

整体性治理视角下县域老年助餐服务 碎片化困境及实现路径

——以浙江省T县为例

陶冰雨¹, 陈珂², 林晨曦¹, 王维悦^{1*}

¹浙江工商大学杭州商学院管理学院, 浙江 杭州

²浙江工商大学杭州商学院会计学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年12月9日; 录用日期: 2025年1月16日; 发布日期: 2025年1月26日

摘要

随着老龄化社会的加速发展, 老年助餐服务的需求将会越来越大, 已然成为养老服务体系中不可或缺的一部分, 它不仅是应对人口老龄化挑战的重要举措, 也是构建更加公平的社会、提升老年人生活质量、促进健康老龄化的关键环节。老年助餐服务发展开始由中央政府谋划设计、地方政府筹划推进, 但随着中国社会经济的快速发展, 老年人“食事”需求日益增长, 而其供给与服务也日益成为学术界和政策制定者关注的焦点。然而, 传统的老年助餐服务模式往往以政府为主导, 忽视了其他主体如社会组织、企业以及个人等的作用, 导致服务供给不足、效率低下等问题。本文以T县为关注对象, 旨在探索研究县域老年助餐服务, 运用整体性治理理论, 系统逻辑性地阐述其在老年助餐服务的适用性和优势, 以期提高老年助餐服务的供给效率和质量, 满足老人们日益增长的服务需求, 通过对T县实际理论应用分析, 希望描绘出多元主体对话、合作以及行动的美好共治结果。

关键词

老年助餐服务, 整体性治理理论, 多元主体协同治理

The Fragmentation Dilemma and Realization Path of Senior Meal Service in County-Level Areas from an Integrated Governance Perspective

—Taking T County in Zhejiang Province as an Example

Bingyu Tao¹, Ke Chen², Chenxi Lin¹, Weiyue Wang^{1*}

*通讯作者。

文章引用: 陶冰雨, 陈珂, 林晨曦, 王维悦. 整体性治理视角下县域老年助餐服务 碎片化困境及实现路径[J]. 社会科学前沿, 2025, 14(1): 414-423. DOI: 10.12677/ass.2025.141053

¹School of Management, Zhejiang Gongshang University Hangzhou College of Commerce, Hangzhou Zhejiang

²School of Accounting, Zhejiang Gongshang University Hangzhou College of Commerce, Hangzhou Zhejiang

Received: Dec. 9th, 2024; accepted: Jan. 16th, 2025; published: Jan. 26th, 2025

Abstract

With the rapid development of an aging society, the demand for elderly meal services will keep increasing and become an indispensable component of the elderly care service system. It is not only a significant measure to deal with the challenges of an aging population but also a key link in building a harmonious society, enhancing the quality of life for the elderly, and promoting healthy aging. The development of elderly meal assistance services began to be planned and designed by the central government and promoted by local governments. However, with the rapid development of China's social economy, the demand for elderly people's "food" is increasing day by day, and its supply and service have also become the focus of attention for academia and policy makers. However, the traditional elderly meal assistance service model is often led by the government, ignoring the role of other entities such as social organizations, enterprises, and individuals, leading to problems such as insufficient service supply and low efficiency. This article focuses on T County and aims to explore and study its elderly meal assistance services. Using the theory of holistic governance, it systematically and logically elaborates on its applicability and advantages in elderly meal assistance services, in order to improve the supply efficiency and quality of elderly meal assistance services and meet the growing service needs of the elderly. Through the analysis of the practical application of T County's theory, it is hoped to depict the beautiful co-governance results of multi-party dialogue, cooperation, and action.

Keywords

Elderly Meal Assistance Services, Holistic Governance Theory, Multi Subject Collaborative Governance

Copyright © 2025 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

近年来,我国人口老龄化趋势日益明显。根据国家统计局数据,2023年年末,我国60岁及以上人口超2.97亿,其中65岁及以上人口超2.17亿。随着我国人口老龄化程度的不断加深,老年人口规模持续扩大,老年群体的生活需求日益多样化,其中“吃饭难”问题尤为突出[1]。

T县政府最初在本县Y社区率先启动老年食堂建设试点项目,很大程度上解决了部分空巢、独居等老人的“吃饭难”问题。有了逐步积累的经验,T县的老年助餐服务得到不断的完善。目前,T县已建成多个村社老年助餐点和智慧助餐点,但在地理位置偏远、交通不便的农村地区,仍有许多老年人难以享受到助餐服务。老年助餐服务作为一项长期性、公益性的工作,需要不间断的资金支持,随着服务规模的扩大和服务质量的提升,一些经济薄弱的村社难以长期提供老年助餐服务,面临着运营困难甚至关闭的风险[2]。目前,依旧存在着不少亟待解决的问题,这些问题束缚着T县养老助餐服务可持续发展。面对这项意义重大且充满挑战的任务,需要各方共同努力,从而实现老年食堂的可持续发展。

