

# 濮阳市积极发展老年助餐服务实施方案

(征求意见稿)

发展老年助餐服务是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要内容和重要民生工程，是支持居家社区养老、增进老年人福祉的重要举措。为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，积极发展老年助餐服务，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，聚焦老年人就餐实际困难，坚持政府统筹、保障基本，部门协同、多元参与，因地制宜、精准施策，尽力而为、量力而行的原则，充分发挥市场机制作用，积极构建覆盖城乡、布局均衡、便利实惠、安全可靠的老年助餐服务网络，有效满足老年人多样化就餐服务需求。

## 二、目标任务

按照“一年做示范、三年见成效、五年全覆盖”的目标，到2024年底，实现老年助餐服务覆盖全市40%的城镇社区和10%的行政村，每个街道（乡镇）都有1个能够提供配餐服务的老年食堂；到2025年底，老年助餐服务扩面增量实现新突破，可持续运行模式初步建立，特殊困难老年人助餐服

务需求得到基本保障，面向其他老年人的助餐服务加快开展；到 2026 年底，全省城乡社区老年助餐服务网络更加完善，可持续发展能力进一步增强，老年人就餐便利度、满意度明显提升。

到 2028 年底，全省老年助餐服务覆盖面明显拓展，老年助餐服务供给格局基本完善，服务质量和水平显著提高，老年人就餐便利度、满意度显著提升，老年人最急需的“一口热饭”得到较好保障。

### 三、实施步骤

（一）宣传发动阶段（2024 年 3 月）。市、县两级通过召开动员会、进行政策宣讲、组织媒体宣介等多种形式，广泛宣传老年助餐服务工作的重要意义、《积极发展老年助餐服务行动方案》、我省《实施方案》及相关政策，为推动老年助餐服务工作开展营造良好社会氛围。

（二）排查摸底阶段（2024 年 3 至 4 月）。以县（区）为单位，以街道（乡镇）为主体，重点摸清辖区内有助餐意愿的老年人数量、分布；现有能够提供助餐服务的各类养老服务机构和设施、社区嵌入式服务设施，以及具备条件的机关企事业单位食堂、愿意提供助餐服务的餐饮企业等服务设施状况。合理确定老年食堂、老年餐桌和老年助餐点数量、规模和方位（老年食堂是指具备为老年人提供完整餐食加工、集中就餐和配送服务等综合服务功能的服务场所；老年餐桌是指为老年人提供简易餐食烹饪、加热、保温和就餐服务功

能的场所；老年助餐点是指为老年人提供餐食保温、取餐和配送服务功能的场所）。

（三）合理布点阶段（2024年5至6月）。确定拟列入2024年建设计划的老年食堂、老年餐桌、老年助餐点具体位置，统筹考虑今后4年老年助餐服务设施建设，制定5年期老年助餐服务设施布局地图。

（四）分类建设阶段（2024年7至9月）。按照2024年老年食堂、老年餐桌、老年助餐点实地建设目标，对照老年助餐服务场所建设要求实施建设和改造，配齐设施设备。

（五）组织运营阶段（2024年10月至2024年底）。按照相关政策要求和服务指引规范运营，并纳入质量监管范畴。

（六）持续实施阶段（2025年至2028年）。按照老年助餐服务设施布局地图、建设要求和服务指引，持续推进各类老年助餐服务设施建设，根据需要动态调整布点，不断提升整体服务水平，确保老年助餐服务五年目标任务顺利完成。

## 四、工作措施

### （一）增强供给能力

1.科学规划设施布局。各县（区）要根据《河南省老年助餐服务场所建设指引》要求，综合考虑辖区内老年人口规模、助餐服务需求和服务半径等因素，规划老年助餐服务设施用地空间。将老年助餐服务设施纳入城市一刻钟居家养老服务圈、一刻钟便民生活圈建设，促进服务便利可及。在新

