

少子老龄化背景下社区“一老一小”代际融合设施建设研究

□ 张晓婧, 戴昶雯, 孙雯, 矫雪梅

【摘要】随着我国少子老龄化的进一步加深及土地、资金等要素的短缺,统筹推进城乡养老托育服务的发展,成为今后我国积极应对老龄化问题的一项重要措施。文章引入代际融合理论,通过对北京市养老托育服务设施开展实地调研,剖析北京市社区“一老一小”代际融合设施建设面临的挑战,借鉴国内外相关研究与实践经验提出相应的规划建议,旨在协助研究人员、从业者和决策者努力创建“一老一小”代际融合设施,为跨代和老龄友好社区的建设提供资源与基础,以此应对少子老龄化社会的诸多挑战。

【关键词】少子老龄化; 养老托育服务; 代际融合; 老龄友好社区; 北京市

【文章编号】1006-0022(2022)08-0060-06 **【中图分类号】**TU984.12 **【文献标识码】**B

【引文格式】张晓婧, 戴昶雯, 孙雯, 等. 少子老龄化背景下社区“一老一小”代际融合设施建设研究[J]. 规划师, 2022(8): 60-65.

Senior and Junior Integrated Service Facilities Construction in Response to Social Aging/Zhang Xiaojing, Dai Yiwen, Sun Wen, Jiao Xuemei

【Abstract】 China is facing social aging and low birth rate problems as well as land and capital shortage, so urban-rural senior care and children's nursery service needs improvement in the future. Introducing "inter-generational integration" theory, the paper analyzes the challenges of senior care and children's nursery service facilities in Beijing based on a field research, learns domestic and overseas experiences, and puts forwards planning suggestions to help researchers, practitioners, and decision makers to work together on establishing senior and junior integrated service facilities, so as to build senior-friendly communities and meet the challenges of aging society.

【Key words】 Social aging and low birth rate, Senior care and children's nursery, Inter-generational integration, Senior friendly community, Beijing

2021年中国人口达14.12亿,出生人口较2010年下降了33.12%;60岁及以上老年人口数量从1.77亿增加到2.64亿,增长了49.15%,占总人口比重达18.7%。联合国秘书处经济和社会事务部(UNPD)人口司预测,至2050年中国人口将降低至11亿左右。人口老龄化、少子化是社会经济发展的趋势,也是我国今后很长一个时期的基本国情,城乡将面临更加紧迫的养老托育服务设施需求。

为应对这些挑战和趋势,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《“十四五”规划》)专门提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”,以“一老一小”为重点

完善人口服务体系,推动实现适度生育水平。2020年12月,国务院办公厅印发了《关于促进养老托育服务健康发展的意见》,统筹推进城乡养老托育服务健康发展,在城市居住社区建设补短板 and 城镇老旧小区改造中统筹推进养老托育服务设施的建设。养老托育服务设施解决的是人口两端不同人群的社会保障问题,考虑到老年人和幼儿是社区服务的主体,在面临大量社区特别是存量社区建设用地、室外活动场地、设施用房等空间资源非常有限、养老服务设施运营资金不足的现实困境下,若不统筹推进“一老一小”服务设施建设,则很难实现以上战略目标。可见,若要持续增加普惠型服务的有效供给,更进一步地改善基础设

【作者简介】 张晓婧, 硕士, 高级规划师, 中国城市和小城镇改革发展中心规划设计部主任工程师。

戴昶雯, 硕士, 规划师, 现任职于中国城市和小城镇改革发展中心规划设计部。

孙雯, 硕士, 规划师, 现任职于中国城市和小城镇改革发展中心规划设计部。

矫雪梅, 高级规划师, 中国城市和小城镇改革发展中心规划设计部发展规划所所长。

施条件,建设“一老一小”代际融合设施是未来社区建设发展的重要方向。

1 代际融合理论的内涵及相关研究

1.1 代际融合理论的内涵

虽然学界对于代际融合有多种定义和理解,但是对于以下3个特征已基本达成共识:来自不同代的人(在不同时期和年龄的主体的意义上)参与代际融合;参与代际融合旨在实现有益于每个人及其所生活的社区的目标和活动;参与者保持设施分享关系。

