



长期护理保险“郑州模式”的顶层构建

全覆盖、广受益、保基本、多层次

核心提示：

长期护理保险是现代社会一项基本的生活保障需求，主要是针对失能、半失能的老年人，在丧失日常生活能力、年老患病时，侧重于提供护理保障和经济补偿，被称为现在社会“最迟到来”的一项风险保障项目。“郑州模式”的长期护理保险该如何构建？中国社会科学院郑州市人民政府郑州研究院课题组通过研究、实地调研，结合国内外的经验，发布了《长期护理保险制度探索的郑州模式》的研究成果。

长期护理保险“郑州模式”的时代背景

我国探索建立长期护理保险制度是在人口加速老龄化的背景下提出的。按世界卫生组织的估计，2015年我国人口健康预期寿命是68.5岁，与预期寿命76.1岁之间相隔7-8年时间，这期间会有不同程度的照护需求。从国外经验数据来看，年龄越高，失能风险越大，80岁将是一个分水岭，超过80岁，失能概率倍增。2015年我国80岁以上人口大约2300万，2035年将超过5000万，2055年将超过1亿，这其中有三成甚至更多是需要长期照护的失能者。人们常说：“一人失能，全家失衡。”在老龄化大潮面前，失衡的不单是家庭，若无效制度化化解，将不可避免地演化成社会失衡。

已经初步建成覆盖全民的社会保障体系。近年来，人口老龄化对社会保障制度的挑战日益凸显，对社会保障体系的要求越来越高。目前，我国基本养老保险制度已经覆盖9亿多人，未来覆盖面还将继续扩大，为老年生活提供了基本的养老金保障；基本医疗保险体系已覆盖超过13亿人，为疾病发生时提供医疗诊治的服务保障。可如果因病、因伤、因残以及因年老体衰导致失去生活自理能力，又该如何保障？各地实行的高龄津贴、重残护理补助、特困人员集中供养等托底政策，还不足以抵御老龄化带来的日益聚集的失能风险。在这种情况下，探索建立一项独立的长期护理保障制度便顺理成章。

探索建立长期护理保险制度的意义

建立并发展长期护理保险制度的目的是将失能风险的治理主体由家庭过渡到公共体系，减轻家庭负担，彰显社会责任。根据家庭生命周期理论，老年人的失能会加速整个家庭进入“衰退期”，也就是人们常说的“一人失能，全家失衡”。

当前，河南省作为劳动力输出大省，也面临人口结构老龄化的困境。如果家中一旦有老年人失能，必定需要一个年轻劳动力偶尔或者经常照料，这必然会减少劳动力的工作热情，把一部分精力转移到家庭中，降低劳动力的生产效率。

如果郑州市建立长期护理保险制度，必然带动供给端的劳动力配置需求，将潜在的老年人护理服务需求转化为现实需求。此外，长期护理服务市场的形成，会为相关老龄产业的发展带来巨大机会，从而增加就业方式和扩大就业渠道，优化人力资源配置，对老年人的护理服务提供方式比较灵活，既可以由专门的人员提供，也可以由家庭成员提供。建立长期护理保险制度以后，来自家庭

成员的护理也可以获得现金补偿，减轻家庭负担。同时，也可以由专门的护理机构上门服务，或者老年人直接搬进护理院，这样就完全解放了家庭成员中的年轻劳动力，把专业的事情交给专业的人去做，人力资源得到最优的配置，整个社会的劳动生产率也将提高。

同时，随着医疗技术的不断进步和人口老龄化形势日益严峻，全社会的医疗费用必然会持续上涨。如果没有长期护理保险，老年人一旦患上慢性或身体机能严重退化时，就不得不选择去医院治疗，而且慢性病需要在医院接受很长时间的护理，这就进一步占据了本就稀缺的医疗资源，同时还增加了医保支付压力。

如果郑州市建立长期护理保险制度，对医疗服务和照料服务进行严格划分，就可以避免对稀缺医疗资源的低效利用，使老年人在家、社区或者医疗机构也能享受专业的医护人员带来的服务，同时，享受护理补贴，从而有效降低医疗成本，提高医疗资源的使用效率。



