Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

跨越复苏

— 迈向绿色包容性增长之路



图片：Vitaliy Hrabar/Shutterstock

专题：消除贫困后，下步怎么走？

世界银行集团

中国经济简报 - 2021年6月

© 2021 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.

封面照片：来自Cat Box / Shutterstock

致谢

2021 年 6 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，Ibrahim Saeed Chowdhury，Ekaterine Vashakmadze，Maria Ana Lugo，Lydia Kim，李雨纱，张沁萱，Ruslan G. Yemtsov，Ileana Cristina Constantinescu，Ian Gillson，Martin Molinuevo，Pierre Sauve，Karen Muramatsu，王德文，魏文婷，Will Paterson, Simon Black，黄旸和朱凌晖。编写团队在此感谢 Barbara Yuill 对报告的编辑。感谢 Martin Raiser，Aaditya Mattoo，Hassan Zaman，Deepak Mishra，Rinku Murgai，Zafer Mustafaoglu，Antonio Nucifora，Michele Ruta，Ergys Islamaj 和万千提供的指导和意见，也感谢陈天舒，李莉，余英，李筱婷，杨琳和李明洁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 **6**
I. 近期经济形势 **11**
全球复苏强劲但不均衡 **11**
中国的复苏有所扩大但仍不平衡 **12**
旺盛的全球需求为中国经济复苏提供了支持 **14**
经常账户继续保持顺差，双向跨境资本流动增加 **17**
随着劳动力市场改善，居民收入增加 **18**
国内复苏不均衡导致消费者和生产者价格走势分化 **20**
由工业和投资引领的经济复苏碳排放强度较高 **22**
财政政策逐步趋于正常 **25**
信贷增长放缓 **27**
债务水平高企仍是一大隐忧 **28**
II. 前景、风险和政策考虑 **32**
全球前景 **32**
中国经济前景 **32**
风险 **35**
政策考虑：走上更包容、更有韧性的疫后发展道路 **36**
III. 消除贫困后，下步怎么走？ **43**
引言 **43**
新时代的新贫困标准 **44**
解决不平等将是关键 **47**
下一步 **50**
参考文献 **52**

图

图 1. 图说中国经济形势 8
图 2. 全球经济表现出有力增长势头 11
图 3. 中国成功控制了新冠传播，但疫苗接种滞后 12
图 4. 经济活动继续复苏 13
图 5. 经济增长动力有扭转迹象，此前复苏滞后的部门正在赶上 14
图 6. 贸易活动活跃 15
图 7. 服务贸易 16
图 8. 中国外部头寸继续保持强劲 18
图 9. 服务业的恢复促进就业条件改善 19
图 10. 储蓄率上升 19
图 11. 消费者支出尚未赶上可支配收入增长 20
图 12. PPI 和 CPI 通胀走势不同 21
图 13. 消费者价格和生产者价格通胀 22
图 14. 中国疫后复苏碳排放强度较高 23
图 15. 中国的碳排放 24
图 16. 财政收缩 25
图 17. 财政赤字收窄 26

图 18. 地方政府平台融资增长加速 27
图 19. 尽管收回了一些流动性，但市场利率基本保持平稳 27
图 20. 信贷增长在政策紧缩影响下有所减弱 28
图 21. 由于 GDP 增长加快，2021 年一季度债务占 GDP 比重有所下降 28
图 22. 企业杠杆率与债务风险 30
图 23. 国企债务违约增加，但公共部门融资成本仍低于私营企业 31
图 24. 区域性银行更为脆弱 31
图 25. 预计全球经济将大幅增长 32
图 26. 预计减贫速度将回到新冠爆发前的水平 34
图 27. 征收碳税可促进大幅减排并带来财政收入；对其中部分收入循环利用可缓解其累退性分配影响 41
图 28. 中国过去 40 年的减贫进展是由经济转型和社会项目共同推动 43
图 29. 人均消费与国家贫困线（中国与另外 120 个国家） 44
图 30. 如采用更高的贫困标准，则中国有三分之一贫困人口生活在城镇 47
图 31. 将全国减贫分解为经济增长和不平等变化的影响 47
图 32. 中国的不平等程度与收入相当国家和高收入国家相比仍然较高 48
图 33. 高度不平等可能会限制经济流动性。解决不平等问题将有助于改善境况不佳者的福祉 49
图 34. 农村和城市户口在教育机会和质量方面存在巨大差距 50

表格

表 1. 部分财政指标 26
表 2. 中国部分经济指标 34
表 3. 基于绝对贫困线的贫困估算 45
表 4. 基于相贫困线的部分研究估算结果 46

专栏

专栏 1. 以服务贸易促进经济增长 16
专栏 2. 中国的通胀风险 21
专栏 3. 中国碳排放长期增长呈放缓趋势 23
专栏 4. 企业杠杆率近期走势 29
专栏 5. 碳中和的财政基础——中国征收碳税的影响模拟 40

缩略语

CCB	城市商业银行
CDC	疾病预防控制中心
CEADS	碳核算数据库
CEPS	中国教育追踪调查
COVID-19	2019 年冠状病毒
CO2	二氧化碳
CPI	消费者物价指数
EMDE	新兴市场和发展中经济体
ETS	排放交易计划
EU	欧盟
FDI	外商直接投资
FX	外汇
FYP	五年规划
GDP	国内生产总值
GHG	温室气体
H1	上半年
H2	下半年
HIC	高收入国家
ICT	信息和通信技术
IPCC	联合国政府间气候变化专门委员会
IPE	国际石油交易所
LGFV	地方政府融资平台
LMDI	对数平均迪氏指数法
LPG	液化石油气
LPR	贷款基础利率
LULUCF	土地利用、土地利用变化与林业
MLF	中期借贷便利
MOF	中国财政部
MSE	小微企业
MSME	小微及中型企业
NBS	中国国家统计局
NDC	国家自主贡献
NPL	不良贷款
OECD	经济合作与发展组织
PBOC	中国人民银行
PIT	个人所得税
POE	民营企业
pp	百分点
PPI	生产者价格指数
PPP	购买力平价
PSL	抵押补充贷款
q/q	与上季度同期相比

Q1	一季度
Q2	二季度
Q3	三季度
Q4	四季度
RCB	农村商业银行
RMB	人民币
RRR	存款准备金率
sa	季节调整
SAFE	中国国家外汇管理局
SDG	可持续发展目标
SHIBOR	上海银行间同业拆放利率
SLF	常备借贷便利
SME	中小企业
SML	关注类贷款
STRI	服务贸易限制指数
SOE	国有企业
SPRF	特殊用途的再融资
TMLF	定向中期借贷便利
UMC	中高收入国家
UN	联合国
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNICEF	联合国国际儿童紧急基金
U.S.	美国
USD	美元
VAT	增值税
WDI	世界发展指标
WRI	世界资源研究所
WTO	世界贸易组织
y/y	与上年同期相比
2y/2y	与两年前同期相比
ytd	年度迄今

概要

2021年中国经济增长将十分强劲。假设新冠疫情继续得到控制，今年的增长率预计会达到8.5%。然后，随着低基数效应消退，2022年增幅将回落至5.4%，回到疫情爆发前的增长趋势。总需求的构成预计将继续向国内私人需求倾斜。随着劳动力市场的持续复苏和消费者信心改善，实际消费增长预计将回到疫情之前的走势。投资也仍是增长引擎之一，但投资结构中私人投资的比重将上升，这是因为制造业在外部需求强劲和收入增长的形势下资本支出有所增加，抵消基础设施和房地产投资下降的影响。面对进一步的全球复苏，强劲的出口需求将在短期内使工业产能利用率保持高位，但随着进口增长回升和2022年国际旅行缓慢恢复，中期来看净出口对增长的贡献将有所下降。尽管最近进口原材料价格猛涨、内需走强，但由于生产者价格上涨对消费者价格的传导有限，再加上去年猪瘟过去之后猪肉价格逐步回落，今年消费者价格通胀预计仍将低于目标水平。

鉴于持续的不确定性，当局需要保持灵活敏捷，积极主动地调整宏观政策支持的水平和内容。随着中国经济复苏企稳，宏观经济政策预计将从宽松转向更加中性的立场。不过，政策正常化的步伐应继续取决于实际数据表现，并根据中国和世界其他地区的复苏力度进行调整。金融脆弱性上升、生产率增长放缓和总需求结构持续失衡都是需要关注的中期挑战。宏观经济政策和结构性改革应着眼于重振向更平衡的高质量增长的转型。中国有望在初夏到来之际达到40%人口接种疫苗的目标，但要实现全面复苏，还需在人群广泛免疫方面继续取得进展。这样可以降低疫情大规模爆发风险，降低死亡率，以便以基于风险的方法逐步放宽疫情管控，包括与跨境旅行相关的限制。

除非通胀远远超出目标水平且通胀预期失控，否则货币政策的正常化应谨慎推进。这包括必要时迅速提供流动性支持，以便在流动性状况突然变化时限制银行同业拆借利率的上升。从中期来看，货币政策框架的进一步现代化可以加强利率政策的有效性和传导性。存贷款利率指导、信贷总量指标和分类指标应进一步放宽，以强化存贷款利率的市场化定价，这既能加强利率政策传导，也有助于改善信贷资源配置。

需密切监控与企业高杠杆率和房地产市场过热相关的金融稳定风险。随着企业收入和家庭收入的恢复，监管机构应按计划使贷款分类和拨备规则回归正常，确保银行能恰当识别不良贷款并持有足够的资本和流动性缓冲。企业违约增加可能会导致短期金融市场波动，但从长远来看有助于风险定价的改善。强化企业破产框架可以帮助那些经营表现不佳或行将倒闭的公司有序退出市场，将资源释放到生产率更高的用途。另外还需要建立一个综合性框架来处置那些资金薄弱、不能达到资本要求的银行，这对无存续能力银行的有序退出、避免更广泛银行体系受到危机传染极为关键。此外还应当采取宏观审慎措施，包括更严格地执行大型房地产企业的融资管理红线、提高住房抵押贷款标准等，以遏制过度加杠杆，控制来自房地产市场的宏观金融风险。

在财政政策方面，中央层面有较大政策空间，政策制定者应做好准备，如果私人投资和消费需求持续低迷、外部失衡进一步加剧，则继续提供财政支持。额外的财政支持应以社会

性支出和绿色投资为重点，而不是传统的基础设施投资。这样不仅有助于确保经济复苏、提振短期需求，也有助于推动中国经济的中期再平衡。

展望今年经济反弹之后的更长远未来，政策制定者应着力推动促进增长的结构性改革，引导经济走上更绿色、更具韧性和包容性的发展道路。实现高质量增长需要开展多项相辅相成的改革：1）增强税制累进性，同时建立更强大的社会安全网，以遏制严重的收入不平等，促进消费； 2）更广泛地使用碳定价，同时扩大绿色投资，并采取措施确保低碳增长转型的公平性； 3）通过进一步缩减民间投资和外国投资负面清单来开放国内市场，同时减少要素市场的扭曲（包括金融体系的扭曲），以确保所有企业可以平等竞争，无论其所有制如何。中国“十四五”期间在这些方面的努力将推动生产率提高、收入增加，带来更平衡、更多由消费驱动且更具环境可持续性的增长。

中国经济前景	*2018*	*2019*	*2020*	*2021f*	*2022f*	*2023f*
实际 GDP 增长（%）	6.7	6.0	2.3	8.5	5.4	5.3
消费者价格指数，CPI（平均百分比变动）	2.1	2.9	2.5	1.5	2.2	2.2
经常账户顺差（占 GDP 百分比）	0.2	0.7	1.9	1.4	1.1	0.9
综合财政平衡（占 GDP 百分比）[a]	-3.3	-4.6	-9.0	-7.6	-7.0	-6.6

来源：世界银行。
注：f = 预测值。
(a) 世行人员计算。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。

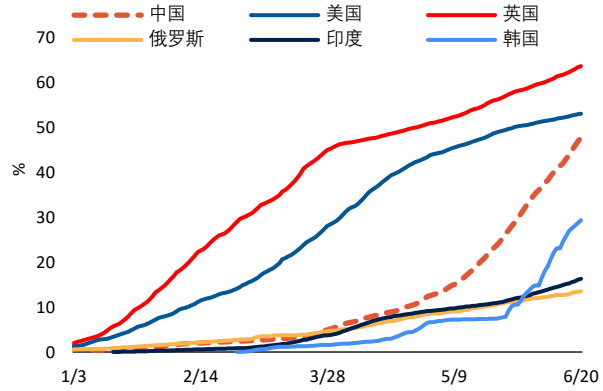
专题：消除贫困后，下步怎么走？

2020年消除农村极端贫困是中国减贫事业的一个重要里程碑，但今后仍面临极富挑战性的减贫和社会议程。本报告第二部分探讨2020年后的社会挑战，提出了一系列旨在解决各种新形式社会剥夺和高度不平等的政策优先事项——这里所说的不平等不仅是收入不平等，还包括获取公共服务和经济机会的不平等。在过去四十年里，随着平均收入的增长，中国三次调整了全国贫困线，而现在可能需要重新制定一个更符合当前收入水平的贫困标准。事实上，如果使用世界银行对中等偏上收入国家设定的每天5.50美元贫困线，那么2018年中国约有18%人口将被视为贫困，其中约三分之一生活在城镇。对这一群体仍需要通过各种社会政策向其提供支持，包括旨在解决优质公共服务和经济机会获取不平等的措施在内。当前中国的收入不平等和教育不平等程度仍然很高，而且人口的社会经济流动性自改革开放以来有所下降。缩小优质公共服务获取差距和减少劳动力流动限制将是扭转这些趋势的关键。此外，累进税制可在解决不平等和相对贫困方面发挥更积极作用，就像经合组织国家所做的那样。最后，加强扶贫开发项目与社会保护体系之间的协调有助于保护居民家庭免受冲击，而不管他们生活在什么地方。

图 1. 图说中国经济形势

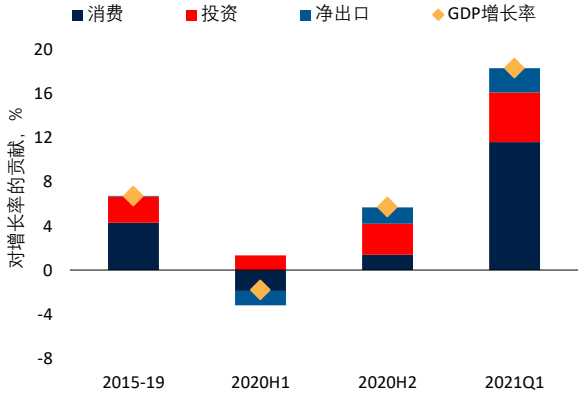
有效的疫情管控和疫苗接种使新发病例保持低位

A. 至少打过一剂疫苗的人口比例



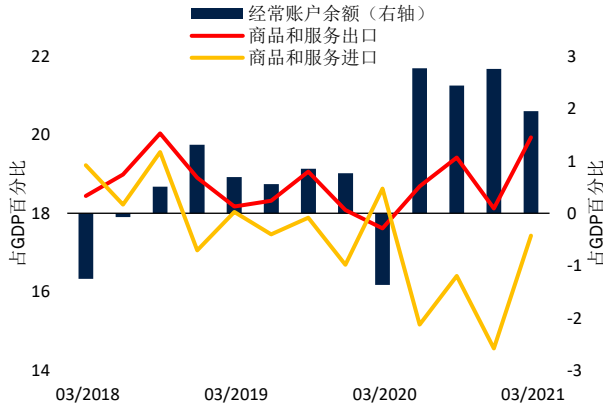
经济活动加强但复苏不均衡

B. 三大需求对 GDP 增长的贡献



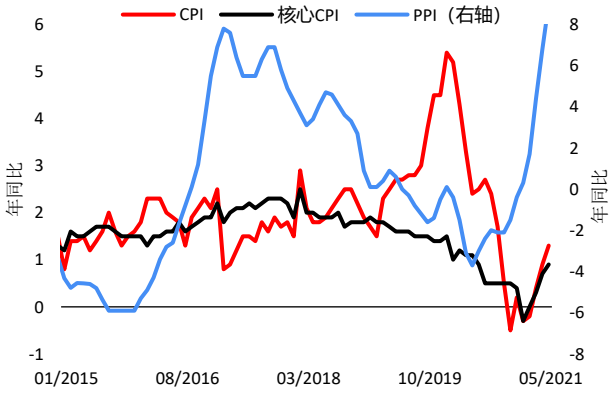
内需走强和能源价格上升导致外部盈余收窄

C. 进口和出口增长，经常账户余额



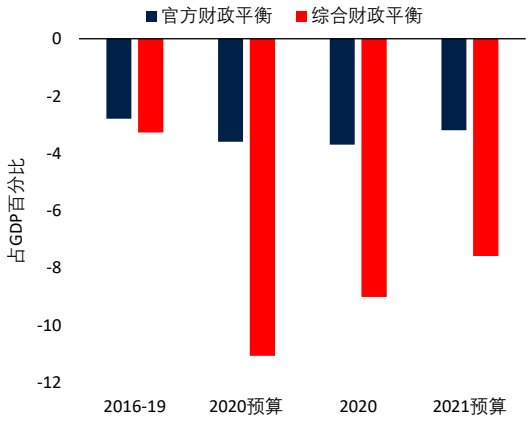
PPI 和 CPI 通胀呈现不同动态，反映了复苏的不均衡

D. CPI 和 PPI



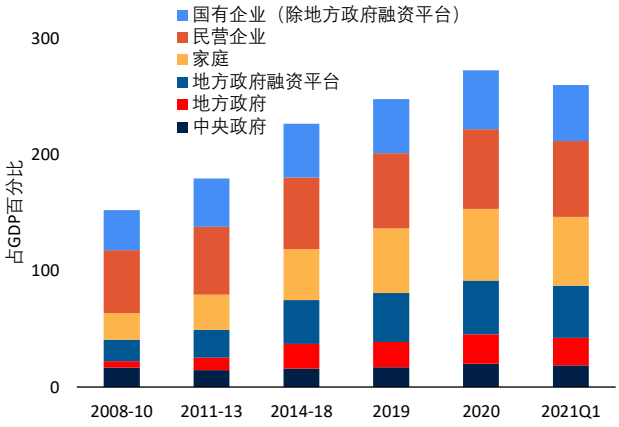
当局计划今年逐步进行财政整顿

E. 官方财政平衡和综合财政平衡



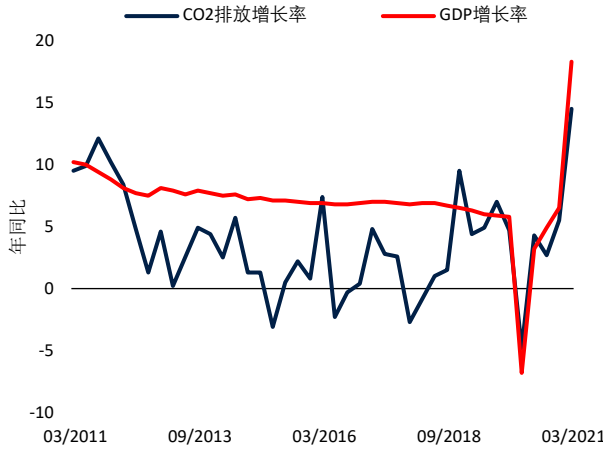
信贷增长放缓和 GDP 增长恢复导致杠杆水平略有下降

F. 非金融部门负债

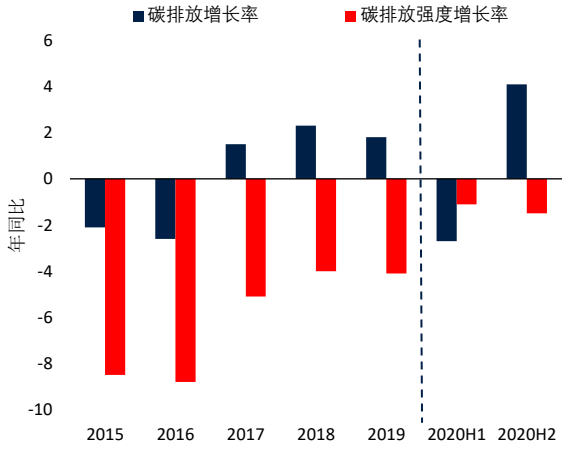


中国的疫后复苏碳排放强度相对较高

G. 碳排放与 GDP 增长

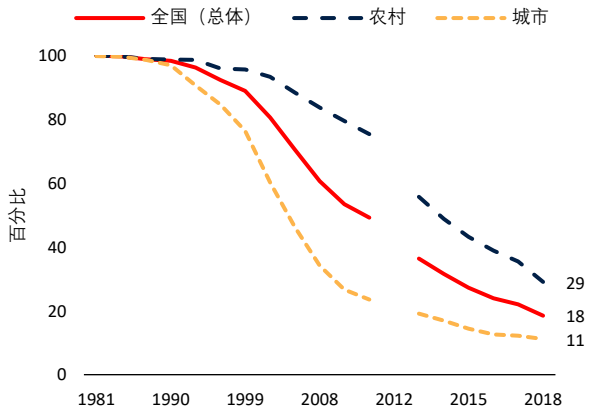


H. 碳排放增长与碳排放强度变动

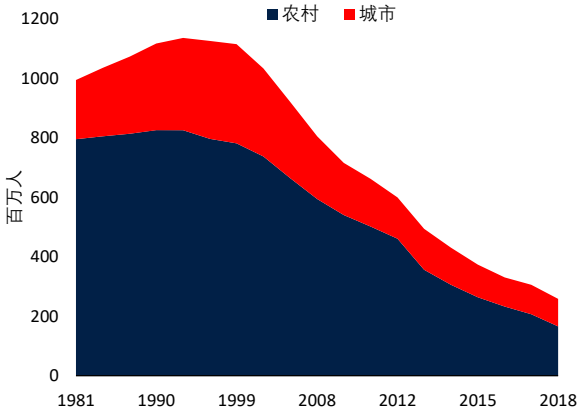


如采用更符合中国当前发展水平的贫困标准，则今后减贫（包括减少城市贫困在内）仍是一项重要任务

I. 采用每天 5.50 美元标准得出的中国贫困率

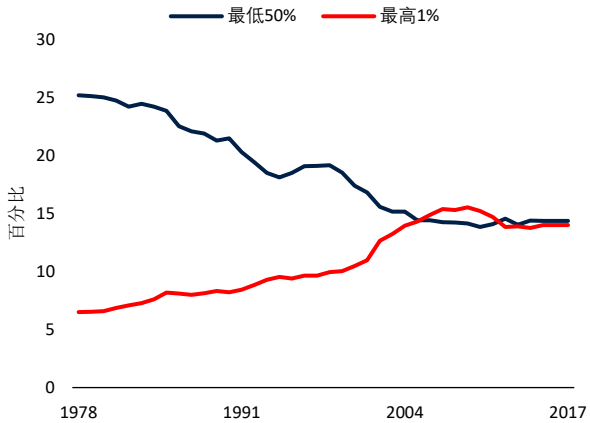


J. 贫困人口分布（城镇-农村）

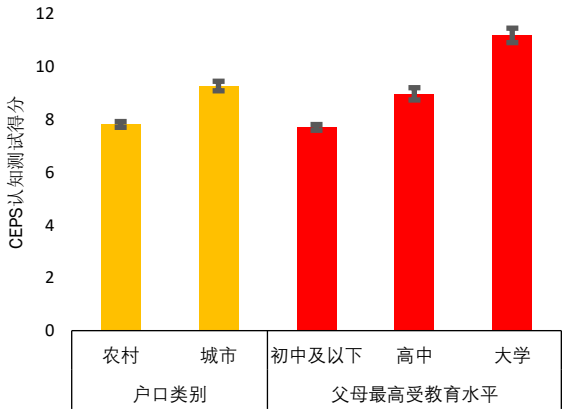


解决收入和教育的高度不平等对减少贫困至关重要

K. 收入最高 1%和最低 50%人口占总税前收入份额



L. 认知技能测试平均分（9 年级学生）



来源：国家统计局；中国人民银行；财政部；CEIC数据库；Wind Info数据库；Our World in Data；PovcalNet；世界不平等数据库；（Liu et al. 2020）；（Wang et al. 2018）；中国教育追踪调查（CEPS）2013-14。
注：A. 至少已经接种一剂疫苗者占总人口比例。中国的数据为估计值。截至2021年6月2日。B. 图中显示实际GDP年同比增长率以及三类支出的贡献。数据基于国家统计局发布的官方估算。C. 贸易额为现值美元，数据来自国际收支平衡表。D. CPI = 消费者价格指数；PPI = 生产者价格指数。E. 综合财政平衡 = 一般公共预算余额+政府性基金预算余额+国有资本经营预算和社会保险基金预算余额。F. 总负债定义为内债与外债之和，包括居民债务、非金融企业债务和公共部门债务，表达为占GDP比重。最后一个观察值为2021年一季度。G. 排放量根据以下数据计算：国家统计局关于各种燃料和水泥生产的数据，海关进出口数据，Wind Info数据库库存变化数据。计算采用各种燃料的默认排放系数以及水泥生产年度排放系数（至2018年）。H. 碳排放强度指单位GDP碳排放量。I. 2012-13数据由于采样和统计方法变动而缺失。J. 采用每天5.50美元贫困线计算得出的贫困人口数量。L. 城镇—农村分类是根据户口登记而非实际居住地划分。

