



地方政府间财政支出 责任划分研究

DIFANG ZHENGFU JIAN CAIZHENG ZHICHU
ZEREN HUAFEN YANJIU

ISBN 978-7-5095-2435-0



9 787509 524350 >

定价：30.00元

本书由南京财经大学学术著作出版基金资助

地方政府间财政支出 责任划分研究

田志刚 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府间财政支出责任划分研究/ 田志刚著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2435 - 0

I. ①地… II. ①田… III. ①地方政府 - 财政支出 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 159779 号

责任编辑: 洪 钢

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 天女来

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 15 印张 198 000 字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2435 - 0/F · 2069

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

目 录

第1章 导 论	(1)
1.1 研究背景及意义	(1)
1.2 研究文献综述	(6)
1.3 研究架构及方法	(14)
1.4 研究创新及不足之处	(16)
第2章 对传统财政支出责任划分理论的扬弃	(18)
2.1 财政支出责任划分理论回顾	(18)
2.2 对传统理论的评述	(35)
第3章 地方政府间财政支出责任划分的理论体系	(45)
3.1 新的划分理论基础：政府财政职能失效的层次性	(45)
3.2 以分权思路、效率及公平标准对划分模式的诠释	(63)
第4章 各级政府间财政支出责任划分的国际经验及启示 ...	(112)
4.1 各级政府间财政支出责任划分的国际经验	(112)
4.2 结论与启示	(128)
第5章 地方政府间财政支出责任划分的初始条件	(134)
5.1 正确处理市场与政府的关系	(134)
5.2 政府财政支出责任范围的界定	(142)

5.3	地方政府财政支出责任范围的界定	(154)
第6章	我国地方政府间财政支出责任划分的基本思路	(167)
6.1	正视当前地方政府间财政支出责任划分存在的问题	(167)
6.2	构建逐级政府失效支出划分模式的制度环境	(177)
6.3	明确地方政府间财政支出责任划分层级	(187)
6.4	地方政府间财政支出责任的具体划分	(202)
6.5	问题的延伸：财政均等化	(216)
参考文献		(230)
后 记		(235)

第1章 导 论

1.1

研究背景及意义

地方政府财政支出是指地方政府^①承担并履行公共事务与服务过程中所发生的财政性支出。以此定义为基础，可以有如下界定，地方政府间财政支出责任的划分是指在地方政府职能、层级、支出范围和规模确定的前提下，为了能更好地履行公共事务与服务责任，把财政支出责任按照一定的原则在每个层级地方政府间的划分^②。政府间财政支出责任的划分有两个主要层面：一个层面是中央政府与地方政府间财政支出责任的划分，另一个层面是地方政府间财政支出责任的划分。从中国目前理论研究状况来看，学者的研究主要集中在中央政府与地方政府的财政关系上，譬如中央与地方政府的财政收入与支出划分、政府间的转移支付体系的建立等领域，而对地方政府间财政关系的研究相对较少，尤其是对作为地方政府间财政关系主要组成部分的财政支出责任的划分研究还很薄弱，理论上缺乏一致性、彻底

① 从严格意义上讲，只有那些有权拥有自己资产、自行筹集资金、自行决定开支，有权任命本地区的官员、与外部管理保持一定的独立性的实体才能被称为地方政府。

② 本书所阐述的财政支出责任是指财政支出项目资金的承担责任，当涉及财政支出的执行责任划分时，本书会相应指出。

性，直接导致实践中的各级政府支出缺位、越位、错位现象，影响到政府提供公共品效率的提高与公共福利的最大化的实现。

地方政府间财政支出责任的划分是财政理论研究中具有基础性和关键性问题。地方政府间财政支出责任的清晰界定是政府间财权配置、政府间财政转移支付、制定财政政策和预算管理体制的根据，是地方政府有效性的基本前提。就公共财政制度基本框架中的政府间财政支出责任划分、财政收入划分及财政转移支付体系三者而言，财政支出责任的划分应该是财政收入划分的前提基础，而财政转移支付是在两者划分中、后建立的一种制度，它的规模、结构主要受财政收支划分的影响。如果在未能明确划分财政支出责任的条件下，去设计分权的公共财政体制的其他要件，如政府间收入划分和转移支付体系，无异于本末倒置。如果没有具体的政府间财政支出责任的划分，就不可能评价财政收入和税收划分的合理性，也无法评价政府间转移支付制度的必要性和有效性，这样必然会导致业已存在的财政体制的脆弱。

