



社会政策丛书
SOCIAL POLICY SERIES

Long-Term

LONG-TERM CARE INSURANCE
SYSTEM FOR THE ELDERLY

老年长期护理 保险制度 Elderly

中 日 韩 的 比 较 研 究

Comparative Study between China,
Japan and South Korea

高春兰 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



社会政策丛书
SOCIAL POLICY SERIES

老年长期护理 保险制度

中 日 韩 的 比 较 研 究

LONG-TERM CARE INSURANCE
SYSTEM FOR THE ELDERLY
Comparative Study between China,
Japan and South Korea

高春兰 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

老年长期护理保险制度：中日韩的比较研究 / 高春兰著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.5

（社会政策丛书）

ISBN 978-7-5201-4370-7

I. ①老… II. ①高… III. ①老年人-护理-保险制度-对比研究-中国、日本、韩国 IV. ①F842.625

②F843.136.25③F843.126.625

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 032581 号

社会政策丛书

老年长期护理保险制度

——中日韩的比较研究

著 者 / 高春兰

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 赵 娜

文稿编辑 / 李吉环

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社（010）59366453

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：19 字 数：254 千字

版 次 / 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4370-7

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010-59367028）联系

 版权所有 翻印必究

本研究得到了国家社科基金一般项目
“中日韩老年长期护理保险制度的政策环境比较研究”
(项目号: 11BSH063) 的资助, 特此致谢!

序 言

人类对自己面对的风险的化解和民生的保障历史由来已久，从简单的自助互助发展到通过制度来实现保障，走过漫长的历程。纵观中国现代社会福利发展进程，早在 1920 年，政府就开始计划并设立专门的社会福利管理机构，社会事业局、劳动局、教育局等政府部门分别担负起了部分社会福利事务，教育、育孤、养老、救灾、收养废疾、卫生防疫、慈善公益等核心事业均被纳入。中国社会福利制度构建起步不晚但之后的发展缓慢，和欧美福利国家差距明显。改革开放后，中国更是面对双重难题，一是人口快速老龄化，有照顾需要的老年人数量庞大，照顾问题越来越突出；二是不仅和欧美福利国家快速发展的社会福利事业差距越拉越大，和二次世界大战后快速崛起的日本、韩国等东亚国家也有明显的差距。

随着医学技术的发展和人们生活水平的提高，人类预期寿命不断延长，老龄人口的增加，使需要照护的失能老年人也随之增多，老年长期护理问题成为世界各国普遍关注的社会政策议题。在长期护理服务的政策模式上，一些国家选择了护理保险，如美国采用商业保险形式，而德国、日本和韩国等则将其列入社会保险之中，成为继养老、医疗、失业、工伤保险之后的第五大社会保险。日本于 1997 年 12 月通过了《介护保险法》，于 2000 年 4 月 1 日正式实施。韩国 2007 年通过了《老年长期护理保险法》，从 2008 年 7 月 1 日开始正式实施。中国虽然还没有像日本和韩国那样建立独立的老年长期护理保险法，但有些地区已经开展了护理

保险试点事业。

在上述背景下，春兰在韩国获得社会福利博士学位回国后，采用比较视角，选择了具有挑战性的研究题目“中日韩老年长期护理保险制度的政策环境比较研究”作为国家社科基金课题。她研究并回答了社会福利政策形成的环境因素有哪些？日本和韩国实施老年长期护理保险的政策环境有何特点？日本和韩国是在怎样的政策环境下，制定了何种老年长期护理保险政策？中国的老年长期护理保险政策环境的各种变量表现出来的程度和水平如何？中国是否适合建立老年长期护理保险制度，应该建立何种长期护理保险制度？上述研究问题具有重要的理论意义和社会政策意义。

她的课题建立了逻辑清晰的研究框架，通过比较分析，该研究发现：从政治、经济、社会和文化等政策环境视角看，中日韩护理保险制度具有可比性；从政策对象、资源筹集、待遇给付及服务输送等政策内容来看，日本和韩国护理保险制度对中国构建这一制度具有重要的借鉴意义。

