砥砺前行：

应对新冠肺炎疫情影响推进中国改革议程

世界银行集团

中国经济简报 2020年7月

© 2020 年，版权所有，国际复兴开发银行/ 世界银行
地址：1818 H Street NW
Washington DC 20433
电话：202-473-1000
网站：www.worldbank.org

本报告为世界银行员工的成果。本报告所阐述的任何研究成果、诠释和结论未必反映世界银行、其执行董事会及其所代表的政府的观点。

世界银行不保证本报告所包含的数据准确无误。本报告所附地图的疆界、颜色、名称及其他信息，并不表示世界银行对任何领土的法律地位的判断，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

权利和许可

本报告的材料具有版权。由于世界银行鼓励传播其知识，本报告允许复制全文或部分章节用于非商业用途，但须明确注明出处。

任何关于权利和许可的问题，包括各项附属权利，请向世界银行集团出版部门咨询，地址：1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA；传真：202-522-2625；邮箱：pubrights@worldbank.org.

封面油画《变化》，为中国艺术家李政德在 2020 年年初新冠肺炎疫情之下禁足在家时所创作，经其许可使用，再次使用须另行申请许可。

致谢

2020 年 7 月的中国经济简报是由以下人员组成的团队完成：赵峦（项目负责人）， Sebastian Eckardt，Ekaterine Vashakmadze，Maria Ana Lugo，Dinesh Nair，王德文，Ruslan G. Yemtsov，Ibrahim Saeed Chowdhury，黄旸，牛驰宇，Abayomi A. Alawode，Ergys Islamaj，Franz Ulrich Ruch，Woori Lee，韩玮，Ileana Cristina Constantinescu，李雨纱和李岩。以下人员也对本期简报的编写有很大贡献：朱凌晖，Josefina Posadas，Shiyong Wang，Michael Ferrantino 和 Michele Ruta。编写团队在此感谢 Barbara Yuill 对报告的编辑，感谢 Aaditya Mattoo，Aparnaa Somanathan，Carlos Arteta，Deepak Mishra，Hassan Zaman，Irina Astrakhan，Martin Raiser，Philip O' Keefe 和 Rinku Murgai 提供的指导和意见，也感谢陈天舒，李莉，李筱婷，杨琳，余英和赵如欣对简报制作和发布所提供的支持。本报告的发现、解读和结论未必反映世界银行执行董事或其代表的政府的观点。若对简报有任何问题或建议，请与李莉联系（lli2@worldbank.org）。

目录

概要 8
I. 新冠疫情的冲击 12
II. 疫情的经济和社会影响 14
新冠疫情导致一季度 GDP 大幅收缩 14
经济开始反弹，但恢复仍不均衡 16
外贸活动一直起伏不定 19
价格压力缓解 24
劳动力市场的扰乱和收入减少给家庭带来了经济损失 25
企业收入和盈利受创 26
信贷风险上升，预示银行部门的潜在问题 27
财政赤字扩大 28
债务积累速度加快 29
多重政策努力缓解疫情的经济社会影响 31
III. 前景、风险和政策考虑 33
短期前景 33
风险 37
政策考虑 41
IV. 评估疫情对中国的收入分配和劳动力市场的影响 46
对 2020 年收入分配的预期影响 48
政府的缓解措施 54
新冠疫情的非货币影响 56
政策改革建议 57
参考文献 59

图

图 1. 图说中国经济形势 10
图 2. 全球经济活动 13
图 3. 全球贸易 13
图 4. 全球金融市场和大宗商品市场 14
图 5. GDP 增长 15
图 6. 商品零售额名义增长 15
图 7. 高频经济指标 18
图 8. 经济活动 17
图 9. 进出口情况 19
图 10. 中美双边贸易 20
图 11. 中国经济的后向关联 21
图 12. 中国各行业贸易表现及 GVC 密度 21
图 13. 国际收支 23
图 14. 资产价格 24
图 15. 通胀与房价 24

图 16. 农民工 26
图 17. 工业企业利润变化 26
图 18. 金融部门 27
图 19. 信贷风险和信贷分配 28
图 20. 信贷增长 30
图 21. 政策利率和市场利率 31
图 22. 中国人民银行流动性注入 31
图 23. 财政刺激 32
图 24. 全球 GDP 增长及贸易前景 35
图 25. 全球政策不确定性 37
图 26. 不同情境下的增长预测 37
图 27. 新冠肺炎疫情对产出缺口和潜在增长的影响 40
图 28. 居民人均可支配收入和人均消费支出 46
图 29. 疫情对各部门影响预测 48
图 30. 不同收入水平的家庭在受疫情影响不同的部门占比 49
图 31. 家庭收入来源构成 50
图 32. 危机情形下人均收入相对于基准情形的变动 52
图 33. 基准情形和危机情形下贫困率相对于 2018 年的变化 53
图 34. 不同情形下贫困人口（15-64 岁）的分布 53
图 35. “新贫困者”的收入损失 54

表格

表 1. 中国部分经济指标 36
表 2. 各经济部门就业特点 49
表 3. 应对新冠疫情的主要社会保障与就业政策 55

专栏

专栏 1. 全球经济形势 12
专栏 2. 疫情时期的电子商务 15
专栏 3. 近期中美双边贸易情况 20
专栏 4. 疫情对全球价值链（GVC）的影响 21
专栏 5. 全球前景 34
专栏 6. 新冠肺炎疫情对于中国产出缺口和潜在增长的影响 39
专栏 7. 采用“全健康”方法应对新发传染病 43
专栏 8. 数据来源 50
专栏 9. 微观模拟模型 51
专栏 10. 模拟中所使用的贫困线 52

缩略语

AI	人工智能
AGP	抗微生物药物用作促长剂
AIDS	获得性免疫缺陷综合症（艾滋病）
ALMP	积极劳动力市场项目
AMR	抗微生物药物耐药性
BEA	美国经济分析局
BEC	按经济大类分类
BIS	国际清算银行
CADA	中国汽车流通协会
CBIRC	中国银行保险监督管理委员会
CDC	疾病预防控制中心
CFETS	中国外汇交易系统
CISDCP	中国疾病预防控制信息系统
COVID-19	2019 冠状病毒病
CPI	消费者价格指数
CSRC	中国证券监督管理委员会
DANMAP	丹麦抗微生物药物耐药性综合监测与研究计划
DRC	中国国务院发展研究中心
EAP	东亚和太平洋
ECDC	欧洲疾病预防控制中心
EFSA	欧洲食品安全局
EID	新发传染病
EMDE	新兴市场和发展中经济体
FAI	固定资产投资
FDI	外商直接投资
FX	外汇
GDP	国内生产总值
GEP	全球经济展望
GPAI	禽流感全球项目
GVC	全球价值链
HAIRS	动物传人疾病和风险监测小组
HiAP	将健康融入所有政策
HPAI	高致病性禽流感
IMF	国际货币基金组织
ICT	信息和通讯技术
ILO	国际劳工组织
JPCM	联防联控工作机制
LGB	地方政府债券
LGFV	地方政府融资平台
LPR	贷款市场报价利率
MDA	大规模给药
MERS	中东呼吸综合症

MLF	中期借贷便利
MOF	中国财政部
MSE	小微企业
NBS	中国国家统计局
NGO	非政府组织
NPC	全国人民代表大会
NPL	不良贷款
OECD	经济合作与发展组织
OIE	世界动物卫生组织
OPEC	石油输出国组织（欧佩克）
PBOC	中国人民银行
PMI	采购经理人指数
PPI	生产者价格指数
PPP	购买力平价
PWT	佩恩表
Q1	一季度
Q2	二季度
Q3	三季度
Q4	四季度
QR Code	二维码
ROA	资产回报率
RRR	存款准备金率
SAFE	中国国家外汇管理局
SARS	严重急性呼吸系统综合症（非典）
SHIBOR	上海银行间同业拆放利率
SME	中小企业
SOE	国有企业
SPV	特殊目的实体
STB	特别国债
TFP	全要素生产率
TSF	社会融资总量
UMIC	中等偏上收入国家
USITC	美国国际贸易委员会
USTR	美国贸易代表
VAT	增值税
VIX	美国芝加哥期权交易所波动率指数
WBG	世界银行集团
WDI	世界发展指标
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织
yoy, y/y	与上年同期相比
ytd	年度迄今

概要

自 2019 年 12 月中旬上一期《中国经济简报》发布以来，中国和世界其他地区的情况发生了巨大变化。2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行带来了重大生命健康损失，并引发了八十年来最严重的全球衰退，给世界各地的就业形势和民众福祉造成巨大损害。预计今年全球经济将大幅萎缩，90%以上的新兴市场和发展中经济体将出现人均收入下降。尽管各大经济体出台了前所未有的政策支持，全球仍面临明确的下行风险。

根据基线预测，今年中国经济增速将大幅放缓至 1.6%，为 1976 年以来的最低水平。虽然供给侧的干扰现已基本缓解，但国内外需求的疲软仍制约着复苏步伐，即便政府已经采取了措施来遏制疫情对经济的影响。居民收入急剧下降、失业率上升和疫情对人们行为方式的持续影响预计会继续抑制消费，尤其是那些需要面对面接触的服务，因此私人消费预计将保持疲软。由于企业收入下滑和不确定性增加，私人投资预计将保持低迷。在全球陷入深度衰退、各国实施严格边境管制和旅行禁令以及国际运输受到干扰的情况下，预计世界其他地区对中国商品的需求将继续疲软。

即使经济活动反弹，疫情冲击也很可能对经济产生持久影响。由于劳动者错失工作岗位以及家庭收入增长放慢，减贫步伐将会放缓。据预测，如果不采取额外政策措施，2020年实现脱贫的人数将比没有疫情的情况减少800-2000万（基于每天5.50美元的贫困线，按2011年购买力平价折算）。自雇人员以及那些从事非正规就业、缺乏保障的劳动者（尤其是农民工）受打击尤为严重。新冠危机之前中国债务水平就已高企，疫情发生后更是急剧上升，侵蚀着过去两年的去杠杆成果。投资和供应链发展一直是过去几十年中国生产率改善的重要渠道，而疫情的影响有可能造成这两方面的削弱，从而加速中国潜在增长率的长期下滑。

中国经济前景风险很高。在下行风险方面，尽管中国为病毒防控做出了巨大努力，但疫情仍可能反弹，扰乱经济活动并削弱商业信心和消费者信心，其干扰程度可能大于基线中的假设。从外部来看，如果出现比预想中更严重和持久的全球衰退以及中国与其主要贸易伙伴双边紧张局势的进一步升级，也会导致经济复苏脱轨。在上行风险方面，如果政府的有效政策使消费者和投资者信心恢复快于预期，而且双边紧张局势可以得到缓解，则经济下滑可能不会像基线预测中那么严重。

尽管面临很高的风险，但前瞻性的复苏策略并且辅以良好的政策可以部分缓解风险。疫情冲击凸显了相互密切关联的经济、社会和环境脆弱性，加剧了许多此前存在的挑战，并且使当局面临新的挑战。疫情后的经济复苏为中国提供了一个推动经济再平衡、实现更加包容、可持续和绿色增长的机会。

货币和金融部门政策需要保持灵活，以确保充足流动性并保持较低的市场利率和债券收益率，从而减轻家庭、企业和政府的债务负担。受抑制的通胀压力提供了充足空间，使货币政策得以保持宽松又不至于引发通胀和资本外流风险。此外，金融风险应该谨慎管理，同时又确保信贷资金流向实体部门不受阻碍。公司利润大幅缩水、失业率上升和收入损失结合起来，导致中国银行业信贷风险加大。特别在监管宽容政策收紧时，信贷质量恶化的问题就会显露出来。因此，一旦经济活动正常化、市场信心恢复，决策者就应将关注重点回到去杠杆、降低经济风险方面来。

考虑到信贷驱动的经济复苏的风险以及局限性，财政政策应当在支持经济复苏方面扮演主要的角色。财政刺激措施的设计应促进在中期内实现更具包容性、更绿色的增长目标。具体而言，疫情暴露了这些缺口，政府也采取了一些措施扩大社保覆盖面，今后需要在此基础上努力消除覆盖缺

口。这不仅有助于保护工人和家庭免受失业和收入损失所造成的困扰，而且还可以促进私人消费。确保对关键公共服务的公平获得——如医疗卫生服务和教育服务，包括停课期间的远程学习——对于最大限度地降低疫情对人力资本的持续影响非常重要。那些旨在促进经济复苏的公共投资项目，其设计也应当有利于推动中国向碳中和、更清洁和绿色的经济过渡。

结构性政策应以促进疫情后的资源重新配置和经济调整为重点。企业可能需要一些持续的支持，以避免因疫情引发大量破产和失业。然而，随着经济复苏，需要减少对企业的财务救助。尤其需要考虑的是，如果企业的困境不是临时流动性问题，而是反映了深层偿付能力问题，包括资产负债表杠杆率过高，那么启动破产可能是更恰当的方案。加强户籍制度改革、增强社会服务的可得性和便携性，可帮助劳动者从受到疫情长期破坏的企业和部门转移出来，进入那些处于发展扩张中的部门、企业和地区。进一步拓宽市场准入，包括在相对封闭的服务部门的准入，可以增加投资并加速知识和技术的传播，还有助于缓解长期存在的、并可能因疫情引发的衰退而进一步加剧的地缘经济紧张局势。

自二月下旬以来，中国疫情的新增感染已经明显下降，经济与社会生活方面的限制也逐步放松。有效控制任何新出现的疫情仍将是确保安全复苏的短期重点。在迅速采取的公共卫生措施之外，疫情也凸显了疾病监测和控制方面的不足。这场危机提供了机遇来弥补这些不足。可以通过采用多部门合作的“全健康（One Health）”方法，来发现和减少公共卫生风险、积极开展病例监测和实时报告、增强应对能力和加强国际合作。

中国经济展望	***2017***	***2018***	***2019***	***2020 预测***	***2021 预测***
实际 GDP 增速（%）	6.9	6.7	6.1	1.6	7.9
消费者物价指数（% 同比变化）	1.6	2.1	2.9	2.1	2.3
经常账户余额（占 GDP 的百分比）	1.6	0.2	1.0	0.7	0.4
综合财政平衡（占 GDP 的百分比）[a]	-3.9	-4.6	-6.4	-11.8	-5.4

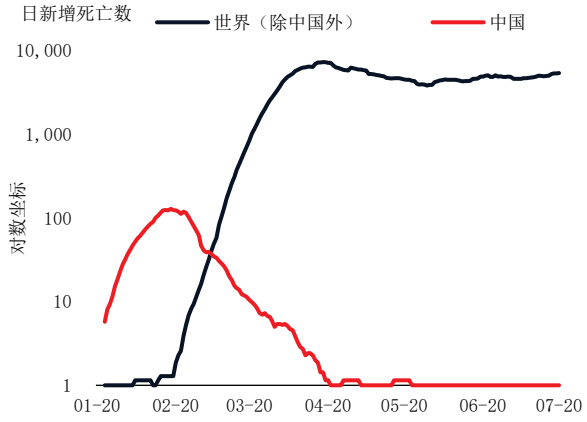
来源：世界银行

注：(a) 世界银行研究人员测算。综合财政平衡（狭义定义）加总了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

图 1. 图说中国经济形势

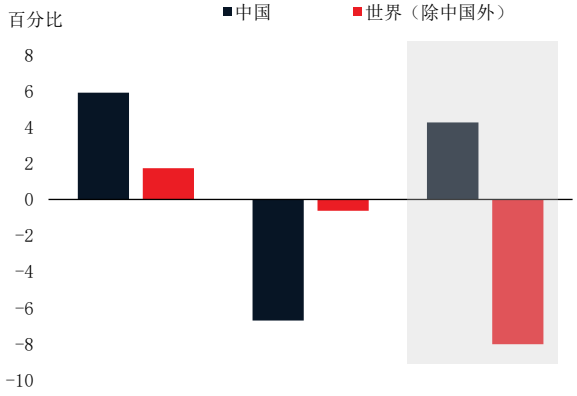
疫情造成了重大生命损失...

A. 新冠疫情官方死亡人数



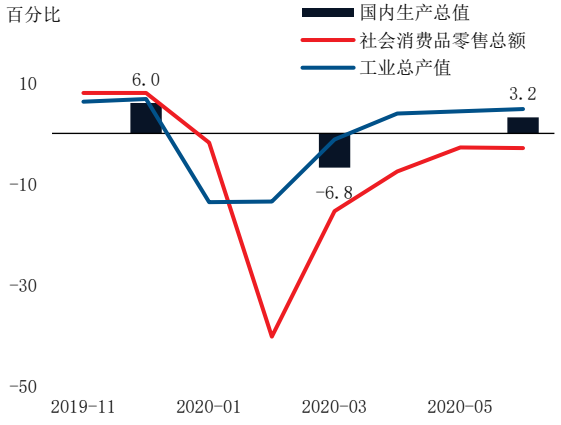
...并导致中国和其他国家 GDP 严重收缩...

B. GDP 增长



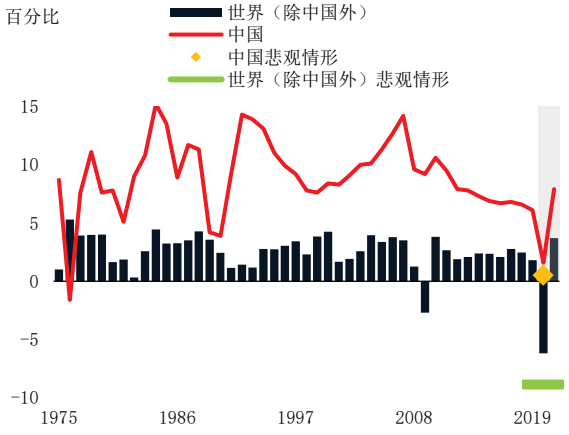
随着中国逐步解封，经济活动开始回升...

C. 中国经济活动



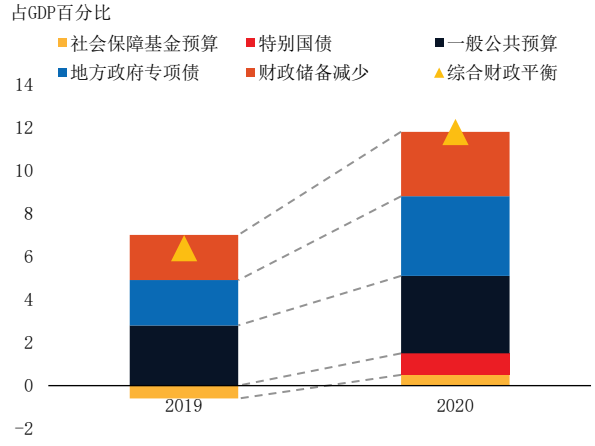
...但预计今年 GDP 增长将大幅下降...

D. 长期 GDP 增长

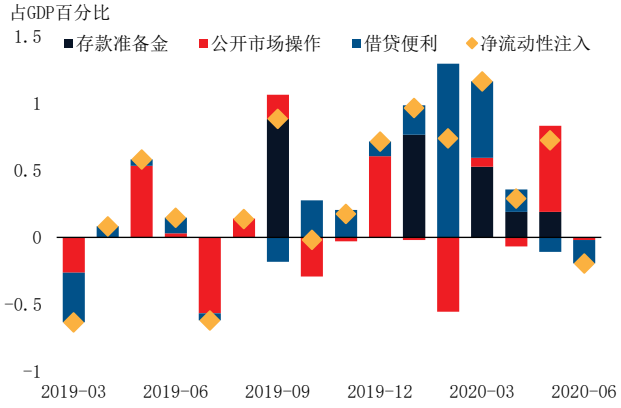


…尽管有一系列遏制经济衰退的政策措施

E. 综合财政赤字的构成



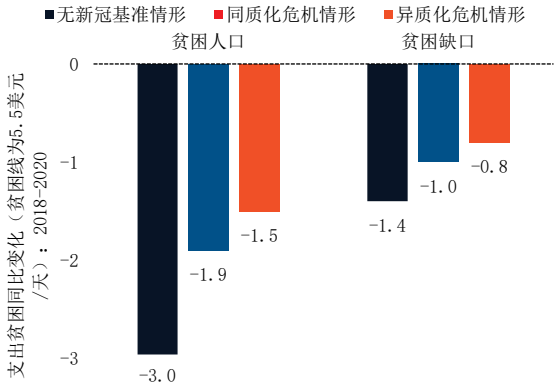
F. 中国人民银行流动性注入



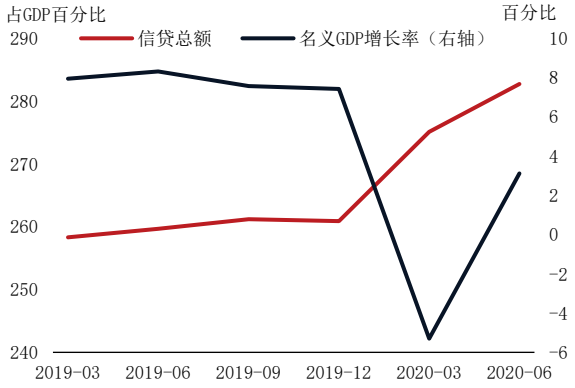
经济下滑将导致减贫步伐放缓...

...和进一步推高已处高位的债务水平...

G. 贫困人口

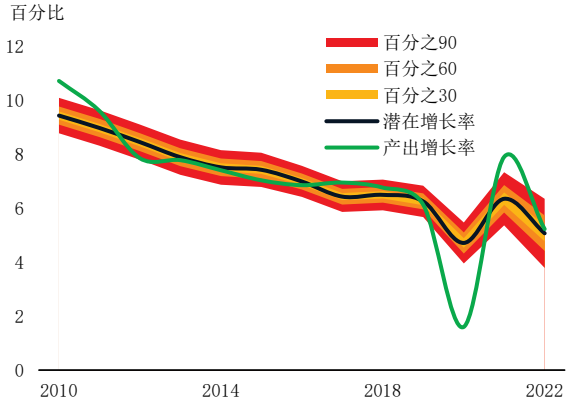


H. 信贷总额与名义 GDP 增长

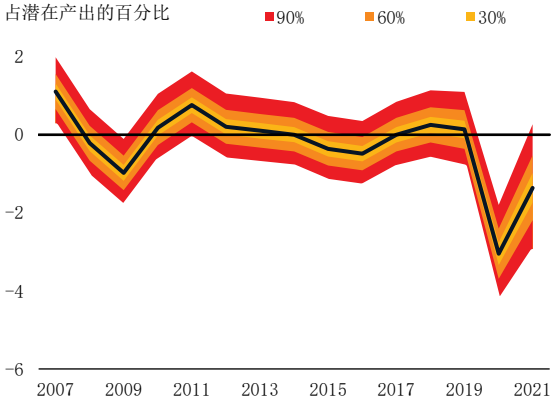


...并可能损降低潜在增长率

I. GDP 和潜在增长率



J. 产出缺口



来源：世界卫生组织（WHO）；丁香园；约翰霍普金斯大学；中国国家统计局；Haver Analytics；中国家庭追踪调查 2018；中国人民银行；财政部；Penn World Table 9.1；世界发展指标；共识预测；世界银行研究人员估算。

注：

A. 约翰霍普金斯大学基于世界卫生组织（WHO）和丁香园的数据。丁香园是中国一个集医生问诊、专业健康护理、医药和医疗用品贩售为一体的线上社区。B. 2020 年第二到第四季度的世界除中国的增长率表示的是基于世界银行 2020 年 6 月《全球经济展望》的全年经济预测来估算的数据。GDP 增长为年同比变动百分比。C. 工业生产和零售额为年同比变动百分比。GDP 增长为季度的季调环比年化增长率。D. GDP 增长为年同比变动百分比。D. GDP 增长率为年度同比。E. 财政预算平衡为 GDP 占比。F. 借贷便利指的是中国人民银行通过常设借贷便利（SLF）、中期借贷便利（MLF）、定向中期借贷便利（TMLF）、抵押补充贷款（PSL）、专项再贷款（SPRF）和再贷款、再贴现等融资工具提供的流动性净注入。G. 采用每天 5.50 美元的贫困标准（2011 PPP）和基于消费的贫困，并根据国家统计局家庭 s 消费数据和 GDP 增长对这一标准进行了调整以对应世界银行对 2018 年的预测。“无疫情基准情景”指无疫情，“同质性冲击”系基于各经济部门 GDP 预测，“对农民工/非正式工人的异质性冲击”采用与“同质性冲击”相同的 GDP 预测，但额外考虑了正规工人、非正规工人、农民工等所受的劳动收入冲击有差异的可能。H. 总负债是内债与外债之和。包括家庭、非金融企业和公共部门债务，以占季节调整的季度 GDP 四个月均值的比例衡量。最后一个观察值是 2020 年二季度。I. 使用世界银行（2018）提出的修改后的多元滤波器所做的估算，最后一个观察值是 2020 年二季度。误差带反映了基于模型估算的 90%置信区间。J. 基于通过世界银行（2018）提出的修改后的多元滤波模型所做估算。误差区域反映了基于模型估计的 90%置信区间。

I. 新冠疫情的冲击

自 2019 年 12 月中旬上一期《中国经济简报》发布以来，中国和世界其他地区的经济环境都发生了巨大变化（专栏 1）。2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行给人们带来重大的生命健康损失，并引发了八十年来最严重的全球经济衰退，世界各地人们的就业和福祉严重受损（世界银行，2020d）。预计今年全球经济将急剧萎缩，新兴市场和发展中经济体（EMDE）90%以上会出现人均收入下降，全球约 7000 万至 1 亿人可能陷入贫困（世界银行，2020c）。[1]

新冠疫情及相关防控措施引发了需求和供给两方面冲击。在供给方面，疫情防控措施破坏了中间产品、劳动力和生产的正常流动。由于旅行和人际交流限制措施、劳动者本人或家庭成员患病、学校停课等因素，劳动力供给下降。[2] 由于出行限制，占中国劳动力很大一部分的农民工无法返回工作地点。生产投入品交付延迟和融资困难也已经给企业运营带来挑战。

在需求方面，必要但代价高昂的防控措施和人们的行为变化减少了对商品和服务的需求，特别是那些需要当面接触的服务。需求下降最严重的行业包括运输、旅游和传统零售。因此，在中国以及世界其他地区，需要社交互动的私人消费在 2020 年上半年损失严重。由于经济活动被扰乱、政策不确定性增加和融资成本上升，投资也有所收缩。

需求冲击的强度很可能超过供给冲击，延续时间也更长。虽然供给侧所受限制现已有所放松，但国内外的需求疲软继续制约经济复苏的步伐。疫情造成的收入损失和劳动力错失就业岗位具有持久影响，因此私人消费可能仍将保持低迷。鉴于公司收入下降和全球不确定性，私人投资在最近一段时期也很可能保持相对疲软。由于全球经济出现广泛的严重衰退，即使对某些出口产品的需求可能保持韧性，预计外部需求将继续承压。

世界各国都为减轻疫情对人员、社会和经济的影响提供了重要政策支持。紧急措施大多集中在扩大医院及医疗服务行业的能力以及为工人和企业提供收入保护和支持上。主要经济体都通过降低利率和准备金要求、扩大资产购买等手段放宽了货币政策。全球来看，各国已经宣布的财政支持已远远超过 2008-09 全球金融危机期间的财政措施。

尽管各国提供了前所未有的政策支持，但预计新冠疫情仍会对中国和全球经济产生重大而持久的影响。在一些已经开始重新开放经济的国家的引领下，已出现经济活动回升的迹象，但全球来看感染人数仍在上升。尽管在亚洲、欧洲的一些地方，全国性封锁逐步解除，但世界范围内的许多国家仍继续加强旅行限制，并采取某些社交距离措施和隔离手段。即使在那些成功控制了病毒传播的国家，也仍存在疫情再次爆发的风险。直至 COVID-19 的疫苗或有效的治疗手段面世，一些社交距离措施和国际人员流动限制预计仍将持续较长时间，拖累经济恢复。在这种情况下，中国的近、中期经济前景仍将在很大程度上受全球疫情形势发展的影响。

专栏 1. 全球经济形势[3]

COVID-19 疫情引发了很深的全球衰退（图 2.A）。病毒的迅速传播和相应的控制措施已经强烈地抑制了上半年的消费和投资，尤其是在需要社交互动的部门，这个影响较为广泛，同时波及

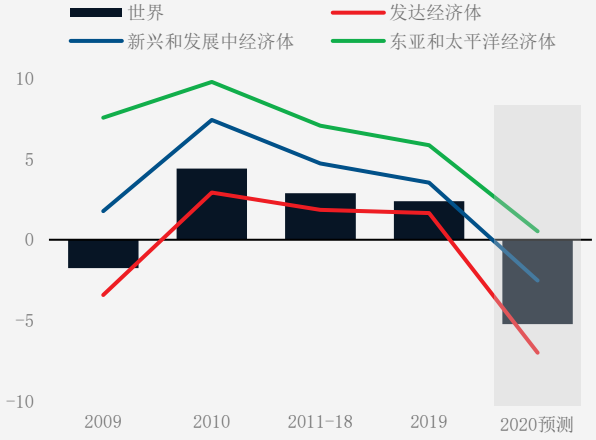
[1] 见（Kilbourne, E.D. 2004）。
[2] 见（Keogh-Brown, M.R., Smith, R.D., Edmunds, J.W. and Beutels, P. 2010）。
[3] 主要基于世界银行，2020 年 6 月的全球经济展望（世界银行, 2020d）报告中的内容.

