激励与协调：央地关系的空间政治经济学

陆　铭　钟世虎　雷镇环

摘　要　以“长期、全局、多维”的高质量发展目标为参照系，可以系统分析中国央地关系中的结构性难题及其治理路径。地方政府追求短期、局部、单维目标的行为倾向，并非源于简单的政策执行偏差，而是内嵌于时间、空间、目标与责权四重结构性矛盾的理性抉择。地方竞争的个体理性行为在宏观层面可能引发资源空间错配、欠发达地区结构性困境、地区间产业政策趋同、道德风险扩散及重大生产力布局不畅等后果。化解央地结构性矛盾，需要从政绩观引领、差异化考核、财税体制改革、统一市场建设、事权配置优化、监督体系完善六个维度协同推进激励重构与约束强化。同时必须认识到，信息成本、道德风险、法治化困境与集分平衡问题构成了深化改革的四重难题。中国央地关系的优化，本质是在动态演进中不断校准地方政府行为，使其从追求“短期、局部、单维”增长的个体理性，收敛于国家“长期、全局、多维”发展的整体理性。

关键词　央地关系　高质量发展　空间政治经济学　激励　协调

作者陆铭，上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、中国发展研究院教授（上海 200030）；钟世虎，上海国家会计学院现代产业发展研究中心副教授，上海交通大学中国发展研究院特聘研究员（上海 201702）；雷镇环，上海交通大学国际与公共事务学院副教授（上海 200030）。

中图分类号　F123　　**文献标识码**　A　　**文章编号**　0439-8041(2026)06-0055-12

一、引言：超越“政府—市场”二分法的大国治理视角

在经济学经典理论中，政府与市场通常被建构为一对互补性概念。市场在资源配置中起决定性作用，而政府则致力于弥补市场失灵。近十余年来，中国持续推进“使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”的改革方向，基本遵循了这一典型的二分法框架。然而，在现实世界的治理场景中，“政府”并非一个单一、同质的行为主体，而是由多个层级行为主体构成的复杂体系。在中国，存在着中央、省、市、县、乡五级政府架构；美国也有联邦、州与地方政府之分；而欧盟作为一个高度一体化的经济体，其成员国规模近似于中国的省级单位，却没有一个强有力的统一中央政府。这一事实揭示了一个被长期忽视的命题：在探讨大规模国家或经济体的治理绩效时，仅笼统地讨论“政府”角色是远远不够的，必须深入剖析其内部的政府间关系，特别是中央与地方之间的关系。事实上，在中国众多经济问题的背后，中央政府与地方政府往往扮演着截然不同、有时甚至存在矛盾与冲突的角色。

中国改革开放以来的经济增长奇迹，使得地方政府行为成为学术研究的焦点。以“晋升锦标赛”理论[①]和“第二代财政联邦主义”假说[②]为代表的一系列研究，揭示了地方政府在经济增长中的积极角色。然而，

① 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007 年第 7 期。

② Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, 48, 1995, pp. 50-81.

随着中国经济发展从高速度增长阶段转向高质量发展阶段，一个悖论随之产生：为什么在中央政府明确倡导“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念的背景下，一些地方政府在实践中仍然表现出对 GDP 增速、投资规模和土地财政的路径依赖？为什么“投资于人”的战略转向在一些地方常常阻力重重？

本文的核心观点是，地方政府追求短期、局部、单维目标的行为倾向，并非源于简单的政策执行偏差或官员素质差异，而是内嵌于由时间、空间、目标、责权四重维度构成的结构性矛盾之中。其中，时间维度的矛盾体现为官员任期短期性与国家治理长期性的冲突，空间维度的矛盾表现为辖区利益局部化与全局利益最大化的冲突，目标维度的矛盾显现为考核指标单一化与公共治理多元化的冲突。而这三重矛盾源于第四重矛盾，即责权维度的结构性错位内生地驱动和放大了地方政府在时间、空间、目标维度上的行为偏差。这些问题是构建现代化大国治理体系要解决的，在学理上则需要构建一个融合空间和政治因素的“空间政治经济学”分析框架。

在空间政治经济学分析框架下，地方竞争的个体理性行为在宏观层面可能引发资源空间错配、欠发达地区的结构性困境、地区间产业政策趋同、道德风险扩散及重大生产力布局不畅等一系列后果。这些后果偏离了国家长期、全局、多维的发展目标。但值得注意的是，本文指出地方政府的局限性，并不意味着要走向否定地方能动性的另一个极端。正如毛泽东同志早在《论十大关系》中所指出的，要调动“中央和地方两个积极性”。[①] 在高质量发展新阶段，要求我们跳出“中央集权—地方分权”的二元对立，构建“中央引导有力、地方活力充沛”的新型央地关系。中央的积极性应聚焦于“定方向、建框架、守底线”，地方的积极性则应聚焦于“探新路、抓落实、强回应”。在动态平衡中实现央地优势互补，这是国家治理现代化的核心命题。

化解上述结构性矛盾，不能依赖零散的政策修补，而需要进行系统性的制度优化。这要求在政绩观引领、差异化考核、财税体制改革、统一市场建设、事权配置优化、监督体系完善六个维度协同推进激励重构与约束强化。同时，我们必须清醒地认识到，信息成本、道德风险、法治化困境和集分平衡问题[②]（集权—分权平衡）构成了深化改革的四重难题。

本文的理论贡献在于：（1）以“长期、全局、多维”的高质量发展目标为参照系，为诊断央地关系问题建立了价值基准；（2）将空间政治经济学理论引入央地关系分析之中，揭示出地方债务、市场分割与资源错配的底层逻辑；（3）在揭示四重结构性矛盾及其宏观后果的基础上，构建激励重构与约束强化并重的系统性治理框架，并对信息成本、道德风险、法治化困境与集分平衡问题等深层性难题进行了探讨。

二、理论基准：长期、全局、多维的高质量发展目标

科学的制度评估需要一个明确的参照系。本文基于陆铭的研究[③]，将长期、全局、多维确立为评价国家治理绩效的规范性基准。这一基准不仅是人类发展的共同目标，更是衡量特定制度安排是否逼近高质量发展的标准。

