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。**

中华人民共和国中央人民政府
www.gov.cn

首页 | 简 | 繁 | EN | 登录 | 邮箱 | 无障碍

首页 > 国务院公报 > 2024年第3号　　字号：默认 大 超大 | 打印

国务院办公厅关于发展银发经济
增进老年人福祉的意见

国办发〔2024〕1号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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。为积极应对人口老龄化，培育经济发展新动能，提高人民生活品质，经国务院同意，现就发展银发经济、增进老年人福祉提出如下意见。

➢ 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？

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，很长一段时间内，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。

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。

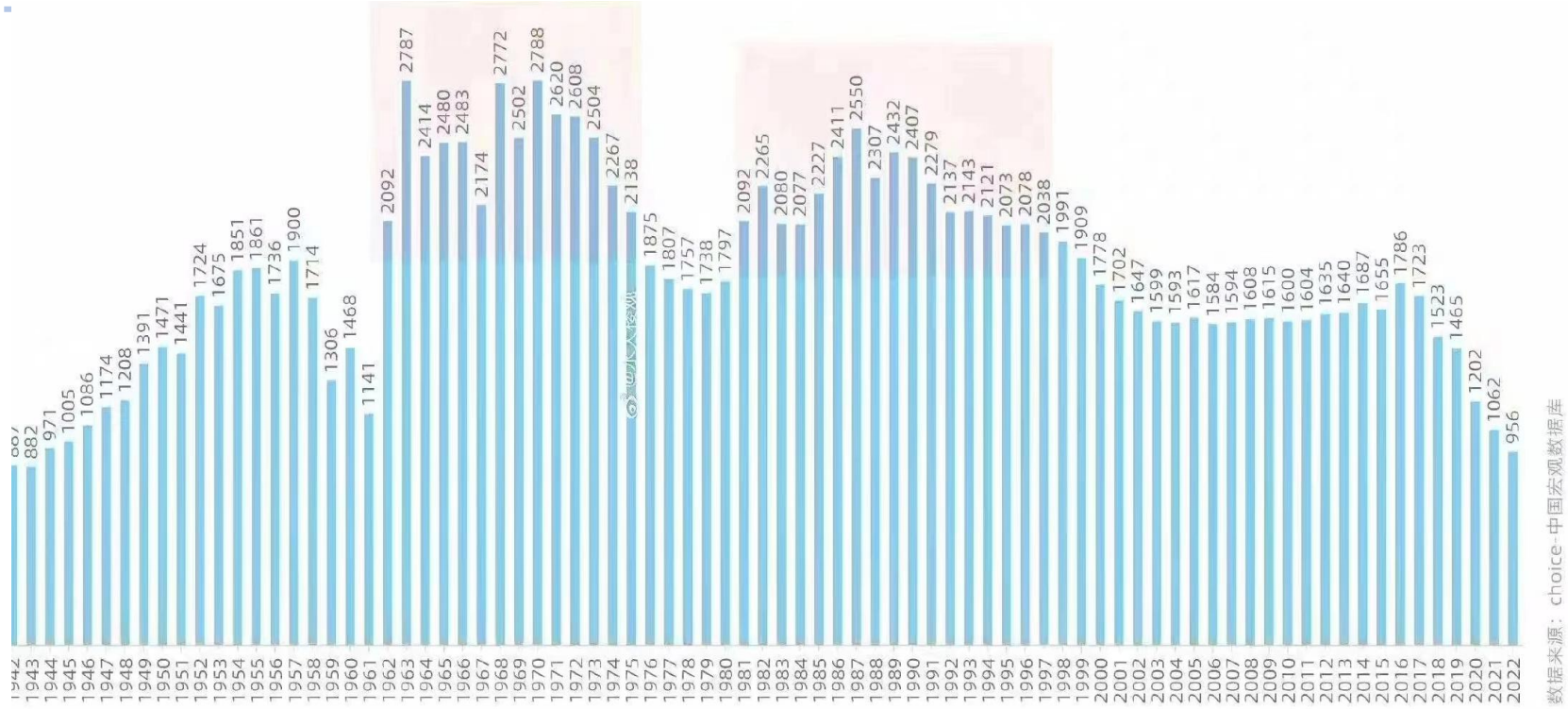


图1　1949-2022年我国人口出生情况

一、中国银发经济所处的发展阶段及其特征

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。

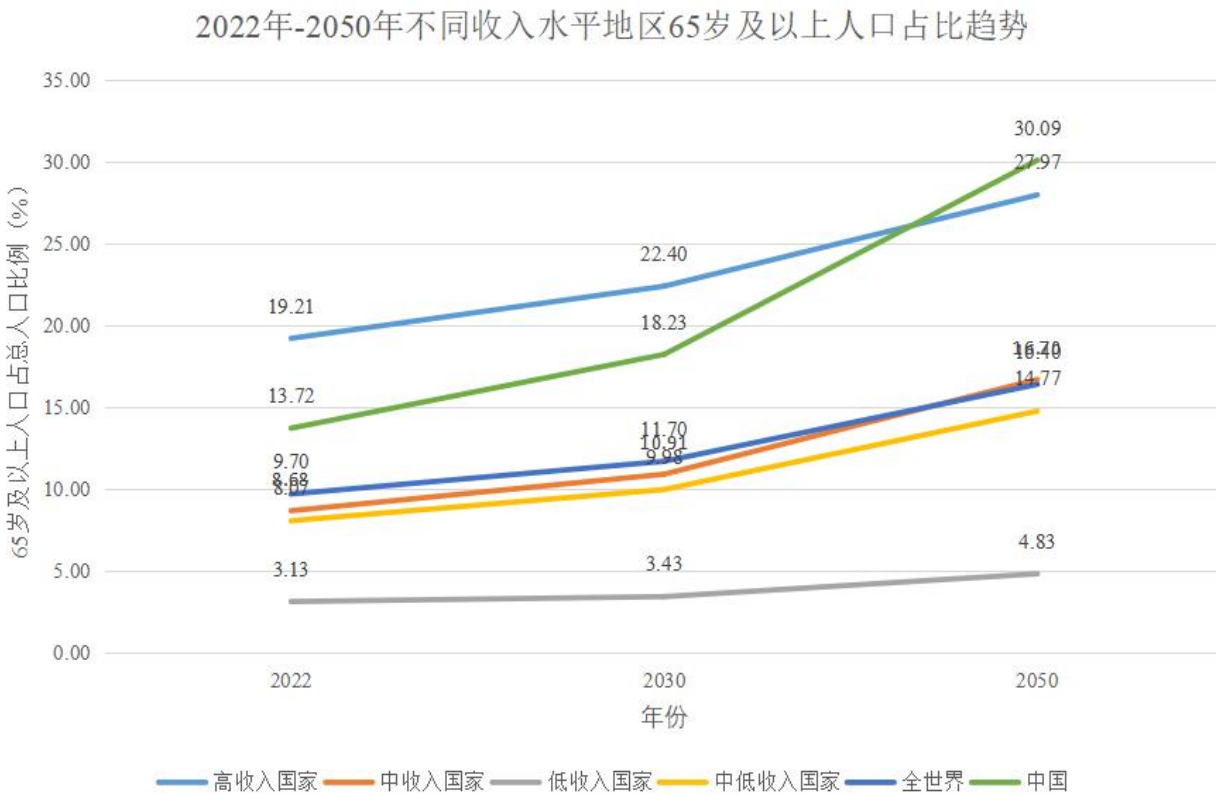
二是将从“以养老服务为主体”的养老产业，转向“养老、为老、享老、备老”多业态新格局。

- 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内国际双循环的必然要求，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)）

