



制定良好的政策

鲁德·德穆伊

精心设计的财政激励措施有助于刺激创新，并最终促进增长

国家如何才能在未来几年提高其潜在经济增长？专家们对此争论激烈，其中很多人认为要靠创新驱动生产力增长。

正如 19 世纪后期的电力和内燃机等发明为 20 世纪中期的高速增长奠定了基础一样，三维打印、无人驾驶汽车和人工智能可能也会为未来几十年的增长铺平道路。其中，麻省理工学院的埃里克·布吕诺尔夫松 (Erik Brynjolfsson) 和安德鲁·麦卡菲 (Andrew McAfee) 等观察家就相信一次重大的增长浪潮即将来临，而西北大学的罗伯特·戈登 (Robert Gordon) 等人却没有如此乐观。

但无论您对未来看法如何，有一件事情是明确的：政策至关重要。政府通常都制定一系列政策来营造鼓励创新的环境——保护知识产权、竞争政策、劳动力市场监管、有效的破产法律等。如果税收和支出政策设计良好，就会很好地刺激创新和增长。

灵感、汗水、激励措施

研究与开发有助于驱动创新。一般来说，政府在资助大学和公共实验室的高等教育和基础研究方面发挥了重要作用，从而帮助推动私营公司的创新。然而，财政政策也可以在促进企业创新方面发挥直接作用。

通常来说，私营公司不会在研究开发方面投入足够的资金，部分是由于它们缺乏足够的激励。研发投入除了会让公司自己受益之外，也让整体经济受益。因为其他公司会模仿新产品中的技术，从而会激发后续创新。因此，一家公司的研究往往会让其他公司受益。由于私营公司对无偿付出并不感兴趣，所以它们不会在研究和开发方面投入充足的资金。

然而，研发投入不足也可以通过财政激励措施加以解决，比如采取税收抵免和直接补贴措施可以降低创新成本，鼓励公司增加研发投入。实证研究表明，财政激励措施必须降低大约 50% 的公司研究和开发成本，才能补偿其让其他公司受益的溢出效应。

在过去十年中，很多国家已经增加对私人研究和开发的财政支持。然而，不同国家支持力度差异仍然巨大，而且普遍都大大低于 50% 的理想水平。研究表明，如果发达经济体能够通过税收抵免或其他激励措施将其支持力度提高到 50% 的目标水平，那么对研究和开发的投入就会提高将近 40%。从长期看，如此大规模地扩大研发投入，可以将经济体的 GDP 提高 5% 到 8%。

但是，财政激励措施产生影响的不仅是规模，良好的设计和实施也非常关键。而各国之间在这些方面差异也非常大。例如，在澳大利亚和韩国，相对慷慨的税收抵免有效地将额外的研究和开发投资的成本降低了 50%，即达到了理论上的理想值。德国则是提供定向补贴，鼓励大学和私营公司之间进行合作，而有些国家提供了研究人工资收入的税收减免。研究表明，如果有效实施的话，这些财政激励措施中的大多数都能起到良好的作用。

但是，并非所有的财政激励政策在鼓励创新方面都同样有效。

以“专利盒 (patent box)”制度为例。这是最近很多欧洲国家采用的一种政策，可以显著降低公司创新所得（比如来自于专利）的税收负担，但是却并没有起到应有的作用。尽管这种政策可以奖励成功，但并没有降低实验的成本，因为实验经常会失败，而知识的溢出效应正是因试错而兴盛。在一些国家，“专利盒”制度似乎没有



对研究和开发产生明显影响，但是在荷兰等国却产生了作用。一项研究表明，荷兰政府在“专利盒”政策上每支出一欧元，对研究和开发的投资就会增加 56 欧分。但是，另一项研究却发现，荷兰政府的税收抵免计划中每一欧元支出，却能产生 1.77 欧元的效应。也就是说，如果将资金从设计不良的“专利盒”政策转向设计良好的税收抵免政策，就可以刺激创新活动大幅增长。

最真诚的奉承

对外来技术的模仿是创新的另一个关键组成部分，尤其是在新兴市场国家和发展中国家。越来越多的技术转移源自跨国公司，跨国公司通过对外直接投资向全世界扩散它们的技术进步。如果本地公司能学到新技术或者复制新的管理和组织实践，那么外国投资流入就可以给经济体带来重要的生产力增长。因此，为提高生产力，很多政府都采取税收和支出政策等措施，努力吸引外国投资。

