

COVID-19 疫情下主要國家 財政政策及經濟表現

各國政府為因應 COVID-19 疫情，紛紛採取前所未有的財政政策，各界也相當關注刺激性財政措施是否見效或拖垮財政。本文綜整國際組織對主要國家因應 COVID-19 疫情財政政策之經濟效果評估，並探討疫情下主要國家的經濟表現。

陳巧芸（行政院主計總處綜合統計處專員）

壹、前言

去（2020）年全球籠罩 COVID-19 疫情爆發陰霾，各國政府紛紛採取前所未有的財政行動。依據國際貨幣基金（IMF）統計，截至今年 7 月，各國推動之財政政策合計規模已達 16.5 兆美元，經購買力平價加權後，占全球 GDP 比重達 16%。

IMF、經濟合作暨發展組織（OECD）等國際組織皆高

度關注各國經濟受疫情衝擊程度，以及財政刺激政策之效果。本文綜整 IMF 財政監測報告（Fiscal Monitor Report）、全球經濟展望（World Economic Outlook Report）等相關報告，分析主要國家因應 COVID-19 疫情之財政政策及所帶來之經濟效果。

貳、財政刺激政策之 分析

一、財政刺激措施之類型

IMF 歸納各國因應疫情採行的紓困與振興措施（下頁附表），主要分為以下五類：

（一）提高家庭收入

針對民衆發放現金、失業救濟金及實物救助等，以支持弱勢及受影響族群之所得，減少消費受影響程度，例如英國實施排富之整合型給付制度（universal credit）、美國 CARES 法案（Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act）

附表 主要國家因應 COVID-19 疫情之財政措施

國家	主要措施		
	救助產業或勞工	減稅或遞延繳稅	增加公共支出
美國	<ul style="list-style-type: none"> 發放現金及提高失業救濟金 薪資保護貸款計畫 企業貸款 糧食、學校及醫院援助 	<ul style="list-style-type: none"> 企業減稅及遞延繳稅 個人減稅 房貸遞延支付 	<ul style="list-style-type: none"> 擴充醫療能量 援助州政府 疫苗研究、疫情預防及病毒檢測
中國	<ul style="list-style-type: none"> 3 次降準、再貸款再貼現向金融機構提供 3.6 兆人民幣資金，用於企業低利率貸款 企業貸款本息延期 加速發放及擴大失業救濟金 新能源車補貼期限延長 	<ul style="list-style-type: none"> 企業減負（增值稅、社保費） 延長虧損扣抵年限 調降電費、減免通行費及其他服務費 	<ul style="list-style-type: none"> 加速及提高地方政府專項債券發行 醫療設備支出 基礎設施支出
日本	<ul style="list-style-type: none"> 僱用調整助成金措施補貼員工部分薪資及僱用失業者補助 每人發放 10 萬日圓，且不設所得門檻 提高醫療支出、企業紓困、補貼及低利信貸等，其中 33 兆日圓直接支付，10 兆日圓緊急支出 	<ul style="list-style-type: none"> 擴大虧損扣抵 減碳及數位化稅收優惠 減免財產稅及航空燃油稅 	<ul style="list-style-type: none"> 擴大財政支出，並支持醫療設施
南韓	<ul style="list-style-type: none"> 企業融資、低利貸款及中小企業救濟 失業者的工資補貼 刺激經濟計畫 	<ul style="list-style-type: none"> 減稅及補助 填補稅收缺口 降低社會保障費用 	<ul style="list-style-type: none"> 4.5 兆韓元公共支出
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> 勞工與自營業者補助、家庭發放現金 企業緊急貸款（貸款償還期限延長）、航空旅遊與運輸業紓困措施 減收政府房地產租金、補貼中小企業租金 僱傭補貼計畫補貼員工部分薪資 	<ul style="list-style-type: none"> 遞延繳稅 退稅（地產稅、企業所得稅） 	<ul style="list-style-type: none"> 擴增糧食儲備 增加技能訓練計畫 創造 1.5 萬個公部門及 2.5 萬個私部門職缺
義大利	<ul style="list-style-type: none"> 企業補助、失業保障及薪資補助、支持家庭收入 家庭及企業貸款 注資義大利航空公司 	<ul style="list-style-type: none"> 遞延繳稅及水電支付 	<ul style="list-style-type: none"> 加強醫療保健系統及國民保護
英國	<ul style="list-style-type: none"> 企業補助、薪資補助 協助博物館與古蹟、音樂公司及獨立戲院 企業貸款 增加弱勢家庭補助 	<ul style="list-style-type: none"> 遞延繳稅（增值稅、所得稅） 減稅（增值稅、印花稅） 	<ul style="list-style-type: none"> 基礎設施支出，包括學校、道路及醫院等
德國	<ul style="list-style-type: none"> 家庭獲得每個孩子 300 歐元補貼 薪資補助 醫療支出及企業生存 企業貸款、擔保及股份收購、銀行舉債 	<ul style="list-style-type: none"> 增值稅、所得稅、及社會保障費用減免 	

