



## 情况简介

南宁市图书馆（新馆）位于良庆区玉洞大道32号，毗邻五象湖公园，占地约40亩，总建筑面积36109.3平方米，外观融合了梯田、铜鼓及风雨桥等广西特色元素，呈现出高雅大方的建筑格调。馆内设计藏书量200万册，阅览座位1700个，网络节点3000个，新馆将秉承“求知、休闲、交互”的服务理念，以多样化的馆藏资源和智慧化的服务模式，建设成为一家普遍均等、惠及全民、服务高效并适应未来发展趋势的区内领先现代化图书馆。



南宁市图书馆

# 热点聚焦

聚焦“社区食堂”

专题信息



微信公众号



南宁市图书馆主办

2024

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参阅。

# 目录

CONTENTS

## 热点聚焦

广西积极构建老年助餐服务网络………	2
《南宁市民政局关于开展南宁市老年人助餐服务试点的通知》政策解读………	3
农村长者饭堂让老年人吃上“暖心饭” ……	5

## 延伸阅读

发展养老助餐服务守护老人幸福“食”光——北京市养老助餐服务状况调研报告…	7
受群众欢迎的社区食堂为何运营困难? …	10
办“社区食堂”，我们准备好了吗? ……	11

## 他山之石

推动老年助餐服务高质量发展的路径分析——基于对沈阳市社区食堂的调研…	17
老龄化背景下社区食堂发展的问题与对策——以太原市社区食堂为例…	23
“三社联动”下打造社区最后一公里——徐州市社区食堂的创新型运营…	30

主办单位：南宁市图书馆

编辑出版：南宁市图书馆信息开发  
与研究部

主 编：蒋桂香  
编 委：陈啸秋 闭冬红 李洁谊  
赵 玮 孙焕盈 刘思良

本期责编：李洁谊  
地 址：南宁市良庆区玉洞大道32号  
邮 编：530221  
电 话：0771-4977139/4977293  
网 址：[www.nnlb.com](http://www.nnlb.com)

编者按：

老年助餐服务是积极应对人口老龄化国家战略的重要内容和民生工程。2023年10月国务院常务会议审议通过《积极发展老年助餐服务行动方案》，2024年又列入全国老龄委为老民生实事，中央财政安排3亿元引导资金，支持发展老年助餐服务。2024年9月，民政部有关负责人在国新办举行的“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上介绍，党中央高度重视老年人助餐服务。各地把办好“社区食堂”作为提升基层党组织组织力、夯实社会治理基础的重大民生工作，牵头整合资源、提供场地，政府给予财政补贴、税费优惠，引导社会广泛参与、积极投资，合力打造社区食堂。近年来各地探索了实践路径，积累了许多宝贵经验。本期围绕“社区食堂”这个热点，编辑并制作本专题资料，仅供参考。

## 热点聚焦

### 广西积极构建老年助餐服务网络<sup>①</sup>

自治区民政厅等 11 部门联合印发了《广西积极发展老年助餐服务实施方案》，积极构建覆盖城乡、布局合理、共建共享，具有广西地方民族特色的老年助餐服务网络，推动老年助餐服务方便可及、经济实惠、安全可靠、持续发展。

《方案》明确了今后 3 年我区老年助餐服务工作的阶段性目标，到 2026 年底，全区城乡社区老年助餐服务覆盖率进一步提升，多元供给格局基本形成，可持续发展能力得到巩固，老年人就餐便利度、满意度明显提升。

优化老年助餐服务布局。合理布局老年助餐服务设施，完善老年食堂、老年餐桌、老年助餐点等基础设施配置；严格落实养老服务设施建设要求，将老年助餐服务设施纳入养老服务设施布局规划；多元化提供场地支持，老年助餐服务设施可与社区综合服务设施、便民商业服务设施、生活性服务业资源统筹利用、共建共享。

扩大老年助餐服务供给。依托街道综合养老服务中心、社区养老服务站、配建养老服务设施等存量设施资源，推出一批标准化老年食堂、老年助餐点；引导餐饮企业参与，开展老年助餐服务；引导物业服务企业拓展助餐服务功能，为老年人开展送餐上门服务；鼓励单位食堂向老年人开放；采取倾斜性措施支持农村扩大服务供给，探索邻里互助、设立“中心户”多户搭伙、结对帮扶等模式，灵活多样解决农村老年人助餐服务需求；引导公益慈善力量积极参与，培育发展老

<sup>①</sup>何明华.广西积极构建老年助餐服务网络[N].广西日报,2024-01-16(002).DOI:10.28292/n.cnki.ngxrb.2024.000275.

年助餐志愿者队伍和互助组织。

提升老年助餐服务质量。规范助餐服务，严格落实“六公示”制度；提升信息化水平，加快推进智能化甄别、全流程监管和全过程留痕；拓展服务内容，鼓励就餐配餐服务与康复护理等其他为老服务项目结合，探索社区居家“一站式”养老服务解决方案；培育服务品牌，大力支持老年助餐服务机构连锁化运营，积极推广集中供餐模式。

创新老年助餐服务配送。支持社会力量参与送餐服务，充分利用现有物流网络，支持乡镇（街道）社会工作站、物业服务企业等相关资源和力量，为行动不便的老年人提供送餐上门服务；探索发展“移动型”助餐服务，支持助餐车进小区服务和上门送餐；加强特殊情况下助餐服务保障，保障突发公共卫生事件、自然灾害等特殊情况下特殊困难老年人助餐服务需求。

完善老年助餐支持政策。拓宽资金保障渠道，通过多方支持方式，实现互利双赢、可持续发展；完善运营支持政策，根据助餐服务人次和质量、老年人满意度等情况，给予一定的运营补助或综合性奖励补助，落实老年助餐服务机构有关税费减免政策。

加强老年助餐质量安全监管。压实各方责任，强化食品安全属地管理责任，落实地方党政领导干部食品安全责任制；强化日常监管，加强社会监督。

## 《南宁市市民政局关于开展南宁市老年人助餐服务试点的通知》政策解读<sup>①</sup>

为深入学习贯彻习近平总书记关于老年助餐服务重要指示批示精神，贯彻落实国家、自治区和南宁市发展老年助餐服务的工作部署，市民政局根据自治区民政厅等 11 部门印发的《广西积极发展老年助

<sup>①</sup>南宁市市民政局.《南宁市市民政局关于开展南宁市老人助餐服务试点通知》政策解读[N].2024-09-09.<http://mzj.nanning.gov.cn/jdhy/zcjd001/t6125265.html>

餐服务实施方案》（桂民发〔2024〕3号）和《广西老年助餐服务试点工作方案》（桂民函〔2024〕474号）等文件要求，结合南宁市实际，于2024年9月6日印发了《南宁市民政局关于开展南宁市老年人助餐服务试点的通知》，有效期1年。

### **一、老年人助餐服务的定义是什么?长者饭堂的定义是什么?**

答：老年人助餐服务是指以长者饭堂为主要依托，为在本市行政区域内居住的60周岁及以上居家老年人提供助餐配餐服务。

长者饭堂是指城区民政部门设置的为居家老年人提供助餐服务的场所。长者饭堂均具备集中就餐（堂食）和送餐功能，应当在平日提供午餐、晚餐服务。

### **二、长者饭堂如何选址布局和设置?**

答：长者饭堂选址应当临近老年人集中居住或活动区域、步行通达性好、给排水等市政条件好、远离污染源、便于寻找的显著位置，尽量设置在首层，不得设置在户外或办公场地内。集中就餐区使用面积不小于25m<sup>2</sup>，能够容纳10名以上老年人同时就餐。

### **三、助餐配餐服务模式有哪些?**

答：可通过利用社区居家养老服务设施自建厨房；社会餐饮服务单位依托社区门店设置老年助餐专区（窗）；高校、企事业单位、养老服务机构食堂开辟老年助餐专区（窗）等多种模式为老年人提供助餐配餐服务。

### **四、补助类别和标准有那些?**

答：老年助餐补助有就餐补助、送餐补助、运营补助。

（一）就餐补助。在试点期间，老年人在长者饭堂就餐每天可享受一次3元就餐补助，补助的计算和发放适用于午餐、晚餐。就餐补助在老年人给付就餐费用时自动扣减。

对老年人享受补助的该次就餐，长者饭堂应提供不低于6元的套餐。就餐补助只能用于为老年人提供就餐服务，不能用于与就餐无关

的服务，比如购买生鲜食品、生活日用品等。

(二)送餐补助。长者饭堂运营机构为身体中度失能以上老年人、80 岁以上居家高龄老年人提供送餐上门服务的，每份给予 2 元送餐服务补助。

(三)运营补助。长者饭堂未存在违法违规行为的，运营机构可按实际老年人（不包含入住养老机构老年人）就餐人数享受每人每天 1 元的运营补助。

## 五、解释部门和咨询电话

答：如对老年助餐试点有疑问，可以在工作日时间（星期一至星期五，上午 8:00—12:00，下午 15:00—18:00，节假日除外）向南宁市民政局老龄工作和养老服务科咨询（0771-5505922）。

相关文件：南宁市市民政局关于开展南宁市老年助餐服务试点的通知

## 农村长者饭堂让老年人吃上“暖心饭”<sup>①</sup>

“村里有了长者饭堂，我们吃饭就方便多了。”10月11日，青秀区南阳镇施厚村古岳坡长者饭堂正式揭牌运营，成为青秀区首家在农村正式运营的长者饭堂。目前，古岳坡长者饭堂每周一到周五为坡里70岁以上的老年人提供免费午餐服务。

