

銀髮經濟：選定經濟體的發展經驗及其啟示

(香港銀髮經濟專題系列之一)

行政長官李家超在去年 10 月發表的《2023 施政報告》中，於「老有所養」的章節下提出發展「銀髮經濟」，並擬交由商務及經濟發展局牽頭成立「銀髮經濟顧問小組」，就把握銀髮經濟的發展潛力作深入研究並向政府提出發展建議；標誌著香港銀髮經濟的發展正式列入官方議事日程。

環顧世界，許多發達國家乃至一些發展中經濟體，例如歐洲地區的法國和德國以及亞太地區的日本、澳洲、新加坡和中國內地等，近年已紛紛在發展銀髮經濟上「早著先鞭」。就在 2024 年伊始，中國國務院召開的首場常務會議亦提出要「研究發展銀髮經濟增進老年人福祉的政策舉措」，強調其在應對人口老化和推動中國經濟高品質發展的重要性。

銀髮經濟兼具社會功能

「銀髮經濟」是一個不斷演變的概念。有研究指，它起源於 20 世紀 70 年代的日本，在早期階段只是直觀而籠統地概括為向老年人提供商品和服務的經濟活動¹；2007 年歐盟為銀髮經濟的概念引入社會價值的維度，指銀髮經濟是向老年人提供各種商品和服務，幫助他們成為活躍的樂齡人士(Active Aging)，藉以保持老年人對社會的參與度²和提升其精神健康。時至今日，無論是西方學者還是內地學者，對「銀髮經濟」的闡述普遍地更強調其完整意義上的產業屬性³；例如，有研究將其定義為「滿足 50 歲以上人群所需要的所有經濟活動的總和，包括他們直接購買的產品和服務，以及由這些支出所衍生的進一步活動」⁴。

可以說，銀髮經濟是兼具經濟效益和社會價值的綜合性產業活動；對比一般以追求經濟利益為首要主旨的商業活動，它更注重社會效益方面的考量。同時，銀髮經濟並非一個「橫空出世」的單獨業態，而是一個能夠向多行業提供利基(Niche)商機的综合性生態系統，是基於老年人群的消費特點並由許多現有行業所組成的交叉發展網絡。

¹ European Commission, *Growing the European Silver Economy*, European Commission, 2015, p.7.

² 包括延長長者的工作壽命、促進老年人的志願工作以及積極的社會參與等。

³ 楊立雄、餘舟：《養老服務產業：概念界定與理論構建》，《潮湘論壇》，2019 年第 1 期。

⁴ Andrzej Klimczuk, "Comparative Analysis of Nation and Regional Models of the Silver Economy in the European Union," *International Journal of Ageing and Later Life*, 2016, 10(2); 胡蘇雲、王嘉婧：《銀髮經濟概論》，上海社會科學院出版社，第 2 頁。

此外，銀髮經濟涉及的產品和服務包羅萬有，外延極為廣闊；涵蓋了老年生活照料、老年用品、老年醫療服務、老年體育健身、老年文化娛樂乃至老年金融服務和老年旅遊等衣食住行的方方面面，而且還配合不同年齡段消費者的需求而衍生出不同側重點的產品及服務組合(詳見附圖 1)。

時勢造就銀髮經濟崛起

近年全球主要經濟體相繼掀起銀髮經濟的熱潮，一來是對人口結構性轉變席捲各地的「自然反應」，二來亦是政府因勢利導的必然結果，不少地方的當局將發展銀髮經濟視為「轉危為機」的手段，為日益深重的公共財政負擔尋覓一條「解套」的出路。根據世界銀行的統計，人口老化已成為世界範圍內的普遍現象，全球總人口中 65 歲及以上人口的佔比於 2002 年超過 7%，2021 年上升至 9.62%；當中，高收入國家的情況更為嚴重，2021 年老年人口佔比高達 18.9%。聯合國發佈的《2023 年世界社會報告》則顯示，2021 年全球 65 歲以上人口有 7.61 億，估計到 2050 年有關數字將倍增至 16 億，並且其增長速度將超過年輕人口的群體。

