

社保“第六险”难题如何破解

——青岛探索建立长期护理保险制度调查

本报记者 刘成

长期护理保险制度作为我国多层次社会保障体系的重要组成部分,被称为养老、医疗、工伤、失业、生育5项社会保险之外的“第六险”。随着人口老龄化加速,失能老人数量不断增长,长期护理保障问题逐步成为社会焦点,关于长护险的话题也备受关注。2016年6月底,我国组织15个城市启动长护险试点。如今7年过去了,各试点城市探索的情况如何?如何面对人口发展新常态,让更多老人享有尊严、有质量的晚年生活?山东青岛市作为全国最早试水长护险制度的城市之一,积极探索、先行先试,走出了独具特色的长护险改革创新之路。

当前,我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征。为积极应对人口老龄化,我国从2016年起试点建立长期护理保险制度,至今已覆盖全国49个城市、1.45亿人,取得了阶段性成效。

值得注意的是,长期护理保险制度仍处于试点阶段,其制度设计、服务体系、评定标准、管理流程等都在探索之中。作为全国最早试水长护险的城市之一,青岛遇到过哪些难题,有何解题技巧和创新做法?对此,经济日报记者深入青岛市医疗保障局、财政部门、护理服务机构展开调查。

阶梯式探索

青岛是一座老龄人口增速快、基数大、程度高的城市,面临着失能老人数量增多、失能人员长期护理保障不足等诸多难题。青岛积极应对,在2012年就率先展开了对长护险制度的探索。

“10多年前的青岛,受筹资水平等因素限制,造成许多失能老人长期住院,把医院当护理院。不但费用大,陪护难,照护成本高,医院更是不堪重负。”青岛市医保局待遇处副处长纪恩卿告诉记者,青岛的长护险制度保障范围扩展到生活照料,解决了不少为老人洗澡、理发等实际生活难题。

“我母亲患冠心病、脑梗塞等多种疾病,生活不能自理。虽然护理机构可以上门提供健康管理、医疗护理等服务,但老人的生活照料也面临不少困难。”于秀美家住青岛市北区,她的孩子告诉记者,青岛的长护险制度保障范围扩展到生活照料,解决了不少为老人洗澡、理发等实际生活难题。

经过几年稳扎稳打,青岛在政策上已经覆盖了参保职工和参保居民,但两类人群实际享受的待遇差别很大。护理保险制度彼时仅对参保居民的医疗护理进行保障,而参保居民尤其是农村地区失能老人,对生活照料服务的需求也很强烈。为破解农村地区长期护理保险覆盖面窄这一民生短板,长护险3.0版呼之欲出。

2021年青岛深化改革,出台了《青岛市长期护理保险办法》,提出“农村护理保险提升计划”,经评估为失能三、四、五级或重度失智的农村参保居民,可以与参保职工一样享受医疗护理和生活照料双重保障。

倪合海家住青岛莱西市日庄镇门家庄村,2018年起因瘫痪生活无法自理。在外打工的儿子倪大宝只好辞工回家照顾老人,但家里没了收入,生活日益艰难。青岛实施“农村护理保险提升计划”后,当地定点护理机构立刻为倪合海办理了居家护理,康复人员每周上门为老人开展康复训练。5个月,他的症状明显好转,倪大宝也放心外出打工了。更让一家人高兴的是,儿媳崔晓燕通过培训成为一名护理员,不仅能更好地照料自家老人,还能照顾周边失能老人,月收入有4000元。

莱西市医保中心主任万金法算了一笔账:倪合海每周享受2小时居家护理,费用100元。其中80元由长护险支付,个人承担20元,一年花费仅1000多元。子女从病榻边解脱出来还能重新工作。“说一份长护险挽救一个家庭,在某种意义上并不夸张。”

自2016年试点至今,青岛长护险制度已覆盖全市909万参保职工和城乡居民,惠及12万余名重度失能失智人员。从职工到居民、从城市到农村、从医疗护理到生活照料,从被动保障到主动预防的不断蜕变与发展,青岛形成了阶梯式推进机制,使长护险深入人心,成为破解“一人失能、全家失衡”的良方。

