

加拿大地方财政管理与借鉴

<http://www.criifs.org.cn> 2007年7月31日 马剑锋

当前，我国许多地方基层财政困难，这自然让人联想到国外地方财政的情况是否对我国有所启示和借鉴。2001年10月-2002年10月，我赴加拿大渥太华大学留学访问一年。其间，我多次到加拿大联邦财政部、安大略省财政厅、渥太华市和多伦多市财政局实地了解加拿大财政情况，特别是地方财政情况。回国后，我又潜心研究这一问题，现将我所了解和思考的情况介绍如下：

一、加拿大地方财政收支结构

加拿大地方政府的财政收入分为自有来源收入和转移支付收入两大类。2005年，在加拿大地方一般政府收入中，自有来源收入占到总收入的82.86%。自有来源收入中，又以财产和相关税所占比例最大，为总收入的52.69%，其它收入占总收入的比例分别是消费税0.18%，其它税1.29%，货物和服务销售(收费收入)22.20%，投资所得5.07%，其它自有来源收入1.44%。转移支付收入占加拿大地方一般政府收入的17.14%。转移支付收入中，从支出目的来看，以特定转移收入为主，占到总收入的14.27%，一般目的转移收入占总收入的2.87%；从政府层级来看，以省区转移支付收入为主，占到总收入的12.77%，来自联邦政府的转移支付收入仅占总收入的1.49%(以上数据根据表1 加拿大统计局, CANSIM, 表385-0004《加拿大地方一般政府收入来源》计算而得)。财产税是由省立法开征，收入全部用于地方财政预算支出的地方税种。财产税很容易在大多数地方政府下属的相对较小的地区内进行管理，它还很容易实施，因为税基——财产无法被隐瞒，所以比较适合由地方征收。财产税在交纳的税款和获得的利益之间有一定联系，能促进地方政府改善居住和投资环境，促进收入再分配。财产税的征税对象是房地产(土地及土地上的建筑)，由财产所有者缴纳。加拿大地方财政的主要来源就是依靠房地产税，居民买了房屋就同时买了土地，温哥华的房地产税税率从0.3%-15%不等，差别很大，复员转业军人，房子用于自住的业主，65岁以上的老人可以享受0.3%的税率，炒作、出租房屋的人所交税率从10%-15%不等，不管房子是否能租出去，房主每天都得按规定缴税。(资料来源：《第一财经日报》2006年3月25日，柳春秋《物业税如何征收成为焦点购房者不必担心》)。

如果财产所有者不交税，财产可以由市级政府出售。财产价值的评估工作通常由省税务部门(审定委员会)负责，只有在个别省和市，估价才是一项地方责任，财产评估一般每两年进行一次。地方政府根据其年度预算情况确定征税数额和相应税率，并据以征收财产税。在大多数省，地方政府被授予对那些确有减税需要的人减收财产税的自主权。减轻税负的各种形式几乎是专门为居民和农场财产提供的。财产税的收入主要用于城市市政建设和教育事业。此外，根据不同情况，有的城市还对经营性财产加征财产税。如渥太华市对非居住性的用于服务设施的财产，加成四成征收财产税。联邦、省政府机构在各个城市的财产，也要按照相当于财产税的数额，以财政补贴的形式划拨给地方政府。地方政府除了征收财产税外，为了满足财政需要，还建立了收费制度，包括提供政府服务

性质的收费和政府管理性质的收费。收费收入在加拿大地方财政收入中占有很大比例。使用费就是对个人使用一项具体的公共服务的收费，由这些购买公共产品或劳务的收益人按有关部门规定所支付的费用。供水、污水收集和处理、固体垃圾处理、电力、公共运输、机场、公共住房和城市停车场服务等收费都是这方面的例子。娱乐和文化设施如竞技场、博物馆、图书馆、游泳馆、高尔夫球场和社区中心之类的公共事业收费也属于服务收费。

