

COVID-19 疫情下的國民福祉

全球經濟、社會和環境相互依存及密不可分的關係，使得 COVID-19 疫情迅速蔓延為全球性災難，對各國國民福祉造成極大影響。本文藉由 OECD 美好生活指數的相關指標，觀察 COVID-19 疫情對各國國民福祉帶來的衝擊。

吳淑芬、涂宜君（行政院主計總處綜合統計處科長、專員）

壹、前言

嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）爆發以來，由於具高度傳染力，2020 年初即迅速擴散至全球，直接影響全球人口之健康及生命安全，對民眾生活、工作和社會聯繫各方面也產生極大的影響，更造成長久以來各國積極推動之永續發展成果停滯或大幅後退，COVID-19 疫情儼然從公共衛生危機升級成為全球性的福祉災難。

疫情對國民福祉之影響涉及「物質生活條件」及「生活品質」各面向，為全球不分國

籍、種族或信仰之共同威脅，對經濟、人力及社會資本之可能影響更不容小覷，掌握全球大流行對國民福祉之影響，為各國政府要務，疫後復原之路，更是決策者重新聚焦、規劃或調整的新挑戰。本文以經濟合作暨發展組織（OECD）的美好生活指數（Better Life Index, BLI）為基礎，探討 2020 至 2021 年疫情大流行下，各國重要國民福祉之變化情形，俾利評估及擬定疫後階段的政策調整方向。

貳、全球大流行下之國民福祉

OECD 以 BLI 作為監測 OECD 國家當前國民福祉發展成果，為具包容性及可持續性發展之觀察指數，衡量架構可區分為「物質生活條件」及「生活品質」2 大面向¹，以下僅就疫情期間 BLI 中可取得統計數據且與疫情相關之重要指標（下頁表 1），觀察各國疫情前（2019 年）與疫情期間（2020-2021 年）之福祉變動。

一、物質生活條件面向

- （一）政府紓困措施緩解家庭及個人所得減少之衝擊
各國為防堵疫情蔓延，

採取各種程度不一的封鎖及隔離措施，導致全球需求驟減，供應鏈也受影響，對全球經濟造成嚴重衝擊，影響企業獲利及家庭所得，惟各國政府為降低疫情對民眾所得減少之影響，陸續推出實物或現金救助措施，彌補部分家庭及個人所得減少之衝擊。

依據 OECD 報告，2020 年 OECD 國家平均每人 GDP 指數 (PPP, 2007=100) 較 2019 年 (疫情前) 減 5.1%，我國與 37 個 OECD 國家中，2020 年僅 3 國增加，依序為愛爾蘭增 4.7%、我國增 3.5%、土耳其增 0.8%，其餘各國均呈減少，以西班牙、英國及墨西哥分別減 11.3%、減 9.8% 及減 9.3% 較大，而亞鄰之日本及南韓亦分別減 4.2% 及減 1.0% (圖 1) 等，顯示多數國家的經濟都因疫情而縮減。

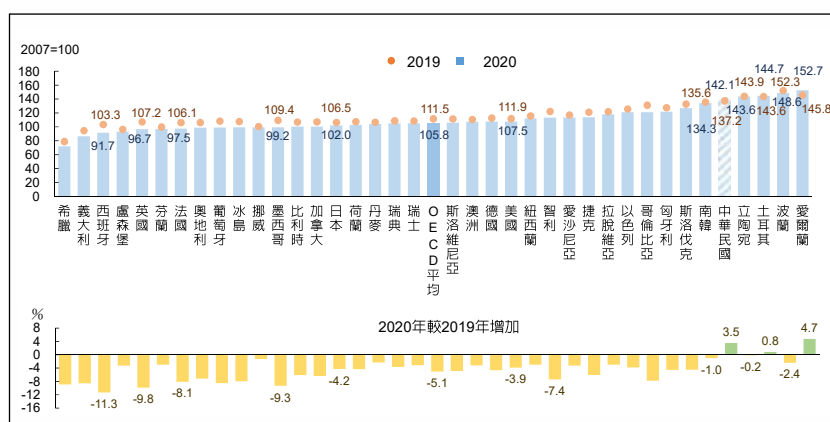
若以納計政府對家庭轉移收支淨額後的可支配所得觀察，2020 年 23 個 OECD 國家平均每人可支配所得

