

中国长护险制度构建路径研究

赵爱华

中央广播电视总台

DOI:10.32629/jmsr.v5i1.20381

[摘要] 2026年3月《关于加快建立长期护理保险制度的意见》印发,标志着我国进入特色福利制度建设关键阶段。本文以埃斯平-安德森福利体制理论为基础,对比德日美三国模式制度逻辑与运行绩效,提出中国长护险社保主导、银发产业市场化、家庭责任隐性化的独特逻辑。基于2025年末3.08亿参保人、92个试点城市、基金支出超1000亿元的数据,揭示居家社区优先政策与机构偏向实践的深层张力,为理解中国式福利制度渐进主义路径提供政治经济学解释。

[关键词] 长期护理保险; 中国特色福利制度; 国家—市场—家庭关系; 渐进主义; 中国道路
中图分类号: F713.5 **文献标识码:** A

Research on the Construction Path of China's Long-Term Care Insurance System

Aihua Zhao

China Media Group

[Abstract] In March 2026 China issued the Opinion on Accelerating the Establishment of Long-Term Care Insurance System, marking a critical stage in welfare institution building. Based on Esping-Andersen's welfare regime theory, this paper compares the institutional logics of Germany, Japan and the US, and proposes China's unique approach featuring social insurance dominance, silver economy marketization and implicit family responsibility. Drawing on empirical data of 308 million insured persons across 92 pilot cities, it reveals the tension between home-community priority policy and institutional-biased practice, offering a political economy explanation of China's gradualist welfare path.

[Key words] Long-term Care Insurance; Welfare Institution with Chinese Characteristics; State-Market-Family Relationship; Gradualism; Chinese Path

引言

长期护理保险是应对人口老龄化、健全社会保障体系的重要制度安排。2026年3月国家出台《关于加快建立长期护理保险制度的意见》,标志我国长护险从十年试点走向全面建制。本文以福利体制理论为分析框架,通过国际比较与实证分析,探讨中国特色长护险制度的构建路径,揭示国家、市场与家庭三方责任的配置逻辑,为理解中国式福利制度渐进主义改革提供学理支撑。

1 理论对话:福利体制理论与中国长护险范式创新

1.1 经典福利体制三分法的局限与适用困境

埃斯平-安德森以去商品化、社会分层、国家—市场—家庭责任为标尺,将西方福利国家划分为自由主义、保守主义、社会民主主义三种类型^[1]。自由主义模式以英美为代表,强调市场主导;保守主义模式以德法为代表,依托职业身份维持分层;社会民主主义模式以北欧为代表,追求普遍主义高去商品化。该框架长期主导国际比较研究,但应用于中国场景呈现范式失灵——

中国既非上述任一单一模式,又吸收了多种模式的合理要素,体现了中国式现代化的制度创新。

长期护理保险作为社会保险“第六险”,集中体现中国特色社会保障制度的独特性。2026年政策既提出“覆盖全民、统筹城乡”,又明确“分步分批推进”,统一目标与差异化执行并行,体现“目标刚性+手段弹性”的渐进主义方法论。

1.2 中国长护险“第四道路”:理论命题与制度框架

本文提出中国长护险“第四道路”,形成“社保主导+银发产业市场化+家庭责任隐性化”的三元结构,核心特征为“低税率、广覆盖、准市场、强家庭”的复合型制度安排。这一模式既吸收了德国社会保险的共济精神,又借鉴了日本服务体系的完整性,还参考了美国市场机制的灵活性,但并非简单拼凑,而是基于中国国情的创造性转化。

1.2.1 国家角色:坚持社会保险筹资、责任共担、不搞国家包办,体现尽力而为、量力而行原则。2026年《意见》明确费率控制在0.3%左右^[2],建立单位、个人、政府、社会多元筹资渠道,

既避免福利依赖,又确保制度可持续性。国家从“福利提供者”转向“福利促进者”,通过制度设计引导资源配置,既防止政府过度干预,也避免纯粹市场化导致的公平缺失。

1.2.2市场角色:形成“社保支付+市场供给”准市场模式,2026年银发经济规模预计突破10万亿元。市场在服务供给端发挥主导作用,价格与准入由政府规制,形成“有管制的竞争”格局,既发挥市场效率优势,又保留社会保险公平属性。

1.2.3家庭角色:政策鼓励居家社区护理,但家庭照护支持体系尚不健全,形成家庭责任隐性化。女性承担主要照护成本,“照护惩罚”现象突出。家庭不仅是福利消费单位,更是福利生产单位,其隐性贡献未纳入正式统计,导致福利负担分配不公,需从“鼓励居家”转向“支持家庭”。

