

普惠型居家社区养老服务设施研究 ——日本“零售设施+养老”模式的启示

Inclusive Home-based Community Elderly Care Services: Implication of the Japan's "Retail Facility + Elderly Care" Model

黄怡欣 凌昌隆 杨家文 曾尔力
HUANG Yixin, LING Changlong, YANG Jiawen, ZENG Erli

摘要：市场化供给、面向广大老年人的普惠型居家社区养老服务在日本等发达国家已发展近 20 年，近年愈发在我国受到推崇，有望激活我国具有老年人多、面广、消费力弱等特征的养老市场。此类服务以广大老年人的步行范围为边界，在基层服务设施中嵌入养老服务或产品，灵活补充城市级养老设施的不足，极大地便利老龄生活。本文系统梳理日本的“零售设施+养老”这一普惠型居家社区养老服务模式的发展背景，从服务运营、服务供给、空间布局三个普惠维度，解析这一模式的特征和成功经验。针对我国养老服务供给由“保基本”转向“广普惠”的国情，提出探索多元主体参与的“X+养老”模式，立足普通居家养老群体，发展基础性养老服务，在社区生活圈尺度灵活发展养老生活圈，从而积极应对快速老龄化的挑战。

Abstract: The exploration of market-oriented and inclusive home-based community elderly care services has been ongoing for nearly 20 years in Japan and other developed countries. It has gained recognition and been expected to stimulate China's elderly care market. These services are supplied within the walking range of elders. They are flexibly integrated into other neighborhood services and greatly facilitate the lives of elders. This paper analyzes the characteristics and experiences of this community elderly care service model with a systematic review of the development of Japan's "Retail Facility + Elderly Care" model. In response to China's transition from "Guarantee basic need" to "Inclusive provision" of elderly care services, this paper proposes to explore the "X + Elderly care", which enables multiple stakeholders to develop elderly care services for the general home-based elders. This framework should help to address the challenges of rapid population aging in China.

关键词：老龄化;居家社区养老;普惠型养老服务;养老服务设施规划;日本

Keywords: aging; home-based community elderly care; inclusive elderly care service; elderly care facility planning; Japan

2024 年末，我国 65 岁及以上老年人口占比为 15.6%^[1]。高龄化趋势进一步凸显，养老服务供给压力持续加大^[2]。为实现老有所养，《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》将普惠型养老服务列为我国养老服务体系建设的重要方向，进一步凸显了“市场化供给”和“面向广大老年人”两个关键政策属性^[3]。这也为我国城市与社区级养老服务设施规划提出了新的发展要求。规划普惠型养老服务设施，既需要空间视角的设施布局，更需要社会视角的服务供给^[4]。不同于城市级养老设施用于解决“保基本”难题，普惠型养老服务主要面向居家社区养老类型，这一类型具有人多、面广、消费力弱的明显特征，即使在依赖政府兜底的前提下也很难自给自足，必须靠市场化的手段进行解决。那么如何以较少的空间设施满足分散、细碎、大量的养老需求，成为社区规划者的新难题。

日本比我国更早进入深度老龄化社会，也曾出现类似的困境^[5]。日本政府自 1990 年以来就逐步引导建立广泛的、嵌入基层社区的、以零售设施为供给主体的普惠型居家养老服务网络^[6]。市町村等各级政府、住房与规划部门、行业协会等与 7-11 便利店、全家便利店、罗森便利店、德岛丸超市、太阳广场（株式会社サンプラザ）公司^①等零售企业开展多种形式的跨界合作，成功依托小型便利店这一空间载体提供“就近就便”的养老服务，极大地弥补了城市级养老设施规划的缺口。“零售设施+养老”模式敏锐地捕捉到老年人步行能力弱这一特征，深度嵌入社区与小区级服务业中，以广泛、包容、多样的服务与产品供给，受到了日本老年人的欢迎，成为日本步行

作者：黄怡欣，北京大学城市规划与设计学院，广东省公共服务供给智能计算重点实验室，博士研究生。huang.yixin@stu.pku.edu.cn

凌昌隆，华盛顿大学，博士研究生

杨家文（通信作者），北京大学城市规划与设计学院，广东省公共服务供给智能计算重点实验室，教授，博士生导师。yangjw@pkusz.edu.cn

曾尔力，东京大学工学院都市工学系，博士研究生

① 1985 年始运营于日本高知县，运营理念是“为普通人的生活作出微薄贡献”。

尺度居家社区养老服务体系的重要补充，很好地实现了银发经济的初衷。

有鉴于此，有必要系统梳理日本“零售设施+养老”这一普惠型居家社区养老服务设施的发展历程、模式特征和成功经验，区分城镇和乡村地区来解析日本养老模式的鲜明特征，总结相关经验，进而基于我国基层社区状况，为我国新时期的基层养老服务设施发展提供政策借鉴。本文提出了适合我国国情的“X+养老”模式，在借鉴日本经验的同时，优化我国居家社区养老服务设施网络。

1 日本“零售设施+养老”模式的发展历程

1990年代后，日本老龄化趋势明显加快。2006年，日本65岁及以上老龄人口占比突破20%，新增人口减少，老龄人口增多，城市中心商业街空洞化，社区综合超市数量趋减，老年人等行动不便者的日常生活深受影响。日本政府2023年全国老年住房和居住环境调查显示，近20年深陷“日常购物不便”的老年人比例由11.6%上升至23.9%，在小城

市和町村地区更是接近30%（图1）。

发展以小型便利店为代表的零售设施供给普惠型养老服务，成为日本解决老年人居家养老购物困难等问题的方案之一。日本便利店凭借高效的空間使用策略和低人力需求的运营模式，密布于大中小城市和町村地区^[7]，是社区重要的生活性服务设施和日本民众最主要的日常消费场所。2016年，日本便利店行业规模达6923亿元人民币，市场渗透率为8.2%（中国相关规模仅1334亿元，渗透率0.45%）^①。据统计，日本2026年全国便利店密度高达约46.2家/10万人^②。日本便利店利用深度嵌入居住小区的优势，解决附近老人用餐、购物、配送等需求，并拓展老年人陪护、家庭照料、家政服务、安全巡视等业务^[8]，与社区嵌入型养老设施共同构成微型养老服务单元^[9]。2019年，日本约有38%的老年人口居住在便利店300m范围内，在东京的23个城区更是超过85%^[10]。以7-11便利店为例，2025年50岁及以上客户占比超40%，是每日到店消费的主要群体，且该年龄段近20年的增长趋势与日本65岁及以上老龄人口占比增势相同（图2）。

