

# Drawing on the experience of advanced cities to accelerate the development of Nanjing's silver economy

Hui Zhao Chiming Zhang

Party School of the CPC Pukou District Committee, Nanjing, Jiangsu, 210000, China

## Abstract

The Fourth Plenary Session of the 20th CPC Central Committee reviewed and approved the "Proposal on Formulating the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development," which made systematic arrangements for actively addressing population aging, explicitly proposing key measures such as "improving the policy mechanism for coordinated development of elderly care services and industries," "developing the silver economy," and "steadily implementing a gradual increase in the statutory retirement age." This series of top-level designs not only marks a comprehensive deepening of the nation's strategic understanding of an aging society but also heralds the formal entry of China's silver economy into a golden period of institutionalized, systematic, and industrialized development. Currently, Nanjing's silver economy still faces challenges such as insufficient integration of policy systems, imprecise supply-demand matching, traditional and monotonous operational models, and relatively inadequate market regulation. During the 15th Five-Year Plan period, Nanjing's silver economy should focus on areas such as "services + industries," "caring for the elderly + preparing for the elderly," "products + services," and "government + market" to make sustained efforts, achieving new breakthroughs in policy guidance, model exploration, technological empowerment, and ecological innovation.

## Keywords

Nanjing silver economy; existing problems; experiences from other cities; countermeasures and suggestions

## 借鉴先进城市经验加快发展南京银发经济

赵慧 张弛明

中共南京市浦口区委党校, 中国·江苏南京 210000

## 摘要

中共二十届四中全会审议通过《关于制定国民经济和社会发展“十五五”规划的建议》，其中对积极应对人口老龄化作出系统部署，明确提出“健全养老事业和产业协同发展政策机制”“发展银发经济”“稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄”等关键举措。这一系列顶层设计，不仅标志着国家对老龄化社会战略认知的全面深化，更预示着中国银发经济正式迈入制度化、系统化、产业化发展的黄金期。当前，南京银发经济还面临着政策系统集成不够、供需匹配不够精准、运营模式传统单一、市场规范相对不足等问题。“十五五”时期，南京银发经济应聚焦“事业+产业”“为老+备老”“产品+服务”“政府+市场”等领域持续发力，在政策引领、模式探索、科技赋能、生态创新上取得新突破。

## 关键词

南京银发经济; 存在问题; 他城经验; 对策建议

## 1 引言

银发经济是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，涉及面广、产业链长、业态多元、潜力巨大。南京是全国老龄化程度较高的城市之一，截至2024年底，南京市常住人口中，60岁及以上人口为220.52万人，占比达23.03%；65岁及以上人口为155.9万人，占16.28%。南京目前按照60岁以上（超过20%）或65岁以上（超过14%）人口比例，均符合深度老龄化的标准。南京养老事业工作一直走在全省全国前列，但银发经济工作

处于蓄势起步阶段。发展银发经济，是南京“十五五”时期积极应对人口老龄化、提高人民生活品质的有力支撑，也是培育新质生产力、挖掘发展新动能的重要渠道。

## 2 南京银发经济发展的瓶颈问题

### 2.1 政策制定条块分割，系统集成有待加强

南京在全国率先编制《“一老一幼”整体解决方案》《促进和规范利用存量资源改造建设养老托育服务设施工作指南（试行）》，在全省率先印发《南京市促进银发经济高质量发展重点任务清单》，但尚未形成如北京、上海等地的系统性制度体系，缺乏针对各个细分领域的专项规划和指导意见，促进银发经济发展的前瞻性政策和相关配套政策还不健全。银发经济涉及发改、工信、民政、卫健等多个部门，

【作者简介】赵慧（1984-），女，中国河南开封人，硕士，高级讲师，从事党史党建，应用经济学研究。

政策制定、服务标准和行业监管缺乏统一性和协调性，特别是在跨部门资源整合和信息共享方面，存在不少阻力。如没有规划部门的审批，消防部门就无法办理消防验收等前置手续，民政部门就不能核发《养老机构设立许可证》。

## 2.2 供需匹配不够精准，产业定位有待完善

南京已形成“居家为基础、社区为依托、机构为补充”的“9073”养老格局，但“梯度适配、错位协同”的空间发展格局尚未形成。一方面，服务端存在显著缺口。截至2024年底，南京能提供住宿的养老机构有300多个，养老服务床位近8万张，建成社区养老服务机构和设施36.7万个，社区居家养老服务中心1400多家、社区综合护理中心120多家，但存在养老机构“一床难求”（鼓楼秦淮等主城区，收费不高且有医保的机构）与“半数空置”（六合溧水等偏远郊区及高端养老机构）并存、公办养老机构入住率不高、服务质量安全有待提升等问题。另一方面，产品端适配性问题凸显。规模扩大化、需求品质化、种类多元化的消费需求有待满足，适老产品存在功能过剩或操作复杂的缺陷。

