

老年助餐服务发展困境与优化路径研究

蒙梦欢

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年3月31日; 录用日期: 2026年6月19日; 发布日期: 2026年6月29日

摘要

老年助餐服务是养老服务体系的核心组成部分, 也是应对人口老龄化的重要民生工程。当前我国老年助餐服务已形成多元供给模式, 但在供需匹配、运营可持续、城乡发展均衡性、公益与市场平衡等方面仍存在突出困境。本文结合国内多地区实践研究, 从供需结构、资金保障、主体协同、城乡差异、制度规范等维度分析老年助餐服务的现实问题, 并借鉴互嵌式治理、价值链重构、多元协同供给等理论与实践经验, 提出针对性的优化路径, 以期推动老年助餐服务从政策性供给向制度化、可持续的保障机制转变, 为积极老龄化战略实施提供支撑。

关键词

老年助餐服务, 老龄化, 供需错配, 可持续发展, 多元协同

Research on the Development Dilemmas and Optimization Paths of Elderly Meal Assistance Services

Menghuan Meng

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: March 31, 2026; accepted: June 19, 2026; published: June 29, 2026

Abstract

Elderly meal assistance services are a core component of the elderly care service system and a crucial livelihood project for addressing population aging. Currently, China has formed a diversified supply model for elderly meal assistance services, yet prominent challenges persist in aspects such as supply-demand matching, operational sustainability, balanced urban-rural development, and the balance between public welfare and marketization. Drawing on practical research from multi-

ple domestic regions, this paper analyzes the practical issues of elderly meal assistance services from dimensions including supply-demand structure, fund guarantee, stakeholder collaboration, urban-rural disparities, and institutional norms. It also draws on theoretical and practical experiences such as embedded governance, value chain reconstruction, and multi-stakeholder collaborative supply to propose targeted optimization paths. The aim is to promote the transformation of elderly meal assistance services from policy-driven provision to an institutionalized and sustainable guarantee mechanism, thereby providing support for the implementation of the active aging strategy.

Keywords

Elderly Meal Assistance Services, Population Aging, Supply-Demand Mismatch, Sustainable Development, Multi-Stakeholder Collaboration

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在人口老龄化程度持续加深的时代背景下，保障老年群体的基本生活需求，已成为当前社会治理与公共政策制定的核心议题之一。根据第七次全国人口普查结果，全国 60 岁及以上人口为 2.6 亿人，占总人口 18.70%¹，“吃饭问题”作为老年人最基础、最日常的生活需求，在老年阶段因身体与社会环境的变化呈现出全新的复杂性：一方面，家庭结构小型化与空巢化趋势不断加剧，传统家庭的养老供养功能持续弱化；另一方面，部分老年人因身体机能衰退、行动不便或慢性疾病困扰，在日常餐食的获取、制作方面面临现实困境。在此背景下，以社区为依托的老年助餐服务应运而生并逐步发展，成为弥补居家养老服务短板、完善养老服务体系的重要制度安排。老年助餐服务作为居家社区养老的关键支撑，被纳入国家养老服务体系建设重点领域，各地通过社区食堂、中央厨房配餐、政府购买服务等模式不断扩大服务覆盖面。

然而，随着服务规模的逐步扩展，老年助餐服务在运行过程中的结构性问题也日益凸显，成为制约其持续健康发展的重要因素。但从实践来看，我国老年助餐服务仍处于探索完善阶段，面临着供需结构性错配、运营成本高、财政依赖度强、城乡发展不均衡等多重挑战。基于此，本文以老年助餐服务为研究对象，在系统梳理其发展现状的基础上，重点剖析其在供给结构、运行机制与制度保障等方面面临的核心问题，并结合国内现有实践经验提出针对性的完善路径。本文秉持问题导向，兼顾规范分析与政策研究，力图为我国养老服务体系、提升老年助餐服务的保障能力与服务水平提供有益的理论参考与实践借鉴。

