

人文关怀视角下养老设施专项规划编制方法探索 ——以杭州市为例

Exploration on the Compilation Method of Sectoral Planning of Elderly Care Facilities from the Perspective of Humanistic Care: A Case Study of Hangzhou

李 钧 金霜霜 王 珏 LI Jun, JIN Shuangshuang, WANG Jue

摘 要 在大力提升社会治理能力和建设治理体系现代化的背景下,国土空间规划的编制工作需要置于技术和治理的双重语境中。养老设施作为现今重要的民生服务平台,其空间供给更应符合空间公平以及“人的现代化”的内在逻辑。为提升专项规划的空间治理效用,以杭州的养老设施专项规划编制为例,着眼编制方式方法的探讨,分析现阶段养老设施的空间供需状况和困境,并从人文关怀的视角出发,明确指出养老设施规划的编制应与当今老年人的多元化需求相耦合,与老年人的空间分布相匹配,与人口的动态演变相呼应。以此为导向,从注重差异化配置、推进均衡化布局和强化可实施路径3个方面提出优化对策,以期为新时期专项规划编制提供思路参考。

Abstract In the context of vigorously improving social governance capacity and building a modern governance system, the preparation of territory spatial planning needs to be placed in the dual context of technology and governance. As an important livelihood service platform, the spatial supply of elderly care facilities should conform to the internal logic of spatial equity and "human modernization". In order to improve the spatial governance effectiveness of the sectoral planning, this paper takes the preparation of the sectoral planning of elderly care facilities in Hangzhou as an example, focuses on the discussion of the preparation methods, analyzes the spatial supply and demand situation and difficulties of elderly care facilities at the current stage, and from the perspective of humanistic care, clarifies that the planning should be coupled with the diversified needs of the elderly today, match the spatial distribution of the elderly, and echo the evolution of population dynamics. Taking this as a guide, this paper puts forward optimization countermeasures from three aspects: paying attention to differentiated configuration, promoting balanced layout, and strengthening implementable paths, in order to provide ideas for the preparation of sectoral planning in the new era.

关键词 人文关怀;养老设施专项规划;供需匹配;编制方法;国土空间规划;空间治理

Key words humanistic care; sectoral planning of elderly care facilities; supply and demand matching; compilation methods; territory spatial planning; spatial governance

文章编号 1673-8985 (2023) 01-0114-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20230117

作者简介

李 钧

杭州市规划设计研究院

副总工程师,高级工程师,1754814011@qq.com

金霜霜

杭州市规划设计研究院

工程师,硕士

王 珏

杭州市规划设计研究院

高级工程师,硕士

0 引言

人文关怀,其核心在于肯定人性和人的价值,要求人的个性解放和自由平等,尊重人的理性思考,关怀人的精神生活等,《雅典宪章》明确提出:“对于从事城市规划和建设的工作者来说,公众的需要和以人为出发点的价值衡

量是一切工作成功与否的关键。”^[1]在国家治理体系建设和治理能力现代化的宏大背景下,空间治理工作也以人文关怀为内核,越来越多地关注空间正义的实现,关注不同群体的多元化需求^[2]。老年人作为相对弱势群体,其权益和需求的满足是各级政府与社会各界关心关注

的一个重要的民生问题。现今,养老服务设施作为服务老年群体的基础平台,其规划和布局更应符合“人的现代化”的核心要求^[3]。

专项规划作为国土空间五级三类规划体系中的一大类别,具有承上启下的关键意义^[4]。在人文关怀视角下,养老设施专项规划的编制也需要转换工作思路、创新工作理念,进一步体现规划作为公共政策的本质属性,聚焦供需匹配,优化空间供给,发挥空间服务于人的应有价值。

杭州属于人口老龄化发展速度快、老年人口总量高的城市,根据2021年底的统计数据,全市60周岁以上的常住老年人口已达211.1万人,占常住总人口的17.3%,并且呈现高龄化、空巢化、失能化叠加的趋势,对养老设施的数量和质量都提出越来越高的要求。本文以杭州的养老设施专项规划编制为例,通过供需匹配分析,研究现阶段养老设施布局中存在的问题,并从人文关怀视角提出相应的规划对策,为积极应对老龄化提供思路和借鉴。

1 杭州市老年人口及空间分布特征

杭州是一个千万级人口的城市,也是近年来全国人口净流入最多的城市之一,2019年常住人口净增55.4万人、2020年净增157.6万人,2021年底常住人口总数达到1 220.4万人。相对年轻化的外来人口大量涌入,降低了杭州老年人口的占比。目前全市常住人口的平均年龄为38.77岁,但这并不能掩盖杭州的老龄化问题。从老年人口本身来看,呈现数量大、增长快的特征,从2015年到2021年常住老年人口数量从161万人增长到211.1万人,年均增长超过8万人,庞大的养老需求不容忽视。同时,得益于杭州良好的生活环境与氛围,外来人口的家庭化迁移趋势日益明显。目前外来常住老年人口数量已超过13万人,相应地在规划配置中也应以空间正义的治理目标为导向^[5],充分考虑常住老人养老服务的需求。

