



中国老龄化第一城 如何养老?

中国老龄第一城

南通的“老”出乎很多人的意外。

第七次人口普查数据显示，南通65岁及以上人口占比为22.67%。其次为四川的资阳和江苏的泰州。从省域来看，老龄化程度排名前20的城市中，四川省有10座，辽宁和江苏各有4座。

南通，已经进入了超老龄化社会。这并非横空出世的结果，1982年，南通的老龄化率就超过了7%，早于全国17年迈入老龄化社会。

2000年、2010年、2020年的第五、六、七次人口普查结果显示，南通市65岁及以上常住人口占比分别为12.44%、16.50%、22.67%，高于江苏省和全国的水平。

南通，是如何成为中国最老城市的？

一项针对南通人口老龄化的研究显示，1970年以来的低生育率是南通市老龄化率高居全国第一的首要影响因素。并且，低生育率对老龄化率增长的贡献呈指数形式不断扩大。

南通早于计划生育十年多开始实施计划生育政策，像是如东县，还曾被评为了全国计划生育红旗单位。南通的老龄化特点与其他城市相比，最显著的区别是原因不同，南通市老龄化的原因是以前政策下的长期低生育率。而中国其他高老龄化率集中区（东北、四川等）老龄化的主要原因是人口迁出。

除此之外，南通还是首个“世界长寿之都”。七普数据显示，南通有百岁以上老年人1236人，占全省13.6%，每百万人中有百岁以上老年人160人，为江苏省设区市最多，比全省平均多53人。

长护险制度的南通试点

四川大学经济学院教授赵绍阳长期致力于养老与医疗领域的研

究，他指出，相对于一直以来补贴养老机构床位的国家政策，补贴需求侧的长护险政策可以更加有针对性地满足失能老人的需求，使得补贴更加精准。

以南通为例，南通长期照护保险作为全国首批试点城市试行以来，已覆盖全市700多万参保人员，累计9万余人享受到照护保险待遇，居家照护服务200多万人次。

在筹资方面，南通已经建立起了政府补贴、医保统筹、个人缴纳、社会捐助的多元化筹资机制。

筹资标准是每人每年100元，其中个人缴纳30元，医保基金支付30元，政府补助40元。而个人缴费部分和基本医保缴费联动，职工医保参保人由个人医保账户划转。

假设居民家中有失能老人，首先需要进行失能评定，确定失能等级并享受照护保险待遇。

当失能老人通过失能等级评估后，便有居家上门服务、定点照护机构、收入补贴三种模式可供选择。

在居家上门模式中，服务公司每周提供1-2次的上门服务，服务所需的费用由保险基金打入个人账户。就南通而言，个人每次仅需自付5元，而这5元还是直接从照护基金的家庭账户中打入，无须另外付钱。

2023年，南通正式发布《长期护理保险居家照护服务规范》，对洗头洗澡、进食排泄、口腔清理、沐浴、理发等三十多个生活照料类及医疗护理类项目进行了详细地说明。这也意味着，有了可参照、可执行、可复制的规范化标准。

而在定点照护机构接受专业护理的费用，则比居家照护服务要高。也就是说，扣除掉基金补贴后，家庭还是需要自费一部分。

目前南通237万60岁以上人口中，有15.4万失能人员。依赖子女全职照护并不现实。虽然定点照护机构提供更全面的24小时照护服

务，但迫于经济压力，许多失能老人的家庭更倾向于选择居家照护服务。

长护险的实施，毫无疑问大大减轻了家庭的照料负担。截至2020年底，南通市待遇享受人员中，居家护理占比84%，护理院占比13%，养老院占比3%。

长护险的全国推广挑战

南通试点长护险政策已整八年。不可否认的是，即使是财政相对充足的南通，在实施中也仍面临一些挑战。

首先是长护险对医保基金的依赖较大。

2023年，南通市微调长护险筹资，意在逐步实现“财政断奶”：个人缴费维持原状，医保统筹基金改分险种定比筹集（职工3%，居民1.5%），财政停补职工医保，居民医保每人年补40元。

在某些试点城市，对亲属的“非正式照料”也会提供一定报销。

但即便如此，也存在一些“灰色地带”。一项对南通某区的考察调研显示，有45.4%的家庭将长护险的政策补贴作为一项家庭收入而没有转化为对失能老人的照护服务。

如今，已经有试点城市出于医保基金的压力和可持续发展的考虑，控制这种亲属照料的补贴比例。他们希望通过这种方式来确保医保基金的合理使用，避免过度消耗和亏空。

大部分试点城市在实施长护险时，还面临服务供给不足的问题：专业养老机构进入市场有一定的政策门槛，竞争不足；养老护理人员工资回报低，人员不足且年龄偏大，专业能力有限。

将非正式照料纳入长护险基金支付范围来缓解目前照料供给不足的问题，更像是一种权宜之计。

赵绍阳介绍，在2017年试点初期，成都市能够满足为失能老人提

按照联合国标准，当一个国家或地区65岁及以上人口占比超过7%时，意味着进入老龄化；达到14%，为深度老龄化；超过20%，则进入超老龄化社会。

2023年，中国65岁以上人口为2.17亿，占比为15.4%。这意味着，中国已经进入了深度老龄化社会。

如果要猜中国老龄化最严重的城市，不少人会想到东北。而实际上，一座富饶的江苏城市——南通，才是全中国老龄化程度最深的城市。

供照料的符合国家标准的机构极少，在此背景下，成都市引入了混合给付模式，对于失能老人家属提供的非正式照料，长护险基金也进行支付。

但是中国家庭规模变小，子女数量越来越少，这种由亲属提供的非正式照料，越来越不可持续。

因此他补充到，从长远来看，长护险一定要通过市场化的原则来发挥刺激机构照料供给增加的效果，进而弥补在未来老龄化和少子化背景下非正式照料不足的问题。

在照护产业相对成熟的地区，可以正式照料为主，而对于大部分照护产业不发达的地区，应以非正式照料为主。

“每个地方应该因地制宜。”赵绍阳说。

张秋红

全国老龄化程度最严重的20个城市

| 省份 | 城市 | “七普”65岁及以上人口占比 |
|-----|------|----------------|
| 江苏 | 南通 | 22.67% |
| 四川 | 资阳 | 22.62% |
| 江苏 | 泰州 | 22.01% |
| 四川 | 自贡 | 21.29% |
| 内蒙古 | 乌兰察布 | 20.81% |
| 四川 | 南充 | 20.69% |
| 四川 | 德阳 | 20.25% |
| 四川 | 内江 | 20.03% |
| 四川 | 眉山 | 20.02% |
| 辽宁 | 丹东 | 19.99% |
| 江苏 | 扬州 | 19.99% |
| 辽宁 | 抚顺 | 19.88% |
| 江苏 | 盐城 | 19.88% |
| 辽宁 | 锦州 | 19.87% |
| 四川 | 遂宁 | 19.85% |
| 四川 | 巴中 | 19.67% |
| 四川 | 广安 | 19.57% |
| 辽宁 | 辽阳 | 19.46% |
| 山东 | 威海 | 19.26% |
| 四川 | 乐山 | 19.19% |