中国社会科学院郑州市人民政府郑州研究院
Zhengzhou Institute of the Chinese Academy of Social Sciences and the People's Government of Zhengzhou Municipality
2019年课题发布会
2019 Project Release

主办单位：郑州市发展和改革委员会 中国社会科学院郑州市人民政府郑州研究院
Hosted by: Zhengzhou Municipal Development and Reform Commission
Zhengzhou Academy

中国·郑州 2019年11月4日
Zhengzhou China Nov. 4, 2019

郑州长期护理保险的制度设计

郑州长期护理保险制度以“全覆盖、广受益、保基本、多层次”为基本方针。“全覆盖”要求实现城镇职工和城乡居民同步覆盖、全民参保。“广受益”要求保障对象适度拓宽，实现应保尽

保。“保基本”要求“控高限低”，实现保障范围和待遇水平适度。“多层次”要求政策引导，实现商业长护险和长期护理保险制度同步发展。

以“以收定支、精算平衡”为基本

准则。坚持社保制度内自平衡原则，财政责任前置，做好中长期测算，并在此基础上确定费率、待遇资格、待遇标准及其调整机制，把控制度财务风险。

以“政市合作、社商互补”为基本

导向。一是建立政府与市场合作伙伴关系，实践政市合作，推动长期护理保险经办服务市场化。二是培育和发展商业长护险，实现社商互补，推动长期护理保险体系多层次并举。

“郑州模式”的制度政策建议

从国内外长期护理保险的实践看，长期护理保险制度的实施能够促进护理机构、服务机构、相应从业人员等快速增长，从而促进养老服务业快速发展。养老服务业的发展程度和发展速度受几个关键变量影响，即覆盖人员多少、提供服务种类、筹资比例等。基于此，结合郑州目前养老服务业现状，课题组认为，郑州实施长期护理保险需对养老服务业有更精准的把握和认识，要坚持居家照料为主，推广居家养老上门的长期护理保险模式。

前期准备：做好基础数据支持，摸清家底，包括郑州参加城乡居民医保的人数（预估最大参保人群），郑州市老年人口数量（测算失能发展的程度和趋势），郑州市重度、中度、轻度失能人员数量（预估最大服务人群）等；制定相关配套政策，制度先行，主要包括《郑州市

长期护理保险实施办法》《护理服务机构管理办法》，同时，如果长期护理保险由商业保险公司经办，还需要对商业保险公司制定专门的管理办法，如申办管理要求、服务管理要求、结算管理办法、财务管理办法等；开发软硬件平台，技术支撑，开发社保一体化系统，实现经办机构平台与社保五险一金平台对接，在系统内实现护理申请提交、查询、审批的功能及护理费用结算、支付的功能；覆盖人群，应该实现应保尽保，将城乡职工、居民全部覆盖进来，长期护理社会保险开设得越早，初始成本会越小，开办的阻力及运营后期所承受的压力也就相对较小。

服务模式：坚持居家照料为主，推广居家养老上门的模式。在发展长期护理保险的过程中，保障范围要涵盖机构护理、社区护理，服务机构上门服务，并以居家护理为主。“社区居

家养老服务是大势所趋，更是民之所需”。发展以居家照料为主的长期护理保险模式，意味着长期护理保险应以提供生活照料、基本护理为主，充分发挥长期护理保险作为社会医疗保险补充的作用，做到给付和保障的不重复、不浪费。在一些试点城市，老人在申请到长期护理保险后，不能再享受原民政部门提供的居家养老服务，或被要求降低补贴标准。因此，民政部门与医保部门应加强沟通协调，一方面，对居家养老、长期护理保险服务项目进行明确分类、建立标准，尽量避免重叠，做好衔接；另一方面，重新评估服务对象，对同时符合居家养老与长期护理保险条件的老人，可同时享受这两类服务，以真正实现“老有所养”“老有所护”。

