

普惠金融视域下老年助餐服务可持续发展的现实困境与优化路径

王倩能

(浙江金融职业学院信息技术学院,浙江杭州 310018)

[摘要]老年助餐兼具基本公共服务、准公共产品和社区治理载体属性,其可持续运行取决于供需配置、资金循环与数字治理的协同。本文以温州市为案例,运用案例分析与规范分析方法,从普惠金融视角审视老年助餐服务运行机制。研究发现:现有实践虽形成多层次供给网络和多元主体参与格局,但仍面临供给布局与差异化需求错位、公益属性与成本刚性导致运营融资失衡、数字化推进与老年群体能力不匹配三重障碍。为此,应建立基于动态需求识别的分层供给体系,完善财政投入、社会资本、信用融资和风险分担相结合的可持续筹资机制,并以多渠道支付、数据协同和透明监管提升数字包容水平。研究可为地方完善老年助餐治理和普惠养老金融政策提供参考。

[关键词]普惠金融;老年助餐;公共服务;可持续运营;数字包容

[作者简介]王倩能(1997—),女,浙江杭州人,浙江金融职业学院助教,硕士,研究方向:积极老龄化。

[基金项目]本文系浙江省省属高校基本科研业务费项目资金资助(项目编号:2026YB01);产教融合项目“全国人工智能行业产教融合共同体”成果。

[DOI] <https://doi.org/10.62662/jjxk0204005>

[中图分类号] C913.6

[本刊网址] www.oacj.net

[投稿邮箱] jjxk333@163.com

引言

人口老龄化是我国经济社会发展需要长期应对的基础性问题。随着高龄、独居、空巢以及失能、半失能老年人口规模持续扩大,家庭小型化和人口流动进一步削弱了传统家庭照料能力,老年群体对社区生活支持服务的需求日益增长。在诸多养老服务事项中,助餐直接关系老年人的营养健康、生活安全和社会交往,是居家社区养老服务体系中最基础、最具普惠性的服务环节。因而,老年助餐不能被简单理解为低价餐饮供给,而应被视为兼具基本民生保障、公共健康促进和基层社会治理功能的公共服务。

近年来,国家层面对老年助餐服务的政策支持持续加强。《积极发展老年助餐服务行动方案》明确提出,坚持政府统筹、保障基本、因地制宜和精准施策,构建覆盖城乡、布局合理、共建共享的老年助餐服务网络。《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》进一步提出,引导餐饮企业、物业服务企

业、公益慈善组织等参与助餐服务,并支持各地按规定给予运营补助、就餐补贴或发放助餐消费券。上述政策表明,老年助餐已由地方性民生项目逐步转向政府、市场与社会共同参与的制度化公共服务。

温州市具有研究老年助餐可持续发展的典型意义。一方面,温州老年人口规模较大,城区、山区、海岛和农村并存,助餐需求在空间分布、服务方式和支付能力上具有明显差异;另一方面,温州民营经济活跃、基层治理基础较好、慈善资源较为丰富,为多元主体参与老年助餐提供了较充分的实践条件。近年来,温州市持续将老年助餐纳入民生实事,逐步形成社区食堂、养老机构助餐、中央厨房配送和慈善食堂等多种模式。截至2025年2月,全市已建成老年食堂(助餐点)1348家,日均惠及约3.5万人次,年累计助(配)餐约945万人次。

现有研究主要从服务模式、财政补贴、设施覆盖、食品安全和社会参与等方面讨论老年助餐问题,对其公益属性与商业可持续性之间的张力已有

一定关注,但仍存在两方面不足:一是较多研究将资金短缺、支付不便、配送不足等问题分别讨论,缺乏对其内在关联的系统解释;二是普惠金融常被视为增加资金供给的单一工具,尚未充分揭示其在需求识别、信用形成、支付适配和数字监管等方面的治理价值。事实上,老年助餐具有准公共产品属性和较强正外部性,完全依赖市场机制容易出现供给不足,完全依赖财政和慈善又可能形成成本约束弱化与运营效率不足。因此,需要在有为政府、有效市场和有序社会之间建立更加稳定的成本分担与协同治理机制。

