

## PART 3 .....

# 中國經濟、社會與科技發展的 趨勢與挑戰

- 第十二章 中國人口危機及其影響
- 第十三章 就業好難：2023 年中國青年就業挑戰與影響
- 第十四章 中國社會維穩的「堵」與「疏」
- 第十五章 近期中國農村中的「國家—社會」關係分析
- 第十六章 不斷加強的緊箍咒：中國網路領域法規的現況
- 第十七章 中國太空活動發展
- 第十八章 中共人工智慧能力之現況



### 壹、前言

2023年1月中國國家統計局公布數據指出，相較於2021年，2022年中國人口總數減少85萬人至14億1,175萬人，係為1961年來首度出現人口負成長，也就是大躍進運動帶來飢荒後中國人口數出現第一次下降的情形。與此同時，根據聯合國今年4月19日所公布之世界人口統計數據，印度人口數為14.28億人，正式超越中國成為世界人口最多的國家。<sup>1</sup>

對此，中國學者原新與范文清兩人指出，中國人口負成長是長期低生育率所造成的必然結果；且不論是人口年度自然成長規模抑或是自然成長速度，中國人口早已處於零成長的情況，人口負成長將於「十四五」期間成為既定事實。<sup>2</sup>就14.12億的總人口規模而言，中國分別於2020年及2021年增加的人口數僅為204萬人與48萬人，已接近零成長，凸顯出中國人口負成長已大勢底定。<sup>3</sup>由於中國為世界工廠，龐大的勞動適齡人口為全球經濟引擎提供動力，其廉價勞動力所生產的產品出口至世界各地。<sup>4</sup>伴隨著中國不斷萎縮的勞動力，不僅自身經濟受到影響與衝擊，全球經濟也可能因此受到拖累。<sup>5</sup>本文的主要目的是分析中國面臨人口危機的情

\* 本文部分內容曾發表於洪銘德，〈中國大陸的少子老齡危機〉，《交流》，第118期，2023年，頁25-28；洪銘德，〈中國人口危機之觀察〉，《國防安全雙週報》，第73期，2023年2月，頁95-100；洪銘德，〈從《黨和國家機構改革方案》看中國因應人口老化政策〉，《國防安全雙週報》，第76期，2023年3月，頁79-83。

\*\* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 〈聯合國最新統計印度超越中國成為世界人口最多國家〉，《自由時報》，2023年4月19日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4275330>。

2 原新、范文清，〈人口負成長與老齡化交匯時代的形勢與應對〉，《南開學報（哲學社會科學版）》，第6期，2022年，頁4。

3 同前註，頁4。

4 Nicole Hong，〈為何中國的人口危機是一個全球問題〉，《紐約時報中文網》，2023年4月19日，<https://cn.nytimes.com/china/20230419/china-population-india/zh-hant/>。

5 同前註。

況及其可能帶來的影響。首先，檢視現階段中國面臨的少子化與老齡化情況，以作為瞭解其所帶來的影響、相關因應政策及其面臨的困境之基礎。其次，剖析中國人口危機所帶來的後續相關影響。再者，則說明現階段中國採取的相關因應政策及其可能面臨的困境。最後則為結論。

## 貳、中國 61 年來首度出現人口負成長

2022 年中國總人口數減少了 85 萬人，顯示中國人口正式進入負成長。其中，新生兒人口為 956 萬人，出生率為千分之 6.77，較 2021 年減少 106 萬人；死亡人數則較 2021 年增加 27 萬人至 1,041 萬人，死亡率為千分之 7.37。中國出現所謂「生不如死」的現象，2022 年中國人口自然增長率則為負千分之 0.6，較 2021 年下降了千分之 0.94。<sup>6</sup>就其他先進國家的經驗來看，中國人口負成長已成為基本國情，因為其面臨的人口危機會是個長期且難以逆轉人口下降的開始，出現人口負成長後，每年人口皆會發生下降的情形。<sup>7</sup>對此，中國人口變化專家王豐即表示，「這是一個真正的歷史性轉捩點，是長期且不可逆轉的人口下降的開始」。<sup>8</sup>另外，威斯康辛大學麥迪遜分校（University of Wisconsin-Madison）中國人口專家易富賢亦指出，「中國人口早在 2018 年就已開始下降，……，中國正面臨著遠遠超出中國當局和國際社會想像的人口危機」。<sup>9</sup>

