

中图分类号:F124;D669.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2025)06-0001-11

合而不同：“投资于人”导向下银发经济 高质量发展的中国方案

□陆杰华¹ 郭荣荣²

(1.中国人民大学人口与健康学院,北京 100872;

2.北京大学社会学系,北京 100871)

摘要:以“投资于人”作为促进银发经济高质量发展的政策导向,不仅有利于从实践发展层面破解当前银发经济面临的僵局和困境,亦提供了一个将“投资于物”与“投资于人”嵌合于老龄政策及充实完善老龄政策工具箱的理念指引。为此,本文首先阐述了“投资于人”的提出背景、基本内涵、双重属性及其能够促进经济发展和民生改善的良性循环的正向效应。其次,剖析了我国银发经济承担的时代使命、基本特征及其演变历程的特殊性,并由此论述将“投资于人”作为其政策导向的合理性。最后,在厘清我国与先期老龄化国家和地区发展银发经济存在的共性与差异的基础上,兼顾国际有效实践经验,提出“投资于人”导向下促进银发经济高质量发展的总体要求和具体路径。

关键词:投资于人;银发经济高质量发展;双重使命;国际经验;中国方案

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.20250829.001

一、问题的提出

当社会面临深刻转型,经济形态也将同步发生深刻变迁。党的二十届四中全会强调,实现社会主义现代化是一个阶梯式递进、不断发展进步的历史过程,“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化,其中之一是人口结构变化给经济发展、社会治理等提出新课题。这意味着,人口发展新常态与经济发展新要求叠加出现的新形势,对平衡社会总需求结构和促进经济发展与民生改善的良性循环提出了更加

迫切的要求。从世界范围内来看,诸多数据都在表明,世界正在趋同迈入老龄社会和长寿时代。作为推动由年轻型社会转向成年型社会、最终走向老年型社会的内生动力,全球人口年龄结构逐渐从金字塔型走向橄榄型的演进态势正在重塑各国的经济和社会结构。《世界人口展望2024》显示,人口大国生育率的迅速下降很有可能导致世界人口于21世纪80年代中期提前达到约103亿的峰值;全球一半以上的国家和地区生育率低于2.1;死亡率的进一步降低将使全球平均预期寿命自2024年的73.3

收稿日期:2025-06-18

基金项目:国家社会科学基金重大项目“‘十五五’时期中国人口增长趋势、结构变迁、社会影响及对策研究”(24&ZD156)

作者简介:陆杰华(1960—),男,中国人民大学人口与健康学院教授;郭荣荣(1997—),女,北京大学社会学系博士研究生。

岁提升至2054年的77.4岁^①。于是,在低生育率、低死亡率、预期寿命稳步提升等因素推动人口年龄结构逐渐形成新均衡的态势下,人口老龄化进程已由隐性和缓慢发展转向显性和常态化加速发展。毋庸置疑,这不仅是人类历史进程中社会和经济发展的重大成就,亦将成为未来经济生活中具有革命性意义的动力源泉。先期老龄化国家和地区的实践经验表明,银发经济是老龄化社会中最具活力、最有发展前途的经济形态之一^②,其寓意着由人口年龄结构重大转型带来的新的经济机会。然而,与老龄化水平和经济发展进程呈现“同步型”的先期老龄化国家不同,我国处于人口年龄结构形态演进先于社会架构转变的“超前型”老龄社会阶段。参照国际上通行的老龄化进程划分标准及其对应的以人均GDP衡量的经济发展阶段,我国在2021年进入中度老龄化阶段时,人均GDP达到12618美元,高于中等偏上收入国家的平均水平。从当前到2035年,我国正处在进入中等发达国家行列到成为高收入国家的经济发展阶段,以及从中度老龄化到深度老龄化的人口转变阶段^③。

在这个过程中,面对人口结构变化给经济发展、社会治理等提出的新课题,“十五五”时期便成为重塑老龄社会的成长逻辑,为实现经济发展与民生改善的良性循环夯实基础的关键时期。因此,为了实现“在发展中保障和改善民生,在满足民生需求中拓展发展空间”这一“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则,我国银发经济必然承担着“提供保障、促进发展”的双重使命。2024年1月国务院办公厅印发的《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,不仅首次廓清了银发经济的基本内涵,即“银发经济是向老年人提供产品或服务,以

及为老龄阶段作准备等一系列经济活动的总和”^④,更进一步基于我国老龄社会的环境基础和资源禀赋,围绕发展民生事业、扩大产品供给、聚焦多样化需求、强化要素保障等四方面提出发展银发经济的26项具体任务。习近平总书记 in 二十届中央财经委员会第一次会议上强调:“要实施积极应对人口老龄化国家战略,推进基本养老服务体系建设,大力发展银发经济”^⑤。因此,促进银发经济高质量发展,既是在“十五五”时期有效回应公众养老的急难愁盼,以增进老年人福祉、促进代际和谐与增强老龄社会整体活力的客观要求,也是在新一轮科技革命和产业变革背景下,充分挖掘人口老龄化带来的新经济增长点,以生产要素创新性配置和产业深度转型升级助推形成老龄社会长期经济增长潜力的重要抓手。

