

要点

- 中华人民共和国（中国）的经济从新冠肺炎疫情中快速复苏。这种V型复苏主要得益于严格的疫情防控措施与一系列支持性货币和财政政策，同时也受益于强劲的外部需求。
- 虽然经济实现了迅速复苏，但也面临着严峻的挑战，包括复苏不均衡、金融部门脆弱性加剧、收入不平等以及对绿色复苏措施重视不足等问题。
- 展望未来，中国必须出台政策举措，包括努力推动个人消费、发展服务业、推进财政和货币政策正常化、实现更加包容的绿色复苏措施，以应对以上挑战，巩固经济复苏势头。

经济在新冠肺炎疫情中复苏： 中国经验分享

齐雯

亚洲开发银行东亚局经济官员

wenqi@adb.org

I. 概述

新冠肺炎疫情在武汉暴发后，中华人民共和国（中国）政府将人民的健康和福祉放在首位，采取了前所未有的应对措施，遏制疫情带来的不利影响。虽然相关措施有效遏制了疫情在全国蔓延，但也使得中国经济在2020年第一季度陷入停滞。严格的封锁和隔离措施扰乱了商业活动，大量企业停工停产。在制造业劳动力中占相当大比例的农民工被迫滞留家乡，无法返回工作岗位。面对封锁措施以及不断增加的健康和就业的不确定性，居民纷纷削减开支。

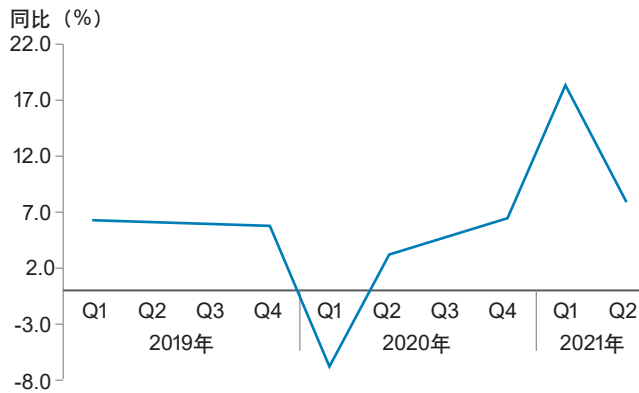
受此影响，中国2020年第一季度国内生产总值（GDP）同比下降了6.8%，为1992年有统计记录以来的首次负增长，工业生产、零售和投资均大幅下降（图1）。劳动力市场受到重创，2020年2月份全国城镇调查失业率飙升至6.2%，比2019年年末值整整高出了一个百分点。国内需求降温叠加工作时长缩短，也进一步压缩了居民收入。

中国经济经历急剧收缩后，在工业的推动下快速反弹。得益于疫情期间全球价值链的变化，全球对居家办公和个人防护设备需求旺盛，带动了出口订单的增加，从而促进了工业生产，使得中国成为全球为数不多的在2020年实现经济增长（2.3%）的经济体之一。

快速复苏也带来了挑战。复苏不均衡，工业复苏快于服务业，而且受预防性储蓄增加的影响，2020年居民消费出现负增长。刺激性的货币政策措施加剧了金

注：作者衷心感谢冯幽兰（Yolanda Fernandez Lommen）、孟致雅（Marzia Mongiorgi-Lorenzo）和裴德铭（Dominik Peschel）为本文初稿提供指导和建议。同时，感谢荻原景子（Akiko Terada-Hagiwara）、汉斯·范赖恩（Hans Van Rijn）和马塞尔·施罗德（Marcel Schroder）的宝贵意见和反馈。

图1：国内生产总值增长率（2019—2021年）



Q = 季度, yoy = 同比。
资料来源：中国国家统计局（下载于2021年7月31日）。

融部门的脆弱性。疫情对低收入家庭的冲击格外严重。与此同时，政府在确保经济绿色复苏方面努力不足。

本政策简报总结了推动经济V型复苏背后所采取的政策措施，为其他经济体应对疫情所带来的经济冲击提供了有价值的信息。此外，本简报将对上述挑战进行分析，并为应对相关挑战提供政策建议。

