

郭

# 海 立 层 次 老 年 护 理 服 务 体 系 的 目 标 设 计 和 模 式 研 究

在上海逐步建立多层次的老年护理服务体系,是我国社会保障事业蓬勃发展的生动体现,也是社会主义市场经济发展和社会进步的必然产物。

## 一、目标设计

目标设计的总体思想是:在上海建立的老年护理服务体系,应体现中国特色、上海特点。也就是在我们建立老年服务体系时,要充分考虑到我国人口多而老化快,底子薄而负担重的国情,以及上海在国民经济中的龙头地位和向目标大都市发展的要求,使上海建立的老年护理服务体系,既不同于外国,又与全国其它地区有差别。在这个目标模式中,特点要强调体现社会主义的精神文明,发扬社会共济和尊老敬老的优良风尚。这是我们建立老年护理服务体系的思想基础,也是使上海的老年护理服务能沿着正确道路发展的保证。

### (一)目标的功能设计

根据2010年前国民经济和社会发展前景,以及上海的具体情况,上海建立的老年护理服务体系,其目标功能应达到“五个满足”:

1. 能满足健全的护理服务体系所需的立法规章要求。齐备的立法规章是发展护理服务体系的有力保证。因此,除有《社会保障法》和《社会保险法》、《社会福利法》等大法之外,还应逐步建立起与护理服务相关的法律,使护理服务法制化。此外,护理服务的规章制度也应在吸取国外经验和不断实践的基础上,制定出操作性强、内容完整而又比较规范的各种规章制度。

2. 能满足老年护理在多层次上的各种社会要求。即使是老年人,由于不同的对象和不同的动机,也会产生不同的护理要求。因此,上海建立的老年护理服务体系,应是形式多样、可供选择、水平不一,又可配套,各种对象和需求,都能从自身出发,在这一多层次的护理服务体系中得到充分满足。

3. 能满足未来人口老龄化所引起需求变化的要求。根据上海老年人口的发展趋势预测,从2005年到2030年之间,是老龄人口增长的高峰期,25年里60岁以上老龄人口比例将从15.93%猛增到27.32%,平均年增近0.5%。老龄人口比例的迅速提高,也必然使老年护理服务需求大增。因此,上海建立护理服务体系时,必须要具备远瞻性,对未来需求所带来的资金、人员和管理上的问题,要早作准备,从而使上海老年护理服务体系能经受住未来的考验。

4. 能满足广大老人在费用负担上的承受要求。护理服务虽不是慈善事业,但毕竟包含相当的社会福利因素。护理服务的费用由各方共担,其中老人也应该承担一部分。但是这部分的费用应是适度的,

不应超过一般老人的经济状况所能允许的程度,它的最终目标是“低价高质”,即服务费用应尽可能控制在多数老人能够承受的低价位上,而服务质量则始终必须保证。

5. 能满足护理服务向“便”、“多”、“全”发展的管理要求。未来的老年护理服务,肯定将向手续更加简便、形式更加多样、服务更加周全的方向发展,因此护理服务的管理系统也必须具备能适应这多方面全方位的要求,不论是管理方法还是管理内容,都必须不断更新,管理机构和管理人员也都应是精干而高素质的。

## (二)目标的阶段设计

为与我国国民经济、社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标相呼应,并根据循序渐进的原则,上海老年护理服务体系的发展目标,大致可划分为本世纪末前和 2010 年前两个阶段:

### 1. 第一阶段(目前~本世纪末)

第一阶段主要是准备和初步发动阶段,但对社区老年护理服务的发展寄予厚望。如从地位的重要性和易于推进的角度来看,本阶段的具体实施目标是:

① 医疗保险下的法定护理保险,能够在广泛调研和试点的基础上,做好资金、人力和管理方案上的准备,争取在本世纪末能进入具体的分步实施阶段;

② 社区老年护理服务;要在社区组织统一领导下,发挥原有的基础作用,并且重做规划理顺关系,努力建立起以互助性和低费用为主要特征的“家庭护理”系统,其中生活护理服务是主要内容。与此同时,有计划地发展社区护理设施,到本世纪末争取做到每一个社区都有一定规模的护理设施。

