

特殊优惠政策不利于市场经济体制的确立

□
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。而市场经济新体制的建立,需要具备一系列条件,这些条件是不可能一下子就创造出来的。因而,对于我国来说,要实现从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,需要经历一个较长的过程,并且是一个从无序走向有序、从不规范走向规范的过程。在这样一个过程中,我们不能以完善的市场经济模式作为行动的准则和判断的标准,过分刻意追求阶段性和局部性改革的彻底性和完美性,仅仅拘泥于要么规范改革,要么不改革之间进行抉择。正确的做法应当是,在改革的初始阶段,以非规范化的方式实施重点突破,如设立“开放区”和“经济特区”乃至“保税区”,并赋予特殊政策和优惠政策。这些特殊政策和优惠政策,虽然在解体旧体制、建立新体制方面,起着催化作用,但它本身并不就是改革。恰恰相反,之所以还需要依靠特殊政策和优惠政策来促进改革,正说明改革还处于初级阶段或试验阶段,还不具备全面推广的条件。这如同保护政策(特惠政策说到底也是一种保护政策)是幼稚产业及不发展经济的伴随物一样。对于绝大多数特殊优惠政策来说,都只能是暂时性和过渡性的。因为特殊优惠政策仍然打上计划经济体制残余的烙印,是市场经济体制不完善、不成熟的标志。

特殊优惠政策同市场经济的公平竞争原则是相矛盾的。社会主义市场经济从本质上说是一种规范化的经济。这是市场经济有序运转的客观要求,也是市场经济发展的必然结果。在市场经济中,多元经济活动主体要能够独立自主地为着自身的利益,从事经济活动,客观上要求有一个共同遵循的行为准则和规范,否则就会产生矛盾、摩擦,出现混乱,并最终导致各方面的利益都不能实现。市场经济规范的核心,就是保证每个经济活动主体的权利和义务的相对平衡。如果某一经济活动主体享受更多的权利,而不承担足够的义务和责任,就会出现主体地位的倾斜,造成经济运行的无序。

政府作为社会管理者,执行社会管理职能为确保经济活动主体地位的独立和平等,保持经济活动主体权利和义务的平衡,维护市场经济公平竞争和效率原则,就必须使用强制的法律形式制定和执行必须共同遵循的规范。而在执行特殊优惠政策时,一部分人或地区在享受特殊优惠待遇的同时,就意味着对无权享受这些特殊优惠待遇的人或地区的不公平限制。世界上极少没有副作用的政策措施。而且在一定条件下曾经发挥过积极作用的政策,在另一些条件下可能会产生越来越严重的副作用。在多数情况下,特殊优

惠和歧视,是同一事物的两个方面。特殊优惠政策所造成的差别,各种政策差别所导致的歧视性经济分割,必然会损害市场经济所固有的平等竞争原则,甚至还会损害正常的市场秩序。因

为在这种情况下,各地的政策透明度很差,法律规章的解释随意性很大,全国性政策被肢解而失去统一性,政策性差别造成了种种摩擦和尖锐矛盾。由于税制条件和信贷条件的不平等,价格形成机制失去均衡性,造成收入分配格局的畸形化,各种制造和利用政策差别来获利的“寻租”现象也有可能严重起来,使得整个市场经济运行机制受到扭曲。

特殊优惠政策同市场经济的资源配置原则是相矛盾的。社会主义市场经济是在国家宏观调控下发挥市场对资源的配置作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;通过价格杠杆和竞争机制的功能,优化资源配置,并给企业以压力和动力,实现优胜劣汰;运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点,促进生产和需求的及时协调。而特殊优惠政策,也是一种资源配置方式,但其配置者不是市场,而是政府。以政府作为资源配置的主体,是计划经济体制的主要特征。从这个意义上说,不论特殊优惠政策在历史上发挥过多大的积极作用,政府把主要精力放在制定和配置特殊优惠政策上,实际上仍然是传统计划经济体制的残余。如果说,以往是政府分人、分钱、分物,由政府直接配置资源;那么,现在则转变为由政府分配“特殊优惠政策”。同时由于特殊优惠政策的供给是很有限的,或者说,是一种稀缺性资源,分配给谁不分配给谁,完全取决于特殊优惠政策资源的分配者即政府的意愿,取决于上级与下级之间的讨价还价。从下级来说,过去是向上级(政府)要人、要钱、要物,要配额指标,现在则变为向上级(指政府)要特殊优惠政策。作为经济活动主体,不是把眼睛盯着市场,在市场竞争中求生存、求发展,而是仍然把眼睛盯着“市长”,即依靠“市长”分配给特殊优惠政策。依靠特殊优惠政策,固然可以带来局部的繁荣和活跃,但从长远看以及整体看,其政策的整体效率是低的。因为由享受特殊优惠政策所带来的局部繁荣和活跃,不是来自平等竞争和优胜劣汰,而是来自对资源(特殊优惠政策也是一种资源)的高度垄断,或者说是来自超额的垄断利润。这种资源配置效率,由于缺乏充分竞争,不存在着优胜劣汰(没有一个特区会因效益相对较差而被取消的先例),因而必然是低效率的。如果说,我们过去通过实施特殊优惠政策,曾经起着破坏旧体制、建立新体制的作用,即起着催化作用,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。