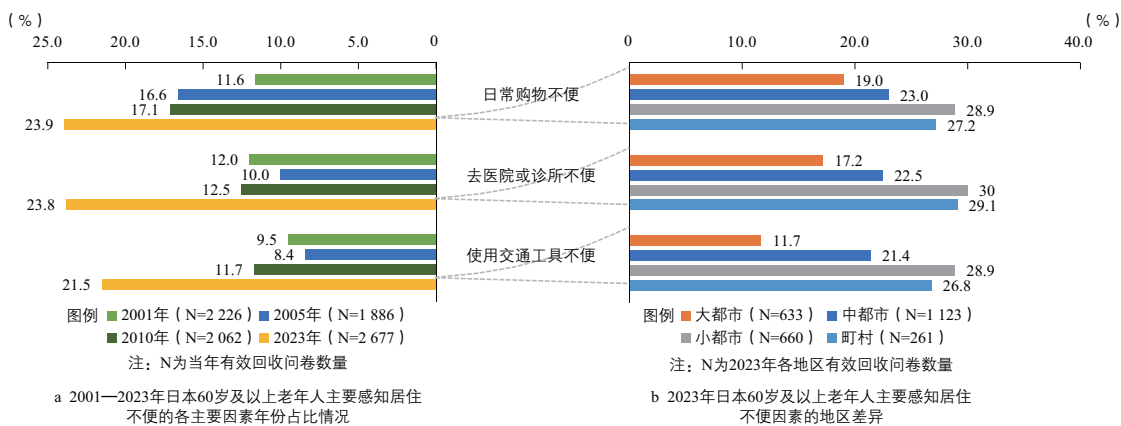


图1 日本60岁及以上老年人主要感知居住不便的各主要因素占比示意
资料来源：日本政府2010年和2023年老年人住房和生活环境感知调查 (<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/kenkyu.html>)

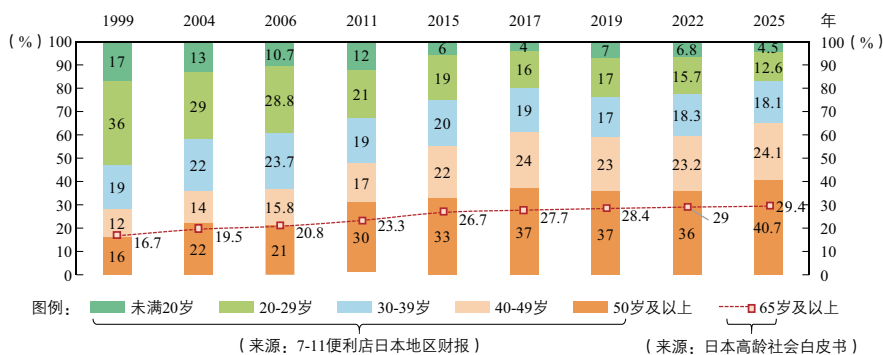


图2 日本7-11便利店各年龄层客户日均到店购物占比情况 (2001—2025年)
资料来源：作者基于日本近20年7-11公司年度财报 (https://www.7andi.com/ir/library/co_financial/2026.html) 和日本高龄社会白皮书 (<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html>) 绘制

① 数据源自 <https://max.book118.com/html/2018/0224/154481413.shtm>。
② 数据源自 https://www.meti.go.jp/statistics/tyo/syoudou/result/kakuho_2.html。

日本“零售设施+养老”模式的发展历程，可划分为市场准备、空间优化、服务强化3个阶段，分别对应了早期探索、以空间手段为主导、密织服务网络3个养老服务设施发展阶段（图3）。

1.1 市场准备阶段（1990—2003年）

1990年代，《大型零售店法》（大规模小卖店铺法）的实施、零售企业间竞争加剧以及私家车的普及，推动了日本超市大型化并且向城市郊区迁移，使得就近购物困难问题初步显现。2000年前后，日本政府废除《大型零售店法》，推出《大型零售店选址法》（大规模小卖店铺立地法），并出台《都市规划法》（都市計画法）和《市区商业街振兴促进法》（中心市街地の活性化に関する法律），这三者被统称为《社区营造三法》（まちづくり三法），其目的是通过限制大型超市的选址来优化城市土地利用，加强零售设施与居民日常生活之间的联系^[11]。但是，《社区营造三法》中对设立大型超市导致的在交通、噪音、废弃物等生活环境方面影响因素的严格审查，以及飞涨的地价，致使大型超市回流城市中心区成本增高，因此超市郊区化、巨型化趋势加剧。此外，在社会老龄化加剧的背景下，老年人等行动不便者日常购物困难问题进一步恶化，居家养老需求无法被满足。

1.2 空间优化阶段（2003—2013年）

2003年，市町村政府部门与日本服务流通联合工会（全国纖維化学食品流通サービス一般労働組合同盟）合作，以振兴地方商业为目标，推出面向偏远地区老年人的移动便利车售卖服务^[12]。日本政府2007年出台《现代流通体系革新战略规划》（流通システム革新戦略），强调包括零售设施在内的流通业在社区服务的社会公益性，及其在构筑可持续

发展社区中的重要作用，从而促进了步行尺度小型便利店业态的发展，老年人等行动不便者是重点服务对象。2010年，日本经济产业部、厚生劳动部（厚生劳动省，其职能大致相当于我国人力资源和社会保障部与卫生健康委员会两大部委职能的集合体，并涵盖少量国家市场监督管理总局在食品安全监管方面的职责）、国土交通部、农林水产部联合推出“弱势购物者支持项目”（買い物弱者支援対策事業），通过直接向特定老年群体发放消费补贴，如为居住在人口密度极低地区的高龄者发放生活性购物出行的交通补贴，或向为老年人提供特别服务的零售设施等提供经营性补贴，以此促进提升零售设施和服务在此类地区的密度。该政策一直持续至今，纳入国家和地方两级政府的公共支出项目，引导零售设施趋向店面空间小型化、设施分布密集化^[13]，提高了市场主体向老人供给零售服务的积极性。

