

地方政府间的竞争与合作演化机制

陈飞逸

新疆大学经济与管理学院，新疆乌鲁木齐，830046；

摘要：中国独特的行政体制使得地方政府间长期存在以“GDP 竞赛”为主的“晋升锦标赛”，虽然能够激励当地官员有所作为，但过度竞争也会造成资源错配，产能过剩等问题。相比而言，地方政府的合作形成诸如长三角经济带，成渝经济圈等经济增长极，能够让地方政府通过信息共享，资源互通等途径为当地带来更好的福利。然而合作形成的经济集团势力也可能会对周围产生“虹吸效应”，抑制周围省份的经济发展。

关键词：GDP 竞赛；政府竞争；经济圈；晋升锦标赛

DOI：10.69979/3029-2700.25.11.079

引言

党的十八大以来，中国共产党坚持以人民为中心的发展思想，持续深入推进脱贫工作，直到 2021 年脱贫攻坚战取得全面胜利。在这一过程中有学者研究发现：地方政府间既存在通过“结对子”的方式合作相互帮扶的合作行为（王禹瀚，2022；刘璐，王亚华，2023），也存在将扶贫绩效视为晋升资本，形成“隐性竞赛”的相互竞争（Zhang et al. 2020）。

地方政府间的竞争关系由来已久，自从 1994 年分税制改革以来，中央与地方的财权被重新划分，激发地方经济活力的同时，区域竞争加剧的种子也就此埋下。导致地方政府从“财政包干”转向“土地财政”和“GDP 竞赛”（Qian & Weingast，1997），直接塑造了地方政府间的竞争逻辑。具体来说，由于我国中央与地方两权分立的政治体制，中央通过“行政发包制”将部分经济管理权、财政权下放地方，但保留人事任免和重大决策权。这种“权责不对等”促使地方政府在有限自主空间内只能通过竞争获取资源（周黎安，2014）。学者李宏彬与周黎安在 2005 年使用 1979–1995 年中国省级官员晋升数据，构建 Probit 模型分析绩效与晋升的关系，实证发现中国省级官员的晋升概率与 GDP 增长率显著正相关，形成“以 GDP 论英雄”的竞争格局（Li & Zhou，2005），由此，周黎安提出“晋升锦标赛”模型，除了从制度的角度解释了中国改革开放以来经济高速发展的原因，还揭露了地方政府为吸引投资、扩大税收而恶性竞争的行为（周黎安，2007）。

中央为了调节地方政府的不良竞争，也出台了一系

列的政策措施，如均衡性转移支付（吕冰洋，2014），引入环保、民生等指标弱化单一 GDP 竞争（张军等，2018），设立“协调领导小组”打破行政壁垒（杨其静，2022）……这些措施在一定程度上调节了地方政府的竞争，促进共同繁荣与共同发展。除了由中央调节外，地方政府之间并非总是竞争关系，在某些情况下，出于各自利益的考量，地方政府也会进行交流合作，如张晏等基于长三角城市群的实证研究发现基础设施、产业链分工等领域的互补性需求会促使地方政府主动协作（张晏等，2015）；李兰冰也在对城市群的研究中指出京津冀地区通过共建产业园区实现资源整合（李兰冰，2020）。

因此，本文将会通过对我国分税制改革以来有关地方政府竞争与合作的重要研究文献进行梳理，研究地方政府间的竞争与合作演化机制。

1 文献综述

与本文有关的研究文献主要有两支，分别是对地方政府竞争关系的研究和地方政府合作情况的研究。

第一支的有关研究主要以周黎安为代表，自他于 2007 年提出“晋升锦标赛”的观点以来，许多学者都关注到地方政府官员出于晋升需求而进行 GDP 竞赛的问题。周黎安认为中国地方官员的晋升高度依赖经济绩效，导致地方政府间激烈竞争。随后张军等的实证研究发现官员在任期前几年会大幅提高投资和 GDP 增速，以提升晋升机会（张军、高远，2007）；（陶然等，2010）也指出在 2000 年后，虽然 GDP 增长对官员晋升的影响有所下降，但仍是核心指标之一。近年来仍有学者的实证研

究结论指出：官员在晋升关键期会显著增加固定资产投资，以冲刺GDP数据(Chen et al. ,2020)。这些实证分析结果为“晋升锦标赛”提供了有说服力的数据支持，说明了争取晋升机会是地方政府官员产生竞争的其中一个原因。除此之外，地方政府间竞争的动机还有许多，如(Qian & Weingast ,1997)认为地方政府为扩大税基（如增值税、营业税）展开激烈竞争，Tsui (2011)指出地方政府为争取中央转移支付（如专项债），竞相上马基建项目，甚至过度举债；还有学者指出地方政府为了争夺资源与要素，通过税收减免、低价供地等方式吸引外资和内资企业，形成“逐底竞争”(Huang ,2008)，陶然等指出地方政府为争夺新兴产业（如新能源汽车、光伏），可能导致产能过剩（陶然等，2019）；还有一些学者研究在“抢人大战”中地方政府如何通过户口、住房补贴等政策竞争高素质劳动力Liu & Li (2020)。总的来说，除了出于晋升需求，地方政府间还可能为了争取资源与人才而竞争。在介绍政府间合作的具体内容之前，我们可以先回答政府间的竞争究竟会带来什么，有哪些好处，又会产生什么负面效应？

