

经营风险、预算约束与控制权分配

——开发区经营模式的演变及其逻辑

陈永杰

摘要: 地方政府的经营模式具有动态性、多样性和适应性特征。文章构建了一个经营风险、预算约束与控制权分配的分析框架,并借助案例研究解释开发区经营模式从市场外包到政企统合再到政企合作的演变。研究发现,这一演变是地方政府依据不同发展阶段的经营风险和预算约束等因素对控制权的相机分配。具体而言,从市场外包模式向政企统合模式的演变是地方政府转移控制权、进行纵向整合的过程,目的是解决市场企业与地方政府的经营冲突,降低经营风险。从政企统合模式向政企合作模式的演变,是地方政府在保留相机控制权的基础上向市场让渡部分权力、与市场合作的过程,目的是降低经营成本,缓解预算约束。控制经营风险,保障投资目标是首要逻辑。在此前提下,地方政府通过相机调整控制权来降低经营成本、缓解预算约束。不同发展阶段、不同治理领域的风险、约束和成本的变量特征决定了行政与外包两种机制的组合配置,从而塑造了多样的经营或治理模式。

关键词: 控制权 市场外包 政企统合 政企合作 开发区

一、问题的提出

从地方政府的视角解释中国经济增长有两类代表性文献。一类围绕“做对激励”,阐释宏观制度安排和变迁如何激励和形塑“为增长而竞争”“双重竞争和互嵌”“双向塑造”等行为模式(Qian & Roland, 1998; 张军、周黎安, 2008; 周黎安, 2018、2023)。另一类围绕“增长策略”,分析地方政府如何回应宏观制度的激励和约束。在后一类文献中,“经营性”被视为地方政府行为的突出特征。自 20 世纪 80 年代以来,地方政府逐渐从“经营企业”转向“经营城市”,形成一种“双层经营结构”(曹正汉、史晋川, 2009; 林光彬、马陆, 2021)。开发区是双层经营结构的微观缩影。一些学者对开发区的经营模式进行了分析和概括,提出了政企统合治理(陈国权、毛益民, 2015)、模糊行政(吴晓林, 2017)、强行政弱外包(陈永杰, 2021)、尺度重构(杨凌凡等, 2022)、柔性管理体制(高恩新, 2021)等概念或框架。但上述研究都没有关注到开发区经营模式的动态演变及其逻辑。基于控制权的视角以及对国家级开发区的时空观察,可以发现一个大致的演变趋势,即在 20 世纪 90 年代开发区发展之初,市场外包与政企统合并存的多样化经营模式向普遍的政企统合模式转变,然后再向政企统合与政企合作并存的多样化经营模式转变。^①例如,洋浦开发区、宁波大榭开发区、蛇口工业区、苏州工业园等在成立之初主要采用市场外包的经营模式,随后演变为政企统合模式,最近几年又开始向政企合作模式演变。这一现象的一个突出特征是 20 世纪 90 年代初市场外包模式的逐渐退场,以及最近几年政企合作模式的日益兴起。这种演变并非自发

作者简介: 陈永杰, 杭州师范大学公共管理学院副教授、硕士生导师, 浙江省重点智库浙江省城市治理研究中心兼职研究员。

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划之江青年专项课题“城乡基层政权治理能力建设的浙江实践研究”(项目编号: 24ZJQN108Y); 国家社科基金青年项目“经济功能区与行政区间的治权冲突及协调机制研究”(项目编号: 21CZZ032)。

^① 本文重点关注国家级经济开发区, 有关市场外包、政企统合、政企合作三种经营模式的比较详见后文。

形成,而是地方政府主动干预和选择的结果。那么,为何会形成这种演变趋势?地方政府为何在不同发展阶段选择不同的经营模式?

二、文献回顾

围绕上述问题,有三类富有启发性的观点。第一,财政压力、横向竞争与组织策略。该观点阐释了政企统合模式兴起的原因。他们认为中央集权性的财税、金融体制改革使得地方政府面临财政压力(曹光宇等,2020)。在财政和金融约束下,地方政府通过成立或控股各类开发经营公司(融资平台),通过“经营债务”(马万里、张敏,2022)来应对财政压力。在这些学者看来,政企统合模式是地方政府应对财政约束的组织调适和策略变通,是区域间开展横向竞争的重要抓手(张莉等,2019;折晓叶,2014;陈国权、陈永杰,2017)。第二,地方政府能力的变化。一些学者认为市场外包模式向政企统合模式的演变反映了地方政府能力的变化(唐世平,2003;林毅夫,2013)。改革开放之初,一些地方政府经验不足、资本短缺,进而以“外包”的形式,以资源和市场换取外部资本和经验(Pereira,2003),由此形成了市场主导的外包模式。但随着政府财力和经验的增长,特别是在赶超战略下,政府试图通过产业政策来干预产业市场的形成,由此作为产业政策实施平台的各类开发园区自然需要由政府加以主导和控制(林毅夫,2018)。第三,为增长而控制。该观点认为,在增长竞争约束下,地方政府需要控制土地的开发权,来掌握土地要素的定价权和供给权,进而控制生产性公共产品的成本和为投资者提供有吸引力的优惠政策。“如果土地要素的定价权不在地方政府手中,其制订的经济增长目标和发展规划可能因风险太高或承担的成本过大成了一纸空文不具有可实施性。”(曹正汉等,2011;曹正汉、史晋川,2009)该观点的一个推论是,从市场外包模式向政企统合模式的转变是地方政府为了避免其发展战略的实施风险。上述观点富有启发性,但仍然存在解释上的局限性,总体而言,集中体现在上述研究只能分别解释开发区经营模式多阶段演变中的某一阶段或某一因素,而没有形成一个整合性框架来解释其内在统一的演变逻辑。

