

# 关于建设先家村农村养老食堂的对策思考

杨琴

中共乐山市五通桥区委党校，四川乐山，614000；

**摘要：**党的十八大以来，党和国家高度重视农村养老服务工作，如何补短板、强弱项，健全农村养老服务体系，更好满足农村老人的养老服务需求？农村养老食堂是关键载体，要进一步加强农村养老食堂建设、强化农村养老服务基础设施，不断提升农村养老服务水平，建设老有所依、老有所靠、老有所养的宜居和美乡村，让农村老年群体享有幸福晚年。

**关键词：**先家村；养老食堂；养老服务；基础设施

**DOI：**10.69979/3029-2700.24.7.037

为应对人口老龄化问题，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出，要“优化基本养老服务供给，加快补齐农村养老服务短板”<sup>[1]</sup>。根据《四川省“十四五”规划和2035年远景目标纲要》《四川省老年人权益保障条例》《乐山市“十四五”养老服务发展规划》，锚定五通桥区委第九次代表大会提出的“推动高质量发展、增进民生福祉”的主线。先后到犍为县榨鼓乡回龙村“打平伙食堂”、五通桥区“茶花社区综合为老服务中心”和石麟镇共同村“日间照料中心”实地调研，并结合金山镇先家村实地走访情况，对先家村建设农村养老食堂的进行思考，并撰写调研报告。

## 1 五通桥区及周边农村养老食堂存在的不足

### 1.1 自主造血功能不足

#### 1.1.1 存在“等靠要”思想

当前，我区及周边农村养老食堂、日间照料室普遍采用“政府运维补助为主+村（社区）自筹为辅”的模式。存在村（社区）过度依赖政府投入的情况，一旦政府补助标准降低或取消，服务内容就减少，质量就下降，客源随之流失，导致农村养老食堂或日间照料室要么关门大吉，要么交由社会机构运营收取场地租金，最终都难以为继。

#### 1.1.2 前期摸底调研不够

大多数村（社区）在筹建时，对农村养老食堂或日间照料室的功能了解不透，对用餐需求了解不清，对运维方式思考不深，为了争取资金而争取项目，“开张三天热热闹闹，后续经营冷冷清清”的现象普遍，浪费了财政投入，造成了资产闲置。

### 1.1.3 社会资源利用不足

对本土乡贤、企业家、退休机关事业人员、退休教师、社会爱心人士开展感恩教育和资源挖掘利用不充分；对支持农村养老食堂建设运行的社会人士没有给予相应的表扬和鼓励，导致乡贤、企业家、社会爱心人士的爱心活动持续性不强。

### 1.2 管理未形成闭环

#### 1.2.1 权责还需细化

农村养老食堂或日间照料室都是民政部门的惠民项目，具体落实时，民政部门、镇、村（社区）应承担的责任和任务还不够细化，对所提供的服务缺乏量化标准，涉及收费的项目缺乏统一标准、缺乏考核激励机制。

#### 1.2.2 镇村两级督促管理不够

有的村（社区）将农村养老食堂或日间照料室交由本村（社区）的老年协会负责经营管理，有的交由社会机构运营，镇、村（社区）既不去指导检查，也没有监督管理。有的农村养老食堂或日间照料室没有办理营业执照、食品经营许可证，从业人员没有健康证。有的农村养老食堂或日间照料室财务收支情况混乱，没有定期公开收支，或只公开了收入，没有公开支出。

#### 1.2.3 管理制度不健全

调研中发现，犍为县榨鼓乡回龙村“打平伙食堂”、五通桥区“茶花社区综合为老服务中心”的制度建设和执行较好。但是，大多数村（社区）的农村养老食堂或日间照料室没有建立管理制度或者将制度停留于纸上，日常管理比较“随性”，服务水平不高，运营艰难。

### 1.3 服务水平不高

### 1.3.1 方式单一

大多数农村养老食堂或日间照料室由于人手有限，只对老年人提供午餐，并且只提供堂食，对于有实际需求但行动不便的失能和半失能老人、残疾人等不能提供送餐上门服务，也缺乏对其他人群的服务。

