第 1 卷第 1 期　　政府与市场经济研究　　Vol. 1，No. 1：76-93
2025 年 12 月　　Research in Government and Economics　　December 2025

地区竞争与中国特色的政经互动

周黎安*

【摘　要】围绕经济发展的地区竞争是中国过去四十余年改革开放进程中极具中国特色的关键元素。在梳理和总结文献的基础上，本文首先考察了中国地区竞争的历史演变、主要特点及制度成因，指出地方官员之间的晋升竞争与地方企业之间的市场竞争是地区竞争的主要驱动力量。然后，本文探讨了地区竞争对中国特色的政经互动过程所产生的重大影响，并聚焦于三个独特影响：一是塑造了集公共性、竞争性与市场性于一身的地方政府；二是打造了“中央政府—地方政府—市场”三位一体的政府—市场关系；三是促成了地区增长联盟和政企之间基于政绩—业绩纽带的合作关系。

【关键词】地区竞争；政治锦标赛；政府与市场关系；政商关系

一、中国的地区竞争及其驱动力量

地方政府在中国过去四十年改革开放和经济增长的过程中扮演了极为重要的角色，地方政府围绕招商引资和区域经济发展展开的激烈竞争无疑是当代中国经济的最鲜明的特色之一。

随着中国经济的高速增长和产业的转型升级，地区竞争的内容和形式也一直在与时俱进。从单纯吸引投资到产业链集聚再到城市集聚，从直接吸引物质投资到政府设立引导基金撬动社会资本，从吸引物质资本到吸引人力资本、年轻人口再到促进大众消费，但地区竞争的格局始终未变。上世纪八九十年代各地区以“全民招商”的方式吸引外地企业来本地投资，做

* 周黎安，北京大学光华管理学院，E-mail：zhoula@gsm. pku. edu. cn。

中国知网　https://www.cnki.net

大经济总量。本世纪以来地方政府热衷产业链招商,围绕龙头企业、链主企业和产业集聚做文章[①],强调发展“总部经济”,发挥产业园的平台效应。党的十八大以来,中国经济进入新发展阶段,地方政府日益注重科技创新、培育战略性新兴产业(如新能源、人工智能、大数据、生物制药),利用政府产业引导基金(如合肥模式)和互联网经济(如杭州云栖小镇、梦想小镇)孕育独角兽,做大产业生态圈。地区的“招商引资”的竞争逐步过渡到“招人引智”的竞争,主要城市(如北京、上海、深圳、杭州、苏州、成都、西安)之间上演“人才大战”,争夺知识人才和年轻大学生[②]。疫情之后,地区竞争的主题开始关注大众消费和文旅产业。最近几年社会高度关注的贵州“村超”、淄博烧烤、哈尔滨冰雪世界等就是这方面的典型案例,而近一年“苏超”火爆出圈,也带动多个省份迅速跟进,纷纷推出省内足球篮球等群众性体育竞赛。

中国独特的地区竞争现象及其成因很早就引起了国内外学者的高度关注,学者们陆续提出了一些理论对其加以解释。纵观这方面的浩瀚文献,“中国特色财政联邦主义”理论与官员晋升锦标赛理论是其中两种最有影响力的分析性理论。

钱颖一、Barry Weingast 等经济学家提出的“中国特色的联邦主义”假说是国内外学术界解释中国地方政府的激励与地区竞争的主导理论之一(Weingast et al.,1995; Qian and Weingast, 1997; Qian and Roland, 1998; Jin et al., 2005)。该理论认为中国的行政和财政分权改革,尤其是中央和地方的财政包干改革,为地方政府扶持乡镇企业和民营企业、吸引外资提供了强大的财税激励,也引发了地区之间围绕财税而展开的招商引资竞争。分权改革赋予了地方政府关于经济管理事务的剩余控制权和财政收入的剩余索取权,促使地方政府有动力维护和培育市场,扶持非国有企业,推动地方经济增长。张五常(2009)提出的“县际竞争”理论可以视为是对“中国特色的联邦主义”理论的一个拓展。张五常认为,中国的县际竞争主要围绕土地租税收入最大化进行,这可以解释为什么一些县级政府可以给出“零地价”的优惠政策(对于地方政府其实就是“负地价”——因为政

① 参见黄奇帆(2020)。

② 以 DeepSeek 为代表的“杭州六小龙”引起国内外媒体关注之后,深圳、苏州、成都等多个城市的地方政府深刻反思为什么本地没有出现“杭州六小龙”,为什么一些创业者曾在本地开创事业,最终却没有选择在本地继续发展。这样的反思和疑问很少在别的国家出现。例如美国 OpenAI 在加州创业成功,但没有引发纽约、波士顿或其他大城市的地方政府类似中国地方官员这样的反思和追问。

中国知网 https://www.cnki.net

府还需支付“三通一平”的成本)吸引企业投资,以拉动当地土地出让价格。“中国特色财政联邦主义”理论将地方政府和地区竞争置于理解中国经济增长的核心维度,为解释中国经济的“非常规”增长提供了一个新颖而重要的视角。

