

## 第六章 — 其他經濟體採取的財政措施

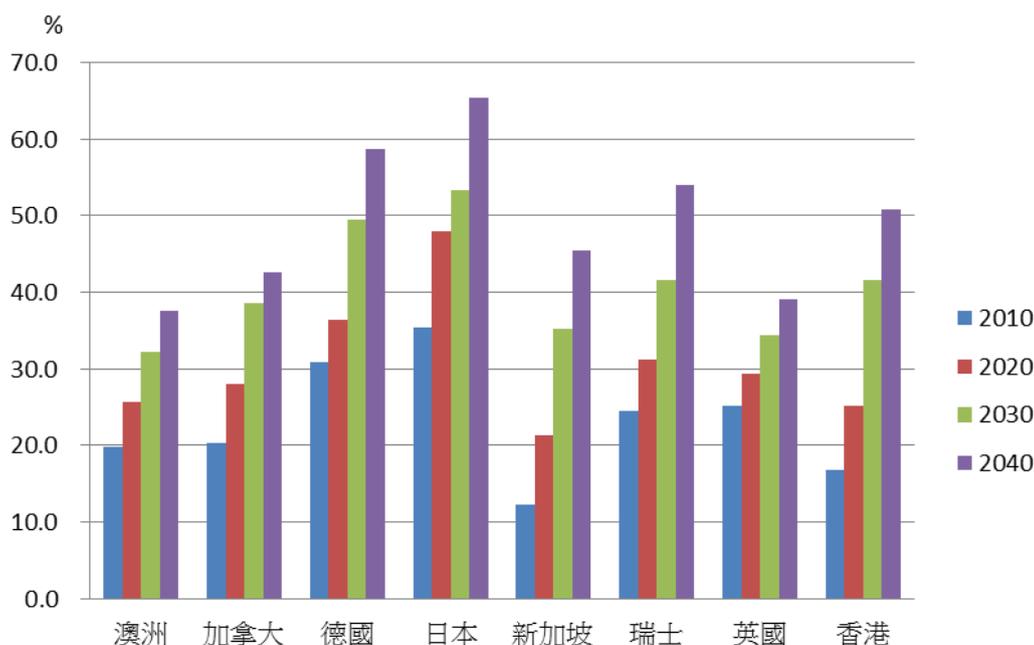
### 概覽

- 6.1 人口老化是全球現象，不少已發展經濟體都面對這個問題。二零一零年代伊始出現的全球金融危機，令許多經濟體深陷財困，欠債之巨，前所未見，政府亦被迫大幅削減開支。
- 6.2 香港的人口相對仍然較有活力，而政府的審慎理財政策也減低了全球經濟震盪對香港的影響，但我們絕不可因此而自滿。
- 6.3 工作小組選取了澳洲、加拿大、德國、日本、新加坡、瑞士和英國這七個經濟體，研究他們為鞏固財政狀況而採取的財政措施。此外，工作小組亦參考了國際貨幣基金組織和經濟合作及發展組織(經合組織)出版的研究資料。本章會詳列研究結果。

## 人口老化對經濟體的影響

6.4 人口老化對多個經濟體的財政系統都構成壓力。下圖顯示未來三十年老年撫養比率的變化。

圖 6.1 — 七個所選經濟體及香港的老年撫養比率推算



資料來源: 其他經濟體- 聯合國的人口推算數字(Probabilistic Population Projections)  
新加坡- 新加坡統計局

6.5 下文各段簡述七個所選的經濟體所承受的財政壓力。

6.6 在澳洲，各個年齡組別的人口和勞動人口都有正增長，但與此同時，隨著老年撫養比率上升，預計就業年齡人口比例將會下跌。根據推算，人口老化和醫療方面的壓力，會導致政府開支總額增加，由二零一五／一六年度佔國內生產總值的 22.4%，增加至二零四九／五零年度的 27.1%。因此，預計四十年後，開支佔國內生產總值的比率將會較收入所佔的比率多出 2.75% (澳洲政府財政部的《二零一零年跨代報告》(2010 Intergenerational Report)，二零一零年)。

- 6.7 在加拿大，長遠人口趨勢將會令國內生產總值的人均增長放緩，而長者醫療和援助方面的開支壓力則會上升。經合組織推算，在二零四零年，作為加拿大退休金制度的重要支柱，高齡保障的開支會由現時佔國內生產總值的 2.2% 增加至 2.7%。
- 6.8 在德國，根據推算，全國總人口會由現時的 8 200 萬減少至二零三零年的 7 900 萬，到了二零五零年會減至 7 500 萬。到了二零三零年，就業年齡人口料會減少 15.4%，65 歲及以上人口則會增加 35.8% (聯合國，二零一二年)。根據歐洲委員會的資料，在德國，純與年齡相關的支出項目(包括退休金、醫療、長期護理及教育方面的開支)，佔二零一零年國內生產總值的 24.2%。如單單計算人口發展的因素，預計這個百分比到了二零二零年及二零六零年會分別增加 0.5 及 5.5 個百分點 (歐洲委員會，二零一二年)。
- 6.9 在日本，據經合組織計算所得，公共社會開支由一九八零年佔國內生產總值的 11% 增加至二零零九年的 22%，其中退休金及醫療開支佔增幅的 9 個百分點，升勢很可能會持續。日本預料，公共社會開支總額到了二零二零年會進一步增加至 23.6% (經合組織經濟調查：日本，二零一三年)。
- 6.10 在新加坡，當地政府指出，因人口及勞動人口減少和老化，政府將更難長期維持公共財務狀況，尤其是因為長者人口大增，所需的開支會愈來愈大。政府收入主要來自入息稅、消費稅及資產稅，稅收多寡取決於經濟增長幅度。新加坡或有需要削減某些範疇的開支，或開拓新的收入來源，以平衡收支(新加坡總理公署國家人口及人才署，二零一二／一三年度)。由於社會福利開支大幅增加，加稅是遲早的問題(新加坡總理李顯龍，二零一二年)。

- 6.11 在瑞士，根據推算，養老保險及傷殘保險開支佔國內生產總值的比重，會由二零零九年的 9.6% 增加至二零六零年的 11% (資料來源：瑞士聯邦財政部發出的《二零一二年瑞士公共財政長遠可持續性報告》(2012 Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances in Switzerland))。同期，醫療及長期護理開支佔國內生產總值的比重，也會分別增加 1.0 及 1.3 個百分點，達到 3.5% 及 1.9%。到了二零六零年，計及教育開支微升 0.3 個百分點，人口相關的開支總額佔國內生產總值的比重預計會增加至 22.3%，增幅為 3.9%。
- 6.12 至於英國，在二零一七／一八財政年度至二零六二／六三財政年度期間，與年齡相關的政府開支(包括醫療、長期護理、教育及退休金開支)佔國內生產總值的比重預期會增加 4.4%(資料來源：《二零一三年財政可持續性報告》(2013 Fiscal Sustainability Report))。假設政府政策維持不變，依此推算，到了二零六二／六三年度，英國公債淨額佔國內生產總值的比重將會增加約 24%。

## 財政紀律

- 6.13 愈來愈多經濟體面對嚴峻的財政問題，負債纍纍，唯一合理的對策，就是鞏固財政架構。這些經濟體紛紛推出或收緊財政規則，以整頓財政紀律，恪守財政責任，並確保債務的可持續性。
- 6.14 國際貨幣基金組織的工作文件<sup>1</sup>指出，不少國家為緩減日益沉重的財政壓力，已推行或加強財政規則。這些規則大致可分為四類：
- (a) **預算平衡規則**：這類規則可以分為“總體平衡”、“結構性或經周期性調整後平衡”及“整個周期平衡”。二零一二年三月，歐洲理事會 25 個成員國簽訂跨政府協議（又稱“財政協議”），規定歐盟成員國以立法方式訂立國家規則，把每年結構性赤字佔國內生產總值的比重上限訂為 0.5%（就債務水平低於 60%而債務可持續性風險也較低的國家而言，比重上限為 1%）。
  - (b) **開支規則**：開支限額一般以絕對數值、增長率或佔國內生產總值的比重等方式訂定，年期通常為三至五年。多個歐盟成員國（包括保加利亞、丹麥、法國、盧森堡、荷蘭及斯洛文尼亞）都已設定不同的規則，以限制開支的實質及名義增長（例如：法國已凍結以名義計算的中央政府開支，但債務利息及公務員退休金除外），或為開支所佔國內生產總值的比重設限（例如：保加利亞限定為 40%）。