这一模式超越西方经典三分框架,将福利体制分析从“国家—市场”二元对立拓展为“国家—市场—家庭”三元互动,揭示了发展中国家福利制度建设的独特逻辑,为全球社会保障改革提供了新范式。

2 国际比较:三种典型模式的制度逻辑与运行绩效

2.1德国模式:社会互助的可持续性困境

德国作为社会保险模式的典范,通过强制参保实现了充分的风险分散。但其核心问题在于费率攀升。随着老龄化加剧,单纯依靠社会保险缴费已难以为继,近年来不得不引入私人补充保险,这在一定程度上削弱了制度的普遍性和平等性。对中国的启示是:低费率起步是必要的,但必须建立多元筹资渠道以防费率失控^[3]。

2.2日本模式:全民介护的供需结构性失衡

日本采用“税保各半”的混合筹资,构建了覆盖全民的服务体系。然而,其运行中出现了“轻度过剩、重度短缺”的结构性矛盾。为了扩大财源,日本将参保年龄下限降至40岁,但这更多是应对危机的被动之举,财政可持续性依然承压。对中国的警示是:服务供给体系的建设必须与需求等级精准匹配,避免资源错配^[3]。

2.3美国模式:纯粹市场的公平性缺失

美国依赖商业保险和医疗救助(Medicaid),呈现出典型的自由主义特征。商业保险保费高昂且核保严格,覆盖率不足10%;而医疗救助则要求“资产耗尽”,迫使家庭在照护与破产之间做痛苦抉择。这证明了纯粹市场化无法解决长护险的普遍性需求。中国坚持社保兜底,正是为了避免这种市场失灵带来的社会排斥。

3 历史制度主义:从试点到建制的路径依赖与关键突破

3.1十年试点的制度锁定与渐进积累(2016—2025)

2016年6月,人社部发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》,确定15个城市开展试点。2025年进一步扩展至92个,覆盖人口超过3.08亿,累计基金支出超1000亿元^[2]。

十年试点形成三重路径依赖,深刻影响制度演进方向:

筹资依赖:多数城市从医保统筹基金划转0.2%—0.3%作为长

护险基金,虽降低初期阻力,但模糊了独立险种属性,增加了后续改革难度。

群体依赖:职工参保率普遍超80%,城乡居民参保率不足40%^[4],呈现“核心工人主义”,固化城乡差异。

服务依赖:机构护理优先发展,形成机构偏向待遇结构。这种结构既与监管便利性有关,也反映服务供给体系短板,居家护理标准化、专业化水平不足。

试点阶段的渐进主义策略,既积累了经验,也形成路径依赖,为2026年全国建制既提供了基础也设置了约束。

3.2 2026年建制的关键突破与制度跃迁

2026年3月25日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快建立长期护理保险制度的意见》,实现三重关键突破,标志着制度从试点探索向全面建制跃迁:

3.2.1确立独立险种地位:独立建账、独立运行,切断与医保基金的混同管理,建立专门的长护险基金。这一突破解决了试点阶段的核心制度缺陷,明确了长护险作为社会保险“第六险”的独立地位,为制度可持续发展奠定了财务基础^[2]。

3.2.2明确2028年底全民覆盖时间表:用3年左右时间实现统筹城乡的制度安排基本确立,比试点阶段的“摸着石头过河”更具目标刚性。这一时间表体现了党中央、国务院对民生保障的高度重视,也为地方改革提供了明确的预期指引。

3.2.3强化居家社区导向:推动政策纠偏,要求各省级政府统筹把握改革节奏,不搞齐步走、“一刀切”,在充分评估基础上有针对性指导不同条件市地分步分批推进。同时,明确居家社区护理的基础性地位,要求优化服务资源配置,扭转机构偏向的实践偏差。

目标刚性+手段弹性,既保障制度公平性,又兼顾区域差异与财政可持续,延续了中国特色嵌入式渐进主义,确保改革的系统性与灵活性统一。

4 国家—市场—家庭:责任配置的结构失衡与优化路径

4.1国家责任:社会保险模式的内在矛盾与平衡机制

社会保险模式符合中国特色社会保障发展方向,优势突出,但也存在逆向选择、区域统筹碎片化等现实矛盾,本质是福利责任共担与财政可持续的动态平衡。2026年《意见》明确费率统一控制在0.3%左右^[2],缴费基数与收入水平挂钩,起步阶段保障重度失能人员,体现了“保基本”的审慎原则。这种低费率设计既考虑了参保人的缴费承受能力,也为未来待遇提升预留了空间,体现了尽力而为、量力而行的务实导向。

但东部发达地区与中西部欠发达地区的筹资能力差异显著,导致制度运行的“马太效应”,富裕地区保障水平高,欠发达地区保障不足。破解需建立中央调剂金制度,通过转移支付实现区域互助共济,探索动态费率调整机制,确保基本保障底线。

