

老年健康产业发展中的有为政府与有效市场

冯彩琴

上海工程技术大学, 管理学院, 上海

收稿日期: 2024年2月22日; 录用日期: 2024年4月11日; 发布日期: 2024年4月19日

摘要

我国人口老龄化问题日益凸显, 老年健康产业的发展有助于解决我国老龄化问题并促进国家经济发展。但是我国老年健康产业尚处于快速发展阶段, 面临许多问题与挑战: 国家对老年健康产业定位不清; 各级政府职责定位模糊; 市场供需错位, 供给与需求不平衡。本文从公平与效率视角下分析老年健康产业发展过程中政府与市场应该如何发挥作用: 各级政府厘清定位, 积极发挥导向和兜底作用; 培育壮大市场主体, 同时增强企业社会责任感; 用发展的眼光看待老年健康产业中的公平与效率关系。

关键词

公平, 效率, 老年健康产业

A Successful Government and an Effective Market in the Development of Elderly Health Industry

Caiqin Feng

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Feb. 22nd, 2024; accepted: Apr. 11th, 2024; published: Apr. 19th, 2024

Abstract

The aging problem is more and more prominent in our country, and the development of the elderly healthy industry can help solve the aging problem in our country and promote our national economy. However, the elderly health industry in our country is still at a stage of rapid development and faces many problems and challenges: for instance, the state is not clear about the positioning of the elderly health industry; governments at all levels blame ambiguity; market supply

and demand are misaligned; supply and demand are out of balance. From the perspective of fairness and efficiency, this paper analyzes how the government and the market should play a role in the development of the elderly health industry; governments at all levels should clarify their positions and actively play a guiding and supporting role; it is necessary to cultivate and strengthen market players while enhancing corporate social responsibility; at the same time, the relationship between fairness and efficiency in the elderly health industry is treated from the perspective of development.

Keywords

Fairness, Efficiency, The Elderly Health Industry

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

近年来全球多国面临老龄化问题，而我国作为一个发展中国家，更是要面对未富先老的困境，但是老龄化问题是不是被放大了呢？虽然我国老龄人口比重在增加，生育率增幅缓慢，由此引发人口负增长，但是我国目前人口总数仍居世界前列，人口红利优势依旧存在。因此，我国的老龄化问题相较于西方发达国家而言是不同的，它是挑战但不是危机，我们仍然可以依靠人口红利优势，并将其加速转向人才红利优势，提高整体国民经济水平，促进国家经济转型。同时由于老龄人口数量增加，老年产业欣欣向荣，加之党的二十大报告提出要推进健康中国建设，在“健康中国 2030”规划引导下，老年健康产业更是一个值得关注的新兴朝阳产业，它对提高老年人群的生活质量、晚年幸福指数有重要作用，也是我国经济发展的新方向，对于改善国内受疫情影响经济低迷现状发挥着重要作用。因此，要以老年健康产业发展为契机，调动产业积极性，接轨经济转型趋势，在全球化和信息化背景下，发挥产业优势，促进国内大循环为主体，国际国内双循环相互促进新格局的形成；而这需要政府和市场共同努力，政府以保基本、促公平为原则，市场以促进产业经济增长为目标，共同推动我国老年健康产业高质量发展，从而为解决我国未富先老困境提供新思路。

全球已有许多国家面临人口老年化问题，这些国家老年健康产业的发展为我国提供了经验启示。邢鸥、陈志恒等人在研究日本健康产业发展时，认为日本严重的老龄化问题、历届政府对健康产业的政策支持以及健康产业自身对日本经济的良好促进作用是日本健康产业发展的主要动因；且日本的医疗保健业、医疗护理业、健康食品业等发展成熟完善，既可以有效解决国内老龄化趋势下引发的一系列民生问题，同时也是日本经济发展的重要支柱[1][2]。姜巍等人在研究瑞典国家健康产业时，主张要建立多层次、多主体、以市场为导向的体系，重视构建国家区域布局，国家与地方协同推动健康产业发展，同时要注重发挥市场机制的作用和引入社会力量，培育高度开放的环境[3]。

有关国内老年健康产业的研究大多集中在老年健康产业整体趋势上，关注目前老年健康产业整体发展现状、发展趋势以及存在的问题，并提出相关建议对策。杨晓奇在研究“十四五”时期我国老龄产业发展时指出，“十四五”时期是我国老年人口进入急速增长的转折期，随着老年人规模的不断扩大，风险老年家庭和需要照料老年人规模不断扩大，尤其是独生子女一代的出现彻底改变了我国依靠家庭力量养老的传统模式，这些都促使老龄产业发展面临巨大的市场需求[4]。周列平等在分析老龄产业融资支

