

中国发展研究报告系列丛书

2007-2008

中国地方财政发展 研究报告

——地方财政支出结构优化研究

中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心 编著
中国地方财政研究中心



经济科学出版社

中国发展研究报告系列丛书

2007—2008
中国地方财政发展
研究报告

——地方财政支出结构优化研究

中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心 编著
中国地方财政研究中心

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2007—2008 中国地方财政发展研究报告——地方财政支出结构优化研究 / 中南财经政法大学、湖北财政与发展研究中心、中国地方财政研究中心编著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 12

(中国发展研究报告系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7779 - 5

I. 2... II. 中... III. 地方财政 - 财政支出 - 研究报告 - 中国 - 2007—2008 IV. F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 201008 号

责任编辑: 白留杰

责任校对: 张长松

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

2007—2008 中国地方财政发展研究报告

——地方财政支出结构优化研究

中南财经政法大学

湖北财政与发展研究中心 编著

中国地方财政研究中心

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787 × 1012 16 开 21 印张 490000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7779 - 5 / F · 7030 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本研究获教育部人文社会科学研究“地方财政支出结构优化研究”项目（05JA790083）资助

编辑委员会名单

编委成员（按姓氏笔画排序）

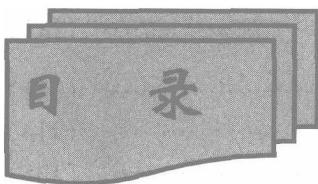
于革胜 王文童 王金秀 田和平 甘行琼 艾 华
叶 青 许 毅 许建国 孙 亚 阮日生 刘孝诚
刘尚希 刘京焕 任寿根 吴俊培 何盛明 杨灿明
张弘力 张福来 陈 共 陈光焱 陈志勇 李大明
李景友 庞凤喜 罗 辉 侯石安 高培勇 贾 康
童道友

主 编 陈志勇

副主编 毛 晖 胡洪曙 金荣学

编写人员（按姓氏笔画排序）

毛 晖 沈慧婷 陈志勇 金荣学 张明喜 郑 佳
胡洪曙 曾小慧



第一部分 理论篇

第一章 地方财政支出结构概述	(3)
第一节 地方政府与地方财政	(3)
第二节 地方财政支出结构	(18)
第三节 地方财政支出结构的影响因素	(25)
第四节 地方财政支出结构优化的标准	(31)
第二章 地方财政支出结构研究综述	(36)
第一节 地方财政支出结构与经济增长	(36)
第二节 地方财政支出结构与政府间竞争	(41)
第三节 地方财政支出结构与公共财政	(48)

第二部分 实证篇

第三章 我国地方财政支出结构现状	(59)
第一节 我国地方财政支出结构总体分析	(59)
第二节 样本省份的财政支出结构分析	(66)
第三节 我国地方财政支出结构比较	(87)
第四章 地方财政支出结构存在的问题及成因分析	(96)
第一节 地方财政支出结构存在的问题	(96)
第二节 地方财政支出结构问题的成因	(103)
第三节 现行地方财政支出结构带来的影响	(107)

第五章 地方财政支出结构与经济增长的关联性分析	(111)
第一节 分析模型的构建	(111)
第二节 实证分析与检验	(114)
第三节 若干结论	(135)
第六章 地方财政支出结构的国际比较	(138)
第一节 发达国家地方财政支出结构	(138)
第二节 发展中国家地方支出结构	(148)
第三节 国内外地方财政支出结构比较	(158)

第三部分 对策篇

第七章 建立民生导向的财政支出体系	(171)
第一节 建立健全社会保障制度	(171)
第二节 完善教育和科研投入机制	(184)
第三节 优化财政支农支出	(189)
第四节 优化公共卫生的投入机制	(193)
第五节 控制行政管理支出的比重	(201)
第八章 优化政府间财政关系	(209)
第一节 合理界定地方政府职能与财政支出范围	(209)
第二节 深化财政管理体制改革	(215)
第九章 完善地方预算管理制度	(227)
第一节 设立科学的地方预算管理机制	(227)
第二节 完善地方预算编制制度	(232)
第三节 完善地方预算执行制度	(249)
第四节 完善预算的审批与监督制度	(255)
第十章 构建地方财政支出绩效评价体系	(260)
第一节 地方财政支出绩效评价研究状况	(260)
第二节 经济性支出的绩效评价	(263)
第三节 社会性支出的绩效评价	(269)
第四节 行政管理支出的绩效评价	(284)