資料來源：IMF、相關國家官方資料及國內外媒體報導。

論述》統計・調查

發放每位成人 1,200 美元之經濟振興支票 (stimulus checks) 等。

(二) 促進就業措施

扶助受疫情或封鎖措施衝擊之企業，防止僱用意願過度下降，衝擊就業市場，協助失業民衆維持所得或儘速回到職場。例如英國因應疫情所推動之就業維持計畫 (Coronavirus Job Retention Scheme)，透過薪資補助等鼓勵措施，協助企業以縮短工時、但維持僱用方式取代裁員，法國及德國亦有類似措施；美國除了薪資保護貸款計畫 (Paycheck Protection Program) 外，並對失業者提供更優厚的失業給付。

(三) 減稅或遞延繳稅

部分國家採用減輕或遞延稅負措施，如放寬繳納期間、遞延繳稅及暫停支付等，例如法國加速加值稅退稅，中國與日本則擴大虧損扣抵等；也有降低家庭部門負擔之措施，如中國、法國及南

韓降低社會保障費用等；另有些國家推行展延支付相關稅費，如美國暫停繳納聯邦住房抵押貸款公司 (Freddie Mac，即房地美) 之貸款等。

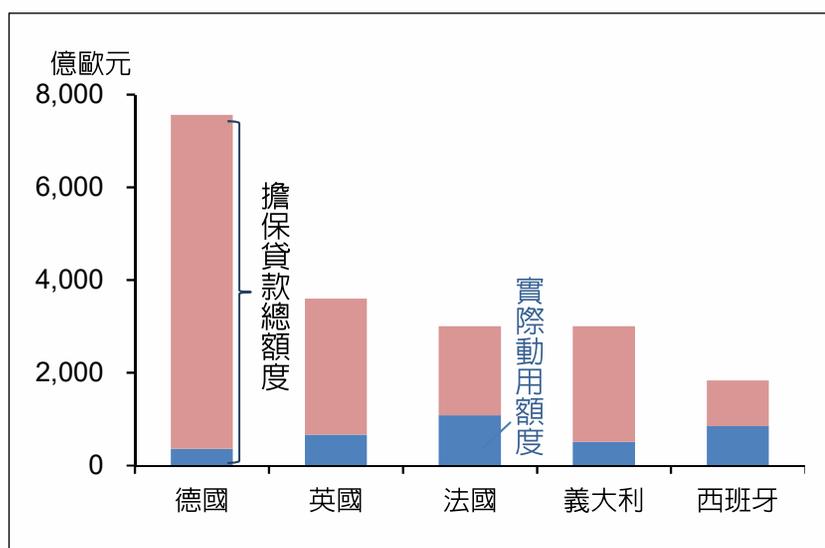
(四) 促進公共投資

為彌補 COVID-19 疫情造成的經濟衰退，投入衛生保健、學校、數位化設施及基礎建設等資本支出，以帶動經濟並創造就業機會，例如中國投入財政資源提升基礎建設。

(五) 其他金融措施

許多政府為企業挹注流動性，包括提供擔保、貸款及直接注入資本，以防止閉潮，雖然不一定對 GDP 有直接效果，但對疫後經濟成長回復至關重要。根據 IMF 分析，多數國家實際執行情形未如預期 (圖 1)，如德國承諾擔保貸款總金額逾 7,000 億歐元，但企業動撥金額僅 5%，法國、西班牙動用之成數雖較高，但仍不及 50%，或與企業不願因疫情再增加舉債有關。

圖 1 擔保貸款承諾總額度與實際動用情形



資料來源：IMF。

二、不同疫情階段應採取之財政措施

IMF 指出，採取嚴格防疫措施（如人員流量管制、大規模篩檢等）可有效控制疫情，且越早行動，經濟所受打擊越小。依疫情發展階段與封鎖措施強度之不同，應搭配合適之權衡性財政政策¹（discretionary fiscal policy）。首先，在疫情爆發及全面封鎖階段，財政政策除投入可用資源抵抗疫情外，應動用一切可用的政策工具，迅速全力進行紓困，以保障受衝擊最鉅的弱勢工作者及中小企業等脆弱族群之生計。

