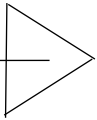


紓困振興的經濟觀

口述作者 ■陳國樑 / 國立政治大學財政學系教授

文字整理 ■廖子萱 / 國立政治大學經濟學系



面對這次新冠疫情的發生，政府可以運用財政政策、貨幣政策以及金融管理政策來面對全球性的經濟挑戰。這三種政策工具有共通性，但在面對問題時也有不同的針對面向，不同族群對政策運用的感受也不盡相同。

財政、貨幣以及金融管理

貨幣政策目的是要確保經濟體系有足夠的資金，讓資本市場有足夠的流動性。因此，貨幣政策是透過控制整體貨幣供給數量，影響資本市場，進而影響民眾的生活，一般而言效果較為間接。一旦央行宣布降息，反應於資本市場利率下降，借款者的利息支出便可減少；以房貸來說，房貸利率就會下降，民眾在房貸的支出壓力就會減少。金融管理政策主要目的為維持整個金融市場的秩序；避免出現擠兌，銀行面臨倒閉危機，或銀行開始對中小企業「兩天收傘」。對一般人而言，財政政策可能是最直接影響民眾生活的，例如紓困補助、繳稅和振興。然而，財政政策也可以有

較間接的影響，例如藉由擴大政府支出，創造就業，帶動就業者所得與消費。

三種政策工具的面向可能不太一樣，但卻是環環相扣的。市場上沒有足夠的資金也不太可能對於企業紓困；金融管理不當、資本市場秩序大亂，政府也不太可能僅透過補貼扶助企業，達到紓困的效果。至於有些人認為貨幣政策快但間接，財政政策慢但直接，然而財政政策也可以是直接、快速的。舉例來說，若政府宣布將要發放現金，可能還沒正式發放，刺激消費的效果就會出現。所以未必貨幣政策的效果一定比較快。貨幣跟金融管理政策對於不同族群的被紓困者感受可能會不一樣。如果是中小企業的老闆，可能對央行調降準備率沒有紓困的感覺，但若是政府以金融管理政策宣布貸款可以延後支付，或是保證新債換舊債，那對企業的影響就比較大。所以金融政策可能與財政政策較相近，被紓困對象感受較直接。

而中低所得者可能會比較期待紓困、發

振興券等財政政策。因為中低所得者可能不經營企業、不投資股票，對資金市場並不關心；也不擔心銀行倒閉，因為並未在銀行裡有太多存款。所以中低所得者對貨幣政策和金融政策是相較無感的，這也是為什麼我們聽到許多民眾抱怨，政府救企業時雷厲風行，救老百姓時卻是鴨行鵝步，彷彿置身事外。

紓困振興的政策思維

現在政府的思維像是將紓困和振興當作兩個不同的階段，先做紓困，再做振興。紓困和振興本質上並沒有很大的不同，都意在讓民眾生活回到一般水準、多消費。政府應該先尋找受經濟衰退衝擊最大的族群，接著慢慢地擴大紓困規模。而非一分为二，先撥一筆經費找紓困對象，再撥一筆經費準備做振興。這種二分法會讓民眾覺得政府未做全盤考慮，行事草率。如果政府能有完整規劃推行，民眾就不會有苦等不到振興方案的感覺。因此筆者更希望政府起初便做好階段性的全盤計畫，而非將紓困與振興各自獨立作業。

疫情所造成的消費習慣的改變，以及產業結構的變化後，清楚地告訴政府有效振興國內經濟別無他法，也沒有特效藥，唯有產業升級。國內經濟從 2008-9 年間金融海嘯後從來沒有真正爬起來過。實質 GDP 成長率除 2010 因基期低，成長超過 10%外，大抵介於 2-4%間，相較於金融海嘯前下跌約 2-4%。此

數據凸顯長久以來，推動產業升級政策的失敗；企業並沒有妥善利用租稅假期進行產業升級。租稅優惠對於成功的企業不過是錦上添花；對於要被淘汰的企業是雪中送炭；對其他企業則是一等保護大傘，不用擔心烈日風雨。所以這些租稅優惠，反而造成反效果。過去如此「耍花槍」般的產業升級，也讓筆者擔心這次疫情會不會是壓垮駱駝的最後一根稻草？

國內經濟要真的回升，政府必須投入基礎建設與投資，確實做到產業升級、生產力躍昇；而非像現在這樣，畫好預算大餅，然後「由下往上」讓各個部會申請，最後在既定規模內微幅調整。經濟發展與重大投資，應該「由上往下」，由行政院發起，政策規劃者要非常清楚要把國家帶往什麼樣的方向、要有什麼樣的建設、要各部會如何配合。

