

密切协同配合 积极稳妥推进 确保老年助餐服务可持续发展

——《积极发展老年助餐服务行动方案》政策解读

民政部养老服务司

近日，经国务院同意，民政部等 11 部门联合印发了《积极发展老年助餐服务行动方案》（以下简称《行动方案》）。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。《行动方案》要求各地要把发展老年助餐服务作为为民办实事重要内容，紧密结合实际，积极稳妥、因地制宜发展老年助餐服务，扩大服务供给、保障服务质量、加强质量安全监管，确保服务可持续，并要求各相关部门密切协同配合，形成工作合力，确保取得实效。

一、制定背景

一是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措。习近平总书记长期关心关注老年人生活特别是吃饭问题。党的十八大以来，总书记多次深入基层社区考察老年助餐服务，强调我国已经进入老龄社会，让老年人老有所养、生活幸福、健康长寿是我们的共同愿望，要把养老服务政策落实到位，惠及更多老年人。习近平总书记的重要指示和要求为做好老年助餐服务工作提供了根本遵循。李强总理指出，要解决好老年人吃饭等需求，并专门

作出部署。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》对构建城乡老年助餐服务体系、建立老年人助餐服务网络、支持高质量多元化供餐等提出明确任务要求。

二是回应广大老年人需求和期待的迫切要求。我国老年人口基数大，老龄化速度快，家庭少子化、空巢化趋势明显，高龄、失能、独居、留守等老年人数量持续增长。据抽样调查，22.1%的老年人有助餐服务需求，老年助餐服务已成为最迫切的居家养老服务需求之一。印发《行动方案》积极推动发展老年助餐服务，就是要把党中央的关切、老年人的期盼落实到具体行动中，以“小切口”撬动“大民生”，切实解决老年人急难愁盼问题，解除其子女和家庭后顾之忧。

三是推动老年助餐服务健康持续发展的客观需要。近年来，各地坚持需求导向，通过老年食堂、老年餐桌、送餐上门、搭伙互助等形式，探索发展老年助餐服务，解决老年人就餐实际困难。目前，全国已有18个省份在全区域实施老年助餐服务政策，其余省份也在局部区域试点推行，探索积累了不少好的经验做法，为出台全国层面的政策措施、推动老年助餐服务扩面提质提供了较好工作基础。同时，对照党中央、国务院部署要求，对照人口老龄化形势和老年人需求期待，老年助餐服务在供给总量、服务质量、覆盖范围、方便可及程度、持续发展水平等方面仍存在差距，亟需进一步明确政策导向、完善措施办法、加强统筹推进。

二、目标任务

《行动方案》明确了老年助餐服务工作的阶段性目标。考虑

到各地工作基础不同，提出到 2025 年底，已在全区域实施老年助餐服务政策的省份要进一步向城乡社区延伸服务，提质增效取得新进展；尚在局部区域实施老年助餐服务政策的省份，服务扩面增量实现新突破。对特殊困难老年人的助餐服务力度进一步加大，面向其他老年人的助餐服务广泛开展。提出到 2026 年底，全国城乡社区老年助餐服务覆盖率进一步提升，服务网络更加完善，多元供给格局基本形成，可持续发展能力得到巩固，老年人就餐便利度、满意度明显提升。同时，明确在此基础上，持续完善服务网络，不断提高老年助餐服务质量和水平。

《行动方案》主要围绕 5 个方面，部署了重点任务。一是**扩大和优化服务供给**。要求增强服务供给能力，完善老年食堂、老年餐桌、老年助餐点等老年助餐服务设施配置；优化餐食配送服务，为送餐进小区和老年人就近取餐提供便利；加强农村地区老年助餐服务，探索邻里互助、设立“中心户”多户搭伙、结对帮扶等模式；引导公益慈善力量积极参与，培育发展老年助餐志愿者队伍和互助组织。二是**保障服务质量**。要求规范服务供给，制定老年助餐服务规范；提升智能管理服务水平，精准对接老年助餐服务多元供给资源；培育优质服务品牌，支持连锁化运营、推广集中供餐模式。三是**确保服务可持续**。要求提供设施场地支持，与社区综合服务设施等资源统筹利用、共建共享；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；实施就餐分类补贴，支持有条件的地方对享受助餐服务的老年人给予差异化补贴。四是**加**

