



CHENGSHI YANGLAO SHESHI FUWU DUOYUANHUA XUQIU
YI LIUZHOU YANGLAO FUWU SHESHI BUJU GUIHUA WEILI

城市养老设施 服务多元化需求

——以柳州养老服务设施布局规划为例

文_吴 剑 (全国注册城市规划师, 广西壮族自治区住房和城乡建设厅城市规划园林处主任科员)

王 静 (硕士, 全国注册城市规划师, 柳州市城市规划设计研究院规划研究中心副所长)

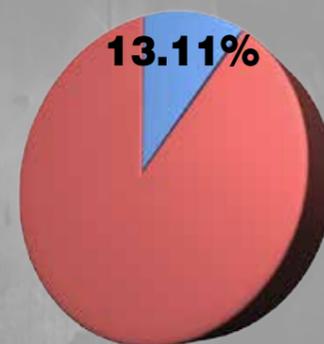
王艺瑾 (高级城市规划师, 全国注册城市规划师, 柳州市城市规划设计研究院)

我国人口老龄化来势凶猛, 广西也不例外, 根据第六次全国人口普查结果, 2010年广西60周岁及以上老年人口为603.68万, 占全区总人口的13.11%, 其中65岁及以上425.32万, 占全区总人口的9.24%, 比重分别比“五普”上升2.43和2.12个百分点, 接近全国平均水平。截至2015年底, 60岁以上老年户籍人口约808.9万, 占全区户籍人口的14.6%。按通常标准, 广西已经全面进入老龄化社会。近年来, 国家高度重视养老服务设施建设, 国务院专门制定和出台了《国务院关于加强养老服务业发展的若干意见》(国发〔2013〕35号), 民政部、国土资源部、财政部、住房城乡建设部也联合印发了《关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知》(民发〔2014〕116号), 广西也制定和出台了《广西壮族自治区人民政府关于促进养老服务业加快发展的实施意见》(桂政发〔2014〕58号), 深入细致地明确了城镇养老服务设施的规划建设要求。本文以柳州市为例, 探索在老龄化日趋加剧的情况下城市养老服务的供给模式、设施规划布局方法和建设策略, 为养老服务设施配置提供经验借鉴。

2010年广西60周岁及以上老年人口为

603.68万

占全区总人口的
13.11%



9.24%

其中65岁及以上

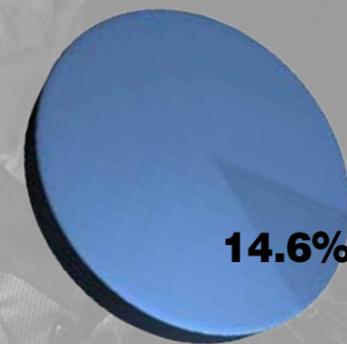
425.32万

占全区总人口的
9.24%

截至2015年底, 广西60岁
以上老年户籍人口约

808.9万

占全区户籍人口的
14.6%



14.6%

一、养老服务设施体系

(一) 要素构成

在我国，广义的养老服务设施体系包括了机构、社区和居家养老服务设施、为老服务设施以及老年社区三大类。其中，机构养老服务设施包括供养型和养护型两类；社区养老服务设施主要指社区日间照料中心；居家养老，主要以上门服务为主要形式，设施依托日间照料中心。为老设施是指为保障老年人生活与心理健康，满足其精神生活和文化游憩生活等需求的设施，主要包括医疗设施、教育设施、文体设施、交通设施和游憩设施等五大类。此外，为应对多元化的养老需求，以混居老年社区和独立养老社区为主要形式的老年社区亦成为养老服务设施体系的组成部分。

