

加拿大稅務制度對社會福利制度之影響

■ 呂文峰 ■

壹、前言

過去四十年來，台澎金馬地區的經濟建設突飛猛進而創造了世人所稱譽的「經濟奇蹟」。然而，社會建設的發展，則未能和經濟建設並肩同進。其結果是貧富差距擴大，社會問題日趨嚴重（註一）。在此情況下，民情輿論強烈訴求辦理社會福利事務。近兩、三年來，中央民意代表、縣市及省市長候選人政見，皆以社會福利為主要訴求。政府則致力創辦全民健康保險，積極規畫國民年金制度並增加社會福利經費預算。朝野及學界對我國應重視社會福利的爭論，已達成共識，惟如何研擬並規畫適合國情的社會福利制度與政策，則有待國人努力。

社會福利是國家長治久安的重大社會建設，而不是一時災難救濟的臨時措施。雖然，社會保險制度的推行，如全民健保，應建立在「不浪費、不虧損」的原則下，利用保險數理的精算方法釐定保險費率，以求收支平衡並維持財務的自給自足。但政府必須撥款補助低收入

戶被保險人的保險費負擔。社會救助制度的推行有賴慈善機構及民間團體的捐獻和參與，但政府必須主導各項相關計畫的實施，並負起預防、舒緩甚至消滅貧窮問題的責任，藉以對貧民提供獲得維持「最基本生活水準」的保障。因此，為持續社會福利事務，政府必須提供長期性的社會福利經費預算。

從另一角度而言，始自一九九一年的「國家建設六年計畫」以及加強公共建設、擴大國內需求、增進生產潛能以及促進經濟社會均衡發展作為全體共同努力的目標（註二）。在此目標之下，政府積極從事各項公共建設並增強公共服務。自一九九〇—一九九一會計年度以來我國三級政府總支出超過其總收入。每年的預算赤字相應擴大而接近或超過四千億台幣。預算赤字約佔政府總支出的四分之一或佔國內生產毛額的八個百分點（註三）。這顯示預算赤字嚴重，債務負擔日高。換言之，辦理社會福利事務固為國人所期待。如何籌措財源並避免擴大預算赤字實為不容忽視的重要課題。

有鑑於此，本文將研究加拿大聯邦政府如何透過稅務制度的運作

，縮小各地區和個人之間所存在的貧富差距，達成社會福利的理念。同時，分析加拿大辦理廣泛的社會福利和造成政府財政危機的相關性。期以加拿大正負兩方面的經驗，提供國內決策者參考與借鏡。

貳、加拿大稅務制度簡介

任何社會或國家的自然資源、勞動力及資本財源等生產要素的數量及質量都是有限的。爲了滿足社會成員或國民的「無窮欲望」，對「稀少資源」必須作最有效的利用。資源分配的方法可透過市場供需力量及價格機能的自動調整，使消費者獲得最大滿足，並使生產者得到最大利潤；或者，可透過政府預算收入與支出的干涉，達成創造最大社會福祉的目的。

加拿大經濟體系是一個典型的「混合體制」。基本上，以「市場經濟」爲出發點，透過市場供需與價格的自動調整機能，決定稀少資源的分配。但是，政府爲能確保國民所得與財富的適當分配，以及維持經濟的成長與穩定，乃透過政府預算收入與支出的運作，積極參與公共部門的經濟活動，發揮「計畫經濟」的功能。藉以提供公共服務，致力於追求「持續經濟發展、保障社會安全、增進國民福祉」的目標。

加拿大已於七、八十年來經過各方面的努力與改進，迄今建立一套完整的稅務制度，其稅收工作有許多成功的經驗。簡介如下：

一、三級政府及三級稅制

加拿大有聯邦、省及地方等三級政府。各級政府徵收不同的稅金，但有些稅金由多級政府徵收。以一九九三／九四年爲例，三級政府直接總稅收爲加幣二、八八五億元（加幣一元約等於新台幣二〇元），約佔國內生產毛額的三七%，是世界上高稅收國家之一。其比例次於瑞士、法國、意大利和德國等國家。加拿大稅收中，聯邦稅爲一、二九二億元，省稅爲一、二〇〇億元，及地方稅爲三八四億元。聯邦稅以所得稅、消費稅及社會保險稅爲主，省稅以所得稅、消費稅、聯邦轉移稅爲主，地方稅以聯邦及省轉移稅及地產稅爲主（見表一）。

各級政府稅收佔全國總稅收的比例，在一九六五／六六年時，依聯邦、省、地方政府的順序分別五四%、三一%及一五%；各級政府的稅收比例，在一九九三／九四年時，爲四五%、四二%及一三%。這顯示過去三〇年來，省稅佔政府總稅收的比例增加一個百分點；相對地，聯邦稅減少九個百分點，地方稅減少三個百分點。「稅收權力」由聯邦政府轉移到省政府的趨勢甚爲明顯。

二、直接稅的比重逐年增大

從表一的各類稅收項目中，將所得稅和社會保險稅歸納爲直接稅，因爲其稅額的多少直接關係於納稅人收入的高低。過去三〇年來，直接稅佔三級政府總稅收的比例，由一九六五／六六年的四〇%增到一九九三／九四年的四九%。由此可窺出稅務政策變化的趨勢是逐年重視直接稅的稅收。

所得稅可細分爲個人、公司及外國人（non-residents）所得稅。所得稅佔三級政府總稅收入的比例由一九六五／六六年的三五%增到一九九三／九四年的三九%。其中，個人所得稅由三十五億元增到九六

