

上海养老设施布局专项规划编制与实施策略研究*

Research on the Compilation and Implementation of the Layout Planning of Facilities for the Elderly in Shanghai

吴芳芳 WU Fangfang

摘要 建设老年友好城市、提升民生保障水平,是特大城市增加全民幸福感和城市综合实力的重要组成。立足上海首个养老设施专项规划编制的过程及核心内容,总结基于需求导向的专项编制要点及实施保障机制。编制过程中强调需求导向,创新养老服务模式;科学预测老年人口和注重规划弹性预留;提升存量和开源增量同步,鼓励用地兼容;强调社区居家服务,注重功能模块复合使用。在此基础上,提出加强纵向和横向的规划体系衔接,创新部门协作和政策机制,建立长效维护、信息共享的养老设施数据平台,以及通过后续修订和完善标准,促进规划有效实施。

Abstract To become approachable for the elderly is very important to the megacity which wants to promote gross national happiness and increase urban comprehensive competitiveness. Based on the empirical study of Shanghai, this paper gives a new model of service facilities for the elderly and a way of implementation for layout planning. Guided by the demand and scientific population prediction of the aged, the system contains both stock and incremental facilities in institution and community, and gives a flexible method of urban planning work. In order to promote the implementation, it is necessary to strengthen both vertical and horizontal angle of the planning system, and design innovative policy mechanism. Moreover, establishing a data base platform and revising the relevant standards are also effective ways.

关键词 专项规划 | 养老服务模式 | 编制 | 实施 | 上海

Keywords Layout planning | Model of service facilities for the elderly | Compilation | Implementation | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2018) 01-0083-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

吴芳芳

上海市城市规划设计研究院 城市规划一所
工程师,硕士

1 背景

目前我国正在经历人口快速老龄化导致的从年轻社会到老龄社会的急剧转变,未富先老带来巨大挑战。2016年中国60岁及以上老年人口达到2.31亿,老龄化率为16.7%,预测到2050年这一比例将超过30%^①。老年人对医疗、养老、文化娱乐设施等提出了一系列新的要求。党的十八大提出“积极应对人口老龄化”,发展养老服务成为政府调结构、惠民生、促升级的重要力量。在党和政府的高度重视下,我国的社会养老服务体系建设取得了长足发展,但是整体仍然处于起步阶段,无论在供需匹配、空间分布还是配置标准方面,都存在与新形势、新任务、

新需求不相适应的地方^①。尤其是超(特)大城市面临家庭日益小型化、老年人高龄化空巢化显著、专业护理和医养结合的需求愈发突出等严峻挑战。

上海是中国第一个进入老龄化社会的城市,也是目前全国最“老”的超大城市。2016年全市60周岁及以上户籍人口达457.79万,占户籍总人口的31.6%。近年来,全市养老设施处于快速补缺和规模扩张阶段,“9073”养老服务格局已初步形成,但仍旧面临养老设施供给总量不足、分布不均衡、配置标准偏低等问题^②;另一方面,在超大城市建设用地规模负增长的底线约束发展背景下,存量优化提升和规划精细

*基金项目:住房和城乡建设部软科学研究项目“超(特)大城市养老服务模式创新和专项规划编制实施研究”(项目编号2015-R2-006)。

注释 ①据中国市长协会《中国城市发展报告(2015)》预测,至2050年,老年人口将达到总人口的34.1%。



图1 上海市养老机构与养老床位变化图
资料来源:2010—2016年上海市老年人口和老龄事业监测统计信息。

化实施管理需求突出。本文基于上海市首个市辖区养老设施布局专项规划编制实证经验,探索总结基于需求导向的养老设施服务模式和设施体系,明确养老设施专项规划的编制体系要点及相应的实施保障机制,为其他城市更好地应对老龄化挑战提供思路和借鉴。

2 专项规划编制过程和实施情况

作为常住人口2 400多万、户籍人口1 400多万的超大城市,如何坚持积极老龄化、建设老年友好城市,上海面临一系列问题。2013年初,上海市民政局主持开展老龄化社会的规划应对战略研究,初步明确全市养老规划面临的核心挑战和顶层设计。同年9月,上海市民政局与上海市规划和国土资源管理局(以下简称“市规土局”)联合启动上海首个全市养老设施布局专项规划编制,同步启动青浦、长宁等试点区编制工作。2014年3月,规划编制小组形成全市、试点区专项规划和区县编制技术导引初步成果,而后通过委办局意见征询会、规委会、市政府市委常委会审核,以及网络平台和现场公示等程序,市级专项规划于10月正式获得市政府批复。

