

老龄化背景下我国试点城市长期护理保险发展困境及对策研究

杨如意

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年8月1日; 录用日期: 2023年9月7日; 发布日期: 2023年9月21日

摘要

在人口老龄化程度不断加深的今天, 失能失智老人人数不断增加, 家庭照护负担也在加大, 使得老年护理的需求迅速增加, 继而产生了诸多社会问题。在此背景下, 长期护理保险制度应运而生, 旨在减轻失能老人在家庭照料方面的经济压力, 承担部分个人和社会在长期护理中所面临的主要风险。本文主要采用文献研究法, 分析长期护理保险在我国试点城市发展遇到的困境, 并根据发展的困境, 提出要扩大长期护理保险参保人群覆盖范围、拓宽长期护理保险筹资渠道、拓展长期护理保险服务项目范围的对策建议。

关键词

人口老龄化, 失能失智老人, 长期护理保险

Under the Background of Aging, My Country's Pilot Cities Have Long-Term Nursing Insurance Development Dilemma and Countermeasures

Ruyi Yang

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Aug. 1st, 2023; accepted: Sep. 7th, 2023; published: Sep. 21st, 2023

Abstract

With the continuous deepening of population aging, the number of disabled dementia is increas-

ing, and the burden of family care is also increasing, which has increased the demand for elderly care, and then many social problems have been caused. Against this background, the long-term care insurance system came into being, which aims to reduce the economic pressure of disabled elderly in family care and bear the main risks faced by some individuals and society in long-term care. This article mainly adopts the literature research method to analyze the dilemma encountered in the development of long-term care insurance in my country's pilot cities, and according to the dilemma of development, it is proposed to expand the coverage of long-term care insurance participation people, broaden the channels for long-term care insurance funding, expand long-term care insurance Countermeasures for service project scope.

Keywords

Aging Population, Disabled Dementia Elderly, Long-Term Care Insurance

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

统计显示,到2020年为止我国已经出现4000万失能、半失能老人,并且伴随着人口老龄化程度的加深,失能老人数量会越来越多。庞大的失能人口会对老年护理服务供给造成极大挑战,进而衍生出诸多社会问题,例如,失能家庭难以承受因护理服务而造成的巨大经济负担、护理服务提供质量参差不齐等[1]。与此同时,失能老人存在维持时间较长、护理服务费用高昂、需求较大等特征,高昂的护理费用会给失能家庭带来沉重的经济与精神压力。所以,失能会对整个家庭产生影响,致使家庭“一个人失去能力,整个家庭不平衡”的问题比较严重。

为了减轻家庭照料方面的经济负担,我国政府开始建立长期护理保险制度。长期护理保险主要为由于疾病、工伤、衰老等其他原因导致的严重失能人士进行基本生活照护。2016年9月,人力资源和社会保障部发布了《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》,选择了15个市作为首批实施长期护理保险制度的试点城市。鉴于此,本研究在老龄化的背景下,分析长期护理保险在我国试点城市发展所面临的困境,明确了长期护理保险在我国的发展定位,并提出促进长期护理保险发展的对策建议。

2. 我国试点城市长期护理保险发展现状

随着我国长期护理保险制度试点工作的扩展,制度体系已初步成型,融资主体朝着多样化方向迈进,保障水平逐步提高,失能家庭的经济负担得到了极大的缓解,管理逐渐达到标准化和专业化,长期护理保险的经济与社会效益初显。

2.1. 覆盖面逐步扩大

如表1所示,当前长期护理保险试点主要涉及江苏、四川、吉林等人口老龄化程度较高的地区。各地长期护理保险失能鉴定人数和受益人数基本持平,尽管大多数试点城市推行长期护理保险制度的时间较短,但其覆盖对象却迅速增加,长期护理保险受益人数不断增长,覆盖面逐渐扩大。在某些城市,比如青岛市,已经实现了长期护理保险对象全覆盖。随着参加长期护理保险的人员数量的增加,享受待遇的人越来越多,基金的收益亦连年增加,如青岛市的长期护理保险基金开支已达到17亿元。结合表1数据,长期护理保险势头迅猛且有增长的趋势。