发达经济体和新兴和发展中经济体（世界银行，2020b）。最近，全球经济活动在对封锁措施的逐步放松之后，已经开始反弹，其中全球制造业 PMI 在六月升至 47.76，此前四月曾处于 39.58 的最低点（图 2.B）。不过，2020 年全球产出仍将急剧收缩--这是 2009 年那次收缩的 3 倍，彼时出于全球金融危机和二战后最深的经济衰退（世界银行，2020b）。

图2. 全球经济活动

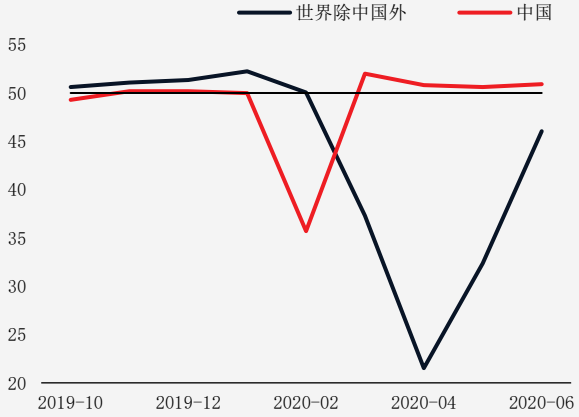
A. GDP增长率

（同比百分比）



B. 全球制造业活动

（指数，50+ = 扩张）



来源：Haver Analytics；世界银行。

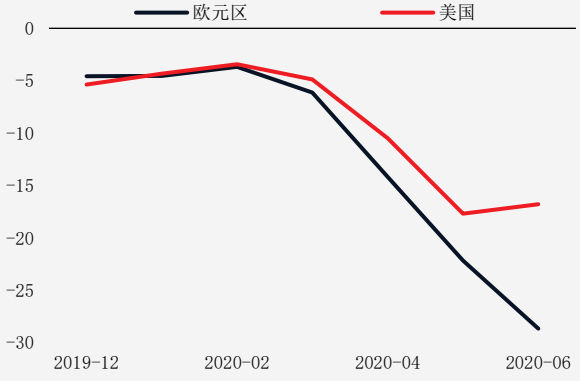
注： A. 区域国家的总体经济增长率通过2010年价格的实际GDP作为权重以及市场汇率进行计算。数据反映了世界银行2020年6月全球经济展望（世界银行，2020d）的报告中发布的预测。B. 读数小于50意味着经济活动的收缩。水平线表示扩张的临界值（荣枯线）。

全球进口需求在 2020 年上半年急剧下滑，反映了广泛的管控措施、国际旅行、旅游业和供应链受到的重大干扰。全球游客人数下降近 100%，而商业航班数量下降约 70%。生产和国际运输所受干扰导致关键生产投入品无法获得的风险上升，有可能导致全球价值链上的缺口连环增加。3 月制造企业的采购存货下降，而供应商的交货时间继续上升，表明全球供应链（GVC）出现了瓶颈。最近，全球贸易开始显现出反弹的初步迹象，伴随制造业的新出口订单在 6 月升至 43.4，此前曾处于 4 月 26.5 的历史最低点。尽管存在上升趋势，但上半年经济活动的急剧下降预计将在 2020 年全球贸易收缩中贡献 13.4%——这比全球金融危机时还要大（图 3）。

图3. 全球贸易

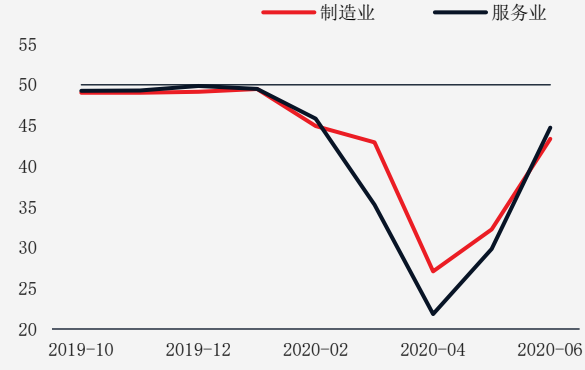
A. 部分经济体进口额增长

（同比百分比，3个月移动平均）



B. 全球新出口订单指数，2019-20

（指数，50以上=扩张）



来源：Haver Analytics；世界银行。
注：A. 数据只包含货物贸易。B. 新出口订单是用PMI衡量的。

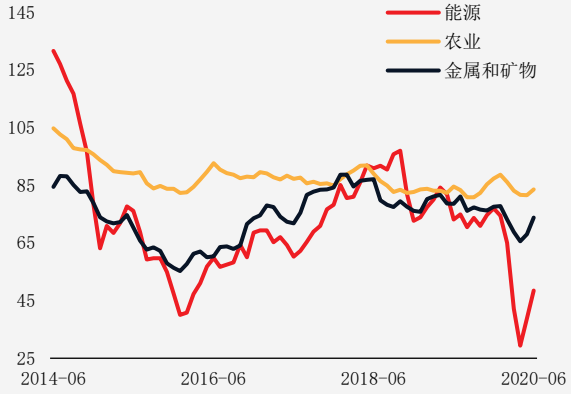
世界各国央行都大幅放宽了货币政策，并提供流动性支持以避免信贷市场出现短缺。美联储将政策利率降至接近于零。全球主要央行的大规模流动性注入以及有些国家封锁措施的逐步放松最近使全球风险情绪有所改善。疫情爆发初期，新兴市场和发展中经济体的资金外流超过了全球金融危机最严重时期的水平，但现在已有所回落；股票市场估值随着疫情在全球的迅速发展大幅下滑，但现在已有所回升，弥补了前期的部分损失。美国芝加哥期权交易所波动率指数（VIX）波动率指数三月份翻了两番，但到六月下旬跌落到二月水平的两倍以下（图 4.A）。

减缓疫情传播的措施的执行使得全球需求坍缩，同时主要商品价格在 2020 年上半年下降（图 4.B）。一个例子是，在 5 月和 6 月的恢复之前，布伦特原油价格从 1 月下旬至 4 月中旬下降了 85%，随后大致保持在一月下旬 40%的水平。全球成品油生产开始衰退，尽管节奏比需求回落更加缓慢。四月，欧佩克与其他产油国伙伴达成了新的减产约定，在 5 月和 6 月开始每天减产 970 万桶，最近更是延长到了 7 月，从那之后逐渐缩窄。

图4. 全球金融市场和大宗商品市场

A. 道琼斯全球指数和美国CBOE波动率指数（VIX），2007-2020
（道琼斯全球指数（1991年12月31日=100）；美国CBOE波动率指数（VIX））

B. 大宗商品价格指数
（指数，名义价格，2010 = 100）



来源：Haver Analytics；世界银行。
注：道琼斯全球指数（1991年12月31日 = 100）。美国芝加哥期权交易所波动率指数（VIX）。

II. 疫情的经济和社会影响

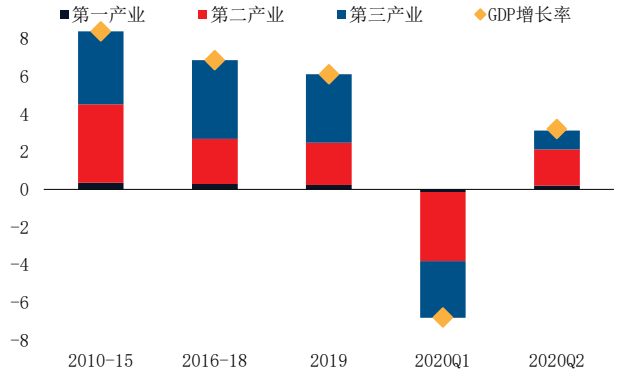
新冠疫情导致一季度 GDP 大幅收缩

新冠疫情的爆发给中国经济造成沉重打击。COVID-19 彻底扭转了 2019 年 12 月中美达成第一阶段经贸协议后经济向好的初步势头。这一在 2019 年最后一个季度的制造业生产、投资、贸易和经济增长的初步复苏在今年 2 月戛然而止，引发了对经济供需两方面的冲击。2020 年一季度 GDP 同比收缩 6.8%。收缩出现在所有部门，其中工业产出降幅最大，为 8.5%（图 5）。服务业下降 5.2%，农业下降 3.8%。（专栏 2）。

图 5. GDP 增长

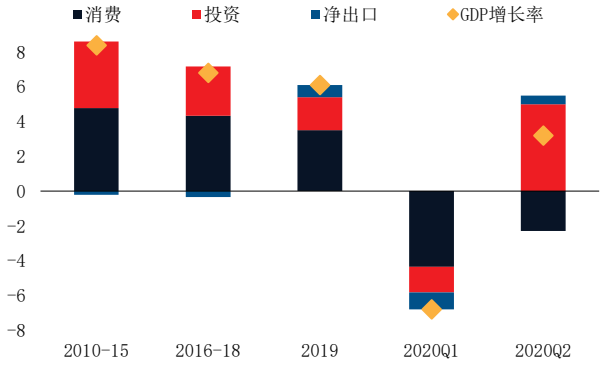
A. 三大产业对增长的贡献

（百分点）



B. 三大需求对GDP增长的贡献

（百分点）



来源：Haver Analytics；国家统计局；世界银行。

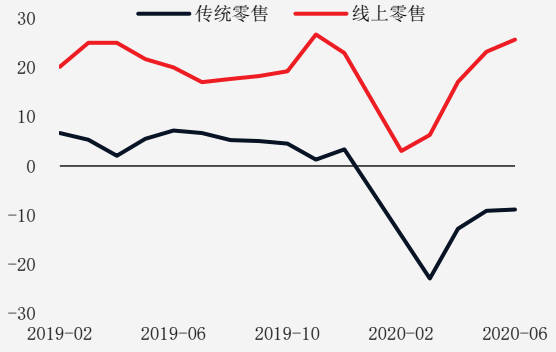
疫情对私人消费的打击尤其严重。消费下降几乎占 2020 年一季度 GDP 收缩的三分之二（图 5. B）。消费增幅从 2019 年的 6.4%下降到 2020 年一季度的-7.5%；对一季度经济增长的贡献从去年同期的 3.5 个百分点下降到-4.4 个百分点。居民调查数据显示，居民支出的降幅高于家庭收入降幅。2020 年一季度居民人均可支配收入同比下降 3.9%，反映了劳动力错失就业岗位和工资下滑压力的影响。与此同时，收入损失、社交距离措施以及与疫情相关的不确定性等因素导致私人消费支出下降 12.5%。因此居民储蓄率继续上升，从 2019 年一季度的 36%增至 2020 年一季度的 41%。[4]

专栏 2. 疫情时期的电子商务

疫情期间，尤其是封城期间，广泛存在的电子商务为消费者提供了继续获得产品和服务的可能。在疫情爆发前，中国就已经是世界最大、增长最快的电子商务市场之一，商品和服务的在线零售份额已占 2019 年零售总额的 20%以上，而且电子商务已从城镇扩展到农村。疫情发生后，由于采取封锁措施、商店关门以及消费者不愿与销售和服务人员面对面接触等因素，网络消费的地位近来变得更加突出。麦肯锡公司最近的一项调查显示，在新冠爆发期间，约 74%的中国消费者额外在网上购买了食品。[5]的确，按名义价格计算，2020 年上半年尽管消费品的传统零售额同比收缩 17.9%，但同期在线商品零售额却增长 14.3%。

图 6. 商品零售额名义增长

（同比百分比）



来源：国家统计局。

投资也直线下滑，私营部门投资下滑尤为严重。总体来看，2020 年一季度资本形成总额对 GDP 增长的贡献为-1.5 个百分点，而去年同期为 1.1 个百分点。私营部门投资同比下降 24.4%，而国企

[4] 居民储蓄率被定义为（1－居民消费/可支配收入）。

[5] 见（McKinsey. 2020）。

投资同比下降 15%。制造业的固定资产投资萎缩最为严重（同比下降 27.4%），反映了商业信心恶化和资金约束的影响——包括收入和利润下降在内。基础设施投资同比下降 18.5%，主要原因运输项目进展延误严重和劳动力短缺。由于住房销售放缓，房地产投资也同比下降 11.5%。

工厂停产造成的供应中断导致工业生产大幅下降。制造业产值下降幅度最大（同比下降 10.2%），采矿业和公用事业分别下降 1.7%和 5.2%。内需下滑、去库存以及全球价值链受扰等各种冲击相结合，对某些产业造成的影响尤为突出，包括汽车（同比下降 26%）、通用设备（下降 17.2%）和计算机生产子行业（下降 13.8%）等。基础设施和房地产投资的急剧下滑导致建筑活动收缩 17.5%。因为较少地受到封城措施的影响，上游行业表现相对较好，尤其是黑色金属冶炼（同比增长 0.5%）和原煤生产（同比下降 0.6%）。

COVID-19 的冲击对需要面对面接触的服务业的冲击尤为严重。总体来看，2020 年一季度服务业产出同比下降 5.2%。受到需求剧降冲击尤为严重的行业包括酒店餐饮、运输和传统批发零售，同比分别下降 35.3%、14.0%和 17.8%。在线服务如线上商务、教育、娱乐、医疗和金融中介等的强劲表现在一定程度上抵消了这一影响（专栏 2）。金融业表现与其他诸多行业形成了鲜明对比：在政策支持下，2020 年一季度金融业同比增长 6%，导致信贷增长加速和股票市场交易活跃。

农业由于生产和分销系统受疫情干扰也出现了收缩，但小于服务业和工业。2020 年一季度，中国猪、羊和牛肉产量同比分别下降 29.1%、7.7%和 6.4%，这可能反映了农业生产面临的劳动力短缺尤其是饲料供给和物流问题。禽肉产量同比增幅从去年四季度的 10.2%大幅下降至今年一季度的 1.1%，出现这种下滑的原因之一是疫情期间对活禽运输的限制。种子、化肥、农药等生产投入品和农业劳动力未能及时到位导致早春粮食作物（如水稻、玉米和蔬菜）的播种受到一些影响。不过，总体来说疫情对种植业的影响相对较小，一季度种植业产值同比增幅只是从去年四季度的 4.3%小幅下降至 3.5%。

经济开始反弹，但恢复仍不均衡

自 2 月下旬起，随着疫情的冲击开始消退，中国也开始放宽防控限制，经济活动有所恢复。经济重启伴有各种尽量减少疫情反复风险的措施，包括大规模检测、基于手机数据的接触者追踪、关闭陆地边界、对国际旅客检疫隔离、要求公共场所保持社交距离以及广泛使用口罩和防护设备等。

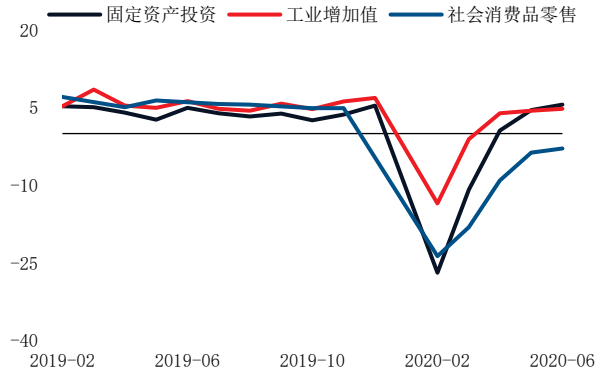
在一季度的剧烈收缩后，中国经济在二季度恢复增长。2020 年 2 季度 GDP 扩张了 3.2%，将上半年的收缩修复至 1.6%。经济活动在不均衡的步调中恢复，其中工业生产和基建投资恢复正常比服务业、消费和私人部门投资要快很多。在供给侧，工业在二季度同比增长了 4.7%，带动了经济反弹。相反，服务业增长了 1.9%仍处疲弱，反映了对服务活动遗留的限制和行为上挥之不去的影响。在需求侧，数据点出了经济恢复潜在的脆弱性。经济增长由公共投资和出口驱动，但私人投资和消费继续表现不佳。净出口对增长的贡献在二季度转正（0.5 个百分点），主要是因为进口额的萎缩以及医疗设备和电子产品激增驱动的出口额强于预期（详情见下一节）。

投资增长尤其是国有部门，在升级的刺激措施的支持下于二季度强势反弹。资本形成总额对二季度增长贡献了整整 5 个百分点。固定资产投资数据显示反弹主要是由基础设施和房地产投资驱动的——由于政府出台多种刺激措施，而且住房销售量价齐涨，这类投资恢复较快。相反，因为公司收入下降，同时高度不确定性制约着私人投资的复苏步伐，制造业投资在二季度仍然收缩了 4.7%（图 7.C）。值得注意的是，国有企业投资同比反弹 9.9%，但私人部门的投资仍然疲弱，二季度同比下降 7.1（图 7.D）。

图7. 经济活动

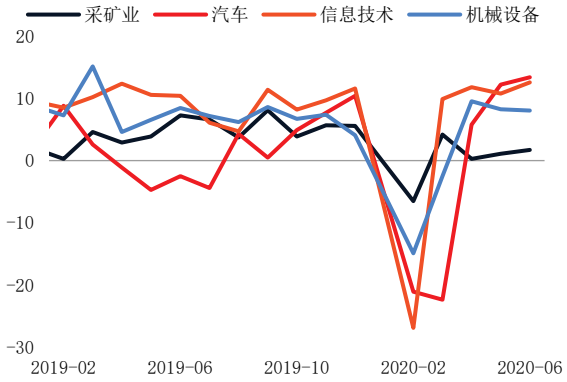
A. 固定资产投资，工业增加值，零售额

（年同比，%）



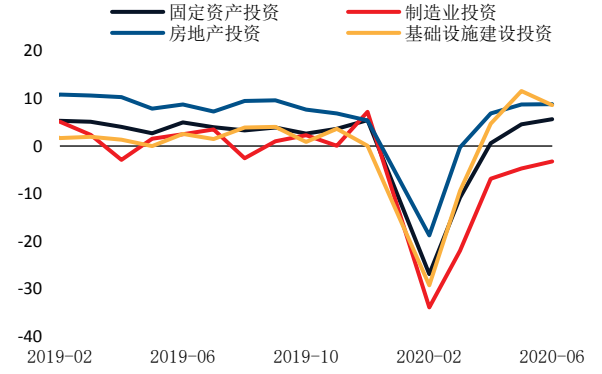
B. 各类产品工业增加值实际增长

（年同比，按产品和产品类）



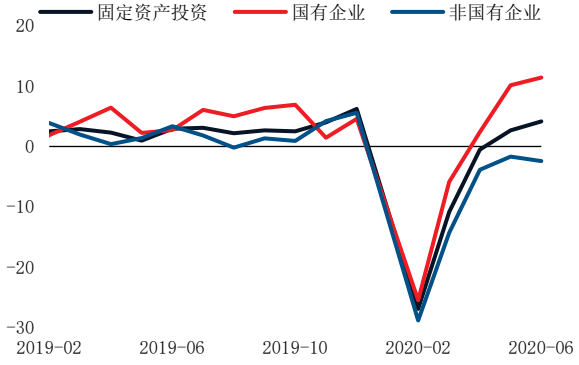
C. 不同部门固定资产投资增长

（年同比，%，实际增长）



D. 国有和民营企业固定资产投资增长

（年同比，%，实际增长）



来源：世界银行研究人员根据CEIC和国家统计局数据所做估算。.

注：公布的固定资产投资数据反映了城镇区域的投资。

消费持续表现不佳，显示出内需仍然疲弱。消费在二季度同比下滑 4.3%。工资微弱恢复，二季度居民可支配收入的增加依然有限。因此，人均消费支出继续在二季度回落（同比减少 5.6%），尽管降幅小于一季度（同比减少 12.5%）。同时，随着失业率升高、居民收入下降以及延续的社交距离措施继续对消费支出施压，消费的关键指标——零售在二季度收缩了 5.2%，显现出内需不足的持续性。

随着供给侧限制的解除，工业产值在二季度快速反弹。制造业产出在二季度同比增加 5.1%，快于采矿业（同比增长 1.0%）和公共设施（同比增长 3.1%）的恢复。各部门工业增加值均实现增长，其中汽车、信息技术和设备制造也大幅反弹。相反，一些传统的工业部门如纺织和化工改善较小。建筑业在二季度强势回升 7.8%，主要是因为政策不断支持下基建投资的加速。

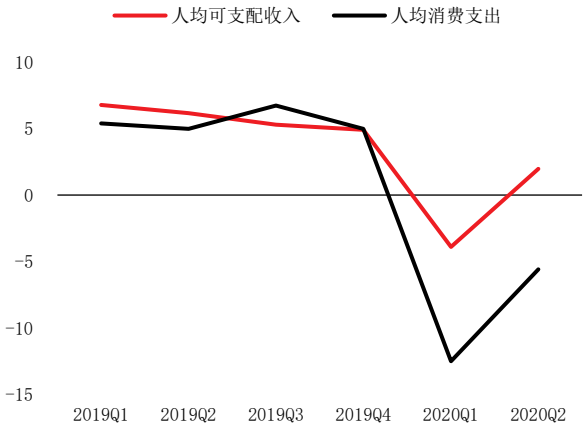
各部门之间服务业的恢复并不均衡。在积极的一面，IT 和金融服务在二季度保持强势，分别同比增长 15.7%和 7.2%。伴随房地产市场的回暖，房地产部门从一季度-6.1%的收缩提速至二季度 4.1%的增长，也回到疫情前的水平。相反，一季度遭遇严重打击的交通和传统批发零售业在二季度较为平缓地分别恢复至 1.7%和 1.2%，而住宿餐饮业仍处于同比-18.0%的负增长区间。日常高频指标显示，运输、餐饮和娱乐活动虽有所恢复，但仍低于疫情爆发前的水平——这类活动仍然受到一

些限制，而且消费者不太愿意参加需当面接触的活动。六个主要城市的地铁客运量现在有疫情前水平的 90%左右。国内航班数量仍比疫情前正常水平少 15%。尽管大多数餐馆已恢复营业，但餐饮订单（包括外卖在内）仍比疫情前低约 10%。

图8. 面向消费者的服务业在逐渐恢复

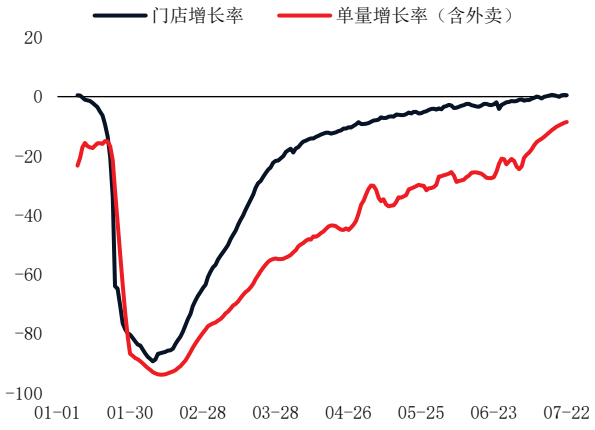
A. 居民可支配收入和消费支出

（年同比增长，%，真实值）



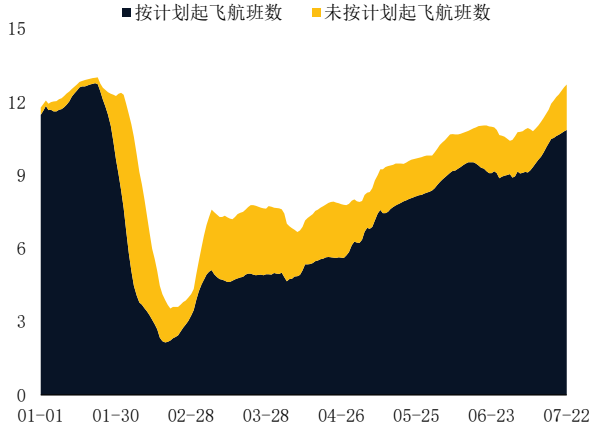
B. 餐饮业服务

（同比增长，%， 7日移动平均）



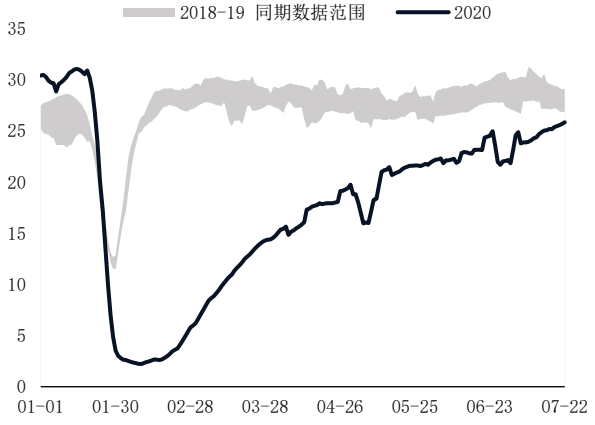
C. 国内航班数

（单位：1000次航班；七日移动平均）



D. 六大城市地铁日客运量

（单位：百万人；七日移动平均）



来源：国家统计局； Cirium新冠疫情对航空业影响数据集；哗啦啦网站； WIND数据库。

注：A. 哗啦啦是一个线上信息管理系统，它跟踪着中国超过10%的餐饮业交易活动。B. 地铁客运量为中国6大城市的加总数据，包括上海、广州、成都、南京、苏州和郑州。

农业生产在二季度恢复至疫情前水平，体现出劳动力紧缺和物流限制的缓解。整体农业部门的产出在二季度同比扩张 3.3%。猪肉生产的同比收缩幅度从一季度的 29.1%收窄至二季度的 4.6%，表明正在从疫情和非洲猪瘟的双重影响中恢复。中国牛、羊、禽肉生产的同比增长率分别从一季度的-6.4%，-7.7%和 1.1%反弹至 0.8%，3.1%和 13.9%，显现出农业生产者面临的劳动力短缺和物流困难得以舒缓。粮食作物的产出增长较少受到疫情影响，从一季度的 3.5%小幅升至二季度的 3.9%。

