

本期主题：老年友好型社会的规划应对

【主持人语】第七次全国人口普查结果显示，我国 65 岁及以上人口占总人口的比例达到了 13.5%，这意味着我国即将进入深度老龄化社会。为有效应对我国的人口老龄化趋势，2021 年《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出“着力构建老年友好型社会”；2022 年党的二十大报告明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务”。如何通过规划、设计与治理的手段，推进老年友好型社会建设，成为当下规划领域亟需探讨的问题。本期“规划师论坛”栏目以“老年友好型社会的规划应对”为主题，探讨我国养老服务设施规划设计标准的现存问题与改进建议，以及养老服务设施规划的路径、配置模式、转型路径和问题识别体系，为我国老年友好型社会的建设贡献力量。

【主持人简介】

李志刚，博士，武汉大学城市设计学院教授。

刘 晔，博士，中山大学地理科学与规划学院教授。

我国养老服务设施规划设计标准特征、存在问题与改进建议

□ 刘 晔，叶柏麟，刘于琪

【摘 要】推进养老服务设施建设是构建老年友好型社会的重要举措，建立健全规划设计标准体系是全面提升养老服务设施建设水平的重要抓手。文章通过系统梳理我国养老服务设施规划设计标准的发展历程，从服务对象、配置模式和配置原则 3 个方面总结其共同特点，指出现行的国家标准和行业标准存在设施名称、分类体系和建设规模指标不统一，以及对部分设施缺乏明确的指引、对不同设施的联合配置缺乏指标约束等问题，并从 5 个方面提出了对现行标准的改进建议。

【关键词】老龄化；养老服务设施；规划设计标准；现存问题；改进建议

【文章编号】1006-0022(2023)01-0005-08 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】刘晔，叶柏麟，刘于琪. 我国养老服务设施规划设计标准特征、存在问题与改进建议[J]. 规划师，2023(1): 5-12.

Characters, Problems, and Improvement Suggestions of Planning and Design Standards for Senior Service Facilities in China/Liu Ye, Ye Bailin, Liu Yuqi

[Abstract] Senior service facilities development is critical for the construction of age-friendly society, and relevant planning and design standards are important approaches for the improvement of senior service facilities. Reviewing the evolution of China's senior service facilities planning and design standards, this paper concludes their characters from three aspects: service objects, configuration model, and configuration principle. It indicates their disconnection in facility terms, division systems, and construction scales, as well as problems in guidelines and indices of related facilities, and puts forwards improvement suggestions for current standards in five aspects.

[Key words] Population aging, Senior service facilities, Planning and design standards, Current problems, Improvement suggestion

0 引言

当前，我国面临着严峻的人口老龄化形势，老年人口数量多，人口老龄化速度快。根据第七次全国人口

普查数据，2020 年我国 60 岁以上老年人口占总人口比例达到 18.7%。国家卫生健康委员会在 2022 年 9 月 20 日的新闻发布会中指出，到 2035 年左右，我国 60 岁以上老年人口占总人口的比例将超过 30%，步入重

【基金项目】国家自然科学基金面上项目 (42171196)

【作者简介】刘 晔，博士，中山大学地理科学与规划学院教授。

叶柏麟，中山大学地理科学与规划学院硕士研究生。

刘于琪，通讯作者，博士，华南理工大学建筑学院副教授。

度老龄化阶段。近年来,随着养老观念的转变、家庭结构核心化和人口流动性的增强,家庭养老功能严重弱化,社会养老压力不断增加^[1]。为积极有效应对人口老龄化,2021年11月印发的《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出,“着力构建老年友好型社会,打造老年宜居环境”。作为构建老年友好型社会的重要举措,完善多层次的养老服务体系,推进方便可及的养老服务设施建设,不仅能提升人民群众的生活质量和幸福感,还能推动养老事业和养老产业的协同发展,为经济的高质量发展注入新的动力。构建和完善养老服务设施规划设计标准体系,对于合理规划配置养老服务设施、提升养老服务设施建设水平具有重要指导意义。

养老服务设施是社会化养老服务的物质空间载体,是养老服务供给的重要支撑条件。养老服务设施指专门为老年人提供生活照料、医疗保健、康复护理、文体娱乐等服务的房屋、场地、设施等^[2]。基于养老模式,养老服务设施可分为社区居家养老服务设施(由于居家养老和社区养老的空间重叠性高,常将为两种养老模式提供服务支持的设施统称为“社区居家养老服务设施”)和机构养老服务设施两种类型。其中,社区居家养老服务设施依托社区建设,为老年人提供餐饮服务、个人护理、保健康复、休闲娱乐等日托和上门照护服务,包括老年人日间照料中心、老年人服务站/中心、老年文化活动站/中心、老年大学等;机构养老服务设施是可独立建设的全托型养老服务设施,为老年人提供生活照料、医疗保健、老年护理、心理支持等综合服务,包括养老院、老年养护院等。从运营模式来看,养老服务设施可分为公建公营、公建民营和民建民营3类。从服务功能来看,养老服务设施包括生活照料设施、医疗保健设施、文体活动设施、社会服务设施等。在实际规划操作层面,各类型养老服务设施的服务内容、空间

