***2.1.4 统筹社会救助资源体系***

***重庆考察报告***

**V.1**

**2019年2月15日**

梅恪行（Mel Cousins） 博士

**目录**

缩写表 3

导言 4

1. 社会救助统筹管理 5

综合信息系统/管理信息系统 5

各级政府之间低保制度筹资问题 6

提高社会理想在低保服务中的参与 8

统筹不同部门的服务 9

劳动力市场政策 9

2. 长期护理和养老服务统筹管理 11

长期需求评估 12

机构责任划分 13

重点发展社区服务 14

筹资问题 14

## 

## 缩写表

ADB Asian Development Bank 亚洲开发银行

ADL Activities for daily living 日常生活行为

**EU European Union 欧洲联盟**

**LFS Labour Force Survey 劳动力调查**

**LTC Long-term care 长期护理**

**LTCI Long-term care insurance 长期护理保险**

MIS Management Information System 管理信息系统

MoCA Ministry of Civil Affairs (PRC) 民政部

MoF Ministry of Finance (PRC) 财政部

MoHRSS Ministry of Human Resources and Social Security (PRC) 人社部

**NPO Non-profit organization 非盈利组织**

**OECD** Organisation for Economic Co-operation and Development 经合组织

PFM Public Financial Management 公共财政管理

TANF Temporary Assistance for Needy Families (USA) 困难家庭临时救助

UK United Kingdom 联合王国（英国）

# 

# 导言

本报告属于研究主题2.1.4“社会救助统筹管理体系”之一部分。

根据TOR，本文作者于2019年1月参与到了就主题2.1.4所作的重庆短期访问中。本次访问的目的是分析地方社会救助制度和其他社保制度统筹的情况。本次访问所得发现的详细报告已由中方专家（郭瑜博士）撰写。本报则根据其发现，向财政部作出政策建议。因此，本报告将访问和相关政策、法律结合起来，提供某些具体的综合意见或说“结论”。

访问中所进行的会议聚焦于社会救助和长期护理/养老服务问题。访问的具体发现已经在郭博士的报告中列出，在此不作重复。根据该报告，本次访问广泛涉及了地方财政局、民政局（长期护理相关）和人社局（市级、区级）的重要人员，也访问了数家机关和护理中心。在此感谢所有精心筹划与组织访问的工作人员。本报告的重点首先是财政部和市财政局的议题。

本文第一部分讨论统筹社会救助体系的核心议题，第二部分则讨论长期护理和养老服务的管理问题。

# 社会救助统筹管理

与其他市级民政部门一样，重庆市民政部在执行众多中国社会救助体系下的福利制度与服务工作时，面临大量的挑战。我们在此确定了一系列关键问题，有助于改善社会救助统筹管理，包括：

1. 建立综合信息系统/管理信息系统（IT/MIS）的需求：该体系能与其他数据库链接，以进行跨部门收入核查与福利发放趋势分析。
2. 各级政府低保筹资问题：如何让财政系统的资金能够在市级/基层实现灵活运用，同时又能奖励地方，使其能有优先成国家的优先任务。
3. 提高社会组织在低保服务领域的参与度。
4. 不同机关之间的服务统筹。
5. 积极劳动力市场政策：如何在恰当时机向积极劳动力市场政策靠拢（如，对于离劳动力市场较近的人员。）

## 综合信息系统/管理信息系统

在过往的多份报告中，第二部分已经确认，在中国社会救助执行过程中，需要提高IT系统能量。在中国民营部门，IT运用已经非常精细复杂，而在社会救助体系（以及在更广的社会保护体系中），IT的运用则仍然处于起步阶段。很明显，从国际经验看，很多发达国家和发展中国家的IT在其社保制度管理中，对改善民生服务有很大的发挥空间（如处理申请速度更快）。这些发挥潜能涉及：

* 通过综合申请核对与监控，促进对社会救助资金运用管控；
* 有利于更好管理与分析全国社会救助体系；
* 有利于各项政策的统筹性；
* 有利于各项服务的统筹性；
* 有利于建立和管控更趋统一的社会救助筹资体系。

