

养老服务设施布局规划编制技术指南（试行）

前 言

为实施积极应对人口老龄化国家战略，加快健全覆盖城乡的县（区）、乡镇（街道）、村（社区）三级养老服务网络，进一步提升养老服务设施布局科学性、合理性和精准性，有效提高养老服务设施土地利用效率，民政部、自然资源部在总结各地实践经验的基础上，研究制定了《养老服务设施布局规划编制技术指南（试行）》，用于指导地方开展养老服务设施布局规划编制工作。

当前，养老服务设施布局规划编制尚处于实践探索阶段，本指南侧重提出原则性、导向性要求，各地可结合实际，补充、细化、完善本地区养老服务设施布局规划的内容和技术规定，提高针对性、科学性和可操作性。

目 录

一、总体要求.....	1
(一) 规划目的.....	1
(二) 基本原则.....	1
(三) 适用范围.....	2
(四) 规划期限.....	2
二、编制要点.....	2
(一) 设施类型.....	2
(二) 数据时间.....	2
(三) 基本要求.....	3
(四) 机构养老服务设施配建标准.....	5
三、主要内容.....	6
(一) 供需现状.....	6
(二) 目标指标.....	7
(三) 布局规划.....	8
(四) 实施安排.....	8
(五) 保障措施.....	8
四、规划成果.....	8
(一) 规划文本.....	8
(二) 规划图集.....	9
(三) 附件.....	9
(四) 矢量数据.....	10
附录 1：术语和定义.....	10
附录 2：规划文本参考提纲.....	11

一、总体要求

（一）规划目的

综合考虑人口老龄化状况、老年人养老服务需求、养老服务设施资源、经济社会发展水平、自然资源、生态环境、历史文化等因素，客观分析发展趋势，着眼加快健全覆盖城乡的县（区）、乡镇（街道）、村（社区）三级养老服务网络，根据国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划和相关专项规划，科学确定本行政区域内养老服务设施的类型、布局 and 规模，全面增强养老服务设施供给能力，充足预留养老服务设施建设发展空间，不断促进养老服务扩容提质，推动适合我国国情的养老服务体系成熟定型。

（二）基本原则

以人为本，以需定供。坚持以人民为中心的发展思想，聚焦老年人养老服务实际需求，不断健全养老服务网络，引导养老服务设施向需求集中区域配置，根据人口老龄化程度和养老服务需求变化，因地制宜优化设施用地比例及设施配置安排。

因地制宜，优化配置。充分考虑不同区域、城乡地区发展差异化特点，以资源协调配置为基础，推动存量盘活和增量优化并举，有效统筹养老服务设施资源，不断提高设施利用效能。

底线约束，适度前瞻。按照本指南提出的养老服务设施配置基本要求，实行差异化引导。基于人口老龄化发展现状和趋势，

充分考虑失能老年人数量变化情况，预留土地发展空间，逐年确定设施配置和床位规模总量。

统筹协调，有效衔接。有效发挥养老服务体系规划建设规划指导作用，加强与医疗卫生、教育、公园绿地、综合交通等相关规划衔接，坚持协调配合，形成工作合力。

（三）适用范围

本指南适用于地市级、县级养老服务设施布局规划的编制工作。省级养老服务设施布局规划可参照编制。

（四）规划期限

本轮养老服务设施布局规划编制期至 2035 年，近期着眼至 2030 年。

二、编制要点

（一）设施类型

养老服务设施包括机构养老服务设施和社区养老服务设施。其中，机构养老服务设施包括社会福利院（养老类）、县级综合养老服务管理平台、特困人员供养服务机构、乡镇（街道）区域养老服务中心以及各类养老机构等所使用的设施；社区养老服务设施主要包括但不限于嵌入式社区养老服务设施、村（社区）养老服务站点等。

（二）数据时间

相关现状数据宜采用规划基准年的资料，反映发展历程的数

据不宜少于5年。

（三）基本要求

1.选址布局要求

（1）**区位。**养老服务设施选址一般位于城镇开发边界或村庄建设边界范围内，优先设置在老年人较为集聚、养老需求较为集中的区域，为老年人提供方便可及的服务。

（2）**交通。**养老服务设施选址宜方便子女探望，适应老年人出行需求，选址宜在公共交通方便可达的地段，避开邻近对外交通、快速干道及交通量大的交叉口路段。

（3）**环境。**养老服务设施选址宜选择在地质条件稳定、光照充足、绿化较好、空气优良等环境条件良好的地段，基础设施相对完善，有相对独立的出入口，与周边住宅区域互不干扰，应远离污染源、噪声源及危险品生产和储运场所，避让地质灾害高、极高风（危）险区。

（4）**设施。**养老服务设施选址宜选择在市政配套成熟区域，宜靠近老年人居住集中的城乡社区，并宜与医院、社区卫生服务中心（乡镇卫生院）、社区卫生服务站（村卫生室）、社区党群服务中心（社区邻里中心）等服务设施综合设置或相邻布局。