（一）长期：时间维度的发展持续性

长期发展关注经济增长的可持续性与代际公平。宏观经济学中的“黄金律”水平揭示了一个基本规律，投资与消费两者之间的比例关系存在一个最优均衡解。超过最优水平的投资虽然会在当期计入 GDP，但若缺乏后续有效需求的支撑，最终会导致投资回报率下降、产能过剩乃至债务风险累积，从而透支长期增长潜力。更加重要的是，不同类型的投资本身存在差异化的回报周期。基础设施建设、设备更新等物质资本投资能够在短期内形成直观的经济增长拉动效应；而教育、健康等人力资本公共投资，其回报周期往往要跨越数届政府任期，甚至超出官员个体的政治生命周期。因此，当官员决策的时间期限被制度性缩短时，长期投资便面临系统性的激励不足。

---

① 《毛泽东文集》第 7 卷，北京：人民出版社，1999 年，第 31 页。

② 王沪宁：《集分平衡：中央与地方的协同关系》，《复旦学报（社会科学版）》1991 年第 2 期。

③ 陆铭：《面向长期、全局、多维的发展：中国道路的政治经济学》，《学术月刊》2022 年第 3 期；陆铭：《向心城市：迈向未来的活力、宜居与和谐》，上海：上海人民出版社，2022 年。

（二）全局：空间维度的发展整体性

全局发展关注经济活动的空间配置效率与空间正义。现代经济增长发展的重要特征是空间重构。由于规模报酬递增、关联效应与知识外溢的存在，经济活动和人口向少数优势地区集聚是市场经济的内在规律。[①] 然而，经济集聚与区域协调发展并非对立关系。在劳动力自由流动的条件下，地区间人均收入差距会趋于收敛，即在集聚中走向平衡。[②] 关于全局发展的认知误区通常表现为将区域协调发展等同于经济活动在不同地区的均匀分布，并深刻影响着中国的区域政策实践。事实上，真正的空间正义应聚焦于人的福祉均等化，而非经济和人口的空间分散化；经济和人口在少数地区集中，反而有利于人均意义上的平衡发展。正如 2019 年 8 月中央财经委员会第五次会议所提出，区域经济要在发展中营造平衡，2021 年“十四五”规划进一步强调在发展中促进相对平衡。

（三）多维：目标维度的发展丰富性

多维发展主张人类福祉的构成具有超出经济收入的丰富内涵。根据马斯洛需求层次理论，随着人们收入水平提升，其对于美好生活的需求也会从基本的物质层面向精神文化层面升级。党的十九大报告也指出，“满足人民过上美好生活的新期待，必须提供丰富的精神食粮”[③]。这意味着，单一维度的 GDP 考核在中国经济发展的初级阶段具有历史合理性，但在进入相对高收入阶段后，其边际社会收益将递减，还可能因单一追求 GDP 而带来社会福利损失。多维发展的治理困境在于，不同维度的发展目标在短期预算约束下存在竞争关系，且多维绩效难以通过单一可观测指标进行系统考核。当上级政府试图通过增设多项考核指标来实现多元化目标时，又会面临多任务委托代理问题[④]，代理人将优先关注那些易于量化、便于观测的任务，而相对忽视那些难以测度、见效缓慢的任务。

总的来说，长期、全局、多维作为规范性参照系，为我们评估央地关系提供了三个根本性准则：一是，现行激励结构是否鼓励地方官员作出超越其任期的长期行为？二是，现行治理体系是否有利于提升空间一体化的全局效率？三是，现行考核机制是否能够涵盖人民多元福祉的综合追求？接下来，本文将以此为基准，去审视地方政府在实践中为何往往致力于追求短期、局部、单维的经济增长，从而与国家整体目标产生矛盾。

三、央地不一致的根源：多重结构性矛盾剖析

本部分将以长期、全局、多维为参照系，解构地方政府行为偏差的深层成因。我们认为，央地之间目标与行为的差异并非偶然，而是根植于三重结构性矛盾之中。然而，这三重矛盾本身并非凭空产生，其背后存在一个更为根本的央地之间责权关系的结构性错位。正是责权关系上的偏差，内生地驱动了地方政府在时间、空间和目标维度上的行为偏差。因此，下文将在揭示地方政府在时间、空间、目标维度上的具体偏差表现的基础上，深入剖析责权维度的矛盾，进而为后文从激励结构入手寻求改革出路奠定逻辑基础。

（一）时间维度的矛盾：官员任期短期性与国家治理长期性的冲突

地方官员的有限任期与大国治理所需的长期政策连续性之间存在根本性张力。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第四章第七十二条规定，“地方各级人民政府每届任期五年”。然而，实践中官员未满五年任期即因调动、晋升或平调而离任的情况较为普遍。相关研究发现，中国的

① 世界银行编著：《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理》，胡光宇译，北京：清华大学出版社，2009 年。

② 陆铭、陈钊：《大国治理：发展与平衡的空间政治经济学》，上海：上海人民出版社，2021 年。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会——夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《求是》2017 年第 21 期。

④ Holmstrom, B., and P. Milgrom, “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design,” *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 1991, pp. 24–52.

市委书记和市长的平均任期为3.5年左右①，省委书记和省长的平均任期是4.5年②。这一规定作为长期存在的人事安排，固然有其功能性考量，即防止地方势力固化、促进先进治理经验交流、打破僵化格局，但客观上也引起了地方政府官员的短期化倾向。

在经典的委托代理模型中，当代理人的预期任期缩短且未来收益贴现率提高时，其最优策略是选择那些能够在短期内展现绩效信号的行动，而延迟甚至规避那些成本前置、收益后置的长期投资。教育、医疗、保障性住房等与“投资于人”相关的恰恰是属于后一类别“潜绩”，而大规模基础设施建设、招商引资、土地出让等物质资本投资则是符合前一特征的“显绩”。于是，在激励结构错位的影响下，地方政府偏好能够快速显现成效的短平快政策工程，而对需要久久为功的基础性、长期性投入相对忽视，形成所谓“新官上任三把火”的普遍行为模式。并且，异地调动制度强化了这一短期化倾向。一方面，官员晋升往往伴随其任职地的变化，使其无法获得在当前任职地长期投资的未来绩效；另一方面，跨区域交流虽有助于治理经验传播③，却也削弱了官员与任职地之间的长期利益绑定。这与中国古代“流官制”的逻辑保持一致④，防止“尾大不掉”的代价，或许是官员频繁轮换带来的治理短视。

