

加拿大促进可持续发展的财政政策

■ 苑广睿 张 清 骆晓强 潘国俊

加拿大财政部门注重综合运用预算、税收、投资、补贴等政策手段,促进资源节约和环境保护,支持科技教育事业,促进了经济社会可持续发展。

目前,加拿大所得税、销售税等直接税占全部财政收入80%以上,这些税种与企业生产和居民消费行为直接相关,政府利用这些税种调控企业和居民行为的政策空间很大。

1. 保护生态环境和节约资源能源。在加拿大,联邦和省两级政府一直注重运用税收政策工具促进节能环保,取得了良好的效果。一是开征特定税种。联邦和大部分省对载重车、轮胎、铅酸电池、饮料瓶等产品开征了消费税,取得的收入主要用于发展节能环保事业;联邦政府对销售每台空调征收环保税,以促进减少二氧化碳排放。二是实施税收优惠政策。政府通过实行优惠税率促进企业节约资源,鼓励使用可再生能源和替代能源;同时,通过税收优惠措施鼓励居民使用高效氢气体作为汽车燃料动力和鼓励汽车业提高节能技术。例如,安大略省实行最高每部汽车2000加元的零售销售税(RST)退税政策(使用丙烷的每台退税750加元,使用其他替代能源的每台退税1000加元),而对不节省燃料的新车辆征收环保税。

2. 促进科技进步。目前,加拿大企业所得税减免政策是经合组织(OECD)国家中最优惠的,而且申请减免税条件宽松,适用范围广泛。联邦政府规定,对符合一定条件的科学研究与实验开发成本给予100%减税,对加

拿大公民开办的小型公司,每年200万加元以内的研发支出成本的抵税额最高可达35%。同时,各省也都注重利用税收政策促进科技进步,目前各省对企业在本省区域内进行研发的投入另给予联邦政府优惠政策以外的额外税收激励政策。例如,安大略省对符合条件的研究机构,如大学、应用技术学院和研究型医院开展技术研究的成本支出,给予20%的抵税退款,对中小型企业给予10%的创新税收抵税退款。

3. 提高人力资本素质。根据加拿大政府间职责划分,教育属省级政府的事权。目前,税收优惠政策是教育扶持政策的重要组成部分。政府积极鼓励社会各界对教育捐助,除为捐助者提供税收优惠外,还提供与捐资同等数额的配套资金。此外,政府针对学生家庭制定了多项税收减免计划。如安大略省对教育储蓄所获利息免缴个人所得税;全日制大学生在学期间其家庭每日可获得13.6加元的教育税收优惠;高中毕业后进入高校或职业教育学校继续深造学生的学费可以在家庭申报个人所得税时予以扣除等。

在财政预算中,加拿大用于促进可持续发展的支出规模逐年增加,而且不断创新支出方式,提高针对性和时效性,有效地发挥了财政功能作用。

1. 大力支持节能环保工作。一是加大环境保护投入。2001—2003年,全国环境保护投入从61亿加元增加到76亿加元,年均增长7.6%,比同期财政支出增速快4.4个百分点,占财政支出的比重从1.14%提高到1.55%。

近年来,财政对节能环保的投入继续加大,2006年联邦政府专门成立一个总额为15亿加元的信托基金,重点用于清洁空气和应对气候变化等项目。近年来,安大略省从燃油税收入中安排支持城市交通运输的数额增长较快,2007年达到3130万加元,2010年预计将达到16亿加元。该省还积极采取措施应对气候变化,包括未来三年拨款8400万加元用于监测分析气体质量、3.8亿加元用于完善交通设施、390万加元用于建立生物能源研究机构等政府计划。二是支持资源节约和可再生能源研发。尽管加拿大资源能源比较丰富,但支持节能和促进可再生能源生产一直受到政府高度重视,并且成为财政政策的一个亮点。2007年,联邦预算决定在今后的七年里,投入20亿加元用于支持包括生物燃料在内的可再生燃料研发和生产。在2007年安大略省预算草案中,财政投资1.25亿加元用于支持节约能源、环境保护、绿色社区建设和保护自然资源等计划,具体为该省居民住户提供住宅节能补助,实施“推广节能灯”项目免费提供灯泡,拨款“安大略省植树基金会”开展植树活动以吸收空气中的二氧化碳等。三是设立多种基金和专项资金,如气候变化基金、小水电资金、绿色基础设施专项资金等,用于资助重点项目。这些财政政策措施取得了积极成效。2003年以来,全国火力发电量已经减少了30%,大约相应减少了3000万吨温室气体排放。

