

央地财政分权何以影响区域协调发展?

——一个政治经济学分析

肖芸

(中山大学马克思主义学院, 广东广州, 510275)

摘要: 央地财政分权如何影响区域协调发展是政治经济学研究中相对被忽略的议题。改革开放以来的经验表明, 中国式分权虽是经济实现高速增长的一项重要制度安排, 却与区域协调发展目标之间存在着明显的张力。分析发现, 张力来自地方、国家两个向度, 在中国式分权的强激励与弱约束机制的作用下形成。特定的激励与约束机制通过塑造地方政府的自主性、国家的自主性及二者之间的竞争性互动关系, 引发地方政府的冲突式发展行为及区域发展中国家角色的失灵, 进而对区域协调发展产生制约影响。在新时代, 中央做出了泛化激励、强化约束的制度回应, 使央地财政分权在制度安排上呈现出“更加倚重约束”的新特征。这将促使地方政府凝聚协调发展共识, 并推动国家找回在地方发展中的主导地位。

关键词: 央地财政分权; 激励与约束; 国家自主性; 地方政府自主性

中图分类号: F812.4

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2026)01-0218-13

改革开放以来, 中国经济实现了长期稳定的高速增长, 堪称奇迹。在探究其原因时, 从政治经济学角度进行解释的思路迅速获得了广泛关注与讨论。这类研究认为活跃的地方政府是经济增长的主要推动力量, 并将分权模式对地方政府的有效激励作为解释经济增长的关键因素^[1-7]。改革开放以来, 中央进行了一系列分权式改革, 塑造了一种在经济(财政)上分权、在政治上集权的制度安排, 由此成功调动起各地政府大力发展本地经济的积极性。然而, 也有学者发现, 中国经济虽在该制度安排下获得了增长的强大动力, 但其成本与代价也逐渐显现出来。在此种分权模式下, 地方保护主义、市场分割、重复建设、产业同构等区域间的非合作发展矛盾日益凸显。与此同时, 区域间的发展差距不断拉大^[8-10]。越来越多的实证经验表明, 此种分权模式虽能有效驱动经济增长, 但却与区域协调发展之间存在着明显的张力。

随着中国经济进入从高速增长迈向高质量发展, 以高质量发展扎实推动共同富裕的新阶段, 区域协调发展作为实现高质量发展及共同富裕的必然要求、重要基础与薄弱环节, 受到党中央的高度重视。习近平总书记在多个场合强调要深刻认识到促进区域协调发展的重大意义, 并要求各地下功夫解决我国长期存在的区域发展不平衡不充分问题, 抓好这件关乎战略全局、长远发展和人民福祉的大事, 为推动区域协调发展迈向更高水平指明了方向^①。

在此背景下, 厘清既往分权模式制约区域协调发展的制度原因及作用逻辑, 探索能够有效推进区

收稿日期: 2025-02-17

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“新时代地方政府部门以学促干的实践路径与长效机制研究”(25CZZ052); 广东省社会科学基金青年项目“中国共产党‘以学促干’的历史逻辑与实现机制研究”(GD25YDS02)

作者简介: 肖芸, 女, 湖北公安人, 管理学博士, 中山大学马克思主义学院助理教授, 主要研究方向: 党的领导与中国之治, 联系邮箱: xiaoy365@mail.sysu.edu.cn

域协调发展的分权模式及制度安排，具有重要的现实意义。然而，当前学界更倾向于将区域协调发展理解为一个经济问题或空间问题，多从生产力空间布局、市场、资源配置等角度切入，较少从政治经济学角度来讨论区域协调发展的制度逻辑^[11]。事实上，中国经济的发展与政治一直是紧密关联的。区域协调发展不只是一个经济领域的问题，它还受到央地财政分权等制度安排、地方与国家等政治主体的多维影响^[12]。因此，有必要建立一个关于区域协调发展的政治经济学分析框架。一方面，可以揭示分权模式与区域协调发展之间的张力来源，明晰央地财政分权影响区域协调发展的制度逻辑，以此回应政治经济学的理论命题；另一方面，可以将制度分析带回区域协调发展的讨论之中，以更好地回应“如何从制度层面有效推动区域协调发展”的时代命题。

一、“做对激励”&“做对约束”：一个政治经济学的分析框架

作为国家的一项基础性制度安排，央地财政分权是解释国家治理诸多议题的一个核心变量，尤其是对于中国的经济增长奇迹具有较强的解释力。学界也逐渐发展出一个“中国式分权”的分析框架。该框架的解释思路是，由经济(财政)分权与政治集权紧密结合而成的“中国式分权”提供了一套有效的激励机制，即做对激励(getting incentives right)，它成功激发了地方政府推动本地经济增长的积极性与主动性，为经济的持续增长注入了强大动力。这不仅开创了以“激励”为关键解释变量的增长的政治经济学研究范式，也为我们建立区域协调发展的政治经济学分析框架提供了逻辑起点。

改革开放以来，经济高速增长与区域协调发展矛盾的日益突出及发展差距的不断拉大均为同一制度安排下的结果。经济高速增长与区域协调发展虽相互矛盾却相伴相生，共享着内在一致的制度逻辑。即中国式分权的制度安排既创造了增长奇迹，也诱发了区域协调发展的矛盾。其不同之处在于，中国式分权与区域协调发展之间的张力来自地方和国家两个向度，不仅体现为中国式分权模式下地方政府愈演愈烈的与区域协调发展相悖的非合作发展行为，还表现为区域发展中国家角色的失灵。显然，激励机制仅能从动机层面提供关于地方政府行为的解释，而无法从整体上呈现央地财政分权与区域协调发展之间张力形成的制度逻辑。为此，我们在分析框架中引入了一个十分关键却相对被忽略的制度解释变量——约束。

一方面，约束是央地财政分权的重要内容，与激励共同构成了解释地方政府行为的关键制度变量。中国央地分权的实质是中央政府基于授权与地方政府建立委托—代理契约关系^[13]。这种关系往往使中央政府陷入被动。由于委托人和代理人的目标不一致及信息不对称等，契约的执行总是面临着偏离委托人意志的风险^[14]。为了使代理人按照委托人的意志行事，委托人发展出两种补偿系统来保证契约的执行^[15-17]。一是通过设计代理人激励机制，使代理人的利益与委托人保持一致，从而引导代理人按照委托人的意志付出相应努力。二是建立代理人约束机制，通过一定的制度安排来厘定权力、义务及责任，规定权力行使的边界、范围、方式，从而对代理人的行为进行直接规范和限定。约束与激励一同构成了中央在财政分权的松散控制下引导、塑造地方政府代理行为的关键机制。将约束引入分析框架，旨在完善对区域发展中地方政府行为的解释维度，进一步回应“地方政府如何能”的关键问题。

