



快訊

SSL Express

2023 年第 26 期 (总第 565 期, 7 月 28 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



随着老龄化问题日益严重,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务变的尤为重要,结合现实国情,借鉴国际有益经验,加快建立长期护理保险制度,努力推动实现全体老年人享有基本养老服务。对此,中国社会科学院社会发展战略研究院研究员、世界社保研究中心秘书长房连泉教授撰文发表了自己的观点,该文载《中国财经报》2023 年 07 月 11 日第 8 版,以下为全文:

加快建立长期护理保险制度

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。2022 年中央经济工作会议将养老服务消费纳入扩大内需的三大方向之一。

从养老服务的实践来看,德国、日本和韩国等国家启动长期护理保险制度(以下简称长护险制度),为养老服务行业注入社会保障资金,提升了老年人的支付能力,带动了养老服务供给快速增长。“十四五”期间,我国应在全国范围内尽快推开长护险制度,采用市场化方式,推动老年照护服务产业高质量发展。

老年照护服务业亟待发展

《第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查成果》显示,我国约有 4000 万失能老年人,占老年人口的 18.3%。据估算,到 2025 年,失能总人口将增至 7280 万人,2030 年将达 1 亿人。2022 年全国人均预期寿命为 78 岁,预期健康寿命为 68.7 岁,这意味着老年人平均有 9 年时间带病生存,高龄群体的照护需求越来越大。同时,随着家庭规模逐渐缩小,独居、

空巢老人现象日益普遍，传统以家庭为主的养老模式面临冲击。

当前，我国老年照护服务设施和人员规模还远远不能满足逐年增加的老年照护需求。2021年，全国共有各类养老机构和设施35.8万个，床位816万张，每千名老年人拥有养老床位31.1张，专门用于护理服务的床位更少。65岁以上老年人人均享有的护工数量为1.2人，仅为经济合作与发展组织（OECD）国家平均水平的1/4；护理服务人员以40—50岁女性为主体，大多来自农村，普遍存在着收入水平低、从业环境差、职业技能低、缺乏培训和福利保障、工作不稳定等问题。

另一个值得注意的问题是，由于老年人支付能力有限，养老照护服务的有效需求不足。2022年，我国城镇退休职工的平均养老金待遇水平约为3700元/月。据调查，42%的老年人所需照护服务的月支出在3000元以上。老年人通常将有限的收入优先分配在饮食和医疗上，且偏好储蓄，支付意愿不足，难以形成对照护服务的有效需求。

我国高度重视养老服务产业发展和护理服务体系建设，2016年开展的长护险制度试点是一个重要的里程碑。截至2022年末，长护险参保人数达1.69亿人。但当前长护险制度仍处于第二期试点阶段，覆盖范围较为有限，且从供给角度看，由于从事照护服务的机构能力不足，各地普遍面临有钱买不到服务、买不到“所需的服务”或买不到“高质量服务”的困境，养老服务市场发育不足，亟待寻找政策上的突破口。

德日韩推行长护险制度的经验

德国、日本和韩国分别于1995年、2000年和2008年引入长护险制度。为扩大服务供给，三国不约而同地采取了公私合作的方式，鼓励民间养老机构参与服务，改革成效显著——一方面，长护险制度为服务机构带来了顾客和筹资来源；另一方面，服务机构的快速扩张保障了长护险制度的顺利实施。

德国于1995年引入长护险制度，强调“新公共管理”理念，养老服务市场面向营利组织平等开放，通过社会保险基金与服务商签订协议，基于工作量划拨补偿资金，有效起到监督约束作用。随后十几年内，德国民办养老机构快速发展，占到市场份额的60%以上，护工数量由1995年的32万人增加到2009年的89万人，翻了两倍之多。由于引入竞争因素，以往公办服务机构处于市场垄断地位的局面被打破，养老市场服务效率大幅提升。

日本于2000年推行长护险制度，政府有选择性地放开服务市场，让营利性机构参与申请注册，开展居家护理和上门照护等业务。作为日本实行公共服务私有化的首个领域，在有关政策的鼓励引导下，养老照护服务快速发展，居家护理服务机构由2000年的9800家增至2014年的3.4万家，其中营利性机构占到市场份额的65%以上。

韩国是第一个在传统“富国”之外建立长护险制度的国家。相较德国和日本，2008年韩国建立长护险制度时，人口结构相对年轻化，其在制度设计中考虑更多的是如何应对未来老龄化加速的问题。由于国内从事护理服务业务的医院、养老院和社区服务中心等机构数量严重不足，韩国采取了一系列促进市场开放的政策措施，并实行宽松的监管政策，大力推动民间机构参与养老服务市场。宽松的市场政策在短时间内极大地促进了养老服务行业的兴起，在长护险制度实施的5年内，韩国小型社区照护中心遍地开花，为社会提供了大量护理服务行业就业机会。

相关政策建议

国际经验表明，引入长护险制度并实施配套的市场化促进政策，对老年照护服务行业发展起到了巨大的推进作用。我国当前面临的老龄化形势和养老服务供给不足的问题，与韩国2008年情况有相近之处，相关经验可参考借鉴。

一是尽快在全国范围内推开长护险制度。“一人失能、全家失衡”，长护险制度是重大的惠民工程，得到了社会普遍认可，各地参与热情很高。从试点7年的情况看，制度启动对上海、青岛、南通等城市的养老护理市场的带动效应已经显现。当前，长护险制度扩围提质是破解养老服务业发展瓶颈的有效路径之一，也是应对人口老龄化和促进养老产业转型的必然要求。党的二十大报告明确提出“建立长期护理保险制度”，在总结前期两批试点经验的基础上，“十四五”期间，有必要将这项制度在全国范围内推开，建立独立筹资的社会保障“第六险”。

二是加大养老服务设施建设投入。在长护险制度实施过程中，应设置行业发展“准备期”，让服务机构逐步参与介入。例如，日本于1989年制定了推行老年人保健福利十年计划，大力支持地方护理服务设施建设；德国社会福利协会提供了较好的护理服务设施基础条件。反观韩国，由于在长护险制度启动前，该国政府在护理服务设施建设上投入较少，因此长护险制度启动初期并不顺利，有关政策的制定也较为匆忙。借鉴上述经验教训，我国应当充分利用长护险制度试点期和现有资源条件，加快养老服务机构的设施建设和资源投入，为长护险制度在全国范围内的全面铺开奠定基础。

三是引导社会力量广泛参与。近年来，随着健康中国战略的实施，社会力量在养老服务中的支撑作用越来越强，但其发展还面临着一些不平等环境和制约因素。政府应简政放权，通过公建民营、委托管理等方式，鼓励民间资本、非营利组织等进入养老服务业建设领域，并在土地划拨、税收优惠、用水用电、设施建设等方面给予支持，将政策优惠落到实处，为市场力量参与养老服务营造良好的社会环境。

四是健全照护服务行业的监管体系。韩国的历史经验教训说明，政府放松监管会带来市场失序和服务质量下降问题。目前在长护险制度试点过程中，各地普遍存在经办机构建设滞后、监管人员较少和资源投入不足的问题，监管体系还比较薄弱，行业统一标准有待健全。随着长护险制度全面铺开和大量服务机构不断涌入，政府需要进一步加强监管力度。此外，伴随着社会信息化技术的广泛应用，健全长护险制度的经办服务体系也是未来改革的一项重要任务。

原文链接：**中國財經報**
CHINA FINANCIAL AND ECONOMIC NEWS

CSS CAS

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