

中央与地方事权划分的 风险原因研究

中国的经验及其对财政联邦主义理论的意义

周杰 著

图书在版编目(CIP)数据

中央与地方事权划分的风险原因研究:中国的经验
及其对财政联邦主义理论的意义 / 周杰著. —杭州:
浙江大学出版社, 2019. 4
ISBN 978-7-308-18481-6

I. ①中… II. ①周… III. ①中央与地方的关系—研
究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 175779 号

中央与地方事权划分的风险原因研究

——中国的经验及其对财政联邦主义理论的意义

周 杰 著

责任编辑 吴伟伟 姚 嘉

文字编辑 严 莹

责任校对 杨利军 郝 娇

封面设计 周 灵

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 8.25

字 数 145 千

版 印 次 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-18481-6

定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式: (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

前 言

关于中央与地方的事权划分,经济学的主要理论是财政联邦主义理论。这一理论以提高公共产品的供给效率为目标,提出了影响广泛的分权原则:全国性公共产品,即提供服务于整个国家所有人的公共产品,例如宏观经济稳定、国防、外交和货币等,其职责属于中央政府;地方政府的责任是提供只限于辖区范围内民众消费的公共产品,如自来水、城市供暖和垃圾处理等基础公共设施;如果地方公共产品会产生跨地区的外部效应和经济效应,则应由尽可能低的一级政府负责将外部效应内部化。本书把此种划分中央与地方事权的原则简称为“效率原则”。

然而,我们发现,中国在中央与地方事权划分上明显偏离了“效率原则”。本书认为,导致中国在中央与地方事权划分上偏离“效率原则”的主要原因是,中央政府需要降低自身承担的政治风险。这种政治风险分两类:第一类是财政风险。财政风险是指,在中国,由于地方政府是中央政府的地区代理人,其行为最终由中央政府负责,因此,地方政府在公共产品(如修建地铁等)上的投资风险最终也由中央政府承担。一旦地方政府出现财政危机,中央政府将被迫以增加对地方公共项目贷款或核销地方债务等方式,救援地方政府。其结果将有可能引发通货膨胀,威胁到社会稳定和政治稳定。为了避免这一不利情况的发生,中央政府将在涉及投资规模大且投资风险较高的地方公共产品供给上,实行集中控制,即此类地方公共产品的供给责任虽然由地方政府承担,但是决策权掌握在中央政府手中,形成所谓地方公共项目的中央审批制。第二类是社会风险。社会风险是指在政府的行政事务中,因有一部分事务容易引发与民众的冲突,或者,容易出现责任事故,从

而激起民众对政府的不满和抗议,影响到社会稳定和政府领导人的政治前途。此种社会风险也存在于政府提供公共产品的过程中(如食品安全监管)。据此,本书认为,一项公共产品的“社会风险”越大,无论其为全国性公共产品还是地方公共产品,中央政府就越有可能要求地方政府承担供给责任,即在此项公共产品供给上的分权程度越高。

本书将通过研究中国的典型案例,以及建立理论模型,论证上述两类政治风险如何导致中央与地方事权划分偏离“效率原则”。此外,本书也分析了在承担不同性质的事权时,中央政府对地方官员的激励安排。我们发现,中国地方政府主要承担了两类任务:一是提供促进地方经济发展和满足地区民众需求的地方公共产品;二是承担高“社会风险”的公共产品的供给责任。如何使得地方官员有积极性地同时完成这两项任务,是中央政府需要考虑的激励问题。本书认为,引入行政问责制及被问责官员事后复出这一安排,是中央政府为解决此问题所采用的激励机制。一方面,一旦发生群体性事件,或令民众感到强烈不满的事件,通过问责相关官员,以达到化解社会风险、维护社会稳定的目的;另一方面,对于被处理的官员,事后通过一定程序复出,为官员提供一种“保险”机制,从而提高官员的努力程度。

