

农村“幸福食堂”工程运行困境及对策探析

——以某县J镇为例

范丰麟, 胡国庆, 朱 婷

济宁医学院管理学院, 山东 日照

收稿日期: 2023年6月17日; 录用日期: 2023年7月17日; 发布日期: 2023年7月25日

摘 要

随着社会发展, 农村劳动力外流, “空心村”越来越普遍, “一餐热饭”成为农村老年人的迫切需求, J镇“幸福食堂”工程较好地解决了当地老年人“吃饭难”的问题。本研究以J镇“幸福食堂”工程为例, 通过问卷调查、实地走访, 分析“幸福食堂”工程运行现状, 对存在的覆盖面不够广、政策宣传不到位、服务路径单一等问题提出针对性改善措施, 以期提升服务质量, 助力农村老年助餐服务体系更加完善。

关键词

“空心村”, “幸福食堂”, 助餐服务体系, 养老服务, 社会工作

Analysis of the Operation Dilemma and Countermeasures of the Rural “Happy Canteen” Project

—Taking J Town of a County as an Example

Fenglin Fan, Guoqing Hu, Ting Zhu

School of Management, Jining Medical University, Rizhao Shandong

Received: Jun. 17th, 2023; accepted: Jul. 17th, 2023; published: Jul. 25th, 2023

Abstract

With the social development, rural labor force outflow, “Hollow Village” is becoming more and more

common, and “a hot meal” has become an urgent need of the rural elderly. The “Happy Canteen” project in J Town has better solved the local elderly “difficult to eat” problem. Taking the “Happy Canteen” project in J Town as an example, this study analyzed the operation status of “Happy Canteen” project through questionnaire survey and field visit, and proposed targeted improvement measures for existing problems, such as insufficient coverage, inadequate policy publicity and single service path, in order to improve service quality and help the elderly in rural areas to improve the meal assistance service system.

Keywords

“Hollow Village”, “Happy Canteen”, Meal Assistance Service System, Old-Age Service, Social Work

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2022年,国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出要构建城乡老年助餐服务体系。“十四五”时期,中国将从轻度老龄化迈入中度老龄化阶段,被视为应对人口老龄化的重要窗口期。2020年开展的第七次全国人口普查主要数据显示,中国60岁及以上人口为2.64亿人,占18.70%。预计2025年这一人数将突破3亿,2033年将突破4亿,2053年将达到4.87亿的峰值。随着我国人口老龄化进程的加快,老年人的养老需求大幅增加。与城市相比,农村养老面临着更大的压力。对于农村老年人来说,由于受家庭结构的变化、劳动力的外流等因素的影响,传统的家庭养老模式越来越无法满足他们的养老需求,而最现实、最迫切的需求就是“一餐热饭”,如何解决农村老年人的吃饭问题成为社会各界持续关注的焦点[1]。

2. “幸福食堂”工程基本情况

自2021年开始,该县开始实施“幸福食堂”工程,聚焦“老有所养、老有善养”,明确对75岁及以上老年人提供每天至少1餐的供餐服务。运营模式主要包括镇一级集中配餐和村一级自办配餐[2]。

J镇创新“老有善养”模式,按照“市场化运作、企业化运营、集中化配餐、全域化覆盖、多元化融资、长久化运管”总体思路,采取“政府出一点、村集体出一点、爱心捐助筹一点、老人交一点”的“四个一点”多元化筹资方式,实现77个行政村全覆盖。其中,县乡财政分别补贴每人每天2元、1元,子女为老人每餐缴费1元;参与配餐老人781人,主要包括75岁及以上老年人和无自理能力人员,采用集中配餐模式村庄63个、参与老人608人,自办配餐模式村庄14个、参与老人173人。“幸福食堂”在一定程度上满足了当地农村老年人的就餐需求。

3. “幸福食堂”工程运行现状

本研究主要采用问卷调查研究方法,设计了《农村“幸福食堂”满意度调查问卷》。调查对象为接受“幸福食堂”助餐服务的老人,采取一对一、面对面方式发放问卷220份,有效回收216份,有效回收率98.18%。使用SPSS软件对问卷数据进行统一分析和处理。