从空间分布上来看,杭州市老年人口存在显著的不均衡性,其中上城、拱墅、西湖3个老城区的老年人口最为集中,3个城区的地域面

积仅占全市域的3.23%,老年人口数量却占全市域的29.61%,平均老年人口密度超过1 128人/km²。其中,老旧小区较为集中、老年人口最密集的拱墅区良园社区、西湖区曙光社区等,老年人口密度已超过27 000人/km²,养老需求巨大;而以产业为主的滨江、钱塘等城区,老年人口总量和密度都较低,是杭州目前老龄化问题最缓和的地区;萧山、余杭、富阳等外围城区由于人口总量较大,尽管老龄化水平和老年人口密度不算高,但老年人口总量都超过15万人,其中最高的萧山超过了33万人;而离市中心较远的3个县(市),老年人口总量和密度都不算高,但老龄化水平却都超过20%,主要原因是这类地区年青人外出打工、老年人留守的情况较为普遍。老年人口分布的地区差异显著,就更需要通过科学的规划引导,因地制宜,提升养老设施布局的均好性(见图1)。

2 养老设施空间供需现状与困境分析

2.1 “老人跟着机构走”的现有思路与原居养老诉求相矛盾

从杭州的老年人口和养老设施空间分布特征来看,存在着老年人口密集地区需求大、空间少、养老机构规划布局不足的问题,尤其是西湖周边、运河沿线的老旧小区,空间挖潜困难,人均可享机构服务水平较低。因而,为了满足床位指标要求,通常采用在城郊设置大型养老机构的方式来实现指标平衡。然而,这类布局方式只能解决一部分愿意离开现有居住地养老的老年人的需求,是传统规划思维下“老人跟着机构走”的配置思路和解决路径。

笔者在调研中发现,老城区的养老机构一床难求,外围地区大型机构的床位则有大量空置。如处于主城区外围的金色年华金家岭退休生活中心和滨江区绿康阳光家园,设计床位数都在2 000张以上,但现状空置率均在40%以上。究其原因,原居养老、就近享受养老服务仍是目前大多数老人愿意选择的模式(见图2)。

根据笔者针对养老服务需求开展的问卷调查,在3 200余名受访老人中,有48%期望一直采取居家养老的模式,41%考虑在年龄

增长的情况下再进入养老机构。由此可见,居家养老模式在较长一段时间内都将占据养老方式的主流,生活在离家近、熟悉的环境是大多数老年人乐意接受的养老方式。同时,对于入住机构规模的选择中,200张床位以下的小型机构和200—500张床位的中型机构最受欢迎,分别占受访老人的38%和34%。另外,年龄越大,入住小微养老机构倾向也越为明显,超过40%的80岁以上高龄老人选择入住30张床位以下的微型养老机构。可见,老年人对于设施规模的喜好并不明显,作为主流的原居养老需求难以通过远郊大型机构得到满足。

2.2 养老机构与居家养老设施相割裂的模式难以满足专业化需求

杭州目前配置的养老服务设施包括养老机构和居家养老设施两大类。其中,养老机构的功能定位相对专业,但在老城区尤其是老旧小区

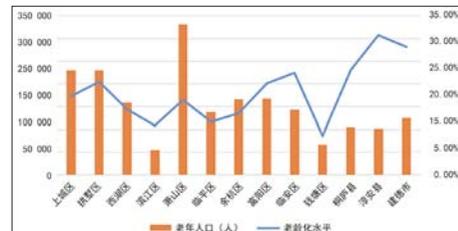


图1 杭州市各区、县(市)常住老年人口数量和老龄化水平情况

Fig.1 Number of resident elderly population and level of aging in various districts, counties (cities) in Hangzhou
资料来源:笔者自绘。

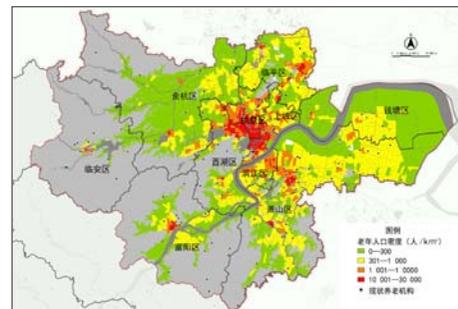


图2 杭州中心城区现状养老机构分布与老年人口密度分布关联度分析

Fig.2 Analysis of the correlation between current distribution of elderly care institutions in central Hangzhou and distribution of population density of the elderly
资料来源:笔者自绘。

位进行配置,整体数量多且大多以两三百平方米的面积嵌入老年人居住的区域,但由于布局零散,很难提供专业化的养老床位,设施功能也较为单一。上述空间分布特征导致两类设施的功能、服务互不相通,彼此割裂的现象严重,居家养老设施对养老机构的支撑作用、养老机构对居家养老设施的辐射带动作用都未能得到很好的发挥。

