推动老龄事业与养老产业协调发展

杜　鹏　吴赐霖

[摘　要] 推动老龄事业与养老产业协调发展是促进人口高质量发展，实现党的二十大提出的全体老年人享有基本养老服务目标的重要路径。但在政策实践和学术研究中老龄事业与养老产业相关概念的定义和关系并不明确，对学术研究和实际工作都产生了一定影响。基于词语本意和政策文件表述，需对不同语境下老龄事业和养老产业相关概念进行辨析，从老龄事业为养老产业发展提供经济基础和政策保障、通过养老产业拓展自身边界等视角，论述老龄事业和养老产业间的互动关系。当前，老龄事业和养老产业协调发展中存在二元张力不足、顶层设计不健全以及行业标准和统计指标不完善等问题。未来，需进一步完善养老产业顶层设计，构建立体化产业支持政策体系，加强法律法规建设以及市场监管力度。

[关键词] 老龄事业；养老产业；老龄工作；积极应对人口老龄化
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）07-0041-09

党的二十大报告提出："实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务"。[1]2023年5月，习近平总书记主持召开第二十届中央财经委员会第一次会议强调，要以人口高质量发展支撑中国式现代化，指出人口的高质量发展与人民的高品质生活是紧密结合的。2023年，全国两会通过的《政府工作报告》指出了明确的发展路径，那就是"推动老龄事业和养老产业发展"。[2]要让我国超过2.8亿并将不断增长的老年人享有基本养老服务，享受高品质生活，实现人口的高质量发展，政府是主要责任人但不是唯一责任人，还需要积极调动各方面社会力量共同参与。长期以来，老龄事业一直是我国老龄工作的主攻领域和主体部分，为了实现党和政府对老龄工作提出的更高要求，今后必须更好地发挥养老产业的作用。推动老龄事业和养老产业协调发展需要首先厘清两者的定义与关系，规避用发展事业的理论指导产业的发展、用发展产业的政策推动事业的发展的错配情况。在积极应对人口老龄化过程中，老龄

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目"实施积极应对人口老龄化国家战略"（21ZDA106）。
[作者简介] 杜鹏，中国人民大学人口与发展研究中心教授；吴赐霖，中国人民大学老年学研究所博士研究生。

事业和养老产业应各司其职、相辅相成，共同推进老龄工作的高质量发展。

在党和政府积极应对人口老龄化过程中，推动事业和产业协调发展已经成为重要的发展路径和指导方针。在近期的几个重要文件中，事业与产业始终并列出现，被视为两项并重并行的工作，在不同文件中事业和产业分别被冠以“老龄”和“养老”两种不同前缀，前缀的差异体现出党和政府对于不同情境下相关工作的认识。在学术研究和实践工作中经常难以准确区分事业与产业的差别，影响到了我国老龄工作的合理有序开展。已经有一些学者对老龄事业和老龄产业的定义和差异进行了分析，[3][4][5] 但随着党和政府对于事业和产业相关部署的细化，所使用的表述更加细致具体，对相关概念的探讨也应该继续深化。厘清老龄事业和养老产业相关概念的定义，明确两者间的互动关系，分析当前面临的挑战并展望未来的发展方向对于实现全体老年人享受基本养老服务的目标，推动新时代老龄工作高质量发展具有重要理论意义和实践价值。

一、老龄事业和养老产业的概念辨析

关于老龄事业和产业，在政策文件中出现了两组含义相近的词组，并在不同文件中交错搭配并列出现，分别是“老龄事业”和“养老事业”以及“老龄产业”和“养老产业”。2023 年《政府工作报告》中提到“积极应对人口老龄化，推动老龄事业和养老产业发展”。党的二十大报告中提出“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业”。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中提出“推动老龄事业和产业协同发展”。中共中央、国务院发布的《关于加强新时代老龄工作的意见》中提出“推动老龄事业与产业、基本公共服务与多样化服务协调发展”。如若不能清楚辨析这些概念之间的关系和差别，那么无论是在学术研究还是实践工作中都可能出现“张冠李戴”的情况。本文将首先阐释相关概念的定义及关系。