一、中国银发经济所处的发展阶段及其特征

➢ 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。

一、中国银发经济所处的发展阶段及其特征

➢ 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。

一、中国银发经济所处的发展阶段及其特征

➢ 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个百分比。

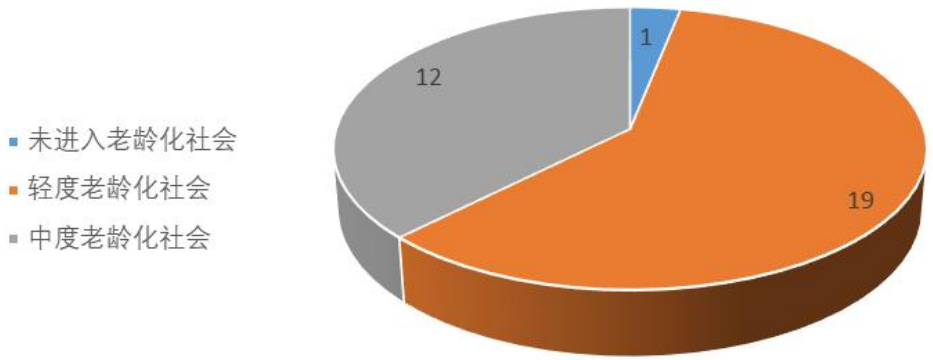


图4　2020年我国进入不同阶段老龄化社会的省份分布情况

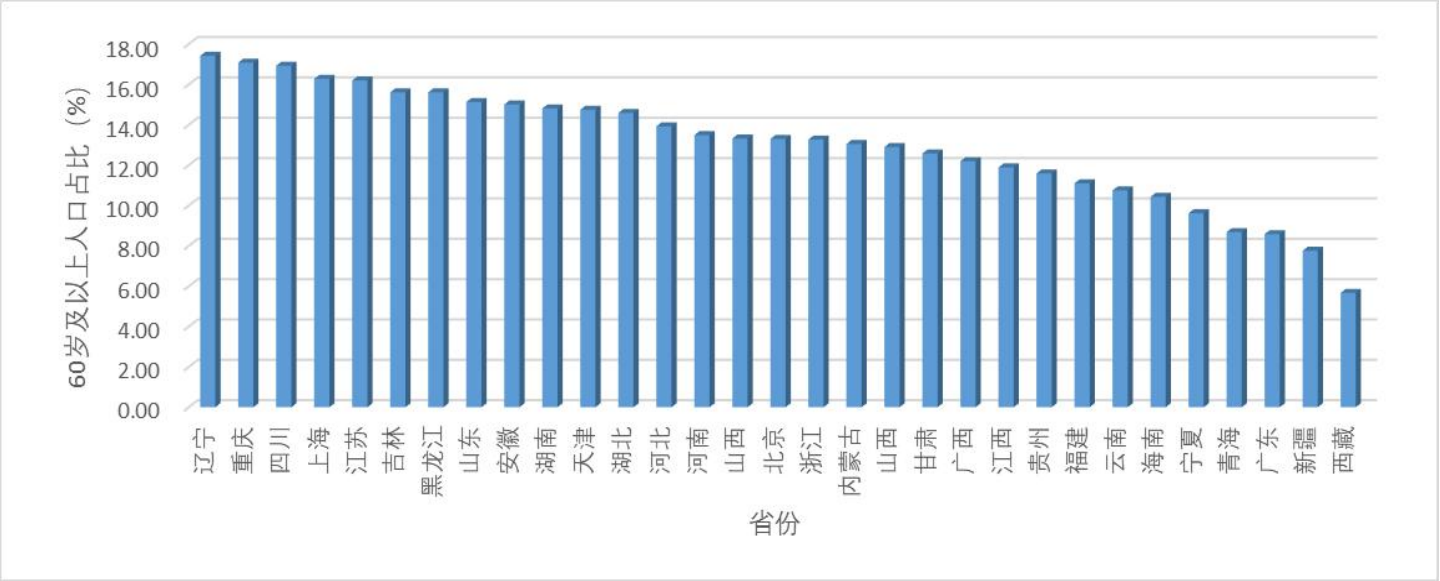


图5　2020年我国各省份65岁及以上老年人口占比情况

资料来源：第七次全国人口普查数据。

一、中国银发经济所处的发展阶段及其特征

- 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。

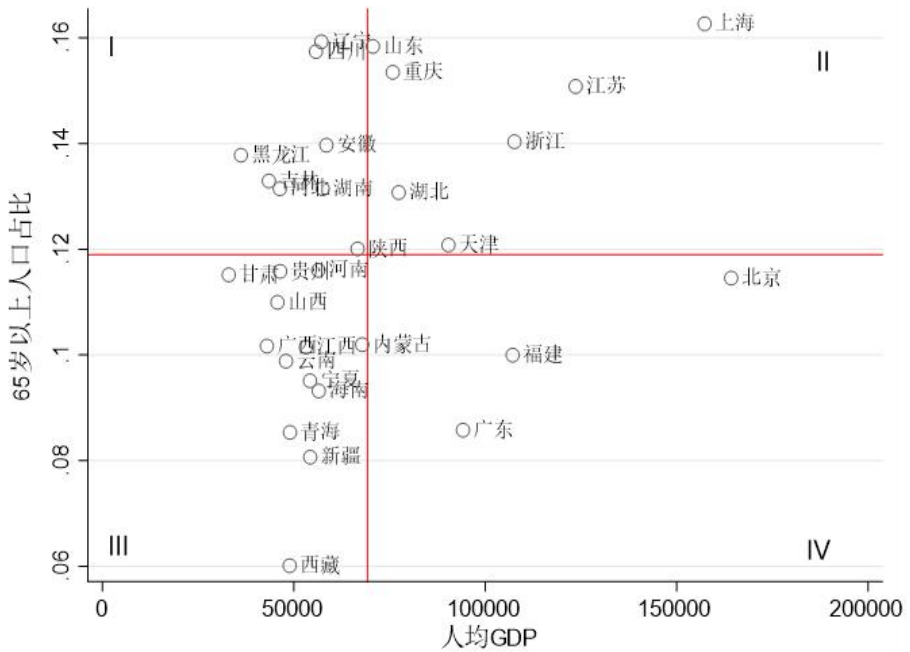


图6　我国各省人口老龄化与经济发展水平

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。

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

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。

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

➢ 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。

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

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：

划分原则

1. 一是立足国际国内两个市场
2. 二是全产业链发展原则
3. 三是多领域均衡发展原则
4. 四是有效竞争原则

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

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。

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

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。

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

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。

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

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。

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

5、战略性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、私募资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。

三、中国银发经济发展的路径优化

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。

三、中国银发经济发展的路径优化

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。

案例1：北京市顺义区银发产业体系：外向型制造业升级模式

基本环节

老龄照护服务
- 居家养老照护服务
- 机构养老照护服务
- 社区养老照护服务

老龄医疗服务
- 老年预防保健和健康管理
- 老年人疾病诊疗服务
- 老年康复护理服务

老龄智慧服务
- 养老科学研究和试验发展
- 养老产品质检技术服务
- 互联网养老服务平台
- 养老大数据与云计算服务
- 物联网养老技术服务

延伸环节

老龄+制造
- 医药健康
- 健康食品
- 老龄智能装备
- 老龄健康辅具
- 老龄社区部品部件

老龄+康养
- 医疗养生服务
- 疗愈康复服务
- 康养旅居服务

老龄+教育
- 社区老年大学
- 老年数字教育
- 老年线上教育App
- 老年就业培训

老龄+文旅
- 老龄田园旅游
- 老龄文创旅游
- 老龄康养旅游
- 老龄休闲旅游

老龄+全龄化社区
- 老旧小区全龄化改造
- 全龄化社区运营管理
- 社区适老化设施
- 适老化部件检测服务

引领环节

老龄+研发
- 智慧科技研发
- 医用材料研发
- 老龄大数据研发
- 高端数字诊疗研发

老龄+金融
- 老龄产业基金
- 老龄行业保险
- 康养辅具融资租赁

老龄+国际交流
- 保税会展
- 老龄用品会展
- 老龄科技及老龄金融高峰论坛

老龄+创新商业模式
- 医养结合模式
- 民间资本引入模式
- 医疗机构特色化服务模式

案例2：陕西省渭南市银发产业体系：资源型欠发达地区赶超模式

2大主导

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；发展工坊式粗加工；联动养老机构、康养旅游，拓宽销售渠道。

N个支撑

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，通过部件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3：河南省南阳市银发产业体系：城镇化内需升级发展模式

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。

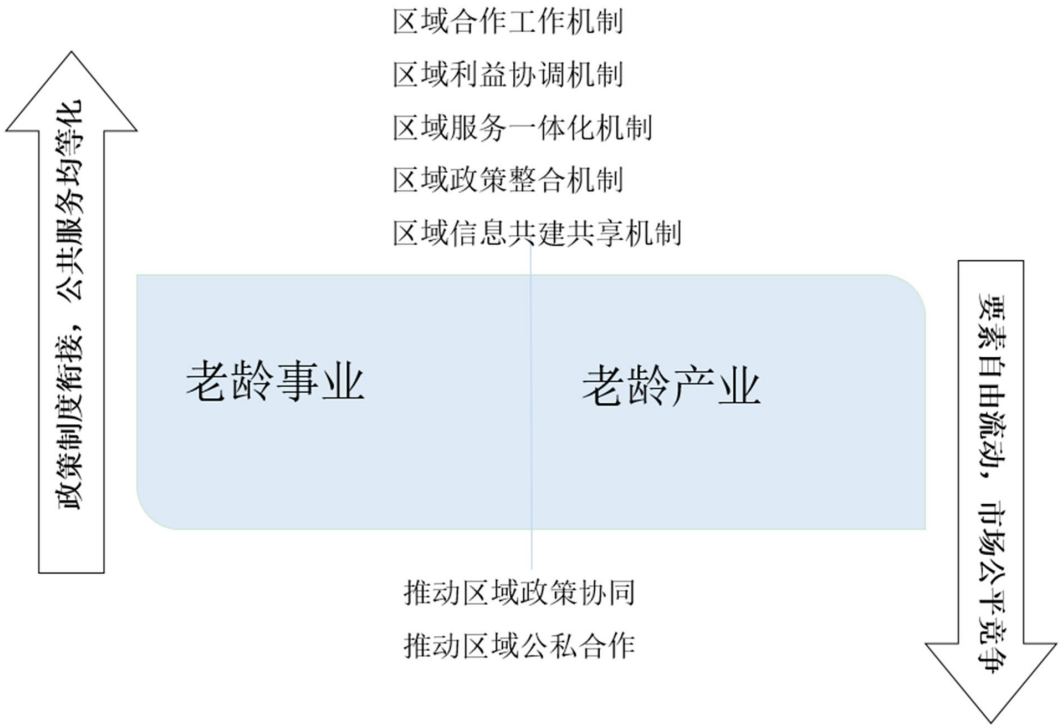
- ✓ 培养高素质的银发产业服务人才、市场开发人才以及高水平的产品设计开发人才。