3.1. 受访者基本情况

从性别比例来看,受访者中女性占比非常高,达83.3%;从年龄段来看,80~90岁区间占比达到41.7%,

为就餐主力；从居住情况来看，独居老人最多，占比达到 50.0%，与子女共同生活和夫妻共同生活比例相同，各占 25% (表 1)。

Table 1. Statistical table of basic information

表 1. 基本情况统计表

指标	选项	频率	百分比
性别	男	36	16.7
	女	180	83.3
	合计	216	100.0
年龄	70~80	72	33.3
	80~90	90	41.7
	90 以上	54	25.0
	合计	216	100.0
居住情况	与子女共同生活	54	25.0
	夫妻共同生活	54	25.0
	独居	108	50.0
	合计	216	100.0

3.2. 就餐情况分析

老年人随着自身年龄的不断增加，自理能力越来越差，很难再有精力准备丰富健康的饮食，简单应付、饮食不规律等现象屡见不鲜，长此以往，身体素质必然不断下降，“幸福食堂”工程很好地解决了这一难题，提升了老年人幸福指数。表 2 显示，受访者中 100% 非常愿意接受这项服务，而且愿意每天都接受助餐服务的比例高达 91.7%。

Table 2. Statistical table of dining conditions

表 2. 就餐情况统计表

指标	选项	频率	百分比
接受服务意愿	不愿意	0	0.0
	比较愿意	0	0.0
	非常愿意	216	100.0
	合计	216	100.0
每周就餐次数	1~2 次	0	0.0
	3~4 次	18	8.3
	5~7 次	198	91.7
	合计	216	100.0

3.3. 就餐原因分析

对就餐原因分析,由表3可知,最主要原因是价格实惠,说明老年人对饭菜价格更敏感,对于他们来说,1元的午餐是容易接受的。其次是饭菜符合口味,对于集中化配餐的村庄,由镇里统一采购食材、统一安全检测、统一物流配送的方式,厨房内由公共营养师指导,专业厨师主灶,确保食材新鲜、品种丰富,老年人既能吃上“热乎饭”,也能吃上“营养餐”。第三位原因是就餐方便,J镇由村党支部负责日常运营服务具体事宜,一名村两委班子成员靠上具体抓,同时聘请本村有爱心、有能力的村民作为服务人员[3],并鼓励有条件的老人子女为老人打饭送餐。对有行动能力的老人,集中到村幸福院就餐,为老人提供交流场所;对子女不在身边、行动不便的老人,各村成立志愿服务小队,由村两委班子成员牵头,义务为老人送餐上门,既解决了老人的吃饭难题,又能及时查看老人的生活情况。

Table 3. Statistical table of dining reasons

表 3. 就餐原因统计表

选项	频率	百分比	个案百分比
价格实惠	180	24.4	83.3
无做饭意愿或能力	126	17.1	58.3
就餐方便	144	19.5	66.7
饭菜符合口味	162	22.0	75.0
配套设施完善	126	17.1	58.3
合计	738	100.0	341.7

Table 4. Cross-table of residence*dining reasons

表 4. 居住情况*就餐原因交叉表

指标	选项	就餐原因					
		价格实惠	无做饭意愿或能力	就餐方便	饭菜符合口味	配套设施完善	
与子女共同生活	居住情况内的%	100.0%	66.7%	66.7%	100.0%	100.0%	
	接受服务原因内的%	30.0%	28.6%	25.0%	33.3%	42.9%	
居住情况	夫妻共同生活	居住情况内的%	100.0%	66.7%	66.7%	66.7%	100.0%
	接受服务原因内的%	30.0%	28.6%	25.0%	22.2%	42.9%	
独居	居住情况内的%	66.7%	50.0%	66.7%	66.7%	16.7%	
	接受服务原因内的%	40.0%	42.9%	50.0%	44.4%	14.3%	

