

出國報告（出國類別：專題研究）

英國提振經濟措施 對於財政狀況的影響

服務機關：行政院經濟建設委員會

姓名職稱：黃彥斌 薦任科員

派赴國家：英國

出國期間：98年9月15日至98年12月14日

報告日期：99年3月12日

摘 要

受源自於美國次級房貸問題的全球金融危機之衝擊，使相當程度仰賴金融業及房市發展的英國受創嚴重。為因應此變局，英國政府採取果斷作為，自 2008 年 11 月起陸續提出相關提振經濟措施，使英國經濟避免陷入空前危機。然而英國政府在危機前未恪遵財政紀律，產生大量結構性的財政赤字，加上金融危機期間採取擴張性財政政策，大舉介入市場經濟，使英國雖暫時避開金融危機的糾纏，卻陷入另一個財政危機。英國政府為確保財政永續發展，須適時採取財政緊縮政策，以維持財政穩定及經濟的永續發展。我國政府未來為避免財政惡化，須謹慎處理資產泡沫化現象，妥適採取退場機制，並積極因應人口老化對財政所可能帶來的衝擊。

目次

壹、 目的

貳、 過程

一、 在伯明翰大學的研習活動

二、 在倫敦的拜會行程

參、 心得

一、 前言－英國實施振興經濟方案的背景

二、 英國政府的提振經濟措施及其果效

三、 英國振興經濟措施對於財政狀況的影響

四、 英國國內對於其財政狀況的評論以及相關因應之道

肆、 結論與建議

一、 結論

二、 建議

英國提振經濟措施對於財政狀況的影響

壹、目的

受源自於美國次級房貸問題的全球金融危機之衝擊，使相當程度仰賴金融業及房市發展的英國受創嚴重。為因應此變局，英國政府採取果斷作為，自 2008 年 11 月起陸續提出相關提振經濟措施，使英國經濟避免陷入空前危機。然而英國政府在危機前未恪遵財政紀律，產生大量結構性的財政赤字，加上金融危機期間採取擴張性財政政策，大舉介入市場經濟，使英國雖暫時避開金融危機的糾纏，卻陷入另一個財政危機。「他山之石，可以攻錯」，英國政府提振經濟措施對其財政狀況影響的經驗，應可提供我國政府若干啓示。惟相關訊息多為外電片段的報導，亦缺乏嚴謹的分析報告，難免失之偏頗，故親赴英國，實地走訪學術機構，並蒐集相關資料，就相關議題進行研析

貳、過程

此次出國進行專題研究須感謝的人很多，機關長官、同仁的鼓勵，以及家人的無怨無悔的支持是本人赴英倫進行研究的最大動力，更重要的，當然要感謝我國政府在面對全球金融風暴，財政面臨相當壓力之際，秉持中興以人才為本的理念，資助本人出國從事專題研究，這是個人公務生涯中一項榮譽，亦是個難得的經驗。

一、在伯明翰大學校園內的研習活動

在伯明翰大學研習期間，該校經濟系提供本人充分的行政支援，舉凡研究室的書架、辦公桌、電腦、無線網路、系辦的影印機等基本設備一應俱全，並讓本人參與系上所舉辦的各項專題研討、論文發表會，也見識到來自世界各地具有國際觀的留學生。其中最令人印象深刻者，莫過於認識一些來自亞洲新興經濟體，諸如印尼、泰國等國的官派公費留學生，與這些同學交談時，發現該等國家非常重視人才培訓，有一套完善的公費留學制度，其中一位來自印尼的同學，本身是印尼中央銀行的資深官員，奉派來英國唸經濟博士班，學習態度比其他班上同學更為積極，突顯這些國家致力於向歐美先進國家取經，以提升本國政府治理水準的旺盛企圖心。伯明翰大學校方提供本人一張附有條碼的通行證，可以方便使用該校的總圖書館及相關設備。該校總圖書館藏書豐富，且規劃有多間研討室，供該校師生進行課業討論、專題研究。入寶山，當然要滿載而歸，由於本人具有訪問研究學者的身分，比照該校教師，享有最高的借書額度，加上該校圖書館設置有自動化設備，可在任何時間借、還書、續借圖書，因此研習期間本人經常徜徉於書海，享受獲取新知的喜悅。

伯明翰大學校區內有一個值得推薦參訪學習的單位，那就是巴伯爾藝術館（Barber institute of Fine Arts）。該藝術館是伯明翰大學校園內知名度僅次於行政大樓的單位，除了展示許多不同時期的藝術作品以外，最特別的是，藝術

館內部有一間介紹英鎊演進史（也可稱得上是英國經濟發展史）的展覽室，這可能是除了英國央行外，唯一典藏各時期各式英國貨幣的地方。原來英國最早獲得官方授權的鑄幣廠就是位在英國第二大城伯明翰市。根據指導老師 Sinclair 教授表示，這個我赴英國專題研究三個月期間所身處的城市，原本是個工業大城，因此鑄幣亦是當地的一項產業。惟後來伯明翰市亦由於生產成本競爭優勢不如往昔，面臨產業轉型的壓力，幸好市政管理當局有相當遠見，致力於將該城市朝向金融服務業及觀光業發展，以利多政策吸引許多大型金融業進駐，並鼓勵當地的工廠逐步轉型成觀光工廠。其中最著名且最成功的例子莫過於吉百利（Cadbury）－英國最著名的巧克力製造業者。Sinclair 教授並曾在課餘時間，引導我參訪該企業所位處的社區。這家事業有成的巧克力製造業者，在伯明翰市郊區的一處高級住宅區附近成立一個園區，園區內除了設有企業總部、觀光工廠外，還贊助社區設立活動中心、學校以及研究機構，認養重要交通設施（如火車站），善盡其社會責任，在全球金融危機的當下，該地區絲毫看不出受到任何影響。從吉百利的企業發展經驗可知，政府倘能妥善引導民間資金投入地區建設，使企業與社區充分結合，不僅可使企業獲利，創造居民就業機會，更可節省更多公帑，取得更多稅收，創造政府、企業及民眾三贏的局面。

特別值得一提的是，英國多數大學都接受英國政府教育經費補助，學校的運作主要仰賴政府的財源，以及向學生收取學雜費。由於英國政府在此波金融危機中，財政亦受到相當程度的影響，對於大學的補助亦不如往昔，大學須透過募款或調漲學雜費以為因應。本人在伯明翰大學研究期間，曾親眼目睹因校方醞釀調漲學費及裁併若干冷門系所，引發部分師生質疑校方不重視學生的受教權利，而舉辦遊行抗議事件。此外，此行見到英國政府機構在地區進行基礎建設工程時，不忘在大型工程說明看板上，大肆宣傳該項工程完工後，將可對於區域經濟成長產生的貢獻度，以爭取地區民眾的支持，此種宣傳手法似乎值得我國借鏡。

此次在伯明翰大學研習期間，衷心感謝本人的指導老師 Sinclair 教授的大力協助。尤其他曾任英格蘭銀行（英國中央銀行）研究部門的高級官員，並曾任美國政府顧問，對於政府的貨幣、財政政策均十分熟悉。儘管他平時授課、參與學術活動十分忙碌，仍多次撥冗指導本人的研究計畫。他特別提醒本人，在英國研習期間，須多閱讀英國金融時報（Financial Times）的財經專欄，將有助於掌握英國經濟發展情勢，同時也可搜尋一些英國財經智庫（諸如 Institute of Fiscal Study, IFS）的專論，可提升自己洞察財經情勢的能力。此外，在從事分析時，除了觀察數字以外，還要能瞭解數字背後的意涵。在他提供許多建議下，使本篇研究報告增色不少。

二、在倫敦的拜會行程

本人在英國期間，除定點研究外，並曾在 Sinclair 教授的熱心安排下，於 10 月 30 日上午赴英國央行參加一項財經專題的演講活動，並於同日下午在 Sinclair 教授的陪同下，拜會在英國央行任職，對於財政政策頗有研究的 Muscatelli 先生，進行將近 40 分鐘的會談，就英國政府及央行因應此波全球金

