银发餐桌的可持续之困：常德市城市老年人助餐服务的问题与优化路径研究

张燕
湖南幼儿师范高等专科学校，湖南 常德 415000

DOI: 10.61369/ETR.2026290017

摘　　要： 随着我国人口老龄化进程加速，城市高龄、空巢及失能老年人的日常就餐问题日益突出，社区助餐服务逐渐成为养老服务体系中不可或缺的一环。湖南省常德市作为典型的中部地区城市，近年来在推进老年人助餐服务方面进行了积极探索，但同样面临覆盖面有限、运营可持续性不足、供需结构错位等现实挑战。本文以常德市中心城区为研究对象，基于公共服务供给理论，从政策执行、资金运作、服务模式与监管评估四个维度，系统剖析当前助餐服务面临的深层困境，并在借鉴国内先进地区经验的基础上，提出构建分级分类补贴机制、完善多元资金共担体系、推行”助餐+”综合服务模式以及建立智慧化精准监管体系等优化路径，以期为同类型城市构建可持续的老年助餐服务体系提供参考。

关 键 词： 人口老龄化；老年助餐服务；社区养老；可持续发展；常德市

Research on the Sustainability Dilemma of Senior Canteens: Problems and Optimization Paths of Meal Assistance Services for Urban Elderly in Changde City

Zhang Yan
Hunan Preschool Education College, Changde, Hunan 415000

Abstract: With the accelerating population aging in China, the daily dining difficulties of advanced-age, empty-nest and disabled elderly residents have become increasingly prominent, and community meal assistance services have gradually become an indispensable part of the elderly care service system. As a typical city in central China, Changde City, Hunan Province, has actively explored the development of meal assistance services for the elderly in recent years, yet it is also confronted with practical challenges such as limited service coverage, poor operational sustainability and mismatched supply-demand structure. Taking the central urban area of Changde as the research object and based on the public service supply theory, this paper systematically analyzes the underlying dilemmas of current meal assistance services from four dimensions: policy implementation, capital operation, service mode and supervision evaluation. Drawing on the experience of advanced domestic regions, this paper puts forward optimization paths including establishing a hierarchical and classified subsidy mechanism, improving a multi-party shared funding system, implementing an integrated "meal assistance plus" service model and building an intelligent precise supervision system, so as to provide references for similar cities to construct sustainable meal assistance service systems for the elderly.

Keywords: population aging; elderly meal assistance service; community elderly care; sustainable development; Changde City

引言

国家统计局公布的第七次全国人口普查数据显示，截至2020年11月1日，我国60岁及以上人口已达264018766人，占总人口的18.70%；其中65岁及以上人口为190635280人，占13.50%[1]。在”9073”养老格局（90%居家养老、7%社区养老、3%机构养老）下，居家和社区养老构成了绝大多数老年人的晚年生活场景。然而，对于高龄、失能、独居老人而言，一日三餐的采购与烹饪不仅耗费体力，更可能因行动不便、记忆力衰退等因素带来安全隐患，”做饭难、吃饭愁”已成为影响老年人生活质量的核心痛点之一。

2019年，国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号），明确提出要”大力发展老年人助餐服务”[2]。

项目信息：本文系湖南省常德市社科联基础项目课题：常德市老年助餐服务高质量发展对策研究，课题编号：SKL26MS59。

 Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

2023年10月，民政部、国家发展改革委、财政部等11部门联合印发《积极发展老年助餐服务行动方案》（民发〔2023〕58号），将老年助餐服务提升至国家战略层面，提出到2025年底全国城乡社区老年助餐服务覆盖率实现较大幅度提升、到2026年底多元供给格局基本形成的阶段性目标[3]。截至2024年底，全国老年助餐点已达7.5万个，日均为290余万老年人提供助餐服务[4]。

常德市地处湖南西北部，是长江经济带的重要节点城市。据常德市民政局统计，截至2023年底，全市60周岁以上老年人口为132.1万人，占全市总人口的25.1%，老龄化率位居全省第一[5]。近年来，常德市在中心城区及部分县域社区试点推行了”长者食堂”“社区大食堂”等形式的助餐服务，初步缓解了部分老年人的日常就餐问题。然而，在实际运行过程中，这些助餐点普遍面临”开业时热热闹闹，运营后冷冷清清”的困境，结构性矛盾突出：一方面，老年人对低价、营养、便捷的餐食需求强烈；另一方面，服务供给方因利润微薄、补贴不到位、经营风险高等原因，缺乏持续运营的动力。如何在保障公益性的前提下实现助餐服务的健康可持续发展，是一个亟待研究的现实问题。

本文以常德市中心城区为研究场域，通过问卷调查与半结构化访谈相结合的方式，聚焦于助餐服务的供给、需求、资金、管理四大核心要素，系统分析其运行逻辑与现实桎梏，并提出具有针对性的优化对策。