10月11日是重阳节。下午饭点刚到，原本安静的长者饭堂迎来了第一批客人，一下子变得热闹起来。75岁的古岳坡村民韦安帮的子女都在外打工，平时一个人吃饭，如今村里有了长者饭堂，其不仅能按时吃上热乎乎的饭菜，还能和其他老人一起聊天，感觉非常惬意。

“在乡村振兴和企业发展过程中，我们得到了古岳坡村民的大力支持。为回馈乡里解决村里老年人的用餐问题，我们和古岳坡理事会沟通之后，决定一起开办长者饭堂，让乡村长者都能吃上‘暖心饭’，

<sup>①</sup>南宁日报 农村长者饭堂让老年人吃上“暖心饭” [N]. 南宁日报，2024-10-14 (010). DOI:<https://www.nanning.gov.cn/ywzx/xqdt/2024nxqdt/t6175033.html>

这也和青秀区推行的老年人助餐配餐服务试点工作不谋而合，所以项目很快落地。”广西巴弗罗投资集团董事长郑瑾说。

近年来，青秀区根据新时代养老服务工作新的特点和要求，依托现有养老服务中心、养老机构、社区养老服务站，积极引入社会餐饮企业参与共建，遵循“政府补一点、老人出一点、企业让一点”服务模式，推出一批标准化的老年助餐点（长者饭堂），形成了“养老机构+助餐”“社区食堂+老年餐桌”“中央厨房+专业配送”“餐桌+课桌”“物业+长者饭堂”等老年助餐模式，让城区老年人的生活变得更加便利、更加美好。

“下一步，我们将引导企业根据实际运营情况，为村里更多老年朋友提供助餐就餐服务，同时对前来就餐的农村长者每人每天一次补助3元（适用于午餐或晚餐），运营机构可按实际老年人就餐人数享受每人每天1元的运营补助，政企联手一起把农村长者饭堂办得更好、更长久。”青秀区民政局相关负责人表示。

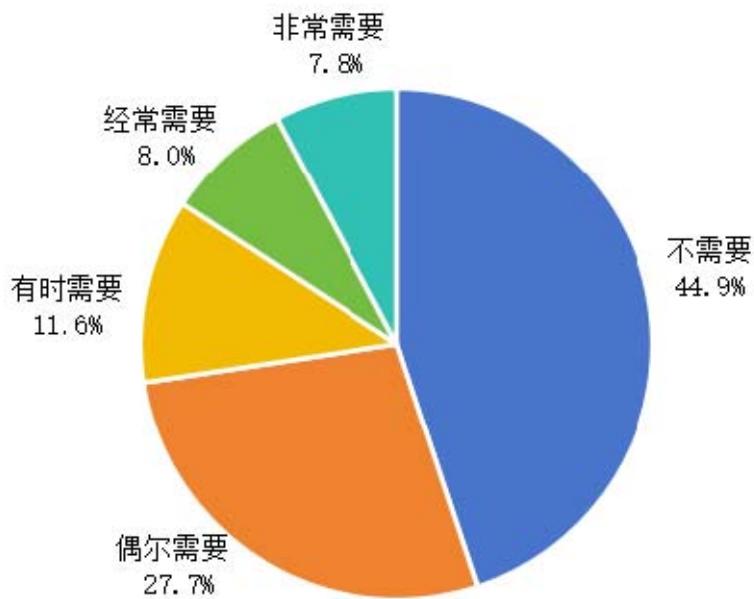
## 延伸阅读

### 发展养老助餐服务守护老人幸福“食”光 ——北京市养老助餐服务状况调研报告<sup>①</sup>

发展养老助餐服务是支持居家社区养老、增进老年人福祉的重要举措。为了解北京市养老助餐服务发展现状及居民需求，以持续推进养老助餐服务行动、解决老年人用餐难题，北京市统计局面向全市60岁及以上的1152名老年居民开展调研。调研结果如下：

#### 一、超半数被访者有养老助餐服务需求，午餐需求量最大，工作日用餐更为集中

调研显示，55.1%的被访者表示有养老助餐需求[1]。其中“偶尔需要”及“有时需要”的被访者合计约占四成（39.3%），“经常需要”及“非常需要”合计占比不到两成（15.8%）（见图1）。



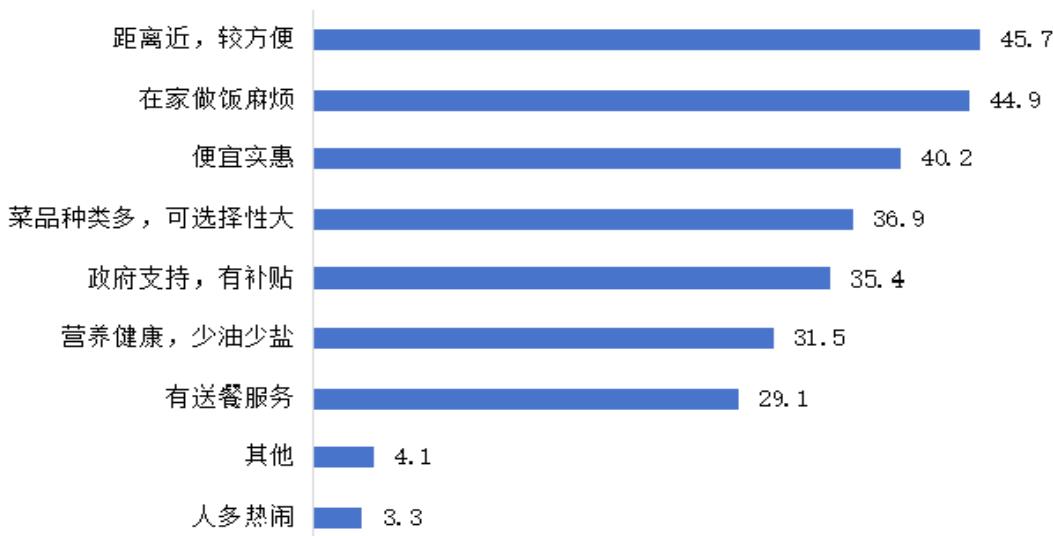
<sup>①</sup>北京市统计局.发展养老助餐服务守护老人幸福“食”光——北京市养老助餐服务状况调研报告，[https://tjj.beijing.gov.cn/tjsj\\_31433/sjjd\\_31444/202401/t20240108\\_3529576.html](https://tjj.beijing.gov.cn/tjsj_31433/sjjd_31444/202401/t20240108_3529576.html)

被访者的用餐需求多集中在午餐及工作日。有养老助餐服务需求的被访者中，80.9%有午餐需求，56.2%有早餐需求，48.8%有晚餐需求[2]；从三餐组合情况看，25.7%有一日三餐需求。同时，工作日有用餐需求的被访者占63.9%，周末占37.8%，另有35.3%表示需求时间不固定。

## 二、便利性和性价比成为养老助餐服务吸引被访者的主要因素

被访者选择养老助餐服务的主要原因有，一是较高的便利性：45.7%的被访者认为养老助餐点距离近较方便，44.9%表示在家做饭麻烦。二是较高的性价比：40.2%认为养老助餐点餐食便宜实惠，35.4%表示有政府补贴。三是菜品种类丰富（36.9%）且营养健康（31.5%）等（见图2）。

图2 被访者选择养老助餐服务的主要原因（多选）

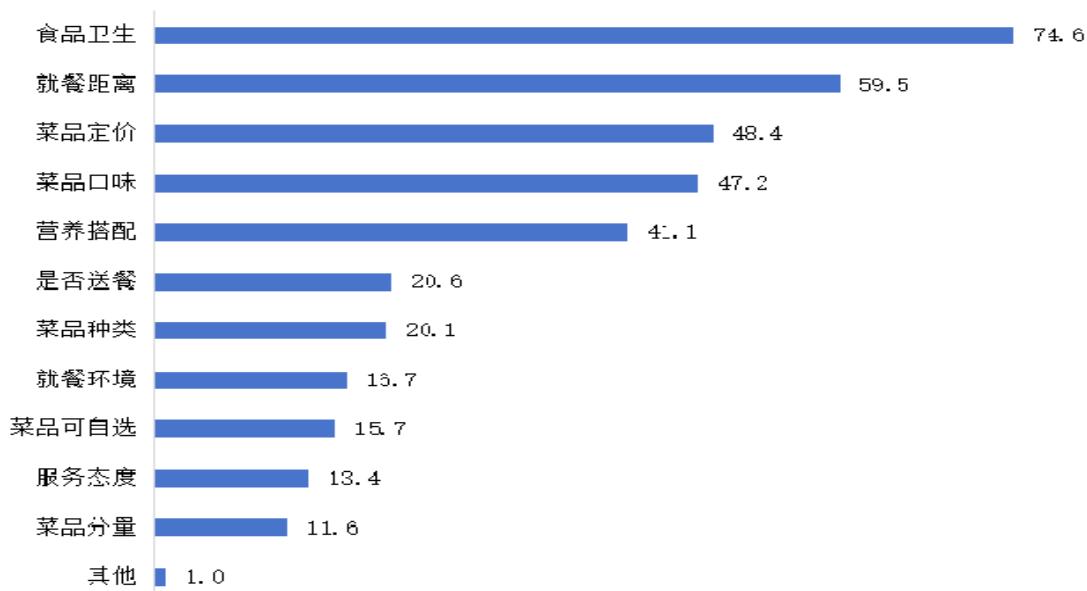


## 三、吃得放心最受被访者关注

调研显示，当问及“主要关心养老助餐服务的哪些方面”时，被访者表示关注养老助餐服务的食品卫生（74.6%）、就餐距离（59.5%）、菜品定价（48.4%）、菜品口味（47.2%）、营养搭配（41.1%）等方面（见图3）。

