

# 社会护理保险法律制度 对于应对西藏人口老龄化的价值\*

李春斌

(西藏民族学院法学院 陕西咸阳 712082 厦门大学法学院 福建厦门 361005)

**摘 要** :社会护理保险法律制度是为因年老体衰、疾病或伤残等原因不能自理,需要长期照顾的被保险人提供护理服务费用补偿的一种保险制度。在西藏 2022 年前后进入老龄化社会的语境下,借鉴域外经验,建立社会护理保险法律制度,对于完善西藏社会保障制度,促进西藏社会公平及人的全面发展的目标的实现,构建不分年龄、人人共享的“和谐西藏”、“平安西藏”有着重要的价值。

**关键词** :西藏 ;人口老龄化 ;社会护理 ;社会护理保险法律制度

**中图分类号** : F842.7      **文献标识码** : A      **文章编号** : 1003-8388(2011)02-0128-05

新中国成立以后,从 1951 年西藏和平解放至今的 60 年里,西藏进行了民主改革,在兄弟省区的支援和进藏工作人员的帮助下,西藏的经济建设得到了快速的发展,人民群众的生活水平得到了有力保障并逐步提升。随着政治、经济、文化教育等方面的发展,医疗卫生条件的改善和社会保障政策的贯彻、落实,人口死亡率显著下降,生育率上升,自然增长率随之上升,全区人口增长较快。“西藏人口由 1953 年的 100 万人增加到 2008 年的 287.05 万人,人均寿命由和平解放时的 35.5 岁提高到现在的 67 岁”。<sup>[1]</sup>1982 年,西藏老年人口(63 岁及其以上)13.89 万人,占总人口的 7.3%;到 1990 年增加到 16.25 万人,增长 17%,占总人口的比重也上升到了 7.4%;2000 年老年人口占总人口的比重虽然还维持在 7.3% 上下,而老龄人口数却增加到了 19.48 万人,比 1990 年增加了 3 万多人,

增长 19.8%。<sup>[2][P5]</sup>西藏老龄人口还有着非常鲜明的特点:其主要集中在乡村(乡村老年人 16.98 万人),占 86.6%;藏族老年人口比重大,老年人口中藏族所占比重高达 98.5%;老年人口接受教育程度低,老年人口中,文盲和半文盲占 81.1%,接受过各种文化教育的人口仅占 18.9%,而接受过高中以上教育的则更少,只占 1.2%;百岁老人比例大,2000 年,西藏每十万人中拥有百岁老人 2.37 万人,比全国平均 1.44 人多 0.93 人。<sup>[2][P39]</sup>

2006 年,西藏少儿系数(即 0-14 岁人口占总人口的比重)为 29.85%,老年系数(即 65 岁及以上人口占总人口的比重)为 5.44%,老少比为 19.68%,年龄中位数为 24.41 岁,根据国际通用标准,西藏人口已进入了成年型,即未来人口将从高速增长的趋势中转缓下来,由此往后,进入老年系数增长、少儿系数下降并存的格局。2022 年,西

[收稿日期] 2010-06-01

[作者简介]李春斌(1979-),男,甘肃永昌人,西藏民族学院法学院讲师,厦门大学法学院民商法博士研究生,主要研究方向为性别与法律、民族与法律。

\* 本文系 2009 年度西藏自治区高校人文社会科学研究青年基金项目“人口老龄化语境下西藏社会护理保险法律制度研究”及 2010 年度国家民委科研项目“西藏农牧区社会保障法律制度立法和实践研究”的阶段性成果。

藏少儿系数将下降到 25.18%,老年系数上升到 7.09%,标志着人口已实现从成年型向老年型的转变。此后,西藏步入老龄化社会,人口老龄化速度加快,但由于西藏比全国推行计划生育较慢,覆盖的人群也较少,因此,人口老龄化的进程和速度要比全国平均水平缓慢得多,从而西藏有相对充裕的时间来健全养老保障制度,建立对老年人的社会服务机制,应对老龄化带来的社会经济等方面的挑战。<sup>[3]</sup>

上述问题的存在对西藏的政治、经济、文化、社会生活、可持续发展及和谐西藏的构建将会产生非常重要和深刻的影响。作为理论工作者我们必须未雨绸缪,提出相应的对策或者法律建议,积极应对这个宏大的时代命题。这是时代赋予每一个理论工作者的责任。