学界对银发经济的讨论,自我国刚进入老龄化社会时便已开始。伴随经济社会发展不同阶段和人口转变新形势,银发经济在“发展养老事业和养老产业”“积极开发长寿红利”^{⑥-⑧}、“经济适老化改革”^{⑨-⑩}等相关研究命题下被审视和研判,研究重点从被动向老年人提供产品和服务到推动老年人充分参与社会和经济增权赋能,再到全面构建适应老龄社会新形态的社会经济循环。当前,在推进全面的适老化治理视域下,经济适老化面临着由老年人口禀赋结构嬗变带来的日益增长的多元化、差异化和个性化需求,与经济活动的适老化转型不平衡不充分之间的主要矛盾。这使得银发经济的发展受到很多条件约束:其一,从实践执行层面,银发经济仍处于起步阶段。社会架构和人口结构的非合作性冲突使其面临着支付能力和消费动力不足、产品质量和服务水平不高、市场监管和人才建设滞后等诸多挑战^⑪。

① 参见联合国经济和社会事务部官网:《联合国世界人口展望2024》, <https://population.un.org/wpp/>, 访问日期:2025年4月20日。

② 参见《认识人口变化趋势性特征,完善人口发展战略》, <http://www.qstheory.cn/20241231/5eb177cc717e48508a2ffa19527c213f/c.html>, 访问日期:2025年4月20日。

③ 参见《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》, https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content_6926087.htm, 访问日期:2025年5月18日。

其二,从理论认知层面,银发经济的民生属性和福祉价值易被忽视。市场逻辑重于福利逻辑的思维导向,容易将银发市场的潜在需求与有效需求混同、将人类普遍需求与老年特殊需求混杂、将提振经济的短期举措与经济适老化的长期战略剥离开来。

由此,便需要在以形成经济发展和民生改善的良性循环为导向的战略部署下,厘清我国与先期老龄化国家和地区发展银发经济存在的共性与差异,以将国际成功经验合理转化为本土化的政策与行动。为此,本研究首先剖析了“投资于人”的基本内涵、双重属性及其能够促进经济发展和民生改善良性循环的正向效应,提出应以“投资于人”作为保持老龄社会长期经济增长潜力的政策导向。进一步厘清我国银发经济承担的时代使命、基本特征及其演进历程的特殊性,以印证将“投资于人”作为其政策导向的合理性。最后,基于我国发展银发经济面临的复杂挑战与潜在机遇,兼顾国际有效实践经验,提出“投资于人”导向下促进银发经济高质量发展的总体要求及具体路径。因此,本研究不仅从实践发展层面回应了如何破解当前银发经济面临的僵局和困境,亦提供了一个将“投资于人”与“投资于物”嵌合协同于老龄政策的理念指引。

二、投资于人:保持老龄社会长期经济增长潜力的政策导向

我国进入以创新驱动经济高质量发展的新阶段后,面对人口发展呈现的少子化、老龄化和区域人口增减分化等趋势性特征,以及培育经济发展新动能、实施扩大内需战略、加快建设金融强国等经济发展新要求,需要协同推进“人”和“物”的投资。《中共中央关于制

定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》的第五部分“建设强大国内市场”中明确指出,“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”。2025年政府工作报告中亦提出,强化宏观政策民生导向,推动更多资金资源“投资于人”、服务于民生^①。“投资于人”作为“十五五”时期促进高质量发展的重要理念且首次被写入政府工作报告,这既是优化宏观政策取向、充实完善政策工具箱的重大举措,亦是协同推进经济发展和民生改善的关键枢纽。

(一)“投资于人”的基本内涵

“投资于人”的实质是将资金资源转化为人的发展机会和生活质量提升,既包括直接的民生支出,也涵盖通过经济政策创造更公平的发展环境,形成更高质量的全生命周期投资^②。长期以来,以形成物质资本、以满足生产需求为主要目的的“投资于物”导向构成我国投资的主体内容和主导形态。尤其在工业化、城镇化快速推进阶段,“投资于物”导向下的资金资源更多投向基础设施、工业领域等实物资产,具有投资回报率高、见效快的特征^③。“投资于人”这一宏观政策导向则体现了以人民为中心的发展思想和投资价值取向的深层次递进,其具有的生产和民生双重属性弥补了“投资于物”的局限,是将人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合的关键举措。当前,财政支出结构持续优化,民生支出占比持续提高。根据财政部公布的《2024年财政收支情况》,与老龄事业紧密相关的“社会保障和就业支出”和“卫生健康支出”总和占全国一般公共预算支出的比重达21.9%,其中“社会保障和就业支出”比上年增长5.6%。同时,报告中提出的“实施健康优先发展战略”“城乡居民基础养老金最低

① 参见《政府工作报告》, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013163.htm?s_channel=5&_trans=7824452999_, 访问日期:2025年4月20日。

② 参见《“投资于人”首入政府工作报告 助推经济发展与民生改善良性循环》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1825987233874465042&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2025年4月20日。

③ 参见《“投资于人”为经济民生注入持久动力》, http://m.qunzh.com/jdfc/jcck/202504/t20250429_109379.html, 访问日期:2025年5月18日。