2. 我国老年助餐服务的发展现状与多元模式

我国老年助餐服务呈现出政策驱动快速扩张、城乡分化明显、多元模式初步形成但运行不稳的总体特征。从政策层面看，2023 年《积极发展老年助餐服务行动方案》明确提出扩大覆盖、健全网络、保障可持续的目标；2024 年全国老龄工作会议进一步强调加快建设老年助餐服务网络。截至 2024 年年底，全国老年助餐点达到 7.5 万个，日均为 290 余万老年人提供助餐服务²，覆盖超半数城市社区，城市覆盖明

¹参见国家统计局：第七次全国人口普查公报。<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/html/fu03e.pdf>

²参见中国食品安全报。<https://www.cfsn.cn/news/detail/22/321189.html>

显好于农村。根据各地民政机关公开数据显示,例如,河南省 2024 年底全省建成老年助餐服务场所 8367 个,覆盖 48.9%的城镇社区和 10.7%的行政村³;重庆因地制宜建设老年食堂 1695 个,覆盖全市 88.6%的街道、35.1%的乡镇,年服务 200 万人次⁴;宁夏回族自治区全区建有农村老年助餐设施 735 个,点位覆盖率达到 33%,城市老年助餐设施 299 个,点位覆盖率达到 45%⁵。可见,当前区域发展不均衡问题突出,农村助餐服务供给明显不足。

各地结合自身资源禀赋形成了差异化的供给模式,核心可分为政府主导型、市场驱动型、社会组织协作型、多方共建型四大类,同时农村地区还探索出邻里互助、产业联动等本土化模式。

从运营模式来看,城市地区以“社区食堂 + 中央厨房配餐”为主要形式,杭州、上海、成都等城市探索出“政府引导 + 企业运营 + 社会参与”的多元协同模式,以上海熊猫社区食堂为例,该食堂采用连锁化运营,依托中央厨房统一生产、分区配送,在上海多个社区布局网点;同时面向社区居民、上班族提供市场化餐食,形成“公益助餐 + 市场反哺”模式,有效缓解财政依赖,实现持续运营[1]。农村地区则结合人口分散特点,形成了政府主导、多元主体共建、村民邻里互助、产业联动赋能等模式。以浙江部分村庄为例,通过“助餐食堂 + 爱心菜园 + 乡村旅游”联动,食堂食材由村集体菜园直供,有助于降低运营成本,同时承接旅游团餐、村民宴席等市场化业务反哺老年助餐,实现低偿甚至免费供餐。

从服务功能来看,老年助餐服务已从单一的膳食供给向综合化服务延伸,部分社区食堂成为老年人社交互动、健康管理的重要平台,通过营养干预、亲情陪餐等方式实现物质保障与精神慰藉的双重价值。但整体而言,我国老年助餐服务的综合功能尚未充分发挥,多数地区仍停留在“吃饱”的基础层面,在“吃好”“吃健康”及社会功能拓展方面仍有较大提升空间[2]。

3. 我国老年助餐服务面临的核心发展困境

3.1. 供需结构性错配,服务精准度不足

供需错配是当前老年助餐服务最突出的矛盾,表现为“需要服务的难获得,能获得服务的需求不迫切”的现实问题。一方面,失能、半失能、空巢等高需求老年群体对送餐入户、特殊膳食的刚性需求难以得到满足,现有服务在配送能力、适老化餐食供给等方面存在明显短板[2];另一方面,具备自理能力的老年人对集中供餐需求有限,却成为部分助餐点的主要服务对象。

造成供需错配的原因主要包括:一是需求调研不足,缺乏对老年群体健康状况、饮食偏好、支付能力的精细化分类,未建立动态的需求数据库;二是服务设计同质化,多数助餐点提供标准化餐食,难以满足慢性病患者、高龄老人的特殊饮食需求;三是信息传递不畅,老年助餐服务的知晓度偏低,部分老年人因信息获取渠道受限无法享受服务。此外,农村地区因人口居住分散,助餐点布局不合理进一步加剧了供需错配,偏远村庄的老年人难以就近获取服务,而送餐服务因成本高难以大规模推广[3]。