最后,本书也讨论了中央与地方事权划分需要进一步研究的方向。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 本书的观点及研究方法	2
第三节 本书的结构	4
第四节 本书的创新与不足	5
第二章 文献的回顾与评述	8
第一节 财政联邦主义理论	8
第二节 激励性分权——中央与地方分权的中国实践	25
第三节 来自政治学、法学等其他学科的观点	28
第三章 “风险观”下的中央与地方事权划分理论	32
第一节 两类风险	32
第二节 “风险观”下的中央与地方事权划分理论	34
第三节 分权与激励结构	35
第四节 小结	36
第四章 财政风险与事权划分:以城市轨道交通建设权为例	37
第一节 引 言	37
第二节 软预算约束、财政风险与地方公共产品的供给决策	41

第三节	案例研究：中国城市轨道交通建设项目的审批制度与 审批结果	46
第四节	对假设命题的检验	50
第五节	结论与讨论	57
第五章	社会风险与事权划分：1980—2011年中国行政管理集权 与分权改革的比较研究	59
第一节	引言	59
第二节	引入“社会风险”的事权划分分析框架	62
第三节	1980—2011年中国行政管理集权与分权改革	65
第四节	对中国行政事权集权与分权改革的解释	73
第五节	结论与讨论	78
第六章	经济发展、社会稳定与多任务下官员激励结构	80
第一节	引言	80
第二节	我国的行政问责及其特征	84
第三节	合法性来源的变迁与中央对地方官员的多任务安排	89
第四节	经济发展、突发性事件与行政问责：多任务下官员的激励 结构安排	93
第五节	结论与讨论	97
第七章	总结与展望	99
第一节	总结	99
第二节	进一步的研究方向	100
参考文献	102
附录	119
后记	126

第一章 导 论

第一节 问题的提出

关于中央政府与地方政府之间如何划分事权,经济学上最有影响力的解释理论是财政联邦主义理论^①。这一理论以提高公共产品的供给效率为目标,提出了著名的“分权定理”,即“就某个公共产品而言,如果它的消费是根据总人口在某个地域上分布的子集确定的,同时,无论是通过中央政府,还是经由相应的地方政府,在每个辖区提供该产品的各种不同产出水平的成本相同,那么,同中央政府向各个辖区提供任何具体且一致的产出水平相比,由地方政府向其相应辖区提供帕累托有效水平的产出总是更加有效(或者至少同样有效)”(奥茨,2012)。据此,财政联邦主义^②认为:中央政府应该承担全国性公共产品的供给责任,地方政府负责与其辖区居民利益相关的

① 财政联邦主义与政治学上的联邦制是有区别的,政治学上的联邦制是关于联邦中央政府与各成员政府之间权力关系的理论,其主要包括:(1)联邦国家存在联邦中央政府和联邦各成员政府两套政府;(2)中央政府与成员政府之间有着明确的权力划分;(3)具有一部刚性的联邦成文宪法等 8 个方面的特征(林尚立,1998)。经济学上的财政联邦主义是指根据效率原则有些政府职能(主要是提供公共物品和服务)适合地方政府,有些职能只适合中央政府,如此所形成的政府职能与责任的纵向分配结构,被称为“财政联邦主义”。

② 本书后面的章节将详细介绍通过放松“分权定理”中两个有争议的前提条件,目前财政联邦主义所取得的理论进展。

地方公共产品的供给；如果地方公共产品会产生跨地区的外部效应和经济效应，则应由尽可能低的一级政府负责将外部效应内部化（Musgrave, 1959；Oates 2012, 1999；Shah, 2003）。我们把此种划分中央与地方事权的原则简称为“效率原则”。

然而，通过对中国经验的考察，我们发现中国的中央集权与地方分权明显偏离了效率原则。例如，从受益人群来看，城市地铁主要是为本城市服务的基础设施，属于地方准公共产品。^① 提供这一公共产品有利于城市民众的出行，缓解城市交通的拥堵，有益于地方经济发展。但是，在中国，这一地方公共产品的决策权却是掌握在中央政府手中，即需要报经国务院批准才可以修建地铁。再如，随着人口城市化和经济发展，人们所消费的食品早已不再局限于本地生产，而是来自于全国各地，甚至来自国外。因此，对跨地区流通的食品实施安全监管，是一项全国性公共产品。根据财政联邦主义的“效率原则”，这一公共产品应由中央政府承担供给责任（Carpenter, 2001；袁曙宏，张敬礼，2007）。然而，我国食品安全监管却是由各级地方政府分散负责，实行地方分级管理（曹正汉，周杰，2013）。

