

“舌尖上的幸福晚年”：L市城市社区养老助餐服务的问题研究

皮灵敏

贵州大学公共管理学院，贵州 贵阳

收稿日期：2022年3月3日；录用日期：2022年4月2日；发布日期：2022年4月8日

摘要

俗话说：“民以食为天”，社区老年人的用餐问题，则是社区养老服务中的重中之重，社区养老助餐项目也逐渐在全国各地开展。但是，相比发达城市的助餐服务，二三线城市还是落后许多。L市是广西第一大工业城市，是广西最早进入人口老龄化的地区之一，解决社区养老助餐问题更是迫在眉睫。因此，本文主要运用了问卷调查、无结构访谈等方法采集资料，对L市区养老助餐服务的实施现状展开了调查。调查发现，L市区的助餐服务存在着资金不足、社区支持力度不大、缺乏监管标准以及服务质量有待提高等一系列的问题。笔者在此基础上探究其原因，并结合L市区的实际情况，分别从政府层面、社区层面、社会组织层面这三个层面提供了相关的建议，为社区助餐服务项目的开设和发展提供有益参考。

关键词

城市社区，社区老人，养老助餐

“Happy Old Age on the Tip of the Tongue”: A Study on the Problem of Elderly Care Catering Service in Urban Communities in L City

Lingmin Pi

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 3rd, 2022; accepted: Apr. 2nd, 2022; published: Apr. 8th, 2022

文章引用：皮灵敏. “舌尖上的幸福晚年”：L市城市社区养老助餐服务的问题研究[J]. 社会科学前沿, 2022, 11(4): 1083-1090. DOI: 10.12677/ass.2022.114147

Abstract

As the saying goes, “food is the most important thing for the people”, the dining problem of the elderly in the community is the top priority in the community elderly care service, and the community elderly care meal assistance project is gradually carried out all over the country. However, compared with the buffet service in developed cities, the second and third tier cities still lag far behind. L city is the largest industrial city in Guangxi and one of the earliest areas in Guangxi to enter the aging population. It is urgent to solve the problem of community elderly care and meal assistance. Therefore, this paper mainly uses the methods of questionnaire survey and unstructured interview to collect data, and investigates the implementation status of elderly care buffet service in L urban area. The survey found that there are a series of problems in the catering service in L City, such as insufficient funds, little community support, lack of regulatory standards and service quality to be improved. On this basis, the author explores the reasons, and combined with the actual situation of L urban area, provides relevant suggestions from the three levels of government level, community level and social organization level, so as to provide a useful reference for the establishment and development of community catering service projects.

Keywords

Urban Community, Community Elderly, Elderly Meals

Copyright © 2022 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

进入 21 世纪以来,人口老龄化已经成为中国社会的常态。根据国家统计局公布的数据,2020 年初,我国 60 岁及以上老年人口的数量达到 2.54 亿人,占总人口的 18.1%,我国早已经进入了“老龄化社会”[1]。在 L 市,截止 2018 年 4 月,全市户籍 60 岁以上的老龄人口为 70.98 万人,占全市总人口的 18.36%,其所占比例已经高于全国平均值[2]。随着时间的推移,许多老年人自理能力将会逐渐下降,生活中必不可缺少的就是日常饮食,社区老年人对日常饮食的需求也会逐渐增大。与此同时,与老龄化相伴的空巢、独居、失能、失独、失智等问题也逐渐增多,这些群体普遍都面临着“用餐难”的问题[3]。由此可见,解决社区养老助餐服务的问题迫在眉睫。

L 市是广西第一大工业城市,是广西最早进入人口老龄化的地区之一,人口老龄化也是该城市面临的重大社会问题,解决社区养老问题以及养老助餐问题更是重中之重。在 L 市的社区中,开展养老助餐服务大多数都是依托社区居家养老服务中心的附属项目来进行,专门为社区老年人开设的养老助餐服务的项目寥寥无几,例如在发达城市地区中,会有专门为老年人开设的助餐食堂,提供集体就餐服务,但在该城市社区并没有开设;甚至在一些老龄化较为严重的社区,社区居家养老服务中心都没有开设,为老年人提供养老助餐服务的项目更是少之甚少。“需求大,服务少”,这已经成为了 L 市社区养老助餐服务运营的基本现状。与此同时,在这些开设了养老助餐项目的社区中,对于配餐、送餐上门等多种服务并没有完全实现,运营过程中也是存在着许多问题及弊端。因此,本文深入到 L 市区中对部分已开设养老助餐服务的社区进行了实地调查,找出其中存在的弊端,并提出相对应的解决措施,能够帮助老人

