

老龄化背景下失能老人长期照护保障的政策供给与优化路径

——基于21个省市政策文本的量化分析

王 微, 唐 蓉

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年5月14日; 录用日期: 2026年9月2日; 发布日期: 2026年9月11日

摘 要

在人口老龄化加速推进的背景下,长期护理保险承载着为失能老年群体构筑基本照护安全网的核心使命。本文从老年照护需求与政策供给匹配的视角出发,以2016~2025年全国21个省市的长护险专项政策文本为样本,采用内容分析法与文本量化分析法,系统考察供给型、需求型与环境型三类政策工具在不同层次照护需求上的配置特征与匹配状况。研究发现:当前长护险政策呈现“强供给、弱需求”的总体格局,供给型工具占比44.2%,高度集中于基础生存型照护需求,而在回应家庭支持型与社会参与型需求方面力度不足;需求型工具整体薄弱,服务便捷化与社会力量激励尤为欠缺;环境型工具内部“重规制、轻协同”特征明显,多元主体协作机制与社会宣传引导严重不足;东部与西部地区在工具选择偏好上存在显著差异,西部地区更依赖供给型与环境型工具。针对上述结构性问题,本文提出强化需求侧激励、构建整合型照护体系、聚焦农村与低收入老年群体、推动智慧护理创新等优化路径,以期提升长护险制度对老年失能群体的保障效能提供参考。

关键词

人口老龄化, 长期护理保险, 老年照护需求, 政策工具, 文本分析

A Study on the Optimization of Long-Term Care Insurance Policies from the Perspective of Care Needs of the Elderly

—A Quantitative Analysis Based on Policy Texts from 21 Provinces and Municipalities

Wei Wang, Rong Tang

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

文章引用: 王微, 唐蓉. 老龄化背景下失能老人长期照护保障的政策供给与优化路径[J]. 老龄化研究, 2026, 13(9): 46-53. DOI: 10.12677/ar.2026.139624

Abstract

Against the backdrop of accelerating population aging, long-term care insurance bears the core mission of building a basic care safety net for disabled older adults. From the perspective of matching elderly care needs with policy supply, this study takes 21 specialized LTCI policy documents from provinces and cities across China during 2016~2025 as samples, employing content analysis and quantitative text analysis to systematically examine the allocation characteristics and matching conditions of supply-oriented, demand-oriented, and environment-oriented policy instruments across different levels of care needs. The findings reveal that the current LTCI policy framework exhibits an overall pattern of “strong supply, weak demand”: supply-oriented instruments account for 44.2%, highly concentrated on basic survival care needs, while responses to family support and social participation needs remain insufficient; demand-oriented instruments are generally weak, with service accessibility measures and social force incentives particularly lacking; environment-oriented instruments show a clear tendency of “emphasizing regulation while neglecting coordination”, with multi-stakeholder collaboration mechanisms and public awareness campaigns significantly underdeveloped; notable regional differences exist between eastern and western regions in instrument selection preferences, with western regions relying more heavily on supply- and environment-oriented instruments. To address these structural issues, this study proposes optimization pathways including strengthening demand-side incentives, building an integrated care system, focusing on rural and low-income elderly groups, and promoting smart nursing innovations, aiming to provide references for enhancing the effectiveness of LTCI in safeguarding disabled older adults.

Keywords

Population Aging, Long-Term Care Insurance, Elderly Care Needs, Policy Instruments, Text Analysis

Copyright © 2026 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

中国已进入深度老龄化阶段。据国家统计局数据显示, 2024 年 65 岁及以上人口占比达到 15.4%, 失能和半失能老年人口接近 5000 万, 并以每年约 3% 的速度持续增长[1]。随着家庭规模小型化与代际居住分离趋势加剧, 传统家庭照护功能持续弱化, 老年失能群体的基本照护需求正从“家庭私事”演变为亟待社会制度回应的公共议题[2]。长期护理保险自 2016 年首批 15 个试点城市启动以来, 作为填补失能照护保障空白的核心制度安排, 已逐步在全国推广, 其保障水平直接影响老年失能群体的生存质量与晚年尊严[3]。然而, 试点扩面过程中暴露出的城乡与区域间待遇差距显著、农村及低收入老年群体覆盖不足、护理服务供给总量短缺与质量参差、多元主体协同不畅等问题, 折射出现行制度在回应老龄化照护需求方面仍存在结构性短板[4]。针对这一现实, 本文以 2016 年至 2025 年间全国省级及重点试点城市发布的 21 份长护险专项政策文本为研究对象, 借助政策工具理论构建供给型、需求型、环境型三类分析维度, 并结合老年照护保障的多层次目标, 系统考察现行政策在资源配置、需求回应与制度环境建构方面的匹配状况[5]。本研究旨在诊断老年照护需求与政策供给之间的错配形态, 为不同地区优化长护险制度、提升失能老年群体保障效能提供定量依据与改进路径[6]。

