

基于老龄人口对机构养老需求的思考

——以上海市宝山区养老机构布局规划为例

林智慧

【摘要】: 随着社会对养老机构需求的不断增加,养老问题已是一个严峻的社会问题和被广泛关注的民生问题。为积极应对宝山区人口深度老龄化的趋势,加强宝山养老服务基础设施建设。由区民政局牵头,会同相关部门开展《宝山区养老设施布局专项规划》的编制工作,规划在上海市“9073”养老服务模式的基础上,结合国内外养老服务的经验,探索适合宝山区养老事业发展的模式;运用科学数据模型,预测全区和区内本市户籍老龄人口,实现区内双重平衡;同时,强调养老机构的市场配置和调剂配置,即在政府保底的基础上,鼓励有实力、有资质的民营资源进行补充,从而满足老龄人口对养老机构的需求。

【关键词】: 老龄人口 养老模式 需求预测 专项规划

【中图分类号】: TU984 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 2096-3025 (2019) 03-0088-06

21 世纪是人口老龄化的时代,根据《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》,中国已于 1999 年进入老龄社会,是较早进入老龄社会的发展中国家。而作为世界上老龄人口最多的国家,中国的老龄化不仅是中国自身的问题,更关系到全球人口老龄化的进程,备受世界瞩目^[1]。中国养老事业发展存在诸多隐患:城镇养老院严重不足、社会保障体系不完善、国人“未富先老”等问题已经成为老年事业发展的瓶颈。党的十七大、十八大召开以来,党和国家将养老问题逐渐提高到战略层面,提出“老有所养”“优先发展社区养老服务”“全面建设小康社会”等战略要求,使得我国养老服务体系得到了长足发展。

作为“移民城市”的上海,目前已经进入老龄化社会,并且有进一步向深度老龄化发展的趋势。基于此,上海市人民政府办公厅要求各区县政府,应充分落实国家战略要求,认识到人口老龄化严峻趋势对全市养老机构带来的全新挑战。同时,要善于抓住时机,科学谋划,全力促进新形势下上海养老机构快速发展,努力使全市养老事业发展与城乡统筹发展相结合,与经济社会发展相协调,与人口老龄化严峻挑战相适应。

为落实国家和市级战略,加强宝山区养老服务基础设施建设,启动养老专项规划。宝山区对全区养老机构进行全面梳理、完善、提升,按照上海人口深度老龄化和养老服务发展的需求,以构建居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑的养老服务格局为目标,建成规模适度、布局合理、覆盖城乡、满足多元需求的养老机构空间格局^[2]。



图 1 宝山区养老机构现状布局图

资料来源：宝山区养老设施布局专项规划

1 宝山区概况

宝山地处上海市域北部,行政辖区陆域面积为 294km²,区辖 3 个街道,9 个镇。全区常住人口约 203 万。城镇化率达到 95%,是上海近郊城镇化水平最高的地区之一。

2 现状养老情况分析

2.1 老龄人口现状情况

根据相关部门的数据,宝山区本区户籍 60 岁以上老龄人口占比约 28%,65 岁以上老龄人口占比约 18%。根据国际化标准,一个区域内 60 岁以上人口占比达到 10%以上,或 65 岁以上人口占比达到 7%以上,属于老龄化社区。从目前宝山区的老龄人口结构来看,宝山区已经进入深度老龄化阶段。同时,老龄人口对相关配套的需求也在日益增加,如何在上海市“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的背景下,优化、完善养老服务设施布局及服务,将是宝山区乃至全国面临的一个新的严峻问题。

2.2 现状养老机构基本情况

通过对宝山区现有养老机构的梳理及现状调研,宝山区现有养老机构 40 家,但应对庞大的老龄人口的需求还存在较大的缺口。同时,对现状养老机构的土地及运营情况进行梳理及访谈,只有部分养老机构是属于政府承办,各项土地手续较为齐全,运营较为规范,养老成本也较为符合大部分老年人的需求。还有一部分养老机构为社会承办,这部分养老机构土地手续齐全的并不多,

大部分还是以租赁形式在运营, 养老成本较高, 稳定性存在一定的风险, 老年人的认可度一般。由于宝山区整体的养老需求较大, 特别是社会办养老机构不仅针对宝山区老龄人口, 同时也承接了很大部分上海北部区域的老龄人口, 因此, 排队等待现象较为普遍。

宝山区 40 家养老机构不均匀地分布在 12 个街镇, 由于老龄人口及其子女从生活需求、照料便捷的角度, 均希望能将老年人就近安排, 这对各街镇政府管理部门提出了更高的要求。政府办养老机构须由各街镇自身投入土地、财力等相关资源, 容易形成各街镇服务存在差异。因此, 在专项规划编制的过程中, 既要满足未来老龄人口对养老机构的需求, 也要考虑从街镇管理要求方面加强养老机构布局的均衡性, 同时又不能造成资源的浪费(图 1)。

