

# 积极老龄化背景下的大城市养老设施规划研究\* ——以广州市社区嵌入式养老服务机构规划为例

Research on the Planning of Elderly Facilities in Mega-cities under the Background of Active Aging: A Case Study of the Planning of Community-embedded Elderly Care Service Institutions in Guangzhou

黎均文 陈诺思 袁媛 陈玉洁 LI Junwen, CHEN Nuosi, YUAN Yuan, CHEN Yujie

**摘要** 积极老龄化背景下,满足老年人需求的养老服务设施规划是建设老年友好城市的关键。以广州市为例,一方面人口老龄化处于加速阶段,呈现“老城区集聚、远郊区分散”格局;另一方面存在养老设施供需困境。基于广州市城乡老年人的问卷调查和访谈,老年人对居家和社区养老的需求远高于机构养老。广州探索社区嵌入式养老服务设施规划,以社区为载体,整合机构、社区、居家“三位一体”的综合型养老的服务资源,充分利用现有福利设施等公共服务设施及存量 and 闲置的社会资源,优化空间布局。基于用地保障、配套建设和行动主体探讨长效机制。以期为大城市社区养老设施规划提供研究基础和规划借鉴。

**Abstract** Under the background of active aging, how to meet the diversified elderly care service needs is a key issue in building age-friendly cities. This research takes Guangzhou as an example. In recent years, population aging has been in an accelerated stage, and the distribution of the elderly presents the spatial pattern of "agglomeration in old urban areas and dispersion in outer suburbs". Furthermore, there is a dilemma in the supply and demand of elderly care facilities. Based on the demographic data, and 1 061 questionnaires and 60 interviews from the 2019 Guangzhou Urban and Rural Elderly Population Questionnaire, the research finds that the needs of the elderly for home and community-based elderly care are much higher than those for institutional care. Guangzhou's community-embedded elderly care service refers to a comprehensive elderly care service resource that integrates institutions, communities and homes, taking the community as the carrier and making full use of existing welfare facilities, other public service facilities stock and idle social resources for construction, and guiding the spatial layout of community-embedded elderly service institutions. The long-term mechanism of community-embedded pension is discussed from three aspects: land security, supporting construction, and action subject. This study provides research basis and planning references for community-based elderly care planning of Chinese megacities.

**关键词** 社区嵌入式养老;养老服务机构;积极老龄化;广州市

**Key words** community-embedded elderly care; elderly service institutions; active aging; Guangzhou City

文章编号 1673-8985 (2024) 06-0055-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240606

## 作者简介

黎均文

广州市城市规划设计有限公司  
规划研究所所长,城市设计所所长

陈诺思

广州市城市规划设计有限公司  
规划研究所副所长兼所总工程师

袁媛

中山大学地理科学与规划学院  
教授,博士,博士生导师

陈玉洁 (通信作者)

南京邮电大学人口研究院 讲师,博士  
南京师范大学地理科学学院 博士后  
chenyujie@njupt.edu.cn

## 0 引言

人口老龄化社会既蕴涵潜在发展机遇,也是未来发展面临的重大风险考验<sup>[1]</sup>。党的二十大将积极应对人口老龄化作为国家战略。如何在大城市用地紧张和供需不匹配时

\*基金项目:国家自然科学基金一般项目“基于神经科学的社区环境对居民心理健康影响机制和规划调控研究”(编号52278085);国家自然科学基金青年项目“邻里蓝绿空间暴露与老年群体时空行为互动的健康效应与作用机制”(编号42401244);广东省自然科学基金面上项目“亚热带高密度建成环境对女性居民健康的影响研究——基于粤港澳大湾区的神经科学实验”(编号2023A1515010704);中国博士后科学基金面上资助“现代医学模式视角下邻里蓝绿空间暴露对老年健康的影响机制研究”(编号2023M741760);教育部人文社会科学研究一般项目“邻里效应视角下蓝绿空间暴露对老年人健康影响机制及对策研究”(编号22YJCZH023) 资助。

满足老年人多元化养老服务和设施需求,是建设老年友好城市的关键问题<sup>[2-3]</sup>。社区嵌入式养老影响老年福祉,从规划学视角阐明社区嵌入式养老影响老年人的需求因素、布局优化及长效机制等,有必要开展理论研究和实践探索。

养老理论方面,积极老龄化理论基于老年需求和社会权利,指人到老年时,为提高生活质量,使健康、参与和保障的机会尽可能发挥最大效应的过程,实现了从“以需要为基础”转变为“以权利为基础”<sup>[4-5]</sup>。原居安老是指让老年人尽可能安全、独立、舒适地处于熟悉场景,从而提升晚年生活和生命质量<sup>[6]</sup>。原居安老基于养老机构嵌入住区,提供养老服务可及性。社会嵌入理论最早用来概括社会关系网络影响经济行为的过程与影响<sup>[7]</sup>,在养老领域是指不改变老人社会网络的基础上,在社区实现多元养老服务功能和运营方式等<sup>[8]</sup>,以实现物理空间、社会空间和生活实践的“实质性嵌入”。养老模型方面,医疗卫生服务利用行为模型衡量了老年人在可接受范围内是否能及时有效享受养老服务<sup>[9]</sup>。老龄生态学模型,阐释了老年人健康功能与养老环境的“人—环境”交互作用<sup>[10]</sup>。国内学者基于人文关怀、地方依恋、多主体、老年友好、持续照顾等理念/理论<sup>[11][14], [12][41], [13-14]</sup>,对养老设施布局、养老设施类型体系、养老设施模式规划等进行专项规划和实施,例如优化社区可步行性环境有助于提升就地养老意愿<sup>[15]</sup>、日间照料设施分化推动养老服务精细化<sup>[16]</sup>等。

