

## 郭金龙、李红梅 | “两论”对中国长期护理保险制度建设的指导意义和作用分析

形成于革命时期的“两论”的世界观与方法论，为中国革命、经济建设和改革开放起到了重要的指导作用，其作为马克思主义中国化最为成功的典范，是中国特色社会主义理论的基石，对于认识与解决当下的诸多问题仍然具有重要的指导意义和理论价值。社会保障体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是紧密关系着国计民生的重要命题，更是一项有助于国家长治久安的重要制度安排。在人口老龄化日益严重、家庭规模不断缩小以及医疗费用逐步上升的背景下，我国推行的长期护理保险制度<sup>1</sup>为失能老人的护理难题提供了解决思路，同时也面临诸多困难。以“两论”为核心，深入探索其对中国长期护理保险制度的指导意义和作用，有助于引导我国长护险制度的逐步完善。

1937年，毛泽东同志在科学总结中国革命实践经验及教训的基础上，撰写了《实践论》和《矛盾论》，形成了“两论”的世界观与方法论。“两论”作为马克思主义中国化最为成功的理论经典，是中国特色社会主义理论的重要基石，其思想对于认识与解决当下的诸多问题仍然具有重要的指导意义。

“两论”从以下几个维度，对实际工作进行指导和推动：首先，要从客观实际出发制定政策、推动工作，即一切从实际出发，在尊重客观规律的基础上充分发挥个人的主观能动性；其次，要强化问题意识，积极面对前进中遇到的矛盾，具体问题具体分析；此外，要增强辩证思维能力，提高驾驭复杂局面、处理复杂问题的本领，即用发展的眼光看问题，防止思想僵化；最后，要深入学习认识和实践辩证关系的原理，坚持实践第一的观点，靠实践出真知。

在人口老龄化日益加深、家庭规模不断缩小以及医疗费用逐步上涨的大背景下，2016年，我国开始试点“长期护理保险（简称长护险）制度”试点工作，旨在为失能、失智被保险人提供护理保障和护理费用补偿。建立长期护理保险（以下简称“长护险”）制度，是社会保障体系的重要组成部分，是党中央、国务院应对人口老龄化、促进社会经济发展的战略举措，是“十四五”规划健全多层次社会保障体系的重要制度安排，有利于优化医疗资源配置、节约财政开支，有利于将失能风险的治理主体从家庭过渡到公共体系、保障失能人员基本生活权益。以“两论”为核心，深入探索其对中国长期护理保险制度的指导意义和作用分析，有助于指导和引领我国长护险制度的逐步完善。

---

<sup>1</sup> 当被保险人符合失能评定标准时，为其提供护理服务及经济补偿的制度安排。

## 一、“两论”对中国长期护理保险制度建设的指导意义

长期护理保险制度的建立和推广离不开实践的过程，其在坚持以“实践第一”为原则的同时，坚持从客观实际出发制定政策和推动工作、积极面对和化解前进中的问题与矛盾并增强思辨思维能力，即用发展的眼光看问题、坚持具体问题具体分析。

### （一）从客观实际出发制定政策和推动工作

党的思想路线是一切从实际出发，理论联系实际，在实践中检验和发展真理。实事求是的思想路线是对马克思主义认识论的继承和发展，正如习近平总书记所指出的：“马克思、恩格斯没有直接用过‘实事求是’这个词汇，但他们创立的辩证唯物主义和历史唯物主义，突出强调的就是实事求是”<sup>2</sup>。在长期护理保险制度推行过程中，一直坚持以我国实际国情及各地实际的客观实际为基础，逐步进行展开。

一方面，考虑到我国国情，长期护理保险制度的实施是从部分地区的试点开始引入，并根据试点地区的具体实施情况逐步进行范围扩展和方案调整。2016年6月，人力资源和社会保障部明确提出将青岛、上海、成都、上饶等15个地区作为长护险试点，并发布相关试点工作的政策文件与实施方案，将其以社会保险形式引入社会保障体系。2020年9月，国家医疗保障局和财政部联合发布扩大试点名单，在第一批试点基础上，新增了福州、湘潭、开封、南宁等14个地区。其中第一批试点中的上饶、成都和广州这3个城市考虑到前期制度运行效果良好，其参保对象由最初的城镇职工逐步加入了其余城乡居民，现已实现了当地居民全覆盖。