隨著生育率降低和人口平均壽命延長，老齡化的趨勢難以逆轉，照顧老人的社會成本是各地政府必須面對的「普世難題」，勞動力人口持續萎縮亦成為許多經濟體可持續發展的一大隱患。有統計指，隨著全球步入高齡化社會，老年人口的撫養比率(Old-age Support Ratio)將由 2013 年的 1:8 持續下降至 2050 年的 1:4，導致各地養老金和醫療體系面對的壓力與日俱增。其實，聯合國早在 1982 年召開的老齡問題世界大會上就制定了《老齡問題維也納行動計劃》，呼籲全球經濟體應及早尋求解決之道，以冀把財政負擔減低或進行轉移。

作為全球老年化最嚴重的國家之一，日本政府早年就決定把養老服務重點由機構轉移至居家，並提倡把「服務銀髮」的觀念轉變成發展「銀髮經濟」。日本政府在其制定的「老齡社會政策大綱」中指出，希望各種養老服務積極利用私營部門提供的資源，而政府的角色只負責基本的福利供給。1996 年，日本正式成立振興銀髮經濟的研究委員會，主動發掘長者消費潛力，以冀緩解老齡化對政府和社會所帶來的財務壓力。

從另一個角度看，老年人口的比例越來越高，加之新一代老年人積攢了豐厚的財務能力，老年消費市場的潛在規模巨大，自然成為商家競逐的新戰場；一些國家政府更將其視作大有可為的經濟增長點。當前相當比例的老年人出生於第二次世界大戰結束後的「嬰兒潮」，他們受惠於全球資產急速增值的「大時代」，不少人具備「財務自由」的能力，而當中被稱為「現老」和「初老」的人士更是相對富裕的一群⁵。同時，「新派」長者的消費觀念和行為與傳統印象中生活拮据、勤儉節約的老年人亦明顯不同，認同「活在當下」的大有人在，願意花更多錢在保健、休閒、運動、時尚、美容和娛樂上。

⁵ 根據美國布魯金斯學會的研究，45-64 歲的年長專業人士不論在亞洲、北美和歐洲均為最富有的年齡組別。

無怪乎 2016 年的世界經濟論壇(WEF)提倡，各經濟體應視「長壽」為強大的市場推動力，鼓勵投資於醫療健康體系、建構「適老型」的社會環境、研發更多「適老型」產品及服務、建設養老公寓、以及提供長期護理等範疇。WEF 還認為，開發銀髮市場不但能創造就業機會，更可積極降低撫養老人的社會成本、提升老年人的生活品質。根據世界衛生組織(WHO)的估算，全球銀髮產業的市場規模到 2025 年將達 38 萬億美元(296.4 萬億港元)。內地豹頭科技研究院的分析則指，2021 年中國老年人的消費市場規模已達 5.9 萬億元人民幣，預計 2022 至 2026 年的年均複合增長率高達 15.2%，到 2026 年的市場規模將倍增至 12 萬億元人民幣。

重視制定標準撮合供需

綜觀海外經驗，各地政府推動銀髮產業發展的政策著力點可總結為「三道板斧」。首先是「標準先行」，例如由官方牽頭制訂適老化標準、跨代通用或無障礙指引，以此來規範及引領市場的發展，確保銀髮產品或服務的功能可以真正回應長者的需要。不少國家還採取「立足本土，面向全球」的策略，積極制定本地的「銀髮標準」並在海外市場推廣；或者直接從海外引入國際認可的標準，為日後銀髮產品「走出去」奠定基礎。

例如，日本政府認識到包裝食品在照顧長者飲食方面的重要性，其農林水產省自 2013 年起對食品規格進行整理，經考慮老人輔食及營養攝取的需要後，推出「Smile Care」食品 7 級分級標籤系統；一方面幫助廠商掌握相關生產要求，另一方面亦讓老年消費者更容易識別及購買合適的產品。迄今，為有咀嚼和吞嚥困難人士而特設的「介護食品」在日本大行其道，銷售規模遽增，供應食品多達 1,500 種，而且在國際市場上亦佔據領先地位。

新加坡標準、生產力與創新局(SPRING)於 2011 年成立銀髮產業標準委員會，選定數個重點支持的領域，與行業協會、專業團體和使用共同制定適老化標準，先後推出《公共領域導向標識指南》、《老人房屋設計指南》、《老人營養和食品服務指南》以及具有「智慧養老」概念的《遠程生命體徵監測技術參考手冊》，以指導廠商開發與老年市場和政府採購需求相適應的產品。