布局、配建规模等的设定需参考相关的规划设计标准。对此,前人已在养老服务设施体系构建^[3-7]、养老服务设施供需匹配分析和公平性评价^[8-10]、养老服务设施优化布局^[11-14]和养老服务设施运营管理^[15-17]等方面开展了广泛的研究,部分研究还探索了如何改进某种类型养老服务设施的规划设计标准^[18-20]。然而,至今尚未有研究对养老服务设施的规划设计标准进行系统梳理,并探讨如何通过技术标准的修订应对我国养老服务体系的新变革,如大力发展嵌入式养老和全面放开养老服务市场。

我国的标准分为国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准5类。其中,国家标准由国务院标准化行政主管部门制定,行业标准由国务院有关行政主管部门制定,两类标准在全国范围内适用,对相关行业起到引领作用。我国与养老服务设施规划设计相关的国家标准和行业标准主要有两大类(表1):第一类是养老服务设施专项规划设计标准,如《老年人建筑设计规范》(JGJ 122—99);第二类为公共服务设施规划和居住区规划相关标准,如《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)。

完善养老服务设施规划设计标准体系,确保养老服务设施的规划设计与建设有章可循,是新时代老龄工作高质量实施的必然要求。尽管我国行政主管部门越来越重视养老服务设施规划设计标准的制定,但学界和业界缺乏对该类设施的标准进行系统化的梳理,难以为国家标准体系的建立健全提供学理支撑。

基于此,本文旨在对我国养老服务设施规划设计的国家标准和行业标准进行系统梳理,找出现存问题并提出一些改进建议,以期为我国养老服务设施规划设计标准体系的完善提供参考。需要注意的是,由于国家标准和行业标准的适用范围广且影响力大,是其他类型标准的指引,本文仅围绕这两类标准展开讨论。

1 养老服务设施规划设计标准的发展历程

1.1 无章可循阶段: 1949 ~ 1998 年

新中国成立初期,社会福利制度逐步建立,为解决孤老对象、“三无五保”对象和优抚对象等特殊困难老年人的养老问题,政府开始建设一批养老机构,包括养老院、敬老院和光荣院等。在此阶段,我国的养老机构均为社会福利机构,聚焦于兜底性的养老服务供给,由政府统筹管理,从规划、建设到运营均依从计划安排。改革开放后,我国养老形式发生转变。一方面,老龄化程度不断提高,老年人数增多;另一方面,人口流动性增强,留守老人数量增多,家庭养老服务供给不足,社会养老服务需求增大。随着我国逐渐由计划经济向社会主义市场经济转型,社会上出现了一批民办养老机构,其服务对象为有一定经济条件的老年人,呈现出养老服务供给主体多元化、养老服务需求多样化的新趋势。

在此阶段,国务院行政主管部门陆续出台了指导城市居住区规划设计的标准,如1993年出台的《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93)。尽管该类标准提到了养老服务设施的必要性及其规划设计的总体原则,但是没有对养老服务设施提出量化的配建要求。总体而言,这一阶段的城乡养老服务设施规划设计缺乏明确的标准指引。

1.2 初步建立阶段: 1999 ~ 2010 年

20世纪90年代后期,国家成立专项负责老龄工作的全国老龄工作委员会,联合建设部和民政部等国务院行政主管部门,开始制定相应的养老法规、政策与标准,推动养老服务设施有序发展,并制定了多部养老服务设施专项标准。1999年5月,建设部和民政部联合发布我国第一部养老服务设施的行业标准——《老年人建筑设计规范》(JGJ 122—99);

