

政府優惠引資的產業政策評價

楊偉文

(香港樹仁大學經濟及金融學系助理教授)

大學的基礎經濟學，有一課名為「市場結構」(market structure)，屬於經濟學中最基礎的企業理論(theory of firms)。傳統上，經濟學家對企業行為的理解主要在兩方面，其一是如何決定企業的生產規模？這是企業在該商品的生產數量問題，經濟學家認為關鍵在於利潤，只要該單位產品的出售價格高於成本，即有利可圖，那就生產，經濟學叫這個規律做「利潤極大化條件」(Rule of Profit Maximization)。另一個關注點就是企業在市場上的議價能力問題。究竟企業對產品的訂價有多大影響力，經濟學家認為取決於市場競爭的激烈程度，這就是「市場結構」的意思，則「營商環境」也。在教科書裡，同學會學到四個競爭程度不同的市場模型，由競爭最激烈的「完全競爭市場」(pure competition)(這是一個理念化的模型，有如一把量尺，跟其他類型市場的經濟效率(market efficiency)作對比之用)，至基本沒有任何直接競爭的「完全壟斷市場」(pure monopoly)。當然，競爭對手越少，市場被壟斷程度越高，壟斷企業(monopolist)在市場上的議價能力也就越強。理論上，長期來說，只有壟斷企業能賺取「豐厚利潤」，經濟學名為「經濟利潤」(economic profit)，其他類型競爭程度的市場，企業最終都只能「賺取生計」，經濟學名為「正常利潤」(normal profit)。

筆者問學生，若他們是企業負責人，他們期望自己的企業處身於那類經營環境？學生說，當然是壟斷市場。那麼，為甚麼現實世界會出現業務相近的企業聚集在一起經營的現象？如香港的中環金融區、波鞋街、金魚街，美國的華爾街(Wall Street)、百老匯(Broadway)、矽谷(Silicon Valley)，日本的秋葉原(Akihabara)、銀座(Ginza)，台灣的重慶南路、新竹等等，大至金融中心、科技重鎮；小至專門出售某類商品的小街，例子多不勝數，意味著這不是一個特殊或偶發的例子，而是一個普遍現象。為甚麼他們不選擇競爭對手較少的地方經營業務，而要走到消費者容易找到同類商品比較，可供選擇產品眾多的競爭激烈之營商環境？這對他們有甚麼好處？同學的回應是沉默和微笑，間或有一兩位積極的學生會嘗試解釋這個現象。經濟學叫這個普遍現象為「產業集群」(industrial cluster)，也反映出傳統經濟學未能就企業群集經營行為作出合理的解釋。零八年諾貝爾經濟學獎得主(Nobel Laureate in Economics)克魯格曼(Paul Krugman, 1953-)在1998年的一篇文章中指出傳統經濟學把所有經濟活動都放在一點上進行分析，從未考慮供需兩股市場力量的空間分布對經濟活動的影響；而杜華(Neil Dorward)在更早時候(1982年)已經稱傳統經濟學為「單點世界」(A One-Point World)。今期，筆者介紹的文章正是涉及這個企業聚集問題的經濟分析和實證研究(empirical study)，題目是《識別集聚溢出：來自取得和失去大型廠商落戶投產的州郡之驗

證結果》(Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings)(下稱「格文」)，文章刊載於《政治經濟學雜誌》(Journal of Political Economy)，2010年6月，第118卷，第三期，研究成果來自三位年青的美國經濟學者，分別是麻省理工學院(Massachusetts Institute of Technology, MIT)的格林斯通(Michael Greenstone)，哈佛大學(Harvard University)的哈恩貝克(Richard Hornbeck)和加州大學伯克萊分校(University of California, Berkeley, UCB)的莫勒蒂(Enrico Moretti)。整個研究背後有一個核心主題：究竟地方政府提供優厚補貼條件吸引大型廠商到當地開廠投產的產業政策是否正確和需要？這裡涉及一個公帑有效運用的公共政策問題。

回答以上問題，就先要弄清楚大型廠商落戶投產對地區帶來甚麼影響和變化？如果，單單是該大型廠商帶來新的就業機會，其經濟效益不足以彌補補貼政策的損失，對地方政府的公共財政沒有甚麼好處？所以，大型廠商落戶投產對該地區帶來的影響應該是一種廣泛的連鎖反應，產生乘數作用(multiplier effect)，空間經濟學(Spatial Economics)稱之為「集聚外部性」(agglomeration externalities)。

何謂「集聚外部性」？

「外部性」(externalities)是經濟學一個專有名詞，意思是在市場活動以外的第三者(即「非市場參與者」)受該市場活動和交易的正面(positive externalities)或負面(negative externalities)影響，因而產生市場以外的收益(externality benefits)或代價(externality costs)，這被視為社會收益(social benefits)或成本(social costs)的一部分。所謂「集聚外部性」就是指因企業聚集於一個地區進行生產所帶來「資本和勞動力引入」以外的損益變化(即空間佈局的變動引來經濟效益的變化)，格文指的是大型廠商落戶投產後，吸引更多新廠商到該地區開廠投產，這個佈局變化導致該地區原有廠商的生產力上升，這個額外帶來生產力效益(external productivity benefits)遠遠大於引入大廠的生產效益，這就是地方政府不惜提供優厚稅務補貼或其他優惠措施的背後盤算。

