



中国经济文库·应用经济学精品系列（二）▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

# 财政分权体制下的 城乡基本公共服务均等化研究

王岳含◎著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济文库·应用经济学精品系列（二）

# 财政分权体制下的 城乡基本公共服务均等化研究

王岳含◎著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权体制下的城乡基本公共服务均等化研究 / 王岳含著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5136-4264-4

I. ①财… II. ①王… III. ①社会服务—城乡一体化—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 132072 号

责任编辑 张 卉

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 210 千字

版 次 2016 年 6 月第 1 版

印 次 2016 年 6 月第 1 次

定 价 46.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

## 前 言

改革开放 30 多年来，财政分权体制改革一直是中国经济领域研究的重要课题。经济学家们广泛的共识是：中国财政分权体制改革促进了地方各级政府间的竞争，提高了地方各级政府发展经济的动力，增强了地方公共产品的服务，为我国 30 多年来的经济高速发展奠定了基础。随着中央与省级“分税制”财政分权体制的确立，地方财政分权体制也沿着“分税制”的思想逐步深化，形成了地方各级政府分工、合作提供地方公共服务的财政体制基础。然而，财政分权体制是在各级政府事权划分比较模糊、县级政府缺乏稳定收入来源、转移支付制度不完善的背景下实施的，使县级政府在加速经济发展，以增加财政收入获得晋升机会的激励下，缺乏供给农村基本公共服务的动力与能力。但是一个国家实力的增强，不仅意味着经济的发展，更重要地体现于社会公平的增进与贫苦的消除，而公共服务的供给能力与均等化水平则是一个国家社会发展与福利水平提升的直接体现。如何促进城乡基本公共服务的均等化水平，增加国民福利，是新时期国家发展亟须解决的重要问题。

由于财政分权理论试图寻找各级政府的作用及其相互联系的方式方法，体现不同层级政府间提供公共服务的准则与效率，成为解决公共服务非均等化的主要路径之一。因此本书拟在分权理论的基础上，以县级政府作为主要分析视角与主体，剖析县级政府财政能力弱化造成的农村基本公共服务供给不足，从而加剧城乡公共服务的非均等化程度的原因，在此基

基础上探寻一条符合中国国情的促进城乡公共服务均等化发展的可行之路。

本书在研究过程中共分为七章（含导论）四个部分。

第一部分，导论部分。导论作为引领，主要在于阐述所涉及问题的提出，以及研究的理论与现实意义。明确本书需要研究的对象与范围，在梳理国内外专家相关研究的基础上，分析这些研究中取得的成绩，以及仍需探寻的问题。明确写作目的与难点，为后文的写作指明方向。

第二部分，基础分析，为本书的第一章、第二章。其中第一章为理论基础，以财政分权理论与公共服务均等化理论作为两条主线展开论述。财政分权理论部分，主要通过梳理第一代与第二代财政分权理论，以及财政分权体制的局限性，为后面的论述打下理论基础。公共服务均等化理论的阐述在于界定公共服务的基本内涵与供求，为政府间的供给分配做出前导分析。通过对均等化思想的探讨，引出第三节，明确本文财政分权及公共服务供给的基本理念与均等化的价值取向，为全书奠定理论与理念基础。第二章为现实基础，沿着历史脉络，通过对中国财政体制改革历程的描述，明晰各阶段基本公共服务供给的制度背景、安排与总体状况，为后文城乡非均等化成因的探寻奠定制度基础。

第三部分，根源探寻，为本书的第三章、第四章、第五章。影响基本公共服务供给的因素很多，其中作为供给主体的政府财政因素起着非常重要的作用。因此，本部分的目的在于探讨财政分权体制下，各个制度设计对于城乡基本公共服务均等化的影响。财政分权作为财政分配方式的基本体制，可以充分体现地方政府满足辖区居民需求意愿与偏好的便利，对城乡间公共服务均等化的实现存在一定的激励作用。同时由于各地财力基础的差异，在公平与效率之间，分权体制往往使地方政府具有效率偏好，从而为城乡公共服务均等化的实现造成一定的抑制，而县级政府是农村基本公共服务供给主体，其对均等化起着非常重要的作用。因此本部分将以县级政府作为主要分析对象，从事权与财权分配、县级政府财政能力和转移支付制度三个方面，分析财政分权体制存在的问题及对城乡基本公共服务供给的阻滞作用。