表一 加拿大三級政府稅收的比較

單位：百萬加元

	聯邦政府		省政府		地方政府		總合	
	1965/66	1993/94	1965/66	1993/94	1965/66	1993/94	1965/66	1993/94
所得稅	4,571	68,920	1,358	43,508	0	0	5,929	112,428
消費稅	3,458	33,812	1,708	32,263	280	8,104	5,446	74,179
社會保險費	327	18,233	401	9,849	0	0	728	28,082
地產稅	0	0	77	5,069	2,060	26,809	2,137	31,878
投資收入	435	6,149	525	14,783	71	1,749	1,031	22,681
其他稅收	209	2,119	1,071	15,329	149	1,757	1,429	19,205
自主財源	9,000	129,233	5,140	120,801	2,560	38,419	16,700	288,453
政府間之轉移金	0	132	1,353	29,663	1,614	32,593	2,967	62,388
總收入	9,000	129,365	6,493	150,464	4,174	71,012	19,667	350,841

資料來源：Statistics Canada, Public Finance Historical Data, Cat, 68-512 and Cat. 68-212, Ottawa: The Department, March 1995.

七億元；公司所得稅由二十三億元增至一四六億元。由此可見個人所得稅是所有稅金類別中，金額最大並且每年平均增加率最快的一項。由於個人所得稅率採取累進稅制，個人所得稅的徵收就成為個人所得

重新分配的最有效措施。公司所得的比重較輕，因為公司所得稅納稅人數遠比個人所得稅納稅人數少，並且公司所得稅率比個人所得稅率低。其擬訂政策目的是避免過分徵扣公司所得，藉以提高加拿大產品在國內及國際市場的競爭力。

社會保險稅是僅次於所得稅的一項重要稅收。其稅收項目包括全國一致的失業保險費，由雇主與受雇者以一·四：一的比例分擔；各省自行決定保險費率的職業災害保險費，由雇主負擔；以及某些省份徵收的健康保險費，用於醫院及門診給付。社會保險稅收金額由一九六五／六六年的七億元增至一九九三／九四年的二八一億元。

此外，國民年金計畫是加拿大的重要社會福利制度之一。該計畫由聯邦政府主辦。國民年金保險費由雇主和受雇者平均分擔，或由自僱者自行負擔。雖然，這項社會保險費由聯邦政府徵收，但從會計制度的觀點，不列入政府稅收。凡是年齡介乎一八至七〇歲之間的加拿大居民，未退休且年收入高出法定金額者，都要繳納國民年金保險費。以一九九四年為例，總保險費收入為一四五億元。

綜合上述與個人收入有直接相關的個人所得稅、社會保險費及國民年金保險費，以一九九三／九四年為例，為一、三九三億元，佔國內生產總額（七、一一七億元）的一九·六％。其比例之高名列世界各國前茅，僅次於瑞士及德國等社會福利國。足見加拿大是一個非常重視個人所得稅和社會保險稅的國家。

根據最新的國稅部統計資料顯示，在一九九二年，加拿大總人口為二、七四一萬人，個人所得稅申報者為一、九四四萬人，約佔總人口的七〇％。其中繳納所得稅者為一、三五五萬人，約佔申報者的七〇％。其餘的五八九萬人為申請各種政府津貼或補助金，例如低收入

表二 加拿大聯邦個人所得稅相關統計表
1992稅務年度

申報人年所得（加元）	0- 15,400	15,400- 18,800	18,800- 30,500	30,500- 50,300	50,300 以上
申報人數（萬人）	486	486	486	292	194
累積百分比（%）	25	50	75	90	100
個人所得稅金額依照					
所得類別百分比（%）	.3	5.2	21.2	27.4	45.9
所得類別累積%	.3	5.5	26.7	54.1	100.0
每人平均個人所得稅（元）	36	636	2,594	4,589	14,043

資料來源：Revenue Canada, Taxation Statistics, 1994, Ottawa, the Department, August, 1994.

者的貨物及服務稅津貼(Goods and services tax credit)，兒童補助金(Child tax benefit)等。這說明了許多社會福利措施透過個人所得稅制度的運作來推行。

如表二所示，約有半數的個人所得稅申報者的年收入低於一八、八〇〇加元。他們所繳納的稅金不及聯邦個人所得稅總額的六%。中等收入者（收入介乎一八、八〇〇元至三〇、五〇〇元之間）約為申

報者的四分之一，繳納二一%的稅金。年收入高於三〇、五〇〇元者，只佔申報者的二五%，但繳納稅額佔總稅金的七三%。其中，最高收入者的收入超過五〇、三〇〇元，佔申報者的一〇%，但稅金負擔佔四六%，每人平均個人所得稅負擔為一四、〇四三元。由此可見，加拿大依照「能者多付」的原則徵收稅金（註四）。

三、高度一元化的稅金徵收制度

加拿大聯邦稅務政策由財政部決定，但稅金的徵收由國稅部負責。從行政結構的觀點而論，財政部和國稅部是平行的，但兩部的業務有極密切的關係。國稅部採取一元化的稅金徵收制度，今略釋如下：

(一)聯邦政府代徵省政府所得稅

如上所述，聯邦及省政府都有屬於各自的個人及公司所得稅。但收稅權則集中於聯邦政府。全國十省二地區中，除了魁北克省個人所得稅及魁北克、安大略及艾伯達省自收公司所得稅外，聯邦政府採取每月按稅源扣繳及每年申報納稅的兩種徵收方法，統一徵收稅金後，按月撥付省稅部分給各省。