建城区和居住区配套建设养老服务设施、老城区和已建成居住区补齐养老服务设施中，同步解决老年助餐服务设施建设或场地使用问题。

**2.解决助餐服务场所。**坚持统筹利用现有资源和适度新建相结合，支持老年助餐服务设施与社区综合服务设施、便民商业服务设施、生活性服务业资源统筹利用、共建共享。现有的养老机构、街道和社区养老服务设施、社区党群服务中心可拓展服务功能，增设老年助餐设施。鼓励有条件的机关企事业单位食堂面向社会开放，提供老年助餐服务。支持餐饮企业采取运营各类老年助餐服务设施、在社区门店开办老年餐桌、设立老年助餐点等方式，积极参与老年助餐服务。引导为学校、企事业单位配餐的集中用餐配送单位扩大经营范围，配送老年餐。鼓励各地改造政府和国有企、事业单位闲置用房、小区闲置物业、低效利用的公共房屋，发展老年助餐服务。现有资源无法覆盖或满足老年助餐服务需求的地方，可因地制宜新建必要的老年助餐服务设施。设置老年助餐场所适老化，应位于低层并设有电梯或无障碍坡道助行，配置无障碍设施及适合老年人使用的设施设备。

**3.加强农村助餐服务。**依托乡镇区域养老服务中心建设老年食堂、老年餐桌，拓展对外助餐服务。鼓励农村养老机构和乡镇特困供养机构利用原有厨房制作老年餐食，向所在村和周边村配送。有条件的村可利用农村幸福院、闲置学校、宅基地、空心院等场所开办老年食堂、老年助餐点。探索邻

里互助、设立“中心户”多户搭伙、结对帮扶等模式，灵活多样解决农村老年人助餐服务需求。有条件的村可提供公共菜园、使用集体经济收入支持老年助餐服务。

**4.畅通配餐送餐渠道。**支持餐饮企业、集中用餐配送单位提供老年餐食配送服务。发挥互联网平台、物流企业作用，充分利用现有物流网络为老年人送餐。支持具备条件的社区设置集中“配送点”、为送餐进小区和老年人就近取餐提供便利。对于行动不便的老年人，鼓励村（居）委会组织社区工作人员、社会工作者提供送餐服务，动员志愿者参与送餐服务。

按照“政府统筹、部门协同、多方参与”原则，充分整合资源。坚持统筹利用现有资源和适度新建相结合，支持老年助餐服务设施与社区综合服务设施、便民商业服务设施、生活性服务业资源统筹利用、共建共享。现有的养老机构、街道和社区养老服务设施、社区党群服务中心可拓展服务功能，增设老年助餐设施。鼓励有条件的机关企事业单位食堂面向社会开放，提供老年助餐服务。支持餐饮企业采取运营各类老年助餐服务设施、在社区门店开办老年餐桌、设立老年助餐点等方式，积极参与老年助餐服务。引导为学校、企事业单位配餐的集中用餐配送单位扩大经营范围，配送老年餐。鼓励各地改造政府和国有企、事业单位闲置用房、小区闲置物业、低效利用的公共房屋，发展老年助餐服务。现有资源无法覆盖或满足老年助餐服务需求的地方，可因地制宜

新建必要的老年助餐服务设施。探索发展“4+2”助餐模式，市城区推广3种助餐模式：一是建设老年食堂，在有条件的街道养老服务中心、社区养老服务中心建设老年食堂，为老年人提供助餐服务；二是中央厨房配餐，采取“中央厨房+配送”的方式，为不具备食品加工条件的助餐点提供标准化配餐服务；三是餐饮企业助餐，在具有一定规模、群众口碑好的餐饮企业开辟专区，为老年人提供助餐服务；四是小区物业助餐，鼓励物业公司为小区内老年人提供助餐和送餐上门服务。在农村，推广2种助餐模式：一是幸福院慈善助餐，以“政府扶持、慈善助力、村级主办、个人低价”为特点的慈善幸福院，为牢刃低价提供一日三餐、日间休息等服务；二是区域养老服务中心“以大带小”，延伸区域养老服务中心服务链，为周边不具备食品加工条件且有助餐需求的村（社区）、老人提供助餐服务。

## （二）提升服务水平

**1.推进标准化建设。**各县（区）要根据《河南省老年助餐服务场所建设指引》要求，明确老年食堂、老年餐桌和老年助餐点的功能定位、环境选址、服务面积、设施设备等要求。各县（区）民政部门对老年助餐服务场所实行统一认定、统一标识。所有老年助餐服务场所要符合适老化建设标准，在室外醒目位置悬挂标识，显著位置公示大字体价格等内容。适时总结经验，推动出台相应地方标准。

