

日本的老年助餐服务: 历史演进、模式探索及经验启示

赵明¹ 胡澎²

(1 中国人民大学人口与健康学院,北京,100872; 2 中国社会科学院日本研究所,北京,100007)

摘要: 作为日本为老服务体系中的一项基础性制度,老年助餐服务先后经历了萌芽、起步、调整和优化四个时期。从需求侧视角出发,依照行动能力强弱和就餐场所在家庭内或家庭外,可将日本 10 种主要助餐模式划分为四个维度。历史演进与实践模式的分析结果显示:日本老年助餐服务制度体系已基本建立,并形成了完善的顶层制度设计、社会化的资金保障格局、明确的保障人群识别策略、多元化的供给格局和丰富的服务内容;但也面临区域供需失衡、服务流程烦琐、服务供给频率不高、适用人群受限、数智化技术应用不足等问题。日本的实践经验表明,发展老年助餐服务应当突出吃得营养、吃得健康的发展理念,构建灵活完善的制度体系,明确长远的发展目标,推进多主体协同发展。鉴于此,进一步推进我国老年助餐服务高质量发展,需要转变认识误区、明确发展理念,优化制度建设,完善服务运行管理,提高需求主体的保障水平,增强供给主体的发展活力,探索供需平衡策略。

关键词: 日本; 老年助餐服务; 政策变迁 “能力—场域”视角

一、问题的提出

截至 2023 年底,我国 65 岁及以上老年人口为 21676 万人,占总人口的 15.4%^[1]。我国已经步入中度老龄化社会,总体呈现人口规模大、速度变化快等趋势性特征。同时,由于家庭规模小型化、结构核心化和代际居住关系分离化的趋势日益凸显,65 岁及以上独居、老年夫妻等家庭户的数量不断增多。在这种人口及家庭结构的演化过程中,传统的家庭养老逐渐向社会化养老转型,一些原本由家庭提供的服务逐渐被社会服务替代或补充。这些服务就包括了解决老年人“吃饭难”问题的老年助餐服务。老年助餐是一项福利性社会养老服务,关系到老年人生活质量和主观幸福感,是影响我国基本养老服务体系建设的重大基础性民生工程。为加快推进老年助餐服务保障体系建设,国家层面相继出台多项支持政策,地方也结合本地实际开展了一系列富有成效的实践探索。

随着全国范围内老年助餐服务的推广普及,学界针对这一问题的研究成果也不断涌现。现有文献主要聚焦于以下几个方面:一是对助餐服务总体状况的评估。刘颂通过文献综述的方式分析了当前居家养老送餐服务在管理、运营、支付意愿等方面存在的问题^[2]。纪竞垚认为当前老年助餐服务呈现多样化、层次化、规范化发展趋势,但一些地区仍在经营持续性、政策适用性、服务可及性等方面有突出问题^[3]。二是对地方运营经验的剖析。罗亚萍等基于西安市的调查发现,老年餐桌试点项目主要面临市场方式不恰当、自治组织不发达、政府支持监管不足等问题^[4]。邓婷鹤等通过对北京市 73 家助餐点数据的实证分析,发现助餐服务效率与区域、服务人员数量、机构运营状况密切相关^[5]。三是关于助餐服务模式的总结。李维涛认为国内助餐服务可以分为社区自主经营模式和政府委托企业运营模式两种^[6]。马冬梅等在总结国内相关助餐服务研究基础上,将目前已开展的助餐服务模式划分为集中就餐、送餐入户和邻里互助三种模式^[7]。总体来

看,关于国内助餐服务问题的研究还处于起步阶段,相关文献数量较少。既有研究基本呈现出微观和碎片化状态,多聚焦于区域性个案分析,对助餐服务的纵向演化缺少关注,更缺乏从宏观视角出发对政策和模式的系统性研究。而且既有研究鲜有从区域国别视角下对某国助餐服务展开完整分析,尽管部分文章中提及了英国的老年餐厅、美国的社区助餐支持、瑞典的中央厨房以及日本的助餐服务产业,但相关内容大多被作为某个论点的辅助支撑。

事实上,许多国家在老龄化发展初期就已开展了老年助餐服务的实践探索。全球老龄化率最高的日本已对老年助餐服务进行了半个多世纪的探索,积累了丰富的政策和实践经验。不仅构建了包括营养知识教育、食品菜单制作、食材购买、料理烹饪、配餐服务、餐后清洁、食品管理等全流程助餐服务保障体系,而且通过探索老年助餐服务与巡视探访、健康教育等其他为老服务相衔接的供给模式,实现了预防失能失智、促进社会参与等多种发展目标。

鉴于此,本文对日本老年助餐服务的历史发展脉络、主要服务模式进行“全景式扫描”,从制度架构、资金保障机制、服务保障对象、助餐供给模式、助餐服务内容等方面,对日本老年助餐服务体系进行系统性经验总结,以期丰富老年助餐服务国别研究,并在此基础上构建对老年助餐服务发展前景、现实发展格局及典型实践范式的系统性认知框架。最终为我国构建城乡统筹、分层分类、多元共治的老年助餐服务网络提供制度创新启示,助力实现助餐服务供给的普惠性、便捷性、经济性和可持续性。

二、日本老年助餐服务的历史演进

日本老年助餐服务起源于20世纪60年代初地方兴起的“福利性上门家政服务”^①,并在人口老龄化不断加剧以及社会化为老服务体系^②建设过程中逐步发展完善。政府的政策支持始终是驱动助餐服务这一福利性社会服务演进的必要前提,而不同时期的政策变迁所呈现出的“间断均衡”规律又为理解助餐服务的阶段性特征提供了分析基础。基于此,本文将日本老年助餐服务的演进历史划分为萌芽期、起步期、调整期和优化期四个阶段。

(一) 老年助餐服务的萌芽期(1962—1977年)

第二次世界大战后,在国内政治经济体制改革以及朝鲜战争“战需”的内外因素刺激下,日本经济得以恢复并快速发展。在此背景下,日本政府开始扩充国家福利体系,并构建了“福利六法”体制,逐步向“福利国家”靠拢。在老年福利方面,以1963年颁布的《老年人福利法》(以下简称《福利法》)为起点,日本加快老年福利制度建设,各类服务相继出现,其中就包括了老年助餐服务。由于这一时期的老龄化问题尚不突出,老年人的养老主要依靠家庭养老,所以老年助餐服务虽受国家重视,但主要还是为了保障特殊重点群体的饮食权利。与此同时,在一些老龄化较为严重的地区也陆续兴起了“社区共餐”活动。

20世纪60年代初,在国家相关政策推动下,居家老年助餐服务成为一项“残补型”供给事业。1963年日本政府将“福利性上门家政服务”事业纳入《福利法》中,使之成为一项国家层面的正式制度。该制度中的助餐服务主要是为特殊困难老年群体提供上门做饭服务,而这种访问型供给形式也为后续“居家为老服务”体系建设奠定了基础。1969年,为应对需要照护的老年人逐渐增多的问题,日本政府实施了“卧床老人对策事业”,重点为居家行动不便老年人提供访问照护,其中包含了助餐服务。

1970年,日本步入老龄化社会,在大力发展机构福利的背景下,政府要求养老机构向周边老年人提供助

^① 福利性上门家政服务用日语表述为“家庭奉仕員派遣事業”,是第二次世界大战后日本长野、大阪等地率先探索形成的一项居家访问服务,主要目的是为战后的军人遗孀提供就业岗位,以保障其正常生活。