第四部分，路径选择，为本书的第六章。该章对应第三章、第四章、第五章，从事权与财权分配、县级政府财政能力和转移支付制度三个角度，对我国财政分权体制进行完善，同时对政府行为目标做出调整，为最终实现城乡间基本公共服务的均等化探寻一条切实可行的改革之路。

# 目 录

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 前 言 .....                          | 1  |
| 导 论 .....                          | 1  |
| 一、问题的提出 .....                      | 1  |
| 二、研究的意义 .....                      | 3  |
| 三、相关文献综述 .....                     | 7  |
| 四、研究方法与框架 .....                    | 17 |
| 五、研究的创新点 .....                     | 19 |
| 第一章 财政分权与基本公共服务均等化：理论基础 .....      | 20 |
| 第一节 财政分权理论概述 .....                 | 20 |
| 一、财政分权理论的历史沿革 .....                | 21 |
| 二、局限财政分权的主要因素 .....                | 35 |
| 第二节 基本公共服务均等化理论概述 .....            | 38 |
| 一、基本公共服务的内涵 .....                  | 38 |
| 二、均等化理论概述 .....                    | 53 |
| 第三节 财政分权体制下的城乡基本公共服务均等化：基本理念 ..... | 62 |
| 一、城乡基本公共服务均等化的价值取向：公平与效率的统一 .....  | 63 |

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 二、城乡基本公共服务均等化的具体导向：城乡居民获得平等发<br>展机会 ..... | 66 |
|-------------------------------------------|----|

第二章 财政分权体制下城乡基本公共服务供给的制度变迁 ... 69

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第一节 集中偏向阶段城乡基本公共服务供给的制度安排 ..... | 69  |
| 一、集中偏向阶段财政体制的主要内容 .....         | 70  |
| 二、集中偏向阶段城乡基本公共服务的供给制度 .....     | 78  |
| 第二节 分级包干阶段城乡基本公共服务供给的制度背景 ..... | 85  |
| 一、分级包干阶段财政体制的主要内容 .....         | 85  |
| 二、分级包干阶段的城乡基本公共服务供给制度 .....     | 95  |
| 第三节 分税制阶段城乡基本公共服务供给的制度安排 .....  | 103 |
| 一、分税制阶段财政体制的主要内容 .....          | 104 |
| 二、分税制阶段基本公共服务的供给制度 .....        | 114 |

第三章 财政体制与城乡基本公共服务均等化 ..... 119

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第一节 财政权力分配与城乡基本公共服务均等化 .....         | 119 |
| 一、政府事权的界定及划分 .....                   | 120 |
| 二、政府财权的界定及划分 .....                   | 124 |
| 三、权力分配存在的问题及对城乡基本公共服务均等化的影响<br>..... | 131 |
| 第二节 城乡二元财政体制与城乡基本公共服务均等化研究 .....     | 137 |
| 一、城乡二元财政体制的形成 .....                  | 137 |
| 二、城乡二元财政体制的表现 .....                  | 138 |
| 三、城乡二元财政体制对均等化的阻滞 .....              | 141 |

第四章 县级政府财政能力与城乡基本公共服务均等化研究  
 ..... 143

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第一节 县级政府财政收支的总体状况 ..... | 143 |
|-------------------------|-----|

