



三面财经·新动能

# 首部“银发经济”政策文件出台 聚焦近3亿老年人

中青报·中青网记者 朱彩云

把食品药品说明书上的小字转成音频播放，由服务机器人来“做饭”“烧饭”……年轻人期待的生活场景有望率先融入养老场景。

国务院办公厅日前印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》(以下简称《意见》)，提出推进新一代信息技术以及移动终端、可穿戴设备、服务机器人等智能设备在居家、社区、机构等养老场景集成应用，发展健康管理类、养老监护类、心理慰藉类智能产品。

1个月前，国家信息中心预测部人口室主任胡祖超参与的一场企业座谈会，正是讨论如何推进服务机器人在养老领域应用。他告诉中青报·中青网记者，服务机器人企业代表、行业协会、研究机构和金融机构代表形成的共识是，养老是服务机器人等重要应用场景，是服务机器人由概念设想进入规模应用的突破口。

这也对应着日后有关“银发经济”的定义。作为我国首个以“银发经济”命名的政策文件，《意见》明确指出，银发经济是向老年人提供服务或产品，以及为老龄阶段作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”。

## 兼顾当下与未来

谈起银发经济，“人口发展新常态”是不得不提的背景。2023年5月召开的二十届中央财经委员会第一次会议曾就我国人口发展新形势作出重要判断，指出“当前我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征”，强调要“认识、适应、引领人口发展新常态”。

国家统计局日前公布的数据显示，2023年年末，我国60岁及以上人口超2.97亿，其中65岁及以上人口超2.17亿。这意味着我国是世界上老年人口最多的国家，也是人口老龄化发展速度较快的国家之一。

“涉及近3亿人群的工作，肯定是国之大事。”在胡祖超看来，经济社会发展是以服务人为最终目的，当人口发展变化时，经济结构也需要适应人口结构的转变作出调整。“实施积极应对人口老龄化国家战略，正是发展银发经济的重要起点”，他进一步补充说，从短期看，养老照护等基本养老服务存在供需缺口，从长远看，银发经济发展前景广阔。

这也对应着《意见》兼顾当下与未来的特点。《意见》提出四方面26项举措，既聚焦当前民生短板，提出解决老年人七

“家家都有老人，人人都会变老，老年人的当下需求，将是年轻人的未来需要。”在国新办1月22日举行的国务院政策例行吹风会上，国家发展改革委社会发展司司长刘明说，从个体的生命周期看，老年阶段和未老阶段并不是割裂开的，应作为有机整体统筹谋划。从社会的代际传递看，银发经济发展离不开各年龄段人群的共同参与。“着力解决养老服务的深层次问题，努力提高亿万老年人的幸福指数，也会为中青年砥砺奋进减少家庭的后顾之忧。”复旦大学老龄研究院发布的《中国银发经济发展研究报告》预计，2035年银发经济规模将达到19万亿元，届时将占总消费的28%，占GDP的9.6%。



2023年9月16日，首届深圳国际智慧养老产业博览会在深圳会展中心举办。

视觉中国供图

方面急难愁盼需求，包括养老助餐服务、居家助老服务、社区便民服务、老年健康服务、养老照护服务、老年文体服务、农村养老服务。同时着眼未来，提出培育发展七大潜力产业，更好满足老年人多样化需求。

“当前，我国老年人的健康与养老需求还没有完全释放，供给处于起步阶段。”在北京大学人口研究所所长、教授陈功看来，《意见》鼓励和引导国有企业结合主责主业积极拓展银发经济相关业务将推动健康和养老产业的进一步发展。

对于目前普惠性养老服务发展现状，陈功分析说，主要问题还是供需错配问题。“一方面是民办机构与公办机构之间的矛盾，公办机构近几年在护理型床位建设、政策扶持和设施改造等方面均有所提升，但民办机构、偏远机构入住率较低，入住养老机构的标准不清晰、评估科学化有待提升。另一方面是城乡养老服务错配矛盾。农村养老机构数量不足，尤其是护理型床位还是欠缺，服务设施质量不高。”陈功告诉记者，农村老年人购买力低，养老机构成本回收周期长，投资收益率较低，影响社会资本