### (2)第二阶段(2000~2010 年)

第二阶段是在第一阶段顺利进展的基础上全面展开的阶段。本阶段的目标是能在全市范围内,建立起覆盖面较广、服务质量较高、管理先进且设施较为完善、能满足不同层次需求的老年护理服务体系。具体的实施目标是:

① 法定性质的护理保险,应能在缴费机制、给付方法、资金管理等方面规范化,收支平衡并略有节余,护理待遇虽是基本的但又是广泛的,真正起到在老年护理服务中的主力军作用;

② 社区老年护理服务,要在总结经验教训的基础上,继续重点发展“家庭护理”服务,服务内容要从单纯生活护理,转向生活、医疗、精神三者并举护理。同时,社区护理服务设施更趋完善,能满足社区内设施护理的需求,使社区老年护理服务成为法定护理保险的最有力补充;

③ “储蓄性护理保险”和“商业性护理保险”普遍推开,满足社会各方不同需求。“储蓄性护理保险”,不论是货币储蓄还是劳务储蓄,都能关系理顺走上正规。“商业性护理保险”,则在发展基础上成为重要险种;

④ 护理服务供给主体即护理服务的具体实施单位,应在经营主体的指导和监察下有较大的发展,服务更加规范周到,在服务质量和网点布局等方面,应能满足护理服务的发展,尤其是民间私人护理服务,应达到一定的产业规模。

## 二、基本架构

根据建立有中国特色上海特点的护理服务体系的要求,以及为适应未来上海老年保障的发展需要,我们认为在上海建立的老年护理服务体系,必须是一种多层次、多形式、多渠道的服务模式,其基本架构应由以下四大系统组成:

### (一)法定的护理保险系统

1. 关于护理保险的地位问题。本系统的经营主体为政府部门,并实行强制实施,因此具有法定地位。但是考虑到上海已有的社会保险发展状况,以及比较分析了国外经验教训,本人认为最佳的选择应是,将其纳入本市法定的医疗保险之内共同实施。理由是:①我国目前已由中央规定的法定五大社会保险项目,短期内不可能再予扩大,因此单独列出法定性质的护理保险的可能性很小;②世界上单独列为法定护理保险的国家也不多,并且实施问题不少;③现在已在上海推行的法定住院医疗保险,已把部分医疗护理费用承担起来,并且不久要推出老人医疗费统筹,因此将护理保险融入医疗保险之中,将比较容易接受;④纳入法定医疗保险统一管理后,将有利于治疗与护理的结合,更可减少工作环节和节省管理成本。当然,我们也认为护理保险虽被纳入法定的医疗保险之内,但财政上仍应具有相对的独立性,管理层上也应配置专门机构和人员。最后,法定的护理保险也需要完善的立法,因此必须尽快制定出有关护理服务的法律和规章制度。

2. 关于法定护理保险的财源筹措问题。法定护理保险的财源主要来自保险费,根据已有的住院医疗保险费的筹资情况,以及对未来护理费用的预测,在财源筹措上我们建议作如下安排:①仅对45岁以上的在职职工作为缴费对象,这是考虑到从45岁到60岁退休的15年缴费,基本能满足老年护理服务的需要并有部分积存;②护理保险的保险费率暂定为1%,由企业和个人折半负担,企业按其上一月45岁以上的在职人员工资总额的0.5%比例交纳,个人按上一年度末月工资收入的0.5%比例交纳;③国家在护理保险实行的初期阶段内,主要承担财政托底责任,即出现赤字时地方财政给予财政援助,但随着护理保险的深入展开,国家应有计划地实施实质投入,承担财源比例最多不超过20%左右。

