

论非规范化的特殊优惠政策

许经勇

我国经济体制改革的目标，是建立社会主义市场经济体制。而市场经济体制从本质上说，就是一种规范经济。市场经济规范的核心，是保证每一个独立自主的经济活动主体，即市场主体，能够在平等的基础上展开充分地竞争。这里所说的平等竞争，包括竞争主体的地位平等，竞争主体的权力平等，竞争主体的条件平等，以及竞争主体的机会平等。作为平等参与市场经济的主体，无论其规模大小，实力强弱，都应实行平等竞争，不能凭借于某种特权或享有差别待遇，来垄断相对有利的竞争条件，谋取异常的经济利益。如果某一个市场主体享有过多的权利，而不承担足够的义务和责任，就会出现主体地位的倾斜，造成主体间利益的矛盾和冲突，导致经济运行的无序。

但是，市场经济体制的建立需要具备一系列条件，而这些条件不可能一下子就创造出来。因而走向市场经济是一个循序渐进的过程，也是一个从无序走向有序的过程。因此，在改革的方式上只能逐步地规范化。所谓逐步规范化，就是在改革的起步阶段，以非规范的方式实施重点突破，然后运用尽可能规范化的方式，实施配套改革，最后按市场经济原则的规范方式进行综合配套改革，直至建立较为完善的社会主义市场经济体制。一个非规范化的、特殊的改革程式，只能适应于由旧体制向新体制转轨的初级阶段。在这个特定阶段，非规范的特殊安排，不但是可行的，而且是必要的。

这种非规范的方式主要表现为各种各样的特殊优惠政策。例如，为了鼓励对外开放，刺激外资大量流入，需要制定某些减税让利政策和其他优惠政策。这些特殊优惠政策，大都在突破旧体制、建立新体制方面起过积极的作用，也使一些地区利用这种特殊优惠政策，构造了独有的竞争优势，并以超常的速度实现经济的繁荣和进步。但是，这种特殊优惠政策在发挥一定积极作用的同时，也不可避免地带来某些副作用。因为一切特殊优惠政策的实施，对无权享受这种特殊优惠政策的地区、企业或个人，是一种限制。在通常情况下，特殊优惠政策和歧视政策是同一事物的两个方面，这就决定了其所固有的两重性：一方面在激励机制和资源配置方面产生积极作用；另一方面会引起其他利益集团的利益损失。为了减少其对利益均衡的冲突，客观上要求必须把它限定在较小的、相对封闭的范围内。但是，由于市场化的经济联系不可能完全被割断，实行特殊优惠政策的区域，不可避免地会给邻近区域或其他利益集团带来某些损害。这或者会引起其他区域与经济特区之间的利益冲突，或者会引起各地区向中央政府要求“特殊优惠政策”的竞争。特殊优惠政策所造成的待遇差别，进而导致歧视性的经济分割，破坏了平等竞争原则，甚至损害了正常的市场秩序。例如，前段时间，为了获得竞争优势，各地区形成了竞相攀比制定各种特殊优惠政策之势：你特我也特，你优惠我更优惠，土地批租以至

“开发区”层出不穷，破坏了市场的正常秩序，导致资源的严重浪费和大量流失。

不论特殊优惠政策在我国经济改革和发展中发挥过多大的积极作用，我们都不能把它视同为改革，因为制定和实施特殊优惠政策，仍然没有从根本上突破计划经济体制的运行机制。计划经济体制，是以政府为主体的指令性计划配置资源的一种运行机制。在旧体制向新体制转轨的初级阶段，则变成为政府分配“特殊优惠政策”。特殊优惠政策也是一种资源，而且由于其供给的有限性，就成为了一种高度稀缺的资源，分配给谁，不分配给谁，取决于特殊优惠政策的分配者，即政府的意愿。

由于受种种因素的限制，我国有些地区和领域，目前还不得不借助于特殊优惠政策来促进改革，刺激发展。这说明我国的改革和发展还不够深入。这如同保护政策是幼稚产业及经济不发展的伴随物一样。如果说，过去我们把实施特殊优惠政策视为破坏旧体制、建立新体制的催化剂，那么，现在乃至将来，我们则应当把越来越少的特殊优惠政策视为市场经济体制趋于成熟的标志。与此相联系，各级政府的政策观必须从以往注重特殊优惠政策转变为注重政策的普惠性和平等性：从以往主要依靠政策差别来刺激局部的经济繁荣，转变为更加重视从整体上优化政策环境。随着时间的推移和改革的深化，特殊优惠政策的局限性将越来越明显。改革的着眼点必须转到如何在新体制下保持一个长期的市场激励体系上。于是，制度化和规范化就成了市场保护目标的必要条件。进一步看，如果非规范的特殊优惠政策持续时间过长，就会导致建立新体制的成本越来越高，因为越来越多的人会对遥遥无期的新体制丧失信心。制度化和规范化的最大优越性，就在于它的透明度、可预测性和统一性，从而有利于降低交易成本。