2.3 养老机构稳定性评价

现状养老机构是未来提升设施品质、扩大供应规模的重要组成部分, 针对该类存量设施, 从现状条件和规划条件两个维度出发, 对不同类别的设施实施差别化引导, 提出保留、修缮、扩建或重建等引导性意见。评估存量设施的稳定性主要从供地性质、房屋使用形式和控详规划等方面展开。

2.3.1 土地供应性质方面

梳理现有养老机构的土地供应与使用功能是否一致, 通过梳理分析, 发现宝山区养老机构很大一部分存在土地供应与使用功能不一致的情况, 部分设施是在工业仓储、文化、居住用地上进行养老服务, 其未来发展的稳定性存在一定的风险。

2.3.2 房屋使用形式方面

在房屋使用形式方面, 大部分政府办养老机构是在国有建设用地上建设养老机构, 拥有房屋产权证; 还有一部分社会办养老机构的用地权属为集体, 存在较大的不确定性; 部分养老设施属于租赁房屋, 发展较为不稳定。

2.3.3 控制性详细规划方面

重点分析各类养老机构现状使用情况与控制性详细规划中确定的土地使用性质是否一致, 若存在不一致, 分析是否有调整的可行性, 从而确定该类地块在未来发展过程中是否稳定, 或者是否可通过控详规划调整使其变得稳定。

2.4 存在问题

通过对现状养老机构的梳理以及分析, 宝山区养老机构及养老服务存在的主要问题和不足有: (1) 设施分布及数量不均。街镇之间存在较大的数量及规模上的差异; (2) 床均建筑面积差异明显。有较大部分设施的床均建筑面积小于规范要求; (3) 运营体制多样。同时存在政府办、社会办和租赁运营的形式; (4) 缺乏对人口多样性的规划和政策应对。现阶段的养老床位主要针对本区户籍老龄人口, 随着外区、外地来宝山人口的不断进入, 外来老龄人口对养老床位的诉求也在不断增加, 未来在养老床位数量估算上应预留一定的弹性空间; (5) 设施稳定性评价。部分设施在土地供应形式、房屋使用功能等方面与控制性详细规划确定的内容存在不一致, 从而影响设施未来稳定的发展。

3 规划构思

3.1 适度前瞻, 着眼长远发展

着眼于老龄人口规模和养老服务需求的长期发展趋势,在设施配置上,坚持机构养老和社区养老并举;在规模总量上,推算规划期末老龄人口,重点预判老龄人口峰值,保障规划的中长期适应性。

3.2 探索经验,实现多样模式

参考国内外先进经验和理念,探讨符合国际先进经验同时适合中国特色的养老模式;拓宽现有养老服务供给主体,提高为养老服务资源的可及性,提供随需服务,建立满足老年人不同层次需求的养老网络体系。

3.3 集约节约,优化空间布局

探讨养老机构混合建设的可行性;充分利用现状养老机构,对现状利用率较低的养老机构进行挖潜,增加机构养老床位;依托现状,对社区养老机构类型进行补充完善和整合。

3.4 分类分级,实行差异引导

充分发挥政府托底保障和市场优化资源配置的作用,对政府办和公益类的养老机构进行底线管控,对社会办的养老机构给予政策引导,满足多层次的养老需求。

3.5 凝聚共识,确保“多规”衔接

建立多部门协同机制,统一各部门关于养老机构的相关政策、标准和口径,做到“发展规划”“控详规划”和“专项规划”的“多规”衔接^[3]。



资料来源:《宝山区养老设施布局专项规划》

3.6 多模式养老探索

“9073”养老模式,即 90%的老年人通过自我照料和社会化服务实现居家养老,7%的老年人通过社区组织提供的各种专业化服务实现社区照料养老,3%的老年人通过入住养老机构实现集中养老。

4 养老机构需求预测

根据宝山区近十年来老年人口的变化规律,采用综合增长率法、分要素模型预测法,结合《上海市养老设施布局专项规划》对宝山区老年人口的预测,同时考虑到宝山区重点发展地区及大型居住社区将导入大量本市人口等因素,在上述老龄人口预测的基础上对其进行适当修正。根据定量及定性分析,预测宝山区老龄人口将在 2030 年达到峰值,60 岁以上老龄人口将达到 40 万人左右。



图 3 宝山区养老机构规划布局图

资料来源:《宝山区养老设施布局专项规划》

5 规划布局

5.1 空间引导布局

按照宝山区各街道、镇的城镇化水平和老龄人口集聚及需求,对宝山区各街镇养老机构布局给予空间引导,分为三类政策区域:优化完善类、重点配置类、预留配置类(图 2)。

优化完善类:主要适用于成熟城镇化区域,地区人口和需求相对稳定。规划策略以完善补充为主,鼓励使用存量用地或通过混合使用方式建设养老机构。建议养老机构设置规模以小型和中型为主。

