

人口老龄化的数据分析和对策研究

——以镇江市为例

虞航

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2023年11月10日; 录用日期: 2023年12月18日; 发布日期: 2023年12月27日

摘要

在当下, 人口老龄化日趋严峻。本文通过4个人口老龄化数字指标, 对当前镇江全市的人口老龄化问题进行深入分析。人口老龄化水平随着时间的推移正不断提高。在此背景下, 养老服务建设的矛盾就日益凸显。全社会养老的压力日趋严峻。为充分有效的应对人口老龄化问题, 我们认为必须要构建全面高效运转的人口老龄养老模式, 不断加强养老服务主体的监管力度, 完善养老服务机构黑名单制度, 提升养老服务质量水平, 构建普惠性养老新样态。

关键词

老龄化, 数据分析, 对策研究, 镇江市

Data Analysis and Countermeasure Research on Population Aging

—Taking Zhenjiang City as an Example

Hang Yu

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Nov. 10th, 2023; accepted: Dec. 18th, 2023; published: Dec. 29th, 2023

Abstract

At present, the aging population is becoming increasingly severe. This article conducts an in-depth analysis of the current population aging problem in Zhenjiang city through four digital indicators of population aging. The level of population aging is constantly increasing over time. In this context, the contradiction in the construction of elderly care services has become increasingly prominent. The pressure on the entire society to provide for the elderly is becoming increasingly severe. In order to

fully and effectively address the issue of population aging, we believe it is necessary to build a comprehensive and efficient population aging elderly care model, continuously strengthen the supervision of elderly care service providers, improve the blacklist system of elderly care service institutions, improve the quality level of elderly care services, and build a new model of universal elderly care.

Keywords

Aging, Data Analysis, Countermeasure Research, Zhenjiang City

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告提出：“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”近年来我国人口老龄化水平不断提高，伴随着人口结构的变化，由老龄化带来的社会问题亦愈发凸显。镇江市作为江苏省的苏南地区老龄人口较多的城市。现下急需梳理镇江全市老龄人口的有关情况并加以分析，在此基础上提出富有建树性的观点和方案，以便对人口老龄化问题给予积极的应对。

2. 人口老龄化数据统计指标

Table 1. Table of the proportion of elderly population in Zhenjiang City in the past 5 years

表 1. 近 5 年镇江市老龄人口比例表

		2018~2022 年全市 65 岁以上人口占比%				
		2018 年末	2019 年末	2020 年末	2021 年末	2022 年末
321,100	镇江市	14.18	14.97	17.51	18.35	19.27

Table 2. Historical natural population changes in Zhenjiang City

表 2. 镇江市历次人口自然变动表

		镇江市近 5 年全市人口自然变动情况				
指标		2017	2018	2019	2020	2021
出生率		9.31	8.24	6.65	6.81	4.57
死亡率		11.76	8.11	7.26	8.78	8.12
自然增长率		-2.46	0.13	-0.61	-1.98	-3.55

Table 3. Number of permanent residents in Zhenjiang in the past 5 years

表 3. 镇江近 5 年全市常住人口数

		2018~2020 年全市常住人口数(万人)				
		2018 年末	2019 年末	2020 年末	2021 年末	2022 年末
321,100	镇江市	319.64	320.35	321.10	321.74	322.22

2.1. 人口老龄化率

老龄化率能直观的反应老龄人口占常驻人口之比，是最为直观反应人口老龄化的参数之一。按照世界卫生组织的划分标准来看 65 岁以上老龄人口占到总人口 14% 以上是深度老龄化社会。从镇江市第七次人口普查的数据来看，全市人口中 60 岁及以上人口为 756353 人，占 23.56%，其中 65 岁及以上人口为 562226 人，占总人口的 17.51%。表 1 所反应的数据是镇江市统计局公布的近 5 年镇江人口老龄化数据占比。可以看得出来镇江全市的人口老龄化程度正在不断加剧。从全省的角度来看，2022 年老龄化比例的在 13 个区市当中，仅苏州市低于 14%，镇江市虽属于末位，但是依旧不可否认的是深度老龄化的社会现实。

2.2. 人口自然变动增长率

传统意义上的人口自然增长率反应的是人口在一定期间内的自然增加数。直接通过人口自然变动情况来观察人口老龄化程度是不科学的或者可以说是片面的。因为导致死亡率变动的基础指标除自然死亡外还包括意外事件等，自然死亡中也并不全然指老龄人口的消亡。单一的通过人口自然变动增长率的变化不能够全面反映人口老龄化趋势。所以在考虑到人口自然变动增长率时，应充分考虑到出生人口锐减的大趋势。

