



● 作者/Nicholas Eberstadt ● 譯者/余振國 ● 審者/劉宗翰

人口數對地緣政治之影響

With Great Demographics Comes Great Power: Why Population Will Drive Geopolitics

取材/2019年7-8月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2019)

人口統計學可以預測一國未來各年齡層人口分布的狀況，而國家人口數的優良與否，將影響這個國家的國力強弱，因此在強權長期競爭的國際體系中，唯有精進自身的人力資本，才能改變地緣政治的版圖。

人口統計學雖然不能用來決定未來，但對於研究地緣政治的學生而言，這門學問有其重要性。雖然通常經濟力與軍事力這兩種傳統衡量方式較為人關注，但一個國家在人口數量、生產力，以及特質上的改變，也影響著強權之間的長期競爭。

美國就是一個很好的範例。在1850年，美國人口為2,300萬，比法國少了1,300萬。如今美國人口已接近3.3億，比英國、荷蘭、法國、德國及義大利等國的人口總合還要多。美國擁有世界最大的技術工作人力。若以成年人就學平均年數為標準，美國也擁有全球教育程度最高的人口。比起地理優

勢或天然資源，這些高素質人口，才是美國在第二次世界大戰後成為全球經濟力與軍事力最強國家的主因，也解釋了為何美國能持續守住這個地位。

但過去成功表現無法保證未來的成果。美國視為對手的中共也由於人口數關係，在過去數十年間成為一個真正可以跟美國競爭的強權。此時，美國在人口上的優勢卻被各種方式消磨或浪費掉，而在歐洲與亞洲的盟國人口成長也出現停滯或倒退現象。目前美國在權力上受到的損害程度依然有限，這是因為美國在地緣政治上的主要對手們也有自身難題



需要處理。但在未來，只要靠人口成長與提高教育程度，其他國家也都有可能成為新興強權。

人口統計學顯示未來世界地緣政治局勢的端倪，華府應了解該如何為未來做好準備。若要保持美國的優勢，領導者必須逐步減緩或逆轉目前在侵蝕美國國力基礎的負面人口現象。他們

必須重新思考華府的全球策略，並了解在開發國家中的新生民主國家，才是美國所主導國際秩序在未來的關鍵。靠著明智的國內政策與有遠見的外交手段，美國領導者才可確保國內依然有可觀的人力資源，並在接下來的百年間強化美國國力。

美國目前人口已接近3.3億，比英國、荷蘭、法國、德國及義大利等國人口總和還要多。(Source: USAF/Sara Keller)





人民力量

對現代化之前的帝國與王國而言，龐大人口代表該國可以徵收更多的稅，並有更多士兵可以送上戰場。由於現代經濟的發展，使人口統計學比以往更為重要。自工業革命發生之後，科技創新與其他在生產上的進步，導致自然資源和食物之類的基本商品價格開始長時間下滑。同時，這些進步也讓技術人員的價值被提高。事實上，在二戰後全球多數的經濟成長都能被歸因於兩大因素：一、人力資本的提升(也就是將教育、衛生、營養、訓練，以及其他因素的總括性名詞，以用來決定工作者的個人潛質)；二、有利於企業發展的環境。這兩者讓人力資源的價值得以發揮。其中人力資本對於經濟特別有影響。舉例來說，如今某國的人民預期壽命每提升一年，該國的人均收入就會永久提升4%。此外，國內人民的平均就學時間每額外多一年，該國的人均國內生產毛額通常會提升10%。

不同國家在人力資本發展上的大幅差異，造成今日各國經濟生產力的差距比過去歷史上任何一個時間點都來得大。例如，在2017年，根據世界銀行的估算，愛爾蘭的人均國內生產毛額大約是中非共和國的一百倍(在依照相對購買力調整後)。但這樣的差距並非是無法逆轉：由於科技的突破，如今各國可以比以往更快強化自身人力資本。瑞士從1886年開始直至2003年間才將人民平均壽命從50歲提升到80歲；南韓則是從1950年代末期至2009年，只花了一半的時間就達到相同成果。

雖然在人力資本上有可能會出現這種快速又

無法預測的改進，但人口統計學本身是一項相當容易預測的社會科學。不同於預測經濟或科技走向，對於人口走向的預測通常是在接下來數十年都不容易被推翻。舉例來說，我們可以預測2040年的情況，因為生活在那年代的大多數人，如今已經活在這個世界上了。雖然對於時常有變化的世界事務而言，這種估算無法用來預測未來，但有意擬定長遠計畫的政策制定者應當還是要對此有所留意。

