

COVID-19（武漢肺炎）疫情 對日本政經情勢的影響

The Impact of COVID-19 on Japan's Politics and Economy

林賢參（Lin, Hsien-Sen）

國立臺灣師範大學東亞學系副教授

壹、前言

在今（2020）年1月初，中國大陸（以下簡稱大陸）武漢傳出COVID-19（以下簡稱武漢肺炎）疫情，大陸於1月23日發布武漢封城後，世界各國紛紛自武漢撤僑，並且對大陸民眾或近期內曾經進出大陸的外籍人士採取禁止入境或隔離措施。日本安倍晉三內閣在疫情初期雖然分批自武漢撤離日僑，卻未對大陸遊客採取限制或隔離措施，導致武漢肺炎透過大陸旅客或自大陸返國的日本人管道進入日本。有批評者認為，安倍內閣被批評是不願意影響與大陸國家主席習近平訪日前的兩國友好關係，以及擔心日本企業在大陸供應鏈受到影響，才遲遲未管制兩國入出境措施，卻也因此造成日本防疫的漏洞。根據日本厚生勞動省統計，截至3月30日為止，在日本國內感染武漢肺炎者共1,965人，其中死亡者59人、痊癒出院者424人。

在大陸疫情大爆發後，世界各國紛紛採取切斷與大陸的人流與物流管道，讓扮演世界工廠的大陸製造貨物無法出口，嚴重衝擊日本企業在大陸供應鏈。而當大陸疫情逐漸緩和之際，義大利、西班牙、法國、德國、英國等西歐先進各國，及美國卻傳出爆發性感染，相關國家紛紛宣布進入緊急狀態並關閉國境，對日本企業全球供應鏈造成二度傷害。美國《彭博

社》2月15日報導稱，2020年2月將被視為武漢肺炎破壞全球供應鏈的歷史性一刻。如果再加上日本國內疫情升高，影響民眾外出消費的意願，勢必造成國內消費大幅萎縮，對日本經濟的衝擊將如雪上加霜。疫情擴散對於全球化的世界經濟造成嚴重打擊，同時也衝擊各國的政治情勢。由於疫情由人的移動而擴散，切斷人與人之間的往來與接觸，成為阻止疫情持續擴散的最有效辦法，世界各國紛紛採取封城、關閉國境措施的原因即在於此。但是，切斷人員的往來與接觸，勢必導致人類經濟活動的停滯。因此，如何在防疫措施與避免阻斷經濟活動之間取得平衡，考驗著各國執政者的智慧。

貳、日本的防疫作為：切斷群聚感染管道以避免爆發性感染

1月28日，日本安倍內閣會議發布政令，決定將武漢肺炎定位為「指定傳染病」，賦予政府機關防疫措施的強制力，俾便強化防疫體制。30日，安倍內閣再以傳閱全體閣員的方式作成內閣決議，在內閣設置由首相擔任本部長、成員包括全體閣員的「新型冠狀病毒感染症對策本部」（以下簡稱：對策本部），並且在其下設置「新型冠狀病毒感染症對策本部專家會議」（以下簡稱：專家會議），從醫學專業領域提出防疫對策建議。

2月13日，對策本部提出第一波防疫對策，決定初期投入153億日圓預算以強化以下緊急對策：自國外返國者的支援（30億）、防制國內感染對策（65億）、出境管制措施（34億）、緊急對應受疫情嚴重影響業者的支援（18億），以期阻止病毒入侵日本國內、防止傳染擴大與重症化、降低對經濟的傷害。25日，對策本部制定防疫基本方針，以期早日控制住疫情、減緩疫情擴散速度、減少出現重症患者，並且將疫情對社會與經濟的負面影響極小化。為避免群聚感染的發生，厚生勞動省於同一天成立由國立醫療研究機構與大學的專家學者成立「群聚感染對策班」，專責蒐集與分析感染病例相關資訊，以期儘快發現群聚感染的徵兆及其傳染源頭，避免一個群聚感染引發多數群聚感染，最終形成可能癱瘓醫療體系的「爆發性感染」。