換言之，中國自然人口負成長已是不可逆的趨勢，主要原因在於出生率的持續下滑，如同中國國家衛生健康委人口家庭司楊金瑞副司長所言，這是多重綜合因素影響下的結果，相關造成原因包含：<sup>10</sup>一、育齡婦女規

6 〈國務院新聞辦就 2022 年國民經濟運行情況舉行發布會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 1 月 17 日，<https://reurl.cc/qZ9WaR>。

7 〈中國大饑荒後人口首次負增長 專家與網友怎麼說〉，《法廣》，2023 年 1 月 17 日，<https://reurl.cc/EXq5Ln>。

8 〈中國人口負成長 61 年來首次 專家：面臨危機遠超出想像〉，《中央社》，2023 年 1 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202301170190.aspx>。

9 同前註。

10 〈國家衛生健康委員會 2022 年 1 月 20 日新聞發布會文字實錄〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2022 年 1 月 20 日，<https://lurl.cc/XC2nrC>。

模下降，特別是生育旺盛期育齡婦女規模下降；二、年輕人生育意願持續下降，育齡婦女平均計畫生育子女數逐年減少；三、住房、教育與就業等多重因素影響下，生育、養育與教育子女的成本持續攀高，大大降低年輕人的生育意願。對此，中國國務院發展研究中心課題組預測，2019年中國0歲至14歲的人口規模及其占比為2.385億人與17.1%，2026年將更進一步下降至2.13億人與15.3%。同時，自2027年起，中國0歲至14歲的人口占比將降低至15%，進入超少子化社會，甚至2050年時將下降至8,043萬人與6.7%。<sup>11</sup>

## 參、「少子老齡化」將成為中國基本國情

2022年8月1日，《求是網》所刊登的〈譜寫新時代人口工作新篇章〉一文指出，中國人口發展將面臨深刻而複雜的形勢變化，人口負成長下之「少子老齡化」將成為常態。一來是伴隨著長期累積的人口負成長態勢，中國將於「十四五」時期進入人口負成長階段；二是生育水準持續走低，低生育率成為影響中國人口均衡發展的最主要風險；三是人口老齡化程度加深，中國將於2035年前後進入人口重度老齡化階段，也就是60歲以上人口占總人口比例超過30%。<sup>12</sup>

首先，關於少子化，2022年中國的出生人數低於2021年的1,060萬人，係自2017年以來，中國出生人數連續6年下降；<sup>13</sup>且為1949年以來首次低於1,000萬人。<sup>14</sup>同時，中國的結婚人數已自2013年起連續9年下降，幾乎每年減少100萬對結婚夫妻。2022年辦理結婚登記的夫妻對數

<sup>11</sup> 國務院發展研究中心課題組，〈認識人口基本演變規律 促進我國人口長期均衡發展〉，《管理世界》，第1期，2022年，頁16。

<sup>12</sup> 〈譜寫新時代人口工作新篇章〉，《求是網》，2022年8月1日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-08/01/c\\_1128878530.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-08/01/c_1128878530.htm)。

<sup>13</sup> 艾莎，〈中國2022年人口減少85萬，逾60年來首次出現負增長〉，《紐約時報中文網》，2023年1月17日，<https://cn.nytimes.com/china/20230117/china-birth-rate/zh-hant/>。

<sup>14</sup> 〈世界經濟火車頭的中國在變老〉，《日經中文網》，2023年1月18日，<https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/51149-2023-01-18-01-14-32.html>。

僅有 683.5 萬對，相較於 2013 年的 1,346.9 萬對，減少了大約一半。<sup>15</sup> 其中，屬於生育主體之 20 歲至 29 歲者結婚年齡又延後，且結婚人數減少，這亦意味著出生率也將受到影響，進而削減未來中國的勞動力。<sup>16</sup>