問題是甚麼原因導致更多新廠商會因「大廠落戶」而選擇到該地區開廠投產？背後的經濟理念(economic rationale)是甚麼？

「空間均衡」(spatial equilibrium) 概念

「空間經濟學」研究的是市場參與者如何選擇進行經濟活動的地點？甚麼因素影響他們的選擇？和選擇後的空間佈局產生甚麼新的變化因素？最重要一點是最後的變化結果怎樣？就是「空間均衡」，即市場參與者停止空間轉換的狀態和條件是甚麼？

空間 (space) 或地點 (site) 是指實質的物理區位 (location)，本身是固定和不能移動的。所以，在區位選擇和變化的問題上，實質是其他要素 (factors) 選擇的結果，即企業和人口的移動，正如筆者在上期文章《「失業」，不一定是經濟衰退問題》所說，各種城市和區域經濟模型都有一個共通點，就是「勞動力流動」 (labor mobility)。問題是企業和人口流動的誘因是甚麼？關鍵只有一個「改變帶來改善」，經濟學稱為「邊際利益大於邊際成本」 (marginal benefit exceeds marginal cost)，「邊際」 (marginal) 就是「改變」的意思。

當兩個地點租金一樣，一是鄰近鐵路的高層向海單位，一是遠離市區的密集望樓村屋，市場對此情況會有甚麼反應？經濟學的答案是密集村屋的租戶紛紛轉向租住向海單位，因為租金相同，居住環境有異，改善的機會出現，人就會改變選擇。向海單位的需求會上升，密集村屋的需求會下降，但向海單位的供應有限，出現求過於供的短缺情況，導致租金上升，因業主發現租金上升並未影響單位的出租能力，相反，密集村屋未能出租，只好減租。這變化何時靜止下來？直至向海單位租金上升抵銷其帶來的好處 (如交通成本下降和罕有海景風光) 的消費效果 (經濟學稱之為「效用」 (utility)) 等同密集村屋租金下降好處所帶來損失 (如交通成本上升和擠迫的居住環境) 的消費效果。租客因兩地租金差異抵銷了地區間的質素差異，兩地租客的消費效果沒有差異 (no utility gap)，改變也不會帶來甚麼好處，這樣空間佈局或人口分佈便穩定下來，沒有急速或大量的區位變化，這狀態稱為「空間均衡」。空間質素的差異，最後由市場價格反映出來。

同樣道理，大廠落戶生產會帶來勞動力和原材料需求上升，該地區的經濟活動變得蓬勃，其他企業可能因此被吸引轉到該地區投資，但這同時會引發工資、材料價格和租金上升。讀者可能會質疑：大廠落戶雖然帶來新的商機和生意，但同時也帶來生產成本上升，本利相抵，其實不一定有甚麼益處。事實上，這也是相關產業政策成敗的關鍵，「世界沒有免費午餐」 (no free lunch)，所謂「選擇」，「取捨」也；每個「選擇」都帶來「得失」和「代價」，關鍵是要「得」比「失」多。

還有一些變化需要考慮，任何空間佈局變化都不會是「獨立的變化」，因空間佈局變化是由要素移動產生，當一個地區的勞動力供應上升，同時意味著另一地區的勞動力供應下降。所以，未有取得大廠落戶的州郡也會因勞動人口減少而刺激工資上升，實際結果要看人口和企業外移的速度和幅度而定，越鄰近大廠落戶的其他州郡，人口移動越容易。所以，生產成本上升不會是個別地區現象，而是一個廣泛區域問題。正如工資上升不會只局限於廣州或深圳，最小會是整個珠三角區域的問題，只是速度和幅度不同，當中地區工資的差異，正反映地區間的質素和政策因素之差異。

空間佈局變化也不單單是生產成本上升，還有勞動力市場的質變，當一個地區勞動人口上升，也意味著企業更容易請到適合人材 (sharing a labor pool)，有利培訓時間和成本的減少，能改善產品質素和經營成本；企業數目增加，也意味著「職

位空缺」和「工種」增加，勞動力市場變厚 (thicker labor markets)，即上期所說的勞動力市場緊缺程度 (labor market tightness) 上升，有利失業率下降，除提高該地區消費力外，也有助降低「搜尋障礙」(search friction)，改善就業市場配對情況 (worker-firm match)。問題是這些變化不會帶來生產力提高，即人均產量變化。產業集聚帶來外部性利益在於地區和企業之間勞動力流動，「流動」帶來知識和技術的交流和分享，個人的知識和技術透過不同企業文化和生產技術進行融合、變化和提升，導致個人的生產力和生產質素得到改善，經濟學稱為「知識溢出」(knowledge spillovers)。這就是企業聚集生產的效果——「集聚外部性」。