表 1 养老服务设施规划设计领域主要的国家标准和行业标准

类别	标准名称	最新版编号	发布时间	实施时间	修订时间	废止时间	主编部门	适用范围
养老服务设施专项规划设计标准	《老年人建筑设计规范》	JGJ 122—99	1999 年	1999 年		2017 年	建设部 (现住建部)、民政部	城镇新建、扩建和改建的专供老年人使用的居住建筑及公共建筑设计
	《老年人居住建筑设计标准》	GB/T 50340—2016	2003 年	2003 年	2016 年	2018 年	建设部 (现住建部)	新建、扩建和改建的老年人居住建筑设计
	《城镇老年人设施规划规范》	GB 50437—2007	2007 年	2008 年	2018 年		建设部 (现住建部)	城镇老年人设施的新建、扩建和改建的规划
	《老年养护院建设标准》	JGJ 144—2010	2010 年	2011 年			民政部、全国老龄工作委员会办公室	老年养护院的新建、改建和扩建工程
	《社区老年人日间照料中心建设标准》	JGJ 143—2010	2010 年	2011 年			民政部	社区老年人日间照料中心新建工程, 扩建和改建工程可参照执行
	《特困人员供养服务设施 (敬老院) 建设标准》	JGJ 184—2017	2017 年	2017 年			民政部	新建、改建和扩建的敬老院建设项目
	《老年人照料设施建筑设计标准》(《养老设施建筑设计规范》)	JGJ 450—2018	2013 年	2014 年	2017 年		住建部	新建、改建和扩建的设计总床位数或老年人总数不少于 20 床 (人) 的老年人照料设施建筑设计
公共服务设施规划和居住区规划相关标准	《城市居住区规划设计标准》(《城市居住区规划设计规范》)	GB 50180—2018	1993 年	1994 年	2002 年 2016 年 2018 年		住建部	城市规划的编制及城市居住区的规划设计
	《城市公共服务设施规划标准》(《城市公共服务设施规划规范》)	GB 50442—2018	2008 年	2008 年	2018 年		住建部	城市总体规划、详细规划及城市公共服务设施专项规划
	《完整居住社区建设指南》		2021 年	2021 年			住建部	完整居住社区相关内容的规划编制、管理和实施
	《社区生活圈规划技术指南》	TD/T 1062—2021	2021 年	2021 年			自然资源部	社区生活圈相关内容的规划编制、管理和实施

注：括号内为该标准的曾用名。

同年,民政部出台《社会福利机构管理暂行办法》(民政部令第 19 号),规范养老机构的运营管理。2000 年,国务院发布《国务院办公厅转发民政部等部门关于加快实现社会福利社会化意见的通知》(国办发〔2000〕19 号),促进养老服务设施投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化发展。2007 年,建设部颁布我国第一部针对养老服务设施在城市规划领域的国家标准——《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007)。2010 年,全国老龄工作委员会主编了《老年养护院建设标准》(JGJ 144—2010),这是我国首部针对某种类别养老服务设施的行业建设标准,并创新性地使用了千名老人床位数作为建设规模指标。

在此阶段,建设部 (现住建部) 把养老服务设施纳入公共服务设施的规划设计体系中,并采用定性指标和定量指标对设施的服务规模与配置要求进行指引,使规范标准更具可操作性。2002 年,建设部修订《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93),新增包括养老院、托老所等在内的养老服务设施分级配建要求。2008 年,住建部发布《城市公共服务设施规划规范》(GB 50442—2008),对养老服务设施的空间布局和人均用地指标提出要求。

1.3 完善创新阶段：2011 年至今

2011 年,国务院发布《社会养老服务体系建设规划 (2011—2015 年)》,明

确提出我国养老服务体系应当由居家养老、社区养老和机构养老三部分组成,尤其强调了社区居家养老服务的重要地位。为健全我国基本养老服务体系,行政主管部门陆续出台了一系列针对社区居家养老服务设施的国家标准和行业标准。2010 年,民政部出台了我国首部针对社区养老服务设施的行业标准——《社区老年人日间照料中心建设标准》(JGJ 143—2010)。2018 年,住建部修订了《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018),调整居住区分级规模,建立三级生活圈,对养老服务设施的等级和服务范围做了新的规定。随后,住建部对《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007)进行了局部修订,将设施分级调整为符合

15分钟和5分钟生活圈居住区常住人口规模的服务规模等级。2021年,自然资源部编制了《社区生活圈规划技术指南》(TD/T 1062—2021),从规模性、覆盖性、效率性和品质性4类指标对养老服务设施在不同类型社区生活圈中的规划建设提出明确要求;同年,住建部编制了《完整居住社区建设指南》,对5分钟、10分钟生活圈内的养老服务设施(如老年服务站)的建设要求、建设原则和功能布局提出明确指引。

在此阶段,行政主管部门对已编制的养老服务设施规划设计标准进行了修订,进一步明确了养老服务设施的性质、类别、等级和服务对象。例如,住建部在2018年修订了《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018),强调了所适用的养老服务设施的公益性,在同年修订了《老年人照料设施建筑设计标准》(JGJ 450—2018),用老年人照料设施的概念替换过于宽泛的养老设施的概念,并于2017年、2018年先后废止了《老年人建筑设计规范》(JGJ 122—99)和《老年人居住建筑设计标准》(GB/T 50340—2016)。

2 现行养老服务设施规划设计标准的共同特点

2.1 服务对象:覆盖全龄段各类别老年人群体,尤其重视对特殊困难老年人兜底性服务的供给

现行标准对我国现有的大部分养老服务设施的规划设计做出指引,这些设施覆盖了全龄段各类别的老年人群体。其中,老年人照料设施相关标准对服务对象的健康状况层次有较为明确的规定,如老年护理院以介护老年人为主要服务对象,护理院主要服务于介护老年人。通过照料设施的分层分类,我国构建起覆盖全龄段和各种健康状况老年人的专业化的老年人照料体系。不同于照料设施,大部分文体活动设施和综合养老服务设施(如老年服务中心)面向所有老年人,对服务对

