

论经济特区的重新规范

□ 翁君奕

改革开放以来,我国深圳、珠海、汕头、厦门和海南五个经济特区运用国家赋予的特殊政策,发挥毗邻国际市场的优势,大力引进利用外资,使生产力以前所未有的速度发展,在我国经济发展史上写下了光辉的一页。但是,随着改革开放的深入和“复关”的临近,经济特区的政策优势已逐渐消失,有关经济特区的未来作用和出路出现了不确定性,议论中既有要求再造经济特区政策优势的呼声,又有经济特区将不再“特”的断言。

笔者认为,经济特区的未来作用和出路的不确定性来源于经济特区的原有规范与经济特区发展面临的新约束之间的冲突。为此,经济特区需要根据国际惯例和国内区域经济发展格局重新规范自己,选择适合新形势和自身特点的新模式。

一、经济特区的原有规范

所谓经济特区规范是指在设置经济特区的目标、措施、地域范围等基本问题上主动界定或自发形成的标准式样。我国经济特区的原有规范如果择其主要特征,可以概括为:

1、“窗口”模式。

1984年,邓小平同志在视察了初创的深圳、珠海、厦门三个特区之后,曾形象地把特区比作一个“窗口”。他指出:“特区是个窗口,是技术的窗口,管理的窗口,知识的窗口,也是对外政策的窗口。”在经历了长期对外封闭之后,经济特区作为中国对外开放的“窗口”无疑起到了对外和对内同时辐射的重要作用。一方面全国各地利用特区观察和了解现代国际经济技术的发展变化,学习国外的先进技术和管理经验;另一方面,经济特区的开放层次又最高,比较集中地反映了我国的对外开放政策,世界各国可以通过特区观察和了解我国的对外政策。事实证明,“窗口”模式科学地指导了我国经济特区的建设,使经济特区成为同世界各国经贸往来的桥梁、吸收利用外资的基地、学习现代经营管理方法的大学校和进行经济体制改革的试验区。

2、优惠政策模式。

在设立和建设之初,各经济特区所在地的经济基础条件都十分薄弱。深圳和珠海是在原来的边境农业县基础上起步的。厦门和汕头虽然是有了一定工业基础的沿海小城,但长期以来由

于地处海防前线,国家很少投资,基础设施十分落后。为了达到国家设置经济特区的目标,中央赋予了各经济特区相应的特殊经济政策和灵活的经济管理措施。其中主要包括:(1)特区的经济活动在国家计划指导下可以更充分地发挥市场调节的作用,市场调节的范围更大更宽;(2)授予特区政府较大的经济管理权限,赋予特区企业较多的经营自主权;(3)对特区自产品的出口和自用物资的进口采取灵活的管理办法;(4)特区企业实行优惠税率,对前来投资的外商在税收和出入境等方面给予特别优惠待遇;(5)对特区的财政和外汇收入实行“定额上交,增长全留”的大包干办法。上述优惠政策和措施使特区经济超高速发展起来,成为举世瞩目的新兴地区。

3、外向型经济模式。

1979年,按照当时的经济特区构想,深圳和珠海两市将试办为“出口特区”,而汕头和厦门两市的经济特区则主要办成“出口加工区”。以后又随着外向型经济发展战略的提出和实施以及外汇留成鼓励措施的落实,经济特区的出口导向目标更为明确。通过招商引资,各经济特区的外向型经济迅速发展,进入90年代,深圳、厦门等在全国大中城市中的出口排名已列前茅。

4、特区与行政区合一模式。

在多数经济特区的发展中,随着特区面积的扩大,特区设置范围和特区管理机构与所在城市的行政区范围和政府机构之间经历过一个由分离到合一的过程。1988年,珠海经济特区由原来的15.16平方公里扩大到121平方公里。汕头经济特区初期面积为1.6平方公里,1984年扩大为52.6平方公里,1991年又进一步调整到234平方公里。厦门经济特区最初为2.5平方公里,1984年特区范围扩大到整个厦门岛(包括鼓浪屿),面积131平方公里。这些特区在扩大面积前往往设有特区管委会作为当地政府的派出机构,到面积扩大至整个市区范围时管委会则相应取消。而深圳经济特区和海南经济特区则在设区伊始其范围就是与市区和省区一致的,因而在管理上特区和行政区是合一的。特区与行政区合一模式使经济特区在设区范围基本一致的情况下,减少了管理层次,提高了服务效率。

