

# 大力发展银发经济

我国是世界上老年人口规模最大的国家。党的二十大报告提出,实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》强调,大力发展银发经济,推动老龄事业与产业、基本公共服务与多样化服务协调发展,努力满足老年人多层次多样化需求。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



银发经济主要包含哪些领域和产业?为何强调大力发展银发经济?

## 老龄社会长寿时代催生银发经济

房连泉(中国社会科学院社会发展战略研究院研究员、世界社研中心秘书长):银发经济又称老龄经济,是为老年人提供产品和服务的经济活动。国际上自20世纪70年代开始就提出银发经济概念,2015年欧盟将其界定为与人口老龄化和50岁以上消费者支出相关联的经济机会。

总体来看,银发经济涵盖了老龄事业和老龄产业全领域。其中,老龄事业主要体现政府举办或起主导作用,老龄产业则更强调发挥市场作用。国家统计局发布的《养老产业统计分类(2020)》对养老产业作了细分,共有养老照护服务、老年医疗卫生服务和老年社会保障等12大类,主要集中在第二产业和第三产业,既包括传统的衣、食、住、行、用等实物消费,也包括医疗保健、护理康复、养老金融等服务消费,还包括文化、艺术、体育以及科技赋能下的智慧产品和服务、居家和公共场所适老化改造等,具有产业链长、辐射面广和业态复杂多样等特性。

随着生活水平提高和健康预期提升,老年人消费的意愿和能力不断增强,消费方式趋于多元化,医疗保健、继续教育、文体旅游、康养服务等成为热门。同时,随着数字技术快速发展,老年网民群体快速增长,电子商务、远程医疗、智慧养老等深入老年生活,银发经济增长潜力被进一步激发。在资本市场上,不少上市公司加大养老领域投入,积极布局老年用品生产、养老金融、养老服务与养老地产等板块。此外,还有一些大中城市将建设老年友好型城市纳入发展规划。

相关产业发展,在金融、土地、税费以及就业等方面给予诸多政策扶持,社会力量越来越多地参与到养老产业领域,既拓宽了投融资渠道,也带来大量就业创业机会。党的十八届三中全会强调市场在资源配置中的决定性作用,积极推动养老产业领域的各项体制机制改革。

四是多层次社保体系不断完善,为老龄事业和老龄产业发展提供制度保障。我国社保体系建设取得突破性进展,国家推动建立了统一的城乡居民基本养老保险制度和城乡居民基本医疗保险制度,养老、医疗两项保障制度已基本实现全覆盖。医保报销水平不断提高,老年福利津贴项目日益健全。自2016年起长期护理保险制度启动试点,至2022年已覆盖近1.7亿人口,在加强对失能老年人保障的同时,也带动了护理服务行业快速成长。随着老年人口快速增长和消费水平不断提升,银发经济在GDP的占比将持续攀升,在拉动内需、培育新兴产业和促进就业等方面发挥重要作用。

人口老龄化是经济社会发展的必然趋势,是21世纪人类社会共同面临的重要议题。自1865年法国成为第一个进入老龄化社会的国家以来,越来越多的欧洲、东亚等地区的国家步入老龄化行列。近年来,随着老龄化程度加深,老年人寿命延长,老年群体的经济需求更加突出,银发经济成为社会各界关注的热点。

自20世纪70年代日本国家铁路创设“银发座位”后,围绕老龄社会银发经济发展,日本、韩国、德国等积极开发老年用品、加强健康养老服务供给和促进老年就业,为我国银发经济高质量发展提供了有益参考。

一是积极开发种类丰富的老年产品。日本政府在1993年制定了福利用具研究开发普及促进法,并在工业标准化法中明确提出各类老年用品的专门标准或技术规格,促进老年用品研发设计和生产制造。进入新世纪以来,日本又出台一系列涉老科技创新发展规划,强调以机器人等智能设备为基础,以物联网、云计算等现代信息技术为手段,重点发展智能护理机器人、智能辅助器具等。

二是大力发展健康、养老、文旅等银发服务。欧美等发达国家持续将市场和社会力量引入老年人护理服务,建设了一批社区居家医疗支援中心、社区老年活动中心等,提供个性化的保健计划、居家上门康复护理等服务。一些东亚国家基于自身资源禀赋优势,发掘老年旅游、教育培训等服务,形成健康旅游新业态。