其次，關於人口老齡化，人口老齡化是指 65 歲及以上老年人占總人口比例上升的過程，且人口少子化與長壽化導致中國人口老齡化呈現以下特點，分別為：<sup>17</sup> 一、中國人口老齡化較慢發生，但速度快且呈現加速發展態勢：受到生產力及經濟社會發展水準的制約，中國人口發生老齡化的時間較其他國家晚，大致始於 1964 年。然而，隨著受到生產力與經濟社會發展與人口生育管控政策的影響，中國人口結構提前發生轉變。數據顯示 2010 年中國人口老齡化速度加快，老齡化率為 8.9%；2020 年老齡化率則提高至 13.52%。<sup>18</sup> 據中國國家統計局公布的 2022 年人口數據，60 歲及以上者為 2.8004 億人，占總人口 19.8%；65 歲及以上者為 2.0978 億人，占總人口 14.9%。<sup>19</sup> 相較於 2021 年，60 歲及以上人口增加了 1,268 萬人，比例提高了 0.9%；65 歲及以上人口則增加了 922 萬人，比例上升了 0.7%。<sup>20</sup> 二、老年人口規模龐大，加速進入老齡化社會：由於中國為一人口大國，擁有大規模老年人口，隨著老齡化速度的加快，老年人口規模也就快速加大，<sup>21</sup> 截至 2022 年已達 2.1 億人。<sup>22</sup> 三、人口老齡化快速發展，明顯呈現「未富先老」態勢：由於受到生育管控政策的影響，導致中國人口轉變進程與老齡化速度加快，使得在還沒有富裕前，中國就已進入老齡

<sup>15</sup> 〈中國的困境：人口快速老化 結婚人數持續走低〉，《自由亞洲電台》，2023 年 10 月 17 日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shehui/lu-10162023135410.html>。

<sup>16</sup> 同前註。

<sup>17</sup> 王桂新，〈中國人口老齡化：未來挑戰與應對策略〉，《國家治理》，第 10 期，2022 年，頁 52-54。

<sup>18</sup> 同前註，頁 52。

<sup>19</sup> 〈王萍萍：人口總量略有下降 城鎮化水準繼續提高〉，《中華人民共和國國家統計局》，2023 年 1 月 18 日，[http://www.stats.gov.cn/zt\\_18555/zthd/lhfw/2023/sjjd/202302/t20230219\\_1913346.html](http://www.stats.gov.cn/zt_18555/zthd/lhfw/2023/sjjd/202302/t20230219_1913346.html)。

<sup>20</sup> 〈中國老齡化加劇 去年底 60 歲以上老人已超 2.8 億人〉，《聯合早報》，2023 年 10 月 16 日，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20231016-1443082>。

<sup>21</sup> 王桂新，〈中國人口老齡化：未來挑戰與應對策略〉，頁 52-53。

<sup>22</sup> 〈專訪全國政協委員王建軍：樹立和踐行積極老齡觀、健康老齡化理念〉，《中國老齡科學研究中心》，2023 年 3 月 10 日，<https://reurl.cc/QZYD40>。

化社會。同時，由於中國缺乏足夠經濟能力，將難以因應人口老齡化所帶來的相關影響與衝擊。

換言之，根據世界衛生組織的定義，如果一國的 65 歲以上老年人占總人口的 7% 即為高齡化社會；達 14% 為高齡社會；達 20% 則為超高齡社會。可見，除了面臨人口負成長與出生人口減少之外，中國亦面臨人口老齡化這一困境，中國已進入高齡社會。

## 肆、人口危機可能帶來的影響

關於中國面臨的人口危機可能帶來的相關影響，第一出生率下降將對房地產業帶來重大威脅，房地產業約占中國經濟產出的四分之一，因為人口成長是推升住房需求的主要動力。同時，對許多人而言，住房是最為重要的資產，且在消費支出與出口受到新冠肺炎疫情嚴重的影響與衝擊下，中國經濟更加依賴境況不佳的房地產業。<sup>23</sup> 因此，近來中國試圖干預以避免住房危機擴大而對經濟帶來更大的影響與衝擊，例如中國人民銀行與中國銀行保險監督管理委員會發布 16 項支援房地產市場平穩健康發展之相關政策，<sup>24</sup> 確保開發商能從銀行和債券投資者籌措到足夠資金，並於必要時可以延後還款。<sup>25</sup> 其次，由於勞動年齡人口的減少，且日益老化與長壽的老年人將會影響政府財政，例如 2019 年中國社會科學院發布之《中國養老金精算報告 2019-2050》即指出，中國主要養老基金極有可能於 2035 年後「坐吃山空」，而部分造成的原因即為勞動力萎縮。<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Nicole Hong, 〈為何中國的人口危機是一個全球問題〉，《紐約時報中文網》，2023 年 4 月 19 日，<https://cn.nytimes.com/china/20230419/china-population-india/zh-hant/>。