2.建设类型

（1）**保留类。**对于满足消防等许可要求，运营完善、配备设施相对齐全的现有养老服务设施，予以保留完善。对于满足消

防安全等相关要求,但暂未满足消防许可要求的现有养老服务设施,予以整改后保留。但对于现状不能满足用地安全、消防安全、房屋质量安全等相关要求,且无法改造升级的现有养老服务设施,应予以撤并。

(2) 新建类。新建养老服务设施规模应合理适度,符合规划控制要求和选址原则,邻近老年人养老需求较为集中地区,远离污染源、噪音源等,交通便利。

(3) 改建类。改建养老服务设施可利用闲置的企业办公用房、酒店宾馆、学校(幼儿园)、企事业单位用房、社区用房、公用住宅房屋等,按照相关规范标准改造为养老服务设施。

(4) 扩建类。扩建养老服务设施包括现有用地扩建和现有建筑提升改造两种形式。现有用地扩建是指对现有养老服务设施周边用地进行梳理整合,具备条件扩建的养老服务设施可划定扩建范围,提出养老服务床位扩容需求。现有建筑提升改造是指周边用地无条件扩建,但条件急需改善提升的养老服务设施,在现有养老服务设施用地范围内可依规扩大建筑面积,增加养老服务床位数量。

3.控制指引

(1) 布局导引。老年人口密度较高的地区应作为养老服务设施的重点配置区域,养老服务设施单体规模应集约紧凑,充分考虑公共交通、日照、环境、安全等因素。养老服务设施设计上

宜为未来扩建或增加养老服务床位预留空间。

（2）用地兼容。鼓励通过复合功能用地方式设立养老服务设施，允许养老服务设施在功能用途互利、环境要求相似且相互没有不利影响的用地上综合设置。

有条件情况下，养老服务设施宜与以下设施用地兼容设置，主要包括公共管理与公共服务用地、城镇社区服务设施用地、农村社区服务设施用地、一类/二类城镇住宅用地等，尤其宜与基层医疗卫生设施用地混合设置，但不宜与工矿用地、交通运输用地等混合设置。

养老服务设施与居住、社区医疗卫生设施等用地混合设置时，应做到适度区隔、相对独立，宜有独立出入口或独立电梯，可对外开放。当养老服务设施与居住建筑、社区管理、文化等设施综合设置时，宜保障养老服务设施安全、安静、避免干扰，并宜在建筑低层部分设置，不宜安排在地下层、半地下层和夹层。

（四）机构养老服务设施配建标准

机构养老服务设施床均面积、容积率和建筑密度等配置标准按照相关国家标准和行业标准的规定执行。

1.机构养老服务设施床位配建。机构养老服务设施中的护理型床位占机构养老服务床位总数比例，到 2030 年宜达到 70%，到 2035 年宜达到 80%。高龄、失能老年人口比例较高的地区，可适当提高养老机构床位数量和护理型床位比例标准，在整体床

位数中同步规划设置一定比例的认知障碍照护床位。

2.机构养老服务设施规模。机构养老服务设施床位规模应根据老年人口分布实际情况及趋势等确定，单个设施建设规模一般不宜超过 500 张养老服务床位。

（五）社区养老服务设施配建标准

按照人均用地相关标准分区分级规划设置社区养老服务设施，人口老龄化程度较高地区可结合实际适当上调标准。社区养老服务设施床均面积、容积率和建筑密度等配置标准按照相关国家标准和行业规定的规定执行。

1.嵌入式社区养老服务设施。一般宜具有全日托养、日间照料、老年助餐、服务转介、资源链接等功能，为辖区范围内的老年人就近提供居家社区养老服务。

2.村（社区）养老服务站点。一般宜具有日间照料、老年助餐、上门服务等功能，具备条件的可开展短期全日托养服务。

推动嵌入式社区养老服务设施、村（社区）养老服务站点等社区养老服务设施与乡镇（街道）区域养老服务中心等机构养老服务设施形成资源共享、功能互补格局，共同构建一刻钟居家社区养老服务圈。

三、主要内容

（一）供需现状

1.养老服务设施供给现状。分析现有养老服务设施的配建情

况、布局情况、使用效率与存在问题等，重点把握养老服务设施数量、规模等现状概况；养老服务设施的权属关系、周边环境、运营服务管理等情况。

2.养老服务设施需求现状。以县域为统筹，以乡镇（街道）等行政管理基本单元或详细规划编制单元为基础，分析现有老年人口数量和结构、老年人口分布和密度、养老服务需求等，重点把握年龄结构、失能状况、经济收入、家庭照护情况等与养老服务需求相关的老年人口特征。