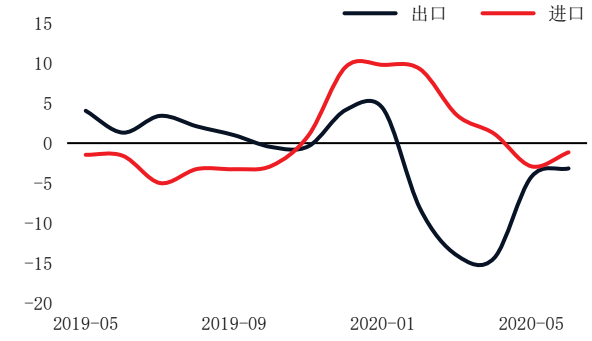
外贸活动一直起伏不定

在疫情相关的封锁过程中，近期外贸起伏不定。由于实施封锁和限制不同步，中国和其他经济体的经济活动停停走走，同时运输和供应链中断、全球需求剧降，都造成了这种波动。疫情造成的破坏已经影响到了所有贸易流。在中国实施限制性政策后，二月货物进出口都急剧收缩。中国二月末复产后， 3 月出口急剧反弹（图 9）。货物贸易进口量的收缩反映出在 12 月第一阶段谈判协议后积累的高位库存的下降，但近期有所放缓（图 9.A）然而，进口额的收缩却加深了，反应出全球需求萎缩过程中商品价格的暴跌（专栏 1；图 4.B 和图 9.B）。

图 9. 进出口情况

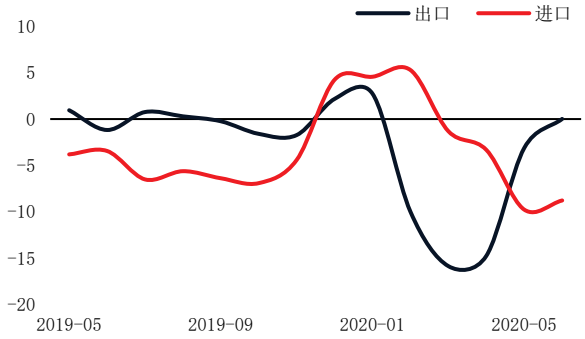
A. 进出口量变动

（年同比，%，三个月移动平均）



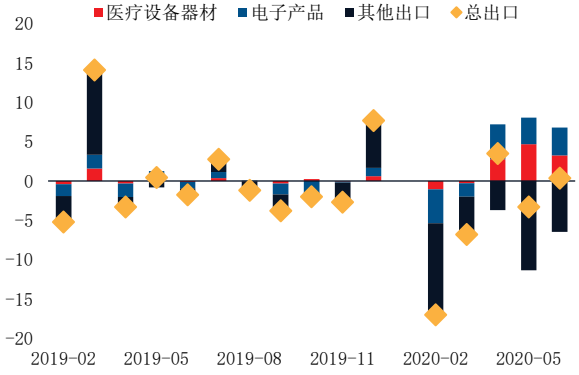
B. 进出口额变动

（年同比，%，三个月移动平均）



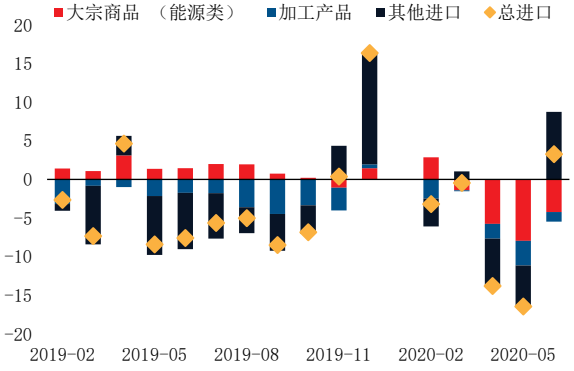
C. 医疗产品和其他货物出口额

（对出口增长的贡献，百分点）



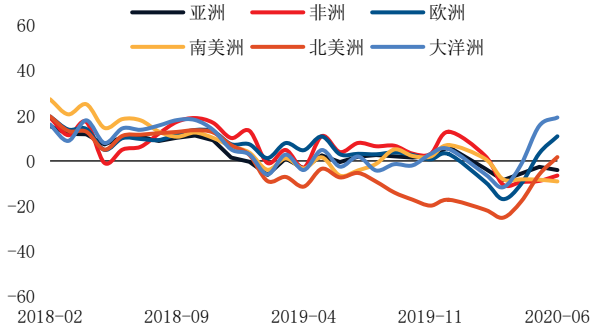
D. 大宗商品、待加工货物和其他货物进口额

（对进口增长的贡献，百分点）



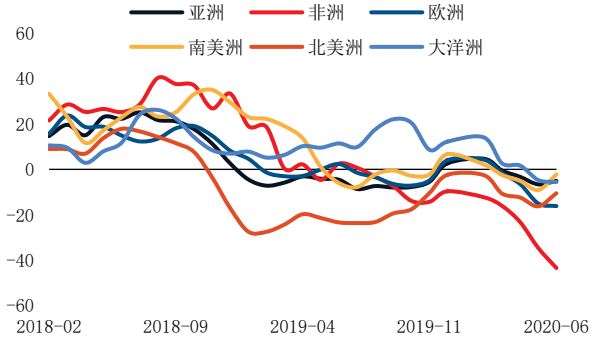
E. 对各地区的出口额

（年同比，%，三个月移动平均）



F. 来自各地区的进口额

（年同比，%，三个月移动平均）



来源：CEIC；中国海关统计；国家统计局；世界银行。
注：电子产品包括高科技产品和电子集成电路。医疗产品包括医疗或外科手术用具以及用于口罩生产的纱线和织物。大宗商品包括金属矿砂、煤炭、原油、精炼石油产品和天然气；待加工货物包括待加工装配的产品以及进料加工货物。

病毒的迅速传播使全球对基本医疗用品需求激增，远程工作又提高了对电子产品的需求，因此对中国出口的需求上升。但由于世界大部分地区经济活动停滞不前，对其他货物的需求下降，抵消了前两类产品的出口增长，导致 2020 年上半年货物出口总额同比下降 8.3%。从出口目的地来看，下降非常广泛，其中对美出口下降幅度最大，为 11.6%（专栏 3）。

专栏 3. 近期中美双边贸易情况

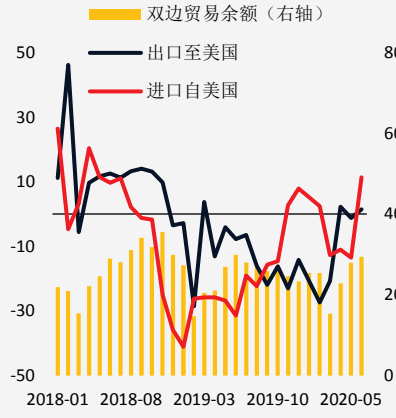
根据 2019 年 12 月达成的中美第一阶段贸易协议，中国承诺在 2020-2021 两年内，在 2017 年基数之上，扩大从美国采购商品和服务不少于 2000 亿美元（相当于中国 GDP 的 1.5%）。2020 和 2021 年扩大进口的年度目标分别是 2140 亿美元和 2600 亿美元，相当于中国 GDP 的 1.6%和 2.1%。而到 6 月底，中国仅完成了本年度商品采购承诺的四分之一左右。

今年上半年中美双边贸易继续疲软。中国对美商品出口额在 2019 年萎缩 12.9%之后，2020 年上半年同比下降 11.1%。同一时期，中国自美商品进口额同比下降 4.4%，不过这种下滑速度低于 2019 年的 21.3%。2020 年上半年中国对美商品贸易顺差为 1209 亿美元（占 GDP 的 0.8%），较去年同期的 1404 亿美元（占 GDP 的 1.0%）有所下降（图 10.C）。

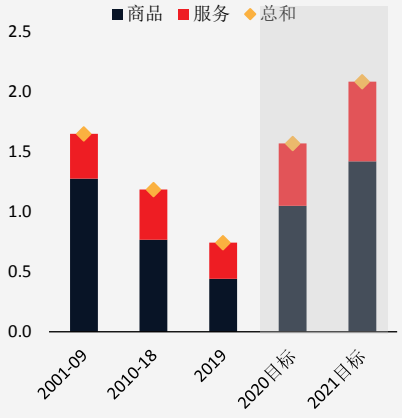
贸易和投资仍是一个争议的关键点，尤其是在半导体和其他技术产品等敏感部门，和在对知识产权的保护、市场准入和网络安全持续关注的背景下。美国当局已采取更多措施来加强对对华贸易投资关系的限制。截至 6 月，已有 300 多家中国公司和机构被列入受具体贸易和投资限制的“实体名单”。对包括半导体等关键科技产品的进口限制的增多可能会对中国的经济生产率和潜在增长率造成拖累。

图 10. 中美双边贸易

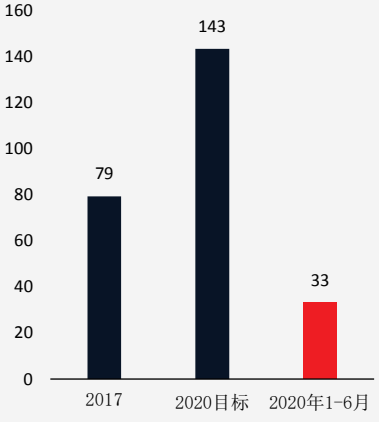
A. 中美商品贸易总额
（年同比，%；10 亿美元）



B. 中国实际自美进口以及第一阶段贸易协议中进口承诺
（占中国 GDP 百分比）



C. 第一阶段贸易协议中国自美货物进口承诺
（10 亿美元）



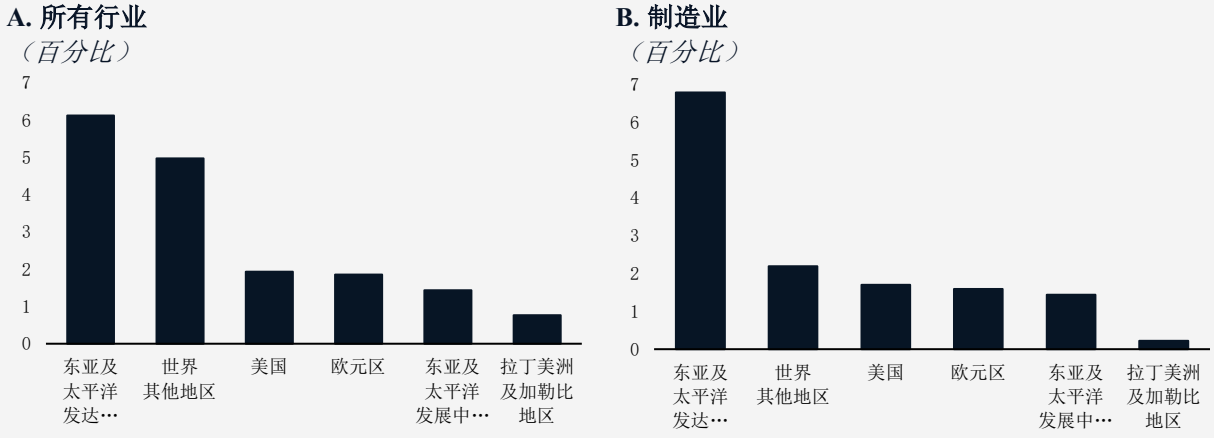
来源：中国海关统计；美国国际贸易委员会（USITC）；美国贸易代表处（USTR）。

尽管疫情造成了暂时的供应链中断，初步的贸易数据证实了全球供应链的改变不可能发生在朝夕之间。随着疫情中心的转移，供需冲击也随之改变。新冠疫情先后传播到不同国家和地区并引发封锁措施，导致生产中断和货物过境延误，并通过全球价值链的关联产生涟漪效应。世界银行关于新冠疫情的一项新调查显示，在发展中国家投资的跨国投资者中有超过三分之二报告说疫情产生了供应链中断、收入下降、生产下降等影响[6]。然而，初步的贸易数据显示，尽管供应链停摆，有强大后向和前向关联的部门的进出口受到疫情的影响仍相对较小。例如，在中国贸易额中所占份额最大并具有很强的后向关联的计算机和电子部门，无论在进口还是出口方面都体现出相对的韧性（专栏 4）。

专栏 4. 疫情对全球价值链（GVC）的影响[7]

中国制造业部门已深深融入全球价值链，供应中断造成的连锁反应必然会全球价值链影响中国。中国制造业出口非常依赖来自本地区其他经济体的进口，包括日本、韩国和中国台湾（图 11）。

图 11. 中国经济的后向关联



一个部门在全球价值链中的整合度更高，其进出口跌幅似乎较小。可得的数据显示，跨境关联的强度——全球供应链融合程度的替代指标——在今年的前四个月似乎与特定部门的进出口的增速呈现正相关关系（图 12）。电子产品等具有强大后向和前向关联的部门通常表现好于其他部门。这不仅部分印证了东亚地区货源市场的重要性也部分印证了短期内全球价值链重构的困难，鉴于亚洲地区国家例如韩国、中国台湾只经历了较低程度和较为短暂的封锁措施和供应链停摆。

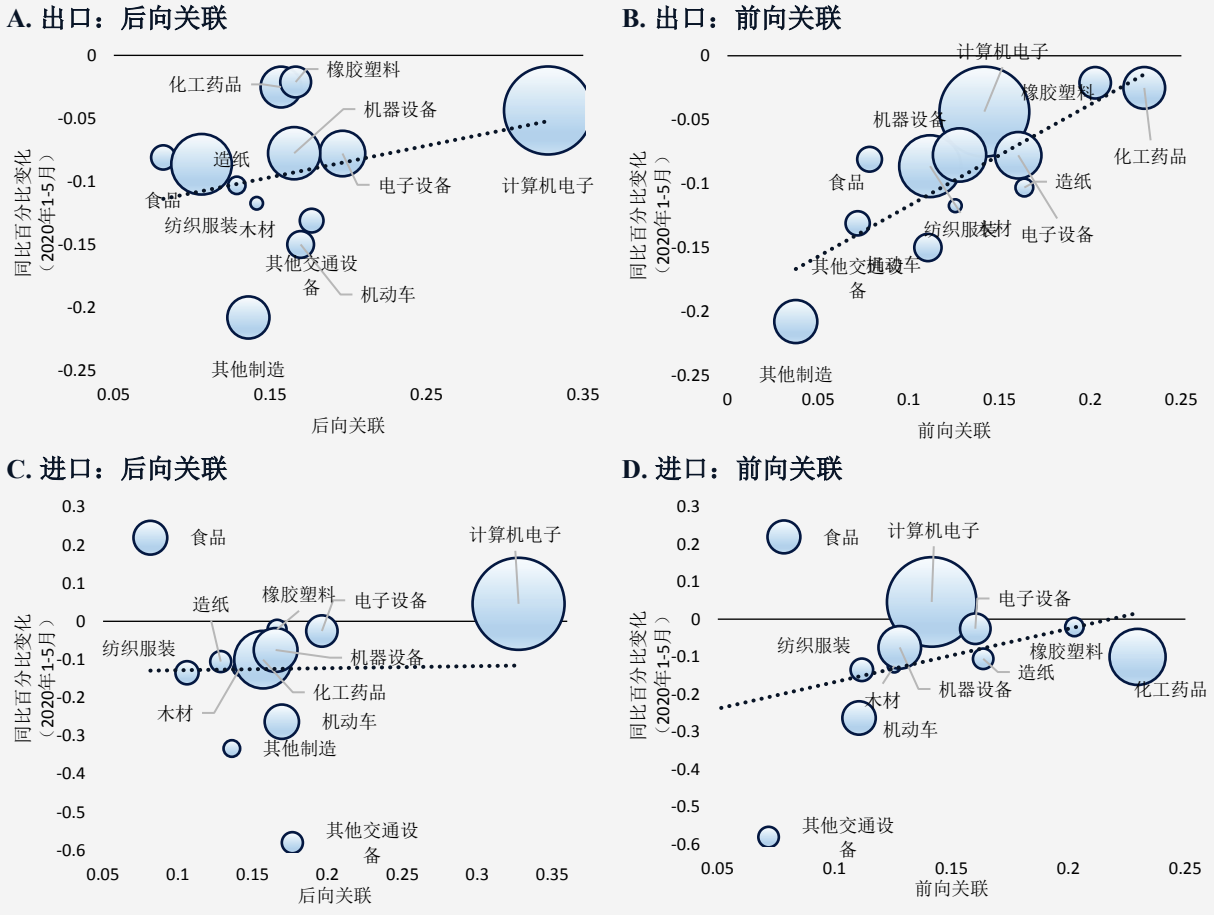
然而，疫情对于全球价值链的长期影响是不确定的。短期内全球价值链的黏性倾向于占据主导地位，从而解释了全球价值链贸易的韧性。然而长期来看，由于企业和政府可能会寻求多样化供应渠道和减少对单一货源市场的依赖，尤其是在医疗用品这类敏感领域，疫情冲击以及持续的地缘政治紧张可能会导致全球供应链和贸易格局的重新配置。[8]

[6] 见（世界银行，2020g）。
[7] 本专栏是在 Michael Ferrantino，Aaditya Mattoo 和 Michele Ruta 指导下，根据 Ergys Islamaj、Ileana Cristina Constantinescu 和 Woori Lee 提供的素材编写。
[8] 见（Freund, C., A. Mattoo, A. Mulabdic, M. Ruta. 2020）。

疫情可能会加速一些现行趋势。首先，由于实际工资上升而带来的中国部分制造业的逐步转移可能会因为疫情冲击而加速。这是因为进口商可能倾向于在冲击之后减少对单一货源的过度依赖。其次，为了应对疫情而加大对数字设备和技能培养的投资可能会促进服务的全球化。这可能会给中国带来新的机遇，中国可以通过提高相关技能并提高对服务贸易和投资的开放度来加以利用。

图 12. 中国各行业贸易表现及 GVC 密度

（2020 年 1-5 月）



来源：世界银行研究人员根据中国海关统计和 WDR 数据库估算。
注：圆圈大小代表该部门 2019 年贸易额。

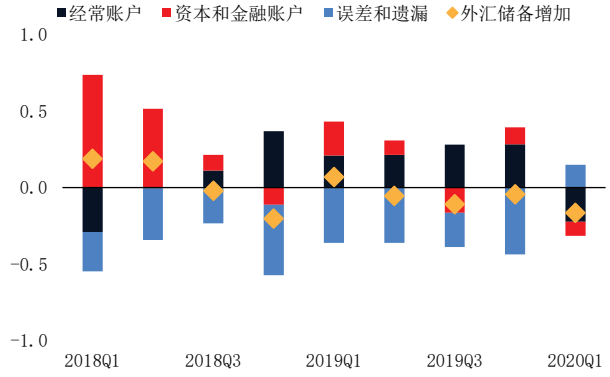
由于内需疲软、全球贸易受扰以及大宗商品价格下跌等原因，中国进口额萎缩。大宗商品价格下降对中国这个能源净进口国来说是有利的。2020 年一季度货物进口总量估计同比增长 0.2%，反映了自去年年底开始的与补库存相关的周期性上升。此后，由于全球经济活动崩溃、运输和供应链中断以及疫情爆发后内需疲软等原因，货物进口逐渐下滑。如按产品价值计算，则进口萎缩程度要大得多，这主要是因为大宗商品价格暴跌。原材料进口额（占中国进口总额的 20%）二季度同比下降 27.6%，其他货物下降 4.1%。

经常账户在一季度出现少量赤字之后，二季度又回到盈余状态。一季度的货物贸易顺差从去年同期的 757 亿美元（GDP 占比 0.5%）降至 264 亿美元（GDP 占比 0.2%），这主要源于货物贸易顺差减少——出口因供应链和运输干扰而大幅下降，进口在第一阶段的贸易协定后却有所恢复。服务贸易逆差在一季度收窄，反映出疫情之后出境游急剧下降的影响。二季度经常账户重回盈余。一方面医疗用品和电子设备出口额增加，同时大宗商品进口额由于价格下跌而急剧下降——这两方面的综合影响导致二季度货物贸易顺差扩大至平均 1,547 亿美元（占 GDP 的 1.1%）。

图 13. 国际收支

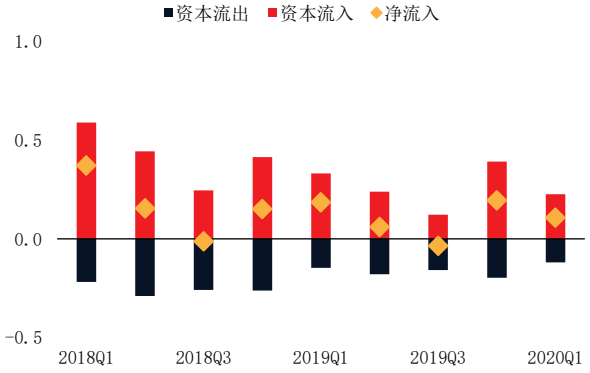
A. 国际收支

（占GDP比例）



B. 外商直接投资

（占GDP比例）



来源：Haver Analytics；国家外汇管理局。

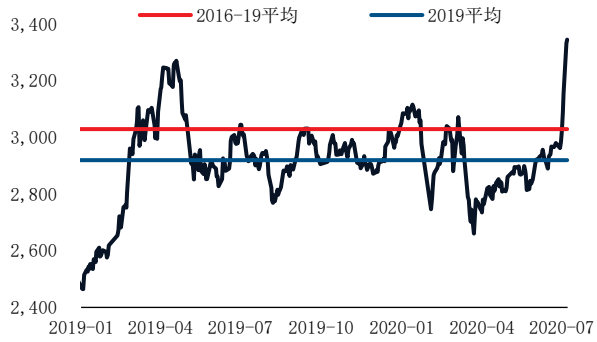
在国际资本从新兴市场撤资的总体背景下，中国的资本账户保持了相对韧性。2020年一季度资本和金融账户出现小幅盈余，约占GDP的0.1%。外商直接投资净额从2019年一季度减半至今年一季度的163亿美元（GDP占比0.1%），中国对外投资的减少部分抵消了外资流入的减少。证券投资净流出532亿美元（占一季度GDP的0.4%），扭转了此前的净流入态势，这主要是因为当时全球资产重新配置使得资金从风险资产抽离而造成的股权投资流入减少。净误差与遗漏（资本外逃的近似值）于今年一季度转正，意味着非正规资本外逃得到了控制。今年一季度外汇储备略微减少251亿美元（GDP占比0.2%），主要是由估值效应造成。2020年二季度，外汇储备增加了517亿美元（占GDP的0.4%）。到6月底，中国外汇储备估计仍有3.1万亿美元（约等于17个月进口额），外部头寸仍然较强。

全球范围的政策不确定性加大了上半年的金融市场动荡和汇率压力。年初中国金融市场已收复了 2018-19 年的大部分损失，但 1 月疫情爆发之后市场又趋于动荡。从 1 月下旬到 3 月，上证综合指数下跌约 7%（图 14.A）。这期间人民币兑美元贬值幅度超过 3%，并且自 2008 年以来第二次跌破 1 美元兑 7 元人民币的门槛（图 14.B）。全球范围前所未有的货币政策支持以及中国采取的货币政策行动为稳定金融市场、减轻资产价格压力发挥了作用，4 月以来证券价格在不断加剧的波动中强劲上涨并达到了 5 年来的高点，并伴随波动程度的持续上升。人民币（离岸和在案）也显示出六月上旬以来的上升势头，部分是由于在改善的市场预期之下，海外基金寻求中国资产的更高回报的推升作用。

图 14. 资产价格

A. 上证综合指数

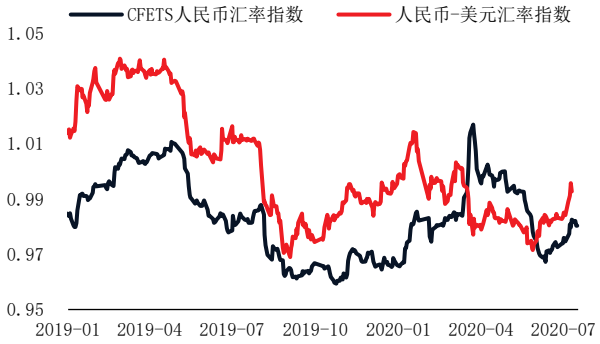
（1990 年 12 月 19 日 = 100）



来源：上海证券交易所。

B. 美元即期汇率和货币盘子汇率

（人民币/美元：指数，2016 年 12 月 31 日 = 100）



来源：国家外汇管理局，世界银行。

价格压力缓解

消费者价格通胀已经放缓，反映了能源和食品价格下降以及国内需求疲软的影响。CPI 通胀在 2020 年 1 月达到 5.4%的峰值后，2-6 月则下降至平均 3.5%。与此同期，能源和食品价格 1 月分别同比增长 7.2%和 20.6%，2-6 月食品价格增长 15.3%，能源价格则下降 15.7%（图 15.A）。排除了食品和能源价格的核心通胀率从 1 月的 1.5%降至 2-6 月的平均 1.1%，反映出在疫情的持续影响下国内需求较为疲软（图 15.B）。

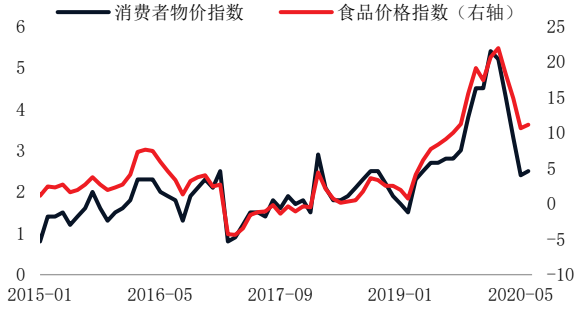
生产者价格继续下降，反映了原材料价格的急剧下跌。1 月生产者价格指数（PPI）为 0.1%，2-6 月则平均为-2.3%（图 15.C）。这反映出原材料的生产者价格降低的影响——原材料价格 1 月同比上升 0.8%，但 2-6 月同比平均下降 6.9%。制成品的生产者价格指数也从 1 月的-0.4%下降至 2-6 月的平均-3.4%，表明制造业活动有所减弱。低迷的生产者价格压低了工业利润：今年前五个月工业利润同比下降 19.3%。

一、二、三线城市房价增长均有放缓。上半年三类城市的新建住宅价格平均同比增幅分别从 2019 年的 4.2%、11.9%和 11.2%降至 3.3%、5.9%和 5.4%（图 15.D）。住宅价格上涨放缓与疫情封锁期间住房销售交易减少有关，而这种减少在一定程度上是由于不确定性增加、居民储蓄意愿上升。

图 15. 通胀与房价

A. 消费者价格通胀

（年同比，%）

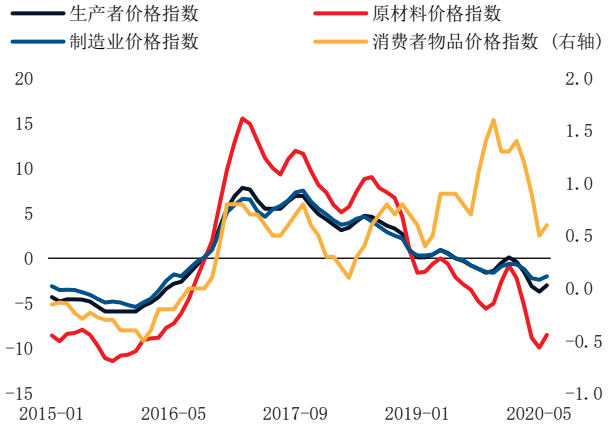


B. 核心通胀

（年同比，%）

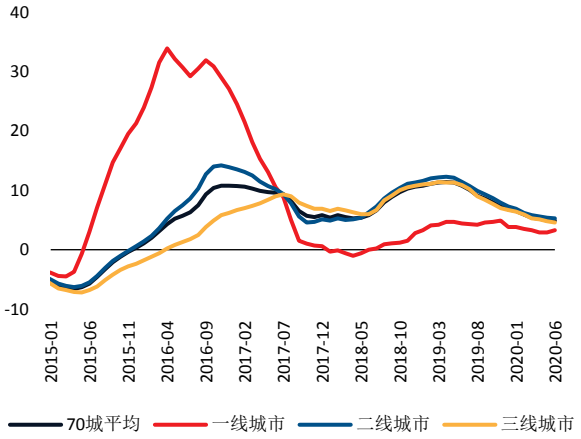
C. 生产者价格通胀

（年同比，%）



D. 70 个城市房价增长

（年同比，%）



来源：国家统计局，世界银行。

劳动力市场的扰乱和收入减少给家庭带来了经济损失

在中国，COVID-19 疫情对劳动力市场的影响也很严重，失业人数激增，大量劳动力错失工作岗位。 官方的城镇调查失业率—一个月度的失业关键指标—从 1 月份的 5.3%迅速上升到 2 月份的 6.2%。随着经济开始复苏，城镇调查失业率小幅下降到 3 月份的 5.9%。根据该失业率，有近 2600 万的农民工失业，但这一失业率的定义相对较窄，低估了农民工的失业状况。此外，根据估算有 7600 万的工人在 3 月份处于受雇但没有工作的状态，占城市总劳动力的 17.2%[9]。官方的城镇调查失业率在 6 月仍然维持 5.7%的高位，体现出就业压力仍在持续。

