

文明演化与政策秩序

——多维的财政分权

◎徐霜北 著

*Evolution of Civilization and
Order of Policy*



经济科学出版社
Economic Science Press

文明演化与政策秩序

—— 多维的财政分权

Evolution of Civilization and
Order of Policy

©徐霜北 著

分权问题是一个极具现实意义的观点。这一问题常常发人思考的是：什么是分权，在何种情形下要分权，分权程度在何种水平上被认为是合适的，分权究竟会带来哪些福利的增进。本书在研究中国财政分权时，首先指出了财政分权概念的研究领域：第一，向市场的财权让渡（包含了分配关系）。第二，政府间财政分权关系。通常，上下级财政权力的变动以不同级次的政府治事权为基础。第三，来自于同级政府间线性关系部门^①的财政权力配置，包括大量存在的预算外资金及部门自主财政权力。

现实意义上的分权问题很早就被学者们关注。纪元之前希腊城邦国家的文明似乎使人意识到：适度分散的权力能够带来竞争优势。导致中国多个封建王国瓦解的藩镇割据史则力图表明，过度分散化的权力对于政权稳定是相当危险的。当代苏联解体后的政府管理也正是向着分权发展的，发展中国家普遍呈现出适度分权的趋势；而相当的发达国家则有集权倾向，欧洲联盟一体化政策统一了许多欧洲国家的分散化决策，一体化趋势在强化。种种案例提示，分权，应从更广泛的现实意义观点上着手研究。简要回顾近代分权概念时会发现，最早的“分权政制”要求 18 世纪在法、英、美被提

① 本书使用的“线性关系部门”，定义为隶属同级政府的职能部门，应同时具备两个条件：一，政府授权其一定范围的行政权；二，独立的公务经费及项目经费。下同。



出,这种政制的分权要求主要理解为三权分立。三权分立确立了西方权力分立发展历程的基石。这一基石在规则、惯例、习俗和行为信念(历史、文化和传统)的潜影响下时而剧烈时而缓和地发生。三权分立引起了财政权力的广泛变动,与国家财政从王室财政中分离出来所不同,这种财政权的广泛变动以民主与法治为基础。即使如此,三权分立对财政分权演进所产生的显著影响仍然缓进,即使正式规则发生了变化,却不存在一个与正式规则相一致的实施机制以及相应改变了的行为习惯,这往往引起财政分权的混乱。

对分权问题的基本认识常常由于多种因素的存在而增加了分析的难度。抽象出基本逻辑的前提是收支关系,这种看上去纯粹的财政关系(经济周期和转轨的影响暂不考虑)带来一个初步的认识:财政收支、财政政策和分权。通过对收支关系假说的格兰杰检验,从而推出适度分权与财政政策、收支的基本关系。收支的关系在一定程度上是具有说服力的。

分权关系演化逻辑如何呢?假如起始点是中央集权,那末中央政府对于地方性公共产品的偏好误识,将导致纯粹的分享财政收入权力的要求,当地方政府发现仅依靠收入功能并不能带来地方性公共产品的显著改善时,地方政府会提出要求:重新定义政府间的(财政)职能,总是似乎问题又重新回归到公共产品提供数量的循环论证上,功能主义遇到的新问题是不足的公共产品或过剩公共品的供给(预算最大化)。

作为分权的最初状态的中央集权,软的预算约束以及部门经济的内生性导致财政分权关注部门间的分权关系,比如重工业的优先战略更多地关注于向部门的分权,以至于这种影响是显著和持续的。向市场的分权主要被分配关系所替代,积累与消费的关系体现了集权与分权关系的最初状态。在此之后的财政分权的演化形态呈现出不稳定性,这个时期中国财政体制调整极为频繁。短暂的稳定性(短期合约)作用及激励作用衰减(负激励,鞭打快牛),交易成本的上升(信息隐藏、中央政府改变合约、讨价还价、寻租、中央征税权弱化、地方与中央政府的产业竞争),使中国的财政分权进入一个中期发展阶段。接着发生的中央与地方的财政权力博弈,表现为地方对公共产品的供给要求,地方在财政体制调整中的虚假行为及中央的对策,渐渐使中国的财政分权进入后分权时期,出现了相对的稳定(均衡状态)。我认为这种复杂的分权关系,与经济转轨高度契合。

