

三、中國大陸人口負增長對社會經濟影響觀察

臺灣大學國家發展研究所教授施世駿主稿

- 中國大陸人口出現負成長，除「一胎化」政策影響外，也反映出經濟下滑與社會流動固化下，年輕世代婚育行為的改變。
- 官方在 2021 年開放「三胎」政策，同時地方政府也針對城鎮家庭提供生育補助與相應住房補貼；另一方面也開始改革醫療與養老保險，改善其財務狀況；一些發達地區並開放戶籍限制，吸引年輕人才落地生根。
- 人口負增長無法單靠放寬生育限制與津貼補助解決，除非透過更積極家庭政策支持，否則人口持續老化，將進一步讓中國大陸陷入中等收入陷阱，以及福利資源重新分配衝突。

(一) 中國大陸人口結構變化的趨勢

2022 年底，中國大陸首次出現人口負成長的現象。有別於 2021 年公布的第七次人口普查結果，當時的數據指出 2020 年的總人口增加了 1173 萬人，似乎淡化各界普遍預期人口老化的疑慮。主要因為 2020 年發生新冠肺炎危機，讓人懷疑官方隱匿疫情的死亡人數。此次官方宣布人口負成長的消息，證實外界對大陸人口較悲觀的預期。2023 年 10 月國家統計局宣布將於 11 月進行人口變動抽樣調查，以瞭解人口現狀並據此施行相關措施促進生育率。習近平近期出席第 13 屆全國婦女代表大會時，甚至說出女性的任務就是結婚生子，反映出高層對於此現象的憂慮。

整體而言，第七次人口普查呈現出幾個重要趨勢：

區域人口消長：近年的發展呈現「東微消西漸長、東北縮減東南膨脹」的趨勢。一方面中西部地區開始急起直追，逐漸吸引許多流動人口回流或是其他地區人口進駐，東西地區的人口開始出現此消彼長之勢。另一方面人口呈現南漂的趨勢，尤其是東北人口逐漸往南流動，東南方如福建、廣東吸引更多人前往工作定居，未來將成為人口集中的地區。

流動人口增加：此次普查資料指出大陸流動人口規模為 3.76 億，

呈現出人口遷徙更為頻繁、規模更大。

家庭規模縮小：普查資料證實家戶人數下降到 2.62 人（2010 年為 3.10 人）。這點意味著三代同堂的比例持續下降，以及核心家庭的興起；進而對於年輕家庭養兒育女的支持資源有負面影響，以及家庭養老功能的弱化。

（二）人口結構變化的社會經濟影響與政策回應

這些人口變遷趨勢可謂牽一髮動全身，也開始影響到官方的政策回應方向，包括流動人口的管理、戶籍身分的權益、以及相關社會保障及公共服務的提供。家庭結構的變遷也對有關家庭政策以及長期照護的公共資源提供，都有相當深遠的意涵。首先，2021 年施行三胎政策以來，多個省分也推出生育補助與相應住房補貼等措施。不過這些政策對於促進生育效果不彰。年輕夫婦仍然會對於養兒育女躊躇不決，因為城鎮生活費用和育兒成本都太高，孩子未來的教育、醫療和住房安排都是問題。這點反映出計畫生育解禁固然是重要改革，但是還需要有相關的制度改革與社會政策配合才可能對症下藥。

此外，由富裕的東部沿海省分浙江開始，中小型城市陸續開放戶口限制，放寬青年與農民工能夠取得當地戶籍。浙江省在今年 7 月宣布開放戶籍限制，允諾讓外省市人口以更寬鬆的條件落戶，取得與本省人相同的社會福利以及教育、醫療等公共資源。這是浙江省作為發達地區為了吸引人才入駐、驅動人口流動，同時促進經濟發展的作為。這點除了符合近年官方倡議的「共同富裕」宗旨之外，也包含吸引年輕勞動力到大型都市，重新配置人力資本資源。但是反過來說，未來弱勢省分可能因為人力資源外流而導致發展滯後，進而惡化與富裕省市的發展落差。

除了鼓勵生育的相關福利政策，大陸近年亦嘗試改革社會保險。在醫療保險方面，各地方政府在 2023 年陸續提出職工醫療保險改革方案，企圖將民眾個人帳戶的經費轉撥至社會統籌帳戶收支，也取消特定病種治療或藥物的補助，形同削減福利；因而激怒最常使用該保險的城鎮老年居民，進而上街抗議成為「白髮運動」。後來官方暫時讓步安撫，