一、常德市老年人助餐服务发展现状

（一）政策引导与制度框架

常德市将老年助餐服务纳入《常德市”十四五”养老服务体系规划》重点工程，并出台了《常德市基本养老服务体系建设实施方案（2023-2025年）》，确立了”政府引导、社会参与、市场运作”的基本原则。在政策扶持方面，对验收合格的社区助餐点给予一次性建设补贴及年度运营补贴。截至2023年底，全市城市社区养老服务机构和设施覆盖率已达100%，中心城区新建住宅小区配建养老服务用房2847.28平方米[5]。

（二）助餐服务供给模式

当前，常德市主城区的助餐服务主要呈现三种运作模式：

其一，社区自主运营型。由社区居委会直接主导，利用自有场地（如闲置用房、老旧办公区改造）开办食堂。此种模式能够较好地把控菜品质量与价格，但高度依赖社区的组织能力和有限的经济资源。

其二，社会组织承接型。由社区提供场地并给予租金减免，引入专业社会组织进行运营。该模式借助了社会组织的专业性与灵活性，但受限于组织自身的资金实力和供应链管理水平。

其三，餐饮企业合作型。社区与辖区内的餐饮企业签约，划定”老年助餐专区”，提供优惠套餐。该模式能借助企业已有的供应链和运营经验，但优惠力度有限，且高峰时段难以保障专属服务。

（三）服务成效与现实局限

从服务成效来看，常德市已运营的助餐点确实解决了一部分”刚需”老年人（尤其是80岁以上高龄、独居老人）的就餐问题，获得了较高的社会满意度。但总体而言，覆盖率依然不足，大量老旧小区和分散居住的老年人尚未被服务网络覆盖，送餐上门服务更是普遍缺失。此外，多数助餐点仅提供午餐，能提供早、晚餐服务的比例极低。

二、当前助餐服务运行中的结构性问题

（一）政策衔接的”断点”与执行的”悬浮”

民政、市场监管、消防、卫健等部门在助餐点的管理上，存在标准不一、合力不足的问题。市场监管部门对”社区食堂”按餐饮企业标准要求办理食品经营许可证，包括明厨亮灶的硬件要求，这对于场地有限的社区自营食堂而言往往构成较大负担。而卫健部门对老年人营养膳食标准又提出了专业要求，多套标准同时加身，令运营方在合规层面面临较大压力。此外，补贴资金从申报到拨付通常存在数月滞后周期，导致运营初期需要垫付大量资金，对现金流造成显著压力。

（二）资金结构的脆弱性

助餐服务的利润率极低，部分社区食堂甚至长期处于亏损边缘，呈现典型的”政府扶持，市场不买账”特征。目前财政补贴主要基于”人头”和”点位”进行普适性补贴，缺乏对运营质量的差异化评价。根据民发〔2023〕58号文件提出的”个人出一点、企业让一点、政府补一点、集体添一点、社会捐一点”的多元筹资机制[3]，当前常德市的资金结构仍高度依赖政府单方面投入，社会资本和慈善力量的参与度不足。

（三）服务供给与需求的错位

常德作为湖湘饮食文化重镇，本地老人饮食习惯偏好鲜明。出于健康考虑，助餐点普遍减少了调料的使用，提供的多是清淡软烂的菜肴，这导致大量健康状况尚可的老人觉得”没味道”，而患有高血压、糖尿病等慢性病的老人又认为”营养不够精准”，无法满足其特殊餐食需求。同时，绝大多数助餐点仅提供堂食服务，对于失能、半失能老人家庭而言，送餐上门服务的缺失成为制约助餐服务覆盖”最需要人群”的最大瓶颈。

（四）数字化应用的现实困境

尽管一些助餐点引入了智能点餐系统，但老年群体中独立使用智能手机的比例较低。数字化系统未能完全发挥降本增效的作用，反而对部分老年人构成了使用障碍。同时，对助餐点的评价体系主要依赖政府部门的定期巡查和投诉数量，缺乏系统性的用户满意度反馈机制和食品安全追溯体系。

三、制约助餐服务可持续发展的深层原因

（一）地方财政的”紧平衡”约束

与一二线城市相比，常德作为中部地区城市，地方财政收入

Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

规模有限。据常德市财政局数据，2024年全市地方一般公共预算收入为192.09亿元，而全市一般公共预算支出达621.79亿元[6]，社会保障及刚性支出压力巨大。面对庞大的老年人口基数，若仅依靠财政补贴”铺摊子”，长期来看必然难以为继。这决定了必须探索政府、市场、社会三维资源的有效整合模式，而非单纯依赖财政增资。

（二）社区治理能力的结构性短板

社区作为基层治理的末梢，往往承担着超出其能力的行政职能。在调研中，多位社区工作者坦言，助餐工作虽是好事，但工作量大、牵扯精力多，容易变成”额外负担”。社区基层缺乏懂经营、懂食品安全、懂老年营养的专业人才，往往只能以”完成任务””不出事”的心态来维持运营，缺乏创新动力。