PACE模式的启示：郑州市早在1999年就先于河南省其他地区进入

老龄化社会。从2008年起，郑州市各区开始探索社区养老模式，初步建成一批社区托老站，当前亟须探索建立保障能力更强、更加规范、更可持续的长期护理保险制度。作为一种运营达50年的老年护理服务模式，美国PACE的实践对郑州市建立健全长期护理保险制度有不少有益的启示。如作为一种较成熟的长期护理模式，PACE的经验表明，与入住养老院和养老护理院等机构养老相比，依托社区为居家的老年人提供医疗、护理及其他服务的居家养老模式在满足老年人需求、节约护理成本方面有许多优势。PACE模式下的居家养老，并不是传统意义上的在家庭养老，而是以医疗团队的专业规划指导为主要特色，以医保支持的全方位服务为依托的养老等，这些都可以加以借鉴，使制度政策更加完善。

覃岩峰 李冰冰 文/图



向国内一流、中原领先区域性医疗中心迈进 构建“互联网+医疗健康” 发展“嵌入式”社区居家养老

核心提示：

一个城市的大健康项目该如何规划，如何进行顶层设计，和老百姓的幸福生活息息相关。中国社会科学院郑州市人民政府郑州研究院课题组通过研究、实地调研，结合国内外的经验，从加快构建“互联网+医疗健康”、大力发展“嵌入式”社区居家养老、郑州市大健康产业发展布局等方面发布了《郑州市大健康产业发展研究》的研究成果。

加快构建“互联网+医疗健康”

中国医生资源的一个关键问题是总量不足，而分布不均、医生间能力差别大加剧了总量不足的影响，这是看病难问题背后的核心原因之一。医生的成长周期较长，要想培养一个专家更是动辄十几年。如果短期内不能解决量的问题，那只能提高现有医生资源的利用效率，“互联网+医疗健康”正是符合这种需要的新型医疗模式。

从郑州城市发展战略来说，互联网医疗服务的发展能够带动周边地区，这对于加强郑州国家中心城市建设，引领和带动周边城市群发展具有十分重要的意义。另外，郑州市探索“互联网+医疗健康”也对健康扶贫具有积极作用。

郑州市是河南省发展“互联网+医疗健康”较早较全面的城市，具有很好的发展基础。2018年8月，郑州市政府印发了《郑州市新型智慧城市三年行动计划工作推进方案》，建设智慧医疗（智慧健康）平台成为规划中的重要部分。

在医保方面，2018年11月9日，郑州市人力资源和社会保障局在河南省率先实现了电子社保卡替代诊疗卡的全流程服务，推行“就医一卡通，医保线上行”。患者在家里就可以拿到所需的药品，这主要依托郑州的慢病处方共享平台，实现了定点医院和药店的互联互

通。除此之外，基于电子社保卡的在线挂号、视频问诊等新的服务模式也为患者的“最后一公里”提供了保障。

在医疗监管方面，郑州市践行“管理、执法、服务”三位一体的执法理念，探索医疗机构和医务人员不良行为记分管理制度。郑州市实现了河南省卫生监督知识竞赛和技能比武团体的“五连冠”，在全省卫生监督执法案卷“百案评奖”和卫生监督“千案评比推精品”活动中连续多年名列前茅，其“双随机一公开”工作成效显著。

大力发展“嵌入式”社区居家养老

郑州市人口老龄化程度不断加深，高龄化、空巢化、失能、半失能老年人占比逐年攀升。截至2018年底，郑州市常住人口1013.6万人，户籍人口878万人。其中，60周岁及以上户籍老年人已达138万人，占户籍人口总数的15.7%；80周岁以上高龄老年人近16万人，失能、半失能老年人20余万人，孤寡、空巢老年人50多万人，呈现出基数大、空巢老人多、高龄化趋势明显等特点，郑州市应对人口老龄化的任务十分艰巨。

