

## 从增长竞争到协同竞赛：地方政府行为的转型逻辑

——以山西省“一群两区三圈”为例

潘姝心

南京工业大学法政学院，南京

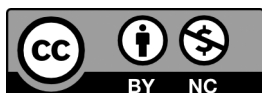
**摘要** | 在区域治理从“为增长而竞争”转向“为协同而竞赛”的背景下，本文旨在探究：省级政府如何通过激励结构调整推动跨行政区协同？地方政府的行为逻辑又如何随之演变？这一实践对理解中国地方政府治理转型有何启示？本文以山西省“一群两区三圈”为案例，结合“行政发包制”与“政治锦标赛”理论分析发现：省级政府通过重构考核、设计协同竞赛规则与搭建协调平台，形成了“省级统筹发包、市级多维竞赛、机制化隐性协调”的新治理模式，促使地方政府从单一竞争者转变为“竞合者”。研究表明，区域协同治理推动了传统激励机制的迭代，但深层次利益协调机制的制度化不足仍是关键瓶颈。进而思考：“协同竞赛”能否成为可持续的激励模式？如何构建科学量化的协同绩效体系？

**关键词** | 行政发包制；政治锦标赛；区域协同治理；地方政府行为

Copyright © 2026 by authorx (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



### 1 研究背景

#### 1.1 研究背景与政策依据

党的十九大报告提出区域协调发展战略，建立更加有效的区域协调发展新机制。随后，《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》进一步强调，要“培育发展现代化都市圈，构建多中心、多层次、多节点的网络城市群结构”，以优化国土空间布局，促进各类要素合理流动和高效集聚。这些顶层设计为地方政府打破行政区划壁垒、推进跨区域协同治理提供了根本遵循和行动指南。在此宏观背景下，各省区积极探索符合当地特点的

区域协同发展路径，是国家战略落地成效和地方治理创新的重要实践。在此背景下，省级政府如何通过激励结构调整推动跨行政区协同？地方政府的行为逻辑又如何随之演变？

#### 1.2 理论脉络和研究意义

中国地方政府的行为逻辑与治理绩效，始终是学术界关注的核心议题。以周黎安为代表的研究指出，中国独特的政府治理模式可以概括为“行政发包制”与“政治锦标赛”的结合。“行政发包制”描述了政府内部上下级之间类似市场发包的关系：上级（发包方）保留正式权威和剩余控制权，而将具体行政事务的执行权、自

作者简介：潘姝心，南京工业大学法政学院学生，研究方向：公共事业管理。

文章引用：潘姝心. 从增长竞争到协同竞赛：地方政府行为的转型逻辑——以山西省“一群两区三圈”为例 [J]. 社会科学进展, 2026, 8 (5): 349-355.

<https://doi.org/10.35534/pss.0805061>

由裁量权以及与之相关的财政收支责任“发包”给下级（承包方），下级在完成“承包”任务后享有一定的剩余索取权，形成了强经济激励。“政治锦标赛”则刻画了同级地方政府官员之间围绕经济增长、财政收入等可测绩效指标进行的激烈晋升竞争，这种以相对绩效评估为基础的“官场竞争”构成了地方官员强大的政治激励。这两种机制共同塑造了中国过去几十年经济高速增长的奇迹，但也导致了地方保护主义、重复建设、公共服务碎片化等“行政区经济”困境。

当国家战略重心从单一的经济增长转向更注重平衡、协调与可持续的高质量发展，尤其是将跨行政区的协同治理提升至突出位置时，传统的“行政发包”与“政治锦标赛”逻辑便面临新的挑战。一方面，行政发包强化了属地管理与责任边界，可能固化区域分割；另一方面，政治锦标赛激励官员专注于本地、当期、可测度的绩效，对具有正外部性、收益长期且难以完全内部化的区域协同事务缺乏足够动力。因此，地方政府如何在既有激励结构下响应并执行区域协同战略，上级政府又如何通过制度设计调整激励相容条件，具有重要的研究意义。

### 1.3 案例选择与研究问题

山西省提出的“一群两区三圈”城乡区域新布局（以下简称“新布局”），是贯彻落实国家区域协调发展战略、推动本省转型的关键举措。“一群”指山西中部城市群（以太原为核心，辐射晋中、忻州、阳泉、吕梁部分区域），“两区”指太忻一体化经济区（太原—忻州）和山西转型综改示范区（国家级改革先行区），“三圈”指晋北、晋南、晋东南三个城镇圈。这一布局旨在通过构建功能互补、协同联动的空间结构，破解省内发展不平衡、不充分问题，为资源型地区转型发展探索新路。