但是，这些政策中有很多是无效的和没有效率的。例如，很多国家对跨国投资者提供慷慨的税收优惠政策，比如经济特区的免税期和税收减免政策。但是，投资者在接受调查时却表示，此类优惠政策对他们选择投资地点只有相对较小的影响，实证证据也支持这一观点。

而真正起作用的是良好的体制和可靠的法律制度。另外，只有在国家有坚实的人力资本基础（即具备能够吸收进口知识的人才）的情况下，国内公司才能从外国投资中受益。研究表明，在外国投资带来的生产力增长与人力资本指数之间有显著的正相关关系，其中人力资本指数是衡量国家为经济增长培养人才、开发人才和配置人才的能力。

因此，政府最好要将目前花费在设计不良的税收优惠政策的收入转而投向教育，中国就很好地理解了这一点，从 2008 年起逐步取消对外国直接投资的几项税收优惠政策，作为广泛的公司所得税改革的一部分，取而代之的是将资金投入教育和研究领域，以打造可以吸收外国知识的坚实人力资本基础。

驱逐“成功”税

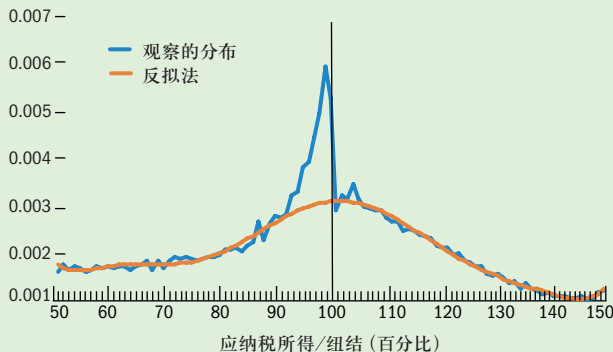
很多突破性创新都产生于初创企业，因为这些企业与现有技术没有利益关系。所以，创新速度主要取决于初创企业进入、成长、退出的高效流程，但这一流程在很多国家因繁琐的手续、金融约束和税收障碍而受到限制。

事实上，有证据表明，过高的公司所得税是创业的拖累，妨碍了生产力的增长。因此，一些国家政府试图通过为小企业提供特别税收优惠政策来抵消这一税收扭曲，例如，允许小企业采用降低的公司所得税率。但是，虽然意图良好，此类优惠政策却得不偿失，因为此类优惠政策事实上并没有能够鼓励企业进行扩张，其原因在于小企业害

发展受阻

哥斯达黎加对小企业的税收优惠政策让很多公司停留在可以享受较低税率的小规模上。

(不同应纳税所得公司的份额)



资料来源: Brockmeyer A.和M. Hernandez, 2016. “Taxation, Information, and Withholding: Theory and Evidence from Costa Rica”. Policy Research Working Paper 7600, 世界银行, 美国华盛顿特区。

注: 纽结 (kink) 是指2006—2013年期间达到自雇纳税人减免门槛的所得水平, 水平轴上的数值100是指应纳税所得等于该门槛, 高于该门槛的税率为10%。

怕扩张会使其失去享受税收优惠政策的资格，这就妨碍了生产力增长。这一小企业陷阱可以从哥斯达黎加的数据得到证实。该数据显示，由于小公司设法停留在可以享受优惠待遇的所得门槛以下，该国因此存在大量小公司（见图）。

并非所有的财政激励政策在鼓励创新方面都同样有效。

因此，为培养创业精神，政府应该将财政支持提供给新公司，而不是小公司。例如，智利和法国就已经制定了有效的政策措施来支持创新型初创企业。根据定义，这些优惠政策是暂时性的，当初创企业还没有产生很多收益时，政府提供支持。很多新公司一开始总是遭受亏损，因此无法从简单的所得税减免中受益。另外，宽松的亏损抵消政策对失败风险很高的初创企业也非常关键。

尽管没有人知道从长远来看生产力增长会如何，但有件事情是确定的：对研究和开发以及初创企业的合适财政激励措施能对创新速度产生重大影响。总之，这些微观层面上设计良好、实施良好的激励措施对宏观层面上的持续增长非常关键。■

鲁德·德穆伊 (Ruud De Mooij) 是IMF财政事务部税收政策处副处长。

本文基于IMF的《财政观察》(Fiscal Monitor) 2016年4月期。