

社保“第六险”破解“一人失能,全家失衡”难题

本报记者 徐艳红



近年来,我国人口老龄化进程不断加快,据国家卫健委老龄健康司数据显示,2021年我国约有1.9亿老年人患有慢性病,失能失智人数约为4500万。人口快速老龄化的同时,还伴随着家庭结构小型化、空巢化现象,传统的反哺家庭养老方式受到严峻挑战,“一人失能,全家失衡”,失能人员长期护理已成为突出问题,对长期护理服务提出了现实需求。

长期护理保险(以下简称“长护险”)是指为那些因年老、疾病或伤残导致丧失日常生活能力而需要被长期照顾的人提供护理费用或护理服务的保险,也被称为社会保险制度“第六险”。

稳步推进长期护理保险制度试点

在北京生活的席女士的老家在河南,兄妹五人中两个姐姐已退休,有三人在外地工作。2017年,年过八旬的父亲患上了一种免疫系统疾病,需每天吃激素药。慢慢地,老人身体一天不如一天,并发症随之而来,隔几个月就要住一次院。2019年初,父亲彻底卧床,生活不能自理。席女士说,那时候,她真切体会到了什么叫“一人失能,全家失衡”。父亲个子高,块儿头大,帮他翻身、扶坐起来需要很大力气。母亲个头小、年纪大,根本做不了。席女士和她大哥都只能偶尔请假回去帮几天忙;二哥白天工作,夜晚去医院陪护。一个姐姐除了要照顾不到一岁的孙子外,还要抽空买菜、做饭、送饭,另一个姐姐身体不太好,白天在医院陪护,但力气不够。这让远在千里之外的席女士每天都非常挂心焦虑。“兄妹五人尚且如此,孩子少的老人如果失能,家中失衡到什么程度可想而知。”

席女士家的情况是众多有失能失智老人家庭的缩影。这种失衡有精神上的,体力上的,还有经济上的。

为妥善解决失能人员长期护理保障问题,党的十八届五中全会和国家“十三五”规划纲要明确“探索建立长期护理保险制度,开展长期护理保险试点”。2016年6月,长护险的首轮试点选择承德等15个城市和山东、吉林2个重点联系省份。党的十九届五中全会和“十四五”规划纲要提出“稳步建立长期护理保险制度”。2020年9月,长护险开启了扩大范围的第二轮试点,新增14个试点城市。今年政府工作报告又强调,“稳步推进长期护理保险制度试点”。

长护险筹资的基本原则是不增加用人单位的负担

试点城市的长护险工作如何开展?全国政协委员,对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员孙洁介绍,重点围绕制订制度政策、标准、管理办法和运行机制等四个方面进行探索,基本做法都是从职工医保参保人群起步,逐步将居民医保参保人群纳入保障范围。

由于长护险筹资的基本原则是不增加用人单位的负担,因此,各试点城市筹资渠道是医保基金划转为主,财政分担力度不同。第一批15个试点城市中,上海、广州、石河子医保统筹基金占比为100%,其他几个城市占比从25%到67%不等,而宁波是从职工医保基金结余中一次性划转资金用来启动制度。在长护险制度覆盖居民的8个城市中,情况也不一样,长春、上海、苏州、青岛医保统筹基金占比100%,南通30%、荆门和上饶25%,石河子由居民个人先向医保基金缴费后再划转至长护险筹资。财政的缴费补贴规则和力度也各不相同。有的按人头补贴,有的按筹资比例补贴,还有的由财政按个人账户划入额的比例补贴退休人员的个人缴费。

加强困难妇女群体专项司法救助 最高检与全国妇联开展专项活动

本报讯(记者 奚冬琪)最高人民检察院与中华全国妇女联合会日前联合下发通知,决定今年3月至年底共同开展“关注困难妇女群体,加强专项司法救助”专项活动,围绕“凡是符合救助条件的困难妇女,均应当及时提供救助帮扶”这一目标,着力优化妇女生活和发展的社会环境。