2007 年地方财政大事记	(290)
2008 年地方财政大事记	(298)
参考文献	(310)
后记	(321)

图表目录

图 1-1	中央集中提供公共商品的福利损失	(5)
图 1-2	我国的财政体系	(7)
图 1-3	2002 年美国政府级次	(7)
图 1-4	一般均衡补助的效应分析	(10)
图 1-5	无限额配套补助的效应分析	(10)
图 1-6	有限额配套补助的效应分析	(11)
图 1-7	非配套补助的效应分析	(11)
图 1-8	粘蝇纸效应	(12)
表 1-1	地方财政收入中税收与非税收入比重	(13)
表 1-2	2006 年我国地方政府各项收入比重	(14)
表 1-3	美国地方政府各项收入比重	(14)
表 1-4	美国州和市县镇政府 1964 ~ 1965 年和 2001 ~ 2002 年支出结构	(16)
图 1-9	2001 ~ 2002 年美国地方政府支出结构	(16)
表 1-5	财政支出的金额及占 GDP 的比重	(17)
图 1-10	财政支出占 GDP 的比重	(17)
表 1-6	中央和地方预算外资金支出及比重	(18)
表 1-7	预算外各项支出比重	(19)
表 1-8	国际货币基金组织对财政支出的经济分类	(20)
表 1-9	2006 年中央和地方财政主要支出项目	(23)
表 1-10	1978 ~ 2005 年各项财政支出占财政总支出的比重	(26)
表 1-11	2004 年中美两国财政公共服务程度比较	(28)
表 1-12	我国预算管理体制的变化	(29)
表 1-13	发达地区与欠发达地区科教文卫支出比较	(30)
图 1-11	边际分析	(33)
表 3-1	2002 ~ 2006 年我国地方本级财政的支出额和比重结构	(59)
表 3-2	2002 ~ 2006 年我国地方本级财政人均支出结构	(61)
图 3-1	2002 ~ 2006 年我国地方本级财政人均支出结构	(61)
表 3-3	2002 ~ 2006 年我国地方本级维持性财政支出的弹性结构	(62)
图 3-2	2002 ~ 2006 年我国地方本级维持性财政支出的弹性结构	(63)
表 3-4	2002 ~ 2006 年我国地方本级经济性财政支出的弹性结构	(63)
图 3-3	2002 ~ 2006 年我国地方本级经济性财政支出的弹性结构	(64)
表 3-5	2002 ~ 2006 年我国地方本级社会性财政支出的弹性结构	(65)
图 3-4	2002 ~ 2006 年我国地方本级社会性财政支出的弹性结构	(65)

表 3-6	2002~2006 年广东省财政支出的支出额和比重结构	(66)
表 3-7	2002~2006 年广东省人均财政支出结构	(67)
图 3-5	2002~2006 年广东省人均财政支出结构	(68)
表 3-8	2002~2006 年广东省财政支出的弹性结构	(69)
图 3-6	2002~2006 年广东省财政支出的弹性结构	(69)
表 3-9	2002~2006 年浙江省财政支出的支出额和比重结构	(70)
表 3-10	2002~2006 年浙江省人均财政支出结构	(71)
图 3-7	2002~2006 年浙江省财政支出的人均支出结构	(71)
表 3-11	2002~2006 年浙江省财政支出的弹性结构	(72)
图 3-8	2002~2006 年浙江省财政支出的弹性结构	(72)
表 3-12	2002~2006 年湖北省财政支出的支出额和比重结构	(73)
表 3-13	2002~2006 年湖北省人均财政支出结构	(74)
图 3-9	2002~2006 年湖北省人均财政支出结构	(75)
表 3-14	2002~2006 年湖北省财政支出的弹性结构	(75)
图 3-10	2002~2006 年湖北省财政支出的弹性结构	(76)
表 3-15	2002~2006 年辽宁省财政支出的支出额和比重结构	(76)
表 3-16	2002~2006 年辽宁省人均财政支出结构	(77)
图 3-11	2002~2006 年辽宁省人均财政支出结构	(78)
表 3-17	2002~2006 年辽宁省财政支出的弹性结构	(79)
图 3-12	2002~2006 年辽宁省财政支出的弹性结构	(79)
表 3-18	2002~2006 年河北省财政支出的支出额和比重结构	(80)
表 3-19	2002~2006 年河北省人均财政支出结构	(81)
图 3-13	2002~2006 年河北省人均财政支出结构	(82)
表 3-20	2002~2006 年河北省财政支出的弹性结构	(82)
图 3-14	2002~2006 年河北省财政支出的弹性结构	(83)
表 3-21	2002~2006 年贵州省财政支出的支出额和比重结构	(83)
表 3-22	2002~2006 年贵州省人均财政支出结构	(84)
图 3-15	2002~2006 年贵州省人均财政支出结构	(85)
表 3-23	2002~2006 年贵州省财政支出的弹性结构	(86)
图 3-16	2002~2006 年贵州省财政支出的弹性结构	(86)
表 3-24	我国地方本级及样本省份行政管理支出的人均支出、比重和弹性结构	(87)
图 3-17	我国地方本级及样本省份行政管理支出的人均支出结构	(88)
图 3-18	我国地方本级及样本省份行政管理支出的比重结构	(88)
表 3-25	我国地方本级及样本省份基本建设支出的人均支出、比重和弹性结构	(89)
图 3-19	我国地方本级及样本省份基本建设支出的人均支出结构	(89)
图 3-20	我国地方本级及样本省份基本建设支出的比重结构	(90)
表 3-26	我国地方本级及样本省份支农支出的人均支出、比重和弹性结构	(91)
图 3-21	我国地方本级及样本省份支农支出的人均支出结构	(91)