三、市场外包、政企统合与政企合作:控制权视角下的开发区经营模式

所谓开发区的经营模式,是指开发区进行土地开发、建设运营、投融资的结构和机制。开发区的经营模式依据不同的划分标准具有多样性。例如,划分为政府治理型、政企合作型和企业治理型等3大类和9小类(吴金群,2019),这虽然较为全面,但存在划分标准不统一、类型之间相互包含、无法识别政企关系的关键特征和运行机制等问题。^①从经济学的角度看,若把“开发区”视为一种产品,那么经营这种“产品”存在三种主要的组织模式:以科层为特征的政府主导、以市场为特征的企业主导以及二者结合为特征的政企合作(Coase,1937;周黎安,2022)。在此基础上,本文概括了三种主要的开发区经营模式:政企统合、市场外包以及政企合作。前者是指地方政府全资或控股成立一个国有企业,对开发区进行统一建设和经营;中者是指地方政府将开发区整体外包给市场企业^②,由市场企业依靠市场机制独立自主建设和经营,自负盈亏;后者是指在政府主导下由市场企业作为投资主体整体经营工业园或产业园,双方共享收益、共担风险,开发公司在特定领域享受自主权。这三种模式的关键差异在于开发区经营控制权的归属以及由此形塑的政企关系和治理机制。在不完全契约理论中,产权概念与剩余控制权的分配紧密相连,这一视角引导我们关注产权分配蕴含的权威关系和相应的组织边界(周雪光、练宏,2012)。理解上述三种经营模式差异性,关键在于厘清谁拥有契约明确规定之外的“资产”或“组织活动”的剩余控制权,即谁在开发区经营过程中拥有真正权威。具体到开发区的经营,这种“真正权威”的来源主要包括两个方面:一是组织间权力划分,即开发区经营中关键性权力或最终决策权的归属;二是组织过程中目标设定、检查检验以及激励分配等权力的分配。依据这两个维度可对上述三种经营模式进行区分

^① 例如,政府治理型的划分依据是管委会与行政区间的关系,而政企合作型的划分依据是政企关系,由此导致具体类型间互相包含,如管委会自治型包含政企分开型,政企分开型也包含管委会自治型。再如,企业治理型中的外商、国企,政企合作型中的企业与地方政府究竟为何种关系,在开发区经营中的机制如何,有何差异性等也不清楚。

^② 市场企业是相对于政府成立或控股的国有企业而言,重在表征这类企业的市场性、独立性以及相对平等的政企关系。

比较(见表 1)。

表 1:三种经营模式的比较

经营模式			市场外包	政企统合	政企合作
开发公司股权结构			地方政府无股权或不控股	地方政府全资成立或控股	地方政府无股权或不控股
控制权	组织间 权力划分	土地经营权	开发公司	地方政府	开发公司部分享有， 地方政府具有最终决策权
		投引资权	开发公司	地方政府主导， 开发公司配合执行	开发公司总体负责， 地方政府具有审批权
		建设运营权	开发公司	地方政府主导， 开发公司配合执行	开发公司总体负责， 地方政府提供补偿激励
	组织过程 中的权力 分配	目标设定	双方协商，法律确认	地方政府	双方协商，法律确认
		检查检验	开发公司自主经营	地方政府	地方政府间接实施
		激励分配	强市场激励	弱市场激励	共享收益、市场化激励
	政企关系		契约关系	松散的行政关系	伙伴关系
行政与外包组合模式		弱行政强外包	强行政弱外包	行政与外包相对均衡	

(一) 关键性经营权力或最终决策权的归属

开发区主要有三项经营职责:公共设施的建设运营、土地定价和出让、招商引资和产业投资。进而可将这三项经营职责视为三项组织权力:建设运营权、土地经营权和投引资金。在这三项权力中最为关键的是土地经营权和投引资金。第一,土地经营权。在市场外包模式中,地方政府通过契约将一定的土地面积一次性出让给市场企业,由市场企业主导土地整理(地方政府配合征迁,市场企业出资)、自主定价和二次出让,地方政府不能随意干预。在政企统合模式中,开发公司配合管委会及属地政府进行征地拆迁、土地平整,土地出让由管委会政府主导。在政企合作模式中,开发公司负责土地整理,享有部分土地出让权,同时与地方政府约定共享土地出让收益,但关键地块的出让性质和价格由地方政府最终决定。^① 第二,投引资金。在市场外包模式中,投引资金由开发公司独立自主负责,地方政府主要负责公共管理。在政企统合模式中,投引资金由管委会政府总体负责,招商部门具体执行,开发公司协调配合,例如按照投资方要求建设厂房等。在政企合作模式中,投引资金主要由开发公司负责,但投引资金的最终决策权仍然在地方政府手中。例如,地方政府可以决定“要什么样的企业”,开发公司引进的企业必由地方政府确认并审批,并且根据项目的大小由不同层级的政府来确认。^② 此外,除在政企统合模式中地方政府对开发区的建设运营介入较深外,市场外包和政企合作中的建设运营由开发公司进行主体投资并主导。

