

公共治理评论

IPG 上海财经大学公共政策与治理研究院

2016 (2)

城市经济与政策

美国老龄交通政策综述及其对中国的启示

陈雪明 冯苏苇

北京APEC会议期间空气质量应急管理的补偿效应研究

马 骅 曹日星

上海公共文化服务绩效评估区域定位

——基于PCA的实证研究

王 婧

中低收入人群住房偏好的选择实验研究

——以S市Y区为例

冯苏苇 付 瑶

公共财政

基于区域样本的促进残疾人就业减税政策效应分析

严才明

我国大型城市政府融资平台调查报告

郑春荣

省以下政府事权和支出责任划分的问题与改革

陶 勇

退休年龄与养老金领取年龄的内涵及思考

金 昊 杨翠迎

我国城乡居民收入再分配偏好的比较研究

——基于CGSS数据的实证分析

汪润泉 王 凯

“新型城镇化与城市治理现代化”国际研讨会观点综述

张文翠 田志伟

PUBLIC
GOVERNANCE
REVIEW

公共治理评论

2016(2)

上海财经大学公共政策与治理研究院



上海财经大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共治理评论.2016.2/上海财经大学公共政策与治理研究院编.
—上海:上海财经大学出版社,2017.5
ISBN 978-7-5642-2715-9/F·2715

I.①公… II.①上… III.①公共管理-文集 IV.①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 077655 号

☐ 责任编辑 江 玉

☐ 封面设计 张克瑶

GONGGONG ZHILI PINGLUN

公 共 治 理 评 论

2016(2)

上海财经大学公共政策与治理研究院

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址:<http://www.sufep.com>

电子邮箱:webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海译文印刷厂印刷

上海淞杨装订厂装订

2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 10 印张(插页:1) 224 千字

定价:58.00 元

公共治理评论

PUBLIC GOVERNANCE REVIEW

目 录

CONTENTS

城市经济与政策

- | | |
|------------------------------------|------------|
| 美国老龄交通政策综述及其对中国的启示 | 陈雪明 冯苏苇/3 |
| 北京 APEC 会议期间空气质量应急管理的补偿效应研究 | 马 骅 曹日星/15 |
| 上海公共文化服务绩效评估区域定位
——基于 PCA 的实证研究 | 王 婧/25 |
| 中低收入人群住房偏好的选择实验研究
——以 S 市 Y 区为例 | 冯苏苇 付 瑶/38 |

公共财政

- | | |
|------------------------|---------|
| 基于区域样本的促进残疾人就业减税政策效应分析 | 严才明/51 |
| 我国大型城市政府融资平台调查报告 | 郑春荣/85 |
| 省以下政府事权和支出责任划分的问题与改革 | 陶 勇/109 |

公共管理

- | | |
|---|-------------|
| 退休年龄与养老金领取年龄的内涵及思考 | 金 昊 杨翠迎/125 |
| 我国城乡居民收入再分配偏好的比较研究
——基于 CGSS 数据的实证分析 | 汪润泉 王 凯/133 |
| “新型城镇化与城市治理现代化”国际研讨会观点综述 | 张文翠 田志伟/143 |

PUBLIC

城市经济与政策

REVIEW

美国老龄交通政策综述及其对中国的启示

陈雪明 冯苏苇

摘要: 中国已步入老龄化社会,但是与老人出行相关的设施和服务严重不足,老龄交通和保障政策的供给长期滞后,严重影响了老年人的出行和生活质量,亟待从他国的老龄交通政策中吸收营养、提取经验。本文尝试对美国老龄交通政策进行一个全面系统的综述。首先,本文分析了美国老龄交通的基本特征,并简要介绍了与美国老龄交通相关的主要法律、法规。对美国主要老龄交通工具的介绍和评估显示,虽然美国未来的老龄交通工具仍将以私人小汽车为主,但是公共交通的作用不可忽视。其次,本文重点介绍了以辅助公交为代表的美国老龄交通保障措施,透过几个主要案例,探讨了扶持发展辅助公交的各种节流开源的方法。中国国情与美国国情不同,但是,美国在老龄交通政策制定、规划、设计和运营方面的一些经验教训值得中国借鉴。

关键词: 老龄化 残疾人 辅助公交 需求响应交通



一、引言

早在 20 世纪 40 年代,美国就进入了老龄化社会,至今已经 70 余年。2016 年,美国 65 岁以上老年人口占总人口的比例高达 15.25%。到 2050 年,美国 65 岁以上老年人口将达到 8 850 万人。在与老年人生活质量相关的问题中,老龄交通是一个广受各方关注的社会议题,它系指针对老年人出行的特点,通过合理的政策制定、规划、设计和运营,提供相应的设施和服务,对老年人特殊的出行需求予以满足,确保不同年龄、收入的老年群体出行安全、便利且出行价格可承受,从而提升老年人的生活能力,改善他们的生活质量。

