

非税收入是加拿大各级政府收入的必要补充

加拿大政府非税收入管理及其启示

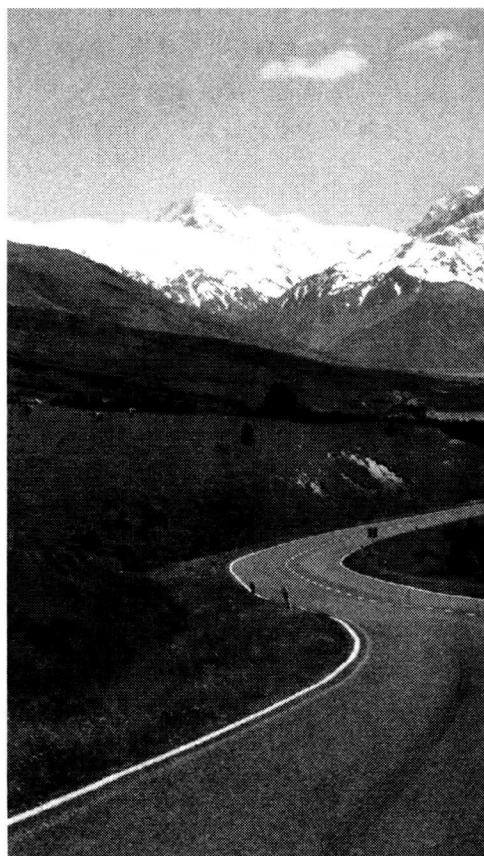
○ 苑广睿 王清剑 魏岩

加拿大是一个联邦制国家，其政府由联邦、省和地方三级构成，政府收入主要包括税收和非税收入两种形式。非税收入是各级政府收入的必要补充，在政府收支管理中发挥着重要的作用，并且随着政府级次的降低，非税收入占本级财政收入的比重相应提高。加拿大各级政府非税收入来源主要有以下几个方面：

政府收费收入。包括政府提供特许权、颁发执照和许可证收费，以及提供公共服务的收费收入等。特许权、执照和许可证收费如机动车驾驶执照费、酒类制造和销售许可费等主要由省级政府依据各省法律收取，各省规定的收费标准不尽相同。地方政府为满足对特定活动管理和控制需要，也收取特许权和许可费，但收费项目和数额比较少。提供公共服务的收费如公共交通收费、道路和桥梁通行费、污水集中处理费等主要由地方政府收取。此外，地方政府还收取罚没收入(如交通罚款)。

国有资产经营收益。包括从国有企业取得的利润、分红及股权收益，国有资产租赁、出售、出让、转让取得的收入，外汇盈余、贷款利息、银行利息，地方政府进行资本性基础设施投资取得的收入等。其中，从国有企业取得收益是加拿大三级政府非税收入的重要来源。联邦政府所属的国有企业，主要职责是实施政府有关经济和社会服务政策，包括出口发展公司、住房担保公司、银行等。出口发展公司为出口企业提供财务担保，其收入来源是被担保企业支付的担保费，公司产生的经营净利润上缴联邦政府。住房担保公司是支持本国公民购房的企业，为支付不起购房首付款而向银行申请贷款的购房人提供抵押贷款担保，其收入来源是购房人缴纳的担保费。该公司2003年毛收入44亿加元，税后净利润6.7亿加元，以分红形式上交联邦政府。省级和地方政府所属的国有企业，其利润分配政策和上缴利润数额由省级或地方政府决定。

