

银发经济时代农村老年食堂的问题分析与 服务体系优化路径

——以南京市为例

言震清

南京林业大学人文社会科学学院、生态文明传播学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年4月3日; 录用日期: 2026年6月22日; 发布日期: 2026年6月30日

摘要

我国已步入中度老龄化社会, 农村老年人口规模大、老龄化速度快, “做饭难、吃饭难”成为农村老年人最突出的民生问题, 老年助餐服务是破解农村养老就餐难题的关键举措。本文以南京市农村老年食堂为研究对象, 基于协同治理理论框架, 采用文献研究、数据分析法与实地访谈法相结合的研究方法, 系统梳理南京市农村老年食堂的建设布局、运营模式与服务供给现状, 剖析其在政策体系、资金保障、供需对接、监管机制、人才支撑五大维度存在的现实问题与深层成因。研究发现, 南京市农村老年食堂存在政策针对性不足、资金投入渠道单一、服务供给与老年需求脱节、监管责任落实不到位、专业人才短缺等问题, 制约助餐服务可持续发展。基于协同治理理论, 本文从完善政策顶层设计、健全多元筹资机制、推进供需精准适配、构建全流程监管体系、强化专业人才保障五个方面提出优化路径, 旨在完善南京市农村老年助餐服务体系, 提升农村老年人养老服务质量, 为银发经济背景下全国农村地区老年食堂建设与养老服务发展提供参考。

关键词

银发经济, 农村老年食堂, 老年助餐服务, 服务体系优化, 南京市

Analysis of Problems and Optimization Paths of Service Systems for Rural Elderly Canteens in the Era of Silver Economy

—A Case Study of Nanjing

Zhenqing Yan

Faculty of Humanities and Social Sciences, School of Ecological Civilization Communication, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Abstract

China has entered a moderately aging society. The rural elderly population is large and aging at a rapid rate, and “difficulties in cooking and eating” have become the most prominent livelihood issue for rural older adults. Elderly meal assistance services serve as a critical measure to address the dining dilemma in rural elderly care. Taking rural senior citizen canteens in Nanjing as the research object, this paper adopts a research framework based on collaborative governance theory, combining literature research, secondary data analysis and field interviews to systematically sort out the current status of construction layout, operation modes and service supply of rural senior citizen canteens in Nanjing, and analyzes the practical problems and deep-seated causes in five dimensions: policy system, funding support, supply-demand connection, supervision mechanism and talent support. The study finds that rural senior citizen canteens in Nanjing are confronted with issues including insufficient policy pertinence, single funding investment channel, mismatch between service supply and elderly demand, inadequate implementation of supervision responsibilities and shortage of professional talents, which restrict the sustainable development of meal assistance services. Based on collaborative governance theory, this paper proposes optimization paths from five aspects: improving the top-level policy design, perfecting the diversified financing mechanism, promoting precise supply-demand matching, constructing a whole-process supervision system and strengthening professional talent guarantee. It aims to improve the rural elderly meal assistance service system in Nanjing, enhance the quality of elderly care services for rural older adults, and provide references for the construction of senior citizen canteens and the development of elderly care services in rural areas nationwide under the background of the silver economy.

Keywords

Silver Economy, Rural Senior Citizen Canteens, Elderly Meal Assistance Service, Service System Optimization, Nanjing

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

1.1. 研究背景

当前,我国已进入中度老龄化社会,截至2025年底,全国60周岁及以上老年人口已达3.23亿,占总人口的23%,其中农村老年人口占比超过37%,且老龄化速度快于城市[1]。与城市相比,农村地区养老服务基础薄弱,青壮年劳动力大量向城市迁移,导致农村空巢老人、独居老人、失能老人数量持续增加,“做饭难、吃饭难”成为农村老年人最迫切、最现实的民生需求之一。据调查显示,我国22.1%的老年人有助餐服务需求,其中农村老年人的助餐需求更为突出,尤其是高龄、失能、独居群体,其自主做饭能力缺失,就餐保障问题亟待解决[2]。老年人老有所养、生活幸福、健康长寿是我们的共同愿望,要把养老服务政策落实到位,惠及更多老年人。国家层面先后出台《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《积极发展老年助餐服务行动方案》等政策文件,明确提出要健全城乡老年助餐服务体系,支持农村地区因地制宜发展老年助餐服务,破解农村老年人就餐难题[3][4]。

