

保护市场的联邦主义及其批判：基于文献的一个思考^{*}

杨其静 聂辉华

摘要：本文首先梳理了保护市场的联邦主义（MPF）的分析框架及其贡献。但本文的重点在于系统地批判MPF理论框架的缺陷根源于其借助的新古典经济学的竞争理论和经典代理理论，且简单地将政府组织类比为企业。这就导致MPF缺乏地方政府关于制度供给的政治微观基础；难以全面地理解中央在整个国家政治经济生活中的作用；忽视了分权有效的必要条件；难以分析分权的负效应，进而无法分析最优的政府间分权、政府层级和分权路径等重大问题。结果，至今为止MPF还远没有解决何种制度安排下政治官员们才有积极性执行保护市场的承诺。最后，我们提出可以改进现有研究的一些思路。

关键词：保护市场的联邦主义 分权 集权 权威政府

JEL 分类：H30 H40 H77

1980s 以来，中央向地方的分权成为了一种全球性的现象。与之相适应，从 1990s 以来关于中央（或上级）政府向地方政府分权（decentralization，以下简称“分权”）和竞争性联邦主义（Competitive Federalism，简称 CF）的研究变得非常热门，其中影响最大的当属 Weingast（1995）等人提出的“保护市场的联邦主义”（Market-preserving Federalism，简称 MPF），而被他们视为该理论最有力的当代证据莫过于“中国式联邦主义”（Montinola et al., 1995）。可是针对 MPF 的批评也随即而起，而且很多批评是不可以被轻易忽视的；同时，在实践中 MPF 所预期的美景不仅难以实现，而且还产生许多负面效应，以至于 Oates (1999) 感叹道：“虽然 Weingast 等人的 MPF 很有煽动性，但他们所引发的问题至少与他们回答的一样多”（p.1141）。大致而言，现有的批评主要集中在 MPF 的五个特征之间的紧张关系，这些特征与现实之间的矛盾，以及由分权和辖区间竞争所产生的负效应，比如外部不经济，地区间发展不均等；但对于 MPF（包括 CF）的理论框架的缺陷还缺乏系统的剖析。因此，我们希望回答：MPF 的缺陷是否是其理论框架本身所决定的？与之相关，我们还须严肃地思考：被广泛鼓吹的中国式联邦主义是一个具有普遍意义的成功经验还是一个特例？

为了问答上述问题，本文将基于现有文献，尝试着剖析 MPF 所依赖的基本假设和分析工具，由此揭示其理论体系的内在缺陷和可能的改进。为了更好地理解 MPF，我们首先简单回顾了古典联邦主义理论及其遭到的批判；随后，考察 MPF 的思想来源、分析框架及其贡献；在此基础上，我们将基于现有文献对 MPF 的分析框架的缺陷展开分析；在最后一节，我们给出了一个简单总结，并提出改进 MPF 理论的几个可能途径。

一、MPF 的起源及其基本思想

1、古典财政联邦主义理论

关于中央政府向地方政府分权和联邦主义的思想至少在资产阶级启蒙思想家那儿就已存

^{*}杨其静 中国人民大学经济学院，100872，qijing_yang@ruc.edu.cn；聂辉华，中国人民大学经济学院，100872，niehh@ruc.edu.cn。本文初稿完成于 2006 年 9 月剑桥大学发展研究系，是本文作者之一杨其静受“UK/China Excellent Young Research scholarship”资助在此做博士后研究的成果之一。本研究得到了全国优秀博士学位论文作者专项课题、中国人民大学“985”项目（子项目：中国式地方政府竞争：机制、优势与缺陷）和中国人民大学科学研究基金的资助。作者感谢参加 IDCSF (Inter-Disciplinary China Studies Forum in Cambridge University) 和中国人民大学经济学院“契约与组织理论研讨会”并为本文提出有益批评的师生。本文的写作过程中还得到 Ha-Joon Chang、Peter Nolan、杨瑞龙、周业安等的帮助，在此表示感谢。同时，我们还十分感谢匿名评议人的宝贵意见。当然文责自负。

在，但现代意义上的联邦主义理论主要发生于1940-50s，并有两个主要的思想来源。一个来源是Tiebout (1956)，强调居民通过“用脚投票”(vote-by-foot)来引发类似市场竞争的辖区间竞争，从而成为解决政府税收、公共品供给与居民偏好相匹配的基本机制；另一个来源是Hayek (1939, 1945)的“分散性知识”要求决策权与知识对称分布的理论，强调居民对公共品偏好的地域异质性以及中央政府对此知识的缺乏，因此即便不考虑辖区间竞争，把管理公共品供给和相应的财权尽量下放给地方就能提高社会福利，除非某种公共品有很大的地区间溢出效应 (Musgrave, 1959; Oates, 1972, 1999)。基于这两个思想发展起来一个通常被称为古典财政联邦主义的理论框架^①，即“在一个具有普遍意义的规范性框架中考察赋予不同层级的政府特定职能和恰当的财政工具以便能够执行这些职能”(Oates, 1999, p.1221)。

虽然古典财政联邦主义构成了现代联邦主义的基本思想：分权—地方政府信息优势—辖区间竞争可改善政府质量，但这个以民主制度的发达国家（尤其是美国）为现实背景的理论框架也遭到了大量非常严厉的批评。由于古典财政联邦主义，尤其是追随Tiebout(1956)的理论从属于Arrow-Debru一般均衡理论，不仅存在的条件苛刻（比如，要素和人员的完全流动性，充分的信息等），更是缺乏对政府行为的确切描述 (Bewley, 1981)。进而，这又导致它通常不现实地假设了“仁慈政府”(Brennan and Buchanan, 1980; Buchanan, 1995)。Bardhan(2002)更是指出，信息不对称问题不应该是分权的根本原因，因为中央政府完全可以设置自己专门的信息收集机构并拥有信息收集的规模效应。总之，这些理论如同新古典的企业理论一样，将政府和社会视为一个“黑箱”，从而忽略了这一个关键性问题，即“为什么政府官员有积极性如此行动”，或者说，缺乏联邦主义可以自我实施的“政治基础”(Qian and Weingast, 1997)。更为重要的是，对于大多数发展中国家而言，古典财政联邦主义还未触及最核心的问题，因为它关注的是一般公共品的供给效率问题，而不是经济增长和发展问题。

2、MPF的分析框架与基本思想

自1960年以来新制度经济学的兴起，尤其是North等人基于西方资本主义国家兴起的研究发现政治制度是经济发展的基础而国家（地区）间竞争是创新和发展的动力 (North, 1961, 1981, 1990; North and Thomas, 1973; North and Weingast, 1989)。他们认识到，“经济系统基本的政治两难问题是：一个足够强大以至于有能力保护产权和迫使合同执行的政府，同样也具有足够强大的力量将居民的财富充公”(Weingast, 1995, p.1)，而且这是贯穿于整个人类历史的核心两难问题 (North and Weingast, 1989)。在他们看来，政府的掠夺行为是阻碍经济发展的主要因素，因为它会打击私人部门投资；因此，如何通过政治制度安排来防止政府的掠夺行为就成为市场发育和经济发展的根本所在。正是在该逻辑下，他们反复宣称“市场的政治基础是市场成功的根本所在，是市场本身的精细之处”，并主张政治的发展必须与经济的同时展开 (Weingast, 1995, p.26)。那么，什么样的政治体制才能保证政府会保护私有产权和维护一个富有活力的市场经济呢？他们认为答案的关键之处在于能否设计出一种宪政制度，以便政府限制自己的政治处置权并保证该政治承诺具有自我实施的性质。

根据过去三四百年的历史经验——世界最富国家几乎都采用的是联邦体制，因此Weingast (1995)等人给出了上述问题的答案，即构建一种被称为“保护市场的联邦主义”(MPF)的政府组织制度。他们相信只有满足了如下5个特征就将形成有效的MPF^②：a.政府体系至少有两个层级，每级政府都有明确的权威范围 (authority) 或者自治权 (autonomy)；b.下级政府对其辖区

^① Oates(1999)称这些理论为“传统的财政联邦主义”(traditional theory of fiscal federalism)。Inman and Rubinfeld将其称为“古典的财政联邦主义”(classic fiscal federalism) (1997, p.45)。Qian和Weingast (1997)称其为“第一代”联邦主义；言下之意，他们自己的MPF就应被称为“第二代”。

^② 在不同的文章中，Weingast等人对MPF的规定存在细微差异。本文采用Parikh和Weingast (1997)的定义，因为它是Weingast等人对Rodden和Rose-Ackerman(1997)的批评的回应，体现了他们最成熟的认识。

