

社区老年助餐服务的运行困境与优化路径研究

马晓天

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年5月10日; 录用日期: 2026年8月31日; 发布日期: 2026年9月9日

摘要

社区老年助餐服务是居家社区养老体系的重要组成部分, 对于缓解高龄、独居及失能老年群体的日常生活压力具有现实意义。近年来, 各地助餐服务供给规模不断扩大, 但在运行过程中仍普遍存在服务覆盖不足、运营可持续性弱、供给与需求匹配度不高以及多元主体治理乏力等问题, 导致助餐服务呈现阶段性扩张与稳定性不足并存的局面。文章将从社区公共服务供给及基层治理的视角出发, 梳理社区老年助餐服务的主要模式及运行链条, 分析其困境的结构性成因, 并提出以优化空间布局提高可达性, 完善资金补贴运营机制确保稳定性, 推进服务精细化保障满意度以及建立权责明确的协同治理及监督评价体系的对策建议, 期望推动社区助餐服务规范化、稳定化发展。

关键词

社区养老, 老年助餐服务, 基层治理

A Study on the Operational Challenges and Pathways for Optimizing Community Meal Services for the Elderly

Xiaotian Ma

Law School, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: May 10, 2026; accepted: August 31, 2026; published: September 9, 2026

Abstract

Community meal assistance services for the elderly are a vital component of the home-based and community-based elderly care system, playing a practical role in alleviating the daily pressures faced by elderly people who are advanced in years, living alone or with disabilities. In recent years,

the scale of meal assistance services has continued to expand across the country; however, issues such as insufficient service coverage, weak operational sustainability, a poor match between supply and demand, and ineffective multi-stakeholder governance remain widespread. This has resulted in a situation where the services exhibit both phased expansion and a lack of stability. This article examines community meal support services for the elderly from the perspectives of public service provision and grassroots governance. It outlines the primary models and operational chains of these services, analyses the structural causes of their challenges, and proposes a set of recommendations. These include optimizing spatial planning to improve accessibility, refining funding and subsidy mechanisms to ensure operational stability, promoting refined service delivery to enhance satisfaction, and establishing a collaborative governance framework with clearly defined responsibilities, alongside a robust monitoring and evaluation system. The aim is to foster the standardized and stable development of community meal support services.

Keywords

Community-Based Elderly Care, Meal Delivery Services for the Elderly, Grassroots Governance

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

老龄化的加剧和少子化的发展使得传统家庭对老人的照护能力大幅降低，在日常生活中老人的需求相对较多，其中“吃饭难”是群体性主要需求。对老年人特别是高龄、独居、空巢及失能或半失能人群而言，稳定、安全、价廉的就餐服务不仅关系着他们的生活质量，也将直接影响到他们的潜在疾病风险和照料负担的难易程度。由此，社区老年助餐服务逐渐成为居家社区养老体系中具有普惠属性的公共服务政策形态。

近年来，在政策的引导下，各地开始尝试建设助餐服务体系，越来越多的社区助餐点、老年食堂及助餐配送体系开始出现，并在一些地区形成了政府主导、社会组织运作、依托社区开展助餐服务的工作模式。助餐服务除了提供基本的生活保障之外，还发挥着社区照顾、风险预警和社会关系建构的作用[1]。但是，在快速发展的背后，助餐服务还存在着区域分布不平衡、覆盖范围小、过度依靠财政投入、供需对接不够精准、群众获得感较低、多方协作力度不够等问题，“重建设、轻管理”的现象，导致助餐服务难以长期有效运行和发挥实际效益。

本质上来说，这些问题不仅是因为资金短缺或者粗放式管理引起的，还因为助餐服务供给与基层治理需求之间存在结构性矛盾。助餐服务包括经费、用房、人力调配、烹饪水平、送餐服务及监管等方面，需要政府、居(村)委会、社会组织以及老年人建立起长期稳定的合作伙伴关系才能实现。当供餐方式之间缺少协调，管理运行中职责不清、动力不足，就餐服务就会出现覆盖面小、投入大、水平不稳定和服务形式化的问题。在此背景下探讨就餐服务的类型及对策显得尤为重要。

