

杭州市人民政府办公厅文件

杭政办函〔2025〕8号

杭州市人民政府办公厅关于推动城市社区 老年助餐服务可持续发展的实施意见

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为实施积极应对人口老龄化国家战略，进一步支持居家社区养老、增进老年人福祉，根据国家、省关于发展老年助餐服务的有关决策部署，经市政府同意，现就推动城市社区老年助餐服务可持续发展提出如下实施意见。

一、总体要求

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，聚焦老年人就餐需求，立足老年助餐服务可持续发展，按照“政府引导、市

场运作”的原则，着力优化整合各类服务资源，激发老年助餐服务市场活力，不断完善布局均衡、方便可及、优质安全、经济实惠的老年助餐服务体系，确保工作有实效、发展可持续、服务有口碑、老人得实惠。到 2026 年底，城市社区老年助餐设施布局进一步优化，服务网络进一步完善，服务监管更有力度，助餐服务市场活力更加显现，基本实现“15 分钟公共服务圈”老年助餐服务设施全覆盖，老年人对助餐服务的获得感、满意度持续提升，形成具有杭州辨识度的共同富裕标志性成果，着力打造杭州城市发展的“金名片”。

——坚持区县统筹、通盘推进。落实区、县（市）主体责任，加大对老年助餐服务的资源配置和支持引导力度，通盘考虑，整体规划，系统推进。

——坚持市场主体、激发活力。充分发挥市场资源配置作用，丰富公办民营、民办公助等多元供给模式，鼓励连锁经营、全龄服务，发挥规模效应，实现可持续发展。

——坚持需求导向、注重实效。坚持尊重实际、按需供给，因地制宜发展多种形态、多种模式的老年助餐服务，有效提升覆盖面和便利度。

——坚持尽力而为、量力而行。立足保基本、兜底线，优先为“不能烧、不敢烧、不会烧”的老年群体提供助餐服务。统筹考虑经济社会发展水平、财政保障能力、要素资源供给等，灵活多样满足老年人助餐服务需求。

二、构建可持续综合运营体系

（一）推动服务供给更可持续。

1. 合理规划设施布局。综合考虑区域老年人口规模、助餐服务需求、服务半径、服务安全等因素，以老年人高密度居住地区为重点，以交通便利、临街地段选址为宜，通过整合现有资源改建一批、合作社会力量发展一批、因地制宜适当新建一批、配送餐服务覆盖一批等“四个一批”的方式，进一步优化老年助餐服务设施布点布局。各地应结合实际做好本区域布局规划，探索推行“中心食堂+区域食堂+特色门店”的布局模式，把握公益属性，鼓励市场参与，形成老年助餐设施有效覆盖和差异化经营。

2. 丰富助餐服务供给模式。鼓励老年人口密集、用餐需求较大的街道（乡镇）设置中心食堂，服务辐射周边多个社区，形成规模化、集约化效应。以中心食堂为圆心，按照“15分钟公共服务圈”的要求，合理布局一批区域食堂或助餐点，为老年人就近取餐、用餐和送餐进小区提供便利。积极动员整合社会餐饮服务资源，选择一批诚信经营、管理规范的社会餐饮企业，挂牌一批“老年餐桌”特色门店。鼓励社区嵌入式养老机构为社区老年人提供助餐服务。鼓励国有企业以共建共享、承接运营、提供优惠等多样化方式参与老年助餐工作。鼓励有条件的单位食堂对外部老年人开放，扩大服务供给。

3. 提升配送餐服务能力。各地可依托中心食堂、区域食堂等服务机构，在符合食品安全要求前提下，为社区老年人提供餐食

配送服务。探索“市场+公益”的老年送餐可持续运行机制。充分利用互联网平台、物流网络为老年人送餐，鼓励助餐服务机构与互联网电商平台合作，上线服务专区，为老年人提供市场化点餐服务，丰富消费体验。鼓励社区培育发展老年助餐志愿服务队伍，重点为有需要的高龄、空巢独居、失能失智等特殊老年人同步提供送餐和探访关爱服务。

（二）推动机构运营更可持续。

4. 全面推行市场化运营。城市社区老年助餐服务机构原则上实行市场化运营，因地制宜探索公办民营、民办公助等市场化运营路径，鼓励优质社会餐饮企业参与城市社区老年助餐服务设施建设、运营和服务，提供价格优惠、品种多样的助餐服务。鼓励片区式、连锁化、规模化、品牌化运营，降低成本，提升经营效率。鼓励物业服务企业参与助餐服务，以公益性项目和经营性项目综合打包的形式，探索整体经营、资源共享、优势互补的运作机制。

5. 积极推行多元经营和全龄服务。主动回应居民群众各类就餐需求，推动城市社区老年食堂向社区食堂转型升级，在保障满足老年人就餐需求的基础上，面向市民公众开放，开展多时段经营，提供“全龄友好、普惠优享”的便民助餐服务。鼓励利用场地空间销售农副产品、净菜等，与各类生活场景充分融合，持续提升服务吸引力。积极拓展休闲、烘焙、微型超市等功能，丰富经营业态，推动差异化、特色化发展。鼓励老年助餐服务机构助