（三）传统观念与公共服务之间的张力

尽管社会在强调”社会化养老”，但在常德这样传统文化氛围浓厚的城市，家庭赡养的伦理观念依然根深蒂固。部分老年人及其子女对接受社区助餐服务存在心理顾虑，认为”做饭是家务事”，这种观念上的误区使得许多真正有需求的老年人宁愿自己凑合也不愿走进助餐点，导致服务潜在需求被抑制。

四、构建可持续助餐服务体系的优化路径

（一）完善差异化扶持政策，激活多元主体活力

建立分级分类补贴机制，改变”平均主义”补贴模式。根据服务对象年龄、经济状况及失能等级实行差异化补贴；根据运营模式和实际服务质量实行年度浮动绩效奖励。同时，由民政部门牵头，联合市场监管、消防等部门开展”一件事一次办”的现场联合勘查，降低助餐点的准入门槛。

（二）构建多元资金共担机制

在坚持政府主导的基础上，鼓励社区集体经济收入适当反哺助餐服务，引导老年人或其子女承担合理部分的运营费用，探索将慈善冠名基金、公益项目与助餐点挂钩。可借鉴先进地区经验，推行”时间银行”模式——志愿者为老人送餐获得的积分，未来可兑换为自己或家人的养老服务。同时，鼓励有实力的社会餐饮企业或社会组织建立标准化中央厨房，通过集约化采购、标准化生产、统一配送来摊薄成本。

（三）实施”助餐+”综合服务模式

依托社区卫生服务中心或签约营养师，在提供常规套餐的基础上，为高血压、糖尿病、痛风等慢性病老年群体开发”膳食处方”或”特定餐”。鼓励助餐点与外卖平台合作，为老年用户开通绿色通道。利用”志愿服务积分制”，激发社区党员、楼栋长、低龄活力老人的积极性，组建送餐队伍，重点解决高龄、失能老人的送餐入户难题。同时，将助餐服务与健康管理、社交活动等功能融合，将助餐点打造成社区为老服务的综合节点[4]。

（四）构建智慧精准监管体系

推广IC卡或生物识别支付方式，降低老年人使用门槛。通过智能化后台系统自动采集用餐数据，实现政府补贴自动核算与精准发放。引入第三方专业评估机构，定期对助餐点的菜品质量、价格、营养、卫生状况进行评价，结果与补贴、准入资格直接挂钩。

五、结语

老年人的”餐桌问题”，折射出一座城市对民生福祉的关切程度。常德市在老年助餐服务上的探索与实践，是广大中西部地区积极应对人口老龄化的一个缩影。研究表明，助餐服务的高质量发展，不能仅局限于”一餐一饭”的供给，而应将其视为织密社会保障网、激活社区治理末梢、促进银发经济增长的系统工程。未来的发展，既要坚持政府的主导作用，发挥好规划引领、政策制定、财政托底和监管督导的核心职能，更要学会”借力”与”赋能”——通过深化”放管服”改革降低社会资本进入门槛，通过拥抱数字化技术降本增效，通过培育互助文化激发社区内生动力。唯有如此，常德的”银发餐桌”才能真正从”盆景”转变为”风景”，为推进中国式现代化背景下的养老服务体系建设提供有益的地方实践样本。

参考文献

[1] 国家统计局，国务院第七次全国人口普查领导小组办公室．第七次全国人口普查公报（第五号）——人口年龄构成情况 [R]. 2021-05-11.

[2] 国务院办公厅．关于推进养老服务发展的意见（国办发〔2019〕5号）[Z]. 2019-03-29.

[3] 民政部，国家发展改革委，财政部等11部门．关于印发《积极发展老年助餐服务行动方案》的通知（民发〔2023〕58号）[Z]. 2023-10-20.

[4] 房连泉．保障老年人"食有所依"[N]. 光明日报，2025-10-14(07).

[5] 常德市民政局．常德市民政局2023年工作总结及2024年工作思路 [R]. 2024-02-01.

[6] 常德市财政局．关于2024年市级决算（草案）和2025年上半年预算执行情况的报告 [R]. 2025-08-27.

[7] 陈友华．中国人口与发展：问题与反思 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2012：205-228.

[8] 郑功成．中国社会保障改革与发展战略：理念、目标与行动方案 [M]. 北京：人民出版社，2008：156-178.

[9] 黄晨熹．社会福利视角下的社区居家养老服务：模式、机制与政策 [J]. 社会建设，2022，9(3)：3-16.

[10] 杜鹏，王武林．论人口老龄化与养老服务体系建设 [J]. 行政管理改革，2023(1)：22-30.

[11] 常德市人民政府．常德市"十四五"养老服务体系规划 [Z]. 2022.

 Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.