持体系建构时发现,与美国、英国、德国、日本等世界发达国家相比,我国老龄产业的融资瓶颈较为突出,制约我国老龄产业发展[5]。杨振轩在研究老龄产业与政府职能界定时,主张孝老、敬老、养老在我国有深远的历史,政府不断调整对养老问题的介入,是中国特色社会主义的要求,也是由于养老活动的特殊性和重要性所决定的,政府的老龄事业职能不能被完全替代[6]。

老年健康产业对于解决我国目前人口老龄化与人均 GDP 不高并存困境具有重要作用,目前是我国老年健康产业快速发展时期,产业发展面临诸多难题,需要政府和市场共同努力。本文从公平与效率的视角分析在老年健康产业的发展中政府与市场应该如何发挥作用,共同推动老年健康产业进一步发展。

2. 公平与效率视角下老年健康产业发展的现实考量

公平与效率是社会保障研究必须关注的一对矛盾统一体,因此老年健康产业的发展必须处理好公平与效率问题,即要将政府与市场作合理定位,理清二者责任,使政府与市场相互配合以促进老年健康产业向好发展。政府应宏观统筹协调,发挥方向盘和兜底作用,一方面监督调控市场行为,保证老年健康产业健康发展,另一方面要保障社会成员的应有权利,使全体成员都能平等地享受老年健康保障。市场发展要遵循客观经济规律,效率优先,使老年健康产业的蛋糕做大做强,为实现公平分配打好基础。

2.1. 公平与效率视角下老年健康产业发展的标准

老年健康产业与老年群体健康水平和晚年幸福指数息息相关,其发展有赖于人民健康意识、健康素养的提升,同时老年健康产业自身的发展也为提高全民健康水平做出了贡献。老年健康产业的公平是指在合理分配资源的前提下为老年人的健康保障提供过程平等,通过政府统筹协调,使老年群体享有一定程度的结果平等。老年健康产业的主体涉及国家政府、企业市场和居民个人,政府作为企业与居民的协调者,要确保社会老年人享有平等的健康服务,同时也要保证不损害企业利益。

这一过程需要政府发挥重要作用。一方面政府要监督市场运转。政府要监督市场正常运行,引导企业在实现自身利益最大化的同时,要承担社会责任,促进社会关系和谐、化解社会矛盾、共享发展成果,从而为经济发展提供稳定的社会环境。另一方面,政府要保证老年群体的健康权益。政府要使老年人这一特殊弱势群体平等地享有老年健康产业发展的红利,产品要惠及相关老年消费者,减少老年健康产品消费鸿沟,使老年群体在一定程度上同步成为健康产品的消费者。如农村老年人也可以享受到较高质量的医疗水平和养老服务设施,部分特殊医疗器械如老年康复训练仪器等,可以以准公共产品的形式下放到基层组织等。

由以上分析可知,在促进老年健康产业实现公平方面政府发挥着关键作用。因此政府尤其要明确自身定位,协调企业和消费者相互促进、相互推动,形成良好的市场循环机制,同时促进老年健康产业的公益属性发挥,使部分产品和服务更大程度地惠及更多老年人。

老年健康产业的效率是指老年健康产业的经济性,即要利用最少的资源实现收益的最大化。效率是衡量产业发展水平的重要指标,老年健康产业的效率具有其特殊性,主要表现在:其一,老年健康市场中公共服务的资源配置。部分老年健康行业的发展对提高全社会老年健康水平有重要作用,其产品具有公共属性,属于准公共产品行列,而这部分准公共产品在老年健康产业中的占比不低,如常见老年疾病的药品与医疗器械的资源配置,既需要政府统一定价结合部分报销以保证老年人的健康消费,也需要市场多主体参与竞争以保证产品质量,因而对这部分产品的资源配置,政府与市场相互竞争与制约,市场效率难以估量。其二,衡量标准难以统一。老年健康产业由于其经济性和公益性双重属性,在评估产业效率时不能单纯以经济收入产出为主要标准,还要评估其公益性方面的效率,导致在衡量过程中不可避免地要对态度等软效率进行测评。如在衡量老年医疗康复器械行业效率时,不能仅以销售量作为唯一标

准, 还要考虑其对老年人健康改善的程度和普惠水平, 即老年群体的使用满意度水平。其三, 老年健康产业对老年健康水平和幸福指数的改善。老年健康产业对于提高老年人健康水平具有不可忽视的作用, 提高了老年人的晚年幸福指数, 减少了子辈青年和社会的负担, 这是老年健康产业发展自身具有的溢出效应, 而对这部分结果的测量是必要且难以操作的。