作为上海市政府重要民生工作,全市养老设施布局专项规划纳入当年度《政府工作报告》,不断加快实施落实。首个试点区(青浦区)规划于2015年3月获得市政府批复,其余16个区县规划于2015年底前全部获得批复,有效指导了上海全市的养老设施的建设实施。截止2016年底,养老机构共计702家,床位数达到13.28万张(图1),新增了9 100



图2 养老设施专项规划编制成果体系示意图
资料来源:作者自绘。

张;长者照护之家73家,新增了51家。各项社区居家养老服务设施的建设获得了很大的社会反响。

3 规划主要内容

3.1 前期研究：战略引领,明确问题挑战和发展导向

如何搭建规划和专业系统的共同话语体系,是专项规划面临的重要挑战。从老年人需求和设施现状出发,研究小组历经10个月时间,通过科学抽样问卷,调研全市215个街镇的1万多名老人,实地考察评估100多家养老设施,结合30多次专题座谈与意见征询会议、13个国内外城市调研,明晰了供需存在的重大矛盾。研究提炼归纳了上海面临的主要挑战。人口方面,未来10—20年是全市老年人口规模增幅最高、增速最快的阶段,高龄化、空巢化现象显著,对机构护理和社区支持的需求突出,老年人口的城乡分布严重不均衡;设施方面,存量设施的结构、权属有待优化,规范标准亟待对接修订,老年人口分布与养老设施供给在空间上存在严重失衡。

借鉴国际大都市将老年友好理念融入城市发展目标以提升城市全球竞争力,研究提出明确养老设施发展导向,逐步构建分层次分级别的养老模式体系。从原先的关注机构养老设施为主到

机构养老和社区养老并举,关注政府供给为主到政府和市场并举。研究构建“战略研究—全市专项规划—试点区专项规划—区县指导意见—数据库建设—配套政策”全过程规划编制实施体系框架(图2),为专项规划的编制和实施奠定了重要基础。

3.2 市级专项规划：顶层设计,分类指导养老设施建设

基于前期研究基础,根据上海人口深度老龄化需求,以营造一个幸福、安定、和谐的老年宜居社区和老年友好城市为目标,规划明确构建规模适度、布局合理、覆盖城乡、满足多元需求的养老设施空间格局,突出一个“确保基本”的价值取向和四个“统筹考虑”。作为政府调配公共资源的手段,规划目标的设定突出确保基本公共服务及其设施用地空间。“四个统筹考虑”指:统筹考虑人口结构和变化趋势,适度预留规划空间;统筹考虑居家养老和机构养老,坚持区域平衡原则;统筹考虑增量设施建设和存量设施改造,坚持节约集约利用土地;统筹考虑老年护理床位和普通养老床位,促进医养结合。针对老年人实际需求,重点对两类设施进行分类指导。

机构养老设施方面,规划要求提供基

本公共服务的养老床位达到户籍老年人口3.75%的总量目标。统筹考虑人口结构及其变化趋势,在以2020年户籍老年人口作为基数确定全市养老机构床位规模的基础上,考虑户籍老年人口峰值和外来常住人口需求,增加规划空间作为弹性预留,最终按照17.8万张床位目标值进行用地底线管控。为了更好地促进养老设施空间供给与老年人口分布相衔接,针对上海市中心城区、郊区的养老设施现状差异,规划以老年人口集聚及需求特征为基础,按照各街镇发展定位、城镇化水平及规划导向,对市级以下承担养老服务的设施布局给予空间引导。宏观上明确空间配置目标导向,突出中心城及其周边地区、新城和一般新市镇的分类规划导引;中观上确定街镇层面,提出优化完善、重点配置、预留配置、有限配置等精细化的政策分区方案和导引要求(图3);微观空间上基于存量设施的合规性和合理性判断,支持符合导向、符合需求的存量设施稳定化。

社区居家养老服务设施方面,规划明确均衡布局、差异配置、综合设置、资源整合等引导性要求,提出至2020年实现社区居家养老服务设施在城镇社区和农村社区全覆盖,在老年人集聚度较高的地区打造15分钟服务圈。强调根据服务人口确定设施规模,配置时兼顾千人指标与空间覆盖。

3.3 试点区专项规划:同步推进,强调养老设施落地

特大城市中心城区和郊区的老年人口特征和养老设施空间分布存在较大差异。中心城区及郊区城镇化地区基础设施条件较好,老年人口分布密集,但同时用地空间有限;远郊地区则对上门服务需求强烈。上海开展养老专项规划的重大挑战之一,就是统筹和指导全市17个不同区县^②的设施落实。为此,在全市专项规划编制的同时,选择了中心城、郊区、中心城周边地区的典型区县同步开展试点区规划编制研究。基于系统性调研,在传统专项规划编制基础上,青浦区(郊区)专项规划重点围绕机构