根据问卷调查,受访老人在对“养老机构类型的倾向”(见图3)的考虑中,40.03%选择医养结合的养老机构(带护理院功能),38.45%选择专业医疗机构(护理院、老年病医院等)。在对“选择养老机构考虑的主要因素”(见图4)的选项中,除伙食质量外,选择最多的因素为医疗设备,占比达42.21%。由此可见,老年人对专业化、护理化的功能有着较强的需求,居家养老设施专业功能的缺乏在一定程度上是一种空间浪费,养老机构和居家养老设施亟待加强联动、相互补充。

2.3 养老设施选址的可达性与便利度有待提高

一些在城市郊区的大型养老机构,由于周边开发建设刚起步,生活配套不够完善,距离地铁站、公交站点较远,导致老人出行和家属探望不够便利。居家养老设施现存的问题则主要集中在服务半径和覆盖率方面,特别是老城区由于用地紧张,养老用房配置时对服务半径考虑不足,常常出现设施碎片化、距离过远、使用不便等问题。

笔者在调研中发现,老年人对养老设施的选址倾向于邻近文教体卫等其他公共服务设施。在关于养老设施布局的问卷调查中,老年人表示最希望能靠近医院,其次是社区卫生服务中心、学校、幼儿园等,其中低龄老人偏爱邻近农贸市场和文化活动室,高龄老人则偏好邻近幼儿园、小学。反观现状,大部分养老设施在选址上对与其他公共服务设施的关联度考虑得相对较少,而实际上如果能与老年人日常使用度较高的其他设施相邻近,对于提高养老设施的可达性和使用率都有明显效果。

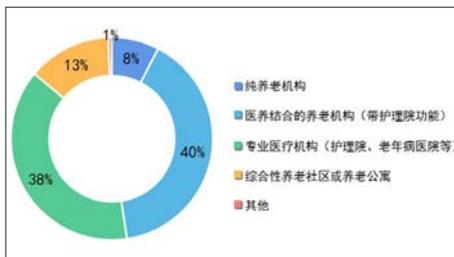


图3 养老机构类型倾向

Fig.3 Tendency of types of elderly care institutions
资料来源:笔者自绘。

3 人文关怀视角下养老设施规划的编制导向

在高质量发展的新时代,人们对于美好生活的追求和需要在日益增长,而空间的供给已经由增量阶段迈入存量阶段,养老设施在规划布局中必须更多地考虑人民群众的多元化需求、空间供给的多样化模式、供需匹配的动态化机制^[6]。

3.1 符合老年人多元化需求,促进养老机构和居家养老设施相融合

传统的养老设施专项规划强调对养老机构、居家养老设施的分类指导,人文关怀视角下的养老专项立足于设施空间的供给如何更好地满足不同老年人多样化的需求,以实现“专业化的养老服务跟着全体老人走”为目标。因此,笔者提出在以养老机构为重点对象、统筹安排居家养老设施的基础上,尝试打破机构、居家二元化格局,创新探索养老机构、居家养老设施相融合的养老服务供给模式^[7]。在此基础上,规划编制的关注视野也应从养老床位数量转向养老服务,以及能否满足老年人的核心诉求,实现养老服务供给的公平、普惠、均衡的目标。“机构养老社区化+居家养老服务机构化”已成为养老服务的发展新趋势,嵌入式养老、社区微机构等形式逐步涌现,打造机构全托、社区日托、居家服务相衔接的养老服务格局更符合现阶段老年人就近养老、医养结合的诉求。

3.2 根据老年人空间分布特征,增存结合优化设施布局

与国内大多数城市一样,杭州养老服务设施供给的痛点在老城区。因此,需要推进养老机



图4 选择养老机构考虑的主要因素

Fig.4 Main factors to consider for an elderly care institution
资料来源:笔者自绘。

构进入主城区、进入老年人集中居住区,优先解决老年人口最密集、供需失配最严重地区的养老设施供给。市、区级养老设施以政府兜底保障为主,主要解决户籍困难老人的养老需求,其余老人的养老服务则主要依托街道、社区层面市场化运作的养老设施。这类设施不仅是当前供应主力也是未来新增主体,因此如何制定这类设施的设计规范、建设模式,根据老年人的空间分布特征,引导设施向小型化、个性化、功能复合、资源辐射的“社区嵌入式”微型养老机构发展是破解当前养老设施空间供需矛盾的关键。存量更新时代,节约集约利用是发展方向,在新的国土空间规划体系下,亟待探索更多的建设理念和更新模式^[8],推进养老设施有效落地。

3.3 呼应人口动态演变特点,体现规划方法的灵活性

人口老龄化是一个长期的动态过程。老年人口的空间分布特征会随着时间的推移而发生变化,同一地区的老年人本身的需求也会随着年龄增长而变化。与此同时,人口流动的加剧与户籍制度的放开一定程度上影响城市常住老年人口规模、老龄化程度的变化,养老服务供需关系由此呈现出明显的不确定性和动态变化性^[9]。因此,养老设施专项规划的编制内容与方法既要具备对后续规划传导的稳定性,也要注重远近结合、适度前瞻、合理预留,体现出规划作为空间治理工具的灵活性。