### 1.3.2 功能单一

大多数农村养老食堂建在村委会或村委会旁边，周围文体娱乐活动设施较少，大多数群众表示不愿意每天“专门为吃一顿饭跑一趟”。

### 1.3.3 适老化改造不足

我区及周边的农村养老食堂和日间照料室大多数由闲置小学校园、旧村委会等改建，空间布局狭窄，缺少坡道、适老化家具等。

## 2 先家村建设农村养老食堂的可行性

### 2.1 选址区位优势明显

#### 2.1.1 选址距离适中

现金山镇先家村是由原先家村与桐麻村合并调整而成，有村民小组 10 个，875 户 2350 人。幅员面积 5.8 平方公里。先家村村委会距金山镇中心场镇 7 公里，开车、骑摩托车约 10 分钟车程，步行约 30 分钟路程；距离原辉山镇场镇 2 公里，开车、骑摩托车约 5 分钟车程，步行约 20 分钟路程。村上没有餐馆、饭店，日常村民外出用餐主要选择原辉山镇场镇，一方面，大多数老年人由于不会开车，外出不便，另一方面场镇接待能力有限，农忙时节订餐人数多，等待时间长。而农村养老食堂选址距全村最远的农户车程不到 10 分钟，就餐路程短。

#### 2.1.2 特色产业已初具规模

先家村茶叶种植面积 2400 亩，每年 2-7 月采茶期间，每天到先家村采茶的人员约 100 人，先家茶厂固定约有 20 人，农忙时节大部分雇主有外出订餐需求。

### 2.2 用餐需求群体稳定

#### 2.2.1 特困群体有迫切需求

全村现有低保户 96 人，残疾人 72 人，散居五保户 15 人。由于人少钱少，做饭不方便，几乎都是几天做一次饭，泡菜下饭，剩菜剩饭成为家常便饭；有的老人生病了没人照顾，子女做一大锅稀饭吃几天，既不卫生，也不营养。据统计，目前特困群体愿意在农村养老食堂用餐的约 30 人。

### 2.2.2 老年群体有现实需求

目前，先家村总人口 2350 人，60 岁以上的老年人 651 人，占总人口的 27.7%。其中，空巢老人 227 人，占老年人口的 34.8%；半失能老人 38 人，占老年人口的 5.8%；失能老人 17 人，占老年人口 2.6%。虽然目前老年群体愿意在农村养老食堂用餐约 40 人。随着人口城镇化、老龄化、高龄化程度加深，农村高龄老人、失能半失能老人、独居老人等日常吃饭难的现象愈加普遍。

### 2.2.3 务工群体有长期需求

每年 2-7 月采茶期间、8 月农忙期间，外来务工人员约 1500 人，由于农事繁忙，80% 的雇主表示愿意选择订盒饭的方式解决外来务工人员吃饭问题。此外，本村在附近务工的年轻人表示“如果收费合理，味道好，图省事，会选择在农村养老食堂就餐”。

### 2.3 基础设施完善

先家村以村委会为中心，以“15 分钟生活圈”为半径，分别建有文化院坝 1 个，村史馆 1 个，农家书屋 1 个、妇女儿童之家 1 个，微景观 50 余处，微田园 10 余处，村公园 1 个，村卫生室 1 个，能够满足村民文体活动和健康保健需要。目前，村委会周围有村民闲置住房，面积约 120 平方米，村委会已与该户村民协商一致，由村委会租用并稍加改造，作为农村养老食堂地点。

## 3 先家村建设养老食堂的对策建议

### 3.1 用好“输血”，强化“造血”

#### 3.1.1 政府补助“输血”

农村养老食堂以“政府资金分级兜底+社会多样捐赠补充+个人适当缴纳+自力更生辅助+面向社会盈利收入”的运营模式，实现服务可获得、价格可负担、发展可持续。创建初期，区、镇两级政府匹配给村上一定的启动资金补助。正常运营后，建立考核激励机制，每年根据考核情况，对运营好的农村养老食堂给予一定资金奖励，对运营不善的农村养老食堂进行调整。

#### 3.1.2 村上主营“造血”

实行“劳养结合”新模式，鼓励村民把家中富余的粮、油、蔬菜瓜果拿到农村养老食堂，农村养老食堂根据时价，折合或换取餐费；对有劳动能力的老年人，鼓励以自身劳动换取餐费；开辟“爱心菜园”，为老人提供劳作场地，其种植的农副产品可通过农村养老食堂直供、爱心订购等方式实现增收；针对其他村民提供就餐