养老模式主要存在以下3种<sup>[17]</sup>。①机构养老。基于养老资源供给方式,可分为“老年公寓养老”和“养老院养老”。但养老设施可能分布于城市边缘区,养老服务设施空间效率低,存在生活不便利、人性化缺失、缺乏家庭和社会网络支持等劣势<sup>[18]</sup>。②居家养老。即老年人通过家庭获取所需的各种养老服务<sup>[19]</sup>,优点为老年人社会保障需求等得到一定程度的满足<sup>[20]</sup>,但存在传统居住区养老设施匮乏、家庭结构小型化、服务供给方式不确定等劣势<sup>[21]</sup>。

③社区养老。是一种机构社区化和机构家庭化的过渡模式,该模式以社区为支点,引进第三方力量,以专业化服务为载体<sup>[22]</sup>,参与主体包括社会组织、社区、家庭等<sup>[23]</sup>,满足老年人多元化需求<sup>[24]</sup>。关于社区嵌入式养老,是以社区为载体,以资源嵌入、功能嵌入、服务嵌入为理念,整合机构、社区、居家的“三位一体”的综合型养老服务资源,充分利用现有福利设施、其他公共服务设施及存量和闲置社会资源进行建设。

综上,社区嵌入式养老兼具社区养老和居家养老优势,积极引入社区内外部资源,为老年人提供在地安养的新型养老服务模式<sup>[25]</sup>。老年人受“地方性”影响较深<sup>[26]</sup>,在社区层面实施嵌入式养老对提升健康公平具有重要意义<sup>[27-29]</sup>。然而我国该模式多数聚焦于养老服务的发展探索<sup>[30]</sup>。大城市存在老年人口基数大、养老设施供需不平衡、用地局限大等问题,且社区类型在城乡、规模、密度、环境等方面存在差异,在大城市进行社区尺度嵌入式养老的探索实施,具有更好的示范意义。本文以广州市为例,运用调研问卷、访谈等多源数据,采用数理统计、空间分析等方法,探讨了广州市人口老龄化趋势、现实困境、养老设施规划布局和保障机制。在学理方面尝试构建大城市社区嵌入式养老的规划框架和机制,丰富了社区嵌入式养老的实证研究,并为积极老龄化背景下包容型城市建设等提供规划借鉴。

## 1 广州市老年人口时空特征与养老需求现状分析

### 1.1 广州市老年人口演化特征

广州市的人口老龄化处于加速阶段。2011年,老年人口占比持续上升、增速加快,65岁及以上人口数量增速为4.3%,大于同期户籍人口增速(1.6%)。2021年底,占比趋势继续攀升,65岁及以上人口134.83万人,占户籍总人口的13.33%。

科学预测中远期老年人口数量,以明确社区嵌入式养老的实际需求(见图1)。采用综

合增长率法、趋势外推法、年龄移算法等进行综合测算,2025年老年人口数量为215万—230万人<sup>①</sup>,各区户籍老年人口数量方面,越秀(39.9万人)、海珠(37.6万人)、荔湾(28.7万人)、天河(18.8万人)等老城区老年人口增速大于黄埔(9.3万人)、花都(15.7万人)等外围城区。

### 1.2 广州市老年人口空间分布特征

空间分布呈现“老城区集聚、远郊区分散”格局。越秀、荔湾、海珠等老城区已步入深度老龄化阶段,集聚近50%的老年人口。白云、南沙、花都等老龄化程度中等,呈集聚状态。黄埔、天河、番禺、增城、从化等老龄化程度较轻,呈分散化态势(见图2)。

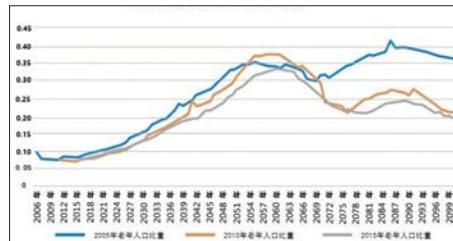


图1 广州市60岁及以上老年人口比例测算<sup>②</sup>  
Fig.1 Calculation of the proportion of elderly people aged 60 and above in Guangzhou

资料来源:笔者自绘。

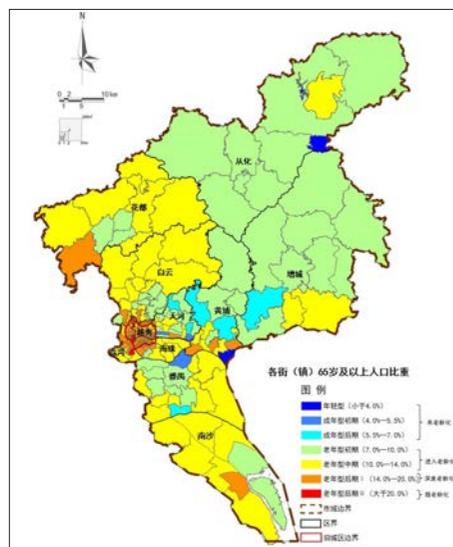


图2 广州市人口老龄化空间分布图<sup>③</sup>  
Fig.2 Spatial distribution of aging population in Guangzhou