多渠道筹资

在长护险制度实施过程中,资金筹集是核心问题。纵观全国,长护险试点均从城镇职工开始。

调查手记

构建和谐美好社会的重要一环

随着我国老龄化程度的加深,养老特别是失能人员的医疗护理照料日益成为社会难题。长期护理保险制度的实施,无疑是破解这个难题的钥匙。要把长护险好事做好,需要各方共同努力,不断破解发展中出现的各种问题,才能让这项制度惠及更多人。

按照问题导向做好长护险。当前,我国长护险仍存在覆盖范围窄、保险参与率较低、不同群体报销比例不同等问题,必须直面问题逐步完善解决方案。青岛能形成较为成熟稳定的制度体系和运行体系,就是在解决各种难题中实现的。长护险的问题多而复杂,要有长远规划、分步实施、稳步推进。对于比较有难度的问题,譬如钱从哪里来、人员怎么管等,要有勇气和毅力,方能打破坚冰,达到善治。

按照系统思维做好长护险。长护险是一个涉及社会保障、医疗卫生、家庭护理等多领域的复杂系统。我们需要从整体上考虑,如何

与和基本生活密切相关的医疗护理等服务保障或资金的社会保险制度。”青岛医保中心生育和护理保险处副处长唐林凤说,有了国家政策支撑,青岛在2018年重新修订了长护险制度,实施《青岛市长期护理保险暂行办法》,在原来保障参保职工医疗护理的基础上又增加了生活照料。自此,青岛开启了长护险2.0时代。

“我母亲患冠心病、脑梗塞等多种疾病,生活不能自理。虽然护理机构可以上门提供健康管理、医疗护理等服务,但老人的生活照料也面临不少困难。”于秀美家住青岛市北区,她的孩子告诉记者,青岛的长护险制度保障范围扩展到生活照料,解决了不少为老人洗澡、理发等实际生活难题。

经过几年稳扎稳打,青岛在政策上已经覆盖了参保职工和参保居民,但两类人群实际享受的待遇差别很大。护理保险制度彼时仅对参保居民的医疗护理进行保障,而参保居民尤其是农村地区失能老人,对生活照料服务的需求也很强烈。为破解农村地区长期护理保险覆盖面窄这一民生短板,长护险3.0版呼之欲出。

2021年青岛深化改革,出台了《青岛市长期护理保险办法》,提出“农村护理保险提升计划”,经评估为失能三、四、五级或重度失智的农村参保居民,可以与参保职工一样享受医疗护理和生活照料双重保障。

倪合海家住青岛莱西市日庄镇门家庄村,2018年起因瘫痪生活无法自理。在外打工的儿子倪大宝只好辞工回家照顾老人,但家里没了收入,生活日益艰难。青岛实施“农村护理保险提升计划”后,当地定点护理机构立刻为倪合海办理了居家护理,康复人员每周上门为老人开展康复训练。5个月,他的症状明显好转,倪大宝也放心外出打工了。更让一家人高兴的是,儿媳崔晓燕通过培训成为一名护理员,不仅能更好地照料自家老人,还能照顾周边失能老人,月收入有4000元。

莱西市医保中心主任万金法算了一笔账:倪合海每周享受2小时居家护理,费用100元。其中80元由长护险支付,个人承担20元,一年花费仅1000多元。子女从病榻边解脱出来还能重新工作。“说一份长护险挽救一个家庭,在某种意义上并不夸张。”

自2016年试点至今,青岛长护险制度已覆盖全市909万参保职工和城乡居民,惠及12万余名重度失能失智人员。从职工到居民、从城市到农村、从医疗护理到生活照料,从被动保障到主动预防的不断蜕变与发展,青岛形成了阶梯式推进机制,使长护险深入人心,成为破解“一人失能、全家失衡”的良方。

在长护险制度实施过程中,资金筹集是核心问题。纵观全国,长护险试点均从城镇职工开始。

构建和谐美好社会的重要一环

构建一个既能满足失能人员长期护理需求,又能保障服务机构经济效益的系统。这需要我们在政策制定、保险设计、服务提供等多个环节进行协调和优化。青岛就是用系统思维,构建起了独具特色、因地制宜的运行体系。

做好长护险还需要有人文情怀。长护险的最终目标是保障失能人员的生活质量和尊严,因此要注入更多人文关怀,让失能人员感受到温暖和关爱。这需要从业者拥有一颗“老吾老以及人之老”之心;制度设计者尽可能把制度设计完善,报销比例尽量提高;款项拨付者尽最大努力及时把款拨付到位;具体服务者更要内心慈善、专业精湛。

