

促进银发经济发展的税收政策研究

张帆

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2026年3月2日；录用日期：2026年4月16日；发布日期：2026年4月28日

摘要

随着我国人口老龄化程度不断加深，发展银发经济已成为积极应对老龄化、推动高质量发展的重要路径。税收政策作为宏观调控的关键工具，在引导资源流向、激发市场活力方面具有独特作用。本文系统梳理了我国现行支持银发经济的税收政策，分析其在覆盖范围、激励力度以及精准性、部门协同等方面存在的不足，提出扩大政策适用主体、优化税制设计、强化央地协调、建立动态评估机制等优化建议。研究表明，构建更加系统、精准、协同的税收支持体系，有助于释放银发经济潜力，提升老年群体福祉，服务国家战略目标。

关键词

银发经济，税收政策，老龄化，产业激励，政策协同

Study on Tax Policies to Promote the Silver Economy

Fan Zhang

College of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: March 2, 2026; accepted: April 16, 2026; published: April 28, 2026

Abstract

As China's population aging deepens, developing the silver economy has become a crucial strategy for actively addressing aging and advancing high-quality growth. Tax policy, as a key macroeconomic instrument, plays a unique role in directing resource allocation and stimulating market vitality. This paper systematically reviews China's current tax policies supporting the silver economy, analyzes their deficiencies in terms of coverage, incentive strength, precision, and departmental coordination. It proposes recommendations including broadening eligible entities, refining tax design, enhancing central-local coordination, and establishing dynamic evaluation mechanisms. The study concludes that

a more systematic, precise, and coordinated tax policy framework can effectively unlock the potential of the silver economy, enhance elderly well-being, and support national strategic objectives.

Keywords

Silver Economy, Tax Policy, Population Aging, Industrial Incentives, Policy Coordination

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

随着我国人口老龄化程度持续加深，截至 2025 年底，60 岁及以上人口已突破 3 亿¹，老龄社会已成为基本国情。在此背景下，发展银发经济——即围绕老年人多层次、多样化需求所形成的综合性经济形态——不仅是提升老年群体生活品质的重要途径，更是扩大内需、培育新质生产力、推动产业结构优化的战略举措。税收政策作为国家宏观调控的关键工具，在引导资源配置、激励市场主体、支持特定产业发展方面具有独特优势。近年来，我国陆续出台了一系列针对养老服务机构、老年产品企业及个人养老储蓄的税收优惠政策，初步构建了支持银发经济发展的政策框架[1]。然而，面对快速增长的老龄人口和日益多元的养老需求，现行税收政策在覆盖广度、激励精准性、部门协同及实施效能等方面仍存在提升空间。因此，系统研究税收政策如何更有效地促进银发经济发展，不仅具有重要的理论价值，也对完善积极应对人口老龄化的政策体系、激发市场活力、推动高质量发展具有现实意义。本文将从理论基础、政策梳理、国际比较与问题分析入手，提出具有可操作性的优化建议，以期构建更加科学、精准、高效的银发经济税收支持体系提供参考。

2. 银发经济的内涵、特征与发展现状

2.1. 银发经济的概念界定

银发经济，又称老龄经济或老年经济，是指围绕老年人口在物质、服务、精神文化等方面多层次、多样化需求所衍生出的经济活动总和[1]。其核心在于以老年人为服务对象，通过市场机制或公共服务供给满足其生活照料、健康医疗、休闲娱乐、金融理财、智能辅助等各类需求。与传统养老概念不同，银发经济更强调“积极老龄化”理念，不仅关注基本生存保障，更注重提升老年人的生活质量、社会参与度与幸福感。近年来，随着我国人口结构深刻变化和消费升级趋势显现，银发经济逐渐从边缘性补充角色转变为具有战略意义的新兴经济增长点。学界普遍认为，银发经济并非单一产业，而是一个跨行业、多业态融合的综合性的经济形态，其发展水平是衡量一个国家或地区应对老龄化能力的重要指标[1]。

2.2. 银发经济的主要领域与产业构成

银发经济涵盖范围广泛，已逐步形成以养老服务为基础、多元产业协同发展的格局。首先，养老服务是核心领域，包括居家社区养老、机构养老、医养结合服务等，涉及照护人员培训、适老化改造、智慧养老平台建设等配套环节[1]。其次，老年健康与医疗产业日益重要，涵盖慢性病管理、康复护理、中医药养生、老年药品与医疗器械研发等[2]。第三，老年用品与消费品领域快速发展，如适老化家居、智能

