

老年照料服务人员供给及长期护理保险的作用： 基于工资报酬视角的文献评述*

余央央 翟颖

(上海财经大学公共经济与管理学院,上海,200433)

摘要:充足的老年照料服务人员供给是长期护理保险制度发展的关键。基于“护工荒”的现实,从老年照料服务人员供给与长期护理保险的关系、影响老年照料工资报酬因素两个方面梳理相关研究的发展脉络发现,理论上长期护理保险可以通过增加机构、个体的支付能力来提高老年照料工资报酬,扩大老年照料服务人员供给,但已有来自部分国家的经验证据并不都支持上述结论。此外,照料行业的特殊性(信息不对称、规模不经济等)和劳动力市场不完善等因素使得工资报酬被低估,出现“工资惩罚”,而这可能是长期护理保险较难增加老年照料从业者供给的关键。据此,结合我国长期护理保险的发展方向,建议未来的公共政策要聚焦长期护理保险的保障待遇给付、照料质量监督以及照护机构高效发展等方面,以提高老年照料工资报酬水平,缓解“护工荒”。

关键词:长期护理保险;老年照料服务人员供给;护工荒;工资报酬水平

一、引言

随着人口老龄化的加剧,全球面临日益增长的老年照料需求。生育率的下降、女性劳动参与率的提高、家庭小型化及居住模式的变化导致传统上由家庭成员提供的(非正式)老年照料的模式日渐式微,由市场提供(正式)照料的趋势愈发明显,主要表现为雇佣老年照料服务人员的需求巨大^[1-2]。以美国为例,老年照料服务人员(direct care worker)^①的需求量从2010年的310万增加到2020年的460万,预计2020—2030年该岗位需求量还将新增120万,远高于其他行业的新增岗位需求量^[3]。OECD国家也有类似的情况,预计在2040年前需要增加1350万名老年照料服务人员^[4]。但与此形成鲜明对比的是,正式照料服务从业者供给不足,“护工荒”^②成为包括我国在内的大部分国家所面临的难题。比如,日本预计至2025年老年照料服务人员供给短缺达到33.7万人^[5]。

在我国,由于数据统计口径不统一,各界具体测算出的老年照料服务人员供给量有差异,但一致认同该类人员供给存在短缺。比如,人力资源和社会保障部(下文简称人社部)指出,2019年我国养老护理从业人员约为30万,相比庞大的失能半失能人口,供给缺口巨大^[6]。Glinskaya等指出,2015年中国共有100万老年照料服务人员,其中仅2万人受到严格培训,供给短缺严重^[7]。而与供给短缺不同,我国对老年照料服务人员需求日益增大。Dong等利用OECD国家1:4.2(老年照料服务人员占65岁以上老人的比例)的标准预测,我国老年照料服务人员需求会从2016年的174万增加到2030年的1033万^[8]。而据封婷等测算,我国

* 本文系上海市哲学社会科学一般项目“长期护理保险对上海护理供给的影响:基于养老护理人员的视角”(编号:2018BJB017)的阶段性研究成果。

① 根据美国劳工统计局的定义,老年照料服务人员(direct care workers)包括照顾个人生活起居服务人员(personal care aides)、居家上门服务人员(home health aides)和护士助理(nursing assistants)。

② 本文中的“护工荒”主要是指老年照料服务人员供给短缺。

老年照料服务人员需求在 2023 年达到 691 万~1141 万^[9]。未来我国老年照料服务人员的供需缺口可能还会持续扩大。

大量文献指出,许多国家或地区老年照料工资报酬水平较低、缺乏吸引力。比如,2021 年,美国老年照料服务人员工资报酬的中位数为 14.27 美元/小时,仅为非农就业人员工资的 45.43%;2021 年,OECD 国家老年照料人员的工资报酬处于全社会最低工资水平附近;2019 年,我国南京、无锡、广州和佛山四个城市的养老护理员平均月工资约为 3836 元,远远低于各城市的社会平均工资^[10-11]。这类问题成为老年照料服务人员供给短缺的重要原因。长期护理保险制度(下文简称“长护险”)通常为长期失能人员(主要是老年失能人员)提供服务或资金保障,具有稳定的筹资来源(主要是税收或缴费等),从理论上可以提升个体、机构的经济支付(购买)能力和意愿,减少市场对照护服务支付的不确定性。相应地,长护险有可能通过补偿、提高老年照料工资报酬吸引从业者从事老年照料服务。

值得一提的是,照料行业的特殊性(存在信息不对称、规模不经济等问题),以及劳动力市场不完善(存在一定规模的非正规就业等)易导致照料的“工资惩罚”(被译为 care penalty 或 wage penalty),即具有相似技能水平、工作场景、工作职能的从业者,在照料行业的工资报酬低于其他行业^[12]。因此,可能难以通过劳动力市场供需水平自由调节老年照料工资报酬,相应地长护险通过增强个体、机构支付能力或意愿来提高老年照料工资报酬的效果可能并不确定,还需要从减轻照料行业的信息不对称程度、规模不经济程度等方面来减少老年照料的“工资惩罚”,从而吸引从业者从事老年照料服务。

“护工荒”会严重影响长护险制度的可持续发展,我国自开始实施长护险试点起,就非常重视老年照料服务人员队伍建设。但目前国内文献并未从老年照料工资报酬的角度来深入探究长护险对老年照料服务人员供给的影响,更遑论细致分析不同国家为促进长护险在老年照料服务人员供给中发挥积极作用所采取的实践做法。基于此,本文从老年照料服务人员供给与长期护理保险的关系、影响老年照料工资报酬的因素两个方面梳理相关研究的发展脉络并进行总结评述,同时结合我国长护险发展趋势,指出缓解“护工荒”的公共政策方向。本文的研究旨在为我国建立适应国情的长护险制度提供丰富的理论基础与经验证据,有助于更好地应对人口老龄化的严峻挑战。

二、长护险对老年照料服务人员供给的影响:基于工资报酬的视角

通常而言,长护险具有稳定的筹资来源,并为老年照护机构、参保人员(主要为老年人)提供照护待遇给付,具体表现为长护险基金会支付一定比例的照护费用。相应地,一方面,长护险会减少老年照护机构的经营风险和不确定性,让老年照护机构稳定获得照护服务费用补偿、增强对员工(老年照料服务人员)工资报酬的补偿支付能力^[13-14]。另一方面,长护险有效提高了老人个体对照护服务的支付能力,进而能提高老年照料人员的工资报酬^[15]①。显然,从理论上,长护险可以通过增强机构、老人个体的支付能力来提高老年照料工资报酬,以吸引从业者进入老年照料服务行业,最终扩大老年照料服务人员供给。从实证研究上看,尽管现阶段全球实施长护险制度的国家并不多,但仍有较多的文献以美国、日本、德国等国家为对象,检验长护险对老年照料人员供给的影响以及老年照料人员工资报酬在其中的作用。

美国从 1965 年开始实施的 Medicaid 是一项由政府提供的针对贫困人群的长期护理保险,2019 年 Medicaid 的长期护理支出占总费用的 56.44%^[16-17]。为了应对“护工荒”,吸引更多从业者进入照护行业,1989 年密歇根州在 Medicaid 领域开始实施工资直通车政策(Wage Pass-Through Policy,简称 WPT 政策),此后该政策逐渐覆盖到其他州,至今仍在推进和改进中。WPT 政策要求护理院、居家上门机构指定一笔资金

① 老人作为雇主,可以提高老年照料人员的工资报酬。此外,随着老人支付能力的提高,老人会进一步增加对照护服务的市场需求,这会吸引更多的老年照护机构进入照护服务市场。相应地,这也使得老年照护机构雇佣更多的老年照料服务人员。

直接用于提高照护行业从业者^①的工资、福利,以及增加雇佣照护行业从业者的数量。Medicaid 的报销水平与人工成本支出直接相关。早期有文献主要考察 Medicaid 报销补偿方式变化对从业者工资报酬的影响,而近年来的研究更多聚焦于评估 WPT 政策对从业者工资报酬、劳动供给的影响。

最早 Borjas 利用美国 1973—1974 年 600 家护理院数据研究发现,相比于固定报销比例 (flat rate),以成本为基础的报销比例 (cost-based rate) 会使老年照料服务人员工资水平增长 6.5%~10%,使执业护士 (LPN) 工资水平增长 10%~11%,私营护理院会比非营利护理院支付更低的工资报酬^[18]。此后 Baughman 和 Smith 基于 1996—2001 年 SIPP (Surveys of Income and Program Participation) 数据,采用固定效应模型研究发现,实施 WPT 政策的州的老年照料服务人员每小时工资比未实施 WPT 政策的州的同行高出 12%,这一现象在护理院、居家上门机构中表现得尤为明显。同时,当 WPT 政策增加助理护士 1.18 美元/小时的平均工资水平时,该岗位离职的概率下降 10.5%^[19]。而 Feng 等主要针对护理院考察 WPT 政策对各类护士供给时间的影响。具体利用 1996—2004 年 OSCAR 数据 (Online Survey Certification and Reporting Data),采用固定效应模型和两步广义最小二乘法研究发现,实施 WPT 政策后注册护士助理 (CNA) 的工作时间增长了 3%~4%,换言之,如果一家护理院接受了 WPT 政策,则注册护士助理 (CNA) 每周对每个病人额外增加 27~36 分钟的服务^[20]。

Foster 和 Lee 采用与 Feng 等相同的 OSCAR 数据库 (1999—2004 年),通过双重差分方法 (DID),分析了 WPT 政策对病人构成比例不同的护理院的影响异质性。结果发现,总体上,WPT 政策使得注册护士助理 (CNA) 每天的工作时间增加 1%。但在 Medicaid 病人占比最少 (最低 25%分位) 的护理院中,WPT 政策使得注册护士助理 (CNA) 的每天工作时间增加 2.7%;在 Medicaid 病人占比最多的护理院中,WPT 政策并未产生类似影响^[21]。不同于以往研究在州层面衡量 WPT 政策的差异,Hegland 从护理院层面衡量 WPT 政策的差异,并基于更长时间段 (1996—2015 年) 的 OSCAR 数据库,结合 HCRIS (Healthcare Cost Reporting Information System) 等数据库分析,使用 IV、DID 等方法探究 WPT 政策对老年照料人员劳动供给、工资报酬的影响。结果发现,WPT 政策对护理院的补贴增加 2.32 美元/天会使老年照料服务人员工作时间增加 6.4% (11.4 分钟/天)、工资增长 1.5% (0.31 美元/小时)^[22]。

美国的经验证据表明,长护险待遇水平的报销方式 (以成本为基础或者采用固定比例)、WPT 政策对老年照料服务人员、护士类从业者的工资报酬水平、劳动时间供给有积极的影响,但在其他国家并不如此。例如,日本在 2000 年开始实施长护险,规定每 3 年根据地区间各类服务项目的人工成本进行照护服务项目价格 (单价) 的调整。换言之,在照护服务项目价格调整中,不同地区、不同服务项目的加价率不同,比如大城市的劳动力成本较高,相应地加价率较高。2006 年为了控制日益增长的照护费用,政府下调了照护服务项目价格的加价率,导致照护服务从业者供给严重短缺。2009 年政府又在部分地区增加了加价率,至 2012 年扩展到更大的区域范围。Kondo 采用 2009—2014 年照护机构数据研究发现,将 2012 年地区不同加价率作为外生冲击,照护服务项目价格的提高并不能促使已有机构增加雇佣老年照料服务人员,也没有使从业者的月收入、工作时间增加^[23]。可能的原因在于,机构将增加的收入作为临时的一笔奖金延迟 1 年分发给从业者,或者更多新的照护机构雇佣新的老年照料服务员工。因而,相较于长护险直接的工资报酬补贴政策及以成本为基础的报销方式,针对照护项目进行价格调整并不能有效地影响在职老年照料服务人员的工资报酬和劳动供给。

德国在实施长护险制度之前有一项针对经济状况比较差的人群提供住院和门诊长护服务的福利制度 (HzP 制度)。在 1994 年立法实施长护险后,德国要求全民参保,并于 1995 年开始征缴保费,于 1996 年实施待遇支付。Hackman 利用 1975—2008 年德国劳动力市场的行政数据,构建地区暴露程度指标,以衡量长护

^① 美国照护行业的从业者分为两类:一类是低教育或技能水平的老年照料服务人员 (direct care worker);另一类是技能水平较高的护士,具体包括注册护士 (RN)、执业护士 (LPN) 和注册护士助理 (CNA) 三类。WPT 政策要求指定的该项资金主要用于支付老年照料服务人员、注册护士助理的工资、福利。

险推行后参保率在地区间的差异。研究发现,长护险扩大覆盖面增加了护工的供给,但对工资收入并没有显著影响,且新增雇佣人员主要来源于低技能劳动力的转移及失业群体^[24]。

从上述实证结果来看,长护险是否会提高老年照料服务人员的工资报酬,更多地取决于照护机构对人工(用工)成本的重视和补偿程度。如果照护机构对从业者的支付意愿和能力较强,则长护险可明显改善该群体的工资报酬。比如,长护险直接针对从业者进行工资补贴,可以显著提高劳动供给(劳动时间)、有效缓解从业者流失率;采用以成本为基础的报销补偿方式可以更加及时地将老年照料服务人员工资报酬支出(人工成本)变化纳入照护服务总成本中,比采用固定比例的报销方式更有利于从业者工资报酬的提高^①。尽管服务项目价格调整方式考虑了人工成本,但由于现实中政府相关部门对价格调整幅度较小,长护险并不能增强照护机构对从业者的支付能力以及实现提升从业者工资报酬的效果。值得一提的是,长护险对老年照料服务人员供给的影响程度主要由剩余劳动力充裕程度决定。若剩余劳动力较多,长护险推广可以吸引更多富余劳动力(尤其是低技能从业者)进入老年照料行业,照料从业者的工资报酬水平不一定会提高;但若剩余劳动力不足,则长护险更有可能通过提高工资报酬增加在职者的劳动时间或者吸引其他行业的劳动力进入老年照料行业。

三、照料行业工资报酬被低估:“工资惩罚”

尽管长护险可以通过提高机构、个人支付能力来补偿或提高老年照料工资报酬,从而促使老年照料从业者供给增加,但如前文所述,这一结论并不是很确定。一个深层次的原因在于,照料行业的工资报酬被低估,存在“工资惩罚”现象。因此,有必要深入探究影响工资报酬被低估的各类因素,从而促使政府通过长护险采取更多的政策举措来有效补偿、提高老年照料工资报酬,吸引从业者进入老年照料服务行业,缓解“护工荒”。照料活动原先主要是由家庭成员无偿提供,并不涉及老年照料从业者供给问题,但随着照料活动超越家庭范围并转向市场,照料经济学(care economy)兴起,由此,照料从业者的工资报酬以及供给被广泛关注^[25-27]。20世纪末至21世纪初,学界集中从照料行业的特殊性、劳动力市场不完善及个人(雇主)或机构的支付能力与意愿来探讨照料工资报酬被低估的因素,但相关实证研究较少,仅在最近10多年才略有进展,主要检验照料行业的工资报酬是否真如预期般被低估,即照料从业者是否更易遭受“照料惩罚”,并探讨其中的影响机制。而老年照料作为照料行业中的一部分,其工资报酬显然也受上述因素的影响。

(一)照料工资报酬被低估的主要因素

现有文献对照料的定义和范畴进行了多种阐释,但基本上都认为照料不仅指提供日常生活服务,还包括通过面对面等服务方式提高被照料者的认知、情感能力^[28-30],这将导致照料的产出缺乏标准化的评判指标。即使政府部门、照护机构可以对一些照料活动制定一系列指标,但是涉及照料活动提升认知情感能力等方面的评价缺乏相应的标准,因此现实中对于照料质量的评价也会因人而异。同时,被照料者有可能因为缺乏必要的能力或信息难以对照料质量进行评价,较为普遍的情况是,被照料者并不是购买照料服务的决策者,照料服务大多由其亲属、机构等付费方决定,但付费方并不一定能够代表被照料者的利益以及正确评价照料产出质量。正是被照料者、付费方(亲属、机构等)较难衡量照料服务人员照料活动的投入与产出,导致其难以有效甄别和监督照料质量,与照料服务人员之间易出现信息不对称^[31-32]。信息不对称使得被照料者、付费方(亲属、机构等)倾向于支付低于市场价的价格(或根据低质量水平支付),并进一步降低价格支付预期,从而导致照料行业的劳动力市场失灵。

除了上述照料行业信息不对称会导致照料工资报酬被低估外,照料行业的规模不经济也会导致照料工资报酬被低估。照料行业属于劳动密集型行业,技术、资本对劳动的替代非常有限,相应地,照料行业易出现规模不经济,从而导致劳动生产率增长较慢、工资报酬增长乏力^[33-35]。尽管技术的创新和进步会提升劳动生产率,但照料从业者仍旧需要投入一定的劳动时间,并通过面对面等服务方式提高被照料者的认知、情感

^① 照护机构的照护服务总成本不仅包括员工的用工成本,还包括固定资产折旧成本、日常开支成本和业务成本等。

能力。因此与其他服务行业相比,老年照料行业对劳动力的需求更高,面临更快的劳动力成本增长,易患“成本疾病”^[36-37]①。而提高劳动生产率可能会导致照料质量下降,因此一些研究均认为在不降低服务质量的同时提高生产率是照料行业的一个重大挑战^[38-39]。

劳动力市场不完善也是照料工资报酬被低估的一个重要因素,这与从业者就业形式以及社会观念歧视相关。一方面,由于照料工作场所大多在私人家庭内部,从业者更易选择以兼职为主的非正规就业形式,该形式常存在雇用合同不正规、缺少外部监管、从业者对工资报酬的谈判能力较低等问题^[40-43]。另一方面,从业者以女性为主,而传统文化观念存在对女性劳动价值的歧视,照料常被视为一份“母性化”工作^②,其社会价值极易被低估^[44-45]。此外,欠佳的工作环境、较低的职业声望等因素会加剧劳动力市场分割,加重劳动力市场的不完善程度,使得工资报酬易被低估。

从经济支付角度而言,被照料者在需要照料的时期,通常经济支付能力较弱,因而他们会降低对照料服务人员工资报酬的支付意愿和水平;同时,照料行业一般属于公共部门,政府支付意愿或能力不强也将降低从业者工资报酬^[46-47]。England、Pietrykowski 等研究认为,照料工资报酬水平取决于家庭或政府富裕程度及支付意愿^[48-49]。此外,还有文献从“工资补偿”理论出发,认为从业者从照料工作中获得的内在精神满足可以弥补工资报酬的不足,即从业者更偏好于精神层面的需求,愿意接受被低估的工资报酬^[50-52]。

综上所述,照料活动具有信息不对称、规模不经济的特点导致工资报酬并不能完全由市场决定,劳动力市场的不完善更是扭曲了工资报酬的形成机制,并且,雇主(机构)有限的支付能力或意愿使得工资报酬进一步被低估。在多重因素的影响下,照料服务从业者不能获得与其人力资本、技能水平相适应的工资报酬,遭受“工资惩罚”。由此,传统经济学理论认为的“通过劳动力市场供需水平可以自由调节工资报酬水平”的论断并不适用于老年照料行业。换言之,对于市场上很可能出现的从业者供给较为短缺的情况,相关主体无法提升工资报酬水平。

(二) 相关经验证据及评述

照料行业存在工资报酬被低估和“工资惩罚”的论断需要经验证据的支持,目前大部分实证研究聚焦于英美等发达国家及中国,但结论并不一致,主要原因在于照料行业的职业范畴较广(包括老年照料从业者、医生、护士、教师、家政人员等),从业者异质性较大。

England 等最早利用哑变量方法将照料从业者细分为与医疗、教育相关的职业和其他职业(社会工作者)两类,并利用美国 1982—1993 年数据,对 16~35 岁照料从业者展开研究。结果发现,整体上,照料从业者工资报酬比其他行业从业者的平均工资报酬低 5%~6%^[53],传统观念中对女性工作的歧视是照料行业工资报酬被低估的重要影响因素之一。而后 Barron 和 Elizabeth 采用同样的方法将照料从业者分为六类,利用英国 1991—2007 年数据研究发现,在同等教育程度等条件下,助理护士、社会福利工作者的平均工资报酬水平低于非护理从业者的平均工资报酬,这一“工资惩罚”最高可达 21%,其中对女性工作的歧视是照料从业者受到“工资惩罚”的一个重要影响因素。但是医生、护士、教师的工资报酬并未受到低估,甚至有所溢价,主要因为此类职业具有社会封闭性(social closure),受职业技术资格认证等进入门槛的限制^[54]。

不同于上述文献的做法,Hirsch 和 Manzella 根据各类职业的特性与照料程度构造照料指数,并通过连续变量方式来划分照料从业者。他们利用 2006—2008 年的美国数据研究发现,在同等教育程度等条件下,随着照料指数增加一个标准值,与照护、关爱活动相关的职业的工资报酬减少了 1.4%~2%,并且与私人部门

① 成本疾病主要是指服务行业的劳动生产率没有快速提高,而行业内劳动者的工资报酬(人工成本)却在快速增长的现象。具体而言,生产率相对滞后或保持稳定的行业(通常是劳动密集型的服务行业)的服务供给效率难以通过技术替代提升,该行业劳动者工资上涨幅度有限;但其他生产率相对较高的行业(主要通过技术进步实现的行业)的劳动者工资快速上涨,不可避免地波及生产率相对滞后或稳定行业的人工成本,使该行业的工资也随之快速上涨(这并不是该行业的劳动生产率快速提高的结果)。

② “母性化”工作指女性无须通过教育或培训,依靠天生的能力就可以参与完成的工作,此类工作通常包括母亲出于爱和义务向其家庭成员提供的照料服务。

照料行业从业者的工资报酬相比,公共部门照料行业从业者的工资报酬被低估的程度更高,这也间接论证了公共部门支付意愿不足易导致照料工资报酬被低估^[55]。此后,Pietrykowski 采取类似的方法来衡量照料职业中的技能水平,并研究照料行业的工资报酬是否被低估。他利用 2014 年美国的数据研究发现,与照料相关的职业的工资报酬被低估主要体现在低工资水平从业者身上,高工资水平从业者则存在工资溢价^[56]。

Budig 等基于美国 1979—2012 年的数据,将 14~54 岁照料从业者分为护理抚育照护类(nurturant care)从业者和再生产照护类(reproductive care)从业者两类^①。他发现,在相同的教育程度等条件下,这两类从业者的工资报酬比非护理工作从业者的报酬分别低了 15%~16%和 2%~8%。进一步发现,护理抚育照护类从业者的工资报酬被低估主要受到从业者偏好(照护工作带来的内心满足)和对女性参与比率较高的工作的工资歧视的影响^[57]。通过教育程度和职业资格表现出的“职业封闭性”(occupational closure)会使大学本科以上学历、高技能照料从业者(主体为医生)获得 8%~23%的工资溢价,而职业封闭性较弱的照料从业者的工资报酬会比非护理从业者的工资报酬低 6%~8%。

在我国,由于数据限制,仅有少量文献针对家政从业者中的老年照料服务人员进行研究。余央央和封进、Dong 等利用 2010 年中国家庭收入调查数据(CHIP)和上海家政服务数据研究发现,老年照料服务人员平均工资报酬低于服务业平均工资报酬的 34.5%,同时,老年照料服务人员平均工资比其他家政从业者平均工资低 28%左右,存在“工资惩罚”;雇主经济支付能力低是老年照料服务人员工资报酬被低估的重要影响因素^[58-59]。杨博文使用 2019 年四个城市家政工人调查数据,比较了家政行业内部不同照料职业的工资报酬。研究发现,老年照料服务人员与育儿嫂存在 10%~15%的工资差异,其中职业歧视解释了月工资差异的 76%和小时工资差异的 40%,并且老年照料工作存在基于职业隔离的技能贬值^[60]。

由于照料职业范畴较广,前文所述的“照料易受到‘工资惩罚’”并未在经验证据中得到完全验证。比如,教育、技能水平较高的职业(比如医生、教师等)会出现“工资溢价”,助推了“职业封闭性”等理论的发展。但从上述经验证据中也发现,教育、技能水平较低的职业(比如老年照料服务人员)会受到“工资惩罚”。尽管长护险可以通过增强支付(购买)能力、意愿来补偿或提高老年照料工资报酬,但由于引致“工资惩罚”的因素较多,长护险可能对缓解照料行业的信息不对称、规模不经济等因素的影响的作用有限,这也是前文实证研究发现长护险不一定会扩大老年照料人员供给的缘故。因此,基于影响工资报酬易被低估的各类因素来探究提高老年照料工资报酬的干预措施非常有必要,这也为长护险应对“护工荒”奠定了基础。

四、我国长护险应对“护工荒”的公共政策方向

我国从 2016 年开始推行长护险试点,在实践中,老年照料服务人员供给短缺的问题突出,不利于长护险制度的可持续发展。党的二十大报告明确提出“建立长期护理保险制度”。未来在公共政策方面,我国需要结合长护险的发展趋势,从缓解老年照料“工资惩罚”、提高老年照料工资报酬的角度对长护险的保障待遇给付、照料质量监督以及照护机构高效发展等方面进行深层次的思考,以科学应对“护工荒”。

首先,在制定长护险各类政策之前,要深入分析和客观判断我国老年照料服务人员的供给现状及发展趋势。目前我国各地老年照料服务人员的统计口径并不统一,一些地区将有养老护理资质的、正规就业的老年照料服务人员纳入统计,还有部分地区会将非正规就业的老年照料服务人员纳入统计。此外,尽管国家在职业分类中规定了养老护理员的资质等级,但一些省市还设有医疗照护人员的资质和认证,所以在统计口径中会出现不同职业类型的老年照料服务人员。由于目前我国老年照料服务人员供给的基础数据缺乏,因而政府部门、研究机构不能准确获知老年照料服务人员的供给量,以及预测具体的供需缺口。另外,老年照料服务人员既包括提供医疗护理服务的技能水平和受教育程度较高的从业者(比如护士等),也包括提供生活照料起居服务的技能水平和受教育程度较低的从业者,因而需要详细区分不同类型老年照料服务人员的供需现状和缺口。

① 护理抚育照护类从业者包括育儿工作者、家庭医生等;再生产照护类从业者包括清洁工、家政工人、厨师等。

其次,在调整长护险保障待遇给付政策时,要考虑到老年照料服务的工资报酬支出变化。目前我国一些长护险试点地区仅规定按固定比例报销照料服务费用,并没有规定老年照料工资报酬支出(照料机构的用工成本)在照料服务总成本中的比重^①。未来长护险政策可以规定待遇报销水平与老年照料工资报酬水平直接相关,比如采取与美国类似的以(照料服务)成本为基础的报销比例方式。此外,长护险设定的照料服务项目价格直接关系到老年照料人员工资报酬。我国不同地区的物价、生活成本变化趋势存在差异,相应地照料服务项目的价格也应该有所不同。可以借鉴日本的做法,在调整长护险照料项目服务价格时,根据各地区人工成本的变化差异化确定照料服务项目价格。此外,可以参考美国的“工资直通车”政策,直接对老年照料人员工资报酬进行补贴,以显著提升老年照料服务人员的劳动供给。总体上,未来在设计和执行长护险保障待遇给付政策时,需对老年照料的工资报酬补偿有更细致的规定,尤其要考虑更易受到“工资惩罚”的低教育、低技能水平从业者群体。

第三,在制定涉及照料质量监管的长护险政策时,要将提升老年照料服务人员技能水平作为重点。如前文所述,照料行业信息不对称的特点导致照料质量很难得到评估,但长护险作为第三方支付,具有较强的市场话语权,因而可以通过一系列激励政策措施督促照料机构加强对老年照料服务人员提供照料的质量监管。比如:目前一些长护险试点地区的行业主管部门已经依据照料质量水平来偿付照料费用或者发放额外的资金奖励。同时,长护险行业主管部门会督促照料机构主动开发质量监管系统,加强以线上方式(比如芯片定位系统、音像视频等)监督照料质量,同时辅以线下突击抽检等方式。考虑到老年照料服务人员具备较高的技能水平是保证照料质量的关键,未来要以照料职业正规化发展为方向,在长护险政策中引导、鼓励照料机构为老年照料服务人员提供技能培训、正式劳动合同、意外险等,吸引受教育程度和技能水平较高的人员从事老年照料服务工作。

第四,在制定推进照料机构高效发展的长护险政策时,要以提高老年照料服务人员的劳动生产率为重点。如前文所述,照料行业属于劳动密集型行业,劳动生产率不易快速提高,相应地老年照料工资报酬增长有限。但在人工智能等新兴技术迅速发展的背景下,老年照料服务人员熟练运用养老护理机器人、健康手环等助老助残高科技产品,可以有效增加每个老年照料服务人员单位时间内照料老人的规模,降低老年照料成本。因此,建议长护险行政主管部门协同其他政府部门制定相关税费优惠政策,鼓励照料机构运用高科技手段参与照料。另外,照料机构的规模化经营可以使老年照料服务人员得到优化配置,尤其大型连锁照料机构跨区域调配从事老年照料的员工,极有可能提升该类人员的劳动生产率。目前长三角区域已经开展长护险照料服务费用延伸结算试点,一些连锁品牌养老机构为异地养老的老人提供照料服务,可以获得长护险跨区域的结算费用。该试点政策某种程度上是在鼓励照料机构开展规模化、品牌化经营^②。未来要制定引导机构连锁化经营的长护险政策,促进老年照料服务人员劳动生产率的提升。

参考文献:

- [1][4]Kumar C,Dempster H,O'Donnell M,et al.Migration and the Future of Care[R].London:ODI,2022.
- [2]Williams F,Brennan D.Care,Markets and Migration in a Globalising World:Introduction to the Special Issue[J].Journal of European Social Policy,2012,22(4):355-362.
- [3]PHI.Direct Care Workers in the United States;Key Facts[R/OL].[2023-02-20].https://www.phinational.org/wp-content/uploads/2022/08/DCW-in-the-United-States-2022-PHI.pdf.
- [5]Wright J.Robots vs Migrants? Reconfiguring the Future of Japanese Institutional Eldercare[J].Critical Asian Studies,2019,51(3):331-354.

^① 固定比例报销方式是指照料服务费用由个人和基金按照一定比例来分担,相应地,照料机构从基金中获得了部分照料费用的补偿。但目前政府部门并没有明确规定在这一补偿的金额中,老年照料工资报酬支出所占比重。

^② 通常各地长护险只对在当地养老的老人进行报销待遇给付,但在长三角区域,如果A省份老人在B省份接受异地养老的照料服务,依然可以获得A省份的长护险的待遇给付,相应地,B省份的照料机构将获得部分报销补偿。

- [6] 人力资源和社会保障部.人社部职业能力建设司 民政部养老服务司负责同志就颁布实施《养老护理员国家职业技能标准(2019年版)》回答记者提问[EB/OL].(2019-10-30)[2023-03-26].http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/1_2_x/jd/201910/t20191030_338179.html.
- [7] Glinskaya E, Feng Z L. Options for Aged Care in China; Building an Efficient and Sustainable Aged Care System [R]. Washington, D.C.: World Bank Group, 2018.
- [8][59] Dong X Y, Joffe V M, Song Y P. Labor Market Conditions for Health and Elderly Care Workers in the People's Republic of China [C]. Manila: ADB, 2022.
- [9] 封婷, 肖东霞, 郑真真. 中国老年照料劳动力需求的估计与预测——来自澳大利亚的经验 [J]. 劳动经济研究, 2016, 4(4): 27-52.
- [10][60] 杨博文. 中国家政行业老年照料工作的低回报率: 禀赋差异还是职业歧视? [J]. 财经研究, 2022, 48(8): 94-108.
- [11] U. S. DOL. Real Earning - February 2023 [R/OL]. (2023-03-14)[2023-03-28]. https://www.dol.gov/newsroom/economicdata/realer_03142023.pdf.
- [12][52][55] Hirsch B T, Manzella J. Who Cares and Does It matter? Measuring Wage Penalties for Caring Work [J]. Research in Labor Economics, 2015, 41: 213-275.
- [13] Chon Y. The Effects of Marketization of Long-Term Care Services for Older Adults in Korea [J]. Journal of Social Service Research, 2019, 45(4): 507-519.
- [14][15][58] 余央央, 封进. 老年照料的相对报酬: 对“护工荒”的一个解释 [J]. 财经研究, 2014, 40(8): 119-129.
- [16] World Health Organization. Global Health Expenditure Database [DB]. [2023-02-21]. <https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>.
- [17] Murray C, Tourtellotte A, Lipson D, et al. Medicaid Long Term Services and Supports Annual Expenditures Report: Federal Fiscal Year 2019 [R]. Chicago: Mathematica, 2022.
- [18] Borjas G J, Frech III H E, Ginsburg P B. Property Rights and Wages: The Case of Nursing Homes [J]. Journal of Human Resources, 1983, 17(2): 231-246.
- [19] Baughman R A, Smith K. The Effect of Medicaid Wage Pass-Through Programs on The Wages of Direct Care Workers [J]. Medical Care, 2010, 48(5): 426-32.
- [20] Feng Z L, Lee Y S, Kuo S, et al. Do Medicaid Wage Pass-through Payments Increase Nursing Home Staffing? [J]. Health Services Research, 2010, 45(3): 728-747.
- [21] Foster A D, Lee Y S. Staffing Subsidies and the Quality of Care in Nursing Homes [J]. Journal of Health Economics, 2015, 41(5): 133-147.
- [22] Hegland T A. How Do Payroll Subsidies Affect Employment and Wages? New Evidence from Establishment - Varying Subsidies to Nursing Homes [EB/OL]. [2023-03-16]. https://drive.google.com/file/d/1hOuL1ub1aAx7HhHjW1inznpHutDAy__5/view?usp=sharing.
- [23] Kondo A. Impact of Increased Long-Term Care Insurance Payments on Employment and Wages in Formal Long-Term Care [J]. Journal of the Japanese and International Economies, 2019, 53: 101034.
- [24] Hackmann M, Heining J, Klimke R, et al. General Equilibrium Effects of Insurance Expansions; Evidence from Long-Term Care Labor Markets [C]. Kalamazoo: Upjohn Institute for Employment Research, 2021.
- [25] Dill J S, Price - Glynn K, Rakovski C. Does the “Glass Escalator” Compensate for the Devaluation of Care Work Occupations?: The Careers of Men in Low- and Middle-Skill Health Care Jobs [J]. Gender & Society, 2016, 30(2): 334-360.
- [26][46][54] Barron D N, West E. The Financial Costs of Caring in the British Labour Market: Is There a Wage Penalty for Workers in Caring Occupations? [J]. British Journal of Industrial Relations, 2013, 51(1): 104-123.
- [27] 刘二鹏, 张奇林, 韩天阔. 照料经济学研究进展 [J]. 经济学动态, 2019(8): 99-115.
- [28][44][48][53] England P, Budig M, Folbre N. Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work [J]. Social Problems, 2002, 49(4): 455-473.
- [29][31] Folbre N, Nelson J A. For Love or Money—Or Both? [J]. Journal of Economic Perspectives, 2000, 14(4): 123-140.
- [30][32][33] Folbre N. Demanding Quality: Worker/Consumer Coalitions and “High Road” Strategies in the Care Sector [J]. Politics & Society, 2006, 34(1): 11-32.
- [34][36] Folbre N. Accounting for Care in the United States [M] // Daly M. Care Work: The Quest for Security. Geneva: ILO, 2001.
- [35] Himmelweit S. The Prospects for Caring: Economic Theory and Policy Analysis [J]. Cambridge Journal of Economics, 2007(4): 581-599.

- [37] Baumol W J. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis [J]. The American Economic Review, 1967, 57(3): 415-26.
- [38] Razavi S. The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options [R]. Geneva: UN Research Institute for Social Development, 2007: 1-39.
- [39] Himmelweit S. Can We Afford (Not) to Care: Prospects and Policy [M]. London: London School of Economics, Gender Institute, 2005.
- [40] Westhoff L. Wage Differences between Atypical and Standard Workers in European Countries: Moving beyond Average Effects [J]. European Sociological Review, 2022, 38(5): 770-784.
- [41] Laß I, Wooden M. The Structure of the Wage Gap for Temporary Workers: Evidence from Australian Panel Data [J]. British Journal of Industrial Relations, 2019, 57(3): 453-478.
- [42] 萨支红, 张梦吉, 刘思琪, 等. 家政工生存状况研究: 基于北京、济南被访者驱动抽样调查 [J]. 妇女研究论丛, 2020(4): 56-72.
- [43] 钱俊月. 非正规的“正规化”: 劳动力市场分割与家政服务企业——基于2019年四个城市的家政工人调查 [J]. 妇女研究论丛, 2022(1): 35-51.
- [45] [57] Budig M J, Hodges M J, England P. Wages of Nurturant and Reproductive Care Workers: Individual and Job Characteristics, Occupational Closure, and Wage-Equalizing Institutions [J]. Social Problems, 2019, 66(2): 294-319.
- [46] [54] Barron D N, West E. The Financial Costs of Caring in the British Labour Market: Is There a Wage Penalty for Workers in Caring Occupations? [J]. British Journal of Industrial Relations, 2013, 51(1): 104-123.
- [47] Folbre N. Should Women Care Less? Intrinsic Motivation and Gender Inequality [J]. British Journal of Industrial Relations, 2012, 50(4): 597-619.
- [49] [56] Pietrykowski B. The Return to Caring Skills: Gender, Class, and Occupational Wages in the US [J]. Feminist Economics, 2017, 23(4): 1-30.
- [50] England P. Emerging Theories of Care Work [J]. Annual Review of Sociology, 2005, 31(1): 381-399.
- [51] England P, Folbre N. The Cost of Caring [J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1999, 561(1): 39-51.

The Supply of Eldercare Workers and the Role of Long-Term Care Insurance: A Literature Review from Care Work Pay

YU Yangyang ZHAI Ying

Abstract: Sufficient supply of eldercare workers is the key to the development of long-term care insurance system. Based on the reality of the shortage of eldercare workers, this paper studies the development of related literature from two aspects: the effect of long-term care insurance on the supply of eldercare workers and the factors affecting eldercare work pay. Theoretically, long-term care insurance can increase eldercare worker pay and expand the supply of eldercare workers by increasing the payment capacity of institutions and individuals. However, empirical evidence from other countries does not all support the above conclusion. Some factors such as asymmetric information, diseconomies of scale and the imperfect labor market lead to the underestimation of care work pay and the occurrence of "wage penalty", which may be the key to the difficulty of long-term care insurance to increase the supply of eldercare workers. Therefore, combined with the development direction of long-term care insurance in China, it is suggested that future public policies should focus on the benefit of long-term care insurance, care quality supervision, and the efficient development of care institutions, so as to increase the level of care work pay and alleviate the "shortage of eldercare workers".

Key words: long-term care insurance, supply of eldercare workers, shortage of eldercare workers, the level of care work pay

(责任编辑:H)