融風暴的措施，進行意見交流，也藉此瞭解執掌貨幣政策的英國央行在經濟體系中所扮演的角色，並探尋在英國財政惡化的情況下，英國政府將採取之健全財政措施的內涵。此外，在英國訪學期間，也曾拜會先前替本人寫推薦函，目前已轉赴倫敦政經學院任教的蘇教授，與其就相關研究議題交換心得。蘇教授提供不少研究方法的意見，使我獲益匪淺。

參、心得

一、前言－英國實施振興經濟方案的背景

此次英國經濟衰退的導火線在於 2007 年中期以來，源自於美國次級房貸問題的全球金融危機，在金融全球化的傳布效應下，跨越大西洋，衝擊英國經濟。根據 2008 年 8 月底英國政府公布的統計數據顯示，當年第二季英國經濟已陷入停滯，連續 63 季經濟成長的紀錄就此告終。

按英國與我國類似，均屬於小型而開放的經濟體，本質上屬於淺碟子經濟，易受到外部衝擊的影響。此外，英國金融業的發展在該國經濟發展中，居於關鍵角色。包括消費支出。房市交易以及企業獲利等，金融業均扮演主要動力，又由於這些大型且國際化的金融機構，先前過度承擔風險，承作巨額的證券化業務以取得資金。在房市泡沫破裂後，房地產價格大幅下滑，以致於蒙受龐大損失，在此波全球金融危機中，受創嚴重。先是 2007 年 9 月，英國主要經營抵押貸款業者北岩銀行（Northern Rock Bank）先是因金融市場流動性問題，無法取得足夠資金維持其業務，消息傳出後遭到擠兌，為避免效應擴大，由英國政府出面將其國有化，此為 1970 年代以來，英國首宗銀行國有化的案例。緊接著，另一個經營抵押貸款業務的布拉德福賓利（Bradford Binley）銀行，亦因類似問題面臨倒閉的噩運，而步入北岩銀行的後塵。隨後在 2008、2009 年之間，英國政府進一步宣布提供資金，挹注蘇格蘭皇家銀行（The Royal Bank of Scotland Group PLC）、蘇格蘭哈立法克斯銀行（Halifax and Bank of Scotland）與駿懋銀行（Lloyds Banking Group）等三家具指標性的金融機構，並持有其股份，以避免金融市場陷入混亂。

為因應全球金融危機對英國經濟穩定所帶來的不尋常風險，英國政府採取行動提出綜合性的振興經濟方案以支持經濟、企業以及個人。執掌貨幣政策兵符的英國央行則透過維持低利率，並採取量化寬鬆政策，直接挹注更多的貨幣進入經濟體系，以推升支出，支撐經濟發展。

隨著英國政府採取及時且有效的行動，英國經濟已經出現暫時復甦的訊息。然而衰退的風險仍然存在，太早採取退場機制，可能削弱復甦的力道。由於此波金融危機對於英國金融業負面衝擊甚大，因此在政策方面確保金融市場正常運作，將對於經濟發展的未來具有關鍵性。誠如英國央行的財政政策專家 Muscatelli 先生接受本人訪談時提及，英國政府針對金融業所採取的退場機制，時機（timing）上，不會太早，英國央行的政策利率預期在 2010 年將維持在 0.5%，以便提供持續且有利的振興經濟措施。

二、英國政府的提振經濟措施及其果效

(一) 財政政策及貨幣政策在振興經濟措施的定位

一般而言，貨幣政策係管理經濟體系內需求的主要工具，財政政策係透過自動穩定因子支援貨幣政策，協助緩和經濟成長歷程中的波動。然而由於當前金融市場信用緊縮，貨幣政策的傳導機制¹在此波金融危機中已經被削弱，財政政策支援經濟成長、提升民眾所得及購買力，將扮演更積極、補充的角色。英國的財政振興方案係定位為於全球金融危機期間，支撐及強化貨幣政策，並搭配提升實質所得等額外振興計畫的即時因應措施。該財政振興方案及寬鬆信用條件等做法，其目的在於穩定英國金融體系。此外，英國經濟體系具有相對強大的自動穩定因子（automatic stabiliser）因應經濟衝擊。倘不採取相關財政振興方案，將可能使英國重蹈 1980 年代早期的經濟蕭條。

英國財政政策的目標向來包含：在短期，支援貨幣政策以及使自動穩定因子協助經濟穩定成長；在中、長期，確保財政狀況的穩健，並使財政收支能顧及代際公平，換言之，在短期，英國政府採取擴張性財政政策以振興經濟，避免經濟持續惡化，在中、長期，則避免振興經濟措施導致財政狀況惡化，衝擊經濟復甦的腳步，將採取強化財政狀況的緊縮性措施。

英國政府的財政架構係依據「財政穩定法」的規範，該法授權英國政府有足夠彈性，妥適因應外在衝擊。惟為確保政策的透明性，英國政府須清楚揭露改變財政政策的理由。因應此次全球金融危機，一旦景氣自谷底翻身，英國政府將採取措施，追求景氣循環週期的預算平衡目標。

(二) 英國振興經濟措施的內涵

1. 穩定金融市場

由於金融業在英國產業結構中具有重要性，英國政府採取干預行動以維護金融市場的穩定，提振市場信心以及銀行提供借貸的能力，以便支持經濟的復甦。除了於 2009-10 財政年度提出規模達到國內生產毛額 5% 的財政支援措施，以及執行自動穩定因子，並將政策利率由 2008 年 9 月的 5% 調降至 2009 年 3 月的 0.5%，創下有史以來最低的利率水準以外，已實施的重要措施說明如次：

- (1) 採取特別流動性機制（Special Liquidity Scheme）：為維持金融市場的流動性，英國政府於 2008 年 10 月宣布，依據英國央行特別流動性機制（Special Liquidity Scheme），以國庫券交換銀行所持有的流動性資產，由於國庫券較容易兌換成現金，形同提供銀行價值 2,000 億英鎊的資金，降低整個金融體系的流動性風險，以促進金融穩定。目前該計畫規模自 2009 年 1 月起已經有所縮減，惟將持續運作至 2012 年的 1 月為止。
- (2) 對銀行進行資本調整措施（Recapitalisation）：為維持金融機構的償付能力，英國政府成立銀行資本調整基金（the Bank Recapitalisation Fund），要求主要金融機構提高資本適足率，以便符合新的第一級資本（Tier 1

¹ 貨幣政策傳導機制係指央行透過一定的貨幣政策工具，對操作目標及中介目標產生影響，最終影響實質產出變化的過程。

capital) 比率要求，強化其本身的資本部位，以便支應經濟發展。在相關金融機構無法自市場取得所需資本時，英國政府將挹注資金進行商業投資，透過收購其普通股及優先股或發行新股。英國政府並於2008年11月成立英國財務投資公司(UKFI)來管理政府所取得之銀行股份，以確保納稅人權益。

- (3) 信用保證機制 (Credit Guarantee Scheme)：為處理金融機構彼此間的信任關係，以及恢復民眾對於金融機構的信心，英國政府設立信用保證機制，將債務保證範圍自存款債務，擴大至諸如定期存單及商業本票等非存款債務，使政府所保證的合格金融機構，得以再融通到期的債務，此有助於除去跨行貨幣市場的障礙，使銀行得以持續支應經濟體系的貸款需求。為強化信用保證機制的功能，英國政府宣布延長金融機構申請信用保證機制的期限，並將該保證機制的範圍，擴大至具有 AAA 評級的資產擔保證券。
- (4) 資產購買機制 (Asset Purchase Facility)：由於先前的措施未能達成預期目標，金融機構仍缺乏貸放資金的意願，在 2009 年 3 月，英國政府授權英國央行運用資產購買機制，購買公司債及商業本票的公司資產，協助改善市場信用緊縮的情況，並減少企業的資金成本，以便達成貨幣政策的目標。英國政府並就英國央行因執行資產購買而受損部份，提供補貼。截至 2009 年底，英國央行購買公債及私人部門資產規模超過 1,800 億英鎊。
- (5) 資產保護機制 (Asset Protection Scheme)：由於金融市場信用緊縮，為提升金融機構提供資金的意願，英國政府進一步提出資產保護機制，就銀行的不良資產提供保障。倘保障的標的遭受損失，在一定額度內由銀行自行負擔，超過一定額度時，則由英國政府及銀行分擔。
- (6) 資產擔保證券保證機制 (Asset Backed Securities Guarantee Scheme)：該機制提供具有 AAA 評級的抵押房貸擔保證券保證，搭配信用保證機制，擴大銀行及建築業公會的資金選擇。

