



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第84期）

我国银发产业高质量发展的 机遇、挑战与策略选择

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2024年4月



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

中国银发经济的阶段性特征与 发展路径优化

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司
承办单位：中国人民大学经济研究所



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

中国银发经济的阶段性特征与 发展路径优化

报告人：黄石松

中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员

民政部专家咨询委员会委员

北京市老龄委专家委员会委员、北京市老年学和老年健康学会会长

2024/04/24

➤ 引言

- » 2024年新年伊始，国务院发布《关于发展银发经济促进老年人福祉的意见》，提出了发展银发经济的总体要求以及4个方面26条具体措施。文件一经发布，引起了广泛讨论。



➤ 正面

1. 总体上，社会各界反映都很期盼。
2. 银发经济有望成为未来30年中国经济领域确定性很强、极具发展潜力的新赛道。
3. 银发经济已经从理念推向行动，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。

➤ 不同

1. 市场主体普遍反映，在感到鼓舞的同时，觉得政策“不解渴”。
2. 倡导性强，明确了“要干什么”，但对政府与市场的关系、私营部门如何介入等长期困扰的问题并没找到清晰答案。
3. 企业运营困难，社会资本投入的积极性不高，对发展银发经济信心不足。
4. 担心地方政府和市场主体会一哄而上，出现同质化竞争，不利于长远健康发展。

➤ 四个问题

- » 一是如何辩证看待中国银发经济所处的发展阶段？
- » 二是如何准确把握中国银发经济发展中的突出问题？
- » 三是如何优化中国银发经济的发展路径？



➤ 1. 中国银发经济发展的探索历程



在中国不同时期出台的适用政策文件中，使用过“老年服务业”、“养老服务业”、“养老产业”、“老龄产业”、“健康产业”、“康养产业”、“银发产业”、“银发经济”等多个概念和说法。



上世纪90年代公办养老机构推行“公建民营”，养老服务逐渐向社会化、专业化、市场化方向发展；2013年9月国务院出台《关于加快养老服务业的若干意见》，行业通常将2013年视为“养老服务业元年”。但是，很长一段时期内，养老服务业发展“叫好不叫座”。



2017年国务院发布《关于全面放开养老服务市场促进养老服务业发展的意见》，推进“放管服”改革，给与外资同等待遇，一度引起社会资本介入养老服务“小高潮”，但随后，由于制度支撑不足、老年人支付能力低等原因，行业发展的矛盾进一步凸显。

➤ 1. 中国银发经济发展的探索历程



2019年10月《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、2022年1月《“十四五”国家老龄事业和养老服务体系规划》作为纲领性文件，都有“大力发展银发经济”相关表述。特别是后者，将大力发展银发经济作为九大主要任务目标和发展措施之一，并设专章部署，但政策效应还有待观察。



开宗明义：“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”。这个定义有两个新特点：一是在**对象上**，不仅包括60岁及以上老年人，也包括备老人群；二是在本质属性上，是一种经济形态，既包括事业也包括产业。从而为如何界定政府与市场的关系提供了基本框架，这是一个重大的进步。同时明确了事业发展的七大领域和产业发展的七大潜力方向。

《意见》的发布标志着中国进入银发经济发展的新阶段。

➤ 2. 中国银发经济发展的周期性特征

- ✓ 2022年在中国人口发展史上具有里程碑意义。一是首次出现人口负增长的拐点，二是整体进入中度老龄化社会，三是出现老年人口队列更替。上世纪60年代出生的人群将进入老年期，带来社会需求变化。展望未来，到2035年前将进入重度老龄化社会，这个进程将只有10年左右时间。