中國大陸的人口問題

如今，國際舞臺是由一個超級強權(美國)以及兩個強權(中共與俄羅斯)所主宰。美國近期在對外的錯誤選擇與在國內的政治亂象，自然會讓某些學者認為美國國力開始衰退。但是當我們開始檢視中共與俄羅斯的人口走向預測後，就會發覺關於美國將很快地失去霸權的恐懼是不正確的。

中共是美國在國際上的主要對手，乍看之下它的確是一個非常有份量的對手。中國大陸是世界人口最多的國家，擁有14億人口，並在過去四十年間，歷經人類史上最快速又最持久的經濟成長。在相對購買力調整後，中國大陸目前是世界最大的經濟體。中國大陸從1970年代開始的成長，通常都歸功於鄧小平的政策，他在1978年成為領導人之後開始將大陸推向對市場友善的方向。不過中國大陸人口也扮演同樣重要的角色。毛澤東主義的政策使得有償勞動既不那麼容易獲得，也不那麼有吸引力，後來當中共當局拋棄該政策之後，從1975年至2010年間大陸的工作年齡人口(15至64歲)幾乎增加了一倍，工作時數的總



中國大陸是世界人口最多的國家，並在過去四十年間，經歷人類史上最快速持久的經濟成長，儼然成為美國在國際上的強勁對手。(Source: AP/達志)

和則是以更快速度成長。同時，中國大陸人口整體的健康狀態與教育水準也快速提升。

這些驚人紀錄導致許多人——包括中共本身的領導班子——都預測中共會在接下來二十年內超越美國，成為領導全球的強權。但中國大陸長期人口前景卻告訴我們一個不同的結果。在過去二十年間，中國大陸生育率出現衰退，此狀況又因為政府在過去嚴厲實行的人口控制計畫而更加惡化。即使從1979年開始實施的一胎化政策

在2015年被解除，但傷害已經造成。自1990年代初期，中國大陸的總生育率就低於一名女性生育2.1名幼兒的生育更替水準。根據聯合國人口司，中國大陸目前的生育更替水準為1.6，但其他來自大陸人口統計學者蔡昉與全國人民代表大會常務委員會成員的分析顯示，這個數字可能會低到1.4，低於更替水準30%。在上海等主要城市中，生育率更低到一名女性生育1名幼兒，甚或還有可能再低。

根據美國人口普查局推測，

中國大陸在過去數十年極低的生育率將在未來持續，加上不可能引入大量的移民，因此會在2027年達到人口高峰。中國大陸的工作年齡人口已經連續五年出現減少，並預估會在2015至2040年間再減少1億人，特別是低於30歲的工作年齡人口會大幅減少。雖然目前成長中的世代將是中國大陸史上接受最好教育的世代，但人民整體受教育的成長將減緩，因為整體人口中愈來愈多部分將被教育程度較低的老年世代所



佔據。若依照「維特根斯坦人口與全球人力資本中心」(Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital)估計,到了2040年,中國大陸成年人口的就學平均年數將低於玻利維亞或辛巴威。

當中國大陸的工作人口數減少時,超過65歲的人口將有爆發性的成長。在2015至2040年這段期間,中國大陸超過65歲的人口預估會從1.35億提升到3.25億或更高。到了2040年,老年人的人數將是15歲以下孩童人數的兩倍,而人口的年齡中位數將提升到48歲,遠高於2015年的37歲,而

1990年的中位數才只有25歲。沒有其他國家出現過如此快速人口老化現象。這個過程在中國大陸的農村社會將更為嚴重,因為年輕人開始遷移至都市尋求工作機會。在整體上,中國大陸在2040年的老年人口將既貧窮、教育程度又低,並要依靠其他人口族群來提供他們所需的絕大多數消費與需求。

這些不利的人口走向問題結合在一起後,中國大陸經濟將出現嚴重的逆勢。更糟糕的是,中國大陸還將面對其他負面的人口變數。例如,由於過去執行的一胎化政策,中國大陸父母通常寧可

中國大陸從1979年開始實施的一胎化政策,雖在2015年解除,然而在人口男女比例上已經造成難以彌補的傷害。

(Source: AP/達志)



墮胎也不願意產下女嬰，這造成現代世界上最不平衡的嬰幼兒性別比率。在接下來的數年，中國大陸將需要面對有數千萬過剩男性的問題，這些男性通常來自於農村社會，況且找對象結婚生子或是延續家族血脈的未來並不樂觀。