标准再提高20元”“扩大普惠养老服务”等举措,都是在老龄社会新常态下“投资于人的具象化表达^①。

从投资属性看,“投资于人”既是投资于人的“发展”方面,重在提升人作为“劳动者”的综合素质和能力培养;也是投资于人的“保障”方面,紧密关切人作为“消费者”的民生福祉和全方位需求。当然,强调“投资于人”并非弱化“投资于物”,二者具有内在的一致性。从生产三要素即劳动者、劳动资料和劳动对象来看,“投资于物”是对各类劳动资料的投资,通过改善生产方式和产业运行机制,来夯实物质基础和挖掘更多可用于发展的劳动对象。在这个意义上,“投资于物”是“投资于人”的前提条件,“投资于物”的根本目的是人,只有将人从“发展的手段”转化为“发展的目的”,才能激活高质量发展的深层动力。

(二)“投资于人”的双重属性与银发经济的时代使命相契合

银发经济作为适应老龄社会新常态的新经济增长点,天然承担着“培育经济发展新动能”和“提高人民生活品质”的时代使命。这是由其具备的三大基本特征决定的:首先,银发经济是具有确定性、稳定性和规模性的混合经济形态。在人口老龄化已成为不确定时代下的确定性特征这一宏观背景下,发展银发经济是将人口老龄化结构势能转换为内需消费动能的长期有效策略。复旦大学老龄研究院银发经济课题组预测,在中等增长方案下,到2035年,老年居民消费规模将达到21.08万亿元,占总人口消费的30.44%,占GDP的10.54%;到2050年时,这一规模将达到44.18万亿元,分别占比43.82%和11.05%^[8]。同时,随着人均可支配收入稳步增长和社会保障制度日益健全,我国银发群体的消费意愿和消费能力叠加上升,消费结构也逐渐从生存型走向发展型,富足老年人更是率先步入享受型,群体

内部个性化、品质化、多元化的消费偏好愈发旺盛。老年群体日渐分层将引致银发经济的多元供给,势必推动产业链条纵深化发展和规模的可持续增进。其次,银发经济具有弱经济周期性和强抗经济波动性。作为公共产品,其兼具市场性和福利性,是受到公共财政宏观调控的市场经济形态。因银发经济关系民生日用,刚性强,整体受经济波动性小,呈现出较弱的周期性^[9]。最后,银发经济是生命友好型经济和长寿准备型经济。考量银发经济的新指向,不仅要动态年龄观和全生命周期视角来洞察市场需求和构建供给链,更需要服务于老龄社会新文明,即为人的全面自由发展服务,在人的生命尊严、生命价值和生命意义方面发挥引领作用。在老龄社会新常态下,由大幅延长的寿命带来的养老金融需求不断扩大、非物质生产部门产值快速增长、精神需求的满足从附属性地位升级为主导性地位等新趋势正在突破传统的经济框架,逐步走向老龄事业和老龄产业协同发展,最终呈现出整体经济的银发化。

伴随上述三个基本特征,探讨银发经济的发展问题亦是从更广范围研究人口老龄化与经济增长之间的内在关系,即面对人口总量负增长、劳动年龄人口加速减少、老龄化进入更深度水平的人口发展新常态,在传统增长动能减弱、越来越需要居民消费在发展方式中发挥基础性需求贡献的新形势下,如何通过发展银发经济创造出丰富需求和巨大的国内循环空间,以填补经济增长缺口和实现“三驾马车”新的平衡^[10]。由此,我国银发经济天然承担着“提供保障、促进发展”的双重使命,这与“投资于人”兼具提升劳动者素质能力的生产属性和满足人全方位需求的民生属性相契合,以“投资于人”作为促进银发经济高质量发展的政策导向符合老龄社会运行的基本规律。一方面,银发经济因其独有的稳定性和规模性,在扩大内

^① 参见《2024年财政收支情况》, https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202501/t20250124_3955083.htm, 访问日期:2025年5月18日。

需、激发消费动能以培育老龄社会经济发展新引擎方面发挥着重要作用,具体表现为两个比重上升:消费在GDP中所占的比重不断上升和老龄消费市场规模在全人口消费中的比重不断上升^[1]。这两个上升过程的叠加效应保证了银发经济在积极发展服务消费,以有效实施新一轮扩大内需战略方面具有强大韧性。另一方面,以人口老龄化作为约束条件来挖掘经济新增长点的落脚点在于,通过洞察和审视人口年龄结构及其背后的需求结构转变对整个经济结构的重塑作用,进而以优化老龄社会资源配置来增进老年福祉和促进代际和谐,并形成关注个体全生命周期自由发展的质量诉求和以人为本的经济发展导向。

三、他山之石:先期老龄化国家和地区发展银发经济的经验借鉴

基于银发经济具有的经济价值和福祉价值,其已经受到老龄化水平较高国家和地区的重视,并积累出有效的实践经验。通过探索其在老龄化水平不同阶段采取的政策取向和具体路径,反思我国发展银发经济面临的特殊挑战与潜在机遇,可将国际成功经验合理转化为本土化的政策与行动。