表 1 重要福祉指標及定義

面向	指標名稱	指標定義
物質生活條件	每人可支配所得 (PPP)	按國民所得帳定義，係指家庭部門及對家庭服務之民間非營利機構 (NPISH) 之所得毛額 (薪資、產業主所得、財產所得及移轉收入淨額) 加上政府對家庭提供的實物社會移轉，減所得及財產稅、社會安全捐及折舊，以家庭消費購買力平價 (PPP) 換算，並折算為平均每人金額
	長期失業率	15 ~ 64 歲勞動力中失業 1 年及以上者所占比率
	就業率	15 ~ 64 歲就業者占該年齡層民間人口之比率
生活品質	零歲平均餘命	假設一出生嬰兒遭受到某一時期每一年齡組所經驗的死亡風險後，所能活存的預期壽命
	自評生活狀況	依據坎特里爾階梯量表 (Cantril Ladder)，相對自己認為最差 (0 分) 和最佳 (10 分) 的生活，評估自己目前生活之得分
	社會網絡支持	遇到困難時，有親戚或朋友可在任何需要時給予幫助的比率

資料來源：OECD、作者自行整理。

圖 1 我國與 37 個 OECD 國家^① 平均每人 GDP (PPP) 指數



說明：① OECD 國家僅 37 國有資料，哥斯大黎加無資料。
資料來源：OECD、IMF World Economic Outlook (Apr. 2022)。

專題

指數 (PPP, 2007=100) 較 2019 年增 2.9%，我國與 23 個 OECD 國家中，2020 年有 15 國增加，其中以智利增 7.3% 較多，我國增 2.5%；減少的國家中，以西班牙減 5.4% 較大 (圖 2)。

綜合觀察「平均每人 GDP」與「平均每人可支配所得」這 2 項指標，2020 年僅我國與愛爾蘭 2 項指標均增加；有 13 國 (如美國等) 「平均每人 GDP」減少，但「平均每人可支配所得」反呈增加；另 9 國 (如英國等) 2 項指標均減少。依 OECD 研究指出，疫情期間政府對

家庭及個人紓困措施，確實有助於緩解經濟衰退帶來之影響。

(二) 疫情對就業普遍帶來負面影響

1. 勞動力政策影響失業率變動幅度

2020 年 OECD 國家平均失業率較 2019 年增 1.7 個百分點，依 OECD 研究，美國 (2020 年失業率 8.1%，增 4.4 個百分點) 及加拿大 (9.6%，增 3.9 個百分點) 失業率增幅相較歐洲國家為高，主因全球疫情期間該二國企業大量裁減臨時人力，

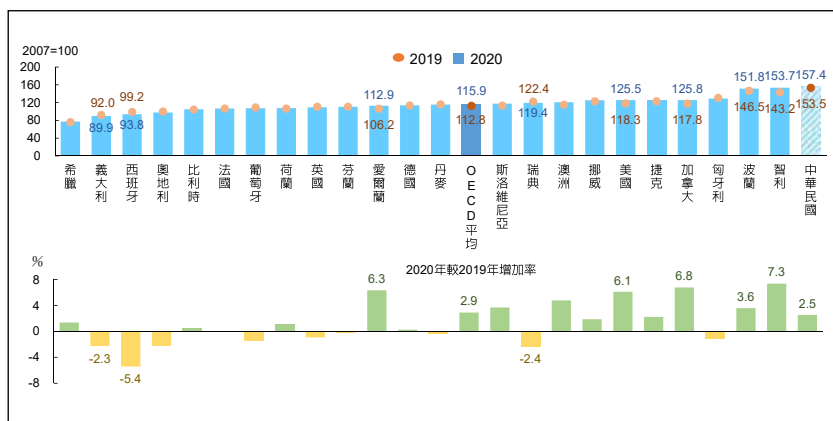
致失業率增幅高於採取減班或停工策略為主之英國 (4.6%，增 0.8) 及德國 (3.8%，增 0.6) 等，報告認為失業率之變動除受疫情影響外，各國勞動力政策亦是導致失業率波動之主要因素² (下頁圖 3)。