3. 关于法定护理保险的给付待遇问题。正如前述,法定护理保险属于基本保险,因此其给付待遇将维持在基本护理需要上,其中保险给付的要点有:①根据生活自理和病情状况,分别设置给付的等级;②投保期限原则是15年,在经过15年的过渡期运转后,投保期长短将影响保险待遇。但是,对于本系统建立时已超过45岁的在职人员,虽未投满15年但应采取过渡措施,保证他们的被护理权利;③保险给付完全采用实物给付制,即根据护理等级给付护理服务小时;④超过法定护理保险给付标准的服务费用,由被护理者本人负担或由其它形式护理服务补充。

## (二) 储蓄性护理保险系统

1. 关于经营主体和服务供给主体问题。储蓄性护理保险不是法定性质的,因此,经营主体可以是准官方性质的有关机构,也可以由某些公共团体(如工会)主办,其中劳务储蓄性护理保险经营主体,还可通过社区或街道主办,但都要接受政府有关部门的政策指导和监督检查。经营主体本身由于主持经营,所以不具提供护理服务的职能,即经营主体必须与服务供给主体分开,护理服务的提供应该委托有护理服务供给能力的法人机构进行,这些机构需向经营主体提出申请,经审查资格后方能开展护理业务。

2. 关于个人帐户的设置问题。①储蓄性护理保险采用个人帐户的办法,即通过统一的标准,将存入的货币换算成服务小时记入帐内予以积存,劳务储蓄可直接将劳务小时记入个人帐户;②统一的换算标准由经营主体决定,并随通货膨胀率、护理费用等因素的变化而有所变更;③护理保险给付,将按个人帐户记载的服务小时提供护理服务,如投保人至死未能享受护理服务,其法定继承人或当事人指定人可以继承个人帐户,也可以根据个人帐户中所记载的服务小时,再按换算规定领回投入的货币;④为减少工作量,原则上一年记帐两次(每年6月和12

月),特殊情况可按月记入。

3. 关于货币储蓄和劳务储蓄的问题。货币储蓄性护理保险,适用对象是全体在职职工,在职职工为了将来能获得相应的护理服务,在职时便可采取货币储存形式投保,在定期交纳一定货币并按统一标准换算成服务小时后,记入个人帐户,年老退休需要护理时,便可根据记帐数额获得相应服务。劳务储蓄性护理保险,适用对象是退休不久体力尚可的退休职工,通过自愿护理劳务的投入,并被直接记入个人帐户的办法实施。劳务储蓄的目标在于健康时劳务投入,以换取在需要时享受他人的护理服务,这种方式带有互助性质,比较适合经济不宽裕但又有时间和体力的退休人员,所以在社区范围内推行比较现实。

4. 关于护理保险基金的建设问题。储蓄性护理保险财源,主要是来自投保货币储蓄的在职职工,并在此基础上建立起保险基金,由于是采用积存方式,因此应选择合适的方式保值增值,政府也应提供政策性的优惠措施。为了健全和增加护理保险基金,建议在职职工所在企业,也能为储蓄性护理保险系统的发展作出贡献,即在职职工投保一定货币时,企业也能以相应数量投入,以鼓励职工投保和促进该社会系统的发展。护理保险基金一般由经营主体负责管理,包括保险投入的收缴、保险给付和保值增值,并定期接受政府有关部门和审计部门的财务监督和检查。

### (三)社区护理服务系统

1. 关于社区护理服务应该遵循的几个原则问题。社区护理服务在整个老年护理服务体系中居有独特地位,是基础较好而又最有发展前景的一个层次,但要真正建立起有特色并能持久成长的服务系统,还必须遵循以下一些主要原则:①“收费低廉”。社区护理服务应坚持走收费低廉的发展道路,可以说这既是社区护理服务的特点,也是其真正的生命力。社区老年护理服务中,应尽可能利用退休人员、家庭妇女、志愿人员,降低管理成本,使“收费低廉”这一优势能长久保持下去;②“突出互助”。这不仅是为了发扬互相关心、相互解难的社会美德,更是由社区这样一个特定环境所决定的。因此,社区老年护理服务中,要着力推广有组织的邻里互助性,或是劳务记帐式的护理服务模式,即使是收费服务也应“突出互助”;③“家庭为主”。家庭为主的含义,包括家庭护理为主和家属护理为主两大内容。根据本市地区护理设施和老人的经济状况,社区护理服务的方式只能以家庭护理为主,家庭始终是护理服务的主要场所,同时在突出互助、强调社会帮助的同时,家属护理也不应被忽视,家属和社会力量的结合,是发展社区护理服务的最有效途径。

