

# 论加拿大联邦与省政府间的财政关系

张 彬

加拿大联邦政府与省政府间的财政关系开始于联邦政府成立之初,当时表现为对省失去的某些财权所给予的部分补偿。随着政府职能作用的扩大,干预经济的作用加强,促使联邦政府将部分权力下放给省政府,而省政府有责任履行其法律所赋予的职责。由此,省政府职责的扩大和财权进一步的划分促使政府间的财政关系不断发展。

## 一、基本状况

加拿大是实行联邦制的国家,政府机构由联邦政府,省政府和地方政府(也称市政府)所组成。与其政治体制相适应,加拿大财政体制由联邦、省和地方三级财政所组成。在加拿大没有全国统一的国家预算,只有联邦的单独预算、各省及各地方的单独预算。由于历史原因,加拿大政府间的财政关系通常指联邦与各省之间的财政关系。它们之间既相互联系,又相对独立,拥有自己独立的税收立法和征收管理权。概括起来,它们之间的财政关系主要表现在征税关系、支出关系和补助关系等方面。

1. 征税关系。税收是加拿大联邦政府和省地政府预算收入的主要来源。因此,联邦政府与省地政府间的征税关系构成了加拿大联邦、省地政府财政关系的重要方面。加拿大的税收体制由联邦税、省税和地税组成,各级政府虽然征税的重点不同,但一般都有比较明确的分工。

目前,加拿大多数省税收的征收项目是

与联邦政府合作进行的,如个人所得税、公司所得税。联邦政府制定的《所得税法》是全国的基本税法,各省也有相应的法律,但其主要内容与联邦《所得税法》是一致的。所不同的是,各省根据自己的实际情况,规定了不同的税率和计算征税收入的方法。省政府征收的税率是按联邦所得税额抽取一定的百分比计算,通常为联邦税额的43%—60%。在加拿大,省级财政对联邦财政有较大的独立性,但地方财政对省级财政却有很大的依赖性。根据1867年英属北美法案的规定,省级以下地方政府是由省政府决定划给他们一定的课税权,其原因是,在加拿大联邦建立以前,各省就对其所属地方组织机构进行控制,地方上的权力如课税权也就由省政府来决定。这一影响一直延续至今。

加拿大联邦政府的税收体系主要由个人所得税、公司所得税、能源税、关税、销售税等构成。其中个人所得税和公司所得税是联邦政府税收收入的主要来源,占到联邦政府全部财政收入的60%以上,如果加上销售税,三项合计可占联邦全部财政收入的80%左右。以1990—1991财政年度为例,<sup>①</sup>联邦政府预算收入总额为1207.5亿加元,其中个人所得税为590.75亿加元,在联邦税收收入中居第一位。销售税居第二,税额达249.65亿加元。公司所得税是联邦政府第三大税收来源,税额达114.0亿加元。三项税收占预算收入总额的79%。

省政府的税收体系主要由个人所得税、

公司所得税、销售税、医疗保险税和社会保障税等构成。由于加拿大实行的是分级课税制，所以公司和个人都要按一定比例向省政府交纳所得税，而省个人所得税额为联邦税的一定比例由联邦税收管理局代表省进行征收，公司所得税按统一税率征收的部分也由联邦政府代征。由省征收的税收收入占省全部财政收入的70%左右。

地方政府征收的实物财产税是地方政府最主要的税源，该项税收几乎占到某些地方政府全部财政收入的90%。地方政府按规定征收一定比例的营业税。还有些市被授权征收娱乐设施税和剧院税。

2. 支出关系。加拿大联邦政府和各省的支出范围最初是由1867年英属北美法案确定的。根据法案的规定，省政府的权力包括以下几项：即负责医院、教育、财产、营业执照、省内执法管理以及地方事务等方面的事务。联邦政府的权力包括：负责国防、邮政、管理贸易和商业、银行等方面的事务。农业和移民由联邦政府和省政府共同管理。随着社会政治和经济的不断发展，联邦与省政府所担负的任务有了变化，它们根据各自担负任务的侧重点不同，在财政支出范围上有了更明确的划分。