上述现象给我们带来了一个问题：在中国，为什么中央与地方事权划分明显偏离了效率原则？换句话说，为什么中央政府要掌握某些地方公共产品的决策权，同时，却又在另一些全国性公共产品上实行地方分级管理？本书围绕这一问题展开研究，并进一步探讨中央政府对地方官员的激励机制。

第二节 本书的观点及研究方法

关于中国中央与地方事权划分偏离效率原则的原因，笔者的观点是中央政府需要降低自身的政治风险。这种政治风险分为两种类型：一是财政风险。这一类政治风险源自于地方官员作为中央政府的地方代理人，其行为后果最终由中央政府承担。因此，地方政府在提供某些公共产品（如地铁建设等）上发生的投资风险，最后也是由中央政府负责。如果地方政府出现

^① 地铁具有自然垄断性质，但不属于完全意义上的公共产品。一方面，地铁满足私人出行需要，可通过价格机制实现排他（如乘客不买票不能进地铁），且排他成本较低；另一方面，在使用过程中边际成本趋于零（即多承载一名乘客不会增加边际成本），不具有可竞争性或竞争性很弱。此种自然垄断产品可被称为“可排他非竞争性准公共产品”（植草益，1992）。

财政危机,中央政府将被迫通过银行贷款、债务核销等方式,救助地方政府。这有可能引发通货膨胀,威胁到社会安定和政治稳定。二是社会风险。“社会风险”是指在政府履行的诸项行政事务中,因有一部分事务容易发生与民众的冲突,或者,易于出现责任事故,从而引发民众对政府的不满和抗议,影响到社会稳定和政府领导人的政治前途。这一社会风险也存在于政府提供的一些公共产品(如食品安全监管)中。本书研究发现,一方面,为了降低第一类政治风险(即财政风险)的发生,中央政府将有关大规模投资,且投资风险较高的地方公共产品,实行集权管理,即此类地方公共产品的供给责任虽然由地方承担,但是决策权掌握在中央政府手中,形成所谓地方公共项目的中央审批制。另一方面,为了降低自身承担的第二类政治风险(即社会风险),中央政府将某些易于与民众发生冲突或出现责任事故的公共产品供给权尽可能交给地方政府负责,这使得从效率角度看应该由中央政府承担的一部分公共产品供给责任转移到地方政府手中,造成全国性公共产品地方分级管理的情况出现。除此以外,本书也发现为了使得地方官员在不同性质的任务中都付出努力,中央政府采取了行政问责制及被问责官员事后复出的激励机制。这一激励机制达到了如下结果:一方面,一旦发生群体性事件,或民众强烈不满的事件,通过问责相关官员,实现化解社会风险、维护社会稳定的目的;另一方面,对于被处理的官员,事后通过一定程序复出,为官员提供一种“保险”机制,从而增强了官僚组织的稳定性和官员的努力程度。

在研究方法上,本书主要采取理论建构导向的案例研究(theory building from cases, Eisenhardt & Graebner, 2007),并且结合理论建模、计量分析等多种方法。经济学主流对中央与地方事权划分研究主要是以联邦制的代议制民主政体为制度背景,采用数理模型方法,例如,委托代理模型(Tommasi & Weinschel-baum, 2007)、交易成本范式(Feiock, 2009)、不完全合约模型(Seabright, 1996),以及新政治经济学模型(Besley & Coate, 2003; Lockwood, 2002)等。然而,对于转型中的中国,不断有新的分权现象、新的分权规则产生出来,我们认为通过观察这些具体的素材,采用案例研究的方法更加适合中国分权研究。因此,本书主要是从对中国现实的观察出发,以中国在中央与地方事权划分中的经验为对象,发现其与现有理论的冲突或不一致的地方。通过对具体个案深入、细致的观察与描述,经过提出假设、经验验证等论证过程形成新的理论框架以解释分权现象,是一种面向现实的以理论建构为导向的案例研究方法。

同时,本书也对中国经济进行了理论抽象,通过建立数理模型、采用计量检验等方式,力争使我们的研究,逻辑更加清晰,结果更加具有可证伪性。

总之,在研究思路和研究方法上,本书坚持“以问题为导向”。从现实观察和已有理论推断入手,发现问题,提出新的理论假设,积极寻找案例、经验事实和数据等材料,使用案例、数理模型和计量检验等多种方式验证理论假说,形成新的解释理论。

