



引用格式:侯圣伟. 韩国老人长期护理保险制度的决策过程及其启示[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2020,21(6):35-40.

中图分类号:D632.1 文献标识码:A

DOI:10.12186/2020.06.005

文章编号:1009-3729(2020)06-0035-06

# 韩国老人长期护理保险制度的决策过程及其启示

The decision-making process of the Korea's elderly long-term care insurance system and its enlightenment

侯圣伟

HOU Shengwei

郑州轻工业大学 社会发展研究中心,河南 郑州 450001

关键词:

韩国;  
老人长期护理保险;  
决策过程;  
博弈;  
政治优势

**摘要:**韩国老人长期护理保险制度的决策过程体现了各方利益博弈的特征,是各方妥协合作的结果,虽有政府的强力推动和民众的积极参与,但还是遗留下利益集团利益体现和决策成本较高的教训。我国在制定实施老人长期护理保险制度的过程中,应做好顶层设计,坚持多党合作的政治优势,在可控的范围内引导和吸纳民间诉求,使决策遵循社会保障发展的基本规律。

[收稿日期]2020-04-11

[基金项目]河南省哲学社会科学规划项目(2017BSH013);河南省教育厅人文社科重点项目(2016-ZD-048)

[作者简介]侯圣伟(1977—),男,山东省梁山县人,郑州轻工业大学讲师,郑州轻工业大学社会发展研究中心研究员,博士,主要研究方向:医疗保障、老人医疗健康。

随着经济发展和医疗保健水平的提高,我国人均寿命不断延长,人口老龄化快速发展,从而带来新的福利需求,在这种情况下老人长期护理保险制度应运而生,其对老人面临的起居不便与身体活动、日常活动等给予持续的支持,强调补充家庭照护功能和减轻家庭经济负担的社会性责任。作为我国近邻,韩国进入老龄化社会的时间较早,其老人长期护理保险制度出台和正式实施前后经历了十余年的时间,其经验教训对发展和完善我国老人长期护理保险制度具有一定的启示和借鉴意义。

## 一、韩国老人长期护理保险制度的决策过程

为应对老龄化社会带来的医疗、护理等急剧增加的老年福利需求,韩国于2007年4月2日通过了《老人长期养老保险法》,并于2008年7月正式实施老人长期养老保险制度,其后经历了护理机构设置改革等过程,逐步建立了相对完善的老人长期护理保险制度,并取得了一定的成绩。从制定过程来看,作为一种给予医疗、护理和生活支持的综合性制度,韩国老人长期护理保险制度的建立和发展是一项复杂的系统工程。韩国老人长期护理保险制度的决策过程,大致经历了以下几个阶段。

### 1. 准备阶段

韩国老人长期护理保险的准备工作的准备工作可以上溯到1990年代中后期,其主要表现为部分大学和研究机构的研究人员对相关问题进行的理论研究。进入21世纪之后,韩国老龄化问题愈加严重。作为第一代民选总统,金大中于2001年8月15日在忠清南道天安市独立纪念馆发表“发展发达国家水平的教育 明年开始实施健康增进综合计划”的讲话,提出建立老人疗养保障制度;在2002年总统大选过程中,候选人卢武铉在竞选中承诺建立老人疗养保障制度,

并在当选后积极推进老人疗养保障制度的建立,于2003年3月设立“公共老人疗养保障促进企划团”并开展相关工作,2004年3月设立“公共老人疗养保障制度实施委员会”,具体负责老人疗养保障制度的制定等工作。

### 2. 立法阶段

经过长期的准备工作,韩国政府开始着手制定相关法律,积极推动《老人长期养老保险法(草案)》的进展,经过相关法律程序,《老人长期养老保险法》于2007年4月2日在国会获得通过(含附带决议内容),于2007年4月27日颁布,自2008年7月1日开始实施。

