

银发经济高质量发展的现实困境与路径研究

唐菁菁

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年4月22日; 录用日期: 2026年7月23日; 发布日期: 2026年7月31日

摘要

在人口老龄化持续加深和经济发展方式加快转型的背景下, 银发经济逐渐成为兼具民生保障与经济增长功能的重要领域。银发经济的发展不仅关系老年群体生活质量的改善, 也关系扩大内需、优化产业结构和培育新增长点的现实进程。当前, 我国银发经济虽已具备较强的人口基础和政策支撑, 但在实际发展中仍面临供需错配、产业基础薄弱、消费潜力转化不足、科技与人才支撑不充分以及制度规则有待完善等问题。造成这些困境的原因, 既包括老年需求识别不够精准、市场供给组织能力不足, 也与政策协同、标准建设和监管规则不够成熟有关。推动银发经济高质量发展, 需要围绕需求分层重塑供给体系, 增强科技创新与人才培养支撑, 完善政策环境和市场规则, 逐步形成政府引导、市场运作和社会参与相结合的发展格局。只有在民生保障与产业发展之间建立更有效的协调机制, 银发经济才能真正从政策倡导转化为稳定、可持续的发展动能。

关键词

银发经济, 人口老龄化, 高质量发展, 供需匹配, 养老服务

Research on the Real-World Dilemmas and Pathways for High-Quality Development of the Silver Economy

Jingjing Tang

School of Law, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: April 22, 2026; accepted: July 23, 2026; published: July 31, 2026

Abstract

Against the backdrop of deepening population aging and accelerating transformation of China's development model, the silver economy has gradually become an important field that combines social

welfare with economic growth. Its development is closely related not only to the improvement of the quality of life of older adults, but also to the expansion of domestic demand, the optimization of industrial structure, and the cultivation of new drivers of growth. Although China's silver economy already has a solid demographic foundation and strong policy support, it still faces a number of constraints in practice, including mismatch between supply and demand, weak industrial foundations, insufficient conversion of consumption potential into effective demand, inadequate support from technology and professional talent, and an institutional framework that remains to be improved. These difficulties stem not only from the limited precision in identifying older adults' needs and the weak organizational capacity of market supply, but also from insufficient policy coordination, incomplete standard-setting, and imperfect regulatory rules. To promote high-quality development of the silver economy, it is necessary to rebuild the supply system on the basis of differentiated demand, strengthen technological innovation and talent cultivation, and improve the policy environment and market order, so as to gradually form a development pattern characterized by government guidance, market operation, and social participation. Only by establishing a more effective coordination mechanism between social welfare and industrial development can the silver economy be transformed from a policy initiative into a stable and sustainable source of growth.

Keywords

Silver Economy, Population Aging, High-Quality Development, Supply-Demand Matching, Elderly Care Services

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

银发经济之所以成为当前中国经济社会发展中的重要议题，根本原因在于人口老龄化已经不再只是社会保障问题，而是正在重塑消费结构、服务结构和产业结构。国务院办公厅 2024 年印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，首次从国家层面对银发经济作出系统部署，将其界定为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[1]。国家统计局《中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报》显示，截止 2025 年末，我国 60 周岁及以上人口已达 32,338 万人，占总人口的 23.0%；65 周岁及以上人口达 22,365 万人，占比 15.9% [2]。从产业规模看，依据《中国银发经济发展报告（2024）》数据，2024 年银发经济规模约 7 万亿元，约占 GDP 的 6%；至 2035 年有望突破 30 万亿元，占 GDP 比重升至约 10% [3]。在老龄化程度持续加深的背景下，银发经济已经同时具有民生保障和经济增长的双重意义。

现实中，银发经济的发展并未随着政策支持和人口增长而自然走向成熟[4]。一方面，老年群体规模扩大、消费需求升级，养老服务、健康管理、文旅休闲、智能产品等领域都呈现出明显增长趋势；另一方面，市场供给、产业体系和制度支撑却没有同步完善，供需错位、产品同质化、市场信任不足等问题依然突出。已有研究注意到，银发经济面临的矛盾已经不只是“供给够不够”，更是“供给能不能对接需求”“市场能不能形成稳定运行机制”的问题。