（二）空间维度的矛盾：辖区利益局部化与全局利益最大化的冲突

地方政府以辖区行政边界为决策单元，天然倾向于辖区利益最大化；而诸多公共政策具有显著的空间外部性，导致个体理性与集体理性的偏离。地方政府的核心治理工具——财政收支范围、土地规划权、产业政策、市场监管——的行使范围均以行政辖区为边界，这就决定了其决策的首要考量必然是本地经济增长、财政税收规模与就业稳定。空间外部性在环境保护领域表现得最为显著。一个地区在发展制造业过程中所产生的污染，其经济收益归本地独享，而污染成本，尤其是跨界水体污染、大气污染的成本，却主要由下游或下风向地区承担。这就导致了地方政府在污染治理中的本地边际收益低于社会边际收益，使其缺乏主动规制污染的充分激励。实证研究也发现，位于省界乃至县界附近的污染程度显著高于省内和县内腹地，这表明地方政府存在策略性排污行为。⑤

此外，市场分割行为也是这一悖论的典型例证。从全国整体效率看，市场分割阻碍生产要素跨地区优化配置，损害全局福利；然而，就本地政府而言，保护本地企业降低其外部竞争，直接有利于保护本地税基、就业岗位与地区生产总值（GDP）规模。一地之“得”构成邻地之“失”，局部最优导致全局次优。基于车流大数据的最新研究指出，即使控制地理距离与方言区差异，省界对城市间货车流量的削减效应依然显著，在一对相距200公里的跨省城市之间，车流密度仅相当于相距302公里的同省城市间的货车流量。⑥

（三）目标维度的矛盾：考核指标单一化与公共治理多元化的冲突

上级政府受制于信息不对称，倾向于依赖少数可量化指标进行考核；而辖区居民的福祉需求本质上是多维的。这种信息简约化考核与复杂性社会治理之间的鸿沟，是目标维度矛盾的根本来源。地方政府的治理绩效本应回应居民的多元目标，涵盖经济增长、公共服务、社会公平、生态宜居等多个维度。在有限的财政预

---

① Lei, Zhenhuan, and Junlong Aaron Zhou, “Private Returns to Public Investment: Political Career Incentives and Infrastructure Investment in China,” *The Journal of Politics*, 84, 2022, pp. 455–469.

② Lei, Zhenhuan, and Haiping Xu, “Making Decentralization Work: The Party-State System and Economic Development in China,” *Working Paper*, 2026.

③ Lin, Justin Yifu, Songrui Liu, Mingzhi Xu, and Haochen Zhang, “Learn in Order to Practice: The Effect of Political Rotation on Local Comparative Advantage in China,” *Working Paper*, SSRN, 2024; Yan, Xiaochang and Yang Yao, “Culture and the Performance of Government Officials: Evidence from China’s Inter-regional Appointments,” *Economic Development and Cultural Change*, 74(3), 2026, pp. 1105–1139.

④ 比如，清朝严格要求本地人不得出任本地总督和巡抚。在中华人民共和国成立之后，对省级没有这个限制了，但本地人一般不得出任地级市的主要领导干部，严格禁止担任本县、乡镇的主要领导干部。

⑤ Xu, X., P. Zhao and J. Wang, “Unequal Air-quality Improvement in China,” *Nature Cities*, 2, 2025, pp. 1117–1118; H. Hong and Y. Huang, “Order! The Border: Multitasking, Air Pollution Regulation and Local Government Responses,” *Journal of Environmental Economics and Management*, 2025, 103135.

⑥ Zheng, Y. L., Lu M. and Li J. W., “Internal Circulation in China: Analyzing Market Segmentation and Integration Using Big Data for Truck Traffic Flow,” *Economic Modelling*, 115, 2022, 105975.

算约束下，这些目标在短期内往往存在竞争关系。上级政府难以完全观测全部维度，只能观测到 GDP 与财政税收等少数信号，即使观察到，也很难有效定义社会福利最大化的目标体系。在激励合约设计中，将薪酬或晋升概率与可观测信号挂钩是次优选择（second-best solution）。然而，这种安排必然会导致代理人将努力配置于可观测任务，而忽视不可观测任务。[①] 激励强度越强，单一指标考核带来的扭曲程度越严重。

从历史演进来看，中国地方考核体系经历了从政治挂帅导向到增长中心导向再到多元综合导向的演变轨迹。1990 年代至 21 世纪初，以经济增长为核心的 GDP 锦标赛特征显著；2012 年后，中央明确倡导综合考核，纳入环保、民生、法治等指标。然而，考核指标虽然增多了，但权重分布并未发生根本改变，GDP 增长和财政收入依然在地方干部考核中扮演重要的角色，因为基层政府的直接上级政府也面临 GDP 增长和财政收入的考核。这种考核结构导致一个周期性怪圈，那些在短期考核中被边缘化的目标，如基础教育、环境保护、社会保障等，长期投入不足，问题积累至临界点后引发自上而下的强力纠偏[②]；纠偏运动往往伴随新一轮目标突击与资源倾斜，却又导致对其他常规工作的挤压。这正是目标维度矛盾的具象化呈现。

（四）责权维度的矛盾：事权下放与财力不匹配的冲突

上述三重矛盾——时间维度的短期化、空间维度的局部化、目标维度的单一化——并非凭空产生，它们共同指向一个更为根本的大国治理难题，即央地之间责权关系的结构性错位。在大国治理中，科学划分中央与地方的事权与支出责任是一项基础性制度安排。某些事务如国防，显然属于中央事权。然而，大量公共服务的提供并无明确的界限规定其支出责任应归属于哪一级政府。若过多支出责任由中央承担，易引发地方的“搭便车”行为与卸责倾向；若全部下放地方，则可能因地方财力差异导致公共服务不均等。在实践中，中国选择了将事权大幅下放的制度安排。1994 年分税制改革重塑了央地财政关系，但也埋下了责权错位的伏笔。改革后，中央财政收入占比显著提升，从改革前的约 22% 快速上升至改革后的 55% 左右[③]，但支出责任并未同比上收。直至今日，地方政府承担了约 85%—90% 的政府支出责任，而自有财政收入占比仅约 40%—50%。收支缺口通过中央对地方的大规模转移支付弥补。这种“事权下放、财权上收”的制度安排，在维持中央宏观调控能力的同时，也使地方政府长期面临“钱少事多”的财政压力。