## 2.3 运营模式传统单一，市场化运作待深入

在专项资金方面，南京统筹使用养老专项资金、福彩公益金重点支持农村养老服务发展。南京还实施“公建民营”养老运营模式。出台《南京市养老机构公建民营管理办法（试行）》，坚持“该公则公、宜民则民”，江宁区谷里敬老院公建民营改革被央视《新闻联播》报道。但银发经济依然主要依靠政策帮扶、财政补贴等输血式外生资源驱动，各参与主体的内生造血发展模式尚待激活。受访的120家机构，收入主要依赖政府补贴和购买服务，市场化业务收入占比仅为0.5%，其中54家尚未开展任何市场化服务，仍处于“半公益”运行状态。相较于上海民企凭“一业一证”快速入场，苏州以PPP模式激活社会资本，南京有时还在用“国企思维”应对银发经济，有民企CEO吐槽：“我们想做好中端，但补贴只给‘保基本’，定价高了没人批，低了活不下去。”“文件说‘鼓励社会资本参与’，但招标时要求‘三年运营经验’，我们初创企业直接出局。”

## 2.4 银发市场规范不足，创新生态有待营造

南京在全国首创建立市级层面养老服务“时间银行”体系，在宁同时成立全国数智医养行业产教融合共同体和南京市银发经济市域产教联合体，启用银发服务实践研学基地等。但对标上海、杭州，创新生态仍难言乐观。银发人才有待规范。技能型人才整体年龄偏大，多为“4050人员”，初中以下学历占比约为50%-70%，且存在无证上岗现象；专业技术型人才和经营管理型人才更是招不来、留不住。产学研用有待贯通。南京以电子信息、智能制造为支柱产业，江宁区某机器人企业研发的工业机械臂精度达0.01mm，但全市适老化护理设备国产化率仍不足20%，养老院还在用十年前的老旧设备。

## 3 南京银发经济发展的“他山之石”

### 3.1 坚持政策系统集成、部门协同配合，提升落实力度

注重政策的系统性。上海、广州等地紧密结合自身地区发展需要、从顶层设计出发，制定“保基本+强产业+优环境”系统性政策。如上海已形成“1+3+N”的银发政策框架（1个专项政策、3个产业专项行动方案和N个区域行动计划），并通过“地方立法+专项行动”推动政策落地。

### 3.2 坚持需求动态调查、供给梯度适配，提升匹配准度

注重需求的动态多元。北京、深圳等地常态化开展银发需求调查，及时、精准“定位”老年人的高频需求，并因地制宜扩展出台基本养老服务清单。清单包括传统的“衣食住行用”等实物需要，“康养文旅服”等服务需求，艺术、体育、休闲、娱乐等新型需求。强调供给的错位协同。在老龄化率高、经济发达的一二线城市，智慧康养、高端医疗地产等高附加值业态是发展重点，如上海高端康养社区入住率已超90%，服务水平与产业价值持续提升。而以三四线城市为主的下沉市场，则依托生态与文化优势大力发展特色模式，如贵阳推出“爽爽贵阳”城市品牌，积极发展特色休闲度假康养旅游产业。

### 3.3 坚持市场主体地位、社会有效参与，拓宽参与广度

发挥政企社三方合力。多地改变以往由政府主导发展养老事业产业的思路，积极构建政府引导、市场化运作、企业化运营的新型银发管理体制。如深圳通过规划建设、税费优惠等51条扶持政策，吸引大批社会资本投资养老产业，公建民营、民办养老机构占比85.5%。注重产学研用一体。上海、深圳、无锡、苏州等地已陆续成立了康养或银发园，集聚了养老服务、健康管理、智能设备、文化娱乐等多个领域的企业，构建了“产学研用”深度融合的创新生态。特别是广州发布“银发经济10条”政策，提供最高1000万元奖励，将“聚企成链、聚链成群、聚群成势”产业发展思路贯穿始终。

### 3.4 坚持打破人才壁垒、推动适老改造，激发创新深度

打破人才壁垒。广州等地不断出台人才培养、技能培训、政策扶持等具体举措，并取得了很好效果。重庆启动全国首个养老服务类专业公费生培养试点项目，连续3年投入约1000万元，培养一支高素质养老服务人才队伍<sup>[1]</sup>；山西省“吕梁山护工”劳务品牌已探索出较为成熟的校企合作、职业标准化和就业保障体系。推动适老改造。为更好满足老年人日益增长的数字生活和信息服务需求，各地结合实际，不断丰富数字技术适老化产品和服务供给。上海“随申无碍”、浙江“浙里适老”，推动社会力量共同参与适老化及无障碍服务体系的建设；桂林市社会福利院引入AI护理系统，在人工