解决其基本的吃饭问题,回应他们的真实需求,希望能够促使老年人真正拥有一个“舌尖上的幸福晚年”。

2. 存在的问题及原因

笔者主要在 L 市已开设了养老助餐服务项目 Q 社区、T 社区、H 社区、K 社区中,随机发放问卷 500 份,收回有效问卷 468 份,选取了其中具有代表性的 20 位老人进行专门访谈,并对各社区的项目负责人进行了上门拜访。通过问卷的发放与一系列访谈,从而客观地分析出 L 市社区中目前助餐服务存在的问题及原因:

2.1. 政府层面

2.1.1. 缺少完善的法规政策

社区养老助餐项目本身具有普惠性,是一个具有社会福利性的项目,该项目是通过政府购买服务的方式,后依托在社区居家养老服务中实施运营。任何形式的健康运行都离不开法制的保障,政府是政策法规的制定者,养老服务若没有形成统一的行为规范和章程制度,许多问题长期将会得不到解决,行动力和效果都将会逐渐下降。因此,在上海、北京、广州等一线的发达城市,政府纷纷都颁布了社区养老助餐服务的相关政策,助餐服务无论在财政、人力、物力、资源还是引导社区对其大力支持等方面都得到了政策的支持与倡导。

但是,通过查询资料发现,关于社区养老服务的政策,L 市目前只颁布了《建立完善老年养老服务体系方案》文献,其中重点提出了要完善社区养老服务体系的建设来推进社区养老服务的发展。但在该文献中,社区该如何完善养老服务体系的建设并没有提供具体操作的实施细则,其中关于社区助餐服务的实施也没有具体的说明,相对发达城市来说,L 市关于社区助餐服务政策不够完善,支持力度不大。在笔者走访的社区中,各社区负责人谈到:

“政府对社区养老服务是提有一个整体框架的政策,但其中并没有具体实施的细则。就比方说政府要促进社区养老助餐服务的发展,会给予我们一些资金补助,但并没有指导我们该如何去具体落实,例如助餐服务需要达到什么标准,饭菜的价格该制定多少等都没有提供详细的指导建议。因此,我们只能因地制宜地为老年人开展助餐服务,饭菜多少钱达到几菜一汤也都是自己根据项目运营情况来制定,前期有政府的补贴,饭菜价格制定的较低,到后期政府没有继续补贴了,为了维持运营,饭菜价格就会涨价,这也是一些老人对我们饭菜价格制定不满意的原因。”

“助餐服务是包含在社区居家养老服务中心开展的,是属于社区养老服务中的一小部分,因此并不是政策福利汇集的主体,虽然政府提出了有关促进社区养老服务的相关政策,但是在涉及到助餐服务这一领域时,政策的支持力度相对来说就变小了,因为政府没有专门为社区养老助餐制定相关的政策,所以使得助餐服务无论在人力、物力还是财力等各个方面都有限制,缺乏相对应的法律保障。这就导致助餐服务项目不能单独地运行,只能作为社区养老服务中其中的一部分来运营开展,从而缺少了独立性。”

“L 市的助餐服务人数受限,场地不足、资金缺乏等一系列的问题大部分的原因都是没有相关法规政策的大力扶持。如果要促进社区养老助餐服务的发展,则需要政府定制出相关的法律政策,加大对助餐服务各方面的支持,完善相关的配套措施,使得助餐服务的实施拥有基础的法律保障后,才能进一步促使助餐服务的发展。”

由此可见,L 市社区养老助餐服务的政策内容不够完善,政策层面上没有较好的顶层设计,因此在实施助餐服务的过程中缺少相对应的法律保障,从而在一定程度上限制了助餐服务的发展。