1.2. 文献综述

1.2.1. 国外研究现状

国外农村老年助餐服务研究形成了政策制度保障、社区协同治理、空间健康干预三大核心维度，各国研究具备鲜明的本土化特征。在政策保障层面，认为农村受地域、人口、运输条件限制，市场化难以支撑助餐服务发展，需依托资金与地方多元运营机制，集中就餐与车轮送餐模式可突破地理限制，筑牢农村老年餐饮兜底保障体系[5]。社区治理层面，结合超高龄社会国情，将老年食堂作为激活乡村社会资本的重要载体，依托助餐服务搭建社区养老支援体系，通过低龄老人互助模式盘活人力资源，并借助就餐场景建立老年风险预警机制，为互助养老食堂建设提供理论参考[6]。健康干预层面，结合医疗与地理视角研究发现，农村“食物荒漠”会引发老人营养不良、社会隔离等问题，流动餐车、互助厨房等服务可有效改善现状。相关量化研究也证实，老年助餐服务能够降低老人住院率、延长居家养老时长，具备显著的经济与社会效益[7]。

1.2.2. 国内研究现状

农村老年助餐服务是国内农村养老领域的重点研究议题，学界围绕该领域形成三类核心研究方向。一是运营模式研究，现有研究以沿海养老先行地区为调研样本，归纳出政府主导、村集体主办、社会参与三类主流运营模式，明确助餐服务需结合区域经济水平、人口结构与治理条件因地制宜建设，不可套用统一发展模板，适配地方养老需求[8] [9]。二是问题与对策研究，学界通过实地调研与数据分析发现，农村老年食堂普遍存在资金储备不足、服务供需错位、监管体系不完善、专业人才短缺等共性问题，并针对性提出加大财政扶持、动态优化服务内容、搭建规范监管体系等改进策略，补齐服务发展短板[10] [11]。三是可持续发展研究，相关研究聚焦食堂成本管控、盈利模式挖掘与社会力量动员，重点探析服务公益属性与市场化运作的平衡路径，探索长效运营机制，为农村老年助餐服务长效稳定发展、夯实乡村养老服务基础提供理论支撑[12] [13]。

1.2.3. 研究述评

综合国内外农村老年助餐服务相关研究可知，现有成果已构建起完备的研究体系，为助餐服务建设运营与提质升级提供了扎实的理论与实践支撑。国外研究具备制度化、精细化、跨学科的本土化特点，有的聚焦财政兜底的制度保障、有的侧重社区协同治理与乡村社会激活、还有的依托空间与健康视角开展量化实证研究，其成熟的运营模式与评估体系具备重要借鉴价值。国内研究立足本土实践，归纳了多元助餐运营模式，梳理行业共性问题并提出优化对策，兼顾服务公益性与市场化平衡，贴合国内乡村养老发展需求。当前相关研究仍存在显著短板，现有成果多聚焦宏观模式总结与通用对策研究，对差异化适配机制、长效运营动力机制的探索不足，缺乏精细化实证与落地性方案。同时，国内研究视角较为单一，未结合健康干预、风险治理等维度挖掘助餐服务的深层社会与民生价值。据此，后续研究可立足乡村振兴与居家养老背景，结合乡村差异化发展特征，聚焦长效运营、精准供给、多元协同治理，探索适配我国乡土场景的助餐服务高质量发展路径。

1.3. 研究设计与理论框架

1.3.1. 研究区域

南京市作为江苏省省会，经济社会发展水平较高，乡村振兴战略推进成效显著，同时也面临着人口老龄化与农村“空巢化”的双重挑战。截至2024年底，南京市60周岁及以上老年人口达180余万人，其中农村老年人口约65万人，占老年人口总数的36.1%，农村空巢、独居老人占农村老年人口的42.3% [14]。为积极应对人口老龄化，落实国家养老服务政策，南京市近年来不断加强农村老年食堂建设，出台

《南京市“宁享助餐”提升行动实施方案》等相关政策，逐步构建农村老年助餐服务网络，取得了一定的实施成效。但与此同时，南京市农村老年食堂在发展过程中，也面临着供给不足、运营困难、服务不规范等诸多问题，与农村老年人日益增长的多样化、高品质就餐需求仍有较大差距[15]。

1.3.2. 数据来源

本研究数据包含一手实地调研资料与二手公开文献资料。二手公开数据与政策文本、调研案例资料主要来源于国家及地方政府官方公开文件、权威统计报告、学术期刊文献，具体涵盖全国人口老龄统计数据、国家及省市养老助餐相关政策规划、南京市老龄事业发展公报、多地农村老年助餐实地调研成果与区域实践案例等。人口、老年食堂建设、补贴标准等数据来自南京市老龄协会、南京市民政局的统计报告与专项文件，政策文本来自省市两级养老服务政策，均已标注参考文献；