這種高度一元化的徵收方式比美國及其他國家較為先進。它的最好處有四點：

1. 聯邦和省稅的稅基一致，但各省自定省稅佔聯邦稅的百分比，簡化稅務法規減少納稅人的質疑，節省納稅人的申報時間與費用；
2. 由聯邦和省稅的稅基一致，聯邦政府轉移給省政府的補助金可透過「稅率轉移」代替「現金轉移」的方法來運作。
3. 減少中央與省、省與省之間的權責分化糾紛；
4. 提高行政效率，降低稅收成本。

(二) 國稅部徵收社會保險費

聯邦政府主辦的社會保險事務包括失業保險和國民年金計畫。這兩項計畫皆由人力資源發展部(Human Resources Development Canada)主辦(註五)。但其保險費的徵收、投保資格的審核及保險人與被保險人之糾紛處理皆由國稅部負責。這兩項計畫的保險費高低決定於受雇者薪資所得和自僱者收入，而國稅部擁有這些資訊。因此，社會福利和稅務運作的一元化可提高行政管理效率。

(三) 國稅部行政管理的一元化

一九九四年一〇月聯邦政府立法通過合併國稅部稅務司(Revenue Canada, Taxation)、國稅部海關和消費稅局(Revenue Canada, Customs and Excise)的法令。從徵收稅金的觀點而言，行政管理的合併乃是更進一步的稅收一元化。過去不同類別的稅金項目，如個人所得稅、公司所得稅、關稅、貨物和服務稅等皆個別處理。依照新法規，如果有一納稅人同時要繳納多種稅金時，可透過單一營業號碼(Single Business Number)合併處理，提高行政效率。例如有一公司有些應繳但未繳的公司所得稅，同時可領得一些關稅退稅額。在此情況下，應繳稅額和可退稅額可相互抵消。

四、消費稅制度的改革

消費稅，包括一般銷售稅、汽油稅、菸酒稅等，是加拿大的第二大稅別，也歸聯邦與省政府所有，但由各級政府各自徵收。目前，聯邦和省政府正探討兩級政府合併徵收消費稅的可行性。這項稅收金額，在一九九三／九四年為七四二億元，約佔國內生產毛額的七·三%

。比例高於美國和日本，但低於英國、法國、意大利及德國等工業先進七大國。

聯邦政府每一省的消費稅率高低不一。例如，一九九四年的聯邦貨物及服務稅(GST)率為七%，艾伯達省不收消費稅，安大略省的稅率為八%，紐芬蘭省的稅率為一五%。近二、三十年來省消費稅額的增加率比聯邦稅收的增加率快，這表示省政府更積極地擴大其財源。

聯邦政府自一九九一年起，以GST代替以前的製造業稅。一九九〇年以前，聯邦政府向製造業者徵收平均稅率為一三·五%的產品製造稅。製造業者轉嫁該稅金給國內或國外消費者。自一九九一年後，取消產品製造稅，為彌補該項稅收的損失而開始徵收七%的GST。雖其稅率低，但徵稅基礎面大，而能徵收相當於產品製造稅額的收入。

消費稅(GST)依照「多消費多納稅」的原則向所有商品購買者徵收稅金。為配合「能者多付」的原則，消費稅率依產品消費性質而定，如食物為零稅率，但餐館的消費物則征收七%，因此，富者多消費奢侈品而多繳稅，貧窮者只消費民生必需品則免繳稅。政府為了保護低收入者的權益，規定生活必需品（如食品、藥物、低價格住宅等）免稅外，並按季發給低收入者每人每季五〇加元的消費稅津貼。

為了增強加拿大商品在國內和國際市場上的競爭力，加拿大對所有出口商品都實行免稅。這種利用稅收政策來宏觀調控市場的作法，減少了自由貿易過程中，外國商品的進口，增加了加拿大商品的出口。消費稅制改革後，外貿出口值佔國內生產毛額的比例比改革前的比例提高四個百分點左右(註六)。目前在世界上有五〇多個國家徵收商品與服務稅，加拿大能夠在經濟不景氣的年代裏取得這樣好的效果，充分顯示消費稅制的改革，達到促進商品出口的預期目的。這也說

明稅務制度的訂定與改革能促進國內的經濟發展。

參、聯邦政府支出與社會福利經費之分析

一、政府支出與稅收的必要性

完全競爭的環境下，由於個人可在自由市場追求個人最大滿足，而使有關生產、分配及交易等問題自動解決。例如資本家可追求最大利潤，但不能過分剝削，否則將失去顧客；工人可要求高薪與良好的工作環境，但他們的所得不能夠超過生產力，否則雇主無法繼續僱用他們。然而，接納自由市場的經濟社會，仍需政府的干涉，更需稅收以爲支應。因爲必須由政府撥出經費救濟貧民，均勻所得分配，刺激經濟成長；由政府提供公共服務，如國防、警察與司法，以確保市場經濟的順利進行；由政府接管不完全競爭的市場，如鐵路國有化，藉以控制獨佔。最近兩、三年來，加拿大三級政府的支出費用約佔國內生產毛額的四八%，足見，加拿大的公共措施與服務，在整個國家的經濟活動中佔著相當重要的地位。

由於篇幅的限制，本文之分析著重於聯邦政府將其稅收，透過預算分配方式，應用於社會福利的推行。以一九九三／九四會計年度爲例，如表三所示，聯邦政府總支出預算爲一、五八〇億元。其中，三九三億元（佔總支出的二五%）由聯邦政府直接轉移給個人；二七一億元（一七%）由聯邦政府撥款給省／地方政府，由省／地方提供社會服務；用於經濟發展、國防經費、國營事業及協助經濟落後國家的費用爲三三三億元（二一%）；經常開支項目爲二〇四億元（一三%）；另外，三八〇億元或總支出的四分之一用於支付債款利息（到一

表三 加拿大聯邦政府支出預算

	1993/94年度		1994/95年度	
	億元	百分比	億元	百分比
直接轉移給個人	393	24.9	377	23.1
轉移給省政府	271	17.2	269	16.5
經濟發展計畫	143	9.1	147	9.1
國防經費	109	6.9	108	6.6
補助國營事業	53	3.4	48	2.9
協助經濟落後國家	27	1.7	26	1.6
經常開支及其他項目	204	12.9	234	14.4
總經常支出	1200	75.9	1209	74.2
債款利息支付	380	24.1	420	25.8
總支出	1580	100.0	1629	100.0

資料來源：Finance Canada, 1995 Budget Plan, Ottawa: The Department, February 27, 1995.