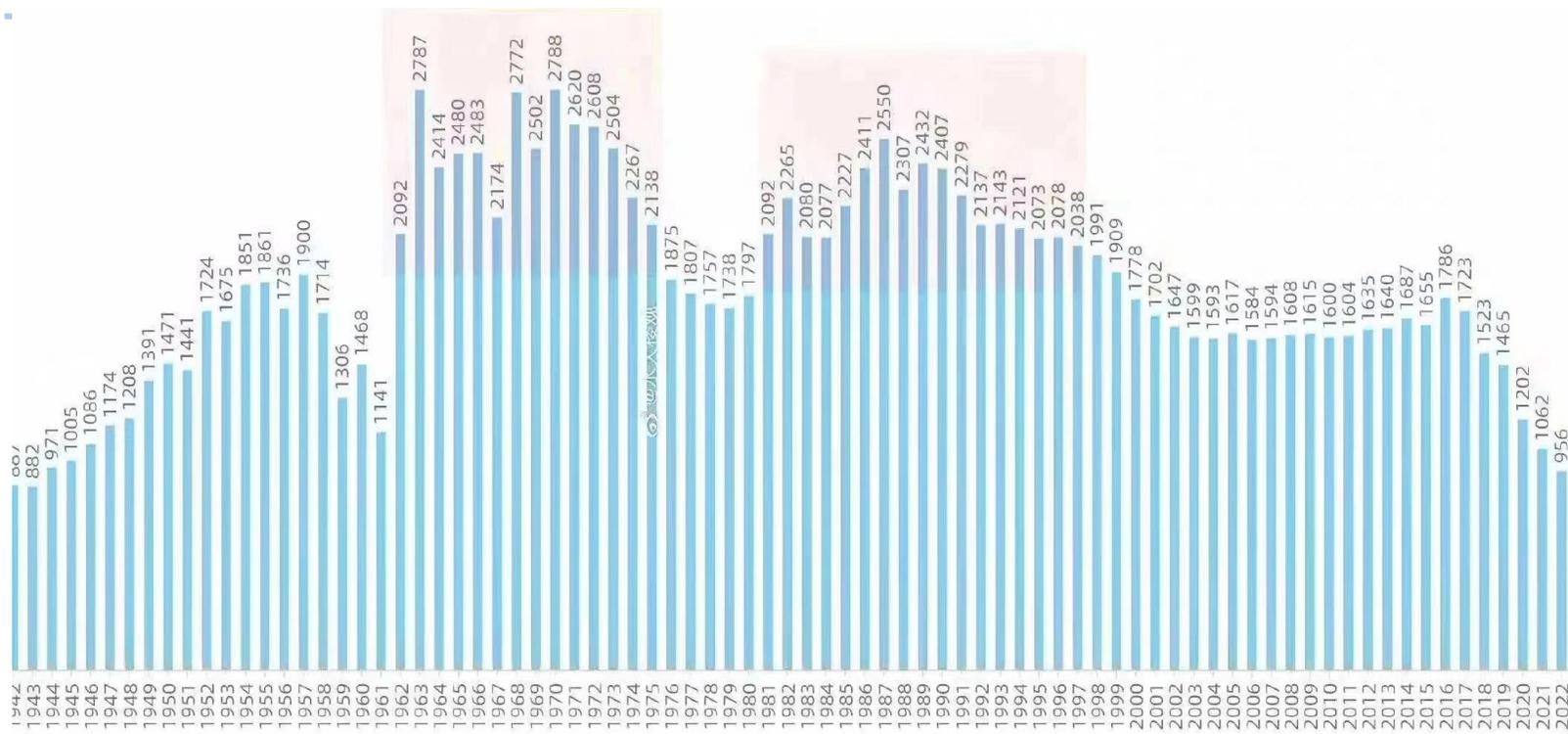


图1 1949-2022年我国人口出生情况

到2035年，在由中度向重度老龄化演进中，中国银发经济发展将呈现两个鲜明特征

一是将从“政府主导的事业发展”阶段，转向“事业和产业协同发展”新阶段。

◆ 事业是基础，事业为产业提供支撑。同时，在事业发展中可以、也必须更多采取市场经济的手段，发挥市场配置资源的基础性作用，提高事业发展的质量和效率。只有实现有为政府和有效市场双轮驱动，政府加强政策引导、规划指导、宏观调控，做好市场监管和服务；政策精准发力，发挥好财政资金的撬动作用，带动社会资本投入；才能充分调动各方面的资源，实现“多元主体参与、老龄化风险递次应对”的格局。

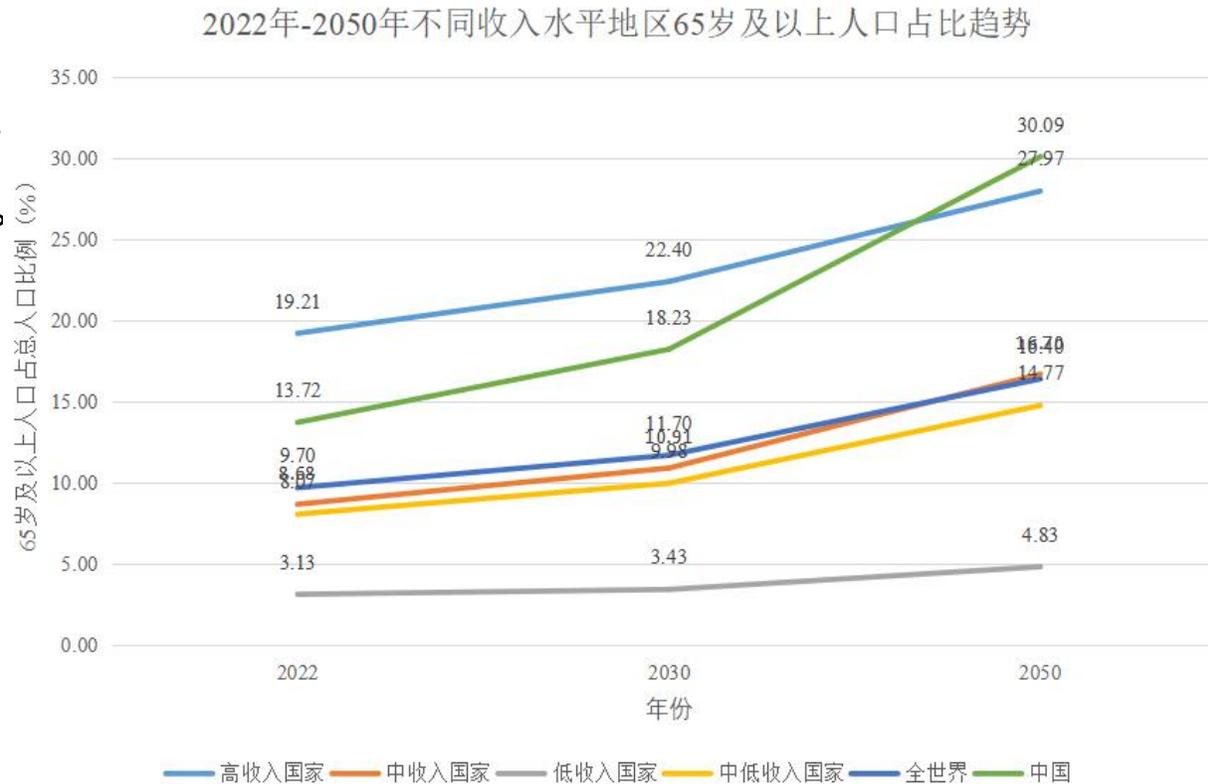
二是将从“以养老服务为主体”的养老产业，转向“养老、为老、享老、备老”多业态新格局。

◆ 服务对象将从60岁及以上的老年人拓展到“备老”人群；服务内容将从满足老年人的基本养老需求，拓展为满足全体老年人和备老人群的多元化、多样化、多层次需求。

➤ 3. 中国银发经济发展的结构性特征

➤ 一是国际市场空间广阔。

- 根据联合国《2023年世界社会报告》，截止2021年底，全球65岁及以上人口7.61亿，到2050年将增加到16亿。以欧盟为例，研究预测2025年欧盟银发经济总规模有望达到6.4万亿欧元，占欧盟GDP的32%。
- 到2050年，中国老年人口始终占全球近四分之一，但“未富先老”的基本国情决定了银发市场的消费能力偏低、消费层次结构相对低端。
- 培育壮大银发经济是融入国际国内双循环的必然要求，必须同时布局国际、国内两个市场，必须赢得全球银发国际分工的主动地位。



全球65岁及以上老年人口发展趋势

(数据来源: United Nations, World Population Prospects (2022))

