

居家养老助餐，乐享幸福“食”光 ——以南京市为例

胡韵佳，侯艳红*

中国药科大学国际医药商学院，江苏 南京

收稿日期：2025年3月26日；录用日期：2025年5月13日；发布日期：2025年5月23日

摘 要

民以食为天，近年来，随着人口老龄化日益深化，居家养老助餐服务逐渐引起社会关注。养老助餐服务是保障老年人安享晚年的重要举措，需要一体规划、协同实施。本文以南京市养老助餐服务现状为背景，试图剖析其发展过程中出现的现实问题和解决对策，并由此提出有关老年助餐服务政策的一系列优化对策，力图推动养老助餐的协同发展。

关键词

助餐服务，养老

Home-Based Elderly Care Meal Services, Enjoy Joyful Time —A Case Study of Nanjing City

Yunjia Hu, Yanhong Hou*

School of International Pharmaceutical Business, China Pharmaceutical University, Nanjing Jiangsu

Received: Mar. 26th, 2025; accepted: May 13th, 2025; published: May 23rd, 2025

Abstract

In recent years, with the deepening of the aging population, the home-based meal service for the elderly has gradually attracted social attention. Pension meal service is an important measure to ensure that the elderly enjoy their old age, which needs integrated planning and coordinated implementation. Based on the current situation of the elderly catering service in Nanjing as the background, this paper tries to analyze the practical problems and solutions in the development process,

*通讯作者。

and thus puts forward a series of optimization countermeasures about the policy of the catering service for the elderly, and tries to promote the coordinated development of the catering for the elderly.

Keywords

Meal Assistance Service, Elderly

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

党的二十大报告提出,要实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,推动实现全体老年人享有基本养老服务。2023 年末的南京市常住人口,其中 60 岁及以上人口为 209.72 万人,占 21.97%,65 岁及以上人口为 152.87 万人,占 16.01%。南京市人口老龄化情况严峻,高于全国平均水平。民以食为天,老年助餐服务是一个关乎广大老年人生活质量的重要民生问题。

2. 社区居家养老助餐研究现状

2.1. 社区居家养老助餐服务内涵

社区居家养老助餐服务,是以社区和养老助餐企业作为依托,以社区内空巢老人、高龄老人以及需要社区提供生活帮助的老年人作为服务对象,提供助餐点统一就餐或送餐入户的服务。政府对符合条件的助餐机构予以补贴及奖励,对满足要求的老年人提供经济补贴,依托助餐点开展助餐服务,引导社区老年群体购买助餐服务。居家养老助餐服务有助于保障经济老年群体基本生存需求,与此同时,要保证助餐服务质量,实现居家养老助餐服务可持续发展[1]。

2.2. 养老助餐服务文献述评

1) 服务模式与需求特征

主流模式包括政府委托企业运营与社区自主经营,前者通过政企合作提升专业化水平,后者依托社区资源增强灵活性。老年人需求呈现多样化特征,涵盖营养均衡、社交互动及经济可负担性。

2) 政策支持与实施挑战

地方政府通过财政补贴、场地支持等推动服务,但二三线城市普遍面临资金短缺、服务质量参差等问题。例如昆明市通过统筹多方资源探索可持续机制,而 L 市则因社区支持不足导致覆盖率受限。

3) 研究局限与方向

现有文献多聚焦个案分析,缺乏全国性数据支撑;争议集中于市场化程度,部分学者主张引入企业提升效率,但过度市场化可能加剧弱势群体边缘化。未来需加强跨学科融合,探索智慧养老协同机制及区域适应性模式。

2.3. 南京市养老助餐服务现状

南京市从 2014 年起推进养老助餐建设,截至 2024 年底,全市建成 1473 个社区居家养老助餐点,实现主城区全覆盖,每年提供助餐服务 300 余万人次。根据民政局统计,全市 209.72 万老人,其中 96%以