然而,财政分权和财税激励能否构成中国地方政府激励的最持久和最基本的力量,在学术界也不乏争论。例如 Cai and Treisman (2006)就注意到,即使在“财政包干”时期,中央经常直接调整与地方的财政分成比例,或将地方国企收归中央、向地方借钱,变相增加中央分成收入。更关键的是,1994 年之后分税制改革直接损害了发达地区地方政府的财政利益和总收入分成比例,但地方政府推动经济增长的热情并没有因此受到显著影响。这说明在地方政府的行为背后可能还存在一种超越行政与财政分权的、更基本的激励力量。此外,在方法论上,“中国特色的联邦主义”假说(包括张五常的“县际竞争”理论)的一个重要假设是地方政府以财政收入最大化为目标函数。这个假设在中国的制度背景下存在的问题是:财政收入不属于官员的私人收入,官员个体为什么要关心政府的公共收入的多少呢? 从地方政府行为到组成政府的官员个体激励之间似乎存在一个理论鸿沟(周黎安,2008,2022)。

为了更好地理解中国地方政府对于财政收入的追求,我们需要一个更微观的理论视角。在财政分权和财税激励之外解释地区竞争行为的另外一种理论就是官员晋升锦标赛理论(周黎安,2004,2007,2008;Li and Zhou,2005;周黎安等,2005;Xu,2011)。相较于中国特色财政联邦主义理论,官员晋升锦标赛理论更为关注地方政府行为现象背后的地方官员及其政治激励。在中国的政经体制下,地方官员要定期接受上级的绩效考核,而绩效考核的结果对其仕途发展一般会产生重要的影响。而 1984 年开启的人事权下放——从人事任命权计划经济时期的“下管两级”改为“下管一级”,这样每个层级的地方主政官均被直接的上级政府进行绩效评估,而在同一个上级政府之下的地方主政官则(例如同一个地级市内部的区县主政官或同一个区县的乡镇街道主政官)“天然”地处于一个相对绩效评估体系之中,因此同一个上级政府之下、处于同一级别的地方官员之间将面临“政治晋升竞争”,晋升竞争的规则、官场生态和竞争激烈程度等因素对地方官员的激励和行为造成重要影响,这是官员晋升锦标赛或“政治锦标赛”概念所对应的制度背景,它所强调的是人事权下放和政治激励,与中国特色财

中国知网 https://www.cnki.net

政联邦主义理论强调财政分权与财税激励形成鲜明而有趣的对照。改革开放以来，地方官员的绩效考核体系中经济发展的绩效（如 GDP、财税收入、招商引资等）一直扮演着非常重要的角色。在以经济发展绩效为核心指标的晋升锦标赛之下，我们所观察到的地区竞争——地方政府之间围绕着招商引资、经济发展而相互竞争，背后其实是地方官员在“官场”上为仕途晋升而竞争。晋升锦标赛理论认为，地方政府围绕经济发展而展开的地区竞争本质上是地方官员的政治竞争和政治激励所驱动，而非仅仅是为了财税收入最大化——这是中国特色财政联邦主义所强调的驱动力量①。

中国独特的政经制度使其特别适合采用晋升锦标赛作为一种激励机制，这解释了为何它广泛出现在中国各层级地方政府以及职能部门内部，也可以解释为何地方官员的晋升竞争有力地推动了地区之间的经济竞争。第一，中国是中央集权的国家，中央或上级政府决定下级政府官员的人事任命，具有相对集中的人事权。第二，自改革开放以来，党和国家的工作重心转向以经济建设为中心，历届政府都把经济发展当作第一要务，在各级地方政府的工作职责中，推动经济发展是各项工作的重中之重。各级地方政府均统计 GDP、财税增长、招商引资等相关经济指标，相关各方也都可以从各类公开信息中获得一个地区经济增长的总体判断。这些均为经济发展绩效的干部考核评估和锦标赛竞争奠定了制度和信息基础。第三，在中国，无论是省与省之间，还是市（地区）、县、乡镇（街道）之间，在大多数情况下都具有较强的同构性和可比性，大多数区域的主政官的经济绩效总体上是可比的。这种可比性得益于中国从计划经济时代就初现端倪的 M 型经济结构，省区之间相互独立且自给自足，这有别于前苏联的 U 型经济结构，各地区之间更多是经济协作和分工关系，区域之间的经济绩效难以比较（Qian and Xu，1993；Maskin et al.，2000）。第四，地方官员在区域经济发展中扮演着极为重要的角色。在中国目前的行政体制下，地方官员掌握地方经济发展的核心资源，如行政审批、土地批租、融资担保、政策优惠、人才落户等对于地方经济发展至关重要的资源，均掌握在地方政府的手中，因此地方官员对当地经济发展具有举足轻重的影响。

周黎安（2018）在晋升锦标赛的基础上进一步提出了“官场＋市场”理

① 事实上，除了产值和投资以外，财税收入长期以来是官员经济绩效考核体系当中的重要指标，当我们看到地方政府热衷于以各种优惠政策吸引那些“利税大户”来本地投资，我们很难就此认定这是地方政府财税最大化激励的有力证据，它也有可能是地方官员受政绩考核之下晋升激励所驱动的结果。