由以上分析可知, 企业在发展老年健康产业时要注重其公益属性, 在衡量产业效率时不能将其排除在外。但是我们必须承认老年健康产业仍然要以经济性优先, 注重产业经济效率, 将老年健康产业做大做强, 提供更多优质产品和服务, 在此基础上兼顾公益效率。

2.2. 公平与效率视角下老年健康产业发展的不足

在老年健康产业发展过程中公平效率问题一直是亟待解决的, 而这需要政府和市场的互相协调、共同努力, 即在老年健康产业发展中政府与市场行为是一个随着产业发展不断变化的过程。目前, 我国老年健康产业发展仍处于初级阶段, 在该阶段政府与市场在处理公平效率问题时仍面临巨大挑战, 具体表现在:

2.2.1. 国家对老年健康产业定位不清

我国目前没有专门对老年健康产业进行定义和分类, 甚至对健康产业的定义与分类也比较笼统模糊, 因而出现了老龄服务产业、健康养老产业、银发经济等不同叫法, 国内不同学者也在尝试给其下定义。如早期张再生等在研究我国老年健康产业时将其定义为: 能为老年人提供健康方面的服务, 满足老年人健康方面需求的产业和服务部门。具体包括疾病预防产业(包括对疾病的预防与宣传、老年体育运动产业、老年保健品产业)、疾病治疗产业即医疗卫生产业、老年康复和护理产业、老年健康保险和长期照料保险产业等四个方面[7]。余家军主张银发经济是指与老年人群的财富状况、消费需求、生活技能及其健康老化相关的生产经营活动, 并成为促进经济成长的新动力, 其发展程度与人口老龄化社会密切相关[8]。田杨主张“老龄产业”的概念意义在于体现人口老龄化对产业和社会经济发展带来的宏观影响, 本身具有边界模糊性, 不必进行具体和唯一确定的定义。老龄产业涉及一、二、三产业, 领域广泛, 是一个综合性产业集群[9]。王莉莉主张老龄服务产业是老龄社会条件下新兴的综合性产业, 是在人们迈向老年期过程中, 为其提供各类老龄服务产品的生产部门和企业的集合体, 具有明显的人力密集型、技术密集型和产业融合性特征[10]。

整体来说学者们都认为老年健康产业是一个跨界混合产业, 是一个专门针对老年群体的特殊产业, 涉及领域广泛。国家政策中提及老龄事业、养老产业、老年产业等字眼, 但缺乏对其的专门定义与解读, 导致政策宏观笼统, 市场发展混杂, 产业发展不规范、不明确, 制约老年健康产业的发展。

2.2.2. 各级政府职责定位模糊

老年健康产业的发展以及其公平性需要政府监督扶持, 但是我国存在各级政府职责定位不清的问题, 国家没有对老年健康产业中各级政府的职责进行具体规定, 而各级政府自身也没有厘清自身在老年健康产业发展中的责任。如养老医疗机构应该属于哪级政府设立? 我国目前的养老医疗机构有省级政府建立的, 有市级政府建立的, 有县级政府建立的, 也有基层社区组织或居委会成立的, 不同政府建立的养老医疗机构, 其设施、医疗水平以及资金投入等方面有明显差异, 这就导致养老医疗机构的入住率存在差异, 供需差异明显甚至极端, 有的机构一床难求甚至需要提前几年预约, 有的机构出现服务人员比消费人员多的情况。出现这些问题究其根本原因在于不同级别政府建立的养老医疗机构服务水平不同, 越高级别政府支持下的机构, 医疗设施、产品越多, 服务越好, 而且由于财政支持充足, 收费相对不高, 而县政府支持下的养老机构能力、财力有限, 能提供的产品和服务有限, 且优惠力度有限。私立养老机构

有条件提供优质的产品和服务，但是相对地收费就会很高，因此我国养老仍以传统家庭养老为主，养老需求仍然很大。

综上所述，我国各级政府在老年健康产业中的政府职责模糊不清，资源配置混乱不均，在老年健康产业发展中，不能起到引导产业发展的作用，这是制约我国老年健康产业发展的重要因素；同时政府职责不清使政府的兜底保障作用无法充分发挥其应有之用，影响老年健康产业的公平效用。