目前，联邦政府主要担负着国防、国际事务、社会发展、能源、自然资源环境、农业、交通与通讯、公债利息、贸易、转移支付、社会福利等与国家社会、经济关系重大的项目的费用开支。根据《加拿大经济评论》1987年有关统计数据表明，加拿大社会福利支出已是联邦财政支出的最大一项，该项支出占联邦政府支出总额的26.1%，其次是公债利息支出，占联邦支出总额的23.0%，联邦对省政府的转移支付额呈上升趋势，1987年占到联邦支出总额的19%。另外，联邦政府用于国防开支的数额也不断增加。

省政府财政担负着用于教育、卫生、社会福利、交通与通讯、自然资源的开发、债

务、行政管理机关、人身与财产保险、农业、贸易、向地方政府的转移支付等项费用支出。但主要负责卫生支出、教育支出、社会福利支出，其支出额占省政府支出总额的一半以上。

地方政府财政收入中，每年将大量资金用于对地方的教育、地方道路修建、市政建设和地方政府的开支上。此外，地方政府的债务利息支出在支出总额中占有一定比重。

3. 财政补助关系。加拿大自联邦成立以来，联邦政府一直以转移支付形式向各省提供财政补助，并以法律形式加以规定。其中最为重要的法案有两个，一是根据英属北美法案，联邦政府向各省提供法定补助以支持省政府的业务活动，这包括按人口平均分配的补助，债务利息补助以及在以后的协议中联邦政府与省政府双方同意的其它项目的补助；二是根据公用事业所得税转移法案，联邦政府将它所课征的这项税收的95%转移给各省。这些条例的实施部分解决了某些省由于税收来源较少而产生的财政困难，同时，也有助于缓和联邦和省政府间财政收入分配不均而产生的矛盾和对抗。

联邦政府对省地政府的财政补助是随着经济变化的需要而不断发展的。根据有关资料统计，加拿大联邦政府向省地政府提供的转移支付主要包括四大部分：既无条件现金转移支付、有条件的补助金或称为既定项目补助支付、其它现金转移支付、税收转移支付。在联邦转移支付总额中占首位的是有条件的补助金，它占转移支付总额的35.0%左右，其次是税收转移支付，占26.0%左右，无条件转移支付占19.0%以上，其它转移支付占18.0%左右。

## 二、存在的矛盾与发展

加拿大联邦政府与省地政府在财政关系上的发展并非一帆风顺，而是矛盾由来已久，错综复杂，具体表现在联邦政府与各省

政府在其财政协议的签订过程中都要经过激烈争吵。由于联邦政府既要宏观调控全国经济的发展,又要承担与国家社会经济发展关系重大的建设项目,因此,联邦政府必须集中较大的财权来维持经济的运转。而省地政府则承担着本省和地方的经济发展任务,他们要求掌握一定的权力,以应付不断扩大的资金支出。他们反对联邦政府的权力集中,要求联邦政府给省地政府更多的独立权力。这使联邦与省地政府间不可避免地在征税权方面、支出范围方面、以及联邦对省地政府转移支付的项目和金额分配等方面存在着矛盾和斗争。

在征税权方面,早在1867年加拿大联邦政府成立之初,对三级政府的课税权限就作了原则上的划分。当时收入最多的关税和消费税,划归联邦政府课征,省政府课征所得税、零售营业税和财产继承税等,地方政府则由省政府划给他们课税权,一般是征收房地产税和牌照税等。进入二十世纪以后,由于经济不景气和战争等种种因素的影响,原来所规定的课税范围已不能满足联邦政府财政需要,联邦政府在各省开征直接税的同时分别于1916年和1917年开征了公司所得税、个人所得税。战争结束后,又开征了销售税。这些税种的开征对省财政收入带来了不利影响,减少了省财政课税税基,由此引起各省对联邦政府的极大不满。为了缓和由于税基缩小而引起的矛盾,联邦向各省提供农业、技术培训、公路修筑、就业训练、老年人补助、债务补贴等多项财政补助,结果使这一矛盾得到了缓解。在第二次世界大战期间,联邦政府为了筹措战争军费,与各省达成协议,即在战争期间各省停征个人所得税和公司所得税,而由联邦政府统一征收。其代价是发给各省一笔补助金。战争结束后,到1946年联邦政府将发给补助金的办法改为转租办法,即各省政府(魁北克省除外,安大略省部分参加)将所得税等若干直接税的征