时下，国家和地方政府高度重视老年助餐服务的发展，出台了相关政策支持其发展，如表 1。浙江省开始积极探索老年助餐服务的多种模式。

Table 1. The main policies related to meal assistance for the elderly in China since 2021

表 1. 2021 年以来中国养老助餐的主要相关政策

政策名称/文件编号	发布单位	发布时间	主要内容
《关于加快发展养老服务业的若干意见》	国务院	2013 年	强调养老服务业的重要地位
《浙江省养老服务发展“十四五”规划》	浙江省民政厅	2018 年	提出扩大助餐配送餐服务范围，确保有助餐配送餐需求的社区都能得到服务
《国家养老政策汇总》	多部门联合发布	2021 年	包括加强新时代老龄工作意见、老年医疗护理服务试点通知、智慧健康养老应用试点示范遴选通知等
《浙江省人民政府办公厅关于加快建设基本养老服务体系的意见》	浙江省人民政府办公厅	2022 年	加快建成权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系，提出多项具体措施
《积极发展老年助餐服务行动方案》的通知(民发[2023] 58 号)	民政部等 11 部门	2023 年	部署全国范围内的老年助餐服务发展，提出多项指导原则和行动措施
《浙江省发展老年助餐服务行动实施方案》	浙江省民政厅等 12 部门	2024 年	结合浙江实际，制定具体实施方案，包括服务对象、内容、设施、价格等详细规划
《浙江省养老服务“爱心卡”实施方案》	浙江省民政厅	2024 年	推行养老服务“爱心卡”，为老年人提供助餐、助浴、助洁等“六助”服务，并计划到 2027 年底前实现“爱心卡”全省城“一卡通用”

国内有关县域社区老年助餐服务的文献较少，本文基于整体性治理视角，探讨了如何有效设计和实施老年助餐服务以提升老年人的健康生活水平和生活质量。本文以 T 县老年助餐服务需求层次为研究对象，分析了县域老年助餐服务的碎片化问题，为提升老年助餐服务水平提出优化策略，展望老年助餐服务的发展前景。

2. T 县老年助餐服务现状

T 县作为中国长寿之乡，但农村老年人占全县老年人口总数 70%，这表明，T 县现今已进入老龄化社会，反映了农村老龄化问题的严重性。为解决这一问题，T 县出台相关政策大力推进各项老年服务。T 县老年助餐服务始于 2010 年，这一服务旨在解决老年人的就餐问题，特别是在农村地区生活困难的老年人，通过构建以老年食堂为主体、社会力量为补充的老年人供餐服务体系，不断完善其供餐服务体系，以确保老年人能够享受到高质量的餐饮服务。

截止目前，T 县 218 个村(社)已建成 173 个老年食堂(助餐点)，服务覆盖率约 79%，其中村建村营老年食堂 95 家、村建民营 5 家、与餐饮企业达成合作 49 家、接受邻村辐射送餐服务 15 家、与养老机构达成合作 9 家，多层次供给、多样化参与的邻里食堂服务体系日趋完善。

3. 整体性治理理论与养老助餐碎片化治理的适配性分析

3.1. 整体性理论的内涵阐述

整体性治理理论(holistic governance theory)的主旨是立足于整体主义思维范式，强调以信息技术为主要治理手段，以沟通协作为主要治理方式，以公民需求为治理导向，以协调、整合、责任为治理机制，通

过对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合，不断从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合[3]。为公民提供无缝隙且非分离的整体型服务的政府治理图式，促进公共利益实现，提高公共管理的效率和效能，如图1整体性治理理论模型图。

整体性治理强调以“问题解决”为导向，该理论与本案例的适用性在于：一问题导向：在T县的老年助餐服务中，这一理念体现为对老年人就餐难问题的关注和解决，通过智慧助餐项目，切实满足老年人的就餐需求；二协同与整合：T县在老年助餐服务中，可以通过跨部门协作，如民政局等职能部门的联合行动，以及引入社会餐饮企业参与，实现了资源的有效整合和服务网络的构建；三信息技术应用：T县的老年助餐服务同样借助了信息技术，为老年人提供了更加便捷、智能的支付方式；四综合性和系统性，T县不仅在做实硬件设施上下功夫，还在做优软件服务上努力。

