

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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。为积极应对人口老龄化，培育经济发展新动能，提高人民生活品质，经国务院同意，现就发展银发经济、增进老年人福祉提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，坚持以人民为中心的发展思想，实施积极应对人口老龄化国家战略，坚持尽力而为、量力而行，推动有效市场和有为政府更好结合，促进事业产业协同，加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，培育高精尖产品和高品质服务模式，让老年人共享发展成果、安享幸福晚年，不断实现人民对美好生活的向往。

二、发展民生事业，解决急难愁盼

（一）扩大老年助餐服务。引导餐饮企业、物业服务企业、公益慈善组织发展老年助餐，推动养老机构面向社会开展老年助餐服务。引导外卖平台、物流企业等经营主体参与老年助餐配送。完善多元筹资机制，允许有条件的地方给予老年助餐服务机构一定的运营补助或综合性奖励补助。支持各地结合经济发展水平和财力状况，按规定对享受助餐服务的老年人给予补贴或发放老年助餐消费券。

（二）拓展居家养老服务。鼓励养老机构、家政企业、物业服务企业开展居家养老上门服务。支持社区助浴点、流动助浴车、入户助浴等多种业态发展。培育发展专业助老陪护机构，支持与养老机构共享资源，拓展陪护场景。鼓励零售服务商、社会工作服务机构等拓展助老服务功能，提供生活用品代购、家政预约、代收代缴、挂号取药等服务。

（三）发展社区便民服务。聚焦一刻钟社区生活圈，建设改造一批社区便民消费服务中心等设施，引导老年日用产品实体店合理布局，鼓励商场、超市等开设老年专区或便捷窗口。推进完整社区建设，发展社区嵌入式服务设施，推动物流配送、智能快递柜、蔬菜直通车等进社区。

（四）优化老年健康服务。加强综合医院、中医医院老年医学科建设，提高老年病防治水平，推动老年健康领域科研成果转化。加快建设康复医院、护理院（中心、站）、安宁疗护机构，

加强基层医疗卫生机构康复护理、健康管理等能力建设，鼓励拓展医养结合服务，推动建设老年友善医疗机构。鼓励医疗机构通过日间康复、家庭病床、上门巡诊等方式将康复服务延伸至社区和家庭，支持开展老年康复评定、康复指导、康复随访等服务，扩大家庭医生签约服务覆盖面。扩大中医药在养生保健领域的应用，发展老年病、慢性病防治等中医药服务，推动研发中医康复器具。

（五）完善养老照护服务。引导地方对养老机构普通型床位和护理型床位实行差异化补助。加大养老机构建设和改造力度，提升失能老年人照护服务能力，适当增设认知障碍老年人照护专区。推动医疗卫生机构与养老机构毗邻建设、资源共享。建立居家、社区、机构养老之间的服务转介衔接机制。

（六）丰富老年文体服务。建设国家老年大学，推动面向社会开放办学。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。治理电视操作复杂问题，方便老年人看电视。鼓励编辑出版适合老年人的大字本图书。发展面向老年人的文学、广播、影视、音乐、短视频等内容行业，支持老年文化团体和演出队伍交流展示。组织开展各类适合老年人的体育赛事活动。加强球类、棋牌等活动场地建设，支持体育场所错峰使用。

（七）提升农村养老服务。充分利用农村特困人员供养服务设施（敬老院）等，采用委托经营等方式开展养老服务。支持当地养老机构、餐饮场所等增加助餐功能。探索建立养老服务激励与评价机制，开展农村互助式养老。探索采取“公司（社会组织）+农户+合作社”经营模式积极发展乡村旅居式养老服务农村特色养老产业。

三、扩大产品供给，提升质量水平

（八）培育银发经济经营主体。发挥国有企业引领示范作用，鼓励和引导国有企业结合主责主业积极拓展银发经济相关业务。国有企业发展布局银发经济相关产业，或提供场地设施用于养老服务，相关投入在经营业绩考核中予以统筹考虑。发挥民营经济作用，完善政企沟通联系机制，打破不合理的市场准入壁垒，推动银发经济政策、资金、信息等直达快享。

（九）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。依托自由贸易试验区、各类开发区、国家服务业扩大开放综合示范区、国家服务贸易创新发展示范区等平台，推进银发经济领域跨区域、国际性合作。

（十）提升行业组织效能。鼓励依法成立银发经济领域社会组织，支持企业、科研院所、行业协会等组建产业合作平台或联合体，深化产业研究、资源整合、行业自律。加强公共数据共享，支持行业组织开展产业运行监测分析和信息发布。

（十一）推动品牌化发展。培育银发经济领域龙头企业，支持连锁化、集团化发展。鼓励行业协会分品类举办优质渠道对接会。依托中国品牌日、全国“质量月”、全国知识产权宣传周等活动，积极开展银发经济自主品牌公益宣传。利用中国国际进口博览会、中国进出口商品交易会、中国国际服务贸易交易会、中国国际消费品博览会等平台展示推介银发经济前沿技术和产品服务，举办产业对接等活动。

（十二）开展高标准领航行动。在养老服务、文化和旅游、老年用品、适老化改造、智能技

术应用等领域开展标准化试点。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。用好各领域质量控制和技术评价实验室，建设高水平、专业化第三方质量测试平台，开展质量测评、验证、认证工作。

（十三）拓宽消费供给渠道。结合春节、重阳节等传统节日以及“敬老月”等活动，引导电商平台、大型商超举办主题购物节，设计老年版专用界面，支持设立银发消费专区，鼓励子女线上下单、老人线下体验服务，培育一批特色活动品牌。打造一批让老年人放心消费、便利购物的线上平台和线下商超。

