

中国老年优待制度的发展定位与政策建议^{*}

李志明

[摘 要] 经过几十年的发展,中国老年优待制度框架日益完善、内容日益丰富,但依然面临界定不清、流动性差、落实困难、差距较大等问题。对此,中国应尽快找准老年优待定位,在明确“普惠性”和“选择性”相结合、“政府主导”和“多方参与”相结合以及公平性等发展原则的同时,明确老年人优待方式和项目,建立全国基本老年优待制度,完善政府和社会的共同承担机制,做好与其他制度衔接和配合,发展优待服务实施技术手段。

[关键词] 老年优待 成就与问题 定位与方向 政策建议

[中图分类号] C979 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7326 (2015) 04-0085-06

优待老年人,让老年人共享经济社会发展成果,是全面建成小康社会、和谐中国的重要内容。党和国家历来高度重视老年优待事业发展。新中国成立后,早期的老年人优待项目主要散见于社会救助、社会保险制度中。虽然没有出台老年优待专门政策,但是老年人优待也已经超越乡规民约的“软法”范畴,被纳入经常性的制度保障。这一时期,国家越来越多地介入到老年人优待工作当中来,老年人优待的责任主体开始从社会向政府转移。^[1]20 世纪 80 年代以来,在借鉴某些发达国家对老年人在住房、医疗、旅行、交通等方面给予特别优待的做法基础上,中国开始探索制定老年人社会福利政策。截至目前,中国已经初步建立起老年优待制度体系。已有研究对老年优待制度着墨不多。冯威(2012)从老年人社会优待政策法治化的角度论及了建设全面、完整的老年人社会优待法律制度体系及老年人社会优待内容的更新和完善。^[2]杨立雄(2012)则将老年优待放置在整个社会优待制度中,论及了老年优待工作存在的主要问题、发展老年优待制度的原则、优待项目和方式设计以及老年优待制度改革措施等方面内容。^[3]在此基础上,本文将着眼于 2012 年《老年人权益保障法》修订后特别是全国老龄办等 24 个部门《关于进一步加强老年人优待工作的意见》(以下简称《意见》)发布后老年优待制度面临的一系列新形势、新问题,重点对该制度未来的发展定位及具体政策措施进行较为全面、深入的研究。

一、中国老年优待制度的发展状况

目前,中国老年优待制度主要由全国和地方两个层面的法律、法规或规范性文件来规范。在全国层面,老年人社会优待工作开展和制度建设主要依赖于 2012 年修订后的《老年人权益保障法》、2013 年

^{*} 本文系民政部 2011 年招标项目(11CNIC-032079-34)的阶段性成果。

作者简介 李志明,国家行政学院社会和文化教研部副教授(北京,100089)。

全国老龄办联合其他 24 个部门发布的《意见》以及 2011 年国务院印发的《中国老龄事业发展“十二五”规划》。修订后的《老年人权益保障法》在法律中首次明确了老年人“有享受社会服务和社会优待的权利”，并专门设置“社会优待”一章对老年人享有的社会优待权利予以较为详细的规定，而 2013 年颁发的《意见》是目前我国老年人社会优待领域最全面、最具体的全国性专项文件。在地方层面，全国 31 个省（自治区、直辖市）也相继出台了老年人优待的实施意见和专项规定。由于 2013 年《意见》新近才出台，各地按照 2005 年《关于加强老年人优待工作的意见》的要求出台的老年人优待政策措施还未更新。2013 年《意见》规定的 6 个方面的优待项目，涵盖了目前各地老年人优待政策涉及的所有内容。其中，31 个省份均有规定的优待项目共有 4 项，20 个以上省份都有规定的优待项目共 8 项（见表 1）。

