

从首批照护保险试点,到首批长期照护师诞生——

十年深耕“第六险” 南通构建长护保障新范式

4月19日,全国首场长期照护师(五级)认定考试在南通举行,来自江苏省各地的104名考生报名参考,他们当中的很多人即将拥有正式的职业身份:长期照护师。长期照护师因长护险制度而生,这一独立于原有社会保险险种之外的“第六险”,也是十年前发端于南通。十年间,南通不断创新探索,从机构照护、居家服务到辅助器具租赁销售,再到尝试失能失智预防,构建起全方位保障体系,覆盖城乡参保人员720万,让失能人员更有尊严地生活,减轻失能人员家庭负担。

制度破冰:  
从试点探路到城乡全覆盖的“南通模式”

南通是长寿之乡,老年人口占比相对较多。2014年,南通便开始在全国率先酝酿照护保险的实施方案。按照社会保险制度“保基本、广覆盖、可持续”的原则,作为独立险种来设计;强调待遇给付主要购买针对失能人员生活照料的服务,少部分兼顾其医疗护理需求,根据这两条基本原则,2015年9月,南通在全国率先“破题”,建立“第六险”照护保险制度,并于2016年1月1日起在市区范围内试行,以减轻失能者家庭负担,减少社会医疗成本。也正是在这一年,南通成为全国首批长护险制度15个试点城市之一。

覆盖城镇职工、城乡居民两大基本医保险种的全年龄段参保群体,是我市照护保险最显著的特征。因为各年龄段都面临失能风险,一旦儿童失能,对家庭来说需要投入更多的时间和精力去照顾,理应纳入保障范围。

服务升级:  
从基础照护到“医养康护”一体化生态



也是2019年,我市将推进照护保险全市城乡全覆盖列入市政府为民办实事项目,各县(市、区)医保部门全力推进。当年6月,通州区开始受理失能(智)评定;7月,如皋市把97万居民纳入照护保险。其后,如东、启东、海安、海门相继出台实施意见。2019年12月30日,如东县照护保险正式实施,我市在省内率先实现照护保险城乡全覆盖。

待遇保障是参保人最为关切的一环,因此享受待遇前如何履行失能评定就很重要。我市最初采用巴氏量表作为评定依据,2022年实施应用全国统一失能等级评估标准。2020年,引入社会第三方专业评定机构,与医保部门共同参与评定。参保人已经过不少于6个月的治疗,仍失能的,其及家属提出申请后,照护服务中心将组织人员上门,根据其进食、洗澡、大小便控制等不同指标进行打分,分数越低失能程度越高,40分以下即被判定为重度失能。若评估后,失能等级为中、重度(2级以上)的,则可享受长护险待遇。

关于待遇的支付方式,医保部门认为,比起资金补贴,提供服务更加关键。在设计照护保险之初,我市就把让失能人员得到专业照护作为落脚点,且针对居家照护这一主流需求,在制度上予以倾斜,将照护保险基金的投向定位在服务供给方。这样的政策设计,给产业发展提供了稳定的经营预期,对社会资本投资养老服务产业有明显的撬动作用。

抚理南通照护服务有限公司是南通第一家注册的居家照护企业,也是2017年首批被纳入定点的居家照护服务企业。

保险建立之初,我市建立了个人缴费、财政补助等多元化筹资机制,个人缴费部分不变;医保统筹基金筹集部分,由原先的定额划转改为分险种按比例划转,职工医保划转比例为3%,居民医保则为1.5%;财政对职工医保参保人不再补助,对居民医保参保人仍按每人每年40元的标准进行补助。

在经办监管方面,我市以招投标的方式遴选商业保险公司参与经办服务,成立照护保险服务中心作为第三方经办机构,具体承办申请受理、上门评估、待遇给付、服务监督等安全。

一系列事项。医保部门则专注政策研究与指导监管,对“事前、事中、事后”每个环节绘制经办业务流程图,先后出台照护保险实施细则、定点照护机构协议管理办法,居家上门照护服务意见、第三方业务办理流程、照护服务公司准入办法等一系列管理办法。同时加强对基金筹集、评定复评、费用支付等环节的监督管理,防范骗保行为,确保基金安全。

目前,南通已建立起以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的“医养结合、医护结合”的制度体系和机构照护、居家照护、社区照护、支持性器具“四位一体”的保障体系,长护险覆盖城乡参保人员720万,12万失能人员得到保障,累计基金支出35亿元,形成“政府主导、社会参与、市场运作”城乡一体的专业照护体制。

业;2019年10月,医养融合型养老护理院南通银城康养护理院正式运营,面向高龄自理、介护、失智、护理型长者提供服务;医院的照护病区、失智病区和养老院等机构,也为不同需要的参保人提供照护服务。截至目前,我市已有各类照护机构360多家,社会投资总额30亿元,稳经济、促发展的综合效应充分显现。