其次，當疫情逐漸獲得控制，經濟進入緩步重啟，政策重點應放在安全地引導生產與就業恢復，必須更加靈活及具針對性。例如釋出公共部門職缺，優先促進就業，就業維持計畫應逐漸退場，資源應轉向增強失業者職業訓練，或以結合失業福利、鼓勵可創造工作

機會之民間投資等方法，協助高失業率地區勞工；此外，支援受影響公司或中小企業，延長擔保、展延還款等，以協助恢復正常營運。

當疫情已獲控制或疫苗接種達相當程度，進入後疫情復甦階段，政策應著重經濟結構轉型，建構更具包容性及永續性的經濟體質，投資人力資本，改善所得不均，以確保財政可持續性，例如增強社會安全機制、改進累進所得稅稅率及衛生教育支出、提升綠能投資、加速低碳經濟轉型等。

參、財政政策之效果評估

一、降低經濟負面衝擊

由於全球疫情依然反覆，目前相關政策評估資料也屬有限，根據 IMF 引用初步實證研究結果，全球不含「其他金融措施」之財政措施大約拉升 2020 年全球經濟成長率 2 個百分點，但個別國家的效果取決

於國情、跨境外溢效果、政策規模及內涵等諸多因素。大致來說，提振消費或收入支持措施投入較多的國家，如德國及美國，對經濟成長的刺激效果較快速顯現；又如中國大陸以擴增公共投資為主者，經濟成長效果也許有較長時間落差，但效果持續性也相對較長。

二、越早管控疫情對內需越有利

IMF 指出，財政政策可緩解疫情對內需衝擊，然其規模及效果亦隨各國祭出防疫措施早晚而異，較早採取嚴格管制之國家（指確診人數達 100 人時採取之管制程度高於多數國家），因疫情較快受控制，經濟活動較快恢復，民間消費及私部門需求受衝擊幅度較小（下頁圖 2），相對上政府也可以節省刺激經濟之財政支出，減輕納稅人負擔。