內地銀髮經濟起步雖然較遲，但近年在一些細分市場亦取得突破，例如適老型家電就已成爲消費品市場上的一個亮點。內地市場監管局主動發佈了一系列老人家居電器、智慧家電系統的通用技術和安全要求，包括《適用於老年人的家用電器通用技術要求》、《用於老年人生活輔助的智慧家電系統架構模型》以及《用於老年人生活輔助的智慧家電系統通用安全要求》等，藉此推動市場的有序發展⁶。

平情而論，雖然銀髮經濟在世界各地日益得到重視，但相關市場的發展尚未臻成熟。根據全球老齡化聯盟(Global Coalition on Aging)的調查，迄今全球只有 15% 的受訪企業主動為迎合老人需求而制訂經營策略。「適老化」產品和服務存在大量

⁶ 市場監管局指出，制定標準可發揮三大作用：一是以標準為引領，為適老產品開發提供方向和依據；二是促進老年人用品產業規範化發展，為企業進行產品開發、系統設計提供規範、說明和指導；三是保護廣大老年人消費群體的利益，提升生活品質，使老年人的生活更加美好。

亟待填補的市場空白，而且銀髮產業本質上亦是屬於較高專業性的領域，不論是科技研發、產品設計還是生產製造、經營管理，例如醫護器材、康復保健品、「軟餐」供應和安老機構的運作等，均需要一定的專業知識和技術作為支撐。

另一方面，老年人對自身需要、產品的認知乃至消費者維權意識亦相對薄弱，更容易出現消費者與供應商之間訊息不對稱(Information Asymmetry)的情況，加之養老產業本身具有非同一般的社會屬性，故由政府帶頭對銀髮產品和技術設立標準並盡早建立行業規範，無疑是確保行業健康發展、行穩致遠的一大關鍵。同時，由政府「定標」亦是一種官方加持、背書的體現，有助於加強老年消費者及其家屬對相關產品和服務的信心，從而促進市場供應與需求雙方的有效耦合。

善用科技推動智慧養老

其次是「科創驅動」。對當代不少老年人而言，他們接受過較高水平的教育，具備應用科技和學習數碼技術的一定能力，這有助於擴闊以「科創為本」特別是智能化老年產品及服務的發展前景。不少經濟體的政府如內地、日本、新加坡和歐盟等均鼓勵業界善用科技，以「智慧養老」作為開拓銀髮產業的主軸之一，透過促進老年用品科技化和智慧化升級，從「夕陽」消費群中培育出應用「樂齡科技」⁷的朝陽產業。政府還會「搭台」讓企業「唱戲」，主動協助業界進行資源整合；並扮演中間人角色，協助創科與市場進行匹配，以完善樂齡科技的科研生態圈。

歐盟於2008年在「Horizon 2020 Initiative」下設立「主動和輔助生活研發計劃」(Active and Assisted Living Program)，鼓勵企業和科研單位運用資訊科技進行產品創新、服務和系統開發來滿足老齡化社會的需要，並協助研發方尋找需求配對機構。歐盟還推出「Innovation 2 Market」計劃，主動整合市場資訊，並針對老年人各方面的需求與市場趨勢進行研究，將相關結果與初創公司和業界分享，藉此提升科技成果轉化的成功率及速度。在2019至2021年期間，上述計劃資助的樂齡科技項目中，有超過6成產品或服務成功進入市場⁸；一些國家例如法國等的政府更以公共採購方式支持具潛力發展的創新產品，從而締造可持續護老系統、優化老年人生活、提升銀髮產業競爭力的三贏局面。

日本於2018年成立「護理機器人開發普及推進室」，成員包括厚生勞動省內具有專業知識的研究人員、專業人士和技術人員以及從私營公司聘請的工程師，負責與經濟產業省、製造業局等進行交流，整合市場資訊並向製造企業發放。隨後厚生勞動省於2020年推出「種子(樂齡初創)／需求配對計劃」，將護理機構面臨的問題與研發公司的產品和技術進行匹配，協助銀髮技術開拓產業化應用場景。至於內地，《「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃》積極為「樂齡科技」產品的落地提供支援；提倡要推廣智慧健康養老產品的應用，鼓勵各地政府

