

长期护理保险筹资机制发展现状及其法治进路探析

肖子俊

长沙学院 湖南长沙 410000

摘要: 随着我国人口老龄化程度不断加深,老年人口基数日益增多。传统的家庭照护的方式难以满足日益增长的需求,从而导致需要额外的护理人员提供照护。当前,我国长期护理保险筹资机制仍处于试点探索阶段,由于缺乏统一的法律规范,各地筹资模式碎片化问题突出,政府、企业、个人等多方主体的责任边界模糊,财政补贴的长期稳定性存疑,商业保险参与机制尚未健全,制约了制度的公平性和可持续性发展。

关键词: 长期护理保险;筹资机制;发展现状;法制进程

1. 引言

长期护理保险作为我国一种重要的社会保障制度,其建立和完善已成为社会关注的焦点。长期护理保险的保险给付旨在为被保险人获得符合人性尊严的基本生活而提供支持,减轻家庭和社会的负担。想要长期护理保险制度的正常运行和持续发展,离不开科学合理的筹资机制。我国长期护理保险制度历经“试点—评估—扩大试点”的渐进过程。因此,深入分析我国长期护理保险筹资机制的发展现状,探讨其法治进路,对于推动长期护理保险制度的健康发展具有重要意义。

2. 长期护理保险筹资机制发展现状

2.1 筹资主体

长期护理保险的筹资主体涉及多个方面的参与者,主要包括政府、用工单位、个人和其他。这些主体为确保长期护理保险制度的可持续运行承担相应的责任。

首先,政府作为长期护理保险主要的筹资主体,在长期护理保险中兼具制度设计者和风险兜底者的功能,其不仅通过制定相关政策和法规来引导和规范长期护理保险的发展,还承担着重要的财政责任。在我国试点地区,政府会为长期护理保险提供相应的财政补贴或税收优惠,来降低用工单位和个人缴费的负担,包括承担基础保障责任,财政补贴、医疗基金的划拨。作为雇主,用工单位有责任为员工提供必要的福利和保障,而长期护理保险正是其中之一。部分地区用工单位会按照员工工资总收入的一定比例为员工缴纳长期护理保险费,这不仅有助于提升员工的福利水平和归属感,还有助于减轻员工因长期护理需求而产生的经济负担。个人

同样也担任筹资的主要责任。作为长期护理保险的直接受益者,按照权力与义务需对等的基本关系,个人有责任按照一定比例缴纳保险费,以获取相应保障。这不仅体现了对自己未来可能面临的长期护理风险的预防和储备意识,还有助于形成全社会共同关注和支持长期护理保险的良好氛围。

2.2 筹资模式

我国目前各个城市之间的筹资模式也各有不同,大致分为社会保险模式、政府补贴主导模式、个人账户积累模式和混合筹资模式。

社会保险模式主要依靠医保基金划拨,以基本医疗保险基金划拨为主,以财政补贴和个人缴费为辅。在筹资比例上医保基金占 60%–70%,个人缴费占 10%–20%,政府财政补贴占 10%–20%。其依赖医保基金的快速启动,但也可能挤占基本医保资源,典型地区为青岛、广州;财政补贴主导模式主要以财政补贴为核心,个人和医保基金均衡分担,其主要依赖政府的托底。在筹资比例上财政补贴占 40%–50%,医保基金划拨占 30%–40%,个人缴费占 10%–20%。这种模式可以强化政府责任,但也过度依赖地方的经济实力,这种模式的典型地区为南通、苏州;个人账户积累模式是指从医保个人账户划转资金,强调个人储蓄责任,由职工医保个人账户按比例划转,无财政补贴和企业缴费。其特点为覆盖人群有限,适合职工参保群体,但难以惠及城乡居民。典型地区为重庆;最后一种筹资模式为混合筹资模式,长期护理保险资金来源于政府、企业、个人和社会资本的共同参与,比例按动态调整,特点是灵活性高,但需要协调多方利益,该筹资模式典型区域为上海、成都。

3. 长期护理保险筹资机制存在的问题

维护长期护理保险的稳定运行,离不开稳定有效的筹资机制。目前来看,随着国家对人口老龄化国情的不断重视,我国长期护理保险筹资机制也逐渐趋于完善,但仍存在以下问题。

3.1 长期护理保险定性不明确

我国目前还未设定长期护理保险的法律法规,对老年人长期护理需求还几乎处于零状态,老年人权益的法律法规呈现碎片化的现象,^[1]更多的是以政策性文件的形式颁布与施行。长期护理保险尚未被纳入《社会保险法》等法律框架,主要依赖地方试点政策文件,缺乏全国统一的法律支撑,导致政策权威性不足,可持续性存疑。

