

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2026.03.002

欢迎按以下格式引用:李霁霞,董雪兵. 中国特色央地关系下的区域经济治理[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2026(2):14-26. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2026.03.002.



Citation Format:Li Jixia, Dong Xuebing. Regional economic governance under the Chinese central-local relationship [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2026(2):14-26. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2026.03.002.

中国特色央地关系下的 区域经济治理

李霁霞¹,董雪兵^{2a,2b}

(1. 浙江科技大学 经济学院,浙江 杭州 310023;2. 浙江大学 a. 国家战略与区域发展研究院,浙江 杭州 310058;b. 长三角智慧绿洲创新中心未来区域发展实验室,浙江 嘉兴 314102)

摘要:央地关系是区域经济治理的制度基础,决定了区域竞争与合作行为的激励和约束条件。中国特色央地制度具有动态适应性和治理效能,通过财政税务、行政管理、官员考核等机制设计,调整区域经济发展的条件集合,满足不同历史阶段的国情需求和区域发展目标。一方面,中央将阶段性区域经济发展目标嵌入地方激励机制,引导区域竞争策略转变,包括竞争标的从“为增长而竞争”转向“为发展而竞争”,支出行为从“重建设、轻民生”转向“基本公共服务均等化”,发展模式从“地方保护”转向“发挥比较优势”,以区域竞争激励和竞争策略优化提升区域经济治理效率。另一方面,中央通过对口支援、一体化合作、主体功能区建设等制度安排,在保留区域竞争激励的同时,降低区域合作成本,提高区域合作收益,形成优势互补、规模效益最大化、外部性内部化等跨区域合作模式,实现国家治理和区域治理效率的统一。在区域经济格局深刻变革与国内发展目标转型升级的背景下,区域经济治理面临新形势与新挑战。未来区域经济治理研究应聚焦数字时代区域协调发展、因地制宜发展新质生产力、构建全国统一大市场等重大现实问题,从新治理主体、新发展目标、新治理工具等维度深化探索,进一步丰富和完善中国特色区域经济治理理论体系,为新时代区域协调发展与区域高质量发展提供学理支撑。

关键词:央地关系;区域经济治理;区域竞争激励;跨区域合作

中图分类号:F207;F124 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2026)02-0014-13

基金项目:浙江省哲学社会科学规划青年课题(24NDQN064YB)

作者简介:李霁霞,浙江科技大学经济学院讲师;Email:lijixia@zju.edu.cn;董雪兵,浙江大学国家战略与区域发展研究院副院长,浙江大学长三角智慧绿洲创新中心未来区域发展实验室主任,教授,博士研究生导师,Email:dxs@zju.edu.cn。

引言

区域是经济发展的空间载体,区域经济是国家发展的重要支撑和基础。各地政府或竞争或合作的经济治理行为,影响资源空间配置效率,解决区域经济发展动力和区域经济发展差距问题。从表面上看,区域经济治理体现为横向地方政府间关系,但实际上横向地方政府间关系内生于央地关系。央地关系定义了中央政府与地方政府的权力分配结构和公共资源配置结构,决定着区域竞争行为与合作行为的激励和约束条件,是区域经济治理的制度基础。从央地关系视角研究区域经济发展,有助于理解区域动力与区域关系变迁的内生决定。新中国成立70多年来尤其是改革开放40多年来,我国中央与地方关系历经多次调整,形成区域经济治理的创新实践。实践是理论的“富矿”,国内学者立足实践,提出一系列独创性的中国区域经济治理理论观点。本文系统梳理国内区域经济治理领域的重要研究,介绍中国特色央地关系的制度特征与演变过程,阐述央地关系对区域竞争和区域合作行为的影响机理,为构建中国特色的区域经济治理知识体系和理论体系提供参考。

一、中国特色央地关系的制度特征

中央政府与地方政府的权力分配结构主要体现在“钱”“事”“人”三方面。财政税务、行政管理、官员考核的体制机制设计,形成中国特色的央地关系,构成区域经济决策的制度条件。

(一) 财政体制:地方行为的预算约束

财政制度是规范央地财权、财力、支出责任划分关系的制度安排,反映中央和地方在“事”和“钱”上的不同组合关系^[1]。改革开放以来,我国财政体制经历了从统收统支向财政包干再向分税制的改革过程。以钱颖一为代表的学者以财政包干制为背景,在财政分权的框架下引入地方激励和竞争理论,指出中国央地间财政关系是“保护市场的联邦主义”,政府追求税收最大化,财政分权使地方政府拥有一定的税收权力,由此激励地方政府维护市场发展,促进区域经济增长以增加财政收入^[2]。而以吕冰洋为代表的学者则强调,中国财政体制的基本底色是“统一领导、分级管理”,财政集分平衡或财政共权理论比“财政联邦制”更符合中国国情^[3]。虽然地方财政收入和支出责任是影响区域经济增长的重要因素,但财政制度的核心功能是为地方政府行为设定预算约束条件,而非直接决定其目标函数^[4]。

(二) 行政体制:地方政府的策略工具

财政分权通常也伴随着经济管理权限自上而下转移的行政分权。中国县级层面的“省直管县”和“强县扩权”改革为研究财政分权与行政分权的经济效应提供了自然实验场景。“省直管县”通过省对县直接管理的财政体制,赋予县级政府财政自主权。“强县扩权”则将经济管理权限由省或市级政府下放至县级政府,包括用地指标、证照发放、项目申报、价格管理等领域。相比于财政分权影响县级政府的预算约束,行政分权使县级政府获得了更多竞争工具。例如,地方政府能够发挥本地信息优势,设计更加合理的制度安排和更为有效的政策措施^[5],营造良好的营商环境,吸引大量资本流入本地^[6]。行政分权和财政分权通常交叉并行,分别对应事权和财权的下放,二者匹配程度直接影响分权改革效果。李永友等发现行政分权先行的时序安排更有利于地方经济增长,当地方政府在缺乏财力支撑的情况下承担更多经济管理事责,财政压力随之上升,倒逼其通过发展经济来增强财政实力^[7]。