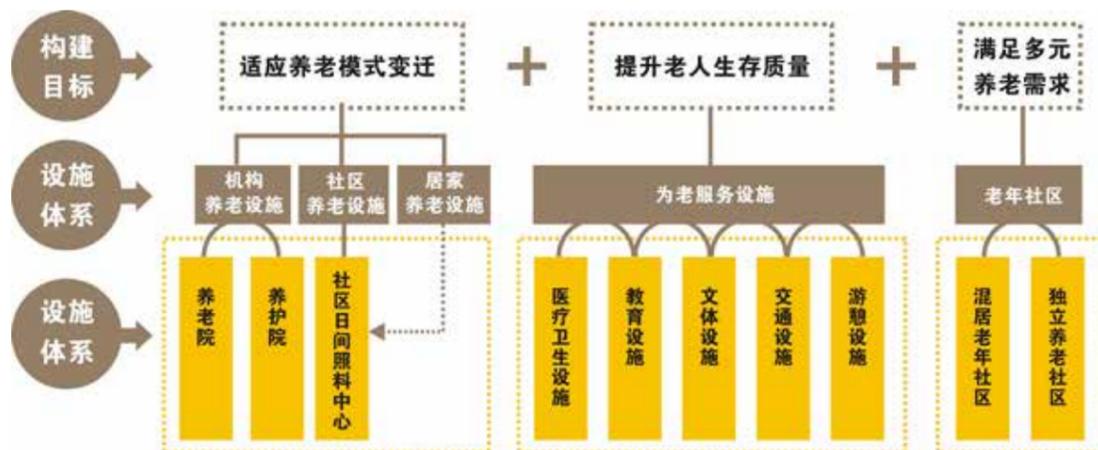
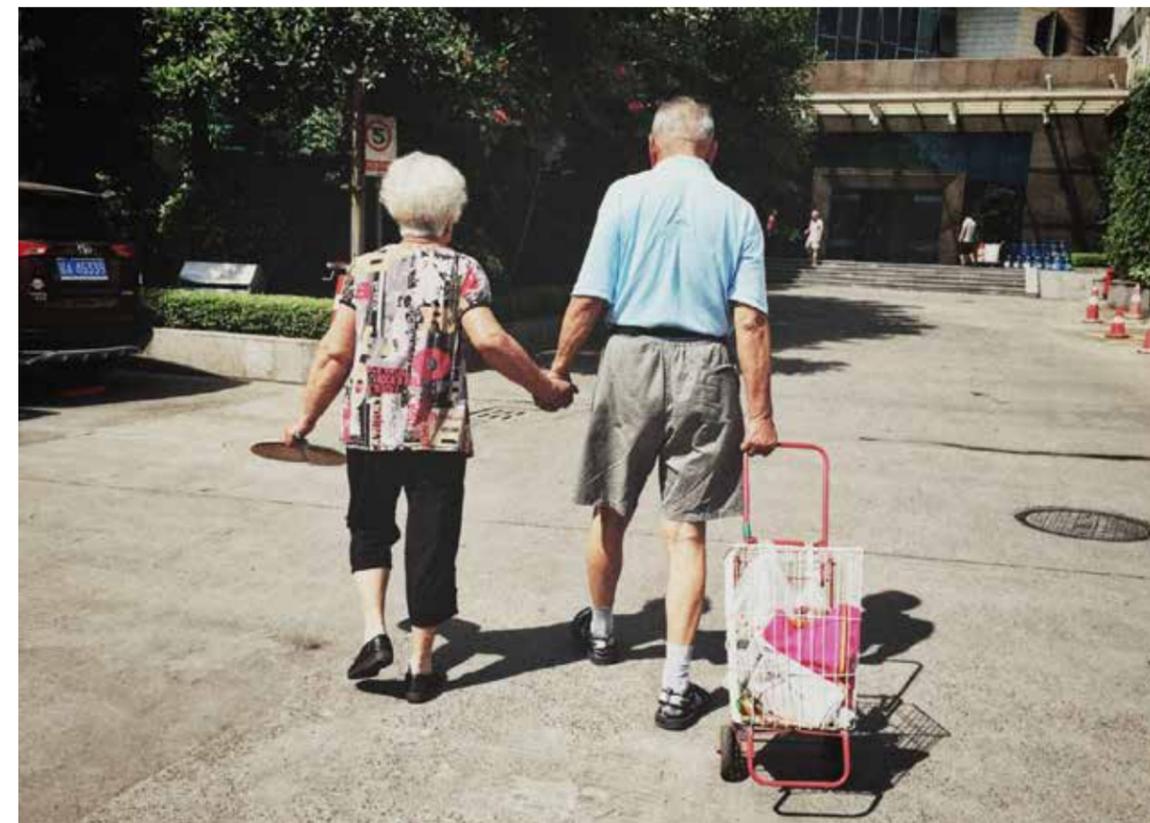