内的经济事务具有首要的管理责任；c.中央政府保证国内市场统一；d.地方政府硬预算约束；e.这种权威和责任的划分能够自我实施。之所以规定上述5个特征，这是因为在他们眼中，中央政府天然就具有强烈的掠夺或者干预主义倾向，且转轨国家的中央政府具有阻碍或者扭转市场化改革的可能性。限制中央政府权威使其只具备能力去做那些地方政府不能够或者不愿意做的事(Qian and Xu, 1993)，那么中央向地方的政治性分权就成为必要^①。因此，联邦主义最根本的特征就是分权(Qian and Weingast, 1996)，并由此在地方上制造出多个可供选择的权力中心来制衡中央政府。不过，分权最重要的意义还在于多个权威中心的存在使得流动性要素所有者能够真正获得类似市场的退出权从而引发辖区间竞争，以至于Buchanan(1995)直截了当地指出联邦制优于单一制的关键就在于前者能够复制市场竞争机制。这种竞争能够促使政府提供更加友好的商业环境，从而有利于企业发展和经济增长。此外，如果地方政府财政预算软约束，它们就不可能真正有效地使用财政资源和参与竞争。总之，正如Bardhan(2002)所总结的那样，包括MPF在内的竞争型联邦主义“(将)分权视为削减政府地位的方法，即通过瓦解中央权威，引发更多的辖区间竞争以及政府之间的相互制衡，从而使政府反应更敏捷和更具效率”(p.185)。

值得特别指出的是，Weingast等人还批评正统联邦主义将政治改革狭隘地理解为西方式民主改革(Montinola et al, p.51)^②，而强调MPF“依赖于不同等级政府之间的政治关系，而且不涉及明确的或者由宪法规定的个人权利和政治自由为基础”(同上，p.61)，即民主政治不是MPF的必要条件。这是因为他们注意到中国自1978年以来的改革实践对“华盛顿共识”提出的挑战。按照后者的观点，由于存在“政治与经济的交融”，前社会主义国家必须首先进行政治民主化和私有化改革，否则经济改革和增长难以真正发生(Lipton and Sachs, 1990; Fischer and Gelb, 1991; Goldstein, 1995)。然而，采纳了华盛顿共识改革建议的俄罗斯等国改革效果却欠佳，而没有进行西方的民主化改革，没有一个保护私有产权的正式制度的中国通过中央-地方分权却获得了持续的高增长，为此他们还将后者贴上了“中国式MPF”的标签(Montinola, et al, 1995)。^③毋庸置疑，推动对中国式MPF展开系统研究的核心人物是钱颖一，其贡献不言而喻。他们不但系统地介绍了中国式MPF及其中国改革的发展过程(Cao, et al., 1999; Qian, 2000)，而且对中国式MPF的优势进行了系统的理论分析。

(1) 延续 Dewatripont 和 Maskin (1995) 关于信贷市场上分权可以强化预算约束的研究，证明分权和辖区间竞争可以迫使政府减少对无效率国企的补贴和救助，加快国企的民营化改革，增加对生产性基础设施的投资(Qian and Roland, 1998)。

(2) 提出财政分权改革使得地方政府成为了“剩余索取者”并有了追求地方税收最大化的积极性(Qian and Xu, 1993)。Jin等(2005)的实证研究显示，1982-1992年期间中国的省级政府的边际税收保留率不仅很高(0.84以上，甚至为1)而且中央与地方之间的税收分享合同是可靠的^④；1995-1999的数据显示，1994年分税制改革之后，省级政府的财政支出与本级政府的财政收入的相关度高达0.998。林毅夫和刘志强(2000)，张晏和龚六堂(2006)分别利用1970-93年间和1986-2002年间的省级数据证实财政分权与经济增长之间存在正相关关系；陈抗等人(2002)利用1985-1998年省级政府财政收入的相关数据显示，1994年税改降低了地方政

^① “political decentralization”通常指地方政府获得了某种政治上的独立性，比如地方官员不再由中央任命而由当地民主选举产生。与之不同，在Weingast等人的理论中它指通过某种正式的政治安排来保证中央-地方政府之间的分权具有相当的稳定性，但未必涉及政治权力。

^② 比如，Buchanan(1995)提出“竞争的联邦主义”是宪政改革理想的选择目标，并反复强调民主政治是选民监督地方政府从而保证辖区间竞争有效性的一个重要基础。Inman和Rubinfeld(1997)更是认为，联邦主义不仅需要民主政治作保障，而且也是保护基本自由的制度工具。

^③ Oi(1992, 1995)可能是最早系统地阐述中国财政分权所形成的类似联邦主义的政府组织结构的学者，虽然他更多地在阐述中国政府的组织方式类似于公司，将其称为“地方政权公司主义”(local state corporatism)，并分析它对于乡镇企业的发展的作用。

^④ 但也有一些实证研究得出了截然相反的结论，即中国的中央-地方之间以“分灶吃饭”为核心内容的税收制度安排非常不稳定(Woo, 1992)。

府的税收分成比例之后地方政府对乡镇企业在内的投资积极性下降了，并以此认为地方政府从“援助之手”蜕变为“攫取之手”，对经济增长造成阻碍作用^①。与之相对应，一些计量研究发现俄罗斯的地方政府税收的边际保留率很低（大约 0.1）且不稳定（Zhuravskaya, 2000）。此外，Dunn 和Wetzel（2000）对于前中东欧和苏联国家的比较研究似乎也证明了这一点。在他们看来，名为联邦国家的俄罗斯其实施行的是“不附带权威的行政性授权”（Qian and Weingast, 1996），因为中央没有真正地分权给地方，即这种分权不是一个可信的承诺；并且这被认为是中、俄之间地方政府行为和经济绩效差异的重要原因。

（3）强调中国M型的政府组织结构比俄罗斯等国的U型政府组织结构，不仅有利于小规模试验从而可以走渐进改革的道路（Qian and Xu, 1993; Qian et al., 1999），而且便于诱发地方政府间展开标尺竞争，较好地解决地方政府业绩测度的信息问题，从而能够提供更好的激励机制（Maskin et al, 2000）^②。

纵观MPF已有的研究成果，我们可以看出，MPF一方面延续了古典财政联邦主义的地方政府信息优势论和新古典经济学中的竞争理论^③；另一方面还努力将政府间关系纳入到现代企业理论的分析框架中，只不过他们所理解的企业理论还主要是基于经典代理理论，从而强调他们的理论在于试图解决“何种恰当的政治制度以便激励政治官员与公民福利相一致”（Qian and Weingast, 1997, p.84）。由此，他们认为自己的理论具有更加坚实的微观基础，并视其为联邦主义的第二代理理论。其贡献主要在于：（1）与古典财政联邦主义不同，MPF关注于政府组织制度与经济增长之间的关系，因而它属于发展经济学而不属于一般的公共经济学，对于发展中国家和转型国家具有特别的现实意义；（2）超越了Riker(1964)对联邦主义的描述，更全面地界定了MPF应具有的制度特征，尤其是强调MPF的必要条件是地方政府的硬预算约束条件；（3）借用经典代理理论和博弈论的基本思想和方法来探讨政府间关系对经济发展的影响。面对MPF，虽然很多学者，尤其是一些新古典财政联邦主义的学者持保留意见，但是他们也不得不承认MPF提醒我们在设计政府间财政安排(比如政府间转移支付)时要考虑到硬化地方财政预算，并嵌入一些正式和非正式的制度安排来激励公共决策者，而不是仅仅考虑将财政功能如何在各级政府之间恰当分配（Oates, 1999, p.1140-1）。

然而，当分权和（财政）联邦主义在全世界越来越流行，并在中国、印度等国取得重大成就的时候，MPF也遭到了越来越多的、难以被轻易忽视的质疑和批评。我们认为MPF与现实情况的紧张关系，不仅是源于其五个特征之间的紧张关系，而更主要的是源于MPF简单地套用了新古典经济学的竞争理论（简称新古典竞争理论）和完全合同理论下的经典代理理论及其所蕴涵的基本假设，却忽视了政治生活的特殊性和复杂性。

二、对MPF的批判

批评 1：地方政府制度供给的微观基础薄弱

新古典经济学的竞争理论中，竞争会自动促使供给方改进资源配置方式以便更好地满足需求方的各种要求；经典的代理理论中，委托人会根据代理人和环境特征设计出最佳的激励合同，因为供给方（厂商）/委托人（股东）被假设为追求利润最大化这一单一目标的行为主体。因此，

^① 地方政府收入=预算内外财政收入+制度外收入；援助之手系数=预算内财政收入/政府收入。其中，制度外收入的估计值=当期GDP*（1985年的预算内外财政收入/1985年GDP）-当期预算内外财政收入。我认为，他们所选用的援助之手和制度外收入的估计值方法值得商榷。

^② 强调联邦主义下地方政府之间标尺竞争的最早研究是（Salmon, 1987），随后Besley and Case（1995）利用一个两阶段的地区间税收竞争模型来证明在位者再次当选的机会与该地区相对于相邻地区的税收水平负相关，并利用美国各州1960-1988之间选举结果的数据检验该结论。

^③ Buchanan（1995）对此表达的最直接：“联邦主义的原理直接来源于市场”（p.21）。

制度（合同）如何被供给可以是一个不需要详细考察的问题。然而，作为中央政府或者选民代理人的地方政治家，其目标函数和受到的约束条件远比普通市场中的厂商、股东和经理人复杂，因此政治竞争或者财政收入的分成合约是否可以诱使他们供给符合社会福利的制度，就不是一个可以被简单回答的问题。