2. 研究设计与分析框架

2.1. 文本选取

考虑到长期护理保险自 2016 年首批试点启动后逐步向全国推广，且政策内容不断演进完善，本文重点收集 2016 年至 2025 年间，全国各省级政府及部分重点试点城市发布的长期护理保险专项政策文件。政策文本主要来自各省人社厅、医保局、民政厅等官方网站的政务公开平台。为确保文本的权威性和代表性，筛选过程依据以下标准：第一，政策文件必须直接涉及长期护理保险相关内容；第二，文件类型涵盖“指导意见”、“通知”等官方政策文件；第三，文档发布时间限定于 2016 年 1 月 1 日之后，至 2025 年最新发布为止。经过筛选最终收集了 21 份各省市有效政策文本，保证了样本的广泛性与系统性(见表 1)。

2.2. 研究方法

本文采用内容分析结合量化文本分析的方法，对收集的长护险政策文本进行系统编码与归类。具体步骤如下：首先，基于老年照护保障的内在逻辑，构建“照护需求层次”与“政策工具供给”双维分析框架；其次，借助 Nvivo 12 软件对文本内容逐条编码，标注每条政策条款对应的工具类型与需求层次；再次，通过统计分析各类政策工具使用频率、分布结构及其与不同层次照护需求的对应关系；最后，结合定量分析结果，揭示现行政策在回应老年失能群体多维需求的结构性特征与不足，进而提出优化建议。

Table 1. Policy documents on long-term care insurance in various provinces and municipalities
表 1. 各省市长期护理保险的政策文件

序号	政策文本标题	文本性质	发布机关	发布时间
1	关于印发《吉林省深入推进长期护理保险制度试点工作实施方案》的通知 ¹	通知	吉林省医疗保障局	2021.4.13
2	关于转发《人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》的通知 ²	通知	新疆维吾尔自治区人力资源和社会保障厅	2017.5.4
3	广州市医疗保障局 广州市民政局 广州市卫生健康委员会关于印发广州市长期护理保险服务管理规定的通知 ³	通知	广州市医疗保障局、广州市民政局、广州市卫生健康委员会	2023.12.18
4	汉中市人民政府办公室关于印发汉中市长期护理保险实施办法（试行）的通知 ⁴	通知	汉中市人民政府	2020.11.23
.....				
20	福州市人民政府关于印发福州市深入推进长期护理保险制度试点实施方案的通知 ⁵	通知	福州市人民政府	2024.12.27
21	关于印发《湖南省长期护理保险护理服务机构定点管理实施细则（试行）》的通知 ⁶	通知	湖南省医疗保障局	2025.07.23

¹https://xxgk.jl.gov.cn/zsjg/fgw/xxgkmlqy/202104/t20210413_8024697.html
²<https://rst.xinjiang.gov.cn/xjrst/c112667/201705/24e993c6f9e74d1488d8038877830204.shtml>
³https://www.gz.gov.cn/gzzcwjk/gzdata/content/mpost_9391258.html
⁴<https://www.hanzhong.gov.cn/hzszf/zwgk/zfwj/zfbwj/hzbfwj/202011/dc3fb3d499c646d88033b9359e03bf67.shtml>
⁵https://www.fuzhou.gov.cn/zfxgkzl/szfbmjxsqxxgk/szfbmxxgk/fzsmzf/zc/gfxwj/202401/t20240108_4752364.htm
⁶https://ybj.hunan.gov.cn/ybj/first113541/firstF/t2113606/202507/t20250723_33747044.html