四、聚焦多样化需求，培育潜力产业

（十四）强化老年用品创新。加强服装面料、款式结构、辅助装置等适老化研发设计，开发功能性老年服饰、鞋帽产品。鼓励研发适合老年人咀嚼吞咽和营养要求的保健食品、特殊医学配方食品。实施推进家居产业高质量发展行动，重点开发应用适老化日用产品和老年休闲陪护产品。完善老年用品产品推广目录，适时进行评估并动态调整。引导车辆生产企业研发符合国家技术标准、适应老年人无障碍出行需求的车型。

（十五）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，发展健康管理类、养老监护类、心理慰藉类智能产品，推广应用智能护理机器人、家庭服务机器人、智能防走失终端等智能设备。鼓励利用虚拟现实等技术，开展老年用品和服务展示体验。

（十六）大力发展康复辅助器具产业。推动助听器、矫形器、拐杖、假肢等传统功能代偿类康复辅助器具升级，发展智能轮椅、移位机、康复护理床等生活照护产品。扩大认知障碍评估训练、失禁康复训练、用药和护理提醒、睡眠障碍干预等设备产品供给。

（十七）发展抗衰老产业。深化皮肤衰老机理、人体老化模型、人体毛发健康等研究，加强基因技术、再生医学、激光射频等在抗衰老领域的研发应用。推动基因检测、分子诊断等生物技术与延缓老年病深度融合，开发老年病早期筛查产品和服务。推进化妆品原料研发、配方和生产工艺设计开发。

（十八）丰富发展养老金融产品。支持金融机构依法合规发展养老金融业务，提供养老财务规划、资金管理等服务。丰富个人养老金产品，推进专属商业养老保险发展。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，加强养老金融产品研发与健康、养老照护等服务衔接。

（十九）拓展旅游服务业态。完善老少同乐、家庭友好的酒店、民宿等服务设施，鼓励开发家庭同游旅游产品。推出一批老年旅游发展典型案例，拓展推广怀旧游、青春游等主题产品。以健康状况取代年龄约束，完善相关规定便利老年人出游，健全投诉举报机制并加强监管。发展老年旅游保险业务，鼓励扩大旅游保险覆盖面。组建覆盖全国的旅居养老产业合作平台，培育旅居养老目的地，开展旅居养老推介活动。

（二十）推进适老化改造。推进公共空间、消费场所等无障碍建设，纳入城市体检指标体系，

定期开展国土空间规划实施评估。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，推进互联网应用改造，保留涉及老年人的高频事项线下服务。推动老年食品、药品、用品等的说明书和宣传材料适老化。

五、强化要素保障，优化发展环境

（二十一）加强科技创新应用。围绕康复辅助器具、智慧健康养老等重点领域，谋划一批前瞻性、战略性科技攻关项目。通过中央财政科技计划（专项、基金等）支持银发经济领域科研活动，提高自主研发水平。加大产业高质量发展、战略性新兴产业发展等专项对银发经济的支持力度。

（二十二）完善用地用房保障。科学编制供地计划，保障养老服务设施和银发经济产业用地需求。新建居住区按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准分区分级规划设置社区养老服务设施，老旧小区要因地制宜补足配齐，常住人口达到中度以上老龄化的县（市、区）应上调新建居住区配建标准。支持培训疗养机构转型发展养老服务。在确保安全的前提下，支持利用闲置商业、办公、工业、仓储等存量场所改建养老服务设施。经规划实施评估论证的存量空间，可依法适当增加容积率，完善城市服务功能。

（二十三）强化财政金融支持。优化中央预算内投资相关专项使用范围，支持符合条件的新建养老服务设施搭载信息化管理系统和推广使用智能化人工替代设备。通过地方政府专项债券支持符合条件的银发经济产业项目。用好普惠养老专项再贷款，对符合条件的公益型普惠型养老机构运营、居家社区养老体系建设、纳入相关目录的老年产品制造企业等，按照市场化原则提供信贷支持。鼓励各类金融机构在坚守职能定位、依法依规的前提下，加大对养老服务设施、银发经济产业项目建设的支持力度。

（二十四）推进人才队伍建设。支持和引导普通高校、职业院校结合自身优势和社会需求增设银发经济相关专业，合理确定老年学、药学、养老服务、健康服务、护理等专业招生规模。鼓励开展养老护理等职业技能等级培训及评价，支持校企合作共建产教融合实训基地。涵养老年人力资源，支持老年人参与文明实践、公益慈善、志愿服务、科教文卫等事业。

（二十五）健全数据要素支撑。建立银发经济领域数据有序开放和合理开发利用机制，统筹政务和社会数据资源，加强国家层面养老相关数据共享，推动数据要素赋能产业发展。依法规范智能化产品和服务中的个人信息收集、使用等活动，加强技术监测和监督检查，做好安全防护和风险控制。

（二十六）打击涉老诈骗行为。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，依法严厉打击以投资“养老项目”、销售“养老产品”、宣称“以房养老”、代办“养老保险”、开展“养老帮扶”等名目侵害老年人合法权益的各类诈骗犯罪。

发展银发经济，满足老年群众多方面需求，妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关人民福祉。各地区、各部门要在党中央集中统一领导下，完善工作机制，加强统筹协调，推动各项任务落实落细。重大事项及时按程序请示报告。

国务院办公厅

2024 年 1 月 11 日

（此件公开发布）