

欧盟应对长期照顾可持续性的挑战

文 / 周弘

欧盟各国用于长期照顾的公共开支仅低于养老和医疗，位居第三位，因此，欧盟委员会将长期照顾的财政可持续性提到议事日程，并使用软性约束力，即主要通过数据监控对成员国政策施加影响。

监控并影响欧盟各国长期照顾公共开支的数据有两组。一组用来检测可持续性的中期挑战，主要测算与老龄相关的各类公共预算开支中的财政赤字，观测未来公共债务在国内生产总值（GDP）中的占比。另一组检测长期性挑战，包括观测与过度预算开支相关的财政赤字（例如用于老龄的财政支出赤字，预算收入与最初计算的平衡预算之间的差额等），主要监控公共债务在GDP中占比的发展趋势。除了检测数据外，还需分析公共计划的执行情况，例如养老金和医疗之间的关系，以便及时发现可持续性风险，并进一步寻找原因，特别是根据不同国情分析出各国长期照顾制度在运行中的政策问题，通过调整政策予以纠正。欧盟还在成员国之间设立质和量的比较指标，例如公共开支、单价、需求以及公共开支对需求的覆盖率。

监控是全方位的，除了政府的直接长期照顾津贴公共开支以外，还包括地方和基层政府机构，以及社会保障计划中用于长期照顾的开支。不仅监控当前的开支，还预期未来的开支规模，分析长期照顾开支在整个政府开支中的变化。

欧盟用于长期照顾的平均公共开支占GDP的1.9%（2011年），不

同成员国之间差距很大，占比最小的是塞浦路斯（0.2%），最大的是丹麦（4.8%）。占比越大意味着国家总体财政的可持续性越会出现问题。主要压力来自于人口老龄化，老年人容易并发多种病症，不仅需要长期的医疗照顾，而且需要很多时间的各种护理和救助。长期照顾支出的GDP占比会随着老龄化而增加，欧盟预计，到2060年该比例将达3.4%，其中超过40%的支出增长来自于公共开支。

那么，如何分配长期照顾资源，并选择合适的政策就显得十分重要。欧盟传统上主要通过养老机构提供长期照顾，但也存在家庭照顾和提供现金待遇等其他选择。通过监控几组数据发现，60%的情况下家庭照顾的效率高于机构照顾，而提供实物（服务）照顾的开支相对高于现金待遇的支出。过去政策偏重于机构照顾，现在的趋势是鼓励发展家庭照顾，将现有的一些实物照顾待遇转为现金待遇。

评估长期照顾制度是否合理，还需要考察其对潜在需求的回应水平。例如，收集有关长期患病或失能的预期时间数据，长期患病或有健康问题的人群占比，以及日常活动有严重障碍的人群占比等。根据数据预告的潜在需求，及时采取措施，通过改善民众健康状况，提高开支使用效率等，来化解潜在压力形成对制度可持续性的挑战。

检测覆盖面有助于更好地理解制度功能，数据包括长期照顾的公

共开支覆盖总人口的比例，覆盖多少有长期照顾需要的人群等，主要是考察开支的效率，也为政策改革提供信号。

还要考察长期照顾的单价（每服务一个人的平均成本），这是影响长期照顾开支的关键指标。长期照顾成本因服务不同而有别，但个人化的照顾价格一般都高于机构服务，也高于家庭服务。现金津贴的单位成本最低。高额的机构服务源于住院病人的高医疗需求（特别是高龄的严重失能），但不能一概而论，高单价也可能与低效率有关，主要是机构组织给服务人员提供了错误的激励机制。还要考虑何种服务必须由机构提供，家庭服务是否可以替代，因为根据数据，同等服务机构照顾的价格是家庭照顾的3.2倍。

总之，欧盟通过数据监控，进行政策引导并提供多种选择，除了预警长期照顾可能出现的支付风险以外，还提倡在家庭里接受适当而非过度的服务。



周弘

周弘

中国社会科学院学部委员、国际学部副主任、中国欧洲学会会长、中国国际关系研究会副会长、中国经社理事会理事、中国人力资源和社会保障部咨询专家。