

观点争鸣

编者按：

党的十八届五中全会通过的“十三五”规划建议中提出“探索建立长期护理保险制度”。在我国人口老龄化加快、经济进入新常态的背景下，建立长护保险制度有何意义、如何建立与实施、从何入手、当前最急迫的关键问题和环节有哪些？围绕上述问题，本期邀请部分专家学者展开讨论，也欢迎广大读者参与并把自己的认识和观点寄来与我们分享。

建立长期照护保险纾解医保困境

□文 / 唐 钧



唐 钧
中国社科院社会学所
研究员，社会政策研
究中心秘书长

当今中国的社会政策研究常常会落入线性思维的路径依赖。线性思维最典型的表现是：一因一果，一条道走到黑。关于长期照护服务和长期照护保险的研究，可以说也落入了这样的陷阱。如果翻翻老皇历，我们开始作这项研究的时间，恐怕可以追溯到上个世纪90年代。但是，迄今为止，大多数研究仍然都停留在关于这项制度的国别研究上——德国的制度是什么样的，日本的制度又是什么样的，等等。

长期照护服务和长期照护保险，与人口老龄化的关系如何？与医疗服务和社会服务的关系如何？与养老保险和医疗保险的关系如何？尤其是在中国的特殊国情下，怎样去理解上述各种关系及其影响。如果不能理清这些关系，对于长期照护服务和长期照护保险的研究，恐怕只能处于一种隔靴搔痒的状态。

与长期照护相关的中国国情最基本的有一条，即目前发达国家的老人是富裕群体，因为他们的一生主要是在资本主义黄金时期度过的；而中国的老人正相反，因为他们

的一生主要是在计划经济和下岗失业的背景度过的。所以，简单地做国别的制度和经验介绍，意义并不大。

回顾一部世界社会保障制度的发展历史，我们发现：德国在1883年率先建立了疾病保险制度，此后，类似的制度逐渐为世界各国普遍采用。但是，在医疗（疾病）保险问世一个世纪之后，又一种社会保险制度——长期照护保险应运而生，最先由以色列于1986年推出。1994年，德国也颁布了护理保险法，并对后来其他国家的类似制度产生了重要的影响。

长期照护服务和长期照护保险的出现，与人口老龄化的发展趋势密切相关。根据国际经验，老龄化对医疗保险的影响，甚至大过养老保险。当老龄化对医疗保险的冲击使后者几乎难以为继时，作为一种应对策略，将老年人的长期照护从医疗服务中剥离出来，就形成了一项新的社会服务，同时也促成了一项新的社会保险。

当然，长期照护服务的形成，经历了一

个漫长的过程：首先被剥离出来的是基础护理，亦即日常生活照料，本属护士的工作，后来从医疗服务中“单列”出来，成为长期照料服务。接下来，一部分非治疗性的护理和康复服务，即目标在于维持老年人的身体机能、延缓慢性病发展的护理和康复服务也被划出，并与长期照料服务合称长期照护服务。

更要强调的是，长期照护服务被归到社会服务的范畴。这样做的

原因很简单，因为社会服务的成本大大低于医疗服务。有研究表明，同样的服务，在医院比在老年服务机构平均要高出20%—30%。

中国社会保障制度的发展趋势恐怕也难脱窠臼。2009年至2014年，5年间退休人数的增长幅度为31.26%，使医疗保险制度负担沉重。

看看大数据：2014年职工基本医疗保险参保人员医疗费用为7083亿元，比2009年的2865亿元增长了

147%。再看这几年中国卫生总费用的增长趋势。2014年是3.5万亿，比2009年的1.6万亿，增长了119%。如不控制医疗费用的过快增长，否则，即便实行退休人员缴费政策后，增加的费用扔到医疗费用开支的汪洋大海中，恐怕响声都听不到。所以，国际经验告诉我们，另辟蹊径，建立长期照护服务和长期照护保险是最好的出路。■

加快长期照护保险的顶层制度设计

□文 / 米红



米红
浙江大学公共管理学院教授、博导，浙江大学人口与发展研究所执行所长

未来30年是我国人口进入“渐富快老”的快速高龄化的重要发展时期，社会养老服务资源供给结构性失衡问题日益凸显，亟需基于有限财政的理念，构建可持续的、医养结合的社会养老服务筹资模式及其制度设计。

伴随着我国人口高龄化的是多健康状态（健康、基本健康、不健康能自理和不健康不能自理）的老龄化和长寿化，将给家庭养老带来巨大挑战。在当前我国城乡养老负担日益沉重的背景下，高龄老人的长期照顾和护理的服务缺位现象十分普遍。因此，我国亟需优化社会养老服务体系，构建科学的社会养老服务筹资模式，以增强高龄老人社会养老服务购买力，保障其享受健康服务的社会权利。

随着我国近年来城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险参保人数的快速增长，其基金收入和累计结余额度也在持续增长，为构筑医养结合的长期照护保险制度给予适度资金支持提供了可能性。

构建“城镇基本医疗保险统筹基金划拨

支付与个人缴费相结合”的社会养老服务筹资模式，不仅是一种基于制度优化的社会医疗保险统筹基金的转移，还是社会养老服务政策创新的重要契机和推动力，更是提前应对未来我国“渐富快老”的人口医疗服务、养老服务等需求大规模上涨的有效措施和必然要求。

建议国务院尽快组织相关部门和研究机构，组成课题组，在系统研究、论证青岛等城市已有的“医养结合”的长期护理保险制度的基础上，综合借鉴和吸取德国、丹麦、日本、美国等发达国家长期照护服务筹资机制的经验教训，基于我国新常态供给侧改革和养老金融创新的视角，构建具有医养结合的、城乡基本医疗保险统筹基金划拨支付与个人缴费相融合的长期照护保险制度。该制度如能在“十三五”期间实施，不仅能有效缓解医疗保险基金支付压力，还能提高我国城乡老年人社会养老服务购买能力，也为应对我国未来30年城乡高龄人口医疗与养老复合型服务需求井喷式的增长，奠定了坚实的制度保障。■