

养老服务设施规划制度的实践困境与优化策略

王志鑫

【摘要】作为一项空间治理制度，养老服务设施规划制度具有以科学设计保障社会养老资源分配公平、以民主决策化解养老服务主体利益冲突的显著功能，但该制度在实践层面面临规划结构失衡、规划决策不到位、规划参与不足及规划标准不规范等困境，限制了其功能的有效发挥。对此，可通过搭建纵向与横向相耦合的养老服务设施规划结构、构建专业与权威相结合的养老服务设施规划决策模式、建立实体性与程序性相调和的养老服务设施规划参与机制、构筑一体化与差异化相融合的养老服务设施规划标准体系等予以完善。

【关键词】养老服务设施；规划设计；民主决策；社会参与；标准规范

【文章编号】1006-0022(2024)11-0078-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】王志鑫. 养老服务设施规划制度的实践困境与优化策略[J]. 规划师, 2024(11): 78-84.

The Practical Dilemma and Optimization Strategy of the Planning System of Elderly Care Service Facilities/
WANG Zhixin

【Abstract】 As a spatial governance system, elderly care service facility planning has a significant function of ensuring the fair distribution of social elderly care resources through scientific design and resolving the interests conflict of elderly care service subjects by democratic decision-making. However, the difficulties of the system in practice such as the unbalance of planning structure, the inadequate of planning decision-making, the improper participation in planning and the irregular of planning standards, have limited the effective play of its function. To this end, it can be improved by building a longitudinal and horizontal coupling planning structure, constructing a decision model combining professional and fair planning, establishing a participation mechanism of entity and procedure, and constructing a standard planning system of integrated and differentiated elderly care service facilities.

【Keywords】 elderly care service facilities; planning and design; democratic decision-making; social participation; standard specification

据民政部估算，至 2035 年，全国 60 岁及以上老年人口规模将超过 4.2 亿，占总人口比重的 30% 以上，我国由此进入重度老龄化社会^[1]。为积极有效应对人口老龄化所引发的一系列问题，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”。作为建构老年友好型社会的重要举措与稳固支撑，推进养老服务设施建设、健全多层次的养老服务体系，不仅能提升老年群体乃至全体公众的安全感、幸福感及获得感，还能促进养老事业和养老产业协同发展，为经济社会的高质量发展注入新动能。规划是开展养老服务设施建设活动的前置环节与重要指引，其科学化、民主化及制度化水平不仅关系到养老服务设施的布局

水平，还关乎社会养老资源的分配公平，是完善养老服务体系、建构老年友好型社会的关键所在。本文在厘清养老服务设施规划制度本质属性的基础上，明晰养老服务设施规划制度的功能定位，再以功能是否实现或实现程度为标准检视现行制度的不足，最后以功能实现为目标提出养老服务设施规划制度的优化策略。

1 养老服务设施规划制度的本质属性与功能定位

1.1 养老服务设施规划制度的本质属性

作为多层次养老服务体系建设的重要支撑条件，养老服务设施指专为老年人提供膳食供应、医疗保健、

【基金项目】 国家社会科学基金项目 (22BFX120)

【作者简介】 王志鑫，博士，重庆交通大学马克思主义学院讲师，重庆大学可持续发展研究院兼职研究员。

康复护理、文体娱乐等有关养老服务的房屋、场地和设施等。规划则是规划设计部门依据养老服务相关法律规范、发展规划和国土空间规划等对于养老服务设施用地的规模、标准、种类与布局的要求,以老年人多层次、差异化的需求为导向,以优化养老服务体系结构为目标,为明确各类养老服务设施的规划布点、配建标准及时序安排等内容所做的规范安排。规划与空间联系紧密,往往被视为一种空间生产的特殊形式。空间既是社会生产、生活的基础产物,也是政治体制、法律制度及经济结构生成与发展的工具仰赖;空间实践的多重属性决定了规划不仅是关涉空间要素调整配置并使其规范化、秩序化的技术实践^[2],也是国家提出策略并按期执行的权力实践^[3],还是公众了解和知晓公共权力生产、运行及消失等整体过程的重要制度安排^[4],从这个层面看规划实际上是对政治过程的一种描述。伊斯顿认为,政治过程是政治行动者对社会价值的权威性分配、对重大公共利益的全面决策和对社会重要利益的制度性分配^[5]。由其观点可知,养老服务设施规划不仅是对社会养老资源和公众养老权益进行妥善分配与调适的过程,还是多元主体相互协调、沟通及交互的平台,蕴含着短期与长期、公平与效率、局部与整体及个体与群体等诸多复杂作用的碰撞和融合。可见,养老服务设施规划制度本质上是一项复杂而又敏感的空间治理制度。