选择山西“新布局”作为研究案例，基于以下几点考量：

（1）典型性：山西作为传统资源型省份和中部地区省份，其面临的转型压力、区域失衡问题，以及寻求协同突破的尝试，在全国具有代表性。

（2）政策显著性：“新布局”是省委省政府高位推动的重大战略，涉及复杂的府际关系调整与利益协调，为观察政府行为提供了丰富素材。

（3）理论契合性：该案例清晰地呈现出省级“发包”协同任务、地方在协同中“竞赛”以及由此产生的复杂博弈，是检验与发展“行政发包—政治锦标赛”理论的理想场域。

基于此，本文核心研究问题是：在国家区域协调发展战略指引下，山西省在推行“一群两区三圈”新布局过程中，省级政府如何运用并调适“行政发包”与“政治锦标赛”机制以促进跨行政区协同？地方各级政府在此过程中的行为逻辑呈现何种新特征？这一实践对理解

中国地方政府治理转型有何启示？

## 2 理论基础

本部分将系统梳理周黎安教授的核心理论观点，并结合《中国政府与行政》课程中关于政府职能、府际关系与政策执行的相关知识，思考行政发包制、政治锦标赛及其在区域协同治理中的适配与挑战，以此构建本文的分析框架。

### 2.1 行政发包制的核心内涵与特征

周黎安指出，行政发包制是介于科层制与市场外包制之间的一种混合治理模式。其核心特征体现在三个维度上的内在一致和相互强化。

（1）行政权分配：发包方（上级政府）掌握正式权威、人事控制权和剩余控制权，而承包方（下级政府）获得具体事务的执行权和广泛的自由裁量权，中央对地方管控不力的情况。

（2）经济激励：实行财政包干或分成，承包方拥有剩余索取权，即“交够上级的，剩下都是自己的”。这使得地方政府财政收支、官员福利与本地经济绩效紧密挂钩，形成强激励。

（3）内部控制：属于“结果导向”的考核，上级主要关注任务目标的完成结果，特别是经济方面，而对执行过程和程序合规性的控制相对宽松，即“不管黑猫白猫，抓到老鼠就是好猫”。

在中国的政府层级间，从中央到乡镇，普遍存在着这种层层发包的关系。省级政府作为中央在地方的“总承包商”，又将各项发展、稳定、民生事务分解“发包”给地市，并以此类推。

### 2.2 政治锦标赛的运行逻辑与效应

政治锦标赛是嵌入行政发包制之中的横向激励机制。其核心在于：上级政府作为竞赛组织者，将地方官员的晋升、奖惩与一些可观测、可比较的绩效指标，特别是经济增长指标的排名紧密挂钩。这种“以官位为奖品”的竞赛，引发了地方官员之间为增长而展开的激烈竞争。

锦标赛机制产生了双重效应：一方面，它极大地激发了地方政府发展经济、招商引资的积极性，是中国经济快速增长的重要动力；另一方面，它也导致了地方保护主义、恶性竞争、重复建设、过度投资、重经济轻民生、数据造假等问题。在区域协同议题上，锦标赛激励官员优先考虑本地利益最大化，对需要牺牲部分本地短期利益以换取区域长期整体收益的合作项目往往态度消极。

### 2.3 区域协同治理对传统理论框架的挑战与调适需求

区域协同治理要求打破行政区划界限，在基础设

施、产业发展、生态环境、公共服务等领域实现规划对接、政策协同、要素自由流动和利益共享。这对“行政发包—政治锦标赛”构成了直接挑战：

(1) 责任边界模糊化和行政发包的清晰界定。协同事务往往跨越多个行政区域，责任主体难以像传统“发包”任务那样清晰界定到单一属地政府。谁来“承包”？如何划分责任与收益？成为难题。

(2) 正外部性与收益长期化和政治锦标赛的短期本地化激励。协同带来的效益具有显著正外部性，且见效周期可能超过官员任期。而政治锦标赛强调本地、当期、可测度的绩效，使得官员缺乏投入资源推动协同的内在动力。

