

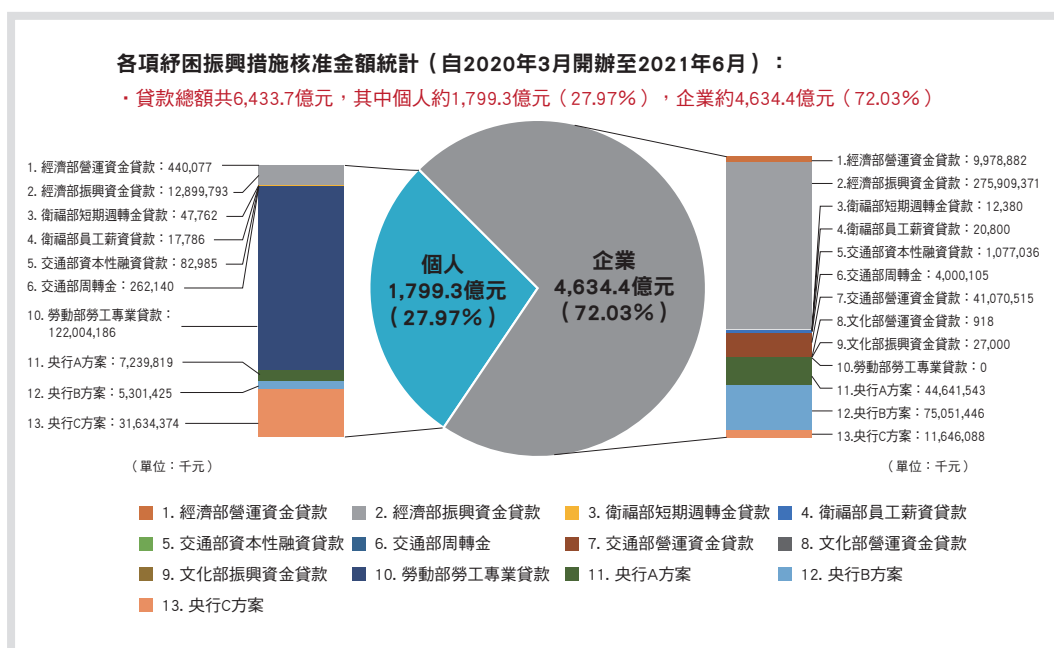
臺灣防疫與紓困振興政策之經濟成效

中華經濟研究院院長 張傳章

壹、臺灣防疫與紓困振興政策背景概述

新冠肺炎疫情嚴重衝擊世界經濟，各國紛紛採取必要措施以控制疫情，同時運用紓困振興政策以緩解其負面影響。我國政府為了協助因疫情發生營運或生計困難之產業、事業、醫療（事）及個人，同時為維持國內經濟民生安定，也於疫情甫爆發之2020年年初，公布《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，作為籌集財源穩定經濟的立法基礎，並提出多項措施，分別在2020年3月與2021年5月兩波疫情較嚴重時實行，希望能藉此紓困與振興經濟。

依據財團法人金融聯合徵信中心的資料，自開辦起累計至2021年6月底，我國公民營銀行辦理各部會紓困振興貸款與中央銀行對中小企業專案融通貸款等項目，已通過核准的貸款金額總計已達6,433.7億元（如圖1所示）。而如後所見，臺灣除了防疫的成功受到世界各國所稱許，更值得驕傲是，在經濟表現上臺灣是全球高所得工業化國家中，唯一能兼顧防疫且於2020年仍保有經濟正成長的經濟體。