2. 加大财政教育投入力度。加政

府始终把教育置于财政支出的重点保障领域,2006年教育支出占GDP的比重高达6.4%。2007年,联邦政府预算教育支出达84亿加元,比上一年度增长10.5%,并决定从2007年开始每年联邦对各省用于教育的转移支付将增长8亿加元,总额从2007年的24亿加元增加到2013年的38亿加元,年均增长6.8%。从省级政府看,财政教育支出力度也在不断加大。2006年安大略省对大学和各类学院的教育支出比2004年分别增加了5.1亿和2.22亿加元;学生奖励基金从2003年的156亿加元增加到2007年的183亿加元。此外,加政府非常重视减轻学生负担,加大对困难家庭学生的资助力度。2006年,联邦政府做出专门规定,大学和学院的学费年均增长不得超过5%;安大略省安排学生资助项目使每年享受补助的学生达20万人,约占在校大学和学院学生的35%,其中,每位普通受助学生每周能收到350加元的资助,已婚学生和单亲家庭学生每周受助资金达545加元。

3.加大科技研发投入力度。一方面,不断加大财政科研支出力度。早在1997年,联邦政府成立加拿大创新基金会,每年向大学和科研机构提供近30亿加元的支持,有力地推动了基础设施的改善,并相应建成了“加拿大光源项目”等一批世界领先的研究设施。2002年2月,联邦政府出台了“加拿大创新战略”作为科技创新的政策基础,并决定到2010年把科研经费预算提高一倍,旨在加强大学和政府实验室研发能力及科研成果转化市场的能力。另一方面,支持建立健全科技创新体系。目前,围绕研究员计划、联合研发基金、加拿大技术网络等各种创新研究扶持项目及基因组研究项目、氢能源研究项目等重点领域的创新计划,共同组成了联邦政府支持科技创新的政策体系,成

为加拿大科技创新的重要推动力量。

加拿大在实施可持续发展战略过程中采取的政策措施以及取得的有益经验,对我国完善财政体系,大力支持可持续发展有着重要的借鉴意义。

加拿大政府通过综合运用预算、税收、补贴等财政政策工具,不断完善财政政策体系,有效地促进了资源节约和环境保护。从税收政策工具看,不仅通过销售税等间接税收优惠政策促进节能环保产业和企业发展,而且通过所得税等直接税收优惠政策促进企业、居民节约资源,鼓励使用可再生能源和替代能源;从财政支出政策看,不仅有针对企业、居民的多种财政补贴性支出,引导企业居民改进生产生活方式,而且还设立多种基金和专项资金,资助重点节能环保项目;从政策作用对象看,不仅政府通过政策引导市场主体行为促进节能环保,而且还要求自己坚持可持续发展,发挥示范带头作用。目前,我国还没有形成一套贯穿资源开采、生产、使用、消费各个环节,并集引导、调节、鼓励、惩罚于一体的支持资源节约和环境保护的财税政策体系,在一定程度上影响了财政政策应有的效力。因此,今后我国要进一步完善财政政策体系,致力于加强资源环境的“开源”、“节流”、“循环”和“保护”等重点工作。首先,要完善资源有偿使用制度,提高资源开采效率,重点要进一步改革完善资源税制度;其次,要完善税费政策,促进节约资源,目前要加快完善燃油税改革方案,择机出台实施;第三,要完善财税支持政策,发展循环经济,进一步完善清洁生产专项资金和可再生能源专项资金管理制度,逐步加大对清洁生产、可再生资源 and 新能源开发等项目的支持力度,并整合资金重点用于支持与发展循环经济有关的科技研发、技术推广和重大项目建设示

范;第四,要完善环境保护政策,加强生态环境治理,借鉴国外征收环保税的经验,研究开征环保税,提高排污收费标准,加大环境保护治理力度。

另外,在加拿大,联邦和省级财政对支持可持续发展的资金投入力度都较大。从纵向上看,财政对环境保护、教育发展和科技进步等领域的投入力度在逐年加大;从横向上看,财政促进可持续发展的投入在整个财政支出中所占的比重较大。与发达国家相比,我国财政用于教育、科技、环保等领域的支出水平相对偏低。目前,我国财政环保支出占GDP的比重低于加拿大等发达国家水平;教育支出占GDP比重不仅低于加拿大6.4%的水平,距离我国提出的4%目标也有差距;2006年,我国财政科技支出占GDP比重及全社会研究与试验发展经费投入占GDP比重均低于加拿大等发达国家3%左右的水平,科研投入不足的问题仍然突出。今后一个时期,我国财政要进一步优化支出结构,压缩一般性支出规模,加大教育、科技和环保等重点领域投入力度。首先,要大力支持人力资本投资,重点加快将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围的步伐,完善农村义务教育经费保障机制,研究完善城市义务教育制度。其次,要支持提高科技创新能力,通过增加财政性投入,重点支持事关国家现代化全局的高技术、核心技术和基础理论研究,支持加快对经济集约增长具有重大带动作用、并能提升传统产业的高新技术开发,提高自主创新能力。第三,要增加财政资金投入,支持节能环保事业发展,加大对节约资源和资源综合利用关键技术攻关的支持力度,依靠技术进步,构建节约资源和保护生态环境的技术保障体系。

(作者单位:财政部综合司)

责任编辑 赵 军