|                                                   |            |
|---------------------------------------------------|------------|
| 一、县级政府财政支出的总体状况 .....                             | 143        |
| 二、县级政府财政收入的总体状况 .....                             | 153        |
| 第二节 县级政府财政能力困难的表现及成因 .....                        | 160        |
| 一、财政能力的主要内涵 .....                                 | 161        |
| 二、县级政府财政能力困难的表现 .....                             | 162        |
| 三、县级政府财政困难的成因 .....                               | 168        |
| 第三节 县级政府财政能力弱化对城乡基本公共服务均等化的阻滞<br>——以云南鹤庆县为例 ..... | 172        |
| 一、鹤庆县财政收支的总体状况 .....                              | 173        |
| 二、县级政府财政能力弱化与城乡义务教育非均等化 .....                     | 174        |
| 三、县级政府财政能力弱化与城乡社会保障非均等化 .....                     | 176        |
| 四、县级政府财政能力弱化与城乡医疗卫生非均等化 .....                     | 180        |
| 五、县级政府财政能力弱化与城乡基础设施的非均等化 .....                    | 182        |
| <b>第五章 转移支付与城乡基本公共服务均等化研究 .....</b>               | <b>183</b> |
| 第一节 转移支付制度的基本情况 .....                             | 183        |
| 一、转移支付制度存在的意义 .....                               | 183        |
| 二、转移支付的制度安排 .....                                 | 186        |
| 三、县级政府转移支付的制度安排 .....                             | 196        |
| 第二节 转移支付制度对均等化的影响 .....                           | 199        |
| 一、转移支付对均等化的总体影响 .....                             | 199        |
| 二、各项转移支付对均等化的影响 .....                             | 201        |
| 第三节 转移支付制度的缺陷对城乡基本公共服务供给的阻滞 ...                   | 206        |
| 一、转移支付形式过多，相互之间缺乏统一的协调机制 .....                    | 206        |
| 二、省以下财政转移支付制度缺乏统一规范 .....                         | 208        |
| 三、转移支付制度法律效力不强 .....                              | 208        |
| 四、转移支付制度对县级公共服务支出补助较弱 .....                       | 209        |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第六章 促进城乡基本公共服务均等化的政策建议 ..... | 211 |
| 第一节 完善财政管理体制的改革措施 .....      | 211 |
| 一、财政合理分权的基本要求 .....          | 211 |
| 二、完善分权财政体制的基本思路 .....        | 215 |
| 第二节 地方政府税制改革措施 .....         | 221 |
| 一、明确税收权力，合理划分税权 .....        | 221 |
| 二、赋予地方政府适当的税收立法权 .....       | 222 |
| 第三节 转移支付制度的改革措施 .....        | 224 |
| 一、明确我国转移支付制度的目标 .....        | 224 |
| 二、规范政府间转移支付制度的基本原则 .....     | 225 |
| 三、完善转移支付制度的主要措施 .....        | 226 |
| 参考文献 .....                   | 229 |
| 附    录 .....                 | 243 |

# 导 论

## 一、问题的提出

随着分权化改革的不断推进,与私人领域蓬勃发展相对应的是公共服务供给不足与城乡间、地区间的非均等化状况。一个国家实力的增强,不仅意味着经济的发展,更重要地体现于社会公平的增进与贫苦的消除,公共服务的供给能力与均等化水平,则是一个国家社会发展与福利水平提升的直接体现。对于处在转型期的中国来说,社会内部各种利益集团对于资源的抢夺日趋明显,分配不公已成为影响社会和谐与稳定的重要原因之一,这不仅体现于行业间、地区间的资源争夺,更体现于城乡间收入分配与公共服务的二元化格局。城市居民在基础教育、医疗卫生、社会保障、基础设施等公共服务方面获得的收益,明显高于农村居民。据统计,2014 年我国城乡收入绝对差距为 18354.97 元,城乡收入比为 2.75:1。虽然城乡居民收入比回落到“3”以内,并呈现缩小势头,但如果将公共服务考虑在内,那么城乡收入比仍在 6:1 左右。农村公共服务供给的缺失将直接阻碍农村居民获得同等的生存权利与发展机会,严重影响我国居民素质的整体提升与社会福利的增进。造成城乡间公共服务非均等化的原因很多,但是对于中国这个地域广阔、情况复杂、政府存在多个管理层级的国度来说,公共服务供给的有效性与公平性更多地体现于各级政府,尤其是基层政府是否有能力、有动力提供符合辖区居民意愿的公共服务,而权力分配的合理性在其中起着至关重要的作用。