3.2. 运营可持续性不足,资金与人力压力双重制约

老年助餐服务普遍面临“低利润、高成本”的运营困境,食材、人工、场地等成本持续上升,而老年人支付能力有限,服务价格无法按照市场化定价,导致多数助餐点处于微利甚至亏损状态。现有财政补贴机制存在补贴水平偏低、分配方式粗放、拨付流程繁琐等问题,普惠式补贴未能精准对接高需求群体与运营主体的实际需求,部分地区还存在补贴资金滞缓、到位率低的情况[3],加剧了运营主体的资金压力。

³参见河南省人民政府。<https://www.henan.gov.cn/2025/03-03/3130362.html>

⁴参见重庆市人民政府。https://www.cq.gov.cn/ywdt/zwhd/bmdt/202502/t20250224_14332624.html

⁵参见宁夏回族自治区民政厅。https://mca.nx.gov.cn/hdjl/rddbgy/202410/t20241010_4688503.html

人力资源短缺也是制约服务可持续的重要因素，尤其是农村地区青壮年劳动力外流，送餐服务人员多为本地中老年人或志愿者，专业性不足且流动性较高。城市地区的送餐服务因人力成本高、工作强度大，难以形成稳定的配送队伍，部分助餐点甚至因人员不足被迫缩减服务内容。同时，志愿者参与的不稳定性也导致服务保障能力不足，难以形成长期稳定的服务团队。

3.3. 城乡发展不均衡，农村服务供给短板突出

我国老年助餐服务呈现出明显的城乡差异，城市地区依托较强的财政能力与社会资源，服务模式多元、覆盖面广、质量较高，而农村地区受制于人口分散、经济水平低、基础设施薄弱等因素，助餐服务发展相对滞后。从资金筹集来看，农村助餐服务主要依赖政府财政补贴，社会捐赠与市场化收入有限，而城市地区已形成政府、企业、社会、家庭多元筹资模式；从服务可及性来看，城市地区基本实现“15分钟养老服务圈”，而农村地区助餐点数量少、布局分散，多数未提供送餐服务；从服务质量来看，农村助餐点缺乏专业营养师指导，餐食营养配比不合理，且食品安全监管存在漏洞。

城乡差异的本质是资源配置的不均衡，政策扶持与财政投入高度集中于城市，农村养老基础设施覆盖率显著低于城市，而农村老龄化率与助餐服务需求的刚性均高于城市，这种“资源虹吸效应”导致农村老年助餐服务陷入“需求大、供给少”的困境[4]。

3.4. 公益与市场张力凸显，协同机制不健全

老年助餐服务具有公共服务属性，其核心目标是保障老年人基本饮食需求，而实际运营中又依赖市场主体参与，导致公益属性与市场盈利性之间的张力难以平衡。部分市场主体在成本压力下出现“选择性供给”，优先提供堂食等成本低、收益稳定的服务，而对送餐入户、特殊膳食等成本高的服务投入不足，偏离了助餐服务的公益初衷。

多元主体协同机制不健全进一步加剧了公益与市场的矛盾，政府、市场、社会、家庭之间的权责划分不清晰，存在政策碎片化、执行波动性、协作不畅等问题。政府过度干预或监管缺位的情况同时存在，部分地区对助餐点的食材采购、价格制定进行严格限制，抑制了市场主体的创新活力[4]；而部分地区则因监管缺失导致服务质量参差不齐，食品安全与资金使用缺乏有效监督。此外，社会组织与社区的参与度不足，未能充分发挥其在资源链接、需求反馈、志愿服务组织等方面的作用。