第三节 本书的结构

本书主要包括以下几部分。

第一章是导论。本章的目的是提出研究问题,介绍本书的观点,同时,也对本书的研究方法、研究框架与结构、创新和不足等内容做出说明。

第二章是中央与地方间事权划分文献的回顾与评述。通过对中央与地方事权划分解释理论的梳理,可以将现有文献的观点归为以下几类:一是传统财政联邦主义理论。其主要强调经济效率在中央与地方事权划分中的重要性,观点以奥茨(Oates)的“分权定理”为代表。二是政治责任(political accountability)理论。一些学者认为效率因素无法完全解释中央向地方的分权,建议从联邦制的政治制度背景出发,并提出政治责任才是中央与地方事权划分的主要原因。三是财政联邦主义的新发展。财政联邦主义理论的最新发展是“维护市场的联邦主义”理论(或第二代财政联邦主义理论)与将“政策决定过程”引入分权的政治经济学观点(简称“分权的政治过程理论”)。这两方面的理论文献将公共选择理论以及政策决定过程带入传统财政联邦主义中,从而对事权划分进行更加接近现实的解释。此外,本章也介绍了中国在中央与地方事权划分上实践经验,以及政治学、法学等其他学科对事权划分的观点。

第三章是本书的理论框架。在明确了中央政府在事权划分过程中面对的两类政治风险后,本书提出“风险观”下的中央与地方间事权划分解释框架。“风险观”的中央与地方事权划分框架由三部分组成:一是地方官员供给地方公共产品时,存在“财政风险”的情况下,中央与地方事权划分研究;二是当政府提供的公共产品有可能出现“社会风险”时,如何进行中央与地方事权划分;三是在清楚了地方官员承担的事权之后,中央政府如何解决激励问题,使得地方官员同时在不同性质的任务上努力。

第四章是从“财政风险”角度对中央与地方如何进行事权划分的研究。我们认为在中央集权的单一制国家,基于地方政府预算软约束的存在,在政府间事权划分的过程中,中央政府面临着与公共产品投资规模相关的“财政风险”。其结果是,中央政府在某些地方公共产品上形成了以“集权与授权”为特征的中央审批制,以达到兼顾风险与效率的目的。书中使用我国城市轨道交通的案例说明了这一机制,并通过授予城市轨道交通建设权影响因素的实证分析,验证了本书的理论推断。

第五章是以“社会风险”为切入点对中央与地方间事权划分的研究。我们发现,在一个单一制的集权国家,中央政府在事权划分中将易于民众发生冲突或发生责任事故的事权尽可能分给地方政府,以降低它所承担的“社会风险”。这样一种分权方式,一方面使得地方政府权、责相匹配,更好地充当中央与民众之间利益冲突的缓冲地带;另一方面也极大降低了事权集权所带来的执政风险,增加了体制的韧性和灵活性。引入“社会风险”的分权理论也解释了地方政府间“竞次”现象的存在。

第六章是中央政府如何解决对地方官员的激励问题。传统激励理论认为由于多任务或多目标的存在,政府内部应该采取弱激励形式。本书通过对中国行政问责制以及被问责官员复出现象的考察,发现了政府内部强激励的存在。这一激励结构的目的是:一方面,一旦发生群体性事件,或民众强烈不满的事件,通过问责相关官员,实现化解社会风险、维护社会稳定的目的;另一方面,对于被处理的官员,事后通过一定程序复出,为官员提供一种“保险”机制,从而增强官员的努力程度。

第七章是全文的结论与讨论部分。

第四节 本书的创新与不足

通过对中央与地方事权划分相关文献的梳理,可以发现现有理论对中国分权现象的解释存在诸多不足之处。首先,传统财政联邦主义理论主要是从经济效率出发解释中央与地方事权的配置,在理论建构中没有考虑政治制度因素。然而,现实中中央与地方事权划分是嵌入一国具体政治体制中的。因此,传统财政联邦主义理论的分权原则在适用范围和现象解释上拥有很大的局限性。其次,政治责任理论、分权的政治过程理论将联邦制、代议制民主等政治因素带入财政联邦主义理论中,扩大了财政联邦主义的