图 3-22	我国地方本级及样本省份支农支出的比重结构	(92)
表 3-27	我国地方本级及样本省份教育支出的人均支出、比重和弹性结构	(92)
图 3-23	我国地方本级及样本省份教育支出的人均支出结构	(93)
图 3-24	我国地方本级及样本省份教育支出的比重结构	(93)
表 3-28	我国地方本级及样本省份医疗支出的人均支出、比重和弹性结构	(94)
图 3-25	我国地方本级及样本省份医疗支出的人均支出结构	(94)
图 3-26	我国地方本级及样本省份医疗支出的比重结构	(95)
表 5-1	按功能性质分类的地方财政支出	(115)
图 5-1	地方财政支出结构中各项的绝对量	(115)
图 5-2	各项财政支出占总地方财政支出的比例	(116)
表 5-2	衡量社会发展的指标体系	(117)
表 5-3	相关性分析	(117)
表 5-4	变量平稳性检验结果	(118)
表 5-5	协整检验结果	(119)
表 5-6	经济发展与地方财政支出的格兰杰因果检验	(120)
表 5-7	方程 (5.2.2) 的 GLS 回归结果	(121)
表 5-8	方程 (5.2.3) 的 GLS 回归结果	(122)
图 5-3	类平均距离分类谱系	(123)
图 5-4	最远距离聚类谱系	(124)
图 5-5	质心距离分类谱系	(125)
表 5-9	三种不同类距离定义得到的分类结果	(126)
表 5-10	2005 年的最终分类结果	(126)
表 5-11	其他年份的最终分类结果	(126)
表 5-12	最终的地区分类结果	(127)
表 5-13	传统的地区分类与本课题分类对比	(127)
表 5-14	第 I 类地区的检验结果	(128)
表 5-15	第 II 类地区的检验结果	(129)
表 5-16	第 III 类地区的检验结果	(130)
表 5-17	第 IV 类地区的检验结果	(130)
表 5-18	地方财政支出结构影响因素的实证结果	(132)
表 6-1	20 世纪 90 年代以来美国中央和地方政府支出责任	(140)
图 6-1	20 世纪 90 年代以来美国中央和地方政府支出责任	(140)
表 6-2	1986~2003 年美国地方财政支出具体项目情况	(141)
图 6-2	1986~2003 年美国地方财政具体项目支出比重	(141)
图 6-3	1986~2001 年美国地方财政具体项目支出变化	(142)
表 6-3	20 世纪 90 年代以来法国中央和地方政府支出责任	(143)
图 6-4	20 世纪 90 年代以来法国中央和地方政府支出责任	(143)
表 6-4	2001~2005 年法国地方政府财政支出结构	(144)

