

上海市养老服务设施布局专项规划

(2021-2035年)

(草案公示稿)

SPECIAL PLANNING FOR
THE LAYOUT OF SHANGHAI ELDERLY CARE FACILITIES



上海市民政局
上海市规划和自然资源局
二〇二二年二月

一、规划背景

党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，进一步明确“构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。第七次全国人口普查结果表明，上海老龄化、高龄化程度进一步加深，按照“人民城市建设”的要求，需要加快养老服务设施建设，为满足老年人多层次、多样化的养老服务需求提供支撑。

《上海市养老设施布局专项规划（2013-2020 年）》于 2020 年到期。根据《上海市养老服务条例》要求，结合上一轮规划实施评估情况，并落实《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》要求，上海市民政局会同上海市规划和自然资源局组织编制本市新一轮养老服务设施布局专项规划。

二、总则

1. 规划范围

本规划范围为上海市市域范围。

2. 规划期限

本规划期限为 2021-2035 年。其中近期为 2021-2025 年，与本市养老服务发展“十四五”规划保持一致；远期至 2035 年，与全市总体规划期限保持一致。

3. 规划对象

养老服务设施，主要是指由民政部门指导和推动建设、提供养老服务的基本公共服务设施。根据《上海市养老服务条例》的有关规定，

养老服务设施类型主要为“机构养老服务设施”和“居家社区养老服务设施”。其中，前者主要为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务，后者主要为老年人提供居家和社区养老服务。

（*注：为老年人提供居住的老年公寓等商业房地产项目和集合居住、生活照料、医疗照护等功能的养老社区，以及老年大学，无障碍步行道、户外座椅等为老年人提供的相关无障碍设施等，不作为本次规划的对象。）

4. 规划依据

- 《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》
- 《上海市养老服务条例》（2021 年 3 月 20 日起施行）
- 《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》（2017 年）
- 《上海市基本公共服务“十四五”规划》（沪府发〔2021〕5 号）
- 《上海市民政事业发展“十四五”规划》（沪府办发〔2021〕16 号）
- 《上海市老龄事业发展“十四五”规划》（沪府办发〔2021〕3 号）
- 《上海市养老服务发展“十四五”规划》（沪社养老领〔2021〕3 号）
- 《上海市人民政府办公厅关于推进本市“十四五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办规〔2021〕13 号）
- 《上海市人民政府办公厅关于印发〈上海市促进养老托育服务高质量发展实施方案〉的通知》（沪府办发〔2022〕3 号）
- 《上海市控制性详细规划技术准则（2016 年修订版）》
- 《上海乡村社区生活圈规划导则（试行）》（2021 年）

- 《上海 15 分钟社区生活圈规划导则》（2016 年）
- 《上海市养老服务条例》（2021 年 3 月 20 日起施行）
- 《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》（2017 年）
- 《上海市控制性详细规划技术准则（2016 年修订版）》
- 《上海乡村社区生活圈规划导则（试行）》（2021 年）
- 《上海 15 分钟社区生活圈规划导则》（2016 年）

5. 规划实施评估

全市养老服务设施在总量上已满足《上海市养老设施布局专项规划（2013-2020 年）》规划要求。截至 2020 年，现状养老床位总量为 16.1 万张，超过 2020 年规划目标值 15.9 万张；现状居家社区养老服务设施建筑面积总量为 111.24 万平方米，达到每千人 44.73 平方米，超过规划每千人 40 平方米的目标。但在结构上，机构和居家社区养老服务设施仍存在布局不均衡的问题，部分区的现状设施尚未达到规划要求。

三、主要内容

（一）规划原则

1. 坚持政府主导、多元参与。坚持党对应对人口老龄化工作的全面领导，充分发挥政府托底保障和市场优化资源配置的作用，构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的养老服务基本格局，巩固家庭养老的基础地位。引导社会广泛参与，充分激发市场和全社会的活力。

2. 坚持服务均等、差异引导。推进基本公共服务覆盖常住人口，逐步实现养老服务均等化。着力确保养老基本服务 15 分钟生活圈全覆盖，提升对独居、高龄、失能失智等重点老年人群的服务能力。加强区域

统筹，因地制宜实行分类引导，明确差异化指标要求。

3. 坚持城乡统筹、突出重点。强化五个新城的优质养老服务资源配置，加强对远郊薄弱地区的倾斜扶持，促进全市养老服务设施布局城乡均衡发展。提升乡村地区养老服务能力，因地制宜配置符合乡村人口生活习惯的养老服务设施。