居家养老模式能够使老年人安全、独立、舒适地生活在自己的家庭和社区中,由此受到了全球老年人的欢迎,越来越多的老年人和婴幼儿进入社区养老托育中心。而代际融合设施较多用于社区老年人及幼儿这类需要特殊关注的群体,旨在使老年人与幼儿聚集在一起,进行有目的、有益的活动,包括共同的学习和指导活动、表演活动,以及将当地学校与社区联系起来,或加强幼儿园与护理院之间的合作等。

“一老一小”代际融合设施是一种对老年人友好的公共服务设施,特别强调社会和物理环境,支持跨代的社会互动、交流和合作。而且,通过整合老幼共同活动空间,也有利于节约设施的建造和人力成本。作为促进就地老龄化的一种设施,“一老一小”代际融合设施的建设在国外得到了普遍推广。

1.2 国外相关研究

相互依存和代际融合对于促进积极的老年生活方式,以及减少负面的老龄歧视、孤独和社会隔离等极其重要。欧美国兴起了研究代际融合设施的热潮,但由于老年人和幼儿的生活特点是有更多的闲暇时间,存在长期的密切联系,欧美国的研究重点在于关注代际融合设施的内容与模式及其对老年人和幼儿的影响。很多国家尝试配建“一老一小”融合型设施和空间,尤其以美国、日本、德国

3个国家的代际融合设施为代表(表1),这些设施按照融合程度可以分为间接融合型、半融合型、完全融合型3种类型(图1)。

(1)间接融合型。美国的代际学习中心仍然将老年人和幼儿的主要生活空间设置在独立不同的建筑内,二者只是共用公共参与性空间和户外公共空间,一起参加各种活动,如音乐、舞蹈、绘画、餐饮、讲故事等活动。该类代际融合设施仍以空间分割为主,在空间内开展有限的代际互动与交流活动。

(2)半融合型。日本的老幼复合型设施是由社区养老设施转变而来的,主要形成两种融合形式:一种是养老和托育功能空间分布在同一栋建筑的不同楼层;另一种是养老和托育设施设置在同一个公共活动空间的不同建筑内^[1]。该类代际融合设施的主要功能和空间融合度不够,双向互动不足。

(3)完全融合型。德国的多代屋经过几轮优化演进,形成了多代共融的设施模式,尤其以老幼共融设施为主。针对老年人和幼儿的生活习惯等差异,多代屋中设置有3类空间:①老年活动空间,即主要为老年人提供老年护理、休憩等服务的空间;②幼儿活动空间,即单独为幼儿提供学习指导、休憩等服务的空间;③老幼公共活动空间,即主要为老年人和幼儿提供共同交流、娱乐休闲服

务的共享空间,该类空间与前两类空间连接,老年人可以帮助照顾幼儿,幼儿也可以为老年人的生活带来活力和童趣。

1.3 国内相关研究

迄今为止,我国关于“一老一小”代际融合设施的研究主要集中在共居住宅集合模式、公共空间和邻里层面的跨代活动方面,侧重于案例研究,且主要研究了德国、日本、新加坡、美国等国家的老幼复合型设施的功能及设计重点^[2-6]。我国的“一老一小”代际融合设施建设尚处于探索阶段,部分地区主动探索建立老幼综合服务中心,但此类设施以提供养老服务为主,其儿童服务内容以图书借阅和不定期活动为主;部分社区养老服务设施在实际运营中遇到困难后,会将托育和儿童课后托管等服务也纳入养老服务中。我国真正采用“一老一小”复合服务模式的运营机构分别位于武汉市、南京市和贵阳市,仅有3家^[7]，“一老一小”代际融合设施的理论研究和实践都比较薄弱。

本文对北京市中心城区内的社区进行调研,针对社区的养老托育功能和老幼需求,通过微信公众号、网站等平台展开在线问卷调查,调查范围覆盖了北京市中心城区6个区,共有536人参与。同时,实地调研了30多个社区的养老服

表1 美国、日本、德国代际融合设施的对比分析

各国设施	建筑融合形式	功能融合度	空间集约度	公共空间融合度
美国的代际学习中心	独立式或半独立式	较低	较低	较低
日本的老幼复合型设施	半独立式或半依附式	高	高	较高
德国的多代屋	依附式或混合式	较高	较高	较高