¹民政部：我国 60 岁及以上老年人口达到 3.1 亿。http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2025-10/13/content_9269785.html

穿戴设备、助行器具、营养食品等产品不断丰富。此外，老年文化与教育(如老年大学、旅游、文娱活动)、老年金融服务(如养老保险、财富管理、反诈金融产品)以及数字适老技术(如语音交互、远程监护、AI 陪伴)等新兴业态也迅速崛起。这些领域相互交叉、深度融合，共同构成了具有高成长性和强韧性的银发产业链条，为税收政策精准施策提供了明确的产业靶向。

2.3. 我国银发经济的发展现状与趋势

近年来，在国家政策引导和市场需求驱动下，我国银发经济呈现稳步增长态势。据相关统计，2025 年我国银发经济规模已突破 8 万亿元[1]，预计到 2030 年有望达到 20 万亿元以上[1]，年均增速显著高于 GDP 整体增速。市场主体日益活跃，既有大型国企和上市公司布局养老社区与健康管理，也有大量中小微企业聚焦细分赛道，如智能辅具、老年电商、社区助餐等。同时，地方政府积极探索“银发+”融合模式，推动养老与文旅、农业、科技等产业联动发展。政策层面，《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》等文件相继出台，为产业发展提供制度保障[1][2]。未来，随着 60 后“新老人”群体逐步进入退休阶段——该群体普遍具有较高教育水平、较强消费能力和数字化接受度——银发经济将从“保基本”向“高品质、个性化、智能化”加速转型，市场潜力将进一步释放[2]。

2.4. 银发经济发展面临的挑战与机遇

尽管前景广阔，我国银发经济发展仍面临若干现实挑战。一方面，有效供给不足问题突出，优质养老服务资源分布不均，农村和偏远地区服务能力薄弱；部分老年产品同质化严重，缺乏创新与适配性；专业人才短缺，尤其是护理、康复、心理支持等领域人才缺口较大[2]。另一方面，市场机制尚不健全，部分领域存在准入壁垒、标准缺失、监管滞后等问题，影响社会资本投资信心[2]。此外，老年人支付能力分化明显，普惠性与高端化需求并存，对政策精准施策提出更高要求。然而，挑战之中亦蕴藏重大机遇。国家战略高度重视为银发经济营造了良好政策环境；新一轮科技革命为智慧养老、远程医疗等新模式提供技术支撑；居民财富积累和消费观念转变正推动老年消费从“生存型”向“发展型”升级。在此背景下，通过包括税收政策在内的综合手段激发市场活力、引导资源优化配置，将成为推动银发经济高质量发展的关键突破口[2]。

3. 税收政策支持银发经济发展的理论基础

3.1. 税收政策在产业引导中的作用机制

税收政策作为政府宏观调控的重要工具，在引导产业发展方向、优化资源配置和激发市场活力方面具有独特而有效的机制。其作用主要通过价格信号、成本收益结构和预期激励三个维度实现。首先，税收减免、税率优惠或税前扣除等措施能够直接降低特定行业或企业的经营成本，提升其相对盈利能力，从而吸引资本、技术与劳动力向政策鼓励领域流动[3]。其次，差异化的税制设计可传递明确的政策导向信号，引导市场主体调整投资与生产决策，例如对绿色能源、高新技术或民生服务领域实施税收倾斜，有助于推动产业结构升级。再次，长期稳定的税收激励安排有助于形成稳定预期，增强企业对新兴或高风险行业的投资信心。在银发经济尚处于成长初期、市场回报周期较长的背景下，税收政策可通过上述机制有效弥补市场失灵，培育产业生态，加速形成供需匹配、可持续发展的老龄产业体系[3]。

3.2. 公共财政与老龄化应对的理论关联

公共财政理论强调政府在提供公共产品、调节收入分配和稳定宏观经济中的职能，而应对人口老龄化正是现代公共财政体系必须回应的重大社会议题。根据福利经济学与代际公平原则，政府有责任通过财政

