); Terry F. Buss, "The Effect of State Tax Incentives on Economic Growth and Firm Location Decisions: An Overview of the Literature," *Economic Development Quarterly*, vol. 15, no. 1(2001)。

④参见 Harold Wolman, "Local Economic Development Policy: What Explains the Divergence between Policy Analysis and Political Behavior," *Journal of Urban Affairs*, vol. 10, no. 1 (1988); Greg LeRoy, *The Great American Jobs Scam: Corporate Tax Dodging and the Myth of Job Creation*, Berrett-Koehler Publishers, 2005; Timothy J. Bartik, "Solving the Problems of Economic Development Incentives," *Growth and Change*, vol. 36, no. 2(2005)。

⑤参见申晓英:《20世纪七八十年代美国州政府经济职能及政策的转变》,厦门大学硕士学位论文,2003年;陆巍峰:《美国州政府及地方政府经济发展政策的演进及启示》,《上海综合经济》2004年第9期;韩宇:《产业招募与二十世纪八十年代以来美国南部制造业转型》,《历史研究》2018年第2期。

⑥Peter K. Eisinger, *The Rise of the Entrepreneurial State*, University of Wisconsin Press, 1989, p. 15.

⑦The Society for Establishing Useful Manufactures 或称 Society for the Establishment of Useful Manufactures。

⑧Theodore Backes, ed., *Tax Laws of the State of New Jersey: A Compilation of the Statutes Relating to the Assessment and Collection of Taxes*, State Gazette Publishing Co., Printers, 1918, p. 13, <https://ia800905.us.archive.org/16/items/taxlawsofstateof00newj/taxlawsofstateof00newj.pdf>, 2018年3月12日。

⑨Peter K. Eisinger, *The Rise of the Entrepreneurial State*, p. 15.

⑩Oscar Handlin and Mary Flug Handlin, *Commonwealth: A Study of the Role of Government in the American Economy: Massachusetts, 1774-1861*, Belknap Press, 1969, p. 52.

⑪Oscar Handlin and Mary Flug Handlin, *Commonwealth: A Study of the Role of Government in the American Economy: Massachusetts, 1774-1861*, pp. 78-79.

⑫Oscar Handlin and Mary Flug Handlin, *Commonwealth: A Study of the Role of Government in the American Economy: Massachusetts, 1774–1861*, p. 79.

⑬Richard Sylla, "Experimental Federalism: The Economics of American Government, 1789–1914," in Stanley L. Engerman and Robert E. Gailman, eds., *The Cambridge Economic History of the United States*, vol. II, Cambridge University Press, 2000, p. 511.

⑭Carter Goodrich, *Government Promotion of American Canals and Railroads, 1800–1890*, Columbia University Press, 1960, p. 268.

⑮Gary M. Walton and Ross M. Robertson, *History of the American Economy*, Harcourt Brace Jovanovich, 1983, p. 382.

⑯James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, Louisiana State University Press, 1982, p. 5.

⑰James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, p. 36.

⑱Dick Netzer, "An Evaluation of Interjurisdictional Competition through Economic Development Incentives," in Daphne Kenyon and John Kincaid, eds., *Competition among States and Local Governments*, Urban Institute Press, 1991, p. 223.

⑲James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, p. 5.

⑳W. Elliot Brownlee, "The Public Sector," in Stanley L. Engerman and Robert E. Gailman, eds., *The Cambridge Economic History of The United States*, vol. III, Cambridge University Press, 2000, p. 1014.

㉑Tim W. Hudson and Judson Edwards, "The Roots of State Involvement in Industrial Development: Mississippi's Balance Agriculture with Industry Program, 1936–1940," *Economic Development Review*, Fall 2008, p. 57.

㉒William E. Morgan and Merlin M. Hackbart, "An Analysis of State and Local Industrial Tax Exemption Programs," *Southern Economic Journal*, vol. 41, no. 2(1976), p. 200.

㉓Tim W. Hudson and Judson Edwards, "The Roots of State Involvement in Industrial Development: Mississippi's Balance Agriculture with Industry Program, 1936–1940," p. 60.

㉔James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, pp. 35–36.

㉕James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, p. 44.

㉖James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, p. 48.

㉗James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, p. 41.

㉘James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, p. 43.

㉙Larry C. Ledebur and Douglas Woodward, "Adding a Stick to the Carrot: Location Incentives with Clawbacks, Recisions, and Recalibrations," *Economic Development Quarterly*, vol. 4, no. 3(1990), p.223; John E. Anderson and Robert W. Wassmer, *Bidding for Business: The Efficacy of Local Economic Development Incentives in a Metropolitan Area*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2000, p. 5.

㉚Steven R. Kale, "U. S. Industrial Development Incentives and Manufacturing Growth during the 1970s," *Growth and Change*, vol. 15, no. 1(1984), pp. 27–29.