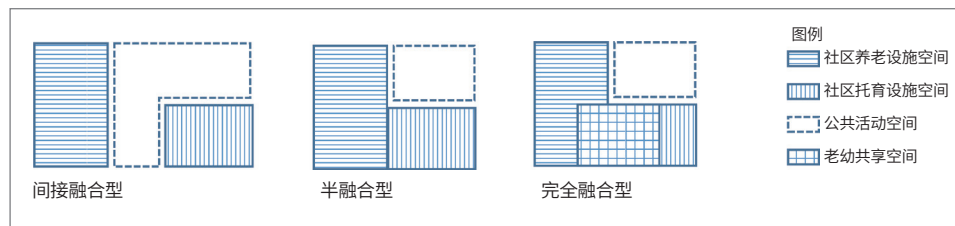


图1 “一老一小”代际融合设施功能融合示意图

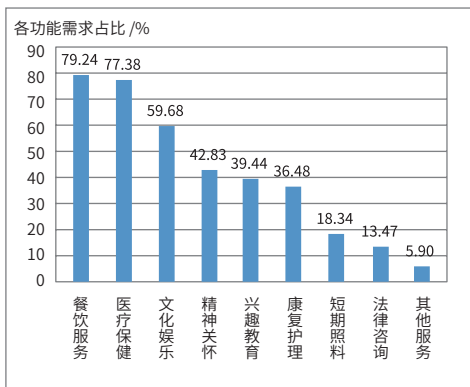


图2 北京市社区养老服务驿站功能需求调查统计分析示意图

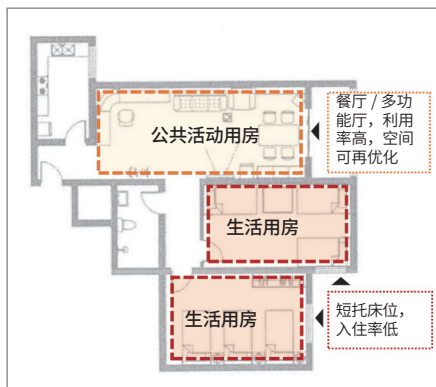


图3 北京市某小型社区养老服务驿站现状功能空间利用示意图

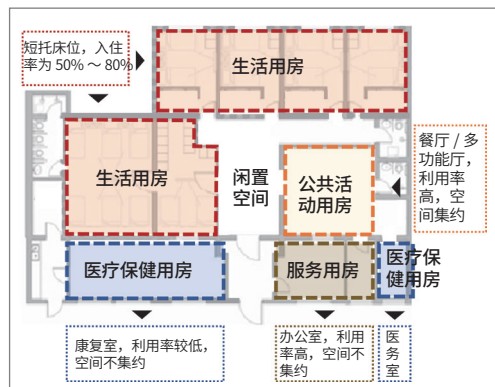


图4 北京市某中型社区养老服务驿站现状功能空间利用示意图

务驿站及托育设施配置情况。在此基础上，通过分析北京市建设“一老一小”代际融合设施面临的挑战，提出相应的规划策略，以期对我国其他城市有所借鉴。

2 社区“一老一小”代际融合设施建设面临的挑战

2.1 “一老一小”代际融合设施的刚需强烈，建设缺少空间规模

2021年，北京市中心城区60岁以上的老年人达429.9万。2018~2021年，北京市中心城区新生儿共计33.5万，在调查中超过92.5%的家庭表示有使用社区养老和托育设施的需求。

依照目前社区养老设施的建设情况，北京市全市已建成647家大、中、小型三级不同规模的社区养老服务驿站，虽然基本实现了城乡全覆盖，但是养老服务驿站提供的服务与老年人的需求不匹配（图2）。一方面，大量老年人的日常需求无法得到满足。问卷调查结果显示，餐饮服务和医疗保健被认为是社区养老服务驿站最应具备的功能，但调查中仅有5.28%的社区养老服务驿站内设有医疗机构，另有29.04%的社区养老服务驿站采用与医疗机构合作的方式提供服务，60%以上的社区养老服务驿站无法提供相关服务。超过90%的社区养老服务驿站在设立之初就安排了助餐功能并配备了相应的空间，但在后续运营中因

