

社区老年助餐服务多元供给： 现实困境与优化路径

——基于泰安市 H 社区的实地调研

晁孟晗

(山东农业大学, 山东 泰安 271000)

摘要：党的二十大报告指出，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。当今我国老龄化愈发严重，老年人口占比不断增加，“社区老年助餐服务”作为居家养老服务体系的重要组成部分，对于缓解养老问题，提高老年群体幸福度、满意度具有积极作用。本文以社区老年助餐服务为研究对象，运用文献分析法、实地调查法等调查方法展开研究，发现当前社区老年助餐服务较为普遍地存在政府资金依赖过强、社区帮扶推动欠缺、机构专业建设不力、社会力量推动薄弱等问题，通过构建国家（政府）、社区、家庭、志愿者、第三方机构五方主体协同机制，探索社区老年助餐服务优化路径。

关键词：城镇社区；多元供给；老年助餐

一、研究背景

根据民政部《2022 年度国家老龄事业发展公报》^[1]显示，截止 2022 年末，全国 65 周岁及以上老年人口共 20978 万人，占总人口的 14.9%，2012 年 -2022 年，65 周岁及以上人口数量占比从 9.4 增至 14.9，老年人口不断增加。随着老龄化程度的加重，给我国养老服务工作带来巨大压力，如何满足日益增长的养老需求，提高老年群体满意度与幸福度成为当下政府、社会的重点关注问题。

2022 年 2 月，国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和服务体系规划》^[2]围绕推动老龄事业和产业协同发展、推动养老服务体系高质量发展，明确了“十四五”时期的发展目标，即养老服务供给不断扩大，老年健康支撑体系更加健全，不断提升老年人获得感、幸福感、安全感。2023 年 10 月，民政部、国家发展改革委、财政部等十一个部门印发《积极发展老年助餐服

务行动方案》^[3]，指出发展老年助餐服务是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要内容和重要民生工程，是支持居家社区养老、增进老年人福祉的重要举措，该方案规定了老年助餐服务的总体要求，从扩大和优化服务供给、保障服务质量、确保服务可持续性、加强质量安全监管、强化实施保障五个部分对进一步实现助餐服务提出了行动方案。老年助餐服务作为一项公共福利，要积极带动多方主体参与供给，不能仅仅依靠政府，要带动社会参与到助餐服务中去，使得社区老年助餐服务得到持久发展。

二、老年助餐服务多元供给主体协同机制构建

老年助餐服务多元供给，打破了政府包办社会福利的供给模式，将社会、家庭、企业等带入到社会福利的提供中去，主张社会福利提供多元化，而不仅仅是单纯依赖政府。本文积极探索多元供给主体，将社区老年助餐服务提供主体定位于国家（政府）、社区、家庭、志愿者、第三方机构五方主体，探究各方在老年助餐中所发挥的不同功能以及相互之间的联系，分析当前社区老年助餐服务的现实困境，并从多元主体出发，提出优化路径（见图 1）。

（一）政府：主导 + 支持

第一，政府宏观主导。政府切实联系我国社会发展实际，结合我国老龄化日益严重的现状，从多方面出发、考察现实问题，充分掌握当下老年人主要需求，制定相关政策，用政策引导老年事业的发展。

第二，政府资金支持。政府通过设立养老专项资金，拨款给社区建设服务开展所需场所、维护服务设施，同时，政府通过减税、补贴等财政措施，鼓励相关企业进入市场运营养老机构，除此之外，政府为老年人