对不同居住情况老年人的就餐原因进一步分析,由表4可知,与子女共同生活的老人中,最主要原因是价格实惠、饭菜符合口味、配套设施完善;夫妻共同生活的老人中,最主要原因是价格实惠、配套设施完善;独居老人中,最主要原因是价格实惠、饭菜符合口味、就餐方便。

3.4. 就餐满意程度分析

除了直接了解受访者就餐总体满意程度外,又细分为工作人员、饭菜口味、饭菜种类、饭菜卫生、

饭菜分量、饭菜价格等六个维度，各维度满意度如表 5 所示。

Table 5. Statistical table of satisfaction degree

表 5. 满意程度统计表

指标	选项	频率	百分比
工作人员	不满意	0	0.0
	比较满意	0	0.0
	非常满意	216	100.0
	合计	216	100.0
饭菜口味	不满意	0	0.0
	比较满意	17	7.9
	非常满意	199	92.1
	合计	216	100.0
饭菜种类	不满意	0	0.0
	比较满意	29	13.4
	非常满意	187	86.6
	合计	216	100.0
饭菜卫生	不满意	0	0.0
	比较满意	15	6.9
	非常满意	201	93.1
	合计	216	100.0
饭菜分量	不满意	2	0.9
	比较满意	214	99.1
	非常满意	100.0	100.0
	合计	216	100.0
饭菜价格	不满意	0	0.0
	比较满意	0.0	0.0
	非常满意	100.0	100.0
	合计	216	100.0
总体	不满意	0	0.0
	比较满意	18	8.3
	非常满意	198	91.7
	合计	216	100.0

从总体来看，91.7%的受访者感觉非常满意，各个维度中“不满意”比例均为0，说明J镇“幸福食堂”工程作为社会化养老的一部分，能够缓解养老压力，对解决年纪较大和无自理能力的老年人用餐需求发挥了重要作用。其中，六个维度中，100%的受访者对工作人员服务态度、饭菜价格感觉非常满意，99.1%的受访者对饭菜分量感觉非常满意，93.1%的受访者对饭菜卫生感觉非常满意，92.1%的受访者对饭菜口味感觉非常满意，86.6%的受访者对饭菜口味感觉非常满意。

4. “幸福食堂”工程存在的问题

J镇“幸福食堂”工程运行一段时间以来，虽然取得了一定的成绩，但通过研究发现，工程运行过程中仍然存在以下五个方面的问题[4]。

4.1. 覆盖面不够广

根据现行补贴政策，主要对75岁及以上老年人和无自理能力人员每天提供至少1餐的供餐服务，而处于老年阶段的60~74岁的老年人被排除在外。同时，因自身和家庭等主客观原因，有一部分符合年龄条件的老年人没有参与到工程中来，“幸福食堂”服务群体范围需要进一步扩大。

4.2. 政策宣传不到位

任何一项政策的实施，只有宣传到位，村民才会了解政策好在哪里，政策才能发挥出最佳效果。由图1得知，关于“您对幸福食堂相关政策了解程度”，75%的受访者表示非常了解，但仍有25%的只是比较了解。对不同年龄对政策了解程度进一步分析，由表6能够得知，随着年龄越大，“非常了解”程度下降。

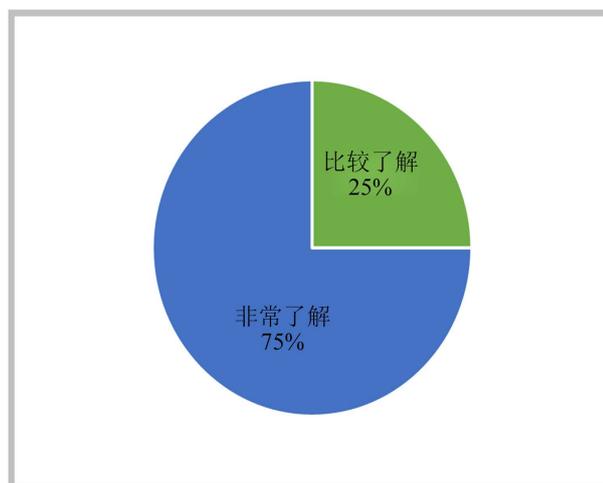


Figure 1. Pie chart of policy understanding degree
图 1. 政策了解程度饼状图

这说明镇政府、村委会政策宣传还不够到位，尤其是对于年纪大行动不便的老年人，需要基层干部深入村民家中，认真讲解运营政策，倾听村民对象声音，直面疑惑和误解，及时发出权威声音。