當中國大陸傳統的家族架構開始衰退與消失時，下個世代也將面對相關的問題。自中國歷史有紀錄以來，其社會一向靠依賴親人的家族網絡來應付經濟風險。但現今成長在城市中的中國大陸青年大多是一胎化世代所產下的獨子，這群人將是沒有兄弟姊妹、表親、或是叔叔與阿姨的年輕男女。當這個維持兩千五百年的家族傳統劃下句點時，中國文化將進入一個未知的狀態，而北京顯然尚未準備好來面對這個大轉變。

俄羅斯的悖論

對俄羅斯而言，其人口遠景則是更加糟糕。克里姆林宮自認是世界強國，但這自我塑造的雄偉形象，卻跟該國實際掌握的人力資源有嚴重差距。在人口與人力資本這兩方面來看，俄羅斯的強國形象將面對無法避免的衰退。

俄羅斯在某些方面十分類似於典型歐洲國家：該國人口正在老化與減少，其經濟對於低技術移民的依賴持續加深，但卻在吸收這些移民上遇到難題。然而，俄羅斯在人力資本上將要面對一個嚴重的危機。俄羅斯人民全體健康狀態在經過半世紀的停滯與倒退後，在過去十年間終於在出生時預期壽命等測量上出現改進，但狀況依然相當危急。根據世界衛生組織指出，在2016年一名15歲的俄羅斯男性預期可再活52.3年，比同年齡的



中國大陸傳統家族架構開始衰退並消失後，下個世代也被迫面對相關問題。(Source: Wiki)

海地男性還低。15歲俄羅斯女性的預期壽命雖然高於男性，但依然只稍微勝過聯合國中最低度開發國家的數值。

除了衛生問題外，俄羅斯也有知識人口不足的現象。這個現象可稱為「俄羅斯悖論」：該國的教育度高，人力資本卻低。雖然表面上俄羅斯有受教育的人民，但擁有1.45億人口的俄羅斯每年從美國專利商標局取得的專利數量，卻低於人口只有500萬的美國阿拉巴馬州。俄羅斯在服務輸出的收入低於人口600萬的丹麥，而私人擁有財富數量則低於人口1,000萬的瑞典。此外，俄羅斯的工作年齡人口預計會在2015至2040年間縮減，該國相對的經濟潛力也同樣會減少。

俄羅斯這種野心勃勃的修正主義國家，有時會



在國際事務上發生蛇吞象的狀況。雖然俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)干預他國政治又奉行軍事冒險主義，但其國家將要面對來自人口上的限制，這會使他與他的接班人難以維持或提升俄羅斯目前的地緣政治地位。

美國的優勢

與主要對手相比，美國的狀態是相當令人羨慕。美國在二戰後是世界上眾所皆知最強大的國家，而它在人口上的優勢——其數量龐大且受過高等教育人口、相對高生育率及友善移民政策——都是美國成功的重點。

美國最明顯人口優勢是其人口數。它是全球人口第三多的國家，而這個地位很有可能在2040年前都不會改變。其他已開發國家的人口數都遠不及美國，第二、第三大已開發國家日本與德國，兩國人口分別只有美國的五分之二與四分之一。在1990至2015年間，在被聯合國標為「已開發地區」中的人口成長，幾乎全是由美國所產生。此外聯合國與美國人口普查局的統計都預測，這些地區從2015至2040年間的人口成長將全部來自於美國。事實上，除了目前唯一有持續人口成長的撒哈拉以南非洲地區之外，從現在到2040年，美國人口成長率將略高於世界人口的成長率。

美國受惠於所謂的「美國人口例外主義」。相較於其他已開發國家，美國享有特別高的移民率與出生率。從1950至2015年間，將近有5,000萬移民至美國，幾乎占了該期間全球移民人數的一半。在這數十年間，美國人口成長大多來自於這些移民者與他們的後代。但身為一個富裕社會的

美國卻有異常高的生育率。美國生育率從二戰結束後就一直高於已開發國家的水準，除了在越戰期間及結束後的短暫時間稍微有下降。從1980年代中期到2008年金融危機為止，美國是唯一生育率有達到生育更替水準的富有國家。假使美國維持目前的移民水準與接近生育更替水準的生育率，多數的人口學家都預測在2040年，美國人口會達到3.8億，年輕人口數將超過任何其他的富裕民主國家，工作年齡人口數還會持續擴增。此外，美國在2040年與世界其他已開發國家不同的是，出生人口數依然會大於死亡人數。