^② 在日语语境中没有与中国“养老服务体系”相对应的词语。因此,本文在分析日本的相似内容时,统一使用了“为老服务体系”这一概念,为老服务与中国语境下的养老服务相呼应。

餐服务。同年11月,日本中央社会福利审议会发布了《老年期诸问题的综合应对意见》《关于推进福利机构紧急扩充的意见》两份文件,提出要加强福利机构建设,整合老年人福利事业,并开始推进敬老院、老年保健机构等为周边老年人提供助餐服务。但由于敬老院长期以来被作为接收身心障碍老人的收容机构,条件较为落后,故在1972年日本政府颁布了《养老机构的理想状态中期报告》,强调要促进敬老院等从收容型机构向生活型机构转型,其中也对机构开展助餐服务做出相关规定。报告要求养老机构建设高标准食堂、餐厅等基础设施,主动向周边老人开放助餐等服务^[8]。1973年,日本政府正式创设了“敬老院助餐事业”。1977年,日本政府又在《关于都市特别养护老人之家的发展建议》中,全面系统地阐释了助餐服务对老年群体的重要意义以及老年人居住状态与用餐需求之间的关系,并突出了配餐服务和老年食堂两种供给模式对促进老年健康和老年人社会参与的作用^[9]。

20世纪70年代初期,一些老龄化严重的地区,还自行探索出了社区聚餐的活动形式。自1972年开始,在横须贺市、武藏野市、大阪市住吉区等地陆续出现了以老年群体为对象的“社区共餐”模式^[10]。这种社区共餐一般是由地方志愿团体组织,政府提供相应食材采购的经费补贴。活动地点多选在公民馆、市民中心等场所,一般是一周或一月举办一次。这项老年聚餐活动不仅实现了对当地老年人状况的摸底,也促进了老年人的社会参与。

(二) 老年助餐服务的起步期(1978—1991年)

20世纪70年代两次“石油危机”的相继爆发,终结了日本战后经济高速增长黄金时期,推动其转入中低速稳定增长轨道,加之不断显露的人口老龄化现实,致使社会保障和社会福利建设面临收支失衡的潜在压力。对此,日本政府着手实施多项改革举措推动老年福利体系转型。在这一转型过程中,老年助餐服务保障制度逐步建立并初见成效。

首先,老年助餐服务被嵌入新创设的居家为老服务事业中。为了实现“在地安养”的发展目标,日本政府于1975年先后召开了社会保障长期计划磋商会、社会保障制度审议会,提出重视居家为老服务体系建设的发展思路。1979年,日本创设了“日间照料中心事业”,开始向有照护需要的老年人提供日间往返式的助浴、助餐、康复训练等照护服务;1981年,创设“居家上门服务事业”,提出向有助浴、助餐等服务需要的特殊老年群体提供上门服务^[11]。

其次,既有的福利性上门家政服务中的助餐服务向普惠型服务转换。在1973年日本实施老年人免费医疗制度后,老年人医疗费用增长迅猛,给医保基金及政府财政造成极大负担。为此,日本政府于1982年颁布了《老年人保健法》(以下简称《保健法》),旨在抑制老年人医疗费用,并将既有的福利性上门家政服务作为抑制医疗的重要手段^[12]。同年日本政府对《福利性上门家政服务事业运营纲要》进行了修改,将服务对象扩充到普通家庭,家庭只要支付使用费用,即可以享受访问服务。这意味着助餐服务也可以延伸到普通老年群体之中。1989年,日本政府再次对该纲要做出修订,明确了上门家政服务的具体工作内容,其中第一项“身体相关照护服务”的第一条就是助餐服务。

最后,政府要求新建机构内也要提供相应的老年助餐服务。为应对20世纪80年代出现的独居老年人增多以及“社会性住院”等问题,日本政府提出建设一批新的日常居住及中间过渡疗养机构。例如,在1985年公布的《关于要照护老年人对策的基本思路暨关于中间过渡机构的理想状态意见书》提出了建设居家型和院舍型两种中间过渡机构的发展思路,其中居家型主要向老年人提供助浴、助餐等服务^[13]。1986年,日本正式设立了“老年保健机构”,开始向有照护需求的老年人提供相关服务。

此外,受政府社会福利社会化、市场化改革的影响,一些私营企业、居民参与型社会组织等也参与到老年福利建设中,并采取了一些助餐服务保障措施。例如,19世纪70年代末、80年代初,在东京、大阪、神户等大都市开始出现市民互助组织,这些组织通过相互帮助的形式,为有需要的老年人等群体提供家务援助、照护、

配餐、助浴等访问服务。而且在助餐服务发展过程中,一些大型社会组织纷纷建立,例如,1986年成立的“全国老年人助餐联络协会”(后更名为“全国食品支援活动协力会”)。它作为日本老年人助餐服务供给主体的联络组织,不仅发挥促进会员单位之间交流合作、推动地域间社会联系等基本职能,而且通过提供事业赞助经费、人员培训、讲师派遣、活动策划等服务支持,为各组织顺利开展老年助餐服务提供保障。以“润生园”为代表的养老机构实践者们还开始探讨吞咽困难等特殊老年群体的照护食物保障问题。

(三) 老年助餐服务的调整期(1992—2004年)

为加快补齐为老服务体系短板,并落实消费税改革中“部分财源收入用于进行社会福利投资”的要求,日本政府在1989年制定了《老年人保健福利10年行动战略》(简称“黄金计划”),并从1990年起全面修订“福利八法”,以协调老年福利运营体制。在老年助餐服务方面,以1992年“老年人居家生活支援事业”为起点,居家助餐服务成为一项可以独立运行的政府补贴事业,此后在居家服务政策变迁中,老年助餐服务的政策归口被不断调整,相关服务供给格局也逐渐被扩充。

1992年,日本政府对既有居家为老服务进行整合,创设了“老年人居家生活支援事业”,其中的三项服务都包括了助餐服务供给。20世纪90年代中期,随着助餐服务覆盖面的扩大,日本政府又进一步提高了居家助餐服务的保障层次和范围。1994年颁布的《地域保健福利法》要求开始实施居家助餐服务营养指导事业,同年制定的《新老年人保健福利10年行动计划》(又称“新黄金计划”)则对居家助餐的服务对象和内容做出更细致要求。1998年,日本废除了1992年实施的老年人居家生活支援事业,开始实施独立的“日间照护服务事业”和“居家上门生活支援事业”,二者均包含助餐服务^[14]。20世纪末,为确保长期护理保险(简称“长护险”)制度的实施,日本政府在1999年制定了《为促进长护险顺利实施的相关举措》,将尚未纳入长护险保障范畴的事业重新划分,助餐服务被调整到“照护预防及生活支援对策”之中。2000年和2001年日本在《关于实施照护预防及生活支援对策的通知》《照护预防及生活支援对策事业实施纲要》两份文件中进一步对都道府县和市町村开展的配餐服务、助餐事业做了区分。2003年日本政府再次调整长护险配套服务政策,并新设立了“照护预防及地域支持事业”。该事业将市町村供给的服务重新划分,助餐服务则依事业目的不同而被划分到不同事业之中,上述关于助餐服务的政策演进及主要内容如图1所示。