### 3. 试点阶段

韩国老人长期养老保险制度经历了以下三个阶段的试点:第一阶段为2005年7月—2006年3月,以65岁以上享受基础生活保障的老人为对象,试点地区为光州南区、江陵、水原、扶余、安东和北济州6个市(区/郡);第二阶段为2006年4月—2007年4月,对象扩大为65岁以上老人,试点地区增加了釜山北区、全南莞岛;第三阶段为2007年5月—2008年6月,试点地区增加了仁川富平区、大邱南区、清州、益山、暇洞等,对象为65岁以上老人。

### 4. 实施阶段

2008年3月—7月为老人长期养老保险制度实施准备期,在此期间老人长期养老保险运营中心成立并运营;2008年7月老人长期养老保险制度正式实施,缴费与待遇标准确立;2009年3月将外国劳动者排除在长期养老保险对象之外,减轻了外国劳动者的费用负担;2009年5月对居住在农渔村地区的加入者实施个人负担费用的减免政策,减轻了农渔村居民的经济负担;2010年3月明确了长期疗养机构负责人的义务以及工团长期疗养机构设置要求,完善了疗养机构可持续发展制度;2013年8月采取本人负担金的免除、虚假服务机关处理、行政手段

处分等措施,规范和强化了长期疗养机构的运营和管理;2014年7月改革老人长期疗养等级体系,由三级制转变为五级制。

## 二、韩国老人长期护理保险制度决策过程中积累的经验

韩国老人长期护理保险制度的决策不同于其他政策的制定,其在制定过程中受到学术界、在野党和民间团体的批评较少,较为顺利地完成了立法和实施工作,其经验可归结为以下几点。

### 1. 缜密准备

为应对老龄化、建立老人长期护理保险制度,韩国首先进行了大量的前期准备工作。在韩国政府制定相应的护理政策之前,韩国学术界就开展了大量的研究工作,如 I. K. Kim 等<sup>[1]</sup>从社会人口学角度提出了为满足工业化和城镇化背景下老年人口护理需要的长期护理保险制度发展对策, H. B. Cha<sup>[2]</sup>从家庭结构和功能的变化分析了长期护理保险服务问题。这些研究为政府制定老人长期护理保险提供了理论依据。老人长期护理保险制度实施后,学术界的研究成果又为其完善提供了大量的建议,如 M. Y. Young 等<sup>[3]</sup>总结了韩国医疗保障制度在2000—2013年的经验教训,提出私营疗养机构质量提升问题等。其次,积极推动前期准备工作的展开。卢武铉在当选总统之后立即设立“公共老人疗养保障促进企划团”,就老人长期护理工作提出蓝图与政策方向,并在前期工作的基础上结合各方面建议,设立“公共老人疗养保障制度实施委员会”,具体负责老人疗养保障制度的制定等工作。2005年7月1日,韩国国务总理李海瓚主持召开相关部长会议,研究讨论福祉部提出的老人疗养保障制度实施方案和党政协议,重点研究了制度的设立时期、运营主体、实施计划等方案,参加会议的有福祉部

部长、国务调停室室长、财经部预算处处长、青瓦台社会福祉首席官、高龄化未来社会委员会委员长、健康保险管理公团理事长等政府高级官员。可见,韩国老人长期护理保险制度的实施,是韩国政界、学界、医界等多方共同努力、长期准备的结果,其实施之前就老人长期护理保险制度的发展规划、实施方案、可能出现的问题和相应对策都进行了周密的准备工作。

### 2. 立法先行

社会保障制度必须有社会保障法律的支撑才可能规范发展,也只有在法律的约束下才能够持续健康发展。韩国在设立社会保障项目时,都是以法律的修订为前提进行的,如1963年韩国制定医疗保险法,直到1977年才开始正式实施,这里面既有经济制约因素,也有法律制定的谨慎性因素。作为韩国起步较晚的社会保障制度,韩国老人长期护理保险也采取了立法先行的方式。首先在调研论证的基础上确定了老人长期照护保险法的制定日期,在提交国会批准通过之前充分听取法律界、学术界和各政党等各方面的建议。在老人长期照护保险法正式实施前的草案起草阶段,通过试点方式对法律草案内容进行实践验证并作出相应的修改,最终促成了该法的正式通过和实施。韩国老人长期照护保险法的实施,为韩国老人长期照护事业的发展提供了法律保障、制度规范和发展路径,为韩国老人长期照护事业在较短的时间内获得长足进展提供了坚强的法制保障。