另一方面，约束不仅是一种权力限制手段，还是权力在央地间流动及再分配的调节阀，对于央地权力关系及基于其上的国家—地方互动逻辑具有重要解释力。由于存在缔约者的有限理性、缔约成本及证实成本，央地财政分权的约束机制通常是不完全的。中央在对地方进行财政授权时，无法对所有权力的分配及行使进行制度化规定，而那些在制度约束以外的权力就构成了剩余控制权(residual rights of control)及剩余索取权(residual claim rights)，自然地归掌握资产所有权的一方享有^[18, 19]。因此，约束

机制的不完全程度越高,地方政府能够实际获得的权力就越大。其不完全程度越低,结果则相反。这就意味着约束机制具有影响权力在中央与地方之间的流动路径以及央地间权力再分配格局的重要作用。不仅如此,其通过塑造特定的中央-地方权力关系,还进一步影响着以中央政府权威及能力为基础的国家自主性。

由此可见,约束机制具有重要解释力,不仅可以解释地方向度上的问题,还可提供国家向度上的解释思路。然而,过去针对中国经济发展的研究多聚焦于如何“做对激励”上,却在很大程度上忽视了对是否“做对约束”及何以“做对约束”等关键问题的探讨。事实上,对于经济发展目标的实现,尤其是对区域协调发展而言,“做对约束”与“做对激励”同样重要,二者相互作用,通过塑造地方政府的利益、行为(地方政府自主性)及国家功能角色的发挥(国家自主性),深刻地影响着中国经济的发展。因此,本文构建了一个“激励-约束”的政治经济学分析框架,将“约束”作为关键解释变量纳入其中,以期相对完整地阐释央地财政分权影响区域协调发展的制度逻辑。

下面,我们将沿着这一思路重访中国式分权,以明确其在激励与约束上的制度特征,为后文分析提供理论依据。在既有研究中,“中国式分权”特指经济(财政)上分权、政治上集权的制度安排^[5,7]。经济上分权指的是改革开放以来的财政分权改革。政治上集权则指中央在政治上的绝对权威,突出表现为中央对地方官员人事晋升的高度集权。

从激励维度看,中国式分权所提供的是以经济增长为导向的强激励。一方面,改革开放以来的财政分权改革在客观上强化了地方经济增长与财政收入的联系,并确立了地方政府相对独立的利益主体地位,使财政收入最大化成为扩大自身利益的重要途径,从而为地方政府推动经济增长提供了充分的经济激励^[1-3]。另一方面,政治集权保证了中央在高度分权下仍能实施向上负责的政治激励模式,为自上而下发起以增长为目的、以政治晋升为奖励的“晋升锦标赛”提供了制度基础,进一步为地方政府“为增长而竞争”提供了政治激励^[5]。两方面叠加,形成了具有明确指向的强大激励合力。

从约束维度看,中国式分权使中央-地方在经济发展上处于高度分权的状态,进而呈现出弱约束特征,为地方政府的促增长行为创造了空间和条件。这主要由两方面原因造成:一是主动的正式分权,即中央通过财政分权化改革主动放松对地方政府经济发展(收支)行为的约束;二是被动的非正式分权,即由于约束的不完全性,存在大量尚未被明确界定或有效限制的剩余收入索取权以及其他地方性模糊产权^[20]。这部分权力游离于监管之外,由地方政府实际掌握其行使的主动性。因此,中国式分权的弱约束在很大程度上也是被动形成的。

改革开放以来,中国式分权正是通过强激励与弱约束的制度组合为经济增长提供了强劲的制度动力。但问题是,经济增长的制度动力为何成了区域协调发展的制度阻力?二者之间的张力究竟从何而来?下面将从地方、国家两个维度对张力形成的制度逻辑进行分析。

二、中国式分权与区域协调发展的张力来源:一个地方维度的分析

地方政府既是解释增长奇迹的关键要素,也是理解中国式分权与区域协调发展之间张力来源的重要维度。大量实证研究表明,在中国式分权背景下,地方政府不仅未能形成区域协调发展的共识与强烈动机,反而形成了既致力于本地增长,又致力于拉开区域差距,在对待经济增长和区域协调发展上“顾此失彼”“厚此薄彼”的行为取向,致使区域发展长期受到由地方政府直接主导的重复建设、地方保护主义等问题的掣肘,进而陷入市场分割、产业同构、差距扩大的发展困境^[8-10]。显然,中国式分权下的地方政府行为与区域协调发展之间存在明显冲突,反映到宏观经济上则表现为地方经济增长

迅速，但区域间发展矛盾日益突出且差距不断拉大，由此构成了中国式分权与区域协调发展之间存在张力的重要表现。在同一分权模式下，地方政府为何会对经济发展的不同目标采取截然不同的态度？本文将从中国式分权的制度特征出发，对上述行为产生的制度逻辑进行归纳性分析，进而为中国式分权与区域协调发展之间的张力提供一个地方维度的解释。

（一）强激励：地方性利益的强化及相互冲突

“做对激励”是一个相对的概念。中国式分权在经济和政治上的双重激励虽成功解决了地方政府发展本地经济的动力问题，但也出现了失控与扭曲的问题，为区域间非合作甚至是对抗式发展提供了内在动机。

第一，强激励的失控。经济和政治上的丰厚收益虽为地方政府提供了强激励，但收益的有限性和稀缺性使地方政府陷入了围绕增长的两类竞争之中：一是为了本地收入最大化的招商引资竞争，二是为了政治晋升的零和博弈。混合竞争的异常激烈不仅强化了地方政府间的利益冲突，还使围绕增长的竞争逐渐失控，演变为不计成本效益的恶性竞争。地方政府为了强化自身竞争优势更倾向于在经济发展上“非合作”，不仅缺乏“利己利人”、合作共赢的意愿，甚至还发展出“利己不利人”的偏差取向，阻碍竞争对手所在地区的经济发展^[8, 21]。在中国式分权模式下，地方政府在发展上难以协同合作，并做出分割市场、资源争夺、相互拆台、重复建设、阻止资源流出等有碍区域协调发展的行为，在很大程度上皆源于强激励下的竞争失序。