**2.实行规范化管理。**各县（区）要根据《河南省老年助

餐服务规范》要求，明确助餐服务机构人员配备、食材溯源、膳食配制、集中就餐和送餐服务等基本要求。老年助餐服务运营方要合理搭配食材，制定荤素搭配、营养均衡的食谱，有条件的配备专兼职营养师，提供符合标准的老年营养餐；要优先提供午餐服务，有条件的提供早、晚餐服务，并保证助餐服务的连续性、稳定性。加强老年助餐服务、配送车辆等规范管理。畅通意见反馈和投诉处理渠道，坚持“自我评价、公众意见、满意度测评、行业意见、投诉处理”的“一条龙”的自评改进机制，接受公众监督，及时向社会公示，促进养老助餐机构健康、平稳发展。

**3.探索智能化服务。**依托“金民工程”和智慧养老服务平台，开展老年助餐服务需求摸底和重点保障对象甄别工作。在提供线下便利服务的基础上，探索老年助餐服务全链条数字化服务与管理，鼓励开发和使用老年助餐服务智能终端和信息管理系统，实现服务对象信息和订餐、就餐、送餐数据归集，让资源匹配更加精准。建立老年助餐服务设施在线地图，方便老年人查找就近的服务场所。引导老年助餐服务平台、APP优化适老化界面，提供老年友好型订餐服务。

**4.支持连锁化运营。**支持老年助餐服务市场化运作，推广集中供餐模式，鼓励餐饮企业履行社会责任，实行连锁化运营，提供质优价廉、老年人信得过的助餐服务。引导有实力、有信誉的大型餐饮、商贸、物流、物业服务企业和互联网平台合作共建，培育形成“源头采购+冷链配送+社区加工”

的多元融合服务链条，促进助餐供给优势互补。打造一批特色鲜明、带动力强、示范效应突出的老年助餐服务示范项目，争取每个县（区）打造1个以上优质服务品牌。

配备公益性岗位

### （三）完善扶持政策

**1.提供场地租金优惠。**支持无偿利用公共服务用房、农村集体房产开展老年助餐服务；鼓励各地将属于机关、事业单位、国有企业的房产无偿或低偿提供用于老年助餐服务；倡导各类企业、社会组织、居民提供权属房产用于老年助餐服务，并给予租金优惠。

**2.加大运营扶持力度。**建立“个人出一点、企业让一点、政府补一点、集体添一点、社会捐一点”的多元筹资机制，支持老年助餐服务机构提供稳定可持续的服务。省级财政统筹中央和省级彩票公益金对老年助餐服务设施建设、改造予以适当补助，进一步积极争取中央、省级资金，争取老年助餐机构建设、运营补助资金。有条件的地方，根据老年助餐服务机构服务老年人次、价格、质量和社会满意度等因素进行综合评估，对服务机构给予运营补贴；可结合当地经济发展水平和财力状况，对享受就餐服务的老年人或特殊困难的老年人给予适当的就餐补贴；对享受送餐上门的失能老年人给予适当的送餐补贴。具体补贴方法由当地政府研究确定。

**3.落实税费减免优惠。**对符合条件的老年助餐服务机构依法落实老年助餐服务收入免征增值税、承受房屋和土地从

事老年助餐服务免征契税、用于老年助餐服务的房产和土地免征房产税与城镇土地使用税、因地质等原因无法修建防空地下室的老年助餐建设项目免征防空地下室易地建设费、老年助餐服务收入减按 90% 计入收入总额计算企业所得税等税费优惠政策。

**4. 落实水电气热价格支持政策。**对老年助餐服务用水、用电、用气、用热执行居民生活类价格，老年助餐服务机构不具备表计条件的，按照定量定比原则确定老年助餐服务的水、电、气、热用量。

**5. 支持金融保险机构提供服务。**支持金融机构通过“一卡通”等方式为老年就餐服务提供支付结算。鼓励商业保险公司开发适合老年助餐服务的保险产品，有条件的地方可将老年助餐服务机构购买的食品安全等综合责任保险纳入补贴范围。

**6. 落实人员政策性补贴。**支持符合条件的老年助餐服务机构吸纳重点群体就业，按规定给予社会保险补贴等支持。

**7. 引导社会参与。**引导个人、企业和社会组织以捐赠财产、设立慈善专项基金、提供场所和志愿服务等方式参与老年助餐服务，鼓励慈善组织为老年助餐服务场所提供慈善捐赠和服务，动员各地行业协会、商会以技能培训、服务企业等方式支持老年助餐服务。鼓励老年助餐服务机构拓展服务内容，在非就餐时间为老年人提供文化休闲、精神娱乐等个性化、多样化服务。