表 1 各地现行的老年人优待项目表

	优待项目	统计
政务服务优待	将贫困老年人纳入社会救助体系并予以重点照顾	14 省
	农村筹劳减免	25 省
	发放高龄补贴	27 省
	对贫困家庭丧葬费用减免	9 省
卫生保健优待	将“三无”、“五保”和贫困老年人纳入医疗救助范围	11 省
	政府为贫困老年人全部或部分代缴“新农合”个人应缴费用	9 省
	医疗机构提供就医优先、优惠及便利	31 省
交通出行优待	公共交通、长途客运、铁路、水路和航空客运优先优惠并设专座	31 省
	创造无障碍环境	11 省
	拆迁安置楼层优先选择权和优先廉租权	12 省
	免费使用公厕	24 省
商业服务优待	商业服务机构应为老年人提供优先、便利和优惠服务	24 省
文体休闲优待	公益性文化设施免费或优惠开放和提供服务	31 省
	公园、园林、旅游景点提供门票减免	31 省
	优先优惠使用公共体育场馆和设施	20 省
	影剧院提供票价优惠和场地使用优惠	17 省
	老年大学对贫困老年人减免学费	11 省
维权服务优待	法律援助的优先受理、审核和指派	23 省
	应提供司法救助和涉老案件的优先立案、审理和执行	20 省
	社会法律服务机构减免服务费用	26 省

注：各地现行的老年人优待项目表由作者根据各省（自治区、直辖市）出台的老年优待政策整理而成，时间截至 2013 年 12 月 31 日。

考察各地老年人优待政策实施机制发现：大部分省份将 60 岁以上老年人作为基本优待对象，并对不同年龄区间的老年人给予不同的优待项目和优惠幅度，上海和陕西规定基本优待年龄为 70 岁；湖北、贵州、宁夏、青海等四个省区对外埠老年人实行同等优待，广西和海南惠及常住外埠老年人；大部门省份规定凭本省优待证享受优待，广西、贵州、云南规定也可以凭身份证、离休证、退休证、户籍证明等有效身份证件享受优待；大部分省份规定由省级老龄委或老龄办负责优待证的制作和优待工作的日常管理，北京为老龄协会，上海为市退休职工管理委员会；广西和陕西规定地方规定和省级规定不一致的，按照就高不就低原则实施；一半以上省份要求相关实施优待服务的场所具有优待标志；海南、福建等少数省份规定了对承包单位政策性亏损的财政补偿机制，或者规定不得以任何理由拒绝优待；7 个省份对违规处罚有明确规定。

二、中国老年优待制度面临的主要问题

（一）优待政策规定较为粗疏，具体项目界定不清晰

在全国范围内仅有少数规范对老年人优待政策有所规定，不仅效力层级不高，可操作性也不强。在地区层面，各地制定的老年人具体优待措施也没有超出《意见》规定的范围，基本上都是根据地方实际能力与意愿选择其中若干种加以规定，部分地区内容缩水还比较严重。此外，由于概念不清，老年人优待与其他社会保障项目存在交叉和重叠的现象，一些与老年人优待无关的项目也被纳入优待政策范围，如要求社保基金按时发放等。

（二）优待政策地域局限性，全国通用存在障碍

当前，中国老年人优待政策的地方性规定多与行政区划相结合，以户籍制度为基本管理依据，享受范围也多限定在户籍在相应辖区的老年人。这样就无形中将老年人划分为两种类型：有权享受本地优待的老年人和不能享受优待的老年人，使得老年人优待政策不断“碎片化”。这就是说，老年人优待性质上更多地是作为一种“地方粮票”而存在的，在全国范围内通行存在着许多体制上的障碍，造成不同地区老年人在享受优待时权利不对等。

（三）优待政策内容在地区间、城乡间、人群间差异较大

一些经济条件较好的省市，优待服务项目多达十多条，一些经济欠发达省市的老年人优待措施受众面小、水平较低，还有一些地方将主要优待范围限定在使用公共设施与公共服务等事项上；大部分优待项目只有城市老年人才能实际享受，从而成为城市老年人的“专利”；2013年《意见》规定的带有普惠性的老年人优待以及失能老年人、失独老年人优待项目与离休老年人优待项目之间在水平上存在着明显的差距，在不同老年人群间造成了待遇不公。

（四）老年人优待政策在实践中难以落实

由于给予老年人社会优待并不属于强制性的法定义务，许多没有接受财政补助的义务主体在提供老年人优待这类公共品或准公共品时积极性普遍不高，经常会找借口拒绝提供社会优待服务。各地在执行优待规定的过程中，经常有个别负有优待义务的行业或单位对服务项目、内容打折扣。对此，各地由于缺乏行之有效的处罚措施，使得各项老年人优待规定缺乏实际约束力。如果老年人优待政策仍然主要依靠社会主体自身的道德责任感，继续走“政府请客、企业买单”的老路，必然会导致许多老年人优待项目难以落实。