一手调研来源于 2025 年 7~8 月在南京市江宁区、溧水区、高淳区开展的实地调研，调研覆盖 4 个社区街道、8 处老年助餐服务站点，先后访谈农村老年人 80 名、助餐食堂工作人员 24 名、基层管理人员 16 名，围绕就餐感受、站点运营、政策落地及优化方向等内容开展问询，最终整理形成有效访谈资料 120 份。

1.3.3. 理论框架

协同治理理论强调多元主体基于共同目标，通过权责划分、资源共享、互动协作解决公共问题，核心要素包括主体多元、权责清晰、资源整合、协同互动、信任合作。农村老年食堂作为准公共服务产品，涉及民政、财政、市监、卫健、村集体、运营方、老年人等多方主体，其政策落地、资金供给、服务供给、监管落实均依赖多方协同。本文以协同治理理论为分析框架，用于问题成因剖析与对策构建，构建多元协同体系、明确权责边界、整合资源、强化协同机制，提升研究的系统性与学理性[16]。

2. 南京市农村老年食堂的发展现状及实地调研资料

2.1. 南京市农村老年食堂的发展现状

南京市五个涉农区共有 500 余个农村行政村，农村常住人口约 200 万人，其中 60 周岁及以上老年人口 65 万人，占比达 32.5%，空巢、独居老人占比 42.3%，失能、半失能老人占比 13.1%，农村养老服务需求较为迫切[17]。近年来，南京市依托政策引领，构建“政府主导、村集体参与、社会补充、市场运作”的助餐服务体系，加大资金与设施投入。截至 2024 年底，全市累计建成农村老年助餐点 577 个，基本实现行政村全覆盖。整体来看，助餐点多布局于人口密集区域与村委会周边，可基本满足老年人就近就餐需求，但偏远村落因人口分散，存在网点布局稀疏、服务辐射半径偏大等问题。设施配置呈现层级差异，多数网点基础设备完备，部分示范站点配备专业营养师，而偏远地区助餐点普遍存在设备老化、功能单一、适老化改造不足等问题，存在一定食品安全与使用隐患。当前服务对象以空巢、独居、失能等特殊老年群体为主，兜底保障群体占比超 80%，并逐步面向普通老年人开放。服务以集中就餐、上门送餐为基础，部分优质站点叠加营养指导、健康体检与文娱服务，有效兼顾了老年人就餐与多元化养老需求[15]。

2.2. 多元主体视角下的现状(访谈资料)

2.2.1. 老年人视角(访谈编号 L01~L80)

“村里食堂开了三年，吃饭是方便了，但菜天天差不多，油盐重，我有高血压不敢多吃，想点软的、淡的，食堂说人手不够做不了” (L18, 76 岁，独居，溧水区某村)；“离我家远，走路要 20 分钟，腿脚不好只能让邻居带，送餐要加钱，舍不得” (L42, 82 岁，半失能，高淳区某村)；“就餐时间固定死板，错过饭点就没饭吃，偶尔外出办事回来只能将就泡面” (L26, 71 岁，空巢老人，江宁区某村)；“食堂菜

品花样少,逢年过节也没有特色餐食,口味长久吃下来没胃口”(L51,68岁,夫妻同住,溧水区某村);“碗筷消毒情况看不到,心里总归不踏实,年纪大肠胃弱生怕吃出毛病”(L37,79岁,慢病老人,高淳区某村)。

2.2.2. 食堂员工视角(访谈编号 S01~S24)

“工资每月2000多,没社保,干的活杂,买菜做饭、打扫卫生、送餐都要做,年轻人没人来,都是村里老人凑活干”(S07,58岁,食堂厨师,江宁区某村);“上面补贴一年就几万,买菜、水电、维修都要钱,想改善菜品都没钱,只能省着来”(S15,55岁,食堂管理员,溧水区某村);“日常食材采购渠道受限,新鲜时令菜品采购成本偏高,没法时常更新菜谱”(S11,52岁,后厨帮工,高淳区某村);“缺乏专业膳食培训,不懂老年营养餐搭配,只能按照家常做法烹制饭菜”(S22,60岁,食堂保洁兼送餐员,江宁区某村);“设备老化老旧,厨具灶具故障频发,没有专项经费更换,日常运转处处受限”(S09,56岁,食堂负责人,溧水区某村)。

2.2.3. 村干部视角(访谈编号 C01~C16)