另一方面，考虑到不同试点地区的情况各异，各地的试点方案是由各试点当地政府根据具体情况自行制定。以筹资方案为例，各地区关于筹资方式及筹资标准的规定与当地居民的收入情况或医保缴费基数相挂钩。例如，已经发布的两批国家级试点名单<sup>3</sup>中，有14个地区采用的是定额筹资的方式，而且不同地域的定额标准差距悬殊，参保人的缴费金额低至24元每人每年，高至240元每人每年，定额筹资的规定标准高达10倍之差<sup>4</sup>；此外，采用比例筹资方式的11个试点地区，有其中9个以医保的缴费基数为准，缴费比例要求分布在0.06%到1%，最高缴费比例与最低比例之间差距超过15倍，这在一定程度上是由各地的收入差距和社保水平决定的。

---

<sup>2</sup> 习近平：《坚持实事求是的思想路线》，《学习时报》2012年5月28日。

<sup>3</sup> 第一、二批国家级试点城市分别有15和14个，由于第二批试点中的甘肃省甘南藏族自治州尚未发布相关政策文件，所以本文提及的试点是对其余28个国家级试点地区进行分析。

<sup>4</sup> 资料来源：各试点关于长期护理保险试点的实施方案或实施办法，本文中试点相关且无特殊标注的数据或资料来源均同此。

## （二）强化问题意识，积极面对前进中的问题与矛盾

毛泽东在《矛盾论》中指出，事物发展的根本原因，不是在事物的外部而是在事物的内部，在于事物内部的矛盾性。所以，面对现实问题，需要对其产生的原因做出多角度、有侧重的分析并积极解决。

首先，长护险制度的提出，本身就是为了应对人口老龄化问题，缓解失能失智老人的护理需求压力。随着生活水平的提高和医疗条件的改善，我国人均寿命不断提高，与之伴随的是人口老龄化问题和社会养老压力的增加。2021年5月发布的我国第七次人口普查公报显示，截至2020年11月1日，我国60岁以上（含60岁）人口的数量已经达到2.64亿，占总人口比例的18.7%；其中65岁以上人口的数量达到1.9亿，占总人口数量的比重为13.5%，已经十分接近深度老龄化社会14%的比例标准。随着我国老龄化程度的不断加深以及与之伴随出现的失能老人数量增加及护理需求不断上升，在我国未富先老的大背景下给社会和家庭造成沉重的负担。为了保障失能老人的生活质量和减轻家庭养老压力，中国于2006年首次将长护险列为健康保险的独立险种，并在2016年正式开始推动试点工作，积极应对人口老龄化带来的老年人护理方面的难题。

其次，长护险制度运行的过程中，也出现了各种矛盾需要不断面对。一方面，是筹资与给付之间的矛盾：我国长护险试点的筹资过于依赖医保基金，缺乏独立的筹资渠道，且制度运行之初，制定过高或过低的筹资标准都不利于制度本身的运行和推进，影响到制度的可持续性；给付方面，存在着给付标准严格、给付对象范围限定过窄等问题，而要想实现给付范围的扩大和给付标准的放宽，需要足够的资金予以支持。应对这样的收支矛盾，试点总的运行原则为“以支定收、收支平衡、略有结余”，从总的方针维度对收支之间的矛盾提出解决思路。另一方面，是因地制宜与制度碎片化之间的矛盾：上文提及到，考虑到不同试点的情况各异，试点方案由各试点自行制定，因地制宜的制度方案增加了制度推行的可行性与效率性，但是同时也造成了制度的碎片化，具体包括：参保对象的覆盖范围不同、筹资方式不一、筹资标准差距大及给付评定工具各异等。因地制宜的试点方案虽然在一定程度上提升了制度实行的效率，但是并不利于公平的实现，政府对该矛盾给出的解决思路是，先在试点期间积累经验，让一部分人先享受到制度福利，待运行成熟之后，逐步解决制度的现存问题，在实事求是的基础上优先应对主要矛盾。

无论是试点先行还是暂时忽略试点中小的矛盾点，都符合《矛盾论》中关于主要矛盾与次要矛盾关系的论述：研究任何过程，如果是存在着两个以上矛盾的复杂过程的话，就要用全力找出它的主要矛盾，捉住了这个主要矛盾，一切问题就迎刃而解了<sup>5</sup>。也就是说，在实际工作中，当

---

<sup>5</sup> 宣学良：浅谈《矛盾论》中有关主要矛盾的提法[J]. 理论战线, 1981(19): 12-14.