进入，加之政府政策落实不到位，农村养老服务机构的投资缺乏，专业护理人员队伍也比较短缺。

如何尽快补齐农村养老短板？陈功建议农村可以考虑发展邻里互助、时间银行(积分储蓄)等互助式养老服务，“这是农村低成本应对人口老龄化的有力探索，可以将居家社区养老在农村有效落地，同时也要加强敬老院改造，做好特困人员集中供养，并引导乡村振兴资本向加强乡镇、农村养老服务设施布局，结合旅居、康养等新模式探索农村养老新路径。”

## 前瞻2024系列报道之三

# 中国经济如何破浪前行

互作用，各种困难和问题都会出现，也将是复杂多变的一年。可以明显看到的是，多国政治博弈十分激烈、局部战争冲突仍将持续、全球经济发展困难重重、全球治理体系艰难调整、全球经济贸易围堵关卡、应对气候变化任务艰巨。

“超级大选年”的到来，正在加剧全球经济形势的未知与动荡。在论坛上，中国人民大学重阳金融研究院院长王文发布的《Y型路口上的世界——2024年人大重阳宏观形势年度报告》(以下简称《报告》)指出，2024年为“超级选举年”，预计将有78个国家和地区举行总计83场全民性参与的选举，涉及人口数量达42亿，占全球人口的60%。《报告》还指出，2024年，世界在政治、安全、经济、金融、社会等五个维度面临“Y型路口”的选择，形成“十面埋伏”布局。

可以看到，多个国际机构的预测都是2024年全球经济增长缓慢。据国际货币基金组织(IMF)预测，2024年全球经济增长2.9%。日前，世界银行发布的最新一期《全球经济展望》报告预计，2024年全球经济将增长2.4%，增速连续第三年放缓。

中国际经济交流中心副理事长、财政部原副部长朱光耀认为，2024年，对全球而言无疑是机遇和挑战并进的一年。世界两个主要国际经济组织都预计2024年全球经济增长低于3%，意味着今年全球经济处于衰退的边缘。

与此同时，朱光耀还指出，也要看到巨大的挑战下，光明的经济前景，即第四次产业革命正面临着新的突破。他也提醒，在人工智能带动全球第四次产业革命进程中，为人类生产力的提高提供巨大的机遇时，也必须警惕AI带来的挑战，尤其是要非常慎重地处理AI与大国的关系。

从金融领域来看，中国人民大学中国资本市场研究院联席院长赵锡军分析，2024年，多数国家央行仍将在“抗通胀”和“防衰退”的政策目标中寻求艰难平衡。虽然全球通胀问题得到阶段性缓解，但导致全球经济增长的短期和长期因素依然很多。

他认为，为应对全球经济挑战，各国

政府和央行要加强宏观经济政策协调，共同防范各国经济政策对外产生负面溢出效应，尤其是要防范个别大国利用自身在全球经济体系的主导作用对外转嫁风险和危机；通过政策协调形成应对挑战的合力，共同维护开放包容的宏观经济政策环境，推动贸易投资自由化和便利化，塑造全球经济增长新动力。

## 危中寻机：中国经济蕴藏巨大的增长空间

作为引领世界经济增长的“火车头”，中国经济回升向好为提振全球经济增长增强信心。

1月17日，在国新办举行的新闻发布会上，国家统计局局长康义指出，从横向上看，2023年我国5.2%的经济增速高于全球3%左右的预计增速，在世界主要经济体中名列前茅。2023年我国对世界经济增长的贡献率有望超过30%，是世界经济增长的最大引擎。

“中国已成为世界的引领力量，也成为宏观形势的决定性力量。”中国人民大学校长、重阳金融研究院联席理事长林尚立表示，世界宏观形势的好坏除了外部因素以外，还取决于中国自身的改革、发展和持续稳定。

2024年，中国经济何去何从对世界经济的复苏至关重要，那么，中国经济究竟蕴藏着多大增长潜力？

中国(海南)改革发展研究院院长迟福林分析，中国经济转型若能取得实质性突破，未来10年，将释放5%左右的经济增长潜力。

迟福林认为，当下，中国经济转型正处在重要的历史关节点。经济结构转型升级蕴藏巨大的经济增长空间。从现实情况看，14亿人的经济转型升级蕴藏着巨大的市场需求空间，这是我国特有的“转型红利”。