上选择社区居家养老。在“立足家庭、依靠社区、依托机构”的多主体社会养老服务体系中,养老助餐服务是基础,居家养老服务的落实离不开养老助餐服务的完善。

就餐老人分类分层享受补助。按照“政府贴一点、企业让一点、个人掏一点”的原则,我市分档实施老年人就餐优惠补贴。

针对政府养老扶助对象,补贴标准为早餐 1 元,午餐、晚餐各 2 元;为政府扶助对象中的失能老年人上门送餐的,给予企业送餐补贴,标准为每餐 3 元。除此以外,非政府养老扶助对象的 75 周岁及以上老年人,补贴标准为早餐 0.5 元,午餐、晚餐各 1 元。

对助餐机构运营给予绩效奖补。助餐点在享受每年 2~5 万元运营补贴的基础上,根据服务量另按每人次 2 元计发绩效补贴,最高每年共可享 15 万元财政补助。对于中心厨房,按照配送助餐点数量分档给予 5~10 万元补贴,若直接提供餐食的也按每人次 2 元计发绩效补贴,最高每年共可享受 25 万元财政补助。

支持助餐点质量提升。南京市推动打造 24 个示范性社区银发助餐点,按照项目实际建设投入的 80% 给予一次性补贴,支持配备智能化设备、适老餐桌等设施,推动助餐服务全流程的适老化与智能化升级。

3. 当前养老助餐服务运行中存在的问题

3.1. 政府层面

1) 助餐服务缺乏统一领导

居家养老助餐是老年人群体的社会福利,由于其公益属性,它的落地实施与发展优化离不开政府部门的主导。同时,养老助餐服务涉及的主体复杂,除了老人是最终的服务受益者外,各级政府、社区街道、养老助餐企业、社会组织等都参与其中。助餐是一个需要协同多部门才能行之有效的民生工程,需要财政部门、民政部门、工商部门、卫生部门、发改部门等配合协作。部门之间、主体之间的沟通协调成本较高,项目推进效率较低的现象。这种现实情况下,客观上要求政府建立统一的领导机构来进行包括养老助餐服务在内的养老管理工作,并有效对养老机制进行统筹管理,最终建立服务健全、管理有效、城乡统一的养老助餐服务机构。

2) 政府财政补贴资金有限

南京市大部分助餐机构主要资金来源是政府财政补贴,但由于老龄人口基数大、企业经营难度大等原因,财政补贴难以长期为继,一些助餐点未能维持到盈利点便宣告倒闭。南京市部分社区和一些农村地区本身经济较弱,助餐规模缩小,甚至由于资金不足面临停业。可见对于养老助餐来说,实现其可持续发展是在人口老龄化背景下的长期命题,需要依靠资金保障、企业助力和全社会的共同参与。依据现有社区助餐补助情况,针对不同年龄层、不同健康状况的老人就餐,政府补贴存在差异^[2]。政府补助是造福广大老年群体的好事,然而助餐补贴标准弹性调整与公开化机制尚未完善,企业经营成本不断上涨,与此同时,政府补贴未能适时调整。

3) 相关政策法律尚未完善

制定社区老年助餐服务政策前,应进行充分调研、广泛研讨,才能真正满足老年群众所需。对于老年助餐问题的反馈,除了统一的热线电话渠道,也应当充分考虑老年人的偏好,例如在助餐点所属社区建立反映对接的工作人员,实现“出现问题及时反馈、部门协同尽快解决”的机制。养老服务的变化日新月异,不能故步自封,应当积极适应新环境。

4) 场地设施限制助餐点发展空间

玄武、鼓楼、秦淮、建邺、雨花台五区是南京市传统意义上的老城区,面积仅占全市的 6%,老年人数量却达到了近 50%。然而这些区域规划建设起步早,功能布局已基本固化,场地较为稀缺,同时助餐

点对场地设施有一定要求, 要求每个社区都拿出地方建设助餐点较为困难, 由此使得适合建设老年助餐点的场地愈发稀缺。

3.2. 助餐受众层面

1) 物质生活不断提升, 老年群体对养老助餐服务提出新要求

主观上, 随着人民对美好生活需求的不断增长, 老年人对饮食种类、饮食口味、饮食环境等方面逐渐提出更高的要求, 而受限于现实情况, 可选餐品种类有限、口味无法让每位老年人满意。