---

<sup>1</sup> Andrea Schaechter、Tidiane Kinda、Nina Budina 及 Anke Weber（二零一二年）《新數據集：應付危機的財政規則——“下一代”規則》（Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset），國際貨幣基金組織

- (c) **收入規則**：訂定政府收入的上下限，務求增加政府收入及／或防止市民稅務負擔過重。舉例來說，法國在二零一一年推出規定，新增的財政收入措施必須令政府收入在二零一一年及二零一二年分別最少增加 110 億歐元及 30 億歐元。丹麥也由二零零一年起凍結各類直接及間接稅項(即不得提高各類稅項的稅率或款額)，直至二零一零年為止(歐盟財政規則資料庫)。
- (d) **債務規則**：訂定明確的公債限額或目標，訂明公債佔國內生產總值的百分比。舉例來說，上文提述的財政協議，條文便包括承諾把公債與國內生產總值的比率持續削減至 60% 的水平。

6.15 財政規則旨在糾正一些偏離原意的鼓勵措施，以及控制超支壓力(尤其在經濟好景時)，以確保財政責任及債務的可持續性。社會上有很多各有所需的關注團體，他們總會爭相要求，催迫政府在經濟好景時超額撥款，使政府在不景氣時無法採取反周期對策。

6.16 國際貨幣基金組織的工作文件<sup>1</sup>指出：

- (a) 要有效實施財政規則和監察其實施情況，往往需要多方配合，而有關機構也須具備良好的能力。舉例來說，數據和預測技術必須穩妥可靠，所預算的開支總額才能力求準確，以免與所公布的財政政策立場出現重大偏差，削弱規則的公信力。
- (b) 有關機構須訂定整套安排，以配合財政規則，並透過財政預算的政策及執行，達到財政規則的目的。舉例來說，中期預算綱領旨在開列一段年期內的收支項目，訂出其優先次序並予以管理。此舉有助展示現行和擬議政策在未來數年間的影響，最終得以更妥善地控制公共開支。
- (c) 可透過制訂財政責任法例以支持財政規則。有關法例一般訂明所需程序和透明度，在某些情況下也會訂明數額方面的規則。

(d) 愈來愈多先進經濟體和一些新興經濟體運用獨立機構，藉以進一步提高其財政規則的公信力。這些獨立財政委員會具有明確的權限，負責評估和監察財政政策的實施及影響，並專門就財政規則的執行提供獨立意見。

6.17 工作小組注意到，積極運用財政規則是國際大勢所趨，香港可借鑒其他經濟體的經驗。工作小組明白，財政規則不能過於僵化，但如果可動輒援引例外條文，原有規則的存在價值便會有所下降。在制訂財政規則時，必須在容許靈活處理與恪守財政紀律之間，以及在應付社會的即時需要與確保財政可持續性之間，求取平衡。

## 未雨綢繆

- 6.18 工作小組的研究顯示，一些經濟體會把部分財政盈餘或其他收益及資產儲存起來，從而利用這些資源，籌劃未來。下文列舉一些顯著的例子。

### 澳洲

- 6.19 澳洲政府根據《2006年未來基金法》(Future Fund Act 2006)成立未來基金，目的是撥備款項，以償付未作撥備的公務人員退休金，藉此強化澳洲政府的長遠財政狀況。當有關負債須要償還時，人口老化已可能對澳洲政府的財政構成重大壓力。
- 6.20 未來基金最初獲澳洲政府注資 180 億澳元，並在政府出售持有的 Telstra 電訊公司(前身為政府部門)股份後獲得相關收益。澳洲政府也可根據《2006年未來基金法》向基金供款。此外，亦設有監護委員會，負責基金資產的投資工作。截至二零一三年九月三十日，未來基金的結餘為 917 億澳元。
- 6.21 在基金資產足夠支付負債或二零二零年七月一日前(以較早者為準)，未來基金的款項不得提取。澳洲政府精算署定期推算未作資金撥備的負債金額，並公布目標資產水平。二零一零年三月公布的二零零九／一零年度目標資產水平為 997 億澳元，二零一三／一四年度升至 1,140 億澳元。

### 新加坡

- 6.22 新加坡在憲制上設有保障，除非得到總統批准，現屆政府不得動用由歷屆政府所積累的財政儲備。此外，政府最多亦只能把由過去財政儲備衍生的實質淨投資回報中的 50%，用作政府每年的開支。這些保障建立了一個有效的儲蓄機制，使財政儲備能為未來而儲存及投資。

## 其他經濟體

6.23 不少資源生產國都已設立天然資源基金，以作穩定和儲蓄之用。部分天然資源基金並沒有納入預算項目，而是另行管理，以免資源收入受到立法機關就增加開支所施加的壓力影響。現列舉數個以儲蓄為目標的基金如下：

(a) 挪威政府全球退休基金(Government Pension Fund Global)

基金在一九九零年設立，是支援長期管理挪威石油收入的財政政策工具。基金是一般儲蓄工具，沒有明確的未來債務。基金全數納入國家預算之內，而基金所得的撥款淨值反映了財政預算盈餘總值，包括石油收入。財政政策所依據的指引是，長遠而言，未計及石油收入的結構性財政預算赤字須與基金的實質回報相符(估計為 4%)。資本須依據國會的決議才可轉撥作財政預算，以填補已計及石油收入的財政預算赤字。

(b) 後代基金(Funds for Future Generations)

一些國家(例如加蓬和科威特)設立後代基金，從每年的石油收入撥出一部分(10%至 25%)作為基金供款。基金資源的用途頗為廣泛，包括酌情轉撥作財政預算。

(c) 智利退休金儲備基金(Pension Reserve Fund)

基金在二零零六年設立，以應付未來的退休金開支。政府每年從財政預算撥出一部分作為基金的供款，款額相當於國內生產總值的 0.2%，不論財政結餘多寡；如財政盈餘超逾國內生產總值的 0.2%，則供款款額最高可相當於國內生產總值的 0.5%。

## 所選海外經濟體的財政措施

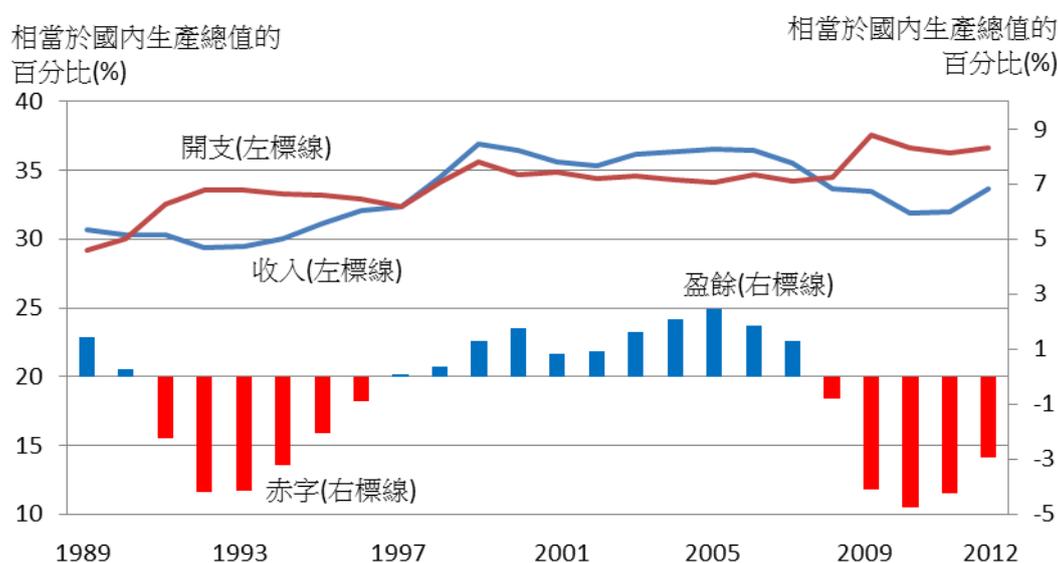
6.24 下文概述七個選定經濟體的經濟和財政背景，以及他們為應付未來經濟考驗(包括人口老化問題)而採取的財政措施。工作小組注意到，該七個經濟體亦有推出了醫療和退休金制度改革措施，但由於醫療和退休金制度改革並非工作小組的檢視重點，因此不會納入本篇章載述的結果之內。