税权转租给联邦政府,由联邦政府付给转租费。1962年又进一步改为代征制办法,主要之点是各省政府恢复开征个人所得税和公司所得税,但由联邦政府代征。这些措施的实施使各省政府的征税权受到了较大的限制,使省与联邦政府间的矛盾摩擦进一步扩大。虽然联邦政府为了与各省达成某项财政协议时,往往不得不作出重大让步,但各省仍强调自己的权力,有的省甚至发展到根本不理睬联邦政府的决定,如魁北克省拒绝实行转租和代征制的政策措施,另搞一套,自成体系。安大略省和哥伦比亚省也部分退出代征制,而实行自征。这些省的做法,无疑对其它省是一种强烈的刺激。如70年代初联邦政府与省政府在关于征收自然资源税和1973年因石油提价而引起征税权方面的斗争,这些斗争曾使加拿大的矿产资源遭受重大损失,石油价格的悬殊引起省与省之间的矛盾,进而导致某些省份与联邦政府之间的矛盾。为了缓和矛盾,减少损失,经过讨价还价联邦与省达成协议,在石油方面由联邦政府控制油价,对出口石油征收出口税。这种作法又引起产油省的不满,他们认为联邦政府对油价实行管制是侵犯了省的权力,而联邦政府则认为它拥有征任何税的权力。直到1980年9月联邦与省政府才达成价格和税收协议,即联邦政府对产油省开征几项新税,以便为节能项目、石油进口补贴和其他一般性用途筹措资金,从而使这场斗争得以缓解。进入80年代,加拿大政府为了解决税基的侵蚀、税收上的不公平等种种弊端,开始了税制改革。税制改革于1981—1986年陆续展开。其改革的基本原则是:强调税负分配的公平性;简化税种、降低税率;保持联邦政府税收的稳定与可靠;配合各经济部门和地区经济政策和社会发展的需要等。1987年6月加拿大税制改革正式开始。在这次改革中,省的财权也得到了进一步加强。例如,除魁北克省外,各省征收个人所得税,以联邦个人

所得税为基础,附征一定比例,各省比例不同,最高为60%,最低为43.5%。同时,各省也课征公司所得税,税率从10%到17%不等。总之,联邦政府与省政府在征税权限上一直存在着矛盾和斗争。虽然往往强调集权时多于分权,但各省争取更大自主权的斗争始终没有停止。面对这些矛盾和斗争,有时联邦政府也不得不做出让步,或采取一些调整措施,在一定程度上改善和缓和了各级政府间的征税关系。

在财政支出方面,随着经济的发展,联邦政府干预经济的作用不断加强,财政支出增长的幅度也加快了,联邦与省政府在支出范围上的矛盾也随之扩大。虽然联邦政府掌握着征税的主动权,但仍阻止不了连年不断并有逐步增高趋势的财政赤字。据1990年4月加拿大财政部公布的数字,1989—1990财政年度财政赤字已高达295.0亿加元,占1989年国内生产总值的4.5%。尽管如此,联邦政府为了刺激经济增长,仍不得不扩大支出,扩大自己的财权范围。另一方面,由于各省经济发展迅速,其支出额不断增加,支出范围也不断扩大。这使得省对联邦政府日益集中的权力表示不满,如魁北克这样重要的省份在财权的划分上采取了与联邦政府不合作的态度。斗争的结果,使得联邦政府不得不考虑采取一些必要的解决办法。通常采用的办法是:一方面扩大对省地政府的转移支付,例如,通过平衡补助金办法,联邦政府向税收收入低于规定标准的省份提供财政援助,使经济不发达的省份能够向居民提供应有的公共服务;另一方面联邦政府与省政府之间通过分担协议,也就是联邦政府分担由省政府承担的某些项目开支,例如农业、能源开发、改善公路设施等等,以弥补省政府开支不足,这些措施和办法在实施过程中有效地缓解了联邦与省政府之间的财政关系。