(三)考核制度:地方官员的目标函数

从国际比较视角看,20世纪90年代俄罗斯、印度与中国的经济绩效差异根源并非财政分权而在于政府治理,经济分权发挥积极作用的必要前提是政治集权^[8-9]。中国式分权的核心特征,正是经济分权和垂直的政治管理体制的紧密结合^[10]。在这种治理结构下,地方官员首先满足中央的政治激励要求,然后再充分发挥财政激励作用。政治激励理论主要有周黎安的政治锦标赛^[11],张军的为增长而竞争^[12],以及徐现祥的经济增长市场论^[13]。相较于经济组织多采用绝对绩效评估的激励机制,政治组织更倾向于使用相对绩效评估。其中,职务晋升是一种常见的基于相对绩效评估的激励手段^[14]。在以经济绩效为核心的政绩考核体系下,中央以政治晋升为激励,地方官员为追求晋升而竞相推动区域经济增长。由于晋升职位有限,地方间竞争表现为锦标赛式竞争。中央对经济增长的需求与地方官员对晋升的追求,共同构建起一个经济增长市场^[15]。

二、区域经济治理进程中的央地关系演变

在中国区域经济治理过程中,基于特定历史阶段的国情需求和发展目标,中央与地方关系历经多次动态调整。以集权与分权策略的灵活运用,调整地方政府行为的条件集合,构建良好的地方激励环境,不断推动区域经济高质量发展和协调发展。

(一)计划经济时期:以中央指令和地方被动执行为表征

新中国成立初期,经济发展水平较低,科学技术发展水平较为落后,沿海与内地之间生产力分布极不平衡,彼时中国经济发展目标在于快速实现工业化资本积累,满足国防安全与平均全国生产力分布的需求。大规模工业建设需要集中全国资源,将资源分散在地方政府产出效率较低。因此在这一时期,我国实行的是高度集中的计划经济体制,央地关系表现为中央集权特征。具体而言,在财权方面,1950年3月当时的政务院颁布《关于统一国家财政经济工作的决定》,决定实行集中管理和统收统支财政体制,地方财政收入统一上缴中央,地方财政支出一律在国家计划内由中央进行拨付。在人事权方面,改革开放前,我国一直实行下管两级甚至三级的干部管理体制。

此阶段,地方政府并未获得实质性权力,中央政府作为利益主体、决策主体、资源配置主体以及投资主体,对全国各区域的资源要素进行统一调配和使用,将重工业优先发展、“三线建设”等战略纳入国民经济建设计划,以行政命令的形式组建技术攻关组、大力研制与有计划地进口各产业核心先进机械设备,并按照全国经济发展的总体要求,对各区域实行有计划的分工。地方竞争和地方激励的前提在于地方政府拥有对一定空间范围内资源要素的控制权,但在高度集中、高度计划的管理方式下,地方政府没有独立的经济利益,各种区域政策都包含在中央行政命令与指令性计划之中,地方政府既没有能力也没有动力去发展本地经济,只是按照中央意志去实现国家整体利益,被动执行被分配到的区域发展任务,由此各地区间落差并不明显,但发展水平也较低。

(二)市场化改革时期:以调动地方积极性为着力点

经过30年区域平衡发展,我国沿海和内地生产力布局严重不平衡局面得到缓解,但高度集中的计划体制抑制了区域主体能动性。“调动积极性,权力下放是最主要的内容”^①。通过放权让利的地方分权改革,打破了中央高度集中以及地方对中央纯粹的从属和依附关系,提高地方政府发展本地经济积极性。

在人事权方面,1984年出台了《中共中央组织部关于修订〈中共中央管理的干部职务名称表〉的通知》,我国干部管理体制从下管两级转为下管一级,扩大了地方政府的干部任免权。在事权方面,

① 邓小平:《改革的步子要加快》(《邓小平文选(第3卷)》,人民出版社1993年版)。

同年出台的《关于改进计划体制的若干暂行规定》明确缩小指令性计划范围,对一般经济活动实行指导性计划和市场调节,赋予地方在资产投资、项目审批、外汇管理等方面的更大自主权。1993年党的十四届三中全会提出中央不再直接管理大部分国有企业,将企业管理权限下放给地方。在财权方面,从1980年开始,我国实行“分灶吃饭”的财政包干制,根据地区差异采取定额上缴、增长分成等多种包干办法,使地方政府获得较大财政自主权。20世纪90年代以来,随着市场化改革深化,中央计划手段被日益压缩。1993年中央财政收入占比仅为22%,严重削弱了宏观调控能力。为保持中央权威性,我国于1994年推行分税制改革,重构财政关系。虽然改革初期,转移支付以税收返还为主,可能加剧区域财政不均^[16],但该制度确立了相对稳定、具有“承诺效应”的央地财政契约,提升了地方政府独立性,降低了代理成本^[17]。

分税制改革后,央地权责更加明晰,地方政府拥有一定的独立决策权,开始为本地经济增长而竞争。各地为充实本地税基、保护自身利益和减缓就业压力,普遍采取策略性保护行为^[18],限制本地资源外流,限制外地企业进入,把资源加工的增值收益留在本地。这种运用地方行政权力形成的市场割据,被沈立人和戴园晨^[19]称为“诸侯经济”,阻碍了全国统一市场建立和区域经济一体化进程。加之分权是在中央与地方一对一讨价还价的谈判中产生,分权的规则极不统一,比如沿海与内陆实行不同开放政策,导致区域间不平等竞争^[20]。

尽管存在市场分割等问题,但必须认识到,这是计划经济向市场经济转轨过程中的必然现象^[21]。正是央地关系从行政协调转向以市场机制为基础,地方作为独立利益主体参与经济发展,才催生了区域间经济竞争和财政竞争。在新旧体制并存的转轨阶段,地方政府介入经济活动,能够从制度上衔接不完全的计划和不完全的市场,保障资源配置效率^[22]。相较于计划经济体制下的被动执行,分权后的地方竞争推动了区域经济快速增长与跨区贸易联系,实现了制度改进和效率改善^[23]。

(三)分权深化时期:以分权和集权并行为主要标志

随着东部沿海地区快速发展,区域经济发展差距扩大引发的公平问题逐渐显现,强调效率的同时兼顾公平是彼时中国的发展原则。在市场化改革深化背景下,央地关系进入新的调整时期,呈现出分权和集权并行的特征。