1.2 养老服务设施规划制度的功能定位

1.2.1 以科学设计保障社会养老资源的分配公平

从理论上讲,公平是法律的第一向度,主要表现为权利与义务在主体之间自由且平等的分配和流转。进入现代社会,公平并不过于关注抽象的价值理性,而是展现出对现实社会资源配置问题的重视,并着重关注资源合理配置的方法与方式问题。具体至养老服务设施领域,

规划涉及养老服务的生产空间布局,而养老服务的生产空间布局主要联结社会养老资源分配,即社会养老资源分配活动以一定形式反映在空间上,两者关系呈现交融状态。可见,养老服务设施规划问题实质上是社会养老资源的分配问题。由于规划的科学性与规范性决定了养老服务设施的布局水平,进而对公众的社会养老资源与养老权益产生直接影响,只有针对性地完善养老服务设施规划制度,确保规划设计行为在实体上的科学准确和程序上的严谨合理,才能有效实现社会养老资源的公平分配,全面保障公众的养老权益,最终彰显法律制度的公平价值。

从实践上看,养老服务设施作为养老服务生产、供给及递送的重要载体,往往呈现集体消费属性和部分垄断性。如果完全由市场机制配置养老服务设施,那么很可能带来严重的极差或利益分化风险,进而引发整个养老服务体系的公平性缺失问题,故需要权威主体(即政府)适当干预。许多国家的实践表明,单一的市场机制难以全面解决养老服务设施配置问题,还需引入以规划为主要工具的行政干预机制。规划作为弥补市场失灵的制度化手段,在宏观层面通过合理配置养老服务设施,管理与规制具体建设行为,使两者处于有序的制度框架内,推动经济和社会效益的协同实现;在微观层面通过协调、引导不同区域、部门及群体在养老服务设施配置上的关系与行动,提高养老服务设施乃至社会养老资源配置的公平性。

1.2.2 以民主决策化解养老服务主体的利益冲突

从理论上讲,养老服务设施配置不但是与经济发展水平、人口演进态势、老年人行为特征、土地政策等相关的经济、技术或知识议题,而且已嵌入社会关系结构中,是与养老机构、公众、专家、老年人及自治组织等社会主体紧密联系的社会性议题。但在设施配置过程中,由于多元主体间的价值理念冲突以及对

设施标准的非理性认知与非科学制定,相关主体间极易出现矛盾和利益冲突。规划具备公共治理工具属性,实质上是协调养老服务设施配置中的公共利益,满足社会公众均等化、普遍化的养老需求,由政府及其他相关利益主体协商而成并由法律保障实施的空间治理制度,具有显著的公共性价值^[6]。它是多元主体以规划设计为平台展开互动交流,就各自的利益诉求和责任分担达成共识,并以此为基础实施集体行动的治理过程。在此过程中,规划制度所蕴含的公共性价值导向能够调适和缓解不同养老服务主体间的矛盾分歧,有利于实现养老服务设施配置的公共利益最大化。

从实践上看,民主决策往往反映在养老服务设施规划制度的社会参与方面,包含两个维度:一是参与程序维度。规划制度蕴含的标准化参与程序,使养老服务设施规划在编制、审批及实施等各个阶段都有章可循,从而以程序的制定、公开、规范来增强养老服务设施配置决策的公信力。二是参与渠道维度。多元化的社会主体可以通过规划制度所搭建的信息交互平台反映意见、分享信息及表达诉求等,并与政府达成共识。由于现代社会普遍缺乏被广泛认同的生活机会或风险分配规则,认同程序而非认同分配结果显然在绝大多数情形下更容易实现^[7]。尽管养老服务设施相关利益主体对规划设计没有最终决定权,但通过参与过程中的利益表达、沟通、协商来达成决策共识,可以使多元利益主体获得一种被尊重的满足感,增强其对决策结果的认同感^[8]。这显然是“通过尊重民意与开放参与渠道来保障行政决策与政策正当性”^[9]的有效印证,有利于化解可能产生的利益冲突。

2 养老服务设施规划制度的实践困境

如哈耶克所言,“要探寻法律制

度的优势和缺陷,必须回到现实中去探寻”^[10]。因此,应以养老服务设施规划制度的本质属性与功能定位为依据,以逻辑推演与实践分析为手段来检视现行制度的不足,理清制度面临的实践困境,包括规划结构失衡、规划决策不到位、规划参与不足及规划标准不规范等。