2. 关于社区护理服务的管理问题。社区护理服务工作相当繁杂,因此管理工作中也应突出重点,其中以下两点值得引起重视:①综合协调工作。社区护理服务虽仅在一个固定的区域内,但它却是组成老年护理服务体系的基本“细胞”,即所有护理服务系统都需与这个基本细胞结合,才能发挥应有作用,所以正是这些基本细胞的活力,才使整个护理服务体系健康成长。前述的法定护理保险和储蓄性护理保险的实施,都离不开社区服务系统的支持和配合。特别是按照目前的管理体制,它将涉及社区福利和老人医疗,上级部门有民政部门,也有医疗保险部门,所以在社区护理服务不仅要进行具有自身特点的护理服务,而且要担负协助其它护理服务系统在社区内具体实施的重任,它所表现出的特点,不仅内容上是综合的,而且它还必须协调好各种护理服务系统的关系,使护理服务能在社区内良性发展。②基本建设工作。首先,作为社区护理服务的主要保证,有关社区的护理机构和人员的设置,应受到高度重视,这包括专门的管理机构和专职的管理人员,有一定护理供给能力的服务机构和护理人员,以及一支不断扩大

的社区护理服务志愿人员队伍。其次,对包括原有人员在内的所有管理和护理人员的培训工  
作,以及对原设施的利用改造和适应新时代要求的护理设施的发展,也都应列入社区护理服务  
系统的基本建设之中。

#### (四)商业性护理保险系统

1. 关于商业性护理保险的功能问题。按照本市多层次老年护理服务体系的分工,商业性  
护理保险主要是充当填补空白和提高护理水平的角色,这是由于:①法定护理保险的对象主要  
是在职者,不属于其范围的人应有其护理保障的渠道;②社会中也有不满足于法定护理保险基  
本待遇,希望有更高更好的护理服务,那末商业护理保险就能适应这部分人要求。上述两种情  
况都能更好地满足社会各种不同护理需求,同时也有助于扩大社会性护理服务的覆盖面。此  
外,在商业性护理保险具体功能设计上,还应兼顾储蓄和护理保障的两大功能,从而使商业护  
理保险更为人们接受,同时也便利投保者能够一举两得。

2. 关于商业性护理保险的实施原则问题。①“低盈利”。虽然商业保险总是以经济效益优  
先,但商业性护理保险具有一定的特殊性。首先,推行护理保险本身应被视为是一种充满爱心  
的社会行为,商业保险公司在考虑盈利的同时,也应把社会效益放在重要位置上;其次,护理保  
险的对象是存留于生死之间的老人为多,相对地说抗风险能力较差,减轻负担多给实惠是合宜  
的。②“个人公平”。正如商业保险不同于社会保险,商业性护理保险也强调个人公平(相对于  
社会公平),即在护理保险待遇上是坚持多投多享受,投保者利益直接与投保对等。为此,商业  
保险公司应以此原则为导向,制定出相应的投保与详细护理内容挂钩的实施细则,以及体现储  
蓄功能的规定,并公开接受投保者的监督,使“个人公平”的原则得到真正的贯彻。

### 三、政策建议

#### (一)尽快着手制定包括老年护理服务在内的老人问题法律系列

由于老龄化加剧,老人问题已成为社会的主要问题,目前虽有《老年人权益保障法》,但远  
远不能满足需要,有关部门应尽早对老人的医疗、福利、护理等方面立法,以形成一个老人问  
题的法律系列,这对保障老人的应有权利,以及解除老人的后顾之忧,将起积极的推动作用。同  
样,老年护理服务如能在法制化轨道上前进,护理事业将能更加发展,老人的晚年照料也更有  
保证。

