



## 內地銀髮經濟：高品質發展的「黑馬」

(銀髮經濟專題討論之三)

2024 年伊始，由國務院總理李強主持召開的首場國務院常務會議重點研究了發展銀髮經濟、增進老年人福祉的政策舉措；時隔約一個禮拜後，國務院辦公廳正式發佈《關於發展銀髮經濟增進老年人福祉的意見》(下稱《意見》)。這項內地首個以「銀髮經濟」命名的專項政策，「榮登」今年國務院辦公廳文件的「第 1 號」，凸顯了中央對銀髮經濟重視有加，相關領域的發展有望邁上新台階。

### 養老產業邁高品質發展

內地最新的人口普查數據顯示，截至 2022 年底，全國 60 歲以上的老年人口達 2.8 億，該年更出現了自 1962 年以來首次人口淨減少的情況；預期內地未來二、三十年將進入人口老化的深度發展期，人口「金字塔」將出現顯著變化。面對越趨嚴峻的人口老化問題，中央政府近 20 年來已陸陸續續出台過多個政策文件，但大多聚焦於發展養老服務業；例如，2016 年國務院辦公廳公佈的《關於全面放開養老服務市場提升養老服務品質的若干意見》甚具代表性，當中提出推動養老服務市場供應端改革的一系列方針，其政策覆蓋期則以 2020 年為界。

「十四五規劃」期間，中央在 2021 年推出《「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃》，制定了養老事業新的發展方向和目標。2022 年底中共中央二十大報告則強調，要實施積極應對人口老齡化的國家戰略，發展養老事業和養老產業；2023 年年底的中央經濟工作會議進一步提出，要將發展銀髮經濟列為 2024 年經濟工作的重要任務之一。

這份《關於發展銀髮經濟增進老年人福祉的意見》，除了旗幟鮮明地表達中央政府對發展銀髮經濟的高度重視之外，從時間點上看亦隱隱有「追進度」之意，藉此追趕被疫情拖延的工作進度，並透過梳理及更新相關領域的政策脈絡，更好地配合當前內地社會經濟狀況和發展需要。

例如，《意見》一如既往地強調要提升老年人福祉，以貫徹黨中央「以滿足人民對美好生活的嚮往」的施政要求；亦延續了《「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃》中第七章「大力發展銀髮經濟」的基本方向，明申老年事業與產業協同發展的政策思維，並闡出章節羅列未來的相關潛力產業。這在在反映了中央更注重以市場化的手段來解決社會問題，同時亦賦予銀髮產業作為挖掘未來內需突破點、經濟動能增長點的戰略性角色。正如文件導言中所概括的，銀髮經

濟「涉及面廣、產業鏈長、業態多元、潛力巨大」，有助「積極應對人口老齡化，培育經濟發展新動能，提高人民生活品質」。

### 擴闊銀髮經濟涵蓋領域

值得注意的是，《意見》在開篇伊始便為「銀發經濟」作出明確的定義，指其是「向老年人提供產品或服務，以及為老齡階段做準備等一系列經濟活動的總和」。從中可見，除了**養老服務產業的覆蓋範圍進一步擴闊至涵蓋一二三產業的全域之外，銀髮市場的服務對象還將包括已踏入老年階段的長者以及處於備老階段的中青年人群**。官方在《意見》的吹風會上特別指出，「老年階段」和「未老階段」並不是割裂開的，相關產業政策亦應整體謀劃、有機統籌，銀髮經濟的發展要著眼於生命全周期健康。換言之，銀髮經濟囊括了「老年階段的老齡經濟」和「未老階段的備老經濟」；除了傳統意義上為老年人提供的產品和服務之外，一些中青年階段的備老產品和服務亦納入其中，例如抗衰老保健產品和醫美服務、財富規劃和保險產品等。

從《意見》的文件架構看，除開篇導言和第一章的「總體要求」外，四大主體內容分佈在第二至第五章，包括「發展民生事業，解決急難愁盼」、「擴大產品供給，提升質量水平」、「聚焦多樣化需求，培育潛力產業」、以及「強化要素保障，優化發展環境」，合共制定了26項具體舉措(附表一)。

其中，**第二章界定了養老服務的重點領域，特別點出當前老百姓「急難愁盼」的養老服務範疇和具體的應對策略**。根據國家健康委員會的調查，目前內地的養老模式為「9073」格局，即90%左右的老年人居家養老，7%左右的老年人依託社區支持養老，3%的老年人入住服務機構養老<sup>1</sup>。故當局對養老服務的政策重點亦順理成章地落在提升對居家和社區養老的支持上，力求全面覆蓋老年人的生理及心理上的需要，包括助餐服務、家居助老服務、社區便民服務、老年健康服務、養老照護服務、老年文體服務、農村養老服務等。