关于国家权力分配的论述,最早可以追溯到古希腊、古罗马时期,在亚里士多德、柏拉图、波里比阿和西塞罗的许多著作中,都蕴含着混合政体的思想。权力分配理论经洛克和孟德斯鸠的发展,成为后来资本主义国家政府权力运行的基本原则之一。由于分权体制充分考虑了占国家多数的下层群体的“自我意识”,利于国家管理有效性与民众偏好表达的统一与实现,自 20 世纪 50 年代以来,世界各国兴起了一股分权化改革的浪潮。分权领域不仅包括政治层面,还集中于经济层面与社会治理层面;分权不仅是一种管理方式的转变,更多的是思维模式的转变与人民民主权利的体现。因此,分权改革无论是在资本主义的联邦制国家、单一制的发展中国家,还是对处于经济转型中的国家来说,对其政治、经济和社会发展都产生了重要的影响。

从我国实践来看,新中国成立之初,在社会经济发展极其落后、国家财力有限的情况下,为了集中力量在短时期内将国家经济带入正常的运行轨道,并实现赶超发达国家的目标,实行了高度集权的财政管理体制。该体制虽然能够调动全国资源,进行合理配置,但是抑制了企业的竞争能力与个人意愿的顺利表达,也不利于激励地方政府对于辖区内公共服务的供给。随着经济发展进程的日益加快,集权体制的弊端逐渐显现。为此,我国自 1957 年以来,对财政体制进行了数次调整,权力逐级下放。尤其是改革开放以来,我国经济之所以能取得 GDP 年均 10% 的高速增长,在很大程度上得益于财政分权的实施。即财政收支权力在中央与地方政府间重新配置,给予地方政府一定的税收权力,划定大概的支出责任范围,并允许地方政府自主决定其预算支出的规模与结构。财政分权的实施,可以使地方政府提供符合辖区居民偏好的社会服务,使最基层公众自由选择他们所需要的政府类型,并积极参与社会管理,这为经济发展提供了强大的激励和动力。如 Weingast(2006)所指出的,中国的发展策略得益于分权。更重要的是,在财政分权的过程中,地方政府职能完成了从统治(Government)到治理(Governance)的转变。因此,分权改革促进了地方政府之间的竞争,又使中央政府可以竞争指标,对地方政府官员形成了强有力的激励机制,从而对中国经济改革绩

效产生有益的影响(Qian 和 Xu, 2000)。<sup>①</sup>

由于财政分权理论试图寻找“各级政府的作用及其相互联系的方式方法”<sup>②</sup>,体现不同层级政府间提供公共服务的准则与效率,成为解决公共服务非均等化的主要路径之一。因此,本书拟在分权理论的基础上,以县级政府作为主要分析视角与主体,剖析县级政府财政能力弱化造成的农村基本公共服务供给不足,从而加剧了城乡公共服务的非均等化程度的原因,并在此基础上探寻一条符合中国国情的促进城乡公共服务均等化发展的可行之路。

## 二、研究的意义

中国的经济发展经历了一个由集中到分散的历程,在转型过程中,公平与效率之争始终牵引着改革的方向。在利益分化的背景下,由于城乡间收入、保障、基础设施等各方面差距的不断加大,社会矛盾日益尖锐,群体性事件不断爆发,这对国家稳定与长治久安造成了一定程度的阻碍,社会问题层出不穷,因此,推行公共服务均等化具有现实的重要性与紧迫性。在 2005 年 10 月 11 日,中共十六届五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中,首次提出“按照公共服务均等化原则,加大对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。在党的十七大报告中更是把“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”,确定为当前深化财政体制改革的一个基本方针,为公共服务均等化指明了具体方向。对于公共服务的供给方式,新古典经济学所强调的由统一的中央政府实现公共产品的供给与社会福利的最大化已不能适用于多级政府的管理框架,而公共服务供给在各层次政府间实行分权管理,可以在实现资源有效配置的基础上,提

① 王秋石,张敬来.支持中国财政分权的一个模型分析[J].经济理论与经济管理,2005(12): 25-27.

② Oates W. Fiscal Decentralization and Economic Development. National Tax Journal, 1993, 46 (2):237-243.

