

日韩长护险评估体系对我国的启示

王金盈

郑州大学政治与公共管理学院, 河南 郑州

收稿日期: 2024年9月30日; 录用日期: 2024年12月10日; 发布日期: 2024年12月19日

摘要

本文通过对比我国与日本、韩国的长护险评估体系的内容, 在长护险评估体系的评估对象、评估工具和指标、护理级别、评估程序和评估机构这五方面, 列举其主要做法, 深入梳理日本和韩国长护险评估体系建设等方面的经验, 总结其对我国长护险评估体系的参考借鉴意义, 从而为完善我国长护险评估体系提供有益启示。

关键词

长期护理保险, 长护险评估

Enlightenment of Japan and South Korea's Long-Term Care Insurance Evaluation System to China

Jinying Wang

School of Politics and Public Administration, Zhengzhou University, Zhengzhou Henan

Received: Sep. 30th, 2024; accepted: Dec. 10th, 2024; published: Dec. 19th, 2024

Abstract

By comparing the contents of China's long-term care insurance evaluation system with Japan and South Korea, this paper lists its main practices in five aspects: evaluation objects, evaluation tools and indicators, nursing levels, evaluation procedures, and evaluation institutions, deeply combs the experience of Japan and South Korea in building long-term care insurance evaluation system, and summarizes its reference significance for China's long-term care insurance evaluation system, thus providing beneficial enlightenment for perfecting China's long-term care insurance evaluation system.

Keywords

Long-Term Care Insurance, Long-Term Care Insurance Evaluation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

人口老龄化是人类社会发展的历史趋势，如何解决人口老龄化社会风险是世界各国共同面临的严峻挑战。一方面，老龄化对我国社会 and 经济发展都有重要影响，我国在某种意义上说是“未富先老”和“未备先老”。另一方面，失能和半失能既影响老年人的生活质量和人格尊严，又给家庭和社会带来沉重负担，老年失能、半失能群体的生活照料和医疗护理问题相当突出。长期护理保险作为“第六险”逐渐走进人们的视野，其作为维护失能老人得以获得基本护理服务的有效途径，具有维护社会公平与正义的作用，所以只有长护险评估体系本身具有足够的客观性和公平性，才能真正实现体现其公平正义的价值内容。

2. 我国长护险评估体系发展现状

长期护理保险评估体系是长期护理保险制度的“守门员”，是长期护理保险制度的重要构成部分，因为这是需要长护险护理服务的老年人能否获得长护险保障和获得何等级护理服务的直接依据，同时也作为政府解决老年长期护理服务问题的准入门槛。目前我国长护险制度尚处于试点阶段，自 2016 年长期护理保险制度试点开展以来，各试点地区借鉴国际经验，因地制宜、积极探索，初步形成了适宜的地方评估标准，但是并没有形成统一的失能等级评估标准。从较早开始实行长护险的国家经验来看，这些国家都十分注重长护险评估体系制度的调整与完善，相较来说我国长护险评估体系尚待完善。同时，随着老龄化加剧，长护险需求增多，更要求长护险评估体系从多个评估环节逐层进行规范，实现标准化，从而保证长护险的公平性和福利性。

3. 日韩与我国长护险评估体系的内容比较

3.1. 评估对象

日本长期护理保险的评估对象年龄是 40 岁以上的人群，其根据年龄划分为两类人，被称之为 1 号和 2 号保险者[1]。其中的 1 号保险者是指 65 岁以上的老年人，这类人群不限制申请原因，可以直接提出长护险服务申请，然后参加长护险服务评估；而 2 号保险者是指 40~65 岁的人群，这类人群需要满足患有特定老年病的要求才可以提出申请。韩国长护险评估对象同样可分为两类：一是超过 65 岁的老年人群；二是 65 岁以下患有老年性疾病的人群。但与日本评估对象划分方式不同的是，超过 65 岁的老年群体中，只患有较轻微症状的老人，服务方式上可以选择家庭或者社区的护理服务。由此可见，日本和韩国的长期护理保险评估对象主要是超过生理上一定年龄，或者是没到规定年龄，但是因为生理上疾病需要照护服务的人群。

而我国的评估对象，享受长护险服务资格包括：首先要参加长期护理保险并且参加居民基本医疗保险，然后经过专门的失能等级评估机构被认定为重度失能人员，才可按规定享受相应级别的长期护理保险待遇。

3.2. 评估工具和指标

日本的评估工具和指标，是通过专门的调查员大规模地对长护险服务过程进行实地调查和收集数据的整理得到，通过对这些实际具体数据的分析，共设置了 67 个一级指标，其中大部分指标是用来反映评估对象的身体活动能力，并且精神状况也在其评价指标中包含，其指标内容大致可以分为五个部分，覆盖了日常生活、日常行为能力、精神和身体状态等内容。韩国的长护险评估是通过护理认证分数的计算客观评价受检者的护理资格与等级。韩国的长期护理评估指标包含了五个部分，即，躯体机能、认知机能、行动变化、看护处理及复健。这五部分包括：带有医疗性质的护理，考察日常活动能力、认知机能和行动变化和复健。

