

# “十五五”时期银发经济供需错配生成机理与治理路径研究

许 妃

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年4月9日; 录用日期: 2026年6月30日; 发布日期: 2026年7月8日

## 摘 要

“十五五”时期我国加速迈向超老龄社会, 银发经济供需适配问题日益凸显。本文围绕银发经济供需错配的生成机理及其优化路径, 采用文献分析与政策文本分析方法, 构建“需求多维演进-供给阶梯错配-制度包容调节”的分析框架, 对供需结构性矛盾进行解释。研究表明, 在需求侧支付能力分化与数字素养门槛约束、供给侧产业布局分散与人力资本短缺等因素共同作用下, 供需之间呈现出结构性错配, 适配效率相对不足。在此基础上, 提出供给侧结构性响应、产业生态重构、要素保障与数字包容治理等优化路径。研究有助于从机制层面深化对银发经济运行逻辑的认识, 并为相关政策提供参考。

## 关键词

银发经济, 供需错配, 生成机理, “十五五”时期

## A Study on the Mechanisms and Governance Pathways of Supply-Demand Mismatches in the Silver Economy during the 15th Five-Year Plan Period

Fei Xu

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: April 9, 2026; accepted: June 30, 2026; published: July 8, 2026

## Abstract

During the 15th Five-Year Plan period, China is accelerating its transition toward a super-aged

society, and the issue of supply-demand mismatch in the silver economy is becoming increasingly prominent. This paper focuses on the mechanisms underlying the supply-demand mismatch in the silver economy and pathways for its optimization. Employing methods of literature analysis and policy text analysis, it constructs an analytical framework of “multidimensional evolution of demand-tiered mismatch in supply-institutional inclusive regulation” to explain the structural contradictions between supply and demand. The study indicates that structural mismatches between supply and demand, characterized by relatively low matching efficiency, arise from the combined effects of factors such as the polarization of payment capacity and digital literacy barriers on the demand side, and the dispersion of industrial layout and shortages of human capital on the supply side. Based on these findings, the study proposes optimization pathways including supply-side structural responses, industrial ecosystem restructuring, factor support, and digital inclusion governance. This research contributes to a deeper understanding of the operational logic of the silver economy at the institutional level and provides a reference for relevant policy-making.

## Keywords

Silver Economy, Supply-Demand Mismatch, Underlying Mechanisms, The 15th Five-Year Plan Period

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. 引言

人口老龄化是“十五五”时期我国最显著的结构性趋势。国家统计局数据显示，2025 年末 60 岁及以上人口约占全国总人口的 23.0%，65 岁及以上人口约占 15.9%，老年人口规模全球最大且增速持续加快<sup>1</sup>。按照联合国标准，65 岁及以上人口占比超过 20%即为“超老龄社会”，预计我国将于 2035 年前后整体迈入这一阶段，“十五五”时期因此成为夯实银发经济发展基础的关键战略窗口期。

银发经济是指向老年人提供产品或服务，以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和，涵盖老年用品、智慧健康养老、康复辅具、养老金融、老年旅游等“潜力产业”[1]。从国际经验来看，日本在进入深度老龄化阶段后，通过养老产业规模化发展将老龄化压力转化为经济新动能，为我国提供了重要参照[2]。发展银发经济既是满足老年人多层次需求的民生工程，更是培育新质生产力、拓展内需市场的重大战略机遇。因此，本文围绕“银发经济供需错配如何生成及其适配机制如何实现”这一核心问题展开研究。相较于既有研究，本文的边际贡献在于，一是从供需适配视角整合需求、供给与制度三个维度，二是从生成机理层面对结构性错配进行系统解释，三是提出具有整体性的治理路径框架。

## 2. “十五五”时期银发经济发展的政策演进与研究定位

### 2.1. 政策演进与战略定位

银发经济政策经历了从“兜底保障”到“高质量发展”的历史性跃升。2024 年国务院办公厅印发“银发经济 26 条”<sup>2</sup>，首次在国家层面系统界定银发经济内涵，涵盖民生事业、产品供给、潜力产业、要素保障四大领域，标志着银发经济从理念倡导走向系统部署，政策体系趋于完善[1]。2026 年《中华人民