图1：养老服务设施体系框架示意图



(二) 养老服务设施的配置标准

关于养老服务设施的建设标准主要有《城镇养老服务设施规划规范》(GB 50437—2007)、《老年人居住建筑设计标准》(GB 50/T50340—2003)、《老年人社会福利机构基本规范》(MZ 2008—2001)、《老年养护院建设标准》(建标144-2010)，以及《国务院关于加强养老服务业发展的若干意见》(国发〔2013〕35号)、《民政部 国土资源部 财政部 住房城乡建设部关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知》(民发〔2014〕116号)、《广西壮族自治区人民政府关于促进养老服务业加快发展的实施意见》(桂政发〔2014〕58号)等中的有关规定和要求。柳州在制定机构养老服务设施的配置标准时，采取了“分类型、分级别”的方法，以机构养老设施、社区居家养老设施、老年活动设施为基本分类，以市(地区)级、居住区(镇)级、小区级为基本分级的“金字塔型层级制”的养老设施体系结构，养老服务设施的规划设置均参考了已有规范标准制定，主要以最小规模(建筑、用地)、单位床位面积(建筑、用地)、最少床位数、设施配置数量等为基本指标。

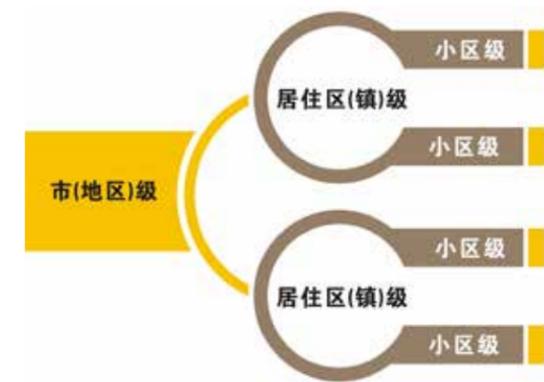


图2：养老服务设施结构图

二、养老服务设施规划布局原则

国家对人均养老服务设施用地的标准为不小于0.1平方米，但根据《广西养老服务业综合改革试验区规划（2016—2020年）》，广西应认真贯彻落实人均养老服务设施用地不少于0.12平方米的要求，分区分级规划设置养老服务设施。

机构养老设施：分类型、分级别的布局策略。尽可能将养老服务设施与其他可相容性的设施（如幼儿园、医院等）进行复合集中建设，依据老年人口空间分布特点差异化布局，以社区为单元合理配置养老服务设施，促进各区域协调发展。

社区居家服务设施：提出新老城区、新老社区的差异化布局策略。老城区（老年人口密集）可以适当减少单个设施配置规模（如标准的70%）或采取增加设施密度的办法满足需求；新城区（老龄化程度稍低）配建标准可适当提高，并可预留设施用地，或作老年文化娱乐用房，今后可再利用为日间照料中心用地。

为老设施：卫生、教育、公共休憩、文体等为老设施的布局选址，规划通过与相关文教体卫设施专项规划充分对接，注重各类公共服务设施的共享共建。

老年社区：作为混居型的老年社区，一般居住社区与老年公寓的空间布局应充分考虑老年人亲近子女的生活偏好与医疗需求。从规划布局来看，养老社区应靠近公共绿地等开敞空间和老人日托所等社区公共服务设施，并尽量邻近医院、公交站点、幼儿园等公共设施布局。