2) 老年群体疾病多发, 助餐点专业化、科学化程度有待提高

客观上, 老年人普遍患有一些基础性疾病, 相比其他群体更加需要膳食合理化科学化, 从而维持机体健康, 相关调查显示南京市某区助餐点人群超重和肥胖较为常见, 膳食结构不合理, 主要微量营养素摄入过低。

3) 老年人经济情况等差异大, 使助餐工作复杂化

同一社区的老人经济情况、身体健康程度、家庭支持力度等方面不同, 在选择助餐服务上存在一定差异, 也增加了居家养老助餐工作的复杂性。

3.3. 市场层面

1) 助餐点在盈利性与公益性之间难以实现平衡

资本具有逐利的本质, 实现利润最大化是市场主体的最终追求。但在现实中, 助餐点运营成本高, 前期老年居民认可度低, 薄利并未带来多销, 半年以上才能勉强实现收支平衡, 餐饮企业陷入节约成本、降低质量 - 助餐人数减少 - 助餐成本增加 - 再次降低质量的恶性循环。养老居家助餐服务属于公共事业, 受限于老人的收入, 又不能完全交由市场供给, 必须保证一定的“公益性”“普惠性”。尽管不少助餐服务工作人员有为老服务的大爱情怀, 但长期亏损是行不通的。疫情期间, 只能选择送餐服务, 增加的送餐人力成本往往和政府提供的补贴相抵消。此外, 由于财政吃紧, 政府补贴未能及时发放, 老年人和助餐企业及其员工的利益均受到损害, 助餐企业的积极性也受到影响, 助餐点运营难以为继, 致使较多企业最终选择退出养老助餐服务体系。

2) 专业人才缺失阻碍助餐服务水平整体提升

养老服务行业专业人才存在短缺现象, 在调研中发现, 南京市养老服务行业的在职人员普遍存在从业经验欠缺、岗位胜任能力有限、薪资待遇较低以及员工流动频繁等问题。主要原因有两方面: 一方面是目前全国高等院校培养的有关养老管理服务人才匮乏; 另一方面是由于养老服务行业薪资水平较低、相关保障未完善等[3]。人才是助力养老助餐服务发展的必要条件, 是助餐服务长效发展的重要保证, 发挥人才引领发展作用有利于推动助餐服务的持续发展。

3) 居家养老助餐服务宣传力度弱

广泛的政策宣传的是政策落地的重要环节, 老年群体接收信息的渠道有限、使用互联网、手机的水平较低, 需要加强引导。老年人理解力、记忆力衰退, 沟通存在不畅。尽管有一定困难, 但是养老助餐服务针对的群体决定了宣传工作极为重要。

3.4. 社会组织参与层面

养老助餐服务的主要参与者通常是政府、企业和社区, 而非营利性社会组织的作用尚未得到充分体现。这与志愿者补贴不足、相关财政支持缺失有一定关联。志愿服务质量、时长难以保证, 志愿者参与积极性低。实际参与过程中, 非营利社会组织与其他主体存在沟通不畅、分工不清的情况。助餐服务本质是盈利性与公益性的矛盾体, 社会组织的参与能使其在二者之间达到平衡。

4. 老年助餐服务提升发展路径

4.1. 政府社区层面

1) 加快监督机制完善

目前养老助餐服务行业从业人员专业性低,服务水平难以保持同一水平输出,政府相关部门应针对当前的实际情况和过往经验制订养老助餐服务全过程标准,制定经营规范,引导养老服务机构注重养老助餐服务的供给。此外,助餐机构内部也应当设立监督部门,使用严格的监督条款保障助餐过程中的安全性和可靠性。

2) 明确助餐服务中政府主导地位

在养老助餐服务的统筹管理中,政府应担当主导角色,联合多部门共同制定政策、法规条例等。通过购买养老助餐服务,提供资金、补贴或场地支持,引导社会力量有序参与社区食堂建设,构建政府主导、多元主体协同发力的良好局面。

3) 社区划分场地支持机构入驻,加强资源整合能力

社区发挥支撑作用,协调落实经营场地,确保老年群体享受物美价廉的助餐服务。助餐点可以定期举行科普活动和娱乐节目,提高老人参与度,让老人从不了解到了解,不愿参与到积极参与。此外,高校、机关单位等可以考虑自身实际,开放食堂面向周边老年群体,实现资源有效利用。