2.1.2. 资金支持力度不够

社区居家养老事业发展的的好坏,与资金的多少有着必然的联系,助餐服务资金的充足与否,很大程

度上决定着助餐服务质量的高低。经过实地调查，L市区的助餐服务的运营资金来源单一，其资金支持主要来自政府、各福利基金会以及社区惠民资金的资助。由此可见，项目运营的生命力较为薄弱，一旦资助中断，项目就难以维持。在调查的H社区中，民政局通过购买服务的形式，投入了2万元购买了助餐服务在H社区居家养老服务中心开展，包括场地的提供，运营的支出，但是后续并没有持续的项目资金的支持，导致了养老助餐项目难以维持收支平衡，所以项目运营了一年之后就中断了。这也是L市的养老助餐服务项目运营寿命普遍较短的重要原因之一。

除此之外，随着时间的推移，老年人人口也越来越多社区老年人的自理能力将会逐渐下降，饮食作为日常生活的基本需求，老年人们将会对养老助餐的需求也越来越大。在调查的468位老人中，有263位老年人“愿意使用养老助餐服务的”，占总人数的56.2%；其次，对于“社区是否需要开设助餐服务”这一选项表示中立态度的老人占调查人数的29.5%；最后，认为社区不需要开设助餐服务项目的老人共有67人，占总人数的14.3%。由此可见，大部分的老人是愿意使用助餐服务，他们认为日常饮食是老人们在生活中最基本的需求。在调查的过程中，老人们也纷纷表示，社区若开设此类服务可以为老年人生活提供便利，老人集中在一起就餐也是生活中的一份乐趣，希望自己所居住的社区中也能够开展助餐服务，让他们的日常生活中能够有助餐服务的陪伴。

但是，在L市中，政府的财政支持是助餐服务建设资金的主要来源，由于地处西部地区，经济发展落后，各方面的发展资金供应不足，资金作为推动项目运营最核心的要素，如果资金有所缺失，项目运营中的人、力、财、物等各方面都受到限制，这就会导致助餐项目只能为少数老人提供养老助餐服务。例如在L市Q社区中，养老助餐项目是依托该社区的老年人照料中心展开的，因为资金和场地有限，每天中午最多只能供约几十位社区老人用餐，而这远远不能够满足社区老人们的助餐需求。供应无法满足需求，故而出现了供需矛盾的问题。“需求大，服务少”也就逐渐成为了L市社区养老助餐服务运营的基本现状，这也是由于政府资金供给不足所导致的。T社区负责人说道：“若政府能够加大对我们的资金投入与帮助，这将会解决目前存在的一系列的问题”。

2.2. 社区层面

2.2.1. 角色定位不清

在L市城市社区中，助餐服务是政府自上而下政策导向推动的产物，依托在社区居家养老服务中心或者在社区日间照料中心为老年人提供的服务。政府购买服务投放至社区，社区在其中应扮演着管理者、监督者的角色，发挥着自身的主导作用来促使助餐服务融入到社区中。但是，在本次调查过程中，恰恰与之相反，社区工作人员这个过程中只起到一个辅助的作用，他们并没有直接参与项目的运营和执行中，在他们的日常工作中也不会去主动帮助助餐服务的开展。他们认为，L市社区助餐服务的实施，是由政府购买社区居家养老的服务或者是承接购买服务的项目负责人来执行助餐服务，既然是政府购买服务，应该由购买方来承担。

K社区的工作人员谈到：“社区助餐这一块领域是由政府购买相关的服务在社区日间照料中心执行，主要是由购买服务过来的日间照料中心的项目负责人管理与实施，我们在这个过程中只扮演着一个中介的角色，如果社区中有老人需要助餐的提供，我们将会引介到该机构，其中一系列享受助餐服务相关的程序则是由那边的工作人员具体说明。”

T社区认为：“这是民政局直接通过购买服务的形式投放到我们社区里头，这不用我们评估，也不用我们花钱，他们做成什么样我们也不好去指手画脚，既然是政府购买服务，应该由购买方来承担。”

Q社区：“他们那边说需要场地，但是我们现在的办公场地也很紧张，也没有多余的地给他们做厨房，来给他们当食堂，只有他们那边的居家服务中心还有场地，所以他们就在那边实施服务，我们日常