规模小、成本高等因素而搁置。另一方面，社区养老服务驿站存在功能空间利用率不高的问题。北京市有81.52%的社区养老服务驿站提供短期照料服务，但有44.55%的社区养老服务驿站床位数在5张及以下，床位数在10张以上的社区养老服务驿站的入住率则普遍在50%~80%，但部分空间使用效率不高，造成社区资源的闲置和浪费（图3，图4）。

托育方面的主要问题在于设施总量严重不足。按照国家《“十四五”规划》每千人4.5个托位的要求，北京市需提供10.35万个托位，实现约1/3的幼儿入托。2021年北京市实际运营的各类托育机构为351家，托位数为19972个，缺口极大，且已有托育机构中已备案的仅有80家左右。托育阶段就近且方便是家长们的普遍诉求，在这方面社区办托育机构具有天然的优势，但目前北京市的社区托育服务基本处于空白状态。在北京市中心城区已进入存量规划时代的背景下，居住区尤其是老旧小区可挖潜的空间十分有限，许多社区在建设养老服务驿站时已经是“排除万难”，基本不具备再建设独立托育设施的可能性。

2.2 缺乏统筹建设标准，难以链接老幼跨代使用

(1) 缺乏顶层设计引导。我国虽然在政策上鼓励统筹开发社区老幼公共服务设施，促进老幼共融，但是在社区“一

老一小”代际融合设施建设上，全国乃至地方均缺少统筹衔接的规范标准。《城市居住区规划设计标准》是社区养老、托育设施规划建设最根本的依据。2018年修订的《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)中，养老和托育设施是按照不同建设类型配置的，老年日间照料中心属于应配设施，社区建设中必须统一配置并预留建设空间；托儿所属于非基本公共服务设施，不做强制配置规定，在空间资源相对有限的情况下，这类设施很容易被应配设施挤占，无法得到空间保障。现行的《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)中虽然提到了设施兼容建设的相关内容，但是缺少对设施可联合建设的具体指引。此外，目前社区老年设施的新建、改建、扩建主要按照住建部新修订的《老年人照料设施建筑设计标准》(JGJ 450—2018)执行；托育设施的新建、改建、扩建按照住建部新修订的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》(JGJ 39)执行。现阶段北京市及其他城市中心城区的存量社区用地紧缺，养老、托育机构一般与商业用房合建合用，缺乏专门针对存量社区改建、扩建类养老、托育设施的建设指引，造成目前大部分社区统筹开展“一老一小”代际融合设施建设的实践较少。

(2) 养老、托育专项规范刚性约束较强。从“一老一小”代际融合设施各自依据的建设标准来看，其均缺少弹性与

兼容性。虽然现行的《老年人照料设施建筑设计标准》(JGJ 450—2018)、《托儿所、幼儿园建筑设计规范》(JGJ 39) 均对社区养老设施和托育设施建设的用房设计、面积规模等进行了技术性规定,但是刚性约束较强(表 2)。例如,两类设施的建设标准中均具体规定了生活用房、服务管理用房、供应用房、文娛与健身用房、康复与医疗用房等的最小使用面积,新社区在建设养老和托育设施时,必须按照两个建设标准的要求分别配置功能用房才能通过验收并进行备案。而从北京市的实际调研情况来看,养老和托育设施中部分生活用房、服务管理用房和供应用房的功能可兼容设置,同时配置会造成部分用房的使用效率不高,造成社区资源闲置浪费。

2.3 体制机制不健全,难以推动“一老一小”代际融合设施落地

(1) 监管部门分块管理。“一老一小”代际融合设施虽是融合建设,空间共享、功能共建,但设施内部运营仍分割为养老和托育两个独立部分。社区养老服务驿站的督促指导、监督管理由民政部门负责,北京市于 2020 年出台了《北京市社区养老服务驿站管理办法(试行)》,对养老服务驿站进行监管,实行动态退出机制。托育设施由卫健委负责监管,尚无明确的管理标准和监管标准。在此情况下,“一老一小”代际融合设施的建设 and 推动易因监管部门分块管理、监管标准和力度不一致、职责模糊而忽视运营中出现的问题,造成建设难以推进。