(3) 合作需求和竞争本能。协同本质要求合作，但锦标赛根植于竞争。如何在竞争性体制中植入合作基因，是制度设计的关键。

因此，要推动有效的区域协同，上级政府必须对传统的激励结构进行创造性调适。这种调适可能体现在：重构“发包”内容（将跨区域事务打包或设立专项任务）、创新竞赛规则（在考核中增加协同性指标、设立协同专项奖励）、构建协调机制（搭建省级统筹平台、建立利益补偿机制）等方面。山西的“新布局”实践，正是观察这种调适过程与效果的绝佳案例。

### 3 案例描述

山西“一群两区三圈”战略的提出与推进，是一个动态演进的过程，体现了省级政府从顶层设计到具体实施，不断调试政策工具与治理机制的努力。本部分依据政策演进与重大节点，将其划分为三个阶段进行描述。

#### 3.1 第一阶段：战略规划与省级顶层“发包”（2020—2021）

此阶段的核心特征是省级政府进行战略规划，将区域协同发展的总体目标“打包”为一项宏大的政治—行政任务，向各地市进行“发包”。

2020年，山西省委在谋划“十四五”规划时，开始系统构思优化省域空间布局。2021年省党代会及省政府工作报告中，正式提出并详细阐述了“一群两区三圈”的省域发展新布局。省委、省政府主要领导亲自调研、部署，将其定位为“关乎山西全局和长远发展的重大战略”。

在此基础上，省级层面出台了一系列指导意见和规划（如《关于推动山西中部城市群高质量发展的指导意见》），将宏观战略分解为具体领域任务。首先，基础设施互联互通，要求编制跨市交通（如太原—忻州城际铁路、区域高速公路网优化）、水利、信息网络一体化规划。其次，明确太忻一体化经济区重点发展高端装备制造、新材料、集成电路等产业，要求太原与忻州形成产业链上下游协作；山西转型综改示范区则被赋予在科

技创新、制度创新上“先行先试”的任务，为全省转型提供支撑。再次，提出建立跨市流域生态补偿机制，协同治理大气污染。最后，探索社保、医保、公积金等跨市域公共服务便捷流转。

这些任务虽未全部细化为刚性的、与官员晋升直接挂钩的量化考核指标，但通过省委省政府文件、会议、督查等形式，形成了强大的政治与行政压力，相当于将“协同发展”作为一项重要的“政治任务”发包下去。

为保障“两区”建设，省级政府赋予了太忻一体化经济区和山西转型综改示范区部分省级经济管理权限，使其在规划审批、土地管理、项目建设等方面拥有更大自主权。这可以视为一种“特殊性行政发包”——在特定区域内，承包方（区管委会）获得了比普通地市更广泛的自由裁量权。同时，成立省级层面的领导小组和办公室，负责统筹协调。

#### 3.2 第二阶段：地方响应、竞争博弈与隐性协调（2021—2023）

在省级“发包”压力下，各地市开始积极响应，但在具体执行中，传统的竞争逻辑与新的协同要求相互交织，呈现出复杂的“竞合”态势。

##### 3.2.1 “锦标赛”下的资源争夺与地位竞争

“一群”“两区”涉及的核心城市（如太原、忻州、晋中），竞相争取省级专项财政资金、重大项目布局、政策试点资格。例如，在太忻经济区启动初期，太原与忻州都希望将更多的省级主导的重大产业项目和研发平台落户本辖区，以加强自身在新区中的核心或主导地位。

尽管有协同要求，但在发展实绩上，各市仍被置于无形的比较中。招商引资数据、项目建设进度、GDP增速等传统指标依然受到主官关注。例如，山西转型综改示范区在推行“9大增值服务”“占用挖掘城市道路一件事”集成审批等改革时，本身也带有打造亮点、树立标杆的竞争意味，旨在成为全省乃至全国优化营商环境的“标兵”，这为示范区主要官员积累了政治资本。产业布局中也存在隐性博弈，尽管省级规划有产业分工导向，但在具体项目引进时，相邻地区仍可能出现同质化竞争。例如，太原与晋中在新能源汽车、生物医药等产业上都存在一定的招商竞争。

##### 3.2.2 行政发包下的属地责任与协同尝试

对于省级明确的跨区域交通项目，沿线各市需承担各自辖区内的征地拆迁、配套资金筹集等属地责任。这依然是典型的行政发包逻辑。同时，在省级协调和共同利益驱动下，部分领域自发地出现了实质性合作。如太原与忻州共同规划建设“太忻科创走廊”，联合举办招商活动；晋南城镇圈（以运城、临汾为核心）借助关公文化、黄河文化等共同文旅品牌，联合策划旅游线路、

