

养老照护服务，钱从哪里来？

■以提高照护服务购买力为目标，梯度分层、多方合力强化资金保障，充盈养老照护服务“资金池”，还需加力

■“从人口老龄化加速的视角下观察，几乎每一个家庭，都可能因为老人失能、半失能而面临资金压力，每个家庭都应有一笔专门用于养老照护的保障性资金。”

■探索建立责任共担、互助共济的多渠道筹资机制，丰富养老照护保障的“入水口”，有助于做大养老照护资金“蓄水池”

■与较大的照护服务需求、较高的照护资金支出相比，当前公众在“未老之时”做好“为老储备”的意识亟待提升

► 江西省南昌市青云谱区三家店街道南莲社区嵌入式养老院，老人们在用餐室吃饭（2023年5月9日摄）。

■彭昭之 摄



“十四五”时期，我国60岁及以上老年人口总量将突破3亿，占总人口比重将超过20%，中国将进入中度老龄化社会。与此同时，2022年国家卫生健康委等部门印发的《“十四五”健康老龄化规划》指出，我国78%以上的老年人患有一种以上慢性病，失能老年人数将持续增加。

在老年人口总量持续增长，老年人健康状况需重点关注的背景下，建立完善长期照护保障制度，成为积极应对人口老龄化的题中应有之义。

为此，中共中央、国务院2019年11月印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》要求“建立多层次长期照护保障制度”；中办、国办2023年5月印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》提出“推动建立相关保险、福利、救助相衔接的长期照护保障制度”。

建立完善长期照护保障制度，需要较强的支付能力和资金保障作为“硬支撑”。近年来，我国通过社会救助、社会福利制度为经济困难失能人群提供兜底照护保障，开展长期护理保险制度试点探索为更大范围失能人群提供照护保障。

面向未来，数量庞大、点多面广的老年人群体需要更为坚实、可持续的照护服务资金支持。特别是，以提高照护服务购买力为目标，梯度分层、多方合力强化资金保障，充盈养老照护服务“资金池”，还需加力。

救助福利抓“点”兜底

在我国老年人口中，兼有贫困、失能、残疾等特征的人群面对着更多养老照护困难。为兜住这部分经济困难失能老年人的基本照护资金需求，我国于2019年提出实施兜底性长期照护服务保障行动计划。

“兜底性长期照护是社会救助体系的组成部分，也是多层次长期照护保障制度的基本内容。”中国人民大学社会保障研究所所长胡宏伟告诉记者。

从政策层面看，目前带有兜底性质的照护保障政策，可分为特困人员供养制度和照护服务补贴政策两类。从经济维度看，面向以特困人群为主的经济困难老年人“保基本”；从生理维度上，面向持证残疾人以及经综合等级评估为失去自理能力的老年人“兜底线”。

特困人员供养制度，旨在为以老年人群体为主的特困人员提供制度化的基本生活保障和照料护理服务。

截至2021年末，我国城乡特困人员救助供养470.1万人，其中60周岁及以上老年人374.8万人，占比达到79.7%；全年城乡支出特困人员救助供养资金合计479.1亿元，人均年救助水平约为10191元。

这部分保障资金，分为满足基本生活所需和照料护理两个方面。基本生活标准，一般以当地最低生活保障标准的1.3倍及以上为基准线确定；照料护理标准，依据特困人员生活自理能力和服务需求，参照各地日常生活照料、养老机构护理费用或最低工资标

准的一定比例，分类分档确定。

以云南昆明为例，2023年，城乡特困人员的基本生活标准为947元/人/月。照料护理补贴的标准，以完全丧失生活自理能力、部分丧失生活自理能力、具备生活自理能力为依据进行划分，集中供养人员每人每月可分别获得950元、475元、285元；分散供养人员每人每月可分别获得171元、100元、57元。通过这样的机制，特殊困难老年人的养老照护资金得以保障。

社会福利政策中的养老服务补贴、失能护理补贴等，面向经济困难的高龄、失能老年人群体，提供养老照护服务的兜底保障。

其中，养老服务补贴政策主要覆盖经济困难老年人；失能护理补贴政策对象以经济困难的高龄失能老年人为主。来自民政部的数据显示，截至2022年底，这两项政策已分别惠及546.1万和97.1万老年人。