(二) 组织过程中的权力分配

为厘清政企关系特征,可进一步比较目标设置权、检查验收权和激励分配权在政企组织互动中的分配。在市场外包模式中,经营目标由双方协商确定,并以法律协议的形式加以明确。地方政府虽可引导和督促,但无法介入和干预公司的具体经营,更无法通过行政监督、绩效问责等行政机制来定责和问责。因此,在市场外包模式中地方政府对开发公司是一种“软约束”。在激励分配上,开发公司自负盈亏,自担风险,完全采用市场化的方式自主确定经济收益、薪酬福利等。在政企统合模式中,开发公司的目标任务统一纳入由管委会政府制定的目标规划中。管委会政府对任务标准具有最终解释权和修改权,并通过制定相应的政策文件来监督和考核开发公司,因此其任务具有指令性特征。从激励分配来看,开发公司的开发过程虽然是市场化运作,但其激励并非完全市场化,而是受到管委会政府的约束,集中体现在政府主导财政分成和预算制定,开发公司无法完全独立地参与市场竞争以及不完全市场化的薪酬激

① 访谈记录,20190506。

② 访谈记录,20190506。

励体系上,因此是一种“弱激励”(陈永杰,2021)。在政企合作模式中,目标设定由地方政府与开发公司协商确定并通过法律协议加以确立。地方政府虽总体上不介入开发公司的具体经营,但可通过两个方面行使检查验收和激励分配权:一是通过对土地出让的干预和投资企业的审批来确保园区的经营方向、目标与地方政府保持一致;二是通过收入分成机制,把开发公司的收益与园区的经营绩效绑定来激励开发公司。但开发公司的内部激励,如薪酬分配等则完全按照市场化原则由开发公司自主确立。

(三) 政企关系与机制组合

在市场外包模式中,开发公司由外部引进而非由地方政府成立或控股。地方政府与开发公司是相对平等的契约关系而非管控关系。开发公司自负盈亏、自担风险,其决策权具有相当程度的独立性和自主性,经营过程遵循企业逻辑、依赖市场机制。因此,这种模式可概括为“政府引导、市场主导”,机制组合为“弱行政强外包”。政企统合模式中的开发公司一般为国有独资或控股企业,由管委会或更高级政府成立。开发公司的董事会、监事会等高层管理人员主要由管委会委派任命。与普通国有企业不同的是,开发公司被管委会定位为一种“政策工具”,而非追求利润最大化。在管委会看来,开发公司并不是一个真正意义上的市场企业,而是它的一个平台、一个部门。管委会并不主要考虑公司的盈利情况,只要平衡即可,它更关注是否有效执行了它的指令和任务。^①在开发公司的运作中,管委会政府的意志贯穿其中并发挥支配作用,开发公司犹如管委会的一个具有市场属性和运作方式的行政部门。因此,两者间的关系被描述为“松散的行政关系”。^②这种模式可概括为“政府主导、统合化经营”,机制组合为“强行政弱外包”。在政企合作模式中,地方政府掌握关键权力或最终决策权,但开发公司总体上按照市场逻辑和机制自主经营。这是一种不完全的市场外包模式,政企关系是一种“伙伴”关系。这种模式可概括为“政府主导、市场化经营”,机制组合总体上呈现为“行政、外包的相对均衡”。

四、经营风险、预算约束与控制权分配:命题与推论

市场外包、政企统合、政企合作这三种经营模式与经济组织的治理结构——市场、科层及两种的混合形式(Coase, 1937; 周黎安, 2022)具有一致性。在市场交易中,企业也面临三种选择:一是完全采用市场化方式将生产目标外包给产业链中的另一企业;二是纵向整合,通过纵向一体化的科层结构来实现生产的内部化;三是混合模式。交易经济学认为,经济组织的治理结构与经济交易的具体特征,如交易的不确定性、有限理性和资产专用性等有着密切联系(Williamson, 1985)。这意味着交易不确定性、有限理性等所蕴含的交易风险是影响经济组织治理结构选择的重要因素。此外,组织学理论,如产业组织理论、资源依赖理论和行为决策理论等同样认为风险在组织治理结构选择中具有重要作用。例如,这些理论认为决策者对竞争压力和环境特性的解读以及自身的利益风险偏好是实施纵向一体化战略的重要原因(Gartenberg & Pierce, 2017)。因此,企业实施纵向一体化战略的目的是通过提高控制权来实现决策自主性(Lahiri & Narayanan, 2013),以规避冲突或减少不确定性风险。对于地方政府而言,市场外包、政企统合和政企合作这三种经营模式同样包含不同程度、范围的经营风险和经营成本,选择何种模式的首要逻辑是风险可控,但预算约束也使其必须同时考虑经营成本。这意味着地方政府有动机在经营风险可控的前提下尽量降低经营成本,以缓解预算约束。

