



快訊

SSL Express

2024年第18期（总第597期，5月11日） 中国社科院世界社保研究中心 主办



2024年《政府工作报告》明确提出“推进建立长期护理保险制度”，我国长护险制度建设进入快车道。我中心执行研究员张盈华长期跟踪研究长护险制度，为此撰文，对扎实推动制度由试点走向统一提出见解。本期快讯刊登此文，以飨读者。原文发表于《保险研究》2023年第9期，本文略有删减。

长期护理保险制度的保障适度、财务平衡与筹资率

一、问题的提出

我国自2016年启动长期护理保险制度试点以来，参保覆盖面和待遇保障面不断扩大，但因中长期基金可持续趋势不明朗，试点地区总体上受益面窄，保障水平参差不齐，一些地区试点推进踟躇不前。党的二十大报告已明确提出“建立长期护理保险制度”，标志这项制度将由探索阶段迈向全面建设阶段。

与年金、疾病、伤残等其他保险项目相比，长期护理保险面临更高不确定性，道德风险和逆向选择问题更突出，强制性社会保险筹资模式具有优势。但从建立长期护理社会保险的国家看，长期护理保险长尾风险大，人口预期寿命延长更加重这一风险，为维持制度财务可持续，政府只能不断提高筹资率。德国在1995年建立长期护理保险制度，起步时缴费率1%，2008年增长到1.95%，费率翻倍用时13年，目前已达到3%以上。日本从2000年起实施长期护理保险制度，到2019年40~64岁参保人员的最高筹资标准翻了一番，费率翻倍用时19年。韩国在2008年启动制度，期初筹资率0.2%，到2015年升至0.4%，费率翻倍用时7年，

2022年已超过0.8%，再翻一倍。

筹资率是建立长期护理保险制度的核心问题。筹资率过高，增加参保人员缴费负担，不利于提高参保意愿和实现全民参保；筹资率过低，基金收入能力削弱，不利于制度可持续运行。已有研究测算的结果差距大，主要原因是参数设定不一，反映出学者在长期护理保险合理保障问题上并未形成共识。

2017年，中央在十九大报告关于加强社会保障体系建设的内容中首次提到“保障适度”。本文在已有研究基础上，尝试对长期护理保险“保障适度”做出阐释，用新的视角研究长期护理保险制度的筹资机制。

二、长期护理保险“保障适度”的阐释

十九大报告提出“保障适度”后，学者对这一问题做了探索，从不同角度对社会保险的保障适度做了定性分析。各地长期护理保险试点运行效果差距大，调研数据可帮助理解“保障适度”的必要性。

（一）已有研究参数设置偏差大

汤薇等（2022）的测算按参保人数13.52亿人和重度失能1601万人取值，即参保受益率（享受待遇人数/参保人数）为1.18%，并假设重度失能人员居家和机构护理的月护理费用分别是1685元和6292元，即居家照护费用与机构照护费用相差4倍。张良文等（2022）的研究将重度失能率设定为0.25%、0.3%和0.35%三种情形，假设单位缴费率和财政补贴比例均为0.12%，在各项比率不变的情况下，通过向前拟合和向后推算，计算最优个人缴费率。李佳（2020）的研究测算了不同失能等级不同护理方式享受待遇人数，计算方法是将享受待遇总人数按固定比例分配到各组中。

在长期护理保险筹资问题上，已有研究做了有益探索，但由于理论依据的共识不足，与试点实际情况的结合度不够，中长期测算的参数设置差异大，影响了政策参考价值。

（二）试点地区制度运行差异大

调研显示，试点地区在制度覆盖、保障对象、待遇水平、保障范围、筹资渠道等方面差异大，造成地区之间参保人员筹资负担不均衡（见表1）。

原因包括试点推进的进度不同，更主要的是制度定位各异，造成制度参数之间数值差距大。例如，一些地区将住院护理费用或医疗专护费用纳入长期护理保险基金支出范围，待遇标准最高达到300元/日，而另一些地区则主要以生活照料或者亲属照护为主，待遇标准400~500元/月；一些地区只保障重度失能人员，评估办法较严，参保受益率低，而另一些地区已将保障面扩大到中度失能（智）人员，评估办法相对宽松，参保受益率高。

表 1 试点地区制度运行的五项调研结果（2021 年）

（三）长期护理保险“保障适度”的内涵

保障适度是社会保障可持续发展的基本要求。遵循保障适度基本原则，设置制度参数和合理取值，应融合覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、公平统一和安全规范等要求。本文将长期护理保险“保障适度”界定为：在覆盖全民和统筹城乡前提下，坚持各方权责明晰和制度公平统一原则，严格遵守安全规范要求，在筹资可负担和财务可持续基础上，确保失能人员及其家庭不因长期护理负担而落入贫困。

