

长护险“上海样板”

记者 罗葛妹

“一人失能,全家失衡”,道出无数失能老人家庭的压力。长护险全称“长期护理保险制度”,是一项为丧失生活自理能力的老人提供的社会保险制度。上海市于 2016 年启动长护险试点,是全国首批试点城市之一。

放下近侧床栏,“80 后”护理员陈芬芳(化名)一手托“老人”(真人模特)颈肩部,另一手托腰背部,将“老人”上半身移向近侧;然后一手托腰部,另一手托大腿,将“老人”的下半身移向近侧,拉起近侧床栏。再转至对侧,放下床栏,协助“老人”屈膝,一手扶肩部,另一手扶胯部,将其轻轻翻身至自己所在侧。翻身,在“老人”胸前和两膝之间各垫一软枕,检查其背部无压疮后,一手扶住肩部,另一手叩背,叩背时将手固定成背隆掌空状态,有节奏地自下而上、由外而内叩打背部 3 分钟左右。最后,在“老人”的背部放一软枕,调整卧位,拉上床档,整理床单位。

翻身、叩背,一套动作行云流水;口腔清洁、指导使用手杖,手法娴熟……这是记者日前在长宁区第二届长期护理保险护理服务技能竞赛现场看到的一幕。

放眼上海,有近 500 家长护险定点居家护理服务机构,近 6.8 万名长护险护理员,服务约 40 万名失能老人,全市长护险居家照护服务达 273.34 万人次。

“一人失能,全家失衡”,道出无数失能老人家庭的压力。对老人来说,每天与护理员打照面的一小时,是他们对抗老龄化的一个特殊“缓冲垫”。对政府来说,待解决的问题还有很多,要走的路还有很长。



王尊君 摄

1 上海率先试点

长护险全称“长期护理保险制度”,是一项为丧失生活自理能力的老人提供的社会保险制度,俗称社保“第六险”。

最新披露的数据显示,截至 2022 年 12 月 31 日,全上海 60 岁及以上户籍老年人 553.66 万人,占户籍总人口的 36.8%,已步入重度老龄化阶段。为减轻养老负担,上海市于 2016 年启动长护险试点,是全国首批试点城市之一。

上海长护险服务以政府直接参与为主,长期护理保险的实施与经办由政府独立完成,而不依靠其他专业的保险机构。年满 60 周岁及以上,参加本市职工医保或居民医保,办理了申领基本养老金手续,且经老年照护统一需求评估,失能程度达到评估等级 2 至 6 级并在评估有效期内的参保人员都可享受该服务。

参保人可在社区日间照护、养老机构、居家上门三种护理服务方式中,自行选择一种。长护险对于机构居家上门服务的时长和内容都有着严格规定:基本生活照料类包括头面部清洁梳理、洗发、沐浴、剪指甲等 27 个项目,常用临床护理类包括药物喂服、物理降温、压疮伤口换药等 15 个项目,洗衣、做饭等生活类服务均不包含在内,因为公共资源是有限的。

根据评估等级,最高一周上门服务 7 次,每次 1 小时,对于上门服务所产生的费用,长护险基金报销 90%,个人承担 10%,医疗照护员为 65 元每小时。记者算了一笔账,符合要求的上海老人每次护理个人仅需支付 6.5 元,按照每月 28 小时计算,长护险基金每月可报销 1638 元,个人每月只需支付 182 元。

2 让群众少跑腿

长宁区是上海老龄化程度较高的中心城区之一,60 岁及以上户籍老年人口占到户籍总人口的 40.2%,于 2018 年全面启动长护险试点,目前已有 2 万名长宁老人享受到政策红利。

长宁区府办副主任张亦易直言,在实际办理过程中,他们发现群众需要到社区事务中心现场进行办理,如何让“数据多跑路,群众少跑腿”,这是急需解决的问题。为此,在今年 10 月中旬,长宁区在全市率先推出可办可查还可实时了解评估进度的长护险服务“一件事”系统。

“非常方便,点点手指头就可以了。”家住长宁区新泾镇的居民邱阿姨告诉记者,母亲今年 96 岁,享受长护险居家上门服务已经 4 年,今年是第 5 个年头,这次特意到社区服务中心来重新办理期末评估,前两次母亲的评估等级都是六级(最高级)。在工作人员指导下,她登录“随申办市民云”APP,进入长宁旗舰店长护险服务“一件事”,即可实现长护险服务主题申报,长护险评估查询、长护险评估公示及长护险报告推