对于地方政府而言,开发区经营的最大风险是经济增长目标和发展规划的实施风险,集中体现为投融资目标的落空(曹正汉、史晋川, 2011)。政府与企业具有不同的目标导向,遵循不同的制度逻辑,具有差异化的资源动员和投入能力(在中国情境下这种差异性更加明显)。在市场外包模式中,地方政府虽然可以把经营成本转移给市场企业,但市场企业也获得了相当程度的决策自主性和自由裁量权。在不同的制度逻辑支配下,市场企业可能采取与地方政府相左的经营目标和策略,加之受到资源动员和投入能力的限制,市场外包模式在投融资上的竞争力会被削弱,进而增加地方政府经营目标实现的风险。

^① 访谈记录,20181025。

^② 访谈记录,20170612;访谈记录,20181025。

采用“科层 + 市场”的政企统合模式有助于地方政府实现其目标意志,保障资源动员和投入能力,但在经营中则面临着政策、廉政风险以及预算约束下的债务风险(陈国权、陈永杰,2017;吴文锋、胡悦,2022)等。政企合作模式在维持地方政府相机控制权的基础上,有助于降低地方政府的经营成本和预算约束,并且在一定程度上减轻政企统合模式带来的其他方面的风险。

基于上述分析,本文在理论上提出以下命题及推论。命题:在不同发展阶段,开发区经营模式的选择是地方政府对经营风险、预算约束和经营成本权衡取舍的结果。控制经营风险、保障经营目标是地方政府的首要逻辑。在此前提下,地方政府会努力寻求经营成本的最小化,缓解预算约束。由此得出两个推论。推论 1:市场外包模式向政企统合模式的演变是地方政府转移控制权、进行纵向整合的过程。其目的是解决市场企业与地方政府的经营冲突,保障地方政府经营目标的一致性、经营策略的自主性以及引资竞争能力,降低经营风险。推论 2:政企统合模式向政企合作模式的转变是地方政府在保留相机控制权的基础上,向市场让渡部分权力、与市场合作的过程。其目的是降低经营成本,缓解预算约束。

五、案例分析

本文选择洋浦开发区为案例对象^①,理由是洋浦开发区从 1992 年成立至今,呈现了三种经营模式在不同发展阶段的调整 and 演变,演变过程较为清晰、资料呈现相对完整(见表 2)。案例资料主要来源于开发区志、统计年鉴、回忆录、访谈录、新闻报道、田野调查等。

表 2:洋浦开发区经营模式的演变

开发区名称	成立时间	市场外包	控制权转移	政企统合	控制权分配	政企合作
海南洋浦开发区	1992 年	由熊谷组(香港)有限公司主导投资,自主经营;1997 年由中国光大集团接盘	1. 2007 年,经营主导权移交至省属国有独资企业洋浦控股公司 2. 2010 年洋浦控股建成建制并入洋浦管委会 3. 洋浦控股董事长由管委会主任兼任	形成党工委、管委会、洋浦控股三位一体的统合模式	1. 洋浦管委会统一规划、开发、建设、管理 2. 引进社会资本,加强 PPP 融资 3. 引进国际财团、知名城市运营商开发土地	管委会统一经营与市场企业参与的统分结合模式

(一) 洋浦开发区的市场外包模式(1992 ~ 2007)

1992 年 3 月,国务院正式批准设立洋浦经济开发区。彼时,海南省受制于财力,无力承担巨额开发资金,由此实施“引进外资、成片承包、系统开发、综合补偿”的开发模式。1992 年 8 月,海南省人民政府将洋浦港周边 27.353 平方千米土地一次性出让给熊谷组(香港)有限公司(以下简称“熊谷组”),出让期限为 70 年。次年 3 月,熊谷组联合香港荣高贸易有限公司等 6 家公司成立并控股洋浦土地开发有限公司,专门负责开发区的土地开发和经营。海南省人民政府于 1993 年设立了洋浦开发区管理局作为省政府派出机构,对开发区及临近划定的所属海域依法行使行政管理权。洋浦开发区管理局和熊谷组通过法律合同来缔结各方权利义务:前者主要负责环境治理、社会管理、行政审批等;后者主要负责开发区的基础设施建设和招商引资等。按照协议,地方政府除了提供公共管理和服务外不能随意干预开发区的开发经营(洋浦模式研究课题组,1999)。因此,在这一阶段,洋浦经济开发区采取的是“政府引导、市场主导”的市场外包模式。

(二) 经营冲突、引资约束与经营风险

1. 经营目标及策略的冲突

对于熊谷组而言,利润最大化是根本目标。在开发区经营中,实现这一目标有两种途径:一是通过良好的基础设施和优惠的土地价格和租金来招商引资,以获取物业、服务、补贴等收入;二是直接“卖

^① 有关大榭开发区等其他案例的演变过程可参考陈永杰(2017)的研究。

— 134 —

地”。前者依赖于良好的基础设施环境和持续雄厚的资金基础,但基础设施建设周期长、成本高的特点使熊谷组面临巨大的资金压力。据统计,仅1992年一年时间,熊谷组大约就投入了16亿港币,约占当年海口市财政收入的63%,其后平均每天投入大约360万港币进行基础设施建设(洋浦模式研究课题组,1999)。对于熊谷组而言,一个重要机遇是1992年随着住房制度改革的加快以及海南特区效应的全面释放,海南出现房地产热。据《中国房地产市场年鉴(1996)》统计,1991年海南商品房平均价格为1400元/平方米,1992年猛涨至5000元/平方米,1993年达到7500元/平方米。短短3年,房价增长4倍。与此同时,地价也由1991年的十几万元/亩飙升至1993年的600多万元/亩。^①