图 6-5	2003~2005 年法国地方财政具体项目支出比重	(144)
图 6-6	2001~2005 年法国地方财政具体项目支出比重变化	(144)
表 6-5	20 世纪 90 年代以来英国中央和地方政府支出责任 (含转移支付)	(146)
图 6-7	20 世纪 90 年代以来英国中央和地方政府支出责任 (含转移支付)	(146)
表 6-6	1995 年英国地方财政具体项目支出情况	(147)
图 6-8	1995 年英国地方财政支出结构	(147)
表 6-7	2004~2006 年英国地方财政具体项目支出情况	(147)
图 6-9	2004~2006 年英国地方财政具体项目支出比重	(148)
图 6-10	2004~2006 年英国地方财政具体支出项目变化情况	(147)
表 6-8	20 世纪 90 年代以来印度中央和地方支出责任	(149)
图 6-11	20 世纪 90 年代以来印度中央和地方的支出责任 (含转移支付)	(149)
表 6-9	1993~1999 年印度地方财政具体支出项目及变化情况	(150)
图 6-12	1993~1999 年印度地方财政支出项目比重	(151)
表 6-10	20 世纪 90 年代以来阿根廷中央和地方支出责任	(152)
图 6-13	1993~1999 年印度地方财政支出具体项目变化情况	(152)
表 6-11	1993~2001 年阿根廷地方财政具体支出项目及变化情况	(153)
图 6-14	20 世纪 90 年代以来阿根廷中央和地方政府支出责任	(153)
图 6-15	1993~2001 年阿根廷地方财政支出项目比重	(154)
表 6-12	20 世纪 90 年代以来俄罗斯中央和地方支出责任	(155)
图 6-16	1993~2001 年阿根廷地方财政具体项目支出变化情况	(155)
表 6-13	2001~2004 年俄罗斯地方财政具体项目支出及变化情况	(156)
图 6-17	20 世纪 90 年代俄罗斯中央和地方财政支出责任	(157)
图 6-18	2001~2004 年俄罗斯地方财政具体项目支出比重	(157)
图 6-19	2001~2004 年俄罗斯地方政府财政具体项目支出变化情况	(158)
表 6-14	20 世纪 90 年代以来发达国家和发展中国家中央和地方支出责任	(159)
表 6-15	2001~2005 年我国中央和地方支出责任	(160)
图 6-20	2001~2005 年我国中央和地方政府支出责任	(161)
表 6-16	国内外各国中央和地方总支出额比较 (含转移支付)	(161)
表 6-17	发达和发展中国家地方财政具体支出项目比较	(162)
表 6-18	我国 2003~2005 年地方财政具体项目支出情况	(163)
图 6-21	我国 2003~2005 年地方财政具体项目支出比重	(164)
图 6-22	2003~2005 年我国地方财政具体项目支出变化情况	(165)
图 6-23	国内外地方经济事务支出比较	(165)
图 6-24	国内外地方交通运输支出比较	(166)
图 6-25	国内外地方教育支出比较	(166)
图 6-26	国内外地方社会保障支出比较	(166)
图 6-27	国内外一般公务支出比较	(167)
图 7-1	社会保障水平曲线	(173)

图 7-2	中国卫生总费用筹资构成 (1978~2006 年)	(195)
表 7-1	中央和地方财政卫生经费支出 (1998~2004 年)	(195)
表 7-2	市县卫生技术人员 (1980~2007 年)	(196)
表 7-3	2007 年我国卫生资源的地区分布	(197)
表 7-4	四省市医院卫生院床位数 (2000~2007 年)	(197)
表 7-5	公共卫生事业费各组成部分比重	(198)
表 7-6	2006 年我国各医疗机构医疗人员分布	(198)
表 7-7	2006 年北京市各医疗机构医疗人员分布	(198)
表 7-8	农村公共卫生领域财政支出结构	(199)
表 7-9	历年行政管理费总量及比重	(202)
表 7-10	2002~2006 年我国地方行政管理支出额和比重结构	(203)
表 7-11	我国地方本级及六省行政管理支出的人均支出以及占总支出的比重	(203)
表 8-1	各级政府的支出责任划分	(214)
图 9-1	苏州市部门预算编制流程	(232)
表 9-1	中央和地方预算外资金收入总额及比重	(238)
表 9-2	中央和地方预算外资金支出总额及比重	(239)
表 10-1	经济性支出多维度评价指标体系	(265)
图 10-1	维度之间的内在关系	(266)
图 10-2	完整的地方教育支出绩效评价指标	(270)
表 10-2	综合类指标一览表	(271)
表 10-3	我国地方科技支出绩效评价体系	(277)
表 10-4	公共卫生支出后评价指标一览表	(280)
表 10-5	行政支出经济性评价的指标及其选用分析	(285)
表 10-6	行政支出效率性评价的指标及其选用分析	(287)
表 10-7	行政支出有效性评价指标的设置及其分布	(288)

