·老龄经济·

发展银发经济促进经济增长

李军
（中国社会科学院 数量经济与技术经济研究所，北京 100732）

摘要：发展银发经济已被列入国家经济发展规划之中。然而，目前我国普遍存在对发展银发经济的重大意义认识不到位、适老化产品严重依赖进口、政府在发展银发经济中的定位尚不清晰、老年人口消费能力偏低等诸多问题。发展银发经济不仅可以满足老年人的需求、增进老年人的福祉，而且可以扩大内需、促进经济增长。发展银发经济是具有经济属性的问题，应从促进经济增长的层面来理解其意义。当前政策着力点应放在调动企业作为供给主体、老年人作为需求主体的双方积极性，并在国家层面制定促进发展银发经济的相关行动规划纲要。

关键词：人口老龄化；银发经济；经济增长；老龄经济
中图分类号：C913.6；F063.2 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5898(2022)04-0001-08

Developing the Silver Economy to Promote China's Economic Growth

LI Jun
(Institute of Quantitative & Technical Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Silver economy development has been incorporated into China's national economic development plan. However, there are many problems on this issue, such as insufficient understanding of its significance, the heavy dependence on imports in terms of products suitable for the elderly, unclear positioning of the government in developing the silver economy, low spending power of the elderly population and so on. Developing the silver economy in China can not only meet the demand of older people and improve their well-being, but also expand domestic demand and promote economic growth. Developing the silver economy is an economic activity and therefore should be understood from the perspective of promoting economic growth. The government should now focus on mobilizing the enthusiasm of both businesses (the supply side) and older adults (the

收稿日期：2022-02-07；**修订日期：**2022-03-29
作者简介：李军（1963—），河北石家庄人，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员，经济学博士，博士生导师，中国系统工程学会社会经济系统工程专业委员会理事长，研究方向为老龄经济学、经济模型、宏观经济。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

demand side), and formulate the state-level outline of action plans for developing the silver economy.

Key words: population aging; silver economy; economic growth; economy of population aging

引言

进入21世纪后，人口老龄化成了不可逆转的常态。人口老龄化是老年人口占总人口的比重超过一定阈值并持续增长的动态过程。作为非劳动力和纯消费者，老年人口不断增长意味着社会的抚养负担不断加重。从经济需求角度看，随着人口老龄化的发展，老年人口成为经济发展中越来越重要的消费群体，其消费需求成为影响经济总需求的重要因素。因此，人口老龄化既是挑战也是机遇，不断扩大的老年人口需求成为发展银发经济的重要基础。

目前，发展银发经济已经在事实上被纳入我国的国家战略安排。这是我国积极应对人口老龄化、扩大内需从而促进经济增长、实现高质量发展的重要举措。然而，需要明确的是，发展银发经济并不是具有养老保障事业属性的问题，而是在经济领域积极应对人口老龄化的具体抓手，是具有经济属性的问题。“十四五”期间是我国积极推动银发经济发展的关键期，因此，及时做好促进发展银发经济的相关工作至关重要。

一、我国发展银发经济的现实背景

2020年10月，中共中央十九届五中全会提出了“实施积极应对人口老龄化国家战略”，其中明确提出“积极开发老龄人力资源，发展银发经济”。这是在我国人口老龄化形势日趋严峻的背景下，中央首次将“发展银发经济”列入国家战略安排。2020年11月，中共中央、国务院印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》。2021年3月，十三届全国人大四次会议通过了《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》（以下简称《十四五规划纲要》），其中提出，“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”。可见，发展银发经济已被实际列入国家经济发展规划之中。