1.3 服务强化阶段（2013年至今）

随着日本独居老人增速加快，老年人孤独死、走失、诈骗、突发疾病等恶性事件增多，相关社会治理压力激增。2013—2017年，日本市町村政府部门联合零售行业协会等陆续推出面向街区层面老年人的《老年人安全守护协作方案》（高齢者見守りネットワーク）和面向社区内老年人的《地区共生型社会规划》（地域共生社会の実現），倡议便利店等零售企业积极发挥“安全巡查”作用，并将普惠性养老服务及产品加入零售设施业务范畴，更加周到地服务旗下店铺周边老年人。实际上，早在2000年，日本警察厅曾实施“城市安全驿站项目”（安全・安心ステーション事業），将街区零售设施作为协助保障高龄者安全的基层节点。为提高市场主体参与的积极性，各地方政府配套推出表彰措施。以东京世田谷区为例，每年对出色参与的市场主体进行表彰和宣传。这

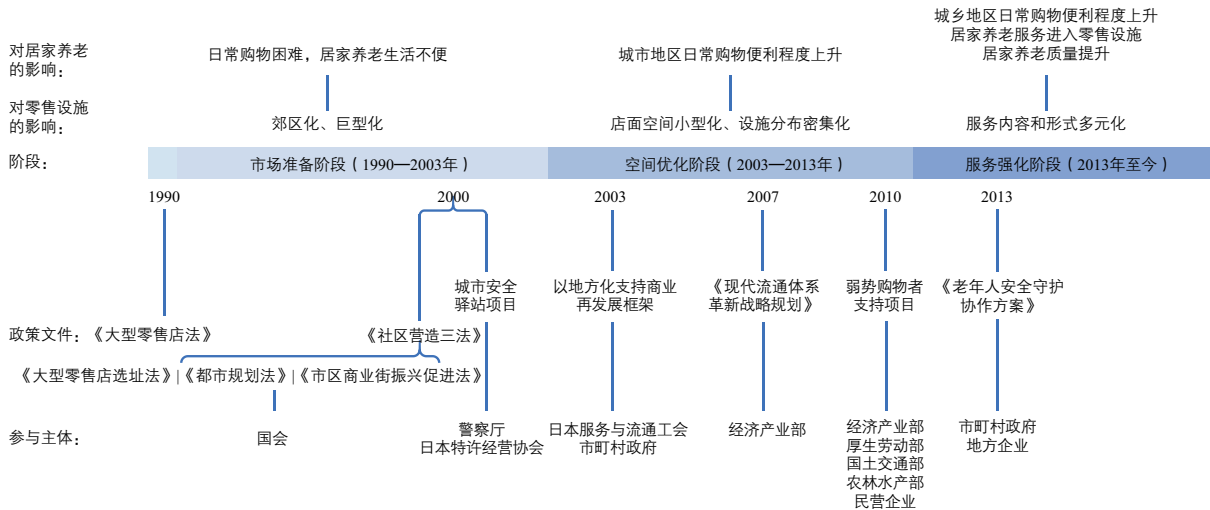


图3 日本“零售设施+养老”模式的发展历程

些举措进一步激励了零售设施通过主动拓展多元化普惠型养老服务业务来承担社会责任，同时强化了基层服务设施与医院、地区综合支援中心、警察局等城市治安和急救部门之间的结合，提高了针对老年人的应急服务的韧性。

由此，日本零售业围绕老年人居住地步行范围，以社区近邻型零售设施—小型便利店为载体形成差异化“零售设施+养老”模式^①。城镇地区，以“便利店+养老”为主，代表性企业包括7-11便利店、全家便利店和罗森便利店。三者在为老年人提供费用代缴、日用品配送、房屋清洁等一般性养老服务的同时，发展了面向多元养老需求的个性化服务。7-11便利店向老年人提供远程购物服务，全家便利店提供特殊餐食、药物配送和简单疾病诊疗服务，罗森便利店提供上门护理、日常检查和健康咨询等服务。在乡村地区，则以“移动便利店+养老”的形式为主。代表性公司有德岛丸超市和太阳广场公司，两者分别关注乡村和山村等偏远地区老年人日常购物需求，利用改装后的小卡车搭载日用商品，向乡村老年人提供派送至家门口的零售服务。

为更一步精准满足老年人的居家养老需求，适应老年人行动范围日趋缩小等特点，城乡地区市场主体因地制宜，分别形成了由物业服务公司和地方微型公司主导的“零售设施+养老”模式。通过高效的资源整合，提高普惠型居家社区养老服务的渗透率。

2 日本城镇地区的“便利店+养老”服务模式

1960年前后，日本经济快速发展，大量人口从乡村迁往城镇。为应对新城市移民居住问题，日本政府成立日本住宅公司（日本住宅公团）^②，在城市近郊和新城建设大量提供长期租赁为主的国有住宅^③。随着进入超老龄化时代，这些住宅的住户高龄化、配套设施老旧化等问题导致了退租率攀升。

2.1 “便利店+养老”服务的运营方式

2015年，都市再生机构为留住高龄住户和再塑居住小区活力，提出“便利店+养老”物业服务运营策略。通过免除店铺租金，邀请7-11便利店、全家便利店、罗森便利店等入驻旗下大型居住区，要求在门店内出售老年人生活用品的同时，为小区以及周边高龄住户提供送餐、送货、安全巡查、缴纳水电保险费用等普惠性养老服务（图4）。该运

营方式下，居住小区的高龄住户可以在步行范围内采购日常用品，提高了生活的独立性和品质^④。都市再生机构则直接从续住率和入住率的上升中获取租金收益，相关利润增幅远超零租金引进便利店的成本，并且地块物业价值和品牌效益也得以提升。便利店虽然因提供额外服务增加了人工成本，因入驻居住小区而减少了临时性客流收入，但因为被免除租金从而降低了整体运营成本，并且因入驻小区拥有稳定客户群体而增加了固定营业收入，还从增售老年人商品和提供养老服务对接中获得了更多盈利，顺利实现了店铺数量增长和企业规模扩张。

此外，非市场机制的广泛参与是“便利店+养老”赢得高龄消费者喜爱并得到大规模推广的重要促进因素。日本失智症管民协作委员会^⑤、地方高校等非营利组织和零售企业为便利店管理人员、店员等举办大量的公益性活动，形式多样且不局限于专题讲座、图书出版、主题分享会等。帮助从业者积极关注和正确认识衰老过程及其困境，传授与老人沟通技巧和急救技能等，提升对老年顾客的包容性和服务的专业性^⑥。