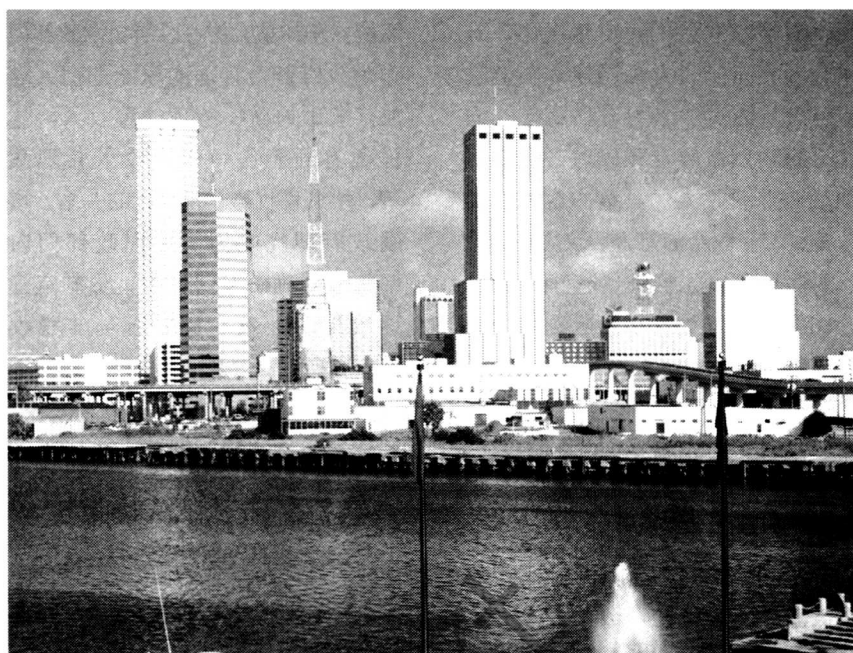
国有资源收入。指来源于对国有资源的勘探、开发和开采而取得的收入。主要包括渔业和狩猎收入以及森林资源收入、矿山资源收入、石油和天然气等收入、水利资源租



赁收入、王室土地出租和出售收入以及沙场、泥煤、采煤、采石场、猎园和野营地的许可证收费、租用费等。这部分收入主要属于省级政府，联邦和地方政府收入较少。同时，由于各省自然资源禀赋不同，收入也有很大差异。如，阿尔伯达省的国有资源收入超过 20 亿加元，占其财政收入的一半左右，而爱德华王子岛的国有资源收入还不足 100 万加元。

酒类和博彩专营收入。为控制酒的消费，各省制定了酒类控制法或酒类许可法，由专门机构对酒实行垄断经营，收入归省级政府所有。加拿大博彩活动包括赌博、赛马和彩票等，由博彩公司垄断经营，收入大部分归省级政府所有，少部分通过转移支付方式分配给联邦政府(根据联邦和省的博彩协议)和赌场所在地的市政府。

比较完善的管理制度和有效的运行机制



目前，由于政府公共支出增长，各级政府特别是地方政府面临很大财政压力。而加拿大税赋已相当高，如果加税，公众会表示反对，政府将面临政府风险。因此，各级政府多方筹集非税收入(非税收入具有分散性、专项性特点，不会普遍增加公众负担)，比如探索国有资产有效管理方式，将政府公共服务有偿化等，以减轻政府开支压力。同时，采取收费方式，体现了受益者负担原则，可以提高公共物品或服务的供给效率，政府甚至考虑增加收费，或将某些税收改为收费，非税收入占政府收入的比重将稳中趋升。加拿大各级政府十分重视非税收入管理，根据管理权限划分，三级政府各自依据有关法令分别管理本级非税收入。

收支公开透明，实行听证协商制度。各级政府必须向公众公开财政预算报告和财政管理政策，公众通过政府网站能查询到各项财政收支(包括非税收入收支)情况。公众对制定收费政策有知情权和参与权，政府有关部门必须与缴费人进行有效磋商，以取得其理解和支持。未履行法定程序，或未经协商和达成一

致意见的，一律不能收费。

政府集中统管收支，纳入财政税收管理。加拿大对税收与非税收入的预算管理改革没有区别。联邦政府部门和机构取得的非税收入必须按照国库委员会的规定，统一缴存到“综合收入基金”账户中，纳入财政预算管理，由政府统一安排使用。所有非税收入都不规定专项用途，不与有关部门和机构的支出挂钩。有关部门和机构的开支，必须列入部门预算，并事先获得国库委员会和议会批准。

采取多种收缴方式，严格收缴管理程序。联邦非税收入主要由加拿大海关和收入总局负责征收，省级和地方非税收入收缴有多种形式。如，阿尔伯达省的卡尔格列市规定了五种缴费渠道，包括预先授权支付办法，即通过“消费者自动银行”予以自动划转；由金融机构代办缴付；通过电话委托缴付；通过邮寄付款；直接向征收机构缴纳。由于建立了发达的计算机信息网络系统，可以对非税收入收缴进行全过程的管理和监控，确保每项收入及时足额入库。

建立收审查制度，加强公众监

督。对非税收入的收支情况由审计机构负责审计，并由国库委员会进行监督检查外，各级政府每年在向议会报告财政收支预算时，还要详细列明非税收入的具体内容和有关政策，接受议会的审查。议会在讨论重要法案时，要通过电视直播，部分公民甚至可以到现场旁听，接受公共监督。