2. 社区老年助餐服务的基本模式与运行逻辑

社区老年助餐服务不是简单的福利供给，而是一套以基层公共服务为中心、以多主体协作为支撑的综合系统。助餐服务能否稳定运行，取决于供给模式、服务对象的需求、运行链条的效率以及治理结构的协调性。厘清其运行逻辑，有助于了解现实困境的基础所在。

2.1. 社区老年助餐服务的主要供给模式

从实践形态看,社区老年助餐服务主要呈现政府主导型、政社合作型、社会组织承办型与市场化运营型,不同模式在资源来源与运行机制上存在差异[2]。

政府主导型一般是政府负责规划、建设,并在街道(乡镇)、村居的社区服务站、老年活动中心、公共食堂内设置配餐厨房或者送餐站点,经费来源主要依靠政府拨款投入维持运行。该模式具有见效快、公益性强的特点,但也存在资金需求大,在没有引入第三方专业机构参与管理的情况下,存在运营水平不稳定的问题。

政社合作型是指由政府来统筹规划布点、提供资金以及进行监管和评价,而具体的运营则交给社会组织或者企业来进行运作的一种形式,在一定程度上可以兼顾到公共性和效率性,但是其效果的好坏还是取决于相关的权力分配和激励措施。

社会组织承办型多以社区社会组织、慈善组织及养老服务组织为主,依托志愿服务、社会捐赠以及政府资助进行供给。该模式的社区嵌入程度高,持续性差,容易因资源不足而夭折。

市场化运营型通常由餐饮企业或养老服务企业提供,通过收费回收成本,政府主要承担政策引导与提供部分补贴。该模式效率较高、标准化程度较强,但若缺乏补贴与价格约束,低收入、高龄老年群体很可能被排除在优惠之外。

总体而言,各模式适用性取决于地区财政能力、社区空间资源、人口结构与社会组织基础。现实运行中,助餐服务多呈现多模式并存、互补协同的状态。从地方实践看,不同地区会依据财政能力、人口结构与社区资源条件选择不同模式。例如,上海部分社区依托政府购买服务推进社区食堂建设,形成较为稳定的政社合作体系;江苏、浙江等地则更多采用社区嵌入式助餐点与配送结合方式,以提高老旧社区老年群体的覆盖率。不同实践路径表明,社区助餐服务并不存在完全统一的运行模式,而是呈现明显的地方差异性与资源适配性。

2.2. 社区老年助餐服务的服务对象与需求特点

助餐服务必须基于老年人的需求特点来开展,高龄、独居、空巢及失能或者半失能老人,是助餐服务的主要对象。他们一般存在体力差、做饭难、子女少的问题,这些群体对社会提供餐饮服务的需求相对较大。

从需求结构分析,便利性、可负担性和适配性是老年人就餐服务的主要需求点。其中,便利性主要体现在方便到达的距离、开放的时间以及送餐的能力;可负担性主要体现在价格的高低及补贴的程度;适配性主要体现在口味、营养搭配、是否满足特殊群体(如患有慢性疾病的老人)的需求等方面。患慢性病的老年群体对低盐低脂的饮食也有特别的要求,对吞咽困难的老人来说,他们需要的是软食或流质餐,在没有差异化供应的情况下,其使用意愿会大大降低。

同时,助餐服务也需要有一定的社会交流属性,有些老人选择在社区食堂就餐除了吃饭之外还有交往娱乐的需求,在这种情况下,助餐点便成为了老年人公共生活的场所,助餐的服务质量也不仅仅是食物的质量,还包括了整体的用餐环境和服务过程。

2.3. 社区老年助餐服务的运行链条与关键环节

助餐服务持续运行依赖相对完整的链条,包括资金支持、场地配置、供餐生产、配送体系、定价机制与监督评价等环节。

首先是资金支持和场地配置的问题。因为助餐服务属于公益性事业,不能全部靠收费来维持运转,其在很大程度上依赖于政府补助、专项经费以及社会捐赠和企业投资等。补助的形式可能是对经营者的