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**

壮大银发经济是融入国内国际双循环的必然要求,必须同时布局国际、国内两个市场，赢得全球银发国际分工的主动地位。

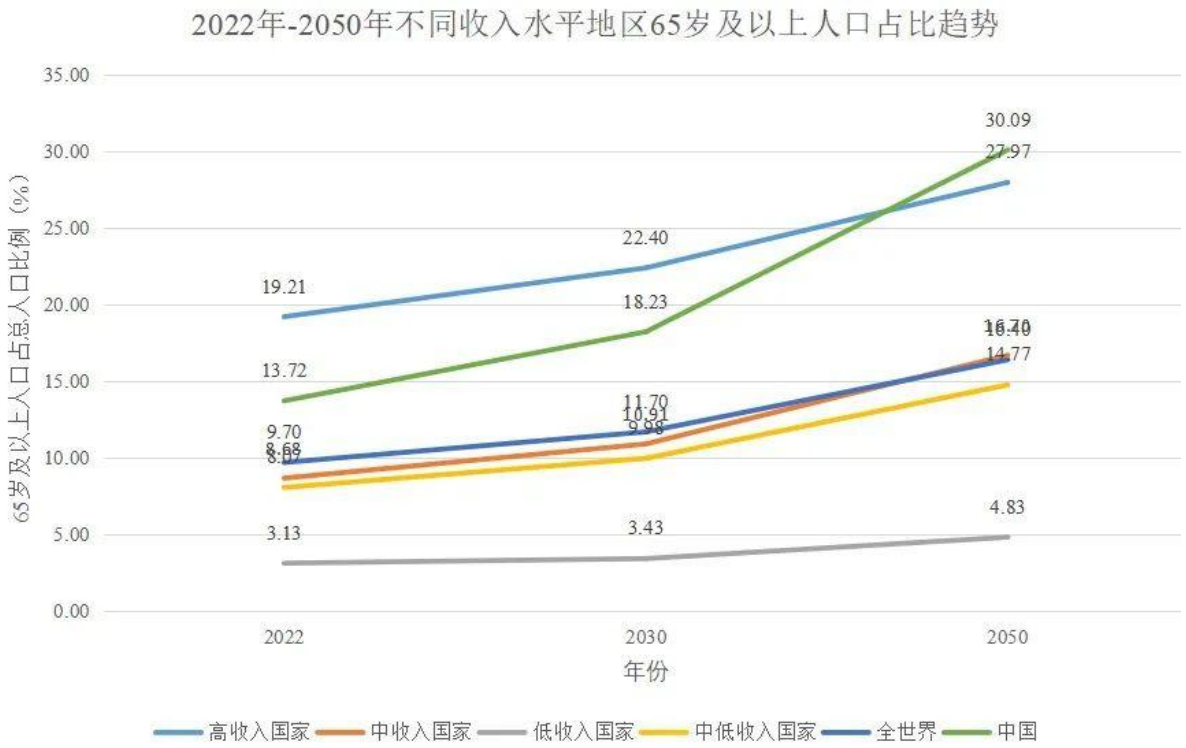


图1　全球65岁及以上老年人口发展趋势

（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个百分比。

将人均 GDP 水平和老龄化程度作为两个维度，对我国大陆地区32个省区市进行分类，可以划分成四种类型：

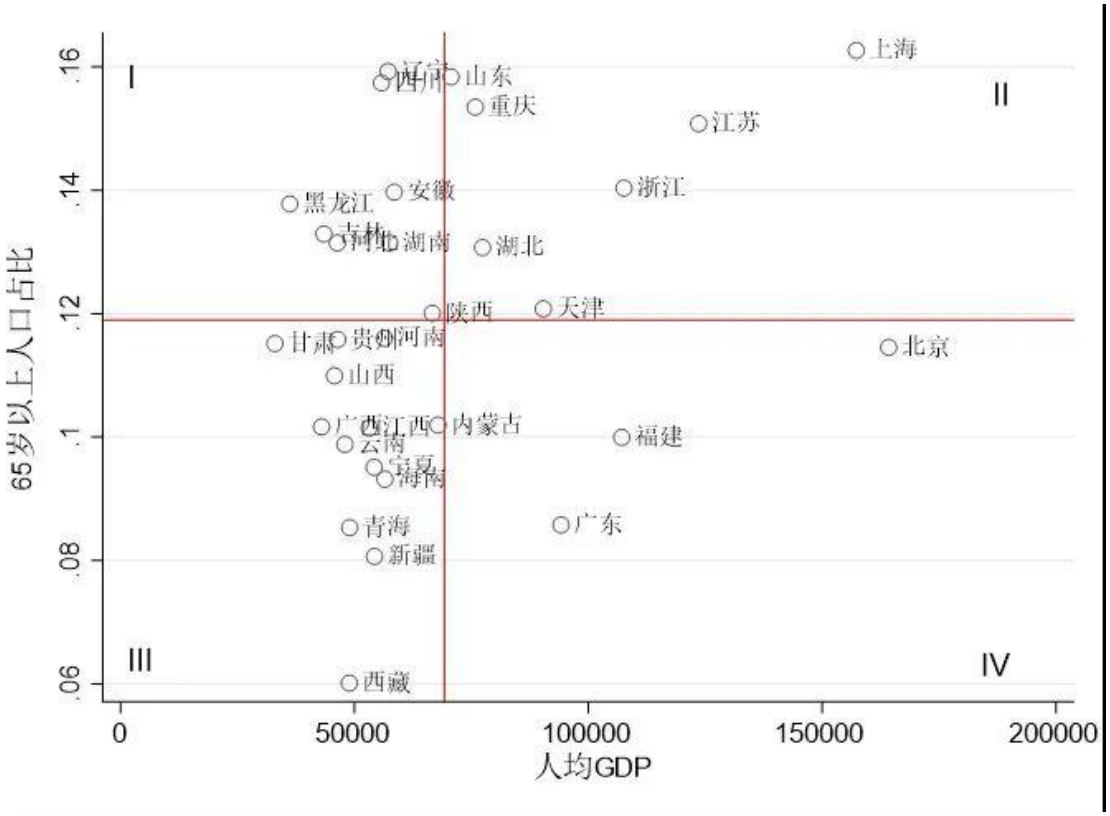


图2　　我国各省人口老龄化与经济发展水平

图3　地区经济发展和老龄化的交互类型

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。**这四种类型在需求侧（经济发展水平、支付能力等）和供给侧（产业基础、技术支撑、资源条件等）差异化明显。**

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。**

二、中国银发经济发展中存在的突出问题

1、事业与产业不分、产业中的细分业态不清晰

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在研究方向和内容上比较发散。基于产业经济学的基本原理和政策工具模型的研究更少。**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。**

为此，我们按照以下四个原则：一是立足国际国内两个市场；二是全产业链发展原则；三是多领域均衡发展原则；四是有效竞争原则。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”，将我国银发产业划分为三大基本类别：基础性产业、延伸性产业、战略性产业。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。

基础性产业对应的是刚需、基本服务，更多是对应着七大民生领域，但是我们要强调这七大民生领域更需要用市场的手段去推进它，要从政府主导的事业变成事业和产业协同；延伸性产业包括老年人和备老人群的多样化、多元化、个性化的需求；战略性产业就是先导性的，必须参与国际竞争，要占领全球国际地位，形成我们的核心竞争力。这三类目前特征不同，所以内在发展的矛盾和突出的问题不同，未来的导向和要遵循发展的原则、制定政策指导的意见也是不同的。

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，应加快推广。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）导致老年人“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。在企业端，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、私募资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。**在个人端，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。**

三、中国银发经济发展的路径优化

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。

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。

二是坚持因地制宜、因势利导，发展地方特色银发产业。在指导意见基础上，因地制宜的发挥各个地区、各个地方的能动性，根据地区经济发展和老龄化的四种不同类型，**从产业政策角度来制定相关的组织政策、空间布局政策等，解决国土空间规划和银发产业规划有机衔接的问题。**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。

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）。

二要发挥金融对促进产业融合发展的作用。针对产业分工不充分，产业链整合不充分等问题，应将存量资源的盘活作为一个重点的方向；针对养老产业发展基金发展难、吸引力低等问题，应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。

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。

促进中国银发经济的高质量发展，核心要处理好银发经济与宏观经济发展的内在关联、事业和产业协同发展的内在要求。无论地方政府还是企业，都要在资源禀赋条件的基础上，根据细分领域不同的特征和内在的规律把握发展的机遇和挑战，找准切入点，明确发展的重点领域和优先时序，培养核心竞争力和可持续的竞争能力。

让我们共同努力，构建“人人平等、人人共享、活力奔涌”的老龄社会。

论坛第二单元，结合 CMF 中国宏观经济专题报告，各位专家围绕我国银发产业高质量发展的机遇、挑战与策略选择展开讨论。

中国社科院国家高端智库首席专家**蔡昉**重点就**“老龄化时代的居民消费潜力”**展开分析。随着中国人口进入负增长和中度老龄化社会，老年人口的增长速度加快，预计到2034年65岁以上人口比重将超过21%，老年人口接近3亿，占世界同年龄段人口的27%以上。这不仅代表着巨大的人力资源，也预示着一个庞大的市场潜力。因此，**研究银发经济要看到人口趋势的变化以及潜在来源。**

尽管老龄化带来了消费制约因素，但通过消费需求侧改革，可以释放改革红利，促进经济增长。在创新理论范式和改变政策模式中考虑四个改革重点：一是转变宏观经济政策的主要对象为家庭本位，探索更有针对性的政策工具；二是经济发展方式要有根本性变化，确保居民消费发挥基础性需求贡献；三是建立覆盖全民全生命周期的福利体系；四是改革户籍制度，提高农民工等群体的消费能力和意愿。通过这些措施，可以显著提高居民消费率，释放消费潜力，为中国经济的持续健康发展提供新的动力。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席，中诚信国际首席经济学家**毛振华**从优化资源配置视角，以不同收入为基本出发点，**探讨了我国养老健康的供给体系。**随着长寿时代的到来，**老年人口成为了社会财富的主要拥有者，这为养老产业、金融服务、医疗健康和社会参与等方面带来了新的挑战和机遇。**政府应考虑如何将经济产业方面的巨额支出有效投入到老年人产业中，同时强调了在健康领域的投资虽有提升，但与发达国家相比仍有差距。

应对策略应基于不同收入层次进行分类指导。对于低收入群体，国家应加强养老、健康和社会保障的开支和承担能力。中等收入群体应通过社会组织的参与，激发其潜在优势和消费能力。而高收入群体则应考虑社保压力的分流，并通过提供高支付能力的服务产生收入，以支持对低收入群体的投入。进一步提出调整医疗保险体系、提高退休年龄、调动老年人消费潜力等改革建议，并强调了非营利性公益事业的重要性，建议加强监管，确保资金用于医疗养老公益事业的建设。

南开大学经济学院教授、老龄发展战略研究中心主任**原新**就**发展银发经济的人口基础**进行了深入讨论。原新指出，中国正从“未富先老”的社会走向“随老而富、随老而备”的阶段，人口转型对国家的经济社会发展提出了更高要求。在人口结构上，老年人口比例不断上升，预计到2054年将达到5.2亿，占总人口的40%以上，中国将成为全球老龄化程度最高的国家之一。**人口老龄化不仅是老年人口数量的变化，而是整个人口年龄结构的变化，这对劳动力市场、社会保障体系等都提出了挑战。**虽然未来30年劳动力不会短缺，但劳动力稀缺性将增强，同时，老年人口的增长为延迟退休和老年人社会参与提供了机会。

原新进一步探讨了银发经济的潜力和对策。银发经济主要针对50岁以上的准老人和老年人，这一人口群体在2020年已达5亿，预计到2050年将增长至近7亿，占总人口的52%，形成了一个巨大的潜在市场。他分析了不同年代人群的收入和消费能力，认为50年代至70年代出生的人群，**作为改革开放后富起来的一代，现在正进入老龄阶段，他们的收入水平和消费能力较强，为银发经济提供了良好的消费市场。**随着恩格尔系数的下降，老年人的消费偏好也在变迁，他们有更多的余钱进行其他消费和投资。老年人对医疗和养老服务的需求强烈，国家已经多次提高养老金，但需要防止长寿破产的问题。原新就发展银发经济提出三点主张：解放思想、科学认识老龄化的机遇和挑战，以及主动适应和积极应对。并针对性提出三个对策建议：打造高质量的为老产品和服务供给体系；健全多层次的养老和医疗保障体系；强化要素保障和环境优化的支持体系。

中国老龄科学研究中心副主任**党俊武**强调了**积极应对老龄社会的宏观经济战略问题的重要性**。尽管中国在银发经济领域已有十多年的发展历程，但总体状况并不理想。当前面临的主要问题包括老年人用品缺乏知名品牌、老龄服务机构稀缺、政策难以落地、税收问题等。**人口老龄化不仅是一个人口问题，更是经济主体结构的重大变动，它将改变宏观经济的走向。**预测到2050年，老年人口将占总人口的40%，这将带来巨大的经济挑战。需求结构和供给结构

都将发生重大变化，当前面向年轻人口的供给结构需要调整以适应老龄社会的需求，这是宏观经济调整的一个重大问题。

老龄社会的需求是新质生产力发展的底盘，如果新质生产力与老龄社会需求结合，将促进其快速发展。应分阶段做好产业准备，包括银发经济以及产业结构的调整、转型和提升。2042年后，当60后一代进入80岁，老龄化问题将变得更加严重，因此需要提前做好准备。提出抓紧研究出台国家“十五五”和中长期老龄产业规划的建议，强调老龄产业包括老龄文化产业、健康产业、宜居产业、服务产业、制造产业和金融产业六大领域，并预测到2050年老龄产业将吸纳超过1亿的就业潜力。通过顶层设计和中长期规划，到2050年中华民族伟大复兴时，全体公民都能享有健康长寿且有意义的生活。

国家发改委社会司原副司长**郝福庆**重点围绕要**深刻认识发展银发经济的重要意义**进行分享。银发经济的发展，不仅是对老年人提供服务和产品的经济活动，它贯穿了生产的全过程，包括衣、食、住、行、用、康、养、文、旅、服等多个方面。银发经济的发展要从产业链、生态圈、产品极和标准系等多个维度来理解和推动，并通过更新观念、拓宽视野、创新思维、抢抓机遇、以人为本、审慎决策来促进其成长。

为了推动银发经济的发展，需要**在规划上实施“一老一小”整体实施方案，**建立考核评估体系，并进行“十四五”规划中期评估。在政策上，要抓好国办一号文件的落实，优化发展环境，并做好六大要素保障。改革上要统筹保基础、促普惠和活市场，促进供求匹配。创新是推动银发经济发展的关键，我们需要在投融资、发展载体、融合业态以及产品和服务上进行创新，以适应老年人的多层次、多样化需求，推动银发经济的持续发展。

毛振华：合理配置资源，以收入阶层为基本出发点来构造我国的老年医疗服务供给体系

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席，中诚信国际首席经济学家

以下观点整理自毛振华在CMF宏观经济热点问题研讨会（第84期）上的发言

中国人口的负增长拐点提前到来，人口结构老龄化的速度之快也超出我们的预期，人口结构加快变化会给经济社会带来较大冲击，比如社会消费能力下降、养老负担与医疗支出负担加重。在发达国家，老年人的医疗支出在医疗总支出的占比超过2/3，近年来中国的医疗卫生支出上升也很快，主要是老龄化背景下老年人比例上升很快。如何保证基本医疗保险体系不被老龄化拖垮，这将是中国经济社会面对的重大问题。但是人口结构少子化、老龄化又是经济社会持续发展的一种必然，欧洲、日本、韩国、中国香港均经历过这一历程，其中有许多经验值得我们参考和借鉴。结合我国人口老龄化的发生背景和实际情况，建议合理配置资源，以不同收入阶层为基本出发点来构造我国的老年医疗服务供给体系，既有效满足中高收入人群医疗服务的需求，又有助于保证基本医疗保险体系的可持续性。