马斯格雷夫 (Richard A. Musgrave) 认为，围绕“财政联邦主义”的问题，是关于财政事务的空间安排以及在各种管辖权内对这些事务的管理 (James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, 1999, p. 155)；萨缪尔森 (Paul A. Samuelson) 和诺德豪斯 (William D. Nordhaus) 认为财政联邦主义就是指不同层次政府间财政责任的划分 (Paul A. Samuelson and William D. Nordhaus, 1998, p. 288)。可见，财政联邦主义最简单的含义就是指多级政府间进行财政职能分工的体制或原则。

实践中，也许更多的是出于政治上的考虑，譬如预算支出的控制权一旦下放很难收回等，分权改革中这种重收入划分轻支出划分尤其是轻视地方政府间的财政支出责任划分的倾向在变革国家的实践中很普遍，导致公共财政制度改革中出现了很多难以被理顺、解决的难题，譬如中国对政府间财政收入的划分份额缺乏

基本依据，各级政府对收入划分份额一直争吵不休；基层政府财政支出责任过重，基层县乡财政陷入困境，包括农村基础教育在内的农村公共品供给主体难以确定等一系列问题，其主要原因之一在于对地方政府间财政支出责任划分的模糊不清。正如国际货币基金组织（1995）对中国政府间财政支出责任划分现状评价的那样：中国未出台一项法律以清晰规定各级政府的支出责任。现行的支出划分是含糊不清的，并且经常出于政治上的权宜之计，在各级政府间不规则地来回变动。省级政府与省以下政府，如市、县之间的支出划分更为模糊。地方政府往往不得不承受本应上级政府承担的支出责任，加重了地方政府收支不匹配的矛盾。现行支出分配机制的不明确性和不可预测性造成了中央预算的不确定性，也使得省和地方政府的财政筹划难以实现，这反过来影响了公共品和服务提供的数量和质量。

我国对此问题的理论研究与实践都比较滞后，本书认为可能的原因有：地方政府间财政支出项目本身就是复杂的，对它的划分也涉及很多的理论层面。更主要的是，这些作为地方政府间财政支出责任划分的基础理论随着实践的发展是处于不断的“动态”的变化中，往往不能用静态的研究方法，从而理论上很难把握。而没有理论的指导，实践的运用也就很难顺利展开。但理论与实践的难题最终需要破解，大问题也需要大的思路分析。本书正是基于此背景选择这一命题作为研究的对象，在努力梳理中央与地方政府间财政支出责任划分理论基础上的，对传统财政支出责任划分理论进行剖析，在保证理论衔接性的同时，努力寻求地方政府间财政支出责任划分新的理论支撑点，为实践中的地方政府间财政支出责任的划分提供基本依据和思路。

如果具体归纳，对地方政府间财政支出责任划分进行制度性研究与设计，其意义在于：

（1）建立健全民主财政体系的必然要求

公共品能否满足公共需要以及满足程度的大小与居民对该公共品偏好的显示程度密切相关，而这一偏好显示是以一定的民主

机制作支撑的。由于政府通过财政提供公共品，那么我们就可以讲，一个国家提供公共品的财政制度是否健全决定了公共需要的满足程度，当前我们把这种财政制度称为公共财政制度，而公共财政制度最重要的一个特征就是具有民主性。无论是维克塞尔的“一致同意”原则，还是布坎南的“立宪主义”财政选择层次都表明：公共财政实质是民主财政^①。民主财政——公共财政的建立涉及一系列问题：公共品在中央和地方之间的划分，也就是中央政府和地方政府、各级地方政府的职责划分即事权问题，进而又转化为各级政府财政划分即财权问题，具体表现为税收权利划分问题、支出项目分配财政资金问题、各级政府的财政资金的转移支付问题等等。归纳起来，民主财政制度的建立首先必须要求各级政府有法制化的事权界定、必须建立严格的民主财政支出责任分工方式。

