DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2026.05.004

银发经济与银龄行动：中国特色老龄社会治理的协同路径

□ 翟绍果 郭烨凌

摘要：老龄社会的良序运行是我国积极应对人口老龄化战略的重要目标。银发经济与银龄行动分别从市场机制与社会机制出发，遵循以积极老龄为主导的“理念耦合”、以功能重塑为支撑的“角色耦合”、以关系重构为核心的“场域耦合”及以资源配置为关键的“系统耦合”逻辑，共同构建推动老龄社会治理效能提升的协同发展体系。经历政府主导的独立运行期、多元融合的政策探索期与统筹协同的战略深化期，银发经济与银龄行动协同发展已奠定战略基础并开始实践探索。但在实践中仍面临权责定位模糊的角色困境、主体间合作不畅的场域困境以及资源整合机制不健全的系统困境，因而要立足于制度性同构、协同性供给、链条式服务、智慧型赋能与引领性规范，推进制度、结构、流程、技术与文化的创新发展，最终助力构建积极增龄、包容友好的老龄社会。

关键词：老龄社会治理；银发经济；银龄行动；协同发展

中图分类号：F124；D669.6 **文献标志码：**A **文章编号：**2097－5406(2026)05－0113－014

人口老龄化是本世纪全球范围的人口结构演变趋势。作为世界老年人口数量最多的国家，中国正加速步入深度老龄化社会。截至2025年底，中国60岁及以上人口达到

收稿日期：2025-09-08

作者简介：翟绍果，西北大学公共管理学院教授、博士生导师，西北大学健康养老研究院执行院长，中国社会保障学会养老服务分会副主委；郭烨凌，西北大学公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家社会科学基金项目“全生命周期视域下健康老龄化体系路径研究”(编号：21BSH021)。

中国知网 https://www.cnki.net

3.2亿人，占全国人口的23.0%，[①]且未来10年内老年人口每年将净增超1千万人。[②]人口老龄化趋势正推动我国迈入老龄社会新形态，客观要求重新审视老年群体的独特性，并将其作为积极应对人口老龄化挑战的关键抓手。然而，此前建立在人口结构年轻化基础上的社会经济体系已然无法适应“银发社会”新现实，在满足老年群体生存与发展需求上存在结构性失衡，亟需对现有制度安排、组织设置与资源配置进行系统性改革。银发经济和银龄行动是我国积极应对老龄化战略在经济发展与治理结构上的重要任务方向，在推进老龄社会系统良好运行、老年群体全面发展上相互影响，业已成为两架不可分割、休戚相关的推动老龄社会治理的“马车”。因此，探讨银发经济和银龄行动协同发展这一问题已然非常紧迫且必要。

随着我国人口老龄化进程的加速，银发经济与银龄行动开始成为学术界关注与研究的焦点。既有研究主要聚焦于二者的内涵阐释、影响因素与现实困境，基于供需均衡、制度分析等视角，剖析了数字技术、政策设计、社会互动等因素对银发经济发展的影响，以及健康状况、受教育水平、代际支持、社区环境、制度保障与数字适老化等因素对银龄行动的促进作用，同时阐明银发经济的发展面临着供需结构性失衡、人力资本短缺等困境，银龄行动的开展存在能力支撑不足、参与机会不平等等难题，有力表明协同推进银发经济与银龄行动的必要性与可行性，但仍缺失对二者协同推进机理的有力解释。有鉴于此，本文从二者的基本属性出发，阐明其协同逻辑、政策分野、实践困境与实现路径，尝试为推进老龄社会治理的政策创新提供理论支撑。

一、银发经济与银龄行动的耦合逻辑

银发经济的增长与繁荣需要老年群体主动参与到生产与消费环节中，这决定了银龄行动可以成为促进银发经济发展的新切入点；而老有所养是银发社会老有所为的前提与保障，这就表明银发经济对银龄行动开展的基础性支撑作用。由此，基于银发经济与银龄行动的内涵分析其耦合逻辑，对于激活二者的协同治理效能具有重要意义。

（一）银发经济与银龄行动的基础属性

银发经济是指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，包括老年阶段的老龄经济和未老阶段的备老经济，[③]即以45岁以上的备老与老年

① 民政部、全国老龄办：《2025年度国家老龄事业发展公报》，2026年7月31日，https://www.cncaprc.gov.cn/u/cms/www/202608/01013057jmzq.pdf，2026年9月8日。

② 刘振国：《推进实施积极应对人口老龄化国家战略》，2025年6月5日，https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999980005407/content.html，2025年8月28日。

③ 国务院办公厅：《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，2024年1月15日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content6926088.htm，2025年8月28日。

中国知网 https://www.cnki.net

群体为主要对象、依循市场机制运行的经济行为,[①]涵盖文化教育、医疗健康、中医药、智慧养老等消费场域,能够满足老年人从生存到价值实现的多维需求。[②]而银龄行动则是以老年人智力资本为关键要素的人力资源开发实践,围绕老年社会价值发挥这一核心理念,以智力援助、服务供给等形式作用于教育、医疗、农业、科技等场域,[③]充分发挥优化国家治理资源配置、增进老年群体社会价值、促进老年群体自我实现等重要功能。

由此可见,银发经济与银龄行动在目标导向与制度逻辑上存在根本性区别,前者基于市场逻辑实现发展,而后者遵循社会逻辑进行治理。尽管目标导向与运行逻辑的差异可能产生实践阻力,但却是二者协同耦合的重要原因。首先,二者目标导向在增进银发社会老年福祉的宏观战略下具备同向性。银发经济的蓬勃发展能够为老年群体创造满足维持健康、提升能力等多元需求的充足机会,在提高其生活质量的同时有助于提升其参与经济、政治与文化生活的意愿与能力,而银龄行动的广泛开展则能够为老年人创造实现自我价值的丰富渠道,在满足老年人自我价值实现需要的同时又能够孕育出经济发展依赖的积极老龄文化基石,二者或直接或在互相影响下共同推动着老龄社会福祉的提升。其次,更宏观层面的目标同向性意味着二者制度逻辑不具备竞争性,而基于差异性的合理嵌合充分发挥市场机制和社会机制在提升效率与维护公平上的积极作用,正催生出诸如社会企业驱动的老年人才共享平台、社区商业与志愿服务相结合的养老模式等创新实践,为回应老龄社会治理的时代命题创造出更多实践可能性。