我國在疫情期間持續推出多項促進就業方案 (如安心就業計畫、安心即時上工計畫及安穩僱用計畫等)，2020 年失業率 3.85%，2021 年受國內疫情升溫影響，略增至 3.95%，惟較疫情前 (2019 年) 僅增 0.22 個百分點，與歐美主要國家相較，我國失業率變動幅度相對較小。

2. 長期失業風險有待時間觀察

若依 BLI 選定的長期失業率觀察，35 個 OECD 國家中，2020 年以南韓 0.02% 最低，希臘 10.96% 最高，我國 0.47%，在 36 國 (含我國) 中排名第 6 低；與 2019 年相較，有 19 國下降，其中希臘減

圖 2 我國與 23 個 OECD 國家平均每人可支配所得 (PPP) 指數



說明：2019 與 2020 年均有資料的 OECD 國家有 23 國，哥斯大黎加無資料，其餘國家資料有缺漏。
資料來源：行政院主計總處、OECD、IMF World Economic Outlook (Apr. 2022)。

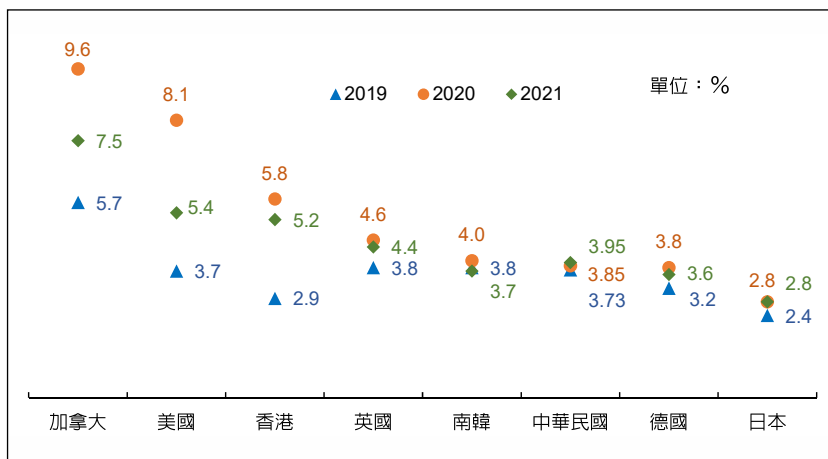
1.29 個百分點較大，其次為義大利減 0.89 個百分點，17 國上升或持平，以立陶宛增 0.57 個百分點較大，其餘各國變動大多在 0.5 個百分點以下，疫情

對長期失業之影響仍須更長時間觀察（圖 4）。

3. 疫情普遍降低各國就業率
再以就業率觀察，2020 年 OECD 國家平均就業率較 2019 年下降 2.4

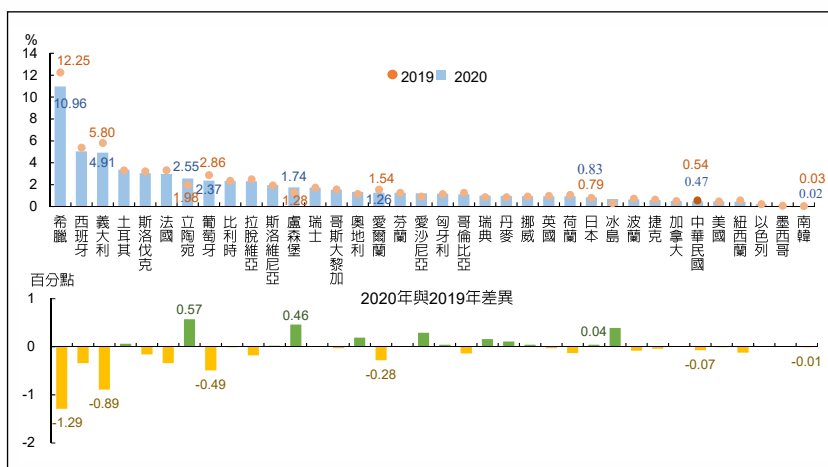
個百分點，我國與 38 個 OECD 國家中，僅我國及波蘭上升，分別增 0.3 及增 0.5 個百分點，其餘 37 個國家皆下降，以哥倫比亞降 7.7 個百分點較大（下頁圖 5），突顯疫情對就業的衝擊。