其中，消费结构升级蕴藏巨大的消费潜力，产业结构升级蕴藏巨大的投资潜力，城乡结构升级也蕴藏着内需潜力。初步测算，城镇化率每提高1个百分点，新增投资需求达到6.6万亿元左右。

针对2024年中国经济增速目标预测情况，华夏新供给经济学研究院创始院长贾康给出的答案是：可以继续设定在5%。“虽然有困难，但还是有非常大的、值得期待的前景。”

贾康分析，去年8、9月份，经济指标向好，相关政策持续“加码”。去年三季度，增发的1万亿元的特别国债像是“引子”，随后一系列其他措施出台，形成了一揽子政策组合。他认为，这些措施今年应继续在动态优化的进程中发力，在夯实向好的趋势的同时，奠定更好的可持续发展的基础。

贾康也指出，中国以现代化为战略目标的经济社会发展，正处于爬坡过坎、要冲过“历史三峡”的关键性考验阶段，“行百里者半九十”“逆水行舟不进则退”都非常适合形容当下这个阶段的特征。中国已存在客观成长性，而需要做的就是主观方面的努力，就是要把制度创新、科技创新、管理创新等以思想观念的创新和思想进一步的解放，形成在人类文明主流流下的实质性进步，来支持我国中高速增长、高质量发展，不断缩小与发达经济体的差距。

吉炳轩说，要分析判断形势，善于发现机遇、创造机遇、把握和用好机遇。自觉做到“能多干就多干一些”，实干肯干，创新创造。

## 中国经济的“张力”

2024年，中国经济站在2023年126万亿元GDP的起点上，想要实现突破，就需要挖掘更多可能性，寻找更多新动能。

中国社会科学院大学教授、国务院原副秘书长江小涓表示，2023年我国经济总体恢复向好，达到了预期目标，也有很多亮点，但经济下行压力依然存在，因为一些长期的经济基本面发生了很大的变化。

江小涓认为，经济企稳向好要靠短期的政策组合，更要靠改革开放提供长期的新动能，而新冠疫情之后，全球化再一次加速，确实是提供了新动能。同时也要看到，中国目前开放的国际环境和经济环境和以前大不一样，下一步面临的摩擦、竞

## 以需求为牵引

值得注意的是，此次《意见》提及的多种场景均以满足老年人需求为牵引。在陈功看来，老年人消费结构日益从生活必需品向健康、智能产品升级，从产品消费向服务消费升级，消费结构从最基本的日常的生存型需求，转向了更加发展的，甚至带有一些享受层次的变化。

“《意见》提出的多项举措都是围绕老年人多方面需求展开，出发点或者说初衷是满足老年人需求，增进老年人福祉。”胡祖超告诉记者，目前，很多老年人期盼的质优价廉的产品和服务还比较短缺，比如养老机构服务价格偏高，价格低的养老机构服务质量太低，导致老年人“贵的住不起，便宜的不愿住”。在康复辅助器具的选择上也存在“种类少，质量不高、覆盖面相对较窄”等难题。

更具体的标准也在助力老有所养向老有所优转变。《意见》尤其就优化发展环境提出六大要素支持保障。在完善用地用房保障方面，明确新建居住区按照人均用地不少于0.1平方米的标准分区分级规划建设社区养老服务设施，老旧小区要因地制宜补足配齐，常住人口达到中度以上老龄化的县(市、区)应上调新建居住区配建标准。同时指出，经规划实施评估论证的存量空间，可依法适当增加容积率，完善城市服务功能。

在强化财政金融支持方面，《意见》还提及用好普惠养老专项再贷款，对符合条件的公益型普惠型养老机构运营、居家社区养老体系建设、纳入相关目录的老年产品制造企业等，按照市场化原则提供信贷支持。

伴随中国人口老龄化过程加速和程度加深，银发经济在国家层面的发展战略和规划中已上升到前所未有的高度。2023年中央经济工作会议部署的新年九项重点工作之一切实保障和改善民生中，就包括发展银发经济。这也是继中共中央十九届五中全会、《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《纲要》)和二十届中央财经委员会第一次会议后，“银发经济”又一次被列入国民经济和社会发展规划。

“银发经济正从理念推向行动，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。”在南开大学经济学院教授、南开大学老龄发展战略研究中心主任原新看来，一方面，规模越来越庞大的老年人口群体是经济发展中越来越重要的潜在消费群体，最终将成为促进消费和扩大内需的主体。另一方面，伴随老年人口代际更迭，消费升级是大势所趋。