劳动力市场的扰乱对非正规部门的劳动者以及农民工影响尤为严重。受打击最重的行业包括建筑、酒店餐饮和批发零售。这些行业有较高比例的非正规劳动者和自雇人员。他们缺乏常规劳动保护，也不能获得失业保险等福利待遇，因此在经济活动急剧下降的情况下他们更容易失去收入。占城市劳动力总数 30%的农民工 也同样以较高比例集中在这些被疫情冲击高度影响的部门。农民工还受到了封锁措施的影响。疫情的爆发正好处于春节假期，许多农民工离开工作的城市返回家乡，但在节后却在很长时间都难以返工。数据显示，在春节三个月后仍有 20%左右的农民工尚未返回北京、上海、广州和深圳等一线城市。这与 2019 年的情形形成了鲜明的对比，在春节的 15 天后 90%以上的农民工就已经返回上述城市。国家统计局的调查发现，“外出务工”的农民工人数急剧下降，从 2019 年 12 月的 1.74 亿人下降到 2020 年的 1.23 亿人。尽管大部分农民工在 6 月底之前已经返回，但工资压力持续。2020 年 2 季度的农民工月均收入仍然同比下降 6.7%（图 16.A）。

疫情凸显了中国社会保障体系所存在的制度性不足和障碍，尤其是在农民工社会保障的覆盖面上。脆弱人群的社会保障网络覆盖面有限，尤其是工作在疫情下暴露较多且蒙受收入损失较大的农民工和非正式工人。当局采取了临时性措施以扩大社会保障的覆盖面及水平（本报告第二部分）。但是，这场危机凸显了潜在的系统性差距。例如，根据估算只有 17%的农民工在 2017 年拥有失业保险，22%的农民工参与了城市医疗保险和养老金体系（图 16.B）。中国的户籍制度（户口）讲社会服务和社会保障的可得性与户籍所在地而非工作地点联系起来，是农民工和非正式工人参与

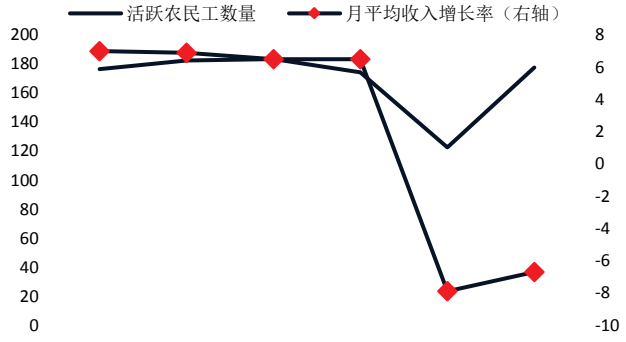
[9] 见 （中国国家统计局，2020）。

社会救助体系的一个制度性障碍。此外，中国的主要社会保障体系（低保、特困和临时救助）覆盖率较低，只覆盖了 5670 万人口，约占总人口的 4.1%，并且这些保障体系的收益也相对较低。[10] 本报告的第四部分将详细讨论疫情带来的社会影响和对收入分配的影响，以及缓解这些影响的政策选择。

图 16. 农民工

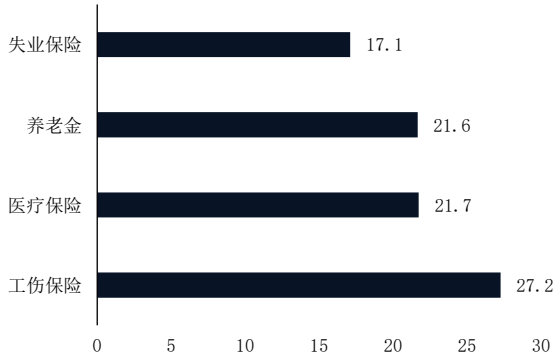
A. 活跃农民工和他们的收入增长

（百万人；同比增长率，收入为名义值）



B. 2017 年农民工参加城市社会保险体系的比例

（比例，百分比）



来源：国家统计局；人力资源和社会保障部；世界银行研究人员估算。

企业收入和盈利受创

企业资产负债表也面临压力。由于销售崩溃和供应链暂时中断，许多企业出现严重现金流问题，支付租金、薪水和偿还贷款都很困难。一季度工业企业利润同比大幅下降 34.9%。尽管各行各业都受影响，但汽车、电机和化工行业所受打击最大，同比分别下降 80.2%、47%和 56.5%。二季度工业企业利润逐渐反弹，平均同比增长 5.1%，反映了总收入和利润率两方面的改善。计算机制造业的利润增长尤为可观，从一季度同比下降 12%变成二季度同比增长 48.7%，这可能得益于各地都在大规模转向在家办公、对电子设备的需求增加。

疫情期间民营企业表现好于国有企业。总体上看，2020 年上半年国有企业工业收入同比下降 5.9%，而民营企业下降 4.4%。在原材料行业居主导地位的工业国有企业上半年利润同比收缩 28.5%，而民营工业企业只收缩 8.4%。民营企业的盈利状况也好于国企：民营企业平均资产回报率（ROA）从 2019 年的 6.6%降至今年上半年的 5.1，但仍远高于国企的 2.9%。

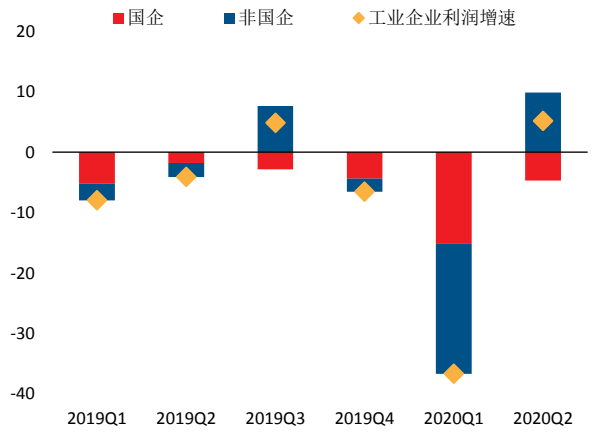
中小企业的营运资金往往更为有限，因此要承受突然、大量的收入损失。清华大学和北京大学 2020 年 2 月进行的一项调查中，有超过三分之一的中小企业认为筹集营运资金是一大挑战。他们表示中小企业的现金流通常维持不到三个月。相比之下，大型公司报告的现金流问题较少，其中 76%的公司有足够维持 3 个月以上的现金流。被调查的中小企业中近四分之一有裁员减薪的计划，另有 16%企业选择停产停业。

图 17. 工业企业利润变化

[10] 其中，城市“低保”和农村“低保”分别覆盖 860 万人和 3460 万人。“特困”覆盖 440 万人，临时援助方案则包括剩余的 920 万人。

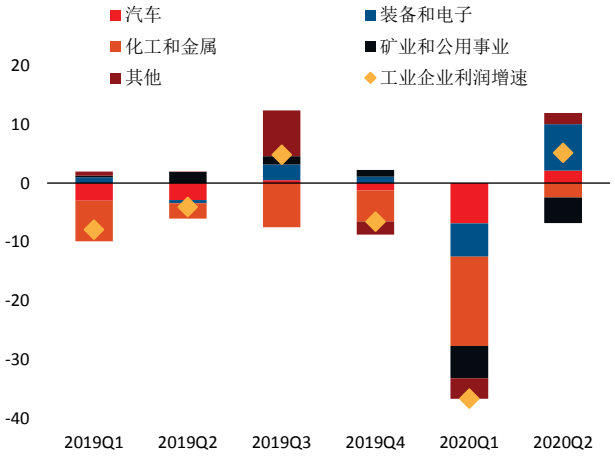
A. 按所有制结构划分

（对增长的贡献，百分点）



B. 不同产业部门

（对增长的贡献，百分点）



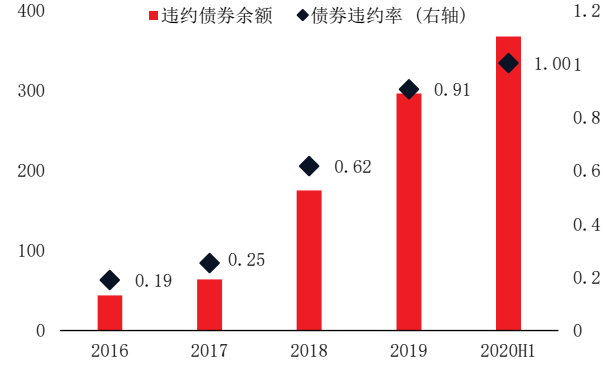
来源：国家统计局。

企业杠杆率本来就已高企，现在出现严重困境的风险更加上升。[11] 2020 年一季度公司债券违约和破产案件均有所增加。根据最高人民法院的数据，一季度新增 4693 起破产案件，比去年同期的 2324 起有所增加。最高人民法院数据显示，2020 年上半年共有 9682 起破产案，高于去年同期的 5283 起。债券违约率也在上升。根据 WIND 数据，2020 年上半年中国公司债券违约率为 1%，高于 2018 年的 0.6%和 2019 年的 0.9%（**图 18.** A）。尽管一些企业面临严重困境，但通过大规模流动性支持和债务宽限措施避免了破产潮的出现。

图 18. 金融部门

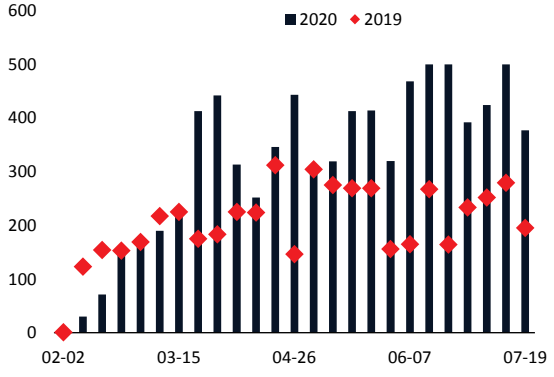
A. 公司债券违约

（十亿人民币；%）



B. 破产审查申请

（数量；%）



来源：WIND 数据库，世界银行研究人员估算；全国企业破产重整案件信息网：https://pccz.court.gov.cn/pcajxxw/index/xxwsy

注：债券违约率是指违约债券余额占总公司债券余额的比例。

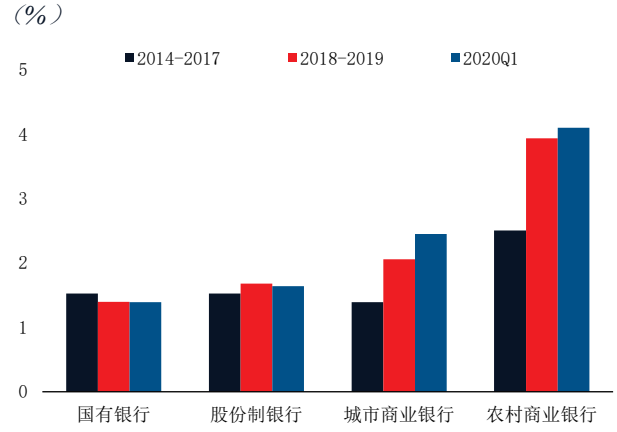
信贷风险上升，预示银行部门的潜在问题

[11] 企业债务现在相当于 GDP 的 165%；随着抗疫专项贷款的推出，预计负债水平还会进一步上升。

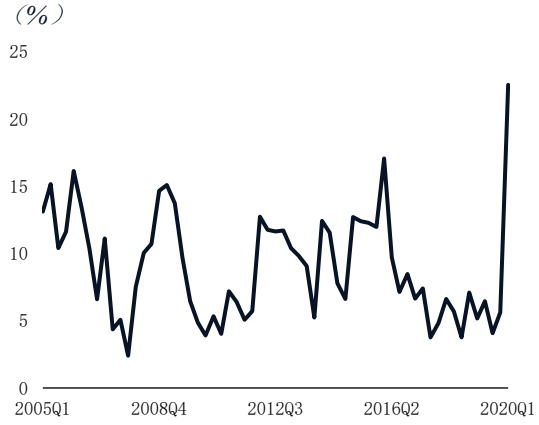
企业利润暴跌、失业率上升和收入损失等各种因素结合，提高了银行信贷风险，资产质量开始恶化。2019 年 12 月至 2020 年 3 月这段时间，不良贷款总额只是略有增加，从人民币 2.4 万亿元（GDP 占比2.4%）增至2.6万亿元（GDP 占比2.6%）；不良贷款率逐渐攀升，从1.86%升至1.91%。然而，据中国银行保险监督管理委员会估计，到 5 月中旬，与新冠疫情相关的专项信贷总额和贷款延期达到 4.4 万亿元（GDP 占比 4.4%）。对 A 股非金融企业样本现有数据的初步分析也显示，总的“在险债务”（定义为借款人的收入无法全额支付利息的债务）比例已从 2019 年 12 月的 6%飙升到 2020 年 3 月底的 23%（图 19.B）。随着商业活动的重启，这些风险可能已有所减轻，但一旦提高坏帐容忍度的做法按计划在 2021 年初结束，不良贷款很可能会增加，贷款损失就会变成现实。一些地区性银行特别容易受到影响，因为它们对商业服务领域和无担保消费者的业务很多，向小微企业贷款较多，而且即使在疫情发生前财务表现也较弱（图 19.C 和图 19.D）。尽管银行业从总体上来说有强大的资本缓冲，但其分配并不均匀。

图 19. 信贷风险和信贷分配

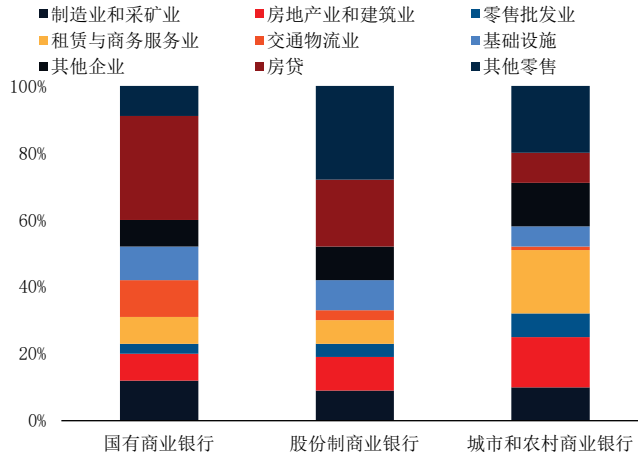
A. 各类银行不良贷款率



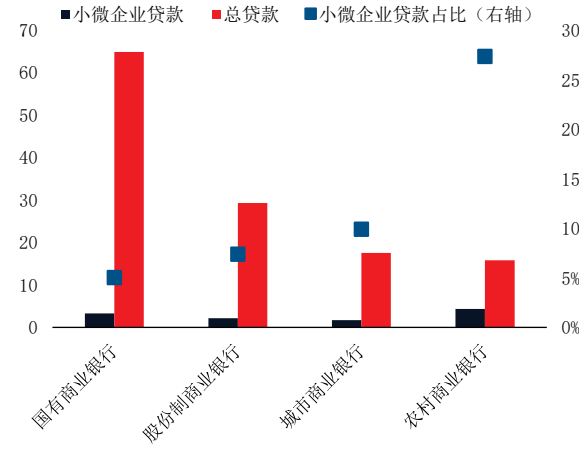
B. 非金融类上市公司在险债务比例



C. 截至2019年6月各类银行贷款构成



D. 各类银行小微企业贷款占比



来源：穆廸；中国银保监会；WIND 数据库；世界银行研究人员估算。

注：图 B：“在险债务”比例的定义是无力产生足以支付债务利息的息税前利润（EBIT）的企业贷款占贷款总额百分比。

财政赤字扩大

经济下滑和中国政府所采取的税收减免应对政策的双重影响导致财政收入的下降。2020 年上半年，由于企业利润下滑、消费低迷、收入损失和失业率上升，一般公共预算和政府基金预算合并收入同比下降 8.6%。税收收入增长尤为疲软，1-6 月同比下降 11.3%，而非税收入同比下降 8%。值得注意的是，占总税收一半以上的增值税和企业所得税收入，在 2020 年上半年同比分别下降 19.1% 和 7.2%——这既反映了企业利润的下滑，同时也有今年实施的针对性增值税减免的影响。另外，2020 年上半年个人所得税收入同比增长 2.5%，反映了疫情带来的收入损失和失业压力上升。由于房地产市场疲软，与房地产相关的税收增长也有放缓。

同时，财政支出温和增长。2020 年上半年的总支出同比增长 0.6%，而去年同期的增幅为 15.0%。2020 年上半年社会保障和就业方面的支出同比增长 1.7%，这是由于社会性转移支付、工资补贴以及旨在稳定就业的支出上升。虽然增加了对疫情防控的财政支持，但 2020 年上半年卫生支出仍旧同比下降 0.2%。2020 年上半年非必需服务的财政支出收缩。

2020 年上半年，合并预算赤字占 GDP 比重升至 3.3%，而去年同期为 2.1%。赤字提高很大程度上是通过增发政府债券实现的。国债净融资从 2019 年 1-6 月的 5160 亿元（GDP 占比 0.5%）提高到今年同期的 1.96 万亿元（GDP 占比 1%），而地方政府债券净融资从 2221 万亿元（GDP 占比 2.2%）增至 2851 万亿元（GDP 占比 2.9%）——主要原因是由于年初批准的地方专项债配额增加，近几个月地方政府大量发债、基础设施和公共卫生支出激增。总体政策刺激的规模将在下文进一步讨论。

债务积累速度加快

在宽松的融资条件下，2020 年上半年非金融部门信贷增长加快，平均同比增长 11.9%，而去年同期为 11.2%。[12] 1-6 月银行贷款同比增长 12.7%，主要反映了与疫情相关的信贷以及中小企业贷款延期的影响。公司债券净融资同比增长 17.7%，大大高于去年同期的 11.4%。由于政府将全年基础设施投资大量集中在上半年，地方债的发行也提速。非银行贷款继续收缩，反映了对影子银行的持续管控，但收缩速度有所放慢——2020 年 1-6 月同比下降 7.3%，而去年同期同比下降 10.1%。

2020 年上半年中国债务总额与 GDP 比率达到 283%，这也反映了名义 GDP 增长的下降（图 20.A）。这个比率在第一季度就飙升 15 个百分点，是中国有史以来的最快增长，并且在此之前债务水平就已经很高。由于信贷加速扩张，第二季度中古欧的债务总额与 GDP 比率再度上升 8 个百分点。2008-2013 年间，中国负债水平上升了 70 个百分点，是所有新兴市场和发展中经济体的历史第三大增幅（图 20.B；Kose et al. 2019）。以前对借款的严重依赖限制了现在的投资与增长，并给金融稳定带来风险。据估计，2020 年，债务利息负担已经超过 GDP 的 10%，新增信贷的三分之一以上将用于偿还已有债务。

债务的扩大跨越多个部门。家庭杠杆率继续上升，家庭负债占 GDP 比例从 2019 年四季度的 55% 提高到今年二季度的 59%。政府显性债务随着政府债券发行的增加而上升，与此同时地方政府和国有企业的隐性负债也在增长——今年地方政府融资平台债券的回升就证明了这一点。公司债务也在增加。自年初以来，国有和民营工业企业的资产负债率都有所上升，而国企负债率仍大大高

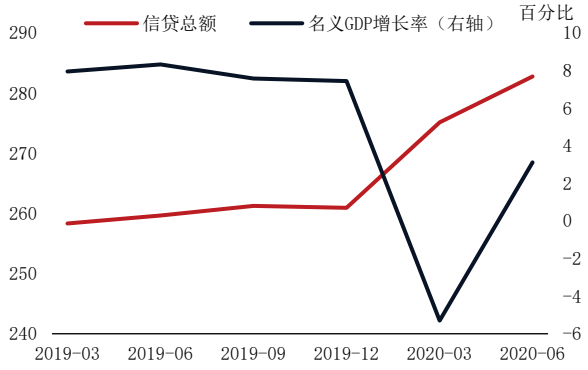
[12] 信贷总额 = 社会融资总额 – 股权融资 + 政府债券 – 地方政府专项债券。这里“社会融资总额”使用了修改后的定义，包括政府专项债券、银行持有的资产抵押债券和贷款核销。

于民企。中国总的外债并不高，至 2020 年二季度，中国外债总额（包括中国企业国外子公司的债务在内）大概不到 GDP 的 20%。[13]

图 20. 信贷增长

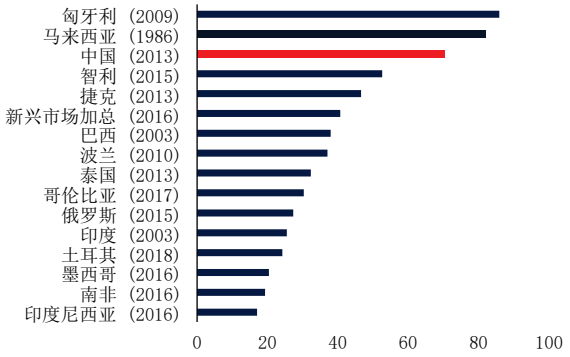
A. GDP 增长及信贷总额占 GDP 比重

（增长率百分比，占 GDP 比重）



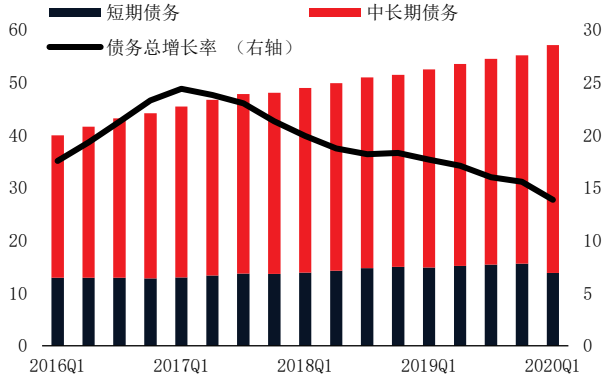
B. 新兴市场和发展中国家总负债五年变化最高值

（债务占 GDP 比重）



C. 家庭负债

（增长率百分比，占 GDP 比重）

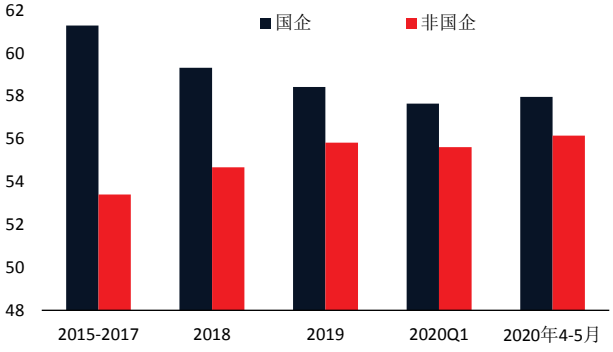


D. 非银行贷款

（份额；年同比增长率百分比）

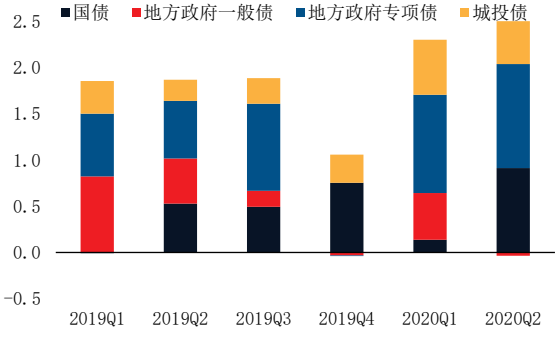
E. 工业企业资产负债率

（%）



F. 政府及地方融资平台净融资

（占 GDP 比重）



来源：国际清算银行；Haver Analytics；中国人民银行；WIND 数据库；世界银行。

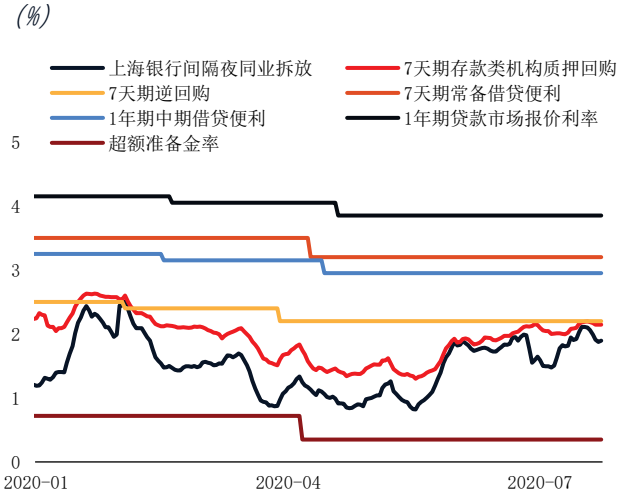
[13] 由国家外汇管理局提供的官方外债数据是以居住地为依据，因此不包括中国企业国外子公司的债务。

注：A. 总负债是内债与外债之和。包括家庭、非金融企业和公共部门债务，以占经季节调整的季度 GDP 四个月平均值的比例衡量。最后一个观察值是 2020 年二季度。B. 括号里的年份是指五年的最后一年。

多重政策努力缓解疫情的经济社会影响

自疫情爆发以来，中国政府不断加大经济政策措施力度，以缓解疫情引发的经济下滑对经济和社会的影响。最初的政策措施是要增强市场信心，缓解短期现金流问题，并减轻破产、失业和坏账上升等更长期的经济损失。随着封锁措施解除，政策重点转向支持经济复苏，承诺采取宽松货币政策并提供更多公共投资、税收减免以及社会性转移支付。政府以新冠造成的高度不确定性和巨大挑战为由，今年没有确定一个明确的 GDP 增长指标，这是自 1994 年来的第一次。政府把创造就业机会作为经济政策的主要目标，力求实现新增就业 900 万人，并将城镇失业率控制在 6%左右。

图 21. 政策利率和市场利率



来源：中国人民银行，世界银行。

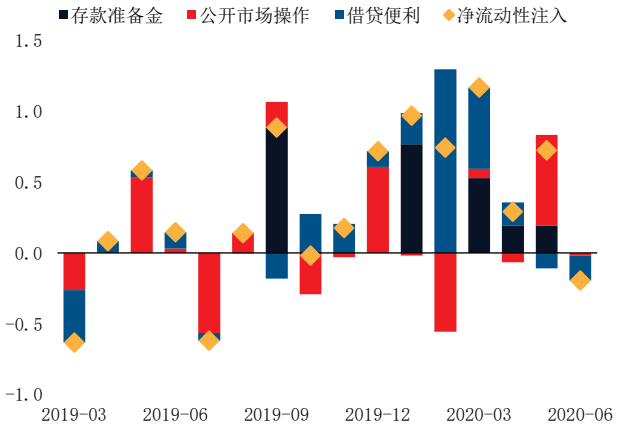
央行确保了充足流动性，以增强市场信心和缓解银行面临的短期流动性制约。中国人民银行仅小幅降低了短期和长期政策利率（图 21）。自 2 月以来，回购利率和中期贷款便利利率下调了 30 个基点。央行还将 1 年期和 5 年期贷款市场报价利率（LPR）分别下调 30 和 15 个基点至 3.85%和 4.65%，导致银行间市场利率和债券收益率自 2 月以来下降了 20-50 个基点。虽然政策利率的削减相对温和，但准备金率的下调释放了大量流动性。中国人民银行已三次下调法定存款准备金率，释放流动性约 1.75 万亿元（占 GDP 的 1.75%），其中一些是针对特定银行的定向降准——例如向中小企业贷款的银行。然而，与世界上其他主要央行不同的是，中国人民银行未进行量化宽松和资产购买，这一点通过其资产负债表扩张相对有限反映出来（图 22.B）。

