

# 积极应对老龄化：“十五五”时期银发经济展望、挑战与建议

产业研究中心

## 摘要:

- 积极应对人口老龄化已从阶段性问题应对升级为长期性、系统性国家战略，我国养老政策导向正从“保障基本供给”向“追求优质可持续”深度转型。我国老龄化进程加速，老年群体需求升级，但养老服务供给存在供需错配、适老化产品质量不高、产业集中度不足、专业人才短缺等挑战。《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》强调构建多层次养老服务体系，强化医养结合、长期护理保险和适老化改造，并通过延迟退休、开发老年人力资源激活银发经济。未来五年，银发经济需通过顶层设计、产品创新、人才培育和生态优化实现高质量发展。
- “十五五”银发经济新蓝图，双轮驱动“品质养老”：《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》精准回应了当前我国养老服务供给中存在的区域供给失衡、城乡发展落差明显、服务品质良莠不齐等现实问题，标志着积极应对人口老龄化已从阶段性问题应对升级为长期性、系统性国家战略，我国养老政策导向正从“保障基本供给”向“追求优质可持续”深度转型。
- **政策承启：**《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》很好地延续了“十四五”时期的政策导向。具体主要体现在这样几个方面：一是积极应对人口老龄化的国家战略一以贯之；二是医养结合的发展理念持续深化；三是持续推进长期护理保险制度；四是适老化改造政策支持持续加强；五是对老年教育事业的重视程度继续提升。
- **从“补短板”向“创新增长点”的战略升级：**一是把发展银发经济与“积极应对人口老龄化”以及“健全养老事业和产业协同发展政策机制”紧密结合；二是从硬件基础设施建设向科技赋能和融合创新深刻转型；三是从“补供给、兜底线”到“供需协同发力”；
- **银发经济的“十五五”新趋势：**智慧赋能，集群崛起：一是科技驱动的智慧养老产业将成为核心增长点，人工智能、机器人、可穿戴设备等技术 在养老场景的规模化应用还将进一步加快；二是银发经济从单一养老向全生命周期银发消费需求拓展，产业布局将超越传统的老龄阶段，向前延伸至中年时期的健康干预与养老财富规划，向后覆盖高龄阶段的失能照护与精神慰藉；三是城乡均衡养老服务体系不断完善，加快补齐农村养老服务短板并有效改善农村老年人的生活质量是关键难点；四是养老金融对银发经济的支撑作用进一步加强，“十五五”时期养老金融将从一个相对分散、探索性的阶段进入更加系统化、制度化的新阶段。五是银发产业集群化发展有望进一步加快，银发经济产业园正处在高速发展和模式迭代的关键时期，产业集群化将成为有效破解资源分散与协同低效的难题，助力我国银发经济加速迈向高质量的关键手段。
- **“十五五”银发经济需应对四大挑战：**一是供需错配方面普惠性服务供给明显不足，尤其是基础照护型床位存在较大缺口；二是适老化产品供给不足；三是银发经济企业“小而散”，产业链整合不足；四是养老护理员的人才短缺已成为制约银发经济高质量发展的关键瓶颈。
- **“十五五”银发经济高质量发展政策建议：**第一，强化顶层设计与跨部门协同机制，加快建立以“政府保基本、市场促多元、社会广参与”为核心的多层次供给体系；第二，推动适老化产品创新，激活市场有效供给；第三，系统性构建养老人才培养与激励体系，多措并举壮大专业队伍；第四，以生态优化促进产业升级，提升集群发展效能。
- **风险提示：**宏观环境变化、产业政策更新、资本市场调整。

	周洪荣(分析师)
	021-23185837
	zhouhongrong@gtht.com
	登记编号 S0880525040006
	敖丹丹(分析师)
	010-83939772
	aodandan@gtht.com
	登记编号 S0880522010003

## 往期回顾

## 目录

1. “十五五”银发经济新蓝图，双轮驱动“品质养老” .....	3
2. 政策承启：从“补短板”向“创新增长点” .....	4
3. 银发经济的“十五五”新趋势：智慧赋能，集群崛起.....	7
4. “十五五”银发经济需应对四大挑战.....	8
5. “十五五”银发经济高质量发展政策建议.....	9
6. 风险提示 .....	10

## 1. “十五五”银发经济新蓝图，双轮驱动“品质养老”

人口转变催生银发经济，随着我国老龄化进程加速，银发经济正在成为推动消费升级和产业转型的重要引擎。我国六十岁以上人口超过3亿，占总人口的比重达到22%，但每千名老人养老床位数、执业医师数、护士数与发达国家均存在不同程度差距，老年群体及其家庭需求不断升级，对银发产品和服务供给的规模、结构、品质都提出了更高要求，发展与人口变化相适应的新产业、新经济日渐紧迫，银发经济有望迎来重大发展机遇。