手段保障老年人基本生活权益，并支持构建全生命周期的养老服务体系。在老龄化背景下，公共财政不仅需承担养老金支付、基本医疗保障等刚性支出，更应前瞻性地通过支出与收入政策协同，促进老龄友好型经济社会建设。其中，税收作为财政收入的核心来源，其制度设计可体现对老龄相关产业的支持导向。例如，通过减少对养老服务供给主体的税负，实质上是以“税收支出”(tax expenditure)形式替代直接财政补贴，既减轻财政压力，又借助市场机制提高资源配置效率[3]。此外，公共财政的再分配功能还可通过个人所得税专项附加扣除、个人养老金递延纳税等制度，增强个体养老储备能力，缓解未来公共养老体系压力[3]。因此，将税收政策纳入积极应对老龄化的整体财政战略，具有坚实的理论依据和现实必要性。

3.3. 激励型税收政策的经济学逻辑

激励型税收政策以“正向激励”为核心，其经济学逻辑植根于新古典经济学中的边际分析与行为响应理论。该类政策通过改变经济主体的边际成本或边际收益，引导其行为向政策目标靠拢[4]。具体而言，在银发经济领域，政府对符合条件的养老机构免征增值税、对老年产品研发投入给予加计扣除、对个人购买商业养老保险实施税优等措施，本质上是通过降低行为主体的“有效价格”或提高其“净收益”，从而刺激供给端扩大服务规模、提升质量，同时激励需求端增加消费或储蓄意愿[4]。从信息不对称和外部性视角看，养老服务具有准公共产品属性，存在正外部性——即个体接受优质养老服务不仅提升自身福祉，也有助于减轻家庭负担、促进社会稳定。市场机制往往无法充分内化此类外部收益，导致供给不足。激励型税收政策则可通过内部化部分外部收益，矫正市场失灵。此外，基于理性预期理论，若税收激励具有可预期性和持续性，将更有效地影响长期投资与消费决策，为银发经济的可持续发展提供制度性支撑[4]。因此，科学设计激励型税收政策，是实现效率与公平兼顾、政府与市场协同的有效路径。

4. 我国现行支持银发经济发展的税收政策梳理

4.1. 针对养老服务机构的税收优惠政策

我国对养老服务机构实施分类化、系统化的税收支持政策。非营利性养老机构依法享受多项优惠：其提供的养老服务免征增值税；符合条件的捐赠收入、政府补助(非购买服务类)、会费及利息收入免征企业所得税；自用的房产、土地和车船免征房产税、城镇土地使用税和车船使用税；承受房屋、土地用于养老用途的，免征契税。对于营利性养老机构，若主要依托社区提供服务，则适用《财政部税务总局等六部门关于延续实施养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》(2026年第7号)：相关收入免征增值税，计算企业所得税时按90%计入应纳税所得额，用于服务的自有或承租房产、土地免征相关财产税，新取得的养老用途不动产亦免征契税[5]。上述政策有效降低了两类机构的运营与投资成本，增强了市场供给能力。

4.2. 面向老年产品与服务企业的税收措施

税收激励正逐步从传统养老服务延伸至老年产品制造与新兴服务领域。从事适老化产品研发、智能养老设备制造的企业可申请高新技术企业资格，享受15%的企业所得税优惠税率，并按规定对研发费用实行100%加计扣除，显著降低创新成本[5]。部分地区开展地方性探索，如浙江省对承接老旧小区适老化改造项目的企业给予增值税减免或财政返还。同时，为社区提供助餐、助浴、康复护理、紧急呼叫等服务的企业，若符合“社区家庭服务业”范畴，可纳入2026年第7号公告覆盖范围，享受增值税免征、所得税减计、房产土地税减免等一揽子优惠[5]。政策强调“服务落地社区”，要求企业留存备案回执、服务协议等资料，确保税收红利精准惠及真实服务供给者，有效激发市场主体在智慧养老、健康科技等领域

域的创新活力[5]。

4.3. 个人养老相关税收激励

在需求侧，我国通过税收政策鼓励个人主动进行养老储备。个人养老金制度实行递延纳税模式：缴费阶段每年最高 12,000 元可在综合所得或经营所得中据实扣除[4] [5]；投资收益阶段暂不征税；领取阶段单独按 3% 税率计税[1] [5]，显著提升居民参与积极性。此外，《个人所得税专项附加扣除暂行办法》允许纳税人赡养 60 岁以上父母的支出进行税前扣除(独生子女每月 2000 元，非独生子女分摊)[1] [5]，间接减轻家庭养老负担。尽管目前尚未将老年人直接消费(如购买适老产品、接受专业照护)纳入个税抵扣范围，但现有安排已在家庭层面体现税收对养老功能的支持。随着制度完善，未来有望形成更完整的个人养老财务激励链条。