即使三权分立的政制结构之下，仍存在政府内分权的现象，财政权力部分被在线性政府部门之间分配。事实上，财政分权功能主要体现在划分公共产品提供的边界、经济增长与制度创新激励。当分权关系满足两个条件时，将导致分权制度的改善。第一，分权关系的进一步发展不应阻碍制度创新（演化）；第二，假如现有的制度不变，分权关系的进一步发展不应导致逆选择，比如说地区封锁、过多设置税收优惠区域、分税的混库行为以及过分关注地方性税收增长。在对公共财政体制的再考察后，发现公共财政体制与财政分权（分税制）是协同发展的。适度分权是内生于公共财政体制的。以公共产品为边界体现了政府职能的变化与财政分权的选择关系，为了满足社会对公共产品的需求，中央和地方政府都在进行适应性调整（均衡），这是一个永动机式的调整，将永远继续下去。中国在分权的过程中，存在着三种基本的组织形态：分税制、转移支付和地方性公债。这三种形态的背后有三条交叉的线条，其中主线是权力分立，也即三权分立的政制治理结构。另外两条分别是部门经济的权力配置，也即来自于线性政府部门的财政权力要求和财政的分权关系安排，不同级次的政府间财政关系安排。

分权程度不足常常导致委托—代理关系执行不足。这种委托—代理关系的形成内生于财政体制，但政府间契约关系供给不足阻碍了分权关系的发展，委托—代理关系要解决三个分权的基本命题：道德风险（分税制地方财政虚报基数）和逆向选择，激励机制缺失（鞭打快牛）以及信息对称性。

通过与其他一些国家和地区，如其他发展中国家、成熟市场经济国家、转型国家的分权绩效比较，试图给出一个对我国市场化改革以来分权绩效的总体评价。

我始终认为，在考虑研究中国财政分权问题之前，研究方法和分析框架至关重要。财政学科与经济学、政治学科的关联度都较大，单纯从经济学的角度出发很难得出令人信服的结论。从两个学科的结合点切入，寻求一个共识点显得尤其重要。本书在结构安排上考虑了这一点，将这种研究财政分权的五分法称为 BEFOP。

Abstract

Introduction

The issue of decentralization is a realistic problem. People thinking about this issue often ask questions including: what decentralization is, under what circumstances decentralization is necessary, to what degree decentralization is appropriate and what welfare decentralization can bring and so on.

The book aims at Chinese fiscal decentralization. In the beginning, the research field and the definition of the fiscal decentralization are stated: firstly, the transfer of the fiscal power to the market (including the distribution relationship); secondly, fiscal decentralization among governments, changes of fiscal power among different government levels, which are usually based on the administration power of different government levels; thirdly, the distribution of fiscal power from governmental organizations with linear relationship, including a great deal of out-of-budget fund and their self-determinant fiscal power.

Decentralization in the reality has long been paid a lot of attention by scholars. The warfare between Spartan and Greek city-states in the B. C. seems to tell us that decentralized power could bring competitive advantages, while the collapse of several Chinese ancient feudal states is showing us that decentralized power is dangerous to the stability of the imperium. The governmental administration of Russia is decentralizing after the Soviet Union; developing countries have a moderate trend of decentralization; however, developed countries have a tendency of centralization, and the establishment of European Union unified many European countries which have policies of decentralization.

A broader perspective should be taken to research the issue of decentralization. In the 18th century France, England and the U. S. , the requirement of decentralization in the polity was regarded as the separation of the three powers, which is the foundation of decentralization in the western history. The effects of this foundation varied according to the influences of regulations, conventions, traditions and (historical, cultural and traditional) beliefs. The distinctive trait of the influences upon the separation of fiscal power

is that even if the formal regulation changes, there do not exist an implementation mechanism and changed behavioral customs in accordance with it, which usually causes disorder in decentralization.