送餐服务，每餐按市场价赚取一定收益，以弥补公益性支出。

### 3.1.3 社会参与“互助”

积极发展“为老”志愿服务和慈善事业，定期开展“助老爱老”活动。一是将能力突出、品德高尚、对家乡建设怀揣热情和责任的“新乡贤”凝聚起来，在重要节庆日通过爱心捐赠筹集互助金，用于支持互助养老等事业。二是通过居民消费“爱心菜园”物品的方式为农村养老积累“养老基金”。三是激励低龄健康老人为失能、半失能老人提供结对帮扶和上门服务。

## 3.2 完善管理，提升保障

### 3.2.1 细化任务标准

民政部门根据《四川省“十四五”老龄事业发展和养老服务体系建设规划》《四川省推进基本养老服务体系建设实施方案》《关于实施“蜀适幸福食光”老年助餐服务三年行动计划（2024—2026年）的通知》等相关文件，制定实施农村养老模式的指导性文件以及具体扶持政策，明确农村养老服务设施的建设或改造、服务人员配置、服务规范、收费标准等建设与运营管理方面的规定，指导农村互助养老的实践。

### 3.2.2 加强监督管理

民政部门牵头完善农村养老的监督机制，细化互助养老服务的评估、督查、追究问责等方面的规定，推动农村互助养老规范化运作；市场监管部门对登记在册的各类服务机构和助餐点开展消防安全、食品安全、建筑安全等检查；镇村两级党委政府共同建立《餐饮服务食品安全操作规范》《工作人员规章制度》《农村养老食堂财务管理制度》等制度，建立“年度+季度+月”财务收支公示机制，做到以制度管人管事，账目收支清晰，专款专用。实时跟进养老服务质量和组织村民对农村养老食堂进行年度考核评估，评估不合格的取消运营资格。

### 3.2.3 突出兜底保障

坚持分级分类收费制度，兜住兜准兜好基本民生保障底线。对失独失能人员免费提供送餐上门，对特困人员及其他80岁以上老人象征性收费。

## 3.3 优化服务，实事办实

### 3.3.1 扩大供给

整合村“养老”服务，针对养老服务供给不足“难

点”，解决本村老年人“吃饭”刚需；针对农村公共文化服务供给不足“堵点”，打造老年人“社交”场所；针对子女无力照管“痛点”，提升老年“看护”能力；针对农忙期间农村劳动力无暇做饭“盲点”，提供就餐保障。采取“堂食为主，外送为辅”的方式，为独居、高龄、失能等困难老年人免费提供送餐服务。

### 3.3.2 配好人员

村两委中选2名干部负责日常监督，在退休机关和事业单位工作人员、退休村两委干部中选1名有公心、热心为民的党员作为农村养老食堂管理人员，通过农村公益岗位解决1-2名农村养老食堂厨师，依托“村民组长+党员志愿者+热心村民”等多方力量建立一支稳定的配送餐队伍。

### 3.3.3 适老改造

建设中，提前谋划适老化改造，地面铺设应当采用防滑材料，设置无障碍设施和通道，采取防滑措施，避免用餐老人滑倒，配置适老化桌椅。

### 3.3.4 提升功能

结合“五清”行动，在农村养老食堂周围建设“微花园”“微公园”，拓展农村养老食堂、妇女儿童之家、文化大院功能，以“吃”为纽带，满足老年人的精神文化和社会交往需要。

## 参考文献

- [1] 习近平. 中国共产党第二十次全国代表大会：高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报，2022-10-17.
  - [2] 朱文娟，赵国平. 我国居家养老服务存在的问题与完善路径探讨——以六安市居家养老服务为例[J]. 武夷学院学报，2023（4）.
  - [3] 金菁. 农村供养服务机构嵌入式养老服务供给机制与治理效能[J]. 华南农业大学学报（社会科学版），2024-07-10.
  - [4] 田先红，刘天文. 乡村振兴背景下农村养老共同体构建研究：多中心治理视角——以G区Z镇为例[J]. 理论研讨，2024-05-15.
  - [5] 李晋珠，尹俊芳. 社会工作介入农村社区居家养老服务的研究产业与科技论坛[J]. 2024-01-01.
- 作者简介：杨琴（1997—），女，汉族，云南昭通，硕士研究生，助理讲师，马克思主义理论。