Table 1. Pilot cities long-term care insurance coverage face statistics**表 1.** 试点城市长期护理保险覆盖面统计

试点城市	试点时间	60 岁以上人口 占总人口比重	覆盖人数	失能鉴定人 数(人次)	受益人数 (人)	护理机 构数	基金支付金 额
承德市	2016.11	17.65%	26.8 万	1436	1412	20	1772 万元
长春市	2018.03	14.02%	407.6 万	19,666	11,571	53	2.3 亿元
齐齐哈尔市	2017.07	19.30%	53.7 万	-	741	35	185.9 万元
上海市	2016.12	23.40%	-	455,000	416,000	1109	12.7 亿元
南通市	2015.10	28.47%	120.3 万	12,494	11,441	41	8500 万元
苏州市	2017.06	26.02%	>524.8 万	17,366	14,067	46	5448.3 万元
宁波市	2017.12	19.60%	175.4 万	-	686	23	462.9 万元
安庆市	2017.01	18.18%	25.0 万	495	300	12	230.0 万元
上饶市	2016.12	14.45%	41.5 万	-	2341	35	1800 万元
青岛市	2012.06	21.80%	865.6 万	-	60,000	700	17 亿元
荆门市	2016.12	20.28%	247.0 万	11,100	7162	121	4000 万元
广州市	2017.07	18.03%	684.2 万	10,006	6881	65	1.3 亿元
重庆市	2017.12	20.83%	45.0 万	289	289	-	-
成都市	2017.02	21.35%	803.8 万	24,100	23,013	53	3.01 亿元
石河子市	2017.03	16.14%	55.8 万	1450	1200	28	142 万元

资料来源：根据 15 个试点地区人力资源和社会保障网站的长期护理保险相关数据整理所得。

2.2. 保障水平逐步提高

根据试点城市长期护理保险的待遇给付机制，每个城市的待遇给付按失能老年养老方式可以划分为居家服务、养老机构服务以及医疗机构服务三种类型。由于养老服务方式不同，待遇给付标准也不一样，给付来源以基金池为主，报销比例大致为 70%，报销比例偏高，在很大程度上减轻了失能家庭的经济负担[2]。现金偿付、提供服务和混合给付作为待遇给付的主要方式，也可从某种程度上解决失能老人专业化护理服务的需要。有研究表明，在试点城市实施长期护理保险，可以缓解失能老人家庭照料方面的经济压力，进而有利于社会保障水平的提高。

3. 我国长期护理保险发展困境

当前，我国长期护理保险试点工作已经有了一定成绩，部分较早试点地区虽然具备比较成熟的长期护理保险制度框架，但仍有不少问题，今后长期护理保险将面向全社会范围内的失能老人，为此，有必要深入探究试点过程中出现的问题，将有助于今后制定出适宜我国国情的长期护理保险制度发展道路。

3.1. 参保对象覆盖面狭小

按照《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，长期护理保险制度只覆盖参加城镇职工基本医疗保险的参保人员，在制度与政策设计上，着重关注严重失能老人的基本照护需求。当前，大部分地区只涵盖了参加城镇职工基本医疗保险的参保人群，青岛和南通等城市包括了城乡或城镇居民医保参保

人,一些地方也自己设定了年龄和其他标准,使得各试点城市的目标群体差别很大,覆盖范围有大有小;多数试点区域的农村长期护理保险覆盖面较窄,甚至基本不覆盖,仅青岛市基本达到了全民覆盖[3]。然而与城市相比,农村人口老龄化发展程度较高,老人迫切需要养老服务,同时目前农村养老面临着资金不足、养老服务人才的缺乏等问题,急需长期护理保险来解决农村老年人口养老的困境。为此,在今后的长期护理保险发展中,应在参保对象的选择上遵循公平性原则,不断拓展农村的覆盖范围。