通知要求,专项活动开展过程中,检察机关办案部门要切实增强救助意识,全面梳理救助线索,对符合司法救助条件的困难妇女,应当立即启动救助工作程序,指定检察人员优先办理,积极协助妇女提交书面救助申请、生活困难情况的证明材料。建立每月会商机制,实行救助案件信息及时共享,解决突出问题,并研究出台本地区相关工作规范性文件,进一步强化司法救助案件线索移送、联合回访等工作,以自觉依法能动履职更好保障妇女合法权益。

司法部、全国普法办部署开展 2022年全民国家安全教育日普法宣传活动

本报讯(记者 徐艳红)4月15日是第7个全民国家安全教育日。司法部、全国普法办日前联合印发通知,部署开展2022年全民国家安全教育日普法宣传活动。今年的活动主题是“树牢总体国家安全观,感悟新时代国家安全成就,为迎接党的二十大胜利召开营造良好氛围”。

通知强调,各地各部门法治宣传教育职能部门要结合疫情防控实际,通过多种形式和手段,因地制宜开展全民国家安全教育日普法宣传。结合国家安全面临的新形势,统筹传统安全和非传统安全,加强数据安全、生物安全及相关法律法规的宣传,推动全社会充分认识数据安全、生物安全对于国家安全和经济社会发展的重要性,提高全社会防范和应对风险意识和能力。

通知要求,要抓好领导干部、青少年等重点群体的国家安全教育普法宣传。加大以案普法力度,深入剖析典型案例,加强释法说理,让典型案例成为全民法治公开课。

离的现状,构建以“家庭”为单元的保障模式,实行“自家年轻人的保费保障自家失能老年人的身体”。可将现行基本医疗保险的个人账户转型为家庭账户,实行长期护理保险基金家庭成员共济使用,无论失能老人居住在城市还是农村。

同时,在筹资渠道方面,孙洁提倡要从缴费端而不是结余端解决。当前医保缴费比例基本都是单位6%+个人2%,有的城市用人单位缴费比例超过6%,如北京的是9.8%。孙洁认为,可从用人单位缴费中划转0.1%~0.2%左右进入长护险基金,并将个人账户中一定比例乃至全部资金转变成长护险基金等方式,以减轻医保基金压力。可探索建立责任共担的多渠道筹资机制。长护险应是社会保障制度框架中的一个独立险种,应按照权利义务对等、社会互助共济、各方共担责任的原则,探索建立可持续独立筹资机制,保证制度未来长期可持续。政府作为制度发起人,是筹资责任主体之一,并承担最终兜底责任;用人单位作为人力资本的使用者和管理者,有义务承担一定的缴费责任;个人作为制度的直接受益者,承担相应的缴费责任。同时,要科学确定筹资方式。从效率上看,比例筹资更具有长远优势。

关于统一制度标准和管理规范,孙洁表示,可以在前期试点城市保障范围、相关标准及管理办法的基础上,形成全国统一的评估标准体系。2021年,国家医保局、民政部出台了《关于印发<长期护理失能等级评估标准(试行)>的通知》,虽然出台了这个文件,各地也正在从分立逐步走向统一失能评估标准,但这需要一个过程。要优化失能等级评定、护理需求评估、护理保障项目等方面的标准,按失能程度或护理等级进行支付,引导失能失智老人更多接受居家护理,减少保险费用的不合理支出。在支付范围上,可根据长护险的保障范围制定统一基础支付范围,厘清不同制度支付边界。各地可根据筹资水平和经济发展水平,充分考虑制度的可持续性,适度增减支付范围。在支付形式上,应以服务给付为主,现金给付为辅。

此外,要进一步提高护理服务供给能力和水平,可通过长期护理保险制度搭建的资源共享平台,有效释放照护服务市场潜在需求,拉动社会资本投资设立照护服务机构,在失能评估、业务经办、照护服务、职业技能培训等方面提供大量就业岗位,有效吸收城镇化就业人员和产业结构调整中再就业人员,加强护理人员队伍建设,促进医养护机构的深度融合。