3.2. 整体性治理的目标是解决碎片化问题

在老年助餐服务蓬勃发展的同时也衍生出许多碎片化问题，整体性治理是基于对碎片化问题碎片化的修正和回应基础上形成的一种全新治理模式。整体性治理以破解碎片化为治理目标：一方面，整体性治理是专注多元主体、跨越边界的共同治理，其行动指向为构建公共利益的实现框架，T县的老年助餐服务发展实践正是公共利益实现的进一步探索尝试；另一方面，不管机制实施、资源各方配置，还是管理制度等，县域的治理内容和方法都有不同程度的碎片化特点，作为治理理论的创新之行，整体性治理在解决县域治理中的碎片化问题时承担着重要且关键的功能作用[4]。

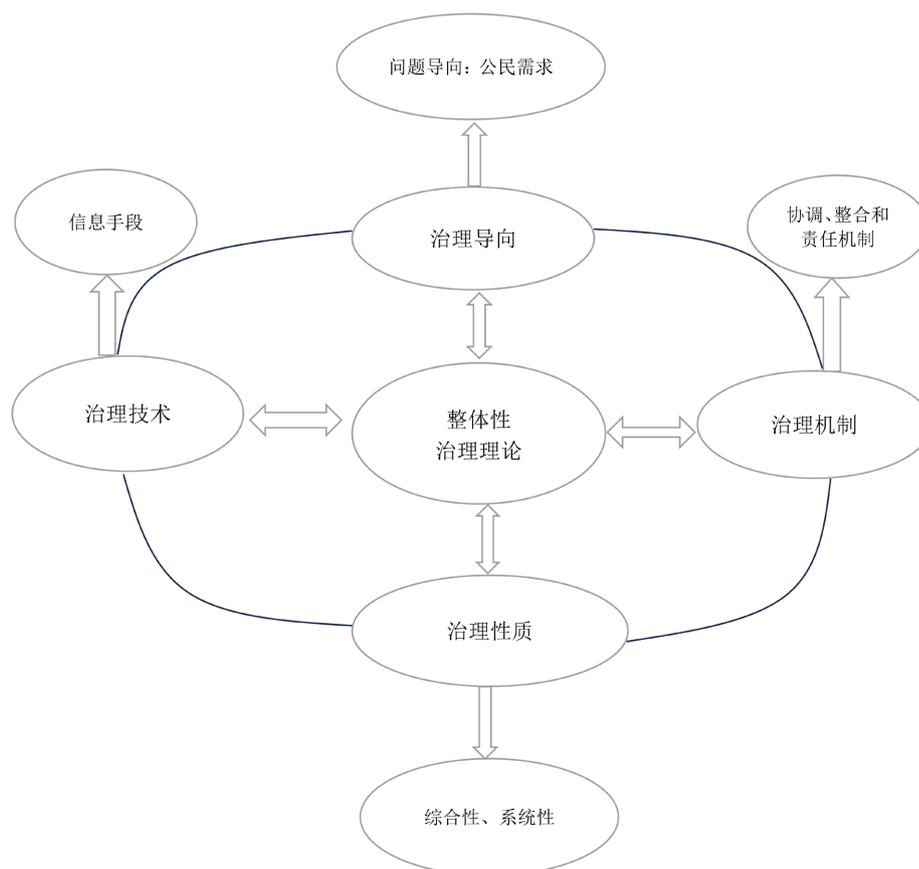


Figure 1. Model diagram of holistic governance theory
图 1. 整体性治理理论模型图

可见，整体性治理作为一种新型研究范式，是治理碎片化问题的有效方式，其发展经历了一个不断拓展和深化的过程，其应用领域也已从单一由政府治理向多领域大范围拓展，加强了政府部门和不同类型的社会组织部门间的相互协作，将有效地解决老年助餐服务各碎片化困境，显示了该理论较强的适用性和解释力。

3.3. 基于整体性治理理论的农村养老服务碎片化治理分析框架构建

由此，本文以老年助餐的可持续发展为宏观战略目标，基于整体性治理理论，研究目前陷入困境的原因，并具体探讨政府、企业、社会组织、公众等主体在老年助餐服务中的协同机制，研究治理目标、治理过程、治理资源和治理手段四个方面如何协同共治。同时，运用整体性治理理论，解释各要素之间的紧密联系和相互作用，强调要多元主体形成整体，从整体的角度出发解决问题[5]。