作者简介：晁孟晗(2003-)，女，本科，研究方向：公共管理(行政管理)。

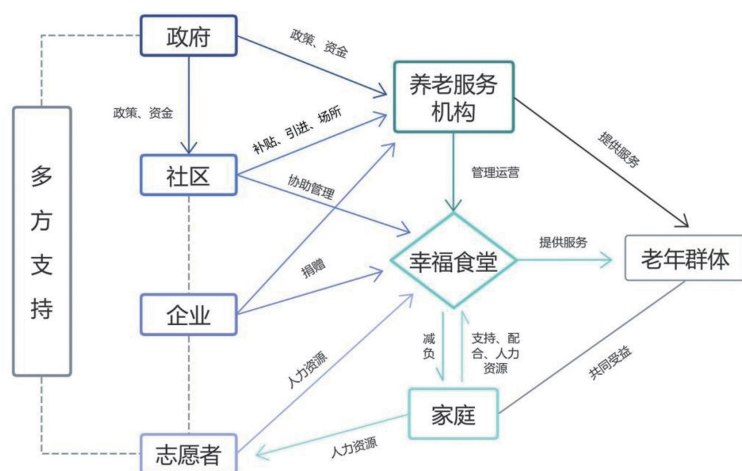


图1 五方供给主体协同机制框架

就餐提供一定的补贴，减轻老年人的经济负担。

（二）社区：响应+服务

第一，社区响应开展。社区要积极响应政府措施，利用政府拨款建设老年助餐场所，引进专业老年助餐服务机构，向老年人宣传老年助餐政策，使得更多需要该项服务的老年人了解、知悉并参与服务。

第二，社区多方服务。社区作为助餐服务主要责任主体，因地制宜开展各项服务，为机构开展助餐服务给予一定的补贴或水电优惠、协助管理老年食堂、主动了解老年人需求并及时进行反馈等，助力老年食堂更新完善，满足老年人需求。

（三）企业：运营+捐赠

第一，入驻企业经营食堂。由社区负责引进的第三方机构主要负责老年食堂的经营工作，包括每周菜谱的合理制定、食材的采购、餐品的制作等，同时，入驻机构也要负责部分餐品配送工作，由专人负责，保障有就餐需求的老年人准时吃到健康、营养的老年餐。

第二，外部企业募捐物资。外部企业通过捐赠的方式，向老年食堂或食堂所在社区捐赠资金、物品等，由于老年食堂是非营利性组织，不以盈利为根本目的，单靠食堂自身运转，资金压力很大，来自于企业的物资捐赠能够缓解食堂运营的资金压力。

（四）社会：志愿+反馈

第一，家庭反馈推动。当前我国老龄化严重，老年人口逐步增多，意味着家庭的养老负担也逐渐增大，社区老年助餐服务能够有效减轻家庭负担，家庭必然会十分支持这一服务的开展，在与老年人共同生活的同时，也可以了解到老年人的需求，并将其反馈给社区，帮助

养老机构改进服务，推动服务进一步改善。

第二，志愿者弥补不足。老年助餐服务机构不以盈利为目的，那么在提供助餐服务时，就不能单单依靠机构工作人员。社区需招募志愿者参与到助餐服务之中，协助食堂完成餐品配送等工作，机构通过给予志愿者部分奖励来激励志愿者参与服务。

三、社区老年助餐发展困境

（一）政府资金依赖过重

当前，社区老年助餐服务资金来源主要由政府财政补贴、企业捐赠、老年人所缴纳服务费，但企业捐赠具有不稳定性，服务费微乎其微，主要依靠的是政府的财政补贴，如果没有各级政府的财政支持，许多社区老年助餐服务难以开展。政府资金的强依赖性反应着资金来源的单一性，造成资金严重匮乏，制约服务开展。

（二）社区帮扶推动欠缺

社区是入驻机构精准服务老年群体的主要交流渠道，但社区没有专门开展老年需求调查工作，对老年人的需求掌握度不足，忽视老年群体需求变化情况，限制养老机构服务功能的发挥；其次，社区忽略了对所引进机构的监管，没有设置专门的监管网络，不利于机构良性发展。

（三）机构专业建设不力

入驻社区助餐服务机构缺乏专业化^[4]，多数社区助餐点的做饭人员由社区居民担任，他们未经专业化的训练，不论从营养搭配还是卫生意识来看，专业素质十分欠缺，只能解决老年人吃饱饭的基础层面。除此之外，社区引入机构标准较低，许多机构管理人员并不具备专业的管理知识。