具体而言，建立综合信息系统，可以链接不同与收入（如来自公共财政的收入与养老金）与财产（车产、房产）相关的数据库，有助于提高家计调查型社会救助制度（如低保）的收入核查工作。此外，发展管理信息系统，实现更好的数据，对地方管理进行分析，有助于保障社会救助体系提高管理。如此，低保申请流向可以更快确认，并采取相应措施。还有助于比较不同地区在申请负荷、处理时长等方面的差异。这就可以及时了解在地方管理中出现的问题，并采取适当的应对措施。

要注意，信息系统应当包括资金管理数据和个体对象数据。从财政管理角度看，信息系统可以扮演非常有益的角色：可以提供对财政局有用的财政数据，乃至对国家财政部提供相关数据。所以，财政机关可以实时了解趋势，并可以比较不同地区的实际情况，还可以发现潜在问题，并与相关部分共同解决相关问题。

其实，重庆已经认识到了发展信息系统的重要性。现在信息系统的运用已经成为可能。重庆的一个区已经在开发数字平台，可以连接很多数据可，协助进行收入核查。可以设想，一旦此平台最终完成开发，可以让其他区加入进来。这和其他省市正在进行的活动也是一致的。

这种自下而上的方式固然有很多优势（如保证其满足地方重大需求），但也会出现问题，即不同地区所开发的不同信息系统的交互性和兼容性会与财政部开发的信息系统发生不一致。我们在过去的报告中讨论过，在这一问题上，除了根据中国自身国情和条件开发相关平台外，也可以借鉴欧盟国家的经验。欧盟很过国家都建立了国家级的信息系统，即使其社会救助工作仍由地方部门实施。比如，荷兰开发了专门用于社会救助的信息平台。该平台网络由各市级单位（如就业机关）对社会救助和就业服务数据进行管理。税务、学生信息、土地登记、国道管理和失业保险（亦提供就业服务）等公共机关在执行法定工作中，可以共享对象个人信息。该系统用于核对当事人是否已经获得相关福利，并侦查其是否存在福利欺诈行为。荷兰社会救助法中列出了数据控制规则，并为各市级单位制定了相关标准，确保数据安全，保障隐私。

中国的情况很复杂，因为地方政府在开发自有系统方面有很大的自主性。这虽然有很多优势，但也不利于发展综合的、统筹的信息平台。中国政府当前的优先考量之一，应当是为中国社会救助制度建筑一套信息架构，以保障各省之间、各省与财政部之间实现系统交互。这就可以参考一些由地方机关施行社会救助的欧盟国家（如荷兰、瑞典等）的经验。

## 各级政府之间低保制度筹资问题

当前，中国社会救助筹资体系较为复杂。资金来自不同方面，在重庆，则包括中央政府、市级政府和区级政府。

首先，社会救助制度被描述为“8+1”制度（低保、特困、医疗、教育、住房、失业、灾害、临时+救急难）。其次，很多社会救助都由民政部门管理，但其他的还由相应部门管理（如教育、住房、人社部门）。[[1]](#footnote-1)第三，资金既有中央资金，又有地方资金。另外，还有一小部分资金来自社会与市场，如福利彩标收入。这就让筹资安排变得较为复杂。

在欧洲国家，将社会救助资金统一于一个预算之下、保障实施统一的公共财政管理（PFM）标准，已经成为趋势。这与中国所倡导的“多方引水，一池蓄水，一孔出水”的想法一致。欧盟国家也可由此将PFM标准同样运用于中央或地方政府的筹资。其内容包括：

* 中期预算（包括对支出的结构性预算）[[2]](#footnote-2)
* 结果导向型预算（即根据政策成果（或至少是产出）而不仅仅是政策的投入来制定预算）
* 透明性
* 独立审计等。