更进一步的,银发经济与银龄行动在适用对象与作用场域上存在交叠,为二者协同发展提供重要基础。一方面,相似的适用对象及其特征为二者协同发展提供生发基础。银发经济与银龄行动的运行逻辑不同,但银发经济的蓬勃发展与银龄行动的广泛扩散皆依赖于广大老年群体的主动参与。[④]另一方面,作用领域交叠为二者协同发展指明行动场域。经过30余年的发展演进,银龄行动已经覆盖教育、医疗、养老、文化等领域,也会随着社会治理创新继续向外延伸。随着银发产业的多元化、规模化发展,银发经济同样在教育、医疗、养老、文化等领域中广泛涉猎。

(二)银发经济与银龄行动的协同耦合

银发经济是银发社会运行的关键底层结构,是银龄行动开展的基座。实现二者的协同发展,需要整个经济体系主动赋能老年人经济、社会活动参与的行动实践,因而,应以

① 彭希哲、陈倩:《银发经济中备老人群消费特征与发展趋势研究》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2025年第2期。

② 彭希哲、陈倩:《中国银发经济刍议》,《社会保障评论》,2022年第4期。

③ 翟绍果等:《中国特色"银龄行动"的发展变迁、实践逻辑与创新路径》,《西北大学学报》(哲学社会科学版),2025年第3期。

④ 翟绍果:《中国特色银发经济的驱动逻辑、运行机制与发展路径》,《学术论坛》,2026年第1期。

中国知网 https://www.cnki.net

理念耦合为根基,以角色耦合为起点,以场域耦合为关键,以系统耦合为落脚点,实现银发经济的发展逻辑与银龄行动的治理逻辑耦合。理念、角色、场域与系统四者相互影响,理念耦合为角色、场域和系统的耦合指明方向,而角色耦合只有在场域耦合中才能发挥作用,场域耦合是系统耦合的重要条件,而系统耦合的结果最终还会作用于角色耦合。

1.以积极老龄为主导的“理念耦合”逻辑

面对人口老龄化的系统性约束条件,银发经济与银龄行动为实现自身发展,需立足于积极老龄化理念推进对银发人口红利的开发,可见银发经济与银龄行动彼此“理念耦合”。这一耦合关系遵循理念逻辑,即以积极老龄化为核心理念,在形成广泛社会认同的基础上,借由制度化实现对集体行为、社会结构与资源配置的调整。

银龄行动将健康低龄老年人口视作老龄社会治理的重要资源,推动传统赡养观向积极老龄观深刻转型。银龄行动利用政策动员激活与发展“长期共建”的老龄社会治理力量,以项目返聘、技术指导、候鸟式服务等多种形式,推动老年人力资本积累继续转化成解决社会实际问题的力量。银发经济的积极老龄化理念则表现为将人口老龄化视为自身发展的新机遇。纵观历次社会经济的发展变迁,人口结构在社会生产力与生产关系转变上均发挥着重大作用,当前全球普遍面临以老龄化为核心特征的人口结构转变,而我国大规模的低龄健康老年人正为社会经济提供新一轮发展动能,银发经济正是对这一人口红利的充分把握,这与银龄行动注重老年人力资源开发同根同源、相互耦合:一是老年人力资本的深度开发。在延长法定退休年龄之外,通过鼓励退休后创业、推行弹性退休制度、创设灵活就业岗位以及建立专家返聘与顾问咨询机制等方式,延长高技能、高经验、高资本存量老年劳动者的价值创造周期。二是老年消费潜力的结构性释放。老年群体消费需求正经历从“生存型需求”向“发展型、享受型需求”的扩展,驱动着传统产业的转型和新兴业态的衍生,催生出内涵丰富的银发消费市场,为老龄社会的良好运行提供重要经济基础。

2.以功能重塑为支撑的“角色耦合”逻辑

迈向老龄社会的社会经济体系变迁是一项全局性、根本性的改造工程,涉及主体范围广、触及社会运行核心,银发经济与银龄行动相关主体必然要重新进行权责划分,并通过重塑关系网络形成能够有效发挥功能、消解老龄社会风险的新互动模式。因而,银发经济与银龄行动间存在遵循角色逻辑的“角色耦合”,即通过针对特定角色预先设定的制度规范主体行为,引导其履行角色赋予的义务与责任,进而充分发挥该角色的功能。

银龄行动发展至今已从单一政策发展成激发社会活力、构建全龄友好社会的系统性社会工程,这一阶段必然要顺应社会需要完成各主体的功能迭代。银龄行动相关主体的功能重塑表现为:一是老年群体完成向行动主体的身份跃迁。基于自身人力资本存量,积极参与到知识传递、社区治理、公益服务等领域,进而满足自身获得尊重、自我实现等

中国知网 https://www.cnki.net

心理需求。二是政府承担起元治理责任。采用颁布政策文件、构建人才数据库、实施财政杠杆等政策工具,为银龄行动提供合法性基础,并协调多元主体间的利益诉求。三是市场实现向价值创新者的转型。通过提供多元参与渠道、加强适应性技术培训等方式,创造银龄行动的新实践场景,提升银龄行动价值创造效率。四是社会成为银龄行动的重要支持者。通过运作“时间银行”互助模式、打造社区“银龄顾问团”、提供技能培训等举措,将政府的政策导向与市场的微观需求、老年人丰富的人力资源精准对接。

银发经济的发展进程是老年人、政府、市场与社会等主体随着老龄化理念的更迭对自身功能重新定位、认同并最终付诸实践的过程,这与银龄行动中的角色功能转变相互耦合。银发经济主体的功能重塑可以从以下方面刻画:一是老年人兼具活跃消费者与能动生产者双重身份。老年人以多元消费需求的满足驱动着整个经济体系的运行,同时又作为供给侧的重要资源,直接为经济发展提供力量。二是政府成为更具战略性的系统运维者,即利用政策工具引导市场方向、促进资源高效对接,为整个银发经济体系设定规则。三是市场融入社会价值创造者的角色定位。市场交换从基于逐利目的的价值创造逐步转变为实现经济价值与社会价值融合的创新实践,如“社会企业”等模式的兴起,标志着市场在应对社会风险中责任的日益加重。四是社会扮演支持者的关键角色。社会组织利用其灵活性优势有效吸纳并整合多方资源,填补政府与市场的空白,构建出银发经济的社会支持网络。