在机构接受服务的重度和中度失能人员,根据失能程度,享受每天40元到70元不等的照护补助,切实减轻了部分家庭的经济负担。像银城康养这样的医养结合机构,可以满足群众需求,“部分辅具造价高昂,且失能人员使用时间短,如果购买对于家庭而言负担较重,而租赁服务恰好可以满足需求。”华缘健康养老服务南通有限公司负责人马涛说,公司还推出了“华录辅具”微信小程序,辅具的申请、下单及售后等都可以通过手机完成,辅具运营管理系统平台也已上线,对从日常接待到仓储消杀的一系列工作实行系统化管理,后期还将通过在辅具内嵌入定位和传感设备,让管理更实时精准,“其他城市正逐步将辅具纳入照护保险,智能化可以大幅提高服务效率,有效节约人力成本,为扩张做好准备。”

职业蝶变:  
从中老年就业到全国首批认证长护师

长护险试点范围由市区扩展到全市后,各家照护机构迅速将服务触角延伸至农村,对相关人员的需求也呈井喷之势。据统计,照护保险已带动1.2万人就业,其中有8000人是“4050”就业困难人群,辅以相关部门协同的“免费培训+获证补贴+岗位补贴”政策,我市快速形成一支专业化、专职化护理服务队伍。

2020年起,我市开始引导鼓励居家服务人员持证上岗,持续组织开展照护服务技能竞赛,提高照护服务水平;2021年,居家服务套餐中增加13项个性化项目,参保人可以自行选择所需的专业护理、康复服务,扩大了居家照护服务的范畴,也让居家照护更加专业化,“抚理现在全市有员工220人,其中有近20人的执业护士、康复治疗师,在一线提供康复服务。”抚理南通公司运营主管陈微燕介绍说。

在抚理南通照护服务公司,员工被称为“管家”,公司希望他们能融入每一个上门照护的家庭,像对待亲人一样为失能人员服务。“管家”们有着清晰的职业发展路径,如具备4个等级护理资质,且工作满2年以上的全职优秀员工可获得高级照护师证书,“但我们从心底里希望得到社会和国家的肯定认可。”抚理公司总经理申美娟说,在得知国家发布长期照护师的职业标准,也就是从国家层面上认定了这一职业,大家纷纷报名,备受鼓舞。

长期照护师这一新职业工种,是适应长期护理制度发展

而设立的,具体是指为享受长护险待遇人员等人群提供基本生活照料及与之密切相关的医疗护理、功能维护、心理照护等服务的人员。

除了具备为失能人员提供基本生活照料的能力,比如协助穿脱衣物、辅助进食、协助如厕等,长期照护师更需要对症护理、用药护理、功能训练指导等基本的医疗护理知识,能够及时发现并应急处理,心理照护也十分必要,要有良好的沟通能力,也要能关注到失能人员的心理状况,并提供简单的心理疏导。

在银城护理院的护理团队中,不乏“90后”,也有一些老年人与服务与管理专业的毕业生,但员工“老龄化”的问题仍然存在。企业负责人希望,长期照护师职业的出现和认定,可以让更多年轻人走近这一职业,加入长期照护的队伍。

在长期护理保险发源地的南通,创新仍在继续。2024年11月30日,省内首款普惠型商业补充护理保险——“南通护理保”正式发布,不限年龄、不限职业、不限健康状况,我市基本医疗保险参保人员都可以参保,198元便可享受一整年的护理、购药双重保障,形成了“长护险兜底与商业险补充”相结合的多层次长期护理保障体系。

作为基本医疗保险,长护险提供的保障主要是基本生活照料、医疗护理等。而198元一年的“南通护理保”,则可以满足失能人员多层次、个性化需求,在长护险居家上门



服务的基础上,增加服务时长,填补病人住院期间及出院6个月内的保障空白。

经过考试,4月25日全国首张长期照护师证书已产生,而今天(4月28日),首批长期照护师证书也将在南通正式颁发,这标志着长期照护师职业正式诞生,必将提升该行业的职业荣誉感,增强社会认同感,为畅通职业晋升通道提供更好的依据和参考,也为失能人员享受更优质专业的护理服务打下坚实基础,为产业更好发展提供人才保障。



党中央、国务院高度重视长期护理保险制度(以下简称长护险制度)建设,在中央的许多重要文件和多次政府工作报告中都作出部署,提出了要求。2024年3月全国两会的《政府工作报告》中再次提出“推进建立长期护理保险制度”的要求。

制度试点8年以来,有效减轻了老年失能人员及其家庭的照护困难和经济负担;试点实践证明,建立长护险制度的确是势有所趋、事有所需、人有所盼的一项重要制度安排,是完善中国式社会保障制度体系“压阵殿后”的“第六险”,也是顺民心、合民意、遂民愿的“民生工程”。