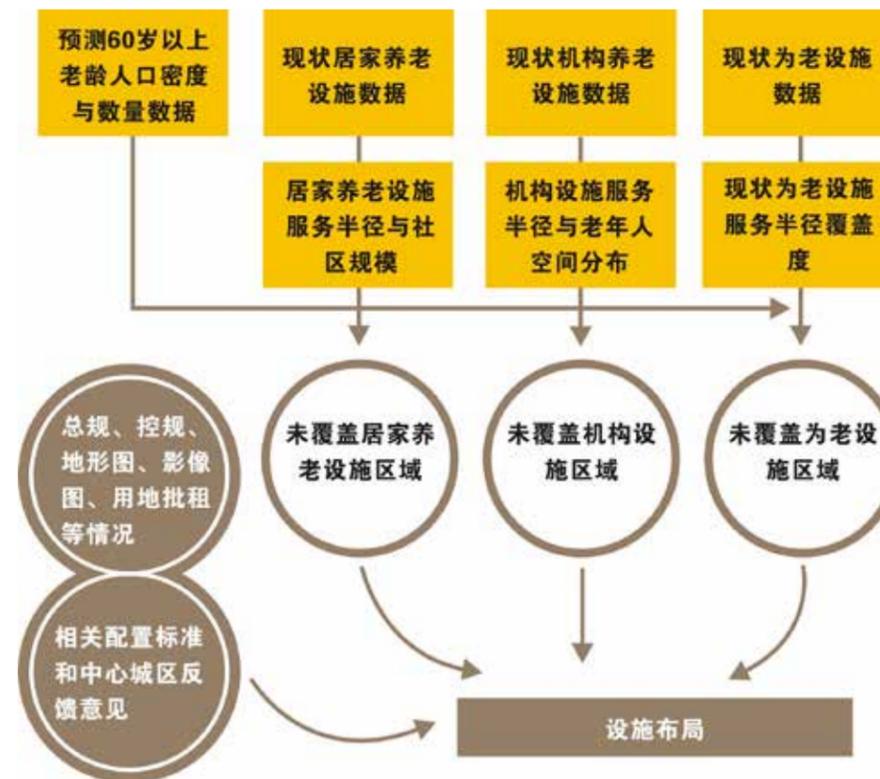


图3：柳州市养老服务设施规划技术路线图



三、养老服务设施规划布局技术方法

（一）布局思路

《柳州市养老服务设施布局规划（2012—2020）》结合市区的养老服务设施体系，以各类养老服务设施现状数据作为基本的参考依据，按照有序建设的原则，根据各类设施特点与规模，结合总体规划、控制性详细规划、地形图、影像图、用地权属、土地批租等相关标准规范进行框定具体的用地红线，形成用地图则指导规划建设。最终，对养老服务设施用地选址与设施布局的适宜性评价结果予以叠加，为优化设施布局提供依据。

