

作者：曹晓婧

邮箱：[research@fecr.com.cn](mailto:research@fecr.com.cn)

## 中国银发经济的政策、现状与趋势展望

## 摘要

2024年1月，国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，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。与此前国家统计局发布的《养老产业统计分类（2020）》中的“养老产业”以及政商界常用的“老龄经济”等概念相比，“银发经济”的范畴更广。一方面，推动银发经济发展要坚持统筹协同原则，需要统筹推动养老事业和产业协同发展，并促进多元业态深度融合。另一方面，银发经济强调了个体生命周期和社会的代际传递，其不仅包括“老年阶段的老龄经济”，还包括“未老阶段的备老经济”。发展银发经济，既是应对人口老龄化、实现人民对美好生活向往的必然要求，也是推动形成国内经济高质量发展新支柱的必由之路。

自2019年11月中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》以来，国家发改委、住建部、民政部、工信部、卫健委、金融监管局、商务部等多个国家部门机构已出台政策，在适老化设施建设、养老服务供给、涉老诈骗监管、老年用品供给、数字化技术赋能、养老金融服务、国际养老合作等方面对银发经济的发展持续给予支持。在近年国家层面颁布的政策文件中，对于“银发经济”的表述呈现出逐渐加强深化的趋势。地方层面来看，各地方政府结合本地情况，在其“十四五”规划及相关政策文件中也积极规划发展银发经济，强调产业融合、科技支撑，以有效应对人口老龄化并促进地方经济增长。

当前，银发经济的需求侧呈现大规模、多层次、多样化的特点；供给侧在养老设施、养老服务、老年用品、智慧健康、文化旅游、养老金融等领域产业已有序发展，但整体规模质量水平有待提高。

展望未来，银发经济将朝着规模化、标准化、集群化、品牌化方向高质量发展。随着老龄化的加剧和消费需求的增长，银发经济产业规模将持续扩大，服务和品种将更加多元化和个性化。政府也有望加大财政支持、完善法规制度和产业标准以加强市场监管。同时，银发经济产业集群也将日益壮大，规划布局的高水平银发经济产业园区将促进产业资源优化配置，并推进跨区域、国际性合作。此外，产业的品牌效应将逐渐凸显，更多细分领域龙头企业将涌现。

### 相关研究报告：

1. 《“平急两用”公共基础设施政策解读与债市观察》，2024.03.22

## 一、银发经济背景概述

### （一）政策脉络

随着人类文明进步，人类预期寿命有所延长，人口老龄化也成为全球各个国家普遍的社会趋势。国际方面，人口老龄化已被视为一个全球性的挑战和机遇，各国都在寻求通过发展银发经济等方式来应对老龄化带来的问题。国内方面，2019年11月中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》标志着“积极应对人口老龄化”于已上升为国家战略，国家发改委、住建部、民政部、工信部、卫健委、金融监管局、商务部等部门机构分别在适老化设施建设、养老服务供给、涉老诈骗监管、老年用品供给、数字化技术赋能、养老金融服务、国际养老合作等方面对银发经济的发展持续给予支持。

在近年来国家层面颁布的政策文件中，对于“银发经济”的表述呈现出逐渐加强深化的趋势（表1），这不仅反映了官方对于老年人口日益增长带来的社会压力和经济潜力的高度认识，同时也揭示了政府在支持和促进银发经济领域发展的政策目标与扶持力度的增强。

2021年3月，《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》发布，其中首次提出银发经济的概念，指出“**发展银发经济，开发适老化技术和产品，培育智慧养老等新业态**”。

2021年11月，中共中央、国务院发布《关于加强新时代老龄工作的意见》，要求“**积极培育银发经济**”，具体包括“加强规划引导”和“发展适老产业”等两方面。

2022年11月，由国家发改委、商务部和联合国人口基金共同主办的第五届中国国际进口博览会虹桥国际经济论坛的“全球老龄化机遇共享”分论坛上，与会人员讨论了发展“银发经济”的有效路径和应对人口老龄化的国际经验。

2022年2月，国务院发布《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，要求“**大力发展银发经济**”，具体包括“发展壮大老年用品产业”“促进老年用品科技化、智能化升级”“有序发展老年人普惠金融服务”等方面。

2023年12月，中央经济工作会议强调发展银发经济，推动人口高质量发展，并提出要织密扎牢社会保障网，加快完善生育支持政策体系。

2024年1月，国务院总理李强主持召开国务院常务会议，研究发展银发经济的政策举措，强调政府与市场协同，增加基本公共服务供给，满足老年人多层次需求。同月，国务院印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》（简称“《意见》”），为我国首个以“银发经济”命名的文件。《意见》指出“**加快银发经济规模化、**

标准化、集群化、品牌化发展，培育高精尖产品和高品质服务模式，让老年人共享发展成果、安享幸福晚年，不断实现人民对美好生活的向往”。《意见》提出了四个方面的26项举措，包括发展民生事业解决急难愁盼、扩大产品供给提升质量水平、聚焦多样化需求培育潜力产业、强化要素保障切实把实事办好等。

地方层面来看，多个省区发布的“十四五”老龄事业发展规划和养老服务体系规划，以及2024年政府重点工作任务中，均提及要发展银发经济、健全产业体系，以壮大产业规模、培育新的经济增长点（表2）。同时，已有江苏、福建、上海、贵州等超20个省区出台以“养老服务条例”命名的地方法规，为银发经济提供了法律保障和制度框架。此外，北京、上海、重庆、四川、吉林、黑龙江、广西、山东等地方政府在强调产业融合、注重科技支撑、鼓励消费促进等方面出台了更具针对性的政策文件。整体来看，随着人口老龄化的不断加剧，银发经济已经成为各地政府关注和发展的重要领域，并在政策制定和实施中充分考虑了本地实际情况和需求，这对于推动银发经济持续高质量发展奠定了坚实基础。

**表1：国家层面提及“银发经济”的主要政策文件一览**

时间	机构	文件	相关表述
2021年3月	全国人大	《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》	发展银发经济，开发适老化技术和产品，培育智慧养老等新业态。
2021年11月	中共中央、国务院	《关于加强新时代老龄工作的意见》	积极培育银发经济：（1）加强规划引导。编制相关专项规划，完善支持政策体系，统筹推进老龄产业发展。鼓励各地利用资源禀赋优势，发展具有比较优势的特色老龄产业。统筹利用现有资金渠道支持老龄产业发展。（2）发展适老产业。制定老年用品和服务目录、质量标准，推进养老服务认证工作。推动与老年人生活密切相关的食品、药品以及老年用品行业规范发展。加大老年产品的研发制造力度，积极开发适合老年人使用的智能化、辅助性以及康复治疗等方面的产品。大力发展养老相关产业融合的新模式新业态。鼓励开发老年人健康保险产品。加强监管，严厉打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品等违法行为。
2022年2月	国务院	《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》	大力发展银发经济：（1）发展壮大老年用品产业。（2）促进老年用品科技化、智能化升级。（3）有序发展老年人普惠金融服务。
2024年1月	国务院	《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》	加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，培育高精尖产品和高品质服务模式，让老年人共享发展成果、安享幸福晚年，不断实现人民对美好生活的向往。

资料来源：中国政府网，远东资信整理

**表2：地方层面提及“银发经济”的主要政策文件一览**

省区	时间	会议文件	相关表述
	2022年5月	《关于加强新时代首都老龄工作的实施意见》	培育发展银发经济：加强规划引导、推动适老产业发展、促进老年服务消费、推动京津冀老龄产业协同发展、加强人才队伍建设、完善财政支持政策、强化科技支撑。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/038117024142006056>