3. 分析框架建构：老年照护需求与政策供给的双维审视

公共政策的核心功能在于回应社会需求[7]，长护险制度的关键在于实现政策供给与失能老年人照护需求的有效匹配。针对现有研究较多关注制度设计与试点成效、对供需适配性关注不足的问题[8]，本文借鉴 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类理论[7]，构建“老年照护需求层次(X 维度) - 政策工具供给类型(Y 维度)”双维分析框架。

X 维度依据老年照护需求的层次性，将需求划分为基础生存型、家庭支持型和社会参与型三类[9]。基础生存型需求主要包括日常照料、医疗护理、健康监测等基本保障[10]；家庭支持型需求侧重缓解家庭在经济、人力和精神层面的照护压力；社会参与型需求则强调照护自主、公平保障与社会融入。Y 维度依据政策工具理论，将长护险政策工具划分为供给型、需求型和环境型三类：供给型工具主要提供财政、服务、人才和基础设施等资源[11]；需求型工具通过待遇保障、缴费补贴、流程优化和社会力量激励提升服务可及性[12]；环境型工具通过制度规范、协同机制、监管考核和宣传引导保障制度运行[13]。

双维框架旨在考察政策工具供给与不同层次照护需求之间的对应关系及适配程度。其中，供给型工具主要支撑基础生存和家庭支持需求，需求型工具侧重提升家庭支持与社会参与保障水平，环境型工具则贯穿各层次需求，为制度规范、公平和可持续运行提供保障。基于此，本文对 21 个省市市长护险政策文本进行编码与量化分析，识别政策工具配置特征及供需匹配偏差，为后续制度优化提供实证依据。

4. 长护险政策文本的量化分析

4.1. 文本编码

首先，将筛选出的 21 份各主要城市长期护理保险的相关政策文件排序后，在 Nvivo12 软件中建立政策工具的分类框架，构建树状节点。其次，将供给型、环境型和需求型政策工具设置为“父”节点，而具体规制内容如护理服务供给、财政投入支持、基础设施建设等分别对应“父”节点下的“子”节点。最后，在阅读政策文本时，将分析单元逐一对应到相应的“子”节点进行人工编码，并利用 Nvivo 进行整理和统计(见表 2)。

Table 2. Sample coding for long-term care insurance policy analysis
表 2. 长期护理保险政策分析样本编码

序号	政策文本名称	政策文本内容分析单元	政策工具类型	编码
1	关于印发《吉林省深入推进长期护理保险制度试点工作实施方案》的通知	1. 城镇职工。建立城镇职工长护险双向筹资机制，单位医保保费划转、个人医保个人账户缴费，退休人员仅承担个人缴费。	需求型	1-1
		2. 城乡居民。城乡居民长护险采用个人缴费 + 财政补助模式，个人与财政分担比例 5:1，省、市县财政补助按 1:1 配比。	供给型	1-2
		3. 资助资金。联动多部门与社会力量拓宽筹资渠道，引入公益捐助资金，帮扶特殊、困难群体参保，稳定居民参保意愿。	需求型	1-3
				

续表

2	关于转发《人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》的通知	1. 选取克拉玛依市、昌吉州两大医养结合试点地区，启动长护险制度试点探索工作。	供给型	2-1
		2. 试点地区要坚持以人为本，构建多元筹资、分级保障的长护险体系，减轻失能人群家庭经济与照护负担，提升参保人员生活质量。	需求型	2-2
		3. 长期护理保险制度的建立和实施要结合地方发展水平分步推进制度落地，实现长护险与医保独立衔接、分类管理，实行分级统筹、逐步完善。	环境型	2-3
.....				
21	关于印发《湖南省长期护理保险护理服务机构定点管理实施细则（试行）》的通知	1. 规范定点长护服务机构运营，兼顾服务成本管控与质量提升，覆盖机构、社区、居家三类养老服务，引导社会力量参与行业竞争。	供给型	21-1
		2. 明确省、市两级医保部门监管职责，统筹规划定点机构布局，全程监督机构政策执行与协议履行情况。	环境型	21-2
		3. 具备与医保信息平台功能模块进行对接等条件。	供给型	21-3
				