基于此,本文以温州市为案例,基于政策文本、地方公开资料和相关研究,采用案例分析与规范分析方法,从“供给配置—运营融资—数字治理”三个维度审视老年助餐服务的可持续运行机制。本文试图回答:温州老年助餐服务形成了怎样的实践基础;其可持续发展面临哪些结构性障碍;普惠金融如何嵌入公共服务供给和基层治理过程。相较于将问题归结为财政投入不足,本文强调应通过需求端、供给端与治理端的协同改革,提升老年助餐服务的可及性、运营韧性和制度可持续性。

一、温州市老年助餐服务的实践基础与普惠金融介入逻辑

(一)温州市老年助餐服务的实践基础

第一,多层次服务网络基本形成。城区主要依托社区配套用房、居家养老服务中心和未来社区等空间建设老年食堂,着力构建“15分钟助餐服务圈”;山区、海岛和农村地区则探索“中央厨房+助餐点+配送餐”等模式,以扩大服务半径。第二,多元主体参与格局逐步建立。村社自营、养老机构延伸服务、专业餐饮企业运营、公益慈善组织协办等模式并存,增强了助餐服务对不同社区资源禀赋的适应性。第三,多渠道筹资格局初步形成。温州探索“政府补一点、村社支一点、社会捐一点、个人出一点”的成本分担方式,并通过财政补助、慈善基金和合理收费维持日常运营。第四,服务功能由单一供餐向综合养老延伸。部分老年食堂叠加健康咨询、日间照料、文化娱乐、志愿服务和社区议事等功能,逐渐成为基层养老服务和社区交往的重要节点。

上述实践表明,温州市已完成从零散助餐点向网络化服务体系的初步转型,但“建成网络”并不等同于“稳定运行”。随着服务点数量增加,设施利用率、单位服务成本、配送效率、补贴结算和运营主体能力等问题更加突出。老年助餐的政策目标也由

扩大覆盖转向提升质量和可持续性,其治理重点应相应从项目建设管理转向全生命周期运营管理。

(二)老年助餐的经济属性与普惠金融介入逻辑

从经济属性看,老年助餐兼具私人消费与公共服务双重特征。餐食本身具有可计价、可排他的私人产品属性,但针对高龄、失能、独居和困难老年人的助餐服务能够降低营养不良、意外事故和失能照护风险,产生公共健康、家庭减负和社区稳定等正外部性。若完全按照商业餐饮逻辑定价,部分老年人的支付能力不足,偏远地区和低密度社区也难以形成足以覆盖成本的市场规模;若完全依赖财政供给,则可能面临地方财力约束、运营激励不足和资源配置效率不高等问题。因此,老年助餐需要政府保障基本需求,同时通过市场化运营和社会参与提高供给效率。

普惠金融的作用也不应局限于提供贷款。其一,在需求端,适老化账户、实体卡、现金兜底和亲情支付等工具可以降低老年人的交易成本,提升服务可及性;其二,在供给端,小额信用、供应链融资、政策性担保和保险等工具可以缓解助餐机构缺少抵押物、现金流波动和配送风险等约束;其三,在治理端,支付结算、服务记录和补贴核销形成的数据可以用于需求识别、信用评价、绩效考核和资金监管。由此,普惠金融能够连接财政资源、金融资本、社会资金与老年人的实际需求,成为完善老年助餐治理机制的重要制度工具。

二、老年助餐服务可持续发展的三重障碍

(一)供给配置障碍:需求识别粗放与服务触达不均

老年助餐服务首先面临供给布局与实际需求之间的结构性错位。部分地区在建设初期更关注服务点数量和覆盖率,对老年人口密度、失能程度、家庭照护能力、交通条件、就餐频率和支付能力等因素掌握不足,容易出现“有需求但缺服务”与“有设施但利用率不高”并存的现象。尤其是失能、独居和高龄老人,其助餐需求具有较强的个体差异和动态变化,单纯依据户籍人数或年龄划分难以准确识别真正需要兜底保障和送餐上门的群体。

空间条件进一步放大了供给不均。城区人口密度较高,社区食堂能够通过规模效应降低平均成本;山区、海岛和分散农村地区则存在服务半径大、需求密度低和交通成本高等问题,固定食堂模式难以形成稳定客流。对于行动不便老人而言,服务可及性更多取决于配送能力,而非食堂数量。当前部