类别	地区特征	规划策略	强制要求	建议容积率*
优化完善	成熟城镇区域,地区人口和需求相对稳定。	至少1处。	小型、中型设施	1.2-2.5
重点配置	快速城镇化区域,或人口导入重点区。	至少1处,独立占地。	中型和大型设施	1.0-2.0
预留配置	远郊新市镇,机构养老需求总体尚不强烈。	至少1处,独立占地。	中型和大型设施	0.8-1.8
有限配置	特定功能区,未来人口以导出为主的区域。	至少1处。	小型、中型设施	-

注:容积率依据养老相关建筑要求,结合实际地块情况确定。

图3 上海市机构养老设施规划配置引导图表示意
资料来源:《上海市养老设施布局专项规划(2013—2020)》。

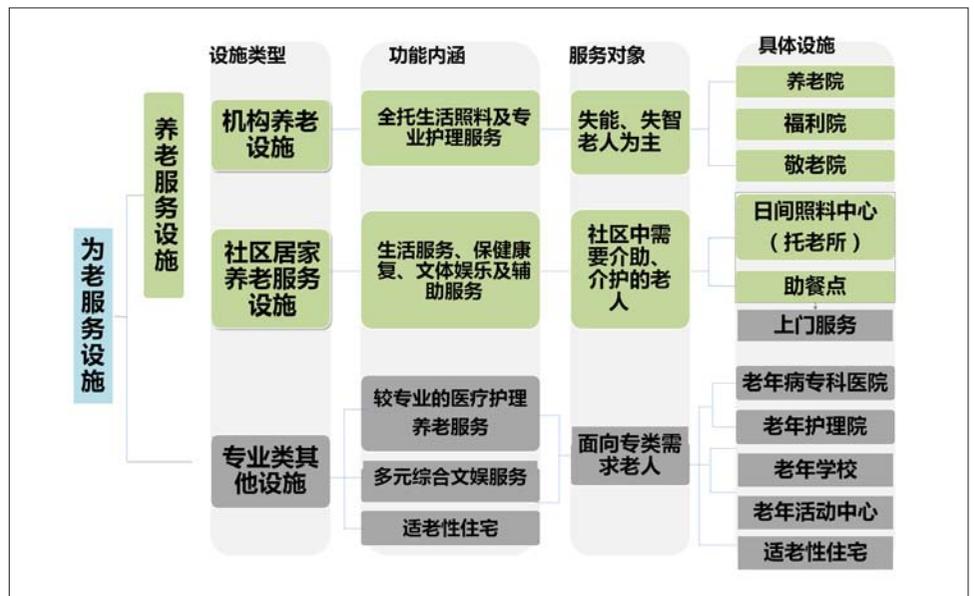


图4 养老服务设施体系示意图
资料来源:作者自绘。

养老设施新增选址,设置养老床位和护理床位更好推进医养结合进行创新规划,长宁区(中心城区)在存量设施稳定性评估以及社区居家养老设施模式创新上进行了很多探索,闵行区(中心城周边地区)则在嵌入式养老以及养老产业方面进行了研究尝试。

与全市规划同步启动试点区专项规划,不仅夯实了全市规划的实践操作基础,提出了更详细的分街镇机构养老设施和社区居家养老服务设施规划导引,而且实现将规划成果直接编制到控制性详细规划(以下简称“控规”)深度,快速推动了养老设施规划的实施落地。

3.4 区县规划编制技术要点:促进区级专项规划实施

在全市专项规划成果基本稳定的基础上,2014年7月由市民政局、市规土局联合组织各区县启动区级养老专项规划编制,发布了《上海市各区(县)养老设施布局专项规划编制技术要点》。

技术要点明确了规划的刚性控制和弹性引导内容:(1)成果深度上,要求明确地块的四至范围、容积率、床位设置、建设阶段,并创新性地提出同步编制相关地块的控规图则,对接推进项目建设,更好地保障设施的规划落