中国政府应当考虑上述哪项工具在此发展阶段对中国地方政府更为适用。中国在如何更好地统筹资金方面，已经有了很多好的案例。这些案例可以更系统、更广泛地复制到其他地方。

另外的问题是，当前的中央筹资制度让财政部很难保障国家优先政策得到优先施行。一方面，如果预算定得非常严苛，就无法灵活满足地方实际需求。另一方面，如果财政部允许过多灵活性，就会在满足地方需求时，很难保障优先满足国家政策，并很难保障不同地区的社会救助制度之间的协调一致。

在此方面，美国的困难家庭临时救助（TANF）制度可以提供相关经验。困难家庭临时救助制度为养育子女的家庭提供现金救助和扶助服务。这是一种低保性社会救助。困难家庭临时救助由联邦政府和各州政府共同出资。联邦资金通过专门款项进行发放。联邦法律规定了制度目标，并对参与该制度的各州设定了相关要求。[[3]](#footnote-3) 困难家庭临时救助制度资金必须用于有财务需求的家庭，并且其子女是符合条件的。联邦法律也设定了“工作条件”，如此各州必须保障50%的家庭和90%的双亲家庭“从事工作”。该救助资金也有时限，对家庭的救助不可超过60个月（个别除外）。如果各州执行不符合联邦规则，则取消专门款项的既定额度。反过来，各州可以自由设定救助领取规则，并设定救助标准。各州之间差别较大。

中国政府可考虑财务某种适用于中国的类似制度。如中央部委（财政、民政）可以设定全国标准，地方政府必须符合标准后才可领取相关资金。

在根据社会经济需要制定资金发放标准方面，荷兰是欧盟国家少有的一个案例。该国通过财政激励政策，鼓励地方机关更有效地进行社会救助工作（遵循《参与法》）。荷兰社会救助由中央政府通过税收进行筹资。荷兰各市政府所收资金有两大预算安排：福利发放预算和再融入工作预算。由于福利领取条件由中央政府规定，执行制度的市政府则仅能通过减少救助申请人员数量的方式，控制其资金额度（即通过更好的就业服务提高就业），或者通过严格的领取条件审查，或者两者结合。这一筹资系统目的是给予市政府在让社会救助领取人员重新融入劳动力市场方面更大的激励。

对各市政府的资源分配的基础是，根据地方数据所进行的关于救助可能需求的统计分析。救助申请概率因家庭类型、族群与残障情况而不同。亦即，单亲家庭、少数民族、工作能力受损人员需要救助的机会比一般人更高。计算资源分配时，所考虑的数据因素（家庭级和地区级）包括：

家庭特征（如是否单亲、是否存在15-24岁成员、是否有55岁及以上的养老金领取人员、是否住在社会保障房中、是否有非西方文化背景、教育水平如何、是否有残障成员等）

地区特征（如财产价值、所在市失业水平、所在市人口增速、劳动力市场机会等）

这种分配模式（基本）是基于荷兰国家统计局的劳动力调查（LFS）实现的。在头三年曾经有过过渡性安排，当时国家预算一部分按照统计分配模式发放，一部分按照过往支出模式发放。

如果各市政府支出资金少于国家分配额，则可积累结余；若超出国家分配额，则须自掏腰包解决。如果市政府福利支出比目标额度高，则市政府必须自己解决多出的成本问题。如果其社会救助支出较少，则可以用之与其他市政府工作。根据《参与法》，出现预算赤字的市政府应当原则上通过自有资源解决消除赤字。但是，在同样条件下，出现赤字的市政府也有资格申请中央负责部委的补助预算。

这一做法的目的是运用财政激励政策，鼓励市政府执行国家政策，而不是运用传统的监督工具来监督其工作。中央负责部委所做的一项评估，发现此项改革对这些地区有积极的效果。比如，评估发现改革后，申请人员比率已经下降到4%以下。

## 提高社会理想在低保服务中的参与

财政部与民政部现正鼓励地方厅局吸引社会组织更多的提供外包型社会救助服务。[[4]](#footnote-4) 这与中央政府发展社会组织在“公共服务”中的政策是一致的。重庆确实在运用社会组织提供社会服务。但是这一工作在养老服务领域发展的最好，而在社会救助领域尚属起步阶段。