的工作很繁忙，也没办法参与。至于说要宣传，但是宣传什么的都要经费，但是又没有专门播这一笔钱给我们，虽然老人与我们很熟，但我们也不可能对着社区的老人天天喊他们去那边吃饭。”

T 社区居家养老服务中心的项目负责人也提起过：“项目主要是由我们来运营，如果有社区这边的帮助，通过他们的大力宣传或者与他们进行合作，助餐服务将会更加容易顺利实行。”

由此可见，在这些已开展了助餐服务的社区中，社区对自己的职责界定不清晰，助餐服务在社区里的实施，社区应是扮演着管理者、监督者的角色，发挥着自身的主导作用来促使助餐服务融入，而不是一种“事不关己”的这种态度。社区应该定位好自身的角色，积极与社区居家养老服务负责人进行合作，共同促进助餐服务在社区中的开展。

2.2.2. 支持力度、宣传力度小

除此之外，在调查的社区中，老年人对于助餐服务的了解程度有限。在调查对“社区助餐的了解程度中”，其中“听说过有助餐服务，但不了解”的老人所占比例最大，占总比例的 36.1%，这些老人是通过身边人提起过此类服务，只知道在自己居住的社区中为老年人提供助餐的服务，但其中提供的具体服务，是完全不知情的；与此同时，对于开设此类服务“完全不知情”的老人人数占本次调查总人数的 20.7%，同时，在这 468 名的老人中，只有 205 位老人曾参与过社区养老助餐服务项目，占总人数的 43.8%。

在社区开展问卷调查的过程中我们发现，社区的居民，尤其是社区的老年人因为对新媒体传播的接触甚少，也很少关注外界的新鲜事物。当我们向老人介绍这个项目后，大多数老人表示自己是愿意参加的。但由于社区对自身角色定位不清，对助餐服务缺乏重视，因此并没有对社区养老助餐项目加大宣传，所以老人对该项目的了解度较低，这也直接导致了有很多老人“愿意参加”但“没有参加”或者“不知道如何参加”等情况的出现，养老助餐项目也就无法达到更好的项目效果。

T 社区居家养老服务中心的项目负责人说道：“我们项目目前还在实施的前期，目前最大的问题就是社区老人们对于社区设有助餐服务了解程度不深，社区助餐服务的提供在社区内宣传力度不大，没有达到一定的宣传效果，老人知晓度比较低，因此参与的人数也比较少。”

综上所述，社区自身角色定位不清，对助餐服务没有做到充分的重视，因此对其的支持力度也不是很大，不仅没有加大宣传力度，也没有提供相应人、力、物的支持，从而进一步造成了助餐服务项目的运营基础十分薄弱，这也是助餐服务现状存在的一大问题。

2.3. 社会组织层面

2.3.1. 项目管理标准空白，监管机制不全

“无规矩，不成方圆”，任何行业、项目的运营都需要有相关的监督管理标准。助餐服务项目是一种较新兴的助老形式，其运营模式在探索阶段时难免会存在一系列运营上的问题。首先，缺乏相应的监管制度。L 市社区助餐服务的实施，一般是由招募过来的项目负责人根据他们所具备的知识和经验来实施助餐服务的开展，但随着项目不断地发展和壮大，项目的运营、受助名额筛选、餐食的卫生安全等方面却没有明确的部门来监管。探究其原因，主要是项目负责人在一开始时没有明确分工，没有制定一套相关运营的制度去规范，导致各个部分的监管主体不清，因此产生了运营过程中的混乱与失察，也造成了 L 市养老助餐项目良莠不齐的现象。其次，缺乏统一的收费标准。在不同的社区中，实施社区的助餐服务会有不同的宗旨，其中的性质也会有虽不同，有的需要掏钱购买，有的则是为老年人提供免费服务，有的助餐服务收费高，有的收费低。因此，是否收费或者如何具体收费，各有其道，不能一概而论之。另外，不同地区不同机构的助餐收费和补贴的标准也不尽相同，这容易让老年人对此认知不清，从而影响