此外，中国人民银行和政策性银行的专项再贷款机制为银行提供了将贴息贷款扩展到重点部门和企业的资金。中国人民银行已为银行提供了约2.2万亿元（GDP占比2.2%）的再贷款和再贴现贷款便利，以增加对受疫情影响企业和中小企业的信贷。另外还向政策性银行增加了1.35万亿元（GDP占比1.35%）的信贷和债券发行额度，以便以优惠利率向包括中小企业在内的民营企业提供贷款。优惠贷款对象涵盖了那些从事与防疫物资和日常必需品生产、运输和销售的企业。

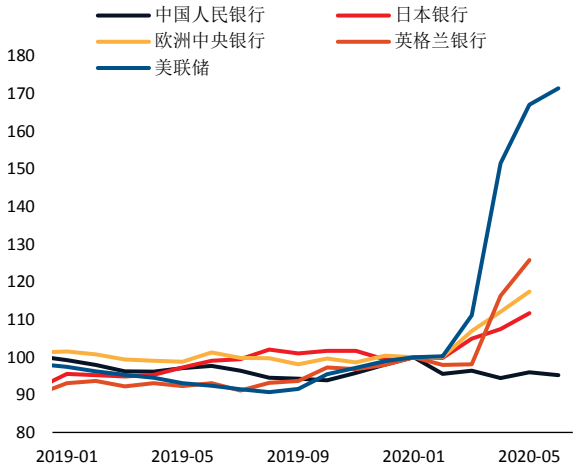
与此同时，金融监管机构采取了监管宽容态度，使银行能够应对客户还贷困难和不良贷款增加的问题。银行免除逾期还款罚息，并且由疫情造成的逾期债务不会被视为违约（以免影响企业征信记录）。人民银行与银保监会联合发出通知，要求对原定今年到期的小微企业贷款给予延期还本付息安排，最长可延至2021年3月31日——只要借款人保持就业稳定。同样，个人贷款（例如房贷和信用卡）也还可延期偿还并重新协商利率。在企业债券市场，证监委放宽了对通过发行新债来偿还到期债务的限制。

图 22. 中国人民银行流动性注入

A. 中国人民银行确保提供充足流动性
（占 GDP 比重）



B. 中国人民银行未开展量化宽松和资产购买
（央行总资产，2020 年 1 月 = 100）



来源：中国人民银行；日本银行，美联储，英格兰银行，CEIC，世界银行。

在财政方面，中国采取了更具扩张性的政策立场，结合了收支两方面措施。已经公布的财政措施将把综合财政平衡[14]GDP占比从去年的6.4%扩大到2020年的11.8%，即财政刺激规模相当于GDP的5.4%（图23.A）。中国的刺激措施尽管和其他中等收入国家大体相当，但与其他主要经济体（美国、欧盟和日本）相比相对温和（图23.B）。在刺激手段的构成方面，中国采用了收支措施相结合，包括税收减免和递延、增加社会性转移支付以及更传统的基础设施投资。具体措施包括：

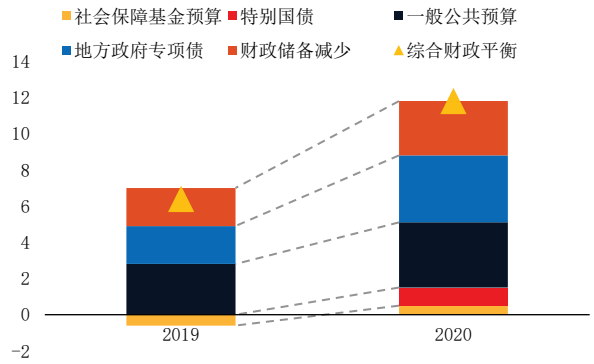
- **今年的整体预算赤字减少占 GDP 的 3.6%，而 2019 年为 2.8%。**这反映了经济下滑和税收措施两方面导致的收入下降。这包括对现有的大部分财政救济措施延期，如对小规模纳税人的增值税减免和递延，有些费用减免已延长今年年底，另外 2019 年宣布的增值税降低税率也将继续执行。
- **增发地方政府债券为基础设施融资，发债额占 GDP 的 3.7%，而去年为 2.1%。**基础设施投资是受政策支持的关键领域之一，特别是 5G 基础设施和信息网络建设以及与新型城市化相关的投资——例如促进城市集群连通性的投资。
- **此外还发行相当于 GDP1%的特别国债。**特别国债资金将转给地方政府，地方政府可根据本地情况，用这些资金来增加民生支出、减税降费、减租降息、扩大消费和投资。
- **结转结余资金和财政储备之和预计将达到 GDP 的 3%，而 2019 年为 2.1%。**预算报告显示，中央预算稳定基金、中央政府性资金和国企利润转移之和将达到 GDP 的 0.9%，比去年的 0.3%增长两倍。地方财政结转结余资金占 GDP 比重也从去年的 1.9%升至 2.1%。结转结余资金将被用于国家和地方政府的额外支出需求。
- **社会保障基金将从 2019 年有占 GDP0.6%的盈余转为占 GDP0.5%的赤字。**这主要是今年对企业实行阶段性社保费减免，该政策现已延长至今年年底。因此，今年社保收入将下降 4.4%，而 2019 年是增长 2.3%。

图 23. 财政刺激

[14] 综合财政平衡包含一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

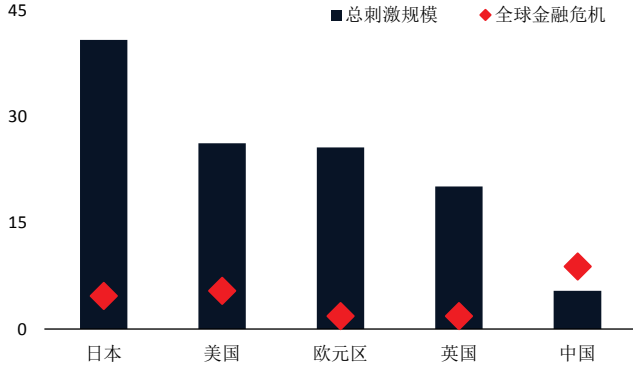
A. 综合财政赤字的构成

（占 GDP 百分比）



B. 财政刺激

（占 GDP 百分比）



来源：财政部；世界银行。

注：刺激范围的定义可能不同，包括了预算内和预算外刺激。

中国还采取了多种政策措施来保护就业、提供收入支持、推动复工复产。这些措施在很大程度上依靠现有社会保护项目开展，但暂时扩展了其覆盖面和福利规模。包括：出台紧急援助计划，为封锁期间的滞留人员提供收入支持和社会支持；提高低保待遇；向失业保险缴纳不到一年的人员提供失业保险金；将社会保护项目延伸到农民工。据估计，中国用于社会保护和就业政策的公共总支出占 GDP 的 1.65%，远高于其他中高收入国家占 GDP 的 0.51%的平均水平。[15]值得注意的是，用于中国社会保护和就业政策的大部分公共支出都来自旨在维持就业稳定的社会保险基金（见第四章）。

最后，当局还宣布了一些结构性改革，以实现更强劲的复苏。这包括进一步放松户籍制度这个阻碍劳动力流动和社会服务公平获取的主要障碍，鼓励人口不足三百万的城市消除落户限制，鼓励人口超过五百万的大城市取消郊区落户限制（不过只针对特定年龄段和教育程度的外来人口）。另外还强调经济开放的重要性，进一步缩短了限制外国投资的负面清单，增加服务业开放试点，并给予内外资企业平等待遇。

III. 前景、风险和政策考虑

短期前景

根据基线预测，今年中国经济增速将大幅放缓，降至 1.6%，较 6 月份的预测上修了 0.6 个百分点但仍然是 1976 年以来的最低水平。[16]基准情形假设遏制病毒传播的各项工作总体上取得成功，COVID-19 疫情的局部复燃能被有效遏制，并且不会对经济活动产生重大干扰。在此情境下，经济在 2020 年一季度急剧收缩，并随后在二季度反弹；随着国内需求回到正常水平，抵消掉一部分外需疲弱的影响。经济的恢复在今年下半年还将持续，但势头将有所放缓。基线预测还假设持续的财政支持政策可以有效刺激个人消费和公共投资，结构性改革措施能够提振商业信心和带动私人投资。预测还假定金融环境与当前的情形基本持平。但投资缺口和就业持续下降会削弱经济供

[15] 见（Gentilini, U., M. Almenfi, P. Dale, A.V. Lopez, I.V. Mujica, R. Quintana, and U. Zafar. 2020）。

[16] 预测数据的修订反映出 2020 年二季度的 GDP 增长率和高频数据都好于 2020 年 6 月进行基线预测的假设。

给能力，阻碍经济回到疫情前的增长轨道（见专栏 6 关于潜在增长轨道的部分），因此，2021 年年底之前，GDP 增速会稳定在一个稍低于之前的趋势。

虽然采取了措施遏制疫情对经济产生的影响，供给中断的问题也基本得到缓解，但国内外需求低迷、不确定性加剧仍然阻碍着经济复苏的步伐。但 2020 年二季度总体经济增长的恢复就背后的驱动因素而言仍是喜忧参半——面向消费者的服务需求的复苏有限、私人投资低迷以及劳动力时长持续疲弱。基线情境假设经济会进一步的回归常态，随着社交距离控制措施逐步放松，各项刺激需求、增强信心的支持性政策纷纷出台，供给侧的制约因素会有所缓解，被抑制的需求也将逐渐恢复。尽管如此，在全球产出、贸易和投资增长恢复正常，以及全球政策不确定性减少之前，外部环境带来的挑战、商业信心和消费者信心脆弱，都会对中国的经济复苏造成压力。这里的基准情形与全球基准情形是一致的，即假设发达经济体的疫情爆发继续放缓，大部分国家会在年中的时候逐渐解除封锁措施，即使三季度时一些出于防止疫情反扑的控制措施仍然存在。新兴市场和发展中经济体的疫情爆发和相关封锁措施的收紧预计会在一段时间后达到峰值，迟于发达经济体。在基准情境下，发达经济体的产出下降 7%，全球贸易量下降 13.4%（专栏 5；世界银行，2020d）

疫情对收入以及消费者行为和信心的负面影响持续存在，预计个人消费将有所恢复但依然疲弱。收入及工资损失对消费倾向较高的中低收入家庭和弱势群体影响更大，因此对消费者支出和情绪产生重大负面影响。此外，延长实施温和的社交距离控制措施会带来行为变化，如旅游、娱乐等需要直接接触的服务业的恢复受到抑制。这可能会打压潜在产出，在某种程度上，劳动市场上的摩擦可能阻止劳动力向其他扩张性部门的再分配。传统零售业在某种程度上也是如此。中国近期的财政政策转向刺激消费，可以部分抵消疫情的影响； 特别是稳就业和降低社保缴费等财政措施，有望支撑居民可支配收入、刺激家庭消费。

公共投资增加将大幅抵消私人投资不足。企业收入紧张，商业信心脆弱，政策不确定性增强，因此企业资本支出可能依然走弱。基础设施投资的增加预计将很大程度地继续抵消私人投资尤其是制造业领域的私人投资的疲软。近期的政策变化允许用发行地方政府专项债券（地方专项债）取得的部分收入对符合条件的项目进行股权投资，并降低了基础设施项目的股本金要求，同时禁止地方专项债投向房地产和商业项目。这些都有助于促进基础设施投资。

从外部看，全球经济衰退，旅行禁令持续实施，边境管制严格，国际运输受阻，这些都将阻碍全球需求复苏的步伐。各种干扰和贸易动荡可能持续存在。即使一段时期内对某些出口品（医疗物资）和必需品的需求可能保持强劲，但出口依然面临下行压力。中国早于其他主要经济体从疫情的影响中恢复过来，部分地抵消了这些不利因素。2021 年，如果没有新的意外冲击，随着全球需求企稳，国内社交距离控制措施以及主要经济体对国际旅行和边境管控的限制措施逐步取消，进出口增长有望逐步回升。

专栏 5. 全球前景[17]

新冠肺炎疫情大流行对全球经济前景产生了重大影响，引发对全球经济增长的全面大幅修正。虽然政策支持力度之大前所未有，但预计2020年全球产出将大幅收缩，是80年来最严重的全球经济衰退（图 24. A；世界银行，2020d）。各国为了遏制疫情蔓延实施了封锁措施，2020年上半年全球经济活动广泛地停摆。预计2020年，大部分国家会因疫情陷入衰退，人均产出下降的国家占比处于1870年以来的最高点。几乎所有主要发达国家都在病毒传播严重的时候实施了严

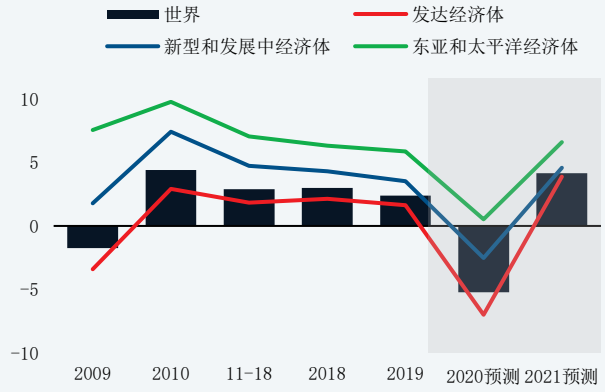
[17] 主要基于世界银行，2020 年 6 月的《全球经济展望》报告（世界银行，2020d）。

格的社交距离控制措施；预计今年发达经济体GDP将缩水7%。新兴市场及发展中经济体将下降2.5%。

图 24. 全球GDP增长及贸易前景

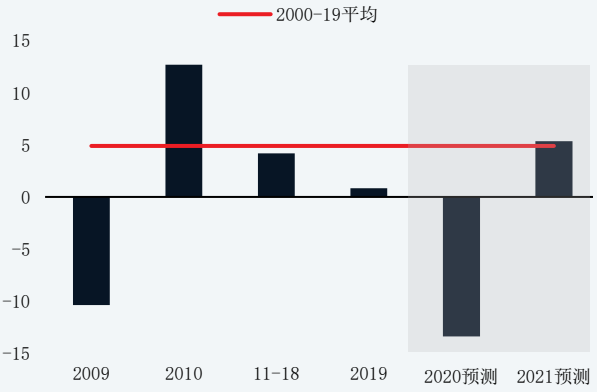
A. 全球经济增长率

（百分比）



B. 全球贸易

（百分比）



来源：Haver Analytics；世界银行。

注：A.B. 总体的经济增长率的计算使用了2010年美元不变价GDP作为权重。基于2020年6月世界银行《全球经济前景》报告中发布的GDP预测。阴影部分数据是预测。B. 贸易用进出口量的平均值衡量。

2020 年上半年经济活动强度的剧烈下降预计将造成国际贸易 13.4%的收缩——显著高于 2008-09 年全球金融危机期间的贸易暴跌（图 24.B）。随着国内社交距离控制措施以及主要经济体对国际旅行和边境管控的限制措施逐步取消，全球需求企稳，2021 年贸易将有所恢复。全球贸易缩水的幅度及其复苏的强度取决于疫情持续的时间以及退出策略的实施节奏和有效性。

2020 年的石油需求预计将下降 8.6%。这样的衰退是前所未有的，超过了此前 1980 年下降 4%的记录。全球石油产量同样开始下降，尽管速度弱于需求（**专栏 1**；世界银行，2020b）。总体上，2020 年和 2021 年的油价预计分别为平均 32 美元和 38 美元一桶。在 2021 年可能温和回升之前，金属价格 2020 年也预计会衰退 16%。这一预测是在中国需求恢复的基础上做的，而中国的需求占到所有基本金属消费的 50%左右。农产品价格在上半年走弱，但在 2020 年全年预计只是边际上有所下降，因为相比工业品而言它们对经济活动的敏感性更弱，尤其是在高收入水平上。

迄今，一系列非比寻常的政策响应已经阻止了经济活动的减弱演变成一场金融危机。然而，对许多市场参与者而言，金融环境仍将处于脆弱状态。对经济活动破坏的延长可能放大金融压力，这可能导致大范围的金融危机。大宗商品价格将在更低水平保持更长时间，可能在它们的生产者中间触发经济和金融方面的困境。

随着限制措施逐渐放松，经济活动恢复正常，再加上大规模的支持性政策，预计全球增长会在 2021 年恢复。全球经济反弹的时间和强度关键取决于疫情持续的时间、实施退出策略的时机，以及防止金融崩溃、重塑全球消费者和投资者信心、促进经济活动、恢复全球贸易和旅行的各项政策行动是否有效。虽然预计 2021 年全球经济将恢复增长，但当年的全球产出水平预计仍将低于 2020 年 1 月全球经济展望预测的 5.9%（世界银行，2020b）。

全球经济增长的预测存在高度不确定性。如果使疫情的大流行处于控制之下需要花费比预期更长的时间，或者如果金融压力触发连续不断的违约事件，全球经济衰退将会比基准情形预测的更深。在还需要三个月严格的封锁措施的情景下，全球产出在 2020 年会缩水将近 8%。相反，可预计的疫情防控措施的解除，加上迅速和前所未有的全球政策响应可能引发一个信心和就业率的快速恢复，释放被抑制的需求。然而，即使有这些积极的发展，2020 年全球产出 3.7%的收缩将仍然使 2009 年全球衰退的 2 倍之深，同时新兴市场和发展中经济体的增长率仍将为负。

疫情和相关的全球经济衰退很可能通过多种渠道造成长久的影响，包括更少的投资和创新、人力资本的侵蚀和全球贸易和供应链的倒退。这些效应可能在长期降低潜在增长率和经济生产率。在那些可能爆发危机的国家和能源出口国，疫情的长期危害将尤其严重，后者主要受能源价格暴跌的影响。疫情的异常严重性以及经济崩溃使人们担心可能会出现“超级迟滞”效应：即不仅产出水平永久损失，潜在产出增长也长期放缓 （Ball 2014；专栏 6）。例如，在一个平均意义上的新兴市场和发展中经济体国家，在 5 年的时间内，一场伴随着金融危机的经济衰退可能降低潜在产出将近 8%（世界银行，2020b）。

基线预测假设当局将继续调整政策，防止产出缺口扩大（专栏 6）。贸易局势紧张，房地产活动疲弱以及制造业固定资产投资下降造成的影响持续存在。预计更宽松的财政政策将部分抵消上述因素产生的下行压力。放松货币政策会比较谨慎，避免再杠杆化、货币贬值或突然的资本外流。总而言之，虽然进一步的财政支持和宽松的货币政策有助于促进内需，但无法充分缓解疫情的当前和长期影响。

通胀可能继续保持在较低水平。随着食品和能源价格涨幅已经回落，预计整体 CPI 将温和上涨。政府采取支持消费的措施，促进消费和服务业需求逐步恢复正常，因此预计核心 CPI 将缓慢上升。尽管基础设施需求增加，且工业产能利用率提高，但鉴于大宗商品价格和制造业投资前景低迷，生产者价格指数可能会进一步下探。

由于劳动力失业，家庭收入增速下降，预计减贫的步伐将会放缓。个体劳动者和非正规、缺乏保障的劳动者，特别是外来务工人员，更容易受到影响。如果不采取其他政策措施，因为疫情导致经济放缓，预计 2020 年摆脱贫困的人口将减少 800 万至 2000 万（以 2011 年购买力平价计算每天 5.50 美元为标准）。

表 1. 中国部分经济指标

中国部分指标	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021f*
实际 GDP 增长，以不变市场价格计算	6.9	6.7	6.1	1.6	7.9
个人消费	6.8	9.5	6.8	-1.0	11.5
政府消费	10.0	10.4	8.4	11.8	7.4
固定资本形成总额	4.4	4.8	4.5	0.2	6.1
出口，货物和服务	9.1	4.0	2.5	-4.0	2.0
进口，货物和服务	7.1	7.9	1.0	-5.0	4.0
实际 GDP 增长，以不变要素价格计算	6.9	6.7	6.1	1.6	7.9
农业	4.0	3.5	3.1	2.6	3.4
工业	5.9	5.8	5.7	2.1	6.3
服务业	8.3	8.0	6.9	1.0	9.9
通胀率（个人消费平减指数）	1.6	2.1	2.9	2.1	2.3
经常账户余额（占 GDP 百分比）	1.6	0.2	1.0	0.7	0.4

金融账户余额，不含外汇储备（占 GDP 百分比）	0.9	1.2	0.3	0.2	0.3
净外国直接投资（占 GDP 百分比）	0.2	0.7	0.4	0.2	0.4
公共财政预算平衡（占 GDP 百分比）	-2.9	-3.4	-2.8	-3.6	-2.6
综合财政平衡（占 GDP 百分比）[a]	-3.9	-4.6	-6.4	-11.8	-5.4
基本预算平衡（占 GDP 百分比）[a]	-3.2	-3.6	-5.1	-10.7	-4.1
政府债务（占 GDP 百分比）	37.1	38.4	41.8	52.6	53.4

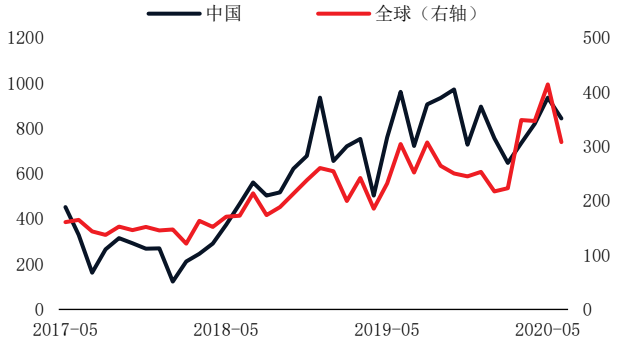
来源：世界银行。
注：f = 预测值（基线）。
(a) 世界银行研究人员计算。综合财政平衡（狭义定义）为一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算之和。基本预算平衡是财政收入减去非利息支出。

风险

中国经济前景风险很高。疫情及后疫情时代的复苏仍然具有很大的不确定性。可能的增长结果的范围较宽。最终结果将取决于疫情的演化，以及相关措施的程度和持续时长、政策响应的力度和有效性、来自主要经济体的溢出效应。

在基准情境基础上构建了两个备选情景以说明中国可能的结果。悲观的情况下，疫情复燃可能继续阻碍经济活动，对企业和消费者情绪的影响高于基准情形假设的那样，无论为了抑制病毒传播做出了多大努力。从外部看，一个加深和更拖沓的全球衰退和中国与其主要贸易伙伴的紧张双边局势的不断升级可能会阻碍复苏步入正轨。这一情景下，2020 年中国经济增长可能会减缓到 1%，2021 年增长仍将低于趋势线。乐观的情况下，如果有效的政策措施刺激下国内外消费者和投资者信心在三季度恢复快于预期那么今年经济下行趋势相比基准情形可能不会那么严重。在这种情况下，预计 2020 年中国全年 GDP 增长为 2.2%（图 26.A）。中美之间经济摩擦的降温可能会进一步推动今年和 2021 年的 GDP 增长。

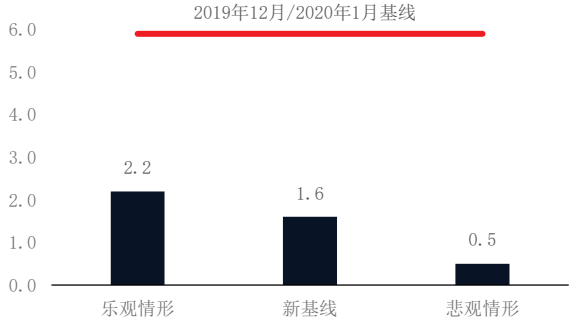
图 25. 全球政策不确定性
（指数）



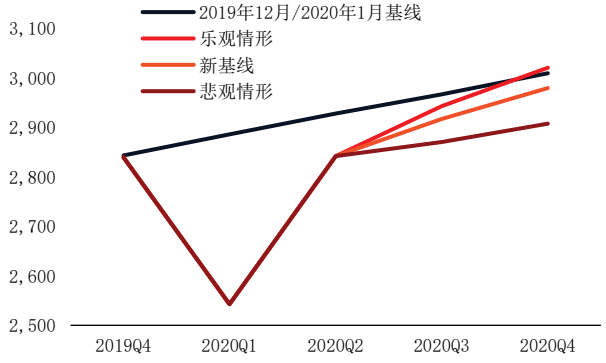
来源：Haver Analytics。
注：全球经济政策不确定性指数是用现价 GDP 作为权重的（均值=100）；中国的经济政策不确定性指数是用新闻作为基准的（均值=100）。

图 26.不同情境下的增长预测

A. 全年 GDP 增长预测
（百分比）



B. 不同情境下的产出
（十亿美元）



来源：Haver Analytics；世界银行。
注：A. 原有基准指的是 2019 年 12 月的中国经济简报（世界银行，2019）和 2020 年一月的全球经济展望（世界银行，2020d）中发布的 GDP 增长率预测。B。 2015 年价格的十亿美元，季度。2019 年第四季度和 2020 年第一季度为经 Haver Analytics 季节调整后的官方 GDP 数据。2020 年二季度到四季度为预测。

主要的下行风险与疫情的长期持续和造成比基准情况下所假设的更严重的影响的可能性有关。疫情可能在比基准情况的预期更广泛的范围内复燃，这造成对中国和世界其他地区经济更严重的打击。这样不利的事态发展会推迟正常活动的全面恢复，阻碍经济复苏，影响刺激政策的有效性。

银行破产和公司陷入财务困境的显著激增也可能使经济恢复更为缓慢。金融脆弱性也会加剧下行风险。增长放缓可能会暴露出金融领域根深蒂固的问题，也会使企业和银行业的去杠杆化造成更严重的后果。尽管疫情期间中国金融市场表现出韧性，但过去的压力事件表明，中国无法在金融市场动荡中独善其身。虽然最近金融市场情绪强劲反弹，但潜在经济前景仍存在不确定性，这表明金融状况可能比基准预期更为紧缩。地方性银行、地区性银行或很大一部分影子银行持续出现违约，房地产价格的急剧调整，资本突然大量外流，再加上资产价格的大幅调整，所有这些都可能通过杠杆率较高的金融系统扩散传导。对杠杆率较高的银行业、企业和家庭部门而言，这会使其资产负债表雪上加霜（世界银行，2020b）。企业和家庭部门的去杠杆化可能严重抑制私人投资和消费，并长期拖累经济活动。债务迅速积累阶段过后常常会出现这样的情况（世界银行，2019）。

在展望中，外部风险也是至关重要的。更深和更拖沓的全球衰退、升高的政策不确定性，以及中国和主要发达经济体之间贸易摩擦的升级和潜在的有选择性的脱钩，可能通过阻止信心、贸易往来和投资使得经济恢复偏离正轨；并造成全球产业链的断裂（图 25）。这样的不利因素同样可能通过限制关键技术的进口（专栏 4 和专栏 6；世界银行，即将出版；世界银行，2016a；国务院发展研究中心和世界银行，2019）损害潜在增长率。疫情的爆发表明全球供应链的依赖关系非常脆弱，这可能会加剧疫情后世界的脱钩（世界银行，2019；世界银行，2020b）。如果因为主要经济体贸易关系再度紧张等原因，贸易政策不确定性再次加剧，那么信心、投资和贸易的恢复可能会因此受挫。