正是这种责权维度的结构性错位，构成了前三重矛盾的根源。第一，责权错位放大了官员任期短期化带来的行为短期化倾向。当地方政府缺乏稳定、可预期的自主财源时，其理性选择是优先保障那些能够快速产生财政收入、在短期内显现政绩的项目，而对回报周期长、见效慢的长期投资缺乏内在激励，带来了行为扭曲。第二，责权错位固化了地方官员本地利益局部最大化偏好。在财政压力下，地方政府有强烈动机保护本地税基、争夺流动性要素，不惜以市场分割、地方保护为代价。责权错位使辖区利益最大化成为地方政府的生存法则，而非仅仅是政绩追求。第三，责权错位强化了地方政府目标维度的单一化倾向。当财政收入高度依赖制造业增值税和土地出让收益时，地方政府必然将经济增长、招商引资、土地开发置于优先地位，而教育、医疗、环保等“花钱”的公共服务自然被边缘化。

这一权责结构也诱发了地方政府“多渠道开源、选择性节流”的典型行为模式。多渠道开源体现为三种模式：发展型开源，即通过大力发展工业、服务业做大税基，尤其偏好增值税贡献能力强的制造业；经营型开源，即通过城市扩张与土地开发，抬高土地价值，获取土地出让金收益；债务型开源，即通过地方融资平台、政府购买服务等渠道进行隐性债务融资。选择型节流则表现为理性压缩与短期经济增长关联度不高的支出，而这恰恰是中央近年来强调需要“投资于人”的重点领域，如教育、医疗、养老、育幼、文化、体育等

① 钟世虎：《“投资于人”的历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2026 年第 4 期。

② Lu, Ming, Xiao Yang, and Huiyong Zhong, “Central Coordination, Local Education Investment and Human Capital Accumulation: Evidence from China’s Education Spending Mandate,” *Working Paper*, 2026.

③ 刘蓉：《分税制改革 30 年：成就、特征与演变逻辑》，《中国财经报》2024 年 7 月 16 日。

社会性支出。①

教育是最能体现责权错位如何放大时间、空间和目标三重矛盾的领域。教育投入具有显著的空间正外部性，其成本由本地承担，包括GDP与税收在内的人力资本收益却可能随人口流动外溢至其他地区。这种成本—收益的空间分离使得教育成为典型的被理性忽略对象。欠发达地区认为培养的人才外流是“为他人作嫁衣”；发达地区认为流动人口子女教育是“为不确定的未来买单”，而且也难以确定外来人口的孩子明年是否仍然在本地接受教育。双方的理性计算在责权错位的制度环境下，最终汇聚成一个社会非理性的结果，即整体教育投资不足，尤其是流动人口子女教育投入不足。

需要特别指出的是，本文分析分权带来的地方行为偏差，并不意味着向上集权是解决问题的办法。中国经济反复出现的“一抓就死，一放就乱”现象，既需要建立“让市场成为配置资源的决定性力量，政府更好发挥作用”的市场与政府关系，也需要在中央与地方之间建立集权与分权的最优模式，并构成现代化国家治理体系的重要组成部分。权力向上集中虽能保证政令统一，却往往以牺牲地方的灵活性、主动性和局部信息优势为代价，进而导致“中央高度集权—地方缺乏活力—整体效率损失”的困境；而权力过度下放若缺乏有效的激励约束与宏观调控，又必然走向市场分割与无序竞争。本文全部论证的落脚点，均在于寻求一种能够打破这一历史循环的“集分平衡”，以通过责权关系的制度性重构，既让中央拥有引导长期、全局、多维发展的权威与能力，又让地方保留因地制宜、回应民需的活力与空间。

综上所述，时间维度、空间维度、目标维度和责权维度四重结构性矛盾并非简单的并列关系，而是具有清晰的逻辑层次，责权维度的矛盾内在地驱动和放大了时间维度的短期化、空间维度的局部化、目标维度的单一化。此外，时间维度的短期化与空间维度的局部化叠加，催生了地方政府追求短平快项目的投资偏好；目标维度的单一化与责权维度的错位交织，固化了地方政府重物轻人、重显绩轻潜绩的支出结构。

四、空间政治经济学视角下的央地关系及其宏观后果

有一种观点认为，地方官员所追求的即便是短期、局部、单维的增长，但无数短期加总即为长期，局部集合便是全局，且经济增长最终会带动人类发展指数的提升，从而实现多维发展。这种观点忽视了经济学中关于激励扭曲、外部性与动态效率的基本原理。短期依靠债务驱动的快速增长可能透支长期增长潜力；基于地方保护的局部增长可能导致全国范围的重复建设与产能过剩，进而引致效率损失；长期忽视GDP之外的社会与环境指标，即使GDP持续增长，也难以带来居民福利的同步改善。本部分将从空间一般均衡的视角，揭示地方政府理性行为在宏观层面的意外后果。

（一）集聚效应与资源空间错配：效率损失结果

集聚效应是现代区域经济学的基石。当经济资源向少数优势地区集中时，规模报酬递增、中间投入共享、劳动力池效应与知识外溢共同作用，提升整体资源配置效率。如果没有集聚效应，经济资源均匀分布并无效率损失；反过来说，集聚效应越强，由行政力量扭曲空间配置所导致的效率损失就越大。2003年后，中国实施了一系列旨在“平衡区域发展”的政策，其核心工具之一是建设用地指标的西部倾斜。这一政策的本意是助力西部地区经济发展，却在一般均衡框架下产生了多重扭曲：东部地区土地供应收紧推升房价与工资②，房价上涨对实体经济投资产生挤出效应③；中西部地区获得大量建设用地指标后，大规模开建新城与开发区，却

① 有研究证明，在1994年之后，因为分税制的实施，地方政府更有激励来追求GDP和税收，导致地方政府的基本建设支出占比上升，而与科教文卫相关支出的占比相应下降。参见Lu, Ming, Lijun Xia and Jinchuan Xiao, “Prosocial Leadership under Authoritarianism: Provincial Leaders' Educational Backgrounds and Fiscal Expenditure Structure in China,” *Economics of Transition and Institutional Change*, 27, 2019, pp. 5-30。

② 韩立彬、陆铭：《供需错配：解开中国房价分化之谜》，《世界经济》2018年第10期；陆铭、张航、梁文泉：《偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资》，《中国社会科学》2015年第5期。

③ Han, L. B. and Lu M., “Housing Prices and Investment: An Assessment of China's Inland-Favoring Land Supply Policies,” *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22, 2017, pp. 106-121.