4 养老设施专项规划编制方法的探索实践

从人文关怀的角度,围绕供需关系,根据老年人群的空间分布特征,科学识别养老设施

薄弱的地区,以空间公平为导向提出优化对策,通过增存结合的模式,充分挖掘潜力,以更高品质的空间、更高水平的服务,让老年人获得更多满足感和幸福感。

4.1 因地制宜,注重差异化配置

4.1.1 聚焦老年人高密度区,摸清供需匹配短板

根据杭州实际情况,以街道(乡镇)为单元分析老年人的居住密度,并划分高(>3 000人/km²)、中(1 000—3 000人/km²)、低(<1 000人/km²) 3个区间,重点对中、高密度街道(乡镇)进行识别。从分析结果看,全市老年人高密度街道24个、中密度街道10个,大都分布在市域东部,主要在上城、拱墅、西湖3个老城区,其中拱墅区潮鸣街道的老年人口密度最高,达到9 057人/km²(见图5)。

根据老年人口高密度地区识别结果,选取中、高密度的34个街道开展供需匹配度分析,重点考察两个维度,一是床位指标是否达到每万人300张,二是服务半径覆盖情况,即现状机构按照500 m服务半径对居住用地的覆盖情况,识别现状服务覆盖盲区,为优化设施空间布局提供支撑(见图6)。

4.1.2 正视需求差异,分类细化导引

根据老年人口的不同密度分区,提出差异化的建设导引。其中高密度区主要集中在老城

区,也是用地最为紧张的区域,需注重现有设施的充分利用和改造升级,新建机构以小微型为主,养老机构与居家养老相结合,重点提升养老设施的布局密度;中密度区需注重设施的有效配置,提升养老设施服务半径的覆盖率,有条件的地区应加强对新建设施的预留;低密度区则主要分布在萧山、余杭、富阳、临安等外围城区及外围县(市),应以居家养老、就近服务为重点,并加强养老机构对居家养老的服务带动作用,在环境较好的市域西部地区,可充分利用其优良生态和景观环境,积极引进民资,鼓励建设大型、中高端的养老机构,承接老城区的养老需求外溢(见表1)。

4.2 空间提优,推进均衡化布局

4.2.1 划分供需平衡单元,推动机构跟着老人走

按照“机构跟着老人走”的思路,机构在空间布局上紧密结合老年人口分布情况,特别

是老年人口高密度区域,更应强调设施的就近服务。因此,提出以1万名常住老年人配建不少于300张床位为单元^①,即以1万名左右的常住老年人为基础、结合街道(乡镇)范围以及社区生活圈构建要求,划分养老设施配置单元,在单元内研究确定养老设施的供需情况、养老床位规模以及空间布局方案。

以西湖区翠苑街道为例,现状60岁以上常住老年人口为16 606人(见图7),基本可视为一个单元,大部分社区的老年人口密度达到3 000—5 000人/km²,属于高密度街道(见图8)。现状仅一处养老机构,机构500 m服务半径覆盖率为26.4%,服务盲区较为集中的区域主要在街道的东部和南部(见图9)。

通过梳理已有控规,挖掘有条件布点设施的空间,于街道北侧布局一处150床的机构,对其采用实位控制;同时在目前服务未覆盖的街道南部区块选择一处点位控制,在后续控规中

表1 老年人口密度分区及相应配置要求建议

Tab.1 Suggestions for population density division of the elderly and corresponding configuration requirements

老年人空间分布密度	养老机构空间分布	养老服务圈	备注
老年人高密度居住区 (>3 000人/km ²)	0.5 km半径服务范围内有1家养老机构,每平方公里1家养老机构	10分钟养老服务圈	养老机构在区县(市)行政区内平衡,原则上不跨行政区;养老机构规模小型化,分布应加密
老年人中密度居住区 (1 000—3 000人/km ²)	1 km半径服务范围内有1家养老机构,每3平方公里1家养老机构	15分钟养老服务圈	
老年人低密度居住区 (<1 000人/km ²)	视情况设点	30分钟养老服务圈	