为应对加入WTO以及工业化、城市化加快的需要,亟须各地完善经济基础设施,由此中央持续推进“简政放权”,赋予地方更大决策权。2002年至2013年末,国务院已开展九批行政审批事项变动,累计取消、调整和下放事项3 220项,其中下放的391项直接强化了地方政府的经济管理权限,体现了事权的向下转移。在财权方面,中央强化财政集中,自1994年分税制改革后,相继实施2002年所得税收入分享改革、2004年出口退税机制改革、2012年“营改增”试点,持续提升中央财政收入占比。财政收入权上收而行政管理权下放,意味着地方预算约束收紧,而发展责任加重,财政压力显著上升,加深了地方对中央转移支付的依赖程度^[24]。

面对财权收缩与事权扩张的矛盾,地方政府积极寻求自主财力来源。由于地方竞争和地方激励以行政区域为空间载体,流动性较差的土地要素自发成为地方的“第二财政”。中国地方政府不是地区竞争中被动的适应者,而是能够主动掌握地区资源的竞争主体^[25],通过招拍挂等市场化方式获取高额土地出让金,形成以“土地财政”为核心的预算外收入体系^[26]。同时财政体制改革推动收入分配由隶属关系原则转向属地原则,地方竞争也随之从兴办本地国有和乡镇企业,转向积极吸引外来私营企业投资^[27]。由于私营企业具有较高流动性,可自主选择投资区位,地方政府通过低价出让土地降低其生产成本,形成“土地引资”行为模式^[28-29],以招商引资拉动区域经济增长。

不论是土地财政还是土地引资,均为地方政府应对央地关系变化的理性反应。尽管存在不规范和不可持续风险,但客观上构成分权框架下的“基层创新”,缓解了地方经济发展的资金约束。而且由于地方行为始终置于中央控制之下,因此地方能够依靠土地要素发展经济本质上仍源于中央为地方保留的在规范性财政收入以外自主筹集财力的制度弹性空间,具有阶段上的渐进特征和方向上的正确性^[30]。

(四)强化顶层设计时期:以中央统筹与地方负责为特点

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,促进协调发展、实现共同富裕成为核心目标。随着经济转型深化,分权的代价开始递增,由分权而导致的土地滥用、地方保护主义等问题制约了经济高质量发展。党的十八届三中全会决定成立中央全面深化改革领导小组,2018年印发的《深化党和国家机构改革方案》将其升格为中央全面深化改革委员会,强化统筹谋划和顶层设计,央地关系表现出中央统筹与地方负责的特征。

在经济发展初期,市场机制尚不完善,市场驱动的增长速度较慢,政府倾向于通过“有形之手”直接干预,将资源集中于经济增长领域,而忽视市场秩序与公平竞争^[31]。随着经济发展进入较高阶段,公众对教育、医疗、环保、文化等高质量公共服务的需求增加,构建全国统一大市场、发挥超大规模市场优势成为关键任务。党的十八届三中全会明确反对地方主义,强调促进商品和要素自由流动、平等交换。2020年以来,《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》等政策相继出台,中央以制度化方式推动区域间要素畅通,提供统一市场这一公共产品。党的二十届三中全会进一步提出“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”,中央通过更高比例分享流动性强的税种,承担跨区域、全局性公共产品供给,能够减少资源配置扭曲,弱化地方保护的财政激励^[27]。

虽然地方政府拥有本地信息优势,在提供地方性公共服务方面具有高度的灵活性与适应性,但对于具有显著规模效应和空间外溢特征的经济活动,其追求本地利益最大化的倾向易导致市场分割、重复建设与效率损失。党中央集中统一领导更具制度优势,能够克服地方各自为政弊端,推动资源在全国范围内优化布局,推动区域协同发展。

三、央地关系动态调适与区域竞争策略优化

中央政府通过将不同阶段的区域经济发展目标嵌入地方政府的激励机制,引导其竞争策略发生转变,包括竞争标的从“为增长而竞争”到“为发展而竞争”,支出行为从“重建设、轻民生”到“基本公共服务均等化”,发展模式从“地方保护”到“发挥比较优势”,以地方竞争激励和竞争策略转变提升区域经济治理效率。

(一)竞争标的:从“为增长而竞争”到“为发展而竞争”

区域经济治理是实现区域经济发展目标的过程,对地方政府治理绩效的评价主要来自两个维度:一是对上,看其是否满足中央政策导向;二是对下,看其是否满足本地居民福利需求。在中国,由中央考核地方发展绩效^[32]。表面上中国地方政府主要对中央负责,但实际上我国始终坚持以人民为中心的发展思想,中央在设计考核机制时将不同发展阶段的民众偏好内嵌在地方政府目标函数之中,通过动态调整评价标准,实现对上负责与对下负责的激励统一,推动地方政府持续回应区域发展问题。

在经济发展初期,我国面临短缺经济,民众对物质财富快速增长需求强烈。在缺乏充分统计量

的政绩考核体系下,GDP增长作为最能够反映区域居民福利水平的单一显性指标,是衡量地方官员政绩的次优选择。中央建立“为增长而竞争”的激励机制,地方官员为得到政治晋升等收益,努力扩大资源要素投入,推动区域经济增长,满足民众物质财富增长需求。

进入经济转型后期,单纯以GDP为核心的强激励引发治理扭曲现象,如市场分割、区域城乡差距扩大、环境污染加剧、民生支出不足等^[10,14]。为此,中央逐步改进以GDP为主的考核体系,纳入环境治理、协调发展等指标,改变地方政府的竞争标的,实现强激励目标的转换。党的十六届三中全会提出经济社会协调发展的理念,引导考核标准从优先关注经济指标向平衡经济增长、环境绩效、民生发展转变,弱化片面追求经济发展的“唯GDP主义”导向^[33]。各地政府积极响应,2004年浙江湖州率先取消区县GDP考核;2005年青海三江源地区以生态保护为首要考核指标;2012年新疆伊犁对特克斯、昭苏两县免除GDP考核,强化生态环境保护指标;2014年浙江丽水转向空气质量和区域断面水质达标率等生态指标。随着外部条件变化,中央治理逻辑从“为增长而竞争”转向“为和谐而竞争”,推动地方围绕公众满意度而非GDP增长指标展开晋升锦标赛,追求社会福利最大化^[34]。