4.3. 服务路径较单一

由于农村基础条件差、年轻人外流导致的“空心化”等原因，老年人缺乏心灵沟通、心理关怀及医疗等方面的全面照护，而“幸福食堂”主要提供的是助餐服务，老年人的物质需求基本能够得到满足。

Table 6. Cross-table of age*knowledge degree
表 6. 年龄*了解程度交叉表

指标	选项	了解程度		合计
		比较了解	非常了解	
年龄	70~80	0	72	72
	80~90	18	72	90
	90 以上	36	18	54
合计		54	162	216

但是表 3 就餐原因中因“配套设施完善”而选择就餐的比例仅为 58.3%，同时通过与老年人交流，一些满意度指标中“非常满意”比例没有达到 100%，与他们的期盼还有一定的差距，说明各村针对老年人的身心健康、精神文化生活、社会参与等方面的“急难愁盼”的问题考虑不够，对老年人的身心健康保障力度不够，“老有善养”目标还没有完全实现。

4.4. 制度体系不健全

工程是由县委、县政府出台补贴政策，由县民政部门结合政策制定方案而实行的一种社会化养老服务。走访发现，“幸福食堂”运行机制和制度体系不够健全和规范，包括运营资金管理、饭菜质量管控、服务人员工作职责、监督检查反馈等方面，尤其是自行供餐的村庄，“幸福食堂”走上制度化、规范化轨道还有一段距离。

4.5. 服务能力不够强

“四个一点”多元化筹资方式中，政府对农村的财政支持力度低，对农村养老服务所需财力投入力度弱；同时，农村养老资源利用效率低，导致无法实现农村市场化运作，社会资本投入前景狭窄，不敢轻易投资农村养老服务项目。此外，农村养老服务标准不完善，缺乏组织领导和协同联动的机制，导致信息壁垒严重，社会力量无法精确深入服务，除了一家招标企业外，参与平台数目少[5]。

5. “幸福食堂”工程改进与提升措施

为了更好地推动 J 镇“幸福食堂”工程可持续发展，精准解决老年人“急难愁盼”需求，主要从以下四个方面进行改善[6]。

5.1. 完善服务路径

一是扩大服务范围，面向 60~74 岁老年人开展社会化养老服务活动，让更多老年人享受到丰富的服务。

二是打造“幸福食堂 + N 服务”养老模式，支持高质量多元化供餐，围绕更好满足老年人多层次多样化就餐需求，鼓励助餐机构开发餐饮产品、丰富菜色品种、合理营养膳食，吸引更多符合条件的老年人参与到服务中。

三是以“幸福食堂”为基地，健全养老服务体系，尤其是增加免费体检、建立健康档案、开展健康知识讲座等服务内容，提高老年人对抗疾病的能力，全方位实现医养结合；重视农村老年人精神文化需求，通过开设棋牌室、读书室等文化娱乐场所，开展老年人喜闻乐见的文化活动来丰富老年人日常生活，引导子女多关注和陪伴老年人，满足老年人亲情陪伴的心理需求[7]。

5.2. 加大政策宣传力度

针对老年人新媒体使用率不高的实际情况，村两委班子成员要带头采取进户驻点、小社区课堂等方式，与村里符合条件的老年人“拉家常”、面对面交流，让每个符合条件的老年人甚至每个村民都了解有关政策，在全镇营造尊老、敬老、爱老、助老的良好氛围，也为更好引入社会力量奠定良好基础。