分地区配送主要依赖社区工作者、志愿者或临时人员,存在人员不稳定、补贴标准偏低、保温条件不足和责任边界不清等问题,容易形成“堂食供给较强、上门配送较弱”的结构。

从公共管理角度看,上述问题反映出老年助餐决策仍带有较强的项目建设导向,跨部门信息共享和需求动态更新机制尚不完善。民政、卫生健康、人社、社区和金融机构分别掌握人口、健康、保障和支付信息,但数据标准不一、协同程度有限,导致财政补贴、空间布局和服务方式难以围绕真实需求进行精准配置。

(二)运营融资障碍:公益属性、成本刚性与金融供给错配

老年助餐具有收费水平受限、利润空间较低的特点,但食材采购、人员工资、场地租赁、设备维护、水电燃气、食品安全和配送等成本具有较强刚性。特别是在需求密度较低或需提供上门配送的地区,单份餐食的边际配送成本明显上升。若运营主体主要依靠低价收费,其收入难以覆盖全成本;若长期依赖财政补贴、村集体投入和慈善捐赠,则容易受到财政拨付周期、捐赠波动和食材价格变化影响,形成收入不稳定与支出刚性之间的矛盾。

更深层的问题在于,不同运营主体的资金需求和风险特征差异明显,而现有金融供给仍以抵押物、稳定现金流和规范财务报表为主要依据。慈善型食堂公益属性强、收费较低,通常缺乏可抵押资产和持续现金流;社区自营型食堂贴近需求,但财务管理、票据留存和信用记录往往不够规范;企业运营型食堂具备规模化潜力,却可能因采购预付款、政府补贴结算周期、应收账款和网点扩张而面临流动资金压力。若采用统一的商业信贷标准,金融机构难以准确识别其公共服务价值,助餐机构也难以获得成本合理、期限匹配的资金支持。

此外,财政补助方式仍需从“按建设、按数量补贴”转向“按服务、按绩效补贴”。若补贴与实际就餐人数、重点群体服务比例、食品安全、满意度和运营效率缺乏充分关联,可能弱化运营主体改善服务和控制成本的激励。由此,老年助餐的融资困境并非简单的资金总量不足,而是成本分担机制、信用形成机制和绩效约束机制尚未协同。

(三)数字治理障碍:技术效率提升与数字排斥并存

数字技术能够提高身份识别、补贴核销、订餐配送和资金监管效率,但数字化并不必然带来普惠

性。部分高龄老人仍依赖现金、社保卡、老年卡或由家属代付,而部分助餐系统以智能手机、移动支付、线上认证或人脸识别作为主要入口。支付工具与老年人数字能力不匹配,会增加学习成本和心理负担,甚至使不会使用智能设备、担忧账户安全或存在认知障碍的老人退出服务。数字化如果只追求管理端效率,可能将原有的空间障碍转化为新的技术障碍。

与此同时,身份认证、补贴资格、餐费结算、食堂运营和配送调度等系统尚未充分衔接。补贴资金可能需要经过财政拨付、银行清算、平台核销和人工审核等多个环节,既增加行政成本,也延长食堂资金回笼周期。不同平台之间数据标准不统一,还可能导致重复录入、服务记录不完整和绩效评价失真。

数字治理还涉及数据安全和权责边界。老年助餐数据可能包含健康状况、家庭结构、经济困难程度、消费记录和生物识别信息,若数据收集范围过大、授权机制不清或第三方平台管理不规范,容易产生隐私泄露和算法歧视风险。因此,智慧助餐不仅需要技术建设,更需要以数字包容、最小必要收集、透明使用和责任可追溯为原则建立制度规范。

三、普惠金融赋能老年助餐服务的优化路径

(一)构建需求导向、分层分类的公共服务供给机制

首先,应建立动态化老年助餐需求识别机制。民政部门可会同卫生健康、人社、街道社区等主体,在合法合规和最小必要原则下,整合老年人的年龄、健康状况、居住分布、家庭照护能力、经济困难程度和助餐偏好等信息,重点识别“不能烧、不敢烧、不会烧”以及短期照护缺位等群体。需求识别不应停留在一次性摸排上,而应结合健康变化、家庭成员流动和实际消费记录进行动态更新,并将服务对象区分为基本保障型、重点照护型和一般普惠型,为差异化补贴与服务方式提供依据。

其次,应按照人口密度和交通可达性配置服务网络。城区可完善社区食堂和老年餐桌布局,通过专业餐饮企业、物业企业和养老机构共享厨房与配送资源;农村和低密度地区应减少对固定食堂模式的依赖,因地制宜采取中心厨房、多点取餐、流动送餐、邻里互助和养老机构辐射等组合方式。对高龄、失能和行动不便老人,应将送餐服务纳入基本服务清单,合理测算配送距离、人员时间和保温设备等成本,建立稳定的配送补贴和责任保险机制。