（一）老龄事业和养老事业

要准确理解“老龄事业”需要先明确“事业”的定义。根据词典的解释当涉及国家社会宏观发展目标如共产主义事业时，“事业”指具有一定目标、规模而自成系统的、关系社会发展的经常活动。[6] 基于此定义，在不同情景中老龄事业延伸出广义和狭义两种定义。

广义上的老龄事业是我国与老年人和积极应对人口老龄化相关的制度、政策、工作和情况的统称。当从宏观视角单独使用“老龄事业”一词时可泛指我国一切涉老事务，《关于加强新时代老龄工作的意见》在总体要求部分专门强调“推动老龄事业高质量发展，走出一条中国特色积极应对人口老龄化道路”。国家卫生与健康委员会发布的《2021 年度国家老龄事业发展公报》从“老龄工作政策体系”“老年健康服务”“养老服务体系”“老年民生保障”“银发经济”“老年友好型社会”六个领域对我国老龄事业的发展情况进行总结，[7] 显示出“老龄事业”一词最广泛的代表性和概括性。

狭义上的“老龄事业”是政府为满足老年人基本生活和发展需求所提供的各类社会制度、公共物品和社会福利。其涵盖的范围并不比广义上的老龄事业窄，但更强调政府的主导性和所提供服务和物品的公共性和福利性，在这一点上 2006 年发布的《中国老龄事业的发展》白皮书进行了准确的描述，[8] 学者们也达成了较为一致的认识。[9][10][11][12][13]

“养老事业”指政府为满足老年人基本生活需求所提供的一系列公共服务及物品。“养老事业”是从属于“老龄事业”下的一个子概念，其前缀“养老”在词典中有两种解释，一为奉养老人，二为年老休养，第一种解释是社会制度，第二种解释则是个体行为，当与“事业”结合使用时应

采用更宏观的释义，强调供养老年人。“养老事业”同样具有政府的主导性和公共福利性，但特指养老服务和基本生活保障领域的内容，侧重于解决老年人的基本生存需求问题，[14] 是对整体老龄事业发展当前阶段侧重点的突出和精准化描述。

（二）老龄产业和养老产业

“养老产业”是“老龄产业”下的一个子概念，因此先要明确“老龄产业”的定义。本文将“老龄产业”定义为以企业为主体，具有盈利性和市场性，为满足老年人群体基本生活需求和美好生活需要而提供各类产品和服务的行业的集合。在词典中“产业”被解释为构成国民经济的行业和部门，[6] 在经济学中惯常会根据生产资料和产品的区别把产业分门别类，如最为常见的国民经济中第一产业（农业）、第二产业（工业）和第三产业（服务业）的划分。“老龄产业”属于一种较为特殊的产业划分方式，其划分的依据是产品受众和服务对象的人群性质以及社会形态。

《新编老年学词典》中将“老龄产业”定义为一切为满足老年人特殊需要而提供产品和服务的行业的总称，其外延包括养老服务业、养老保险业、老年用品、老年旅游等诸多行业，[15] 这种定义是基本准确的，但欠缺对于主体和产业性质的考量。关于老龄产业的定义，学者们已经进行了相当多的讨论，[16][17][18] 总结起来有三个主要的共识，一是服务对象聚焦于老年人，二是参与主体主要是企业而非政府，三是产业的性质是市场性和盈利性主导，也有学者认为老龄产业带有一定的福利性。[19][20] 此外还有学者进一步扩充“老龄产业”的概念范围，提出大中小三个层次的老龄产业，“大老龄产业”指适应老龄社会的整个产业体系，“中老龄产业”指围绕人们向老而生的全生命周期相关产品和服务的产业业态的总和，“小老龄产业”指围绕漫长老年期人们的需求而衍生的相关产品和服务的产业业态的总和。[21] 这里提到的“小老龄产业”即是取得广泛共识、一般意义上认为的“老龄产业”，另外两种定义实际上已经超脱于一般的产业范畴，更趋近于一种适应特殊社会人口结构的经济和产业形态。不同于老龄事业包罗万象的丰富内涵，在当前阶段过于宏大宽泛的定义不利于理解和研究老龄产业，老龄产业的定义应当更加严谨清晰，否则产业的边界过于宽泛，不利于相关规划、政策、标准规范的制定和产业监管的实施。[22]