图 3 养老助餐服务最受被访者关注的方面（多选）

单位：%



有养老助餐服务需求的被访者中，97.6%表示希望就餐距离（步行）在15分钟以内。就餐方式方面，53.9%的被访者期望送餐上门，23.4%期望固定点自取回家就餐，21.5%期望堂食用餐[3]。

注：

[1]有需求人数为“偶尔需要”“有时需要”“经常需要”“非常需要”人数之和。“偶尔需要”指平时不需要，因突发情况可能会需要；“有时需要”指一周需要1-2次；“经常需要”指一周需要3-4次；“非常需要”指一周需要5次及以上。

[2]此题为多选题，故各项相加不得100%，下同。

[3]另有1.1%的被访者选择其他方式。由于四舍五入的原因，各项相加不得100%，下同。

## 受群众欢迎的社区食堂为何运营困难?<sup>①</sup>

近几年，社区食堂凭借着距离较近、菜品多样、相对平价的优势成为一项广受欢迎的便民举措，全国多地都在积极开办。据统计，2023年新注册的各类社区食堂就超过了1700家。但与此同时，也接连有社区食堂陷入运营困境关门停业的消息出现。

据公开信息，北京、西安、沈阳、杭州等多地都出现了社区食堂停止经营的情况，有些食堂甚至开业不足两个月即关门，上百位老人预付卡无法退款。餐费价格与成本难同步，亏损缺口逐渐加大，是社区食堂想要长久运营下去面临的一个难题。

社区食堂亏损，其中一个直接原因就是，来吃饭的老人没有预想的多。有的地方理论供客量12万人，而日均实际服务量只有2.4万人；有的地方助餐服务中心(点)日均服务人数仅占全体老人的1.22%；有的地方全年平均下来每处每天仅服务3人次。而对于农村地区老人、一些行动不便的高龄独居群体等有刚性就餐需求的人群，目前社区食堂的服务还无法覆盖。

另外，部分较发达地区存在政策攀比现象，容易导致“福利泛化”。民政部等11部门联合发布了《积极发展老年助餐服务行动方案》，多省份提出，要实现市县城区养老服务食堂“全覆盖”。但过于密集的社区食堂建设，不但会导致财政资金浪费，还容易对社区周边餐饮店形成挤压，造成新的就业问题。同时社区食堂价格本就低廉，有些地区还会在老人有能力支付食堂消费的情况下，提出老人就餐免费的举措，有违民生福利“兜底性”原则。

社区食堂应该贯彻民生保障“基础性、普惠性、兜底性”原则。一方面社区食堂应对辖区老年人需求进行科学评估，不宜以僵化的年

<sup>①</sup>半月谈评论员：张子晴.受群众欢迎的社区食堂为何运营困难？[J].[http://www.banyuetan.org/pl/detail/20240326/1000200033136001711434233196204983\\_1.html](http://www.banyuetan.org/pl/detail/20240326/1000200033136001711434233196204983_1.html)

龄标准划定范围，额外新增补贴。同时要侧重发展相对成本低、灵活性强的送餐服务，解决高龄独居以及失能半失能老人“吃饭难”的基础性需求。另一方面应对已建成社区食堂开展全面摸排体检，缺乏运营条件的及时撤并或转型。有关部门也要加强对各地老年助餐服务工作引导力度，防止各地为了政绩搞“福利攀比”。

牵住“牛鼻子”，不再“铺摊子”，发掘“少花钱多办事办好事”的经营模式，才能让社区食堂长久地服务周边居民，托起百姓家门口的幸福。随着向海产业生产、贸易数字化以及产业园区、港口、海关数字互联互通，智能化的金融服务成为必然趋势。地方法人金融机构应主动做好数智化金融发展规划，大力推动金融服务数智化转型。一方面，提升数智化金融服务能力是基础。要加强与大数据局等联系，推动广西产业、行业、港口、物流等数据融合，增强数据获得的便利性和及时性，提高数据使用能力，促进金融服务效率提升。另一方面，提升数智化风控能力是保障。要加强数智化分析能力，构建专业化、数智化风控决策模型在提升审批效率和金融服务专业水平的同时，强化数智化风控能力，在服务向海经济中实现自身高质量发展。

## 办“社区食堂”，我们准备好了吗？<sup>①</sup>

2023年，民政部等11部门联合印发的《积极发展老年助餐服务行动方案》指出，老年助餐服务是积极应对人口老龄化国家战略的重要内容和民生工程，是支持居家社区养老、增进老年人福祉的重要举措。明确提出以普惠性、多样化为发展路径，坚持政府统筹、保障基本，因地制宜、精准施策，尽力而为、量力而行。

在这个领域，各地近年来探索了实践路径，积累了宝贵经验。目前看来，这些新兴办的社区食堂是老年助餐服务的有效载体。但在一

---

<sup>①</sup>赵光辉.办“社区食堂”，我们准备好了吗？[J].中国合作经济，2024，（06）：23-25.

些地方也出现了一些问题，甚至出现社区食堂“办不下去”的情况。究竟为啥办不下去？供销合作社作为一支重要的参与力量，从中能获得哪些启示和经验？社区食堂对供销合作社来说也属于新生事物，需要持续关注、支持，共同推动社办社区食堂行稳致远。

### 一些社区食堂为啥办不下去了？

前段时间，山东有媒体曝光某地新运营的社区食堂出现“关张潮”。一条街上先后开业9家，半年时间关停6家，关门率达到66%，说是“关张潮”并不夸张。各地供销合作社目前也正在参与此类业务发展。那么，这些社区食堂为啥办不下去了？供销合作社从中能获得哪些提示、警示？

从政府角度看，引导、推动社区食堂发展，可以服务社区、繁荣经济，应对老龄化社会的各种问题和需求。而采取的措施离不开用财政补贴“撬动”社会资本投入、人力物力参与。这样的政策和财政措施可以带来社区食堂的“东风夜放花千树”，但最终社区食堂还是要靠自身“造血”才能具有生命力。把大树，哪怕灌木当“盆景”来养，都难有持久生命力，最终难免沦为面子工程。

对参与其中的社会资本和企业来说，如果没有长远的规划、产业链的优势，仅仅奔着补贴而去是行不通的。一位财经作家说过：“相较那些大企业的成功，中小企业失败的案例更值得学习，因为它们有‘避坑’的价值。”社区食堂作为一种小微经济体，有几个命门必须处理好，否则很难生存。

一是成本“命门”。一个小餐馆的成本可能并不小。主要包含了店面租金、人员聘用和材料支出。如果没有餐饮业经营的经验、精打细算的能力，盲目投入，即使加上补贴，亏本也在所难免。

二是观念“命门”。熟悉经济学的人都知道“苍蝇馆定律”。遍布大街小巷、深入社区民生的小餐馆、小卖部、小五金店、小修补店，它们生存的唯一法门就是低店租、“夫妻店”式的家庭作坊将人工成

本归零，以保障有盈利。一旦突破了这些，比如扩大店面、增加雇员，往往难以为继。原因在于它有限的利润空间不会跟随店面、雇员的增加而同步增加。因此，不要把社区食堂看成“风口”，说到底，社区食堂不是新经济、新业态，它是传统行业，也遵循着“苍蝇馆定律”。

**三是利润“命门”。**社区食堂、养老食堂对菜品的要求不会因为是大众消费而降低，唯一可以降低的是零售价格。其福利性质如何体现？社区食堂的定位决定了它不属于高端餐饮，基本属于薄利微利。如果政府补贴不足以支撑长期的盈利缺口，又没有别的产业链条支撑的话，难免会昙花一现。

**四是生存半径“命门”。**社区食堂的服务半径是有限的，这就决定了其客流量、日常流水成为社区食堂的经营“天花板”。即使可以接外卖，但身处社区，很难和位置优越的“网红店”比拼。这些分析不是要唱衰社区食堂，而是提醒参与者，一定要认清其社会公益性质，但也要明确其不是福利机构，必须具备“光合能力”，通过盈利获得自我循环、成长的营养。这一点，在去年国家11部门联合印发的《积极发展老年助餐服务行动方案》中也强调：力戒形式主义，避免资源浪费，防止“一哄而上”“一刀切”。

### 社办“社区食堂”须打通哪些“关口”？

供销合作社参与社区食堂老年助餐，要行稳致远就需要实现经济效益与社会效益的双丰收，在均衡发展做好这些必答题后，才能顺利“通关”。目前看来，供销合作社的社区食堂无论是建在社区还是景区，大都由原来的商业用房、旧有资产改造而来，如浙江省安吉县供销合作社在余村打造的共享食堂，就由老旧房屋改造而来；或者从原有供销合作社传统业务中“分蘖”出一块，如湖南省郴州市苏仙区苏仙岭街道陈家湾供销合作社幸福食堂就是从原有“供销小集市”中“挤”出来的一个小空间。遍布城乡的供销合作社在原有商业中开办社区食堂，就汤下面，不用另起炉灶，边际成本低，运营压力小。这