资料来源:笔者自绘。

注释: ① 由于规划修编时间为2018年,故未考虑到突发性公共卫生事件(COVID-19)的影响。

② 图1基于2005年1%抽样统计数据、2010年第六次全国人口普查数据和2015年1%抽样统计数据,依托中国人口预测软件模型(CPPS),采用男性/女性年龄人口、男性/女性年龄死亡率、年龄别生育率等指标,按照广东省卫计委2016年测算的平均生育率(1.61)进行线性插值计算,从而得到2006—2100年间老年人口的总体发展趋势。

③ 基于2015年1%人口抽样调查数据进行绘制。

### 1.3 老年人身心健康和养老需求分析

身心健康方面,城乡老年人口调查问卷<sup>④</sup>由老年人基本情况(性别、年龄等)、健康水平、社会交往、养老相关情况4部分组成。研究发现:①老年人自评健康状况较好,心理健康状况一般。个体因素中性别、年龄、个人月收入均与老年人健康存在显著相关。②社会交往与老年人自评健康( $\beta=0.045, p<0.1$ )和心理健康( $\beta=0.182, p<0.01$ )呈显著正相关。③老年人在社区附近养老的意愿( $\beta=0.273, p<0.1$ )与社会交往呈显著正相关,在社区养老( $\beta=0.196, p<0.05$ )能够提升满意度。课题组在各小区随机选取3位老人进行深度访谈(共计60份),发现老年人不够了解社区嵌入养老,在旧城老年人口高度集聚区、机关企事业单位退休老人聚居区、教育科研单位退休老人零散分布区、农村老年人口集中分布区中,老年人更倾向于居家养老或社区养老,原因是社区附近熟人多,生活环境熟悉、便利程度高,能有效增进体力活动并满足社交需求。在混合人口分布区和年轻人口集聚新开发区,访谈老年人多数为低龄老人,对机构养老并不排斥,但仍倾向于居家养老或社区养老。

养老需求方面,项目组对养老机构入驻老人进行问卷调查<sup>⑤</sup>。受访者社会经济特征为以本市户籍(82%)、收入较高(个人月收入大于5 000元的占比为60%)、男性(75%)、

高龄老人(59%)为主;受访者单独入住占比65%。研究发现,受访者对机构服务水平和设施情况的满意度较高;受访者整体上偏好服务好、环境优、规模大、交通便、就医近的养老机构(见图3)。

## 2 大城市养老服务设施供需困境剖析

### 2.1 养老服务规模不均衡

供给侧结构性矛盾凸显,养老床位建设滞后于老年人口增长。从分区层面,仅天河、白云、黄埔、花都、番禺5区已实现每千名老人40床的目标,其余8区距发展目标仍存在差距(见表1)。对比2012年、2017年末各区老年人口数量及其养老床位需求量,荔湾、越秀、海珠等区养老床位短缺且滞后于人口老龄化发展速度,其他区床位基本协同或超前发展。

### 2.2 一床难求与床位空置并存

供需结构不平衡,布局与功能未完全匹配。超过30%的街镇无养老机构和床位覆盖,其中在养老机构和床位未覆盖的街道中,1/3以上街镇的老年人口高于全市平均水平;机构床位平均入住率近50%,越秀、海珠、荔湾3区入住率超过70%。根据各区养老机构床位及收住老年人数量,白云、黄埔、花都、番禺、天河等区的床位均达到40床/千人标准,床位供给充足(见图4a);越秀、海珠、荔湾、南沙、从化、

增城等区的床位短缺(见图4b)。

### 2.3 城市土地资源紧缺和规划养老地块落地难并存

大城市土地资源紧缺,规划养老地块落地难(见图5)。上一版《广州市养老服务机构设施布局规划(2013—2020年)》选址通过城市规划、规划审批等多重审核,但仍受多规协调、投资变更等影响,部分地块实施难度大,需另行选址;租金和维护成本上升,租赁场地存在波动风险。

当前广州市存在的困境一定程度上代表了我国大城市普遍存在的现状。从城市历史发展惯性、人口迁移角度,广州市老龄化空间

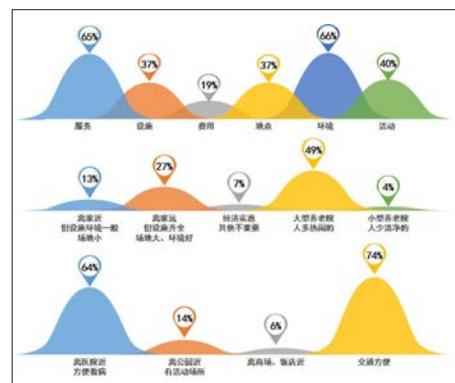


图3 老年人养老机构选择偏好  
Fig.3 Preferences for institutions selection of elderly care

资料来源:笔者自绘。

表1 广州市各区现状养老床位情况及每千名户籍老人拥有床位数一览表

Tab.1 List of current elderly care beds in districts of Guangzhou and the number of beds per 1 000 registered-residence elderly