The understanding of decentralization is made difficult due to the existence of many different factors. The precondition of the basic logic is the income-expenditure relationship. This seeming simple relationship (leaving business cycle and transition influences alone) brings the basic knowledge on fiscal income and expenditure, fiscal policies and decentralization. Through the Granger test on income-expenditure hypothesis, the basic relationship between moderate decentralization and income-expenditure is extrapolated. The income-expenditure relationship is convincing to some extent.

What about the evolution logic of decentralization? If the starting point is centralization, the central government's misunderstanding of the preference of local public goods will lead to requests of purely sharing fiscal income power. When local governments find that only income can't well improve local public goods, they will quest the re-definition of (fiscal) power between governments. It seems that the problem always comes back to the cyclic reasoning of the quantity of public goods provided. The new problem of functionalism is inadequate or excess public goods.

Centralization as the initial state of decentralization, soft budget constraint and the endogenesis of different sectors cause the focus of fiscal decentralization to be on the distribution of power among different sectors. For example, the priority strategy of the heavy industry focused more on the power distribution among different sectors. This focus is so strong that the influence is notable and continuous. The decentralization to the market was mainly substituted by distribution relationship, and the relationship between accumulation and consumption demonstrated the initial state of the relationship between centralization and decentralization. After that, the evolution of fiscal decentralization took place unstably, when the adjustment of Chinese fiscal system was quite frequent. The reduction of short-term stabilization (short-term contract) and incentive (negative incentive) effect, as well as the increase of trading cost (information hiding, central government changing contracts, bargain, rent seeking, weakening of central government taxing power, industrial competition between central and local governments), led Chinese fiscal decentralization into the medium phase. Following were the fiscal power games between central and local governments, which were represented by local governments' demand for public goods supply, local governments' cheating behaviors during the fiscal system adjustment and the central government's corresponding actions. These also showed that Chinese fiscal decentralization gradually entered the post-

decentralization period and reached stability (equilibrium) to some extent.

The complicated decentralization was highly correlated to economic transition. Under the polity of separation of the three powers, there is still decentralization within the government, and the fiscal power is partly shared by other linear governmental organizations.

Actually, the fiscal decentralization mainly takes effect in demarcation of public goods supply, economic growth and institutional innovation incentives. When decentralization relationship satisfies two conditions, the decentralization mechanism will improve. Firstly, the development of decentralization relationship should not hinder institutional innovation (evolution). Secondly, if keeping current institutions unchanged, the development of decentralization relationship should not cause adverse selection, e. g. regional blockage, redundant tax-favorable zones, the treasury cheating caused by separation of taxation and over-attention on local taxation growth. After the re-examination of public finance system, it's found that public finance system and fiscal decentralization (taxation separation) are associated with each other. Appropriate decentralization is inherent in the public finance system. Limits demarcated by public goods show the changes of the choice relationship between government functions and fiscal decentralization. To satisfy the demand for public goods, both the central and local governments are adjusting to reach equilibrium, which is an everlasting continuous adjustment. During the process of Chinese fiscal decentralization, there have been three basic organizational structures: taxation separation, transfer payment and local public debt. Behind these three structures, there are three crossing lines, of which the backbone is the polity of the separation of the three powers and the other two are the distribution power of difference economic sectors (that is, fiscal power request from linear governmental organizations) and the fiscal power distribution among different governmental levels.

Inadequate decentralization usually leads to inadequate execution of principle-agent relationship. This principle-agent relationship is inherent in the fiscal system, but the lack of contracts between governments hindered the development of decentralization relationship. The principle-agent relationship needs to solve three basic problems of decentralization: moral hazard (local governments' fake data in the taxation separation system) and adverse selection, absence of incentive mechanism and information asymmetry.