象的年龄和健康状况没有特别的规定。

现行标准体现了国家对特殊困难老年人(包括高龄、重病、失能、失智和残疾老年人)照料的重视。例如,《社区老年人日间照料中心建设标准》(JGJ 143—2010)明确要求老年人日间照料中心服务对象以半失能老年人为主,通过设定护理型养老床位的最低比例,保障特殊困难老年人所享受的基本服务。新修编的《老年人照料设施建筑设计标准》(JGJ 450—2018)明确了老年人全日照料设施护理型床位和非护理型床位的服务对象,前者服务于中度和重度失能老年人,后者服务于轻度失能老年人。《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018)规定机构养老设施护理型床位比例不得低于30%,以应对老年人口高龄化和失能化的挑战。

2.2 配置模式:按照行政区划或者供给规模划分等级,按照服务人口规模或者生活基本单元配置社区级设施

部分标准按照行政区划进行等级划分,如《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018)将老年人活动中心分为市级和区级两级,并提出社区级老年人福利设施(如养老院、老年人日间照料中心)的配置。部分标准按照养老服务设施供给规模进行等级划分,如《老年养护院建设标准》(JGJ 144—2010)和《特困人员供养服务设施(敬老院)建设标准》(JGJ 184—2017)按照床位数量将养老服务设施分级分类,前者将老年养护院分为100床、200床、300床、400床和500床5个规模等级,后者则将敬老院分为60~120床、121~220床和221~300床3个规模等级。

对于社区级养老服务设施的配置,现行的标准主要有按照服务人口规模和生活基本单元配置两种模式。按照服务人口规模配置养老服务设施是传统的配置模式,如《城镇老年人设施规划规范》

(GB 50437—2007)最早的版本将社区级养老服务设施分为居住区(镇)和小区两级,分别对应3万~5万人和1.0万~1.5万人,在2018年的修订版则将社区级养老服务设施分为5万~10万人和0.5万~1.2万人两级。生活基本单元(如社区生活圈、完整居住社区)基于社区居民步行一定时间可达的范围划定,对应一定的居住人口规模。近年来,按照生活基本单元配置养老服务设施逐渐成为公共服务设施规划和居住区规划中最主要的养老服务设施配置模式,如《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)以居民出行距离为基础的生活圈划分养老服务设施层级,明确需要配置的各级养老服务设施。

2.3 配置原则:长期重视兜底性和普惠型养老服务的全覆盖供给

早年的标准侧重于兜底性养老服务的供给,以老年人照料设施(包括敬老院等养老社会福利机构)为主要的规划设计对象,为老年人提供餐饮服务、医疗保健、康复护理等物质性的照料服务。最近10年制定和修订的标准对社区居家养老服务设施的配置做出了更具体的规定,推动社区嵌入式养老服务机构的发展,帮助老年人在“就地老化”的过程中享受到各种养老服务。例如,《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007)在2018年修订后要求人口在0.5万~1.2万的社区必须配备老年服务中心和老年人日间照料中心;《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018)对机构养老服务设施(如养老院)和社区居家养老服务设施提出选址与配建规模方面的要求;《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)强调5分钟生活圈居住区配套设施中必须配备老年人日间照料中心。相对而言,现行标准对于提升性养老服务设施的规定较少,对中高收入老年人和高学历老年人在精神娱乐、人际交往和自我实现等方面的需求考虑不够。

3 现行养老服务设施规划设计标准存在的问题

3.1 各类标准间存在养老服务设施名称、分类体系和建设规模指标不一致的问题

现行标准存在以下问题：一是对同一类养老服务设施的命名不一致，如《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007) 将老年人的文化设施命名为“老年活动中心”，《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018) 则将其命名为“老年人(干部)活动中心”。二是养老服务设施的分类体系不一致，不利于厘清各类设施关系、构建完善的养老服务设施规划设计标准体系。例如，新修订的《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007) 规定养老院包括福利院、护老院、护养院、敬老院等，而《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018) 却把养老院、敬老院(含社会福利院和光荣院)及老年养护院(含护老院)作为3种不同类别的老年人社会福利设施。三是养老服务设施的建设规模指标不一致。对于某类养老服务设施，不同的标准采用不同的规模指标。以老年人日间照料中心建筑面积为例，现行标准所使用的指标包括床均建筑面积、人均建筑面积、单项建筑面积等。哪怕采用同一种规模指标，不同的标准也可能存在控制指标要求的差别。以老年养护院床均用地面积为例，《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018) 的要求是25~50 m²，《老年养护院建设标准》(JGJ 144—2010) 的要求是42.5~50.0 m²，新修订的《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007) 的要求则是18~44 m²。