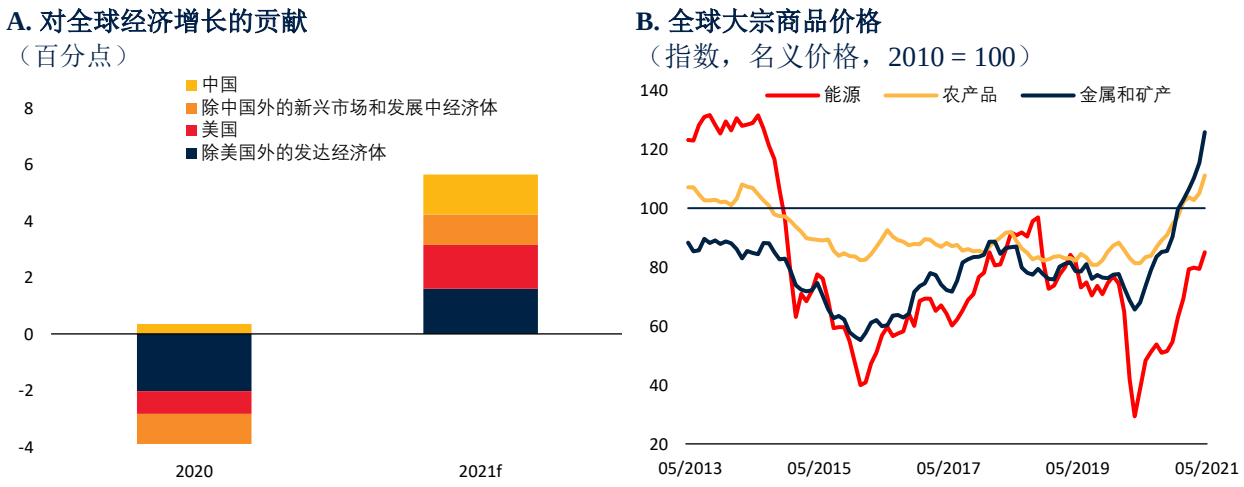
I. 近期经济形势

全球复苏强劲但不均衡

2020 年新冠大流行导致全球经济收缩 3.5%，但目前已呈现强劲复苏势头。全球复苏最初由中国引领，现已扩大到美国——美国的疫苗接种计划卓有成效，同时大量财政刺激也有力推动了经济增长（图 2.A）。其他一些主要经济体的经济活动也在加强。尽管如此，许多新兴市场和发展中经济体（EMDE）由于疫情反复爆发和疫苗接种进展迟缓，复苏较为缓慢。尽管通胀预期上升，但高收益和投资级公司债券的利差仍处于历史低位，大多数主权借方借款成本保持稳定，全球融资条件依然宽松，为全球反弹提供了支持。

全球货物贸易在 2020 年 11 月已恢复到疫情前水平，而 2020 年遭受重创的服务贸易也有所回升，不过仍因持续的旅行限制而受到抑制。去年 11 月以来，尽管存在供应瓶颈明显、运价大幅上涨、集装箱局部短缺等多种问题，全球货物贸易仍保持强劲增长。2021 年大宗商品价格大幅上涨，许多商品现在的价格已远远高于疫情前的水平，主要原因是全球需求逐渐走强，而这些商品的生产仍然受到各种扰乱，供给受限（图 2.B）。服务业活动仍然疲软，尤以旅行和旅游业最为明显，主要原因是在疫情未彻底消除、全球疫苗接种进展不均的情况下人们的旅行意愿较低。

图 2. 全球经济表现出有力增长势头



来源：Haver Analytics；世界银行。
注：图 A 中，2021 年是基于 6 月《全球经济展望》的预测（世界银行，2021b）。

由于疫苗资源部署不均，新冠疫情继续在全球传播。最新一波疫情现以亚洲为中心，新变种的传播性和危险性变得更高。很多发达经济体和若干新兴市场和发展中经济体的疫苗接种正在加快，但大多数新兴市场和发展中经济体接种工作滞后，原因之一是疫苗供应有限。据估计，现在全球有约 9%人口至少接种过一剂疫苗，而已经施打的疫苗中 85%是打给高收入和中等偏上收入国家居民，只有 0.3%由低收入经济体居民获得。

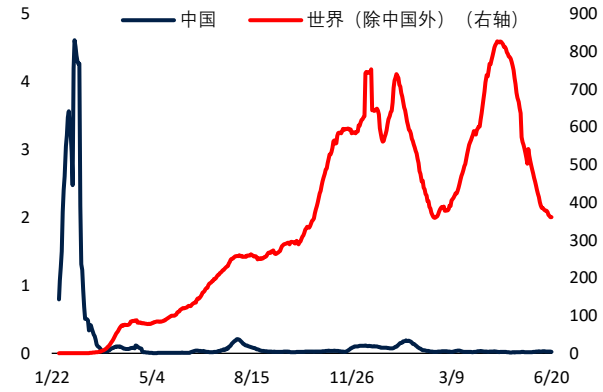
中国的复苏有所扩大但仍不平衡

中国由于疫情控制有效，经济活动继续趋于正常。尽管今年年初新冠病例局部爆发，但通过有效实施包括大规模检测、接触者追踪和局部限制等手段在内的精确防控策略，疫情很快得到控制（图 3.A）。随着新增本土病例的减少，大多数地方对国内人员流动的限制几乎完全取消。中国在今年早些时候开始疫苗接种，最初行动较为缓慢，但继近期数个地方出现小规模疫情之后，最近几周接种速度加快（图 3.B）。截至 6 月 20 日，已有超过 47%的人口接种了至少一剂疫苗。

图 3. 中国成功控制了新冠传播，但疫苗接种滞后

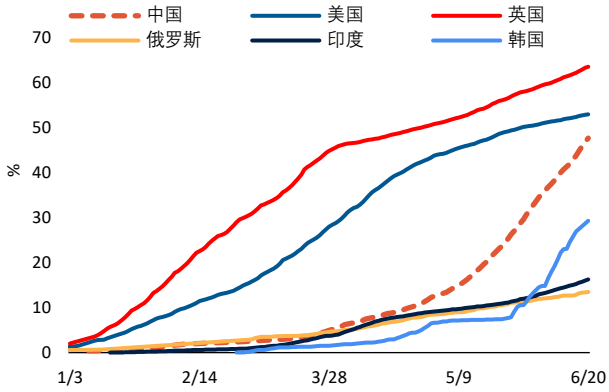
A. 新确诊病例数

（千例）



B. 至少打过一剂疫苗的人口比例

（百分比）



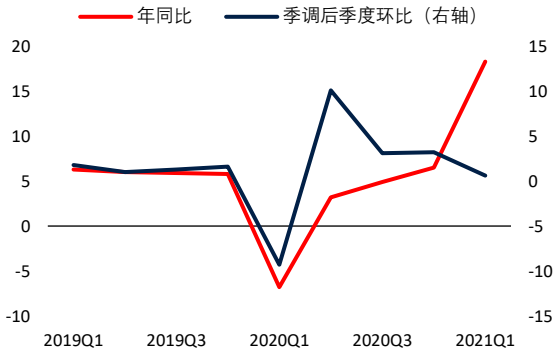
来源：中国国家疾控中心（CDC）；Wind Info 数据库；世界银行。

到 2021 年一季度，产出已超过了疫情前的水平约 7.7%。2020 年四季度 GDP 同比增长 6.5%，2021 年一季度增幅则跃升至 18.3%（图 4.A）——主要原因是去年一季度的基数很低。从环比来看，实际 GDP 增长率从 2020 年四季度的 3.2%放缓至 2021 年一季度的 0.6%。增长放缓在很大程度上是由于今年头两个月因疫情管控而再次实施人员流动限制，对经济活动造成临时性干扰。自 3 月起来，经济活动数据表明经济复苏仍在继续但复苏势头略有放缓（图 4.B）。

图 4. 经济活动继续复苏

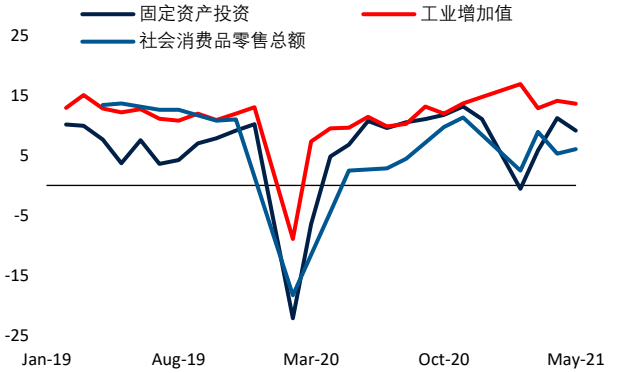
A. 季度 GDP 增长

（年同比；季度调整后季度环比年化增长率，%）



B. 固定资产投资，工业增加值，社会消费品零售销售额

（与两年前同期相比，%）



来源：国家统计局；世界银行。

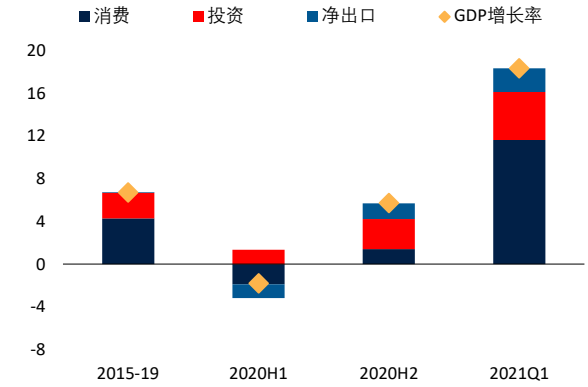
在需求侧，越来越多迹象表明经济增长正由投资驱动型逐渐向消费驱动型转变。与两年前同期相比（2y/2y），2021 年一季度资本形成总额增幅从前一季度的 12%降至 6.9%。[1] 政策常态化，特别是地方政府专项债券发行启动缓慢，导致一季度投资活动疲软，尤其明显的是作为去年主要投资增长引擎的基础设施支出在一季度有所放缓。房地产投资在监管收紧的情况仍然保持强劲增长。与此同时，消费贡献了三分之二的 GDP 增长，远远高于 2020 年下半年的贡献率（图 5. A）。劳动力市场状况改善、家庭收入恢复以及消费者信心改善都推动了私人消费，但仍低于疫前水平。在全球需求反弹的情况下，净出口对一季度的 GDP 增长有正贡献。

在供给侧，工业生产继续以高于趋势水平的速度增长，服务业增长继续改善但仍低于疫情前趋势线（图 5.B）。去年四季度，工业产出比两年前同期增长 12.1%，今年一季度则进一步提高至 12.5%，这主要得益于制造业的强劲表现。服务业增幅从 2020 年四季度的 14.1%降至一季度的 9.6%——主要是由于春节年前的临时跨区出行限制所致，但是除交通、酒店和餐饮以外的服务业增长继续改善。一季度农业部门产出与两年前同期相比小幅增长 4.6%。

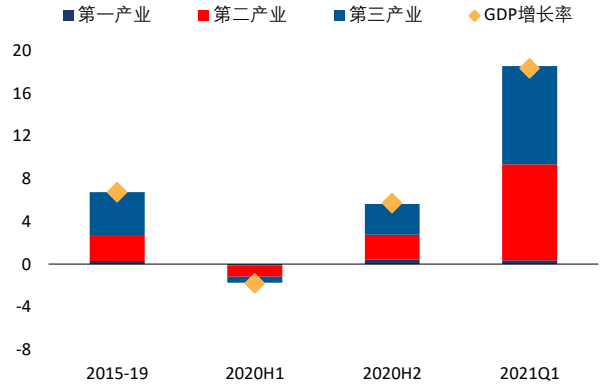
[1] 为避免与 2020 年的低基线比较造成扭曲，因此使用与两年前同期相比（2y/2y），这样能更好地反映增长动态。

图 5. 经济增长动力有扭转迹象，此前复苏滞后的部门正在赶上

A. 三大需求对 GDP 增长的贡献
（百分点）



B. 不同部门对增长的贡献
（百分点）



来源：国家统计局；世界银行。

旺盛的全球需求为中国经济复苏提供了支持

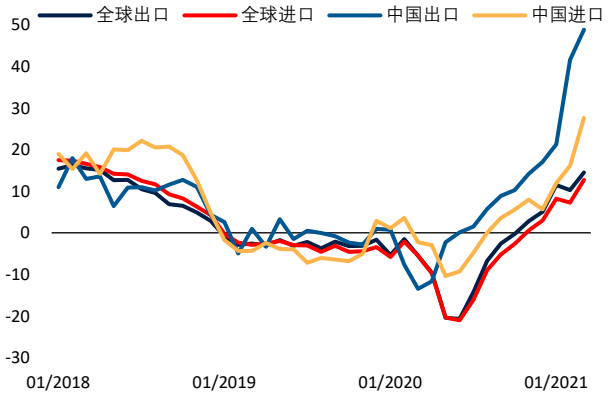
2021 年中国货物进出口保持了强劲增长势头。2021 年前 5 个月，以美元计价的中国货物进出口同比增长 40.0%和 35.2%（**图 6**.A）。基于强劲的全球需求，出口在 2020 年一季度急剧收缩之后稳步回升且复苏范围从医疗用品和电子产品向其他产品类别不断扩大（图 6.B）。向各个目的地的出口在广泛地反弹。具体而言，2021 年前五个月对美国出口同比增长 50%。进口增长在去年三季度才开始好转，但在内需回暖和补库存的推动下增长加快，带来中间产品进口的增加（图 6.C）。消费品进口有所增加，反映了消费支出的逐步恢复。此外，全球大宗商品，尤其是原油和金属价格的飙升推高了大宗商品进口额。2021 年前五个月中国货物贸易仍然保持顺差，相当于 GDP 的 2.9%，而去年同期为 2.0%。

由于服务进口与出口表现不平衡，服务贸易逆差继续收窄。去年大部分时间中国的服务出口表现优于全球服务出口，而服务进口一直落后于全球服务进口（图 6.D）。中国的服务进口增长在疫情之前已经处于负增长，但在出境旅游急剧下降的推动下，在 2020 年上半年进一步放缓（图 6.E）。服务出口则与此相反——交通运输和信息通信技术（ICT）服务出口强劲，抵消了入境旅行的下降，服务出口整体增长保持强韧（图 6.F）。在这种形势下，2021 年前四个月服务贸易逆差占 GDP 比重已从去年同期的 0.9%稳步缩小至 0.4%左右。除了上述短期趋势以外，一些长期趋势也凸显出服务贸易对中国经济的重要性日益上升（见专栏 1）。

图 6. 贸易活动活跃

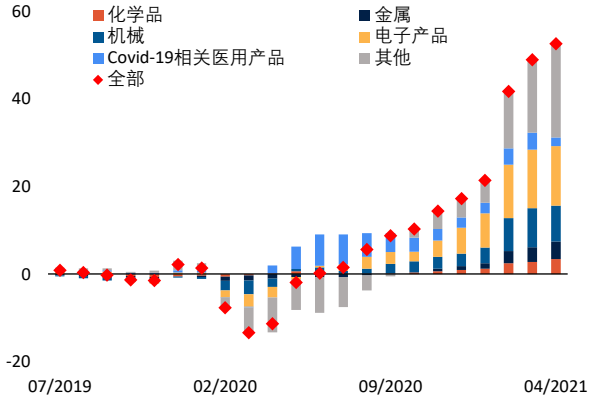
A. 货物进出口增长

（年同比，三个月移动平均；以美元价值计算）



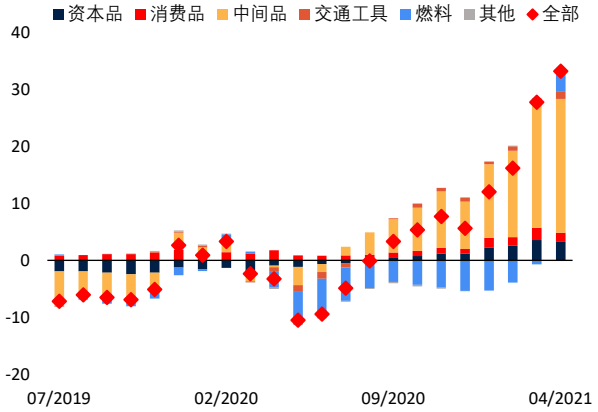
B. 货物出口增长

（对年同比增长率的贡献，三个月移动平均，百分点；以美元价值计算）



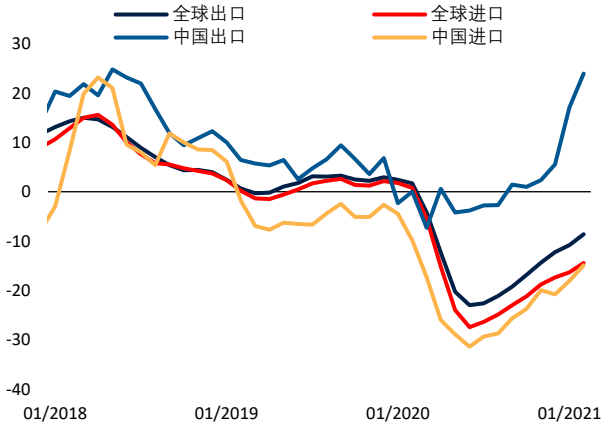
C. 货物进口增长

（对年同比增长率的贡献，三个月移动平均，百分点；以美元价值计算）



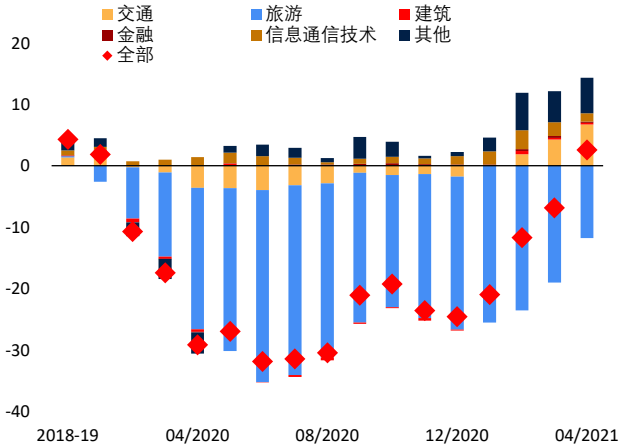
D. 服务进出口增长

（年同比，三个月移动平均；以美元价值计算）



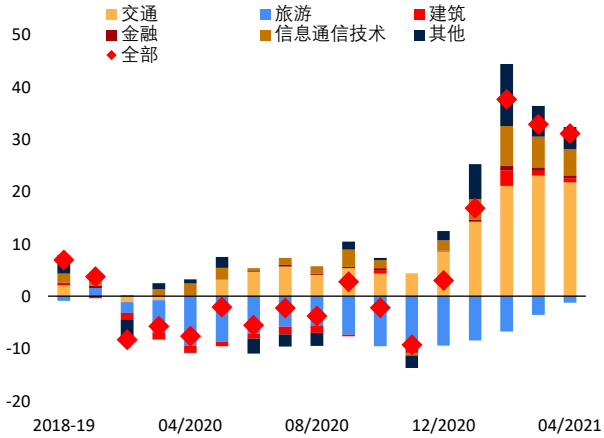
E. 服务进口增长

（对年同比增长率的贡献，三个月移动平均，百分点；以美元价值计算）



F. 服务出口增长

（对年同比增长率的贡献，三个月移动平均，百分点；以美元价值计算）



来源：世界贸易组织（WTO）；国家外汇管理局（SAFE）。

专栏 1. 以服务贸易促进经济增长

长期来看，中国服务业对全球贸易体系的融入正在稳步深化。2020 年中国商业服务出口额达 2810 亿美元，位居世界第四（不包括欧盟内部贸易），占全球出口额的 4.6%。中国还是世界第三大商业服务进口国，2020 年达到 4970 亿美元，占全球进口额的 8.7%。中国服务贸易日益增长、服务贸易行业日趋多样，反映出中国作为世界主要制成品供应商的地位以及这种制造业实力带来的商品-服务联系。在过去十年里，中国商业服务出口增速高于对比国家（图 7.A 和 B）。

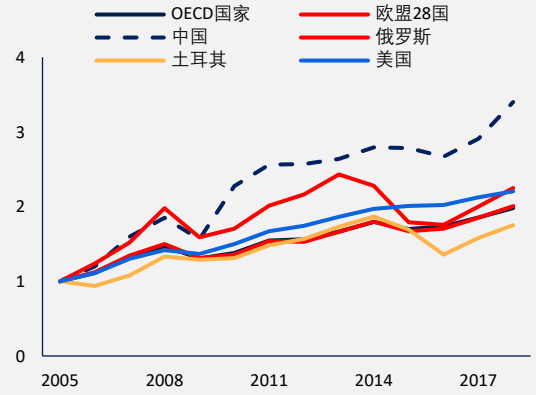
交通和旅游服务在中国服务贸易中发挥着关键作用。 近二十年来，随着货物出口的稳步增长，交通服务出口也快速增长，成为中国服务出口的重要推动力。 同时，交通运输和信息通信技术服务出口在过去十年中逐渐增加，并在 2020 年显著回升，反映了疫情对信息和通信技术服务的更大需求。 与此同时，中国的服务进口主要由旅游业驱动，占疫情前服务进口总额的50%以上。交通运输和信息通信技术服务进口近年来有所增加，但其在整体服务进口中的份额仍不足 10%。 同样，金融服务的进口只发挥了微不足道的作用，这主要是由于限制外国服务竞争的限制。