解释范围,但是其所形成的理论解释并不适用于中国分权研究。再则,以“效率原则”为着眼点的财政联邦主义理论,忽略了作为国家能力重要体现的中央政府的制度供给能力(福山,2007)。任何一个国家尤其是中央集权的国家,中央政府都是重要的制度供给者。因此,一个追求经济增长和社会稳定的政治集权国家,如何在中央与地方之间形成公共产品供给责任的有效、合理配置是一个重大而现实的问题。本书主要在以下方面进行了一些尝试性的突破工作。

第一,将地方政府财政软预算约束引入中央与地方事权划分。在中国,地方政府是中央政府在地方的代理人,地方官员行为的最终后果是由中央政府承担的。因此,地方政府在公共产品(如修建地铁等)上的投资风险最终也由中央政府负责。为了避免地方官员在地方公共产品供给上的不当行为,给中央政府带来的“财政风险”,在中央与地方事权划分中,中央政府在某些地方公共产品供给上实行以“集权与授权”为特征的中央审批制。这一制度的目的是兼顾风险与效率。

第二,将“社会风险”因素引入中央与地方事权划分。政府在提供公共产品的过程中,由于某些公共产品与民众关系密切,容易发生利益冲突或者责任事故,引发民众的不满和抗议,影响政治领导人的政治前途,危及社会安定与政治稳定。因此,为了维护自身的政治合法性,一项公共产品的“社会风险”越大,则中央政府越尽可能将其下放给地方政府负责。这一行为的结果是某些从效率角度看适合中央政府集权提供的公共产品,因降低此类风险的需要也转移给了地方政府,导致部分全国性公共产品地方分级提供现象的出现。

第三,中央政府对地方官员的激励安排。通过明晰中央与地方之间事权的划分逻辑之后,可以发现地方政府主要承担两项任务:一是提供促进地方经济发展和满足辖区民众需求的地方公共产品;二是,承担提供高“社会风险”的公共产品的职责。因此,如何在多任务的情况下,形成有效的中央与地方(或者上级政府与下级政府)间的激励结构,使得地方政府(或下级政府)有积极性的同时提供这两类公共产品就成为中央与地方事权划分解释框架一个重要部分。本书发现行政问责及被问责官员事后复出这一激励安排满足了以上的要求。

本书的不足之处主要在以下两个方面:一是本书以地方财政软预算约束来解释中央政府在一些地方公共产品上的集权,然而进一步的问题是何中国会形成这样一种事权划分?地方政府软预算约束是很多国家都可能

面对的问题,但其他国家却存在不同的治理机制,为何会有这样的不同?是否存在更加一般性的原因?二是在城市轨道交通建设权影响因素的计量分析中,各个城市的人口数据采用的是市辖区年末人口数据,或是户籍人口数据,而非城市常住人口数据(没有相关的统计数据)。但是由于城市流动人口巨大,所以人口数据显得不是很精确。

第二章 文献的回顾与评述

第一节 财政联邦主义理论

一、传统财政联邦主义

经济学对政府间权力配置的研究始于传统或者第一代财政联邦主义(First Generation Fiscal Federalism, FGFF),其代表人物有蒂伯特(Tiebout)、奥茨(Oates)、马斯格雷夫(Musgrave)和斯蒂格勒(Stigler)等(有时也被称为 TOM 模型)。FGFF 的主要理论来源于萨缪尔森(Samuelson, 1954, 1955)对于公共产品的研究,阿罗(Arrow, 1970)关于公共和私人部门作用的概念化等。这些研究认为市场机制无法有效提供公共产品,肯定了国家在组织经济剩余中的作用,强调中央政府和地方政府能够为公众利益有所作为。围绕政府职能的认识与划分,FGFF 的主要学者形成了以下一些思想:斯蒂格勒(1957)首先从中央政府和地方政府分工合作的角度论述了地方政府存在的合理性和必要性,认为与中央政府相比,地方政府更加能够接近民众,更加了解辖区内民众的需求和偏好,加上一些公共产品的地域性特点,使得中央政府集权提供是不经济和无效率的,各个地方政府应该决定自己辖区内公共产品的数量和质量。马斯格雷夫(1959)以政府财政职能入手来考察中央和地方政府的职责。他认为:财政主要有三大职能,即宏观调控、收入分配和资源配置,宏观经济调控和收入再分配职能应由中央政府负责。正如 Oates(2005)所说,没有货币自主权、面对高度开放的地方市场,