2.2 “便利店+养老”服务的提供方式

“便利店+养老”以市场化机制提供多样服务，既满足老年人个性化需求，又与日本现有社区嵌入型养老服务设施、

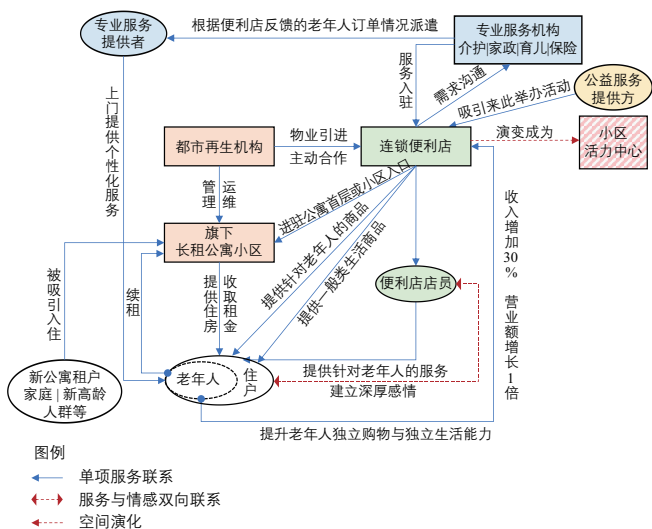


图4 物业服务公司“都市再生机构”主导的“便利店+养老”服务运营分析

① 日本城乡地区“零售设施+养老”模式类型相关详细信息可查看 <https://docs.qq.com/doc/DUGhXZnhDT1djV3JU>。
 ② 都市再生机构（都市再生機構）的前身，是一家由日本国土交通省主管的国资企业。1955年成立后，在都市圈近郊或新城供应使用混凝土建造公团住宅，规模高达1532个，以长期租赁或共同持有等方式解决新城市移民住房问题，现主要业务为公司住宅运营。进入超老龄化时代后，该类住宅设施老化、区位条件一般等问题凸显，虽曾多次对房屋进行修缮，但仍因零售等基层服务设施缺失，面临大量高龄住户流失问题。
 ③ 日文是“認知症官民協議会”，它是于2019年成立的非政府组织，现有包括金融、零售、住房等100个参与组织，旨在通过相关活动策划、行业标准出台等促进国家和地方政府、行业团体等为患有痴呆症的患者及家庭提供帮助。

急救设施等城市级养老服务设施实现上下联动，成为日本现有养老服务体系的重要补充。引入便利店后，主动性服务产品显著提升了“便利店+养老”模式的经济效益。一方面，便利店店员主动根据老年人的特殊需求适时调整经营策略，提供针对性服务，并反馈给社区嵌入型养老服务机构。例如：协助老年人启用护理保险^①，以帮助其下单，由社区嵌入型养老服务或其他专业服务机构提供护理服务，或引入老年家政服务机构在便利店内设立周期性服务点，让老年人在住区内享受照料服务^[17]。另一方面，送餐或送货上门的店员则会在工作之余与老年人简单交流，可协助获取老年人的服务需求，如帮助老年人在家完成护理服务网上申请、协助高龄者请求上门医疗服务等（图5）。所有这些都利于实现养老服务需求端与供给端的有效联通和服务资源高效调配，将居家养老资源向老年人身边汇集。另外，便利店店员与老年人建立的情感联系，极大促进了便利店在居住小区中的长足发展。

积极向社会输出“便利店+养老”实践价值，提升了养老服务供给的品质。日本东京大学等高校针对“便利店为老年人提供服务所带来的社会效应”等相关议题展开研究，通过案例分析、量化分析等方式向学术界和政府证明推广“便利店+养老”的合理性和必要性^[18]，为政府相关决策提供支持。

2.3 空间布局方式

便利店通过实体空间进入、社会功能融合、联动小区发展3个步骤嵌入居住小区空间，同时将其所提供的养老服务与居住小区高龄住户深度绑定，从而实现互利共生。

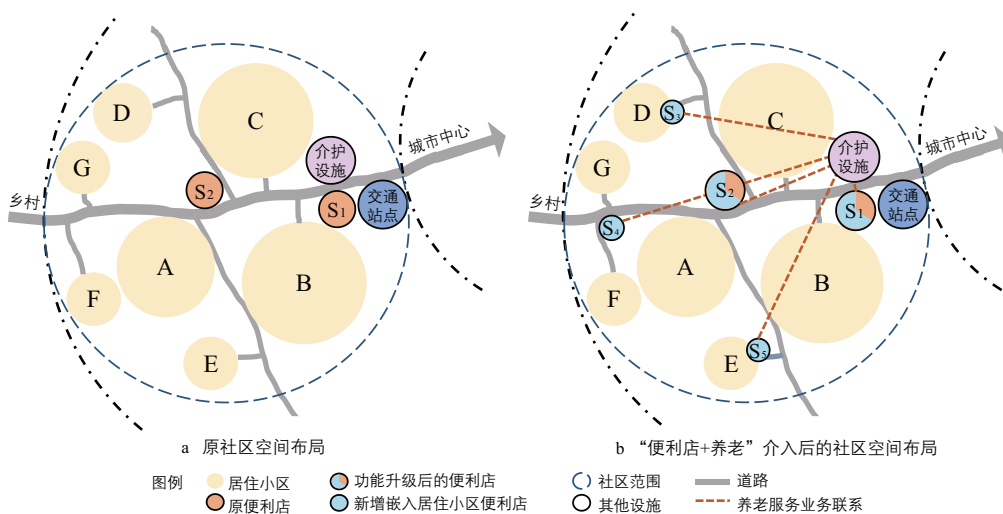


图6 便利店在居住小区以及社区的空间嵌入过程示意

① 护理保险（介護保険）由《日本介護保险法》规定，首要保障对象为65岁以上老年人，服务流程包含服务申请、认定调查、护理级别认定、制定护理计划、获得服务和回访，个人实际支付费用为10%~30%的护理服务费（具体根据年收入确定），其他费用由保险承担。

2.3.1 实体空间进入

便利店入驻居住小区内部或小区300m步行半径范围内，在社区层面弥补早期基于活力成年人需求的服务设施空缺，填补了基于社区全体老年人需求布局的服务设施空白^[19]（图6）。对于居住小区来说，便利店内部将增设可供住户灵活使用的小型公共空间以及设施，如可供老年人休憩或用餐的餐台、卫生间、洗手台等，丰富了居住小区公共开放空