往好的方向看，中国可能继续从疫情的影响中恢复过来，速度快于预期。管控措施的有序解除可能导致消费者和投资者信心的恢复强于预期。这一情况，伴随有效的财政、货币和结构性改革政策的同时发力，可能引致就业的快速恢复、被抑制的需求的释放以及促进一个比基准情形预测的更快的经济恢复。这一情形也假设了中美之间没有进一步的贸易摩擦升级。在此情境下，重大而有效的财政支持措施大大提振消费者和投资者信心。在 2020 年三季度，内需会抵消出口萎缩的负面影响。此后，各国疫情防控措施基本解除，财政政策和货币政策成功地将全球经济活动收缩控制在 4%左右，保证全球经济会加速反弹。恢复速度快意味着对潜在增长率的损害要比基线情况明显减少（专栏 6）。

最后，长期由信贷驱动的以公共投资为主导的复苏会伴随着风险。对中国来说，经济恢复的实质最终将决定其可持续性和长期前景。在公共投资的主要驱动下，GDP 总体增长率的恢复可能会比预期更快，但这将加剧内部和外部和不平衡，导致产能过剩和债务增加，这将对中国的中期经济造成压力。

专栏 6. 新冠肺炎疫情对于中国产出缺口和潜在增长的影响[18]

本专栏将回答以下问题：

- 新冠肺炎疫情对中国的供求状况有什么影响？
- 产出缺口有多大？
- 潜在增长情况如何？

暂时性冲击。新冠肺炎疫情对供求状况既有短期影响也有长期影响。一般认为，潜在增长（供给侧）的变化过程平稳而缓慢。若果真如此，那么产出增长的所有短期波动都与需求有关，且会改变产出缺口[19]。然而实际上，短暂的供应冲击经常发生，特别是在新兴市场及发展中经济体，如干旱，石油生产暂停和罢工等（Botha 等人 2018）。这些事件导致商品或劳动力供应出现暂时性短缺，从而造成价格上涨，产出缺口保持不变。对此，宏观经济政策通常无法有效应对。新冠肺炎疫情下，中国经济已在重大收缩后一定程度上恢复常态，疫情对企业运营的影响逐渐褪去，劳动力复工，企业复产。 这些疫情相关的供应中断本质上是短期的，因此会对潜在增长产生短期影响。

需求也会受到疫情爆发的短期影响。疫情期间暂时失业、没有收入的劳动力又回到工作岗位并开始购买商品和服务了。曾经无法为生产提供投入品的企业现在又能够出售产品了。

潜在增长的长期损失。不幸的是，历史表明，此次疫情的经济后果本质上不大可能仅仅是短期的。[20]它造成了战后历史上全球产出的最大降幅，且这种衰退会导致产出持续减少（世界银行，2020d）。这一疫情相关的下滑可能也是经济史上各国最为同步的经济放缓， 90％以上的经济体陷入衰退，超过了大萧条时期。因此，任何经济体不太可能在世界其他地方找到需求来源。经济衰退，尤其是再伴有金融危机，会对潜在产出造成长期损失（世界银行 2020d）。在经济衰退后的五年，新兴市场及发展中经济体的潜在产出损失接近 8％。

当前情况下，由于更高的政策不确定性、更低的预期经济增长和更弱的商业信心，预期投资回报率发生变化，疫情可能会抑制资本积累。中国的投资增速可能会进一步放缓；公共投资只能部分抵消这一下降。疫情还凸显了全球供应链设计的相关风险。这种全球联系是过去几十年重要的增长引擎，如今可能要进行重新配置并付出巨大的成本。面对更多的不确定性，家庭可能会增加预防性储蓄并改变消费行为。失业率持续升高，可能会造成人力资本损失、求职活动减少。生产率也会因为创新放缓而受到影响。

基线情况下的产出缺口和潜在增长。2020 年一季度，中国经济增长同比收缩近 7％，年化环比下降 36％，反映出疫情对于经济的暂时性冲击。随后的第二季度则反弹了 56%。预计 2020 年全年增长将从 2019 年的 6.1％骤降至 1.6％。上半年受到的冲击中既有需求冲击导致产出缺口扩大，又有暂时性供给冲击降低当期潜在增长。将上半年的冲击进行分解，发现产出主要受到供

[18] 由 Franz Ulrich Ruch 撰写。

[19]产出缺口衡量的是现实产出与潜在产出（充分利用现有产能高效生产所能实现的产量）的差值。这一概念的同义词是经济周期--数年内发生的上下波动、扩张与收缩、景气与萧条。

[20] 关于疫情的长期经济影响，证据有限（McKibbin 和 Fernando 2020）。衰退和危机的经济后果可以为未来提供一些指导（世界银行，2020d）。

给侧冲击的影响（图 27.A）。全年来看，整个 2020 年的 1.6%的预测经济增长率中的 60%都预计来自供给侧的反弹。

从供给中断到生产、服务的恢复，这种短期内的变化意味着一季度的潜在增长也会急剧下降（图 **27**.B）。然而，随着形势趋于正常，产量会进一步提高以弥补此前损失的产出，从而促进潜在增长。考虑到供应冲击某种程度而言是暂时性的，预计 2020 年潜在增长低于 5%，2021 年将反弹至 6%以上。

疫情也对经济产生了巨大的需求冲击。过去三年产出缺口实际上为零，但在 2020 年的一季度明显扩宽。尽管二季度的反弹弥补了一定的产出缺口，但预计 2020 年的产出缺口平均而言会扩大到潜在产出的-3%，2021 年将有所收窄，但依然有较大缺口（图 27.C） 。此次的产出缺口比全球金融危机时严重得多，并意味着需求是短期内产出恢复的主要限制因素。

需求不足的具体规模具有不确定性。新冠肺炎病毒的最终影响有很大不确定性。备选的增长率情景对评估多种可能出现的结果提供了有用的视角。在较好的情况下，中国经历了迅速和持久性的恢复，其中消费者和商业信心激增。这种情形下，预计 2020 年全年产出缺口为潜在产出的-2.54%左右。强劲而持续的复苏会有效地使产出缺口在 2020 年 4 季度闭合，并在 2021 年小幅转正。在较坏情况下，疫情局部复发，消费者和投资者信心减弱，外部环境更为艰难，2020 年产出缺口将扩大至-3.5%，2021 年也几乎没有改善。

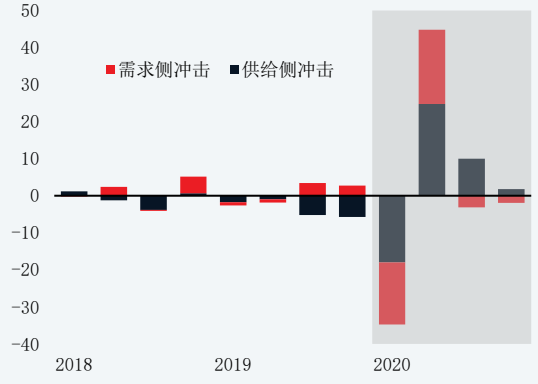
潜在增长下降。除了由疫情造成的短期供给变化之外，中国的长期前景尚不确定，但可能低于疫情之前的预期。经济衰退后的五年，经历了经济衰退并伴有金融危机的新兴市场及发展中经济体与基线相比，潜在产出损失 8%，其中较脆弱的经济体可能损失更大（世界银行，2020d）。鉴于政策上存在应对空间、金融危机的可能性有限，因此中国的损失可能会小一些，但初期衰退之后的三年里，潜在增长（不只看短期变动）任然可能比疫情之前的预期低 3.0%至 5.4%。这显示，相比疫情之前的基准情形，潜在产出在三年内的损失在 0.1%和 6.5%之间（图 27.D）。

图 27.新冠肺炎疫情对产出缺口和潜在增长的影响

疫情带来了供给冲击和需求冲击，导致潜在增长下降，产出缺口扩大。如果出现下行风险，产出缺口可能会进一步扩大，并造成潜在增长的永久性损失。

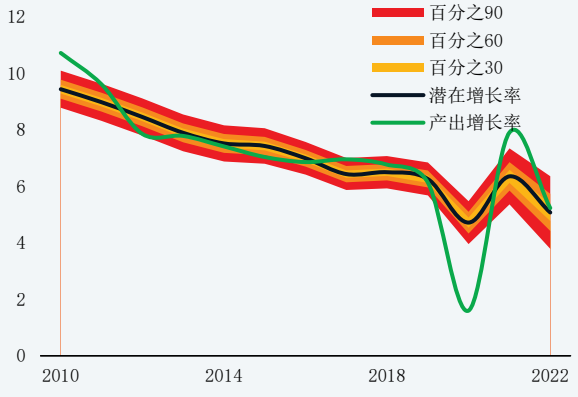
A. 产出增长分解

（经季节调整后的季度环比年化增长率, 百分比）

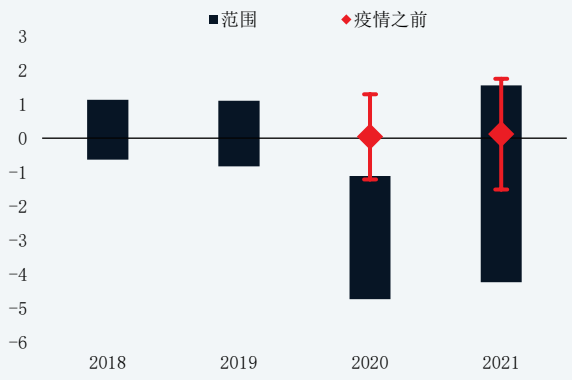


B. 产出和潜在增长

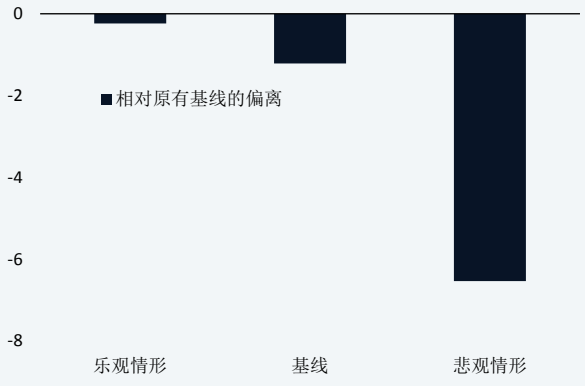
（同比，百分比）



C. 产出缺口
（在潜在产出中占比）



D. 潜在产出，偏离此前的基准水平
（百分比）



来源：Haver Analytics；世界银行。
注：A.历史分解来自于一个符号限制的向量自回归模型，其中有通胀、产出增长和一个货币政策指标。加入了符号限制，定义了一个会使得通胀和产出反向运动的供给冲击和一个会使它们同向变动的需求冲击。模型使用 2000 年一季度到 2020 年四季度的数据并加入 4 期滞后项。通胀和产出经过季节性调整的环比增长率转换。货币政策指标是一个对大、中、小企业的正常化的政策利率和法定准备金率的平均。产出缺口经过标准化处理。B. 基于一个改进后的多元滤波器模型（世界银行，2018）进行的估计。误差带宽反映了 90%的置信区间。最近的观测值是 2020 年二季度。C. 基于一个改进后的多元滤波器模型（世界银行，2018）进行的估计“范围”表现了基准、悲观和乐观情形下的可能结果，包含两个标准差的置信区间。D. 原有基准来自世界银行 2019 年 12 月的中国经济简报（世界银行，2019）发布的对潜在增长率的预测。图标展现了修改后现在的基准情形下潜在产出对原有基准三年内的偏离程度。

政策考虑

尽管风险格外高，仍然可能通过好的政策予以部分化解。当局面临着复杂的挑战，要在恢复经济活动、缓解经济增长的下行风险的同时持续做好疫情防控工作。在恢复社会经济活动的过程中，开展大规模监测、接触者追踪、病例隔离等公共卫生和疫情防控措施，对降低疫情二次爆发风险至关重要。经济方面，当前情况需要宏观经济政策既要有助于修复信心和扩大内需，又要设计的有助于培育中期经济再平衡，使经济增长更加绿色、更加普惠。供给约束已大大缓解，经济恢复的关键制约因素是国内外需求持续低迷。培育全球合作和进一步的扩大贸易和投资开放决定性的措施，有助于中国缓解和贸易伙伴的紧张、保持和深化中国向全球经济的融入。

货币政策应保持宽松，确保流动性充裕，并将市场利率和债券收益率维持在低位。预计近期后续通胀压力持续受到制约，因为需求冲击可能大于供应冲击且持续时间更长。大宗商品价格已经处于历史低位，中国作为净进口国可以从中受益。此外，全球主要央行均已下调了政策利率以应对危机。 在此背景下，中国仍有一定的空间，在保持货币政策宽松的同时不会触发通胀风险和/或资本外流。宽松的政策将确保流动性充足，并使市场利率和债券收益率保持在较低水平，从而放宽融资条件，减轻家庭、企业和银行的债务负担。

财政政策需要发挥关键作用，促进需求恢复。鉴于资产负债表扩张和高度不确定性，即使融资条件继续保持宽松，企业投资和家庭支出可能仍然低迷，因此更需要财政政策支撑总需求。中国也确实有一定政策空间，尤其是中央一级，但刺激措施的设计仍必须要有助于实现中期目标，即解

决经济中的不平衡，实现更加普惠、绿色和消费驱动型的增长。传统的基础设施投资虽然也能发挥一定作用，但近年来投资回报率不断下降。政策应重点关注扩大社会保障体系，这样既可以减轻劳动力市场困顿造成的社会影响，又能够促进经济的普惠性、增强消费驱动力。此外，投资绿色基础设施不仅会创造短期需求，也为实现中期目标--转变为在环境上更具可持续性的经济体--奠定了基础。

1) 保民生

投资于社会保障网络来缓解疫情的社会冲击，向更普惠和消费驱动型的经济再平衡。这次疫情暴露出中国的社会保障体系的缺口，包括对农民工的覆盖有限，后者在此次疫情冲击中受到严重影响。在疫情驱动的基础上加强社会保障网络，对中国来说存在很多机会提高社会保障在支持经济恢复和年内完成消除极端贫困中发挥的作用。这不仅有助于保护劳动者和家庭免于陷入工作和收入损失的困境，也可以缓和私人部门消费不足的问题。在短期，中国可以使用财政预算资助社会保障体系覆盖面的扩大、增加关键项目如“低保”和农村养老福利的资金充裕度。此外，更多地利用好失业保险申报机制、对活跃的劳动市场培训项目提供资金，以及扩大贷款支持面来鼓励创业，这些都会有益于缓和劳动市场受到的冲击。在中期，可以为公司保持员工雇佣规模提供激励的社保延期缴费政策应当退出舞台。随着经济的恢复，政府应当继续在社会保障体系方面的改革。这包括参量式的改革来保证金融系统的稳定性、并为社保基金缴费率的减少创造空间（尤其是对低收入工人），以及刺激正式雇佣和为向全部城镇劳动力扩展正式社保系统的覆盖面打基础。本报告的第二部分提供了关于疫情对社会和收入分配的冲击以及可行的政策对策更细节的分析。发放消费券对消费者支出有短期促进作用，中国许多城市和省份也是这样做的。消费券可以针对受到沉重打击的劳动密集型服务业，如酒店，餐饮或传统零售业等，能够产生较大乘数效应，但不应过分狭隘的局限于某些具体产品。从设计角度来讲，消费券的到期日应设在年底之前（或者更早），以鼓励消费者将消费计划前置，避免成为准储蓄。针对低收入家庭提供这种支持还有助于减轻社会影响，促进扶贫工作。

2) 推进结构性改革，促进更加强劲、更具可持续性的经济复苏

结构性政策应当着眼于资源的重新分配的实现，和协助后疫情时代经济现实的调整。扶持企业，尤其是中小企业仍是一项重点工作。经济急剧放缓使中国的企业部门受到了严重影响，特别是吸纳就业人数占比较高的中小型企业。对中小企业，可以直接为企业主提供收入支持和现金补助，缓解相关的收入和社会压力。对于大型企业，社保延期缴费、银行系统提供充足流动性等鼓励其保留就业岗位的措施应当被保留，但需要一个清晰的退出策略以避免把劳动力锁在缺乏生产率的工作岗位上。随着企业财务困难逐步缓解，应该通过结构性政策重新分配资源，用以调整并适应疫情后的经济形势。如果公司的困境反映出更深层次的偿付能力问题（而不是流动性问题），如资产负债表杠杆过高，诉诸破产制度可以通过解决债务积压和保就业来对经济恢复起到帮助作用。深化户籍制度改革、增强社会服务的可及性和流动性，可以便于劳动力离开受疫情影响时间较长的企业和行业，转移到处于发展扩张中的企业、行业和地区。进一步加强市场准入，包括在一些相对封闭的服务业部门，可以促进投资、加速知识和技术的传播，也有助于缓解被疫情导致的经济衰退放大的地缘经济压力。

3) 基础设施刺激措施绿色化

基础设施投资应该支持中国实现低碳经济、提高资源效率。传统上，公共投资在逆周期财政政策中发挥重要作用。基础设施建设是劳动密集型活动，因此基础设施支出的财政乘数一般比较大。

的确，如果公共投资把基础设施投资增长率从去年的 3.8％提高到 10％，短期增长率会提高约 0.7 个百分点。但是，交通和房地产等传统基础设施资产的长期回报率不断下降。同样，对燃煤电厂等高碳型基础设施的投资也不可能产生足够的长期回报，因为这些资产可能在完全折旧之前就已经“搁浅”（过时或不能发挥作用）了。相比之下，投资下一代基础设施，尤其是绿色基础设施更为有利。其中包括建筑节能改造和屋顶太阳能装置，尤其是对办公楼，学校，医院等公共建筑的改造，电动汽车充电基础设施，土壤修复，重新植树造林（可以结合给家庭支付生态服务补偿），绿色城市基础设施等。这类投资不仅能够促进需求，还有助于中国转变为低碳经济。公共投资可以与监管改革和价格改革相结合，从而提高这些投资的长期财务可行性，并刺激民营部门投资环境基础设施。

4) 保金融稳定

在保证信贷资金顺畅流向实体经济的同时，必须审慎管理金融领域出现的新风险。应认真监测当前的各种措施，确保不会产生新的金融漏洞，造成意想不到的后果。例如，对不良贷款认定的宽容监管应该是临时性措施，不能过度延长。这将避免银行及其客户的道德风险，并有助于及时认定预期损失。[21]如果不良贷款激增的预期变为现实，银保监会应允许银行利用现有资本留存缓冲和逆周期缓冲来消化损失。还需要密切监测拨备和贷款减值准备金，确保这部分资金与信贷风险和潜在贷款损失相匹配。为受疫情影响企业设立专项贴息贷款可以减轻借款人负担，但许多借款人可能会因为困难重重无法恢复元气和偿还贷款，因此总体信用风险在上升。对专项贷款政策下的新增贷款，银行可能也会放宽放贷标准。因此，必须要做好信用风险管理，防止给将来资产质量恶化埋下祸根。为了避免对借款人放松信贷纪律，防止债权人道德风险上升，政府贷款担保不应提供 100％的覆盖率[22]。中小型银行尤为脆弱，如果他们发生大量贷款损失，需要以某种形式支持其资产负债表。

5) 增强应对大流行的准备和韧性

中国到目前为止已经遏制了新冠疫情，但也凸显了疾病监测和控制方面的不足。这场危机提供了机遇来弥补这些不足。可以通过采用多部门合作的“全健康（One Health）”方法，来发现和减少公共卫生风险、积极开展病例监测和实时报告、增强应对能力和加强的国际合作。

专栏 7. 采用“全健康”方法应对新发传染病[23]

具有大流行可能的新发传染病是对全球卫生安全的主要威胁。人类感染的传染性病原体中约有 60％来自动物，人类感染的新发传染病中约 70％至 75％来自动物。全球每年约有 25 亿人畜共患感染，特别是在中低收入国家，造成至少 220 万人死亡。在过去的几十年中，源于人畜共患的传染病的出现概率有所增加。突出的例子包括艾滋病，埃博拉病毒和马尔堡出血热，大肠杆菌 O157 感染，中东呼吸综合症冠状病毒（MERS-CoV）和严重急性呼吸系统综合症（SARS）。

[21] 见（世界银行- 国际货币基金组织， 2020）。
[22]出台纾困措施的紧迫性使其难以区分哪些企业疫情前可以生存且疫情后能够恢复，哪些企业即使有了各项救助措施也于事无补。
[23] 由 Dinesh Nair 和韩玮撰写。

中国是新发传染病的热点地区。首先，中国的畜牧业是新发传染病的重要风险因素之一。中国的畜牧生产以集约化生产系统为主导，截至 2016 年，占到生猪生产的 44.4%，奶牛饲养的 49.95%和肉鸡的生产的 65.4%。第二个风险因素是人类和养殖动物与野生动植物的接触增加，这是因为野生动物生存环境的破碎化甚至消失，野生动物偷猎、贸易和消费。第三个重要的风险因素是从生产到最终消费的整个价值链中食品安全和卫生规范的缺失。中国的农业部门虽然高度集约化，但在很大程度上也是分散的，为对农业实践的有效监督和管控带来了挑战。

疫情危机激励了政策改革议程，以解决疫情暴发所暴露出的疾病监督和防控方面的缺陷。要解决新发传染病的社会，环境和经济决定因素，就需要采取多部门应对措施——通常被称为“全健康（One Health Approach）”。这种方法的特点是跨学科和跨部门的合作，可以在动物与人类的生态系统交互上确定传染病的风险。

“全健康”是一个涉及人类健康、动物健康和生态健康的多学科、多部门的方法，重点关注会对全人类的健康和福祉造成危害的传染性的疾病相关问题（包括抗生素耐药性）。世界各地的经验凸显了采取一体化、多部门方法来有效发现和控制新发传染病风险的重要性。例如，欧盟正在执行一个非食源性人畜共患病和潜在人畜共患病项目，在人类体健康与动物健康的交汇领域加以协调。“全健康”的成功与否将取决于能否从制度和系统层面实现文化、社会和机构实践的变革。因此，这种努力需要持续较长时间，实践中需要当地的参与和支持，包括一线的公共卫生和基层医疗机构的工作者。

实施“全健康”与“健康中国 2030”规划十分契合。近期的一些涉及传染性疾病、生物安全和野生动物保护的立法将为“全健康”的实施提供一个更为强大的法律框架。尽管如此，实践中的挑战仍然存在。这就要求政策制定者对下面四个领域持续关注：1）将健康融入所有政策，也就是政府把人民的健康作为其贯彻始终的责任；2）将预防放在首位；3）通过增强卫生和食品安全体系能力来建立更好的系统，以应对未来的疾病威胁；以及 4） 建立伙伴关系。基于这些基本原则，中国可以制定一个具体的“全健康”规划,确定“全健康”的切入点，以预防和发现新发传染病和其他健康威胁并做出响应；建立基于风险的“全健康”早期预警系统；对于重点领域制定健康威胁预防行动计划；为在联合风险识别、监测和评估，疾病监测和响应以及与健康相关的科研活动建立跨部门合作的制度性机制。

通过“全健康”的方法减少潜在健康威胁的风险可带来可观的经济收益。据世界银行估算，如低收入和中等收入国家每年投资 19-34 亿美元，通过“全健康”的方法来有效控制疾病，因此带来的减少本地流行病和大范围流行病的发生可节省 370 亿美元。也就是说，这些投资每年可产生约 340 亿美元净收益。投资“全健康”是具有成本效益的，既因为可以有效降低风险，也因为合作的效率比每个部门独自开展疾病监测和控制的效率要高。

6) 扩大开放和国际合作

作为世界第二大经济体，中国可以在促进国际合作中扮演重要角色。这既包括公共卫生事务方面的合作，也可以扩展到经济领域的合作。对世界其他地区保持对外开放、平衡贸易与投资之间的关系可以促进投资、加速知识和技术的传播、缓解地缘-经济摇摆不定的紧张局势，而后者则可能进一步放大疫情导致的全球衰退。

IV. 评估疫情对中国的收入分配和劳动力市场的影响

新冠疫情严重影响了中国的经济增长、就业机会增加和收入提高。中国实施了严格封锁措施以遏制病毒传播，包括在全国范围内关闭所有非必需经济活动。这些措施打乱了正常生产和就业，给中国的经济增长和就业机会创造带来重大影响。2020 年第一季度，中国的 GDP 增长下降了 6.8%，尤其显著的是建筑业和部分服务业（如餐饮与住宿，批发与零售，交通）经历了超过 10%的收缩。相应地，城镇调查失业率从 1 月的 5.3%上升到 2 月的 6.2%，几乎增长一个百分点。在经济活动渐趋恢复之后，3 月城镇调查失业率略微下降至 5.9%，4-5 月基本与 3 月持平。另据测算，城市劳动力的规模在三月份减少了 2600 万人—或者说 6%—且有 7600 万工人（占劳动力的 18.3%）处于就业但并未工作的状态。[24]

居民家庭在今年前三个月因疫情而遭受严重冲击。与 2019 年同期相比，一季度人均可支配收入下降 3.9%（图 16A）。农村居民实际收入损失大于城镇居民，经营净收入和工资性收入都下降 6%以上。相比来说，城镇居民的经营净收入下降幅度更大（-17%），但工资性收入损失却不那么明显（-3%），一个原因可能是公共部门和企业承担了部分损失。转移收入（包括私人转移和公共转移）略有增长（大概 2%），在一定程度上减轻了总体的收入下降。

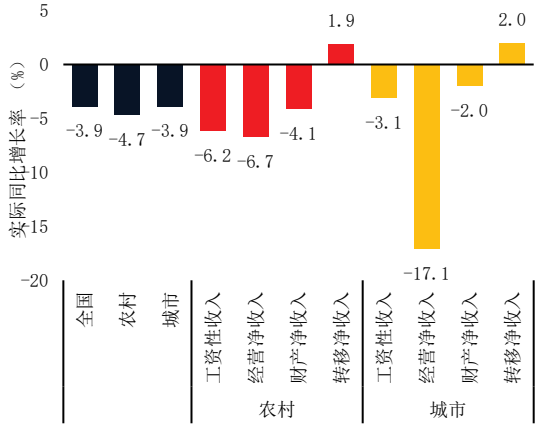
居民支出下降幅度大大超过可支配收入的下降。人均消费支出下降了 12.5%（图 28），表明人们变得更加谨慎，以高于人均可支配收入降幅的比例减少了支出。支出下降最大的类别有服装、娱乐和交通等，这表明除了预防性储蓄之外，支出的减少可能也是各地封锁措施、商店关门、人们难得外出的直接后果。然而，城镇和农村家庭的食品支出也显著下降（分别为-15.0%和-8.5%），这表明收入损失和商品价格上涨可能已对特别贫困和脆弱家庭的日常生活产生了影响，迫使他们削减必要支出。