（2）提高财政透明度的根本要求

财政透明度强调的是向公众公开政府的结构和职能、财政政策的意向、公共部门账户和财政预测。财政透明度的基本要求包括：其一，作用和责任的澄清，涉及确定政府的结构和职能、政府内部的责任以及政府与经济中其他部门的关系；其二，公众获得信息的难易程度，强调在明确规定的时间公布全面财政信息的重要性；其三，预算编制、执行和报告的公开、涉及提供关于预算程序信息的种类；其四，对真实性的独立保证，涉及数据的质量以及对财政信息进行独立检查的需要^②。

从对财政透明度内涵的界定中我们不难知道，建立各级政府明确的内部财政支出责任划分体系对于提高财政透明度是至关重要的。

其一，从政府内部的作用与责任的澄清角度讲，明确的财

^① 刘云龙：《民主机制与民主财政——政府间财政分工及分工方式》，中国城市出版社 2001 年版。

^② 亚洲开发银行：《政府支出管理》，人民出版社 2001 年版。

政支出责任划分是财政透明度得以实现的前提条件，没有明确的政府间的财政支出责任划分体系，政府的作用和责任就难以得以澄清，政府活动从一定意义上讲，也就失去了实施的依据。

其二，从公众获得信息的角度分析，只有具备明确划分的各级政府财政支出责任划分体系，公众才有明确的财政信息源，增强公众获取政府财政信息的方便程度，政府才能有的放矢地在规定的时间向公众公布财政信息，公众才能通过自己获取的财政信息对政府活动给予评判。

其三，从政府预算的角度分析，明确地方政府间财政支出责任的划分，可以增强政府预算各个环节的透明性、规范性、现实性、稳定性，有利于把政府预算和账户与政府活动的目标和结果联系起来，全方位地提高财政透明度。

(3) 实现政府支出管理总体目标的要求

政府支出管理总体目标可以概括为：财政纪律（支出控制）；与政策优先次序相联系的资源配置（战略配置）；有效的运作管理。其中，财政纪律要求全面的支出控制，要求政府的支出预算具有公开性及透明性；战略资源配置要求一个协调有效的政府对本身支出项目的支出数量及质量制定出好的计划；运作管理主要是政府机构间在履行各自的支出职能时的关系协调。而这些目标的实现最基本的前提条件就是各级政府之间首先要有个科学明确的支出责任的划分，各级政府只有在具备规范化和法制化的支出责任框架内才能实现支出控制、战略配置、运作管理三大目标。

而在现实中，如果政府间的支出责任没有很好地界定，会导致很多的支出项目无法纳入正常的政府预算，各级政府预算的编制也就缺乏确定性，那么政府间的支出往往是靠从上到下的行政约束模式进行管理的。应该讲，对于一个有效的政府支出管理来说，中央政府对地方政府、地方政府间的上下级的支出监督约束是必要的，但是这种约束是在一定的法律制度下的约束，也就是

建立在一定的科学合理的财政支出责任体系下的制约，否则，带有随意性的行政约束模式由于信息不完备等原因会导致两种后果：其一，从上而下的强制性约束可能导致资源配置的扭曲和支出无效的运作，导致资源的浪费；其二，施加自上而下的制约而不进行政府支出项目可行性的分析，那么结果可能是不能很好地为更有效和更有价值的财政支出项目提供资金支持。另外，财政支出责任的明确划分一定程度上能降低因政府财政的任意性而导致的财政风险，减少不规范的政府财政行为的发生。

1.2

研究文献综述

在对政府间财政支出责任划分有关理论的研究过程中，国内外学者研究主要集中在以下几个方面：

（1）对政府间财政支出责任划分理论依据的研究

学者对这一问题的论述倾注了很大的精力。理查德·马斯格雷夫（Richard A. Musgrave, 1999）认为，围绕“财政联邦主义”的问题，是关于财政事务的空间安排以及在各种管辖权内对这些事务的管理；保罗·萨缪尔森和诺德豪斯（1998）认为，财政联邦主义就是指不同层次政府间财政责任的划分；美国学者费雪（Ronald C. Fisher）以美国为例认为，在州——地方政府资金供应中，一些经济问题值得关注的四个基本原因有：州——地方政府的支出接近 GDP 的 14% 并超过政府国内总支出的 50%，由其提供的教育、交通、社会服务和公共安全，都是对居民日常生活最具影响的那些事物，另外，州——地方政府的经验、实验和政策经常成为后续计划的基础或成为影响联邦政府甚至其他国家政府政策变化的因素。