随着体制转轨红利、人口红利、投资红利、资源红利等传统增长红利减弱,创新驱动成为提高区域经济发展水平和居民富裕程度的新动能^[35]。中央政府将技术创新纳入考核体系,激发地方政府“为创新而竞争”^[36]。进入高质量发展阶段,区域发展背景从短缺经济转向过剩经济^[37],对发展结构、发展效益提出更高要求。高质量发展必然要求新的制度支撑,中央对新制度和体制产生巨大需求,各地通过创新探索提供制度性知识,央地之间形成“制度知识市场”,激励地方政府“为发展而竞争”^[38]。

从“为增长而竞争”到“为发展而竞争”,中央对地方的考核指标从经济增长单一维度拓展为经济社会发展综合维度,扩大了中央评价地方的信息集。虽然综合性指标可能因指标不明确而弱化激励强度,但其信息集合功能可引导地方行为,从而缓解央地信息不对称问题。

(二)支出行为:从经济建设到民生保障

缩小区域差距不仅是缩小区域之间的经济总量差距,更是缩小居民收入水平、基础设施通达水平、基本公共服务均等化水平、人民生活水平等方面的差距,满足人民日益增长的美好生活需要^[39]。但在偏重经济绩效的考核模式以及税收分成制度下,地方政府更关心经济增长绩效而非公共品供给的数量和质量。由于基础设施投资能在短期内直接促进经济增长,受任期约束的地方官员倾向于采取“重生产、轻民生”的支出策略^[40]。从成本收益分析看,发展型公共物品的“政治价格”远高于民生型公共物品^[41],但后者供给风险更大^[42],由此强化了支出偏向。

区域间自然资源、人口、产业等禀赋差异显著,加之渐进式改革带来的政策创新空间和优惠措施不均,导致区域经济社会发展不平等。发达地区财政能力较强,即使偏向经济建设,其民生支出的绝对水平也远高于欠发达地区。这种客观差距会引发不平等厌恶心理,影响地方行为决策^[43]。基本公共服务具有空间溢出效应,一地增加供给,其他地区可搭便车,形成策略替代型的支出竞争^[44]。相比基本建设支出由于受到地方普遍重视而相互竞争,科教文卫支出则维持在一定水平即可^[45]。地方政府间的支出策略互动,进一步拉大区域间基本公共服务差距。

随着经济发展阶段提升,矫正地方财政支出偏向、激励优质公共服务供给成为中央治理重点。调整地方政府竞争标的是解决办法之一,中央将民生绩效纳入考核体系,可有效激励地方政府提升公共服务供给效率^[46]。中央转移支付制度则是推进区域间基本公共服务均等化的另一重要制度安排,包括不指定用途的一般性转移支付和指定用途的专项转移支付。一般性转移支付侧重缩小地区间财政能力差距,实现基本公共服务供给能力均等化,但存在“粘蝇纸效应”,当地方财力改善后,

仍会偏向建设性支出^[47-48]。因此,如果不能约束地方政府基本公共服务供给行为,一般性转移支付的均等化作用有限。指定用途的专项转移支付侧重于引导、规范地方政府行为。虽然专项转移支付存在项目设置交叉、分配不透明、资金投入分散等弊端,但通过对发达地区“奖优”、对欠发达地区“扶弱”等差异化支付规则,有助于抑制地方财政道德风险,矫正支出行为扭曲^[49]。

(三)发展模式:从地方保护到比较优势

地方政府的市场行为是双重的,既具有市场割据倾向,也存在着开放合作倾向,会采取哪种行为取决于地方经济利益。在“赢家通吃”的晋升锦标赛体制下,各地区必然“相互攀比”,采取“大而全”的地区发展战略,致使地方保护、区域分治现象突出^[50]。地方既可通过投资本地企业挤出外部竞争,也可通过行政垄断措施限制外部竞争^[51]。即便不主动实施市场分割,地方政府对跨区域基础设施建设的消极投入,也会维持自然壁垒造成的被动分割^[52]。不过地方保护和市场分割有其历史逻辑,重工业优先的赶超战略在分权改革背景下演变为地方政府主导的本地企业保护^[53]。由于违背比较优势,优先发展资本密集型产业导致企业缺乏自生能力,需依赖地方政府补贴和市场庇护以应对内外竞争,形成内生性分割机制。

从发展视角看,一定程度的市场保护可视作“自我发现”过程^[54]。成长性产业具有“干中学”带来的收益递增特性,如果学习速度足够快,地方政府可暂时退出分工体系,自主培育高技术产业,逆转地区比较优势,以提升未来参与区域分工时的谈判地位与收益份额。相比发达地区因技术领先而在分工中占据优势地位,落后地区若仅按当前比较优势参与分工,只能获取较少收益,因而更有激励选择独立发展路径^[55]。

地方保护和市场分割是一种“囚徒困境”^[56]。在晋升锦标赛激励下,当其他地区采取保护策略时,本地为保持相对增长速度也必须跟进,导致地方保护成为纳什均衡。单个地方政府无法主动打破僵局,唯有中央政府作为外力介入才能实现突破。但若中央缺乏足够的财权与转移支付能力,完全按照比较优势分工往往不能实现。在“统一领导、分级管理”的中国财政体制下,中央具备强统筹能力,通过财政转移支付制度发挥收入分配改善和资源配置效率增进两种功能,不仅使落后地区获得更高收入,而且也作为一种承诺机制促使其放弃违背比较优势的发展战略,融入区域分工体系^[57]。

地方政府获得市场分割收益的基本前提是价格控制和产品短缺。中央通过法规和政策推动商品及要素自由流动,削弱了地方政府分割市场的寻租动机。随着市场化水平的不断提升,其正外部溢出效应逐渐变大,发达地区整合市场的动力逐渐增强,落后地区保护策略难以为继^[58]。市场价格机制使发挥比较优势更具收益,推动区域产业走向差异化^[59]。地方政府也可通过特色产业政策强化地区分工,促进“行政区域专业化”发展^[60]。

四、央地协同治理机制与区域合作格局构建

尽管区域间存在利益博弈,但属于多次重复博弈,长期利益关系为合作提供了基础。区域合作本质上是合作收益与成本权衡下的理性选择,受交易成本、资源互补等因素影响,区域间自发协作机制并非总是有效。中央根据区域发展目标、合作风险及其差异化特征,通过战略引导、政策协同、转移支付等制度安排,重塑地方激励,降低区域合作成本,提高区域合作收益,实现国家与区域治理效率相统一。