力“春雨计划”，通过一定的优惠折扣或特色套餐等形式，扩大服务吸引力。

6. 鼓励多方参与联动。全面推行养老服务“爱心卡”，通过“财政投一点、集体担一点、社会捐一点、家庭出一点”的模式，加强助餐资源统筹。整合大型农产品生产基地、供应仓储、嵌入式公益性“共富菜市”等资源，为有需要的老年助餐服务机构提供集中供应链，利用集采优势降本增效。积极发挥餐饮协会等社会组织作用，在选址布局、餐品指导、资源链接、质量监督、星级评价等方面为老年助餐工作提供支持。发挥家庭基础作用，鼓励子女通过包餐制、线上点单等形式为老年人购买助餐服务。

7. 培育优质服务品牌。强化品牌管理，全市老年助餐服务机构统一使用“百膳惠老·杭州老年助餐”的品牌标识。积极培育和打造特色鲜明、带动力强、示范效应突出的老年助餐品牌机构，加强宣传推介，扩大品牌知名度和社会影响力。加大与互联网生活平台合作力度，通过助餐设施点位上图等形式，形成“助餐服务一张图”，让居民群众能够更加方便快捷地“知道、找到”，不断提升服务可感性和可及度。

（三）推动服务质量更可持续。

8. 实行准入和赋星管理。强化养老助餐机构食品安全准入管理，拟开设老年助餐服务的机构须依法办理食品经营许可证或登记证，符合消防安全等相关规定。建立健全全市统一的赋星管理机制，由属地民政部门牵头，联合市场监管、卫生健康等部门，

对老年助餐服务机构进行动态赋星管理，挂星等级与政府扶持政策挂钩。

9. 实行综合监管机制。老年助餐服务机构要严格落实食品安全各项制度，执行餐饮服务食品安全操作规范，完善原材料溯源机制，对工作人员进行食品安全培训，相关的证照、制度上墙公示，鼓励建设“阳光厨房”系统。市场监管等部门要加强食品安全、价格管理等监督监测力度，联动相关部门开展检查，及时通报监督监测情况，并依法查处违法经营行为，保障安全、有序经营。要强化属地相关部门与街道（乡镇）协同，落实属地管理责任，共同做好房屋安全、食品安全、人身安全、运营安全、消防安全等管理监督工作。鼓励老年助餐服务机构购买相关责任保险。

10. 优化助餐服务场景。老年助餐服务场所应在硬件设施、场地环境、餐食供应等方面满足适老化需求，为老年人提供价格实惠、营养健康的餐食服务。鼓励老年助餐服务机构加入“全城通”智慧助餐，为老年人提供优惠折扣，推动“全城通吃、优惠通享”。优化支付场景，在保留现金支付的基础上，推动全市助餐“卡、码、脸”通用，形成助餐结算生态圈系统。结合全省养老服务“爱心卡”制度，探索以市民卡为载体的“一卡通”模式，推动实现“通吃、通付”。

（四）推动支持保障更可持续。

11. 优化建设和运营支持政策。对新建、改造提升的老年助餐服务机构，当地财政结合规模、投入等情况给予相应一次性建设

补贴和支持，统筹用于配置老年助餐智慧化设备及满足适老化需求。各区、县（市）应建立老年助餐服务运营补贴机制，根据“全城通”智慧助餐情况、星级评价结果，结合供餐能力、实际服务数量、老年人满意度、综合扶持政策等因素给予运营补助，对符合条件的，可采取按季度预拨、年度结算的方式进行补助。市民政局会同市财政局将各地老年助餐服务情况纳入养老服务补助资金分配因素，予以适当补助。

12. 加大综合扶持力度。推行“两无偿一优先”支持老年助餐服务设施，社区配套用房、养老服务设施用房可无偿或者低偿用于老年助餐服务；政府、国有企事业单位闲置房产资源优先用于老年助餐等养老服务，鼓励以无偿或低偿等形式减免租金。落实就业扶持政策，鼓励支持老年助餐服务机构吸纳重点群体就业，并按规定给予补贴。对经区、县（市）民政部门确认的老年助餐服务机构，按规定落实税费优惠政策，用水、用电、用气、用热按规定执行居民生活类价格。

三、保障措施

各地要加强组织领导，大力推动落实城市社区老年助餐可持续发展，并将其纳入“老有康养”优享工程整体部署、统筹推进。民政部门要履行好牵头职责，加强组织协调和督促指导，发改、城乡建设、卫生健康、商务、财政、税务、农业农村、市场监管、城管、消防等各相关部门要结合各自职责，做好项目支持、财政投入、就业扶持、规划用地、设施配建、企业参与、税收优惠、

安全监管等工作，构建共建共治共享的城市社区老年助餐服务新格局。各区、县（市）政府和各街道（乡镇）负责辖区内资源统筹、组织实施等工作，强化城市社区老年助餐服务设施布局、运营管理、日常监督等。各老年助餐服务机构应依照法律法规和相关标准开展经营活动，确保助餐服务场所食品、消防、燃气、建筑设施等安全。各地各部门应充分利用各类新闻媒体和网络平台，加大对老年助餐政策和服务的宣传力度，提升群众知晓度，调动社会力量参与老年助餐服务的积极性，推动形成可持续的城市社区老年助餐服务产业生态链，让更多老年人享受到优质助餐服务。

本实施意见自 2025 年 5 月 1 日起施行，由市民政局负责牵头组织实施。

杭州市人民政府办公厅

2025 年 3 月 3 日

（此件公开发布）

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。
市各民主党派。

杭州市人民政府办公厅

2025年3月3日印发