但美國人口優勢並不只是數字上好看。美國大量又持續成長的高技術工作者人數，已經讓美國受惠超過一個世紀。經濟學家巴羅(Robert Barro)與李鍾和(Jong-Wha Lee)在關於人口教育程度上的研究，認為從1870至2010年間，美國工作年齡人口在受教育的平均年數上，是全球教育程度最高的人口。兩人在2015年的估計指出，美國有5,600萬名年齡介於25至64歲的男女擁有大學或研究所學歷：這個數量是中國大陸的兩倍，也占了全球總數的六分之一。根據國際的專利申請數量與科學期刊數量，美國在研發方面是世界的領導者。在財富生產方面，自2000年開始美國人民在私人財富總和上，已經超過中國大陸人民在有紀錄以來的總和。

未來的任務

美國雖然擁有這些優勢，但在未來並非一帆風順。美國已經有數項人口統計指標開始出現問題。在2014年，美國人民的預期壽命開始緩慢、

穩定下滑，這是一個世紀以來首次出現的狀況。這項下滑一部分是因為被稱為絕望死亡(死因是自殺、藥物過量或是酒精中毒導致的併發症)大量出現，特別是發生在美國經濟蕭條的地區。但在這個下滑發生之前，美國在大眾健康指數的提升速度是極為緩慢，而成本則是令人吃驚的貴。美國人在學歷上的進步已經止步了數十年：在2010年時，在1980年代初期出生的成年美國人平均受教育13.7年，只比他們在1950年代出生的父母世代的13.5年平均稍微提升。同時，美國主要工作年齡(25至54歲)男性的就業率，已經降到大蕭條時期的水準。

此外，一些對於美國人口成長預測的共識，也有可能過於樂觀。這些預測通常假設美國生育率會回復到生育更替水準。但美國生育率在2008年減少了10%，之後就一直沒有恢復。根據美國疾病控制與預防中心，美國在2017年的總生育率是1.77，是自1970年代以來的最低點，也在法國與瑞典這些歐洲國家之下。許多人口統計學的預測也假設美國會維持目

前每年約100萬移民者的水準。但移民本身會被政治現象所影響，美國在過去就曾因為國內亂象而幾乎完全拒收移民者，這個狀況也有可能再次發生。

就算有這些下滑的警報，美國的對手依然不太可能在人

力潛能方面超越美國。舉例來說，中國大陸與印度在大學學歷工作者人數上可能會在2040年超越美國，但美國較高的教育品質依然會讓美國占有權重優勢，此外美國幾乎保證依然會擁有全世界最大的研究所學



美國在人口上的優勢與人民的高教育程度，打造出傲人經濟成就，同時也是經濟重鎮。圖為全球規模最大的美國紐約證交所。(Source: Wiki)



歷工作人口。但如果美國人口與人力資源指數持續停滯或倒退，則美國人民可能會失去在國際事務上扮演領導角色的企圖心。孤立主義與民粹主義可能會因此盛行，人民選出的官員也可能不願意承擔維持國際秩序所需的可觀成本。美國在衛生與教育上相對慘淡的發展，也有可能對長期的經濟表現造成傷害。

若要避免這些結果，美國將需要振興自身人力資源基礎，並在商業、衛生及教育這三方面重新注入活力。這將是非常困難、範圍廣泛的任務，不能只依靠聯邦政府的能力。但是最重要的第一步，是需要各種政治觀點的美國人都認清這項任務的急迫性。

老化的盟國

正當美國政策制定者設法使美國人口走向回歸正軌時，也需開始考慮當人口優勢無法再確保美國在世界的霸權時，該採用怎樣的戰略。其中一個吸引人的解決方式，是更加依靠美國的傳統夥伴。在以匯率為基礎上，日本的國內生產毛額

將近是俄羅斯的四倍，雖然該國的總人口稍微低於俄羅斯，但日本擁有較多的高技術工作者人數。歐盟目前的總人口數接近5.12億，比美國多了2億，歐盟經濟在以匯率為基礎上也持續高於中國大陸。

但問題是，許多華府的傳統盟國在面對人口問題上都比美國還要嚴重。舉例來說，歐盟成員國與日本都擁有健康、高教育程度及高生產力的人口。但自1970年代開始，歐盟與日本的生育率都不及生育更替水準，在1980年代開始更是掉到遠低於生育更替水準。歐盟與日本目前的死亡人數都高於新生人數，處於工作年齡人口長期下滑，而其人口老化速度已經達到之前只會出現在科幻小說的狀態。歐盟與日本在人口政策的主要差異是歐洲歡迎移民者，而日本則否。