人口自然变动增长率影响的因素过多，传统的像政治因素，经济因素、科技医疗、军事因素、文化、教育、宗教、性别比等均可能对人口自然变动增长率产生一定的影响。新冠疫情爆发以来，人口自然增长率逐步放缓。2021 年全年我国出生人口为 1062 万人，这比 2016 年的 1883 万人下降了将近一半。结合出生人口的规模来看，老龄化的程度正在不断加剧。如表 2 所示，2021 年镇江市常住人口出生率仅为 4.57%，这与 2016 年相比亦是下降了一半多。

2.3. 养老服务机构人数

养老机构服务人数能从一定程度上反映出老龄化水平，但并不是唯一的指标。据《“医养结合”发展路径研究——以镇江市为例镇江市人大社会建设委员会》一文中，当前镇江全市共开放床位 18,672 张，其中护理型床位 12,510 张，医疗床位 1348 张。住养老人数为 6928 人。大部分的老龄人口更愿意选择其他养老服务模式，并非完全选择机构养老。

2.4. 社区养老设施配置数

传统的社区养老设施指日间照料中心、社区长者俱乐部、居家养老服务等。据镇江统计局公布的数据显示：“2022 年全市共建成街道老年人日间照料中心 30 家，实现街道老年人日间照料中新全覆盖，城乡标准化社区居家养老服务中心覆盖率分别达 81% 和 53%。”

2.5. 养老金标准

Table 4. Statistics of pension standards in Zhenjiang City in the last 5 Years

表 4. 镇江市近 5 年养老发展重要指标统计

镇江市近 5 年养老金标准统计			
年份	企业职工养老保险人数/万人	全市基本退休养老金标准/月元	全市退休人员养老金增长数/月元
2021	73.5	(N/A)	+136
2020	86.45	210	(N/A)

Continued

2019	85.44	152	(N/A)
2018	89.68	(N/A)	+136
2017	89.8	(N/A)	+147

3. 老龄人口数据分析

3.1. 人口老龄化水平日益增加

不得不承认的是镇江已经逐渐成为应对人口老龄化问题的重要战场。从表 3 统计的数据来看，截止到 2022 年镇江全市常住人口为 322.22 万人，65 岁以上老人已经达到 64.4 万人。近 5 年来，镇江全市的常住人口数并未发生较大的变化，65 岁以上的老龄人口占比的幅度却在不断攀升。老龄化所带来的影响是全方面的。不仅从数量上看老龄人口规模在不断扩大，而且更应当注意的是老龄人口的年龄上限正在不断刷新新的标准。

3.2. 养老服务建设的矛盾日益凸显

与人口老龄化结伴的养老产业有责任且有义务解决因人口老龄化问题带来的社会纠纷和经济困境。当下的养老服务也面临着许多困境。像刘卫东在《我国居家养老服务发展面临的现实困境及应对策略》中指出的居家养老服务存在着面临的需求与供给不平衡、管理运行机制不健全等突出问题。陈杰在《当前居家社区养老服务体系存在的短板与创新——兼论“社区 + 物业 + 养老服务”模式推广问题》中指出当前的困境是处理社区公共资源矛盾分配的冲突。王栋乐在《互联网+”社区居家养老服务模式的问题及推广研究》一文中指出的平台信息来源为单一，功能受限与市场化程度偏低。苗正军在《农村基本养老服务面临的问题及其破解之道》一文中说道农村养老出现“未富先老，未备先老”的现实困境。亦就是说养老服务建设在当下仍旧存在不完善的困境。养老服务建设中各方的矛盾也较为突出。像传统的监护人责任会常常发生在养老服务机构工作人员与老人之间。当下新型的“医养结合模式”看似完美，但也存在较多的风险点。

像王莉莉在《健康战略背景下我国医养结合政策新进展》一文中指出的是医养结合认知存在差距、政策协调性欠缺、稳定持续的支付机制不足等问题。医养结合最大的弊端在于混淆医和养之间的关系。从《江苏省养老服务条例》来看，医养康养结合服务是医疗机构+养老机构合作运营的模式。这种运营模式存在一定隐患。首先是医养结合服务的诉讼主体定性问题。像省高院颁布的第六批典型案例中，养老服务公司应当作为诉讼主体。因为本案中养老服务公司更多是以养老服务公司本身作为服务主体，而医疗部分仅仅作作为补充。传统的医养结合案件诉讼主体的定性能否依据其主要承担的功能来划分，是需要通过法律的规定加以明确的。