春兰和其他从事东亚国家比较研究的学者不同，她具有中文和韩文双语优势，成长在中国和韩国文化环境中，能够有效地收集相关政策资料进行比较分析。在她以优异的成绩获得韩国釜山大学社会福利学博士学位以后，回国继续开展比较研究，成长为中日韩护理保险比较研究的领军学者。她在多个学术团体中担任重要的职务，多次参加双边学术交流会议，是中日韩东亚社会福利学术交流的重要使者。她曾担任长春工业大学社会工作系主任，为社会学、社会工作学科建设做出贡献。恭喜她在博士论文研究的基础上获得 2011 年和 2018 年国家社会科学基金的资助，在形成自己学术特色、学术贡献以及学术团队的路上有了新的平台。建议春兰未来的研究可以注意以下几个方面：支持中国护理保险发展的理论研究如何推进？中国护理保险与护理服务的整合模式应该是什么？护理保险与护理服务的类型化是否受福利体制的影响？东亚国家地区的护理保险和护理服务是否说明东亚福利

体制存在？

我常常说读博士不易，女性读博士更不易，女老师在海外读博士更多不易。今天有更多的女性行进在博士生行列中，说明我们社会给予了女性更多的平等发展机会。我希望护理保险的比较政策研究不仅仅是春兰学术研究的好起点、好机遇，还希望春兰继续秉持扶助弱势的理念，带领由年轻老师组成的学术团队努力前行。天开教泽，吾道无穷。共勉。

彭华民

南京大学社会学院教授

中国社会学会社会福利专委会理事长

2019年5月17日于南京仙林

目 录

导 论	1
一 研究背景	1
二 研究目的和意义	6
三 研究方法	8
四 研究范围	10
 第一章 老年长期护理的内涵、类型与制度模式	12
一 老年长期护理的内涵	12
二 老年长期护理服务类型	16
三 老年长期护理服务的制度模式	20
 第二章 社会政策比较分析的理论考察	31
一 社会政策和社会政策比较分析	31
二 社会政策分析模式	46
三 本书的比较分析框架	56
 第三章 日本老年长期护理保险制度的政策环境和政策内容	63
一 日本老年长期护理保险制度的政策环境	63
二 日本老年长期护理保险制度的主要内容	89
 第四章 韩国老年长期护理保险制度的政策环境和政策内容	105
一 韩国老年长期护理保险制度的政策环境	105

二 韩国老年长期护理保险制度的主要内容	135
第五章 中国老年长期护理保险制度的政策环境和试点内容	153
一 中国老年长期护理保险制度的政策环境	153
二 中国试点城市长期护理保险制度的主要内容	194
第六章 中日韩老年长期护理保险制度的政策环境和政策内容 比较分析	218
一 中日韩老年长期护理保险制度的政策环境比较分析	218
二 日本和韩国老年长期护理保险制度的政策内容比较 分析	234
三 日本和韩国老年长期护理保险制度对中国的经验 启示	246
第七章 中国构建长期护理保险制度的政策议题	252
一 长期护理保险给付对象	253
二 长期护理保险筹资方式	255
三 长期护理保险待遇给付	258
四 长期护理保险服务质量管理体系	263
结 论	268
一 基本结论	268
二 研究不足	273
三 研究展望	274
参考文献	276
后 记	293

导 论

一 研究背景

为应对工业化发展带来的社会问题和社会风险而形成的现代社会保障制度首先是在欧洲、北美等发达国家和地区发展起来的。二战后，社会保障理论和实践波及后发国家，使发展中国家也不断探索社会保障理论，推动社会保障制度建设。然而没有经过工业化过程，从殖民地、半殖民地社会独立发展起来的第三世界国家，应对社会问题和社会风险的社会保障制度必然与西方国家不同，要经历自己独特的发展历程。因此，要理解特定国家的社会保障制度应该将其与该国的政治、经济、社会、文化等要素联系起来考察，同时一个国家的社会保障制度的形成必然受到来自其他国家的影响，尤其是国外业已形成的社会保障政策和实践。通过与其他国家社会保障制度的比较研究，可以进一步理解该国社会保障制度的性质和特点，也能够为本国的社会保障制度建设提供有益的经验。

随着经济的发展、医疗技术的发达和营养状况的好转，人类平均寿命比过去有了显著提高，人口老龄化成为世界性趋势。为了解决人口老龄化带来的社会问题，世界各国都纷纷制定和实施老年长期护理服务制度。^① 日本和韩国把老年长期护理保险纳入社

① 长期护理，用英文表示是 Long-Term Care，在日本称为“长期介护”，韩国称之为“长期疗养”。为了避免歧义及论述方便，若没有特别说明，本书把日本的“介护”、韩国的“疗养”和中国的“护理”在同一意义上使用。