## 一、社会护理保险法律制度

社会护理保险,又称之为长期护理保险(Long Term Care Insurance,简称 LTCI),是指为那些因年老体衰、疾病或伤残不能自理,需要长期照顾的被保险人提供护理服务费用补偿的一种保险。当被保险人身体衰弱不能自理或不能完全自理,甚至不能利用辅助设备生活时,由保险机构付给保险金用来补偿其护理费用。<sup>[4]</sup>社会护理保险法律制度主要是应对人口老龄化而推出的一个保险项目。

目前,在世界范围内,社会护理保险制度存在着两种立法模式——商业保险和社会保险。前者以美国为代表<sup>[5]</sup>,美国主要以自愿保险的方式,采取商业保险模式。但这种以盈利为目标的保险模式,仅限于收入较高的中产阶级以上的人群。而低收入人群的长期护理费用主要由美国联邦政府和各州政府共同资助的医疗计划(Medicaid)支付,目前 Medicaid 已承担了美国主要的长期护理费用。后者以日本和德国为代表。它们将长期护理保险纳入社会保障体系,由政府强制实施。日本当代社会保险立法的基调,是老龄化对策立法。1997年12月,政府颁布了《护理保险法》,其立法目的是:根据被保险人的身体及能力状况,提供必要的医疗保健和社会福利服务,帮助其在家安度晚年。护理保险以市町村为单位实施,65岁以上老人为一类被保险人,40-65岁的各种医疗保险加入者为二类被保险人;被保险人必须经过申请、审批、认定程序,才能获得受给资格,保险给付包括在家护理服务费、护理和

康复用品添置费、住宅改造费(改造成适合老人养病、康复的结构)等;护理费用由国库、地方财政、各种医疗保险基金和一类被保险人共同负担,而二类被保险人将增缴护理保险费。由于护理保险是全新的社会保险项目,该法规定了较长的准备期,将于2000年4月开始施行。<sup>[6]</sup>而从2000年开始实施的日本护理保险法,是继医疗保险、年金保险、涝灾保险、雇佣保险(失业保险)后通过的第五项社会保险制度。此前世界上只有德国有五种社会保险制度,所以这一制度的实施在日本国内外引起很大关注。新制度试图构筑一套以社会保险方式为基础,公平合理、使用简单的护理服务体系,这是日本二战后社会保障制度的重大改革。该法规的制定与日本社会的老龄化问题密切相关。<sup>[7]</sup>

德国社会护理保险的目标,是从法律上和经济上改善护理保障,建立巡回的或者家庭护理。在家庭护理或者部分住院护理不足的情况下,承担有条件限制的完全住院护理费用。<sup>[8][9]</sup>而《社会护理保险法》也被称之为“社会保险宏伟建筑物上的拱顶石”。<sup>[9][10]</sup>护理保险中的被保险人原则上是法定医疗保险中的所有被保险人,包括共同保险的家庭成员。在德国,包括农民在内的约90%的公民参加了护理保险。这主要取决于德国成熟的社会保障制度和雄厚的经济实力。

无论是以美国为首的商业模式下的长期护理保险法律制度,还是在社会保障制度比较发达的德国和经济实力比较雄厚的日本的社会护理保险制度,一个基本的共性特征是,它们都有着完备的社会护理保险法律制度。这就启示我们,虽然西藏的人口老龄化较内地省份而言迟缓,但这正好是一个构建“和谐西藏”、“平安西藏”的有利支撑点,未雨绸缪,制定西藏的《社会护理保险办法》及相关的其他地方性规章制度,加大民生立法,从而以战略化的眼光看待西藏的民生问题。

事实上,社会保障法律制度是老龄人口基本生活保障的社会安全制度。在前述域外长期护理保险法律制度的讨论中,笔者认为,长期护理保险之所以其最终表现方式是社会保险,是因为其不单纯是一个家庭问题,事实上也是一个社会问题。在西藏人口老龄化逐步加剧,尤其是家庭结构变迁,家庭模式核心化和小型化的时代背景下,社会护理保险法律制度的未雨绸缪,意义非同凡响。由于人口老龄化可能会对社会和经济的发展将产生不利的影响,因此,从西藏的现实区情出发,发展