(一)日本经济整体呈现银发化的演变历程及其综合举措

日本发展银发经济的鲜明特征体现在其根据老龄化水平的不同阶段实施差别化银发经济发展战略,通过采取一系列综合举措建设地域共生社会,以保障人口安全和推动社会可持续发展。日本银发经济的演变历程共经历了萌芽期、成长期和扩张期三个时期,分别对应轻度、中度和重度老龄化进程。萌芽期强调以提供住宅和居家支援为主的银发服务发展;成长期由于介护保险和民间部门的介入,以养老照护产业为重心的银发产业快速发展,并逐步与银发服务共同构成银发经济的两大支柱;扩张期的银发经济则不再局限于为特定的老年人提供产品或服务,而是作为普通产品或服务来销售,即整个经济和产业呈现银发化。由

此,银发经济的概念将被淡化,转而强调不分年龄、共同为老龄社会的经济可持续发展作贡献的“全世代”理念。在这一背景下,人们意识到需要改变对既往老年人消极灰暗的固定印象,即一个健全的适老化社会服务体系,不仅包括硬件设施、护理体系和经济结构的优化调整,亦涉及建构与之相适应的社会心理和文化意涵。超老龄社会中的银发经济,已不再局限于特定的产业领域,而是整个经济社会的重塑性转变。

助推日本经济整体呈现银发化的综合举措主要包括两方面:一方面,构建社区综合照护体系和推进老年友好城市建设。日本政府在积极老龄化框架下,通过在城市治理中贯彻“在地安老”的社会友好理念,打造了由政府、社会、家庭、老年人共同参与的城市再生模式。首先,立足老年人生活圈,通过整合预防保健、医疗护理等服务,构建“社区综合护理体系”,做好社区的“健康守门人”。为了方便老年人在自己熟悉的社区内生活,先后出台《高龄者居住法》《关于确保高龄者居住稳定的法律》等法规;建设附带方便接受医疗服务、老年配餐送餐等生活支援功能的老年住宅;放宽住宅金融机构的融资条件等。其次,创造适合老年人参与社会活动的城市环境。例如,将城市适老型空间建设的领域、措施和保障机制等纳入法制化管理,规定公共交通设施的适老化改造主要从提升公共交通站点的可进入性和公交车辆适老化改造两方面展开^[11]。这不仅夯实了发展银发经济所需的公共服务硬软件建设,亦将逐渐打破旧有的观念和政策壁垒,有利于增强民众对老龄社会的认同和形成社会包容机制。另一方面,构建适应老龄社会要求的劳动就业体系。为深入挖掘老龄社会人力资源潜能,日本政府在推动终身教育和提升职业能力的同时,协助构建老年友好的雇佣环境,开发适合老年人的就业岗位,引导建立为老年人提供就业服务的相关机构,在劳动合同、工作形式、工时休假、解雇保护等多方面给予老年人支持。例如,日本政府立足社区自下而上设立了“银

发人才中心”，并形成了遍布各地的网格化组织体系。这极大发挥了社区这一基层组织在开发老年人力资源方面的关键作用，帮助老年人积极融入社区生活，强化了基于居民自治体的“共生社会”意识。

（二）欧盟创造具有代际包容性的消费环境

不同于日本沿着银发服务、银发产业直至银发经济的演变历程，欧盟从一开始便将老年人有直接和间接影响的商品与服务的生产、消费和贸易活动称之为“银发经济”。至今，发展银发经济已成为欧盟创造就业机会和提升经济增长点的重要举措。欧盟之所以成为银发经济的领跑者，与其长期以来实施的基于全生命周期视角建设“家庭友好型社会”的老龄化应对策略紧密相关。《老龄化问题绿皮书》^①作为各成员国制定和实施应对人口老龄化政策的指导性文件，倡导在“全生命周期”视角下促进代际团结和实现代际正义，以引领一个充满活力、具有包容性和促进繁荣的老龄社会。具体表现为：灵活划分个体生命历程中的各个节点，教育、就业、退休等阶段将不再受到严格定义；积极应对人口老龄化需要在社会制度的可持续发展和加强代际公平之间保持平衡；制定公共政策应当考虑如何充分挖掘所有年龄阶段群体的潜在价值。例如，德国于2015年实施《长期护理和家庭护理假法》，规定员工有权享受家庭护理假，同时可领取护理支持津贴作为工资替代福利，以改善家庭照护者的经济状况。总之，通过形成时间、金钱和基础设施三个维度的政策合力，能够实现为家庭提供物质保障、促进家庭与职业生活相协调以及提高生育率的综合发展目标。由此，通过在公共政策设计中将家庭要素的价值凸显出来，降低了家庭在“一老一小”方面的负担，促进了家庭能力建设，为释放家庭消费潜力、提升家庭消费水