6.25 香港的整體經濟和財政狀況載於附件 G，以作比較。

### 澳洲

6.26 澳洲經濟一直持續增長，失業率低，通脹受控，公債不多，且金融制度穩健。截至二零一二年年底，澳洲經濟持續增長逾二十年，平均每年增長 3.4%。

圖 6.2 — 澳洲：政府收入、開支及盈餘／赤字  
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.3 — 澳洲：政府總負債及國內生產總值實質增長  
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

- 6.27 由於亞洲(尤其是中國)對資源和能源需求急增，開拓資源投資渠道，促進商品出口增長。澳元高企，拖累製造業，而服務業則成為澳洲經濟體的最大部分，約佔國內總附加值的 74%，佔國內職位數目的 78%。
- 6.28 澳洲雖然受到全球金融危機波及，但所受的影響遠小於許多其他國家。澳洲的銀行依然有盈餘，無需政府注資；通脹也受到控制。然而，經濟增長已經回落，失業率也見上升。
- 6.29 近年，由於全球商品價格上漲，帶動澳洲貿易飆升，該國因而受惠。澳洲是主要的天然資源、能源和食品出口國，天然資源豐富多樣，煤、鐵、銅、金、天然氣、鈾及再生能源等蘊藏，色色俱備，吸引大量的外國投資。

6.30 澳洲政府近年採取的財政措施，大致可分為財政預算整固措施和稅務措施兩種，現概述如下：

(a) 財政預算整固措施

(i) 為保護公司稅稅基，澳洲政府將收緊有關規則以防止利潤轉移、取消直接扣除勘探權及取得資訊開支的安排、完善整固機制，以及改善離岸銀行機制的運作。

(b) 稅務措施

(i) 過去二十年，課稅收入佔國內生產總值的波幅不大。一九九九／二零零零年度實施商品及服務稅後，銷售稅有所增長，但總個人入息稅則下跌。課稅收入佔國內生產總值的比重，由九十年代初開始穩步上升，到了二零一零年升至25.6%的高位。全球金融危機爆發後，稅收銳減，課稅收入與國內生產總值的比率也因而下跌。在二零一二／一三至二零一四／一五年度期間，課稅收入佔國內生產總值預料會逐步反彈，回升至平均22.8%的水平。

(ii) 近年，澳洲政府公布採取下列措施，以增加稅收：

— 在二零一二年七月實施礦產資源租賃稅，向煤礦和鐵礦業徵稅；

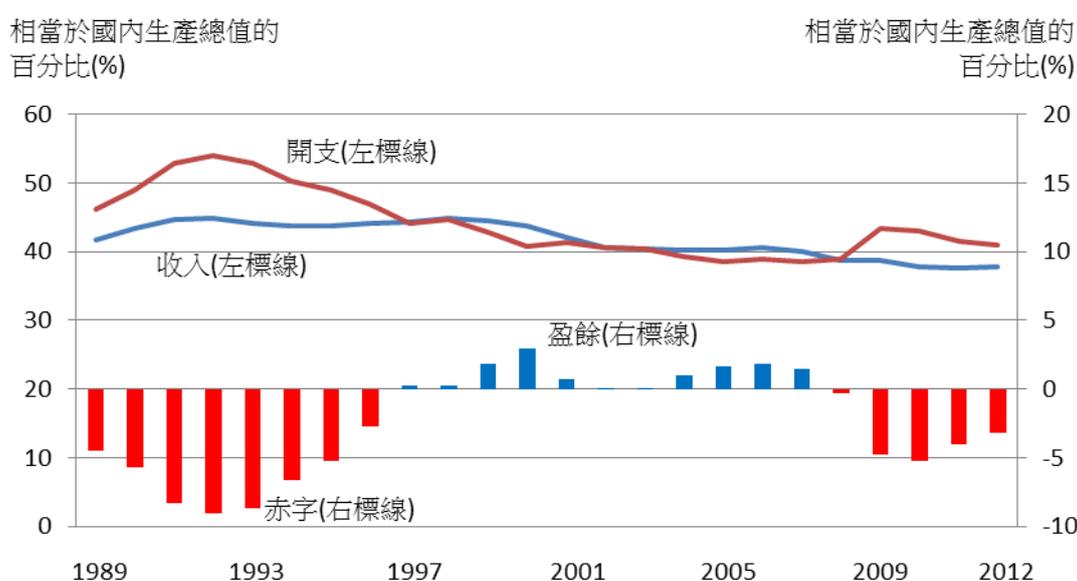
— 堵塞漏洞，防止公司稅稅基受到侵蝕。

(iii) 另一方面，政府又在二零一三年財政預算中公布，會削減個人課稅(適用於所有收入不多於80,000澳元的納稅人)，並把免稅門檻調高三倍(由6,000澳元提高至18,200澳元)。

## 加拿大

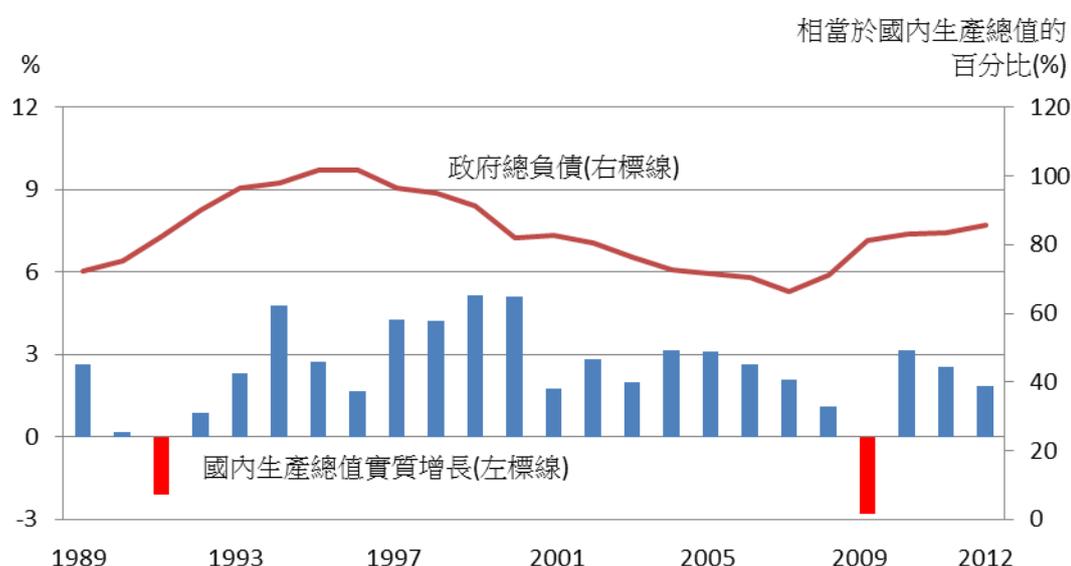
6.31 由於爆發全球經濟危機，二零零八年最後數月，加拿大的經濟急劇衰退，導致經過連續十一年錄得財政盈餘後，首次出現赤字。加拿大的經濟在二零一零年至二零一二年間錄得增長，政府計劃在二零一五年達到收支平衡的目標。

圖 6.4 — 加拿大：政府收入、開支及盈餘／赤字  
(一九八九年至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.5 — 加拿大：政府總負債及國內生產總值實質增長 (一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