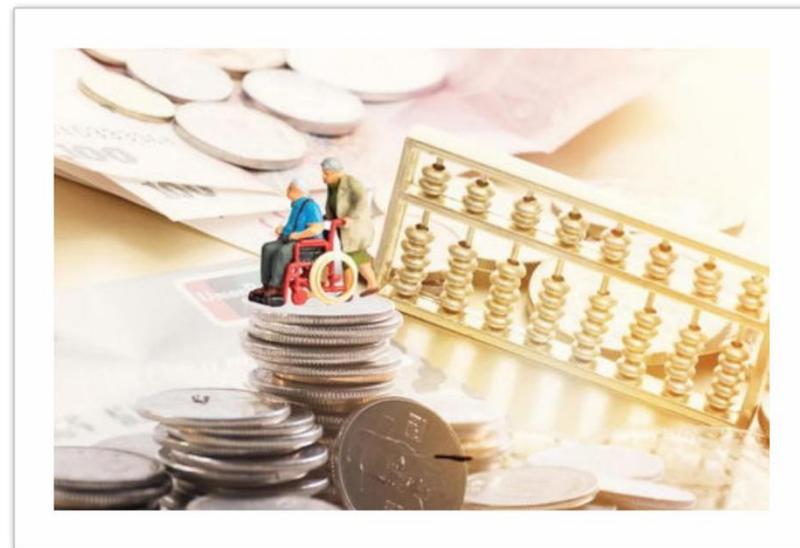
➤ 二是国际竞争态势复杂。

- 银发经济和银发市场已经成为全球经济竞争中的重要战场。我国的优势在于拥有良好的制造业基础，以及完备的产业门类。根据联合国产业分类目录，我国拥有全部41个工业大类、207个工业中类和666各个工业小类，是全球唯一拥有所有工业门类的国家，这能够为银发经济提供强大的产业支撑。
- 日、德等在银发科技、银发制造，美、欧等在生命科学、抗衰老、老年金融等方面有着明显的优势。我国应立足在国际竞争中的比较优势，既大力发展康复辅具、适老化建材等制造业；也要积极参与科技研发与国际市场，抢占新的赛道、获取新的机遇。



➤ 三是国内市场需求多元。

- 作为世界上老年人口最多的国家，根据预测，在人均消费水平中等增长速度背景下，2035年我国银发经济规模将达到19.1万亿元，占GDP比重为9.6%。
- 既包括生活照料、康复护理、住宅内部与养老服务相关的基本型、刚性化的服务，还包括文化托育、休闲旅游、康养保健、心理慰藉、社会参与、投资理财等全方位、多样化、发展型的服务。



➤ 四是国内市场地区差异性显著

- 从七普数据看，中国大陆32个省、自治区、直辖市中，除西藏尚未进入老龄化社会外，已有19个省份进入老龄化社会，12个省份进入中度老龄化社会，并且分散于东北、华北和长江流域。
- 老龄化程度最高的辽宁省65岁及以上的人口占比（17.42%）和老龄化程度最低的西藏（5.67%）相差11.75个百分点。

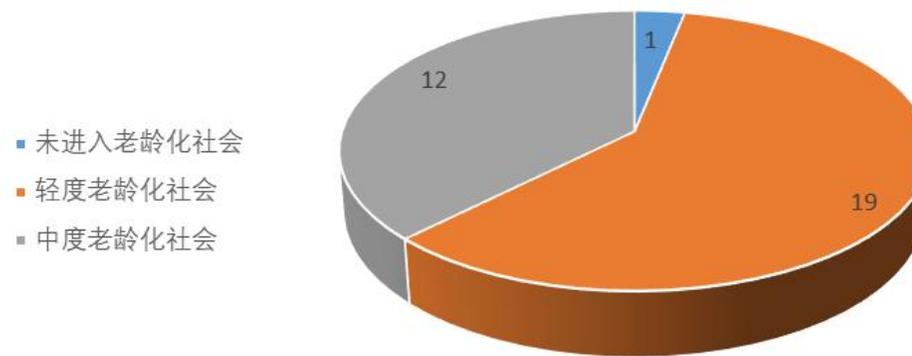


图4 2020年我国进入不同阶段老龄化社会的省份分布情况

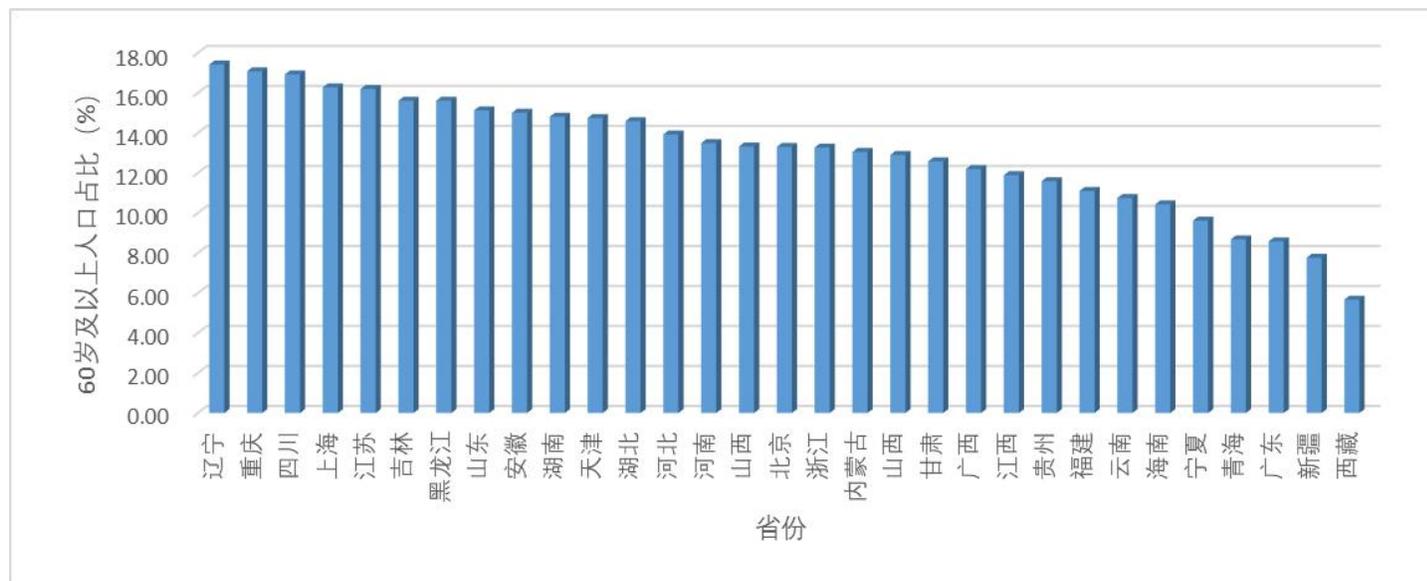


图5 2020年我国各省份65岁及以上老年人口占比情况

- 如下图，横轴表示人均GDP水平，纵轴表示65岁及以上老年人口占全部人口的比重，根据老龄化程度与经济发展水平将大陆地区划分为四种类型：
- 其中，双重压力型指老龄化程度高、且经济欠发达，比如辽宁省、黑龙江省；双重优势型指老龄化程度低、且经济发展水平高，比如广东省。需求侧和供给侧（产业基础、技术支撑、资源条件）差异化明显。