使用费可以促进人们对资源的保护和更有效的利用。在加拿大，雇员的私家小汽车停在单位的停车场也一视同仁要交停车费，这就是所谓的使用者付费原则。这样做一是可以增加地方财政收入，使政府有财力改善基础设施和交通条件，其次可以缓解城区交通堵塞，减少汽车尾气和噪音污染，引导市民尽量乘坐公交车出行。发展费用，也称为发展成本费用、发展成本征收和估价征收。这些费用是由地方政府征收的，用来负担与新发展（或在一些情况下，再发展）相关的资金成本。按照传统，这些费用用来资助供水系统、排污场、主要干线和公路的建设等。发展费由发展者（最终是由新建设的居住者）来支付与新发展有关的服务成本。渥太华市收费的项目有：水费、营业照明费、养狗许可证费、交通停车罚款、建筑许可证费、停车场收费、设施场地使用费共七项，管理收费和服务收费收入占渥太华市财政总收入的25%，收取的这些费用，统一纳入市政府预算管理，用于城市市政建设。2005年，加拿大地方政府收入563.75 亿加元，占有所有级次政府财政总收入的10.59%。加拿大地方一般政府的具体收入如下（见表1）：

表1 加拿大地方一般政府收入来源2001- 2005 年(单位：1000 加元)

资料来源：加拿大统计局，CANSIM，表(收费)385- 0004

最后修改日期2006- 06- 16

2001 2002 2003 2004 2005

自有来源收入40,344,645 41,427,165 43,459,745 45,711,851 46,714,178

财产和相关税25,216,004 26,066,057 27,561,288 28,936,177 29,705,281

消费税91,340 96,387 102,279 97,668 101,099

其它税555,742 619,738 631,634 693,747 721,902

货物和服务销售11,217,092 11,641,456 11,804,220 12,311,861 12,515,841

投资所得2,535,109 2,260,957 2,545,493 2,864,104 2,858,336

其它自有来源收入729,268 742,570 814,831 808,294 811,719

转移支付收入7,569,634 8,102,508 8,628,705 9,161,227 9,661,138

按目的：一般转移收入1,335,653 1,474,235 1,540,818 1,617,394 1,618,974

特定转移收入6,233,981 6,628,273 7,087,887 7,543,833 8,042,164

按级次：联邦转移收入331, 767 645, 828 647, 329 729, 673 841, 009

省级转移收入5, 909, 214 5, 982, 445 6, 440, 558 6, 814, 160 7, 201, 155

总收入47, 914, 279 49, 529, 673 52, 088, 450 54, 873, 078 56, 375, 316

与地方政府职责相适应，加拿大地方财政支出主要用于供水、下水处理、固体垃圾处理、道路、街道等基础设施以及公园，图书馆等方面。渥太华市的财政支出责任是911 报警、医疗急救及护理、托儿所、消防、街道照明、垃圾回收、结婚准许和重要状况证明、雪和人行道清理、公共健康、为老年人提供社会住房、警察保护、地方法实施、财产标准检查、动物控制、养狗许可、植树、杂草控制、城市规划；道路、人行道和下水道建筑和维修、经济发展、特别事件应急处理；市内公交、轻轨列车、图书馆、水质管理、社区中心、运动场所、游泳场馆、娱乐项目、儿童和老年项目、公园、白天野营度假设施、建筑许可和检查、物资回收网建设与管理等方面的支出。

2005 年，加拿大地方一般政府财政支出585.31 亿加元，占有级次政府财政总支出的11.37%。加拿大地方一般政府的具体支出如下(见表2)

表2 加拿大地方一般政府财政支出2001- 2005 年(单位：1000 加元)