- 6.32 加拿大對美國錄得龐大的貿易盈餘。加拿大是美國最大的能源供應國，輸出石油、氣體、鈾和電力等。美國每年吸納加拿大約四分之三的出口貨物。加拿大擁有豐富天然資源、高技術勞動人口和現代化資本設備，在一九九三至二零零七年間，經濟一直穩健增長。
- 6.33 根據經合組織的資料，加拿大安然度過二零零八年全球金融危機，主要由於內部消費持續增長，即使國際金融市場動盪不息，增長勢頭仍持續不衰。加拿大得以獨善其身，其中一個有利因素是市場認為其財政計劃可靠，以致借貸成本不高。
- 6.34 國際貨幣基金組織表示，儘管加拿大的財政狀況較許多其他先進經濟體理想，但仍須持續整固財政，重新建立財政緩衝，以應付未來的衝擊。
- 6.35 加拿大政府近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

- (i) 加拿大政府的目標是在二零一五／一六年度回復平衡預算，所推出的措施主要用以控制開支，例如限制國防開支的增長和公共行政人員工資的增幅。
- (ii) 部門預算和所有國會議員和參議員的工資均凍結兩年，直到二零一三年為止，而聯邦公共行政人員年薪的增幅，每年也不得高於 1.5%。
- (iii) 政府會就部門預算進行重大檢討，並會統一、整固和改變營運方式。此舉旨在改善行政管理 and 服務，以及降低成本，例如利用科技來減低交通費用、推行資訊科技現代化和標準化，以及改變市民取得政府資訊和服務的方法。

(b) 稅務措施

(i) 在聯邦政府的層面，個人入息稅是最大的收入來源，佔二零一二／一三年度稅收總額約 50%。入息稅以累進方式計算，稅率最低為 15%，最高為 29%。在省／地區政府的層面，不同省份或地區所徵收的入息稅稅率不盡相同，最低介乎 4%至 16%，最高介乎 11.5%至 25.75%。除個人入息稅外，聯邦政府層面的其他主要收入來源包括公司所得稅和商品及服務稅。

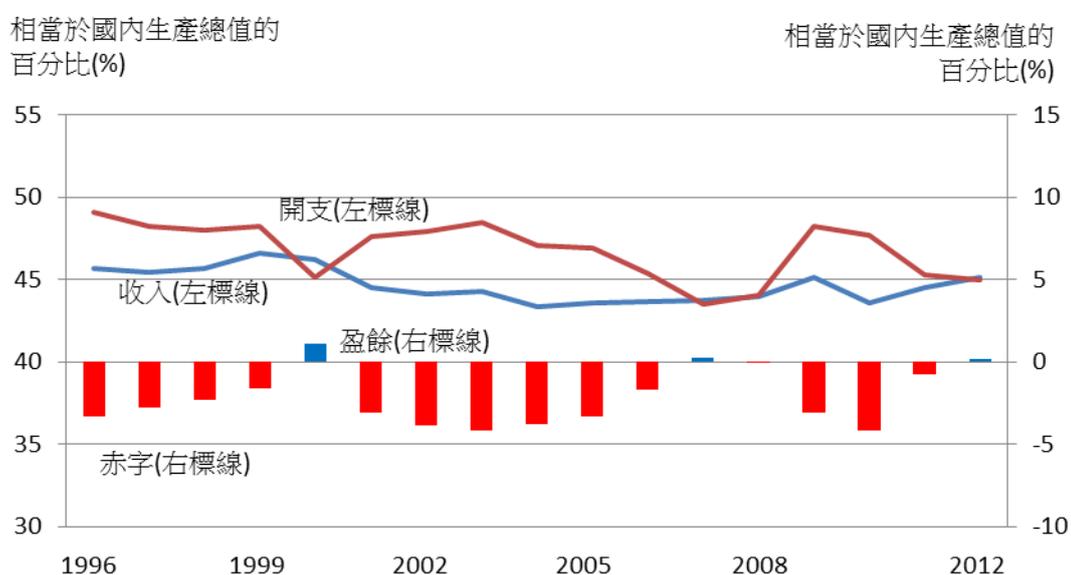
(ii) 加拿大政府在二零一三年的財政預算案提出以下措施，以堵塞稅制漏洞，完善稅制：

- 訂立新的行政罰款和刑事罪行，以遏止使用、持有、銷售和開發用以隱瞞銷售額的電子軟件(這類軟件可以用來篡改記錄，藉以逃稅)；
- 公布新的阻止國際逃稅計劃。根據該計劃，如有人提供重要的國際逃稅資料，加拿大稅務局可向舉報人發放賞金，金額相當於政府因該人提供資料而收取的稅款的某個百分比。

## 德國

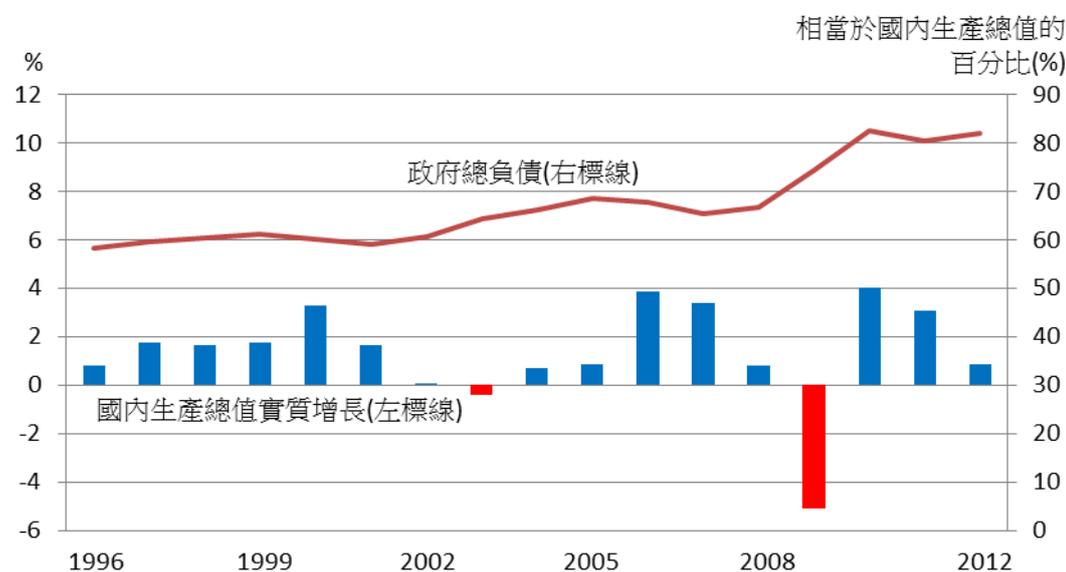
6.36 在二零零八／零九年度出現金融危機期間，德國實施刺激和穩定經濟措施，加上金融危機令稅收減少，導致該國二零一零年的預算赤字總額增至相當於國內生產總值的 4.1%。到了二零一一年，由於開支減少、稅收增加，該年的赤字削減至 0.8%。二零一二年，德國的財政預算盈餘為 0.1%。金融危機也使德國公債大幅飆升，超逾國內生產總值的 80%。

圖 6.6 — 德國：政府收入、開支及盈餘／赤字  
(一九九六至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.7 — 德國：政府總負債及國內生產總值實質增長  
(一九九六至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

6.37 德國是全球第五大經濟體，在歐洲更居於首位。二零一二年，德國是全球第四大出口地，主要出口機器、車輛、化學品及家庭設備，擁有高技術的勞動人口。

6.38 在一九九一至二零一三年間，德國的國內生產總值增長率平均為接近 1.5%，在二零一零年達至歷史新高，在二零零九年則跌至記錄低位。二零一二年，國內生產總值增長全年放緩，在第四季更轉為負數，但預期在二零一三年逐漸回升，有望在二零一四年達到 1.75%。雖然歐元區經濟活動疲弱，阻礙復蘇，但由於世界貿易重上正軌，德國的出口增長料會隨之上升。