(一)以先富带动后富:对口支援机制与区域优势互补

生产要素的合理流动是各地发挥比较优势的前提^[61]。长期以来,我国区域间存在制度障碍,制

约生产要素市场化配置及商品服务自由流通,推高市场交易成本和流通成本,尤以东西部之间因地理距离、文化差异、发展差距和制度限制更为突出,加剧了区域经济发展不平衡与资源要素错配。

对口支援是具有鲜明中国特色的制度创新,开创了中国式跨区域协同治理模式。1979年,党中央批转乌兰夫同志在全国边防会议上的报告,确立对口支援边疆民族地区的政策框架^[62]。1996年,国务院明确东南沿海发达地区对口帮扶西部欠发达地区,正式建立东西部协作制度,推动地理非毗邻区域间形成“对口关系”。对口支援最早体现为自上而下的政府行为,依托中央统筹安排,通过政策引导实现资源再配置。其运行基于政治权力建构的委托—代理关系,是一种强调绩效和结果导向的政治承诺,依赖中央权威和政府间政治信任^[63]。对口支援机制为远距离区域提供了定向交往平台,通过结对促使两地政府开展持续化、常态化交往^[64],增强政府互信,降低地区间合作协调成本。中央纵向引导行为不仅促成跨区域合作启动,更促进地方政府间形成可信承诺,提升后续合作效率^[65]。

对口支援蕴含经济上的互利共赢逻辑。区域优势互补是其核心原则,《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》等文件明确将东西部地区优势互补作为协作政策的基本原则,通过产业合作、人才支援、劳务输出和资金支持等举措,打破地方保护和制度壁垒,畅通要素流动,实现跨空间的区域协作^[66]。中央建立对口合作考核制度,强化结对关系的稳定性和执行力^[67],激发地方政府参与区域合作的积极性,确保区域合作政策和项目落地。由于支援方和受援方无行政隶属关系,不存在“为增长而竞争”的晋升冲突,避免了零和博弈,相反支援地区之间因帮扶成效形成新的竞争关系^[68]。支援地区通过提高受援地区与自身的产业关联度,构建互补的产业结构以形成长期合作关系^[69],不仅完成中央给定的政治任务,又在对口合作考核中表现突出,实现中央与地方的激励相容。

(二) 区域经济一体化:一体化合作机制与区域市场整合

行政区划是国家治理中对稀缺资源控制权进行空间划分的制度安排,区域边界划定了特定群体对空间资源控制的权限范围^[70]。行政区划的设立、调整或层级变更,直接影响区域资源开发、要素流动与经济活动的空间组织^[71]。在我国由计划经济体制转向社会主义市场经济体制的过程中,地方政府成为行政区域的利益代表,以行政区划为界追逐自身利益。行政交界地区因区位边缘性和管理交叉性,由行政分割引发的边界效应尤为突出^[72]。

在低收入阶段,符合比较优势的劳动密集型产业分工少、规模经济小,单一行政区即可满足生产与交易需求。进入高收入阶段,资本与技术密集型产业分工细化、规模经济扩张,最优要素组合超出了单个行政区域界限,需在更大空间范围配置资源^[73]。跨区域合作能够形成庞大的市场规模和充分的市场竞争,促使资源流向回报更高的行业和地区,推动规模效益最大化。对于地方政府而言,如果区域经济合作具有正溢出效应,那么地方的理性选择就是合作,将正溢出效应内部化,获得更快的经济增长^[74]。虽然从经济增长上讲,地方政府有合作意愿,但是基于相对绩效评估的政治晋升激励,区域经济合作会影响地方官员的相对位次,特别是经济实力接近的地区,经济合作对排名变动影响较大,增加了合作预期净收益不确定性^[75]。加强政府协调或者集权化改革可削弱行政边界效应,但集权可能损害地方激励,降低地方竞争带来的效率提升^[76]。而且不论行政区划如何调整,行政边界始终存在,无论是行政区划兼并还是重组,旧边界消亡的同时又会产生新的边界^[35]。

在推进跨区域合作进程中,中国探索出不依赖区划调整而突破行政区边界的一体化合作路径,通过跨区域公共事务整合等制度创新,在保留地方竞争激励的同时降低区域合作成本。一方面,中央优先支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区等经济发达地区率先实施一体化发展战略,在环境保护、

基础设施、产业合作等方面深化政策协同,消除阻碍区域贸易的制度壁垒。党的十八大以来,中央相继成立京津冀协同发展、长三角一体化发展等领导小组,并在党的二十大后整合为“中央区域协调发展领导小组”,统筹协调跨区域公共事务,推动区域市场整合和协同发展。另一方面,中央通过顶层设计向地方传达协作发展的目标,引导边界地区建立协调机制。例如,晋陕豫等交界地区编制次区域规划,设立联席会、协调会、新型功能区等区域合作组织,形成以区域组织为依托的政府推动型合作模式。一体化政策通过强化经济联系、优化产业分工、统一市场规则等机制^[77],推动多种生产要素的自由流动与有效组合,优化要素空间配置效率,使城市群获得超越单一城市的规模效益和分工收益^[78-79]。

(三)区际利益补偿:主体功能区建设与区域分工协作

晋升锦标赛体制下的区域产业发展策略以“大而全”为重要特征,这种“遍地开花”式的低效开发,导致区域间同质化竞争和资源浪费。为规范和优化空间开发秩序,中央根据资源环境承载力、开发密度和发展潜力,统筹人口、资源与经济布局,推动区域功能化发展,以“空间正义”实现“发展正义”。2002年国家发展和改革委员会提出主体功能区构想,2010年国务院正式出台《全国主体功能区规划》,按开发方式将国土空间分为优化、重点、限制和禁止开发区域;按功能定位分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区。

主体功能区战略是中央基于区域比较优势,为实现国土空间整体效率最大化而实施的区域强制分工^[80]。部分区域的主体功能被限定在特定产品供给上,牺牲了发展机会,应对其进行利益补偿。根据“谁受益、谁补偿”的一般性原则,区域利益补偿主体包括中央政府和受益地区。

对于受偿区域提供的生态保护、粮食生产等全国性公共品,中央以“保基本”的价值取向进行纵向转移支付^[81],提升其基本公共服务保障能力。2008年中央启动重点生态功能区财政转移支付试点,并于2011年正式设立国家重点生态功能区财政转移支付制度,缓解发展受限区域的财政压力。

