

正式试点满两年,助力健全多层次社保体系——

让长护险更好守护失能老人

党的二十大报告提出,健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。而被称为社保“第六险”的长期护理保险正在进行有益的尝试。

建立长期护理保险制度是医疗保障领域深入贯彻积极应对人口老龄化国家战略的战略举措,也是补齐社会保障体系的重要制度安排。

目前,长期护理保险制度仍处于试点阶段,其制度设计、服务体系、评定标准、管理流程等都在探索之中。对此,失能家庭的真实反馈如何?试点扩大满两年以来,各地已探索了哪些经验?



破解“全家失衡”难题

2018年,北京市石景山区启动长护险前期试点。家住石景山区八角街道的赵先生成为了北京市首批享受到长护险的重度失能老人。因患有多发性脑梗和糖尿病足,赵先生右腿截肢,左腿皮肤紫绀并伴有溃疡。申请长护险后,以前需要频繁住院的赵先生有了护理人员定期上门进行专业按摩护理。

2020年9月,国家医保局、财政部印发《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》,正式启动为期两年的扩大试点,在第一批试点城市基础上新增了包括北京市石景山区在内的14个试点区域。

目前,长护险制度在石景山区正式试点已满两年,惠及3500多名重度失能人员。“举例来说,洗澡对普通人来说不是问题,对失能老人来说却是大问题。”北京市石景山区医疗保障局局长李凤芹对记者表示,长护险解决了很多老人家属做不了的事情,减少了对失能老人的二次护理伤害,在落地过程中很受失能老人和家属的欢迎。与此同时,护理质量的提升也在一定程度上减少了重度失能人员就医的频次,节约了医保基金。

对于失能老人而言,长护险的来临意味着生命质量的提升;而对于他们的亲属来说,长护险还缓解了不

经济和事务性的负担。石景山区医保局曾对400户重度失能人员家庭展开走访调研,结果显示,89.75%的失能人员与亲属或护理人员同住,70%的重度失能人员每天至少需要3个小时的照护,62.25%的失能家庭需要投入3000元以上照护费用,51.5%的失能家庭成员无法正常工作。

“一人失能、全家失衡”,失能老人和家属都在日复一日地经历着正常家庭难以体味的艰辛。很多家庭照护者作为失能老人的老伴或子女,本身也是老年人,照顾起来感到力不从心;同时,照料失能人员是一项长期不间断的工作,很多照护者的个人生活和职业发展都会受到严重阻碍。

目前,各试点城市都在积极尝试切合本地实际情况的长护险政策,待遇给付方式也不尽相同,但大部分试点城市都是以提供上门服务为主,部分城市还向失能家庭发放护理补贴。以石景山区选择居家护理的城镇职工为例,每名重度失能人员每月除享受12个小时的上门护理服务以外,还会得到一定金额的家属护理服务补贴,总体待遇保障水平在全国处于前列,减轻了失能家庭的经济压力与照护负担。



商业长护险待扩围

尽管长护险制度能够为重度失能家庭提供最基本的托底保障,但失能老人需要的是全天候寸步不离的照料。试点政策提供的每周几个小时的上门护理,对于很多家庭照护者的意义或许仅仅是喘息的空间。

目前,长护险政策坚持保障基本的原则,低水平起步,在保障范围上也重点聚焦群众迫切需要解决的重度失能老人长期护理保障问题,只有部分试点城市将失智、中度失能人员及年轻人纳入给付范围。

除了在给付条件上存在较大差异,各试点城市还在失能评估标准、待遇标准、服务项目、筹资机制、保障的范围和深度等方面进行了多样化探索,长期护理政策呈现碎片化特征。目前,49个试点城市中有20个试点城市覆盖城镇职工和城乡居民,29个试点城市只面向城镇职工。

考虑到地区间经济发展水平、资金筹资能力、护理服务可及度和群众需求等方面的客观差异,目前政策明确试点阶段从职工基本医疗保险参保人群起步,重点解决重度失能人员基本护理保障需求;同时,鼓励有条件的地方随试点探索深入,综合考虑自身实际,逐步扩大参保对象范围,调整保障范围。

去年发布的《医疗保障法(征求意见稿)》已纳入长护险,这是长护险首度获得法律层面的清晰路径。有专家认为,探索建立长期护理保险是一项重大制度创新,也是一项复杂的系统工程,目前基本政策尚未定型,还需在试点中加大探索