阮诗玮则建议优化适老化服务相关资金的支出结构,比如,资金应集中调度、精准投放,对适老化投放资金进行整合梳理,分流部分资金作为长护险筹资组成部分,以缓解长护险筹资压力。此外,目前,福彩及社会捐赠等资金在长护险筹资中尚未发挥应有作用。阮诗玮建议,统筹安排福利彩票等政府基金类收入,合理调剂一定比例资金作为长护险筹资组成部分。

周延礼则认为,商业保险机构在长护险业务上应更多参与,鼓励商业保险机构参与养老护理产业发展,以逐步提高商业保险服务老年护理问题的能力。

“从‘七普’数据可以看出,我国农村人口老龄化水平明显高于城市,且农民收入较低,农村老人对长期护理险的需求更为迫切,这也关系到乡村振兴战略的推进。”全国政协委员,中国佛教协会副会长印顺法师,尽快选择有代表性、条件许可、风险可控的农村地区开展试点工作,最初可以将标准放低一点儿,尽可能让更多的地区和人口受益。

强化居委会制度建设 优化社区治理体系

吕红兵

两年前的3月10日,习近平总书记在武汉考察新冠肺炎疫情防控工作时特别强调:“社区作为防控的最前线,肩负的任务十分繁重。”“抗击疫情有两个阵地,一个是医院救治阵地,一个是社区防控阵地。坚持不懈做好疫情防控工作关键靠社区。……使所有社区成为疫情防控的坚强堡垒。”

《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》指出:“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体,目前城区社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”

从上述规定来看,社区的法律内涵是居民委员会辖区,包含居民委员会(以下简称居委会)、业主大会或业主委员会(以下简称业委会)与相关的物业公司对应的居民。在我国疫情防控中,街道办事处(以下简称街道)工作人员下沉至居委会落实疫情防控措施,一定程度上融入了社区,与上述各主体共同形成了广义上的大社区概念。

居委会的法律定位和基本职责

依据我国民法典第96条、第101条规定,居委会属于基层群众性自治组织,是民法上的特别法人。城市居民委员会组织法第3条则规定了“居民委员会的任务”,包括“协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、优抚救济等工作”“向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议”。

从上述规定可知,居委会是一个自律性、自治性的组织,履行的基本上是一种常态、常规的职责,办理的是一种“自转”、自我的工作。在突发公共卫生事件情形下,其执行政府有关疫情防控的措施,应该属于上述规定中的“协助政府”及其派出机关做好与居民利益相关的公共服务等工作。

在此情况下,居委会属于政府履行职能的“协助者”,而不是“准政府”,也不是“代政府”,而是“帮政府”。因此,其职能的发挥、作用的呈现,一定是建立在街道、居委会、业委会、物业管理公司以及公益主体等各主体相互协同关系基础上的。

街道是市辖区、不设区的市人民政府的派出机关,具有行政主体资格。而居委会没有行政主体资格,但有义务协助街道等行政主体开展工作,同时指导和监督业委会开展工作。业委会由业主大会选举产生,其职责义务主要涉及物业管理相关内容。物业管理公司是民事主体,由业主大会选聘并接受全体业主的监督。我国民法典基于疫情防控形势,针对性地规定了突发公共卫生事件情况下物业服务公司和业主的相关责任和义务。

由此可见,在上述诸多关系中,居委会处于相对核心的地位,上连政府,下达百姓,横向又对接业委会及其他相关主体。

突发公共卫生事件时,需要各方协同居委会发挥作用

一是政府赋能。突发公共卫生事件,街道干部应该迅即行动,雷厉风行,“下沉”至居委会,指导、支持、帮助居委会执行政府防疫措施。此时政府的工作要“重心下移”,包括人财物的全方位下移。

二是业主合力。日前在上海,一份4700字的《仁恒河滨城2期28号楼防疫保护指南》在网络上流出并走红,充分体现了业主自律和自治效

果。高手在民间,居委会应该充分挖掘、汇聚、吸收、推广业主委员会和业主的智慧,不只是单向指导和监督业委会开展工作。

三是物业协力。按照民法典的新规定,物业服务企业应当执行政府依法实施的应急处置措施,但此情况下已超出了物业服务合同约定的内容,为建立政府向物业公司购买公共服务的机制,使物业公司居委会的协同更有保障、更可持续。