一、分析中国人口老龄化问题的大背景

经济长期高增长，计划生育长期实施，社会观念变化等因素，加快了中国人口老龄化的速度。随着经济社会的发展，社会保障水平的提高，我国家庭人口数量开始降低，社会也更加“原子化”，有更多的个人不必再组成家庭。在这一过程中对于家庭、生育和养老的观念也发生变化。此外，中国长期实施计划生育政策，四个老人、两个成年人、一个孩子的“421”家庭模式较为普遍，年轻子女所感到的抚育老人的压力也使得年轻群体的生育意愿不强。多重因素影响下我国人口结构变化速度较快，2022年我国人口自然增长率为-0.60‰，自1962年以来首次出现人口负增长，2023年我国人口减少208万人，连续两年负增长，比之前预计的人口负增长的时间点提前了4到5年。根据2021年的统计数据，中国的65岁及以上人口占总人口的14.2%，已经进入中度或者深度老龄化社会。据估计，2035年左右中国60岁及以上老年人口将突破4亿，在总人口中的占比将超过30%，进入重度老龄化阶段。

当前退出劳动市场的老龄人口，部分群体依然处于低收入状态，但部分群体在经济高增长的周期中积累了大量财富。中国人口加速老龄化发生在长期的高增长之后，1978年至2018年的四十年间中国经济的平均增速为9.5%，1963年也是中国人口的出生高峰，当年出生人口达2787万人。一方面，低收入的老年人口依然大量存在，CHARLS 数据显示当前50至60岁中国人如果不继续工作或者从子女处得到帮助，仅依靠社保、财产（包括房产），至少五分之一的人会生活在贫困线以下。另一方面，也要看到当前大规模退出劳动市场的老龄人口，正是改革开放以来对于中国经济做出重要贡献的劳动人口，其中很多人在经济增长的过程中积累了大量财富。由于健康需求函数有很高的收入弹性，富裕的老年人口对健康有很高的支付意愿。日本的情况也类似，日本社会有一种通俗的说法，叫“财富掌握在退休的人手中”，因为日本退休的这一代人是储蓄的一代、是奋斗的一代。但是日本的年轻群体却出现了所谓的“躺平现象”，劳动参与率下降的同时也出现“啃老现象”。

随着预期寿命延长和老龄阶段延长，老龄化对中国的养老体系和医疗体系带来巨大挑战。2021年我国居民人均预期寿命为78.2岁，比同期美国的平均预期寿命长2.1年，生命周期的老年时段将长达接近20年。一方面这位为养老产业的发展带来机遇，如为老年人群提供金融服务、生活服务、医疗服务等，但老龄化加速带来的挑战更为紧迫和重要。第一，老龄化提速加剧了养老负担的快速上行。从老年抚养比来看，由1993年的10.4个劳动年龄人口赡养一位老人降至2022年的4.5个劳动年龄人口赡养一位老人，其中有7个省份的抚养比超过50%，即不到2个劳动力赡养一位老人。第二，基本养老金的支付或将出现收不抵支的风险，按照现有的老龄化速度和养老保险的结余规模，多数研究认为2035年前后基本养老金将消耗完现有结余，出现入不敷出的拐点。第三，老龄化提速也可能带来基本医疗保险体系面临被“拖垮”的风险。老年人是大多数慢性病的承载主体，医疗支出比重较高，例如2017年上海卫健委的调查显示，上海居民一生中68.6%的医疗费用发生在65岁以后。老年人口比重较快上行将对医疗资源和养老服务资源造成巨大压力，可能导致医疗资源紧缺和养老服务不足。

一方面是老龄化的加速给养老保障和老年人医疗体系带来巨大挑战，另一方面是收入差别带来的不同支付能力和不同服务需求，我认为需要以不同收入阶层为基准进行分类，合理配置老年医疗服务资源。

二、以不同收入层次的不同需求为依据，对老年医疗服务供给进行分类

改革开放以前及改革开放初期，受限于经济发展水平不足，我国社会保障体系较为单薄，随着经济长期高增长以及经济社会发展，我国社会保障体系也取得了长足进步。近几年我国经济面临的下行压力有所加大，大规模增加财政支出也面临困难，但国家在卫生健康事业发展上的支出仍有所提高。2022年中国卫生总费用占当年 GDP 的7%，这一数字与2021年相比上涨0.4个百分点，但与发达国家相比仍存在一定差距，比如美国的医疗支出占 GDP 的比重超过17%。**为了应对后续规模巨大并且快速增长的养老需求，就需要构造一套效率与公平兼顾的老年医疗服务供给体系。**我认为，需要重点考虑不同收入阶层的需求，以不同收入阶层为基本出发点来构建供给体系，将有助于帮助政府和市场厘清“管什么、不管什么”以及“哪方面加力、哪方面减力”。

对于低收入阶层而言，需要国家在养老、健康和社会参与度上进行更多的公共投入和制度性安排。低收入群体的健康长寿是我们整个社会福利体系，乃至社会制度优越性的重要体现，是人民获得幸福感的重要来源。对于低收入群体的老年医疗支出进行兜底，需要进一步强化国家的承担能力和支付能力。

对于中等收入阶层而言，在享受国家提供的基本保障的基础上，通过社会组织和市场化机构的参与，提供较为优质的医疗服务，满足其社保之外的消费需求，调动其潜在消费能力。

对于高收入阶层而言，考虑到高收入阶层具有较强的消费能力和较高的支付意愿，不应避讳为高收入群体提供更高水平的养老服务和医疗服务，而是应通过为高收入人群提供服务产生收入，并通过转移支付等方式对低收入阶层进行一定补贴，达到社会保障与养老保障的压力分流。

三、避免平均主义、合理配置资源，满足不同收入群体的差异化养老健康需求

现有的社保、医保体系的改革仍需深化，仅依靠提高社保缴纳基数扩充社保基金难以为继，且会加大企业与居民的负担。当前养老健康体系的主要支柱，依然是带有强制缴纳性质的社会基本养老保险。2023 年以来全国多地提高了社保缴纳基数，提高社保缴纳基数有利于充实社保资金，但也因此产生了较大的经济成本。对于劳动者而言，个人的可支配收入将减少，进一步对消费形成制约。尤其是对于工资水平低于社保缴费基数下限的这部分低收入人群来说，其社保缴费是按照较高的社保下限来缴纳的，这带来社保缴费以更高的比例挤出了其可支配收入。随着当地社保缴费基数下限的提高，低收入人群的可支配收入随之减少。对

于企业而言，提高社保缴纳基数加大了企业的用工成本，这进一步加大了疫情以来本就经营困难的企业，尤其是抗风险能力较弱的中小微企业的负担，并可能进一步形成就业层面的压力。因此仅靠提高社保缴纳基数充盈财政资金的方式是不够的，重点是需要在现有的社保、医保体系里进一步改革。

在医疗资源配置方面，一个突出的问题在于我国存在干部医疗体系，使得高端的医疗资源较为集中在公立医疗系统。退休干部和低收入群体在一个医院里面就诊，使得医疗体系很难在分配收益层次上进行区分。从国际上来看，西方国家私立医院体系里，个人开支占有较高的比例，以美国为例，由于美国的大学多是私立大学，所以大学附属医院也都是私立医院，拥有最好的医疗资源，此外美国很多公立大学附属医院也采取私立医院的服务模式。对于我国而言，高收入人群为满足他们需要的高级医疗设施、比较好的医疗资源，可以承受比常规市场高若干倍的支出。但当高端医疗体系过于集中在公立医院时，这部分高质优质医疗资源却得不到优价。因此在医疗领域中，我们国家需加快推进非社保的医疗体系建设，来应对上述问题，满足这些高收入人群的需求不仅不会挤占社保资源，所产生的利润还可以用于对低收入人群医疗体系的支持。

在满足基本医疗保险的基础上，为中等收入群体提供不纳入社保的市场化医疗服务，探索市场化与非营利性的平衡。中等收入阶层在享受基本养老保障的基础上，仍有较高的支付能力及意愿来对社保之外的优质养老健康服务进行消费。对于基本医疗保险以外的医疗需求，比如保健型的消费医疗需求，应推动建立多层次的产品与服务市场。这涉及到公立医院开展非社保体系的业务如何操作的问题，也涉及到私立医疗机构能不能参与到社保体系业务的问题。那么私立医疗机构在哪些方面可以发挥作用？我认为，一是可以满足高端的、定制化的医疗需求，二是为基本医保所没有覆盖的服务提供供给，三是可以为医护人员提供更为市场化的薪酬水平，为医护人员提供更多自由执业的机会。在发达国家，公立医院和私人诊所的医生工资水平相近，且收入水平较高。而在我国当前的体系中，医护人员被视为一般公务人员，薪酬水平偏低，这导致了医疗体系中的一些问题，如“腐败”和“回扣”等行为。需要对当前医疗体系进行更深入的研究，并进行必要的改革。

通过市场化激励满足高收入群体的高端化与定制化的养老与医疗需求。高收入阶层对养老、医疗的质量有很高的要求，同时具有较高的支付能力和支付意愿，但是这部分消费需求并没有得到有效满足，现在国内高端养老机构存在“一房难求”的局面。此外高收入老年群

体往往还有保险、房产以及其他一些资产配置，对于老龄阶段的支出能够有较强的覆盖能力，对增加社保的需求比较低，应当鼓励市场机构、私营机构通过创新产品与服务增加供给，并在此过程中拉动养老医疗服务市场的增长与扩容。

四、加快构建适应老龄化社会的老年医疗服务供给体系，激发老年人消费潜力

如前所述，在构建老年人医疗服务供给体系的过程中，要根据不同收入阶层为出发点，合理分配资源。与此同时，老年人退休后消费和投资需求降低，需要研究如何调动老年人的潜在消费能力，这不仅关系到老年人的生活质量，也对经济发展有重要影响。具体来看，有以下几点改革建议。

一是在改革现有医疗保险体系的同时，要适当提高退休年龄。随着人口老龄化程度加深、平均寿命的延长，大家要清醒的认识到，提高退休年龄到65岁是必然趋势。这不仅可以缓解养老金支付压力，也可以充分利用老年人的经验和技能。老年人可以继续工作到更晚的年龄，这有助于保持其社会参与度和经济独立性。不过尽管退休年龄可能会提高，但也需要建立一个灵活的退休机制，允许那些希望提前退休的人有选择的余地。在制定相关政策时，需要平衡不同群体的利益，充分考虑不同老年人的不同需求。

二是调动老年人的消费潜力，避免储蓄过度沉淀，这将对经济增长产生积极影响。消费是推动经济增长的三驾马车之一，老年人群体拥有较多的储蓄和退休金，如果这部分资金可以被有效利用起来进行消费，有利于增加市场需求提振内需。“银发经济”有利于带动多个产业发展，比如老年人的消费可以创造康养服务、医疗保健、旅游休闲等领域的就业机会。调动老年人消费潜力的前提和基础是要完善社会保障体系，让他们没有后顾之忧，敢于消费。此外金融机构可以开发更多适合老年人的金融产品，引导老年人将储蓄转化为投资。

