

环境正义理论下社区养老服务设施规划建设策略

——以北京市为例

□ 张晓婧, 雷海丽, 韩东松, 倪 砦

【摘要】我国正处于人口快速老龄化阶段,以居家养老为基础的养老服务体系促使社区养老服务设施快速建设。在此背景下,如何推动社区养老服务设施服务均等化、利用效率最大化等成为现阶段应该重点考虑的问题。文章以环境正义理论为切入点,从分配公平、程序公平和识别公平三方面入手,以北京市养老驿站为例,识别其存在的需求与供给适配性不足、老年人群体参与缺失、地区及户籍壁垒等问题。在此基础上,从顶层规划、建设分配和体制机制等方面对社区养老服务设施的公平性建设提出相应的策略建议,以期促使老年人群能全面、公平地享有社区养老服务设施,并推进老年友好型社会建设。

【关键词】环境正义;社区养老服务设施;分配公平;程序公平;识别公平

【文章编号】1006-0022(2023)01-0020-06 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】张晓婧,雷海丽,韩东松,等.环境正义理论下社区养老服务设施规划建设策略——以北京市为例[J].规划师,2023(1):20-25.

Planning and Construction Path of Community Senior Care Service Facilities from the Perspective of Environmental Justice: Beijing Example/Zhang Xiaojing, Lei Haili, Han Dongsong, Ni Tong

【Abstract】 China is experiencing rapid social aging, and home care based senior service facilities are in fast development. Equalization and maximum use of senior service facilities are critical issues to be addressed. Based on the theory of environmental justice, the paper studies the justice of distribution, procedure, and identification in senior service stations in Beijing, analyzes the problems of facility plan, senior participation, status identification, and domicile barrier etc. It proposes equalization strategies in top-level design, construction, and institution of senior service facilities so that senior people may fully and equally enjoy community services.

【Key words】 Environmental justice, Community senior service facility, Justice of distribution, Justice of procedure, Justice of identification

0 引言

截至2021年末,我国60岁以上老年人口数量为2.67亿,占全国总人口的18.9%,据民政部预测,我国将在“十四五”末期进入中度老龄化社会。随着人口老龄化的不断加快,我国越来越重视应对人口老龄化带来的一系列问题,构建老年友好型社会成为新时期建设的一项重要任务。习近平总书记强调:“满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题,事关国家发展全局,事关百姓福祉,需要下大气力来应对,要让所有老年人都能有一个幸福美满的晚

年”^[1]。这就要求建设公平、公正、能满足所有老年人养老需求的老年友好型社会。

社区是老年友好型社会构建的重要空间尺度,我国学者开展的社区养老服务设施相关研究主要从需求上研究功能供给、从布局上研究选址位置、从空间上研究设施建筑设计、从模式上研究运营机制、从管理上研究标准化服务等。但社区养老服务设施作为公平属性较强的公共产品,从环境正义视角切入的研究相对不足。环境正义(Environmental Justice)是指所有人享有在健康环境中生活的平等权利,无论其种族或社会经济地位如何,都应不受环境危害。近些年,环境正

【基金项目】住房和城乡建设部城市更新实施模式研究课题

【作者简介】 张晓婧,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。

雷海丽,规划师,现任职于中国城市和小城镇改革发展中心城市战略部。

韩东松,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。

倪砦,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。

义的研究已扩展到解决不公平地获得某些环境“商品”或便利设施的问题，如对城市公园、城市树木的相关研究等^[2]。环境正义理论一般从三个维度来探讨解决公平问题，即分配公平、程序公平和识别公平^[3]。分配公平是指利益的公平分配，它通常与“不平等”（利益分配不均）和“不公平”（利益空间分配的社会不公平）的概念有关；程序公平即“将所有受影响的群体公平地纳入公共空间的规划和决策过程”；识别公平意味着承认所有社会群体的不同需求、价值观和偏好。