第二，强激励的扭曲。中国式分权的激励机制本质上是通过将经济增长和地方利益、官员仕途等绑定从而达到激励引导的效果。一方面，这在央地分权的多任务委托—代理关系下容易引发注意力的争夺。政府注意力的有限性决定了注意力在不同任务上此消彼长的竞争性特征^[22]。那些与辖区利益紧密相关的任务将会吸引地方政府的大部分注意力，从而导致那些不易被测量的模糊性目标被忽视，如区域协调发展。另一方面，强激励还将诱发目标替代，使地方政府产生以服务于自身利益的其他目标代替中央政策目标的动机，进而以年末的数量达标代替经济增长的质量结构与长期效益，急功近利于增长达标而逐渐背离中央关于经济发展的总体性目标、长远规划以及国家发展的整体性利益。

强激励机制之所以出现失控与扭曲，其根源在于其具有鲜明的“靶向性”特征。它为地方政府设置了单一化目标、标准化考核和确定性奖励，相当于将地方政府置于单一且拥挤的赛道之中，使其围绕同一目标展开激烈竞争。竞争的日益加剧使地方性利益不断得到强化，并开始与其他地区的利益及其他治理目标产生冲突，致使地方政府难以形成区域协调发展共识，并做出与区域协调发展目标相悖的发展行为。中国式分权与区域协调发展之间的张力由此凸显出来。

（二）弱约束：地方发展权的扩张及无序滥用

如前所述，约束机制是权力在央地间再分配的调节阀。当约束较弱时，地方政府将因权力边界的模糊及权力行使规范的缺位而额外获得扩张权力的弹性空间^[23]。改革开放以来，地方政府在经济上的巨大发展权力正是因此奠定的。然而，弱约束使地方政府获得了推动经济发展的自主性与灵活性，也为区域间的恶性竞争及非协调发展提供了现实条件与避责空间。

在强激励—弱约束的制度组合下，地方政府为了在增长竞争中胜出，大力扩张自身发展权，尤其是剩余索取权，不断攫取游离于约束之外的预算外收入并开辟新的地方产权，如土地财政、土地金融、债务性收入等，以获得充足的资金来源和竞争资本^[24]。这类非正式发展权的获取不仅提高了地方政府在地方财政及其支配上的自主性，还使其得以打破收入规模限制，不必担心“入不敷出”。因为有了自我开辟的“地下水源”，地方政府在推动经济增长过程中将目标设置和组织行为建立在软约束条件之上^[25]。并且，由于这部分收入未纳入制度化监管，处于高度分权的状态，还可进一步为地方政府低

效或激进的经济活动及其不良后果提供掩护。这不仅放任了地方政府为了增长而过度支出、忽视支出效率、贪大求全的发展行为,还助长了地方保护主义、重复建设、逐底竞争之风,由此导致地方间经济的进一步割裂与协调性的不断减弱。

除此之外,我国区域间资源禀赋差异巨大的客观现实也限制了这类非正式发展权的平等与全面实现,本身就蕴含了区域失衡的问题^[26,27]。经济更发达、财力状况更好的地区因土地价格高、资源丰富、金融市场相对发达,寻求土地财政收入和债务融资等预算外收入的机会更多,机制也更为完善,因此可以充分利用各种财政竞争方式争夺流动性资本来推动本地经济增长。然而,经济发展程度较低、财政基础较为薄弱的地区可获得的预算外和制度外收入来源及规模都较为有限。因此,这类权力在弱约束条件下的无序扩张还将进一步固化区域发展的失衡状况。

从地方向度上看,中国式分权与区域协调发展之间所呈现出的张力,其本质是地方政府特定自主性与区域协调发展之间的不相适应。即强激励塑造的以本地经济增长为集中表现的,独立、割裂又对立的地方利益与区域协调发展的不相适应;弱约束所赋予地方政府的巨大的权力行使及扩张空间与区域协调发展的不相适应。两方面共同驱使地方政府在推动本地经济增长时做出与区域协调发展相悖的行为,由此构成中国式分权与区域协调发展之间的张力。

三、地方发展中国家的回退:关于张力来源的国家维度分析

仅从地方维度解释张力的来源显然是不充分的。中国式分权与区域协调发展之间的张力还表现为,在该分权模式下,国家日益缺乏化解区域间发展矛盾、缩小区域间发展差距及主导区域间协调发展的能力,致使区域间非协调发展的趋势在很长一段时间内无法被扭转。这是一个被相对忽略的方面,却是中国式分权与区域协调发展之间存在张力的另一重要表现。而造成这一现象的制度原因在于:一方面,为了调动中央和地方的积极性,国家通过中国式分权将一定程度的区域发展权主动授让给了地方;另一方面,中国式分权的强激励与弱约束所塑造的特定地方政府自主性,不仅支配着地方政府行为,还通过自我扩张反作用于央地权力关系,不断侵蚀着中央政府的权力范围和控制能力,进而与国家自主性之间形成某种竞争性互动。这直接导致了国家角色在地方发展中主导地位的相对弱化,也即国家的回退(rolling back),主要表现为超越性国家逻辑在地方发展中的影响力被不断消解,国家宏观调控及经济活动监管等能力被不断削弱。由此,中国式分权与区域协调发展之间的张力愈发凸显。

(一) 中国式分权与国家逻辑的消解

在中国式分权引发国家逻辑主导地位趋于弱化的进程中,地方政府的“自我觉醒”是关键的中变量。那么,什么是国家逻辑?区域协调发展为何需要国家逻辑主导?地方政府的“自我觉醒”又是如何影响国家逻辑的主导地位的?