事实上，当MPF试图通过分权而在地方政府之间复制完全市场机制或者经典激励合同时，它就潜藏着这样一个最基本的矛盾：一方面，Weingast等人批评古典财政联邦主义忽视了对政治基础和官员激励机制的研究，而将解决该问题视为MPF的主要任务；另一方面，他们更多地使用抽象的“地方政府”，甚至从未明确地以地方政治家作为分析对象，以至于他们自己从未真正严格和逻辑一致地回答何种政治制度才能保证分权能够激励地方政治家善待企业和减少掠夺行为。在他们看来，无论是民主体制还是权威体制，而且无论具体的社会政治经济条件是什么，分权和预算硬约束都能够引发有效的辖区竞争，从而达到上述目的。他们甚至还认为，如果某个现实的财政分权和联邦主义不很成功，主要原因只可能是它还不完全具备MPF的五个特征而不是真正的MPF (Parikh and Weingast, 1997)。这无疑是说，现实做得不好，那是因为现实不符合纯理论假设！

虽然就一个理论分析框架来说，这似乎没有什么不对，可是这不利于我们准确地理解某种制度的现实可行性，何况即便上述五个条件得到了满足，政府也未必会保护市场（具体分析见下文）。因此，MPF被提出不久就遭到了Rodden和Rose-Ackerman (1997)的严厉批评。他们不仅系统地批判了MPF的五个特征与现实情况的紧张关系，更一针见血地指出：“这些效率驱动的、需求方的观点通过假设而去掉了政治和制度，尤其是地方层级上的政治和制度。……（这使得）在竞争的联邦主义的文献中缺乏对制度供给方的分析”（1997, p.1532），即没有真正回答：为什么地方领导人一定要采取保护市场的政策？这其实也正是Bewley（1981）等人对古典财政联邦主义的批评。换句话说，MPF具有其所批判的古典财政联邦主义一样的缺陷——缺乏对实际政治过程和制度环境的理解，或者说缺乏制度的微观基础。

MPF过于简单地认为，地方政治家所面临的压力主要来自于流动性要素的退出威胁。可在现实中，地方政治家对高流动性要素利益集团和低流动性要素利益集团的态度主要取决于制度规定的责任关系（Rodden and Rose-Ackerman, 1997）。在民主制度中，地方政治家不仅要面临流动性要素所有者的压力还要面临本地一般选民的压力。比如，印度的很多地方政治家更可能选择利于农民而未必利于工商企业的政策，尤其是当有利于后者的政策会伤害到前者的利益时，因为前者持有60%的选票；地方政治家可能也并不会选择有利于吸引外部资本的政策，因为反对党政治家为赢得选举而可能煽动地方保护主义情结；此外，当政治竞争过于激烈时，政治家们可能忙于收集租金以便为下一次选举准备资金。可见，即便MPF的五个必要条件都同时满足，分权和联邦主义并不总是有效的，而是取决于特定的制度环境。

在权威体制下，MPF微观基础不够坚实的问题可能更严重，因为其首先的困惑就在于如何描述地方政治家的目标函数。若假设地方政府追求社会福利最大化（Qian and Roland, 1998），这无疑回到了遭到普遍批判的古典联邦主义理论关于仁慈政府的假设，哪怕一些新分析工具（比如博弈论）的采用而得到了一些很有意义的结论。

诚然，由于权威体制的选择，中国政府组织的性质与企业有些相似之处；而且，中国幸运地在1978年之后转变了意识形态，将经济建设作为国家的中心任务并施行了以“分灶吃饭”为先导的财政分权改革，从而强化了地方财政预算与地方经济之间的联系。这使得一些学者甚至认为，乡镇等基层政府很像一个多部门的集团公司的总部一样管理着其辖区内的公有性质的乡镇企业，并为之贴上了“地方政权公司主义”（local state corporatism）和“地方政府企业家精神”（local government entrepreneurship）（Oi, 1992；1995）的标签^①。MPF的理论家们就此套用

^① Oi（1992）可能是最早分析中国式财政联邦主义并认为某种形式的联邦制度将是中国的走向的学者。此外，Walder（1995）表达了类似的观点，只不过他更强调乡镇这个“企业”相对较小，以至于乡镇政府能够更有效

代理理论而假设地方政府追求地方税收最大化,进而得到地方政府只有通过民营化国企和发展非国有企业来扩大税基的方式来实现税收最大化目标(Jin, et al, 1999; 张维迎和栗树和, 1998); Jin 等(1999)还利用一些省级数据显示非国有企业发展和国有企业改革进程与财政预算硬化程度正相关,以此来支持其关于地方政府领导追求财政收入最大化的假设。不过,我们认为,这却未必妥当^①,因为(1)地方政府毕竟不是企业,地方领导人也不是股东或者经理人,他们不能依据某种事先的合同规定索取一定比例的财政收入,甚至他们的薪水和私人利益与财政收入状况也没有直接关系,哪怕财政收入状况可能会对一般政府职员的收入和福利待遇产生影响;(2)考虑到地方领导人任期的有限性,若他们真的是追求财政收入最大化,那么最佳途径将更可能是掠夺性政策而未必是改革国企和发展非国有企业^②,因为垄断了政治权力的政府可能对企业进行敲竹杠以实现垄断租金最大化而不是社会福利最大化(Acemoglu, 2003)。

我们认为,在中国这种权威体制下,假设地方官员追求地方经济增长而不是税收最大化可能具有更加坚实的微观基础,而且该假设已得到许多实证研究的支持。Maskin 等(2000)发现省级官员在中央委员会席位与该省经济排名之间也存在正相关关系。Li 和 Zhou (2005)找到了更为直接的证据,他们利用经验数据(1979-1995 期间)显示各省主要领导职位升迁与地方经济增长率正相关。基于这些研究,很多学者甚至相信以 GDP 为核心指标的晋升竞标赛是理解中国经济持续增长的政治经济学基础(周黎安, 2007)。在这个过程中,有特定财政制度决定的地方财政收入财政税收制度反映的是地方政府行为的预算约束条件,而不是目标函数,哪怕前者对于特定地方政府任期内可能的经济增长有重大影响。因此,在中国盛行的是地方政府关于 GDP 的浮夸风,而不是关于财政收入的浮夸风。

还需指出的是,现有的(包括上文提及到的)绝大多实证研究与其理论分析都存在比较严重的脱节,因为在理论分析过程中强调的财政分权下的县,甚至乡镇一级政府的行为,但是实证研究采用的却是省级数据。最近,邢华(2007)利用江苏省1990-2005之间52个县(市)领导的升迁与经济增长和财政收入的数据,甚至出现经济增长和官员升迁出现负相关的计量结果。这提醒我们,至少在中国县(市)级地方官员的行为机制还远未被我们搞清楚。

可见,套用新古典竞争理论和经典代理理论的 MPF,不仅缺乏对地方政治家行为目标的准确描述,而且还在于缺乏其所处的社会政治经济生态的现实刻画,从而对地方政府的制度供给分析缺乏微观基础。换言之,MPF 关于辖区竞争可以导致政府保护市场、提供友善的商业环境更多地还是一个先验性假设,而不是一个具有坚实微观基础的结论。

批评 2: 强大中央政府是分权有效的前提

在新古典经济学中,一个能够维护统一的市场秩序的中央政府是一个不需要证明的暗含假设;在经典委托代理理论中,委托人设计和执行激励合同的权利(力)是天然的。与之相适应,在以这两个理论为基石的 MPF 中,中央政府已被暗含假设具有类似的地位。正如前面所言,MPF 认定中央政府充分强大且具有掠夺和干预主义倾向,需要通过分权来削弱中央权威,以使中央只保留维护统一市场的权威,并保证地方政府之间展开公正有效的竞争,从而促使后者维护市场的承诺具有“自我实施”的性质。这显然是新自由主义经济学所推崇的小政府理念。结果,何种条件下中央政府才真正具有该权威,这个问题已经被假设掉了。换句话说,在 MPF

地监督管理乡镇企业,尤其是当财政预算硬化后更有积极性从事这种管理监督活动。

^① Brennan和Buchanan(1980)为了挑战古典联邦主义的仁慈政府假设,而对立地假设政府是追求财政收入最大化的怪兽(Leviathan)。这具有一定的积极意义,但似乎也主要适用于封建政权。

^② 2004年我们到某县调研获得一案例:为了吸引外地某公司在该县投资建设一大型肉联厂,上任一年多的县长决定把县城边上一块100多亩的“荒地”几乎以零价格转让给前者,并承诺减免开业前三年的相关税费。该厂经一年建设之后投产,员工几乎全是外地打工仔。我们到访时,该厂已运营一年半。该县财政局官员坦言该项目至今没有给他们带来任何财政好处,虽然它对该县的GDP贡献很大。