现阶段我国社区养老服务设施建设数量大幅增加，老年友好型社会建设的关键议题由社区养老服务设施空间建设转向创建包容和尊重老年人的社区环境，与环境正义相关的研究越发重要，社区养老服务设施不仅需要空间载体作为物质条件支撑，还需要维护社区养老的环境公平，特别要关注老年人口中的低收入群体等弱势群体。“环境正义”要求社区养老服务设施规划以建设公平共享的、老年友好的居住环境为目的，以老年人为主要服务对象，充分考虑老年人的生活使用习惯，结合先进的技术手段，满足老年人的各类服务需求。

综上所述，本文引入环境正义理论，从分配公平、程序公平和识别公平三个角度来分析社区养老服务设施规划建设存在的问题，并提出相应的策略和建议，以期营造公正的、老年友好宜居的社区环境，建设公平、可及、共享的老年友好型社会。

1 环境正义理论对社区养老服务设施规划的影响及规划建设策略

1.1 环境正义理论对社区养老服务设施规划建设的影响

(1) 社区养老服务设施分配公平是环境正义理论下社区养老服务设施规划的目标，其主要体现在社区养老服务设施

的均衡供给、质量效益分配的公平合理两个方面。社区养老服务设施作为准公共属性产品，只有其实现均衡公平分布，才能保证不会出现因为老年人与社区养老服务设施的距离太远、出行时间成本上升，社区养老服务设施产生排他性这种不利于老年人公平地享有社区老年服务设施的情况。在获得养老设施服务的可达性机会平等的基础上，养老驿站的服务质量也影响着养老设施服务的公平性和排他性。养老设施的服务范围及服务对象受制于地区经济发展水平资金投入差异较大，或是因为自然地理条件不同而产生区位分布差异等，会导致服务范围与老年人口分布适配性不足。

(2) 程序公平是影响社区养老服务设施公平分配的重要因素。现阶段程序上的不公平主要为相关管理部门未充分考虑老年人参与权、表决权的情况下做出设施分布位置、功能等决策而产生的程序不公正。现有社区地方治理主体单一化，难以确保相关规划能够充分考虑老年群体的多样化需求，无法很好地维护随迁老人、暂住老人、低收入老人等边缘化人群的利益。老年群体在养老规划建设参与方面的缺失，极易造成相当一部分老年群体的需求被忽略，导致规划的配置标准降低、建设规模缩小、服务人群过少等问题。

(3) 身份识别公平是在社区养老服务设施规划中实现环境正义的基础，决定着社区养老服务覆盖社区全部老年人口这一基本权利能否实现。我国现行的公共服务财政体系与户籍紧密挂钩，城市在规划、建设和配置养老服务设施、制定老年人相关优惠政策时所依据的基本标准是社区户籍老年人口的数量，户籍壁垒是实现社区养老服务公平的最大障碍。满足和接受不同老年人的不同诉求是老年人身份识别公平的另一面，老年人对社区养老服务设施的需求因个人喜好、需要及价值观等不同，具有较大

差异，而标准化配置的社区养老服务设施对老年人差异性需求的忽视也是造成社区养老服务设施利用率不高的的重要原因。

分配公平、程序公平和识别公平这三个维度紧密相关、相互影响（图1）。遭受分配不公平的老年人往往被边缘化，从而遭受识别不公平；如果无法获得享有社区养老服务设施的权利，这些老年人还可能因无法参与设施相关的公开审议、政府咨询而遭受程序上的不公平。有些老年人虽然享受到程序公平，并享有参与设施规划建设决策的权利，但是当其需求被忽视时，就会遭受身份识别的不公平。

1.2 环境正义理论下的社区养老服务设施规划建设策略

(1) 以资源整合为路径实现分配优化。受经济发展、新旧城区、空间资源约束、财税体制、户籍制度等要素的影响，我国养老服务设施在区域、城乡、社区之间普遍存在分布不公的问题。环境正义理论下社区养老服务设施的规划建设最终要实现的目标是空间上的公平分配，这就需要城市不同区域、不同社区之间养老服务设施的建设、规划、结构、资金等进行统筹配置与安排，从而促使各类老年人能公平地享受到相应的养老服务，将分配不均衡不公平的养老服务设施朝公平分配的方向优化。