通过对国际经验的评估，我们可以发现极大重点：首先，外包社会救助服务要比简单的购买服务更为广泛，并需要对所需服务、所有资源进行评估，然后还须在采购之外决定外包何种服务。此一全面性过程在英国称为“服务委任”。这是一种持续的、交互性的过程。其中也应收取经验回馈，以改善未来服务。为参与这样的广泛过程，公共机关志愿需要参加培训和能力建设，例如要学会分析、学会计算服务成本等。

国际经验清楚表明，服务外包并不容易，也非解决服务供给的万金油。各机关必须准备应对因服务外包带来的问题，以及相应的资源配备问题。已经被正名为挑战最大的问题包括：发展服务市场、推进有效竞争；发展公平、有效、透明的采购制度；设计合约，明确规定外包成果，保障合同规定与达成目标所需灵活手段之间的平衡；有效监测、统筹公共机关和私营企业之间的各种项目工作。公共机关人员要参加培训和能力建设，学会如何执行相关任务，也可能需要外部专家的支持（如财务专家）。

在大多数国家，社会救助服务“市场”都是不完善的。很多国家曾经都有资质不足的投标人进行真实的竞争。公共机关工作的一大部分包括建设市场和管理市场。与政府采购一样，公平、公开是这项工作的要点。另外，民政部门职工应参加培训和能力建设，学会如何评估和发展社会服务市场。发展市场的关键一部可能就是对社会组织进行能力建设，如此技能让之有能力执行任务，又能遵守合约，同时真实地按照政府要求提供服务。

通过设计，采购过程必须公平、有效、公开。采购过程应当鼓励有资质的组织来投标；选择最合适的供应单位；并且在执行时，公平、公开。总体上，竞争不能仅仅关注服务价格，还要关注服务供应单位的组织能力和过往表现。实际上，在一些案例中，由于缺乏竞争，所以适当的办法可能是，一方面向特定单位提供资金进行服务，另一方面则同时为未来发展市场。

对所提供服务的监测是很重要的，但也会给公共机关（和供应单位）带来很大的负担。为了实现有效的监测，公共机关就需要掌握大量的技能，包括法律技能、管理技能和财务技能。这就需要对公共单位职工进行培训和能力建设（即使部分监测工作也是外包的），因为公共单位职工必须有能力监测整个过程。要注意，应当将监测、报告公共部门与供应单位的工作成本考虑到服务价格的制定中来。

此外，民政部门需要发现统筹各项服务的有效途径。服务外包是提供公共服务的新方式，而公共机关必须将其管理方式调整到适应这种信访室，以便在公共机关直接进行的服务和外包单位所提供的服务之间进行最大的统筹。

最后，经验表明，下列两点很重要：1） 公众要参与到服务外包的计划与执行中来；2）社会组织和非盈利组织的自治性要得到保护，以保存期独特的身份与状态。

将这些因素考虑进来，有助保障社会服务外包的执行工作在中国更好的发展，并能够借鉴相关的外国经验。

## 统筹不同部门的服务

如前所述，管理社会救助事务的民政部门有必要统筹其他负责相关政策的核心部门。这些部门包括人社、教育和住房部门，还有其他负责扶贫工作的部门。此外，亦如前所述，如果要重点联结劳动力市场工作的话，民政部门还要与劳动力市场部门进行统筹。省级和市级财政部门在其中可扮演重要角色，保障更广的统筹。但是，很难期待财政部门自己解决所有的统筹问题，而且，在计划和实施政策的过程中，还是要有结构安排更好的应对措施。

有一种做法是欧盟国家所采取的，叫做“联合派发”服务。服务派发工作被定义为一种评估需求、资源、当前服务并制定计划、实现现有资源最大运用以满足相关需求的战略过程。具体而言，这就会需要让一家机关（在中国为民政局）成为社会救助预算基金池的牵头管理机关。

我们知道，中国在不同地区统筹方面已经有很好的案例，可以成为一种模式。其实，在重庆我们看到了优秀的公共服务中心，他们负责街道层级的集中办理众多服务。但是，长期统筹还需要超越集中办理，以保障政策能够通过连贯的、统筹的方式制定出来并传达出去。