强质量安全监管。要求压实各方责任，加强属地管理、落实食品安全责任制；强化日常监管，联合开展抽查检查、定期对服务价格和质量进行评估；加强社会监督，鼓励采用透明可视等方式公开展示餐饮服务相关过程。**五是强化实施保障。**要求建立健全党委领导、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；明确部门职责，形成工作合力；做好督促指导，推动各地老年助餐服务在现有工作基础上扩面提质。

三、把握重点

一是因地制宜稳步有序推进。要对照《行动方案》明确的工作目标和任务措施，在现有工作基础上，制定本地区实施方案或细化完善已有方案。对已在全区域推行老年助餐服务的省份，进一步完善政策体系和服务体系，巩固优化服务网络、供给模式和运营机制，推动服务向城乡社区下沉，着力增强服务的可及性、可持续性；对尚在局部区域推行老年助餐服务的省份，重点在扩面增量上下功夫，认真评估自身财力状况，加强多渠道供给资源整合，充分发挥市场机制作用，为全面开展老年助餐服务开好局、起好步、打好基础。

二是聚焦短板弱项精准施策。针对农村地区整体工作基础薄弱、助餐服务难以形成市场化规模的情况，要把农村地区作为工作重点，结合实际采取倾斜性措施支持农村地区扩大服务供给，鼓励灵活多样解决农村老年人助餐服务需求。针对各地普遍反映的助餐服务持续发展难问题，要重点做好以下方面工作：一要充分做好老年助餐服务需求调研摸底，摸清楚老年人真实助餐需求、

就餐方式和价格承受能力，掌握现有供给渠道、可利用资源和有效模式，推动服务合理布局，促进供需精准对接；二要根据当地经济发展水平和财力状况，聚焦特殊困难老年人群体，实施分类补贴，不搞一个标准，不搞相互攀比，也不提倡“免费餐”，重点在“助”字上下功夫、做文章；三要坚持政府扶持与充分发挥市场机制作用相结合，支持推动经营主体降成本、提质量、树品牌，实现能盈利、可持续。

三是灵活多样创新服务方式。目前，各地开展老年助餐服务的方式多种多样，有利用养老服务机构和设施拓展老年助餐功能的，有依托社会餐饮企业设立老年餐桌或助餐点的，有推动学校和单位食堂向老年人开放的，有通过中央厨房开展配餐服务的，还有各种互助、志愿服务形式。要继续紧密结合基层实际，统筹利用好现有资源、现有设施场地、现有物流网络、现有信息平台，尊重群众意愿，探索各具特色、方便有效的服务方式。要力戒形式主义，不设硬性指标，避免“一刀切”，造成资源浪费。

四、实施要求

一是完善工作机制。指导各地建立健全党委领导、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，把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整体部署、统筹推进，纳入积极应对人口老龄化能力评价指标推动落实。县级人民政府做好资源统筹、组织实施等工作，乡镇（街道）抓好具体实施和落实，村（居）委会积极予以协助。鼓励公益慈善组织、爱心企业和人士、志愿者等力量广泛参与，督促家

庭尽责、支持个人尽力，合力构建共建共治共享的老年助餐服务格局。

二是强化部门协同。《行动方案》明确了各相关部门在老年助餐服务工作的具体职责，要求各部门主动作为、协同配合。其中，民政部门要履行好牵头职责，依托各级老龄工作委员会，加强组织协调和督促；发展改革、财政、人力资源社会保障、自然资源、住房城乡建设、农业农村、商务、税务、市场监管、应急管理等部门按职责做好项目支持、财政投入、就业扶持、规划用地、设施配建、农村助餐、企业参与、税收优惠、食品消防安全监管等工作，形成齐抓共管合力。

三是做好督促指导。指导各地从实际出发，尊重群众意愿，积极探索各具特色、灵活多样的老年助餐服务方式。对各地执行情况加强跟踪指导，防止走偏变样，发现问题及时予以纠正。民政部将会同有关部门督促指导各地根据现有工作基础稳妥有序推进老年助餐服务扩面提质工作，适时开展工作评估，总结推广经验做法，切实抓好贯彻落实。

四是加强宣传引导。做好政策宣传解读工作，向政府部门、基层干部群众特别是广大老年人进行宣传，及时准确传递老年助餐惠民利企举措，努力使《行动方案》家喻户晓、深入人心，积极营造全社会关心老年人、支持老年助餐服务的良好氛围。