首先,从政策层面来看,尽管长期护理保险已被视为我国社会保障制度的重要组成部分,被称为在养老、医疗、工伤、失业、生育五项社会保险之外的社保“第六险”,但在具体的制度设计和实施过程中,其定性却并未得到完全清晰的界定。例如,人社部办公厅《试点意见》没有对长期护理保险性质做出明确规定,而只是提出社会保险经办机构在保障长期护理保险基金有效运行与监督管理前提下,可以通过委托商业保险机构管理,或者购买、定制护理服务与护理产品。这导致在实践中,长期护理保险缺乏明确定位,究竟是属于社会保险,又或是商业保险;其次,这种定性不明确还体现在长期护理保险与现有社会保险项目的衔接上。由于长期护理保险定性不明确,其与养老保险、医疗保险等现有社会保险在筹资渠道、保障范围、待遇标准等方面存在交叉重叠,这在一定程度上影响了制度的整体效能和可持续性;此外,定性不明确还导致长期护理保险在资金筹集、给付模式、服务范围等方面存在诸多问题。例如,在资金筹集方面,尽管《试点意见》规定资金筹集以单位和个人缴费为主,但实践中长期护理保险基金对医疗保险基金的依赖程度很大,这在一定程度上影响了制度的独立性和稳定性。

3.2 筹资渠道单一

我国试点城市长期护理保险的资金筹集在原则上应该由参保者个人、用工单位以及政府财政补贴三方责任主体共同承担。一些城市只是提出参保人与用人单位承担保费,但事实上并没有进行强制性缴纳费用。假如长期护理保险制度缺乏参保者本人缴费,那么要保持该项制度良性运转,就需要从其它渠道来获取制度良性发展所需要的大量资金。三方

责任主体中的任何一方不去积极履行其应当承担的责任,就无疑会加剧其他责任主体的压力以及诱发重大隐患。就拿如今的城镇职工养老保险来举例子,部分参保人没有按要求缴纳费用,导致长期护理保险在参保者个人责任主体上筹集不到应筹集的资金,若要维持好这一制度继续运转,就需要通过划拨国有资产、社会保险基金等途径来补充差额,这无疑加大了其他两个责任主体的筹资责任。

4. 长期护理保险筹资机制发展优化路径

4.1 明晰长期护理保险之性质

长期护理保险作为应对老龄化社会的制度性安排,正逐渐从政策构想走向实践操作。这项制度既非传统社会保险的简单延伸,也不是商业保险的纯粹市场化运作,而是以风险共担为基础、多元主体协同为特征的新型保障机制。其本质属性在社会保障功能与市场运行规律的交织中呈现出独特形态,其在我国社会保障体系中占据着日益重要的地位,也被称作社保的“第六险”。^[2]从保险类别上看,长期护理保险属于健康保险范畴。其标的物为个体的身体健康情况,与健康保险不同,它更侧重于因年老、疾病或伤残导致失能、失智人群的保障。这类人群需要长期的护理服务,长期护理保险旨在为他们提供护理保障和经济补偿,以应对日常生活照料和医疗护理所产生的费用。按照《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》对长期护理保险的定义,“以互助共济方式筹集资金、为长期失能人员的基本生活照料和与之密切相关的医疗护理提供服务或资金保障的社会保险制度。”从中可以看出,长期护理保险的保障对象是“长期失能人员”,保障内容是“基本生活照料”“基础医疗护理”。这些关键词表明,长期护理保险保障的是长期失能人员的生存权。长期护理保险具有其独立的社会保险属性。它是独立于养老、医疗、失业、工伤、剩余这五项传统社会保险之外的一项制度安排。虽然与其他社会保险在保障目标上有所差异,但同样遵循社会互助共济的原则,不仅涵盖了医疗费用,还包括非医疗费用,如生活照料、陪伴服务等,为特点人群提供全方位保障。

4.2 明确各方主体筹资责任

随着全球人口老龄化加速,长期护理需求激增,传统家庭照护模式逐渐瓦解,公共财政压力日益凸显。长期护理保险作为应对这一危机的核心制度,其筹资机制的设计决定着制度的可持续性和公平性。单一依赖政府或个人的筹资模