资料来源：加拿大统计局，CANSIM, 表(收费)385- 0004

最后修改2006- 06- 16

2001 2002 2003 2004 2005

一般政府服务 4, 359, 578 5, 165, 139 5, 688, 639 5, 719, 359 6, 062, 095

人身和财产保护7, 707, 272 8, 096, 465 8, 632, 608 9, 225, 001 9, 665, 621

运输和通讯 9, 094, 338 9, 245, 703 10, 078, 677 10, 980, 749 11, 545, 112

卫生 1, 142, 819 1, 248, 668 1, 358, 072 1, 468, 330 1, 517, 110

社会服务 5, 187, 874 5, 285, 551 5, 510, 649 5, 704, 180 5, 493, 263

教育 223, 890 202, 385 202, 342 205, 221 198, 149

资源保护和产业发展970, 859 937, 830 1, 054, 767 1, 124, 402 1, 152, 578

环境 7, 168, 290 7, 432, 848 8, 351, 000 8, 981, 743 10, 135, 087

娱乐和文化 5, 846, 720 5, 751, 152 6, 472, 763 7, 015, 622 7, 050, 286

住房 1, 721, 882 1, 901, 034 2, 005, 897 1, 879, 764 2, 196, 839

地区规划与发展859, 517 903, 391 877, 434 989, 182 1, 066, 274

债务费用2,328,317 2,291,318 2,207,397 2,215,020 2,196,839

其它支出113,040 207,849 1,217,879 51,080 490,567

盈余或赤字1,189,883 860,340 - 1,569,674 - 686,575 - 2,156,022

总支出46,724,396 48,669,333 53,658,124 55,559,653 58,531,338

在加拿大地方一般政府支出中,以交通运输通讯、环境、人身和财产保护、娱乐和文化所占总支出的比例大,2005年上述四项支出各占总支出的19.72%、17.32%、16.51%、12.05%。其它各项支出占总支出的比例情况是:一般政府服务10.34%,社会服务9.39%,债务费用3.75%,住房3.75%,卫生2.59%,资源保护与工业发展1.97%,地区规划与发展1.82%,教育0.39%,其它支出0.84%。教育、卫生在加拿大全部政府支出中所占比例很大,2005-2006财政年度教育、卫生支出占全部政府支出的16.07%和19.86%,但其支出责任主要在省区,占省区一般政府总支出的19.68%和23.66%,联邦政府也承担医疗保健某些方面的责任,卫生支出占联邦一般政府总支出的10.20%,地方在这两方面的支出尤其是教育支出微乎其微。

社会服务(大体相当于中国所说的社会保障)支出是加拿大全部政府支出的最大项目,2005-2006财年社会服务支出占到全部政府支出的25.46%,社会服务支出责任主要在联邦和省区,2005-2006财年,社会服务支出占联邦总支出的30.59%,是联邦的最大支出项目;占省区一般政府总支出的16.17%,是省区的第三大支出项目。地方政府在社会服务方面支出较少(安大略省除外)。

加拿大地方政府的收入在2005年前的四年增加了17.66%,而支出增加了25.27%,特别是卫生支出增长了32.75%。地方政府债务支出占支出总额的3.75%。地方政府财政由2001、2002年的结余,转变为2003年后的赤字,地方财政已收不抵支。2005年地方财政赤字额为21.56亿加元。

二、加拿大地方政府财政预算与管理

加拿大地方财政预算分运行预算和资本预算。运行预算用于满足政府经常性运转费用需要和履行政府管理义务的一个完整预算。其中包括在一个制定的财政预算年度内的政府管理和运转、支付债务、资产性支出和转移支付。如渥太华市的运行预算支出按类别分为补偿支出(工资、薪水、补助金)、购买服务支出、材料和物资支出、固定资产支出、转移支付支出、财务费用支出、间接成本支出。运行预算不仅包括支出,还要包括本部门、本分支机构收入、净税收需求、相当于全职的雇员人数。除此之外,要列上年度的数据、净变动额、变动百分比,以便进行对照、参考。在运行预算里,都要写明各部门和分支单位的组织机构、职责、任务、目标、提供的服务、服务的产出、服务的水平,本部门面临的问题、机遇和挑战,重要战略措施,各项服务的绩效评价如效率、措施的效果和工作量等。资本预算是一个多年的计划工具,该项预算包括基础设施需要更新、修缮和建设项目的评估确认、融资。资本项目的范围很广,如:道路的养护、城市建筑、休闲设施和运动场的建设,以及给排水设施的维护和更新等。在资本预算里,都要列出所属部门及分支机构、项目名称、项目编号、项目的内容和立项的理由、承诺文件,对运行预算的影响、参考资料,在附录中还要列出具体项目的优先顺序、所在区域、地点、项目名称、支出数额。资本预算要列出该项目当年和未来几年各年度的各类支出和支出总额、收入,该项目所需财产税和使用收费、开发收费、发行债券数额和净支出额。一般来说,省政府要严格确定地方政府的平衡预算条款、债务限额,通常只