美国老龄交通在出行目的、出行量、出行方式和时间上有以下几个特征:首先,出行目的由生存性转向生活性。美国 65 岁以上老年人的谋生出行仅占其出行总量的 4.4%,而家庭和个人事务出行却高达 40.8%。其次,平均出行量趋于减少。随着退休和疾病人数的增加,老人每日出行次数和每次出行距离都呈下降趋势。再次,出行方式非常依赖私人

作者简介: 陈雪明,美国南加州大学城市与区域规划专业博士,西交利物浦大学城市规划与设计系教授、系主任、国际技术转移研究院院长,美国弗吉尼亚联邦大学城市与区域规划系终身副教授,研究方向为城市交通规划、交通模型和地理信息系统;冯苏苇,上海财经大学公共经济与管理学院副教授,公共政策与治理研究院交通中心主任,研究方向为交通经济与政策。

汽车。美国 65 岁以上老年人汽车出行的比例仅次于 40~64 岁年龄组,在所有年龄组中居第二位。最后,出行时间集中在白天非高峰时段。美国老年人 89% 的出行发生在白天(6:00—19:00),其中 1/3 发生在 9:00—13:00。

中国在 21 世纪初开始进入机动化和城镇化快速发展阶段。与此同时,中国也开始进入老龄化社会。中国国家统计局数据显示,全国 65 岁以上老人占总人口的比重从 1995 年的 6.2% 上升到了 2014 年的 10.06%。然而,在我国,与老龄化社会相适应的基础条件十分薄弱,交通方面主要表现为老人出行的相关设施和服务严重不足,老龄交通和保障政策的供给长期滞后,这严重影响了老年人的出行便利和生活质量,亟待从他国的老龄交通政策中获取经验。因此,研究美国老龄交通政策具有十分重要的现实意义,对于已经进入老龄化社会的中国有一定的启示参考价值。本文系统介绍美国老龄交通政策,包括法律法规、规划和保障措施,并透过一些相关的实际案例,尝试探讨对中国制定相关政策的借鉴与启示。

二、美国老龄交通的法律、法规

(一) 法律

1. 1964 年《民权法》第六条款

1964 年《民权法》(Civil Rights Act)第六条款是一条联邦法律,保护个人和群体不以种族、肤色和原国籍为由,而在接受联邦财政援助的项目和活动中遭受歧视(42 U. S. C. 2000d)。对于联邦财政支出所产生的社会福利,《民权法》确保了民众平等享有的权利。

《民权法》第六条款基本上是禁止种族歧视和强调社会公平条款,从表面上来看好像与老龄交通没有直接的关系,但是,实际上则不然。众所周知,美国的公共交通是赔钱的行业,车票收入一般不到公共交通运行费用的 30%。如果单纯从经济效益角度看,政府应当削减或取消公共交通。但是,少数族裔(许多人属于低收入群体)主要依赖公共交通出行,鉴于《民权法》第六条款对少数族裔的保护,联邦政府必须继续资助和发展公共交通,依赖公共交通出行的老人也因此受益。从广义上来讲,老人的出行权实际上也可以被视为一种民权。

2. 1965 年《美国老年人法》第三条款

1965 年,美国国会通过了《美国老年人法》(Older Americans Act)。该法在联邦层面设立了美国老年人事务总署(Administration on Aging, AOA),同时授权在各州设立类似的机构。《美国老年人法》经历了几次修正,例如 1992 年版和 2006 年版修正等。

在所有条款中,第三条款(州和社区老人计划拨款)与美国 60 岁以上的老人利益直接相关。该条款在以下四个方面授权拨款:支撑服务、营养服务、家庭护理,以及疾病防治和健康促进活动。2006 年的第三条款修正版增加了 416 次条款,为老人提供技术支援和改善交通。在 2012 年度,与第三条款相关的拨款达 14 亿美元,占《美国老年人法》整个相关拨款额的 71%。

3. 1990 年《美国残疾人法》

1990 年美国国会通过的《美国残疾人法》(Americans with Disabilities Act, ADA)规

定,提供常规固定线路(通勤巴士线路除外)的公交公司必须同时为残疾人(许多是老人)提供辅助公交(paratransit)和其他特殊交通服务,并且这些辅助公交和其他特殊交通服务在服务水平和服务时间等方面,要等同于那些为非残疾人提供的常规公交服务。