6.39 德國當局近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

- (i) 德國由二零一一年起推行“遏抑債務”這項平衡財政預算的要求。根據新規定，無論增加開支還是減稅，所需資金都不可來自新舉借的債項。新規定有助限制政府債務，成效甚大。
- (ii) 由二零一一年起，聯邦財政預算及財務計劃採取由上而下的程序草擬，讓政府在作出財政預算及財務計劃的早段時間，便可以多加考慮各項政策的優先次序。計劃的著眼點不再是設定每個部門的需要，而是確定施政優次，同時確保所需採取的財政預算整固措施得以付諸實行。
- (iii) 德國在二零一零年成立穩定委員會，負責監察聯邦及州財政預算，並就財政預算危機作出預警。委員會如察覺即將發生財政預算危機，負責財政預算的有關當局須與委員會商定修復方案。
- (iv) 此外，聯邦政府定期進行可持續性分析，以審視公共財政的長遠發展(由現時至二零六零年)，並找出長遠的財政缺口，在有需要時及早採取行動。

- (v) 聯邦政府採取有利增長(或增長為本)的整固策略，重點在於限制政府消費，增加表現獎勵，透過有目標地投資於教育、培訓、研究、發展及基建來鼓勵增長，以及確保社會保障制度的供款安排可抵禦人口變化帶來的影響。

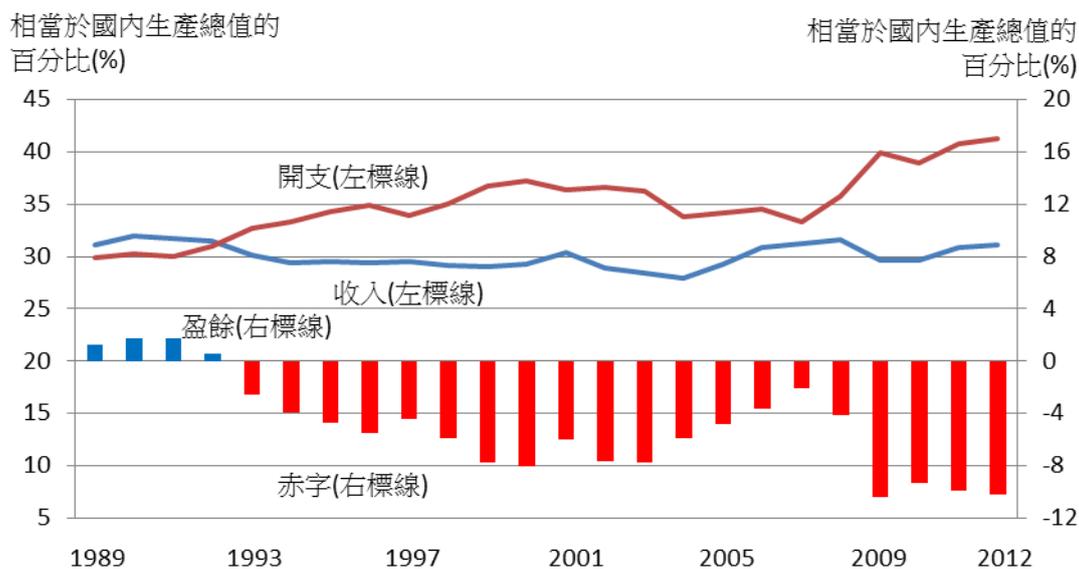
(b) 稅務措施

- (i) 德國稅收主要分為兩類，分別是所得稅(包括公司所得稅)及增值稅(通常為 19%，一些食品、書籍雜誌、花卉及交通設施為 7%)。
- (ii) 個人所得稅採用累進方式計算，基本免稅額超過 8,000 歐元，稅率為 14%至 45%。公司所得稅率現時為 15%。由一九九一年起，個人所得稅及公司所得稅附加了名為“團結附加稅”(solidarity surcharge)的稅項，現行稅率為 5.5%。
- (iii) 對於稅務規劃模式，德國會施加限制。根據估計，這些稅務規劃模式令德國每年少收數以億歐元計的稅款。

## 日本

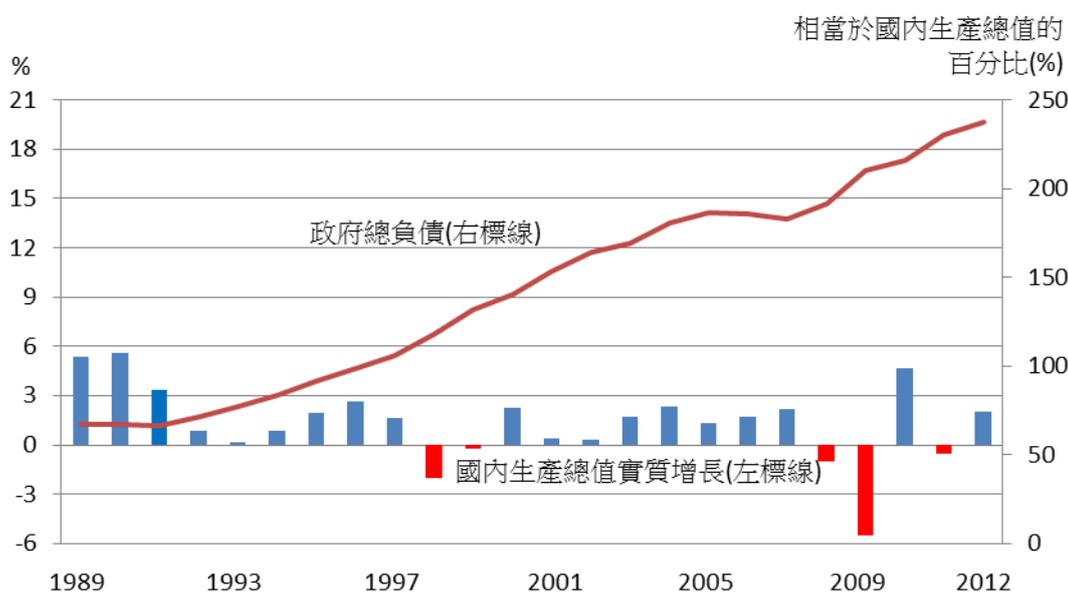
- 6.40 日本已有二十年財政預算出現赤字，公債總額相當於國內生產總值的百分比，由一九九二年的 70%增加至二零一二年約 230%。令市場對日本的公共財政可持續性，信心漸失。
- 6.41 日本持續出現赤字，主要原因在於社會保障開支不斷增加，在一九九二至二零一零年的增幅相當於國內生產總值的 10.4%，人口老化之迅速，於此可見。同期，政府總收入卻一直減少，減幅相當於國內生產總值的 1.7%，主因是個人及公司所得稅收入下降，由相當於國內生產總值的 12%跌至 8%。二零一三年財政預算赤字預計相當於國內生產總值的 10%左右，進一步推高公債總額。

圖 6.8 — 日本：政府收入、開支及盈餘／赤字  
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》

圖 6.9 — 日本：政府總負債及國內生產總值實質增長  
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

6.42 日本整體經濟過去有可觀的實質增長，長達三十年：六十、七十及八十年代的平均增幅分別為 10%、5% 及 4%。到九十年代，增長顯著放緩，平均只有 1.7%，主要原因是八十年代後期低效率的投資，加上資產價格泡沫的問題，以致有一段長時間企業需要減債、撤資和裁員。

6.43 二零零零年後，經濟略有起色，但由二零零八年開始，又三度陷入衰退。二零零八年年底，商業投資及全球對日本出口的需求遽然下滑，令日本經濟陷入衰退。其後日本政府刺激消費，推動經濟在二零零九年年底及二零一零年復蘇。不過，二零一一年三月相繼發生九級大地震和海嘯，嚴重打擊製造業，經濟再度萎縮。災後兩年，日本經濟已大致復元。

6.44 二零一二年，日本是全球第四大的經濟體，位列美國、中國和印度之後。對於重整經濟和控制龐大公債這兩個議題，日本政府一直爭論未止。此外，通縮持續、經濟增長倚重出口貿易推動、人口老化及減少等問題，都是日本長遠須面對的重大挑戰。