这就涉及到特殊优惠政策的转化规律问题。应当这样看,即政策的正效力与负效力是相对应的概念。在现实经济生活中,一般是不会出现政策负效力向正效力转化的问题,但却经常出现政策正效力向负效力转化的问题。当一项政策的正效力发挥到极点,政策的正效力就开始呈下降趋势。如果政策的正效力在达到零点之前,或达到零点之时,该项政策被及时取消,被新的政策所代替,那么,就不会发生政策正效力向负效力的转化。如果政策的正效力已经达到零点,也就是正效力完全消失,该项政策又未被及时从政策体系中排除,就会发生正效力向负效力的转化,使本来对社会经济系统的运行起促进作用的政策正效力转化为负效力。政策效力之所以会由正向负转化,在于政策本身内在的规定性和客观事物的易变性。事物总是处于不断发展变化之中。在一定时期内,事物的主要矛盾支配着事物的发展方向,而主要矛盾与次要矛盾是可以互相转化的。一个时期的主要矛盾,在另一个时期就可以转化为次要矛盾。政策作用的对象和事物也是处于不断发展变化之中。政策的功能具有较强的超前性,引导着人们向政策规定的目标前进,推动着事物的向前发展。当人们遵循政策的规范去行动时,事物就会发生变化,这意味着政策的正效力在发生作用。然而,当政策促进了事物发生变化,而变化了的事物又要求政策跟着事物的发展而发展,在这种情况下如果政策依旧用原来的规范去约束人们的行为,本来促进事物发展的政策效力,即正效力,就会转化为阻碍事物向前发展的负效力。这也说明了,在

任何时候,都要依据客观实际来制定政策,并伴随着客观实际的变化而及时调整政策。政策的正效力向负效力转化,是客观存在的一种现象,但并不是不可以防止的。防止的办法就是因势利导淡化乃至取消已经过时的政策。

我国渐进式的经济体制改革已经发展到这样一个新阶段,即很难象过去那样获得单项的突进。主要原因是,以往那种渐进式改革赖以依托的背景,逐渐地被自身的发展所打断。由于传统体制延伸下来的原经济系统运作机制尚未发生实质性变化,其结果就发生了系统性的耦合障碍而引发的滞阻、受制、拖累之类的相持现象,这种“相持现象”标志着渐进式改革已经进入某种质变的临界态,客观上要求改革策略必须从以往的单项突破转变为全面推进。在改革地区和类型的选择上,也开始了由体制外向体制内转化。这就不难理解,80年代改革力度最大、优惠政策最多的试验区,大多是设置在与原体制关联度较低甚至与原体制不沾边的海滩、荒地;而到了90年代,之所以又选择原体制中较典型、较成熟的地区——如上海,其意义就在于80年代的体制改革尚处于试探性阶段,其政策宽容度很大,而如今的改革历史已进入推广性阶段,其任何示范都必须能为大部分地区所接受,这就需要在改造体制内的运作机制上做文章。为什么作为90年代改革龙头的上海浦东,始终只享有新区而不是特区的待遇?因为随着中国改革历史的演变,当轮到上海浦东时,已走过了试探性的历史阶段。

那么,对于已经建立的“经济特区”、“开放区”来说,今后应当如何增创新优势呢?这种优势再也不是(或主要不是)表现在特殊政策与优惠政策上,因为这方面的优势不仅不会强化,还会进一步削弱。今后所要增创的新优势,应当更多地表现为体制新优势(争取率先建立市场经济新体制)、区位新优势、产业新优势和投资环境新优势。1995年6月15日,《中国信息报》透露来自国务院特区办的消息,即为了体现国民待遇及竞争原则,对地域性的开放,国家将会逐步减弱,不再以优惠政策的方式设立开放城市及增加新的保税区等。国家所给特区及保税区的一些政策,正在逐步调整和完善管理。过去国家对特区所制定的一些优惠政策,一旦到期就不会再获延长,没有到期的政策会继续执行。政府调整特区及开发区的政策,对外商投资者来说,变化不大,变化的主要是一些临时性的政策。因为这些临时性的政策,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”,将使特区朝着规范化方向发展。