会保险之中，成为继养老、医疗、失业、工伤保险之后的第五大社会保险。

日本是世界长寿国，人口老龄化程度居世界前列。20 世纪 70 年代，日本已经进入了老龄化社会，90 年代进入了老龄社会。老龄化社会引发的失能风险的普遍化、家庭结构变化和女性参与社会经济活动比例增加导致的家庭护理功能的弱化、以低收入阶层为服务对象的既有护理服务政策的局限性、“社会性住院”引发的老年医疗费用的增加等一系列原因，促使日本实施由国家、家庭和个人共同承担的老年长期护理保险制度。1997 年 5 月，日本议会通过了联合执政党提交的《介护保险法》并决定从 2000 年 4 月 1 日起正式实施。

老龄化也是韩国社会面临的主要问题。为了应对日趋严峻的人口老龄化问题，2000 年韩国保健福利部成立了由政府官员和相关专家组成的“老年长期护理政策促进企划团”，开始着手调查和研究老年长期护理问题。韩国政府于 2005 年 10 月向社会发出实施老年长期护理保险制度的立法预告并向社会公开征集意见。2007 年 10 月，韩国国会通过了《老年长期护理保险法》，决定从 2008 年 7 月 1 日开始正式实施。

中国是老年人口最多、老年人数增长速度最快的国家，也是老龄化趋势非常严峻的国家。第六次全国人口普查结果显示，中国 60 岁及以上的老年人口为 1.7 亿，占总人口的 13.26%，65 岁以上的老年人口是 1.1 亿，占总人口的 8.87%。^① 伴随我国人口老龄化的发展，失能老年人规模也在不断扩大。据全国老龄委调查，到 2010 年底，全国城乡部分失能和完全失能的老年人口约 3300 万人，占老年总人口的 19.0%，到 2015 年，我国部分失能和完全失

^① 《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》，国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn>。

能老年人将达 4000 万人。^① 多数老年人自身缺乏足够的照护资金，而国家也没有为更多的失能老人提供公共护理服务，使失能老人难以得到制度化的护理服务，失能老人及其家庭往往陷于贫困状态之中。因此，从失能老人的需求角度讲，迫切需要有一个完善的长期护理服务体系。虽然中国目前尚未形成制度化的长期护理服务体系，但众多专家学者不断介绍国外的老年长期护理保险制度，提出中国实施这一制度的必要性和可行性。山东省的青岛、吉林省的长春、江苏省的南通和上海等城市纷纷开展长期护理保险试点，探索护理服务实践模式。因此，未来我国引入老年长期护理保险制度将会成为必然。

结构功能主义认为社会保障制度是工业化以及由此带来的经济发展和社会结构变化的产物，工业化发展水平和人口结构相似的国家，其福利制度在一定程度上表现出趋同特征，而福利扩散论者认为工业化和人口结构是社会福利制度产生的必要条件，但并不是在特定工业化水平上一定要产生相应的社会保障制度，往往是落后国家模仿先进国家或者邻近国家，使社会福利制度在不同国家和地区之间得以普及和扩散。^② 2000 年，日本实施介护保险制度以后，韩国深入研究了日本的介护保险制度，也派官员和学者去日本考察和学习护理保险制度的运行状况。日韩两国在建立老年护理保险制度时的经济发展水平不同、老龄化程度也有差异，但韩国借鉴和参考了日本的老人长期护理保险制度并成功引入了这一制度，因而韩国的护理保险制度与日本从结构到内容都有很多相似之处，由此说明社会保障制度的扩散效应。从老龄化程度和失能老人规模来看，中国也需要建立长期护理服务制度，日本和韩国的老年长期护理保险制度势必对中国产生影响，也将会产

① 中国老龄科学研究中心课题组等：《全国城乡失能老年人状况研究》，《残疾人研究》2011 年第 2 期。

② 朴炳铉：《社会福利与文化——用文化解析社会福利的发展》，高春兰、金炳铉译，商务印书馆，2012，第 4~5 页。

生制度的扩散效应。

当然，国家间社会保障制度的比较最为重要的是选择具有可比性的对象，即选择具有一定程度的相似性或者国家之间在政策和制度形成上彼此相互影响，或者至少一方影响另一方的对象。本书选择中国、日本和韩国作为比较对象是因为三个国家在人口老龄化、家庭结构变化、家庭护理功能弱化、社会保障制度形成基础以及文化同质性等方面有共同基础，使得制度比较成为可能。