## 劳动力市场政策

最后，在社会救助大标题之下，我们还要讨论如何发展更为积极的劳动力市场政策。在中国很多地区，今天对此方面的重视还不足。研究已经表明，设计良好的就业项目可以减少社会救助申请，提高就业水平。比如，在英国，一般的评估已经发现，良好的就业措施可以一方面减少社会救助申请流入量，另一方面增加社会救助福利退处量（退向工作）。不过，欧盟国家的经验也现实，社会救助和就业政策之间的联结并非易事，也不是短期内能实现的。这就需要投入各种资源（人力资源、IT资源和适当的返工措施），也需要找到国家或地区层面的相关政策，发现适当解决办法。在欧盟适用的办法不一定适用于中国国情（而在中国某一地区适用的政策，不一定在其他地区也适用）。

为此，第一步就是要理解中国社会救助（低保）对象和地方劳动力市场的情况，以及如何联结双方。虽然约60%的低保对象被认为并非无工作能力（即非老人、非儿童、非残障人士），但这并不意味着这一人群容易就业。这就要对地方低保对象的就业能力情况。

就业能力可以看做是一个人活得雇佣（或自我雇佣）的技能种类与技能大小。救助对象按照就业能力可以视作能力大、接近就业市场的和能力小、远离就业市场的一个连续体（而不是断裂体）。为评估一人的就业能力，我们也需要了解地方劳动力市场的不同需求（以及未来的短期需求）。要考虑地方雇佣单位需要哪一类受雇职工、雇佣单位需要何种技能等。如此，将这些特点和因素结合起来，可以评定一个对象的就业能力大小。这就包括（1）救助对象的个人特征，包括可变与不可变特征；（2）环境性因素如家庭环境、地域环境、社会环境和制度环境；（3）地方劳动力需求；和（4）宏观劳动力需求。

欧盟国家已经进行的良好实践包括:

* 统一社会救助和就业服务机关（一站式服务）；
* 提供受过适当培训的职工，以处理救助对象的需求；
* 发展适当的IT信息框架，以联结社会救助和就业服务，并使之能够有效操作与监控；
* 运用“社会组织”，提供外包服务。

在一些国家，如英国，社会组织经常与公共机关签约，提供就业服务（如寻工支持、工作安置、在职支持等）。如上所述，中国政府现在正鼓励运用社会组织参与社会服务供应。这在就业服务领域会非常有益，可以避免以高成本发展公共服务，并利用社会组织的专业技能。社会组织通常对地方的劳动力市场需求更为了解。

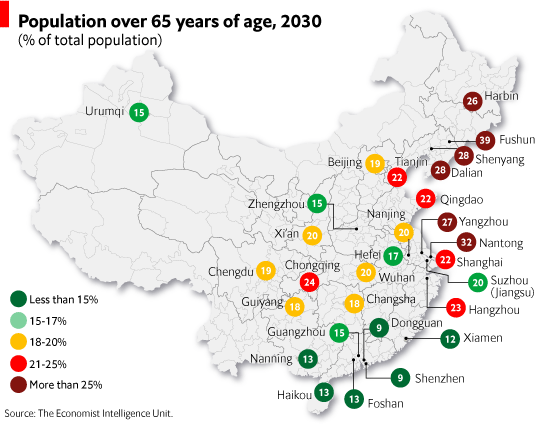
但是，对中国政策制定者而言，也要考虑地方环境，并要考虑这种解决防范是否能够“很好适应”中国国情。鉴于中国劳动力市场在各地区情况的差异及地方政府能力的差异，可以让有能力更大的地方政府先进行试点工作，看看在不同领域（不同目标人群）适用哪种办法，然后再在长期广泛推广适当模式。