区属	养老机构数/个	总床位数/张	其中 机构床位/张	其中 护理床位/张	60岁及以上户籍 老年人口/万人	占年末 户籍人口/%	每千名老年人拥 有养老床位数/张	千名老人40张床 位目标实现情况	床位缺口(按千名老人 40床测算)/张
市本级	2	3 000	3 000	1 080	—	—	—	—	—
越秀	19	3 720	2 621	1 147	28.90	24.50	12.87	否	-7 840
海珠	26	6 026	5 134	3 144	25.13	24.20	23.98	否	-4 026
荔湾	29	6 772	6 444	1 543	19.69	26.80	34.39	否	-1 104
天河	13	4 977	3 872	3 572	12.35	13.70	40.30	是	37(富余)
白云	31	16 882	16 665	5 122	16.53	16.70	102.13	是	10 270(富余)
黄埔	11	4 921	4 068	2 283	6.77	13.80	72.69	是	2 213(富余)
花都	14	5 881	5 377	779	11.56	15.40	50.87	是	1 257(富余)
番禺	17	5 359	4 445	2 091	12.88	13.80	41.61	是	207(富余)
南沙	10	1 529	1 195	479	6.91	16.60	22.13	否	-1 235
从化	10	2 963	2 099	362	8.21	14.10	36.09	否	-321
增城	11	3 178	2 237	1 704	12.93	13.10	24.58	否	-1 994
合计	193	65 208	57 157	23 306	161.70	18.02	40.00	是	—

资料来源:笔者自制。

注释: ④ 2018年12月至2019年4月,在广州市(除增城、从化、南沙)20个社区开展调研。基于采用社会因子生态法,在老年人比重大于10%、社会区相关主因子得分靠前的街道,选取案例社区(6大社会区和案例社区具体情况为:旧城老年人口高度集中区包括珠江园、扬仁东、兴贤、华福,为历史街区;机关企事业单位退休老人集聚区包括广船鹤园、纸北、美林海岸、黄埔花园,为单位社区和商品房;教育科研单位退休老人零分布区包括华工,为单位社区;农村老年人口集中分布区包括登塘村、竹二村、江村、山下村,为农村;混合人口分布区包括金沙洲、芳和花园、广奥、横沙,为保障房、商品房和城中村;年轻人口集聚新开发区包括棠涌村、棠德花苑、大石、为城中村和保障房。采用PPS抽样调查法选取调研对象,共发放问卷1 000份,有效问卷回收率为96.60%。  
⑤ 调研时间为2018年5—6月,按等比例发放问卷,合计发放110份,有效问卷95份,问卷有效率为86.36%。

聚集在老城区,有限老年人口迁移流对部分地区老龄化产生影响;从土地规划角度,由于受多规协调、征地拆迁、投资变更、用途调整等影响,规划养老地块存在落地难的窘况;从养老市场角度,社会资本未完全投入养老行业、养老机构准入政策不完善,养老机构人力资源引育和配置未发挥,导致养老需求与现有供给不匹配<sup>[31-32]</sup>。在大城市用地紧张和供需不匹配时,如何满足老年人多元化尤其是就近养老服务需求值得探讨。

### 3 社区嵌入式养老设施规划布局探索

关于社区嵌入式养老设施规划布局,不同城市探索出不同的养老模式与空间布局。例如,日本长冈市采用“紧凑+网络”规划模式以提升老年生活质量<sup>[33]</sup>;新加坡基于“新镇中心—邻里中心—组团中心”三级结构,形成养老服务网络系统<sup>[34]</sup>;杭州养老设施按照“机构跟着老人走”思路,划分供需平衡单元<sup>[11]117</sup>;上海则走节约紧凑发展路径,逐步引导存量设施优化提升<sup>[12]42</sup>。广州市充分考虑多样化场地来源,并结合老年人空间分布和“5邻近1避让”原则(邻近医疗卫生设施、公共交通设施、公园绿地、生活配套设施、大型居住区,避让厌恶型设施),综合形成养老服务设施供需空间匹配的规划布局(见图6)。

#### 3.1 社区嵌入式养老的总体规划思路

从服务机构、服务、设施、举办主体方面,社区嵌入式养老的总体思路为:①社区嵌入式养老的重要组成部分是服务机构,指利用社区资源并服务于社区周围、10张床位以上

和200张床位以下的养老机构,以服务失能、半失能老年人为主,就近提供集中照护和社区居家养老上门服务,具有小规模、多功能、综合性和嵌入式特点。养老床位方面,户籍老人养老床位按照千名户籍老人40张床位进行总量控制,常住非户籍等其他各类老年群体床位则按照预测户籍老人床位需求总量的10%做好规划保障。②社区嵌入式养老提供多元服务,涵盖机构照料、社区照护、居家护理的“三位一体”一站式综合型照护服务等,以及提供长期托养、喘息服务、日间托老、上门护理等个人服务。③社区嵌入式养老设施是介于机构养老和居家养老服务设施间、提供养老床位、为周边社区服务的新型养老服务设施。④社区嵌入式养老举办主体包括政府、社会组织、企业等单位和个人,采取独资、合资、合作等形式建设,建立“机构—政府—个人”平衡机制,以规避邻避效应产生的信息不对称和利益不均衡。

#### 3.2 社区嵌入式养老设施空间布局优化

综合形成养老服务设施供需空间匹配的4类区域(见图7)。预计社区嵌入式养老机构床位占全市养老床位规划目标的比例达10%以上,预期增加机构床位1万张以上、养老床位大于0.65万张。

①局部改善型:分布于海珠、荔湾、白云、番禺。现状养老机构建设较为完备,养老床位基本满足。规划建议以存量设施提质改造为主,鼓励使用存量用地或通过混合使用方式设置养老设施,设置规模以小中型为主。

②优化提升型:分布于越秀、白云、海珠、

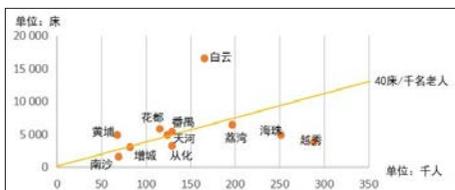
天河。现状养老机构建设未设置或周边无街道级养老机构覆盖,且存在床位缺口。规划建议宜新增设置独立占地养老机构;鼓励使用存量用地或通过混合使用方式设置养老设施;设置规模以小中型为主。

