

# 县域统筹下农村老年助餐服务数字化协同机制研究

李国政 王 聪 王锦东 张国力  
(浙江工商大学 东方语言与哲学学院)  
DOI: 10.65285/RWYSHKX.V2I4.006

**摘 要:** 在人口老龄化加深与农村家庭照料功能弱化的背景下, 老年助餐已成为农村养老服务中基础性、高频性服务场景。文章以农村老年助餐服务为对象, 从需求识别、服务对接和监管评价三个方面分析县域数字化协同机制, 并围绕需求进入平台困难、运营主体承接不足、持续运营压力较大等问题提出优化路径。研究认为, 应形成政府监管引导、市场主体运营、平台供需对接、村级组织协助识别的协同格局, 以提升农村老年助餐服务的精准性、可及性和可持续性。

**关键词:** 农村养老服务; 老年助餐; 数字化协同

## Study on the Digital Collaboration Mechanism of Rural Elderly Meal Assistance Services under County-level Coordination

Guozheng Li, Cong Wang, Jindong Wang, Guoli Zhang

School of Oriental Languages and Philosophy, Zhejiang Gongshang University

**Abstract:** Against the background of population aging and weakened family care in rural areas, meal assistance has become a basic and high-frequency eldercare service. This paper analyzes the digital collaboration mechanism of rural meal assistance under county-level coordination from three aspects: demand identification, service connection and regulatory evaluation. It argues that rural meal assistance should not rely on direct government provision, but should form a collaborative pattern involving government regulation, market operation, platform-based matching and village-level assistance, so as to improve service accessibility, precision and sustainability.

**Keywords:** rural eldercare services; meal assistance for older adults; digital collaboration

### 前言

农村养老服务短板, 是人口老龄化背景下基层治理必须回应的现实问题。与城市社区相比, 农村老人居住分散, 家庭照料能力更容易受到青壮年外流、子女异地居住和公共服务供给不足的影响。老年助餐服务进入门槛较低、服务频率较高、需求表达较为直接, 既是农村居家养老的重要支撑, 也是观察县域养老服务组织能力的窗口。

围绕农村养老服务与老年助餐问题, 相关研究已从县域养老服务体系、老年助餐运营模式、数字养老与老年数字鸿沟等方面展开讨论, 为理解农村养老服务供需错配、助餐服务持续运营压力和数字技术适老化困境提供了基础<sup>[1-4]</sup>。但在县域统筹背景下, 如何通过数字平台连接老人需求、运营主体、补贴政策和监管评价, 仍有进一步讨论空间。

基于此, 本文以农村老年助餐服务为具体场景, 采用政策文本梳理、文献归纳与机制分析相结合的方法, 讨论县域统筹下农村老年助餐服务数字化协同的现实基础、运行机制与优化路径, 以期为农村养老服务精准供给提供参考。

### 一、农村老年助餐服务数字化协同的现实基础

(一) 政策需求叠加, 农村助餐服务进入基本养老服务场景

在人口老龄化加深与农村家庭照料功能弱化的背景下, 老年助餐已成为农村养老服务中基础性、兜底性和高频性的服务场景。国家统计局 2026 年 2 月发布的《中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报》显示, 截至 2025 年末, 我国 60 周岁及以上人口为 32338 万人, 占总人口的 23.0%; 65 周岁及以上人口为 22365 万人, 占 15.9%<sup>[5]</sup>。农村地区青壮年人口外流、老人居住分散和家庭照料能力弱化相互叠加, 使高龄、独居、空巢、失能及困难老人助餐需求更加突出。

国家政策也为农村老年助餐服务提供了制度基础。2023 年 5 月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设的意见》, 明确基本养老服务具有基础性、普惠性、兜底性特征<sup>[6]</sup>。2024 年 8 月, 民政部等部门印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》, 将助餐、探访关爱、失能照护等列为农村养老服务的重要内容<sup>[7]</sup>。2023 年 10 月, 民政部等 11 部门印发《积极发展

老年助餐服务行动方案》，明确支持餐饮企业、物业服务企业、互联网生活服务平台、物流企业等参与老年助餐服务<sup>[8]</sup>。

## （二）市场承接不足，数字协同与监管仍需完善

从供给端看，农村老年助餐服务已经具备一定发展基础。《2024年度国家老龄事业发展公报》显示，截至2024年末，全国老年助餐点达到7.5万个<sup>[9]</sup>。2022年2月，国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，提出构建城乡老年助餐服务体系，重点补齐农村、远郊等助餐服务短板，并因地制宜采取中央厨房、社区食堂、流动餐车等形式，支持外卖平台等市场主体参与助餐配送<sup>[10]</sup>。这说明，老年助餐服务已逐步进入基本养老服务和银发服务供给体系之中。但农村助餐面对的是低密度、分散化、弱支付能力的服务对象，许多村庄距离乡镇较远，单次配送距离长，订单密度低，人工、食材和运输成本难以摊薄。