如果只看到银发经济的市场规模，很容易把它理解成一个自然成长的“朝阳产业”；如果只强调养老服务的公益属性，又容易忽视其产业发展和消费扩容的一面[5]。更合适的做法是把银发经济放在高质量发展语境下考察，关注其概念边界、现实困境以及可行路径。

2. 银发经济高质量发展的内涵与特征

银发经济不是传统养老产业的简单扩容，也不是围绕老年群体展开的零散消费集合。它既与老龄阶段的现实需求有关，也与未老阶段的健康、财富和养老准备密切相关。要讨论银发经济高质量发展，需要界定它的概念边界和现实特征，以防其困境分析和路径设计流于空泛。

2.1. 银发经济的概念内涵

从政策定义看，银发经济既包括面向老年人的产品和服务，也包括围绕未来老龄阶段所展开的准备性经济活动[6]。这意味着银发经济不等同于狭义养老服务，而是覆盖养老照护、医疗康复、老年用品、适老化改造、老年教育、养老金融以及相关数字服务等多个领域。国家统计局发布的《养老产业统计分类(2020)》也从制度层面说明，养老相关产业已经呈现出跨行业、跨场景、跨链条的发展特征。由此看，银发经济本质上是一种复合型经济形态[7]。

2.2. 高质量发展的基本要求

银发经济的高质量发展，不能只看供给数量和市场规模，还要看供需之间是否匹配、产品服务是否优质、制度环境是否稳定。与早期偏重“补短板”的发展逻辑相比，当前更需要关注结构优化和质量提升。在供给端，要从单一、标准化服务转向分层、精准化供给；在需求端，要从满足基本养老需要延伸到健康促进、文娱消费和社会参与；在制度层面，则要形成事业、产业、市场和社会协同推进的格局。

2.3. 银发经济的现实特征

银发经济市场力量不断增强。民政部、全国老龄办《2024 年度国家老龄事业发展公报》显示，2024 年我国从事老年产品和服务的相关企业新增注册 7.76 万家，2024 年共发布适老化相关国家标准 34 项，优质企业品牌不断涌现[8]。结合上述最新数据，我国银发经济从 2024 年约 7 万亿元发展至 2025 年的 9 万亿元，正不断向 2035 年 30 万亿元的预测发展，市场总量与产业链条同步扩大[9]。

同时，银发经济发展中呈现出新的变化。其一，老年消费需求正在分层，低龄老年群体在健康、旅游、文化娱乐和智能产品上的消费意愿更强，高龄、失能和独居老人则更依赖照护服务、康复辅具、助餐助洁与居家适老化改造。其二，老年消费正由“养老”向“享老”延伸，需求从基本保障转向品质生活。其三，数字化开始深刻影响老年消费场景。《2024 年度国家老龄事业发展公报》显示，截至 2024 年末，60 周岁及以上“银发”网民数量达到 1.56 亿，超过 3000 个老年人常用互联网网站和应用完成适老化改造[8]。这些变化表明，银发经济已经进入由总量扩张转向结构升级的新阶段。

3. 银发经济高质量发展的现实困境

银发经济并不缺少政策关注，也不缺少人口基础，真正的问题在于现有供给体系、市场机制和制度支撑还没有建立起与老龄社会相适应的运行逻辑。宏观上看，市场前景被反复强调；微观上看，老年人的真实需求并没有被充分回应，企业也没有形成稳定的盈利预期。高质量发展之所以迟迟难以推进，症结就在于现实运行层面仍有几处关键问题。

3.1. 供需错配依然突出

当前银发经济最核心的问题，仍是供需关系没有真正对接起来。老年人口增长确实带来了庞大的需求基础，但需求内部已经明显分化：低龄老年群体关注文旅休闲、健康管理、智能设备和品质消费，高龄老年群体则更依赖照护服务、康复辅具和适老化改造。从供给端看，养老服务设施总量近年明显扩张，《2024 年度国家老龄事业发展公报》显示，截至 2024 年末全国共有各类养老机构和设施 40.6 万个、养