直接补贴也可能是消费性补贴，不同的补贴会带来不同的经营者动机。还有，助餐服务的布局设置及站点辐射范围决定了覆盖范围。就餐点多在街道办、养老院、广场、餐馆等地建设，距离居民区越远，使用率就越低。

其次是供餐生产的问题。供餐生产与食品安全监管是助餐服务的核心环节。部分助餐点采取现场制作的模式，部分选择中央厨房统一配送的模式。例如，北京、广州等地部分社区已开始探索“中央厨房+社区配送点”的供餐方式，通过集中制作与统一配送降低运营成本，并提高食品安全管理的规范化程度。现场制作的模式比较灵活但成本比较高，集中配送的模式有一定的规模效益但是配送和保温的要求相对高一些。不管哪种方式，食品安全、制作规范程度都将直接影响群众对助餐服务的信任程度。

然后是配送体系和定价机制的问题。配送体系决定了助餐服务对行动不便群体的覆盖能力，缺乏配送机制时，受益对象往往局限于能够自行前往用餐的老人。配送涉及人员组织与成本承担，一旦配送能力不足，会削弱普惠性。此外，定价机制也影响着助餐服务的使用率。价格定得太低，无法保证投入产出比；价格定得太高，老年群体不愿意使用。所以价格应该根据收益以及补贴力度进行设定，实行阶梯式定价。

最后是监督评价的问题。监督评价与反馈影响服务质量的持续优化。当缺乏评价机制的时候，运营方可能会为了节约成本而降低服务品质，进而造成负面评价，降低助餐服务的使用频率[3]。

2.4. 社区老年助餐服务的社会功能与治理意义

社区老年助餐服务的功能并不仅仅停留解决用餐需求这一层面上，它更多地体现为提升社区养老服务韧性和加强社区基层治理的能力等方面。助餐服务能减少高龄独居老年人生活的不确定风险，从而缓解家庭照料的压力。同时，助餐点也能及时发现困难老年群体，并及时做出预警并提供帮助。

助餐服务还具备社会关系网络建构的功能。老年人在社区食堂中的接触有助于完善邻里关系，减少他们的孤独感以及被边缘化的风险。同时，助餐服务也在推动基层公共服务供给方式的创新，在政府、社区、社会组织及市场主体的合作中构建起多元参与机制，并可为其他养老服务项目的开展提供借鉴。

3. 社区老年助餐服务的运行困境及成因分析

社区老年助餐服务在政策驱动下的发展迅速，但在实际运行中出现了状况不达预期的现象。一些地区助餐点建设增多但利用率较低；有些助餐服务项目开展初期运行顺畅，而后又由于资金、人员、管理等方面的原因停止了运转。“易建难稳”的现象突出，其原因在于覆盖布局、运营机制、供需结构、治理协同等矛盾的多重作用。

3.1. 服务范围覆盖不足与可达性不均衡

服务范围覆盖不足是助餐服务目前最直观的困境。尽管多数地区都提出了构建“15分钟养老服务体系”，但在实际运行中，助餐点设置还是不够完善。有些城区中心地段，由于资源丰富、需求量大而较易设置；而在郊区农村或者一些老旧小区、居住人群稀少的地方，却难以找到一个就餐地点。有些社区设置了助餐点，但是选址脱离居聚区域或者交通不便利，可达性差[4]。

老城区的空间不足也是重要成因。老旧小区本身可用的公共空间不多，在进行改造方面的投入也较高，助餐点在建设上还受制于场地条件以及消防、安全排污和排烟等方面的问题。同时部分地区存在着“建设数量导向”的趋势，忽视服务半径与人口结构，造成资源重复与供给缺失并存的现象。

配送能力弱化也进一步导致覆盖受限。助餐服务如果以堂食为主，则受惠人群主要为有行动能力者，失能、半失能以及长期卧床者反而不能享受到服务。配送体系的构建涉及人力组织及成本负担，在大多