2.1 养老服务设施规划结构失衡

2.1.1 养老服务设施规划的规范定位模糊

随着设施规划在养老服务体系建构和老龄社会治理中的功能作用日渐凸显,养老服务设施规划由此受到国家高度重视,并体现在诸多法律政策中,如《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称《老年人权益保障法》)第38条、40条明确规定应将养老服务设施规划纳入城乡规划、土地利用总体规划、养老服务发展规划等诸多综合性规划。尽管相关法律政策及综合性规划对养老服务设施规划事务有所涉及,但受规划观念滞后、标准零散等因素影响,并未明确养老服务设施规划的规范定位,导致相关规划内容仍呈现碎片化状态。例如,作为养老服务发展规划中级别最高、范围最广、影响最深刻的综合性规划,国家老龄事业发展和养老服务体系规划显然是各地开展养老服务设施规划活动的重要指南与根本遵循。但纵观各时期的相关文件可知,该规划主要关注社区和机构养老设施规划标准,不仅忽略了居家养老、医养康养等其他类型服务设施的规划事务,对乡村和欠发达地区的养老服务设施规划事务也不重视,导致养老服务设施规划活动存在诸多问题,加剧了养老服务体系失衡。

2.1.2 养老服务设施专项规划缺失

专项规划是国家养老服务发展规划体系的重要组成部分,也是地方推进养老服务设施规划建设的直接依据与技术支撑。专项规划以体系化为导向,注重从纵向维度探讨相关规划要素的定位、

现状及问题,并自上而下进行规划安排和提出实施方案^[11]。从国家层面看,无论是在《老年人权益保障法》还是《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)、《城市规划编制办法》中,均未涉及养老服务设施专项规划事项,导致专项规划的编制与实施因缺乏明晰有力的法律支撑而处于无序状态。受此影响,我国当前尚未出台全国性的养老服务设施专项规划,而相关规划政策则存在内容模糊与标准滞后的问题,难以作为地方养老服务设施规划提供有效的支撑。从地方层面看,尽管某些省市如上海等依据自身条件和立法权限编制了本区域内的养老服务设施专项规划,但是当前绝大多数省市均未制定本区域内的专项规划,这显然不利于地方养老服务设施配建活动的有序开展。同时,由于各地的养老服务设施专项规划处于缺失或不健全状态,无法与城乡发展规划、人口规划、土地利用规划、社区配套设施建设规划、医疗卫生发展规划等相关规划有效衔接和互动,容易造成各地养老服务设施功能的重叠和养老资源的浪费。

2.2 养老服务设施规划决策不到位

2.2.1 养老服务设施规划编制机关设置模糊

当前,在《老年人权益保障法》《城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)等高位阶法律中,有关养老服务设施规划编制机关的规定仍处于缺失状态;在低位阶的相关政策文件中,则赋予了住建部门编制养老服务设施规划的职责。这种设置存在诸多不合理之处:一是在缺乏养老服务管理经验和专业知识的背景下,住建部门往往难以保证其编制的养老服务设施规划具有较高的科学性与持续性。与此同时,在部门利益和观念偏见的引导下(住建部门诚然不会通过规划为自己所主管的土地建设项目设置障碍),容易引发人们对住建部门所编制的养老服务设

施规划的公正性与客观性的质疑。二是从地方层面看,由于上位法缺失有关养老服务设施规划编制机构的规定,各地往往依据自身情况和立法权限进行机构设置,地方间的差异较大。当前绝大多数省市如上海、天津、海南等授予民政部门会同规划和自然资源部门编制本行政区域内养老服务设施规划的权力,也有部分省、自治区如贵州、广西等只授予民政部门编制养老服务设施规划的权力,还有部分省、自治区如内蒙古、福建、江苏等授予民政、住建、发改及自然资源等多部门联合编制养老服务设施规划的权力。由此可见,在缺乏上位法规定的情形下,各地方法规在养老服务设施规划编制机构的设定上较为随意且不统一,容易造成各地养老服务设施规划编制水平参差不齐,加重了养老服务发展的不均衡。