3.2. 资金来源单一,过度依赖医疗保险基金

多元化筹资作为老年人口长期照料的基本保证,也是实现长期护理保险稳定发展的必要前提。目前,我国各试点地区长期护理保险的资金来源主要包括医保基金支付、单位支付、个人支付、财政拨款、社会福利以及民间捐赠。长期护理保险资金的主要来源是医保基金,虽然一些地方已明确将个人缴费列为筹集资金的重要途径,但是在试点过程中,未将个人缴费从医疗保险基金中拨付出来。表面上是通过多种渠道来筹集资金,其实医保基金比例却很高,这也从侧面反映出,现行的长期护理保险不具有独立运转资金的能力,对医疗保险基金依赖性比较强。比如上海和广州,就是靠医疗保险基金以及财政补助来支撑长护险费用的。

当前医疗保险实行区域统筹,未达到全国统筹,且我国各区域经济发展参差不齐,导致医疗保险基金余额出现差异,也会给长期护理保险带来给付待遇上的差异。然而城乡居民具有筹资水平不高的情况,医疗保险基金采用“现收现付制”管理。国家为了提高人们抵御大病风险的能力,各地区推出了大病保险制度,进一步加大了医疗保险基金的运行压力[4]。而且,有“第六险”之称的长期护理保险基金也无单独的资金来源,筹资渠道单一,极易受到地区经济和医疗保险基金收支等因素的影响,长期护理保险基金无论在管理上还是在运行上,均有风险。所以,长期护理保险在当前甚至未来的一段时间内应首先进行顶层制度设计,确立多样化的融资渠道,高效稳定的促进长期护理保险制度的发展。

3.3. 待遇给付服务项目单一,服务质量亟待提高

目前我国长期护理保险服务供给内容主要局限于对老龄人口基本生理生活的保障。某些养老照护服务也仅是对失能老人进行基本生活的照料。然而部分老人行动能力丧失,急需专业性和预防性的康健护理服务。在经济发展水平不断提高的今天,还有很多老龄人口迫切需要高层次、高质量的服务,比如在精神、心理、情感、文化以及娱乐方面上提供护理服务。结合表2可以发现,生活护理类和医疗护理类项目在所有服务项目中占据了大部分,而对预防性护理、康复护理、心理慰藉等服务项目而言,在长护险服务中并没有涵盖。保险服务尚未覆盖。有民政部资料统计表明,2020年我国养老机构的床位使用率只达到50%,养老机构入住率偏低,医疗护理服务不够专业、高级护理人才匮乏等问题普遍存在。

Table 2. Pilot long-term care service project statistics

表 2. 试点长期护理服务项目统计

城市	项目总数	生活护理类	医疗护理类	预防性护理	康复护理	心理慰藉
黑龙江省齐齐哈尔市	24	14	10	0	0	0
上海市	30	16	11	2	1	0
江苏省南通市	12	10	2	0	0	0
江苏省苏州市	18	13	2	2	1	0
山东省青岛市	21	6	14	0	0	1

Continued

湖北省荆门市	29	14	13	0	1	1
广东省广州市	35	17	14	2	1	1
四川省成都市	33	16	13	2	1	1
兵团石河子市	20	6	13	0	0	1