老床位 799.3 万张，其中护理型床位占比已由 2020 年的 48% 提升至 65.7% [8]。然而，“床位增量”并未直接转化为对应需求的有效覆盖：按此口径估算，可承接重度照护需求的护理型床位仅约 525 万张，与失能失智老人约 4500 万人的需求规模 [10] 之间形成显著结构缺口；且大量床位仍以通用化标准建设，难以契合卧床、坐轮椅、认知障碍等差异化群体的专业照护需求。现实中的供给却更多停留在基础性、一般化服务层面，整合型、一站式和个性化供给明显不足 [11]。机构资源的空间错配同样突出，中心城区优质机构“一床难求”，郊区农村则普遍存在床位闲置。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》将基本养老服务的重点定位于失能老年人照护 [12]，也从政策层面印证了上述结构缺口的严重性。这种错配使得银发经济既有“供给不足”的问题，也有“供给无效”的问题。

3.2. 产业基础仍然偏弱

银发经济涉及面很广，但产业体系并不成熟。据民政部数据，截至 2025 年底全国养老机构共 4.17 万家，从业人员 72.2 万人，其中民营及公建民营机构合计约 3 万家 (占 71.9%) [13]。尽管社会力量虽已成为多元供给主体，平均每家机构从业人员不足 18 人，机构整体呈现“小、散、弱”格局，连锁化、品牌化的规模经营主体仍较为有限，缺乏龙头企业带动，产业链上下游之间的衔接也不够紧密。养老服务与医疗、文旅、金融、科技之间虽然具备天然联系，但在现实中仍然存在碎片化发展、融合不足的问题 [14]。这使得银发经济看上去门类很多，真正能够形成品牌效应和规模效应的领域却并不多。

3.3. 消费潜力尚未充分转化为有效需求

老年人口多，不等于市场消费自然旺盛。银发经济长期面临潜在需求和现实支付之间的落差。一部分老年人则受家庭养老观念影响，更倾向于依赖家庭成员而不是外部服务；另一部分老年人受收入水平限制，对市场化养老服务和高品质产品的支付能力不足。从近期一项消费侧调查——《2024 年居民养老现状消费调查报告》来看，约 73.72% 的老年人倾向于居家养老，养老服务业消费总体评价一般，超过九成消费者反映遇到不同类型的消费问题，价格不透明、服务质量参差不齐、过度营销与个人信息泄露等情况都在持续削弱消费意愿 [15]。这说明银发经济的发展障碍不只是产品短缺，也包括需求端的转化不畅。

3.4. 技术、人才与制度支撑仍有短板

银发经济要实现高质量发展，离不开科技创新、专业人员和稳定制度环境的支撑，但这几方面目前都还不充分。技术层面，智慧养老、康复辅具、适老化数字产品等领域仍存在研发能力不足和推广不均衡的问题。人才层面，护理、评估、康复、运营等专业队伍短缺的问题尤为突出：目前我国失能失智老人约 4500 万人，而仅有约 248 万人次取得养老护理员职业资格证书或职业技能等级证书 [10]；民政部门数据同时显示，由于职业认同感较差、工资待遇偏低等原因，养老护理员年流失率超过 30% [16]，与日益旺盛的居家、社区和机构照护需求严重不匹配。制度层面，虽然政策密集出台，但行业标准、收费规则、质量评价和市场监管仍有待完善。这些短板叠加在一起，直接影响了市场信任、供给质量和行业扩张能力 [17]。

4. 银发经济发展困境的成因分析

供需错配、产业薄弱和支撑不足，并不是彼此孤立的问题，它们更多是同一套结构性矛盾在不同层面的呈现。银发经济之所以迟迟难以走向高质量发展，关键不在于市场完全没有空间，而在于需求侧、供给侧和制度侧之间尚未形成稳定有效的衔接机制。