3月10日，對策本部提出第二波防疫對策，決定投入4,308億日圓以整備防止感染擴大對策與提供醫療諮詢體制、對應學校停課所衍生課題、

對應業者縮小事業活動或減少雇用、因應事態變化的緊急措施等四項所需經費。其中，有關防疫措施的第一項包括：

- 第一，派遣防止群聚感染專家到地方政府，補助教養之家、托兒所等購買消毒液以防止感染擴大。
- 第二，禁止轉賣口罩、政府統一採購布製口罩，2,000萬片緊急配送老人教養之家等機構、1,500萬片優先供應必要的醫療機構，以及支援口罩業者增加生產。
- 第三，支援私立醫療機構引進PCR（聚合酶連鎖反應）篩檢設備，擴大每天篩檢數量最高可達7,000件。
- 第四，確保緊急時可用病床超過5,000，以及支援整備人工呼吸器等醫療設施，並加速開發治療藥物。
- 第五，有症狀者之對應：提供傷病補助金處理的明確化，並予以宣傳週知。
- 第六，提供民眾淺顯易懂的臨床資訊，以多國語言方式迅速提供在旅日外籍人士適切的疫情資訊。

其次，為強化政府防疫權限，日相安倍於3月4日與5個在野黨主席舉行個別會談，希望在野黨支持儘速修改《新型流感等對策特別措置法》，將武漢肺炎納入。其後，安倍內閣接納立憲民主黨等主要在野黨的要求，以附帶決議方式規定，在發布緊急狀態之前，必須獲得國會「事前同意」，國會於13日完成修法程序，翌日開始實施。

3月19日，專家會議公布疫情分析與建議指出，日本部分地區出現感染擴大的情形，無法確認感染源的病例也持續增加，恐有出現大規模爆發性感染之虞。因此，專家會議建議民眾應該避免進入密閉空間、人群聚集場所、近距離對話等三個要素，政府部門應該堅持早期發現並即時對應群聚感染、充實患者即時診斷與重症患者集中治療的醫療體制。雖然日本尚未出現大規模集體感染的病例，但是，由於首都東京確診人數從過去每天十餘例，自25日起連續多天超過四十人以上，再加上約有10%確診者感染源不明，東京都知事小池百合子召開記者會警告稱：東京正處於感染者可能暴增的重大局面。

翌（26）日，安倍內閣依據新修訂《新型流感等對策特別措置法》第15條規定，在內閣設置由首相擔任本部長的「政府對策本部」，各地方政

府也隨即成立對策本部，展開中央與地方緊密合作的防疫措施。根據該法規定，一旦疫情持續擴大，對日本民眾生命與健康有顯著危害、或者是有全國性蔓延造成國民生活與經濟重大影響之虞時，內閣在獲得國會事前同意後，可以針對部分地區或全國發布緊急狀態命令，相關地方首長將擁有發布要求民眾不要外出、停止營業等影響個人權益的權力。同日，政府對策本部公布防制疫情基本方針如下：

第一，疫情資訊的分享與透明化，切斷群聚感染的管道以防止疫情蔓延。

第二，提供適切的醫療以維持重症患者的醫療救治，最大程度地減少死亡病例。

參、封城鎖國導致日本企業供應鏈斷裂等影響

「東京商工研究」(TSR)於3月9日公布報告指出，日本企業受疫情影響因素排行前四位分別是供應鏈斷裂、停業損失、消費低迷、外國旅客入境人數減少。其中，影響最大的項目是「供應鏈出現障礙」占39%。對於從工業製品到機械、衣類、乃至於食品等都依賴大陸的日本企業而言，大陸生產線受疫情影響而出現混亂，導致日本企業供應鏈柔腸寸斷程度超乎想像，讓企業陷入營業與生產活動難以維持的困境。其次，回答「停止營業、生產活動、相關商業活動導致訂單與營業額銳減」占25.8%。由於設置在大陸的營業據點或生產線活動中止，導致無法生產、營業，或者是日本國內因防疫措施而停止商業活動，都將導致營業額與訂單的減少。此外，「國內消費低迷不振」占13.7%、「入境外國旅客消費需求減少」占9.7%，其他如觀光等業者，因為民眾節制外出導致消費心理冷卻影響下，日本內需將遭受到雙重打擊。