II. 推动经济复苏的措施和政策

本节概述了（1）中国采取的有效的疫情防控策略，如精准封锁、战略性重启和数字技术的应用；（2）促进经济复苏的货币和财政刺激措施；和（3）中国面临的挑战。

A. 疫情防控、重新开放和科技的应用

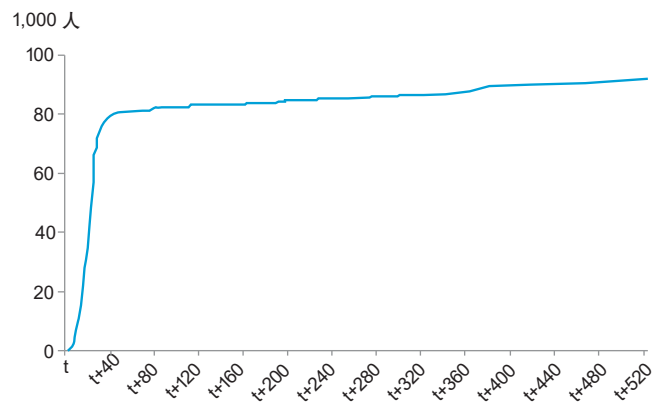
有效的疫情防控策略。2020年1月下旬，武汉市采取多项新冠肺炎疫情防控策略，阻止了疫情在全国的传播（图2）。相关措施包括全城封锁、限制人员流动、成功的社区管理和强制隔离措施，在几个月内就有效遏制了疫情扩散。与此同时，中国通过扩大检测试剂盒的生产规模和缩短检测周期，提高了疫情检测能力。湖北武汉日检测量由疫情最初的

300人份提升到约2万人份，检测周期从之前的6天缩短到数小时。¹ 大规模的检测在全国推广，到2020年6月，北京等城市已经具备每日检测100万人份的能力。中国还加快了疫苗的研发、生产和推广。截至2021年6月，中国有六款疫苗获批使用，全国日接种能力超过2,000万剂次，目标是在2021年底之前为全国至少70%的目标人口接种疫苗。²

逐步重新开放。2020年2月下旬，新冠肺炎新增确诊病例数量趋于稳定后，中国将重点转向逐步重新开放，重点行业 and 低风险地区优先。依据疫情严重程度，中国将全国各地划分为低风险、中风险和高风险地区。在这些地区，按照严格的安全标准，优先开放交通运输和物流等承担功能性需求供给任务的关键行业，并根据最新的风险评估和商业需求，逐步取消对其他行业的限制。因此，2020年3月初，41个城市超过90%的规模以上工业企业恢复生产，石油、电信、电力，和交通运输等重点行业开工率达到95%。³

科技是关键。在疫情防控和经济重启中，数字技术发挥了关键作用。中国及时开发了健康码，用以识别高风险个体

图2：新冠肺炎累计确诊趋势图



COVID-19 = 2019新型冠状病毒肺炎疫情。
注：t=2020年1月19日，“t”后面的数字代表自2020年1月19日以来的天数。
资料来源：中华人民共和国卫生健康委员会（下载于2021年6月5日）。

¹ 《中国观察》，2020，《抗击新冠肺炎疫情的中国实践》，北京。

² 陈芳、陈席元、王琳琳，2021，《中国预计年底前完成至少70%的目标人群接种》，新华网，2021年6月7日；麦吉尔大学，新冠疫苗追踪器。

³ 规模以上工业企业复工率（数据统计截至2020年3月2日），《中国日报》，2020，《信息图表：复工复产进行时》，3月10日。

和追踪确诊病例的密切接触者。根据健康码的颜色，对不同人群进行差异化管控。中国还利用大数据来提高流行病学调查效率，并使个体能够监测自身的风险等级。此外，数字技术被广泛用于提供非接触式服务，如远程医疗、在线教育、电子商务、食品配送和远程办公等。