2025年10月28日，中共二十大四中全会发布《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》（以下简称《建议》）。《建议》为银发经济与养老产业规划了系统蓝图，其主旨是构建一个涵盖服务、人力与经济的综合性生态。政策导向从解决“有无”转向追求“优劣”，通过“事业+产业”双轮驱动：事业层面着力夯实公平可及的基本服务，强化医养结合与长护险支撑；产业层面则通过优化环境激发市场供给潜力，满足多元化需求。同时，通过政策激励激发市场活力，引导社会资本发展多样化、高品质的养老产业，并配套实施延迟退休、开发老年人力资源，旨在全面激活“银发经济”，形成政府、市场、社会、家庭和个人多元协同的现代化养老体系。

《建议》明确指出，要“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”。这一部署标志着积极应对人口老龄化已从阶段性问题应对升级为长期性、系统性国家战略，我国养老政策导向正从“保障基本供给”向“追求优质可持续”深度转型。过去政策更侧重解决高龄、失能、独居老人等群体的基本生存与照护需求，聚焦“有没有”的核心诉求；未来五年，将在夯实基本养老服务体系的基础上，进一步聚焦“好不好”“精不精”“可持续”的更高要求，通过激发市场活力、引导社会参与、强化科技赋能，构建政府主导、市场运作、社会支持、家庭尽责、个人参与的多元协同发展格局。在政策实施层面，养老事业将继续以低收入、特困、失能等刚需群体为重点，凸显政府主导的公平性与基础性；养老产业则面向中等收入及以上群体，强化市场主导的效率性、多样性与可持续性，二者互为补充、协同发力。同时，后继有望通过创新运用财税、土地、金融、人才等政策工具，打通医疗、社保、住房等跨领域政策壁垒，形成事业讲公平、产业重效率，事业为产业培育信任土壤，产业为事业输送创新要素，二者互为支撑、协同发展的良性机制，全面提升我国养老服务供给与消费的整体效能与综合水平。

《建议》提出要“优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，加强公共设施适老化和无障碍改造”。这一部署精准回应了当前我国养老服务供给中存在的区域供给失衡、城乡发展落差明显、服务品质良莠不齐等现实问题。未来政策预计将围绕这样几个方面推进，一是筑牢基本养老服务的普惠底色与可及基础，通过强化财政投入保障，让每位老年人都能便捷获取助餐、助浴、助医、助行等基本服务，对于农村和欠发达地区，将借助中央财政转移支付、结对帮扶等多元途径，逐步弥合服务差距；二是健全城乡养老服务联动网络，着力搭建“居家为根基、社区为枢纽、机构为支撑、医养深度融合”的多层次养老服务架构，重点强化社区养老服务中心的综合服务功能，使其成为衔接家庭、养老机构与医疗资源的核心枢纽；三是深入推进公共设施适老化升级，具体涵盖老旧小区电梯加装、公共厕所无障碍升级、交通出行便利化改造等内容。

《建议》提到要“发展医育、医养结合服务”，并“推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给”。这表明国家正着力解决当前老年人医疗与养老服务相互脱节、照护资源衔接不畅的问题。医养结合并非医疗与养老服务的机械叠加，而是要实现二者在功能、资源与服务流程上的有机融合，让老年人在养老时能及时获得专业医疗支持，在就医期间也能获得生活照护与精神慰藉。预计未来五年，将涌现更多内设医疗单元的养老机构，或增设养老服务的医疗机构，逐步形成“医养一体、资源共享”的服务新模式。为失能老年人长期照护体系的关键支撑，长期护理保险制度已在多地开展试点并积累经验，未来将在总结地方经验的基础上，进一步扩大实施范围，探索建立全国统一或区域衔接的长护险制度，为失能老年人及其家庭提供可持续的财务与服务支持。此外，康复护理与安宁疗护作为全周期老年健康服务的重要组成部分，也将迎来

更广泛的供给提升和服务优化，以回应老年人多样化、多层次的健康养老需求。《建议》提出要“稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方面年龄限制政策，积极开发老年人力资源，发展银发经济”。这一政策导向旨在系统应对我国人口年龄结构变化、人均预期寿命延长和国民受教育年限增加所带来的新形势。渐进式延迟退休政策不仅是应对人口老龄化背景下劳动力供给趋紧的客观需要，更有助于延长个人职业周期，提升养老金积累水平，实现个体从“被动赡养”向“自主发展”的转变。通过开发老年人力资源，社会得以重新发现和利用老年人长期积累的经验、技能与智慧，使其在经济活动和社会建设中持续发挥作用，从而推动“银发经济”成为新的增长点，形成老年群体老有所为、社会活力持续增强的良性互动格局