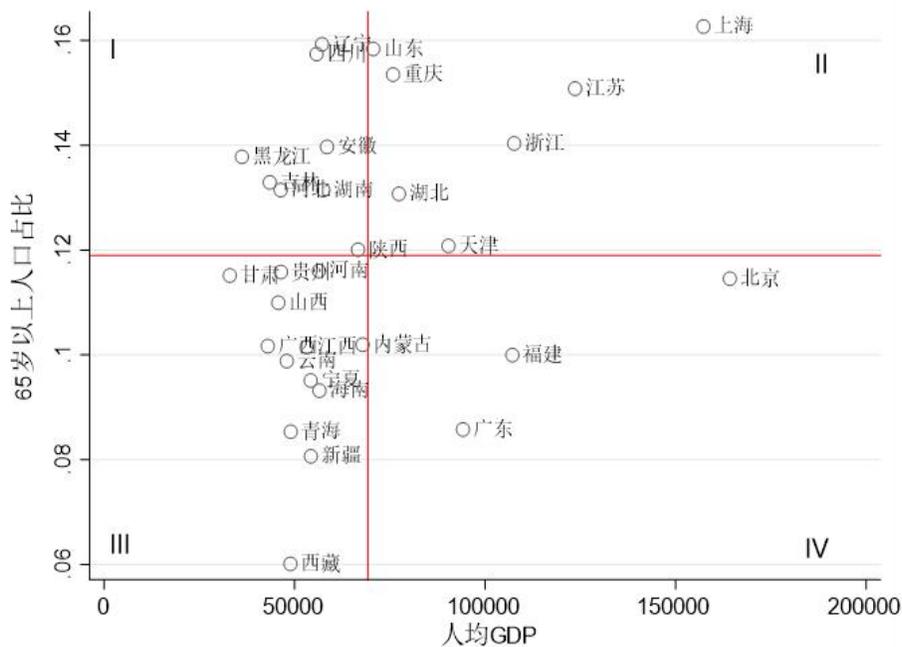


图6 我国各省人口老龄化与经济发展水平

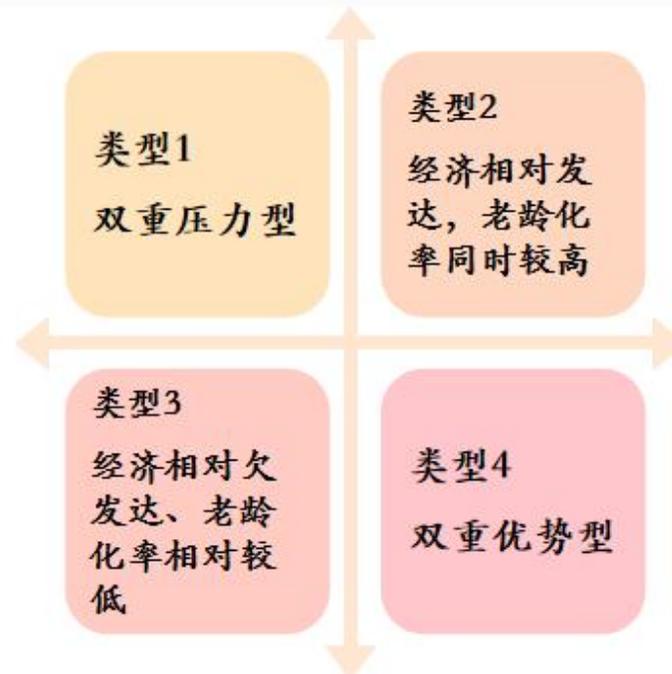


图7 地区经济发展和老龄化的交互类型

➤ (4) 小结

准确把握银发经济发展转型的时代特征，进一步优化银发经济的发展路径，适时调整政策和工作的重心和节奏，首先就要求科学划分银发产业的业态类型；其次要根据不同的业态特点找准发展中的突出问题；再次要对症下药，精准制定产业扶持政策。

1、事业与产业不分、产业中的细分业态不清晰

早期有十个行业、五个大类的划分方式，也有部分学者，如刘慧（2011）按需求划分为**精神产业、物质产业、健康产业**三类，向甜（2012）根据“五个老有”目标划分为**老年居住业、老年用品业、老年服务业、老年教育业、老年旅游业、老年保险业**六大板块。

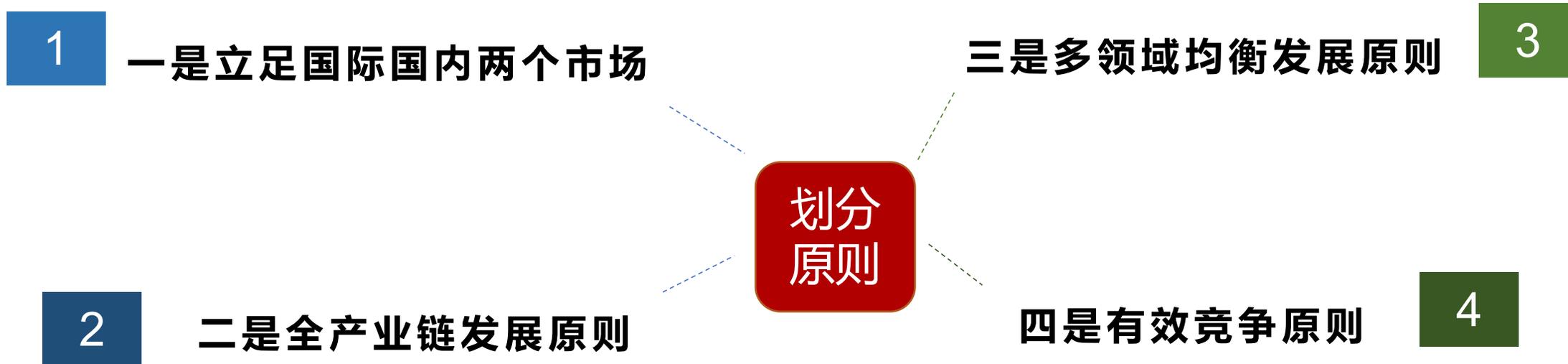
《中国老龄产业发展报告（2014）》将老龄产业划分为四大板块，即**老龄金融产业、老龄用品产业、老龄服务产业和老龄房地产业**；2021年将老龄用品产业提升至老龄制造业，将老龄房地产业扩充为老龄宜居产业，构建了衡量产业发展的指标体系。