中華經濟研究院整理

圖 1 各項紓困振興措施核准金額統計

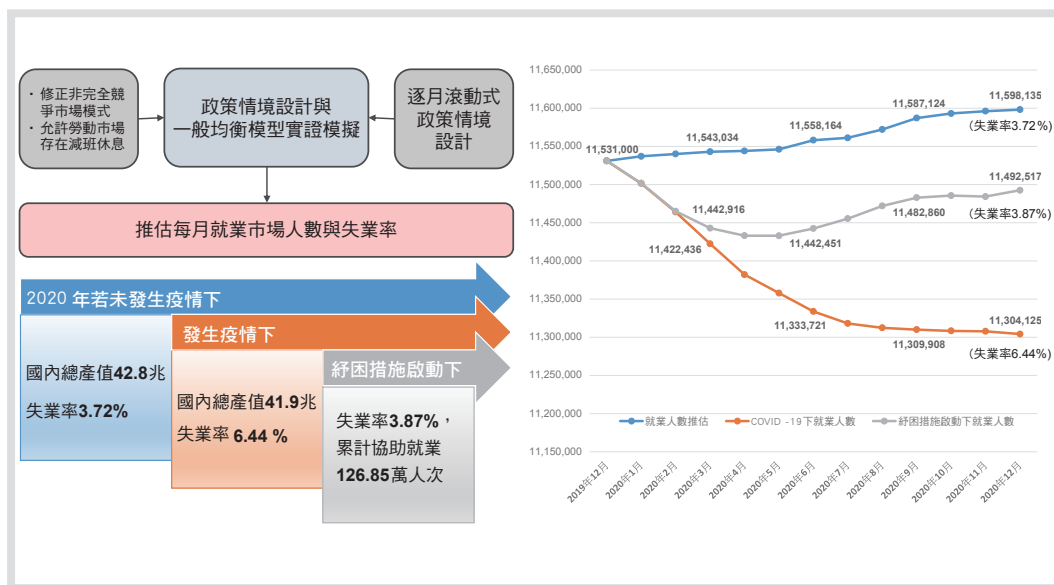
為了探討紓困振興措施之效益，本文分別對就業市場、觀光產業與金融業等與紓困振興方案相關之面向進行研析，研究重點如下，本文將概述研究結果：

- 一、對各項紓困振興方案進行研析，並採用相關之實證分析方法，探討紓困振興方案對總體經濟、產業結構、人力資源以及勞動就業需求的影響及其效益；
- 二、針對觀光業已實施之紓困振興方案做為研究標的，搭配經濟影響分析法，進行政策效益評估，計算各項紓困振興措施對觀光振興之貢獻；
- 三、探討紓困振興貸款對金融穩定、銀行流動性創造、貸方銀行所產生之效應等的影響，以及紓困政策對普惠金融的影響；
- 四、由 2020 年振興三倍券政策結果，評估其對激勵民間消費活動之實質效益，並以此為基礎，模擬評估 2021 年振興五倍券政策對國內經濟之實質影響。

貳、臺灣防疫與紓困振興政策之經濟成效

一、紓困振興措施對就業市場的影響

臺灣在此次疫情衝擊下，除了總體經濟受到影響，國內就業市場的表現也連帶受到波及，因此政府推出了一連串紓困振興方案，希望能有助於緩解總體經濟與勞動市場的損失。本研究採用可計算一般均衡模型，模擬疫情及紓困政策對臺灣總體經濟和勞動市場的影響。研究結果發現，疫情在不同時間點會對不同行業產生不同的影響，其中與內需相關的服務業，所受到的衝擊會高於以製造業為主的工業，且若不採取干預措施，疫情將造成 2020 年國內總產值由 42.8 兆元下降至 41.9 兆元，受創幅度約為 9 千億，而勞動市場受影響之就業人數約為 29.4 萬人，使國內潛在失業率上升至 6.44%；但在紓困振興措施對下，全年總計可協助 126.85 萬就業人次，潛在失業率可緩解約 2.57%（如圖 2 所示）。此結果雖仍難以完全因彌平疫情的影響，但已使各行各業就業人數負面衝擊有所緩解，且由於此次紓困振興措施，是特別針對受創較嚴重的產業給予較多支援，包括資金的挹注以及受僱員工的協助，因此這些產業也因紓困振興措施的運作，而獲得較高的助益。