发展银发经济具有紧迫性。当前，我国是世界上老年人口最多的国家。第七次全国人口普查数据显示，截至2020年11月1日零时，我国60岁及以上人口为2.64亿人，占总人口的18.70%（国家统计局 等，2021）。这一数量规模的老年人口，相当于同期美国总人口的80.1%，是德国、英国和法国三个国家人口总和的1.2倍。而截至2021年底，我国60岁及以上人口为2.67亿人，占总人口的18.9%，65岁及以上人口为2.01亿人，占总人口的14.2%（国家统计局，2022），我国进入了中度老龄社会。整体来看，虽然目前我国人口老龄化程度仍然远低于日本等发达国家，但是我国的老年人口规模巨大——这也是我国人口老龄化的一个重要特征。

第七次全国人口普查数据还显示，截至2020年11月1日零时，我国0～14岁未成年人口约有2.53亿人，少于60岁及以上人口。确切地说，我国60岁及以上的老年人口已经超过

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

14 岁及以下的少儿人口约 1 100 万人。因此，目前我国已经真正进入了少子老龄化时代。随着我国 20 世纪 60 年代生育高峰期出生的人口陆续进入老年期，从现在到 2035 年将是我国人口的退休高峰期。

上述情况充分表明，人口老龄化已经成为深刻影响我国经济社会发展的重要因素。从经济需求的角度看，老年人口已经成为深刻影响我国总需求的重要因素。在此背景下，大力发展银发经济，不仅可以满足老年人的需求、增进老年人的福祉，而且可以成为扩大内需、促进经济增长的积极动力。而“十四五”期间正是我国大力发展银发经济至关重要的战略机遇期。

二、发展银发经济的有关理论分析

关于银发经济的概念，目前学界尚没有统一并广泛公认的界定。银发经济的相关经济理论文献也并不多见。本文认为，银发经济是为满足老年人特有需求而提供适老化产品与服务的产业经济及相关经济活动。其中，老龄产业是银发经济的支撑和主体内容，企业是银发经济的供给主体，老年人是银发经济的需求主体。银发经济的核心内容是适老化的产品与服务，并且这些产品与服务的提供是通过市场经济方式而不是通过养老保障方式或老龄事业方式。

银发经济同“老龄产业”、“银发产业”（silver industry）在本质上基本一致但略有区别。银发经济的外延大于老龄产业或银发产业。银发经济除了包括老龄产业，还包括零散的、不成产业规模的满足老年人需求的经济活动。老龄产业、银发产业的内涵基本相同，只是称谓不同。老龄产业或银发产业是产业层面的问题，所涉及的范围小于银发经济。

银发经济的理论基础是，人口老龄化对经济有着内在的、系统性的深刻影响。这是由人口与经济有着密不可分的内在联系所决定的。人口既是消费者也是劳动者的源泉，或者说人口兼具消费者与生产者的双重属性。一方面，人人都是消费者，因此人口因素变动必然影响经济需求；另一方面，人口是基础性生产要素——劳动力的来源，因此，人口因素的变动必然影响经济供给。而需求与供给的关系决定着经济活动的水平，是最终决定经济增长的因素。因此，人口对需求与供给两方面的影响，最终体现为人口对经济增长乃至对经济社会发展有着全方位的系统性影响。

人口老龄化是人口结构的一种深刻变化，其具体表现为老年人口占总人口的比重不断增长的动态过程。在人口老龄化过程中，老年人口作为纯粹消费者的比重趋向不断增长，作为劳动者的比重趋向不断下降。此效应不仅改变了供给与需求双方的均衡关系，也改变了经济资源的配置关系——如降低国民储蓄率，进而降低经济增长潜力。因此，人口老龄化对经济的影响有着客观的内在机理性，具有系统性和长期性。

从养老及社会保障角度看，老年人口不断增长是导致社会负担加重的不利因素；但从经济需求角度看，规模不断扩大的老年人口是经济发展中越来越重要的消费群体，是越来越重要的促进消费、扩大内需的主体，并由此为推动相关产业发展带来了重要机遇。来自多方面的预测数据均表明，未来我国拥有 4 亿～5 亿老年人口是大概率的情况。因此，是积极还是消极看待规模越来越庞大的老年人口，是一个至关重要的问题。积极应对人口老龄化，就是不仅要看到人口老龄化的负面效应，而且要善于发现其中的机遇，并抓住机遇促进发展，使