(2) 以治理结构变革为重点实现过程参与。建构多元主体参与的社区养老服务设施规划决策治理结构，确保参与的老年人具有不同喜好、不同身体条件、处于不同老龄化阶段等特征。细化参与的方式和时间，如果仅停留在偶尔告知和咨询的层面上，那么这个过程就不可能具有实际意义的包容性和公正性。参与应该是贯穿规划建设不同阶段的可持续性的过程，参与不仅应体现在社区养老服务设施规划建设前期、咨询调研准备期间，还应体现在规划建设完成后的

评估、评审阶段。同时，应制定相应的参与实施的结构化计划来保障参与的有效落实。

(3) 以制度创新为基础实现重新识别。重新识别包括承认老年人的不同身份特征，如性别、年龄和收入等，并且认识到这些身份特征会影响老年人获取养老服务设施资源的能力以及参与决策的能力。应尊重老年人对设施功能的不同需求，在此基础上制定相应的政策措施，弱化或打破户籍制度对老年人公平享有社区养老服务设施的制约，对低收入老年人、残疾老年人加大养老服务补贴等，确保社区养老服务设施享有的公平性(图2)。

本文选取已进入中度老龄化社会^[4]的北京市全域共16个城区开展研究。采用网络在线调研问卷与上门访问、街

头随机访问相结合的方式，并对30多个社区的养老驿站进行了实地调研。调查问卷设计是从环境正义理论三个维度展开的，问卷内容包括社区养老服务设施的使用、社区参与度、社区身份认同感和归属感三个部分，以衡量老年人是否能够公平的享有养老服务设施、公平地享受养老服务、公平地参与社区养老服务设施规划建设。

2 北京市社区养老服务设施规划建设现状与存在问题分析

2.1 需求与供给适配性不足导致分配不公

(1) 养老驿站供给空间分布不均。北京市养老驿站的建设运营主要依靠财

政补贴，由于财政分权制度，各区主要是按照自身的财政情况进行设施数量的供给配置，区级财政的情况决定了对养老驿站的资金投入，这造成区域设施配置的不均等。问卷调研中，有64.29%的老年人认为北京市养老驿站数量较少(图3)。本文运用ArcGIS中的网络分析法判断北京市各城区养老驿站的实际服务范围。具体来说，根据现状北京市道路交通系统实际通行情况进行15分钟步行可达范围分析^[5]，本文按照老年人15分钟步行速度，即1.08 m/s的步行速度来衡量设施实际服务区^[6]，再根据设施服务区面积与实际建设用地的比值，测算养老驿站实际服务区范围的覆盖度，从而判断北京市各城区社区养老服务设施空间配置情况，并与城区老年人口密度进行聚类分