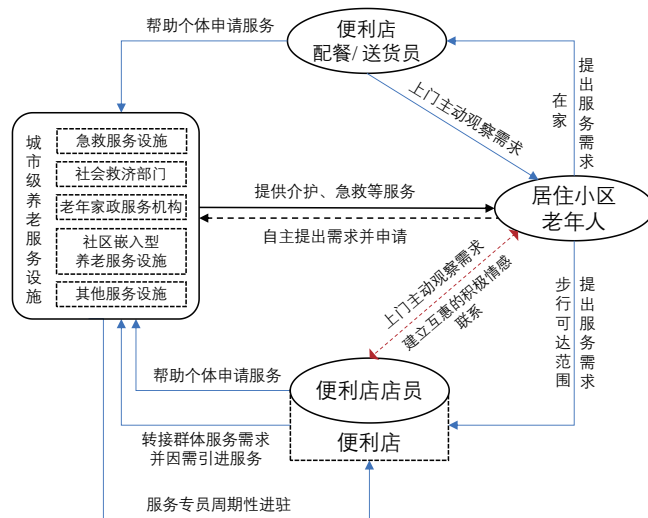


图5 便利店主动参与下的服务提供方式

间的类型和功能,并对台阶、扶手、缓坡等进行适老化改造,提升了小区公共空间的老龄友好性。

2.3.2 社会功能融合

便利店从物质和精神两个层面提供服务,实现与住区功能的融合。首先,在家门口的门店服务和5分钟以内送货上门服务,能够充分满足小区多个年龄段客户群体的即时生活消费需求,同时可作为日本应急生活物资保障体系在社区的末端节点^[20],从物质层面实现了与小区生活功能的融合。对高龄住户来说,便利店是社区和家庭停止运转后,可以长期维持独自生活的重要功能空间^[21],也是在可步行范围内进行闲聊、聚会、休憩的重要场所^[22]。其次,因为客户体量较小且稳定,便利店员工能有更多精力经营与顾客之间的关系,从而发挥日常陪伴与关怀作用。具体表现为,长期购物使得店员较为了解周边老年顾客的饮食起居习惯,当老人偶遇突发状况时,店员能够及时察觉异常并提供帮助。此外,高龄住户与店员的高频互动和情感联系具有互信、互惠和长期保持稳定等特征,能有效缓解老年人孤独感,是日本独居老人重要的社会支持来源^[23]。

2.3.3 联动小区发展

便利店利用活动策划引领高龄住户个人进入老龄宜居社群,助力居住小区的生活方式再塑和活力再生。例如:便利店通过举办商品促销日、服务机构去居住小区定点服务日、图书分享会、插花等主题活动,吸引高龄住户等走出住宅、融入以居住小区为核心的公共生活,将老年人紧密联系在以便利店空间为关键节点的社会网络结构中,积极培育地缘性社会资本^[24]。在为便利店空间引来人气的同时,提升了居住小区整体的活力,促使便利店空间演变为小区的活力中心。

3 日本乡村地区的“移动便利车+养老”

相比于城镇地区,老龄化和少子化对日本乡村地区的冲击更为严峻。劳动力和资源持续向大城市聚集,乡村地区零售设施大量关停,“如何获得日常生活物资”成为乡村老年人的最大困扰^[11]。德岛丸超市和太阳广场公司等基于自身优

势,分别推出合作运营和独立运营的“移动便利车+养老”服务,在为老年人提供到家门口的零售兼日常照料服务的同时,与地方共享盈利,承担社会责任,推动地方振兴,积极应对乡村地区高龄化问题^[25]。

3.1 合作运营方式

合作运营方式是指第三方运营公司通过资源整合和平台搭建,将零售供应商、配送服务方、购物困难老人等纳入一个正向反馈系统,合作解决老龄购物困难问题。这一方式常见于日本小微型零售服务企业。德岛丸公司^①因业务扩展速度最快,成为合作运营方式最具代表性的案例。

德岛丸超市是一家微利型运营公司,通过与地方超市、销售加盟者合作运营移动便利车业务,所得利润由三者共同分享^②。德岛丸公司首先通过周期性寻访乡村居住点和承接政府需求^③,统计需要移动便利车送货上门服务的家庭或个人,根据他们的位置和长期需要采购的商品信息,制定送货路线;然后,根据采购清单与地方超市建立长期供货合作,制定提货路线;最后,德岛丸公司向不同配送路线所在区域征召销售加盟者,并为他们提供相关技能培训和移动便利车,一切准备就绪后,“移动便利车”便开始穿梭在乡村居住地点之间,为老年人提供上门零售服务(图7)。在运营中,销售加盟者可以适时增减采购计划、调整运营路线、开拓新客户、提供其他商品跑腿代购、接受子女委托上门照料老人等服务,以增加营收。

随着德岛丸超市的业务不断扩大,眼镜公司、家具公司和连锁零售设施都加入到供货合作中,共同分享这一服务运营模式带来的社会增益,老年人的多样化需求也进一步得到满足。截至2026年,德岛丸已与超过140家地方超市合作,业务涉及日本47个都道府县,运营线路约1200条^④,运营利润大多由销售加盟者获得,以此激励其提供服务。德岛丸超市尽管盈利微薄,但因积极响应地方政府的公益计划而获得地方政府补贴。

3.2 独立运营方式

独立运营方式是由一家具备完备供货、送货、调配业务的综合主体,独立向购物困难老年人提供服务的方式,常见

① 日文“とくし丸”,创建于2012年日本德岛县。

② 德岛丸公司收取120万日元加盟费(参照1日元=0.05元人民币,折合人民币6万元,主要用于销售加盟者的营业卡租车租赁、保险、技能培训等);销售加盟者收益=产品销售价格的17%+(售出件数×7日元),部分特殊情况会向顾客收取每件20日元的销售手续费(每件折合人民币1元);地方超市收益则为销售增长部分。

③ 在日本,大量居住在乡村地区的老年人拥有合法驾照,可以方便地去到县域购买日常生活物资,但因高龄驾车者自身失误所直接或间接导致的道路交通事故频发。考虑道路和驾驶者安全,日本警察厅交通局和驾驶执照科提出:高龄驾驶者主动申请作废驾照,将可换取由地方政府补贴的移动便利车送货上门服务。资料链接:https://www8.cao.go.jp/kourei/taikou-kentoukai/k_4/pdf/s8.pdf。