分权政府只有非常有限的的能力影响地方的就业和物价水平;另外流动性的匮乏也严重束缚了地方政府进行再分配的能力,因此宏观经济稳定职能以及再分配职能应由中央负责。资源配置职能则应根据各地居民的偏好不同而有所差别,在此方面地方政府比中央政府更合适,更有利于经济效率的提高和社会福利水平的改进。作为第一代财政联邦主义思想的集大成者 Oates(1972)更是在《财政联邦主义》一书中,提出了其著名的“分权定理”,即,对某种公共产品来说,如果对其消费涉及全部地域的所有人口的子集,并且该公共产品的单位供给成本对中央政府和地方政府都相同,那么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将特定且一致的产出量提供给全体选民有效率的的多。

此外还有其他一些学者对中央和地方如何事权划分给出了有力的解释,如美国学者埃克斯坦(Peter Echesten)提出的受益分权原则。他认为,应当根据公共产品的受益范围来有效地划分各级政府的职能,并依此作为分配财权的依据,并且按公共商品受益范围来确定分担其供给成本的辖区范围,使成本分担的地理边界与受益范围大体一致,以实现公共产品的成本与受益在地理范围上的内在化。据此,全国受益的公共产品由中央政府供给,地方受益的公共产品由地方政府供给(张恒龙,陈宪,2007)。马丁·麦奎尔(Martin McGuire)以政府提供公共产品的成本为着眼点,认为:“一些面向全国范围提供的公共产品是满足规模经济的,成本低效益高;而有些公共产品则不适合向全国提供,成本太高。这种情况有以下两种解决机制:一是由中央政府将全国人口分为若干个组,然后一组一组地提供,这样也能实现效益优化;二是将提供此种公共产品的提供权赋予各个社区的地方政府,由各个地方政府决定各自辖区内的公共产品的供给量。”麦奎尔认为第二种方法较为可行,并且以此说明地方政府分权的合理性(徐霜北,2008)。经济学家特里西(Tresch)则从理论上提出了偏好误识问题,即中央政府有可能错误认识公民的社会偏好。由于偏好误识,中央政府在提供公共产品过程中存在失误。相比之下,地方政府由于与自己所管辖的居民之间距离较近,偏好误识比中央政府要小(张恒龙,陈宪,2007)。因此,政府职能的适当分散下放,可以使地区利益与国家利益并行不悖。

关于地方政府如何能够有效提供地方公共产品的问题,最有影响的答案来自于蒂伯特(Tiebout,1956)的理论。蒂伯特指出,地区之间的相互竞争可以使居民选择符合自己偏好的公共产品,从而促使各个地方政府有效地提供满足本地居民所需的公共产品及服务。其基本机制是:居民之间消费

偏好的不同和人口的流动性,制约着地方政府生产和提供公共产品的种类、数量和质量。如果有许多地方政府,并且各地方政府提供差异化的公共产品,那么,对于每个居民来说,哪个地区提供的公共产品最满足其私人偏好,他(她)就会选择去哪里居住,这就是常说的“用脚投票”原理。当然“用脚投票”引致公共产品的有效供给也要满足许多条件:(1)不存在由地方政府行为而引起的外部影响;(2)个人被认为是完全流动的;(3)人们对于他们在每个社区将接受的公共服务和他们必须支付的税收具有完全的信息;(4)存在着足够的不同社区,以致每个人都能找到满足其所需要公共产品的社区;(5)公共服务的单位成本被认为是常数,这就意味着,如果公共服务的数量翻倍,那么总成本也将翻倍;(6)公共产品还被假设为是由比例财产税来资助的,税率可以在各社区之间不相一致;(7)各社区可以颁布排他性区域规划法,如,禁止某种土地使用的法令(斯蒂格利茨,2005)。

