

认识澳洲丛书

总主编 胡壮麟

# 澳大利亚均等化转移支付制度研究

吕晨飞 著



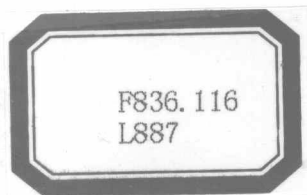
RESEARCH ON AUSTRALIA'S  
EQUALIZATION TRANSFER SYSTEM

本书主要关注税制改革后的澳大利亚均等化转移支付制度。首先，作者从制度环境、基本安排以及核心机构等方面来分析其总体设置，从相对数估算的主要原则、指导方针、基本流程等方面来分析其具体操作。随后，作者由理论分析和建模分析两个层面进一步考察了制度的现实有效性。在此基础上，作者对该制度的可借鉴性及内在的环境适应性进行了论述。研究中，作者对制度的历史演进与实施细节给予了充分的关注，并通过定量分析实现了对制度实效的更为深入的考察。本书主要关注税制改革后的澳大利亚均等化转移支付制度。首先，作者从制度环境、基本安排以及核心机构等方面来分析其总体设置，从相对数估算的主要原则、指导方针、基本流程等方面来分析其具体操作。随后，作者由理论分析和建模分析两个层面进一步考察了制度的现实有效性。在此基础上，作者对该制度的可借鉴性及内在的环境适应性进行了论述。研究中，作者对制度的历史演进与实施细节给予了充分的关注，并通过定量分析实现了对制度实效的更为深入的考察。

本书主要关注税制改革后的澳大利亚均等化转移支付制度。首先，作者从制度环境、基本安排以及核心机构等方面来分析其总体设置，从相对数估算的主要原则、指导方针、基本流程等方面来分析其具体操作。随后，作者由理论分析和建模分析两个层面进一步考察了制度的现实有效性。在此基础上，作者对该制度的可借鉴性及内在的环境适应性进行了论述。研究中，作者对制度的历史演进与实施细节给予了充分的关注，并通过定量分析实现了对制度实效的更为深入的考察。



北京市社会科学理论著作出版基金资助



# 澳大利亚均等化转移 支付制度研究

F836.116  
L887



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

澳大利亚均等化转移支付制度研究/吕晨飞著. —北京:北京大学出版社,  
2010.1

(认识澳洲丛书)

ISBN 978-7-301-16468-8

I. 澳… II. 吕… III. 支付方式—财政制度—研究—澳大利亚  
IV. F836.116

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 227282 号

书 名: 澳大利亚均等化转移支付制度研究

著作责任者: 吕晨飞 著

责任编辑: 叶 丹

标准书号: ISBN 978-7-301-16468-6/F · 2393

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子邮箱: [zbing@pup.pku.edu.cn](mailto:zbing@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765014

出版部 62754962

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 22.5 印张 392 千字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究 举报电话: 010-62752024

电子邮箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 总 序

澳大利亚这个名称对国人不算陌生,一提起它,脑海中总会浮现出许多强有力的印象:这是一个与洲齐名的国家;这是一个聚居着皮肤黝黑的土著民族的国家;这是一个袋鼠欢蹦乱跳的国家;这是一个流放犯不时缅怀英伦三岛故土的国家(多数人至今仍眷恋着女王和米字旗);这是一个盛产羊毛和小麦的国家(以至未能挤入由美、日、德、法、意、英和加拿大组成的七国集团);这是一个曾在长时期内奉行白澳政策排挤华人和亚洲移民的国家(多少华人家庭既为自己的祖先对开发澳洲所做的贡献而感到荣耀,也为 19 世纪 50 年代以来所遭遇的被压迫的不公正待遇而气愤)。