圖 3 我國與主要國家失業率



資料來源：行政院主計總處。

圖 4 我國與 35 個 OECD 國家長期失業率



資料來源：行政院主計總處、OECD。

二、生活品質面向

(一) 疫情縮短預期壽命

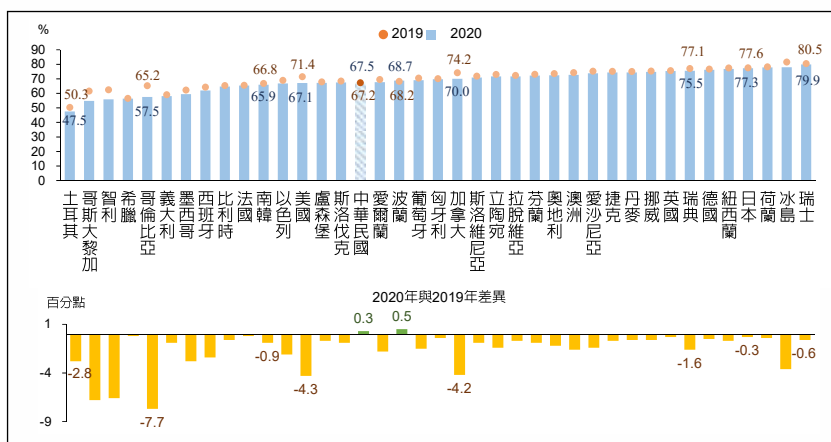
疫情期間超額死亡之結果影響預期壽命（零歲平均餘命）年數，2020 年 OECD 國家預期壽命較 2019 年下降 0.6 歲，OECD 31 國中，除日本（提高 0.3 歲）、挪威等 6 國提高，拉脫維亞持平外，其餘國家均呈下降，其中又以美國下降 1.6 歲最大，我國則因疫情防範得宜，預期壽命影響輕微，2020 平均壽命 81.32 歲，較 2019 年仍提高 0.46 歲（下頁圖 6）。