再次,应完善以使用效果为导向的绩效评价。评价指标应由“建成多少服务点”转向“服务了哪些人、解决了什么问题、单位成本是否合理”,重点考察重点群体覆盖率、实际就餐率、配送及时率、营养适配度、食品安全、满意度和持续运营状况。绩效结果可与运营补贴、政府购买服务续约和金融信用评级相衔接,形成需求识别、资源配置、服务供给和绩效反馈的闭环。

(二)完善多元分担、分类支持的可持续筹资机制

第一,合理界定政府投入边界。财政资金应重点保障高龄、失能、独居和经济困难老人的基本助餐需求,并承担公共平台建设、食品安全监管、偏远地区配送和风险补偿等具有明显公共属性的支出。对一般老年群体,可通过适度优惠、消费券和阶梯补贴降低支付负担,同时保留合理付费机制,避免将所有成本转化为财政责任。补贴应更多地按服务人次、重点对象权重和绩效结果结算,提升财政资金使用效率。

第二,形成政府、市场、社会与家庭共同分担的筹资格局。政府可以通过运营补助、场地减免、水电气优惠和购买服务降低基础成本;餐饮企业、养老机构和物业企业可依托既有厨房、人员和供应链形成规模经济;慈善组织、村集体和社区基金可重点支持困难老人和特殊地区;家庭则可通过亲情账户、预付套餐或照护支付承担合理费用。多元投入应建立统一的信息披露和财务核算规则,防止社会捐赠替代政府基本保障责任。

第三,针对不同运营主体设计分类金融工具。对于慈善型食堂,可探索“公益信用+财政风险补偿”的小额循环贷款,将服务年限、服务人次、社区评价、捐赠记录和政府购买服务合同等纳入信用评级;对于企业运营型食堂,可基于采购订单、应收账款、补贴结算和中央厨房运营数据发展供应链融资、订单融资和流动资金贷款;对于社区自营型食堂,应先通过统一记账、电子票据、财务公开和服务数据留痕开展信用培植,再匹配小额信用贷款、政策性担保和设备融资租赁。金融支持应坚持用途限定和风险可控,避免将公益服务主体推向过度负债。

第四,完善风险分担与保险机制。地方政府可联合金融机构设立小额风险补偿资金,对符合公益服务和规范运营条件的主体提供增信;保险机构可开发食品安全责任、配送意外、场所责任和营业中断等组合保险,降低突发事件对小微运营主体的冲

击。通过贷款、担保和保险协同,可以将单一信贷支持转化为覆盖运营全周期的金融服务。

(三)建立数字包容、平台协同与全过程监管机制

首先,应构建多渠道并行的适老化支付体系。以社保卡、老年卡或地方民生卡为基础,推动身份识别、补贴资格和餐费结算相互衔接;在本人授权和额度可控的前提下,提供亲情支付、代订餐和异常提醒功能;同时保留现金支付、电话订餐、人工核销和线下服务窗口。数字工具应作为增加选择的手段,而不能成为获得公共服务的唯一通道。

其次,应推进助餐数据平台的标准化与协同化。平台建设应围绕统一对象编码、补贴规则、服务记录、支付结算和配送调度等核心事项,减少多头录入和重复核验。财政补贴可依据真实服务记录及时结算,缩短食堂垫资周期;金融机构可在授权范围内利用稳定的服务数据开展信用评价;政府部门则可通过成本、客流和满意度数据识别低效网点并优化资源配置。平台建设应避免追求大而全,突出业务协同和数据可用性。

再次,应将数字包容和数据安全纳入平台治理规则。界面设计应采用大字体、简流程、语音提示和一键操作,并在社区、银行网点和养老服务机构设置人工辅助。对人脸识别、无感支付等敏感功能,应坚持自愿选择和替代通道原则。数据采集应遵循目的明确、最小必要和授权可撤回要求,对健康、困难状况和生物识别信息实行分级保护,明确政府部门、金融机构、平台企业和运营主体的数据责任。