## 2. 政策承启：从“补短板”向“创新增长点”

表 1 将《建议》中银发经济相关部分与《第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（以下简称《纲要》）和《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（以下简称《规划》）进行了简要对照。总体来看，《建议》很好地延续了“十四五”时期的政策导向。具体主要体现在这样几个方面：一是积极应对人口老龄化的国家战略一以贯之。《建议》强调要积极应对人口老龄化，《规划》强调“人口老龄化是人类社会发展的客观趋势，我国具备坚实的物质基础、充足的人力资本、历史悠久的孝道文化，完全有条件、有能力、有信心解决好这一重大课题”；二是医养结合的发展理念持续深化。《建议》要求“发展医育、医养结合服务”，《规划》也提出要“深入推进医养结合，丰富医养结合服务模式，增加医养结合服务供给，提升医养结合服务质量”，2024 年 1 月发布的《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》（以下简称《意见》）也提到要“鼓励拓展医养结合服务”；三是持续推进长期护理保险制度。《建议》要求“推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给”，《规划》提出“稳步建立长期护理保险制度”，《意见》提出“积极发展商业医疗保险和商业长期护理保险，开展人寿保险与长期护理保险责任转换业务试点工作”。根据央视新闻援引国家医保局数据显示，长期护理保险自 2016 年启动试点八年来，全国 49 个城市试点工作稳步推进，阶段目标已基本实现。截至 2024 年底，全国超过 1.8 亿人参保，累计超过 260 万人享受待遇，基金支出超 800 亿元。四是对适老化改造政策支持持续加强。《建议》指出要“加强公共设施适老化和无障碍改造”，《纲要》提出要“推进公共设施适老化改造”，《规划》提到要“实施居家适老化改造，引导各类旅游景区、度假区加强适老化建设和改造，造老年友好型社会环境”，《意见》也提到要“开展居家适老化改造，鼓励老旧小区加装电梯、家庭配备智能安全监护设备，开展数字适老化能力提升工程”；五是对老年教育事业的重视程度持续提升。《建议》强调要“积极开发老年人力资源”，《规划》提出要“践行积极老龄观，创新发展老年教育，鼓励老年教育机构开展在线老年教育”，《意见》进一步明确要“依托国家老年大学搭建全国老年教育公共服务平台，建立老年教育资源库和师资库”。

表 1: 第十五个五年规划建议中“银发经济”部分与十四五规划的主要内容对比

第十五个五年规划的建议 (2025 年 10 月)	第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要 (2021 年 3 月)	“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划 (2021 年 12 月)
------------------------------	--	---

**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。**优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，加强公共设施适老化和无障碍改造。发展医育、医养结合服务。推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给。**稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方面年龄限制政策，积极开发老年人力资源，发展银发经济。**

**推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，大力发展普惠型养老服务，支持家庭承担养老功能，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。**完善社区居家养老服务网络，推进公共设施适老化改造，推动专业机构服务向社区延伸，整合利用存量资源发展社区嵌入式养老。强化对失能、部分失能特困老年人的兜底保障，积极发展农村互助幸福院等互助性养老。深化公办养老机构改革，提升服务能力和水平，完善公建民营管理机制，支持培训疗养资源转型发展养老，加强对护理型民办养老机构的政策扶持，开展普惠养老城企联动专项行动。加强老年健康服务，深入推进医养康养结合。加大养老护理型人才培养力度，**扩大养老机构护理型床位供给，养老机构护理型床位占比提高到55%**，更好满足高龄失能失智老年人护理服务需求。逐步提升老年人福利水平，完善经济困难高龄失能老年人补贴制度和特殊困难失能留守老年人探访关爱制度。健全养老服务综合监管制度。构建养老、孝老、敬老的社会环境，强化老年人权益保障。综合考虑人均预期寿命提高、人口老龄化趋势加快、受教育年限增加、劳动力结构变化等因素，按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，逐步延迟法定退休年龄，促进人力资源充分利用。发展银发经济，开发适老化技术和产品，培育智慧养老等新业态。

**发展壮大老年用品产业。**一是加强老年用品研发制造。大力开发满足老年人衣、食、住、行等需求的老年生活用品。针对不同生活场景，重点开发适老化家电、家具、洗浴装置、坐便器、厨房用品等日用产品以及智能轮椅、生物力学拐杖等辅助产品。针对机构养老、日间托养、上门护理等需求，重点开发清洁卫生、饮食起居、生活护理等方面产品，发展辅助搬运、翻身、巡检等机器人。二是促进优质产品应用推广。建立老年用品产品目录，适时进行评估并动态调整。对自主研发、技术领先、市场认可的产品，优先纳入升级和创新消费品指南。三是鼓励发展产业集群。鼓励国内外多方共建特色养老产业合作园区，优先培育一批带动力强、辐射面广的龙头企业，打造一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群。