3.存在问题与布局策略。分析现有养老服务设施供需方面存在的突出问题，提出养老服务设施规划的布局策略。

（二）目标指标

1.规划目标。统筹考虑人口老龄化发展趋势、设施供需情况等要求，采用定性与定量相结合的方式，提出分阶段发展目标。

2.指标体系。明确养老服务设施规划指标，主要包括养老服务设施规模指标和养老服务床位规模指标。养老服务设施规模指标主要以常住人口为基数，结合未来 5-15 年人口老龄化趋势，以及近远期老年人口规模，重点分析失能老年人数量增长形势，宜按照全体老年人中有 3% 的老年人入住养老机构规模预测所需养老服务设施数量，为实现养老服务高质量发展预留充足的设施建设发展空间。养老服务床位规模指标主要以养老服务设施规模指标为基础，重点预测失能老年人口规模，合理确定养老服务床

位数、护理型床位占比与数量等。

（三）布局规划

明确养老服务设施的配置标准、布局要求、综合配置及资源整合利用、周边环境建设等方面内容和要求，将机构养老服务设施建设落到用地或点位。

（四）实施安排

1.重点任务。根据养老服务设施发展现状分析、老年人口规模、老年人口分布情况和养老服务床位配建指标等，确定规划实施的重点任务，并明确建设目标及要求。

2.实施进度。根据重点任务和养老服务设施配建标准、床位规模等基础条件，编制近远期项目表、近远期规划图，确定规划分阶段推进目标和实施方案。

（五）保障措施

为推进规划的顺利实施，从组织领导、监督考核、资金统筹、土地供应、存量改造和动态评估等方面明确相关保障措施。

四、规划成果

包括规划文本、规划图集、附件和矢量数据。涉及向社会公开的规划文本、图件等，需符合国家保密管理和地图管理等有关规定。

（一）规划文本

规划文本应以条文形式表述养老服务设施布局规划的主要

内容，文字表达应简练明确，具有指导性、科学性和可操作性。规划文本可参考附录提纲所列内容。

（二）规划图集

规划图集所表达的内容和要求与规划文本一致，并标注图名、比例尺、图例、绘制时间等。

1.基础图件。主要包括但不限于机构养老服务设施现状分布图、社区养老服务设施现状分布图、老年人口密度分区图等。

2.成果图件。主要包括但不限于机构养老服务设施近期布局规划图和远期布局规划图、社区养老服务设施近期布局规划图和远期布局规划图等。

（三）附件

附件包括规划说明书、基础资料汇编、历次规划审查会议纪要及修改说明等。

1.规划说明书

对规划中关键问题的分析研究、核心规划内容和关键指标进行详细说明。

2.基础资料汇编

整理汇编规划工作中涉及或使用的基础资料、相关专题研究成果等内容。

3.规划编制过程有关说明

规划编制中的公众意见征求、专家审查意见、会议纪要、相

关修改说明等。

（四）矢量数据

将规划文本、规划图集、附件等按统一的数据规范，制作形成养老服务设施布局规划矢量数据库，统筹纳入国土空间规划“一张图”等相关监督信息系统。

附录 1：术语和定义

1.老年人：本行政区域内 60 周岁及以上常住人群。

2.老年人口密度：每平方公里城镇建设用地范围内所居住的老年人口数量。

3.养老服务设施：指专门为老年人提供日间照料、康复护理、全日托养以及助餐、助医、助洁、助行、助浴、助急等养老服务的房屋和场所，在本指南中包括机构养老服务设施和社区养老服务设施。

4.嵌入式社区养老服务设施：指设立在居民居住区（小区），利用已有的建筑设施，为老年人开展全托、日托、上门等综合性养老服务的房屋和场所。

5.护理型床位：指建在养老服务机构中保障失能老年人基本生活照料和护理服务的床位设施。同时符合以下条件，可界定为护理型床位：（1）配置护理床，或配置普通床并按 1 名养老护理员照料 3 名重度、完全失能老年人，1 名养老护理员照料 6 名轻

度、度失能老年人配备标准；（2）老年人居室、卫生间、浴室、餐厅、公共活动空间实现无障碍；（3）配备协助失能老年人移动、就餐、洗浴、如厕等基本生活和服务所需辅助器具。护理型床位占比是指本区域内养老服务机构建有护理型床位数/床位总数*100%。

附录 2：规划文本参考提纲

一、规划总则

- （一）规划目的
- （二）指导思想
- （三）规划原则
- （四）规划依据
- （五）规划范围
- （六）规划期限

二、现状分析

- （一）人口老龄化发展情况和老年人口规模预测
- （二）养老服务设施供需现状和预测分析
- （三）养老服务设施发展现状

三、规划目标与指标

- （一）规划目标
- （二）指标体系
- （三）布局策略

四、机构养老服务设施布局安排

- (一) 规划目标
- (二) 布局导引
- (三) 配置标准

五、社区养老服务设施布局安排

- (一) 规划目标
- (二) 布局导引
- (三) 配置标准

六、实施安排

- (一) 重点任务
- (二) 实施进度

七、保障措施

- (一) 组织保障
- (二) 资金保障
- (三) 监督考核