的框架中，除了抽象的维护统一市场的权威之外，中央在整个政府体系中的具体作用已经缺失了。

在MPF逻辑下，中国相对俄罗斯等一些前社会主义国家更为成功的一个重要原因就是：中国分权较早且中国的中央政府一向较弱（Qian and Xu, 1993; Chen et al., 1992, p.215）。虽然对于转轨之前的中俄两国来说这似乎有一定道理，但显然不符合两国转轨之后的实际情况，因为中国维持了原有政治体制，而俄罗斯依据宪法施行了联邦制并使得地方政府获得了相当大的政治自治权。我们认为，MPF理论家们关于中央政府“掠夺之手”（grabbing hand）倾向强而地方政府“帮助之手”（helping hand）倾向强的判断在很大程度上是源于对前社会主义国家中央政府的意识形态偏见和对地方政府的民主自由倾向的臆想。

事实上，若考虑到地方领导人往往有很强的追求私人利益的倾向，就很可能出现这样一个严重悖论：当中央权威被削弱之后，地方政府更有可能变成“掠夺之手”而不是“帮助之手”，甚至统一的市场也难以维护。正如 Shleifer 和 Vishny (1993)所言，如果中央政府不足以强大来约束其代理人（比如地方政府），腐败将很严重，甚至发生盗窃型的腐败，即官员们抛开国家税收等制度，只收取自己的私人受益。不过，首先明确认识到MPF的上述紧张关系的是 Rodden 和 Rose-Ackerman (1997)。随后 Blanchard 和 Shleifer (2000)在MPF的财政联邦主义框架下利用一个简单而精致的正式模型证明，由于地方领导人私人利益的存在，如果中央政府无法对此进行有效的惩罚和激励，那么再高的税收保留率也不会有效地诱使他们努力发展地方经济。可见，联邦主义分权的经济好处严重依赖于某种形式的政治集权，否则再聪明的经济和财政安排也不会真正有效。

不仅如此，Treisman等人更是深刻地指出，包括MPF在内的联邦主义理论还不恰当地暗含假设，无论如何分权地方政府，国家统一和稳定都不成为问题(Treisman, 1999)；或者“在一个宪法秩序中中央政府设定税率、征税和执行管制的力量是被认定为没有问题的”（Cai and Treisman, 2004, p.820）。Treisman(1999)在一个正式的博弈模型中证明^①，在一个存在具有文化、民族差异的国家，如果政治和（或）经济分权程度过大，那么地方政治家就很可能选择分裂主义政策，结果将导致中央财政恶化；如果中央即无财力收买分立主义倾向的地方，又缺乏足够武力威慑力，那么国家就可能崩溃。Cai和Treisman (2004)在另一个模型中还证明，如果缺乏强大的中央政府，地方政府很可能帮助本地企业逃避中央税赋和管制来发展本地经济，进而削弱了中央维护法律秩序、征税和管理社会经济的能力，最终危害整个社会福利。可见，中央维护国家主权和统一市场的能力并不是天然的；并且可以推论，如果没有一个强大的中央政府，统一的市场是不可以建立的，除非相关政治主体愿意签订一个详细的、可以被实施的合同来防止各成员的机会主义行为，比如欧盟。

此外，由于宏观经济稳定并不是地方政治家的目标，财政分权和辖区间竞争往往导致宏观经济不稳定（Prud'home, 1995; Von Hagen and Eichengreen, 1996; Treisman, 2000b; de Mello and Luiz, 2000; Rodden, 2002）。虽然这些研究暗示了硬化地方财政约束的重要性，但更表明拥有足够权威的中央政府是分权和辖区间竞争能够发挥积极作用的前提条件。分权也许缩短了政府与社会的信息距离，但却拉大了政府间的信息距离，从而加大了中央监督的难度（Rodden, 2002）。如果中央不够强大，无法有效地协调地方政府之间的关系和执行财政纪律，则地方政府很可能发生搭便车和过度放牧行为，导致全国性的巨额财政赤字。印度可能就是一个例子。该国在1992年通过宪法修正案正式改两级财政联邦制为三级财政联邦制，财政赤字问题就变得严重起来——1997-98财政年度中央和州事先估计的全国性赤字大约为GDP的7%，然而事后审计的实际结果是15%（Rao, 2000）。

正是基于以上批评，很多学者认为中国与俄罗斯改革效果出现巨大差异的重大，甚至是最

^① 该模型存在一些瑕疵，比如假设中央政府是一个追求财政收入最大化的掠夺者，且假设中央的惩罚力与财政收入相互独立，虽然我们完全可以理解这些假设都是为了便于建模和简化数学分析的一个策略性选择。

主要原因就是中国始终保持了中央的政治权威(Nolan,1995)。Blanchard和Shleifer (2000)非常犀利地指出,俄罗斯的问题在于择了联邦制的民主政治体制并导致其政治分权远大于中国,以至于中央政府对地方政治家的影响力大大下降,使得后者很容易被以寡头为主的利益集团所俘获。这意味着,对于中国而言“被中国学者所强调的MPF的经济好处在很大程度上是依赖于政治集权”(p.10)^①。Oi (1992, 1995)对此有比较早的认识,即中国的改革不是否定了既有的强有力的政权,而是用市场导向的经济建设替代了原有的意识形态。当然,这也使得包括农业改革在内的许多中国改革都具有大爆炸的性质,那怕我们没有搞“大爆炸”的改革。事实上,钱颖一等人命名中国式MPF正是基于中国“经济分权、政治集权”的基本制度特征(周业安,2003;王永钦等,2007)。可他们为什么要鼓吹MPF必须削弱中央权威呢?

就俄罗斯而言,恰恰是普京上台之后加强了中央权威,实行“半专制的强政府”(金雁,2003),俄罗斯的政治经济状况才得以好转。许多俄罗斯学者提出了各种方案来加强中央权威来防止分离主义力量,比如创建一些统一的全国性政党,以便地方政治家必须依靠那些支持中央的政治力量才能赢得选举(Filippov, et al., 2004)。再放眼资本主义发展史,我们认为,虽然英格兰发生工业革命的原因被认为是光荣革命削弱了皇权(North and Weingast, 1988; Weingast, 1995),但却不能被误读为光荣革命削弱了英格兰中央政权。也正如Weingast等人所指出的那样,美国之所以在19世纪成长为世界最强大的国家,其关键在于1778年宪法赋予了联邦政府管理全国性事务的权威。

具有讽刺意味的是,鼓吹通过分权而削弱中央权威的MPF却又宣称自己的理论是基于现代企业理论(Qian and Weingast, 1997)。可是,自Coase(1937)以来,用权威配置资源就被视为企业区别于市场的本质所在;而且,即便是经典的代理理论也暗含假设委托人具有制定合同、监督和保证合同实施的权威。如果不是这样,即便M型组织结构比U型组织结构更有信息优势(Maskin et al, 2000)也不可能有效地实施激励合同。正如Inman和Rubinfeld(1997)指出的那样,这些强调辖区竞争的联邦主义首要的弱点就在于鼓吹“最好的制度就是中央政府仅仅具有提供纯公共品和纠正地区间外部效应的能力”(p.47-48),但在现实中中央(联邦)政府被要求承担的责任和拥有的权力应该远大于此。

批判3: 地方政府有能力是分权有效的必要条件

在新古典经济学的竞争理论中竞争主体和经典代理理论中的代理人,一般都被假设具备充足的承担相应任务的能力。作为这种分析框架的衍生物,MPF自然没有将地方政府承担管理和发展当地经济任务的能力作为其必要条件和主要特征,虽然包括钱颖一等人在内的几乎所有研究中国问题的学者都反复强调中国的一个历史优势,即继承了毛泽东的政治遗产——一个组织有效的、具有全面管理地方事务经验和能力的地方政府系统。可是,正是这个被先验性假定为成立的条件,在现实中却经常不成立。

很多研究发展问题的学者,比如Prud'homme(1995)、Bardhan(2002)清醒地认识到,虽然地方政府可能掌握更多的关于当地的信息,但在绝大多数国家,尤其是发展中国家中只有中央官僚体系才具有高质量的人才、技术,而地方政府职员甚至缺乏一些诸如会计之内的基本技能,即所谓的“中央政府可能不知道做什么,但地方政府可能不知道如何做”(注:重点号为原文所有,p.189-190)。事实上,即便是发达国家的省/州政府也未必能在短期中获得令人满意的这种能力。比如,一些学者就认为,在里根政府推行以增强州政府在促进经济发展中的作用为核心内容的“新联邦主义”的前5年中(1980-85)大多数州的企业破产率大增和经济状况恶化的根本原因就是很多州欠缺制定和执行恰当的经济政策发展的财力和管理能力,虽然他们确实比

^① 事实上,在不完全合同理论的框架下已经证明只有当委托人对代理人有足够强的控制权以便限制其私人利益的情况下,激励性合同才能真正的发挥作用(Tirole, 2001)。

以前更加重视本州经济问题了 (Don Sherman Grant II, 1995)。这意味着, 分权和联邦制未必就能实现所谓的效率改进, 除非地方政府具有很强的组织能力和必要的管理技能。