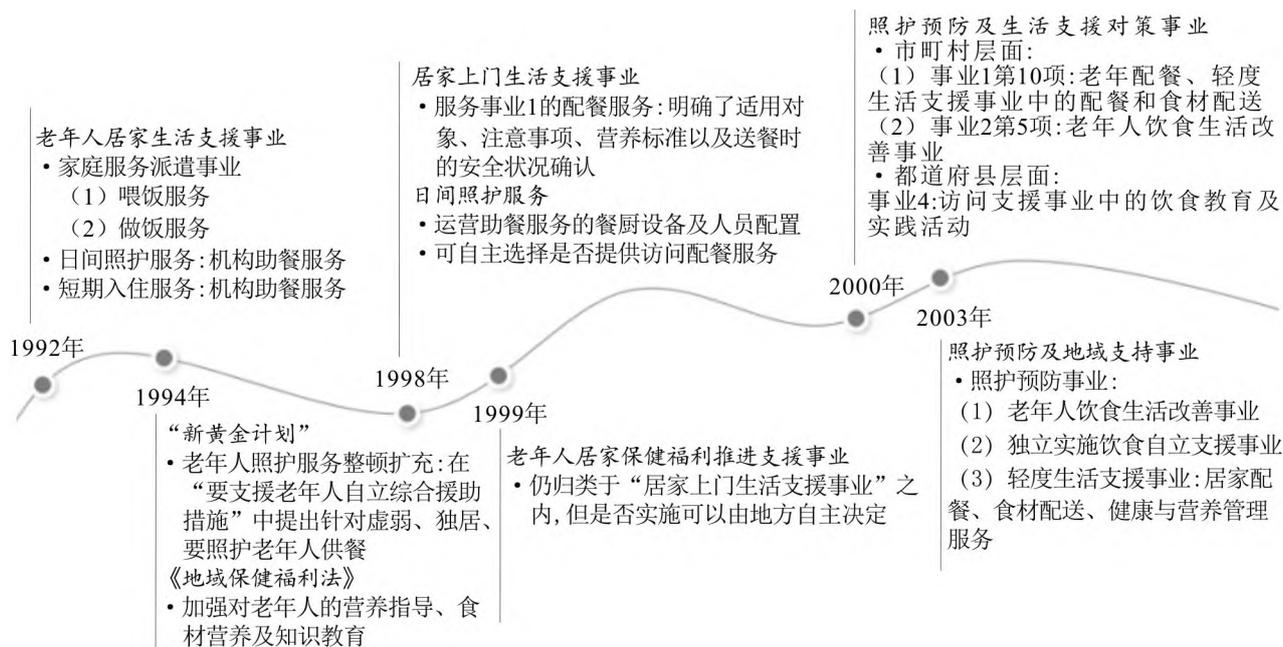


图1 不同居家为老服务事业实施的助餐服务项目

具体到助餐服务供给方面,20世纪90年代以后,老龄化水平快速提升、独居老年人不断增多等现实问题使得助餐服务需求快速增加,许多私营企业开始加入助餐服务供给中。例如,2000年9月,日本711便利店公司、日医学馆、三井物产、日本电器公司共同开展了针对行动不便老年人等群体的“Seven Meal-Service”送餐服务。

与此同时,随着全球化和信息化的进展、国民价值观的多样化以及地方自治的呼声日益高涨,“市民活动团体”或“志愿者团体”大量诞生^[15]。1998年,日本出台《特定非营利活动促进法》(简称《NPO促进法》),开始鼓励非营利组织发展。在助餐服务方面,除传统的生活协同组织、地方社会福利协议会外,更多的社会福利法人、公益财团法人以各种方式参与到助餐供给行动之中。例如,作为促进为老服务社会化发展的公益组织,“银发服务振兴会”在2003年实施了“配餐服务发展状况及服务事业现状调查”“高龄者烹饪行动、饮食生活相关的调查”等多项调查,为助餐服务研究提供了充足的数据支持。在东京八王子市、足立区、立川市等地区,当地政府依托NPO组织,开发利用当地闲置房屋等资源,为有需要的老年人提供助餐服务^[16];埼玉县当地银发服务公社为促进老年助餐服务推广,实施了助餐模范事业。该事业采取多元主体协作的方式应对不同地区助餐服务需求差异,具体表现为以营利性企业配送为主,对需求较少的地区采取社会福利协议会及志愿组织合作配送的方式^[17]。

(四) 老年助餐服务的优化期(2005年至今)

2000年日本长护险实施后,需要照护的认定人数持续增加对保险制度可持续性造成冲击。加之长护险外仍有部分照护预防服务未被整合到长护险之内,导致服务重复、效率低下、资源浪费等问题的产生。因此,日本在2005年首次对长护险进行了改革。在重视照护预防体系建设思路下,老年助餐等服务被纳入长护险保障范畴中。由此,日本老年助餐服务发展方向和制度框架基本定型,相关助餐服务供给也随着服务需求的多元化而进一步丰富。

随后,老年助餐服务保障制度的调整主要围绕服务运行体系、服务内容和 service 管理等几个维度展开。首先,在服务运行体系建设层面,长护险制度下的老年助餐被纳入地域支援事业中的照护预防事业中,服务利用需按照保险使用程序进行,费用则依收入水平决定。以康复保健机构中的老年助餐服务为例,机构内就餐的老年人每日餐费为1445日元^[18],依据年收入差异共设4个层次的缴纳标准,低保人群每日仅需自费300日元,其余由长护险支付。其次,在服务内容层面,不断推进老年餐食的易食性和安全性建设。认知症、心脑血管疾病等病症导致的自主吃饭及吞咽困难等症状极易引发呛咳、吸入性肺炎等健康风险问题,对此,日本政府及社会力量自21世纪初开始,先后制定了多种照护食品标准以加强对照护食品的精细化管理。例如,日本“饮食及吞咽康复学会”制定的《吞咽困难调整食品分类2013》^①,农林水产省主导的“照护食品标识制度”^②等。最后,在管理规范化层面,在厚生劳动省主导下,地域配餐营养管理事业得以推进实施。2017年时,为响应时任首相安倍晋三提出的“一亿总活跃社会构想”中关于发展助餐服务的要求,厚生劳动省制定了《为促进面向社区老年人等群体的配餐事业营养管理工作指南》,对配餐服务的概念、范畴及注意事项等做了系统性规定,同时还制作了面向配餐服务经营者、需求者的工作手册。

在助餐服务供给发展方面,随着老年人助餐服务需要日益多样化,一些企业结合实际需要探索出了多种助餐供给形式。特别是在居家养老主流化背景下,许多企业制定了个性化的配餐服务,保障不同身体状况的老年人能吃得上“一餐热饭”。例如,Watami公司运营的老年人配餐业务不仅提供病人、老年人居家配餐服

^① 《吞咽困难调整食品分类2013》是日本饮食、吞咽康复学会整合了既有各种吞咽困难食物的认定标准后建立的新标准。该标准主要从餐食的硬度、黏稠度两个维度对食品类型进行划分。

^② 照护食品标识制度是日本农林水产省于2015年公布的一项制度,被用于规范助餐服务市场发展。该制度对照护食品的定义、简易名称、宣传策略、甄选标准、供给方式等方面做了详细规定,并将照护用餐食划分为蓝标、黄标、红标等3大类(内含7小类)。

务,还研发了吞咽障碍人群专用餐、高蛋白餐等产品。另外,随着越来越多老年人选择入住“带养老服务的老年公寓”,这些公寓也开始为老年人提供堂食服务。

三、“能力—场域”视角下日本老年助餐服务的主要模式及类型

在半个多世纪的发展过程中,受不同时期为老服务制度调整的影响,日本的老年助餐服务演化基本形成了从残补型到普惠型,从依附型到独立型,从粗放型到精细型的福利服务变革趋势。在实践层面,老年助餐服务的特殊性、助餐服务主体的丰富性以及不同助餐服务地区发展水平的差异性等因素的客观存在,也决定了实际的助餐服务模式丰富多样。这意味着在对这些实践模式进行划分时,如果采用既有研究中的供给侧分析视角就会出现无法总结繁杂的助餐模式、难以对混合助餐进行有效切割等现实问题。因此,本文探索尝试从需求侧视角出发,依据老年人就餐能力和就餐场域对日本当前的助餐保障模式进行分类,进一步厘清既有助餐服务模式的思路。

