



# 首部“银发经济”政策文件出台

## 聚焦近3亿老年人



“家家都有老人，人人都会变老，老年人的当下需求，将是年轻人的未来需要。”在国新办1月22日举行的国务院政策例行吹风会上，国家发展改革委社会发展司司长刘明说，从个体的生命周期看，老年阶段和未老阶段并不是割裂开的，应作为有机整体统筹谋划。从社会的代际传递看，银发经济发展离不开各年龄段人群的共同参与。“着力解决养老服务的深层次问题，努力提高亿万老年人的幸福指数，也会为中青年砥砺奋进减少家庭的后顾之忧。”复旦大学老龄研究院发布的《中国银发经济发展研究报告》预计，2035年银发经济规模将达到19万亿元，届时将占消费的28%，占GDP的9.6%。

把食品药品说明书上的小字转成音频播放，由服务机器人来“做家务”“烧饭”……年轻人期待的生活场景有望率先融入养老场景。国务院办公厅日前印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，提出推进新一代信息技术以及移动终端、可穿戴设备、服务机器人等智能设备在居家、社区、机构等养老场景集成应用，发展健康管理类、养老监护类、心理慰藉类智能产品。1个月前，国家信息中心预测部人口室主任胡祖铨参与的一场企业座谈会，正是讨论如何推进服务机器人在养老领域的应用。他说，服务机器人企业代表、行业协会、研究机构和金融机构代表形成的共识是，养老是服务机器人的重要应用场景，是服务机器人由概念设想进入规模应用的突破口。

这也对应着日后有关“银发经济”的定义。作为我国首个以“银发经济”命名的政策文件，《意见》明确指出，银发经济是向老年人提供产品或服务，以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和，“涉及面广、产业链

长、业态多元、潜力巨大”。

### 兼顾当下与未来

谈起银发经济，“人口发展新常态”是不得不提的背景。2023年5月召开的二十届中央财经委员会第一次会议曾就我国人口发展新形势作出重要判断，指出“当前我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征”，强调要“认识、适应、引领人口发展新常态”。

国家统计局日前公布的数据显示，2023年年末，我国60岁及以上人口超2.97亿，其中65岁及以上人口超2.17亿。这意味着我国是世界上老年人口最多的国家，也是人口老龄化发展速度较快的国家之一。

“涉及近3亿人群的工作，肯定是国之大事。”在胡祖铨看来，经济社会发展是以服务人为最终目的，当人口发展变化时，经济结构也需要适应人口结构的转变作出调整。“实施积极应对人口老龄化国家战略，正是发展银发经济的重要起点”，他进一步补充说，从短期看，养老照护等基本养老服务存在供需缺口，从长远看，银发经济发展前景广阔。

这也对应着《意见》兼顾当下与未来的特点。《意见》提出四方面26项举措，既聚焦当前民生短板，提出解决老年人七方面急难愁盼需求，包括养老助餐服务、居家养老服务、社区便民服务、老年健康服务、养老照护服务、老年文体服务、农村养老服务。同时着眼未来，提出培育发展七大潜力产业，更好满足老年人多样化需求。

“当前，我国老年人的健康与养老需求还没有完全释放，供给侧处于起步阶段。”在北京大学人口研究所所长、教授陈功看来，《意见》鼓励和引导国有企业结合主责主业积极拓展

银发经济相关业务将推动健康和养老产业的进一步发展。

对于目前普惠性养老服务发展现状，陈功分析说，主要问题还是供需错配问题。“一方面是民办机构与公办机构之间的矛盾，公办机构近几年在护理型床位建设、政策扶持和设施改造等方面均有所提升，但民办机构、偏远机构入住率较低，入住养老机构的标准不清晰、评估科学化有待提升。另一方面是城乡养老服务错配矛盾。农村养老机构数量不足，尤其是护理型床位还是欠缺，服务设施质量不高。”陈功告诉记者，农村老年人购买力低，养老机构成本回收周期长，投资收益率较低，影响社会资本进入，加之政府政策落实不到位，农村养老服务机构的投资缺乏，专业护理人员队伍也比较短缺。

如何尽快补齐农村养老短板？陈功建议农村可以考虑发展邻里互助、时间银行（积分储蓄）等互助式养老服务，“这是农村低成本应对人口老龄化的有力探索，可以将居家社区养老在农村有效落地，同时也要加强敬老院改造，做好特困人员集中供养，并引导乡村振兴资本向加强乡镇、农村养老服务设施布局，结合旅居、康养等新模式探索农村养老新路径。”

### 以需求为牵引

值得注意的是，此次《意见》提及的多种场景均以满足老年人需求为牵引。在陈功看来，老年人消费结构日益从生活必需品向健康、智能产品升级，从产品消费向服务消费升级，消费结构从最基本的日常的生存型需求，转向了更加发展的，甚至带有一些享受层次的变化。

“《意见》提出的多项举措都是围绕老年人多方面需求展开，出发点或者说初衷是满足老年人需求，增进老年人福祉。”胡祖铨告诉记者，目前，很多老年人期盼的质优价廉的产品和服务还比较短缺，比如养老机构服务质量偏低，价格低的养老机构服务质量太低，导致老年人“贵的住不起，便宜的不愿住”。在康复辅助器具的选择上也存在“种类少，质量不高，覆盖面相对较窄”等难题。