4.1. 需求识别与需求转化仍然偏弱

从社会学角度看，老年人并不是一个同质化消费群体，而是受到年龄阶段、健康状态、收入阶层、

家庭结构和城乡空间等因素共同塑造的差异化群体。低龄健康老人可能更关注发展型、享受型消费，高龄或失能老人则更需要基础照护和社会支持；城市老人更容易接触数字平台和专业服务，农村老人则更依赖亲缘网络和基层公共服务。若市场主体仍以统一的老人形象来设计产品，就会导致需求识别粗糙、供给定位模糊。进一步从家庭结构变迁看，家庭规模缩小、子女异地工作和传统孝道伦理的转型使得“以家庭照护为主”的供养格局逐步弱化，但社会化养老服务尚未形成稳定补位。老年人的需求转化路径受到市场、家庭、与社区三方协调机制不畅的制约。与此同时，潜在需求转化为现实消费还受到支付能力和价格预期的制约。居家养老仍是多数老人的现实选择，老年人能够接受的服务价格与市场价格之间存在明显落差，这直接影响了服务消费的持续释放。

4.2. 供给组织能力和产业协同能力不足

银发经济要形成稳定市场，不能只靠若干分散项目支撑，还需要具备持续创新、跨领域整合和品牌化经营能力。当前不少机构规模偏小、经营分散，缺乏稳定的产品研发能力和长期运营能力，养老服务与医疗、科技、金融、文旅等领域的连接也不够紧密。智慧健康养老产品和服务仍处于持续推广、典型示范和场景扩散的阶段，产业成熟度还有待提高。

4.3. 政策协同、标准供给和监管规则仍不完善

银发经济兼具民生属性和市场属性，政策环境对其发展影响尤为直接。当前相关政策已经越来越密集，但不同部门之间的职责衔接、政策执行和标准建设仍然存在不够顺畅的问题。《2024 年度国家老龄事业发展公报》显示，适老化相关国家标准和标准计划正在加快推进[8]。2025 年印发的《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》明确提出，要健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系[12]。这都说明这一领域内标准与认证体系虽在加快建设，但与产业实际需求之间仍存在差距，制度层面仍需进一步打通。

5. 银发经济高质量发展的实现路径

银发经济要真正走出“潜力很大、落地不强”的困境，关键在于把需求变化、产业升级和制度建设放到同一框架内统筹推进。路径设计不能停留在单纯增加供给或简单加码补贴上，而应当围绕“需求更精准、供给更有效、规则更稳定”这三个方向展开，逐步形成能够支撑长期发展的市场与制度环境。

5.1. 以需求分层为基础重塑供给体系

银发经济的发展不能再沿用“一类老人、一套服务”的思路，而应根据年龄结构、健康状况、城乡差异和家庭形态推进分层供给。对高龄、失能和独居老人，应把居家照护、助餐助洁、康复护理、适老化改造放在更突出的位置；对低龄、健康老人，则应增加健康管理、文化教育、旅居文娱、智能消费等服务供给[18]。供给方式上，可围绕社区嵌入式服务、家庭养老床位、线上线下一体化服务平台等载体提升匹配效率，使产品和服务从“能提供”转向“用得上”。

5.2. 以科技创新和人才培养增强产业支撑

银发经济的升级离不开技术和人才。技术层面，应把智慧健康养老产品从目录推广、示范应用进一步推向日常生活场景，提升智能辅具、健康监测、居家安全看护、远程康复等产品的可及性和易用性。人才层面，则要把护理、评估、康复、运营等岗位作为重点，加快职业技能等级认定和培训体系建设。围绕养老服务人才，《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》提出研究设立养老服务相关新职业，建立养老服务专业技术人员职业资格制度，并配套“岗位需求 + 技能培训 + 技能评价 + 就业服

务”的项目化培训模式[12]，这为行业专业化提供了制度基础。

5.3. 以制度优化和主体培育激发市场活力

高质量发展最终还要落到一个稳定、可预期的制度环境上。因此，制度优化可以从以下角度发力：首先，应继续完善基本养老服务和普惠养老服务的政策边界，让政府兜底与市场供给各归其位；其次，需要健全收费、质量评价、信息保护和标准认证制度，降低老年消费者的选择风险；与此同时，应持续培育养老服务经营主体，支持连锁化、品牌化、专业化发展。近期民政部等 8 部门印发的《关于培育养老服务经营主体 促进银发经济发展的若干措施》中，就已把品牌塑造、商标保护和主体活力提升作为重要抓手[19]。