对于受偿区域提供的区域性公共品,由受益区域进行横向补偿。例如,流域上游保护水源为下游提供了水资源安全保障,下游地区对上游地区进行补偿。2012年,新安江率先开展跨省流域生态补偿试点,在中央财政纵向补偿基础上,采用省际双向财政补偿方式,上下游根据交界断面水质动态配置初始产权并支付补偿资金,若水质不达标,上游补偿下游,反之则下游补偿上游。横向生态补偿机制将生态治理外部性内部化,强化上下游在生态与经济利益上的协同^[82]。上游地区不仅获得资金、技术和生态收益,解决“饿着肚子保生态”难题,还能通过将补偿资金投入环保项目,推动环境改善与经济增长双赢,实现晋升效用最大化^[83]。从长期看,横向补偿带动上下游产业链融合、文化旅游合作和人才共享,持续将生态资源转化为经济优势,实现区域协调发展。

五、研究展望

国内学者立足中国区域经济治理实践,揭示了区域经济决策内生于纵向央地关系的制度逻辑,凸显中国特色央地制度的动态适应性和治理效能。通过动态调整地方行为条件集,中央有效引导区域竞争策略和区域合作行为,不断提升区域经济动能和协调区域经济关系。这些研究不仅深化了对中国央地关系的理解,也逐步构建起具有中国特色的区域经济治理知识体系与理论框架。在区域经济格局深刻变革与国内发展目标转型升级的背景下,区域经济治理面临新形势与新挑战。未来研究应围绕数字时代区域协调发展、因地制宜发展新质生产力、构建全国统一大市场等重大现实问题,从新治理主体、新发展目标、新治理工具等维度深化探索,进一步丰富和完善中国特色区域经济治理理论,为促进新时代区域协调发展与实现区域高质量发展提供学理支撑。

一是顺应数字化转型规律,推进新型央地关系研究。数字技术重塑央地在“钱”“事”“人”上的组合关系,影响区域经济决策的条件集合。中央可借助大数据、区块链实现税收实时监控,通过AI算法动态优化转移支付分配,利用数字人民币强化地方资金监管;同时数字技术突破传统考核局限,通过传感器、民意采集等手段实时量化环境、公共服务等多维绩效,推动地方从单一经济增长目标向综合发展转型。地方则可依托电子政务平台优化营商环境,通过全国一体化政务系统促进跨区域协作,破除行政壁垒。未来区域经济治理研究应聚焦数字技术对财政体制、行政流程、考核制度的影响,揭示数字时代区域竞争与合作的策略逻辑。

二是适应多极化区域格局,开展多元治理主体协同研究。随着要素流动变得频繁,空间网络关联性逐渐增强,城市群和都市圈逐渐取代单个城市,成为集聚发展要素的主要空间载体。国家“十四五”规划布局19个国家级城市群,形成“两横三纵”城镇化战略格局。京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域呈现多重嵌套的复杂合作结构,区域竞争从原来的单个城市间竞争转变为城市群间的整体竞争,涵盖圈内协同与圈际博弈,要求治理机制超越单一行政区逻辑。未来区域经济治理研究需进一步分析多层次、网络化的城市竞争与合作关系,创新区域利益协调机制,构建适应复杂空间结构的协同治理理论。

三是回应共同富裕发展目标,创新区域激励机制研究。人口规模巨大是我国的基本国情。坚持以人民为中心的共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。共同富裕不仅体现在居民收入差距缩小,更涵盖基本公共服务均等化、空间正义等多维目标的有机统一。多元化目标意味着中央与地方需要在目标协同、权力分配、资源配置上达成新平衡,但现行以经济利益为核心的地方绩效评估体系难以适应共同富裕的时代要求。未来区域经济治理研究应深化政府绩效管理理论,探索以共同富裕为导向的综合评价体系,发挥评价体系对区域协调发展的牵引作用,实现中央和地方的激励相容。

四是聚焦因地制宜发展新质生产力,深化区域协同创新研究。区域经济动力已从成本与规模驱动转向创新驱动。习近平总书记强调,各地要坚持从实际出发,立足本地资源禀赋、产业基础和科研条件,因地制宜发展新质生产力。由于技术迭代难度与研发投入门槛持续攀升,无序的区域创新竞争将导致创新要素配置低效。未来区域经济治理研究应聚焦差异化区域创新体系构建,分析人才、技术、信息等创新要素流动与集聚的内在机制,探索央地协同的创新治理路径,推动形成优势互补、分工协作的区域创新格局。

五是服务全国统一大市场建设任务,拓展一体化治理工具研究。生产要素有序流动和高效配置是发挥区域比较优势、实现区域协调发展的前提。当前地区间仍存在限制各种生产要素市场化配置的制度障碍,导致市场交易成本和流通成本较高。数字技术为破除制度壁垒提供了技术支撑,有助于推动区域一体化发展。未来区域经济治理研究应深入分析数字技术影响区域间制度性交易成本和市场可达性的内在机制,探索区域协同的考核评价体系与政策工具,创新空间规划、区域政策等一体化治理工具,为建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场提供理论支持。

参考文献:

- [1] 刘尚希,赵福昌,孙维. 中国财政体制:探索与展望[J]. 经济研究,2022(7):12-25.
- [2] Qian Y Y, Weingast B R. Federalism as a commitment to perserving market incentives [J]. The Journal of Economic Perspectives,1997,11(4):83-92.
- [3] 吕冰洋,胡深. 中国央地财政关系的演进:一个理论框架[J]. 经济研究,2024(6):69-87.
- [4] 杨其静,聂辉华. 保护市场的联邦主义及其批判[J]. 经济研究,2008(3):99-114.