(二)法规

1. 总统行政命令

2001年6月18日,布什总统发布13217号总统行政命令(为残疾人提供基于社区的方案),要求为残疾人提供各种参与社区生活的机会,包括提供各种交通工具,以方便他们出行。

2004年2月24日,布什总统发布13330号总统行政命令(人群服务交通),要求联邦部门之间加强合作,为那些没有私人交通工具、残疾、低收入以及使用社区交通系统的人士提供交通服务方面的联邦资助。根据这个行政命令,联邦政府成立了部门间无障碍和流动交通协调机构(Interagency Transportation Coordinating Council on Access and Mobility, CCAM),由交通部、卫生及公共服务部、退伍军人部等联邦部门组成。

2. 联邦公交总署法规

联邦公交总署5310条款(49 U. S. C. 5310)明确对老人和残疾人士提供专门的交通服务。该计划开始于1975年,为那些服务于老人和残疾人士的私人非营利机构提供财务帮助。对各州的拨款金额与该州老人和残疾人士人数比例有关。

此外,联邦公交总署5317条款(49 U. S. C. 5317)拨款专门用于解决老弱病残群体的交通问题。

三、美国老龄交通的保障措施

(一)与私人汽车相关的保障措施

虽然有交通拥挤、空气污染和其他环境问题,但私人小汽车仍然是美国老人最重要的交通工具。美国75%以上的老人住在郊区,而那里大多数情况下唯一可用的交通工具是私人汽车。

由于老年人的视觉、听觉和行动能力衰退,交通部门必须在道路交通规划和设计方面进行改进,改善与汽车相关的基础设施,确保老人能够安全驾驶。例如,在与驾驶行为直接相关的方面,交通标识的色彩应当明亮和鲜艳,以引起老年人的注意;对老年人驾驶执照的延期要严格控制,对他们的身体状况须进行预先的详细检查。此外,在驾驶与步行相关联的方面,信号灯配时要考虑老年人的步行速度和穿越马路的时间需要,必要时设置老年人中间停靠点;在人行横道前安放交通警示标志,以提醒开车者和行人注意交通安全。

(二)与公共汽车相关的保障措施

在美国,65岁以上老人的出行只有1.3%使用公共交通。即使那些不开车或不坐车的老人,他们更可能步行而不是使用公共交通。为了增加公共交通对老人的吸引力,必须为老人聚居区提供非高峰时段直接方便地到达目的地的服务。此外,还要注重公共部门和私营部门之间的协调和合作,从多个方面对常规公交进行改进,以便更好地服务老人。相关保障措施包括:

1. 部门间协调

关注和促进与老人相关的联邦部门之间的相互合作和协调。根据 2004 年 2 月 24 日布什总统 13330 号行政命令设立的无障碍和流动协调委员会旨在突破联邦部门相互合作和协调中的障碍。

2. 公交设施与驾驶员服务提升

采用简单方便的时刻表和车站标志,便于包括老人在内的乘客阅读。公交车站改善照明,提供座位和全天候设施。车辆设计采用低地板巴士、巴士装备升降机及坡道等改进措施。对巴士驾驶员进行培训,使他们了解老人的需求(上下车需要更多的时间),用语客气和礼貌,适当使用无障碍设施。

3. 老人培训与公共设施改善

对老人进行培训,使得老人懂得如何更好地使用常规公共交通。提供街上座椅,延长过马路信号,采用可以听得见的过马路信号、倒数信号等。这些培训和设施一般由地方政府而不是公交部门提供。

(三)与辅助公交服务相关的保障措施

根据联邦公交总署的定义,辅助公交是一种介于私人小汽车和常规公交之间的交通工具(例如,面包车、定制公交、出租车等)。其运营组织模式可采用固定、非固定、固定与非固定相结合的车站、线路和时刻表,可根据客流需求灵活组织和调整。

辅助公交提供多元化的公共交通服务需求,尤其侧重为特殊人群(老人、残疾人等人群)必需的出行需求提供公共交通服务。现在美国大多数公交公司均提供基于《美国残疾人法》的辅助公交(简称 ADA 辅助公交)服务。表 1 列举了美国五家提供 ADA 辅助公交服务的公交公司的服务范围、服务方式和服务人次等信息。

表 1 美国提供 ADA 辅助公交服务的公交公司

公交公司名称	服务地区	服务方式	2008 年度服务人次
福特沃斯公交公司(The Fort Worth Transportation Authority,FWTA)	福特沃斯地区	直接营运和六家承包商营运	383 273 人次
佩斯公交公司(Pace)	包括芝加哥市在内的区域	三家承包商营运	1 925 000 人次
圣克拉拉谷地公交公司(Santa Clara Valley Transportation Authority)	圣何塞和周围城市	私人承包商	1 055 426 人次
莱恩公交公司(Lane Transit District)	俄勒冈州尤金,春田和周围地区	私人承包商	84 797 人次
达拉斯地区快速公交公司(Dallas Area Rapid Transit)	得克萨斯州达拉斯和周围地区	私人承包商	722 323 人次

资料来源:Koffman D,Weiner R,Pfeiffer A,and Chapman S. 2010. *Funding the Public Transportation Needs of an Aging Population*[R]. Washington,D.C.: Transportation Research Board,2010,TCRP Project J-11,Task 8.

