

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.215-20251123

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文撰写的《发展银发经济》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

### 发展银发经济

郑秉文

中国社会科学院世界社保研究中心主任

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，发展银发经济。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。我们要深刻认识人口老龄化现实背景和长期趋势，全面理解发展银发经济的政策过程与深远意义，准确把握发展银发经济的政策框架及其基本要义。

#### 一、人口老龄化的未来趋势与银发经济的政策过程

进入 21 世纪以来，我国人口老龄化程度不断加深。2001 年我国 65 岁及以上人口 9062 万，占总人口的 7.1%，标志着我国正式进入国际组织规定的人口老龄化社会。2021 年我国 65 岁及以上人口超过 2 亿，占总人口比例达 14.2%，意味着正式进入人口深度老龄化社会。据联合国预测，到 2032 年我国 65 岁及以上人口高达 2.78 亿，超过总人口的 20%，届时我国将进入超级老龄化社会。

一方面，老龄化趋势持续加剧；另一方面，少子化现象开始显现，我国出生人口数量连年下降，从 2016 年的 1786 万人，持续降至 2021 年的 1062 万人，2022 年人口进入负增长阶段，比上年减少 85 万人，2023 和 2024 年分别减少 208 万人和 139 万人。据联合国预测，我国人口规模将从 2024 年的 14.08 亿人分别降至 2035 年的 13.76 亿人和 2050 年的 12.65 亿人。老年人口抚养比（65 岁及以上人口与 15-64 岁劳动年龄人口之比）从 2001 年的 10.1% 提高到 2024 年的 22.8%，到 2035 和 2050 年将分别提高到 33.7% 和 52.3%。

为应对人口老龄化，早在 1984 年召开的全国首次老龄工作会议就未雨绸缪，提出老龄工作目标；1996 年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》提出，发展老龄事业；2000 年颁布的《中共中央 国务院关于加强老龄工作的决定》提出，加强老龄工作，是一项重要而紧迫的战略任务；2006 年国务院新闻办发表《中国老龄事业的发展》白皮书提出，积极应对人口老龄化挑战。党的十八大以来，党中央审时度势，及时调整优化生育政策，于 2013 年和 2016 年分别实施单独二孩与全面两孩政策，并于 2021 年正式实施三孩政策。

近年来，党和国家印发的一系列重要文件密集提到发展银发经济。2019 年，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》。作为到本世纪中叶我国积极应对人口老龄化的战略性、综合性、指导性文件，该重要文件提出发展银发经济，着力推动增加为老服务和产品有效供给。党的十九届五中全会把积极应对人口老龄化上升为国家战略，标志着老龄工作进入国家战略新阶段。《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》提出，发展银发经济。《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出，积极培育银发经济。2021 年国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系建设规划》再次提出，大力发展战略性新兴产业。2023 年中央经济工作会议把发展银发经济作为 2024 年的重点经济工作之一。2024 年 1 月，《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》首次对银发经济概念进行界定，提出了发展银发经济的 26 项具体任务，对促进银发经济发展、增进民生福祉具有重要意义。2025 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《提振消费专项行动方案》，提出释放银发消费市场潜力。

## 二、发展银发经济的重要意义

顺应人口老龄化趋势，与老年人相关的经济活动必将成为经济社会发展的重要组成部分，发展银发经济是中国式现代化建设的重要支撑，是增进老年人福祉的必然选择。发展银发经济不仅是提振消费、扩大国内需求、推动高质量发展的重要增长极，还是培育新质生产力的重要途径。

发展银发经济是中国式现代化建设的重要支撑。中国式现代化是人口规模巨大的现代化，发展银发经济符合中国式现代化人口规模巨大的显著特征。规模庞大的老龄人口既是人类历史上规模最大的现代化的组成部分，也是发展银发经济的坚实基础，发展银发经济可满足未来占总人口超过 40% 的老年人从“生存型”转向“发展型”的社会需求。发展银发经济契合中国式现代化高质量发展的必然要求，有利于推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，有利于为高质量发展注入新动能。银发经济承载着应对人口老龄化少子化、提振消费和促进经济增长、培育新质生产力和增进老年人福祉的多重功能。随着政策的逐步完善、市场需求的不断扩展，银发经济必将在现代化进程中发挥越来越重要的支撑作用。