平和优化家庭消费结构奠定了良好基础。数据显示，家庭消费支出正在取代对外贸易成为推动欧盟经济增长的主要动力，其中40%的家庭消费支出来自50岁及以上人口，预计2025年这一比重达到44%^②。此外，银发经济作为欧盟经济增长的新动能，不仅需要调整现有产业架构，亦要求以技术创新为基础推动智能化与老龄化融合发展。技术创新产生的效益表现为降低银发经济的成本，提升公共服务的均等性和可及性，满足银发经济消费主体的差异化需求。数据显示，通信技术和远程医疗的引入使欧盟的医疗效率提升20%，其中，移动医疗使老年人的护理支出减少25%^[12]。尤其是用于治疗疾病后端环节的支出减少，将推动用于健康维护的消费支出逐渐向预防疾病的前端环节转移，进而催生基因技术、再生医学、激光射频等在抗衰老领域的研发应用。与此同时，通过数字化转型和人工智能的适老化发展，老年群体的消费趋势将从关注基本需求转向注重生命精彩度和娱乐体验的提升，进而推动银发经济的产业链条纵深化发展。

（三）美国支持养老金融发展的策略选择

实现金融服务与银发经济的有机融合，不仅有利于在代际之间以及个体不同生命阶段之间实现跨期资源的优化配置，亦将为促进实体经济健康发展提供长期稳定的源头活水。先期老龄化国家和地区尤其重视通过发挥金融的资金融通和资源配置功能来健全养老保障体系，满足老年群体多元化资产管理需求以及增加全社会金融产品和服务供给，并形成了较为成熟的养老金融运营模式。以美国为例，其在提升全民金融素养以推动金融市场实现正向循环的基础上，形成了税收优惠制度完善、产品服务多样化、融资模式多元化的养老金融体系。首先，通过立法加强国民金融知识教育。美国于2011年制定了“金融扫盲国家战

^① 参见《老龄化问题绿皮书》，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=COM%3A2021%3A50%3AFIN>，访问日期：2025年4月20日。

^② 参见《家庭消费成欧盟增长主要动力》，<https://www.chinanews.com/cj/2014/12-08/6854367.shtml>，访问日期：2025年4月20日。

略”并设立了消费者金融保护局,旨在为消费者提供适合自主学习的金融普及教育资源。金融教育实践主要面向三类群体提供有针对性的普及教育:面向普通人群,提供有关金融产品和服务的公益咨询服务,以增加消费者的金融知识和提升理财技能;面向军人、退伍军人及其家属,建立军事生涯财务周期指引网站,以帮助其应对军事生涯各阶段可能出现的财务挑战;面向大学生群体则通过开设网络研讨会、金融博客等线上工具,帮助其制定有效的学生时期财务规划。同时,金融业监管局自2009年起,每三年会开展一次国民金融素养水平调查,旨在统计消费者的金融素养水平和确定衡量理财能力的关键指标,以提升国民理财满意度^①。这为个体基于全生命周期视角合理配置金融资源和优化家庭养老金融资产结构奠定了坚实的社会基础。

其次,完善升级养老金融体系,在养老金金融、养老服务金融和养老产业金融三方面的发展实践均具有典型代表性。以养老金金融为例,美国以税收优惠政策为杠杆,在实现商业化和市场化运作的基础上,推动制度化养老金金融覆盖率达到较高水平。2022年,养老金资产规模达34.30万亿美元,其中第一支柱、第二支柱、第三支柱的资产规模占比分别为6.3%、58.86%、34.84%。研究发现,仅第二支柱和第三支柱就可以让50岁以下居民每年储蓄25500美元^[13]。由此,通过赋予居民更多投资选择和引导其进行长期财富配置,撬动了个体对养老资本积累和增值的广泛需求,实现了养老金金融和资本市场的良性互动。

纵观上述先期老龄化国家和地区发展银发经济的演变历程、政策取向和具体举措,可以看出,发展银发经济不能仅仅被看作一项旨在提振宏观经济的短期措施,而是通过制定实施具有引导性的产业政策和营造保障代际公平的社

会包容机制,充分挖掘老龄社会的潜在消费需求和投资需求,以优化老龄社会资源配置来增进老年福祉和促进代际和谐。例如,“发展多代劳动力和终身技能建设”“推动智能化与老龄化融合发展”“普及公正的理财教育”等典型做法,适用于我国应对由重度老龄化可能带来的财务风险、年龄歧视、财富与寿命之间的差距等复杂挑战,以此来挖掘我国老龄社会的经济增长潜力和增强银发经济发展韧性。

然而,不同于先期老龄化国家和地区资本密集型的银发经济发展模式,我国银发经济的演变历程亦具有特殊性:首先,我国银发经济天然承担着“培育经济发展新动能”和“提高人民生活品质”的双重时代使命。这凸显了银发经济的生产属性和民生属性同等重要,既需要在市场逻辑下探索如何从供需两侧拓展经济循环链条,亦需要在福利逻辑下思考如何增进包括老年人在内的全体人民的福祉。其次,我国属于人口年龄结构形态演进先于社会架构转变的“超前型”老龄社会,在“未富先老”“未备先老”“未康先老”背景下探索出的银发经济尚处于起步阶段。这就需要在剖析我国老龄化进程特殊性的基础上识别出释放银发经济潜力的前置条件,走出将潜在需求视作有效需求,进而严重高估银发市场规模的误区。最后,随着我国经济正在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,银发经济发展将迎来转型发展的新机遇。例如,从实践发展层面,在老龄社会新形态与新技术革命、产业变革的交汇点上,新质生产力作为以科技创新为主导、实现关键性颠覆性技术突破而产生的生产力,已经在新一轮科技革命中初步形成^②。以新质生产力驱动银发经济高质量发展,具备适配银发市场的巨大需求、有效弥合老龄数字鸿沟、引领银发经济业态蓬勃兴起等优势^[14]。