随着国际形势的变化,土著民族和亚裔移民为维护自身权益的斗争的深入,澳洲大陆上正在发生蜕变——一种缓慢的但不可逆转的变化。

这首先表现在白澳政策已让位于比较宽容的移民政策,战后 50 年内新移民达 570 万人之多。1998 年 7 月至 1999 年 6 月的 84143 名新移民中,来自中国的达 7.3%,仅居新西兰和美国之后。

新移民构成了 150 多个民族,这必然导致澳大利亚成为名副其实的多元文化社会,作为其象征的就是政府建立了特殊广播台(Special Broadcasting Service, SBS),一家以多种语言广播的广播电视台。我有幸在 1987 年第二次访澳时被该台记者追踪报道过。

近年来,澳大利亚的工农业和进出口贸易均有大幅度的增长。2000 年,澳大利亚出口值猛增了 25%,达 1430 亿澳元。在出口结构上也发生了变化,除保持传统的商品出口外,出现了新的服务行业和高精尖产品的出口市场,两者在 1998、1999 年度分别达到 260 亿澳元和 860 亿澳元。中国已成为澳大利亚的第三贸易伙伴和第四大出口市场。

但澳大利亚在对外关系上也有其固定的特色。它在文化传统上与英伦三岛和欧洲有千丝万缕的联系,在经济贸易上力图扩展它与亚洲国家,特别是与日本和中国的联系,但在政治和军事上似乎与美国更为接近,这未免令人不安。澳大利亚政

府对亚洲人民的这一警惕也很了解。今年5月,澳大利亚总理霍华德第三次访华,行前对记者说,1997年8月发表的白皮书,明确地提出了澳大利亚与美国、日本、中国和印尼的关系被列为澳大利亚最为重要的四大外交关系。新的白皮书会做一些调整,但不会有根本性的改变。

所有这些都说明,我们要加深对澳大利亚的了解和研究。虽然两国在管理国家方面有着不同的方式,但只有通过对话,才能在求同存异、互敬互重的基础上建立起良好的双边关系,保持良好的发展势头。

正是基于这个认识,北京大学澳大利亚研究中心在澳中理事会的支持下,并取得北京大学出版社的同意,将陆续出版这套“认识澳洲”丛书。我们希望这套丛书能增进读者对澳大利亚的了解。当然,丛书各册中的观点反映的是各位作者自己的认识。我们本着对话的精神,未作干预。但我们期待读者会对一些问题进行坦率的讨论,以推动我们的研究。

胡壮麟

2002年6月5日

(胡壮麟现任北京大学澳大利亚研究中心主任、北京大学英语系教授。)

## 序 言

作为吕晨飞博士的导师,我非常高兴地看到他所撰写的《澳大利亚均等化转移支付制度研究》一书在北京大学澳大利亚研究中心的支持下正式出版。

记得2001年访问澳大利亚时,其均等化转移支付的制度设计和操作细节就给我留下了深刻的印象。在确定博士学位论文研究方向时,考虑到吕晨飞博士曾在北大攻读经济学硕士学位的经历,我向他提议对澳大利亚的转移支付制度开展一次深入的研究。

研究他国的财政制度是一项富有挑战性的工作。一方面,财政制度本身的复杂性要求研究者必须具备相应的财政、政治、公共管理等多学科知识;另一方面,跨国研究在资料、信息的获取、研读领悟和判断等方面必然存在若干困难。

面对这些可能的障碍,吕晨飞博士以其勤奋的工作、严谨的态度做出了很好的回应。在相关研究者的帮助下,他有效地完成了前期资料的收集和整理,并与澳大利亚的相关机构取得了联系,而北京大学澳大利亚研究中心也向他提供了很多重要的帮助。经过四年的努力,此研究终于在2008年6月完成。他所提交的学位论文也获得了同行专家的高度评价。