第一部分



理论篇

内 容 摘 要

• 财政分权理论阐述了地方政府存在以及地方政府提供公共商品的必要性。罗纳德·费雪认为,地方财政支出会对财政职能的实现产生重要影响。地方财政支出结构从表面上看,是地方政府不同财政支出的组合状态及其数量配比的总称,但实际上应理解为地方财政职能状态和政府政策的体现。

• 根据不同的分类标准,财政支出可划分为不同的种类。按职能分类和按经济分类是国际上比较权威的分类方式,两种分类方式各有利弊。我国预算管理中,一直采用的支出分类体系存在不规范、不明晰、分类较粗等弊端。2007年,财政部正式启动了政府收支分类体系改革。

• 经济体制、历史原因、政府职能和预算管理体制等因素都会影响到地方财政支出结构,从而影响地方政府职能的发挥。而衡量地方财政支出结构优化的标准也比较广泛,主要可以从经济标准、社会标准、边际标准和公共偏好的满足程度等方面进行评价。

• 当前国内外关于地方财政支出结构研究主要包括三个方面:地方财政支出结构与经济增长,地方财政支出结构与政府间竞争,地方财政支出结构与公共财政。

第一章

地方财政支出结构概述

第一节

地方政府与地方财政

一、地方政府的地位与职能

(一) 地方政府存在的理由

公共产品除了本身具有的非排他性和非竞争性之外，还具有地域性特征，即不同的公共产品其受益范围也不同。公共产品按其受益范围可划分为全国公共产品和地方公共产品两大类。公共产品的层次性决定了其供给的层次性。按照权利与义务对等的原则，显然，地方受益的公共产品应由地方政府提供，只有全国受益的公共产品才由中央政府提供。正如布坎南（1991）所说：“在各级政府中间的经济的或有效的职责划分取决于公共行动溢出效应地理范围的大小。每一种公共性的货物或劳务仅仅对有限的一组人口来说是‘公共性’的。这组人口的范围大小决定了应履行职责的政府单位的‘规模’经济。”^①

财政联邦主义对财政分权理论进行了解析。他们认为中央政府与地方政府的职责分工是必需的。各级政府的使命并非在于完成所有的公共职能，而是发挥各自的优势，执行其中一部分职能，形成中央与地方优势互补的政府体系。在联邦体系中，中央政府只负责全国公共产品的提供，地方政府则根据当地居民的需求，决定公共产品的供应。中央政府无权干涉地方政府的财政决策。^②

对于财政分权，施蒂格勒（George Stigler）提出了两个理由：一是地方政府比中央政府更了解它所管辖的选民的效用和需求；二是不同地区的居民有权选择自己消费的公共产

①② 张恒龙、陈宪：《当代西方财政分权理论述要》，载《国外社会科学》，2007年第3期。

品的种类和数量。奥茨 (Wallace E. Oates) 也认为:“让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给他们各自的选民,则总要比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。”^① 特里西 (Richard W. Tresch, 1981) 从信息传递的角度,认为中央政府远离地方居民,难以完全了解他们的真实需要,因而存在一个“偏好误识”问题,不如地方政府更能实现社区福利的最大化。蒂博特 (Charles, Tiebout) 和麦奎尔 (Martin Guire) 通过“以足投票”理论论证了,如果允许居民在各地区之间自由流动,那么,个人的自由选择 and 组合,将形成各地方政府的竞争局面,从而迫使政府的财政决策更好地反映纳税人的偏好,促进全国福利水平的最大化。^②

通过上述分析,可以将地方政府提供公共产品的理由归纳为以下几点:

第一,地方政府可以更切实地了解本地居民多样化的偏好,从而更好地满足居民的需求。由于信息约束的限制,由中央集权政府统一提供公共产品是很难满足居民多样化的需求偏好的。

第二,由地方政府分散化地提供公共产品可以提高供给效率。地方政府面临选民用手投票和居民“用脚投票”的双重压力,地方政府之间在提供公共产品上也存在竞争关系。

第三,地方政府在公共支出决策中,能够根据本地的资源状况,掌握支出项目的真实成本,从而提高决策的合理性。

对于我国来说,地方政府存在还有如下几个理由:一是我国地域广袤、人口众多,各地的经济基础和自然条件千差万别,如果集权过多,就难以做到因地制宜,因而必须实行集中领导下的分级管理;二是为了调动各级政府发展经济、广辟财源、厉行节约的积极性,有必要适当分权,一则作为物质激励,二则作为利益制约;三是地方政府担负着相机处理地方事物的重要职责,本着责权一致的原则,也应该赋予地方政府以相应的财权和财力;四是从根本上说,分级管理的财政体制是与我国分级管理的政府体制相适应的,财政是政府的经济活动,因此,一级政府就得有一级财政。