力度。

有专家指出,社保体系下的政策性长护险存在局限,难以满足居民更高层次、更多元的护理保障需求。而商业护理保险作为社保长护险的重要补充,能够通过灵活的保单设计较好地满足群众多层次的护理需求、提升整体保障能力,同时也能为建立长期护理保险制度积累经验 and 数据。

但是,商业长护险市场目前发展相对缓慢,保费规模小、保障功能弱,并且在定价、核保、理赔和风控等方面的能力较为薄弱。数据显示,2020年商业护理保险费收入约122亿元,仅占健康险保费的1.5%左右。爱心人士寿长护险项目负责人马辉表示,产品宣传不到位、评估系统不成熟、标准的经验数据缺乏、带病体的投保产品开发难、产品价格较一般产品较高、是否有税收优惠等问题都是制约商业长护险发展的堵点。

“我们期待出台相应的政策支持试点城市探索推行普惠制商业护理险。”马辉建议,应通过开发由政府指导的低价、短期的补充型商业护理险,与政策性长期护理保险相衔接,为失能老人再补充一份护理的保障。目前,已经有城市尝试探索在“惠民保”产品中增加长期护理给付责任,这有助于降低补充型商业长护险在开发、推广和运营方面的难度。例如,广东省江门市在“邑康保”中增加照护服务保险金责任,天津“惠民保”在保单有效期内为参保人提供2次上门护理服务。

党的二十大报告提出

健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系



截至2021年底
全国参加

- 基本养老保险 10.3亿人
- 基本医疗保险覆盖 13.6亿人
- 参保率稳定在 95%以上
- 长期护理保险试点城市达 49个
- 参保人员达 1.45亿



行业发展亟需规范

今年52岁的护理员张洪霞从事养老护理行业已经有13年。2018年3月,在上海市将长护险试点工作推广至全市后,她从河南来到黄浦区的护理站,考了医疗照护证,专门服务长护险项目的失能老人。“我现在一天上门照顾9个老人,每个老人一个小时是65元,老人只付6元5角,基金补贴58元5角。”张洪霞介绍,在上海,对参保人员在评估有效期内发生的居家上门照护的服务费用,长期护理保险基金的支付水平为90%。

喂老人吃饭,帮老人剪趾甲,陪老人聊天、读报纸……张洪霞还会在短视频中记录护理老人的点滴日常。偶尔,她还会背上女儿给她买的便携卷钢琴,在床边弹给老人听。

不过,能像张洪霞这样想的护理员却不多。养老护理员年龄普遍集中在50岁左右,少有年轻护理员愿意踏足养老行业。马辉告诉记者:“如果养老护理产业的收入待遇、劳动权益保障,以及优秀人才政策落地的问题没有明确解决,那么年轻人就不太会积极进入护理领域。”

目前,北京市有近10万失能失智人员,全市推开长期护理保险制度后,养老服务人才的匮乏问题亟待解决。石景山区创新探索“邻里互助”服务新模式,鼓励试点区域内邻里之间为重度失能老人提供长护险服务。这有助于减少护理员的大规模流动,成为培育本土养老服务人才的途径之一。

“在偏远地区、农村缺护理员怎么解决?考虑到这些情况,我们就做了这个尝试。另外,例如农村还有一些四五十岁的过剩劳动力,参与‘邻里互助’能让他们在帮助别人的同时,也给家里提高一点经济收入。”李凤芹介绍,“邻里互助”护理服务人员经培训考核通过后将与长护险定点护理服务机构签约,接受统一管理。

李凤芹期待北京市能尽快全面推开长护险试点制度,“石景山区的人群和全市还有不同,比如地域面积小,没有农业人口。这个试点要拿到全市可能还会遇到一些问题”。北京市全市推开后,也将极大缓解当前试点面临的政策宣传力度受限、待遇保障范围有限、区内外群众诉求难以协调等压力。

党的二十大报告提出,推进健康中国建设,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,推动实现全体老年人享有基本养老服务。“推行长护险制度的背后,需要的是整个养老产业规范化的发展。”马辉认为,目前国内养老服务市场仍处于早期高速发展的阶段,未来还需要经历逐步规范提升的过程。“我们作为商保经办公司,怎么帮助国家的产业政策落地和参与好社会管理?”马辉表示,商保经办公司除了要做好服务者和基金监管者角色以外,更有责任做好养护产业规范发展的助力者、引导者角色。

(杨然)
据《经济日报》