是供销合作社参与其中普遍的优势所在。《行动方案》要求规范服务供给。除保证助餐服务连续、稳定外，还要求合理搭配食材、科学制定食谱，保证老年人吃得饱、吃得健康、吃得放心。做餐饮最重要的是食材、菜品的质量，如果只有成本优势而没有管理运营能力，很难说前景光明，况且做食堂对供销合作社来说并非轻车熟路。从目前各地实践看，供销合作社发挥了供应链的优势，比如郴州陈家湾社区食堂就依托农副产品配送中心开设社区食堂，既解决独居老人吃饭问题，又实现扶农助农。从农副产品直采直供到社区食堂食材就近采购，形成了从食材、食堂到消费的闭环，在压低边际成本的基础上增加了边际效益，既惠民又可维护运营。吉林省梨树县富强街道的“幸福社区大食堂”也是这个模式。但即便如此，据了解，不少社办社区食堂并不盈利，甚至要贴补一些，小循环的产业链以丰补歉、大政策的以工补农财政补贴，才可能让他们坚持下去，迎来艳阳天。民以食为天，餐饮安全无小事，前段时间社会上的预制菜风波就是明证。因此，居民、老人对社区食堂的品牌认可度、信任度也至为关键。社办社区食堂面向固定的社区，消费人群明确，供销合作社长期发挥保供稳价职能，让大家看到了供销合作社品牌的含金量，对社办食堂也是买账的，能保障日常运维的客流量和消费额。但是不是就意味着不需要运维和营销？社区食堂、老人助餐，价格肯定是第一位。怎么让敏感的问题不敏感？据说日本有杂货商发明了“成本加价法”，就是成交时把原料采购发票呈上，让消费者明明白白清清楚楚看到加上的利润点，给顾客带来信任、实惠。郴州陈家湾社区食堂差不多就采取了这个营销策略，社区食堂的食客从“供销小集市”的食材进价售价可以知悉菜品的质量和利润率。社区食客得到了实惠，还得到了心底的踏实。

无论怎样，社区食堂菜品安全、营养搭配这一关是餐饮业的必答题，出了问题就是不及格。通过这些分析，供销合作社参与社区食堂、老年助餐服务是具有成本、产业链、供应链优势的，也具有社会知名

度和认可度的加持。但真正把老年助餐做好，做出生命力、影响力，绝非一朝一夕之功。只有把这些关口都打通，供销合作社社区食堂才算扎下根、发出芽。

### “社区食堂”给供销合作社提供了哪些新空间？

随着我国进入老龄化社会，我们要为这个转变做准备。这些准备，包括社会资本对“社区食堂”的投入、参与，也包括供销合作社对老年助餐的探索与推动。在这个新领域，遭遇这样那样的问题无需大惊小怪，需要我们勇于实践、善于总结、敢于探索。

近两年，出现在“社区食堂”赛道的供销合作社已经投入了大量有形资产，对供销合作社品牌资产在其中的作用我们也应该重视，思考如何在“社区食堂”发展中发挥品牌作用，并增益供销合作社品牌的内在价值、扩大供销合作社品牌的社会影响。

要关注“社区食堂”发展中供销合作社品牌的传播价值。近几年，无论是在网络上“供销合作社屡上热搜”，还是在城乡间“供销合作社招牌”越见越多，供销合作社品牌的活跃度、知名度、美誉度都得到提升。一方面，“供销合作社”蕴含的时代感暗合了社会经济高速发展下，人们对过去简单淳朴人际关系的怀念，社会心理的“钟摆效应”是深层原因；另一方面，供销合作社经历二十多年市场化历练及近十年深化综合改革，综合实力明显回升，供销合作社品牌受关注是水到渠成的结果。多年来，供销合作社一直坚持开放办社理念和实践，而这一实践从品牌管理上看，是一种高性价比品牌传播。今天的“社区食堂”何尝不是如此？据了解，有的供销合作社办“社区食堂”采用的就是“品牌授权+资产运营+经营外包”的模式，既有专业分工，又有优势互补，还达成了政府增进民生福祉的目标。这是供销合作社品牌影响提升基础上的合作共赢局面。各地供销合作社在考量、决策参与“社区食堂”时，也可以把品牌传播、品牌落地作为一个目标、角度进行思考。

要重视“社区食堂”发展中供销合作社服务价值的发掘。“社区食堂”无疑是对供销合作社品牌内涵的一次丰富。目前，供销合作社新业务中最广泛、最主要的是农业社会化服务，其服务对象是农民，而“社区食堂”服务的是社区居民、来自乡村的新市民。供销合作社作为为农服务的综合性合作经济组织，新增的全新的餐饮服务或者餐饮管理无疑是个不小的转变、拓展，无论是过去的保春耕、抢“三夏”，还是今天的“一刻钟便民生活圈”，都得认真服务、下足功夫。郴州市供销合作社陈家湾“社区食堂”开在供销集市里，紧傍着居民娱乐室，将餐饮与社区居民的休闲娱乐连在一起，既是提高与外卖竞争的胜算，也是社区居民生活系统服务的需要。显然，如果供销合作社经营管理的“社区食堂”能够成功，最终靠的一定不只是财政补贴，而是服务的增值和消费的黏性。供销合作社在新的服务领域的探索实践值得总结，对整个社会的社区养老、老年助餐也具有参考借鉴价值。

“社区食堂”有助于供销合作社在参与大农业循环中寻找新的空间。当前我们正处在从传统农业社会向现代社会转型的历史进程中，中国式现代化留给农业的任务最重、空间也最大。供销合作社从商业流通开始，又深入农业生产的社会化服务，还拓展到农产品加工、购销领域；如今，在传统的耕、种、管、收、烘、储、销之外，还开辟出新的赛道——把优质的农产品加工成菜品，这个新增的“中央厨房”直供配送，如果加上“社区食堂”，无疑是在打造新的产业闭环。在大农循环中、在乡村振兴三产融合中，借助“社区食堂”发挥供销合作社系统优势、找准自己的“焊点”，为服务社区居民、造福老龄化群体贡献供销力量，这不是可不可能的问题，而是破题后如何勾画新疆域的问题。

由“社区食堂”带来的新领域新发展还在路上，我们一路前行，脚步就是风景，足音就是导航。

## 他山之石

### 推动老年助餐服务高质量发展的路径分析 ——基于对沈阳市社区食堂的调研<sup>①</sup>

#### 一、研究背景

近年来，随着我国经济快速发展、医疗水平持续改进和社会保障体系的进一步完善，我国人均寿命显著提高，人口老龄化问题日益严峻。根据《2022年民政事业发展统计公报》，截至2022年底，我国60周岁及以上老年人口为28004万人，占总人口的19.8%，其中65周岁及以上老年人口20978万人，占总人口的14.9%，我国进入深度老龄化社会（即65岁以上人口占总人口的14%）。面对日益增多的老年人口，如何解决老年人“吃饭难”问题，不仅成为政府亟须解决的民生问题，更成为社会大众普遍关注的社会问题。2022年国务院《政府工作报告》提出：“积极应对人口老龄化，优化城乡养老服务供给，推动老龄事业和产业高质量发展。”2022年2月9日，国务院发展改革委社会发展司司长欧晓理在《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》政策例行吹风会上表示：“空巢、留守、高龄老人以及重度残疾人，需要我们格外关心、格外关注……，力争在未来五年，大城市老年助餐服务逐步覆盖80%以上的社区。”2023年10月，经国务院同意，民政部、国家发展改革委、财政部等11部门联合印发了《积极展老年助餐服务行动方案》，要求各地把发展老年助餐服务作为为民办实事的重要内容，紧密结合实际，积极稳妥、因地制宜发展老年助餐服务，扩大服务供给、保障服务质量、加强质量安全监管，

<sup>①</sup>刘文茜. 推动老年助餐服务高质量发展的路径分析——基于对沈阳市社区食堂的调研[J]. 沈阳干部学刊, 2024, 26 (03) :58-60.