九九三／九四年底，聯邦政府累積債款全額爲五、〇六二億元，三級政府債款總累積全額爲六、八五二億元，見註七）。

二、聯邦政府直接提供的社會福利

聯邦政府辦理的主要社會救濟和社會保險事務包括老人所得保障

計畫(Old Age Security Program)、失業保險計畫(Unemployment Insurance Program)、國民年金計畫(Canada Pension Plan)等(註八)今簡介如下：

(一)老人所得保障計畫

這計畫依照一九五二年的老人所得保障法而實施，由聯邦稅收支付老人生活扶助金的全國性社會救濟制度。受益條件為年滿六十五歲，並且十八歲以後曾在加拿大居住一〇年以上；過去的就業經歷及目前是否退休都不是考慮因素。這計畫有三種給付項目，一九九三／九四年的總支出全額為一九九億元，佔聯邦政府總支出額的一三%。

1. 老人所得保障金(Old Age Security Pension)：年滿六十五歲並且十八歲以後在加住滿四〇年者可領最高給付額(以一九九五年元月為例，每人每月為三八八加元)。未住滿四〇年者，每少住一年，減少最高給付額的四分之一。為減輕政府財政負擔，一九九〇年以後，年收入超過五萬元者，所領得的部分或全部給付額以納稅方式繳回國庫(註九)。更進一步，為減少行政管理費用及納稅人的麻煩，一九九六年七月以後，政府將依照前一年的個人所得資料，先從給付額中扣除「老人所得保障金繳回額」(註一〇)。

2. 保證所得補助金(Guaranteed Income Supplement)：老人可領這項給付每人每月四六一元，但平均月收入每多二元，減少補助金一元。換言之，年收入多於一一、〇五九元時，則無保證所得補助金可領。

3. 配偶津貼(Spouse Allowance)：老人所得保障金受益人的配偶，

如年齡介乎六〇至六四歲之間，每月可領配偶津貼六八八元。合乎年齡條件的鰥夫或寡婦每月可領鰥寡津貼七五九元。

(二)失業保險計畫

「加拿大失業保險法」於一九四〇年通過，次年由聯邦人力資源發展部管轄的「就業保險委員會」(註一一)辦理失業保險計畫。其宗旨是提供被保險人在失業之後和找到工作之前的經濟上支助。保險費由雇主、受雇者和政府共同負擔。投保範圍限於一般工商業受雇者；投保薪資相當於兩年前的八年平均勞工薪資，每年按工資指數調整；保險費率及失業給付金額依照一般保險原理決定。這計畫的運作合乎自助、互助以及他助的原則而可歸類為「社會保險」制度。

為適應社會、經濟及政治因素的變化，「失業保險法」在一九七一年做一全面性的修改。主要修改內容為擴大投保範圍涵蓋季節性工人及臨時勞工。被保險人數佔勞動人口的比例，由一九四〇年代的五〇—六〇%增到近幾年的九〇%左右。另一修改重點為設立彈性給付條件。意即，失業給付受益者的最少投保週數及最多給付週數視各地區失業率而定。全國劃分為六十二個地區，失業率高達一六%地區的勞工，如在有效投保期間(Qualifying Period)內，曾累積至少一〇週的投保週數，即可領取失業金長達三十九週。每當失業率降低一個百分點，其最低投保週數就提前一週並且縮短其最高給付週數。另一極端情形是：在失業率低於六%的地區，每一勞工必須累積二〇投保週數始合乎受益條件，並且其最高給付週數只有十七週。

由於上述失業保險條例的修改，經濟落後地區以及季節性和臨時工人受益於失業保險計畫的機會遠比以前為大，但全國每一勞工的保

險費率一致，意即他們得到某程度的經濟補助。因此，近二十多年的加拿大失業保險計畫趨向「社會保險」和「社會救濟」的混合制度。

自一九九一年以後，政府不再資助失業保險計畫。保險費用由雇主及受僱者以一·四：一的比例分擔。但保險費一直由國稅部徵收個人所得稅時合併徵收。一九九三／九四年的失業保險費收入為一八二億元。雖然失業保險計畫設有「失業保險專戶」管理失業保險計畫的財政收支，失業保險費歸屬於聯邦政府歲入的一部分。

失業保險給付項目包括普通給付、特別給付（疾病、生育、退休、育幼及領養給付等）、漁民給付及啟發性給付（分工、創業、職訓、自僱給付等）（註一二）。一九九三／九四年的失業給付總額為一七六億元（行政管理費用約為一二億元不包括在內），約佔聯邦政府總支出的一一％。政府正致力於失業保險計畫的改革，以期減少政府支出。

(三)國民年金計畫(Canada/Quebec Pension Plan)