允许其在资本账户上借款。许多省级政府拥有政府委任的地方董事会或委员会，以检查地方政府活动的某些方面，如资本支出、公共借款、社区规划和特别地方法规等。加拿大地方政府机构非常简单，地方自治程度高，民主选举的议员组成地方议会，议长兼任市、镇长。渥太华市财政机构隶属于共同服务局，名称是市国库和财政服务分局，该分局负责收入管理(征收、寄送账单、评估、客户会计)、会计与报告、财政计划(预算、国库、风险管理)、供应管理(采购、材料物资、车辆)、部门运行预算服务、部门资本预算服务、财政规划等事项，集收入、支出与国库职能于一身。政府各部门、各单位财务机构、人员，财政分局委派、管理。渥太华市的运行预算按部门分为选举官员、市政府经理办公室(市经理、审计和顾问服务、战略行动组)、急救与保安服务(部门管理、消防、急救措施规划、911 报警服务、急救医疗服务、地方法规制定)、警察服务、人员服务(部门管理、住房、公共健康与长期关怀、社区服务、就业和财政资助、创新、发展与合作、图书馆服务)；交通、公用事业与公共工作(部门管理、表面处理、公用事业、基础设施、公交、交通与停车服务)、发展服务(部门管理、建设服务、规划与基础设施认可、规划、环境与基础设施政策、商业发展)、共同服务(部门管理、录制品与文档管理、秘书、职员、财务、信息技术、房地产和资产管理、通信和市场推广、法律、车辆服务)、人力资源管理等部门和非部门运行支出等。渥太华市的资本预算按部门分为共同服务(车辆、房产、信息技术)、发展服务(道路、环境、公园、商业开发、规划、公交、供水、下水处理)、急救和保安服务(医疗急救、消防、警察)、人员服务(公共健康与长期关怀、社区服务、住房、就业与财政资助、创新、发展与合作、儿童看管、图书馆服务)、交通、公用事业与公共工作(交通、上下水、固体垃圾处理)、城市合并过渡等部门和领域的资本项目支出。

加拿大地方财政预算程序严格按照公开、透明、民主、科学、规范的原则进行。如渥太华市2006 年度预算程序是这样安排进行的：

- 1、2005 年7 月5 日。市共同服务与经济发展委员会通过预算指导报告。
- 2、2005 年7 月13 日，市议会审议预算指导报告。
- 2、2005 年11 月9 日，市议会审议运行和资本预算草案。
- 4、2005 年11 月15 日至12 月21日，议员领导公众对运行和资本预算草案进行讨论，征询意见和建议。
- 5、2005 年12 月5、6、7 日，全体议员听取公众代表对预算草案的讨论。
- 6、2005 年12 月9、12、13、15、20日，议会全体议员认真考虑预算草案，并最终表决通过预算。

作为一个外国公民，我在渥太华市政大厅的资料架上拿到一份渥太华市2001 年预算草案概览，这份概览上醒目地写着“这是你的城市，你拥有它，你有发言的权力”，在这份概览里，写着市议会常务委员会审议预算的时间安排、会议地点、审议内容。议会各专门委员会要对各部门预算分别审议。市民可以上网、打电话、发传真或亲临会议，反映意见和建议。

为了让公众充分了解预算安排，预算草案概览提前就印出来，放在政府大厅供公众免费取阅。更令人佩服和尊敬的是我以一个普通外国访问学者的身份通过email 和市财政部门取得联系，他们专门为我的访问做了充分准备，好几个有关的负责人员接待了我，向我介绍了情况，回答了我关心的问题，赠送了我两本厚厚的渥太华市预算。

加拿大地方政府的预算、决算及各项财政活动都公布于政府网站上。任何人都可以上网下载。没有什么绝密、机密、秘密之类的保密制度。财政的钱来自于纳税人，纳税人自有了解财政资金来龙去脉的权利。任何人都可以到政府大厅或政府书店免费拿取或查阅有关财政税务资料。