虽然服务贸易有所扩大，但国内各种限制导致其潜力尚未充分发挥。与部分发达经济体相比，服务进出口占整体进出口的比重仍然较小。（图 7.C）中国对服务业保持了相对严格的监管，导致服务贸易未能达到最优表现。经合组织“服务贸易限制指数”（STRI）显示，中国对服务业的限制水平与巴西、印度和印度尼西亚等其他中等偏上收入大国类似，但高于经合组织国家（图 7.D）。这个结果反映了外资进入服务业受到严格限制、存在竞争壁垒、人员流动受限以及监管透明度有限、存在歧视性措施等多重问题。

图 7. 服务贸易

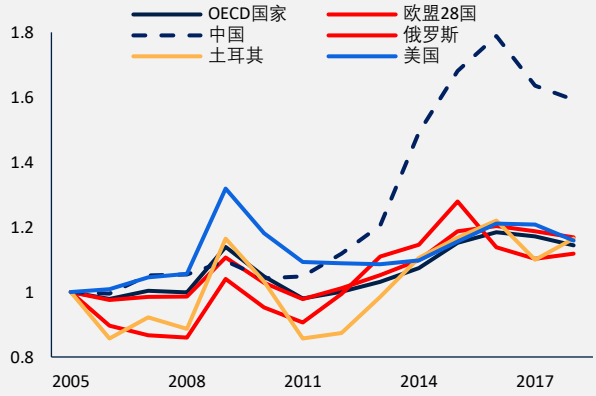
A. 主要经济体商业服务出口

（年同比，%）

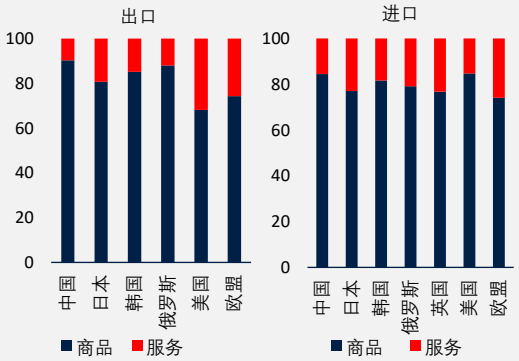


B.主要经济体商业服务进口

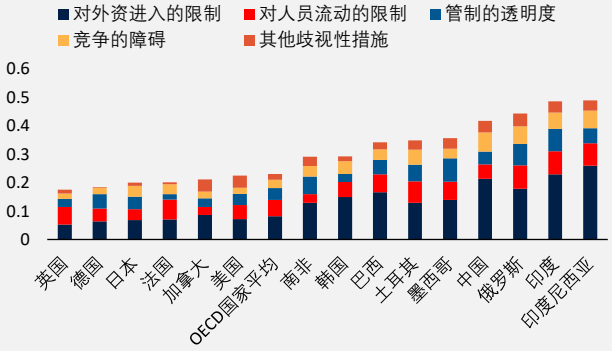
（年同比，%）



C. 服务贸易占总进口、总出口份额，2020 年
（百分比）



D. 服务贸易限制指数，2020 年
（指数，0 = 无限制）



来源：WTO；经合组织；联合国贸发会议（UNCTAD）；世界银行。

政策制定者可以采取面向整个经济以及针对特定部门的措施，为发展更有活力、更现代的服务业奠定基础。横向措施包括：减少阻碍竞争的扭曲；培养具备相关技能的人才，开发人力资本；改善对技术和基础设施（包括电讯网络在内）的获取；鼓励实行积极的服务出口促进政策。在采取这些横向措施的同时，也应采取针对关键服务业部门的纵向措施。需要降低服务贸易壁垒并将关键服务业部门向外国供应商开放，这会鼓励竞争，推动创新和生产率提高，并确保中国消费者和生产者获得质量更好、成本更低的服务。

经常账户继续保持顺差，双向跨境资本流动增加

经常账户顺差在 2020 年底大幅上升，2021 年初增幅回落，主要原因是货物进口急剧增加（图 8.A）。去年，经常账户顺差占 GDP 比重从 2019 年的 1.1%扩大到 1.9%，为十年来最高。这是由于货物出口保持强韧，货物贸易顺差激增，同时出境旅游和旅行骤减导致服务贸易赤字收窄（图 8.B）。2021 年前三个月，由于大宗商品价格飙升，贸易条件下滑，货物贸易顺差收窄。与此同时，由于跨境旅行限制依然存在，一季度服务贸易逆差进一步收窄。总体来看，一季度经常账户顺差占 GDP 比重从前一季度的 2.7%下降至 2.0%。

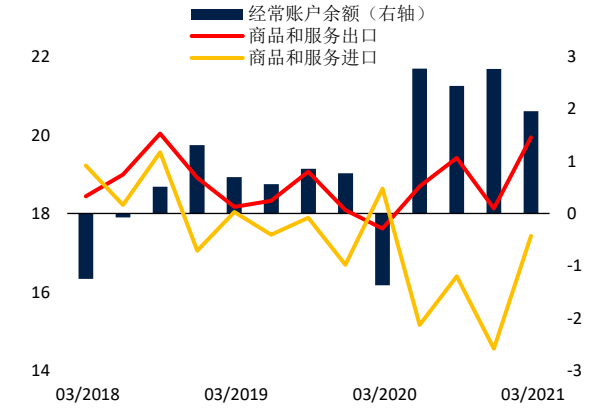
2020 年，受中国经济持续复苏、国内金融市场进一步开放和资本外流管制放松等因素推动，双向跨境资本流动显著增加。2020 年，包括外国直接投资（FDI）在内的资本流入总额从前一年的 2910 亿美元增至 5250 亿美元。与此类似，2020 年资本流出总额从 2019 年的 2810 亿美元增至 5910 亿美元。中国经济恢复和金融市场开放推动了资本流入，外国直接投资和证券投资（尤其是对中国债券市场的投资）均有增加，并且这两个类别均录得净流入。中国也有一些证券投资流出，但资本流出总额的一半以上反映的是中资银行和企业海外存款大幅增加、对海外实体贷款增加以及贸易信贷（图 8.C）。当局对某些资本外流限制的放宽推动了流出额的显著上升。2020 年资本和金融账户（包括净误差与遗漏）赤字占 GDP 比重为 2.0%，比前一年的 1.1%有所扩大。中国的外部头寸依然强劲，截至 5 月底，外汇储备为 3.2 万亿美元（相当于约 15 个月进口额）。

人民币汇率继 2020 下半年大幅升值后，今年表现出更大波动（图 8.D）。去年下半年人民币快速走强，然后在今年一季度暂时回落，反映出经常账户顺差增长放缓、资本流入放

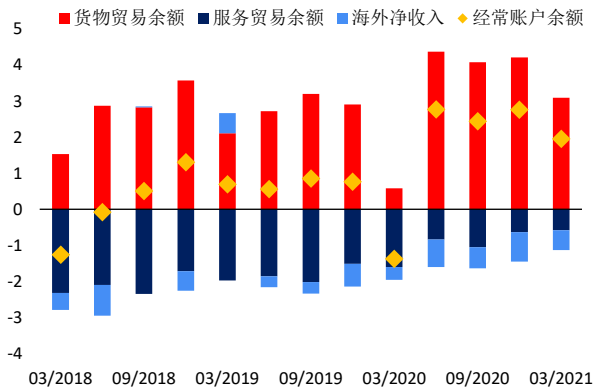
缓的影响。然而最近几周在美元疲软和证券投资流入强劲的支撑下，人民币继续走强。为控制人民币快速升值，当局出台了多项管理措施，包括提高金融机构外汇准备金率。同时，当局也也多措并举放宽资本外流限制，遏制人民币升值。

图 8. 中国外部头寸继续保持强劲

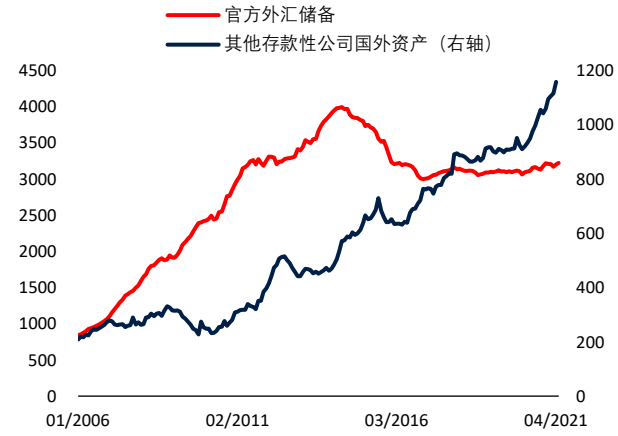
A. 经常账户顺差
(占 GDP 百分比)



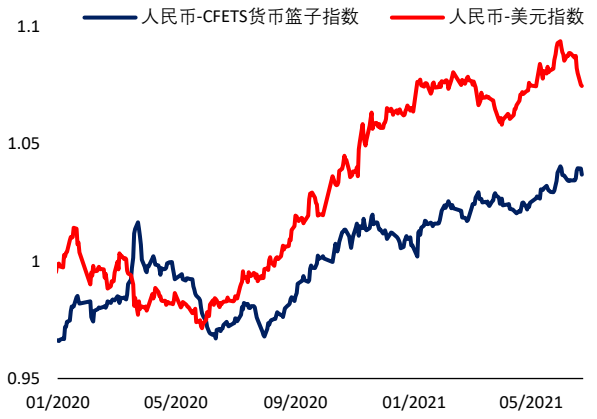
B. 经常账户项目构成
（占 GDP 百分比）



C. 外汇储备与银行外汇资产
（十亿美元）



D. 汇率
（人民币/美元；指数，2016 年 12 月 31 = 1）



来源：国家外汇管理局；中国人民银行；世界银行。

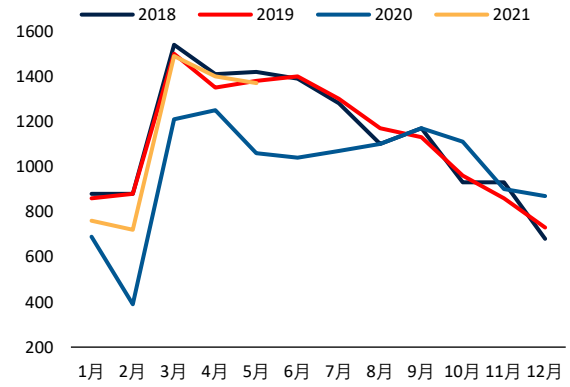
随着劳动力市场改善，居民收入增加

随着经济持续复苏，尤其是劳动密集型服务业的回升，就业条件有所改善。尽管一季度产出增长疲软，但新增城镇就业岗位近 300 万个。这与 2020 年一季度的 230 万相比是很大改善，但仍低于 2017-19 年一季度的 300-350 万（图 9.A）。2021 年一季度城镇调查失业率平均为5.4%，低于2020年一季度的5.8%，但高于2017-2019年同季度水平（图9.B）。更新数据表明劳动力市场正在稳步恢复，4 月新招聘人数已接近疫情前水平，5 月城镇调查失业率接近疫情前水平。

图 9. 服务业的恢复促进就业条件改善

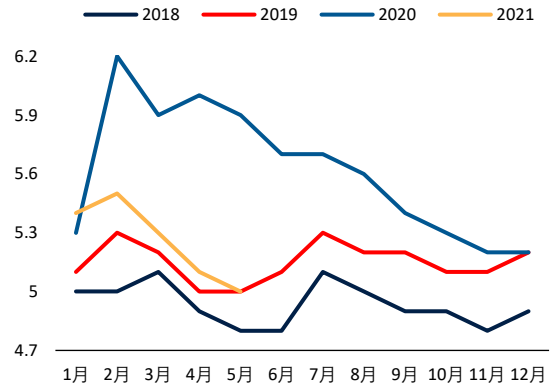
A. 每月新增城镇就业

（千人）



B. 城镇调查失业率

（百分比）

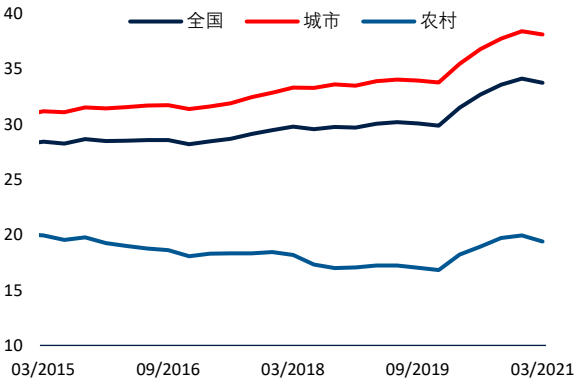


来源：国家统计局；世界银行。

随着劳动力市场的改善，居民收入继续复苏。新冠疫情冲击造成的居民收入损失已被逐渐逆转。2021 年一季度人均实际可支配收入同比增长 13.7 个百分点，农村居民收入增长更快。这在一定程度上是由于基数低造成的——2020 年一季度人均可支配收入比上年下降了约 4 个百分点。尽管如此，新的收入增长早已弥补了去年的损失，与两年前同期相比增长 9.2%，这略低于同期 10.3% 的 GDP 增长率。工资水平随着就业改善而强劲回升，尤其是农民工工资增幅较大。转移支付增加对农村居民收入的上升也发挥了重要作用：2019 年一季度至 2021 年一季度农村收入增长的 30% 是转移支付的贡献（图 11.A）。

图 10. 储蓄率上升

（12 个月平均储蓄率）



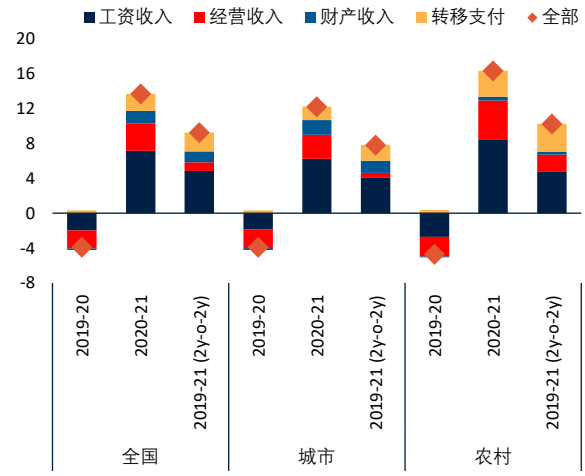
来源：国家统计局；世界银行。

家庭支出也有所恢复，但尚未赶上可支配收入的增长。2020 年居民支出收缩幅度大于居民收入，支出恢复需要的时间也更长，这一方面反映出人们对支出仍较谨慎，同时也是因为很多面对面服务仍因疫情而受到限制。2021 年一季度，家庭支出同比增长 17.6%，逆转了去年同期 12.5%的下降。与 2019 年同期相比，一季度家庭人均支出增长 2.9%，这主要是由农村支出强劲增长的推动。农村居民的衣食支出持续增加，表明他们不再削减基本支出项目（图 11.B）。另一方面，城市居民在除住房以外所有类别的支出都要低于两年前。由于城镇居民收入增长大于支出增长，城镇居民 12 个月平均储蓄率从 2019 年的 34% 左右上升到 2021 年 3 月的 38%，不过 2021 年一季度数据表明这一趋势正在扭转（图 10）。

图 11. 消费者支出尚未赶上可支配收入增长

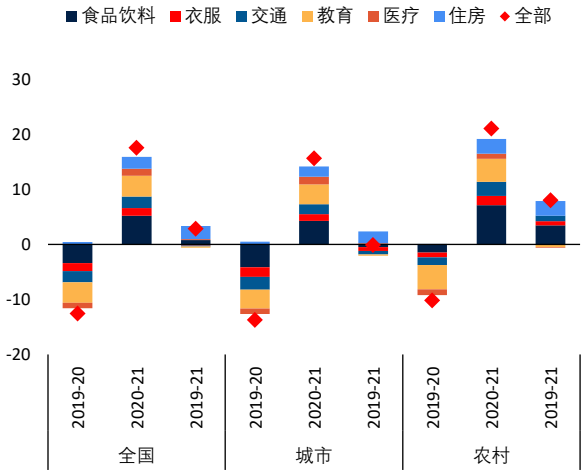
A. 人均可支配收入

（各类收入对收入增长的贡献，百分点）



B. 人均家庭支出

（各类支出对支出增长的贡献，百分点）



来源：国家统计局；世界银行。

国内复苏不均衡导致消费者和生产者价格走势分化

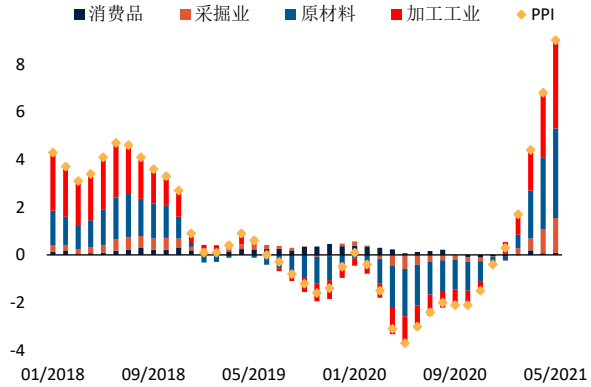
生产者价格在经历了数月通缩之后今年有大幅回升。在三个月的时间里，生产者价格指数 (PPI)通胀从1月份的同比上升0.3%迅速提高至5月份的9.0%（图12.A）。内需恢复、全球价格走势、某些国家和某些商品的供应短缺和瓶颈、国内大幅减产等因素推动了上游价格上涨。这些因素与低基数效应相结合，导致最近几个月的PPI通胀急剧上升。尤其是原材料和矿产品价格大幅上涨，可能已经开始给中小企业带来压力。有关部门已对上游价格的快速上涨表示关切并考虑采取应对措施，包括调整与碳减排相关的减产步伐、努力遏制投机性大宗商品交易等。

尽管生产者价格飙升，但它向消费者价格的传导比较有限（见专栏 2）。消费者价格指数（CPI）从去年底处于通缩区间缓慢攀升至5月的同比上升1.3%，为七个月以来的最高增幅（图12.B）。CPI通胀上升主要是由于非食品价格上涨，尤其是服务业价格回升，抵消了食品价格的下跌。近几个月食品价格通胀下滑，主要原因是猪肉价格下跌——这一方面是由于去年非洲猪瘟引发价格上涨，基数较高；另外也是因为今年猪肉供应有所恢复。排除食品和能源价格的核心通胀继去年的下滑之后，受到国内需求走强的影响，5月份升至0.9%。

图 12. PPI 和 CPI 通胀走势不同

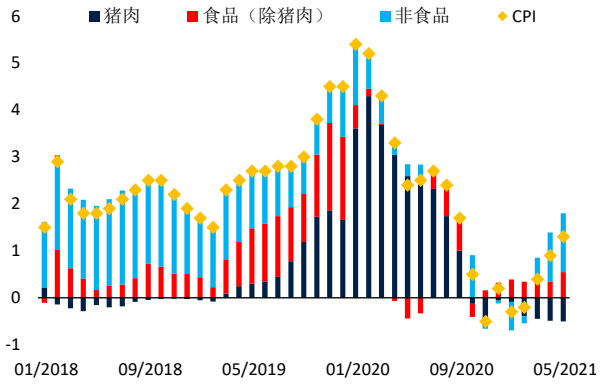
A. PPI

（各类产品对 PPI 增长的贡献，百分点）



B. CPI

（各类产品对 CPI 增长的贡献，百分点）



来源：国家统计局；世界银行。

专栏 2. 中国的通胀风险

当前中国通胀压力增大，今年 CPI 和 PPI 通胀均有上升。本专栏进一步考察中国通胀发展动态，特别是 PPI 通胀和 CPI 通胀之间的相互作用。

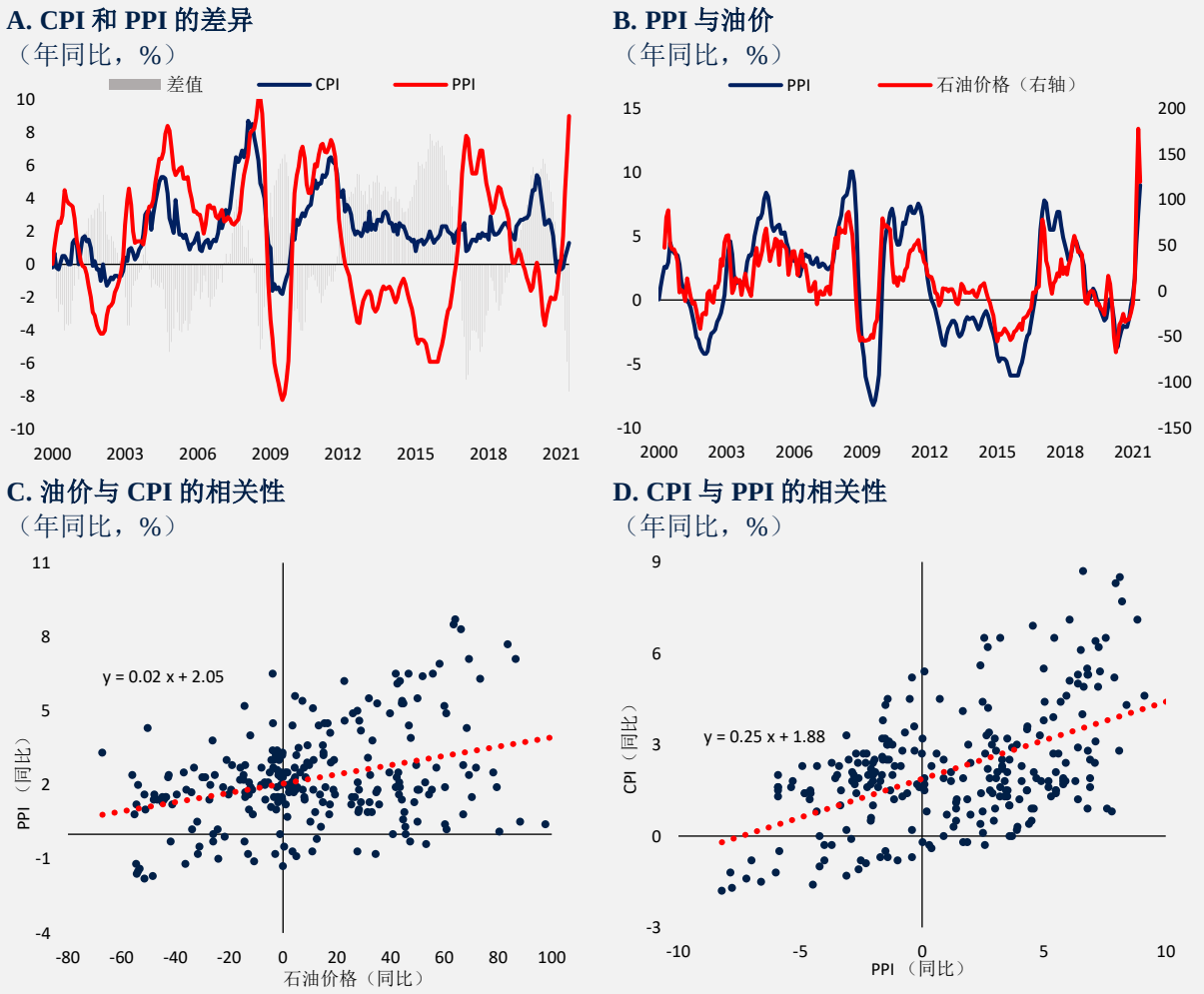
传统上，CPI 通胀波动主要由食品价格、尤其是猪肉价格的变化所驱动（图 13.A）。食品价格约占中国 CPI 篮子的 30%。猪肉价格波动很大，是食品价格波动的最大贡献者，而猪肉价格有其特有的变化动态，主要是由供需不匹配所造成。去年猪瘟爆发后猪肉价格飙升，但此后创纪录的猪肉进口和国内生产的恢复促使肉价回落，整体 CPI 通胀随之下降。同时，由于大宗商品在 CPI 篮子中只占很小份额，其价格波动对整体通胀的影响较小。例如，如全球原油价格上涨 10%，只会使中国 CPI 通胀率额外提高 0.2 个百分点。