產業升級與生產力躍昇必須要有重大基礎建設規劃，例如全島 FTTH 光纖。這次疫情清楚地告訴我們，當所有的經濟交易管道都不暢通時，唯有一條管道可行—網路。後疫情時代消費和生產的改變，有一件事情可以確定的，生產與交易將會對網路越來越依賴。全島 FTTH 光纖網路，可以是對於現在與未來經濟發展的重大基礎建設。

此外，遠距教學也非常重要。我們現在所謂的遠距教學是「難民營式」的遠距教學，難

有好的學習成效。這種「難民營式」的遠距教學，後續會造成貧富差距擴大的惡果。中低所得者，也許家裡沒有網路，或是網路有一定頻寬限制，或學習跟不上，希望有老師可以問問題、盯著他的這些人，現在都在家裡面；相對的，高所得者可以負擔家教費、支付線上補習支出，所以疫情會造成人力資本更不均的情形，然而現在政府在這上面還未任何的應對。

地下經濟與疫情後的重分配政策

最近的三次經濟衰退，網路經濟泡沫化和金融衰退影響的是一般經濟，疫情衰退卻是地下經濟首當其衝。以前的衰退大家是將消費轉向比較便宜的地方，原本吃餐廳現在改吃路邊攤，原本逛百貨公司現在逛夜市。所以以前的衰退反而讓地下經濟更活絡。但這次的衰退是大家避免出門消費，三、四月期間尤其明顯，因此首先因疫情受創的，就是需要大家出門才能謀生的地下經濟業者。

此次疫情期間，許多紓困與振興面對的難題，源自於政府與地下經濟之間的資訊不對稱。然而我們應該要消滅所有地下經濟嗎？假設我們完全禁止八大行業，如果這些地下經濟工作者都進到勞動市場裡面，可能會使勞動供給增加，工資率進一步下跌。實際上，疫情結束後會有一波從事地下經濟個人會試圖尋找一般工作，而對既有的勞動市場造成衝擊；有一部份會「潛得更深」；還有一部分

則會變成等待救濟的人，後兩者並非好事。有些地下經濟應該被消滅、有些地下經濟應該被導入正式經濟、有些地下經濟則應該睜一隻眼、閉一隻眼，如何訂定整體對策是政府必須面對的重要課題。

政府根據經濟數據進行經濟管理時，地下經濟一直是一個隱憂。以台灣的勞動參與率比日本、韓國少的兩三個百分比來說，筆者個人懷疑就是因為台灣有較大的地下經濟部門、有眾多人口從事地下經濟，而數據並沒有辦法呈現。這次疫情失業率似乎沒有大幅上升，放無薪假的人也只是 2009 年的十分之一不到，從統計數據來看，好像疫情對經濟的衝擊並沒有民眾感受來得深，這個落差很可能就是地下經濟所造成。

最後，這次的疫情一定會對分配面造成衝擊。首先，低薪者和工作彈性小的人在這波疫情受到很多的傷害。其次，疫情對勞動所得影響大，資本所得影響小。第三，從產業別來看，疫情對於服務業，特別是休閒、餐旅等產業的影響較大。由於年輕族群，薪資較低、工作彈性較小、所得多屬勞動所得、也有較高比重從事服務業，因此疫情雖然對年長者健康威脅較大，但是對經濟的傷害，卻是對於年輕族群者比較大。如何納入代際間受影響差異的考慮，是政府在此時此刻就應深思的課題。主計總處日前發布之 2020 年家庭收支調查結

果，驗證了分配面衝擊的預期。依每戶可支配所得高低將戶數分為五組，最高 20%家庭與最低 20%家庭的可支配所得，差距擴大為 6.13 倍，較前一年增加 0.03 倍，並創近 8 年來新高，反映疫情使所得分配不均更加嚴峻。



作者簡介

陳國樑教授為國立政治大學財政研究所碩士、美國約翰霍普金斯大學經濟學博士；目前為國立政治大學財政

學系專任教授。研究領域為財政學與租稅法。陳教授發表多篇與我國財政現況相關的研究，例如〈以遺產稅資料分析我國財富分配不均與財富之組成〉、〈稅制與遺贈決策之實證分析〉、〈儲蓄課稅觀點談自住不動產之購屋借款利息扣除額〉、〈我國股利所得課稅及兩稅合一制度之檢討〉等多篇的期刊論文與研究報告；同時他也常在各報章雜誌與網路論壇發表相關時事的評析與看法。