中国知网　https://www.cnki.net

论，即地方官员之间的晋升竞争与辖区企业的市场竞争绩效挂钩，而辖区企业的市场竞争绩效又有赖于处于晋升竞争中的地方官员的赋能与助力，政治竞争和市场竞争的双重竞争机制及其强力捆绑是中国地区竞争的最本质特征，使之显著区别于其他任何国家的地区竞争现象[①]。该理论不仅重新解释了中国地区竞争所蕴含的真实内涵，也为理解中国增长的制度基础、地方产业政策、地区营商环境差异等重大问题提供了新的解析路径。在此分析的基础上，周黎安（2021）进一步拓展到中国政企关系的研究，认为“官场＋市场”双重竞争机制推动地区政企合作，围绕“政绩—业绩”纽带形成“地区增长联盟”，地区竞争的背后是各个地区增长联盟之间的竞争，进而塑造了中国特色的政商关系。

地方官员围绕区域经济发展所展开的地区竞争以及他们的政治激励以特定的方式深刻影响了中国地方政府的行为特征、区域经济增长以及国家宏观经济运行的结果，进而与中国经济增长和国家治理等诸多方面的重要特征形成内在关联[②]。在本文接下来的部分，我们将论证，地方官员晋升竞争所驱动的地区竞争塑造独具中国特色的政经互动的过程与作用机制。限于篇幅，这里我们将聚焦于地区竞争对于中国地方政府的行为特征、政府与市场关系以及政商关系所带来的形塑作用。

二、“三性合一”的地方政府

从国际比较的视角看，中国地方政府的独特性体现在以下几个方面。第一，承担双重关键性职责——促进经济发展和提供公共服务并重。中国的地方政府除了提供地方公共服务和公共产品之外，还承担了促进地方经济发展的重要职责。随着中国从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型，地方政府也从“经济建设型”政府逐步向“公共服务型”政府

① 例如美国州政府之间也存在招商引资竞争，为了吸引一些大企业（如亚马逊）落户，州政府竞相提供优惠的税收政策。Besley and Case (1995)也发现美国各州的选民倾向于将本州政治家的经济表现与别的州政府进行对比。但这更接近于一种标尺竞争(yardstick competition)，而非晋升锦标赛竞争。前者是每个代理人面临众多委托人的评价，委托人借助一个代理人的业绩表现去判断另一个代理人的表现的好坏，而后者是一个委托人收集相关信息同时考核多个代理人的绩效。两者之间的详细区别参见周黎安(2007)。

② 关于晋升锦标赛如何引发中国特色的政经互动过程，现有文献展开了丰富细致的研究，参见周黎安(2022)有关方面的文献综述，此处不再赘述。

中国知网 https://www.cnki.net

转变,对于地方公共服务的关注和投入日益增加。但这些转变没有使得地方政府变成纯粹提供公共服务的行为主体,时至今日,推动经济发展仍然是绝大多数地方政府的中心工作之一。第二,地方政府拥有对辖区内关键性投入要素的控制权或影响力。对于企业在一个地区的发展所依赖的关键性投入,例如土地、融资、税收、人才落户、供应链、基础设施、产业园配套等诸多方面,地方政府均具有重要的控制力或影响力。第三,同级地方政府之间围绕重要的绩效指标进行地区竞争,尤其是在经济发展、招商引资等方面展开激烈竞争。如前所述,在地区层面上的经济竞争其实是地方官员之间的官场竞争与企业之间的市场竞争相结合的双竞争过程。

如上三个特征导致中国的地方政府有别于一般国家侧重于提供公共服务和地方公共产品的地方政府,使之同时具备了公共性、竞争性和市场性,即"三性合一"。"公共性"指地方政府作为公共权力机构为当地居民和企业提供公共服务和地方公共产品,这是中国地方政府与其他国家的地方政府所具有的共性特征。"竞争性"指地方政府与其他同级地方政府之间围绕核心考核指标相互竞争,主要是指不同地方政府的主政官之间存在激烈和普遍的"官场竞争"。一系列研究文献表明了这种地区竞争和官员晋升竞争的存在。例如 Yu et al. (2016)通过空间计量模型方法发现中国的地级市之间围绕全社会固定资产投资存在显著的竞争性关系,而且这种竞争性关系与地方官员晋升激励的强弱成正比;周黎安等(2015)、Li et al. (2019)还发现,从省到市到县围绕经济增长指标的竞争导致了"层层加码"的现象。中国地方政府之间的竞争性特征(当然其背后是地方官员之间的晋升竞争)非常重要,一方面是因为它非常独特,有别于其他国家地方政治家之间存在的竞争(如美国州级政治家之间只存在"标尺竞争",而非"官场竞争"),二是因为它为地方官员赋能辖区企业参与市场竞争、促进地方经济发展提供了重要的政治激励。"市场性"指地方政府通过产业政策、政府引导基金等多种形式与当地企业深度合作,投入关键性要素(资金、土地、政策)直接参与市场竞争,并直接对市场竞争优胜劣汰的经济后果承担责任。当然,地方官员参与辖区间的市场竞争具有"两面性",一方面,他们会偏袒本地企业,采取各种政策措施支持本地企业参与市场竞争[①];另一方

① 例如 Cull et al. (2017),发现地方政府为了提高本地企业的市场竞争力而为其提供各类支持性政策。

中国知网　https://www.cnki.net

面，因为晋升竞争的零和博弈性质（加上经济考核指标的属地计算原则），地方官员又会想各种办法限制外地企业在本地经营，或阻碍本地企业到竞争性地区去投资，导致了形形色色、屡禁不止的地方保护主义、重复建设和市场分割问题（周黎安，2004；周黎安和陶婧，2011；Fang et al.，2025）。