5、关境内模式。

根据《京都公约》，关境是指一个国家海关法规全部生效的领域。我国的经济特区相对普区来说，曾享受了一系列关税和海关监管方面的特殊政策。例如，经济特区进口供特区建设和生产及运输所需的机器设备、零部件、原材料、燃料、车辆、办公用品，行政机关、企业、事业等单位自用的、数量合理的办公用品和交通工具，予以免征进口各税；准许在特区内从事加工作业，所需设备、料件免征进口各税（保税），加工成品复出口等。但是，普区与经济特区之间并没有关境内外之分。即使在具备完全的隔离设施、关税减免和海关监管方面都更为优惠的保税区，由于尚有一些制约措施，在法律上仍在我国关境之内。关境内模式的形成是适应我国经济特区与行政区合一特点的，因为一国在正常的情况下不可能将大量的常住人口置于关境之外，关境内模式对于海关监管来说也是比较有效的。

二、重新规范经济特区的动因

我国经济特区的上述原有规范是在改革开放和特区发展的实践中逐步形成的，它在经济特区的发展过程中曾起过不可磨灭的作用。但是，时至今日，当年构成经济特区发展的各种动机都发生了变化，从而形成了经济特区发展的新约束。

1、内部约束。

经济特区的内部约束主要体现在开放由局部向全方位的扩展、全国区域经济发展差距拉大和改革取向的转变上。

第一，全方位开放。在经济特区设立之初，我国的对外开放格局是局部性的。这既是我国在长期对外封闭之后重新稳步进入世界市场的必要步骤，也是开放与改革相互协调的内在要求，同时还是在与周边国家现实外交关系状况下的选择。正因为如此，特区才成为对外开放的“窗口”。但是，从长期发展来看，我国的对外开放战略目标是实现全方位的开放。随着改革开放的深入以及与周边国家外交关系的解冻和不断改善，实行全方位开放的条件已经成熟。如果把局部开放比作打开“窗户”，把全方位开放比作打开“大门”的话，那么对外开放的“大门”一旦打开，特区作为“窗口”的历史作用也就完结了。

第二，区域发展格局变化。经过十几年的建设，各经济特区都已经由起初的边防一隅发展成为国际性都市，经济实力跃居全国前列，经济特区的居民收入水平与广大普区的差距明显拉大。在这种情况下，特区的“优惠政策模式”就处于难以为继或名存实亡的困境。其原因是，若维持对特区的政策倾斜，一方面会产生“马太效应”而使经济特区与其他地区的收入差距进一步扩大，另一方面会引起其他地

区的政策攀比。在全方位开放、大部分原来只在特区实行的特殊政策已经推行到其他地区的情况下，由于政策的优惠本身有着限度，在原有的规范里为特区再进一步追加新的更为优惠的政策就变得不可能了。

第三，改革取向转变。一方面，在改革的目标上，十几年来我国经历了由计划经济为主、市场调节为辅到有计划的商品经济再到社会主义市场经济的探索与转变过程。经济特区设立之初，作为市场调节的“试验田”，国家势必要在经济特区的经济与国内其他地区的经济之间加以区分，用特殊政策给市场调节留出必要的空间。但是随着社会主义市场经济目标的确立，同样的政策对全国任何地区都是必要的了，而且市场经济本身的内在要求是公平竞争，在原则上不能容许任何企业、任何人享有特权。另一方面，与建立社会主义市场经济相适应，改革的思路也由放权让利转向采取建立现代企业制度和分税制来规范国家与企业、中央政府与地方政府之间的权责利关系。实行统一的财税体制、外汇体制和投资体制的结果自然就使特区变得不“特”了。