2. 協助家庭及企業

為協助家庭及企業度過經濟衰退時期，同時亦強化財政的永續經營，俟經濟復甦後得以減少公共部門的借款需求，英國政府採取以下相關措施：

- (1) 調降消費稅稅率及調高所得稅減免額度：此包含調降消費稅稅率以及所得稅減免。在暫時性調降消費稅稅率方面，由於該措施具有可立即執行的特性，透過調降物價，提供民眾購物的誘因，可有效刺激消費，協助企業維持營運，並穩定就業，基於這些作用，因此被引用為主要的振興經濟財政手段。自 2008 年 12 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日止，將消費稅稅率暫時減低至 15%，隨後將調回原來水準。消費稅稅率的暫時性調降，係促使消費者提前於 2009 年年底消費，以確保該措施作為財政振興經濟措施的有效性。此外，自從 2008-09 年財政年度以來，英國政府增加個人所得稅減免額度達 600 英鎊，協助 2,200 萬適用基本稅率的納稅義務人，以及援助家計部門支付能源費用。
- (2) 提高資本支出：提撥 30 億英鎊資本支出，直接影響英國的經濟活動，尤其

可有效支援遭受經濟衰退嚴重打擊的建築業。為確保增加公共支出為有效且及時的措施，英國政府亦針對既有而非新創的支出計畫提供支援，並特別引進綠色振興經濟計畫，支持減碳及就業。

- (3) 自 2010 年 4 月起，對於個人所得超過 10 萬英鎊者，限制個人所得稅扣除額，並自 2011 年 4 月起，就所得超過 15 萬英鎊者，適用 45% 的稅率。
- (4) 自 2011 年 4 月起，提高國民保險費率 0.5%。
- (5) 為彌補消費稅暫時性調降的稅收損失，提高菸酒、燃料稅率。

除了確保金融穩定所採取的相關措施及降低消費稅稅率以外，政府短期內亦提供以下措施協助企業：

- (6) 協助中小企業因應信貸緊縮的情勢，滿足貸款需求，包含：
 - A. 公布新的中小型企業融資方案：為協助中小企業滿足其對於營運資本及投資的需求，2009 年年初，英國政府在區域發展局（Regional Development Agency，簡稱 RDA）的支援下，提出小型企業財務計畫（Small Business Finance Scheme），在政府暫時擔保下，由銀行提供上限為 10 億英鎊的貸款。
 - B. 出口信用保證部門結合銀行，引進暫時性擔保計畫：為協助規模較小的出口業者易於取得短期營運資金，出口信用保證部門結合銀行提供規模達 10 億英鎊的擔保措施。
 - C. 提供資金予過度使用金融槓桿（overleveraged）的中小企業：英國政府將提供 5000 萬英鎊的資金予過度使用金融槓桿（overleveraged）的中小企業，將企業負債轉換成股權或準股權（quasi-equity），資金來源為既有的夾層基金（Mezzanine Fund）、企業資本基金（Enterprise Capital Funds）以及區域發展局的資金。
 - D. 提供 2500 萬英鎊區域貸款過渡基金：2008 年 11 月初期，英國西密得蘭地區的區域發展主政機構提出過渡性貸款，供中小企業因應金融危機。其他區域發展局亦提供類似的貸款，總金額達 2500 萬英鎊。
 - E. 提供借款擔保以及透明化貸款條件：為協助企業向銀行取得貸款，英國政府已協調蘇格蘭皇家銀行及駿懋銀行集團，提供借款擔保持續至 2011 年 3 月。此外，為滿足中小企業的貸款需求，英國政府亦已同意前述兩家銀行所制定的顧客專章，除了透明化貸款條件外，亦訂定收費上限。
 - F. 企業金融保證（the Enterprise Finance Guarantee）：英國政府就特定企業的個別貸款提供 75% 的政府保證，截至 2009 年年底已有 9,000 家中小企業高達 10 億英鎊的貸款獲得政府保證，該計畫將展延至 2010-11 財政年度截止，預估將可額外提供 5 億英鎊的貸款保證。
 - G. 創建成長資本基金（Growth Capital Fund）：該基金的成立目的，在於提供傳統銀行不願或不適合提供貸款的中小企業一項融資管道。
- (7) 租稅協助措施：
 - A. 提供國稅局（HMRC）新的商業支付援助服務：允許企業在遭遇暫時性的財務

危機時，聯絡國稅局進行協商，擬定適合該等企業支付的時間表付清稅款，截至 2009 年年底已超過 16 萬家業者展延其稅負金額達 40 億英鎊，並增加 120 萬個工作機會。

- B. 對遭遇損失的企業採取更普遍的租稅減免措施：允許企業遭遇 5 萬英鎊上限的虧損，可抵過去（carry-back）3 年的盈餘而申請退稅。
 - C. 延遲調升小型企業公司稅稅率的時間：小型企業的公司稅稅率的調整將遞延至 2010-11 財政年度，期間仍持續維持 21% 的水準。
 - D. 暫時提高空地適用企業稅門檻：空地可課稅價值少於 15,000 英鎊者，將自企業稅率中排除，此估計可排除約 70% 的空地，將協助小型企業因應短期房地產市場的不景氣，該措施將延續實施至 2010-11 財政年度。
 - E. 資本減除（capital allowance）：為鼓勵私部門的投資，英國政府引進一項資本減除的措施，對於企業於 2009-10 財政年度所產生的資本支出，提供第一年 40% 的資本減除的優惠。
 - F. 改革航空旅客稅。
 - G. 海外利潤的租稅改革方案，包含引進免除對大中型企業的海外股利課稅
 - H. 重新審查外籍公司的反迴避條款，進一步朝向屬地主義。
- (8) 汽車業的援助計畫：英國政府為支持汽車業的發展，提供 1 億英鎊的資金協助 40 萬輛汽車的銷售。
- (9) 設立英國創新投資基金（The UK Innovation Investment Fund）：該基金主要是基於英國經濟發展策略而設立，透過該基金將創投資本投入重要且具有發展潛力的科技產業。該基金初始規模為 3.25 億英鎊，其中 1.25 億英鎊將投入發展低碳技術。
- (10) 基礎建設的投資：為提升英國經濟成長及未來競爭力，英國政府除了自身的投資以外，亦引導民間資金加入基礎建設投資的行列，相關措施如次：
- A. 進行鐵路電氣化工程：英國政府將投入 11 億英鎊的資金進行鐵路電氣化工程，此包含大西部主要鐵路幹線，以及連結利物浦至曼徹斯特之間的鐵路幹線工程。政府將進一步評估在連結倫敦及雪菲爾之間的密德蘭主要鐵路幹線進行相關工程的可能性。
 - B. 改善高速公路工程：英國政府將於 2009 年底，投入 4 億英鎊資金投入高速公路改善工程，將藉由改善既有高速公路路肩，擴大高速公路的行車容量。
 - C. 擬議興建連結倫敦及密得蘭、蘇格蘭的高速鐵路。
 - D. 改革相關法令，鼓勵民間投入機場、港口等基礎設施的建設。
 - E. 支持恢復對於北海能源的開發。
- (11) 協助中低收入民眾：為協助中低收入民眾度過此波金融危機，英國政府採取以下措施：
- A. 個人所得稅減免額度擴大：原先在 2008 年 5 月宣布的個人所得稅減免額度為 600 英鎊，將再增加 130 英鎊。
 - B. 將增加兒童金額度的實施時間提早三個月，平均可使每個家庭額外獲得