构建协同治理的分析框架如图 2 所示，在坚持整体性治理的原则下，运作机制规范、技术方法支持、多元主体内外部在各方面协调进步，直至老年助餐服务的可持续发展。

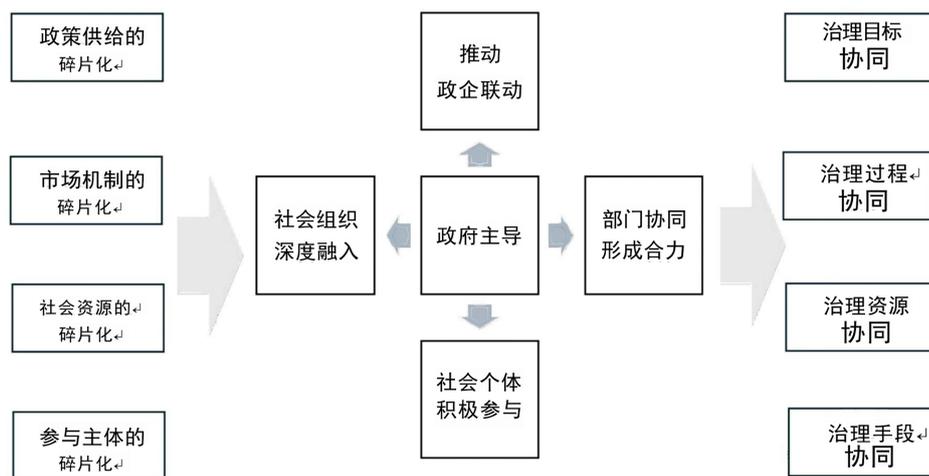


Figure 2. Analysis framework diagram
图 2. 分析框架图

4. 县域老年助餐服务的碎片化困境

4.1. 政策供给的“碎片化”

4.1.1. 政策支持力度不足

为推动 T 县老年助餐服务可持续发展，T 县政府已实施一系列政策措施。政策推出的初衷是为积极强化该领域服务效能，但在具体执行层面仍存在未完善的漏洞。

第一，政策导向的指向明确性与执行力度仍需进一步明晰和强化，以确保各助餐点在运营过程中能够获得有效的指导与实质性的帮扶。政府制定的部分优惠支撑政策条款效力模糊，导致实际操作中缺乏有效的执行，这将限制政策效用的最大化发挥。

第二，关于 T 县老年助餐服务相关政策支持内容的深度与广度，当前仍存在进一步的优化空间。部分关键政策缺乏详细完善且明确的实施细则与配套机制，使得政策难以精准落地，导致其预期效果难以充分显现。

第三,政策执行过程中,信息不对称与资金拨付滞后等问题,也会影响政策的实施效果。例如,关于政策奖补与优惠扶持方面,当前T县虽已投入750万元用于老年助餐奖补,但资金分配上偏向公办邻里食堂(占比高达97.3%),而对民办公助的奖补力度相对薄弱(仅占2.5%),这在一定程度上限制了社会力量的参与积极性。通过对调研结果的分析,本研究发现社会餐饮企业仍有承接运营老年食堂的较高热情和意愿,但因普遍存在营业执照难办、场地租金高、税收减免政策不够有力、商用水电气成本高等难题,并且缺乏相关配套政策优惠,因而积极性收到一定的限制。

4.1.2. 监管机制尚不健全

建立健全监管体系是确保老年助餐服务质量稳步提升的核心环节,国家制定了《中华人民共和国食品安全法》《养老服务条例》等相关法律法规,T县政府已做出许多努力,积极响应国家号召,但当前老年助餐服务领域在食品安全监管、服务质量评估及餐品质量标准化等方面仍存在制度性不足、监管体系尚未全面覆盖等突出性问题,形成了监管盲区与薄弱环节,直接影响了服务质量的均衡性与高标准实现[6]。监管机制的不完善导致T县政府监管出现不可控的漏洞,在县域与农村之间出现了监管的鸿沟,这导致监管力度弱的服务点服务质量得不到有效的保障和改进。而且T县目前对于老年助餐服务监管主要依赖于政府部门的日常巡查,手段还较为单一。

然而,随着老年人需求的不断增加,让老年助餐服务不断发展,这需要T县政府积极引入更多多元化的监管手段。具体而言,T县部分助餐服务点在执行食品安全管理制度、提升服务专业化水平以及保障餐品营养均衡等方面还存在明显短板,由于监管机制不完善、监管责任落实不到位等相关原因,使得上述问题未能得到及时、有效地识别与纠正。此类现象不仅严重侵害了老年人的合法权益,而且削弱了老年群体对助餐服务的信任基础与满意度,从长远来看,这将不利于老年助餐服务行业健康形象的塑造及其可持续发展路径的探索推进。

