

# 五、中國大陸第七次人口普查觀察

中華經濟研究院第一研究所副研究員溫芳宜主稿

- 中國大陸第七次人口普查數據顯示，過去十年中國大陸老齡化趨勢正加速進行，但人口總數尚未至下滑階段。此外，受到經濟誘因影響，人口分布朝東部省（市）聚集。
- 中國大陸自 2013 年起陸續放寬生育政策限制，希望改善人口結構、延續「人口紅利」，但目前成效有限；近期人口戰略逐漸重視「人才紅利」的累積，盼透過教育措施提升人口素質。
- 為進一步改善人口結構，中國大陸今年 5 月宣布開放「三孩政策」，政策效果仍待觀察。

## （一）前言

中國大陸人口議題長久以來備受關注，特別是 15 歲至 64 歲的勞動人口數量於 2013 年達到高峰並逐漸下滑後，未來應如何規劃人口戰略以因應老齡化趨勢，受到各界重視。中國大陸已於 2020 年 11 月 1 日展開第七次人口普查，希望確實掌握國家的人口總量、結構、地區分布以及遷移流動等人口變化趨勢，普查結果於今（2021）年 5 月 11 日公布。以下將利用第七次人口普查數據，提出對於中國大陸人口議題之觀察與分析。

## （二）第七次人口普查數據特點

根據中國大陸第七次人口普查結果，可發現以下幾項人口特點：

1. 過去 10 年中國大陸老齡化趨勢正在加速進行。將中國大陸第 5 次至第 7 次人口普查結果相比，可知 65 歲以上老齡人口占全國人口比重，在 2000 年、2010 年以及 2020 年分別為 7.0%、8.9% 以及 13.5%。亦即，在 2000 至 2010 年 10 年間，老齡人口比重僅增加 1.9 個百分點，然而在 2010 至 2020 年 10 年間，老齡人口比重卻增加 4.6 個百分點，顯示中國大陸人口老齡化正在加速進行。

2. 中國大陸人口總數目前還未到下降階段。人口普查數據顯示，2020 年中國大陸總人口數約有 14.12 億人，較 2010 年第六次人口普

查數據增加 7,206 萬人，較 2019 年抽樣推算數據增加 1,173 萬人，顯示中國大陸總人口數直到 2020 年仍在微幅增加當中。此外，就人口結構而言，近 10 年來中國大陸 15-64 歲勞動人口比重雖然逐漸下降，由 2010 年 74.5% 下降至 2020 年的 68.5%，但 0-14 歲的幼齡人口占比卻在 2020 年出現增加趨勢，由 2010 年的 16.6% 增加為 2020 年的 17.95%，且較 2019 年抽樣推算數據（16.8%）為高。基本上，中國大陸幼齡人口比重在 2010 年至 2019 年間從未達到 17%，因此，中國大陸官方自 2013 年起即逐步放寬人口生育限制，希望提高民眾生育率。若未來幼齡人口比重能夠持續緩步增加，則對於中國大陸延緩老齡化趨勢將有所助益。

3. 中國大陸人口分布朝東部省市聚集。本次普查數據顯示，中國大陸東部、中部、西部以及東北地區人口比重，分別為 39.93%、25.83%、27.12% 以及 6.98%，其中，東部地區人口比重較 2010 年第六次人口普查結果增加 2.15 個百分點。此外，與第六次人口普查相比，人口成長最多前四大省份依序為廣東、浙江、江蘇及山東，皆為東部地區省份。

綜觀普查數據結果可發現，東部省份人口成長的主要原因，可能是經濟發展誘因吸引勞動人口移動所致，而非人口生育成果促成。與全國平均數值相比，中國大陸經濟發展較快的東部省市，其幼齡人口比重相對較低。以全國平均幼齡人口占比 17.95% 作為比較基準，中國大陸兩大直轄市-北京、上海的幼齡人口占比分別為 11.84% 及 9.80%，明顯低於全國平均數值許多。此外，近 10 年人口數量成長最多的四大省份當中，除山東（18.78%）及廣東（18.85%）的幼齡人口占比達到全國平均數值之外，浙江（13.45%）及江蘇（15.21%）的幼齡人口占比皆低於中國大陸全國平均水準。

4. 過去 10 年間中國大陸平均教育程度提高；北京、上海、天津之人口教育素質明顯高於其他區域。本次人口普查結果顯示，中國大陸近 10 年來人民教育程度明顯提高。其中，每 10 萬人中擁有大學教育程度者，由 2010 年的 8,930 人增加至 2020 年的 15,467 人；此外，15 歲以上人口之平均受教育年限由 9.08 年提高至 9.91 年。