③培育发展型:分布于南沙、从化、白云。现状养老机构建设有基础,但养老需求不强烈。规划建议近期以镇区集中设置为主,远期预留弹性增长空间,或承接主城区养老需求,设置规模以中大型为主。

④有限配置型:分布于天河、黄埔。现状老年人口少、养老床位需求小。规划建议以有限配置为主,鼓励与紧邻街镇统筹建设,设置规模以小中型为主。

#### 3.3 社区嵌入式养老服务机构场地来源

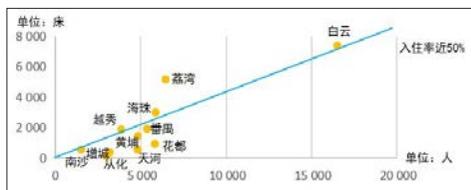
场地来源为:①在新建居住区落实嵌入式养老机构项目配建设置,如将建设场地纳入公建配套设施;②利用现有社区福利设施升级设置,如在符合条件的“日间照料中心”基础上,逐步转型为社区嵌入式养老机构;③与社区其他公服设施整合设置,如社区医疗卫生资源与养老机构的共享、融合,有条件可打造嵌入社区的医养综合体等;④通过购置、置换、租



a 各区床位数量与老年人口的关系

图4 各区床位数量与老年人口及入住老年人数量的关系

Fig.4 The relationship between the number of beds in each district and the elderly population and the number of staying elderly residents



b 各区床位数量与入住老年人数量的关系



图5 养老机构现状与规划建设示意图

Fig.5 The current situation and planning construction of elderly care institutions

资料来源:笔者自绘。

资料来源:笔者自绘。

赁存量或发掘闲置社会资源进行改造设置,如城镇中废弃厂房等非民用房、单位改制后空置

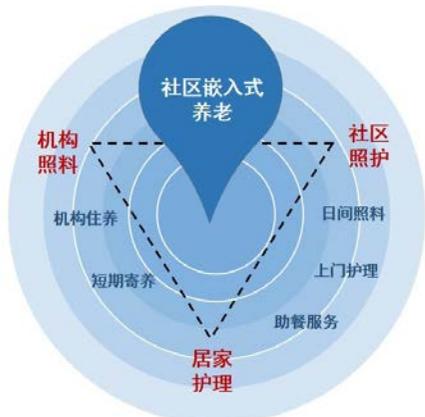


图6 广州市社区嵌入式养老功能图  
Fig.6 Function diagram of community embedded elderly care in Guangzhou  
资料来源:笔者自绘。

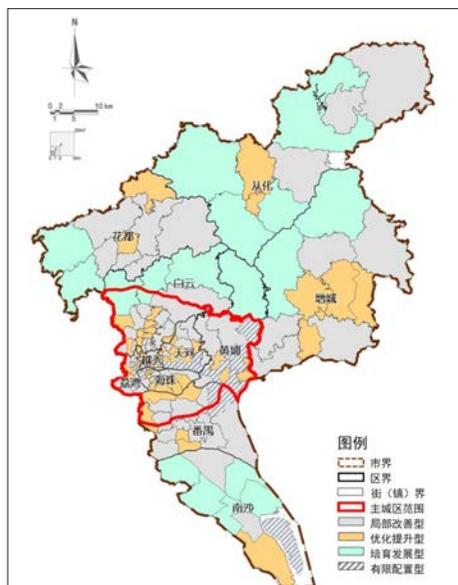


图7 社区嵌入式养老机构供需空间匹配类型分布  
Fig.7 Distribution of matching types of supply and demand space in community embedded elderly care institutions  
资料来源:笔者自绘。

表2 广州市社区公共服务设施设置标准  
Tab.2 Setting standard for community public service facilities in Guangzhou

类别	项目名称	一般规模/(m <sup>2</sup> /处)		服务规模/万人	设置规定	规划设置要求
		建筑面积	用地面积			
居委级福利设施	社区老年人照护中心	600—1 500	—	0.75—2.00	按每千人3.6个床位控制,床均建筑面积不少于20 m <sup>2</sup> /床	专门设置社区护理站、老年人助餐点,提供综合性照护服务;选址应做到公共交通便利、环境较好、邻近医疗卫生等公共服务设施、远离污染源等邻避设施;无障碍设计符合《无障碍设计规范》;老年人服务中心设置符合《社区老年人日间照料中心建设标准》

资料来源:笔者自制。

办公用房、乡镇区划调整后的办公楼等,由于该类资源距离社区近,取得成本较低,是发展社区嵌入式养老机构的重要依托。

#### 4 社区嵌入式养老设施规划保障机制借鉴

关于社区嵌入式养老设施规划机制,存在不同解读视角。例如,日本城市养老服务规划机制为政策支持与协同治理、构筑养老服务结构和建立全生命管理体系<sup>[33]</sup>;深圳将存量空间改造为社区养老服务设施的实施机制包括规划选址和管理机制两方面<sup>[35]</sup>。上述机制存在目标的统一性和结果的差异性。在广州市案例中,养老设施的供给侧、需求侧和用地存在困境,保障机制中着重强调用地保障、配套建设与行动主体3方面的作用。