6.45 日本政府近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

日本政府實行控制員工人數等措施，以減少薪酬開支。舉例來說，中央政府二零一三年聘請的新畢業生較二零零九年減半，而在二零一二和二零一三年兩年內，薪酬也每年削減約 8%。不過，日本內閣在二零一三年三月議決取消新聘公務員人數的上限。另外，到了二零一四年，中央政府官員的退休津貼會減少 15%。

## (b) 稅務措施

(i) 在日本，中央政府及各都道府縣和區市鎮村會徵收入息稅、物業稅和消費稅。二零零九年，入息稅和利得稅佔總稅收約 30%，而商品及服務稅則佔 19% 左右。

(ii) 為增加稅收，日本政府近期推出以下措施：

- 二零一二年八月，日本國會通過法例，分兩階段調高消費稅稅率，先在二零一四年四月從現時的 5% 增至 8%，再在二零一五年十月調高至 10%。增加的稅收會用以支付額外的社會福利開支，包括幼兒服務、醫療、長期護理及退休金等方面的開支。
- 根據《二零一三年稅務改革建議》，個人入息稅會增設一個稅階，最富裕的納稅人(即應課稅入息逾 4,000 萬日圓(310 萬港元)的人士)須繳付 45% 的入息稅。現時，日本向應課稅入息逾 1,800 萬日圓(140 萬港元)的納稅人徵收的入息稅，最高邊際稅率為 40%。此外，繼承稅的基本減免額會調低 40%<sup>2</sup>，而最高稅率也會由 50% 調高至 55%，繼承稅也會因而增加。
- 至於適用於上市股票資本增值及股息收入的獨立稅率，已於二零一三年年底由 10% 的臨時稅率回復至 20%。

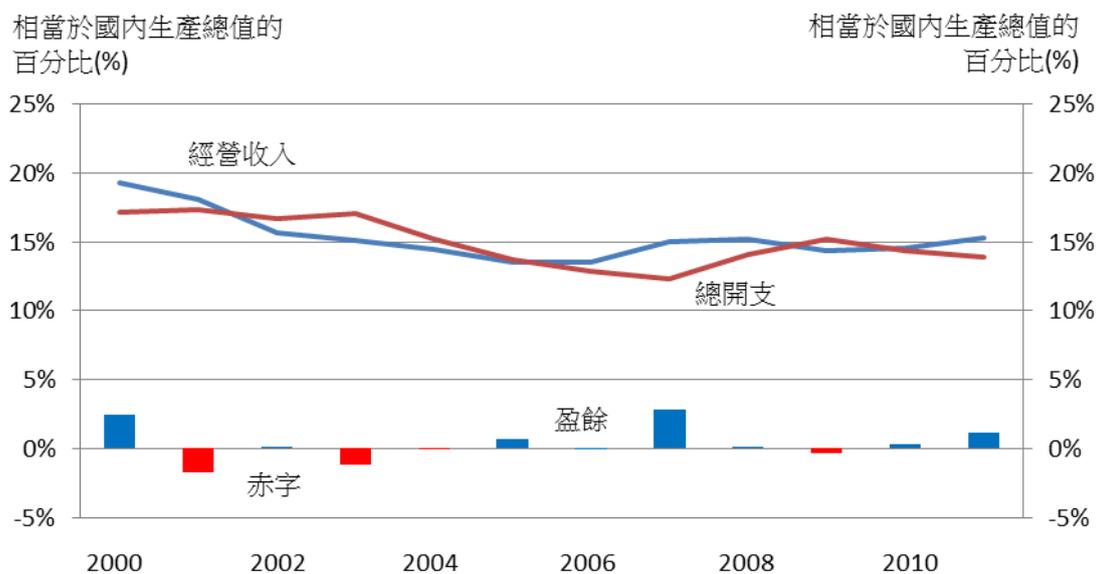
---

<sup>2</sup> 減免額將會改變，計算方法由原來的“5,000 萬日圓 + 1,000 萬日圓 x 法定繼承人人數”改為“3,000 萬日圓 + 600 萬日圓 x 法定繼承人人數”。

## 新加坡

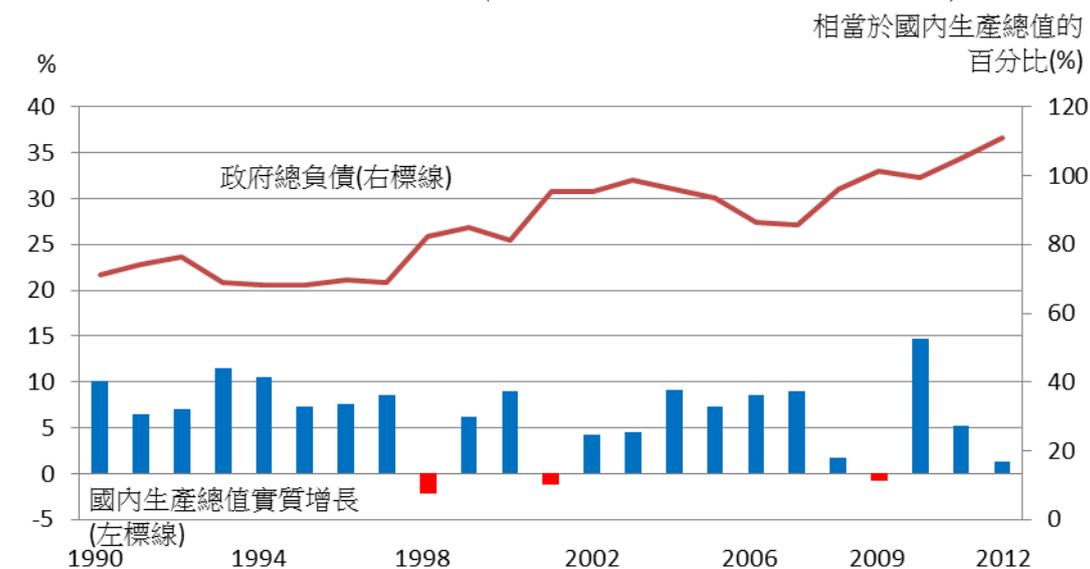
6.46 在過去十年，新加坡持續錄得收支平衡，而其平均總預算餘額接近國內生產總值的 0%<sup>3</sup>。

圖 6.10 — 新加坡：政府收入、開支及盈餘／赤字  
(二零零零至二零一一年)



資料來源：新加坡財政部

圖 6.11 — 新加坡：政府總負債及國內生產總值  
實質增長(一九九零至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

<sup>3</sup> 二零零一年至二零一一年的平均總預算餘額為國內生產總值的 0.2%。

- 6.47 新加坡的市場環境開放，價格穩定，人均國內生產總值高於大多數已發展國家。製造業、批發及零售業、金融及保險業、商用服務業，以及其他服務業這五大行業的產值，合共佔新加坡國內生產總值約 75%。
- 6.48 在二零零四至二零零七年間，國內生產總值實質增幅平均為 8.3%。受全球金融危機拖累，新加坡經濟在二零零九年收縮 0.8%，到了二零一零年，在出口回升帶動下反彈 14.8%，隨後在二零一一年及二零一二年則分別放緩至 5.2%及 1.3%，主要由於歐洲再度陷入衰退，出口需求疲弱所致。
- 6.49 過去十年，新加坡持續錄得收支平衡。主要的政府開支項目計有國防(23%)、教育(22%)、運輸(12%)和醫療(11%)。新加坡在九十年代初大幅重整稅制，包括在一九九四年四月推出商品及服務稅。商品及服務稅初時稅率為 3%，其後在二零零三年一月、二零零四年一月和二零零七年七月分別調高至 4%、5%及 7%，現時稅率仍為 7%。每次調高稅率時，新加坡都會推出補償措施，並相應調低直接稅的稅率。
- 6.50 目前，新加坡的公債相當於國內生產總值的 114%左右，大部分屬於為滿足中央公積金(公積金)局的投資需要而發行的特別新加坡政府證券，有關的公積金管理局負責管理新加坡的界定供款退休金。特別新加坡政府證券由公積金管理局持有，不可買賣。所有政府借款將用作投資，並不會用以支付政府開支。由八十年代起，新加坡政府一直沒有為應付赤字開支而舉債，歷屆政府都保持收支平衡。