B. 政策行动和财政支持

2020年2月，为减轻新冠肺炎疫情对经济的不利影响，中国推出了有针对性的财政和货币刺激政策。到2021年5月底，政策规模达到2.3万亿美元，占GDP的16.1%（图3）。⁴ 中国还部署了特殊政策，通过提供更广泛、更实惠的信贷渠道和延长合格贷款的还款期限，来支持中小微企业以降低其运营成本，并保持就业稳定。

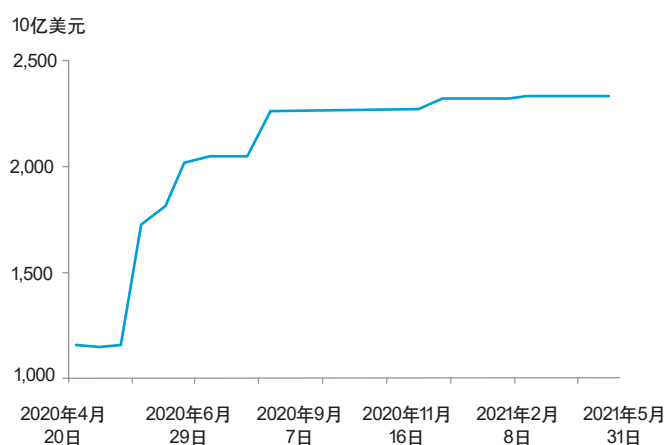
财政支持多管齐下，力促经济复苏。相关举措包括减税和减免社保缴费、增加基础设施投资、给予特定行业优惠政策和居民消费补贴，详情如下。

- (i) **减税和社保减免。**有针对性地实施减税政策。例如，对参与疫情防控的企业给予税收优惠；降低或减免对小规模纳税人和受疫情冲击严重部门的增值税；对符合条件的企业实行递延纳税政策；阶段性减免符合条件的企业社会保险中单位缴费部分。⁵ 中国共发行抗疫特别国债1万亿元人民币，以支持地方财政。公共支出的增加和支持性政策带来的财政收入的下降（减税降费2.5万亿元人民币⁶，减免社保缴费1.5万亿元人民币⁷）有效推动了经济复苏，但2020年的年度预算收支赤字提升了1.3个百分点，达到GDP的6.2%。
- (ii) **加大基础设施建设支出。**为促进公共基础设施建设，2020年地方政府专项债新增额度由2019年的2.15万亿元人民币增至3.60万亿元人民币。仅2020年5月，地方政府新增专项债发行规模就达到近1万亿元人民币，投资优先建设5G网络、物联网、智慧交通、智慧能源、科研设施等新型基础设施。
- (iii) **特定行业扶持。**总体而言，工业部门受益于电费和互联网宽带费等服务费的降低。针对受疫情影响严重的

行业，中国制定了具体的政策，包括鼓励汽车销售、对电影业实行优惠税收政策、降低物流航运航空业的费用、提高出口企业退税率等。

- (iv) **消费补贴。**中国对消费端的刺激政策相较于生产端更为温和，以致于居民消费复苏较慢。主要举措包括发放消费券刺激消费，截至2020年4月，42个城市的地方政府共计发放各类消费券超过65亿元人民币，以促进居民消费和收入。⁸

图3：抗击新冠肺炎疫情一揽子计划



COVID-19 = 2019新型冠状病毒肺炎疫情。

注：相关措施包括流动性支持、信贷创造、直接长期贷款、股本支持、医疗和收入支持以及提供国际援助。

资料来源：亚行新冠肺炎疫情政策数据库：中华人民共和国（下载于2021年6月25日）。

货币政策旨在扩大信贷渠道，降低实体经济融资成本。相关措施包括降低利率、增加非利率工具的使用以及放宽部分金融监管规定。事实证明，这一举措有效支持了信贷增长，缓解了疫情对经济的不利影响。⁹ 短期同业拆借利率下降，对实体经济的信贷增加。2020年末，社会融资规模（广义的信贷总量指标）同比增长13.3%，而前一年为10.7%。下面将对这些措施进行详细的介绍。