(二) 疫情排擠其他醫療資源

及計劃生育之醫療服務
民眾因疫情期間管制措施被迫中斷醫療服務之情形普遍，依據 OECD 研究，

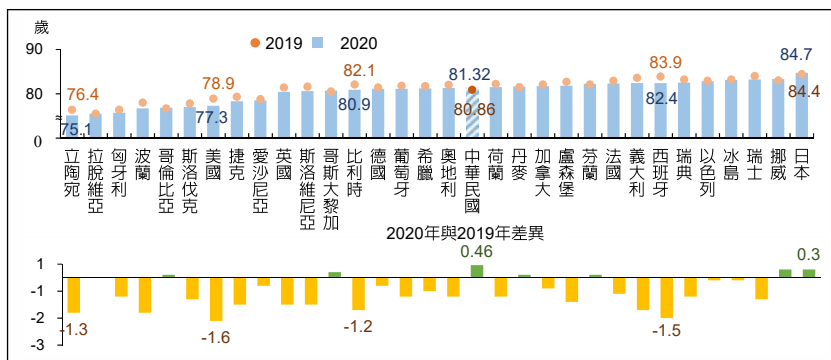
專題

圖 5 我國與 38 個 OECD 國家就業率



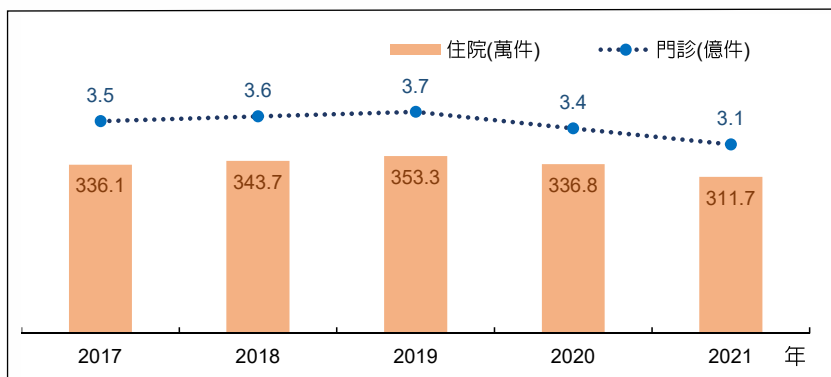
資料來源：行政院主計總處、OECD。

圖 6 我國與 31 個 OECD 國家預期壽命



資料來源：內政部、OECD。

圖 7 我國門診、住院件數



資料來源：衛生福利部。

2020年4-12月15個OECD國家中，有超過74%的人口表示會減少前往醫療機構就診；2020年歐洲約有74%人口認為全球大流行會中斷其計劃生育之醫療服務。2020年我國住院及門診件數較2019年各減0.3億件（或減7.4%）及減16.5萬件（或減4.7%），2021年再續減7.9%及減7.4%（圖7）。

(三) 全球大流行前後主觀幸福

主觀幸福沒有明顯差異

主觀幸福為觀察國民福祉的重要指標，依2022年3月聯合國公布之「世界幸福報告（World Happiness Report）」³顯示，2019-2021年平均主觀幸福感（自評生活狀況）在146個評量國家中以芬蘭7.82分（滿分10分）最高，阿富汗2.40分最低，各國高低差異明顯，我國6.51分排名第26，優於亞鄰之新加坡（27）、日本（54）、南韓（59）及中國大陸（72）（下頁圖8）。

依聯合國觀察，145國⁴疫情期間（2019-2021年）

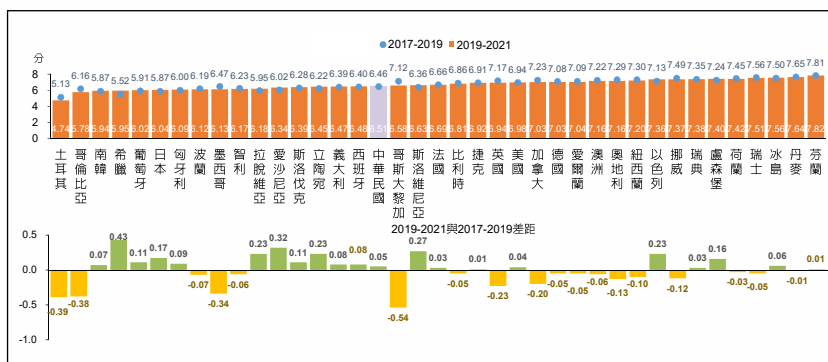
與疫情前（2017-2019年）之主觀幸福感變動，有65國（占44.8%）分數下降，其中除黎巴嫩及巴基斯坦分別下降1.81分及1.17分較大外，其餘都低於0.6分，有80國分數略升或持平，包括我國上升0.05分；若觀察38個OECD國家，以哥斯大黎

加下降0.54分較大，希臘則上升0.43分較多，其餘變動幅度均低於0.4分，OECD國家主觀幸福感在疫情期間並無明顯差異（圖8）。

（四）全球大流行下社會網絡支持比率之變動各國不同調
人與人之間的接觸頻率

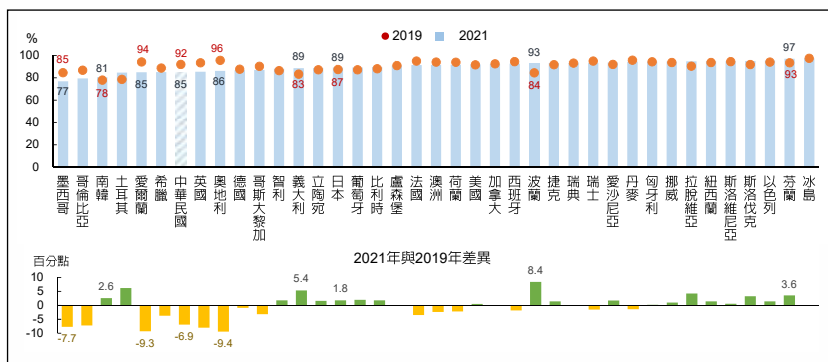
及人際關係品質攸關個人幸福感，BLI以「社會網絡支持比率」來衡量社會聯繫領域之福祉，2021年國人有85%⁵認為遇到困難時有親人或朋友可以提供幫助，較前（2016年）次調查（92%）下降，在39國（含我國）中排名第33居後段，低於日本（89%），但高於南韓（81%）；我國與38個OECD國家中，2021年較2019年有23國上升或持平，以波蘭上升8.4個百分點較大，有16國下降，以奧地利下降9.4個百分點較大（圖9）。