我国大多数试点城市实行单一评估，比如南通、安庆和长春等的评估工具为 Barthel，主要是针对长护险评估对象的日常生活能力的评定指标，但是未涉及心理或者精神层面；若干试点城市实行综合评估，除了通用的老年《老年人能力评估》量表之外，还加上了认知能力评定或者特殊护理项目，让长护险评估更有差异化，更加地符合地区的特点。

3.3. 护理级别

日本的护理级别是以申请者需要获得的护理时间长短来划分不同的等级，包括提供护理服务的五个等级和护理预防两个等级。而且其认定之后的等级也不是一成不变的，会根据实际护理情况和申请者的身体、精神认知情况进行定期的重新评定，以确保长护险护理服务资源得到充分有效的利用。韩国的长期护理保险评估，通过一分钟工时的方式计算每个不同身体状态的人的护理认证分数，这一方法使得每个受检者能够判断出是否为受益人以及为哪个等级的受益人。为护理需求者给付的内容除了护理服务之外，还包括比较具有特色的资金的给付，提供的护理服务项目内容很全面丰富，包含了清洁、排泄、用餐、机能辅助、行动变化、家政支持以及监护处理和复健。

我国在等级划分方面，包括三个一级指标和长期护理六个失能等级(见表 1)。但是我国大多数试点城市仅单一明确了失能等级如何划分，而长护险评估体系中的其他重要内容包括护理级别和护理薪资没有被结合起来，在实际运行中缺乏相互的配合和协调，影响了我国长护险评估的整体效果。

Table 1. Disability classification table
表 1. 失能等级划分表

日常生活 活动能力	认知能力/感知觉与沟通能力(以失能等级严重的判断)			
	能力完好	轻度受损	中度受损	重度受损
能力完好	基本正常	基本正常	轻度失能	轻度失能
轻度受损	轻度失能	轻度失能	轻度失能	中度失能
中度受损	中度失能	中度失能	中度失能	重度 I 级
重度受损	重度 I 级	重度 I 级	重度 II 级	重度 III 级

3.4. 评估程序

日本的长护险评估主要有三个环节，首先符合要求的老年人或者患病者需要向市町村提出申请，由其安排专门的调查员对申请者的身体、心理和认知状况进行调查，通过计算，得出介护认定时间并确定护理等级，本次属于由计算机判定的第一次判定结果；接着由审议委员会进行第二次判定，委员会由包含委员长的 15 人组成，委员包括医生、护理人员等；最后最终审定结果会上报至市町村，30 天之内申

请者可以收到失能等级认定书，而后享受到相应等级的护理服务。在韩国，若要获取护理服务，也是需要由本人、监护人或代理人申请，不过与日本不同的是，其调查机构称为健康保险公团；然后，调查员会根据实际调查获得的申请者护理需求数据，交由计算机判定，最后，护理等级是根据计算机判定的分数来确定的，具有较强的公正性。

我国评估程序主要分为两种，根据长护险评定审理的次数分为“一审制”和“多审制”[2]。“一审制”就是只有一次评定机会，即由评估机构评定的失能等级就是唯一的最终评定结果，不过仅有一次评定可能会造成一些评定偏差和不合理情况。还有一部分试点实行“多审制”，第一次评定的主体是专门的失能等级评估机构，第二次评定也被称为复审，是由经办机构进行评定，并且如果对最终的评定结果有异议的，也再次进行等级审议。

3.5. 评估机构

日本的评估机构较为完备，进行“首次评定”的是计算机，会客观根据评估内容进行分数的评估，计算和加和得出确切的数字，也就是申请者所需的护理时间和所属的护理级别。进行“二次评定”的机构是由长护险服务、咨询和评定的相关人员组成的审议机构，会在计算机首次评定的基础之上，结合自己的专业知识和实际可能存在的特殊情况，来调整或者修正计算机的首次评定结果，从而可以提高评估结果的科学性。韩国的长期护理评估机构，是第三方评估机构即专门的护理评估机构，会进行包括身体、认知和生活能力等方面的综合评估。不仅包括对申请者的评估，韩国还对护理服务提供者的服务质量进行监督，设立了相关的质量监督机构，制定了一系列护理服务的执行标准和质量要求，从而对护理服务提供者形成一种监督力量，提高其服务质量。

我国目前长期护评估机构的设置并不统一，有的属于政府机构，而有的是政府委托社会机构。主要分为三种：第一，政府机构进行评估。比如劳动能力鉴定委员会和长期照护险资格评定委员会。第二，由定点护理机构进行长期护理保险评估。第三，由经办机构委托第三方机构进行长期护理保险评估工作。