格文的研究結果

格文的研究核心是地方政府是否有需要運用公帑補貼大型廠商的落戶投產？政策是否符合有效運用資源的經濟原則 (economic principle)？

三位學者要解決的第一問題是大廠落戶的州郡 (原文稱為 winner) 是否比未有大廠落戶的州郡 (原文稱為 losers) 有明顯的生產力提高。他們比較了美國各州郡在 1973 – 1998 年 (因 1999 年後改變了有關數據抽樣方法) 的 47 間大型製造業工廠的選址投產對該地區整體生產力影響。他們利用僅僅落選的州郡作對照實驗 (control experiment)，分析兩組州郡在大廠落戶投產前後的全要素生產率 (total factor productivity, TFP) 的變化，從而驗證大型廠商是否為該地區帶來生產力溢出 (productivity spillover)。研究結果肯定了兩組州郡在大廠落戶投產後全要素生產率有明顯分別，取得大廠落戶的州郡有較佳的生產力表現。

問題是生產力表現比落選州郡較佳，也不能證明是大廠落戶所致。那就需要釐清生產力改善是否由大廠落戶導致或是其他未被觀察的因素。事實上，全要素生產率的檢測，已經排除了資本和勞動力等生產因素對生產力的影響。他們嘗試檢查分析結果的其他可能性影響，包括隱藏在不同產業之間生產設備或科技水平差異和勞動力的技術水平差異，產業縮減生產規模或汰弱留強導致生產要素投入變化的影響，地方政府的各項改善生產措施和基建工程，混淆生產力計算的產品售價變化影響等。最後，研究證明大廠落戶有助相關州郡改善生產力，主要原因是知識溢出和就業市場配對的改善。

最後的問題是任何空間佈局變化都不會是「獨立的變化」，這意味著集聚溢出 (agglomeration spillovers) 會透過要素移動而擴散 (pervasive feature) 到整個區域，鄰近州郡會因花費公帑引資的州郡而「漁人得利」，那何苦花費公帑「引資」？這個說法需要一個前假，集聚溢出在各地區的效果是同質的 (homogenous)，這意味企業之間的地理差距沒有影響生產力溢出的傳播。可惜，研究否定了這種想法，他們指出集聚溢出的效應會因地理距離和產業佈局不同而存在差異 (heterogeneous)。政府的優惠產業政策是有利於取得更大的生產力效益，但集聚溢出存在差異效果，政府也不應胡亂提供優惠政府引資，浪費公帑。

格文研究對香港的啟示

格文主要研究引入大廠投產是否取得集聚溢出的好處，其中部分大型廠商是造船業，屬重工業。他們的實證結果是否適用於香港，筆者不敢妄斷。但一些經濟理念是具普遍性，可以藉此反思一下。

香港其中一個主要產業是旅遊業。自回歸以來，特區政府對旅遊業發展和資源投放都十分重視。其中一項重要的投資是香港迪士尼樂園 (Hong Kong Disneyland) 的建造和營運，1999 年特區政府與迪士尼合組成立聯營公司，即香港國際主題樂園有限公司 (Hong Kong International Theme Parks, HKITP)，特區政府以撥地方式注入資本，開始了樂園的營運。這是一項政府利用公共資源引進大型企業的現實案例，由 2005 年 9 月開幕到現在，樂園的業績並不理想，據政府 2010 年 1 月和 2011 年 1 月的公開資料，樂園還是處於虧蝕狀態。至於樂園為香港旅遊業帶來多少集聚溢出，就要詳細計算，並應撇除《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA) 和「自由行」等影響。如果想粗略評估香港這項投資是否明智，筆者認為可以考慮找一個跟香港鄰近和政策因素相似的澳門作比較，澳門特區政府在 2002 年透過修改發牌制度開放賭權，不用投放公帑和公共資源到任何一間博彩集團，卻能引入多間大型博彩集團投資，促成澳門經濟增長，改善民生，當中兩項政策的差異值得我們深思和研究。

另一話題是「空間均衡」。近來，筆者跟朋友聚會常被問及對香港樓價的看法，多談兩句，發現他們都預期香港樓價會大跌四至五成，因一位知名的本地經濟學家預期樓市已進入下跌周期。以一般香港家庭收入來說，樓價高企是事實；政府會加強打壓樓價，增加供應，全球經濟低迷，通脹壓力升溫，都是不利樓市的因素。但香港樓價會否大跌，筆者主要關注兩點：其一是利率，只要租金可以填補樓按的開支，業主持有物業的心力和能力都強，在高通脹時期，貨幣購買力下降可能更驚人。其二是香港物業的需求情況，筆者認為人民幣進一步加強流通和內地居民流動進一步放寬，除非中國經濟嚴重下滑，否則香港物業需求將繼續上升。原因是香港與內地在法治、治安、言論自由、醫療衛生、食品安全、教育質素和國際化水平都存在很大差異，這些地區之間的質素差距，若放寬了資金和人口流動，將透過空間移動反映出來。現在萬多元一呎的樓價，可能包含了百分之五至十的地區差異溢價，這就是「空間均衡」背後的訊息。