4.2. 市场机制的“碎片化”

4.2.1. 培育赋权不足,内驱机制待强化

在老年助餐服务市场化进程的深化阶段,当前面临的挑战主要在于动力机制构建不充分及市场培育与赋权机制尚待完善。现行政策框架下,针对供应方与老年助餐服务点(诸如社区食堂)的运营补贴,其受益范围主要局限于民办非企业单位,这类非营利性组织在资本运作层面,如利润分配与上市融资方面,面临诸多法律与制度性约束。该现状不仅削弱市场主体参与多元化养老服务供给的积极性,也限制住品牌化、连锁化养老企业在市场中的扩展与深化,进而阻碍了养老服务行业的整体创新与高质量发展。此外,企业内在发展动力不足,进一步制约高品质养老服务与产品的有效供给。当下T县老年助餐服务机构普遍面临着连锁化程度较低的问题,这加剧了产业投资成本高、回报率低的现状,更是降低了民间资本长期投资的意愿。

4.2.2. 运营模式僵化,资金短缺待扭转

老年助餐服务作为一项持续投入且微利的社会服务领域,正面临着盈利难题。其困境主要源于受助老年人群体的分散性、服务需求的小规模与低消费能力,以及管理成本居高不下等综合性因素。在这些因素共同作用下,部分助餐机构难以形成有效的规模效应,从而难以维持长期的稳定运营[7]。

具体而言,T县老年助餐服务机构普遍秉持“微利惠民”的原则,58%的老年食堂采取公办公(民)营的经营模式,通过实施差异化收费措施,旨在减轻老年人经济负担。然而,在有限的政府补贴与持续上涨的运营成本之间,老年食堂普遍面临严重的收支不平衡问题,资金短缺成为制约其可持续发展的关键瓶颈。此外,老年食堂的初期建设投资大,日常运营成本高,同时运营方需兼顾公益性与共享性,提供

低于市场价格的优质餐饮服务。这种低收费模式直接导致运营收益微薄，大部分机构甚至面临亏损风险，该现象进一步削弱了社会资本参与养老服务业的积极性，影响了服务供给的充足性与质量的提升。

尤为值得关注的是，农村地区的服务型老年食堂年度运营成本普遍较高，介于 10 万元至 20 万元之间，但由于自身盈利能力有限，多数依赖村集体经济的支持以维持运营。这一现象在经济基础薄弱的村集体中尤为突出，老年食堂已然成为一项沉重的财务负担，严重制约了老年助餐服务的长期稳定性和服务质量的持续优化。

4.3. 社会资源的“碎片化”

4.3.1. 助餐服务可及性仍不足，助餐服务未全局覆盖

T 县已经建立了多个老年助餐服务点，但这些服务点的数量和分布还未能满足全县整个范围内所有老年人的需求，特别是在一些偏远或人口稀少的地区，助餐服务点的设置相对匮乏，导致部分老年人难以享受到便捷的助餐服务。

一是 T 县部分村(社)因自身经济实力不足或选址困难，导致老年食堂难以设立或难以覆盖到所有存在需求的老年人。二是部分老年食堂设在中心村，而其他自然村的老年人由于身体原因或交通不便，难以自行前往老年食堂就餐，而现有的送餐服务又未能全面覆盖，以至于部分老年人难以享受到老年助餐服务政策带来的益处。三是部分老年人对老年助餐服务的知晓度不高，以及老年食堂的开放时间和服务形式也可能与老年人的实际需求不匹配，进一步降低服务的可及性。这些资源整合的短板不仅限制了 T 县老年助餐服务点的布局与扩展，也增加了老年助餐服务提供主体的经济负担。

4.3.2. 资源整合多元参与不足，协同运行机制待改进

当前，T 县老年助餐服务领域的发展依赖于以政府为主导的购买服务与补贴机制，而市场化服务模式的融入程度较低。T 县老年助餐服务体系在覆盖面与服务质量上普遍面临挑战，整体水平有待提升。老年群体自身对于助餐服务的购买意愿较低，主要还是受到支付能力受限、传统消费观念根深蒂固以及文化程度差异等多重因素的制约，进而限制了大部分老年人对新型助餐服务的接纳程度。此外，T 县政府大部分所购买的老年助餐服务相对基础，主要聚焦于满足老年人最基本的生活需求，难以全面响应老年人群内部多元化、差异化的服务需求[8]。特别是针对失能、失智等有特殊照护需求的老年人群体，现有的服务体系缺乏深度定制化的居家上门服务，以及专业的助餐服务供给，这在一定程度上制约了服务的个性化和专业化水平，缩小了服务对象群体的范围。