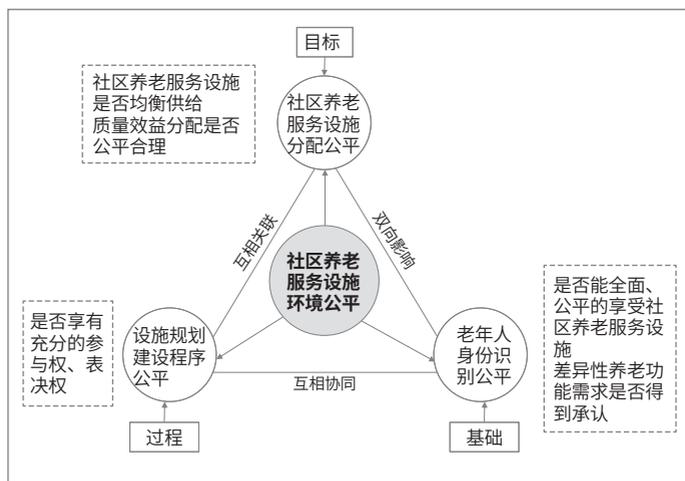


图1 环境正义理论下社区养老服务设施规划建设影响机制示意图

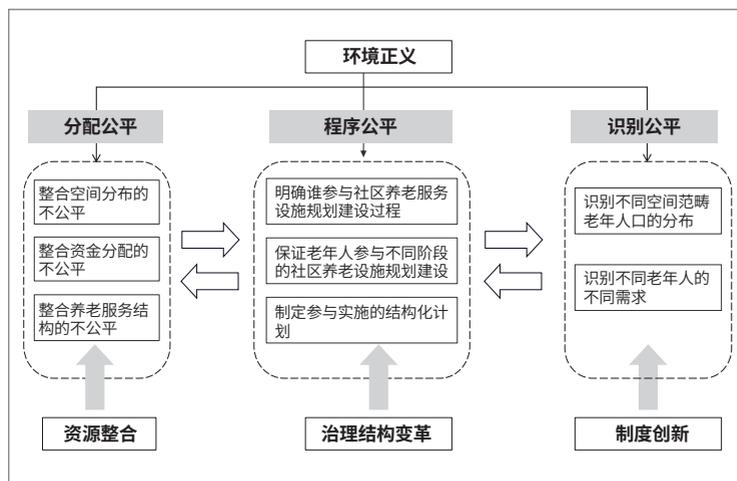


图2 环境正义理论下社区养老服务设施规划建设策略示意图

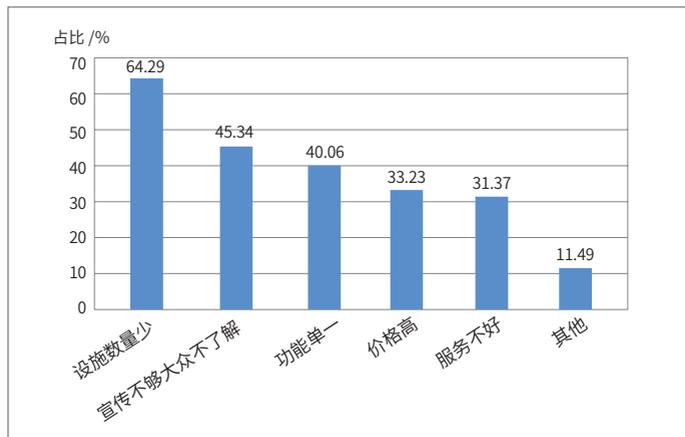


图3 北京市老年人认为养老驿站存在的问题调查统计图

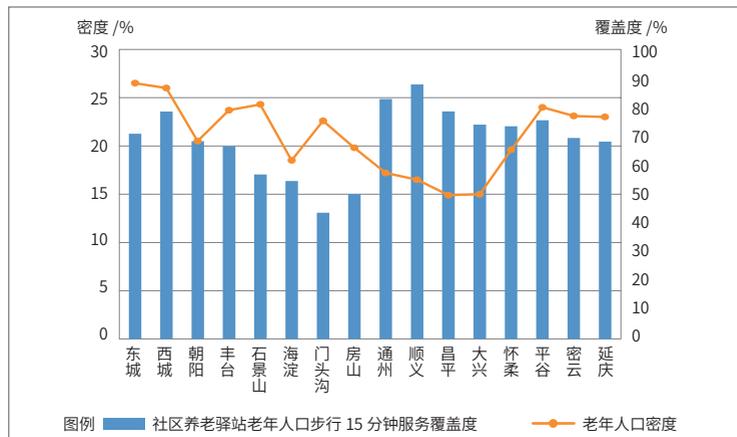


图4 北京市各城区老年人口密度及社区养老驿站覆盖度



图5 老年人认为与北京市养老驿站质量相关的服务功能调查统计图

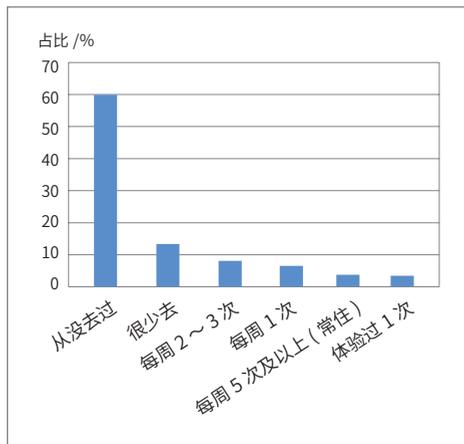


图6 老年人使用养老驿站的频率调查统计图

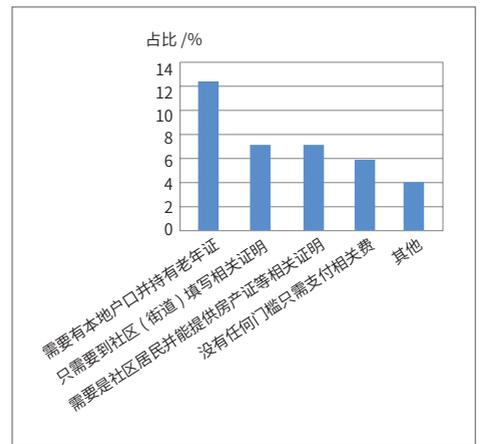


图7 老年人认为社区提供养老服务是否存在一定门槛调查统计图

析。从分析结果可以发现(图4),北京市各区养老驿站的服务区域均没有达到有效全覆盖,这与调查问卷中多数老年人认为设施不足的结果相符合。社区养老服务设施覆盖度较高的区域集中在经济发展相对较好、交通通达度较高且老年人居住密度较高的城区,如老城区东城、西城老年人口比例最高,占比分别高达26.5%和26.0%,社区养老服务设施覆盖度达70.88%和78.53%。远郊区的门头沟、房山的养老服务设施覆盖度较低,覆盖度最低的是门头沟(仅有43%),与全市平均覆盖度(71%)相差近一倍。