4. 坚持适度前瞻、底线管控。着眼于本市常住老年人口发展趋势，根据预测峰值合理确定养老服务设施规模总量，预留弹性空间。对于提供基本公共服务的养老服务设施进行底线管控，通过约束性规划指标明确配置标准。

5. 坚持优化布局、增存并举。结合区域人口特征和发展导向，引导新增养老服务设施向需求集中区域配置。充分挖掘存量设施和空间，深化社区嵌入式养老服务设施配置，推动存量养老服务设施提升改造。

6. 坚持凝聚共识、多规衔接。建立多部门协同机制，明确关于养老服务设施布局的相关政策、标准和口径，确保本规划与国民经济和社会发展规划、各层次国土空间规划衔接。

（二） 规划目标

规划到 2025 年，全面完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，基本建成老年友好城市，积极创建老年宜居社区，深化“90-7-3”养老服务格局，建成方便可及、服务专业、功能复合、覆盖城乡、层次多元的养老服务设施格局。

规划建成不小于 17.8 万张养老床位，其中护理型床位占比不小于 60%，且包含至少 1.5 万张认知障碍老年人照护床位；全市每千人居家

社区养老服务设施建筑面积达到 50 平方米，街镇养老综合体总量力争达到 500 家，社区养老助餐服务供客能力达到 25 万客/日左右，建成 100 家乡村长者照护之家。

规划到 2035 年，按照上海深度老龄化和养老服务发展的趋势，不断更新养老服务设施服务对象和服务内容，优化基本养老服务内涵，逐步实现养老服务对常住人口的覆盖，打造高品质、有尊严的养老服务设施，全面建成老年友好城市，满足人民群众对美好生活的向往。

规划建成不小于 21 万张养老床位，其中护理型床位占比不小于 80%，且包含至少 3 万张认知障碍老年人照护床位；全市每千人居家社区养老服务设施建筑面积达到 60 平方米，街镇养老综合体总量力争达到 700 家，社区养老助餐服务供客能力达到 30 万客/日左右，实现城乡居住社区的社区养老生活圈全覆盖。

（三） 养老服务设施体系

全市养老服务设施体系主要由机构养老服务设施和居家社区养老服务设施两大类构成。两类设施在功能上可复合、兼顾多种养老服务，实现土地集约利用和设施高效覆盖。

机构养老服务设施分为市级、区级和街镇级，在详细规划层次通过养老用地和其他用地配建保障设施建设。在土地资源紧约束的大背景下，鼓励嵌入式养老服务设施发展，实现更为灵活多样的机构养老服务设施空间。

居家社区养老服务设施类型主要包括提供多项社区养老服务功能的社区综合为老服务中心，以及至少提供一项社区养老服务功能的长

者照护之家、社区老年人日间照护服务中心、社区长者食堂、老年助餐点等。社区养老服务的功能主要包括“2（基本功能）”+“6（辅助功能）”+“X（个性化服务功能）”。其中：基本功能包括社区托养类（含短期托养服务和日间照护服务）、助餐服务 2 类；辅助功能包括医养结合、健康促进、智能服务、家庭支持、养老顾问、精神文化等 6 类；个性化服务功能，由街镇根据实际情况设定。

培育和鼓励市场主体发展养老服务新业态，扩大多层次、多样化、个性化养老服务和产品供给。

（四） 机构养老服务设施

1. 选址原则

原则上应位于城市开发边界范围内，同时避免选址在产业基地内；临近老年人较为集聚、养老需求较为集中的城镇社区。深化医养结合，与医疗卫生设施综合或临近设置；考虑使用便利性，可结合商业、教育、文化、体育等公共服务设施空间布局。为方便子女探望及老年人出行需求，选择公共交通方便可达的地段；避开临近对外交通、快速干道及交通量大的交叉口路段。尽可能选择绿化条件较好、空气清新等环境优良的地段，并远离污染源、噪声源及危险品生产及储运用地。

2. 差异化配置

考虑全市各区域在空间资源、人口密度和老龄化程度上存在差异，在满足全市总量需求基础上对不同区域类型进行差异化配置引导。综合评估规划人口数和户籍人口老龄化水平，合理确定各街镇机构养老

床位数目标，具体床位指标以区级专项规划核定为准。本次规划分为五大区域进行配置：中心城、主城片区、五个新城、新市镇、乡村地区。

（1）中心城，在符合消防、安全的前提下鼓励养老用地的地块容积率采用控制性详细规划开发强度分区的容积率较高值，加强土地集约利用；部分用地紧张的地区在保障设施安全、安静、避免干扰的情况下，可与商业、行政管理、医疗、文化、体育等设施综合设置，宜在建筑低层部分设置。