## 6.51 新加坡政府近年採取的財政措施概述如下：

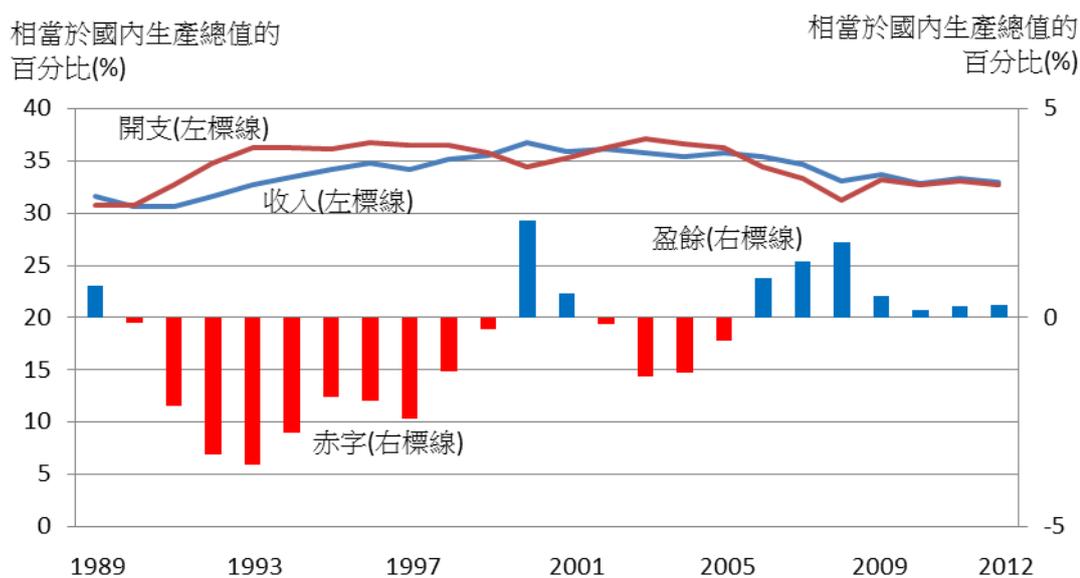
### (a) 稅務措施

- (i) 新加坡居民須繳付的個人所得稅屬累進稅，稅率由 2% 至 20% 不等，非居民則須按收入的 15% 或居民稅率繳稅(以數額較高者為準)。公司按收入的 17% 繳稅，而商品及服務稅的標準稅率為 7%。二零一二年，所得稅和商品及服務稅預計將分別佔政府稅收的 44% 及 18%。
- (ii) 新加坡在二零一三年的財政預算案中宣布下列措施：
  - 由二零一五年課稅年度起，如僱主向僱員提供住所或酒店住宿，也須繳稅，稅額按有關處所的每年淨租值計算，再減去僱員所支付的租金或所享有的酒店住宿福利的實際價值。此外，家具及裝置的應課稅價值將以住屋津貼的年度價值的某個百分比計算。
  - 由二零一四年起，空置物業不再獲退還物業稅。
- (iii) 另一方面，政府會就公司所得稅退稅 30%(每年退稅上限為 3 萬元)，為期三年，由二零一三年課稅年度起至二零一五年課稅年度止。

## 瑞士

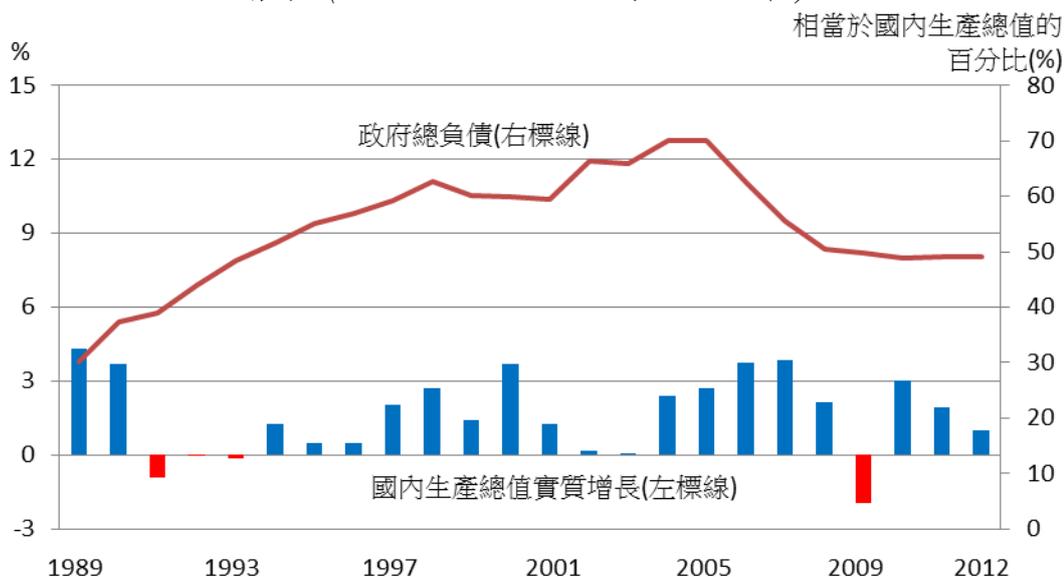
6.52 過去二十年，瑞士國內生產總值一直錄得正增長，只有二零零九年例外。瑞士由二零零六年起維持收支平衡，政府負債逐步減少。

圖 6.12 — 瑞士：政府收入、開支及盈餘／赤字  
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.13 — 瑞士：政府總負債及國內生產總值實質增長(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

6.53 瑞士經濟受惠於當地服務業和製造業，前者由金融服務帶動，發展非常成熟，後者則以製造高科技及知識為本的產品見稱。瑞士的主要工業及服務業為機器、化工、手錶、紡織品、精密儀表、旅遊、銀行及保險。

6.54 瑞士在聯邦政府層面的三大主要開支為社會保障、教育及運輸和電訊支出。二零一一年，相關開支分別佔預算開支總額約 38%、17%及 9%。

6.55 瑞士政府近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

(i) 二零零一年，85%的瑞士選民通過有關“遏抑債務”的憲法條文，確保聯邦政府時刻保持收支平衡。根據“遏抑債務”安排，政府會因應當前經濟情況的預期收入，為開支總額設定上限。中期而言，政府會利用“遏抑債務”安排，平衡聯邦預算，在經濟好景時管理盈餘，以便彌補經濟衰退時出現的赤字。因此，無須舉借新債。

(ii) 為配合“遏抑債務”安排，以及持續控制開支增長，政府會從中期的角度審議各項工作的優先次序。

(b) 稅務措施

(i) 二零一二年，增值稅(標準稅率為 8%，日常消耗品的稅率為較低的 2.5%)和直接聯邦稅(即入息稅、利得稅等)分別佔政府收入總額約 35%和 29%。為了應付傷殘保險的支出，在二零一一至二零一八年間，瑞士政府把增值稅標準稅率由 7.6%調高至 8%。

## 英國

6.56 英國自二零零二年起錄得財政預算赤字。因此，在二零零二至二零一二年間，政府負債由相當於國內生產總值的 37.5% 增至 90.3%，增幅超過一倍。

圖 6.14 — 英國：政府收入、開支及盈餘／赤字  
(一九八九至二零一二年)