4.2市场角色:银发经济下的准市场悖论与治理创新

长护险形成准市场体系,在推动银发经济发展的同时,面临护理劳动力短缺、服务供给不均衡等市场失灵问题。2026年银

发经济规模预计突破10万亿元,但护理人员缺口超1000万人,“有支付、无供给”矛盾突出。这种供需失衡既有劳动力市场总量约束,也与护理职业吸引力不足、薪酬待遇偏低、社会认同度不高等结构性因素有关。

需通过培训补贴、薪酬保障、职业晋升通道建设培育护理劳动力市场,建立职业技能等级认定制度,发展智慧养老、远程照护等新业态。

4.3 家庭责任: 隐性转嫁与照护劳动困境的制度回应

家庭照护处于制度支持薄弱环节,女性承担主要照护成本,导致的就业中断、收入损失、社保断缴等“惩罚”效应显著^[4]。这种性别化照护分工加剧女性经济脆弱性,限制了女性职业发展,与性别平等目标相悖。

政策需从“鼓励居家”转向“支持家庭”,完善家庭照护支持体系,包括照护者津贴、喘息服务、弹性工作制度等。照护者津贴可补偿家庭照护者劳动付出,喘息服务提供临时替代照护,弹性工作制度缓解照护与就业冲突。此外,应将家庭照护纳入正式统计体系,量化其经济社会贡献,为政策制定提供数据支撑。

5 政策张力: 文本导向与执行逻辑的背离与弥合

5.1 “居家优先”话语与“机构偏向”实践的张力分析

政策坚持居家社区优先,但实践中机构护理因标准化、易监管形成路径依赖。2025年试点数据显示,机构护理基金支出占比平均达58%,居家仅占28%,社区不足14%,与政策文本形成显著背离^[2]。这种背离源于多重因素:机构护理准入标准明确、便于监管,居家护理服务分散、质量监管难度大;机构护理规模效应明显,居家护理人力成本高、覆盖半径小。

破解需建立居家护理服务标准与质量监管体系,培育社区护理服务平台,对居家护理给予更高基金支付比例,引导资源向居家社区倾斜。

5.2 “全国统筹”目标与“地方试验”惯性的协调机制

制度坚持全国统一框架与地方分类推进相结合,但统筹层次不一、跨区域衔接不畅等问题突出。2026年《意见》要求各省级政府统筹把握改革节奏,确有条件的市地稳妥有序推进,暂时不具备条件的市地夯实工作基础、适时启动,这种“分类推进”策略虽体现现实精神,但也可能导致制度碎片化延续。不同地区在筹资标准、待遇水平、服务目录、评估标准等方面存在差异,

影响制度的统一性和公平性。“分类推进”策略尊重地方实际,给予改革弹性空间,但需防止“各自为政”导致的制度碎片化。中国幅员辽阔、区域差异显著,“一刀切”的全国统筹既不现实也不科学,在统一性与差异性之间寻求平衡是中国特色福利制度建设的重大课题。

需通过渐进改革逐步完善,建立全国统一的失能等级评估标准、服务项目目录、信息系统平台。失能等级评估标准是待遇给付基础,统一标准确保待遇公平;服务项目目录规范供给内容;信息系统平台实现全国联网,为跨区域衔接提供技术支撑。同时,应探索建立中央层面的监督评估机制,防止地方保护主义和政策套利。

6 结论: 中国特色福利制度的渐进主义逻辑与全球意义

本文以长护险为样本,揭示中国式福利制度的构建路径:一是制度逻辑上,坚持社保主导与责任共担,实行低费率、渐进扩面策略;二是国家—市场关系上,构建“社保支付+市场供给”的准市场机制,兼顾公平与效率;三是国家—家庭关系上,从“鼓励居家”转向“支持家庭”,推动照护责任社会化分担;四是治理逻辑上,坚持嵌入式渐进主义,结合顶层设计与基层探索。中国长护险探索出的“第四道路”,证明发展中国家无需复制西方高福利模式,通过制度创新即可建立符合国情、可持续的保障体系,为全世界提供了应对老龄化的新范式与中国方案。

[参考文献]

[1] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism[M]. Princeton: Princeton University Press, 1990.

[2] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于加快建立长期护理保险制度的意见[Z]. 2026-03-25.

[3] 杜鹏,董亭月. 德日长期护理保险制度比较及对中国的启示[J]. 社会保障研究, 2023(4): 78-89.

[4] 彭希哲. 中国人口老龄化与长期护理保险制度构建[J]. 中国人口科学, 2025(2): 2-15.

作者简介:

赵爱华(1981--),女,汉族,北京海淀人,本科,高级经济师,人力资源。