式已无法满足需求,构建政府主导、社会参与、市场补充、家庭共担的多元化筹资体系势在必行。

个人筹资责任。参保人应当承担筹资财务的首要责任。其一,长期护理保险本质上是一种社会契约,通过个人缴费或储蓄来换取未来护理服务权利。通过预先支付护理成本,避免个人将风险完全转嫁给公共财政。个人作为长期护理保险的直接受益者,直接享受着长期护理保险所带来的福利,依循权利义务相一致原则,享有权利与履行义务互为原因和结果,唯有履行义务才可享有权利。参保人作为长期护理保险的直接享有者和受益者,理应以履行相应义务为对价。^[3]其二,财政可持续性的制度保障。个人承担部分筹资责任,能够强化参保人风险和责任意识,避免过度依赖公共财政。长期护理服务具有“准私人产品”属性,收益群体相对特定,完全由政府承担成本易引起道德风险。根据国际经验显示,德国、日本等国的长期护理保险均要求个人按收入比例缴费(如德国个人缴费占保费 50%),通过成本分担机制控制服务滥用。同时个人筹资可拓宽资金来源,缓解公共财政压力。

用人单位筹资责任。现代企业不仅是经济组织,更是社会契约的参与者。国际劳工组织第 102 号公约明确要求,雇主应该承担劳动者因失能导致收入中断的风险。用人单位作为劳动收入分配的主要主体,基于法定的劳动合同所要承担的用工责任,用人单位应对本单位职工承担对应的照顾义务,其中便包括对职工进行生活保障层面的投入。基于职工应对未来必然风险和雇主所应承担的社会保障义务之间的联系,雇主应按照雇员工资的一定比例缴纳保险金,以保障雇员退休后的生活。

政府筹资责任。按常理来说,长期护理保险本应当视为传统意义上的个体风险,其责任应当由个人承担,国家不应该主动介入。但随着我国老龄化不断的加剧,当“未复先老”遭遇“少子化”浪潮,传统家庭的护理功能加速瓦解,长期护理风险从个体的风险慢慢转化为社会风险,此时如何应对该种社会风险的责任自然而然的落到了国家的手中。其一,长期护理保险作为应对人口老龄化、保障失能人员基本照护需求的社会保险制度,政府筹资责任是维持该制度可持续运转的核心。我国《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》明确指出“财政补助是重要筹资渠道之一”。在社会保障体系框架下,长期护理保险具有准公共产品的属性。若仅靠市场机制调整,商业保险公司对高龄、失能失智的群体普

遍采取规避策略,政府的介入能够去矫正市场调节的天然缺陷。基于此,当国家公民无法承担长期照护风险时,政府应当承担相应的兜底责任;其二,我国东西部财政能力差距较大,沿海与内陆地区人均收入不平衡,若政府不加以干预,这种区域失衡将导致基本公共服务供给出现“马太效应”,威胁长期护理保障的公平性。政府不仅要承担长期护理保险中的兜底责任,保障公民的生存权,也应当动态调整平衡区域间的保障水平。

此种支持与扶助并非仅指经济上的,而是针对被保险人获得自立、尊严的生活状态。

5. 结语

在老龄化社会日益凸显的今天,以长期护理保险来应对老龄化失能的社会风险已经成为学界共识和制度实践,但学界对这一制度赖以形成的理论研究仍然十分匮乏,如何维持长期护理保险制度稳定运行成为重要难题。通过上述分析与探讨,长期护理保险作为应对人口老龄化挑战的重要制度设计,资金问题是长期护理保险能否长远发展的命门,其筹资机制的科学性与可持续性直接决定了整个制度的生命力。在老龄化加速深化的背景下,推进长期护理保险筹资法治化建设,不仅关乎社会保障体系的完善,更是实现“老有所养”民生承诺的制度保障。长期护理保险筹资法治化的核心价值在于确立权责对等的制度伦理。长期护理保险做为一项独立的社会保险制度,独立筹资、独立建账。在构建多渠道筹资机制的过程中,需要明确政府、单位、个人三方筹资责任,按照权利义务对等、社会互助共济、各方共担责任的原则优化筹资结构,提高单位和个人缴费责任。^[4]长期护理保险筹资法治化本质上是对社会契约的法律确认。通过法律形式固化筹资规则,不但能为制度运行提供稳定预期,还能增强公众对制度的信任度和参与度。值得注意的是,法治化建设不能简单等同于制定条文,更需要建立配套的筹资监管机制、争议解决程序和权益救济等相关渠道为制度可持续发展奠定坚实的社会基础。

参考文献:

- [1] 李林烨. 加快建立全国统一的长期护理保险制度 [J]. 人民论坛, 2024.
- [2] 黄亚德. 我国老年人长期护理保险法律问题研究 [D]. 西北大学, 2019.
- [3] 郑泽惠. 我国老年人长期护理保险筹资机制研究 [D].

山西财经大学,2022.

[4] 鲁晓明,洪嘉欣.构建长期护理保险多元筹资机制的
法治进路[J].学术研究,2024.

作者简介:肖子俊;出生年月日:2004.5.6;性别:男;
名族:汉族;籍贯:佛山三水;学历:本科;从事的研究方向:
法学