

德国护理救助

——制度演变、成效与启示*

刘晓雪

摘 要：我国的人口老龄化具有“人口基数大、增长速度快、未富先老”等特征。同时，由于老年人口高龄化和慢性病比例居高不下，我国失能老人的数量持续攀升，建立健全由政府主导的长期护理保障制度，尤其是优先构筑弱势群体的护理防线已刻不容缓。德国自上世纪以来经过多次改革，通过构筑以长期护理保险制度为主、以护理救助制度为辅的保障体系，成功实现了其护理制度在财政上的可持续性和功能上的完整性，尤其是护理救助在德国长期护理保障体系中扮演了重要的“补缺”角色。德国护理救助制度经历了占主导地位、护理保险制度介入以及救助制度重新扩容等发展阶段，在重视救助的托底功能、居家护理推广、与其他社会保障制度衔接等方面积累的经验，启示我们应从国家责任、民众权利的角度出发，科学测算制度成本，建立可持续性的符合本国国情的长期护理救助制度。

关键词：长期护理； 护理救助； 双困老人

作者简介：上海外国语大学 国际关系与公共事务学院 讲师 上海
200083

中图分类号：D751.67

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2020)03-0037-15

* 本文受上海市哲学社会科学规划课题“上海市养老服务补贴政策绩效评估研究”(编号:2018BGL024)、中央高校基本科研业务费“养老服务社会化中的政府责任研究”(编号:20171140019)、上海外国语大学青年教师科研创新团队项目“中外城市基层治理的实践与经验研究”资助。

十九大报告指出：“按照兜底线的要求，全面建成多层次社会保障体系”，党的十九届四中全会《决定》进一步提出“统筹完善社会救助制度”，“完善老年人关爱服务体系”。目前我国的社会救助已经涵盖了生活社会救助、生产社会救助、医疗社会救助、住房社会救助、教育社会救助、灾害社会救助和法律社会救助等专项社会救助制度，它们是社会保障安全网体系的“兜底线”，给生存面临困难的贫困人群给予最低的生活保障。但是，我国的人口老龄化面临着“速度快、规模大、失能比例上升”的危机，一个新的社会群体——既贫困又失能的老年群体（简称“双困老人”）出现。“双困老人”经济收入低下且需要接受长期护理服务，但他们没有缴纳长期护理保险费和支付长期护理服务费的支付能力，原有的社会救助体系只能在经济上提供最低的保障，没有覆盖到长期护理服务项目。我国从2017年开始对上海市、广州市、成都市、青岛市、南通市等15个城市进行长期护理保险制度建设试点，从试点出台的方案的方案中可以看出，大部分地区的长期护理保险政策并没有涵盖贫困失能老年人。针对“双困老人”，目前我国采用养老服务补贴的形式为其提供保障，但保障范围有限，保障水平还比较低。

综上，我国的社会救助体系还没有设立专门的护理救助制度，而德国已经将护理救助作为社会救助体系的专项制度纳入其中。建立护理社会救助制度，是维持社会最低理性完善社会保障体系、健全老年人关爱服务体系、促进社会和谐发展的重要发展路径，在当前护理资源有限的背景下，要求我们本着优先保障弱势群体的原则合理配置护理资源。

国内外关于德国长期护理保险的文献非常多，有关于制度总体评价的，也有学者就制度的筹资、待遇支付、护理提供方式等某一项具体内容来进行研究。拉尔夫·格茨等从财政政策和社会政策交互的视角解释了德国长期护理保险制度的变迁和演化，认为长期护理保险的引入较好地平衡了社会政策和财政政策的关系^①；王迪从效率、公平和可持续性三大指标维度综合评价了德国、日本和美国长期护理保险模式的绩效^②；华颖总结了2013年以来德国长期护理保险改革动态，德国长期护理保险制度实现了解决失能护理问题、减少医疗保险和社会救助支出等多重功能^③。

但是专门研究德国护理救助的文献并不多，尤其是关于护理需求评估、护理服务供给方面的研究是嵌入在护理保险制度研究中的。克劳迪亚·福格尔（Claudia

① 拉尔夫·格茨、海因茨·罗特岗、苏健：《德国长期护理保险制度变迁：财政和社会政策交互视角》，载《江海学刊》，2015年第5期，第42-47页，这里第47页。

② 王迪：《长期护理保险体制的国际比较——基于德国、日本和美国模式的绩效评价》，硕士学位论文，复旦大学，2014年，第48页。

③ 华颖：《德国长期护理保险最新改革动态及启示》，载《中国医疗保险》，2016年第7期，第67-70页，这里第69页。

Vogel)指出,在德国,老年阶段的贫困化正在成为一个新的社会问题^①。克斯廷·海默尔(Kerstin Hämel)主张为弱势老年人创造体面的生活条件是当今和未来的一项重大社会任务,而先前无论是在机构还是在家庭中都做不到这一点^②。在北欧和西欧国家的比较中,德国家庭成员参与护理任务的程度远远高于其他国家,越来越多的家庭采用雇用家庭成员、专业人员以及其他专业辅助人员等形式的混合护理安排的方式^③。

总体而言,上世纪以来,德国在长期护理保障制度上经历了筹资方式和服务内容等多方面的改革,成为许多福利国家借鉴的典型^④。德国的人口老龄化比例(21%)远超我国,针对老年人德国成功建立和维持了覆盖群体全面、具有财政可持续性的社会保护体系,包括养老保险、长期护理保险、老年人社会救助以及细分的护理救助。相对长期护理保险(long-term care insurance)而言,德国长期护理救助(long-term care assistance)发挥了重要的“补充功能”,不仅缓解了老年人各种生活困难状况,更体现了其保障老年人基本权利、实现老人有尊严地生活、积极参与社会生活的价值理念。

一、德国护理救助制度的发展过程解析

目前针对老年人的长期护理,德国构建了一个以社会保险为基础的社会保护体系,护理救助定位于“补缺”的角色。但在长期护理保险制度建立之前,以及建立之后相当长一段时期内,作为最后一道“安全网”,护理救助制度在兜底老年人的长期护理、保障老年人基本权利方面依然发挥着非常重要的作用。

(一) 护理救助制度主导的阶段

当前,各国长期护理保障制度的财源支持主要有三类:(1)个人自发组织的家庭护理(自付);(2)政府财政支持:支出由税收承担(如瑞典、丹麦、捷克);(3)保险制度支持:长期护理保险作为一项独立的强制险种(如德国、卢森堡、荷兰)或作为

^① Claudia Vogel/Andreas Motel-Klingebiel, „Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?“, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2013, S. 13-23, hier S. 17.

^② Kerstin Hämel, *Öffnung und Engagement: Altenpflegeheime zwischen staatlicher Regulierung, Wettbewerb und zivilgesellschaftlicher Einbettung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, S. 261.

^③ Baldo Blinkert, *Chancen und Herausforderungen des demografischen Wandels. Aktives Altern und Pflegebedürftigkeit in europäischen Kommunen und Ländern der EU, Ergebnisse und Methoden des von der EU geförderten Projektes „Werkzeuge für die Entwicklung vergleichbarer Erhebungen auf lokaler Ebene (ToolS)“*, Berlin: LIT, 2013, S. 226.

^④ Tao Liu, “Nursing Care for Elderly People in Germany and China: A Bilateral Comparison and Exploration of Policy Transfer”, *Journal of Nursing and Care*, No. 6, 2014, pp. 22-25, here p. 23.