在这方面, Ziblatt(2004)的研究很有启发性, 虽然他考察的是分散国家如何组成一个统一国家。传统理论认为, 一个国家在形成过程中是否选择联邦制, 关键取决于发起者的经济军事实力(Riker, 1964)。若按此推理, 德国和意大利应该分别为单一制和联邦制国家, 因为在1850s普鲁士(Prussia)在德国的相对实力要远远强于皮德蒙特(Piedmont)在意大利中的相对实力。然而, 实际的结果恰恰相反——德国选择了联邦制, 意大利选择了单一制。这是为什么呢? Ziblatt(2004)发现这两个原本都具有很强联邦主义意识形态的政治体之间存在一个根本性的差异: 统一前的德国各个公国已经具有了完备高效的政治制度和组织, 而后者却只有皮德蒙特具有这样能力。这一差异非常关键, 因为只有当地方政府具有这种组织能力时, 它们才能够有效地在当地组织实施全国性的公共品, 比如法律秩序, 整体发展战略等, 从而保证联邦制和分权的好处才能得以实现。对于当今的发展中国家来说, 该案例具有特别的意义, 即只有具有了这样的能力, 地方政府才能真正承担起发展地方经济, 提供必要的公共品的任务, 而不是把宝贵的资源消耗在官僚体系内部。基于此, Ziblatt指出, “创建联邦制的任务并非像通常所假设的那样去削弱政府。具有讽刺性的是, 创建联邦制恰恰需要增强政府能力”(p.98注: 重点号为原文所有)。

就中国而言, Oi(1995)的判断可能是正确的, 即“对中国来说, 问题并非在于官僚体系是否有能力来培育经济增长, 而在于是否有恰当的激励来实现它”, 因为中国的官僚体系并不像非洲和拉丁美洲那样缺乏经验和组织能力。事实上, 中国的官僚体系具有精细的网络而且扩展到社会各个层级, 下到居委会和工作单位, 并且在国际范围内它都展示出很高的纪律性。在每一层内部也存在着令人印象深刻的组织工具, 能够将国家计划迅速地通过政府的官僚体系一层一层地传达到生产者(p.1136)。

批评 4: 硬化预算约束不能保证有效的辖区间竞争

在新古典经济学中经济效率是最重要的甚至是唯一目标, 并且相信效率竞争这只看不见的手是实现效率的最主要机制。当然, 竞争的有效性依赖于(1)竞争的参与者必须服从硬预算约束, 即独立承担各自行为的成本和收益; (2)竞争的参与者实力相当, 具有相当的同质性。与之相适应, MPF也将经济效率或者增长是政府制度安排最优先的目标; 暗示除非效率相同, 某种政府组织制度安排即便能够更好地实现其它目标也不应被选择(Inman and Rubinfeld, 1997)。为了保证分权和由此而起的辖区间竞争效率, MPF必然要求硬化地方财政预算, 使各地财政支出尽可能地依赖本地所产生的财政收入, 因为这有利于增强地方政府的责任感, 使其将有限的财政资源用到最有效率的地方。同时, 几乎所有的MPF的文献中都不将地区之间的禀赋差异视为一个问题。虽然这些假设简化了分析, 但Weingast等人将以此为基础的MPF视为一个普遍规律, 试图推广到所有发展中国家和转型国家, 这却可能是危险的。

如果我们仅仅把注意力放在单个地方政府, 或者假设不同辖区具有相似的禀赋条件, 且假设地方政府可自主支配的唯一资源是财政预算并追求单一的经济增长目标, 那么硬化地方政府财政预算约束似乎是有益的。然而, 上述假设条件在现实中往往不存在, 其结果是单纯地强化地方财政预算的独立性却可能不利于社会总福利。首先, 即便不考虑其他社会目标, 无差别地硬化地方财政预算也可能对整体经济效率有害。Kessler等(2002)以欧盟一体化或扩大为研究背景, 通过一个正式的模型证明, 如果只须允许资本流动而不允许劳动流动, 那么辖区间财政竞争将恶化社会福利, 尤其是实力较弱的国家(地区)的福利; 只有当两个国家(或者地区)的政治经济条件足够的相似, 一体化所有的要素市场并在此基础上展开辖区间竞争才最有可能增进而不是恶化社会福利。Cai和Treisman(2005)更是认识到, 辖区间竞争将导致处于禀赋条件

劣势的地方政府放弃参与积极的辖区间竞争，甚至转变为纯粹的掠夺者，因为它们已经注定是竞争的失败者。此外，当各地政府的财政支出主要依赖于本地所产生的财政收入，一个必然的后果就是进一步加大地区之间的差距，这将很可能危害到国家的政治经济稳定（Rodden and Rose-Ackerman, 1997）。

即便忽视地区之间的差异性和国家统一问题，并且假设地方政治家无狭隘的私人利益并追求本地经济的最快增长，硬化的预算约束也不能保证辖区间竞争总是有效率。在新古典的完全竞争环境中，作为价格接受者的厂商只有通过改进自己的资源配置方式从而降低成本来参与竞争。与之不同，地方政府参与地区间竞争所能使用的手段和资源要多得多，而财政资源并不是其所能够支配的唯一资源。首先，也是被讨论的最多的，就是地方政府利用各种经济和行政手段将本辖区的市场保护起来，培育本地产业，防止外来竞争，其后果就是诸侯经济，重复建设，区域经济分工不足，以及严重的外部不经济。我国学者也比较早地认识到这一点（沈立人、戴园晨，1990）；而Young(2000)对中国1978年之后地方保护主义的批评激起了更多的理论和实证研究^①。平新乔(2003)利用2001年国家统计局第二次全国基本单位的普查数据，计量研究发现政府通过护持国有企业而对那些高利润产业进行地方保护，其结果是挤出了外资和私人资本。在此基础上，周黎安(2004)用一个简单模型进一步证明地方官员为了参与晋升的标尺竞争而拒绝区域之间的经济合作，导致社会总福利下降^②。

除了辖区之间的负影响之外，硬化的财政预算约束也不能保证地方政府参与辖区间竞争的政策总是有利于本辖区内的社会福利。首先，为了赢得更多地投资，财力有限的地方政府增加生产性基础设施投资最便捷的途径就是压缩其他性质的公共财政支出，比如教育、医疗等；或者，压缩对农村和农业的财政支出，增加对生产效率更高的城市。虽然这可能在一定时期加快了经济发展，但是扩大了居民之间收入分配的不平等，尤其是城乡之间的差异，阻碍了人力资本的积累而不利于长远增长，累积起社会矛盾而危及社会稳定。在这方面，王永钦等（2007）对国内的相关研究做了很好的综述。其次，由于地方政府财力有限，甚至仅仅由于与其它地区实力相当而难以提供更优的生产性基础投资和制度环境来参与辖区间竞争，一些非常规的竞争手段就能被使用，比如降低环境和安全标准来吸引投资，导致恶性竞争（race to bottom）（Oates and Schwab, 1988；Gordon, 1983；Rodden and Rose-Ackerman, 1997）。结果，经济增长往往伴着环境恶化和生产事故频发。在中国，这些现象还很可能是地方政府与企业合谋的结果（聂辉华和李金波，2006）。当经济不发达而政府财力有限的时，尤其是在一些权威型国家，辖区间竞争所导致的友好的商业环境（比如廉价的土地）往往是以另外一些居民遭受不公平待遇为代价（杨其静，2007）。事实上，辖区间竞争不仅导致地方政府对辖区内外企业采取歧视性政策，即便对辖区内的不同企业也存在歧视。在中国，追求任期内政绩最大化的地方领导人通常为了吸引外资，而对本地民营资本的市场进入权进行限制等^③。比如，Nee和Cao(1999)就发现，在改革早期，福建的一些地方在大力发展集体企业，优待外资企业的同时对本地民营企业采取歧视性政策，结果导致很多暴力冲突。

此外，为了为本地企业构建更好的商业环境，地方政府试图超越本地财政预算约束的手段并不仅仅限于内部挖潜，而是还有其他外向型的方式。比如，地方政府通过帮助本地企业逃避中央税收和管制来发展本地经济；当然，这会侵蚀中央政府的权威，破坏全国性的法律秩序和市场秩序，而很可能不利于整体福利（Cai and Treisman, 2004）。

^①当然也有相反的观点，比如Naughton(1999)认为中国经济总的来说是走向市场一体化，且分权和辖区间竞争有利于市场的一体化。Bai et al(2004)的实证研究似乎也支持了这种观点，但平新乔（2003）认为其计量指标的选择存在问题。

^② 不过，该模型还未真正揭示出辖区间竞争的机制，即一个政府行为通过何种渠道影响其它地区经济，并由此影响后者的政绩。

^③ 苏州可以说是一个典型代表，相关的报道很多，比如 李梁，《中国政坛出现苏州现象 “苏州经验”的核心价值》（南方周末，2004年11月18日）。

可见，硬化地方政府预算约束并不能保证地方政府在辖区间竞争中采取增进整个社会资源配置效率和社会福利的政策。这不仅是因为各辖区之间存在禀赋差异而难以展开公平竞争，更重要的是不同于普通的厂商，除了地方财政资源之外地方政府还有许多其他行政资源可供支配。在这种现实条件下，辖区间竞争不仅可以促进各地经济发展，还可能导致严重的副作用，损害社会福利，导致有增长但无发展，甚至损害经济的长期增长。