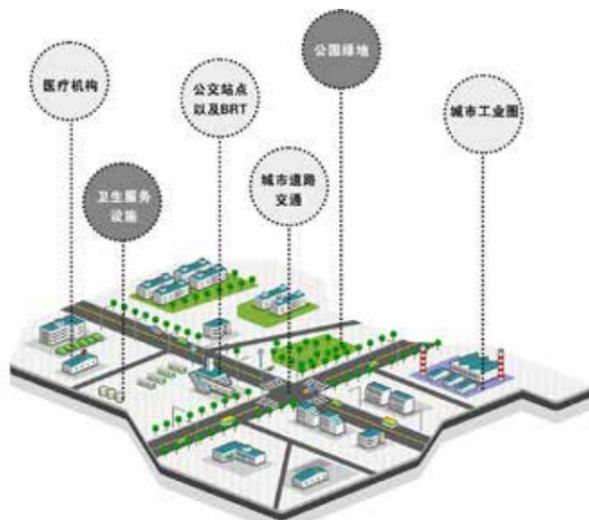


图4: 养老服务设施选址分析

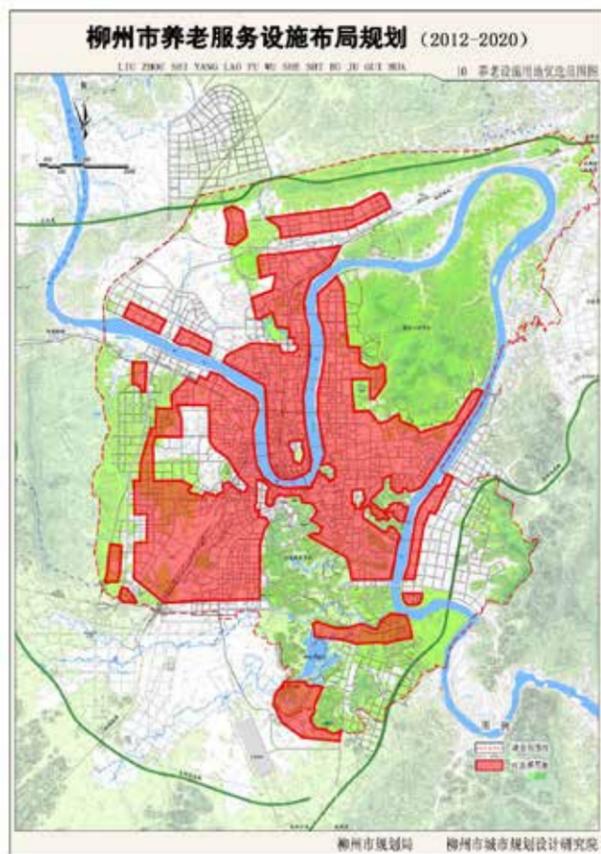


图5: 柳州市养老服务设施用地优选范围图

三、养老服务设施规划布局技术方法

(一) 布局思路

《柳州市养老服务设施布局规划(2012—2020)》结合市区的养老服务设施体系,以各类养老服务设施现状数据作为基本的参考依据,按照有序建设的原则,根据各类设施特点与规模,结合总体规划、控制性详细规划、地形图、影像图、用地权属、土地批租等相关标准规范进行框定具体的用地红线,形成用地图则指导规划建设。最终,对养老服务设施用地选址与设施布局的适宜性评价结果予以叠加,为优化设施布局提供依据。

(二) 养老服务设施选址适宜性评价

规划以影响设施区位布局重要性作为依据,确定了六个主要因子,其中包含四个正影响因子(卫生服务设施、医疗机构、公园绿地、常规公交站点以及BRT)和两个消极影响因子(城市道路交通、城市工业圈)。重点提取每项因子的主要服务区范围,如常规公交站点150米视为合适的选址用地等,同时考虑设施影响的距离衰减关系。通过上述叠加分析,最终形成选址用地的优选范围图。

(三) 养老服务设施规划

1. 机构养老设施

规划结合柳州市的具体情况和市政府相关文件要求等,在城市总体规划指导下,按照市区东、西、南、北、中进行布局,完善城区养老集中区的建设。

南面在市社会福利院现址建设10万平方米,集生活照料、医疗康复、重度残疾老年人托管护理、认证培训、文体娱乐等多种功能于一体大型综合性养老机构。中部在城中区范围内选址建设、西部在柳南区范围内选址建设、东面在鱼峰区范围内选址建设、北面在柳北区范围内选址建设,原则上按照500张床位的规模进行建设,特殊情况下可进行适当调整,用地面积不足时可拆分床位在城区的区级机构养老设施内进行床位总数的平衡。在用地面积充足的情况下,可根据实际需求设置超过500张床位。

无法获得独立用地的居住区级机构养老设施,根据实际情况,规划中可利用现状一、二级医院闲置床位及闲置的市政设施、工业厂房、学校、宾馆、商业设施等进行布局,保证床位总数供应充足,以保障机构养老设施的服务能力。