3.3. 社会养老压力日趋严峻

1982 年计划生育政策颁布以来，21 世纪后越来越多的家庭是独生子女。赡养老人的责任是很严峻的。伴随着当下老龄人口的寿命不断增加，城市与乡村的老龄化率日渐提高的大背景下，年轻群体的养老负担和压力是愈发凸显的。相较于城市而言，农村的养老负担就更为严重。特别是农村经济稍显落后的地区，就更加存在现实的困境。从表 4 来看，全市职工养老保险的参加数大约为 80 万左右。虽然从数据上看今年参保人数有所下降。镇江市统计数据来看[1]，“城镇常住居民人均可支配收入 59,204 元，农村常住居民人均可支配收入 31,354 元。”单从可支配收入上来看，城镇与农村直接相差一倍。据表 5 所示，

镇江市养老机构每月所偿付的价格普遍在 3000 元左右。而镇江城镇常驻居民人均可支配收入仅有 4933 元/月。换言之，倘若居民将自己的收入全数投入到养老机构之中，势必存在很大的劣势与不确定性。社会养老的压力依旧十分严峻。

Table 5. Charging standards for some elderly care institutions in Zhenjiang City

表 5. 镇江市部分养老机构收费标准

镇江市部分养老机构收费标准			
养老机构名称	地区	性质	价格/月
九某城康养中心	郊区	公办民营	3260
康某养生谷	郊区	民办	5500
丹某温馨园	郊区	民办	2000
银某国际康养社区	市区	民办	4000

3.4. 社区养老基础设施建设需更加完备

老龄人口是否幸福一方面是需要物质基础的保障，另一方更需要精神世界的慰藉。物质基础其中就包括社区养老设施的完善程度。目前而言，全镇江养老机构的配置数还不是很充足。从表 6 来看，全市居家城乡养老覆盖率为 81%，而乡村仅仅为 53%。城乡之间的差距还是较为凸显的。像传统的社区养老机构基础设施的安排上，还需加大对农村地区的资金投入和保障力度，进一步弥合城乡之间的差距。中央层面提出的乡村振兴战略也是保障乡村与城市之间的贫富差距能够得以缩小。在乡村振兴战略的指引下，越来越多的政策向薄弱乡村倾斜。特别是近些年来乡村中存在的融资渠道单一和基础设施建设管护不足的问题[2]。在保障物质条件的同时也应当注重人才的培养。物质条件的满足但欠缺相应专业技能的人才将会导致社区养老设施建设没有真正走入老龄人口的心里，而只是一种流于形式的表达。

Table 6. Statistics of important indicators for elderly care development in Zhenjiang City in the past 5 years

表 6. 镇江市近 5 年养老发展重要指标统计

镇江市近 5 年养老发展重要指标统计					
年份	养老机构数	养老机构床位数	老年人日间照料中心	城市居家养老服务 中心覆盖率	乡村居家养老服务 中心覆盖率
2021	150	18622	30	81%	53%
2020	114	18750	30	80.20%	52.20%
2019	+15	+1300	+8	(N/A)	(N/A)
2018	15	(N/A)	+5	(N/A)	(N/A)
2017	(N/A)	+518	+7	(N/A)	(N/A)

4. 对策研究

4.1. 构建全面高效运转的老龄人口养老模式

传统上的养老模式应当定义为居家养老模式。即退休后领取退休金 + 子女负担的养老模式。这种模式的优势在于子女对父母的养老压力将会是比较小的。传统的双职工家庭由于父母均具有退休金的保障，

对于养老方面的压力可谓是很低。若是该户并非完全是独生子女家庭,则养老的压力基本不存在(在不产生重大疾病)的前提下。这种模式比较适合于传统城镇居民,且大部分城镇居民亦是采取此种养老模式。农村的养老模式更多倾向于自力更生的养老模式,特别是空巢老人的现象比较显著。家庭中由于子女均外出打工,留在农村的子女极少,这部分人必然是要在城市中打拼与生活。并且由于计划生育政策的推行,多子女家庭目前已经消失,这种家庭结构增加了养老压力,使得代际赡养的家庭养老功能渐趋弱化[3]。家中的空巢老人依靠“农保补贴”和子女补贴的情形比较多。农村的村民很少有固定的养老金与退休金的。老龄人口唯一的收入来源是土地。南方地区的老龄人口大部分无法形成规模化的养殖,农民只能守好自己的一亩三分地,农民获得的收入只能微乎其微。所以这就需要从政策层面完善农村基本养老的模式,给予农村地区足够的帮扶力度。从2009年国家推行新型农村社会养老保险旨在保障农村老龄人口的基本生活需要和现实需要。镇江是依据《江苏省新型农村社会养老保险制度实施办法》的规定在全市范围内推广新农保。在乡村方面,老龄人口的养老模式应当结合政府+市场的双重运营模式,单一的政府财政拨款一方面对政府财政的压力较大。另一方面市场化的运作有助于经济和养老产业的高速发展。在保证监管的前提下,引入市场和政府的双重主体身份,有助于资金的融通。