他们对服务费用支付的依从性。

除此之外，对养老助餐项目的监管缺乏标准，虽然其自主性有所增强，但是项目的质量却难以保证，老年人难以辨别养老助餐服务的质量，这也是一部分老年人没有参与助餐项目的原因。例如在 H 社区就出现过有个别老人为了享受助餐福利而谎报自身情况的事例，这也影响了该项目的公平性和社区居民对项目的信任度。综上所述，尽管 L 市助餐项目取得了一定成效，但也存在诸多问题，其原因是多方面的，总体而言，该项目存在管理粗放的现象，急需采取适当的措施加以解决。

2.3.2. 忽视专业优势的发挥

社会工作致力于解决社会问题，构建社会资本，提供专业的服务，促进社会发展。社会工作在介入老年人相关服务方面已经形成了比较完善的理论和充实的实践经验，能够为老年人提供专业化服务，帮助他们解决生活中的困难，促使处于困境的老年人恢复正常的生活。若想让助餐服务能惠及更多老人，应该加大社工这个角色的引入，社工若参与到助餐服务，必将会发挥着重要的作用。除此之外，L 市经济落后，资源稀缺，当前助餐服务项目的设施与服务相对于发达地区来说相对落后，针对目前的状况，则更需要加大社会工作的投入，才能有助于解决助餐服务过程中存在的一系列的问题。但是笔者在访谈过程中发现，社区在养老助餐服务的过程中并没有设置专门的社会工作岗位，没有类似于社会工作的非营利组织参与养老资源的供给，更没有社会工作者入驻社区，社会工作参与 L 市社区为老服务现在处于空白的状态。

3. 建议与决策

3.1. 政府层面：完善相关政策，加强资金支持

养老助餐服务是社区居家养老的基本服务内容之一，而养老助餐项目的开展离不开政府的大力支持。社区为助餐服务点开设是涉及民政部门和食品药品监管部门，但根据《中华人民共和国食品安全法》和餐饮服务许可证发放管理办法中所示，社区为老助餐模式在其均无明确定义，因此将会容易导致在一些环节上出现监管空白地带[4]。所以，政府首先需制定一系列有关助餐服务的优惠扶持政策，充分调动社会各组织的积极性，共同参与到助餐服务事业中以促进养老助餐服务的发展。其次，政府还应建立健全对应的监管制度，监督补贴资金的使用路径，确保资金专款专用。同时还要监督受益老人的筛选，做好个人资料的准确核实，坚持公开透明公平公正的原则，确保帮助到最有需要的老人。最后，资金和场地是制约该项目开展最大的因素，因而政府应设立针对独立的助餐项目专项补贴政策，加大对助餐服务的资金支持，建立长效的扶持机制，鼓励更多社区积极开展养老助餐项目，完善社区居家养老服务体系，满足老人们的助餐需求。

3.2. 社区层面：明确职责范围，加大支持力度

社区应该定位好自身的角色，积极与社区居家养老服务负责人进行合作，共同促进助餐服务在社区中的开展。老年人在居住的社区里享受助餐服务，社区内资源丰富，充分地利用起来有益于助餐服务的发展。首先，社区可为助餐服务的开展提供相应的场地资源，如链接社区里的餐饮行业来解决场地不足的问题。目前，餐饮行业已经形成了稳定的运营体制，配送服务也已经相当成熟，不管是老年人到店用餐还是配送到家都是具有可行性的。这不仅可以解决场地不足的问题，也可以解决老年人口味不同的问题，满足老年人的个性化需求。其次，社区可为助餐服务的开展提供人力资源，例如社区内的志愿者。志愿者是一个致力于社会公益事业的群体，能够不计物质报酬的参与各种各样的志愿服务，L 市有许多已经稳定成熟的志愿者机构，而每个社区也有很多热衷公益的志愿者，可以通过招募社区内的志愿者形

式,根据“就近原则”为老人提供配餐服务或者上门做饭服务。这不仅满足了老年人的个性化需求,更重要的还是给予了老年人陪伴,让他们可以感受到社会的温暖,拥有一个舌尖上的幸福晚年。最后,社区内的工作人员应该加大对助餐服务的宣传力度,并鼓励老年人参与其中。因为社区的工作人员长时间与社区的老年人进行接触,老人对此比较熟悉,信任度将会上升,在工作人员的宣传和鼓励下,老人们将会更愿意参与到其中。