虽然中日韩三国老龄化规模和速度有差异，但是老龄化以及由此带来的失能老人护理服务需求是三国面临的共同问题。同时，家庭结构的变化、空巢家庭或独居老人家庭的增加、女性参与经济活动的增多，使得家庭照护功能不断弱化，老年照护成为突出的社会问题，因而需要从国家、社会层面上提供公共护理服务，这也是三个国家共同面临的问题，因此为失能老人提供长期护理服务的社会政策和实践是可以相互借鉴的。

现代社会保障制度从选择性的贫困救助开始，逐渐向普遍化的社会保险制度发展，救助贫困，预防贫困，应对劳动者年老、疾病、失业风险成为社会保障的主要功能，而应对这种风险主要是通过两种方式来实现的，其一是像英国及北欧各国的以财政支出为基础的福利国家模式，其二是像德国和日本等国家采用的以社会保险项目为主要形式的投保资助模式，目前这两种趋势还没有发生很大的变化。近年来，在老年失能成为一种新的社会风险，需要构建社会化护理服务体系的情况下，各国的应对策略是基本上采用财政支出和保险方式。

投保资助模式是传统的社会保障模式，包括德国、美国、日本在内的许多国家都采用这种模式。这种模式的特点是对不同的社会成员选用不同的保险标准，以劳动者为核心建立社会保险制度；社会保险基金在受保成员之间调剂使用，充分体现互助互济共担风险的原则；强调劳动者个人在社会保险方面的责任，社会保险费由国家、雇主和劳动者三方负担，以劳动者和雇主的社会保险缴费为主，

国家财政予以适当支持,即个人和雇主投保,国家资助。^①德国、日本和韩国采用以社会保险为主要形式的社会保障模式,在应对失能风险问题上也相继出台了独立的老年长期护理保险政策。

中华人民共和国成立后,我国着手建立社会保障制度。1951年正式颁布了《劳动保险条例》,据此建立了企业职工社会保险制度和后来建立的机关企事业单位的社会保险制度。我国在计划经济时期的社会保障运行模式是以企事业单位为中心的国家—单位型保障模式。随着向市场经济体制的转换,我国建立了独立于企事业单位的社会保障体系,创建或改革养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险制度,社会保险也成为我国社会保障制度的主要形式。从社会保障制度类型来看,我国社会保障制度属于以社会保险为主的投保资助模式,用保险形式解决失能老人的社会风险,也是适合我国社会保障制度的形成路径。

目前,我国虽然在应对失能风险的筹资模式上还存在争议,但从多数学者的研究成果和政府的政策选择来看,更趋向于采用社会保险形式。如果中国在未来政策选择上选择老年长期护理保险制度,那么中日韩三国在实施护理保险方面有其可比性,可以互相借鉴,尤其是先于中国实施护理保险制度的日本和韩国的经验,对中国更有借鉴意义。

中日韩三国同处儒家文化圈,儒家文化的特点是家庭中心主义、“孝”思想和共同体意识。^②东亚地区是以家庭为中心的社会,从人们的价值观到行为方式,家庭始终作为重要因素发挥着作用。“孝”是孝敬父母、尊敬老人的一种理念,

在孝的观念中,尤其强调对父母的尊敬、对父母要报恩、要尽赡养父母的责任和义务。在儒家文化的影响下,家庭承担着照

① 孙光德、董克用:《社会保障概论》(第三版),中国人民大学出版社,2010,第28页。

② 朴炳铉、高春兰:《儒家文化与东亚社会福利模式》,《长白学刊》2007年第2期,第141~143页。

顾和赡养老人的责任，而女性则是照护老人的主要承担者。在现代社会，父母与子女因地理位置上的间隔，两者的关系在某种程度上趋于弱化。女性参与经济活动比例的提高，使家庭的照护功能进一步减弱，这种弱化现象恰恰需要依靠现代社会福利制度加以缓解。^① 中日韩三国都面临着传统文化的家庭中心主义、“孝”思想与现代经济活动和生活方式之间的冲突，家庭的潜能和政府资源如何有效地整合并维持相互支持的关系便成为三国都需要解决的共同课题。

总之，人口老龄化、家庭照护功能的弱化、社会保障制度类型以及传统文化与现代生活的冲突等政策环境是中日韩三国共有的特点，这使中日韩三国在老年长期护理服务的政策选择上可以相互影响、相互借鉴，也使中日韩三国的老年长期护理服务政策呈现一定的可比性。深入研究先于我国实施老年长期护理保险的日本和韩国的经验，对我们构建这一制度具有重要的借鉴意义。