但是在財政壓力下勢將重新推動類似的財務改革。與此同時，地方政府也開始嘗試「漸進延後退休」方案，例如江蘇省在 2022 年試行延後退休方案，將女性退休年齡延後、取消特殊勞工的提前退休優惠、以及自願性延後退休等政策。然而，這些改革嘗試同樣引起民眾的不滿，可以觀察到地方政府謹慎行事的情況。

最棘手的是人口結構變遷下的世代關係與家庭結構變化，一個具體例子是今年的大學畢業生高達 1076 萬，面臨近期總體經濟情勢惡化下的就業市場困境。在青年失業率節節高升之際，中國大陸國家統計局甚至在今年 8 月宣布暫停公布相關數據，反而加深疑慮是否情況更加惡化。即使有工作的年輕人，面臨的困境是就業條件不再優渥，以及社會不平等、人口老化所帶來的沉重照顧負擔，這些議題牽動著年輕世代的不滿情緒，可從社會上對於「躺平」的爭論看出端倪。

（三）結語

中國大陸人口負成長，標示出過去支撐經濟高速成長的「人口紅利」已經終結，再也無法依賴過去廉價勞動力與土地價格來扮演世界工廠的角色。長期而言，除非經濟生產力提高（例如自動化），人口老化萎縮勢將減弱經濟成長動力，對於聲稱要以「雙循環」擴大內需取代外銷導向經濟模式的大陸當局，人口負增長無疑削弱內需消費的成長動能。若再加上近年浮現的經濟成長失速的現象，大陸經濟已經陷入發展轉型困難的中等收入陷阱；對於必須以經濟成長與提升人民生活水準贏得其長期執政的中共領導人，這些隱憂勢將成為政權正當性的挑戰。

觀諸東亞國家包括臺灣過去實施計畫生育的歷史，說明生育控制的政策會定格少子女化的趨勢，而且愈晚開始鼓勵生育將會愈加惡化情勢；此時往往難以只用社會政策減緩其頹勢，中國大陸也不例外。尤其過去嚴格的「一胎化」控制，更讓其社會人口發展定軌於少子女化的慣性中。目前官方訴諸要女性回到家庭相夫教子，僅僅提供育兒津貼的做法，在西方與東亞的過去改革經驗中已經證明是空洞的政策措施，根本與服務經濟興起後女性就業增加的趨勢背道而馳，勢將無法扭轉年輕世代的婚育行為。易言之，中國大陸少子女化與人口老化在未來將持

續或甚至加速。

如此一來，龐大的老年人口將增加醫療照護成本以及養老保險支出，進而形成沉重的公共財政負擔。儘管大陸官方指出這也帶來老年照顧產業發展的機遇，但是這方面的產值助益不太可能彌補人口老化所導致的經濟動能喪失，以及相關政府支出的增加。類似於東亞鄰國的經驗，中國大陸的社會保障制度必將開始經歷福利縮減的調適過程，進而使相關人口群體權益受損而可能起而抗爭，增加官方維穩的難度。

晚近的「共同富裕」政策，可以視為對於此潛在集體不滿情緒的應對措施。繼「精準扶貧」與「脫貧攻堅」後，中共將「逐步達成全體人民共同富裕」寫入黨中全會文件，並宣示「共同富裕」成為十四五規劃（2021-2025）以及2035遠景目標。「共同富裕」強調經濟發展過程中效率與公平應該同時滿足，達成財富與資源由全民平等、共享，以社會主義為基礎的經濟發展模式。「共同富裕」所揭櫫的美好願景卻禁不起後疫情的經、社發展考驗，明顯在實施上出現窒礙難行的情況；另一個與「共同富裕」息息相關的「三次分配」宣傳與作法，也在晚近熄燈。「三次分配」主張在平衡社會差距上，私部門企業負擔相當大的責任，使得後者因為背負「共同富裕」使命而承擔巨大壓力。進行慈善捐獻的前幾大企業除了長江三峽集團是國企外，都是在2020年前後遭到打擊的產業與公司，包含房地產、教育業與科技業。在總體經濟情勢不明情況下，可以觀察到官方對於民企這方面的施壓已經稍緩。尤其在總體經濟遲緩、失業或減薪潮、社會不均擴大的背景下，「共同富裕」已經很難成為大陸政府能夠持續進行的政績。甚至更有可能的發展是原本在2020年宣稱的「全面脫貧」實際上已經退步，雖然沒有相關公開數據，合理的推測是很多地區或是人群可能已經重新陷入貧困。尤其因為地方政府財政普遍困難，不但讓「共同富裕」在各地推動難以為繼之外，不同發展程度地區之間的資源分配衝突也會加劇。