⁴ 亚行新冠肺炎疫情政策数据库：中华人民共和国（2021年6月25日访问）。

⁵ 亚行，2020，《2020年亚洲发展展望（更新）：焦虑时代的身心健康》，马尼拉。

⁶ 中华人民共和国政府，国家税务总局，2021年，《中国2020年减税降费超过2.5万亿元》，北京。

⁷ 国际劳工组织，2021，《中国社会保障政策监测简报（2021年1—3月）》，日内瓦。

⁸ 冷书杰，2020，《冠状病毒：中国借以振兴零售业的代金券计划受挫，引发关于现金支付的辩论》，《南华早报》，5月14日。

⁹ 国际货币基金组织，2020，《2020年第四条磋商工作报告》，华盛顿特区。

- (i) **下调政策利率。**央行通过公开市场操作向市场注入流动性，并下调多项政策利率，以降低融资成本。相关举措包括：(a) 将一年期中期借贷便利利率下调30个基点，定向中期借贷便利利率下调20个基点；(b) 将7天期和14天期逆回购利率下调30个基点；(c) 将再贷款便利利率下调50个基点，再贴现便利利率下调25个基点；(d) 对中小商业银行实行较低的存款准备金率（总计下调100个基点），对符合普惠金融考核标准的大中型商业银行定向降准50~100个基点，对符合条件的股份制商业银行再额外定向降准100个基点（脚注6）。
- (ii) **加大非利率工具使用力度。**央行加大了对非利率工具的使用力度，以支持特定部门和企业。主要措施包括：(a) 加大面向农业企业、特定生产企业和中小微企业的再贷款和再贴现额度（1.8万亿元人民币）；(b) 央行使用创新的信贷支持工具购买符合条件的地方法人银行新发放的普惠小微信用贷款（4,000亿元人民币）；(c) 对符合条件的贷款延期进行补贴（400亿元人民币）（脚注6）。
- (iii) **放宽金融监管。**对不良贷款拨备覆盖率监管要求有所降低，对不良贷款容忍度提高，使银行能够在经济增长放缓的情况下加大贷款投放力度。地方政府可利用地方政府专项债所得的2,000亿元人民币，支持符合条件的中小商业银行补充其资本金。此外，将2018年发布的资产管理业务新规的过渡期延长一年，至2021年底。

C. 挑战

中国经济迅速复苏，但也面临严峻挑战，包括复苏不均衡、金融部门脆弱性加剧、收入不平等以及错失实现更加绿色复苏的良机。

复苏不均衡。投资、出口和工业共同驱动了中国2020年第二季度的复苏。相比之下，作为经济增长重要动力的消费和服务业，前者萎缩，后者复苏缓慢，致使2020年经济增速放缓。部分原因在于消费刺激计划规模较小，不到中国

中国经济迅速复苏，但也面临严峻挑战，包括复苏不均衡、金融部门脆弱性加剧、收入不平等以及错失实现更加绿色复苏的良机。

抗疫政策计划总规模的1%，加之疫情对关键服务业冲击严重，住宿、餐饮、交通运输等服务皆因封锁和限制人员流动而遭受重创（脚注5）。

金融风险增加。中央政府号召地方政府通过加大地方政府专项债发行规模来增加基础设施建设支出和支持信贷扩张，这导致了地方政府债务水平的上升。2020年，政府一般债务占GDP比重增加9.7个百分点，达到了67.1%。此外，放宽部分金融监管规定（例如，放宽不良贷款认定标准）也增加了金融部门的风险。据央行的压力测试显示，2021年末银行不良贷款率将从2020年末的1.84%提升至5.49%。¹⁰