三、模型构建与参数设置

（一）五个核心参数

长期护理保险是现收现付的社会保险制度，按照“基金支出=基金收入”的方式确定筹资率。基金支出取决于失能发生率、享受待遇人数、不同失能等级不同护理方式的人数分布和待遇标准，以及由长护险基金负责的其他支出（经办管理费、评估费、风险储备金）等因素；基金收入取决于参保人数、缴费人数和筹资标准等因素。

在已有研究基础上，对上述因素进行细化和整合，得出五个核心参数。第一，设置“参保密度”参数，用长期护理保险参保人数与应参保人数的比率衡量，居民参保率越高，参保密度越大。第二，设置“受益广度”参数，用不同年龄组享受待遇人数占该年龄组参保人数的比率衡量，受益人数越多，受益广度越大。第三，设置“保障充分度”参数，用不同年龄组不同失能等级不同护理形式享受待遇人数占该年龄组待遇人数的比率衡量，失能等级越高、年龄越大的人选择入住机构接受照护的比例越高，失能等级越低、年龄越低的人选择居家照护的比例越高，则保障充分度越高。第四，设置“待遇慷慨度”参数，用不同失能等级不同护理形式的待遇标准与平均工资的比率衡量，比率越大，待遇慷慨度越高。第五，设置“居民保障度”参数，用居民待遇标准与职工待遇标准的比率衡量，比率越高，说明居民与职工的待遇标准越相近，相应地，居民的筹资率越应接近职工的筹资率。

（二）筹资率的测算模型

长期护理保险基金收入由缴费人数、筹资率和平均工资决定。缴费人数取决于参保密度。长期护理保险基金支出由享受待遇人数和人均基金支出决定，其中，享受待遇人数取决于受益广度，人均基金支出取决于保障充分度、待遇慷慨度和居民保障度。

按照现收现付制基金收支相等原则，计算财务平衡的筹资率。

（公式略）

（三）参数假设

以 2023~2042 年为测算期。职工由单位和个人按同比例缴费，居民由个人和财政按相同标准缴费，困难群体的个人缴费部分由财政补贴。参数取值设置“低方案”和“高方案”两种情形，“过渡方案”为测算期内由“低方案”匀速过渡到“高方案”。

1. 缴费免责群体。取 9%作为财政缴费补贴人数占比；假设 18 岁以下未成年人只参保不缴费。

2. 非待遇性的基金支出。假设非待遇性基金支出包括经办服务费、评估费和风险准备金，以基金收入作为计提基数，按 8%提取。

3. 参保人数。假设 2023~2042 年基本医疗保险参保率提高 1 个百分点，由 95.7%提高至 96.7%。全国总人口数按联合国 2022 年人口预测的中方案取值。测算得到 2023~2042 年城镇职工和城乡居民基本医疗保险参保人数，作为长期护理保险制度的应参保人数（见表 2）。

4. 参数取值。（1）参保密度。假设职工参保率为 100%，居民参保率的“低方案”为 5%，“高方案”为 100%，“过渡方案”为测算期内由 5%匀速提高至 100%。（2）受益广度。用“七普”不同年龄（组）生活不能自理人数占比作为受益广度的“低方案”，用德国 2015 年不同年龄（组）享受待遇人数占该年龄组参保人数的比率作为受益广度的“高方案”（见表 3）。（3）保障充分度。参考南宁市试点经验数据作为保障充分度的“低方案”，以德国 2015 年不同年龄组不同失能等级不同护理形式享受待遇人数占该年龄组享受待遇人数的比率，作为保障充分度的“高方案”（见表 4）。（4）待遇慷慨度。选取 G 市政策规定的待遇率并进行微调，作为待遇慷慨度的“低方案”，选取德国 2015 年不同失能等级不同护理形式的待遇率作为“高方案”。（5）居民保障度。以居民待遇标准为职工的 60%作为居民保障度的“低方案”。以 100%作为“高方案”。

四、主要发现

1. 在“低方案”情况下，未来 20 年筹资率不高，但受益面过窄。预测 2023~2042 年，参保密度“低方案”情况下，满足财务平衡的筹资率为 0.11%~0.19%；参保密度“过渡方案”情况下，筹资率为 0.11%~0.17%，随着居民参保人数增加，筹资率被“摊平”；参保密度“高方案”情况下，筹资率为 0.09%~0.17%（见表 6）。参保密度“低方案”情况下的筹资率不高，20 年内没有翻倍，参保人员缴费负担不重，但参保受益率非常低，到 2042 年享受待遇人数只有 1190 万人，总人口参保受益率仅为 0.33%（低方案）~0.90%（高方案）。