在国家自主性研究的视域下,国家不仅是制度框架(institutional structures),更扮演着一个有自己独特目标、利益、逻辑、资源与作用的行动者角色,并具备系统表达和推进自身目标实现的能力,由此构成国家的自主性^[28]。国家自主性以公共利益为归属,可以超越局部的、短视的需求(transcending partial and short-sighted demands),通过自己的行动实现对社会普遍利益(general interests)的追求与维护,而不必仅仅服务单一群体或阶级的利益与价值^[29]。落实到具体的国家治理、政策制定上,这一自主性则表现为决策及行动上的连贯性(coherent)、理性(rational)、整体性(holistic)和长期性(long-term)等逻辑特征。这正是国家区别于其他行动主体或政治单位的优越性所在。以该逻辑主导地方发展显然更有利于制定和落实具有长期合理性且反映社会普遍利益的超越性发展战略。

然而,国家能否发挥上述优越性还取决于国家逻辑是否在国家的权力体系中占据主导地位,并被

切实转化为国家行动^[30]。即国家能否建立一个逻辑上下一致、内在统一的科层机器(internally coherent bureaucratic machinery),使其竭力捍卫超越性的国家利益和目标,是否有能力消除纵向上(央地间)及横向上(地方间)的利益差异,使代表社会普遍利益的国家决策得到贯彻落实。可见,国家逻辑发挥主导作用还需建立在逻辑统一的基础之上。只有当科层机器上下秉持与国家一致的超越性立场视角,积极采取有利于社会普遍利益发展的行动时,代表普遍性、整体性和理性的治理目标、发展战略才有望达成。

然而,中国式分权并不利于维护央地间在经济发展上的逻辑统一性。相反,它催化了统一性的瓦解。具体而言,中国式分权的强激励确立了相对独立于中央且与本地经济增长强关联的地方利益。这不仅使得央地利益开始出现分化,还触发了地方政府“自我觉醒”的进程,使其基于自身特殊利益萌发出并不断强化辖区意识、视角与立场。受困于地方性思维,地方政府愈发难以秉持与国家一致的超越性逻辑。与此同时,中国式分权的弱约束则进一步助长了地方政府摆脱中央政府控制的趋势。相应地,中央政府消除横向及纵向上的分歧、缩小地方与国家逻辑差异的能力不断下降。这些因素共同使得央地间原本的逻辑统一性被打破,国家逻辑在地方发展中的影响力逐渐式微。

进而,国家愈发难以用超越性、整体性逻辑去影响、匡正地方政府日益狭隘、短视的利益观、发展观,难以有效统筹、引导地方的长远发展。在此情形下,地方政府进一步固化其“一亩三分地”思维,政策取向日益偏离国家整体布局而局限于一时一地一域。地方之间亦难以面向区域整体利益形成有效沟通与协作,导致资源要素无法在区域内实现高效互补利用。与此同时,关乎国家发展长远利益的区域战略决策也因国家科层机器内部逻辑的不统一而遭遇政策“中梗阻”,难以得到有力的贯彻执行。这直接掣肘着区域间的协调发展,由此构成了中国式分权与区域协调发展之间不可忽视的张力。

(二) 中国式分权与国家能力的削弱

国家自主性除了表现为国家具有自身的逻辑和利益之外,还以国家能力作为依托,即国家实现自身目标的能力^[29]。这被认为是国家自主性能够真正实现的前提与基础。许多学者都认为国家需要具备强大的能力才能作为经济发展、转型的促进者及统一市场的维护者,软弱无能的国家是当今世界许多严重问题的根源^[31]。然而,中国式分权却塑造了具有强烈“自我扩张”需求的地方政府,进而导致国家信息能力、汲取能力及调控能力的相对削弱,使其在市场监管、区域宏观调控及建设全国统一大市场等方面无法有效发挥主导作用。

一方面,地方政府的“自我扩张”致使国家信息能力相对弱化。信息能力是国家基础性能力的核心维度,也是国家采取有效行动的前提条件^[32, 33]。改革开放以来,中国式分权所包含的正式分权(如下放投资审批权、税收支配权、预算制定权)及非正式分权共同催生了弱约束环境,不仅使地方政府获得了非正式权力扩张的巨大空间,还导致中央与地方间的信息不对称进一步加剧。随着地方政府在地方经济事务上信息优势的不断强化,其借助信息优势和手中的行政权力来隐匿行动的能力也大幅提升。而中央政府却因更高的信息成本,包括信息收集的人力、物力、财力及整合信息的技术难度等,而愈发缺乏对地方发展行为信息的掌控。中央政府在信息上的相对劣势地位不仅意味着国家信息能力的相对削弱,还直接导致了国家市场监管能力的下降,使地方政府所做出的地方保护、恶性竞争、市场分割等有悖于区域协调发展的行为得以通过“技术”“标准”“监管”等名义进行隐匿和粉饰而免受惩罚^{②[34]}。

另一方面,地方政府的“自我扩张”使得国家的汲取能力相对削弱。尽管中国式分权的一项重要内容就是对预算内收入在央地间的分配进行调整以提高中央分享的比例,但其不仅未能改变中央政府财政汲取能力相对下降的局面,反而发挥着“驱赶效应”,不断驱使地方政府从追求预算内收入转向追求约束更小的预算外、制度外收入,如土地收入、金融借贷及各类收费,并将大量收入藏于制度轨

道之外^[35-37]。这部分收入极大地扩充了地方政府的汲取规模,但也在一定程度上侵蚀了中央政府在财政总收入中的份额。这部分收入无须与中央分成,因此其升高会造成全国财政预算总收入占GDP比重以及中央财政预算收入占全国财政预算总收入比重的下降,即国家汲取能力的相对下降。汲取能力是国家能力的决定性因素,是调控等其他国家能力的基础^[38]。因此,其弱化将直接影响国家宏观调控等功能的发挥,使国家无法有效协调区域发展、缩小收入差距,以遏制区域不平衡发展趋势。

可见,中国式分权虽打破了中央在经济上高度集权的格局,赋予了地方政府极大的自主性和灵活性,却也使央地财政呈“倒金字塔”形,进而导致中央政府的能力相对下降^[39]。而如果没有一个足够强大的中央政府,国家将很难作为经济发展及社会再分配的促进者及普遍利益的维护者,来主导经济转型、进行区域宏观调控、维护市场及建设全国统一大市场^[30]。显然,这与区域协调发展需要依靠一个强有力的国家来破除地区之间的利益藩篱和政策壁垒并有效发挥宏观调控职能的实际相背离。尽管在许多研究国家能力的学者看来,经济增长是国家能力的直观体现,但事实却是中国式分权下的高速增长是地方分治型经济作用的结果。正因如此,区域间发展的不平衡趋势反而愈演愈烈而无法得到有效遏制。