《美国残疾人法》对辅助公交服务有特殊的技术要求。表 2 显示《美国残疾人法》对辅助公交服务的技术要求和位于弗吉尼亚州首府理士满的大理士满公交公司(The Greater Richmond Transit Company, GRTC)的做法。大理士满公交公司为理士满地区的残疾人以及 80 岁以上的老人提供辅助公交服务。

表 2 《美国残疾人法》对辅助公交服务的技术要求和大理士满公交公司的做法

技术指标	《美国残疾人法》要求	大理士满公交公司做法
服务区域	为固定公交线路附近 3/4 英里范围内的起讫点提供隔天的辅助公交服务	为理士满地区固定线路附近 3/4 英里范围内的起讫点提供隔天的辅助公交服务
响应时间	为需求者提供隔天的、1 小时范围内的服务	为需求者提供隔天的、15 分钟范围内的服务
票价	不超过固定公交线路票价的 2 倍	固定公交线路票价:1.50 美元 辅助公交线路票价:2.50 美元
出行目的	没有限制	没有限制
服务时间	与固定公交线路相同	固定公交线路时间:5:00 am—1:00 am 辅助公交线路时间:4:30 am—12:30 am
容量	没有限制	没有限制

资料来源:Chen X, Pande A. *Enhancement of Senior Connections Elderly/Disabled Transportation Services*[R]. Submitted to Senior Connections, the Capital Area Agency on Aging (SCCAA), 2012.

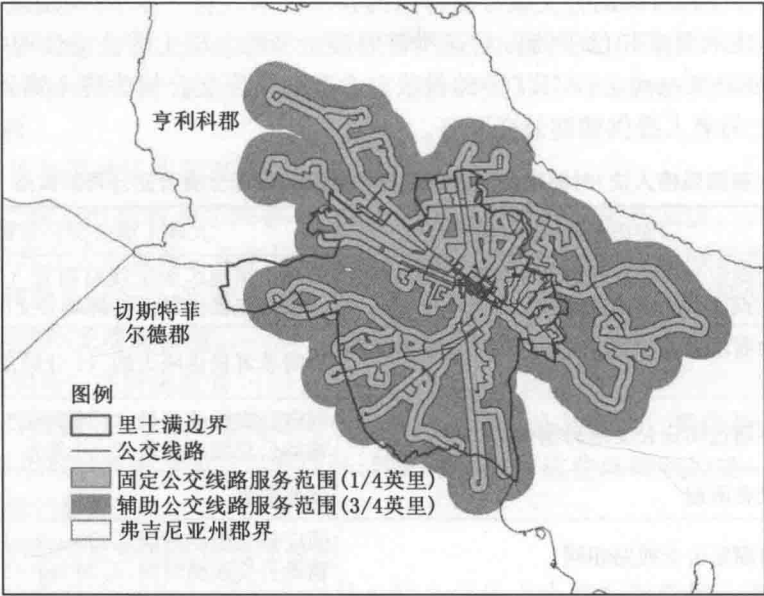
图 1 显示大理士满公交公司固定公交线路的服务范围(1/4 英里)和辅助公交线路的服务范围(3/4 英里)。

然而,针对残疾人出行的 ADA 辅助公交服务目前存在许多突出的问题:

首先,ADA 辅助公交服务仅仅是一种临时而非长期的措施,它只为大多数残疾人士提供一种临时的交通选择,这种服务的提供一直持续到全部巴士变成无障碍为止。

其次,享受服务的准入条件较为严苛,使用 ADA 辅助公交服务人员的准入资格一般仅仅根据残疾状况而不是年龄来定,残疾必须严重到无法使用常规的公共交通。由于这个原因,美国 58% 的老人不符合使用 ADA 辅助公交服务的准入资格,大大影响了服务所惠及的人群范围。

最后,也是尤其值得注意的问题,ADA 辅助公交服务费用昂贵。例如,2012 年,大理士满公交公司的 ADA 辅助公交服务费用(每次出行 28.31 美元)是常规公交服务费用(每次出行 3.93 美元)的 7 倍以上。与此同时,辅助公交票价(每次出行 2.50 美元)不到常规公交票价(每次出行 1.50 美元)的 2 倍。根据美国政府会计总署报告,2010 年美国 ADA 辅助公交的平均每次出行费用为 29.30 美元,是常规固定线路公交的平均每次出行费用(8.15 美元)的 3.5 倍。表 3 比较了美国 15 个主要辅助公交公司的财务状况。



资料来源:Chen X,Pande A. *Enhancement of Senior Connections Elderly/Disabled Transportation Services*[R]. Submitted to Senior Connections,the Capital Area Agency on Aging (SCCAAA),2012.