三、中国老年优待制度定位与发展原则

（一）关于制度发展定位

优待的本质在于群体间待遇的比较，老年人优待即在同一项目上给予老年群体较其他群体更多的经济补贴、优先优惠和便利服务。这些内容不是通过现金或物质给付就能完全替代的，也不同于单纯的服务提供，而是要确保老年人在接受这些福利给付时能够享有补贴、优先、优惠和便利。与社会救助相比，老年优待制度保障水平较高、保障项目较为广泛（包括政务服务、卫生保健、交通出行、商业服务、文体休闲、维权服务等）、保障灵活性较强（可高可低、可多可少）。与社会保险相比，老年优待制度并不需要受益人为之缴纳费用，一般只需要年满60周岁就有权享受这项待遇。不管是社会救助制度，还是社会保险制度，均属强制性制度安排，其保障内容和保障形式比较统一，而老年人优待项目在达到立法要求的最低水平后，则与各地经济发展水平密切相关，保障水平相差较大。因此，从性质上来说，老年优待制度应当归入老年人福利的范畴。

从法理上来讲，老年享受社会优待首先源于社会主体权利的平等性。在现代社会，对一些特殊群体（如老年人）给予适度的特别对待或侧重保护，已经成为实现权利实质平等的重要方式。在这个方面，罗尔斯的实质正义观能够为它提供理论注脚和逻辑基础：罗尔斯提出的“差别对待”法则中规定，在实现形式平等的基础上，社会和经济的不平等应该有利于社会中的“最不利成员”或“最少受惠者”；正义原则所要求的各种（可允许的）不平等，“都应该使某种功能性分配有利于最不利者的期待”。^[4]因此，

在本质上，老年人社会优待不是赋予老年人特权，而是给予其倾斜性保护，非但没有破坏正义原则，相反恰恰正是为了实现权利平等和社会公平正义。更进一步讲，老年人享受社会优待属于复合型社会权利，“兼具福利权、（实质）平等权与物质帮助权的多重特性以及人身权与财产权的双重属性”。^[5]不同于以避免来自国家或他人的侵犯为要旨的传统型权利，作为积极权利的老年人社会优待权，其实现依赖于国家和社会的积极作为，需要国家和社会为之制政立法、为之出资出力、为之克己让利。这也就决定了国家在老年优待制度中的主导地位和社会在老年优待服务提供中的主力军作用。

（二）关于制度发展原则

1. 坚持“普惠性”和“选择性”相结合。老年人对于社会优待既存在普遍性需要，也存在特殊性需要。因此，未来老年优待制度发展，应当坚持“普惠性”和“选择性”相结合：既需要建立统一的“全国粮票”，也不排斥“地方粮票”；既需要适用于全体老年人的项目，也需要面向特定老年人群体的个性化优待项目。具体而言，“普惠性”老年人优待项目主要针对老年人一般性的各种优待需要以及应当在全国范围内统一政策的各类优待需要，旨在让所有老年人普遍享受；“选择性”老年人优待项目主要针对老年人特殊优待需要以及各地根据自身经济社会发展实际情况而附加的福利待遇，旨在照顾特殊群体以及满足“地方特色”需要。除此之外，老年优待制度也应当在经济补贴、优先优惠和便利服务等三类常见的优待方式中做好相应定位和分工。鉴于经济补贴主要由政府和公共财政来负担，并考虑到老年人的实际经济状况，本类优待项目应向贫困老年人等经济困难老年群体倾斜，而优先优惠和便利服务项目主要由社会主体、市场主体以及社会成员来承担，应向高龄和失能老年人倾斜。

2. 坚持“政府主导”和“多方参与”相结合。像其他社会福利制度一样，老年优待制度也应当遵循“福利多元主义”的发展趋势，将政府、社会主体乃至社会成员都纳入责任主体，实现“政府主导、多方参与”。这其中，政府在老年优待制度中承担主导责任。当然，政府不可能包办老年人优待政策，其主要提供的是政务服务优待。由于老年人优待涉及的主体多为利用公共资源发展起来的公益性主体或者是获得公共资源管理经营权的市场主体，它们理应承担向老年人提供优待服务的社会责任。还有一些纯粹的市场主体，政府也可以通过提供对价补偿的方式将其纳入到老年优待制度中来。此外，普通社会成员也有尊老敬老的社会伦理责任。