三是持续推进老年人力资源开发。韩国、日本等国家积极促进企业雇用老年人,帮助老年人再就业。为创建有利于老年人就业的便利环境,还积极创办“银发人才中心”等,有效促进了老年人人力资源开发和利用。2022年底,日本老年人就业规模达912万人,占老年人的比例为25.2%,即每4个老年人中就有1人在工作。

银发经济是一片“蓝海”。当前,我国银发经济处于起步阶段,老年用品和服务供给还不充分,老年人力资源也有待进一步开发。为推动银发经济高质量发展,提出以下建议。

第一,加快制定银发经济高质量发展规划和支持政策。准确把握银发经济发展规律,清晰界定银发产品、银发服务和银发就业等。将银发经济纳入我国经济社会发展整体战略规划,制定银发经济的发展框架、配套政策、监督评价机制等,完善土地供应、资金补助、信贷融资、税费减免、人才培养等政策体系。

第二,积极开发银发产品,有效推动健康养老产业集群发展。重点瞄准老年健康和养老需求,开展关键共性技术和重点产品联合攻关,加强服务机器人、护理机器人、智能康复辅助器具等智能养老产品的科技研发与应用,形成一批世界知名的银发产品。立足我国制造体系优势,抢抓数字经济和银发经济发展机遇,加快推进人工智能、5G技术、新材料等与银发产品的融合应用,形成若干个银发产业集群。建立银发产品技术标准体系和行业认证标准体系,健全完善银发产品目录,以标准体系引导和规范各类经营主体。

第三,积极发展银发服务,有效满足老年人多样化需求。积极探索符合我国老年人需求特点的银发服务供给模式,继续推进居家、社区和机构养老服务高质量发展,重点发展社区嵌入式银发服务体系。通过培育扶持和引入专业化、品牌化、连锁化的照护、养老服务机构,促进养老机构专业化服务向社区和居家老人延伸。利用云计算、大数据等技术搭建公共信息平台,开发AI医院诊疗系统,提供长期跟踪、预测预警的个性化健康养老服务。鼓励各地积极利用资源禀赋,推动银发服务新业态、新模式发展壮大。

第四,积极推进银发就业,有效开发老年人力资源。我国60岁至69岁低龄老年人口规模,预计将从2020年的1.5亿人增长至2032年的2.2亿人。超九成的低龄老年人健康状况良好,应倡导积极就业,加快完善老年人就业相关法律法规,鼓励老年人积极参与社会经济活动,为银发经济发展注入活力。

(作者系全国政协委员、中国人口与发展研究中心主任)

房连泉(中国社会科学院社会发展战略研究院研究员、世界社研中心秘书长):银发经济又称老龄经济,是为老年人提供产品和服务的经济活动。国际上自20世纪70年代开始就提出银发经济概念,2015年欧盟将其界定为与人口老龄化和50岁以上消费者支出相关联的经济机会。

“60后”“70后”群体逐渐步入老年,将给银发经济带来哪些新图景、新变化?

随着生活水平提高和健康预期提升,老年人消费的意愿和能力不断增强,消费方式趋于多元化,医疗保健、继续教育、文体旅游、康养服务等成为热门。同时,随着数字技术快速发展,老年网民群体快速增长,电子商务、远程医疗、智慧养老等深入老年生活,银发经济增长潜力被进一步激发。在资本市场上,不少上市公司加大养老领域投入,积极布局老年用品生产、养老金融、养老服务与养老地产等板块。此外,还有一些大中城市将建设老年友好型城市纳入发展规划。

二是坚持老龄事业和老龄产业协同发展,双轮驱动。近年来,国家加快推进基本公共服务均等化,强调普惠性和共担性原则,健全居家养老、社区养老和机构养老多层次养老服务体系。2023年5月发布的《国家基本养老服务清单》,进一步兜牢老年人服务保障底线。

三是发挥市场在资源配置中的决定性作用,充分调动民间力量参与。2013年出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》,从国家层面部署推进养老服务

