

欠发达城市人口老龄化背景下的城市规划研究

——以贵州六盘水为例

董志鹏 张围红 陈云燕¹

(六盘水师范学院 政治与公共管理学院, 贵州 六盘水 553400)

【摘要】: 人口老龄化是当今世界性的重大事情和发展背景。当前我国已经进入老龄化快速发展阶段, 这将给我国欠发达地区中小城市的城市规划带来巨大的挑战。以贵州省六盘水市为例, 分析了六盘水城市规划应对人口老龄化存在的问题, 并提出了应对老龄化的城市规划理念和要点, 对我国西部地区城市的城市规划如何应对人口老龄化作了一定探讨。

【关键词】: 人口老龄化 六盘水市 城市规划

【中图分类号】: F2 **【文献标识码】:** A

0 引言

老龄化是 21 世纪不可逆转的世界性趋势, 老龄化对我国的影响已经涉及社会的方方面面, 我国未来人口的年龄结构面临轻度老龄化快速变成重度老龄化的困境, 迅速增加的老龄人口, 会给我国城市的经济发展带来很大压力。根据第六次人口普查, 六盘水市常住人口为 2851180 人, 65 岁及以上人口为 210955 人, 占 7.4%, 已进入老龄化的阶段, 六盘水市是我国中小城市人口老龄化的一个缩影, 人口老龄化对城市的公共服务、社会服务、交通、医疗和住房等提出了新的发展要求, 传统城市规划已经无法有效应对这一新形势。面对人口快速老龄化趋势带来的各个方面的挑战, 城市规划需要做出新的改变来积极应对。

1 六盘水城市规划应对人口老龄化存在的问题

1.1 老年设施用地问题

六盘水地处云贵高原, 全市一大半以上都是喀斯特地貌, 土地资源贫瘠, 首先, 总量上便导致老年设施的用地很少。其次, 老年设施用地在用地分类上不能单独成为一类, 用地平衡上不能参与, 再加上六盘水面临土地资源紧缺的窘境, 导致老年设施用地在重点规划上难以纳入用地项目。因而除了一些政府划拨或者租用场地的养老项目, 大多数产业型养老项目获得商业、医疗和居住用地的方式都是通过招标和拍卖等方式, 但这样一种运作方式会导致养老产业前期投入大量的资金购买土地, 后期的运营上可能会资金周转困难甚至出现风险, 影响社会资金的进入养老领域、特别是影响小投资者的信心。另外, 开发商由于划拨用地没有产权的原因会面临无法贷款的情况。我国《土地管理法》对于作为公共建筑或者是建设在工业用地的房地产项目, 规定不能取得预售许可证和办理房屋产权证, 这就导致开发商不能进行抵押贷款, 这对于开发养老产业的资金流动是一种极大的限制。

¹作者简介:董志鹏(1992-), 男, 贵州六盘水人, 硕士, 六盘水师范学院讲师;张围红(1992-), 男, 云南曲靖人, 硕士, 六盘水师范学院讲师;陈云燕(1992-), 女, 云南楚雄人, 硕士, 六盘水师范学院讲师。

1.2 规划编制层面不系统

这是一个城市规划全国性的通病,主要体现在应对人口老龄化的规划措施仅仅存在城市规划体系某个层级当中的一个方面,并没有将老年友好作为一种规划理念贯穿于城市规划体系。当前我国养老设施专项规划存在与总规、控规配合衔接不畅的问题,开展养老设施专项规划的城市较少且主要为经济发达的一线城市如北京和上海,而且这些地方的养老设施专项规划也没有进入总体规划,因而养老设施可能会出现无序建设或者无法落实的情况,导致随意变动专项规划中建议选址的情况时有发生,偏离甚至违背规划的总体要求。

1.3 规划实施过程中问题突出

主要体现在以下两个方面:

(1)与相关行业和部门缺乏协调导致政策落实不到位。六盘水市政府很多时候是从公共财政的角度出发来制定进行老龄化的应对措施,缺乏同国土和规划部门的协调和配合,在用地的布局 and 空间规划上考虑不够周全,导致规划和土地利用层面的很多政策落实不到位;一些规划的养老设施出现了“三不管”现象即市、区、街道都不关注的现象,这种各自为政、缺乏协调的状况对于养老服务体系“硬件”建设十分不利。

(2)总规与控规之间的衔接不流畅。主要表现在以下几个方面:一是总量不足,在市场机制和开发商追求经济利益的压力下,养老设施的配置会相对的进行压缩导致数量不足;二是布局不合理,缺乏统一技术规范 and 标准以及规划区外部研究是控制性详细规划普遍存在的问题,因而各区、县的控规进行“拼接”后时常出现养老设施服务范围重叠或者服务“盲区”的情况;三是用地缩水,在分区规划甚至总体规划中已经划定的老年设施用地却在控制性规划编制中经常出现地界大调整的情况,养老设施的用地面积遭到较大压缩;四是控制指标的 settings 不合理,控规的指标体系针对不同性质的用地的控制重点应有所不同,当前对于不同级别、不同类别的老年设施用地缺乏指标标准,导致编制控规过程中设定的养老设施用地指标不合理,继而在实际建设中出现标准降低、效率低下的现象。

2 六盘水市应对人口老龄化的城市规划要点

2.1 发展老年产业

六盘水作为一个典型的资源型城市,产业体系较单一,产业结构中二产比例高,三产比例较低,目前正面临着艰难的转型,而六盘水良好的气候资源和旅游资源有很大老年产业发展潜力,引导老年产业发展很有可能成为六盘水经济的增长动力之一。因此六盘水的城市规划应注重将养老项目纳入规划体系结构,探讨如何将其纳入城市经济的发展中来,并进一步指导城市规划的编制。在养老设施的用地和空间支持方面,政府要引导并且支持社会资本进入养老设施建设领域,同时制定相应的土地政策,把“旅游型”作为职能分工规划的核心定位,将老年疗养服务、休闲娱乐作为主导产业。

2.2 建设适老居住社区

适老居住社区是一种注重老年人生理和行为特征的住宅建筑,并为老年人配套相应的公共服务设施以及无障碍设施,主要服务于居家养老这一类型的老年群体。在进行适老社区的城市规划中应注意以下几点:

第一,选址合理且规模适中。在进行城市规划时,适老居住社区要尽可能选址在远离交通主干道、靠近绿地、噪音干扰小、平地或者缓坡地段。此外,老年人的心理认知和感知能力衰退明显,因而老年人的活动范围不能太大,小区的建设规模要适宜,有利于安全感和邻里亲近感的保持。

第二,优化配套服务和设施。合理布局医疗卫生设施和商业服务设施等适老居住社区的公共服务设施,使服务网络的覆盖由点成面。

第三,住宅的内部设计注重老年群体特点。在适老居住社区的住宅内部设计中,应将老年人的生活习惯、心理因素和行为特点充分考虑进来,注重室内细部设计的改进,比如安全应急通讯设备、室内防滑地板等。

2.3 养老设施用地单独归类

我国新版的《城市用地分类与规划建设用地标准》对于养老设施用地的归类是“A6 社会福利设施用地”,只要是指为社会提供慈善服务和福利的设施以及其用地,比如福利院、孤儿院、养老院等用地。但由于“A6 社会福利设施用地”的区分度只到中类,未细分到小类,因而对诸如老年大学、老年公寓、老年活动中心、老年服务站、老年护理院等养老设施及其用地未作细分,对老年人的关怀和老龄化的重视程度不够,这对于完整建设老年服务体系是不利的,也不利于控制性详细规划深入细化养老设施用地,因此有必要在城市用地分类中把“养老设施用地”单独列为中类。首先,这对于形成各类完整的养老服务设施具有促进作用。其次,有助于全社会老龄意识的增强、提升规划编制人员对于老龄化的重视程度,而一旦在规划公示中地块的公益属性更加明晰,对于增强市民的公众参与、维护大众的公共利益具有积极意义。