以北京为例，享受低保待遇的老年人、低收入家庭中未享受低保待遇的老年人、属于本市计划生育特殊家庭且不符合前述条件的老年人，养老服务补贴标准分别为每人每月300元、200元、100元；经能力综合评估为重度失能或持有相应残疾证的老年人，每人每月可获最高600元，最低200元的失能老年人护理补贴。

2023年，北京市最低生活保障标准为1395元/月。也就是说，当地享受低保待遇的重度失能老人，叠加低保与两类补贴，每月可获资金保障约为2300元。

在成都，低保家庭中失能等级评定为0~1级失能的老年人，低保边缘家庭中评定为2~5级失能的老年人，补贴标准为每人每月50元。低保家庭中评定为2级失能的老年人，补贴标准为每人每月300元。评定为3~5级失能的老年人，补贴标准为每人每月500元。符合条件的补贴对象入住机构的，在居家和社区养老补贴标准的基础上每月增加200元。

这部分兜底保障资金由国家和地方财政统筹，向经济困难失能人群兜底保障倾斜，优先保障其基本生活和照护需求，符合救助和补贴条件的人员实现应保尽保、应救尽救。

长护险拓“面”减负

目前，我国失能半失能老年人数量超过4000万。与此相对应的养老照护服务资金支出，涉及至少几千万个家庭。

有学者曾对成都市的正式照护服务进行调研和测算，发现当地月均照护费用在1400~4000元之间。在北京，石景山区医保局走访400户重度失能人员家庭发现，62.25%的失能家庭的月均照护费用在3000元以上。

“从人口老龄化加速的视角下观察，几乎每一个家庭，都可能因为老人失能、半失能而面临资金压力，每个家庭都应有一笔专门用于养老照护的保障性资金。”中国社会科学院社会学研究所研究员唐钧说。

在通过社会救助福利制度提供兜底资金

保障的基础上，近年来，我国稳妥推进长期护理保险制度试点（以下简称“长护险”），为范围更广的失能半失能老年人提供照护资金保障。

截至2022年底，长护险参保人数达到1.69亿，累计有195万人享受待遇，累计支出基金624亿元，年人均支出1.4万元。目前，49个试点城市的长护险覆盖人群均包括城镇职工，部分城市将参保对象范围拓展至城镇或城乡居民。例如，山东青岛已于2021年建立了城乡一体的长护险制度。

从各地公布的信息来看，长护险试点在减轻失能老人家庭经济负担方面发挥了较大作用。四川大学华西医学中心研究结果显示，成都市长护险的实施，至少降低了失能老人家庭照料经济负担的44.31%，生存时间较未享老人群增加2.08年。

居家照护服务方面，广东省广州市面向重度失能老人提供居家护理服务，费用限额标准为每天105元，长护险报销90%，保障力度约为3.5万元/人/年。在北京，重度失能老人每月可享受12个小时的上门护理服务，以及1044元的家属护理服务补贴，总体保障水平每月接近3000元。

机构照护服务方面，山东省青岛市的长护险参保职工，在定点护理机构发生的医疗护理和基本照料费用可报销90%，参保居民医疗护理和基本照料费用可报销75%~80%。

正在扩面推进的长护险，一定程度上缓解了老年人及其家庭的资金支出压力，让更多老人享受到有尊严、有质量的晚年生活照护服务。而从目前的资金规模来看，长护险还有较大发展空间。以更为坚实、可持续的照护资金保障满足日益增长的养老照护需求，期待更多实践。

多元筹资责任共担

我国的长期照护保障制度建设强调“多层次”，并要求与“相关保险、福利、救助相衔接”，需要政府、市场、社会、家庭多方主体责任共担，确保这一关乎老年人生活质量的制度筹资稳健、供给顺畅。

——政府主导，系统性推动各项涉养老照护资金制度优化整合。

“社会救助、老年福利、长期照护、养老服务、基本养老保险等与养老照护相关的政策，虽属不同制度框架，但都是为了‘一个老人’”，华中科技大学教授丁建定说，当前，我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效阶段，强化养老照护服务相关政策之间的关联性，可以使制度资源功能最大化。

比如，失能护理补贴、残疾人“两项补贴”（困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴）等社会救助福利制度，在实践中与长护险覆盖范围存在重叠交叉。为提高照护资金的精准程度，把有限的财政资源用在“刀刃”上，各地已在探索涉老资金政策的衔接整合、集成联动。