适合不同收入人群的长期护理保险对缓解家庭及社会的压力、维护社会稳定具有重大的意义。

具体而言,可以根据目前西藏社会的现实区情和经济发展不平衡状况——尤其是城市和农牧区的经济发展不均衡,分地区、分行业、分人群采取几种不同的长期护理保险模式:其一,在诸如拉萨市的城关区、昌都地区的昌都镇、林芝地区的八一镇、山南地区的泽当镇、日喀则地区的日喀则市、那曲地区的那曲镇、阿里地区的狮泉河镇等经济相对较为发达的地区及其高收入人群及行业中,可推行商业性的长期护理保险模式。商业长期护理保险的保费较高,要求投保人有足够的可支配收入。以最近推出的“全无忧长期护理个人健康保险”为例,30岁女性,保额10万元,缴费期为20年,年缴保费需7600元。像这么高的费用,不是城镇一般收入人群和农村大多数人所能承担的,因此这种模式只能满足部分人的需要。<sup>[10]</sup>其二,在西藏各县级市的城市人口中,可以推行个人、企业、政府共同承担护理费用的保险制度模式。其三,在西藏的相对贫困和绝对贫困的农牧区及相关人群中,宜推行由政府全部负担的长期护理保险模式。考虑到中央政府每年为西藏承担着巨大的财政转移支付任务,建议将护理费用纳入基层组织的财政预算,并加大对当地基层组织的财政支持,鼓励并财政支持基层建立各种类型的护理中心,并鼓励社会互助。这就要求我们要进一步加强西藏社会保障法律制度的改革与创新,为西藏人口老龄化问题的解决奠定坚实的法律基础。

## 二、社会护理保险法律制度对于应对西藏人口老龄化的价值

社会护理保险法律制度,作为社会学、法学、医学等多学科的交叉产物,其对老龄人口的保护作用显得极为重要,笔者将主要从规范价值和社会价值的角度进行探讨:

### 第一,有利于完善西藏的养老保险体制

社会保险法律制度是社会保障法律体系最为核心和最为重要的内容,而养老保险是社会保险体系最为核心的重要组成部分。西藏养老保险法律制度作为西藏社会保障法律制度非常重要的组成部分,目前在西藏的实际运作情况是,西藏养老保险参保职工人数与领取保险金的人数之比为2:1,大大低于全国平均水平。养老保险统筹基金的支付

缺口每年以近25%的速度在递增,2002年养老保险费当期征收21071万元,当期支出达到42268万元,养老保险当期的收支缺口达到21197万元。<sup>[11]</sup>事实上,西藏养老保障法律制度并不能解决诸如老龄人口生活不能自理等现实问题,所以,社会护理保险法律制度的逐步健全和实施,使得许多曾经的诟病得以解决。

### 第二,有利于完善西藏的医疗保险体制

西藏的医疗保障方面,目前分为城市医疗保障体系和农牧区的新型合作医疗保障体系。我们认为,对于西藏的健康保障首先是医疗健康的保障,结合西藏的实际,宏观上应同养老保障一样建立起老年医疗保障体系。由于社会护理保险法律制度在维护老年人合法权益、维持其基本生存,并在物质赡养、精神赡养等方面发挥着重要的作用,故而,现在已有愈来愈多的老年人,通过自己的行为“自下而上”地从实然的层面进行着这样的操作,上海的养老模式即为明显的一例。

社会转型期,人口流动的加剧是必然趋势。在此背景下,老年人在子女远离住所时因无法得到必要的和最低限度的护理,其惨状令人潸然。所以西藏急需社会护理制度的法律构建。

### 第三,有助于完善西藏的社会救助法律制度

目前在西藏已经开展的由民政部门主持的以城镇居民最低生活保障、扶贫、灾害救济为主的社会救济事业,不论从资金层面还是从技术操作层面都是可以加以强化和达到一定满意程度的。2000年,全区54个县(市、区)建立了城镇居民最低生活保障制度,全区应享受低保的对象共21176人,其中实际保障5354人,落实保障资金425.46万元。2001年这三个数字分别为37612人、2970人、423.63万元。时至2002年4月,全区低保制度得以正式确立,共有29456人被纳入低保范围,各级财政共安排2603万元,但是,这部分支出仅占社会保险支出的5.3%,人均月保障金补差标准为73.6元,而所占人数比例又是全区非农人口的8.1%。<sup>[12]</sup>