(2) 要素难以统筹使用。社区养老服务驿站由于规模不大且采用低偿运营的理念,自身盈利能力弱,运营较为困难,主要实行政府兜底的方式,土地及用房由政府无偿提供;托育设施采用商业化运营理念,其建设用地属于居住用地内的社区服务设施用地,然而现状托育设施大多是通过租赁商业用地建设的,土地要素供给的差异化将制约“一老一小”代际融合设施的整体规划建设。

(3) 政策支持力度不足。建设“一老一小”代际融合设施,不仅可以解决现有资源要素紧缺条件下土地等各类要素支撑不足的问题,还可以实现老幼精神互助。然而,现有政策并没有因设施的共建共享模式而在土地、资金上给予更多的支持,这制约了“一老一小”代际融合设施的建设及推广。

3 建设“一老一小”代际融合设施的建议

3.1 建立共享型设施空间

(1) 在尊重不同年龄段群体生活习惯的基础上,构建代际共居、良性互动的融合设施,提升居民的社区生活归属感;从老年人和幼儿各自的行为特点与需求

表 2 相关标准对养老设施及托育设施建设的刚性约束

设施类型	功能空间	建设要求
养老设施 (老年日间照料中心)	生活用房: 就餐室、备餐室、休息室、卫生间、洗浴用房	休息室面积 ≥ 4 平方米/人; 餐厅座位按服务人数 100% 配置, 每座使用面积 ≥ 2.5 m ²
	文娛健身用房: 至少配置一个多功能活动空间, 按动静需求分	面积 ≥ 2 平方米/床
	康复与医疗用房: 医务室、心理咨询室等; 提供康复服务应设置康复用房	医务室 ≥ 10 m ²
	管理服务用房: 接待室、办公室、员工休息室和卫生间、厨房、储藏室等, 宜设洗衣房	—
托育设施	生活用房: 托儿班(2~3 岁)、乳儿班(2 岁以下)相互独立	托儿班的活动室面积 ≥ 70 m ² 、寝室面积 ≥ 60 m ² 、厕所面积 ≥ 12 m ² 、盥洗室面积 ≥ 8 m ² 、衣帽储藏间面积 ≥ 9 m ² ; 乳儿班的乳儿室面积 ≥ 50 m ² 、喂奶室面积 ≥ 15 m ² 、配乳室面积 ≥ 8 m ² 、卫生间面积 ≥ 10 m ² 、储藏室面积 ≥ 8 m ²
	服务用房: 晨检室、保健观察室、教师值班室、警卫室、储藏室、园长室、财务室、教师办公室、会议室、教具制作室	晨检室面积 ≥ 10 m ² 、保健观察室面积 ≥ 12 m ² 、教师值班室面积 ≥ 10 m ² 、警卫室面积 ≥ 10 m ² 、储藏室面积 ≥ 15 m ² 、园长室面积 ≥ 15 m ² 、财务室面积 ≥ 15 m ² 、教师办公室面积 ≥ 18 m ² 、会议室面积 ≥ 24 m ² 、教具制作室面积 ≥ 18 m ²
	供应用房: 厨房、消毒室、洗衣间、开水间、车库	厨房自成一区, 与幼儿活动用房有一定距离, 室内净高不低于 3 m