资料来源:笔者自制。

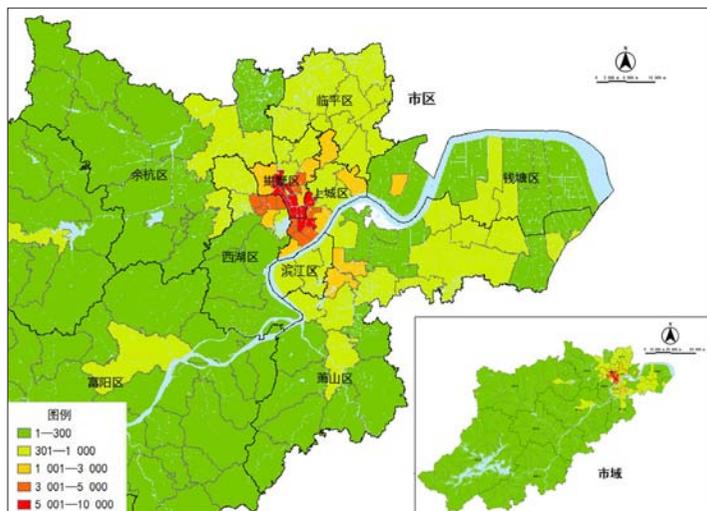


图5 分街道(乡镇)老年人口密度分布图(单位:人/km²)
Fig.5 Distribution of elderly population density by sub-district (township) (unit: person/km²)

资料来源:笔者自绘。

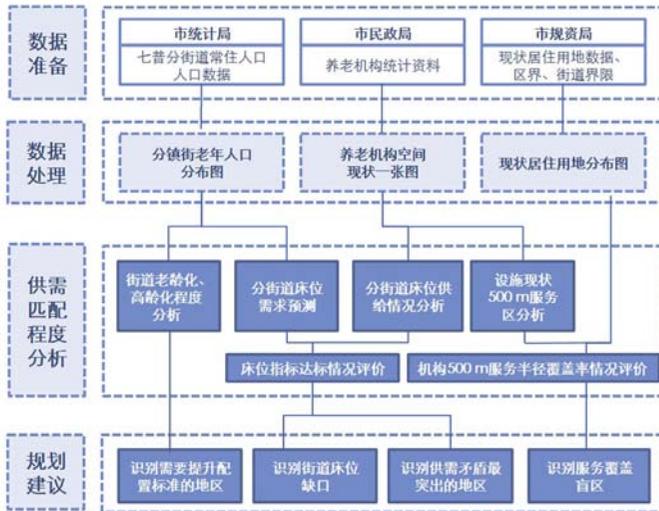


图6 供需匹配度分析技术路线图
Fig.6 Technical roadmap of supply and demand matching degree analysis

资料来源:笔者自绘。

注释: ①《浙江省民政厅、浙江省自然资源厅关于编制养老服务设施布局专项规划的通知》[浙民养(2021)63号]提出:在科学预测老年人口发展趋势的基础上,以1万名常住老年人作为规划编制的基本单元,研究养老服务设施配建数量、养老床位规模以及空间布局方案。并提出“按1万名常住老年人配建不少于300张床位为规划单元,80岁以上的高龄老年人口比例超过20%的地区,应提高床位标准”的配建标准。

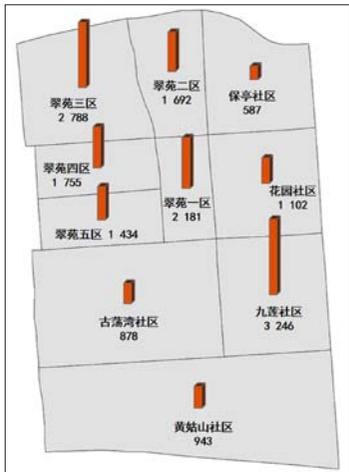


图7 60岁以上常住老人分布图 (单位:人)
Fig.7 Distribution of resident elderly population over 60 years old (unit: person)
资料来源:笔者自绘。

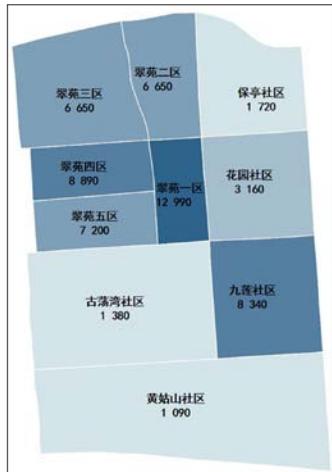


图8 社区老年人口密度分布图 (单位:人/km²)
Fig.8 Distribution of elderly population density in the community (unit: person/km²)
资料来源:笔者自绘。

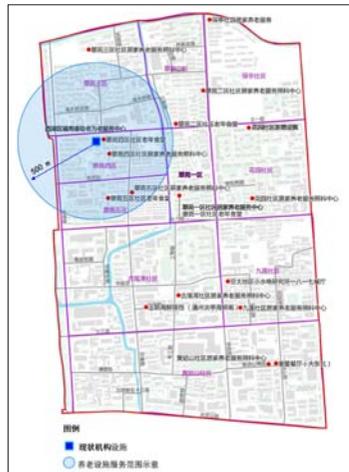


图9 现状机构养老设施布局与服务范围
Fig.9 Layout and service scope of current institutional elderly care facilities
资料来源:笔者自绘。