举办节庆活动（如2022年山西省旅游发展大会在运城举办，突出黄河文化协同叙事），试图将文化协同转化为经济收益。

省级领导小组和职能部门面对地方在协同中的竞争与博弈，通过召开协调会、现场督办、审批把关等方式进行干预。例如，在产业布局上，省发改委、工信厅会进行引导，避免明显重复建设。但在税收分成、GDP统计、环境治理成本分摊等深层次利益问题上，地方之间的博弈往往更为隐蔽和持久。

### 3.3 第三阶段：机制深化与激励结构显性化调整（2023年至今）

随着实践的深入，山西开始更注重通过制度化和显性化的激励设计，来巩固和深化协同成果，引导地方政府行为。主要包括协同考核权重的初步增加、专门化协调机构的实体化运作、利益共享机制的探索、微观创新在区域内的推广四个方面。

首先省政府在部署年度重点工作考核时，开始有意识地将“区域合作成效”“跨市项目推进情况”等纳入对地市领导班子的评价体系。虽然权重可能尚不及传统经济指标，但其信号意义重大，意味着“协同”本身正在成为一种可竞争的“政治表现”。同时推动成立更具实体色彩的协调机构，如“山西中部城市群发展促进中心”等，由省直部门牵头，相关地市派员参加，建立常态化议事、协调、督导机制，处理跨市规划衔接、政策冲突、争端调解等具体问题。

此外，还开始研究探讨跨市项目税收分享、生态补偿量化、园区共建产值分成等具体利益协调方案。例如，对于跨市共建的产业园区，探索“飞地经济”模式下的利益分配机制，试图从根本上调节合作动力。省政府还推动了微观创新在区域内的推广。将山西转型综改示范区在行政审批改革（如“占用挖掘城市道路一件事”）和企业全生命周期服务（9大增值服务）方面的成功经验，向太忻一体化经济区及其他区域推广复制，这可以看作是通过“最佳实践”的竞赛与学习，在营商环境的“软协同”上形成区域统一标准和品牌。

## 4 山西省行政发包与政治锦标赛的互动、调适与新特征

基于上述案例描述，本部分将深入剖析山西“新布局”实践中所展现的政府行为逻辑，重点关注省级政府如何对传统“行政发包—政治锦标赛”机制进行调适，以及地方政府行为由此产生的新变化。

### 4.1 省级政府的角色重塑：从简单发包人到“协同竞赛”总设计师

在区域协同治理中，山西省级政府的角色超越了传统的任务发包者和竞赛裁判员，演变成复杂“协同竞赛”的总设计师和系统工程师。

#### 4.1.1 “打包式”与“专项式”行政发包的结合

（1）“打包式发包”：将“一群两区三圈”整体战略作为一个综合性政治任务“打包”下达，要求各地市将其置于全局工作中优先位置。这利用了行政发包制中“政治任务”必须完成的强约束特性。

（2）“专项式发包”：针对具体协同领域，如跨市交通规划编制、生态补偿方案制定、产业链协同图谱绘制等，设立专项任务，明确牵头城市和参与城市，限期完成。这类类似于项目制运作，但责任主体仍然是地方政府。

（3）“权限特殊性发包”：对太忻一体化经济区和转型综改示范区授予特殊权限，使其在协同创新和改革突破上拥有更大的“承包”空间和自主性，旨在培育协同增长的“发动机”和“试验田”。

#### 4.1.2 政治锦标赛规则的重新编程

首先，引入了“协同绩效”的新赛道。省级政府通过文件、会议、考核指标调整，不断释放信号，即在区域协同中的表现（如合作项目落地数、跨市断头路打通情况、区域创新平台共建共享成效）将成为评价地方主官能力与政绩的新维度。这实质是在传统的GDP锦标赛之外，开辟了一条“协同锦标赛”的新赛道。

其次，设计了“协同专项奖励”。对于在跨市合作中取得显著成效、形成可复制经验的地方，给予额外的政策倾斜、资金奖励或表彰宣传。例如，对在太忻科创走廊建设中贡献突出的城区或开发区，给予省级科技专项资金优先支持。这创造了协同竞赛的“额外奖品”。