照护效率提升的基础上,有效降低褥疮发生概率。

## 4 南京银发经济发展如何“借梯登高”

### 4.1 聚焦“事业+产业”双轮驱动,政策引领“解难题”

构建协同发展管理机制。将银发经济纳入“十五五”规划中的专项规划,建立跨部门联席机制,整合发改、民政、卫健、文旅等职能,明确养老事业(公益性服务)与养老产业(市场化供给)的权责边界与协作路径。同时建立“事业—产业”协同考核机制,将养老服务覆盖率、市场化产品供给质量等纳入区级政府绩效考核,推动公益性兜底与市场化提质并重。优化政策激励与风险共担。借鉴上海“需求导向+政策赋能”模式,制定系统化、差异化补贴政策,对提供普惠性养老服务的企业,按服务人次给予事业性补贴;对开发高端养老产品的企业,提供税收抵扣或研发奖励,实现“保基本”与“促升级”平衡。探索银发经济PPP模式,由政府承担土地、审批等风险,企业承担运营和市场风险,联合开发医养结合、智慧养老等长周期项目。

### 4.2 紧扣“为老+备老”双向发力,模式探索“扩供给”

培育壮大经营主体。深化“区块链+养老”项目,积极引入银发经济领域中央企业、外资企业、总部企业、头部企业以及外地优质企业,构建“标准引领—技术攻坚—场景验证”的闭环,形成“涉老、养老、享老”的“金字塔型”供给体系,加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展。同时,充分挖掘老人的长寿红利和人力资源,将银发经济的内涵由“为老+备老”扩展为“为老+老有所为”,并完善促进银发群体就业政策和社会保障制度,建立支持老年人发展的政策体系,促进老有所为<sup>[1]</sup>。推动梯度错位发展。聚焦“需求升级与供给错配”,兼顾“为老”和“备老”,建立“资源—需求”匹配数据库。结合区域优质资源禀赋和产业基础,实施“示范引领—精准补短—要素激活”区域差异策略,构建“高端有选择、中端有市场、低端有保障”的总体布局。如依托主城区众多连锁养老中心,在鼓楼区或秦淮区打造梯度化老有所养示范区;依托溧水中国中医健康养老产业园,打造国家级医养结合产业集群。

### 4.3 围绕“产品+服务”双维突破,科技赋能“育产业”

产品创新端科技化。因地制宜编制产业发展规划,精准绘制产业图谱,梳理形成链主企业和重点企业清单,搭建政府、高校、研究机构、企业“一站式”服务平台,并借助“制造+服务”深度融合,推动产业链的延伸和创新开发。

如依托江北新区、高淳区形成的生物医药、医疗器械产业集聚区,开发适老化智能穿戴设备、家庭服务机器人等。同时,科技赋能引领银发消费“量”“质”齐升,“老青交融”“孝心消费”成为银发消费模式的新特点,加快带动市场扩容和产业集聚发展。服务创新端多元化。借鉴上海“需求侧大数据画像—供给侧精准匹配”经验,围绕老年人的衣食起居、文娱休闲等需求,通过“强制适改+代际反哺”方式,经营主体加速布局智慧居家养老服务、社区“一刻钟”服务圈、旅居康养、银发街区、银龄空间等场景,推行“时间共享”机制,让各类新服务深度融入老年人的日常生活;探索“智慧养老”“虚拟养老院”“城市更新嵌入”等模式,打造覆盖“需求感知—精准供给—动态优化”的全周期服务闭环。

## 5 结语

在政府引导方面,联合南京银发服务实践研学基地和政校企合作共建的南京中医药大学养老服务与管理学院,完善在宁高校、科研院所与企业常态化对接机制,聚焦培育抗衰老、智慧健康养老等潜力产业,建设银发科技成果信息发布与对接平台,组织“科研团队进企业”和“企业走高校”,畅通“科技研发—成果转化—产业落地”全过程创新链条。在市场化运作方面,坚持建管运分离,通过政策引导、机制创新和平台搭建,降低市场主体准入门槛,积极引入专业运营公司和社会组织,鼓励民间资本参与竞争。在“宁创投”风险补偿资金池基础上,以基金集群的形式设立银发经济产业基金,建立“拨投结合”投入机制,打造“专项财政拨款+产业引导基金+社会耐心资本”的资金池,提升服务供给的专业化、精细化和品质化水平。

银发经济不再只是“夕阳产业”,而是承载着万亿级市场潜力、技术创新动能与社会价值重构的“朝阳赛道”。面对巨大的银发经济发展空间,南京需坚持目标导向、问题导向,兼顾为老和备老、产品和服务、事业和产业、供给和消费、社会价值和经济效益,积极探索银发经济规模化、标准化、集群化和品牌化发展路径,打造银发经济发展新高地。

## 参考文献

- [1] 程晖. 银发经济迎来“黄金时代”[N]. 中国改革报, 2025-11-10 (001).
- [2] 孙扬顺子,宋俊秀. 加快数字经济与银发经济融合发展[N]. 中国工业报, 2025-07-28 (015).
- [3] 刘琴. 加快数字技术适老化进程助力银发经济发展[J]. 中国乡镇企业会计, 2025, (09): 102-104.