注释 ②本文养老设施专项布局规划编制和最终批复时,上海市行政区划为16区1县(崇明县)。

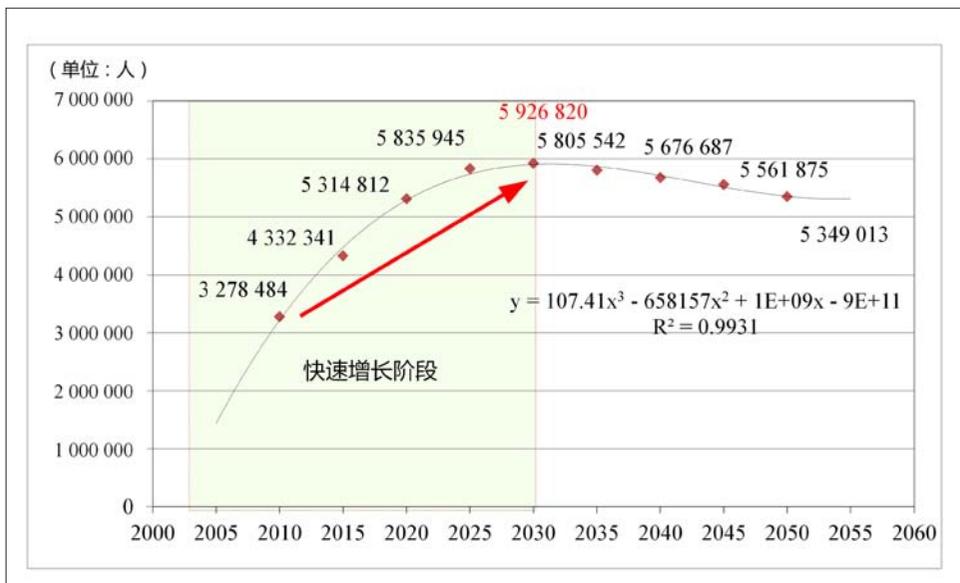


图5 上海市户籍老年人口预测模型和结果示意图
资料来源:《上海市养老设施布局专项规划(2013—2020)》。

实;(2) 分区导引上,明确中心城与郊区县不同的规划重点。中心城由于用地紧张,更注重于存量挖潜,控制建筑用地面积,郊区县则注重梳理存量基础上的规划新增,同步控制用地面积和建筑面积;(3) 关于养老机构床位规模的核心要求方面,明确中心城区和郊区的规划指标。各区(县)按照各自户籍老年人口峰值控制设施用地规模,确保设施落地;(4) 充分考虑全市城市总体规划对各区规划人口的导向以及区内重大项目的影响(如大型居住社区的规划建设等),对预测的各区(县)老年人口及床位数明晰修正路径;(5) 鼓励各区县开展特点专题。

4 基于需求导向的专项规划编制及实施要点与思考

4.1 基于养老服务模式创新的专项规划编制要点

4.1.1 强调需求导向,创新养老服务模式

随着我国老年福利政策和老年福利事业的转型升级,养老保障内容正在由满足生存需要的救助型向全方位的福利型转变。新政策和需求的双重挑战下,养老设施必须突破传统围绕机构养老的规划模式,从老年人需求出发,强

调机构养老和社区养老并重,政府和市场多元供给,促进医养结合和部门协作,从而构建专业部门和规划系统认可、以养老机构和社区居家养老服务设施为主体、多层次广覆盖的养老服务设施体系(图4)。基于现有规范,上海在此次专项规划中重点关注机构养老设施和社区居家养老服务设施两大类。机构养老设施,指为老年人提供集中居住和照料护理服务的机构,包括敬老院、养老院和福利院等;社区居家养老服务设施,指为居住在社区的需要介助、介护的老人提供生活服务、保健康复、文体娱乐以及辅助服务的综合性设施,主要包括社区老年人日间照料中心、助餐点等;医疗机构(老年护理院、老年病专科医院等)提供的老年护理床位由医疗卫生专项规划另行落实。

4.1.2 科学预测老年人口和规划弹性预留

方法整合,确保专项规划编制前瞻科学。以问题及需求为导向,在传统的人口总量和老龄化率的预测的基础上,上海创新性地提出,基于普查人口通过年龄平移法精确测算老年人口规模。根据2010年六普人口的年龄结构、死亡率以及预期寿命等参数,预测2015—2050年老年人口的演变。由于规划期聚焦近30年,上海的机械迁移以中青年的人才引进为主,后

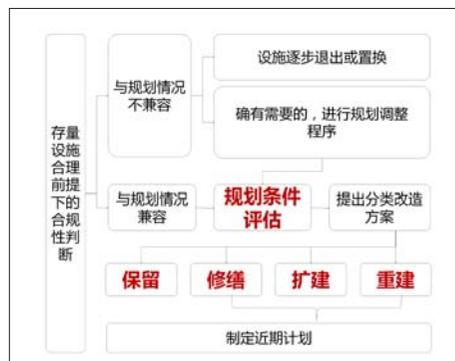


图6 存量养老设施“双评估”示意图
资料来源:作者自绘。

两者参数也相对稳定,故而使用人口预测模型(图5),其中(t+5)年各年龄组老年人口数主要由t年上一年龄组存活人口组成。预测得到2020年全市户籍老年人口的总量为531万,2030年达到峰值总量为592万。精确预测服务人口为设施供给提供了充分的依托。

模型为: $M_{x,x+5}^{t+5} = M_{x-5,x}^t \times (1 - q_{x-5,x}^t)$, 其中 $M_{x,x+5}^t$ 为t年x至x+5年龄组的人口数, $q_{x-5,x}^t$ 为t年x-5至x年龄组的死亡率。