发展银发经济是提振消费和扩大国内需求的重要力量。随着生活水平的提高和老年群体规模的扩大，老年人的消费能力和意愿都在显著提升。进入新时代，领取养老金人数和养老金支出规模快速提高。2012 年，我国领取养老金的人数为 2.05 亿人，占总人口的 15.1%，养老金支出仅为 1.67 万亿元，占当年国内生产总值的 3.2%。到 2024 年，领取养老金的人数达 3.28 亿人，占总人口比例提高到 23.3%，养老金支出总额达 7.3 万亿元，占国内生产总值的比例提高到 5.4%。同时，老年收入结构多元化趋势日益显著，收入水平不断提高。2012 年，企业年金领取人数 51 万人，领取金额仅为 148 亿元，2024 年则分别提高到 342 万人和 1090 亿元。展望未来，多支柱养老保障体系将不断完善，随着第二支柱企业年金覆盖范围的扩大和第三支柱个人养老金的推广，老年群体的消费潜力不容小觑。未来 10 年，1965—1975 年出生的“婴儿潮”形成的“退休潮”将迎来高峰期，他们的经济基础相对较好，消费观念较为开放，消费意愿更为明显，对生活品质有着更高追求，必将成为提振消费、扩大国内需求的重要增长极。

发展银发经济是培育新质生产力的重要途径。以高科技、高效能、高质量为特征的新质生产力是以创新驱动为主导的先进生产力，是推动银发经济高质量发展的重要引擎。发展银发经济与培育新质生产力二者相辅相成，互为促进，共同

发展。一方面，发展银发经济是培育新质生产力的重要契机。银发经济既是短板产业也是优势产业，既是传统产业也是新兴产业，可为新质生产力发展提供广阔场景。另一方面，发展新质生产力可推动银发经济创新发展，通过赋能银发经济，实现银发经济的转型升级。习近平总书记指出，发展新质生产力不是要忽视、放弃传统产业，传统产业改造升级，也能发展新质生产力。以发展新质生产力为着力点赋能银发经济，推动银发经济产业高端化、智能化、绿色化发展，将科技创新成果应用到银发经济产业链上，可改造提升传统业态，培育壮大新兴业态，推动银发经济相关产业发展。

发展银发经济是应对人口老龄化的重要战略举措。习近平总书记指出，“我国总体上已由人口增量发展转向减量发展阶段，人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显的趋势性特征”，“认识、适应、引领人口发展新常态”。联合国预测显示，我国人口结构和人口规模的上述变化特征将持续到本世纪末。对此，我们要有充分的思想准备：人口老龄化不是暂时性的，而是趋势性的；不是非常态，而是新常态。大力发展银发经济不是权宜之计，而是战略之举。在世界范围内，人口老龄化是人类社会工业化、现代化发展到一定阶段不可避免的过程，而发展银发经济是与这个阶段相匹配的产物，是应对人口老龄化的客观要求和历史必然。

发展银发经济是增进老年人福祉的必然选择。发展银发经济，一头连着经济发展，一头系着民生福祉。发展银发经济，能促进代际和谐，减轻家庭养老负担，释放家庭劳动力，让年轻人专注事业发展，促进代际之间资源合理分配与情感良性互动，尤其对失能老人及其家庭，能提供专业养老服务，维护社会和谐稳定，为中国式现代化建设营造良好社会环境。发展银发经济，能精准对接老年人需求，提供丰富且优质的产品与服务，从根本上提升老年人的生活质量，满足老年群体的多样化需求，让他们安享幸福晚年。发展银发经济，能克服老年消费中经常面临的信息不对称、产品和服务质量不高等现象，通过建立市场准入标准、完善监管体系等，维护老年人合法权益，提高老年群体的获得感幸福感安全感。

### 三、银发经济的政策框架及其基本要义

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，银发经济的内涵日益丰富，外延逐渐清晰，形成了具有中国特色的银发经济的政策框