收入不平等可能扩大。奢侈品和汽车等高端消费的快速复苏表明，疫情对不同收入群体的影响不同，并且可能加剧了收入不平等。¹¹ 高收入群体可能在受疫情影响较小的部门工作，如信息技术和金融部门。另外，该群体可通过居家办公的方式快速复工。相比之下，在受疫情影响最严重部门就业的低收入劳动者，特别是农民工，可能在封锁期间就面临失业，或面临因国内需求疲软而导致的收入增速下降。例如，2020年农民工平均收入仅增加了2.8%，远低于上一年度7.8%的增幅。

环境挑战依然存在。由于新冠肺炎疫情暴发，空气污染和能源消耗暂时减少，温室气体排放量降低，2020年中国168个城市的细颗粒物（PM2.5）浓度水平下降12%。然而，随着经济复苏和优先考虑GDP增长，与加拿大（75%）、德国（47%）和法国（38%）等发达国家相比，中国在绿色复苏方面的支出在所有复苏支出中的占比相对较低，仅为12%。¹²

¹⁰ 1.84%的不良贷款率涵盖所有商业银行，而5.49%的不良贷款率仅包括30家大中型银行样本，并假设2021年GDP增速为7.8%。中国人民银行，2020，《中国金融稳定报告》，北京。

¹¹ 孙昱、杨缘，2020，《中国疫后经济复苏为何会扩大贫富差距》（Why China's economic recovery from coronavirus is widening the wealth gap），金融时报，8月18日。

¹² 如果支出有可能减少温室气体排放、减轻空气污染和/或加强自然资本，就归类为绿色支出。牛津大学环境研究中心，全球复苏观测站（2021年6月23日访问）。

III. 政策建议

展望未来，中国必须出台政策举措，包括：努力推动个人消费，发展服务业，推进政策正常化，实施包容性绿色复苏的措施，以应对突出挑战，巩固经济复苏势头。现提出以下政策建议。

A. 经济再平衡

促进居民消费。疫情带来的冲击和不确定性导致家庭预防性储蓄增加，2020年中国的国民储蓄占GDP比重由上一年度的44.1%上升至45.7%。虽然更大规模的消费刺激计划可以在短期内刺激消费，但从长远看，要减少预防性储蓄并支持居民消费，需要完善社会保障制度。此外，应为农民工和失业人员等弱势群体提供精准支持。相关政策可以包括：降低社保费率，提供有条件的现金转移支付，增加失业福利，开展职业培训以及提供负担得起的医疗卫生服务。

促进服务业发展。因受疫情影响严重，服务业2020年对GDP增长的贡献率从2019年的63.5%降至47.3%。由于服务业就业人数占2020年全国就业总人数的48%，因此服务业的收缩导致了劳动力市场低迷。鉴于服务业是增长和就业的重要动力，必须扶持服务业发展，特别是对高价值服务业（即信息技术、医疗保健、教育以及专业服务）的政策支持和投资。对此，进一步开放和自由化受到高度监管、囿于繁琐规则的服务业，会提高行业的生产率，进而使整个行业受益。

缩小收入差距。除继续支持弱势群体外，个人所得税制的全面性改革可以提升税收制度的累进性和公平性，有助于减少收入不平等。同时，必须改革中央与地方政府关系，缓解地方政府财政压力。相关改革包括：加大对财力薄弱的地方政府的转移支付力度，以及通过赋予地方政府有限的征税权（如与地方相关的房地产税），提高地方政府的自有收入。

B. 政策正常化

刺激性货币措施的退出。随着经济复苏势头日益巩固，中国在确保金融稳定的同时，应逐步退出疫情期间实施的刺激性货币措施。这需要：（1）明确传达货币政策将逐步收紧的信号；（2）分阶段取消银行信贷目标，转向统一的基于利率的货币政策；（3）加强金融监管，包括实行更严格的不良贷款认定标准、增强银行的资本金；（4）有选择地