图 1 大理士满公交公司固定公交线路服务范围(1/4 英里)和辅助公交线路服务范围(3/4 英里)

表 3 美国 15 个主要辅助公交公司财务状况比较

城市	辅助公交公司	辅助公交每次出行费用	辅助公交票价	常规公交票价
波士顿	The Ride	\$ 31. 35	\$ 2. 00	\$ 1. 25
布劳沃德郡	Transportation Options-TOPS	\$ 31. 03	\$ 2. 50	\$ 1. 50
芝加哥	ADA Service	\$ 33. 35	\$ 3. 00	\$ 1. 75
达拉斯	DART Paratransit Services	\$ 43. 46	\$ 3. 00	\$ 1. 75
丹佛	Access-a-Ride	\$ 44. 00	\$ 4. 00	\$ 2. 00
休斯顿	METROLift	\$ 28. 30	\$ 0. 98	\$ 1. 25
洛杉矶	Access Services Paratransit	\$ 40. 39	\$ 1. 80	N/A
迈阿密	Special Transportation Services-STs	\$ 29. 41	\$ 3. 00	\$ 2. 00
新泽西	Access Link	\$ 48. 06	\$ 1. 35	\$ 2. 00
纽约城	Access-A-Ride	\$ 69. 54	\$ 2. 00	\$ 2. 25
费城	Customized Community Transportation-CCT	\$ 26. 70	\$ 4. 00	\$ 2. 00
里士满	Greater Richmond Transit Company's CARE	\$ 22. 66	\$ 2. 50	\$ 1. 50

续表

城市	辅助公交公司	辅助公交每次出行费用	辅助公交票价	常规公交票价
西雅图	King County Metro Access	\$ 35.13	\$ 1.00	\$ 2.75
华盛顿	Metro Access	\$ 41.07	\$ 2.50	\$ 1.25
韦斯切斯特	Westchester County Paratransit Services	\$ 58.00	\$ 4.00	\$ 2.00

数据来源: Fei D, Chen X. The Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA) Paratransit Cost Issues and Solutions for the Greater Richmond Transit Company (GRTC)[J]. *Case Studies on Transport Policy*, 2015(3): 402—414.

由于这个原因,提供 ADA 辅助公交服务是一笔赔本的买卖,只有依靠政府(尤其是联邦政府)的巨额财政补贴才能维持。很显然,降低使用 ADA 辅助公交服务使用者的准入资格与同时降低其运营费用存在内在的矛盾,很难解决。

为破解这一难题,各城市采用了多种降低运营费用的方法,包括:第一,改变票价结构:辅助公交服务的票价应当采用灵活费率,从单一费率(每次出行 2.50 美元)变成按实际出行距离收费,并对服务范围 3/4 英里以外额外收费。第二,老人出行培训:对老人或残疾人就如何使用常规固定线路公交车进行培训,这将有助于帮助老人多使用常规公交,而减少对辅助公交的使用需求。第三,特殊顾客响应:对那些每周至少使用辅助公交 4 次的乘客,采用一次性预定出行方式,以减少公交公司接线员接听电话的次数,降低相应的费用。第四,改善准入资格审查:必须确保那些符合资格又迫切需要服务的乘客能得到服务,以提高效率和减少浪费。第五,跨部门联动:与卫生和公共服务机构以及其他地方交通机构协调,共同为老人交通服务。

当然,为了使得辅助公交更加成功,要确保车辆和车站设计符合《美国残疾人法》的要求。同时,要建造无障碍的到达公交车站的基础结构设施,尤其是道路系统。

(四)与需求响应(on-demand)交通服务相关的保障措施

美国大多数城市提供不同程度的需求响应交通服务,下面列举七个代表性的案例,它们在服务对象、线路设计、服务收费等方面的信息可以作为参考。

1. 加州尔湾市 TRIPS 计划

该计划提供两种需求响应交通服务,服务对象为 65 岁以上、由于永久残疾而无法开车的尔湾市老人。与辅助公交计划类似,但采用更灵活的低价策略和门到门服务,并且每周一次为老人和残疾人士提供购物班车服务。TRIPS 在尔湾市内的票价为单程 1.90 美元,到尔湾市以外的票价为 3.80~5.70 美元不等。