㉛John P. Blair, Rudy H. Fichtenbaum and James A. Swaney, "The Market for Jobs: Locational Decisions and the Competition for Economic Development," *Urban Affairs Quarterly*, vol. 20, no. 1(1984), p. 65.

㉜Peter D. Enrich, "Saving the States from Themselves: Commerce Clause Constraints on State Tax Incentives for Business," *Harvard Law Review*, vol. 110, no. 2(1996), pp. 383–384.

㉝Larry C. Ledebur and Douglas Woodward, "Adding a Stick to the Carrot: Location Incentives with Clawbacks, Recisions, and Recalibrations," p. 224.

㉞Miles Friedman and Paula Weese, *Directory of Incentives for Business Investment and Development in the United States: A State-by-state Guide*, The Urban Institute Press, p. 2.

㉟Miles Friedman and Paula Weese, *Directory of Incentives for Business Investment and Development in the United States: A State-by-state Guide*, p. 2.

㊱Yonghong Wu, "State R & D Tax Credits and High-Technology Establishments," *Economic Development Quarterly*, vol. 22, no. 2(2008), p. 136; J. Craig Jenkins, Kevin T. Leicht and Arthur Jaynes, "Do High Technology Policies Work? High Technology Industry Employment Growth in U. S. Metropolitan

Areas, 1988–1998," *Social Forces*, vol. 85, no. 1(2006), pp. 269, 275.

⑳ Yonghong Wu, "State R & D Tax Credits and High-Technology Establishments," p. 137.

㉑ Miles Friedman and Paula Weese, *Directory of Incentives for Business Investment and Development in the United States: A State-by-state Guide*, p. 2.

㉒ Timothy J. Bartik, "A New Panel Database on Business Incentives for Economic Development Offered by State and Local Governments in the United States," Report Prepared for the Pew Charitable Trusts, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2017, p. 69, <https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1228&context=reports>, 2019年9月16日。

㉓ Jennifer Burnett, *State Business Incentives: Trends and Options for the Future*, Council of State Governments, 2011, p. 2.

㉔ Jennifer Burnett, *State Business Incentives: Trends and Options for the Future*, p. 2.

㉕ Timothy J. Bartik, "A New Panel Database on Business Incentives for Economic Development Offered by State and Local Governments in the United States," p. 70.

㉖ Timothy J. Bartik, *Making Sense of Incentives: Taming Business Incentives to Promote Prosperity*, W. E. Upjohn Institute, 2019, p. 7.

㉗ Jeffery L. Osgood Jr., Susan M. Opp and R Lorraine Bernotsky, "Yesterday's Gains Versus Today's Realities: Lessons from 10 Years of Economic Development Practice," *Economic Development Quarterly*, vol. 26, no. 4(2012), p. 340.

㉘ Philip Mattera and Kasia Tarczyska With Greg LeRoy, "Megadeals: The Largest Economic Development Subsidy Packages Ever Awarded by State and Local Governments in the United States," June 2013, https://goodjobsfirst.org/wp-content/uploads/docs/pdf/megadeals_report.pdf, 2015年12月1日。本段内容均出自该报告。

㉙ Thomas J. Lueck, "New York Gives Bank a Break: The Return Is Uncertain," *New York Times*, November 13, 1988.

㉚ Miles Friedman and Paula Weese, *Directory of Incentives for Business Investment and Development in the United States: A State-by-state Guide*, p. 12.

㉛ Trip Gabriel, "Indiana Economy Offers Caution and Inspi-

rations Primary Nears," *The New York Times*, May 1, 2016.

㉜ Ted Mann, "Cartier Will Receive \$ 7 Million in Tax Breaks to Keep Jobs in Indiana," *The Wall Street Journal*, December 2, 2016.

㉝ Timothy J. Bartik, "A New Panel Database on Business Incentives for Economic Development Offered by State and Local Governments in the United States," p.47.

㉞ Enrico Moretti and Per Thulin, "Local Multipliers and Human Capital in the United States and Sweden," *Industrial and Corporate Change*, vol. 22, no. 1(2013), p. 340; Enrico Moretti, *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt, 2012, p. 13.

㉟ Katharine L. Bradbury, Yolanda K Kodrzycki and Robert Tannenwald, "The Effects of State and Local Public Policies on Economic Development: An Overview," *New England Economic Review*, March/April 1997, p. 1.

㊱ Terry F. Buss, "The Effect of State Tax Incentives on Economic Growth and Firm Location Decisions: An Overview of the Literature," p. 94; Alan Peters and Peter Fisher, "The Failures of Economic Development Incentives," *Journal of the American Planning Association*, vol. 70, no. 1(2004), p. 35.

㊲ D. Grier Stephenson and Robert J. Bresler, *American Government*, HarperCollins Publishers, 1994, p. 48.

㊳ Dennis R. Judd and Annika M. Hinze, *City Politics: The Political Economy of Urban America*, Routledge, 2019, p. 151.