“政策是好的,但民政、财政、市监各管一块,我们村里夹在中间,申请补贴要跑好几个部门,流程慢,标准还不一样”(C09,45岁,村主任,高淳区某村);“村集体没钱,只能出个场地,运营全靠政府补贴,一旦补贴断了,食堂就开不下去”(C03,50岁,村支书,江宁区某村);“辖区老人居住分散,统一配餐难度大,普惠服务与个性化需求很难兼顾平衡”(C12,42岁,村委民政干事,溧水区某村);“群众诉求五花八门,菜品、价格、送餐问题层出不穷,协调处理耗费大量基层精力”(C05,47岁,村委委员,高淳区某村);“社会志愿帮扶力量不足,仅依靠村内现有人员,难以拓展助餐延伸服务内容”(C14,44岁,村副主任,江宁区某村)。

3. 南京市农村老年食堂存在的问题及成因分析

基于协同治理理论,从多元主体协同视角剖析问题成因,主要核心症结是多元主体权责碎片化、资源整合不足、协同机制缺失、信任合作薄弱,导致政策、资金、服务、监管、人才各环节难以形成合力。

3.1. 政策体系不完善,规划引导不足

政策体系不完善是导致南京市农村老年食堂存在诸多问题的重要原因之一[8]。尽管南京市出台了相关的政策文件,对农村老年食堂的建设与运营进行了规范,但政策体系仍存在诸多不足:一是政策针对性不强,现有政策多为宏观层面的指导,缺乏针对农村老年食堂的具体实施细则,对助餐点的布局规划、设施设备配置、服务标准、资金补贴等方面的规定不够具体,难以指导实际工作;二是规划引导不足,南京市农村老年食堂的建设缺乏科学的整体规划,未能充分结合农村老年人口的分布、需求、经济发展水平等因素进行合理布局,导致部分助餐点布局不合理、供给与需求不匹配;三是政策衔接不畅,农村老年食堂的建设与运营涉及民政、财政、市场监管、卫生健康等多个部门,但各部门之间的政策衔接不畅,缺乏有效的协同机制,导致政策落实不到位,难以形成工作合力;四是补贴政策不完善,现有补贴政策的补贴标准偏低、补贴范围较窄,难以覆盖老年食堂的全部运营成本,且补贴资金的发放缺乏有效的绩效考核机制,导致部分助餐点存在资金使用不规范、服务质量不高的问题。

访谈印证:“民政管建设、财政管给钱、市监管安全,各干各的,我们报个材料来回跑,没人牵头统筹”(C12,村干部),体现部门协同缺位、政策碎片化问题。

3.2. 资金投入机制不健全,多元筹资渠道未打通

资金投入机制不健全,多元筹资渠道未打通,是导致农村老年食堂资金短缺、运营可持续性弱的核

心成因[9]。一是政府财政投入不足，尽管南京市不断加大农村养老服务资金投入，但用于农村老年食堂的资金总量仍有限，且资金分配不均衡，重点向城区周边的农村地区倾斜，偏远农村地区的资金投入不足，难以保障老年食堂的正常运营；二是村集体经济投入有限，部分农村地区的村集体经济实力薄弱，难以承担老年食堂的建设与运营资金，且村集体经济投入缺乏长效机制，难以持续支持老年食堂的发展；三是社会力量参与度不高，由于农村老年食堂的公益性较强，盈利空间有限，缺乏有效的激励政策，难以吸引企业、慈善组织等社会力量投入资金与资源，多元筹资渠道未能有效打通；四是市场化运作水平不高，部分市场主体运营的助餐点，未能充分结合农村实际与老年人需求，市场化运作模式不合理，难以实现公益性与盈利性的平衡，导致市场化收入有限，难以补充运营资金。

访谈印证：“企业愿意捐物资，但要冠名、宣传，村里怕麻烦，没对接渠道；村集体没收入，一分钱拿不出来，全靠政府”（C06，村干部），反映多元主体资源整合不足、社会参与动力弱。

3.3. 需求对接不精准，服务供给与需求脱节

农村老年食堂的服务供给与农村老年人的需求脱节，是导致服务质量不高、难以满足多样化需求的重要原因[10]。一是需求调研不充分，在农村老年食堂建设与运营过程中，相关部门与运营主体未能充分开展老年人助餐需求调研，不了解老年人的饮食偏好、营养需求、服务需求等，导致服务供给缺乏针对性，难以满足老年人的多样化需求；二是服务供给同质化，大部分农村老年食堂的服务内容、菜品种类较为单一，缺乏个性化、差异化的服务，难以满足不同年龄、不同健康状况、不同消费能力老年人的需求，例如，对于患有慢性病的老年人，难以提供针对性的膳食服务，对于高龄、失能老人，难以提供个性化的送餐服务；三是服务理念落后，部分运营主体与工作人员的服务理念较为落后，注重“完成服务任务”，缺乏“以老年人中心”的服务理念，未能充分考虑老年人的实际需求与就餐体验，导致服务质量不高。