老年助餐服务原本属于家庭内基本生活环节,在家庭结构小型化的现实背景下正在逐渐“去家庭化”^①,成为一种需要由社会供给的福利性“准公共产品”。也正因如此,实践和学理研究层面都更加注重如何通过有效的社会化供给保障老年人的助餐服务需要。在这种以供给侧视角为出发点的保障策略推动下,更容易形成居家助餐、机构助餐、社区助餐或社会助餐、政府助餐及“政府—社会”混合助餐等模式的划分。但事实上,助餐服务不仅是为了解决老年人的“吃饭难”问题,还是解决老年人“病从口入”的重要保障措施,饮食问题对于老年期健康发挥着至关重要的作用。从日本针对吞咽困难老年人、机构入住老年人的助餐服务保障可以发现,助餐服务通过与营养指导、照护预防和社会参与等为老服务的衔接,有效减缓了老年人失能风险,实现了安全状况确认等多层次发展目标。这表明,对于老年助餐服务这一外在的辅助性保障措施,无论其形态、类型如何丰富,都需要结合老年人自身状况、实际服务需要分析其主要模式。因为不同身体状况、不同居住安排、不同生活习惯背景下,老年人在助餐服务方面可能存在不同的选择方式,而且只有立足于老年群体自身特征,才能真正厘清老年人实际助餐需求,并将这些潜在的助餐服务需求转化为实际的助餐服务需要,从而助推各类助餐服务运营主体在利润空间有限的服务保障中实现可持续发展。

进一步来看,需求侧分析主要是强调老年群体在进行助餐服务模式选择时所遵从的决策依据。一般情况下,老年人会依据自身的“能力”和就餐的“场域”习惯两种因素做出综合决策。其中,“能力”是指助餐服务模式选择与老年人自身行动能力、自理自立能力等密切相关。老年人自理能力越强,在助餐服务使用时自主参与的程度越高,反之当老年人自理能力变弱时,助餐服务中其他主体参与程度将会变高。“场域”则是指老年人在利用助餐服务时对服务场所的空间偏好和地点选择。一般情况下家庭是老年人首选的就餐地点,但是由于社会参与的需要、助餐丰富度差异等因素的客观存在,老年人还会选择家庭外的一些地点就餐。因此,以行动能力强弱为横坐标,以就餐地点(家庭内还是家庭外)为纵坐标,可以基本刻画出满足老年人助餐服务的四种分布模式,它们分别为“强行动及家庭内”“弱行动及家庭内”“弱行动及家庭外”“强行动及家庭外”助餐模式。

“强行动及家庭内”助餐模式指的是老年人即便能够自由行动,仍然会选择居家就餐。这意味着在提供助餐服务时,应当更多考虑食材配送、营养指导等辅助性助餐服务,尽可能维持老年人的自理自立能力。“弱行动及家庭内”助餐模式指的是老年人自理能力减弱,自主烹饪存在一定困难,从而选择居家助餐服务。这种模式符合当前大多数居家老人的实际需要,所以针对此类群体应当更加关注配餐服务并辅之以安全确

^① “去家庭化”源自“去商品化”概念的补充,依据艾斯平·安德森的理论框架,“去家庭化”主要有公共化和市场化两个发展方向。在本文中,“去家庭化”主要是指原本由家庭内负责承担的助餐服务,需要由公共化或市场化的服务供给方式提供。

认等必要措施。“弱行动及家庭外”助餐模式指的是老年人因无法自理自立而希望得到一定的服务保障,这种情况下老年人倾向于选择机构助餐服务。“强行动及家庭外”助餐模式则可被理解为老年人具备自理自立的基本能力,主观上更愿意选择家庭外提供的助餐服务,例如社区组织的助餐、堂食服务等。此种模式下老年助餐服务可以配合社会参与、文娱活动等,在满足老年人用餐需求的同时还能够实现其身心健康的全面发展,延缓失能发生风险。基于上述分析,本文在比较日本当前 10 种主流的助餐服务的基础上,进行了更为清晰的类型划分,具体如图 2 所示。

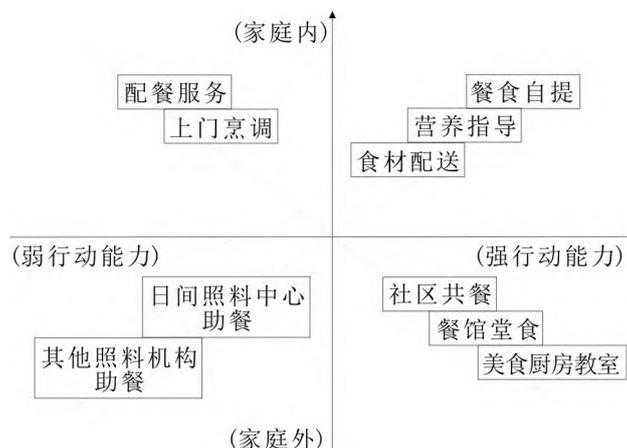


图 2 日本老年助餐服务的主要模式

“强行动及家庭内”助餐模式主要包括“餐食自提”“营养指导”“食材配送”3 种服务。餐食自提服务是面向那些无法或者不会烹饪食物的老年人群提供营养便当。老年人可以自己去售卖窗口或饭店购买,然后带回家中享用。随着互联网时代的兴起,众多企业创新服务模式,通过官方网站搭建预约平台,为老年人提供便捷化订餐服务。以日本知名便当品牌“弥生轩”为例,该企业率先在其官网开辟银发专属预约通道,采用适老化界面设计,支持老年消费者根据个人饮食需求自主选择餐品、预订取餐时段。营养指导服务主要是向出院后需要恢复身体的老年人派遣护士、营养师等服务人员,对其提供必要的营养指导、饮食注意事项提醒等服务,以确保老年人尽快康复。例如由日本全国营养师协会管理、各地方都道府县营养师协会具体实施的“营养护理据点”项目深度对接长护险制度,针对老年群体营养摄入不足、饮食结构失衡等突出问题,派遣营养师上门开展个性化膳食指导与营养干预,显著改善了老年人的营养健康指标。食材配送服务主要是面向自己在家做饭,但出于健康、环境等原因无法外出购买食材的老年人群。通过将搭配好的食材配送到老年人家中,确保老年人不仅能够吃得上饭,还能实现必要的营养搭配。近年来,随着超高龄社会的深化,食材配送行业针对银发市场需求开展创新实践。例如“Kotepuri 生活协同组合联合会”突破传统配送模式,构建“照护型食材供应链”,打造照护食材配送品牌。“Yoshikei 食材配送公司”则推出“营养师配餐+日本原产蔬菜”的个性化服务套餐。这些创新模式有效解决了老年群体采购不便、营养失衡等困难。