<sup>24</sup> 〈中國人民銀行 中國銀行保險監督管理委員會關於做好當前金融支持房地產市場平穩健康發展工作的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 11 月 23 日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-11/23/content\\_5728454.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-11/23/content_5728454.htm)。

<sup>25</sup> Keith Bradsher, 〈中國政府出臺強有力措施拯救樓市〉，《紐約時報中文網》，2022 年 11 月 28 日，<https://cn.nytimes.com/china/20221128/china-property-developers/>。

<sup>26</sup> 黃思琪，〈中國需要擔心其不斷萎縮的人口嗎？〉，《BBC 中文網》，2023 年 1 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-64342271>。



第三，人口危機將會加重經濟社會的負擔，因為人口負成長與老齡化將帶來全面性影響，不論是家庭、企業、政府以及社會福利保障體系等皆會受到影響與衝擊。<sup>27</sup> 就家庭而言，隨著人口的少子化與老齡化，年輕人所承擔的撫養壓力將越來越大，家庭所面臨的經濟與精神壓力亦隨之倍增。對於企業而言，隨著人口負成長，勞動年齡人口亦會減少，進而推升企業的用人成本，加重營運負擔。根據中國國家統計局公布之數據，16 歲至 59 歲勞動人口為 8.7556 億人，占總中國人比例為 62%；較 2021 年減少 666 萬人，占比下降 0.4%。<sup>28</sup> 且根據國務院發展研究中心課題組預測，中國勞動人口將分別於 2035 年與 2050 年減少至 8.6 億與 6.74 億人。<sup>29</sup> 對政府而言，除了不利於財政收入外，亦會增加領取社會保險人口，大幅提升醫療、養老與福利等方面需求，嚴重影響中國社會保障與公共服務體系的永續發展。<sup>30</sup>

## 伍、中國的因應政策及其困境

根據上述，由於出生人口下降且預期壽命與日俱增，中國將面臨「少子老齡化」此一人口危機，不僅嚴重影響自身的經濟與社會發展，亦將對全球經濟帶來巨大衝擊。中國的首要任務就是如何有效因應其所帶來的影響與衝擊，據《日經新聞》報導，未來 10 年中國將有 2.34 億人口屆齡退休，僅 1.66 億人投入勞動市場，勞動力將減少 9%。<sup>31</sup> 因此，中國人口危機不僅對自身經濟造成衝擊，亦可能威脅製造業、工業和軍事實力等。<sup>32</sup> 由於老年人口快速增加，適齡勞動人口的比例縮小，亦即伴隨著中國經濟

<sup>27</sup> 原新、范文清，〈人口負成長與老齡化交匯時代的形勢與應對〉，頁 7。

<sup>28</sup> 〈王萍萍：人口總量略有下降 城鎮化水準繼續提高〉。

<sup>29</sup> 國務院發展研究中心課題組，〈認識人口基本演變規律 促進我國人口長期均衡發展〉，頁 16。

<sup>30</sup> 原新、范文清，〈人口負成長與老齡化交匯時代的形勢與應對〉，頁 7-8。

<sup>31</sup> 〈世界經濟火車頭的中國在變老〉，《日經中文網》，2023 年 1 月 18 日，<https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/51149-2023-01-18-01-14-32.html>。

<sup>32</sup> 邱立玲，〈中國人口 61 年來首度負成長 勞動力 10 年內將少約 1 成 經濟發展首當其衝〉，《信傳媒》，2023 年 1 月 18 日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/38274>。



高速發展引擎——「人口紅利」的逐漸消失，中國將面臨養老、醫療等社會福利成本的激增，經濟社會發展將受到嚴重的影響與衝擊。<sup>33</sup>

儘管習近平將國家的人口挑戰列為優先事項，並在中共「二十大」承諾「優化人口發展戰略，建立生育支持政策體系，降低生育、養育、教育成本」，<sup>34</sup> 但卻未能有效提升出生率，中國出生率呈現不可逆轉的趨勢，仍急劇下降。<sup>35</sup>