另一方面，PPI 通胀主要由大宗商品和工业价格驱动（图 13.B）。PPI 的变化通常由上游行业的发展态势主导（Chen L, et al.，2018）。最近 PPI 通胀增幅的约 75%来自石油和非石油商品价格的上涨。中国的 PPI 对大宗商品价格、尤其是石油价格极为敏感（图 13.C）。一个简单的相关性分析显示，全球油价 10%的上涨会使中国 PPI 通胀率提高 0.9 个百分点。

从历史上看，从 PPI 到 CPI 的传导是有限的。PPI 对 CPI 的传导率估计在 25%左右，表明上游部门对下游部门的溢出效应相对较小（图 13.D）。在上一个通货再膨胀周期中（2016-17 年），通胀传导缓慢乏力。上游的高通胀在一定程度上导致中间产品通胀加速，但在除食品以外的下游消费品中却几乎看不到什么通胀。简单的相关性分析显示，当上游通胀上升时，竞争激烈的下游行业（例如纺织业）和受到高度监管的行业（例如公用事业）通常会自行消化其影响，接受利润的下滑。对这一现象的一种解释是下游产业更加分散，价格竞争更为激烈。

综上所述，由于通胀从上游到下游行业的传导性较低，目前中国消费价格通胀上升风险看来仍较有限。继续开展解决供给制约、改善资源配置和加强国内竞争的改革将有助于抑制通胀压力。

图 13. 消费者价格和生产者价格通胀



来源：国家统计局；国际石油交易所（IPE）；世界银行。

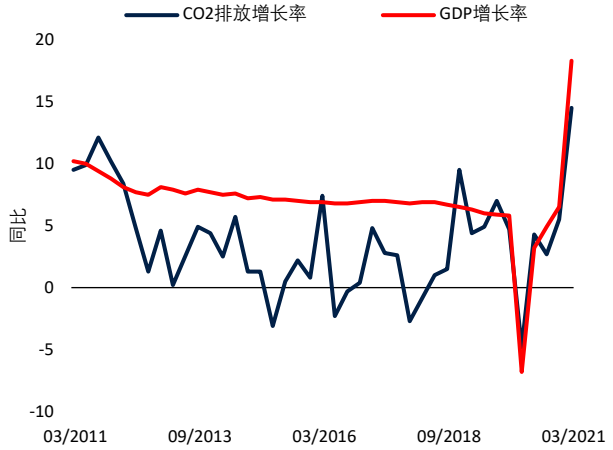
由工业和投资引领的经济复苏碳排放强度较高

中国的疫后复苏碳排放强度相对较高。新冠疫情导致 2020 年上半年中国碳排放量同比下降 2.7%，但下半年同比增长 4.1%，全年碳排放增长率比 2019 年上升 1.5%（图 14.A）。这一增长在很大程度上来自由工业和投资驱动的增长反弹——即主要靠能源部门和碳密集行业的增长来抵消其他行业的疲软（图 14.B）。这种模式在钢铁生产中体现得尤为明显——2020 年钢产量同比增长近 10%，是 GDP 增幅的四倍。由于这种复苏模式，2020 年碳排放强度的下降速度与中国长期减少碳排放强度的趋势相比有所放缓（图 14.B；专栏 3）。而今年以来，随着经济走向更广泛和均衡的复苏，尤其是服务业逐步恢复，碳排放强度的降低可能会在 2021 年上半年恢复势头。

图 14. 中国疫后复苏碳排放强度较高

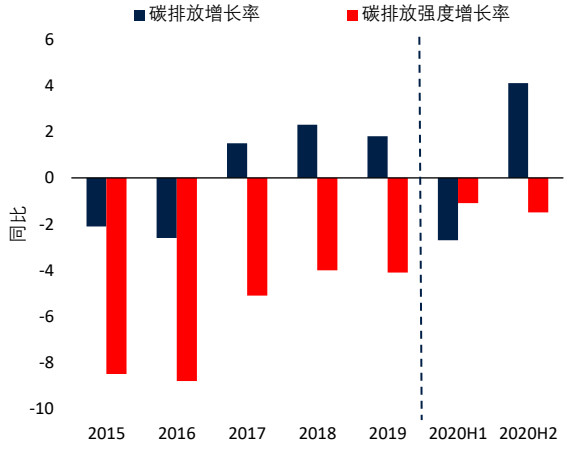
A. 碳排放增长

（年同比，%）



B. 碳排放强度增长

（年同比，%）



来源：国家统计局；世界银行。

注：图 A 中，排放量是基于国家统计局不同燃料和水泥的生产数据、中国海关的进出口数据和 WIND Info 数据库的库存数据，并应用联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）的默认排放因子和截至 2018 年的生产每吨水泥的排放量来估计的。 图 B 中，碳排放强度是指单位 GDP 的碳排放量。

专栏 3. 中国碳排放长期增长呈放缓趋势

中国是全球最大的二氧化碳排放国，人均排放量现已超过欧盟（图 15.A）。加入世贸组织后，中国的经济增长模式主要依赖化石燃料基础设施、制造业和建筑活动，而所有这些都需要投入大量能源并且产生大量碳排放。近些年公用事业成为中国碳排放的最主要来源（图 15.B）。

近十年来中国碳排放增长总体呈放缓趋势。中国碳排放增速从 2000 年代的年均增长 9.4%下降到 2010 年代的 1.1%（图 15.C）。造成这种下降的因素包括以下几方面（图 15.D）[2]：

- **排放减速与经济增长放缓和产业结构变化密切相关。**在经历了三十年的快速工业化之后，中国正在向一种更侧重服务业和消费的经济结构转变。工业增加值占 GDP 比重从 2006 年 42%的峰值下降到 2019 年的 32%。
- **能源强度的稳步下降促进了碳排放下降。**由于制造业的能源强度大幅降低（图 15.F），中国经济 2017 年的能源强度比 2005 年下降 45%（图 15.E），提前三年达到中国政府提出的目标。[3]

[2] 我们对著名的卡亚等式（Kaya,1997）加以改进，来分析碳排放的驱动因素。首先，碳排放总量由人口和人均排放量所决定。其次，人均排放量由两个因素决定：一是人均 GDP（或人均收入）——富裕人口由于生活水平较高往往排放更多，二是单位 GDP 产生的二氧化碳排放量。第三，单位 GDP 的二氧化碳排放量由能源密度（单位 GDP 消耗的能源）和碳密度（单位能耗的二氧化碳排放量）共同决定。最后，不同经济部门的能源密度有很大差异。因此，通过技术创新或管理创新提高能效以及调整产业结构、远离能源密集型行业都有助于降低能源密度。

[3] 2009 年中国政府承诺到 2020 年单位 GDP 碳排放比 2005 年下降 40%～45%。

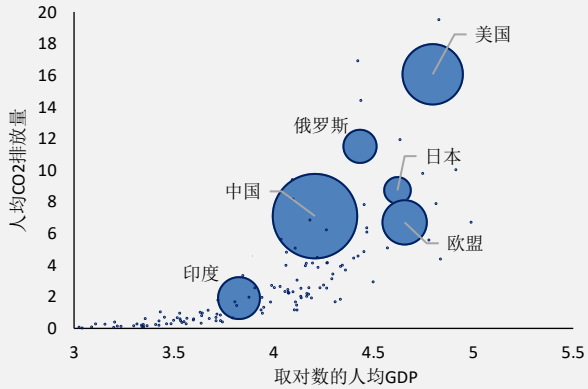
- **碳排放强度曾是导致碳排放增加的原因，现已逐渐成为促进减排的重要因素。**与发达经济体相比，中国的能源结构以煤炭为主，煤炭是碳排放的主要来源。2020 年煤炭仍占能源消费总量的 56.8%，但与 1990 年的 76%相比已有大幅下降。相应地，煤炭在碳排放中所占比重也从 1990 年的 82%下降到 2019 年的 71%。另外，截至 2020 年，中国非化石能源发电装机容量已达 990 吉瓦，占总发电量的 45%。

- **人口增长对碳排放增长影响有限。**有关估算显示，碳排放变化对人口变动的敏感度远低于其他因素（图 15.D）。另外，由于“一孩政策”导致的低生育率，中国人口增长率已在下降。

图 15. 中国的碳排放

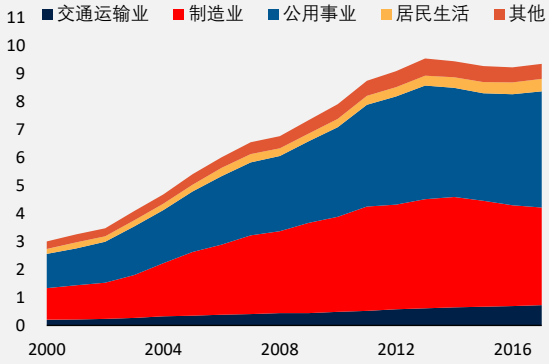
A. 人均 GDP 与碳排放

（2017 国际元；千吨）



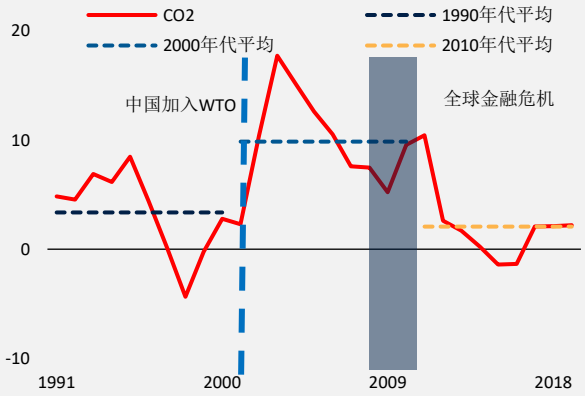
B. 各部门碳排放

（十亿吨）



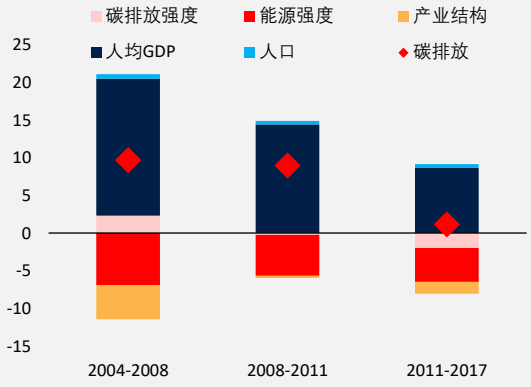
C. 中国碳排放增长

（年同比，%）



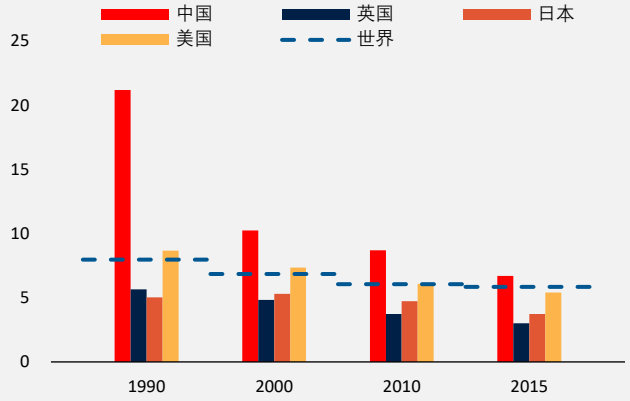
D. 各部门对碳排放增长的贡献

（百分点）



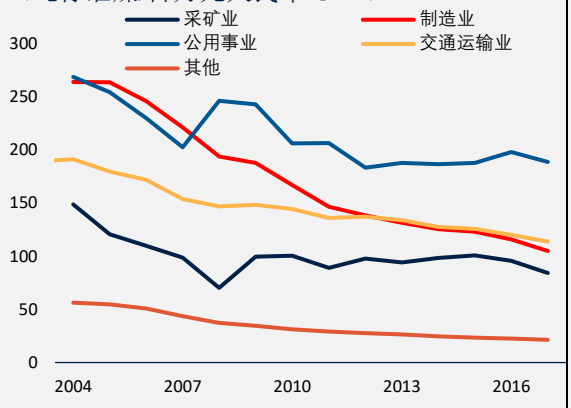
E. 不同国家的能源强度

（吨标准煤/百万元人民币 GDP）



F. 不同部门的能源强度

（吨标准煤/百万元人民币 GDP）



来源：世界发展指标（WDI）；全球碳项目；世界资源研究所（WRI）；中国碳核算数据库（CEADS）；国家统计局；《中国环境统计年鉴 2019》；世界银行。

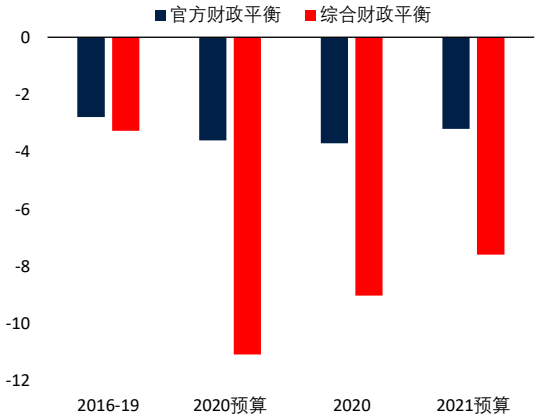
注：图 A 中，气泡大小代表六个最大排放国的碳排放量。图 B 中，“其他”包括农业、采矿、建筑、零售和批发贸易、酒店和餐饮服务以及其他服务业部门。图 D 中，我们沿用 Lu et al. (2013)的方法，使用时间序列分解方法“对数平均迪氏指数法”（LMDI）（Ang et al., 2001；Ang, 2015）分析 2004-2017 年中国九个经济部门的碳排放变化。图 F 中，“其他”包括农业、建筑、零售和批发贸易、酒店和餐饮服务以及其他服务业部门。

财政政策逐步趋于正常

在经济强劲复苏的背景下，中国政府预期今年将逐步进行财政整顿（图 16）。政府宣布 2021 年赤字目标为 GDP 的 3.2%，低于 2020 年的 3.6%。包括了几个预算外账户的综合财政赤字今年设定为 GDP 的 7.6%，而去年的实际执行结果为 9.0%（目标为 11.1%）（见表 1）。从具体措施来看，政府已逐步取消 2020 年为支持经济增长而推出的企业社保缴费减免和延期政策，停止发行旨在缓解疫情冲击的特别国债。另外，用于支持各地基础设施建设和棚户区改造的地方政府专项债发行额度从去年的 3.75 万亿元下调至 3.65 万亿元，下降幅度相当于 GDP 的 0.1%。这些对财政目标的相对温和调整显示，政府的主要关注点是利用财政政策对冲残余的增长下行风险。

图 16. 财政收缩

（占 GDP 百分比）



来源：财政部；世界银行

表 1. 部分财政指标

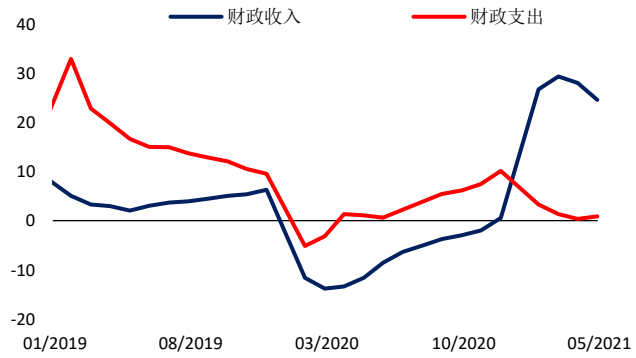
（除另有说明外，单位为十亿元人民币）	*2018*	*2019*	*2020 预算*	*2020*	*2021 预算*
公共财政预算					
收入	**19,813**	**21,259**	**21,025**	**20,903**	**21,442**
中央政府	8,546	8,931	8,277	8,277	8,945
地方政府（不包括来自中央的转移支付）	9,790	10,108	9,750	10,012	10,820
从预算稳定调节基金调入	1,477	2,220	2,998	2,613	1,677
支出	**22,193**	**24,019**	**24,785**	**24,663**	**25,012**
中央政府（不包括对地方的转移支付）	3,271	3,512	3,504	3,510	3,502
地方政府	18,820	20,374	21,232	21,049	21,461
补充预算稳定调节基金	102	133	50	104	50
财政平衡	**-2,180**	**-2,760**	**-3,760**	**-3,760**	**-3,570**
财政平衡（占 GDP 百分比）	**-2.6**	**-2.8**	**-3.6**	**-3.7**	**-3.2**
政府性基金预算结余	**-516**	-714	-4,468	-2,451	-3,674
社保基金预算结余	**1,162**	**841**	**-500**	**-672**	**277**
国有资本经营预算结余	**75**	**168**	**102**	**223**	**123**
综合财政平衡*	**-3,033**	**-4,552**	**-11,573**	**-9,169**	**-8,471**
综合财政平衡（占 GDP 百分比）	**-3.3**	**-4.6**	**-11.1**	**-9.0**	**-7.6**
注：名义 GDP**	91,982	98,652	104,444	101,599	111,563

来源：财政部；国家统计局；世界银行。
注：*综合财政平衡 = 一般公共预算结余+政府性基金预算结余+社保基金和国有资本经营预算结余；
** 2020-2021 年财政预算目标对名义 GDP 的隐含预测。

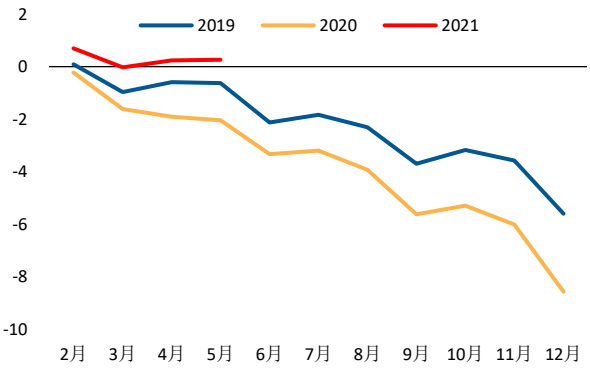
2021 年前五个月，财政赤字因收入强劲增长而收窄。由于去年基数较低、今年经济持续复苏以及去年为应对疫情冲击推出的免税政策已大多撤回等因素，头五个月财政收入同比增长 24.5%。同期财政支出同比小幅增长 0.8%，主要原因是去年头几个月为抗击疫情而扩大支出，基数较高（图 17.A）。由于收入增幅高于支出，2021 年头五个月的预算盈余为 GDP 的 0.3%，而去年同期赤字为 2.0%（图 17.B）。随着政府债券发行放缓，净融资额从去年同期占 GDP 的 3.3%下降至 1.0%。

图 17. 财政赤字收窄

A. 财政收支增长
（年同比，%，年度迄今）



B. 综合财政赤字
（占 GDP 百分比）

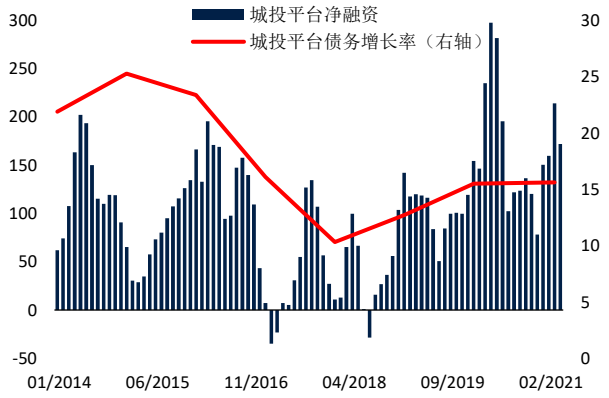


来源：国家统计局；财政部；世界银行。

中央再次提出要减少与地方政府预算外借款相关的财政风险。以新发城投债形式出现的预算外借款上升，从2019年占GDP的1.3%上升到2020年的1.9%，并在2021年一季度进一步攀升。发债的地方投融资平台负债增长加快，从2019年一季度的同比增长12.7%提高至2021年一季度的同比增长15.6%（图 18）。中央对地方杠杆率的上升表示担忧，发出信号表明将对地方政府预算外融资采取更加保守的态度，并于2021年3月发布新的政策指导，严禁地方政府新增隐性债务。同时，有关部门还敦促金融机构对政府关联实体的贷款采取审慎态度。如果这些措施得到成功实施，今年总体财政政策（包括预算内和预算外措施）的扩张性可能弱于2020 年。

图 18. 地方政府平台融资增长加速

（十亿人民币，三个月移动平均；年同比，%）



来源：财政部；Wind Info 数据库；世界银行。

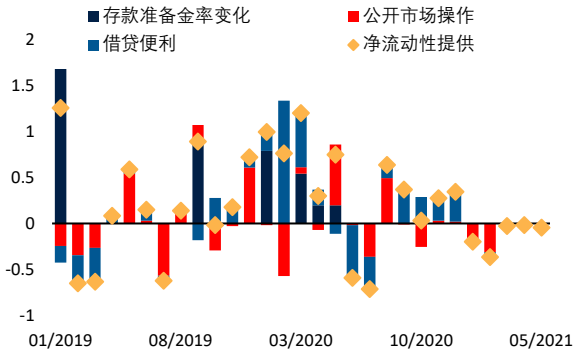
信贷增长放缓

中国人民银行将流动性状况保持大体稳定，维持了中性货币政策立场。原来为应对新冠疫情冲击、提供定向支持而采用的大部分贷款工具已经回撤（图 19.A）。此外，人民银行今年通过公开市场操作进行了流动性管理，同时主要贷款基准利率已连续 12 个月保持不变（图 19.B）。因此今年市场利率基本没有什么波动，表明国内融资条件稳定。