规划充分考虑老年人口高峰年以及外来常住人口需求,突破规划年限,增加一定的弹性系数进行用地底线管控,确保满足未来很长时间内的养老需求。市级专项规划的养老机构床位配置,以规划期年(2020年)床位配置指标为基础,同步考虑老年人口峰值年(2030年)需求,计算所需规划用地予以充分保障。鼓励在控制用地总面积的基础上,通过项目分步建设实施预留弹性。另一方面,规划中明确社区居家养老服务设施的计算基数以常住人口为准,使用户籍人口和符合“两个合法稳定”(即有合法稳定居住和合法稳定就业)条件的常住外来人口的数据进行更为科学的推算。同步要求基于住房分布及实有人口变化趋势的监测评估,适时调整规划,优化养老设施布局。

4.1.3 提升存量和开源增量同步,鼓励用地兼容

很多城市跟上海一样,也是首次编制养老设施专项规划,面临存量设施良莠不齐、稳定性较差、缺少用地保障等挑战^[9]。上海实证提出同步重视提升存量和开源增量,既要规划新增用地和空间,也要围绕如何立足存量设施充分挖



图7 规划社区居家养老服务功能模块示意图
资料来源:作者自绘。

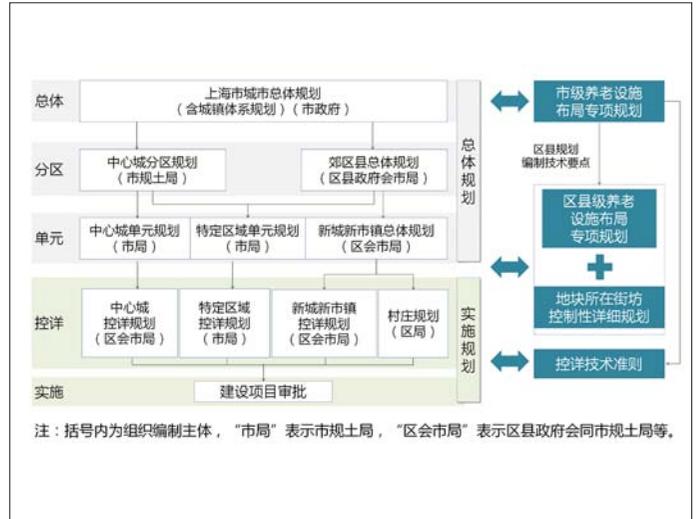


图8 与城市规划相互衔接的养老设施规划体系(以上海为例)
资料来源:作者自绘。

潜力、优化整合资源。基于存量设施的合规性和合理性判断,开展现状条件和规划条件的合理合规“双评估”制度,提出保留、修缮、扩建或重建等引导性意见,支持符合导向、符合要求、符合规划的存量设施“正规化”和稳定化(图6)。

专项规划通过明确用地兼容,鼓励养老设施综合设置在功能用途互利、环境要求相似且相互间没有不利影响的用地上,并且明确实际操作路径。对于提供基本公共服务的存量机构养老设施,在符合地区规划的情况下,按照上海市控规技术准则中规划执行要求及其他养老机构建设相关标准和要求,可对设施进行改扩建。结合区域差异,中心城区重在空间挖潜和利用城市更新,按照“严控地、宽控房”原则,在满足安全、消防、环保等要求的前提下,支持养老设施新建、改建、扩建;郊区的位于195地块^③的存量工业用地,按照《关于本市盘活存量工业用地的实施办法(试行)》(沪府办[2014]25号)的规定,在经民政、环保、消防、房管等相关部门认定后,在符合规划的前提下,支持转型为养老设施用地。支持利用农村集体建设用地用于本区域内原驻地农民的养老服务设施。