在转移支付方面,加拿大联邦政府把转

移支付作为调节各级政府之间财政关系的一项重要手段。在加拿大,联邦政府既向省政府提供补助,又向地方政府提供补助,省政府也向地方政府提供补助,而联邦政府向省地政府提供的转移支付正是他们之间矛盾斗争的结果。早在二十世纪初,由于社会经济的发展,省、地政府在经济中的作用不断加强,于1907年对英属北美法案中有关条款进行了修订。其主要内容是重新确定联邦政府对各省提供的补助比例,而且新确定的补助比例有较大幅度的提高。这对改善联邦与省地之间的财政关系起了积极作用。到了30年代末,由于经济长期萧条,使联邦财政处于极困难时期。这一时期,省地政府财政收支严重不平衡,纷纷要求联邦政府增加财政补贴,联邦与省政府的财政关系再次紧张起来。但是战争使联邦与省地政府财政上的矛盾降到第二位。战后矛盾再起。例如,在“有条件的补助”上,即联邦政府分担一部分由省负责的特别项目的成本,但需附加一定的标准和条件,要求各省必须接受这些标准和条件才能得到补助金。政策实施后引起了许多省的反对。省政府认为,联邦实行的有条件补助侵犯了各省的权力范围,影响了省的重点项目安排。而联邦政府则认为,随着时间的推移,有条件的补助项目会越来越多,其承担的费用也会增大,特别是各省采取种种方法使联邦政府承担更多的费用,使联邦财政费用螺旋式上升。针对矛盾,联邦政府改变了分担费用的方法,采取以全国人均收入水平和人口为基础来确定补助额的方式,这种方式得到了省政府的认可。

近年来,加拿大联邦与省政府间的财政关系有了进一步的发展,主要体现在近十年的“联邦—省财政安排”中。目前,财政安排已成为联系联邦与省政府关系的核心,这不仅在于巨大的资源在联邦与省政府间进行分配和利用,而且还在于它们之间制定的计划和措施影响着加拿大经济的发展和变化,

更为重要的是财政安排已成为政府间共同从事经济活动的财政基础。所以, 财政安排在联邦与省政府间表现出相当的影响力和重要性。

根据规定, 联邦与省政府之间的财政安排基本上是每五年制定一次, 其主要目标是促使省财政收入的基本稳定, 使各省之间以及省在联邦财政机制中保持财政平衡。财政安排的内容根据不同时期的政治经济形势变化而有所变化, 但其主要内容是: 确定联邦政府每年向省地政府包括给予贫困省转移支付资金的数额和比例。具体分析, 第一个五年计划, 即1982—1987财政年度的财政安排于1980年秋开始讨论, 直到1987年3月31日结束, 它是在联邦与省多次争吵和协商下完成的。概括起来计划包括了4个方面的要点。第一, 采取新的平衡补助计划, 以缩小贫困省与富裕省之间的差距。这一变化使联邦政府增加了给予贫困省转移支付的数额, 以至使这些省能为他们的居民提供与富裕省大体相当的社会服务。在这一计划下, 受益最大的有6个省, 它们是沿海4省、魁北克省和马尼托巴省。它们获得了1.468亿加元的补助额。在新的补助计划下, 联邦政府向省政府提供的资金总额不断增加, 从1982—83到1986—87财政年度, 分别转移的金额为48.65亿加元、52.29亿加元、54.22亿加元、51.43亿加元、57.75亿加元。<sup>②</sup>第二, 征税协定。在征税问题上没有大的变化(税制改革问题在前面以提到, 这里不再重复), 但焦点仍集中在能否保证不减少联邦政府给予各省的所得税收入上。第三, 为保健和初等教育提供财政捐助计划进行了适当的调整。由于联邦对省的保健和初等教育捐款是无条件的, 以往在确定捐款比例时是根据加拿大经济增长率和省居民的人口数来确定的, 由于逐渐增大的捐款数额加剧了联邦政府日益增加的财政赤字, 为此, 联邦政府在1985年的预算中提出削减捐款数额的计划,

并最后确定比原计划降低2个百分点。第四, 从1984年4月1日起, 开始实施加拿大健康法, 从而取代了医疗保险及医疗照顾法。这一变化的关键是用统一支付方式以及影响省的健康医疗政策来进一步加强联邦与省政府间的关系。