# 长期护理和养老服务统筹管理

在第二部分的其他报告中已经讨论，人口老龄化和随之而增加的长期护理需求，特别是养老服务需求，是中国社会政策当前面临的重大挑战。中国在经十年中在经历快速的人口老龄化过程，而很多欧盟国家则用100年的时间经历这一过程。传统依靠家庭进行护理的模式已经因家庭结构、就业形式和人口迁徙的原因，面临压力。最近亚洲开发银行的一份报告指出，“过度依赖家庭成员进行护理服务会加重劳动力的衰退”。[[5]](#footnote-5)

重庆是老年人口占总人口比例较高的城市之一。到2030年，重庆人口中超过65岁的，估计超过24%（见下图）。

**图1： 各大城市65岁以上人口比例，2030年**



重庆已经采取了很多错事来应对这一挑战，包括发展社区养老服务中心网络。重庆也是长期护理试点城市之一。

根据我们对一系列设施的访问和与当地财政、民政和人社局政策负责官员的讨论，我们确定了一些核心政策领域：

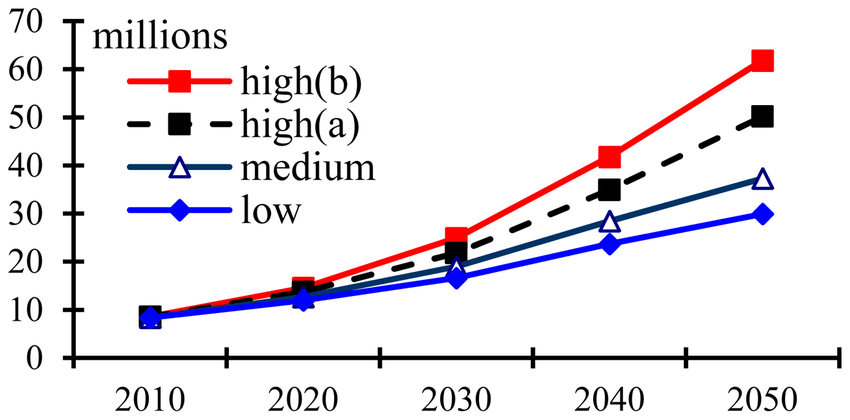
1. 根据长期需求评估（人口趋势、需求可能水平、所需服务评估）来制定政策
2. 机构责任划分
3. 重点进行社区服务（而非机构服务）
4. 筹资问题：如何为中长期服务进行筹资，包括适当平衡不同政府资金和个人/公共联合支付资金，等。

## 长期需求评估

如上图所示，中国各大城市的老年/供养比差别很大。在省级、县级、城乡之间，这样的差别更大。因此，就要以透彻的需求评估为基础，重点计划如何满足长期护理需求。当然，人口的年龄（人口趋势）是一项重要的变量，但绝不是唯一的一项。其他的关键因素还包括需求的可能层级、家庭照料是否可行、所需服务如何评定等问题。这些内容的评估有助于让政策能够找到适当的方向。最近世界银行的一项研究——《中国养老护理的选项》对评估可能需要的护理所需要考虑的各项因素做了一次总述。[[6]](#footnote-6)鉴于中国人口、就业和移民的变动，这些内容的评定需要在地方层面进行。

问题在于不光是老年人的数量（比率）会增加，其需求也大大增加。护理需求和成本与老年人的健康状况紧密相关。这就通常是通过日常生活行为（ADL）来进行测定，其中就包括沐浴、着装、饮食、如厕等内容。最近的一些预测显示，在中国，正常行为受限的老人数量将大增。[[7]](#footnote-7)

**图1：中国失能老人（按ADL计）数量预测，2010-2050**



来源: 曾氏等, 2015.[[8]](#footnote-8)

## 机构责任划分

当前，重庆民政局和人社局都在制定与长期护理和养老服务相关的政策。历史上，民政局曾经是养老护理方面的牵头单位，并且负责养老服务中心的管理和相关政策。但是由于涉及到社会保障的责任，人社局则成为了长期护理制度试点的牵头单位。我们也了解到，在长期护理/养老服务领域进行类似的责任划分，在中国的其他地区也有。实际上，最近世界银行的报告显示，很多其他的部门也参与到了广泛的长期护理/养老服务领域的工作中来。