三是要鼓励和支持非营利性公益事业的发展。建议把绝大多数民营的医疗机构转为非营利机构，同时加强监管，核心是把住“入门关”，以营利为目标的社会资本不能参与进来，简单来说就是将其理解为一个捐款，而不是一个投资。这在国际和国内均有先例，很多企业家族都捐献了医疗机构，例如台湾地区王永庆家族的长庚医院就是值得参考研究的例子。需要明确的是，非营利不代表每一个项目都不营利，而是营利所得只能继续用于医院的建设，同时股东股份不能转让、不能分红。同时要防止图利者尤其是一些小型私立医疗机构用变通

的方法在中间采购环节或者关联交易中受益，这需要立法严管严控。此外要鼓励大型私营机构和一部分公立机构，利用自己的营利，建立非营利性公益医疗养老机构。

总体而言，以不同收入阶层为基本出发点，合理配置资源，优化我国老年人医疗服务供给体系，分别提供兜底性、普惠型、高端型的医疗健康服务，在这一过程中既要有政府主体，也要有市场主体的参与。如果可以把老年人可自主支配的储蓄资金调动起来，发挥“银发经济”的作用，不仅关乎老年人的福祉，也对整个社会的经济发展具有重要意义。

郝福庆：扬帆启航，驶向银发经济的广阔海洋

郝福庆 国家发改委社会司原副司长

以下观点整理自郝福庆在CMF宏观经济热点问题研讨会（第84期）上的发言

一、关于银发经济的内涵和外延

目前，对银发经济的定义是为老年人提供服务和产品的全部经济活动的总和，也包括为备老阶段所做准备的活动，贯穿生产、流通、分配、消费全过程。从统计意义来讲，国家统计局对养老产业的定义是以保障和改善老年人生活、健康、安全以及参与社会发展，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐、老有所安等为目的，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。有12方面的分类， 例如有养老照护服务等，而照护服务本身又分多个细目。

在国际上，养老产业或者银发经济并没有统一的定义；即使是狭义的养老服务概念，不同国家也有着不同的理解。大家对养老服务比较熟悉，其实相关产品用品也有很多。例如，有关部门发布的《2022年老年用品推广目录》，其中列举了299项老年用品。

对银发经济的业态可以有不同的划分，从学术分析和政策操作出发因需要而定。从老年人需求出发，可以简单分为衣、食、住、行、用、康、养、文、旅、服十个领域。前九个方面相对直观易懂；而“服”的概念主要涉及金融服务（如保险和理财）、咨询服务、专业培训和行政管理、交流平台服务等。之所以采用这种简化的分类方式，正是基于“大道至简”的原则，简单易懂的分类更易于理解和实施。古语说，易则易懂，简则易从。

银发经济不仅构成了一个完整产业链，还形成了一个生态圈，以及若干产品集和标准系。

从产业链来说，可以从各个业态出发进行梳理。例如，以照护服务为核心、以用品为核心或者以设施建设为核心分别梳理，并根据需要厘清产业图谱，明晰上下游关系。比如，设施建设相关产业，涉及咨询服务、设计服务，建筑施工包括建筑的队伍招投标，还有建筑材料、设备购置，以及工程监理和后期运营等等。

就生态圈而言，银发经济的生态圈以老年人为中心，涵盖政府、企业、社会组织、科研院所及国际合作，等等。各种论坛和交流平台都是其中的组成部分。

就产品集而言，包括老年生活用品、保健养生产品、辅助助力产品、智慧产品等。例如，可穿戴移动辅助器具、非穿戴一次性辅助器具、各类助行器以及私人住宅监控系统等，都是银发经济中的产品类别。

而标准系包括产品标准、服务标准、管理标准和设施标准等。分别有国标、行标、企业或机构服务标准。

讨论银发经济不能绕开银发经济的规模，可从广义和狭义两个口径来分析。广义口径通过生产法、收入法、支出法来计算，有一定难度。从需求端测算，暂可简化为消费需求规模。有研究机构测算，目前我国老年人消费支出规模约为6至7万亿人民币。而狭义口径则更侧重于对特定需求的满足，如老年人对食品的特殊需求——低糖、低盐、低油的食品。 同时，银发经济的结构包括银发经济各领域的类别、质量和效益等，也需要进行系统梳理和提炼。

二、发展银发经济的重要意义

1、中央有部署

党的二十大报告中明确提出发展养老事业和产业；中央财经委在去年5月5日第一次会议要求，推进基本养老服务体系，并大力发展银发经济；前不久中央召开的金融工作会议提出做好五篇大文章，养老金融与科技金融、绿色金融、普惠金融、数字金融并驾齐驱；此外，今年年初国务院办公厅以一号文件专门发布《关于发展银发经济、促进增进老年人福祉的意见》。自党的十八大以来，中央和部委层面相继出台了多个政策性文件，全方位助力银发经济的发展。

2、市场有潜力

1）人口结构变化

当前社会已进入中度老龄化阶段，预计在未来十年内，老年人口将超过4亿，本世纪中叶超过5亿。当社会中超过三分之一的人口为老年人时，社会需求结构将发生显著变化。全社会都要深刻认识，提前预期，做好准备。

2）产业培育方向

在贯彻新发展理念、构建双循环的新经济格局中，发展银发经济是其中应有之义。银发经济不仅涵盖传统服务业和现代服务业，还涉及先进制造业和战略性新兴产业，如新一代信息技术、人工智能、生物技术及医疗产品、康复辅助器具等。这些内容进一步融合物联网和数字经济，展现出广阔的市场空间和应用前景。

3）民生短板

银发经济主要问题在于供给不足。一方面，是消费升级的牵引。随着消费开始从“有没有”转向“好不好”，消费观念更新、能力更强，60后步入老年后，其消费倾向和能力与过去相比显著不同。另一方面，随着长寿时代的到来，老年消费周期相应延长，而且具有稳定性。

4）要素市场作用

要素市场作用涉及到人力资源的开发、数据的应用。例如，在老年服务需求的数据、健康数据的精准对接方面还有待开发。此外，由于劳动年龄人口在十年前就已开始减少，技术替代劳动成为必要，同时资本选择和物业设施的更新也具有重要作用。

3、群众有期盼

当前中国的老年人口约为3亿，这一庞大群体状况特别是收入水平，具有明显的差异性，其需求无疑是多层次且多样化的。总体而言，社会提供的产品和服务还无法充分满足这些需求，如退休老人特别是独居空巢老人的基本生活需求、失能半失能老年人的护理康复医疗需求、活力老人的精神文化需求等，都在与日俱增，对产品和服务的数量种类质量安全也有新的更高的要求。

三、发展银发经济的基本路径（怎么做？）

1、从认识上做到“六个要”

第一，更新观念。全社会要树立积极老龄观、健康老龄化理念，将其融入社会发展的全过程，要深刻认识到老龄化是大势所趋，将深刻影响未来经济发展和社会生活的方方面面。

第二，拓宽视野。解决老龄问题不仅要重视养老服务体系，养老服务的确很重要，但不是银发经济的全部。应该全面认识银发经济的丰富内涵，融会贯通，避免僵化。

第三，创新思维，重视新知识、新技术的应用。老龄社会是人类社会首次面对的问题，没有前路可循，没有既定模式。

第四，抢抓机遇。发展银发经济不需要跑马圈地，而是精耕细作。要在市场竞争中，使供给应精确匹配老年人的多层次多样化需求。

第五，以人为本。发展银发经济需要产业思维，更需要事业情怀，企业在追求利益的同时，更注重服务社会、让百姓受益。

第六，审慎决策、独立思考。选择任何领域，都要“大胆假设，小心求证”，还要注意规避风险。

2、规划上关注“三件事”

第一，实施好“一老一小”整体实施方案。由于“一老一小”问题具有类似性，它已被推广至全国380多个地市级以上行政单位。每个地区都已形成了相应的整体解决方案，目前的关键是确保这些方案的落地。

第二，建立考核的评估体系。应对老龄化能力评估已经纳入了高质量发展的考核体系里。

第三，“十四五”规划中期评估。评估工作已经完成，下一步的任务是进行回顾和分析，及时补齐短板。

3、政策上抓好“四个方面”

主要是落实好国办一号文件的四方面，共26条。重点抓好七类服务，就是发展民生事业、解决急难愁盼；开展六大行动，要扩大产品的供给，提升质量水平；发展七大潜力产业，聚焦多样化需求，培育潜力产业；做好六大要素保障，优化发展环境。

4、改革上统筹“三条线”

要以促进高水平的供求匹配为导向，针对不同群体的需求，统筹推进事业、产业的发展。

第一，保基本。《关于推进基本养老服务建设的意见》等政策文件已由两办出台，强调在发展银发经济和养老产业的前提是保障基本，让每位老人老有所养，在此前提基础上才谈发展银发经济。

第二，促普惠。其核心是各级政府都要出台一些优惠性政策措施，面对更广大的中低收入人群提供产品和服务。这些政策应确保提供的产品，价格合理、质量有保障，安全适用。

第三，活市场。全面放开养老服务市场，对产品市场分门别类，加强疏导和监管。

5、创新围绕“四个新”

包括投融资的创新、发展载体的创新、融合业态的创新以及产品和服务的创新。

第一，投融资创新。为支持养老服务业和养老体系的发展，中央政府通过预算内投资安排资金确保基本养老服务，关键在于如何高效利用有限的资金以达到最大化的效果，例如通过投资促进机制改革，利用政策优惠换取价格的普惠。此外，通过地方债调动地方政府的积极性，及开发利用政策性金融工具如普惠养老专项再贷款，在试点基础上全面推开。同时，应研究利用股市、债市、REITs 以及产业基金和股权融资等多元化资金渠道。

第二，发展载体创新。应培育推出一批示范性城市和高水平的产业园区，特别是在京津冀、长三角、粤港澳大湾区及成渝经济区切实推进这项工作。在这些示范性项目中，需要有头部企业、上市公司、基金公司及国有企业逐步介入，有更多连锁性企业进入，进一步地平台公司、知名品牌举办有影响力的活动，以及联盟、行业协会都应得到更好发展。

第三，业态融合创新。比如养老服务+N，N 可以是人工智能、互联网、物联网等。

第四，产品和服务创新。主要是丰富种类，提升质量，最终让老年人满意，让消费者满意。金融领域更需要研究如何按照中央部署做好养老金融这篇大文章。

党俊武：要抓紧研究积极应对老龄社会的宏观经济战略问题

党俊武 中国老龄科学研究中心副主任

以下观点整理自党俊武在CMF宏观经济热点问题研讨会（第84期）上的发言

实际上，我们已经在银发经济领域走过了十多年的历程，但总体情况并不乐观。国务院关于发展银发经济文件的出台解决了一些重大问题，其中，最主要的问题是如何在发展经济的同时增进老年人的福祉，这是一项重大的经济理念创新，即在关注物的发展的同时要关切人的发展问题，而不仅仅是盯住 GDP 和经济增长速度。

然而，仍有许多问题亟待解决。首先，在为老年人提供的产品方面，我们已经投入了十多年甚至二十年的时间，但到目前为止，在我国这个制造业大国内，我们尚未拥有培育出代表性老年人用品的爆款产品，销售量也相对较小。从服务角度来看，目前知名品牌的老龄服务机构数量极少。在老龄产业和银发产业的发展方面，许多政策还很难真正落实，比如土地问题至今未有突破，尽管文件对此做出了一些改进，但落地非常困难。最重要的是税收问题尚未解决，银发产业和老龄产业都属于新兴产业，如果按照已有成熟的税收体系对其征税，这一产业的前景确实令人担忧。