(2) 养老驿站服务质量水平相差较大。从问卷调研结果来看,北京市老年人认为高质量的养老驿站服务功能有老年餐饮、医疗保健、体育健身等(图5)。具备医疗保健功能是老年人认为养老驿站质量高的重要因素。丰台、密云、延庆具备医疗室或具有医疗合作的养老驿站占比超过50%,相对来说养老驿站服务的质量较高;东城和西城由于用地资源较紧张,养老驿站规模较小,不具备医疗室或没有医疗合作的养老驿站占比分别达72.34%和76.08%^①。这些高质量的服务功能建立在养老驿站具备一定规模的基础之上,规模大于200m²的养老驿站可以提供较多的活动空间和服务类型,

而规模小于200m²的养老驿站则缺乏活动空间。由于养老驿站的场所或土地资源由各级政府提供,各区土地资源紧缺程度也不同,各区养老驿站的服务内容和质量也就存在较大的不公平性。东城面积小于200m²的养老驿站的占比高达78.72%,其次是海淀,占比达60.27%;占比较小的房山为4.28%、密云为4.09%、怀柔为8.62%。此外,各社区老年人需求的差异性较大^[7],差异性需求是否得到满足也是影响服务质量公平的重要因素。实地调研北京市某社区,其老年人素质较高,大学高校退休教师居多,除了基础的老年医疗、餐饮等需求,其对养老驿站的需求还有心理咨询、老年教育学习等功能。

2.2 老年人群体参与缺失导致程序不公

(1) 部分老年人的社会参与模式以家庭参与为主,自身的社会参与度不足。子女是这部分老年人对外事务的代理人,这些老年人的社区养老服务需求极易被忽视。问卷调查中62%的老年人需要照顾孙辈,同时还要照顾子女的日常生活,其中有59.94%的老年人从来没有去过社区养老驿站(图6)。另外,问卷调查中大约45%的老人是随迁老人,这部分老

