

世界銀行發布新冠病毒對拉丁美洲和加勒比海地區之經濟影響研析及因應政策建議報告重點

駐智利代表處經濟組摘譯彙整

世界銀行(World Bank)於 2020 年 4 月 12 日出版「新冠病毒(COVID-19)時代的經濟」(The Economy in the Time of COVID-19)拉丁美洲和加勒比海地區半年度報告¹。報告指出，拉丁美洲和加勒比海地區(以下簡稱此地區)由於新冠病毒危機而致經濟成長急劇下降，建議該地區各國政府需要採取多種政策應對措施以支持弱勢群體，避免金融危機並保護就業。

- 一、**此地區經濟受到一系列衝擊**：2019 年此地區爆發社會動盪(如智利 2019 年 10 月起持續之社會危機、玻利維亞 2019 年總統選舉爭議導致大規模示威等)，反映出民眾的期望與經濟和社會現實之間的差距不斷擴大。隨後 2020 年初國際油價暴跌，到目前的新冠病毒危機。
- 二、**經濟展望**：此地區(委內瑞拉除外) 2020 年平均實質國內生產毛額(GDP)成長率預測為-4.6%(2021 年將恢復 2.6%的成長)。其中在拉美國家受影響最大的是墨西哥和厄瓜多，其經濟預測將衰退 6%；其後是阿根廷和巴西，預測分別衰退 5.2%及 5%；另智利和玻利維亞預測分別衰退 3%及 3.4%。

部分主要拉美國家實質 GDP 預測成長率(%)：

	2020	2021	2022		2020	2021	2022
阿根廷	-5.2	2.2	2.3	厄瓜多	-6.0	3.2	1.5
玻利維亞	-3.4	3.7	3.4	墨西哥	-6.0	2.5	2.5
巴西	-5.0	1.5	2.3	巴拉圭	-1.2	5.6	3.9
智利	-3.0	4.8	2.8	秘魯	-4.7	6.6	3.5
哥倫比亞	-2.0	3.4	3.9	烏拉圭	-2.7	5.5	3.0

¹ 報告網址：<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>，該報告以 2020 年 4 月 10 日止蒐集到的各國資料為研析基礎

三、供應衝擊：

- (一)歷史上此地區的國家受過多次嚴重負面衝擊，包括商品價格的急劇下跌、金融狀況急劇緊縮和重大天然災害等，當前的外部環境與此歷史具有相似之處，因此以前的經驗極有參考價值。但新冠病毒流行病帶來一新的層面衝擊，因為遏制該流行病爆發所需採取的措施還會導致重大的供應衝擊。
- (二)**新冠病毒大流行正加劇主要供應衝擊**。不利的外部衝擊將影響國內經濟的管道因國家而異。中國和 G7 國家的需求正急劇下降，影響南美貨品出口商以及中美洲和加勒比地區的製成品和服務出口商。另為防止新冠病毒的傳播，航班已被大量取消，空中交通流量已逐漸減少，隨之發生的旅遊業崩潰將嚴重影響加勒比海地區一些國家。

四、政府因應對策之建議

- (一)此地區的國家沒有已開發國家所擁有的財政空間，部分國家甚至在新冠病毒爆發之前就面臨危機。此外，此地區較高的地下經濟活動，使得許多企業和家庭更難以藉由減稅和工資補貼等手段來獲得保護。在資源有限和工具受限的情況下，正確設計應對政策至關重要。

(二)應對政策措施必須正視危機的社會層面

1. 此次新冠病毒危機給大部分人口帶來巨大苦難。許多家庭沒有足夠資源來應對政府為遏制大流行蔓延而採取的封鎖和隔離措施。許多勞工是自僱人士，非正式工作也很普遍，與正規經濟體系相比，通過轉移支付來補貼這些勞工更具挑戰性。許多家庭依賴匯款，由於受僱所在國經濟活動關閉而致匯款困難，外勞受影響最大。
2. 為了幫助弱勢群體面對這一經濟挑戰，應迅速擴大現有的社會

保護和社會援助計畫，並擴大其涵蓋範圍。可以行動或數位支付管道補強相關程序。在採取有力的社會隔離措施的同時，可以考慮食物分配計畫。

(三)保護工作和企業：

1. 遭遇負面衝擊時最重要的是保護勞工，而不是工作。由於大多數衝擊都會影響特定的企業、部門或職位，允許部門或組織重組必然會提高效率。維持勞雇關係在危機過後仍可使企業獲利，且具特定技能之人力資本一但流失，將對未來恢復生產造成困難。
2. 建議考慮保護勞工及工作的雙重途徑：具有戰略意義的企業和部門已承諾保障員工以可能會獲得明確的支持；較小的企業可以透過銀行或其他中介機構，政府以風險分擔和擔保方式來激勵這些金融機構，以便在不斷成長的營運資金需求下確保流動性。