“官场＋市场”双竞争模式所塑造的“三性合一”的地方政府在世界范围内实属罕见，它表明中国地方政府既不是纯粹的“政府”，也不是纯粹的“市场”，而是兼而有之，自成一体，是介于政府与市场之间的“第三领域”（黄宗智，2007）①。

地方政府在辖区内是裁判员，监管辖区内企业的市场行为；在辖区之间又是运动员，参与市场竞争，其行为也被中央政府所监管和规范。近年来地方政府参与市场竞争的行为日益成为中央政府的监管重点。酝酿多年的《公平竞争审查条例》去年通过，《公平竞争审查条例实施办法》今年正式实行，其核心就是针对地方政府妨碍和破坏公平竞争秩序和全国统一大市场的各类行为进行刚性审查和严格监管；2024 年中央经济工作会议提出“综合整治‘内卷式竞争’，规范地方政府和企业”，明确把地方政府作为综合整治“内卷式竞争”的监管和规范对象。今年 7 月 1 日中央财经委员会第六次会议研究纵深推进全国统一大市场建设问题，明确要求“五统一、一开放”，其中“统一政府行为尺度”的新颖提法再次表明，地方政府参与市场竞争的行为必须接受统一的监督规则和规范尺度。

三、中国“三位一体”的政府—市场关系

新古典经济学关于政府—市场的分析范式强调，政府只有在出现“市场失灵”时才有必要进行干预，如实施宏观调控和市场监管（反垄断），提供公共产品。但如果在政府干预过程中存在“政府失灵”的风险（例如，提供公共服务或市场监管可能面临政府官员的利益俘获或腐败问题），新古典经济学实际上就无法给出明确的答案。芝加哥学派的典型回答是，即使出现市场失灵，也应尽可能减少政府干预，因为政府干预可能带来的政府失灵甚于它要去克服的市场失灵。

用新古典经济学关于政府—市场关系的主流理论来解释和评价中国

① 黄宗智强调“第三领域”处于国家与社会之间，这里强调的是地方政府介于政府与市场之间。

中国知网 https://www.cnki.net

的政经互动实践存在两个根本性缺陷。第一,如前所述,政府—市场二分法无法处理中国地方政府“三性合一”的复杂情形;第二,政府失灵和市场失灵不是单面问题,并非某些领域只存在市场失灵,另一些领域只存在政府失灵,而是二者有可能同时存在于大多数领域,如果是这样,还有同时解决政府—市场双失灵的机制吗?新古典经济学无法给出答案。事实上,我们想强调的是,真正的问题在于,经济发展一般同时面临市场失灵和政府失灵的双重挑战。一方面,基本公共品(如基础教育、医疗、交通设施)的供给以及产业集聚存在明显的市场失灵(或协调失败)问题;另一方面,政府干预市场和经济也可能带来自身的失灵,包括腐败、寻租、乱作为以及官员的认知局限。政府和市场双失灵对于转型和发展中国家来说就是经济发展面临的最大障碍。

如何破解经济发展过程中的政府—市场双失灵难题呢?从改革开放四十余年的发展实践看,我国探索出了一种独特的解决方案和作用机制,简而言之,就是“地区双竞争模式”与“中央政府的选择性干预”相结合。

我们先来考察“官场+市场”双竞争模式及其对于政府—市场双失灵的解决之道及其局限。如前所述,中国的地方官员围绕经济发展的绩效相互竞争,而辖区内经济发展绩效(如产值、财税、投资、科技创新等)取决于辖区企业在市场上竞争的结果,这就形成了一个独具中国特色的政经互动模式,即“官场+市场”双竞争模式(周黎安,2018)。“官场+市场”中“+”的意义,一方面体现在地方官员在官场上竞争的命运在一定程度上取决于其辖区内企业在市场上竞争的命运;另一方面,辖区企业在市场上竞争的命运,也在相当程度上取决于地方官员所提供的行政服务和政策支持,而地方官员提供的行政服务和政策支持的力度与地方官员对官场竞争的预期结果密切相关。这些地方官员是否尽其所能,动用其行政、财政、金融等资源帮助本地企业更好地赢得市场竞争,反过来决定着企业竞争的命运。政府补贴、廉价土地支持、融资便利、产业集聚等都是地方政府助力本地企业赢得市场竞争的方法。所以,“+”是一种双重嵌入,是一种中国特色的政经互动模式。

“官场+市场”的模式解决了中国经济发展与转型当中的一系列痛点和难点,提供了同时克服政府和市场“双重失灵”的潜在机制。第一,“官场+市场”的体制为地方官员提供了充分的政治激励,使其有动力去推动地区经济发展。地方官员会利用手中的行政、经济资源助力地方企业的发

中国知网　https://www.cnki.net

展，比如修建基础设施、改善城市功能、提供技术培训、加强产业园集聚效应等，聚焦克服“市场失灵”，发挥“有为政府”的作用。

第二，“官场＋市场”有助于限制官员权力，避免专断及“掠夺之手”。市场竞争包含要素市场的竞争，尤其是物质资本和人力资本的跨地域流动引发的地区竞争。为了吸引物质资本和人力资本，做大本地的经济绩效，即使是一个掌握巨大权力的地方官员也不得不抑制自己的任性专断，尽量扮演“帮助之手”的角色，这是我们在全国不少地区看到地方官员致力于改善营商环境、提升行政服务效率的内在原因。所以，官场竞争和市场竞争的有机结合促成了地方官员从潜在的“掠夺之手”到“帮助之手”的跳跃。

