

中部地区县级城市养老设施规划路径探索

——以兰考县为例

李亚博 吴国柱

河南省城乡规划设计研究总院股份有限公司

摘要：通过深入调研中部地区县级城市城乡养老设施发展现状，总结其在家庭、社区、机构以及乡村地区养老等方面存在的特征和问题，在此基础上，从强调公众参与、确定养老模式、选择设施标准、分级差异配置、全域统筹规划和设施复合配置等方面得出养老设施专项规划的编制重点和具体实现路径，以期为中部经济欠发达地区相关规划的编制提供一些借鉴和参考。

关键词：养老设施专项规划；中部地区；编制重点；实现路径

一、引言

养老是每个国家每个民族每个人都要经历和面对的一件事情。中国自1999年开始进入老龄化社会，从目前的趋势来看，未来中国老龄化速度仍会高速上升，社会养老负担会持续加重。在应对老龄化的过程中，需要依据经济基础和生活习惯等方面的差异，因地制宜地选择不同的养老模式和路径。本文以兰考县为例，同时综合淮滨县、固始县和南阳鸭河等地区的养老设施专项规划的相关经验，结合中部地区城镇的经济社会基础和老龄化特征，以专项规划为切入点，研究欠发达地区养老设施的规划重点和实现路径。

二、中部地区养老事业的现状特征

中部地区目前养老事业存在一些共性的问题，主要表现在以下几个方面：

（一）外出务工人员较多，居家养老受限

中部地区经济相对欠发达，外出务工人员较多，中部六个省份当中，河南、安徽、湖北和湖南四个省份人口外流趋势明显，其中河南省的信阳、周口、商丘和驻马店四个地市，户籍人口外流比重较高，均在20%左右；人口外流重点体现在乡村地区，多数青壮年劳动力到一线城市和东部沿海经济发达地区打工，产生了许多留守老人和儿童，农村空心化严重，老人不仅需要照顾自身的生活，还需要养育孙辈、并负责其入学和教育，年迈的老人随着活动能力的下降，抑或慢性疾病的影响，一旦生活出现意外，饮食起居都可能变得不便和困难，由于子女远离，将无法及时赶回并实现长期照顾，可能陷入无人照看的困境，无法有效实现居家养老。

（二）社区养老设施匮乏，短期效果难现

近年来，随着房地产行业的蓬勃发展，各类居住小区在全国各地落地开花，但是小区的建设主要是关注居住功能，相关的配套设施建设相对滞后，养老设施尤为匮乏，前期没有为养老设施预留足够的空间，故无法以社区的形式，集中为老年人提供完善的日间照料、生活护理、家政服务等方面的养老服务；在县级以下的城镇，这一问题更加明显，社区养老的优势和特点无法体现，在短期内，在社区实现集中性养老的效果也难以体现。

（三）机构养老发展缓慢，难以有效推广

中部地区总体开放程度相对较低，经济基础薄弱、资本积累不足，各个地方养老机构的发展状况参差不齐；城市公办养老机构床位有限，政府缺乏足够的财政资金来支持此类机构的建设，农村地区则是以乡镇为单位统一建设和运营敬老院，主要接收五保户和孤寡老人，以及部分失智人员，能够提供的养老床位同样十分有限；由于缺乏统一的建设标准，社会化养老机构的规模和等级各不相同，收费标准相对偏高，没有稳定收入的老齡人口普遍难以负担，不利于机构养老模式的进一步推广。

（四）乡村地区人口众多，养老压力较大

中部地区总体城镇化率偏低，乡村地区依然分布有大量人口，

截至2019年底，全国仍有超过5.5亿人口常住乡村；由于外出务工人员较多，留守在乡村地区的老人是比例颇高，养老缺口较大。中部地区由于经济欠发达，县级城市的各项养老设施欠缺，广阔的乡村地区养老服务设施几乎为空白；通过走访和统计，多数农村老人无工资性固定收入，生活压力偏大，由于居住较为分散，老年人口外出购物、就医等不够便利，休闲娱乐设施更为匮乏；同时由于思想保守，有条件的家庭也不愿选择到城镇养老机构养老，总体养老压力偏大。

三、养老设施规划的重点和实现路径

（一）细致把握老龄现状，积极引导公众参与

对于地方老龄化的现状、各类养老设施的建设情况和老年人口分布等情况的把握是做好规划的关键。在编制兰考县养老设施专项规划的过程中，一方面在全县域进行细致的走访踏勘，一方面进行问卷调查，积极引导社会公众、特别是老年人参与到规划之中，提升规划编制质量。通过对各类养老机构以及社区养老服务设施的实地考察，结合问卷调查进行有针对性的分析和研判，能够把握相对准确、完整的数据，来客观反映全县养老情况，并把握老年群体的真实养老意愿，总结发现地方的现状养老事业的特征与问题，为规划决策提供依据，补齐养老短板。