图 19. 尽管收回了一些流动性，但市场利率基本保持平稳

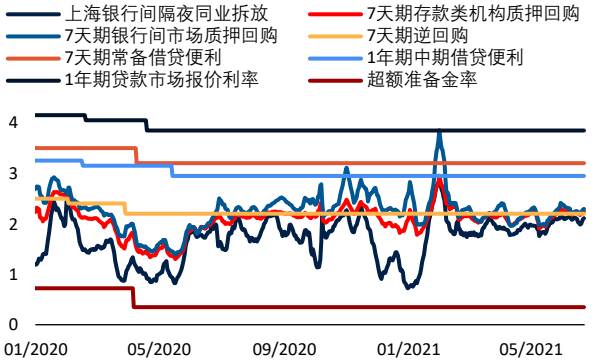
A. 净流动性注入

（占 GDP 百分比）



B. 市场利率

（%）



来源：中国人民银行；世界银行。

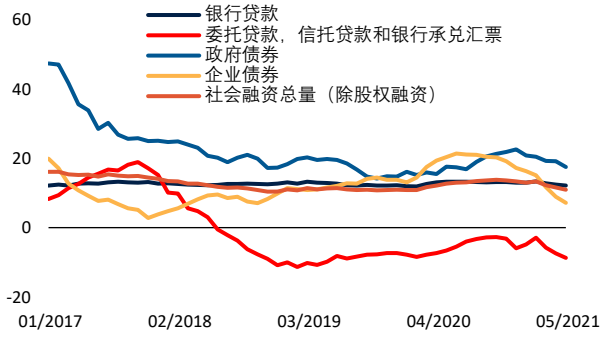
在债券发行放缓、影子银行活动继续受到遏制的形势下，信贷增长减弱（图 20.A）。非金融部门信贷增长放慢，从 2020 年下半年的同比增长 13.5% 下降至今年前五个月的同比增长 10.9%。导致下滑的原因包括：政府债发行放缓，影子银行业务持续收缩，公司债券

违约率上升导致近几个月公司债发行疲软，短期公司借款减少导致银行贷款疲软，另外还有去年为缓解疫情影响而采取的货币宽松政策导致基数较高（图 20.B）。

图 20. 信贷增长在政策紧缩影响下有所减弱

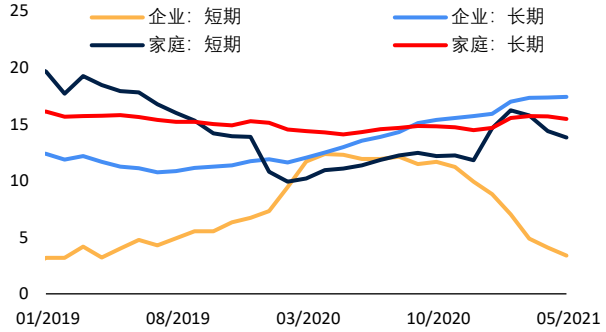
A. 社会融资总量增长

（年同比，%）



B. 企业和居民贷款增长

（年同比，%）



来源：中国人民银行；世界银行。

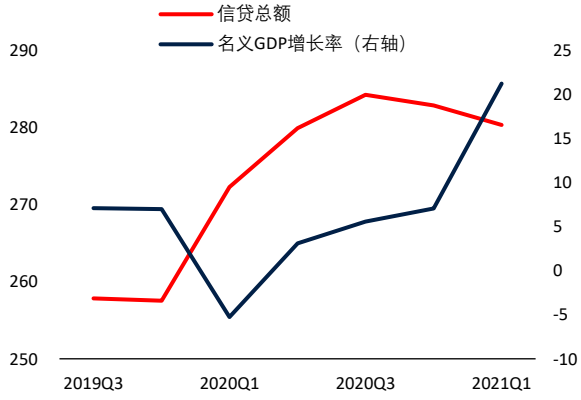
债务水平高企仍是一大隐忧

中国的债务占 GDP 比重去年急剧上升，目前则由于名义 GDP 增大而有所回落。过去几年中国努力推动去杠杆，但去年杠杆率大幅上升，债务占 GDP 比重从 2019 年的 258%提高到 285%。虽然 2021 年一季度小幅下降至 280%，反映了更高的名义 GDP 增长，但仍比疫情爆发之前高出约 20 个百分点（图 21.A）。按照目前的市场利率，中国庞大的债务存量意味着沉重的总利息负担——超过 GDP 的 10%。据估算，非金融部门新增信贷有三分之一以上是用于偿还现有债务。

图 21. 由于 GDP 增长加快，2021 年一季度债务占 GDP 比重有所下降

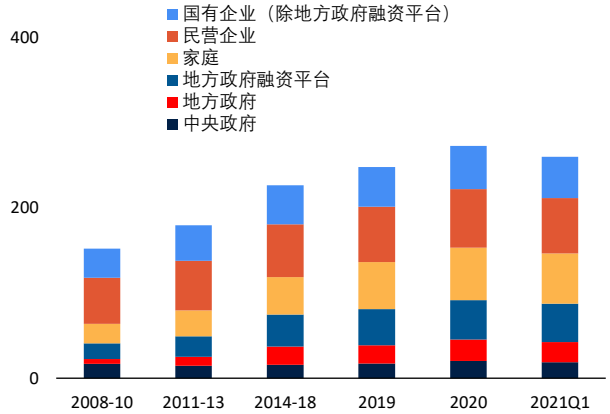
A. GDP 增长和信贷存量占 GDP 比重

（占 GDP 百分比；百分比增长）



B. 非金融部门债务构成

（占 GDP 百分比）



来源：中国人民银行；Wind Info 数据库；CEIC 数据库；世界银行。

不同部门去杠杆步伐不均（图 21.B）。地方政府债券发行量减少导致 2021 年一季度政府显性债务占 GDP 比重降至 43%。然而随着地方投融资平台债券发行量的快速增长，地方政府隐性负债继续与 GDP 同步增长。居民债务略有下降，主要原因是房屋销售减少和房贷标准收紧（包括首付要求提高），因此住房抵押贷款减少。相比之下，随着私人消费和消费者信心的复苏，非住房债务有所上升。企业债务积累步伐总体放缓，不过地方国有企业以及房地产和运输企业的杠杆率在最近几个季度仍继续上升（专栏 4）。

专栏 4. 企业杠杆率近期走势

中国企业杠杆率前些年有所下降，但 2020 年以来有所反弹，主要原因是地方国企债务迅速积累（图 22.A）。自 2016 年开始实施的去风险措施使中国的企业债务（包括地方投融资平台债务在内）有小幅回落，从 2016 年占 GDP 的 155%下降至 2019 年的 153%。这种回落主要来自国企杠杆率的下降——因为政府为了解决高杠杆国企的债务激增问题而收紧了预算外融资。但在新冠疫情影响下，2020 年企业杠杆率反弹，企业债务占 GDP 比重升至 160%。公司层面的分析表明，地方政府实体是贷款增加的主要受益者。

按行业来看，杠杆率的上升主要集中在房地产行业，其次是运输、零售和批发行业（图 22.B）。新冠爆发之前房地产开发企业的杠杆率就很高（Chivakul and Lam 2015），2020 年以来则继续上升。截至 2021 年一季度末的新增企业债务中，三分之一为房地产企业债务。需要面对面接触的行业受到疫情的严重打击，导致这些行业的企业杠杆率大幅上升。运输、零售和批发行业估计约占 2019 年四季度至 2021 一季度新增债务的四分之一。由私营企业主导的制造业杠杆率略有下降，原因是投资疲软，而且由于利润快速恢复，营运资金需求下降。尽管大宗商品价格大幅波动，但采矿企业的负债率自 2020 年以来保持相对稳定。

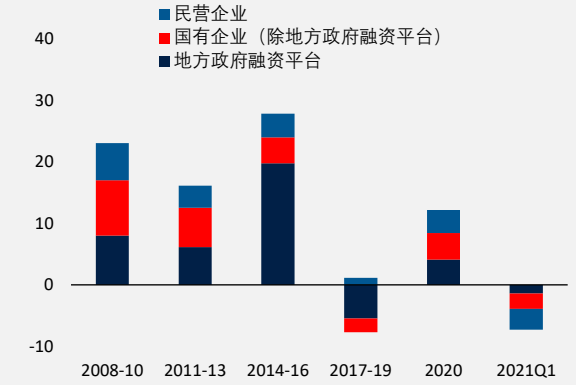
很大一部分地方国企和房地产公司的收入不足以支付利息，其债务成为在险债务。衡量公司利息支付能力的利息覆盖率自 2020 年以来普遍恶化，尤其是地方国企。据估算，2021 年一季度约有 10%的地方国企利息覆盖率低于 1，比 2019 年增加 2 个百分点。从不同行业来看，房地产企业和交通运输企业的在险债务（即借款人收入不足以支付利息支出）比重大幅增加，分别从 2019 年的 2.8%和 0.8%上升到 2021 年一季度的 10.1%和 46.3%（图 22.C）。房地产企业和运输企业（其中很多是地方国企）加起来在上市公司在险债务总额中占了 50%以上，而 2019 年只占约 12%（图 22.D）。

鉴于资产负债表杠杆率高企，一些企业很容易因利率上升而陷入困境。利率上升 100 个基点将使在险债务增加约 4.3 个百分点，即 2021 年一季度达到 14.7%。房地产公司对加息尤为敏感——利率上升 100 个基点将导致房地产企业在险债务比重激增 10 个百分点，达到 21.4%。

图 22. 企业杠杆率与债务风险

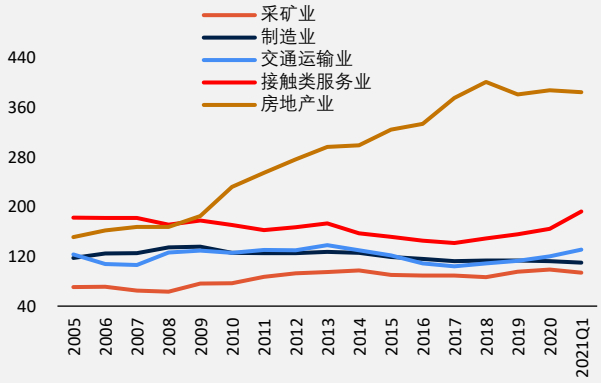
A. 各类企业债务变动情况

（占 GDP 份额累计变化，百分点）



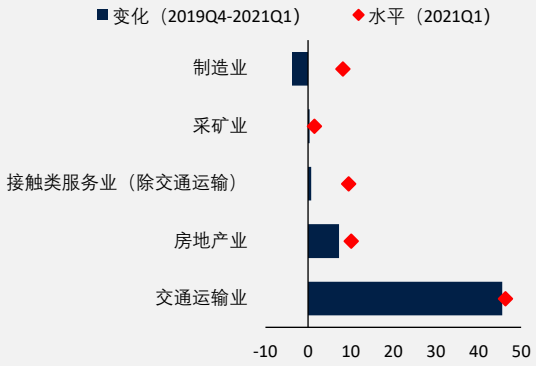
B. 各部门杠杆率

（债务-股本比中位数）



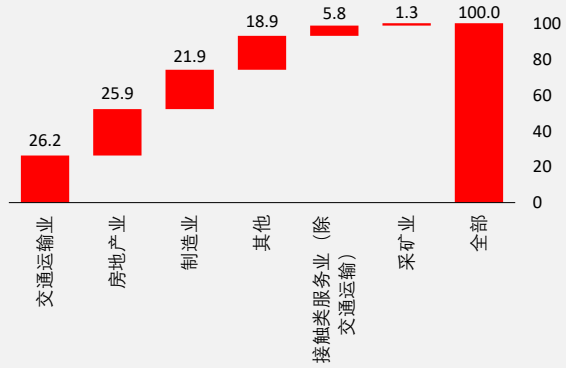
C. 各部门在险债务占比

（%）



D. 在险债务总额中各部门所占份额

（%）



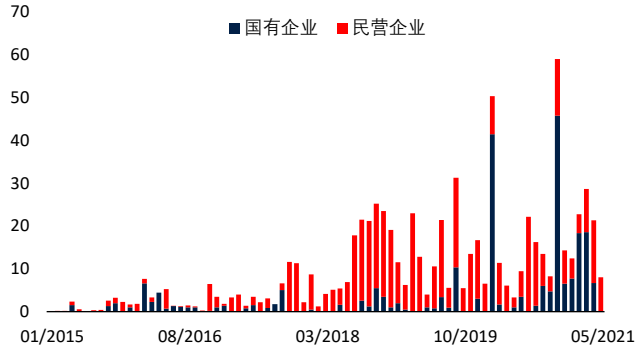
来源：中国人民银行；Wind Info 数据库；CEIC 数据库；世界银行。

一些高杠杆企业出现了陷入困境的迹象，近几个月企业违约频发，给企业债券市场带来震动（图 23.A）。这导致地方国企债券、尤其是城投债收益率上升，这类企业杠杆率高，而盈利能力低于私营企业（图 23.B）。企业债券违约也使投资者担心，地方政府对企业的隐性担保可能正在减弱。从积极的一面来看，允许国企违约将减少公众对政府对这类企业提供隐性担保的预期，从而强化信贷资源的市场化配置。然而，债务水平升高会使企业因融资成本上升和风险重新定价变得更加脆弱。中国的企业债务规模巨大——约占 GDP 的 160%，而有关估算表明这些债务的三分之二为国企负债。另外，有些国企债务，尤其是地方国企债务，与基础设施投资有关，可能会给政府预算造成或有负债。

图 23. 国企债务违约增加，但公共部门融资成本仍低于私营企业

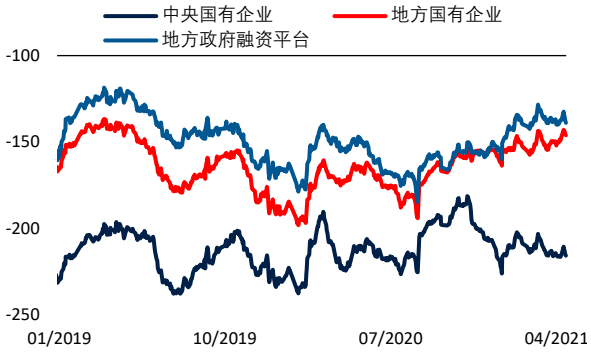
A. 违约金额

（十亿人民币）



B. 国企债券与私企债券利差

（基点）



来源：Wind Info 数据库；世界银行。

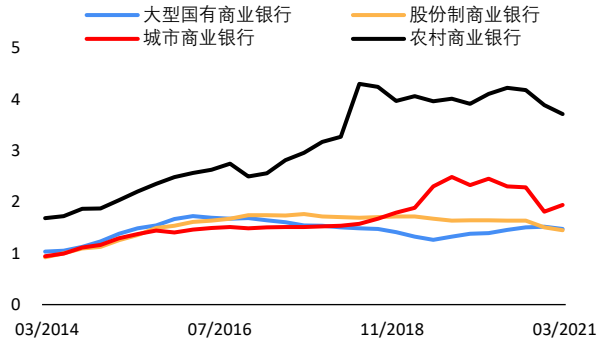
2020 年，流动性注入和监管宽容阻止了坏账的大幅上升。尽管当前不良贷款率仍然较低（2021 年一季度约为 1.8%），但一旦宽容政策和流动性收回，不良贷款率就会上升。此外，由于存在监管漏洞，实际不良贷款率可能更高。例如，以前逾期 90 天以上的贷款可被归为“关注类贷款”（SML），而不是按照国际最佳实践归为不良贷款。关注类贷款余额占总贷款量的 2.4%，比不良贷款还多。而且，有些区域性银行对商业服务业、无担保消费者和小微企业的敞口很大，而且早在疫情爆发之前财务表现就比较薄弱，因此当前显得尤其脆弱。截至 2021 年一季度，农村商业银行和城市商业银行的不良贷款率最高，分别为 4.2%和 2.3%）（图 24.A 和 B）。

金融部门的系统性缓冲似乎足以抵御冲击，但局部脆弱性——尤其是区域性银行的脆弱性——可能加剧。2020 年整个商业银行系统的资本充足率为 14.7%，远高于监管要求。此外，由于预期资产质量会有所恶化，银行纷纷提高不良贷款拨备覆盖率。数家小型区域性银行的风险尤高，它们的资本缓冲单薄，且对高风险客户的敞口更大、更集中。一些地方政府已采取行动来强化银行资产负债表，包括使用债券对银行进行资本重组。

图 24. 区域性银行更为脆弱

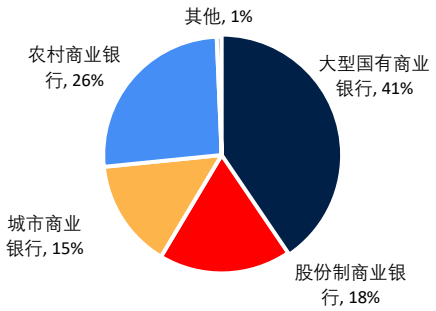
A. 各类银行不良贷款率

（不良贷款占总贷款余额百分比）



B. 不良贷款在各类银行中的分布

（百分比）



来源：Wind Info 数据库；世界银行。

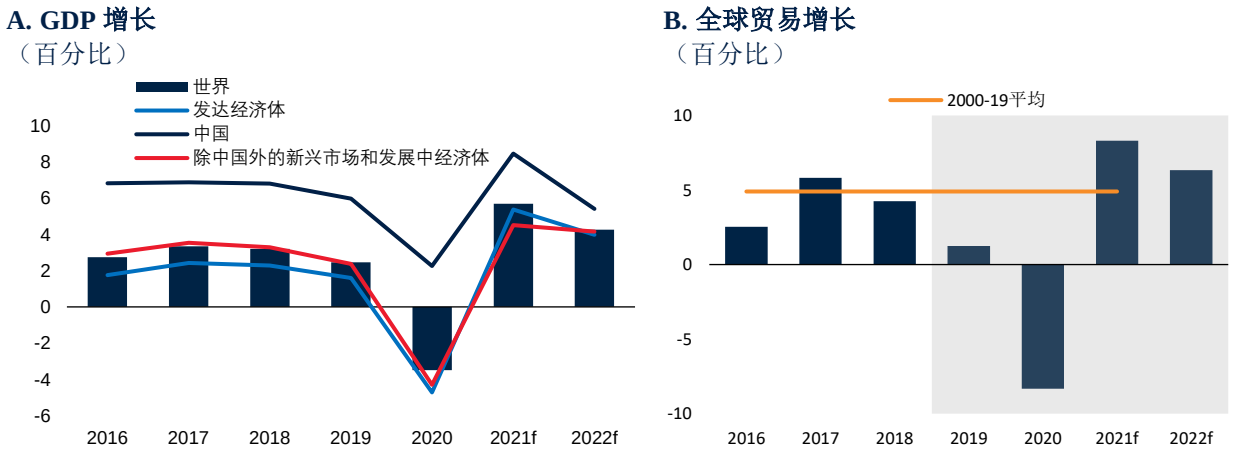
II. 前景、风险和政策考虑

全球前景

预计外部环境总体有利，但通胀预期看来呈上升趋势。预计 2021 年全球经济将增长 5.6%，是 80 年来最强劲的一次衰退后复苏（世界银行 2021a）（图 25.A）。然而复苏将是不均衡的，增长集中在几个疫苗接种进展迅速的主要经济体。很多新兴市场和发展中经济体，包括低收入国家在内，由于疫苗接种缓慢和市场信心不足，经济活动将继续受到新冠疫情干扰。2021 年下半年全球通胀很可能继续上升，但预计大多数采用通胀目标制的国家都可将通胀保持在目标区间内。再加上很多国家存在巨大产出缺口，这将限制短期内新兴市场和发展中经济体的政策紧缩程度。

在全球产出和投资复苏的推动下，预计今年全球贸易增长和大宗商品价格将达历史高位。全球贸易在 2020 年急剧收缩，预计今年将大幅增长 8.3%，2022 年则放缓至 6.3%——反映出全球复苏的贸易强度将逐渐减弱（图 25.B）。石油需求将继续坚挺，但要到明年才能恢复到疫情前的水平。由于疫情仍给出行造成诸多限制，预计 2021 和 2022 年油价将平均保持在每桶 62 美元左右。基于中国和世界其他地区对各类金属的强劲需求，预计 2021 年金属价格平均比去年上涨 36%，然后在 2022 年因供给制约缓解而有所回落。预计 2021 年农产品价格上涨 16%，然后到 2022 年则趋于平稳。

图 25. 预计全球经济将大幅增长



来源：Haver Analytics；世界银行

注：图 A 中的 2021f 和 2022f 系基于世界银行 2021 年 6 月《全球经济展望》的预测。图 B 中的阴影部分为预测。总体增长率使用 2010 年美元价格 GDP 权重计算。贸易以出口额和进口额平均数衡量。

中国经济前景

受低基数效应、被压抑的需求释放和出口强劲等因素影响，预计2021年中国经济增长将提速至8.5%（表2）。这比世行去年12月的预测（世界银行 2020b）高出0.6个百分点，做出这一上调的主要原因是外部需求强于预期。在这种形势下，经济活动将稳步走向正常化

并逐渐向疫情前的增长路径靠拢。但由于总需求将限制经济活动的扩张，到本预测期末，增长路径将比疫情前预测的水平低1-2个百分点。政策重点预计将继续从促进经济活动转向降低金融稳定风险。

总需求的构成预计将会继续逐渐向国内私人需求倾斜。在劳动力市场持续复苏和消费者信心改善的支持下，实际消费增长预计将逐步回到疫情之前的走势。投资结构中私人投资的比重将上升，这是因为制造业在外部需求强劲和收入增加的形势下资本支出会有所增加，抵消基础设施和房地产投资下降的影响。

从供给侧来看，经济增长的动力预计将从工业生产转向服务业。随着疫苗接种加快，旅行和人口流动限制会进一步放宽，消费者信心增强，原本滞后的服务行业复苏将会加快。同时，近期高于长期趋势线的工业生产可能会受到政策支持力度减弱、与去碳化相关的减产和房地产调控收紧等因素影响，增长预计会放缓。

预计今年经常账户顺差将收窄至GDP的1.4%，2022年则降至GDP的1%左右，主要原因是贸易顺差会逐步下降。尽管全球经济复苏，但由于高基数效应、全球资本支出周期见顶以及疫情相关商品需求下滑等因素，出口增长在今年晚些时候可能放缓。尽管需求情况乐观，但预计供给侧的制约因素——包括全球半导体短缺、运输受扰和创纪录的运费水平等——会持续一段时间并对出口构成压力。2022年的进口增长会进一步得到国际旅行逐步恢复的助力。制造业资本支出的复苏和强劲的消费需求将支持资本产品和消费品进口的强劲增长。大宗商品进口价格上涨也将导致进口额上升。随着旅行限制逐步放松和出境旅行增加，服务进口也会恢复。