（2）主城片区，重点布局中型和大型机构养老服务设施，有效补充中心城养老床位需求；提高存量机构养老服务设施床位服务能级，提高护理型床位和认知障碍照护床位占比。

（3）五个新城，加大养老床位配置力度，结合全市老年人口总量、分布情况和养老床位布局需要，积极承担全市养老床位统筹建设指标；面向全市提供高品质机构养老服务，打造示范性机构养老服务设施；优化养老床位功能结构，提高护理型、认知障碍照护床位占比；探索机构、社区和居家养老融合发展路径，创新机构养老服务设施的空间组织模式，加强医养结合、体养结合等实践，提供便捷、专业的养老服务。

（4）新市镇，原则上每个新市镇镇区配置至少一处机构养老服务设施，在撤制镇社区、大型居住区等老年人口集聚区域应按需配置机构养老服务设施，优化空间布局；高龄、失能失智老年人占比高的新市镇应提高护理型床位和认知障碍照护床位配置比例，优化床位功能结构。

（5）乡村地区，鼓励乡村人口利用镇区就近解决需求；在人口密

度较高、交通较为便捷、建设用地紧凑的区域，根据各区村庄布局规划和郊野单元村庄规划，可因地制宜灵活布局小型机构养老服务设施解决附近人口就地养老需求。

3. 分区发展指引

根据各区机构养老服务设施现状建设水平以及老年人口规模结构、设施建设目标等因素，确定各区发展引导策略。各区在养老服务设施规划中，重点向大型居住区、五个新城等人口导入地倾斜。根据现状机构养老服务设施床位数、床均建筑面积等与规划目标间的差距，以及老年人口中高龄老人的比例、重大规划战略等，将各区的发展引导策略分为以下四类：

（1）巩固优化类，针对现状养老床位数和床均建筑面积均接近或达到规划要求的区，重在巩固现有建设基础，优化空间布局，逐步完成各项建设目标，同时结合老年人口结构，进一步提升服务水平。

（2）改善提升类，针对现状养老床位数基本达到规划目标、但床均建筑面积与规划要求差距较大的区，要在满足床位总量要求的基础上，加大对现有机构养老服务设施的改造提升力度，通过分批次改扩建，在 2035 年前满足本区的床均建筑面积规划标准。

（3）加速新建类，针对现状床均建筑面积基本达到规划要求、但养老床位数距离规划目标有较大缺口的区，重点通过增大养老用地供给、存量建设用地挖潜等途径，推进养老床位建设，同时逐步实现养老机构床均建筑面积全部达标。

（4）全面发力类，针对现状养老床位数和床均建筑面积均与规划

要求差距较大的区，重点要按照规划床均建筑面积指标要求，加快新建一批机构养老服务设施，补足床位缺口；同时逐步加强对存量养老机构的提升改造，实现床均建筑面积达到规划标准。

（五）居家社区养老服务设施

1. 社区养老生活圈

根据城乡空间结构的不同，将全市分为以下两大区域类型进行社区养老生活圈规划建设指引，以生活圈为配置单元落实居家社区养老服务设施配置。

（1）中心城、主城片区、五个新城

参考《上海市 15 分钟社区生活圈规划导则》，在以居住功能为主的地区构建 15 分钟社区养老生活圈，满足居民就近享受养老服务需求。每个“生活圈”重点依托 1 个社区养老综合体和若干个家门口服务站点，形成两个层级的服务供给。社区养老综合体的载体为综合为老服务中心或分中心，提供社区托养、助餐服务以及其他服务；家门口服务站点主要依托老年活动室或居住区内其他可利用的各类设施场所复合设置，不要求独立用地。

（2）新市镇及乡村地区

在城市开发边界内（镇区）参照“中心城、主城片区、五个新城”标准划分生活圈。在撤制镇社区按需设立养老服务综合体。

在城市开发边界外（乡村地区）根据农村居民点布局划分乡村社区养老生活圈，兼顾服务范围和老年人口数，包含若干相邻行政村。生活圈按需配置乡村长者照护之家，可结合农村集中居民点配置。规划

