

# 大数据环境下的智慧老龄化社区 住房建设发展研究——以滨州市为例

文 / 舒翠凤、张川 滨州市国土空间生态修复中心 山东滨州 256600

**【摘要】**我国老龄人口基数大，社会老龄化发展速度快，“未富先老”的特征非常明显。在社会保障制度、养老服务体系尚不健全的现阶段，如何科学引导养老发展方向，理性地规划建设老年住房已成为亟待解决的民计民生问题。“就地养老”是“未富先老”社会发展背景下较现实的养老模式，“家庭就近住房”模式是大数据环境下的智慧老龄化社区住房建设模式，能更有效地降低社会养老成本，提高居民生活质量，政府应有规划、建设、土地、财税等方面的政策予以支持。

**【关键词】**人口老龄化；智慧社区；老年住房

**【DOI】** 10.12334/j.issn.1002-8536.2022.07.052

## 1、社区人口老龄化发展现状

1999年我国进入老龄化社会，老龄人口基数大，发展速度快，“未富先老”的特征非常明显。中国社会科学院《中国财政政策报告2010-2011》指出，至2030年中国将超过日本成为世界上老龄化程度最高的国家。

第七次全国人口普查数据显示，滨州市60岁及以上人口占总人口的比例为18.78%。各县区除开发区、北海区、滨城区外均超过20%以上，老城区各社区老龄化更为严重。根据国际惯例，滨州市已经进入中度老龄化社会，各社区面临社会劳动力缺乏，养老服务紧迫的社会问题。

## 2、老年住房发展现状

老年住房包含老年人住宅和养老服务设施。

### 2.1 老年人住宅发展现状及问题分析

#### 2.1.1 平房多建于2000年前，楼房多建于2000年后

问卷数据显示，老年人现居住宅中平房多建于2000年前，楼房多建于2000年后。

滨州市建于1982年，上世纪各年代住房建设总量变化不大，但2000年后随着城市规模的扩大，新城的搬迁，住房建设特别是楼房建设取得了突飞猛进的发展。问卷数据显示，2000年后老年人居住的楼房数量是所有年份中楼房总量的54.40%。

#### 2.1.2 多平房与无电梯楼房

问卷调查中滨州市（含滨城区、开发区、高新区）老年人家庭现住宅为平房的占住宅总量的67.65%，这与滨州市

乡镇人口高于市区人口，乡镇居民住宅多为平房有关；无电梯住宅占住宅总量的28.79%；带电梯住宅仅占住宅总量的3.56%。

#### 2.1.3 多为自有产权保障性住房与安置住房

问卷统计数据显示，属于老年人所有权的住宅占住宅总量的64.77%，属于子女产权的占29.64%，其他占5.59%。老年人楼房多为保障性住房与安置住房，这两类住房占老年人住宅总量的43.96%。另外，商品房占29.74%，其他住房占22%，未选择占4%。

#### 2.1.4 老年人住宅存在问题分析

滨州市老年人现居住宅多普通住宅，建设年代早，设施差，没有适老化措施，主要通过住在平房、楼房的低层来解决老年阶段自理困难带来的生活不便。

老年人购房能力非常低。据滨州市“六普”资料显示，老年人主要依靠家庭其他成员供养。老年居住的楼房多为保障房与安置房。

## 2.2 养老服务设施现状

### 2.2.1 养老服务设施多利用既有建筑改造，居住面积低，配套设施少

滨州市敬老院多使用街道办事处或乡镇政府建设的平房，日间照料中心与养老院多由既有建筑改造而成。

经调查，滨州市（含滨城区、经济开发区、高新区）养老院、福利中心的总建筑面积28600平方米，其中居住建筑面积21000平方米，医疗用房670平方米，娱乐用房1600平方米，行政及其他用房5330平方米。每张床位建筑面积（指