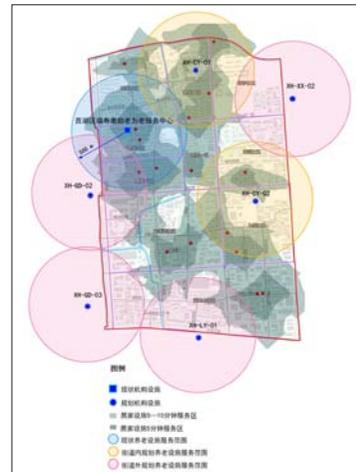


图10 规划养老设施布局与服务范围
Fig.10 Planning layout and service scope of elderly care facilities
资料来源:笔者自绘。

予以落实,要求规划床位数不低于130张,建议采用城中村改造后住宅、商业地块附建等方式进行落实。在保障床位达标的基础上,结合街道内居家养老设施以及周边街道新增的养老机构,基本可以覆盖到辖区内的全体老人,实现养老服务触手可及(见图9-图10)。

4.2.2 充分挖掘潜力空间,探索多样化空间供给

针对老年人口年龄结构和空间分布的差异、城市中心区养老设施落地难现状,在新的国土空间规划体系下,需要探索更多的建设理念与模式,从而推进养老设施在寸土寸金的环境下创造更多的条件落地实施。

对应“大型养老机构—中型养老机构—小微型养老机构—居家养老服务中心”的不同设施类型,采用差异化的空间供给模式。郊区大中型养老机构以现状优化完善功能为主,同时充分考虑未来发展需求,在环境优美、有条件吸引老年人前往的地区做好空间预留;小微型养老机构重点应对老城区养老机构不足的问题,通过增量、存量相结合的模式让小微型养老机构嵌入老年人集中居住区^[10]。

用地紧张地区鼓励通过多种形式优化设施布局:①通过对现状设施的挖潜与提升,提高设施使用效率。对现状土地利用效率较低或老旧不达标设施进行挖潜改造,在综合评估既有

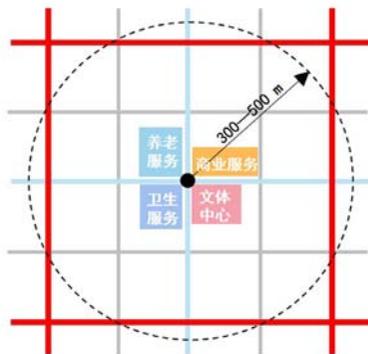


图11 社区邻里中心布局和功能示意
Fig.11 Schematic diagram of layout and functions of a community neighborhood center



资料来源:笔者自绘。

设施和周边可利用资源的基础上,划分新增、补充、提升等设施建设类型,提出相应的建设模式导引。②通过引导集约复合的土地利用,提高服务效率。在老城区存量用地紧缺的情况下,小微型养老设施通过与不同功能的社区公共服务设施在满足服务半径要求和功能互不干扰的前提下运用“邻里中心”进行复合设置,资源共建共享,提高服务效率和节约土地资源^[11],也能符合老年人期望的养老服务设施与其他公共设施相邻建设的需求(见图11)。

③充分利用其他资源改造,提高土地利用效率。对于缺乏既有基础或既有设施改造困难的地区,宜采用闲置用房改造的模式进行设施补充,通过租赁、收回、购置商业用房或小型仓库

等来实现^[12],但同时要研究建筑物改变功能的相关规划要求,并确保其产权和租期具有稳定的使用期限。

4.2.3 多元养老需求为导向,构建社区养老服务圈

通过提升老城区养老机构的分布密度,促进养老机构与居家养老设施在空间上相近、在功能上互动,有利于打破机构和居家养老之间的割裂隔阂,促进多层次功能相融合。通过机构对居家养老的辐射带动,提升居家养老设施的专业水平,同时也提高居家养老设施对养老机构的支撑能力,从而形成多元功能互动相融的服务体系,以满足不同老年人的个性化需求,提升充满人文关怀的社区服务水准,让老

年人享受高品质的晚年生活（见图12,表2）。

以拱墅区和睦社区为例,早在2014年就建有以温馨、舒适闻名的居家养老中心和老年食堂,主要满足居家老人的日托、文娱等需求。以此为基础,规划利用废弃厂房新增了一处医养护功能复合的“社区嵌入式”微型养老机构,通过专业化机构养老服务向社区、居家设施的辐射带动,加强对社区内其他资源的优化整合(见图13)。例如回收社区用房,将破旧的非机动车库改造成500 m²的乐养中心,腾退160 m²的出租物业用于阳光餐厅,并通过拆除围墙、增加园林景墙、景观廊架等方式增加多个口袋公园及户外活动空间,目前已打造形成医疗康复与社区养老相结合的养老服务综合街区。

4.3 因势而动,强化可实施路径

4.3.1 提升规划编制精细度,保障养老设施落地

健全逐级传导、同级协调的规划衔接机制,提升规划编制精细度。在纵向层面,通过市级专项规划、分城区专项规划、控规编制逐级细化落实。在市级专项规划层面,重点考虑供需匹配度分析,梳理居住用地覆盖盲区,根据率先满足周边老人需求的原则进行设施布点,必要时可打破街道行政区划界限,按15分钟生活服务圈统筹配置。在市级专项规划指导下,编制区级层面的专项规划,细化设施布局,确保实位控制^[13]。