确保服务可持续、并要求各相关部门密切协同配合，形成工作合力，确保取得实效。

加快建设高质量、可持续的社区食堂，对于支持社区居家养老、增进老年人福祉具有重要意义。本文以对沈阳市社区食堂的实证调研为基础，探讨提高养老助餐服务质量的可行路径，从而促进社区居家养老服务模式的改善，进一步使老年人老有所依。

## 二、老年助餐服务的地方实践与现实困境

### （一）沈阳市社区食堂基本现状

2023 年，沈阳市将破解老年人就餐问题作为落实全面振兴新突破的重要举措，列入民生实事，开展“舌尖上的幸福”老年人助餐暖心行动。全市建成老年人助餐点 316 个，分布在 302 个社区，服务辐射 230 万居民，月均提供服务约 32 万人次，其中服务老年人占比约 40%，助餐服务网络在全市 13 个区县同步架设，为老年人提供助餐服务。当前，沈阳市社区食堂主要探索出五种经营模式，包括“养老服务机构+助餐”“中央厨房+助餐”“物业+助餐”“农村经济组织+助餐”“互助养老+助餐”。

### （二）社区食堂发展的主要困境

1. 经营可持续性难维持。社区食堂本着让利于民、让惠于民的经营理念，提供的餐食相对较便宜，利润空间较小，且经营规模往往不足以实现较大盈利。同时，还需维持设备、人员、菜品成本等开支，社区食堂的毛利润往往不足以覆盖其成本，如果没有其他产业支撑，就会面临亏损，难以为继。调研中发现，目前采取“物业+助餐”模式的部分社区老年助餐食堂在经营几个月后，便面临盈利疲软；部分采取“养老服务机构+助餐”模式的社区老年助餐食堂的经营者需要依靠其他家政服务、老年旅行团等平衡盈亏。

2. 资金保障政策难落实。由于面向社区食堂的补贴有若干指标条件限制，且在指标计入工具的使用上不够符合实际，导致政府相关补

贴政策难以落地。例如，领取专项补贴需在就餐人数、全年运营天数、就餐老年人占比等方面达到硬性指标，而对于就餐老年人身份的识别需要在就餐结账的过程中经过扫脸、绑定手机号、绑定身份信息等一系列繁琐流程实现，这在人流量很大的用餐高峰时段，对于难以独立使用智能手机的老年人来说显然是难以完成的。

3. “最后一公里”难打通。当前，大部分社区老年助餐食堂为照顾到行动不便的老年人，已提供送餐服务，辐射社区食堂几公里以内的小区，甚至部分食堂已在互联网外卖平台开通点餐服务。但由于实际配送人力不足，多数由食堂工作人员集中配送到各个社区，再由社区内社工、党员志愿者等人员逐个为老年人配送到户。长此以往，送餐困难会成为一大难点。平台需额外收取配送服务费和相应提点，又使经营方陷入盈利再缩减或将相关费用转移给消费者的两难选择。

4. 经营场地难解决。社区食堂多数采取社区提供场地，养老机构等经营方提供资金和服务的模式开展。这种模式简单高效，对社区来说无需过多资金和人力的投入，可推广性强，但同时也使得部分不具备场地和空间的老旧小区很难加入开设养老助餐食堂的行列。同时，部分社区已经开设的老年助餐食堂还存在规模小、选址不佳、设施不齐全、作用发挥受限等问题，导致运营压力大、难持续发展。

5. 服务品质难升级。当前，老年助餐食堂的工作人员主要来自本社区的居民，有雇佣形式，也有志愿服务形式，存在人员不稳定的问题，同时也难以保证服务的专业程度和服务品质。社区食堂难以保障菜品的持续创新，难以适应和满足居民多元口味需求，导致消费者流失。

### 三、推动社区食堂高质量发展的优化路径

#### （一）推广“公益性+市场化”模式，推动“幸福长者食堂”向“幸福全龄食堂”转型

1. 将老年助餐的公益属性与市场机制有机结合，确保可持续。社

区食堂运营中，如何可持续是关键。“公益性+市场化”模式可提高老年助餐食堂可持续运营能力。面向年轻群体错峰开放，不仅为老年人提供“舌尖上的幸福、家门口的便利、钱包里的实惠”，也方便更多的居民，从写字楼的白领、逛累了的游客、放学的学生，到快递小哥、公交车司机，都可以错峰用餐。虽不能享受政府对老年人的用餐补贴，但花十几元钱解决一顿饭，有菜有肉有汤，经济实惠又健康安心。重要的是食堂运营收入增加了，菜品丰富了，口口相传吸引更多消费者，进而实现良性循环。

2. 经营上注重精细化、规模化。一方面，可用更精细的服务来控制成本。要以老年人需求为导向，做好问卷调查，也可以每日记录社区老年人的口味喜好，以便精准备餐，减少浪费。另一方面，“走量”不可少。根据民政部门调研测算，平均每天有300人就餐，一个食堂才能实现“保本微利”。因此，现有老年食堂运营者要积极探索“社区大食堂”模式，拓展就餐群体以提升造血能力，如精心铺设取餐点以扩大覆盖人群，推出面向写字楼的包餐服务、面向家庭的定制服务等。

## （二）推动实施智慧助餐，提供更加高效、便捷、智能的助餐服务

1. 完善智慧助餐服务设备供给。利用大数据、人机交互、机器人等先进技术，研发智能助餐机器人、电子助餐卡、餐厅自动称重结算系统、远程安全监控等智能养老助餐服务设备，为智慧养老助餐服务提供智能设备供给支持。比如，“电子敬老助餐卡”这一智能化支付结算方式，既方便快捷，帮助老年人避免了现金支付的不安全性和传统电子支付的复杂化，又可以记录真实有效的养老就餐服务数据，为优化智能养老就餐服务设备提供数据支持。另外，国内已有一些地区使用了助餐机器人，其中包括桌面旋转机关、机械手旋转、升降结构和取餐结构，可以帮助残疾老年人由脚踏供电、选餐、进餐三个开关

的使用，实现自主就餐；自选餐厅快速结算系统，主要是利用物联网技术和RFID射频技术，由智慧餐盘和自助结算台组成，可以通过在智慧养老助餐点实施智能化布控，实现餐食的自动称重结算，可以由老年人自选餐食，自由查询餐食卡路里和蛋白质含量，保证就餐营养多样化且避免浪费，同时节约了助餐点的人工成本和运营成本，为老年人提供更加智能化的养老就餐服务。此外，还可以运用智能远程监控设备，准确地界定老年人在助老餐厅就餐时发生意外情况的责任，既保障了老年人的安全权益，使老年人在受到意外伤害时能及时就医，也保障了助老餐厅的合法权益，减少了意外发生时助老餐厅的经济损失。

2. 完善云平台服务供给。要积极利用物联网、大数据、区块链等信息技术手段打造老年助餐智慧云平台和社区助老餐厅公众号。老年助餐智慧云平台应由政府主导制定建设目标和建设规则，协调互联网企业、养老服务企业、相关高校等主建方进行平台研发，云平台可利用统一安装的摄像监控系统，全面监管社区老年助餐点的建设和运营情况；利用与智慧云平台匹配的老年助餐卡结算系统等智能终端设备收集并监测老年人的真实就餐需求，平台将就餐数据交由专业大数据分析技术部门进行数据采集、数据分析、反馈等流程，根据数据分析出的老年人不同就餐需求，为老年人供给个性化就餐定制服务，提高老年人助餐服务的质量。社区助老餐厅公众号集查询、预约、宣传、评价等服务功能于一体，老年人可以利用公众号查询周边智慧助老餐厅的分布情况、特色餐品情况，以及进行公众号线上预约用餐，也可以利用公众号的“电话预约”板块进行线上订餐，就餐结束后还可以在公众号上进行评价和投票，为社区助老餐厅和老年助餐点服务的完善和提升提出合理化建议，督促助餐点为老年人提供更加科学营养、方便快捷的就餐服务。云平台运行稳定后要持续扩大宣传，向全体居民开放，扩大社区食堂的受众面，实现长者食堂向全民大食堂转型。

### (三) 探索老字号餐饮品牌承接运营，解决多重困境

1. 引入老字号运营社区食堂或在辖区已有老字号餐饮店挂牌社区食堂。为社区食堂提供老字号餐饮企业清单。支持老字号餐饮企业参与社区助餐服务，鼓励各街道通过政府购买服务、合作共建、商品入驻等方式与老字号餐饮企业开展合作。如果在家门口的社区食堂也能吃到正宗的老字号，就既满足了老年人的用餐需求，又能实现共赢。社区食堂引入老字号、开办社区店也可以成为社区经济的发展引擎，是完善社区建设的重要内容之一。

2. 加强后续运营管理，保证可持续。老字号承接社区食堂可以解决菜品单一、人员不足等问题。街道社区在承接后要进一步加强管理，引导供餐单位开发适合不同年龄段的菜品，尤其是老年餐菜单和老年营养食谱；开展老年助餐服务相关培训，广泛宣传合理膳食健康生活理念，保障老年人膳食营养健康，同时要保证服务质量。

### (四) 融入文化元素，打造党建引领基层治理创新的微阵地

1. 社区食堂要因地制宜设计不同的文化内涵。烟火气叠加书香气，拓展社区食堂功能，成为共建共治共享的活动阵地。可学习借鉴铁西模式。铁西区在提供助餐服务的基础上，通过采取“社区食堂+主题活动”的模式，开展“劳模在行动”系列主题活动，如“劳模生日会”“劳模下午茶”等特色活动，传承劳模精神、传播劳模文化、传递党的温暖，使劳模精神在铁西薪火相传、生生不息。

2. 依托社区大党委，充分发挥社区志愿服务作用。社区食堂不仅对老年人实行优惠、劳动模范免费用餐，而且对退役军人、环卫工人、外卖小哥、快递员等给予用餐折扣，让社区食堂成为温暖的家。同时，还可成立“暖邻闪送”学雷锋志愿服务队，对社区内有送餐需求的失能、半失能老年人进行送餐，让弱势群体不出家门就能享受到质优、价廉、卫生、便利的餐饮服务。切实解决高龄、独居、空巢等特殊困难老年群体用餐问题。