- [5] 袁渊,左翔.“扩权强县”与经济增长:规模以上工业企业的微观证据[J].世界经济,2011(3):89-108.
- [6] 刘冲,乔坤元,周黎安.行政分权与财政分权的不同效应:来自中国县域的经验证据[J].世界经济,2014(10):123-144.
- [7] 李永友,周思娇,胡玲慧.分权时序与经济增长[J].管理世界,2021(5):71-86,6.
- [8] Bardhan P. Awakening giants, feet of clay: a comparative assessment of the rise of China and India [J]. Journal of South Asian Development, 2006, 1(1): 1-17.
- [9] Zhuravskaya E V. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style [J]. Journal of Public Economics, 2000, 76(3): 337-368.
- [10] 傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(3):4-12,22.
- [11] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6):33-40.
- [12] 张军.中国经济发展:为增长而竞争[J].世界经济文汇,2005(4):101-105.
- [13] 徐现祥.渐进改革经济中的最优增长[J].数量经济技术经济研究,2005(8):3-15.
- [14] 王永钦,张晏,章元,等.中国的大国发展道路:论分权式改革的得失[J].经济研究,2007(1):4-16.
- [15] 王贤彬,徐现祥,李邠.地方官员更替与经济增长[J].经济学(季刊),2009(4):1301-1328.
- [16] 黄佩华.21世纪的中国能转变经济发展模式吗?[J].比较,2005(18).
- [17] 严冀,陆铭.分权与区域经济发展:面向一个最优分权程度的理论[J].世界经济文汇,2003(3):55-66.
- [18] 魏后凯.从重复建设走向有序竞争:中国工业重复建设与跨地区资产重组研究[M].北京:人民出版社,2001.
- [19] 沈立人,戴国晨.我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源[J].经济研究,1990(3):12-19,67.
- [20] 韦伟.中央与地方权责关系的重建[J].经济研究,1993(9):32-37.
- [21] 银温泉,才婉茹.我国地方市场分割的成因和治理[J].经济研究,2001(6):3-12,95.
- [22] 洪银兴,曹勇.经济体制转轨时期的地方政府功能[J].经济研究,1996(5):22-28.
- [23] Young A. The razor's edge: distortions and incremental reform in the People's Republic of China [J]. Quarterly Journal of Economics, 2000, 115(4): 1091-1135.
- [24] 郭庆旺,贾俊雪.财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模[J].经济研究,2010(11):59-72,87.
- [25] 曹正汉,史晋川,宋华盛.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[J].学术研究,2011(8):76-84.
- [26] 孙秀林,周飞舟.土地财政与分税制:一个实证解释[J].中国社会科学,2013(4):40-59,205.
- [27] 吕冰洋,贺颖.中国特色财政激励体制:基于统一市场的视角[J].中国社会科学,2022(4):24-43,204-205.
- [28] 陶然,袁飞,曹广忠.区域竞争、土地出让与地方财政效应:基于1999—2003年中国地级城市面板数据的分析[J].世界经济,2007(10):15-27.
- [29] 张莉,王贤彬,徐现祥.财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为[J].中国工业经济,2011(4):35-43.
- [30] 吕炜,张妍彦,周佳音.财政在中国改革发展中的贡献:探寻中国财政改革的实践逻辑[J].经济研究,2019(9):25-40.
- [31] 刘志彪.建设国内统一大市场:影响因素与政策选择[J].学术月刊,2021(9):49-56,84.
- [32] 周业安,宋紫峰.中国地方政府竞争30年[J].教学与研究,2009(11):28-36.
- [33] 顾昕,柳鲲鹏,沈宇辉,等.政府绩效考核体系转型与城乡协调发展[J].经济研究,2024(5):170-189.
- [34] 陈钊,徐彤.走向“为和谐而竞争”:晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁[J].世界经济,2011(9):3-18.
- [35] 董雪兵,李霖霞,史晋川.面向中国式现代化的区域经济学[J].区域经济评论,2024(3):29-36.
- [36] 卞元超,白俊红.“为增长而竞争”与“为创新而竞争”:财政分权对技术创新影响的一种新解释[J].财政研究,2017(10):43-53.
- [37] 刘志彪.为高质量发展而竞争:地方政府竞争问题的新解析[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018(2):1-6,89.
- [38] 王贤彬,黄亮雄.从“为增长而竞争”到“为发展而竞争”[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2022(3):10-23.
- [39] 董雪兵,李霖霞,池若楠.习近平总书记关于新时代区域协调发展的重要论述研究[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2019(6):16-28.
- [40] 陶然,苏福兵,陆曦,等.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.
- [41] 汤玉刚,赵大平.论政府供给偏好的短期决定:政治均衡与经济效率[J].经济研究,2007(1):29-40.

