

特別企劃

武漢肺炎（COVID-19）疫情衝擊下的經濟前瞻對策

國立中央大學經濟學系教授 邱俊榮

壹、後疫情時代的經濟趨勢

武漢肺炎疫情已讓全球經濟輪廓產生史所未見的巨大變化，儘管疫情何時結束仍未可知，但是在全球經濟與產業的各層面，已經有一些逐漸明朗的趨勢，分別說明如下。

一、全球經濟

自年初肺炎疫情開始肆虐全球經濟至今，各國國際機構看壞今年全球經濟及貿易的表現，對於全球經貿及各國經濟成長預估不斷下修，今年全球經濟與貿易萎縮幾乎已

成定局，嚴重程度較之近百年前的經濟大蕭條有過之而無不及，也考驗著各國政府大規模貨幣與財政寬鬆政策的有效性。無論未來疫情結束後的經濟復甦型態為何，肺炎疫情已對全球經濟帶來一些不可逆的趨勢。

首先是開始並加速逆全球化及去中國化。1900 年代開始的全球化，在 2009 年美國倡議製造業回流，2011 年起中國進行經濟「再平衡」(rebalancing) 結構改革及 2015 年推動「中國製造 2025」後，全球供應鏈已逐步有「全球化」轉向「在地化」的發展。2018 年起的美中貿易戰讓中國更強化建置自主供應鏈、美國則更加重視國安與資安，導致美中供應鏈分流。此次疫情則更顯露了全球經濟對中國依賴程度之深，使各國在經濟受創之餘，也開始思考因應對策。

雖然 WTO 表示疫情對全球供應鏈造成的影響並不必然導致逆全球化，減少疫情對業鏈的負面衝擊將有助於全球貿易恢復，但隨著疫情造成的危機超乎預期，讓各國政府與企業逐漸理解降低對中國製造的依賴、重塑全球化，並將供應鏈移出中國，已是大勢所趨。部分國家如日本、美國更計畫投入政府經費，積極協助企業遷出中國。

疫情造成的另一趨勢是使消費結構出現大幅改變、新技術與商業模式的崛起。疫情使得消費者長期行動受限，因而無可避免改變消費習慣。疫情也造成生產停頓，導致無薪假或裁員，帶來社會衝擊。此外，流行病的危機會刺激新技術和新商業模式的發展。以 2003 年的 SARS 為例，雖然中國多處生產線停擺，但卻開啟線上購物等新商業模式發展的契機，除了造就中國的電子商務發展，也加速阿里巴巴等平台的崛起。如今各國封城、學校關閉停課、居家辦公等措施，也已帶動電子學習、遠距教學、會議等應用模式，甚至運用手機追蹤檢疫或隔離者，發展出新型態的公衛工具。

二、產業面

首先是產業供應鏈規則改變。疫情危機重塑了投資人心理、企業運作和消費者習慣，例如，疫情將讓人們重新評估「及時供貨」(just-in-time) 的供應鏈運作模式，未來各種經濟決策及行為都會將疾病風險考慮進去，防災意識提高。因此，雖然全球化分工不會消失，但不會再像以往只重視效率與成本。此外，因為產能集中在中國的風險已逐步展露，為了安全起見，供應鏈短鏈化、分散化，增加關鍵零組件的安全庫存，都將成為未來供應鏈著重的重點，也必將使得全球價值鏈重組。

其次是防疫安全重要性加大。在全球化時代下，國際間高度相依，因此疫情透過跨國流動為健康、社會與經濟帶來的風險更為巨大。長遠來看，必須建立一套在健康與公衛領域的全球互助機制。未來，經濟狀況好的國家必將強化公衛體系的應變能力，把防疫的醫療資源視為如同能源與糧食般的生存物資，大幅增加應急的戰略儲備。且以全球需求為範圍，建立應急資源互助機制及醫療物資緊急生產動員與跨國調配機制。

再者，是數位轉型力度強化。例如，富士提出了疫情推動數位轉型的四個面向，一是為了抑制疫情擴散，企業採行遠端工作措施，除了通訊科技是遠端工作的基礎外，企業文化、組織模式等也是企業決定遠端工作效率的關鍵；其二是實體店增加線上訂餐外送模式，舒緩業者在平台營運問題；三是因應疫情的線上虛擬活動舉辦方式，由於具有成本低、彈性高的優勢，已讓許多活動、會議及課程改採線上模式舉辦；最後隨著雲端技術成熟，包括遠端工作、遠端會議等能在有良好的雲端基礎建設下加速推動。未來數位轉型是否能成為常態，須視企業在實體與虛擬模式間如何搭配運用，展現出更具優勢的營運模式。

貳、後疫情時代可能的前瞻對策

正如前述，肺炎疫情勢將對全球經濟帶來巨大衝擊，而表現在幾個層面：首先是全球化的退縮，過去依據比較利益原則而生的全球生產鏈將會有縮短化的短鏈革命，各國會致力減少對中國的依賴，使中國已處於生產鏈關鍵地位的狀況開始轉變。其次是完整堅實的社會支援體系將更受到重視，以因應社會可能隨時遭遇的各種巨大風險。再者是零接觸經濟的發展，藉由數位科技的快速進步、5G 的商轉，各種智慧應用的需求殷切，特別是停工斷鏈引發的對智慧製造普及化的需求。