展望未来，中国必须出台政策举措，包括：努力推动个人消费，发展服务业，推进政策正常化，实施包容性绿色复苏的措施，以应对突出挑战，巩固经济复苏势头。

收紧面向高风险部门的政策，同时保留对中小微企业的政策支持；以及（5）恢复因疫情被延迟的金融监管改革，包括资产管理业务新规的实施。

微调财政政策。加速财政整顿和提高财政支持精准度，将有助于吸收刺激计划带来的新增债务，并提高包容性。相关措施可以包括：（1）逐步减少由地方政府专项债支撑的基础设施建设支出，收紧预算外借贷；（2）公共支出优先投向受影响严重的部门、社会保障和绿色项目；以及（3）提高个人所得税制的累进性，并在全国推行房地产税，增加财政收入。

C. 绿色和包容复苏

重视包容复苏。中国此次面临的卫生和经济双重危机，表明其基本制度存在薄弱环节，包括：公共卫生支出较低（中国的公共卫生支出占GDP比重为2.9%，而经济合作与发展组织成员国的这一比例为6.5%）¹³，社会保障不足，缺乏累进税制——这在疫情期间加剧了不平等（脚注10）。加大公共卫生财政支出，加强社会保障体系建设，以及推行税制改革以均衡收入分配，可以减少不平等现象，使复苏更具包容性。数字化将增强这些措施的影响力，因为数字解决方案（如远程医疗、在线教育和培训计划）可以扩大弱势群体获得基本公共服务的机会，并帮助弱势群体提升技能，最大限度地增加就业机会。在精心设计的监管框架下，向中小微企业提供金融科技贷款也有助于促进金融普惠。

坚持绿色复苏。应对气候挑战的政策必须放在首位，确保中国实现绿色复苏，履行其实现碳中和的宏伟承诺。随着中国经济复苏势头的巩固，政策制定者可将环境因素纳入其预算编制过程，并将公共投资分配给绿色可持续发展部门，其中就包括促进绿色就业和绿色企业发展，从而支持以更广泛的、有私营部门参与的绿色可持续融资为支撑的绿色转型。

¹³ 最新的可用数据是2017年的数据。公共卫生支出是指由政府计划拨款的卫生支出。经济合作与发展组织，卫生费用和卫生筹资数据集（下载于2021年5月26日）。

关于亚洲开发银行

亚行在坚持消除极端贫困的同时，致力于实现繁荣、包容、有适应力和可持续的亚太地区。亚行成立于1966年，现有68个成员，其中49个来自亚太地区。亚行主要通过政策对话、贷款、股本投资、担保、赠款以及技术援助等工具向发展中成员体提供帮助。

亚行简报是根据亚行工作人员及其顾问专家编写的报告和说明编制而成。本系列旨在为热点政策议题提供非技术性的简要说明，进而促进有依据的讨论。本系列由交流局负责管理。

注：

在本报告中，“\$”表示美元。亚行承认“中国”为“中华人民共和国”。

本出版物中所述观点仅为作者的观点，并不代表亚行、亚行理事会或其所代表的政府的观点和政策。亚行鼓励仅出于个人和非商业性目的对信息进行印刷或复制，但须注明亚行为信息来源。未经亚行明确的书面许可，使用者严禁出于商业目的再出售、再传播或创作衍生作品。

亚洲开发银行

6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines (菲律宾马尼拉)
电话: +63 2 8632 4444
传真: +63 2 8636 2444

亚洲开发银行驻中国代表处

北京朝阳区建国门外大街1号
国贸大厦A座17层
邮编: 100004
www.adb.org/prc
cn.adb.org

www.adb.org/publications/series/adb-briefs



政府间组织3.0版知识共享许可协议 (CC BY 3.0 IGO)

© 2021年亚洲开发银行。本知识共享许可协议 (“CC协议”) 不适用于本出版物中非亚行版权的资料。

<https://www.adb.org/terms-use#openaccess> <http://www.adb.org/publications/corrigenda> pubsmarketing@adb.org

译文声明：

为扩大读者范围，特将本报告由英文翻译为中文。亚洲开发银行（亚行）尽力确保翻译的准确性，但英语是亚行的官方语言，因此，本报告的英文原版是唯一合法的（即官方的和经授权的）文本。任何对本报告内容的引用，必须以其英文原版内容为准。