（二）准确预测人口规模，合理确定养老模式

依托《兰考县城市总体规划（2013-2030年）》，以历年老年人口的统计数据、兰考县六普人口数据和人口金字塔图等，作为老年人口预测的重要依据，通过多种方法，科学预测老年人口。在进行老年人口预测的过程中，对于老年人口结构的分析，以及本县适龄人口的转化、外部老年人口的迁入和死亡老年人口等多项因素，需要进行综合考虑，以期尽可能准确的得出规划期内老年人口的规模，为各项养老服务设施的分级配置和布局提供依据。

为了尊重中国的现实国情与家庭养老的文化与伦理价值，尽量维护家庭的养老功能，选择以“居家养老+社区养老”为主体，实现社区养老设施的共建共享，是一条契合中国国情的可持续发展的养老途径，社区养老不仅在城镇居住区内可以实现，在农村行政村组同样有发展的可能，灵活多样的“社区型养老设施”为乡村地区老人的居家养老，提供了一种相对切实可行的实现路径。

（三）科学选择配置标准，分级配置养老设施

由于经济基础相对薄弱，中部地区多数县级城市缺乏足够的财政资金和社会资本来建设高标准的养老机构，民众同样无法负担过于高昂的养老费用，因而选择合适的养老设施配置标准尤为重要。对于各项养老服务设施的占地规模、建筑形式、配建内容、床均用地面积和建筑面积等指标，可以根据地方经济社会发展情况和设施的需求程度、使用频率、服务半径等，因地制宜、量力而行的来确定配置标准。

为了发挥公共服务设施的最佳服务功能，相关设施需要进行分级进行配置，对于县级城市而言，通常可以分为“县级、街道（乡镇）级、小区（社区或者村庄）级”三个等级。各类老年人服务设施的建设，其规模内容应与分级标准相协调，在不同的级别对应不同的建设要求，形成高、中、低三个服务范围和服务层次的设施网络。

（四）统筹城乡均衡发展，实现设施全域覆盖

养老是需要全社会共同面对的一个共性问题，养老设施规划，不仅要解决城镇的养老问题，同样需要关注农村老人的养老

（下转第14页）

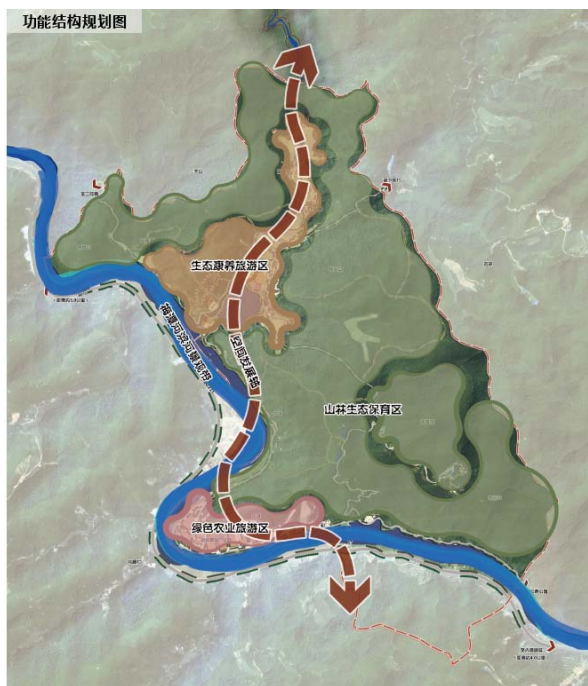


图1 “一带一轴三区”空间布局

格,体现景观环境的地域性、文化性;建筑改造过程中应符合本地居民的生产、生活习惯和传统习俗,引导农民转变生活方式,展现农村新风貌;要提炼区域特色元素,延续和传承乡土特色风貌,实现功能区建设和特色旅游区构建,完成商业化和生态化的协调,将商业和文化融合,推动生态、文化、旅游共同进步。

(上接第12页)

服务需求,不仅需要涵盖每一个城镇居住区,而且要覆盖到每一个行政村组。三农问题一直是我国经济和社会发展的重点和难点,解决好农村地区的养老问题对于乡村振兴而言至关重要,目前乡村地区仍然分布有大量人口,截至2019年我国乡村常住人口55162万人,这部分人口当中包含大量的留守老人,养老的压力不容小觑。