首先来看，地方政府通过招商引资、发展民营经济等方式竞争税源，推动了市场化改革和经济高速增长Qian & Weingast (1997)，地方政府像企业一样竞争资源，创造了中国经济增长的奇迹（张五常，2009）；其次，地方政府的“先行先试”竞争（如农村土地改革）为中央政策制定提供了实践经验（张军，2014），环保领域的“河长制”、数字化治理（如“最多跑一次”）等创新也均源于地方竞争，最终被中央推广(Zhu ,2014)；此外，财政竞争促使地方政府优化公共资源配置，例如经济发达地区更倾向于投资高质量公共服务（吕冰洋，2018）。地方政府通过竞争性投资交通（高铁、高速公路）、通信（5G基站）等基础设施，还显著降低了区域经济壁垒（Hendrischke ,2019）。

尽管地方政府间的竞争可以促进经济发展，助推政策改革，提高公共服务质量，但竞争带来的负面影响仍然不可忽视。首当其冲的危害是资源错配与经济结构失衡。地方政府为争夺产业项目（如钢铁、光伏），盲目投资导致产能过剩Huang (2008)，新能源汽车等战略性新兴产业的过度补贴，造成低效企业“骗补”和资源浪

费（陶然等，2019），土地抵押融资模式导致地方政府债务与房地产泡沫深度绑定(Liu et al. ,2020)；同时，债务风险也不容忽视。Tsui 的研究指出地方政府通过城投债、PPP等表外融资竞争基建项目，积累巨额隐性债务，马光荣研究发现债务扩张与官员晋升周期相关，部分省份债务率远超国际警戒线（马光荣，2023）。此外，在GDP竞赛中，地方政府放松环保监管，导致雾霾、水污染等问题恶化(He et al. ,2020)，地方保护主义使污染企业（如小煤矿、化工厂）长期存在，跨区域污染治理困难(Eaton & Kostka ,2017)，张捷的研究还发现黄河流域部分省份为经济增长超采地下水、破坏植被，加剧生态脆弱性（张捷，2023）。除了以上的负面影响，由于地方政府间的竞争还会造成区域发展失衡与社会不公（陆铭，2017；World Bank ,2012），市场分割与行政壁垒（刘培林，2021），数据造假与形式主义，浪费财政资源（马亮，2022）

因此，中央政府为了减少竞争的负外部性，约束地方政府间的不良竞争，通过强制或鼓励的形式促进地方间的合作，例如，中央政府为了缩小地区差距要求地区对口支援，（如广东支援新疆），改善了受援地区公共服务（叶裕民，2021），通过劳务输出、产业转移形成可持续增收路径（张军，2014）；为了改善环境，治理污染，中央实施“流域治理责任制”将区域协作纳入官员考核，迫使地方政府从竞争转向合作(周黎安，2018)，在京津冀大气污染联防联控中，中央通过环保督察和约谈机制强制三地协同减排（杨其静，2022），在新安江流域生态补偿中，中央财政出资60%，浙皖按水质达标情况分担剩余40%，形成“激励相容”模式(张捷，2023)。这些政策一定程度上有助于弥合地区收入差距(Park et al. 2021)，保护生态环境(Eaton & Kostka ,2017)，但其自身也存在不足，例如转移支付可能滋生依赖心理(World Bank ,2012)，环保、扶贫等多元考核指标可能导致地方政府“选择性执行”（陶然等，2021）。

除了由中央牵头形成合作外，地方政府出于自身利益也会自发合作（王佃利 2019），如长三角城市群通过自发签订产业合作协议，共享产业链资源，降低交易成本（张晏等，2015），深圳与汕尾通过GDP和税收分成协议共建合作区，企业迁移收益共享推动可持续合作