3.5. 制度规范缺失，服务标准与监管体系不完善

当前我国老年助餐服务缺乏全国统一的服务标准与运营规范，不同地区在餐食质量、营养配比、服务流程、补贴政策等方面差异较大，导致服务质量难以稳定。部分助餐点未落实食品留样制度，食材采购来源不固定，存在食品安全隐患；适老化改造不足，助餐点缺乏无障碍设施，难以满足行动不便老年人的需求。

监管机制的不完善也制约了服务质量的提升，现有监管多以政府单一监管为主，缺乏跨部门协同监管、第三方评估与社会监督，对食品安全、服务质量、资金使用的监督力度不足。农村地区的监管尤为薄弱，因助餐点规模小、分布散，监管成本高，导致部分助餐点处于“无人监管”状态。此外，数字化监管手段应用不足，多数地区未建立全流程的服务追溯与动态监管平台，难以实现对助餐服务的精细化管理[5]。

4. 我国老年助餐服务的优化路径

在当前研究领域中，各类学者多强调互嵌式治理、价值链重构、多元协同供给等理论，但这些理论源于西方治理语境，直接应用于我国老年助餐服务必须进行本土化调适与边界限定，尤其需要回应现实

约束。

在我国老年助餐服务实践中，政府处于强主导地位，承担规划、资金、监管、考核等核心权力，市场主体多依赖补贴生存，社会组织与社区力量薄弱，老年人多为被动接受者，主体间地位并不对等。因此，完全意义上的“平等互嵌”难以直接实现，必须进行本土化改造：将互嵌式治理调整为“政府引领下的有限互嵌”，政府负责底线保障与规则供给，不直接替代市场与社会；在主体关系上，从“平等协同”转向“权责清晰、分工互补、监督制衡”，政府定标准、补短板、强监管，市场提效率、降成本，社会做补充、搭网络，家庭尽责任，老年人参与监督。

同理，价值链理论应用于助餐服务，不能照搬企业盈利逻辑，而应构建“公益价值链”，以上游保安全、中游提效率、下游优服务、反馈促优化为目标，而非追求利润最大化。唯有对理论进行本土化调适，才能避免“纸上治理”，使对策更贴合中国现实。基于此，本文提出些许浅薄的优化路径。

4.1. 精准对接需求，构建分层分类的服务供给体系

破解供需错配的核心是建立需求导向的服务供给体系，首先应开展常态化、网格化的老年助餐需求调研，组建由社工、志愿者、社区工作人员组成的调研团队，收集老年人的经济状况、健康状况、饮食偏好、居住状态等信息，建立动态更新的需求数据库，并利用大数据分析绘制需求热力图，实现服务资源的精准配置。

其次，推进服务供给的分层分类，针对不同老年群体提供差异化服务：对失能、半失能、空巢老人，重点保障送餐入户服务与特殊膳食供给，联合营养师、老年病专家制定糖尿病餐、低盐低脂餐、软食等适老化餐食标准；对具备自理能力的老年人，丰富餐食品种与服务形式，兼顾营养性与多样性；对农村分散居住的老年人，采用“中央厨房 + 村居配送点 + 入户送餐”的三级配送体系，利用 GIS 科学规划配送路线，提升服务可及性。

最后，加强服务信息传播，通过社区公告、入户宣传、老年课堂等传统方式与微信公众号、短视频等新媒体结合，扩大老年助餐服务的知晓度，并保留线下订餐、现金支付等传统服务方式，解决老年人“数字鸿沟”问题。