2.2.3. 市场供需错位，供给与需求不平衡

我国老年健康产业处于快速发展阶段，而且老年健康产业作为一种众所周知的新兴朝阳产业势必吸引诸多投资者进入市场，但是能持续投资发展的却寥寥无几，主要是因为企业对市场没有进行针对性的市场需求调研，选择从刚性需求切入，并根据消费者支付能力，建立相应的商业模式，考察经济可行性，出现了业务“叫好不叫座”和长期投入却不盈利的窘境^[11]。随着我国老龄化程度的逐渐加深，老年健康产业的市场需求势必是持续增加的，但是进入市场的企业不能提供有效供给，居民需求与市场供给错位。如市场上各种老年居家监控报警产品层出不穷，对于独居老人的安全居住很有保障，也方便子女远程照顾关心父母，但是其普及范围或者说消费群体有限，这类产品的使用需要在周边拥有配套的报警处理机制和医疗应急处理机构，在农村或者是基础配套设施不完善的地方市场很难打开。这就造成了企业供给产品不能满足老人日常生活实际需要的低效供给，降低消费者消费意愿，减少消费需求。

另一方面，我国居民的养老金替代率水平低于国际标准水平，居民有效需求不足。我国的个人养老金制度才处于起步阶段，需要很长一段时间才能形成规模循环效应，居民老年收入来源单一，尤其是城乡居民养老金差异，以及城镇职工退休金制度等，都使农村居民养老金水平偏低，老年人群的消费需求降低。同时由于我国民众整体健康素养不高，在面对健康信息良莠不齐时缺乏辨别能力，老年群体中保健养生产品骗局屡见不鲜，受骗人数不在少数。这也在某种程度上限制了老年消费者的消费需求，使消费需求与市场供给差距较大。

综上所述，市场供给的产品和服务不能满足老年人日常生活需求，消费者需求与市场供给错位，以及由于老年居民收入有限造成有效需求不足，最终使企业供给和居民消费不能形成一个良好的循环，进而导致老年健康产业发展缓慢。

3. 公平与效率视角下老年健康产业的实践进路

我国老年健康产业发展还有巨大的进步空间，尤其需要政府和市场通力合作以促进老年健康产业蓬勃发展，使老年人能够安享晚年。同时由于老年健康产业的双重属性，也需要政府出面保障其公平效用，使老年健康产业在规范健康运转的同时确保全面覆盖到每一位老年人。因此，在老年健康产业发展中要谨慎权衡公平与效率关系，在公平与效率视角下，可以从以下几方面来推进老年健康产业发展。

3.1. 各级政府厘清定位，积极发挥导向和兜底作用

一方面，中央政府要发挥统筹全局，引导监督职责。首先，中央政府是我国政策的制定者，是老年健康产业发展的方向标。因此要重新结合我国实际情况科学定义老年健康产业及其分类范围。中央政府是老年健康产业发展的总指挥，必须要明确产业范围，才能指导市场经济发展方向和各层级政府政策布局。其次，国家要制定并完善老年健康产业相关的法律法规。老年时期是每个人都要经历的人生阶段，能否使每个人在年老后都能享受到优质的老年健康产品和服务，需要企业与消费者建立极强的信任关系，而这在产业发展的初期需要有法律制度来进行规范保证，要加强监管力度和执法力度，以保证企业和消费者之间能快速建立信任基础，促进老年健康产业市场打开。最后，由于老年健康产业处于快速发展阶段，各方面都急需完善，加之我国居民健康素养有待提高，因此需要国家出面宣传引导以提高老年群体

的健康意识。如国家可以组织相关专家宣传正确科学的老年健康养生知识，或者由国家牵头成立一批准入要求严格的老年健康企业，形成示范效应。

另一方面，各级政府在中央政策引导下，厘清自身责任，明确自身定位，合理配置政府资源，以保证健康产业的规范发展。如养老机构的供给到底交给哪级政府来处理？这级政府初期可与市场合作，以政府投资入股的方式降低企业成本，减少老年消费者的养老成本，使更多的消费者进入市场，增加需求，也可以促进企业有能力提供更加多样化、符合市场需求的产品和服务，增加供给，从而平衡供需。当市场逐渐进入正轨，市场养老形成规模时，政府可以逐步退出市场投资，转向对老年消费者实施老年补贴等措施，降低消费者的健康支出。同时，政府在整个期间仍要发挥兜底作用，建立少数公立养老机构，给低保户等没有能力养老的群体提供基本养老服务，以保证每个老年公民都能平等地拥有一个幸福的晚年生活。同时基层政府组织要与社会组织密切合作，开展健康知识进村、进户，组织健康运动等，提高全民健康素养，为老年健康产业发展营造良好的社会氛围。