人将迁入地视作临时居住地点,内心存在“落叶归根”的思想,对外界的关注度较低,对社会服务的不足容忍度较高,不会以自身需求来主动要求社区完善养老服务设施的建设规划。

(2) 社区养老服务设施规划建设的公众参与不仅需要较高的社会责任感和主体责任意识,还需要一定的专业知识。《北京市养老服务专项规划(2021年—2035年)》提出了养老驿站的配置标准,但没有明确设施的分级服务标准和服务内容。老年人由于自身参与社会活动的能力有限,并且没有掌握规划建设方面的专业知识和不了解设施的服务标准,在公众参与过程中,不能明确地表达和反映自身的需求,导致参与效果达不到预期。

(3) 老年人参与社区养老服务设施规划建设渠道不畅。在问卷调查中,45.34%的老年人认为社区养老驿站的宣传力度不够,其对社区养老驿站具体具备的功能不是特别了解。养老服务设施规划主要采取自上而下的规划和决策模式,老年人在规划编制、审批以及设施建设立项、审核等阶段都被隔离在外,主要在规划编制报批前开展的网上公众征求意见环节可以参与,但老年人的互联网使用率不高,其意见反馈缺乏收集方案和措施。这极易造成社区养老服务设施配置与老

表 1 北京市京籍与非京籍老年人公共服务的收费差异

社区养老服务	京籍标准	非京籍标准
基本养老服务	补贴 180 元 / 月	—
托养服务	补贴 30 元 / 天	150 ~ 220 元 / 天
老年食堂	补贴 5 元 / 天	8 ~ 20 元 / 餐

资料来源: 电话咨询、《北京市养老机构运营补贴管理办法》(京民福发〔2018〕411 号)、《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》2021 版。

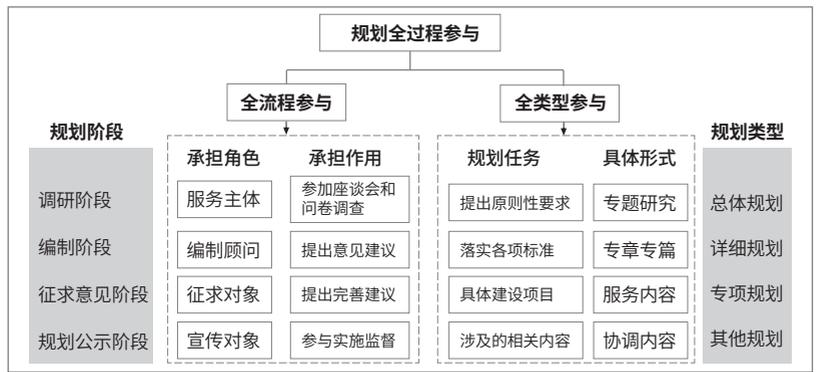


图 8 老年人全过程参与社区养老服务设施规划示意图

老年人实际需求有一定的偏差,难以提高服务设施的利用效率。

2.3 地区及户籍壁垒导致身份识别不公

北京市社区养老驿站的服务对象和财政补贴政策仅适用于具有北京市户籍且户籍在社区范围内的老年人口,而不具有北京市户籍的老年常住人口则不能享受相关服务与优惠政策。《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》(2021 年)将基本养老服务对象定义为城乡特困老年人,低保和低收入家庭的失能、失智、高龄老年人,计划生育特殊家庭老年人,其他家庭失能、失智、重度残疾老年人四类,非北京市户籍的老年人则不在基本养老服务范畴内,也不能享受相关基础补贴、托养补贴和老年食堂用餐补贴等,与京籍老人在社区养老服务方面存在 2000 元 / 月左右的费用差距(表 1)。而各区老年人享受养老驿站服务的条件、标准也不尽相同。从调研问卷来看,除了 63.36% 的老年人不知道相关条件外,在剩下的 36.64% 的老年人中,其社区的养老设施服务需要有本地户口并持有老年证才能享受的占 12.42%,需要是社区居民并能提供房产证的占 7.14%,只需要到社区(街道)填写相关表格的占 7.14%,没有任何门槛、只需支付相关费用的仅占 5.90%(图 7)。此外,随独生子