<sup>1</sup>[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhd/202602/t20260228\\_1962662.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhd/202602/t20260228_1962662.html)

<sup>2</sup>“银发经济 26 条”是指国务院办公厅于 2024 年 1 月发布的《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》中提出的 26 项重点任务，涵盖养老服务、老年产品供给、适老化改造及产业发展等内容。

共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》在“促进人口高质量发展”部分明确提出“积极应对人口老龄化，健全养老事业和产业协同发展政策机制”，并将“发展银发经济”纳入拓展国内需求的重要部署，标志着相关政策正从单一养老服务走向养老事业与产业协同并重的整体布局<sup>3</sup>。政策红利的持续释放，为供需适配改善提供了坚实的制度保障。

## 2.2. 研究定位

围绕老龄化经济影响与银发经济理论基础，Bloom 等的研究从宏观层面揭示了人口老龄化对经济增长的多维影响[2]，蔡昉则从中国式现代化视角系统阐释了老龄化的经济机遇与制度应对，认为人口结构转型倒逼产业升级与消费模式重构[3]。金牛和原新专门聚焦银发经济高质量发展，从人口基础、战略导向与路径选择三个层次构建分析框架，是本文在议题上最直接的对话文献[4]。

需求侧研究方面，已有文献从不同层次揭示了老龄化对消费结构的复杂影响。杨凡等基于全国调查数据发现老年人消费正向品质化升级，健康与休闲消费占比持续上升[5]；苗慧以省级面板数据验证了这一影响的显著区域异质性[6]。邵红梅等进一步将视角延伸至产业结构升级，系统分析了老龄化对供给侧调整的压力传导路径，为本文供给侧分析提供了理论支撑[7]。供需适配与长期护理领域，周博和赵绍阳从供需平衡视角评估了长期护理保险的实施效果，发现现行制度在供需匹配效率上存在明显短板，尤其在城乡之间的供给可及性差异突出，为本文成因分析提供了制度层面的实证依据[8]。数字技术与适老化研究近年来受到较多关注。阎志俊较早探讨了“互联网+”背景下智慧养老服务模式的初步框架[9]；陆杰华和韦晓丹从数字鸿沟与知沟理论双重视角系统分析了老年数字鸿沟的生成机理与治理路径，为本文提供了直接的理论参照[10]。

在社会学理论资源层面，本文亦有所借鉴。其一，Elder 等提出的生命历程理论强调个体在不同生命阶段的需求演变具有路径依赖性与阶段性特征[11]，为理解老年群体由“生存型”向“品质型”“享老型”消费梯度跃迁的内在机理提供了时间维度的理论依据。其二，Bourdieu 的社会分层与资本理论从经济资本、文化资本与社会资本的分配差异出发[12]，为解析老年群体内部支付能力分化与数字素养分层，即“能消费者”与“难消费者”之间的结构性鸿沟，提供了理论支撑，有助于揭示有效需求被持续压抑的阶层根源。其三，Silver 等学者发展的社会排斥理论有助于分析数字鸿沟、服务可及性不足等因素如何将部分老年群体系统性地排斥于银发经济消费场景之外[13]，为本文提出数字包容治理路径提供了规范性理论依据。上述社会学理论与现有经济学文献形成互补，共同构成本文跨学科分析框架的理论基础。

综合来看，现有研究多聚焦于银发经济的单一维度，对供需结构性矛盾的深层成因缺乏系统解析。本文突破传统的现象描述路径，构建“需求多维演进 - 供给阶梯错配 - 制度包容调节”的分析框架，深入剖析“十五五”初期银发经济供需错配的生成机理，并从治理逻辑出发探讨适配优化的重构路径。