在成本压力和短期利润驱动下,熊谷组将经营策略转向“卖地”。从1992年到1993年两年间,熊谷组以每亩300万元左右的价钱“卖”出去了900多亩土地。后来海南房地产泡沫破裂,但由于“卖地”利润高、回钱快,而且定价权掌握在熊谷组手中,因此洋浦开发区的土地价格相较于周边地区居高不下(裴知强、叶俊东,1998)。这种单纯通过“高价卖地”获利的策略显然不是地方政府所期望的。在地方政府看来,专注于建设良好的基础设施和通过优惠的土地价格来吸引投资才是开发区的经营目标。时任海南省省长就明确提到:“海南省政府希望以优惠地价等措施招商引资,通过项目产生效益,以收取税收的形式回收洋浦土地利益。”^②而与周边地区缺乏竞争力的土地价格恰恰阻碍了地方政府招商引资规划的实施。对此,地方政府虽然着急,但由于双方通过法律协议将土地经营权明确归属于熊谷组集团,因此也无法直接干预。以下对时任洋浦开发区地方官员的访谈,描绘了这一冲突和尴尬:“外商想通过卖地赚钱,把土地价格定得过高,想来办企业的投资商进不来,而洋浦经济开发区管理局却使不上劲,只能干着急”(王国辰、赵叶苹,2008),“当时政府没有招商的职能,只是行使行政管理职权,制订了很多优惠政策,想把洋浦激活,但出现的是‘两张皮’的现象。一个形象的说法是‘一个管天,一个管地’——‘政府管天,虚无缥缈;开发商管地,实实在在’”(张娟,2008)。

2. 投融资能力的约束

投融资能力可以从组织执行能力和资源投入能力来分析(刘长喜等,2014)。(1)组织执行能力。一是缺乏动员和执行能力较强的招商机构(裴知强、叶俊东,1998)。熊谷组在主导洋浦开发区的6年时间里没有建立专业化的招商机构,而且“遥控指挥,将开发区视之为生命线的招商大事作为接待公关论处”(洋浦模式研究课题组,1999)。这与地方政府把招商引资视为“第一要务”甚至是“政治任务”,进而形成高动员性和执行力的引资竞争行为显著不同。二是招商规划和政策缺乏稳定性。洋浦开发区成立之初的招商思路是“以项目带土地,成片开发,综合补偿”,后因海南房地产热,土地价格上涨,熊谷组将招商重点转移到房地产开发。1993年海南房地产泡沫破裂,房地产开发受挫,进而将贸易作为招商引资的重点,但又因贸易没有基础,最后不了了之。招商规划和思路的不确定性不仅降低了开发区的招商效率,而且影响了投资商对开发区的投资信心。(2)资源投入能力。熊谷组在1993~1994年这两年间,共投入了32亿人民币,在1995~1996年这两年只投入了5亿人民币,到了1997~1998年,仅投入了4000万人民币,园区建设基本处于停滞状态。按照海南省人民政府与熊谷组签订的协议,1992~1997年熊谷组需投入100亿港币。然而从1992年洋浦开发区成立到1998年,熊谷组共投入不到40亿人民币,其实际投资额不到计划投资额的50%(洋浦模式研究课题组,1999)。洋浦开发区陷入“共同开发,难求共利”“开而不发”的困境。

(三) 控制权转移与政企统合模式的形成

针对洋浦开发区“难求共利”和“开而不发”的状况,海南省人民政府开始重组洋浦开发区的开发经营主体。1997年中国光大集团购进熊谷组公司20%的股票,开始控股熊谷组,并接盘洋浦开发区的开发建设和经营。同时,海南省人民政府开始介入洋浦的招商工作,并敦促洋浦管理局主动负起招商的责

^① 资料来源:“1991~1993年海南房地产泡沫,每日财经要闻”,<http://www.yz868.com/cjyw/1139.html>。

^② 资料来源:“卫留成透露海南省政府将会重组洋浦土地开发公司”,<https://www.chinanews.com.cn/news/2004year/2004-07-20/26/461889.shtml>。

任。在时任海南省省长看来,对洋浦土地开发公司进行重组,其目的在于实现政府主导,进而抓住“招商引资主动权”;“……控股洋浦土地开发公司,此举意在抓住洋浦开发区招商引资主动权。”^①

2007年,海南省成立省属国有独资企业——海南洋浦开发建设控股有限公司(简称洋浦控股公司)。洋浦开发区的基础设施和配套项目建设开始全面由洋浦控股公司负责。2010年3月,洋浦管理局更名为洋浦管理委员会,洋浦控股公司成建制并入洋浦管委会。时任海南省副省长兼任洋浦管委会主任和洋浦控股公司董事长。^②洋浦开发区的政企统合模式正式形成。自此洋浦经济开发区从“开而不发”逐渐成为海南省重要的经济支柱。2012年洋浦经济开发区以占不到全省千分之一的土地,创造出了占全省40%以上的工业产值,提供了全省50%的国税。“海南省政府完全主导发展战略,掌握发展主动权,使洋浦的开发建设进入一个新的阶段”(王国辰、赵叶苹,2008)。