22 英鎊。

- C. 自 2010 年 9 月起，將學童免費餐點的提供對象擴大至英格蘭地區低收入戶的小學生。
- D. 將增加養老給付的實施時間提早三個月，2009 年 1 月起發放 60 英鎊給有資格領取養老金者。自 2010-11 財政年度起，國家基本養老金金額將增加 2.5%。
- E. 兒童抵稅額 (child tax credit) 自 2010-11 財政年度起增加 20 英鎊。
- F. 其他津貼及抵稅額均增加 1.5%。

(12) 為解決日益嚴重的失業問題，英國政府採取以下措施因應：

- A. 提撥來自就業計畫的 30 億英鎊資金協助在此波經濟衰退中的失業者，尤其提供 18 至 24 歲的年輕人半年的求職者津貼，以及工作相關的職業訓練。
- B. 透過國家就業夥伴，結合政府及主要業者，提供就業機會。
- C. 針對因勞動力過剩而被裁員者提供訓練，透過地區就業夥伴協助解決短期失業。

(13) 綠色振興方案：為達成長期的節能減碳目標，英國政府在全球金融危機期間，亦提出綠色振興措施 (green stimulus)，預計在未來兩年提供約 4 億英鎊的經費支持綠色成長以及低碳技術的發展，這些措施包含：

- A. 投入 5,000 萬英鎊發展英國的離岸風力產業，包含資助新的製造及測試裝備。
- B. 4,000 萬英鎊投入發展低碳技術，包含額外資助小規模及社區的低碳發電裝置。
- C. 投入 3,000 萬英鎊發展化學產業，以促使其發展減碳技術的同時，仍維持其競爭力；
- D. 投入 5,000 萬英鎊從事低碳基礎建設的歐洲證券基金；
- E. 投入 3,000 萬英鎊於綠色運輸計畫，尤其擴大研發低碳的交通工具；
- F. 未來 5 年採用電動車的企業均可免除汽車稅的負擔；
- G. 投入 1.5 億英鎊資金，提供較好的暖氣及太陽能設備給 75,000 個經濟最弱勢的家庭。
- H. 提供 5,000 萬英鎊鼓勵家庭將暖氣設備升級。
- I. 提供規模 1 億英鎊的資金於因應暖化行動，此將協助約 6 萬個低所得家庭透過改善暖氣設備，減少其能源支出。自 2010 年 4 月起，凡將家中風力及太陽能發電的多餘電力輸送至全國電網者，每年平均可獲得 900 英鎊的收入，這部份收入將免稅。
- J. 提供 6,000 萬英鎊的經費給 1 萬 6,000 個居住在政府所提供的社會福利住宅 (social houses) 之民眾，提升能源效率及改善暖氣設備。
- K. 提供 3 億英鎊加速提供 200 個火車客車廂，以擴展鐵路網絡系統。
- L. 提供 2,000 萬英鎊作為防洪之用，以提供 2.7 萬個家庭身家保護。

(三) 英國振興經濟措施的果效

根據英國政府最新公布的統計數據，隨著全球經濟逐步脫離谷底，英國 2009

年第四季經濟成長率較上一季增加 0.3%，然而較去年同期仍下滑 3.3%，此顯示英國經濟復甦力道仍相當微弱。為避免太早採取緊縮財政振興經濟措施，削弱經濟復甦的力道，進而導致財政狀況的惡化，英國政府在經濟復甦的初期將持續提供財政援助，公共部門的借款需求將達國內生產毛額的 12%，以支援 2010-11 財政年度的經濟發展，其中包含自動穩定因子將持續提供財政支援，規模將達國內生產毛額的 4%；政府支出將持續支援總體經濟需求，其中政府的總管理支出將於 2010-11 財政年度增加 110 億英鎊。

三、英國振興經濟措施對於財政狀況的影響

由於英國政府採取及時的振興經濟措施，使英國避免面對一場經濟史上的大毀滅。在私有部門的金融危機訊號暫時解除之際，世人的焦點則逐漸轉移至政府的主權債務危機。英國政府的借款需求、累積的財政赤字以及政府債務的規模逐漸成為經濟學界關注的焦點。在某個程度上，英國財政的惡化可謂全球金融危機的後遺症。全球金融危機所導致的經濟衰退，由於失業率上揚，社會安全支出的大幅增加，加上由於民眾工資減少、消費連帶銳減，企業利潤下滑，房市及金融業均受到衝擊，由於政府的企業稅收入中，超過四分之一是來自金融業的貢獻，金融業的受創，不僅對於經濟成長產生衝擊，亦對於政府稅收產生負面影響，再加上該國為拯救搖搖欲墜的金融業，採取金額龐大的紓困方案，導該國財政狀況持續惡化程度。根據英國財經獨立智庫財政研習所（Institute of Fiscal Study, IFS）的報告指出，近期的全球金融危機對於英國已產生一個規模高達 730 億英鎊的財政黑洞，約占國民所得的 5.2%。關於英國振興經濟措施對於財政狀況的影響，可由以下幾個層面說明：

- （一）**暫時性調降消費稅稅率措施對政府稅收產生一定影響**：相較於 G20 其他先進經濟體，英國政府振興經濟的財政措施的最大特色在於調降消費稅。英國政府為了提振英國民眾的消費力，以振興經濟，於 2008 年 12 月聖誕節傳統採購旺季前，將消費稅（VAT）稅率自 17.5% 調降至 15%，實施期間將持續至 2009 年 12 月，根據英國牛津經濟研究院的研究報告指出，該項措施於 2009-10 財政年度規模約為 78 億英鎊，其規模幾乎占所有財政措施的 40%²。另根據英國財政研習所的估計，英國民眾 2009 年的租稅負擔將來到 1961 年以來的最低水準，約國民所得（national income）的 35.1%。2009 年 12 月份稅收約僅下滑 0.4%，創下 2008 年 9 月以來的最小降幅，惟特別的是，其中的消費稅稅收卻比 2008 年同期增加 5.7%，推測是該月為實施調降消費稅稅率的最後一個月，許多零售業者把握聖誕節採購旺季推出各項優惠活動，吸引民眾消費。英國政府預估 2009-2010 財政年度的政府歲入減少約 18.1%。
- （二）**傾巢而出的紓困措施拉抬支出，在入不敷出的情況下，迫使英國政府提高借款需求，公共債務額度飆升**：面對此波全球金融危機，為減緩其對於英國經

²相較而言，其他先進經濟體幾乎未採取類似措施。

濟的衝擊，在政府入不敷出的情況下，預估英國政府的淨借款需求在 2008-09 以及 2009-10 兩財政年度每年約 900 億英鎊，約占當年度國民所得的 6.4%。此外，英國政府 2009 年 12 月份公共部門淨借款需求為 157 億英鎊，略低於經濟學家所預估的 184 億英鎊，惟仍高於 2008 年同期的 138 億英鎊。英國政府初步估計，近期對於銀行的紓困以及金融業的干預措施，耗費納稅義務人約 500 億英鎊的血汗錢，約占當前國民所得的 3.5%。國際貨幣基金的報告則顯示，英國政府在此波金融危機中進行金融紓困所導致損失，約占國民所得的 9.1%，顯然高於英國政府自行預估值。2009 年 12 月財政支出較去年同期增加 7.5%，同月份公共部門淨負債占國內生產毛額的比率揚升至 61.7% 的水準，遠高於去年同期的 51.7%。排除政府對於金融業紓困所採用的資金，政府淨負債占國內生產毛額約 52.5%。一般預估，英國國債在 2013-14 財政年度將增加至約占國民所得 76.2%。此次英國國債增加的情況顯然大於先前任何一次的經濟衰退時期，其原因在於，截至 2009 年第三季，此波全球金融危機導致英國經濟大幅衰退，其所處情況幾乎是七大工業國最糟的，預估在 2012 年才會回到 2008 年的水準，這表示在這 4 年期間，各種生產活動對於經濟的貢獻，幾乎完全被抹滅。英國政府為力挽狂瀾，提出相關的紓困方案，然而在稅收不增反減的情況下，只能舉債。英國過去 10 年以來，通貨膨脹率相對維持在低檔，加上在全球金融危機期間，投資人相信英國政府及央行在未來一段期間，將致力於維持低通貨膨脹率的經濟環境，因此投資人較有意願在較低利率的情況下，購買政府債券，致政府舉債成本相對較低。在英國央行採取量化寬鬆政策下，政府借款的成本當然相對較低，然而此乃暫時性現象，一旦量化寬鬆政策退場，政府借款的成本隨之上揚。