⁷ 樂齡科技是針對人口老化現象而衍生的科技產品。隨著互聯網技術、機械人技術、大數據分析及雲端運算等科技的發展，政府、企業及機構可根據長者的個人需要研發創新產品，幫助長者解決在起居自主、健康檢測、家居安全、復康保健及社交生活等方面遇到的問題，提升長者的生活質素和自理能力。常見的樂齡科技產品包括防遊走監察系統、升舉扶抱工具、智能機械人等 (<https://www.ln.edu.hk/apias/gerontechnology/tc/about.html>)。

⁸ 資料來源：<http://www.aal-europe.eu/aal-impact-assessment-has-been-published/>。

開展智慧健康養老應用試點示範建設，打造眾創、眾包、眾扶、眾籌等創業支撐平台，並建立一批智慧健康養老產業生態孵化器、加速器。

「真金白銀」資助供需兩端

除重視制標和科技研發之外，各地政府催谷銀髮經濟的另一項必不可少的手段就是「資助給力」，以「真金白銀」的投入來刺激產業發展。一方面，政府透過消費者津貼或公共採購等方式，激發長者對適老設施和產品的需求，藉此更廣泛地誘發市場接受、使用適老產品的意識，從直接和間接層面為銀髮市場創造需求。

為提升適老家居產品及設施的需求，日本政府推出「老年人住房裝修補貼計劃」，65歲以上老年人若進行家居適老改造即可獲得20萬日元(約港幣1萬元)⁹補貼。內地一些地方政府推行老年人家居適老化改善計劃；例如，深圳、北京、重慶市政府參照國家民政部和國家發展改革委員會等9個部門2020年聯合印發的《關於加快實施老年人居家適老化改造工程的指導意見》，向合資格長者提供一定金額的補助¹⁰，並制定一份針對不同程度適老和護理需求的裝修項目清單供各方參照。新加坡政府於2023年宣佈擴展「樂齡易計劃」(Enhancement for Active Seniors 2.0)，增加長者家居改進的適用項目，例如安裝可摺疊淋浴座椅等；新加坡建屋局在「樂齡SG」計劃(Age Well SG)下建造新樂齡組屋區，從組屋設計到社區配套均引入適用的樂齡產品，直接以公共採購的方式為相關產業創造需求。

值得注意的是，不論是內地、日本和新加坡推出的適老產品消費津貼或公共採購計劃，均具有補貼對象「全覆蓋」或「普惠型」的特點，旨在能最大限度地發揮政府資金的槓桿效應，為處於起步階段的銀髮市場創造廣泛性的需求，並由此「倒逼」產業端加快資源投入，以求在短時間內迅速形成相關產品或服務的供應能力以及保養維修等配套服務體系。

另一方面，為推進銀髮市場的科技創新及產品改造，不少政府出台專門的資助計劃，鼓勵企業增加相關的研發投入。例如，因應老人護理行業長期人手短缺的情況，多個國家政府便出資鼓勵企業進行「護理機械人」、「養老機械人」的研發及生產。日本政府早在1993年就通過《福利設備研究、開發與普及促進法》¹¹，明確指出國家必須盡力採取財政、貨幣及其他措施，促進「福利設備」及輔助器具的研究、開發和推廣；其後日本厚生勞動省與經濟產業省選定13個「護理機器人技術應用優先領域」¹²，為企業在這些領域的研發投入提供一定比例的資助，包括一項名為「Carebots Care 人形機械人」的護理解決方案。時至今日，日本製造的護理機械人與日產的工業機械人一樣，均佔據了全球市場的「半壁江山」。

⁹ 資料來源：<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001123924.pdf>，第17頁。

¹⁰ 內地不同省市按各自情況及財政能力推出老年人居家適老化改造方案；深圳市《開展「0570」老年人居家適老化改造實施辦法》提供1.2萬元人民幣至2萬元的資助；北京的相關計劃以5,000元為上限，江蘇省為8,000元。

¹¹ 《福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律》，https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82179000&data Type=0&pageNo=1。

