
闯出长护保险一片天——南通市

长护保险制度的实践成果与深刻启示¹

王东进

为了总结吸纳长期照护保险制度试点的实践经验，更好地贯彻落实党中央关于加快探索建立长期护理保险制度（以下简称“长护保险制度”）的一系列重要指示精神，做好扩大长护保险制度试点工作，实现“十四五”期间长护保险制度建设目标，2020年10月中旬，趁南通市医保局召开“长护保险五周年工作座谈会”之机，笔者再次赴南通考察学习。通过听取市医保局的情况介绍，到社区参观，与照料护理机构负责人和受惠失能者、照护服务志愿者（义工）等面对面交谈，以及聆听相关专家学者的评估性演讲等形式和途径，对南通市5年多来长护保险工作及成效有了进一步的了解和认识，收获颇多、受益匪浅、启迪尤深。归结为一句话，就是南通市经过5年多的探索实践，的确“闯出长护保险一片天”——不仅取得了实实在在的惠民效果，而且为我们在“十四五”期间形成长护保险制度的政策框架，争取用五到十年时间，在全国基本建成中国特色高质量长护保险制度提供了深刻的启示和宝贵的助益。

党的十八届五中全会指出，要加快探索建立长期护理保险制度。2016年，人力资源和社会保障部在江苏省南通市等一些地方自发探索试验的基础上，出台了《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，并在全国15个城市组织试点。经过5年的试点，2020年，国家医保局、财政部出台《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，将试点范围再扩大14个城市，并提出“争取在‘十四五’期间，基本形成适应我国经济发展水平和老龄化发展趋势的长期护理保险制度政策框架，推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保险制度。”

为了总结吸纳长期照护保险制度试点的实践经验，更好地贯彻落实党中央关于加快探索建立长期护理保险制度（以下简称“长护保险制度”）的一系列重要指示精神，做好扩大长护保险制度试点工作，实现“十四五”期间长护保险制度建设目标，2020年10月中旬，趁南通市医保局召开“长护保险五周年工作座谈会”之机，笔者再次赴南通考察学习。通过听取市医保局的情况介绍、到社区参观、与照料护理机构负责人和受惠失能者、照护服务志愿者（义工）等面对面交谈，以及聆听相关专家学者的评估性演讲等形式和途径，对南通市5年多来长护保险工作及成效有了进一步的了解和认识，收获颇多、受益匪浅、启迪尤深。归结为一句话，就是南通市经过5年多的探索实践，的确“闯出长护保险一片天”——不仅取得了实实在在的惠民效果，而且为我们在“十四五”期间形成长护保险制度的政策框架，争取用五到十年时间，在全国基本建成中国特色高质量长护保险制度提供了深刻的启示和宝贵的助益。

显著特征

南通作为人社部确定的全国首批15个长护保险制度试点城市之一，除了和其他试点城市有许多相同之处外，还有其“南通特色”的显著特征：

一是见事早。南通是全国乃至世界闻名的长寿之城。先于全国17年，即在1983年就进入了老龄化社会。面对这一新的形势和新的挑战，他们认识到，必须采取新的举措才能应对新的社会风险，他们发扬“包容会通、敢为人先”的江海精神，从2015年初开始，就采取“顶层设计与开门问计相结合”方式，谋划如何建立长护保险制度，当年9月正式确定，并于2016年1月1日正式实施，率先开启了“破冰之旅”。

作者单位：中国医疗保险研究会

二是起点高。南通从应对老龄化社会风险和完善社会保障制度体系的战略高度，把建立长护保险作为社会保障制度体系中“压阵殿后”的制度，即基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等五个制度之后的第六个保险制度来进行设计和实施（而不是像某些城市那样：仅从医保基金中拨出一部分钱用于长护服务）。

三是保基本。南通所建立的长护保险制度，遵循了社会保险制度的基本原则和权责清晰、保障适度（即“保基本”）的方针，既解决了失能（失智）群体的基本照护需求，又为发展多层次长护保障体系、满足人民群众多元化照护需要，预留了发展空间。

四是全覆盖。南通所建立的长护保险制度，是一个城乡统筹、覆盖城乡 700 多万居民的制度。既体现了基本保险的统一性、公平性、普惠性原则，又充分发挥了统筹共济的“大数法则”，减轻筹资压力和社会成员的缴费负担，使探索建立长护保险制度得以顺利推进。

五是标准化。南通在实施长护保险制度的过程中，无论是缴费标准还是需求评级、照护服务、绩效评价、运行监管等各个环节，全市都实行统一的标准，既保近制度统一可及，又增进社会公平正义。

六是社会化。南通在建立长护保险制度过程中，注意正确处理政府与社会、市场的关系，推动有效市场与有为政府更好结合。坚持党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的方针、方略，从开始谋划、起步就引入社会力量（如太平保险公司等），大家一起研讨、考察、设计，由有资质的多家商业照护机构管理运营、提供照护服务，同时运用“时间银行”等方式，吸纳照护志愿者（义工）参与照护服务，形成共建共治共享共赢的社会治理格局，既减轻了政府的负担，又促进了商业照护企业和相关产业的蓬勃发展，还有利于弘扬尊老敬老孝老的中华传统文化和建设精神文明与和谐社会。

主要成效

南通长护保险制度经过 5 年的探索实践，已经取得了显著成效。撮其大端，简括为“13214”（即 1 个弥补、3 个体系、2 个显著减轻、1 个显著增强、4 个有效促进）。