访谈印证：“从来没人问过我们想吃啥、能不能吃软的，都是食堂做啥我们吃啥，提意见也没人改”（L25，72岁，高血压患者），体现老年人参与权缺失、供需互动不足。

3.4. 监管机制不健全，责任落实不到位

监管机制不健全，责任落实不到位，是导致农村老年食堂监管力度不足、运营不规范的主要成因[12]。一是监管主体职责划分不清晰，农村老年食堂的监管涉及多个部门与主体，但各主体之间的职责划分不明确，缺乏有效的协同监管机制，导致出现监管空白、推诿扯皮等现象，难以形成监管合力；二是监管标准与流程不规范，目前南京市尚未建立统一的农村老年食堂监管标准与流程，对老年食堂的设施设备、菜品质量、服务规范、资金使用等方面的监管缺乏明确的标准，导致监管工作缺乏针对性与可操作性；三是监管队伍建设不足，农村老年食堂的监管人员数量不足、专业素质不高，缺乏系统的监管培训，难以胜任监管工作，且监管工作的经费与设备保障不足，影响了监管工作的开展；四是责任落实不到位，部分监管部门与主体缺乏责任意识，监管工作流于形式，对老年食堂运营过程中存在的问题未能及时发现与解决，且对违规行为的处罚力度不足，难以起到有效的震慑作用。

访谈印证：“平时没人来检查，偶尔来一次也是走个过场，卫生、菜品质量没人较真，出了问题各部门互相推”（S12，食堂员工），反映监管权责模糊、协同失效。

3.5. 人才培养与激励机制缺失，人才吸引力不足

南京市农村老年食堂专业人才短缺、运营管理水平偏低，根源在于人才培养体系与激励保障机制尚未建立[11]。一方面，农村老年食堂工作岗位薪酬待遇偏低、工作环境相对简陋、职业发展空间有限，难

以吸引专业厨师、营养师、养老护理员与运营管理人才加入，现有从业人员多为村内留守人员与退休人员，专业素养与服务能力先天不足。另一方面，针对农村老年食堂从业人员的专项培训体系缺失，民政、人社、农业农村等部门未将农村助餐服务人才纳入常态化培训计划，膳食营养、食品安全、服务礼仪、运营管理等专业技能培训覆盖面不足，导致从业人员服务规范性与专业性难以提升。此外，缺乏有效的绩效考核与激励机制，干多干少、干好干坏差异不大，从业人员工作积极性与责任心不强，人员流动性较高，进一步制约农村老年食堂服务质量与运营效率的稳定提升。

访谈印证：“没人教我们营养搭配、适老化服务，都是自己摸索；工资低、没福利，年轻人干两个月就走，留不住人”（S21，食堂员工），体现人才培养、激励主体协同不足。

3.6. 与现有研究对话

现有研究多将问题归因于政府投入不足、运营管理不善等单一因素，本文基于协同治理理论进一步发现，深层成因是多元主体权责、资源、机制的系统性碎片化，而非单一主体问题，这是对现有研究的补充与深化；同时，现有研究较少关注老年人、食堂员工的微观体验，本文通过访谈资料还原多元主体视角，弥补了现有研究视角单一的不足。

4. 南京市农村老年食堂的服务体系优化路径

基于协同治理理论，优化路径核心是构建政府主导、村集体协同、社会参与、市场补充、老年人参与的多元协同治理体系，明确权责、整合资源、健全机制、强化协同，破解五大核心问题。

4.1. 完善政策体系，强化顶层规划与协同落实

南京市应以精准化、规范化、一体化为核心导向，完善农村老年食堂专项政策体系，破解政策碎片化、布局不合理、政策衔接不畅等突出问题。结合南京农村老年人居住分散、助餐需求多元的现实特征，相关部门可出台涵盖食堂建设、运营管理、服务供给、补贴保障的专项实施细则，统一助餐点布局、设施配置、服务流程、菜品质量及补贴发放标准，推行“一区一策、一镇一案”的差异化落地模式，有效解决宏观政策适配性不足、落地困难等现实问题[18]。

在空间布局层面，南京市需优化全域助餐服务规划，结合五大涉农区行政村分布、老年人口密度、偏远村落服务需求等关键要素，构建“中心食堂 + 助餐点 + 流动餐车”的三级助餐体系，拓宽偏远地区服务辐射范围，实现农村老年助餐服务全覆盖、均衡化供给。同时，健全跨部门协同治理机制，建立民政牵头，财政、市场监管、卫健、农业农村及镇村联动的联席会议制度，厘清各主体职责边界，打通政策执行堵点，实现食堂建设审批、资金拨付、食品安全监管、健康指导、动态运营监管全链条一体化推进。