¹² 日本政府自1993年起把「護理機械人」納入「新機械人戰略」和1997年的「未來投資策略」中。《推動護理機器人的研發與普及》的政策內容：https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/2_3.pdf。

美國和內地亦有類似對養老產品和科技研發的資助計劃。美國國立衛生研究院於 1995 年開始資助「能改善生活質量和老年心理健康」的機械人計劃。內地亦在《「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃》中提到，鼓勵地方政府利用現有資金管道，支持老年用品關鍵技術和產品研發、成果轉化、服務創新及應用推廣；而近期《促進家居消費若干措施的通知》亦重申政府會加大力度支持企業進行適老化家電、家具、洗浴裝置等家居產品的研發。

香港銀髮經濟能利近惠遠

總括而言，海外地區政府推動銀髮經濟的「心路歷程」和政策方向可謂殊途同歸；而應對人口老化的挑戰並從中轉化、發掘和拓展出新商機，正是各地政府積極發展銀髮經濟的最直接觸發因素或者說最強烈的「初心」。其實，香港在這方面的迫切性亦不遑多讓。根據香港統計處發表的《香港人口推算 2022-2046》報告，2021 年香港人口中 65 歲及以上長者比例為 20.5%，該數字到 2036 年和 2046 年將進一步上升至 30% 和 34%。參照聯合國的標準¹³，香港現時已處於「中度老齡化社會」，預料將於 2036 年進入「重度老齡化社會」或「超高齡社會」。若以國際上的橫向比較看，香港人口老化的速度顯著，比不少歐美發達經濟體更為嚴重¹⁴。

同樣，發展銀髮經濟對紓解香港日益沉重的公共財政壓力亦有著越來越迫切的現實意義。香港在經歷了疫後期間政府推出大規模的逆週期財政開支之後，目前財政儲備已下跌至近年新低；加上疫後香港經濟復甦力度不盡理想，未來數年內很大機會將持續面對財政赤字，而安老負擔的日漸增加無疑令公共財政「百上加斤」。近日香港大學的一份研究¹⁵就指，人口老化是推高香港醫療衛生開支的首要因素，更預測未來相關開支增長持續快過本地生產總值的增速，進而對本港財政穩健性構成重大挑戰。

此外，本屆特區政府在施政上積極有為，正全力推動創科及產業多元發展，而規劃建設北部都會區為本港產業發展創造了有利的條件和契機。特區政府若能借鑑海外的經驗推動香港銀髮經濟「起錨」，不但可以藉助私人市場的力量來減低人口老化問題對公共財政造成的負擔，還可依托香港的創新優勢來培育、壯大銀髮產業，從而為產業多元化發展開闢新方向；實不失為「一箭三雕」的破局之策！