三、勞動市場支持效果隨政策工具而異

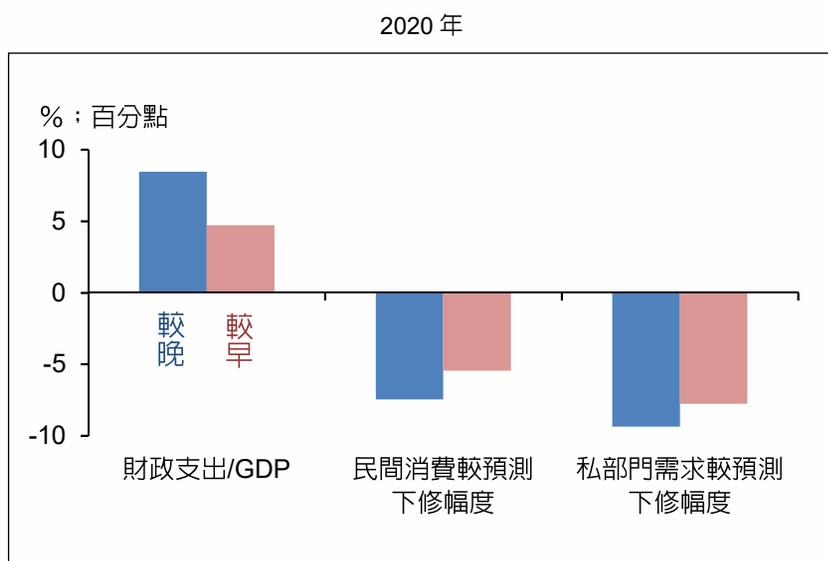
論述》統計·調查

根據相關統計，權衡性財政政策有助於減緩失業率升高壓力（圖 3），但不同政策

效果也有差異。例如，以歐洲許多國家採行就業維持計畫，即補助受衝擊企業薪資，以減

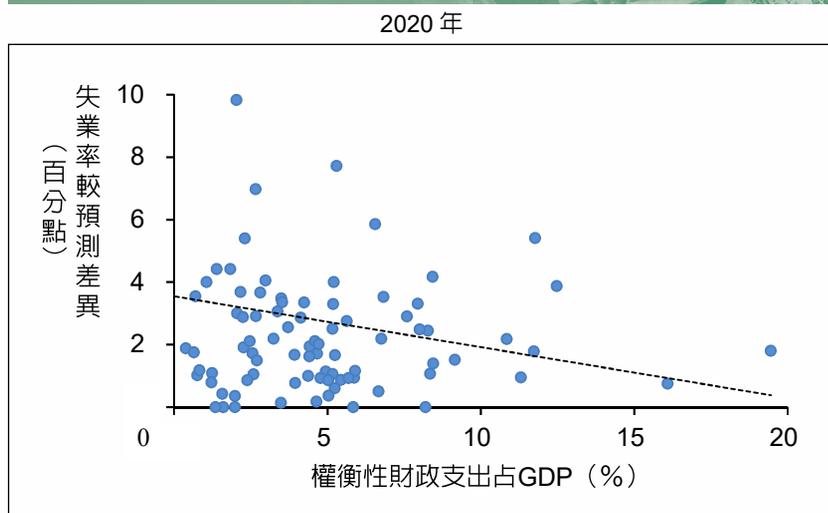
少工時取代裁員，對失業率衝擊相對較小；至於採取豐厚失業給付的國家（如美國、加拿大），失業率上升幅度相對較大，可能與給付造成失業者再尋職誘因下降有關。從 OECD 資料來看，採行減少工時工資補貼之歐盟國家疫情前後失業率變化不大，美國 2020 年失業率從 3.7% 驟升到 8.1%，也顯示不同政策效果之差異（下頁圖 4）。

圖 2 管制措施時機對財政支出與需求之影響



資料來源：IMF。

圖 3 財政支出比重與失業率差異



資料來源：IMF。

肆、主要國家經濟表現

一、疫情對經濟衝擊既急又強，旋即快速反彈

去年受疫情影響，全球經濟負成長 3.4%，衰退幅度遠大於金融海嘯時期 (-1.7%)；若從各國個別表現觀察，2020 年多數國家經濟均負成長，中國即使保持 2.3% 的正成長，增速也比 2019 年倒退不少；我國則因疫情控制得宜，生產與國內經濟幾乎未受影響，加上國內投資帶動產能擴增效應發

酵，經濟成長高於 2019 年，相當難能可貴。

2021 年上半年由於多數國家疫情相較去年已見減緩，加上疫苗接種率日益提升，管制措施逐漸趨向鬆綁，加上財政

政策效果發酵，各國經濟成長多呈現 V 型反彈；我國受惠於全球需求回溫與國內投資帶動產能擴增效應延續，出口與投資表現亮眼，雖有 5 月中旬之本土疫情干擾民間消費成長動

能，惟整體併計後，上半年國內經濟仍實質成長 8.3%，成長力道不亞於其他從谷底反彈之國家（圖 5）。

多數國家 2021 年上半年經濟成長幅度高出去年不少，除歐盟與日本因反彈幅度相對較弱，GDP 尚未回復疫情前規模外，大部分國家 GDP 規模值已回復到疫前水準。

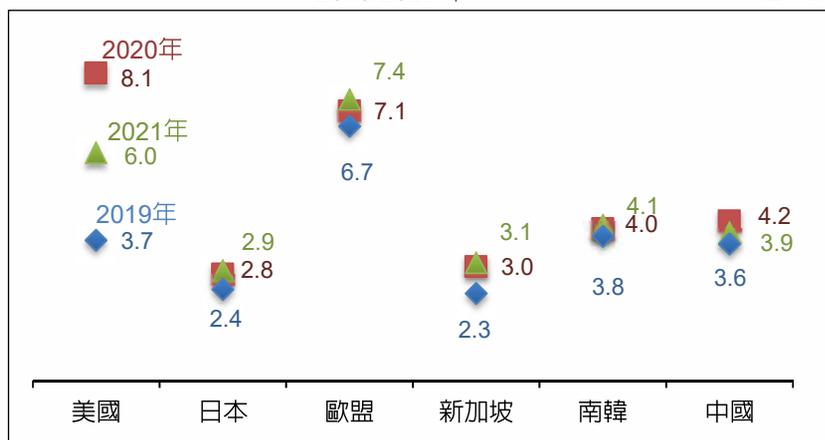
二、先進國家對全球經濟貢獻提升

2020 年先進國家經濟衰退 4.5%，大於非先進國家之減幅 1.9%，壓低全球經濟成長 2.7 個百分點，為去年全球衰退 3.4% 之主因。然而，2021 年部分非先進國家（如東南亞國家）疫情益加嚴峻，先進國家因疫苗接種率快速提升，封鎖措施漸趨放寬，經濟活動逐漸恢復，經濟反彈力道相對較強，2021 年對全球經濟成長之貢獻達 2.9 個百分點，高於非先進國家之 2.7 個百分點（下頁圖 6），先進國家罕見地成