数社区，配送能力有限，无法形成稳定的“最后一公里”。

3.2. 运营可持续性不足与成本压力上升

运营稳定性不足是助餐服务的突出问题。助餐服务具有公益属性，依赖补贴维持较为普遍，但财政补贴往往具有阶段性与项目化特征，难以覆盖长期运营成本。部分地区试点阶段投入较大，后续支持力度下降或补贴不稳定后，运营主体资金缺口扩大，服务质量下降，甚至停办。

成本结构的硬性负担也加大了运营难度。助餐服务包括食材、人力、房租水电、设备维护及配送成本，其中人力及租金不断上涨，并非可压缩的成本，而收费受限于政策及支付能力，涨价幅度有限，运营者难以维持长期稳定运营[5]。

此外，用餐人数不稳定影响规模效益。助餐服务有固定的支出，如果就餐人次少会增加人均费用，有些助餐点出现“开业热门，后期遇冷”的现象，之后因为质量跟不上或者菜式单一，就餐人数逐渐下降，负担更重了。

还有，运营主体能力参差不齐。一些社会组织或者小餐馆不具备成本核算和供应链管理的能力，采购、库房和人力调配效率不高，运营成本上升。助餐既要考虑公益性和安全性，也要考虑成本效益，运营水平跟不上会导致其存在更多潜在的可持续性风险。

3.3. 供给结构与老年群体需求匹配度不高

供需适配度不高的问题极大地制约着助餐服务利用率。多数助餐点能提供基础性餐饮，在菜品种类、营养搭配和服务方式上缺少特色化创新，无法满足个性化需求。一些助餐点菜品种类雷同、口感单调，持续力不强。

老年人身体情况各异，很多人患有慢性疾病，并存在不同程度的咀嚼困难，对提供低盐低脂饮食、软食及半流质餐食有着强烈的需求，然而大部分助餐点都是为老年人提供单一菜单，无法满足不同人群的不同需求，因此有些老年人在初次体验后持续使用意愿下降。

此外，服务方式的单一影响了便利性。一些助餐点主要提供堂食，不支持外带和配送；服务时间固定，无法满足多样化的生活作息及照护需求。对于老年人来说，如果服务时间和地点不具备灵活性，则很难将助餐服务从可选择性转换为实际需求[6]。

还有，助餐服务的多元社会价值未能被充分发挥。有些社区食堂只是单纯地为老人提供就餐场所，并没有结合社区活动或是与健康促进、志愿者工作结合起来进行，这使得参加者的体验方式单一化，难以形成稳定的社区认同感。这不仅是因为在服务规划上考虑不周全，还因为服务者忽视了老年人的生活习惯及精神层面的需求。

3.4. 多主体协同性不足与治理体系碎片化

助餐服务涉及政府、街道、企业、志愿团体及老人等多个利益相关者，是基于共同协作网络下的协同治理过程。目前在协同治理中还存在着多头管理现象，各主体职责不明确的情况较多[7]。政府负责统筹规划以及资金支持，在运营阶段没有足够的力量进行跟踪督导；街道负有协调职能，却缺少专业的运营管理；管理方则注重降低成本以及盈利，各主体的目标不同，在合作过程中很容易相互推卸责任。

监管与考评机制的缺失也放大了治理困境。有些地方的考核仍停留在设施建设数量、台账材料完善程度等形式化指标层面，而没有对服务的质量、满意程度以及运营效益进行有效的考核，公共资金的投入得不到有效的制约。

另外，老年人参与不足也是治理失灵的重要原因。助餐服务多呈现“供给者设计 - 老年人被动接受”

的状况，老年群体在菜单设置、服务时间与价格调整方面缺少参与渠道，反馈机制缺位，服务调整滞后。

还有，社区志愿服务和社会互助力量参与度不足。志愿服务没有制度安排，在配送、陪餐与关怀上不能形成长期支持。协同治理缺少制度保障，助餐服务更容易因资金、人员、需求的变化而失去稳定。

4. 社区老年助餐服务的优化路径与治理建议

社区老年助餐服务面临的困境既是养老服务供给的短板之一，也是基层公共服务治理体系不完善的表现。养老助餐服务不可能依靠临时性的财政支持或行政力量来保障持续发展，在规划选址、经费来源、服务质量和治理体系上都需要找到可持续发展的改进方案，由项目化运作转化为常态化供给[8]。