(四) 政策导向、预算约束与政企合作模式的形成

1. 宏观政策的变化

党的十八大以来,构建开放型经济新体制成为经济发展的顶层设计。2015年国家颁布《关于构建开放型经济新体制的若干意见》,开放、市场、法治等成为经济新体制的关键词。该意见明确提出促进开发区体制机制创新和转型升级发展,使开发区成为构建开放型经济新体制的排头兵。2017年国务院办公厅出台《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》,具体提出了开发区管理体制和经营模式的改革要求:在管理体制上实现政企分开、政资分开,管理机构与开发运营企业分离;在经营模式上引导社会资本参与开发区建设,探索多元化的开发区运营模式;通过PPP、托管等方式引导外部资本投资建设运营特色园区。2022年国务院颁布《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》,对经开区的经营主体提出了进一步的改革要求,“支持地方人民政府……引入民营资本和外国投资者,开发运营特色产业园等园区”。上述政策的一个共同导向是要求开发区改变政府主导投资和经营的单一模式,引进外部资本,实现经营主体和模式的多元化。这些政策变化为政企统合模式向政企合作等其他模式的演进提供了制度基础。

2. 预算约束

如果说政策导向提供了外部间接激励,那么预算约束则构成了洋浦开发区经营模式转变的内生直接动力。2010年政企统合模式确立后,洋浦开发区虽然进入了快速发展阶段,但这种政府主导下依靠土地、债券和财政拨款的投融资模式也带来了风险。根据2013年对洋浦控股公司的评级报告,其突出问题包括三个:(1)财务杠杆高。截至2013年3月末,洋浦控股的资产负债率和总资本化比率分别为73.32%和68%,已经超过了正常值。(2)资产流动性差。抵押土地、房产、股权等资产价值49.03亿元,占资产总额的45.44%。(3)土地收入波动大。例如,洋浦控股公司2011年的土地销售为3.59亿元,2012年的土地销售只有0.4亿元。^③洋浦控股的债务压力随着土地价格和地方财力的波动被进一步放大。据统计,2015~2017年,海口市人民政府的负债率分别为51%、47%、42%,虽然逐年下降,但远远高于全国地方政府负债率水平(见表3)。同时,按照海口市统计局历年政府预算报告统计口径,海口市人民政府2015~2017年债务率分别为266%、186%、152%,远高于110%的警戒红线。

截至2018年末,海口市人民政府债务余额为628.74亿元,规模居海南省第一位,是一般公共预算收入的3.7倍。受制于地方财力较为有限及增长承压,洋浦开发区面临较重的债务负担。2018年,洋浦经济开发区城投企业带息债务余额占洋浦一般公共预算收入的1.16倍。^④同时,自2017年开始,国家强化了以融资平台公司所举债为代表的隐性债务监管。2018年9月,国家颁发了《关于加强国有企

^① 资料来源:“卫留成透露海南省政府将会重组洋浦土地开发公司”,<https://www.chinanews.com.cn/news/2004year/2004-07-20/26/461889.shtml>。

^② 参见:《关于洋浦经济开发区管理体制调整问题的通知》(琼编〔2010〕3号)。

^③ 资料来源:“海南省洋浦开发建设控股有限公司2013年度跟踪评级报告”,<https://www.ccxi.com.cn/public/upload/files/old/635081170413750000.pdf>。

^④ 资料来源:“海南省及下辖各市县经济财政实力与债务研究(2019)”,https://www.sohu.com/a/360970371_120055288。

业资产负债约束的指导意见》,强调剥离融资平台公司的政府融资功能。2021 年国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》,进一步强调防范化解地方政府隐性债务风险,清理地方融资平台公司。国家的高压监管以及地方财政的压力,使得洋浦开发区面临巨大的经营成本和预算约束。

表 3:海口市人民政府负债情况(2015 ~ 2017 年)

年份(年) 负债情况	2015	2016	2017
海口市负债率	51%	47%	42%
海南省负债率	40%	39%	39%
全国地方政府	21%	21%	20%

数据来源:南京卓远根据财政部地方年度预算报告整理。

3. “统分结合”的合作经营模式的形成

2022 年海南省颁布了两个重要文件:《海南自由贸易港洋浦经济开发区条例》和《中共海南省委、海南省人民政府关于支持儋州洋浦一体化发展的若干意见》。这两个文件从顶层设计和法理层面明确了洋浦开发区经营模式的改革方向。与 2010 年《洋浦经济开发区条例》相比,新的经营模式在经营主体和投融资体制上有两个突出变化:一是明确提出引导社会资本参与开发区的开发建设;二是引入国际财团或知名城市运营商,开展合作经营,通过市场化融资进行土地开发。其中第二点尤为瞩目,这意味着洋浦开发区从市场外包模式转向政企统合模式之后出现了新变化,即又重新注重引入外部市场主体,推动政企合作。但这种经营模式又不同于完全外包的市场外包模式,而是一种“统分结合”的合作经营模式,即管委会统一规划、统一开发、统一建设、统一管理,^①同时局部经营上引入市场主体、向市场外包。例如,洋浦开发区采用“一区多园”的经营结构,即洋浦开发区 + 东方临港产业园 + 临高金牌港园区。^②东方临港产业园和临高金牌港园区被划入洋浦开发区,由洋浦开发区统一管理。在经营模式上呈现出“统分结合”的特征,一方面洋浦开发区采用政企统合模式,借助洋浦开发公司对辖区内统一规划和经营,另一方面在东方和临高两个园区经营上又采用与外部市场企业合作开发经营的模式。一个典型例子是,2021 年由中交海洋投资控股有限公司与中交一公局、中铁海投等公司联合成立的平台公司中标成为临高金牌港园区的运营和建设主体。临高县人民政府与该平台公司签订协议,由后者负责整体规划、运营和投资建设,建设规模约 115 亿元,合作期为 30 年。2022 年 5 月,临高县人民政府再次与海南深港巨能投资有限责任公司签订战略合作框架协议。由海南深港巨能公司与中国铁建合作负责金牌港的片区开发和产业综合开发。^③在这两个框架协议中,园区的投资建设和运营主体为外部市场企业,但地方政府保留了行政审批权和关键事项的决策权。这种模式既不同于强行政主导下的政企统合模式,也不同于完全市场外包模式,而是地方政府在保留控制权基础上的政企合作。