4.4. 地方层面的探索与实践

在中央统一框架下，各地结合实际积极开展差异化探索。上海市对优质养老护理机构减免地方教育附加、水利建设基金等非税收入，并配套财政补贴；江苏省在自贸试验区试点对智慧养老科技企业实施增值税“即征即退”；广东省部分地市对社区嵌入式养老设施项目，在国家减免基础上进一步免征城市基础设施配套费等行政事业性收费。多地税务与民政部门建立信息共享机制，通过“白名单”管理、线上备案等方式简化流程，并将税收优惠与服务评价挂钩，引导机构提升专业化水平[5]。这些地方实践丰富了政策实施路径，为全国层面优化提供了可复制、可推广的经验，彰显央地协同推进银发经济发展的良好态势。

5. 现行政策存在的问题

5.1. 政策覆盖范围有限

当前我国支持银发经济的税收优惠政策主要聚焦于传统养老服务机构，尤其是社区居家和机构养老领域，而对新业态和产业链上游环节覆盖不足。例如，从事老年营养食品研发、适老化智能硬件制造、老年心理健康服务、老年教育与文娱等领域的市场主体，往往难以满足现有政策中“社区家庭服务业”或“非营利组织”的认定标准，无法享受相应优惠[6]。此外，农村地区小型养老驿站、互助养老点等基层服务主体因规模小、财务制度不健全，常被排除在政策适用范围之外[1]。同时，个人层面的税收激励基本局限于养老金缴费扣除，尚未延伸至实际发生的养老服务消费支出。这种结构性覆盖盲区，制约了税收政策对银发经济全链条、多层次发展的引导作用。

5.2. 优惠力度与精准性有待提升

尽管现行政策提供了多项减免措施，但在激励强度和靶向精度方面仍有提升空间。一方面，部分优惠力度相对有限，如营利性养老机构仅能享受收入 90% 计入应税所得[4]，而非直接免税，对初期投入大、回报周期长的项目吸引力不足；另一方面，政策设计较为“粗放”，未充分区分服务对象的支付能力、服务内容或技术含量。例如，高端养老社区与普惠型日间照料中心适用相同优惠标准，未能体现对基本养老服务的倾斜支持。此外，研发加计扣除等通用性政策虽可惠及老年科技企业，但缺乏针对“适老化”特性的专项认定标准，导致创新激励效果打折扣。这种“一刀切”式的优惠安排，削弱了税收政策在优化供给结构、引导高质量发展方面的精准调控功能。

5.3. 政策协同性不足

税收政策与其他支持银发经济发展的政策工具之间缺乏有效协同。首先，税务部门与民政、卫健、

市场监管等部门在信息共享、资格互认、联合监管等方面机制尚不健全，导致部分符合条件的主体因无法及时获取认证而错失优惠。其次，税收优惠与财政补贴、用地保障、人才培养等政策未形成合力，甚至存在重复支持或覆盖空白。例如，某地对养老机构既给予建设补贴又提供税收减免，但对运营阶段的人力成本高企问题却缺乏针对性措施[6]。此外，中央统一政策与地方探索之间也存在衔接不畅问题，部分地区自行出台的税收返还或奖励政策可能与国家税制统一原则存在张力，影响公平竞争环境。这种“政策孤岛”现象，降低了整体支持效能[6]。

6. 完善促进银发经济发展的税收政策建议

6.1. 扩大税收优惠适用主体与业务范围

建议在保持政策稳定性的基础上，适度拓展税收优惠的覆盖边界。一是将政策适用范围从传统养老照护延伸至银发经济全链条，明确将老年健康产品制造、适老化技术研发、老年数字服务、老年文旅教育等纳入“支持类产业”目录。二是放宽对小微型、农村地区养老服务主体的认定门槛，允许其通过简易备案程序享受房产税、城镇土地使用税减免等基础性优惠。三是探索将个人实际发生的合规养老服务支出(如专业照护、康复治疗、认知症干预等)纳入个人所得税专项附加扣除范围，试点设定年度扣除上限，增强家庭消费意愿。通过扩大覆盖面，使税收政策更全面地回应多元化、高品质的老年需求。