“养老产业”是以企业为主体，具备盈利性和市场性，生产提供满足老年人生活需要的各类产品和服务的行业的统称。“养老产业”的概念范围小于“老龄产业”，其他学者也得出了类似的观点。与老龄产业相比，养老产业聚焦于老年人的衣食住行用医等与生存需求密切相关的领域，是当前我国老龄产业的主要组成部分和政策支持力度较高的领域，典型的代表有养老服务业和老年用品制造业。

二、老龄事业和养老产业的互动关系

老龄事业和养老产业协同发展是中国特色积极应对人口老龄化的重要特点，我国养老产业发展的最重要经验是在推动老龄事业整体发展的过程中，带动养老产业发展。虽然老龄事业和养老产业在主体和性质上存在政府与企业、公共性与市场性的差别，但在实践中两者的关系并非泾渭分明，而是我中有你，你中有我，养老产业的发展依托于老龄事业所构建的社会保障制度和产业发展政策，老龄事业则通过扶持养老产业满足老年人日益增长的美好生活需要。

（一）老龄事业为养老产业的发展奠定基础

养老保险和医疗保险等社会保障制度是老龄事业的重要组成部分，完善的社会保障制度为老年人提供经济收入保障。这是以老年人为主要消费者、市场化运营的养老产业得以发展的根本基础。

我国养老产业的发展兴起于20世纪90年代，

具有两个重要的历史背景：

一是市场经济改革带来市场化养老需求。党的十一届三中全会后，中国进入了改革开放的新时期，党的第十四次全国代表大会正式确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这段时间里我国经济体制发生了翻天覆地的变化，伴随着改革开放的深入，社会主义市场经济体制目标的确立，全社会对市场经济的认识不断深化，市场经济理论不断丰富，养老由单纯的福利性质逐步走向产业化、市场化，为养老产业的发展提供了市场体制基础，养老产业开始崭露头角并不断发展。

二是社会保障制度开始建立，为养老产业的发展提供经济支撑。1991 年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出建立多层次的社会主义养老保险体系，开启社会养老保险之门，确立基本养老保险、企业补充保险、个人储蓄保险相结合的养老保险体系。同年，民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案》，提出农村社会养老改革计划，拉开农村养老保险的帷幕。手里逐渐有钱的老年人，开始寻求在养老产业中购买各类服务。

党的十八大以来，随着老龄事业的进一步发展，养老产业也进入了全面发展的新阶段。一方面是党和政府全面深化改革进一步激发了养老产业活力。2013 年，党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。加快转变政府职能和完善现代市场体系，激发了经济社会发展活力，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，为养老产业提供了更好的发展环境。

另一方面是覆盖全民的养老和医疗保险制度基本建成，老年福利体系不断健全，老年人消费需求进一步释放，促进养老产业繁荣发展。截至 2022 年底，我国基本养老保险和基本医疗保险覆盖人数分别达到 10.5 亿和 13.6 亿，养老金实现 18 连涨。自 2014 年在全国建立高龄、失能老年人津贴制度，截至 2021 年底，我国共有 3994.7 万老年人享受老年人补贴，其中享受高龄补贴的老年人 3246.6 万人，享受护理补贴的老年人 90.3 万人，享受养老服务补贴的老年人 573.6 万人，享受综合补贴的老年人 84.2 万人[①]。我国老年人的经济收入得到极大保障，水平得到极大提升。根据第七次人口普查资料数据计算，2020 年我国 60 岁及以上老年人中，主要生活来源为离退休金或养老金的占比为 34.7%，主要由家庭其他成员供养的老年人占比 32.7%，如果算上最低生活保障金和失业保险金，有接近五分之二的老年人其主要生活来源为社会保障制度，超过了家庭成员的供养。这体现出我国的社会保障制度建设取得了显著的实质性成果，由社会保障制度为老年人提供经济支持稳定性更高，老年人的自主性更强，自己的钱自己花，老年人可以更有底气购买服务和产品满足自身需求。