女将户籍迁入北京市的外地老年人与北京市户籍的老年人享有的医疗保险服务存在较大差别,外地老年人户籍迁入北京市后如果不转移原有属地的基本医疗保险关系和个人账户,就不能享受北京市基本医疗保险待遇,而是按照原户籍所在地的规定,享受原户籍所在地的基本医疗保险待遇。

3 环境正义理论下北京市社区养老服务设施规划建设策略

3.1 构建以分配公平为导向的设施体系

一是建立社区养老服务设施全市统筹配置机制。北京市应整合各区尤其是行政边界交接地带的养老服务设施资源,整体统筹考虑设施配置。辖区边界的养老驿站按照服务范围最大化、经济性的原则进行共建共享。对于远郊区等设施覆盖度较低的辖区,应加大政策和财政的倾斜及投入力度,使老年人在社区养老服务上具有等值权利,推动各区的老年人享受服务的地位平等。

二是实施“一驿一策”的差异化功能配置优化。紧密结合和依托北京市责任规划师制度,将以街道为单元的责任规划师下沉到社区,通过社区责任规划师长期跟踪了解社区老年人的特点^[8],全方位掌握老年人的需求,动态调整服

务政策,根据需求配置差异化的功能。

三是建立区级财政分担利益协调机制。打破北京市辖区行政管理壁垒,使具有本市户籍的老年人能跨辖区就近享受养老服务。由市级财政统筹补贴养老驿站,将按户籍的补贴机制转换为按“人”数量的补贴机制,补贴应随“人”的流动而转移。

3.2 搭建以程序公平为导向的社区治理体系

一是建立老年人社区议事小组。依托现有的北京市社区志愿者制度,组织具备一定身体条件并且愿意进行社区服务的老年人组建议事小组。促进老年群体的社区参与,激活社区绿地、广场、养老驿站等空间,使其成为社区事务议事场所,提升老年人在社区养老驿站选址、养老服务内容选择等方面的关注度和参与度,提高养老驿站服务与老年人需求的适配度。

二是建立老年人养老服务设施规划全过程参与机制。强化老年人的公众参与,包括全流程参与和全类型参与两个方面(图 8)。首先是全流程的参与,主要指老年人全面参与规划编制的环节。在调研阶段,老年人作为服务主体,参与座谈会和访谈问卷等过程;在编制阶段,老年人作为顾问,在规划编制过程中应不断征询他们的意见和建议;在征求意

见阶段，将老年人作为主要的意见征求对象，主动收集他们的意见，并不断优化规划编制成果；在规划公示阶段，通过宣传讲解、召开专题会议等多种形式，向老年人宣传规划，并邀请他们作为规划实施的监督员。其次是全类型的参与，从国土空间总体规划到详细规划，从养老专项规划到养老服务设施规划，涉及老年群体的相关内容均要单独成章成节，为建设老年友好型社会提供支撑保障。

三是畅通老年人参与各级各类养老服务设施规划的渠道。在征询阶段，社区应编制专门的宣传材料，有针对性地进行宣传，从而更好地吸引老年人的参与；定期举办宣传讲解活动，使老年人了解能够在本地享受的各项服务，同时征询他们的意见、需求，及时吸纳老年人的意见建议；创建随迁老人交流服务平台，通过组织社区活动、召开定期会议等方式，加强与随迁老人的联系，促使他们融入本地生活，借助传统节日及主题日组织培训和文艺活动，增强他们主动融入的意识，拓展其社交网络，形成和睦的老龄人口社交圈。