6.2. 优化税制设计，增强激励精准度

推动税收优惠从“普惠式”向“分层分类、精准激励”转型。对提供基本养老服务、面向低收入老年人的机构，可考虑给予增值税全额免征及企业所得税更低税率；对高附加值、技术密集型的老年科技企业，提高研发费用加计扣除比例至120%以上[4]，并设立“适老化创新”专项认定标准。同时，建立服务分级评价体系，将税收优惠与服务质量、从业人员资质、智能化水平等挂钩，引导行业提质升级。此外，可研究对养老护理人员工资薪金所得给予一定比例的个税减免，缓解行业“招人难、留人难”问题，从人力端强化支持。

6.3. 加强中央与地方政策协调

在坚持税收法定和全国统一市场原则前提下，完善央地协同机制。中央层面可发布《银发经济税收支持指引》，明确鼓励方向与底线要求；授权省级政府在地方税种(如房产税、城镇土地使用税、契税)范围内，结合本地老龄化特征和产业基础，制定差异化实施细则。同时，建立跨部门政策协调平台，由税务、民政、发改、财政等部门联合制定政策清单，实现资格互认、数据共享、联合审核[7]。鼓励地方开展“税收+财政+金融”组合式试点，如对智慧养老项目给予“税收减免+贴息贷款+政府采购优先”支持，形成政策合力[7]。

6.4. 建立动态评估与反馈机制

构建“政策-执行-效果-优化”闭环管理体系。建议由财政部、税务总局牵头，联合第三方研究机构，定期开展银发经济税收政策绩效评估，重点监测减税规模、市场主体增长、服务供给变化、老年人获得感等指标。建立政策数据库，打通税务申报、民政备案、医保结算等系统，实现多源数据融合分析[7]。在此基础上，设立政策动态调整机制，每2~3年根据评估结果修订优惠目录、适用条件或力度，确保政策始终与产业发展阶段相匹配。同时，公开评估报告摘要，增强政策透明度与公信力[7]。

6.5. 推动税收政策与其他政策工具协同发力

强化税收政策在“政策工具箱”中的枢纽作用。一方面，推动税收优惠与长期护理保险制度衔接，

对参保并使用定点服务的老年人，其自付部分可叠加享受个税扣除；另一方面，将税收信用纳入养老机构综合评价体系，对诚信纳税、服务优质的主体，在政府采购、融资担保、评优评先中予以优先支持[7]。此外，可探索“税收激励 + 标准引领”模式，由工信、卫健等部门制定适老化产品与服务标准，符合标准的企业自动获得税收优惠资格，以标准促质量、以税收促普及[7]。通过多政策协同，形成支持银发经济高质量发展的制度合力。

7. 结论

本研究围绕促进银发经济发展的税收政策展开系统探讨。研究表明，当前我国已初步构建起覆盖养老服务机构、部分老年产业及个人养老储蓄的税收支持体系，在降低运营成本、激发市场活力方面发挥了一定作用。然而，政策在覆盖广度、激励精度、部门协同及效果评估等方面仍存在优化空间。借鉴国际经验并结合国情，未来应着力扩大优惠适用范围，强化对新兴业态和基层服务的支持；优化税制设计，实现分层分类精准激励；加强中央与地方、税务与其他职能部门的政策协同；建立健全动态评估与反馈机制，提升政策效能。总体而言，通过完善以激励为导向、以协同为支撑、以实效为目标的税收政策体系，将更有效地释放银发经济潜力，助力积极应对人口老龄化国家战略的深入实施。

参考文献

- [1] 杨纪韬. 财税政策促进银发经济高质量发展: 作用、局限及国际经验借鉴[J]. 税务研究, 2025(11): 102-110.
- [2] 李冰. 财政税收政策在银发经济与医护服务融合发展中的优化策略研究[J]. 中国科技投资, 2024(29): 49-51.
- [3] 于鸿. 银发经济视域下财税政策的适应性调整与优化[J]. 税务与经济, 2025(5): 53-59.
- [4] 王乐. 税收助推银发经济发展对策研究[J]. 金融客, 2025(7): 70-72.
- [5] 孟永, 杨颖程. 财税政策赋能银发经济高质量发展的作用机理与实践路径[J]. 经济问题, 2025(6): 108-117.
- [6] 钱桂洋, 李艺. 财税政策与财务管理协同赋能银发经济高质量发展[J]. 中小企业管理与科技, 2025(5): 191-193.
- [7] 王怀旭, 兰亚红. 税收促进银发经济发展的现状及对策分析[J]. 山西财税, 2025(2): 19-21.