此外，南京应优化补贴保障与绩效考核体系，统一市、区、镇、村四级补贴标准，拓宽政策覆盖范围，适度提高运营、送餐、适老化改造等专项补贴额度。同时建立补贴发放与服务质量、老人满意度挂钩的考核机制，强化财政资金全过程监管，保障资金投放精准、使用高效，全方位提升农村老年食堂的规范化运营水平与综合服务效能。

4.2. 健全资金投入机制，拓宽多元筹资渠道

为破解农村老年食堂运营可持续性不足、资金供给短缺的核心难题，需统筹政府、村集体、社会力量与市场主体多方资源，构建“政府兜底、村集体补充、社会参与、市场反哺”的多元化资金保障体系[13]。政府作为核心保障主体，应加大财政精准投入，优化资金分配结构，将财政资源重点向偏远乡村、经济薄弱村居倾斜，保障食堂基建改造、设备更新、人员薪酬、上门送餐等刚性运营支出。同时设立农

村老年食堂专项发展资金，落实专款专用管理制度，规范资金使用范围，筑牢食堂运营的财政兜底防线。

村集体需发挥属地支撑作用，将老年助餐服务纳入村级重点民生工作，建立常态化资金投入机制。通过盘活村内闲置资产、依托集体经济产业收益反哺等方式，为食堂长效运营提供稳定资金来源，夯实村级养老服务保障基础。同时，政府可通过税收减免、荣誉激励、场地配套等扶持政策，引导爱心企业、慈善组织等社会力量参与建设运营，依托资金食材捐赠、助餐点认捐冠名等多元模式，拓宽社会化筹资渠道，凝聚乡村养老服务合力。

在坚守公益属性的前提下，食堂可探索保本微利的市场化运营模式，以普惠性助餐服务保障基本民生，同步推出个性化增值餐品、低偿配套服务与食材配送项目，拓展经营性收入渠道，实现公益性与可持续性的动态平衡。此外，监管部门需完善资金管控体系，推行电子化记账、常态化公示等透明化管理机制，严肃整治资金浪费、套取补贴等违规行为，切实提升财政与社会资金的使用效能。

4.3. 推进供需精准对接，提升服务适配性与多样化

养老服务供给主体应以老年人实际需求为核心导向，从需求调研、服务供给、适老化改造、增值服务四个维度精准发力，实现养老服务供需高效匹配。相关部门需建立常态化老年需求调研机制，以行政村为基本单元，定期摸排辖区老年人的饮食偏好、营养需求、助餐送餐诉求及身体健康状况，建立一人一档的个性化需求台账，为助餐服务优化升级提供数据支撑与决策依据[19]。

供给主体需推行差异化、个性化助餐服务模式，针对高龄、失能、独居及慢性病老年群体，精准提供软食、低盐、低糖、低脂等定制化膳食服务。同时持续拓展上门送餐服务覆盖面，科学优化送餐路线与时效管理，提供堂食、自取、上门配送等多元就餐方式，充分适配不同老年群体的就餐便捷需求。在此基础上，打破单一餐饮服务模式，丰富服务内容与形式，在基础助餐服务之上叠加营养指导、基础体检、政策咨询、文娱活动、精神慰藉等一站式综合养老服务，全方位提升老年人生活品质与幸福感。

此外，相关部门需加快助餐服务场景的适老化与智能化升级。持续推进助餐点无障碍建设，完成地面防滑、扶手加装、休息区域优化等适老化改造工程。同时普及智能点餐、电子支付、餐食保温、食品安全溯源等智能设备，依托智能化技术提升助餐服务的便捷度、安全性与规范化水平，推动农村老年助餐服务从基础供给向精准化、高品质综合养老服务转型。

4.4. 健全监管机制，压实责任与提升监管效能

相关部门应构建部门监管、运营自律、社会监督、老年评价四位一体的综合监管体系，实现农村老年食堂运营全过程、服务全区域、主体全覆盖的规范化监管格局。需明确民政、市场监管、卫健、镇街及村级等主体的监管职责，制定完善监管责任清单，清晰划定权责边界，消除监管空白与部门推诿问题，提升多方监管的协同治理效能。同时，统一全市老年食堂监管标准与操作规范，针对食品安全、菜品质量、环境卫生、服务礼仪、资金使用等内容设置量化指标，构建可落地、可操作、可考核的监管标准体系，让监管工作有据可依、有章可循[20]。

