

Evaluation and Discussion on the Financing Mode of Long-Term Care Insurance Pilot Areas in Hubei Province, China

Hui Wang

School of Management, Hubei University of Traditional Chinese Medicine, Wuhan, Hubei, 430065, China

Abstract

With the increasingly severe situation of aging population in China, the demand for long-term care of the elderly is increasing rapidly. It is necessary to establish a perfect long-term care insurance system to deal with the risk. In 2016, Shanghai, Nantong and other cities in China became the first batch of pilot areas of long-term care insurance, and Jingmen City of Hubei Province is the only pilot city of long-term care insurance in Hubei Province. This paper discusses the pilot scheme of long-term nursing insurance in Jingmen City, analyzes its financing scheme and key points, compares it with other pilot area schemes, briefly evaluates the financing scheme, and finally puts forward targeted suggestions, so as to form pilot experience for further promotion and system improvement of long-term care insurance.

Keywords

Jing Men City; long-term care insurance; financing

中国湖北省长期护理保险试点地区筹资模式评析与探讨

王慧

湖北中医药大学管理学院, 中国·湖北 武汉 430065

摘要

随着中国人口老龄化形势日益严峻, 老年人的长期护理需求急剧增加, 需要尽快建立完善的长期护理保险制度来应对该风险。2016年, 中国上海、南通等城市成为第一批长期护理保险试点地区, 中国湖北省荆门市是湖北唯一的一个长期护理保险试点城市。论文围绕荆门市的长期护理保险试点方案展开论述, 重点分析其筹资方案和筹资要点, 并同其他试点地区方案进行比较, 简要评析筹资方案, 最后提出针对性的建议, 为长期护理保险的进一步推广和制度完善形成可供借鉴的试点经验。

关键词

荆门; 长期护理保险; 筹资

1 引言

长期护理保险制度是为长期失能人员提供基本生活照料和医疗护理保障的保险制度。随着中国人口老龄化形势日益严峻, 老年人的长期护理需求剧增, 需要尽快建立起完善的长期护理保险制度以应对该风险。2015年中国共产党的十八届五中全会提出要探索建立长期护理保险制度, 2016年人力资源社会保障部与社会保障部办公厅发布了《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》, 明确了在中国举办的长期护理保险是社会保险制度的重要组成部分。同时, 确定了全国15个试点城市先行试点长期护理保险制度。试点成立以来, 各地根据其老龄化程度、经济水平等实际情况, 因地制宜地实行长期护理保险制度。2019年中央政府工作报告要求“扩大长期

护理保险制度试点”。目前, 中国长期护理保险制度试点已经由最初的15个国家级试点城市发展到近50个城市在陆续自愿试点, 为大量失能老人提供了长期照护服务。

在第一批长期护理保险试点中, 中国湖北省的试点城市为荆门。第一批试点城市经过多年摸索不断完善长期护理保险政策方案, 出台相关细则政策效果逐步显现, 为后续试点城市提供了非常重要的借鉴。论文拟详细分析第一批试点城市中荆门市的长期护理保险筹资方案, 并同其他城市进行简要比较, 发现并探讨其中需要特别注意的问题, 期望未来长期护理保险在湖北省内全面铺开提供有益参考。

2 中国荆门市长期护理保险实施方案

中国荆门市于2016年11月出台了《荆门市长期护理保

险办法(试行)》,在随后的几年中陆续出台一些细则来完善长期护理保险的实施。从这些实施办法及相关细则中,可总结出荆门市长期护理保险筹资的要点。

2.1 荆门市长期护理保险筹资的要点

2.1.1 参保对象

2016年将城镇职工医保参保人员纳入参保范围,2017年将城乡居民医保参保人员纳入参保范围,2018年实现全覆盖。

2.1.2 资金筹集

长期护理保险基金采取个人缴纳、医保统筹基金划拨、财政补助等方式筹集,按照本市上年度居民人均可支配收入的0.4%确定。其中,个人承担37.5%,医保统筹基金划拨25%,财政补助37.5%。个人缴纳部分与基本医疗保险费同步征收,配置医保个人账户的人员,经本人同意后从其医保个人账户划转;无医保个人账户的退休人员,经本人同意后从其养老金账户中代扣代缴;享受最低生活保障的人员、完全丧失劳动能力的重残人员(1~2级)以及特困供养对象由财政全额补助。医保统筹基金筹集部分,每年初按照参加长期护理保险的人数从医保统筹基金中一次性划转。财政补助部分,由财政部门于每年初一次性划转。接受企业、单位、慈善机构等社会团体和个人捐助。