批评 5：缺乏政府间最优层级、边界和分权路径的研究

如前所述，政府间关系，尤其是权威型国家的政府间关系与企业内部的组织关系有很大的相似性，以至于关于政府间关系的问题往往被纳入到现代企业理论的框架中，而且这也应该是研究的方向。我们知道，自 Coase (1937) 以来，探讨企业的最优边界和组织层级是现代企业理论的一个基本任务。令人遗憾的是，宣称自己是基于现代企业理论的 MPF 却远未能将最优的分权程度和政府层级等重大问题纳入其视野中。其原因仍然在于 MPF 所依赖的新古典经济学的竞争理论和经典代理理论本身就缺乏相应的工具。而且，MPF 强调的是政治代理人的激励问题，而不是何种财政分权才能更好地满足异质性公共品偏好的问题。对于后者而言，它可以在不涉及政府责任关系的条件下，利用公共产品的规模效应（或者溢出效应）与偏好差异性的权衡来解决政府间最优层级和政府边界问题（Oates, 1999），而且在这方面已有一些成功的正式模型，比如 Gilber 和 Picard (1996)。相对而言，在 MPF 的分析框架中，分权和辖区间竞争的好处可以得到非常充分论证，但其不利之处却难以被纳入其中，虽然 MPF 的理论家们并不否认这些不利之处的存在。

在 MPF 看来，中央政府具有掠夺和干预主义倾向，并相信在硬化地方财政预算的条件下放权就能引发有效的辖区间竞争，促使地方政府选择最能促进经济发展的财政资源配置策略，解决政府掠夺问题并使其提供友善的商业环境。这种逻辑其实已经注定：中央—地方的权力最优配置和政府层级已经不值得研究了，因为 MPF 的最优解就是把权力尽量下放到最低层级的政府而中央只保留一个抽象的维护市场统一的权力；即便可以构建一些正式模型来讨论中央—地方的最优权力配置，主要的结论很可能也只是那些可能危害地方硬预算约束的权威（比如货币发行权）应该保留在中央手中（Qian and Maskin, 1998）。

此外，MPF 的理论家可能没有意识到 MPF 所依赖的经典代理理论属于完全契约的理论框架。在此框架中委托人设计和执行契约的权力和能力是外生给定的，且主要的契约变量只有“剩余索取权”，而体现控制权的其它契约变量却没有存在的空间，因此控制权的最优配置问题几乎不可能被分析。这就难怪 MPF 会得出这样一个简单的结论：地方政府税收边际保留率越高，地方政府发展本地经济而扩大税基的积极性就越大（Jin et al., 2005; Zhuravskaya, 2000）。若按此推理，最优的地方边际税收分享率就应该是 1；对中国而言，1994 年分税制改革是不必要的，因为之前的分灶吃饭制度下很多地方的边际税收分享率就几乎是 1。

显然，MPF 的这样状况肯定不能被普遍接受。正如上述那些批判性文献所指出的那样，当我们认识到分权可能导致（1）中央权威被削弱而难以维护统一市场和国家的统一；（2）地方保护主义的盛行和地区间分工好处的丧失；（3）辖区间和辖区内部的不平等而危及社会稳定；（4）恶性竞争而恶化自然环境和降低生产安全标准，（5）诱发宏观经济不稳定；以及（6）地方政府知识和能力不足而难以真正承担发展地区经济的职责时，中央和地方政府的最优分权问题就必须被认真对待。除了前面提到的文献外，还有一些学者在理论和实证上都证明，财政上的过度分权可能导致全国性的公共产品和基础设施（包括法律秩序）供给不足而对经济增长造成负面影响（Davoodi and Zou, 1988; Zhang and Zou, 1996）。另外一些学者更是认识到，联邦主义的本意是为了享受风险分担的好处而一体化多个辖区。由于一体化后的单个辖区政府会存在道德风险而选择高风险的政策，因此把功能和权力从地方集中到中央能提高社会福利，虽然最优的集权程度取决于这两者之间的权衡（Persson and Tabellini, 1996）。

事实上,早在200年前包括Hamilton在内的一些联邦主义者就已经意识到,政府层级越低,被利益集团俘获的可能性就越大,对少数群体和穷人的保护就倾向较少(Hamilton et al., 1789)。近年来这个问题得到更加系统地论证。Prud'homme(1995, p.209-12)详细阐述了层级较低的政府更易发生腐败的原因。借助一个两党竞选模型, Bardhan 和 Moorherjee(2000)证明由于很多中间选民的投票倾向受政党竞选活动强度的影响,利益集团就可以通过政治捐款来俘获竞选者。尤其是当利益集团内粘性强,而选民的政治知晓程度低(比如,大量的选民文化程度低且贫穷)的地区,政府被俘获的可能性大。更重要的是,相对于分区选举制度(即,各地获胜党派代表组成全国议会并由议会的多数党执政),全国普选制度所产生的政府被俘获的可能性较小。在此之前,Shleifer 和 Vishny (1993)还证明提供互补性公共品的相互独立的政府部门——可理解为政府层级——越多,总的腐败就越严重,所提的公共品就越少,对经济增长的负面影响越大。从这个角度看,我们可能就比较理解为什么俄罗斯地方政府被俘获的情况比较严重(Hellman and Schankerman, 2000),因为原有的大型国有企业及其相关人员构成在当地构成了一个强大的利益集团;而且,俄罗斯政府具有更强的掠夺之手而非帮助之手,因为政治改革形成了众多各自拥有管理权的政府组织(Shleifer and Vishny, 1993; Frye and Shleifer, 1997)。

对此, Treisman (2000c)不仅给出了一个更为简洁的数学证明,而且还作了全面的实证研究。他针对分权的五种概念——结构性分权、决策权分权、资源分权、选举性分权、制度性分权,利用全球154个国家的数据发现:政府层级越多,感知到的腐败越严重^①,基本健康服务体系效率越差;而且,联邦制下的州政府提供公共健康服务的效率较低,在减少成人文盲率方面的效率也较差。最近, Gerring 等(2006)不仅对理论将关于分权的联邦主义优于集权的单一主义(Unitarism)的五种流行观点提出了质疑,更是利用全球所有的民主国家1901-2000年之间非常广泛的用于测度政府质量的数据做了广泛而细致的实证研究,其结果是:无论是在政治发展方面,还是经济发展,还是人类发展水平,单一制国家的政府质量都优于联邦制国家的政府。显然,这些证据并不支持辖区间竞争是约束地方政府的主要手段。

最后,还值得指出,虽然MPF主要针对转型和发展中国家,但是由于MPF还停留在完全契约的框架中,对分权的刻画主要限于中央-地方之间的财政收支的比例,导致其对于现实中非常重要的最优政治与经济分权(自由化)顺序问题几乎无能为力。当前很多研究,包括实证研究(Persson and Tabellini, 2005)发现民主政治有利于促进经济增长,但是Giavazzi and Tabellini(2005)的实证研究更是发现,“先经济自由化,后政治民主化”对促进经济增长具有积极而显著的影响;反之,“先政治自由化,后经济自由化”对于经济促进经济增长几乎没有积极作用。对此,Acemoglu 和 Robinson(2006)提供了一个解释:在一个社会从非民主走向民主的过程中,虽然原有的精英层会失去某些法定权利,但却很可能利用其既有的经济实力在政治上获得更大的实际权力,并阻碍经济发展。这提醒我们,对于权威型国家来说,改革,尤其是政治改革的路径选择非常重要。这难怪Persson 和 Tabellini (2006)感叹道:“民主其实是一个太生硬的概念:细细看来是恶魔。将来的理论和经验研究应该更加紧密地关注政治改革的异质性”(p.10)。

三、总结:可能的改进或者研究方向

自1990s初期开始, Weingast等人关于MPF的研究无疑促进了我们对分权和联邦主义的认识。然而,由于主要借助于新古典经济学的竞争理论和经典代理理论,这使得MPF具有一些先天性的严重缺陷。他们先验性地认定中央政府掠夺性和具有干预主义倾向,这阻碍了他们更为深刻和全面地理解中央政府,尤其是那些转型和发展中国家的中央政府在国家的政治经济生活中的作用;简单地相信分权和硬化地方财政预算就可以在辖区间引发类似市完全竞争市场的

^① 在此之前Treisman(2000a)也得到了相似的结论。

竞争,从而忽视了对政治人物在特定政治经济环境下具体行为方式的考察;新古典竞争理论和经典代理理论擅长揭示辖区竞争和分权的好处,但却难以分析其负效应,外加(剩余)控制权等变量的系统性缺失,这就导致最优的政府间分权、政府层级和分权路径等重大问题难以被分析。结果,至今为止MPF的鼓吹者还远没有解决他们所宣称试图解决的根本问题,即在何种制度安排下政治官员们才有积极性执行保护市场的承诺。换句话说,他们还未能为MPF构筑起坚实的政治微观基础。我们认为,为了使理论的现实性更强、微观基础更为坚实,可能应该在以下几个方面加强研究。