最后，对单一经济指标的绝对主导地位进行了弱化。虽然经济增长仍是基础，但省级在综合考核中，开始更加注重高质量发展的多维指标，其中就包含了区域协调发展的成效。这试图缓解地方为了GDP排名而拒绝合作的短视行为。

#### 4.1.3 搭建“元治理”平台以弥补发包与竞赛的缺陷

省级领导小组、协调办公室以及后期可能实体化的“发展促进中心”，扮演了“元治理者”角色。它们不直接替代地方行使职权，而是负责制定协同竞赛的基本规则、提供协商平台、仲裁重大争端、评估协同绩效。这在一定程度上弥补了行政发包制在处理跨域事务时责任主体模糊的缺陷，也为竞争中的地方提供了制度化、常态化的沟通渠道，降低了合作交易成本。

### 4.2 地方政府行为的复杂化：从“竞争者”到“竞合者”

在省级重新设计的激励结构下，地方政府的行为逻辑不再是单一的“为增长而竞争”，而是呈现出更为复杂的“竞合”特征。

#### （1）在协同框架内竞争

地方官员意识到，完全无视协同要求可能带来政治风险，而积极响应协同则可能获得省级认可和新资源。

因此，竞争更多地被纳入省级划定的协同轨道内。例如，竞争体现为：谁能更好地落实省级协同规划？谁能在共建园区中吸引到更高端的项目？谁能在跨市环境治理中贡献更优方案从而获得补偿？这演变成为一种“在合作中竞争，在竞争中突出合作贡献”的新形态。

#### (2) 选择性协同与利益计算

地方政府并非对所有协同任务都一视同仁。它们会进行精密的成本—收益计算。对于那些能带来明显本地收益（如交通改善利于本地招商）、或能获得省级丰厚奖励、或能借助合作伙伴弥补自身短板的协同项目，参与动力较强；而对于那些需要本地付出较大成本（如搬迁污染企业、承担主要生态保护责任）而收益外溢明显的项目，则可能消极应付、讨价还价。这揭示了在行政压力和市场激励共同作用下，地方协同行为的选择性理性。

#### (3) “政策企业家”与创新尝试

一些地方主官，特别是“两区”内的负责人，利用省级赋予的特殊权限和“先行先试”机会，扮演起“政策企业家”角色。他们积极推出像“9大增值服务”“一件事”集成审批这样的创新举措，不仅为优化本地营商环境，更意在通过协同竞赛与改革竞赛打造亮点、树立标杆，进而获得省乃至中央层面的关注与认可。山西转型综改示范区的实践就是典型，它通过一系列服务创新，试图塑造“培育新质生产力先行区”的品牌形象，这本身就是一种高级别的政治竞争。

### 4.3 运行中的张力与困境

尽管山西的实践取得了一定成效，但传统“行政发包—政治锦标赛”框架下的深层张力并未完全消解，并在新情境下以新的形式表现出来。

首先，存在“隐性发包”与责任模糊。许多协同事务，如产业生态共建、创新要素跨市流动等，难以像修路、治污那样明确“发包”给具体单位，导致责任虚化，存在相互推诿的空间。

其次，存在“协同锦标赛”的测量难题与“软指标”困境。协同绩效往往难以像GDP那样精确量化、横向比较。哪些指标能真正反映协同质量？如何避免地方在“协同数据”上做表面文章？这给竞赛的公平性与有效性带来挑战。

再次，存在短期政绩冲动与长期协同需要的矛盾。官员任期制下的晋升压力，使其依然倾向于追求短期内能见效的“显绩”。那些需要长期投入、跨任期才能显现效益的协同项目，仍可能受到冷落。

最后，深层次利益协调存在滞后性。目前，跨市的税收分享、生态补偿标准、GDP分计等核心利益协调机制，大多仍处于探索、个案协商阶段，缺乏稳定、透明、可预期的制度安排。这构成了区域协同向纵深发展的关键瓶颈。正如研究太忻一体化的文献所指出的，产业园区协同能力弱、经济差距大、要素流

通不畅等问题，其根源之一就在于缺乏有效的利益共享与成本共担机制。

## 5 结论与讨论

通过对山西省“一群两区三圈”实践的案例研究，本文在“行政发包制”与“政治锦标赛”的理论框架下，揭示了省级政府为推进区域协同治理而对地方政府激励结构进行的创造性调适，以及地方政府在此过程中呈现出的“竞合”新行为逻辑。本研究的主要结论与启示如下。