4.2. 完善资金保障机制，拓宽多元筹资渠道

资金保障是老年助餐服务可持续发展的关键，应构建“政府为主、市场为辅、社会补充”的多渠道、多层次资金保障体系。一是优化财政补贴机制，建立中央与地方财政投入分担机制，加大对中西部地区、农村地区的财政转移支付力度，将普惠式补贴改为差异化精准补贴，根据老年人的失能等级、经济状况设置补贴梯度，并简化补贴申请与拨付流程，推行按月核销、限时拨付，将拨付周期压缩至 1 个月以内，解决补贴资金滞缓、到位率低的问题。二是激发市场与社会力量的参与活力，通过政府购买服务、特许经营、税费减免等方式，引导品牌餐饮企业、养老服务机构参与老年助餐服务，鼓励企业探索“公益 + 市场”双轨运营模式，如在非老年用餐高峰时段面向普通社区居民开放，通过市场化业务反哺公益助餐；同时，设立老年助餐服务专项基金，吸纳社会捐赠、慈善捐助、乡贤投资等社会资金，农村地区可依托村集体收入、土地流转收益提取一定比例资金投入助餐服务。三是探索成本分担机制，引导老年人根据自身经济状况承担适当的餐费，增强其责任意识，并将老年助餐服务纳入长期护理保险居家服务项目，由长护险为失能老人提供助餐费用报销，形成政府、个人、保险机构共同分担的成本机制。

4.3. 推动城乡融合发展，补齐农村助餐服务短板

解决城乡发展不均衡问题，需要坚持城乡统筹、因地制宜的原则，推动农村老年助餐服务高质量发

展。一是优化农村助餐服务模式，结合农村地区的资源禀赋与社会关系网络，推广多元主体共建、村民邻里互助、产业联动赋能等本土化模式，如依托乡村熟人社会动员低龄老人参与高龄老人陪餐、送餐志愿服务，通过“时间银行”等机制激励志愿者参与；鼓励农村助餐点与地方农业、旅游业合作，优先采购本地农产品，实现食材成本控制与乡村产业发展的双赢。二是加强农村助餐服务基础设施建设，整合村集体闲置房屋、敬老院、文化活动室等资源改造助餐点，完善厨房设备、冷藏设施、无障碍设施等硬件条件[6]，并依托乡镇公交固定班线开展送餐服务，降低配送成本。三是推动城乡资源双向流动，建立城市中央厨房与农村卫星厨房的联动机制，共享食材采购、预处理、冷链物流等资源，城市助餐点与农村助餐点建立结对帮扶关系，输送专业管理经验与服务人才；同时，加强农村助餐服务人员的专业化培训，邀请营养师、厨师下乡开展培训，提升餐食制作与服务水平。

4.4. 构建多元协同治理体系，平衡公益与市场关系

老年助餐服务的可持续发展需要政府、市场、社会、家庭、老年群体的多元协同，考虑到我国政府强主导的现实情境，互嵌式治理不能简单照搬多元平等协同的理论逻辑，而应构建政府引领、权责清晰、分工互补的有限互嵌体系。一是明确多元主体的权责边界，政府承担制度设计、政策引导、财政支持、监管考核等职责，市场主体发挥专业化运营、效率提升的优势，社会组织负责资源链接、志愿服务组织、需求反馈等工作，家庭履行情感支持与辅助照料责任，老年群体作为服务对象同时参与监督与共建，形成“政府主导、市场运作、社会参与、家庭配合、老年主体”的多元共治格局。二是打通服务全链条的环节嵌合，以价值链理论为指导，立足公益属性构建公共价值导向的服务链条，整合上游食材采购、中游加工配送、下游服务与反馈的全链条，建立“食材采购-加工制作-配送服务-满意度评价-服务优化”的闭环系统。上游建立统一的食材安全标准与直供体系，降低采购成本；中游强化中央厨房、冷链物流、智能配送的协同，提升配送效率；下游拓展助餐点的综合功能，将其打造为老年人社交、健康管理、社区治理的平台，并建立常态化的需求反馈机制，通过老年餐食顾问团、满意度调查、积分评价等方式引导服务优化。三是实现公益与市场的价值互嵌，坚持老年助餐服务的基本公共服务属性，守住公益底线[7]，同时尊重市场规律，赋予市场主体合理的盈利空间。政府通过制定服务标准、设立公益星级评价体系等方式引导市场主体履行公益责任，对送餐服务覆盖率高、老年人满意度高的助餐点给予政策倾斜与奖励；市场主体则通过规模化运营、品牌化建设、增值服务开发实现盈利，如开发适老半成品菜、健康糕点等零售产品，拓展企事业单位团餐业务，形成“以商养善、以利促义”的可持续路径。