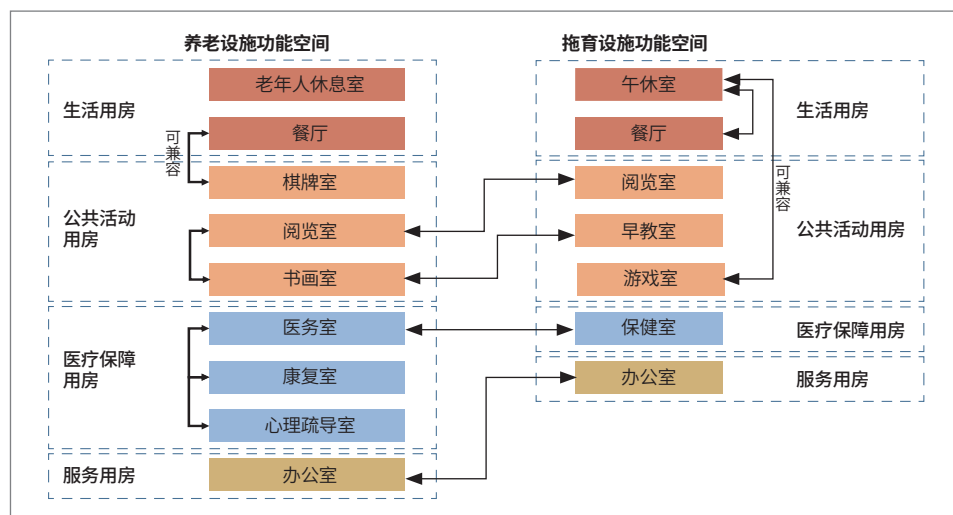


图 5 老幼设施功能融合模式示意图

习惯出发,合理设置功能空间,充分考虑各类空间的使用时段和使用特性,从时间和空间两个维度进行整合,倡导老幼活动空间有机融合(图5)。按此要求建设“一老一小”代际融合设施,可对北京市已有的、有条件的社区养老和托育设施进行扩建或改造。在空间维度上,小型社区养老服务驿站的改造重点在于

优化现有设施内大尺度的公共活动空间,分割出老年人和幼儿的相对活动区域,压缩或取消入住率较低的养老服务床位空间,并将养老服务床位空间置换为老年人和幼儿急需的医疗保健室;中型、大型社区养老服务驿站应参照入住率调整床位数,将利用率不高的保健室、康复室、心理咨询室等与医务室合并设置,

置换出的空间用于建设幼儿活动空间和老幼活动融合空间(图6,图7)。在时间维度上,老年人的餐厅和棋牌休闲空间及幼儿的餐厅、午休室与游戏空间等在各自的使用时间上不重合,可结合设置以提高利用效率。在老幼融合活动空间内,老年人可根据自身情况在保障双方安全、健康的情况下,参与绘本陪读、英语启蒙、书画启蒙等托育活动,这一方面可减轻运营压力、缓解托育人员不足的问题;另一方面老年人也可以获得精神慰藉,保持身心舒畅。

(2) 建立“1+N”区域分级综合老幼服务体系。统筹区域综合老幼服务设施布局,以一个或几个社区为单位,在用地条件较宽松的社区可将原有的养老服务驿站改造整合为综合老幼服务中心(500 m²以上)。此类服务中心功能齐全,可辐射周边区域,在保障常规的餐饮、医疗保健及娱乐活动的基础上,还可开展多种多样的老年兴趣活动,并可托育低龄幼儿。在用地紧张的社区可建设特色养老服务站,在餐饮、医疗保健等基础功能上,根据所在社区老年人的兴趣爱好、行为模式和养老需求进行差异化定位,以“小而精”为理念,组织开展书画、合唱、舞蹈、乐器等1~2项特色老年兴趣活动,并由社区综合养老服务服务中心提供技术支持,走特色发展路线;同时,提供幼儿早教等活动空间,组织共同开展老幼活动(图8)。