（二）老龄事业通过政策规划为养老产业的发展擘画蓝图

老龄事业不仅通过构建社会保障制度为养老产业提供间接的经济支撑，还通过出台产业政策等方式直接促进养老产业的合理有序发展。由于养老产业具有投资大、周期长、利润低的特点，企业自身的驱动力有限，需要政府进行产业规划和政策扶持。党和政府对于养老产业发展一直十分重视，在宏观的五年规划中对养老产业的发展进行了长期连续的规划部署，也出台了一系列具体的产业支持政策。随着时代发展，养老产业政策体系逐步完善，政策内容也更加精准。

关于发展养老产业最早的政策可以追溯到 20 世纪 90 年代，1994 年《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000 年）》出台，提出“巩固发展老年

① 中华人民共和国民政部. 2021年民政事业发展统计公报[R]. 2022。

福利企业，为振兴老龄事业提供物质条件”。2000年《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》提出了更多支持养老产业发展的政策，包括“按照社会主义市场经济的要求积极发展老年服务业”“老年服务业的发展要走社会化、产业化的道路。鼓励和引导社会各方面力量积极参与、共同发展老年服务业，逐步形成政府宏观管理、社会力量兴办、老年服务机构按市场化要求自主经营的管理体制和运行机制”“要培育和发展老年消费市场”。

党的十八大以来，我国出台的养老产业政策更加科学合理有效，对于养老产业的指导更加精细化、体系化和规范化。

在宏观的指导政策方面，2017年国务院印发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，用“繁荣老年消费市场”专门章节部署相关工作，提出“加快形成产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的养老服务产业集群”“丰富养老服务产业新模式、新业态”“增加老年用品供给”“提升老年用品科技含量”等要求。2021年国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，将老龄产业放到银发经济下进行布局，强调“发展壮大老年用品产业”，对老年用品的种类和适用范围进行了详细的区分，体现出政府对于老年用品产业更加深入的了解和布局，同时提出“在京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝等区域，规划布局10个左右高水平的银发经济产业园区”的实质性举措，此外还着重强调了“促进老年用品科技化、智能化升级”。在具体的产业政策方面，养老服务产业是政策出台的重点领域，一方面是促进供给增加的政策，包括《关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》等，另一方面是提升供给质量加强监督管理的政策，包括《关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知》《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》。此外在健康服务、老年用品、老年宜居等领域也出台了一系列政策，包括《关于促进健康服务业发展的若干意见》《关于促进老年用品产业发展的指导意见》《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》等。

（三）养老产业是老龄事业的重要补充和延伸

养老产业是我国老龄社会多元共治的重要主体，是积极应对人口老龄化国家战略整体布局中不可或缺的重要一环，是对老龄事业的补充和延伸。与老龄事业保基本的属性相比，养老产业具有更大的发展空间。《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》中提出“充分发挥市场机制作用，提供多元化产品和服务”“形成多元主体责任共担、老龄化风险梯次应对、老龄事业人人参与的新局面”。党领导下多元主体共同治理的治理范式是中国积极应对人口老龄化所具备的独特优势。[23]老龄工作的开展以及全体老年人享有基本养老服务等目标的实现不能单一依靠政府，需要更好地发挥政府、市场、家庭各方面的作用，贯彻多元共治的老龄社会治理理念。

