

人口老龄化与养老服务设施规划布局探究

张越

丽水市国土空间规划测绘研究院

摘要:截至2018年底,丽水市区60岁及以上人口就达到了8.3万人次,占总人口数量的20.04%,高于全国的17.33%。从2015年至2018年这4年间的发展来看,丽水市区老龄化一直呈增长趋势,老龄化的平均增速高于高龄化平均增速。为提高丽水市区老年人的生活水平,本文就人口老龄化与养老服务设施规划布局进行研究讨论,希望可以为后续市区养老设施的建设工作提供有利参考意见。

关键词:人口老龄化;养老服务设施;丽水市区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.01.023

随着近年来死亡率、出生率的下降,我国每年的老年人口比例一直在逐步上升,无论是城市还是乡镇都面临着许多人口老龄化的问题。面对这些老龄化的问题,我国在十三五提出了社会养老设施服务规划,其中明确指出了需要在社区建立完善的医养结合设施为老年人提供养老服务,这项计划可以有效降低老年人的养老成本,提高他们的生活水平^[1]。

一、研究意义与目的

(一) 研究意义

当今社会对老年人养老问题的关注度一直非常高,关于养老建筑相关的研究也层出不穷,但是社区养老服务设施布局问题依然存在,在这个国家政策尤为注意老龄化政策的今天,老年人对社区养老设施的需求量依旧非常大^[2]。但其中涉及诸多部门诸多社会层级,所以至今都没有一套健全的体系。同时,由于当前对养老设施规范布局的措施没有针对性,导致实际开展之时面临许多困难。

(二) 研究目的

截至2018年底,丽水市区60岁及以上老年人口比重为20.04%,已处于老龄社会,同时从2015年至2018年丽水市区老年人口的稳步增长趋势,不难看出,丽水市区老年人口数量仍将持续增长,比重还将不断增加。60岁及以上人口数据及其变化,反映的是多层次、多元化养老服务需求的情况。由于城市现代化过程中家庭核心化、小型化的发展,以及人口流动导致的父母子女分居两地等因素,纯老年人家庭人口、独居老年人口将越来越多,独居老人对社会养老服务设施的需求更为凸显。因此本文研究的目的在于实现对丽水市区社区养老设施布局的设计与规划,为老年人提供较为方便养老条件,也为后续丽水社区养老设施配置提出一些参考意见。

二、丽水市区养老设施发展现状

(一) 现状情况

1. 机构养老设施现状

丽水市区初步建立起了以政府主办的社会福利院、敬老院以及社会力量兴办的老年公寓等不同服务水平的多元养老机构格局。截至2018年底,丽水市区共有养老机构16家,核定床位数共3714张,每千名老人床位数44.77张,其中护理床位1493张,占总床位的40.20%。在这16家现有养老机构中,有4处养老机构为新建中高端机构养老服务设施,有5家养老机构设施较为简陋,为低端养老机构,其他养老机构经过改扩建升级,设施条件基本完善。

2. 居家养老服务设施现状

根据丽水市民政局提供的相关资料显示,目前丽水市区中一共建设有243家居家养老服务照料中心,在这些社区居家养

老服务照料中心中有51家属于城市社区,其余192家属于农村社区。截至2018年底,丽水市中心城市新建的住宅小区中同步配建居家养老服务设施一共有52处,其中不少于200平方米以上的有37个,养老服务用房的套内面积共计达到12620.89平方米。

(二) 丽水市区养老设施现存问题

1. 机构养老设施现存问题

① 总量不足

根据《浙江省养老服务设施专项规划编制导则》的相关规定要求在2020年时,浙江省各市养老机构床位数不少于每千名老人40张,而丽水市区八万多老人,养老设施增加至16家,床位数3714张,但剔除按市场需求设置的健康老年人集中居养型养老机构,以及低端民办下步属于整治淘汰的机构,剩下满足需求的养老机构床位仅为2044张,平均每千名老年人仅拥有24.64张床位。这与目前丽水市区人口老龄化的发展趋势相比,明显供不应求。

② 覆盖面和布局问题

尚有6个街镇无任何养老机构,机构覆盖率为60%,离省民政厅设定的乡乡镇镇都要建有养老机构有很大距离,主要原因为社会力量兴办的养老机构缺乏预先规划,全部集中在主城区。