面對這些趨勢的轉變，當然必須要有有切合趨勢的前瞻對策。這些對策應包含以下幾個原則：一是整體產業應降低對全球供應鏈，特別是中國供應鏈的依賴，以減少遭遇各種可能的風險；二是更重視經濟可以維持獨立自主運作的自主性，打造五臟俱全的經濟，以因應可能的最糟情況；三是透過知識經濟來轉型升級目前大量依賴實體要素投入的產業活動將更為迫切，人才及腦力的培養應是資源投入的首要項目。

在上述這些原則的考量下，以下應是值得思考的若干前瞻對策。

一、強化數位基礎建設，藉以帶動數位轉型

疫情帶動數位科技另一波發展，此時正是價值轉型、數位轉型的最佳時機。為了讓我國能在數位時代順利轉型，政府除了可和產業攜手，加大催生轉型服務的力道，更重要的是加速數位基礎建設，例如加速 5G 溢標金的使用規劃，讓企業適時推動創新服務的發展或是祭出投資獎勵、廣布 5G 基礎建設，以前瞻思惟適時打造更貼近產業需求的法規等，藉數位基礎建設推動數位創新的基石，形成經濟發展的新動力。

二、掌握防疫安全物資的國內生產能力

臺灣防疫成效領先全球，首波受惠產業包括生產口罩、額溫槍、酒精等屬於防疫「剛性需求」的產業。事實上，疫情蔓延產生新防疫需求，已為新興應用與技術帶來發展空間，結合 AI、5G 等科技的防疫安全產品會有一波新的商機，若能將相關產業塑造成為臺灣品牌的「暈輪效果」(halo effect)，在全球疫情尚未減退之際，搶攻全球市場，也可將品牌效應擴及到其他產業，帶動其他產業的出口。

從各國在疫情期間採取各種「保障國內充足需要」的因應措施來看，未來也必將在疫後形成「新保護主義」，對各種重要物資之取得，形成新的障礙。歐美等擁有更大、更強力的國家，很可能會引導、鼓勵或迫使對國家安全至關重要的醫療、科技等產品返回本國生產，或遷到可以信任、能夠控制、價值觀相同的地區或國家。因此，政府宜超前部署，除了盤點各項戰略物資之供需及能量，建立國家戰略儲備機制，掌握部分最終產品，且能依據產業型態，對平常不具利基但重要的安全物資，可透過國營事業採購或建立生產規模來維持；對有利基但過去沒發展的安全物資，則可善用政策誘因來強化發展。

此外，為了讓防疫物資供應鏈更具安全保障，也可致力加入像近期美國提出為建立經濟繁榮網的可信任夥伴聯盟，以發揮共同掌握區域物資安全的能力。

三、成立供應鏈整合平台，朝最終產品的品牌化邁進

政府應結合民間成立供應鏈整合平台，促進產業（如半導體設備業）水平合併，或成立策略聯盟，並適度垂直整合上下游關聯產業，朝最終產品以及一定程度的品牌化邁進。

我國製造業多集中於各產業的中上游製造，受制於品牌廠的情形嚴重，眾多中小企業普遍規模過小及過度競爭，導致無力從事具關鍵效益的研發活動，致使產業轉型升級困難，有必要加以克服。另一方面，我國已甚少生產最終產品，導致供應鏈完整度不足，中上游產品亦缺乏可自主主導的出海口，因此宜規劃較多元的最終產品生產，一來避免在供應鏈劇烈變動中受創，二來亦能帶來較高附加價值，並為未來的品牌化奠定基礎。此外，最終產品的製造也是達成經濟自主性重要的一環。

因此，透過供應鏈平台，可決定將較高附加價值的部分置於國內生產，較需土地、勞動的生產階段，則與新南向國家合作，規劃專區生產，並由國內供應鏈平台直接控制。

四、整合產官學界培育未來產業所需人才，打造新時代人才庫

我國雖向以人力素質優秀著稱，但是由於產業競爭激烈，業界培育人才誘因及實際投入向來頗為不足。基於人才培育有極大的正外部性，政府應考慮積極整合業界與學校教育資源，打造可因應新時代產業需求的人才庫。

另一方面，我國產學落差的情形長久以來無法有效改善，原因在於教育體系與產業界均過於獨立，本位思考前，因此二這間普遍僅有形式上的合作。欲解決產學落差，必須將產業界與政府職訓資源真正導入學校教育體制中，例如將政府職訓資源納入正規教育體制，可規定大學一部分的課程、授課內容與師資須與勞動部勞動力發展署或科技部共同設計規劃，藉此引進職訓與業界資源（前瞻觀念、師資等）以融入正規教育內容。