2. 单个参数分别由“低方案”到“高方案”，受益广度对筹资率变化的影响最大。以参保密度“过渡方案”为例。保障充分度采用“高方案”情形下，2023~2042 年筹资率为

0.13%~0.21%；待遇慷慨度采用“高方案”，测算期内筹资率为0.12%~0.19%；居民保障度采用“高方案”，测算期内筹资率为0.11%~0.23%；受益广度采用“高方案”，测算期内筹资率为0.47%~0.64%（见表7）。在其他条件相同情况下，受益广度参数对筹资率变化影响最大，反映出我国长期护理保险制度起步阶段参保受益率过低的问题。

3. 多个参数同时由“低方案”到“高方案”，政策推进有优先次序。仍以参保密度“过渡方案”为例。如果其他参数采用“低方案”，保障充分度采用“高方案”，2023~2042年的筹资率为0.13%~0.21%；如果保障充分度和待遇慷慨度等两个参数同时采用“高方案”，2023~2042年筹资率为0.16%~0.24%；如果保障充分度、待遇慷慨度和居民保障度等三个参数同时采用“高方案”，2023~2042年筹资率为0.16%~0.33%（见表8）。

如果保障充分度、待遇慷慨度、居民保障度和受益广度等四个参数同时采用“高方案”，2023~2042年筹资率为0.74%~1.24%，相当于四个参数均采用“低方案”情形下筹资率（见表6的第三列和第四列）的6倍左右（见表8）。显然，对于参保人来说，如此高的提费幅度是无法承受的。

4. 探索受益广度的温和过渡方式，有条件的地区可走得快一些。仍以参保密度“过渡方案”为例。2023~2042年，“20年过渡”方案的筹资率为0.16%~1.24%，“50年过渡”的筹资率为0.16%~0.66%，“30年过渡”和“40年过渡”的测算结果居于二者之间（见表9）。

过渡期越长，受益广度对筹资率变化的影响越温和。因此建立长期护理保险制度，要平衡好受益面和筹资负担能力之间的关系，有条件的地区可缩短向“高方案”的过渡时间，加快扩大受益面。

五、结论和政策建议

（一）结论

我国长期护理保险制度已进入全面建设阶段。试点以来，制度覆盖面扩大，居民参保率逐步提高，但人均待遇支出不高，参保受益率偏低，资金使用效率较低。需要做好中长期预测，为制度设计提供科学依据，增强制度效能。研究发现：（1）我国长期护理保险的保障充分度、待遇慷慨度和居民保障度在“低方案”情况下的筹资率与“高方案”差距不大，未来向“高方案”过渡，对财务平衡的压力不大；（2）由于当前受益面过窄，参保受益率过低，受益广度向“高方案”情形过渡会造成筹资率快速提升，基金不可持续风险大；（3）有条件的地区可以加快扩大受益面，但需要平衡好与筹资负担能力的关系。

（二）政策建议

尽快对试点实践进行全面评估，摸清底数，找准问题。实现长期护理保险地方运行数据

与国家社会保险公共服务平台对接，试点阶段可采用临时模块，但数据格式要统一，项目要齐全，为中长期测算奠定经验数据基础。

树立保障适度的制度设计理念，构建框架，形成共识。树立保障适度的统一理念，构造“保障适度”关键要素，使地方政府在制定实施办法时能统一遵循。

合理确定制度中长期发展目标，稳妥推进，差序发展。明确长期护理保险制度发展的中长期目标，做好精算，稳定预期，稳步推进提待扩面。

研究确定政策推进的优先次序，系统规划，重点突破。具体而言：（1）提升参保密度，采取“分档筹资”办法，尽可能将城乡居民纳入参保；（2）提升保障充分度，将重度失能1~3级人员充分纳入保障，适当提高入住机构比率，大力推进专业机构上门服务；（3）优化待遇慷慨度，可优先提高重度失能3级人员接受专业机构照护的待遇标准，一方面减轻这部分群体个人自付负担，另一方面以需求拉动促进发展专业化服务，并逐步提高重度失能2级和1级人员的待遇标准；（4）提升居民保障度，在筹资可负担和长期护理服务可递送的地区，引导居民自愿选择“高档”筹资，以获得更高保障；（5）提升受益广度，平衡好筹资能力和扩大受益面之间的关系，在中长期测算基础上，适度放宽待遇资格，提高参保受益率。

我国建立长期护理保险制度已经步入快车道，应加快统一理念，形成“保障适度”共识，建立符合我国国情的长期护理保险中长期精算机制，实现制度高质量运行。

（本文作者：张盈华，中国社会科学院社会发展策略研究院副研究员、世界社保研究中心执行研究员）

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