郑州市作为国家中心城市，自然资源禀赋优势突出，养老产业发展潜力巨大。2018年，郑州市建成养老机构139家，城乡养老服务照料设施

580多个，设置养老托老床位44万张，全市每名老人拥有养老床位约32张。建设养老服务信息平台10个，入网人数39万多人。

郑州市人民政府重视居家养老、社区养老的落实和推进工作，成立市政领导小组，明确目标任务，强化保障措施，细化考核标准和完成时限，全市居家和社区养老服务改革试点有序推进。金水区成立居家养老服务中心，建立服务队伍，为辖区老人提供居家养老服务；二七区、中原区、管城区采取政府购买养老服务形式，委托专业养老机构为辖区“三无”（无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人）、孤寡、空巢及其他困难老人提供无偿、低偿的居家养老服务。2018年，郑州市又在市内开展政府购买社区养老服务试点，创新政府购买服务模式，通过全市统一招标的方式确定了全市政府购买居家和社区养老服务承接主题，依托养老机构、社区养老服务中心、养老服务组织等探索开展助餐、助洁、助浴等居家和社区养老服务，更为积极应对人口老龄化挑战，挖掘养老产业发展潜力，需要立足于郑州市大健康产业发展战略定位，充分发挥资源优势，创新养老发展模式，实现养老事业和养老产业的同步协调发展。

“嵌入式”社区居家养老模式是集居家养老、社区养老、养老服务机构之优势，嵌入到社区、老人住宅并提供老年照料服务的模式。社区“嵌入

式”服务以小微养老服务机构为依托，通过协同社会力量，形成连锁模式，为社区居家老人提供非正式照料服务，并逐渐成为满足老年人多样化养老需求的新思路和新模式。目前，郑州市民政部门以及相关部门正在探索社区居家养老运营模式。在现有的基础之上开展“嵌入式”社区居家养老，能够取得锦上添花的效果，满足老年人的养老需求，同时，“孵化”出一批对接养老服务的机构和社会组织，实现社会化养老服务，对创新养老模式、促进郑州市养老服务业发展具有重要的现实意义。

郑州市大健康产业发展布局

在郑州城区的“健康医疗服务核心区”周边，布局四个大健康产业功能拓展区，简称为“四翼”，分别为“东南翼”——空港新郑生物医药区、“西南翼”——新密登封文化旅游养生区、“西翼”——巩义上街一荣阳健康养老服务区、“东翼”——中牟健康产业创新区，实施大健康产业发展战略。

到2025年，基本建成与国家中心城市功能定位相适应、国内一流、中原领先的区域性医疗中心，建成与小康社会相适应的覆盖城乡的基本医疗卫生制度，健康服务能力全面提升，健康人群规模持续扩大，基本形成以医疗

卫生、预防保健、健康管理、养老服务为重点的覆盖全生命周期的健康服务体系，在全市范围内实现基本医疗卫生服务的公平化和均等化，城乡居民健康素养和健康水平显著提高。医药等健康领域制造业规模进一步增大，健康服务业比重逐步提高。健康大数据等新业态发展成熟，智慧医疗体系基本建成。2025年郑州市大健康产业增加值占GDP比重为12.0%，基本建成中原医养结合示范区、健康产业产业基地，形成健康产业相互融合的产业集群。

到2035年，健康服务现代化水平提升，健康服务能力明显加强。以人为本的整合型医疗卫生服务体系、全民基本健身服务体系全面建立，健康保障体系更加牢固、完善，健康服务质量和水平显著提升。全民健康素养大幅提高，健康生活方式为全面普及，重大疾病危害的影响减弱，健康生产和生活环境基本建成，促进健康的制度体系更加公平和完善，实现健康领域的治理体系和治理能力现代化。“互联网+”模式扩大，产业集聚度和辐射能力大幅增强，产业融合度进一步提高，成为中原大健康经济示范城市，大健康产业成为经济增长的重要源泉。2035年郑州市大健康产业增加值占GDP比重达20%，建成产业链完整、融合集聚水平高、全方位创新引领、竞争优势突出、辐射带动能力强、高质量发展的现代健康产业体系。

覃岩峰 李冰冰