新乡银发经济的产业集聚与政策赋能研究

刘静

安阳学院 计算机科学与数学学院，中国·河南 新乡 453500

摘要：伴随人口老龄化加深，银发经济成为高质量发展的重要引擎。本文以新乡市为对象，基于产业集聚与政策赋能框架，系统分析其银发经济的基础、瓶颈与优势，并构建“政策引导－要素配置－创新驱动－制度保障”四重协同机制，剖析园区驱动、服务延伸、金融创新、党建统领等本土实践，设计“夯基础－强产业－拓业态”三阶段路径，从规划、土地、财政金融、人才科技、标准监管五维度提出政策建议。研究发现，新乡具备制造业转化能力、医疗资源与政策环境等优势，但面临事业产业割裂、供给不足、运营困难等瓶颈。通过强化集聚效应与政策协同，可将老龄化压力转化为发展动能，为同类城市提供参考。

关键词：银发经济；产业集聚；政策赋能；发展路径；新乡市

Research on Industrial Agglomeration and Policy Empowerment of Silver Economy in Xinxiang

Liu Jing

School of Computer Science and Mathematics, Anyang University, China Henan Xinxiang 453500

Abstract: As population aging deepens, the silver economy has become a crucial engine for high-quality development. Taking Xinxiang City as the research subject, and based on the framework of industrial agglomeration and policy empowerment, this paper systematically analyzes the foundations, bottlenecks, and advantages of its silver economy. It constructs a four-fold synergy mechanism of "policy guidance, factor allocation, innovation-driven development, and institutional safeguards," analyzes local practices such as park-driven, service-extension, financial-innovation, and Party-building-led models, designs a three-stage path of "consolidating foundation, strengthening industry, and expanding business formats," and puts forward policy recommendations from five dimensions: planning, land, fiscal and financial, talent and technology, and standards and regulation. The study finds that Xinxiang possesses advantages such as manufacturing transformation capacity, medical resources, and a favorable policy environment, but faces bottlenecks including the disconnection between social welfare and industrial development, insufficient supply, and operational difficulties. By strengthening agglomeration effects and policy synergy, the pressure of aging can be transformed into development momentum, providing a reference for similar cities.

Keywords: Silver economy; Industrial agglomeration; Policy empowerment; Development path; Xinxiang City

0 引言

人口老龄化是 21 世纪人类社会面临的重大结构性变革。截至 2025 年末，全国 60 周岁及以上老年人口达 3.23 亿人，占总人口的 23.0%；65 周岁及以上人口 2.24 亿人，占比 15.9%，人均预期寿命达 79.25 岁，中国已正式进入深度老龄化社会[1]。据国家信息中心测算，当前银发经济规模约 7—8 万亿元，占 GDP 比重约 6%，预计 2035 年将达到 30 万亿元左右[2]。新乡市作为豫北重要的工业城市和人口大市，2025 年常住人口 609.1 万人，城镇化率 61.8%，人口自然增长率为 −1.97‰，老龄化与产业转型升级交织叠加[3]。全市 60 周岁及以上人口达 129.1 万人，占总人口的 21.2%；65 周岁及以上人口 90.4 万人，占比 14.8%，养老服务需求从单一生活照料向健康管理、康复护理、精神文化等多元领域延伸。同时，新乡经开区入选河南省银发经济产业园区建设名单，纺织服装、装备制造、生物医药等产业基础为银发经济发展提供了坚实支撑。

现有研究对银发经济的概念界定与政策框架已有较多探讨，但基于特定城市、尤其是中西部工业城市转型背景下的系统性研究仍显不足。本文以新乡市为对象，综合运用实地调研、案例分析与政策文本梳理等方法，构建“政策引导－要素配置－创新驱动－制度保障”协同机制，以期为新乡市及同类城市将深度老龄化压力转化为高质量发展动能提供理论参考与实践借鉴。

1 文献综述与理论基础

1.1 银发经济的内涵与外延

银发经济（Silver Economy）概念最早由欧盟委员会于 2007 年提出，指围绕老年人口需求而形成的生产、流通、分配和消费活动的总和。国办发〔2024〕1 号文件将其界