2.2.2 养老服务设施规划审批机关设置不合理

当前,各地相关法规政策普遍将设区的市人民政府设置为养老服务设施规划的审批机关,但从养老服务设施规划的功能定位看,这种设定显得不合理:一是当前我国正处于人口老龄化加速演进阶段,家庭养老功能逐渐弱化、外化,养老服务供需不匹配,如若对养老服务设施规划审批层级设置过低,对设施配置缺乏周全且长远的考量,则势必对我国养老服务体系的建设和老年人多样化养老服务需求的满足产生不利影响;二是政府作为经济发展和城乡建设的主管部门,很难对涉及土地、基建、房地产等对经济发展具有显性影响的养老服务设施规划事务保持清晰与理性的态度,且设施规划还需政府让渡某些权力与利益,这显然容易触及政府的“敏感神经”。

2.3 养老服务设施规划参与不足

2.3.1 社会参与的实质性保障不足

当前,养老服务设施规划主要以《老年人权益保障法》《城乡规划法》《土地管理法》等相关法律为运行依据。但

通过分析可知,这些法律对社会参与只做原则性、倡导性规定,对社会参与权利的实体性内容缺乏清晰界定。同时,尽管某些部门规章和地方性法规要求规划编制机关在报送审批的材料中附加社会参与情况的说明,但对审批机关是否采纳、采纳多少以及未采纳后的情况应对等,尚未形成明确且严格的规定,导致社会主体的象征性参与和浅显诉求表达难以在一定程度上有效规制公权力。这亦是实践中审批机关以会议纪要替代正式文件,以及进行规划修订、审查及批准时严重缺乏规范化社会参与程序等问题频发的主要原因。此外,尽管设施规划决策对利益相关者的权益具有显著影响,但是当政府及其职能部门认定这种影响处于“养老服务设施规划所设定的相关技术要求”的范围内时,规划决策依然得到政府与法律的认可,这也间接反映出规划技术标准的绝对优先地位以及社会参与权利与角色定位的弱势^[12]。

2.3.2 社会参与模式不协调

从行政干预视角看,规划编制和审批类似于某种行政规则的制定,即按照特定法律程序叠加多种知识与经验,并使其得到合理化应用的过程。其中,公众参与和专家参与普遍被认为是行政规则制定的两种基本模式,两者缺一不可且互为倚靠^[13]。具体至养老服务设施规划领域亦是如此,专家参与和公众参与分别蕴含着不同的价值偏好、利益诉求及知识结构,在规划的不同事项上显现出不同功能。例如:对于规划目标设定、老年人口规模预测及编制标准厘定等事项,专家的专业意见具有显著作用;对于养老服务设施选址、空间布局及建设策略等内容,公众尤其是特定范围内居民的意见应当得到重视。然而,无论是与此相关的法律法规还是众多政策文本,普遍存在重专家参与而轻公众参与的情况,导致实践中公众参与的整体效果不佳。一是公众参与过程的冲突明显且协调难度高,其参与意见往往很难对规划

事项产生任何实质性的影响^[14];二是专家意见独立性和合理性的丧失,尽管专家参与模式在一定程度上提升了规划决策的合法性与合理性,但却容易忽略规划设计过程的公共性,在这一过程中存在因依附权力而丧失其独立性与客观性的可能性。

2.3.3 社会参与程序不明确

基于哈贝马斯的沟通行为理论,社会参与虽然为保持养老服务设施规划的公正性提供了程序性制约,但是仅依靠形式上的参与并不能真正发挥公共参与的作用,还需通过法律为社会参与主体打造更为公正、友好的公共参与空间。由于现行养老服务设施规划相关法律法规的不完善,有关参与程序的规定较为模糊,除涉及原则性的“召开听证会”“及时公开”等内容外,对社会参与程序的规定并不明确。一是社会参与范围小。当前,全国各地养老服务设施规划中的社会参与主要集中在规划编制完成后至报送审批之前的阶段,参与时间较为滞后,参与范围较小和固化,难以真正保证社会参与的充分和有效。二是信息公开不充分。从某种意义上看,养老服务设施规划信息的公开程度反映出社会参与程序的规范程度。但由于法律规范对养老服务设施规划信息的公开缺乏可操作性的规则和细则说明,实践中常出现公开内容片面、公示信息零散、公示地点偏僻及公示范围小等问题。此外,由于政府对设施规划信息公开的全面管控,实践中相关信息的公开常带有极强的“被动”性,既不利于各方主体的沟通与交流,也不利于保障社会主体的知情权与决策参与权。