老龄事业特别是养老事业因其公共性和福利性的属性，在满足老年人群日益增长的美好生活需要时，受制于有限的公共资源和政府注意力，更多是通过制度和政策起到保基本的作用，在具体养老服务和产品的提供上逐步退出，充分发挥养老产业在服务提供和产品生产上的效率优势。以承担兜底保障功能为主的基层敬老院为例，近年来过去以公办为主的敬老院逐渐向公建民营转变，政府通过引入专业化的养老服务企业降低自身人员和资金成本，提升养老服务的数量和质量。

养老产业在逐步补充和替代老龄事业的部分功能之外，还在老龄事业的指导下，利用自身优势不断扩展和延伸老龄事业的范畴。近年来蓬勃发展的长期护理保险是典型的例子，自2016年开始试点以来我国已有49个城市试点建立了长期护理保险制度。作为一种全新的与服务提供紧密关联的社会保障制度，政府所掌握的医院、敬老院等公共服务资源并不匹配长期护理保险的制度目标，

养老产业特别是养老服务产业的发展为长期护理保险的试行提供了条件，开创了老龄事业的新领域。在长期护理保险的发展过程中，政府十分注意自身定位，主要在制度建设上发力，通过出台老年人综合能力评估标准、长期护理保险参保标准、长期护理保险基金征收和管理规定、经办和服务机构监管规则、费用审核及支付规定等政策制度，搭建好促进长期护理服务发展的制度框架，在保险经办、人员评估、服务提供等具体环节充分引入市场力量，通过设置定点评估和服务机构等方式，与养老产业紧密结合，推动长期护理保险制度落地落实。长期护理保险制度与养老产业形成了相辅相成的良好互动，制度的落地实施有赖于养老产业所提供的服务和产品，养老产业发展越成熟的地区试点开展的情况越好；同时政府通过发展长期护理保险在资金、政策和监管等方面推动养老产业的发展，促进了企业数量的增长和服务质量的提升。

三、老龄事业和养老产业协调发展过程中面临的挑战

我国老龄事业和养老产业的发展都取得了一定成就，在某些领域也已经形成相辅相成、相互促进的协调发展局面，但整体上老龄事业的发展始终强于养老产业，显示出“头重脚轻”的不平衡格局。

（一）老龄事业与养老产业协同不足

当前强调事业与产业的协调发展，实质上是期望解决目前两者之间协同不足的情况。一是政府和市场的边界不清晰。我国一直以来在政府主导下利用老龄事业的发展带动养老产业的发展，政府在解决兜底保障问题的基础上，鼓励市场参与来解决发展问题和多样化需求问题，但有时依然存在政府越界挤压市场的情况，这实质上就是对于老龄事业和养老产业两者定义和关系缺乏清晰认知。很多情况下反而限制了市场的参与和民间力量的发挥，仅将养老产业视作老龄事业的补充，未能充分认识到养老产业拓展老龄事业边界和促进银发经济发展的重要作用，不利于养老产业的全面发展。二是养老产业自身能动性较弱，未能给予老龄事业强有力的反馈。虽然人口发展态势与政策形势对于养老产业发展是双重利好，但养老产业在促消费、稳投资、补短板方面发挥的作用依然较为有限，养老产业的发展具有显著的等待政策现象，往往是政策推一步养老产业的发展就进一步，内在发展动力和潜力尚未完全激发，这既有产业结构和有效需求不足的原因，也与政策制度的导向有关。

