

舊制度的經濟邏輯

Dr Alexander Ressos, TEP

Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),

Solicitor (England & Wales)

1974 年的制度有著簡單的經濟邏輯，卻帶來了兩個並不那麼簡單的後果。對通勤者而言，這意味著瑞士源泉稅是其工資所負擔的唯一所得稅。瑞士對典型僱員收入適用的稅率，明顯低於意大利個人所得稅（IRPEF）及其大區和市鎮附加稅。再加上瑞士的稅前工資水平，由此產生的淨收入遠高於在倫巴第大區所能獲得的水平。對意大利邊境市鎮而言，*ristorni* 成為一項重要的財政收入來源，在一些小市鎮甚至超過了當地稅收收入。對提契諾州而言，這一制度意味著日益壯大的勞動力隊伍所繳稅款中有 38.8% 流出本州，到 2000 年代每年已達數千萬瑞士法郎。2010 年，總額約為 5500 萬瑞士法郎。¹ 到 2020 年代中期，隨著通勤者人數接近 80,000 人，這一金額大約翻了一番：僅倫巴第大區 2025 年應得的份額就約為 1.09 億瑞士法郎。² 該制度還帶來了政治後果。由於稅收優惠僅適用於通勤者，它形成了一種繼續居住在意大利並跨境通勤的激勵，從而加劇了跨境勞動力的增長。在提契諾州，這些付款逐漸被視為對意大利的補貼，而彼時意大利正通過稅務特赦追查瑞士銀行客戶，並將瑞士列入其稅務黑名單（第 E.II 章）。在意大利，該制度則因使一部分居民得以規避累進稅而受到批評。因此，雙方都有理由重新談判，但目標截然相反：提契諾州希望保留更多稅款，意大利則希望對其居民徵稅。

1 2011 年的凍結

衝突在 2011 年升級。2011 年 6 月 30 日，提契諾州政府以多數票決定，僅支付 2010 年應付 *ristorni* 的一半，另一半存入凍結帳戶。以絕對金額計，約 2800 萬瑞士法郎被扣留，約佔總額約 5500 萬瑞士法郎的一半。³ 州政府在答覆一項議會質詢時解釋稱，支付被凍結的一半款項的條件是：聯邦須與意大利啟動稅務協定談判，該協定應以經合組織（OECD）資訊交換標準、對等原則以及降低補償比例為基礎。若此類談判未能實現顯著降低，則聯邦應對該州予以補償。⁴ 其背景是意大利 2009 年的稅務特赦、瑞士被列入意大利黑名單，以及雙重徵稅協定修訂陷入僵局。意大利媒體將這一措施報道為對經濟和財政部長 Giulio Tremonti 施壓的手段。⁵

凍結於 2012 年 5 月解除。在瑞士國際金融事務國務秘書 Michael Ambühl 與意大利大使 Carlo Baldocci 會談後，兩國設立了一個指導委員會來處理懸而未決的問題，包括意大利在瑞士資產的合規化、未來資本收益的預扣稅、金融服務的市場準入、黑名單、協定修訂以及跨境勞動者協定。聯邦財政部宣佈，已向意大利發出 2800 萬瑞士法郎的付款指令。⁶ 這一事件顯示了州層面施壓手段的侷限性。州無權修改由聯邦締結的國際協定，而扣留根據該協定應付的款項，會使瑞士面臨違約的指控。⁷ 它還表明，跨境勞動者制度已成為有關銀行保密的更大範圍談判的一部分，這一談判最終促成了 2015 年 2 月 23 日的路線圖。

2 從 2015 年路線圖到新協定

兩國政府於 2015 年 2 月 23 日在米蘭簽署的路線圖，連同修訂雙重徵稅協定的議定書，使兩國承諾締結一項新的跨境勞動者協定。其原則是：通勤者的總體稅負起初不應低於 1974 年協定下的水平，此後應逐步接近意大利的全額徵稅。⁸ 談判代表於 2015 年 12 月 22 日草簽了文本。意大利五年未予簽署，因為對通勤者的新徵稅方

式在倫巴第大區和皮埃蒙特大區具有政治敏感性，當地的通勤者及其市鎮構成了一個頗具影響力的選民群體。新協定最終於 2020 年 12 月 23 日簽署。⁹在這五年間，1974 年制度繼續適用，其間提契諾州的跨境勞動力增加了數千人。

3 註釋

1. “Frontalieri, congelato il 50% dei ristorni”, Varesenews, 2011 年 6 月 30 日, <https://www.varesenews.it/2011/06/frontalieri-congelato-il-50-dei-ristorni/113760/?output=pdf> (總額約 5500 萬瑞士法郎，其中約 2750 萬瑞士法郎被凍結)。
2. 根據 “Deciso il blocco cautelativo dei ristorni” 計算，RSI, 2026 年 6 月 30 日, <https://www.rsi.ch/info/ticino-grigioni-e-insubria/%E2%80%9CDeciso-il-blocco-cautelativo-dei-ristorni%E2%80%9D--3855329.html> (已支付 5890 萬瑞士法郎，扣留 5020 萬瑞士法郎，相當於倫巴第大區份額的 46%)。
3. Varesenews, 2011 年 6 月 30 日 (見上文)。
4. Consiglio di Stato, 2011 年 7 月 12 日對第 91.11 號議會質詢的答覆, <https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/interrogazioni/risposte/pdf/r91.11.pdf> (所載金額為 28,420,929 瑞士法郎)。
5. Varesenews, 2011 年 6 月 30 日 (見上文)。
6. “Sbloccati i ristorni all'Italia”, RSI, 2012 年 5 月 9 日, <https://www.rsi.ch/info/economia/Sbloccati-i-ristorni-allItalia--705758.html>。
7. 聯邦在 2026 年的爭議中再次提出了這一觀點；參見 “Ristorni, Keller-Sutter conferma l'altolà al Ticino”, RSI, 2026 年 6 月 17 日, <https://www.rsi.ch/info/ticino-grigioni-e-insubria/Ristorni-Keller-Sutter-conferma-l%E2%80%99altol%C3%A0-al-Ticino--3827969.html>。

舊制度的經濟邏輯

8. Vorpe（見上文）；聯邦委員會，新聞稿“Switzerland and Italy sign agreement on tax issues”，2015年2月23日，<https://admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-56318.html>（由Eveline Widmer-Schlumpf和Pier Carlo Padoan在米蘭簽署）。
9. Vorpe（見上文）。

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見，不能取代針對個別情況的專業意見，亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至2026年9月的法律狀況。

網上版本：hk.helveticaregister.com/lugano-the-economics-of-the-old-regime