#### **（四）加强质量监管**

**1.加强安全监管。**各县（区）严格落实《河南省老年助餐服务质量监管工作指引》文件要求，老年助餐服务机构应当按照法律法规和安全标准开展服务，严格落实食品和消防安全自查、问题隐患整改、潜在风险报告等要求，加强服务中的消防安全、人身安全管理，防范各类风险隐患。现场制作餐食的，应依法取得食品经营许可；不需要现场制作的，应符合食品生产经营许可有关备餐、就餐的相关规定。采用集体用餐配送方式的老年助餐服务机构，应当与有资质的供餐单位签订供餐合同，指定专人负责查验供餐单位提供的食品，严把质量关。研究制定老年助餐服务质量监管办法，以消防、燃气、食品安全为重点，指导老年助餐服务机构完善安全保障、监督考核、应急处置、责任追究等制度。紧盯食物源头、加工、就餐和配送安全等关键环节，强化过程监管，切实保障就餐安全。

**2.开展质量评估。**有关管理部门应当依职责联合开展对老年助餐服务机构的价格和质量评估，按规定公布日常监督管理信息，并将价格和质量评估结果作为给予运营补贴的依据。

**3.扩大社会监督。**各地要鼓励具备条件的老年助餐服务机构采用透明可视方式展示餐饮服务过程，通过“互联网+明厨亮灶”等方式接受社会监督。邀请老年人、居民代表参与食品安全检查，定期征求老年人意见，畅通投诉举报渠道，

及时解决群众合理诉求。支持老年助餐服务行业组织加强行业自律。

## 五、组织保障

（一）加强组织领导。各地要建立健全党委领导、政府负责、部门协同、社会参与、家庭尽责的老年助餐服务工作机制，将老年助餐服务纳入居家社区养老服务网络和养老服务体系建设统筹推进，纳入民生实事重要内容安排部署，纳入基本养老服务清单和积极应对人口老龄化能力评价体系。要根据本实施方案结合实际制定工作方案。市级政府要负责城市区老年助餐服务的资源统筹、组织实施，县级政府要做好辖区内老年助餐服务的组织实施；乡镇（街道）要做好具体实施和落实工作；村（居）委会要积极协助做好相关工作。

（二）加强部门协同。各级民政部门要履行好牵头职责，依托各级老龄工作委员会，建立老年助餐的信息共享、问题会商、政策联动和督促指导机制。发展改革部门要把老年助餐服务纳入经济社会发展相关专项规划统筹推进，在中央预算内投资支持养老服务体系等建设中强化老年助餐服务能力，指导各地落实水电气热价格支持政策。财政部门要将老年助餐纳入财政支持养老服务体系建设范畴，加大资金支持力度，按规定落实财税支持政策，加强资金规范使用监管。人力资源社会保障部门要落实就业扶持政策，按规定给予补贴。自然资源部门要统筹规划老年助餐服务设施用地空间布局，保障和规范用地供应。住房城乡建设部门要结合城市更

新、完整社区建设试点等工作，统筹推进老年助餐服务设施建设。农业农村部门要将农村老年助餐服务工作作为全面推进乡村振兴的重要内容，协调农村公共服务资源向老年助餐服务倾斜。省市乡村建设示范县、示范乡镇要将农村老年助餐服务工作纳入乡村建设重点任务，进一步提升农村公共服务水平。商务部门要积极引导有条件的餐饮、商贸物流企业和互联网平台参与老年助餐服务。税务部门要落实老年助餐服务领域税收减免优惠政策。市场监管部门要优化老年助餐服务机构证照办理，会同相关行业主管部门加强对老年助餐服务的食品安全和价格监管。消防救援机构等部门要依法加强对老年助餐服务场所的消防监督检查。其他有关部门按职责做好老年助餐服务相关工作。

（三）加强督导引导。各地要从实际出发，尊重群众意愿，积极稳妥探索各具特色、灵活多样的老年助餐服务方式；力戒形式主义，避免资源浪费，防止“一哄而上”、“一刀切”。充分利用网络、媒体、报刊等多元化宣传方式，精准解读政策，切实提高老年助餐服务的知晓度和参与度。民政部门要会同有关部门加强动态跟踪，积极探索各具特色、灵活多样的老年助餐服务方式，适时总结推广经验作法，发现问题及时纠偏，确保各项政策措施落实见效。