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，涵盖老年用品制造、智慧健康养老、康复辅助器具、抗衰老产业、养老金融、老年旅游等七大领域。孟永和杨颢裎（2025）指出，财税政策赋能是银发经济高质量发展的关键机制，需通过制度创新实现从补缺型福利向发展型产业的转型[4]。

1.2 产业集聚理论及其在银发经济中的应用

产业集聚理论源于马歇尔的外部经济理论，经波特竞争优势理论、克鲁格曼新经济地理学等发展。在银发经济领域，产业集聚表现为养老服务、康复医疗、健康管理、老年用品制造等关联企业在特定空间内的集中布局。王丁尼（2026）对黑龙江省的研究表明，银发经济高质量发展需依托产业园区载体，通过龙头企业带动和产业链延伸实现集群化发展[5]。倪俊杰（2026）对启东市的分析进一步指出，银发经济产业集聚需兼顾事业属性与产业属性，在保障基本养老服务的前提下释放市场活力[6]。

1.3 政策赋能的理论逻辑

政策赋能（Policy Empowerment）强调政府通过制度设计、资源配置和治理创新，为市场主体和社会组织创造发展条件、激发内生动力。在银发经济领域，政策赋能主要体现为三个层面：一是规划引导，通过顶层设计明确产业定位和发展方向；二是要素配置，通过土地、资金、人才等生产要素的优化配置降低制度性交易成本；三是制度保障，通过标准体系、监管机制和权益保护营造公平竞争环境[7]。

2 新乡银发经济发展现状与 SWOT-PEST 分析

2.1 发展基础与优势条件

新乡市银发经济产业基础坚实，拥有 35 个工业大类、2258 家规上企业及近 3000 亿元产业规模，经开区围绕“2+1+N”体系推进总投资 139.4 亿元的主导产业项目，已获国家级中小企业特色产业集群等荣誉。同时，养老服务设施覆盖全市 36 个街道和 255 个社区，近五年累计投入约 2.5 亿元、新建设施 285 个。医疗与金融支撑独特，新乡医学院第一附属医院经开院区提供稀缺医疗资源，中原农谷康养社区获全省首笔 5.5 亿元养老产业贷款授信，人民银行新乡市分行建立全流程闭环服务模式。政策保障持续强化，已出台基本养老服务体系建设和老年助餐服务等核心政策，并对高龄、低保及特困老人给予就餐补贴，形成多维度协同发展的良好格局。

2.2 现实瓶颈与深层矛盾

当前银发经济领域仍面临若干突出难题。一是事业与产业认知割裂，福利性与市场性边界模糊，部分地区将养老服务视为纯民生负担，政策设计重兜底、轻发展，抑制了市场主体创新活力[8]。二是有效供给不足，老年用品多集中在医疗护理等基本领域，文化娱乐、休闲旅游、金融理财等产品开发滞后，同时老年群体“不愿、不敢、不会”消费的现象普遍，潜力难以释放。三是可持续运营模式欠缺，养老服务设施多依赖政府补贴维持，“公建民营”后的监管机制和服务标准尚不完善，公办养老机构改革仍需深化，可持续的商业闭环尚未形成。

2.3 SWOT-PEST 综合分析

基于上述分析，本文从政治（Political）、经济（Economic）、社会（Social）、技术（Technological）四个维度入手，构建新乡银发经济发展的 SWOT-PEST 综合矩阵（见表 1）。