2. 加州新港滩市 Care-A-Van 和 Shuttle 计划

这两种计划均提供门到门服务,参加者的最小年龄为 60 岁,家住新港滩市。其中, Care-A-Van 计划服务市内的医疗、购物和其他出行, Shuttle 班车主要为老人提供到达绿洲老人中心(OASIS Senior Center)的交通服务,以便他们上课和参加一些活动。Care-A-Van 的单程票价为 2 美元, Shuttle 班车的单程票价为 1 美元。服务时间为星期一到星期五 8:00—16:30,需要提前 3~5 天预约。

3. 加州博纳公园市老人交通计划

该计划为市区范围内的老人去吃午饭、到老人中心、老年痴呆日间护理、专门活动等提供巴士服务。准入资格条件为博纳公园市居民,年龄 60 岁及以上。对于那些就诊的居民,巴士服务范围扩大到市区以外的 3 英里以内。除了就诊和购物出行需要收单程车票 1 美元以外,其他的交通出行均免费。

4. 科罗拉多州丹佛市老人资源中心(Seniors' Resource Center)交通服务计划

该计划为亚当斯郡和杰佛逊郡内的老人和残疾人提供门到门的交通服务。乘客可以乘车去就诊、购物、吃饭等。杰佛逊郡的乘车时间为 8:00—16:00,亚当斯郡的乘车时间为 6:00—18:00。车票免费,但老人资源中心也接受捐助。2008 年,老人资源中心共服务 72 729 人次出行。

5. 俄勒冈州尤金的购物者班车计划

在该计划中,莱恩公交公司运营 1 条购物者班车,作为 ADA 辅助公交服务的替代。购物者班车从购物者家里接人,将他们送到购物地点,然后又回到购物者家里。司机帮助购物者将购买的货物装车。2009 年的服务人次约为 5 700 人次。

6. 内华达州拉斯维加斯银星线路

在该计划中,区域交通委员会运行 13 条银星线路。它们是环形线路,在一个限定的区域里每周运行 2 天。这项服务对全社区开放,但主要针对老人,在老人中心和购物地点设站。每条线路同区域交通委员会的常规固定线路相连。银星线路的部分经费来源是内华达州卫生及公共服务厅。

7. 密苏里州麦迪逊郡补充线路计划

在该计划中,运营 10 条地方巡回线路和 1 条定点偏离巴士线路,以补充麦迪逊郡全郡巴士服务和进出圣路易斯市的区域快速巴士服务。2009 年的服务人次为 530 564。

(五)其他老龄交通保障措施

1. 出租车出行补贴

许多社区对那些符合年龄和残疾状况人员的当天非紧急出行提供出租车折扣补贴。例如,亚里桑那州美萨市为 65 岁以上符合资格的老人和残疾人提供出租车折扣补贴。他们只需付 25 美元,就可以进行 100 美元的出租车出行。

2. 义务驾驶员

一些地区实施义务驾驶员计划,以弥补公共交通和其他交通不足的情况。例如,亚里桑那州美萨市有一个里程报销计划,让 65 岁以上的老人和残疾人选择一个义务驾驶员将他们带到想去的地方。这些符合计划资格的老人和残疾人从市政府获得里程报销,然后将钱转给义务驾驶员。义务驾驶员可以是朋友、邻居或亲戚,但义务驾驶员不能同乘客住在同一个房屋里。乘客每月的报销额度为 300 英里。该项计划 2009 年服务了 39 664 人次出行。

3. 信息援助及其他服务

公交公司可以提供老人服务相关的信息,例如老人服务政府机构和设施等。一些城市在出租车里安排一部分无障碍出租车。美国一些城市设立了老人中心,比如在理士满

地区有 20 个被称为友谊之家(Friendship Café)的老人中心,它们为老人提供免费的爱心交通。此外,医疗补助(medicaid)和医疗保险(medicare)每年提供几百万人次的医疗交通。

四、美国老龄交通政策评述及其对中国的启示

(一)美国老龄交通政策评述

与其他公共政策一样,美国老龄交通政策遵循“立法先行,行政跟进,机构建立,确保资金,引导公众”的路径。20 世纪 90 年代美国先后出台了四部相关法律,为老龄交通政策的实施提供了完善的立法依据。1990 年的《美国残疾人法》(ADA)明确规定,民众的交通出行权是民权的一个重要组成部分,公共汽车和铁路设施必须为残疾人提供必要的使用条件,任何接受联邦资助的交通机构不得以任何借口加以歧视。1991 年《联合地面运输效率法》(ISTEA,也称冰茶法案)和 1998 年《21 世纪交通公平法》(TEA-21)为驾驶员安全保障、智能运输系统(ITS)研发和客运基础设施建设确保了充足的资金来源。1992 年《美国老年人法》(OAA)再次确认了交通在健康老龄化中不可或缺的地位,并要求各州投入相当比例的资金用于老年交通。