3.以关系重构为核心的“场域耦合”逻辑

老年人、政府、市场与社会主体面向老龄社会风险共担的集体角色重构促使各方行为惯习趋同化,导致银发经济与银龄行动相关场域转变的相向而行。因而,银发经济与银龄行动存在遵循场域逻辑的“场域耦合”,即通过构建具有特定规则、分配机制与关系结构的制度空间,促使行动者在互动中实现价值认同与行为重塑。

银龄行动场域的当代转变建立在相关主体基于目标共识与功能互补的深度合作的基础上,表现为志愿场域与消费、生产场域走向结构嵌合:一是志愿场域与生产场域的互联。政府与银发企业建立合作关系,利用其提供的生产平台扩展银龄行动的辐射领域与实践形式,并通过服务流程再造将老年志愿服务嵌入企业生产链条之中,推动经济生产活动吸纳志愿服务产出,从而实现价值的多元产出。二是志愿场域与消费场域的互联。政府与企业合作搭建老年人劳动付出的合理奖励机制,使志愿服务行为能够获得准货币形式的回报,为其劳动力再生产提供物质基础,从而增强其持续参与的动能。

银发经济场域转变的核心表征则是从传统单一的消费场域向消费与生产、志愿场域多维嵌合的演变。银发企业为获得更高投资回报,基于现实资源依赖与老年人、政府以及社会主体达成合作关系,随着关系网络的日益稳固,主体间的互动模式逐步被固定,由此实现消费场域的多维嵌合,这与银龄行动的场域转变相互耦合。其核心表现为:一是

中国知网 https://www.cnki.net

生产场域与志愿场域的嵌合。企业通过建立“银发产品体验官”制度、举办共创工作坊等方式,与老年用户价值共创,将老年人的实践经验与生活智慧吸纳至产品设计与服务优化流程中。二是消费场域与志愿场域的嵌合。企业基于老龄产品与服务供给的专业优势与政府或社会组织合作,为老年志愿服务等社会活动的开展提供重要资源支持,在完成对自身产品的隐性宣传的同时,也助力了银龄行动的顺利开展。

4.以资源配置为关键的“系统耦合”逻辑

传统的资源配置机制已难以承受规模巨大且发展迅速的人口结构变迁所带来的巨大运行压力,迫使老龄社会系统必须寻求更高效能的运行方式,因而提升系统运行效率成为银发经济与银龄行动的共同追求。由此,银发经济与银龄行动间存在遵循系统逻辑的“系统耦合”,即以系统运行效率为目标,整体统筹、协调系统各要素配置结构,确保系统内主体间关系网络的稳定与协同。

银龄行动以社会机制为杠杆,优化现有社会资源的利用效率,实现对优质老年人力资本的高效盘活与精准配置,这属于“系统逻辑”的范畴。银龄行动的资源配置特征主要表现为:一是老年人力资源配置的精准性。通过对银发人才供需信息进行整合与分析,将特定的老年专家资源定向输送到最需要其专业能力的基层单位、偏远地区或其他特定领域,极大降低人才匹配成本,实现了“才尽其用”的帕累托改进。二是具备高成本效益比。相较于培养新人才或完全由政府提供同等水平的专业公共服务,动员银发人才参与的成本更低,同时又能通过经验传递、智力支援、志愿服务等途径孕育尊老敬老、积极增龄的老龄文化,促进老龄社会代际共融,进而实现巨大的社会效益外溢。

银发经济在资源配置上的核心特征是利用市场机制对多种要素进行高效配置,这与银龄行动对高成本效益比的追求相耦合。银发市场的资源配置主要体现在两方面:一是老年人才信息传递的商品化。随着老年人力资源所蕴含的经济价值日益凸显,市场逐渐催生出老年人力资源服务、技能培训、再就业服务以及高端智库咨询等新兴业态,通过提高市场信息透明度与流通效率,缓解老年人力资本与市场需求之间的结构性摩擦,从而提升了银发社会人力资本配置的帕累托效率。二是物质资源配置的效率。市场通过价格信号与竞争筛选,引导企业精准洞察市场需求,高效配置资金、设施、人力等资源,提供个性化、精准化的银发商品与服务,有效稳固老龄社会运行的物质基石。

二、银发经济与银龄行动协同发展的运行机制

在银发经济与银龄行动的复杂耦合系统中,银发需求是驱动系统运行的根本动力,银发场域是系统运行的核心枢纽,银发资源是系统运行的关键支持,银发服务则是系统最终产出,而这一系统又被嵌套在由技术、文化所构成的银发环境之中。因而,要充分发挥银发需求激活、银发场域融合、银发资源整合、银发服务联动与银发环境赋能五大机制

中国知网 https://www.cnki.net

的功能，激活银发经济与银龄行动的协同效应，共同推动老龄社会治理效能提升。

（一）银发需求激活机制

人口老龄化趋势的不断演进下，新一代银发族需求从生存型需求拓展到发展型、享受型需求，由此孕育出的银发红利业已成为银发经济与银龄行动共同面临的重要机遇。银发红利主要有两层含义：[①]一是银发人才红利。银发人群综合素质明显提升，低龄健康退休老年人拥有丰富经验和技能，渴望继续创造价值。研究显示，我国老年人整体社会参与意愿较高，有73.01%的老年人愿意参与志愿服务，如帮助邻里和调解纠纷、维护社区卫生环境和社会治安等。[②]二是银发消费红利。银发人口消费需求日趋年轻化、多样化。调查显示，73.5%的老年人希望有更加新潮的生活方式，57%的老年人愿意为提升生活品质消费，有明确旅游、学习等消费计划的老年人占比达43%。[③]作为利用这一发展契机的关键，银发需求激活成为银发经济与银龄行动协同发展的核心动力。一方面，银发族需求规模扩大化、内容多元化催生出巨大市场潜力，激活老年人对银发产品与服务的需求能够为银发市场注入巨大活力，我国银发经济规模有望从2024年的7万亿元左右增长到2035年的30万亿元。[④]在这一巨大活力推动下，银发经济得以蓬勃发展，由此进一步稳固老龄社会的经济基石。另一方面，通过倡导老年人再社会化，树立积极的老年社会形象，将老年人自我实现的潜在需求转变为经济、社会活动参与的现实需要，恰能为经济价值与社会价值创造输入最关键的资源要素。截至2024年10月，我国银龄行动发挥政策动员的巨大号召力，已累计带动老年群体参与志愿服务超700余万次，开展援助项目4000多个，受益群众达4亿多人次。[⑤]

