

上海老人坐公交变免费为明补，引发热议……

如何把敬老做足做好？

本报记者 彭训文

“从今年5月1日起，本市建立与经济社会发展水平相适应，统一的老年综合津贴制度。……本市不再实行70周岁以上户籍老年人免费交通制度，原社会保障卡副卡（敬老服务专用）的使用期截止至2016年6月25日。”今年4月7日，上海市政府发布《关于建立老年综合津贴制度的通知》，标志着上海推行近9年的“70岁以上老人非高峰时段免费乘车”政策退出历史舞台。

相关数据显示，6月26日该制度实施以来，上海公交车和地铁部分线路的老年乘客数量骤减八成。对此，老年群体、公共财政、社会各方反应不一。那么，上海敬老新政对中国政府创新社会治理、转变施政思路的启示何在？能否全国推广？本报采访了相关社会学专家和老人。

更加关注老人权利

这两天，上海市一些轨道交通和公交站点的显著位置都贴上了醒目的“公告”或“友情提示”：“6月26日零时起，敬老卡（70周岁以上老人免费乘坐公交车辆卡）不能使用，谢谢配合！”这意味着，上海原来享受免费乘车优惠的70周岁以上沪籍老人，今后乘坐公交和轨道交通线路，均需买票或投币上车。

此次新政最大的改革是将原有的“70岁以上老人免费乘车”“高龄老人营养补贴”等单项补贴，统筹调整为老年综合津贴，而且把适用范围降低为“具有上海市户籍且年满65周岁的老年人”。根据上海市相关部门的统计，因此次新政，受益老人将扩大至280余万名。

该津贴按老人年龄划分为五档，从75元到600元不等。仅此一项，上海市预计年财政投入将超过45亿元。

此外，新政扩大了敬老卡的使用范围。上海之前的敬老卡仅有免费乘车功能，相当于一张交通卡。改革后的新卡用银行卡做载体，不仅能乘车，还能用于购物、生活消费支出，方便老人灵活使用综合津贴。

“这是一个很大的进步。”中国社会科学院社会学研究所社会政策研究室副主任房莉杰在本报记者采访时表示，此前，上海除了敬老卡，还给一些失能老人发放类似家政服务的服务券，表面上看，政府确实承担了筹资责任，实则在很大程度上剥夺了政策对象的选择权。

根据上海市交通委此前进行的相关调查统计数据，调查当月有近60%的老人没有使用敬老卡，21%的持卡人出行次数每月少于16次。也就是说，对多数不乘车或者较少乘车的老人来说，敬老卡所承担的社会福利成了“僵尸福利”。

在房莉杰看来，这涉及一个更深的理念问题。“2002年时，世界卫生组织提出‘积极老龄化’概念，从老人的需求为导向转向以老人的权利为导向，让老人拥有更大程度的自立、自决，这是一个核心问题。上海是最早开始由政府筹资为老人提供福利的城市之一，经过10多年的实践，上海市政府的施政理念正朝着更为关注老人权利的方向转变。”



时起，上海老人使用老年卡刷卡上车，旁边“六月二十六日零时起，敬老卡不能使用”的提示吸引了她的注意。种楠摄

同时，新政促进了社会力量通过商业商品形式参与到敬老服务中来。某保险公司跟随此次新政同步推出了一款纯商业行为的保险产品——“保险交通卡”。购买该卡的70岁以上的上海市户籍老人，可在工作日非高峰时段和节假日全天免费乘坐公交和轨道交通线。该卡的月保费比综合津贴低，80岁以上的老人还略有盈余。

上海交通公司相关负责人表示，将以往老人免费乘车的补贴从暗补改为明补，无论是企业的运营管理、司乘考核，还是成本核算，都能更加到位。

别把公交压力推给老人

根据某报近日对2000人进行的相关调查显示，67.7%的受访者支持上海公交取消敬老卡免费，为老年人发放综合津贴的政策。59.2%的受访者认为这会减少“不坐白不坐，白坐谁不坐”的非理性出行，58%的受访者表示可以减轻城市交通压力。部分网友也认为，这有利于减少老人和其他人容易产生的让座问题、老年人假装摔倒“讹人”等恶性事件的发生。