## 一、中國的因應政策

### （一）中國因應少子化政策

除了發布《中共中央國務院關於優化生育政策促進人口長期均衡發展的決定》（又名「實施三孩生育政策及配套支持措施」），全面開放三胎政策，並取消社會撫養費等措施以及廢止相關處罰規定之外；<sup>36</sup> 中國亦推動以下相關政策與配套措施，主要包含：<sup>37</sup> 1. 修訂相關政策法規，例如廢止《計畫生育技術服務管理條例》、《社會撫養費徵收管理辦法》及《流動人口計畫生育工作條例》等三部行政法規。<sup>38</sup> 2. 加速推出各項刺激生育政策，例如中國國家發展和改革委員會等 23 個部門印發了《關於推進兒童友好城市建設的指導意見》，希冀至 2025 年在全中國推動 100 個兒童友好城市建設試點，為兒童成長發展提供友好的條件、環境與服務。<sup>39</sup>

<sup>33</sup> 吳介聲，〈超級老齡化社會來臨：中國人口紅利消失，未富先老難以逆轉〉，《聯合新聞網》，2020 年 1 月 2 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4263821>。

<sup>34</sup> 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 10 月 25 日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)。

<sup>35</sup> 張子清，〈中國人口危機浮現 衝擊經濟成長與社會穩定〉，《中央廣播電台》，2023 年 1 月 24 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2156875>。

<sup>36</sup> 〈《中共中央國務院關於優化生育政策促進人口長期均衡發展的決定》有關問題解答〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2021 年 7 月 20 日，<https://lurl.cc/7zcMaS>

<sup>37</sup> 〈國家衛生健康委員會 2022 年 1 月 20 日新聞發布會文字實錄〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2022 年 1 月 20 日，<https://lurl.cc/XC2nrC>。

<sup>38</sup> 〈三部行政法規廢止 生育支持措施逐步落地〉，《中國日報中文網》，2021 年 9 月 30 日，<https://china.chinadaily.com.cn/a/202109/30/WS6155b9fba3107be4979f0eb0.html>。

<sup>39</sup> 〈關於推進兒童友好城市建設的指導意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 9 月 30 日，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/21/content\\_5643976.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/21/content_5643976.htm)。

3. 加強優生優育服務保障水準：印發《母嬰安全行動提升計畫（2021-2025）》，透過落實母嬰安全五項制度，有助於預防減少孕產婦和嬰兒死亡。<sup>40</sup> 4. 積極推動托育服務體系建設：中國國家衛生健康委員會同相關部門指導各省做好「十四五」規劃綱要中千人托位數（托育服務位元數）4.5 個指標年度任務的分解工作，部署全中國嬰幼兒照護服務示範城市創建工作；<sup>41</sup> 同時，中國並印發《「十四五」積極應對人口老齡化工程和托育建設實施方案》，發展與完善普惠托育服務體系。<sup>42</sup>

除了上述政策外，中共亦於 2023 年 9 月發布《軍隊實施〈中華人民共和國人口與計畫生育法〉辦法》，<sup>43</sup> 自 9 月 10 日起施行。該辦法除了鼓勵生育外，亦顯示計畫生育政策所導致的人口危機將會對自身國家安全構成威脅。<sup>44</sup>

## （二）中國因應人口老齡化政策

關於因應人口老齡化，中國則推動以下相關政策。第一，推動機構改革以完善老齡工作體制，推動實現老年人享有基本養老服務。2023 年 3 月 7 日《新華網》發布新聞指出，「完善老齡工作體制」為 2023 年中國國務院機構改革方案的其中一項重點工作，中國將國家衛生健康委員會（以下簡稱「衛健委」）關於擬定並協調落實應對人口老齡化政策措施、承擔全國老齡工作委員會的具體工作等職責劃入民政部。同時，並將全國老齡工作委員會辦公室（以下簡稱老齡辦）改設在民政部，強化其綜合協調、督

<sup>40</sup> 〈國家衛生健康委關於印發母嬰安全行動提升計畫（2021-2025 年）的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 10 月 9 日，<https://reurl.cc/Doxd46>。

<sup>41</sup> 〈關於報送本地區每千人口擁有 3 歲以下嬰幼兒托位數年度分解指標的通知〉，2021 年 7 月 27 日，<https://lurl.cc/h5590W>。