4.2. 政策工具供给的总体分布特征

从文本分析结果来看, 所研究的 21 份长护险政策文本综合运用了供给型、需求型和环境型三类政策工具, 但在配置结构上呈现出明显的不均衡特征。其中, 供给型政策工具占比 44.2%, 环境型政策工具占比 28.5%, 需求型政策工具占比 27.3%(见表 3)。这一结构反映出, 当前长护险政策供给以政府直接投入资源、提供服务为主导模式, 而旨在激发老年群体需求、降低服务使用门槛的需求型工具处于相对弱势地位。从老年照护保障的视角审视, 这种“重供给、轻需求”的工具配置, 可能导致服务资源虽然投入不少, 但因申请流程繁琐、待遇水平有限、社会力量参与不足等因素, 制约了老年失能群体实际获得照护服务的程度与体验[10]。

基于 21 个省市市长护险政策文本的量化结果可知, 我国长护险政策工具整体存在结构失衡和供需匹配偏差, 呈现“重供给、轻需求, 环境型工具内部结构分化”的特征。供给型工具以资源投入为主, 占比较高, 其中护理服务供给(12.4%)和财政投入支持(11.4%)居于前列, 较好保障了失能老年人的基础照护需求; 但护理人才培养(7.6%)、基础设施建设(6.6%)和信息平台搭建(6.2%)相对不足, 服务资源、人才及数字化基础仍存在短板。需求型工具占比仅 27.3%, 整体供给相对不足。待遇保障优化(10.7%)和参保补贴倾斜(7.1%)较为突出, 但服务便捷化(5.2%)和社会力量激励(4.3%)不足, 反映出政策在提升服务可及性、激发社会主体参与方面仍显薄弱。环境型工具占比 28.5%, 整体水平适中, 但内部结构不均衡。制度标准规范

(9.5%)和监管考核(8.3%)占比较高，而多元主体协同(5.9%)和社会宣传引导(4.8%)相对不足，导致部门协同和社会参与机制不够完善，政策信息传播和服务衔接能力有限。总体来看，当前长护险政策仍偏重资源投入和制度规范，对需求侧激励、社会协同及服务便捷化关注不足，供需适配程度有待进一步提升。

Table 3. Statistics on the frequency of long-term care insurance policy instruments

表 3. 长期护理保险政策工具供给频数统计

维度	工具类型	子工具	节点数	占比
政策工具	供给型	护理服务供给	52	12.4%
		财政投入支持	48	11.4%
		护理人才培养	32	7.6%
		基础设施建设	28	6.6%
		信息平台搭建	26	6.2%
		小计	186	44.2%
	需求型	待遇保障优化	45	10.7%
		参保补贴倾斜	30	7.1%
		服务便捷化措施	22	5.2%
		社会力量激励	18	4.3%
		小计	115	27.3%
	环境型	制度标准规范	40	9.5%
		多元主体协同机制	25	5.9%
		监管考核机制	35	8.3%
		社会宣传引导	20	4.8%
		小计	120	28.5%

4.3. 政策供给与照护需求的交叉匹配分析

在厘清各类政策工具分布特征的基础上,将 Y 维度(政策工具供给类型)与 X 维度(老年照护需求层次)进行交叉分析,可以更深入地考察政策供给是否精准回应了不同层次的需求(见表 4)。

交叉分析表明,长护险政策工具与照护需求存在明显错配:供给型工具偏重基础生存需求,需求型工具整体不足,环境型工具协同与宣传支持偏弱。随着需求层次由基础生存向家庭支持和社会参与递进,政策工具供给逐渐减弱,尤其社会参与型需求存在明显缺位。总体呈现“强供给、弱需求、环境工具内部分化”特征,基础生存需求保障较充分,但家庭支持覆盖不足,高层次社会参与需求回应明显不足。

Table 4. Cross-analysis table of policy tools and levels of care needs
表 4. 政策工具供给与照护需求层次交叉分析表