4.1.4 强调社区居家服务,注重功能模块复合使用

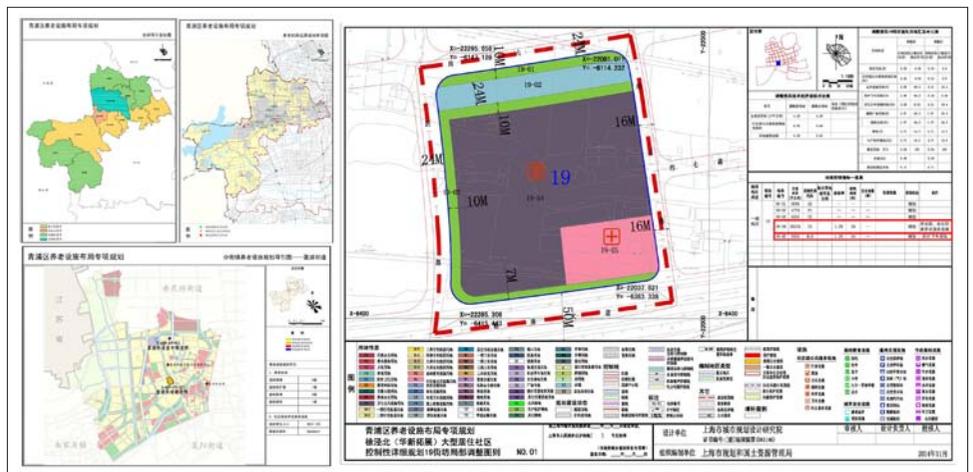


图9 试点区县养老设施布局规划导引和控规图则内容示意图
资料来源:《青浦区养老设施布局专项规划(2013—2020)》。

从国际经验借鉴和市民调查发现,社区在地养老的需求强烈且未来发展趋势明显^[4-5],社区居家养老服务的提升能有效减少对机构养老的需求。规划社区居家养老设施应均衡覆盖城镇及农村社区,在老年人集聚度较高的地区尤其是中心城区,统筹规划各类基本公共设施和服务,打造10—15分钟社区居家养老服务圈。以上海为例,规划从配置标准入手,控制40 m²/千人的社区居家养老服务设施的建筑面积,鼓励从生活服务、保健康复、文体娱乐以及各类辅助等“功能模块”灵活组合角度合

理配置(图7)。以街镇为单元因地制宜配置,拥有至少一个“综合型养老服务中心”和多点多类型“嵌入式社区养老服务设施”。加强社区层面设施规划的老年友好引导和复合共享精神,建立社区公共服务设施用房按需灵活转化机制,强化自下而上的社区需求声明,建设老年宜居社区。

4.2 多管齐下推进专项规划有效实施的措施设计

4.2.1 加强纵向和横向的规划体系衔接

注释 ③195地块指上海市“两规合一”暨市级土地利用总体规划中划定的集中建设区范围线以内、规划工业区块以外、未来需要逐步实现功能转型的工业用地,约195 km²。

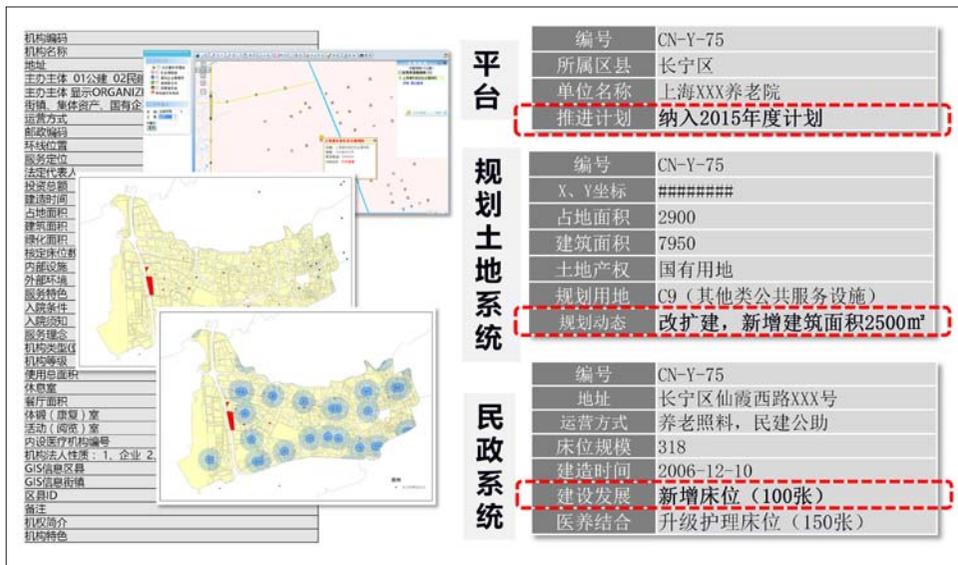


图10 养老设施数据平台基本构想示意图（以上海市长宁区为例）
资料来源：《上海市养老设施布局专项规划（2013—2020）》。

纵向方面，创新规划编制体系，明确养老设施专项规划与城市总体规划、控制性详细规划等的关系，建设与规划土地管理相衔接的养老设施专项布局规划体系。专项规划的概念经历了从“专业规划”向“专项规划”的转变^[6]，养老设施布局专项规划是较新的内容，需要逐步建立与城市规划相衔接的专项规划体系（图8）。以上海为例，结合民政、规土不同系统管理和市区两级政府职能设置特点，养老设施空间布局专项规划分为市级和区县两级进行。市级规划侧重顶层设计以及区县目标设定和分解。上海在编制全市规划中同步结合中心城区和郊区开展试点编制，出台了《区县养老设施专项规划编制技术要点》，明确了刚性控制指标和弹性引导内容，为各个区县的规划编制提供了明确指导。