(三) 財政指標的弱化：

1. 預算赤字及其占國內生產毛額比率：根據英國政府的預測，該國 2008-09 財政年度的財政赤字金額受到振興經濟措施的影響，增加 83 億英鎊，占國內生產毛額比率將自 2008-09 財政年度在 2009-10 財政年度將來到 5.3% 的高峰，然後在 2013-14 財政年度將下滑至 1.1%，其中政府紓困金融業措施的成本約占國內生產毛額的 3.5%。至於排除景氣循環影響的週期性調整 (cyclically-adjusted) 赤字占國內生產毛額比率，假設未來經濟復甦導致稅收增加、支出成長減緩，將自 2009-10 財政年度的 4.4% 下滑至 2013-14 財政年度的 1%。
2. 公共部門淨借款需求及其占國內生產毛額比率：根據英國政府較偏好的公共財政狀況衡量指標—公共部門借款淨需求量 (public sector net borrowing requirement, PSNBR)，該國公共部門淨借款需求占國內生產毛額比率，受到該國經濟衰退的影響，稅收減少，自動穩定因子增加支出，政府借款需求上揚以融通因應支撐經濟的暫時性財政措施，將自 2008-09 財政年度的 5.3% 上揚至 2009-10 財政年度的 8%。然而隨著經濟復甦，以及政府採取確保財政永續經營的措施，預計在 2013-14 財政年度回落至 2.9%。

3. 公共部門淨債務占國內生產毛額比率：根據英國政府預測，公共部門淨債務在未來四年將增加一倍，由 2008-09 財政年度的 43% 增加至 2013-14 財政年度的 79%，此創下 1960 年代中期以來的最高水準，其增加率亦高於二次世界大戰以來的任何時期，

4. 收支餘絀：由於英國政府歲入減少的幅度大，儘管歲出增加幅度有限，仍造成入不敷出的情況，而使公共部門借款需求大幅增加。此部分的借款需求可分為兩個部分加以說明：其一，暫時性及因應景氣循環的借款：當英國政府透過自動穩定因子支持經濟發展時，由於歲入減少加上歲出增加，導致暫時性的借款需求增加，政府所採取之因應景氣循環措施對於經濟提供財務支援，亦造成政府借款需求的增加。其二，結構性的影響：由於全球金融危機對於經濟成長產生負面衝擊，此對於財政亦產生深遠的影響，尤其金融、房地產業者的倒閉，將造成稅收永久性的損失。

(四) 對國債主權評等的影響：根據英國財政部的預估，由於英國經濟面臨 30 年以來最嚴重的衰退，政府歲收銳減，失業率攀升導致所須支付的失業救濟金金額上揚，英國政府 2009-2010 財政年度預計將破紀錄發行規模高達 2,200 億英鎊的公債。國際信評機構標準普爾 (S&P) 曾於 2009 年 5 月以英國政府債務持續上升，未來甚至可能接近國內生產毛額的 100% 為由，將英國主權債信評等展望由穩定下修至負向，並警告倘英國政府未能採取有效措施減少債務，英國未來可能喪失 AAA 最高級的主權債信評等。

(五) 對英鎊幣值的影響：一國貨幣貶值往往伴隨著一國財政危機而產生，這是由於貨幣的投資者往往特別關注一國公共債務的動態。在此波全球金融危機期間，英鎊對美元貶值幅度甚至大於英國於 1976 年接受國際貨幣基金援助期間，以及 1992 年英國退出歐洲匯率機制時期，此大幅貶值的現象反應投資人憂慮英國財政永續發展的前景。為避免英鎊未來大幅貶值，英國政府及央行應該採取一切必要手段維持其政府債信評等。

四、英國國內對於其財政狀況的評論以及相關因應之道

(一) 英國國內對於財政狀況的評論

包含本人的指導老師 Sinclair 教授在內的多數學者咸認為，英國財政惡化係英國政府近年來未能恪遵財政紀律所致，並不能完全歸咎於為因應當前全球金融危機所採取的紓困措施。根據英國財政研習所的分析報告指出，英國政府的短期財政振興經濟措施對於其政府債務的影響相當有限。然而由於結構性財政赤字並無法隨著經濟復甦而有所改善。英國政府須關注的重點在於結構性政府借款 (structural government borrowing)，而非短期內因應景氣循環的一次性政府借款。欲解決結構性政府借款問題，英國政府須持續地透過增加稅收或減少支出占國民所得的比率，以便降低年度借款額度，而非僅考慮以一次性減少債務額度來達成目標。英國政府支出近年來大幅增加的關鍵因素在於，先前的稅收係來自金融業以及房市泡沫的假性繁榮，而非來自穩健的經濟成長。儘管此種假性繁榮

曾被若干英國財經獨立智庫如財政研習所及國家經濟社會研究院（National Institute of Economic and Social）率先提出警告，然而英國政府的結構性財政赤字規模仍被低估，在全球金融危機警報暫時解除的今日，結構性財政赤字規模幾乎達到國民生產毛額的 10%，是當初估計的 5-10 倍。英國央行總裁金恩（King）對於政府持續擴大的財政赤字亦表示憂慮，希冀政府能採取有效可靠的措施解決赤字問題。花旗集團首席經濟學家波伊特（Willem Buiter）曾撰文指出，面對全球金融危機政府最佳因應政策在於及時採取財政振興經濟措施，然後承諾未來將於適當時機採取財政緊縮政策，以確保財政的永續經營。

（二）英國政府面對財政危機的因應之道

1. 財政黃金法則

面對此中長期的財政狀況發展，英國政府原本並非視而不見。現任英國首相布朗曾提出財政黃金法則（Golden Rule）。將所謂預算平衡的達成定位於在一個景氣循環週期內而言，換言之，在一個景氣循環週期內，政府應該遵守「量出為入」的原則，在經濟擴張時期，政府的借款僅能用在投資，政府的淨債務上限為國民生產毛額的 40%。追求景氣循環週期的預算平衡，本是英國經濟學界的翹楚凱因斯的主張。凱因斯在 1930 年代曾主張舉債振興經濟，打破古典經濟學派關於每年預算平衡的觀念，並把財政支出定位為調整經濟發展的政策工具，在景氣不佳時，採取赤字財政以振興經濟，俟景氣復甦時，以財政盈餘償還先前的公共債務。於是追求景氣循環週期財政平衡取代年度財政平衡，成為政府的財政目標，此將可兼顧景氣循環及財政紀律。此論點倘能落實，將可促使一國經濟平穩發展。然而民主政治的選舉週期，顯然已扭曲凱因斯的論點，各國政府以為只要採取擴張性財政政策，其他的配套措施就完全不必去做。該原則在英國政府 2008 年預算前報告中顯然被束之高閣。