预计未来10年,每年将有超2000万的新增老年人。他们的文化程度较高,经济基础较好,信息渠道多样,更注重精神文化生活。除了传统医疗保健之外,老年教育、心理咨询和治疗、精神文化服务和产品、可穿戴健康监测设备和老年智能辅助设备智能化、家庭健康机器人等人工智能产品以及中医的养生方式和产品等也将备受青睐。充分运用大数据精准提供质量过硬且多元化、多样化、适老化和个性化的消费产品,将是老龄产业发展的方向和趋势。

当前,需从顶层设计、中层谋划和底层操作上对老龄产业及其各细分领域作出中长期的战略和政策安排。通过着力打造老龄健康产业体系、老龄制造产业科技创新、老龄服务产业质量提升、适老环境改善、老龄产业金融支持体系构建、老龄文化产业繁荣、老龄产业品牌打造、老龄产业布局优化、老龄产业标准提升和老龄产业人才培养等重大工程,推动老龄事业与产业、基本公共服务与多样化服务协调发展,努力满足老年人多层次多样化需求。

(试行)《养老托育服务业纾困扶持若干政策措施》,探索支持社会力量和地方政府合作加大普惠养老有效供给。为提升养老服务体系质量和服务水平,民政部等部门先后出台《养老服务标准体系建设指南》《养老机构等级划分与评定》国家标准实施指南》,积极开展养老院服务质量建设专项行动、居家和社区基本养老服务提升行动等。为完善老年健康支撑体系,国家卫健委等部门牵头制定实施《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》《关于进一步推进医养结合发展的指导意见》《关于开展老年痴呆防治专项行动(2023—2025年)的通知》。

党俊武(全国老龄工作委员会专家委员会委员、中国老龄科学研究中心副主任):老龄社会和长寿时代的到来,对我国供需结构转型将产生重要影响。一方面,全人群、全生命周期的健康管理需求不断涌现。另一方面,现有供给体系难以提供相应的产品和服务,老龄经济蕴含巨大潜能。全面推动老龄产业发展,将为推动经济高质量发展、形成新一轮经济增长注入新动能。

总体来说,老龄产业可以分为三个层次:一是适应老龄社会需求的整个供给体系,这是“大老龄产业”;二是满足个体全生命周期需求的产品服务体系,这是“中老龄产业”;三是面向老年期需求的产品服务体系,这是“小老龄产业”。

党的十八年以来,我国老龄产业取得长足进展,初步形成了老龄金融产业、老龄制造产业、老龄健康产业、老龄服务产业、老龄宜居产业、老龄文化产业等。这是市场自觉顺应老龄社会和落实积极应对人口老龄化国家战略的

各地区各部门在推动老龄事业与产业协调发展方面有哪些实践探索?

冯文猛(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究员):党中央高度重视应对人口老龄化,将其作为国家战略,不断推动老龄事业和产业快速发展。各地区各部门积极探索,进入养老领域的各类主体迅速增长,相关产品和服务不断丰富,并且形成了一些行之有效的经验和做法。

在养老服务体系构建方面,养老机构数量增加、服务能力进一步提升,城乡居家养老服务水平进一步改善,居民各类养老需求得到更好满足。截至2022年末,全国有各类养老服务机构和设施36万个,床位812万张,农村互助养老机构或设施的村庄占比超六分之一。非公经济的作用进一步强化,公办民营、民办公助等方式逐步增加,普惠养老的覆盖范围显著扩大。上海、北京、南京、杭州、温州等多地形成了立足机构、辐射居家的养老服务模式,在为入住机构的老年人集中提供专业化照料的同时,还提供多种形式的上门服务。

在老年用品和服务方面,近年来养老产业已形成覆盖老年健康食品、老年生活用品、康复辅助器具、可穿戴设备、中医养生、家庭适老化改造、老年旅居、老年金融和老年交友娱乐等多领域的发展态势,北京、上海、广州、深圳、济

## 把握未来老龄产业发展方向

具体体现,代表未来我国经济的新方向。实践表明,老龄产业属于“劳动力—资本—技术”密集型产业,大力发展老龄产业,有利于充分就业、扩大消费和促进投资。随着人口老龄化快速发展,中长期内我国中老年群体消费需求将不断凸显,老龄产业蕴含巨大发展潜力。