在长期试点实践中,各试点城市按照国家相关部门的指导意见,结合当地实际情况,勇于探索、守正创新,创造和积累了许多各具特色的宝贵经验,诸如怎样明确长护险制度建设的指导思想、基本原则、覆盖范围、基本功能、基本方针、筹资机制、服务供给方式、运行管理监督、保障绩效评估、考核体制机制等,为在全国范围内统一规范地推进长护险制度建设播下了种子,走出了路子。全面系统地总结各试点城市的成功做法和新鲜经验,使之成为推进中国式长护险制度建设的启示和借鉴,是当前面临的一项重要任务。

在诸多试点城市的实践经验中,笔者认为,比较具有典型性和代表性的当属南通经验。南通经验为建设中国式长护险制度具有重要的启示性意义。

南通经验的典型性和代表性

之所以说南通经验比较具有典型性和代表性,主要有三个方面:一是南通是全国率先进行长护险制度探索实践的少数城市之一。早在2014年,南通就开始调研、制定、论证长护险制度试行方案;2015年9月开始实施建立基本照护保险制度;2016年6月,南通被纳入全国首批15个试点城市范围;2020年9月,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》,南通作为原有15个试点城市之一,又被列入扩大试点的49个城市。至今,南通长护险制度探索实践已经走过整整十年了。

二是市委、市政府高度重视,各部门之间通力合作。从组织调研摸底、方案论证、出台到实际运行,南通都是在市委的统一领导下,由政府负主体责任,各有关部门和单位(包括商业险机构)参与,市政府牵头推进长护险制度建设的合力格局,使得长护险试点工作顺利开展、顺畅又扎实稳妥。

三是汇聚社会各方智力资源进行广泛深入的调查研究,对试点方案进行充分的科学论证。制定方案前,南通不仅在本市长护需求实际运行调研摸底,还到境外、国外进行考察学习。在试点方案初步制订后,又邀请境内外的大专院校、科研院所,以及商业险机构的专家、学者反复论证其科学性、可行性。

四是对于长护险内涵要义认识较为深刻,功能定位较为准确,试点内容较为全面。南通市、市政府和相关部门对建立长护险制度的目的意义有着较为深刻、全面、正确的认识,对其功能定位上较为清晰明确。南通一开始就将长护险制度定位为“一项相对独立的基本社会保险制度(即“第六险”),按照统筹城乡、覆盖全民、单独筹资和保障失能人员长期照护基本需要的要求推进制度设计和实施运行,并且按照基本社会保险制度要素和“保基本”的要求,进行全流程的实践探索。

五是以需求为导向,守正创新,创造了既反映规律性、时代性,又具有可复制性、可操作性的“南通经验”。经过10年的实践探索,南通初步形成了独具特色的“南通经验”,即“一制六化”的长护险制度架构和“五位一体”长护险制度的运行体系。“一制六化”是指:城乡一体化、筹资多元化、经办社会化、标准统一化、保障普惠化、服务精细化;“五位一体”是指:机构照护、居家服务、服务补助、辅具支持、预防防控。南通长护险制度试点十年,为失能群体撑起一片蓝天,为南通积极应对老龄化、解决失能人群“急难愁盼”的现实问题和促进社会和谐稳定、助力中国式现代化建设,以及带动养老服务业、产业的持续健康发展等方面,都发挥了独特的制度性效应。

“南通经验”的“八个始终坚持”

南通之所以能取得如此显著的成就,创造出反映中国式长护险制度鲜明特征、体现时代性、富有创新性,同时还具有可复制性、可推广性、可操作性的“南通经验”(或称“南通模式”),深刻其制要诀和底层逻辑,概括地说,就是南通在进行长护险制度建设实践中做到了八个始终坚持。

第一,始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想,尤其是习近平关于民生保障和长护险制度建设的一系列指示精神为根本遵循。以人民至上、民生为大的新理念统领南通长护险制度实践探索的各方面、各环节、全领域、全过程。南通形成了“多方参与、各尽其责、协同推进”的长护险制度建设的发展方式和治理格局。

第二,始终坚持在“两个尊重”的前提下理性建构的改革路径。南通试点既尊重长护险制度的一般原理原则

和发展规律,又尊重中国国情、中国文化的特质,尤其注重提清底数,从南通实际出发,使中国式长护险制度架构的设计和运行符合于治理和治理有据,更与南通“水土相融”,彰显出鲜明的中国特色、中国智慧和中国风格。