同时，在推动老年助餐服务体系持续发展的过程中，T 县亦暴露出协同运行机制不完善的问题，导致在现有资源整合利用上未能达到最优状态，影响了服务效能的整体提升。

4.4. 参与主体的“碎片化”

4.4.1. 社会力量质参不齐，结构单一待优化

在老年助餐服务领域，社会力量的参与程度对于提升服务质量和可持续性具有决定性意义。然而，面对 T 县当前社会力量参与不足的问题，不仅体现在数量上有所欠缺，更在于质量上的不匹配和结构上的单一化。

一方面，政策扶持力度不够，许多民营企业和个人投资者对涉足老年助餐服务的兴趣和投入有限，导致市场供给主体增长乏力，无法满足日益增长的老年人口对高质量、多样化餐饮服务的需求；另一方面，社会力量的参与形式较为单一，主要集中在提供基本的餐饮服务上，而在营养配餐、食品安全管理、服务模式创新等高端领域的专业服务和深度参与不够；此外，针对不同年龄段、不同健康状况老年人的个性化、精细化餐饮需求，市场提供的解决方案相对有限，反映出社会力量在响应多元化需求方面的能

力和意愿有待提高。

4.4.2. 参与主体职责边界不清，横向协同机制尚缺乏

老年助餐服务的可持续发展需要全社会的共同参与和支持。在构建老年助餐服务体系的进程中，T县致力于践行“一核多元”的治理理念，旨在打造一个以党委领导为核心，同时广泛吸纳多元主体参与，激发全民行动热情的老年助餐服务高质量发展模式。然而，在实践中，各参与主体的角色定位与职责界限尚不明晰，这在一定程度上制约了老年助餐服务体系运行的高效性与成效性[9]。

第一，政府角色转型难题，由主导地位向平等合作的观念演进面临着不小的挑战。长期以来，政府在服务供给中扮演着主导乃至包办的角色，这一惯性思维在老年助餐服务领域同样存在。然而，随着老年人口对老年助餐服务品质与多样性需求的日益增长，仅凭依赖政府供给已难以满足数量不断增长的老年人对多层次品质化老年助餐服务的需求。

第二，政府内部各职能部门的横向协同机制亟待加强。老年助餐服务体系建设并非单一部门所能独立完成的，而是需要党委、政府、财政、卫健、人社、住建等多个部门的紧密配合与协同作战才能达到效果。然而，当前部门间的协作尚显欠缺，特别是在政策落实、资源整合等方面，缺乏高效顺畅的沟通协调机制，导致无法形成紧密的合力，无法切实深入破除老年助餐服务遭遇的险境。

第三，T县老年助餐服务还存在着多元主体职责模糊与职能交叉的现象，这不仅会导致实际成效与政策目标偏离，还可能因资源分散而降低政策执行的一致性与有效性。

在此背景下，构建社会组织、企业等多元主体共同参与、协同治理的老年助餐服务供给模式显得尤为重要。但目前这一模式尚处于探索阶段，各主体间的协作机制尚不健全，导致有效的供给服务仍未跟上其老龄化趋势逐步加深的步伐。

5. 整体性治理视域下农村养老服务碎片化治理的优化路径

5.1. 治理目标协同，共筑助餐堡垒

整体治理目标是破解老年人“吃饭难”问题，压实社会主体责任，实现规模化、连锁化、品牌化运营，为老年人提供更加丰富、多样、优质的餐品和服务，保障老年助餐服务可持续发展。只有政府、社会、市场，三者拥有统一的治理目标，才能在统一目标下发挥各自的优势。各方协同合作，形成一个紧密配合的整体，方能从多个角度对老年助餐服务进行综合整治，实现有效改善。

T县政府作为协同整体中的引导者，需要发挥不可替代的作用。根据老年人口分布、交通条件等实际情况，立足实际，科学规划助餐点的布局，确保老年人能够就近享受到助餐服务。同时，政府应当鼓励老年食堂通过创新运营模式、提升服务质量等方式，增强老年食堂自身盈利能力，使老年食堂可持续发展。A村食堂是服务性老年食堂的代表，在这里，政府起到的主要是指导和监督作用，但在一些自主运营能力困难的村落，政府的补贴起到了很重要的作用。T县政府鼓励“政府补一点、乡镇配一点、企业让一点、慈善捐一点、个人掏一点”的筹资体系，将大力支持县域的老年助餐服务[10]。