居住部分建筑面积)为 17.71 平方米, 每张床位医疗、娱乐用房建筑面积为 1.91 平方米。该标准远远低于《老年人居住建筑设计标准》规定养老院面积标准(指居住部分建筑面积) 25 平方米。

#### 2.2.2 养老服务设施配建比例小, 建设数量少

至 2013 年底, 滨州市共有 63 个社区。其中 39 个城市社区, 24 个农村社区。63 个社区中仅有 8 处日间照料中心(其中 2 处依托养老院), 敬老院 16 处。养老服务设施配建比例小, 平均每个社区仅有 0.35 处社会养老服务机构。

#### 2.2.3 养老服务设施存在问题分析

我国养老服务设施的建设远远滞后经济社会发展水平的发展。随着《十二五养老服务体系建设规划》的颁布, 养老服务设施的配套建设引起各级政府的高度重视, 配套建设比例逐渐提高, 但由于历史欠账太多, 改善仍需一定时间。

### 3、养老服务发展现状

#### 3.1 以居家养老为主, 失能、半失能老人的居家照料成本高, 家庭负担加重

随着我国计划生育政策的实行、老龄化水平的提高, 劳动力资源出现短缺, 人力成本逐渐上升。近几年失能、半失能老年人所需要的照料人员中, 家庭成员不足, 外聘人员薪酬高, 服务水平差, 家庭养老负担呈现逐步加重的趋势。

#### 3.2 社区养老服务起步较晚, 服务内容单一

社区养老在我国刚刚得以发展, 主要为老年人提供日间照料、膳食供应、健身娱乐、短期托养等服务。以滨州市为例, 社区养老服务工作开展时间不长, 主要服务内容以家政、基本医疗为主。

#### 3.3 机构养老服务标准低, 入住率低

滨州市养老服务机构的社會需求量大, 但入住率低。敬老院、养老院等功能单一, 主要提供饮食起居及其简单的医疗护理。社会养老服务内容少、标准低, 不能满足老年人对养老机构在医疗、教育、娱乐等方面的要求。以养老院为例, 总设计床位 1186 个, 截止 2013 年底, 实际入住老人只有 626 个, 使用率仅为 52.78%。

#### 3.4 传统养老观念对机构养老服务的影响

随着社会养老服务体系的构建, 社会养老服务虽然得到较好的发展, 但是受儒家孝文化及传统养老观念影响, 老人入住养老院被认为是子女不赡养老人的表现。机构养老仍遇到一定障碍。

### 4、养老模式与住房的发展趋势

在社会保障制度、养老服务体系尚不健全的现阶段, 如何科学引导养老发展方向, 理性地规划建设老年住房已成为亟待解决的民计民生问题。

#### 4.1 “同城养老”模式的发展

##### 4.1.1 同城养老模式

根据养老地点的不同, 我国现阶段有本地养老和异地养老两种方式。本地养老是老年人在生活地或工作地养老。

据住房适老化研究专家曲秀峰的有关理论认为, 我国应建

立与家庭紧密联系的“同城养老”模式<sup>[1]</sup>。同城养老模式是老年人与子女同居一个城市的养老方式。包括本地老年人与本地子女同城养老、本地老年人与异地子女同城养老、异地老年人与本地子女同城养老、异地老年人与异地子女同城养老。

#### 4.1.2 同城养老模式的意义

我国独生子女政策推行三十多年来, 形成了大量的“421”“422”(即一对夫妇赡养 4 个老人, 生育 1 个或 2 个孩子)家庭。在“未富先老”的社会背景下, 老年人与子女“同城养老”是较现实的养老模式之一, 它能更有效地降低社会养老成本, 提高居民生活质量。