送全流程服务。“我自己年纪也大了,有了长护险上门服务,大大减轻了我的日常照护压力。”

记者了解到,长护险服务“一件事”系统全面推出前,在长宁区新泾镇、江苏路街道开展先期试点。据新泾镇社区事务受理服务中心主任张德凤介绍,新泾镇是长宁区唯一的镇级单位,老龄化程度较高,窗口每年受理长护险约 1000 件。系统上线后,该服务中心通过前台指导及精准帮办就能帮助居民线上完成申请,减少了居民等待时间和跑腿次数。

评估环节是长护险提供服务分配和待遇享受的依据,更是保障基金安全的“控制阀”。据长宁区医保局局长向可扬介绍,针对当前评估指标相对宽泛、评估队伍不稳定、评估方法差异大、评估工具多样性等情况,医保局与复宁评估机构共同研究制定《长护险定点评估机构设置与管理规范》以及《长期照护失能等级评估操作规范》,还联手上海福寿康智慧医疗养老服务有限公司,探索建立照护需求计划制定的标准等。

3 向专业化推进

“长护险工作目前还处在试点阶段,试点的最终目标是为了长期实施、全面实行。”向可扬坦言,从一般试点的脉络上讲,肯定会从培育扶植发展到规范有序收紧,包括对护理人员日常服务的监管全过程、对申请评估的老人失能等级评定的规范一致性等,而推动专业化、职业化、标准化是构建最佳秩序的重要工具。“这也是为了保障长期照护服务市场的安全、稳定、有序、可持续,以及照护资源的合理配置”。

为此,他特别关注长护险评估结果准不准、资源匹配高不高、服务质量稳不稳等问题。“一方面,目前长护险的评估还是一个主观的量表评估,非常考验上门评估人员的专业素养;另一方面,老百姓对长护险期待较高,但长护险又不可能完全做到兜底。把所有老人的失能照护需求都托住,需要生活照料、康复护理、健康管理、精神慰藉等多部门多手段的综合施策。”向可扬补充道。

他认为,长护险工作的推进必须

要有高质量、专业化的长护服务供给。以长宁区为例,辖区内 20 家居家护理机构中有 15 家已经实现了集团化、连锁化运营,不少还是全国性的头部企业。具体来看,一是要守牢底线,长护险涉及到的医保基金,其使用和监管是更加严厉和严密的,要求各护理机构织牢自身的监护网,发挥监管的主体作用;二是要体现专业,医保局连续两年推动长护险的护理技能大赛、开展长护险机构的“一站一品”建设,也是希望引导和激发有专业化背景的护理机构不断巩固基础、不断提升软硬件的能级,形成在业内拿得出、叫得响的特色亮点。

近期,上海市静安区法院开庭审理的一起长护险诈骗案件引发社会广泛关注。案件显示,多名养老护理员利用打卡漏洞,虚报工作频次、时长,骗取长护险医保金多达数百次。这也需要医保局、定点服务机构、失能评估机构等参与主体提高警惕和重视。

4 照护服务供给不足

从上海拓展至全国来看。一方面,当前丧失生活自理能力的老龄人员仍在快速增加。中国老龄科学研究中心发布的《中国老龄产业发展报告(2021-2022)》指出,截至 2022 年末,我国 60 岁及以上老年人达到 2.8 亿,其中失能、半失能老人大约 4400 万,占老年人口比重超 15%。另据《中国养老服务蓝皮书》预计,到 2025 年我国失能总人口将上升到 7279 万人,2030 年将达到 1 亿人。

另一方面,失能半失能家庭面临长期居家照护的难题。当前,“9073”养老模式被认为是比较符合我国特点的老龄化应对策略之一,即:90%的老年人由家庭自我照顾,采取以家庭为基础的居家养老;7%的老年人享受社区居家养老服务,提供日间照料;3%的老年人享受机构养老服务。而随着我国社会经济发展,家庭结构日趋小型化,由子女负担居家照护变得不太切合实际,居家照护面临负担过重等诸多问题。

为积极应对老龄化,妥善解决失能人员长期护理保障问题,我国于 2016 年启动长期护理保险制度试点,选择上海、苏州等 15 个城市开展长护险制度试点,探索独立筹资、独立运行的制度框架体系,重点解决重度失能人员基本生活照料和医疗照护所需费用。

