

山东省民政厅

山东省自然资源厅

鲁民函〔2026〕40号

山东省民政厅 山东省自然资源厅 关于印发《山东省养老服务设施 空间布局导则》的通知

各市民政局、自然资源主管部门：

现将《山东省养老服务设施空间布局导则》印发你们，请结合实际抓好贯彻落实。



（此件依申请公开）

山东省养老服务设施空间布局导则

为实施积极应对人口老龄化国家战略，全面贯彻落实深化养老服务改革要求，加快构建分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的三级养老服务网络，规范做好养老服务设施空间布局工作，推动养老服务更加适宜、多样、智能、安全，特制定本导则。

一、总体要求

（一）工作依据

认真贯彻落实《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》《中共山东省委 山东省人民政府关于深化养老服务改革发展的实施意见》，结合《民政部 自然资源部关于加强养老服务设施布局规划编制工作的通知》（民函〔2025〕36号）、《自然资源部 民政部 国家卫生健康委印发〈关于深化自然资源要素保障 支持养老服务改革发展的若干措施〉的通知》（自然资发〔2025〕216号）等政策规定，聚焦兜底性、普惠性、基础性功能定位，坚持尽力而为、量力而行，着力构建规模适用、层次清晰、布局合理、保障有力的养老服务设施体系。

（二）适用范围

本导则适用于指导山东省内各设区的市、县（市）行政区域内涉及养老服务设施空间布局工作。

（三）基本原则

1. 兜牢底线、保障基本。聚焦老年人多层次、多样化、多元性养老服务需求，主要提供普惠性、基础性、兜底性养老服务供给，重点满足特困、失能、高龄、农村老年人等重点群体服务需求。

2. 增存并举，集约高效。坚持存量资源优先利用与新增项目建设统筹推进，鼓励对闲置商业、办公、工业、仓储存量房屋，闲置学校、社区用房、培训疗养机构场地，以及老旧小区及周边边角地、夹心地、插花地等零星用地资源改造利用，严格控制新增用地规模，注重集约高效，提升土地利用效率。

3. 多规衔接，空间管控。强化与国民经济和社会发展规划、国土空间规划和有关专项规划等衔接，确保养老服务设施能落地、可实施，依据国土空间规划保障养老服务设施用地的有效供给。

4. 动态适配，适度前瞻。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，着眼于加快健全覆盖城乡的县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）三级养老服务网络，科学确定本行政区域内养老服务设施的类型、布局 and 规模，建立动态调整机制，充足预留养老服务设施建设发展空间，全面增强养老服务设施供给能力。

二、现状评估

（一）现状调查。调查区域人口年龄结构、老年人口规模、

空间分布、高龄化、失能化趋势等。相关现状数据宜采用编制有关规划基准年的资料，反映发展历程的数据年限不宜少于 5 年。全面普查现有各类养老服务设施的配建情况、供给现状、布局情况、权属关系、运营状况、设施条件、使用效率与存在问题等。

（二）评估预测。采用科学方法，预测 2030 年（近期）、2035 年（远期）老年人口总量、分年龄段人口规模及空间分布。养老服务设施规模指标主要以常住人口为基数，结合人口老龄化趋势以及近远期老年人口规模。

（三）评估运用。以县域为统筹单位，以乡镇（街道）或村（社区）为基础，根据老年人口预测结果，重点分析老年人口数量、结构、分布、密度、经济收入、家庭照护情况等与养老服务需求相关的特征。机构养老服务设施床位规模宜按照全体老年人中有 3% 的老年人入住养老机构的规模进行预测。根据调查评估结果综合分析现有养老服务设施供需方面存在的突出问题，提出本次规划的布局策略。

三、空间布局要求

养老服务设施空间布局安排应贯彻落实国民经济和社会发展规划，依据国土空间总体规划，与相关专项规划相衔接。

（一）适用期限。本轮养老服务设施空间布局安排远期至 2035 年，近期着眼至 2030 年。

（二）空间布局目标要求。确定养老服务设施空间布局安排的总体目标和年度工作目标，明确养老服务设施布局安排指标，

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。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。养老服务设施在设计上宜为未来扩建或增加养老服务床位预留空间。

（三）空间布局用地指引。坚持用地兼容。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无不利影响的用地上综合设置。有条件下，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，不得安排在地下层、半地下层和夹层，应配建无障碍设施。

（四）分级安排策略。按“县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）”三级养老服务网络统筹布局。县（市、区）级可以依托现有资源或者新建1处县级综合养老服务管理平台，发挥中

枢平台作用，承担兜底保障、服务示范、行业指导、应急救助、资源调配等功能；乡镇（街道）级可以依托敬老院、民办养老机构或者新建1处区域养老服务中心，发挥枢纽链接作用，提供专业照护、服务转介、资源链接等服务；村（社区）级可以依托村（社区）党群服务中心、社区养老服务设施等改造升级为嵌入式养老服务站点，发挥末梢延伸作用，提供日间照料、短期托养、老年助餐、居家上门、政策咨询等服务；新建农村嵌入式养老服务站点要优先利用农村闲置集体建设用地建设，统筹纳入村庄规划或乡镇级国土空间规划，明确用地安排，避免占用耕地。

（五）分区安排指引。养老服务设施空间布局可以按照“中心城区、郊区新城、农村地区”进行差异化配置。中心城区以存量资源改造为主，重点加密嵌入式社区养老服务设施；对老龄化程度高于全省平均水平的地区，可结合实际适当提高养老服务设施用地比例或增加养老服务设施空间安排，优化标准，优先利用存量空间布局养老项目。郊区新城要充分利用土地资源相对充裕特点，充分预留扩容空间，优先布局提供普惠服务的养老服务设施；农村地区重点建设小型化、互助式养老服务设施，提升农村养老服务便捷性、可及性。

四、养老服务设施配建要求

（一）设施分类界定。机构养老服务设施包含社会福利院、县级综合养老服务管理平台、特困人员供养服务机构、老年养护院、乡镇（街道）区域养老服务中心及各类养老机构等所使用的

设施；社区养老服务设施包含嵌入式社区养老服务设施、村（社区）养老服务站点等。

（二）设施建设类型

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机构养老服务设施，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机构养老服务设施，予以整改后保留。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机构养老服务设施，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（含幼儿园）、企事业单位用房、社区用房、公用住宅等，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进行扩建，但条件亟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。

（三）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規定执行。

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、认知障碍照护床位占机构养老服务床位总数比例，到2030年宜达到80%、5%以上，到2035年分别宜达到85%、7%以上。其中，新建养老机构护理型床位占比原则上不低于80%，新建公办养老机构护理型床位占比原则上不低于90%。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、认知障碍照护床位比例标准。

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。

（四）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。新建居住区按每百户不少于25平方米配建社区养老服务设施，既有居住区按照每百户不少于20平方米配建社区养老服务设施，有条件的地方可以适当提高配建标准。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标准的規定执行。

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。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。

五、工作成果

包括空间布局文本、附件和矢量数据。涉及向社会公开的空间布局文本、图件等，需符合国家保密管理和地图管理等有关规定。

（一）空间布局文本

文本应以条文形式表述养老服务设施空间布局的主要内容，文字表达应简练明确，具有指导性、科学性和可操作性。空间布局文本可参考附录提纲所列内容。

（二）附件

附件包括说明书、基础资料汇编、会议纪要及编制说明等。

（三）矢量数据

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