在我看来,晨飞博士的这一研究在三个方面是很有特点的。首先,对澳大利亚均等化转移支付制度的细节给予了充分的关注。国内的学术研究多具有“大而化之”的特点,公共管理作为一个新兴学科,这方面的表现尤为明显。多数研究囿于“道”的层面,热衷提炼新的理念、实践模式或者理论范式,致力于整体制度架构或跨越时空的宏观指导原则的规范设计,而对制度的具体细节等“术”的层面往往不屑一顾。然而,“魔鬼存在于细节之中”,“没有细节的制度是无制度的制度”!只有通过考察实施细节,我们才能揭开制度本身的面纱,还原其真切容颜。吕晨飞博士在他的研究中针对制度细节投入了很大的精力,对澳大利亚均等化转移支付的决策机制和分配流程进行了详细的介绍和分析,并相对深入地考察了在此制度安排下各主要参与方的行为选择,从而使得我们对该制度的具体状况有了更为全面、更加深入的认识。

其次,研究中对澳大利亚均等化转移支付制度的实效开展了较好的量化分析。定性考察与定量考察相辅相成、相得益彰,对于假设验证和理论构建有着重要意义。吕晨飞博士通过建模分析,进行了一次很有价值的量化分析的尝试。鉴于转移支付制度本身的复杂性,尤其是考虑到澳大利亚所实施的人均相对数估算体系的庞大与细致,在定量考察中,吕晨飞博士克服了很多困难,进行了大量耐心而严谨的计算,最终就制度的现实有效性和环境适应性获得了诸多有价值的研究结论。值得强调的是,定量研究并非出于方法上的装饰门面,它所针对的是两个核心问题:转移支付的现有制度体系在均等化方面取得哪些实际效果?取得这些效果的同时在多大程度上导致了负面激励?

最后,研究中对国外的相关成果也给予了充分的重视。作为联邦制国家中最早的财政均等化实践者,澳大利亚的均等化转移支付制度因其严谨的分配方式、独特的决策机制、较好的均等化实效而受到广泛的关注。吕晨飞博士在研究中对国外一些主要的研究成果进行了回顾,从而进一步加深了我们对于国外同行在该项研究上的进展的了解。对于跨国别的研究而言,这样的了解对于我们下一步的研究无疑是十分必要的。

如何借鉴澳大利亚经验完善我国的转移支付制度,吕晨飞博士的研究中对此没有给予太多笔墨。但从问题提出、具体制度及其细节的选择可以看出,他研究时丝毫没有忘记国情,没有离开对国内需求的关切,研究的最终目的还是构建和完善我国的相关制度。研究本身没有完全落脚到这点上或许是个遗憾,但在我看来,这种处理方式是合乎理性的选择。我们曾经多次讨论过,如果落脚到我国相关制度规则和实施机制的细节,仅有对澳大利亚的研究是远远不够的。几个问题必须考虑:第一,在多样化的均等化转移支付模式中,澳大利亚是不是最有效的?其有效性的判断必须建立在跨国系统比较的基础上;第二,即使澳大利亚的制度体系最为有效,它是否最适合中国的需要因而最具有参考借鉴价值?适合与否的判断标准是什么?第三,我国均等化转移支付制度完善的实际需求究竟是什么?没有对现有制度规则体系、实际运行机制及其效果、存在的突出问题等的系统把握,没有对产生这些问题的宏观体制背景和制约因素等的深入研究,借鉴国际先进经验设计制度体系是缺乏基础的。上述每个问题甚至其中的某一侧面,都可以构成博士论文的研究主题。学术研究不必“毕其功于一役”,聚焦于某个侧面或某一环节把问题真正搞清楚,就是有价值的学术贡献。

学无止境。诚愿此书的出版成为吕晨飞博士在这一研究领域的一个阶段性总结和新的起点。

周志忍

2009年5月18日

（周志忍现任北京大学政府管理学院教授、北京大学政府绩效评估中心主任，兼任教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员、全国政府绩效管理研究会副会长、中国行政管理教学研究会副会长等。）