4.2. 社会参与层面

1) 加强宣传,鼓励社会组织参与

伴随我国老龄化日益加深,仅仅依靠政府的养老模式难以长期维持,应当在社区、媒体平台等对助餐服务进行广泛宣传和推广,潜移默化影响居民长期对养老服务机构偏见,呼吁社会组织积极参与协调助餐服务,促使老人主动接受养老服务。社会组织的投入以及志愿者的积极参与能够为养老助餐服务的进一步发展提供有力支持。

2) 明确参与主体,形成多元主体养老助餐体系

缓解社会老龄化带来的餐饮问题,需要社会公民全员参与,最终形成多元参与的养老助餐服务体系。多方主体的参与和投入可以大大缓解助餐点难以为继的情况,并促使机构有条件创新助餐的方式、餐品的种类、服务的形式等,让养老助餐服务逐步从“养老”变为“享老”。

3) 打造“以老助老”社会氛围,鼓励低龄老年志愿者加入助餐服务队伍,完善时间银行规则

低龄老年志愿者与养老助餐服务对象更有共同话题,相比于年轻志愿者,更能实现有效沟通。培育低龄老年志愿者提供上门助餐服务,不仅可以保障老人就餐需求,同时可以发现可能存在的意外风险,提高独居老年人的生活质量和社会交往能力,使助餐服务再向前走一步。

进一步加快完善时间银行规则和制度,使得志愿者在志愿服务中提前为未来养老生活做准备,实现和谐互助的养老氛围^[4]。

4.3. 市场层面

1) 助餐企业积极引进人才,健全奖惩机制

助餐服务的推进离不开人,人才能够促使助餐企业自身发展,带动企业创新,实现助餐企业内部、助餐企业之间良性竞争。每月每季每年对表现突出的员工予以嘉奖,提高企业员工积极性,对不符合助餐行业要求的员工及时处理,实现差异化薪资制度,将服务对象人数、服务质量纳入薪资考核范畴。通过人才引进,加快养老助餐服务走向合理化、科学化、专业化。

2) 借鉴国内、国外经验,加快完善服务体系

国外发达国家老龄化早, 养老制度相对完善, 服务水平较高, 如美国的生活协助型社区、丹麦的流动餐车供餐模式以及瑞典的中央厨房理论; 我国一线城市如北京、上海相关养老服务研究及实践经验较多, 均有一定借鉴意义。此外, 需要考虑特定情况下如突发公共卫生事件对助餐服务的影响, 做好应急准备, 与社区及社会组织联合, 对出门不便的老人进行上门服务。助餐企业应当考虑有特殊餐食需求的老年群体, 设置自选菜单, 通过前期调研进行合理定价, 简化助餐订餐服务流程, 便利老年群体的使用和服务的享受。

3) 拓宽助餐服务对象, 增加餐品种类, 从养老助餐点转变为社区食堂

从原来只面向老年群体转变为面向辖区内全体居民, 一些“空巢青年”平时工作较忙, 无暇自己做饭, 同时做一人食也较为耗时耗力, 性价比不高。社区食堂的出现能够解决居民“吃饭难”现象。餐品种类的丰富不仅可以吸引新顾客也可以维系老顾客, 对餐饮企业而言也能实现薄利多销, 增加销量, 创造收益。

5. 结语

随着我国人口老龄化进程不断加深, 在这样的时代背景下, 应采取更行之有效的人才引进政策, 抓住机遇大力发展养老助餐服务行业, 进一步构建完善协同治理新格局, 强化政府监管职能, 从而积极主动应对人口老龄化带来的不利影响, 促使养老助餐服务适应当前社会发展现状, 守护老年人舌尖上的幸福!

参考文献

- [1] 陈云霞. 老年助餐福利服务政策研究——以南京市鼓楼区为例[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京师范大学, 2018.
- [2] 邓婷鹤, 郑晓冬, 杨园争, 等. 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.
- [3] 高苗. 上海市老年助餐服务及其优化路径研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 东华大学, 2022.
- [4] 饶晶. 黄石市老年助餐服务政策执行效果研究——基于史密斯政策执行模型[J]. 新疆开放大学学报, 2022, 26(1): 52-56.