4.1. 优化空间布局与供给结构，提升服务可达性

可达性影响着助餐服务的普惠程度。一些助餐点存在“建得起来、走不到位”的问题，一个重要原因是布点缺乏统筹、空间资源约束不足。改进的方向是从点到片进行统筹安排，在充分考虑老年人口分布和步行可达性的基础上建立助餐服务网络。对于人口密集区可采用多点布局的方式缩小服务半径；对于人口比较分散的地方，可以实行集中供餐和定点配送相结合模式[9]。

针对空间供给不足的老小区可以尝试进行嵌入式的改造以及空间共享机制，例如利用社区服务中心、空置的公共用房、学校或者单位食堂作为载体，在复合功能场所中提供助餐服务，并与其他社区活动、健康管理等活动结合在一起，提高空间的使用率及吸引力。欠发达地区可以采取区域性共享厨房或者中央厨房模式，避免重复建设。

同时，供给形式需结合堂食、外带、送餐三种方式。堂食有利于发挥社区的社会交流职能，但送餐是打通失能、半失能以及空巢、高龄老人的有效途径。可以依托社区志愿者或者社区工作者，甚至养老服务商形成固定的配送团队及路线、时段，将服务送达目标人群。

4.2. 完善资金支持与运营机制，增强长期稳定性

稳定的资金来源和运作模式是助餐服务持续运行的基础。在补贴政策上应该由普惠型补贴转向精准型补贴，在保证公平的基础上节省公共资源的投入；在补贴对象上可以设置分级标准，对于高龄、独居、低收入以及失能老人进行更多的补贴，而对于一般的老年人则适当优惠。在补贴形式方面可以采用消费补贴和绩效补贴相结合的方式，增强经营主体改善服务意愿。

在运营机制方面，可以探索全新的经营方式，即“公益兜底 + 市场化服务”。除基本供餐外，还可推出营养餐、健康餐等特色餐食，适当提高价格以增加收益，在此基础上控制成本支出并提升经营能力，例如采用规模化集配、物流配送及稳定的供应体系等方式。从而遏制成本波动、稳定相关支出。

此外，应完善运营主体准入与退出机制，建立承办资质、食品安全能力与绩效指标，并设置动态淘汰机制，提升服务稳定性，避免公共资源低效消耗。

4.3. 强化需求导向与精细化服务，提高群众满意度

助餐服务的可持续性发展取决于群众的满意度。改进策略需以需求为基础，并考虑老年人的健康状况来提供相应的助餐服务，由集中式供餐向差异性供餐转变。对于食物供应可以建立常规菜单和特别菜单两套体系，在常规的基础上对高血压、吞咽障碍等患者提供低盐低脂饮食、流质或半流质饮食等。增加匹配度及依从度。

在服务形式上，增加弹性供给，如延长供餐时间、提供预约制、外带及配送等方式。对于部分行动不便的老年群体可采取上门送餐结合定期走访的方式，在提供服务的同时做到潜在风险的及时识别与尽早干预。

此外, 还要注重定期反馈和动态更新, 即“调研意见-收集建议-修改问题”的模式。可以通过成立社区助餐服务评议组织, 让老年人参与到助餐服务的完善过程中来, 增加他们的参与感和获得感, 从而提高他们对助餐点的需求度和利用率。

4.4. 构建协同治理与监督评价体系, 提升运行质量

助餐服务的完善需要多方合作, 这在一定程度上决定了助餐服务质量的稳定程度。在明确各方权责基础上构建多元共治格局, 形成政府统筹、社区协调、专业机构运营、社会力量参与的协同治理结构[10]。政府部门做好顶层设计及资金保障工作, 明确补贴范围、补贴金额和服务原则; 街镇居委会做好调查研究、确定对象和过程监管等工作; 社会组织做好助餐服务质量和食品卫生安全工作; 志愿者和社会组织提供补充性的陪餐、配送、关怀服务。