“弱行动及家庭内”模式主要包括“上门烹饪”“配餐服务”两种服务。上门烹饪主要是指在长护险居家上门服务事业中,由照护人员帮助老年人烹饪食物的服务,照护人员会为老年人准备充足的食物,以确保下次访问前老年人都能吃到饭。一般情况下,在长护险保障范畴中的老年人可以在 1 天之内可以享受一个半小时的包括上门烹饪在内的生活照料服务,服务总费用在 3000 日元左右,老年人只需要负担 10% 的使用费和食材费。配餐服务来自各自自治体实施的“老年人饮食自立支援事业”,是主要面向失能风险人群的一项福利性服务,老年人只需要支付 400~500 日元的单次费用(除去自治体补贴)。例如,东京都足立区针对独居、失能等特殊老年群体,创新推出了“元气支持便当”事业。该事业采用“社会化配餐+政府补贴”的运营模式,经专业评估,符合标准的老年人每日可自主选择午餐或晚餐时段,在区内 17 家餐饮店机构享受 300 日元/份

的配餐补贴。

“弱行动及家庭外”模式主要包括“日间照料中心助餐”“其他照料机构助餐”两种服务。日间照料中心助餐是通过日间照料中心每周提供1~2次的午餐,主要采用集体性聚餐的方式,并且会定期提供营养指导、饮食习惯指导等服务,老年人只需负担500日元左右的单次费用。以日本静冈县内的一家大型连锁照护服务企业芥川公司为例,该公司的日间照护服务主要向老年人提供正餐和下午茶两项助餐服务。正餐结合时令和老年人健康数据动态调整蛋白质、膳食纤维等营养素配比。而且为吸引周边老年人参加,该照料中心还打造了“现做荞麦面体验”“企鹅食堂”和“集体聚餐社交活动”三项特色服务,有效缓解老年人的孤独,成为地区养老助餐服务典范。其他照料机构助餐服务主要是指为居住在老年康复保健机构、照护医疗院等机构中的老年人提供的助餐服务。这些机构一般会在营养师指导下提供符合老年人状况的饮食搭配,营养指导等服务费用大部分由长护险支付,老年人只需依据收入水平支付部分费用。而且随着入住康复型、疗养型机构的老年人逐渐增多,为精准满足不同老年群体的个性化膳食需求,助餐服务行业创新呈现多元化。有机构主打国际特色,推出“环球美食体验”,由营养师研发跨文化适老菜单;有机构实施“明厨亮灶工程”,通过现场烹饪制作展示,增强老年人的参与感,促进老年人营养摄入和心理愉悦的双重提升。

“强行动及家庭外”模式主要包括了“餐馆堂食”“社区共餐”“美食厨房教室”三种服务。餐馆堂食主要是满足不同需要老年人在店内就餐的一种助餐服务,它不仅保障不会做饭、因身体状况无法做饭的老年人的饮食需要,还可以满足不想在家里吃饭,想感受饭店氛围的老年人的就餐需要。根据日本NRI公司2024年开展的一项调查显示,在60~80岁各年龄段的被访者中,实际利用堂食服务和有利用需求的老年人合计超过60%,而且年龄越大,对该项服务的关注度越高^[19]。社区共餐主要是一种依托社区设施开展的福利性助餐活动,一般每月1~2次,是由地方自治与非营利组织共同举办,邀请社区内老年人参与的一种集体性活动,一般一次费用在500日元左右。举办此类活动既能够促进老年人社会参与,避免其陷入社会隔离,还可以在举办活动过程中维系地域间的社会联系。例如,川崎市蟹谷、久末地区每月一次的“社区共餐”由社区自治会统筹运营,主要面向当地70岁以上老年人及残障人士,每次活动人数在80人左右。聚餐活动包括聚餐和活动两部分,活动涵盖文艺表演和知识科普等,有效促进了地区间的社会联系,实现了老年人的社会参与。美食厨房教室主要是由地方自治体举办面向老年人或者其家庭照护者的公益性烹饪讲习课程。老年人通过自主报名的方式在固定时间参加讲习课程。参加者可以在授课老师带领下共同学习营养知识、一起烹饪食物、交流食疗保健经验等。

四、日本老年助餐服务的主要特征及面临的挑战

基于上述历史演进和主要运行模式的系统性分析可以发现,日本老年助餐服务在顶层设计、资金来源、保障对象、供给主体、服务内容等方面呈现出明显的发展特征,而且经过半个多世纪的建设,日本老年助餐服务市场规模不断扩大,已经成为日本银发经济发展的重要支撑力量。根据矢野经济研究所测算,2023年日本加工类和烹调类照护食品的销售总额分别约为1350亿日元和5780亿日元,其中加工类和烹调类老年食品的销售总额分别为300亿日元和3869亿日元^[20]。虽然日本老年助餐服务形成了较为完备的体系,并呈现出一定的规模效应,但在经济社会发展条件的快速变化过程中,依旧面临着一些突出的现实问题。

(一) 日本老年助餐服务的主要特征

在顶层制度设计方面,日本政府持续推动老年助餐服务相关的法律体系、体制机制和标准规范建设。在日本老年助餐服务发展过程中,日本政府始终以立法为准绳,先后颁布实施了《福利法》《护理保险法》《NPO促进法》等多项法律,为助餐服务的制度建设、资金来源、主体规范等多个方面提供背书,确保助餐服务运行有法可依、有章可循。在助餐服务相关政策调整过程中,日本政府还明确了央地之间的职责分工。中央政府主要负责助餐服务制度的顶层设计和调整,除立法保障外,还以财政政策为杠杆促进地方自主探索和推广。

针对食品标准不统一、不同老年群体助餐食物保障体系建设不规范、配餐过程管理不规范等问题,农林水产省、厚生劳动省等政府部门制定了统一的照护食品分类制度、配餐管理指南等。地方政府作为实际管理者,则通过制定翔实的运营标准、服务申请流程、认定规则等确保助餐服务供需双方能各取所需,使助餐服务制度能长期可持续。

在服务资金保障方面,经过多次制度调整后,日本老年助餐服务的资金来源更加多元,保障水平更加稳定。日本老年助餐服务的资金来源最初是“财政资金”,后变为“社会保险/地方补贴+个人自付”。在助餐服务发展的早期阶段,主要是通过中央财政补贴的方式对地方探索的模式进行补贴。这种保障模式下,受政府财政收支水平波动的影响,助餐服务难以大范围推广普及。例如,在1999年居家老年人福利事业调整时期,老年人居家服务的总体预算资金从1998年的800亿日元锐减至100亿日元,此举导致老年助餐服务的保障资金也随之大幅削减^[21]。2005年长护险改革后,助餐服务被纳入长护险服务范畴,服务资金主要来自社会保险和个人自付,资金来源更加稳定,老年助餐制度运行的可持续性大大提高。

在服务保障对象方面,老年助餐服务逐步从“残补型”向“普惠型”转换,并进一步聚焦于“特殊重点人群”。在老年助餐服务发展的萌芽期,作为“福利性上门家政服务”的附带项目,助餐服务主要以保障低收入老年群体为主。随着政策的扩充和居家上门服务事业的开展,老年助餐服务开始将有照护需要的卧床老年人纳入保障对象范围内。20世纪90年代后,在社会化普惠居家为老服务建设背景下,老年助餐服务作为居家为老服务清单中的一项可以单独实施的服务项目,面向全体老年人提供。2005年助餐服务成为长护险照护预防支出项目后,老年助餐的保障对象更加精准,普惠性质更为凸显。经过长护险分级评估后,符合保障条件的老年人均可享受助餐保障服务。同时,为进一步发挥助餐服务的健康保障效用,降低因饮食问题引发的死亡风险,老年助餐服务聚焦高失能失智风险人群(含认知功能显著衰退者)以及吞咽障碍老年群体。总的来看,经过为老服务体系的不断扩充和调整,日本老年助餐服务保障对象的主体边界和人群范围更加清晰。更为重要的是,采取长护险评估识别服务对象的方式,提高了助餐服务供给的精准性,从而有效实现了福利性助餐服务向有刚性助餐需求老年群体的供给。