国家统计局《养老产业统计分类（2020）》，将“养老产业”定义为“为社会公众提供各种养老及相关产品（货物和服务）的生产活动集合，包括专门为养老或老年人提供产品的活动，以及适合老年人的养老用品和相关产品制造活动”。其统计分类包括**养老照护服务、老年医疗卫生服务、老年用品制造和销售、养老社会设施建设等 12 个大类**。

参考联合国统计委员会《所有经济活动的国际标准行业分类》编制，在服务对象和内容上是狭义的“养老”概念。

- **综上，一是事业与产业不分，二是产业中的细分业态不清晰。**
- ① **既往研究更多是从人口学、社会学角度来看待问题，以经济理论为基础的有
关文献的研究方向和内容比较发散。**
 - ② **基于产业经济学的基本原理和政策工具模型的研究更少。**
 - ③ **现行适用的政策对银发产业业态分类、发展目标、重点发展的领域和时序安
排、业态结构、空间布局等还没有系统的顶层设计。既有分类方法标准不统
一、不明确、不全面、不具体，不利于精准制定产业政策。**

以国家统计局《养老产业统计分类（2020）》为基础，参照欧盟以及日本的“三位产业链理论”，按照以下四个原则进行了划分：



将我国银发产业划分为三大基本类别，三者相互补充、互相促进，构成上下游有机衔接的完整产业链条和产业体系。

基础性产业

以满足老年人生活照料等**刚性需求和提供基本服务**为主，属于产业链中最初始、最急需完善的环节，从事业中派生。

由**行政行为**或社会组织公益慈善行为等完成的工作属于事业范畴，由企业 / 个体工商户完成的工作属于产业范畴。

延伸性产业

致力于满足老年人**多样化、个性化需求**以及为**养老准备**的**多元化、多样化、个性化**的需求。

涉及社会参与、文化、旅游、体育等领域，在基础性产业充分发展的前提下，依靠供给优化升级带动需求升级，注重**市场引导和应用场景激发**。

战略性产业

注重**先导性**，**参与国际竞争乃至引领国际市场**，形成核心竞争力和可持续竞争能力。

涉及高精尖老龄制造、智慧医养、抗衰老、生命科学、养老金融等领域，按照**国际贸易和国际分工合作的规则和机制运行**，国家给予必要的扶持和引导。

2、事业发展中的基础性、支撑性制度有待完善

“十四五”时期和今后较长时间，我国将面临财政增收放缓和银发事业发展资金需求刚性增长的双重压力，政策的精准度、针对性还需要进一步加强。

首先，**基本养老服务制度**必须聚焦失能、失智、高龄等重点人群，以社区居家为重点，加快完善社区居家层面的社会化服务体系。

其次，现行的**医疗保障制度**在年轻型人口结构下建立，主要针对急性医疗支出，与老年人慢病管理、多病共存的特征不相适应，应改革完善与疾病谱和健康服务模式相衔接的医疗保障制度。

再次，**长期护理保险制度**对于激发社会需求、提高老年群体的支付能力具有重要意义，我国长期护理保险制度仍处于在49个地区试点的状态，还未能建立覆盖全国的制度保障。

此外，现行的标准化体系建设工作与银发经济发展的现实需要相差甚远。

3、基础性产业发展中消费能力不足、产品和服务成本过高

基础性产业是银发产业链中最初始、最急需解决的环节，当前的主要困难在**需求侧**。

老年人支付能力不足和产品及服务成本过高并存，政策缺失导致老年人养老“**买不起**”，为老先备“**备不起**”。政策错位（津补贴制度等）导致对“**不想买、等靠要**”。

如何在老龄化加速、养老消费换挡增速时期解决制约养老**消费需求释放**的障碍，是从量变到质变的关键，是银发基础性产业健康发展的关键。



4、延伸性产业发展中产品、服务、模式创新不足

延伸性产业需求弹性大，主要短板在供给侧，“有钱买不到服务”。

一是客观需要没有有效转化为现实需求。消费升级需从基础性、生存型逐步提升到发展型、享乐型需求，是个性化消费、场景式消费，需求异质性难以形成规模效应，价格相对高昂、服务标准难以确定。需要通过消费引导、构建展示平台等以唤醒潜在消费。

二是产品和服务、商业模式创新不足。市场提供的一般性生活服务类项目多，老年人急需的整合式、一站式服务少，长期照护、康复护理、心理慰藉等供给不足，结构性供需矛盾随着老龄化、高龄化加快将进一步加剧。专门从事养老科技和智慧养老产品生产制造和提供服务的市场主体不多，针对老年人生理特点和生活需要进行研发生产的产品和服务种类少，康复辅助器具配置、租赁、回收链条不完整，商业模式创新不足。

三是产业链、供应链的整合度不高。社会化分工不充分，以中小企业为主体，以分散生产经营为主，产品与服务单一，没有形成产业规模，难以形成聚集效应。产业链不完整，上下游合作狭窄、合作水平低，支持产业融合、并购重组、产业链协同的产业组织政策缺失。