## （五）完善体制机制，保障社区食堂高质量可持续运营

1. 各部门加强合作共同推进。采取“民政主导、街道统筹、社区参与”的推进方式，依据社区数量、人口分布等情况，由街道统筹进行选址、招商等工作，区民政局在相关环节进行指导和沟通协调。民政、市场、营商等部门通力协作，帮助企业办理营业执照、食品经营许可证等相关手续，打通绿色通道。同时，积极推动落实市助餐相关政策，协调城建、电力、供暖等相关部门，给予助餐企业水、电、气、暖等减免优惠，并为有电力增容需求的企业制定增容方案，保障能源使用需求。

2. 各区县因地制宜制定可行性制度和实施方案并加强监督管理。依法依规选择具有合法资质并具有公益情怀的相关企业承接社区食堂，严格落实登记备案制度，并根据企业运营具体情况对充值卡金额设置上限。各街道和社区要联合食品安全部门加强日常监督管理，确保食品质量安全，以防发生影响政府公信力的事件。积极引导社区食堂定期更新菜品，做好居民菜品需求调研，防止浪费，不断满足居民就餐、聚会等多元个性化需求，形成长期吸引力。

总之，社区食堂可持续发展要坚持以人民为中心，以全体社会居民需求为导向，坚持以党建为引领、抓好顶层设计，因地制宜创新运营模式“多样本”，多措并举打通社区食堂发展高速路，政策先行保障社区食堂发展可持续，推动形成“政府主导、企业参与、市场运营、适老普惠”的良性运行。

## 老龄化背景下社区食堂发展的问题与对策 ——以太原市社区食堂为例<sup>①</sup>

太原市第七次全国人口普查公报显示，太原市 60 岁以上人口共

<sup>①</sup>石昕颖，王志中. 老龄化背景下社区食堂发展的问题与对策——以太原市社区食堂为例[J]. 西部学刊，2024，(05) :94-97. DOI:10.16721/j.cnki.cn61-1487/c.2024.05.011.

854501 人，占总人口的 16.11%；65 岁以上人口 56480 人，占总人口的 10.64%。该数据表明太原市人口老龄化程度进一步加深，未来一段时间将持续面临人口长期均衡发展的压力。因此，有效提高老年人口的生活质量将成为太原市的一道民生问题。

太原市自 2021 年开展社区食堂的招标与建设，通过新建场地、企事业单位联建、盘活闲置物业资源等方式建设社区食堂，将它列为打造“一刻钟便民服务”的优先项目。其职能主要是面向社区所有居民提供日常用餐服务，重点解决困难老年人和儿童的“吃饭难”问题。太原市目前有营业社区食堂 277 家，全市社区食堂累计成交 100 万余单，累计服务约 500 万人次。预计到 2025 年末，太原市将建成 500 个社区食堂，基本形成覆盖城乡、布局均衡、方便可及的社区食堂服务网点。

## 一、太原市社区食堂发展的特点

### （一）食堂选址坚持就近原则

太原市社区食堂在选址上实行“两避开、三靠拢”，即避开繁华商业区、饭店集中区，向居民聚集区、学校集中区、保障薄弱区靠拢，500 米服务半径内设一家社区食堂。社区食堂配备适老化设施，从而做到精准和全方位“为老服务”。例如，耐火西巷社区食堂位于杏花岭区涧河街道，餐位总计 70 个，配备适老化餐桌 6 个、适老化椅子 24 把，在门口和卫生间的水池旁边皆配有适老化扶手。耐火西巷社区是一个典型的老旧社区，周围小区居住的居民多为太钢厂和耐火材料厂的退休职工，因此该食堂的适老化设施让老年人的就餐变得更加方便。

食堂选择嵌入社区的另一个好处在于可以为老人提供方便、快捷的送餐服务。据笔者调研发现，太原市 277 家社区食堂中，有 131 家开展为老年人送餐业务。老年人通过在小区微信群发信息、给社区食堂或社区打电话等方式预定第二天的饭菜。以紫正南社区食堂为例，

该食堂 1 公里之内辐射两个老旧小区、一个医院，每天为近 60 名老人免费送餐，让老人足不出户就能吃上可口的热乎饭。

## （二）出台补贴，多方参与

太原市《关于支持全市社区和居家养老服务发展的实施意见》指出，社区食堂建成并运营后，按照 1400 元/平方米给予建设补贴，且运营主体的建设投入应高于建设补贴。社区食堂以租赁方式建设，租赁合同期限需达 3 年及以上。市民政局每年组织一次综合评比，按照 3 个评估等级分别给予每个社区食堂每年 3 万元、6 万元、9 万元的奖励，资金由市、区（县）两级财政按 5: 5 比例承担。鼓励注册的志愿者等爱心人士为街道办事处认定的失能、半失能困难老年人提供上门送餐服务，市、区（县）级财政给送餐人员发放补贴，补贴标准为 3 元/餐（户）。

太原市鼓励多方运营主体参与社区食堂建设，例如迎泽区的五一东街社区食堂和小店区坞城街办师范街的社区食堂，二者隶属于山西会馆，晋源区的金胜一社区食堂和青运社区食堂的运营主体则是养老院。这种企业和大型养老院承包社区食堂的好处，对于承包商来说，食堂是社区的流量入口，在保证营收的同时，能拓展其他业务。对于社区食堂来说，大型企业和养老机构对于食品安全有着一套完善的制度，从而保证了食材的安全性和菜品的多样性。

## （三）智慧监管，良性发展

为提高社区居民就餐的质量，太原市人民政府印发《关于推进社区食堂建设的实施意见（试行）》，要求社区食堂配备性能稳定、可靠性高的互联网网络环境，带宽不少于 100Mbps，保证所有信息同步传输至太原市社区食堂智慧监管平台。同时，配备明厨亮灶视频监控设备，信息存储时间不低于 3 个月。社区食堂管理软件和收银管理软件应与智慧监管平台制定的接口标准配套，实时将消费、人流、供应链信息等数据传到智慧监管平台。这一举措加强了政府对社区食堂的

监管，也让食堂的收支情况清晰化。

市场监督管理人员通过电子监控平台，可以随时了解社区食堂的后厨生产过程以及从业人员的工作情况。对于食堂的卫生不达标、工作人员没有按照规定佩戴口罩、闲杂人等进入后厨等问题，AI 大数据自动识别传送到监督后台系统，管理人员在线上提醒社区食堂负责人及时纠正，并且实施一定的处罚。

## 二、太原市社区食堂目前面临的问题

### （一）“造血”功能不足

笔者在调研过程中发现，太原市社区食堂有一半以上面临亏损问题。其主要原因，一是价格因素，社区食堂是带有公益性质的，因此定价有着严格的限制，人均用餐在 10-15 元左右。对于勤俭节约的老人来说，很难接受较高的菜品价格。所谓众口难调，社区食堂的服务对象不仅包括老年人，还有年轻人。如果菜品风格偏清淡，就会丧失年轻人这一消费群体，若过多考虑年轻人，社区食堂又丧失了其公益性质。二是人工成本因素，社区食堂的运营需要一定数量的人工，包括大厨、服务员、清洁工和管理人员等，人工成本是社区食堂的一项重要开销。三是过度依赖政府。笔者在调研过程中发现，有不少社区食堂负责人希望政府加大补贴力度，在被动地“等靠要”。一方面，有的经营者开社区食堂就是为了领取政府的运营和建设补贴，没有用心思考如何把社区食堂经营得更好。另一方面，部分经营者没有区分社区食堂和普通饭店的差别，想挣“快钱”而忽略了社区食堂的公益性，通过“节流”降低了食品的质量和安全性。然而政府的补贴起到的是“造血”作用，过度依赖补贴并非长久之计。

### （二）政府政策不够完善

在社区食堂建设的初期，各区（县）制定了社区食堂建设实施方案，但未根据实际情况及时地调整方案。个别区（县）制定的实施方案中社区食堂退出机制不明确、对优惠套餐受惠群体界定不明确，导

致实际执行过程中标准不一。在社区助餐外包经营方的准入方面，由于社区食堂大多属于一次性招标，对于企业来说没有竞争压力以及欠缺退出机制的设计，导致服务商缺乏积极性，有的拿到政府补贴之后便停止营业，不能保证社区助餐饭菜质量和社区食堂的长效发展。在调研过程中笔者还发现，有的社区食堂对于“8元爱心套餐”存在误解。政府规定，社区食堂为老年人、残疾人、困境儿童每日推出不少于两款不高于8元的“爱心套餐”。但是，多大年龄的老人能享受？60岁以上还是65岁以上？是所有的老年人、残疾人、困境儿童都可以享受8元“爱心套餐”？每天可以享受几次？根据国家、省有关文件规定，社区食堂的能源价格采用民水、民电、民气和民暖。笔者在调研的过程中发现，真正实施能源民用的社区食堂不足五分之一。因此，政府需要加快政策的完善、落实，从而发挥“导航”的作用。

### （三）专业人才匮乏

作为居家养老的配套服务，社区食堂需要专业的社区工作人才承担倡导者、管理者、研究者的角色。一方面，专业社区工作者面对社区食堂出现的问题，可以发挥其链接资源的作用，同时可以通过发放问卷动态更新老年人的用餐反馈，及时改进助餐服务。另一方面，专业的膳食营养师可以根据老年人的身体情况以及季节特点制定营养食谱，通过建立健康档案为老年人提供健康隐患风险评估，从而及时进行干预。然而笔者在调研的过程中发现，配备专门营养师的社区食堂较少。食堂服务人员主要来自下岗职工和外来务工人员，年龄多为40岁以上，缺乏老年用餐服务的相关知识、经验。