國民年金計畫創辦於一九六六年元月。這項社會保險事務的宗旨是保障退休者、殘障者及死亡者遺屬的收入。依法強制十八歲至七〇歲的國民，未退休且收入超過法定年金基本減免額(Year's Basic Exemption)時，都要加入國民年金計畫（註一三）。一九六六至一九八六年受僱者要繳納一·八％的年金保險費，雇主以同額補助其受僱者。自由業者或自僱者繳納三·六％的保險費。每年最高年金薪資(Year's Maximum Pensionable Earnings)大約相當於該年全國勞工的平均年收入。投保薪資(Contributing Earnings)為最高年金薪資或者實際收入較少者扣減基本減免額。保險費率由聯邦財政部長及各省財

政部長審查國民年金專戶的財政收支狀況後決定。他們每五年協商一次並決定此後二十五年的保險費率。例如，在一九八五、一九八九及一九九四年的聯合會議決定：保險費率在一九八七至一九九六年之間，每年增加二％，由一九八七年的三·八％增到一九九六年的五·六％；在一九九七至二〇〇六年之間，每年增加二·五％，由一九九七的五·八五％增到二〇〇六年的八·一〇％；以後每年再增二％，到二〇一六年保險費率將高達一〇·一％。由於年金保險費率的徵收以年金給付的支付採取現收現付(Pay-as-you-go)方式，加上人口退化速度很快，保險費率由一九八六年的三·八％急增到二〇一六年的一〇·一％。

國民年金計畫由聯邦政府由人力資源發展部（一九九四年以前由健康與福利部）主辦，保險費由國稅部連同個人所得稅徵收，一九九三年保險費收入約為九〇億元。國民年金專戶盈餘的投資報酬約為四十五億元。但這些收入並不列為聯邦政府收入。同年的年金給付總額為一三二億元，行政管理費用為十七億元。這些支出也不列入聯邦政府支出項目。國民年金計畫的給付項目如下所述：

1. 退休年金(Retirement Pension)：退休年金金額決定於被保險人繳納保險費期間的長短及平均投保薪資的多少。如被保險人年滿六十五歲於一九九五年元月退休，每月最高退休金為七一二元，合約全國勞工平均月收入的二五％，一九八七年國民年金法修改後，被保險人可提前在六〇歲或延後到七〇歲退休。每提早一個月，給付額少〇·五％；每延後一個月，給付額多〇·五％。
2. 其他項目廣泛且完整包括殘障者年金、殘障者兒童津貼、鰥寡年金、孤兒津貼、死亡津貼等。限於篇幅，不一一介紹（註一四）

三、聯邦政府間接提供的社會福利

依照加拿大憲法，聯邦和省府必須共同分擔對所得保障、衛生照顧及社會服務等社會安全事務之設計、執行、管理及財政資助的權責。

在聯邦體制下，全國性的稅制度及其他重要公共政策皆由聯邦和省府共同決定。有許多措施，例如社會救濟、健康保險、高等教育等事務由省府執行。但聯邦政府採用所得稅轉移(Cash Transfer)及現金支付(Cash Payment)之兩種方式支付給各省應得的補助金，藉以實行監督與管理，確保省政府依照既定政策行事。

在一九九三／九四年，聯邦政府調撥二七一億元現金以及相當於一二六億元的所得稅轉移金給各省政府及二個特別行政區(註一五)。聯邦現金轉移金佔聯邦總支出的一七%。聯邦現調撥金佔各省府收入比例的變化很大。其比例在最富有的卑詩、艾伯達及安大略省分別是一四%，一五%及一六%；在貧窮的紐芬蘭及愛德華王子島則高達四五%，在育空地區佔七〇%，在西北地區佔八二%。可見，對經濟不發達的省份及地區來說，聯邦政府調撥來的轉移金是這些省／地區的重要財源。這也是聯邦政府幫助貧窮省／地區發展經濟的重要措施。聯邦調撥稅金給次級政府的主要方法有三個途徑：

(一)聯邦政府補助省府辦理衛生照護及高等教育經費

加拿大於一九四四年設置國家衛生福利部統籌全國之衛生及社會福利事宜。聯邦政府具體地參與健保行政管理措施則始於一九五七年

。當年通過了「醫院保險及疾病診治服務計畫」(Hospital Insurance and Diagnostic Services Program)。此法之基本精神為鼓勵各省府依照全民服務性(universality)之原則成立全民住院保險制度。該計畫指出假使省政府要求所有該省境內之居民加入住院保險，則聯邦政府願意分擔住院及住院診療費用之半數。到一九六一年全國各省徹底實施全民住院保險。

國會又於一九六八年通過「醫療照護法案」(Medical Care Act)。依此法案，倘使省政府遵照聯邦及省政府共同制定的醫療照護服務原則辦理門診保險，則聯邦政府要分擔此項服務費用之半數。於一九七二年，全國各省皆依聯邦政府所要求之標準，更進一步實施全民醫療照護保險制度。

根據上述之住院及門診保險法案，省政府首先支付住院及門診費用，然後將支出賬目清冊送給聯邦政府審查。如無疑問，聯邦政府則撥付所有費用之半數給省政府。依這種支付制度，聯邦政府對健保費用預算毫無控制，並且有欠公平。因為富有的省份能提供較多的健康照護服務而得到較多的聯邦財政補助；貧窮的省份適得其反。這事實與聯邦政府之平衡發展各地區經濟政策背道而馳。省政府亦覺得為得到較多之聯邦政府財政捐助，而無法推行最適於該省之醫療服務政策。例如省政府易於趨向增加醫院病床而不增加老人院之設備，因為當時聯邦政府不分擔後者之費用。

為解決上述問題，國會於一九七七年通過了「聯邦／省政府財務處理及現有施政計畫財務法案」(Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Program Financial Act; EPF Act)。這法案的最大特點是聯邦政府以整額撥款(Block Funding)代替以前的成本分