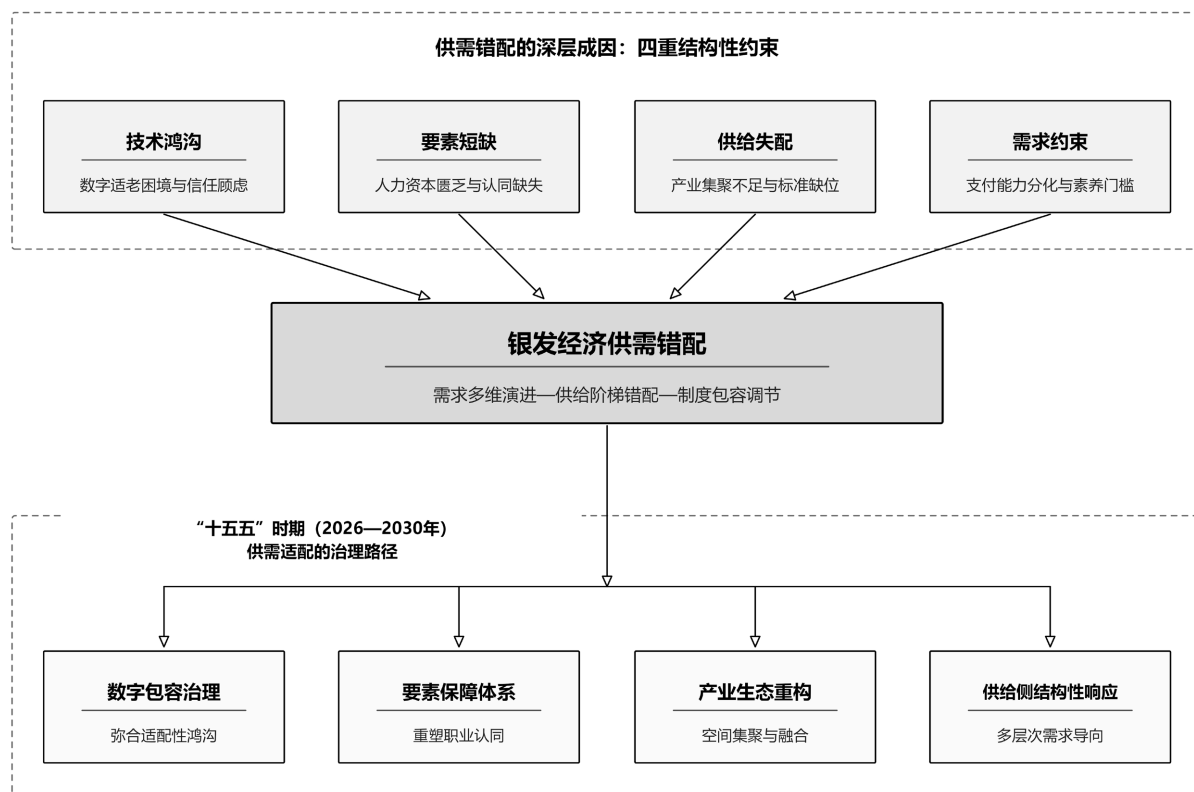
## 2.3. 研究方法与分析路径

本文采用定性研究方法，主要运用文献分析与政策文本分析相结合的研究路径。通过系统梳理银发经济相关研究成果与国家政策文件，对供需结构演变进行归纳分析，并在此基础上构建“需求多维演进 - 供给阶梯错配 - 制度包容调节”的分析框架，对供需错配的生成机理进行解释性分析。基于分析，本文构建如图 1 所示的分析框架，用以解释银发经济供需错配的生成逻辑。

## 3. 银发经济供需现状与适配分析

供需适配是银发经济高质量发展的核心议题，要求在产品结构、服务品质、价格层次、区域覆盖等多维度实现精准对接。

<sup>3</sup>[https://www.spp.gov.cn/spp/tt/202603/t20260313\\_723954.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/tt/202603/t20260313_723954.shtml)