### 4.2 大数据环境下的智慧老龄化社区住房建设发展研究

#### 4.2.1 两公里内就近居住

根据高德地图出行数据分析, 子女与老年人的住房距离自 2000 年以来呈现逐渐缩短趋势。滨州市内家庭住房距离逐渐趋向缩短, 让彼此看望与照顾更方便快捷, 有利于发挥家庭在养老中应有的作用。问卷数据显示, 户籍地为滨州市城区的家庭中, 子女希望与父母同居一套住房的家庭占 24%, 希望在一公里内的家庭占 48%, 希望在五公里内的家庭占 14%。随着父母年龄的增长, 希望与子女住房就近的比例逐渐提高。80 岁以上老人希望与子女就近居住的比例增长幅度较大。

课题组研究建议老少家庭在两公里内就近居住。两公里的距离方便家庭成员间互相照顾, 基本满足居民出行 10 分钟生活圈标准。

#### 4.2.2 三公里内就地养老

就地养老是通过提供完善的养老服务满足老年人居家养老或社区养老需求, 而非离开家园接受社会养老的养老方式。就地养老的目的是为老人提供熟悉的生活环境与人际关系, 是以人为本理念下社会化养老服务的发展趋势。

据调查, 滨州市养老院的入住老人中, 以养老院附近的居民居多。本街道内老年人占入住老年人总数的 70.03%, 其中本社区内的老年人占入住老年人总数的比重高达 47.48%。

本课题研究建议, 老年人三公里内就地养老, 能较好地满足老年人与子女就近居住以及在熟悉的社区环境中步入社会化养老的心理需求。

### 5、“家庭就近住房”政策探索

“家庭就近住房”是老龄化社会住房发展趋势之一, 政府应大力支持适合老少就近居住、就地养老的住房建设与发展。

养老和住房均为公共政策, 涉及规划、建设、土地、财税、社会保障、住房管理等多个部门的工作, 政府应为老龄化智能社区住房建设提供相应的政策支持。

#### 5.1 “家庭就近住房”规划措施

受访老人大多认为“金窝、银窝不如自己的狗窝”。因此, 老年人拥有独立的住房, 是其维护尊严、获得安全感与幸福感的重要方式之一。

政府应在住房发展规划的基础上, 编制老年住房专项规

划。合理确定养老服务设施规模，科学编制老年住房专项规划。

老年住宅的规划应坚持集中与分散、新建与改造相结合的原则。在具备自然环境优越、公共服务设施完善、交通便利等条件的城市地段集中建设一定规模、设施齐全的老年居住社区，满足部分高收入老年人的养老住房需求。中低收入老年人特别是低收入老年人的住房应广泛分布于普通居住区之内，提高居住区公共服务设施配建标准，合理确定老少合居户型、大小居户型、独立户型等住房户型结构，满足中低收入老年人家庭的住房要求。

养老服务设施应统筹规划、分步实施，建设高标准的综合配套型与基本标准的社区配套型养老服务设施，逐步形成覆盖全市、区域均衡、层级清晰、功能完善、全民共享的养老服务机构网络。高标准的综合配套型设施主要满足少量高收入老年人群体的养老需求，基本标准的社区配套型设施主要满足中低收入老年人的养老需求。社区配套型养老服务设施应当突出数量大、类型多的特点，实现对于老龄人口的全面覆盖，形成“家门口上的养老院”，满足三公里内就地养老的要求。

老年住房发展规划应制定老年住房最低配建比例，积极引导老年住房的建设。

### 5.2 “家庭就近住房”建设措施

#### 5.2.1 老年住宅建设措施

老年住宅的建设标准应符合《老年人居住建筑设计标准》，或在此标准基础上做潜伏设计。住房建设中应合理确定老年住宅普通住房面积标准。根据保障性老年住宅与商品性老年住宅的不同居住要求，建议保障性老年住宅普通住房面积控制在60平方米之内，商品性老年住宅普通住房面积控制在90平方米内。