5.3. 构建完善制度体系

一是要修订完善规章制度，明确运营资金管理、饭菜质量管控、服务人员工作职责等方面运行机制，使“幸福食堂”走上制度化、规范化轨道，为实现长效运营注入动力[8]。

二是要设定服务标准，根据服务机构吸纳农村老人的数量、年龄分布、收费标准、满意度等多项指标进行综合评估，给予评分或者划级。

三是要强化督导，跟踪问效，把好运行“质量关”，要求配餐机构将每日菜样存档备查，不定期对菜品情况、服务情况开展调查问卷，及时将意见建议反馈到配餐机构，不断提升配餐质量。同时，要求各村每日将老人就餐照片发送到工作群，通过线上和线下共同督查的形式，确保配餐服务长效化、满意度。

5.4. 强化养老服务能力

农村社会养老服务体系建设是一项复杂的社会工程，涉及到政府、社区、市场、社会、家庭等不同的主体[9]。在推进农村社会养老服务体系建设的过程中，应考虑农村社会经济发展水平和农村老人的消费能力，强化政府在农村社会养老服务中的主导作用，建立以政府为主导、社区为依托、企业和社会组织为辅助的农村社会养老服务体系[10] (见图 2)。

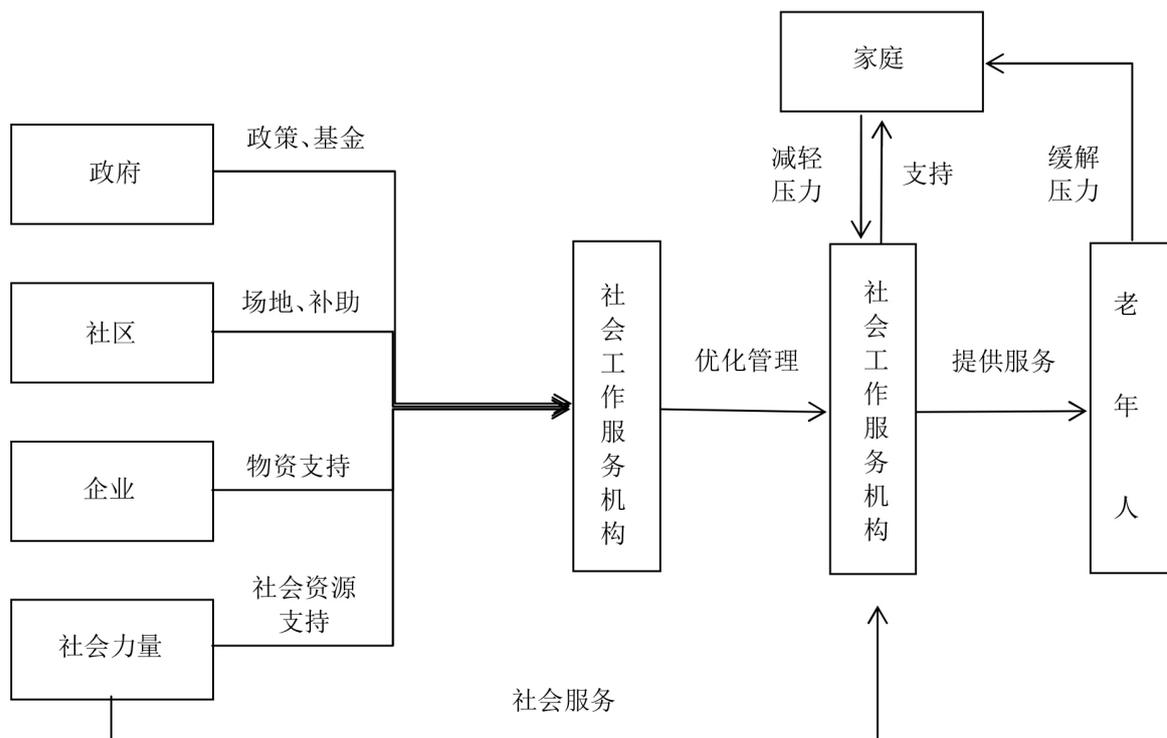


Figure 2. Function play system diagram
图 2. 作用发挥体系图

一是加大政府政策资金支持力度。通过创建“孵化基地”、单独设立基金、政府购买服务以及从福彩公益金中划拨专款等方式加大财力投入[11]。

二是强化社区养老服务能力。综合利用社区养老服务设施和闲置房屋等资源,打造一批食材可溯、安全卫生、价格公道的标准化社区老年食堂(助餐服务点)[12];重点补齐助餐服务短板,支持当地养老服务机构、餐饮场所等增加助餐功能,推广邻里互助的助餐模式。