也就是说，新政让原本能免费坐车的老人受到“限制”，客观上达到减少早高峰的交通压力的目的。那么，事实是这样吗？

据统计，去年上海每天使用敬老卡坐车的老人占整个公交日均总人次的10.6%，持老年卡乘坐地铁的占总数的2%左右。总的来看，持老年卡乘车的老人每天只占上海公共交通总人次的一成多。

另据本报记者走访北京几个老人居住集中的小区了解到的情况看，多数老人平时并不愿意出行，更不愿意在早晚高峰时段和年轻人挤车。居住在北京市朝阳区小庄社区的李树文老人，今年已80岁，他在65岁时就办理了北京市免费乘车的老年人优待卡。按

照他的说法，他一个月出不了3次门，更坐不了几次车，小区里20多个老人也都很少出门。不过，他同时说，如果出门，即便是到四五百米外的商场，不管是否免费，能坐车来回的都会坐车，“人老了，腿脚不利索了，坐车是没办法的办法”。

可见，老人原本就不是参与公共交通的主要人群，而且多数老人并不愿意坐车。因此，将公共交通压力增大的责任推给免费乘车的老人是荒谬的。

另一个问题是，近年来，一些媒体频繁曝出老人和其他人群因让座问题产生冲突，尤其是在早晚高峰期间。这是否说明，老人挤占了其他人群的公共交通资源呢？

南京大学社会学副教授胡小武认为，社会观念的改变、社会心态的形成是由个体案例效应的累加而导致的。老年乘客的负面案例越多，社会上对这个问题就越是激烈，甚至会波及到政策层面和整个社会对老年群体的观感。

中国人民大学社会学教授陆益龙对本报记者表示，老年人免费乘公交是否增加了公共交通的压力、挤占了上班群体的交通资源，这个问题需要科学地调查研究，不能仅凭几个个例就盖棺定论。“根据我在北京的观察，一般在非上班高峰时，能在公交车上见到老年人，上班高峰期，无论公交车还是地铁，都较少看到老年人挤车。对老年人来说，他们自己也不愿去挤车的。”陆益龙说。

陆益龙认为，缓解城市交通压力应该由政府、公共交通承运商、社会共同努力，一方面要加强公共交通的公德意识宣传教育，另一方面要推进合理化的制度建设，才能营造一个彼此信任、相互关怀的公共交通环境。

施政理念转变最重要

目前，全国多地实行老人参与公共交通

免费制度，只是在享受该福利的年龄段上划分有所不同。上海取消敬老卡公交免费政策以来，南京、深圳、重庆、呼和浩特等多地市民纷纷要求效仿，有武汉市民建议把补贴再提高些，省得老年人闹情绪。那么，上海敬老新政有没有在全国范围内推行的可能性呢？

“对上海新政重点应该关注背后的政府执政理念转变问题，各地应该根据老人的需求和权利相结合，来设计与老人相关的福利政策。”房莉杰说。

房莉杰认为，各地现在不能只就具体技术来谈，不能就交通而说交通，而应该以建立“老年友好型城市”的理念来做敬老政策的相关设计、配置和规划，“上海敬老新政目前主要涉及资金问题，相对来说很简单。如果涉及更深层次的政府决策、市政设施设计、城市规划等各个部门和社会力量的配合，这就是社会性难题了。”

她举例说，一方面，老年人居住环境是否安全。比如，一个社区的设施、道路等是否适合老人使用，与医院的距离是否适宜，尤其是一些老社区，各部门配合不力的话，其实就损害了老人便利出行的权利。另一方面，城市道路、公交车车辆、公交线路设计是否考虑到老人需求，也需要通盘考虑。