对老年人现住老旧住宅，应采取积极措施引导适老化改造。

#### 5.2.2 养老服务设施建设措施

按照养老服务均等化的原则在社区配建日间照料中心、社区养老院等养老服务机构，支持老人就地养老。

大力推进养护型养老机构的建设，将医疗服务与养老紧密结合，满足养老服务需要要求。

### 5.3 “家庭就近住房”建设土地政策建议

#### 5.3.1 老年住宅土地政策建议

老年住宅可以根据建设和管理的不同，分为政府或社会非营利性组织投资居家养老住房、社会资产投资居家养老住房两种模式。其中，政府或社会非营利性组织投资居家养老住房应依法划拨用地，并参照公共租赁住房操作方式，取得应有的土地保障；对于社会资产投资居家养老住房，可采用招标、拍卖、挂牌、出让等方式以土地有偿使用方式供地，并在地价、财税等方面给予适当优惠。

#### 5.3.2 养老服务设施土地政策

养老服务设施的供地方式根据建设和管理的需要，采取划拨和协议出让的方式进行，政府及相关部门应加强监管，并在地价和财税等方面给以一定的政策支持。

各种养老用房若由农村集体进行建设和管理，如农村敬老院、老年公寓等，根据政策要求，在报经有关部门批准后，可直接在农村集体所有土地上进行建设，也可先将农村集体

所有土地收回国有，再划拨给村居委会。

### 5.4 “家庭就近住房”建设财税政策建议

5.4.1 住房保障财政政策覆盖所有居住地的中低收入人口，支持同城养老住房建设的发展

户籍制度的改革必将进一步促进人口的流动，进城劳动力以及随迁老人将会越来越多。财税支持政策应与之相适应，建立以居住地为保障条件的住房保障制度，财税支持覆盖所有在居住地的中低收入人群，包括随迁人员。

5.4.2 增加财政投入，进一步提高对住房保障与养老服务设施建设支持力度

国家对保障性住房建设资金的来源有明确规定，各级政府应通过提高土地净收益提取保障性住房建设补充资金的比例、提高福利彩票的提取比例、降低公积金管理费用等措施，有效增加财政对以上设施建设的资金投入，真正发挥住房保障与养老服务设施的社会效益<sup>[4]</sup>。

5.4.3 对购买与租赁“家庭就近住房”的家庭发放相应标准的“就近居住”财政补贴，提高子女与老人就近居住的积极性

空巢老人家庭的增多带来社会养老服务工作越来越大，养老财力投入越来越重的问题。发放“就近居住”财政补贴，促进老少家庭就近居住，必将有效降低社会养老压力，更好的提高老年人居家养老能力，提升老年人晚年生活质量。

### 结语：

养老问题是社会高度关注的问题。课题在深入调研的基础上，运用数量分析、跨学科研究，进行了典型案例分，吸收借鉴了大量相关研究成果，提出“家庭就近住房”建设了理念，为“家庭就近住房”建设的规划、建设、财税、土地、保障等提出了对策建议。

### 参考文献：

- [1] 任斐. 同城养老：探索我市未来养老模式和住房发展新方向 [N]. 滨州日报, 2015-6-24.
- [2] 刘云, 黄琦钧, 吴阳煜. 新型楼道接力电梯或成福音 [N]. 羊城晚报, 2014-07-25.
- [3] 周燕珉, 程晓青, 林菊英, 林婧怡. 老年住宅 [M]. 中国建筑工业出版社, 2011.
- [4] 高培勇主编. 新型城市化背景下的住房保障 [M]. 中国财政经济出版社, 2012: 123-133.

### 作者简介：

舒翠凤 (1971-), 女, 山东滨州人, 高级规划师, 国家注册规划师, 主要从事城市规划管理、住房政策研究。

张川 (1968-), 男, 山东滨州人, 高级规划师, 国家注册建筑师, 主要从事城市规划管理、住房政策研究。

### 课题项目：

本项目为滨州市 2022 年度社会科学规划课题“大数据环境下的智慧社区建设发展研究”(22-skgh-014)