总体看来,中国式分权的强激励与弱约束不仅确立了特定的地方政府自主性,还引发了地方政府自主性对国家自主性的侵蚀、挤占。在此竞争性互动下,国家对地方发展的影响力和约束力日渐式微,在应对地方政府的低效发展行为、恶性竞争及区域发展差距等问题上日益缺乏统一意志、协调利益、宏观调控的能力,进而与区域协调发展所需要的强大国家角色相悖。随着经济发展进入新阶段,中国式分权与多维发展目标,尤其是区域协调发展之间的张力愈发凸显。新时代呼唤更具适应性的央地财政分权模式,以重塑国家在地方发展中的主导地位,克服地方政府的局限性,从而为超越性国家发展战略目标的实现提供制度支撑。

四、“有约束的”分权：新时代的制度回应

自党的十八大以来,为推动经济从高速增长向高质量发展迈进,中央已对导致经济发展诸多问题的强激励与弱约束安排做出制度回应,在持续分权的进程中泛化激励、强化约束,使央地财政分权在制度上呈现“更加倚重约束”的特征。本文尝试分析激励与约束的新转变,并就该制度转变将如何影响区域协调发展进行理论层面的初步探讨及逻辑演绎。为了与更加倚重激励的中国式分权相区分,我们将这一分权模式概括为“有约束的”分权。

(一) 从强激励到泛化激励：重塑超越增长竞争的地方政府

新时代以来,中央不断深化政府治理体系改革,在激励地方政府发展经济上探索出一套不同以往的制度安排。一是以模糊的发展目标代替单一化的增长指标。中央逐渐改变了将GDP作为强制性指标下达的做法,在设立经济发展目标时更加趋向模糊化及多元化。更多经济发展目标,如质量、效益、结构、平衡等作为政府的中心工作被提升到与增长同样重要,甚至更加重要的位置上。特别是党的二十大报告将“质的有效提升”放在“量的合理增长”之前,进一步凸显了模糊化目标的优先地位。这些目标虽在量化考核上较为困难,但都配套着细致全面的监督检查机制,并作为重要内容被纳入政绩考核及政治问责之中,由此获得了比过去更高的政治势能与激励^[40]。与此同时,地方政府也被允许设置模糊宽泛的增长目标,如“增长……左右”“高于全国平均水平”“与……基本同步”等;或是不设定具体的增长目标,代之以定性表述,如上海市在2014年的政府工作报告中就将经济发展目标设定为“经济平稳增长,结构继续优化,质量和效益进一步提高”。2020年,“十四五”规划更是首次以“年均增长保持在合理区间、各年度视情提出”的模糊化表述来设定目标,传递出经济增长目标“以

定性表述为主，隐含定量表述”的改革信号。

二是以差异化考核代替标准化考核。新时代以来，中央大力推动地方绩效考核转型，不断探索以高质量发展为导向的差异化考核方式。2013年，中共中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，明确要求各地破除政绩考核“唯GDP论英雄”的倾向，并为地方政府指明了淡化GDP考核，实施综合化、差异化考核的改革方向^③。2020年，中共中央组织部印发《关于改进推动高质量发展的政绩考核的通知》，进一步确立了“分级分类考核”的原则，即根据中央对不同地区推动高质量发展的要求以及不同地区在发展定位、发展阶段、资源禀赋、经济结构等方面的差异确定区域类型的划分，对不同区域设置不同的评价重点并赋予差异化指标权重，从而为差异化考核明确了路径细则。在中央顶层的引领下，地方政府加快了绩效考核转型的步伐。截至2022年末，已有18个省份的省级政府或地级市政府对495个区县取消了GDP考核，转而实施更符合地方发展实际、更突出地域特点的考核指标^[41]。

三是以非确定性奖励代替确定性奖励。一方面，新时代的政绩考核改变了过去片面地以本地经济发展成就作为地方党政领导干部政绩的主要考核标准的做法，在其中加入了负面考核和潜绩考核，强调政绩评价“既看发展成果又看发展成本与代价，既注重考核显绩，更注重考核打基础、利长远的潜绩”。这不仅为官员的提拔选用设立了新的标准，而且打破了增长与晋升的简单线性关系。地方官员要想获得晋升，不仅要创造地方性发展成就，还要在控制发展成本及谋划长远发展等方面彰显政绩。另一方面，中央推动国家治理尺度重构，将不同地方纳入更高尺度的治理单元，如“城市群”“都市圈”“一体化示范区”“深度合作区”等，使越来越多的地方被赋予了超越本地的战略地位和发展任务，并面临着多重跨尺度的绩效考核与激励，进一步提高了奖励函数的不确定性^{④[42]}。由此，地方政府能否彰显政绩不仅由本地发展成就决定，还要由其周边地区的发展情况及其对于更高治理尺度的整体发展的贡献程度决定。

激励目标、对象和标准的日益多元、宽泛在一定程度上解构了以增长为导向的强激励机制的运行基础。由此，激励的靶向性特征被弱化，转而呈现出泛化激励的新特征。即地方政府可以通过不同方面、领域或尺度上的发展成就来彰显政绩。这将推动多元化、关联化及超越性地方利益的形成，为地方政府自主性提供新的动力来源和内在驱动力，促使地方政府将注意力放在多元发展目标、差异化竞争及区域整体发展之上。

首先，模糊化目标打破了以增长为中心的激励结构，使地方政府受到更为多元且平衡的目标激励。这有利于改变增长指标对政府注意力的争夺，促使地方政府将注意力更为合理地分配到不同发展目标上。其次，各有侧重的差异化考核使同级政府之间无法基于多个考核结果形成一个统一的相对绩效排名，相当于把地方政府分散在不同的竞争赛道之中，由此弱化了地区间政绩的可比性，从而能够消除非合作式发展及恶性竞争的问题，激发其错位发展、差异化竞争的动机。最后，“论绩行赏”标准的改变使经济发展的负面成本、长远潜绩与官员的切身利益直接挂钩，促使其主动修正不计后果、不顾长远、忽视整体的行为取向。治理尺度的上移则使原本相对独立的地方政府之间的利益密切交织，进而组成跨地方的、超越性的利益共同体，使地方政府不得不摒弃利己主义倾向，主动展开“利他”合作，积极向上重组，在更高的尺度上谋求发展绩效。