**Figure 1.** Analytical framework for the generation mechanism and governance logic of supply-demand mismatch in the silver economy during the 15th five-year plan period

**图 1.** “十五五”时期银发经济供需错配机理与治理逻辑分析框架

### 3.1. 需求侧：规模庞大且结构升级

老年群体消费从“生存型”向“品质型”“享老型”转变，需求层次呈现多元化、个性化的显著特征。低龄老年群体(60~64岁)健康状况较好、消费意愿较强，对健康管理、文化旅游、智慧产品及老年教育等需求强劲；高龄及失能老人(75岁以上)则对专业照护、康复辅具、居家适老化改造需求迫切。据民政部相关调查，老年群体休闲文娱与健康养护消费需求持续上升，消费结构升级态势明显<sup>[14]</sup>。以“60后”为代表的新老年群体消费观念与上一代显著不同，追求品质体验，对精神层面需求日益旺盛，为银发经济持续开辟需求蓝海。

### 3.2. 供给侧：潜力巨大但结构性短板突出

工信部《关于促进老年用品产业发展的指导意见》明确提出，到2025年，老年用品产业总体规模超过5万亿元，产业体系基本建立，市场环境持续优化，形成技术、产品、服务和应用协调发展的良好格局，智慧健康养老、适老化改造等新业态加速成长<sup>[15]</sup>。总的来说，老年人口健康消费需求的持续扩张拉动医疗保健支出占居民消费比重较十年前显著提升。然而，整体供给仍存在结构性短板，主要集中在中低端品类不足、服务标准化程度低、区域供给失衡以及跨界融合能力不足四个方面。

### 3.3. 供需适配总体评价

供需基本面呈现出一定程度的改善，但结构性错配问题仍较为突出。从需求侧看，老年消费呈现出个性化、智慧化、品质化的明显趋势，且不同年龄段、不同健康状况、不同收入层次的老年群体需求分

化显著；从供给侧看，现有产品和服务仍以标准化、同质化为主，难以有效响应多元细分需求。城乡和区域差异同样不可忽视，东部沿海地区养老服务已形成一定集群效应，长三角、珠三角、京津冀等城市群涌现出一批智慧养老、康养融合示范项目；而广大农村和中西部欠发达地区普惠型养老服务严重不足，老年人就近获得专业服务的可及性较低。从供需适配效率看，现有匹配机制以线下为主，供需信息不对称问题突出，专业中介平台发育不足，有效需求与有效供给之间存在明显的“空白地带”。

#### 4. 银发经济供需错配的深层成因与制约机理

供需错配的形成并非单一因素所致，而是需求侧结构演进与供给侧能力不足相互叠加、制度约束与要素短缺共同作用的结果。以下从需求约束、供给失配、要素短缺与技术鸿沟四个维度，系统解析当前银发经济供需错配的深层生成机理。

##### 4.1. 需求约束：支付能力分化与数字素养门槛

需求侧的结构性约束是供需错配的起点。一方面，老年群体内部的收入与财富分化日益明显，城市中高收入老年群体消费升级意愿强烈，但中低收入群体及农村老年人有效购买力不足，面对高端适老产品望而却步，而市场上缺乏定价合理、质量可靠的中端产品，形成明显的“价值洼地”[5]。另一方面，数字素养门槛形成隐性排斥，大量老年人因操作困难、信任顾虑，难以进入智慧养老消费场景，部分老年人在面对新型养老产品时决策成本和风险感知较高[9]。两类约束相互叠加，导致有效需求被持续压抑，难以转化为市场拉力。

##### 4.2. 供给失配：产业集聚不足与质量标准缺位

供给侧的结构性失配体现在量与质两个层面。在产品端，中低端适老日用品品类不足、质量参差不齐，高端产品则因定价过高覆盖面有限，供给结构与老年群体多层次需求之间存在明显错位[6]。在服务端，长期护理、居家照护等核心养老服务质量标准尚不统一，行业规范缺位，服务机构水平良莠不齐，老年消费者信任机制不健全，有效需求释放受阻[7]。在产业组织层面，市场主体整体呈现“小散弱”格局，据民政部《2024年度国家老龄事业发展公报》，2024年相关企业年度新增注册量达7.76万家[14]，但全国性高水平产业集群尚未形成，数据孤岛突出，产业链协同不足，跨界融合的制度壁垒亦尚未有效破除。