因此，如何在市场承接动力不足条件下，通过县域统筹实现供需对接、补贴引导和质量监管，成为农村老年助餐服务的难点。2024年5月，中央网信办等部门印发《数字乡村建设指南2.0》，强调数字乡村建设要因地制宜、分类施策，防止盲目跟风、重复建设和“指尖上的形式主义”<sup>[11]</sup>。数字化协同的意义在于建设线上点餐系统的同时，将老人需求、服务主体、补贴政策 and 监管评价纳入同一平台，提升重点老人识别、服务主体管理、补贴核验和质量评价能力。

## 二、县域统筹下农村老年助餐服务数字化协同机制

（一）需求识别机制：重点老人台账与服务需求进入平台

与城市社区相比，农村老人居住分散，部分高龄、独居、空巢、失能老人并不具备主动表达服务需求的能力，单纯依靠线上申报、小程序下单等方式，也难以覆盖真正需要服务的群体。因此，县域平台首先应发挥需求汇集和对象识别功能，依托村级组织、网格员、民政协理员、志愿者和家属代办等力量，通过定期摸排、电话申请、线下登记、入户走访等方式，将高龄、独居、空巢、失能、低保、特困等重点老人纳入助餐需求台账。

平台可记录老人基本信息、身体状况、居住位置、就餐方式、送餐需求和补贴资格，并动态更新。村级组织主要承担需求发现、资格初核、代办申请和异常反馈等辅助功能，县域部门负责数据归集、资格确认和补贴对象管理。由此，数字平台将基层分散信息转化为可查询、可分类、可对接的服务数据，为社会化服务承接和监管核验提供基础。

## （二）服务对接机制：运营主体承接与平台化供需匹配

农村地区助餐点、老年食堂、中央厨房、社会餐饮企业、社区食堂、配送平台、社会组织等资源往往分散在不同乡镇和村庄之中，老人需求、服务主体、价格标准、配送能力和补贴政策之间存在信息不对称。县域数字平台的作用，正是建立服务主体名录和服务能力数据库，纳入符合条件的餐饮企业、中央厨房、助餐点、配送平台和社会组织，

并标注其服务范围、餐食价格、配送条件、食品安全资质和补贴适用条件。

在此基础上，平台可通过需求信息推送、订单接口、服务目录和补贴规则，将老人助餐需求对接给具备资质的运营主体，由其按约定规则提供供餐、取餐或配送服务。人口相对集中的乡镇和中心村，可采用“中央厨房+助餐点”“社会餐饮企业+集中取餐点”等模式；居住分散、配送成本较高的村庄，可通过差异化补贴、配送补助和社会组织参与提升服务可达性；行动不便、失能、高龄独居老人，可在专业运营主体承接基础上，引入村级代办、公益岗位和邻里互助作为补充支持。

（三）监管评价机制：补贴核验、食品安全与服务绩效联动

农村老年助餐服务具有高频、连续、低价和公益属性，既需要社会化运营，也需要公共监管兜底。若缺少有效监管，容易出现补贴对象不准、服务次数不清、餐食质量难评等问题；若监管过度依赖人工检查，又会增加基层负担。因此，县域平台应围绕订单生成、服务承接、餐品制作、取餐配送、老人确认、反馈评价和补贴核销等环节形成必要留痕，为食品安全监管、服务质量评价和财政补贴核验提供依据。

平台可通过刷卡、签收、电话回访、照片记录、配送定位、村级确认等方式辅助核验服务完成情况；涉及人脸识别等技术手段的，应在必要、适度 and 合规前提下使用。县域层面还应将重点老人覆盖率、服务稳定性、配送准时率、餐食质量、满意度、投诉率和食品安全记录纳入评价指标，并将评价结果与运营补贴、服务准入、整改退出相衔接。政府的主要职责是通过准入监管、补贴核验和绩效评价，确保社会化、市场化助餐服务不偏离基本养老服务目标。

## 三、农村老年助餐服务数字化协同的关键问题与优化路径

（一）需求进入平台困难，需完善重点老人识别与代办机制

农村高龄、独居、空巢、失能以及低保、特困等重点老人，往往面临智能设备使用能力不足、线上操作意愿不强、平台信任度较低等问题，难以自主完成申请、下单、确认和评价。老年数字鸿沟不只是设备接入不足，还包括使用能力、知识理解和平台信任等多层差异<sup>[3]</sup>。老年人智能手机拥有率虽提升，但不代表网络点餐服务使用率同步上升；数字化助餐也不能完全替代传统助餐服务<sup>[4]</sup>。如果农村助餐服务只设置线上入口，最需要服务的老人反而可能被排除在外。