三是加强市场化运作。要合理配置资源,充分发挥市场在资源配置中决定性作用,提升农村养老资源的利用效率;建立助餐服务合理回报机制,由经营者根据实际服务成本和适度利润水平确定收费标准,引导更多市场主体参与助餐服务。比如,和“微食城厨”小微餐饮成长服务系统合作,结合线上线下优势,将共享厨房与助餐服务相结合,满足老年人个性化需求。

四是搭建参与平台。积极对接社会组织、当地高校和各类企业,搭建信息共享、组织协商、联动发展乃至行业协会平台,破除信息壁垒,实现优势互补以及力量联合,丰富农村养老服务供给,力求服务效率最优化。

6. 结语

J镇老龄化程度比较严重,推出的“幸福食堂”工程给老人们带来了暖心服务,但是农村社会养老服务体系建设是一项复杂的社会工程,推动社会化养老可持续发展还有很长一段路需要走。本文从老年人助餐服务角度入手,以J镇“幸福食堂”工程为研究对象,综合运用文献研究法、问卷调查法、访谈法等方法,对“幸福食堂”工程运行现状进行分析,对助餐服务的满意程度进行研究,发现存在覆盖面不够广、政策宣传不到位、服务路径单一、制度体系不健全、服务能力不够强等问题,提出针对性改善措施,以期“幸福食堂”工程更好地落到实处,提升服务质量,助力农村老年助餐服务体系更加完善。

致 谢

感谢当地政府和群众对于调查给予的帮助,感谢所有调查者的参加。

基金项目

济宁医学院 2022 年大学生创新训练计划项目“微食城厨——加速小微餐饮成长服务系统”(cx2022229)。

参考文献

- [1] 青连斌. 以基础服务推动养老服务高质量发展[J]. 中国社会保障, 2022(6): 42-43.
- [2] 王晓彤. 农村社区“幸福食堂 + N 服务”养老模式的探究——以山东省日照市五莲县 H 村和 W 村为例[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(5): 180-183.
- [3] 韩振秋, 厉梅. 山东五莲县: 创新实践“锦绣五莲·老有善养”[J]. 社会福利, 2022(5): 32-33.
- [4] 汪为聪, 梁春艳, 汪蔓. 合肥市社区老年人助餐服务需求影响因素分析[J]. 阜阳职业技术学院学报, 2019, 30(4): 94-97.
- [5] 杨晓奇. 我国老龄产业政策的现状、问题及其完善建议[J]. 老龄科学研究, 2022, 10(8): 1-13.
- [6] 罗晓蓉. 农村幸福食堂建设的路径[J]. 中国国情国力, 2021(2): 46-48.
- [7] 刘月月, 张德阳, 牛盾, 李松清. 农村老年人精神状况调查与建议——以山东部分地区为例[J]. 改革与开放, 2018(17): 84-86+91.
- [8] 刘双锋. 信托业开展养老金融业务方案设计[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北金融学院, 2020.
- [9] 姚兆余. 农村社会养老服务的属性、责任主体及体系构建[J]. 求索, 2018(6): 59-65.
- [10] 杨宝强, 钟曼丽. 农村老有所养中政府社会引导能力: 实证测度、影响机理及可行路径[J]. 理论月刊, 2021(4):

105-114.

- [11] 杨祎. 农村适老性公共服务设施配置布局研究[J]. 城市开发, 2022(10): 103-105.
- [12] 黄菊. 构建城乡老年人助餐服务体系让老年人在家门口享受“舌尖幸福”——解读湖北省《关于加强老年人助餐服务的指导意见》[J]. 社会福利, 2022(8): 23-24.