总体通胀率预计稳步上升，但仍低于政府今年3%的控制目标。这反映了低基数效应、需求强劲和大宗商品价格上升等多种因素的共同影响。猪肉价格是推动中国CPI通胀的主要因素，而随着供应的持续恢复，预计猪肉价格将进一步回落。排除了食品和能源价格的核心CPI通胀预计将稳步上升，这一方面是因为消费支出日趋坚挺，另一方面是因为工业生产的成本增加会部分传导到消费品。预计PPI通胀先是随着原材料价格上涨而在今年达到峰值，然后随着大宗商品价格的回落而下降。如果通胀压力持续存在，政策制定者将会继续采取逆周期信贷紧缩措施，并可能放慢与去碳化相关的减产步伐。

到2022年，经济增速预计会因为财政和货币支持减少、房地产和宏观审慎监管收紧而放缓至5.4%。这反映了逐步去风险和去杠杆措施、政策正常化以及净出口下降等多方因素的影响。内需将继续按疫情爆发前的趋势发展，需求结构将逐渐向国内私人支出扭转。到2022年底，由于财政整顿、去风险和去杠杆可能会给经济增长造成一些拖累，GDP增幅将稳定在略低于早些时候趋势线的水平。

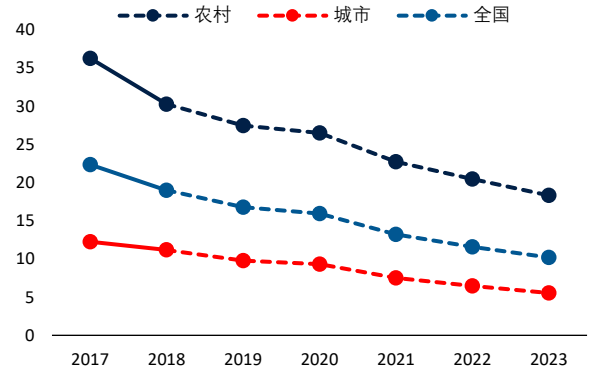
减贫步伐有望回到新冠爆发之前的趋势。预计2021年贫困将随着预期的经济复苏而迅速下降，并在随后几年继续下降——尽管下降速度会放缓。预计生活在每天5.50美元贫困线（2011年购买力平价（PPP））以下的人口占比将从2020年的15.9%下降到2023年的10%，即贫困人口减少8000万（图 26.A和B）。尽管中国在减贫方面不断取得进展并在2020年消

除了农村极端贫困，但它今后仍面临艰巨的社会议程，本期简报第三章将专门对此加以讨论。

图 26. 预计减贫速度将回到新冠爆发前的水平

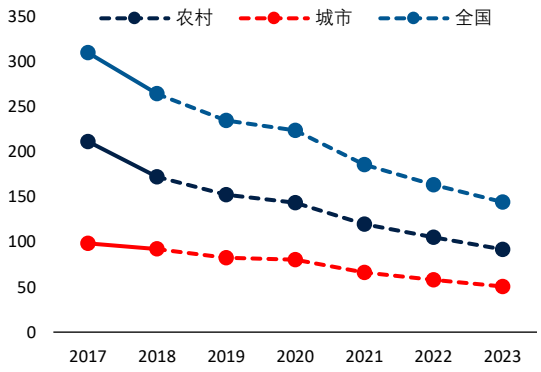
C. 贫困率

（每人每天 5.50 美元，百分比）



D. 贫困数量

（每人每天 5.50 美元，百百万人）



来源：世行工作人员根据中国国家统计局数据和世行 GDP 增长预测数据所做的估算。

注：用来计算贫困率的分组数据有数据的最后一年为 2018 年。预测方法是用人均 GDP 增长为基础，假定分配效应为中性，而 GDP 增长向居民人均消费的传导率为 0.85。

表 2. 中国部分经济指标

指标	2018	2019	2020	2021f	2022f	2023f
实际 GDP 增长，以不变市场价格计算	6.7	6.0	2.3	8.5	5.4	5.3
个人消费	7.4	6.5	-1.0	11.5	6.0	5.8
政府消费	8.9	6.0	9.7	7.2	8.1	8.0
固定资本形成总额	6.7	4.0	1.4	5.8	4.1	4.0
出口（货物和服务）	4.0	2.5	1.6	9.0	3.3	3.3
进口（货物和服务）	7.9	1.0	-1.7	10.0	3.5	3.5
实际 GDP 增长，以不变要素价格计算	6.7	6.0	2.3	8.5	5.4	5.3
农业	3.5	3.1	3.0	3.4	3.3	3.3
工业	5.8	4.9	2.6	6.5	4.7	4.7
服务业	8.0	7.2	2.1	10.8	6.2	6.0
通胀率（个人消费平减指数）	2.1	2.9	2.5	1.5	2.2	2.2
经常账户余额（占 GDP 百分比）	0.2	0.7	1.9	1.4	1.1	0.9
金融账户余额，不含外汇储备（占 GDP 百分比）	1.2	0.1	-0.5	0.1	0.4	0.6
净外国直接投资（占 GDP 百分比）	0.7	0.4	0.7	0.8	0.9	1.0
公共财政预算平衡（占 GDP 百分比）	-2.6	-2.8	-3.7	-3.2	-3.0	-2.8
综合财政平衡（占 GDP 百分比）[a]	-3.3	-4.6	-9.0	-7.6	-7.0	-6.6
基本预算平衡（占 GDP 百分比）[a]	-2.4	-3.5	-8.0	-6.5	-5.8	-5.2
政府债务（占 GDP 百分比）	36.4	38.6	45.8	49.1	52.8	55.8

来源：世界银行。

注：f = 预测值（基线场景）

(a) 世行工作人员计算。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。基本预算平衡是收入减去非利息支出。

风险

自去年12月以来中国经济增长超出预期，表明中国增长前景中仍存在平衡的上行和下行风险。下行风险主要与全球和本地区疫情发展路径以及国内疫情再次爆发的可能性有关。全球疫苗接种的拖延可能导致疫情更加严重和持久（甚至增加在中国反复爆发的可能），延缓边境重开和国际旅行的恢复，限制关键中间产品（如芯片）的进口并影响国内生产，滞后的服务业复苏会进一步延迟。迄今为止中国的强劲复苏在一定程度上要归功于去年采取的严格管控政策，但在中国和世界其他地区疫苗接种不断取得进展的情况下，继续维持过于严格的人口流动控制和病毒零容忍策略可能会拉低经济复苏速度，尤其是延缓服务业的复苏。

企业破产和违约潮也可能造成风险，触发金融市场压力并使复苏脱轨。新冠疫情充分暴露了企业、银行和政府实体资产负债表的脆弱性。本已高企的企业和家庭债务水平在疫情爆发之后进一步上升，破坏了此前去杠杆的进展并增加了金融稳定风险。为了降风险和去杠杆而突然提高利率或收紧政策或监管可能会使困境中的公司和中小企业破产，引发一连串违约，加剧债务积压。虽然从全系统层面来看，整个银行系统拥有的缓冲似乎足以吸收冲击，银行总体上来说也有强大缓冲，但规模较小的区域银行、地方银行以及金融科技公司的脆弱性可能加剧。

此外，由于主要经济体之间的经济紧张局势再次出现，持续的政策不确定性可能会损害投资者和消费者的信心。具体来说，中国与主要贸易伙伴之间的双边关系持续紧张可能会阻碍中国对关键产品的进口，从而削弱私人投资需求，损害潜在增长。这可能导致当前潜在增长率的结构性下滑进一步恶化（世界银行 2020a；世界银行 2021a）。

中国出现持续高通胀的风险较低。尽管如此，如果国内消费增长速度高于预期，而且从 PPI 向 CPI 的传导也高于预期，那么还是存在通胀上升的风险。

就上行风险而言，如果病毒更快得到控制，或者主要经济体快速增长的溢出效应支撑全球经济持续、广泛反弹，那么全球增长可能更加强劲。全球范围内的疫苗接种进展不均，但比之前预期的要快一些（世界银行 2021b）。有可能到 2021 年 12 月全球可提供超过 130 亿剂疫苗，足以对全球约 80%人口全面接种（杜克全球卫生创新中心 2021；世界银行 2021b）。如疫苗出现大量盈余，则可促进更公平的全球疫苗分配，加快落后国家的接种进度，从而使各国能以快于预期的速度放松严格的防控措施，推动更快、更持久的全球复苏。

主要经济体强劲经济活动的溢出效应可以推动此前被压抑需求的释放，提振全球信心，导致全球复苏强于预期。通过提高劳动参与率和强于预期的投资和生产率增长实现全球同步、更强劲、更持久、基础广泛的经济好转有助于减少大流行留下的伤疤。更强劲的潜在产出增长可以为全球贸易提供额外动力，也有助于控制通胀压力和降低负债率。

政策考虑：走上更包容、更有韧性的疫后发展道路

巩固经济复苏

鉴于经济前景存在较大不确定性和下行风险，有关当局需要保持敏捷，积极主动地调整宏观政策支持的力度和内容。随着复苏走向稳固，预计宏观经济政策将从宽松转向更加中性的立场。然而，支持政策的退出步伐应继续取决于实际数据，并根据中国和世界其他地区的复苏力度加以调整。金融脆弱性上升、生产力增长放缓和总需求结构持续失衡——这些都是需要关注的中期挑战。宏观经济政策和结构性改革应以重振经济转型、实现更平衡的高质量增长为目标。中国有望在初夏之际实现40%人口接种疫苗的目标，但要实现全面复苏，还需要在人群广泛免疫方面继续取得进展。这样可以降低疫情大规模爆发风险，降低死亡率，以便以基于风险的方法逐步放宽疫情管控，包括与跨境旅行相关的限制。

- **保持反应灵敏的货币政策：**除非通胀远远超出目标水平且通胀预期失控，否则货币政策的正常化应谨慎推进，当局应继续发出维持大体宽松货币条件的信号。这包括根据需要迅速提供流动性支持，以便在流动性状况突然变化时限制银行同业拆借利率的上升。从中期来看，促进货币政策框架的进一步现代化可以加强利率政策的有效性和传导性。存贷款利率指导、信贷总量指标和分类指标应当进一步放宽，以强化存贷款利率的市场化定价，这既可以加强利率政策传导，也有助于改善信贷资源配置。

- **管理金融领域的脆弱性以维护宏观金融稳定：**应密切监控与企业高杠杆率和房地产市场过热相关的金融稳定风险。随着企业收入和家庭收入的恢复，监管机构应按计划使贷款分类和拨备规则回归正常，以确保银行恰当识别不良贷款并持有足够的资本和流动性缓冲。除了加强公司破产程序外，还需要建立一个综合性框架来处理那些资金薄弱、不能达到资本要求的银行，这对实现无存续能力银行的有序退出十分重要（参见下文）。此外还应采取宏观审慎措施，包括更严格地执行大型房地产企业融资管理红线、提高住房抵押贷款标准等，以遏制过度加杠杆，控制来自房地产市场的宏观金融风险。[4]

- **灵活部署财政政策以确保短期复苏，同时促进中期再平衡：**中国在中央层面有较大政策空间，政策制定者应做好准备，在出现 私人投资和消费需求持续低迷、外部失衡进一步加剧的情况下可以继续提供财政支持。额外财政支持应以社会性支出和绿色投资为重点，而不是传统的基础设施投资。这样不仅有助于确保经济复苏、提振短期需求，而且有助于推动中国经济的中期再平衡。

[4] 2020 年 8 月，在房地产企业负债水平日益上升、地价上涨和房地产销售旺盛的背景下，中国对主要房企提出了“三道红线”的融资新规。根据这项政策，12 家试点房企需要向监管部门定期提交详细财务报告，对照以下三项标准评估其财务状况：1）房企剔除预收款后的资产负债率不得大于 70%；2）净负债率不得超过 100%；3）现金短债比要大于 1 倍。

促进经济再平衡，以生产率和消费拉动增长

着眼于今年经济反弹之后的更长远未来，政策制定者应大力推动促进增长的结构性改革，引导经济走上更绿色、更具韧性和包容性的发展道路。今年早些时候通过的 2021 年政府工作计划和“十四五”规划概述了近期和未来五年的政策重点。主要议题包括促进以创新驱动增长和向低碳发展转变，这与中国 2030 年前碳达峰和 2060 年碳中和的长期目标相一致。这些政策文件还强调通过需求侧管理促使经济转向更加基于消费的增长模式。以下政策方案将有助于上述政策目标的实现：

- **有效和高效的市场退出：**加强企业破产和银行处置框架可以促进经营不善、行将倒闭的公司和银行有序退出，将资源释放到生产率更高的用途。新冠疫情给企业和银行的资产负债表带来了额外压力，因此当前环境下这项工作的重要性格外突出。与其他很多国家相比，在中国解决破产案件成本更高、耗时更长，而且清偿率较低。据估计，中国破产案件中，有担保债务的清偿率为36.9%，低于经合组织高收入国家70.2%的平均水平。解决破产案件的费用估计为债务人财产价值的22%，是韩国的六倍多。而且，破产案件中的债权人平均需要1.7年的时间才能获得清偿。建立更有效的破产制度还有助于通过市场力量减少某些行业的过剩产能，对所谓的“僵尸企业”——即资不抵债的国有企业——进行清算。随着破产法庭和破产管理人在解决破产事务过程中积累更多经验、获得更多训练，其工作有效性会有所提高。进一步完善相关法律还可以强化债权人权益以及他们对破产程序的参与。

- **解决阻碍资源有效配置的金融部门扭曲：**生产率增长要求资本流向生产率最高的公司和投资机会，从而实现对资本的高效利用。而且，由于中国企业生产率水平差异很大，因此在通过推广更好的技术和管理实践来推动生产率增长方面还有很大潜力。这就要求对所有企业一视同仁，不论其所有制如何。但在实践中，国有企业继续受益于政府隐性担保，这种担保扭曲了融资配置，而且可能也降低了新技术的传播速度，尤其是中小微企业（MSME）的技术改进。最近频频有企业陷入困境和破产，促使有关方面在一定程度上重新对风险进行定价，但仍需采取进一步措施来确保金融市场的价格信号更直接地反映信用风险。

- **实现高质量的对外开放，特别是在服务业：**通过将更多行业向民间投资和外国投资开放来增强竞争，这会对服务业尤其有利，因为中国对服务业的市场限制比经合组织国家更加严格。政府做出的进一步缩减民间和外商投资负面清单的承诺是朝着这个方向迈出的积极步骤。国企改革有助于确保中国长期以来一直倡导的公平竞争，也有助于进一步加强市场竞争。可以考虑对国有企业制订正式的国有制政策，明确阐述国有企业的存在目的，并将国企集中在真正的战略性部门。进一步发挥优势促进某些现代服务业的发展，例如专业性服务、金融服务和基于信息技术的服务等，不仅有助于推动中国制造业升级，还可以创造新的增长机会。由于服务业碳排放强度低，这也有助于促进经济增长去碳化。

- **扩大国内消费要求采取措施减少预防性家庭储蓄：**虽然政府将促进消费作为经济再平衡的一项重点，但采取的政策却几乎全部集中在供给侧——如通过放宽限制和促进电

子商务扩张来加强零售业运营，尤其是在农村地区。可以说，消费增长面临的制约更多是因为消费者不愿消费而不是缺乏购买机会。因此，应把更多注意力放在有助于解决高储蓄率的需求侧政策。例如，可将财政支出重点从投资转向社会安全网，这有助于鼓励居民减少预防性储蓄，从而提振国内消费。进一步改革户籍制度、将落户放开政策扩大到大城市可促进服务获取机会均等化，这等于向农民工家庭转移一大笔财富。下一章将讨论中国2020年后减少剩余的相对贫困的社会政策议程，其间将对以上有关要点进行更详细的阐述。

使增长更具包容性

实现包容性增长、广泛改善民众福祉是中国“十四五”规划的重点。中国政府认识到创造优质就业的重要性，确定了每年新增城镇就业1100万人的目标，力求将城镇调查失业率稳定在5.5%。政策文件中还强调要改善对优质公共服务的获取、加强社会保护和社会保险制度。以上述承诺为基础，中国可考虑采取以下政策方案，为更具包容性的增长、更公平的社会发展奠定基础：

- **旨在提高税制累进性的税收改革有助于遏制收入不平等加剧，同时为增加社会性支出筹集资金：**提高税制累进性可为遏制收入不平等发挥重要作用。中国的税收高度依赖累退性的增值税（VAT）和其他消费税，它们占中国政府一般收入的一半，而经合组织国家平均为三分之一。累进性的个人所得税（PIT）在中国仅占政府财政收入的5%，而在经合组织国家平均接近15%。让累进性的个人所得税在税制中发挥更大作用将改善社会支出负担分配，也有助于降低不平等，减少相对贫困。此外，财富税和财产税通常也具有累进性，但在中国尚未得到充分利用，它们也可以在减少财政失衡、尤其是强化地方政府财力方面发挥重要作用。引入更广泛的环境税，包括征收碳税，可帮助中国实现减排目标；如果再与累进性的收入再循环制度相结合，则也有助于加强平等。

- **深化户籍制度改革对提高平等性、实现高质量城镇化至关重要：**中国城镇常住人口占总人口比例仍大大高于城镇户籍人口占总人口比例（两者相差约16个百分点）。政府提出了“十四五”期间城镇化率达到65%的新目标，这意味着未来五年将有超过6000万人成为城镇居民。要实现这一目标，同时缩小城镇常住人口与户籍人口之差，就需要深化户籍制度改革，包括大城市在内。这将给农民工家庭带来巨大好处，使其可以获得教育和医疗等公共服务，从而减少预防性储蓄需求。这也有助于推动在全国生产率最高的地区创造就业机会，促进劳动生产率的快速增长。

- **加强社会安全网和劳动力市场政策以加快经济转型：**政府将社会政策重点放在创造就业机会方面，这无疑是正确的，但同时还需要更多关注与中国经济结构转型相关的劳动力市场挑战上。事实上，新冠疫情之后经济的绿色转型和数字化转型加快，这将导致劳动力市场的重大变化。因此，劳动力市场政策应做好提供更多支持的准备，如开展更多以需求为导向的培训计划，加强就业服务，通过提高社保制度便携性和改善劳动力市场法规来提高劳动力市场的灵活性。此外还应建立全面覆盖城镇和农村劳动力

市场的综合就业统计系统，这对及时监测就业情况和劳动力市场动态、为循证决策提供信息是至关重要的。

走向碳中和道路

“十四五”规划是将国家主席习近平去年在联合国大会做出的2060年实现碳中和的长期承诺转化为相应的短期目标以及实现这些目标的具体政策行动的重要机会。可考虑采取以下政策方案以取得更快进展，并以一种有利于经济增长和分配公平的方式实现更快脱碳：

- **通过修订国家自主贡献（NDC）提高短期气候目标：**中国可通过制定宏伟的国家自主贡献减排目标在全球气候变化工作中发挥领导作用。例如，承诺在2030年之前实现碳排放达峰并为“十四五”期间的绝对排放上限确立雄心勃勃的目标，这不仅有助于强化国内的去碳化工作，也可以在国际上加强中国碳中和长期承诺的可信度。如果中国做出力度更大的短期承诺，将会大大推动《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会和《生物多样性公约》第15次缔约方大会的成功——这两个会议都将在2021年举行。

- **加速能源转型，减少煤炭消费：**虽然煤炭在中国能源结构中的份额近年有所下降，但随着能源需求的不断增长，煤炭绝对产能仍在持续上升。要实现中国宏伟的长期减排目标，减少煤炭消费并以清洁能源取而代之将是一个重要的优先事项。可再生能源领域技术不断发展，价格日趋下降；与减少交通燃油的使用或减少农业畜牧业排放相比，用可再生能源代替煤炭是更容易的减排方案。另一方面，目前仍有大量规划中或在建的燃煤电厂，这意味着今后数十年的污染和大量温室气体排放；而如果这些电厂随着中国加快低碳转型而提前关闭，则意味着经济损失。在这种背景下，可以考虑开展必要的经济可行性和技术可行性研究，暂停新燃煤电厂投资，同时努力扩大可再生能源产能。

- **可考虑更广泛地使用碳定价来推动高效、全经济范围的减排。**正在逐步推出的全国碳排放权交易体系（ETS）初期将涵盖电力部门，该部门约占中国总排放量的30%，因此成为启动排放权交易的合适切入点。事实上，中国的碳排放交易体系投入运行后将是世界最大的国别排放交易体系。然而，电力部门的价格信号被各种阻碍电力高效交易的因素所扭曲，比如电力调度系统就仍然对煤电有利。排放配额也设置得很高，因此ETS的初始碳价可能相对较低。如果不开展电力部门的配套改革，则可能导致ETS的影响有限。此外，中国可以将ETS扩展到能源行业之外，将钢铁、水泥和其他重工业包括进来，使之成为真正的限额-交易制度。这将为能源的最终用户提供提高能效的激励。在运输、农业和建筑业等其他高碳排放强度行业，排放交易在技术上具有挑战性，因为排放监测与核查非常困难。对这些部门可考虑征收碳税。碳税是一种相对简单而有效的工具，根据燃料的碳含量和设定的碳价格征收。如果不考虑气候和其他协同利益，碳税可能会带来一些福利损失，而且从分配角度来说其影响可能是累退性的。但如果将碳定价产生的收入进行合理循环，用来补贴减排成本、抵消负面社会影响，并通过削减对劳动力、一般消费或利润的其他扭曲性税收来强化各税种之间的平衡，

则可以减轻上述不利影响。模拟分析显示，更广泛地推行碳定价可对中国实现碳中和目标发挥重大作用（有关模拟结果参见专栏 5）。

- **确保公平转型：**加快低碳转型也意味着更快地退出污染性行业。一些省份将面临巨大的转型成本。为提高转型的可行性，搁浅资产的部分损失可能要由电力企业承担或通过其他方面进行补偿。此外，减轻与转型相关的社会风险需要提高劳动力流动性、开展技能升级和再培训活动等多种措施相结合，促进经济多样化，摆脱煤炭和污染行业，并加强社会安全网以保护居民家庭免受经济结构转变带来的不利冲击。各地具体情况和产业结构不同，面临的减排方案选择、转型挑战和风险也有所不同，因此编制省级去碳化战略将有助于制定适合本地情况的政策。不过，那些严重依赖煤炭经济的省份将需要来自中央的财政支持。

专栏 5. 碳中和的财政基础——中国征收碳税的影响模拟

中国到 2060 年实现碳中和的承诺是一项重大政策转变，意味着近期就需要采取必要举措。征收碳税可在短期内为减排做出重大贡献，同时实现其他多项社会、环境和经济目标。为了说明中国征收碳税可能产生的影响，我们考察了两种碳税方案：一是“中等碳税”，即 2021 年每吨二氧化碳 170 元（根据当前汇率相当于 25 美元，下同），2030 年升至每吨 340 元（50 美元）；二是“高额碳税”，即 2021 年每吨二氧化碳 340 元（50 美元），2030 年升至 500 元（75 美元）。 碳税收入一半用于增加公共投资，一半用于一次性转移支付。

主要发现

- **碳税可成为帮助中国启动去碳化进程的主要杠杆。**中等碳税和高额碳税都可以帮助中国实现 2015 年国家自主贡献文件（NDC）关于降低碳排放强度的承诺。2015 年 NDC 的目标是力求在 2030 年将单位 GDP 的二氧化碳排放比 2005 年降低 62.5%（图 27.B）。然而，要想确保碳排放在未来十年内达到峰值，可能还需要做出更多努力。中等碳税和高额碳税可将中国 2030 年二氧化碳排放量分别保持在 15 吉吨和 14.1 吉吨左右，即每年减少 2 至 2.9 吉吨（图 27.A）。在两种情景下，中国都将实现 2015 年 NDC 的目标。