#### (二)把社区老年护理设施的建设提上工作日程

根据上海的市情,社区将是未来老年护理服务发展的主要地区,因此除了家庭护理外,有  
关的护理设施建设应被列入社区发展规划,特点是在规划住宅小区时,应把护理设施的建设作  
为一项配套内容。此外,社区老年护理的原有设施,应继续完善甚至改造。地方财政应有计划  
地适度增加投入,并发挥社会力量,使社区的老年护理设施经过多年建设,能形成有一定规模,  
功能较为齐备,并且基本能够满足社区护理服务发展的需要。

#### (三)重视老年护理服务供给主体和护理劳务市场的培育

在上海建立的多层次老年护理服务体系中,哪一个层次也离不开护理服务供给主体的发  
展,可以预计未来老年护理服务发展的瓶颈,可能就是服务的供给,因此现在开始我们应重视  
培育护理服务的供给主体和劳务市场。具体措施可以放手利用社会力量,允许社会各种团体或  
个人申办老年护理服务公司和护理设施,在政策上还可以给这些公司以减免税优惠鼓励其发  
展。此外,对于护理劳务市场的发展应给予更多关注,使之更加规范并形成良(下转第 63 页)

项目存在的错误最严重,达到 46.97 万元,大大高于确定的可容错误 21 万元,因此,就要对存货项目予以特别关注。审计人员可以对存货项目作进一步审查,看其是否确实存在重要错误;如果已肯定存在重要错误,就应限定其审计意见。

假如报表中个别项目的错误超过了可容错误的规定,但总体上没有超过重要性的初步判断,这时审计人员可不必进一步扩大审计测试,而对会计报表作出肯定的评价。例如,假定存货项目错误总额为 26.97 万元,比原来的错误减少了 20 万元,虽然该项错误仍然比可容错误大,但由于会计报表错误总数降到了 31.17 万元,小于对重要性的初步判断,因此,可以接受会计报表。不过,审计人员还是要评价存货项目的错误是否会给报表使用者带来影响。

需要说明的是,确定重要性的初步判断及其在各项目中进行分配并不是一成不变的,它可随具体情况而作适当变动。如果在准备阶段确定的重要性初步判断过大,则在实施阶段可酌情修改,定得小些;反之亦然。在分配重要性初步判断时,如果某一项目可容错误定得过大,以后也可改得小些,与此同时,其他项目可容错误就可改得大些。总之,重要性标准的确定及分配主要取决于审计人员的职业判断,主观因素起很大的作用,但主观因素的发挥必须要有一定的客观依据。

(作者系上海财经大学会计学系副教授,单位邮编为 200433)

~~~~~

(上接第 54 页)性竞争机制,这将有利于护理服务的正常供给和服务质量的提高。

#### (四)向商业护理保险和货币储蓄性护理保险提供政策支持

商业保险虽具有营利的特点,但商业性护理保险却是低盈利险种,因此政府必须在税率等方面给予政策性支持,才能使其形成气候并持久发展。同样,货币储蓄性护理保险由于实行“积存方式”,因此保值增值极为重要,政府对其积存资金如给予较高的息率规定,或提供较好的增值机会,将使货币储蓄性护理保险得益且健康成长。

#### (五)应逐步理顺老年护理服务的管理体制

虽然老年护理服务是多层次的,而且又面临老人医疗、老人福利等相互交叉的现实,但是如长期被分割成多个部门管理,如民政局、医保局和区、县和街道等分散管理,势必造成职能交错,职责不清,同时管理机构重叠,还带来工作推诿和高昂的管理成本。因此,从长远目标来看,上海老年护理服务极需一个全市统一的管理机构,作为逐步理顺的一个步骤,能否设立一个虚委制的全市机构,由各个职能部门负责同志参加协商,平时设一个精干办公机构负责协调。当然,它的前提是要落实和确定前述的四个层次的主管部门。

(作者单位:上海财经大学经济学系;邮编:200433)