高供给效率。因此,财政分权已成为各国提供公共服务时的制度首选。为此,在财政分权基础上研究实现城乡公共服务均等化的可行之路,具有重要的理论意义与现实意义。

### (一)理论意义

全面探讨城乡公共服务均等化的理论内涵,有利于推动城乡公共服务均等化理论研究的深入开展。实现公共服务均等化,是现代政府所追求的目标之一。这一目标的实现是一个长期、动态的过程,需要在公共财政能力提升的基础上,逐步缩小城乡间的差距。目前,我国对于公共服务均等化的研究尚处于探索阶段,对于公共服务的范围尚没有定论,均等化的标准也没有一个统一的论述。因此,本书拟在公共服务供给范围与均等化内涵等方面做出理论的探讨,以利于人们深入理解实施城乡公共服务均等化的重要作用。

深刻阐释城乡公共服务非均等化的原因,有利于明晰公共服务政府供给的范围及各级政府间的权力边界。对于公共服务的供给方式,一直是理论界探讨的热点,政府与市场供给范围的混乱,成为公共服务供给效率低下、财政资源浪费的主要原因,因此对于城乡间公共服务非均等化原因的阐释,可以在理论层面确定政府供给公共服务的具体范围,在引入市场供给机制的基础上,增强公共服务的供给能力。同时在公共服务供给过程中,还存在各级政府权力边界不清的状况,马斯格雷夫(Musgrave)曾在《财政理论与实践》中提出过“最佳配置职能”的财政分权理论。他认为,要建立一个有效的多级财政体制,必须先解决财政社区最佳规模的问题。因此,明确各级政府的服务边界,划定各级政府有效的服务区域,对于公共服务均等化的实现具有重要的理论指导意义。

深入分析财政分权理论促进城乡公共服务均等化的一般机理,有利于在理论上界定县级政府在提供公共服务过程中的职能与权责。财政分权理论的提出,解释了地方政府存在的合理性与必要性。特里西(Tresch)指出,由于地方政府相当了解本地区居民的偏好,而中央政府则对全体公众的偏

好不甚清楚,中央政府在提供公共产品的过程中会发生目标偏差,公共产品不是提供过多,就是不足,回避风险的社会偏向于让地方政府来提供公共产品。因此,在财政分权理论的指导下,由地方政府提供公共服务,既可以体现辖区居民的需求意愿与偏好,满足居民的特殊需求,又可以使地方政府获得制度激励,增强供给的普适性与针对性,从而提高城乡间公共服务供给的均等化程度。但由于财政分权体制下会出现地方政府因供给偏好、财力基础与竞争激励等三方面的差异,在公共服务的供给过程中受到一定程度的抑制,因此从理论上明确界定县级政府的职能与权责,是实现城乡公共服务均等化任务的基础与前提。

## (二) 实践意义

从财政分权的角度研究促进城乡公共服务均等化问题,有利于进一步完善我国财政分权体制的构建,理顺政府纵向与横向间的财政关系。城乡公共服务非均等化状况的存在,既有城乡保障两套标准的制度性原因,也有城乡公共服务供给基础存在差异的历史性原因,但更主要的原因则体现为中国现存的财政分权制度不完善,致使政府间委托代理任务完成的过程中,为了片面追求政绩,实现经济的快速发展,基层政府行为受到利益驱使出现目标偏差的现象。因此,完善中国财政分权体制,是实现城乡公共服务均等化的基本前提。1994年实施的分税制改革,明确了中央政府与省级政府间的财权与事权划分,但省级政府之下的地(市)级、县级与乡级政府间的财政关系一直缺乏完整、明晰的界定。各级政府纵向关系的混乱导致事权下放、财权上移、权责不清的现象出现,加重了县级政府的财政负担,直接影响了基层公共服务的供给保障。另外,由于在分税制改革过程中,横向转移支付制度的不健全,使政府横向间财政关系不明晰,既加大了各省份之间公共服务供给的差异,又使经济欠发达省份城乡间公共服务差距进一步扩大。因此,在各级政府财政关系较为混乱的情况下,研究财政分权与城乡公共服务均等化之间的关系,对于进一步完善中国的财政分权体制,理顺政府间的纵向、横向财政关系具有重要的现实意义。