# 目 录

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 第一章 导论 .....                         | 1  |
| 一、问题的提出和研究的意义 .....                  | 1  |
| 二、国内的研究现状分析 .....                    | 5  |
| 三、研究框架和主要局限 .....                    | 10 |
| 第二章 澳大利亚均等化转移支付制度的总体设置 .....         | 15 |
| 一、均等化转移支付制度的基本概念 .....               | 16 |
| 二、澳大利亚均等化转移支付的制度环境 .....             | 20 |
| (一) 澳大利亚政府间的事权与财权安排 .....            | 20 |
| (二) 澳大利亚政府间转移支付的种类与结构 .....          | 27 |
| 三、澳大利亚均等化转移支付制度的基本安排 .....           | 32 |
| (一) 指导理念:全面均等化 .....                 | 32 |
| (二) 实施手段:基于人均相对数的 GST pool 拨款 .....  | 35 |
| (三) 决策流程:以 CGC 为核心的充分制衡的决策机制 .....   | 37 |
| (四) 分配结果:以 2005—2006 年度为例 .....      | 41 |
| 四、澳大利亚联邦拨款委员会的历史、组织与运行分析 .....       | 43 |
| (一) CGC 的演进历史:渐进持续的均等化实践 .....       | 43 |
| (二) CGC 的组织架构:专家型领导层与专业化执行层相结合 ..... | 49 |
| (三) CGC 的具体运作:工作规范高度法制化 .....        | 55 |
| 第三章 澳大利亚均等化转移支付分配的具体操作 .....         | 64 |
| 一、估算的主要原则、指导方针、主要概念与基本程序 .....       | 64 |
| (一) 估算的主要原则和指导方针 .....               | 64 |
| (二) 估算的主要概念 .....                    | 67 |
| (三) 估算的基本程序 .....                    | 69 |
| 二、均等化预算的构筑 .....                     | 70 |
| 三、对各州支出的估算 .....                     | 74 |

|                                          |            |
|------------------------------------------|------------|
| 四、对各州收入的估算 .....                         | 79         |
| 五、对专项转移支付的处理 .....                       | 83         |
| 六、GST pool 人均相对数与 FAG 人均相对数的计算 .....     | 85         |
| 七、均等化转移支付的分配 .....                       | 88         |
| 八、均等化转移支付分配的具体操作回顾 .....                 | 90         |
| <b>第四章 澳大利亚均等化转移支付制度的理论分析 .....</b>      | <b>93</b>  |
| 一、基本理念分析 .....                           | 94         |
| 二、具体目标分析 .....                           | 98         |
| 三、实施应用分析 .....                           | 102        |
| (一) 关于横向均等化三支柱的分析 .....                  | 102        |
| (二) 关于横向均等化规模的分析 .....                   | 106        |
| (三) 关于使用广义指标的分析 .....                    | 106        |
| (四) 关于专项转移支付处理方法的分析 .....                | 107        |
| (五) 关于相对数的加权平均方法的分析 .....                | 108        |
| (六) 关于程序的复杂性与透明度的分析 .....                | 110        |
| 四、澳大利亚均等化转移支付制度有效性的初步考察 .....            | 111        |
| <b>第五章 全面均等化转移支付模型的构建与分析 .....</b>       | <b>113</b> |
| 一、一般模型的构建 .....                          | 114        |
| 二、关于自有收入提升的激励效果分析 .....                  | 116        |
| 三、关于列入估算范围的专项转移支付的激励效果分析 .....           | 128        |
| 四、关于支出降低的激励效果分析 .....                    | 139        |
| <b>第六章 现行制度下各州自有收入提升与支出降低的模型分析 .....</b> | <b>143</b> |
| 一、部分参数的设置 .....                          | 143        |
| 二、现行转移支付制度下的自有收入提升的模型分析 .....            | 145        |
| 三、现行转移支付制度下的支出降低的模型分析 .....              | 199        |
| <b>第七章 现行制度下列入估算的专项转移支付和估算年限变动的</b>      |            |
| <b>模型分析 .....</b>                        | <b>206</b> |
| 一、现行制度下列入估算范围的专项转移支付的模型分析 .....          | 207        |
| (一) 拨款使用年限为 1 年时的激励效果分析 .....            | 207        |
| (二) 拨款使用年限大于 1、小于估算年限时的激励效果分析 .....      | 211        |
| (三) 拨款使用年限等于估算年限时的激励效果分析 .....           | 219        |