### （四）缺乏健全的居家养老服务数据库

老年人的健康状态与食物的营养组成及摄入量息息相关，建立基于个人营养摄入及监测的餐饮服务数据库，提高大数据的精准性和社会资源的互联互通，对于营养摄入可追溯性、流动性以及质量控制都具有重要意义。一旦发生食品安全事故，可以第一时间追溯到相关社

区食堂以及采购商家。由于“互联网+社区食堂”是以大数据为基础建立的，它不仅需要录入老人的各项信息，还需要统筹当地的企业事业单位的需求。然而，太原市的老龄人口基数和流动性大、单位团餐的配送需要较多的人力。因此，收集和整理老年人的各项信息、动态监测老年人健康指标、配送定制菜品，将是一项极其重大的挑战。

### 三、发展太原市社区食堂的建议

#### （一）混业经营与中央厨房配送双管齐下

社区食堂虽然前景广阔，但是如何平衡食堂的运营成本和老人用餐需求之间的矛盾，始终是一大难题。加之社区食堂作为居家养老的“六助”中的助餐，有着养老行业的投资大、资金回笼周期长、利润低等特点。因此，针对社区食堂成本高与依赖政府的问题，可以采取混业经营与加入中央厨房配送的措施。

混业经营，是指在风险控制的原则下实现双方产业的资源共享。老年人的需求不仅仅包括吃饭，还有精神满足、陪同就医、中医养生、家政和助浴服务等。社区食堂可以在助餐的基础上发展“+”的业务，打造全方位养老的新业态，将社区食堂与养老产业进行组合，用附加的盈利空间对“幸福食堂”进行弥补。中央厨房是指食材加工中心，又称中心厨房、二代厨房，是商业厨房的升级生产空间，是将菜品统一加工好，产品以配送的形式用冷藏车发到所有分店，集中实行统一采购和配送。社区食堂加入中央厨房的好处在于降低原料和人力成本。通过采用集中大量购买的方式，中央厨房可以提高其议价能力，使产品价格更具竞争力。此外，集中加工原材料可以提升其使用率，剩余材料的再处理能够避免浪费，总体上降低了成本。

#### （二）完善并落实相关政策

社区食堂作为一项重点惠民工程，应充分发挥其公益属性，提高项目的精确性，完善资助形式。按照地区实际情况，找准民生问题的关键，提高项目和需求之间的匹配度，而不是一味地摊派项目。通过

减税、减费、补贴奖励、企业冠名等方式引导社会力量捐款助资，加之科学的运营规划实现团体经营，从而保证社区食堂的正常运转。主管部门要加强与财政、发改委等部门沟通协调，做到及时拨付补助资金，推动社区食堂相关优惠政策落实。针对运营过程中出现的受惠群体不明确、退出机制不健全等问题，建议民政部门委托第三方机构对社区食堂服务质量、硬件设施、就餐人次、就餐满意度等情况进行调查评估，根据考核等级及时发放补贴资金，提升监督水平，充分激发运营企业积极性，引导社区食堂持续向好发展。

### （三）培养居家养老服务人才

专业人才对社区食堂的制定老年膳食食谱、监督卫生质量、拉近居民关系等都能起到推动作用。养老专业人才培养需要政府、学校、企业发挥相应的作用。政府需要牵头建设养老服务实训基地，着力强化人才保障；学校要以社会需求为出发点，开设与养老服务产业相关的专业，例如全国首个本科起点的养老服务管理学院于 2020 年由南京中医药大学开办，该学院依托医学院校的优势，开展老年护理、老年康复、养老服务专业的人才培养。分批选送在职工作人员到有关高校或养老培训机构学习有关为老年服务的知识和技能，并且定期对学习的知识进行核查，将其成绩加入绩效考核中。加强与本地开设社区管理、膳食营养管理的专业院校合作，达成双方在实习就业、人才培养等方面的共识。每个社区要配备 1-2 名兼职营养师，根据社区管理人员反馈回来的数据，对老人按照年龄和基础疾病进行分层管理，从而保证老年群体的用餐质量。

### （四）建立健全居家养老服务数据库

“互联网+”代表着信息化和数字化的发展趋势，老年的助餐服务直接关系到其居家养老的质量。因此，对于当地政府来说，一方面，应通过招标的方式，选择合格的科技公司开发居家养老服务数据库，包含老年人的饮食禁忌与喜好、身体健康状况、家庭住址等，在

老人出行不便有送餐需求时，可以快捷地匹配离家最近、送达时效最快的社区食堂。另一方面，数据库与当地的养老院、学校、企事业单位等进行信息资源共享，这有利于拓宽社区食堂的销售渠道，同时会吸引辖区内的单位在社区食堂参与定制团餐，从而各方都能从营养餐饮的角度提供制作营养餐的建议。对企业来说，能借用大数据来分析并预测老年群体的饮食需求，从而为社区食堂的餐谱定制提供依据。例如，鼎顺餐饮科技有限公司研发的“打菜神器”小程序，在满足老年人健康餐饮需求的同时，还可以根据用户的营养摄入情况为他们提供合理的膳食结构改善建议。

## “三社联动”下打造社区最后一公里 ——徐州市社区食堂的创新型运营<sup>①</sup>

### 1 徐州市社区食堂现状

徐州市政府紧跟中央指导，大力推广试点，按照“政府主导、社会主办、市场运作”的原则，建设社区食堂。2023年又将市场化推动老年助餐服务列入“国家可持续发展议程创新示范区建设重点项目”和“市为民办实事项目”。为了进一步了解徐州市各区县社区食堂的经营现状，笔者走访了多家社区食堂，主要针对食堂运营现状对相关工作人员进行访谈。

#### 1.1 泉山区

泉山区建成7家老年中央厨房。其中，泰山街道的康居小区属于老小区，老年人占居民比例较高。小区内的老年中央厨房于2023年8月17日开业，用餐标准为10元一荤两素，15元两荤两素。

王陵街道老年中央厨房于2022年年初开业，鉴于开设地址为诸达巷中枢社区党群服务中心2楼，很少居民知晓，因此每天送餐订单

<sup>①</sup>陆湘，周莹，阮嘉艺，等.“三社联动”下打造社区最后一公里——徐州市社区食堂的创新型运营[J].现代商贸工业，2024，45（17）：75-77.DOI:10.19311/j.cnki.1672-3198.2024.17.026.

不足 10 份。2023 年食堂搬到 1 楼，经营情况有所好转。

### 1.2 经济技术开发区

经开区全区共建成 5 家老年中央厨房，目前助餐注册老人达 4000 余人。其中石桥社区的睦邻食堂开设在社区居家养老服务中心的 1 楼，占地 300 平方米。补贴后 60~70 岁的老人每餐收费 5 元，70 岁以上的老人收费 4 元，特困老人收费 2 元。每天食堂就餐人数在 70 人左右。

晓山社区的老年中央厨房除了集中就餐，还为周边 3 公里内的 6 个社区助餐点提供送餐服务。对于 60~75 周岁的老人每餐收费 7 元，75 岁以上的老人收费 6.5 元，低保、建档立卡等特困老人收费 5.5 元。每天食堂就餐人数在 100 人左右。

### 1.3 鼓楼区

中环赞城社区号称是首个开设食堂的社区。而笔者发现食堂仅作为中环赞城的卖房的亮点，标价与一般餐厅无异。与其他社区食堂相比，对于应当特殊照顾的人群也没有任何优惠，未能做到发挥其社会效益。

大坝头社区位于黄楼街道，辖 6 个居民小区。大坝头老年社区食堂于 2018 年 11 月 19 日开业，采取线下自助式购餐与线上订餐的方式，为社区里 60 岁以上的老年人提供午饭，标准是 10 元 4 菜 1 汤。同时，为重度残疾居民、孤寡老人和孤儿免费提供就餐服务，如今已暂停营业。

### 1.4 邳州市

东湖街道坝头社区日间照料中心内的食堂主要服务社区内 80 岁以上老人，同时面向社会开放。食堂营业时间为早 7:30 至晚 8:30，早餐价格 1 元，午餐和晚餐 2 元。为方便距离食堂较远以及行动不便的老年人就餐，街道还会提供相应的送餐服务。

## 2 徐州市社区食堂治理存在的问题

徐州市社区食堂虽开办火热，但成功的仍是少数，大部分社区食堂正面临着经营危机。本文以徐州市部分社区食堂经营者为样本，通过发放问卷的形式（选项可多选），通过收集到的数据来分析目前徐州市社区食堂治理所面临的问题，以便更好提出应对策略。

### 2.1 社区食堂经营问题

从表 1 可以看出，对于经营者来说，首先就是经营成本过高，收支失衡；其次是为了居民健康，食材采购方面选择的都是优质食材，多数食堂都采用冷鲜保存，而低廉的价格会造成利润微小甚至是入不敷出；居民越多口味越不同，众口难调，无法满足每个人的要求；此外，随着菜品的需求量增大，在准备上就需要大量的时间，亦可能会引起消费者的不满，影响客流量。