2.4 养老服务设施规划标准不规范

2.4.1 规划标准不统一

现行法律政策涉及养老服务设施规划的内容较少且存在不一致现象,由此造成规划标准的重叠或冲突。一是养老服务设施名称混乱。现行设施规划标准

规范普遍对同一层级且具有相同功能的养老服务设施的概念界定不一致,从而导致标准的适用性不足。例如,《城镇老年人设施规划规范》和《城市公共服务设施规划标准》对社区老年人娱乐休闲设施的命名不一致,导致规划编制者在设施命名上容易出现错乱。二是养老服务设施分类标准不一致。当前,各类标准规范往往依据编制部门的利益偏好或惯性思维展开,致使各地在养老服务设施布局上存在巨大差异。例如:《城镇老年人设施规划规范》将福利院、护老院、护养院及敬老院全都纳入养老院范畴,并明确其在市级以上地区都属于应配建项目;《城市公共服务设施规划标准》则将养老院归为与护老院、护养院及敬老院等同一类别的养老服务设施,且并未全面明确其为应配建项目,从而造成诸多地区某类养老服务设施的缺失。三是养老服务设施标准不一致。由于各类设施规划标准之间缺乏沟通与衔接,对同类养老服务设施建设所设定的标准(如床均建筑面积、人均建筑面积等)存在显著差异,如《老年养护院建设标准》《城市公共服务设施规划标准》《城镇老年人设施规划规范》设定的老年养护院床位建筑面积差距较大,不利于具体建设活动的开展。

2.4.2 部分设施规划标准缺失严重

尽管当前制定了多项养老服务设施规划标准,但针对某些领域、类型或群体的设施规划标准仍处于缺失状态。一是失能、半失能及孤寡老年人的生活照料设施缺乏专门指引。依据服务对象的不同特征,养老服务设施主要分为一般养老院(如养护院)和特殊养老院(如护老院)。其中,特殊养老院的主要服务对象是失能、患病、贫困和孤寡老年人以及孤老伤残或复员军人,因此需要立足于面向健康老年人养老院的规划标准,设置更大的保健康复用房面积与土地使用面积、更丰富的配建内容和更高的配建等级与要求。反观现行设施规划标准

规范,其只对一般养老服务设施设置了较为明确的指引,并未对特殊养老设施设置单独或精细的规划指标。二是有关老年人精神文化和公共卫生等的设施规划标准缺失。伴随人民生活水平的稳步提升,老年人对精神、文化及健康等的需求日益增加,但现行设施规划标准并未作出有效回应,如《城市居住区规划设计规范》仅制定了居住区配套的生活照料服务设施标准,对于一些与养老服务密切相关的设施用地(如公共卫生用地)尚未制定标准^[15]。三是社区和居家养老服务设施规划标准缺失。现行设施规划标准主要聚焦于机构养老设施领域,缺乏对社区和居家养老设施的关心,如老年服务中心等社区或居家养老服务设施的选址、场所布局及建筑面积等缺乏相关标准指引,只能参考零散的如社区服务中心、服务站等统筹配建项目的标准。

2.4.3 规划标准未能体现城乡差异、地区差异及群体差异

一是现行标准未能体现城乡差异。例如,《城镇老年人设施规划规范》《城市公共服务设施规划标准》等标准规范的适用范围主要为大中型城市,而农村养老服务设施的规划活动主要受《社区生活圈规划技术指南》等少部分标准约束,且《社区生活圈规划技术指南》主要涉及社区服务、就业引导、住房改善等内容,涉及农村养老服务设施的内容有限。二是大部分现行标准忽视地域差异。现行大部分养老服务设施规划标准所采用的人口规模指标与配建指标,是以户籍老年人口数和政府财政状况为计算基准,不仅未完全考虑老年人的养老服务需求变化与迁徙流动状况,也未考虑各地经济发展水平、设施建设基础和建设能力以及养老观念与服务模式的实际差异,容易造成各地养老服务设施配置的失衡。三是现行标准对老年人养老服务需求的多样性考虑不充分。在传统自上而下的规划逻辑的引导下,现行标准并未充分认识到老年人养老服务需求的动态性和差异化特

征^[16],往往采用千人床位指标、人均用地和建筑面积等静态技术指标来确定养老服务设施的配建规模^[17],这显然无法适应居住区空间分层的发展趋势,难以满足老年人差异化的养老服务需求。