4. 日韩长护险评估体系的借鉴意义与启示

4.1. 借鉴意义

日本长期护理保险评估体系内容上比较丰富、制度设计上比较合理[3]。其长护险对象评估内容，不仅包括对身体活动能力这一直观的状态进行评估，也包括较容易被忽视的精神状态方面的评估，更加契合长护险的服务实际需求；同时，护理等级精细划分，提出了提前预防的思路，既能够差异化地提供服务，又有提前防范的作用。在社会文化背景上，日本与我国地理位置上较为相近，社会结构和文化体系也有相似之处，并且先于我国面对老龄化问题，属于亚洲较早建立长期护理保险制度的国家，护理服务的提供丰富多元，长护险服务也实现了普及化，积累了比较成功的长护险评估实践经验。韩国也是一个比较典型的案例，韩国不仅在地理位置上我国相邻，而且与我国的社会发展和老龄化进程大致相同，文化及养老理念有很多相同之处，其长护险制度发展同我国相似。都是经历起点较低，覆盖面逐步扩大，制度逐渐完善的渐进过程[4]。所以其选择的有序、小步、渐进的发展方式也值得我们学习，对我国完善发展长护险评估体系很有借鉴意义。

4.2. 启示

1) 逐步统一全国的长护险评估体系

长护险等级评估是长期护理保险制度的“第一道防线”，需要筑牢筑稳。我国在长护险评估体系的发展过程中，应当借鉴日韩在长护险评估中，评估工具科学合理和评估等级精确细致的优点，同时结合

我国老龄化实际情况和我国护理服务目前的发展特点，逐步探索建立全国统一的、大范围适用的、符合我国老年人群身体心理特点的长护险评定和长护险服务标准体系，促进制度公平化、科学化、规范化，使得我国公民可以享受到更加科学合理的长护险服务，真正实现老有可“依”。

2) 设立专业的评估机构，细化评估等级及内容

专业的评估机构是长护险有效评估的重要基础，专业的人做专业的事。我国目前试点存在评估机构繁杂、评估尺度和标准不一的问题，影响长护险服务后续的给付。借鉴日本和韩国的成功经验，我们应建立专业失能等级评估机构，聘请专职评估人员，让评估等级结果更加准确科学。而且我国长护险失能评定等级评估标准比较主要是生活能力方面的评定，但一些在认知或者精神上有障碍而导致难以实现自我照顾的人群，就未被纳入长护险评估的内容范围内，这一定程度上削弱了长护险公平的效用。所以，我国需要扩展评估内容，同时细化不同等级分类，来增强长护险评估结果的公正性和准确性。

3) 加强对评估过程的管理和监督

长护险评估的过程是决定长护险评估能否顺利实施的重要环节，但是我国目前对于此环节的管理办法缺少，并且会存在不符合长护险评估条件的欺诈或者骗取长护险服务的情况，所以评估过程中的条件审核必须严格把握，切实依据评估标准，筛选真正符合条件的人群，把好待遇入口关，防范服务滥用。除了评估机构和人员自身的严格要求和把控，对评估过程外部的监督也是必不可少。我们不能只做到事后监督，亡羊补牢，为时已晚。更要做好事前监督、事中监督，与事后监督形成严密衔接，促进各试点评估过程的统一规范，以及制度在更大范围内实现良好发展。

4) 建立评估结果信息公开制度和诚信档案

评估结果是长护险服务申请者能够评定为何等失能等级和享受何种护理级别的关键。通过进一步规范评估程序，增强评估结果的准确性，有利于精准识别保障对象，确保群众待遇应享尽享。通过明确评估主体管理要求，推动评估实施的程序化、标准化，有利于客观规范开展评估，确保群众公平享受待遇。通过明确参与评估实施和管理的各方权责分工，厘清职责边界，有利于强化监督管理，优化管理效能。同时，关于评估的机构信息、评估的程序环节、评估的认定结果等相关信息在各种媒介和平台上公示，让大众可以及时便捷地获取信息，了解评估的情况。利用社会和大众的力量，维护长护险评估过程和结果公平公正公开，对于那些在长护险评估过程中积极举报和有效监督的，可以设立奖励办法；对于蔑视评估公平性与真实性，在长护险评估过程中有隐瞒或者欺骗情况的，必须给予严厉的处置，取消其相应的待遇资格，并且记录到诚信档案。

5. 结语

我国在下一步试点扩大过程中，应在借鉴国际评估工具与分级标准的基础上，着眼于探索建立全国统一适用的、符合我国老年群体特征的本土化长期护理需求认定和等级评定标准体系。通过设立专业的评估机构、细化评估等级及内容、加强对评估过程的管理和监督、建立评估结果信息公开制度和诚信档案、完善相关管理办法等，促进长护险评估体系公平化、科学化、规范化，在应对老龄化的挑战中，扮演好长期护理保险制度的“守门员”角色。

参考文献

- [1] 许敏敏, 段娜. 日本、韩国长期护理保险的经验借鉴及对中国的启示[J]. 保险职业学院学报, 2019, 33(5): 82-89.
- [2] 谢英. 中日长期护理保险评估体系对比及启示[J]. 中国保险, 2021(7): 51-55.
- [3] 徐康, 姜捷. 日、德长期护理保险经验借鉴及启示[J]. 中国保险, 2024(6): 53-57.
- [4] 陈诚诚. 韩国长期照护保险十年嬗变及其借鉴[J]. 中国医疗保险, 2022(7): 115-121.