（四）社会力量推动薄弱

第一，志愿队伍能力欠缺。志愿队伍多由社区居民自发组成，缺乏专业能力，由于志愿者身份的双重性，容易造成功能错位或缺位，志愿活动开展低效。

第二，家庭反馈意识薄弱。家庭往往只关注自家老人就餐质量与满意度，对于将老年群体需求进行反馈意识较低，推动作用发挥不到位。

第三，企业捐助动机匮乏。企业更加注重利益，过于追求一时捐助带来的名誉利益，捐助极其不稳定，缺乏对助餐服务捐助动机。

四、社区老年助餐发展路径优化

（一）增加建设运营资金来源

第一，优化政府资金支持力度^[5]。促进老年助餐持续发展，政府需优化财政支持力度^[6]，首先，在养老服务领域，政府应当根据老龄事业实际情况，继续为农村地区提供基本养老保障，促进城市和农村养老服务均等化，均衡配置养老资源；其次，政府应优化财政支出结构，合理安排老年事业资金分配情况，使政府财政资金向养老事业倾斜。

第二，增加企业支持力度。政府应积极拓展养老事业多方支持途径，通过税收、财政补贴等优惠政策吸引社会组织积极承接助餐服务，支持企业向社会提供公共福利，积极号召第三方爱心企业向助餐服务建设薄弱区域，捐款捐物，号召具有较大影响力的企业走在扶持养老事业的前线，鼓励并帮扶企业建立“助老”专项资金，共同打造养老资金链。

（二）切实关注老年群体需要

第一，社区定期开展走访调查。社区和社工在老年食堂的建设中发挥着重要作用，社区要积极发挥其主观能动性，为老年食堂提供咨询指导^[7]，社区应加强与老年群体的沟通交流，定期开展走访调查，了解老年人需求，并及时反馈给助餐机构。

第二，建立意见反馈专门平台。在社区助餐服务点应当建立专属于老年人的意见反馈平台，让老年人可以通过合适的方式表达自己的利益诉求，考虑到老年人“数字鸿沟”，应开展“线上+线下”双机制反馈形式，设立老年人意见箱，使得老年人及时表达自己的需求。

（三）重视机构人员专业素质

第一，严格挑选引入机构。社区在引进第三方机构入驻管理社区老年食堂时，要对其进行严格考察与挑选，开展专业素质考核机制。社区可以引进多个机构，进行机构间的对比，制定评分标准，采用量化的考核

方式，择优选择入驻机构。

第二，定期开展培训会议。随着老年人需求的不断更新，政府需要联合社区以及相关机构，邀请养老方面或老年人照料等方面的专家，定期为工作人员开展培训工作、举办旨在提高工作人员专业素养的相关比赛，进而督促提高工作人员各方面的能力。

（四）充分发挥社会力量

第一，提高志愿服务质量。社区协同养老服务机构对由当地居民组成的志愿服务队伍进行培训，使其掌握与老年人交往的基本常识、掌握应急处理办法等。社区应采取激励措施，带动志愿者提高志愿服务质量。

第二，引进专业护理人才。当前，具有基础疾病的老年人数量较多，偶遇风险的概率大大提升，社区应联合养老机构引进专业护理人才，每个老年食堂应配备1-2名护理人员，解决老年人的突发情况，同时要建立短期和长期相结合的专业化培训制度^[8]，不断提高护理人员的专业素质。

第三，强化子女赡养义务及反馈意识。通过老年助餐对老年群体进行服务的同时，需要加强家庭养老的宣传，增强子女履行赡养义务的意识，修正“社区替代家庭养老”的误区，同时，要呼吁子女积极反馈老年人的需求，使得社区进一步掌握老年群体需求状况，改善服务。

参考文献

[1] 中华人民共和国民政部:《2022年度国家老龄事业发展公报》<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999979996614/attr/315138.pdf>.

[2] 中华人民共和国中央人民政府:国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和服务体系规划》https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/21/content_5674877.htm.

[3] 佚名.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)[J].劳动和社会保障法规政策专刊,2023(11):19-22.

[4] 高苗.上海市老年助餐服务及其优化路径优化研究[D].东华大学,2022.

[5] 纪大申.福利多元视角下农村互助性老年食堂持续发展研究——以萧山区S村WQ老年食堂为例[D].杭州师范大学,2021.

[6] 胡超月.福利多元视角下曲靖市“幸福餐桌”养老助餐服务研究[D].云南大学,2021.

[7] 刘红红.公益与私利的平衡:社区食堂的治理结构与其发展——基于三个案例的比较研究[D].华东政法大学,2020.

[8] 章晓懿.城市社区居家养老服务质量研究[D].江苏大学,2012.