3 养老服务设施规划制度的优化策略

综上所述,应以实现“保障社会养老资源的分配公平、化解养老服务主体的利益冲突”的制度功能为目的,探求养老服务设施规划制度的优化策略。

3.1 搭建纵向与横向相耦合的养老服务设施规划结构

3.1.1 明晰养老服务设施规划的规范定位

事实证明,在老龄化加速发展以及老年人口规模不断扩大的当下,统筹规划与合理布局养老服务设施是应对社会养老风险、保障公众养老权利以及维护和实现公共利益的重要举措。从布坎南的现代契约理论看,公共利益的确立与实现本质上是社会整体契约化的过程,它并不排斥私人自治甚至将私权作为逻辑起点,是在法律所搭建的规范架构内依据一定程序且在各类利益相互博弈的基础上形成的^[18]。可见,法律规则的制定为维护养老服务设施规划的公共属性提供了突围方向。鉴于此,《老年人权益保障法》等法律规范不仅应明确规定养老服务设施规划的内容,还应确立其独立的法律地位,为各地有序推进养老服务设施规划工作奠定稳固的法制基础。与此同时,国家老龄事业发展和养老服务体系规划也应明确养老服务设施规划的发展定位,并为其设定科学、全面、合理、客观的发展任务及指标。此外,各地的养老服务发展规划也应进一步拓展相关设施规划的内容,完善设施功能布局,为养老服务设施规划的编制搭建良好架构。

3.1.2 及时编制养老服务设施专项规划

为进一步提升规划的指导与约束作用,健全养老服务设施规划体系,还需做好全国性和地方性养老服务设施专项规划编制工作。这除了需要在养老服务及其设施规划相关法律法规中予以明确规定,还需解决养老服务设施专项规划的结构性、操作性及衔接性等具体问题。一是养老服务设施专项规划应至少包含规划背景、总则(规划范围、对象、期限及依据)、主体要件(规划原则、规划目标、各类养老服务设施的具体配置要求和分区指引)及规划实施保障等内容。二是各地在编制养老服务设施专项规划后,应先呈报地区规划委员会审查并予以公示,再由市级人大常委会机关批准,从而使其成为法定规范具备法律效力。三是为更好地提升养老服务设施专项规划的实用性和约束力,应当依据匹配性、时序性、应变性和协调性等要求,不断强化专项规划与广场绿地、公共服务中心、学校、医院、文化娱乐中心等城乡公共服务设施专项规划,以及人口、土地、社区及医疗卫生等规划的技术衔接。四是提高养老服务设施专项规划的可操作性,编制部门要全面且精心设计专项规划中的具体目标、指标与内容,不断减小规划设计与建设实践之间的误差值;应重视并积极发挥近期规划的作用,注重对现行养老服务设施的运营效果、承载范围、安全保障等进行综合评估,加大其对设施规划项目的指导力度。

3.2 构建专业与权威相结合的养老服务设施规划决策模式

3.2.1 明确养老服务设施规划编制机构及其相关职责

从国家层面看,为保证养老服务设施规划编制的规范、公正与科学,应及时对现行养老服务及其设施规划相关法律法规进行修正,进而将规划编制主导机构明确为民政部门,并赋予其统筹全

国性养老服务设施规划事项的职权权限；确立发改、住建、自然资源、卫健等部门为规划编制的辅助部门，赋予其参与规划编制、提出专业建议和协同相关部门的职责。事实上，规划决策结构中不同力量的优化组合有利于提高社会资源的配置效率。从地方层面看，按照国家层级的养老服务及其设施规划相关法律法规的要求，各类地方性法规和政府规章也应及时做出修改。当然，为更好地发挥地方治理的积极性，除必须明确养老服务设施规划编制的主导机关为民政部门外，其他辅助机关的具体组合可由地方自行把握。

3.2.2 调整养老服务设施规划的审批机关

目前，无论是国家还是地方层面的法规政策，普遍将政府确立为养老服务设施规划的审批机关，但这种“自我审查”式的做法往往难以保证规划的公正与客观，急需调整。对此，有必要对现有养老服务及其设施规划相关法律法规进行修订完善，将规划的审批权交由人大负责。事实上，人大作为国家权力机关，理应在积极应对人口老龄化方面发挥重要作用，故有必要参与养老服务设施规划的决策，以此防范和制约行政决策的恣意与非理性。

3.3 建立实体性与程序性相调和的养老服务设施规划参与机制

3.3.1 明确社会参与的实体性内容

一是应在现行养老服务及其设施规划相关法律法规中确立社会主体参与的实质地位，明确规定参与人的具体权利、义务或责任以及相应的保障举措。由于养老服务设施规划关涉所有社会公众的养老权益，参与者应包括但不限于民众、专家、社会组织、养老服务机构、社区及老年人等。例如，香港的居民、私人机构和社会组织均能对养老服务设施规划提出建议，而不局限于设施项目所在地或周边居民。同时，针对养老服务设施规划中的重大或关键问题，可通过出