二 研究目的和意义

我国需要长期照护的老年人数已经达到 4000 万，但与其他国家相比，我国尚未确立老年护理服务体系，大部分老年护理仍然由家庭承担。在人口老龄化、家庭结构不断变化的情况下，老年人护理社会化已经成为共识，但是在老年护理政策选择上存在很多争议，尤其是在筹资模式上是选择商业保险、政府财政支出还是社会护理保险，还存在很多争议。从学者的研究和民意代表的呼声来看，更倾向于建立社会护理保险制度。党的十八届五中全会明确提出了在“十三五”期间探索建立长期护理保险的任务部署。2016 年 6 月 27 日，人力资源和社会保障部办公厅发布了《关

^① 朴炳铉、高春兰：《东亚社会福利模式的文化背景》，《博鳌观察》2013 年第 2 期，第 78~79 页。

于开展长期护理保险制度试点的指导意见》(以下简称《指导意见》),建立护理保险制度是必然趋势。从国内外经验来看,建立长期护理保险制度是应对人口老龄化的重要措施。建立老年长期护理保险制度能够满足老年人长期护理服务需求,保障其晚年幸福生活;解除年轻人后顾之忧,使其全身心投入工作;拉动护理产业发展,增加相关就业岗位,促进经济社会发展。^①

目前国内对老年护理保险的研究已经取得一定成果,国内学者对长期护理保险的研究主要围绕着国外护理保险的介绍、国外护理保险经验对中国的借鉴意义、我国建立老年长期护理保险制度的必要性和可行性、我国老年长期护理保险的制度设计与模式选择等。虽然国内学者开始关注和研究老年长期护理保险制度并取得了一些成就,但从比较社会政策的视角,系统分析政策环境和老年护理保险制度之间的因果关系并提出确立这一制度的客观依据的研究尚不多见。

本课题研究目的是以日本和韩国作为比较对象,从社会政策形成的政治、社会、经济、文化及基础设施等环境要素出发,分析这些要素与老年长期护理保险制度之间的因果关系,考察日本和韩国在这种政策环境下制定的具体政策,用相同的政策环境变量考察中国实际,分析各种变量所表现出来的程度和水平以及与日韩两国的差异,探讨中国是否适合建立老年长期护理保险,构建何种制度等问题。本研究具有如下意义。

第一,中日韩三国同属儒家文化圈,人口及社会结构有相似性,而且在社会福利制度设计和实施方面都有政府强烈干预的东亚社会福利模式的特点,因而把日本和韩国设定为比较的参照对象,对我国制定这一政策具有重要的参考意义。

第二,社会保障制度具有波及和扩散的效果。德国用近 20 年

① 郑功成:《建立长期护理保险制度势在必行》,《经济参考报》2016 年 3 月 15 日,第 2 版。

的讨论和论证，才通过了老年护理保险制度，日本用了近 10 年时间，而韩国只用了 7 年。因此，研究已经实施护理保险制度的日本和韩国的政策环境和内容，可以缩短我国在这一领域的社会政策形成时间。当前由于经济全球化和一体化的进程加快以及科学技术的飞速发展，许多国家都面临一些相似的社会问题，产生了治理方式上的趋同，这为政策移植提供了一定的基础。一些国家在解决相似社会问题的成功或失败的案例，均能被政策借用国所吸收和借鉴，这就为自身界定社会问题、探索政策方法提供了便利，进而有利于缩短政策创新时间和促进社会发展。^①

第三，没有对政策环境进行深刻分析而盲目引入某种社会政策，容易导致政策的失败。深入分析日韩两国的直接或间接影响长期护理保险制度形成的因素，有助于增强我国制定这一政策的严谨性和周密性。

为了实现上述研究目的，本书提出如下研究问题。

第一，社会福利政策形成的环境因素有哪些？

第二，日本和韩国实施老年长期护理保险的政策环境有何特点？

第三，日本和韩国是在怎样的政策环境下，制定了何种老年长期护理保险政策？

第四，中国的老年长期护理保险政策环境的各种变量表现出来的程度和水平如何？

第五，中国是否适合建立老年长期护理保险制度，应该建立何种长期护理保险制度？

三 研究方法

本书主要收集有关中日韩老年长期护理保险制度的资料，通

^① 谢宇、安建增：《论社会政策比较研究的三重维度》，《四川理工学院学报》（社会科学版）2015 年第 4 期，第 37~46 页。