**表 1 社区食堂经营问题**

经营问题	占比
备餐时间长	22%
成本过高, 收支失衡	78%
就餐人群多样, 众口难调	72%
利润较低	89%

### 2.2 社区食堂经营困难原因

**表 2 社区食堂经营者对政府的期望**

期望	占比
成立专项基金	21%
引入第三方企业	55%
加强顶层设计, 因地制宜, 规划产业链	83%
发放运营补贴, 减免租金	98%
其他	5%

从表 2 可以看出，经营者最希望的是政府可以发放补贴，减免一定的租金；同时根据本市的实际情况合理规划产业链，吸引第三方投资，为社区食堂的运营提供更多的资金支持；此外，通过招商等形式，

引入第三方正规餐饮企业的入驻，在管理和经营方面给予社区食堂一定的帮助。

### 2.3 问题总结

(1) 管理体系尚未成熟。社区食堂的经营模式一般为“政府+市场+公益”模式，指地方政府与餐饮企业合作经营，打造具有公益性质的居民助餐点。因为目前缺乏一套成熟的且适合当地发展水平的管理体系，在社区食堂的运营过程中还是存在价格制定争议、食品安全不能保证、提供的服务不完善等问题，这都会影响消费者对社区食堂的选择。

(2) 宣传范围小。社区食堂的持续化经营，不能仅依靠政府补贴或者企业自负盈亏，不能过分强调其社会公益性，而忽略企业主办的市场性质，所以仅有少部分居民知道社区食堂的存在，更不用说大部分足不出户的老年人了。社区食堂应加大宣传力度以及扩大宣传范围，将其推广到社会各阶层。

(3) 输血式发展入不敷出。据调查，由于徐州的几家社区食堂都是近几年才相继开始营业，基本都是依靠社区自己运营，缺乏与外界企业的合作联系。只一味依赖于政府的补贴和输血，缺乏造血能力，即使客流量尚可，盈利情况也不会过于乐观。徐州的大部分社区食堂主要对所辖区域 60 岁以上的老人提供就餐优惠，而随着我国老龄化程度愈发严重，社区食堂的补贴成本逐渐增大，使得本就只有微薄盈利的食堂难以为继。

## 3 “三社联动”下实现社区食堂创新型运营

徐州市社区食堂建设之路任重而道远。通过走访调查徐州市各家社区食堂的经营情况以及结合优秀案例，笔者认为社区食堂不能只依赖于社区和政府，它必须主动与社企合作，借助市场活力，实现长效经营。

### 3.1 政府引导而不是政府主导

在社区食堂的治理中，政府应该将其职能从“主导”过渡到“引导”上来。政府作为推动社区食堂开展建立的主要力量，用力过度反而会造成资源的浪费且效率低下。徐州市政府应坚持“小政府，大社会”的理念，在社会活动中弱化政府的职能，政府由管得“宽”过渡到管得“窄”，充分发挥出市场、社会组织的自我调节能力。改变以往大包大揽的思维，果断放权，逐步放松管制，将社区食堂投入社会体系，充分调动社会资源，激发企业参与社区食堂经营活动。此外，政府要也做好对市场的引导监督。

(1) 政策经济支持方面。徐州市政府要在国家总体社区食堂建设的大方针下，因地制宜，制定和出台各项适合本市情况的政策，帮助社区食堂走出发展困境。更重要的是也能够在法律方面给予社区食堂与企业合作的法律地位，使双方更高效地进行合作。对公益性的社会企业而言，政府补贴不可缺少。徐州市政府要加大经济扶持力度，给经营者以信心。但政府也不能一味“溺爱”社区食堂，要遵循市场运行规律以及根据本市自身的发展情况，统筹利用财政资金，把控好拨款的尺度，严格执行专款专用。

(2) 人才培养方面。优秀的管理人才、服务人才和技术人才是社区食堂的重要组成部分，故而需要构建一个多层次、多主体的社区食堂人才服务体系，提升社区食堂的综合质量，为社区居民提供更优质的服务，从而扩大社区食堂的影响力，实现其长远发展。徐州市政府要提高人才薪资和福利，吸引别市的优秀管理人才和优质劳动力。此外，政府要为社区食堂培养人才提供帮扶，使社区食堂的员工具备足够的专业知识和能力，带给顾客更好的服务体验。

### 3.2 市场主导，社企合作

党的十八届三中全会提出市场在资源配置中起决定性作用，十九大报告指出要坚持社会主义市场经济改革方向，加快完善社会主义市

场经济体制。从政府主导到市场主导，充分发挥了市场“无形的手”的作用以及社会主义市场经济的能动性和优越性。无论是国家还是地方配套政策，都强调“社会化运营”“企业运作”。市场在社区食堂经营中必须发挥主导作用。首先，社区食堂要积极融入市场，与各企业展开合作，利用企业的品牌和规模效应，打响知名度，提升盈利能力，而企业也能借此实现经济增长。例如社区食堂和农产品乡村企业的合作：社区食堂可为其提供助卖平台，在社区中达到品牌宣传作用，同时原生态的健康乡村食材如今更能吸引居民前来消费，这便实现了双方的互利共赢；除此以外，社区食堂和企业的深度合作，能够让企业间产生良性竞争，为活跃市场经济和推动民生发展提供助力。

### 3.3 社会人员参与

“三社联动”中的社会工作人员在参与社区食堂治理中发挥着巨大作用。人工成本在社区食堂运营成本中占比非常高，节省人工成本，就能增大盈利空间。徐州市社区食堂可以在社区中招募志愿者，进行一定的培训，组建一支固定专属的志愿团队。而居民组成的志愿团队更能真切了解顾客的需求，同时也能在社区食堂的运营过程中起到一个监督的作用。

### 3.4 社区食堂自身经营

除了依靠政府补贴以及与企业多方面合作，徐州市社区食堂更要充实自身内核，这样才能实现长效经营。

(1) AI 智慧型食堂。正如上文提到的松江新桥社区食堂，所提供的服务基本都是借助 AI 技术，极大地降低了运营成本，同时居民用餐也更加便利，提高了他们对社区的归属感和认同感，以及让他们感受到了科技的力量。徐州社区食堂可以引进此类技术，等到 AI 智慧食堂成熟之后，再进行克隆式经营，实现徐州市乃至整个淮海经济区的全覆盖。

(2) 盈利创新方面。作为公益性社会企业，过多的让利让许多

社区食堂长期处于亏损状态。徐州市社区食堂可以开设烹饪培训班，通过收取的培训费可作为收入来源之一。学成的学员也能拥有一项谋生的手艺，解决就业问题，一定程度上推动了民生发展，也可将徐州美食推广开来。在教授过程中，社区食堂进行网络直播，同时推出价格较为便宜的线上教学课程，推广、盈利双管齐下。

除了上述提到的，随着我国“夜间经济”的盛行，独居人口的增加，徐州市还可以打造深夜食堂、陪伴式社区食堂等。总之，服务的开展和创新一定要紧跟社会潮流，共情社会痛点，才能实现社区食堂的持续性运营。

#### 4 社区食堂经营成功案例

徐州市的多家社区食堂或多或少面临不同的经营问题。为探索徐州社区食堂以后的发展道路，笔者通过搜寻当地报道等渠道也了解了一些社区食堂的成功经营案例。

##### 4.1 上海松江新桥社区食堂：智慧食堂

(1) 智能设备解决菜品众口难调问题。智能设备让“就餐偏好”可视化，及时更新菜谱。智慧食堂后台通过对消费者的消费情况进行数据收集、处理分析，从而得出可视化的菜品数据看板。厨师可以据此及时优化菜谱，使众口难调变成众口可调。

(2) 安全监管系统解决食品安全问题。智慧食堂配备专门的食品安全监管系统，台账信息板块包括菜品留样和后厨清洗等多重环节，进销存板块包括采购、库存、财务管理多重功能，促进食材来源、使用透明化、信息化，守住食品安全第一关。同时，消费者可以通过透明窗口实时了解厨房环境、菜品制作过程，经营者也可以通过AI预警告警功能，降低后厨风险，提高食堂临时状况处理效率。

##### 4.2 太原三晋社区食堂：高效利用，通力合作

(1) 一堂多用，最高效利用空间。在就餐时间外，社区食堂提出“三开放四进”（“三开放”是除就餐时间，社区食堂宣传阵地向

社区党组织开放，餐厅向社区居民开放，放学时间向小学生开放；“四进”是党的工作进食堂，文化活动进食堂，志愿服务进食堂以及课外辅导进食堂。）的理念，采取以“时间”换“空间”的方法。社区食堂充当连接居民和社区交流与活动的桥梁，为社区党组织、社区居民和学生提供必要场所，将社区食堂的效用发挥到了最大，更加便利了社区开展工作以及居民的日常生活，从此，社区食堂也成为了社区居民的“精神食堂”。

（2）政府牵头，社会力量共同参与。社区食堂显著的特点是对建设场地面和投入资金需求很大，如何在经济条件一定的情形下，使社区食堂稳健运营是亟待解决的问题。对此，太原市采取的对策是：由党委作牵头，提供必要的场所，政府给予经营者一定的补贴、减免相关税费，同时引导社会力量广泛参与、积极投资，平衡企业与社区食堂之间的利益关系，将社区食堂打造成太原的一张新名片。

（3）建立长效发展机制。太原市相关部门起草并制定了《社区食堂建设和服务规范》等地方标准，以确保“标准引擎”能够发力成功。太原市政府开发出独属于太原市社区食堂运营监督管理平台，能够在准确了解社区食堂的运营情况和社区居民的就餐习惯的同时，推动社区食堂朝着标准化和规范化发展。