在提升農村養老服務方面，文件中提出探索採取「公司（社會組織）+農戶+合作社」的創新經營模式，積極發展鄉村旅居式養老服務等特色養老產業，滿足農村地區數量龐大的個性化養老需要，並特地為公私營協作模式預留了政策空間。

**《意見》的第三章從「擴大產品、提升品質」的角度梳理了養老產業的供應端改革與優化方向**，包括從培育多元化經營主體、組建區域性產業集群、提升行業組織效能等方面強化「組織建設」，以壯大養老產品及服務的供應能力；同時亦從創品牌、建標準、拓渠道等著手，提升供應與需求匹配度和用家的體驗，促進銀髮經濟邁向高品質發展。文件中提到一些具體的工作方向，例如利用中國國際

---

<sup>1</sup> 雖然國家推動養老服務發展的重心向居家社區傾斜，但全國人大常委會專題調研組在2022年8月舉行的十三屆全國人大常委會議中指出，內地養老服務依然存在突出的供需矛盾以及養老服務企業經營困難等短板。

進口博覽會、中國進出口商品交易會、中國國際服務貿易交易會、中國國際消費品博覽會等外貿平台，展示、推介銀髮經濟前沿技術和產品服務；在養老服務、文化和旅遊、老年用品、適老化改造、智慧技術應用等廣泛領域開展標準化試點；以及引導電商平台、大型商超等舉辦主題購物節、設計老年版專用介面、設立銀髮消費專區。

## 「夕陽」下七大產業風景好

第四章堪稱《意見》的最大亮點，當中列舉了七大「潛力產業」，是銀髮經濟中最具培育潛質兼且能配合當前與未來「多樣化需求」的領域，包括老年用品創新、智慧型健康養老、康復輔助器具、抗衰老產業、養老金融、旅遊服務、適老化改造等。這些，「夕陽事業」中衍生出來的「朝陽產業」相信會是未來一段時間國家政策資源和市場資源投入的熱點所在，更有望成為中國銀髮經濟大發展的引爆點。

根據復旦大學老齡研究院的預測，內地銀髮經濟規模到 2035 年將達 19.1 萬億元人民幣，分別為國內總消費和國內生產總值的 27.8% 和 9.8%。不少銀髮經濟的細分市場還被外界認為具備廣闊的前景和發展潛力。例如，艾媒諮詢指中國與抗衰老相關產業的市值在 2021 年達到 722 億元人民幣，而未來市場空間預計將高達千億元人民幣。億邦智庫發布的《2023 年銀髮人群消費趨勢洞察報告》表示，從「天貓供需指數」看，「適老」家電行業需求側漲幅遠超過供給側；2022 年天貓「適老」商品的搜索量同比上漲 200%，需求熱點集中在集成家電、冰箱、洗護等大型家電以及環境健康、居家生活、個人護理等小家電類別。

毫無疑問，銀髮經濟是內地踐行經濟內循環發展的一個極具潛力策略性領域，打造「以需求帶動投資，以供給產生需求」的良性循環。一方面，隨著內地老年人的數量持續增加、收入水平穩步上升，他們對銀髮產品和服務的龐大需求勢必水漲船高，有望成為一個內需的新增長點，助力內地紓緩有效市場需求不足的現實難題，還可以此刺激企業加大投資的意欲。另一方面，正如國家發展改革委員會官員所提及的，「我國銀髮經濟剛剛起步，供給體系和能力尚不能滿足老年人需要」；透過政府帶頭和鼓勵企業對銀髮市場的投資，創造出更多新的適老、備老的產品和服務，在為長者人群帶來更豐富的消費體驗之餘，亦有助於激發和釋放老年人的購買力，帶動新的有效需求。

一般而言，內地政策文件通常會在最後一章節對政府的工作任務和執行方案作出要求與佈署。《意見》第五章除了從資金、土地、人才、科研等方面支持銀髮產業的發展之外，特別提及健全數據要素支撐，指出要「建立銀髮經濟領域數據有序開放和合理開發應用的機制」；這一以數據賦能的產業發展思維，凸顯了當前數字化經濟時代的鮮明特色。

此外，《意見》亦提到要破除現時針對老年消費者的違法亂象。由於老年群體的購買決定多受情感因素影響，容易被「打感情牌」等套路欺騙；而大部分長者

法律知識薄弱，缺乏保留證據的維權意識，變相亦助長銀髮消費陷阱叢生<sup>2</sup>。這些不良消費經驗不但損害老年人的權益和利益，也是阻礙消費潛力釋放、拖累銀髮經濟發展的「絆腳石」。故此，《意見》提出要加強宣傳教育和嚴厲打擊涉老詐騙等侵害老年人權益的不法行徑，以法制為市場保駕護航。凡此種種，展示了內地政府支持銀髮經濟長遠健康發展的決心，從另一個角度看亦可為企業投身銀髮產業注入強心針。