社区和村庄,是覆盖面最广的空间聚落或行政单元,做好这一层面的养老设施布局,是实现养老事业城乡统筹发展和全域覆盖的关键。养老设施多属公益设施,在城镇住区或新农村的建设过程中,应当与社区服务中心、村委会的新建或改造相结合,保障养老服务设施的有效配置,实现同步规划、同步建设、同步使用,让社区中心和村委会成为居住集会、交流、锻炼和日间照料的综合中心。

(五) 规划多项配套设施,满足复合养老需求

养老,不仅要做到老有所养,还要力争实现老有所依、老有所为、老有所乐、老有所安;不仅要满足老年人的基本生活需求,还要让老人拥有更多的生活保障、更加丰富的文体活动、更为可靠的医疗条件。除了机构和社区养老设施,还要以老年人的综合养老需求为导向,构建养老、孝老、敬老的社会环境,兼顾文化、教育、医疗等设施,与相关设施的专项规划紧密衔接,同步编制,按照分级配置的要求和设施的特点来进行组合搭配;需要就近布局的设施,则在进行用地选址的时候,即对其进行科学排布,以更好地满足老年人的各项需求。

老年人医疗设施,一方面指综合性医院外,同时包括专业的老年病专科医院,有条件的地方可以将养老院与医院相邻布局,更好的实现老有所医。老年人文化设施,主要包括老年人活动中心、老年人活动室和农村幸福大院,满足老年人日常娱乐、

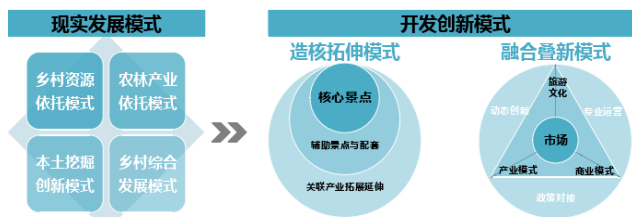


图2 乡村旅游发展规划适应性设计

四、总结

城市化进程中乡村旅游发展规划要遵循区域发展需求,尊重乡土生态,在乡村文化、乡土资源等基础上进行商业旅游设计,实现生态保护和经济发展协调和统一。要做好资源特色评估,注重旅游发展规划与居民生活的协调,减少生态矛盾、文化矛盾、生活矛盾,提升乡村旅游的适应性,全面推动新时期我国乡村旅游发展进程。

参考文献

[1] 喻忠磊,杨新军,杨涛.乡村农户适应旅游发展的模式及影响机制——以秦岭金丝峡景区为例[J].地理学报,2013,68(08):1143-1156.
 [2] 吴吉林,周春山,谢文海.传统村落农户乡村旅游适应性评价与影响因素研究——基于湘西州6个村落的调查[J].地理科学,2018,38(05):755-763.
 [3] 邹芳芳,陈秋华.贫困县域森林旅游发展的农户适应性研究——以福建武平县为例[J].福建论坛(人文社会科学版),2018(05):160-167.
 [4] 夏梦蕾,李庆雷,杨洪飞.基于“地景”和“地方”的传统村落旅游适应性设计[J].海南热带海洋学院学报,2019,26(06):109-115.

四、结语

积极应对人口老龄化,是我们在实现社会主义现代化建设的征程上必须面对并解决的一个重要问题。通过总结和研究中部地区养老设施专项规划的编制重点和具体实现路径,为众多的老年人口安享晚年创造良好的条件,进而为应对人口老龄化奠定物质基础和制度保障基础,实现老有所养、老有所为、老有所乐的目标,可以促进社会和谐稳定,为中部地区经济社会的高质量发展和乡村振兴提供支撑。

参考文献

[1] 谢波,周婕.我国城市养老设施发展的政策与规划指引[J].规划师,2013,29(10):5-11.
 [2] 王承慧.全面连续、集约高效的社区养老服务设施体系规划思考[J].城市规划,2013(10):90-96.
 [3] 夏元通.城市养老设施布局规划影响因素研究——以昆明市中心城区养老设施规划研究为例[J].华中建筑,2013,31(6):148-152.
 [4] 于一凡,徐文娟.农村地区养老服务设施研究——以浙江省江山市为例[J].城市规划,2018,42(5):78-86.
 [5] 李小云,龚子路.需求导向与规划协调视角下的南昌市养老设施规划布局研究[J].工业建筑,2018,48(10):87-94.
 [6] 朱墨.佛山市养老设施布局规划探讨[J].规划师,2017(8):130-137.