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

人口老龄化的负面效应降至最低。显然，数以亿计的老年人口形成了规模巨大的消费市场。充分挖掘这一消费市场，不仅可以满足老年人的消费需求、增进老年人的福祉，而且可以促进相关产业发展，乃至成为拉动经济的新增长点。

三、当前我国发展银发经济面临的主要问题

（一）对发展银发经济的重大意义认识不到位

虽然我国已经开始全面落实实施积极应对人口老龄化国家战略和《十四五规划纲要》的相关工作，发展银发经济的相关工作也在不断推进；但从实效上看，目前普遍存在对发展银发经济的重大意义认识不到位、发展思路不清晰的问题。其主要表现为，当前普遍存在将发展银发经济与发展养老保障事业等同起来的情况，即认为做好养老保障相关工作就是发展银发经济。

事实上，银发经济是为满足老年人特有需求而提供适老化产品与服务的产业经济，是具有经济属性的问题，尤其是具有产业经济属性的问题。银发经济的核心内容是适老化的产品与服务，并且这些产品与服务的提供是通过市场经济而不是通过养老保障方式或老龄事业方式进行的。其中，企业是银发经济中的供给主体，老年人是需求主体。只有相关企业的生产同老年人的需求进行有效关联和匹配，才能形成促进银发经济发展的动力。

实际上，党的十九届五中全会提出的“积极开发老龄人力资源，发展银发经济”，以及《十四五规划纲要》提出的“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”，都已表明：发展银发经济指向的是经济领域，而非养老和社会保障领域。这样说并不意味着养老和社会保障问题不重要，而只是表明，发展银发经济与养老和社会保障是具有不同属性的问题——前者是具有经济属性的问题，而后者是具有事业属性的问题。

人们对银发经济的理解和认识上的偏差，导致目前在现实中发展银发经济的工作主要是围绕老年人的养老、照料、服务及相关社会保障等方面而展开，真正涉及银发经济的内容很少并且较为零散。此外，政府相关部门与相关企业的联系与沟通不到位，使得许多有潜力和潜质发展银发经济的企业主体处于对银发经济无概念、无意识、无方向、无发展动力的境地。这些情况在一定程度上折射出我国的银发经济发展尚有很大进步空间。

（二）目前我国的适老化产品严重依赖进口，缺乏自主产品、技术和品牌

适老化产品指适合老年人使用的实物品，而适老化服务不仅包括满足老年人需求的照护服务，还包括满足适老化需求的更为广泛的相关服务，如有关老年心理、老年健康、老年体育健身、老年文化娱乐、老年旅游乃至涉老金融与法律等多方面的服务。目前我国的适老化产品主要来自进口，自主设计、自主研发和自主生产的适老化产品及品牌非常稀少。这种局面不仅意味着目前我国银发经济发展尚处于起步阶段，而且表明当前我国产业发展存在严重的结构性缺陷。这些缺陷实际上是我国产业发展中的重大隐患。这主要是因为，我国的老年人口消费市场潜力非常巨大，按照目前我国的适老化产品市场情况，一旦这部分消费潜力得以释放，能够抢占市场先机的势必是外国企业。如果不尽快对我国相关产业发展提前布局，那么未来我国银发经济领域或将重现我国企业只能成为代加工或贴牌企业的历史。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（三）政府在发展银发经济中的定位尚不清晰

产业经济发展的根本动力来自市场的供给与需求。如何引导、调动企业主体的积极性，以及挖掘、释放老年人主体的消费潜力，是我国当前发展银发经济的关键点。政府应围绕这个关键点开展相关工作。然而，目前我国不论是发达地区还是欠发达地区，各地政府对此的认识似乎都很不明确。在发展银发经济中，政府的定位尚不清晰，在许多事情上成了“冲锋在前”的主体，而没有将如何引导、调动企业的积极性，以及如何挖掘老年人的消费潜力等这些发展银发经济的核心问题纳入政府规划和实际工作之中。不论是我国经济发达地区还是落后地区，各地政府部门在这一点上都存在同样的问题，因此这可以说是一个带有普遍性的问题。