### 《意見》指方向助港拓商機

在《意見》出台前的幾個月，香港特區行政長官在其《2023年施政報告》中亦不謀而合地倡導銀髮經濟，並宣布成立由商務及經濟發展局領導的「銀髮經濟顧問小組」，匯集專家研究如何把握銀髮經濟的發展潛力，並計劃在一年內提出政策建議。

事實上，香港與內地在銀髮經濟的發展上面臨不少共通的困難和挑戰，例如市場供給與需求不匹配、銀髮市場消費理念有待提升、以及老年消費群體維權意識較弱等。特區政府在制定本地銀髮經濟的發展策略時，不妨參考《意見》的內容和中央的政策思維；例如，老齡經濟與備老經濟雙管齊下、供應強鏈與需求創造相結合、以品牌和標準促進高品質發展、強化法制環境等，甚至可帶頭釐定出幾個優勢或潛力的產業領域，鼓勵工商界加大對銀髮產品的投資，更可藉此為本地新型工業化開闢一個新賽道。

另一方面，內地銀髮經濟的發展離不開國際性合作，為港商拓展內地市場帶來了新機遇。《意見》中提到要利用進博會等國際級展會作為推廣銀髮經濟前沿技術和產品服務的平台，亦詳細列出七大具潛力的銀髮產業，並計劃在包括粵港澳大灣區在內的重點區域規劃佈局 10 個左右高水平銀髮經濟產業園區。

挾著近水樓台的有利條件、與內地人口同源同宗、同聲同氣的先天優勢以及「香港品牌」優越正面的形象，港產的養老產品及服務在內地市場特別是粵港澳大灣區應大有可為。如今「藍圖已經繪就，號角已經吹響」，港商要在內地蓬勃的銀髮經濟市場分一杯羹，相機而動、乘勢而上，此其時矣！

2024 年 4 月

---

<sup>2</sup> 例如，根據中信銀行和中國老齡科學研究中心 2023 年聯合發佈的《老年金融消費者權益保護調查報告》，約一成的受訪者表示在過去三年中遇到過詐騙，其中約四成遭受經濟損失。

附表一：《關於發展銀髮經濟增進老年人福祉的意見》內容重點

政策方向	內容
發展民生事業解決急難愁盼	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 引導餐飲企業、養老機構等開展老年助餐服務</li> <li>• 拓展居家助老服務，發展社區便民服務，引導老年日用產品實體店合理佈局，發展社區嵌入式服務設施</li> <li>• 優化老年健康服務，加強綜合醫院、中醫醫院老年醫學科建設，推進醫養結合</li> <li>• 加大養老機構建設和改造力度，提升失能老年人照護服務能力</li> <li>• 豐富老年文體服務，組織開展各類適合老年人的體育賽事活動</li> <li>• 提升農村養老服務</li> </ul>
擴大產品供給，提升質量水平	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 發揮國有企業引領示範作用和民營經濟生力軍作用</li> <li>• 推進產業集群發展，規劃佈局 10 個左右高水平銀髮經濟產業園區</li> <li>• 提升行業組織效能，支持組建產業合作平台或聯合體</li> <li>• 推動品牌化發展，培育銀髮經濟領域龍頭企業</li> <li>• 開展高標準領航行動，在養老服務、適老化改造等領域開展標準化試點</li> <li>• 拓寬消費供給渠道，引導電商平台、大型商超舉辦主題購物節，支持設立銀髮消費專區</li> </ul>
聚焦多樣化需求，培育潛力產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 強化老年用品創新</li> <li>• 打造智慧健康養老新業態，推廣應用智能護理機器人、家庭服務機器人</li> <li>• 大力發展康復輔助器具產業</li> <li>• 發展抗衰老產業，推動生物技術與延緩老年病深度融合，開發老年病早期篩查產品和服務</li> <li>• 豐富發展養老金融產品，加強養老金融產品研發與健康、養老照護等服務銜接</li> <li>• 組建覆蓋全國的旅居養老產業合作平台，培育旅居養老目的地</li> <li>• 推進無障礙環境建設，開展居家適老化改造，開展數字適老化能力提升工程</li> </ul>
強化要素保障，優化發展環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 圍繞康復輔助器具、智慧健康養老等重點領域，謀劃一批前瞻性、戰略性科技攻關項目</li> <li>• 保障養老服務設施和銀髮經濟產業用地需求，支持利用存量場所改建養老服務設施</li> <li>• 鼓勵各類金融機構加大對養老服務設施、銀髮經濟產業項目建設的支持力度</li> <li>• 推進人才隊伍建設，健全數據要素支撐</li> <li>• 依法嚴厲打擊涉老詐騙行為</li> </ul>

資料來源：廠商會研究部整理

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](mailto:research@cma.org.hk)