客观而论,经过长达二十多年的推行,美国老龄交通政策从实施效果来看已经获得相当程度的成功。几乎每个城市的公共机构、私人非营利机构、医院、宗教机构和民间团体都有为老人和残疾人提供的各类交通服务设施。一些种族成分复杂的城市还提供非英语的服务,例如,洛杉矶的辅助公交机构 Access 提供英语和西班牙语的双语服务。许多城市的巴士均安装无障碍设施,方便老人和残疾人上下车。

然而,美国老龄交通政策仍存在许多方面的不足。第一,联邦政府用于老人和残疾人方面的经费严重不足,使得许多公交公司无法扩大其辅助公交服务。第二,政府部门之间以及政府和民间机构之间在提供交通服务方面的协调和合作相当不够,效率很低,造成资源的浪费。第三,联邦政府对公交公司的监管流于形式,对公交公司上报的运营数据缺乏严格的审查,使得全国公交数据库准确度较低。第四,老人和残疾人在使用辅助公交时,因为需要提前预约,司机到达不准时或沿途要接其他人,造成时间耽误等原因而感到不便。而常规公交问题更多,例如公交网络密度低、到达车站距离远、等车和转车时间长、车速慢等。第五,许多像纽约这样的老城市缺乏无障碍公交设施,例如纽约地铁。

目前美国和中国都已经进入老龄化社会,解决老龄交通问题刻不容缓。综观本文介绍的几个美国老龄交通案例,规划方面的经验大致可以总结归纳如下:

首先,在美国,基于大多数老人出行仍要依靠私人汽车这个事实,必须要在与驾驶行为相关的各个环节,如信号灯时相设置、道路标志设计、老人优先停车、驾驶执照核准、老人驾驶培训、收费优惠等方面,切实考虑老人的特殊需要,使得他们能够安全、舒适和独立地驾车出行。

其次,虽然常规公交在美国交通系统中处于相对次要的地位,但从照顾弱势群体、促进社会公平和实现绿色环保等方面来看,仍要予以大力的扶持和发展。公交车辆、车站和相连道路的无障碍设计对于老人使用常规公交仍具有十分重要的意义。

再次,针对残疾人的 ADA 辅助公交持续发展的关键是要节流开源。在节流方面,要鼓励老人尽量减少对 ADA 辅助公交的需求,增加使用常规公交的频率,鼓励更多的义务驾驶员,优化 ADA 辅助公交管理系统,提高系统的运营效率。在开源方面,政府要加强对 ADA 辅助公交的经费支持力度,同时要改革票价结构以增加车票收入。许多社区需求响应交通的发展,也要秉持相同的节流开源原则。

最后,要进一步整合和协调政府机构、非政府组织、宗教团体和社区等各种力量,多部门一起合作解决老龄交通问题,降低成本,提高效率。

(二)对中国老龄交通政策的启示

中国老龄交通和美国老龄交通有许多本质的不同,主要表现在以下几个方面:

首先,与美国高度机动化不同,中国老人基本不依赖私人汽车出行,而主要依赖公共交通以及步行、自行车等慢行方式。通过对我国老年人出行行为的调查,发现北京 60 岁以上老年人出行方式主要以步行为主,其次是自行车和公交车。西安的老年人则随着年龄增长,逐渐偏重使用步行以及公共交通的方式出行。上海老年人一半以上会采用步行的出行方式,其次是公共交通。

其次,与美国老龄交通供给多元化不同,我国城市对老年人出行的政策保障形式较为单一。国内城市一般采取两种方式对老年人出行进行补贴:第一种,免费乘车卡方式,给达到一定年龄的老年人发放免费乘车卡,老人可以凭卡免费乘坐公交车或地铁。第二种,老年综合津贴制度。上海自 2016 年 6 月 27 日起取消免费的老年人公交卡,实施老年综合津贴制度,对老年人发放现金补贴,补贴金额随年龄增长而增加。此外,在公交无障碍设计以及设施配套方面,中国城市普遍不够重视,老人和残疾人交通设施缺乏配建。

再次,相比美国城市,中国城市人口密度高,公交网络更加密集,公交服务更为发达和方便,但辅助公交在中国受到的关注程度较低,相关建设未能有效开展。辅助公交带来的门到门交通服务,对于那些不方便使用公交或住在远离公交车站地区的老人来说,仍然具有十分重要的意义。在这方面,美国在辅助公交节流开源方面的一些做法值得中国借鉴,需要在规划、设计、财政和管理等方面对多种老龄交通方式进行更加深入细致的研究。