一个弥补，弥补了社会保障制度体系的一个制度缺失（也是亟须补齐的一块最大的短板）。因为，制度是具有根本性、全局性、稳定性和连续性的，也是管总的。有了这项“压阵殿后”的制度安排，中国特色社会保障制度体系才会臻于完善、成熟和定型，应对老龄化的社会风险，解决几千万失能（失智）群体的长期照护需求，改变“一人失能，全家失衡”的不堪局面，才会有可靠的制度保障。

三个体系，（1）“一制六化和五位一体”（即城乡一体化、筹资多元化、经办社会化、统一标准化、保障普惠化、服务精细化；集机构照护、家庭服务、津贴补助、辅具支持、预防管理为一体）的长护保险制度体系。（2）多主体参与的照护服务供给体系（服务机构由最初的 2 家，增加到 250 多家）。（3）强有力的监督管理和绩效评价体系。

两个显著减轻，（1）减轻了个人和家庭的经济负担和照护负担，参保者一年只需交 30 元，上万元的失能者专用活动床，一年租金只需 800 元。（2）减轻了政府和医保基金的压力，制度实施 5 年来，共节约医疗费用 2.68 亿元。

一个显著增强，失能人员及其家庭的生活质量大大提升，获得感、幸福感和安全感显著增强（截至 2020 年 1 月，已享受照护服务的达 25721 人，其中居家 21640 人，上门服务 45 万多人次；入住护理院 3296 人；入住养老院 790 人。80 岁以上失能者占 64%，年龄最大的 108 岁，最小的仅 4 岁）。

四个有效促进，（1）有效促进了养老服务业和相关产业的发展。（2）有效促进了就业结构改善和就业质量的提升（截至

目前，全市 157 家定点居家服务公司，吸纳 8000 多人培训就业，部分人员获得 5 级以上专业照护证书，扩大了就业渠道，照护服务规范化、专业化水平不断提高）。（3）有效促进了经济持续健康发展，全市 2020 年上半年在克服新冠疫情严重影响的情况下，经济仍增长 2%，全年地方生产总值有望实现 1 万亿元。（4）有效促进了社会和谐稳定和精神文明建设。

深刻启示

南通闯出长护保险一片天，一则是指其取得了显著成效，给该市 700 多万人民，特别是失能（失智）人员和家庭托起一片晴朗的天空，让他们的生活充满和煦的阳光；二则是指其探索积累的成功经验（这些经验，在相当程度上都与 2020 年 9 月 16 日国家医保局、财政部出台的《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》的原则精神和总体要求相契合），给予我们以深刻的启示。对于稳步建立长护保险制度，争取在“十四五”期间，基本形成适应我国经济发展水平和老龄化发展趋势的长期护理保险制度政策框架，推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保障制度，实施综合应对老龄化社会风险的国家战略，都具有十分重要的助益。

南通长护保险 5 年的实践经验给我们的深刻启示和助益，可以简要概括为八个一定要：

1. 一定要从树立以人民为中心的发展观念入手，服从服务于新时期“四个全面”的战略布局思想为统领，从全局和战略高度认识建立健全长护保险制度的重要性、紧迫性，增强自觉性、主动性，这是推进这项制度建设的基础前提和政治思想动力。

2. 一定要坚持党委领导、政府主导、（医保）部门牵头、（相关）部门协同联动、社会广泛参与、具有资质的商业机构经办运营、提供照护服务（即社会化运作），基本方略和实施路径推动有效市场与有为政府更好结合，形成综合保障合力和共商共建共治共赢的长护保险新型的社会治理格局。

3. 一定要坚持系统观念，从完善社会保障制度体系的战略高度，恰当定位长护保险的制度功能。也就是要遵循“于法周延、于事简便”的原则，所建立的长护保险制度，既是一个相对独立的保障制度，又与其他相关制度系统集成、相互衔接、相互贯通、相互支持、相互促进的保障制度体系。

4. 一定要坚持社会保障制度的基本原则和客观规律，尤其要坚持立足中国社会主义初级阶段的基本国情，坚持覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度（“保基本”）、多层次保障的指导思想和基本方针。

5. 一定要坚持“顶层设计与开门问计有机结合”，科学而缜密设计制度架构和机制要素，尤须要把握好制度架构和机制要素的八个重要环节（即需求认定是基础、筹资方式是重点、等级评定是关键、尊重权益与标准服务是要义、照护人员专业培训和精良管理运营是支撑、政府投入是补充、依法规范是保障）。

6. 一定要坚持居家服务是主体（多数）、社区服务是依托、机构照护是补充（树标杆、做示范、培养人才等）、信息网络是“链接”的照护服务供给架构和格局。

7. 一定要建立健全严密管用的监督管理体系和绩效评价机制，确保照护服务的质量和水平，切实增强参保群众的获得感、幸福感和安全感。

8. 一定要坚持实践创新和理论创新良性互动，坚持从实际出发，走中国特色长护保险之路，经过五到十年的努力，建立起符合我国基本国情和文化传统，适应我国经济发展水平和老龄化特点的高质量多层次可持续的长期照护保险制度体系。为实施综合应对老龄化社会风险的国家战略，提供基础性制度保障。为此，衷心希望南通市和所有开展长期照护保险制度试点和扩大试点的城市，再接再厉，守正创新，探索创造更多的新业绩、新经验！