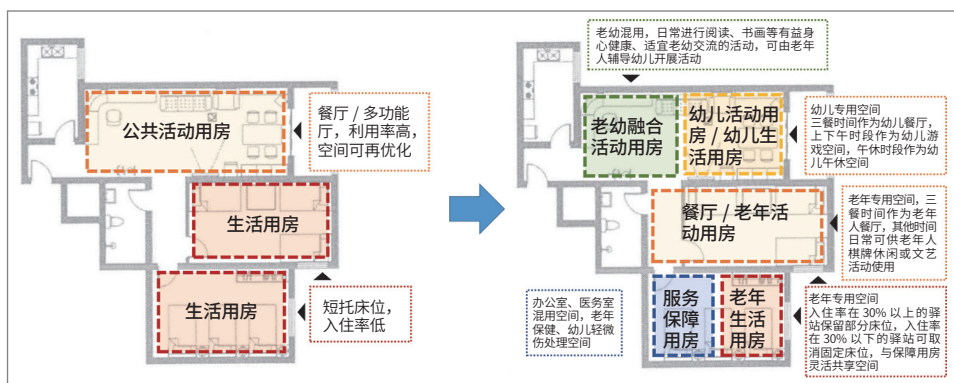


图6 小型社区养老服务驿站改建为老幼融合设施示意图

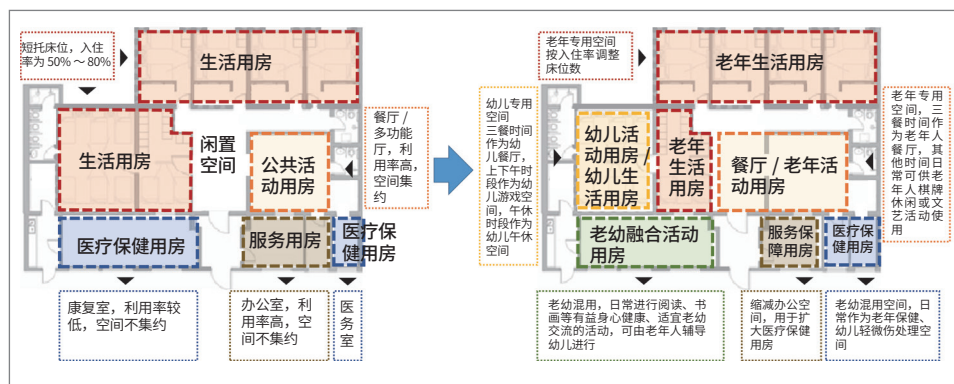


图7 中/大型社区养老服务驿站改建为老幼融合设施示意图

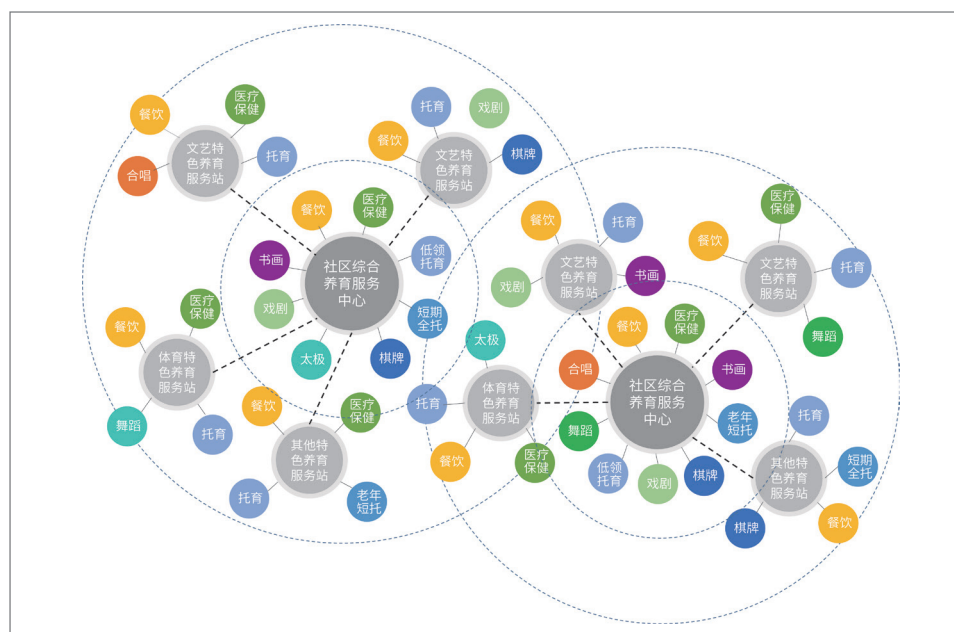


图8 区域分级综合老幼服务体系模式图

表3 建议修订标准

空间类型	托儿所功能用房	老年照料中心功能用房	可兼容性
生活用房	活动室	文娱与健身用房(用于阅览、棋牌、书画、教室、健身等活动)	▲
	寝室	居室	△
	厕所	厕所	△
	盥洗室	盥洗室	△
	衣帽储藏间	衣帽储藏间	△
服务管理用房	—	洗浴	△
	晨检室(厅)		△
	教师值班室	值班室	▲
	警卫室		△
	储藏室	储物间	▲
	园长室	管理办公室	▲
	财务室	财务室	▲
	教师办公室	办公室	▲
	会议室	多功能活动室	▲
	教具制作室	—	△
供应用房	厨房	厨房	▲
	消毒室	消毒室	▲
	洗衣间	洗衣间	▲
	开水间	开水间	▲
	车库	车库	▲
康复和医疗用房	保健观察室	医务室	▲
	—	康复用房	△