事实上，在发展银发经济的过程中，政府的职责主要是调动企业和老年人作为供求双方的积极性，建立有利于发展银发经济的运行机制和政策环境，搭建促进银发经济发展的各类平台，其中包括搭建相关网络信息平台。总之，政府并不是发展银发经济的主体，而只是其中的推动者、引导者或者是主导者。

（四）老年人口消费意愿偏低与其支付能力偏弱、社会保障不完善有较大关系

产业发展的一个重要基础是需求，需求是产业形成的源头。如果仅有供给而没有相应的需求，产业发展就失去了重要的基础和动力。需要并不等同于需求，需求是指有购买力且有消费意愿的需要，没有支付能力或有支付能力但没有购买意愿，都无法形成经济发展中的有效需求。

当前我国老年人的支付能力整体偏弱，同时我国社会保障水平相对较低，保障能力有限，这使得许多老年人对消费存有较多的后顾之忧。因此，增强老年人的支付能力，健全社会保障体系，提升老年人的消费意愿，是利用人口老龄化的机遇扩大消费需求、扩大内需、发展相关产业的一个关键问题。从需求方面看：虽然当前我国老年人口规模较大；但是老年人口的消费潜力远远没有被充分挖掘出来，因而并没有形成相应的有效需求。

四、政策建议

（一）加强对银发经济概念的解读与宣传

当前人们对银发经济概念的理解不深刻不透彻，是影响银发经济发展的一个重要因素。为此，加强对银发经济概念的解读和意义宣传是当务之急。银发经济是以企业为供给者、以老年人为需求者的综合性产业经济体系，其产品与服务涵盖了第一、二、三产业。我们要充分认识到，发展银发经济不只是为了满足老年人的需求，同时也是为了扩大内需从而推动经济增长。在发展银发经济的过程中，老年人是积极、正面的因素。要从产业发展的战略性、前瞻性和长期性角度，来理解发展银发经济是具有经济意义的，而不只是具有养老保障意义。

中央提出的“积极开发老龄人力资源”具有特别重要的意义。其意在表明，要将老年人口视为可以开发利用的资源，而不是将其视为负担。这是积极应对人口老龄化的思想精髓之一，即视老年人为积极、正面的因素，而非消极、负面的因素。在此积极视角下，规模巨大

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的老年人口是可以促进相关产业发展乃至拉动经济增长的一种动力。发展银发经济，就是将老年人作为具有拉动经济增长效应的积极、正面的因素。因此，发展银发经济的意义不是仅限于解决老年人的问题，我们需要从经济增长和经济发展的大局来理解其意义。

简而言之，银发经济是为满足老年人的特有需求而提供适老化产品与服务的产业经济以及与之相关的经济活动。理解银发经济的概念有如下八个要点：第一，银发经济以企业和老年人为主体，其中企业为生产者、供给者，老年人为消费者、需求者；第二，银发经济以适老化产品与服务为核心内容；第三，银发经济以市场经济机制为主，以政府扶持为辅；第四，发展银发经济是发展产业经济、促进经济增长，是具有经济属性的问题，而不是具有老龄事业属性、社会保障属性的问题，更不是具有社会福利属性的问题；第五，在银发经济中，老年人是积极、正面的因素；第六，银发经济是以老年人为服务对象的一种综合产业经济体系，而不是行业管理中的具体行业，其所涉及的产品与服务内容涵盖了第一、二、三产业；第七，银发经济有其特殊性——它不是完全竞争性的经济，因此需要政府在必要时弥补市场经济机制的不足，如在收入分配、养老保障、医疗卫生等相关体制和政策方面给予相应的配套支持；第八，发展银发经济是长期问题，而非短期问题，政府需要制定专门的发展银发经济的中长期规划。