- [42] 皮建才. 转型时期地方政府公共物品供给机制分析[J]. 财贸经济, 2010(9):58-63.
- [43] 赵文哲, 杨其静, 周业安. 不平等厌恶性、财政竞争和地方政府财政赤字膨胀关系研究[J]. 管理世界, 2010(1):44-53, 187-188.
- [44] 李涛, 周业安. 中国地方政府间支出竞争研究:基于中国省级面板数据的经验证据[J]. 管理世界, 2009(2):12-22.
- [45] 王美今, 林建浩, 余壮雄. 中国地方政府财政竞争行为特性识别:“兄弟竞争”与“父子争议”是否并存?[J]. 管理世界, 2010(3):22-31, 187-188.
- [46] 邓晓兰, 刘若鸿, 许晏君. “为增长而竞争”与“为和谐而竞争”对地方债务规模的影响效应:基于投资冲动的中介机制[J]. 经济社会体制比较, 2019(4):55-67.
- [47] 付文林, 沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构[J]. 经济研究, 2012(5):45-57.
- [48] 李永友, 张子楠. 转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗[J]. 经济研究, 2017(1):119-133.
- [49] 尹振东, 汤玉刚. 专项转移支付与地方财政支出行为:以农村义务教育补助为例[J]. 经济研究, 2016(4):47-59.
- [50] 乔宝云, 刘乐峰, 尹训东, 等. 地方政府激励制度的比较分析[J]. 经济研究, 2014(10):102-110.
- [51] 张卫国, 任燕燕, 花小安. 地方政府投资行为、地区性行政垄断与经济增长:基于转型期中国省级面板数据的分析[J]. 经济研究, 2011(8):26-37.
- [52] 付强. 市场分割促进区域经济增长的实现机制与经验辨识[J]. 经济研究, 2017(3):47-60.
- [53] 林毅夫, 刘培林. 地方保护和市场分割:从发展战略的角度考察[R]. 北京大学中国经济研究中心工作论文, 2004, No. C2004015.
- [54] Hausmann R, Rodrik D. Economic development as self-discovery[J]. Journal of Development Economics, 2003, 72(2):603-633.
- [55] 陆铭, 陈钊, 严冀. 收益递增、发展战略与区域经济的分割[J]. 经济研究, 2004(1):54-63.
- [56] 邓明. 中国地区间市场分割的策略互动研究[J]. 中国工业经济, 2014(2):18-30.
- [57] 范子英, 张军. 财政分权、转移支付与国内市场整合[J]. 经济研究, 2010(3):53-64.
- [58] 皮建才. 中国地方政府间竞争下的区域市场整合[J]. 经济研究, 2008(3):115-124.
- [59] 蔡昉, 王德文, 王美艳. 渐进式改革进程中的地区专业化趋势[J]. 经济研究, 2002(9):24-30, 93.
- [60] 马草原, 朱玉飞, 李廷瑞. 地方政府竞争下的区域产业布局[J]. 经济研究, 2021(2):141-156.
- [61] 陆铭, 李鹏飞. 城乡和区域协调发展[J]. 经济研究, 2022(8):16-25.
- [62] 李曦辉, 王贵群, 段朋飞, 等. 对口支援的政策逻辑与经济效果评估:以对口援疆为例[J]. 管理世界, 2023(9):89-107.
- [63] 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(6):71-85.
- [64] 李瑞昌. 地方政府间“对口关系”的保障机制[J]. 学海, 2017(4):54-59.
- [65] 邢华, 邢普耀. 强扭的瓜不一定不甜:纵向干预在横向政府间合作过程中的作用[J]. 经济社会体制比较, 2021(4):84-94.
- [66] 张可云, 冯晟, 席强敏. 东西部协作政策效应评估:基于要素流动的视角[J]. 中国工业经济, 2023(12):61-79.
- [67] 王小林, 谢妮芸. 东西部协作和对口支援:从贫困治理走向共同富裕[J]. 探索与争鸣, 2022(3):148-159, 180.
- [68] 徐明. 中国省际合作帮扶政策的经济效应:对21世纪“19省市对口援疆大型区域扶贫项目”的评估[J]. 经济学(季刊), 2023(3):1202-1225.
- [69] 李磊, 刘博聪, 王天宇. 授人以鱼, 授之以渔:对口支援与共同富裕[J]. 数量经济技术经济研究, 2025(2):25-46.
- [70] 李兰冰. 中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J]. 经济学动态, 2020(1):69-82.
- [71] 王贤彬, 聂海峰. 行政区划调整与经济增长[J]. 管理世界, 2010(4):42-53.
- [72] 安树伟, 黄艳, 王慧英. 中国省际交界区域合作与发展的新态势和新特点[J]. 区域经济评论, 2022(1):82-91.
- [73] 林毅夫. 比较优势、竞争优势与区域一体化[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2021(5):1-8, 109.
- [74] 徐现祥, 李郁, 王美今. 区域一体化、经济增长与政治晋升[J]. 经济学(季刊), 2007(4):1075-1096.
- [75] 周黎安, 陶婧. 官员晋升竞争与边界效应:以省区交界地带的经济发展为例[J]. 金融研究, 2011(3):15-26.
- [76] 唐为. 分权、外部性与边界效应[J]. 经济研究, 2019(3):103-118.
- [77] 刘乃全, 吴友. 长三角扩容能促进区域经济共同增长吗[J]. 中国工业经济, 2017(6):79-97.
- [78] 柯蕴颖, 张青睿, 王光辉. 城市群政策推动区域合作创新:在交流中寻求融合、在集聚中走向扩散[J]. 经济学(季刊), 2025(2):343-359.
- [79] 李培鑫, 张学良. 城市群集聚空间外部性与劳动力工资溢价[J]. 管理世界, 2021(11):121-136, 183, 9.
- [80] 郑国楠. 区域利益补偿机制构建的理论基础与实践探索[J]. 区域经济评论, 2022(4):53-60.

- [81] 安虎森,周亚雄. 区际生态补偿主体的研究:基于新经济地理学的分析[J]. 世界经济,2013(2):117-136.
- [82] 张海峰,沈坤荣,梁若冰,等. 生态补偿奖惩机制改革对大气污染治理的优势效应研究[J]. 管理世界,2024(6):114-133.
- [83] 张兵兵,王圆,申广军. 流域横向生态保护补偿与共同富裕[J]. 世界经济,2024(4):129-153.

Regional economic governance under the Chinese central–local relationship

Li Jixia¹, Dong Xuebing^{2a,2b}

- (1. School of Economics, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, P. R. China;
2. a. Institute of National Strategy and Regional Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, P. R. China; b. Future Regional Development Laboratory of Innovation Center of Yangtze River Delta, Zhejiang University, Jiaxing 314102, P. R. China)

Abstract: The central–local relationship serves as the institutional foundation for regional economic governance, shaping the incentives and constraints for regional competition and cooperation. The Chinese central–local system is characterized by dynamic adaptability and governance efficiency. Through mechanisms such as fiscal and taxation policies, administrative management, and official performance evaluations, it adjusts the conditions for regional economic behavior to meet the demands of specific historical stages and regional development goals. On one hand, the central government embeds regional economic development objectives into local incentive mechanisms, guiding the transformation of regional competition strategies. This includes shifting the focus of competition from competing for growth to competing for development, expenditure behavior from prioritizing infrastructure over public welfare to equalizing basic public services, and development models from local protectionism to leveraging comparative advantages. These adjustments enhance regional economic governance efficiency through optimized competition incentives and strategies. On the other hand, through institutional arrangements such as counterpart support, integrated cooperation, and the construction of major functional zones, the central government reduces the costs of regional cooperation while retaining competition incentives, thereby increasing cooperation benefits. This fosters complementary advantages, maximizes scale economies, and internalizes externalities, achieving cross–regional cooperation models that align national and regional governance efficiencies. Against the backdrop of profound changes in the regional economic landscape and the transformation of domestic development goals, regional economic governance faces new circumstances and challenges. In the future, it is necessary to focus on key practical issues such as coordinated regional development in the digital era, developing new quality productive forces tailored to local conditions, and the construction of a unified national market. By innovating regional economic governance research from the dimensions of new governance entities, new development goals, and new governance tools, we can further enrich and refine the theoretical system of Chinese regional economic governance, providing theoretical support for coordinated regional development and high–quality regional development in the new era.

Key words: central–local relationship; regional economic governance; regional competition incentives; cross–regional cooperation

(责任编辑 傅旭东)