① 参见《美国个人金融素养现状分析及对中国的启示》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651895477686067127&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2025年4月20日。

② 参见《新质生产力发展呈现“四个加快”——国家发改委谈2024年扎实推进高质量发展情况》, https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6996290.htm, 访问日期:2025年4月20日。

四、路径选择:实现银发经济高质量发展的总体要求和具体方案

基于“投资于人”的基本内涵、双重属性及其能够助推形成经济发展和民生改善良性循环的正向效应,将“投资于人”作为促进银发经济高质量发展的政策导向,不仅与我国银发经济天然承担的时代使命及其演进历程的特殊性相契合,有利于从实践发展层面破解当前银发经济面临的僵局和困境;更是将“投资于物”与“投资于人”嵌合于老龄政策,以充实完善老龄政策工具箱的有效尝试。由是,在该导向下实现银发经济的高质量发展包括总体要求和具体方案两部分。

(一)“投资于人”导向下促进银发经济高质量发展的总体要求

以“投资于人”导向看待老龄社会新形态下的经济现象,主要体现在宏观经济运行以及微观家庭和个人生活特征两个方面。从宏观经济格局上看,老龄社会新形态下人口年龄结构的变动应成为解释要素禀赋结构的比较优势,并由此影响贸易模式转型的新维度。由于劳动者同时具备年龄升值型和贬值型两种不同的年龄依赖型技能,老龄化趋势通过改变劳动力的年龄结构,进而影响两种年龄依赖型技能的相对供给,由此改变所有部门的相对劳动生产率,最终推动贸易结构和出口比较优势发生演变^[15]。研究表明,我国长期以来形成的劳动密集型行业的比较优势将在老龄化进程中加速减弱,产业结构逐渐向密集使用年龄升值型技能要素行业转变,发挥老龄化的正向外部性可成为促进产业转型升级和贸易结构调整的有利契机^[16]。与此同时,形成基于个体全生命周期的连续性产业架构,以及将家庭要素嵌入到为老和备老服务的经济视野之中,应成为构建理想老龄社会的微观经济转向。长期以来,我国养老服务政策的供给端呈现出“突击性”和“应急性”特征,使得为老服务的经济视野聚焦于漫长老年期和庞大的老年人口规模等“显性要素”,而忽视对家庭产生影响的“隐

性要素”的考量^[17]。然而,围绕家庭成员生命事件展开的家庭经济是所有经济的基础,家庭成员之间的常态化互动及其对于社会交往和情感体验等需求起到的补充与衔接作用,始终在向各年龄段人群提供社会支持的过程中发挥着不可替代的作用。

由此,基于老龄社会新形态下宏微观经济格局发生的历史性转向,“投资于人”导向下实现银发经济高质量发展的总体要求表现为:在宏观层面,需要聚焦人口年龄结构及其背后的需求结构转变对整个经济结构的重塑作用,即伴随生产力水平快速提高到产能和供给相对过剩的程度,物质生活需求刚性下降,精神文化需求刚性不断提升;生产性服务经济需求逐步下降,生活性服务日益成为主导需求。具体表现为以产业政策引领银发经济的技术创新方向,确保产业发展符合老龄社会新形态的当下现实需求及未来潜在需求。在微观层面,需要在产业政策中融入更多社会政策元素,积极从实现社会保障和家庭再保障的良性互动中挖掘潜在经济需求,推动老龄社会新形态下的产业架构更加强调覆盖从生命孕育到终后安排一系列经济事件的准备性、持续性和善终性,资源配置更加关切经济主体代际均衡的安全性、和谐性和可持续性。

(二)“投资于人”导向下促进银发经济高质量发展的具体方案

按照上述总体要求,在把握我国银发经济演变历程特殊性的基础上,兼顾国际有效实践经验,破解当前银发经济发展困局的具体方案可归纳为以下五个方面。

第一,对应“投资于人”的生产属性,需要着力统筹“多元化供给”“多层次需求”与“全周期保障”更好衔接。强化要素保障和环境优化的支持体系,促进为老和备老产品与服务的高质量供给。虽然银发经济是适应老龄社会的新兴经济形态,但对传统要素的依赖仍然存在,发展银发经济必须确保土地、资本、劳动力和技术等要素的有效支撑和组合。为此,应处理好银发经济政策与其他公共政策的协同关

系,以发挥整体效应^[18]。此外,促进银发产业链升级,关键是处理好政府和市场的关系。要加强政府规划引导,强化政府保基本、兜底线职责,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,支持各类经营主体和社会组织广泛参与,高效整合产业链上下游优势和线上线下资源,形成备老与为老产业全面融合发展的局面,实现全链条增值和全环节提升。同时,促进“物质养老”与“精神文化养老”更好结合。发展壮大老年文化服务产业,在保证“老有所养”“老有善养”的同时,更好实现“老有所学”“老有所为”和“老有所乐”。