2、外部约束。

经济特区发展面临的外部约束主要是“复关”及其以后根据关贸总协定所必须承担的义务。从关贸总协定的条款看，有关的原则包括：（1）反倾销、反补贴原则；（2）透明度原则；（3）消除数量限制原则。而经济特区的原有规范含有与上述原则形成冲突或者容易引起误解或嫌疑的因素。具体地说，由于受出口导向战略的支配，鼓励投资的各种优惠性措施往往是与出口实绩指标以及外汇平衡和内销比例等数量限制结合在一起的，投资者为了获得更多的优惠，就要接受和完成更高的出口计划。因此，外向型经济模式容易导致倾销和补贴的嫌疑；透明度原则延伸到投资领域，要求各国公开其在投资方面的各项法规。透明度是与统一性相联系的，缺乏统一就会损失透明



南国明珠——珠海

度。但是在实行优惠政策模式的前提下,随着开放的扩大,经济特区、经济开发区、经济开放区、各种投资区相互攀比,竞相提供更为优惠的待遇,形成开放层次过多、政策任意性较大的局面。这既造成国家利益的流失,又导致了不同外国投资者之间、同一投资者在不同时间和不同地点的待遇差别。

从对外开放的目标看,适应全方位开放的需要,我国已经进入从倡导出口导向的外向型经济阶段进入强调进出口平衡的开放型经济阶段。因为处于当今贸易摩擦和贸易保护主义严重的世界经济环境中,作为一个大国,中国如果仍侧重鼓励出口势必经常引起与贸易伙伴国的摩擦和争端。

从关贸总协定个别主要缔约方的企图来看,为了限制中国享受发展中国家应有的权利,经济特区作为中国改革开放和对外贸易的重要基地,自然容易受到他们的诘难。

三、重新规范经济特区的国际惯例借鉴

由于重新规范经济特区的必要性是国内经济发展和对外经济发展的逻辑结果,所以了解其他国家特别是发达国家在这方面的惯用作法可以起到一定的借鉴作用。

1、设区惯例。

经济特区是我国的独创。国外类似于我国经济特区的概念是所谓的“免税贸易区”。免税贸易区包括了自由贸易区(对外贸易区)、自由港、自由边境区、过境区和出口加工区等类型,即使作为关贸总协定主要缔约国之一的美国也设有众多的对外贸易区。所以比较诸种免税贸易区与我国经济特区的异同点就成为寻找具有借鉴作用的国际惯例的突破口。

自由贸易区具有四个特征。第一,它是一个设在国境内关境外的一般无常住消费人口的特定地区;第二,转口贸易的商品在区内不受关税法规的约束,进口商品只要不进入国内市场便可免征关税;第三,进口商品的装卸、加贴商标、重新包装等活动不必接受海关的监管;第四,关税法规以外的其他法律规定如公共卫生、船只检查、邮电事务、劳工保护和人员出入境等法规在自由贸易区内同国内其他地区一样有效。

自由港与自由贸易区的差别主要表现在自由港内存在常住消费人口,由此形成免税进口的商品不仅用于企业的生产和经营而且还用于供当地居民消费的特征。自由港根据其与设港国的关系分为“小国模式”和“大国模式”两类。小国模式的自由港如新加坡本身就是一个完整的国家,因此不具备国境内关境外的非关税区特征。但如果注意到新加坡只是有限的自由港即仍对一些进口商品课征进口关税,可以发现免税以扩大贸易与征税以保护幼稚产业之间在国家整体范围内的权衡关系。大国模式的自由港总是设在远离政治经济中心但交通地理位置十分优越的局部非关税地区,如英国统治下的香港、直布罗陀和巴西的马瑙斯等。这种选择的理由显然是利用优越的地理位置扩大贸易量同时又保护本国政治经济和产业发展不受冲击。