事实上,社会救助法律制度与医疗保障、养老保障之间的关系是非常紧密的。在现实生活中,因病致贫、因病返贫的现象不在少数,且大多是生活不能自理,亟须社会护理的情况。故而,社会护理保险法律制度的建立也是现实之需。

### 第四,有利于促进西藏社会公正

社会公正的根本问题是社会对每个人权利和



义务的分配。<sup>[12]</sup>对此,博登海默不无深情地指出:“满足个人的合理需求和主张,并与此同时促进生产的进步和提高社会内聚性的程度——这是继续文明的社会生活所必需的——就是正义的目标。”<sup>[13](P261)</sup>那么,权利和义务如何在老年人这一群体中进行分配,并在分配的过程中注意其合理需求和主张,这就涉及社会公正的基本规则问题。根据学者<sup>[14](P32-36)</sup>的研究,社会公正的基本规则包括基本权利的保证规则、机会平等的基本规则、按贡献分配的规则以及社会调剂的规则。社会护理保险法律制度的构建,一方面承认西藏老龄人口为社会做出的巨大贡献,另一方面该制度也在西藏社会调剂和分配时注意其必要的利益,是实现西藏社会公正,构建“和谐西藏”、“平安西藏”的重要内容。

第五,有利于地方性老年法学体系的构建及完善

2003年10月29日,经国家教育部批准,中国人民大学社会和人口学院成立,正式成立老年学专业(属于社会学一级学科,法学学科类)。老年学作为一种学科终于在我国予以正式承认。老年法学是老年学的研究方向之一,也是老年学重要的组成部分。从某种程度上说,老年法学的体系构建决定了老年法学能否作为一个独立的研究学科以及在多大程度上作为一个独立的研究学科。

我国的老年法体系应当是以宪法为本法,以民法为母法,以社会法为父法,以老年法为龙头法,包括但不限于老年人福利法、老年人护理保险法、禁止歧视虐待老年人法、老年人保健法、老年人就业促进法、老年人退休平等法、老年人发展法、老年人终身教育法等内容。老年人社会护理保险法是老年法学的“骨架法”,其立法有利于我国老年法学体系的完善。倘西藏能利用自治区的民族区域自治优势,制定地方性的社会护理保险办法,则对西藏社会的意义甚为重大。

第六,有利于西藏社会中“人的全面发展”的实现

人的全面发展,其基本内涵一般包括四个方面内容:完整发展、和谐发展、多方面发展和自由发展。<sup>[15]</sup>和谐社会的真正价值,就是促进人的全面发展。和谐西藏的真正价值,亦为西藏社会人的全面发展。事实上,人的全面发展也是当代法理学研究的重大课题之一。真正的和谐社会是法治昌明的社会,也是经济社会全面发展的社会,同时还是充满活力的社会。“社会充满活力,使得一切有利于

社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得以发挥,创造成果得以肯定,全社会创造能量充分释放”。<sup>[16]</sup>社会护理保险法律制度,为西藏老龄人口解决了后顾之忧,对于充分发挥西藏老年人的创造力,促进西藏老龄人口的全面发展,进而促进整个西藏社会的和谐稳定,实现不分年龄、性别,人人共享的和谐西藏,有着极为重要的意义。

### 三、结 语

笔者认为,社会应该提供这样的一种保险法律制度:老有所养,病有所医,卧(床)有所护(理),使每个已达法定年龄之老年人真正真正实现“老有所乐、老有所为”。该制度的制定不能是朝令夕改式的草案,而是确实践行“依法治国”的方略。

为此,极有必要以国家最高法律的形式制定《社会护理保险法》,作为当下正在制定的《社会保险法》的一个子法,从而从制度上保障“孝顺”这种中华民族的传统美德,让我国领域内每个子女都能享受“尽孝”的心理满足感,从而在制度上保障和谐社会的构建。

须知和谐社会之构建绝非仅限于几幢大楼、大厦、高速公路等硬环境的建设,社会和谐是一个浩大的工程,同时还包括心理和谐、精神状态和谐,法律作为一种制度就应该起到将资源配置到最优化的目的,而不仅仅是树立几个典型——树立典型的制度效率明显小于直接以法律的方式明示的效率。

显然,作为已经为国家做了大量贡献,且其抵御社会疾病风险、老龄风险、护理风险的能力较现代市场风险而言要微弱得多的老年人而言,社会护理保险法律制度的研究正当其时。

### [参考文献]

- [1]贾庆林.在纪念西藏百万农奴解放50周年座谈会上的讲话[N].人民日报,2009-03-28.
- [2]西藏自治区人口普查办公室编.世纪之交的中国人口:西藏卷[M].北京:中国统计出版社,2005.
- [3]郭志仪,曹建云.2006-2050年西藏人口发展趋势预测[J].西藏大学学报(汉文版),2006(4).
- [4]蒋虹.论发展我国长期护理保险[J].保险研究,2006(10).
- [5]韦公远.美国的长期护理保险[J].金融经济,2006(7).
- [6]方乐华.日本社会保险立法的演变及最新动向[J].华东政法学院学报,1999(5).