（二）银发场域融合机制

打通主体间场域边界、建立多主体协作关系，是银发经济与银龄行动实现深度协同的组织支撑，主要体现在：一方面，利用行政权威打破场域融合限制。民政、卫健、教育等相关部门创新统筹协调机制，共同负责顶层设计调整、政策统筹、标准制定和资源配置优化，避免政出多门、相互掣肘，从而有效发挥政府在复杂合作关系网络建设中的引导作用。另一方面，借助合作纽带重塑行动场域。在政策工具的激励作用下，市场与社会协

① 原新、王丽晶：《中国长寿红利：人口机会、政策环境与开发方向》，《中国特色社会主义研究》，2022年第2期。

② 于泽浩：《中国城乡老年人志愿服务参与意愿的影响因素分析——以2015年第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据为基础》，《西北人口》，2019年第3期。

③ 赵培希、徐雨阳：《调查与思考丨银发经济，只是“看上去很美”？》，2025年8月26日，https://zj.cnr.cn/mlnb/jjgc/20250826/t20250826_527339131.shtml，2025年8月28日。

④ 郝福庆：《扬帆启航　驶向银发经济的广阔海洋》，载中国社会福利养老服务协会等《中国银发经济发展报告（2024）》，社会科学文献出版社2024年版，第1-29页。

⑤ 李昌禹：《“银龄行动”志愿者服务群众4亿多人次》，2024年10月11日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202410/content_6979247.htm，2025年8月28日。

中国知网 https://www.cnki.net

同合作动力被激活。银发企业以资金支持、技术注入和平台开放等方式积极参与到老年人能力培训、平台搭建与奖励兑现等环节中，为政府、社会组织开展银龄行动提供资源支持；同时在社会责任的驱使下，与政府、社会组织合作开发银龄行动的新形态，在实现社会价值与经济价值融合的同时搭建起市场、社会与老年人的强韧关系网络。

（三）银发资源整合机制

银发经济与银龄行动匹配资源需求并共享异质性资源，能够为二者有效回应银发需求、推动服务协同供给提供重要物质支撑，主要体现为：其一，银发人才多维价值的协同挖掘。以老年教育、健康保健等行业发展为抓手满足老年参与经济、社会活动的身体素质需要与能力要求，并通过建立信息匹配机制对低龄、健康、有技能的老年群体进行精准识别与分类，最终以“银龄顾问”“银发创客”“时间银行”等方式创造多元价值。其二，银发金融投资的多元价值共促。利用政府财政杠杆引导商业资本创新金融工具和商业模式，以影响力投资、公益创投、公益债券、社会众筹等形式为银龄行动各个环节提供物质支持，促使资本投资经济收益与社会效益的共同实现。其三，银发设施资源的功能整合。通过建设和改造实体空间，将银发经济的产业功能与银龄行动的社会活动在时空层面上紧密结合，如在社区层面打造集养老服务站、老年学堂、志愿者工作站、老年创业孵化器等功能于一体的服务空间，形成多功能、一体化的服务综合体，为关键服务互联提供物理空间支撑。其四，银发信息的多元互联互通。利用数字技术打破信息孤岛，构建统一开放的数字化平台，推动如银发人才库、“时间银行”信息平台等平台数据的互联互通，实现银发经济与银龄行动间要素的数字化整合，从而提升老年劳动力匹配和价值交换的效率。

（四）银发服务联动机制

以老年人生产、志愿和消费过程的服务互联实现老龄社会福祉增加，是银发经济与银龄行动协同发展的最终落脚点，主要体现在：一是能力培育的供需匹配。银发经济与银龄行动所释放的银发劳动力需求向老年教育、健康保健等服务供给侧释放信号，驱动相关产业主体与社会组织开展针对性服务供给，有效提升银发人力资本投资效率。二是能力认证的精准便捷。通过构建标准化技能认证体系与资质评价体系，将老年人自身知识、经验与技能进行标准化度量，推动劳动市场年龄歧视破除与社会跨代际信任建立。三是能力匹配的便捷高效。通过建立智能平台与线下服务结合的银发人力资源服务体系，实现老年人力资本价值、个体需求与市场人才需求的低成本、高效率对接，有效降低银发人才市场交易成本，提升老龄社会“老有所养”到“老有所为”的转化效率。四是能力转化的有序多元。银发企业、社会组织、政府等主体通过提供创业孵化平台，开发柔性就业岗位、扩展志愿服务覆盖领域，构建起老年人力资源有效利用的丰富生态，推动老年期前人力资本积累有序转化为经济价值与社会价值。

中国知网 https://www.cnki.net

（五）银发环境赋能机制

银龄行动与银发经济的协同耦合依赖于外部客观环境，后者借由导向引领、基础支撑和氛围营造影响着老龄社会治理效能。作为当代社会运行无法忽视的外部环境因素，技术环境与文化环境为银发经济与银龄行动协同发展提供了重要底层支持和社会土壤。

先进友好的技术环境是银发经济与银龄行动协同发展的底层基石。其一，助力银发需求激活。数字友好技术的开发与应用能够减少数字鸿沟对老年需求表达的限制，确保老年人平等享受数字红利，进而保障其参与经济、社会活动的机会公平。其二，搭建场域融合与资源整合的数据纽带。整合型数字信息平台已然成为连接政府、老年人、社会与市场的技术枢纽，利用平台数据能够精准分析老年需求结构、能力结构及其演变趋势，为银龄行动的发展方向和银发经济的产品研发提供决策指引，推动实现数据驱动下的功能协同。其三，提升银发服务联动效率。人工智能、物联网、大数据等技术的渗透直接扩宽了老龄社会治理的工具选择，打破了银发经济与银龄行动的物理空间限制，极大提高了各服务主体间、服务主体与客体间的信息沟通效率。