擔(Cost-sharing)方法。

一九八四年加拿大政府綜合了一九五七年之醫院保險法，一九六八年之醫療照護法及一九七七年之DPE法通過了「加拿大健康法案」(Canada Health Act)。此法之名稱不強調「健康保險」，但實為現行加拿大全民健康保險制度之各項措施之基準。各省之健保措施必須遵守全民性、全面性、可近性、方便性、及公共性等五大原則。如果某一省對病人要求額外費用(Extra Billing)或者使用費(User Fees)，聯邦政府撥付給省政府之補助金中得扣減同一數額。

加拿大的中小學義務教育，由省／地方政府辦理，大部分經費來自地方政府徵收的房地產稅。大專教育則由省辦理，其經費由聯邦及省政府分擔。依照DPE法案，各省由聯邦政府取得住院及醫療保險及大專教育之經費補助。DPE法案生效初期各省嚴守規定，將六八%用於健康保險費用，另外之三二%用於大專教育費用。後來各省取得補助金後常有變更使用經費項目的情形發生。

單從住院及醫療保險費用之補助金來講，在一九七五／七六年度，聯邦政府支付之補助金是三三億元或者每人平均一四四元。以此數額為每人應得補助金(Per capita entitlement for insured health services)之基數。於一九七七／七八年另加二〇元做為每人應得格外醫療服務之補助金(Per capita entitlement for extended health care services)。每人平均應得大專教育補助金為每人平均應得醫療補助金之半數。一九七七／七八年度以後，每年每人應得補助金隨著國內生產毛額成長率之三年移動平均數而做同比率之增加。

每一省所得補助金等於每人應得補助金乘上該省之人口。依此原則，無論居住在任何地區之每一公民都可分配到同額之聯邦政府補

助金。這種補助的方法較成本分擔法好，因為聯邦政府能夠預算其支出並且可避免富者更富，窮者更窮之不合理情形。

加拿大在一九七〇年代初期，國家財政收支平衡。到了一九七〇年代中期由於多項社會福利計畫普遍實施，加上中東石油禁運帶來的衝擊，財政收支失調現象愈形嚴重。接著遇到半世紀來最嚴重之一九八一至一九八二年經濟不景氣，影響政府稅收。聯邦政府為減少預算赤字乃於一九八六年，將DPE中每人應得補助金之每年增加率改為國民生產毛額成長率三年移動平均數減兩個百分點。在一九八九年又改每人應得補助金之每年增加率為國民生產毛額成長率減三個百分點。在一九九一年更進一步宣佈至一九九四／九五年止，凍結每人應得補助金之增加。每一省所得之補助金，可依照人口增長率而增加，但聯邦政府補助金之增加幅度逐年遞減。

聯邦政府支付給各省之應得補助金採用所得稅轉移(tax transfer)及現金支付(cash payment)之兩種方法。加拿大徵收個人及公司所得稅係依一元化制度。聯邦政府徵收聯邦及省稅，納稅人依聯邦所得稅法申報應繳稅之收入以及聯邦稅率申報聯邦稅後，依基本聯邦稅額之固定百分比申報省所得稅。所謂「所得稅轉移」係指於一九七七年起聯邦政府同意減低聯邦個人所得稅之百分之二三·五%及公司所得稅之一%。同時將所減少之聯邦稅轉付給省政府。對納稅人而言，他們所繳納之聯邦稅及省稅總額保持不變，但他們在所得稅申報表則顯得少繳聯邦稅而多納省稅。例如聯邦個人所得稅之有效稅率由一九七六年之一一·七七%減至一九七七年之九·六二%。因此，一九七七年之聯邦個人所得稅稅收額就相對的減少。

所得稅轉移稅率自一九七七年起保持不變，但是受到經濟成長，

人口增加及通貨膨脹等因素之影響，所得稅轉移額逐年增加。

省政府應得健保及教育補助總額扣除聯邦政府所得稅轉移後，其餘額由聯邦政府以現金方式支付給省政府。近幾年來，由於聯邦政府之財政縮減政策，省政府所得到之現金補助額逐年相對地減少。可望於二千零五年前後完全停止聯邦政府撥給省政府之現金支付補助。在這種情形下，聯邦政府有無權力要求省政府執行聯邦政府所訂定之專教育政策及健康照護原則呢？現行之健保制度將會有那些變化呢？這是大家所關心的議題。

一九九四／九五年，聯邦所得稅轉移金額為一一五億元，其中醫療及教育補助金額分為七十八億元及三十七億元。聯邦現金支付額九〇億元，其中醫療及教育補助金分別為六十八億元及二十二億元（註一六）。

(二) 聯邦政府補助省政府辦理社會救濟計畫經費

加拿大的社會救濟制度可追溯到殖民地時期英屬加拿大的濟貧法案。經年累月，社會救濟的範圍與執行方式都有很大變化。聯邦政府具體地參與社會救濟計畫則始於一九六六年。當年通過了「加拿大救濟計畫」(Canada Assistance Plan)。該法案是聯邦政府資助省政府辦理社會救濟及福利的法律依據。聯邦政府同意支付省政府提供社會救濟支出費用的半數，藉以整合零碎的社會救濟計畫，使之條理化與制度化。該法案明文規定省政府接受聯邦補助金的條件是省的救濟方案必須對需要被救濟者而設。同時，受益人必須通過「所得檢定」以確定其有接受救濟的需要。因為全國各地的生活費用水準和各省訂定的救濟項目皆不相同，社會救濟的申請必須個案處理，而由省／地方