④ 笔者根据德岛丸公司官网“德岛丸全国范围”“运营单元数量”两个板块内容统计得出(<https://www.tokushimaru.jp/>)。

于日本组织结构完善的中大型零售企业。太阳广场公司是面向乡村地区老年人的代表性公司。

太阳广场公司是一家地方性中型零售企业，拥有完备的供货系统和数家大型综合超市，旗下快乐专线（Happy Liner）业务以独立运营的方式向山村老人提供零售服务（图8）。该方式中，商品、移动售卖员兼司机、移动便利车、盈亏风险等皆由相应地区的下属综合超市直接负责。太阳广场公司与德岛丸超市捕获老年人需求的途径相同，但在运营

管理方面更加独立和稳定，品牌和规模效应更加显著。具体表现在：综合抗风险能力更强，专注服务山区老年家庭；商品售价较低，与地方超市售价一致且没有额外服务费用；商品销路更多且盈利空间更大，长期与高知县地方疗养院、医院、学校宿舍等中小型机构达成批量供货协议，接受周期性送货路线以外的临时送货上门订单，拓展婚丧祭祀活动策划与用品供应业务等。太阳广场公司的盈利空间大，对地方财政补贴依赖低，但对于不能盈利的线路，拥有更大取消线路的权力^①，因而也较少参与地方政府推出的公益计划。

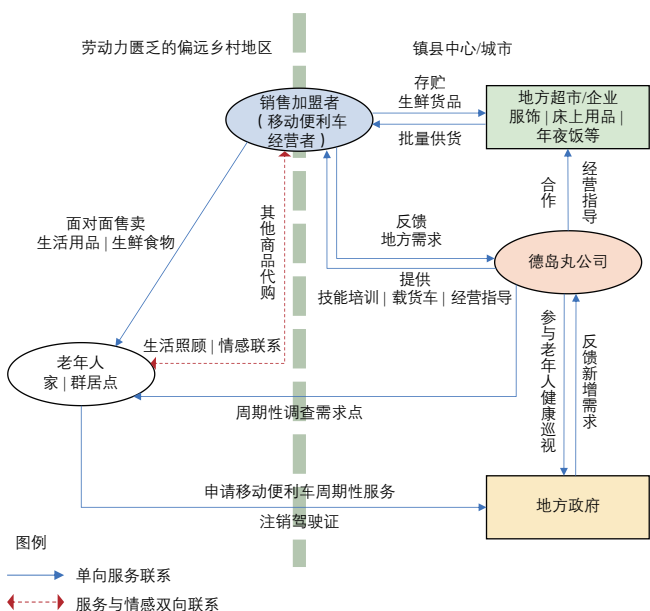


图7 合作运营的“移动便利车+养老”服务运营方式

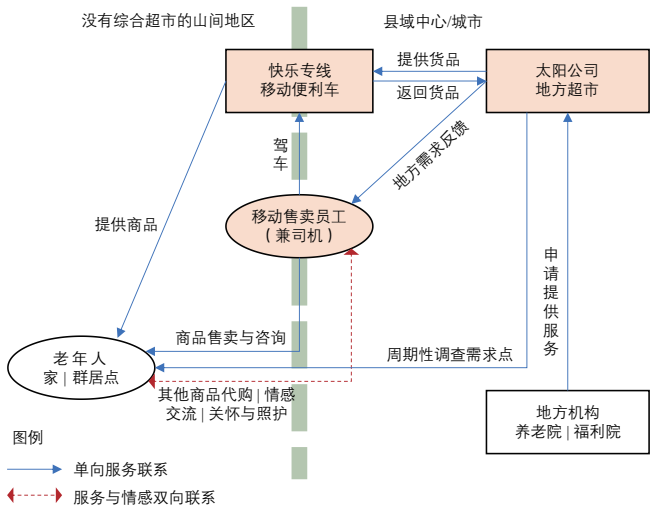


图8 独立运营的“移动便利点+养老”服务运营方式

3.3 社会价值

“移动便利车+养老”作为日本积极应对乡村地区老龄化问题的市场探索实例，具有3方面的社会价值。第一，连接乡村老年人与地方零售设施——提升了乡村地区老年人生活的独立性和品质，减轻子女等的照料负担，并拓展了地方零售设施的销售渠道，实现与家庭赡养功能的互补，以及因需定向延伸了城市零售设施服务。第二，活化乡村公共区域为临时集市空间——移动便利车固定摆摊位置逐渐形成临时集市空间，成为附近老年人相约碰面、交谈、信息交换的场所，形成了常见热闹的生活场景，增加了乡村社区的社会资本。第三，创造就业岗位促进乡村地区振兴——面向地方就近招募移动便利车售卖员并提供技能培训的举措，为地方新增了灵活并具有可持续经济效益的就业岗位，缓解了乡村地区因零售从业者短缺所导致的服务可及性弱的情况，并在更大层面实现了养老服务供给的普惠性。

总而言之，日本城乡地区“零售设施+养老”模式有效契合广大尚具一定活力的老年人的居家养老需求，从服务运营、服务供给、空间布局3个普惠性维度进行突破，结合市场化手段，将养老服务因地制宜地嵌入到以物业服务为代表的行业以及以小型和移动零售设施为代表的基层服务设施中，形成了可持续发展且极具竞争力的普惠型居家社区养老模式。

4 对我国发展普惠型居家社区养老服务设施的启示

4.1 我国居家社区养老服务设施的“普惠”困境

为积极应对快速老龄化挑战，我国出台了一系列面向“在地安老”服务目标的设施发展政策，推动居家社区养老服务由“保基本”的养老事业向“广普惠”的养老产业转变，引导各行业基于自身优势积极应对老龄化挑战，强调通过合作运营探索“X+养老”以及服务上门等举措，促进基

① 太阳广场公司官网显示，截至2026年5月，快乐专线运营线路由2014年的22条合并成6条，运营范围缩减为须崎市、土佐市和高知市等山村地区（<https://www.sunplaza-kochi.co.jp/04kodawari/0403-05.htm>）。