包容友好的文化环境是银发经济与银龄行动协同发展的社会土壤。一方面，推动从“为老”到“老为”的社会观念转变。积极增龄的文化环境能够引导老年人社会角色认知转变，增强老年人参与经济、社会活动的内在动力，进而为老龄社会的良序运行注入核心动能。另一方面，构建“尊老敬老”与“代际共融”的社会氛围。通过将积极老龄化理念融入尊老敬老文化来弥合代际隔阂，引导青、中、老年群体共同创造价值，培育全社会共同参与、各代人互利共赢的老龄社会文化，推动银发经济与银龄行动扩宽主体行动场域，搭建代际价值共创的多元渠道，最终形成银发场域充分融合、银发资源有效整合与银发服务有序联动的重要驱动力。

三、银发经济与银龄行动协同发展的政策历程与实践困境

（一）银发经济与银龄行动发展的政策历程

银发经济与银龄行动的政策演进脉络可清晰划分为三个阶段，即从政府主导、独立运行的初步萌发，到多元力量参与的探索实践，最终迈向战略协同深化的全新格局。

1.政府主导的独立运行期（1999—2002年）

1999年末，我国正式步入老龄化社会，这一人口结构转变引发国家层面对社会治理资源不足的深切关注，如何动员社会与市场力量分担家庭养老压力开始成为重要政策议题。这一阶段银发经济与银龄行动的政策制定并行起步，但彼此独立。银发经济方面，2000年，《关于加强老龄工作的决定》出台，首次明确提出“积极发展老年服务业”，并初步构建起服务体系框架，确立了“社会化、产业化”的经济战略方向。银龄行动方面，1999年《老年人权益保障法》的出台为银龄行动的开展创造了初步的制度环境。

中国知网 https://www.cnki.net

这一时期的政策实践以政府主导的福利性供给为核心特征。银发经济政策理念虽前瞻性倡导产业化，但因缺乏实质性配套措施，资本响应有限，市场机制发育不全。同样的，银龄行动难以为老年群体创造有力的支持网络，老年群体社会角色认知消极、参与机会少。此阶段的政策实践开启了系统性应对人口老龄化的战略布局，为市场主体的后续入场与银龄行动的多元化发展奠定了重要基础，然则彼时二者的经济与社会功能相互脱节，并不具备协同发展的实践基础。

2.多元融合的政策探索期（2003—2019年）

2005年末，中国65岁及以上人口数量历史性突破1亿，家庭养老功能日渐式微，社会赡养压力日益加重。与此同时，老年群体内部需求开始分化，呈现多元化需求并存、个性化需求凸显的特征。旧有福利性服务安排的应对模式难以为继，促使国家寻求多元主体风险共担。银发经济领域，2012年，民政部《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》首次使用“养老产业”一词，并将其内涵进一步拓展至医疗康复、金融、房地产等领域。银龄行动领域，2003年，全国老龄工作委员会发起老年知识分子援助西部大开发行动，开启银龄行动多元化探索，此后的《关于进一步推广“银龄行动”的通知》进一步将领域扩展至医疗、教育等专业领域。随着《中国老龄事业发展“十一五”规划》的颁布，形式由省际对口支援深化为省内援助、区域内援助与跨省援助并行的多元格局。

参与主体多元化与覆盖范围扩大是这一时期的主要特征。政府逐步“让位”，关键参与主体逐渐回归其角色。银龄行动逐步扩展到全民参与，银发经济从政府主导走向多元主体共同发展。同时，银龄行动呈现出从技术输出向全方位社会服务延伸的特征，银发经济则逐步构建起涵盖产品制造、健康服务、文化旅游等多维综合产业框架。银发产业规模迅速扩张，老年人参与经济、社会活动的物质保障更加充实，社会价值得到有效发掘。更进一步的，银发经济与银龄行动协同发展的地方实践创新开始萌芽，例如南京市“时间银行”模式实现了志愿服务与养老服务的有机衔接。

3.统筹协同的战略深化期（2020年至今）

2021年，我国进入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，同年65岁及以上老年人口数量突破2亿，同步进入深度老龄化阶段。在这一外部约束下，我国确立积极应对人口老龄化战略，明确了老龄社会治理实践的基本原则。2024年，《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》首次阐明银发经济的内涵、范畴与发展路径，各部门随后密集出台配套政策，形成了强大的政策驱动力。银龄行动领域，《关于深入开展新时代“银龄行动”的指导意见》推动银龄行动从零散化、短期性向系统化、长期性转变，《关于开展银发医养行动的通知》进一步支持退休医务人员直接参与医养结合服务，率先在医疗卫生领域开启了银发经济与银龄行动协同发展的制度化。

这一时期的政策在功能定位与内容互嵌上呈现突出特征。首先，二者战略地位跃

中国知网 https://www.cnki.net

升。银发经济被确立为拉动内需、推动产业升级的国家战略性经济活动,银龄行动也完成了从碎片化、临时性的志愿服务向系统性老年人力资源开发的战略转型。更进一步的,在地方制度创新中二者开始展现出制度互嵌的新发展格局,如山东省的“双银联动”计划将培育银发经济产业与开发银发人力资源置于同一规划下同步推进。

(二)银发经济与银龄行动协同发展的实践困境

银发经济应与银龄行动形成互为表里、相辅相成的理想格局,然则却面临着深层次的结构性张力,未能有效释放其预期的协同效应。

1.角色困境:权责界限模糊

政府、市场、社会与老年人在银发经济与银龄行动协同推进过程中存在着角色偏差、冲突、被边缘化等问题,严重限制各主体的功能发挥。首先,政府同时扮演着政策制定者、执行者与监管者的角色,角色间的功能冲突导致政府与市场、社会的权责边界难以厘清,实践中常出现行政过度干预、监管缺位等问题。其次,鉴于银发产品与服务的特殊属性,银发经济需要同时遵循市场规律与社会逻辑,然则市场主体内部往往存在经济价值创造与社会价值创新之间的张力,极易因利益失衡产生角色定位的内在冲突。再次,社会组织因注册管理流程冗杂、运营监管不足等阻滞难以获取政府资源支持与规范引导,致使其资源筹措、服务供给等能力不足,往往处于边缘化状态。更为重要的是,制度内在冲突仍限制着老年群体角色的转换。多地政策设置的志愿者年龄上限直接限制了健康老年人参与机会,超龄劳动者权益保障又存在法律盲区,既违背了积极老龄化的政策理念,更难以保障老年群体的基本权益。