中華經濟研究院整理

圖 2 紓困振興措施對就業市場的影響

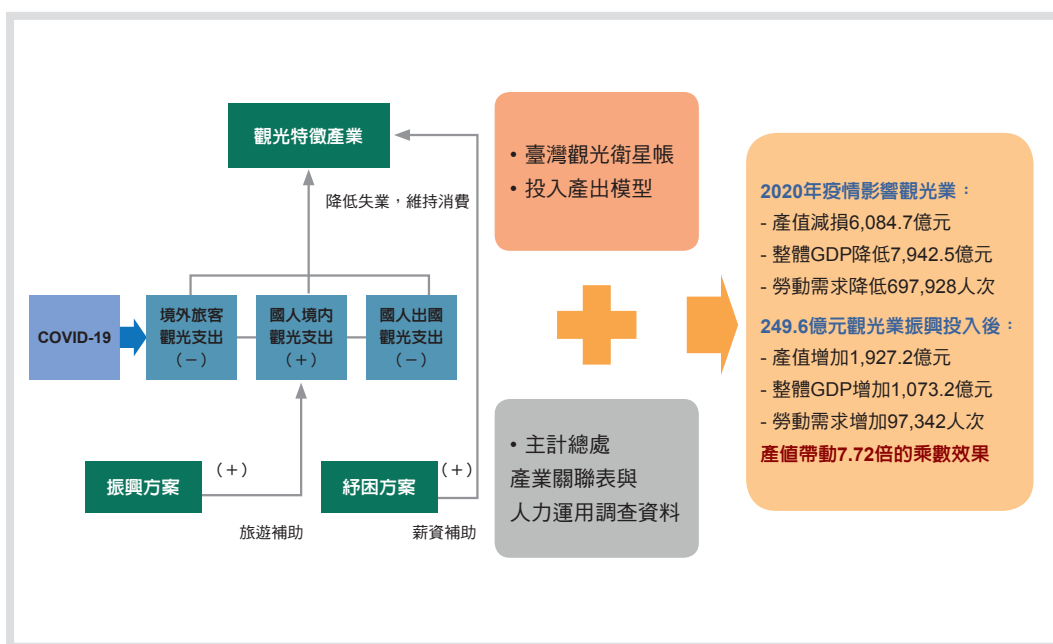
二、紓困振興措施對服務業的影響——以觀光業為例

隨著疫情的傳播，各國紛紛實施封城甚或鎖國政策，使大量仰賴外來旅客的觀光業，也成為疫情下受影響較深的產業之一。就臺灣而言，本國的邊境管制限制了外國旅客來臺觀光，大幅減少境內觀光旅遊相關業者的收入，且國外的邊境管制也使國人出國旅遊人數大幅降低，在此雙重衝擊下我國觀光產業確實受到極大的影響；但也因我國在疫情初期即實施邊境管制，配合境內積極的防疫作為，與各種紓困措施的實行，讓國內企業及民眾的消費力得以維持，使我國境內各項觀光及消費活動受影響程度，相對於未採取管制下預期影響較小，也因此政府得以透過各種振興措施，來獎勵及促進境內觀光活動，降低觀光產業所受到的衝擊影響。

本研究採用臺灣觀光衛星帳和半封閉投入產出模型，透過模擬推估，2020年臺灣觀光產業產值受疫情影響的減損達 6,084.7 億元，降幅超過 50%；而觀光產業的負面影響也將波及其他產業，降低臺灣整體 GDP 估計達 7,942.5 億元，也降低了各行各業的勞動需求達 697,928 人次。然而因政府推出的各種觀光促進和復甦計畫，對消費發揮直接的催化作用，推估共為觀光產業直接觸發 724.4 億元的產值；配合產業關聯效果的傳遞，總體經濟的 GDP 增加 1,073.2 億元，創造 97,342 人次的工作需求，並間接與誘發增加 1,202.8 億元的產值，相當於在實施紓困振興方案的各項措施後，觀光產業鏈的產值訂單、GDP 及就業需求的負面衝擊分別降低了 12.0%、13.5%、13.9%。因此由政府投入與觀光業相關紓困振興方案總額 249.6 億元，與 1,927.2 億元的直接、間接及誘發產值訂單的結果計算，產值帶動的乘數效果約 7.72 倍，可謂成效卓越（如圖 3 所示）。

三、紓困振興措施對金融業的影響

疫情爆發期間，臺灣除了在公衛方面有出色表現外，金融相關政策之成功經驗也可提供國際參考。本研究首先就整體金融環境分析紓困對相關金融穩定指標和銀行的流動性創造效果，另外也採用聯合徵信中心自紓困貸款開辦起累積至 2021 年 6 月之資料，以金融業的貸款預期壞帳和附加利息作為觀察，探討普惠金融與紓困振興政策的效果。此外本研究更進一步探討具普惠金融特質的紓困振興政策，是否擴大銀行業「殭屍借貸」的規模，以及其貸款發放順序是否存在差異。研究發現，紓困期間的各項相關金融穩定指標表現，相較於紓困實施前，除了有個人放款餘額、中小企業放款餘