### 3. 政党协同

韩国在实现民主转型之后,其政党政治逐渐形成了两大政党的朝野分立竞争、交替执掌政权的格局,表面上看“西化民主”制度效果较好,但由于执政党和在野党缺乏妥协宽容精神,其矛盾尖锐。反对党“为了反对而反对、为了斗争而斗争”<sup>[4]</sup>,执政党则为了其政策的顺利实施和巩固权力千方百计地拉拢反对派议员,

逐渐形成一种零和博弈式的政党关系,即政治精英“非黑即白”的二元对立思维模式和拒绝中间路线的意识构造特征<sup>[5]</sup>。韩国老人长期护理保险在金大中执政后期正式提上议事日程,但由于当时处于金大中执政期的最后一年,其政策制定等面临诸多客观限制条件,实际执行被推迟到了卢武铉政府时期,这也反映了韩国政党政治的零和博弈特征。在卢武铉执政时期正式研讨和实施老人长期护理保险制度过程中,执政党和在野党表现出强烈的应对老龄化的共同意志,双方共同积极推动了该制度的实施。作为执政党的开放国民党,其在制度讨论阶段就树立了“为韩国老人长久未来考虑”的目标,较为容易地获得了在野党的共鸣。当时韩国的在野党主要是大国家党和民主劳动党,他们在政策上和开放国民党保持了高度一致。2006年5月,在地方选举前夕,大国家党代表(主席)访问大韩老人会时,积极回应社会上希望早日通过老人长期疗养保险的诉求,对福祉部常任委员会提议的保险方案也表示出支持的态度,抛弃了作为在野党“为了反对而反对”的立场,仅仅就财政的不确定性、覆盖对象过于狭窄、老人疗养设施不足等具体技术性问题表现出忧虑。在政策推进过程中大国家党围绕覆盖对象过窄和老人疗养设施不足等问题提出了建设性的政策建议,并未像惯例那样对执政党政策审核设置障碍。民主劳动党则和“争取老人疗养保险连带会”等民间团体紧密联合,就老人疗养保险中政府的责任和低收入阶层老人的负担等问题提出了积极建议。在这种不同于以往的“友好”氛围中,韩国老人长期照护保险避免了政策表决环节的不必要的政党争执,很顺利地会在国会获得通过并付诸实施。

#### 4. 民间参与

韩国老人长期护理保险在准备阶段就积极吸纳民间力量加入到立法、制度制定等各个环

节中,充分发挥了民间力量在集思广益方面的优势。在立法阶段,各界共向政府提交了6个相关法律建议案,其中在社会福祉师协会和老人福祉设施协会共同提议的老人护理保险法案中要求将财政责任委任给总统、保险对象和健康保险相统一,促进了老人长期护理保险法的完善;在该法进入国会审议后,就各界未能达成一致的事项,市民团体、残疾人团体、医疗团体、老人团体等组成“争取老人长期护理保险制度连带会”,进行积极活动,提交相关建议,这些建议虽然最终在立法实施过程中“未形成较大关注,在优先顺序中不占优势”<sup>[6]</sup>,但这些建议事项经过政策形成和国会审议后,为老人长期护理保险制度的顺利实施提供了社会支持网络,降低了政策实施初期面临的可能性困难。

### 三、韩国老人长期护理保险制度决策过程中存在的问题

韩国老人长期护理保险制度是多方努力和妥协的结果,其决策和实施过程虽然较为顺利,但也存在着组织分散、利益集团牵制过多造成的效率低下、制度内容后期变动较大等问题。

其一,政党之争及其零和博弈特征导致老人长期护理保险政策仅体现部分利益集团的诉求,违背了社会保障必须与经济社会发展水平相适应的基本原则。韩国政府在制定老人长期护理保险政策时,充分考虑了政府财政支持能力、被保险人费用承受能力等各方面的基本情况,就政策对象、筹资模式、保险给付水平和服务传达体系做了恰当的安排,韩国政府的这种“事前筹募”符合社会保障发展的基本原则。但在韩国“为了反对而反对”的政治生态之下,在野党以“公平公正”“老人福利最大化”等口号为出发点,对韩国政府制定的老人长期护理保险制度提出了批评与相应的“解决方案”,造成韩国老人长期护理保险制度决策过程中不必