5、战略性新兴产业发展中科技支撑和金融支持不足

科技支撑不足。目前我国自主研发的老年用品仅2000多种，全球共计6万多种，仅德国就有2万多种（占全球自主研发老年用品的1/3），而我国占比仅3%左右。

金融对银发消费拉动不足，对银发投资支持不够。

- 企业端：融资渠道狭窄、融资规模小，金融产品和金融工具创新不足。产业融资以政府出资、银行贷款、私募基金以及政策性贷款为主，对融资供给体系中风险投资、海内外创业板上市、资产证券化、产业基金等的有效利用不足，构建长效融资供给体系迫在眉睫。
- 个人端：老龄金融产品较少，产品特色不鲜明，无法真正满足老年人的金融理财需求。



1. 提高事业发展的质量效能，更好支撑产业发展

一是坚持规划引领，引导社会预期。

- ✓ 编制**银发产业发展专项规划**，对业态分类、发展目标、重点领域与发展时序、要素保障等做出系统部署，进一步明确产业组织政策、产业结构政策、产业管理政策、产业发展政策。
- ✓ 将银发经济信息发布纳入国民经济统计公报制度中。通过完善银发产业分类和统计指标体系，建立银发经济信息发布制度，将银发经济的规模及增速、对国民经济增长的贡献率、银发产业细分领域的市场规模与结构特征等定期向社会公布。

1. 提高事业发展的质量效能，更好支撑产业发展

二是坚持深化改革，提高事业发展的质量和效能。

✓ 要注重完善养老服务市场机制。

进一步推动养老服务价格改革和财政补贴制度改革；

扩大政府购买基本养老服务的力度，通过基本养老服务体系的建立，为市场化养老服务树立参照系，并带动银发消费的整体发展。

✓ 要注重完善养老服务社会参与机制。

深化养老服务领域社会组织“放管服”改革，发挥行业协会、公益组织、基金会等的作用；

推动养老志愿服务和时间银行机制的发展，为产业发展提供更好的社会支撑。

2. 精准制定产业组织政策，充分调动多元主体活力

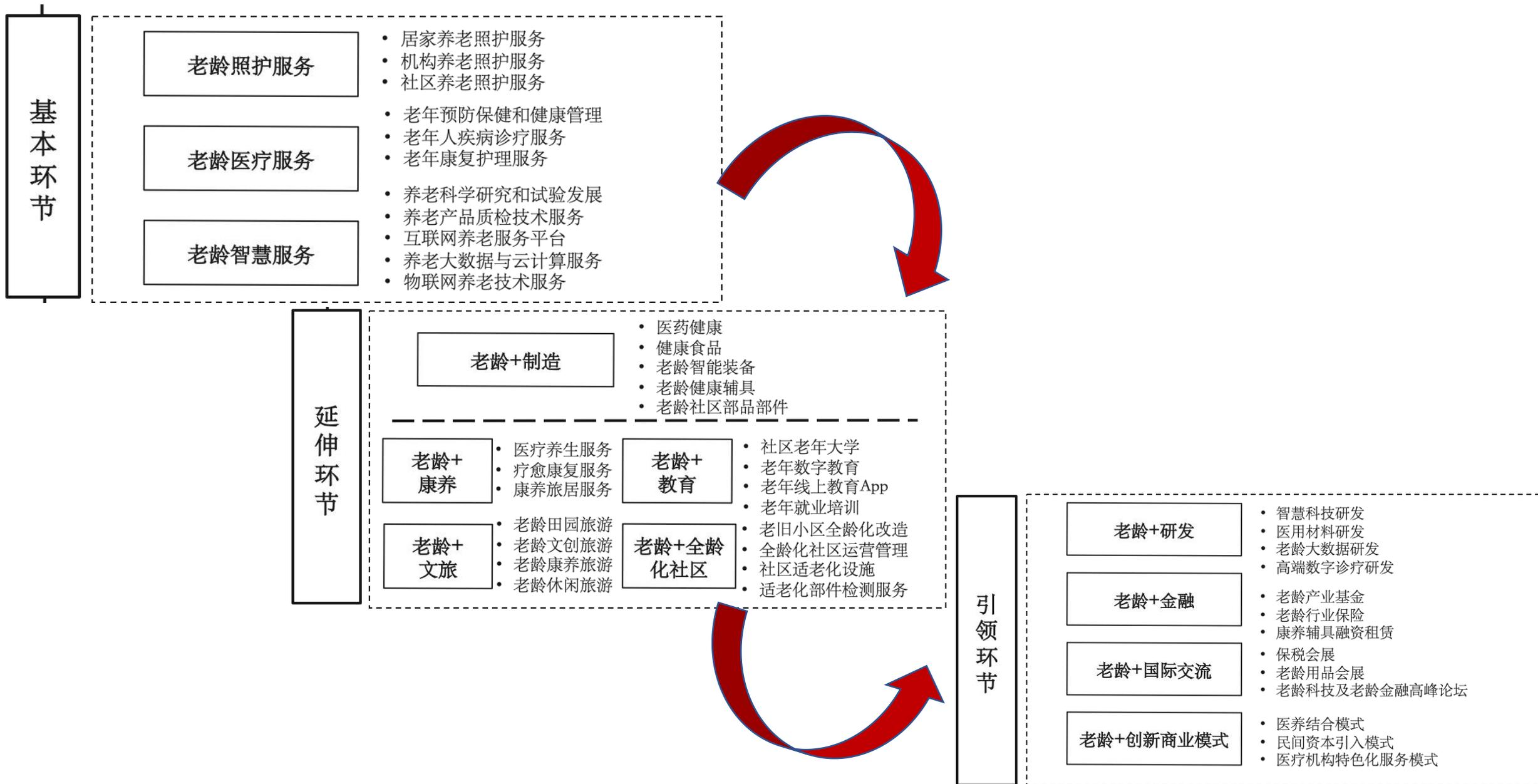
一是坚持全产业链推进和重点领域突破相结合。

- ✓ 基础性产业着力“补短板、强基础、惠民生”，强化事业发展基础，并将更多养老服务内容交由市场提供，实现福利机制、市场机制、社会机制的有机衔接；
- ✓ 延伸性产业应通过完善要素市场，深化供需双向改革，激发需求升级换代，实现供需在更高层次中实现动态均衡发展。
- ✓ 战略性产业充分运用举国体制优势，全面深化银发科技创新体制改革，主动参与国际交流与分工合作，培育和扶持一批具有国际竞争力的科技型、创新型银发企业。