第1章 导论	1
1.1 分权：现实主义的观点	3
1.2 经济学中关于分权思想的文献概览	5
1.3 一个可能性的研究框架：BEFOP	10
第2章 分权的基础	13
2.1 分权的维度	15
2.2 财政分权概念	21
2.3 正式规则和非正式规则对分权演进的影响	38
2.4 财政收支与财政分权关系的计量检验	45
第3章 演化进程和转型经济中的财政分权	51
3.1 财政分权的基本逻辑描述	53
3.2 转轨经济影响财政分权演化过程的特殊因素： 向市场的分权	59
3.3 财政分权的演化逻辑	63
3.4 财政分权的水平结构动因：预算最大化	81
第4章 来自于功能性的研究	91
4.1 财政分权的合意度	93
4.2 财政制度和税收制度竞争的背后：政府间竞争	107
4.3 辖区内公共物品	120
4.4 公共物品的决策成本：政府规模	127
4.5 集权主义的效率补充	133
第5章 财政分权的组织形态	143
5.1 自然选择和复制	145



5.2	制度设计的演化评述	146
5.3	政府职能与财政分权	151
5.4	三种基本的组织形态	165
5.5	截面分析：公共财政体制再考察	178
5.6	信息和监督的成本	197
第6章	绩效表达和国别化考较	209
6.1	财政分权的经济绩效衡量——社会福利效应	211
6.2	财政分权及其绩效的国别比较	213
6.3	财政分权绩效的指标及在中国的延展	230
6.4	对我国市场化改革以来分权绩效的总体评价	234
6.5	我国财政分权的概括性思路	241
附录一	财政收支假说与中国财政政策的实证检验	249
附录二	财政分权与经济增长关系回归分析的数据部分	257
附录三	中国的国库制度改革	259
主要参考文献		270
楔后		280

第 ／ 章 导论

我们并不直接对这个国家或某一个国家是什么感兴趣，而是打算十分具体而又十分简要地厘定，我们认为国家应该是什么。我们不会停下来与那些意见可能与我们不一致的人论辩以维护我们的意见，我们也不会详细地去考察现有的或某种理想的政府组织活动。

——詹姆斯·M·布坎南：《同意的计算》

- 分权：现实主义的观点
- 经济学中关于分权思想的文献概览
- 一个可能性的研究框架：**BEFOP**

分权：现实主义的观点

分权问题的提出是一个极具现实意义的观点。这一问题常常发人思考的是什么是分权，在何种情形下要分权，分权程度在何种水平上被认为是合适的，分权究竟会带来哪些福利的增进。研究财政分权，考虑的组织框架应当涵盖与之相关的广义分权。由于经济制度转轨的影响力，关注中国财政分权需要思考的显然更加宽泛和复杂，并不仅仅是把制度演化当作一种变量嵌入而进行的一种思考，财政分权的由来和前景融合了非正式规则的往昔和未来，因为历史和文化的印记始终难以湮灭。由此本书首先指出财政分权概念的研究领域：第一，向市场的财政权利让渡关系。主要是考虑到经济制度的变迁引致的公共财政范围的变化，包含了很大程度上由市场决定的准公共产品供给以及收入分配关系变动。第二，不同级次的政府间财政分权关系。上下级财政权力的变动，通常以不同级次的政府治事权为基础。第三，来自于同一级次政府隶下线性部门的财政权力配置关系，包括大量存在的预算外资金及部门的自主财政权力，相当程度上体现了线性部门（非财政当局）不断要求的预算权。

现实意义上的分权问题很早就被学者们关注。纪元之前的希腊城邦国家的兴衰似乎使人意识到：分散的权力能够带来竞争的优势；来自中国数次封建王国的瓦解史则力图在表明，分散化的权力对于政权的稳定是相当危险的；当代苏联解体后俄罗斯政府管理是向着分权方向发展的。当代发展中国家有适度分权的趋势，而相当的发达国家则有集权的倾向，欧洲联盟的一体化政策统一了许多欧洲国家的分散化决策。分权问题，应从更广泛现实意义的观点上着手研究。国家组织层面上，分权主要被理解为三权分立的政制要求，18世纪法、英、美首先把三权分立确立为西方政制发展历程的基石。这一基石在规则、惯例、习俗和行为信念（历史、文化和传统）的潜影响下时而剧烈时而缓和地发生作用。