##### 4.1 用地保障机制与借鉴

一是明确供地方式和类型。落实“现状升级一批、挖潜改造一批、整合设置一批”用地路径。①升级部分社区日间照料中心(托老所)以建成社区嵌入式养老机构,原有设施可用于养老机构运营;已交给其他单位运营的,收回并提供社会力量投资举办使用;市民政部门组织开展社区日间照料中心建设、移交、使用现状调查,并出台相关技术及程序指引。②对接老旧小区微改造计划,通过购置、置换、租赁存量或发掘闲置社会资源进行改造设置;建立信息及时共享机制,由市、区住房城乡建设局向市、区民政局提供清单开展清查;对于无养老设施或未达到要求的,可以租赁、自办、合作等形式加以补充完善。③整合利用现有社区医疗机构资源及对接近期建设计划,通过公共设施

综合利用或共享部分功能以集约使用;市民政部门与市卫计部门对接,做好社区医疗卫生资源与嵌入式养老机构的共享融合,并打造社区嵌入式医养综合体;对于可行项目,医疗机构与养老机构可合并、共同运营。

二是将养老机构建设用地纳入年度国有土地供应计划。通过与市国土资源局等部门协调,将养老机构建设用地纳入全市年度国有土地供应计划,形成养老用地的建设用地供应制度。

三是制定行动计划以确保养老机构落地。贯彻落实《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》《广东省养老服务条例》要求,开展养老服务设施布局规划修编,着眼于本地区计划完成指标,科学制定不同年度/地区的床位建设目标任务,测算全市每年建设养老床位需要的土地供应量,形成全市的土地供应计划。

##### 4.2 配套建设机制与借鉴

一是支持社区嵌入式养老机构设施建设纳入《广州市社区公共服务设施设置标准》。将建设场地纳入公建配套设施,严格落实配套规划、建设和移交使用;将社区老年人照护中心的建筑规模、服务规模等方面落实到政策、标准中(见表2)。

二是严格按照标准配套建设,并与住宅建设项目同步规划、建设、验收和无偿移交,相关规划建设要求列入土地出让合同。乡镇人民政府、街道办事处应配套建设养老服务设施;住房城乡建设行政主管部门和建设单位应当征求所在地民政部门的意见;对已交付产权人的养老服务设施由民政部门履行监管职责。

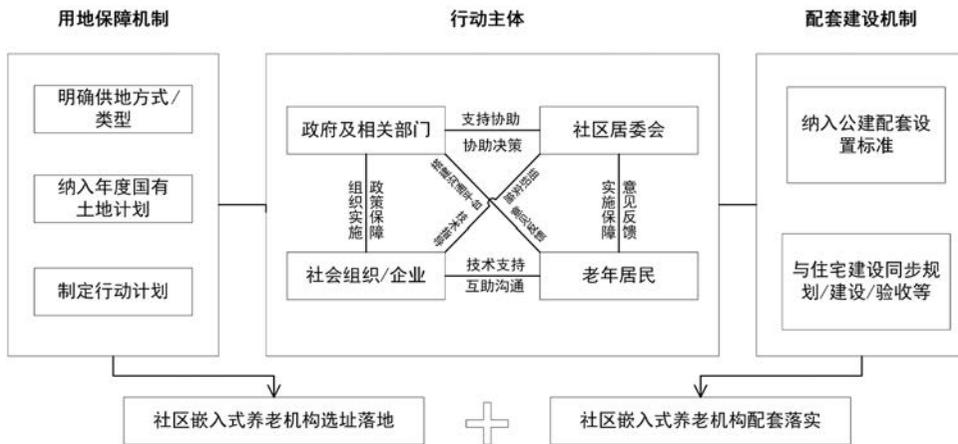


图8 我国大城市社区嵌入式养老机构规划机制

Fig.8 Planning mechanism for community embedded elderly care institutions in Chinese mega cities

资料来源:笔者自绘。

### 4.3 行动主体协作机制与借鉴

一是设计老年群体参与制度。例如,构建老年群体代表制度和落实机制等常态化机制,选取部分老年人作为代表,定期与政府部门决策者、社区居委会、规划师等交流并参与日常事务决策,以实现老年群体的诉求表达和权力行使。

二是形成多元协作的社区嵌入式养老规划和治理机制(见图8)。通过开展需求调查、社会监督、工作坊等形式,引导多元主体参与养老设施规划设计与治理。其中,政府部门提供制度和政策保障,社会力量提供服务与支持,社区居委会参与实施并与多主体沟通,老年群体则充分发挥参与主体作用,积极提供诉求与建议。

综上,我国大城市社区嵌入式养老机构规划机制建设由用地保障、配套建设和行动主体3方面共同实现,其中用地保障是社区嵌入式养老机构规划的实施基础,以推动养老机构的选址落实;配套建设为实施保障,以推动养老公共设施服务的落实;参与主体为实施助力,以推动全过程参与和治理。

## 5 结语

社区嵌入式养老是不断探索与实践的过程,现阶段新加坡、日本等国,以及国内北京、上海、杭州等城市,从养老设施布局、类型、体系、模式等方面探索了“老年友好”的社区嵌

入式养老设施的规划、建设与治理。笔者基于社区嵌入、积极老龄化等理论,提出我国城市背景下的社区嵌入式养老的理论内涵,并探明保障机制,相关研究有助于探究社区嵌入式养老的政策体系与空间模式优化。随着健康老龄化兴起,本文更加关注老年群体与微观社区(地方)关系,将老年人养老需求、家、健康、社区等建立关联性并进行规划布局,凸显包容性城市的人本主义特色。本文案例不足以囊括所有类型;对于保障机制探讨仍不够全面。未来需扩充相关实证研究,进一步探讨不同类型城市的社区嵌入式养老及实用性,以及制度化建设、协作主体治理等重要方面。