在理论的研究中,对财政分权的必要性论述,最为著名的是第一代财政分权理论代表作^①:蒂布特(Charles Tiebout)的“以足投票”(Voting with feet)理论及奥兹(Oates)的“分散化定理”。蒂布特1956年发表的《地方支出的纯理论》认为,居民的流动性可以导致提供地方公共品的效率,竞争性地方政府的存在更能有效地提供人们所需要的公共品与公共服务,这就是被大家所熟知的蒂布特“以足投票”理论的基本内涵。蒂布特模型的结论是:在一系列严格假定条件下,消费者将定居在最能满足他们偏好的地区。也就是说人们为达到自身福利最大化,总是根据自己的偏好并综合多种因素(如公共服务享受和纳税程度等),通过流动的“搬家机制”来选择自己的居住地,这样,具有相同偏好的人便会聚集到一起,从而每个地区公共服务的提供成本将达到最小状态,而公共福利却处于最优状态。

进一步诠释蒂布特“以足投票”理论,就不难理解地方政府及其提供公共品和公共服务行为存在的意义。人们为了能最大程度上实现自己的偏好,要保证一定数量的区域性地方政府的存在,人们在不同类型的地方政府中追寻,一旦发现自己的偏好可以最大程度地满足便停下来,停止寻找。这样,具有相同偏好的人便聚集到一个地方政府的周围,形成一个个“类聚式”的地方辖区。一方面由于偏好的正确显示和提供成本的降低,由地方政府通过地方财政支出责任的方式分散提供公共品及公共服务具有有效性;另一方面为了吸引居民的加入,也可以激励地方政府改进提供公共品和公共服务的质量。从这种意义上讲,政府间的财政分工、财政分权是必要的,地方政府财政支出责任的存在也是必然的。

^① 有的学者把财政分权理论分为两个阶段:第一代财政分权理论与第二代财政分权理论。第二代财政分权理论一般被认为以 Montinola、Qian 和 Weingast、Qian 和 Roland、Qian 和 Weingast、Tommast 和 Weinschelbaum 为代表,理论主要从非对称信息出发,强调激励相容和机制的设计,设计有效的政府结构来实现对政府官员的激励与地方居民福利的相容问题。

奥兹（1972）在其著作《财政联邦主义》一书中也写道：“对于某种公共品来说——关于这种公共品的消费被定义为是遍及全部地域的所有人口的子集的，并且，关于该产品的每一个产出量的提供成本无论对中央政府还是对地方政府来说都是相同的——那么，让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给它们各自的选民，则总量要比由中央政府向全体选民提供任何特定的并且一致的产出量有效得多”。施蒂格勒（Sdighler）同样认为，地方政府更接近于民众，更容易了解居民的需求和效用；不同地区的人们有权选择自己偏好的公共物品数量和种类。

美国经济学家特里西（Ricard W. Tresch）认为，由于信息传递存在着距离阻隔，从而使中央政府在了解公众的边际消费替代率时带有随机倾向，为地方政府分权提供了依据。这一理论被称为“偏好误识”的分权理论。另外，新制度主义学者研究认为，在科层制度中，信息本身就是一个相对稀缺的商品，民众需求的信息在层级制政府内部的传递交流对政府行为有着重要的影响，而政府纵向关系的处理程度直接影响到这些信息的交流传递，从而决定不同层级政府行为的选择条件，如果政府间纵向关系过于集权，会导致下级政府行为的选择更多地受行政命令或意识形态、信仰等非正式制度的影响。而美国学者埃克斯坦（O. Eckstein）认为，公共经济学最有意义的问题之一，是确定哪级政府最适合于处理哪一项公共事务。

制度经济学同样认为下级政府有可能由于掌握某种信息而获得更多的决策优势。政治学者奥斯特罗姆夫妇强调，应重视公共物品、服务生产、供给的组织结构问题，即公共物品与组织结构关联性。组织结构、制度安排对个人选择的程度、公共物品、服务的生产都可能产生影响。就层级政府关系，提出并不是所有的政府层级都同等地具备相关的生产技术、信息，能够同等有效地来提供相关的服务类型，说明了层级政府服务各自的有效界限及层级政府相互合作的必要性；指出联邦制政府结构是将市场机制