將區域之間的教育程度相比，則北京、上海、天津之人口教育素

質明顯高於其他區域。以每 10 萬人中擁有大學教育程度之人口數量來看，北京、上海及天津分別達到 41,980 人、33,872 人以及 26,940 人；此外，上述三省市 15 歲以上人口之平均受教育年限，分別達到 12.64 年、11.81 年以及 11.29 年。值得注意的是，山西、內蒙古、遼寧等省分，雖然並非東部經濟發展快速地區，然而其人民平均教育素質並不遜於江蘇或廣東等經濟發展省份。以遼寧為例，每 10 萬人中有 18,216 人具有大學教育程度，15 歲以上人口之平均受教育年限為 10.34 年。至於江蘇每 10 萬人中具有大學教育程度者則為 18,663 人；15 歲以上人口之平均受教育年限為 10.21 年。

5. 中國大陸城鎮居住人口及全國流動人口較 2010 年大幅增加。流動人口是中國大陸長期以來人口議題的重點之一，然而在第七次人口普查公報當中，關於此一議題的數據揭露並不多。根據第七次人口普查公報內容，中國大陸 2020 年居住於城鎮的人口將近 9.02 億人，占全國人口 63.89%，較 2010 年增加 2.36 億人，比重增加 14.21 個百分點。此外，2020 年中國大陸人戶分離人口約 4.93 億人，其中，流動人口<sup>1</sup>約 3.76 億人，較 2010 年流動人口成長 69.73%。

### （三）中國大陸人口戰略將由人口數量與人口素質並行

大量的勞動供給是中國大陸改革開放以來經濟快速發展所仰賴的動力之一，因此，中國大陸「人口紅利」能否維持，一直是國家層級關心的戰略議題。有鑑於中國大陸勞動年齡人口占總人口比重在 2010 年達到 74.5% 的高峰，<sup>2</sup> 而後逐漸下降，因此，中國大陸近年來針對人口生育限制逐漸鬆綁，希望持續人口優勢帶來的經濟紅利。

首先是 2013 年提出「單獨二孩」政策，放寬夫妻兩人若有一方為獨生子女，則可生育兩個孩子；而後於 2015 年底通過「二孩政策」，允許一對夫妻生育兩個子女。「二孩政策」的實施使得中國大陸人口出生率在 2016 年及 2017 年有所提升，惟此一政策目前看來僅有短期效果，2019 年中國大陸人口出生率仍下滑至 10.48%，為歷史新低。

<sup>1</sup> 根據中國大陸第七次人口普查公報，「人戶分離人口」是指居住地與戶口登記地所在的鄉鎮街道不一致，且離開戶口登記地半年以上的人口；「流動人口」是指人戶分離人口中，扣除市轄區內人戶分離的人口。

<sup>2</sup> 中國大陸勞動年齡人口占總人口比重在 2010 年達到高峰，至於勞動年齡人口數量則是在 2013 年達到高峰。

為進一步促進生育意願，中國大陸在第七次人口普查結果公布後，隨即於今年 5 月 31 日，由中共中央政治局審議《關於優化生育政策促進人口長期均衡發展的決定》，宣布將進一步放寬生育限制，允許一對夫妻可生育三個子女。

上述政策基本上是由「人口數量」的角度著手，試圖以放寬生育限制、提升生育率的方式，改善中國大陸人口結構、延緩人口老齡化進程。然而，中國大陸近期對於人口議題的焦點，逐漸將「人才紅利（素質紅利）」的重要性提高，而不再是僅由「人口紅利（數量紅利）」的觀點切入人口議題。

在此情況之下，今年 3 月公布的「國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要」（以下簡稱「十四五規劃綱要」），以「建設高品質教育體系」作為專章，說明如何透過基本公共教育均等化、加強職業技術教育、提高高等教育品質，以及建設高素質專業化教師團隊等政策措施，希望達到提升國民素質之目標。此外，「十四五規劃綱要」當中，將「勞動年齡人口平均受教育年限於 2025 年提高至 11.3 年」作為約束性指標，也突顯中國大陸未來對國民教育將更為重視，以作為累積「人才紅利」之基礎。

#### （四）結語

為改善人口結構，延緩國家人口老齡化趨勢，中國大陸已自 2013 年起陸續放寬生育政策限制，惟就目前執行成果而言僅有短期政策效果。中國大陸針對生育政策檢討後發現，生育成本負擔以及現代人生育觀念的轉變，是影響民眾生育決策的關鍵因素，也是生育政策成效不彰的癥結點。然而，在第七次人口普查結果公布後，中國大陸在面臨人口老齡化的壓力下，仍決定以「三孩政策」作為促進生育的措施。關於「三孩政策」能否有效且長期提升中國大陸人口出生率數值，仍需後續觀察。

此外，中國大陸近期對於人口議題之關注，已逐漸意識到「人才紅利」的重要性。就此議題而言，教育資源的有效運用及分配，將是人力素質培養之關鍵。有鑑於中國大陸流動人口眾多，且多半受到經濟誘因驅動，由經濟發展較慢的地區向經濟發展較快的地區流動，因

此，未來如何充實經濟落後地區的教育資源，將是中國大陸勞動人口教育素質進一步提升之關鍵。