（二）老龄事业对养老产业的顶层设计不健全

当前老龄事业中包含大量养老产业政策，但缺乏全局性的顶层设计。一是养老产业发展缺乏专项规划。在人口老龄化与供给侧结构性改革的背景下，应将国家产业结构优化调整与养老产业整体发展统筹规划，加快制定养老产业中长期发展规划，明确老龄产业的发展目标、重点领域与主要任务等。在当前养老产业政策格局下，虽然我国的养老产业种类已经较为丰富，但各类别之间的发展程度存在较大差距，尚不能完全满足老年人日益增长的各类需求。经营主体小散乱弱，养老产业中的企业绝对数量并不少，但具备影响力的龙头企业聚集在养老服务产业中，在智慧养老、适老化改造、老年用品生产等领域经营主体往往规模小，散布各地，未能形成聚集和规模优势。二是养老产业支撑要素缺失。具体表现为缺少养老与其他产业和技术的交叉人才，缺少支持大规模生产性和服务性养老产业发展的土地支持政策、缺少真正有效满足市场需求、能带来成本和效益优势的科学技术。三是养老产业相关法律法规缺位导致监管困难。近年来针对老年人的违法诈骗犯罪行为越来越多，养老诈骗事件频发，给老年人带来了经济损失和精神痛苦，既妨害老龄事业对老年人权益的保护，又危害养老产业的健康发展。国家在鼓励养老产业发展的同时，相关法律法规和监管制度建设尚未跟上，更多依靠加强市场监督检查力度的临时性治理，未能形成常态化的监

管体系，这是亟需补上的短板。

（三）养老产业相关行业标准和统计指标尚不完善

我国养老产业存在产品和服务标准和产业统计指标尚不健全的问题。一是养老产品和服务缺乏统一的标准和规范。我国养老产业相关标准、规范的制定整体滞后，由于缺乏相应的标准，一些老年辅具用品粗制滥造，不仅严重损害老年消费者的权益，还给整个行业带来负面影响。在养老健康、养老服务业中，相关服务标准、评估与监管体系仍未有效建立，这不仅容易造成服务质量参差不齐、恶性竞争，也不利于行业形象的树立与发展。二是养老产业缺乏完整统一的统计指标体系，养老产业相关研究口径不一，不同研究对于市场规模等重要指标的估计预测差异甚大，不利于掌握养老产业发展情况和形成学术共识。要准确反映养老产业发展的现状与规律，必须建立一套科学且行之有效的测度标准与指标体系。国家统计局发布的《养老产业统计分类（2020）》为科学界定养老产业统计范围提供了一套官方标准，但由于养老产业范围广阔，涉及多个产业领域，且发展时间较短，统计局的分类是对国民经济行业分类中符合养老产业特征相关活动的再分类，大部分国民经济行业分类中仅部分活动属于养老产业，因此在相关数据的搜集与获取、分析与比较方面还存在着巨大的障碍。

四、推动老龄事业和养老产业协调发展

推动老龄事业和养老产业协调发展可以从完善养老产业顶层设计、构建立体化产业政策支持体系、加强法律法规以及市场监管力度等方面着手，在老龄事业领域实现全局统筹规划和政策制度衔接，促进要素自由流动和市场公平竞争，推动养老产业高质量发展。

（一）完善顶层设计，明确发展路径，加强事业对产业的指导作用

养老产业规划对于引领和促进养老产业发展具有重要意义[19]。目前，我国缺乏指导养老产业整体发展的中长期专项规划，仅仅在老龄事业五年规划中对养老产业发展作了少量阐述，但这远远不能满足养老产业发展的需要。建议在今后的工作中，一是加快制定养老产业五年规划和中长期规划，明晰养老产业在国民经济中的定位、近期和远期发展目标，明确养老产业中长期发展的主要任务和拟实施的重大工程。二是出台弥补短板产业的产业政策，促进各类别养老产业的全面协同发展。目前养老产业政策体系中，养老服务产业政策最多，其他养老产业的专项政策相对较少，这制约着养老产业的快速发展。需要从不同细分养老产业领域出发，具体分析各领域的产业发展现状、面临的挑战、未来的发展规划，从整体出发对不同养老产业领域的发展做出统筹安排，分清轻重缓急，做好规划设计，在制定产业政策时，推动完善产业布局、产业结构政策，使各地形成有特色的养老产业，最终实现全国养老产业的合理布局。三是完善促进养老产业发展的辅助性和基础性政策制度，加快推行和落实国家层面的《基本养老服务清单》，加大力度在全国范围内推广《老年人能力评估规范》国家标准，研究制定养老服务规范和老年用品质量标准，为养老产业发展明确发展方向，锚定产品和服务标准，继续完善养老产业统计指标的设计和实施。