不僅如此，其後陸續傳出日本企業全球供應鏈一環的東南亞乃至於歐洲，也繼大陸之後，傳出疫情擴大而封城甚至關閉國境等消息，讓日本企業的全球供應鏈更形吃緊。根據經濟預測及商業諮詢機構IHS Markit於3月18日發表預測指出，受到去(2019)年10月將消費稅8%調升為10%的影響，日本在去年第四季實質國內總生產(GDP)年成長率減少7.1%，再受到新冠狀肺炎全球性傳染疫情的雙重打擊下，即使東京奧運與殘障奧運(下稱：帕運)如期舉行，日本GDP依然會出現負成長0.8%的景氣衰

退現象。另一方面，也有日本智庫預測，如果奧運停止舉辦，今年 GDP 成長率將升高為負 3.6%，可能掀起企業倒閉風潮。果真如此，勢必對日本安倍晉三內閣造成嚴重的打擊。

日本早稻田大學教授戶堂康之指出，大陸封城嚴重影響仰賴大陸供應鏈的外國企業。在大陸設廠製造零組件回銷本國，或者是本國製造零組件出口大陸組裝的企業，都被迫暫時停工或大量減產。戶堂康之強調，日本從大陸進口可以擴大下游產業的生產，日「中」雙方已經在全球供應鏈上建立相互提高經濟效率的雙贏關係，減少自大陸進口零組件或材料，將對日本經濟造成嚴重打擊。根據 2019 年統計，日本是大陸的第二大進口國（占 19%），日本是大陸的最大進口國（占 23%），顯示日本經濟對大陸的高依存度。此次疫情造成供應鏈斷裂，以致 2 月份自大陸進口幾乎腰斬地減少 47%，對日本國內生產網絡造成莫大的影響，凸顯出日本有必要降低對大陸的依存度。日本大和總研資深經濟分析師小林俊介指出，武漢肺炎對進出口貿易的影響，要在 3 月份的統計才會明顯出現，再加上歐美國家感染病例急速增加，封城等措施導致經濟活動減少，最終造成全球貿易進出口的低迷不振。不過，即使以此為契機，想要調整所費不貲的大陸供應鏈，也沒有想像中那麼容易。事實上，有鑑於近年來大陸工資上漲，以及反日民族主義強烈，日本企業自 2005 年起逐漸落實分散投資風險的「中國 + 1」策略，將部分供應鏈移轉到東南亞國家，但是，此波疫情擴散到東南亞，導致東南亞供應鏈也未能幸免於難。

由於疫情擴大為全球性大流行，再加上日本疫情亦逐漸升溫，導致日本與國際奧運委員會決定將 2020 東京奧運與帕運分別延期到明（2021）年 7、8 月，此決定不但讓安倍內閣運用舉辦奧運以推升日本經濟的希望落空，甚至還得承受延期所衍生的經濟損失。根據第一生命經濟研究所估算，奧運延期將讓日本 2020 年實質 GDP 喪失原先預期的 2.1 兆日圓經濟效果（GDP 比減少 0.39%），再加上疫情負面影響 3.8 兆日圓（GDP 比減少 0.72%），預估實質 GDP 年成長率將比去年減少 1.11%。如果疫情負面影響長期化，GDP 比減少的幅度將超過 1.11%，GDP 年成長率將達 -0.16%。而根據關西大學教授宮本勝浩試算，奧運延期 1 年將衍生競技場地、選手村等相關設施的保養維修費用，以及競技團體再準備 1 年的費用，將高達 6,400 億日圓的經濟損失。

肆、安倍內閣因應疫情影響的政治經濟對策

奧運延期不僅對日本經濟造成嚴重影響，也造成日本邀請習近平於今年春訪日的外交日程延期，並且打亂日相安倍規劃「後安倍時代」的國內政治布局。2013 年爭取主辦奧運，原先即是安倍內閣活化日本經濟的重要對策，也是安倍於 2018 年延長自民黨總裁任期至 2021 年的原因。如果奧運成功舉辦，安倍可以功成身退地交棒，或者是繼續尋求第 4 任。換言之，如果奧運為日本經濟景氣復甦帶來明顯效果，安倍可能在今年秋季解散眾議院改選，繼續領導自民黨打贏選戰，讓安倍持續連任或提前 1 年卸任，並協助其屬意的人選接棒，由接班人解散眾議院改選。不過，在奧運確認延期至明年 7 月舉辦，確定安倍不可能提前交棒。由於本屆眾議員將在明年 10 月任滿，自民黨應該會在此之前擇定有利時機解散眾議院，至於其時機點有以下 3 種想定。