图 28. 居民人均可支配收入和人均消费支出

2020 年一季度，居民支出降幅大大高于可支配收入降幅

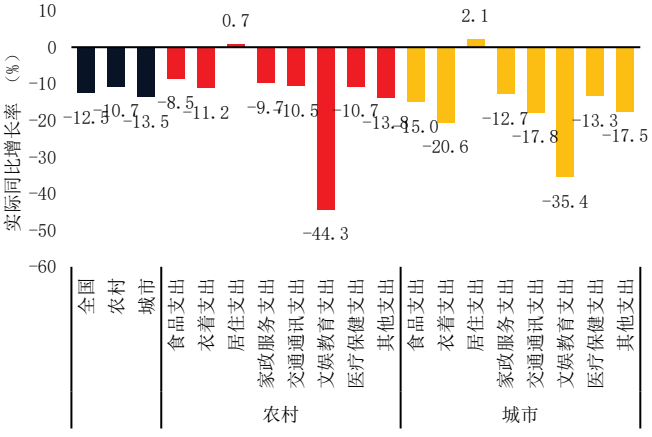
A. 人均可支配收入

（2020 年一季度相对 2019 年一季度实际变动，%）



B. 居民人均支出

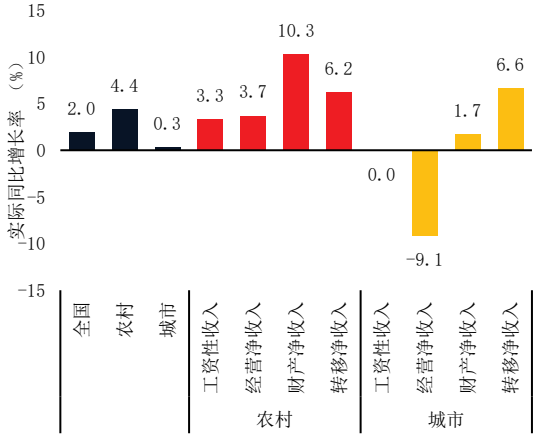
（2020 年一季度相对 2019 年一季度实际变动，%）



[24] 见（中国国家统计局，2020）。

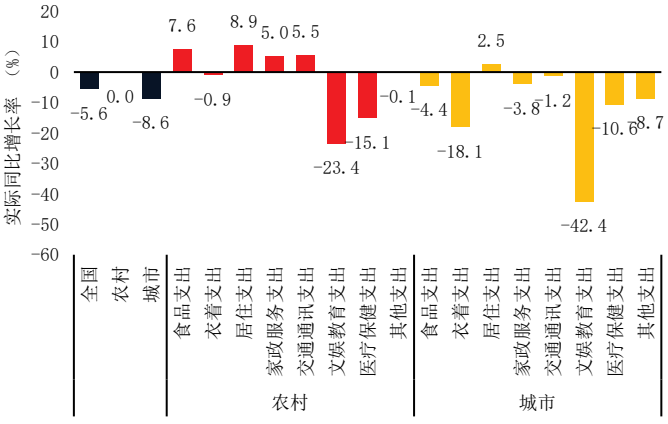
C. 人均可支配收入

（2020 年二季度相对 2019 年二季度实际变动，%）



D. 居民人均支出

（2020 年二季度相对 2019 年二季度实际变动，%）



来源：数据来自中国国家统计局。A、C 图的收入变化以实际值表示，使用了国家统计局农村和城镇居民一季度平均消费价格指数。B、D 图的支出额以实际值表示，使用了不同支出类别的城乡价格指数。

平均数掩盖了不同群体之间的差异。尽管没有关于整个收入分布中各群体支出/收入变化的官方数据，但近期一些证据表明，年收入低于 50000 元的群体收入和消费下降幅度最大，分别下降 31%和 22%左右；而收入高于这个门槛的群体预计收入和消费分别下降 20%和 15%。[25] 中低收入家庭的就业稳定性所受影响也比富裕家庭大得多。[26] 今年 2 月和 3 月在农村进行的一项调查还表明，在采取封锁措施的第一个月，农村居民就业收入大大下降，这在很大程度上是由于农民工因各种限制无法返回工作地点。被调查的村庄中有约一半村民报告称，这一个月的损失为平均每家 3000 元人民币（相当于农村居民人均收入下降 25%），而且大多数村民都减少了食品支出。[27] 面对收入的减少，居民家庭正在动用积蓄来维持生活，但较贫困的家庭将减少肉、蔬菜和水果的购买，这可能给他们未来的营养状况，尤其是儿童的营养状况带来严重影响。

尽管收入在 2020 年第二季度已恢复，家庭支出仍然滞后。农村地区可支配收入相比上年第二季度增长了 4.4%，各种来源的收入也同步恢复（图 28.C）。然而城市地区的经营性收入继续下滑（9%），工资停滞不动。由于城市地区可支配收入并无明显涨势，消费仍然有限，尤其体现在各项服务和衣着类支出。这导致了城市地区人均支出对比上年同季下降了 8.6% （图 28.D）。农村地区的食品支出已经恢复，交通和家政支出也有相同态势。但是教育、文娱以及健康类支出相对上年同期仍然较低。

[25] 见（Gan, L. 2020）。甘犁教授于 2020 年 6 月 5 日在中国国际扶贫中心、比尔及梅琳达·盖茨基金会（Bill and Melinda Gates Foundation）和荷兰阿姆斯特丹全球健康与发展研究所（Amsterdam Institute for Global Health and Development.）举办的“消除贫困”的线上学术会议上做了相关报告。基于中国家庭金融调查（面板数据）的一个子样本，数据收集于 2020 年 2 月至 5 月。

[26] 同上。

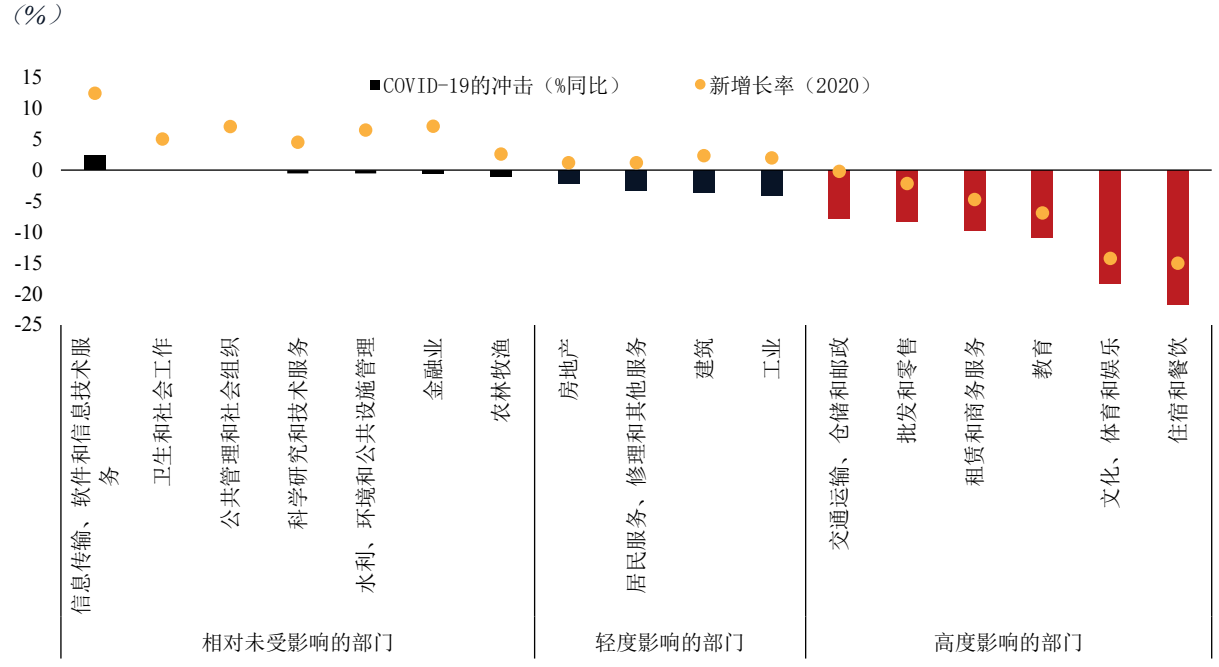
[27] 见（Rozelle, Rahimi, Wang and Dill. 2020）。基于对湖北以外七个农业省 727 个随机抽取村民的调查，该调查是斯坦福大学“农村教育行动计划”的一部分。这里引用的结果也见于 2020 年 5 月 3 日在斯坦福大学弗里曼·斯伯格里研究所（Freeman Spogli Institute）所做报告（链接）

对 2020 年收入分配的预期影响

疫情对收入分布的影响在很大程度上取决于其对各个经济部门和行业的差异性影响。下文通过微观模拟模型阐释了疫情对处在不同收入层次的人所造成的影响。该微观模拟模型根据 2020 年危机前后增长率预期差异，对经济各部门施加了不同程度的收入冲击，并且考虑了危机前各就业部门的平均收入水平和职业类型。基本发现是，在危机前处于中等收入群体的人在疫情中受到了最大的影响。这意味着这场危机可能造成了这一主要位于城市地区的“新贫困群体”。政府现有的减贫努力（主要集中在乡村贫困群体）仅部分覆盖了这个“新贫困群体”。

劳动力市场的扰乱对非正规部门和脆弱部门的劳动者以及农民工影响尤为严重。2020 年宏观经济预测显示，疫情对不同部门的负面影响各有不同。受打击最重的行业包括酒店餐饮和批发零售。这些行业有较高比例的非正规劳动者和自雇人员（表 2）。平均而言，受影响最大的部门有五分之二人员为自雇，一半以上没参与社保或没签订劳动合同。他们缺乏常规劳动保护，也不能获得失业保险等福利待遇，因此在经济活动急剧下降的情况下他们更容易失去收入。占城市劳动力总数 30%的农民工[28]也同样以较高比例集中在这些部门。另外，由于新增就业机会增长减速，今年新进入劳动力市场的人员（估计今年有 900 万高校毕业生）可能比往年更难找到工作。

图 29. 疫情对各部门影响预测



来源：部门增长预测由世界银行团队完成（宏观经济、贸易与投资全球实践局）。
注：柱状图代表了疫情对各部门增长率的影响。此影响定义为 2020 年最新投射增长率与疫情以前的投射增长率的差距。柱状图颜色反映了各行业所受影响分类：黑色为不受影响的部门，蓝色为影响中等的部门，红色为影响严重的部门。

[28] 国家统计局，2018 年数据。

表 2. 各经济部门就业特点

受疫情影响最严重部门的劳动者更有可能属于非正规就业

各部门（危机前）概况	在全部就业中占比	工资就业占部门总就业比重	工资性就业者非正规率	自雇性就业者非正规率	工资性就业者中无劳动合同率
影响严重的部门					
酒店餐饮，批发零售，交通，建筑，文化娱乐，教育，租赁和商业活动	34%	60%	56%	50%	60%
影响中等的部门					
制造业，采矿，电力，居民服务，房地产	25%	67%	47%	32%	48%
相对不受影响的部门					
农业，金融中介，公共管理与社会组织，医疗卫生服务，社会保障与福利，供水和公用事业，信息通讯技术，科研	41%	23%	32%	31%	47%
总和	100%	46%	48%	42%	53%

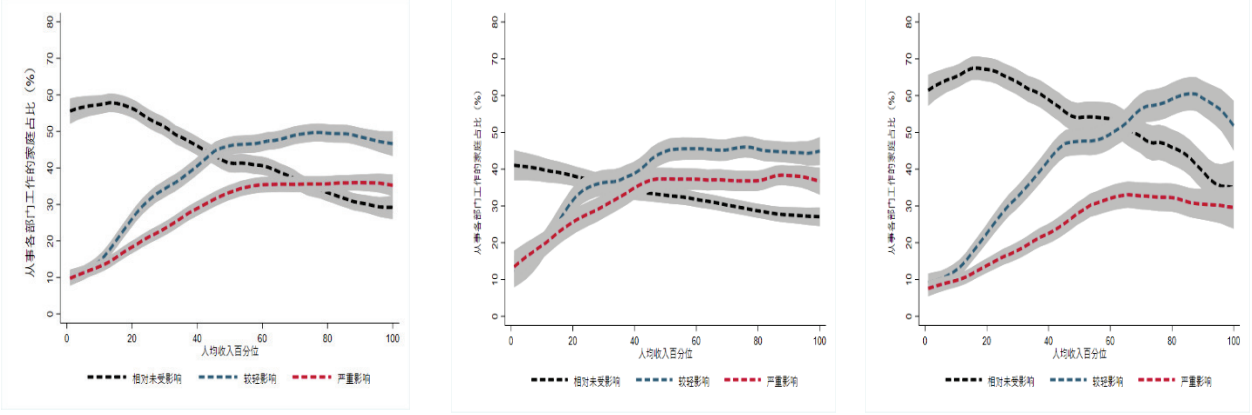
来源：各部门受影响程度分类基于世界银行团队（宏观经济、贸易与投资全球实践局）所做的部门增长预测。就业估算来自 2018 年中国家庭追踪调查（详细信息见专栏 8）。
注：这里将非正规率定义为不参与社保缴费的比例；另一个定义方法使用无劳动合同作为一个补充指标。

在受严重和中等影响部门工作的人员在疫情之前相对较为富裕。近年城市服务业一直是新增就业的主要来源，吸引了教育程度更高的劳动者，其工资水平也较高，而农业部门的工资和收入增长相对滞后。根据 2018 年数据，贫困家庭往往更依赖农业收入，而农业收入预计不会像服务业和建筑业那样受到疫情的严重影响。实际上，处于收入分布上半部分的家庭则更多是在受疫情影响较大的行业就业（图 30）。

图 30. 不同收入水平的家庭在受疫情影响不同的部门占比

位于收入分布中上层的家庭更多在受疫情影响较大的部门就业

A. 全国 **B. 城镇** **C. 农村**



来源：作者根据 2018 年中国家庭追踪调查所做计算。

注：对各部门受影响程度的分类同表 2。灰色区域代表 95%置信区间。

非正规工人和非农业自雇者高度集中于受影响最大的部门，他们很可能收入下降幅度最大。2020 年一季度，城镇居民经营净收入的下降五倍于工资性收入下降。对处于收入分布第三至第六十分位的家庭来说，来自在受影响最严重部门非正规就业的收入占其非农劳动总收入的一半以上（图 31）。如果这类收入是家庭主要收入来源，那么失去几个月收入可能足以使之跌入最贫困的两个十分位。尽管妇女相对较少地在受严重影响部门工作，但就其所在部门内部而言，她们比男性更容易受到冲击，因为她们自雇比例较高，特别是在批发零售以及酒店餐饮行业。她们在此次危机中面临更高的收入损失风险。

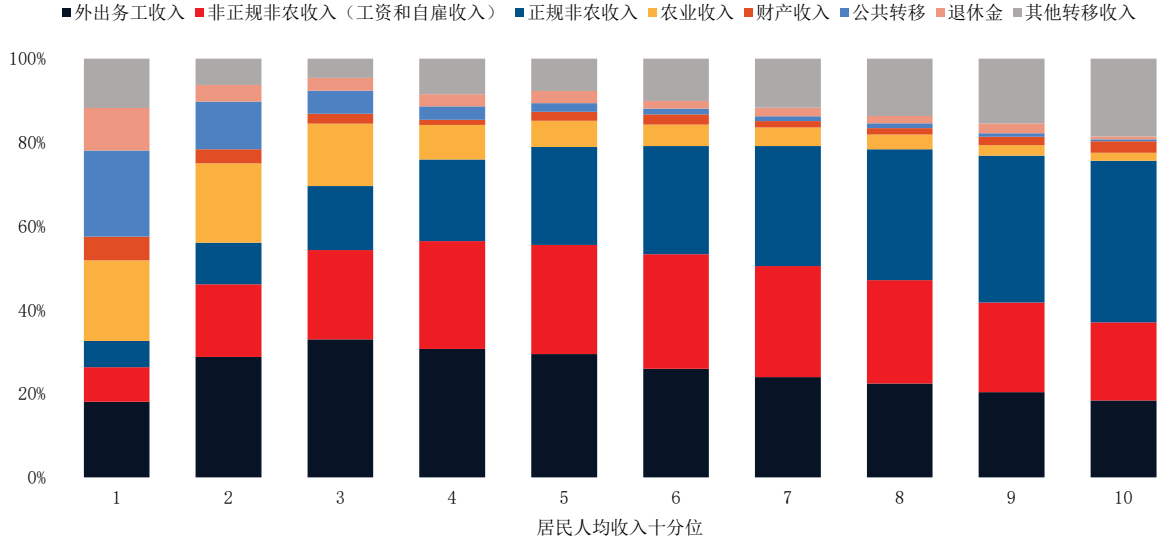
专栏 8. 数据来源

由于无法获得官方的家庭调查数据，本节中的分析基于 2018 年中国家庭追踪调查（CFPS）。 该调查是由中国北京大学社会科学研究所（ISSS）于 2010 年发起的一项具有全国范围代表性的两年一次的对社区、家庭和个人纵向调查。我们的分析使用截面样本（覆盖 9,000 多个家庭和 20,000 个人）。公开数据可通过 CFPS 网站获得：https://opendata.pku.edu.cn/dataverse/CFPS?language=en

封锁措施也对外来务工人员造成巨大影响。封城使成千上万外来务工人员陷入困境，需要紧急援助。疫情暴发时大多数农民工恰巧回乡过年。封锁措施导致数千万农民工滞留农村，难以返工。在某种程度上这可能缓解了城镇地区的失业压力，但它对依赖外出务工收入的家庭产生了负面影响。对那些收入水平刚刚超过最低五分位的家庭来说，外出务工收入占家庭总收入的三分之一。那些以前曾是家中主要经济来源的人在原籍地获得报酬较好工作的机会有限，现在变成需要依赖家庭其他收入维持生活。另外，城镇地区的外来务工人员也往往是在那些受影响最大的部门工作。

图 31. 家庭收入来源构成

贫困家庭更加依赖公共转移和农业收入，而中等收入家庭则更依赖非正规就业和外出务工收入



来源：作者根据 2018 年中国家庭追踪调查所做计算。
注：公共转移包括各种形式的政府补助，包括社会救助项目在内（如低保、特困救助）、造林补贴和农业补贴、工伤补助、缴费型和非缴费型养老金等。

另外，贫困家庭由于积蓄较少，更难保护自己免受永久性负面冲击。此前的调查估计，最贫困的二分之一家庭无钱或只有很少的钱用于储蓄，而最富有的家庭将 50%以上收入用于储蓄。[29] 这意味着贫穷和脆弱家庭不像富裕家庭那样拥有应对冲击的缓冲。

不同群体之间的差异（非正规与正规就业、农民工与城镇户口居民、女性与男性）将决定疫情对他们的不同影响。使用无疫情（基准情形）和有疫情（危机情形）的 2020 年宏观经济部门增长预测，我们可以模拟位于收入分布不同位置的家庭面临的冲击。这个模型考虑了人口增长、食品与非食品价格变动以及劳动力随着不同部门的收缩和复苏而进行的重新分配。我们在此提出两种危机情形。第一种情形（下图“同质性危机情形”）：劳动力重新配置后，同部门所有劳动者的收入增减比例相同；第二种情形（下图“对农民工/非正规就业者的异质性危机情形”，简称异质性危机情形）：非正规就业者和农民工（以及他们给家庭的汇款）比其他人蒙受更多损失，相当于一个半月无任何收入。

专栏 9. 微观模拟模型

本章的估算采用微观模拟模型来评估 2020 年疫情对于福利及其分配的影响，方法上沿用 Habib et al.（2010）以及 Olivieri et al.（2014）。微观模拟模型将宏观经济部门的增长预测与基于 2018 年中国家庭追踪调查的劳动力转移和收入行为模型叠加在一起。具体而言，该模型将基准情形（无 COVID）和危机情形（COVID）的部门增长预测与就业弹性相结合，以确定劳动力市场在就业和收入方面的调整。我们考虑了两个总体就业对于 GDP 的弹性系数：ILO-OECD-WBG（2015）对增长中的部门（基准情形和在危机情形下未受影响的部门）的估计为 0.09；摩根大通（J.P. Morgan）（2020）对收缩部门的弹性估计为 0.01。

劳动力再分配由多项式 logit 模型确定，该模型决定了每个处于工作年龄的个体在三个部门（严重印象，中等影响和未受影响部门）之一就业或未就业（失业或劳动力短缺）的概率。收入会根据不同情形的行业增长来进行调整。非劳动收入的增长将跟紧整体经济的状况。最后，该模型考虑了调查年份（2018）和预测年份（2020）之间的人口变迁，以反映劳动力市场的新进者以及超出工作年龄退出的人。人口变迁预测来源于联合国 – 人口部门。

此模型将模拟以下三种情形：

- *无 COVID 基准情形*：此为反现实情形，一切如常，基于疫情之前的增长预判。
- *同质性危机情形*：基于此前所述的对经济整体及各行业的宏观预判，并在考虑了劳动力分配之后，假定行业内所有就业者的收入以相同比率变化，且保证行业总工资与行业总产出以相同比率变化
- *对农民工/非正规就业者的异质性危机情形*：同样基于此前所述的对经济整体及各行业的宏观预判，但在劳动力分配之后，非正式就业者和农民工将遭受额外的相当于一个半月收入的损失。此假设与 Rozelle et al.（2020）的研究相符。

跨收入分布的疫情影响来自于无 COVID 基准情形与各个危机情形（同质性和异质性情形）的差别。

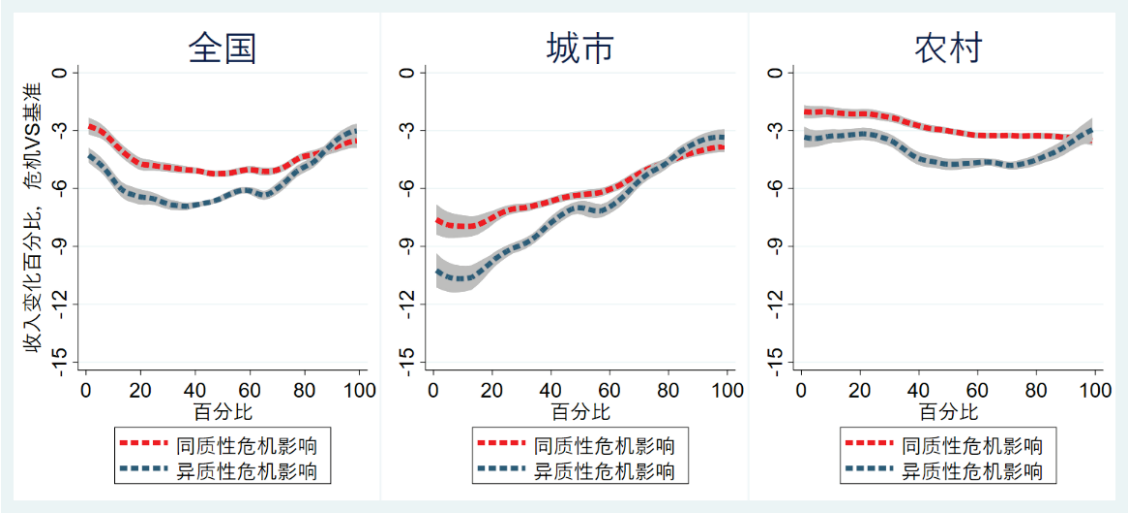
根据情形和地点的不同，疫情冲击对家庭造成的未补偿的影响预计相当于危机前收入的 2-11%。如果同一部门内所受收入冲击类似（图 32，红线），那么处于收入分配中段的家庭（20-80 百分位或 2-4 五分位）2020 年收入与上年相比平均下降 5%，而处于最低和最高五分位的家庭下降 3-4%。但是全国平均状况掩盖了巨大的城乡差异。在城镇地区，位于收入分布下半部的家庭收入损

[29] 见（Gan, L., N. Zhao, and Y. Sun. 2018）。

失（年收入下降 8%）大大高于上半部的家庭。相比之下，农村家庭受到的冲击较小而且更为平均。如假定危机对非正规工人和农民工影响更大（图 20，蓝色虚线），那么这意味着城市贫困人口和弱势群体的收入下降更为严重。农村家庭也受到影响，但损失更多地集中在位于收入分布中段的家庭。在第二种情形下，正规工人受到的影响更小，导致最富有的五分之一人损失较少。

图 32. 危机情形下人均收入相对于基准情形的变动

*疫情对位于收入分布上半部分的人影响最大，**且非正规工人受影响更大***



来源：作者根据 2018 年中国家庭追踪调查所做计算。百分位分别为全国、城镇和农村的收入分布。危机情形指对于农民工/非正式就业者的同质性及异质性影响，如专栏 9 中给出的定义。

专栏 10. 模拟中所使用的贫困线

贫困线采用每人每天 5.50 美元（2011 年购买力平价）来衡量，这是中等偏高收入国家的常用标准。世界银行估计，2018 年有 19.5%的人口低于这一门槛（世界银行 2020e）。由于本分析使用的是 2018 年中国家庭追踪调查数据，而不是国家统计局的居民家庭消费数据，因此根据官方数据所计算出的贫困率对贫困线进行了相应调整。

本分析不适合代表官方贫困率的预期变化。这是因为官方的贫困估计仅针对农村地区，不到 3%的农村人口处于该门槛之下。此处采用的调查和方法无法准确预测如此小部分人口的变化。此外，由于预计危机的影响将更多地落在城市地区以及收入分布的中间部分，因此我们的目的是展示对整个国家（城市和农村）的影响，特别是关注人均收入最低的 20%，以反映对不甚富裕人群的不同影响。

2020 年的收入损失意味着减贫进展将低于无疫情的情形。尽管相对于无疫情的情况来说，上述两种危机情形下家庭收入都会受到很大影响，但不管是收入还是消费作为整体福利的衡量指标，模型都并未显示贫困率相对于 2018 年会有所增加（图 33）。这里使用的是每人每天 5.50 美元（2011 年购买力平价）的贫困线来衡量（专栏 10）。相反，贫困仍在继续减少，但速度要慢得多。贫困缺口（衡量收入离贫困线的平均距离）的下降速度将放慢。两个因素导致这种情况。首先，2019 年经济有所增长，因此减贫有望持续。2020 年这些进展将被部分逆转，但不足以使贫困回升到高于 2018 年的水平。其次，中等收入群体因疫情蒙受损失最大。尽管可能有部分家庭会因此落入贫困线以下，但其他家庭在收入减少后仍保持在贫困线上。但这并不应被视为贫困影响微弱的

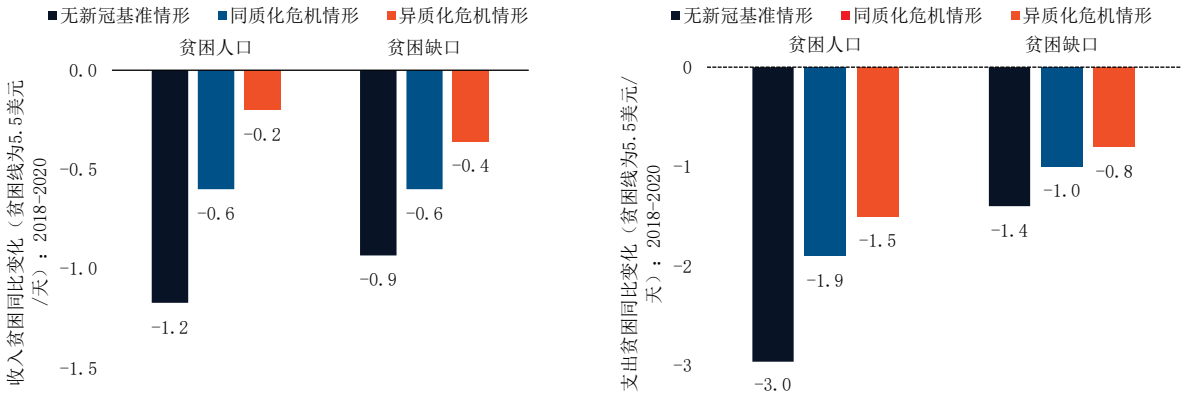
证据。如前所述，即使面对相对较小的损失，贫困家庭抵御冲击的能力也较低，保护他们的生活水平是现有社会保护项目的重要优先事项。疫情下“新贫困者”的出现是一个新的挑战。