在服务供给主体方面,日本老年助餐服务呈现多元主体协同特征,各参与方在助餐服务体系化发展和运营保障等环节发挥了重要作用。在日本老年助餐服务的演进过程中,除央地两级政府外,社区自治组织、民间非营利组织、企业、学术团体等主体均参与服务实践并承担不同职能。从政府的作用来看,具有社会福利性质的日本老年助餐服务始终与政府的主导作用密切相关。日本老年助餐服务发端于地方政府试点的“福利性上门家政服务”,又在中央政府的立法推动下实现了全国覆盖和机制完善。从将助餐服务纳入《福利法》到主导大力推进包括助餐服务在内的为老服务体系建设,再到成为多元助餐服务保障主体中的核心参与者,日本政府实现了“进场—主场—在场”的身份转化,并推动了老年助餐服务的体系化发展。作为助餐服务的直接参与者,社区自治组织、民间非营利组织以及私营企业等主体则在助餐服务发展及运营中发挥了不同的功能。社区自治组织作为较早介入助餐服务保障中的主体,推动构建了“社区共餐”这一服务模式,而且通过开展文娱活动、入户告知等配套服务,拓展了老年助餐的服务形态;民间非营利组织作为日本老年助餐服务发展中的中坚支撑力量,不仅广泛参与到各类助餐服务模式的运行之中,而且通过灵活的组织形式和深入基层的网络建设确保了助餐服务“最后一公里”的顺利“落地”,促进多类型主体协同供给格局的形成;企业作为助餐服务中最活跃的主体,则积极采取各种创新性措施激发老年人助餐服务需求。一些企业主动搭建网络平台,不断创新助餐内容和形式,主动与地方政府对接助餐服务信息,并通过自发组建企业协会的方式增强助餐服务的行业自律。此外,一些学术团体、智库也积极参与助餐服务的标准制定、政策议题探讨,为助餐服务的良性发展提供智力支持。

在服务内容方面,日本的老年助餐服务在满足老年人基本饮食需求的基础上,通过内容创新、服务嵌套等方式,不断完善助餐功能,丰富助餐形式。在助餐服务的内容创新方面,为满足老年人差异化的助餐服务

需求,形成了“环球美食体验”“现场美食烹饪”“共同料理活动”“时令美食”等特色鲜明的供给形式;在服务嵌套方面,通过开展“助餐+营养指导”“助餐+巡视探访”“助餐+文娱活动”等服务形式,既解决了老年人“吃饭难”的问题,还实现了多样化的立体保障目标。值得强调的是,部分助餐服务模式通过搭建交流学习平台等方式,有效带动老年人走出家门,亲身参与到助餐服务之中。例如通过教授老年人提升烹饪技巧、饮食营养管理等内容,帮助老年人提升日常生活能力,有效缓解长期照护风险负荷。

(二) 日本老年助餐服务面临的主要问题

尽管日本老年助餐服务体系的建设已经取得诸多现实成效,但是随着人口结构变化、区域经济发展差异以及数字化技术的推广普及等经济社会发展各方面条件的变化,日本老年助餐服务近年来也面临着一些问题和挑战。

首先,受区域人口结构变动的影 响,不少人口过疏地区的老年助餐服务面临供需失衡加剧的现实问题。在一些少子化、老龄化形势严峻的地区,老年人就餐服务需求不断增长,而从事助餐服务运营、配送各个环节的劳动年龄人口严重短缺,一些志愿者组织、地区自治组织也面临人手不足的问题,导致助餐服务配送难以为继。此外,人口减少也意味着消费不足,部分地区出现了店铺大量倒闭、公共交通网络收缩甚至停运等问题,也影响到老年助餐等为老服务的供给。

其次,现行助餐服务的运营过程中还存在流程烦琐、服务供给频率不高、适用人群受限等现实问题。目前一些地方的福利性老年助餐服务还需要老年人线下申请,申请流程较复杂、审核周期较长,增加了部分老年人(尤其高龄独居老年人)使用服务的难度。同时,一些地区目前仅提供一日一餐的助餐服务供给,频率较低,难以满足老年人全天候饮食的基本需要,其助餐形式大于实质。此外,许多地区的老年助餐服务对申请人设置了较多的门槛,如果不能完全满足申请条件,申请人只能自费享受助餐服务,这不仅不利于保障老年人基本权益,而且还可能限制助餐服务市场的扩大。

最后,目前日本老年助餐服务还存在数智化技术应用不足的问题。随着数字化、智能化时代的来临,平台点单、机器人配送、远程呼叫等为老年助餐服务发展提供了更多保障手段,但日本的人口高龄化程度加剧,加之当地老年人普遍存在数字鸿沟问题,使得数字技术在助餐服务中难以普及。同时,很多助餐服务保障模式建立时间较早,已经基本成型,如果在这些助餐服务模式中纳入新技术还存在成本投入过高、转型困难等现实问题。

五、日本老年助餐服务的经验及其对我国的启示

老年助餐服务是人口老龄化社会背景下,保障老年人基本生存需要,增强老年人幸福感、获得感和安全感的重要手段。基于以上分析,本文从服务理念、体系建设、演化路径、主体协同等维度总结出老年助餐服务发展的一般性经验,并结合我国老年助餐服务发展现状,提出更加具体的建议。

(一) 日本老年助餐服务发展的经验

第一,在价值理念方面,老年助餐服务的发展目标应从“吃得到”“吃得好”逐渐向“吃得营养”“吃得健康”转变。助餐服务虽然是围绕老年人吃饭问题采取的系列保障措施,但饮食权利的保障只是助餐服务最基本的功能,在此基础上还应该更加关注助餐服务对于老年人营养改善和健康维护的深层效用。在老年期阶段,由于消化吸收机能下降、口腔咀嚼功能弱化,老年人摄取营养的难度加大,其面临的“病从口入”问题更加突出。如果不能更好搭配餐食、调整食物特性,就会导致老年人营养摄入不均衡,长期累积可能导致老年人健康水平下降,进而使照护风险增加。因此,在推进老年助餐服务发展过程中,既要实现对老年人基本饮食权利的保障,还应当始终以“吃得营养”“吃得健康”作为老年助餐服务发展的基本理念,并将其融入服务的全过程。

第二,在体系建设方面,助餐服务保障体系应与全人群餐饮服务体系、其他为老服务体系和基层治理体

系相衔接和配合。在人口老龄化背景下,尽管老年人助餐服务需求呈不断上涨趋势,但受限于老年助餐的准公共产品属性,老年助餐供给方式只能遵照微利原则。同时,老年人助餐服务多以提供午餐和晚餐为主,即便一日三餐皆是社会化供给,其市场规模仍相对较小。如果企业或社会组织仅聚焦于开展老年助餐业务,将极有可能无法在激烈的市场竞争中生存。因此,对老年人生活区域内的餐饮服务体系进行适老化改造,以及着力打造全龄友好型社区食堂等举措,应当被视为更具效率且可持续的发展策略。同时,从满足老年人多样化需求、切实提升为老服务效率的角度考量,助餐服务与文娱活动、营养指导、精神关怀、巡视探访等服务有机融合、协同推进,能够增加老年人与助餐服务供给主体之间的互动交流,有效整合服务资源,提升服务效率,最大化发挥服务价值。此外,从服务运行机制层面来看,助餐服务的良性发展还需要与基层治理紧密配合。基层是社会治理创新的重要场所,基层治理主体最熟悉区域内老年群体和餐饮服务供给的实际状况。在基层治理主体的推动下搭建符合本地区特色的助餐服务运营机制和服务网络,可以减少助餐服务供需双方的对接难题,促进助餐服务“最后一公里”顺利畅通。