政府辦理。但是社會救濟是「社會安全網」的最後防道，當個人或家庭經濟來源耗盡，社會必須扶助他們獲得「基本生活需求」。因此，聯邦政府同意由一般稅收支付社會救濟費用的半數。

近十多年來，失業率持高不下，長期依賴救濟金的人數不斷上升。加上，各層政府負債累累。一九九〇年以後，聯邦政府調撥富有三省（安大略、艾伯達及卑詩省）補助金的每年成長率不能超過五%。雖是如此，一九九四／九五年的社會救濟補助金仍高達七五億元。

聯邦政府為減少預算赤字，將於三年內縮減聯邦政府職員四五、〇〇〇人，佔目前聯邦職員二三〇、〇〇〇人的二〇%。同時，將調撥給省政府的健保、教育及社會救濟補助金削減二十八億元。

(三) 地區均衡發展計畫轉移支付(Equalization Transfer Payment)

除了上述特殊目的的轉移金外，依照聯邦與次級政府資源分配法規，聯邦轉移法定金額的轉移金給省政府。藉此由補助制度適度平衡各地區發展差距，改善經濟條件較落後地區的建設。從廣義的社會福利觀點而言，加拿大財政收支劃分法，促使省／地方政府擴充自有財源，朝向省／地方財政自主的目標邁進。同時，透過聯邦政府的積極補助，重新分配各省政府間的收入，期能縮短各地區間的貧富差距，並促進均衡發展各省的經濟。各省應得金額依下列三個步驟決定：

1. 依照一九五七年聯邦和省政府達成的協議，每隔五年，聯邦和省政府共同決定每一省政府應該為該省管轄區內每一居民所花費的最低公共措施費用。這項金額依照全國各省政府所能徵收的稅金及其他自主財源的總額除以全國人口總數而決定全國每人平均應有公共措施費用，再依每省人口數目計算該省應花費的最低公共

措施總費用。

2. 根據每一省政府的稅收能力以及其他收入來源估計該省自主財源金額。實施均衡發展計畫早期，個人和公司所得稅為估計省政府財源的主要項目。如今，省政府的自主財源涵蓋稅收及其他收入來源等三十七個項目。例如，省所得稅、消費稅、礦產開採稅和賣彩券收入等。

3. 依照上述1及2點的計算，如果某一省的自主財源不夠支付最低公共費用時，其差額由聯邦政府補助。以一九九四／九五年度為例，除了較富裕的安大略、艾伯達及卑詩三省外，其他七省皆得到這項聯邦政府的均衡計畫補助金。其總額為八十五億元，約佔聯邦政府經常開支項目總額的七%。最貧窮的紐芬蘭省有五十八萬人，每人平均GDP為一六、七二〇元。該省收到補助金九·六億元，每人平均補助金為一、六五〇元。魁北克為加拿大第二大省，人口為七二〇萬人，每人平均GDP為二二、二一八元，每人平均補助金為五三六元，該省補助金總額三八·六億元，佔全國補助金的四五%。

均衡發展計畫並不應用到育空和西北兩個行政區，聯邦政府對行政地區的補助辦法，另文規定。

根據一九九二年聯邦及省政府的協商結果，一九九四／九五年度聯邦政府轉移給省政府的現金支付預算額為二九四億元，包括健保及大專教育補助金九〇億元，社會救濟補助金七十五億元，均衡發展補助金八十五億元和其他項目補助金四十四億元。另外，所得稅轉移補助金預算為一二四億元。聯邦轉移金總預算為四一八億元。一九九五年二月宣佈的「一九九五聯邦政府預算」，將原計畫的聯邦現金補

助金額由二九四億元刪減為二六九億元。意即，現金補助額佔一九九四／九五年度聯邦總支出預算（一、六二九億元）的一六·五%。如果加上所得稅轉移補助金，則聯邦補助金總額為三九三億元，佔總支出的二四%。

總之，在一九九四／九五年度聯邦直接支付給個人的社會福利費用為三七七億元，聯邦支付給省政府的社會福利費用補助金為三九三億元。兩者合佔聯邦政府總支出預算的四八%。

肆、結論與建議

加拿大建國於一八六七年。此後一百年內承襲歐洲的社會福利理念，設立廣泛與完整的社會福利制度。對兒童、成人及老人的每一段人生週期都設置因應個別需要的所得保障、社會照顧與服務計畫。依照各項社會保險（風險分擔）和社會救濟（政府直接補助）計畫的運作內容，配合實現條件的實際需要，由聯邦或省／地方政府辦理。透過公平和有效的稅務制度，籌措財源辦理完善的社會福利，藉以確保社會安全和提高國民生活品質。因此加拿大被稱譽為世界上最好居住國家之一（註一七）。

在一九五〇年代後半期及一九七〇年代前半期的二〇年間，聯邦政府以「相對資金補助」方式，鼓勵省政府辦理醫療照護及社會救濟等社會福利事務。聯邦政府的稅收金額乃決定於補助省政府辦理福利金額的多寡。由於福利項目增多，給付條件放寬，支出規模擴增，而實質收入未能同步成長，以致收支差距擴大，政府債務高築。自一九七七年以後，聯邦政府以「整額撥款」代替以前的「成本分擔」方式

補助次級政府。同時，以「量入爲出」的預算原理取代以前的「量出爲入」措施。雖力謀解決財政問題，但已到積重難返的地步。

由於社會福利是持續性的措施，政府必須爲此逐年編列預算實施既定政策。政府在擰節經常項目支出所做的努力，並不能抵消社會福利不斷增加的支出，財政赤字也無法減緩。其結果是赤字居高不下，舉債金額直線上升。聯邦政府債款由一九七六／七七年的三三三億元，增至一九九三／九四年的五、〇六二億元。一九九三／九四及一九九四／九五年的債務付息金額爲三八〇億元及四二〇億元，佔該年聯邦總支出的二五％左右。如果政府不必支付債務利息，尙能維持收支平衡。惟政府必須繼續舉債支應預算赤字。這種「舉債養債」的財政困局，乃導因於「福利支票易開、善門難關」的結果。