圖 4 主要國家失業率

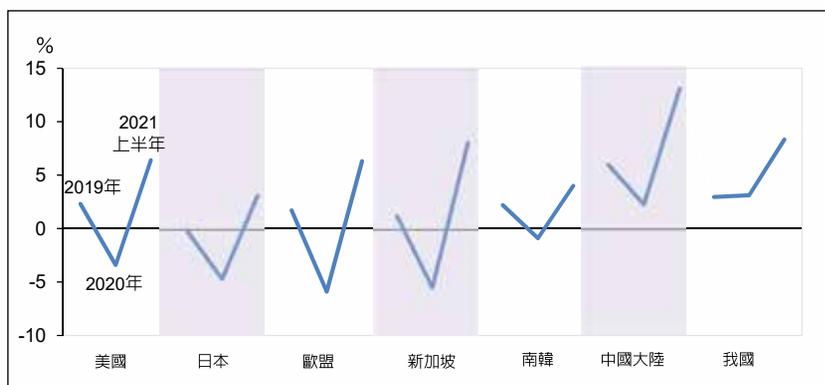
2019-2021 年

單位：%



說明：2021 年中國為 1-3 月、新加坡 1-6 月、日本及歐盟 1-7 月、美國及南韓 1-8 月資料。
資料來源：各國官網。

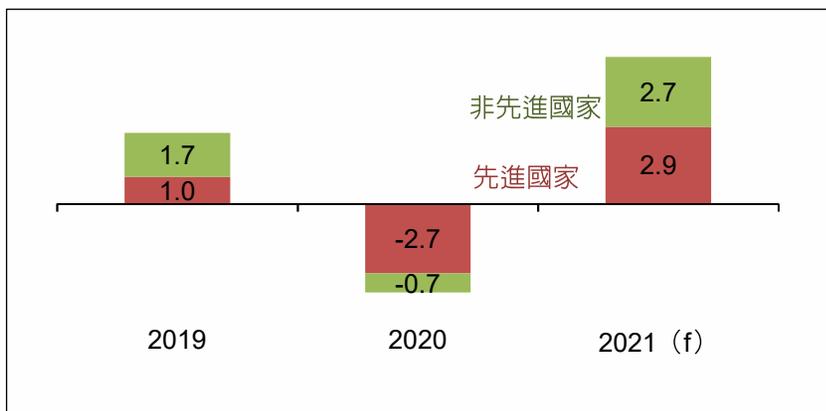
圖 5 主要國家經濟成長率



資料來源：各國官網。

論述》統計·調查

圖 6 全球經濟成長貢獻來源－依先進與非先進國家分



說明：(f) 表預測數。
資料來源：整理自 IHS Markit 資料。

為帶動全球經濟之主要力量，惟此一態勢能否持續發展仍待觀察。

伍、結語

此次疫情造成的經濟衝擊比金融海嘯更巨大，各國政府面臨挽救生命或援救生計的艱難抉擇。前所未見的大規模財政刺激措施發揮了舒緩經濟衝擊效果，但各國經驗之差異也帶來一些省思。未來面對疫情隨時可能再起的不確定性，審慎考量財政措施介入之合適時機，善用政策工具，方可有效發揮效果，並避免財政惡化債留子孫之苦果。

註釋

1. 係指政府為因應如景氣衰退等外在變化，主動調整財政支出與稅收，以強化提升產出與促進就業效果為目的之財政政策；相對於此，政府財政隨景氣波動自然產生之穩定效果，則稱為自動穩定因子 (automatic stabilizer)，例如景氣不佳時，累進稅率因所得減少而降低，恰成為自動減稅，有助穩定經濟。

參考文獻

1. IMF (2020), Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, Oct. 2020.
2. IMF (2021), Fiscal Monitor Update: Government Support Is Vital as Countries Race to

Vaccinate, Jan. 2021.

3. IMF (2021), Fiscal Monitor: A Fair Shot, Apr. 2021.

4. IMF (2021), World Economic Outlook Update: Fault Lines Widen in the Global Recovery, July 2021.

5. IHS Markit (2021), Monthly Global Economic Outlook, Sep. 2021.

6. OECD (2020), Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, Oct. 2020.❖