作为分权思想的衍生和发展，财政分权的起始阶段也是在讨论财政权力的制衡，比如不同级次的政府间财政权力安排、同一级次政府隶属下的公共产品配置和预算权力的安排。“鱼不可脱于渊”，经济体制的财政分权治理内生于财政分权过程。作为问题的发展，显然是难以忽略。分权关系演进的显著特征可以借助制度演化来描述，即使正式规则发生了变化，却不存在一个与正式规则相一致的实施机制以及相应改变了的行为习惯，这往往引起财政分权关系的混乱。对财政分权关系的基本认识常常由于多种因素的存在而增加了分析难度。

如果抽象出基本逻辑的前提是收支关系，这种看上去纯粹的财政关系（经济周期和转轨的影响暂不考虑）能够带来一个初步的认识：财政收支——财政政策——财政分权。通过对收支关系假说的格兰杰检验，从而推出适度分权与财政政策、收支的基本关系。还原到纯粹财政分权问题的“大爆炸奇点”，那末财政的收支关系一定是具有说服力的。

财政分权关系演化逻辑如何呢？假想的模型将循着上下两级政府间如何提供、提供多少、怎样改进公共产品的博弈开始，因为不同级次政府对于财政权力的安排和争论，除了预防未来的政策支出和弥补既往的财政赤字之外，其基本的功用都是提供本级辖区内合意的公共品。如果起始点是中央集权，中央政府对于地方性公共产品的偏好误识，将导致纯粹的分享财政收入权力的要求，当地方政府发现仅依靠收入功能并不能将地方性公共产品的提供状况变得越来越好时，地方政府会提出改善要求：重新定义政府间的（财政）职能，似乎问题又重新回归到公共产品提供数量的循环论证上，功能主义遇到的新问题是不足公共产品或过剩公共品的供给（预算最大化）。不同级次政府辖区的财政制度竞争引发了对财政分权功能应有的考察，然而核心的问题还不仅仅如此，更为细致地考虑，适度集中的决策和财政（资金）流完全可以看作分权类财政制度和治理方法的一种全新解释。

作为分权最初状态的中央集权，软的预算约束，（多种多样的）部门经济的内生性导致财政分权关注部门间的分权关系，比如重工业的优先战略更多地关注于向部门的分权，以至于这种影响是显著和持续的，时至今日，没有人能够对由大部门计划的竞争性产业项目叫停，财政融资深受其害，预算权力在这个阶段也被部门瓜分了。向市场的分权主要被分配关系所替代，积累与消费的关系体现了集权与分权关系的最初状态。此后财政分权的演化形态呈现出不稳定性，这个时期中国财政体制调整极为频繁。短暂的稳定性（短期合约）作用及激励作用衰减（负激励、鞭打快牛），交易成本的上升（信息隐藏、中央政府改变合约、讨价还价、寻租、中央征税权弱化、地方与中央政府的产业竞争），使中国的财政分权进入一个中期发展阶段。接着发生中央与地方的财政权力博弈，表现为地方对公共产品日益增加和调整结构的供给要求，地方在财政体制调整中的虚假行为及中央的对策，渐渐使中国的财政分权进入后分权时期，出现了相对的稳定（均衡状态）。这种复杂的分权关系，与经济转轨高度契合。三权分立的政制结构之下，仍存在政府内分权的现象，财政权力部分地被线性政府部门所分配。

事实上，财政分权功能主要体现在划分公共产品提供的边界、经济增长与制度创新激励。当分权关系满足两个条件时，将导致分权制度的改善。第一，分权关系的进一步发展不应阻碍制度创新；第二，假如现有的制度不变，分权