第三，“官场＋市场”体制还为辖区内的政企合作提供了重要的信息反馈和试错迭代的机会，有助于克服官员的认知局限——这也是政府干预当中常被人诟病的“政府失灵”之一。对于跨地区乃至于全国范围的市场竞争，地方政府只是“市场竞争（如价格）的接受者”，无法操纵市场竞争的结果（如产品价格、企业盈亏情况）。市场竞争的结果为辖区内的政企合作提供了重要的信息反馈，地方官员与地方企业家一起通过试错、迭代和优化克服认知局限。在这个市场竞争过程中，不是地方政府选择最后的赢家，而是它和它所支持的企业和产业接受市场的选择，最终是市场通过优胜劣汰选择最后的赢家。

概而言之，官场竞争有助于激发地方官员发挥“有形之手”的作用，克服“市场失灵”；而“市场竞争”这只“无形之手”又有助于克服“掠夺之手”、认知局限等“政府失灵”。中国地方竞争的实践说明，有为政府与有效市场不是单独塑造的，而是“双向塑造，相互成就”。换言之，区域层面，政府与市场不是分立制衡关系，而是依靠对方成就自己。

在塑造有效市场和有为政府关系的过程中，我国的中央政府扮演了统筹规划、引导协调的关键性作用。一是通过制定中长期经济社会规划，统筹经济发展和国家安全，为中国经济发展确立长远目标，指明战略方向；二是积极利用财政、货币等多种政策工具进行宏观调控，确保国民经济平稳运行；三是提供公共服务，加强市场监管，维护公平竞争秩序，引导市场主体健康发展。

在履行上述重要职能的过程中，中央政府还对地方政府的公共性、竞争性和市场性行为进行“选择性干预”，适时纠偏，促使地方政府更好发挥“有为政府”作用，克服“地区双竞争模式”可能带来的隐患和问题（周黎安，

中国知网 https://www.cnki.net

2023)。地区竞争为中国经济高速增长提供了重要的制度基础,但也带来了一系列问题,如环境保护、医疗、教育、社会保障、市场监管(如食品安全)等方面的问题,引发了社会各界的普遍抱怨和责难。这体现了地方政府的公共性与竞争性、市场性之间的内在张力。锦标赛竞争的一些内在特征(如竞争的零和博弈、官员任期有限、考核指标权重不等)对于市场竞争的良性运作以及公共服务的质量也带来了一些负面影响。例如地方政府在招商引资过程中容易滋生地方保护主义,陷入"以邻为壑"的恶性竞争,严重妨碍区域经济的一体化和全国统一大市场的形成;还有地方政府普遍偏重经济发展绩效,长期以来对于环保、民生、劳动权益保护等重要的公共职责激励不足,存在明显的政府缺位问题,偏离了"有为政府"的应有之义。地方政府在这些方面所表现出来的缺位、错位或不作为均可以概括为"政府失灵"的一部分。地区竞争的"逐底竞争"效应——如各地区为了吸引投资而竞相放松环保标准——进一步加剧了这个问题。这表明在地区竞争格局之下,地方政府虽然在基础设施建设、产业集聚协调、供应链保障等方面有效克服了市场失灵,发挥了"有为政府"的职责,但也存在自身无法解决的行为局限,产生了新的政府失灵,必须依靠统揽全局的中央政府加以调节和规范。

在改革开放的进程中,针对地区双竞争模式所存在的问题,中央政府适时介入,综合发力,采取了一系列重大改革措施,包括政府部门的垂直化改革,优化绩效考核体系(强调环境保护、安全生产、社会民生等),推动跨地区经济一体化战略,等等,纠正地方政府的扭曲性行为。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统揽全局,倡导新发展理念,强调干部考核不单纯以 GDP 论英雄,把经济高质量发展放在突出位置,京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等重大区域发展战略得以落地实施,营商环境的市场化、法治化、国际化进程和建设全国统一大市场的加速推进,有效纠正了地方政府在公共服务和产业发展领域存在的政府失灵现象。中央政府适时介入,在宏观层面对地区双竞争模式进行必要的纠偏,积极引导和调节区域层面的政府与市场的良性互动,为建设高水平社会主义市场经济体制提供了关键支撑。

由此我们可以看到,在同时克服政府—市场双失灵的过程中,中央政府、地方政府、市场各司其职,缺一不可,分工协作,综合发力。首先,在地区双竞争模式之下,官场竞争激励地方政府克服市场失灵,提供对于经济

中国知网　https://www.cnki.net

发展至关重要的地方性公共产品(包括基础设施、产业引导和预期协调);跨地区聚焦于物质资本和人力资本的市场竞争反过来抑制“掠夺之手”等政府失灵,跨地区的产品和服务市场竞争又为辖区内的政企合作和产业政策实施提供重要的信息反馈和生存检验,使其克服认知局限、乱作为等政府失灵。其次,地方政府在赋能辖区内企业的同时,在公共性、竞争性和市场性三个维度上均产生了新的政府失灵(如忽略民生性的公共服务、以邻为壑的恶性竞争以及偏袒本地企业、歧视外地企业的地方保护主义和市场分割行为),这些问题在地区层面无法通过自身解决,而必须依靠中央政府的选择性干预和适时纠偏。再次,中央政府也必须依靠地方政府、市场竞争以及地区双重竞争模式解决它自身不便于或不擅长的问题,三者之间需要形成合理的分工协作、优势互补的关系。例如中央政府需要依靠市场竞争的结果信息形成对于地方官员经济绩效(如产值、税收、产业发展等)的准确评估;由辖区内政企合作支撑的地方性和多样化的产业政策有助于试错迭代、发挥地区优势,与中央层面的规划引导与政策协调相互补充、协同发力,但如果全部换成中央政府直接下场与地方企业合作,则可能抑制市场竞争的信息反馈和优胜劣汰功能。