要的成本浪费现象。例如,在野党议员认为虽然所有国民都缴纳保险费,但只有少数老人享受到待遇,这是不公平的,民主党议员“政策案仅仅是为了8万人享受待遇而让85%的国民缴纳费用,这是不合理的”<sup>[7]</sup>;劳动民主党议员还强烈要求将国库支援比例提高到50%,个人负担比例降低到10%;健康管理公团和保健福祉部代表政府主张建立全国统一的长期护理保险管理机构,以避免不受节制的服务输出。而大国家党则强烈主张由地方政府负责保险给付业务。这些违背社会保障基本发展规律的提议,对韩国老人长期护理保险制度的制定造成了困难,阻碍了其决策进程,最终影响到韩国老人的切身利益。

其二,民间力量的过度参与增加了韩国老人长期护理保险制度决策的成本。“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能够直接或间接参与或参与影响全体成员的决策”<sup>[8]</sup>,其基础是公民的普遍理性和需求一致,但这种理性在实际操作上往往是维护个人或者团体利益,无视或者损害国家利益、他人利益。韩国由于民主制度实施时间较短,民间团体等民间力量在行使民主权利时往往从自我利益出发。例如,对于残疾人是否应该纳入老人长期护理保险范围,残疾人团体和市民团体的利益诉求与政府截然相反,其单纯站在残疾人的利益角度,通过论证会、讨论会等多种形式对政府方案提出批评,迫使在该法案中增加了“关于长期护理给付的国家政策方向”条款,规定未来将制定和实施包括残疾人在内的长期护理服务政策;医生协会则从自身利益出发,批评政府法案,认为在护理法案中排除医疗领域,是侵害老人健康的恶法,强烈要求扩大医疗服务范围,强化医生的作用。政府迫于压力,回应其部分诉求,将原定的护理保险法修改为老人长期照护保险法,给予医生处方权;社会团体以增加管理机构会导致管理费用增加、二元管理结构效

率低下为由,强烈反对建立独立的评定委员会的决议,未能实现建立独立评定委员会的目标,进而影响到护理等级判定和对象审查等业务的独立公正判定,这些都为以后的老人长期护理保险制度频繁变动埋下了伏笔。

#### 四、借鉴与启示

社会政策的制定是多方利益协调的过程。韩国老人长期护理保险政策的制定,既是韩国政府长期推动、不断听取社会各界意见的结果,也是韩国政界、学界、民众等各种力量相互妥协的结果。这种多方力量博弈,虽然具有一定的局限性,但客观上对韩国老人长期护理保险制度的决策起到了积极的推动作用。

作为实行民主集中制的社会主义国家,我国的国体与政体和韩国的截然不同,在制定和实施老人长期护理保险政策方面有着独特的制度优势和政治优势,在建立和推进我国老人长期护理保险制度的过程中,我们应该注意以下几点。

其一,老人长期护理保险制度的建立和实施应充分发挥中国共产党领导下的多党合作的政党制度优势。多党合作可以充分发挥各民主党派代表不同阶层和行业群体利益的优势,“中国多党合作制度能够有效反映社会各方面的利益、愿望和诉求”,“体现了中华民族和而不同、兼容并蓄的优秀文化传统”<sup>[9]</sup>,能够有效地避免政党之争造成的政策成本。同时,应注意防范当前民意扩大化倾向,特别是网络舆情的应对问题。当前,网络民意已成为影响舆论的重要力量,但网络民意和实际民意之间往往存在偏差,听取民意应通过座谈会、听证会等方式有序地进行,通过民众话语权载体的构建,消除群众非理性思维<sup>[10]</sup>,避免老人长期护理保险制度受到干扰,防止出现韩国曾经发生的情况。