“我在国外时曾遇到这样的公交车，如果老人上车时，车辆会朝老人倾斜，同时会伸出供老人踏脚的板。这样一个小细节，却彰显了整个城市、社会对老人是否友好的大理念。”房莉杰说。

对于上海取消敬老卡的做法，陆益龙认为值得商榷。在他看来，敬老卡除了经济意义外，更重要的是体现社会对老人的尊重和关怀。新政实施前后，上海应该进行科学的论证和听证，至少要让相关利益相关者有参与和表达的机会，比如在沪外籍老人就未享受到此次新政的福利。

上海取消老年人免费乘坐公交政策，效果立竿见影，赢得了一片赞誉之声。高峰期乘车老人锐减五六成，年轻人觉得上下班的公交和地铁没那么拥挤了；公交补贴升级为综合津贴，平时不怎么乘车的老人有了更多的消费选择；社会的运行成本降低了，各地网友纷纷呼吁，希望效仿上海模式。

这个乍听上去有些得罪人的政策，如今却收获了多赢的局面，其出台背后的考量值得探究。

社会政策的制定，离不开充分的调研与科学的研判。在免费公交政策取消前，上海市交通委曾进行调查统计，超过半数的老年人当月未使用敬老卡，原本是优惠照顾老年人的措施，失却了原有的社会意义。

而上海市民政局则分析，政策的实施有利于解决因出行状况不同产生的不均衡问题，也有利于给予老年人更多的福利自主支配权。体现了对老年人权益的最大尊重，实现了福利的均等化。

一方面高峰期老年人出行乘车造成公共交通紧张，在某种程度上加剧了“上班族”与“白发族”的“族群紧张”；另一方面是敬老卡沦为鸡肋，造成社会资源不必要的浪费——取消免费乘车，似乎是水到渠成的事情。

不过，取消老年人免费乘车，并不是件容易的事。除了要面对不小的舆论压力外，政府本身的“底气”也很重要。比如，上海老年综合津贴制度实施后，预计年财政投入超过45亿元。对于大多数二三线城市而言，是否愿意投资相关配套措施，恐怕还得画上一个问号。

事实上，近年来各地一些引发热议的“乌龙政策”，往往在于事前缺乏调研和判断，事后又缺少应变和微调。与此相对，也有地方宁愿空置和浪费社会资源，也不愿通过合理的政策实现社会效益的最大化。

因此，虽然从内容而言，上海的新政策推而广之的难度不小，但从出台过程及具体实施而言，对于社会管理有不一方的启示。

政策制定离不开科学研判

刘 晓



北京老人李树文展示老年人优待卡。彭训文摄

链接

国内部分城市敬老政策

北京 自今年1月1日起，65周岁及以上的本市户籍和常住外埠老人，持“北京通”养老助残卡的老人，可免费乘坐市内地面公交车。此外，这张卡承载了政府关于老年人所有政策，可免费刷卡乘车、逛公园、养老助残、高龄补贴等也将入卡，同时老年人甚至家人持卡购物消费，均可享受社会、企业给予的价格折扣和优惠。

青岛 自今年5月1日起，该地本地外地60—64周岁的老人，使用“琴岛通老年人半价乘车卡”均可享受半价乘坐包含轨道交通在内的市内公共交通工具。已经年满65周岁及以上的老人可直接办理老年免费卡。

广州 该市户籍60岁—65岁的老人乘车享受半价优惠，65岁以上老人乘车享受免费优惠，并

且地面、轨道交通及船都适用。

杭州 2011年3月起，60至69岁本地外地老人均可享受所有线路4.55折优惠。杭州市区60至69周岁老人在购买公交优惠C卡时，充值赠送额度提高到100%，即充100元赠送100元，刷卡在4.55折基础上再享受9.1折优惠。老人还能用该卡坐水上巴士，租用公共自行车。