从理论上讲，泛化激励有利于消除靶向型强激励带来的恶性竞争问题，激发地方政府目标兼顾、错位竞争与区域合作的积极性，从而缓解央地财政分权与区域协调发展在地方维度上的部分张力。这也在一定程度上解释了近年来各地推出大量政策、创新举措，全力推动区域协调发展的行为转变。

（二）从弱约束到强约束：找回国家在地方发展中的主导地位

2013年，习近平总书记在党的十八届三中全会上特别点明“这次全面深化改革，财税体制改革是

重点之一”，并做出“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度”的重要指示，由此开启了新时代的财税体制改革。2014年，中共中央政治局审议通过《深化财税体制改革总体方案》，进一步对改进预算制度、完善税收制度、建立事权与支出责任相适应的制度做出部署和要求。新一轮财税体制改革不仅调整了央地间财政分权关系，还通过制度的完善强化了对被授权主体的约束。

1. 健全预算制度，完善预算约束

党的十八大以来，中央大力推动预算制度的健全与完善，将地方政府置于更为全面、严格的预算约束之下。

一是提升预算的统一性和完整性，硬化预算约束。自党的十八大提出“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”以来，中央加快提高预算的完整性。2014年，《中华人民共和国预算法》首次修改，并以建设现代预算为目标，正式在法律层面上删除了预算外收入的概念，并首次在法律层面上明确了全口径预算管理的原则与内涵。新法案将所有政府收支以及地方政府性债务全面纳入预算管理，同时对地方债的主体、规模等做出了明确规定。除此之外，中央还针对地方政府的变相融资行为及隐性债务，补充出台了一系列认定细则及管控办法，进一步压缩了地方政府在制度外开辟新收入渠道的空间，为全口径预算夯实了制度基础，使预算约束的刚性进一步加强^⑥。

二是明确绩效作为预算的法定原则，提升预算对地方政府收支绩效的约束力。针对地方财政支出重投入、轻绩效的问题，2014年，修改后的《中华人民共和国预算法》首次将“讲求绩效”作为预算原则写入法律，并明确规定绩效评价是政府和预算单位的法定责任，其结果将作为安排预算、行政问责的重要依据。2017年，党的十九大进一步对“全面实施预算绩效管理”做出部署，随后《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》等文件陆续出台，不仅明确了要对预算实现全方位、全过程、全覆盖的绩效管理，还细化了预算绩效管理改革的原则、目标和措施，确定了预算绩效管理实行绩效终身责任追究制，并特别强调要以各级政府预算支出是否着力支持国家重大发展战略和重点领域改革作为预算绩效的重要体现。以上制度的出台使地方政府预算收支的绩效管理有法可依，确保了绩效原则对政府预算收支行为的约束力。

2. 推动税收征管体制改革，重塑约束主体能力

2018年，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，做出了“将省级和省级以下国税地税机构合并具体承担所辖区域内的各项税收、非税收入征管等职责。国税地税机构合并后，实行以国家税务总局为主与省(区、市)人民政府双重领导管理体制”的决策部署。随后，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国税地税征管体制改革方案》，标志着由1994年分税制改革确立的国地税系统分设分管格局的正式结束。

此次改革从两方面强化了中央政府的约束主体能力。一方面，改革明确指出合并后的税收机构接受中央垂直领导，以国家税务总局管理为主。这意味着派驻在地方，相对独立且向上负责的各级税收机构将成为中央获取地方收入信息的“触角”，使信息在向上传递的过程中较少受到地方干扰，从而降低信息被隐瞒或失真的可能性。这将改变央地间信息不对称的关系，使中央政府的信息获取能力及对地方经济活动的监管能力得到提升。另一方面，改革提出将地方税收及非税收入一并纳入统一征管，各地应用同一套税收征管系统和征管标准。这又将进一步扩大中央对地方收入信息的掌握范围，使其不仅可以更为真实地收集到地方的收入信息，还能更为全面地掌握地方收入总量，进而实施更加有效的约束。

3. 明确权责关系，健全权力问责机制

在新时代，中央将完善问责制度作为财税体制改革的核心内容，推动了财政分权中权责关系的清

晰化、规范化，并以严格的问责作为落实责任的保障，不断提升着权力约束的威慑力和效力。

一是理顺权责关系，明确责任主体。中央于2016年、2022年先后发布《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》，对央地间及省以下各级财政事权和支出责任进行了更为清晰的界定、划分及规范，并明确指出适度增强省级财政事权及调控能力，省级政府对省域财政问题揽总权及负总责。一方面，厘清各级政府权责有利于追责问责，从而压实主体责任，提高约束的针对性、威慑力。另一方面，地方财政的责任主体从过去模糊的“地方政府”明确为“省级政府”，将压实省级政府应对辖区内财政收支矛盾及债务风险的责任，促使其努力缓解基层发展所面临的财政压力，并担负起遏制地方间无序财政竞争的重任。

第二，细化问责办法，加大权力问责力度。党的十八大以来，中央不断完善对地方财政支出及收入的监督检查手段及问责机制，在不同的制度规范中对地方政府的违法违规行为及其责任追究进行了明确界定，并按照倒查责任、终身问责、严肃问责等原则加大了对违法违规行为的问责力度。以2014年修改后的《中华人民共和国预算法》为例，其中明确要求严格按照预算执行，对于执行不到位，即违反预算法的行为严格按照降级、撤职、开除和刑事处罚四级标准进行处罚。这与修改前相对宽松、简单的处罚规定形成了鲜明对比，明确且严格的问责办法将对地方政府形成更强的威慑。

过去，中国式分权之所以呈现出弱约束的特点，在很大程度上是因为制度的不完善。即作为中国式分权核心内容的财税分权未能针对权力行使建立完善的制度约束。新时代的财税体制改革通过建立健全各项制度填补了制度漏洞和缝隙，由此强化了分权格局下中央对地方发展权的约束。本文认为，这将有力限制地方政府自主性的自我扩张，改变其与国家自主性之间的竞争性互动，使国家得以找回在地方发展中的主导地位，进而在区域协调发展中发挥积极作用。