圖8 我國與38個OECD國家主觀幸福感



資料來源：聯合國2020年及2022年世界幸福報告（World Happiness Report, WHR）。

圖9 我國與38個OECD國家社會網絡支持比率



說明：資料年我國為2021年及2016年，捷克為2021年及2018年，盧森堡為2019年，比利時、智利、以色列、立陶宛、墨西哥、斯洛維尼亞及土耳其為2020年及2019年。
資料來源：行政院主計總處（2016年）、天下雜誌（2021年）、OECD。

參、結語

COVID-19 疫情爆發迄今已逾2年，對國民福祉之現況產生不同程度之影響，其中經濟影響首當其衝，未來需要長時間復原；對健康、知識、能力及技能等人力資本之負面影響雖非立即顯現，但為決策者須未雨綢繆提早因應之重要課題；防疫隔離措施迫使人際關係疏離，甚至降低對政府之信

專題

任，對社會資本潛在之影響亦不容忽視。疫情對福祉之影響並非全為負向，例如疫情大封鎖期間，企業碳排放量下降、道路交通死亡人數減少及家庭照顧工作之性別差異縮小等呈現改善。疫情迄今仍反覆未歇，對各國政府、民衆及未來福祉資本均是一大挑戰，冀望疫情陰霾早日散去，全球共同為追求永續福祉之目標再出發。

註釋

1. BLI 含括 11 個領域及 24 項指標，其中「物質生活條件」包含居住條件、所得與財富、就業與收入 3 個領域 9 項指標，「生活品質」包含社會聯繫、教育與技能、環境品質、健康狀況、主觀幸福感、人身安全、工作與生活平衡 8 個領域 15 項指標。
 2. 「勞動力」係指在資料標準週內年滿 15 歲可以工作之民間人口，包括就業者及失業者；「非勞動力」係指年滿 15 歲不屬於勞動力之民間人口，包括因求學、料理家務、高齡、身心障礙、想工作而未找工作及其他原因等而未工作亦未找工作者。疫情期間許多人想工作但無法尋找工作，依定義列非勞動力人口，不計入失業率（失業者占勞動力人口）；企業採降低工時或強制員工休無薪假等措施，因員工仍在職非屬失業者，故亦不計入失業率。
 3. 聯合國於 2012 年 4 月首次發表「世界幸福報告（World Happiness Report, WHR）」，引用蓋洛普世界調查（Gallup World Poll, GWP）結果進行國際排名，其中 0 分為最差的生活（worst possible life），10 分為最好的生活（best possible life），由於單年數據較不穩定，2013 年以來 WHR 採最近 3 年平均結果（2022 年 WHR 為 2019 至 2021 平均）進行國際比較。
 4. 史瓦帝尼無 2017-2019 資料，故不列入比較。
 5. 2016 年由中研院人文社會科學研究中心「幸福生活調查」蒐集，問項為「如果您遇到困難，有沒有親人或朋友可以提供幫助？」，計算回答「有」所占比率，惟自 2017 年起停辦；2021 年「天下幸福生活指數」採用前中研院調查問項進行調查。
- MEASURING WELL-BEING.
3. OECD Better Life Index dataset, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HSL>.
 4. IMF(2022), World Economic Outlook Database, April 2022.
 5. United Nations(2022), World Happiness Report.
 6. United Nations(2020), World Happiness Report.
 7. 行政院主計總處（2022），福祉衡量指標。
 8. 行政院主計總處（2020），人力資源調查統計年報。
 9. 天下編輯部（2021），永續幸福：給下一代安心的未來，天下雜誌 40 週年特刊，725 期。❖

參考文獻

1. OECD(2021), COVID-19 and Well-being, LIFE IN THE PANDEMIC.
2. OECD(2020), How's Life? 2020,