**促进老年用品科技化、智能化升级。**一是强化老年用品的科技支撑。加快推进互联网、大数据、人工智能、第五代移动通信(5G)等信息技术和智能硬件在老年用品领域的深度应用。二是加强老年科技的成果转化。利用现有资金渠道，支持老年用品关键技术和产品研发、成果转化、服务创新及应用推广，促进产业创新。三是发展健康促进类康复辅助器具。加快人工智能、脑科学、虚拟现实、可穿戴等新技术在健康促进类康复辅助器具中的集成应用。四是推广智慧健康养老产品应用。针对老年人康复训练、行为辅助、健康理疗和安全监护等需求，加大智能假肢、机器人等产品应用力度。开展智慧健康养老应用试点示范建设，建立一批智慧健康养老产业生态孵化器、加速器。有序发展老年人普惠金融服务。

**促进和规范发展第三支柱养老保险。**支持商业保险机构开发商业养老保险和适合老年人的健康保险，引导全社会树立全生命周期的保险理念。引导商业保险机构加快研究开发适合居家护理、社区护理、机构护理等多样化护理需求的产品。研究建立寿险赔付责任与护理支付责任转换机制，支持被保险人在失能时提前获得保险金给付，用于护理费用支出。支持老年人住房反向抵押养老保险业务发展。积极推进老年人意外伤害保险。鼓励金融机构开发符合老年人特点的支付、储蓄、理财、信托、保险、公募基金等养老金融产品，研究完善金融等配套政策支持。加强涉老金融市场的风险管理，严禁金融机构误导老年人开展风险投资。

**社区居家养老服务网络建设:** 支持 500 个区县建设连锁化运营、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络, 提供失能护理、日间照料以及助餐助浴助洁助医助行等服务。

**养老机构服务提升:** 支持 300 个左右培训疗养机构转型为普惠养老机构、1000 个左右公办养老机构增加护理型床位, 支持城市依托基层医疗卫生资源建设医养结合设施。

1. 养老服务床位总量 2025 年达到 900 万张以上
  2. 特殊困难老年人月探访率达到 100%
  3. 新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率达到 100%
  4. 养老机构护理型床位占比达到 55%
  5. 设立老年医学科的二级及以上综合性医院占比达到 60% 以上
- 在京津冀、长三角、粤港澳大湾区和成渝等区域, 规划布局 10 个左右高水平的银发经济产业园区。在全国打造一批银发经济标杆城市。

数据来源: 新华社、中国政府网、民政部官网、国泰海通证券研究。

与此同时, 与此前的《纲要》、《规划》和《意见》相比, 《建议》也能揭示出“十五五”时期银发经济政策的一些**新特点**和**发展新机遇**。

**首先, 从“补短板”向“创新增长点”的战略升级。**《建议》把发展银发经济与“积极应对人口老龄化”以及“健全养老事业和产业协同发展政策机制”紧密结合, 在一定程度上已经将其从单一的民生保障问题, 提升为关乎国家长期发展、内需扩大和产业升级的战略性安排, 这表明在“十五五”时期, 银发经济有望成为经济高质量发展的新支柱。根据中国社会福利与养老服务协会等机构发布的《银发经济蓝皮书: 中国银发经济发展报告(2024)》, 中国银发经济规模在 7 万亿元左右, 约占 GDP 的 6%, 到 2035 年, 银发经济规模有望达到 30 万亿元, 占 GDP 的 10%。未来五年, 中国将逐步迈入超级老龄化社会(65 岁及以上老年人口占比超过 20%), “长寿时代”养老服务业、老年用品消费、老年金融、健康、文旅等银发相关产业的需求将快速增长, 银发经济涉及面广、产业链长、业态多元、潜力巨大。

**其次, 从硬件基础设施建设向科技赋能和融合创新深刻转型。**《规划》和《意见》高度重视银发经济和养老产业的基础设施建设。《规划》明确提出要支持 500 个区县建设连锁化运营、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络, 在提升养老机构服务方面, 支持 300 个左右培训疗养机构转型为普惠养老机构、1000 个左右公办养老机构增加护理型床位, 支持城市依托基层医疗卫生资源建设医养结合设施(见表 1)。《意见》则提出到 2025 年要实现养老服务床位总量达到 900 万张以上, 乡镇(街道)层面区域养老服务中心建有率达到 60%, 与社区养老服务机构功能互补, 共同构建“一刻钟”居家养老服务圈。《建议》强调“高水平科技自立自强”对培育新质生产力的引领作用。科技赋能已成为银发经济发展的核心驱动力, 其目标不仅仅是满足基本养老需求, 更是要通过科技创新培育新的经济增长点, 提升养老服务整体的效率、质量和可及性, 从而更好地应对人口老龄化挑战。具体来讲, 一是在产品智能化方面推动养老服务从基础生活照料向个性化、智能化关怀升级; 二是在服务数字化方面利用数字技术重塑养老服务模式; 三是从协同生态化方面推动科技创新与产业发展的深度融合。