自由边境区是设在一国不发达地区或偏僻的边境地带的非

关税区。在作法上类似于自由港,但设置的目的是促进这些落后地区的发展而不是获取贸易利益。

过境区为转口商品提供保税仓库设施,侧重对转口商品作短期储存和重新包装,一般不允许转口商品的加工。过境区通常也属于非关税区。

出口加工区是为生产和加工出口产品而设立的,所以原则上只允许免税进口生产和加工出口产品所需要的原材料、半成品或办公用品等,而用于区内个人消费的进口商品不予免税。因此,出口加工区与前述4种免税贸易区的根本差别在于它仍在一个关税法规有效范围之内,同国内其他地区一样处于同一个关税区。作为关税区内的部分减免关税的特别地区,出口加工区显然是一种边界比较容易模糊的免税贸易区形式。

以上各种类型的划分是按免税贸易区的主要功能特征来进行的。但在实际中,各种类型免税贸易区的功能有时是兼容的。例如,自由贸易区和自由港不仅限于发展转口贸易,而且还可大力开展出口加工业务。如按适应不同经济发展水平的情况来看,自由贸易区和过境区多为发达国家所采用来发展转口贸易;自由港既可以适用于不发达的条件,又可在发达的水平上存在;自由边境区和出口加工区都是发展中国家和地区用来加快发展的手段,但新兴工业化国家和地区的出口加工区由于完成了出口替代阶段,纷纷改为保税工业区或自由贸易区以容纳内销的产品生产,从而演化成国境内关境外的非关税区。

总之,在我国进入发展进出口平衡的开放型经济阶段之际,具有借鉴意义的设区惯例是免税贸易区的关境外惯例。

2、免税惯例。

免税贸易区的共同作法是免征关税。自由贸易区、大国的自由港、自由边境区和过境区免征关税,是因为在关境之外,未构成对关税区的进口,故不需承担交纳关税义务。对小国自由港来说,虽然商品进入构成进口,但从整体上平衡来看,只要不影响其自身产业发展以及财政收支平衡,免征关税就是可取的。出口加工区的原材料、半成品和办公用品的进口是为了满足出口的需要而不是国内消费,自然也不应课以关税。

但是,在是否免征或减征其他税问题上,各种类型免税贸易区的作法是有差别的。一般来说,采用关境外惯例的自由贸易区、自由港、自由边境区和过境区是不提供所得税减免优惠的。例如美国的对外贸易区仅免征关税和货物税而不免所得税和预扣税。免征货物税是因为货物税的课征着眼于特定商品的消费行为,既然在区内没有消费人口,故不存在征收的理由;不予减免所得税等税收,则是因为在国境内的所有企业都必须平等竞争,彼此具有同等的纳税义务。当然,这也与发达国家的税制以所得税为主体、所得税的优惠将会影响国家财政收入有关。而出口加工区的主要吸引对象是外国的生产企业,所需优惠的重点不在于销售成本而在于投资收益上,所得税的减免优惠正是适应出口加工区的这种特点的。

3、区域政策惯例。

在市场经济条件下，区域发展不平衡是普遍存在的客观现象。区域经济不平衡是在地理区位、自然条件等因素基础上，由资本追求增殖的运动所决定的。在资本运动的作用下，那些能够使资本获得最高收益的地区会得到最快的发展，而其他地区的发展就相对较慢。根据各个地区的经济发展水平及其发展历史，可以分成欠发达区、传统发达区和新兴经济区。在资本自发运动的基础上，市场经济下的各国政府大都对上述三类地区分别采取不同的措施，促进区域经济的平衡发展。在理论上，区域政策可以按区位指向和发展水平指向来制定。所谓区位指向是根据各地区的区位给予优势地区政策刺激；发展水平指向则是对经济落后地区进行倾向性政策支持。但在发达国家，由于区域政策必须服从于市场经济平等竞争和效率优先、兼顾均等的原则，故往往是以发展水平指向为主制定区域政策，同时在经济落后地区中选择区位比较优越的地点作为重点开发援助对象。对于新兴经济区，通常采用产业倾斜政策，对鼓励投资的新兴技术产业提供税收优惠和投资补贴等。此外，区域政策也有一定的时间限制。

四、重新规范经济特区的要点

从我国经济特区发展的内外约束条件变化的现实出发，我国应在借鉴国际惯例的基础上，制定和实施经济特区发展的新规范。其要点是经济特区应实现向带头模式、动态比较优势模式、开放型经济模式、经济特区设置同行政区分离模式和国境内关境外模式有机组合体的过渡。