台配套规范和实施办法等方式明确主要参与群体、设置参与规则，以防范参与过程中行政恣意的产生。二是赋予社会主体进行复议、诉讼或质询等权利。在养老服务法律规范中赋予社会主体尤其是直接利益相关者复议、质询及诉讼的权利，特别是在决策机关未采纳社会主体意见或未有效遵循参与程序时，通过发挥权利救济机制中的问责与监督功能，增强社会主体参与设施规划活动的实效，实现以权利规制权力、以权力保护权利的目标^[19]。

3.3.2 规范社会参与的程序性内容

一是在现行法律中明确社会主体参与的多元化方式与渠道，避免社会主体因知识和组织力量不足而影响参与效果。例如，公众、老年人等主体既可通过村委会（居委会）、养老服务机构、社会团体、行业协会及社区等规范化组织表达其利益诉求，也可通过研讨、论证、咨询、调研及座谈等方式提出意见建议。当然，社会主体的实质参与离不开政府的引导与扶持，政府不仅可以在制度架构内对社会主体及其组织的参与予以扶持，还可以借鉴美国经验成立类似于老龄问题委员会和社区发展部等部门，为公众参与养老服务设施规划提供信息咨询与技术指导，不断完善养老服务设施规划。二是加大信息公开力度。运用大数据、人工智能及互联网等现代技术搭建养老服务设施规划设计的信息服务和沟通交流平台，在收集、整合设施信息的同时，进一步拓展信息公开的广度与深度；加大政府信息公开力度，引导和鼓励非行政主体（如养老服务机构、社区、社会组织）发布规划相关信息，并根据规划的不同阶段特征相应调整某些主体的信息公开权限；将信息公开贯穿于规划编制、审批及实施等全过程，明确各阶段的信息公开重点。此外，应将信息公开融入养老服务设施规划的各项具体制度，如规划标准制度、规划主体责任制度、规划审查制度等，使其成为这些制度内在

的规范要义和运行要求。

3.3.3 推动公众参与模式和专家参与模式相互融合

一是在赋予社会公众与技术专家、政府人员平等参与权利的基础上，推动技术专家与公众在规划问题上的沟通对话、辩论审议及谈判协调等，打破技术专家与政府人员在养老服务设施规划知识生产上的垄断地位，从而为编制科学合理的养老服务设施规划方案奠定广泛的知识基础；二是在养老服务设施规划的关键节点注重吸纳专家建议、公众经验和民间知识，强化公共价值理性的宣教引导以及标准规范的组织结构与程序设置，以有效防范政策偏好的负外部性风险；三是通过设立严格的责任义务，排除某些利益集团对专家体系的利益捕获和利益干扰，进而保持专家意见的独立性和客观性，消除社会对专家意见的质疑。

3.4 构筑一体化与差异化相融合的养老服务设施规划标准体系

3.4.1 制定统一衔接的养老服务设施规划标准

针对当前各类养老服务设施规划标准在设施名称、分类体系和建设规模等指标上存在不统一乃至相互排斥的问题，可通过以下方式予以协调。一方面，由国务院标准化行政主管部门牵头组建、多个行业标准化行政主管部门（如民政、住建、自然资源等部门）参加的养老服务设施规划标准技术委员会，对现行各类规划标准进行全面梳理与系统归纳，搭建国家层面的养老服务设施体系结构框架，颁布通用基础标准和养老服务设施清单，明晰各类养老服务设施的规范定义、分类类型、主要服务对象、具体服务内容及静态与动态相结合的规模指标。另一方面，养老服务设施规划标准技术委员会应及时对现行各类规划标准进行整合、修订、增补或废止，以合理配置养老服务设施，消除各类标准的价值与逻辑差异，并通过沟通、协商及交流等方式，强化

各类标准规范的互动性与联结性,提高各类规划在标准上的协调度。

3.4.2 明确各类养老服务设施的规模指标

鉴于当前诸多养老服务设施规划的标准规范存在模糊、可操作性不强乃至缺失等问题,民政、住建及自然资源等部门有必要在全国统一的养老服务设施体系框架的指引下,依据养老服务设施清单系统排查各类设施规划标准的制定与运行情况,及时创制或完善那些缺失或不完善的设施指标。在此过程中,相关部门应首要关注与老年人密切相关的设施规划标准,并对这些特殊和重要的养老服务设施规划事项予以高度重视。同时,应跳出单一设施配置角度,从整体空间角度出发制定规模指标,注重各类养老服务设施之间的衔接与联动。例如,针对专门面向失能、半失能老年人的生活照料设施规划标准,不能将其归入一般养老院相关设施标准,而应当结合失能、半失能老年人的生理特征及照护需求制定更具针对性的规划标准。