他说，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，当然也是包括老年人口在内的所有年龄段人口规模巨大的现代化，“规模不断扩大且成为社会主体的老年人口需求奠定了发展银发经济的重要基础。”

陈功团队在调研中发现的案例是，在发展银发经济具有巨大规模潜力的广东省，轮椅、智慧病床等产品市场份额占国内50%-60%，产品出口份额占全国同类产品出口的70%。广州、深圳、东莞3市老年用品生产企业总数占全省近半，并形成老年药品、医疗器械、智能穿戴设备等产业集聚地。

工信部数据显示，2023年我国老年用品市场的规模达到了5万亿元，产品种类和数量具备一定规模。复旦大学老龄研究院发布的《中国银发经济发展研究报告》预计，2035年银发经济规模将达到19万亿元，届时将占总消费的28%，占GDP的9.6%。

## 从全生命周期角度认识衰老和养老服务

可以说，从保障基本养老服务到补充高品质服务供给，银发经济关乎每个人的未来。

“家家都有老人，人人都会变老，老年人的当下需求，将是年轻人的未来需要。”在国新办1月22日举行的国务院政策例行吹风会上，国家发展改革委社会发展司司长刘明说，从个体的生命周期看，老年阶段和未老阶段并不是割裂开的，应作为有机整体统筹谋划。从社会的代际传递看，银发经济发展离不开各年龄段人群的共同参与。“着力解决养老服务的深层次问题，努力提高亿万老年人的幸福指数，也会为中青年砥砺奋进减少家庭的后顾之忧。”

陈功也认为，要从全生命周期的角度正确认识衰老的过程和养老服务经历的几个阶段，人人都有可能进入带病生存期或残疾失能阶段。“因此，老年教育应该是动态的、覆盖全生命周期的。”

原新表示，无论是提供文体服务，还是养老金融服务，都必须从全生命周期出发，前者依托于终身学习体系构建，向艺术创作、旅游休闲等领域拓展，后者注重推进全生命周期的金融资产配置。他说，养老金融表面上看是老年人如何使用这笔钱，但更重要的是这笔钱是从什么时候积累的。“这需要我们遵循长期主义，作好长期的战略规划。”

“不要只根据人的年龄来定义是否年老，要淡化年龄界限，提倡通用概念，打造更具代际包容的经济社会环境。”胡祖超告诉记者，全面推进无障碍建设和适老化改造，不仅是针对物理环境，经济社会环境也要实现“无障碍”，“要在零售、酒店、文化、旅游和体育等领域，缩小代际消费差异，满足老年人的需求，也将为年轻人提供更多的选择和可能性。”

在胡祖超看来，与银发经济相近，长寿经济也许更容易理解这类经济活动的本来面目，即“人们活得更健康、更长寿带来的经济活动”。

量，是高质量发展不可或缺的重要基础。2024年，调动民间投资的积极性尤为重要。

迟福林关注到，投资面临的结构性矛盾制约投资潜力的释放。他解释，从投资主体看，2023年民间固定资产投资占比50.4%，比2022年下降3.8个百分点；从投资行业看，2023年服务业固定资产投资占比65.8%，比2020年下降2个百分点。应当说，这与投资领域存在的某些结构性矛盾直接相关。“如果这些结构性矛盾不能很好解决，稳定民营资本预期就有可能‘事倍功半’。”

提振民营企业发展信心，必须让民营企业有获得感。几天前，在国新办举办的新闻发布会上，国家发展改革委副秘书长、国民经济综合司司长袁达表示，下一步，国家发展改革委会同有关方面采取的务实举措将在四方面重点发力，包括不断强化民营企业发展的制度和法律保障、狠抓促进民营经济各项政策落实落地、持续畅通民营企业诉求反映和问题解决渠道、积极营造促进民营经济发展的良好氛围。

市场对于加快推进民营经济促进法立法进程呼唤已久。袁达指出，将构建促进民营经济发展的制度保障体系，从制度和法律上把对民营企业平等对待的要求落下来，促进各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的的作用。



1月6日，苏州，市民在“桃花坞游园会之新年大集”上参观购物。

视觉中国供图