- **两种改革方案都可以带来可观收入。**与维持现有特种税制度的基线情况相比，到 2030 年，两种方案可分别使来自化石燃料的收入增加 4560 亿美元（GDP 的 2.0%）和 6210 亿美元（GDP 的 2.7%）（图 27.C 和 D）。这些收入可以为中国疫情后的社会经济发展以及“十四五”规划（2021-2025）发挥重大作用。

- **碳税改革既可以减少贫困，也可以促进公平。**演示性例子表明，通过针对性或非针对性的转移支付直接向公民提供税收返还可以减少贫困并促进公平。如果碳税收入的一半用于一次性转移支付，那么收入最低的 20%人口和农村人口将受益最多（图 27.E 和 F）。如果将这些收入用于医疗或教育，则可以将医疗支出提高 25-44%，或将教育支出提高 67-120%，两者都会使较贫困人口受益。

- **碳税收入的另一半可用于其他目标——例如应对转型风险。**如果将这些收入用于绿色公共投资，那么可将到 2020 年代年末的中期 GDP 增长提高约 0.6 个百分点——尽管这方面的更

好做法是让现有的公共投资变得更加绿色。或者也可以用这笔收入来扩大财政空间，应对转型风险——如对煤炭产区进行补偿或消化搁浅资产的损失。

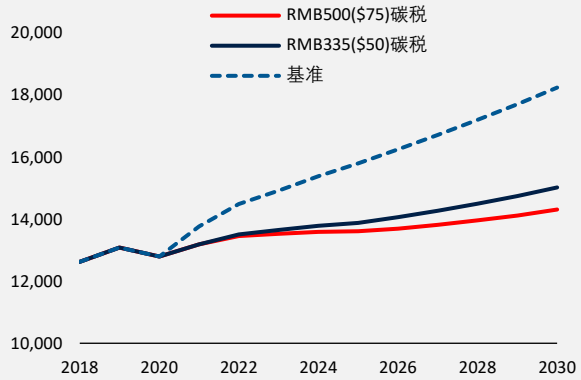
- **最后，征收碳税有助于改善中国民众的健康状况：空气污染（PM2.5）将下降，到 2030 年为止将避免约 170 万例死亡。**空气污染每年造成约 150 万例过早死亡，是中国过早死亡的主要原因。减少燃烧化石燃料将降低 PM2.5 浓度，在 2021-2030 年累计减少约 170 万例过早死亡。另外，碳税也有助于减少代价高昂的交通事故，到 2030 年为止共挽救约 16000 人的生命。交通拥堵——中国城市日趋严重的一个问题——也可以减少，尤其是在有公共交通等替代交通方式的情况下。

- **总体来看，到 2030 年为止，碳税带来的空气污染下降、交通事故死亡减少和避免气候损害所产生的福利相当于 GDP 的 3.5%。**

图 27. 征收碳税可促进大幅减排并带来财政收入；对其中部分收入循环利用可缓解其累退性分配影响

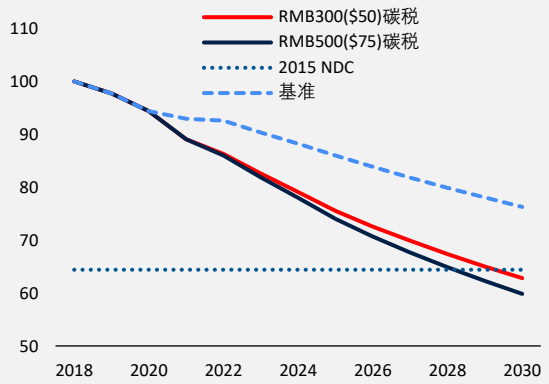
A. 中国温室气体排放总量（不包括土地使用、土地使用变化和林业）

（百万吨）



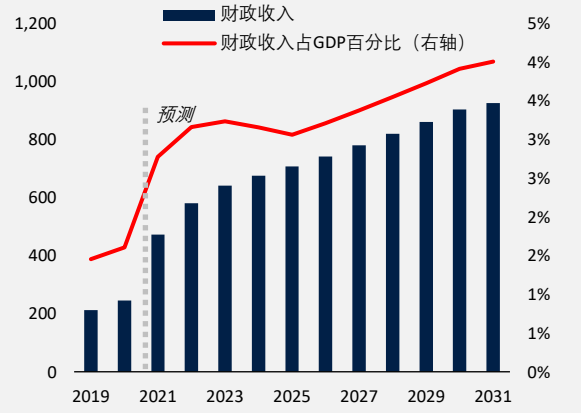
B. 指数化排放量与 2015 年国家自主贡献目标

（指数，2018 = 100）



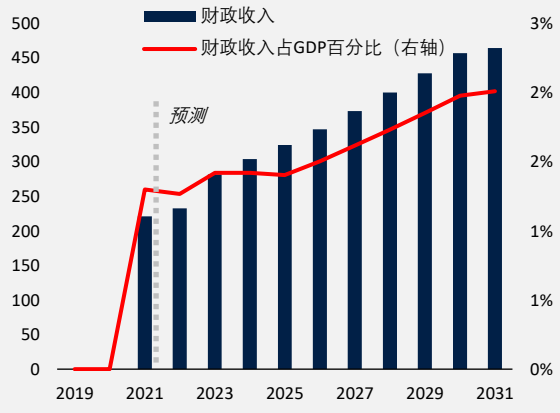
C. 中等碳税制度产生的财政收入

（2018 年美元，十亿美元；占 GDP 百分比）

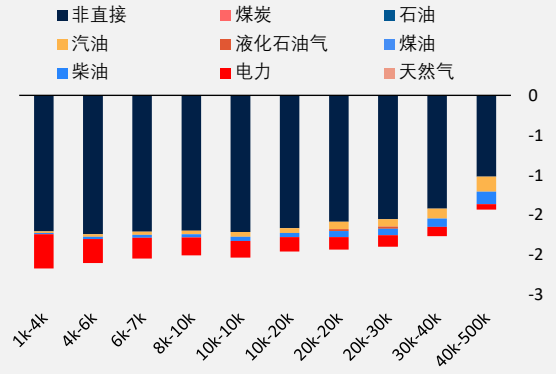


D. 高额碳税制度产生的额外财政收入

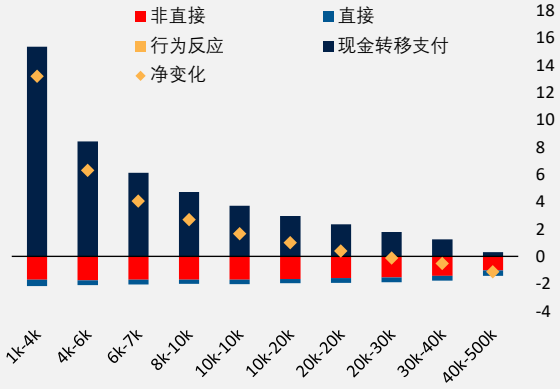
（2018 年美元，十亿美元；占 GDP 百分比）



E. 无缓解措施情况下对家庭消费的直接影响
（变动百分比）



F. 实行转移支付情况下对家庭消费的直接影响
（变动百分比）



来源：Simon Black 2020；《碳中和的财政基础》；配合碳定价评估工具编写的政策说明。

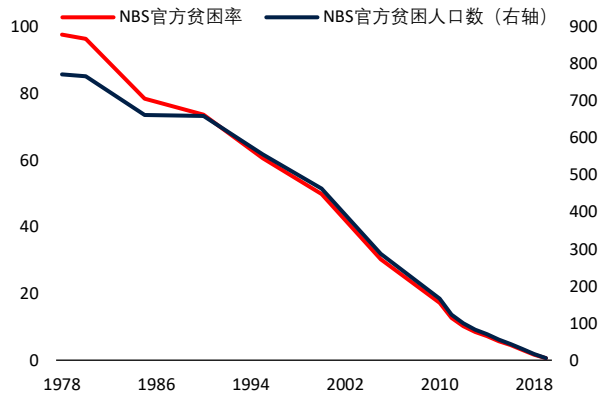
III. 消除贫困后，下步怎么走？

引言

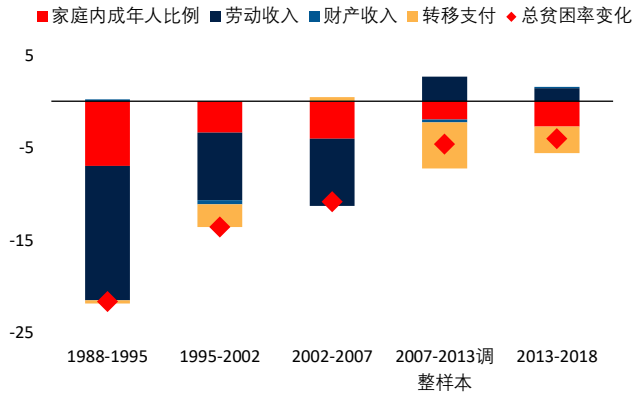
2 月 25 日，中国政府宣布消除农村极端贫困的目标已经实现。[5] 根据 2010 年官方贫困标准（按购买力平价折算每天 2.30 美元（2011 PPP）），中国农村贫困比例从 1978 年的 96.2% 下降到 2019 年的 0.6%（图图 28.A），这意味着 40 年里贫困人口减少了 7.65 亿人。驱动中国贫困下降的主要动力是快速而广泛的经济增长，同时辅以针对性的减贫政策和计划——这一点在近些年更为突出。平均来看，1988 至 2007 年间的减贫成果约三分之二来自劳动收入的增加（图图 28.B）。在第一阶段（1988-1995），农业生产率提高是促进减贫的关键，而第二阶段（1995-2007）则主要由工业和服务业提供的更多就业机会推动。自那以后，转移收入——包括（国内）汇款和公共转移支付在内——对减少贫困发挥了重要作用。从 2013 到 2018 年，对收入最低五分之一农村家庭的公共转移支付几乎翻了一番，具体措施包括农村养老金覆盖面扩大、社会救助和社会保险的覆盖面扩大和福利水平提高、包含基本报销制度的全民医保扩展到农村等。

图 28. 中国过去 40 年的减贫进展是由经济转型和社会项目共同推动

A. 农村贫困人口和贫困率（2010 年贫困标准）
（百分比，百万人）



B. 各种收入来源对农村减贫的贡献
（百分比）



来源：《中国统计年鉴 2019》（国家统计局），使用 2010 年贫困标准，相当于每人每天 2.30 美元（2011 PPP）；（Lugo, Niu, and Yemtsov 2021），根据中国家庭收入调查 1988、1995、2002、2007、2013 和 2018 年数据计算。

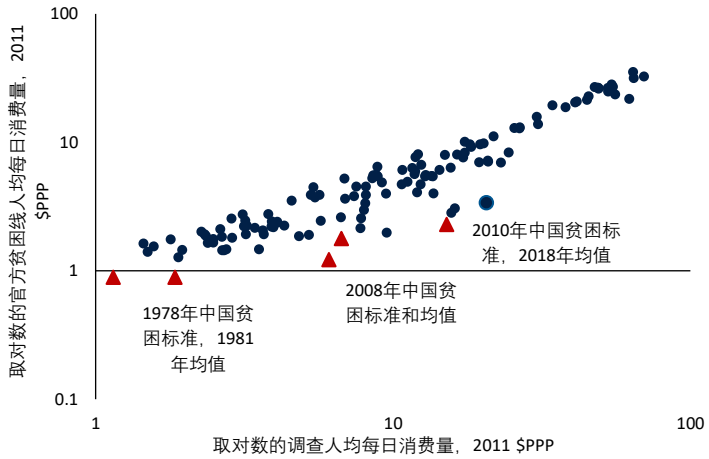
既然消除农村地区极端贫困的目标已经实现，中国需要重新确定今后的社会议程。3 月 11 日正式通过的“十四五”规划（2021-25）重申了通过乡村振兴和新型城镇化战略实现共同富裕的目标。社会议程将从全国脱贫战略转向乡村振兴，防止返贫，缩小城乡贫富差距。预计城镇化进程将会持续，从而促进家庭收入提高，拉动消费——这是中国当下采用的“双循环模式”的关键。本章对这一议程的两个关键基础领域加以探讨。

[5] https://apnews.com/article/china-celebrates-end-extreme-poverty-1449b5dc8a48483af847f4c38f64c326

新时代的新贫困标准

图 29. 人均消费与国家贫困线（中国与另外 120 个国家）

（美元，2011 PPP）



来源：（Jolliffe and Prydz 2016）, PovcalNet (http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx).
注：按购买力平价计算的 2011 年美元；数据为各国可用的最新数据，中国为 1980-2018 年；对数值。

中国需要调整衡量贫困和广泛社会福祉的标准，以更好适应“小康社会”的现实情况。随着国家日益富裕、极端贫困日趋罕见，关于最低限度一揽子商品和服务的评估也会变化。因此，国家贫困线通常会随着人均收入的增加而提高（图图 **29**）。中国 1985 年首次确定贫困线，此后进行了两次更新（以实际价格计）。每次修订都对最低消费篮子进行升级，以反映国家的经济和社会发展。2008 年的修订将卡路里阈值保持在每人每天 2100 大卡，但从营养价值的角度改进了食品篮子的质量，另外将非食品支出在消费篮子中的比重从 15%提高到 40%。2010 年的标准不仅涵盖了衣食需求，还包括了基本教育、健康和住房需求，非食品商品比重达到 54%（国家统计局 2016）。如果以购买力平价 2011 年美元计算，中国贫困标准随着时间推移而提高，从 1978 年的每人每天 0.98 美元提到高 2008 年的 1.30 美元，再到 2010 年的 2.30 美元（Chen and Ravallion 2020）。现在中国已经实现了消除极端贫困的目标，那么自然需要制定新的、更适合“小康社会”的贫困标准。

虽然设定新贫困线（或低收入线）是一个复杂而且往往漫长的技术过程，但现有的一些更高绝对阈值可以提供初步参考。中等收入国家和富裕国家普遍使用基本需求成本估值来确定绝对贫困阈值。[6] 图图 **29** 显示的大多数贫困线标准都是通过绝对阈值得出的。像中国这样的中等偏上收入国家，贫困线中位数相当于每人每天 5.50 美元（2011 PPP）。美国的贫困线是每天 21.7 美元（2011 PPP）。在中国，低保标准实际上被作为向对低收入者提供社会救助的依据。低保线是基于满足生活基本需求（衣、食、住房和教育）的当地最低成本。虽然各省之间和省内城乡之间有所不同，但各地平均水平是逐渐上升的。另外，近年农村低保线逐渐向城市靠拢，西部向东部靠拢，总体呈收敛趋势。总体来看，2020 年城市低保标准平均为每人每月 678 元，农村为 479 元，分别相当于每人每天 4.2 美元和 3.6 美元。表 3 显示了使用这些替代指标得出的贫困率和贫困人数。

[6] 各国正日益采用多维贫困指标取代或补充货币指标。有些地方，如墨西哥和欧盟，将货币指标和非货币指标合并为一个统一指数；另有一些国家，如哥伦比亚，则单独构建一种非货币指标作为对传统货币指标的补充。参见世界银行—联合国儿童基金会—联合国开发署近期文件对各国采取的步骤和相关实例的描述。

表 3. 基于绝对贫困线的贫困估算

绝对贫困线	综合福利指标	贫困阈值		贫困率（%）	贫困人数（百万人）	数据年份
		人民币 / 年	美元/天（2011 PPP）			
2010 年贫困标准（国家统计局）	人均消费	3,218	2.2	0.6（农村）	5.5	2019
中等偏上收入国家贫困线中位数	人均消费	6,443	5.5	18.9（全国）	264	2018
		5,326		30.2（农村）	172	
		6,773		11.2（城市）	92	
平均低保线——农村	人均消费	4,836	3.6	9.8	55	2018
平均低保线——全国	人均消费	6,960	4.2	4.5	37	2018

来源：世行工作人员根据国家统计局提供的二十分位数据、国家统计局城镇/农村 CPI 计算，2011 年购买力平价换算（1 美元兑换人民币）：城镇：3.91 元；农村：3.04 元；全国平均：3.70 美元。

设置绝对修正阈值的替代方法是采用相对贫困线。OECD 国家将最低生活标准设定为居民可支配收入中位数的 50-60%。通常来说，尽管一国之内不同地区的生活水平存在差异，但全国都使用统一标准。联合国 SDG 采用了一个相对贫困率指标（10.2.1），定义为收入低于中位收入 50%以下的人口比例。[7] 使用相对贫困线的理由很明显：如果人们的收入和资源无法达到他们所生活的社会认为可接受的生活水平，那么就可以说他们处于贫困中。[8] 换句话说，个人的福利取决于他们与其他人的相对收入。这种观点与中国强调公平发展的共同富裕理念十分吻合。另外，对中国城镇地区的一项调查（Gustafsson and Sai 2020）表明，人们认为“刚够”支付家庭支出的收入随着中位收入水平而上升，这也说明最低收入门槛应当随中位收入的增加而提高。

为了促进这方面讨论，有些研究人员在过去几年使用相对阈值进行了贫困估算。下面表 4 对这些研究进行了总结。这些阈值是使用具有很强相对特征的指标推导出来（如 Gustafsson and Sai 2020 和 Shen and Li 2020），比现有的 2010 年国家贫困标准高出若干倍。如果使用类似欧盟的方法（全国中位收入的 60%），得出的贫困线将比当前标准高出近四倍。如果改用 SDG 指标，那么中国 2018 年的贫困线就应当已是当前标准的三倍左右。（Chen and Ravallion 2020）则使用一个锚定绝对阈值的“弱相对性”贫困线进行分析，即贫困阈值取决于平均收入或中位收入，同时兼顾被认为生存所需的最低收入水平。另外，这些研究都假定新的贫困标准将把贫困的衡量扩展到全国，成为历史上首个涵盖农村和城镇的统一标准。这与《国家人口发展规划（2016-2030 年）》提出的“由主要解决农村贫困向

[7] https://sdg-tracker.org/inequality

[8] 欧洲委员会 2004 年关于社会包容的联合报告。Fuchs (1967)是最早提倡使用相对贫困线的人之一，提出以当前中位收入的 50%作为贫困线。参见（Chen and Ravallion 2020）对相对贫困线的简要描述。

统筹解决城乡贫困转变”的愿景相一致（Shen and Li 2020）。此外，这些研究都是用收入而非消费来衡量福利情况，与大多数高收入经济体的做法类似。[9]

表 4. 基于相贫困线的部分研究估算结果

作者	贫困阈值定义	综合福利指标	贫困阈值		贫困率（%）	贫困人数（百万人）	数据年份
			人民币/年	美元/天（2011 PPP）			
2010 年贫困标准（国家统计局）	绝对阈值	人均消费	3,218	2.3	0.6（农村）	5.5	2019
（Gustafsson and Ding 2020）	城市中位收入的 40%	可支配收入等量	8,910	5.9	8（城市）		2013
	城市中位收入的 50%		11,136	7.4	14（城市）		
	城市中位收入的 60%		13,364	8.9	20（城市）		
（Li and Shen 2020）	全国中位收入的 40%	人均可支配收入	8,000	5.1	14		2018
	全国中位收入的 50%		10,000	6.4	20	280	
	全国中位收入的 60%		12,000	7.7	27	370	

	农村中位收入的 50%		6,000	4.7	17（农村）	100	
	城市中位收入的 50%		15,000	9.1	14（城市）	120	
（Chen and Ravallion 2020）	弱相对贫困线，锚定于 1.90 美元 Z =*Max*($1.9, 0.9+0.7M*) M*=(1-Gini)*Mean	人均可支配收入	9,376	7.46	23		2014

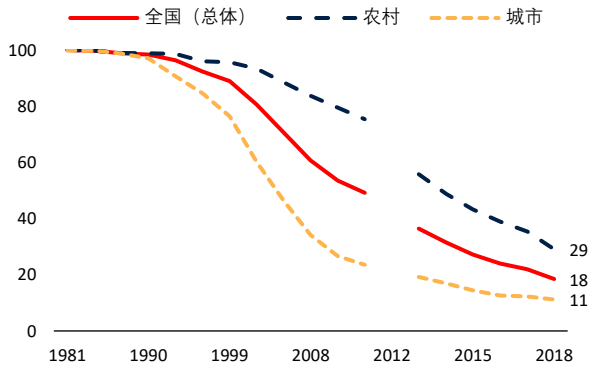
无论是使用相对贫困线还是更高的绝对贫困线，中国都会有 15-25%人口被视为贫困（2018 年），其中约三分之一位于城镇地区。贫困在中国传统上被认为是一个农村问题，因此政府所有的贫困监测和扶贫工作都以农村为重点。但如果采用更高贫困标准，比如中等偏上收入国家贫困线，那么贫困人口的构成就会变化。随着城镇化的继续推进，生活在每天 5.50 美元（2011 PPP）以下且生活在城镇的人口所占比例已有所上升，从 1980 年代初的 20%增加到 2018 年的 35%。根据上面这些新的估算方法，2018 年约有 9200 万城镇居民会被视为贫困（图 30.A 和 B）。

城市贫困不同于农村贫困。（Shen and Li 2020）认为，城市贫困人口（根据城镇相对贫困线确定）更有可能位于东部和中部地区，这一点与农村贫困不同。城市贫困人口往往有工作但工资很低。他们获得的社会保障有限，而支出相对较高——因为他们要将部分收入汇给生活在农村的家人。

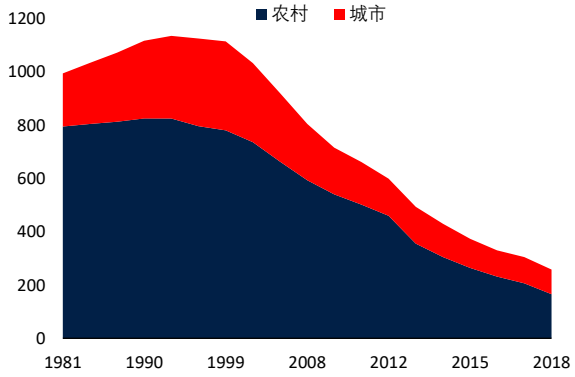
[9] 对存在大量自给自足式农业和非正规就业的发展中国家来说，消费通常是首选的综合福利指标（Deaton 1997）。但在更富裕的经济体中，这些类型的就业微不足道，因此收入成为更好的替代指标，它反映了对资源的潜在控制权（见 2011 年堪培拉家庭收入统计专家小组的建议）。