与人口老龄化产生的多种需求相比,我国老龄产业发展相对滞后。我国是世界上老年人口规模最大的国家,老龄产业的潜在需求难以估量。中国老龄科学研究中心预测,2030年老龄产业潜力届时将占到GDP的五分之一,2050年将达到三分之一。特别是“60后”“70后”相继步入老年,将会给老龄产业带来新图景。“60后”“70后”人口总量逾4亿人,教育水平普遍较高,追求健康和投资健康养老的意识也更强。从整体上看,他们对老年生活的消费需求和长远安排深刻影响着未来老龄产业的发展动向。因此,应及时关注其在消费能

力、需求层次和认知技能等方面呈现的新特点和新变化。

中国老龄科学研究中心2023年发布的《中国老龄产业发展报告(2021—2022)》显示,2021年至2035年,我国老龄产业在多个方面产生需求。例如,老龄健康方面的健康管理、慢病管理、医疗卫生、安宁疗护等;老龄用品与制造方面的适老化产品、康复辅具等;老龄宜居方面的适老化改造、适老化环境与服务等;老龄金融方面的个人老龄金融产品及老龄产业金融支持等。从长期看,2036年至2050年,随着“70后”“80后”群体步入老年,我国老龄产业需求将在消费模式、需求层次、需求内容等方面发生更大变化。例如,线上消费模式更加普遍,精神文化、终身学习等成为老年人追求的重要内容,智慧养老与科技助老需求日益凸显。此外,老龄服务的外延会进一步扩展,老年人对体育、旅游、文化、教育、法律等领域的服务需求也会显著增加。

## 努力满足老年人多层次多样化需求

南、烟台等地每年都会举办不同形式的老龄产业国际博览会,各类新型产品和服务层出不穷。据不完全统计,我国面向老年人的康复辅助器具种类达4000种,北京、上海等一线城市面向普通老年家庭的适老化改造成本降至1万元左右。依托新产品和新服务,越来越多的老年人实现了生活自理能力提升、晚年生活质量改善。

在医疗健康服务方面,为提升老年人健康水平的各类医疗产品和服务日益丰富。例如,智能药盒利用信息技术和人工智能技术对药品进行管理,提醒老年人按时按量服药,并通过监测药物使用情况及时发现老年人重复用药的现象;智能马桶的出现,能够让老年人在家中如厕的同时,更加便捷地完成身体检查;厨房煤气探测以及自动开窗装置的研发,能够有效提升听力障碍或行动不便老年人的居家安全性。同时,以养办医、以医办养等多种形式的医养结合服务也快速发展。截至今年上半年,两证齐全的医养结合机构已达7000家。目前,第一批国家医养结合示范区和示范机构的评审工作也在全国范围内有序开展。

长期护理保险制度试点推广,一方面降低了老年人个人及家庭的负担,另

一方面极大撬动了市场需求,针对失能(失智)、半失能老人的长期照护服务迅速发展。2022年,49个试点城市中参加长期护理保险人数近1.7亿人,享受待遇人数近121万人,基金支出104.4亿元,长期护理保险定点服务机构近7700个,护理人员超33万人。特别是农村地区,长期护理保险的实施带来了多重利好。例如,在山东日照市岚山区,因为有了长期护理保险制度提供的费用支持,医务人员进村卫生室集中为村中失能、半失能老年人提供日间健康照料,让这些老年人以较低的花费享受到专业化的医疗照护服务,大大减轻了家庭负担。

此外,烟台、苏州、六盘水等多个地市将康养产业作为本地区重点培育的新兴产业,并先后出台康养产业高质量发展行动计划等具体方案。北京是第一个出台居家养老服务条例的省份,之后苏州、杭州等地也先后颁布区域层面的居家养老服务条例,大力推动居家养老向纵深发展。

党的十八年以来,党中央高度重视老龄工作,出台了一系列政策文件,促进银发经济高质量发展。为进一步扩大养老机构供给总量、助力养老企业发展,国家发展改革委等部门先后印发《城企联动普惠养老专项行动实施方案