**最后, 从“补供给、兜底线”到“供需协同发力”。**《建议》掉要“以新需求引领新供给, 以新供给创造新需求, 促进消费和投资、供给和需求良性互动”, 这种双向发力的政策思路将有助于促进银发经济供需平衡。例如, 《建议》明确稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄, 优化就业、社保等方面年龄限制政策, 积极开发老年人力资源, 同时加快发展多层次、多支柱养老保险体系, 逐步提高城乡居民基础养老金, 有助于增加养老储备, 提升老年群体收入, 进而老年群体消费提供更加坚实的保障。2025 年 7 月, 民政部和财政部发布《关于实施向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴项目的通知》, 明确提出向中度、重度、完全失能等级的老年人放养老服务消费补贴, 补贴项目包括居家、社区、机构养老服务。居家、社区养老服务主要包括助餐、助浴、助洁、助行、助急、助医服务, 以及康复护理、日间托养等服务。根据民政部副部长刘振国在国新办发布会上答记者问披露

的信息显示，养老服务消费补贴项目自今年7月起率先在山东省等3个省份、辽宁省沈阳市等4个地市启动试点，中央财政已下达第一批养老服务消费补贴补助资金11.6亿元，支持试点地区实施补贴项目。试点地区已有8600多个养老服务机构签订了诚信承诺书，申请参与补贴项目。截至10月8日，试点地区失能老年人及其代办人已经领取了36.51万张养老服务消费券，使用消费券24.32万次，核销金额1.82亿元，在一定程度上减轻了失能老年人及其家庭照护服务经济负担，助力养老服务行业健康发展。

### 3. 银发经济的“十五五”新趋势：智慧赋能，集群崛起

基于以上分析，我们认为，“十五五”时期我国银发经济产业发展将呈现出如下如下几点趋势：

**第一，科技驱动的智慧养老产业将成为核心增长点。**“十五五”时期，人工智能、机器人、可穿戴设备等技术 在养老场景的规模化应用还将进一步加快。《意见》提出要打造智慧健康养老新业态，完善智慧健康养老产品及服务推广目录，推进新一代信息技术以及移动终端、可穿戴设备、服务机器人等智能设备在居家、社区、机构等养老场景集成应用。通过物联网、大数据、人工智能等技术的综合集成，智慧养老将朝着更深层次的产业链融合与商业模式创新演进，逐步构建起一个覆盖居家、社区、机构的智能化养老生态体系，实现从被动响应到主动预警、从单一服务到综合解决方案的转变。例如，智能可穿戴设备将不再仅是监测心率、步数的工具，而是能与家庭环境中的智能药盒、紧急呼叫系统、健康管理平台无缝联动，形成对老年人身体状况、生活安全的全天候守护网络。同时，政府主导的适老化改造将与智慧养老产品入户相结合，通过财政补贴、消费券等方式，降低家庭采用新技术的门槛，破解“资金不足”和“碎片化”难题。

**第二，银发经济从单一养老向全生命周期银发消费需求拓展。**“全生命周期”，意味着产业布局将超越传统的老龄阶段，向前延伸至中年时期的健康干预与养老财富规划，向后覆盖高龄阶段的失能照护与精神慰藉。市场需求将呈现出鲜明的分化特征：对于低龄、健康的老年人，重点在于满足其文化娱乐、继续教育、旅游旅居等提升生活品质的消费；对于高龄、失能半失能老人，则聚焦于刚性的医疗护理、康复辅助、长期照护服务。新银发群体（50-59岁）将成为推动银发经济从推动需求结构从基础保障向悦己消费、体验消费延伸的重要力量，除食品餐饮、服饰家居等基础日常消费需求外，旅游出行、社交娱乐、老年教育、宠物经济等精神类消费占比有望继续提升，成为拉动市场增长的新引擎。

**第三，城乡均衡养老服务体系不断完善。**构建更加均衡的城乡均衡养老服务体系是“十五五”时期应对我国人口老龄化区域差异的重要举措。根据第七次人口普查数据显示，全国老年人中接近一半在农村，农村在高龄化、老年抚养比、独居比等方面都远高于城镇（农村60岁以上人口占农村总人口的23.81%，高出城市8.27个百分点）。更为重要的是，农村养老基础设施、养老服务质量、医疗条件、养老服务人才等方面相对更弱。要积极应对人口老龄化战略，其关键和难点在于积极应对农村人口老龄化，必须加快补齐农村养老服务短板并有效改善农村老年人的生活质量。另一方面，随着县域商业体系不断健全，农民收入水平稳步提高，近年来农村地区消费增速更快。2024年，乡村消费品零售额6.67万亿元，增长4.3%，增速比城镇快0.9个百分点；乡村居民人均消费支出增长6.1%，增速比城镇快1.4个百分点。2025年前三季度，城乡消费市场结构持续优化，乡村消费品零售额增长4.6%，增速快于城镇0.2个百分点。

**第四，养老金融对银发经济的支撑作用进一步加强。**银发经济发展离不开多层次金融体系的支撑。2024年底，中国人民银行等九部门联合印发《关于金融支持中国式养老事业服务银发经济高质量发展的指导意见》，该文件明确了到2028年基本建立养老金融体系的阶段性目标，为“十五五”期间的政策与实践绘制了清晰的路线图，将有效推动养老金融发展从一个相对分散、探索性的阶段进入更加系统化、制度化的新阶段。2025年前三季度，我国养老产业贷款同比增速达58.2%，显著高于其他领域贷款，也体现了金融资源向养老领域倾斜的显著趋势。

**第五，银发产业集群化发展有望进一步加快。**我国银发经济的产业集群化发展已呈现出显著提速的态势，这既是应对人口老龄化的国家战略所需，也是市场内生

动力驱动的必然结果。《规划》和《意见》均提到要推进产业集群发展，在京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝等区域，规划布局 10 个左右高水平银发经济产业园区。国内银发经济产业园正处在高速发展和模式迭代的关键时期，产业集聚效应初具规模。例如，东莞市在政策中明确提出推动布局 2-3 个银发经济产业园区，并围绕生物医药、人工智能与机器人、康复辅具等五大赛道进行重点培育，通过真金白银的资助激励企业创新与集聚。根据经济参考报，成都市则系统构建了“1+3+7+7”的银发经济总体发展格局，致力于创建国家级高水平银发经济产业园，并打造多个产业主要承载地和协同发展地，形成了以老年生物医药、康复辅具、智慧养老为核心的产业体系，其重点企业已达 246 家，集群效应日益凸显。并且，这种集群化趋势有着坚实的企业基础，根据人民网研究院援引天眼查数据显示，我国现存银发经济相关企业已超过 36.7 万家，且近五年企业注册数量呈现逐年增长的态势。在顶层设计的有力引领、地方政府的精准布局以及市场主体的快速扩张共同作用下，“十五五”时期银发经济通过产业集群化，有效破解资源分散与协同低效的难题，助力我国银发经济加速迈向高质量、高效率发展的新阶段。

#### 4. “十五五”银发经济需应对四大挑战

“十五五”时期，我国银发经济将面临四大核心挑战：供需错配矛盾加剧、适老化产品供给质量不高、产业集中度不足且发展不均衡、专业服务人才短缺严重。这些问题相互交织，制约着银发经济的高质量发展，亟需通过系统性政策调整和市场机制创新加以解决。

**一是供需错配方面普惠性服务供给明显不足，尤其是基础照护型床位存在较大缺口。**“十五五”时期，我国人口老龄化程度将持续加深，应对人口老龄化任务艰巨。然而，养老服务供给与需求之间存在显著的结构矛盾。基础照护方面，根据民政部、全国老龄办发布的《2024 年度国家老龄事业发展公报》，截至 2024 年年末，全国共有各类养老机构和设施 40.6 万个，养老床位合计 799.3 万张，其中护理型床位占比 65.7%，约 525.14 万张。仍难以满足失能、半失能老年人快速增长的需求。当前，我国有约 3500 万失能老年人和 1500 万左右失智老年人，到 2030 年我国失能老人规模将超过 7700 万（据澎湃新闻援引北京大学研究数据），对专业照护服务形成了刚性需求，导致“一床难求”问题日益突出。高端服务方面，随着财富储备更充足的“60 后”新老年群体步入老龄阶段，对医养结合、智慧养老等高品质服务的需求快速增长。然而，市场供给与需求存在脱节，普惠性服务供给不足。根据中国老龄科学研究中心发布的《中国老龄产业发展及指标体系研究报告》显示，我国有 82.05% 的老年人愿意居家养老，仅有 4.38% 的老年人愿意入住养老机构，老年人对上门看病、家政、康复护理等的需求较强，但只有部分社区提供这些服务，且价格超出老年人的实际购买能力。在机构服务需求上，我国有 84.23% 的老年人能够承受每月 2000 元的机构养老费用，这与许多高品质养老服务的市场价格存在巨大差距，形成明显的支付能力断层。

**二是适老化产品供给不足。**当前我国适老化产品市场面临显著供需矛盾。适老化产品供给不足是当前银发经济发展面临的一个显著挑战，其核心矛盾体现在结构性供给短缺与产品有效需求抑制并存，导致“买不起”与“不好用”的现象并存。在供给层面，产品品类与规模庞大的老年人口严重不匹配。根据《中国老年用品行业发展报告》，我国老年用品市场规模已从 2014 年的 2.6 万亿元增长到 2024 年的 5.4 万亿元，年复合增长率达 7.3%。但与更早进入老龄化的国家相比，我国适老产品的有效供给明显不足。以日本为例，从市场适老化产品的整体 SKU（最小存货单位）数量看，日本不仅品种丰富，而且数量也很可观，适老化产品数量达到 5 万个 SKU，而中国市场适老化产品数量仅为 6500 个 SKU（2022 年数据，据新华网援引《环球》报告数据）。并且，当前市场上很多产品存在同质化严重、适配性较差等问题，一些产品仅为现有产品的简单改造，或附加不实用的“智能”功能，操作复杂，反而给老人带来使用障碍。例如，部分智能监测设备误报率高，将正常活动识别为摔倒，一些适老家具则重康复、轻适老，未能从老年人真实的生活习惯和身体机能出发进行设计。另外，有效需求不足也是我国银发经济市场长期存在的明显短板。我国老年人消费观念大都比较保守，虽人数众多，但转化为有效消费的需求处于较低水平。目前我国许多老年人仍停留在生存型消费阶段，

以基础的衣食住行消费为主，以致很多主打提升生活质量的产品叫好不叫座。

**三是银发经济企业“小而散”，产业链整合不足。**中国银发产业当前正处于从分散化、区域化向规模化、生态化转型的关键阶段，企业规模小、区域性强，缺乏龙头带动效应，产业链上下游协同不足，标准化体系缺失和专业人才短缺也进一步制约了规模效应形成。根据大河网援引天眼查数据显示，截止 2025 年 10 月，我国现存从业、存续状态的养老相关企业超 37.2 万家，其中 2025 年截至目前新增注册相关企业约 3.1 万余家。在区域分布方面，山东省、广东省、江苏省养老相关企业数量位居前列，分别为超 3.5 万余家、3 万余家和 2.7 万余家，合计占比近四分之一。区域集中度高与企业运营区域性为主并存的现象，反映了银发产业发展的区域差异性和需求多样性。从企业运营模式看，多数银发产业企业仍以区域性运营为主。一方面，社区嵌入式养老、居家养老等模式天然具有区域性特征，如北京的“寸草春晖”、上海的“福寿康”等企业主要在本地或邻近区域开展业务。养老服务具有明显的本地化特征，老年人对养老机构的地理位置、文化环境、生活习惯等有较高要求，导致企业难以实现跨区域扩张。另一方面，即使是具备一定规模的企业，其业务覆盖范围也相对有限。并且，政策支持的区域化导向加剧了企业运营的本地化特征。各地政府普遍将养老服务业作为本地民生工程重点推进，出台区域性支持政策，鼓励本地企业发展，限制了全国性品牌的形成。另外则是从医养结合角度来看，虽然全国养老机构与医疗机构签约合作达 8.7 万对，但实际协同效果不佳，医疗卫生服务与养老服务政策、资源的深层次协调衔接较少，整合照护服务有待发展。

**四是养老护理员的人才短缺已成为制约银发经济高质量发展的关键瓶颈。**根据《2024 养老护理员职业现状调查研究报告》，我国养老护理员供给缺口高达 550 万人，且新增护理员的流失率介于 40%至 50%之间，新增老年护理员的流失率为 40%至 50%，行业“留不住人”的现象异常突出。据人力资源和社会保障部发布的 2022 年第四季度全国“最缺工”的 100 个职业排行，涉及大健康领域的职业共 7 个，养老护理员位居该领域首位。老护理员供给缺口仍然较大的原因主要有以下三方面：一是养老护理工作劳动强度大，但薪酬水平相对不高；二是受传统观念影响，养老护理工作常被视为“伺候人”的岗位，存在一定的社会偏见，职业认同感偏低；三是养老护理行业尚未形成清晰的职业晋升通道和职业发展空间。

## 5. “十五五”银发经济高质量发展政策建议

**首先，强化顶层设计与跨部门协同机制，加快建立以“政府保基本、市场促多元、社会广参与”为核心的多层次供给体系。**在需求侧，应加大“两保”（城乡居民基本养老保险、基本医疗保险）保障水平，探索定向发放老年消费券，降低低收入群体预防性储蓄比例。同时，应加快长期护理保险全国推广步伐，完善医保支付制度，扩大对康复辅助器具使用、租赁的报销范围。在供给侧，公办养老机构应聚焦失能、高龄等群体的刚性需求，实行政府指导价管理，确保普惠性供给；市场化机构则可提供康复护理、旅居养老等个性化服务，满足升级需求。同时，以“十五五”国家规划为统领，进一步制定完善“十五五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划，加快构建统一的智慧健康养老国家标准体系，明确核心术语、产品分类与服务规范，促进国家、行业与地方标准的有效衔接。着力推动建立跨部门、跨层级的数据共享与业务协同机制，彻底打通民政、卫健、医保、社保等关键系统的信息壁垒，实现养老资源的互认与互用。

**其次，推动适老化产品创新，激活市场有效供给。**构建“研发-测试-推广”全链条政策支持体系，通过研发补贴、优先采购等具体手段，激励企业将资源集中于“适老化”核心技术的攻关，推出真正易用、好用且老年人愿意主动使用的智能产品与服务。推广“老年人用户体验中心”，引导企业聚焦真实需求，在产品的研发与设计阶段就充分引入老年群体进行持续的测试与反馈，将老年人参与测试反馈纳入产品上市前置环节，确保产品与服务高度契合其实际生活场景与使用习惯，从源头上解决“产品与需求匹配度低”的行业痛点。进一步健全适老化产品认证体系，对操作便捷、安全可靠的产品授予“适老优选”标识，通过政府优先采购引导市场方向，同时鼓励子女为老年人购买适老服务与产品，探索将部分助老产品纳入个税专项附加扣除范围，逐步释放潜在消费需求。

再次，系统性构建养老人才培养与激励体系，多措并举壮大专业队伍，补齐银发经济的人力短板。一方面，围绕“培养-引进-留存”构建全周期人才保障机制，要支持本科高校设立“智慧健康养老管理”专业，高职院校扩大老年服务与管理、康复治疗技术等专业招生规模，推行“订单式”培养。另一方面，建立健全覆盖全行业的、统一的职业技能等级认定和专业化培训体系，整合卫健、民政培训资源，对在岗人员开展分层分类培训并给予补贴，规范职业技能等级认定标准。针对人才“引不来、留不住”问题，要进一步完善养老护理员岗位补贴与入职奖励等引导性政策，并推动建立科学合理的薪酬体系与清晰的职业发展通道。例如，对符合条件的新入职人员发放一次性奖励，鼓励农村转移劳动力、退役人员等群体从事养老服务。在留存保障上，推动机构建立与技能等级挂钩的薪酬体系，向一线护理人员倾斜薪酬资源，落实岗位补贴政策。构建“技能人才-专业技术人员”职业转换通道，完善养老服务专业技术人员评价制度，提升职业认同感与发展空间。

最后，以生态优化促进产业升级，提升集群发展效能。通过动态更新和推广智慧健康养老产品及服务目录，为市场提供清晰的投资与消费指引，并积极采用政府与社会资本合作（PPP）等模式，引导社会力量成为养老服务供给的主体。在产业基础良好的东部地区，加快推进国家级银发经济产业园区或创新高地建设，吸引研发、制造、服务企业集聚，实现产业链上下游资源共享，通过规模效应和产业集群，从根本上破解“企业参与度低”与“产业资源分散”的困境。支持东部地区适老化产品企业向中西部地区拓展市场，鼓励区域间技术合作与市场共享，中西部地区则结合本地资源优势重点扶持特色养老产业，形成“东部创新引领、中西部特色发展”的区域格局。

## 6. 风险提示

政策不及预期，资本市场存在不确定性。

## 本公司具有中国证监会核准的证券投资咨询业务资格

### 分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

### 免责声明

本报告仅供国泰海通证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。本报告仅在相关法律许可的情况下发放，并仅为提供信息而发放，概不构成任何广告。

本报告的信息来源于已公开的资料，本公司对该等信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可升可跌。过往表现不应作为日后的表现依据。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。本公司不保证本报告所含信息保持在最新状态。同时，本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户，不构成客户私人咨询建议。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见均不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司、本公司员工或者关联机构不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者务必注意，其据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权并进行证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许的范围内使用，并注明出处为“国泰海通证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

若本公司以外的其他机构（以下简称“该机构”）发送本报告，则由该机构独自为此发送行为负责。通过此途径获得本报告的投资者应自行联系该机构以要求获悉更详细信息或进而交易本报告中提及的证券。本报告不构成本公司向该机构之客户提供的投资建议，本公司、本公司员工或者关联机构亦不为该机构之客户因使用本报告或报告所载内容引起的任何损失承担任何责任。

## 国泰海通证券研究所

地址 上海市黄浦区中山南路 888 号

邮编 200011

电话 (021) 38676666