3.2 对失能老年人生活照料设施和老年人文体活动设施缺乏明确指引

在所有的设施中，仅有养老院、老年养护院和老年人日间照料中心等几类设施有较为明确的建设规模指标(表2)。

对于特殊的养老院，如护养院(针对无自理能力的老年人)、护老院(针对介助老年人)、福利院(针对“三无”老年人及赡养人无赡养能力的老年人)、光荣院(针对孤老伤残军人和孤老复员军人)没有设置单独的建设规模指标。这四类养老院的服务对象大多是生活不能完全自理的老年人，因此需要配备更大规模的保健康复用房并提升护理床位占比，且不能按照一般养老院的标准建设。对于老年活动站、老年服务站和老年服务中心的建筑面积与用地面积，相关标准没有设置专门指引，而是需要参考与其统筹配置的文化活动中心、社区服务站和社区服务中心的相应指标。《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018) 虽提到了老年大学，但并没有提出具体的规划设计要求。随着我国失能老年人口的比例逐年上升，以及老年人对高品质晚年生活的诉求日

益增加，相关设施规划设计指引的缺位问题亟待解决。

3.3 对老年照料设施与医疗卫生服务设施、文化活动设施的联合配置缺乏指标约束

尽管养老服务设施的现行标准倡导老年照料设施与医疗卫生服务设施、文化活动设施集中配置，提高空间利用率和服务效率，但是对设施联合配置方案缺乏明确的指标约束。例如，《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007) 对养老院和老年养护院的建议是“宜临近医疗卫生、文体等公共服务设施布局”，《社区生活圈规划技术指南》(TD/T 1062—2021) 建议养老院和老年养护院“宜临近社区卫生服务中心、幼儿园、小学及公共服务中心”。

然而，上述标准不但没有明确规定

表2 养老服务设施现行规划设计标准的主要规模指标

设施	可参考标准	空间等级	主要指标			
			建筑面积	用地面积	床位规模	床位配给
养老院	①④⑤⑦	15分钟生活圈	√	√	√	√
护养院		15分钟生活圈				
护老院		15分钟生活圈				
福利院		15分钟生活圈				
敬老院	①	15分钟生活圈	√	√	√	
光荣院		15分钟生活圈				
老年养护院	①②④⑤⑦	15分钟生活圈	√	√	√	√
老年人日间照料中心	①③④⑤⑦	5分钟、10分钟生活圈	√		√	
老年大学		市级/区级			/	/
老年活动中心	①④⑤⑦	市级/区级/15分钟生活圈	○	√(市/区级); ○(15分钟生活圈)	/	/
老年活动站	④⑤⑦	5分钟、10分钟生活圈	○		/	/
老年服务中心	⑤⑦	15分钟生活圈			/	/
老年服务站	⑤⑥	5分钟、10分钟生活圈	√		/	/

注：护养院、护老院、福利院、敬老院和光荣院都是特殊类别的养老院。表中的①指代《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018)，②指代《老年养护院建设标准》(JGJ 144—2010)，③指代《社区老年人日间照料中心建设标准》(JGJ 143—2010)，④指代《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)，⑤指代《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007)，⑥指代《完整居住社区建设指南》，⑦指代《社区生活圈规划技术指南》(TD/T 1062—2021)；“√”表示该指标在标准中有相应规定；“○”表示该指标可参考与其联合建设的设施标准。

老年照料设施的哪些用房 (如保健康复用房、娱乐活动用房) 可以灵活配置, 哪些用房可与医疗卫生服务设施、文体活动设施的部分用房联合使用, 哪些用房必须强制性配置, 而且也没有对不同设施联合配置可以适度降低建筑面积与用地面积指标约束提出明确指引。

3.4 对城乡差异及城市新区、旧区差异和地域差异考虑不充分

其一, 大部分现行标准未能体现养老设施规划设计的城乡差异。目前绝大多数的公共服务设施规划标准和居住区规划标准仅适用于城市地区, 如《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007)、《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018) 和《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018)。仅有《社区生活圈规划技术指南》(TD/T 1062—2021) 对城镇社区和乡村社区分别提出了养老服务设施的规划指引与配建要求。然而, 该标准涉及面广、综合性强, 在养老服务设

施上着笔有限。至于养老服务设施专项规划设计标准, 大多是基于城市地区的空间组织特征 (如生活圈) 进行养老服务设施的单元配置, 在乡村地区的适用性较弱。其二, 大部分现行标准未能体现养老服务设施规划设计的城市新区、旧区差异。城市新区、旧区存在土地资源整备与存量设施上的差异, 应当分别制定符合各区发展的养老服务设施建设指标与发展政策。然而, 在现行标准中, 仅有《城市公共服务设施规划标准》(GB 50442—2018) 体现了对城市新区、旧区的差异化指引, 提倡老年人福利设施的建设规模门槛可降低到不低于标准的 70%。其三, 大部分现行标准忽视了地域差异。一方面, 存在流动老年人 (在本地居住不满半年) 和候鸟老年人 (在老家与迁入地往返流动) 占比的地域差异。现行大部分标准所使用的服务人口规模指标和配建规模指标是以老年常住人口 (居住在本地且户籍在本地、居住在本地且离开户籍所在地超过半年和户籍在本地且外出不到半