2. 適當時機採取緊縮財政政策

英國政府已採取及時且有效的行動以因應全球金融危機，支撐國家經濟發展。然而由於政府稅收下滑，無法涵蓋政府支出，入不敷出的情況導致短期內公共部門借款需求大增，財政赤字規模擴大，已經是英國政府不得不正視的問題。然而此財政赤字危機不同於一般的赤字問題，本質上係屬銀行業危機，在處理財政赤字時，最難以掌握的是時機（timing）。英國財政研習所的研究報告即指出，面對當前嚴峻的財政狀況，未來英國政府所必須採取的決策包含：必要的財政緊縮規模、採取緊縮財政措施的時機、完成財政緊縮措施的速度、如何在調高稅率、裁減福利、公共服務支出之間這些選項之間調整，以及相關配套措施。畢竟過早及過度激進削減財政赤字，可能存在加深及延長經濟衰退的風險，過遲採取行動又可能面臨財政赤字擴大至難以解決的地步，甚至重蹈 1976 年的覆轍。當時英國經濟遭受龐大的政府財政赤字問題所威脅，被迫向國際貨幣基金請求貸款。該筆貸款讓當時的英國政府接受削減支出的政策，以便對抗通膨的威脅，以及維持英鎊幣值的穩定。此對於英國於第二次大戰後的經濟史而言，可謂一大轉折點，使政府重新思索凱因斯策略的定位。

考量上述時機因素，為協助經濟度過衰退期，英國政府於 2010-11 財政年度以前將維持既定的部門支出規模。為維持財政中長期的永續發展，英國政府在 2009 年長期財政報告中，提出一套鞏固財政的計畫，以避免公共債務持續擴大。該報告不同於以往的類似報告，有兩個特點：其一，該報告並不預測未來 50 年政府財政收支平衡的狀況。因為一般的預測係基於常態的經濟情況下所為，面對當前不尋常的全球金融危機，預測的意義相對有限，甚至可能造成誤導。英國政府改採針對特定的支出領域，諸如教育、退休金及衛生等國家長期挑戰的項目進行預測。其二，該報告對英國未來經濟發展的長期趨勢及挑戰進行分析，有助於瞭解英國財政的未來挑戰。為配合前述的財政政策目標，英國政府採取以下相關策略：財政政策將取決於財政預測，而相關預測係基於一些考量步確定因素的假設，尤其是關於消費稅稅差；提出一份中長期強化永續財政的可信計畫，確保健全財政，以及為短期振興方案提供空間。此一強化將配合經濟復甦及成長的時程為之；確保政府財政政策架構、範疇符合財政政策目標。

3. 具體做法

由於英國經濟成長率預期在 2011 年將達到 3.5%，又市場預期英格蘭銀行的低利率政策將維持至 2010 年下半年，然後緩步上揚，在 2012 年底以前將維持在 4% 以下的水準，此仍處於歷史的相對低點，此一外在經濟條件將留給央行貨幣政策委員會運用政策利率，以支持經濟發展的更大空間。此外，隨著金融市場狀況改善，貨幣政策傳導機制將逐步恢復，將可減少經濟體系對於財政振興經濟措施的依賴程度，貨幣政策將更能管控總合需求，此將有助於減少公共部門的借款需求。英國政府將在 2011-12 財政年度將逐步調整財政政策，計畫在未來 4 年削減一半的政府財政赤字，以鞏固政府財政狀況。政府預計將於 2013-2014 財政年度前，減少公共部門淨借款需求至 570 億英鎊，約占國內生產毛額的 5.5%，其中，有將近三分之二將透過減少財政支出，三分之一則透過增加稅收來達成。此做法符合國際貨幣基金之研究報告的精神³。要改善英國財政狀況最根本的還是要從促進經濟成長著手，尤其倘投資人認定英國經濟前景可期，更願意投資，必然將帶動該國股市股價指數上揚，股價上漲將有助於刺激股票的印花稅收增加，連帶諸如公司稅、資本利得稅以及遺產稅均可望使國庫獲得相當規模的稅收挹注。

除此之外，英國政府更透過諸如追求公平的財稅制度改革、公共服務的改革等措施，逐步改善其財政狀況。

(1) 追求公平的財稅制度改革

- A. 加強稽查納稅人的逃漏稅、避稅等行爲，預估在 2011-12 財政年度約可謂英國政府增加超過 5 億英鎊的收入。
- B. 個人所得稅扣抵的適用對象限制於 2010 年 4 月所得超過 10 萬英鎊者，並自 2011 年 4 月起就年所得超過 15 萬英鎊者，適用 45% 的稅率。

³ 根據國際貨幣基金的研究報告顯示，政府對於財政支出的限制，將產生更長遠且更大的調整效果，此有助於改善公共部門債務的狀況，財政支出的減少亦可營造低利率的環境及刺激私有部門的需求。

- C. 當經濟預期成長率高於趨勢值且實質所得強勁成長時，受雇者、雇主及自我雇用者的國家保險保費(National Insurance Contribution)費率將自 2011 年 4 月起提高 0.5%。至於家庭年收入低於 2 萬英鎊者，則免支付國家保險保費。
- D. 關於養老金之租稅減免的限制，自 2011 年 4 月起，適用於年所得 15 萬英鎊以上者。
- E. 在 2009-10 財政年度起，僅有約 2.5%的房地產須支付遺產稅。自 2010-11 財政年度起，英國政府將凍結遺產稅扣除額於 32.5 萬英鎊的水準。
- F. 有鑒於過高且不合常理的巨額紅利，係誘使金融從業人員承擔過度風險的原因之一，又英國政府考量當前的財政狀況惡化，有部分可歸咎於對金融業紓困所耗費的龐大國家資源，此引發納稅義務人的相當反彈。為抑制金融從業人員承擔過度風險，平息民怨，並增加政府稅收，因此英國政府想出了一石二鳥之計，創全球之首例，開徵所謂「巨額紅利捐」(one-off levy on substantial discretionary bonus)，自2009年12月至2010年4月止，針對金融從業人員獲取紅利金額超過2.5萬英鎊者，就紅利所得課徵稅率高達50%的稅捐，適用對象包括英國境內所有銀行、住房互助會，以及外國銀行的分支機構。英國政府預估，該項稅捐將可為國庫增加約5.5億英鎊的收入，對於英國財政狀況的改善將有一定的助益。

(2) 公共服務的改革

為能在維持公共服務在一定品質的前提下，改善政府的財政狀況，英國政府宣稱要打造一個更聰明且更有效率的政府，並表示將於 2012-13 財政年度每年節省 110 億英鎊的支出，其中的 80 億英鎊，將透過改善後援辦公室功能、資通技術、整合採購程序及資產經營成本等庶務來加以實踐。具體措施舉例說明如次：

- A. 政府部門集中辦公場所：司法部將透過集中辦公場所，以及將據點移出倫敦等方式，預計每年節省約 6,500 萬英鎊的支出。
- B. 社區及地方政府部調整政府部門的人力資源配置，避免人力的浪費。
- C. 2012-13 財政年度每年節省 30 億英鎊的具體做法說明如次：
 - 藉由減少政府組織的疊床架屋，每年將可減少約 5 億英鎊的支出。首先，處於第一線的公務置於首要，減少諮詢單位的數量至少 25%，以及合併功能重複的相關機構，例如合併英國電影協會及英國電影研究所。
 - 藉由刪減 50%的諮詢費用以及 25%的行銷及政府部門間的聯繫費用，每年將可減少約 6.5 億英鎊的支出。
 - 藉由改善跨政府部門的能源效率，以減少能源需求及成本，削減能源帳單費用 10%，每年將可減少約 3 億英鎊的支出。
 - 藉由妥善運用諸如內政部所屬機關的經費，每年將可減少約 1.7 億英鎊的支出。
 - 藉由改善地方政府在諸如垃圾收取及處理事務上的效率，減少跨政府在監