3.3. 社会组织层面：探索良性运营，提高服务质量

在L市,项目的运营主要是通过购买服务的形式承接负责人来实施项目的开展,若一个项目想要长久的运营,则必须学会“自我造血”。因此项目负责人则应该建立一个良性的运营模式,逐步降低对政府的依赖程度,寻找更多的资金获取点,提高自我生存的能力。例如积极与社区搭建资源的链接,充分整合利用社区的场地等资源,同时利用社区的各个平台扩大宣传面,积极向社会各界宣传养老助餐项目。这不仅可以使更多老人了解助餐项目,从而吸引更多的老年人参与到其中,接受到助餐的服务。最重要的是可以使更多的爱心企业、爱心人士关注到这个项目,吸纳更多的资金注入,维持项目的长久运行。养老助餐项目发展壮大后,关注的人才会越多,能够拓宽资金来源的渠道,获取到更多的资金,进而使养老助餐项目又更进一步的发展,这是一个良性的循环机制。

随着生活水平的提高,老年人对饮食的要求也越来越高,尤其是对服务的专业化要求更高,个性化的要求也更加凸显。因此,一方面,社会组织需要提高养老助餐服务的专业化水平,对助餐服务的工作人员应进行定期的专业培训和考核,在岗人员必须熟悉老年人的特性以及护理老年人的基础知识,最好能根据老年人的身体素质和健康状况提供建议性的饮食搭配,提高服务的质量。另一方面,作为承接服务的社会组织需要尽可能吸引、招募到专业的人才,积极引入社会工作专业的人才,做好养老助餐需求方面的调研,打破原有的思维模式,了解老人对助餐的真实需求,结合实际情况,并链接相关资源,更好地为老人提供专业化的助餐服务。

4. 总结

养老助餐服务是一项综合性的居家养老服务,关系到每一位老人的需求,只有促进养老助餐服务的发展,才能更好地满足老年人基本的用餐需求,从而提高老年人的晚年生活质量^[5]。因此,本文主要围绕L市城市社区养老助餐服务的实施现状展开了详细的调查。调查发现,L市的养老助餐服务项目在运营过程中存在许多问题:资金支持力度不够,人力物力不够,服务供不应求;同时助餐项目的管理标准空白,监管机制不健全;宣传力度不够、社区老年人参与度低以及忽视专业优势对的发挥等问题。

因此,针对以上问题,结合L市社区的发展实际情况,本文提出了促进养老助餐服务发展的几点建议:第一,在政府层面,政府财力要加大支持力度,增加资金投入,推动养老助餐服务的发展,同时还要健全监管制度,坚持公开透明公平公正的原则,确保能帮助到最有需要的老人;第二,在社区层面,需要明确自身职责,提高社区内的闲置资源,突破人、财、物限制等问题,同时还需要发动社区的志愿服务,鼓舞老年人参与其中,享受该服务过程;第三,在社会组织层面,则需要积极创新运营机制,探索良性的运营模式,除此之外,还需要积极引入社会工作的专业人才,做好养老助餐需求调研,提高养老助餐服务的专业化和个性化,打造多样化服务模式为更好满足老年人的需求。通过以上种种措施,完善养老服务体系,为老年人提供满意的养老需求,最终促进养老服务的发展。

参考文献

- [1] 孙鹃娟. 从老龄化社会发展需求看老年学学科体系构建[N]. 中国社会科学报, 2020-04-29(007).

- [2] 南国今报. 柳州老年人老龄化空巢化趋势明显 晚年生活谁守护[EB/OL].
<http://news.gxnews.com.cn/staticpages/20181018/newgx5bc7c4d1-17728810.shtml?pcview=1>, 2018-10-18.
- [3] 王傅, 谢思婷. 精益治理: 城市社区养老助餐服务中的困境破解——以 G 市某老年人爱心助餐项目为例[J]. 社会福利(理论版), 2019(7): 28-36.
- [4] 王翠玲, 李兴. 食品安全风险管理预警系统建设构想[J]. 安徽农业科学, 2010, 38(34): 19711-19712.
- [5] 刘欣. 石家庄市社区居家养老模式的优化研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北师范大学, 2019.