<sup>42</sup> 〈關於印發《「十四五」積極應對人口老齡化工程和托育建設實施方案》的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 6 月 17 日，<https://reurl.cc/y6Oe5y>。

<sup>43</sup> 〈發布《軍隊實施〈中華人民共和國人口與計畫生育法〉辦法〉〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 9 月 8 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0908/c64094-40073165.html>。

<sup>44</sup> 〈易富賢：中國鼓勵軍隊生三孩的尷尬〉，《美國之音》，2023 年 9 月 16 日，<https://reurl.cc/p5pWnd>。

促指導及組織推進老齡事業發展職責；且中國老齡協會改由民政部代管。<sup>45</sup>此次機構改革顯示出「衛健委」不足以承擔解決老齡工作職責，因為原本「衛健委」主要負責老年人口的健康問題，民政部則負責養老服務等相關業務，故「衛健委」與民政部分別設立老齡健康司與養老服務司來負責上述相關工作。<sup>46</sup>

換言之，隨著中國老年人的快速增加，涉及老齡化人口的工作更為廣泛與繁雜，故為能更加完善老齡工作體制，中國除了將「老齡辦」劃歸回民政部外，並由民政部重新代管中國老齡協會。就某種意義而言，這意味著「衛健委」不足以承擔老齡工作此一職責，因為老齡工作範疇非常廣泛，「衛健委」僅僅擔負老年人口的醫療與健康工作，其他養老服務相關工作仍由民政部負責。

第二，為了有助於因應老齡化社會的到來，中國採取相關政策以利於健全養老體系、建構老年人友善環境，甚至是增加老年人的再就業。2021年10月14日，中國召開全國老齡工作會議，前總理李克強批示指出「深化相關改革，健全老齡工作政策、制度和work機制，推動老齡事業和產業高質量發展」之後，中國即推動相關因應人口老齡化之政策。例如：  
1. 2021年11月18日發布《中共中央國務院關於加強新時代老齡工作的意見》，針對健全養老服務體系、完善老年人健康支撐體系、促進老年人社會參與、著力構建老年友好型社會以及積極培育銀髮經濟等工作進行部署。<sup>47</sup>  
2. 2022年2月7日，中國國家衛生健康委員會與相關單位聯合發布《「十四五」健康老齡化規劃》，2025年時中國的老年健康服務資源能更加合理地被配置，建構更加友善的老人健康生活之社會環境，例如：增加老年健康服務機構數量，大幅提升服務能力；推動居家社區機構健康服務，不斷增加醫養結合服務之供給，以利於持續改善老年人健康生活質

45 〈（兩會受權發布）關於國務院機構改革方案的說明〉，《新華網》，2023年3月8日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/n1/2023/0308/c452482-32639216.html>。

46 〈全國老齡工作委員會辦公室將改至民政部 學者：應對老齡化不單靠醫療〉，《南美僑報網》，2023年3月8日，<https://reurl.cc/Q4YL95>。

47 〈國家衛健委相關部門負責人解讀《中共中央國務院關於加強新時代老齡工作的意見》〉，《中國科學院離退休幹部工作局》，2021年11月25日，<https://reurl.cc/jv6kyD>。

量。<sup>48</sup> 3. 2022 年 2 月 21 日，中國國務院發布《「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃》，目標為基本建立因應人口老齡化之國家戰略制度框架；不斷擴大養老服務供給；持續健全養老健康支撐體系；持續強化土地、住房、財政、投資以及人才等政策。<sup>49</sup>

## 二、中國面臨的困境

現階段，儘管中國已推動相關因應人口危機的政策，但卻存在以下問題。首先，北京當局雖積極鼓勵生育，但生育率仍未見提升。中國改變自 1980 年代所開始實行的一胎化計畫生育政策，繼 2014 年實施「單獨二胎」後，中國分別於 2015 年全面開放二胎、2021 年全面開放三胎。同時，伴隨著實施三胎政策後，中國亦連帶取消「社會撫養費」，並廢止相關處罰規定。然而，受到嬰幼兒入托難、工作不穩定、性別歧視以及昂貴育兒與教育費用等多重因素影響，中國的出生率未見明顯提升。