因缺乏集聚效应而陷入“建设—抵押—再融资—扩大建设”的低效循环，最终体现为持续攀升的地方政府负债率。[①]

此外，也有观点认为，欠发达地区招商引资虽在短期内效率偏低，但动态视角下可能通过学习效应实现比较优势逆转。这一假说虽具有情感吸引力，却未获得足够经验支持。理论模型显示，欠发达地区通过本地学习实现产业逆转的概率极低。[②] 长达二十余年的中西部倾向性政策并未在制造业领域形成普遍的比较优势逆转，这恰恰是中央近年来反复强调“因地制宜发展新质生产力”的现实背景。习近平总书记在党的二十届四中全会上指出，“发展新质生产力需要具备一定禀赋条件，要充分考虑现实可行性”，“因地制宜发展新质生产力，就是要引导大家科学理性、实事求是地开展工作，防止一哄而上”。[③]

（二）统一货币区的约束：欠发达地区的结构性困境

中国作为单一主权国家，在全国范围内使用统一货币人民币，实行统一的货币政策与汇率制度。这一制度安排在降低交易成本、稳定宏观预期方面具有巨大优势，但也对欠发达地区施加了独特的结构性约束。在统一货币区内，欠发达地区面临双重竞争力损失困境。首先，在国际贸易层面，欠发达地区无法自行通过本币贬值来对冲其较低劳动生产率的成本劣势；其次，在国内地区间贸易层面，统一货币实际上构成了地区间的“固定汇率制度”，欠发达地区同样无法通过币值调整来改善贸易条件（即不同地区间的货币币值是 1∶1）。基于中国地级市 2004—2013 年面板数据的研究显示，一个城市实际汇率高估程度每上升 1%，其人均城投债发行额上升 0.184%—0.256%，且这一效应主要存在于欠发达地区。[④]

（三）产业政策趋同：地方比较优势的偏离

中国的产业政策存在显著的省际趋同特征。吴意云和朱希伟通过定量研究发现[⑤]，中国工业的地理集中度和行业专业化程度在 2005 年前后由升转降，省际产业同构现象加剧。赵婷和陈钊进一步揭示[⑥]，凡是被中央政府选定为重点产业的领域，在各省均以极高概率被地方政府选为重点产业，尽管这可能不符合其当地的比较优势。这一现象不能用单纯的地方保护主义完全解释，更深层的原因可能在于央地之间的政策信号传递机制。当中央政府释放特定产业扶持信号时，地方政府会基于三重动机跟进，一是“向上看齐”政治信号的发送，二是争夺中央配套资源的竞争激励，三是“风险规避”的决策逻辑，选择中央支持的产业即使失败，追责风险也低于选择其他非政策鼓励产业。最终，产业政策趋同的直接后果是一些产业产能过剩与企业利润率下降，间接后果则是区域分工的弱化与国家整体资源配置效率的损失。

（四）转移支付、预算软约束与道德风险

在中国单一制的政治体制与党中央集中统一领导下，中央政府事实上对地方政府负有最终责任。这一制度安排在维护稳定、防范危机方面具有显著优势，但也内生出一个典型的预算软约束问题。[⑦] 而且中国的体制既不能像美国那样的联邦制国家允许地方政府破产或违约，也不能像欧元区那样威胁过度举债的国家（相当于统一货币区里的地方政府）退出欧元区。当地方政府形成债务风险累积时“中央最终会救助”的预期时，其事前举债的审慎性将系统性降低，引发道德风险。这一预期并非空穴来风，历史上中央政府对地方债务风险的多次介入，包括债务置换、建制县化债试点等，都强化了这一信念。此外，中央政府需要在避免系统性金融风险和防范地方政府道德风险之间做艰难取舍，其承诺的“不救助”难以完全施行，这进一步强化了地

---

① 常晨、陆铭：《新城之殇——密度、距离与债务》，《经济学（季刊）》2017 年第 4 期。

② 陆铭、陈钊、严冀：《收益递增、发展战略与区域经济的分割》，《经济研究》2004 年第 1 期；陆铭、陈钊、杨真真：《平等与增长携手并进——收益递增、策略性行为和分工的效率损失》，《经济学（季刊）》2007 年第 2 期。

③ 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》，《求是》2025 年第 21 期。

④ Gao, H., Li J., Lu M., and Zhong H. Y., “Eurozonization in China: Currency Overvaluation and Local Government Debt,” *Working Paper*, 2026. 江西财经大学、中央财经大学和上海交通大学工作论文。

⑤ 吴意云、朱希伟：《中国为何过早进入再分散：产业政策与经济地理》，《世界经济》2015 年第 2 期。

⑥ 赵婷、陈钊：《比较优势与中央、地方的产业政策》，《世界经济》2019 年第 10 期；赵婷、陈钊：《比较优势与产业政策效果：区域差异及制度成因》，《经济学（季刊）》2020 年第 3 期。

⑦ Kornai, J., “The Soft Budget Constraint,” *Kyklos*, 39, 1986, pp. 3-30.

方政府过度举债的道德风险。相关定量研究也证实，地方政府获得的专项转移支付规模与其当期举债规模显著正相关，且这一效应主要存在于欠发达地区。[①] 这一发现意味着，财政转移支付在发挥财力均等化功能的同时，也可能会通过强化救助预期而放大地方政府举债的道德风险。这正是“增长—补贴—债务”三角悖论的微观机制，即欠发达地区地方政府如果要促进总量增长，则需要在依赖上级补贴和本级政府举债之间进行选择。[②]

（五）价格机制缺失与重大生产力布局

当前中国正在深化生产要素市场化改革。理想情况下，推进要素完全市场化改革、让价格信号引导资源配置，是优化空间效率的根本路径。然而，现实中部分关键资源配置，其价值无法通过市场价格机制充分显化。比如，国家实验室与科技创新中心的战略价值、生态功能区的生态服务价值、能源资源基地的全国性保障价值，在这些具有强烈战略外部性或跨区域属性的重大生产力领域[③]，单纯依赖地方决策将导致系统性的价值低估与供给不足，这就对中央层面的战略规划、空间协调与生态补偿提出了要求，否则，如果离开中央的统一谋划，地方政府难有激励服务于国家战略。这也构成了大国空间治理中“市场决定性作用”与“政府更好发挥作用”的边际划分。

总的来说，地方竞争的行为逻辑在空间一般均衡框架下会产生系列宏观后果：资源空间错配、欠发达地区的结构性困境、产业政策趋同、道德风险扩散、重大生产力布局不畅。换句话说，在劳动力流动不充分、要素市场不统一的条件下，地方政府追求辖区利益最大化的个体理性行为，将在宏观层面系统性地偏离国家长期、全局、多维的发展目标。