此外, 监督评价体系建设也是协同治理的重要支撑。助餐服务评价应引入过程性与结果性指标, 将食品安全、准时率、菜品质量、满意度、投诉处理效率与覆盖率纳入绩效考核, 并与补贴发放、续约资格及服务扩点挂钩。

同时, 可引入第三方评估机制, 提高评价公信力。对表现较好的助餐点给予示范推广, 对服务质量下降或管理混乱主体及时整改或退出。老年人参与机制同样不可缺少, 通过议事协商平台与共评共管渠道增强政策执行基础, 使助餐服务逐步转化为社区共同治理事务。

5. 结语

社区老年助餐服务作为我国居家养老体系中的基础性公共服务项目之一, 直接面临的是老年群体就餐这一重大问题。其社会价值不仅仅是解决吃饭问题, 还有消除高龄独居老人生活风险、减轻家庭照护压力和完善社区公共服务网络的功能。因此, 社区助餐服务的可持续性和稳定性已成为衡量社区养老服务发展成熟度的重要指标。

然而从现实情况来看, 助餐服务普遍存在覆盖面不足、稳定性较差、供需不匹配及协同能力弱的问题, 并非由于财政投入不足或者行政监管缺位导致的, 而是因供给侧与基层治理体系匹配度不够造成的, 资源配置分散降低了可及性, 价格体系和运营机制不合理降低了稳定性, 功能不全面导致需求不高, 责任不明确与缺乏监管导致服务质量低下, “建而难稳”的局面持续存在。

未来助餐服务高质量发展应坚持系统治理思路, 在空间布局上推进片区统筹与多元供给, 在资金机制上推动补贴精准化与运营模式多元化, 在服务内容上实现分层供餐与适老化供给, 在治理结构上构建权责明确的协同机制与监督评价体系, 同时强化老年人参与渠道, 使助餐服务真正嵌入社区公共生活与基层治理网络。

总之, 社区老年助餐服务既是养老服务体系建设的部分, 又是基层公共服务治理体系水平的具体体现。健全供应体系及治理体系, 实现助餐服务从工程化建设到常态化运转, 能够更好地为社区养老服务体系提供保障。

参考文献

- [1] 陈义媛. 农村社区互助养老的组织基础研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(3): 68-78.
- [2] 高云霞, 杜鹏. 我国老年助餐服务可持续运营模式研究[J]. 当代经济管理, 2025, 47(5): 56-62.
- [3] 宋凤轩, 丁越, 尤扬. 基于 SERVQUAL 模型的城镇社区养老服务质量测评与提升对策[J]. 经济研究参考, 2014(52): 34-39.
- [4] 潘薇, 陈良侠, 张晓菲, 张浩宇, 闵鹤藏, 雷晓燕, 孙昕冀, 张旭熙. 健康老龄化目标下老年助餐服务的政策逻辑与多重困境[J]. 北京大学学报(医学版), 2026, 58(3): 560-566.

- [5] 邓婷鹤, 郑晓冬, 杨园争. 老年数字化助餐服务使用特征及影响因素研究——基于北京市调查数据的分析[J]. 城市问题, 2022(6): 47-56, 76.
- [6] 潘薇, 陈良侠, 张晓菲, 李璐彤, 董思语, 孙昕翼, 张旭熙. 高质量发展视角下的老年人居家社区养老服务需求分析[J]. 中国卫生事业管理, 2025, 42(10): 1103-1108.
- [7] 赵明, 胡澎. 日本的老年助餐服务: 历史演进、模式探索及经验启示[J]. 社会保障研究, 2025(1): 87-100.
- [8] 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): 58-63.
- [9] 邓婷鹤, 郑晓冬, 杨园争, 毕洁颖. 养老助餐服务效率研究——基于北京市 73 家助餐点的调查分析[J]. 兰州学刊, 2021(12): 131-148.
- [10] 丁志宏, 曲嘉瑶. 中国社区居家养老服务均等化研究——基于有照料需求老年人的分析[J]. 人口学刊, 2019, 41(2): 87-99.