第二,基于我国属于“超前型”老龄社会的特殊性,需要筑牢社会保障体系和完善就业体系,促进老年社会参与的高质量发展。推动银发经济高质量发展除了需要从供给侧提升产品和服务的质量水平外,亦要从需求侧关注老年群体所需,增强老年人满足需求的物质能力和接受需求的健康能力。夯实养老财富储备需要完善多层次、多支柱养老金制度,逐步提高第二、第三支柱的目标替代率,多渠道、全方位拓宽老年群体的经济来源。同时,银发经济市场的多元化发展依赖于劳动力市场与消费者市场的平衡,由此需要打造年龄包容型就业市场,开发适老化岗位,推广“时间银行”制度,发挥“零工经济”效能,以拓宽老年人口再就业渠道。促进老年社会参与的高质量发展应扩大老年教育资源供给,推进继续教育资源向老年人倾斜,健全终身职业技能培训体系,以改善老年教育供给内容与结构。通过发展集体经济和培育乡村产业新业态来提高农村老年人的经济收入;发挥农村老年人在参与基层民主监督、移风易俗、民事调解等乡村治理中的作用。

第三,对应“投资于人”的保障属性,需要健全分级分类养老服务体系,推动实现兜底有保障、刚需有服务、市场有选择的养老服务供给格局。对兜底保障性养老服务,需要加大财政投入与补贴力度,确保困难老年人能获得基本照护;对普惠性养老服务,需要通过税收优

惠、土地政策支持等举措,鼓励社会力量参与和扩大服务供给。以老年助餐服务为例,针对该项服务存在需求多元化、供方盈利点低、供需双方积极性不高的问题,需要从政策激励和资金扶持角度出发,支持各地结合经济发展水平和财力状况,通过给予不同老年群体差异化补助、提高供方建设和运营补贴等方式,对供需双方形成正向激励。此外,加快补齐农村养老服务短板。厘清农村养老服务在供给、递送、使用等环节中存在的突出问题,探索以社会组织为载体助力互助养老服务机制,形成符合乡情的多元主体协同供给体系;促进以集体经济为支撑充实农村养老资金和健全农村养老保障体系;完善农村养老服务培训体系,提高管护专业化水平,切实保障从业人员的合法权益。

第四,基于我国发展银发经济面临的新技术革命、产业革命等新机遇,同时借鉴日本、欧盟等有效经验,需要促进从“物理调整”到“数智融合”的技术转变,推进卫生健康行业“人工智能+”应用创新发展。积极把握大数据、人工智能、传感器、脑科学等新兴智慧手段的“风向标”,打造集产品研发、营销、交互和评估为一体的养老产业体系。其一,利用我国制造业门类齐全的优势,发展全产业链养老产品智造体系。例如,聚焦人工智能与康复医学深度融合,重点关注失能半失能老人的安全监护、排泄洗浴、健康管理等需求,强化智能护理机器人、外骨骼机器人、陪伴机器人等在养老服务场景中的应用,推动养老机器人从工具辅助向“人力+智能”全面协同服务演进。其二,利用我国市场容量大和互联网应用基础好的优势,通过智能联动破除老年信息茧房和推动数据要素赋能银发经济。例如,以广泛便捷的互联网支付和物流与配送体系为基础,配合养老服务联合机制建设、区域养老综合服务中心的平台经济模式和共享经济模式,发展机构、社区、居家全覆盖的智慧养老服务体系。其三,利用我国“网格化+”的基层社会治理优势,通过党建引领、社会参与和全民行动,加强实时监测

和精准评估老年需求,开展标准化试点和质量测评,为银发经济实现标准化建设和精准匹配需求提供可靠的数据支撑。

第五,健全养老金融体系和提升全社会养老成熟度,促进树立“发展型”而非“福利依赖”的政策主旨。一方面,丰富发展养老金融产品,在业务拓展领域,大力支持金融机构依法合规发展养老金融业务,提供养老财务规划、资金管理等服务,夯实积极“备老”的资金储备。在产品衔接领域,丰富第三支柱养老保险产品,推进专属商业养老保险发展,加强养老金融产品研发与健康、养老照护等服务衔接,树立长期主义的养老资源储备与配置意愿,在做好金融“五篇大文章”的过程中,扩大高效“为老”的产品供给。同时,多方协同联动严厉打击涉老诈骗活动。面对当前老年人群体成为诈骗“重灾区”的严峻现实,金融机构和科技企业应与政府、社区等多方联动,通过定期为老年人举办防诈骗及普法讲座、提供智能预警系统和转账提醒等举措及时防范诈骗风险。另一方面,银发经济是在老龄社会新常态下关涉全社会、全人群和全生命周期的一系列经济活动。这就需要从全人口结构勾勒与衡量积极应对人口老龄化的养老素养与成本效益,提升中青年一代的养老素养、养老决策等养老成熟度,尤其需要做好青年群体养老规划的前瞻性福利保障^[19]。