在市级规划基础上，各区县级规划强调设施空间落地，强化作为区域控制性详细规划编制和调整的上位指导。尤其值得借鉴的是，上海创新性地提出区级专项布局规划编制养老设施内容达到控规深度，优化规划编制审批程序，有力确保设施的空间落地。也就是说，区级养老专项规划（含控规图则）经批准后，直接按照上海市控制性详细规划管理规定和技术准则实施项目管理和规划监督，指导推进养老设施建设

实施（图9）。如青浦区区级专项规划28家养老设施，其中有5处涉及街坊控制性详细规划局部调整，4处涉及控规新编，相比于传统的通过逐个街坊控制性详细规划编制实施，该规划成果经审批后入库直接指导下一步规划建设实施。

横向方面，养老专项规划需要积极联动医疗卫生以及其他公共服务设施专项。为更好促进医养结合，充分考虑高龄老人的护理需求，上海在养老专项规划中明确要求医疗机构提供占老年人口0.75%比例的老年护理床位，极大推动了医疗卫生专项中对于老年护理床位的规划。至于教育、体育、文化娱乐等其他公共服务设施，规划要求推动适老化改造，加强联动协作，建设全龄友好的城市空间。

4.2.2 创新部门协作和政策机制，确保规划实施

上海提出积极建成涵盖养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系“五位一体”的社会养老服务体系，理顺涉及的管理部门，加大规划实施考核力度，促进专项规划实施。其中，在空间导引、规划管理和土地供应方面提出一系列创新政策。

特大城市，需要正视“人多地少”空间资源现状，坚持按需配置床位，差异化制定不同区域的设施配置标准^[7]。以上海为例，中心城以优化完善为主，按照服务均等化的要求，梳理服务

盲区，融入“双增双减”概念将养老设施的建设与工业用地转型、旧区改造紧密结合，创新相关政策和机制；中心城周边地区以功能优化为主，除了承担中心城部分设施缺口外，结合城镇功能优化和生态建设，通过一部分中高端养老设施建设，引导提升养老服务能级和城市品质；新城以空间预留为主，适当提升设施标准，为远期人口导入所需的养老设施预留空间；一般新市镇以基本保障为主，镇区配置与老年人相应规模的养老机构床位，鼓励集中养老，农村地区配置以老年人日间照料中心、助餐点和活动室等社区养老服务设施为主。

为支持养老服务业发展，在符合国家土地管理和利用政策的前提下，上海市在养老设施规划过程中创新性地提出了简化规划审批和明确土地出让等核心政策，大大增强了规划的操作性和可实施性。要求如下：

(1) 公益性养老服务设施用地：符合国家划拨用地目录管理的，以划拨方式供地。由民政部门根据养老专项规划，提出各区县公益性养老设施新增用地需求，市规土局在下达年度用地计划时，采取“戴帽”方式下达，由区县优先安排用地指标。

(2) 经营性养老服务设施用地：应当以租赁、出让等有偿方式供地，鼓励以租赁方式利用土地。土地出让计划公布后，同一地块只有一个意向用地者的，可以采用协议出让方式供地。养老服务设施用地的协议出让地价，不得低于出让地块所在级别养老用地基准地价的70%。允许依据规划要求使用存量集体建设用地办理养老服务设施。

(3) 具有养老特色的商品住宅项目：支持社会资本开发建设具有养老特色的住宅小区，可以带建设方案或建设条件的公开招拍挂方式供地。

4.2.3 建立长效维护、信息共享的养老设施数据平台

如何将城市专项规划的成果纳入建设用地规划审批管理体系，并且建立跟踪评估和更新维护机制，是重要的挑战。国际城市如纽约、东京等都构建了养老设施数据库，作为全市公

共服务设施数据库的重要组成部分^[8]。为了更好地促进规划实施和后续跟踪,上海在编制专项养老规划过程中推动并确立了设施现状及规划数据库框架,为后期的规划实施和项目建设奠定了非常好的基础。具体内容包括,以规划土地信息系统和民政部门的设施信息系统为平台,将规划养老设施用地与项目年度推进计划等结合,实时掌握养老设施用地的建设动态信息,成为养老设施建设和管理的重要数据平台(图10)。在此基础上,通过优化“定期监测—合理评估—弹性调整”的配置机制,持续跟踪、定期评估养老服务设施的需求和供给情况,以更好地发挥专项规划的引领和协调作用。

4.2.4 通过后续修订和完善标准,加强建设指导

在研究过程中发现涉及养老设施配置的各类标准规范较多,包括10余个国家和地方层面的规划和行业标准。各类标准在概念界定、级别划分、统计口径等方面均存在较大差异,不具备可比性。整体上,规划口径关注养老设施用地在法定规划层面如何足量供应,侧重设施用地面积和建筑面积千人指标配置、服务半径的空间覆盖、容积率和建筑高度的控制等;民政口径关注管理体系和政策保障,涉及床位数及床均建筑面积。相互之间亟需统一有效的沟通平台^[9],以上海为例,控制性详细规划技术准则将养老设施与宗教设施所占用地统一归入C9类其他公共服务设施用地而不加区分,分类分级和配置内容上也难以对应,配置千人指标因人口老龄化而严重偏低,立项和用地难以得到保障,亟待协调。