更具体的标准也在助力老有所养向老有优养转变。《意见》尤其就优化发展环境提出六大要素支持保障。在完善用地用房保障方面，明确新建居住区按照人均用地不少于0.1平方米的标准分区分级规划设置社区养老服务设施，老旧小区要因地制宜补足配齐，常住人口达到中度以上老龄化的县（市、区）应上调新

建居住区配建标准。同时指出，经规划实施评估论证的存量空间，可依法适当增加容积率，完善城市服务功能。

在强化财政金融支持方面，《意见》还提及用好普惠养老专项再贷款，对符合条件的公益型普惠型养老机构运营、居家社区养老体系建设、纳入相关目录的老年产品制造业企业等，按照市场化原则提供信贷支持。

伴随中国人口老龄化过程加速和程度加深，银发经济在国家层面的发展战略和规划中已上升到前所未有的高度。2023年中央经济工作会议部署的新年九项重点工作之一切实保障和改善民生中，就包括发展银发经济。这也是继中共中央十九届五中全会、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》、《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》、二十届中央财经委员会第一次会议后，“银发经济”又一次被列入国民经济和社会发展规划。

“银发经济正从理念推向行动，成为积极应对人口老龄化、扩大内需、实现高质量发展等国家战略的重要行动。”在南开大学经济学院教授、南开大学老龄发展战略研究中心主任原新看来，一方面，规模越来越庞大的老年人口群体是经济发展中越来越重要的潜在消费群体，最终将成为促进消费和扩大内需的主体。另一方面，伴随老年人口代际更迭，消费升级是大势所趋。

他说，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，当然也是包括老年人在内的所有年龄段人口规模巨大的现代化，“规模不断扩大且成为社会主体的老年人口需求奠定了发展银发经济的重要基础。”

陈功团队在调研中发现的案例是，在发展银发经济具有巨大规模潜力的广东省，轮椅、智慧病床等产品市场份额占国内50%—60%，产品出口份额占全国同类产品出口的70%。广州、深圳、东莞3市老年用品生产企业总数占全省近半，并形成老年药品、医疗器械、智能穿戴设备等产业集群地。

工信部数据显示，2023年我国老年用品市场的规模达到了5万亿元，产品种类和数量具备一定的规模。

### 从全生命周期角度认识衰老和养老服务

可以说，从保障基本养老服

务到补充高品质服务供给，银发经济关乎每个人的未来。

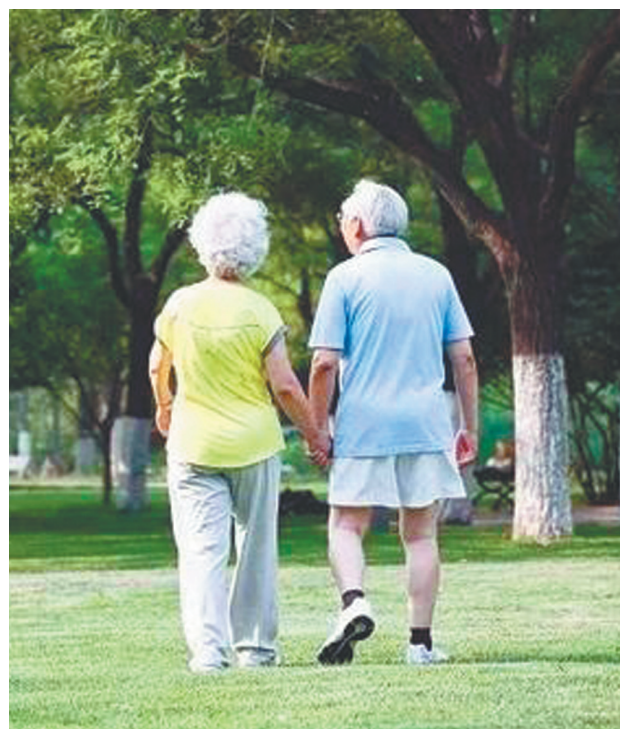
陈功也认为，要从全生命周期的角度正确认识衰老的过程和养老服务要经历的几个阶段，人人都有可能进入带病生存期或残疾失能阶段。“因此，老年教育应该是动态的、覆盖全生命过程的。”

原新表示，无论是提供文体服务，还是养老金融服务，都必须从全生命周期出发，前者依托于终身学习体系构建，向艺术创作、旅游休闲等领域拓展，后者注重推进全生命周期的金融资产配置。他说，养老金融表面上看是老年人怎么使用这笔钱，但更重要的是这笔钱是从什么时候积累的。“这需要我们遵循长期主义，作好长期的战略规划。”

“不要只根据人的年龄来定义是否年老，要淡化年龄隔阂，提倡通用概念，打造更具代际包容的经济社会环境。”胡祖铨告诉记者，全面推进无障碍建设和适老化改造，不仅是针对物理环境，经济社会环境也要实现“无障碍”，“要在零售、酒店、文化、旅游和体育等领域，缩小代际消费差异，满足老年人的需求，也将为年轻人提供更多的选择和可能性。”

在胡祖铨看来，与银发经济相近，长寿经济也许更容易理解这类经济活动的本来面目，即“人们活得更健康、更长寿带来的经济活动”。

据中经网



“在这里 建设美丽乡村 每一笔都是大地的艺术”