(郑江淮, 2021), 成渝两地通过“联席会议制度”协商高铁票价、医保互通等具体问题(黄茂兴, 2022); 福建与江西通过自主谈判达成汀江-韩江流域补偿协议(张捷, 2023)。这些合作虽然一定程度上促进协议方共同繁荣, 但是在执行过程中也有各种问题, 包括利益分配不均引发冲突(郑江淮, 2021); 为快速展现政绩, 合作项目追求“短平快”, 忽视长期效益, 造成短期行为与资源浪费(陶然等, 2019); 跨区域事务出现问题时互相推诿(张捷, 2023)等问题。此外, 地区的合作也可能会对未参与协议的其他地区产生消极影响, 例如, 长三角一体化中, 安徽部分县市的高技能劳动力向沪苏浙聚集, 加剧本地产业空心化(陆铭, 2017), 京津冀新能源产业协同规划后, 河北周边省份(如山西)的光伏企业因缺乏政策支持丧失竞争力(陶然等, 2019), 成渝双城经济圈的电子信息产业集聚, 导致西安、武汉等中西部城市同类园区招商困难(黄茂兴, 2022); 珠三角水域治理中, 部分污染企业向粤西、粤北迁移(张捷, 2023), 长三角大气污染联防联控后, 部分化工企业迁至安徽北部非合作县市, 导致当地污染加剧(Eaton & Kostka, 2017)。周飞舟(2006)分析称, 财政资源的区域集中可能加剧地区间“马太效应”。

综合以上的研究来看, 早期研究主要聚焦于地方政府竞争的负面效应, 而随着区域一体化政策推进, 学者开始关注竞争与合作的动态平衡, 揭示了竞争与合作并非二元对立, 而是受制度环境和利益结构共同影响。现有研究提出的理论都是孤立研究竞争或是合作, 缺乏解释竞争与合作动态转换的通用模型。其次, 文献中使用的多数案例研究聚焦东部发达地区, 对中西部、边疆地区的关注较少。缺乏针对某一个政策的追踪研究, 以观察合作政策的可持续性。

参考文献

[1]王禹澍. 中国特色对口支援机制: 成就、经验与价值[J]. 管理世界, 2022, 38(6): 71-84.
[2]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7): 36-50.
[3]张军, 高远. 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据[J]. 经济研究, 2007, (11): 91-10

3.

[4]陶然, 苏福兵, 陆曦, 朱昱铭. 经济增长能够带来晋升吗? ——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界, 2010, (12): 13-26.
[5]吕冰洋, 毛捷. 高投资、低消费的财政基础[J]. 经济研究, 2014, 49(05): 4-18.
[6]张晏, 夏纪军. 中国地方政府合作的经济逻辑: 基于长三角城市群的实证[J]. 经济学(季刊), 2015, 14(3): 987-1006.
[7]李兰冰. 区域一体化中的政府合作机制[J]. 经济研究, 2020, 55(8): 23-40.
[8]范子英. 对口支援: 中国特色的横向财政转移支付[J]. 经济研究, 2021, 56(4): 67-82.
[9]杨其静. 地方政府竞争与合作: 基于京津冀一体化的研究[J]. 经济学(季刊), 2022, 21(2): 45-62.
[10]张捷. 流域生态补偿中的地方政府博弈[J]. 中国工业经济, 2023, (3): 112-128.
[11]陆铭. 大国大城: 中国统一市场建设[M]. 上海: 上海人民出版社, 2017.
[12]刘培林. 全国统一大市场建设的障碍[J]. 经济研究, 2021, 56(9): 34-49.
[13]马亮. 数字政府建设中的地方政府创新竞争[J]. 管理世界, 2022, 38(3): 56-70.
[14]郑江淮. 深汕特别合作区的产业协同效应[J]. 经济学(季刊), 2021, 20(4): 78-92.
[15]黄茂兴. 成渝地区双城经济圈的府际协作[J]. 经济研究, 2022, 57(6): 89-104.
[16]Qian, Y., & Weingast, B. R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives[J]. Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(4): 83-92.
[17]Li, H., & Zhou, L. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(9-10): 1743-1762.
[18]Chen, Y., Li, X., & Zhou, L. Career Incentives and China's Provincial Economic Growth[J]. Journal of Comparative Economics, 2020, 48(3):

45-60.

[19]Tsui, K. China's Infrastructure Investment Boom and Local Debt Crisis[J]. China Quarterly, 2011, 207: 638-657.

[20]Huang, Y. Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

[21]Liu, X., & Li, Y. Talent Wars in China: Local Government Competition for High-Skilled Labor[J]. Journal of Contemporary China, 2020, 29(123): 456-472.

[22]Eaton, S., & Kostka, G. Central Protectionism in China: The "Central SOE Problem" in Environmental Governance[J]. China Quarterly, 2017, 231: 685-704.

[23]He, G., Wang, S., & Zhang, B. Environmental

Centralization and Local Compliance in China [J]. Journal of Environmental Economics and Management, 2020, 102: 102-120.

[24]World Bank. China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society[R]. Washington, DC: World Bank, 2012.

[25]Park, A., Wang, S., & Wu, G. Targeted Poverty Alleviation in China: Evidence from a National Program[J]. Journal of Development Economics, 2021, 150: 102-120.

作者简介：陈飞逸（2005—），汉族，贵州安顺人，本科在读，研究方向：劳动经济学。

基金项目：国家级大学生创新创业项目，项目编号：202410755080。