3 银发经济产业集聚的形成机制与新乡模式

产业集聚是银发经济高质量发展的核心路径。本文构建政策引导 - 要素配置 - 创新驱动 - 制度保障四重机制协同模型，阐释产业集聚从规划布局到市场生态的形成逻辑

表 1 新乡银发经济发展 SWOT-PEST 综合分析矩阵

	政治（P）	经济（E）	社会（S）	技术（T）
优势（S）	获批省级银发经济产业园，养老服务设施全覆盖政策落地，医养结合机构达到 39 家	规上工业企业 2258 家，产业规模近 3000 亿元，全省首笔 5.5 亿元养老产业贷款落地	60 岁以上人口 129.1 万，占比达到 21.2%，“一刻钟养老服务圈”建设提速	GMP 标准细胞制备中心建成，智能康复器械快速发展，与 15 所高校建立了合作关系
劣势（W）	事业与产业之间存在认知割裂难题，政策设计重兜底而轻发展	可持续商业模式尚未形成，部分设施依赖政府补贴，老年消费潜力未释放	专业人才短缺；青壮年外流、农村空心化，数字鸿沟存在	智慧养老平台数据壁垒，适老化技术适配性不足
机遇（O）	国办发〔2024〕1 号文发布，16 省份已制定实施方案，养老服务消费券政策推出	2025 年银发经济市场规模不断扩大	人均预期寿命达 79.25 岁；健康意识提升；家庭结构小型化催生社会化养老需求	标准体系加快构建；智慧养老技术迭代加速
威胁（T）	区域同质化竞争加剧，财政紧平衡压力，政策碎片化风险	青壮年劳动力外流，农村养老支付能力薄弱	人口自然增长率 -1.97‰，机构养老社会认同度有待提升	技术适配性与老年人接受度之间的矛盾，技术更新迭代成本高昂

资料来源：新乡市数据来自新乡市统计局[3]；全国老龄数据来自民政部《2025 年度国家老龄事业发展公报》[1]；国家及河南省相关政策文件。

（见图 1）。

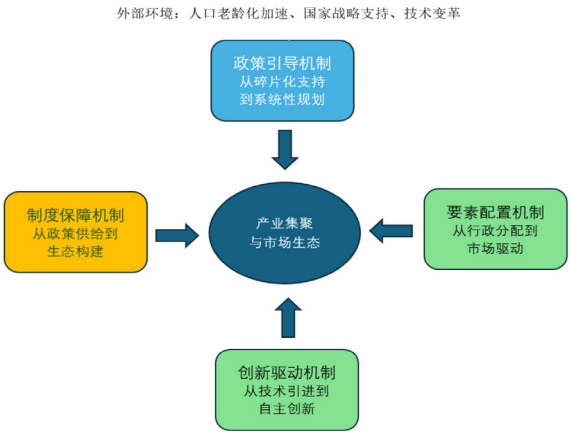

图 1 银发经济产业集聚形成机制模型

3.1 产业集聚形成机制模型

银发经济产业集聚依赖政策引导、要素配置、创新驱动与制度保障四重机制协同。政策需转向发展型制度设计，建立跨部门协调与全链条支持，要素配置上，新乡经开区通过土地盘活、贷款授信和校企合作推动市场驱动。创新驱动形成基础研究 + 应用转化 + 产业化递进，聚焦适老化技术，制度保障构建规划、政策、监管“三位一体”体系。四重机制非线性互动，推动集聚从物理集中向创新生态演化[9]。

3.2 新乡本土典型模式提炼

新乡市银发经济发展形成了四种典型模式。园区驱动模式依托现有制造业基础，引导传统产业向银发经济转型，集聚华兰疫苗、亚都实业等龙头企业，形成一体化产业生态。服务延伸模式通过社区设施布局和公办民营改革，将服务触达基层，培育“好大姐”“心享・颐养”等本地品牌。金融创新模式以中原农谷康养社区获全省首笔 5.5 亿元养老产业贷款授信为代表，建立政银企协同机制撬动社会资本[10]；党建统领模式如延津县“党建红”托举“夕阳红”，整合资源构建服务网络。

4 政策赋能框架与发展路径设计

4.1 总体思路

坚持事业 + 产业双轮驱动，以保障基本养老服务为底线，以培育银发产业为新增长点，以改革创新为动力，构建政府引导、市场主导、社会参与、家庭尽责的银发经济发展格局。发展的核心原则要立足本地产业基础，发挥比较优势，坚持系统观念，推动事业产业协同发展；强化数字赋能，提升服务效率；注重制度创新，实现可持续运营[11]。