结语

现代化的本质是人的现代化,“物的现代化”需要“人的现代化”来实现。“投资于人”作为“十五五”时期加快构建新发展格局和推动高质量发展取得明显成效的重要理念,不仅是顺应从偏重“投资于物”向更加注重“投资于人”的投资逻辑转换的阶段之变,亦是扭转当前“生产强、消费弱”供需失衡格局的应时之需。将“投资于人”作为促进银发经济高质量发展的政策导向,不仅与我国银发经济天然承担的时代使命及其演变历程的特殊性相契合,有利于从实践发展层面破解当前银发经济面

临的僵局和困境;也提供了一个将“投资于物”与“投资于人”嵌合于老龄政策及充实完善老龄政策工具箱的理念指引。同时,面对全球人口年龄结构逐渐从金字塔型走向橄榄型这一演进态势对各国经济和社会结构可能产生的复杂挑战,在厘清我国与先期老龄化国家和地区发展银发经济存在的共性与差异的前提下,借鉴其适用于我国老龄社会的有效经验和典型做法,亦是保持我国老龄社会长期经济增长潜力的因应之策。

参考文献:

- [1] 彭希哲,陈倩.中国银发经济刍议[J].社会保障评论,2022(4):49-66.
- [2] 原新.发展银发经济积极应对人口老龄化(深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想)[N].人民日报,2025-03-17(9).
- [3] 朱荟.从老年负担到长寿红利:国家战略定位下的中国方案[J].社会科学文摘,2022(9):103-105.
- [4] 陆杰华,林嘉琪.长寿红利时代积极应对老龄化的战略视野及其行动框架[J].行政管理改革,2022(1):20-25.
- [5] 原新,于佳豪,金牛.经济适老化:形态变迁、战略前提与进路建构[J].江西社会科学,2024(7):158-166.
- [6] 原新,陈友华,李志宏,等.大力发展银发经济,助力中国式现代化——“实现银发经济高质量发展”跨学科专家笔谈[J/OL].人口与经济,1-25 [2025-05-18]. <https://link.cnki.net/urlid/11.1115.f.20241105.1119.002>.
- [7] 金牛,刘梦琦.银发经济高质量发展:内涵意蕴、机遇挑战与体系构建[J].河北农业大学学报(社会科学版),2024(3):1-9.
- [8] 彭希哲.中国银发经济发展报告[M].北京:华龄出版社,2024:45.
- [9] 党俊武.老龄经济:长寿时代的新经济与产业发展模式[M].北京:中信出版集团,2022:29-30.
- [10] 蔡昉.银发经济与银发经济学[J].新金融,2024(4):4-7.
- [11] 侯松岩.国外适老型城市空间建设经验与启示:制度、措施与机制[C]//中国城市规划学会,成都市人民政府.面向高质量发展的空间

- 治理——2020中国城市规划年会论文集(19住房与社区规划).广东省城乡规划设计研究院, 2021: 1104-1111.
- [12] 黄鲁成, 韩朝曦, 苗红. 国外银发经济发展: 现状、成因与科技创新[J]. 创新科技, 2024(5): 82-90.
- [13] 周昕. 中国养老金融的发展模式及策略选择——来自美国养老金融业的经验借鉴[J]. 中国银行业, 2024(3): 67-70.
- [14] 赵清. 新质生产力赋能银发经济高质量发展的内在逻辑与实践路径[J]. 实事求是, 2024(5): 38-46.
- [15] CAI J, STOYANOV A. Population aging and comparative advantage[J]. Journal of International Economics, 2016, 102: 1-21.
- [16] 武康平, 张永亮. 老龄化趋势下年龄依赖型要素对比较优势的影响——来自中国的经验研究[J]. 经济学报, 2018(2): 63-93.
- [17] 王增文. 社会保障家庭要素融入及政策的演进考量[J]. 东岳论丛, 2020(2): 64-73.
- [18] 金牛, 原新. 银发经济高质量发展: 人口基础、战略导向与路径选择[J]. 河北学刊, 2024(2): 158-166.
- [19] 陆杰华. 银发经济视角下青年养老观念的新变化[J]. 人民论坛, 2024(10): 88-91.
- (责任编辑 韩德奎)

Unity in Diversity: A Chinese Plan for High-Quality Development of the Silver Economy under the Orientation of “Investing in People”

LU Jiehua, GUO Rongrong

Abstract Taking “investing in people” as the policy orientation for promoting the high-quality development of the silver economy not only helps to break through the current impasses and dilemmas faced by the silver economy from the perspective of practice and development, but also provides a conceptual guide for integrating “investing in material assets” and “investing in people” into aging policies and for enriching and improving the toolkit of aging policies. To this end, this article first elaborates on the background, basic connotation, and dual attributes of “investing in people”, as well as positive effects that can foster a virtuous cycle between economic development and livelihood improvement; second, it analyzes the historical mission, basic characteristics, and the unique evolution of China’s silver economy, and thereby discusses the rationality for adopting “investing in people” as its policy orientation; finally, based on clarifying both the similarities and differences in the development of the silver economy between China and other countries or regions that experienced aging earlier, and taking into account effective international practical experience, it proposes the overall requirements and specific paths for promoting the high-quality development of the silver economy under the orientation of “investing in people”.

Key words investing in people; high-quality development of the silver economy; dual mission; international experience; Chinese plan