表2 各级养老设施配建要求

Tab.2 Requirements for construction of elderly care facilities at all levels

设施等级	配置功能	床位规模	服务对象
市级	生活起居、餐饮服务、文化娱乐、医疗保健、健身及室外活动场地。同时,做好示范、科研、创新、指导和培训服务	宜为300床以上	市区范围内的优先养老服务保障对象和普通养老服务保障对象,重点解决护理难度较大老年人的机构养老需求
区级	生活起居、餐饮服务、文化娱乐、医疗保健、健身及室外活动场地	宜为150床以上	公办区级机构重点接收街道(乡镇)公办养老机构满员后转送的辖区内基本养老服务保障对象,以及辖区内优先养老服务保障对象的机构养老需求
街道级	生活服务、康复护理服务、托养服务、家庭支持服务、社会工作与心理疏导服务、康复辅助器具租赁服务	宜为200床以下	优先满足辖区内托底保障需求。在此基础上,面向社会老人提供普惠型养老服务
社区级	助餐、托老照料、文化娱乐、健康咨询、心理慰藉、志愿服务	—	满足社区内居家老人的日常生活需求

资料来源:笔者自制。

在控制性详细规划层面,对控规单元提出床位总量控制要求,选取福利设施用地(A6)和服务设施用地(R22)并与医疗类用地(A5)邻近布局养老机构。需求迫切但未预留以上两类用地的地区,考虑选址于住宅用地(R21)或商业服务业设施用地(B)进行补足。为进一步保障养老设施独立用地,建议从社会福利用地(A6)中细分出养老机构用地(如A61)作为市、区级养老机构的专门用地,从居住用地的服务设施用地(R22)中独立出社区养老设施用地(如R23),以利于加强管控。同时,为拓展养老设施用地类型,可将养老服务设施纳入零售商业用地(B11)、旅馆用地(B14)范围中,明确其布局条件。此外,可设置养老设施兼容用地正、负清单,鼓励其他设施用地正向调整为养老设施用地。

4.3.2 关注远近结合,提前预留养老设施用地

采取“近细远粗”的方法,以国土空间总规年限为远景展望年限,而规划的重点转移到近期的实施性,至2035年期限内可滚动开展多轮近期建设行动和年度计划的制定,以适应形势的不断变化。近期阶段聚焦现状老年人中高密度社区设施情况,以补缺为主,设施规划至地块并落到图则。远期为未来的养老服务设施建设提前做好空间预留,如结合已有控规情况,选择预留地块,当老年人口超出预期时启用预留地块;反之,经评估的养老设施也可向其他功能转换。同时,引入监测预警机制,掌握

准老年人、老年人、高龄老人的空间分布特征,预测未来老年人新增区域,对养老设施的分布和增减进行调整,提前做好应对。并结合“杭州规划一点通”平台和“浙里养”智慧养老服务平台搭建养老设施现状与规划信息库,对养老设施的建设、变更进行长效监管,实现规划实施的动态维护和辅助决策。

4.3.3 完善动态调整机制,积极应对需求变化

专项规划中确定的市、区级养老设施的建设地块,应明确纳入各单元控规;街道(乡镇)、社区(村)级养老设施可在规划实施过程中作适当调整。

考虑到养老服务业正处于深化改革和转

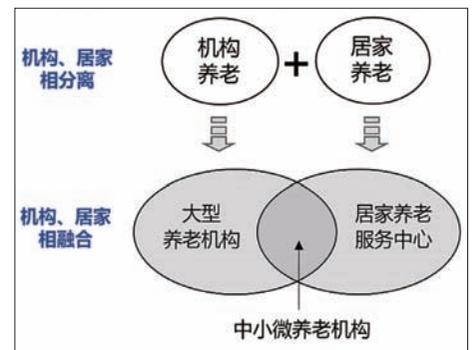


图12 机构与居家相融合的养老设施供给结构示意图
Fig.12 Schematic diagram of supply structure of elderly care facilities integrating institutions and homes

资料来源:笔者自绘。



图13 和睦社区街区式养老服务模式的发展历程与空间格局演变

Fig.13 The development process and spatial pattern evolution of block-style elderly care service model in Hemu Community

资料来源:笔者自绘。

表3 分类调整机制一览表

Tab.3 List of classification adjustment mechanisms

调整情况	调整机制
规划定点设施	实位控制和点位控制的设施如有调整,应经过周边需求和利害人意见分析,并需在原控规单元内、满足服务半径(高密度区500 m、中密度区1 000 m)的前提下另选别处,保持配建规模不减少,并需经过可行性论证
规划预留地块	预留地块,如在具体建设中面临调整,需在原控规单元内进行补足,并对新选址加以可行性论证
规划外新增机构	如有新建设施选址于规划点位之外,应启动需求评估机制,做好与已有规划布局的充分协调