首先，在今年 11 月解散、12 月改選的想定。此一想定是基於成功抑制武漢肺炎，並提出大規模經濟對策以博取選民好感，並趁此機會在秋天召開臨時國會之際宣布解散眾議院；第二個時機點是明年 4 月解散、5 月改選，亦即在明年 1 月下旬召開國會審查新年度預算，在 3 月底前通過預算案後的想定；第三個時機點，則是安倍的自民黨總裁任期於 9 月屆滿，協助其屬意接班人接棒後，在本屆眾議員任滿的 10 月前解散改選。其中，現階段是以第一個時機點為優先想定，其後依序為第二、第三個時機點。安倍考慮再三後，決定把奧運延期 1 年，其謀算的是，如果成功撲滅武漢肺炎，即有機會尋求第 4 個任期，或者是圓滿地舉辦奧運後在明年 9 月光榮卸任。此一最佳想定的必要條件有二，其一是早日撲滅武漢肺炎，其二是重建遭到武漢肺炎肆虐的經濟景氣，特別是提供融資給民間業者，以避免其資金調度困難而大量裁員或倒閉。

3 月 10 日公布的第二波防疫對策，提出 1.6 兆日圓金融措施，調降利率或無息免擔保貸款，以支援民間企業資金調度，並透過國際協力銀行以支援國內供應鏈重整。於 27 日通過的 2020 年度預算，其中有 5,000 億日圓預備費，將做為制定緊急經濟對策的財源。日相安倍在預算案表決前表示，政府必須採取充分且強大的經濟財政政策，以因應疫情對日本經濟造成的影響。翌日公布的修正版防疫基本方針，也補充寫入「經濟與雇用對策」，表明將採取必要充分的經濟財政措施，讓日本經濟重返成長軌道，

同時將整備照顧薪水階級的工作與生計，以及避免中小企業倒閉衍生出大量失業人口的相關制度。

30日，自民黨政務調查會長岸田文雄向安倍提出黨的建議案，要求政府編列財政支出20兆、事業規模60兆日圓預算，以因應疫情對日本經濟造成的傷害，並要求對於收入大幅減少導致生計受到嚴重影響的家庭或個人，提供10萬日圓現金以維持其生計。對此，安倍表示：必須採取包括提供現金在內的對策，內閣將提供足以讓經濟回到成長軌道、景氣呈現V字型恢復的經濟對策。岸田文雄接受記者訪問時表示，渠希望在安倍首相發揮領導力予以加碼，超越當年雷曼金融危機時投入的100兆日圓。翌日，日相安倍召開經濟財政諮詢會議，指示經濟再生擔當大臣西村康稔，在一周內提出緊急經濟對策，並且表明：「在26兆日圓綜合經濟對策等之外，將重新編列追加預算，不侷限於前例，動員財政、金融、稅制，採取斷然的措施」。

伍、結語

現階段，日本國內確診病例呈現緩慢增加的狀態，由於感染源無法確認的病例比率超過10%，讓日本政府擔心出現群聚感染的連鎖反應，引發大規模的爆發性感染。日本政府列為最優先的防疫對策，並責成厚生勞動省組成「群聚感染對策班」，專責因應可能出現群聚感染的徵兆，並即時切斷其傳染管道，以避免群聚感染最終升級為爆發性感染。至於是否能夠完全防堵爆發性感染，還有待時間的驗證。

其次，武漢肺炎造成全球大流行，世界各國紛紛採取封城、鎖國措施，阻斷人員與物資的流通，不但導致日本企業的全球供應鏈受損，也讓藉由吸引大量外籍遊客到日本旅遊消費，以提振內需的期待落空，嚴重衝擊日本經濟；而東京奧運延期1年，對日本經濟更是雪上加霜。因此，安倍內閣與自民黨預備研擬規模超越對應雷曼國際金融危機的緊急經濟對策，以度過可能造成日本景氣衰退的新冠狀經濟危機。如果防疫未出現大規模的爆發性感染，經濟緊急措施又能得到民意支持，安倍尋求第4任期的可能性將會大增。