存在两个及以上的矛盾时，不可能一次顾全所有，而是要先抓住主要矛盾点，等关键要害解决之后，再去着手其他次要矛盾。

### （三）增强辩证思维能力，提高处理复杂问题的本领

《矛盾论》论述到，要分析各种物质运动形式矛盾的特殊性；研究每一物质运动形式在其发展长途中的每一个过程矛盾的特殊性，即研究过程矛盾的特点；过程中矛盾的各个侧面也是有各自的特殊性，要注意加以研究；一个过程在其发展长途中常常又分为若干阶段，而每一阶段上矛盾的特点是不相同的，要认真分析研究；阶段上矛盾着的各个侧面也是各有特点，不可一律对待，亦须作具体分析。在实践当中，要关注不同阶段矛盾的特殊性并对各阶段的矛盾做出具体判断，即同时兼顾“用发展的眼光看问题”和“具体问题具体分析”。

#### 1. 用发展的眼光看问题

任何过程，由于内部的矛盾和斗争，都是向前推移向前发展的，人们的认识运动也应跟着推移和发展<sup>6</sup>。也就是说，任何事物都处于不断发展变化的过程中，想要做到主观与客观的完全一致比较难，需要持之以恒地坚持改造世界观，这既包括提高认识世界的的能力，也包括增强党性。这些论断都在我国长期护理保险制度推行过程中得到了良好的运用和体现。

以2016年确定的15个第一批长期护理保险试点为例，其到2021年6月为止已经运行了5年的时间。相比于运行最初，各地情况都有了新的变化，制度运行有了新的进展，因而制度方案也随之发生了调整。第一，是参保对象上的调整：成都、上饶和广州这3个试点在运行最初，参保对象仅限于城镇职工，而经过制度运行的成熟化，现已经覆盖全体城乡居民；南通市则由最初的覆盖城镇职工及城镇居民，逐步纳入了农村居民，也实现了城乡居民全覆盖。第二，是失能评估方案上的调整：以荆门市为例，其在运行最初进行失能评定时，采用的是国际通用的Barthel指数评定量表，并未形成更具有针对性和适用性的本地化的评定系统，经过制度的运行和完善，现已出台《荆门市长期护理保险失能等级评定标准》，用发展的眼光不断解决制度上尚存的不足。第三，是筹资方案上的调整：南通市由之前的比例筹资改为定额筹资，而广州市则相反；齐齐哈尔市和安庆市依旧采用定额筹资方法，但定额标准都有了不同程度的降低；成都市和青岛市依旧采用比例筹资的方法，但前者调高了筹资的比例标准，后者则有所下降。无论是参保对象的调整，还是失能评估工具的调整，亦或是筹资方案的变动，都是用发展眼光看待问题、具体问题具体分析的体现，在政策的运行过程中，根据最新的情况进行方案的及时调整，以期实现最优的运行效果。

---

<sup>6</sup> 陶德麟.《实践论》浅释[M].江苏人民出版社,2015:10.67.

## 2. 具体问题具体分析

任何矛盾体都是特殊性与普遍性的统一，不仅要注意矛盾的普遍性，更要注意矛盾的特殊性。《矛盾论》指导我们，要具体问题具体分析，认真研究每一阶段矛盾的不同特点，抓住事物的主要矛盾和矛盾的主要方面，才能有效地解决矛盾，而建设具有中国特色的长护险制度方案是具体问题具体分析的运用和体现。

长期护理保险制度已经在多个国家建立，考虑到不同国家的不同国情，其采用的制度模式和方案各不相同，下文以同样采用社会保险形式的德国、日本和韩国为例，从参保机制和筹资方式这两个维度与中国长护险制度进行比较和分析。首先，从参保机制来看，四国均是采用强制参保的形式，其中韩国和德国是强制全民参保，日本是强制40岁及以上群体参保，而中国由于处于初期探索阶段，长护险的覆盖人群与医保参保人群保持一致，按照各地试点方案的不同分为仅覆盖城镇职工、覆盖城镇职工加城镇居民以及覆盖全体城乡居民这三种情况，也就是说，覆盖群体的规定并未如德日韩那样实现全国统一规定。其次，从筹资方式来看，德日韩三国均采用比例筹资的方式，其中韩国和德国采用的是固定费率的形式，而德国采用差异费率<sup>7</sup>方式，中国试点筹资方案碎片化严重，除了比例筹资之外，还有定额筹资、比例结合定额的混合筹资方式。与德日韩相比，中国的制度方案的特点主要在于从试点开始试行并逐步拓展，且各试点因地制宜制定本本地化方案，暂未形成全国统一的实行方案而只保留统一的原则性规定，其主要原因在于中国的长护险尚处于起步阶段，各项制度尚不成熟，且中国人口众多且地域差距大，制度的建立和推广需要更加谨慎。

各国在长期护理保险制度运行过程中采用的不同制度方案，正是《矛盾论》中“具体问题具体分析”观点的体现，我国在借鉴国外成熟经验的同时，做到了牢牢把握本国国情特点和政策目标，走出了具有本国特色的制度轨迹。

## 二、“两论”对中国长期护理保险制度建设的作用分析

### （一）思想路线方面，坚持实事求是，反对主观主义

#### 1. 坚持实践第一原则，一切从实际出发

《实践论》指出，辩证唯物论的认识论把实践提到第一的地位，认为人的认识一点也不能离开实践，排斥一切否认实践重要性、使认识离开实践的错误理论，认识来源于实践、在实践中发展、被实践所检验<sup>8</sup>。建设具有中国特色的社会主义以及相关制度，必须要善于分析当地的具体条件及情况，再决定工作的任务及方针政策。在长期护理保险的实施过程中，各试点地

---

<sup>7</sup> 德国缴费实行统一费率 2.55%，但是 23 岁以上且没有子女的参保人自 2005 年起需要缴费率上涨 0.25%。

<sup>8</sup> 陶德麟.《实践论》浅释[M]. 江苏人民出版社, 2015:10. 67.

区创造性地将总的方针政策与当地实际情况相结合，在“以收定支、收支平衡、略有结余”的大原则之下，各试点根据当地情况制定各自的筹资方案、给付方案以及监管方案等，因地制宜，推动长期护理保险制度在当地的平稳、有效运行。

## **2. 坚持唯物主义观点，注重调查研究**

任何事物都有其客观规律，所以在决策之前，需要深入调查、掌握客观规律从而获得工作上的主动权。在实际工作中，调研是了解民意、掌握国情的有效手段，将实事求是的思想深入贯彻到具体工作之中，没有调查，没有发言权<sup>9</sup>。各地长护险试点的各项方案启动之前，多地政府均通过民意征集的手段采集民情，从而了解民意、制定更加贴合群众需求的方案。例如，失能评定方案颁布之前，呼和浩特市通过民政网发布养老服务对象评估暂行办法的征求意见稿，向全社会公开征求意见与建议，并提供反馈渠道。失能评定的执行方面，黔西南州、汉中市、湘潭市、苏州市、荆门市等地政府也进行了长护险失能等级评估结果的公示，以期将政府执行与民意反馈紧密结合。在试点运行过程中，各地的专家学者也在不断进行调研和分析，对各地试点的运行情况出具调查报告，深入群众了解制度运行效果。

## **3. 坚持发展的理念，不断提高认识**

任何过程，不论是属于自然界的和属于社会的，由于内部的矛盾和斗争，都是向前推移向前发展的，人们的认识运动也应跟着推移和发展。这就意味着，主、客观的统一，不是静止的统一，而是具体的、历史的统一，是一个不断实践和调整的过程。也就是说，坚持实事求是的思想路线，是动态中的调整而非静态中的坚持。长期护理保险试点在运行之初，第一批试点地区出台了具体的方案，其经过几年的运行，在取得一定成果的基础上也进行了不同程度的调整，包括制度本身存在的不适合当地的规定，以及制度运行之后在改善当地状况的基础上需要进一步推进的地方。例如，前文中提到的成都、上饶和广州3地对参保对象的调整，荆门市对失能评估方案的重新制定，南通、广州、齐齐哈尔、安庆以及成都和青岛等地对筹资方案的调整等，都能体现出发展理念在试点运行过程中的运用，并在调整过程中不断提高认识能力和实践能力。

### **(二) 工作方法方面，坚持群众路线，反对官僚主义**

#### **1. 坚持从群众中来，到群众中去的方针**

人民群众是从事建设具有中国特色的社会主义伟大实践的主体，所以在社会主义建设的过程中，必须集中群众正确的意见和建议，制定出真正符合群众利益的方针，从而指导群众活动。我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去<sup>10</sup>，坚决避免制度建设

---

<sup>9</sup> 杨明伟. 毛泽东如何解读《反对本本主义》[J]. 毛泽东研究, 2020(03):40-51.

<sup>10</sup> 周知民. 毛泽东领导思想和党的群众路线理论的经典文献——学习《关于领导方法的若干问题》[A]. 全国党的建设研究会. 毛泽东党建思想暨党的群众路线理论研讨会交流论文[C]. 全国党的建设研究会:全国

过程中的认知仅仅局限于一个人或者周围少数人，形成脱离群众的、不深刻、不全面甚至是不正确的认识，进而形成脱离实际的决策。

无论是前面提及到的长期护理保险试点方案的征集，还是失能评定结果的公示，都是群众路线的具体体现；无论是通过民意反馈渠道广泛征集群众的声音，还是通过调研了解民情民意，都是为了实现“从群众中来”；建立在民意基础上的试点方案的制定与执行，则是为了进一步实现“到群众中去”。

## 2. 把握民主与集中的对立统一

把握民主与集中的对立统一，是实现群众路线的根本措施，使党的群众路线逐步做到制度化和法律化。即在实际工作当中，在广泛听取群众意见的基础上，处理好多数原则与少数原则的关系，处理好发扬民主与加强集中领导的关系。

在长期护理保险试点的运行过程中，试点方案制定之前，各地政府广征民意、充分考虑当地的具体情况与群众需求，在集中群众意见之后，由政府协调不同的群众声音并为当地制定统一的政策执行方案，即将真正反映大多数群众根本利益的要素集中起来，在民主的基础上实现长期护理保险的制度化和方针化，进而贯彻落实到群众当中，在发行民主的同时，加强领导，实现真正的民主集中制。

## 三、结语

“两论”的世界观与方法论是马克思主义中国化最为成功的理论经典，其核心思想在于一切从实际出发、具体问题具体分析、用发展的眼光看问题以及坚持实践第一的观点。作为中国特色社会主义理论的重要基石，其对于理解及解决当下的诸多问题仍然具有重要的指导意义。长期护理保险制度作为社会保障制度的重要组成部分，关系着社会的稳定与人民的幸福，在“两论”的指导下探索和理解长护险制度的运行，有助于引导我国长护险制度的进一步推进和完善，其对我国长护险制度运行的总启示包括：坚持一切从实际出发、注重调查研究、坚持发展理念、坚持群众路线以及牢牢把握民主与集中的对立统一，真正从制度维度提高人民的参与感、获得感与幸福感。

## 参考文献

- [1] 赵正永. 《矛盾论》和《实践论》在党的思想建设上的重大指导作用[J]. 江淮论坛, 1991, {4} (03): 4-8.

- [2] 刘欢. 《实践论》《矛盾论》对思想政治教育的指导作用[J]. 新西部, 2020, {4} (03):124-125.
- [3] 廖米梅. 《实践论》在新时代中国特色社会主义下的意义[J]. 法制博览, 2018, {4} (19):248.
- [4] 孙玉娟, 赵剑. 论毛泽东《实践论》中认识论思想及当代价值[J]. 改革与开放, 2017, {4} (16):41-42.
- [5] 习近平:《坚持实事求是的思想路线》,《学习时报》2012年5月28日。
- [6] 宣学良: 浅谈《矛盾论》中有关主要矛盾的提法[J]. 理论战线, 1981(19):12-14.
- [7] 杨明伟. 毛泽东如何解读《反对本本主义》[J]. 毛泽东研究, 2020(03):40-51.
- [8] 周知民. 毛泽东领导思想和党的群众路线理论的经典文献——学习《关于领导方法的若干问题》[A]. 全国党的建设研究会. 毛泽东党建思想暨党的群众路线理论研讨会交流论文[C]. 全国党的建设研究会:全国党的建设研究会, 2014:10.
- [9] 姚虹. 老龄危机背景下我国长期护理保险制度试点方案的比较与思考[J]. 社会保障研究, 2020, {4} (01):48-56.
- [10] 李红梅, 孙颖. 我国长期护理保险的现状、瓶颈与建议[J]. 中国保险, 2018, {4} (12):17-21.