2.场域困境:主体间合作不畅

银发经济与银龄行动协同发展面临着深刻的场域困境,其核心在于行动主体合作效能不足。一方面,激励缺失与认知偏差导致合作动力不足。企业遵循市场逻辑,以利益最大化为核心诉求;社会组织秉持社会逻辑,以公益价值创造为重;政府则遵循国家逻辑,以风险控制与社会稳定为优先。当前激励机制尚不完善,无法有效补偿市场主体、社会组织创造社会价值的额外成本,更难以激励其探索可持续的运行模式。主体间的认知偏差尚未被有力扭转,进一步侵蚀合作根基,最终导致合作的碎片化与不可持续。另一方面,权力结构失衡与协调机制缺位导致合作进程缓慢。政府掌握着关键的行政权威,企业拥有强大的经济资本,而社会组织和老年群体则处于相对弱势地位,话语权与议价能力有限,合作难以实现平等互惠。与此同时,跨部门协调机制的缺位使得合作互动呈现临时性与松散性,最终未能实现可持续的多方共赢。

3.系统困境:资源整合机制不健全

银发经济与银龄行动的协同发展需要高效整合分散资源,然而实践中主体间资源整合机制不健全,导致资源供需错配。其一,数据资源分散。政府、社会、市场间存在信息

中国知网 https://www.cnki.net

壁垒,市场需求信息与银龄人才数据、社区服务需求信息间缺乏共享渠道,制约银发经济与银龄行动的协同耦合。其二,资本吸引力不足。由于缺乏有效的混合金融模式和激励相容的引导机制,资本无法贯穿于从公益实践孵化到商业价值变现的全链条,导致银龄行动的可持续发展和银发经济的创新活力均受到限制。其三,人力资源流动不畅。老年群体的知识、经验与专业技能无法转化为市场与社会可便捷识别、调用和信赖的标准化资源。加之用人单位因缺乏相应的需求匹配机制与风险分担机制而行动意愿不足,导致巨量的老年人力资本无法顺畅转化为银发经济与银龄行动协同发展的核心动能。

四、银发经济与银龄行动协同发展的实现路径

(一)推进制度性同构的政策创新

首先,明确战略导向,强化顶层设计。从国家层面将银发经济与银龄行动协同发展作为应对人口老龄化挑战的重要抓手,推动其与积极应对人口老龄化的重大战略深度融合。在此基础上,应加快推动银发经济与银龄行动的整体性规划工作,针对关键制度嵌合点推进制度一体化建设。其次,加快相关法律法规的修订工作,明确老年人在经济参与和志愿服务中的法律地位、基本权利、义务范围及权益保障机制,为老年人再就业、创业和参与志愿服务提供坚实的法治基础。再者,系统梳理政策框架,建立健全制度体系。重点围绕老年经济、社会活动参与的关键环节,梳理现有制度内部矛盾与目标冲突,弥补政策缺位。最后,建立科学合理的宏观评价指标体系。围绕协同发展成效,选取老年技能培训人次、老年灵活就业率等多维度指标,构建综合评价体系,加强宏观层面对银发产品、服务、政策等要素配置效率的评价与监测,为政策优化提供实证依据。

(二)推动协同性供给的结构创新

首先,厘清政府、市场与社会的角色定位。夯实政府的兜底功能,推进老年社会保险、权益保障等保障性制度建设,健全从老年能力提升到价值兑换全链条的兜底性服务体系,确保老年群体经济、社会活动参与的机会公平。发挥政府引导职能,通过政策激励推动社会与市场资源投向银发经济与银龄行动领域,引导企业和社会组织调整自身角色定位,自发服务于老年能力培育、人才匹配、志愿服务等正外部性强的领域。在此基础上,推动政府、市场与社会间建立合作关系,以政府项目、政府购买等形式创新激活市场机制与社会机制,鼓励探索银发零工、互助养老等新模式,基于服务流程再造实现生产、消费与志愿场域的有机嵌合,共同为老年人提供多元化参与机会和平台。

其次,推动资源要素的系统性融合。发挥政府资金的杠杆效应,由中央或地方财政出资作为引导资金,联合社会资本、金融资本共同设立市场化运作基金,引导资本以社会影响力债券、公益创投、商业投资等方式流入老年职业技能培训与认证、银发人才服务平台、社会企业支持等领域。建设数字化与在地化结合的综合平台枢纽,线上打造“一站

中国知网 https://www.cnki.net

式”老年人才发展服务平台，整合补贴申请、资格认证等政务服务，产品购买、服务预约等市场服务以及活动报名、信息发布等便民服务功能；线下盘活存量设施，建设综合性服务站点，与市场企业、社会组织合作，以轻资产运营等模式将社区公共设施打造为综合性老年人才服务站点，提高设施利用效率。推动跨部门数据互联互通，打造老年人才信息库，向信用良好的企业与社会组织开放脱敏数据，指导市场与社会主体开展针对性决策布局。加强与市场人力资源服务机构的合作，打破政企数据壁垒，为实现银发人才库信息与市场岗位、公益项目需求的智能匹配提供信息基础。

最后，构建评估激励与监督约束机制。推动建立覆盖老年群体经济、社会活动参与全过程服务链条的国家、行业和地方标准体系，对相关服务的流程、质量等进行量化规定，并基于量化标准设计等级评定体系与阶梯性政策支持制度，提升政府补贴、税收减免等政策工具的激励效果。建立多元监督体系，加强政府监管职责履行，综合运用常态化检查、不定期抽查和专项整治等多种监督方式，重点落实相关主体政策执行、质量保证等义务与职责。设定明确的服务资质门槛，推行“负面清单”管理，对发生重大责任事故、严重违法违规的服务机构，限制其运营资质和服务资格，并依法依规追究责任。