另外，地方政府亦提出相關刺激生育率的政策，例如在 98 天的法定產假這一基礎上增加生育假，大多數省分將生育假增加至 158 天，甚至有省分將生育假天數增加至 188 或是 190 天，例如江西省與青海省增加至 188 天，河南省與海南省則增加至 190 天。<sup>50</sup> 但是，生育率仍未見起色，顯見少子化已成為中國基本國情，無法有所逆轉。

其次，關於養老金，中國未能及時採取提高退休年齡政策，據中國人民大學財稅研究所發布之《中國各地區財政發展指數報告 2021》，中國養老金缺口高達 1.33 兆人民幣；<sup>51</sup> 且隨著退休人員人數日益增加，更加劇養老金的發放壓力。雖然相關政府工作報告、會議決議或是官方文件皆

48 〈關於印發「十四五」健康老齡化規劃的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 2 月 7 日，<https://reurl.cc/a4e8zG>。

49 〈國務院關於印發「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 2 月 21 日，<https://reurl.cc/L6aLDx>。

50 〈河南明確育兒假時間！全國最新產假表出爐，男性陪產假最長的是這些省份……〉，《商丘市衛生健康委員會》，2021 年 11 月 29 日，<https://reurl.cc/7jZzOb>。

51 郭晉暉，〈養老基金盈餘減少，個人養老金提上日程〉，《第一財經》，2022 年 1 月 13 日，<https://m.yicai.com/news/101288968.html>。

再三提及中國即將推動「漸進式延遲退休」，且已在山東與浙江兩省試行「延遲退休」政策，但目前仍遲遲未正式宣布全面施行「延遲退休」政策。

最後，儘管外界認為人口負成長與老齡化將導致勞動力減少而不利於經濟發展，但中國官方一再強調目前尚未發生勞動力短缺的現象，例如：  
1. 2021年5月，時任國家統計局局長寧吉喆表示，中國勞動力資源依然豐富，人口紅利繼續存在。<sup>52</sup>  
2. 2023年1月17日，中國國家統計局局長康義表示，中國人口下降不應引起擔憂，因為勞動力供應仍然超過需求，且隨著勞動力質量和教育水準提高，將抵銷勞動人口長期下降所帶來的影響與衝擊。<sup>53</sup>  
3. 2023年3月2日，人力資源和社會保障部副部長俞家棟表示，中國仍是人口和勞動力最多的發展中國家，老齡勞動力退出市場且數量下降較快，但青年勞動力數量穩中有增。<sup>54</sup>然而，可以確定的是，隨著少子化與老齡化情勢的持續發展，中國勞動力勢必受到影響而發生短缺。

## 陸、小結

由於人口負成長除了會降低整體消費力外，中國亦會因為勞動力減少而造成自身經濟成長下滑，故中國將持續推動相關因應政策。首先，關於勞動力減少所帶來的影響與衝擊，根據中國國家統計局的統計數據，2022年中國的勞動力人口，16歲至59歲勞動力人口為8.7556億人，占總人口比例為62%。相較於2021年16歲至59歲之8.8222億人，中國勞動力減少了666萬人，下降0.4%。<sup>55</sup>隨著人口快速老齡化，中國勞動力人口在過去3年減少了超過4,100萬人，2019年中國勞動力人口約有7.747億

<sup>52</sup> 魏玉坤、鄒多為，〈勞動年齡人口下降，人口紅利會消失嗎〉，《人民網》，2021年5月13日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0513/c1004-32101715.html>。

<sup>53</sup> 〈中國人口負成長61年來首次 專家：面臨危機遠超出想像〉。

<sup>54</sup> 〈國新辦舉行「權威部門話開局」系列主題新聞發布會介紹就業和社會保障工作情況圖文實錄〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2023年3月2日，<https://reurl.cc/r6KGvN>。

<sup>55</sup> 〈國務院新聞辦就2022年國民經濟運行情況舉行發布會〉。



人，2022 年則僅剩下 7.335 億人。<sup>56</sup> 在此種情況下，未來中國極有可能面臨「未富先老」的窘境，在未真正變得富有前就面臨人口老化問題，不僅經濟成長受到影響，老齡化和勞動人口減少亦會造成政府稅收減少與養老金體系不堪負荷。對此，人口社會學家易富賢認為，中國必須改變自身的社會保障和經濟政策，因為過去中國的經濟發展及「世界工廠」地位是建立在勞動人口過剩這一基礎之上，未來勢必將面臨勞動力緊缺的困境。<sup>57</sup>