总之，银发经济在我国是一种新型产业经济，对其内涵和外延需要深入理解和广泛宣传。

（二）正确处理好发展银发经济和做好养老保障事业的关系

发展银发经济并不意味着养老及相关社会保障等方面的工作不重要。事实上，只有做好养老及相关社会保障工作，发展银发经济才有坚实的基础，才能更有效地提升老年人的消费意愿。老年人的需求是广泛的，不仅有对养老的需求、对社会保障的需求，也有规模巨大的对适老化产品与服务的需求。而老年人对适老化产品与服务的许多需求并不在养老与社会保障范畴之内，更不是仅仅依靠养老与社会保障就能够解决的问题，而是属于产业经济范畴的问题。因此，关于满足老年人对适老化产品与服务的需求问题，需要纳入产业经济领域乃至总体经济体系中来解决。

在当前我国形势下，发展银发经济不仅是为了满足老年人的需求，而且是为了实现高质量发展，是深化供给侧结构性改革的一个具体抓手，也是扩大内需促进经济增长的一种新的动力源泉。我们需要充分认识到，发展银发经济不是为了解决一时的短期问题，而是具有产业发展的战略性、前瞻性和长期性。

（三）政府要调动以企业为供给主体、以老年人为需求主体的双方积极性

任何产业的形成与发展都离不开与之相关的供给与需求两方面因素的共同作用。同样，发展银发经济的根本在于充分发挥供给与需求两方面主体的作用。为此，当前相关政策的着力点应放在调动相关企业和老年人作为供需主体双方的积极性上，特别注意要通过市场经济机制发展银发经济。

在供给方面，重点是鼓励企业进行自主性适老化产品与服务的研发、生产和销售网络拓展。政府宜对此给予相关指导与扶持，如在税收、补贴、用地、审批及信息平台建设等方面

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

给予政策支持，鼓励国内大型网购平台设立老年人用品专区。在需求方面，重点是增加老年人的收入、完善相关社会保障制度、建立老年人无障碍消费机制、保障老年人消费权益。发展银发经济与发展养老保障体系相辅相成，但二者是不同领域中的问题，彼此不能替代，对此我们要有清楚的认识。

事实上，由于目前我国适老化产品市场发展还很不完善，而老年人追求健康的意愿非常强烈，一些不法分子乘机专门利用适老化产品对老年人进行诈骗。这种现象在全国各地都是普遍存在的。因此，加强对老年人消费权益的保护，尽快发展正规的适老化产品市场具有紧迫性。

老年人口的特殊性决定了银发经济具有特殊性，因此，发展银发经济需要政府在其中发挥特殊作用。银发经济的特殊性主要表现为：第一，需求主体的特殊性，老年人是银发经济的需求主体；第二，支付能力的特殊性，老年人的收入增长具有被动性；第三，产业范围的特殊性，银发经济涉及各个产业；第四，发展银发经济涉及多方面体制与政策，不仅是涉及相关产业的问题，而且是涉及养老金制度、养老保障体制、医疗卫生体制、民生政策，以及民政、医疗、旅游乃至土地资源等多方面政府部门的问题。

银发经济的特殊性决定了，虽然发展银发经济应以市场经济机制为主导，但这并不意味着可以完全依靠市场经济机制，而是需要政府进行必要的培育、引导和扶持。银发经济是涉及各产业经济的一种综合经济体系，涉及面非常广泛，因此需要政府发挥必要的组织、规范、协调和监管的作用。但是，政府不能越位，特别是政府自身不能成为发展银发经济的主体，这是需要特别注意的问题。总之，只有充分调动企业和老年人作为供需双方主体的积极性，并建立双方利益的保护机制，而不是政府单方面“自弹自唱”，我国银发经济才能真正获得健康发展。