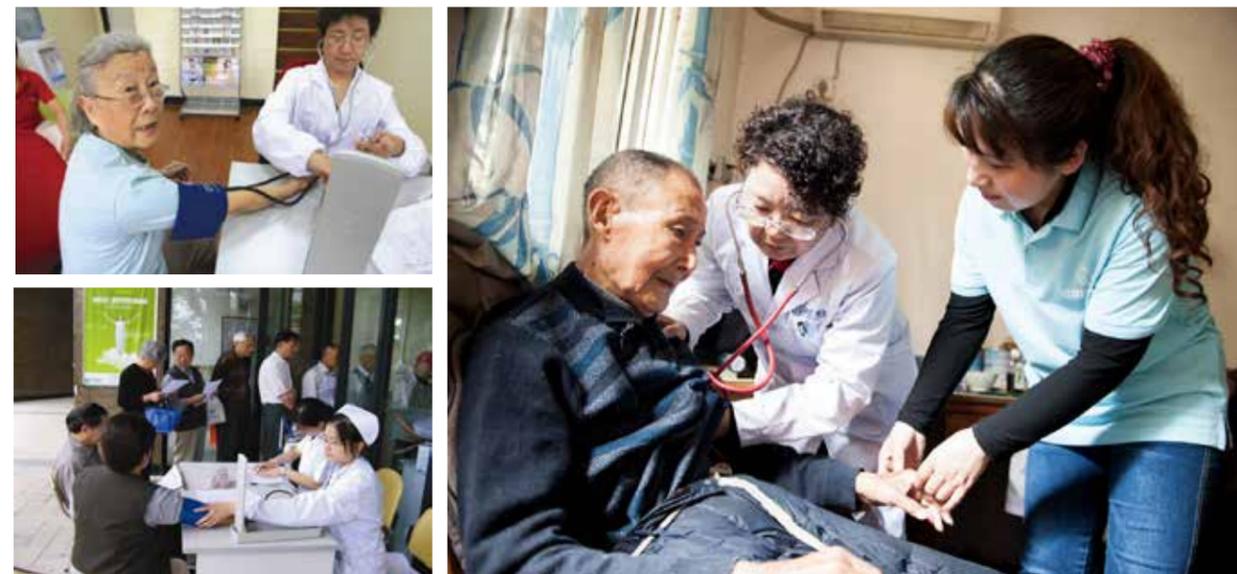




图6: 养老机构设施规划

2. 社区居家养老设施

将居家养老服务用房列入城市社区配套，有条件的地方可适当提高配建标准。新建小区在交付时必须配套相应面积的居家养老服务用房，老小区要通过腾退、置换、租赁、回购等方式予以落实。已经用于居家养老服务的用房要依法确定产权，切实保障居家养老服务的开展。鼓励社区利用布局调整后闲置的学校、办公服务设施等公共资源改造或建设居家养老服务设施。参考相关经验指标，柳州市考虑按照新建组团以上住宅小区按照每千户150~200平方米配设居家养老服务用房。

规划在每个城镇社区设置一处托老所和一处老年活动场站。新建居住项目应按照配套标准，严格落实托老所、老年活动场站等社区养老设施；现有居住小区应结合现有设施补充完善社区养老设施。

在组团级以上新建居住小区，应根据有关规范要求配建托老所等养老服务设施，将养老服务用房纳入公共服务配套设施中，统一规划、统一建设，养老服务用房产权归城区政府所有，以解决居家养老服务设施缺乏的问题。

表1: 社区养老设施建设标准

级别	项目	内容	服务规模	一般规模平方米/处	
				建筑面积(平方米)	用地面积(平方米)
小区级	托老所 (日间照料中心)	设置日间照料床位及相应娱乐康复健身设施	1万~1.5万人/处	≥750	—
	老年活动场站	娱乐康复健身设施及活动场地		200~250	175~250