架与政策体系。

从个体的生命周期和社会的代际团结来看，银发经济兼顾“为老经济”和“备老经济”。老龄群体是银发经济活动的主体，但从全生命周期看，备老群体在未老阶段为“有备而老”所进行的财富储备、健康管理属于“备老经济”，是老年阶段“为老经济”的组成部分。从代际团结来看，家家都有老人，人人都会变老，全社会不同年龄人群参与推动银发经济发展，将促进凝聚社会共识，共享银发经济发展的成果。正是基于积极应对人口老龄化国家战略的总体考虑，我国将“预备于老”的相关产业和备老群体的相关经济活动一并纳入银发经济范畴。有些国际组织和国家也将为老龄阶段做准备的备老群体视为银发经济活动的一部分。例如，欧盟对银发经济的官方定义是“与 50 岁以上人口的具体需求相关的公共和消费者支出带来的经济机会”。

从有为政府和有效市场更好结合来看，银发经济包括养老事业和养老产业。党的二十大报告和党的二十届三中全会都提出发展养老事业和养老产业。广义的银发经济包括养老事业和养老产业。养老事业是政府主导、以保障老年人基本权益为核心的社会福利事业，是普惠性、基础性、兜底性民生建设的公共服务活动，是应对人口老龄化的基本制度安排。养老产业是以满足老年群体个性化、多样化、品质化需求为导向的竞争性、经营性、营利性的市场经济业态，是对养老事业的延伸、补充和反哺。应对人口老龄化需要养老事业守住民生底线，更需要养老产业释放市场潜力，以事业导向引领产业发展，以产业发展赋能事业进步，推动事业和产业同频共振、良性循环、协同发展。养老事业是银发经济的坝基，养老产业是银发经济的砥柱，二者共同构成中国特色的银发经济体系。

从各地的生动实践和 2035 年总体目标来看，养老事业的重点聚焦于养老服务立法和养老服务网络的建立。在地方层面，北京、上海、山东、青海、宁夏等十几个省份发布“十四五”老龄事业发展规划或养老服务体系建设规划，推动养老事业快速发展。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设的意见》，颁布《国家基本养老服务清单》，提出到 2025 年基本养老服务制度体系基本健全并覆盖全体老年人。截至目前，已有 20 多个省、自治区、直辖市根据服务清单出台了以养老服务条例命名的地方法规，为规范发展养老服务业和银发经济提供了法律保障。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展

的意见》提出，到 2029 年，养老服务网络基本建成，服务能力和水平显著增强，扩容提质增效取得明显进展，基本养老服务供给不断优化；到 2035 年，养老服务网络更加健全，服务供给与需求更加协调适配，全体老年人享有基本养老服务，适合我国国情的养老服务体系建设定型。各地养老服务条例的颁布、中央设定的养老服务业 2035 年总体目标，为推动银发经济持续高质量发展奠定了坚实基础。

从国家的政策推动和政策导向看，养老产业涵盖民生事业、产品供给、产业发展。作为银发经济的核心构成，养老产业覆盖三个层次。一是亟待解决的急难愁盼，诸如老年助餐、居家助老、社区便民、老年健康、长期照护、文体活动、农村养老等民生事业供给不足，应通过政策引导、多元筹资、运营补助、奖励补贴、公助民办、委托经营和公私合作伙伴关系（PPP）等多种形式予以补足。二是扩大产品供给，推动品牌化、连锁化、集团化、标准化、专业化发展，发挥民营经济作用，推动银发经济政策、资金、信息等直达快享，拓宽老年消费供给渠道。三是培育潜力产业，强化老年用品创新，打造智慧健康养老新业态，大力开展康复辅助器具产业，发展抗衰老产业，丰富发展养老金融产品，拓展旅游服务业态，推进适老化改造，满足老年人多样化需求。

## 声 明:

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”），英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences，英文缩写为 CISS CASS，成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”),英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中，《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》，请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址:** 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

**电话:** (010) 84083506

**传真:** (010) 84083506

**网址:** [www.cisscass.com](http://www.cisscass.com)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人:** 董玉齐