总体而言，我们在这一领域已经努力了十多年，**今年对银发经济的关注不仅仅是关乎养老问题、银发经济的发展问题，更是老龄社会条件下更广泛的经济战略和产业问题。**

一、人口老龄化正在改变宏观经济的走向

1、人口老龄化是经济主体结构的重大变动

1）结构和比例

到2050年，预计少儿人口将占总人口不到12%，劳动年龄人口将占48%，而老年人口将占40%还多。这一情况实际上反映的并非仅仅是人口变动，而是经济主体结构的重大变化。

2）流量

以前对人口老龄化的讨论，主要聚焦于老年人口的增量和少儿人口的减量，但从经济和产业来说，更为关键的是要关注人口流量问题。从现在开始一直到2050年，中国中老年人口总数将达到10亿以上。考虑到这一人口群体规模庞大，而且寿命还在不断延长，加上少儿人口不断减少，引发的问题是结构性的，影响深远，这些问题的解决绝非仅仅是养老、社会保障等民生问题，而是重大的经济战略问题。

3）60岁以上老年人口的平均余寿

目前，据测算，我国60岁以上老年人口的平均余寿是20年。根据联合国的预测，到2050年这一数字可能会增至26.6岁，接近27岁，也就是说，60岁后的人还有将近27年的寿命。这是一个重大的挑战，因为这么多人将长期存在，要求一个稳定的经济支撑，同时也需要他们在年轻时有充分的准备。

目前老龄产业面临着巨大的挑战，其中一个原因是50后以前的老年人缺乏充分的经济积累。如果这个问题不得到解决，到了2050年，我们同样会面临老年人缺乏经济积累的困境，届时，问题将会十分严峻。

2、经济结构的重大变动

1）需求结构

随着中国人基本温饱问题的解决，其他需求逐渐浮现，涵盖了更多层次的需求。值得强调的是，**需求内容和层次的显著变化不仅仅是老年人的问题，而是全体人口在健康、长寿以及精神文化方面需求的重大变动。**

2）供给结构

目前，中国的供给结构主要面向年轻人口的，但客观地说，要调整到适应老龄社会和长寿时代的要求上来，代价巨大，十分艰难。例如数以百亿千亿计的资金投入到生产儿童用品，而现在必须转向生产面向老年人的产品，这不仅仅是口头上说说的问题，而是一个真金白银、真刀真枪，如何转型谈何容易，不仅投入资金还有销售渠道等许多问题需要解决，这无疑是艰难的挑战。中国经济当前面临着诸多难题，其中之一便是供给结构需要与不断转变的需求结构相适应。这也是我们下一步宏观经济调整中的重大问题。

3、结论

1）重新认识中国宏观经济的长远问题

在探讨经济的长期运作时，人口问题至关重要。虽然当前存在诸多经济问题亟待解决，但从长远角度考虑，如何有效应对人口老龄化引发的经济挑战以及在经济战略层面上实施相应的对策，需要在解决当前经济问题的同时给予更长远的关注和安排。

2）总体上没有做好应对老龄社会的准备

总体上，目前来看，无论是个人、家庭、机构还是国家层面，对于应对老龄社会的准备都是不够的。这包括健康水平、经济实力、制度建设及金融等多方面的准备工作。

3）解决当下经济问题的同时，要有对老龄社会重大经济问题的战略后手准备

许多发达国家已面临包括税收和债务问题在内的多种挑战，其中老龄化问题是深层次的动因。我们必须提前采取措施，避免未来落入同样的被动局面。这就要求我们从未来几十年经济结构的重大变动来考量中国宏观经济的长远可持续发展和核心竞争力问题。一句话，超越银发经济的小概念，解决应对老龄社会和长寿时代的经济战略问题，这关系未来几十年中国经济的战略后手准备问题。

二、老龄社会条件下的重大经济战略问题

1、经济观念的调整

蔡教授强调了一个至关重要的观点：当前的经济理论亟需创新。在年轻人口众多而老年人口较少的背景下，我们已经形成了一整套的经济组织方式。然而，随着少儿人口数量减少、年轻人口下降以及老年人口的大幅增加，我们必须从经济发展和理论角度重新思考应对策略，目前尚缺乏成熟的理论来指导这一人口变动所带来经济挑战的应对工作。

在银发经济的讨论中，主要涉及两大板块：首先是年轻人如何为老年期生活做好准备的问题；其次是在进入老年期以后，如何全面安排各方面的生活需求问题。现在可以明确的是，即便这两大问题都得到解决，仍旧存在许多重大的经济问题尚未解决。例如，在老年人口多而年轻人口少的情况下，我们究竟应当如何重新组织经济，过去的经济战略如何调整，供给结构也即产业结构应当如何安排？这些都是新的重大问题，是老龄社会条件下的整个宏观经

济问题。这说明，我们必须从银发经济入手，进一步考量老龄社会条件下的整个宏观经济的框架问题。银发经济是具体经济问题，老龄经济问题则是经济大坐标问题。我们不能用银发经济来遮蔽更为重要、更为长远的宏观经济问题，而且要在经济理论上拿出中国版本来指导实践。

2、认识需求结构的重大转变

在认识现代经济的本质不是供给经济而是需求经济。资金充足、技术先进，但缺乏需求则一切经济问题难以从根本上解决。从长期视角看，老龄社会和长寿时代的需求将成为未来最重大的需求，也是未来最大的经济机遇。尽管银发经济已经呈现出部分领域，但实际上，适应老龄社会要求的经济领域还有更广泛的潜力和空间。

3、调整供给结构或产业结构

当前的主要挑战在于调整现有的供给结构和产业结构，使之从原本针对年轻人口的供给结构转变为能够满足老龄社会需求的供给结构。这一转型无疑是一个长期过程，确实需要数十年的时间来实现。

4、结论

1）如何组织老龄社会下的宏观经济，是一个新课题、新理论，也是中国特色社会主义经济要回答的一个问题。

2）如何认识老龄社会条件下需求结构、趋势及其变动逻辑。过去十多年中，银发经济的发展并不尽如人意，其中一个重要原因是不懂得新经济的逻辑。

3）如何调整、转型、提升现有产业结构，以适应老龄化趋势，是迫切需要解决的新课题。当前经济领域过于集中于解决短期问题，而对于老龄社会更长远的需求和相应的产业结构调整关注不足。

4）如何培育新质生产力的消费底盘，这个问题十分重要。新质生产力代表着未来宏观经济的走向，但新质生产力要落地，老龄社会和长寿时代的需求是消费底盘。新质生产力发展与老龄社会需求的结合将是新质生产力长远发展的必要条件。

5）如何分阶段做好产业准备，尤为重要。涵盖从年轻人为老年期的准备到老年人需求的满足，以及产业结构的调整、转型和提升。当前，人口老龄化尚未构成巨大的问题，但预计到2042年之后，随着1960年代出生的人口步入80岁以上，相关问题将显著增多。因此，针对2042年及以后的准备工作尤为重要。

三、抓紧研究出台国家老龄产业中长期规划

现在正是开始准备研究制定“十五五”规划的重要关口，需要超越银发经济的小概念，从老龄社会条件下的整个宏观经济来考量问题，特别是产业结构问题。

1、顶层设计

在银发经济的讨论中，一些问题如土地和税收问题特别难以解决，这要求通过顶层设计来完善。更重要的是，要把现有产业结构调整到适应老龄社会和长寿时代的要求上来，也就是发展老龄产业，没有顶层设计也是行不通的。

2、老龄产业内涵

老龄产业包括六大领域：老龄文化产业、老龄健康产业、老龄宜居产业、老龄服务产业、老龄制造产业、老龄金融产业。

就老龄制造产业而言，随着中国成为制造业大国，此领域的发展尤为重要，但目前尚未得到足够重视。实际上，老龄产业的第一桶金是被外国资本赚走了。目前，规模以上的养老设施以及许多定位中高档收入人群的大型养老机构里的产品，大多数是从国外进口的，加在一起是庞大的产品订单。

就老龄金融产业而言，不仅包括养老金融，还需发展健康金融和照护金融。这三者结合起来就是老龄金融，可为中国14亿人口老年期的生活提供保障，解决养老、疾病和长期照护的问题。

现在提养老金融非常好，但是很重要的是健康金融和照护金融，这三个加在一起是老龄金融产业，有了这三个金融，我们14亿人到老了以后，养老问题、疾病问题、长期照护问题都能解决，光养老金融还是不够的。

3、潜力巨大

银发经济推动整个老龄产业发展的潜力非常大，预估到2050年，其市场规模可能超过百万亿（保守估计）。更为重要的是，这一经济领域吸纳就业的潜力巨大，预计到2050年，能够吸纳的就业人数肯定超过一亿。

4、老龄产业的定位

在银发经济的基础上，需要进一步拓展到整个老龄产业上来，主要定位是调整现有的国家产业体系，使之更好地适应老龄社会和长寿时代的需求。此外，特别重要的是做好中青年的准备经济。

5、预期

面向未来，不论未来的目标如何定义，最终要落实到确保全体公民享有全生命周期的健康和长寿，并过上有意义的生活。在发展银发经济的基础上，通过有效的土地、税收和收入提升政策，结合对各种问题的解决，以“十五五”和中长期老龄产业规划做好顶层设计，到2050年，在中华民族伟大复兴的历史时刻，将有利于所有人享有健康、长寿和有意义的生活。

原新：不断深化的老龄社会呼唤发展银发经济

原新 南开大学经济学院教授、老龄发展战略研究中心主任

以下观点整理自原新在CMF宏观经济热点问题研讨会（第84期）上的发言

“银发经济”是指向老年人提供产品和服务及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和。该概念包括两层含义：第一，为老年人提供产品和服务；第二，为未来老龄阶段做准备的一系列经济活动。结合中国的人口老龄化和经济发展的关系来看，**中国正从“未富先老、未备先老”的社会，转向“随老而富、随老而备”的阶段。**在此过程中，人口结构正在发生剧烈转型，其作为经济社会发展的基础性要素，对整个国家经济与社会发展提出了更高的要求，银发经济“随老而行”也就成为积极应对老龄化国家战略的必然选择。

一、2021年至2022年是中国人口变动正负交替的分水岭

2022年负增长85万人，2023年负增长208万人。这一变化主要反映在出生与死亡的比较以及年末人口数量的比较上。在中国，国际移民对人口的影响通常被忽略。就这个意义而言，2021年14.13亿人可视为中国人口的最高峰值。自此，中国已经连续两年经历人口负增长。在结构上，2000年中国60岁及以上人口达到1.3亿，占总人口10%，标志中国进入老龄化社会；2023年，老年人口增至近3亿，占总人口21.1%，中国进入中度老龄社会。**从未来趋势来看，内生性人口负增长的趋势难以逆转，少子化、长寿化将是未来人口变动的必然趋势，人口负增长与人口老龄化将是未来人口的整体面貌，老龄社会将是为社会的新常态。**

二、我国人口老龄化的特点

1、人口负增长与老龄化交叠：老龄社会是我们的共同未来

在未来，中国人口结构将逐渐稳定为一个新常态，即人口负增长与老龄化的交叠。这两个趋势相互促进，在此过程中，老龄社会成为全社会必须共同应对的挑战。

就中国人口形势而言，联合国提供了九个方案的预测。其中，最高的和最低的是极限方案，而中间方案则被视为最有可能达到的目标。在所有这些预测中，无论生育率高与低，在人口负增长的初期阶段，人口数量的减少均非常温和。具体来看，2020年我国总和生育率（相对于平均每个妇女生育孩子数）为1.3，高方案，假设总和生育率能逐渐升至1.8，那么到本