（三）推进链条式服务的体系构建

首先，完善老年人能力培育服务体系。鼓励培训服务供给方依托社区、老年大学、养老机构等设立教育培训站点，开发教育培训平台，紧密衔接银发经济与银龄行动人才需求，采用“线上+线下”混合教学模式开展老年再就业、创业、志愿服务等领域相关技能培训。其次，健全老年人能力认证服务体系。建立多层次技能认证标准，由人社部门、行业协会、专业机构联合制定针对老年人特色岗位要求的专项职业能力标准和技能等级评价规范，开发针对短期培训成果的微技能认证体系，为符合条件的老年人颁发徽章与证书，增强老年人技能的社会认同；搭建经验资历评价与认证机制，建立包含老年人健康状况、既往工作经历、技术成果、项目经验等多维数据在内的人才数据库，建设统一的认证管理信息平台，将证书、徽章、资历报告等认证信息电子化存档，提供官方查询核验通道，为老年人力资源的精准匹配提供数据支撑。再次，搭建老年人能力匹配服务体系。培育专业服务主体，发展针对老年人力资源服务的社会企业或社会组织，为老年人提供职业介绍、人才猎头、项目对接等就业服务，同时充分利用人工智能、大数据等技术，基于老年人才数据绘制老年人才画像，实现就业岗位、创业机会和公益项目的精准推送。最后，优化老年人能力转化服务。积极孵化银发创业项目，支持老年人通过知识付费平台、咨询顾问等方式实现价值转化，为有创业意愿与能力的老年人提供创业担保贷款、税收减免、一站式注册服务等服务包，降低老年人创业门槛。

（四）开展智慧型赋能的技术创新

首先，系统推进新兴技术与银发需求激活的深度融合，推动老年辅助科技产品的研

中国知网 https://www.cnki.net

发与应用，增强老年人行动自主性，减小其参与经济、社会活动的限制与风险。引入VR、AR等沉浸式技术，建立虚拟学习场景和远程实训平台，拓展老年教育培训的时空边界，提升其再社会化的适应能力及价值转化效率。其次，建设整合技能认证、需求发布、人岗匹配、在线签约与信用结算等功能的一体化老年人才数字服务平台，实现从信息汇聚到服务交付的全流程数字化。依托大数据与人工智能算法，对老年人能力特征、参与意愿及市场需求进行多维画像，实现人才与岗位、项目之间的精准匹配，大幅提升对接效率和服务质量。最后，积极培育以远程协作为核心的银发零工经济新形态，支持老年专业人士依托数字平台开展咨询、评审与技术指导等高附加值服务，打破地域限制，实现银发智力资源的流动与价值再生，构建居家服务、全域贡献的新型模式。

（五）发展引领性规范的文化创新

以文化创新为先导，基于积极老龄观系统推进典型树立、传播转型与跨代认同，为老年人广泛参与奠定坚实的思想基础。首先，建立“老有所为”的典范选树机制。设立国家与地方级“银龄贡献奖”“老年创变者”等荣誉体系，以真实故事激发更多老年人主动参与、持续贡献。其次，推动媒体叙事范式从“养老负担”转向“老年贡献”，通过银发题材纪录片、短视频等方式，广泛宣传老年群体的突出成就，展现老年人社会共建、共治、共享者的多元形象，推动全社会形成对老年生命价值的积极期待。最后，推动构建代际共融、全龄友好的环境。鼓励企业实施代际融合促进战略，探索混合年龄团队模式，促使老中青三代共同开展产品研发、服务设计等业务，实现经验与创新、稳定与活力的互补共赢；鼓励学校、社区等各领域搭建跨代合作创新平台，促进知识、技能与文化的代际传递，推动实现产品、服务的融合创新；将“年龄平等”“全龄友好”理念纳入大中小学教育体系，增强年轻一代对银发社会的积极认知，促成老龄社会的包容性文化氛围，使老年群体真正成为老龄社会发展的重要助力。□

（责任编辑：游　姣）

中国知网 https://www.cnki.net

From Competition to Cooperation: Formation of Block-Level Governance Communities in Megacities from a Trust Perspective ……**Gu Limei, Li Yuquan and Wang Siqi**(71)

Abstract: Actors in emerging sectors are playing an increasingly important role in grassroots governance in the urban blocks of megacities. Yet the formation of block-level governance communities faces considerable challenges due to weak organizational networks, intense competition for resources, and the high mobility of participating actors. Trust theory provides a useful lens for understanding how these barriers to cooperation can be overcome. Drawing on the classic distinctions between political and social trust, as well as between generalized and particularized trust, this study identifies four forms of trust: personalistic political trust, institutional political trust, interpersonal social trust, and generalized social trust. On this basis, it develops an analytical framework of "trust-building and organizational empowerment" under Party-building leadership to explain how block-level governance communities take shape.Drawing on governance practices in T Town, Shanghai, the study finds that trust-building follows a progressive process of awakening, anchoring, and spillover, through which block-level Party organizations activate, consolidate, and transform different forms of trust. Organizational empowerment further translates the willingness to cooperate generated by trust into a sustainable capacity for collective action. Specifically, deliberative empowerment fosters integrity-based trust, incentive-based empowerment strengthens competence-based trust, and participatory empowerment enhances benevolence-based trust. Together, these mechanisms transform trust-based willingness to cooperate into sustained collaborative action, thereby facilitating the formation of a block-level governance community characterized by collaboration and co-governance.

Keywords: trust; megacity; block-level governance community; actors in emerging sectors; Party-building leadership

Institutional Development in Party Building: Conceptual Clarification and Effectiveness Enhancement ……**Chen Peng**(88)

Abstract: Concepts such as "Party institutional construction," "governing the Party by institutions," and "reform of Party institutional construction" are crucial categories in Party building and have become high-frequency terms in this field. These concepts all revolve around institutions and share commonalities. However, there are significant differences in their essential connotations, focus, historical context, and evolutionary processes. While carefully distinguishing these differences, attention should be paid to the "greatest common denominator" in the Party's institutional system construction, and efforts should be made to continuously improve the level of Party institutional system construction by enhancing institutional supply and allocation, strengthening institutional implementation, and fostering institutional ecological support.