第三,在演化路径方面,助餐服务制度建设要立足长远发展目标,采取更加灵活、更加弹性的制度设计。老年助餐服务制度作为一项福利性为老服务供给制度,具有明显的制度刚性和路径依赖特征。制度刚性意味着老年助餐服务制度在建立后就很难取消或降低保障水平,所以从建立初始阶段就需要明确助餐服务保障制度的待遇慷慨度、受益广度等内容,避免后期需求膨胀造成的发展空间不足及财政支出压力过大。而制度路径依赖特征表明,在老年助餐服务制度运转后,投入成本随时间推移不断增加,相应的转制成本也随之提高,由此政府将很难再对制度进行大范围变革,更多的是在旧有模式上进行微调。这就求政府在进行助餐服务制度设计时,既要注重规则设计的灵活性,也要明确制度会渐进调整的弹性特征,以确保后期变革有充足的制度改进空间。

第四,在主体协同方面,助餐服务发展需充分发挥政府的主导作用,积极引导不同主体在老年助餐的标准制定、模式探索、餐食供给等环节形成合力。老年助餐本质上是“去家庭化”背景下老年人饮食生活保障的社会化供给转型。由于老年群体在身体状况、健康水平、饮食习惯等方面存在较大的差异,对食物特性、营养配比、餐食递送等服务存在不同的需要,因而在助餐服务社会化供给过程中,需要更多依靠多元主体力量的参与。从现实中多元供给主体的特征看,各服务供给主体在专业领域深耕方向、组织架构形态、服务聚焦等方面具备不同的资源禀赋,故往往会在助餐服务供给的特定保障环节更具优势。例如,医疗卫生机构在需求评估方面效率更高,学术团体在营养体系和标准制定方面更专业,企业在餐食研发、生产等方面有明显优势,志愿组织在配套服务、餐食递送和活动策划等方面更加擅长。因此,需要政府利用恰当的政策工具,引导不同主体发挥各自服务优势,并通过构建交流对接平台保障各环节顺畅运行,从而实现协同供给。

(二) 日本老年助餐服务对我国的启示

在我国,老年助餐服务同样发端于地方的实践探索。早在2003年,一些老龄化水平较为严重的地区就已率先开始探索老年食堂、上门配餐等服务模式。随后国家也在相关文件中提出要支持社区兴办、运行老年助餐服务项目。经过10多年探索,国家于2023年正式发布了《积极发展老年助餐服务行动方案》,从顶层制度设计层面对老年助餐服务进行统一部署。2024年中央财政安排了3亿元专项资金开展助餐工作。目前超过90%的省级地方政府也都出台了政策文件,开始有计划地推进助餐服务发展。总体来看,我国老年助餐服务的制度体系正在不断完善,服务保障水平稳步提升,服务覆盖范围不断扩大。

但从实际运行来看,我国老年助餐服务仍存在一些亟待解决的现实难题。一是在发展理念与思路方面,目前老年助餐服务的发展理念主要聚焦于“吃得到”的基本层面,缺乏从照护预防视角出发的“吃得营养”“吃得健康”的考量,老年助餐服务的发展思路还存在过分强调社区食堂是老年人的专属福利,盲目推崇应当建设面向老年人的独立运营的助餐服务机构等认识误区。二是在制度建设方面,老年助餐服务制度体系建设仍不健全,在财源保障、风险防控、监督管理等方面还有诸多短板,老年助餐服务制度与公共卫生服务制

度、国民营养健康制度等制度的衔接不足。三是在服务运行管理方面,专业化人才匮乏,服务专业性不强,数智化技术应用效率低,生产、配送及相关配套服务的衔接不顺畅等问题突出。四是在服务需求主体保障方面,有效识别不同层次保障对象的分级分类评估体系有待优化,现有的助餐服务需求匹配度不足,个性化需求多被忽视,精神需求关照严重欠缺。五是在服务供给主体发育方面,许多机构仍严重依赖政府补贴,市场化供给水平不足,非营利组织参与的政策壁垒较多等现实问题有待解决。由此,本文结合对日本养老助餐服务经验和问题的分析,从以下几个方面提出建议。

第一,厘清老年助餐服务发展过程中存在的认识误区,明确更高层次的老年助餐服务发展理念。从日本老年助餐服务演进历程中可以发现,除一些特定照护机构、社会组织明确表明只面向老年群体提供助餐服务外,其他助餐服务机构也同时面向其他群体提供餐饮服务。即便是只面向老年群体提供助餐服务的机构,也还运营其他一些为老服务。这启示我们,应当转变建设社区老年食堂的建设思路,更多依靠社区周边既有的餐饮服务机构,对其进行适老化改造和老年食堂认证。如果确有需要建设独立运行的社区食堂,也应该以“儿童食堂+青年食堂+老年食堂”全龄共用为建设思路,提供面向以老年群体助餐为主,其他群体同样可以享受服务的餐食供应模式。此外,从日本老年助餐服务的发展思路来看,老年助餐服务保障应当满足更高层次的助餐服务需求。基于此,在推进我国老年助餐服务持续发展的进程中,还应当进一步确立让老年人“吃得营养”“吃得健康”的更高层级的发展目标。在全国建立起满足老年人群“吃得到”的基本助餐服务保障体系后,进一步探索以“吃得营养”“吃得健康”为目标的各项保障举措。

第二,持续完善老年助餐服务制度建设,加强老年助餐服务制度与其他制度体系的配套衔接。一方面,补齐现有老年助餐服务制度体系建设中的短板和不足。在资金来源方面,可以参照日本的制度建设经验,拓宽老年助餐服务的保障资金来源,在实施长期护理保险的地区将助餐服务纳入保障范畴,让长期护理保险与政府财政补贴共同支付助餐服务;在风险管理方面,通过服务保障对象分级管理、服务人员风险培训以及数字化追踪监管技术推广和应用等方式,降低可能出现的各种风险;在监督管理方面,日本老年助餐服务的全方位管理体系启示我们,既要制定覆盖食材采购、储存、加工和配送全流程的标准化、规范化操作规范,还要进一步搭建起包括助餐服务利用者质量反馈机制、第三方机构评估机制等在内的多层次监管体系。另一方面,不断探索老年助餐服务制度与其他养老服务制度之间的衔接融合机制。日本的经验表明,老年助餐服务制度在与医疗、福利、保健服务制度衔接后,可以显著提升老年助餐服务的保障水平。因此,应积极探索老年助餐服务制度与基本公共卫生服务体系深度协同,重点推动助餐服务与健康教育、疾病预防、中医保健等服务相结合,促进老年人饮食健康素养的提升。同时,还应加快推进老年助餐服务制度与国民营养健康指导体系的有序衔接,在食物摄入量、膳食搭配等方面增加对助餐服务供给群体的营养指导。