层服务设施拓展普惠型养老功能，推动普惠性质的养老资源向老年人步行可达范围聚集（图9）。但在政策实践过程中始终面临“普惠养老服务不普惠”的设施发展困境。

与日本相比，我国居家社区养老服务设施存在3个层面的普惠性不足。服务运营方面，地方政府和国企企业长期作为最大的居家养老服务提供方，运营主体较为单一，导致供给模式多样性和可持续性发展动力不足^[27]；服务供给方面，在兜底型和普惠型养老服务补贴政策影响下，服务供给对象聚焦拥有社会保障和高支付能力群体，服务内容趋于高标准化和专业化，溢出老年人日常养老需求，致使服务对象覆盖面不广，服务内容广泛性不足^[28]；空间布局方面，常见服务设施密度以及服务供给覆盖率与地方经济发展水平挂钩，设施选址往往与老年人居住地或步行范围不匹配^[29]，存在居家养老服务的空间可及性不均等问题^[30]。

4.2 日本经验对我国普惠型居家社区养老服务设施发展的启示

4.2.1 服务运营：探索多元主体参与的“X+养老”模式

增加多主体参与带动新服务供给模式，提升居家社区养

老服务运营的普惠性。在扩大参与主体方面，借鉴日本政府引入市场主体参与居家社区养老服务供给政策，引导大型企业拓展基础普惠型银发经济产业，联合行业协会吸引小型民营企业、私营部门以及个体加入，发挥民营经济在居家社区养老服务方面的灵活供给优势。在培育新服务供给模式方面，借鉴日本“零售设施+养老”模式，鼓励非专业化经营主体基于自身主体优势，拓展助老型居家社区养老服务业务，培育多形态“X+养老”服务供给模式。例如：引导物业服务公司将助老服务嵌入到物业运营范畴中，探索“新物业+养老”模式；或者，将社区党群服务中心、社工驿站、志愿服务队等作为居家养老服务供给的灵活补充，鼓励职业学校和科研机构参与相关人才培养与政策制定，形成“非盈利性组织+养老”模式。

4.2.2 服务供给：立足普通居家养老群体发展基础性养老服务

发展面向广大居家养老服务群体的基础性养老服务内容，提高居家社区养老服务设施服务供给的普惠性。借鉴日本经验，优化我国养老服务设施补贴政策设计。避免市场主体将政府补贴的养老资源投入到高端化、非常用性养老

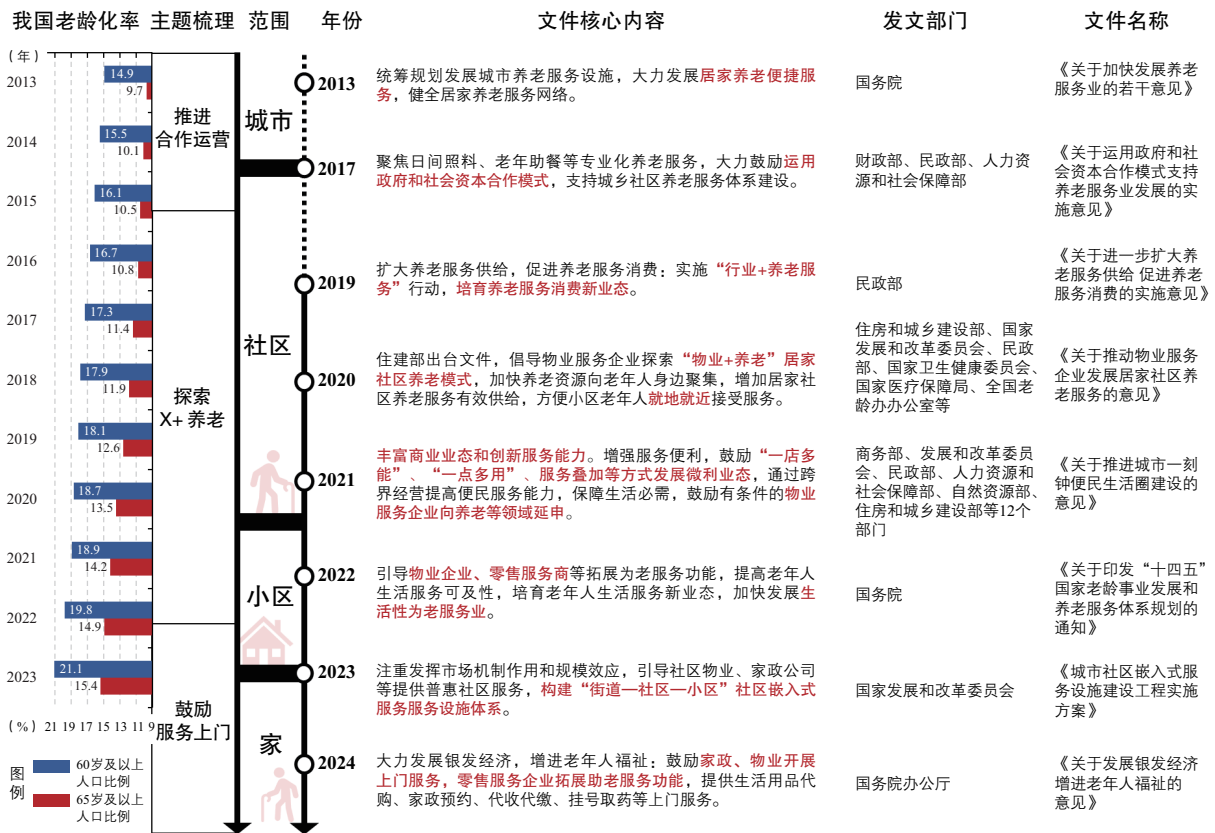


图9 我国国家层面居家社区养老服务设施政策梳理

资料来源：作者根据参考文献[26]以及政务新闻和国务院政策文件库（<https://www.gov.cn/zhengce/zhengcewenjianku/>）绘制

服务中。引导市场主体发展贴合广大居家养老群体的需求,如助餐、上门护理、家政、安全巡查等,为广大支付能力有限的普通家庭提供低成本、基础性的养老服务,促进普惠养老资源与家庭养老方式互补互嵌,推动居家养老服务设施运营主体服务广大养老群体,实现微利可持续的经营目标。

4.2.3 空间布局:在社区生活圈尺度灵活发展养老生活圈

通过新增设施或在已有设施经营范畴增加养老服务业务,提升居家社区养老服务设施空间布局的普惠性。充分考虑居家养老主导下的养老服务设施微型化、分散化的空间布局需求,借鉴日本成功依托便利店这一基层服务设施,发展以老年人步行尺度为核心提供养老服务的经验,因地制宜地引导邻近型基层服务设施按需拓展养老服务功能,并将其纳入我国养老服务体系。在城镇和乡村地区形成“3+1”养老生活圈,即“区域—街道—社区+居住单元(小区)”和“县—乡—村(行政村)+居住点(自然村)”。例如:在经济较发达区域,通过新增提供多种养老服务的嵌入式设施满足居家养老需求;在欠发达或用地紧张地区,则充分利用社区生活圈已有设施,探索幼儿园、快递驿站、速达物流业、高校食堂等发展养老服务功能,将照料看护、配送、助餐等养老服务向老年人身边聚集,促进一址多能、一店多用。**UPI**

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

感谢匿名审稿专家对本文提出的宝贵建议!