首先，预算约束的硬化将地方财政资源配置效率及使用效益纳入制度的监管之下，使地方政府低效浪费、忽视效率的发展行为，有违区域协调发展战略等国家重大战略目标的低效支出因受到预算约束而难以为继。这不仅有助于增强国家超越性、整体性逻辑在地方发展中的影响力，还可以避免中央汲取能力被侵蚀，从而保障宏观调控等国家职能的有效发挥。其次，随着中央政府在地方收支信息上的劣势地位的改变，国家对地方经济活动的监管能力将得到提升。这将降低非税收入的隐匿性和地方税收征管的随意性，抑制地方政府为追求非税收入而扰乱要素流动、分割市场的冲动，以及以税收优惠或征管调节吸引资本的恶性税收竞争。由此，税收政策不再是地方间无序竞争的工具与地方保护主义的高墙，国家统筹区域协调发展的制度障碍也随之减少。最后，权力问责制度的完善将对地方政府形成有力震慑，反向驱使地方政府利益与中央保持一致，由此提高国家科层机器内部的逻辑统一性，使代表国家意志的区域战略决策能够得到有力执行。

综上所述，新时代的财税体制改革通过硬化预算约束、强化约束主体能力、健全权力问责机制等强化了约束。从理论上讲，这有利于解决弱约束下国家能力相对受损及国家逻辑影响力被稀释的问题，重塑国家在地方发展中的主导能力与地位。而一个强有力的国家角色，正是各项整体性区域战略决策落地见效，以及宏观调控、全国统一大市场建设等职能充分发挥的前提条件与必然要求。从该角度看，强化约束有可能因“做对约束”而削弱央地财政分权与区域协调发展在国家向度上的张力。

五、结语

本文从地方、国家两个维度分析了中国式分权与区域协调发展之间张力形成的制度逻辑，并在此基础上探讨了新时代“有约束的”分权相较于中国式分权的制度转变及其可能对区域协调发展带来的

影响。

分析发现,央地财政分权所蕴含的制度安排对区域协调发展具有深刻的影响。其影响机制是,通过特定的激励与约束塑造地方政府自主性、国家自主性及二者之间的互动关系,由此决定地方和国家在经济发展中的角色及作用,进而对经济发展的不同方面产生影响。强激励与弱约束的制度组合之所以与区域协调发展之间形成张力,是因为其既塑造了特殊且强大的地方政府自主性,使地方得以脱离国家的整体性目标和利益,专注于本地增长而忽视甚至阻碍区域发展,又导致了国家在地方发展中的回退,使国家日益丧失统筹协调地方经济发展的能力,无力扭转区域间发展的矛盾及差距。从逻辑上看,泛化激励和强化约束的制度组合有利于化解上述地方维度和国家维度上的张力。一方面,泛化激励弱化了激励的靶向性,起到了调整地方利益结构的作用,有利于推动地方政府建立多元化、超越性的行为目标体系,使地方政府形成推动区域协调发展的共识和动机。另一方面,强化约束可以起到抑制地方发展权自我扩张的作用,重塑有限度的地方政府自主性,缓解其与国家自主性的竞争性互动,使国家找回在地方发展中的主导地位,进而有效发挥区域宏观调控、市场监管等国家职能。

据此,本文得以进一步引申:第一,央地财政分权若要作为一项有效的制度安排,必然是同时“做对激励与约束”的结果。激励和约束是央地财政分权内含的既有作用差异又相辅相成的两种机制,二者须配合运行才能保证分权格局下国家意志的贯彻落实。因此,在对中国经济发展的政治经济学分析中,必须将约束视为与激励同等重要的制度变量。尤其是当约束已然成为分权格局下的支配性制度时,其价值和意义有待进一步澄清。第二,“做对”是一个相对的且动态发展的概念。强激励与弱约束或许是过去推动经济增长“对的”制度安排,却未必可作为当前推动区域协调发展的有效制度安排。尤其是在中国经济步入新发展阶段之后,“做对”的内涵要求已发生改变,因此必须重新探讨何为“对的”激励和约束的理论命题。第三,本文仅从理论层面对新时代“有约束的”分权的有效性进行讨论,这显然是不充分的。泛化激励及强化约束是否真的“做对了”等问题,仍需在中国场景下的具体实践中加以验证及解答。

注释:

- ① 习近平总书记在广东视察时强调,“全体人民共同富裕是中国式现代化的本质特征,区域协调发展是实现共同富裕的必然要求”。(详见人民网:《区域协调发展是实现共同富裕的必然要求》, <http://opinion.people.com.cn/n1/2023/0418/c223228-32667111.html>)习近平总书记在党的二十届三中全会报告“健全宏观经济治理体系”中突出强调了完善实施区域协调发展战略机制(详见《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》, 2024)。
- ② 商务部曾联合六个部门于2004年6月下发《关于清理在市场经济活动中实行地区封锁规定的通知》,明确指出:“属于排斥外地产品和服务、对本地产品和服务予以特殊保护的各种分割市场的规范性文件以及其他文件,均应纳入清理范围”。该文件旨在纠正地方政府设置行政壁垒、分割市场、妨碍区域间公平竞争的行为,打破地区封锁,加快全国统一市场的建设。但是,这些行为发现难、评判难、调查难、取证难、执法难,再加上该文件中没有详细、具体、明确的惩罚措施,致使这些规定没能很好地被执行。结合商务部于2005年进一步下发的《关于进一步推进清理在市场经济活动中实行地区封锁规定工作的通知》可知,“绝大多数省、自治区、直辖市未对清理文件数量进行统计,也未按《通知》的要求向社会公布清理结果”。
- ③ 《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》中明确提出要完善政绩考核评价指标。根据不同地区、不同层级领导班子和领导干部的职责要求,设置各有侧重、各有特色的考核指标,把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容。
- ④ 在尺度重构的过程中,中央不仅会在区域整体规划中赋予地方超越性任务,还会通过直接向特定地方下达文件的方式为其单独下达到区域的发展任务,例如《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》等。以珠海市为例,其虽在行政建制上隶属于广东省,但同时身处珠三角城市群、粤港澳大湾区、横琴粤澳深度合作区等区域发展战略框架之下,因此面临着不同

尺度的任务与考核。

- ⑤ 这些认定细则及管理办法包括《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》《土地储备资金财务管理办法》《自然资源部办公厅关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置有关问题的通知》《中共中央 国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈地方政府隐性债务问责办法〉的通知》等。

参考文献:

- [1] QIAN Y Y, WEINGAST B R. China's transition to markets: market-preserving federalism, Chinese style[J]. *The Journal of Policy Reform*, 1996, 1(2): 149-185.
- [2] QIAN Y Y, XU C G. Why China's economic reforms differ: the M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector[J]. *Economics of Transition*, 1993, 1(2): 135-170.
- [3] MONTINOLA G, QIAN Y Y, WEINGAST B R. Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China[J]. *World Politics*, 1995, 48(1): 50-81.
- [4] 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, 42(7): 36-50.
- [5] 张军. 分权与增长: 中国的故事[J]. *经济学(季刊)*, 2008, 8(1): 21-52.
- [6] 傅勇. 中国式分权与地方政府行为: 探寻转变发展模式的制度性框架[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2010: 72.
- [7] YOUNG A. The razor's edge: distortions and incremental reform in the People's Republic of China[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 2000, 115(4): 1091-1135.
- [8] 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, 39(6): 33-40.
- [9] 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, 42(1): 4-16.
- [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, 23(3): 4-12, 22.
- [11] 徐现祥, 王贤彬, 高元骅. 中国区域发展的政治经济学[J]. *世界经济文汇*, 2011(3): 26-58.
- [12] 宣晓伟. 区域协调、央地关系和基本权利的中央化[J]. *经济与管理评论*, 2024, 40(1): 5-14.
- [13] 周雪光. 中国国家治理及其模式: 一个整体性视角[J]. *学术月刊*, 2014, 46(10): 5-11, 32.
- [14] JENSEN M C, MECKLING W H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure[J]. *Journal of Financial Economics*, 1976, 3(4): 305-360.
- [15] HOLMSTROM B, MILGROM P. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design[J]. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1991, 7: 24-52.
- [16] HOLMSTROM B, MILGROM P. The firm as an incentive system[J]. *The American Economic Review*, 1994, 84(4): 972-991.
- [17] 汤峰, 蓝国瑜. 大数据治理技术与央地关系的优化: 基于信息政治学视角的分析[J]. *公共行政评论*, 2023, 16(2): 138-156, 199.
- [18] HART O. Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships[J]. *The Economic Journal*, 2003, 113(486): C69-C76.
- [19] GROSSMAN S J, HART O D. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration[J]. *Journal of Political Economy*, 1986, 94(4): 691-719.
- [20] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. *社会学研究*, 2012, 27(5): 69-93.
- [21] 陆铭, 陈钊. 分割市场的经济增长: 为什么经济开放可能加剧地方保护?[J]. *经济研究*, 2009, 44(3): 42-52.
- [22] 练宏. 弱排名激励的社会学分析: 以环保部门为例[J]. *中国社会科学*, 2016(1): 82-99, 205.
- [23] 何显明. 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑: 基于地方政府自主性的视角[J]. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 2007, 37(6): 25-35.
- [24] 方红生, 张军. 中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为[J]. *经济研究*, 2009, 44(12): 4-16.
- [25] 杨宏山. 激励制度、问责约束与地方治理转型[J]. *行政论坛*, 2017, 24(5): 88-92.
- [26] 杨爱平. 从地方发展权的失衡看当代中国的区域不平衡发展[J]. *太平洋学报*, 2011, 19(10): 68-78.
- [27] 陈婉玲, 周浩然. 区域发展权的权利结构与实现路径[J]. *中南大学学报(社会科学版)*, 2025, 31(4): 68-80.

- [28] SKOCPOL T. States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia & China[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- [29] SKOCPOL T. Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research[M]. EVANS P B, RUESCHEMEYER D, SKOCPOL T, ed. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- [30] 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, 43(3): 99-114.
- [31] 福山. 国家构建: 21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 郭华, 译. 上海: 学林出版社, 2017: 7-8.
- [32] 韩志明. 城市治理的清晰化及其限制: 以网格化管理为中心的分析[J]. 探索与争鸣, 2017(9): 100-107.
- [33] 吕俊延, 刘焱飞. 国家的“视力”: 技术革命与国家信息能力建构[J]. 政治学研究, 2023(5): 97-113, 209.
- [34] 殷华方, 潘镇, 鲁明泓. 中央—地方政府关系和政策执行力: 以外资产业政策为例[J]. 管理世界, 2007, 23(7): 22-36.
- [35] 周飞舟. 生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究, 2007, 22(1): 49-82.
- [36] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006(6): 100-115, 205.
- [37] TSAI K S. Off balance: The unintended consequences of fiscal federalism in China[J]. Journal of Chinese Political Science, 2004, 9(2): 1-26.
- [38] 王绍光, 胡鞍钢. 中国国家能力报告[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1993: 6.
- [39] 李笑宇, 任宗哲. 历程、逻辑与效能: 中国财政分权的制度变迁分析[J]. 公共管理与政策评论, 2024, 13(5): 82-95.
- [40] 何艳玲, 肖芸. 问责总领: 模糊性任务的完成与央地关系新内涵[J]. 政治学研究, 2021(3): 114-126, 163-164.
- [41] 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, 59(5): 170-189.
- [42] 康红军. 尺度调适: 一种重塑粤港澳大湾区府际合作的新理路[J]. 中国行政管理, 2023, 39(1): 113-120.

How fiscal decentralisation affects coordinated development: A political-economic analysis

XIAO Yun

(School of Marxism, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: How fiscal decentralisation affects coordinated regional development is a relatively neglected topic in the field of political-economic research. Experience since the reform and opening up shows that, although the Chinese-style decentralisation is an important institutional arrangement for achieving high economic growth, there is a clear tension between it and the goal of coordinated regional development. The analysis finds that the tension originates from the local-national direction and is formed by the strong incentives and weak constraints of Chinese-style decentralisation. By shaping local autonomy, national autonomy and the competitive interactions between them, specific incentive and constraint mechanisms trigger conflicting development behaviours of local governments and dysfunctions of the state's role in regional development. In response to these challenges, the central government has adopted a strategy of generalising incentives and strengthening constraints. This approach entails the institutional arrangements characterised by a new feature of “greater reliance on constraints”, which may encourage local governments to build consensus on coordinated development and bring the state back in local development.

Key words: fiscal decentralisation; incentive and constraint; state autonomy; local autonomy

[编辑: 郑伟, 刘咏丹]