2. 精准制定产业组织政策，充分调动多元主体活力

二是坚持因地制宜、因势利导，发展地方特色银发产业。

- ✓ 中部地区顺应以人为本的新型城镇化，发展老年友好宜居环境建设产业、老年综合服务。
- ✓ 欠发达、资源型地区，顺应乡村振兴带来的需求升级，发展“银发 + 休闲农业/文旅/特色食品/康养” 等产业。
- ✓ 双重优势地区，要充分利用制造业和数字领域的基础优势，发展“银发+宜居部品制造”、“银发+康复辅具制造”、“银发+智慧医养服务” 等产业。



银发综合服务

- **完善银发事业**：构建“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”养老服务体系。高标准推进医养结合，积极申报全国医养结合示范项目。
- **发展银发延伸服务**：重点发展老年健康促进服务、老年教育培训服务、养老科技和智慧养老服务；积极培育老年金融服务等各类多样化的银发延伸服务。

银发健康食品

- **做强鲜食蔬果**：重点项目引领，推动全自动生产线、冷库等基础设施完善，打造全产业链。强化鲜果蔬食质量管理，重视品牌效应，搭建电商平台，多措并举拓展农产品营销渠道。
- **延长食品深加工产业链**：重点推进优势农产品精深加工产业发展，制定老年健康食品生产标准，丰富老年食品种类，延伸产业链条，丰富精深加工农产品品类，提高产品附加值。
- **发展酵素产业**：对接酵素生产需求，保持酵素原材料供应；发展作坊式粗加工；联动养老机构、康养旅游，拓宽销售渠道。

精品银发制造

- **医疗器械制造研发**：引入3D打印龙头企业，发展“3D打印+医疗健康”；加强与高新区、科研机构的深度合作。
- **老年日用品制造升级**：推动现有企业产品转型，发展适老生活用品制造、老年服饰研发制造，支持在健康辅具制造领域培育小巨人企业。

康养旅游

- **乡村康养**：以田园风光为依托，发展农事体验、现代农庄体验等。
- **文化康养**：依托军事博览馆、蒲阳村廉政文化馆等旅游资源，塑造临渭特色旅游品牌。
- **康养旅居**：发展中医药康养、乡村民宿，打造西安临渭华山精品旅游路线。

全龄化社区

- **全龄化城市环境建设**：强化规划引领，促进现有住宅向全龄化住宅转型，推进城市基础设施适老化改造。
- **适老化住宅部品部件**：引导企业进行适老化住宅部品部件的生产，严控质量标准，通过部品生产带动企业转型升级。

专业服务

- **银发科技服务**：培育引进科技服务龙头企业和机构，壮大双创基地科研主体；搭建科技创新创业服务平台。
- **其他专业服务**：探索人才猎头服务、法律服务等其他类型专业服务，促进银发产业人才队伍建设。



案例：南阳市各县（区）产业资源

3. 精准制定产业发展政策，完善金融支持和科技支撑

一要发挥金融对促进银发消费的作用。

- ✓ 推动长期护理保险制度在全国全面实践，并与医疗保障制度改革有机衔接（重度失能）；
- ✓ 大力发展具备互助共济性质的长期储蓄功能型商业性养老保险等金融产品（改善型）；
- ✓ 加快构建养老保险三支柱改革，大力发展个人养老保险金制度（普惠型）。

《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》在第十九条有明确表述：

（十九）有序发展老年人普惠金融服务

促进和规范发展第三支柱养老保险。支持商业保险机构开发商业养老保险和适合老年人的健康保险，引导全社会树立全生命周期的保险理念。引导商业保险机构加快研究开发适合居家护理、社区护理、机构护理等多样化护理需求的产品。研究建立寿险赔付责任与护理支付责任转换机制，支持被保险人在失能时提前获得保险金给付，用于护理费用支出。支持老年人住房反向抵押养老保险业务发展。积极推进老年人意外伤害保险。鼓励金融机构开发符合老年人特点的支付、储蓄、理财、信托、保险、公募基金等养老金融产品，研究完善金融等配套政策支持。加强涉老金融市场的风险管理，严禁金融机构误导老年人开展风险投资。

3. 精准制定产业发展政策，完善金融支持和科技支撑

二要发挥金融对促进产业融合发展的作用。

- ✓ 在国家战略设计明确支持银发产业园区建设、鼓励设立银发产业引导基金等基础上，出台具体政策措施，支持金融机构通过pre-REITs支持银发产业园区建设，以政府资金撬动社会资本加持。

三要发挥金融对促进银发科技创新体系建设的作用。

- ✓ 加快实施银发科技兴业战略，围绕各类行业创新的关键问题，用创新的金融产品和金融工具，推动基础研究、产品开发、产业化推广等方面的合作，形成“产、学、研、用”紧密结合的创新链与产业链的融合，提升行业核心竞争力。

四要关注科技创新中人才要素的重要性。

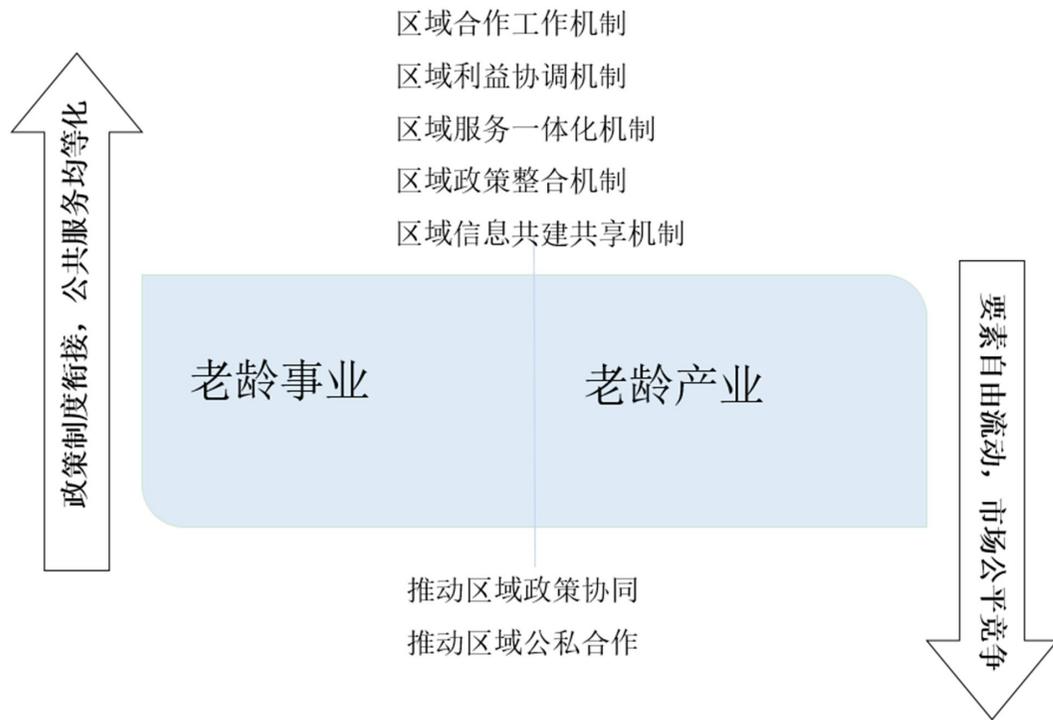
- ✓ 培养高素质的银发产业服务人才、市场开发人才以及高水平的产品设计开发人才。