保留行政村配置标准化老年活动室，在自然村和村组层面设立示范睦邻点等农村互助养老服务设施，提供基础养老服务。

2. 差异化配置

鼓励根据城镇社区和乡村社区的实际资源情况，按照不同的功能与规模需求，进行差异化配置。本次规划分为五大区域进行配置：中心城、主城片区、五个新城、新市镇、乡村地区。

（1）中心城，在目前设施数量与覆盖率较高、服务较为完备的基础上，结合城市更新、旧区改造等工作强化社区嵌入式养老服务设施建设，优化家门口服务站点布局，提升居家社区养老服务能力。

（2）主城片区，重点加强社区养老综合体建设，鼓励加大设施建筑面积、提升综合服务能力、加强空间集约利用，评估各社区养老生活圈需求，探索开展特色化、多元化养老服务内容。

（3）五个新城，在各区社区养老服务配置要求上进一步提升千人指标标准，体现新城高标准要求。综合设置社区服务设施，探索养老服务设施与托育、商业、文化、体育等公共服务设施集中布局、临近设置、共建共享，鼓励建设结合其他社区服务功能的一站式、复合型社区服务综合体，打造全市社区养老服务标杆。结合常住人口导入和区域老龄化水平预测，超前预留居家社区养老服务设施。

（4）新市镇，逐步推进镇区 15 分钟社区养老生活圈的养老服务综合体建设全覆盖。规模较小的生活圈可采用设施规模中的最低标准。

（5）乡村地区，结合老年人口现状分布情况和规划集中居民点完善乡村长者照护之家和示范睦邻点布局，根据实际需求提供相应功能。

3. 分区发展指引

根据各区居家社区养老服务设施建设现状空间覆盖率与规模水平、规划常住人口、老年人口增长趋势等，分类别引导各区居家社区养老服务设施建设，将各区的发展引导策略分为以下三类：

（1）巩固优化类，针对现状居家社区养老服务设施建筑面积已达到每千人 40 m²且设施覆盖率较高的区，重在巩固现有建设基础，进一步优化空间布局，提升服务水平，全面达到规划目标。

（2）布局完善类，针对现状居家社区养老服务设施建筑面积已达到每千人 40 m²、但覆盖率较低的区，重点完善居家社区养老服务设施的空间布局，加快对未覆盖居住区的设施覆盖，逐步达到规划目标。

（3）全面发力类，针对现状居家社区养老服务设施建筑面积尚未达到每千人 40 m²、空间覆盖率较低的区，应统筹规划布局，通过新增养老空间供应、与新建居住区同步建设、对存量建筑资源的挖潜等方式，加快居家社区养老服务设施的建设工作，尽快改善设施不足的现状。

（六） 规划实施保障

1. 健全规划传导

建立动态更新的全市老年人口和养老服务设施现状及规划数据库。每年度发布上海市老年人口和老龄事业监测统计信息。结合每五年人口抽样调查和每十年的人口普查统计，以及老年人口的实际需求和行业发展变化情况，定期对专项规划实施情况进行评估，动态修订本专项规划。

本专项规划经批准后，作为各区国土空间总体规划和区级养老服务设施布局专项规划编制的上位依据。各区应结合规划实施评估情况，加快推进区级养老服务设施布局专项规划编制工作，落实市级规划要求，并纳入上海市国土空间规划数据库统一管理。

2. 鼓励医养结合

鼓励区级规划和空间规划编制中统筹考虑养老服务设施与医疗卫生设施的布局，将两者同址或者临近设置。支持机构养老服务设施设立医疗机构，鼓励机构养老服务设施为医疗机构入驻提供场地和设施，方便老年人获取医疗服务。

支持各类医疗机构与养老服务机构通过签约等形式开展合作，开设绿色通道，为老年人接受医疗服务提供便利。鼓励发展互联网远程医疗及照护支持服务，以及电子健康档案、一键救援等智慧养老服务，加快推进“养老院+互联网医院”，综合运用各类智能化手段，提升养老服务能级。

3. 完善政策支撑

各级人民政府应当将养老服务设施建设用地纳入国土空间规划和土地利用年度计划。在符合规划、环保等要求的前提下，可以将闲置的公益性用地优先调整为养老服务设施用地。新建非营利性养老服务设施可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地；新建营利性养老服务设施以租赁、先租后让、出让等方式供应建设用地，降低养老服务用地成本。

研究养老服务设施容积率，提高土地利用效率，衔接控规技术准则，

合理确定容积率。将嵌入式养老服务设施建设作为城市更新的重要内容，已建居住区的养老服务设施未达到规划要求或者建设标准的，所在地的区人民政府应当通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式予以补充和完善。