数据来源：根据上述城市医疗保障局网站资料等整理。

4. 我国长期护理保险发展的对策

目前，我国长期护理保险还处于试点过程中，但是，试点是以在全国范围内推广为目标的，为失能失智老人带来福音，所以本文从我国的国情出发，提出了如下几点对策建议：

4.1. 扩大长期护理保险参保人群覆盖面

长期护理保险作为社会保险制度之一，旨在为经济条件不佳的失能老人给予照料，应对将来因商业保险导致的参保率低的情况。当前我国多数试点城市的参保人群只面向参加城镇职工医保的人员，对于试点阶段而言，是一个相对科学的做法。然而在目前老龄化城乡颠倒的现实状况中，无论是城市还是农村，都存在着大量失能老人，并且相比于城市失能老人，农村失能老人对于护理服务的需求更大。所以，农村失能老人应该成为今后长期护理保险重点涵盖的人群，这部分人迫切需要长期护理保险制度，借此解决其失能失智的危险。我国长期护理保险的试点工作逐渐走向成熟，今后要把扩大参保人群覆盖范围放在首位，制定面向农村长期护理保险事业的发展路径，要注重长期护理保险专业的人才培养，正确发挥村委会推广长期护理保险的优势，使越来越多的失能失智老人参与长期护理保险行列，从而满足了大多数失能老人对基本生活的需要，由此形成了一个适用于我国的长护险制度[5]。

4.2. 拓宽长期护理保险筹资渠道

鉴于人口老龄化加剧，和对长期照护服务需求的上涨造成的筹资压力，需要拓宽长期护理保险筹资渠道。尽管在短期内，医保基金能够在一定程度上应对长期护理保险资金压力的问题。但是，从长期的角度看，尤其是面临我国人口老龄化程度不断加深的大环境，如果只是一味地依赖基本医疗保险基金进行拨付，不可避免地加重了基本医疗保险基金的给付负担。医保基金作为长护险制度的基本筹资渠道，除此之外，就长期护理保险制度今后的发展路径而言，要拓展资金来源，通过多种社会途径来筹措资金，由此能够缓解基本医疗保险基金过大的支付压力，也能够及时规避分散风险，为长期护理保险的长远发展保驾护航。

4.3. 扩大长期护理保险照护服务项目范围

当前，长期护理保险的服务供给内容是以失能老人基本生活护理与医疗照护为主，但是，通过对试点地区长期护理服务项目统计发现，试点地区普遍忽视了失能老人预防性护理、康复护理以及心理慰藉等服务项目的重要性，因照料期间服务环节繁琐，极易使失能老人产生心理问题，比如老人的情感缺失问题。所以对失能失智老人进行照护时，要多注重对其心理抚慰等。可以借鉴国外的优秀经验，例如德国通过长期护理保险的改革，对失智的潜在人群进行预防护理，进而避免了参保对象可能出现的身体或心理方面的不良变化，避免增加其他保险支付[6]。根据目前失能失智老人的需要，政策制定时，需要合理增设长期护理保险的精神、娱乐、情感、文化等高层次服务项目，从失能老龄人口的视角出发，考虑其真正需求，以及尝试探寻多种生活服务项目，逐渐列入长期护理保险服务清单中。

5. 结语

综上所述,长期护理保险制度是为失能失智老人提供保障的社会保险制度之一,一方面能为老龄人口给予基本的生活照料,另一方面又能缓解失能家庭的经济和精神压力,让人们生活更加幸福。然而,当前我国的长期护理保险制度还停留在探索阶段,虽然很多地区的长期护理保险试点工作取得了一定成绩,但是仍然需要结合自身的实际情况,在政策规划或者资源配置等方面不断进行优化。

参考文献

- [1] 郑功成,申曙光. 医疗保障蓝皮书:中国医疗保障发展报告(2020) [M]. 北京:社会科学文献出版社,2020.
- [2] 舒展,韩昱. 长期护理保险对失能老人家庭代际支持的影响研究[J]. 人口与发展,2022,28(4): 143-154+117.
- [3] 周文静,张慧. 我国长期护理保险 15 个试点城市筹资水平与满足需求情况分析[J]. 医学与社会,2022,35(1): 72-77.
- [4] 潘萍,覃秋蓓. 中国长期护理保险制度模式选择与发展路径[J]. 西南金融,2022(2): 89-100.
- [5] 孙洁. 完善长期护理保险制度[J]. 中国金融,2022(11): 38-39.
- [6] 刘芳. 德国社会长期护理保险制度的起源、动因及其启示[J]. 社会建设,2022,9(5): 52-65.