6. 结语

银发经济的发展，不只是老龄化背景下对养老服务需求扩张的被动回应，更是中国经济社会结构调整过程中的重要组成部分。从现实情况看，我国银发经济已经具备较为坚实的人口基础、政策基础和市场基础，但距离高质量发展仍有一定差距。供需关系尚未实现有效衔接，产业组织能力仍显不足，老年消费潜力尚未充分释放，科技、人才和制度支撑也有待进一步加强。这些问题表明，银发经济的发展不能仅依赖政策推动或市场热度，而需要在需求识别、供给优化、规则完善和主体协同之间形成更加稳定的运行机制。面向未来，银发经济的关键不在于单纯扩大规模，而在于提升供给质量和资源配置效率，使其真正适应老龄社会的结构变化。只有把老年群体的多样化需求放在更突出的位置，把技术创新、人才培养和制度建设贯穿到产业发展全过程，同时处理好政府保障与市场运作之间的关系，银发经济才能在改善老年人福祉的同时，成为推动经济高质量发展的持续力量。

参考文献

- [1] 国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6926088.htm, 2024-01-15.
- [2] 中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202602/t20260228_1962662.html, 2026-02-28.
- [3] 徐建中, 赵海然, 韩华. 中国银发经济发展报告(2024) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2024.
- [4] 何颖, 王晖. 推进文旅康养产业与银发经济高质量发展对策研究[J]. 新西部, 2024(4): 99-103.
- [5] 王红漫, 时生辉. 银发经济高质量发展: 价值内涵、现实困境与路径选择[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2026, 43(2): 78-88.
- [6] 陈向阳, 罗可歆. 新质生产力驱动银发经济高质量发展路径研究——基于银发经济产业链转型升级的视角[J]. 改革与战略, 2025, 41(3): 25-33.
- [7] 养老产业统计分类(2020) [EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/xw/tjxw/tzgg/202302/t20230202_1894104.html, 2020-02-28.
- [8] 民政部、全国老龄办发布《2024 年度国家老龄事业发展公报》[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999980006135/content.html>, 2025-07-25.
- [9] 徐建中, 赵海然, 韩华, 达珺. 中国银发经济发展报告(2025) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2026.
- [10] 邱超奕. 为养老护理人才开拓更广阔天地[EB/OL]. <http://gd.people.com.cn/n2/2025/0509/c123932-41221903.html>, 2025-05-09.
- [11] 刘轶锋. 银发经济供需均衡理论逻辑、现实困囿与实现路径——基于“技术-组织-环境”框架的分析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2026, 43(1): 64-71.
- [12] 中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6996775.htm, 2025-01-07.
- [13] 李京泽, 张祉譔. 至 2025 年底中国养老机构达 4 万余家 从业人员超 72 万[EB/OL].

-
- <https://www.chinanews.com.cn/gn/2026/01-13/10551054.shtml>, 2026-01-13.
- [14] 陈友华, 孙永健. 银发经济发展: 问题与前景[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2025(3): 5-14+226.
- [15] 2024 年居民养老现状消费调查报告[EB/OL].
<https://scjgi.sc.gov.cn/scsjgi/c104529/2024/11/11/1dc756724c064f1abb5d170fb5b38eb4.shtml>, 2024-11-11.
- [16] 新华视点|3500 万失能老年人: 如何摆脱“一人失能, 全家失衡”困局? [EB/OL].
<https://www.news.cn/politics/20241114/59f5dab2a8c441bab587722782d5bc99/c.html>, 2024-11-14.
- [17] 陈功, 冉晓醒, 刘丰睿, 等. 发展银发经济应对人口老龄化的思考与建议[J]. 中国工程科学, 2024, 26(6): 10-18.
- [18] 武荣. 积极老龄化视角下内蒙古农村养老服务体系优化研究[J]. 北方经济, 2023(5): 62-65.
- [19] 关于培育养老服务经营主体 促进银发经济发展的若干措施[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202601/content_7054605.htm, 2026-01-13.