因此,在中国特殊的政经互动环境下,西方意义的“政府—市场”二元关系不再适用,中国意义的“政府—市场”关系应该理解为“中央政府—地方政府—市场”三位一体的关系。可以从两个层面理解这个“三位一体”关系。首先,中央政府—地方政府—市场是“三位并列”关系,这是因为在“官场+市场”模式驱动下,地方政府表现为政府与市场之间“三性合一”的行为主体,它参与市场竞争,其本身的市场性行为处于中央政府的调节与监管之下,既不能简单地将其归结为“政府”,更不能将其归入“市场”,因为它具有无可否认的公共性职能。其次,中央政府—地方政府—市场在克服政府和市场双失灵的过程中是分工协作、各司其职、综合发力的“一体合成”关系。在这个意义上,中国统筹有效市场与有为政府关系的独特实践创造性地诠释了政府与市场之间复杂多元、内生互动的关系,完全超越了新古典经济学的传统范式,为构建新型的政府—市场关系提供了中国方案和中国智慧。

四、基于政绩—业绩纽带的地区增长联盟与政商关系

以“官场+市场”双竞争模式所驱动的地方竞争不仅形塑了中国特色

中国知网 https://www.cnki.net

的政府—市场关系，还构建了中国特色的政商关系。围绕着中国独特的政商关系，政治学家、社会学家和经济学家积累了汗牛充栋的文献。概括起来，现有研究主要聚焦中国政商关系的三个面向。第一，基于权力不对称或资源依赖而形成的庇护网络、非正式关系、特殊主义互惠（Oi，1985，1989；Walder，1986；Wank，1995）；第二，在政府监管领域（诸如环保、安全生产、缴税、土地拍卖等），政企之间因为共同利益而结成合谋关系（聂辉华，2013；梁平汉和高楠，2014；范子英和田彬彬，2016）；第三，以区域经济发展为基础的政企合作关系（Oi，1996；Che and Qian，1998；周黎安，2007，2008；Xu，2011；黄冬娅，2013）。

笔者从“官场＋市场”双重竞争模式的视角重新考察了中国政商关系的特色内涵（周黎安，2021），提出了一个理解中国政商关系的分析框架，揭示了政府与企业、官员与企业家之间呈现的“一体多面”的关系特征。在常态化的政绩考核之下，地方官员围绕关键性政绩展开晋升竞争（官场竞争），而辖区企业则在市场上与别的辖区企业围绕经营业绩相互竞争（市场竞争）。当辖区经济发展的绩效表现（如GDP、财税收入、招商引资）成为地方官员的重要政绩指标时，地方官员的政绩就与辖区企业市场竞争的绩效表现紧密联系在一起。地方官员关心的政绩目标需要辖区企业来实现，而企业关心的经营业绩也依赖地方政府的赋能和助力，政府政绩与企业业绩由此结成了相互依赖、互惠交换的利益纽带。

“官场＋市场”双竞争模式所塑造的政绩—业绩纽带定义了政商互动的利益诉求和关系特征。它具有如下几个鲜明的特征：第一，辖区内利益计算的包容性、广泛性和对辖区外企业的排他性与歧视性。地方官员关心辖区所有企业创造的总和业绩，而不论它是国有还是非国有、大企业还是中小企业创造的，地方政府强调的产业链招商和“总部经济”就是这种利益计算的包容性和广泛性的表现。但另一方面，这些政绩的属地特性也造成地方官员对属地内外企业的区别对待，中国长期以来在市场准入、司法、监管等领域存在的形形色色的地方保护主义就是地方政府偏重属地内企业、歧视属地外企业的具体表现。第二，政绩—业绩纽带因绩效导向而具有开放性和动态性。地方政府永远欢迎附加值高、成长性好的企业（包括民营企业），当这类民营企业突然面临经营困难，政府也极可能出面救助，但只是“救急不救穷”——有别于政府与国有企业之间“救急且救穷”的关系。第三，政绩—业绩纽带虽然显示了制度化和常态化的内涵（如政绩考核制

中国知网　https://www.cnki.net

度下政商关系的绩效导向、开放和动态关系),但通常需要一些人格化因素加以支撑,如地方官员的人格化的政治激励、政商之间基于人格化的信任关系。这使得政企关系呈现为制度化与人格化的“混搭”关系①。