### 5.1 主要研究发现

区域协同治理催生了“行政发包—政治锦标赛”机制的迭代升级。在本案例中，省级政府并非抛弃这两种机制，而是对其进行了组合作创新：通过打包或者专项发包明确协同任务，通过重构竞赛规则，将协同绩效“锦标赛化”，通过搭建省级“元治理”平台来协调博弈、弥补市场与科层双重失灵。这形成了一种“发包—竞赛—协调”三位一体的新型治理模式。

地方政府的“竞合”行为是激励结构调适下的理性回应。在省级新规则下，纯粹的地方保护主义或恶性竞争已非最优策略。地方政府转而寻求在省级协同框架内进行竞争，通过更好地完成协同任务、创新协同模式来获取省级认可和政治收益，同时也在合作中谨慎维护本地核心利益。选择性协同成为普遍策略。

“协同绩效”作为一种新的政治资本维度正在被建构。尽管经济绩效仍是基础，但在区域协调发展国家战略成为国家大政方针的背景下，地方官员在推动跨行政区合作方面的能力和实绩，日益成为上级考察其“大观念”“执行力”和“创新能力”的重要方面，从而被纳入广义的“政治锦标赛”评价体系。

深层次的利益协调机制建设是决定协同成败的关键。当前实践更多依靠行政权威、政治动员和项目式推进，在解决诸如税收分配、生态补偿、统计核算等涉及地方根本利益的制度化安排上仍显不足。这是山西实践，也是全国许多区域协同面临的共同瓶颈。

### 5.2 理论意义和政策启示

#### (1) 理论贡献

本研究将周黎安的理论应用于区域协同这一新兴且重要的治理领域，展示了该理论框架的强大解释力与动态扩展性。研究提出并初步论证了“协同竞赛”的概念，丰富了我们对于政治锦标赛形态多样性的认识。同时，揭示了省级“元治理”在衔接行政发包与横向竞赛中的关键作用，对理解中国纵向政府间关系的复杂互动提供了新视角。

同时，本案例体现了中国政府治理中“集中力量办大事”的体制优势与面临的“条块分割”挑战，展示了政府职能从注重经济管理向更加注重公共服务、区域协

调转变过程中的行为逻辑调整。它说明，有效的公共管理不仅需要正确的政策目标，更需要精心设计激励相容的执行机制。

### (2) 政策启示

对中央和省级政府而言，推动区域协同，需超越简单的规划和号召，要在考核指挥棒上动真格，科学设计反映协同质量的指标体系，并赋予适当权重。必须加快探索建立标准化的跨行政区利益共享与成本分担机制。可借鉴国内外经验，在生态补偿、税收分享、园区共建等方面形成可操作、可持续的制度模板。强化区域协调机构的权威性与资源整合能力，使其从议事协调机构向拥有一定实质性权限（如区域发展基金分配建议权、跨区域项目督办权）的治理实体演进。鼓励地方在协同中进行政策创新竞赛，对形成的优秀经验及时总结、推广并予以奖励，形成“创新—扩散”的良性循环。

### 5.3 研究局限与展望

本研究主要基于政策文本、二手资料和宏观进程分析，缺乏对地方政府决策过程、官员真实动机的深度微观实证。未来研究可进一步运用定量方法，检验“协同考核指标”的引入对地方政府合作行为、区域经济一体化程度的具体影响。深入探讨在数字经济背景下，数据要素跨域流动与共享对传统区域协同治理模式带来的新挑战与新机遇。

总之，山西省“一群两区三圈”的实践体现了在中国现行的治理体系下，通过上级政府有意识地设计和完善激励结构，能够引导地方政府在竞争与合作的张力中，探索出一条符合国家战略导向的区域协同发展路径。这一过程充满了博弈、调适与创新，既是现有理论框架的生动注脚，也为推动国家治理体系与治理能力现代化提供了宝贵的基层经验。