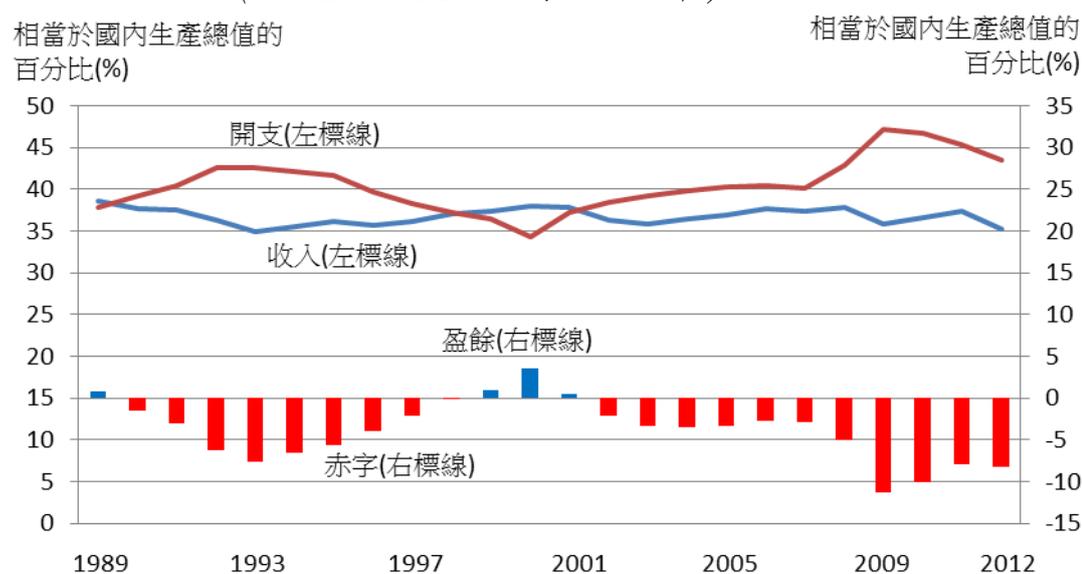
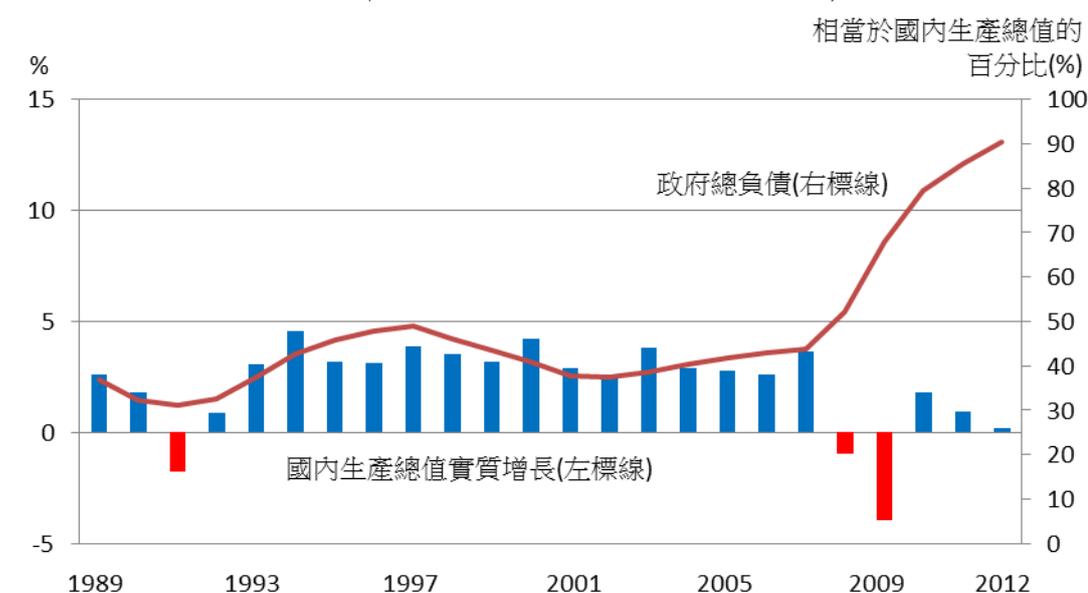


圖 6.15 — 英國：政府總負債及國內生產總值實質增長  
(一九八九至二零一二年)



6.57 英國是歐洲第二大經濟體，僅次於德國。服務業(特別是銀行業、保險業及商用服務業)佔國內生產總值的比重遠遠大於其他行業，而工業所佔比重則持續下降。農業屬高度機械化的密集工業，英國農業的勞動人口不足2%，產量卻可滿足約六成糧食需求，按照歐洲標準，效率堪誇。英國煤炭、天然氣及石油資源豐富，但石油及天然氣存量日漸減少，英國終在二零零五年成為能源淨進口國。在過去二十年，政府大幅削減公有產權，並致力控制社會福利項目的增長。

6.58 英國自一九九二年步出衰退後，即展開歷來最長的經濟擴張期，增長步伐較大多數西歐國家快速。不過，由於英國金融業舉足輕重，在二零零八年的全球金融危機中，英國首當其衝。房屋價格暴跌、消費者債務高企、環球經濟放緩，都令英國經濟問題雪上加霜，終於在二零零八年下半年把英國推入經濟衰退的困境，促使當時的政府推出一系列措施，以刺激經濟和穩定金融市場。該等措施包括把部份銀行體系國有化、暫時減免賦稅、暫時放寬公營界別借貸規則，以及加快開展基本工程項目來增加公共開支。

6.59 目前，英國的基本預算赤字龐大，非利息開支遠高於非利息收入。主要的政府開支項目為社會保障及個人社會服務(2,510 億英鎊，佔 35%)、醫療(1,370 億英鎊，佔 19%)，以及教育(970 億英鎊，佔 13%)。

6.60 英國政府最近採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

- (i) 面對財政赤字及債務水平不斷上升，英國政府在二零一零年展開為期五年的財政緊縮計劃，以期削減財政赤字，由二零一零年相當於國內生產總值逾 10%減至二零一五年接近 1%。由於經濟增長速度未如理想，加上受歐債危機打擊，英國財相在二零一一年十一月宣布採取進一步財政緊縮措施，直至二零一七年為止。

(ii) 在二零一三年財政預算案中，英國政府重申削減赤字的決心，並公布削減計劃的進一步詳情，當中以緊縮開支措施為主。二零一三年財政預算案的重點如下：

- 在二零一三／一四年度削減部門經常開支預算 11 億英鎊(0.3%)，並在二零一四／一五年度削減 12 億英鎊；教育及醫療開支預算則維持不變；
- 訂出二零一五／一六年度政府開支總額；用於醫療、教育及政府發展援助的將受到保障；
- 假設二零一六／一七年度及二零一七／一八年度的政府開支總額按《二零一零年公共財政審查報告》(Spending Review 2010)所述的同一減幅持續減少，並據此明確訂出日後的財政緊縮路向；
- 加強公共開支架構，為由中央撥款的大多數開支項目(包括福利開支)訂定明確上限；按架構的設計，自動穩定機制可發揮作用，以助穩定經濟。

#### (b) 稅務措施

- (i) 在英國，個人入息稅以累進方式計算，稅率由 20%至 45%不等。個人入息稅預計會佔二零一三／一四年度政府收入的最大部分，多達 25%。
- (ii) 政府收入的另外兩大來源是增值稅(稅率為 20%)和公司稅(稅率為 23%)。增值稅是英國最主要的間接稅，在二零一三／一四年度預計佔政府收入的 17%；公司稅則預計佔該年度政府收入的 6%。

- (iii) 自二零一一年起，英國政府把增值稅的標準稅率由 17.5%調高至 20%，藉以削減財政預算赤字。
- (iv) 另一方面，英國近年也採取下述措施，以減輕市民的稅務負擔：
- 公司稅的主要稅率由二零一零年的 28%減至二零一三年的 23%，到了二零一五年再減至 20%；有微利的公司須繳納的公司稅，稅率由 21%減至 20%；
  - 二零一四年，個人免稅額提高 560 英鎊，增至 10,000 英鎊；以及
  - 改變英國就海外利潤徵稅的方式，改為集中就來自英國活動的利潤徵稅。

## 總結

- 6.61 工作小組注意到，面對人口老化問題，一些政府已未雨綢繆，制定儲蓄計劃，當中有些計劃未必指明用途，但同樣是用以應付已知的日後開支承擔。愈來愈多人認同，要應對全球金融危機，便應加強財政紀律，因而促使政府訂定財政規則和成立獨立的財政監察機構。工作小組已審研檢討結果，並在下一章提出建議。