有效引入公共物品供给的适当制度形式，它有利于形成各级政府间的良性竞争关系，并且能够避免“重复服务”和“交叠管辖”时出现“巴尔干”症状。

（2）对政府间财政支出责任划分理论方法的研究

对这一命题研究主要集中于中央政府与地方政府层面的财政支出责任划分理论方法的设定。至于各级地方政府的职能如何划分，奥茨认为，按照地方公共物品的范围与政府的管辖范围相一致的原则来划分职能，这样最利于效率。或者说：“若不考虑地方公共品集中供给的成本节约以及政府间的外部性，如果每一级政府都能提供帕累托最优的消费水平，那么分权的福利水平至少和任何一个单一层次上的针对所有地方政府的消费水平的一致性供给所带来的福利水平一样。”奥兹的这个分权定理实际上给出了财政支出责任的一个原则，那就是如果下级政府能够和上级政府提供同样的公共品，那么由下级政府来通过财政支出责任供给更好。《欧洲地方自治政府章程》（1985）第4条提出，公共职责通常最好由那些最接近居民的政府加以实施。这就是地方政府应当尽可能小的原则。

美国学者埃克斯坦提出了“按受益原则分权”的理论：要依照公共品的受益范围来有效地划分各级政府的职能。对政府间财政支出责任划分最为直接的研究是英国学者巴斯特布尔（C. F. Bastable），他提出了政府间财政支出责任划分的三项原则：第一是受益原则。凡受益对象是全国公众，或事关国家范围内的整体利益，则支出应属中央财政的公共支出；凡其受益对象是不同层次范围的民众，或与地方利益有直接的关系，则支出应属于地方财政的公共支出。第二是行动原则。凡政府公共服务的实施在行动上必须统一规划的领域或财政活动，其支出应属于中央财政的公共支出；凡政府公共活动的实施必须是因地制宜的，其支出应该属于地方财政的公共支出。第三是技术原则。凡政府活动或公共工程，其范围广，规模庞大，需要高度技术才能完成的项目，其支出应归属中央财政；一般性的而又需要适时进行监

督的活动或公共工程，应归于地方财政支出责任。

美国的经济学者塞力格曼（Seligman）强调以效率为标准划分支出的同时，还提出规模较大的支出归中央财政，规模较小的支出归地方财政。另外的一位美国财政学者费雪（Ronald. D. Fisher）认为：外溢性较少和地方性较强的公共品，如基础设施、警察、消防等更适合由地方政府提供。而英国学者斯蒂芬·贝利（Stephen. J. Bailey, 1995）则认为，公共服务职能在中央政府、地区政府和地方政府之间的划分更多地反映了以往的惯例和历史因素而不是纯粹的经济效率的考虑。

同样，中国学者的研究也主要集中于中央与地方层面的研究，如薄贵利：《中央与地方关系研究》、魏礼群：《市场经济中的中央与地方关系》、辛向阳：《大国诸侯：中央与地方关系之结》、董辅祁：《集权与分权——中央与地方关系的构建》、王绍光：《中国国家能力报告》、胡康大：《欧盟主要国家中央与地方关系》等论文或著作中，也对政府间财政支出责任的划分，主要针对中央与地方政府支出的划分提出了自己的理论方法，但对地方政府间财政支出责任的划分缺乏明确的专门性探讨。

项怀诚在《中国财政管理》中提出中央与地方政府间事权的划分应遵守五项原则：其一，市场基础原则。即首先要以界定市场经济条件下政府职能为基础，消除政府的“越位”和“缺位”现象，并相应界定清楚财政供给范围。其二，事权范围原则。即按照政府管辖的范围来确定事权的归属，属于全国范围共同事务的事权，由中央政府来承担；属于地方范围的事权由地方政府承担。其三，管理效率原则。凡是由地方政府处理效率更高的事务归地方；由中央政府处理，其行政效率更高的事务归中央。其四，分级管理原则。凡需要由中央决策，且只有中央能够承担的事务，由中央管理；需要由中央决策，地方有能力承担的事务，由中央授权地方管理；凡地方能够决策并有能力承担的事