### 参考文献

- [1] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014 (6): 1-38.
- [2] 曹光宇, 邓博文, 周黎安, 等. 官员基层工作经历与城乡协调发展 [J]. 经济管理学报, 2024 (3): 83-106.
- [3] 周黎安. 转型中的地方政府官员激励与治理 (第二版) [M]. 上海: 格物出版社, 2008: 29-267.
- [4] 李芸红, 田璐伟. “立标打样”晋南城镇圈为山西文旅发展赋能增彩 [N]. 山西青年报, 2022-09-27 (16).
- [5] 张慧. 山西省新型研发机构发展现状及政策建议——以山西转型综改示范区为例 [J]. 科技创新与生产力, 2025 (3): 24-26.
- [6] 张翔宇. 山西转型综改示范区: 9大增值服务按下企业成长“快进键” [N]. 智慧生活报, 2025-12-12 (11).
- [7] 张翔宇. 山西转型综改示范区优化审批事项 推行“占用挖掘城市道路一件事”集成服务 [N]. 智慧生活报, 2025-12-05 (10).
- [8] 郭鹏程. 太忻一体化发展情况研究与思考 [J]. 现代商业, 2022 (35): 154-157.
- [9] 于浩. 太忻一体化经济区发展现状及路径研究 [J]. 山西经济管理干部学院学报, 2023 (2): 26-29, 42.
- [10] 董红琴. 山西文旅积极借力太忻一体化发展的思考 [J]. 前进, 2022 (4): 46-48.
- [11] 杨凡. 数字化赋能一体化经济区高质量发展的路径研究——以太忻一体化经济区为例 [J]. 商业经济, 2024 (6): 43-46.
- [12] 包国宪, 王智孝. 政府绩效激励困境的成因分析 [J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版), 2025 (11): 1-17.
- [13] 周黎安. 晋升锦标赛文献评述与研究展望 [J]. 经济管理学报, 2022 (1): 1-34.
- [14] Chen Yi, Li P, Lu Y. Career concerns and multitasking local bureaucrats: evidence of a target-based performance evaluation system in China [J]. Journal of Development Economics, 2018 (133): 84-101.
- [15] Deng J. Bom to be different: the role of local political leaders in poverty reduction in China [J]. China Economic Review, 2023, 78.
- [16] Guos, Gaon, Liang P. Winter is coming: early-life experiences and politicians' decisions [J]. Economic Journal, 2023, 134 (657): 295-321.
- [17] Jiang J. Making bureaucracy work: patronage networks, performance incentives, and economic development in China [J]. American Journal of Political Science, 2018, 62 (4): 982-999.
- [18] Liu L, Wang Y, Xuy. A practical guide to counterfactual estimators for causal inference with time-series cross-sectional data [J]. American Journal of Political Science, 2022, 68 (1): 160-176.
- [19] Persson P, Zhuravskaya E. The limits of career concerns in federalism: evidence from China [J]. Journal of the European Economic Association, 2016, 14 (2): 338-374.
- [20] Simsek Z, Fox B C, Heavey C. “What’s past is prologue”: a framework, review, and future directions for organizational research on imprinting [J]. Journal of Management, 2015, 41 (1): 288-317.

# From Growth Competition to Collaborative Contest: The Transformation Logic of Local Government Behavior —A Case Study of Shanxi Province’s “One Cluster, Two Zones, Three Circles”

Pan Shuxin

*School of Law and Political Science, Nanjing Tech University, Nanjing*

**Abstract:** Against the backdrop of regional governance shifting from “competition for growth” to “contest for collaboration,” this paper aims to explore the following questions: How do provincial governments promote cross-administrative coordination through the restructuring of incentive mechanisms? How does the behavioral logic of local governments evolve accordingly? What implications does this practice have for understanding the transformation of local governance in China? Taking Shanxi Province’s “One Cluster, Two Zones, Three Circles” as a case study and applying the theoretical frameworks of “administrative subcontracting” and “political tournaments,” this paper finds that provincial governments have developed a new governance model characterized by “provincial-level coordinated subcontracting, municipal-level multi-dimensional contests, and institutionalized implicit coordination” through reconstructing performance assessments, designing collaborative contest rules, and establishing coordination platforms. This has facilitated the transition of local governments from simple competitors to “co-opetitors.” The study shows that regional collaborative governance has driven the iteration of traditional incentive mechanisms, but the lack of institutionalized mechanisms for deep-seated interest coordination remains a key bottleneck. It further reflects: Can “collaborative contest” become a sustainable incentive model? How can a scientifically quantifiable collaborative performance system be constructed?

**Key words:** Administrative subcontracting; Political tournaments; Regional collaborative governance; Local government behavior