与第一个五年计划相比, 1987—1992财政年度的财政安排又有了很大变化。在拟定第二个财政安排计划时, 已将解决财政赤字问题放在了首位。所以, 第二个五年计划最主要的变化是控制向省平衡补助的增长率。联邦政府也成功地做到了这一点。根据财政部统计资料, 联邦政府向省政府平衡补助资金的增长率从1987—88到1989—90财政年度分别为: 12.7%、8.5%、3.7%。增长率的下降, 使省政府大为不满, 指责联邦政府财政状况的不稳定。经过讨价还价, 联邦与省政府终于取得一致意见。联邦政府一方面要解决财政赤字问题, 另一方面也必须承担捐助加拿大社会福利的责任。而各省则必须使他们的财政需求与整个国家的经济利益保持一致。从这一基点出发, 将平衡补助的年增长率定在5—6%之间。这样联邦向省支付的补助金额, 1987—88财政年度为66亿加元, 1988—89财政年度为72亿加元, 1989—90财政年度约为75亿加元。<sup>③</sup>同时规定, 联邦政府向省政府的平衡补助是受保护的, 其增长率不能低于通货膨胀的增长率。该项方案于1987年4月1日通过。在第二个五年计划执行中, 提出征收7%的货物及劳务税(GST), 并于1990年1月1日开始生效。但货物和劳务税的征收对联邦向省的转移支付产生一定影响。加拿大财长威尔逊于1990年2月20日宣布将转移支付金额冻结在1989—90年财政年度的水平上, 时间为2年。从1992—93财政年度开始, 转移支付按各省人口数照原来的比率继续增长。可见, 这样做的关键在于减少联邦财政赤字, 并将它作为政策措施中的重要组成部分。

### 三、加拿大政府间财政关系发展的原因

加拿大政府间的财政关系是在矛盾中不断发展的，分析推动联邦和省府间财政关系矛盾发展的原因是多方面的，但主要有以下三个方面的原因。

第一，加拿大经济的发展是推动联邦与省政府间的财政关系发展的主要动因。加拿大是后起的资本主义国家，自1867年成立联邦以来已有120余年的历史，在此期间，加拿大经济得到了迅速发展，现已成为世界上最发达的资本主义国家之一。经济的迅速发展，一方面为社会提供了大量的财富或国民收入，另一方面也需要为发展公共事业、各种基础设施等支付大量资金。所以，联邦与省政府为了适应经济发展的需要和根据各级政府职责划分的不同，有必要不断地调整它们之间的关系。

第二，联邦政府相对于省地政府来说是全局利益的代表，是从宏观上对经济进行调控的主体，它在财政管理体制上占主导地位。而地方政府则是政府机构必要的组成部分，它既要担负地方的建设任务，又要负责其它方面的事务，可见地方发展情况的好坏关系到全局的发展。因此，在处理财政关系时，必须考虑到收、支权限的划分，考虑到联邦对省地政府的补助。这样即保证各级政府财政收入的来源，又可根据不同情况给予不同划分。同时，联邦政府还可根据具体情况对地方政府进行有条件或无条件补助等。联邦政府的这种补助对于缩小地区间贫富差别，缓和地区间因经济发展不平衡所带来的种种矛盾起到了重要调节作用。同时也应看到，联邦政府不断提高对省地政府的补助金额，正是联邦政府从宏观上干预经济的作用在加强，这也是政府调整经济的一种有效手

段。

第三，经济的波动对联邦与省政府间的财政关系产生很大影响。进入80年代以来，由于加拿大联邦财政赤字额不断扩大，使联邦政府不得不把缩减财政赤字作为首要的政策目标。要达到这一目标，就必须作出相应的政策调整。以马尔罗尼为首的新政府执政不久，就颁布了“经济复兴日程表”的经济政策纲领。这个纲领有两个主要内容：一是消除经济增长的障碍，促进私人部门的增长；二是改善联邦政府的财政状况。所以，从1985—86到1988—89财政年度，政府持续地实施削减支出，减少公共部门的职能等紧缩政策，使财政赤字有了明显下降。但1989—90财政年度的赤字仍达295.0亿加元，在国内生产总值中的比重占到4.5%。要减少财政赤字，联邦政府必须严厉削减政府开支，包括对省的补助开支，结果使得联邦与省政府间产生矛盾。例如，对省的转移支付增长率限制在一定的比率范围内等。由此可见，联邦与省政府间财政关系的发展与经济的发展是息息相关的。如果整个国家经济发展是顺利的，联邦与省政府间的财政关系就比较容易处理，如果经济出现其增长率放慢或预算赤字加剧，联邦与省政府间的财政不平衡的矛盾就会加剧。所以，可以预计，今后加拿大政府间的财政关系仍会在不平衡中求得平衡的矛盾中进一步得到发展。

#### 注释：

①〔加〕《加拿大预算》1992年第2期，第91页。

②③〔加〕《当前问题评论》，1990年4月修订本。

（责任编辑 林玲）