五、中央协调之道：激励重构、约束强化与统一市场机制

近年来，构建现代化国家治理体系已成为重要的战略目标。面对地方发展与全国发展之间的结构性矛盾，必须通过中央层面的系统性协调，引导和规范地方政府行为，以实现国家长期、全局、多维的发展。基于前述分析，本部分将系统构建优化央地关系的治理框架。我们认为，化解结构性矛盾必须从政绩观引领、差异化考核、财税体制改革、统一市场建设、事权配置优化、监督体系完善六个维度协同推进，形成系统化制度供给。

（一）价值引领：政绩观重构作为低成本治理工具

在强调制度建设的传统中，观念变量常被忽视。然而，对于转型期大国，观念转变是一种能够以较低成本撬动行为改变的非正式制度安排。党的十八大以来，围绕“政绩为谁而树，树什么样的政绩，靠什么树政绩”等根本问题，习近平总书记发表了一系列重要论述，为全党树立了典范和标杆。中央近年来反复强调“树立和践行正确政绩观”，其政策意图也正在于此。正确政绩观的根本立场是以人民为中心。这意味着：其一，政绩评价的根本标准不是单纯的 GDP 数字，而是“追求实实在在、没有水分的增长”[④]，要“创造经得起实践和历史检验、真正造福人民、得到群众公认的业绩”[⑤]；其二，政绩内容不仅包括短期见效的显绩，更包括打基础、利长远的潜绩。正如习近平总书记所强调的，“要善于‘弹钢琴’，谋划一域不能忘记整体，立足当前不能无视长远，突出重点不能忽略一般。注重各方面政策协调，保持宏观政策取向一致性，防止和克服本位主义、地方保护主义”[⑥]；其三，政绩方法论要求尊重客观规律、实事求是，要“发扬钉钉子精神，不能急功近利，更不能搞‘形象工程’‘政绩工程’”[⑦]。要把握好发挥固有优势和转型发展的平衡，注重新旧动

① 钟辉勇、陆铭：《财政转移支付如何影响了地方政府债务?》，《金融研究》2015 年第 9 期。
② 钟辉勇、陆铭、李瑞峰：《增长、补贴与债务：统一货币区的空间政治经济学》，《中国人民大学学报》2022 年第 6 期。
③ 泄洪区的防灾减灾价值也同样具有跨地区的正外部性，也同样需要中央政府在全局上进行协调和补偿。
④ 伍赳鸠：《追求实实在在的政绩》，《人民日报》2026 年 1 月 6 日。
⑤ 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班上的讲话》，《求是》2026 年第 9 期。
⑥ 金观平：《树立系统观念学好“弹钢琴”》，《经济日报》2026 年 1 月 16 日。
⑦ 新华社：《习近平总书记引导树立和践行正确政绩观的故事》，2026 年 2 月 25 日。

能转换的过渡和衔接，以新化旧、循序渐进，不能一哄而上。[①] 然而，本文也必须说明，观念转变是必要不充分条件，仅凭教育动员不足以扭转系统性激励结构。制度建设的核心任务，仍在于将正确政绩观转化为可执行、可评价、可问责的制度安排。

（二）制度建设：纵向激励与考核机制的优化

制度建设首要在于改革地方政府官员的激励与考核机制。自 2012 年以来，中国已启动地方官员考核体制的综合改革，试图纳入更多元化的指标，但实践中 GDP 与税收等传统指标仍占主导地位。2025 年 12 月中央经济工作会议再次强调："要完善差异化考核评价体系"[②]，释放了明确的制度转型信号。从理论逻辑看，新的考核体系必须是差异化与多元化的。差异化考核应遵循功能适配原则，不同主体功能区的政府具有不同的核心使命，考核权重应与此使命相匹配。在人口持续流入地区、重点开发区，应强化 GDP 总量、创新引领能力、城市生活质量、公共服务均等化水平、单位产出能耗等指标的权重；在人口流出地区、农产品主产区、重点生态功能区，应淡化 GDP 总量考核，强化人均 GDP 增速、粮食安全保障、生态服务价值、基本公共服务可及性、地方政府债务率等指标；在能源资源基地、边境安全区，应强化战略性产品保障能力、国防动员能力、边境繁荣稳定等特殊职能考核。同时，我们也认为，差异化考核面临两大挑战，一是横向可比性削弱，可能影响官员选拔的公平感；二是博弈风险，地方政府可能策略性地争取被归类为"低难度"考核类别。这要求在制度设计中引入分类确定、动态调整、交叉复核等配套机制。

（三）财力保障：财税体制改革的深层逻辑

现行以增值税、企业所得税为主体的分享税体制，使得地方政府财政收入与属地生产规模高度挂钩。这一安排的隐含激励是，地方政府应致力于做大本地产业产值，尤其是增值税税率较高的制造业。这与高质量发展阶段"服务业升级、消费驱动、创新引领"的方向存在结构性矛盾。党的二十届三中全会提出的"将消费税征收环节逐步后移"，正是现阶段可行的探索方向。这一技术性调整蕴含着深远的治理逻辑，消费税从生产环节后移至零售环节，将地方政府财力与本地消费市场规模而非生产规模挂钩。这将激励地方政府从争夺企业转向服务居民，从压低要素价格招商引资转向改善消费环境吸引人口。从长远来看，应构建以房地产税、个人所得税为主体的地方税体系。房地产税作为公共服务受益付费机制的理想载体，能够激励地方政府持续改善教育、医疗、环境等公共服务品质，通过资本化效应提升房产价值，进而扩大税基，形成公共服务优化—房产价值提升—税收收入增加的正向循环。在主体税种成熟前，转移支付仍需承担财力均衡功能。可能的改革方向是，增加一般性转移支付占比，压缩专项转移支付自由裁量空间；同时，需推动转移支付分配与常住人口规模挂钩，实现"钱随人走"。

（四）核心约束：统一市场建设与公平竞争审查

改变地方政府行为，除优化激励外，还需建立有效的约束机制。全国统一大市场建设与公平竞争审查是近年来对地方政府最重要的制度性约束。其核心在于：（1）禁止扭曲性招商引资，严禁地方政府以低价供地、税收先征后返、财政奖励等方式进行恶性竞争；（2）规范政府投资基金，限制地方政府通过基金方式要求企业"反投本地"；（3）破除地方保护和市场分割，废止妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定做法。2025 年 7 月中央财经委员会第六次会议提出"五统一、一开放"框架，即统一市场基础制度、统一市场基础设施、统一政府行为尺度、统一市场监管执法、统一要素资源市场，持续扩大对内对外开放。这套制度组合意在通过规则统一压缩地方策略空间，降低省际边界效应，释放国内大循环潜力。