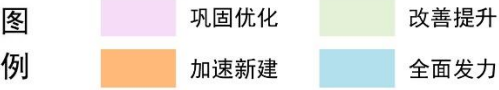
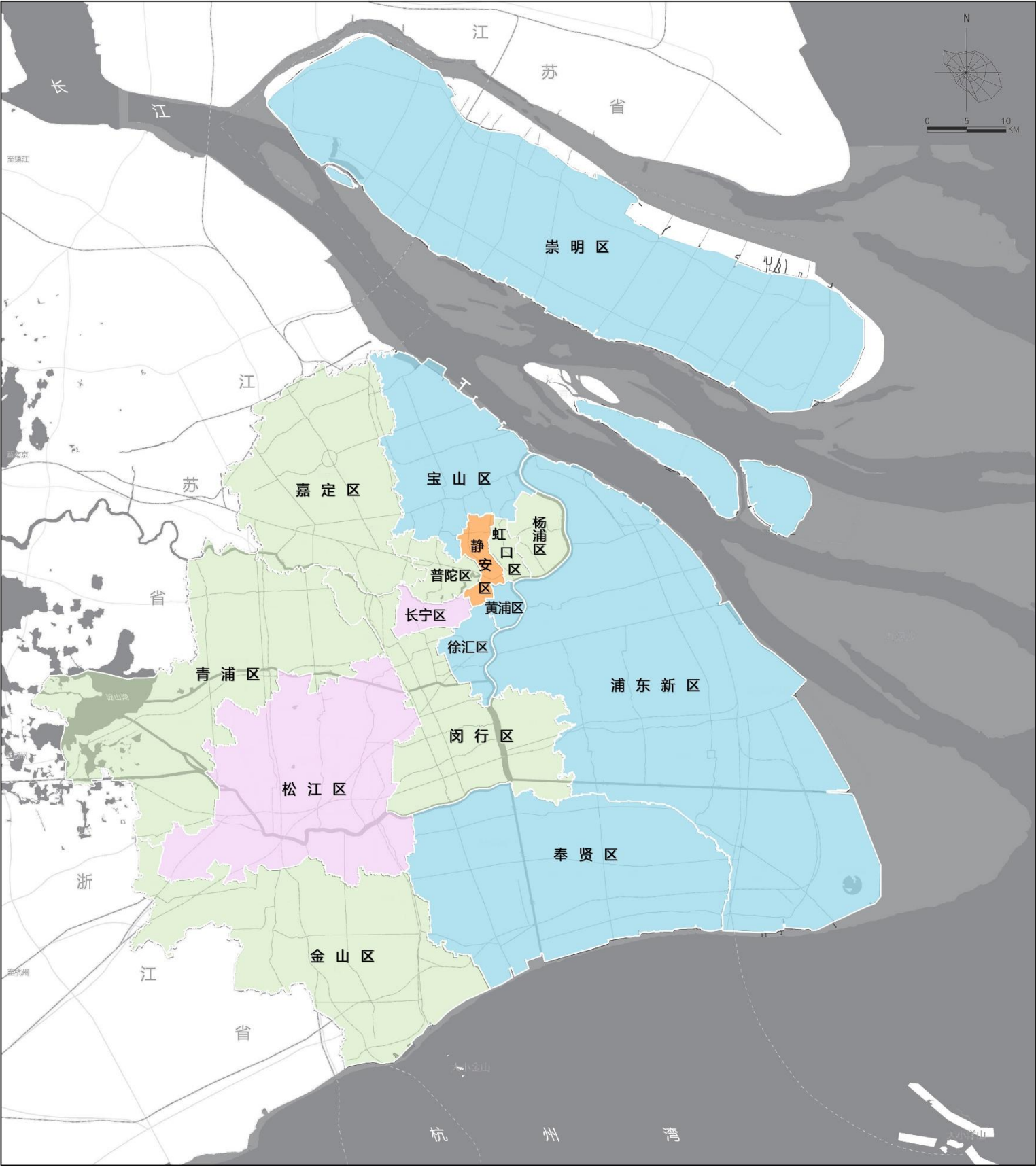
将养老服务设施纳入乡村振兴战略，支持利用农村宅基地或闲置集体建设用地，进一步完善镇有“院”、片有“所”、村有“室”、组有“点”的设施网络。在农村“三块地”改革中积极探索乡村养老新模式。探索建立宅基地自愿有偿退出机制，以宅基地置换养老服务；开展宅基地“三权分置”探索，鼓励利用农村宅基地建设养老服务设施。在农民相对集中居住项目中，优先配置居家社区养老服务设施。