长护险是一项重要的社会保障制度,对于失能人员的生活质量与社会和谐稳定具有重要意义。从这些方面入手,解决保障制度不完善、信息不对称和服务质量不高等问题,就能推动长护险的发展完善,这也是我们构建更加和谐美好社会的重要一环。

山东青岛市

2016年试点建立长期护理保险制度

目前已覆盖全市909万参保职工和城乡居民

惠及12万余名重度失能失智人员



平度市社会福利中心。

张大伟摄

有定点护理机构

1085家

其中民营机构占

87%

承担95%以上的服务任务

纪恩卿表示,在长护险制度设计与试点实施过程中,资金筹集是基础与核心,事关其实施推广和可持续发展。只有构建起真正意义上的多元化筹资渠道,

逐步降低对医保基金的依赖性,形成动态调整的筹资机制,增强长护险制度的可持续性,才能真正有效缓解居民照护负担与财政压力,促进长护险制度从试点到推广的平稳过渡,让更多人获益。

市场化运营

从2012年实施长护险以来,青岛积累了不少经验,这些年,也有不少城市跑来取经,但往往都是“经虽好,却没法念”,这又是为何?

“如果没有大量护理机构作支撑,就没法干好这个活儿。”唐林凤快人快语,早在长护险制度试点前,青岛就非常注重护理机构的培育,目前定点护理机构已超过1000家。外地试点地区取不走真经的主要原因,在于护理机构的培育过程需要一个较长周期。“另外,这个真经里还有一个‘招式’很难学,我们叫它‘整合式’服务。”唐林凤补充道,“整合式”服务就是把一个人看作一个整体,提供的服务由一个机构来整体输出。通过整合,青岛将保障对象需要的服务汇聚在一个护理机构里,一次性配齐资源,既提高了服务便利性,也更有利于长护险的推广与落地。

平度市李园街道办事处卫生院就是将长护服务与“家庭医生签约服务”进行整合的典型。他们将医生、护士、公共卫生人员和其他专业技术人员整合到一起,搭建起“3+X”模式签约服务团队,使失能人员足不出户享受“一站式”长护的个性化服务、家庭医生的综合医疗服务。

“我们还吸纳了辖区一体化卫生室乡村医生、院派诊所医生为骨干,具体负责各村、居委会和社区长护工作的组织实施,重点在基层信息筛选、上门服务等方面下功夫。”李园街道办事处卫生院院长杜振芝介绍,这不仅解决了卫生院团队人手不足的问题,还实现了镇村服务的联合互动及无缝衔接,保证了长护服务落地落实落细。

“现在的长护服务太方便了,我们有急事,打个电话到卫生院,立马有人上门服务。”江淑贞老人的家属说,上级医院专家团队每月还会到平度坐诊,让老人在家门口就能享受高水平医疗服务。随着有需求者越来越多,仅依靠公立护理机构无法承担众多需求。为此,青岛积极探索引入社会力量为长护险提供服务,并将市场化改革内嵌于长护险建设全过程,通过长护险资金持续稳定投入,撬动社会资本全面参与长护险工作。

“我们是本土成长起来的养老护理机构,服务板块分为机构服务和居家服务两大类,依托21家养老院、20家镇级居家社区养老服务中心、30个服务站、3家医院、7家诊所开展长护险服务。”青岛万林康养产业集团医养事业部总经理刘序田介绍,他们以“医养结合”为切入点,构建起了“机构、社区、居家三位一体,医养康养相融合”的服务标准化体系,形成了初具规模的护理连锁品牌。

万林康养产业的发展,得益于青岛公平开放的市场环境。青岛长护险从一开始,就是政府搭台,机构唱戏。按照“政府+市场”的思路,政府加大政策引导扶持力度,营造公平竞争的市场环境,推动护理机构良性发展,实现护理资源优化配置。坚持公办民营、本地外地一视同仁的发展原则,采取护理保险资金购买护理保险服务的支付方式,一路呵护机构朝着可持续经营方向发展。