从更广泛的视角看,中国地方官员之间的官场竞争嵌入地区之间的市场竞争(包括全球竞争)之中,市场竞争也深度嵌入官场竞争的结构之中,由双重嵌入构成的“官场+市场”格局又嵌入社会关系(如信任、社会交换、地方关系网络)之中。在一个地区内部,随着官场晋升流动性和企业跨地区流动性的变化,政绩—业绩纽带的强度在不同层级的政府官员与不同规模的企业之间也相应发生变化,由此形成了多面向、多层次、多维度的地区增长联盟和政商综合体:1)多面向,即制度化与人格化、正式化与非正式化并存;2)多层次,即从不同层级部门的官员与不同规模(或政绩能见度)的企业内生出不同的关系属性;3)多维度,即从产值税收到社会责任多重绩效交换互惠。中国特色的政商关系在整体上为地区的高速增长奠定了重要的准制度基础。

中国地区层面基于政绩—业绩纽带结成的政商关系兼具制度化与人格化双重属性,制度化来源于政绩—业绩纽带的可计算性、合法性和透明性,充分体现在各种各样的政企合作的会谈与协议之中,人格化源于地方官员的个体特征(如年龄、任期和仕途前景)所带来的影响以及地方官员与企业家之间的人际信任关系。这些特征的存在使得中国的政商关系既有别于英美等西方国家通常看到的边界分明、规则清晰的保持距离型关系,也有别于传统社会基于血缘、地缘等社会网络的纯人情关系,以及世界范围内(发达和非发达国家)普遍存在的狭隘、特殊的政治庇护关系。如果说西方国家制度化的政商关系是照章办事,一视同仁,“对事不对人”,传统社会的人情关系或特殊庇护关系是因人而异,内外有别,“对人不对事”,那么中国政企之间基于政绩—业绩纽带而结成的关系则介于“对事”与“对人”之间,两者的相对权重则取决于政绩—业绩互惠纽带的强度。因此可以说,中国通过地方竞争(更进一步而言是“官场+市场”双重竞争)塑造了一种新型的政商关系,独具特色,自成一体,既有别于西方国家的保持距离型、纯制度化关系,也有别于发展中国家流行的基于人情和社会网络的庇

① 关于制度化与人格化互动如何随地方官员的层级和企业规模的相对大小而变化,请参见周黎安(2021)。

中国知网 https://www.cnki.net

护关系。中国特色的政商关系在总体上弥补了长时期以来国家层面对于民营企业制度化保障之不足,为中国经济高速增长提供了重要的准制度基础。

五、简要结论

从国际比较的视角看,地方竞争是中国经济转型发展过程中最鲜明的特征之一,而地方竞争背后的关键性驱动力是地方官员的晋升竞争与政治激励。晋升锦标赛假说和"官场+市场"理论提供了系统研究地方官员的晋升激励、地区竞争与政府治理、中国经济增长之间内在关联的分析框架,有助于揭示中国独具特色的政经互动的性质、机制与过程。

"官场+市场"双竞争所驱动的地区竞争塑造了独具中国特色的政经互动过程与作用机制。本文强调了三个方面的深刻影响。第一,在"官场+市场"双重竞争为特征的地区竞争之下,中国地方政府呈现出"三性合一"的特征,即兼具公共性、竞争性和市场性于一身。这个世上罕见的独特组合使得中国的地方政府既不能简单概括为"政府",也不能概括为"市场",而是介于政府与市场之间的混合物:在辖区内部是裁判员,在辖区之间是运动员。第二,因为地方政府的"三性合一"特征,新古典经济学关于"政府与市场"的二分法不再适用于中国的情形,更为准确的刻画是中央政府—地方政府—市场"三位一体"的关系。本文进一步论证了在克服政经互动中所面临的最大挑战——市场失灵与政府失灵同时存在——的过程中,中国的中央政府、地方政府与市场各司其职,分工协调,共同发力,缺少任何一方都不可能完成同时克服市场和政府双失灵的艰巨任务。在这个意义上,中国的中央政府—地方政府—市场不仅是"三位"并列关系,更是"一体"合成关系,这为解释中国改革开放所创造的经济奇迹提供了独特的视角。第三,中国地区竞争所塑造的政经互动过程还体现在中国特色的政商关系的形成上。"官场+市场"双重竞争使得辖区内部的政企合作(或者说"地区增长联盟")建立在"政绩—业绩"纽带之上,而由此结成的政商关系是"对事也对人"的关系,但"对事"与"对人"的具体组合取决于政绩—业绩纽带的强度;这既有别于西方发达国家基于规则和法理的"保持距离型"关系("对事不对人"),也有别于发展中国家所盛行的基于人情和社会网络的庇护关系("对人不对事"),从而形成了一种新型的政商关系。

中国知网　https://www.cnki.net

参考文献

范子英，田彬彬. 2016. 政企合谋与企业逃税：来自国税局长异地交流的证据[J]. 经济学(季刊)，15(4)：1303-1328.

黄冬娅. 2013. 企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构[J]. 社会学研究，28(5)：172-196，245.

黄奇帆. 2020. 结构性改革：中国经济的问题与对策[M]. 北京：中信出版社.

黄宗智. 2007. 经验与理论：中国社会、经济与法律的实践历史研究[M]. 北京：中国人民大学出版社.

梁平汉，高楠. 2014. 人事变更、法制环境和地方环境污染[J]. 管理世界，(6)：65-78.

聂辉华. 2013. 政企合谋与经济增长：反思“中国模式”[M]. 北京：中国人民大学出版社.

张五常. 2009. 中国的经济制度[M]. 北京：中信出版社.

周黎安. 2004. 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，(6)：33-40.