世纪50年代，我国人口将基本维持在14亿人以上；低方案，假设生育率降至0.8~0.9，我国人口在本世纪中期仍将超过12亿；中方案，生育率水平若能小幅恢复至1.4~1.5，到本世纪50年代我国人口也将稳定在13亿以上。因此，无论生育率如何变化，预计到本世纪中期，中国人口总量将至少保持在12亿以上，中国仍然是世界上人口超过10亿的两个国家之一，尽管不再位居第一，但中国仍将是一个人口大国。因此，党的二十大报告中提处“中国式的现代化是人口规模巨大的现代化”。

虽然人口负增长早期阶段中国人口负增长减量温和，但这并不意味着在远期阶段的减量也会同样温和。实际上，远期阶段负增长减量会变得更为剧烈，而且随着生育率的持续低迷，人口减量会越发剧烈。低方案，到2100年，中国人口可能会减少至不到5亿；中方案，人口数量将介于7亿至8亿之间；高方案，中国的人口也只能保持在11亿以上。在本世纪后半叶，中方案和低方案预计的中人口减少幅度将达到40%至60%。这种趋势的根源在于每一代生育的人数都在减少，从而导致代际叠加的负增长加速效应。这种人口的代际递减加速现象是人口发展的自然规律，我们无法改变。

随着人口数量的减量变化，人口结构性变化呈现出典型的老龄化特点。

2、人口老龄化是整体人口年龄结构的变化

目前的老年人口是60年以出生的人口，而现在出生的人口则要在60年之后才会变成老年人口。低死亡率和长寿化为经济社会发展和生活质量改善的必然，这就意味着2084年以前的老龄人口的基数和变化已经固定。2023年，老年人口数量为2.97亿人，将在2033年增至4亿，并在2054年达到峰值5.2亿。若生育率持续低迷，老龄化的加速将不可避免，中方案预测，2035年，老龄化水平将超过30%以上。开启中度老龄社会；到2054年将超过40%，迈入超老龄社会。也就是说，本世纪中叶，中国将以5.2亿老年人口全球第一的身份加入全球老龄化程度最高的国家方阵之中。随着90后、00后这些低生育率时代出生队列人口逐渐步入老年，本世纪后半叶老年人口的规模将逐渐减少，预计到本世纪末将降至约3.6亿。但是，维持低生育率的结果却是在老年人口绝对数量减少的同时，老龄化水平继续升高，预计到本世纪80年代，老龄化水平将达到48%以上，也就是说，近半数的中国人将是老年人，这在人类历史上前所未有。

在当今世界，日本是全球老龄化最严重的国家，日本的平均预期寿命超过84岁，总人口1.25亿人，60岁及以上老年人口占总人口的36%，老年人口约4000多万人。然而，中国在本世

纪四五十年代的老龄化形势将超越当下的日本。如果生育率进一步下降，低方案预测的老龄化程度甚至可能达到60%以上。因此，中国未来面临的老龄化挑战是史无前例的，也是当今世界绝无仅有的，一切都是新生事物，老龄社会走向深度老龄社会、超老龄社会，这是一个急需关注的新问题和大问题。

切记，人口老龄化不仅仅涉及老年人口的变化，更是整个人口年龄结构的转变，影响着社会中的每一个成员，人人都在其中，人人都是利益关联者。我们选择四个重要指标阐释人口年龄结构老龄化的总体表现：

第一，劳动年龄人口在不断减少。预计从2023年的8.8亿人将减少到本世纪中期的6.5亿人，劳动力稀缺性不断增强。但是否真正存在劳动力短缺，这是价值判断问题，需要从需求和供给两方面比较分析。随着现代化进程的推进，就技术进步特别是机器人技术的发展而言，人工智能和大国重器对劳动力的替代，劳动力质量需求的提升对劳动力数量需求减少的替代，基于这些因素，未来30年内劳动力并不一定出现短缺，但劳动力的稀缺性增强木已成舟。

第二，低龄老年人口的增加。从现在到本世纪中叶的人口负增长的早期阶段，人口老龄化加速时期的低龄老龄化特征显著。60~69岁的低龄老年人口数量会从目前的1.5亿，预计将增长至2亿以上。这一趋势为经济社会系统提供了开发人力资源的机会窗口，例如，渐进式延迟退休年龄、促进老年人社会参与、开发长寿人口红利等。

第三，抚养比的变化。2020年起，传统的养小为主的社会转向以养老为主。从中国发展的现实来看，养小的家庭投入比养老的家庭投入要大，但是养老的社会投入却远超养小的社会投入。根据经济合作与发展组织（OECD）国家的经验，社会在一个孩子从出生到结婚的整个过程中的投入，相比于对一个老人养老送终的投入，后者是前者的数倍。所以，老年人口增加，老龄化水平升高，无形中就会加剧社会的整体负担。

第四，社会保障体系的持续性问题也日益凸显。潜在供养比（Potential Support Ratio）是联合国的新创指标，即平均每一个60岁及以上老年人对应的15~59岁劳动年龄人口数。数据显示，2020年时，我国1个老人对应的劳动年龄人口是3.6个；到2035年这一比例将下降至1.9个；而到2050年将进一步降至仅有1.3个。这一人口结构变化意味着缴纳养老保险的潜在就业人口与领取养老金的老年人口、养老服务的潜在供给者和接受者之间的比例关系将变得更加

紧张，矛盾国家突出。因此，这会直接挑战整个社会保障体系的持续性，如基本养老保险、基本老服务体系、基本医疗保险体系、长期照护保险等。

三、中国经济社会发展的人口基础正在剧烈转型

中国经济社会发展的人口基础正在发生剧烈转型，老龄社会不断深化将是未来的新常态，呼唤经济发展方式、经济发展动力、经济发展结构的转型和调整，呼唤银发经济。我们从以下三个关键年份描绘中国人口结构的重大转变，时间跨越了近一个世纪的时间：

1953年：第一次全国人口普查，标志着现代人口数据的起点，是一个典型的年轻型社会，0-14岁少儿人口、15-59岁劳动年龄人口、60岁及以上老年人口的比例分别为36.3%、56.4%、7.3%。

2000年：中国刚刚开入老龄化社会。当年，人口结构显示0-14岁少年儿童占22.9%，15-59岁劳动年龄人口占66.8%，而60岁及以上的老龄人口仅占10.3%。这一年可视为人口年龄结构初步老年型的时间。

2054年：根据联合国世界人口展望预测的未来人口结构，人口总量将回落至2000年的水平，但结构发生了显著变化：少儿人口的比例降至11.3%，劳动年龄人口降至48.0%，而60岁及以上的老龄人口激增至40.7%。这反映了一个深度老龄化的超老龄社会结构。

此外，1978年后的改革开放40多年带来了中国经济的高速增长，年均 GDP 增长率约9%，这在很大程度上得益于当时年轻和成年型的人口结构，成就了劳动密集型的产业结构，人力资源型人口红利贡献巨大。然而，随着人口基础的变化，未来30年甚至更长时间内，这种经济增长模式显然需要调整。人均寿命的预期从2000年的71.9岁增长到将来的84.4岁，60岁以后的预期余寿也从19.1年增加至26.2年。因此，**未来需要赡养的人数不仅更多，而且赡养周期也更长，这是整个人口的结构性变化。**

中国式现代化建设周期，中国将从中度老龄社会走向超老龄社会，老年人口将占到总人口的四成到五成，几乎与劳动年龄人口占比一致。以此为基础的经济社会发展需要全面的适老化改革，银发经济就是经济领域适老化革命的必要路径，也是推进中国经济可持续发展的道路选择。

四、银发经济的潜力市场和有效市场

1、超大规模银发人口构成银发经济的市场潜力（潜力市场）

银发经济主要针对50岁及以上的准老年人及老年人群体，这一潜在市场随着人口老龄化的进程在不断扩大。以人口数据为依据，2020年50岁以上的人口约为5亿人，占当年总人口的36%。预计到2050年，这一数字将增长至近7亿人，占总人口的比例将达到52%。这表明未来几十年内，一半以上的中国人口将属于50岁及以上的银发经济人口年龄段。这种人口结构的变化不仅反映了一个显著增长的银发经济人口规模和比例，而且会创造一个巨大的银发经济潜在市场。

2、动态看，年龄段越低的银发人口，其收入水平越高，消费能力越强（有效市场）

虽然银发人口规模巨大，且将占总人口近一半，无疑，这一市场的潜力极大。但是，如何把潜力市场最大化的转变为有效市场，才是银发经济发展的关键所在。

从收入的视角分析，伴随人口的代际变迁，生命周期中的生产性年龄越接近现在，收入水平越高，个人积累的财富就越多。回顾从上个世纪70年代至今的人均可支配收入或城镇居民工资水平。在1970年代-1980年代，一般就业者的收入水平通常是两位数；进入1990年代，收入水平达到了三位数；随后在2000年代跃升至四位数；到了2010年代，工资水平普遍在四到五位数之间。这一变化反映了改革开放以来中国社会的财富增长和居民收入条件的改善。

例如，1940年代出生队列，其生命周期的“挣钱”年龄段基本处于收入水平在2~4位数的年代，而且大部分时段是在2-3位数，又重叠多子女时代，老年期收入水平、消费能力、消费意愿有限是意料之中。再如，1960年代出生队列，其“挣钱”年龄段大部分时间段在4~5位数收入水平时期，同时与计划生育的少生时代叠加，老年期的收入水平远远高于上一队列也是客观现实，这批人口从2010年开始已然进入银发时期，从2020年开始陆续跨入老年期，低龄老年人拥有较高收入的趋势将更加明显，增强了银发消费能力。难以为将来的养老配置足够资源。

相比之下，1950年代到1970年代的出生队列，是改革开放中“富起来”的第一代人，“50后”已经全部进入老龄、“60后”正在进入老龄、“70后”处于准老龄阶段，即将进入老龄。这三代人在收入和资产储备（如购房）等方面，可视为改革开放以来中国最富裕的群体。随着这些人群逐渐步入老年，年龄段越低的银发人口，其收入水平越高，消费能力越强，加之

消费理念在改革开放的背景下持续演变和开放，这为未来的银发经济创造了极具潜力的有效消费市场。

3、随着代际更迭，中国恩格尔系数也在持续下降，银发人口的消费偏好快速变迁

城镇居民的恩格尔系数从2015年开始降至30%以下，城镇地区进入富裕阶段；农村居民的恩格尔系数从2015年开始在30%至33%的范围内波动，农村地区正在经历从相对富裕阶段的尾期向富裕阶段快速转型。

如果把新中国成立之前的出生队列称为“站起来”的一代，他们在改革开放初期的低工资收入时代度过了生命周期的财富创造阶段，在社会保障制度尚不健全的温饱阶段和基本小康阶段步入老年期，在收缩型的消费环境下被塑造出实用型的消费偏好，主要表征为量入为出、勤劳节俭和强烈忧患意识等特点，消费偏好缺乏弹性，银发经济尚未充分显现。

1950年代至1970年代出生队列，是“富起来”的第一代老年人，他们的工作时期、挣钱时期正好处于改革开放大潮，基本与改革开放同步发展，踏上了高等教育快速恢复、收入水平节节升高和社会保障不断完善的快车道，见证了中国经济高速增长和快速腾飞的奇迹，个人收入飞速积累，相较之前队列收入充裕。