4.2 三阶段发展路径

基于上述基础分析与模式提炼，本文提出新乡银发经济“三步走”的发展路径（见图 2）。

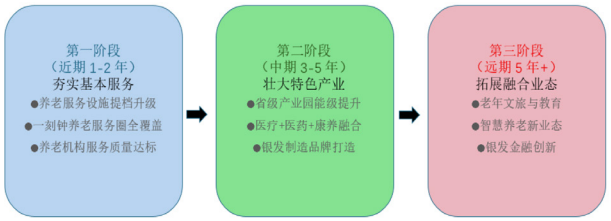

图 2 新乡银发经济三步走发展路径

第一阶段（近 1–2 年）：夯实基本服务，完善设施网络。重点实施设施提档升级与适老化改造，补齐农村短板，推进主城区“一刻钟养老服务圈”全覆盖，新增助餐点、照料中心，建立统一服务质量评价体系。市场主体方面，扶持本土中小机构，鼓励物业、家政行业转型参与。

第二阶段（近 3–5 年）：壮大特色产业，形成集群效应。重点提升经开区银发经济产业园能级，围绕康养装备、功能性纺织、健康食品、生物医药引进培育 20 家以上骨干企业。市场主体培育上，引进 2–3 家知名企业区域总部，培育 5 家以上省级专精特新企业。

第三阶段（5 年以上）：拓展融合业态，培育新兴市场。重点发展老年文旅、老年教育、智慧养老平台及银发金融产品。目标形成全国影响力品牌，构建全生命周期产业生态[12]。

4.3 产业结构与空间布局

产业上构建“4+X”银发体系，即康养装备制造、健康食品与生物医药、智慧养老服务和医养康养融合服务四大支柱，以及老年文旅、老年教育、养老金融等新兴业态。空间上形成“一核两带多点”格局，以经开区省级银发经济产业园为核心引领。沿京广线的城市养老服务带和沿南太行的生态康养旅居带联动互补，延津、卫滨、辉县等县区多点支撑，因地制宜发展差异化特色业态。

5 产业发展支撑体系与政策创新

银发经济的高质量发展离不开系统性的制度保障。针对新乡市实际，本文提出构建涵盖规划引导、土地保障、财政金融、人才科技、标准监管五大维度的支撑体系。

5.1 强化规划引导，完善顶层设计

将银发经济发展纳入新乡市国民经济和社会发展“十五五”规划，编制《新乡市银发经济发展专项规划》。建立跨部门银发经济发展协调机制，由市政府分管领导牵头，民政、发改、卫健、工信、财政、自然资源等部门参与，定期会商解决产业发展中的重大问题，破解政策碎片化、部门分割化难题。

5.2 创新土地保障，拓展发展空间

深化标准地 + 承诺制改革，在国土空间规划中预留银

发经济产业发展用地。对养老服务设施用地实行长期租赁、先租后让、租让结合等灵活供地方式，降低用地成本。支持存量商业、办公、工业用房改造为养老服务设施，在符合规划前提下，允许土地用途临时转换，五年内继续按原用途和土地权利类型使用土地[13]。

5.3 优化财政金融，激发市场活力

强化财政、金融、税收协同支持。设立市级银发经济发展专项资金，重点用于园区基建、适老化技改和公共服务平台搭建，扩大政府购买服务与消费券发放范围。发挥银发产业引导基金杠杆作用，推广养老产业专属信贷产品，支持企业上市融资，并推动长期护理保险与商业保险有效衔接。落实社区税费优惠，养老服务收入减按 90% 计税，养老机构自用房土免税，研发费用加计扣除按 100% 执行。

5.4 加强人才科技，增强创新动能

人才培育方面，支持高校开设老年医学、康复护理等专业，扩大培养规模，加强在职护理员培训，建立职业技能等级认定和岗位津贴制度，将养老护理员纳入急需紧缺职业目录。科技创新方面，设立银发经济科技专项，依托孵化器培育智慧养老初创企业，推动 AI、物联网、大数据与养老服务深度融合，开发智能监护、远程医疗等应用场景[14]。建立老年用品目录动态更新机制，通过“揭榜挂帅”机制攻克关键技术，强化与 15 所高校的产学研协同。两者互为支撑，共同夯实银发经济高质量发展的要素基础。