|                                            |            |
|--------------------------------------------|------------|
| (四) 拨款使用年限大于估算年限时的激励效果分析 .....             | 223        |
| (五) 联邦政府的行为分析 .....                        | 230        |
| 二、现行制度下估算年限变动的模型分析 .....                   | 241        |
| (一) 部分参数的设置 .....                          | 241        |
| (二) 估算年限变动对于各州自有收入提升和支出降低的激励影响分析 .....     | 242        |
| (三) 估算年限变动对于列入估算范围的专项转移支付的激励影响分析 .....     | 255        |
| <b>第八章 澳大利亚均等化转移支付制度运行实效的建模分析结论 .....</b>  | <b>269</b> |
| 一、建模分析重要结论的回顾 .....                        | 269        |
| 二、澳大利亚均等化转移支付制度有效性的进一步考察 .....             | 275        |
| (一) 全面均等化导致的各州的激励扭曲 .....                  | 276        |
| (二) 对列入估算范围的专项转移支付的处理方法导致的各州的激励扭曲 .....    | 281        |
| (三) 五年估算年限导致的各州的激励扭曲 .....                 | 284        |
| <b>第九章 澳大利亚均等化转移支付制度的经验总结及对我国的启示 .....</b> | <b>286</b> |
| 一、澳大利亚均等化转移支付制度的经验总结 .....                 | 286        |
| (一) 澳大利亚均等化转移支付制度的可借鉴之处 .....              | 287        |
| (二) 澳大利亚均等化转移支付制度的环境适应性 .....              | 296        |
| 二、关于我国均等化转移支付制度的现状 .....                   | 297        |
| (一) 我国政府间转移支付制度的总体状况 .....                 | 297        |
| (二) 我国均等化转移支付制度的探索历程 .....                 | 299        |
| 三、基于澳大利亚的经验对我国均等化转移支付制度的不足的再认识 .....       | 300        |
| 四、改进我国均等化转移支付制度的初步设想 .....                 | 304        |
| (一) 改进模式: 国际视野下的渐进改革 .....                 | 304        |
| (二) 改进路径: 近期、中期、远期目标的初步建议 .....            | 307        |
| 五、结语 .....                                 | 310        |
| <b>参考文献</b>                                |            |
| (一) 中文目录 .....                             | 312        |
| (二) 英文目录 .....                             | 316        |

## 附 录

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| 附录 1:“不可模仿型”自有收入提升的计算步骤 .....                        | 320 |
| 附录 2:推广准备时间为 0 时,“可模仿型”自有收入提升的计算步骤 .....             | 324 |
| 附录 3:推广准备时间大于 0 但小于估算年限时,“可模仿型”自有<br>收入提升的计算步骤 ..... | 326 |
| 附录 4:推广准备时间大于或等于估算年限时,“可模仿型”自有<br>收入提升的计算步骤 .....    | 330 |
| 附录 5:拨款使用年限为 1 年时,专项转移支付的计算步骤 .....                  | 334 |
| 附录 6:拨款使用年限大于 1 但小于估算年限时,专项转移<br>支付的计算步骤 .....       | 336 |
| 附录 7:拨款使用年限等于估算年限时专项转移支付的计算步骤 .....                  | 340 |
| 附录 8:拨款使用年限大于估算年限时专项转移支付的计算步骤 .....                  | 343 |