4. 促进区域协同发展，推动产业集聚和集群发展

- ✓ 在全国范围内形成“产业梯度”格局，城乡一体、产业联动，以“板块效应”带动整体提升。
- ✓ 在都市圈内部：以国土空间规划为牵引，推进社会保障体系一体化建设，推进城乡基础设施和基本公共服务的有机衔接，打破老年福利政策的区域性限制，在养老服务补贴、医疗保险、长期护理保险等方面，实现跨区域政策衔接，重点解决与户籍相关的老年福利待遇异地享受、异地养老服务机构运营补贴计发、老年人能力评估标准和评估结果的运用、护理人员从业资格认证互认互通等问题，推动老年人身份认同、文化认同和在地融入，实现都市圈养老服务体系一体化建设格局。

4. 促进区域协同发展，推动产业集聚和集群发展

- ✓ **在都市圈之间：**基于人口增减分化的趋势性特征、区域间要素资源的共享互利，运用多种模式开展银发事业与产业发展的区域协同及其治理合作，推广诸如异地养老模式、共同体（联合体）模式、网络模式等合作形式，建立要素资源融合、协同治理的长效机制。



结语

**基于银发经济与宏观经济发展的内在关联；基于事业和产业协同发展
的内在要求；基于企业自身的资源禀赋条件；根据细分领域的
不同特征和内在规律，把握银发经济发展的机遇与挑战，找准切
入点，明确发展重点领域和优先时序，培育核心竞争力和可持续竞
争能力。**

建设人人平等、人人共享、活力奔涌的老龄社会！



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



聚焦我国银发产业高质量发展的机遇、挑战与策略选择， CMF专题报告发布

4月24日，CMF 宏观经济热点问题研讨会（第84期）于线上举行。

本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席**杨瑞龙**主持，聚焦“我国银发产业高质量发展的机遇、挑战与策略选择”，来自学界、企业界的知名经济学家及行业专家**毛振华、郝福庆、党俊武、原新、蔡昉、黄石松**联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员**黄石松**代表论坛发布题为《中国银发经济的阶段性特征与发展路径优化》的CMF中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下三个方面展开：

- 一、中国银发经济所处的发展阶段及其特征
- 二、中国银发经济发展中存在的突出问题
- 三、中国银发经济发展的路径优化

一、中国银发经济所处的发展阶段及其特征

1、中国银发经济发展的探索过程

上世纪90年代公办养老机构推行“公建民营”开始，养老服务逐渐向社会化、专业化、市场化方向发展；2013年9月国务院出台《关于加快养老服务业的若干意见》，2013年被视为“养老服务业元年”；2017年全面放开养老服务“放管服”，一度引起社会资本介入养老服务“小高潮”。但由于制度支撑不足、老年人支付能力低等原因，行业发展的矛盾进一步凸显，许多实际问题亟待根本性解决。

2024年1月，国务院办公厅发布了《关于发展银发经济促进老年人福祉的意见》，文件开宗明义，明确了两个核心问题，一是在服务对象上，不仅包括60岁及以上老年人，也包括备老人群；二是在本质属性上，银发经济是一种经济形态，既包括事业也包括产业。同时明确了事业发展的七大领域和产业发展的七大潜力方向，标志着中国银发经济的发展从政策导向上进入新的阶段。

2、中国银发经济发展的周期性特征

2022年在中国人口发展史上具有里程碑意义。一是首次出现人口负增长的拐点，二是整体进入中度老龄化社会，三是出现老年人口队列更替。上世纪60年代出生的人群将进入老年期，带来社会需求变化。展望未来，到2035年前将进入重度老龄化社会，这个进程将只有10年左右时间。

在由中度向重度老龄化演进中，中国银发经济发展将呈现两个鲜明特征：

一是将从“政府主导的事业发展”阶段，转向“事业和产业协同发展”新阶段。事业是基础，事业为产业提供支撑。同时，在事业发展中可以、也必须更多采取市场经济的手段，发挥市场配置资源的基础性作用，提高事业发展的质量和效率。只有实现有为政府和有效市场双轮驱动，政府加强政策引导、规划指导、宏观调控，做好市场监管和服务；政策精准发力，发挥好财政资金的撬动作用，带动社会资本投入；才能充分调动各方面的资源，实现“多元主体参与、老龄化风险递次应对”的格局。

二是将从“以养老服务为主体”的养老产业，转向“养老、为老、享老、备老”多业态新格局。服务对象将从60岁及以上的老年人拓展到“备老”人群；服务内容将从满足老年人的基本养老需求，拓展为满足全体老年人和备老人群的多元化、多样化、多层次需求。

3、中国银发经济发展的结构性特征

一是国际市场空间广阔。根据联合国《2023年世界社会报告》，截止2021年底，全球65岁及以上人口7.61亿，到2050年将增加到16亿。以欧盟为例，研究预测2025年欧盟银发经济总规模有望达到6.4万亿欧元，占欧盟GDP的32%。到2050年，中国老年人口始终占全球近四分之一，但“未富先老”的基本国情决定了银发市场的消费能力偏低、消费层次结构相对低端。我国老龄化发展速度始终快于全球整体水平，也快于高收入国家和中等收入国家，培育

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/496135103221010131>