（四）大力发展老龄健康和全民健康产业

老龄健康产业是银发经济的重要组成部分。健康需求是老年人的重要需求，因此，老龄健康产业乃至整体健康产业有望成为国民经济重要产业的内在市场需求动力。所谓健康产业，是指满足人们健康需求的经济活动的总和。目前，健康产业主要涉及医疗产品、保健用品、营养食品、休闲健身、健康管理、健康咨询等与人类健康紧密相关的生产和服务领域。随着经济与科技以及人口老龄化的发展，健康产业的外延将不断扩大。发展健康产业有助于开发“人口健康红利”。随着我国老年人口的不断增长，发掘老年人口红利，提高老年人的健康水平，促进老年人参与经济活动，是发展银发经济和积极应对人口老龄化的重要举措。

（五）制定国家层面的《国家发展银发经济行动规划纲要》

当前我国正处于人口老龄化急速上升期。特别是从现在至未来 10～15 年内进入老年人队伍的是“60 后”“70 后”（1960—1979 年期间出生的人），这些人是我国 1978 年改革开放后参加高考和工作的，在知识水平和知识结构、社会地位、财富积累、现代意识等多方面，都远超其父辈。他们陆续进入退休期后，将显著提高我国老年人口的消费能力。因此，从现在至未来 10～15 年是我国积极应对人口老龄化、大力发展银发经济至关重要的时期，

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

也可以说是最为有利和关键的“窗口期”。

银发经济的特殊性决定了其潜力不会自动释放，而是需要大力挖掘的。特别是由于银发经济和各个具体产业、行业都有密切关系；因此，发展银发经济可以同《十四五规划纲要》中的相关产业——如制造业、信息产业和智能产业——的发展规划有机结合起来。具体地说，《十四五规划纲要》中规划推动的智能制造、机器人技术、数字产业化、人工智能、智慧社区、智慧居家等，都可以通过融合大量的老年人需求而获得发展，也都可以同适老化产品和服务的开发有机结合起来，从而形成银发经济和相关产业彼此良性互动、相互促进、协调发展的局面。

鉴于发展银发经济具有重大的现实意义和积极应对人口老龄化的重大战略意义，建议制定国家层面的、具有可操作性的《国家发展银发经济行动规划纲要》，对我国发展银发经济的有关概念、目标、定位、原则、思路、主体、路径、范围、内容、规范、导向、机制、体制、政策等多方面问题作出界定，使我国发展银发经济的具体工作按照规范化、系统化和科学化的要求进行。

（六）从老龄经济层面认识未来的银发经济并制定相应的老龄经济发展战略和规划

人类总体已经于 21 世纪初进入老龄社会时代。不断深化且不可逆转的人口老龄化将贯穿 21 世纪。事实上，人口老龄化已经成为不可逆转的大趋势。这意味着，21 世纪的人类经济社会发展背景已经远不同于人口呈现爆炸式增长的 20 世纪。人类已经无法再回到年轻型人口结构时代。这意味着人类经济社会中的一些重要基本关系已经并将不断出现质的变化。因此，人口老龄化将成为人类经济运行的永久性背景。

这种以人口老龄化为常态化背景的经济，或者说以人口老龄化为基本约束条件的经济，我们称之为“老龄经济”。未来的经济就是老龄经济，银发经济只是老龄经济的一部分。老龄经济中的许多经济关系以及经济运行机制，将不同于以往时代的经济。从更长远的人类发展角度来看，我们需要针对与老龄经济有关的许多问题进行深入研究，特别是需要及早在国家层面制定相应的老龄经济发展战略和规划。

参考文献：

国家统计局，2022. 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2022-03-20]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html.

国家统计局，国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2021. 第七次全国人口普查公报（第五号）：人口年龄构成情况[EB/OL]. [2022-03-20]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818824.html.

[责任编辑：魏彦彦]

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net