郑州 1997年开始实行市区60岁以上本地户籍老人免费乘坐公交的政策。郑州市公交总公司提供的数据显示，截至去年，郑州市每年享受免费乘车的老年乘客达9000万人次，平均每天乘坐免费公交的老年乘客达24万余人次。（李乃妍整理）

HWW 海外网

网友如何看待上海敬老新政？



赞成

网友“不愿说假话”：应该全国推广，减轻公共交通的压力，是一个好的改变措施，为上海的管理点赞！
网友“会搓小火球的我”：情况还是要看清楚，贫困孤寡伤病残这样的群体还是应该免费，而行动自由的可以给予补贴。



不赞成

网友“蒋蔚南”：我觉得政策不合理，应当完善。本来去离家一两站的地方买菜办事情可以坐公交，舍不得花钱了就选择走路。这么热的天，老人走路你忍心？
网友“天天换呢称好焦躁”：可不可用奖励的办法，分时段次进行奖励，少坐多奖，多坐少奖，超过次数不奖。

他山之石



瑞典 老人乘坐公共汽车、进博物馆、看电影的付费要比正常收入者低20%左右。有一种交通服务是专门为那些不便乘坐一般公共交通工具的老年人与残疾人提供的中型面包车，后门有升降的平台，方便轮椅上下。这种服务并不按正常公共线路走，经常开到乘客的家门口，瑞典288个市政区备有这种服务系统。

此外，对一些行动不便的老人，图书馆会派人送书上门，定期调查他们希望阅读的书，编成老人的读书目录，送到各家、老人之家等机构；对一些偏远地方，

还会开办“流动图书馆”做巡回服务。瑞典的广播和电视除了为老年人制作、播放特别节目外，还在一般内容的播放时间内，按照老人的生活规律另外补播。



日本 政府为70岁以上的老人在交通费用上提供优惠政策，实行票价减半或全部免费。在此基础上，为解决老人换乘车问题，车站、地铁的上下处都设有垂直电梯、滚动电梯、托动轮椅上下的特殊设施，车站内的远距离移动有平行滚动电梯。

从20世纪80年代末90年代初开始，

日本把老人福利的重心转移到居家福利模式上。通过向需要护理的家庭派遣家庭服务员，加强对居家老人的服务。

在日本，老年福利服务项目分为两大方面，一是设施福利服务，二是家庭福利服务。设施福利服务主要包括养护老人之家、特别养护老人之家和老人安养之家。家庭福利服务主要有3种：第一种是老人日间照护。对于一些身体状况不好、其家人又无暇照顾的老人，可以送到日间服务机构，由工作人员照顾老人或进行生活方面的指导及动作训练。第二种是提供家务服务人员。主要是对行动不便的老人以及身心残障者进行定期访问，并有针对性地开展服务。第三种是为患病老人服务。针

对患病老人到其家中进行服务。



英国 第二次世界大战以后，英国建立了“从摇篮到坟墓”的庞大社会福利体系，英国的社会福利中首先是家庭照顾。英国老人在家中接受的关怀和帮助的各种方式都被看作是家庭照顾，老人在家中接受亲属全方位照顾的形式。政府发给老年人与住院同样的津贴，这样使家庭照顾老年人有了一定的经济保证。其次是院居服务。英国的院舍服务主要有“老人公寓”、“托老所”和“暂托所”。老

人公寓是地方政府出资兴建公寓对那些鳏寡孤独、尚能生活自理的老年人提供免费或以补贴价租给他们。

在英国，最低养老金和国家基本养老金一样同属于第一支柱。最低养老金目标人群是社会的穷人或弱势群体。2010年，最低养老金为每人每周97.65英镑，和国家基本养老金一致；或者每对夫妇202.4英镑，高于国家基本养老金，这就是该等贫困年长者的主要收入。高龄附加金是一种定额的福利补贴。年满80岁的老人，无国家保险缴费，或者因费用不足从而领取国家养老金不足58.5英镑的高龄人士，还可以领取每周58.5英镑的高龄津贴。（李乃妍整理）