年的人) 而非所有的老年人口作为计算基准, 容易导致养老服务资源的季节性供应不足, 并且低估了大城市和休闲旅游地养老服务资源的供需矛盾。另一方面, 存在经济发展基础的地域差异。养老服务设施的建设情况与地区经济发展水平、公共财政支出有显著关系^[21-22]。我国幅员辽阔, 地区经济发展差异大, 各地区养老服务设施建设基础和建设能力不尽相同。

3.5 对老年人需求的多样性考虑不充分

现行标准常将老年人视为同质性群体, 采用千人指标、人均用地面积、人均建筑面积等技术指标进行养老服务资源的配置。这些指标遵循自上而下的公平分配逻辑, 未能体现“以人为本”的理念^[23-24]。事实上, 由于年龄、健康状况、经济条件、文化程度、家庭结构、居住方式等方面的差异, 老年人群体对医疗护理、生活照料、文体活动、社交情感等方面的养老服务需求存在巨大差异, 对养老服务的经济承担能力也有区别^[25-28]。这些因素在一定程度上具备地域特征, 呈现老年人养老需求的地域差异^[29-30]。对老年人需求多样性的忽视, 将导致养老资源的供需不匹配和部分养老资源浪费的问题。

表 3 养老服务设施清单

分类	设施名称	服务人群	服务内容
机构养老服务设施	养老院	自理 / 介助 / 介护老年人	全日集中住宿, 生活起居、文化娱乐、医疗保健、康复护理
	养护院	介护老年人	生活起居、医疗保健、康复护理、文化娱乐、社会工作
	护老院	介助老年人	生活起居、文化娱乐、医疗保健、康复护理
	福利院	城市的“三无”老年人, 并接收社会上的老年人 (自理 / 介助 / 介护老年人)	生活起居、文化娱乐、医疗保健、康养护理
	敬老院	农村的“五保”老年人, 接收社会上的老年人 (自理 / 介助 / 介护老年人)	生活起居、文化娱乐、医疗保健、康复护理
	光荣院	孤老优抚对象 (烈属老人、孤老伤残军人、孤老复员军人)	生活起居、文化娱乐、医疗保健、康复护理
社区居家养老服务设施	老年护理院	老年患者、介护老年人	医疗保健、康复护理、临终关怀等
	老年人日间照料中心	自理 / 介助老年人	日间休息, 生活照料, 医疗保健、康复护理、文化娱乐、交通接送等日间服务
	老年大学	以介助老年人为主	文化学习
	老年人活动中心 / 站	自理老年人	文化娱乐
	老年人服务中心 / 站	需要服务的老年人	文化娱乐、医疗保健、康复护理等, 上门服务

注: 养护院、护老院、福利院、敬老院和光荣院都是特殊类别的养老院。

4 改进建议

4.1 部门联动, 构建统一的养老服务设施规划设计标准体系

针对各类标准之间存在养老服务设施名称、分类体系和建设规模指标不一致的问题, 在顶层设计方面, 建议国家标准化行政主管部门联合多个行业标准化行政主管部门 (如住建部、民政部和全国老龄工作委员会) 梳理现行标准, 提出全国统一的养老服务设施体系整体框架, 制定通用基础标准和养老服务设施清单 (表 3), 明确各类养老服务设施的定义、分类、服务内容和规模指标。在此基础上, 对现行标准进行整合、修订和增补,

提升各类标准间的衔接性，尤其是提升养老服务设施专项规划设计标准、公共服务设施规划设计标准和居住区规划设计标准的衔接性。

4.2 查漏补缺，明晰各类养老服务设施的规模指标

针对部分养老服务设施缺乏明确指引的问题，建议有关部门对照养老服务设施清单，明晰各类设施的规模指标。针对面向失能老年人的生活照料设施，应充分认识该类设施与一般养老院的差异，制定有针对性的、精细化的规划设计标准，如明确各类养老院和养老院的护理型床位占比，以更好地支撑医疗护理、康复促进和临终关怀等健康服务的供应。针对老年大学、老年活动中心和老年活动站等老年文体活动设施，应根据社区的人口老龄化程度和社会经济发展状况，对建设规模指标提出明确指引，并与文化活动中心、文化活动站、社区服务中心和社区服务站做好衔接，推动空间资源的高效集约利用。

4.3 节约共享，细化老年照料设施与医疗卫生服务、文化活动设施的联合建设指引

针对不同设施联合建设考虑不足的问题，应对老年照料设施与医疗卫生服务设施、文化活动设施的联合配置提出明确指引。其一，对于老年照料设施中医疗保健用房的面积，应根据养老机构的医养结合模式（如“养办医”“委托外包”“资源共享”）进行不同设定。“养办医”是指在养老机构内部设立具备资质的医疗服务点，要求配备专业的医疗卫生设备和医疗团队。“委托外包”指养老机构与医疗机构签约合作，由养老机构提供场地，第三方机构入驻为老年人提供医疗服务。这两类医养结合模式所需空间较大，应当相应提高其医疗保健用房的建筑面积要求。“资源共享”则是养老机构与医疗机构毗邻建设，通