㊴需要指出的是,促进经济发展的政策不可能让每个人都平等受益,与经济增长相伴生的房价上涨、交通拥堵、环境恶化等负面影响可能损害部分居民的自身利益,也有悖于减少政府干预的理念,因而产生反对的声音。但是,在通常的情况下,支持经济发展政策的民众在数量上占优势。

㊵ Andrew Schwartz, "The Realities of Economic Development Subsidies," Center for American Progress, November 1, 2018, p. 1, <https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2018/11/02093311/Economic-Development-Incentives-brief-4.pdf>, 2019年5月3日。

㊶ Harold Wolman, "Local Economic Development Policy: What Explains the Divergence between Policy Analysis and Political Behavior," pp. 24–25.

㊷ Todd Swanstrom, *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism*, Temple Univers-

ity Press, 1985, p.149; Charles J. Spindler and John P. Forrester, "Economic Development Policy: Examining Policy Preferences among Competing Models," *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, no. 1 (1993), p. 46.

⑥ Steven R Kale, "U. S. Industrial Development Incentives and Manufacturing Growth during the 1970s," p. 27.

⑦ Greg LeRoy, *The Great American Jobs Scam: Corporate Tax Dodging and the Myth of Job Creation*, p. 82.

⑧ James C. Cobb, *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936–1980*, p.227.

⑨ John P. Blair and Robert Premus, "Major Factors in Industrial Location: A Review," *Economic Development Quarterly*, vol. 1, no. 1(1987), p. 76.

⑩ Timothy J. Bartik, "Solving the Problems of Economic Development Incentives," p. 141.

⑪ Robert J. Newman and Dennis H. Sullivan, "Econometric Analysis of Business Tax Impacts on Industrial Location: What Do We Know, and How Do We Know It?" *Journal of Urban Economics*, vol. 23, no. 2(1988), p. 232.

⑫ Michael Wasylenko, "Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature," *New England Economic Review*, March/April 1997, p. 45.

⑬ Barry M. Rubin and C. Kurt Zorn, "Sensible State and Local Economic Development," *Public Administration Review*, vol. 45, no. 2(1985), p. 335.

⑭ DeLysa Burnier, "Becoming Competitive: How Policymakers View Incentive-based Economic Development Policy," *Economic Development Quarterly*, vol. 6, no. 1(1992), p. 22.

⑮ David Brunori, "Principles of Tax Policy and Targeted Tax Incentives," *State and Local Government Review*, vol. 29, no. 1(1997); Jonathan Q Morgan, "Using Economic Development Incentives: For Better or for Worse," *Popular Government*, vol. 74, no. 2(2009), http://www.matthewsnc.gov/Portals/0/Repository/2/0112SOG_Incentives_article.pdf, 2015年9月12日; Andrew Schwartz, "The Realities of Economic Development Subsidies," *Center for American Progress*, November 1, 2018, <https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2018/11/02093311/>

Economic-Development-Incentives-brief-4.pdf, 2019年1月8日。

⑯ "Gov. Easley Signs the Job Growth and Infrastructure Act: Measure Will Allow North Carolina to Bring 1,000 New Jobs to the State," *Office of the Governor, State of North Carolina*, December 16, 2003, <http://digital.ncder.gov/cdm/ref/collection/p16062coll5/id/3809>, 2017年8月15日。

⑰ Greg LeRoy, Carolyn Fryberger, Kasia Tarczynska, Thomas Cafcas, Elizabeth Bird and Philip Mattera, "Shortchanging Small Business: How Big Businesses Dominate State Economic Development Incentives," *Good Jobs First*, October 2015, p. 7, <https://www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/shortchangingpdf>, 2016年7月28日。

⑱ Carolyn Fryberger with Greg LeRoy, Thomas Cafcas, Kasia Tarczynska, Elizabeth Bird and Philip Mattera, "In Search of a Level Playing Field: What Leaders of Small Business Organizations Think about Economic Development Incentives," *Good Jobs First*, September 2015, p. 7, <https://www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/levelfieldreport.pdf>, 2017年6月5日。

⑲ Jonathan Q. Morgan, "Using Economic Development Incentives: For Better or for Worse," p. 23.

⑳ Thomas J. Lueck, "New York Gives Bank a Break: The Return is Uncertain," *New York Times*, November 13, 1988.

㉑ David Brunori, "Principles of Tax Policy and Targeted Tax Incentives," p. 55.

㉒ Jonathan Q Morgan, "Using Economic Development Incentives: For Better or for Worse," p. 22.

㉓ Greg LeRoy, Richard Healey, Dan Doherty, and Hany Khalil, "No More Candy Store: States and Cities Making Job Subsidies Accountable," *Good Jobs First*, 1994, p. 8, <https://www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/nmcs.pdf>, 2009年11月7日。

㉔ Jonathan Q Morgan, "Using Economic Development Incentives: For Better or for Worse," p. 24.

㉕ Peter S. Fisher and Alan H. Peters, *Industrial Incentives: Competition among American Cities and States*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1998, p. 2.