2016到2019年为同一筹资水平。2020年长期护理保险人均筹资标准调整为90元,个人36元/年,医保基金划转为24元/年。

2.2 中国荆门市长期护理保险筹资方案与其他试点地区的比较

2.2.1 从筹资方式上来看

荆门长护险的筹资是按比例筹资,所有参保人以个人工资总额,或者居民人均可支配收入,按照一定的比例确定筹资标准。承德、青岛、苏州也采用了该种筹资方式。按比例筹资充分考虑了各地经济发展水平的差异,但是在实务操作过程中,难度较大,比例经常变动,不易测算。

2.2.2 从筹资标准来看

各地的筹资水平高低不一。例如,同时按比例筹资,荆门的长期护理保险个人筹资占居民人均可支配收入的0.4%,承德的筹资比例为工资总额的0.4%,苏州的筹资比例不高于居民人均可支配收入的0.3%,青岛为不超过居民医保筹资总

额的10%。各自依据的标准不同,筹资水平必然存在差异,必然会导致不同地区存在不同的保障范围保障水平和保障质量。

2.2.3 从缴费主体来看

试点地区的缴费主体各不相同,并且各缴费主体所承担的费用比例各异,个人、单位、政府所发挥的作用也不尽相同。荆门、南通、上饶、承德、重庆都是单位、政府和个人共同缴费。

2.2.4 从筹资渠道来看

《指导意见》指出,长期护理保险的资金来源,可围绕现有的医保基金,但又不能局限于此,要拓宽筹资渠道。荆门、承德、安庆、南通、上海的筹资渠道较为广泛,包括个人缴费、医保统筹资金划转,财政补助。

3 中国荆门市筹资方案评价

3.1 筹资渠道单一,筹资来源过渡依赖现有的社会保险基金

荆门市的长期护理保险试点的过程中,筹资多依赖于社会保险基金,包括个人账户中资金的划拨,医疗保险统筹基金在年初的一次性划拨。无医保个人账户的退休人员从养老金账户中划拨。这种筹资的办法缺乏筹资的公正性和可持续性。

(1)中国法律规定社会保险基金专款专用,不得挪用,而且医疗保险基金和养老保险基金的功能定位及目标与长期护理保险是有很大差别的,因此,筹资依赖于现有的社会保险基金是不公正的。

(2)目前长期护理保险制度的发展和长护险的筹资水平都处在起步阶段,由于老龄化进程加剧,长护险的筹资水平必然需要进一步提高来满足老年人的护理需求。但是中国目前医疗保险基金运行平衡,平均结存月数10.5个月,但各个地区之间结余数额存在较大差异。湖北地区医疗保险统筹基金备付月数不足6个月,已经低于国家规定的医疗保险基金累计结余6~9个月的支付水平。同时社会养老保险基金由于人口结构的变化也面临较大的支付压力。因此,短期内划转现有的社会保险基金产生的影响并不显著,但从长期来看,采用划转社会保险基金的办法会使得医疗保险基金和养老保险基金支付压力增加,部分经济发展较为缓慢的地区更有可能面临基金“穿底”的风险。基于此,通过划转现有的社会保险基金作为长期护理保险筹资的主要方式是不可持续的^[1]。

3.2 筹资责任划分不完善

3.2.1 政府的筹资责任

荆门市的方案中明确规定长期护理保险资金的筹集财政补助 37.5%。对于政府责任的界定较为明确,政府在长期护理保险资金的筹资中承担较为重要的责任。但是,这种责任的界定对政府的财力水平有较高的要求,当经济下行,政府收入放缓时,如何保证这部分的筹资是一个需要长远思考的问题。另外,这部分的财政补助是完全来自于当地政府的,还是包括了其他层级政府的财政转移支付,没有明确说明和界定。

3.2.2 个人应承担的筹资责任

荆门市最早一批被纳入长期护理保险的参保对象是城镇职工基本医疗保险的参保人,个人缴费从个人账户中划扣,缴纳比例为 37.5%。但是当参保范围逐步扩大到城镇居民医疗保险的参保人,以及将来人口全覆盖的时候,试点方案并没有明确个人的缴纳责任和缴费的水平。

3.2.3 企业的缴费责任

雇主为雇员缴纳一定比例的护理费用可以作为社会长期护理保险筹资的重要来源之一。要借鉴国际上成功的经验,一方面在精算的前提下确定企业的提取比例,另一方面,政府对于积极抽取一定比例的企业给予优惠的政策。但目前,在中国供给侧改革的大背景下,要降低企业的社会保障缴费比率。因此,在将来的长期护理保险资金筹集,应当在保证企业负担没有增加的基础上,明确企业的缴费责任^[2]。