其二,老人长期护理保险制度应建立积极试点下的改进提升机制。韩国在2005年7月—2008年6月进行了三个阶段的老人长期

护理保险制度的试点工作,对老人长期护理保险制度进行实践探索,并在此基础上对老人长期护理保险法及其实施细则等进行了相应调整。我国自2012年起在青岛、东营等地相继开展了长期护理保险制度的探索,2016年6月27日人社部办公厅发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》,选择青岛等15市开展长期护理保险试点。在试点过程中,由于各地没有具体的统一标准,有关工作处于摸索阶段,在保障政策、筹资政策、服务输送政策和给付政策等各方面都产生很大争议<sup>[11]</sup>。我们应该就试点中出现的争议,建立政府、社保专家与民众等多方主体共同参与的“会诊”机制,健全试点信息反馈机制,对于试点中出现的问题及时准确地给予解决和指导,建立相应的筹资渠道<sup>[12]</sup>,使老人长期护理保险制度的试点工作能够不断得到改进,尽早达成试点的目标。

其三,应积极做好老人长期护理保险立法工作。当前,我国已进入改革的深水区和攻坚阶段,回顾我国社会保障发展的历史,之所以会出现“碎片化”“条块分割”等问题,其根本原因在于我国社会保障制度的设计存在问题,即社会保障初始阶段缺乏明确的法律指导和指导全局的统筹性法律。老人长期护理保险是单独实施还是作为医疗保险的配套部分、是以中央政府为主还是以地方政府为主等问题亟待解决。作为我国社会保险领域的根本大法,《中华人民共和国社会保险法》已出台9年多时间,中间未依据经济社会的发展变化做出任何调整,其不足与缺陷及其不良效应日益显现,客观上已成为影响深化改革并可能导致这一制度体系难以走向成熟、定型的法律障碍<sup>[13]</sup>。老人长期护理保险立法应吸取之前的教训,明确打破分割、统一制度、明确主体、统一部门、统一征缴和给付、明确财政责任等基本思路,尽力避免“立一改一破一立”的改革怪圈。

## 参考文献:

- [1] KIM I K, MAEDA D. A comparative study on sociodemographic changes and long-term health care needs of elderly in Japan and South Korea [J]. *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 2001 (16): 237.
- [2] CHA H B. A study family caregivers preference and its determinants for the long-term care service use for the impaired elderly [D]. Seoul: Chungang University, 1998.
- [3] YOUNG M Y. Health system development and performance in Korea and Japan: A comparative study of 2000 - 2003 [J]. *Journal of Lifestyle Medicine*, 2016(1): 16.
- [4] 金大中. 我的人生, 我的路 [M]. 黄玉金, 译. 北京: 外文出版社, 1998: 45.
- [5] 宋国华. 韩国政治转型中的政党政治研究 [D]. 济南: 山东大学, 2009.
- [6] 赵景爱. 韩国老人长期护理保险法制定过程中市民团体作用研究 [D]. 首尔: 成功会大学市民社会福祉大学院, 2007.
- [7] 保健福祉部. 老年照护保险法制定案说明资料 [R]. 首尔: 保健福祉部, 2006: 10.
- [8] 科恩. 论民主 [M]. 聂重信, 译. 北京: 商务印书馆, 1994: 10.
- [9] 中华人民共和国国务院办公厅. 中国的政党制度白皮书 [R]. 2007.
- [10] 李美娴. 意识形态话语权建设中增强民心认同的路径分析 [J]. *人民论坛·学术前沿*, 2017(11): 146.
- [11] 谭睿. 我国长期护理保险制度的实践及思考 [J]. *卫生经济研究*, 2017(5): 54.
- [12] 息悦, 郭思佳, 李洋, 等. 人口老龄化视角下多国护理保险制度综合比较及启示 [J]. *中国卫生经济*, 2017(7): 94.
- [13] 张春莉. 全国人大代表郑功成: 建议尽快修订社会保险法 [EB/OL]. (2019 - 03 - 05) [2020 - 03 - 20]. <http://www.rmzxb.com.cn/c/2019-03-05/2301211.shtml>.