- 督、評估以及通報方面的負擔，並採取措施，減少不同層級政府的疊床架屋及無效率，每年將可減少約 5.5 億英鎊的支出。
- 藉由改善行政管理的流程，包含責任的移轉等，每年將可減少約 1.2 億英鎊的支出。
 - 藉由廣泛運用線上資訊系統，以及簡化與民眾接觸的程序，每年約可減少 6 億英鎊的支出。
 - 藉由減少資深公務員人數 20%，以及裁撤久病缺席的公務員，每年約可減少 1.4 億英鎊的支出。
 - 藉由以更符合成本效益的方式保護環境，並在相關的鄉村發展計畫下，有效運用資金，每年約可減少 9,200 萬英鎊的支出。
- D. 2012-13 財政年度前，採取規模 50 億英鎊的節省開支計畫。此包含：
- 藉由經濟復甦，減少政府直接介入房市所投入的經費，此約可節省 3.4 億英鎊。
 - 減少在資訊技術方面的支出，此約可節省 5 億英鎊。
 - 藉由改善個案管理、讓管理不善或所費不貲的監獄在競爭中淘汰，此可節省司法犯罪體系的支出約 3.6 億英鎊。
 - 藉由減少居家照護支出的差異，包含善加運用老人照護的措施，此可節省約 2.5 億英鎊。
 - 藉由新的鐵路經營權的取得，以及透過增加車站停車位的容量及取締逃漏票，此可節省約 1.7 億英鎊。
 - 當經濟復甦後，可終止原本在經濟衰退期間所採取的就業計畫，此將可節省約 14 億英鎊。
 - 藉由縮減較不具優先性的技術訓練預算，集中經費於最有需求的失業者及對於英國前景具重要性的訓練項目上，此約可節省 3 億英鎊。
 - 藉由調整可領取國家養老金的年齡，可節省約 6,000 萬英鎊。
 - 藉由整併高等教育及科學研究預算，排除一些不具優先性且未能協助學生參與學習的預算，此可節省約 6 億英鎊。
 - 藉由取締透過詐欺手段取得社會住宅的承租人，以及使小型社區及地方政府資助的社區計畫合理化，此將可節省約 1.6 億英鎊。
 - 藉由確保在海外服務的公務員的薪資能反映現代的生活方式及其家庭條件，此可節省 1,300 萬英鎊。
- E. 就預算內容的分類而言，說明如次：
- 醫療服務：透過公共醫療體系的改革，調整國家健康服務（NHS）替民眾提供服務及支付價格的方式（調降醫療採購成本），提高醫療院所服務質與量，使民眾獲得妥適的治療及照顧。提供更有效率、更具整合性以及以民眾為中心的社區及精神醫療服務。英國政府預估此舉約可節省 150 至 200 億英鎊的支出。
 - 教育服務：透過教育體系的改革，確保每個學校提供因材施教的教育服務，

尤其針對學習進度落後的學生，提供補救教學措施。此外，針對 3-4 歲兒童所提供之免費兒童照顧服務將持續推動，對於弱勢家庭，則提供 2 歲兒童的免費照顧。每個社區將提供高品質、整合性的早期教育及兒童照顧。透過整合性的採購及分配後援辦公室的成本，在 2012-13 財政年度以前約可節省 8 億英鎊的支出。

- 警察服務：透過改善受理案件的流程，可增加相當於 5 億英鎊的服務產值，減少警察超時工作可節省至少 7,000 萬英鎊的支出。在 2012-13 財政年度約可節省 4.28 億英鎊的支出。
- 海外援助：為配合聯合國千禧年發展目標，解決氣候變遷，以及促進全球的和平及穩定，英國政府在海外援助方面將持續扮演重要角色，負責相關事務的國際發展部門 (DFID) 將致力於確保援外經費的運用效率及價值，此將透過改善資金的配置、採購程序及後援程序，以達成更大的果效，並減少顧問費用。英國政府預計在 2013-14 財政年度前，每年將節省 5.93 億英鎊的支出。
- 國防服務：此將透過精簡不必要的人力，改善核心國防支出的效率及有效性。
- 基礎建設：英國政府未來將資本支出集中於可產生高經濟報酬的基礎建設，以便提供納稅義務人最大的長期利益。
- 至於政府投資支出的規模則預計自 2009-10 財政年度的 440 億英鎊裁減至 2013-14 財政年度的 220 億英鎊

(3) 出售公有資產：受全球金融危機的衝擊，英國稅收下滑，政府債務節節攀升，成為壓抑英國經濟成長的關鍵因素。在減少債務方面，除了減少財政支出外，惟一的融資管道即出售資產。然而，考量過早裁減財政支出，可能不利於英國經濟復甦，且削減攸關民眾權益的支出項目，可能不利於未來的大選，因此英國政府選擇採取出售公有資產的方案。英國政府曾於 2009 年 10 月 12 日宣布將透過出售公有資產以削減 160 億英鎊的巨額債務。在野黨稱此行動為為 1980 年代以來最大規模的公共資產私有化行動。英國政府預計出售的資產為規模達 2,200 億英鎊，此包含一些非核心的公有資產，如博弈彩券公司 Tote、學生貸款、達特福大橋 (Dartford Crossing)、英國政府在 URENCO 核燃料公司的持股。英國政府為改善公有資產的管理，在控股執委會下設置策略財產小組，就不同公共部門不動產管理及所有權選擇，進行策略性審查，並評估設立一個或多個公有資產管理公司的可行性。

觀察英國政府上述的計畫措施，可以瞭解：英國的財政緊縮措施過程係屬於漸進式且逐漸累積其效果。又由於民眾消費意願仍舊薄弱、企業增加資本支出以擴廠仍存在困難、政府財政緊縮以及主要出口市場的脆弱，對於經濟穩健復甦而言，仍存在若干障礙，因此低度經濟成長、巨額結構性財政赤字以及持續增加的政府債務，在未來仍是可預見的。此外，英國政府相當程度仰賴削減資本支出。固然並非所有資本支出均具有相當生產力，然而為了

達成政府削減赤字的目標，勢必犧牲若干投資，此可能造成基礎建設品質惡化，尤其營造業可能面臨產業結構大幅調整的衝擊。至於公部門的改革方面，根據英國國家統計局的評估，公部門生產力自 1997 年至 2007 年的 10 年間已經下滑 3.4%，相對而言，私部門的生產力在同一時期卻大幅上揚將近 28%，因此未來資源的配置變得更為重要，尤其公部門的人力資源配置在未來更須做進一步調整。最重要的是，英國政府已經認知，過去政府稅收相當程度仰賴金融業及房市等泡沫經濟，未來已經不可行。由於直接稅的課徵則不利於儲蓄、工作及承擔風險。間接稅一般而言又屬於累退稅。英國當前租稅制度對於低所得者而言，須支付不成比率的稅負，高所得者實際承擔的稅負相對有限，因此是相當不公平的。然而考量調整稅率結構涉及各種利益團體的糾葛，為避免曠日費時的財政調整過程，因此英國政府目前將重心將擺在控制財政支出方面。

肆、結論與建議

一、結論

誠如著名的英國金融時報經濟專欄評論家馬丁沃夫 (Martin Wolf) 所言，倘為避免未來可能的財政危機，而在經濟衰退期間迴避使用振興經濟方案，如同為了不再恐懼死亡而自殺一樣，是個愚蠢的行為。然而，這並不代表各國可以恣意揮霍國庫資金，畢竟振興經濟措施係屬於短期性的權宜措施，在歷經此次全球金融危機後，各國均應認真地回頭檢視本身具有的結構性財政赤字，擬定具體可行的減債計畫。尤其倘歐美先進國家的主權債券的債信評級欲避免遭到降級，該等國家可能須考慮大幅調降權益性支出 (entitlement spending) 的長期成長，隨著經濟逐步復甦，有必要及時採取適當退場機制，透過削減不必要的支出及調整稅率結構，並預先規劃人口老化趨勢下的財政政策，以確保財政的永續經營。