如我们之前讨论的，社会救助在性质上属于社会政策，涉及多部门责任。但是，要注意，如此重大的政策议题，需要有明确的牵头部门和规划完善的方法，以保证所有部门能够连贯一致地协作。我们建议上述的“联合派发”服务，可以在此扮演有益的统筹角色。这也是很多欧盟国家所采取的办法。

前面讲到，服务派发工作被定义为一种评估需求、资源、当前服务并制定计划、实现现有资源最大运用以满足相关需求的战略过程。一旦不同部门涉及其事，就需要进行联合委任工作。一旦多加部门涉及其事，就更需要进行联合委任工作。联合委任有很多办法，可以是两家或多加部门分别运用单独预算工作，各自有工作优先内容；也可以是由一家牵头部门领导各参与部门通过预算基金池来进行工作。后者就可以在众多工作中突出一项优先内容，并可以共享资源。但这需要不同部门之间的相互信赖。

在中国加大向社会组织外包服务的大环境下，联合委任可以成为不同层级、不同部门之间提高政策统筹的一种办法。在长期护理/养老服务政策方面，可能会有一家机关（在中国可能为民政局）成为牵头部门，以预算基金池进行工作。这样就可以在众多工作中突出一项优先内容，并可以共享资源。但这需要不同部门之间的相互信赖

## 重点发展社区服务

在过去，中国与很多欧盟国家一样，国家倾向于负责机构护理服务的供给，比如运营养老院。而家庭服务和社区服务则主要是家庭的责任。那么，就会有一种风险，即当大量新政策制定出来应对新的需求时，我们首先依靠的是机构服务来解决问题。但是，至少在欧洲国家，大量证据表明，民众希望尽量继续生活在他们自己的家中和社区中。因此，其主要的需求就成为社区服务，这有助于人们在家居住（与家人或独自）。其实我们看见重庆有很多号的养老中心，坐落于居民区，并提供日照服务，包括用餐和其他服务。家庭供养和社区服务也需要解决非正式护理人员提供护理服务的问题。

虽然中国政府的一贯政策已经认识到居家护理和社区护理的重要性，但最近世界银行的评论则是“居家和社区服务受到限制，而住院护理设施则呈爆发性增长”。[[9]](#footnote-9) 与之类似，亚洲开发银行的研究也总结道：“中国的居家和社区护理服务非常不发达，而住院式护理服务今年却快速增长”。因此，需要设定目标，下拨公共补助，鼓励对居家和社区服务的支持。比如说，要改革公共补助，使之更多向服务倾斜，而不是仅仅关注床位多少。

## 筹资问题

最后一项大问题就是筹资问题。在上述所有问题中，重庆的问题则是在经济新常态下发展新政策的筹资问题。具体而言，有建议称，现有的医疗保险制度不能够为长期护理提供适当的财务资助，同时很难在当前经济结构下建立长期护理保险制度。这就突出了需要依靠国家的领导和长期的措施来解决长期护理开支的问题。

这就产生了一个问题，即如何在家庭、市场和国家之间分担老人护理的责任。在大多数国家，都鼓励家庭和个人尽可能解决护理费用问题。但是，一份针对欧盟国家的研究则显示，仅仅依赖或主要依赖家庭护理也不是一直可行的选项，因为护理需求已经增加，而能够进行护理的家庭成员数量则在下架。这无疑也是中国的现状。此外，该研究还显示，依赖市场也不能够完全解决问题。在欧盟国家，越来越多的人面临着巨额的长期护理开支，还要自掏腰包。比如说，有估计说英国越有十成65岁以上的人在余生为长期护理花费超过16万美元的钱。

民营的长期护理保险可以在此发挥一定作用，但这也不能完全解决问题，因为会有逆向选择和风险集资的问题。此外，研究也表明即使覆盖所有长期护理费用的长期护理保险费能够实现精算公平，对于大多数民众而言，也仍是付不起的费用。