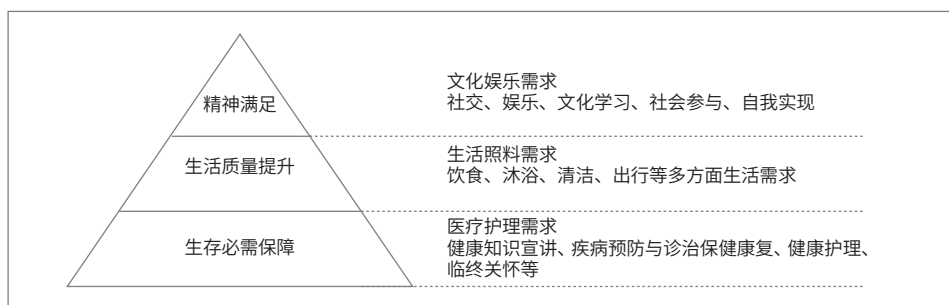


图 1 老年人养老需求层次示意图

过资源整合，由医疗机构为养老机构提供医疗服务，因此该类机构仅需保留最基本的医疗保健服务，对应的医疗保健用房建筑面积要求可相对降低。其二，对于文化娱乐用房，明确其兼容性及在共享情况下的建筑规模测算。当养老服务设施与其他文化娱乐设施或服务设施联合建设时，可以通过共享文化娱乐用房，如棋牌室、书画室、健身室、阅览室等，实现空间的高效集约利用，并在计算其建筑规模时按照一定比例折算共享用房的建筑面积。

4.4 因地制宜，分类引导各地区的养老服务设施规划设计

针对城乡差异考虑不足的问题，应从养老服务设施的类型、配置模式、服务内容和配建标准等方面提出区别指引。对于人口密集、空间紧凑的城市地区，应按照生活基本单元配置养老服务设施。对于居住分散的乡村地区，以建制村和较大自然村为基本单元进行设施布局，形成“村—镇—县”三级网络。针对乡村的高老龄化程度，应加快推进完善互助型养老服务设施标准，充分开发健康的初老型老年劳动力资源。针对城市新区、旧区差异考虑不足的问题，对于用地用房资源紧张的城市建成区和老旧区，应当适当降低对养老服务设施的规模要求，提升养老服务设施建设的灵活性和可操作性，充分挖掘闲置的边角地块和公有房，铺设规模小、密度高的城镇建成区嵌入式养老服务设施网络。对于空间资源充裕的新建地区，可适当提高

设施的规模要求和配建标准，鼓励新建规模较大的综合养老服务设施和养老机构，打造区域性的专业化高水平养老服务中心。针对地域差异考虑不足的问题，建议修订的标准以所有老年人口（包括流动老年人口和“候鸟”老年人口）而非简单以老年常住人口作为测算依据，同时对全国各地的养老服务设施规划设计进行分类引导，为全国各地编制地方标准提供指引。设定指标弹性区间，依据经济发达水平和地方财政能力的地域差异程度确定建设规模的上下限，避免全国“一刀切”。

4.5 以需定供，科学精准配置不同层级的养老服务设施

针对老年人日益丰富多元的养老需求，应当认识到，老年人的养老需求可分为医疗护理需求、生活照料需求和文化娱乐需求 3 个层次（图 1）。基于现有研究，老年人的医疗护理需求最高，其次是文化娱乐需求，生活照料需求反而较小^[27, 31]。一方面，老年人虽大多存在健康问题，但多数能够实现自理，对额外的照料服务需求较低；另一方面，老年人会受到来自家人的照料，这进一步降低了对社会给予的生活照料服务的需求。不同年龄段的老年人对各类需求的需求程度也有差别。对于初老型老年人来说，其身体状况普遍较好，文化娱乐需求会相对更大；中老型老年人行动力受到一定限制，生活照料需求增大，需要半自助照护型设施的服务；而高老型老年人由于身体机能下降、基础病增多，

医疗护理需求会增大。因此,建议在制定国家和行业标准时充分考虑老年人的年龄与健康状况,通过调整养老服务设施供给数量和类型,匹配老年人的多样需求,从而提高养老服务设施的使用率,最大化提升养老服务设施的效率,减少资源浪费。

5 结语

为稳步推进老年友好型社会建设,标准化行政主管部门亟需完善养老服务设施规划设计标准,为养老服务体系的高质量发展提供技术支撑。当前我国现行标准存在几个突出的问题:各类标准之间存在养老服务设施名称、分类体系和建设规模指标不一致;对失能老年人生活照料设施和老年人文体活动设施缺乏明确指引;对老年照料设施与医疗卫生服务设施、文化活动设施的联合配置缺乏指标约束;对城乡差异及城市新区、旧区差异和地域差异考虑不充分及对老年人需求的多样性考虑不充分。为解决上述问题,建议从以下几个方面改进现行的养老服务设施规划设计标准:一是部门联动,构建统一的养老服务设施规划设计标准体系;二是对现行标准进行查漏补缺,明晰各类养老服务设施的规模指标;三是按照节约共享的原则,细化老年照料设施与医疗卫生服务设施、文化活动设施的联合建设指引;四是因地制宜,分类引导各地区的养老服务设施规划设计;五是以需定供,科学精准配置不同层级的养老服务设施。

(感谢广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部胡嘉佩工程师、肖菲工程师给本文提出的宝贵意见。)

【参考文献】

[1] 李和平,魏倩.养老服务设施发展阶段解析与思考[C]//规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集,2016.