关系的进一步发展不应导致逆选择，比如地区封锁、过多设置税收优惠区域、分税混库行为以及过分关注地方性税收增长。对公共财政体制再考察后发现，公共财政体制与财政分权（分税制）是协同发展的，适度分权内生于公共财政体制。以公共产品为边界体现了政府职能的变化与财政分权的选择关系，为了满足社会对公共产品的需求，中央和地方政府都在进行适应性调整（均衡），这是一个永动机式的调整，将永远继续下去。分权已经、正在及将要以什么状态完成呢？在过去和可以预见到的未来，中国财政分权过程存在三种基本的组织形态：分税制、转移支付和地方性公债。这三种形态的背后有三条交叉的线条，其中主线是权力分立，也即三权分立的政制治理结构。另外两条分别是部门经济的权力配置，也即来自于线性政府部门的财政权力要求和财政的分权关系安排，不同级次的政府间财政关系安排。

分权程度不足常常导致委托—代理关系执行不足。这种委托—代理关系的形成也是内生于财政体制，但政府间契约关系供给不足阻碍了分权关系的发展，委托—代理关系要解决三个分权的基本命题：第一，道德风险（分税制地方财政虚报基数）和逆向选择；第二，激励机制缺失（鞭打快牛）；第三，信息不对称性。

通过与其他一些国家和地区，如其他发展中国家、成熟市场经济国家、转型国家的分权绩效比较，本书也试图给出一个对我国市场化改革以来分权绩效的总体评价。

1.2

经济学中关于分权思想的文献概览

1.2.1 萌芽的分权思想

关于权力分立的文献广泛分布于社会科学学科的诸方面，从历史发展的脉络看，研究分权问题最先是哲学和政治学应用中剥离出来，向社会学、经济学方向拓展。分权思想最早源于古希腊政治思想家亚里士多德，在他看来，“一切政体都有三个要素作为构成的基础：议事机能、行政机能和审判机能”。波里比阿在《罗马史》第6卷中提出了政治循环、混合政体和制约均衡三大原则，既有分权亦有制衡思想。历经中世纪的沉淀和封锁，分权思想渐渐融入到皇室和国家的关系上。随后的分权思想主要成为新兴资本阶层对抗王室和贵族（城邦国家的实际）的思想启蒙，这也正是提出现代分权理论并逐步完善这一

理论的重要时期。16 世纪初，意大利早期资产阶级政治学家马基雅弗利在其《君主论》一书中，提出混合政体，包含了新兴资产阶级要求跻身统治阶级行列的阶级分权思想。洛克则从维护资产阶级的政治权力、防止封建贵族专制统治出发，提出将国家权力分成三种：立法权、行政权和联盟权（外交权）。孟德斯鸠将洛克的分权思想加以完善，形成西方完整的分权学说。他的《论法的精神》一书继承和发展了洛克的分权学说，将洛克提出的立法、行政、联盟三权发展为立法、行政、司法三种典型形式。在分权理论的形成和完善过程中，政制分权的概念被导入这样一种结构中：不仅仅是一个与宪政相关的领域，而且所分立权力的每一部分也是分离制衡的关系。维尔在他的《宪政与分权》中指出，分权的“纯粹学说”也许可以这样表述：为了政治自由的建立和维护，关键是要将政府划分为立法、行政和司法三部门或三部分。

经济学关注、借鉴分权问题，并将其辟为一个相对独立的研究领域则是近代的事情。可以认为这种关注最早来源于对政府和市场关系的认识。对市场与政府替代关系的一种朴素认识，亚当·斯密提出政府担当“守夜人”。对于（政府）管制来讲，向市场的权力让渡完全可以被看作政府的“分（散化）权（力）”，这只是对分权行为的横向关心。事实上，经济学对分权的看法，更多赋予了不同级层次政府的经济权力安排，其核心是财政关系的分权。