最后,应建立“阳光助餐”全过程监管机制。通过平台公开补贴标准、餐费构成、社会捐赠、食材采购、食品安全检查和投诉处理等信息,提升资金使用透明度。监管部门应将线上数据监测与线下抽查相结合,强化食材采购、加工制作、食品留样、配送保温和人员健康管理。对异常交易、虚假核销、服务中断和食品安全风险,应建立预警、处置和责任追溯机制,使数字化真正服务于公共价值而非单纯增加管理工具。

四、结论

老年助餐服务是连接基本养老保障、社区公共服务和银发经济发展的重要场景。温州市的实践表明,多层次服务网络、多元主体运营和多渠道筹资能够迅速扩大服务覆盖,但当政策目标由“建点扩面”转向“提质增效”后,供给配置、运营融资和数

字治理之间的不协调成为制约可持续发展的主要因素。三重障碍相互影响:需求识别不准会造成设施低效和配送成本上升,成本压力与信用不足会削弱运营主体的融资能力,数字系统割裂又会延长补贴结算时间并提高老年人的使用门槛。

因此,普惠金融赋能老年助餐不应被简化为增加贷款或推广移动支付,而应嵌入公共服务供给全过程。其核心是以动态需求识别提高资源配置效率,以财政保障、合理付费、社会投入和分类金融形成可持续成本分担机制,并以多渠道支付、数据协同和透明监管实现数字包容。只有在政府保障基本、市场提升效率、社会补充资源和家庭合理参与之间形成稳定关系,老年助餐服务才能由阶段性民生项目转化为可持续、可复制的社区养老公共服务。

本文主要基于温州市案例和公开资料进行规范分析,尚未对不同类型食堂的成本结构、补贴效率和金融需求开展量化检验。后续研究可通过跨地区比较、运营主体调查和成本—效益分析,进一步识别不同服务模式的适用条件,并评估普惠金融工具对服务可及性、运营绩效和财政可持续性的实

际影响。

参考文献:

- [1] 吴玉韶,赵新阳. 中国老龄政策二十年:回顾与启示[J]. 老龄科学研究,2021,9(10):2-14.
- [2] 汪颖,白雪晨,顾洲一. 西北地区农村老年人适应性公共养老服务优化路径研究[J]. 中国农村卫生事业管理,2026,46(6):451-456,450.
- [3] 邓绘梅. 人口老龄化背景下推进老年助餐服务的实践探索——以安徽安庆市为例[J]. 特区经济,2026(4):59-62.
- [4] 赵亚东. 老年助餐服务可持续发展的问题与对策——以浙江省温州市为例[J]. 西部学刊,2026(8):61-65.
- [5] 民政部,国家发展改革委,财政部,等. 关于印发《积极发展老年助餐服务行动方案》的通知[Z]. 民发〔2023〕58号,2023-10-20.
- [6] 国务院办公厅. 关于发展银发经济增进老年人福祉的意见[Z]. 国办发〔2024〕1号,2024-1-11.
- [7] 温州市民政局. 温州市发展老年助餐服务行动实施方案[Z]. 2024.
- [8] 董吉妮. 温州建成1348家老年食堂 日均惠及3.5万人次[N]. 温州日报,2025-2-26.

Realistic Dilemmas and Optimization Paths for the Sustainable Development of Elderly Meal Assistance Services from the Perspective of Inclusive Finance

WANG Qian-neng

(Information Technology School, Zhejiang Financial College, Hangzhou Zhejiang 310018, China)

Abstract: Elderly meal assistance integrates the attributes of a basic public service, a quasi-public good, and a carrier for community governance. Its sustainable operation depends on the synergy of supply-demand allocation, capital circulation, and digital governance. Taking Wenzhou City as a case study, this paper adopts case analysis and normative analysis methods to examine the operational mechanism of elderly meal assistance services from the inclusive finance perspective. The study finds that although existing practices have formed a multi-level supply network and a pattern of multi-stakeholder participation, they still face three major obstacles: the mismatch between supply layout and differentiated demands, the operational financing imbalance caused by the public welfare attribute and rigid costs, and the incompatibility between digital promotion and the capabilities of elderly groups. To address these issues, it is necessary to establish a hierarchical supply system based on dynamic demand identification, improve a sustainable financing mechanism that combines fiscal investment, social capital, credit financing and risk sharing, and enhance digital inclusion through multi-channel payment, data collaboration and transparent supervision. This study can provide references for local governments to improve the governance of elderly meal assistance and inclusive elderly care financial policies.

Key words: inclusive finance; elderly meal assistance; public service; sustainable operation; digital inclusion