##### 4.3. 要素短缺：人力资本积累不足与职业认同缺失

养老服务人才的数量缺口与质量短板并存，是制约供给侧能力提升的核心要素约束。我国养老护理员供给存在较大缺口，薪酬待遇长期偏低、职业发展路径不清晰、社会认同感不足，导致“招人难、留人难”问题长期难以根本改善。更为关键的是，银发经济的跨界融合发展催生了对复合型人才旺盛需求，既懂老年医学与心理健康，又熟悉数字技术和市场运营的复合型人才极为稀缺，现有职业培训体系与产业实际需求存在明显错位，制约了服务质量与创新能力的整体提升。

##### 4.4. 技术鸿沟：智慧养老产品的“适配性困境”

技术供给与用户能力之间的结构性落差，形成了智慧养老推广的“适配性困境”。许多老年人面临智能设备操作困难与网络服务使用障碍，加之电信诈骗和数据泄露风险的持续威胁，老年人对数字化养老平台的信任度普遍偏低，导致智慧养老产品陷入“不好用 - 不愿用 - 不推广”的恶性循环[9]。从区域分布看，城乡数字鸿沟与代际数字鸿沟相互叠加，农村老年群体面临的数字障碍尤为突出，成为数字适老化转型中最难突破的结构性短板。

上述四重约束相互交织、相互强化：需求约束压抑有效购买力，供给失配阻碍质量提升，要素短缺拉低服务上限，技术鸿沟阻断新兴业态落地通道。破解供需错配，须在厘清生成机理的基础上，从治理逻辑出发构建系统性的路径重构框架。

## 5. “十五五”时期银发经济供需适配的治理框架与路径重构

针对上述四大挑战，本文从供给侧结构性响应、产业生态重构、要素保障体系、数字包容治理四个维度提出系统性路径，共同推动供需适配效率的整体提升。

### 5.1. 供给侧结构性响应：从数量扩张向品质适配转型

解决供需结构错配，核心在于依据公共品属性划分供给层次，厘清政府与市场边界。在产品端，应以分级认证制度引导企业向“普惠 + 品质”双轨并行，对通过认证的中端适老产品给予财政补贴与政府采购优先支持；在服务端，应加快建立失能老年人照护服务国家标准，扩大长期护理保险覆盖面，将重度失能老人专业照护纳入基本公共服务范畴，同时构建“政府引导、市场主体、社会参与”的多元供给格局，提升供给体系对多层次老年需求的响应能力。

### 5.2. 产业生态重构：培育新质生产力与集群协同发展

产业布局分散的问题，需以空间集聚与融合重塑产业生态。一方面，应在东部成熟地区发展提质增效型集群、在中西部布局普惠服务型产业基地，重点培育老年用品、智慧健康养老、康复辅具三大核心集群，通过龙头企业品牌化、连锁化战略打通产业链瓶颈；另一方面，应加快推进银发经济与数字经济、绿色经济的深度融合，打破医疗、养老、文旅、金融等行业的数据孤岛与制度壁垒，建立统一的银发经济供需信息平台，以数据要素流通带动资源配置效率整体提升。

### 5.3. 要素保障体系：职业认同重塑与人力资本支撑

人才短缺问题的根本出路在于重塑职业认同与提升要素回报。应健全“学历+技能证书”双通道评价机制，依托高等院校、职业学校和行业协会培育掌握老年医学、心理健康、数字技术的复合型人才；建立与服务质量、技能等级挂钩的绩效分配机制，切实提升养老护理员薪酬待遇与职业发展空间；同时稳妥推进渐进式延迟退休，大力拓展“银龄行动”岗位，通过低龄老年人力资源的有效开发充实养老服务队伍。