5.5 完善标准监管，优化发展环境

建立银发经济行业标准体系，制定养老服务、老年用品、智慧养老平台等地方标准或团体标准。推行“信用 + 品牌”的监管模式，建立养老服务机构和从业人员信用档案。加强老年用品质量监管，严厉打击虚假宣传和假冒伪劣产品。完善老年人权益保护机制，建立养老服务纠纷快速处理通道[15]。发挥行业协会自律作用，推动形成政府监管、行业自律、社会监督相结合的综合监管体系。

6 结语

本文以新乡市为对象，基于产业集聚理论与政策赋能框架，系统分析了其银发经济发展的现实基础、瓶颈约束与比较优势。研究表明，新乡具备坚实产业基础、独特医疗资源和积极政策环境，但面临事业产业割裂、有效供给不足、可持续运营等瓶颈。文章构建了政策引导 – 要素配置 – 创新驱动 – 制度保障四重协同模型，剖析了园区驱动、服务延伸、金融创新、党建统领等本土模式，设计了近期夯基础、中期强产业、远期拓业态的三阶段路径，并从规划、土地、财政金融、人才科技、标准监管五方面提出支撑建议。研究局限在于偏重政策文本与案例分析，未来可构建产业集聚度评价指标体系，运用空间计量模型检验政策赋能效应，以提供更精细的决策依据。

参考文献：

[1] 李庆. 民政部、全国老龄办发布《2025 年度国家老龄事业发展公报》[N]. 公益时报，2026-08-04 (001).

[2] 国务院办公厅. 关于发展银发经济增进老年人福祉的意见[Z]. 国办发〔2024〕1 号，2024-01-11.

[3] 新乡市统计局，国家统计局新乡调查队. 2025 年新乡市国民经济和社会发展统计公报[R]. 新乡：新乡市统计局，2026-05-27.

[4] 孟永，杨颢裎. 财税政策赋能银发经济高质量发展的作用机理与实践路径[J]. 经济问题，2025(6): 108-117.

[5] 王丁尼. 黑龙江省银发经济高质量发展的实践路径研究[J]. 商展经济，2026(3): 16-19.

[6] 倪俊杰. 启东市银发经济发展研究[J]. 合作经济与科技，2026(14): 25-27.

[7] 丁季媛. 数智赋能银发经济推动金华市智慧养老的政策研究[C]// 郑州市社会学学会 , 郑州大学社会工作系. 2026 年社会学研讨会学科发展分论坛论文集（下册），2026: 53-55.

[8] 赵清. 新质生产力赋能银发经济高质量发展的内在逻辑与实践路径[J]. 实事求是，2024(5): 38-46.

[9] 杨文仙. 银发经济视角下县域智慧养老产业高质量发展研究[J]. 商展经济，2026(15): 179-182.

[10] 袁钟晓. 银发经济背景下健康养老服务模式的创新探索[J]. 中国集体经济，2026(21): 29-32.

[11] Zhang F,Yu Z . Silver economy, population aging, and regional economic resilience [J]. International Review of Economics and Finance, 2026, 109:105360.

[12] 王沛，申智林，王鉴欣. 以金融之力，织密养老保障网[N]. 人民日报，2026-08-17 (018).

[13] 朱浩. 适老化转型下“十五五”时期银发经济创新发展：驱动逻辑、实践困境及优化路径[J]. 云南民族大学学报 (哲学社会科学版)，2026, 43 (3): 64-73.

[14] 唐小凌，丁敻. 数智赋能银发经济与智慧城市建设探究[J]. 中国商论，2026, 35(1): 133-136.

[15] 艾波. 浅谈银发经济产业标准化建设：从服务规范到质量管理[J]. 国际公关，2026(2): 29-31.

基金项目：论文研究内容为新乡市政府决策研究招标课题，课题编号：C25364。