（五）事权匹配：跨界外部性与央地分工优化

事权划分的首要原则是外部性范围与行政管辖权边界的匹配度。当公共服务收益空间外溢超出辖区边界时，地方政府的供给激励必然不足。教育是最典型的外部性外溢领域，尤其是流动人口子女教育。解决方案不是简单将事权上收，而是需要构建成本共担机制。具体路径包括：（1）加大中央对流动人口随迁子女教育

① 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于树立和践行正确政绩观论述摘编》，北京：中央文献出版社，2026 年。

② 新华社：《树立和践行正确政绩观——十论学习贯彻中央经济工作会议精神》，2025 年 12 月 21 日。

的专项转移支付力度；（2）推动教育领域“钱随人走、编随人动”改革，使财力、人力配置与人口流动方向一致；（3）探索建立跨省域教育成本横向补偿机制。同时，环境事权的分层治理也是类似的逻辑。对于大范围的跨省流域生态保护，如长江、黄河，外部性覆盖全国，应由中央主导协调；对于相对小范围的跨市流域治理，外部性范围有限，可授权跨市的协调机制予以解决，省内不同市的协调则可由省级政府完成；对于区县间邻避设施补偿，可通过地方协商机制解决。分层治理既承认外部性大小和范围的差异，也尊重不同层级政府的信息优势差异。

（六）监督保障：多层次、法治化的约束体系

中央的协调政策必须有强有力的监督与约束体系作为保障。近年来，环境保护、统计、金融监管等领域的垂直管理改革，增强了中央部门在地方的执行力，降低了地方政府对专业部门的干预能力。在政策监管方面，中央巡视常态化、政策跟踪审计制度化，使得监督触角从事后惩处延伸至事中纠偏。审计内容从财务合规性扩展至政策执行绩效，体现了从合规监督向效能监督的转型。在城市治理方面，12345市民服务热线与智慧城市建设的融合，使居民诉求能够实时进入政府议程，构成自下而上的回应性监督，这一机制在打破信息不对称、传递市民多维偏好方面具有独特价值。在官员管理方面，持续推行并完善官员异地交流制度，既促进经验传播，也有助于打破地方固化思维与利益格局。相关研究发现，中央外派至省的党委书记与本地成长起来的省长之间存在良性互动。在中央外派书记主政的省份，省长的过度投资冲动得到显著抑制。[①] 这一发现揭示了人事安排的制衡功能，通过差异化官员来源结构可形成决策过程中的内部制约。

六、待解难题与未来展望

在构建激励相容、协调有效的央地关系治理框架进程中，一些深层次的结构性矛盾与实施困境依然存在，构成了未来改革的难点与学术研究的前沿。本部分旨在识别并初步剖析这些关键挑战。

（一）信息成本、信号机制与监督效能

中央政府追求长期、全局、多维的发展目标，本质上是一个对全局信息进行综合研判、社会公众偏好加总并做出优化决策的过程。然而，高度分散的局部信息向中央有效汇聚存在天然的高昂成本。一方面，在适宜市场化的领域，价格信号作为市场机制的核心，仍是揭示社会偏好、反映资源稀缺程度最有效的信息载体，能够显著降低政府的信息获取与处理成本。如果试图以行政信息收集替代价格信号，将面临激励扭曲与信息失真的双重风险。因此，坚持市场化改革方向，让市场在资源配置中起决定性作用，不仅是效率考量，更是信息机制设计的内在要求。然而，并非所有发展维度都能通过市场价格显化。公共服务满意度、生态环境价值、文化传承意义、社会公平感知这些“不可定价的善”构成了多维发展的核心内容，也构成了政府信息收集的核心任务。利用先进的数字技术可以提升信息处理的效率与广度，同时健全涵盖媒体监督、内部调研、网络舆情等在内的多元社会信息传导渠道，能够弥补单一市场信号的不足。但这又产生了新的问题，这些渠道的信息能否被系统性整合、科学加权、免于扭曲地进入决策议程？因此，如何建立一种价格信号与非价格信号兼容、客观指标与主观评价并重的信息集成与决策转化机制，是国家治理体系现代化的核心难题。

（二）协调权威、可信承诺与道德风险防控

中央发挥跨区域协调功能，势必需要强化其政策权威与统筹能力。然而，权威的强化可能引发地方政府卸责心态，并催生新的道德风险。在地方政府债务治理领域，这一两难困境尤为突出。由于地方债务风险与统一货币区、金融稳定具有强关联性和潜在的系统性外溢效应，中央政府事实上难以作出完全“不救助”的可信承诺。当“守住不发生系统性风险底线”成为明确目标时，市场与地方政府可能形成强烈的刚性兑付预期，致使中央的最终责任异化为一种被滥用的隐性担保，反而激励了地方的非理性举债与低效投资。防范道德风险与守住风险底线在特定条件下构成政策悖论。近年来，旨在打破此种预期的制度改革已陆续展开，

① Lei, Zhenhuan, and Haiping Xu, “Making Decentralization Work: The Party-State System and Economic Development in China,” *Working Paper*, 2026.

2015 年新《预算法》实施试图硬化地方政府预算约束[①]；金融监管体系的垂直化改革，如国家金融监督管理总局的设立，旨在阻断财政风险向金融体系的转移路径；推动融资平台市场化转型与强化官员问责，则意在厘清政企边界、落实财政责任。这些举措表明，制度重构的核心在于构建防控道德风险的长效机制。未来改革面临的核心理论命题是：化解系统性金融风险，是否必然要求完全杜绝地方政府融资平台破产或地方隐性债务违约？如果将“防风险”机械地理解为“不能出现任何风险事件”，则道德风险预期难以根本打破。容忍局部的、可控的市场出清，如个别平台破产或债务违约，以确立中央不救助承诺的可信性，或许是打破道德风险循环，避免风险全面国有化所带来的效率损失与中央财政可持续性压力的必由之路。