1.2.2 财政分权缘起

乔治·施蒂格勒（George Stigler）认为，与中央政府相比，地方政府更接近于自己的民众，地方政府比中央政府更加了解其辖区公民的效用与需求。由于人们有权对不同种类和不同数量的公共服务进行投票表决，因此居民有权选择自己需要的公共服务种类和数量。为了实现资源配置的有效性和分配的公平性，决策应该在最低行政层次的政府部门进行。但行政级别较高的政府对于实现资源配置的有效性和分配的公平性目标来说，也是必要的。夏普认为，不同级次的政府部门具有不同的职能，相互之间不能替代。从国家的经济职能来看，实现调控的职能要由中央政府来实施，社会福利分配的职能也应由中央政府来执行。资源配置的目的是获得最大的效用，因此消费者的满足程度应是选择资源配置取向的参照标准。就公共产品来说，消费者的意愿一般具有明显的地域性，而地方政府恰好能敏感地顺应其区域利益，取得资源配置的最好效果。因此，应该明确并划分各级政府的职能，再依据各级政府正常行使其职能的财力需要，相应地划分财政管理权限。

奥茨（Wallace·E·Oates）运用福利经济学的方法揭示了分权理论。帕累托最优使社会福利达到最大，地方政府更多地承担改进现有资源配置方式的责

任。在《财政联邦主义》一书中奥茨假定，全部人口中只分为两个子集 A 和 B，每个子集内部的人口都具有同样的偏好，但是 A 集与 B 集之间的偏好是不相同的。假定社会只生产纯粹的私人产品 X 和 Y（假定 X 为物质产品、Y 为精神产品），社会的全体成员都要消费 X 和 Y，并从中获得效用满足。如果 Y 产品由政府提供（中央政府或地方政府），并且收入分配已经达到最优，社会福利极大化就可以被表达成线性规划的公式：

$$\begin{aligned} & \max \quad U_A(X_A, Y_A) \\ & (X_A, Y_A, X_B, Y_B) \\ & \text{s. t. } U_B(X_B, Y_B) = U \\ & F(X_A + X_B; Y_A + Y_B) = 0 \end{aligned}$$

A 的福利取决于他（们）所消费的 X_A 与 Y_A ，以及效用函数 U_A 。这个极大化问题所面临的约束条件是两个：一是 B 的福利不要受到损害并且要达到社会平均的福利水平（U），即 $U_B(X_B, Y_B) = U$ ；二是 X 与 Y 的总量有限，即 X 和 Y 是分配的产品总额。

根据一般均衡分析，对于上述问题的一阶条件是：

$$MRS_{AXA}, Y_A = MRS_{BXB}, Y_B = MRT_{X, Y}$$

A 对于 X 与 Y 的消费边际替代率要与 B 对于 X 与 Y 的消费边际替代率相等，并且这两个消费的边际替代率都要等于生产 X 与 Y 的边际转换率。不仅如此，由于 A 与 B 之间的偏好不同，所以 $X_A \neq X_B$ ， $Y_A \neq Y_B$ 。这是最优化条件满足时的一般结果。

在满足上面条件的前提下，无论是由一个中央政府向公众提供 Y_A 与 Y_B ，还是由不同的地方政府向公众提供 Y_A 与 Y_B ，都是没有什么差别的，因为根据上面的一阶条件，个人都有：

$$MRS_{AXA}, Y_A = MRT_{X, Y} \text{ 和 } MRS_{BXB}, Y_B = MRT_{X, Y}$$

中央政府要对每一个人口子集 A 或 B 提供同样多的 Y 产品（X 产品亦同理），从而有 $Y_A = Y_B$ ，则中央政府在配置资源的功能上就不如地方政府。这是因为，当资源配置处于社会福利最优化时， $Y_A \neq Y_B$ ，这实质上是上面一般均衡分析中的一个附加的最有约束力的限制条件。正是这个限制条件，决定了地方政府在提供 Y 时要比中央政府有效。

由于中央政府所处的地位，它不可能顾及人口子集 A 和人口子集 B 的不同需求和特殊利益，而只会按照最一般的公平化要求将同等数量的 Y 产品统一分配给 A 和 B，这就忽略了两者的不同偏好，因而不能使社会福利极大化，从而降低了资源配置效率。反之，如果让地方自治政府来提供 Y 产品，就不会有 $Y_A = Y_B$ 这个约束条件了，因为各个地方政府会自行决定多少 Y 产品是合适的，这就可以满足社会福利极大化的一阶条件。