第三,多措并举提升老年助餐服务运行管理的专业化、智能化和系统化水平。从中日两国助餐服务发展的实践经验来看,老年助餐服务是涉及主体多、服务环节长、保障要求高的复杂系统工程。因此,需要对助餐服务运行管理中出现的突出问题精准治理。要着重强化助餐服务人才建设,稳步扩大基层营养师队伍,不断吸纳有丰富烹饪技术的低龄老年人群加入助餐服务供给的各个环节,加强长期照护师等队伍建设;努力提升助餐服务供给的专业化水平,坚持以能力提升作为关键抓手,通过推动各地区营养师协会、医师协会等专业化学术团体与老年助餐机构结对,定期开展技能提升、健康营养知识科普等活动;要从日本老年助餐服务的问题中吸取教训,大力推广数智化技术在助餐服务中的应用,充分发挥我国在数智化技术领域积累的优势,将人脸识别技术、老年友好型下单小程序、AI需求分析、智能调度平台等嵌入到助餐服务供给各个环节中,提高运行效率,降低服务成本。此外,可以参照日本针对不同助餐模式的差异化流程设计经验,解决助餐服务生产、配送及相关配套服务衔接不顺畅等问题,构建适合不同助餐服务的运行流程规范。例如,在开展配餐服务时,由政府统一宏观把控,明确配餐服务的整体运营规则、各环节的主体分工,并向助餐服务供需主体发放指导手册。

第四 持续提高助餐服务需求主体识别和保障的精细化程度,不断增强服务供给主体内生动力和多元化参与水平,切实推进重点地区助餐服务的供需平衡。在需求主体保障维度,从日本的经验来看,老年助餐保障对象并非采取全员保障的方式,而是通过结合失能、失智评估等手段实现分层分类保障。目前我国各地区助餐服务保障对象识别还存在较大差异,一些地区实施全员保障,一些地区聚焦特殊困难老年人,保障标准并不统一。因此,下一步可以根据收入状况评估、长护险评估的结果对助餐服务保障对象进行分层分类管理;针对部分地区助餐服务只关注基本饮食需求,供给内容与老年人实际需求错位等问题,积极发挥基层治理主体的作用,通过服务配套、活动组织等方式增加助餐服务的丰富度,同时深入开展需求调查并向服务供给主体反馈,以此推动助餐服务的多样化发展。在供给主体建设维度,要增强助餐服务供给主体的生存能力,以市场化发展为导向,推动既有老年社区食堂改革,发展面向全人群的助餐服务供给;进一步推动多元主体参与和协作,鼓励更多民间非营利组织参与到助餐服务的营养指导、文娱活动等保障环节中,发挥各自特色,实现优势互补。此外,针对一些偏远地区客户群体少、社会化助餐服务难覆盖而产生的供需失衡问题,可以参照日本在解决过疏化地区所采取的一些助餐服务保障措施,通过政府财政补贴的方式引导企业、非营利组织等开展流动餐车、定点配送、速冻食材供应等服务,从而解决机构建设成本高、企业参与意愿低等问题。

参考文献:

- [1] 民政部,中国老龄协会.2023年度国家老龄事业发展公报[EB/OL].(2024-10-12)[2024-10-21].<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999980001751/attr/360830.pdf>.
- [2] 刘颂.居家养老送餐服务研究综述[J].老龄科学研究,2016(9):36-46.
- [3] 纪竞垚.推进老年助餐服务持续健康发展[J].中国国情国力,2022(4):17-20.
- [4] 罗亚萍,茹斯羽.我国发展城市社区居家养老服务的问题与对策——以西安市社区老年餐桌为例[J].西安交通大学学报(社会科学版),2014(5):84-92.
- [5] 邓婷鹤,郑晓冬,杨园争,等.养老助餐服务效率研究——基于北京市73家助餐点的调查分析[J].兰州学刊,2021(12):131-148.
- [6] 李维涛.老年助餐服务发展模式与进路——基于昆明市案例分析[J].河北农业大学学报(社会科学版),2024(1):107-116.
- [7] 马冬梅,王佳慧,顾悦,等.我国养老助餐服务研究述评[J].社会福利(理论版),2018(3):1-5.
- [8] 中央社会福祉審議会.「老人ホームのあり方」に関する中間意見[EB/OL].(1972-12-23)[2024-10-25].<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/66.pdf>.
- [9] 全国社会福祉協議会.「都市型特別養護老人ホームの整備のあり方」に関する研究[EB/OL]. [2024-11-22].<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/106.pdf>.
- [10] 松井順子.高齢者の会食の有効性に関する考察—事例調査を中心にして[J].社会医学研究,2008(1):53-64.
- [11] 中央社会福祉審議会.当面の在宅老人福祉対策のあり方[EB/OL].(1981-12-10)[2024-10-25].<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/178.pdf>.
- [12] 砂田淳一郎.在宅における介護労働の歴史的変遷に関する一考察~老人福祉法制定から介護保険制度創設までを中心に~[J].星槎大学紀要・共生科学研究,2017(13):77-85.
- [13] 厚生省.要介護老人対策の基本的考え方といわゆる中間施設のあり方について[EB/OL].(1985-08-02)[2024-11-22].<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/271.pdf>.
- [14] 厚生労働省.在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について[EB/OL].(1998-02-09)[2024-11-25].https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta4320&dataType=1&pageNo=1.
- [15] 胡澎.日本非营利组织参与社会治理的路径与实践[J].日本学刊,2015(3):140-158.
- [16] 小伊藤亜希子,池添大,斎藤功子,立松麻衣子,田中智子,辻本乃理子,中山徹,藤井伸生,増淵千保美.在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題[J].日本家政学会誌,2007(12):781-793.

- [17] 松井順子.高齢者の食事保障に関する考察——地域類型でみた東京都各自治体の配食サービス事業[J].季刊・社会保障研究 2004(1) : 88-100.
- [18] 厚生労働省.サービスにかかる利用料[EB/OL].[2024-12-18].<https://www.kaigokensaku.mhlw.go.jp/commentary/fee.html>.
- [19] NRI 社会情報システム株式会社.シニア世代の「食事」~高まるシニア食堂の存在感~ [EB/OL].(2024-10-21) [2025-01-02].https://www.nri-social.co.jp/sirniors/column/column_18/.
- [20] 株式会社矢野経済研究所.介護食、高齢者食、病者食の市場に関する調査を実施(2024 年) [EB/OL].(2024-10-10) [2025-01-02].https://www.yano.co.jp/press-release/show/press_id/3650.
- [21] 栗木黛子.一つの福祉サービスの終焉と再生への模索——食事サービスのこれまでとこれから [J].田園調布学園大学紀要 2006(1) : 17-32.

Meal service for elderly in Japan: historical evolution , model exploration and experience insights

ZHAO Ming HU Peng

Abstract: As a fundamental component of Japan's elderly care service system ,the elderly meal service has gone through four phases: the initial sprouting ,the beginning ,the adjustment ,and the optimization. From the perspective of the demand side ,Japan's ten main meal services models can be categorized into four dimensions based on the level of physical mobility and whether the dining location is inside or outside the home.The analysis of the historical evolution and practical models reveals that Japan has essentially established the system of meal service for elderly.This system features a well-developed top-level institutional design ,a socialized financial security framework ,clear strategies for identifying the target population ,a diversified supply structure ,and a rich array of service contents.However ,it is currently facing several challenges ,including regional imbalances between supply and demand ,cumbersome service processes ,low frequency of service supply ,limited applicable population ,and insufficient application of digital and intelligent technologies.The practical experience of Japan shows that to develop meal service for elderly ,it is necessary to highlight the development concept of eating nutritiously and healthily ,establish a flexible and comprehensive institutional system ,clarify long-term development goals ,and promote the coordinated development of multiple stakeholders.In light of this ,to further promote the high-quality development of elderly meal services in our country ,it is necessary to change misconceptions ,clarify development concepts ,optimize institutional construction ,improve the management level of service operations ,enhance the security level of the demand side and the development vitality of the supply side ,and explore strategies for balancing supply and demand.

Key words: Japan ,meal service for elderly ,policy change ," capability-field" perspective

(责任编辑: 向运华)