重点配置类:主要适用于快速城镇化街镇,是下一阶段发展人口导入的重点街镇。规划策略以重点配置为主。建议养老机构设置规模以中型和大型为主。

预留配置类:主要适用于远郊新市镇,老龄人口数量较多,但机构养老需求总体尚不强烈。规划策略以镇区近期集中设置为主,远期预留一定空间。建议养老机构设置规模以中型和大型为主。

5.2 养老机构设施布局规划

宝山区规划养老床位应当能够满足本区户籍老龄人口需求;针对本市户籍老龄人口养老床位存在缺口的问题,建议鼓励通过转型或使用集体土地增加社会办养老机构。考虑到宝山区大型国有企业、央属企业较多,规划建议在后续操作中增加 10%的弹性系数来控制用地或建筑。

5.2.1 现状养老机构梳理

通过对现状养老机构的梳理与研究,规划保留与控制性详细规划用地性质一致的养老机构;针对与控详规划用地不一致的养老机构,通过同步编制控详规划图则,确保现状养老机构的稳定及后续相关土地手续的齐全;同时针对与控详规划不一致,又难以通过规划调整变更的养老机构,本次规划予以取消。

5.2.2 控详规划梳理

由于上海市整体的控制性详细规划在编制推进过程中基本已经覆盖宝山区城市开发边界内区域,本次规划通过对已批控详规划的梳理,确保控详规划中新增的养老机构纳入本次专项规划,从而支撑养老机构整体存在的不足。

5.2.3 规划新增养老机构分析

根据存量养老机构梳理及已批控详规划分析,对仍有缺口的街镇进行规划新增选址,确保到规划期末,能满足各街镇养老床位的需求;对缺口较少,且街镇已经无法通过新增选址进行落实的,可通过全区床位统筹进行解决。

综合上述分析及规划,根据宝山区 2030 年峰值老龄人口养老需求进行配置,到 2030 年,规划养老床位能够满足本区户籍老龄人口需求,覆盖率达到 100%;对本市户籍老龄人口的覆盖率达到 77.6%,存在较小缺口,为满足宝山区本市户籍老龄人口对养老机构的需求,建议鼓励通过转型或使用集体土地增加养老机构(图 3)。

6 经验总结及特色

通过对宝山区养老机构现状的梳理,从多角度分析、总结其存在的问题与不足。在上海市“9073”政策背景下,以宝山区未来老龄人口峰值为预测需求,落实养老机构布局。同时结合人口流动等情况,鼓励通过转型或使用集体土地等形式增加养老机构,并预留不少于 10%的弹性空间,满足未来对多样情景化的需求。总结本次养老机构规划编制过程,有几方面的特色及经验可供借鉴。

第一,编制方法的创新。本次规划在编制过程中,以一个组织编制机构为保障,同时协调相关管理部门及街镇,在上位规划及政策背景引导下,以先进理念和模式实现规划的前瞻性和发展性。同时,为保障规划在后续实施过程中的稳定性,在项目成果中编制控制性详细规划的法定图则,并纳入上海市数据控制平台,实现“控详规划”“建设规划”和“专项规划”的多层级衔接,能够充分指导下位规划的编制实施。

第二,养老理念模式的创新。按照“持续照料”的规划理念,发挥家庭自我照顾的作用,拓宽社区居家养老服务,推进机构养老服务,逐步形成“9073”的养老格局^[4]。同时,为了更好地满足宝山区老年群体日益迫切的养老需求,弥补家庭式养老、社区式

养老和机构养老存在的不足,提出“社会融入式养老”“嵌入式养老”“智能居家养老”等多种新型养老模式。

第三,养老成果内容的创新。一是拓展了原有养老人群的局限,在满足本区户籍老龄人口需求的基础上,统筹区内本市户籍的老龄人口,统一实现就近养老;二是对养老机构数据成果创新性地建立了 GIS 数据库,从多个层面保障了专项成果的完整性、可行性和可操作性。

第四,养老保障政策的创新。探索养老机构用地差别化供应政策,保证民间资本经营的非营利性养老机构与政府经营的养老机构享有相同的土地使用政策;对盈利性养老机构,按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定,优先保障新增供应^[5]。

《宝山区养老设施布局专项规划》于 2015 年 1 月 23 日由宝山区人民政府批准,同年 12 月 25 日经上海市人民政府批准实施。该项目获得 2017 年度上海市优秀城乡规划设计三等奖。

参考文献:

[1]田林海. 发展商业健康保险支持医疗保险制度的财税政策研究[D]. 财政部财政科学研究所, 2011.

[2]缪毅容. 把养老设施布局规划落到实处[N]. 解放日报, 2014.

[3]吴芳芳, 陈琳. 面向老年友好的城市规划设计思考——上海市老年人照料设施专项规划经验[J]. 城市建筑, 2018(21): 39-42.

[4]张丹丹. 福利多元主义与老年社会服务社会化[J]. 消费导刊, 2008(11): 242-243.

[5]秦娅宏. 济南市养老机构布局机制及政策启示研究[D]. 山东师范大学, 2016.