然而,现实是复杂的,“用脚投票”机制所需的许多条件在实际中是很难得到满足的。因此,很多经济学家对此提出了异议。斯蒂格利茨(2005)将其主要归结为两个方面:一是市场失灵;二是收入再分配。市场失灵来自于两个方面,一是外部性,即一个社区的决策会对其他社区产生影响;二是不完全竞争,因为社区的数量毕竟是有限的,无法达到完全竞争所要求的规模。收入再分配,则是指在居民自由迁徙和地方竞争时,地方层次的再分配将不复存在或至少是有限的。

地区间竞争除了能促进地方公共产品的供给外,另一个受到广泛讨论的方面是对政府规模的限制。布伦南和布坎南(Brennan & Buchanan, 1980)将地方分权看作一个限制政府或约束“利维坦”过度膨胀的机制。在分权的财政体制下,政府之间对流动居民和企业的竞争能够给予地方政府部分或者完全的关于征税权利的财政约束(Oates, 2005)。对于这一推断的实证研究结果非常复杂,奥茨(Oates, 1985, 1989)的工作认为财政分权对政府的规模的扩大没有提供有效的约束;罗登(Rodden, 2003)和其他经济学家则认为并不是财政分权不起作用,而是财政分权采用什么形式的问题。Rodden发现当分权的地方如果是更多地依靠自己的税收的话,那么它一定是一个小政府;而当分权政府是由上级政府转移支付为主,那么相反就会导致地方政府增加自己的总预算规模。

二、政治责任理论

从上文的分析可以发现,传统财政联邦主义的分权理论主要出于效率

或者成本方面的考虑。其理论总体上分为两个方面：一是分权意味着政策可以根据不同地区不同情况，差异化提供(Tiebout, 1956)。正如蒂伯特模型所揭示的，在一些环境下，地区间竞争供给公共产品组合可以导致公共产品的有效供给。然而，蒂伯特模型发挥作用的关键之处是通过不同种公共产品的组合，发现民众的真实偏好，从而使地方政府做出公共产品供给决策。模型显示偏好的获得依赖于民众在地区间的自由流动，或者说“用脚投票”，而不是真正的由民众投票和院外活动所形成。与此同时，有研究表明这一显示偏好机制，集权提供公共产品的政府也可以使用，并且和地方分权供给的政府做的一样好。那么，为什么现实中还存在大量的地方分权提供公共产品的情况？

二是分权可能表明“将决定一个政策应该是什么样”的权力下放给与此有利害关系的地方公共决策机制。就像奥茨的分权定理所假设的“中央集权提供只能采取地区统一的政策”，地方分权则赋予地方政府依据选民的特别偏好和环境，调整公共产品数量的权力，提高了民众的福利水平(Oates, 1972)。但是它无法回答“为什么中央集权提供就不能采取不同地区、不同政策的方式？”(Seabright, 1996; Besley & Coate, 2003)。^①

有关地方分权的另一种解释来自于政治责任(Political Accountability)理论(Seabright, 1996; Persson & Tabellini, 2000; Bardhan & Mookherjee, 2000; Hindriks & Lockwood, 2005)。政治责任理论认为，地方分权改变了政治家的动机。它产生了政治家根据民众中不同群体需求情况，差异化供给公共产品的激励，并且这一效应在各地区民众都有相同偏好的情况下，也是存在的(Seabright, 1996)。理论上通过选举改善地方官员政治责任的机制包括两种：其一，选择效应，是指选民可以罢免绩效不佳的在位者。其二，激励效应。由于选择效应的存在使得在位者改变他们的行为以增加再次当选的概率，此效应亦被称为激励或者戒律效应(incentive or discipline effects)(Besley & Smart, 2003)。

然而，进一步的研究也发现分权的政治责任效应也并不总是存在，尤其是当地方政府更容易被利益集团俘获时，集权或许是更好的选择。此时，具有地方势力的利益集团与中央政府相比其影响力是非常有限的，因此由中

^① 一般而言，对此有两种解释。一种解释认为中央集权提供政策的相对缺乏弹性，是用于约束政治家行动自由的一般性规则。另一种解释认为缺乏弹性是无意和潜在不幸的后果，这一不幸后果来自于激励政府将民众间所有差异都置于其考虑的困难。