3.3 筹资水平不高

荆门市的长期护理保险基金的主要筹资来源是现有社会保险基金的划拨,而且中国目前医疗保险采取的“低水平、广覆盖”的模式,因此长期护理保险筹资水平总体不高。荆门市长护险筹资比例为本市上年度居民个人可支配收入的 0.4% 确定,目前人均筹资标准为 96 元/年。随着老龄化程度加深,荆门市作为一个地级市,经济收入增加水平减慢,又拥有较大数量的农业人口,未来照护的需求增加,支付水平必然增加,这将会给长期护理保险基金带来较大的资金风险。

3.4 筹资激励有利于长期护理保险的进一步发展

荆门实行缴费年限与待遇水平挂钩,鼓励早参保连续缴费,具体办法为:累计缴费 15 年以上(含 15 年,下同)的,待遇水平提高 4%;累计缴费 30 年以上的,待遇水平提高 6%;

累计缴费 45 年以上的,待遇水平提高 8%;累计缴费 60 年以上的,待遇水平提高 10%。这种将缴费年限与待遇水平挂钩的实施方式,有利于鼓励年轻人积极参与长期护理保险,有利于资金的筹资。

4 完善长期护理保险筹资设计,在湖北全面推行的建议

4.1 建立责任共担的多渠道筹资机制

不管是从中国试点城市经验来看,还是从国际上长期护理保险的长期发展实践来看,长期护理保险的筹资渠道和筹资方式应当多元化。在制度建设和发展的初期,可以利用现有的社会保险资金,作为一种过渡方式。但是,从制度的发展长远来看,覆盖面的进一步扩大,制度的可持续发展,应当建立各级政府、个人、企业为主的规划合理的筹资机制,同时充分利用社会捐款、慈善捐助以及彩票发行等辅助渠道^[3]。

4.1.1 政府在长期护理保险制度建设和发展过程中要承担首要责任

首先,长期护理保险被定位为社会保险制度的重要组成部分,因此政府在长期护理保险制度建设和发展过程中要承担首要责任,政府应当提供必要的资金和制度支持,同时应当逐步明确各级政府的财政投入责任。例如,德国和日本,国家和地方财政占长期护理保险资金筹集的三分之一以上。

4.1.2 个人应当是长护险筹资的主要来源

个人是长期护理保险制度的主要和直接受益者,根据权利和义务相统一的原则,个人应当履行缴费的义务。因此,在长期护理保险的筹资方案的设计上,应当考虑不同地方经济发展水平和居民可接受程度,合理确定个人缴费负担。

4.1.3 用人单位及各种形式的用工企业应当承担适当的筹资责任

雇主对长期护理保险制度的社会责任不可忽视,但在当前政府要求为企业减负、为个人减压的基调下,大社会基本医疗保险原本就让用人单位和个人承受了一定的负担,再纳入企业缴费责任时,结合中国国情和地方经济发展的具体情况量力而行。

4.2 理顺和完善长期护理保险筹资管理

长期护理保险制度的良好可持续发展,不仅需要完善的

筹资方案的设计,还需要筹资过程中的管理以及对长护险基金的管理。因此,要理顺长期护理保险的管理体系,建立和完善长护险的管理机制。目前,市人力资源社会保障部门为长护险的主管部门,拟定保险基金筹资标准。长护险经办机构具体负责资金筹集服务与管理工作财政部门负责对基金筹集的监督。总的来说,涉及的部门较多,在实践中出现责任主体不明确和目标不统一的问题。随着长期护理保险的进一步推行,建议建立单独的管理机构,提高保险资金管理效率保障资金安全,加强资金监督等。

4.3 筹资激励机制进一步完善和推广

荆门市的筹资方案中关于筹集激励的设计,有利于提高参保人的筹资积极性,吸引更多的低年龄段的人积极参保。因此,建立和完善激励筹资机制也是长护险资金筹集的重要组成部分。在长护险的进一步推广过程中,各级政府应加大宣传力度,提高居民对长护险的认识,以及参保待遇,增强

个人参保意识,提高民众参与度。推广荆门的试点做法,结合当地政策和经济情况设计不同的待遇水平和范围,对缴纳费用更高或缴纳年限更长者实行一定的优待,从而在一定程度上保障筹资分担较多个人的既得利益^[4]。

参考文献

- [1] 孙洁,蒋悦竹. 社会长期护理保险筹资机制理论分析框架 [J]. 江西财经大学学报,2018(01):115.
- [2] 雷晓康,冯雅茹. 社会长期护理保险筹资渠道:经验借鉴、面临困境及未来选择 [J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2016(05):46.
- [3] 胡宏伟,李延宇. 中国老年长期照护保险筹资、补偿水平优化设计研究——兼论老年照护保险框架设定 [J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2017(05):42.
- [4] 王群等. 中国长期护理保险制度试点方案分析 [J]. 卫生经济研究,2018(06):176-177.