三、联邦与省级政府对地方政府转移支付的原则与方法

在加拿大，向地方政府转移支付的主要责任在省级政府，联邦政府也会向地方政府转移支付。省级政府的转移支付出于各种经济和政治原因。其中最有力的一个经济理由是外部性——即由一个地方政府提供的服务产生的收益(或成本)会溢出到其它辖区。有条件的拨款可以用来支付收益外流地方的溢出价值。离开这种拨款，在服务的提供和成本方面就有可能出现不公平现象；一些地方“搭便车”而以其它地方的利益为代价。拨款也可以弥补财政缺口，并保证地方政府有充足的资金来负担自己的开支。这通常以无条件按人或按户拨款的形式出现。提供无条件拨款也是由于公平的目的——例如支撑起偏远地区、核定支出水平和税收能力低的地方的地方政府的财政基础，或者通过补贴资产基础薄弱的地方政府来保证以相当的税收提供相当水平的服务。一些拨款所依据的原则政治因素多于经济因素。有条件拨款可能仅仅是为了诱导地方政府提供一项本省省级政府认为具有优先性的服务。有时，这种拨款甚至是为了让地方政府（和它们的公民们）认识到一项新服务的好处，当然前提是假设这一拨款之后可以撤出，即不再对其拨款，并用地方政府开支来维持该项服务。联邦政府向地方政府（尤其是城市）的拨款数额非常小，拨款的一个基本原则是当地方开支是由联邦政策或措施导致的时候，联邦拨款恰当且确有必要。如联邦的移民政策使得大量移民在加拿大的大城市定居，导致额外的市政开支而联邦的支出并未涵盖。再如联邦政府履行国际义务，执行环境方面的《京都议定书》，就需要地方的财政支出来执行，联邦给予拨款。从国家利益的角度考虑，联邦拨款也是有必要的，如解决流浪者生活问题，提供能负担得起的住房等等。地方的发展关乎国家利益，联邦有必要支持地方的住房、文通和足够的基础设施等。作为一项1993年大选中承诺的“创造就业计划”的一部分，自由派政府引进了“加拿大基础设施建设”项目。依照此计划，联邦政府提供20亿加元来资助已获批准的项目，同时省级政府、市政府也提供等额的资金与之匹配，用于改善地方社区的物质基础设施的质量。1997年，联邦提供了附加的6亿加元。2000年6月，联邦政府设立了总价值为2.5亿元的两个“绿色城市”资基金，用于资助那些有助于改善市级基础设施的环境效率，提高其成本收益的项目。在2001年12月的预算中，又增加了20亿加元作为基础设施建设基金。2002年2月5日联邦政府建立了“加拿大战略基础设施基金”，用于地方高速公路，铁路、地方交通系统、旅游和城区发展启动等主要项目。2003年又增加了30亿元的“战略基础设施基金”，原有的基础设施基金用于小规模供水、下水处理、交通等项目。除了有条件拨款和无条件拨款，第三种转移支付的形式是以支付代替税款。它是依照省级政府(或联邦)的财产来支付给地方政府的，因为这些财产是免税的。

四、加拿大地方财政体制与管理对我国的启示

(一) 应明确划分地方政府财政与中央、省(区、市)等上级财政的收支范围与职责，分工合作，各负其责。

在我国，地方基层财政与上级财政没有明确的分工。虽然我国《预算法》规定一级政府一级财政，但县乡等基层政府没有自己收入上的自主权，没有自己独立的主体税种。房产税这一国际通行的地方主体税种，在我国还未开征。支出方面地方政府的责任几乎无所不包，教育、医疗、社会保障，计划生育、民兵训练等等都由县乡等基层财政负提，使得基层财政不堪重负。为此，建议我国

今后要从宪法和法律上明确划分各级政府的事权职责与财政收支范围。房产税是富人们难以转嫁的经济负担，对于抑制房价上涨将起到釜底抽薪的作用。科学合理的房产税可以从很大程度上减少人们多占住房，一味追求住大房子的倾向。我国应尽快开征房产税，并把其规定为县乡等基层财政的主要收入来源。根据财政支出受益范围的原则，应把受益范围较广、效益容易外流的教育、医疗支出职责划归省级政府，并由中央给予补助。