务,则应交由地方管理。其五,法律规范原则。即事权的划分和调整,都需要经过法律程序,并保持相对稳定^①。

近些年,有针对性的对地方政府间财政支出责任划分问题研究的学者有齐守印与宋立根。宋立根在《划分省以下政府间财政支出责任实证研究》(2004)一文中提出了划分省以下政府间财政支出责任应遵循的八项原则:财政支出责任分级负担的原则;效益外溢性补偿的原则;财政支出责任与辖区居民受益紧密衔接原则等。而齐守印在《论政府间财政支出责任的优化配置》(2003)一文中也提出了四项原则:政府间财政支出责任纵向配置与公共经济责权的纵向配置格局总体上相一致原则;纠正效益外溢性的成本补偿原则;财政支出责任划分与辖区居民受益紧密衔接原则;财政支出责任配置与财政收入筹集能力相适应原则。

王绍光教授在划分各级政府间事权与财政支出责任的问题上,提出了以下原则性思路:其一,提供共享物品和服务的功能应尽可能下放。这意味着,凡能由基层政府承担的功能(如路灯、消防),应尽可能下放给基层政府;能由县级政府承担的功能(如初等教育、公共交通治安、公园等)应下放给县级政府;能由省级政府承担的功能(如中等教育、省内基础设施等),应下放给省级政府。在一般情况下,只有全国性的共享物品和服务(如国防、外交、全国性基础设施等),才应由中央政府提供。其二,如果提供地方性共享物品和服务会产生跨地区外部效应和规模经济效应,应由尽可能低的一级政府负责将外部效应内在化,并充分实现规模经济效应。只有当地方各级政府都无法实现这个目标时,该功能才应交给中央政府。其三,调节收入和财富分配的功能、保持宏观经济稳定的功能主要应由中央政府承担。

值得关注的是,青年学者刘云龙(2001)在一些学者理论

① 项怀诚:《中国财政管理》,中国财政经济出版社2001年版,第63—64页。

研究的基础上,对政府间财政分工模式作出了总结与诠释,认为政府间财政分工有“行政性一致同意”型财政分工模式与“立宪性一致同意”型财政分工模式。前者是一种由政府主导的财政制度变迁,它的假设前提是政府或官员具有道德人和智者的双重行为能力,对公共物品的需要及生产管理具有完全的信息。实践表现出的特征是各级政府财政行为策略与博弈性、财政活动的非规范性以及财政分工方式的行政性。而对“立宪性一致同意”型财政分工模式的阐述中,更加具体提出了政府间事权分工的原则:其一,行政责任明确化原则。尽量明确地区分每一级政府专执特定的公共行政事务。其二,效率原则。划归在规模、能力、财源等方面条件最为具备的一级政府负担。其三,地方政府优先的原则。即为保证地方政府自治的实现,公共事务应交给最低一级政府执行。

(3) 对政府间财政支出责任具体划分的研究

随着研究的深入,一些学者尝试对政府间财政支出责任作出具体的划分。对于中央政府与地方政府职能的划分,奥兹(1972)与马斯格雷夫(Richard A. Musgrave, 1999)的观点是:配置职能应由各级地方政府承担,而分配和稳定职能则应由中央或联邦政府承担。美国的经济学家夏普(Sharp)也提出了类似内容的“依政府职能分权理论”。而英国学者斯蒂芬·贝利(Stephen J. Bailey, 1995)则认为,尽管由于居民的迁徙流动会产生潜在的低效率,收入再分配最好由中央政府承担,但是,地方政府还是会承担一些再分配性职能。对于稳定的职能,斯蒂芬·贝利认为,地方经济最好是由地方政府通过与当地经济发展相关的供给方面的政策(例如创造条件鼓励当地小型企业发展)加以促进。与斯蒂芬·贝利(Stephen J. Bailey)观点相类似的还有学者格兰姆里奇(Edward Gramlich),他认为,由于一些经济因素影响特定的行业,宏观经济总是日益变得地区化而不是全国化,导致地区或州的财政政策可能是必须的。他以美国为例,认为实践中,实际的财政结构把大量的再分配职责就留给了州——