

### 三、中國大陸人口成長變化及政策焦點觀察

中華經濟研究院第一研究所副研究員溫芳宜主稿

- 2022 年中國大陸人口進入負成長階段，高齡人口比率逾 14%，老齡化趨勢加速進行；然仍對「人口紅利」轉向「人才紅利」深具信心。
- 官方逐步放寬生育限制政策，仍無法扭轉出生率下滑趨勢，近期透過補貼或納稅減免措施，提供生育實質誘因；未來可能以延遲退休方式，緩解老齡化社會財政負擔，惟成果有待觀察。

#### (一) 前言

中國大陸統計局今(2023)年 1 月公布最新人口數據，指出 2022 年中國大陸人口數為 14 億 1175 萬人，較 2021 年減少 85 萬人，此為中國大陸 61 年以來首次出現人口負成長，因而引起廣大關注。以下針對中國大陸人口數據變化趨勢，及近年來人口政策內涵進行闡述，提出觀察與分析。

#### (二) 中國大陸進入人口負成長階段，老齡化正加速進行

由中國大陸人口數量變化趨勢可以發現，自改革開放至今，中國大陸的人口數量雖然逐步增加，但增加趨勢自 1987 年以後逐漸放緩，人口自然成長率由 1987 年 16.61% 的高峰一路下滑，在 1998 年跌至 9.14%，又於 2010 年跌至 4.79%。由於中國大陸人口數量變化與出生率密切相關，因此，「十二五」期間的人口政策放寬，使得 2012 至 2016 年的出生率暫時回穩，人口自然成長率亦於前述期間維持在 5%~7% 左右。然而，生育限制的放寬僅對民眾生育達到短期的促進效果，中國大陸人口自然成長率仍自 2017 年起逐年下降，最終於 2022 年達到 -0.60%，進入人口負成長階段。

中國大陸最新人口數據之變化之所以受到各界關注，是因為其進入人口負成長的時點較過往的研究預測更為提早：2019 年初發布的《人口與勞動綠皮書：中國人口與勞動問題報告 No.19》預期，中國大陸人口數量將在 2029 年到達 14.42 億的高峰；而聯合國《世界人口展望

2019》(World Population Prospect 2019)報告，則預測中國大陸人口將在 2031 年達到峰值、2032 年進入負成長。由此可知，中國大陸進入人口負成長階段的時點，較過往的研究預期提早許多。

在此同時，中國大陸人口結構也正朝向老齡化發展，65 歲以上人口比率在 2014 年突破 10% 之後仍持續攀升，至 2022 年達到 14.9%，顯示中國大陸已於 2022 年進入「高齡」社會（高齡人口比率達 14%），此一時點亦早於《世界人口展望 2019》之預估，顯示中國大陸社會老齡化趨勢正在加速進行。

### **（三）中國大陸面對生育政策成效不佳之應對措施**

為解決人口成長停滯問題，中國大陸近年來屢次針對人口政策進行檢討，並逐步放寬生育限制。首先是 2013 年提出「單獨二孩」政策，同意夫妻兩人若有一方為獨生子女則可生育兩個孩子；其次是 2016 年開始實施「二孩政策」，允許一對夫妻可生育兩個子女；最後則是 2021 年 6 月發布《關於優化生育政策促進人口長期均衡發展的決定》，允許一對夫妻可生育三個子女（三孩政策）。

然而，即使在放寬生育限制的情況下，中國大陸人口出生率仍由 2016 年的 13.57‰ 下滑至 2022 年的 6.77‰，顯見生育限制放寬無法有效提升民眾生育意願，「三孩政策」執行亦無法扭轉出生率下滑的趨勢。

中國大陸針對生育政策及人口變化趨勢進行檢討後，發現生育成本負擔可能是影響民眾生育決策的關鍵。因此，近年來中國大陸官方逐漸以生育津貼、住房補助或是納稅減免等措施，期能為民眾生育提供實質誘因。例如：2022 年 3 月，中國大陸國務院宣布 3 歲以下嬰幼兒照護費用於個人所得稅專項扣除政策。至於 2022 年 8 月則發布《關於進一步完善和落實積極生育支持措施的指導意見》，對民眾生育提供更完備的規劃與實質性的鼓勵，包括由國家統一規範並制定生育保險、生育津貼等支付政策，強化對生育醫療費用、生育津貼的支援；公辦托育機構收費標準將由地方政府制定，並加強對於普惠托育機構的收費監管；此外，住房政策亦將有利於「多子女家庭」，而未成年子女人數、家庭人數構成及子女就學等因素，將納入公租房配租、輪候與調換之考量。

#### (四) 中國大陸應對老齡化社會發展之近期策略

面對人口成長變化趨勢，中國大陸將勞動力供應視為國家發展的首要關注焦點。雖然中國大陸 14 歲至 64 歲人口的比率及絕對數量皆於「十二五」期間開始下降，然而中國大陸部份學者認為國家的「人口紅利」依然存在。原因之一，在於目前中國大陸勞動供應仍相當充沛，以最新統計數據來看，2022 年中國大陸 14 歲至 59 歲人口達 8.76 億人，14 歲至 64 歲人口數量則達到 9.46 億人；再者是因為中國大陸近 20 年來人口素質明顯提升，每 10 萬人中具有大專及以上教育程度者，由 2000 年的 3,611 人增加至 2020 年的 15,467 人，使得中國大陸對於由「人口紅利」轉為「人才紅利」深具信心。

惟雖如此，老齡化趨勢帶來的不僅是勞動供應變化的考量，更深一層的意涵，在於中國大陸未來應如何擔負老齡社會的發展。此一議題將同時影響國家及個人層面。就國家層面而言，老齡化意味著國家各項養老福利及養老金負擔都將逐漸加重；就個人層面而言，特別是考量到過去一胎化政策的施行，此將代表中國大陸年輕族群在未來一段時間內，都必須背負龐大的撫養責任。

為因應老齡化問題，中國大陸已自「十一五」時期即對養老政策多有著墨，包括老齡人口的社會保障、醫療保健、居家及機構養老、高齡人口照護等相關議題，先後列於近期歷次的「五年規劃綱要」政策內容。完備的老齡社會福利或可減輕年輕族群的撫養壓力，然而在此同時，也意味著國家財政負擔不容小覷。在此情況之下，中國大陸在 2013 年第十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，即提出將「研究制定漸進式延遲退休年齡政策」(目前中國大陸法定退休年齡為：男性年滿 60 歲、女性幹部年滿 55 歲、女性職工年滿 50 歲)；而《第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》以及 2022 年底的中央經濟工作會議，也再次出現「逐步延遲法定退休年齡」、「適時實施漸進式延遲法定退休年齡政策」等內容，顯示中國大陸未來可能以延遲退休的方式，延緩老齡化社會帶來的負擔。

## （五）結語

中國大陸人口議題的探討由來已久，今年度最新統計數據的出爐，只是證實了各界過去幾年對於中國大陸老齡化加速進展的猜測。為應對人口成長趨緩、停滯，以及老齡化社會的發展，中國大陸已於過去幾次的「五年規劃綱要」，針對人口及養老政策進行鋪排。就目前情況看來，中國大陸人口問題仍難以解決，而老齡化社會的負擔亦難以忽視。近期可能推出的「漸進式延遲法定退休年齡政策」，或許可以緩解中國大陸國家層面的財政負擔，然而年長與年輕族群之間的就業是否存在排擠效果，以及中國大陸近期的補助或減免措施，能否有效降低年輕族群同時面對的生育與老年撫養壓力，最終達到生育意願提升之效果，仍有待進一步觀察。