# 第一章 导论

## 一、问题的提出和研究的意义

2006年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出要将“加快公共财政体系建设”作为下一阶段政府改革的关键任务,同时也进一步明确了财政体系建设和财政转移支付制度完善的目标为“逐步推进基本公共服务均等化”。随后通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》则如何实现基本公共服务均等化进一步指出,政府将“进一步明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制……加大财政转移支付力度,促进转移支付规范化、法制化……完善财政奖励补助政策和省以下财政管理体制……不断增强公共产品和公共服务供给能力”。

一系列的举措都表明了中央政府对于“加快建设适合我国国情的财政均等化转移支付制度,以促进纵向和横向的财政能力均等化,最终实现基本公共服务均等化”的坚强决心和迫切愿望。

与此同时,我们也看到,尽管分税制改革以来我国的财政转移支付总额不断增大(1994年至2006年之间年均增长26.9%<sup>①</sup>),其中以促进财力均等化为目标的财力性转移支付的增长幅度更是可观(1994年至2006年之间年均增长31.7%<sup>②</sup>);但是从均等化实效来看,结果却并不理想。

刘溶沧和焦国华(2002)通过对各省1988年—1999年人均财政收入和支出的变异系数的比较,发现通过政府间转移支付,“地区间财政能力差异没有明显变化”,而且“如果考虑征税努力程度和支出成本的差异,各地区财政能力差距可能比以财政支出指标衡量的各地区财政能力差距要大得多”。<sup>③</sup>

张明喜(2006),通过对1995年—2004年省区收入的收敛检验,以及运用计量方法对1994年分税制改革以后转移支付与地区经济收敛关系的分析,认为“收入

①② 中国证券报:《年均增长26.9%,我国转移支付效果日益显著》,2007年12月14日。

③ 刘溶沧,焦国华:《地区间财政能力差异与转移支付制度创新》,《财贸经济》,2002年第6期。

的收敛模式在全国范围内没有绝对收敛,也没有条件收敛,转移支付总体上没有达到缩小地区收入差距的效果,并且突出表现在中部和西部地区”。<sup>①</sup>

另有一些学者则进一步认为,我国的政府间转移支付制度不但没有起到均等化的作用,甚而有着扩大不平衡状况的反效应。

曾军平(2000)通过对1994年—1996年转移支付前后省际间人均财政收入和支出的基尼系数和变异系数的比较,发现“从1994年到1996年,中央对地方的转移支付反而加大了地区间人均财政收入的差距”。<sup>②</sup>

尹恒(2007)基于1993年—2003年的县级数据,借鉴收入分配文献中发展出来的收入来源不平等分解法,系统考察了转移支付的财力均等化效应,发现“上级财政转移支付不仅没有起到均等县级财力的作用,反而拉大了财力差异,特别是在分税制改革后,转移支付造成了近一半的县级财力差异;专项补助和税收返还是造成转移支付非均等性的重要因素,而明确定位在缩小财力差异的因素法转移支付并没有达到预定的效果”。<sup>③</sup>

为何国家强调了推进财政能力均等化的决心,加大了转移支付的力度,但均等化的效果却依然不理想呢?

我们不妨来解读一下全国人民代表大会财政经济委员会对我国政府间财政关系的看法。在全国人大财经委员会于2008年3月11日提交十一届全国人大一次会议主席团的《关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的审查结果》中,委员会对于推进财政工作提出了若干建议,进一步深化财税体制改革就是其中的重要内容。具体来说,委员会建议:

要加快研究确定国家基本公共服务的范围、水平和支出标准。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,明确中央和地方政府公共服务的职责重点,建立健全财力与事权相匹配的财税体制,在2008年内,研究提出初步方案……要以基本公共服务支出标准为核心,完善财政转移支付制度,提高一般性转移支付比重,规范专项转移支付项目的设立,增强资金分配、使用的科学性和透明度……及时下达对地方的税收返还和转移支付预算,以利于地方编制完整的预算,接受同级人大监督……要积极推进省以下财政体制改革,促进省内地区间基本公共服务的均等化。加快建立县乡财政最低支出保障机制