### 参考文献 References

- [1] 原新. 积极应对人口老龄化是新时代的国家战略[J]. 人口研究, 2018, 42(3): 3-8.  
YUAN Xin. Coping with population aging positively is a national strategy in the new era[J]. Population Research, 2018, 42(3): 3-8.
- [2] GAO Y, LI Z, ZHU G, et al. Spatial allocation of urban medical facilities for the elderly in China: with Hefei City as example[J]. China City Planning Review, 2019, 28(3): 6-17.
- [3] BO L, LI S, WEI L. Spatial identities of public

health service facilities in metropolitan suburban communities: a case study of Shanghai Jinshan District[J]. China City Planning Review, 2018, 27(1): 41-51.

- [4] 宋全成, 崔瑞宁. 人口高速老龄化的理论应对——从健康老龄化到积极老龄化[J]. 山东社会科学, 2013(4): 36-41.  
SONG Quancheng, CUI Ruining. Theoretical response to rapid population aging: from healthy aging to active aging[J]. Shandong Social Sciences, 2013(4): 36-41.
- [5] 郑功成. 实施积极应对人口老龄化的国家战略[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(22): 19-27.  
ZHENG Gongcheng. Implementing a national strategy to actively address population aging[J]. People's Forum (Academic Frontiers), 2020(22): 19-27.
- [6] CARNEMOLLA P, BRIDGE C. Accessible housing and health-related quality of life: measurements of wellbeing outcomes following home modifications[J]. ArchNet-IJAR: International Journal of Architectural Research, 2016, 10(2): 38.
- [7] PALMBERGER M. Social ties and embeddedness in old age: older Turkish labour migrants in Vienna[J]. Journal of Ethnic and Migration Studies, 2016, 43: 1-15.
- [8] 赵亚飞. 需求导向下社区嵌入式养老服务的路径优化研究[D]. 长春: 吉林大学, 2022.  
ZHAO Yafei. Research on path optimization of community embedded elderly care service under guidance of demand[D]. Changchun: Jilin University, 2022.
- [9] 李月娥, 卢珊. 医疗卫生领域安德森模型的发展、应用及启示[J]. 中国卫生政策研究, 2017, 10(11): 77-82.  
LI Yue'e, LU Shan. The development, application and implications of the Anderson Model in the field of healthcare[J]. Chinese Journal of Health Policy, 2017, 10(11): 77-82.
- [10] LAWTON M P, NAHEMOW L. Ecology and the aging process[M]//EISDORFER C, LAWTON M P. The psychology of adult development and aging. Washington DC: American Psychological Association, 1973: 619-674.
- [11] 李钧, 金霜霜, 王珏. 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[J]. 上海城市规划, 2023(1): 114-120.  
LI Jun, JIN Shuangshuang, WANG Jue. Exploration on the compilation method of sectoral planning of elderly care facilities from the perspective of humanistic care: a case study of Hangzhou[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(1): 114-120.
- [12] 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.
- [13] 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, 36(5): 20-26.  
YANG Jianjun, TANG Jingjie, TANG Yan. Pension model and pension facilities planning based on the "continuum of care" concept[J]. *City Planning Review*, 2012, 36(5): 20-26.
- [14] 彭建东, 邢露, 杨红. 基于供需匹配的养老服务设施规划布局研究[J]. *地球信息科学学报*, 2022, 24(7): 1349-1362.  
PENG Jiandong, XING Lu, YANG Hong. Research on planning and layout of elderly care service facilities based on supply-demand matching[J]. *Journal of Geo-information Science*, 2022, 24(7): 1349-1362.
- [15] 董慰, 娄健坤, 董禹. 社区可步行性对老年人地方依恋及就地养老意愿影响研究——以哈尔滨市香坊老工业区为例[J]. *上海城市规划*, 2020(6): 30-35.  
DONG Wei, LOU Jiankun, DONG Yu. Impact of community walkability on the elderly's place attachment and willingness to aging in place: an empirical study of Xiangfang Old Industrial Zone in Harbin[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2020(6): 30-35.
- [16] 李斌, 王依明, 李雪, 等. 基于多主体需求评估的老年人日间照料设施类型研究[J]. *城市规划学刊*, 2015(5): 111-118.  
LI Bin, WANG Yiming, LI Xue, et al. A multi-agency needs assessment toolkit for the classification of adult day care facilities[J]. *Urban Planning Forum*, 2015(5): 111-118.
- [17] LIEBIG P. Old-age homes and services: old and new approaches to aged care[J]. *Journal of Aging & Social Policy*, 2003, 15: 159-178.
- [18] 张晟, 刘辉, 王昊聪. 天津市中心城区机构养老设施布局均衡性研究[J]. *现代城市研究*, 2022(1): 38-44.  
ZHANG Sheng, LIU Hui, WANG Haocong. Research on the equalization of institutional pension facilities layout in central urban area of Tianjin[J]. *Modern Urban Research*, 2022(1): 38-44.
- [19] 纪竞垚. 居家养老服务的政策效应: 基于对老年人生活质量影响的分析[J]. *人口与发展*, 2022, 28(3): 90-98.  
JI Jingyao. Effect of home-based care services on the quality of life for the elderly and policy implications in China[J]. *Population & Development*, 2022, 28(3): 90-98.