政府还可以广泛动员其他力量参与老年助餐服务。企业作为市场主体，是一支拥有磅礴力量的梯队，T县应广泛引入企业共治模式，这主要体现在政府引导、企业参与、资金筹集机制构建、食堂转型升级、食品安全共治以及智慧化运营等方面。这种模式不仅保障了老年人的用餐需求，还能促进老年食堂的可持续发展，推动社会各界的共同参与。

社会力量是不容小觑的。T县作为一个老年人口较多的地区，如何提供便捷的饮食服务和提供安全营养的餐品同样重要。多个助餐点将不仅提供营养可口的餐食，提供配餐服务，还能实现品牌化、连锁化的助餐服务模式。这一模式不仅将提升服务质量和效率，还增强了老年人的信任感和满意度，为T县

的老年助餐服务发展注入新的活力和动力。社区居民尤其是老年人是助餐服务的主要受益者，他们作为主体同样也可以参与进 T 社区食堂的共同治理。居委会、村委会的呼吁，充分激发居民们组成志愿者服务团队的积极性，为老年人提供引导宣传、维持秩序、清洁卫生等服务，为老年食堂增添一份力量[11]。

T 县老年助餐的多元主体协同涵盖了政府、市场、社会以及社区居民等多个方面。这些主体朝着统一的治理目标，发挥各自的优势和力量，共同推动老年助餐服务的发展和完善，为老年人提供更加便捷、优质、实惠的餐饮服务。

5.2. 治理过程协同，形成强大合力

第一，政府需要大力引入市场竞争机制，促进良性驱动。T 县老年助餐服务市场充分发挥市场竞争机制的作用，在鼓励各参与主体在保障基本服务质量的前提下，通过差异化竞争精准对接老年人群体的多元化需求[12]。

第二，三方餐饮企业的专业赋能。T 县需要进行更加严格的筛选，引入一批在餐饮管理、成本控制及创新研发方面具有显著优势的第三方餐饮企业，负责老年食堂的具体运营工作。

第三，社会资本的广泛参与。在政府的积极引导下，T 县需要鼓励并积极引入社会资本深度融合、参与老年助餐服务，包括鼓励餐饮企业、养老机构等市场主体跨界合作，共同打造多元化、个性化的助餐服务体系。

在老年食堂的治理过程中，T 县各部门之间需要形成了紧密的协同机制。民政、市场监管、消防等多个部门按照各自职责分工合作，将共同推进老年食堂的长期平稳运行[13]。在未来，民政、市场监管、消防等多个部门应各司其职，它们之间建立起联合执法机制，确保老年食堂在运营过程中的安全与规范。这种部门协同的治理模式不仅会提高工作效率，而且还可以提高老年食堂的服务质量，增强其可持续发展的能力。

5.3. 治理资源协同，破除信息壁垒

在 T 县推进老年助餐服务质量提升的过程中，多元主体治理资源协同成为了提升老年助餐服务效能、促进创新发展的重要途径。为实现资源的高效整合与优化配置，T 县需要坚持政府统筹，发挥市场机制作用，积极构建覆盖城乡、布局合理、共建共享的老年助餐服务网络，使老年助餐服务变得更加方便可及、安全可靠、持续发展。

第一，T 县通过建立以社区(村)为基本单元的网格化管理体系，科学划分网格，实现管理服务的精细化。每个网格内均设立网格员，负责收集社情民意、协调解决矛盾纠纷、监督管理服务等工作。同时，可以通过建立网格之间的联动机制，实现跨网格、跨部门的信息共享与协同作战，该项举措将有效提升治理资源效能。

第二，T 县应重视信息化技术在治理资源协同中的应用。可以通过建立信息共享平台，实现政府部门、社会组织、企业等多元主体之间信息的互联互通。社会各相关主体可以通过该信息共享平台实时查询并交换相关信息，这将大大提高老年助餐服务领域决策的科学性和精准性[14]。同时，多元主体可以利用大数据、云计算等科学技术手段，对治理资源进行优化配置和动态实时跟踪调整，在各主体间实现信息同步共享。

第三，针对治理资源分散、利用不充分等问题，T 县需要采取一系列措施优化资源配置。要对现有治理资源进行摸底调查，建立资源数据库，根据实际需求进行科学规划和合理配置，加强对资源的统筹利用和监督管理，确保资源发挥最大效益。其次 T 县政府必须要严加措施确保食材的质量和安全性，监督各服务点对厨房设备进行定期维护和保养，保证其正常运转，并合理管理人力资源，妥善安排厨师和服务人员的工作任务，确保食堂可持续性运营。这些举措的最终落脚点是希望老年助餐服务点能够提供营养