4.5. 健全制度规范体系，强化服务质量监管

完善的制度规范与监管体系是保障老年助餐服务质量的基础，首先应制定全国统一的老年助餐服务标准，涵盖食材采购与存储、餐食营养配比、服务流程、食品安全、适老化设施等方面，明确服务的刚性指标与操作规范，为各地助餐服务提供统一遵循。地方政府应结合实际出台实施细则，细化农村地区、偏远地区的服务标准，确保标准的适用性与可操作性。

其次，构建全方位、多层次的监管体系，建立民政、市场监管、卫健、社区等跨部门协同监管机制，定期对助餐点的食品安全、服务质量、资金使用进行巡查与审计；引入第三方评估机构，对助餐服务的运营效率、服务质量进行专业评估，评估结果与财政补贴、运营资质挂钩；畅通社会监督渠道，公开招聘老年助餐服务监督员，设立投诉举报电话、信箱，鼓励老年人、家属与社会公众参与监督[2]，并通过信息公开形成多元监督格局。

最后，推动数字化赋能监管与服务，建设“智慧助餐”平台，整合订餐、支付、补贴核销、配送追踪、食品安全追溯、满意度评价等功能，实现服务全流程的透明化、可追溯管理；利用物联网、大数据等

技术对助餐点的后厨操作、食材存储、配送过程进行实时监测，对异常情况进行智能预警；同时，建立老年健康档案与助餐服务数据的互联互通，实现餐食营养与老年人健康状况的精准匹配。

5. 结语

老年助餐服务作为保障老年人基本生活需求的重要民生工程，是养老服务体系的基础环节，也是积极应对人口老龄化的关键举措。当前我国老年助餐服务已取得一定发展，形成了多元供给模式，但仍面临供需错配、运营可持续性不足、城乡发展不均衡、公益与市场张力凸显、制度规范缺失等核心困境。

推动老年助餐服务的高质量发展，需要以需求为导向构建分层分类的服务供给体系，以多元筹资为支撑完善资金保障机制，以城乡统筹为原则补齐农村服务短板，以本土化调适后的互嵌式治理为核心构建务实可落地的多元协同体系，以制度规范为基础强化服务质量监管，最终推动老年助餐服务从“政策性供给”向“制度化、可持续的保障机制”转变^[1]。这一过程需要政府、市场、社会、家庭、老年群体的同向发力，通过多方协同实现财政压力可控、服务效率提升、社会效益突出的发展目标，让老年助餐服务成为彰显社会温度的“民心工程”，为建设老龄友好型社会奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 黄琦, 王欣怡. 互嵌式治理视角下老年助餐服务的行动逻辑分析——基于实证案例的扎根研究[J]. 黑龙江社会科学, 2026(1): 70-79+144.
- [2] 刘桂芝, 尹立翔. 老年助餐服务可持续发展的问题及对策研究[J]. 中国社会工作, 2025(22): 21-23.
- [3] 方群, 赵寂彤. 农村老年助餐服务高质量发展: 实践困境与纾解路径——基于浙赣两省的调查分析[J]. 老区建设, 2025(11): 77-87.
- [4] 薛在兴. 社区老年助餐服务的运营模式探析[J]. 人民论坛, 2025(10): 59-63.
- [5] 张芝涵. 社区养老助餐服务存在的现实困境与可持续发展策略研究——以焦作市社区养老助餐服务为例[J]. 投资与合作, 2025(6): 59-61.
- [6] 王曦露. 乡村振兴背景下农村老年助餐服务的创新实践研究——以上海市奉贤区金汇镇“金食汇”项目为例[J]. 上海农村经济, 2025(10): 23-26.
- [7] 唐莹. 社区养老助餐服务法律问题研究[J]. 法制博览, 2023(2): 16-18.