1、带头模式。

在目前全国各地全方位对外开放的情况下，经济特区的“窗口”作用事实上已告完结。经济特区在全国经济格局中将如何定位很大程度上取决于它们的经济实力和区位条件如何。如果实力和条件一般，那么经济特区的作用与普区将无特殊之处。经过多年发展，经济特区的经济实力和产业竞争力有了明显提高，就总体来说已经初步具备了在全国经济发展中起带头作用的条件。因此，带头模式是经济特区在全国经济中的最佳定位。

2、动态比较优势模式。

一方面，由于经济特区不再是优惠政策投入的对象，特区将失去原有的政策优势。另一方面，特区要在全国经济中起到带头作用，必须创造和发挥在技术、资金、人才、基础设施和体制等方面的特殊优势。从长期来看，这种优势的创造和发挥又必须是持续动态的过程。因此，为了获得新的立足点，经济特区面临着由优惠政策模式到动态比较优势模式的转换。这一转换要求各个经济特区把经济活动的重点由用好用足特殊政策转移到在创造更多的非政策优势上下功夫。

3、开放型经济模式。

经济特区建立开放型经济模式既是深化对外开放、发展进

出口平衡的经济的要求，也是确立经济特区的带头作用和比较优势的前提条件。因为不论是带头作用还是比较优势都要求经济特区具备产业优势和技术优势，在国内经济增长中处于领先地位。而根据原有的外向型经济模式，经济特区利用外资的重点对象只能是那些由于所在国家或地区的实际工资水平提高或自然资源趋于贫乏而寻求低成本生产地的外商。这些外商拥有既定的产品销售市场，通过在经济特区的低成本生产，他们可以保持在国际市场的价格优势。但是在经济特区利用此类外资形成大进大出局面的同时，却不能从他们的成熟技术中获取高新技术的养分。因而，以往经济特区给人们留下了利用外资项目的技术水平低和以劳动密集型出口产业为主的印象。建立了开放型经济模式之后，由于取消外销比例限制和弱化鼓励出口政策强度，经济特区应该也可以着力吸引拥有高新技术的跨国公司投资。一般来说，那些国际著名的跨国公司已在世界范围内建立起了自己的市场体系，来华投资主要是开拓新的市场，而他们往往是所在行业的技术领先者。显然，通过不断利用跨国公司的高新技术投资，有助于建立和保持经济特区的产业和技术优势。

4、特区同行政区分离模式。

经济特区发展的新规范中最具争议性的莫过于经济特区设置与否与行政区相统一了。事实上，特区同行政区合一，必然导致目前面临的两难选择：要么追加新的优惠政策，再造特区政策优势，然而这样既有悖于改革开放的大方向，又不符合国际惯例；要么特区不再“特”，名存实亡，而这将使多年来经济特区集结起来的经营资源得不到有效利用，从整个国家角度来看显然是不经济的。因此，解决上述难题的出路在于特区同行政区相分离。实行这一经济特区发展新规范的结果将使原来的经济特区在地域空间上发生变化，成为自由港、保税区、自由贸易区、出口加工区等新的特区形式与普区的组合体。届时，现有五个经济特区的存在意义在于它们是“免税贸易区”式的特区分布比较集中的地区。至于现有特区的哪些部分要设立哪一类免税贸易区，尚需要科学的论证。特别是设立自由港，因其包含消费人口在内更要在国民经济层次上进行成本效益评价。

5、国境内关境外模式。

根据国际上免税贸易区的设区惯例和免税惯例，今后现有五个经济特区范围内的自由港、自由贸易区、保税区、出口加工区等原则上都应采取国境内关境外模式，对进入区内的外国产品免征关税。同时各类免税贸易区以外的地区都变为关境内的普区。这样，经济特区的存在就不仅符合我国有关法规的规定，维持了法规政策的统一性，而且还由于规范了政策优惠的内容，有效地抑制了国内各地区间的政策攀比。 □

作者单位：厦门大学工商管理教育中心