4.2. 加强养老服务主体监管力度

不同性质的养老服务主体,监管模式亦不同。由于市场上鱼龙混杂,各种养老机构并行。目前存在着公办养老机构、民办养老机构、公办私营的养老机构、公办医院、民办医院和社区等等。这些养老机构的属性不同,管理模式亦不同。以公办养老机构为例,公办养老机构是由政府或者集体投资兴建,所以在规模上偏向于行政化的范畴,在程序体系更为具有范式。公办养老机构更加注重公益性、福利性和救济性,提供的是基本养老公共服务[4]。这与传统的民办养老服务建设主体资格明显不同,特别是民办主体更多的强调商业化运营模式,有的主体虽说打出公益性质的招牌,但从本质上说还是谋求经济价值。例如公办民营的养老机构。但是值得肯定的是公办民营的养老机构在融资筹资的渠道上比传统的公办机构要更为强劲,在监管上比传统的民办机构要更为严格。公办性质的养老机构监督应当定位在资金链保障、政策规范适用、服务质量评测和养老资源适配性。民办性质的养老机构监督应当侧重于资质审查认定、采购渠道合规、价格规范制定等角度进行综合审查。公办民营应当侧重于企业招标合规,公私属性混同等角度。既要在明确功能定位的基础上,又需要不断拓宽监督主体,构建多元化体系[5]。

4.3. 完善养老机构黑名单制度

2019年民政部印发了《养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法(试行)》,开创了养老服务领域黑名单制度。黑名单制度设立的初衷意在将严重违法失信的养老服务机构公示,从而引导消费者慎重选择。被列入失信的养老服务机构将会在政策帮扶、资金融通等方面设置较多壁垒。现在养老服务市场失信黑名单制度的执行主体是省级机构。但从互联网检索的角度看,养老服务机构市场失信黑名单难以进行检索或直接检索。所以,在互联网快速发展的当下,让养老服务机构黑名单能够便于为公众所熟知是一条需要解决与完善的新思路。应当逐渐完善养老服务机构黑名单公示制度,逐步探索养老服务机构市场清退制度落实。让黑名单在能为广大公众所熟知的前提下,实现滚动式发展和滚动式转换。将黑名单与白名单相结合,探索市场准入与清退机制相衔接的新模式。

4.4. 提升养老服务质量水平,构建普惠型养老新样态

新型养老服务主体正不断涌现。在互联网+模式下,各种企业并非完全是从事一体化养老模式的养老机构。更多是借助互联网平台提供信息咨询、产品销售等服务的一般主体。这些主体在平台上大部分是

从事低端养老产品销售而真正意义上通过大数据对老龄人口居家养老环境、身体健康和生活轨迹进行动态监测的仍旧是处在少数。对于高端养老设备的平民化仍有待加强。在高科技时代，不断加强高端养老设备的创新研发投入和市场政策保障显得尤为重要。

5. 结论

通过对镇江市近 5 年的人口老龄化指标进行数据分析，我们不难发现当前镇江全市的人口老龄化水平在不断增加，养老服务建设矛盾正不断凸显，社会养老的压力正日趋严峻，社区养老基础设施建设需更加完备。对此，我们认为必须构建全面高效运转的老龄人口养老新模式；不断加强养老服务主体监管力度；完善养老服务机构黑名单制度；从根源上提升养老服务质量水平，构建普惠性养老新样态。

参考文献

- [1] 镇江市统计局. 2021 年镇江市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. <http://tjj.zhenjiang.gov.cn/tjj/tjnj2021/index22.htm>, 2023-11-10.
- [2] 曹明霞. 农村基础设施建设的困境与对策——基于江苏苏北地区的调研[J]. 农业开发与装备, 2023(9): 113-115.
- [3] 于兆河, 苑艺. 老龄化背景下的农村养老模式探究[J]. 农业经济, 2021(12): 76-77.
- [4] 王莉莉. 公办养老机构转制发展现状及对策研究[J]. 兰州学刊, 2019(2): 192-208.
- [5] 王巍, 李林. 公办养老机构发展困境及对策研究——以黑龙江省 Y 市为例[J]. 社会视野, 2021(3): 162-164.