因此，问题就变成，要在个人与家庭、市场与国家之间找到适当的角色平衡。大多数欧盟国家都已或都在发展解决长期护理费用的公共制度。为实现公共护理和私人责任的平衡，很多欧盟国家采取的解决办法就是，在必要时由个人支付相关费用。而费用分摊是所有欧盟国家的要求，这就让民众不会一直寻求通过公家的支持来进行非正式的护理。在大多数欧盟国家，费用分摊的制度要求涉及收入处理也涉及资产的处理。

在此语境下，第二部分已经讨论了很过关于公立长期护理制度的重大问题，包括：

* 国家支持是应当聚焦于长期护理费用支付能力最弱的人群（最低保障网模式）还是应当照顾更广大的人群（社会保险模式）？
* 公立长期护理制度是应当在个人自付费用超过一定门槛之后才提供帮助呢，还是应当解决“正常”费用（很可能也要在一定的费用分摊之后）？
* 长期护理服务是应当由税收筹资呢，还是由专项税筹资，或者由缴费筹资（社会保险）？
* 长期护理福利的领取条件是普遍授予为原则还是要限制预算？

任何对长期护理制度可持续性的考虑也要考虑有必要通过预防、康复、居住环境改造等来控制需求侧（即老龄人口的需求）。

在此将不再重复其他论文已经作的讨论。但我们建议，中国政府应当从国家层面关注这些问题，而省级、市级政府则可以根据当地需求做出自己的决定。

**附录1：日常生活行为预测情境（表1）**

低度情境假设预期寿命增长缓慢（中等），而老人（其发病情况亦已假设）的日常生活行为失能问题得到大大的解决。具体而言，此一情境在假设年龄/性别/城乡/婚姻/与子女同住等因素后，认为2010年以后日常生活行为由“能动”转向“失能”的比率每年下降1%。而从“失能”转向“能动”的比率则会每年上升1%。

中度情境则假设预期寿命增长缓慢（中等），而老人的健康状况保持稳定（假设处于动态平衡）。此一情境在假设年龄/性别/城乡/婚姻/与子女同住等因素后，认为日常生活行为的失能/能动转换情况不变。

高度（a）情境假设预期寿命增长迅速（低等），而老人的健康状况保持稳定（假设处于动态平衡）。此一情境在假设年龄/性别/城乡/婚姻/与子女同住等因素后，认为日常生活行为的失能/能动转换情况不变。

高度（b）情境假设预期寿命增长更为迅速（低等），而老人的健康状况会下降（假设病情扩大）。此一情境在假设年龄/性别/城乡/婚姻/与子女同住等因素后，认为2010年以后日常生活行为由“能动”转向“失能”的比率每年上升1%。而从“失能”转向“能动”的比率则会每年下降1%。

1. 救急难是卫计部门的责任 [↑](#footnote-ref-1)
2. 中期预算制度是为通过现有资源实现最大的社会经济效益的工具。中期预算框架可以将国家目标、三年中期预算和年度预算周期结合起来。 [↑](#footnote-ref-2)
3. In theory TANF participation is voluntary though in practice all states do participate. . [↑](#footnote-ref-3)
4. 见2016《财政部民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》 [↑](#footnote-ref-4)
5. 亚洲开发银行：《老龄化及其对中华人民共和国养老护理服务的影响》，2018年9月 [↑](#footnote-ref-5)
6. 世界银行：《中国养老护理的选择：建立有效的、可持续的中国养老护理体系》2018，第一章 [↑](#footnote-ref-6)
7. 实际上，各项预测表明，失能老人数量不但是绝对数增加，比例也在增加（因为一方面老人数量自己增加，另一方面城镇化扩大） [↑](#footnote-ref-7)
8. Zeng, Y., Chen, H., Wang, Z., & Land, K. C. (2015). 《家庭与居住安排的变化对未来居家护理需求与失能老人费用的影响》‘Implications of Changes in Households and Living Arrangements for Future Home-Based Care Needs and Costs for Disabled Elders in China’. *Journal of Aging and Health*, 27(3), 519–550. 细节见附录 1. [↑](#footnote-ref-8)
9. 世界银行：《中国养老护理的选择：建立有效的、可持续的中国养老护理体系》2018 [↑](#footnote-ref-9)