這兩種作法都有各自的缺點。對歐盟成員國而言，引入移民減緩了工作人口縮減與人口老化現象。但歐盟在接納新來者這方面的紀錄並不理想，特別是針對來自貧窮國家的穆斯林人士，移民所產生的文化衝

突也在歐洲大陸各處產生政治亂流。日本雖然選擇避免這些亂象，但代價就是快速又無法扭轉的人口縮減。與中國大陸情況相同，人口問題也導致傳統日本家庭架構的崩解。日本人口學者預估在1990年出生的日本女性，有40%機率不會有自己兒女，並有50%機率不會有孫子或孫女。日本不僅是在老化，它正逐漸成為老年社會孤立者所組成的國家，老年人口的需求日漸增加，但來自家庭的支援卻逐漸減少。

雖然人口減少並不代表生活品質一定會下降，但對經濟力與軍事力有著負面的影響。根據美國人口普查局估計，美國工作年齡人口在2015至2040年間大約會成長10%。這在個時期內，德國與南韓工作年齡人口則是預計會減少20%，而日本則是減少22%。15至24歲的年輕男性群體是軍事人力的主要來源，在這方面美國預計會在這個時期內增加3%，但德國預計會減少23%、日本減少25%、南韓則是幾乎減少40%。

這項人口的下滑，再加上現代福利國家的預算政策——也

就是從未來世代借取金錢，來支付給老年投票者的福利——這意味著在接下來的數十年內，美國多數的盟國將較不願意、也無力支撐自身國防。就算美國自身人口優勢也開始崩解，但對這些國防老化的夥伴而言，美國對它們的意義將更為重要，但反過來對華府而言，這些盟國的意義將變得不重要。

結交新友

正當人口走向開始侵蝕歐洲與東亞傳統強權的國力時，這個走向也同時讓新的國家得以出頭，朝著成為強權發展，而其中許多國家有機會成為美國的盟國與夥伴。透過與這些新興強國建立友誼，美國政策制定者可以在接下來數十年持續穩固目前的國際秩序。

華府的注意力應當轉至南亞和東南亞。舉例來說，當日本與南韓人口正在下滑時，印尼與菲律賓這些新興民主國家的人口則是持續成長。到了2040年，印尼的人口將從目前的2.6億增加到3億以上。菲律賓的人口則會達到1.4億，兩國的人口都有可能超過俄羅斯。此外，這兩個國家的人口都相當年輕，教育水準也持續在提高。在2015年，中國大陸在20至39歲的人口數量幾乎是印尼與菲律賓同齡人口總和的四倍。但到了2040年，預估差距會縮短到兩倍。印尼與菲律賓也有可能跟奉行擴張主義的中共發生更多對峙，當這個狀況發生時，它們有可能會轉而與美國進行更深度的安全合作。

但印尼與菲律賓都無法跟印度相比。印度在接下來十年內即將取代中國大陸成為世界人口最多

的國家，到了2040年，印度工作年齡人口將比大陸多出2億人。當中國大陸在2040年出現人口嚴重下滑時，印度的人口依然會繼續成長。到了那個時候，大陸的人口中會有24%是超過65歲，而印度只有接近12%。與大陸相比，印度也有自身人口與人力資源問題：低落的公共衛生指數、低教育水準，以及異常高的文盲人口。雖然經過數年的改革，但在美國傳統基金會的經濟自由度指數中，印度依舊在186國中排名第130位。不過到了2040年，印度在20至49歲的高教育程度工作者人數將超過中國大陸，這項優勢也會在接下來每一年持續提升。美國與印度已經為了對抗中共而展開國防合作，美國領導者在接下來幾年間應優先深化這種合作夥伴關係。

今日美國有許多勝過其國際對手的優勢，這大多要歸功於它優秀的人口。但美國不能因為自身強盛的國力而怠惰。要是美國在二戰後建造的經濟與安全秩序真的消失了，那將是一場地緣政治的災難：與現今美國主導的國際秩序相比，沒有任何其他協議可以為這麼多人帶來自由與繁榮。幸好這個悲劇是可以避免的。若美國開始修復自身人力資本基礎、在二十一世紀結交新的盟國，以及借助於人口統計學，則美利堅治世的和平將持續數個世代。

作者簡介

Nicholas Eberstadt 係美國企業研究所 (American Enterprise Institute) 政治經濟學亨利·溫特 (Henry Wendt) 榮譽主席。
Copyright © 2019, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.