对此，应完善重点老人识别与代办机制，降低助餐需求进入平台的门槛。县域民政部门可依托村干部、民政协理员、志愿者和养老服务人员，对高龄、独居、失能、低保、特困等老人进行常态化摸排，形成动态更新的助餐需求台账。台账内容应包括身体状况、居住状态、就餐能力、取餐能力、送餐需求、补贴资格和紧急联系人等服务信息。对于不会使用智能设备、不信任线上平台或行动不便的老人，应保留电话申请、线下登记、家属代办、村级代办等入口。

(二)运营主体承接不足,需完善服务商准入与平台对接机制

农村助餐面对低密度、分散化、距离长的服务环境,部分村庄距离乡镇较远,难以形成城市社区那样稳定的订单密度和规模效应。中央厨房加助餐点模式依赖冷链运输、复热设备和合理配送范围,平台配送模式受价格和距离制约,社会餐饮企业也面临利润空间有限、老人支付能力弱、需求分布分散等问题<sup>[2]</sup>。由此,即使平台能够识别助餐需求,也可能出现“有需求、无主体”“有供给、难覆盖”“有服务、难持续”的问题。

对此,应完善服务商准入与平台对接机制,引导社会化、市场化主体在规则约束下参与助餐服务。县域层面可建立老年助餐服务主体目录,将符合条件的中央厨房、老年食堂、社区食堂、社会餐饮企业、平台配送企业、社会组织等纳入服务目录,并明确食品安全、服务价格、配送范围、补贴适用、投诉处理和退出整改等要求。对居住分散、配送成本较高的村庄,可通过配送补贴、困难老人助餐补助、公益慈善支持等方式提高服务可达性;对行动不便、高龄独居和失能老人,可在运营主体供餐基础上,由村级组织、公益岗位或邻里互助提供补充性协助。

(三)持续运营压力较大,需完善补贴监管与绩效评价机制

农村老年助餐服务具有高频、低价、连续和公益属性,持续运营压力明显高于一般餐饮服务。对于老人而言,助餐价格不宜过高;对于运营主体而言,食材、人工、运输、设备维护和平台管理均构成现实成本。如果缺少合理补贴和稳定预期,社会餐饮企业、中央厨房、配送平台等主体参与动力不足,助餐服务就容易出现“建得起、转不动”的问题。另一方面,如果补贴主要按照供餐数量发放,而未与重点老人覆盖率、配送稳定性、餐食品质、满意度和食品安全记录挂钩,也可能出现重数量轻质量、重建点轻运营、重补贴轻监管的倾向。

对此,县域平台可围绕订单生成、服务承接、餐品制作、取餐配送、老人确认、服务反馈和补贴核销等关键节点形成必要记录,通过刷卡、签收、电话回访、照片记录、配送定位、村级确认等方式提供辅助依据;涉及人脸识别等

技术手段的,应在必要、适度和合规前提下使用,避免增加老人操作负担。县域层面可将重点老人覆盖率、服务稳定性、配送准时率、餐食质量、满意度、投诉率、食品安全记录纳入评价指标,并将评价结果与运营补贴、服务准入、示范奖励和整改退出相衔接。

#### 参考文献:

- [1] 胡宏伟,蒋浩琛,阴佳浩.农村县域养老服务体系:优势、框架与政策重点阐释[J].学习与实践,2022(4):113-124.
- [2] 薛在兴.社区老年助餐服务的运营模式探析[J].人民论坛,2025(10):58-63.
- [3] 陆杰华,韦晓丹.老年数字鸿沟治理的分析框架、理念及其路径选择[J].人口研究,2021,45(3):17-30.
- [4] 邓婷鹤,郑晓冬,杨国争.老年数字化助餐服务使用特征及影响因素研究[J].城市问题,2022(6):47-56.
- [5] 国家统计局.中华人民共和国2025年国民经济和社会发展统计公报[R/OL].(2026-02-28)[2026-05-30].  
<https://www.stats.gov.cn/>.
- [6] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于推进基本养老服务体系建设的意见[Z/OL].(2023-05-21)[2026-05-30].  
<https://www.gov.cn/>.
- [7] 民政部等.关于加快发展农村养老服务的指导意见[Z/OL].(2024-08)[2026-05-30].  
<https://www.mca.gov.cn/>.
- [8] 民政部等11部门.积极发展老年助餐服务行动方案[Z/OL].(2023-10-20)[2026-05-30].  
<https://www.mca.gov.cn/>.
- [9] 民政部,全国老龄办.2024年度国家老龄事业发展公报[R/OL].(2025)[2026-05-30].  
<https://www.mca.gov.cn/>.
- [10] 国务院.“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划[Z/OL].(2022-02-21)[2026-05-30].  
<https://www.gov.cn/>.
- [11] 中央网络安全和信息化委员会办公室等.数字乡村建设指南2.0[Z/OL].(2024-05)[2026-05-30].  
<https://www.cac.gov.cn/>.

**作者简介:**李国政(2001-),男、汉族、江苏徐州人、硕士研究生、研究方向:农村养老服务、数字治理。