四是公益助力。居委会应充分发挥志愿者的作用,做好本居民区志愿者的登记、使用、协调等方面的工作;街道则应做好跨居民区志愿者的协调安排工作。

以上四个方面,基本上属于政府的归政府、自律的归自律,并且实现各方主体统筹协调,从而优化相互协同合作的社区治理模式,共同筑牢疫情防控的社区防线。

经过上海等地疫情暴发的“再洗礼”,居委会组织法应依“以问题为导向”原则作出完善,将上述居委会与街道、业委会、物业公司、志愿服务等协同的内容,集中规定于突发公共卫生事件下社区各主体相互关系的专有条款中,从而增强立法对实践的引领性、规范性、保障性。

日常状态下,居委会的职能发挥应作相应的制度优化

首先,要提高对居委会重要性的认识。居委会组织法规定了居委会协助政府或其派出机关开展工作。因此,应从巩固地方政权建设的高度,来认识居委会建设的重要性。

应该加强对居委会工作的领导。《上海市居委会工作条例》第4条则规定:“居民委员会工作应当坚持党的领导、政府指导、依法自治、社会参与,服务居民群众,形成居民区治理合力。”本次上海疫情防控中,社区党员响应市委号召,通过“先锋上海”App办理“党员报到”,在社区参与各类公益活动,发挥了带头作用,起到了积极效果。

在干部任用机制方面,可规定政府公职人员“下沉”居委会锻炼制度。“将军发于卒武,丞相起于州郡。”可以在干部人事制度中规定,提拔干部时有居委会工作经历者优先。

完善居委会外聘工作人员制度。居委会主任、副主任、委员均由自居民,因区域不同,居委会能力差异也属正常,因此,更需要通过外聘专业工作人员来提升居委会的工作能力。

健全街道向居委会反映情况的即时反馈机制。居委会向街道反映居民的意见、要求和提出建议的任务,问题在于,居委会向“上”反映没有接到回应的情况下,是无法向“下”回复的。本次上海疫情防控中,就有居民们反映,居委会对居民要求只“进”不“出”,一定程度上导致居民无所适从、不知所措。

加强居委会能力建设。应明确规定政府加强培训和指导,帮助居委会及其成员提高组织和引导居民自治的能力,并应落地、落实、落细。

建立志愿者队伍、社会组织与居委会对口或结对的制度。应加强对志愿者和社会组织的专业能力培训,关键时刻招之能来,来之能战,战之能胜。

最后,应加大大数据共享机制。强化社区内居委会、业委会以及居民相互间的互动与沟通,增强居委会的宣传、动员、组织、指挥、协调、统筹等“执政”能力。

以实践为鉴,建议进一步完善立法,切实解决好“最后一公里”甚至“最近一百米”的问题,加强基层社会治理,全面推进国家治理能力和治理体系现代化,让老百姓有更多的获得感安全感幸福感。

(作者系全国政协委员,全国律师协会监事长)

奋进新征程 建功新时代。“一老一小”

中国海员建设工会与挪威船东协会集体协商 中国船员最低月薪实现2%+2%增长

本报讯(记者 奚冬琪)4月7日,中国海员建设工会与挪威船东协会召开“2022年中挪海员集体协商线上会议”,对2022—2023年中国外派挪威船员集体协议进行谈判。这是新冠肺炎疫情暴发以来,双方的首次谈判。最终,经双方平等协商决定,2022年中国船员最低月薪增长2%,2023年在2022年基础上再增长2%。

据了解,为促进外派市场规范运作,抵制低标准用工,在全国总工会国际联络部的支持下,中国海员建设工会于1999年起与挪威船东协会建立了集体协商工作机制,定期就中国外派挪威船员的船上工作生活条件、工作时间、最低工资标准、伤亡赔偿标准等进行协商,在促进就业、提升待遇、减少纠纷、保障权益等方面发挥了积极作用。