从“站起来”到“富起来”一代的老年人在全面小康社会的重要阶段开始变老，生活方式和消费观念受到信息技术和人工智能的引导和塑造，消费偏好弹性复苏，消费意愿相较之前队列大为改观，基于全面建成小康社会走向基本实现社会主义现代化的发展周期内，银发经济潜力将快速释放，银发经济走向成熟。

另外，发展银发经济，我们必须要面对以下几个基本挑战：

1）老年人随年龄增加的健康状况更加衰老。越老的人失能、半失能状况越强烈，对医疗消费、养老服务消费就越强烈。以2020年为例，80岁及以上高龄人口的“不健康但生活可以自理”（半失能）和“不健康且生活不能自理”（失能）占老年人口的比例合计为31.4%，远远高于60-69岁低龄老人失能半失能率7.1%的水平

2）老龄化过程中，死亡模式变迁。出生于1950年代的出生队列，只有约40%的人能够活到60岁，比较2020年出生队列，这一比例升至91%，也就是说，新出生人口的九成以上可以存活至老年期。

3）老年人口数量更大，平均余寿更长。老年人口的规模正在扩大，预计从现在的近3亿人增至本世纪中期超过5亿人，同时人们的平均寿命在延长，退休后的余寿也在延长。55岁女性和60岁男性的平均余寿分别从2020年28.3年和19.5年增至2050年的31.9年和24.3年。这就意味着老龄化时代和长寿化时代交织，社会需要安养更多的老年人，安养时间也更长。

与此同时，随着社会的现代化以及人们健康和年龄状况持续向好，老年人对医疗服务和养老金的需求愈发强烈，老年消费需求更加提升。例如，自2005年以来，国家已经连续19次调高老年人的养老金。

5、养老保障伴随老龄社会加剧而放大

随着老龄化社会的加剧，养老保障体系成为银发经济中一个至关重要的环节。这一体系涵盖了基本养老金、基本养老服务、长期照护保险以及基本医疗保险等方面。老年人口的增加叠加退休后余寿延长、养老需求标准提升等，老年人的社会保障需求有一个显著的扩大，表现为一个典型的放大效应。其中，**一个关键的挑战就是防止“长寿破产”，即个人的寿命超出其经济资源能够支持的时长。**例如，一个人的预期寿命在不断延长，如果为一个预计还能存活20年的人准备的养老金，实际上需要支持他超过30年的生活，生活质量必然下降。

五、结论及对策建议

1、结论及主张

一是要解放思想。常规观念将银发经济等同于老年人的养老问题，这是一个狭隘的理解。实际上，**银发经济关乎整个经济体的发展动力、规模、结构和转型，它涉及到经济发展方式的转型，是经济高质量发展的应有之义，是经济领域进一步改革开放的应有之义。**

二是科学认识、主动适应、积极应对。鉴于老龄化的趋势不可逆转，老龄化对经济社会发展的影响也是一个硬币的两面，我们必须深入理解其带来的机遇与挑战；既然老龄社会将是未来的常态现象，主动适应这个社会形态就是必然选择，而不是企图逆转不可改变的现实。最终，需要积极应对，应对老龄社会的挑战，开发老龄社会的机遇。

2、现阶段发展银发经济的政策建议

第一，打造高质量的为老产品和服务供给体系。当前虽已存在为老产品和服务，但在规模化、标准化、集群化及品牌化方面尚有不足。

第二，健全多层次的养老和医疗保障体系。养老保障体系应超越单一的保险模式和保险思维，至少应包括基本养老保险、基本养老服务、医疗保险及长期照护保险等内容，并在此基础上持续进行扩展和完善。

第三，强化要素保障和环境优化的支持体系。首要任务是解放思想和转变对银发经济的传统观念，对其要有正确认识；建立健全法律和政策支持体系； 强化科技创新能力；完善要素支撑体系，包括金融、土地等方面；营造良好发展环境，即多元共治，多元主体介入到银发经济当中来，增强银发经济动力。

总之，在老龄社会常态化的环境中发展银发经济，是形势所迫，正当其时，时不我待，前途广阔，道路崎岖。

蔡昉：老龄化时代的居民消费潜力

蔡昉 中国社科院国家高端智库首席专家

以下观点整理自蔡昉在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第84期）上的发言

一、人口老龄化与消费制约

中国人口发展进入新常态：负增长和中度老龄化。从2022年开始，人口进入负增长并将成为相当长期的一个常态。与此同时，在2021年，我国65岁及以上人口占比超过了14%，意味着我国进入到了中度老龄化或者老龄社会。

根据联合国人口数据，到2034年，中国65岁以上人口比重将达到21%，意味着进入高度老龄化社会。那时我国的老年人口接近3亿，占到世界全部65岁以上人口的27%以上。这是一个巨大的人力资源，也是一个庞大市场。因此，**研究银发经济要看到人口趋势的变化，才能把握潜在人力资源和消费者市场。**

在老龄化时代，经济增长会遇到一些新的挑战。一方面，三驾马车的结构将发生变化，出口和投资对经济的拉动力将逐步被消费替代；另一方面，老龄化本身又带来一些不利于消费的因素。

从时间趋势上看，老龄化导致消费意愿、消费能力的下降。世界老龄化程度一直在加速提高；而世界平均消费率，也即居民消费支出占 GDP 的比重趋于下降。**跨国比较来看，不同国家老龄化和消费的关系却不尽相同。**用跨国数据来看，老年化率和消费率的关系没有显著相关性，也即老龄化率高的国家未必就是消费率低的国家。

从2012年开始中国的经济增长速度降到8%以下，之后逐年减速；与此同时，我国“三驾马车”的构成也发生了变化，投资和出口对经济增长的需求贡献相对下降，消费特别是居民消费的重要性显著提高。在疫情发生之前，居民消费的贡献率已经达到了比较高的水平。根据世界银行的数据，城乡居民消费支出占 GDP 比重已经有明显的调整。但是在受到疫情的冲击之后，未来的发展趋势取决于宏观经济政策如何把消费率发掘出来。

二、人口金字塔消费悖论

人口变化趋势会产生一个人口金字塔消费悖论。人口老龄化就意味着人口金字塔形状的变化，在第五次、第六次、第七次人口普查的二十年时间里，我国人口逐渐向金字塔顶端移动，大龄人口的总规模在扩大，占比在提高。但与此同时，大龄人群的消费并不占优势。

在中国“未富先老”的情况下，我们的年龄结构、年龄人群以及消费人群既符合一般规律，又具有中国特色。从人口占比和消费占比两方面来看：首先，儿童消费偏高，5-9岁儿童消费占比远高于其人口占比，许多一孩家庭更愿意为孩子消费。其次，年轻人消费也普遍偏高。20岁以上至30岁以下人群的消费在全部消费中占比比他们的人口占比要高，消费能力、消费意愿都是偏高的。但是未来这个人群人口占比将越来越低，而且在就业结构性矛盾加剧情况下，他们的就业困难会更大一些。因此从这个意义上来说，**这部分人的高消费能力和高消费意愿不足以支撑中国经济未来的消费需要。**此外，老年人人口占比远远超过他们的消费占比，因为老年人没有了劳动收入，养老保障还不够充分、不够均等，因此消费能力、消费意愿都在下降。而从正在就业的中年人来看，他们的消费能力也不强，可以称为“城市中年人或大龄就业者的现收现付难题”。在现收现付养老保障制度的背景下，这部分人面临三重负担：养老保险的缴纳、家中老人的赡养、预防性储蓄，这些负担显著降低了中年人的消费能力、消费意愿。

从农村来看，消费能力和消费意愿普遍更低。从第七次人口普查数据来看，农村常住老年人用养老金作为生活主要来源的占比只有10%，大部分还要靠自己继续劳动，以及家庭成员的支持，在相当大程度上还叫做“家庭养老”。

这是我国面临的现实约束，打破这个约束，才能有银发经济的发展；同时也要靠银发经济的发展。

三、消费需求侧改革红利

从消费需求侧改革来看银发经济发展如何打破经济中现实的短板和瓶颈制约。**首先要创新理论范式和改变政策模式。**一是宏观经济政策层面，从以投资者和企业为主要对象转向家庭本位，探索更有针对性的政策工具；二是经济发展方式层面，确保居民消费能够在发展方式中发挥基础性的需求贡献，促进“三驾马车”实现新的平衡；三是福利国家建设层面，建设覆盖全民全生命周期福利体系，促进社会流动，释放生育潜力；四是赢得改革红利层面，

所有的政策调整、体制改革、制度建设都要靠改革，因此改革也应该放在我们常态的宏观经济政策工具箱里。

其次要解除后顾之忧以提高消费意愿。现在进城的农民工已有1.7亿多，但他们在城里没有户口，将他们现在的人均消费水平和他们有户口后的人均消费水平相比，将有巨大的差别。假设1.72亿农民工都得到了城镇居民的户口，**仅仅消费意愿的提高，还不算消费能力的提高，就可以增加1.2万亿元的总消费需求。**这是一个巨大的政策红利。

现在的户籍制度导致在城镇常住人口中，户籍不在本乡镇街道人的比重相当高，剔除市区内人户分离之后还高达37%；特别是就业人群，从20多岁到30多岁、到40岁的人群，没有本地户籍的比例更高。因此，户籍本身也是阻碍他们获得高质量就业的一个重要制度障碍。打破这个障碍，**还可以进一步提高这类人群的消费能力**。反映收入不平等的指标，例如基尼系数或者帕尔马指数，在过去这些年，特别是2009年之后是有所改善的。**但是整体改善速度比较慢，而且近年来有一些徘徊的趋势**。收入差距在很大程度上是由城乡差距造成的，因此户籍制度改革、实现基本公共服务的均等化等一系列改革，都有利于缩小城乡差距，相应也会缩小整体收入差距。**收入差距的缩小就意味着，让那些消费倾向更强的人群得到更高的收入，很显然这是具有巨大消费扩张效应的改革。**

四、发展银发经济的着力点

未富先老决定了年龄结构和消费能力、消费意愿之间的不平衡。我国老龄化率(即65岁以上人口占比)比世界平均水平至少高5个百分点；与此同时，我国居民消费率（即居民消费支出占 GDP 比重）比世界平均水平低18个百分点。在我国人均 GDP 已经高于世界平均水平的情况下，我国居民消费能力未能赶上世界平均水平。因此，**不仅要提高人均 GDP、提高人均可支配收入，还要进行结构性的调整。**

银发经济有以下三个着力点：一是填补经济增长缺口要以银发经济产业为抓手。银发经济是一个朝阳产业，不是权宜之计而是长久之计，因此必须从新质生产力培育入手和起步。从需求侧来看，未来3亿老年人口作为市场需求主体，是我们双循环的重要驱动力。

二是市场机制和产业政策的紧密结合。银发经济和涉老产业发展，首先要借助市场机制配置资源、调节供求、激发活力；应对人口的变化、老龄化的外部性现象，是一种多重的、跨代的社会收益和外部性，是我们实施产业政策补贴的重要依据。

三是供给和需求相互促进的应用场景。一方面以高质量供给消除人均 GDP、人均可支配收入和居民消费支出之间的不对称；另一方面，有好的供给才能创造出充足可持续的需求，在某种程度上供给创造需求这个命题，在中国未富先老这个特定的场景下才可以达到。因此，**供需两侧的同步改革可以实现银发经济的产业大推动**。

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

把脉中国经济　传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forcasting Economic Future

地址: 北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学立德楼1104
Add: 1104, Lide Building, Renmin University of China,
59 Zhongguancun Street, Haidian District, Beijing, PR.China

网站：http://ier.ruc.edu.cn/

微信公众号：