Keywords: Party institutional development; governance through institutions; reform of Party building systems

An Analysis of the International Community's Perceptions of the Communist Party of China's Conduct Construction in the New Era ……**Sun Jian**(100)

Abstract: Since the launch of new era, under the guidance of Xi Jinping thought on Party building, the Communist Party of China has taken an Eight-point decision on improving conduct construction. This is the starting point to further advance the development of work practice, opening a new horizon for the Party's self-revolution in the new era and attracting widespread attention from the international community. The international community's increasing attention to the Communist Party of China's conduct improvement in the new era is demonstrated through its interest in China's abundant research results, diverse research subjects, and broad research regions. The mainstream assessment of the international community holds that the Communist Party of China has achieved remarkable results in tightening the relationship of Party and the masses, advancing corruption governance, promoting economic development, consolidating its governing status, and advancing the development of world party politics. These successful experiences have been analyzed from such perspectives as value guidance, ideological consensus, institutional guarantee, and action implementation. The positive evaluations from the international community account for the vast majority, which inspires us that we must continuously deepen and solidify the work on promoting ethical standards within the Party. This is a lever to tell the story of Communist Party of China's conduct development to the outside world well, demonstrating the global significance of the Communist Party of China's conduct development.

Keywords: international community; the Communist Party of China in the new era; Development of work practice; results; experience; insights

The Silver Economy and the Silver Age Initiative: The Collaborative Path of Aging Social Governance with Chinese Characteristics ……**Zhai Shaoguo and Guo Yeling**(113)

Abstract: The well-ordered operation of an aging society is an important goal of China's pro-active aging population

中国知网 https://www.cnki.net

strategy. Starting from the market mechanism and social mechanism, the silver economy and the silver age initiative follow the logic of concept coupling dominated by active aging. 'Role coupling is supported by functional remodeling. Field coupling with relationship reconstruction as the core, and system coupling logic with resource allocation as the key, are meant to jointly build a coordinated development system that promotes the improvement of the governance efficiency of China's aging society. Several strategy features make this possible such as the dual-track parallel period led by the government, the policy exploration period of multiple integration, and the strategic deepening period of overall coordination. This coordinated development of the silver economy and silver age initiative has laid the strategic foundation and nudged practical exploration. However, the initiative still faces the role dilemma of ambiguous power and responsibility positioning, the field dilemma of poor cooperation between subjects, and the system dilemma of imperfect resource integration mechanism in practice. Therefore, it is necessary to promote the innovation and development of system, structure, process, technology and culture based on institutional isomorphism, collaborative supply chain service, intelligent empowerment, and leading norms, which will ultimately help build a positive, inclusive, and friendly aging society.

Keywords: aging society governance; silver economy; silver age initiative; coordinated development

Longer Leave or Better Design: The Effects of Parental Leave Policies on Fertility Decisions
Zhu Hui and Li Fang(127)

Abstract: Parental leave policy is an important policy instrument used by countries to address low fertility. Policy reforms have often focused on extending the duration of leave. However, excessively long periods of maternity leave may also generate adverse effects. Focusing on two core dimensions, the intensity of maternal benefits and the degree of gender balance, this study draws on data from the OECD Family Database and the European Social Survey to examine the effects of parental leave policies on individuals' fertility and subsequent fertility decisions across 22 countries. The duration of maternity leave and the duration of fully paid maternity leave are significantly negatively associated with individuals' fertility decisions. The ratio of fathers' to mothers' leave duration is significantly positively associated with fertility decisions. Yet, the duration of paternity leave has no significant effect. Heterogeneity analyses further indicate that the negative association between the intensity of maternal benefits and fertility behavior, as well as the positive association between the ratio of fathers' to mothers' leave duration and fertility behavior, becomes stronger with age. The effects of parental leave policies on both fertility and subsequent fertility decisions are also more pronounced among women. These findings suggest that longer parental leave is not necessarily better. Future policy reform in China should place greater emphasis on optimizing the structure of leave arrangements, establish rights-protected flexible working arrangements for caregivers, promote a more equitable sharing of childrearing costs, and facilitate the redistribution of childcare responsibilities within families through the further development of paternity leave.

Keywords: parental leave; fertility decisions; fertility-support policies; gender equality; paternity leave

Rational Limitations and Optimization Pathways of Generative Artificial Intelligence in Criminal Legal Reasoning
Yang Wenge and Liu Jiamin(143)

Abstract: As the application of generative AI in the judicial field continues to deepen, intelligent reasoning models such as DeepSeek-R1are gradually revealing their inherent rational limitations, which are primarily manifested as a conflict between technical rationality and judicial rationality. The strict standards of proof and severe legal consequences in criminal cases demand a high degree of certainty in criminal legal reasoning. This has led to a distinctive pattern of reasoning in criminal law: a heavy reliance on empirical evidence in factual reasoning and an emphasis on value-based balancing in the application of law. However, the probabilistic and statistical reasoning mechanisms underlying generative AI carry inherent uncertainty. They lack an understanding of empirical knowledge and the ability to make substantive judgments regarding reasoning and values, making them ill-suited for the reasoning tasks involved in complex criminal cases. To expand the application prospects of generative AI in criminal legal reasoning, it is necessary to keep a "human in the loop." At the institutional level, the auxiliary role of generative AI in reasoning must be clearly defined, and its involvement in core reasoning during the trial phase must be restricted. At the technical level, a criminal law knowledge graph should be constructed to promote the explicit application of rules of thumb in judicial rulings and to attempt to infuse generative AI with empirical knowledge through supervised fine-tuning. At the same time, it is necessary to enhance algorithmic explainability, improve the fidelity of reasoning chain outputs, and reduce the risks of hallucinations and bias. Ultimately, this will achieve a balance between the characteristics of criminal judicial reasoning and the advantages of generative AI, thereby realizing the synergistic development of technological empowerment and judicial fairness.

Keywords: generative artificial intelligence; evidence reasoning; legal reasoning; AI hallucination

中国知网 https://www.cnki.net