刘序田指着电脑屏幕上标满密密麻麻图标的“照护地图”向记者介绍,“人形图标是老人家的位置,紫色图标是我们员工的居住地,戴医生帽的是服务人员动态的服务位置,通过政府政策扶持,我们的服务点覆盖了青岛全市,累计服务失能老人超过800万人次”。

通过撬动社会力量共同参与长护险工作,青岛已经形成了良性的市场化运营机制。纪恩卿表示,目前,青岛市已有定点护

理机构1085家,其中民营机构占87%,承担95%以上的服务任务,以民营机构为主体的照护服务格局已逐渐形成。

多维度监督

随着受益人数与服务机构数量不断攀升,如何确保服务的真实性和优质性,成为长护险制度高质量发展的关键。针对监督难点问题,多年来,青岛形成了一套多维度监督机制。

田伟介绍,青岛坚持政府主导下的社会共治,调动整合行业部门、医疗机构等各方信息监管资源,构建起职能部门日常监管、专项检查、行业自律、第三方评估有机融合的综合监管体系,并建立涵盖全链条的监管体系。

与很多城市将失能等级评估的工作交给第三方机构不同,青岛市参保人长护险待遇申请受理和失能等级评估均由保险公司承担。一方面是商保机构的保险服务发展情况较好,专业人员数量较多,可以形成竞争力;另一方面是经过评估,社会化运作可以提升长护险的运行效率,弥补医保部门人手不足。

张刚是太平养老青岛分公司的一名评估师,日常工作就是走家串户开展现场评估。“我与同事两人结成一组,现场对申请人的生活能力、认知能力等进行评估。这些一手资料还要在单位的评估师小组参与下综合评估,才能最终确定申请人是否可以享受长护险政策待遇。评估办理的规定时限是20个工作日,我们的办理时效在16个工作日左右。对于某些情况危重的申请人,可申请开辟‘绿色通道’,尽可能缩短评估时效。”在他看来,青岛医保部门在商保经办机构培育了稳定的专业评估队伍,由承担长护险经办的商保公司来评估鉴定,更有利于严格把控评估工作质量。

为提高长护险服务监管便利性,青岛还建成了集“申请、评估、查询、服务、结算、评价、监督”于一体的长护险信息化监管平台,提升监管质效。

“我们在2018年开发应用了护理服务APP和智能监管平台,通过信息化途径实现了长护险服务监管。”唐林凤拿起手机向记者展示,护理服务APP目前已实现GPS定位、人脸识别、护理时长记录、满意度评价等功能,有效解决了服务人员“来没来”“干没干”等监管难题。医保部门还配有专门监管队伍,多维度加强监管力度,提升服务效能。

“监管团队在发现异常工单后,会立即上门核实。”唐林凤说,护理机构隐瞒真实情况或者提供虚假文件,都会被识别到,平台筛查出的异常服务数据,经核实属违规的严格按照规定处理。

多维度强有力的监督机制也敦促各机构不断完善自身服务标准与服务水平。“为将护理工作做到位,我们根据青岛市《长期护理保险管理和服务》地方标准体系的10个地方标准要求,借鉴国内外先进经验,形成了万林服务标准,编制了30套《部门操作手册》,以口袋书形式发给员工,方便阅读学习。”刘序田说,他们还开发了智慧养老服务平台“万林智护”,通过数字化监督员工行为规范。

采访中,记者跟随万林康养的护理员刘凤民来到崂山区王家村王京寿老人家。走进家门后,他打开护理服务APP,现场拍照签到,向后台实时上传信息,随即投入人到紧张有序的工作中,为老人洗澡、剪指甲、按摩。1个小时护理任务完成后,他再次拍照打卡,后台同步生成护理确认单。临走时,王京寿老人的老伴满是感激:“我们对服务非常满意。”

“我们可以从监控系统准确得知护理人员何时到达、何时离开,还会通过视频通话等方式不定期抽查,对护理工作起到了有效监管。”唐林凤说,通过系统打底,数据分析,结合人工监管的形式,青岛长护险建立了政府考核、机构配合、专项稽核、举报稽核共同支撑,实地入户走访、网上数据筛查互补的多维度监督机制。从委托经办的商保机构、护理机构再到护理服务人员均处于全方位监督之下。从长护险萌芽、试点到现在,青岛为全国提供了一系列有益、可借鉴的经验。