社会保障支出属于收入再分配，宜建立全国统一的标准，应主要由中央承担。计划生育、民兵训练等属于国家的大政方针或国家安全的事务则应由中央财政负完全责任。农业、林业、产业扶持支出受益的也是全国、全省，因此也不应属于地方财政的责任，而应成为中央和省共同的责任。县乡等基层财政则应积极退出竞争性领域的投资，切实承担起提供市场无法有效提供的而又是社会需求的公共产品和服务的责任，如城乡基础设施建设、自来水供应、污水处理、垃圾清运等应属于地方政府的支出职责。

(二) 地方财政管理应科学、公开、民主。

我国县乡等基层财政应该加强这方面的工作。县乡等基层财政管理要经过广泛的民主程序，增加预算的透明度、公开性，让公众有知情权、参与权，不能搞秘密预算。要通过论证会、听证会、讨论会、座谈会等形式广泛征求和听取专家和公众的意见。人大工作会议、财政工作会议、预决算工作会议等与财政有关的会议起码应允许研究机构、新闻媒体和社团组织列席旁听。预算要注意做到科学化，把经常运行预算与资本预算分开，实行复式预算。预算项目内容要具体详细，不能搞笼统粗略的数字，这对公众了解财政起不到真正作用，有故意不让人了解具体细节之嫌。每项支出都要有充分的理由和绩效的评价。预算、决算要公开展示政府的财政收入来源和支出意图，向公众提供过去、现在和未来的政府财政活动的充分信息。县乡等地方政府应对财政支出有个长期的规划，确定项目支出的优先顺序，把好钢用在刀刃上，用紧缺的财政资源实现有限的主要目标，降低成本，提高财政资金使用的效率和效力。应建立双向申报的住房租赁制度，避免偷税漏税。实行广泛意义上的电子政务、金财工程，使政府、企业、银行全部联网，把企业、个人的收入、支出、消费等经济活动全部置于财政的监督之下。不应让预算外资金游离于预算管理，政府收入不应分预算内外，不管是税收收入还是收费收入都应统一纳入预算。地方政府财政机构应尽量精简，财政与税务机构不应分立，以利于协调收入、支出关系，减少机构开支和协调成本。

(三) 应吸取加拿大地方财政的教训，使地方财政有足够的收入满足自身支出需求。

加拿大地方财政危机源于入不敷出。主要依靠房产税收入不能解决地方财政困难。因此，我国在房产税外，还应继续给予县乡等基层财政一些收入共享和按比例分成。应从法律上允许地方政府建立它们自己的税收和收费体系。通过增加一些适合地方征收，而又有丰厚财源潜力的税种、费种，或提高其税率、费率，改善地方财政收入状况。如近年来一些煤炭等矿产资源丰富的地方，企业和矿主发了大财，获了暴利，这些资源所在的当地政府完全可以大幅提高资源税率，调节过高收入，增加地方财力。中国是个人口大国，交通环境问题现在就已很严重，我们应该利用燃油税和汽车停车收费政策限制人们购买私家车造成能源环境交通问题，同时增加地方财力。当前，在我国许多人温饱还难以解决，上不起学，看不起病的情况下，社会上富裕家庭却盛行养宠物，以至养狗成风、养狗成患。我认为政府完全可以向这些养狗的家庭和个人收取高额的宠物准养费和管理费，并把这部分收费用于对贫困家庭或个人的救助上。我国的一些国有土地和房产被行政、事业单位和企业占有用作出租、出售，为本单位职工谋福利，是社会不公的一个重要方面。我们完全可以把这些土地

房产统一管理，统一出租、出售，增加财政收入，我们也可以把各单位的这部分收入纳入预算，冲抵对其的财政拨款。总之，要拓展收入渠道，调节过高和不合理收入，增加地方政府可用财力，同时要加大中央和省级财政对县乡等基层财政的转移支付力度，大幅增加对县乡等基层政府的基础设施投入。对县乡等基层政府的转移支付要做到公平合理、科学规范，不能有关系和人为因素。对人均财政收入达不到全省（区、市）平均水平的省（区、市），中央应给予补足差额，对人均财政收入达不到全国平均水平的县（市、区），省（区、市）要给予补足差额，以保证政府公共服务的均等化。

文章来源：山西财税 （责任编辑：XL）