- [2] 广东省人民代表大会常务委员会.广东省养老服务条例(广东省第十三届人民代表大会常务委员会公告第22号)[Z]. 2018.
- [3] 徐怡珊,周典,刘楠楠.香港安老服务设施体系的构成特征及其规划启示[J].国际城市规划,2017(6):77-83.
- [4] 杨建军,汤婧婕,汤燕.基于“持续照顾”理念的养老模式和养老设施规划[J].城市规划,2012(5):20-26,65.
- [5] 程坦,刘丛红,刘奕杉.生活圈视角下的社区养老设施体系构建方法研究[J].规划师,2021(13):72-79.
- [6] 谢波,周婕.我国城市养老设施发展的政策与规划指引[J].规划师,2013(10):5-11.
- [7] 李斌,黄力.养老设施类型体系及设计标准研究[J].建筑学报,2011(12):81-86.
- [8] 林琳,肖纬,顾敏煜,等.广州长者饭堂供需匹配的类型、差异及调整思路[J].热带地理,2022(8):1301-1313.
- [9] 丁秋贤,朱丽霞,罗静.武汉市养老设施空间可达性分析[J].人文地理,2016(2):36-42.
- [10] 王兰,周楷宸,汪子涵.健康公平理念下社区养老设施的空间分布研究——以上海市中心城区为例[J].人文地理,2021(1):48-55.
- [11] 朱墨.佛山市养老设施布局规划探讨[J].规划师,2017(8):130-137.
- [12] 辜胜阻,吴华君,曹冬梅.构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J].人口研究,2017(1):3-14.
- [13] 董林飞,林锋,叶甜甜.城市老年人服务设施专项规划编制探索——以温州市老年人服务设施专项规划为例[J].规划师,2015(4):85-90.
- [14] 蒋朝晖,魏维,魏钢,等.老龄化社会背景下养老设施配置初探[J].城市规划,2014(12):48-52.
- [15] 鱼小兰,何佳洁.我国不同类型养老机构运营现状、问题及对策分析[J].卫生软科学,2022(7):30-34.
- [16] 孙思.社区居家养老服务供给主体的多元化构建[J].社会福利,2016(5):54-58.
- [17] 章晓懿.政府购买养老服务模式研究——基于与民间组织合作的视角[J].中国行政管理,2012(12):48-51.
- [18] 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.

- [19] 于一凡,姜乃琳,罗贤吉.社区老年人活动中心的建设规模与面积指标研究[J].建筑学报,2018(8):58-61.
- [20] 唐洁,康璇,陈睿,等.综合型养老社区功能空间模式及指标体系研究[J].城市规划学刊,2015(2):83-92.
- [21] 王承慧.全面连续、集约高效的社区养老服务设施体系规划思考[J].城市规划,2013(10):90-96.
- [22] 姜磊,陈星宇,朱竑.中国城市养老院的空间分布特征及其分异成因[J].地理学报,2021(8):1951-1964.
- [23] 沈山,胡庭浩,栾阿诗.国内城市老年公共服务设施建设研究进展[J].现代城市研究,2014(9):26-33.
- [24] 周岱霖,黄慧明.供需关联视角下的社区生活圈服务设施配置研究——以广州为例[J].城市发展研究,2019(12):1-5,18.
- [25] 王娟,李莉,林文娟,等.基于马斯洛需要层次理论的老年人口养老需要研究[J].中国医学伦理学,2010(6):130-132.
- [26] 陈志科,马小珍.老年人居家养老服务需求的影响因素研究——基于湖南省的社会调查[J].中南大学学报(社会科学版),2012(3):26-30,74.
- [27] 田北海,王彩云.城乡老年人社会养老服务需求特征及其影响因素——基于对家庭养老替代机制的分析[J].中国农村观察,2014(4):2-17,95.
- [28] 蔡山彤,敖楹婧.城市老年人居家养老服务需求及影响因素——基于成都的社会调查[J].人口与社会,2016(3):23-35.
- [29] 高晓路.城市居民对养老机构的偏好特征及社区差异[J].中国软科学,2013(1):103-114.
- [30] 侯冰.老年人社区居家养老服务需求层次及其满足策略研究[J].社会保障评论,2019(3):147-159.
- [31] 史薇.城市老年人健康对居家养老服务需求的影响[J].老龄科学研究,2014(8):68-77.

[收稿日期]2022-11-17