（三）法治化、制度化与纵向监督的均衡

强化纵向监督是确保政令畅通、落实中央协调意图的重要手段，但其权力运行本身也面临法治化与制度化的深刻挑战。若单纯扩大上级部门的监督权力，虽可能提升短期内的监督力度，但也将赋予监督者过大的自由裁量权，可能滋生权力寻租与腐败，近年来的一些实践案例已为此提供了警示。同时，在特定情形下，为实现监督目标而可能出现的程序失范问题，亦可能损害相关主体的合法权利，侵蚀治理的正当性基础。因此，构建现代化的治理体系，必须解决“监督者由谁监督”的经典难题。其解决之道在于将纵向监督权力本身纳入法治轨道，推进监督工作的法治化。一方面是程序法治化，这要求明确监督权限边界、规范监督程序、保障当事人程序性权利；另一方面是实体法治化，这要求将那些经实践检验有效、符合长远发展利益的协调机制，如差异化区域政策、跨域成本共担机制，上升为稳定的法律制度，从而稳定各方预期，减少政策执行中的谈判成本与不确定性，最终实现中央权威与地方活力在法治框架下的动态平衡。

（四）在央地动态平衡中调动“两个积极性”

虽然上文分析揭示了地方政府在时间、空间、目标维度上的行为偏差，并将其根源归结为责权关系的错位。然而，指出地方政府的局限性，并不意味着要否定地方能动性、走向中央包办一切。恰恰相反，正如毛泽东同志在《论十大关系》中指出的，“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多”[②]。这一论断在今天依然具有极强的现实指导意义。

传统上，关于“两个积极性”的讨论多侧重于中央政府通过分权增强地方积极性。然而，在高质量发展的新阶段，我们需要对“两个积极性”进行更深层次的解析。中央的积极性，应聚焦于“定方向、建框架、守底线”。定方向，是指中央要确立长期、全局、多维的发展目标，将新发展理念转化为可执行、可评价的战略规划；建框架，是指中央要构建统一的市场规则、公平的竞争环境、科学的考核体系，为地方行为提供制度性约束与激励；守底线，是指中央要防范系统性风险、保障基本公共服务均等化、维护国家战略安全。中央的积极性，本质上是一种“元治理”能力（即治理的治理），并非替代地方决策，而是为地方决策设定边界、提供指引、协调矛盾。地方的积极性，则应聚焦于“探新路、抓落实、强回应”。探新路，是指地方要发挥贴近基层、信息充分的优势，在中央战略框架内进行政策试验，为全国性改革积累经验；抓落实，是指地方要将中央的战略部署转化为符合本地实际的实施方案，打通政策落地的“最后一公里”；强回应，是指地方要及时感知和回应辖区居民的多元诉求，将以人民为中心的发展思想具象化为可感知的治理绩效。地方的积极性，本质上是一种在地化治理能力，并非简单地执行指令，而是在统一框架下因地制宜、因时制宜地实现中央战略目标。未来如何在尊重地方能动性的同时确保其行为收敛于全国的长期、全局、多维发展目标，正是国家治理现代化需要持续探索的重要课题。

七、结论

优化中央与地方关系，是中国推进国家治理体系与治理能力现代化的核心议题之一。本文的分析表明，地方政府追求短期、局部、单维目标的行为倾向，并非源于简单的政策执行偏差或官员素质差异，而是内嵌

① 陆铭、蔡心依、钟辉勇：《分权激励与道德风险：央地关系与债务治理的国际比较》，《当代财经》2025 年第 5 期。

② 《毛泽东文集》第 7 卷，第 31 页。

于由时间、空间、目标、责权四重维度构成的结构性矛盾之中。这些矛盾在空间政治经济学视角下，可能引发资源空间错配、欠发达地区的结构性困境、地区间产业政策趋同、道德风险扩散、重大生产力布局不畅等一系列意外的宏观后果。

化解央地结构性矛盾，不能依赖零散的政策修补，而必须进行激励结构与约束机制的系统性制度重构。这要求在政绩观引领、差异化考核、财税体制改革、统一市场建设、事权配置优化、监督体系完善六个维度协同推进。同时，我们必须清醒地认识到，在构建激励相容、协调有效的央地关系治理框架进程中，信息成本、道德风险、法治化困境、集分平衡问题构成了深化改革的难题。这意味着，我们必须同时破解“如何高效整合价格与非价格信号”的信息难题、“如何在防范风险的同时打破刚性兑付预期”的承诺悖论，“如何在强化纵向监督的同时将监督权力自身纳入法治轨道”的制衡困境，以及“如何在强化中央战略引领的同时激发地方治理活力”。破解这些难题，既需要理论智慧，更需要精密的制度设计。

大国治理从来不存在一劳永逸的最优解，只有不断逼近长期、全局、多维发展目标的次优解。中国央地关系的优化进路，本质上是在动态演进中不断校准地方政府行为，使其从追求“短期、局部、单维”增长的个体理性，收敛于国家“长期、全局、多维”发展的整体理性。这个过程，就是国家治理现代化的核心进程。

〔本文为国家自然科学基金专项项目“超大规模市场的动态均衡理论与量化方法研究：结构转型与改革路径”（72342035）、国家自然科学基金青年项目“‘数字化转型悖论’的形成逻辑和实证检验”（72303149）的阶段性成果。钟世虎为本文通讯作者。〕

（责任编辑：沈 敏）

Incentives and Coordination: A Spatial Political Economics of Central-Local Relations

LU Ming, ZHONG Shihu, LEI Zhenhuan

Abstract: Taking the “long-term, holistic, and multidimensional” goal of high-quality development as its normative framework, this paper systematically analyzes the structural challenges in China’s central-local relations and their governance pathways. The behavioral tendency of local governments to pursue short-term, localized, and one-dimensional objectives is not merely a result of simple policy implementation deviations, but a rational choice embedded within four interrelated structural tensions: those of time, space, objectives, and the mismatch between responsibilities and financial resources. At the macro level, this rational individual behavior in local competition can lead to unintended consequences such as the spatial misallocation of resources, structural dilemmas in underdeveloped regions, convergence of regional industrial policies, the proliferation of moral hazard, and allocative inefficiencies of major productive forces. Resolving these structural contradictions requires a systematic reconstruction of incentives and constraints, synergistically promoted across six dimensions: guiding the philosophy of political achievement, implementing differentiated performance assessments, reforming the fiscal and taxation systems, building a unified national market, optimizing the allocation of administrative powers and responsibilities, and improving oversight systems. Concurrently, it is crucial to recognize that information costs, moral hazard, the rule-of-law dilemma, and the challenge of balancing centralization and decentralization constitute four fundamental hurdles in deepening reform. The optimization of central-local relations in China is, in essence, a dynamic process of continuously recalibrating local government behavior, steering it from an individual rationality that pursues “short-term, localized, and one-dimensional” growth toward an integrated rationality that aligns with the nation’s “long-term, holistic, and multidimensional” development.

Key words: central-local relations, high-quality development, spatial political economics, incentives, coordination