(二) 地方财政的职能

对财政支出的考察表明,任何财政支出都是由各个级别的政府财政付诸实施的。美国财政学家罗纳德·费雪 (Ronald C. Fisher) 指出,地方政府的财政支出在整个国家的财政支出中占有十分重要的地位,一方面,地方财政支出在整个国家财政支出中占有很高的比重;另一方面,地方政府通过财政支出,为辖区内的居民提供各种多样化的公共产品和服务,并且地方政府本身也具有多样化、多层次的特征。

罗纳德·费雪认为,地方财政有可能实现财政的三大职能——资源配置、收入分配和经济稳定。^③ 因此,地方财政支出会对财政职能的实现产生重要影响。

1. 资源配置职能的划分。财政资源配置职能的核心是有效提供公共商品,解决市场在公共商品供需均衡上的失效问题。以受益的空间范围为标准,公共商品可分为全国性公共商品和地方性公共商品,全国性公共商品的受益不受居民在该国居住的地理位置的限

① 平新乔:《财政原理与比较财政制度》,上海三联书店1995年版,第342页。

② 费雪:《州和地方财政学》,中国人民大学出版社2000年版,第98页。

③ Ronald C. Fisher: *State and Local Public Finance*, RICHARD IRWIN, INC., 1993.

制，如国防、外交等。地方性公共商品的受益则受具体的地理位置限制，如治安、环境卫生、消防。根据收益与成本对应的原则，以及适应不同地方公共需求的差异性，全国性公共商品应由中央政府提供，地方性公共商品应由地方政府提供，这样有利于提高公共供给的整体效率。

蒂博特—马斯格雷夫在他们的分层蛋糕模型中认为：有关资源配置的政策应当允许在各州之间不同，这取决于各州居民的偏好。他们认为，低一级财政有着效率更高的配置资源的能力，因为他们提供最能反映个人偏好的产品组合。

我们通过图 1-1，从不同地区居民的公共需求偏好差异的角度，来进一步说明由地方政府提供地方性公共商品的必要性。为简便起见，假定一国仅有两个地区，相应有两组居民，同组居民的公共需求偏好是一致的，但两组之间存在差异， D_1 、 D_2 分别代表这两组居民各自的公共商品需求曲线，其中第一组居民对公共商品的需求小于第二组居民。再假定公共商品供给成本的人均负担额在两地间是一样的，即税价相同，为 OP_c ，此时，第一组居民的公共商品需求量为 Q_1 ，第二组居民的需求量为 Q_2 ，若由中央政府统一提供公共商品，则只能产生一个统一的供给量，这里设定为 Q_c ，介于 Q_1 与 Q_2 之间。在这种情况下，对于第一组居民，存在公共商品的过量供给，由此带来面积为三角形 abc 的福利损失；对于第二组居民，则存在公共商品的供给不足，并产生面积为三角形 cde 的福利损失。由此可见，在各地对公共商品的需求偏好不同的情况下，由中央统一供给公共商品会带来效率损失，而为了避免这一结果，应由各地分别提供各自的公共商品。

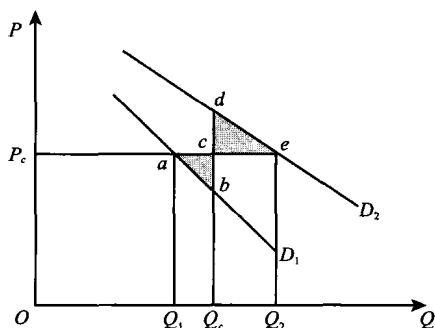


图 1-1 中央集中提供公共商品的福利损失

实际上，只要一国具有足够的规模，就会有大量的公共商品，包括准公共商品具有地方属性，因此，在财政的资源配置中，地方政府应当承担较大的职责。从各国的实践看，通常地方财政支出规模要大于中央财政支出规模，而地方支出主要是资源配置方面的支出。

不过，由于存在地方公共商品利益外溢、规模经济等问题，地方政府对地方公共商品的配置权力并不是绝对的，中央政府可以以一定方式加以干预和控制，并承担一定的责任。

2. 收入分配职能的划分。传统的观点认为，中央政府在分配职能中扮演着主要角色。因为中央政府可以从全局着眼，主要针对各地区间的差别来进行调节。在西方发达国家中，通常运用个人所得税和福利支出等再分配手段，来实现中央政府的社会公平职能。但