3. 坚持公平的价值理念。作为一项老年福利政策，老年优待制度的未来发展还应遵循老年福利政策乃至社会保障政策一贯追求的公平原则。在老年优待制度中，公平原则的最充分体现就是建立覆盖全体老年人的优待项目体系，让老年人普遍享受优待福利。具体而言，公平原则要求主要体现在以下几个方面：在老年优待制度设计中，必须打破各种身份限制，公平地对待每个老人并确保其享受到相应的优待。同时，老年优待制度设计既要考虑个别老年群体的特殊性，还要兼顾考虑权利的实质平等，尽量将不同老年人群体间特别是离休老年人与普通老年人之间的优待水平差异控制在适当的、可接受的范围内。在老年人优待实践中，为实现结果公平，还应对贫困、失能、高龄老年人等“弱势群体中的弱势群体”予以倾斜关照。此外，老年优待制度还应平衡好老年人权益与其他社会群体利益之间的关系，对老年人过度使用乃至违规不当使用老年人优待服务的行为进行合理限制。

四、完善老年优待制度的政策建议

（一）明确老年人优待方式和项目

老年人优待方式是类型化了的老年人优待方法。一是经济补贴。这主要是指政府在老年人接受服务过程中给予他们的资金补贴。在实践中，经济补贴既可以直接给予作为服务需方的老年人，也可以拨付给承担服务的供方。通过经济补贴，能够减轻老年人支出负担，有利于缓解贫困，使得老年人更有能力购买特定服务，享受经济社会发展成果，提高生活质量。二是优先优惠。这是指社会服务和特定的市场服务提供方给予老年人的优先服务权和经济优惠。给予老年人优先待遇基于社会价值认同，是公民权利的一种自觉让渡，是社会公认的机制规范，是社会文明的重要表现。^[6]服务优先的适用场合主要有排队

等候、资源有限和发生拥挤以及维权服务时。服务提供方给予老年人经济上特别是服务价格上的优惠并不违反市场公平交易原则，而是服务提供方履行社会责任的表现。三是便利服务。这主要是服务提供方采取给予老年人以区别服务的方式为老年人购买产品、接受服务提供方便。这些便利待遇的形式通常有设立老年人专座、专门窗口、专用通道等。

至于老年人优待项目，则应当在分析、厘清现有老年人优待项目的基础上进行筛选。未来老年人优待项目主要应当包括：一是政务服务优待，这是指政府在提供社会保障和基本公共服务时给予老年人的各种优待及对老年人承担的义务，也包括在老年人无法或者很难履行法律规定的义务和责任时对其进行豁免。这方面的责任不同于指向其他义务主体的责任，是不容推卸的“硬任务”，具有强制性和约束力。二是卫生保健优待。这主要是指在提供医疗保健服务的过程中，针对老年人实行的经济补贴、优先优惠、便利服务等措施。三是交通出行优待。这是指公共交通及其他交通设施乃至全社会为老年人出行以及参与社会生活提供的优先优惠、便利并为之创造的无障碍环境。四是商业服务优待。这是指各商业机构、社区服务组织等在为老年人提供商业服务的过程中给予他们的优先、优惠及便利。五是文体休闲优待。这是指政府或社会针对老年人在享受文化体育休闲服务时给予的服务优先、经济优惠等，以鼓励其参与社会活动。六是维权服务优待。这是指司法机关、法律服务机构在给老年人提供服务的过程中给予优先或减免费用的待遇。

（二）建立全国基本老年优待制度，统一优待对象和凭证，破除地域限制

为克服目前老年优待制度实行属地化管理带来的种种弊端，需要建立全国基本老年优待制度，将部分基本老年优待项目、优待内容、优待方式、优待标交由国家层面进行规定，做到全国适度统一。具体言之，可以将20个以上省份都规定的优待项目先行上升为全国层面的老年优待项目，再视情况逐步扩展基本老年优待制度的项目范围。经过清理，这些优待项目包括：医疗机构提供就医优先、优惠及便利；商业性机构提供优先、优惠及便利；公共交通、长途客运、铁路、水路和航空客运提供优先、优惠并设专座；免费使用公厕；公益性文化设施免费或优惠开放和提供服务；公园、园林、旅游景点提供门票减免；优先、优惠使用公共体育场馆和设施；法律援助的优先受理、审核和指派；提供司法救助和涉老案件的优先立案、审理和执行；社会法律服务机构减免服务费用。