① 张明喜:《转移支付与我国地区收入差距的收敛分析》,《财经论丛》,2008年第5期。

② 曾军平:《政府间转移支付年度的财政平衡效应研究》,《经济研究》,2000年第6期。

③ 尹恒:《政府间转移支付的财力效应——基于中国县级数据的研究》,《管理世界》,2007年1月。

和省对下财力差异调控机制,促进财力向基层倾斜。

这些建议从正面提议的角度点出了如下当前我国转移支付制度的关键缺陷:

(1) 制度的政策目标存在不足:追求基本公共服务均等化的核心地位不够明确。

(2) 制度的整体设置存在不足:尚未明确国家基本公共服务的范围、水平和支出标准,各级政府的财权和事权并不匹配。

(3) 决策体制存在不足:不够科学,缺乏有效的监督。

(4) 拨款结构存在不足:一般性转移支付比重过小,均等化力度过小。

(5) 拨款的分配和使用存在不足:不够科学、不够透明。

由此可见,要想切实推进我国的政府间转移支付制度建设、改善其均等化效果,我们需要从制度目标、整体设置、决策机制、具体操作等多个层面对其加以改进。面对这样一个艰巨的任务,积极学习借鉴国外相关经验,在已有的实践积累的基础上结合我国国情进行探索和创新是必不可少的。

从政府间转移支付制度的国际经验来看,澳大利亚、加拿大、德国等三国的均等化转移支付制度一直受到较多好评,被认为是通过财政转移支付制度的设计较好地实现了横向财政均等化(Horizontal Fiscal Equalization)的典范。<sup>①</sup>

结合我国转移支付制度的现有不足来看,在以上三个国家的均等化转移支付制度设置中,澳大利亚因其均等化实践经验的丰富、效果的良好、分配的规范、机制的独特等鲜明特点而有着重要的研究意义。具体来说:

(1) 澳大利亚是联邦制国家中最早开始进行财政均等化实践的国家,其均等化实效也是相对最好的。

澳大利亚早在1933年就确立起了规范的均等化转移支付制度,成立了联邦拨款委员会(Commonwealth Grants Commission,简称CGC)专职实施和改进均等化制度,从而成为联邦制国家中最早的财政均衡制度的实践者<sup>②</sup>。同时,澳大利亚也

<sup>①</sup> 沙安文(Anwar Shah):《发展中与新兴市场经济国家的政府间财政关系改革》,华盛顿:世界银行,1994年。

<sup>②</sup> 财政部政府间财政均衡制度研究课题组:《财政均衡制度的起源和概述》,《经济研究参考》,2006年第10期(总第1970期)。

是试图追求最高程度的横向均等化的联邦制国家<sup>①</sup>,拥有着最均衡主义的均等化制度<sup>②</sup>,其均等化实效也颇受肯定<sup>③</sup>。

尽管加拿大的财政均衡制度的增量补偿性质很有特色,德国的联邦与州共同承担均等化责任的制度安排也很具启发性;但是无论是加拿大,还是德国,实行的都是并未覆盖全国的均等化制度,他们只对相对富和相对穷的地区进行调整。

因此,从现实效果上来讲,澳大利亚均等化转移支付制度因其彻底的均等化目标设置(综合考虑收支两方面,覆盖全国各州的全面均等化)、彻底的公式化估算程序(详细估算收支,同时也考虑到部分专项转移支付的影响)而取得了相对更好的均等化实效。

Péloquin 和 Chong(2002)对澳大利亚、加拿大、德国的均等化制度效果进行了量化分析,结果如下:

表 1-1 澳大利亚、德国、加拿大均等化效果比较

| 国家                     | 均等化目标       | 均等化前差距(美元) | 均等化后差距(美元) | 均等化程度 |
|------------------------|-------------|------------|------------|-------|
| 澳大利亚<br>(2000—2001 年度) | 州际间人均财政收入差距 | 136        | 0          | 100%  |
|                        | 州际间人均支出需求差距 | 303        | 0          | 100%  |
| 德国(1999 年度)            | 州际间人均财政收入差距 | 463        | 142        | 69%   |
| 加拿大<br>(2001—2002 年度)  | 州际间人均财政收入差距 | 1020       | 640        | 37%   |

数据来源:转引自财政部政府间财政均衡制度研究课题组:《各国财政均衡制度的主要做法及经验教训》,《经济研究参考》,2006 年第 10 期(总第 1970 期)。

考虑到我国加快改进转移支付制度的均等化实效的迫切任务,以及在政策目

① McLean, I. (2004), Fiscal Federalism in Australia, *Public Administration*, Vol. 82, No. 1, pp. 21—38.

② Péloquin, D. and A. Chong (2002), A Comparison of Fiscal Disparities and Equalisation Regimes in Selected Federations, Paper to Conference of Australian Economists, Adelaide.

③ Heald 和 Geaghan (1996); Péloquin 和 Chong (2002); Mclean 和 Mcmillan (2003); Anwar Shah (2006)等学者都对澳大利亚的均等化转移支付制度予以了充分的肯定,认为澳大利亚实施的全面的财政均等化项目有益于消除财政上的不平等。Saul Eslake (2006)通过对比澳大利亚、美国、加拿大等国的情况后认为,由于推进这一均等化制度,澳大利亚联邦内部各州居民的生活水准差距已相对最小。



标、整体设置、拨款结构等方面的不足,则对演进历史较长、实际效果良好的澳大利亚均等化转移支付制度开展深入研究的现实意义不言而喻。

(2) 澳大利亚均等化转移支付制度中严谨、科学的分配公式设计很有借鉴意义。

在澳大利亚均等化转移支付的分配中,其分配公式的设计是联邦拨款委员会的精心之作。这一分配公式涵括了各州的支出估算、收入估算、专项转移支付对均等化的影响估算等等内容,以极为通俗、易懂的基本原则,经由细致的论证和反复的探索而演变成为一套丰富、严谨的人均相对数(Per Capita Relativities)估算公式。

考虑到我国转移支付制度在拨款分配和使用上的不足,以及当前正在全力推进公式化因素法改革的背景,则对澳大利亚均等化转移支付估算公式的研究必然会令我们大受启发。

(3) 澳大利亚均等化转移支付制度中独特的决策机制设计很具启发性。

在均等化转移支付的决策机制上,澳大利亚采取了与德国、加拿大等国家截然不同的做法。澳大利亚通过设立中立、专业的联邦拨款委员会来推进均等化转移支付制度的实施和改进,由此为均等化转移支付分配中的各利益相关方(联邦、州、各相关利益集团)创造了一个良好沟通、有效协商、充分监督的决策环境。澳大利亚的这一独特的决策机制受到了高度的关注和广泛的肯定。

而考虑到我国转移支付制度在决策机制上的不足,以及已然提出的“反思、改进财政体制,谋求更加科学、透明、高效的决策和监督机制”的重要任务,则对澳大利亚均等化转移支付的决策机制的研究同样能够给予我们诸多启示。

## 二、国内的研究现状分析

国内的相关研究者早已注意到了澳大利亚均等化转移支付制度的研究价值,我国的财政工作者们也多次赴澳考察、学习其均等化转移支付制度。就现有的文献来看,我们可以将其大致分为如下三类。

(1) 第一类文献主要是对澳大利亚均等化转移支付制度进行了概括描述、情况介绍,相对而言深入分析较少。

李湘昀(1994);郎立研(1995);叶宝珠(1996);宗兆礼(1996);黄工乐(1997);张根玉,陈牧原(1997);胡梅娟(1997);马骏(1997);尚可文(1998);胡定荣(1999);