周黎安，李宏彬，陈烨. 2005. 相对绩效考核：关于中国地方官员晋升的一项经验研究[J]. 经济学报，1(1)：83-69.

周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究，42(7)：36-50.

周黎安. 2008. 转型中的地方政府：官员激励与治理[M]. 上海：格致出版社/上海人民出版.

周黎安，陶婧. 2011. 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，(3)：15-26.

周黎安，刘冲，厉行，等. 2015. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇，(1)：1-15.

周黎安. 2018. “官场＋市场”与中国增长故事[J]. 社会，38(2)：1-45.

周黎安. 2021. 地区增长联盟与中国特色的政商关系[J]. 社会，41(6)：1-40.

周黎安. 2022. 晋升锦标赛：文献评述与研究展望[J]. 经济管理学刊，1(1)：1-34.

周黎安. 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[J]. 学术月刊，55(3)：5-21.

Besley T，Case A. 1995. Incumbent behavior：Vote-seeking，tax-setting，and yardstick competition[J]. *The American Economic Review*，85(1)：25-45.

中国知网 https://www.cnki.net

Blanchard O, Shleifer A. 2001. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia[J]. *IMF Staff Papers*, 48(1): 171-179.

Cai H B, Treisman D. 2006. Did government decentralization cause China's economic miracle? [J]. *World Politics*, 58(4): 505-535.

Che J H, Qian Y Y. 1998. Institutional environment, community government, and corporate governance: Understanding China's township-village enterprises[J]. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 14(1): 1-23.

Cull R, Xu L C, Yang X, et al. 2017. Market facilitation by local government and firm efficiency: Evidence from China[J]. *Journal of Corporate Finance*, 42: 460-480.

Fang H M, Li M, Wu Z N. 2025. Tournament-style political competition and local protectionism: Theory and evidence from China [J]. *Journal of Public Economics*, 248: 105421.

Jin H H, Qian Y Y, Weingast B R. 2005. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style[J]. *Journal of Public Economics*, 89(9/10): 1719-1742.

Li H B, Zhou L A. 2005. Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China[J]. *Journal of Public Economics*, 89(9/10): 1743-1762.

Li X, Liu C, Weng X, et al. 2019. Target setting in tournaments: Theory and evidence from China[J]. *The Economic Journal*, 129(623): 2888-2915.

Maskin E, Qian Y Y, Xu C G. 2000. Incentives, information, and organizational form[J]. *Review of Economic Studies*, 67(2): 359-378.

Oi J. 1996. *Rural China takes of: Incentives for industrialization*[M]. Berkeley, CA: University of California Press.

Oi J C. 1985. Communism and clientelism: Rural politics in China[J]. *World Politics*, 37(2): 238-266.

Oi J C. 1989. *State and peasant in contemporary China: The political economy of village government*[M]. Berkeley, CA: University of California Press.

Oi J C. 1992. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China[J]. *World Politics*, 45(1): 99-126.

Oi J C. 1995. The role of the local state in China's transitional economy[J]. *The China Quarterly*, 144: 1132-1149.

Qian Y Y, Xu C G. 1993. Why China's economic reforms differ: The M-form

中国知网 https://www.cnki.net

hierarchy and entry/expansion of the non-state sector[J]. *Economics of Transition*, 1(2): 135-170.

Qian Y Y, Weingast B R. 1997. Federalism as a commitment to preserving market incentives[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.

Qian Y Y, Roland G. 1998. Federalism and the soft budget constraint[J]. *The American Economic Review*, 88(5): 1143-1162.

Walder A G. 1986. *Communist neo-traditionalism: Work and authority in Chinese industry*[M]. Berkeley, CA: University of California Press.

Wank D L. 1995. Bureaucratic patronage and private business: Changing networks of power in urban China[M]//Walder A G. *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley, CA: University of California Press: 153-183.

Weingast B R, Qian Y Y, Montinola G. 1995. Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China[J]. *World Politics*, 48(1): 50-81.

Whiting S H. 2001. *Power and wealth in rural China: The political economy of institutional change*[M]. New York: Cambridge University Press.

Xu C G. 2011. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. *The Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.

Yu J H, Zhou L A, Zhu G Z. 2016. Strategic interaction in political competition: Evidence from spatial effects across Chinese cities[J]. *Regional Science and Urban Economics*, 57: 23-37.

Regional Competition and Political-Economic Interactions, Chinese Style

ZHOU Li-An

(Guanghua School of Management, Peking University)

Abstract: Regional competition surrounding economic development has been a critical element with distinctive Chinese characteristics during the reform and opening-up process over the past four decades. Based on a review and synthesis of existing literature, this paper first examines the historical evolution, key features, and institutional causes of regional competition in China, pointing out that promotion competition among

中国知网 https://www.cnki.net

local officials and market competition among local enterprises are the main driving forces. Subsequently, the paper explores significant impacts of regional competition on the political-economic interaction process with Chinese characteristics, focusing on three unique effects: first, it has shaped local governments that integrate three key roles of public service providers, competitive players, and market-participants; second, it has created a trinity government-market relationship involving the central government, local governments, and the market, rather than a traditional dichotomy between government and market; third, it has facilitated the formation of regional growth alliances and a government-business cooperative relationship based on the nexus between political achievements and economic performance.

Keywords: regional competition; political tournament; government and market relations; government-business relations

中国知网　https://www.cnki.net