健康、安全可靠的餐饮服务，以满足老年人日益多元化的饮食需求，保持其身体健康，提升生活质量[15]。

T 县需要充分认识到治理资源协同工作是一个不断发展和完善的过程。因此，在推进过程中要始终坚持结合本地实际不断探索和创新适合本地特色的治理资源协同模式和方法，积极引入社会多方力量进行老年助餐服务治理资源的协同和整合。

5.4. 治理手段协同，助力服务提升

T 县未来将积极推广更多智慧助餐模式，以老年人身份证为实体介质，支持人脸识别、长者码等验证方式，实现“卡、码、脸”通用，该项举措不仅破解农村老年人进城享受优惠的瓶颈，更是实现全地区老年人就餐同享的优惠。

T 县还可以引入智慧餐厅系统，实现餐品信息智能读取、营养标签公示、餐食快速结算等功能，通过制作老年助餐点分布图，并结合线上、线下等方式向社会公开，方便老年人及其家属查询。

T 县未来可积极推进创新，打造“关爱服务”数字化平台，创建老年助餐关爱场景，通过数字化手段识别老人信息，防止出现虚假身份骗取补贴等情况。助餐点人脸识别系统与平台相互打通、数据联动，通过“一张网”实现助餐有监管、服务有着落、政策有享受、关爱在路上的服务体验，为政府决策提供科学依据，为老年协会理清账单提供数字保障[16]。

T 县未来需要依托养老服务综合信息平台，建立健全农村居家老年人、专业服务机构及从业人员数据信息库，打通部门数据壁垒，形成老年助餐服务信息一张网，横向上，推进老年助餐服务数据信息与卫生健康、市场监管、社会救助、社会保险等数据信息跨部门、跨区域共享。纵向上，推进地方自建老年助餐服务信息系统与全国老年助餐服务信息系统对接，打通省、市、县层级信息传递渠道。

参考文献

- [1] 胡鹏飞. “一餐热饭”事关老人健康生活“长者食堂”助力养老助餐服务——以山东中部某村“长者食堂”为例调研[J]. 中国统计, 2024(8): 33-35.
- [2] 梁军. 县域老年助餐服务发展研究以四川省大邑县为例[J]. 当代县域经济, 2024(11): 54-56.
- [3] 唐晓嵩. 整体性理论视域下社区智慧警务研究[J]. 公安教育, 2024(3): 33-36.
- [4] 李庆瑞. 智慧社区公共服务模式的元动力、元问题——一种整体性理论的视角[J]. 池州学院学报, 2023, 37(2): 28-32.
- [5] 李雪婷, 原昆鹏. 探索多元化运营模式破解“舌尖养老”难题[N]. 鹤壁日报, 2024-09-19(001).
- [6] 刘庆, 施文凯. 基于整体性治理理论的基层政府治理创新研究[J]. 东岳论丛, 2024, 45(2): 160-166.
- [7] 侯捷. 西安城市社区老年助餐服务供需偏差及优化策略研究[D]. [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2022.
- [8] 王田景. 基于整体性治理理论的集成服务优化路径研究——以贵州省“集成套餐服务”为例[J]. 科技和产业, 2024, 24(9): 77-82.
- [9] 刘欣容, 郑佳斯. 福利多元主义视角下的老年助餐服务研究——基于 A 市的实践探索[J]. 行政与法, 2024(12): 96-110.
- [10] 王惠琴, 王东霞. 从碎片化到整体性: 农村生态环境综合治理的路径转向[J]. 现代农业, 2023, 48(2): 101-108.
- [11] 王燕妮. 整体性治理视角下的街道体制研究: 运行逻辑与优化路径[J]. 现代商贸工业, 2023, 44(7): 63-65.
- [12] 杨兰蓉, 张雪. 整体性治理视角下智慧城市实践的现实困境及路径优化[J]. 科技智囊, 2022(12): 24-30.
- [13] 汤辉. 整体性治理视角下社区治理效能提升路径研究[J]. 黑龙江社会科学, 2023(4): 41-48.
- [14] 杨贤传, 俞嘉琳, 冯佳铭, 等. 老年人助餐服务运营模式与优化策略研究[J]. 商展经济, 2024(13): 131-134.
- [15] 方伶俐, 熊琪琦. 整体性治理理论下智慧社区建设的现实困境与路径选择——以武汉市为例[J]. 领导科学论坛, 2022(9): 7-13.
- [16] 纪元, 赵海兰, 柯水发. 重点国有林区治理碎片化困境及破解对策——基于整体性治理理论的分析[J]. 中国农村观察, 2024(5): 116-137.