1、虽然我们不否定关于中央具有掠夺性和干预主义倾向的假设具有一定的合理性,但是我们更有必要深入地认识中央政府,尤其是转型和发展中国家的中央政府在社会政治经济活动中的作用。即便是一般性的财政联邦主义分析,也有必要详细考察中央-地方之间的垂直竞争关系以及中央政府的作用。比如Keen(1998)证明中央政府可以通过制定税收和转移支付制度来限制辖区间竞争的负面影响。

2、必须搞清楚某个社会具体的政治经济制度和环境。首先,有必要在国家政治制度方面,区分民主与权威体制;在中央-地方政治关系方面区分联邦制与单一制;在中央-地方经济关系方面区分集权与分权。现实的政治经济制度往往是这三者之间的某种搭配。比如,中国是权威制的单一制国家,但是在经济上分权程度很大;印度是民主制的联邦国家,但是在经济上有具有很强的中央集权性质。其次,如果是民主制度,搞清楚选民结构就很必须;如果是权威体制,搞清楚中央决策机制和行为目标和地方官员的任免机制将非常重要。此外,经济结构、种族、宗教信仰、文化传统等因素也都非常重要。在经济全球化的今天,国际政治经济环境也是一个不得不考虑的重要因素。最后,政府组织机构所具备的能力也是一个不可忽视的因素。尤其是当我们关注于制度变迁过程的时候,借鉴企业理论中的(组织)能力理论将很有助于理解制度变迁的历史过程 and 选择现实可行的制度变迁策略。

3、尽可能地避免将抽象的政府作为行为人,区分政治家(比如政府领导人)与普通官僚是保证所构建的理论具有坚实的微观基础的必要条件(冯兴元,2001);搞清楚他们的利益取向,尤其是私人利益非常重要(Edwards and Keen, 1996)。更为精细的研究还需要搞清楚政府领导人与政府官僚在政府决策和行为中的地位和作用,以及相互关系。在此基础上结合具体的政治经济制度和环境,进一步搞清楚各行为人的效用函数和约束条件,其中包括政府的任期制,这样才能保证理论真正具有微观基础,提出的政策建议才有可能具有可行性。

4、虽然经济增长对于社会和政府来说都是至关重要的目标,但是这决不是唯一的,甚至有时候不是最紧迫或者最重要的目标。同时,对于辖区间竞争的机制和负效应要有充分的分析。这对于揭示中央-地方政府之间的最优层级和分权程度是十分关键的。此外,还必须认识到这些目标在社会和政府的效用函数中的权重,以及辖区间竞争所产生的正、负效应之间的对比,都可能根据历史条件的变化而变化的。因此,很可能并不存在一个唯一的最优政治经济制度安排。

5、由于政府往往同时兼有委托人和代理人的双重身份,因此除了引入多任务代理理论的方法(Holmstrom and Milgrom, 1991)之外,利用多委托人-多任务模型分析政策制定的过程更有助于我们更好的理解政府的行为机制(Dixit, 1996)。

6、由于中央-地方政府(-居民)之间的契约关系往往是不完全的,因此把相关研究纳入到不完全契约理论的框架(Hart, 1995)中将非常必要。Seabright(1996)作了一次色的尝试,证明居民在委托政府管理社会经济事务的同时保留了剩余控制权(选举权)的情况下,集权有利于地区间政策的协调但减少了政府对单个地区的选民的责任,因此需要在两者之间权衡。事实上,中央与地方政府在税收、转移支付、优惠政策等安排上往往都存在着再谈判,而且权利的初始安排和各自的地位对谈判的事后结果以及事前的行为都很可能产生重大影响。令人遗憾的是,这些问题几乎没有得到很好的研究。此外,有必要改进现有的对(剩余)控制权“0-1”性质的变量(杨其静,2002),放弃中央-地方政府之间简单的集权还是分权的二元论,仔细考察应该在哪

些领域分权，如何分权以及分权的程度（Prud'homme, 1995）。

最后，我们有必要指出，虽然如此多的学者批判MPF，但是我们决不可简单地将这些批判理解为否定分权和辖区间竞争的证据，因为历史已经证明竞争是发展的主要动力。我们认为，就如同Weingast等人对经典财政联邦主义的批判一样，对MPF的批判深化了我们对问题的认识，促使我们构建更能准确反映历史和现实的理论，并由此提出更具可行性的政策。我们更不能从一个极端——“中央政府坏的，地方政府好的”——走向另一个极端——“中央政府是好的，地方政府是坏的”，因为从来都不存在天然的好与坏政府之分，任何（层级的）政府的行为都是对特定制度环境的反应。正如Rodden所指出的那样，真正科学的方法是：集权和分权之间应该实现一种基于成本-收益权衡之上的平衡。

对于中国来说，对MPF的这些批判具有深刻的历史性含义，即中国是幸运的——中国正好具备了被MPF否定或者忽视的但却是分权和辖区间竞争有效展开所必须的条件：强有力的掌握政治权威的中央政府和具备充分管理能力的地方政府；而且中国的改革导师是邓小平，他成功地利用而不是破坏了这些有利条件。至少在可预见的将来，中国还必须坚持利用和改进而不受抛弃这些历史遗产，这对于中国把握当前的发展的历史性机遇，赢得国际竞争的优势至关重要。理由只有一个：打破容易，重建难，而中国需要的是探索符合自身特色的政治和经济制度。

参考文献：

陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬，2002，《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》，《经济学（季刊）》第2卷第1期。

冯兴元，2001，《中国辖区间竞争理论分析框架》，工作论文

金雁，2003，《俄罗斯经济转轨为什么这么难》，《战略与管理》第6期。

林毅夫，刘志强，2000，《中国的财政分权与经济增长》，CCER讨论文论NO.C2000008。

聂辉华、李金波，2006，《政企合谋与经济增长》，《经济学（季刊）》第6卷第1期。

平新乔，2003，《政府保护的动机与效果——一个实证分析》，CCER讨论稿No.C2003032。

沈立人、戴园晨，1990，《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》，《经济研究》第3期。

王永钦等，2007，《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》第1期。

邢华，2007，《政治企业家与制度变迁——对中国经济转型的一个解释》，中国人民大学博士学位论文。

杨其静，2002，《合同与企业理论前沿综述》，《经济研究》第1期。

杨其静，2007，《放权、经济增长与不平等》，中国人民大学工作论文。

张维迎、栗树和，1998，《地区间竞争与中国国有企业的民营化》，《经济研究》第12期

张晏、龚六堂，2006，《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，《经济学（季刊）》第5卷第1期。

周黎安，2004，《晋升博弈中政府官员的激励与合作》，《经济研究》第6期。

周黎安，2007，《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》第7期。

周业安，2000，《县乡级财政支出管理体制改革的理论与对策》，《管理世界》第5期。

Acemoglu, Daron, 2003, "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics", *Journal of the Comparative Economic*, 31(4), 620-652

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson, 2006, "Persistence of Power, Elites and Institutions," NBER Working paper 12108.

Bai, C.E., et al., 2004, "Local Protectionism and Regional Specialization: Evidence from China's Industries," *J. International Economics*, 63, 397-417.

Bardhan, P., 2002, "Decentralization of Governance and Development," *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.

Bardhan, P., Dilip Moorherjee, 2000, "Capture and Governance at local and National Levels," *A.E.R.*, vol.90, no.2 pp.135-139.