资料来源:笔者自制。

型阶段,社会资本进入养老机构市场是养老服务改革的一项重要内容,而民办设施建设作为一种市场行为,灵活性较强。出于种种原因,民办机构选址与规划定点不一致的现象难免发生,因而提出进一步完善规划调整机制,有效应对具体建设过程中的变化(见表3)。涉及规划点位的调整,必须以各级各类养老服务设施布局半径为指导,同时针对不同情况采取细化分析,真正发挥养老机构和养老设施的职责、功能和作用。

参考文献 References

- [1] 王皋子. 城市规划要“目中有人”[J]. 健康大视野, 2012(17): 1.
WANG Gaozi. Urban planning should be "intentional"[J]. Health Horizon, 2012(17): 1.
- [2] 陈小卉, 刘剑. 先发地区养老服务设施规划编制方法探讨——以昆山市为例[J]. 城市规划, 2013, 37(12): 60-67.
CHEN Xiaohui, LIU Jian. Planning approaches for public facilities for the elderly in developed areas: a case study on Kunshan City[J]. City Planning Review, 2013, 37(12): 60-67.
- [3] 尹稚. 以人民为中心的城市治理[J]. 城市规划, 2022, 46(2): 7-11.
YIN Zhi. Urban governance under the people-centered thought[J]. City Planning Review, 2022, 46(2): 7-11.
- [4] 战强, 赵要伟, 刘学, 等. 空间治理视角下国土空间规划编制的认识与思考[J]. 规划师, 2020, 36(S2): 5-10.
ZHAN Qiang, ZHAO Yaowei, LIU Xue, et al. A reflection on national land use and spatial planning

- from the perspective of spatial governance[J]. Planners, 2020, 36(S2): 5-10.
- [5] 于涛方, 王瑾. 面向人口老龄化的城市规划应对[J]. 规划师, 2012, 28(9): 75-79, 88.
YU Taofang, WANG Jin. Urban planning for aging city[J]. Planners, 2012, 28(9): 75-79, 88.
- [6] 丁志刚, 石楠, 周岚, 等. 空间治理转型及行业变革[J]. 城市规划, 2022, 46(2): 12-19, 24.
DING Zhigang, SHI Nan, ZHOU Lan, et al. Spatial governance transformation and planning reform[J]. City Planning Review, 2022, 46(2): 12-19, 24.
- [7] 袁妙或, 杨佳婧. 社区居家养老与机构养老整合模式探索——基于11家养老机构资料的质性分析[J]. 人口与社会, 2020, 36(1): 92-103.
YUAN Miaoyu, YANG Jiajing. On the integration mode of community home-based care and institutional care for the elderly: a qualitative analysis based on the data of 11 institutions for elderly care[J]. Population and Society, 2020, 36(1): 92-103.
- [8] 谭迎辉, 吕迪. 协同治理视角下国土空间规划实施机制构建研究[J]. 上海城市规划, 2019(4): 63-69.
TAN Yinghui, LYU Di. Research on the implementation mechanism construction of territory spatial planning from the perspective of collaborative governance[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(4): 63-69.
- [9] 颜秉秋, 高晓路, 季珏. 城市养老设施配置的微观模拟与规划政策分析——以北京市为例[J]. 地理科学进展, 2015, 34(12): 1586-1597.
YAN Bingqiu, GAO Xiaolu, JI Jue. Micro simulation and planning policies analysis for urban elderly care facilities: take Beijing as an example[J]. Progress in Geography, 2015, 34(12): 1586-1597.
- [10] 章洪浩, 张健. 城市运营视角下存量空间活化路径思考——以杭州西湖区蒋村片区为例[C]//面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 1805-1813.
ZHANG Honghao, ZHANG Jian. Reflection on the activation path of stock space from the perspective of urban operation—a case study of Jiangcun District, West Lake District, Hangzhou[C]//Spatial governance for high-quality development—proceedings of 2020 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building

Press, 2021: 1805-1813.

- [11] 贾淑颖. 城市养老服务设施空间挖潜与设置策略研究[C]//活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019: 1530-1541.
JIA Shuying. Research on spatial potential tapping and setting strategy of urban elderly care service facilities[C]//Vigorous city and countryside, beautiful human settlements—proceedings of 2019 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019: 1530-1541.
- [12] 程慧, 赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
CHENG Hui, LAI Yani. Decision-making in the stock-based urban renewal process in Shenzhen City: a perspective from spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 61-69.
- [13] 谢英挺, 吴宇翔, 魏立军. 市级国土空间总体规划的效用与编制管控策略——空间治理视角的探讨[J]. 城市规划, 2021, 45(6): 46-51, 116.
XIE Yingting, WU Yuxiang, WEI Lijun. Utility of municipal territorial planning and management and control strategies for its formulation: the perspective of spatial governance[J]. City Planning Review, 2021, 45(6): 46-51, 116.