2. 居家养老服务设施问题

① 实现设施功能和服务升级困难

丽水市区行政区划4镇5乡6街道共28个社区243个行政村中,基本上实现了全面覆盖,但依据社区照料中心配建指标,已建中心设施功能上并不完善,有部分街道(乡镇)未设立全托服务功能的示范型居家养老服务中心或日间照料机构。另外,社区养老服务中心内工作人员数量不足,导致服务开展的并不理想。很多养老机构的服务水平还较低,只能满足老年人的基本需求,对于老年人心理健康问题等都没有提供帮助和服务,所以丽水市区养老服务的服务水平还需提高。

② 新建住宅配建居家养老服务设施需要统筹布局

早期,根据《浙江省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》和《城镇居家养老服务设施规划配建标准》执行,居家养老服务用房总体来说偏小,最小为20平方米,最大不超过200平方米,不能满足居家养老功能的使用。当前,按照《浙江省养老服务设施专项编制导则(试行)》执行,虽然新建住宅小区配建养老设施的用房不得低于200m²,但是同一个区块内土地因分期出让,造成每块出让住宅都配建面积较小的居家养老服务用房,出现分布过密,资源分散,难以较好集中利用。此外,根据《导则》提出的在能够满足养老设施拥有500米服务半径的情况下,可以在多个小区统一设置居家养老服务设施,但缺乏规划统筹布局。

三、丽水市区老年人养老服务设施布局规划

(一) 养老设施选址适宜性分析

1. 老年人口因子

由于养老服务设施主要使用者是老年人,随着丽水市区老龄化的快速发展各区老年人的占比和密集程度都有所不同。所以针对各区社区养老服务设施的设置需要根据不同社区的老年人密度进行规划,同时根据不同地区老年人的密集程度也可以判断该区老年人对养老设施的需求程度,换句话说城市各地区

的养老配套设施必须要与该地区老年人口空间分布相对应,才能实现合理化^[3]。另外设施的选址还需要根据辐射的半径以及设施的规模进行,要使设施布点尽量可以满足各社区布局。

2. 交通出行因子

交通因子主要分为两大类,一类是指在对养老设施进行选址时需要考虑老年人出行方面的问题,尽量减少老年人到达养老设施的距离,且应该选择地址交通发达,应具备公交站或地铁站等。二类是指要考虑到养老设施布局的不利因素,其中包括高速公路、铁路等,这些道路都可能会给老年人出行安全带来危险,同时较为嘈杂的地点也会影响老年人的出行意愿^[4]。

3. 环境条件因子

环境条件因子主要为有利环境条件因子和不利环境条件因子,根据调查访问发现丽水市区老年人出行的主要活动是休闲散步和娱乐健身,老年人这种意愿在丽水市区公园广场聚集场地体现的尤为明显。因此为保证养老设施对老年人健康有利,在进行选址时尽量选择靠近公园或湖泊附近的地点,保证老年人可以感受到良好的环境。不利环境条件因子指的是类似于污染工厂或高压走廊等地,所以在选址时一定要避免靠近污染区域不然会导致老年人不愿出行,另外需要注意的是工业仓储用地也属于不利环境条件因子,因为它可能会带来非常强的噪音或者污染,因此在选址时也应该避免^[5]。

(二) 社区老年人空间布局与居家养老设施布局规划

1. 规划需求规模

从丽水市区各街道乡镇老年人口数量以及占比来看,白云街道、万象街道以及紫金街道属于老年人口数量占比前三,但仅有万象街道设立有示范性居家养老服务中心。所以目前养老设施的布局与各街道老年人口占比来看并不合理,养老设施供给不足较为严重。人口线性模型公式为 $P(t) = P(t_0) \times \gamma \times (t - t_0)$ ^[14],该模型可以将自然增长率反映为人口年增长率,根据丽水市区老年人口的增速以及老年人的床位数,2018年底丽水市区每千名老人拥有机构床位数为24.64张,到2020年老年人的床位数需要达到25.44张/每千人。不过这距离每千名老人40张床位要求差距还较大,所以在设施未建设完全之前各机构应适当增设床位。

2. 街道级居家养老设施配置

从前文分析可以看出目前丽水市区街道街居家养老服务中心总共设立有4个,以这4个示范型居家养老服务中心为依托,可以继续扩建,扩建面积大于600m²,丽水市区老年人口最多的街道为白云街道,最少的街道为南明山街道,按照丽水市区老年人千人床位平均值,应将25床/千人设为2020年老年人需求床位。按照丽水市区居家养老服务设施配建标准,依据各街道人口密度进行计算。(人口密集度=各街道老年人口数量÷各街道面积)