- [20] SJÖGREN K, LINDKVIST M, SANDMAN P, et al. Organizational and environmental characteristics of residential aged care units providing highly person-centred care: a cross-sectional study[J]. *BMC Nursing*, 2017, 16: 44.
- [21] 程翔宇. “社区为依托”的养老服务有效吗——基于老年人生活质量的检验[J]. *社会保障研究*, 2019(3): 25-32.  
CHENG Xiangyu. Is the community-based elderly care service effective—empirical test based on the life quality of the elderly[J]. *Social Security Studies*, 2019(3): 25-32.
- [22] 林婧怡, 王元明, 周燕珉. 社区养老服务设施建设规模及空间配置特征研究[J]. *北京规划建设*, 2022(3): 85-90.  
LIN Jingyi, WANG Yuanming, ZHOU Yanmin. Research on the scale and spatial configuration characteristics of community elderly care service facilities construction[J]. *Beijing Planning and Construction*, 2022(3): 85-90.
- [23] WANG J. Research on China's community pension service under the background of aging[J]. *International Journal of Social Sciences in Universities*, 2021, 4(2): 19-21.
- [24] ZINTCHOUK D, GREGERSEN M, LAURITZEN T, et al. Geriatrician-performed comprehensive geriatric care in older adults referred to a community rehabilitation unit: a randomized controlled trial[J]. *European Journal of Internal Medicine*, 2018, 51: 18-24.
- [25] 赵欢, 蒋国宏. 社区嵌入式养老模式SWOT分析[J]. *中国老年学杂志*, 2021, 41(2): 439-443.  
ZHAO Huan, JIANG Guohong. SWOT analysis of community embedded elderly care model[J]. *Chinese Journal of Gerontology*, 2021, 41(2): 439-443.
- [26] 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, 37(13): 72-79.  
CHENG Tan, LIU Conghong, LIU Yishan. The approaches in the construction of community-based elderly care facilities system from life circle viewpoint[J]. *Planners*, 2021, 37(13): 72-79.
- [27] CHEN Y, YUAN Y. The neighborhood effect of exposure to blue space on elderly individuals' mental health: a case study in Guangzhou, China[J]. *Health & Place*, 2020, 63: 102348.
- [28] 陈玉洁, 袁媛, 周钰荃, 等. 蓝绿空间暴露对老年人健康的邻里影响——以广州市为例[J]. *地理科学*, 2020, 40(10): 1679-1687.  
CHEN Yujie, YUAN Yuan, ZHOU Yuquan, et al. The neighborhood effect of exposure to green and blue space on the elderly's health: a case study of Guangzhou, China[J]. *Scientia Geographica Sinica*, 2020, 40(10): 1679-1687.
- [29] 肖琛嫦, 张艳, 雷霞, 等. 老年人社区嵌入式养老服务需求及影响因素研究[J]. *护理学杂志*, 2022, 37(9): 91-93.  
XIAO Chenchang, ZHANG Yan, LEI Xia, et al. The demands and influencing factors of community "embedded" pension service among older adults[J]. *Journal of Nursing Science*, 2022, 37(9): 91-93.
- [30] 袁媛, 陈玉洁, 刘晔, 等. 广州社区绿化环境对居民自评健康的邻里影响[J]. *地理学报*, 2021, 76(8): 1965-1975.  
YUAN Yuan, CHEN Yujie, LIU Ye, et al. The neighborhood effect of residential greenery on residents' self-rated health: a case study of Guangzhou, China[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2021, 76(8): 1965-1975.
- [31] 刘阳阳, 黄颖峰, 秦良玉. 广州市机构养老供给能力的现状与问题[J]. *中国医学伦理学*, 2018, 31(5): 614-618.  
LIU Yangyang, HUANG Yingfeng, QIN Liangyu. Current status and problems of supply ability of institutional pension in Guangzhou City[J]. *Chinese Medical Ethics*, 2018, 31(5): 614-618.
- [32] 周春山, 董新梅, 王珏哈, 等. 2000-2010年广州市人口老龄化空间分异及形成机制[J]. *地理研究*, 2018, 37(1): 103-118.  
ZHOU Chunshan, TONG Xinmei, WANG Juehan, et al. Spatial differentiation and the formation mechanism of population aging in Guangzhou in 2000-2010[J]. *Geographical Research*, 2018, 37(1): 103-118.
- [33] 罗鹏, 于霜, 雷凤琴, 等. 社区嵌入视角下日本老龄化城市养老服务与规划的经验及启示[J]. *西部人居环境学刊*, 2024, 39(2): 8-14.  
LUO Peng, YU Shuang, LEI Fengqin, et al. Experience and inspiration of elderly care services and planning in Japanese aging cities from the perspective of community embedding[J]. *Journal of Human Settlements in West China*, 2024, 39(2): 8-14.
- [34] 韩继文. 新加坡老年友好社区营造策略研究[J]. *城市建筑*, 2024, 21(1): 109-111.  
HAN Jiwen. Research on the strategy of building age-friendly communities in Singapore[J]. *Urbanism and Architecture*, 2024, 21(1): 109-111.
- [35] 马宝成, 黄盈浩. 存量空间改造为社区养老服务设施的实施机制探索——以深圳存量空间改造为例[J]. *未来城市设计与运营*, 2023(5): 17-19.  
MA Baocheng, HUANG Yinghao. Exploration of implementation mechanism for transforming existing space into community elderly care service facilities: a case study of Shenzhen's existing space transformation[J]. *Future City Design & Management*, 2023(5): 17-19.