另外，我们还应通过立法统一优待对象，使更多的老年人优待项目能够被60岁以上老年人平等享有，在此基础上适当照顾贫困、高龄和失能老年人。同时，改变目前各地分别制作和管理优待证件的做法，对全国基本老年优待项目实行全国范围内“一证通”或凭居民身份证即可享受。此外，还应逐步消除地域限制，使外地老年人同样能够享受本地老年人所享有的优惠待遇。

（三）完善政府和社会共同承担机制

在优待政策的制定、执行、监督方面，各级政府不仅应该根据《老年人权益保障法》的要求制定行政区域内老年人优待政策措施，还应该将老年人优待工作纳入绩效考核范围并建立监督管理机制，促进管理水平的提高。在经费投入方面，建立稳定的经费保障机制，对部分老年优待项目或直接财政补助或给予税收优惠。具体而言，对于因承担优待服务义务而影响自身效益的行业和单位，政府应通过直接经济补贴或给予优惠政策等予以合理补偿，帮助减轻其政策性亏损。同时，降低公益性行业的准入门槛，简化公益慈善类、城乡社区服务类社会组织的设立条件。对提供优待服务且符合资助条件的主体，不论其出资来源、所有制性质都应给予补贴，以政府财政投入调动和引导社会力量积极参与到老年优待服务提供中来。^[7]应当看到，实行老年人社会优待可能会对这些社会组织 and 市场主体带来不小负担，这既需要它们有履行社会责任意识，也需要政府通过政策优惠、购买服务或给予补贴等形式加以补偿。此外，老年人优待制度还需要全民参与和支持。例如，在乘坐公交车时其他非老年人群体就不应占据老年人专座；公民个人可以志愿者身份参与到优待老年人工作当中去，为老年人优待工作提供资金或物质帮助，或自行开设非营利性老年人社区服务机构，为老年人提供免费或低收费的相关服务等。

（四）老年优待制度应与其他相近制度或政策衔接

老年人优待制度应该与社会救助、社会保险乃至其他老年人福利制度相区分开来，避免混同不清。但是，也需要做好该项制度与其他相近制度或政策的衔接、配合。例如，老年人优待政策应当与家庭税收政策相配合，如对赡养、优待老年人的家庭实行所得税减免或者直接发放经济补贴等；在社会救助、社会保险制度中对老年人享受相关待遇提供便利条件，优先保障老年人合法权益。再如，各个地方可以将高龄津贴和老年人优待支付系统相连通，允许老年人使用高龄津贴支付相关服务费用。

（五）完善老年人优待服务实施技术手段

除了老年优待制度设计以及相关工作机制的健全，完善老年优待制度还离不开老年人优待服务实施手段的技术支撑。例如，针对前述老年人过度使用乃至违规不当使用老年人优待服务的情形，有必要采取技术措施（如通过在优待证或身份证上的电子芯片识别并限制老年人享受公共交通优待服务的时段或次数等）对老年人过度使用优待服务进行合适限制。再如，医疗服务机构可以尝试允许老年人通过电话或网络优先挂号、预约等。

五、结语

目前，中国老年优待制度体系虽然已经初步建立，但还呈现粗疏零散、高度政策性、碎片化的特征，存在优待项目界定难、优待福利流动难、优待政策落实难、优待差距缩小难、政策效力层级不高和可操作性不强、对违规行为缺乏有效的处罚措施、无法限制老年人过度使用优待服务等问题。未来，中国老年优待制度应当在做好正确定位的基础上，坚持“普惠性”和“选择性”相结合、“政府主导”和“多方参与”相结合以及公平原则，明确老年人优待方式和项目，建立全国基本老年优待制度，促进老年优待立法，建立政府、社会共同承担机制，做好与其他制度的衔接、配合，完善老年人优待服务实施技术手段等。

[参考文献]

- [1][3][6] 杨立雄：《中国社会优待制度研究》，《晋阳学刊》2012年第4期。
- [2][5] 冯威：《老年人社会优待政策法治化》，《浙江学刊》2012年第5期。
- [4] [美] 罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，南京：译林出版社，2000年，第300页。
- [7] 陈宝全：《北京市老年人优待工作探讨》，《北京观察》2006年第10期。

责任编辑：张超