通过全市专项规划编制,搭建了规划系统和民政管理口径的对应平台,后续修订和出台多部门统一口径的技术准则和配置标准,确保规划有效实施。2016年修订发行的《上海市控制性详细规划技术准则》在用地分类上拆分出C91类为养老设施专类用地,明确下一层次控制性详细规划、单元规划等编制过程中落实专项内容。将养老设施作为整个居住区公共服务设施的组成部分,在该地区的人口结构深入预测分析的基础上,按照老年人口所需床位配置空间,并且对社区居家养老服务设施提出了优化

的用地面积和建筑面积规划控制要求。民政、发改、卫计委相关部门基于实际操作,进一步出台养老服务的相关管理要求和实施办法。

5 结语

本文基于上海市区级专项规划编制实证经验,对“养老难”热点问题展开空间冷思考。突破了原有围绕机构养老的规划模式,提出基于老年人需求和规划实施的养老服务模式和规划方法,强调机构养老和社区养老并重,政府和市场多元供给,促进医养结合和部门协作,对未来养老服务模式发展趋势、存量利用与增量规划、设施配置标准等进行顶层设计。在此基础上,为确保养老设施的规划合理性和可实施性,提出“战略研究—全市专项规划—试点区专项规划—一区一县指导意见—数据库建设—配套政策”的技术体系,加强纵向规划体系衔接,创新结合区级专项规划同步编制控规图则,确保设施快速审批落地。再者,构建长效维护、信息共享的设施数据平台,理顺了各相关管理部门间的关系,明晰了空间落地、动态管理、政策配套等实施路径。上海的实证经验为“中国式养老”描绘了一张“无忧蓝图”,为其他城市更好应对老龄化挑战提供了思路和借鉴。

作为上海首个养老设施布局专项规划,设计的规划实施路径有待进一步检验完善。在基本公共服务均等化供给导向下,如何加强城乡统筹的社区养老设施的规划及实施,如何结合大数据方法分析老年人需求及行为特征,支撑具体养老设施的布局和服务供给等内容,还有待进一步研究。

参考文献 References

- [1] 王桂云.多元化社会养老服务体系建设的对策研究[J]. 中国人口、资源与环境, 2015(12):166-170. WANG Guiyun. Research on strategies of constructing the diversified social old-age care service system[J]. China Population, Resources and Environment, 2015(12):166-170.
- [2] 詹运洲, 吴芳芳. 老龄化背景下特大城市养老设施规划策略探索——以上海市为例[J]. 城市规划学刊, 2014(6):38-45. ZHAN Yunzhou, WU Fangfang. Planning strategies for aging megacities: a case study of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2014(6):38-45.
- [3] 吴庆东, 张龄, 冉凌凤. 城市老社区公共服务设施发展困境与优化对策研究[J]. 上海城市规划, 2012(1):49-54. WU Qingdong, ZHANG Ling, RAN Lingfeng. Research on the development dilemma and optimization strategy of public service facilities in old community: a case study of Lujiacui Area[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2012(1):49-54.
- [4] 申立. “积极老龄化”理念下的社区居家养老与弹性应对策略——以上海市为例[J]. 上海城市管理, 2016(5):34-40. SHEN Li. Community household caring for the elderly and flexible response strategies[J]. Shanghai Urban Management, 2016(5):34-40.
- [5] 刘凌雯, 沈丽君, 吕晓. “全龄化”养老社区规划布局探索[J]. 规划师, 2016(10):99-102. LIU Lingwen, SHEN Lijun, LYU Xiao. Senior community planning for all ages[J]. Planners, 2016(10):99-102.
- [6] 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. QIU Qiang. On urban-rural particularly planning characteristics[J]. Modern Urban Research, 2009(5):42-45.
- [7] 上海市城市规划设计研究院. 超(特)大城市养老服务模式创新和专项规划编制实施研究[R]. 2016. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Research on the compilation of new elderly service models and the implementation of special plan for aging megacities[R]. 2016.
- [8] 上海市城市规划设计研究院. 国际对标城市公共服务设施与基础设施建设经验借鉴研究[R]. 2016. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Research on planning of infrastructure of global cities[R]. 2016.
- [9] 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. JIANG Zhaohui, WEI Wei, WEI Gang, et al. A preliminary study on the allocation of elderly care facilities in an aging society[J]. City Planning Review, 2014(12):48-52.