这就涉及到我国外资政策的新取向，即

国民待遇原则。就是说，在吸引和利用外资方面，我们要转变观念，改变过去主要依靠减税让利等特殊优惠政策的思路，逐步向着国民待遇方向演变。所谓国民待遇，指的是一国给外国国民或公司或外商投资企业在投资领域、投资财产、投资活动及有关的司法行政救济等方面以不低于本国国民或公司的待遇。其基本精神乃是鼓励不同国籍投资者之间的平等待遇与公平竞争，以消除种种国籍歧视与限制。国民待遇是各国外商投资成熟期的基本外资政策。在引进外资的初期，由于国内经济发育条件的限制，各国一般都不提或少提国民待遇，而主要是依靠减免税收等优惠措施来吸引外资；与此同时，为了确保外资能够有利于国民经济的总体运行，各国又都对外资的投向、运营设置了种种限制，使得外资往往同时处于“超国民”和“次国民”的双重地位。我国改革开放初期，外资政策基本上处于这种状态。随着我国外商投资成熟期的到来，以国民待遇为核心，创设一个稳定公平的投资环境，而不再是简单地减免税收，已成为客观的需要。与此同时，我国正在积极创造条件争取“复关”，接受以国民待遇为基本原则的关贸总协定及世贸组织的体制，也使我们不得不积极创造条件，逐步走上国民待遇的道路。

要实行国民待遇原则，首先必须统一国内各市场主体的待遇，才能进一步平等内外资企业之间的待遇。这就需要将国内各种所有制性质与地区之间的内资企业的待遇拉平，即逐步取消各种“特权”待遇与“特区”待遇。在这个基础上还要逐步淡化外资的各种优惠并放宽对其投资经营的诸多限制，取消带有歧视性的政策，使之能以内资企业大体相同的条件开展经营活动。当然，实行国民待遇原则，并不意味着对外资的彻底开放，毫不设防。目前，世界各国有许多有关国家安全与国计民生的领域，一般都禁止外资涉足；就是对非关键的经济部门，各

国也可能根据其经济规划与发展战略而对外资的引入有所先后，有所厚薄。这一点就是号称对外资最为开放的美国也不例外。

由于特殊优惠政策，是一种非规范的经济政策，这就决定了其政策效应的暂时性与过渡性；与此相联系，存在着政策的正效力向负效力转化的问题。特殊优惠政策的正效力之所以会向负效力转化，在于特殊优惠政策的内在规定性和客观事物的易变性；特殊优惠政策作用对象及客观事物总是处于不断发展变化之中。特殊优惠政策又具有较强的超前性，正是这种超前性，引导人们向着特殊优惠政策规定的目标前进，推动着客观事物的向前发展。当人们遵守特殊优惠政策的规范去行事的时候，客观事物就发生变化，这正是特殊优惠政策正效力在发生作用。然而，当特殊优惠政策促进事物发生了变化，而变化了的事物又要求政策必须跟上事物的发展作相应的调整。如果政策仍然用原来的规范（特殊优惠）去约束人们的行为，那么，本来是促进事物发展的政策正效力，就会变成阻碍事物向前发展的政策负效力。因此，无论什么时候政策都要符合客观事物的实际情况，并随着客观条件的变化而变化。

当然，这并不意味着不再需要特殊优惠政策，也不是一切过渡性的政策差别都要立即取消，更不是不需要“经济特区”、“开放区”、“开发区”以及“保税区”。而是我国政策战略的总趋势，应当是普惠政策的覆盖面越来越大，特殊优惠政策的覆盖面越来越小；普惠政策的力度越来越大，特殊优惠政策的力度越来越小。而为了体现国民待遇与公平竞争原则，国家对地域性开放将会逐步限制，今后不再以特殊优惠政策的方式设立

开放城市及增加新的保税区。国家给予经济特区及保税区的一些政策，正在逐步调整和完善管理。过去国家对经济特区所制定的一些特殊优惠政策，一旦到期就不再延长，没有到期的政策将会继续实行。因为这些过渡性的特殊优惠政策，长期实行下去既不可能也不公平。与此同时，国家正在酝酿出台“特区管理办法”，使特区朝着规范化方向发展。

人们普遍关心的一个问题是，逐步实现从特殊优惠政策向国民待遇原则的转变，是否意味着将来经济特区的优势将会丧失殆尽。答案是否定的。经过十多年的发展，我国各经济特区的投资环境已大大改善，经济特区的内资企业已能大体按照现代企业制度要求进行经营管理，这与投资环境相对落后、现代企业制度远未建立的内地内资企业相比，其对国民待遇所带来的冲击波具有更强的承受力。更何况按照功能特区的发展思路，未来的经济特区仍将在某些方面享有新的政策优势与区位优势。80年代初期我国所建立的四个经济特区，其中广东省的三个经济特区即深圳、珠海、汕头与香港毗连，福建省的厦门经济特区在台湾海峡的西岸。这些经济特区不仅象通常人们所熟悉的获得在税收方面的优惠，更重要的是，它们享受了一个有利的制度与政策环境，以及更多的经济发展自主权，更为宽松的经济环境。这就说明，我国经济特区的优势，今后主要不是表现在特殊优惠政策方面，而是表现为区位优势、体制优势。其特殊性，主要表现在对旧体制的超前改革，对新体制的率先建立，即主要表现在改革“试验区”上。

（作者单位：厦门大学经济系）