以北京为例，针对失能护理补贴与长护险待遇人群的“重叠”人员，政策规定，在

享受长护险待遇的基础上，其失能护理补贴由每月600元调整为400元。调整后的财政资金，将得到更有效的统筹利用。

——市场补充，提供多层次保险产品供给，满足多元需求。

业内人士认为，在确保政策性长护险“保基本”的定位下，应积极发展商业性长护险作为“补充层”，满足多样化、多层次养老照护资金需求。与各地试点的政策性长护险不同，商业性长护险由商业保险公司承保，个人可根据自身需求来自愿选择是否投保。

2022年，原中国银行保险监督管理委员会印发《中国银保监会关于规范和促进商业养老金融业务发展的通知》，鼓励探索将商业养老金融产品与养老、健康、长期照护等服务相衔接。

作为积极探索之一，今年5月1日，我国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。此举有助于提升长期照护保障的供给，已持有寿险保单的失能老年人，可由此缓解照护资金支出压力。

值得注意的是，当前公众对于商业性长护险的认知度普遍较低。数据显示，2021年，我国商业性长护险保费为132亿元，仅为同期健康险保费的1%。爱心人寿保险有限公司长护险项目负责人马辉建议，加大政府指导下的普惠型商业性长护险开发力度，以此作为政策性长护险的有益补充。

——社会共济，充分发挥三次分配作用，强化互助功能。

近年来，彩票公益金向长期照护保障制度和老年福利项目倾斜的力度越来越大。数据显示，民政部2022年度彩票公益金预算总金额为335332万元，下达补助地方项目资金335082万元，其中老年人福利类项目资金165867万元，占比约为50%。

“多方筹资、互助共济”方式，也初步解决了长护险试点早期参保意愿低、长护基金筹资难的问题。以福建晋江为例，当地参保长护险的重度失能人员，每人每年有7200元以内的辅具补助金。其中，长护险报销60%，晋江市慈善总会补助20%，个人承担20%。对于低保、特困居民参保人，个人承担的20%费用全额减免，由慈善基金一并补助。

实践证明，探索建立责任共担、互助共济的多渠道筹资机制，丰富养老照护保障的“入水口”，有助于做大养老照护资金“蓄水池”。

未老之时做好为老储备

从家庭和个人层面来看，更需在未老之时，为自己和家人的养老照护做好资金储备

安排。

中国保险行业协会调查显示，2021年中国城镇地区老年人长期照护服务保障缺口约为9217亿元。而在总量为4944亿元的可用资金中，有4722亿元为家庭支出，占比高达96%。

北京市对12.5万名老年人开展的居家养老服务需求问卷调查显示，有专业居家照护服务需求的老年人达到33.4%；78.5%的老年人可接受的每月照护费支出在2000元以内，但是参照目前的市场价格，这一额度只能满足陪同就医、助浴等不定期单次上门服务，无法支撑全部养老照护服务需求。

与较大的照护服务需求、较高的照护资金支出相比，当前公众在“未老之时”做好“为老储备”的意识亟待提升。

中国社会科学院人口与劳动经济研究所与中国保险行业协会调查发现，66%的受访成年人对自身失能风险持乐观态度。反映在成年人商业人身保险配置组合上，与失能风险直接相关的商业性长护险在商业人身险中的购买率最低，仅为8.2%。中国保险资产管理业协会近日发布的《中国养老财富储备调查报告（2023）》也显示，45%的受访者未购买过养老金融产品。

“需要进一步加大宣传力度，增强公众对未来养老照护需求的理性认知，增强大家的养老规划意识和财富储备增值理念。”中国社会保险学会副会长、浙江大学公共管理学院教授何文炯说。

为满足人民群众多样化的养老需求，我国正在努力构建以基本养老保险为基础、以企业年金和职业年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的“三支柱”养老保险体系。

2022年11月，个人养老金制度在36个城市（地区）先行实施。截至2023年3月，参加人数为2817万人。国家金融监督管理总局北京监管局数据显示，截至2023年二季度末，北京市开立个人养老金账户约324万户，缴存资金超52亿元人民币。

“个人养老金账户资金，可以自主选择购买符合规定的储蓄存款、商业养老保险、理财产品和公募基金等个人养老金产品。”北京银行财富管理与私人银行部副总经理王晓萌介绍。

多位业内人士表示，养老照护资金储备需要立足长远——早规划，养老储备不应只是老年群体的考虑，更应是年轻群体的长期规划；放眼量，关注长期收益，依据自身实际需求配置个人养老金产品，稳扎稳打、日积月累，为自己的晚年幸福生活多增添一份保障。

（综合新华社）