第三,始终坚持按照基本社会保险制度的规则规范建设中国式长护险制度。突出表现在三个最基本、最重要、最关键的环节:一是长护险是一个相对独立的社会保险制度,又是一个与其他相关保险制度“互联互通”(即具有互通性、协同性)的制度安排;二是长护险制度是一个统筹城乡、覆盖全民的社会保险制度;三是长护险制度坚持“保基本”的社会保险的指导方针,超出“保基本”范畴的照护需求由其他保障方式予以解决。

第四,始终坚持按照以收支定、收支平衡的原则单独筹集长护险基金。南通基金筹集方式和渠道采取“多方共担”的办法。由于制度覆盖范围大(全体城乡居民),“大数法则”效应得以充分彰显,个人缴费并不多,财政投入也只是辅助性的。

第五,始终坚持以居家照护服务为基础、社区服务为依托、机构照护服务为补充的照护服务供给模式。南通坚持加强和完善社区功能建设,全面提升社区照护服务功能作为长护险制度建设和稳健持续高效运行的着力点和着力点。

第六,始终坚持在政府主导下吸纳社会力量广泛参与长护险制度的管理运行。一是建立第三方经办管理体系并与“模式养老”相结合;二是把机构专业照护服务延伸到家庭;三是把周边社区日间照料中心的资源充分利用起来等等。通过一系列系统集成的举措,南通初步形成了长护险照护服务和养老(老年)服务事业、产业“互联互通”,协同发展和治理的新格局,既能保障长护险服务稳定、持续、高效提供,又不给政府增加过多过重的负担和经济压力。

第七,始终坚持把人才培养提升长护险照护队伍的综合素质和专业技能水平作为长护险制度高质量发展可持续发展的重大关键环节来抓。此举可以确保照护服务的人员有更多“可感可及”的获得感、幸福感、安全感,充分彰显中国式长护险制度的优越性。

第八,始终坚持不断健全完善长护险照护服务质量第三方独立评估和监督机制。这是避免和防范“自拉自唱”“自我感觉良好”等不良倾向的关键一招,确保长护险制度管理运行依法依规,照护服务精细贴心,在正确的轨道上高质量发展。

“南通经验”的重要启示性意义

南通市在长护险制度建设的探索创新中创造积累的“南通经验”,对推进中国式长护险制度建设具有重要的启示性意义。

第一,南通经验重要的启示意义在于,进一步坚定了在全国范围内推进中国式长护险制度建设的决心和信心。经过多年的实践探索,现在人们普遍认识到,推进中国式长护险制度建设的的确是势有所趋、事有所需、人有所盼的重大民生保障制度安排,是“国之大事”,是积极应对人口老龄化社会风险的必然要求,也是有效解决失能老年人“急难愁盼”的现实困难和基本需求最为稳妥、可行、持久、安全的制度性选择,“南通经验”以无可辩驳的事实印证了这个抉择。

第二,南通经验的重要启示性意义在于,推进中国式长护险制度正当其时且基本条件已经具备。以南通市为代表的49个城市多年的实践经验已经为建设中国式长护险制度走出了路子,如不审时度势、当机立断作出统一规范的决定,任由各地自行其是,时间长了容易形成“路径依赖”,势必会今后建设统一规范的长护险制度增加制度性成本,造成后患和损失。

第三,南通经验中关于长护险制度“顶层设计”的重要启示性意义在于,坚持理性建构,走中国式长护险制度建设之路。南通经验之所以立得住,可推广、可复制、行得远,就在于坚持了理性建构,在尊重长护险制度普遍规律、通行原则的同时,又尊重中国基本国情、文化传统和家庭习惯等,还特别重视深入调查研究,摸清底数使制度建设更加符合南通实际,给长护险制度注入中国元素和南通智慧,使之成为更具有全局性、人民性、人文性、协同性(即“互通性”)等显著特征的中国式长护险制度。这对应我们坚持走中国式长护险之路具有重大而深远的启发性、导向性和示范意义。

第四,南通经验中的“一制六化”的制度架构和“五位一体”运行体系的重要启示意义在于,推进中国式长护险制度建设应当在明确制度和核心技术标准。这是确保中国式长护险制度公平统一、规范安全、行稳致远的必要前提和重要保障。

第五,南通经验中关于照护服务供给模式的重要启示意义在于,推进中国式长护险制度建设必须高度重视发挥社会资源,社会力量在长护险制度运行管理、照护服务提供、绩效评估监督等方面的专业优势,尤其是要提升长护服务人员综合素质和专业技能,确保照护人员得到更多“可感可及”、贴心、贴心的服务,又会增加政府更多的经济和事务负担。通过统筹协调、系统集成、协同联动产生倍增效应,既促进长护险制度高质量发展,又引领相关事业、产业协同发展和治理,充分彰显中国式长护险制度理性的综合功能效应的优越性。

作者:王东进 中国医疗保险研究会

从南通经验解锁中国式长护险制度建设的『启示密码』