回顧英國政府面對先前的全球金融危機，在第一時間，及時且果斷地採取適當因應措施，確保英國暫時安然度過第一波挑戰，確實贏得舉世的推崇。然而在過去的一段時期內，財政收入相當程度仰賴房市及衍生性金融商品發展的兩大泡沫，如今兩大泡沫已破，如過往雲煙，已不復存在，應重新思索新的稅制結構。因應當前主權債務危機，英國政府短期內須穩定公共債務占國內生產毛額比率，中長期目標則須設法將該比率調降至全球金融危機前的水準 (甚至是更低的水準)。根據國際貨幣基金發布的「全球經濟及金融危機的財政意涵」(Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis) 報告指出，倘公共債務增加 10%，財政餘絀每年至少須改善 1%，才可能在 10 年內將公共債務占國內生產毛額比率調降至原先的水準。該報告亦指出，英國於 2009 年的公共債務占國內生產毛額的比率約 62.7%，至 2014 年預料將增加至 87.8%，倘要改善其財政狀況，至遲須於 2014 年以前使該比率下降，才有機會讓公共債務占國內生產毛額比率調降至 60% 以下的水準。倘另外考慮包含投資的需求、政府收支的跨世代衝擊，以及財政赤字對於經濟長期成長的展望等因素，根據過去的經驗，

政府債務占 GDP 的比率應嚴格控制在 40%以下。政府倘無法確保財政的永續經營，財政負擔勢必將移轉至未來世代，並對長期經濟成長產生不利的影響。

就英國政府處理財政赤字的經驗而言，由於該國的憲政體制係採行內閣制，中央政府呈現行政與立法一體的情況，加上執政黨的黨紀約束，由行政部門所編製的政府預算，實務上在國會中，僅有短短三天的民主思辯期間。在英國國會缺乏像美國國會擁有健全的預算幕僚單位輔佐，以致於在大多數的情況下，預算案甚少被國會挑戰，行政部門可以立即執行有效率的政府干預措施，此亦是英國能及時採取振興經濟措施的主要原因。另一方面，儘管存在類似納稅義務人訴訟的制度，惟實際案例多存在地方政府層級，致使中央政府外部缺乏制衡財政支出的機制，欲控制財政赤字須仰賴中央政府高度的自制力。一旦英國政府棄守所謂財政黃金法則，必然造成財政狀況的惡化。

當前英國政府所面臨的挑戰與世界其他國家非常不同。英國目前不再遭受到 1997 年投資不足的影響，而是面對由於信用及商品價格衝擊所引發之前所未有的經濟挑戰。財政的永續管理需要穩定金融產業及支持經濟的長期成長。此意指短期內增加借款，中期確保財政永續發展的路徑，以及維持財政穩定及存款人的權益。未來英國財政的焦點之一在於人口老化的影響。隨著 1960 年代嬰兒潮世代人們將於 2020 年代退休，關於老人支出對於財政之影響將與日鉅增，尤其是退休金及健保給付的支出需求。展望 2050 年包含退休金、醫療支出以及長期健康照護的財政成本將較目前增加約 3.4%，英國政府須及早檢討退休金、健保等制度的財務規劃，才不至於屆時措手不及。

至於英國政府未來改革財政應採取以下的原則，包含：其一，根據零基預算的精神，換言之，所有的政府部門均應逐一檢討相關支出，不因支出項目原本存在，就代表必須保留。尤其將一些非屬於核心業務的支出逐步排除；其二，相關支出法案均應經過民主思辯的程序，此對於實施內閣制度的英國而言尤其必要，畢竟在政府部門內部缺乏制衡力量，有必要讓正反意見交錯以便激發出最妥適的方案；其三，落實財政分權。中央政府應本著藏富於地方的精神，將本屬於地方的稅收將由地方政府運用，畢竟地方政府較明瞭地方的需求，此將有助於提升財政資源的運用效率；其四，財政支出訊息透明化。政府的相關支出項目均需透明化，唯有在資訊透明的情況下，納稅義務人充分瞭解自己的血汗錢如何被支用，政府部門在運用相關經費時才會更謹慎。其五，加速公部門的改革。公部門長久以來為人所詬病的莫過於缺乏效率，服務品質亦有待改進，因此須根本檢討政府的職能所在，裁撤無法彰顯政府職能的部門，提升留存部門的效率及服務品質，爭取民眾的認同。

二、建議

近年來，隨著民主化的腳步，歷屆民選政府為了兌現競選時的承諾，在未能積極開源的情況下，不斷擴大財政支出，導致我國的財政狀況確有惡化的傾向，不過相較於歐美先進國家的惡化程度，尚稱在可以接受的範圍內。面對全球金融

危機，我國政府透過諸如「中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算」、「中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算」以及「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」等權宜性財政政策，確實已經發揮提振經濟的果效。為因應財政狀況的惡化，我國財政部日前已提出「中長程財政健全方案」，倘能確實落實，相信必能有效改善我國財政狀況，為經濟的持續成長，奠定厚實的根基。

此次本人至英國訪學研究，謹提供以下幾點建議，供我國政府相關單位參考：

- (一) **觀諸英國財政惡化的根本原因，在於往昔過度仰賴泡沫經濟的假性榮景，為避免重蹈覆轍，可嘗試挑選幾個指標作為觀察重點：**泡沫經濟或許在財經教科書上找不到標準解釋，但是泡沫經濟現象向來是經濟危機，甚至是財政危機的前奏。一國財政倘建立在此種假性榮景之上，猶如建立於沙灘上的城堡，隨時可能遭到另一波金融海嘯所吞噬，當前若干歐洲國家諸如希臘、西班牙、英國等即是值得引為警惕的例子。相關財經部會或許可以蒐集相關資訊，密切觀察相關的經濟指標，並設定警示點，及時採取政策妥為因應。
- (二) **妥適擬定退場機制：**如同相關研究報告所示，退場機制的時機及配套措施對於維持經濟穩健成長具有相當關鍵的作用。政府相關單位宜蒐集歐美先進國家的退場機制策略，作為我國未來採取類似措施時之參考。
- (三) **因應人口老化的趨勢，編列各項預算時，宜將人口老化列入關鍵因素，並提出具體因應之道：**人口老化加上少子化，不僅衝擊國家的勞動力及經濟成長動力，對於財政的影響更不可忽視。此次赴英造訪相關學者專家，發現他們均非常關注人口老化對於財政的影響。英國政府所編製的預算前報告書，亦開始注意到此一趨勢，儘管涉及篇幅並不多，惟相信隨著人口老化的趨勢日趨明顯，英國政府內部必然已逐步醞釀相關對策。我國近年來少子化問題嚴重，人口結構必將步上歐美先進國家的後塵，相關單位不僅應強化相關議題的研究，在預算編列時，亦應謹慎評估，並儘早擬具因應之道。
- (四) **積極引導民間資金，投入國家建設，減輕當前財政負擔：**此次赴英，除研習活動外，亦在指導老師 Sinclair 教授的引導下，參訪伯明翰市郊的吉百利園區。該區可謂產業轉型的典範。尤其許多公共設施均是該企業本於取之於社區，用之於社區的理念所贊助，減輕地方政府不少財政支出壓力。當前我國游資充斥，政府有必要積極引導這些游資投入公共建設，並鼓勵更多大企業認養社區，創造民眾、企業及政府三贏的局面。
- (五) **政府政策的宣傳做法仍有改善空間：**觀察我國振興經濟措施中，擴大公共建設占有相當比率，然而多數民眾不一定瞭解相關建設對其可能產生的好處。對照英國政府在重大公共工程的告示看板上，註明該項工程對於當地的經濟、就業產生的貢獻，以爭取民眾支持之宣傳做法，值得我國政府相關單位參考。
- (六) **認清政府核心職能，減少不必要的支出：**觀察英國政府因應財政惡化的配

套措施，重點之一在於檢討公共部門的效能，包含人力資源的調配以及公共資源的整合等，此或許可以作為我國當前政府組織改造時的參考。

參考文獻

- 1.HM Treasury, " Budget 2009:Building Britain' s Future" , April 2009.
- 2.HM Treasury," Pre-Budget Report 2009" ,December 2009.
- 3.International Monetary Fund," The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor" IMF Staff Position Note, November 2009.
4. The Institute of Fiscal Study, "Britain' s Fiscal Squeeze : the Choice ahead" IFS Briefing Note BN87,September 2009.
5. The Institute of Fiscal Study," The IFS Green Budget" , February 2010.