附图

- （1）各区机构养老发展策略指引图
- （2）各区居家社区养老发展策略指引图

上海市养老服务设施布局专项规划（2021-2035年）

各区机构养老发展策略指引图



上海市养老服务设施布局专项规划（2021-2035年）

各区居家社区养老发展策略指引图

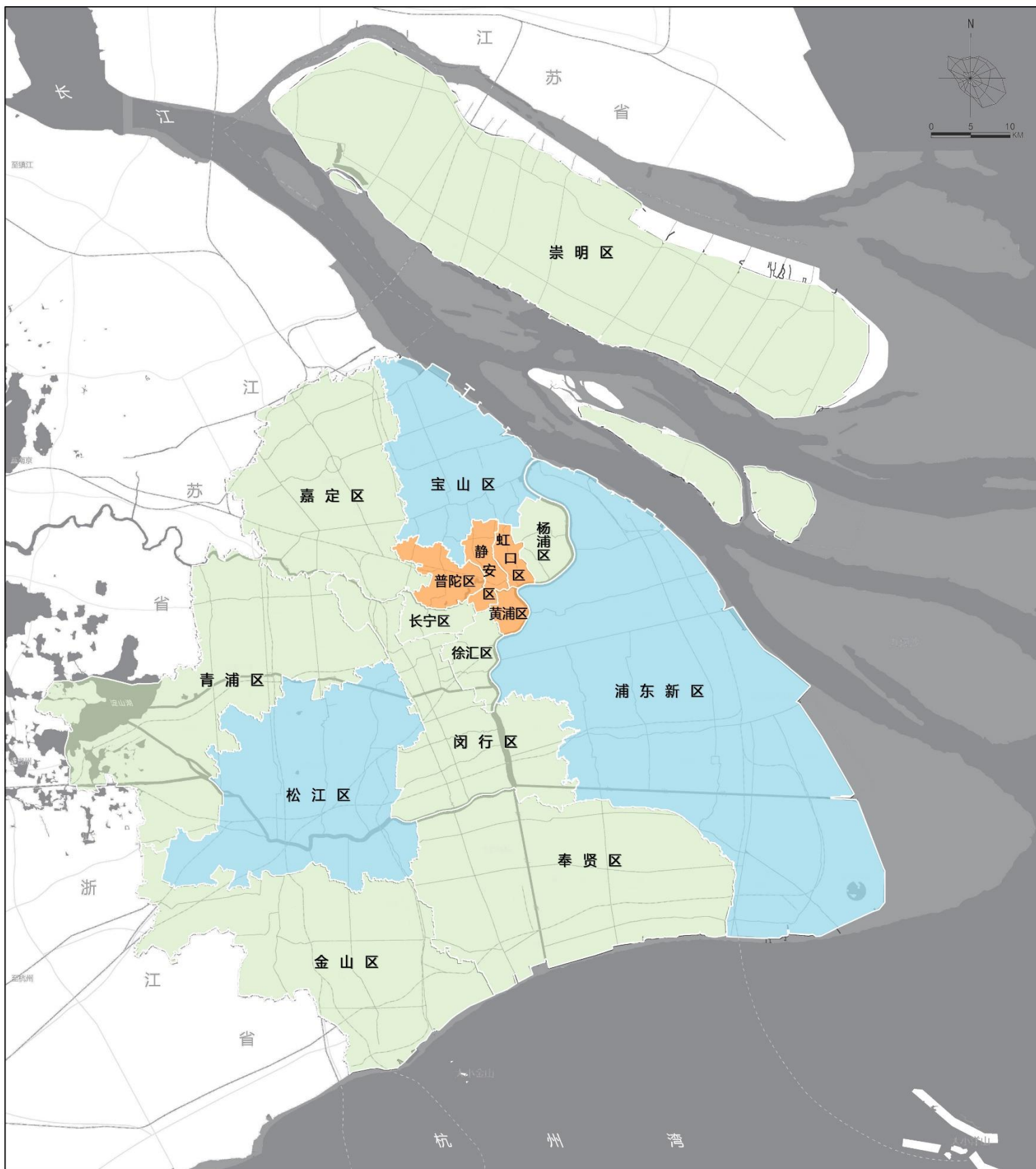


图
例

- | | |
|------|------|
| 巩固优化 | 布局完善 |
| 全面发力 | |