（二）构建立体化政策支持体系，进一步激发市场活力

当前的养老产业扶持政策以单一的补贴手段为主，财税政策对于养老产业的支持作用尚未得到完全发挥，[24][25]应当继续完善税收、财政和金融领域的产业支持政策，构建立体化的政策支持体系。一是完善税收政策。例如：对于提供养老服务和产品的营利性企业，在其经营的前五年免征企业所得税，对其自用房产、土地、车船免征房产税、城镇土地使用税、车船使用税；对于将个人分红和利润再投入养老产业的，对其给予一定程度的税收减

免；对于营利性养老机构在运营阶段所产生的研发费用，在计算应纳税所得额时加以扣除；对于养老机构运营过程中实际使用的设备，可考虑加速折旧。二是完善财政政策，增加财政补贴。例如：在中央和省级层面设立推动养老产业发展的专项资金，并将其纳入财政预算；加大对民间资本参与养老产业发展的财政补贴力度，补贴对象和补贴标准不以养老产品和服务提供主体的性质和类别为依据，而是以提供产品和服务的内容和服务对象的类别为依据；加大对经济困难的高龄、空巢、失能等老年人群的补贴力度，增加这类人群的有效需求。三是完善金融政策。例如：充分发挥政府信用担保的作用，由政府推动设立小额贷款融资平台，为养老产业相关企业提供融资；将养老产业信贷担保作为各地政府扶持中小企业发展信贷担保计划和扶持青年创业就业担保计划的重要组成部分。

（三）加强法律法规建设和市场监管力度，营造要素自由流动、公平竞争的市场环境

除上述提及的产业规划和扶持政策外，在促进养老产业发展过程中，还需要发挥老龄事业规则制定和监管督查的作用。一是在法律法规建设方面，加快完善养老产业在市场准入、经营规范、筹资机制、服务项目、监督监管等方面的制度建设，确保养老产业的发展有法可依。二是在企业监管方面，政府深化“放管服”改革的基础上，进一步加强养老产业市场监管能力和手段，推动事中事后监管方式创新，利用大数据、物联网等现代信息技术，整合抽查抽检、网络市场定向监测、违法失信、投诉举报、行政执法、市场监管信息，对不同类型的经营主体、市场活动的风险加以评估，及时发现和应对区域性、行业性及系统性的风险，将有限的市场监管资源，优先配置到对高风险的经营主体和市场活动的监管。三是在保护消费者权益方面，市场监管等部门要加强监管，严厉打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品等违法行为，维护老年人消费权益，营造安全、便利、诚信的消费环境。

五、结语

老龄事业和养老产业的协调发展是中国积极应对人口老龄化的重要举措。老龄事业和养老产业既有所区别又相互联系，区别在于老龄事业的主体在政府，强调公共性和福利性，以满足广大老年人的基本生活需要为目标，而养老产业主体在企业，强调市场性、竞争性和创新性，以满足老年人多样化、更广泛的需求为目标。同时两者又是相互联系的，老龄事业的发展为养老产业发展奠定了基础并通过政策规划保驾护航，养老产业则利用自身优势拓宽了老龄事业的边界。在推动老龄事业和养老产业协调发展，实现全体老年人享有基本养老服务、促进人口高质量发展的道路上，政府需要不断深化对老龄事业的引领性与能动性的认识，扬长避短，紧守保基本的底线，从提供具体服务和产品的初级阶段中脱身出来，发挥规则制定、政策引导和监督管理的功能，积极培育养老产业，充分利用养老产业解决问题，推进养老产业健康发展，成为我国积极应对人口老龄化的重要支柱之一。

[参考文献]

[1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 党建,2022(11).

[2]李克强. 政府工作报告——2023年3月5日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上[J].中华人民共和国国务院公报,2023(8).

[3]殷俊,杨政怡.老龄产业与老龄事业协调发展路径研究[J].求索,2015(6).