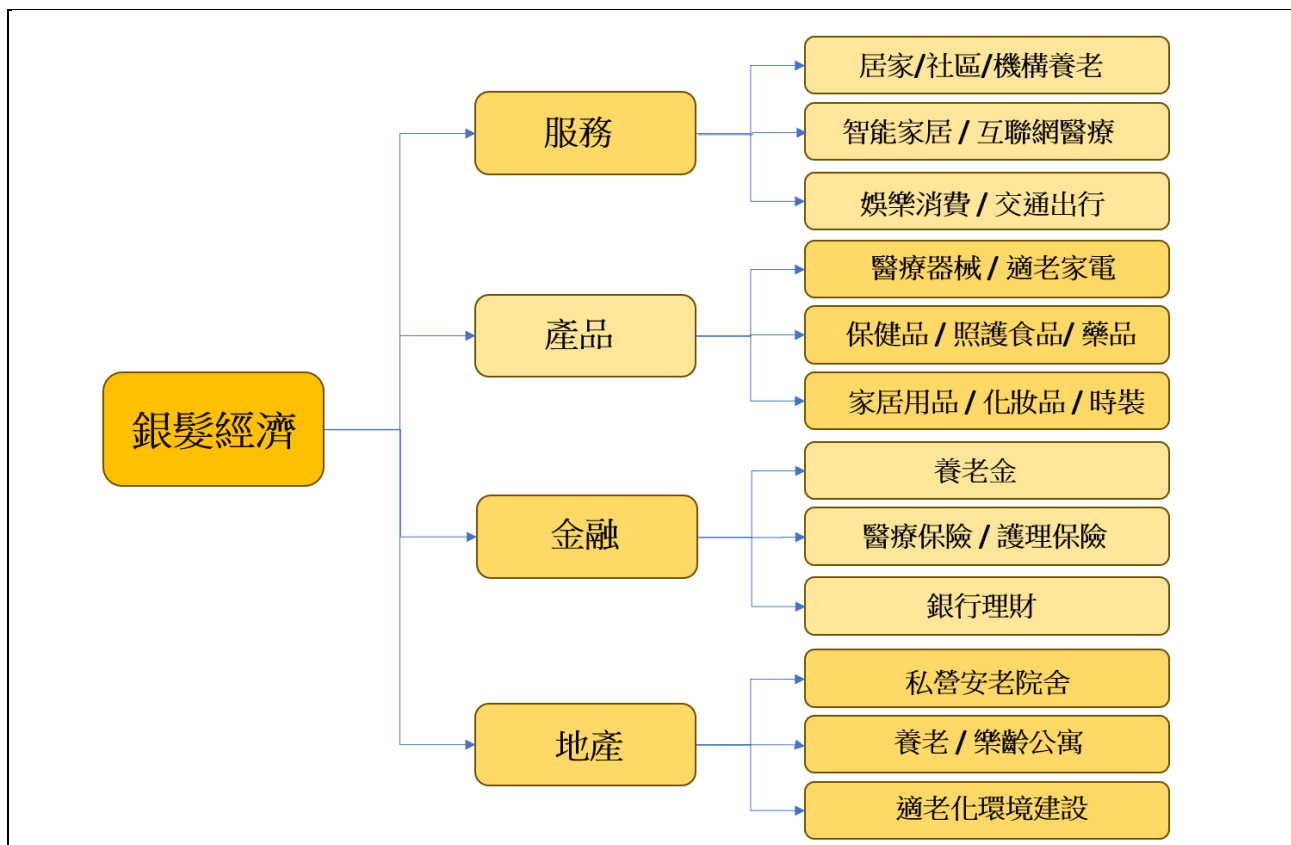
(註：對香港特區政府推動銀髮經濟的政策建議將在本專題系列之二《香港銀髮經濟：這裡的「夕陽」無限好》中詳細闡述。)

¹³ 聯合國制定的劃分標準為：當一個經濟體內 60 歲及以上人口比例超過 10% 或者 65 歲及以上人口比例超過 7%，則該國進入「老齡化社會」；當有關指標翻番(即 60 歲及以上人口比例超過 20% 或 65 歲及以上人口比例超過 14%)，有關國家進入「中度老齡化社會」；而指標再翻番時，則代表正式步入「重度老齡化社會」。

¹⁴ 政府經濟顧問辦公室 2019 年 1 月發表的「香港人口高齡化趨勢」中指，香港目前的人口高齡化情況與英國相近，較日本和意大利輕微，比其他選定經濟體略為嚴重。由於香港的生育率較低及預期壽命較長，本地年齡結構會在未來 15 年內追上意大利和趨近日本；相比之下，歐洲和美國的長者人口佔比在 50 年後仍會維持在 30% 以下。

¹⁵ 香港大學經管學院 2024 年 1 月發表《香港經濟政策綠皮書 2024》，預計未來 5 年本港醫療開支增長持續快過本地生產總值增速；其中人口老化是首要成因。2022 年 65 歲及以上的長者共 159 萬人，2036 年將達 241 萬人，佔總人口三分之一。隨著長者人口增加，所需醫療服務相應增多，對醫療衛生系統帶來前所未有的財政壓力。

附表 1：銀髮經濟的常見業態



資料來源：廠商會研究部整理

附表 2：按年齡劃分的銀髮經濟需求特點

	初老	中老	老老
年齡	50-65 歲	65-75 歲	75 歲以上
體質	有活力 剛退休	機能開始退化	機能明顯退化 疾病高發期
消費特徵	享樂型消費	改善型消費	剛需型消費
對應產業	社交文娛、內容消費、旅遊出行	適老化產品及服務、居家安老或機構安老、智能化遙距醫療服務	陪伴護理及安老服務、醫藥用品、醫療設備

資料來源：AgeClub、廠商會研究部整理

2024 年 1 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk