2019年第7期(总第322期)

辽宁省财政科学研究所

辽 宁 省 财 政 学 会 2019年9月25日

**本期主题：银发经济**

 [按]伴随我国人口老龄化的到来，老年人问题逐渐为社会各界所关注。在2019年8月20日召开的国务院常务会议上，李克强总理指出，以需求为导向发展养老服务，是应对老龄化、提升老年人生活质量的重要举措，足见老龄问题已得到党和政府的高度重视。面对日益庞大的老龄群体，一些企业发现新的商机，保健、照护、康养、夕阳红旅游、候鸟式迁居乃至临终关怀等新兴业态悄然兴起，智能老年产品也陆续出现，这就是“银发经济”。银发经济的出现是经济社会发展的必然，它是挑战，也是机遇。对政府来说，需要创新治理，引导银发经济健康发展，形成多层次、多元化、全覆盖的复合式老年人服务体系，更好地满足市场经济条件下老年人需求的多样化。对企业来说，也应充分认识到银发经济的价值，力争通过技术进步，为老年人提供更多便利与帮助，也为自己找到新的市场。宏观层面与微观层面共同发力，为广大老年人的福祉，也为我国经济可持续发展与社会稳定做出新的贡献。

**银发经济的基本描述**

 作为一个新的经济社会事物，伴随我国人口老龄化而兴起的银发经济已悄然走进我们的经济社会，正在吸引越来越多的关注。

 1.概念界定

 与其他一些新名词一样，银发经济尚无比较权威的经济学定义，其范畴也没有比较精准的界定，但大体上可以描述为伴随人口老龄化而产生的与老年人需求有关的产业体系或者说是主要为老年人服务的行业领域，故银发经济又称老年产业、老龄产业。

 银发经济范围广泛，包括卫生健康、家政服务、日常生活用品、保险、金融理财、旅游娱乐、房地产、教育、咨询服务等各个领域。比如我们所熟知的养老院、对居家老人的照护、老年人健康体检、老年用品生产、夕阳红旅游专列、老年大学乃至近年来兴起的养老社区等等，都属于银发经济的范畴。

2.银发产业特点

作为一种经济类别，银发经济既具备其他经济类型的共性，也有其自身特点。

 从老年群体自身看，一是与年轻人相比，老年人更偏好实体店等传统消费模式。部分老年人对在线预订和支付比较吃力，他们更倾向于电话预订，到店或上门支付。二是对性价比要求会高一些。老年人的收入相对较低，并且收入来源比较单一，故他们更期望物美价廉。三是对延年益寿的渴望。老年人对生活质量更加精细化，对保健品关注会更多，对养生更感兴趣。四是对体验更讲究。伴随年事已高，不再被人关注、被人需要甚至是拖累，同龄的人陆续故去，子女忙于生存，自顾不暇，这导致老年人更感到孤独，所以他们更加看重实体店的体验，更加愿意与人打交道，喜欢热闹。五是对服务要求更高。由于老年人的视力、听力及反应随着年龄增大有所下降，需要商家有更多的耐心去服务并提供相应的便利。

 从政府与企业端来看，一是基于收入、年龄、疾病、心理、身体等原因，老年人是某种意义上的弱者，这就要求银发经济的参与者具有更多的人文情怀或者说是企业家精神，把老龄服务或老年用品生产当做一项事业去做。二是基于消费周期理论与大多数老年人收入单一并且递减的现实，银发经济，特别是基础养老服务与基本老龄生活用品等不应成为暴利工具。三是基于老年人反应迟钝与思维退化，银发经济更应讲究诚实守信，童叟无欺。否则，不仅有悖于市场经济是法治经济的基本准则，而且有悖于社会公序良俗。四是政府对老龄事业的投入应与企业经营和社会参与形成合力，相互促进，相互补充，形成保障老年人基本权益、更多福利及其普惠性与全覆盖的有力机制。五是与医药、食品、金融等敏感领域一样，银发经济一样需要政府的有效监管与行业自律。

 3.银发经济的发展由来

 从全世界范围内看，人口老龄化似乎是所有发达国家都迈不过去的一道坎，是必须经历的一种人口与社会结构转型的阵痛。我国自改革开放以来，经济快速发展，人民生活水平日益提高，伴随健康水平的提升与养育子女成本的激增所导致的人口老龄化与出生率下降同样光顾我们国家。

 通常，65岁以上人口比率超过总人口的7%，就被称为“老龄化社会”，而超过14%就被称为“老龄社会”。截至2018年底，我国大陆地区65岁及以上老年人口已达1.67亿，新增827万人，占总人口比重为11.9%，已经是深度老龄化社会。未来10年我国老龄人口占总人口比重还将不断增大。另外，早在1970年，我国每名育龄妇女的平均生育数为5.65人，就已低于印度；到1993年，开始低于作为发达国家的美国；到2017年，我国每名育龄妇女生育数已降到1.62人，已经低于传统的老龄化与低出生率国家英国和法国。一边是长寿，一边是越来越低的出生率，其结果就是人口的深度老龄化。

 人口老龄化，特别是深度老龄化带来许多经济社会问题，比如养老机构、老人照护、老人陪伴、老人文化娱乐生活、老人用品、老人医疗健康等等。说是问题，实际上也是需求，这一需求在2005年的规模估计是3万亿元人民币，而在2018年，它几乎达到18万亿元人民币。如此规模巨大的老龄需求，是催生银发经济最重要的前提基础，加上各级政府不断改革创新，引导社会资本参与老龄事业，带来了我国银发经济的兴起与发展。

**我国银发经济发展进程及成就**

相比于发达国家，银发经济在我国出现的比较晚，但发展较快,成就巨大。

一、发展进程

1.早期发挥补充作用

早在20世纪90年代年初，国内就有一些民营企业开办养老院（或叫敬老院），也有公办养老院由私人承包或买断等形式。在当时养老院数量少，公立机构养老经历漫长的排队等候的短缺时代，民办养老院在社会养老中确实起到了一定的补充作用。还有些民营企业从事老年用品生产，并适应老年人需求推出不少新产品，一定程度上满足了老年人的生活需要。

2.2000年后老龄服务业异军突起

2000年以后，我国银发经济进入了新的发展阶段，其显著特征就是老龄服务发展较快。一是养老机构开始上水平、上档次。二是各种居家照护、住院护理等新型服务应运而生。三是医药行业推出了老年人养生资讯和免费体检服务。四是一些企业赞助群众性老年文体活动。五是一些旅行社推出专门面向老年人的“夕阳红”旅游项目（以专列出行、游览难度不大、游览节奏较慢并配备随团医生等为特点）等等，所有这些让银发经济内容更加丰富，规模越做越大。

3.2011年后创新发展

2011年以后，我国经济社会一方面是改革深化，另一方面是信息技术快速进步。对应时代的发展变化，这一时期银发经济又出现了一些新特点：一是面对我国老龄人口规模日益庞大而带来的老龄需求多元化，在东部沿海地区和南方气候宜人地区，陆续出现不少养老地产项目，比如万科等房地产开发商在上海、广州、沈阳等地开发的集医疗、保健、康复、照护、养生于一体的高端养老社区，配备专业团队，并辅以人工智能，为部分高收入老年群体提供优质养老服务。二是伴随信息技术进步与人工智能的引入，一些企业开发了防范老人走失的手环、老年人手机及智能轮椅等多款老年智能产品。三是作为应对高端需求的创新，部分养老服务机构还开发出“临终关怀”等具有人文情怀的终极服务等。这些都表明银发经济已从满足基本养老需求阶段进入提供有生活品质的高端服务阶段，开始发生质的飞跃。

二、产业扶持

国家和各地方政府对老龄问题非常重视，对银发经济给予了许多政策扶持。在国务院层面，2013年通过了《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》，出台了《关于加快发展养老服务业的若干意见》；2015年制定了《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》；2016年出台了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》。在部委层面，2013年财政部、民政部印发了《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》；2014年国土资源部印发了《养老服务设施用地指导意见》；2016年中国人民银行、民政部、银监会、证监会、保监会联合出台了《金融支持养老服务业加快发展的指导意见》，国家卫生计生委、民政部印发了《医养结合重点任务分工方案》，民政部、财政部印发了《中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》；2017年民政部、财政部、工信部联合印发了《智慧健康养老产业发展行动计划（2017-2020年）》等，所有这些政策几乎都指向深化供给侧改革，鼓励民间资本进入养老产业，规范产业健康有序发展，保障老年人合法权益的基本宗旨。在地方层面，各省区市积极贯彻落实中央精神，扶持银发经济发展，比如几乎所有省区市都出台了养老机构日间照护补贴标准，虽然标准不尽相同，但基本做到了全覆盖。另外绝大多数省区都对养老机构床位运营给予了补贴；不少大学和职业学院开设了康养专业，持续培养专业康养人才。许多省区对举办公益性养老服务事业免增值税、房产税、城镇土地使用税及耕地占用税，对举办盈利性养老服务减半征收所得税。

三、发展成就

在各级政府的支持与广大企业的参与下，我国银发经济发展较快，现已初具规模，在我国经济社会中发挥着重要作用。据测算，2018年我国银发经济相关产业规模超过6.6万亿元，占同期国民经济总量的7.3%，较2006年增长11倍。其中养生保健、文化休闲、照护护理等3项消费增长最快，仅这3项消费就占据我国银发经济总量的35%左右。

在制造领域，银发经济已开始优化升级，从以便携式收音机、手杖、花镜、假牙、专用卫生洁具、轮椅等老年用品生产为主，正逐步向保健品、电动按摩器具、老年智能用品乃至智能家居等高端领域转型，老年用品生产呈现结构性分化，传统老年产品生产相对稳定，老年智能产品和保健品等新星迅速崛起。

相比于制造领域，老年服务业发展后来居上。比如，2010年我国老年服务业产值是8千亿元，而到2018年，这个数字是5.4万亿元，9年间增长7倍。相比之下，2010年我国老年用品产出是6千亿元，2018年是1.2万亿元，9年间增长2倍；2010年老年用品生产占比整个银发经济的43%，同期老年服务业占比57%。而到2018年，老年用品生产占比下降到18%，而老年服务业占比上升到82%，足可见老年服务业发展速度之快。

四、发展趋势

特殊的生理和心理特点，决定了与老年人相关产业的广泛性。实际上，老龄群体是个消费需求多样化、多层次的异质消费群，它涵盖了很多领域，而不同年龄段、不同收入的老年人口，在老龄产品的需求和消费能力上差异很大。现在处于老龄阶段的老年人与将来进入老龄阶段的老年人，在消费理念、消费习惯上也存在差异。相应地，银发经济也在与时俱进，总的发展趋势是制造业的智能化与服务业的多样化。具体来看，一是相对于对产品需求，特别是相对于传统、基本的老年用品需求的刚性，老年服务具有更大的需求弹性。二是随着一代独生子女父母步入老龄，作为社会最小单元的家庭已经难以承担养老责任，加之子女职场、晚辈教育竞争压力的剧增，家庭养老势必越来越多、越来越快地社会化、市场化。三是随着我国经济社会改革，政府不再直接兴办包括养老服务等在内的社会事务，这为市场化老年服务提供了发展机遇。四是伴随收入差距的拉开与需求的多元化，需要提供的老龄服务项目类别越来越多，这也激励企业不断创新以满足多样化、差别化需求，比如目前方兴未艾的养老社区和康养小镇等，就属于银发经济的高端创新模式。五是伴随生活水平的提高，老年人的寿命越来越长，对生活质量要求日益提升，特别是独生子女社会、失独老人的存在，令老年人越来越少得到家庭亲人的温暖，体现人文关怀的心理藉慰乃至老年婚介等需求日增，客观上也需要银发经济有质的飞跃，从一般的物质层面和普通劳务性质的护理等低端领域向心理援助、临终关怀等高端领域转型。

**我国银发经济发展存在的隐忧**

我国银发经济发展历程较短，特别是在相关法律法规尚不健全、诚信意识存在一定缺失与部分职能部门存在职能缺位错位的现实下，我国银发经济还存在一些问题，亟待解决改进。

——从微观视角看，一是一些企业尚未意识到银发经济的到来，即便意识到了，也多从负面看待，或嫌弃老年人麻烦，或不屑于蝇头小利。比如时下“七夕”“情人节”“双十一”火爆无比，但重阳节却冷冷清清，多数商家无动于衷。不仅如此，一些商家忽视老年群体的日益庞大，对老年人的服务项目和服务设施很少。二是老年用品生产结构畸形，诸如假发、假牙冲洗器、老年服装鞋帽、便携式收音机、老人床垫、轮椅、坐便具、拐杖、放大镜、老花镜、助听器等老年用品多达几百种，需求也较大。然而国内目前开发这类廉价老年用品的生产厂家很少，老年人用品市场除了保健品“一枝独秀”外，其他产品生产相对萎缩，产品结构畸形。三是银发经济领域中鱼龙混杂，参差不齐。一些企业急功近利，存在大量短期行为，导致部分老年服务与老年用品质量差，问题多，甚至有不法之徒打着体检、保健、养生、返利的幌子，利用老年人信息闭塞，情感孤独，思维陈旧，反应迟钝的弱点，肆无忌惮地欺骗坑害老年群体，不久前天津权健传销门案件和海南国茂养老地产案件，就是这类不法行为的典型案例。四是银发经济领域中的企业大多规模小、竞争能力弱，既难以品牌化，也难为老年消费者所信任。例如，2018年我国养老机构多达15万家，但真正具有品牌效应的养老机构几乎没有。全国300多家老年用品生产企业大多名不见经传，一些产品质次价高，令老年人糟心遭罪。五是产业结构同质虚化，行业存在恶性竞争。在实体领域，多数企业扎堆保健品行业；在服务行业，多数企业热衷于养老中介、投资理财，很少企业去潜心创新适用的老年用品，或是开发更为新颖有效的养老方式。六是专业照护人员人力短缺。截止2018年末，我国统计在册的失能、部分失能老人达4000万，按照国际惯例3：1的配备标准，我国专业养老护理人员最低需求也不应少于600万人，但截至2018年末，我国仅有不到100万人的照护人员队伍，而其中只有不到10万人系持证上岗。一些年轻人因养老机构待遇低、老人麻烦，或担心被人看不起而不愿从事照护工作。由于照护人员短缺，一些养老机构甚至让能自理的老人照护不能自理的老人，导致老年人对养老服务满意度普遍较低。此外，老年人孤独问题越来越严重，即便是高端养老地产品牌，也没找到解决老年人孤独的有效途径。七是消费观念滞后与人文情怀缺失。部分老年人和子女对养老机构持排斥和怀疑态度；年轻人对老年人生活多限于衣食起居和看病治疗等基本诉求，精神上的藉慰较少，导致老年人自杀现象时有发生。特别是在一些农村留守群体中，这种悲剧上演呈现高发趋势。

——从宏观视角看，一是目前政府给养老机构和失独、失能等高龄低收入老人的补贴数量较少，比如每月给高龄失能老人的照护补贴只有数百元，远不足以补贴数千元的实际支出；给民办养老机构的补贴不到民间出资的5%，过低的补贴水平既不利于养老社会化，也难以吸引更多的社会资本参与银发经济。二是不仅补贴水平低，而且补贴资金层层下压，最终大都由下级乃至基层财政买单，而多数基层财政本来就比较困难，其结果也只能是养老补贴低水平。三是对企业创新的制度性束缚。比如之前有养老机构推出以房养老，但由于部门之间、法律法规之间的冲突掣肘，导致手续繁杂，效率很低，始终难以推广。四是行业监管滞后。与其他一些领域一样，银发经济也是“先发展，后规范”，随之而来的问题就是行业门槛较低，法律法规空白或模糊，导致行业野蛮生长，出事后再去规范。另外，对银发经济的创新，一些职能部门模棱两可，态度模糊，很难给企业稳定正面的预期。比如，对开发商推出的养老社区是定性为老年服务还是房地产，没人给出权威界定，也难以给予相应的财税和产业政策优惠，导致其游走于灰色地带，处于监管盲区。五是基本养老服务仍然短缺，统计显示，截至2018年底，全国共有各类养老服务机构和设施15万个，各类养老床位744万张，平均每千名老人拥有养老床位30张，远低于发达国家70张/千人的水平，养老设施总量仍然不足。六是养老服务举办主体普遍存在的“盈利难”“融资难”“用地难”等突出问题，多数老人收入较低，对性价比要求非常高，加上举办养老机构成本居高不下，导致养老服务机构很难盈利；养老机构大多是小微企业，也没什么能抵押，很难从银行获得贷款；环境优美、邻河临湖临公园临医院的好地段都被开发商竞拍，公益性和中低档养老机构大多位置偏远、周边环境差、服务质量不高，未形成有效供给，很难有宜居环境吸引老人。正因为如此，面对日趋扩大的老龄服务需求，进入银发经济领域的社会资本反而呈下降趋势。七是社区基层医疗资源匮乏，不足以满足居家养老和医养结合的医疗需求。截止2018年末，我国有超过1.8亿的老年人患有慢性病，患有一种及以上慢性病的比例高达75%。面对老人的巨大医疗服务需求，养老机构驻点医师和社区医生严重不足，大量优质医疗资源仍然扎堆于省级以上层面，给老人看病就医带来极大不便，严重阻碍了居家、社区养老的推进。

**银发经济在国外**

与我国相比，一些发达国家较早地进入了老龄化社会甚至是老龄社会，在这些国家，银发经济发展也比较成熟，有不少值得我们学习借鉴的经验做法。

1.养老模式灵活多样，养老服务大多由非政府组织举办。在欧美各国，养老模式灵活多样，每个老年人都可根据自身情况加以选择。比如在美国和加拿大，养老模式有公寓型服务（住房、集体伙食、24小时急救、定期文化娱乐等）、日间照料、护理康复和社区居家养老等种类，分别对应能自理的老人、部分失能老人、失能老人、失独老人及高龄老人等等。这些养老服务大多由非政府组织举办，公益类型的享受政府补贴，商业类型的个人付费，既能满足多样化诉求，促进养老产业发展，也能兼顾贫困群体。

2.养老服务品牌化专业化。许多发达国家都有养老或老龄服务品牌，比如巴切斯特卫生保健集团在英国名闻遐迩，它专门为患有阿尔茨海默病（老年痴呆症）患者提供专业照护，在英国各地有近300个联锁机构；日本的永旺葛西店（G.G Mall）比普通购物中心早营业1.5小时，这方便了那些愿意早起的老人。店面不仅经营大量微利的老年用品，而且提供营养制作服务。永旺葛西店商品摆放井然有序，方便拿取，价格标签醒目，店内安静明亮，地面防滑，并设置有大量座椅，附设许多文化设施，充分照顾到了老人的诉求；法国“陪伴型”用车服务公司—“市民出行”，一方面为老年人的日常出行提供从门到门的服务，尤其是就医出行；另一方面制定和组织老人集体出行项目，深受老年人欢迎。

3.政府为老年事业提供优质资源。比如在日本，只要可能，养老机构会设置在医院里，或是医院附近，或是公园等风景环境比较好的地方，尽量确保老人发病时可以得到及时救护，同时也有助于确保老人晚年的生活质量，为他们提供更人性化的服务。在美国，许多养老机构环境安逸，风景优美，让老年人乐在其中。

4.政府对养老服务有法律性要求。在许多发达国家，养老服务不是简单提供吃住就行，而要求为老年人提供康复服务和心理援助乃至临终关怀，达不到相关标准的服务和产品都会被视为法律意义上的虐待老人。例如在美国，养老机构按比例附设电视、电脑、报刊阅读、健身、森林绿地等养生、娱乐、文化、休闲设施，并配备足够的专业人员，确保老年人每天有法定的户外活动时间，有效的法律保障也吸引大量老年人去机构养老，从而促进了银发经济发展。

5.鼓励人们参与老年服务。尊老爱幼是一个普世价值观，也是社会进步与文明水平提升的重要标志。正因为如此，一些发达国家鼓励年轻人投身于老年服务，做力所能及的工作，培养年轻一代的责任担当与付出意识。比如在美国就有大量志愿者为老年人为儿童为残疾人为社区提供大量的、多方面的援助，这些志愿者的善举都会被记录在他们的社会保险档案中，为他们获得就业、贷款、入学等机会加分。

6.与社会资本合作。政府通过与企业合作一些涉及老年人的公共设施服务，既能为老年人提供更多帮助，也为企业带来更多商机。比如在英国，政府举办的养老机构和老年医院的后勤（包括设备养护维修、老年人用餐、老年人用品等）外包给私人部门，私人部门可以提供差异化服务，通过高端服务取费维持非盈利项目开支。

7.社会资本（私人部门）举办老年事业可获得税收减免等激励。比如在法国，企业用于老年事业的银行贷款可依法获得政府贴息；在西班牙，依法举办老年事业的企业在政府购买服务招标中可获得优先机会等等。

8.制度机制性推动。在法国，面对人口的深度老龄化，政府于2007年通过了《安度晚年（2007-2009）》和《高龄互助（2007-2012）》两个规划，并设立银发经济奖，组建“法国‘银发经济’协会”，鼓励企业参与老龄服务。在日本，1963年设立老年福利制度，为低收入老年人提供机构养老服务。随着老龄队伍的日益庞大，日本国会在2000年通过了《看护保险法》，把政府给低收入老年群体的养老补贴变为为他们投保“看护保险”，通过制度创新，生活不能自理的老人不仅可以通过国家补助而获得必要的看护服务，而且可以自主选择养老机构，从而大大推动了日本保险业和老人看护产业的发展。

9.出现专门研究有关老龄服务的高校专业。随着全球人口老龄化加速，健康产业将成为全球最大产业之一，是继IT产业之后的全球“财富第五波”。对此，一些发达国家未雨绸缪，在基础领域便开始着手应对。例如，意大利威尼斯大学就设立了“康养产业国际EMBA”，并面向全球招生。

**促进银发经济健康发展的对策建议**

 随着生活水平的提高和医疗技术的进步，未来人们寿命会更长。据国务院老龄委预测，至2020年中国60岁以上人口将达到2.48亿；2030年超过3亿人；2050年超过4亿，占总人口的比重将达到30%以上，届时中国将成为世界上老龄化程度最高的国家。面对人口老龄化的加速与银发经济发展，政府的基本地位是提供基本养老服务，关注低收入群体，彰显社会公平。同时，通过明晰有关法律法规，鼓励市场主体参与银发经济，提高养老服务效率，满足不同群体的不同诉求，特别是中高收入老龄群体的养老需求。针对目前存在的问题，围绕国务院《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（以下简称《意见》）要求，借鉴发达国家经验做法，建议从以下两方面促进银发经济健康发展。

一、继续推进有关老龄事业的供给侧结构性改革

1.明确事权责任。按照养老事业的特点、财权事权科学配置和目前的实际情况，养老事业补贴宜以省级财政为主，中央财政予以适度补贴，基层单位负责项目落地和补贴的规范使用，探索从体制上解决目前养老补贴低水平运行及产业萎缩等问题。

2.将简政放权落到实处。针对目前的一些体制机制弊端，《意见》出台了许多简政放权举措，意在鼓励更多企业和个人参与老龄事业。建议对这些举措的实施规定时限，给出阶段性任务和目标，进一步加强政策落地情况与政务服务情况的巡视与审计，强化倒逼机制，从现在开始，从每个细节做起，在杜绝乱作为的同时防范不作为，尤其是要防范以不归自己管为借口的隐性不作为。

3.科学界定行业边界，规范行业监管。作为贯彻《意见》的相应举措，一是要科学界定银发经济定义，同时引入动态调整机制，做到精准施策；二是对拟享受政府优惠政策的涉老企业及个体，要依法委托独立机构予以评估，对政府投入或担保的养老项目，要引入专业审计；三是逐步建立并完善老龄事业法律法规，努力做到依法监管。

4.将规划及政策落到实处。老龄事业规划各级政府都有，重要的是规划要严格执行，规划项目要及时落地。比如地区国土资源开发规划必须将环境比较好的土地资源按比例划拨给公益性养老机构，或同等条件下优先出让给盈利性养老机构；在新区开发中要预留出公益性的养老机构建设用地，对职业院校开办康养或照护专业，政府应给与相应补贴等等。

二、探索更多促进银发经济发展的创新之举

1.鼓励志愿者行动。要通过就业、入学、贷款、减免税费等政策安排，激励广大青年志愿者参与老年服务活动常态化、规模化。比如对经常或定期参与老年服务的志愿者实行积分制，积累到一定分数时可以在职务晋升、深造、入学、职称评定晋级、贷款、就业、评选等方面给予优先考虑。

2.激励盘活资源。例如2019年全面推进的城镇老旧小区改造工程在扩大消费、带动投资、促进城市的更新和功能提升的同时，也有利于改善老年人的生活条件，因为老旧小区的居民相当一部分是老年人。改造资金采用“居民出一点、社会支持一点、财政补助一点”，充分发挥了财政的杠杆作用，盘活了社会存量资源。

3.扶持居家养老。基于国情特点，未来很长一段时间，居家养老仍是我国老年人的主流选择，社区需要为老年人提供助餐、助医、助行、助洁等一系列便捷服务。对此，国务院已经要求新建小区和老旧小区改造要把养老服务作为重要配套。针对目前居家养老存在的问题，建议采取切实可行的措施，比如激励优质医疗资源下沉到基层，走进社区，提升“医养结合”水平，从根本上解决老人就近就医的诉求。

4.破解举办养老服务融资难问题。针对举办养老服务融资难问题，建议进一步探索政府与社会资本合作举办养老事业，以项目融资。同时，建议考虑通过明确并规范“以房养老”等金融创新的法律关系，进一步拓宽举办养老服务的融资渠道。

5.通过财税政策扶持促进养老企业赢利难问题。面对养老企业盈利难问题，可以尝试通过财政补贴或税收减免鼓励保险机构更多地推出养老保险产品，在帮助那些低收入老年群体享受机构养老或社区养老服务的同时也为养老企业开发更多的利润空间。

6.适度提升养老补贴标准。建议尝试建立养老补贴发放标准与物价上涨幅度联动机制，既能对企业兴办养老事业形成激励，也能确保低收入老年群体的养老水平不因物价上涨而降低，同时也能促进养老机构良性竞争，在竞争中提升养老服务质量水平。

**银发经济给辽宁带来的机遇与政策应对**

截至2017年末，辽宁省户籍总人口为4232.57万人，其中60周岁及以上户籍老年人

口958.74万人，占总人口的22.65%，高出全国平均水平5.35个百分点，且低龄和高龄老年人增长率还在上升，人口老龄化问题比较严重。人口老龄化对辽宁既是挑战，也蕴含机遇，如果能把握机遇，创新政策机制扶持，辽宁银发经济一定会有更大的发展，在增加老年人福祉的同时，也会有力促进辽宁经济发展与社会进步。具体建议是：

1.转化观念，换个视角看待人口老龄化问题。面对辽宁人口老龄化，不应只看到负面，也应看到可以作为的一面。例如2019年沈阳市推行的住宅加装电梯试点工程，极大的方便老年人出行的同时，将电梯与新楼盘建设脱离，拓展了电梯销售市场。值得一提的是，本次工程采用魔方式，所有电梯都是在厂家安好成一块块“魔方”，再运到小区组装到一起，效率特别高。

2.盘活资产，以国有资产存量换取银发经济的增量。辽宁养老压力大，但同时国有资产体量也大，建议通过机制创新让部分国有资产融入银发经济，助力破解养老难题的同时为经济发展注入新的活力。例如尝试将一些破产关闭的工厂改造成城市公园，在公园中建立养老机构，或者直接改造成花园式、庭院式养老机构，应该能有很好的市场前景。

3.在“棚户区”改造中兼顾养老设施建设。作为老工业基地与资源型地区，辽宁一些城镇存在一定规模的“棚户区”。近年来中央和地方政府都在努力解决“棚户区”问题，如果在“棚户区”改造中适当考虑养老设施建设，纳入改造规划，要比单独筹建养老机构节省许多成本。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 近期主题一览 | ◇自由贸易试验区◇中美贸易摩擦◇个人所得税改革◇中高端消费◇全要素生产率◇区块链经济◇商事制度改革◇粤港澳大湾区 | ◇特色小镇◇支持民营经济◇减税降费◇现代供应链◇独角兽企业◇文旅企业◇科创板◇自由贸易港 |

业务指导：杜 卓 地 址：沈阳市和平区南京北街103号

策　　划：连家明 邮 编：110002

采 编：张兵男 电 话：(024)22706630