[7]李光勇.试析日本社会护理保险制度建立的原因[J].现代日本经济,2003(2).  
 [8][德]霍尔斯特·杰格尔著,刘翠霄译.社会保险入门——论及社会保障法的其他领域[M].北京:中国法制出版社,2000.  
 [9][德]布吕姆.德国社会福利法导论[A].德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部.中德劳动和社会法合作文集(1996-1999)[C].北京:中信出版社,2003.  
 [10]中国唯一一款长期护理保险:全无忧长期护理个人健康保险条款[EB/OL].[2010-04-02],http://www.cccv.cn/Article/detail/2006/11/27106.asp.  
 [11]旦增遵珠,李文武.社会救济与西藏社会保障制度变迁

[J].西藏研究,2004(4).  
 [12]王海明,孙英.社会公正论[J].中国人民大学学报,2000(1).  
 [13][美]E.博登海默著,邓正来译.法理学:法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004.  
 [14]吴忠民.社会公正论[M].济南:山东人民出版社,2004.  
 [15]扈中平.“人的全面发展”内涵新析[J].教育研究,2005(5).  
 [16]张文显.法理学[M].北京:高等教育出版社,2007.

[责任编辑 黄军峰]  
 [校对 夏阳]

(上接 123 页)

- ⑤ 根据 1995 年《英国国际私法(杂项规定)》第 13 节,“双重可诉性规则”仍适用于诽谤诉讼。  
 ⑥ 2001 年联合国教科文组织《世界文化多样性宣言》第 1 条。

[参考文献]

[1] 郭守兰、曹全来.西方法文化史纲[M].北京:中国法制出版社,2007.  
 [2] [英]P.S.阿蒂亚.英国法中的实用主义与理论[M].北京:清华大学出版社,2008.  
 [3] [美]奥利弗·温德尔·霍姆斯.普通法[M].北京:中国政法大学出版社,2006.  
 [4] Richard Fentiman. English Private International Law at the End of the 20th Century: Progress or regress? [J]. from Symen C. Symeonides. Private International Law at the End of the 20th Century[M]. Kluwer Law International, 2000.  
 [5] [英]J.H.C 莫里斯.戴西和莫里斯论冲突法[M].北京:中国大百科全书出版社,1998.  
 联合国教科文组织.世界文化多样性宣言[Z].2001.  
 [6] Fentiman. Legal Reasoning in the Conflict of Laws [J]. Prescriptive Formality and Normative Rationality (Berlin), 1995.

波特.英国法及其制度导论[M].  
 [7] [德]K·茨威格特、H·克茨.比较法总论[M].北京:法律出版社,2003.  
 [8] 徐冬根.国际私法[M].北京:北京大学出版社,2009.  
 [9] Fentiman. Foreign Law in English Courts [M]. Oxford, 1998.  
 [10] [美]阿瑟·库恩著.英美法原理[M].北京:法律出版社,2002.  
 [11] [英]施米托夫.国际贸易法文选[M].北京:中国大百科全书出版社,1993.  
 [12] 钱弘道.英美法讲座[M].北京:清华大学出版社,2004.  
 [13] [比]R.C.范·卡内冈.英国普通法的诞生[M].北京:中国政法大学出版社,2003.  
 [14] [德]马丁·沃尔夫.国际私法[M].北京:法律出版社,1988.  
 [15] Symen C. Symeonides. Private International Law at the End of the 20th Century: Progress or regress? [J]. from Symen C. Symeonides. Private International Law at the End of the 20th Century[M]. Kluwer Law International, 2000.  
 [16] 苏国勋等.全球化:文化冲突与共生[M].北京:社会科学文献出版社,2006.

[责任编辑 侯明]  
 [校对 夏阳]