鉴于上述差异,从美国老龄交通政策中可以借鉴的条款包括以下四个方面:

第一,中国应加强和细化老人和残疾人交通方面的法律法规,并增加其可操作度。为应对我国老龄化社会,国务院于 2011 年颁布了《中国老龄事业发展“十二五”规划》,在保障老年人权益、建立健全养老保障体系、养老医疗体系以及养老服务体系等方面制定了明确的发展目标。在满足老年人交通需求方面,多个城市对老年人的交通补贴福利作出了不同的政策安排。但是,现实中有关老龄交通的法律供给相当不足,很大程度上影响了具体政策的制定和落实,尤其是在基本的交通法律保障方面,需要制定中央层面的专门法律条款来确立老龄交通供给的合法性,并推动中央和地方多个部门之间的合作。

第二,老龄交通问题随着中国老龄化社会的到来变得愈发尖锐,它是一个面向全社会、影响广泛的公共问题,而不能完全由单一公共部门来承担解决,老人及其家庭、社区和街道、非营利组织、商业机构等均在其中扮演着重要角色。中国以行政主导的社会治理方式使得政府在处理社会冲突和矛盾方面效率高超,但在解决需求分散、基数庞大的公共问

题(比如老人交通)时较为乏力,需要由下至上建立公共与私营部门协作和联动机制,充分发挥市场和社会力量在老龄交通供给方面的作用。老人及其家庭的社会网络资源、所在的社区和街道、养老机构和医疗机构将在其间施加关键的影响。

第三,中国正在加快辅助公交的建设,一旦面向老人和残疾人提供特殊的交通服务,由于服务的公益性,受惠面(与准入条件有关)与运营成本之间的矛盾不可避免。一方面,政府希望政策惠及每一位老人和残疾人,充分满足他们的出行需求;另一方面,个性化的定制出行方案增加了企业的运营成本,企业没有意愿扩大服务的受惠人群。这就需要主管部门进行合理的机制设计,通过“可盈利”方案吸引多元市场主体参与老龄交通服务的供给。此外,从资金来源上看,城市公交系统很大程度上依赖地方政府的补贴,来保证票价的低廉稳定。辅助公交项目也很难例外。由地方财政提供支持的老人和残疾人辅助公交项目可以充分利用信息化和技术手段,进行精准定项设计,并采用灵活的定价方式,实现规模经济效益,有效服务和满足特殊群体的出行需求。同时,项目实施效果也需要持续评估,并提高财政补贴绩效的透明度。

第四,本文建议加强和完善包括辅助公交在内的综合公共交通系统的规划、设计和建设(尤其是交通系统的无障碍设计),建立健全安全、舒适、方便和通达的步行交通环境,强化老人交通安全意识和提供更有效的老年驾驶培训和驾驶执照审验制度。总之,面对老龄化社会和老龄交通,中国在立法、机制设计、公私合作、规划建设等方面还有很多重要紧迫的工作要做,任重而道远。

参考文献:

- [1]Senior Connections.Senior Connections the Capital Area Agency for Aging[R].<http://www.seniorconnections-va.org>.
- [2]毛海虢,黄瑾.美国面向老龄社会的城市交通对策以及对中国的启示[J].国外城市规划,2006,21(4).
- [3]Rosenbloom S.Meeting transportation needs in an aging-friendly community[J].GENERATIONS-Journal of the American Society on Aging,2009,33(2).
- [4]Staplin L.Highway Enhancements to Improve Safety and Mobility of Older Road Users: Practical Applications//In Transportation Research Board,Transportation in an Aging Society[M].Washington,D.C.: National Academies Press,2004.
- [5]薄运华.老龄化社会背景下城市数字公交设施设计[J].市政工程,2016(42).
- [6]U.S. Bureau of Transportation Statistics (U.S. BTS).Transportation Availability and Use Study for Persons with Disabilities[R].Washington,D.C.,2002.
- [7]U.S. Bureau of Transportation Statistics (U.S. BTS).Freedom to Travel[R]. Washington,D.C.,2003.
- [8]TCRP. The Use of Small Buses in Transit Service: A Synthesis of Practice[R]. Washington,D.C.:Transportation Research Board,2002,TCRP Synthesis 41.
- [9]TCRP. Operational Experiences with Flexible Transit Services: A Synthesis of Practice[R]. Washington,D.C.: Transportation ResearchBoard,2004,TCRP Synthesis 53.
- [10]Koffman D,Weiner R,Pfeiffer A,and Chapman S. 2010. Funding the Public Transportation