加拿大在一九七〇年代早期的許多政經和社會情景，正是台灣現況的寫照。加拿大經驗可供我國仿效與借鏡之處，要約探討如下：

一、近幾年我國民主政治的改革贏得世人的稱讚。去年實施省市長由人民直選以後，更落實推行地方自治。如何建立合理的「中央與地方財政收支劃分制度」，代替以往「中央集權與集錢的慣例」，實爲不容刻緩的課題。加拿大的三級政府與三級稅務制度值得仿效。

二、加拿大採取高度一元化稅金徵收制度。個人及公司所得稅雖分屬聯邦及省政府所有，但統一稅基，聯邦與地方自定稅率。由聯邦徵收後，按月撥付省政府。統籌徵收與分配的方法可減少兩層政府間的權責糾紛、提高行政效率、減少納稅人負擔及政府的收稅成本。這種制度值得我國參考。

三、爲促進全國各地區均衡發展，中央政府應撥付較多的補助金給較

貧窮的次級政府。例如台北市的財政狀況優於台灣省和高雄市，而省市之間補助金的多少該有差異。類似加拿大的「均衡發展補助金」計畫值得學習。尤其是我國的政黨政治漸趨成熟，宜早日設立「中央地方財政補助金制度」，做爲中央補助地方和分配補助金於各省／市政府的法律依據。

四、爲適應國人的要求，並迎合世界潮流，辦理社會福利已是我國必須努力的目標。在此共識下，宜早日規劃如何透過稅務制度的運用，有效地推行社會福利措施。許多社會福利的受益條件須視個人或家庭收入而定；稅務制度所建立的個人檔案，是實施社會福利必須具備的資料。因此，我國宜重視稅務與社會福利措施相互密切配合，同步進行研究發展與改革。

五、嚴格而言，如何分配政府稅收做最適當並有效的使用，也是稅務課題之一。最近行政院會通過一九九六年度中央政府總預算案中，國防支出仍佔政事別首位（二一・七％），社會福利支出（一二・六％）佔第四位，僅次於國防支出、教育科學文化支出（一五・〇％）和債務支出（一三・四％）（註一八）。由此可見，政府已經以民意需求爲依歸，而重視社會福利事務的推行，惟債務支出龐大也是事實。加拿大「過去大幅舉債，今日已嚐苦果」的教訓，值得做爲我國決策者的借鏡。

（本文作者現任加拿大聯邦政府國稅部研究發展處經理）

參考文獻及註釋：

1. 中國社會福利事業協進會 「社論：社會福利與社會建設」 社會

- 建設季刊 第八十六期 中華民國八十三年四月。
2. 行政院經濟建設委員會 「第一冊：總體經濟發展目標」 國家建設六年計畫（民國八〇年至八十五年） 中華民國八〇年一月。
3. Council for Economic Planning and Development, Taiwan Statistical Data Book, 1994, Taipei, Taiwan: The Council, June 1994.
4. Revenue Canada, Taxation Statistics, 1994, Ottawa: The Department, August, 1994。加拿大一九九二年個人所得稅申報截止日期為一九九三年四月三〇日 其統計資料於一九九四年八月公布。
5. 加拿大聯邦政府在一九九四年改組前 失業保險制度由就業和移民部(Employment and Immigration Canada)主辦 國民年金計畫由健康福利部(Health and Welfare Canada)主辦。
6. 實施貨物與服務稅(GST)前，加拿大出口總值佔GDP的比例為二八·五%（一九八八至一九九〇年平均數）。GST實施後 其比例增為三三·五%（一九九二至一九九四年平均數）。
7. 資料來源：Statistics Canada, Public Section Assets and Liabilities, March, 1994, Catalogue no. 68-508.
8. 聯邦政府辦理的社會福利還有兒童稅金補助計畫(Child Tax Benefit Program)、兒童特別津貼計畫(Child Special Allowance Program)、協助漁民計畫 退休軍人年金計畫 農民年金計畫 照護原住民計畫等。
9. 繳回額的計算方式為：（年收入—五〇、〇〇〇元《一九九一年後，依物價指數調高》）乘一五%。
10. 見一九九五聯邦政府預算(Finance Canada, 1995 Budget Plan, Ottawa: the Department, February, 1995)。
11. 一九九四年聯邦政府改組前的「失業保險委員會」(Unemployment Insurance Commission)屬於就業及移民部。改組後更名為「就業保險委員會」(Employment Insurance Commission)屬於人力資源發展部。
12. 詳細說明請見：呂文峰等 加拿大所得保障制度之研究 台北市行政院研究發展考核委員會（編印中）。
13. 加拿大是兩元母語國家，魁北克省為保留其固有文化並確保該省政府能管理及運用年金保險費資金，另成立魁北克年金計畫，但其運作內容和加拿大年金計畫相同。因此，兩者合稱加拿大的國民年金計畫。
14. 同註一一。
15. 加拿大有十省及二個特別行政地區，每一地區的行政首長由聯邦政府指派。
16. Canadian Tax Foundation, The National Finances, 1994, Toronto: The Foundation's Publications Department, January, 1995.
17. United Nations, 1994 United Nations Human Development Report, New York: The United Nations, 1994.
18. 中央日報 「各項支出減少，債務成長最快」 一九九五年三月十日。