	子工具	基础目标 (保障失能需求)	中间目标 (减轻家庭负担)	制度目标 (完善社保体系)	终极目标 (促进公平和谐)	总计
供给型	护理服务供给	32	12	6	2	52
	财政投入支持	28	10	8	2	48
	护理人才培育	15	10	5	2	32
	基础设施建设	12	8	6	2	28
	信息平台搭建	10	8	6	2	26
需求型	待遇保障优化	25	15	4	1	45
	参保补贴倾斜	12	10	6	2	30
	服务便捷化措施	8	8	4	2	22
	社会力量激励	5	6	5	2	18
环境型	制度标准规范	8	10	15	7	40
	多元主体协同机制	4	6	10	5	25
	监管考核机制	6	8	12	9	35
	社会宣传引导	3	4	8	5	20
总计		168	115	95	43	421

5. 研究结论与政策建议

5.1. 研究结论

本文以老年照护需求与政策供给匹配为分析视角，对 2016~2025 年 21 个省市长期护理保险政策文本开展量化梳理分析，研究发现我国长护险制度以供给型政策工具为核心，能够保障失能老人基础生存需求，但整体政策工具配置结构性失衡，供给型工具占比过高、需求型工具运用不足，环境型工具偏重规制监管、缺乏多元主体协同与社会宣传引导；政策对家庭支持、社会参与类高层次照护需求回应不足，失能老人服务获取、经济减负、尊严维护等诉求未能充分满足，且东西部政策工具选用存在区域差异，西部地区对需求型工具运用偏保守，拉大了区域照护保障差距。

5.2. 政策建议

针对当前长护险制度供需错配、服务供给碎片化及区域发展不均衡等问题，应进一步优化政策工具配置，提升制度保障效能。具体而言，应适度强化需求侧政策激励，通过简化待遇申领流程、扩大定点服务机构覆盖范围、培育多元化照护服务主体等方式提升服务可及性；完善医保、民政、卫健等部门协同机制，推动家庭、社区与机构照护有效衔接，构建连续性照护服务体系；加大对农村、低收入及特困老年群体的政策倾斜，促进照护保障公平；加强护理人才培养和智慧养老建设，推进失能评估、服务监管及费用结算数字化，夯实照护服务的人力与技术基础。同时，应在制度基本统一的前提下鼓励区域差异化探索，完善经验交流与推广机制，推动长护险制度协调、均衡发展。

参考文献

- [1] Chen, X., Hu, X. and Jiang, Y. (2015) Predicting the Prevalence of Disability in Older Americans Using a Markov Model. *Population Health Metrics*, **13**, 1-12.
- [2] Han, X., Wang, H. and Du, X. (2024) The Impact of Long-Term Care Insurance on the Utilization of Inpatient Service: Evidence and Mechanisms in China. *Health Economics*, **33**, 2778-2797. <https://doi.org/10.1002/hec.4896>
- [3] 赵一凡, 关博. 推动长期护理保险制度成熟定型的改革建议[J]. 卫生经济研究, 2024, 41(12): 46-49.
- [4] 汤薇, 王超群. 长期护理保险筹资精算模型及应用——基于动态收支平衡视角[J]. 保险研究, 2022(3): 76-91.
- [5] Yu, X. (2025) Joint Lives: Health Dependence, Long-Term Care Insurance Pricing and Lifecycle Strategies for Retired Couples. UNSW Sydney.
- [6] 卢智增, 靳天瑞. 政策工具视角下我国大学生志愿服务西部计划政策发展研究——基于 2003-2024 年 50 份政策文本的量化分析[J]. 中国大学生就业, 2025(7): 28-38.
- [7] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1985) *Reindustrialisation and Technology*. Longman.
- [8] 戴卫东. 中国长期护理保险制度构建研究[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [9] 季佳林, 刘远立, 仲崇明, 等. 荷兰长期护理保险制度改革对中国的启示[J]. 中国卫生政策研究, 2020, 13(8): 43-49.
- [10] 周晓蒙. 老年人长期照护与劳动力需求研究[D]: [博士学位论文]. 大连: 东北财经大学, 2018.
- [11] 肖颖, 朱勤, 王雪辉. 长期护理保险的再分配与社会投资功能: 来自德日韩的经验与启示[J]. 中国卫生政策研究, 2023, 16(7): 23-30.
- [12] 林玲. 长期护理保险对中老年人子代经济支持的影响研究[J]. 卫生软科学, 2025, 39(8): 32-38.
- [13] 姜腊. 河南省长期护理保险试点及制度优化研究[J]. 卫生经济研究, 2025, 42(8): 45-48.