因此，學者邱萬鈞與孫智嫻指出，在退休制度未進行重大轉變這一前提下，中國將於 2035 年至 2040 年間面臨就業人數大幅衰退的問題。<sup>58</sup> 為能解決勞動力短缺問題，中國除了可採取持續增加勞動力人口政策之外，亦可透過增加更多自動化設備等政策來緩解此問題，並有助於提高生產力，例如 2021 年中國工廠的機器人安裝數量幾乎等同於全球其他國家的總和，總數超過 24.3 萬台，較 2020 年成長 45%，中國持續加速自身工業自動化進程。<sup>59</sup>

其次，儘管目前採取的刺激生育率政策未見成效，但是為能緩解人口負成長，避免情勢日趨惡化，未來中國勢必持續推出相關刺激提升生育率的政策，例如持續透過生育保險、稅收政策、保障女性就業以及提升幼兒園覆蓋率等。對此，中國國務院發展研究中心課題組即提出以下政策建議，分別為：<sup>60</sup> 一、確實貫徹落實全面三孩政策，保持生育率維持基本穩定；二、加速完善相關法律規範以因應人口發展趨勢；三、適時推出刺激生育的政策，並降低生育養育成本；四、深化社會保障制度改革，並增強養老保障制度的永續性；五、加大自主創新能力，增強永續發展能力：技

<sup>56</sup> 〈中國 4 月青年失業率首度破 20% 專家：令人憂心〉，《自由時報》，2023 年 5 月 16 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4303374>。

<sup>57</sup> 〈中國進入人口負成長時代 專家警告「人口危機」：恐未富先老〉，《聯合新聞網》，2023 年 1 月 17 日，<https://udn.com/news/story/7331/6918200>。

<sup>58</sup> 〈中國老矣！人口紅利不再、年輕人躺平、勞力變貴... 將如何影響中國經濟成長？〉，《今周刊》，2023 年 1 月 13 日，<https://reurl.cc/V4YIXb>。

<sup>59</sup> 盧伯華，〈因應勞動力減少 陸企與外商加速自動化進程提高生產力〉，《中時新聞網》，2022 年 9 月 19 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220919004533-260409?chdtv>。

<sup>60</sup> 國務院發展研究中心課題組，〈認識人口基本演變規律 促進我國人口長期均衡發展〉，頁 18-19。

術進步不僅是促進經濟結構升級與經濟成長的核心動力，亦為因應人口少子化與老齡化所帶來的勞動力不足與社會撫養比提高等一系列挑戰的根本途徑。

再次，出生率下降並不必然會減少勞動力，因為若能加強勞工的教育及職能訓練，亦利於提高平均勞動生產力，降低勞動人口減少所帶來的影響與衝擊。<sup>61</sup> 同時，中國也可透過加速工廠自動化進程，補足勞動力缺口問題以提高生產力。

最後，中國雖未能及時實施「延遲退休」政策，但鑑於現階段人口的整體情勢，推動該政策乃是大勢所趨，不僅相關報導一再指出中國將正式於 2025 年全面落實該政策，且例如山西省已於 2023 年政府工作報告提出實施漸進式延後退休。<sup>62</sup> 可見，在不久的將來，中國將落實延遲退休政策，希冀降低人口快速老化所帶來的影響與衝擊。

另外，未來中國亦有可能借鑑外國關於促進老年人就業的經驗，例如採取以下政策：健全老年人就業權益保障法律政策；多方拓展增加老年人就業機會管道，完善老年人就業政策服務體系；加強宣傳教育，優化支持老年人就業的社會環境。<sup>63</sup>

---

61 劉憶如，〈中國人口負成長的警惕〉，《中時新聞網》，2023 年 2 月 26 日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20230226002928-262104?chdtv>。

62 〈2023 年山西省政府工作報告（全文）〉，《中國網》，2023 年 1 月 30 日，[http://stzg.china.com.cn/2023-01/30/content\\_42243095.htm](http://stzg.china.com.cn/2023-01/30/content_42243095.htm)。

63 〈老年人再就業釋放人口紅利〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2023 年 5 月 30 日，[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/jyysr/jysrsbxf/202305/t20230530\\_1356850.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/jyysr/jysrsbxf/202305/t20230530_1356850.html)。