与结构性贫困者相比，“新贫困者”更有可能是城镇居民、非正规劳动者、青壮年、在受疫情影响的部门就业。“新贫困者”指的是那些在危机情形下处于贫困线以下，但在 2020 年基准情形下（没有 COVID-19）处于贫困线以上的群体。与结构性贫困者不同（结构性贫困者的定义是在上述三种情形下都是贫困者，长期贫困者），“新贫困者”更多来自城镇地区（图 34）。假定非正规工人和自雇者比正式工人受影响更大，那么新贫困者中非正规工人的比例会大大上升（“危机 2”）。正如预期的那样，新贫困者有更大可能是在受疫情严重或中等影响的部门就业，而长期贫困者中有一半没有工作，三分之一则就业于相对不受疫情影响的部门（基本上是农业）。

图 33. 基准情形和危机情形下贫困率相对于 2018 年的变化

疫情冲击将部分逆转上一年的减贫进展，因为今年脱贫人数将低于无疫情的情况

A.　收入贫困　　**B.　支出贫困**

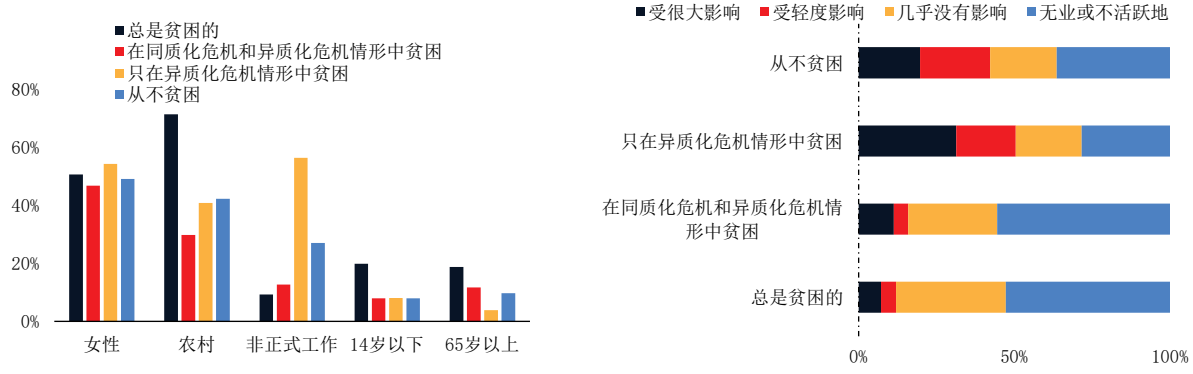


来源：作者根据 2018 年中国家庭追踪调查所做计算。采用每天 5.50 美元（2011 PPP）的贫困标准。对于不同情形的定义请见专栏 9。对于贫困的定义请见专栏 10。

图 34. 不同情形下贫困人口（15-64 岁）的分布

与长期贫困者相比，“新贫困者”更可能是城镇居民、非正规劳动者、在受疫情影响的部门就业

A.　不同社会经济特征贫困人口所占比例　　**B.　不同情形下贫困人口（15-64 岁）在各经济部门的分布**



来源：作者根据 2018 年中国家庭追踪调查所做计算。“长期贫困者”指的是在基准情形和两类危机情形均处于贫困线下的人口，而“非贫困者”指的是在三类情形下都处于贫困线上的人口。对于不同情形的定义请见专栏 9。

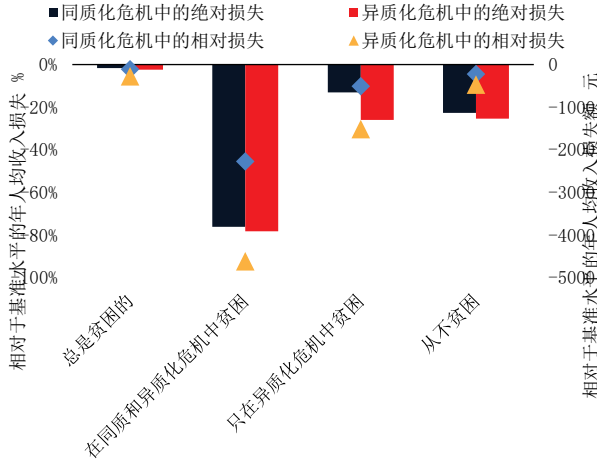
“新贫困者”的收入损失可能很大。在以上两种危机情形下均会陷入贫困（但在基准情形下不会）的人，其收入下降幅度最大——无论从相对下降还是绝对下降来说都是如此（图 35）。他们平均每个家庭成员全年损失将近 4000 元人民币。相比之下，那些在所有三种情形下都会贫困的人，人均收入将下降不到 5%，全年约 100 元人民币。由于疫情给收入位于第二和第三十分位的家庭造成的损失最大（图 32），这些“新贫困者”在无疫情情况下的人均收入是远远高于贫困线的。这意味这些家庭在危机之前可能并不享受那些针对穷人和脆弱群体的社会保护项目。

图 35.“新贫困者”的收入损失

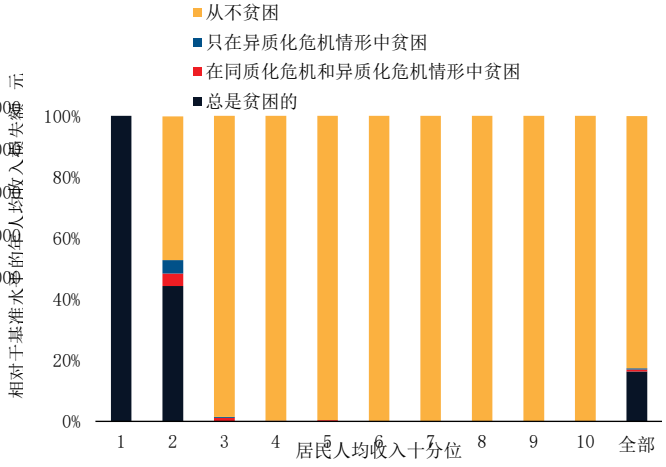
“新贫困者”将蒙受重大收入损失，使得其中部分来自分布的第十分之三分位

A. **不同群体人均收入变化**

（相对基准情形而言）



B. **贫困分布，相对于基准情形下在收入分布中的位置**



来源：作者根据 2018 年中国家庭追踪调查所做计算。“长期贫困者”指的是在基准情形和两类危机情形均处于贫困线下的人口，而“非贫困者”指的是在三类情形下都处于贫困线上的人口。对于不同情形的定义请见专栏 9。

政府的缓解措施

中国社会保障体系较为全面，但社会救助项目只覆盖了较小部分家庭。2019 年，主要社会救助项目（低保、特困和临时救助）的全部受益人达 5670 万[30]，占总人口的 4.1%。就资格条件而言，2019 年城乡低保平均保障标准分别为每人每年 7488 元和 5335 元，高于官方每人每年 3000 元（当年价格）的农村贫困线（按 2010 年价格为每人每年 2300 元）。低保的救助额度与保障标准有关：作为一种保障最低生活水平的政策措施，每个家庭获得的现金转移支付为其收入到某个特定保障标准的差值。近期，没有对有多少潜在有资格的低保对象的漏保估计，但过去分析数据显示城乡

[30] 在他们中，860 万人享受城镇“低保”，3460 万人享受农村“低保”。“特困”的受益群体达 440 万人，其余的 920 万是临时援助方案的受益人次。注意，临时援助方案的统计单位是单次救助数，因此在同一家庭曾多次受到救助的情况下，上述数字可能高估了受益者的数量。

低保漏保率高达 70%-90%。[31]近年来，快速上升的低保保障标准和下降的受益者人数表明上述漏保率可能在增长。

中国采取了一系列社会保障和就业措施来提供收入支持，推动复工复产。这些措施在很大程度上依靠现有社会保障和就业制度开展（表 3），包括：出台临时救助方案，为封锁期间的滞留人员提供收入支持和社会支持；提高低保待遇；向没有正式劳动合同的人员暂时性地提供失业保险金；将农民工纳入社会保障和就业政策的覆盖范围等。其中，最后一项是中国的社会保障政策响应的一个重要特征。对农村的贫困就业人员，通过以工代赈增加他们的劳动收入。采取积极的就业政策帮助企业稳岗、促进劳动力流动，比如通过“点对点”包车运送服务、协助滞留的农民工返岗复工，以及帮助工人提升工作技能、满足新的就业机会需要。同时，将财政和货币等宏观经济政策作为一系列政策措施的一部分，推动中国的经济恢复。

据估计，中国的社会保障和就业政策响应相关的公共支出约为 2019 年 GDP 的 1.65%。中国政府已经宣布，在 2020 年的剩余时间内，将进一步延续已有的社会保障和就业政策措施。表 2 展示了官方数据中这些措施的财政成本。同时，对 2020 年减免企业社会保险费、失业保险返还和“低保”提标扩面的公共支出通过外推法进行了测算。中国的社会保障和就业政策由国家和地方政府共同筹资，但是由于地方层面数据不可获得，此测算未能反应地方层面的公共支出。基于这一原因，上述估计可以被解读为公共支出估计的下限。全球来看，相较于中等偏上收入国家公共支出平均大约占 GDP 的 0.51%，[32]中国为应对新冠疫情所投入的社会保障和就业支出相对较高。就人均来说，这一支出估计达到每人 165 美元，低于北美国家的平均值（295 美元），但比东亚和太平洋地区的平均水平高出很多[33]。值得注意的是，中国的社会保障和就业政策响应的公共支出的主要部分来自社会保险，其目的是保持就业稳定。

表 3. 应对新冠疫情的主要社会保障与就业政策

政策	支出	受益人
<u>社会救助</u> - 向滞留人员提供临时收入支持和社会支持 - 为现有低保对象提高待遇，将因疫情陷入困难的人口纳入“低保”	- 临时救助：3760 万元（530 万美元）（截至 2020 年 3 月） - 低保提标扩面：1560 亿元（220 亿美元）（截至 2020 年 6 月）	- 临时救助： 1.5 万人获得现金补助，6000 人得到临时安置（截至 2020 年 3 月） - 低保提标扩面：6200 万人受益（截至 2020 年 3 月）
<u>社会保险</u> - 向失业人员和农民工提供失业保险 - 企业社保费减免和延期 - 向企业返还已缴社保费	- 社保费减免：6000 亿元（846 亿美元）（截至 2020 年 6 月） - 社保费返还：388 亿元（55 亿美元）（截至 2020 年 4 月 19 日）	- 失业保险：238 万人受益（截至 2020 年 3 月） - 社保费减免：主要是中小企业 - 社保费返还： 302 万家企业，涉及 8080 万职工（截至 2020 年 4 月 19 日）
<u>劳动力市场</u> - 为人员流动提供便利，为农民工创造更多就业 - 面向失业人员和农民工实施积极就业政策	- 以工代赈：56 亿元（7.9 亿美元）（截至 2020 年 5 月）	- 支持人员流动：共 590 万农民工受益（截至 2020 年 3 月） - 以工代赈：有 30 万贫困农民和农民工受益（截至 2020 年 5 月）

[31] Ravallion 和 Chen（2015），Yang（2013），以及 Golan 等（2017）.
[32] 根据在 2020 年 6 月世界银行的估计，见 Gentilini 等（2020）。
[33] 同上所述。

来源：世界银行研究人员根据现有官方数据整理。

由于现有社会救助政策的覆盖有限，受危机冲击严重的中产群体很可能被排除在外，未能获得及时的支持。对于这些“新的贫困群体”，在 2020 年，因为新冠疫情造成的平均收入损失大约为人民币 3000 元，但其他群体的估计值要低很多。在救助期限内，每个受益者获得的平均额外救助金额达人民币 2500 元。假设社会救助覆盖面增加 10%（基于报道的获得补助者的人数计算），新的受益人将从危机前占总人口的 4.1%上升到 4.4%。这意味着平均 2500 元的额外救助可以覆盖这些“新的贫困群体”收入损失的六分之五，让他们摆脱贫困。然而，上述覆盖面的扩大并不足以覆盖所有“新的贫困群体”，他们还将持续处在社会保障体系之外。对于那些在危机前未被社会保障政策覆盖的贫困群体而言，他们的福利损失虽然较小，但却无法收到帮助、并且可能导致人力资本的长期损害，这将在下一小节予以讨论。

新冠疫情的非货币影响

疫情的影响不限于货币收入——其社会后果似乎有明显的性别差异。虽然中国男性新冠死亡率高于女性，[34]但疫情的社会经济成本却更多落在女性身上。首先，由于职业的性别分割，妇女更可能在一线担任护士，接触病毒的几率更高（湖北省多达 90%的护士是女性）。其次，性别角色意味着妇女因疫情承担更多家务。中国女性在无偿照料上花费的时间是男性的 2.5 倍，平均每天近 4 个小时。[35]由于学校和企业关闭，再加上托儿和老人照护服务中断，妇女的家务负担进一步增加；如果家庭成员生病，负担就会成倍增加。第三，近期数据表明，疫情期间家庭暴力、尤其是针对妇女的家庭暴力可能有所上升。[36] 国际证据表明，所有这些因素都可能对妇女劳动参与率产生严重影响，并可能逆转多年来在性别平等方面取得的进步。[37]

新冠疫情也可能导致人力资本积累的持久损害。医疗服务中断——或是人们由于担心可能被感染而不敢去医院治疗——会带来伤害，尤其是对那些有慢性病或有尚未诊断的慢性病的患者、老年人、以及需要接种疫苗和定期检查的儿童。此外，学校教育被疫情扰乱，如果缺乏有力对策，会造成学习损失，可能对日后学生教育程度、就业能力、生产率和福祉产生长期影响。[38]

中国已经积极采取措施尽可能减少学习损失，但在学习方式及效果上的不平等现象可能已有所加剧。教育部提出要“停课不停学”，要求在学校关闭时继续开展教学。但是，全国各地在具体实施指导、数字资源以及网络稳定性等方面有很大差异，可能会对教育公平产生重要影响。[39]

卫生系统虽然基本上能够继续提供服务，但不同地区存在差异。政府出台了许多措施来保护一线医务人员，并确保在需要时可能迅速提高服务能力。政府还对新冠肺炎的诊断和治疗实行免费。疫情爆发期间，政府和产业界都大力推动在线问诊（远程医疗），使非新冠患者得以继续获得医疗服务。这对于疫情中面临最大风险的老年人尤为重要。但是，在不同地区、向不同人群提供在线解决方案和社区解决方案的能力各有不同。对全国许多患者——包括慢性疾病患者——来说，

[34] 见（The Novel Coronavirus Pneumonia Emergency Response Epidemiology Team，2020）。
[35] 见（国际劳工组织，2018）。
[36] 联合国妇女署. 2020. 对中国的调查显示此类报警和案例增加 50%。（Zhang Wanqing. 2020）。
[37] 全球证据总结在 世界银行（2020f）。Bartels-Bland, E.（2020）对拉丁美洲有更详细的和区域特定的分析。在美国，Alon, T.等（2020） 估计发现女性会在 COVID-19 疫情中遭受更大损失，这与通常的经济衰退不同。
[38] 世界银行. 2020b.
[39] Wunong Zhang 等人（2020）。

疫情使他们无法正常获得医疗服务。除湖北以外的所有省份，与 2019 年同期相比，2020 年 1 月和 2 月的门诊和住院服务使用率分别下降 21.3%和 17.2%。就门诊来说，疫情对医院门诊的影响更为严重，但就住院服务而言，初级医疗机构受影响更大。[40]

优质公共服务获取的不平等反映了各地经济禀赋的差异和政府间财政关系的设计，同时也反映了对劳动力流动的限制。户籍制度减少了农民工在较发达的城市地区获得包括公共卫生服务在内的各种优质社会服务的机会。地方政府承担大部分医疗、教育和社保支出责任，但往往没有足够的收入基础来为这些责任提供所需资金。这意味着对某些群体来说，这种脆弱性加剧了收入损失的影响。

政策改革建议

尽管通过临时的保障范围扩大提供了大力的支持，但疫情仍然凸显了中国当前的社会保障制度的不足。收入冲击的规模和可能的长期影响提出了一个问题，即目前临时新增的保障措施应该维持多长时间。此外，教育和公共卫生服务的中断也可能需要长期的支持措施，确保它们不会转化为人力资本禀赋永久性的不平等。但是，除了这些与危机相关的政策对策之外，上述模拟分析还提出引发了一个问题，即中国社会救助的减贫扶贫工作是否覆盖面不足。在城镇地区，个体经营者和农民工中潜在的“新的贫困群体”的出现意味着在消除绝对贫困——2020 年的关键政策目标——之外，社会政策将面临着全新的挑战。对政策决策者而言，主要的前瞻性政策建议如下：

1) 提高社会救助标准、扩大社会救助覆盖面

这意味着扩大社会救助项目的覆盖面，纳入新的受益者、增加转移支付金额。这两个目标都可以通过提高低保的保障标准实现。现在的低保覆盖率较低，而保障标准对于一个中等偏上收入国家来说也不高。此外，该政策并没有全面覆盖那些潜在的有资格受益者（基于他们的收入和资产条件）。将农民工和脆弱的群体纳入社会救助覆盖范围，有助于弥补他们的收入损失和刺激国内消费。从长期来看，这种改革也有助于实现包容性的城镇化。在此方面，中央政府可以像在应对疫情中一样，在政策设计和提供财政支持方面发挥主导作用，使全国范围内社会救助政策的覆盖面和保障水平保持高度一致。

2) 充分发挥失业保险的潜在功能

失业保险对缓解劳动力市场风险、帮助保护失业者、促进再就业等至关重要。在危机之前，失业保险与劳动合同相关联，覆盖少于 50%的城镇劳动力。多数农民工没有被失业保险覆盖。为了应对此次危机，申领失业保险金的条件逐步放宽，采取失业救助金和短期价格补贴为农民工提供保障。失业保险功能的升级和扩面将要求改善对劳动力市场的监测，调整资格条件来保障没有当地户口的外来就业人员。

3) 采取针对性政策帮助特定群体、消除危机带来严重的冲击

目前，已经实施了各种积极的就业政策，如职业培训、线上招聘会、劳动力流动支持以及以工代赈等，支持失业人员、农民工和大学毕业生。这些政策会帮助人们避免由失业带来的“疤痕效应”（Scarring Effects）、提升他们的就业能力。市场需求导向的培训需要评

[40] Ibidem.

估，可以通过定制化的培训项目给予培训者合适的技能，弥合劳动市场的供需缺口。为了使积极就业政策更强有力，一个重要的先决条件是改进劳动力市场信息系统，使其能够覆盖农民工，同时推动跨地区的数据信息交换。

4) 加大社会领域的公共支出、投资于“人”

政府指定的刺激计划主要专注于基础设施投资，尤其是“新”基建投资，如 5G、人工智能、物联网以及工业互联网已经获得了高度关注。投资下一代的基础设施确实重要，但投资于“人”，提高人力资本、为获得创新性和高质量的经济增长创造条件同样至关重要。这些投资要求提高在社会发展领域的政府支出——包括卫生、教育、社会保障、积极的就业政策等领域。将农民工和更广泛的弱势群体纳入社会保障是完全可负担的政策选择。同样，后疫情时代应持续减少社保负担，从而鼓励创造正式就业机会，同时应根据人口实际变化调整社会保险。一般政府资源可以用于弥补税收缺口，但应达到基本拨备水平。

5) 深化结构改革，实现更强劲的就业密集型恢复，促进劳动力市场适应后疫情时代经济

当前一些临时措施，例如免除雇主的社保缴费，对于确保保障短期的就业稳定很重要，但长期来看可能会给中国的社会保障制度的财务可持续性带来负担。根本上来说，强劲而持续的恢复对于缓解劳动力市场压力至关重要。在这方面，如本报告第一部分所述，为支持国内需求的恢复，财政和货币政策的制定应保持适当的适应性。为支持总需求的恢复而采取的宽松宏观经济政策与刺激供给恢复的结构性改革需要相互配合。土地，资本和劳动力领域的进一步市场化改革，以及营商环境的进一步改善可以将促进创业，并为新增就业机会创造条件。为解决劳动力流动而进行的改革，包括进一步放开户籍制度、增加社会服务的可获得性和可携带性、以及为失业者提供就业服务和技能提高培训，将促进劳动力从受影响大的企业和部门转移到正在不断发展的企业、部门和地区。

参考文献

Alon, T., M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey, and M. Tertilt. 2020. "The Impact of COVID-19 on Gender Equality," NBER Working Paper No. 26947, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Ball, L. 2014. "Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries," *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 11 (2): 149-160.

Bartels-Bland, E. 2020. "COVID-19 Could Worsen Gender Inequality in Latin America and the Caribbean." World Bank, Washington, DC, feature story.

Botha, B., Ruch, F., and Steinbach, R. 2018. "Short-Lived Supply Shocks to Potential Growth." South African Reserve Bank Working Paper WP/18/02. South African Reserve Bank, Pretoria, ZA.

Constantinescu, C., A. Mattoo, and M. Ruta. (forthcoming). "Policy Uncertainty, Trade and Global Value Chains: Some Facts, Many Questions." *Review of Industrial Organization*

DRC and World Bank. 2019. *Innovative China: New Drivers of Growth*. Washington, DC: World Bank.

Freund, C., A. Mattoo, A. Mulabdic, M. Ruta. 2020. "The Supply Chain Shock from COVID-19: Risks and Opportunities." World Bank, Washington, DC, mimeo.

Gan, L. 2020. "How the 600 million fare during/after the pandemic?" Conference on relative poverty measurement with application to China, Beijing, June.

Gan, L., N. Zhao, and Y. Sun. 2018. "Income Inequality, Liquidity Constraints, and China's Household Saving Rate." *Economic Research Journal* (in Chinese 经济研究) 53 (12): 34-50.

Gentilini, U., M. Almenfi, P. Dale, A.V. Lopez, I.V. Mujica, R. Quintana, and U. Zafar. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures." World Bank, Washington, DC. (Version 11, June 12, 2020)

Golan, J., T. Sicular, and N. Umapathi. 2017. "Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program?" *World Development* 93 (5): 316–336.

Habib, B., A. Narayan, S. Olivieri, and C. Sanchez-Paramo. 2010. "Assessing Ex Ante the Poverty and Distributional Impact of the Global Crisis in a Developing Country: A Micro-simulation Approach with Application to Bangladesh." Policy Research Working Paper 5238, World Bank, Washington, DC.

Huang C., Wang Y., Li X., Ren L., Zhao J., Hu Y., Zhang L., et al. 2020. "Clinical Features of Patients Infected with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China." *The Lancet* 395 (10223): 497-506.

ILO-OECD-WBG. 2015. "G20 Labour Markets in 2015: Strengthening the Link Between Growth and Employment." Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministers Meeting and Joint Meeting with G20 Finance Ministers, Ankara, Turkey, September 3-4.

ILO. 2018. Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work. Geneva, Switzerland: ILO.

Johns Hopkins University Coronavirus Resource Center. 2020. "COVID-19 Dashboard." Accessed July 6. https://coronavirus.jhu.edu/map.html

J.P. Morgan, Global Research Reports. 2020. *Assessing China's Labor Market Conditions*. *Economic Research Note.*

Keogh-Brown, M.R., Smith, R.D., Edmunds, J.W., and Beutels, P. 2010. "The Macroeconomic Impact of Pandemic Influenza: Estimates from Models of the United Kingdom, France, Belgium and The Netherlands." *European Journal of Health Economics* 11 (6): 543-554.

Kilbourne, E. D. 2004. "Influenza Pandemics: Can We Prepare for the Unpredictable?" *Viral Immunology* 17 (3): 350-357.

Kose, M.A., P. Nagle, F. Ohnsorge, and N. Sugawara, eds. 2019. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences.*" Washington, DC: World Bank Group.

Li Q., Guan X., Wu P., Wang X., Zhou L., Tong Y., Ren R., et al. 2020. "Early Transmission Dynamics in Wuhan, China, of Novel Coronavirus–Infected Pneumonia." *New England Journal of Medicine* 382 (13): 1199-1207.

McKibbin, W. and R. Fernando. 2020. "The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios." Brookings Working Paper. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/03/20200302_COVID19.pdf

McKinsey. 2020. "How Chinese Consumers Are Changing Shopping Habits in Response to COVID-19." https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/how-chinese-consumers-are-changing-shopping-habits-in-response-to-covid-19

Moody's. 2020. "Regional banks are most vulnerable to the coronavirus outbreak." Sector In-depth, Moody's Investors Service, April 29, 2020

National Health Commission of the People's Republic of China. 2020. "COVID-19 Case Report." Accessed July 6. http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/202001/c5da49c4c5bf4bcfb320ec2036480627.shtml

NBS (National Bureau of Statistics, China). 2020. "Views on the First Quarter Indicator Changes." http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202004/t20200420_1739722.html

Olivieri, S., S. Kolenikov, S. Radyakin, M. Lokshin, A. Narayan, and C. Sanchez-Paramo. 2014. "Simulating Distributional Impacts of Macro-Dynamics: Theory and Applications." World Bank, Washington, DC.

Ravallion, M. and S. Chen. 2015. "Benefit Incidence with Incentive Effects, Measurement Errors and Latent Heterogeneity: A Case Study for China." *Journal of Public Economics* 128 (2015): 124-132.

Rozelle, S., H. Rahimi, H. Wang, and E. Dill. 2020. "Lockdowns Are Protecting China's Rural Families from COVID-19, But the Economic Burden Is Heavy" International Food Policy Research Institute (blog), March 30. https://www.ifpri.org/blog/lockdowns-are-protecting-chinas-rural-families-covid-19-economic-burden-heavy

The Novel Coronavirus Pneumonia Emergency Response Epidemiology Team. 2020. "The Epidemiological Characteristics of an Outbreak of 2019 Novel Coronavirus Diseases (COVID-19)-China." China CDC Weekly, 2 (8): 113-122.

UN Women. 2020. "Impact of COVID-19 on Violence Against Women and Girls and Service Provision: UN Women Rapid Assessment and Findings." https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/impact-of-covid-19-on-violence-against-women-and-girls-and-service-provision

Wanqing, Z. 2020. "Domestic Violence Cases Surge During COVID-19 Epidemic." *Sixth Tone*, March 2, 2020.

World Bank. 2012. *People, Pathogens and Our Planet: The Economics of One Health*. June. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2016a. Global Economic Prospects: Spillovers amid Weak Growth. June. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2018. *Global Economic Prospects: Broad-Based Upturn, But for How Long?* January. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2019. *China Economic Update, December 2019: Cyclical Risks and Structural Imperatives* December. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2020a. *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges*. January. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2020b. "The COVID-19 Pandemic: Shocks to Education and Policy Responses." Policy Note, World Bank, Washington, DC.

World Bank, 2020c. "Projected Poverty Impacts of COVID-19 (Coronavirus)." June. https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/projected-poverty-impacts-of-COVID-19.

World Bank. 2020d. *Global Economic Prospects: Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis*. June. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2020e. "*Macro Poverty Outlook for East Asia and the Pacific.*" Washington DC: World Bank.

World Bank. 2020f. *Gender Dimensions of the COVID-19 Pandemic.* Washington, D.C: World Bank.

World Bank. 2020g. *Global Investment Competitiveness Report 2019/2020: Rebuilding Investor Confidence in Times of Uncertainty*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2020h. *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains.* Washington, DC: World Bank.

World Bank-International Monetary Fund. 2020. "COVID-19: The Regulatory and Supervisory Implications for the Banking Sector," Joint WB-IMF Staff Position Note. May. International Monetary Fund, Washington, DC.

Xinhuanet. 2020. "China's Daily Nucleic Acid Testing Capacity Tops 3 Mln: Official." http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/24/c_139163797.htm, June 24.

Yang, L. 2013. "The Urban Dibao Programme in China: Targeting and Its Effect." *Indian Journal of Labour Economics* 56 (4): 597-615.

Zhang, W., Y. Wang, L. Yang, and C. Wang. 2020. "Suspending Classes Without Stopping Learning: China's Education Emergency Management Policy in the COVID-19 Outbreak." *Journal of Risk and Financial Management* 13 (3): 1-6.

世界银行集团

中国经济简报 2020年7月