图 30. 如采用更高的贫困标准，则中国有三分之一贫困人口生活在城镇

A. 使用每天 5.50 美元标准得出的中国贫困率
（百分比）



B. 城镇和农村贫困人口数量
（百百万人）

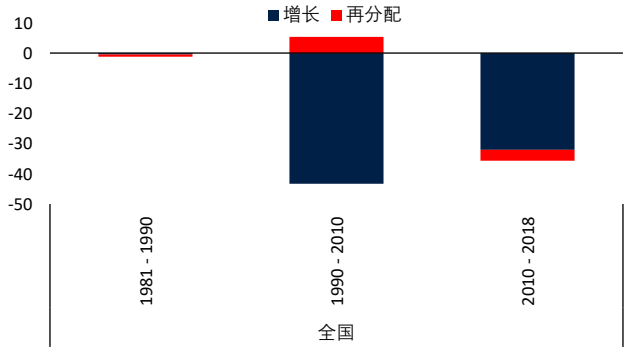


来源：1981-2016 年数据来自 Povcalnet；2017-18 年的初步估算数据来自国家统计局。2012-13 年数据因调查取样和统计方法变化而缺失。

解决不平等将是关键

从更高的贫困标准来看，解决高度不平等将是今后减少贫困的关键。经济增长能在多大程度转化为贫困的减少取决于不平等的初始水平以及它随着时间推移而发生的变化。例如，1990 至 2010 年间中国不平等加剧，损害了减贫进展。如果这期间的消费增长能够得到均衡分配，那么根据每天 5.50 美元的贫困线（2011 PPP），将有额外 5.3%的人口能摆脱贫困（图 31）。相比之下，2010 至 2018 年这段时间，不平等的下降推动整体贫困率降低了 3.6 个百分点。

图 31. 将全国减贫分解为经济增长和不平等变化的影响
（对减贫的贡献，百分点）



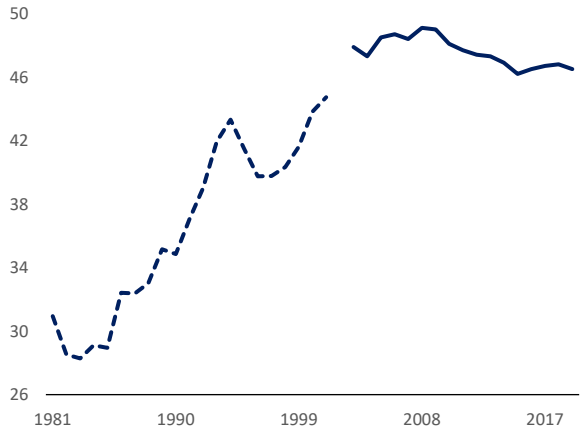
来源：（Lugo et al. 2021），数据来自 Povcalnet，采用每人每天 5.5 美元的国际贫困线（2011 PPP）。
注：贫困分解沿用（Datt and Ravallion 1991）。1981-87 年的可用数据为人均可支配收入，1990-2018 年数据则为居民人均支出。

的确，中国的不平等程度仍相对较高，特别是对于一个有望步入高收入行列的经济体而言。改革开放前三十年，收入不平等迅速扩大，基尼指数从 1980 年代中期的 30 上升到 2008 年的 49。这是高度不平等的撒哈拉以南非洲和拉美经济的常见水平。随着国家向市

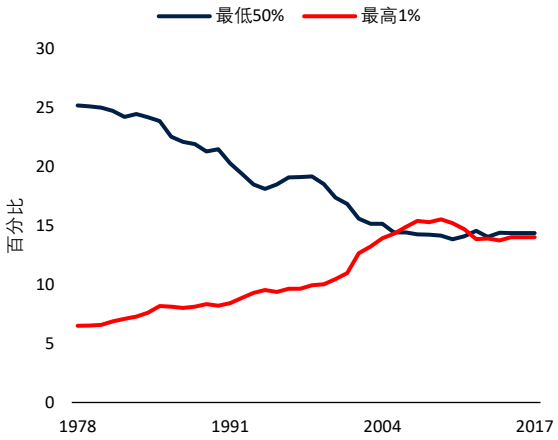
场经济转型，个人收入差距扩大是可以预见的。沿海城市的快速发展导致它与落后地区和农村地区的空间差距扩大。这种情况在 2000 年代末出现转折，基尼指数开始下降，到 2015 年下降到 46.2。（图 32.A）这一趋势性变化被称为“中国不平等的转向”，其原因包括国家政策向西部和北部倾斜、取消农业税、增加社会保护支出、提高并切实执行最低工资标准等（Kanbur et al. 2021）。过去五年，尽管减贫工作取得进一步进展，但收入不平等的改善停滞不前：2019 年基尼系数仍为 46.5，对于一个希望加入高收入经济体行列的国家来说，这个水平很高（图 32.C 和 D）（Dixon and Gill, 2021）。使用不同的指标证实了这一点：收入最高 1%人群在国民收入中所占份额几乎与收入最低 50%人口的份额相等（Piketty et al. 2016）（图 32.B）。

图 32. 中国的不平等程度与收入相当国家和高收入国家相比仍然较高

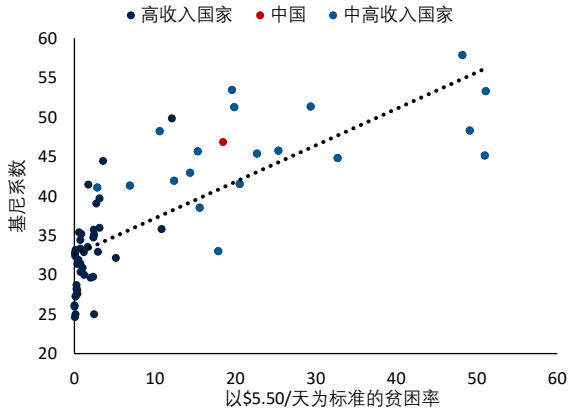
A. 基尼系数
（指数）



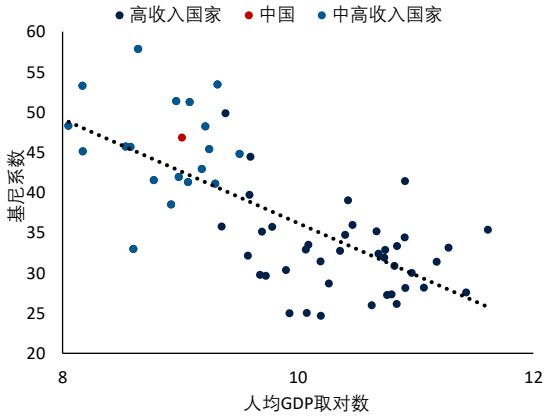
B. 收入最高 1%人群收入份额 ＝ 收入最低 50%人群份额
（百分比）



C. 收入不平等和贫困率（5.50 美元贫困线）
（百分比，指数）



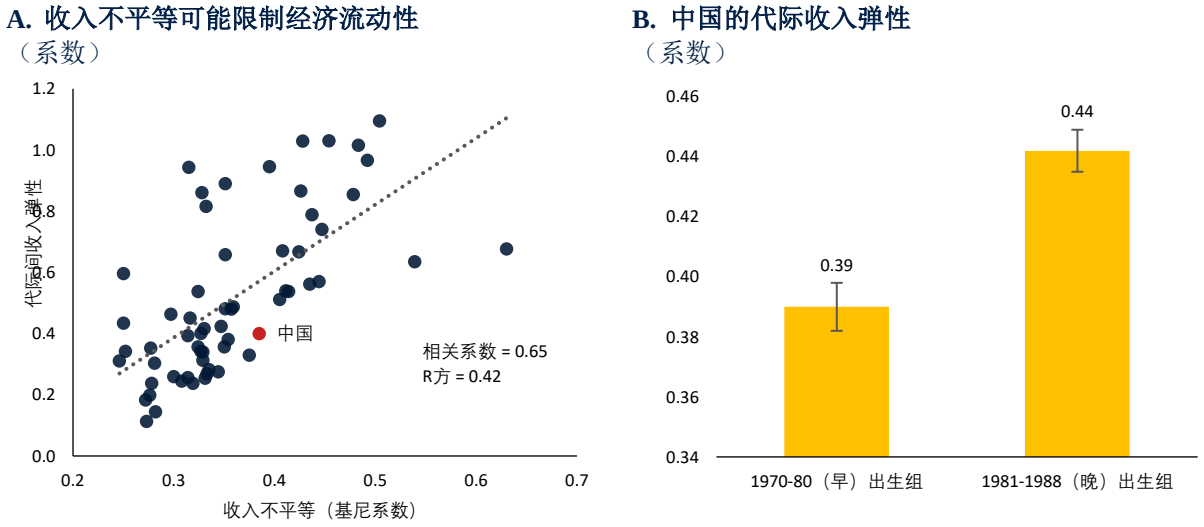
D. 收入不平等和人均 GDP
（美元，指数）



来源：中国的贫困率和不平等估算是基于国家统计局二十分位数据（贫困率）以及公开报告的基尼系数；其他国家的数据来自 PovcalNet；世界不平等数据库，基于（Piketty et al. 2019）；（Wang et al. 2018），基于 2015 年人口抽样调查。
注：图中只包括报告收入不平等（而非支出不平等）的国家。

即使不平等不会进一步增加（如近期数据所表明的那样），中国现有的高度不平等也可能限制未来几代人的社会经济流动。（Narayan et al. 2018）对发展中国家和发达国家的分析显示，收入不平等程度与代际流动性之间存在很强的负相关性（图 33.A），这一典型化事实被称为“了不起的盖茨比曲线”（Krueger 2012；Corak 2013）。从图 32 来看，相对于中国的不平等程度而言，其代际流动性看起来高于平均水平（即代际收入弹性低于平均水平），但近期证据显示中国的代际流动性在年轻一代中有所下降（Fan, Yi, and Zhang 2021)。根据他们的估算，代际收入弹性从生于 1970-80 年这代人的 0.390 上升到 1981-88 年这一代的 0.442（图 33.B），表明代际流动性前景有所恶化。与农村和内陆居民相比，城市和沿海居民的代际收入持续存在更为普遍。如果这种轨迹持续下去，那么减贫就可能变得日益困难。

图 33. 高度不平等可能会限制经济流动性。解决不平等问题将有助于改善境况不佳者的福祉



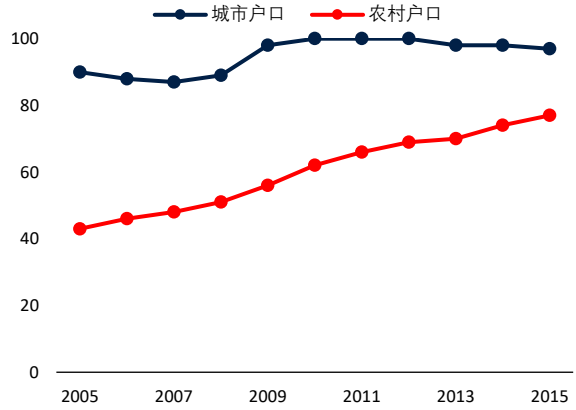
来源：图 A. 代际收入弹性数据来自全球代际流动性数据库；基尼系数来自世界发展指标。图 B.（Fan, Yi and Zhang 2021）。

注：图 A. 代际收入弹性越高，意味着代际流动性越低。代际收入弹性用生于 1960 年代或 1970 年代的群体计算。中国是用生于 1960 年代的群体计算。共包括 61 个国家。图 B. 基于 2010 年中国家庭追踪调查的估计。

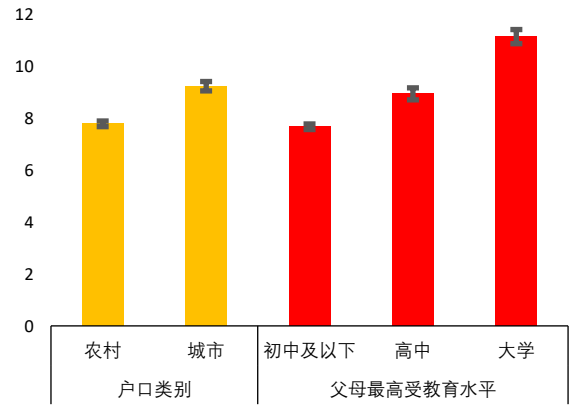
此外，中国在教育等领域的不平等仍很突出。1977 年以来中国实施了九年义务教育和高校扩招等多项教育改革。由于这些改革，教育成果显著改善。从 1977 年到 2019 年，中国 15 岁及以上人口的平均受教育年限从 5.8 年提高到 10.3 年。但是，尽管受教育水平有所提高（尤其是农村人口受教育水平提高），但仍然存在显著的城乡差距。2015 年人口抽样调查显示，虽然农村户口儿童获得高中教育的可能性比过去有所提高，但与城市户口儿童仍有 20 个百分点的差距（图 34.A）。受教育程度低越来越成为一个农村现象，而贫困的农村地区最为落后（Hell and Rozelle 2020）。教育质量也存在城乡差距：考试成绩数据显示，农村户口学生的成绩平均比城市户口学生低 1.5 分。 父母受过高等教育的人和父母学历为高中以下的人之间存在显著差距（图 34.B）。同样，尽管实行了高校扩招，但有证据表明，与来自富裕和教育水平较高的家庭相比，社会经济地位处于弱势的学生在上大学这个问题上面临越来越大的挑战（Gruijters et al. 2019；Wu et al. 2020）。

图 34. 农村和城市户口在教育机会和质量方面存在巨大差距

A. 15-17 岁青少年上过高中的比例
（百分比）



B. 平均认知技能测试分数（9 年级学生），按类别
（得分）



来源：Wang 等（2018），基于 2015 年微观普查数据；中国教育跟踪调查（CEPS），2013-14。
注：图 B. 城乡按户口所在地区分，而非常住地。 加权平均数。 加盖的线代表 95% 的置信区间。

更高教育程度是获得更有保障、工资更高的正规工作的重要决定因素，因此，持续的教育差距可能制约均衡增长，阻碍农村劳动者获得更好就业机会。自 1990 年代以来，高等教育的回报有所增加，导致收入不平等加剧（Wang et al. 2013）。城乡教育差距是多种因素造成的，如城市拥有更多教育资金、水平更高的教师以及更多（和质量更好的）学校等。户口制度还限制了拥有农村户口的流动人口的子女的受教育机会，使他们无法从城市地区更好质量的服务中受益（ Ma et al. 2018；Wang et al. 2014；Wu et al. 2020；Yang et al. 2014）。农村劳动者快速向城市迁移，从而获得了更多经济机会，但他们大多把子女留在农村（NWCCW, NBS, UNICEF 2018）。即使是与父母一起迁移到城市的儿童在教育方面也面临着更大挑战：他们完成义务教育的可能性低于城市学生，而且学习成绩也明显比城市学生差（Ma et al. 2018；Yiu and Yun 2014； Zhang et al. 2015）。

下一步

随着中国采用更高的贫困标准，减贫将再次成为一个事关包容性增长的议程。在过去 40 年里，创造就业一直是中国减贫事业成功的关键，1988 年至 2007 年间农村减贫的三分之二来自增加的劳动收入。 在过去十年中，基于每天 5.50 美元的贫困线，非农业收入再次成为减贫的主要来源。“十四五”规划强调了中国促进经济结构平衡、以服务业和国内消费拉动增长的目标，同时也强调推动科技创新和经济去碳化。新的工作将越来越多的在服务业和城市地区。 此外，他们将需要一套与过去不同（并且更高）的技能，这可能需要时间来培训，特别是对于获得优质教育的机会存在滞后的弱势群体中。 社会安全网络和公平的技能培训可能是支持劳动力迁移和保护弱者的关键，同时也符合“共同富裕”的宏伟目标。

解决不平等问题不仅有助于推动减贫，还可以刺激经济增长。缩小优质公共服务获取差距、缓解劳动力流动限制对此仍至关重要。此外，中国可增强税制的累进性，使税收为解决不平等和相对贫困发挥更积极作用——就象经合组织国家所做的那样。（Lustig and Wang 2020）使用 2014 年数据进行的最新研究表明，中国的个人所得税制的确有助于推动平等。但与社保缴费和直接转移相比，个人所得税对不平等的影响很小，并且几乎被间接税（增值税和消费税）加剧不平等的效应所逆转。对比来看，累进性个人所得税仅占中国财政收入的 5%，而在经合组织国家平均接近 15%。此外还有一个关键问题是，中国的财政体制扩大了城乡差距。导致这一问题的主要因素是缴费型养老保险制度，城镇地区的养老待遇大大高于农村。

最后，加强扶贫开发项目与社会保护体系之间的协调有助于保护居民家庭免受冲击，而不管他们生活在什么地方。在强调乡村振兴的同时，可以采取更有力的措施支持创造就业机会，加强对城镇和农村人口（包括诸多非正规工人和农民工在内）的社会保护机制。目前，低保等主要社会救助项目对某些群体的覆盖率较低。据估计，收入属于最低五分之一的外来务工人员当中，获得低保的不到 5%。此外，社会援助项目（包括现金转移、医疗和教育援助、就业和住房）各有其独立的服务交付体系，阻碍了项目之间的协调和系统性数据交换。如能将不同项目的登记体系和数据库进行全面整合，则可改善受益人瞄准和需求识别。与此同时，还应当强化社会保险制度，使社会保护体系和社会保险制度共同为即将到来的快速结构性变化提供支持。

参考文献

Ang, B. W. and F. L. Liu. 2001. “A New Energy Decomposition Method: Perfect in Decomposition and Consistent in Aggregation.” *Energy* 26 (6): 537–548. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0360544201000226#

Ang, B. W. 2015. “LMDI Decomposition Approach: A Guide for Implementation.” *Energy Policy* 86: 233–238. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421515300173

Black, Simon. 2020. “Fiscal Foundations of Carbon Neutrality,” Policy Note prepared with Carbon Pricing Assessment Tool. World Bank, Washington, DC.

Chen L., D. Ding, M. Rui. 2018. “China's Capacity Reduction Reform and Its Impact on Producer Prices.” IMF Working Paper 18/216, International Monetary Fund, Washington, DC.

Chen, S. and M. Ravallion. 2020. “Reconciling the Conflicting Narratives on Poverty in China.” NBER Working Paper 28147, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Chivakul, Mali, and Raphael W. Lam. 2015. “Assessing China's Corporate Sector Vulnerabilities.” IMF Working Paper 15/72, International Monetary Fund, Washington, DC.

Corak, M. 2013. “Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility.” *Journal of Economic Perspectives* 27 (3): 79–102.

Deaton, A. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*. Washington, DC: World Bank.

Gill, I. S., E. L. Dixon. 2021. “Poverty in China as Its Economy Nears High Income: Lessons From Japan, South Korea and the United States During Their Upper-Middle Income Transitions.” Duke Global Working Paper Series No. 34, Duke University, Durham, NC.

Duke Global Health Innovation Center. 2020. Launch and Scale Speedometer. Duke University, Durham, NC. Accessed June 15. https://launchandscalefaster.org/covid-19

Fan, Y., J. Yi, and J. Zhang. 2021. “Rising Intergenerational Income Persistence in China.” *American Economic Journal: Economic Policy* 13 (1): 202–230.

Fuchs, V. 1967. “Redefining Poverty and Redistributing Income,” *The Public Interest* 8 (Summer): 88-95.

Gruijters, R. J., T. W. Chan, and J. Ermisch. 2019. “Trends in Educational Mobility: How Does China Compare to Europe and the United States?” *Chinese Journal of Sociology* 5 (2) 214–240. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2057150X19835145

Gustafsson, B. and D. Sai. 2020. “Growing into Relative Income Poverty: Urban China 1988 to 2013,” Social Indicators Research. 147(1): 73-94.

Hell, N. and S. Rozelle. 2020. *Invisible China: How the Urban-Rural Divide Threatens China’s Rise*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Jolliffe, D. and E. B. Prydz. 2016. “Estimating International Poverty Lines from Comparable National Thresholds.” *Journal of Economic Inequality* 14: 185–198.

Kanbur, R., Y. Wang, and X. Zhang. 2021. “The Great Chinese Inequality Turnaround.” *Journal of Comparative Economics* 49 (2): 467-482.

Kaya, Y. and K. Yokoburi. 1997. “Environment, Energy, and Economy: Strategies for Sustainability.” Tokyo: United Nations University Press.

Krueger, A. 2012. “The Rise and Consequences of Inequality.” Lecture, Center for American Progress, Washington, DC, January 12. https://pages.wustl.edu/files/pages/imce/fazz/ad_10_1_krueger.pdf

Lu W. B., T. T. Qiu, L. Du. 2013. “A Study on Influence Factors of Carbon Emissions Under Different Economic Growth Stages in China.” *Economic Research Journal*, 48 (4):106-118.

Lugo, M. A., C. Niu, and R. Yemtsov (forthcoming) “China’s Poverty Reduction and Economic Transformation: A Decomposition Approach.” World Bank, Washington, DC.

Lustig, N. and Y. Wang. 2020. “The Impact of Taxes and Transfers on Income Inequality, Poverty, and the Urban-Rural and Regional Income Gaps in China.” Working Paper Series 93, Commitment to Equity Institute, Tulane University, New Orleans, LA.

Ma, Y., X. Hou, J. Huang, W. Wang, Y. Li, X. Zhou, and X. Du. 2018. “Educational Inequality and Achievement Disparity: An Empirical Study of Migrant Children in China.” *Children and Youth Services Review* 87: 145–153. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0190740917309088

National Bureau of Statistics of China. 2016. Poverty Monitoring Report of Rural China. Compiled by the Department of Household Surveys, NBS. National Working Committee on Children and Women, National Bureau of Statistics, United Nations Children’s Fund (NWCCW, NBS, UNICEF). 2018. Children in China: An Atlas of Social Indicators, Beijing, China.

Piketty, T, L. Yang, and G. Zucman. 2019. “Capital Accumulation, Private Property, and Rising Inequality in China, 1978–2015.” *American Economic Review* 109 (7): 2469-96.

Shen Y. and Li S. 2020. “How to Determine the Standards of Relative Poverty A 2020? With Discussion on the Feasibility of ‘Urban-rural Coordination’ in Relative Poverty.” *Journal of South China Normal University* 2 (March) 91-101.

Wang, L., M. Li, C. Abbey, and S. Rozelle. 2018. “Human Capital and the Middle Income Trap: How Many of China's Youth Are Going to High School?” Developing Economies, Institute of Developing Economies, 56 (2): 82-103.

World Bank. 2020a. *Global Economic Prospects*, June. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2020b. *China Economic Update, December 2020: From Recovery to Rebalancing: China’s Economy in 2021*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2021a. *Global Economic Prospects*. January. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2021b. *Global Economic Prospects*, June. Washington, DC: World Bank.

World Bank, UNDP (United Nations Development Programme), UNICEF (United Nations Children’s Fund). 2021. “A Roadmap for Countries Measuring Multidimensional Poverty.” Washington, D.C.

Wu, L., K. Yan, and Y. Zhang. 2020. “Higher Education Expansion and Inequality in Educational Opportunities in China.” *Higher Education: The International Journal of Higher Education Research* 80: 549–570.

Yang, J., X. Huang, and X. Liu. 2014. “An Analysis of Education Inequality in China.” *International Journal of Educational Development* 37: 2-10.

Zhang, D., X. Li, and J. Xue. 2015. “Education Inequality Between Rural and Urban Areas of the People's Republic of China, Migrants’ Children Education, and Some Implications.” *Asian Development Review*, 32 (1): 196-224.