3.4.3 分类引导各区域、地区及群体的养老服务设施规划标准设计

一是针对规划标准对城乡差异考虑不足的问题,除需要标准设计部门从整体性、系统性及联动性的角度统筹谋划外,还应根据养老服务设施的类型样式、配置模式及服务对象等要素进行分类设置。对于经济发达、人口稠密及空间紧凑的城市,应依据民众生活的基本单元(小区、社区)来配置养老服务设施,同时依据新旧城区的土地、房屋资源分布情况相应提高或降低配置标准;对于人口稀少、分布零散及经济欠发达的乡村,应当依据农民生产生活的基本单元(村庄)来配置养老服务设施,同时为应对乡村老龄化问题,应适当侧重设置互助型养老服务设施规划标准。二是针对设施规划标准对地区差异考虑不足的问题,不仅要标准规范的测算依据从以往的老年户籍人口扩大为常住老年人口,还应应对全国各地尤其

是东部、中部及西部地区的养老服务设施规划分类做出说明,为各地编制与实施规划提供有效指引。三是针对现行规划标准未能体现老年群体需求差异的问题,有必要在法律规范中将老年人年龄与健康等信息列为国家和行业规划标准制定所必须考量的要素,及时对养老服务设施供给数量和类型进行动态调整,以更好地满足老年人多样化的养老服务需求,提高养老服务设施配置效率以及社会效益^[19]。

4 结束语

设施规划与养老服务体系乃至老年友好型社会联系密切,发挥养老服务设施规划制度所具备的合理配置资源与化解利益冲突等功能,有利于促进养老服务体系的构建及老年友好型社会的建设。面向制度功能目标,养老服务设施规划需要以科学性、民主性、持续性及公正性为导向,解决实践困境,加快制度优化步伐。要通过搭建纵向与横向相耦合的养老服务设施规划结构、构建专业与权威相结合的养老服务设施规划决策模式、建立实体性与程序性相调和的养老服务设施规划参与机制、构筑一体化与差异化相融合的养老服务设施规划标准体系等举措,不断健全养老服务设施规划制度体系,保障制度有效运行。同时,基于养老服务体系与老年友好型社会建构的系统性和综合性要求,未来还应强化规划制度与建设制度、主体责任制度等相关制度的衔接协同。

[参考文献]

[1] 中国老年学和老年医学学会. 人口老龄化国情教育大讲堂(第一辑)[M]. 北京: 华龄出版社, 2019.

[2] HUGHES J, SADLER S. Non-plan: essays on freedom, participation and change in modern architecture and urbanism[M]. Oxford: Architectural Press, 2000.

[3] CASTELLS M. City, class and power[M]. New York: St. Martin's Press, 1978.

[4] WRIGHT G, RABINOW P. Spatialization of power: a discussion of the work of michel foucault[M]//SMART B. Michel foucault: critical assessments. New York: Routledge, 1988.

[5] EASTON D. A framework for political analysis[M]. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

[6] 王华兵, 秦鹏. 论城市规划的公共性及其制度矫正[J]. 中国软科学, 2013(2): 16-25.

[7] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 刘为, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008.

[8] 许文惠, 张成福, 孙柏瑛. 行政决策学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1997.

[9] 杨寅. 行政决策程序、监督与责任制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011.

[10] 弗里德里希·冯·哈耶克. 科学的反革命: 理性滥用之研究[M]. 冯克利, 译. 南京: 译林出版社, 2003.

[11] 邱强. 城乡专项规划编制特点探讨[J]. 现代城市研究, 2009(5): 42-45.

[12] 陈越峰. 城市空间利益的正当分配: 从规划行政许可侵犯相邻权益案切入[J]. 法学研究, 2015(1): 39-53.

[13] 王锡锌, 章永乐. 专家、大众与知识的运用: 行政规则制定过程的一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2003(3): 113-127.

[14] 徐瑾, 王川, 石肖雪. 国土空间规划体系中公众参与的法律制度研究[J]. 规划师, 2020(23): 18-25.

[15] 彭瑶玲, 孟庆, 李鹏. 民生视角下的重庆市公益性服务设施规划标准研究[J]. 规划师, 2016(12): 45-49.

[16] 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.

[17] 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.

[18] 杨寅. 公共利益的程序主义考量[J]. 法学, 2004(10): 8-10.

[19] 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.

[收稿日期] 2024-09-20