(四)避免金融危機

1. 在當前情況下不能排除金融危機的風險，金融部門通常處於相對強勢的地位，但是衝擊的程度是非比尋常的。在全球範圍內，與全球金融危機爆發時相比，此地區的證券投資流出量更大。在國內許多債務人將無法履行其義務並要求重新談判，或者違約。
2. 在此情況下，保護支付系統至關重要。但即使市場基礎設施運作良好，政府也可發揮重要的協調作用，預先提供銀行存款擔保可幫助維護公眾的信心。並需要簡化法庭外債務重組，提供有關監管救濟措施的原則，加強銀行清理。根據危機的嚴重程度，也可以考慮採取更強烈的協調措施，例如暫停執行或推遲付款計畫。

(五)如何減少社會損失

1. 危機持續的時間愈長，流動性約束就愈可能成為償付能力問題。在許多情況下，經濟價值會蒙受損失，關鍵問題是誰應承擔損失。從經濟學角度，應將損失盡可能集中在政府。
2. 面對像新冠病毒流行病這類衝擊，只有政府才能成為最後的保險人。但由於資源的限制，重要的是政府應清楚說明如何處理必將發生的實際經濟價值損失。此類聲明使社會產生預期並幫助經濟主體適應新環境，因而就處理危機達成社會契約。理想情況下，政府應承諾致力於幫助最貧窮和最弱勢群體，確保金融部門的穩定，保護養卹基金和基礎設施公用事業的財務生存能力，並為具有戰略意義的重要就業來源提供支持。
3. 為了支持工作和企業，政府可能需要掌握具有戰略意義的企業所有權。為了避免金融危機，政府可能需對銀行進行注資並吸收不良資產。並將資產的取得及管理視為透明且專業的過程，以維持對政府的信心。
4. 對危機的前瞻性應對措施應該不僅解決當前的需求，應提出可實現、有力且可持續的復甦方向。保護就業，避免金融危機和專業管理資產將有助於重啟經濟。然而，儘管面臨著緊迫的挑戰，仍需要長期的眼光。各國應尋求以工作和經濟轉型為中心的長期發展議程。

五、個別國家簡析 (智利及本組轄區玻利維亞部分)

(一)智利

智利在 2018 年經濟表現強勁之後，由於持續的國內社會動亂，2019 年經濟成長急劇減緩，在新冠病毒和銅價走低的影響下，2020 年將為負成長，此將加劇憲法變革的不確定性 (註：智利預訂於 10 月進行制憲公投)。智利大規模的反週期應對措施將有助於緩解 2020 年的危機，隨著新冠病毒危機解除，及政治共識恢復私人信心並為更公平的社會做出貢獻，中期經濟活動有望恢復。

部分重要總體經濟指標：

	2017	2018	2019 (預估)	2020 (預測)	2021 (預測)	2022 (預測)
實質 GDP 成長率	1.2	3.9	1.1	-3.0	4.8	2.8
通貨膨脹率(CPI)	2.2	2.4	2.6	3.7	3.3	3.0
經常賬餘額 (占 GDP 的比例)	-2.3	-3.6	-3.9	-3.8	-4.2	-4.5
財政餘額 (占 GDP 的比例)	-2.6	-1.5	-2.7	-9.4	-5.7	-4.2
債務(占 GDP 的比例)	23.6	25.6	27.9	33.0	36.4	38.6

(二)玻利維亞

玻利維亞 2019 年經濟成長放緩以及由於新冠病毒影響和低油價使 2020 年 GDP 預期將萎縮，加劇貧窮和不平等現象。透過短期救濟措施緩解危機的影響至關重要，但刺激政策的空間有限。在衛生緊急事件之後，玻利維亞需要提高支出品質，以進行高品質的財政合併(a quality fiscal consolidation)，並實施改革以重新吸引私人投資，創造優質的正規就業機會，並可持續地保護弱勢群體。

部分重要總體經濟指標：

	2017	2018	2019 (預估)	2020 (預測)	2021 (預測)	2022 (預測)
實質 GDP 成長率	4.2	4.2	2.7	-3.4	3.7	3.4
通貨膨脹率(CPI)	2.8	2.3	1.8	1.7	2.1	3.0
經常賬餘額(占 GDP 的比例)	-4.8	-4.7	-3.3	-5.3	-3.5	-3.2
財政餘額(占 GDP 的 比例)	-7.8	-8.1	-7.2	-8.0	-5.6	-3.6
債務(占 GDP 的比例)	51.2	52.8	57.4	69.2	70.1	69.5