六、结论与讨论

既有研究在解释中国经济增长时通常将制度改革及其内生激励与地方政府行为结合起来,以强调“做对激励”的重要性。本文聚焦于开发区这一在中国经济增长中扮演着重要角色的空间场域,从历史的视角分析地方政府在不同发展阶段选择不同经营模式的内在逻辑,强调“做对激励”下地方政府经营模式的多样性、动态性和适应性。研究发现,地方政府经营模式的演变反映了政府组织边界的伸缩以及

① 资料来源:“海南自由贸易港洋浦经济开发区条例”,<https://www.hainan.gov.cn/hainan/zmghnwj/202112/e0d86073e8d54567b11ad5c7c39d50f4.shtml>。

② 《关于调整东方临港产业园和临高金牌港开发区管理体制的通知》,2022 年 4 月 29 日。

③ 资料来源:“临高县政府与企业签订战略合作协议推动金牌港开发建设”,<https://www.hainan.gov.cn/hainan/lqxc/202205/082456cf1a3b43308c9a3fed4055feb.shtml>;“金牌港产业综合开发项目对接推进会召开,发挥临高优质独特资源,推动央企与民企深化合作共赢”,https://m.thepaper.cn/baijiahao_18804608。

“行政”与“外包”两种机制的相互调适,其逻辑是地方政府依据不同阶段经营风险和预算约束对控制权的相机分配。具体而言:(1)强外包弱行政下的市场外包模式虽然有助于降低地方政府的经营成本和预算约束,但其经营目标和策略与地方政府之间的冲突、投融资能力的约束会增加地方政府的经营风险。因此,从市场外包模式向政企统合模式的演变是地方政府转移控制权、进行纵向整合进而降低经营风险的过程。(2)强行政弱外包下的政企统合模式有助于保障地方政府的控制权,降低经营风险,但在国家宏观政策变化和预算约束下,地方政府面临巨大的经营成本和债务。因此,从政企统合模式向政企合作模式的演变是地方政府在保留相机控制权的基础上,向市场让渡部分权力、缓解预算约束的过程。

上述发现的启示:一是地方政府会视经营风险和预算约束等组合因素对经营模式进行适应性调整。其调整的首要逻辑是控制经营风险,保障增长目标。二是在经营风险可控的前提下,地方政府会努力寻求经营成本的最小化,缓解预算约束。因此,可以把风险、约束和成本等变量纳入到地方政府行为的解释框架中来,以解释不同发展阶段、不同治理领域地方政府的行为选择。本文的边际贡献在于在既有“做对激励”的研究框架下,具体呈现了地方政府经营模式的动态性、多样性和适应性,以及行政、外包两种机制组合调适背后的控制权分配逻辑,这也许有助于理解政府与市场的互动关系和运行机制。

参考文献:

- 曹光宇、刘晨冉、周黎安、刘畅,2020:“财政压力与地方政府融资平台的兴起”,《金融研究》,2020,5:59—76。
- 曹正汉、史晋川,2009:“中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究”,《社会学研究》,2009,4:1—27。
- 曹正汉、史晋川、宋华盛,2011:“为增长而控制——中国的地区竞争与地方政府对土地的控制行为”,《学术研究》,2011,8:76—84。
- 陈国权、陈永杰,2017:“第三区域的集权治理及其廉政风险研究”,《经济社会体制比较》,2017,1:136—144。
- 陈国权、毛益民,2015:“第三区域政企统合治理与集权化现象研究”,《政治学研究》,2015,2:45—54。
- 陈永杰,2017:“地区竞争、投资驱动与第三区域的政企统合治理”,浙江大学,2017。
- 2019:“地方政府土地经营的策略逻辑与政企统合关系的新发展”,《中国行政管理》,2019,7:48—53。
- 2021:“强行政弱外包:政企统合治理的机制及其影响”,《公共管理学报》,2021,1:12—20。
- 高恩新,2021:“事权分化、尺度重构与权威嵌入:开发区管理体制变迁的三重逻辑”,《行政论坛》,2021,3:51—58。
- 林光彬、马陆,2021:“中国政府经营城市的政治经济学分析”,《政治经济学评论》,2021,1:1—18。
- 林毅夫,2013:“《新结构经济学》评论回应”,《经济学(季刊)》,2013,3:1095—1108。
- 2018:“改革开放40年,中国经济如何创造奇迹”,《金融经济》,2018,1:17—18。
- 刘长喜、孟辰、桂勇,2014:“政府投资驱动型增长模式的社会学分析——一个能力论的解释框架”,《社会学研究》,2014,3:77—99。
- 马万里、张敏,2022:“财政激励变迁与地方政府行为调适:中国经济奇迹的财政逻辑”,《理论学刊》,2022,1:82—90。
- 裴知强、叶俊东,1998:“特殊政策不能包打天下——洋浦‘开而难发’透析”,《瞭望新闻周刊》,1998,29:22—24。
- 唐世平,2003:“国家的学习能力和中国的赶超战略”,《战略与管理》,2003,5:42—48。
- 陶坤玉、张敏、李力行,2010:“市场化改革与违法:来自中国土地违法案件的证据”,《南开经济研究》,2010,2:28—43。
- 王国辰、赵叶苹,2008:“风雨沉浮十余载,洋浦迎来第二春”,《经济参考报》,2008-04-24。
- 吴敬琏、刘吉瑞,1991:《论竞争性市场体制》,北京:中国财政经济出版社。
- 吴金群,2019:“网络抑或统合:开发区管委会体制下的府际关系研究”,《政治学研究》,2019,5:97—108。
- 吴文锋、胡悦,2022:“财政金融协同视角下的地方政府债务治理——来自金融市场的证据”,《中国社会科学》,2022,8:143—162。
- 吴晓林,2017:“模糊行政:国家级新区管理体制的一种解释”,《公共管理学报》,2017,4:16—26。
- 杨凌凡、罗小龙、唐蜜、顾宗悦、刘晓曼,2022:“尺度重构视角下开发区整合转型机制研究——以江苏省为例”,《经济地理》,2022,6:1—12。
- 洋浦模式研究课题组,1999:“洋浦经济开发区研究”,《海南大学学报(社会科学版)》,1999,4:3—16。
- 张娟,2008:“洋浦的‘前世今生’”,《今日中国:中文版》,2008,3:24—25。
- 张军、高远、傅勇等,2007:“中国为什么拥有了良好的基础设施?”,《经济研究》,2007,3:4—19。

- 张军、周黎安,2008:《为增长而竞争》,上海:上海人民出版社。
- 张莉、魏鹤翀、欧德赞,2019:“以地融资、地方债务与杠杆——地方融资平台的土地抵押分析”,《金融研究》,2019,3:92—110。
- 折晓叶,2014:“县域政府治理模式的新变化”,《中国社会科学》,2014,1:121—139。
- 周黎安,2018:“‘官场+市场’与中国增长故事”,《社会》,2018,2:1—45。
- 2022:“‘一体多面’:中华帝制时期的国家——社会关系再研究”,《社会》,2022,5:1—36。
- 2023:“从‘双重创造’到‘双向塑造’——构建政府与市场关系的中国经验”,《学术月刊》,2023,3:1—21。
- 周雪光、练宏,2012:“中国政府的治理模式:一个‘控制权’理论”,《社会学研究》,2012,5:69—93。
- 周业安,2003:“地方政府竞争与经济增长”.《中国人民大学学报》,2003,1:97—103。
- Coase, R. H. , 1937. “The Nature of the Firm.” *Economica*. 4(16): 386—405.
- Gartenberg, C. and L. Pierce, 2017. “Subprime Governance: Agency Costs in Vertically Integrated Banks and the 2008 Mortgage Crisis.” *Strategic Management Journal*. 38(2): 300—321.
- Lahiri, N. and S. Narayanan, 2013. “Vertical Integration, Innovation, and Alliance Portfolio Size: Implications for Firm Performance.” *Strategic Management Journal*. 34(9): 1042—1064.
- Qian, Y. and G. Roland, 1998. “Federalism and the Soft Budget Constraint.” *American Economic Review*. 88(5): 1143—1162.
- Pereira, A. A. , 2003. *State Collaboration and Development Strategies in China: The Case of the China – Singapore Suzhou Industrial Park (1992 – 2002)*. London and New York: Routledge Curzon.
- Williamson, O. E. , 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

Navigating Operational Risks and Budgetary Constraints: The Evolution of Development Zones’ Operational Models and Control Rights Allocation

Chen Yongjie

(School of Public Administration, Hangzhou Normal University, Hangzhou)

Abstract: Local government operational models display traits of dynamism, diversity, and adaptability. This study explores the evolutionary progression of operational models in development zones, transitioning from market outsourcing to government – enterprise cooperation, and eventually to government – enterprise collaboration. Specifically, the shift from market outsourcing to government – enterprise cooperation involves the transfer and consolidation of control rights by local governments to mitigate operational conflicts between enterprises and the government. Subsequently, the transition from government – enterprise cooperation to government – enterprise collaboration sees local governments maintaining strategic control rights while relinquishing some authority to the market and engaging in collaboration. Effectively managing operational risks and achieving investment attraction objectives remains paramount throughout these transitions. Within this framework, local governments are incentivized to judiciously adjust control rights to reduce operational costs and alleviate budgetary constraints.

Key words: Control Rights; Market Outsourcing; Government – Enterprise Corporation; Government – Enterprise Collaboration; Development Zones

(责任编辑:思齐)