[4]郑志刚,陆杰华.中国语境下老龄事业和老龄产业相关概念的关系界定[J].老龄科学研究, 2017(1).

[5]沈凡植,何律琴.老龄产业与老龄事业的差异分析[J].经济研究导刊,2021(33).

[6]中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典

（第7版）[M].北京:商务印书馆,2016:1194.
[7]国家卫生健康委.2021年度国家老龄事业发展公报[R].2022.
[8]国务院新闻办公室.《中国老龄事业的发展》[R].2006.
[9]李璐,赵玉峰,纪竞垚.人口老龄化背景下的老龄事业和产业协同发展研究[J]. 宏观经济研究, 2020(10).
[10]杨立雄.北京市老龄产业发展研究[J].中国软科学,2017(3).
[11]王桥.老龄服务视角下我国老龄产业发展路径[J].福祉研究, 2018(10).
[12]马燕楠.加快老龄事业和产业发展研究——以许昌为例[J].现代经济信息,2020(1).
[13]陈泽鹏.我国老龄事业发展成就与对策的研究综述[J].当代经济,2018(2).
[14]汪连杰.“一带一路”、供需双侧改革与养老产业“走出去”战略研究[J]. 当代经济管理, 2018(7).
[15]李旭初,刘兴策.新编老年学词典[M].第二版.武汉:武汉大学出版社,2016:186.
[16]王章华,黄丽群.我国老龄产业现状、问题与建议[J].宏观经济管理, 2010(1).
[17]陈友华.中国老龄产业的发展规模及其影响因素研究[J]. 现代经济探讨,2015(11).
[18]王莉莉.“十四五”我国老龄产业发展趋势、问题与对策建议[J].中国社会工作,2022(5).
[19]杨晓奇.我国老龄产业政策的现状、问题及其完善建议[J].老龄科学研究,2022(8).
[20]吴玉韶.对老龄产业几个基本问题的认识[J].老龄科学研究,2014(1).
[21]党俊武.老龄经济[M].北京:中信出版集团,2006:19.
[22]李志宏.政策创制需要正确理解老龄产业特性[EB/OL].人民日报健康客户端.https://baijiahao.baidu.com/s?id=1745268416392799191&wfr=spider&for=pc.2022-09-27.
[23]胡湛,彭希哲,吴玉韶.积极应对人口老龄化的“中国方案”[J].中国社会科学,2022(9).
[24]高雅.我国养老产业财税政策探析[J].合作经济与科技,2021(15).
[25]李雨薇.我国养老产业财税政策顶层设计研究[J].中国市场, 2019(11).

责任编辑：陈　偲

Promote the Coordinated Development between the Undertakings for the Aged and the Elderly Care Industry

Du Peng & Wu Cilin

[**Abstract**] To achieve the strategic goal of promoting basic elderly care services for all elderly people proposed by the 20th National Congress of the Communist Party of China, and to promote high-quality population development, it is necessary to continuously promote the coordinated development between the undertakings for the aged and the elderly care industry. However, the definitions and the relationship betweenthe undertakings for the aged and the elderly care industry and other related concepts in policy practice and academic research are not clear, which has negative impact on academic research and practical work. Starting from the original meaning of the word roots and the expression of documents, the paper distinguishes and analyzes the concepts related to the undertakings for the aged and the elderly care industry in different contexts. At the same time, it discusses the interaction between the undertakings for the aged and the elderly care industry from three perspectives: the undertakings for the aged provide fundamental economic essentials and policies guarantee for the development of the elderly care industry, and expand its own boundaries through the elderly care industry. At present, there are problems in the coordinated development between the undertakings for the aged and the elderly care industry, such as insufficient dual tension, inadequate top-level design, and incomplete industry standards and statistical indicators. In the future, it is necessary to further improve the top-level design of the elderly care industry, build a three-dimensional industrial support policy system, and strengthen relevant laws, regulations and market supervision.

[**Key Words**] The Undertakings for the Aged;the Elderly Care Industry;the Efforts to Tackle Population Aging; Actively Address Population Aging