2.4 建设公共交通设施

交通不便一直都是制约西部地区发展的重要因素,对于应对人口老龄化更是一个瓶颈因素,公交和慢行两种出行方式占据了老年人群的交通出行方式的 70%—80%,人口快速老龄化的趋势要求城市交通规划要把优化公共交通作为重点。六盘水经济欠发达,城市规模增长不快,但以步行作为主要出行方式的老年人面对城市的扩张依然出现了不适应性,具体表现为舒适性和可靠性较差、步行环境质量较差、交通系统无障碍设计不足以及交通信息指示与识别系统不完善、公共交通可达性不够等方面。城市道路交通体系面对人口快速老龄化需要作出应对措施,要将主要目标定位为“安全”和“人性”,科学规划和设计城市交通体系,实现代际和谐,既符合老年群体的需求,也能满足和适应年青一代的要求。

2.5 重视规划绿地与公共空间

我国目前的实际情况是中小城市绿地系统规划较少同时对于老年群体的休闲娱乐需求没有做到充分考虑。首先,六盘水市很明显的特征就是市区公共绿地数量较少,而且布局不尽合理,较差的公共交通可达性导致老年人无法享受在城市外围新建的大型公共绿地。第二,居住区绿地建设投资长期不足、管理不善。体现在人们既不重视,也不愿交钱给社区来护理。第三,从社区内部绿地覆盖率的角度来看,六盘水老城区的社区内部普遍存在公共绿地较少的问题,绿地做得比较好的地段都是房价高、地段好的小区,而在新开发的“红桥新区”,中小房地产开发商对于较大的小区绿地往往表现出有心无力、无地建设,而单设“老年人休闲绿地”更是难以实现。第四,土地资源紧张,六盘水喀斯特地貌占据大部分,本身可用的土地并不多,开发商为了自身的利益最大化自然会压缩绿地的空间。

人口老龄化背景下的城市绿地系统规划与布置要贯彻兼顾共享、均衡与就近的原则。六盘水由于自身地理条件的限制导致城区绿地本来就少,为建设规模较大的绿地,应以建设连片居住区为主,将兼顾共享作为原则,打造针对不同年龄和不同群体都具备吸引力的公共绿地,对绿地进行科学功能分区,设计符合老年群体需求的娱乐休闲空间,并通过便捷的公共交通提高使用绿地的老年人居住范围。

2.6 充分考虑防灾减灾能力

六盘水处于地震带的边缘,同时由于水土流失较严重也时有发生滑坡、泥石流等灾害,当灾害发生时,老年人由于生理机能如

嗅觉、听觉、神经反应、和免疫力等下降,往往成为受灾害侵扰程度最深的群体,因此在针对老年人的城市规划中就应该加强防灾减灾的成分,首先,肯定是提升城市综合的防灾能力,这样也一定程度上提升老年人的防灾能力。其次,城市防灾(专项)规划应加入针对老年人的防灾空间、防灾设施、对策措施。最后应从城市空间上对养老设施用地的选址和布局做到充分考虑,养老设施用地在工程地质条件上应比普通城市用地更优越,比如附近有公园、水体等柔质空间作为防灾隔离空间以及接近城市疏散通道等条件。

参考文献:

[1]李田.从养老需求看养老机构建设[J].山西老年,2009,(6).

[2]刘彦平.老龄化时代的城市规划与建设[J].宏观调控,2013,(10).

[3]马武定,文超祥.我国城市总体规划的改革探讨[J].城市规划,2006,(10).

[4]杨宏,吴长春.我国老龄产业发展对策[J].生产力研究,2009,(5).

[5]陈小卉,杨红平.老龄化背景下城乡规划应对研究——以江苏省为例[J].规划研究,2013,(9).

[6]于涛方,王瑾.面向人口老龄化的城市规划应对[J].规划师,2012,(9).

[7]谷志莲,柴彦威.老龄化社会背景下单位社区的“宜老性”研究——以北京大学燕东园社区为例[J].城市发展研究,2012,(11).

[8]王峤,曾坚.高密度城市中心区的防灾规划体系构建[J].建筑学报,2012,(8).