中華經濟研究院整理

圖 3 紓困振興措施對服務業的影響——以觀光業為例

額兩項明顯增加外，再加上備抵呆帳覆蓋率提升及後續之逾放比下降，說明了銀行業授信品質仍佳，而資本水準亦維持適足且遠高於法定最低標準，代表銀行業仍能穩健經營。紓困期間總計銀行流動性創造約 98.0 兆，較紓困前約 89.7 兆有很大提升，提升主因來自於紓困貸款增加、與活期存款增加，對刺激經濟成長有幫助。另外由於有中小企業信保基金作為此次紓困振興貸款之擔保，銀行業有更高的意願配合落實政府政策。

根據聯徵中心提供的違約率估算，紓困貸款因納入部分信用較差之客戶，整體貸款的違約率約為 10% 左右，違約損失至多為 633.7 億元，但整體效益仍大於損失，銀行業也可因普惠金融相關貸款，增加約 17.7 億元的額外利息收入。此外在與普惠金融的相關研究上，由結果可看出對企業戶而言，紓困措施可減輕其在疫情下的衝擊，對銀行而言，資本較差的銀行相對於資本較好的同行，其對企業戶的過度放貸可視為原有「殭屍貸款」之不良貸款的延伸，能使財務危機公司暫時避免在疫情期間倒閉造成更大之經濟衝擊；另外以個人紓困貸款來看，獲利能力越高與資本體質越好的銀行，越會擔負起個人戶普惠金融的責任，並且以申辦人特質來分析，年紀越輕或學歷越低

者申辦速度越快，承辦銀行的老客戶申辦速度也會比較快，可見承辦銀行確實會以協助金融相對弱勢族群的角度出發，加速他們申請貸款的速度，以達到普惠金融的效果（如圖 4 所示）。