时隔四年,长护险制度试点迎来扩容,至 2020 年试点范围扩大至 49 个城

市。根据今年 9 月国家医保局对外披露的数据:截至 2023 年 6 月底,长期护理保险制度参保人数达到 1.7 亿,累计超 200 万人享受待遇,累计支出基金约 650 亿元,切实减轻了失能人员家庭经济 and 事务负担,年人均减负约 1.4 万元。

随着长护险试点城市范围的进一步扩大,长护服务市场及服务力量也在发展壮大。国家医保局指出,一方面,试点地区长期护理保险定点服务机构达到 7600 多家,是试点初期(2017 年)的 5 倍;另一方面,试点地区定点服务机构护理人员数达 33 万人,是试点初期(2017 年)的近 10 倍。

失能人群的照护服务是长护险的发展重点,但实际上,由于薪酬福利、职业发展、社会认同等多因素影响,专业护理人员特别是具有医疗养护结合技能的长期护理人员十分紧缺。据初步测算,我国养老护理人员缺口超 500 万人,与日益增长的照护需求严重不匹配。

在采访中,多名业内人士直言,目前服务“老老人”的仍以 50 岁、60 岁的“小老人”为主,留存率较低,职业获得感较弱。因此,如何吸引更多 80 后、90 后专业的、职业的年轻队伍势在必行。受访人士一致认为,必须赋予护理员培训机会和成长空间,才能成功实现护理员、护理机构和长护险的共同成长。

5 商业长护险待提速

目前,我国长期护理保险运行模式主要有两种:第一种是政府主导的社会性长期护理保险模式,比如上海;第二种是政府间接参与,由商业保险机构参与经办、实施的商业性长期护理保险模式。

第一种模式筹资渠道单一,第二种模式筹资渠道则相对多元,但两种模式均以医保统筹基金作为长护险的重要资金来源,可持续性和稳定性面临挑战。

南开大学卫生经济与医疗保障研究中心主任朱铭来指出,目前长护险试点地区 90%以上的筹资来自医保基金划转,在医保基金运行压力逐步增大的背景下,长护险基金面临不可持续风险。在实际运作过程中,部分地区长护险基金账户依然嵌入于医保基金账户当中,尚未实现单独建账和分账核算。

“未来为了应对中国人口老龄化进程加速、家庭结构变化等挑战,也为了缓解社保基金的支出压力,商业长护险可以在加强老年人失能风险保障、提升服务水平、满足多层次多元化服务需求等方面发挥更重要的作用,迎来更大的发展机遇。”沪上某保险机构有关负责人向记者表示。

根据中国保险行业协会与瑞再研究院联合发布的《中国商业护理保险发展机遇——中国城镇地区长期护理服务保障研究》报告,随着中国人口结构的趋势性变化和居民生活水平的提升,预计长期护理服务需求将在 2030 年达到 3.1 万亿元,并在 2040 年达到 6.6 万亿元,约相当于当前水平的 5 倍。在基准假设下,长期护理服务保障缺口将在

2030 年和 2040 年分别达到 1.9 万亿元和 3.8 万亿元。

而商业长护险尽管早在 2005 年就开始推广,远远早于国家层面 2016 年启动的社会长护险试点,但 2020 年商业长护险的产品规模约为 123 亿元,仅占健康保险保费的 1.5%。《国际金融报》记者还发现,截至 2023 年 11 月,在中国保险行业协会的人身险产品信息库中,可以查询到的在售商业护理保险产品共 380 款,以中国人保健康等专业健康险公司承保居多,中国人寿、平安人寿、太保寿险、阳光人寿等大中型保险公司均有参与。商业长护险的影响力仍较小,但万亿保障缺口,留给商业长护险极大的想象及发展空间。

令人欣喜的是,国家在政策层面多次对长护险给予支持。今年 4 月份,原中国银保监会发布《关于开展人寿保险与长期护理保险责任转换业务试点的通知》,决定自 5 月 1 日起开展人寿保险与长期护理保险责任转换业务试点,试点期限暂定两年。包括中国人寿、太平人寿、人保寿险等寿险公司已在官网开设“人寿保险与长期护理保险责任转换”信息披露专栏,启动“寿险转长护险”业务及相关产品开发。

而后国家金融监督管理总局印发的《关于适用商业健康保险个人所得税优惠政策产品有关事项的通知》称,从 8 月 1 日起,将适用个税优惠的商业健康保险产品范围扩大,即从医疗险扩大到长期护理险和疾病保险。此外,越来越多的城市惠民保产品中,增加了长期护理责任保障。