加拿大非税收入管理经验值得学习和借鉴

加强非税收入管理是我国市场经济条件下理顺政府分配关系、健全公共财政管理职能的客观要求，也是当前财政管理工作的重点。近几年，我国在加强政府非税收入管理，建立健全监督管理制度等方面进行了有益探索，但还存在法制不健全、体制不完善、管理不够规范、监督处罚不严格等问题，加拿大各级政府在非税收入管理方面的经验值得我们学习和借鉴。

加快法制建设步伐。与加拿大相比，我国非税收入管理法制建设滞后，至今尚未制定一部统一的法律、行政法规，一些地方虽然制定了地方性法规，但是没有全面涵盖非税收入管理内容，造成各级财政部门在监管时缺乏必要的法律依据，不利于严肃查处各种违法违纪问题。为此，应当加快非税收入管理法制建设步伐，积极推动有关非税收入管理行政法规的建设工作。

规范管理体制。目前，我国非税收入由各部门分散管理(行政事业性收费项目和标准分别由财政、价格两个部门审批；彩票公益金由财政、民政、体育三个部门负责管理；国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益由财政部门以外其他相关部门为主管理)，既不利于理顺政府收入分配秩序，也不利于健全财政

职能。从加拿大的经验看，财政部门作为政府资金管理的职能部门，理应代表政府统一管理非税收入。这样做有利于统一政府收入管理政策，协调税收与非税收入的关系，增强政府调控能力。在财政部门内部，应明确由专门机构负责制定管理政策、征收和监督管理非税收入，提高工作效率，增强政策统筹运用能力和执行效力。

进一步明确管理范围。我国非税收入管理范围包括行政事业性收费、政府性基金、国有资源(资产)有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入等，但目前有关专营收入未纳入管理范围，还有部分非税收入尚未纳入财政管理。借鉴加拿大的做法，应积极研究对非税收入的有效管理方式，挖掘非税收入潜力。一是加快彩票发行市场化步伐，扩大发行规模，增加彩票公益金收入；二是考虑将印钞造币、纪念邮票(纪念币)发行、食盐批发专营形成的部分收入集中上缴国库，还可考虑对酒类等产品实行专营，将专营收入上缴国库；三是建立规范的罚没物品拍卖处置管理办法，并将拍卖(变价)收入纳入预算管理；四是研究制定国有资本经营收益(包括国有企业税后利润、国有股股利、红利、股息等)上缴国库的具体实施办法；五是对提供特定公共服务取得的收入，包括国家举办各类医疗机构、公园、博物馆、体育场等取得的收入、城市污水处理、垃圾处理等公用事业收费，全部纳入非税收入管理。

提高管理的科学性和透明度。长期以来，我国收费项目和标准审批存在较大随意性，往往“一事一议”，前期论证工作做得不够，没有充分考虑缴费人的意见，影响了收费政策实施效果。参照加拿大的做

法，我国应进一步规范收费审批制度，对审批收费项目原则、设立收费项目的条件作出明确规定。对于收费标准核定，应在规范成本核算的基础上，按照收费类别分类管理。同时，增强收费管理的透明度。在设立收费时，通过召开座谈会、听证会、书面征求意见等形式，广泛听取缴费人和其他相关方面的意见，确保有关政策合理可行。

完善非税收入收缴和预算管理制。针对非税收入项目多、涉及范围广、缴款人复杂、各地政策不尽一致等情况，按照有利于及时足额征收、降低征收成本以及分级管理的原则，我国应采取因地制宜、灵活多样的非税收入收缴管理方式。同时，建立和完善非税收入信息系统，提高资金运行效率和透明度。参照加拿大的做法，应尽快将非税收入全部纳入预算管理，加大税收与非税收入统筹安排力度，通过编制综合财政预算，合理核定部门和单位预算支出标准，做到支出与执收部门和单位的收入彻底脱钩。同时，按照公共财政管理体制的要求，保障部门和单位履行职能所必需的经费开支。

健全监督机制。一是健全财政监督制度。各级财政部门加强对非税收入的日常检查，并开展年度稽查。二是自觉接受人大、审计监督。将非税收入收支情况纳入各级政府每年向同级人大提交的财政预决算报告中并接受审计部门的审计。三是建立社会监督机制。将非税收入收支情况和管理政策向社会公开，接受公众监督。四是加大查处力度。对非税收入监督检查中发现的问题，除了要依法进行经济处罚外，还要依法追究有关责任人员的行政责任。

(作者单位：财政部综合司)