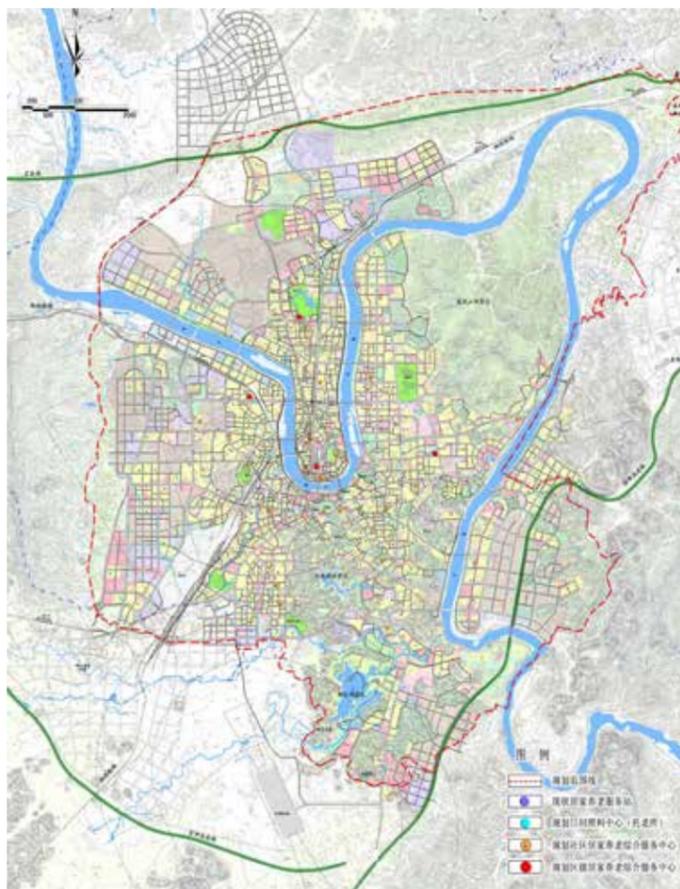


图7: 居家养老设施规划

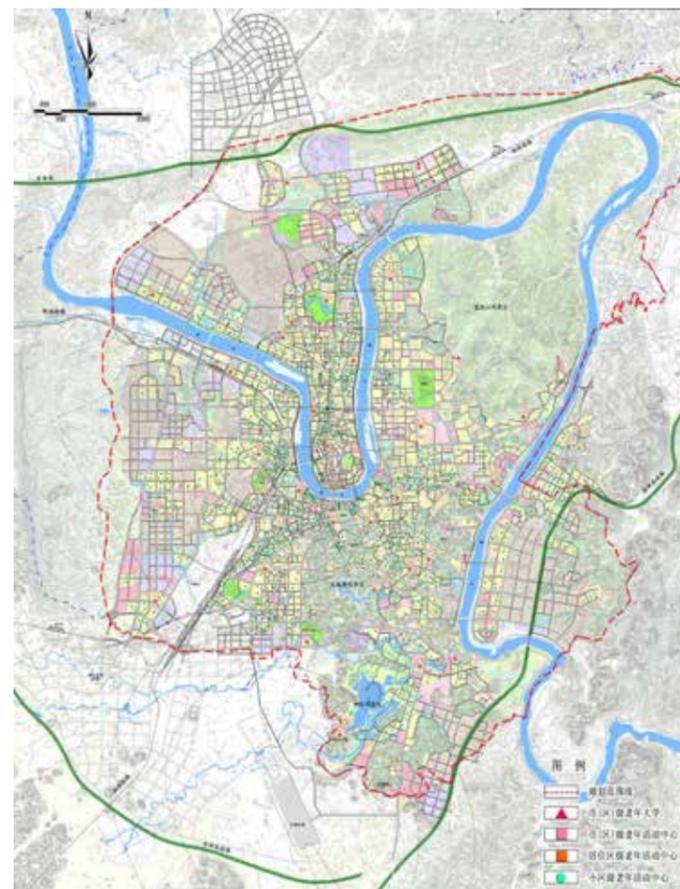


图8: 老年活动设施规划

3. 老年活动设施

老年大学。改造升级原老年大学，并将其纳入城市公共设施配套规划中。规划在市级以及4个区级示范性机构养老设施（养老集中区）用地内配套设置老年大学（每处建筑面积不小于1500平方米，用地面积不小于3000平方米），以增加老年大学的服务容量。

老年活动中心。设置不同级别的老年活动中心，同时，将老年活动中心纳入城市公共设施配套规划和新建、改建居住区（小区）规划中。规划在每个城区选1处设置区级老年活动中心，每处建筑面积1000—4000平方米，用地面积2000—8000平方米（可与机构养老设施统一设置）；原则上在每个街道办事处范围内选点设置1处居住区级老年活动中心，每处建筑面积300平方米，用地面积600平方米（可与机构养老设施统一设置）；在社区范围内设置小区级老年活动中心，每处建筑面积150平方米，用地面积300平方米（可与托老所、社区服务中心等统一设置）。



图9: 柳州市养老服务设施地块图则

(四) 养老服务设施“规划一张图”管理

养老服务设施的选址作为一项具有很强长效性的工作，需要将规划设施选址过程与设施点建成后的工作需求有机结合。规划通过与市区控规一张图无缝叠加，将每个设施点落址于具体地块，这既有利于城市规划管理工作需求，也便于与社会其他公共资源信息的整合。

需要强调的是养老设施规划布局仅是养老设施供给的构思，在实际中应对日渐增长的养老需求不仅需要设施规划建设，还需要明确设施建设机制，健全为老服务财政投入机制与增长调整机制，完善养老设施配套扶持政策，行业主管部门应发挥政府组织职能，将规划编制和管理实施相结合，以确保养老设施的供给。🏠