五、強化國際人才交流，提升人力素質與研發能量

欲發展多元產業、產業轉型、新創及各種智慧應用，除了資金外，人才與腦力當然是最重要資源。我國過去培育人才目標多為服務既有產業，但肺炎疫情促使未來產業變遷更為快速、市場消費型態日新月異，必須要有跳脫封閉體系思維與技能的規劃。

歐美先進國家能夠長期維持經濟優勢的關鍵在於能善用全球人才，除了吸引各國人才前來之外，也隨產業在全球廣設研究中心，充分利用各國在地人才與腦力。我國至今吸引外國人才的成效仍不算理想，也使我國產業多只能固守舊產銷模式，較難轉型升級及發展多元產業、掌握市場需求。

近年來外資企業來臺設立研發中心的情形益發明顯，在疫情催化下，過去先進國家於中國設置的研究中心極可能開始大量轉移至我國，這固然是好的發展，但我國優秀人才為外國所用的比例可能快速提高，使國內產業缺人才的情形更為窘迫。

因此，我國應師法先進國家，在產業升級轉型的目標下，於全球廣設研究中心，一來善用外國人才及腦力，二來彌補我國產業過去極少接觸產品市場的不足，三來透過交流，可有效提升我國研究人才的能耐與世界觀，強化人力素質。我國現與美歐日等先進國家關係日益友好，除了尋求貿易與投資的深化外，人才培訓與交流的積極合作，例如互設或共同設立研究中心，應該才是最有價值的部分。

六、盤整、檢討對產企業的協助資源，建立全新機制

荷蘭近年來在經貿方面的表現冠於歐洲各國，經驗值得參考。荷蘭政府對產業協助的幾乎唯一判準為：是否具有知識經濟含量；這使得荷蘭的產業得以維持高水準。我國政府對於產業的各項協助支持，應摒棄過去雨露均霑的模式，以是否符合知識經濟、高附加價值、低耗用水電能源及土地、永續發展等，做為判斷準則，重新規劃政府對產業的各項協助政策，引導有限資源用於最有利基的刀口上。此外，政府各種基金投資產企業的政策，也應與補貼及其他協助政策共同搭配，避免各行其是，以求效益的極大。

七、政府基金應擴大社會投資

在疫情肆虐及全球化退縮的情形下，各國勢將努力建立更完善的社會支持系統。政府的社福及公衛政策通常無法完全支應社會所需，社會支持系統是極重要的補充。政府基金的目標在於協助國家發展，發展不同於成長，具有更多元的意義，更像是包容性成長的意涵。因此，政府基金除投資以營利為主的產企業之外，應有部分投入非營利性的社會投資，儘管非營利性，事實上對於促進經濟成長仍有其積極意義。

八、收購、併購國際上具有潛力與價值的企業、資源或技術

在疫情影響下，各國已有許多遭遇困難，但仍極具實力或潛力的企業。我國採取不同於中國的善意積極收購應是對雙方互惠互利之舉，對於我國的產業發展而言，是值得掌握的難得契機。例如，政府基金的運用可考慮放寬彈性，以國家資源結合民間

資金，積極收購、併購國際上具有潛力與價值的企業、資源或技術。慎選有利國外標的，應是此際值得的投資。

九、積極加入CPTPP或簽訂臺美自由貿易協定

政府應積極加入國際組織或簽定相關協定，以加速連結中國以外的先進經濟體，與相關國家政府及國內民間的溝通工作尤其應立即開始。

積極準備加入或簽訂的程序就已具有很大意義。國內準備工作有很大的部分係必須與人民與產業溝通。沒有開始溝通就不會有改變，而改變才是臺灣產業轉型的起點。日本透過積極溝通凝聚全民共識，帶動日本產業與西方接軌，成效斐然。

就我國過去的經濟發展歷程來看，外來的驅動力向來較內部政策來得有效。我國至今仍沒有有力的經貿協議來驅動變革，現在應以加入 CPTPP，或簽訂臺美自由貿易協定為目標，儘管何時能成功仍未可知，但啟動本身就會開始有驅動力，政府應積極處理。

叁、結語

武漢肺炎疫情雖然帶來對經濟的破壞，使全球各國不得不疲於因應，但從其影響的層面及疫後發展趨勢來看，對我國而言，既是危機也是轉機。總體面因邊境管制、移動管制等措施，雖使各國因內需衰退而衝擊經濟表現，但各國內需結構也出現改變，在宅經濟、防疫科技的帶動下，創造出許多新的商業模式；過去因美中貿易戰而產生的供應鏈移轉，在疫情後更加快速，加上防疫安全觀念強化，全球供應鏈出現大規模重組，企業供應鏈多元化將成為主流。

我國過去經濟發展因長期僵固鑲嵌於既有供應鏈，導致過度依賴中國經濟、重製造輕創新、生產鏈破碎化、對最終需求市場掌握不足等種種難以克服的問題。肺炎疫情打破了慣有的全球經濟運作模式，如果能有效掌握巨變的趨勢，其實很有可能反而是我國經濟脫胎換骨的契機。🌀