参考文献

- 民政部. 全国老龄办. 2024年度国家老龄事业发展公报[R]. 2025.
- 杨涵墨. 中国人口老龄化新趋势及老年人口新特征[J]. 人口研究, 2022, 46(5): 104-116.
- 中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[Z]. 2024.
- 李长远. 共同富裕目标下普惠型养老服务的理论意蕴与推进路径[J]. 宁夏社会科学, 2023(6): 130-136.
- 屈铭涛, 姜佳怡. 日本健康老龄化政策在城市空间中的发展历程、深化落实和经验启示[J]. 国际城市规划, 2024, 39(6): 86-94.
- 苏炜杰. 日本居家养老服务政府责任: 立法保障、运行逻辑与经验启示[J]. 现代日本经济, 2023, 42(4): 80-94.
- 姜凯凯, 高艳尘, 孙洁. 依托便利店构建生活物资应急配送终端体系: 以日本便利店的灾后救援经验为例[J]. 国际城市规划, 2021, 36(5): 121-128.
- 沈瑶, 朱红飞, 刘梦寒, 等. 少子化、老龄化背景下日本城市收缩时段的规划对策研究[J]. 国际城市规划, 2020, 35(2): 47-53.
- 伊藤增辉, 周燕珉, 秦岭. 日本社区嵌入式养老设施配置发展经验对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2020, 35(1): 20-28.
- 五十嵐步, 山本則子. 地域高齢者を支えるコンビニエンスストア—地域包括ケアシステムにおける協働を目指した取り組み[J]. 公衆衛生, 2019, 83(4): 268-273.
- 包振山. 日本“购物难民”的产生、影响及启示[J]. 中国流通经济, 2021, 35(2): 61-70.
- 向圆英雄. 買い物弱者対策としての移動販売について—高知県における(株)サンブラザ, 行政等の取り組み—[J]. コミュニティ政策, 2011, 9: 90-105.
- 卢峰, 杨丽婧. 日本小城镇应对人口减少的经验: 以日本北海道上士幌町为例[J]. 国际城市规划, 2019, 34(5): 117-124.
- 张朝辉. 日本都市再生的发展沿革、主体制度与实践模式研究[J]. 国际城市规划, 2022, 37(4): 51-62.
- MATSUMOTO H, IGARASHI A, SUZUKI M, et al. Association between neighbourhood convenience stores and independent living in older people in Japan[J]. Australasian journal on ageing, 2019, 38(2): 116-123.
- 张乐川. 日本NPO参与养老服务供给的机制与效果分析[J]. 现代日本经济, 2018(1): 84-94.
- IGARASHI A, MATSUMOTO H, TAKAOKA M, et al. Building relationships between community care professionals and convenience stores in Japan: community-based participatory research[J]. Progress in community health partnerships: research, education and action, 2023, 17(1): E1.
- NAKAMURA Y, MATSUMOTO H, YAMAMOTO-MITANI N, et al. Impact of support agreement between municipalities and convenience store chain companies on store staff's support activities for older adults[J]. Health policy, 2018, 122(12): 1377-1383.
- 五十嵐步. 地域高齢者を支えるコンビニエンスストア: 地域包括ケアシステムにおける協働を目指した取り組み[J]. 都市問題, 2019, 110(10): 33-37.
- 夏静安, 翟国方. 平灾结合视角下城市社区商业设施的应急生活物资保障研究: 基于日美经验[J]. 国际城市规划, 2023, 38(4): 21-29.
- 濱田貴之, 樋野公宏, 浅見泰司. 高齢者の居場所としてのイートインコンビニの利用に関する研究 川崎市登戸での利用実態調査と供給側へのヒアリング調査を通じて[J]. 都市計画報告集, 2016, 15(1): 56-61.
- 五十嵐步, 松本博成, 鈴木美穂, 等. 訪問介護サービスを利用する高齢者のコンビニエンスストア利用の実態 コンビニエンスストアが生活支援の役割を果たしている事例に関する質問紙調査[J]. 日本老年社会学会, 2018, 40(3): 283-291.
- 田中大介. 現代日本のコンビニと個人化社会: 情報化時代における「ネットワークの消費」[J]. 日本女子大学紀要 人間社会学部/日本女子大学人間社会学部[編], 2015(26): 25-39.
- 小石真子. 独居高齢者サロンにおける高齢者のボランティア活動の実態[J]. 日本健康医学会雑誌, 2016, 25(Supplement): 304-307.
- 後藤みゆき, 田中マキ子, 森口覚, 等. 中山間地域再生に向けた健康福祉コンビニ構想の有効性の検討——第2報: 小規模・高齢化集落の課題[J]. 山口県立大学大学院論集, 2008, 9: 161-176.
- 国家卫生健康委, 全国老龄办. 2021年度国家老龄事业发展公报[R]. 2021.
- 陈杰, 张宇, 石曼卿. 当前居家社区养老服务体系存在的短板与创新: 兼论“社区+物业+养老服务”模式推广问题[J]. 行政管理改革, 2022(6): 84-93.
- 李沁怡. 福利错位: 我国县域普惠养老政策的实践偏差及其解释[J]. 社会保障评论, 2023, 7(5): 116-131.
- 黄建. 整合与赋能: 社区嵌入式养老服务模式优化研究[J]. 学术界, 2022(5): 151-160.
- 吉宇琴, 姜会明. 新时代老龄化与养老资源适配度时空差异及其影响因素分析[J]. 地理科学, 2022, 42(5): 851-862.

(本文编辑: 安虹)