- Besley, T., and Anne Case, 1995, "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition," *A.E.R.*, 85(1), 25-45.
- Bewley, T.F., 1981, "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures", *Econometrica*, 49(3), 713-740.
- Bhalla, A.S., 2002, "Sino-Indian Growth and Liberalization: A Survey", *Asian Survey*, 42(3), 419-439.
- Blanchard, O., and Andrei Shleifer, 2000, "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia," NBER working paper 7616 .
- Brennan, G., and J. M. Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, J., 1995, "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for constitutional Reform", *Publius*, 25(2), 19-27.
- Cai, Hongbin, and D. Treisman, 2004, "State Corroding Federalism," *Journal of Public Economics*, 88, 819-843.
- Cai, Hongbin, and D. Treisman, 2005, "Does Competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization and public policy", *AE R.*, 95.
- Cao, Yuanzheng; Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, 1999, "From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style," *Economics of Transition*, 7(1)
- Chen, K., Gary H. Jefferson, I. Singh, 1992, "Lessons from China's Economic Reform," *J. Comparative Economics*, 16, 201-225.
- Coase, R., 1937, "The Nature of the Firm," *Econometrica*, 4(3), 386-405.
- Davoodi, H. and H.F. Zou., 1988, "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *Journal Urban Economics*, 43, 244-257.
- de Mello, Jr. Luiz R., 2000, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis," *World Development*, 28(2), 365-380.
- Dewatripont, M., and E. Maskin, 1995, "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economics", *Review of Economic Studies*, 62(4), 541-55.
- Dixit, A., 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Don Sherman Grant II, 1995, "The political Economy of Business Failures across the American States, 1970-1985: The Impact of Reagan's New Federalism." *American Sociological Review*, 60(6), 851-873.
- Dunn, J., D. Wetzel, 2000, "Fiscal Decentralization in Former Socialist Countries: Progress and Prospects," Council of Europe Youth Center, World Bank
- Filippov, M., et al, 2004, *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Fischer, S., and Alan Gelb, 1991, "The Process of Socialist Economic Transformation," *J. Economic Perspectives*, 5, 91-105.
- Frye, T., and A. Shleifer, 1997, "The Invisible Hand and the Grabbing Hand," *A.E.R.*, 87(2), 354-358.
- Gerring, J., and C.M. Thacker, 2005, "Are Unitary Systems better than Federalism System," <http://www.bu.edu/sthacker/unitarism061009.pdf>
- Giavazzi, F., and G. Tabellini, 2005, "Economic and Political Liberations," *J. Monetary Economics*, 52, 1297-1330.
- Gilbert, G., and P. Picard, 1996, "Incentives and Optimal Size of Local Jurisdictions," *European Economic Review*, 40, 19-41.
- Goldstein, S. M., 1995, "China in Transition: The Political Foundations of Incremental Reform," *China Quarterly*, 144, 1105-31.

- Gordon, R. H., 1983, "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 98(4), 567-86.
- Hamilton, et al, *Federalist Papers*, 1787, reprinted in 1937, pp.62-70.
- Hart, O.D., 1995, *Firm, Contracts and Financial Structure*, Oxford University Press.
- Hayek, F., 1939, "The Economic Conditions of Interstate Federalism," reprinted in F. Hayek, *Individualism and the Economic Order* (chap.12), Chicago: University of Chicago Press, 1948.
- Hayek, F., 1945, "The Use of Knowledge in Society," *American Economic Review*, 35, 519-530.
- Hellman, J., and M. Schankerman, 2000, "Intervention, Corruption and Capture: the Nexus between Enterprises and the State," *European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper No.58*.
- Holmstrom, B., and P. Milgrom, 1991, "Multitask Principal-Agent Analyses," *J.Law, Economics and Organization*, 7, 24-52.
- Inman, R. P., and D. L. Rubinfeld, 1997, "Rethinking Federalism," *J.Economic Perspectives*, 11(4), 43-64
- Jin, Hehui, Y.Y. Qian, and B. R. Weingast, 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," *J. Public Economics*, 89, 1719-1742.
- Keen, M., 1998, "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism," *IMF Staff Papers*, 45(3).
- Kessler, A.S., L. Christoph, and R. Myers, 2002, "Redistribution, Fiscal Competition, and the Politics of Economic Integration", *Review of Economic Studies*, 69(4), 899-923.
- Li, H., and L. Zhou, 2005, "Political turnover and Economic performance: the incentive role of personnel control in China," *J. Public Economics*, 89(9-10), 1743-62.
- Lipton, D., and J. Sachs, 1990, "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 75-133.
- Maskin, E., Y.Y. Qian, and C. Xu, 2000, "Incentive, Information, and Organization Form," *Review of Economic Studies*, 67(2), 359-378.
- Musgrave, R., 1959, *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw, New York.
- Naughton, B., 1999, "How Much Can Regional Integration Do to Unify China's Markets?" Paper for Conference on Policy Reform in China
- Nee, V., and Y. Cao, 1999, "Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies," *Theory and Society*, 28(6), 799-834.
- Nolan, P., 1995, *China's rise, Russia's fall: politics, economics and planning in the transition from Stalinism*. Basingstoke: Macmillan.
- North, D. C., 1961, *The Economic Growth of the United States: 1790-1986*, New York: W.W. Norton, 1961.
- North, D. C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, New York: W.W. Norton.
- North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- North, D., R. Thomas, 1973, *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C., B. Weingast, 1989, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *J.Economic History*, 49(4), 803-832.
- Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jvanovich.
- Oates, W. E., 1993, "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, XLVI, 237-43.
- Oates, W. E., 1999, "An Essay on Fiscal Federalism," *J.Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W. E., and R. Schwab, 1988, "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing," *J. Public Economics*, 35, 333-54.
- Oi, J. C., 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, 45(1), 99-126.

- Oi, J. C., 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *China Quarterly*, 144, 1132-1149.
- Parikh, S., and B. Weingast, 1997, "Comparative Theory of Federalism: India," *Virginia Law Review*, vol.83, no.7, PP.1593-1615.
- Persson, T., and G. Tabellini, 1996, "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard," *Econometrica*, 64(3), 623-6.
- Persson, T., and G. Tabellini, 2005, "Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change," Mimeo, IIES.
- Person, T., and G. Tabellini, 2006, "Democracy and Development: The Devil in the Details," NBER Working paper No.11993.
- Prud'homme, R., 1995, "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer*, 10(2), 201-20.
- Qian, Y., 2000, "The Process of China's Market Transition (1978-98)," *J.Institutional and Theoretical Economics*, 156(1), 151-171.
- Qian, Y., and G. Roland, 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, 88(5), 1143-1162.
- Qian, Y., G. Roland, and C. Xu, 1999, "Why is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory", *European Economic Review*, 43, 1085-1094.
- Qian, Y. and C. Xu, 1993, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *The Economics of Transition*, 1(2), 135-170.
- Qian, Y., and R. Weingast, 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *J. Policy Reform*, 1, 149-185.
- Qian, Y., and R. Weingast, 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentive", *J. Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- Rao, M. G., 2000, "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", Institute for Social and Economic Change
- Riker, W., 1964, *Federalism: Origins, operation, Significance*, New York: Little Brown.
- Rodden, J., S. Rose-Ackerman, 1997, "Does Federalism Preserve Markets?" *Virginia Law Review*, 83(7), 1521-1572.
- Rodden, J., 2002, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World", *American J. Political Science*, 46(3), 670-687.
- Rodden, J., 2005, "The Political Economy of Federalism", http://web.mit.edu/jrodden/www/materials/Rodden_Handbook_August2005_final.pdf
- Salmon, P., 1987, "Decentralization as an Incentive Scheme," *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), 24-43.
- Seabright, P., 1996, "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model," *European Economic Review*, 40, 61-89.
- Shleifer, A., R. Vishny, 1993, "Corruption," *Q. J. Economics*, 108(3), 599-617.
- Tirole, J., 2001, "Corporate Governance," *Econometrica*, 69(1), 1-35.
- Treisman, D., 1999, "Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis," *American J. Political Science*, 43(2), 488-517
- Treisman, D., 2000a, "The Causes of Corruption: A Cross-National Study," *J. Public Economics*, 76(3), 399-457.
- Treisman, D., 2000b, "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?" *American Political Science Review*,
- Treisman, D., 2000c, "Decentralization and the Quality of Government," Manuscript, Department of Political Science, University of California, Los Angeles,.
- Von Hagen, J., B. Eichengreen, 1996, "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union," *A.E.R.*, 86, 134-138.

Von Hagen, J., et al., 2000, "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies," Inter-American Development Bank Working Paper R-399.

Walder, A. G., 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American J. Sociology*, 101(2), 263-301.

Weingast, B., 1995, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *J. Law, Economics and Organization*, 1(1), 1-31.

Wibbels, E., 2000, "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American J. Political Science*, 44, 687-702.

Woo, C., 1992, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China*, 18(2), 197-227.

Young, A., 2000, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," *Quarterly J. Economics*, 115, 1091-1136.

Zhang, T., and H. Zou, 1998, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China", *J. Public Economics*, 67, 221-40.

Zhuravskaya, E., 2000, "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style," *J. Public Economics*, 2000, 76(3), 337-68.

Ziblatt, D., 2004, "Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe," *World Politics*, 57, 70-98.

Market-Preserving Federalism and Criticism on It: A Think Based On Literature

Qijing Yang Huihua Nie

(School of Economics, Renmin University, 100872)

Abstract: The paper outlines the framework and contributions of MPF (Market-preserving Federalism). However, it focuses on the defects of MPF, which bases on neoclassical theory of competition and classical agent theory, and simply looks government organization as a firm. As a result, MPF is in lack of micro political foundation; It cannot deeply and comprehensively indicates the special role of the central government in politics and economy; it looks over the necessary conditions that make decentralization efficient; it is very difficult to analyze the negative effects of decentralization and inter-jurisdiction competition; Moreover, it cannot explore the optimal decentralization, hierarchies, or path of decentralization. Therefore, MPF is far from answering what institutions motivate politicians to preserve market. Finally, we put forward up some ways to improve the research on the interaction of the government organization and economy.

Keyword: MPF decentralization centralization authority

JEL Classification: H30 H40 H77

本文发表于《经济研究》2008年第3期，使用请注明。