### 5.4. 数字包容治理：弥合技术供给与能力的“适配性困境”

弥合数字鸿沟的关键，在于从“技术供给”转向“能力包容”。应强制要求政务、医疗、金融等高频应用场景全面优化“长辈模式”，并保留线下人工服务渠道；建立适老化产品专项认证制度，构建老年人个人信息保护专项法规，严厉打击电信诈骗和数据滥用行为；同时推进嵌入式智慧养老试点，整合居家、社区、机构三类场景数据，利用人工智能与远程监护技术为独居、高龄、失能老年人提供全天候健康管理服务，推动智慧养老从“不好用 - 不愿用 - 不推广”的恶性循环向良性生态转变。

## 6. 结语

“十五五”时期银发经济高质量发展是积极应对人口老龄化的必然要求，更是构建强大国内市场、实现共同富裕的战略支撑。本文突破传统的现象描述路径，构建“需求多维演进 - 供给阶梯错配 - 制度包容调节”的分析框架，系统剖析了供需错配的现实表征与深层生成机理，揭示了当前面临的四重结构性约束：供需层次错位、产业集聚不足、人力资本短缺、数字适配困境，并从制度分层、供给创新、需求

激活、要素保障四个维度提出了治理路径。研究表明，银发经济供需适配的优化，既需要政府在制度层面厘清公共品边界、完善要素市场，也需要市场主体在产品创新与服务标准化方面主动作为，更需要以数字包容治理弥合技术供给与用户能力之间的“适配性鸿沟”。

## 参考文献

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见: 国办发〔2024〕1号[Z]. [https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content\\_6926087.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content_6926087.htm), 2024-01-15.
- [2] Bloom, D.E., Canning, D. and Fink, G. (2011) Implications of Population Aging for Economic Growth. National Bureau of Economic Research.
- [3] 蔡昉. 中国式现代化进程中的人口老龄化: 趋势、机遇与应对[J]. 国家治理研究, 2025(4): 9-16.
- [4] 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, 44(2): 158-166.
- [5] 杨凡, 潘越, 黄映娇. 中国老年人消费结构及消费升级的影响因素[J]. 人口研究, 2020, 44(5): 61-79.
- [6] 苗慧. 人口老龄化对中国消费结构的异质性影响研究——基于回归数学模型的省级面板数据实证分析[J]. 中国商论, 2024(2): 101-104.
- [7] 邵红梅, 丁洪宇, 李通屏, 等. 人口老龄化影响中国产业结构升级的作用机制研究[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2025, 27(3): 37-52.
- [8] 周博, 赵绍阳. 供需平衡视角下长期护理保险的实施效果[J]. 经济学动态, 2024(5): 109-126.
- [9] 阎志俊. “互联网+”背景下智慧养老服务模式[J]. 中国老年学杂志, 2018, 38(17): 4321-4325.
- [10] 陆杰华, 韦晓丹. 老年数字鸿沟治理的分析框架、理念及其路径选择——基于数字鸿沟与知沟理论视角[J]. 人口研究, 2021, 45(3): 17-30.
- [11] Elder, G.H. (1998) The Life Course as Developmental Theory. *Child Development*, **69**, 1-12. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.1998.tb06128.x>
- [12] Bourdieu, P. (2001) *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. 2nd Edition, Routledge.
- [13] Silver, H. (1994) Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. *International Laboratory Review*, **133**, Article 531.
- [14] 民政部, 全国老龄工作委员会办公室. 2024年度国家老龄事业发展公报[R]. 北京: 民政部, 2025. [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202507/content\\_7033724.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202507/content_7033724.htm)
- [15] 工业和信息化部, 民政部, 卫生健康委, 等. 五部门印发《关于促进老年用品产业发展的指导意见》的通知: 工信部联消费〔2019〕292号[Z]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/18/content\\_5470395.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/18/content_5470395.htm), 2019-12-31.