全面分析中国财政分权的特点、状况与模式,有利于中国最优分权模式的确定及各级政府权力边界的划分。过去中国一直实行中央、省、地(市)、县、乡五级财政模式,虽然中央与地方政府在税种、税源划分上有明确的规定,但由于层级过多,在实际实施过程中,地(市)级政府对县级政府的税收留成比例过大,这既不利于县级政府财政能力的提升,也不利于地方公共服务得到切实有效的供给。同时,由于县级政府财政收入规模偏小,各地区收入差异较大,使社会保障资金因统筹级次过低,存在一定的支出风险,无法平衡各地区差异。因此,近年来我国在财政分权模式的设立过程中做出一定改革,将过去五级财政变为三级财政,由省级政府直接统筹县级财政。该项改革实施近十年来,取得了一定的成绩,也存在一定的问题。通过对省直管县模式的分析,将有利于总结各类分权模式的优劣,有利于确立适合中国国情的分权模式,对于划定各级政府的权力边界也有一定的指导作用。

探讨财政分权理论,有利于约束中国地方政府行为,规范地方政府收支。奥茨(Oates)在论述分权理论时指出,下放公共服务职责能够提高低层级政府的责任心,便于当地居民对地方开支和地方官员的监督,而服务职责的下放是保证诸多公共项目得到有效管理的重要条件,也有利于发挥地方政府的革新精神。但是目前中国在财政体制不健全的情况下,分权对地方政府产生了一系列的负面效应,对政绩与经济效益的过度追求,使得财政资金的使用更多地偏向于经济发展与城镇建设,在一定程度上忽略了农村公共服务的供给,造成了社会福利的偏差与损失。而且在财政资金的分配过程中,寻租、腐败现象层出不穷,严重影响了资金的配置效率与社会公平的体现。为此,对财政分权的探讨,对于约束中国地方政府行为及财政收支方向,具有紧迫的现实意义。

对于城乡公共服务均等化路径的探讨,有利于提高农村公共服务的供给水平,促进社会公平与人的全面发展。目前,我国有近八亿农民,但城乡财政的二元结构及保障制度的城乡分离,使农村公共服务供给总量远远无法满足广大农村居民的需要,供给结构与其实际需求有较大偏差,这不仅直接影响了农村居民生活水平的进一步提高,拉大了城乡差距,阻碍了农村经

济的发展,而且在一定程度上阻碍了社会公平原则的体现与整体福利的提升。基本公共服务的缺失,对于人的全面发展及能力的提升也有很强的阻滞作用。因此,对于城乡公共服务均等化路径的探讨,有利于提高农村公共服务的供给水平,缩小城乡差距,增强农村居民的保障能力,对于促进社会公平与人的全面发展具有深远的影响。

### 三、相关文献综述

#### (一)国外相关文献综述

##### 1. 基本公共服务非均等化产生原因的相关研究

在对于公共服务供给差异方面,许多外国学者都通过理论与实证分析进行了较为深入的探讨,既有宏观领域的分析又有微观层面的测算,还对差异程度进行了全面评价,也对差异产生的原因有着深入的剖析。

在对公共服务非均等化的测算方面,格兰德(Grand,1982)<sup>①</sup>提出了公共服务差异存在的普遍性问题,他围绕公共服务使用对象展开研讨,通过对英国公共服务在各利益集团间的分配情况,发现公共服务的获得量及种类与人们所处的阶层密切相关,其中职业性家庭、经理等所获得的医疗卫生与教育服务多于其他相关人群,中产阶级在养老金、卫生保健和个人社会服务方面所占比例较大,而穷人获得的公共服务数量较少。世界银行具体分析了教育和公共医疗服务在不同人群与不同国家之间配置的不公平性。Robert Cassen<sup>②</sup>在其针对印度发展计划的研究中发现,自1950年以来,大部分的发展中国家都存在公共服务向城市倾斜的现象,他将其称之为“城市偏好”。TSui通过对中国不同区域间财力差异的测算发现,自分税制改革以来,中国地区间财力水平的差异呈逐渐上升趋势,通过对收入与转移支付的具体测

① Grand J. L. The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services. Allen and Unwin, London, 1982.

② Robert Cassen, Vijay Johnson, Michael Lipton. Stabilization and Structural Reform in India. Contemporary South Asia, 1993, 2(2).