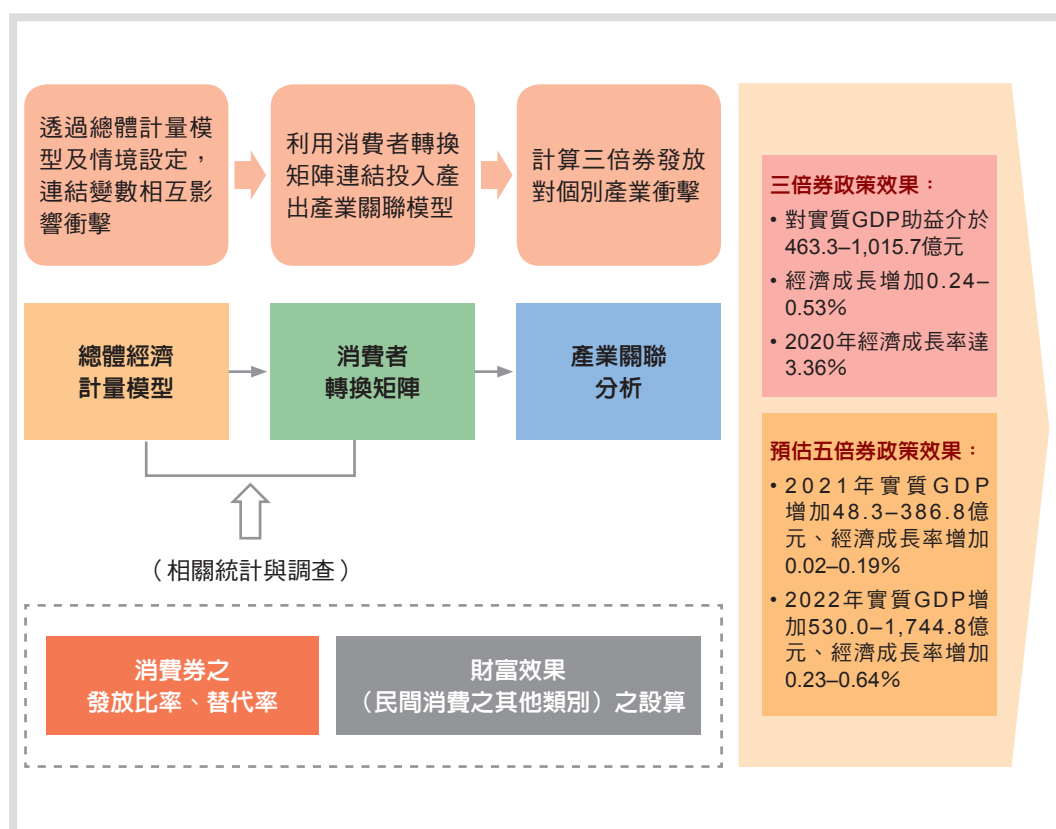
中華經濟研究院整理

圖 4 紓困振興措施對金融業的影響

四、振興三倍券及五倍券政策對經濟的影響

為因應肺炎疫情對經濟社會之衝擊，臺灣於 2020 年下半年推出振興三倍券政策（以下簡稱三倍券），在疫情獲得控制、發放期間正值暑假及邊境管制實施等天時、地利與人和因素俱集的情形下，三倍券發放後確實對激勵民間消費活動具有正向實質效益；根據中經院總體計量實證模型估算，三倍券政策對國內實質 GDP 之助益介於 463.3-1,015.7 億元、經濟成長率增加 0.24-0.53%，並使 2020 年臺灣之經濟成長率達 3.36%，名列世界前茅。而在 2021 年年中，因疫情再度爆發使經濟活動再次受到強烈衝擊，政府旋即於當年底實施類似之振興五倍券政策（以下簡稱五倍券），期望能再次達到經濟復甦與重振的效果，使用期限至 2022 年 4 月底。

在考慮時間偏好及替代率等因素的模擬結果下，預估五倍券的發放應可加倍拉動民間消費與國內經濟成長，使 2021 年實質 GDP 增加 48.3-386.8 億元、經濟成長率增加 0.02-0.19%，2022 年實質 GDP 增加 530.0-1,744.8 億元、經濟成長率增加 0.23-0.64%（如圖 5 所示）。整體而言，不論三倍或五倍券之發放，若替代率差越高，外溢效果越低，政策效果就越不明顯，但若民眾之時間偏好越早、累積效果越長，政策效果就越明顯。由此可見因應疫情所發放之振興票券，對國內經濟與民間消費買氣之活絡，具有相當程度的拉抬與效果。



中華經濟研究院整理

圖 5 振興三倍券及五倍券政策對經濟的影響

叁、結論與政策建議

由以上的探討可知，臺灣的防疫與紓困振興政策的執行，對受疫情影響的經濟有所助益，不論是在降低失業人數、或是在增加金融穩定與銀行流動性創造等整體經濟方面，對個別產業來說，也在受創較直接的觀光業上減輕其負面影響的程度；而因有三倍券的發放刺激買氣與經濟的成功案例，預計五倍券的發放也將可提升經濟表現。

然而就政策的設計與執行上，本研究最後提出以下建議，以作為後續相關政策精進之參考：就資源分配而言，因疫情在不同時間點對不同產業的影響有所不同，建議未來相關政策的執行，除了觀光業之外，可分別對不同的產業規劃配套方案，並觀察各產業政策實施後是否對振興經濟是有效的（effective），及持續關注各行業在疫情發展下的變化，動態調整各產業的補助以達到更大的經濟效率（efficiency），使政策推動的成本效益（cost-benefit）能更有所提升。

就紓困振興貸款的核可順序而言，建議應像疫苗施打一樣，也有輕重緩急之分類與順序，以體現普惠金融的意義與價值，讓金融弱勢者在疫情逐漸穩定後，有機會逐步改善財務情況，強化面對金融風險時的抵抗能力，避免疫情使貧富差距持續擴大。另就振興票券發放而言，因數位化是未來的趨勢，且有助於數據資料庫之建置、分析及運用，建議政府能輔導小商家數位轉型，且在符合個資保密情形下，針對票券規劃追蹤系統、掌握票券流向，以利未來政府採「精準政策」之推動；另也建議各部會、地方政府之振興票券能互相整合，以擴大政策之外溢效果。👉