3.3 建立以识别公平为导向的制度体系

一是构建基于老年常住人口的养老服务设施规划。首先，北京市的养老服务设施规划应充分考虑老年常住人口以及老年流动人口对社区养老服务设施配置的影响，将养老服务设施规划纳入具有法定约束力的五年发展规划，在老龄事业专项规划的编制中要将老年流动人口的规模、需求等进行系统性研究和统筹，有效推动各类老龄公共服务资源配置和政策的精准化、科学化，满足老年流动人口多方面合理公平的诉求。在编制养老服务专项规划时，以居住在社区、街道、辖区半年以上的老年人口作为规划的基本依据，在年度用地计划、城市更新等方面保障养老服务设施用地的有

效供给，满足社区内老年常住人口的公共服务需求，保障非辖区户籍老年人能够同等享受设施服务等，保障其公平享受服务的权利。

二是建立跨区协调的社区养老服务补助政策。在制定北京市老龄事业和养老服务政策时，将老年流动人口的权益、诉求以及与户籍绑定的相关区际壁垒问题进行统筹考虑，针对不同区之间在养老补助、养老服务设施建设资金等方面的差异提出制度性的转换、转移政策。

三是构建普惠公平的社区养老服务评估考核机制。强化社区所有老年人在社区养老服务设施规划、建设和配置等方面的参与，确保老年人对社区养老服务设施从规划建设到运营服务等全过程有深度了解。评估考核社区养老服务设施的公平性，对社区老年人公共活动、心理辅导、社会活动等活动的实施情况和服务对象进行评估，考察是否存在对社区内不同户籍属地老人不公平服务等情况。

4 结语

老年友好型社会建设需要长期稳步推进，老年友好社区建设是老年友好型社会建设的先决条件。我国老年友好社区建设在经过重视养老服务设施的物质基础建设阶段后，进入了提“质”阶段，如何让全体老年人共同享有高质量的社区养老环境，是未来建设老年友好型社会的重点。本文从环境正义的角度切入，从分配公平、程序公平、识别公平三方面剖析了北京市养老驿站规划建设存在的设施需求与供给不适配的分配不公、老年参与缺失的程序不公、地区与户籍壁垒的识别不公等问题。在讨论空间载体建设的基础上，从分配、程序、身份识别等全新的视角进行剖析，以进一步分析老年人面临的环境不公正问题，为社区尊重和包容老年人、打造老年友好

社区、推进老年友好型社会建设提供研究支撑。环境正义视角下的社区养老服务设施未来仍需要更多的关注和研究。■

[注 释]

①数据来源于安悦民生网，该网站收录了北京、天津、河北三地经由当地民政部门审批的规范性养老机构。

[参考文献]

- [1] 尹德挺, 廖闻文, 营立成. 实现老有所养的重要举措 积极培育养老新业态 [N]. 人民日报, 2021-08-30(10).
- [2] Agyeman J, Schlosberg D, Craven L, et al. Trends and Directions in Environmental Justice: From Inequity to Everyday Life, Community, and Just Sustainabilities[J]. Annual Review of Environment & Resources, 2016(1): 321-340.
- [3] Silviya K, Oskari K R, Stahl O A, et al. Public Participation GIS can Help Assess Multiple Dimensions of Environmental Justice in Urban Green and Blue Space Planning[J]. Applied Geography, 2022(11). doi: 10.1016/J.APGEOG.2022.102794.
- [4] 北京市老龄工作委员会办公室, 北京市老龄协会. 北京市老龄事业发展报告(2021)[R]. 2021.
- [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] 奚邦顺. 考虑老年人过街的信号交叉口行人过街特性分析 [D]. 重庆: 重庆交通大学, 2021.
- [7] 黄明华, 吕仁玮, 王奕松, 等. “生活圈”之辩——基于“以人为本”理念的生活圈设施配置探讨 [J]. 规划师, 2020(22): 79-85.
- [8] 毛蒋兴, 蒋玉欣. “七普”视角下我国人口结构转变与国土空间规划应对 [J]. 规划师, 2022(5): 5-13.

[收稿日期] 2022-11-20