注: ▲为可兼容、应配建的项目; △为不可兼容、根据实际情况按需配建的项目。

功能用房并适当缩减功能用房规模,适当放宽楼层和室外活动场地独立设置等要求,为下一步“一老一小”代际融合设施的统筹建设留下对接出口(表3)。

(2) 弱化“一老一小”代际融合设施的刚性建设标准。在养老、托育设施的专项建设标准中,增加弹性建设的指导内容,进一步细化“一老一小”代际融合设施建设的具体指导建议。建议将社区养老、托育服务功能空间分为基本空间和非基本空间,其中基本空间为康复和医疗用房及部分休憩、洗浴功能等生活用房,这是必须配置的空间,并针对面积规模提出强制性要求;非基本空间为部分其他生活用房、文娱与健身用房、服务管理用房、供应用房,不对其面积规模进行强制性要求,鼓励在融合设施中增设文娱活动用房,形成弹性可调整的分类设施建设标准。在保障“一老一小”代际融合设施功能相对完善的前提下,

引导部分功能用房兼容使用,在室外场地设置上应引导养老、托育设施联合建设,形成社区内婴幼儿和老年人的小规模养育空间。

3.3 完善制度保障

(1) 整合职责关系。建立民政部门与卫健委联合推进建设的连接机制,或建立“一老一小”代际融合设施建设的统一行政管理机构,或由区政府直管。在此基础上,建立健全老幼运营的监管标准体系,履行“统一政策制度、统一规划设计、统一资金安排、统一监督管理”等职责。

(2) 创新运营管理机制。建立“区级统筹、街道引导、企业配合、社区参与”的“四方联动”机制;建立由民政部门、卫健委、住建局、自然资源局四方落实,以财政为主的多元化资金保障的多方驱动长效机制,统筹土地、资金等各类要素。

(3) 大力发展“双托”服务企业。鼓励培育一批社会公益组织,能够同时运营养老、托育机构,高质量、高标准打造社区养老、托育双重服务品牌。对于“双托”服务组织或企业,建议在财政资金上给予补助,或以减免税收、提供场地等方式支持社区融合设施的建设。

4 结语

将老年照护和幼儿托育功能相结合,建设社区“一老一小”代际融合设施虽然是解决目前土地资源紧缺、社区老年人和幼儿多重需求问题的现实选择,但是仍面临着设施标准缺乏统筹、统筹建设体制机制不健全等困境,因此应积极建设共享型设施空间、健全复合型建设标准、完善相应制度保障,鼓励并推动“一老一小”代际融合设施的建设,促进资源节约集约利用。□

[参考文献]

- [1] 周燕珉, 秦岭. 日本养老设施的设计经验总结 [J]. 世界建筑导报, 2015(3): 30-33.
- [2] 王雨村, 王艳春, 王影影. 全龄共享视角下苏州居家养老模式优化策略 [J]. 规划师, 2017(12): 87-92.
- [3] 王兴平. 代际公平与城市规划公正 [J]. 规划师, 2002(7): 15-17.
- [4] 黎晗. 促进代际融合的城市集合住居空间环境优化设计研究 [D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2019.
- [5] 张璐, 叶竹. 基于老幼复合共享特征的既有住区全龄化改造策略 [J]. 城市发展研究, 2020(10): 109-115, 133.
- [6] 姚栋, 袁正, 李凌枫. 促进代际融合的社区公共服务设施——德国“多代屋”的经验 [J]. 城市建筑, 2018(34): 31-34.
- [7] 成都首个社区养老服务综合体亮相 营造老幼“代际融合”社区生活场景 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697088661252209498&wfr=spider&for=pc>, 2022-05-15.

[收稿日期] 2022-06-15