同时，需强化基层监管队伍建设，配齐基层监管人员，定期开展食品安全、服务规范、财务管理等专项培训，全面提升监管人员专业能力，并保障监管经费与设备投入，提升日常巡查、随机抽查与专项督查的实效。此外，应拓宽社会监督渠道，通过设立监督电话、意见箱、线上评价平台等方式，畅通老年人监督反馈途径，充分保障老年人的监督话语权。建立问题整改闭环管理机制，对食堂违规运营、服务不达标等问题依法依规处置并公示结果，形成有效监管震慑。

最后，推行常态化考核与星级评定制度，构建科学的星级评价体系，将考核结果与运营补贴、政策扶持直接挂钩，通过正向激励与反向约束双重机制，倒逼运营主体主动规范管理、优化服务质量，切实

保障农村老年人的就餐权益，推动老年助餐服务长效规范运营。

4.5. 构建人才培养与激励机制，强化专业人才支撑

相关部门应建立引才、育才、留才、励才全链条人才保障体系，着力解决农村助餐服务领域专业人才短缺、服务能力不足的突出问题^[21]。各地应优化农村助餐服务相关岗位的待遇保障水平，切实提高厨师、营养师、护理员、管理员等从业人员的薪酬标准，进一步完善社会保险、住宿安置、交通补贴等配套保障政策，持续改善从业人员的工作环境，不断增强农村助餐服务岗位的吸引力，吸引更多人才投身该领域。

相关部门应建立常态化专业培训体系，将农村助餐服务人才统一纳入全市养老服务人才培养计划，针对性开展食品安全管理、膳食营养搭配、适老化服务技巧、运营管理规范等专题培训，推动农村助餐服务从业人员实现全覆盖持证上岗，全面提升从业人员的专业服务能力。各地应完善农村助餐服务从业人员绩效考核与激励机制，建立以服务质量、老年人满意度、工作效率为核心的绩效考核制度，严格落实多劳多得、优绩优酬的分配原则，通过发放绩效奖励、开展优秀从业人员表彰等方式，有效提升从业人员的工作积极性与岗位稳定性。相关部门应鼓励本土人才与志愿力量积极参与农村助餐服务工作，重点培育村内留守人员、退休人员成为助餐服务骨干力量；同时组建专业化助老志愿服务队，重点补充送餐上门、老人陪伴、现场秩序维护等服务环节的人力缺口，在提升服务质量的同时，有效降低农村助餐服务的人力成本。

4.6. 与现有研究对话

现有研究多提出单一主体层面的对策，如政府加大投入、运营方提升管理，本文基于协同治理理论构建多元主体协同对策体系，强调部门协同、供需协同、监管协同、人才协同，是对现有对策研究的系统性升级；同时，本文结合南京农村实际，提出“三级助餐布局”“个性化膳食服务”等具体举措，为同类地区提供可复制的实践方案，强化了研究的实践价值。

5. 结论

在银发经济快速发展、农村人口老龄化持续加剧的双重背景下，农村老年食堂作为农村养老服务体系的核心载体，战略价值与现实意义愈发凸显。实践表明，农村老年食堂可有效保障农村老年人基本膳食需求，破解独居、空巢、高龄老人“吃饭难”的民生困境，同时对推进乡村振兴、促进城乡养老服务均等化、完善农村公共服务体系、提升老年群体福祉具有重要支撑作用。

南京市作为东部发达地区典型城市，积极推进农村老年食堂建设，现已实现行政村基本全覆盖，构建起政府主导、多方主体共建共享的助餐服务格局，有效改善了农村养老服务基础条件。但长期运营中，当地老年食堂仍存在政策体系不完善、资金保障持续性不足、服务供需匹配度低、监管机制不健全、专业人才匮乏等突出问题，严重制约助餐服务提质增效与可持续发展。

本文基于协同治理理论展开分析，指出南京市农村老年食堂运营困境的深层根源并非单一主体履职缺失，而是多元治理主体权责碎片化、资源整合力度不足、协同运行机制缺位、主体间信任合作基础薄弱等系统性问题，进一步深化了现有研究对农村老年助餐服务痛点成因的认知。结合南京本地实际，本文构建多维优化路径：以政策协同完善顶层设计，强化部门联动衔接；以多元筹资夯实资金保障，规范资金管理、提升使用效能；以老年需求为核心，打造精准化、个性化助餐服务；以全流程监管规范运营体系，压实服务质量管控；以全链条人才建设补齐专业短板，夯实服务人力基础。该体系能够有效破解运营瓶颈，推动当地助餐服务向规范化、精准化、可持续化转型升级。