3. 社区级居家养老设施配置

根据前文计算分析25床/千人为丽水市区所需要的床位数,将所有养老设施等级与设施配置规模相结合,可以进一步分析出社区级所需要的设施数量。在分析时需要紧密结合各社区老年人口密度,再选择是分散布置还是集中布置。通过分析得出丽水市区需要设置20家养老机构,还需要设置与社区相等数量的社区级居家养老设施,这样才能为之后的规划布局做好准备。

(三) 其他养老服务设施配置

1. 托老所设置

近年来托老所的发展相当乐观,我国首家托老所是由上

海在社区进行建设的,基本上每个街道都设立有一个托老所。托老所的作用是可以为老年人提供日常托管服务,这一点与托儿所有相似之处,白天老年人的吃饭问题和休息问题统交由专业人士进行策划,当晚间老年人的子女下班后便可接老人回家,老年人回家后可以与家长一起。托老所这种托养方式不仅让老年人可以继续享受天伦之乐,还可以减少儿女的负担,不影响儿女正常工作,因此这种养老方式受到社会大部分人的认可^[6]。

托老所的布局依旧需要考虑到丽水市区各街道、乡镇的老年人口密集度,一次来规划服务的范围大小,托老所应该尽量选择建立在社区用地附近。根据日本建立托老所的经验,可以将托老所与社区老年活动室以及医疗卫生室等公共设施相结合,并尽可能将托老所建立在靠紧社区绿地广场的区域,日本也向世界证明了此举的可行性。

2. 老年食堂设置

据相关调查报告显示,目前国内老年人的吃饭问题最为严重,因此在丽水市区各区域设置“爱心餐桌”以及“社区食堂”尤为重要,有条件可以将此举作为强制性指标进行执行。早在几年前美国联邦政府就在各州大规模建立了老年食堂,虽然规模大小不一,但每个老年食堂都可以一次性供应至少20名老人的餐食,美国将这些老年食堂统统设立在社区中心地带,并且靠近当地的老年活动中心以及教堂等地。因此老年食堂不仅可以解决该地区老年人吃饭的问题,还可以为老年人活动提供场地。另外,英国开展有膳食服务活动,将餐食送到老年人家中供老年人食用,这种方式更能够帮助到一些生活不能自理或行动不便的老人。根据调查,丽水市区各大养老机构半失能老人和全是失能老人所占比例分别21.57%、17.86%,将膳食服务送入家中具有可行性。

四、结论与展望

经过本次研究调查发现了丽水市区目前养老设施规划布局不合理不平均的问题,总结出最主要的问题是社区养老供不应求和机构养老供需错位。本文除了针对社区养老设施和机构养老设施提出规划布局措施之外还建议设立托老所和老年人食堂两项公共综合养老服务设施,希望为丽水市区养老设施后续建设工作提供有效参考意见。本次研究只考虑到了60岁及以上老年人对养老的需求情况,并未了解近年即将步入老年人群体人的需求,所以还需要进一步对未来养老需求人群进行调查研究,才能进一步保障丽水市区养老服务设施正常运营。

参考文献

- [1] 顾工,赵文晨,牛筱甜.社区养老服务设施规划设计探析[J].安徽建筑,2019,26(10):76-77.
- [2] 赵宏鹏,于红.基本公共服务均等化背景下的城乡养老设施规划策略研究——以天津市宝坻区养老服务设施布局规划为例[A].中国城市科学研究会、江苏省住房和城乡建设厅、苏州市人民政府.2018城市发展与规划论文集[C].中国城市科学研究会、江苏省住房和城乡建设厅、苏州市人民政府:北京邦蒂会务有限公司,2018:7.
- [3] 季翔,肖炳科,孙强.城市机构养老服务设施规划配置布局研究——以徐州市主城区为例[J].现代城市研究,2017(02):27-32.
- [4] 许昕.人口老龄化背景下南京市养老服务设施空间布局研究[D].南京师范大学,2016.
- [5] 甘雪梅.人口老龄化背景下杭州市居家养老服务设施规划研究[D].西安建筑科技大学,2015.