未来,南京需持续聚焦老年人综合养老与就餐需求,优化服务布局与供给模式,强化政策落地与资源统筹,推动助餐服务从“有餐可吃”向安全、舒心的高品质服务转型,切实提升农村老年人的获得感与幸福感。同时,本文的研究成果可为国内同类城市完善农村助餐体系、破解乡村养老难题、创新银发经济下的养老模式提供实践参考。

参考文献

- [1] 中国老龄协会. 国家统计局: 人口总量有所减少, 60岁及以上人口 32338 万人, 占全国人口的 23.0% [EB/OL]. <https://www.cncaprc.gov.cn/xxllsy/770049.jhtml>, 2026-01-19.
- [2] 中华人民共和国民政部. 把老年助餐服务这件民生实事办好[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/n1288/n1290/n1316/c1662004999979995886/content.html>, 2023-11-30.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm, 2022-02-21.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府. 关于印发《积极发展老年助餐服务行动方案》的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6911233.htm, 2023-10-20.
- [5] Thomas, K.S. and Mor, V. (2013) Providing More Home-Delivered Meals Is One Way to Keep Older Adults with Low Care Needs out of Nursing Homes. *Health Affairs*, **32**, 1796-1802. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2013.0390>
- [6] Yukawa, K. and Yamazaki, Y. (2020) The Role of Community-Based Salons in Preventing Isolation among Rural Older Adults in Japan. *Japan Journal of Nursing Science*, **17**, e12311.
- [7] Volkert, D., Chourdakis, M., Faxen-Irving, G., Frühwald, T., Landi, F., Suominen, M.H., et al. (2015) ESPEN Guidelines on Nutrition in Dementia. *Clinical Nutrition*, **34**, 1052-1073. <https://doi.org/10.1016/j.clnu.2015.09.004>
- [8] 赵培芳, 徐雪高. 农村老年助餐服务可持续发展的治理路径研究——基于 Z 省 J 市农村老年助餐服务模式的比较分析[J]. 社会福利, 2025(10): 36-45.
- [9] 王晓波. 农村老年助餐服务可持续发展探索——以浙江省淳安县为例[J]. 农村工作通讯, 2025(15): 55-56.
- [10] 林菲. 农村老年助餐服务何以为继?——基于浙江省山区县 K 县农村多案例分析[J]. 新西部, 2025(7): 181-185.
- [11] 何盼. “内生供给”: 农村养老公共品有效供给的路径研究[J]. 人口与社会, 2025, 41(1): 106-118.
- [12] 商存慧, 罗佳敏, 张婧雪. “从共享到共富”农村社区互助性老年食堂建设研究——以浙江省江山市为例[J]. 中国国情国力, 2025(2): 60-65.
- [13] 曲妍. 威海市解决老年人“一餐热饭”难题[J]. 中国社会工作, 2020(26): 32-33.
- [14] 中共南京市委、南京市人民政府. 《2023 年南京市老年人口信息和老龄事业发展状况报告》发布[EB/OL]. https://www.nanjing.gov.cn/njxx/202406/t20240604_4682297.html, 2024-06-04.
- [15] 中共南京市委、南京市人民政府. 关于印发南京市“宁享助餐”提升行动实施方案的通知[EB/OL]. https://www.nanjing.gov.cn/xxgkn/zfgb/202409/t20240927_4775291.html, 2024-09-27.
- [16] 朱汉平, 贾海薇. 政府与社会组织协同供给农村养老服务的推进思路——基于协同治理理论视角的分析[J]. 广东农业科学, 2013, 40(10): 202-204+219.
- [17] 中共南京市委、南京市人民政府. 《2024 年南京市老年人口信息和老龄事业发展状况报告》发布[EB/OL]. https://www.nanjing.gov.cn/zt/njstdylfwgzlzf/zxdt20240819/202510/t20251024_5675761.html, 2025-10-24.
- [18] 尹恩阳. 贫困地区农村失能老人选择老年食堂的影响因素与构建逻辑——基于河北省 S 县农村实地调查数据[J]. 农业与技术, 2023, 43(9): 161-165.
- [19] 构建城乡助餐服务体系破解老年人“一餐热饭”难题[J]. 社会福利, 2020(8): 33-34.
- [20] 甘满堂, 邱玮, 吴家玲. 老年协会办食堂与农村社区居家养老服务创新——以福建省南安市金山村为例[J]. 社会福利(理论版), 2014(12): 7-10+39.
- [21] 范长新, 孙忠慧, 陈升兰. 农村实用人才培养激励机制的构建与运作[J]. 农民科技培训, 2014(11): 23-24.