3.2. 培育壮大市场主体，同时增强企业社会责任感

市场经济发展自有其规律，老年健康产业发展要遵循其内部规律性，引入各类主体参与进来，促进老年健康产业发展活力，也能为消费者提供多元化产品和服务。如发挥社会组织在健康产业发展中的特殊作用，在政府和市场无力的时候，弥补空缺，使健康产业发展更完善，能兼顾到更多的弱势群体。同时各类主体参与能丰富产品类型和供给方式，提供多样化的产品与服务，以满足人民日益增长的健康需求，促进老年健康行业竞争，激活市场生产力，提高产业效率，为发挥老年健康产业的公益属性提供经济保障。

此外，老年健康产业涉及范围广泛，行业众多，企业在进入市场时要正确评估市场需求，避免同质化竞争，提供多样化的产品和服务，注重提高企业创新能力和核心竞争力，做出品牌优势，打造自身人才储备库，增加企业市场竞争力。同时企业要增强社会责任感，主动承担社会责任，减少企业生产中的负外部性，缓解社会矛盾，为市场稳定运行提供一个平稳的政治、社会氛围，从而进一步促进老年健康产业的经济发展，在提高产业效率的同时做到兼顾社会公平。

3.3. 用发展的眼光看待老年健康产业中的公平与效率关系

随着老年健康产业的发展，在权衡公平与效率时需要考虑的因素也不同；不同行业的性质不同，其对公平与效率的考量也是不一样的。我国老年健康产业目前处于快速发展阶段，要以效率优先为原则，争取把老年健康产业做大做强，以应对我国日益突出的人口老龄化问题以及促进国内经济发展。同时随着老年健康产业的不断发展，也应该不断增强其公益属性，如号召企业向基层社区组织、偏远农村医疗机构捐献老年康复器械；政府与医药企业协商对部分需要长期服用的老年药品给予优惠等，使老年健康产业发挥保民生优势。但是老年健康产业的发展要始终以效率为主，效率是产业发展的原始驱动力，而且只有不断提高产业发展效率，才能积攒更多的社会财富，从而实现进一步公平，即我们在发展老年健康产业时要优先把蛋糕做大，拥有更多的资源，才能使分蛋糕时每个人拿到足够多的量，提高个人幸福感,更好地实现社会公平。

此外，老年健康产业涉及范围广，分类复杂，政府在对不同种类行业进行引导监督时，尤其要注意区别对待，实行专类专管、一类一策。如对于医疗器械行业与中医药种植行业，政府在引导医疗器械行业发展时，要强调企业社会责任感，积极发挥社会企业组织的作用，以增强该行业正外部性，覆盖到更多的老年消费者，增进社会公平。而政府在中医药种植行业发展中，要强调自身监督作用，保证行业质量与效率。同时，不同地区经济发展水平不一样，地理优势有差异，政府在制定政策引导产业发展时，

要结合当地实际情况,分类指导、分行业推进、分步实施,以促进地区经济发展水平的提高。如四川作为中西部健康产业发展程度较高的地区,以发展可持续、多元化、特色化的中药材产区经济为抓手,通过中药材种植进而带动中药工业、健康衍生品生产制造业等在内的其他健康产业发展[12],同时促进该地区老年健康产业蓬勃发展。

参考文献

- [1] 陈志恒,丁小宸. 日本健康产业发展的动因与影响分析[J]. 现代日本经济, 2018, 37(4): 48-58
- [2] 邢鸥, 张建. 人口老龄化背景下日本健康产业发展现状、政策及启示[J]. 中国卫生经济, 2020, 39(3): 94-96.
- [3] 姜巍, 王昊. 瑞典国家健康产业科技创新体系建设研究[J]. 中国卫生经济, 2019, 38(12): 81-85.
- [4] 杨晓奇. “十四五”时期我国老龄产业发展趋势及思路[J]. 兰州学刊, 2022(10): 142-151.
- [5] 周列平, 李淼焱, 徐艳兰. 老龄产业融资支持体系构建的国际经验及启示[J]. 财会月刊, 2021(17): 138-144.
- [6] 杨振轩. 中国老龄产业发展与政府职能界定[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2021, 38(2): 105-117.
- [7] 张再生, 王乃利. 老年健康产业发展现状、规划与对策探讨[J]. 人口学刊, 2001(2): 18-24.
- [8] 余家军, 古思明. 苏州发展银发经济的路径及对策[J]. 商业经济研究, 2016(23): 213-214.
- [9] 田杨. 老龄产业需求群体特征及发展对策研究[J]. 东岳论丛, 2017, 38(8): 32-37.
- [10] 王莉莉. 新时期我国老龄服务产业发展现状、问题与趋势[J]. 兰州学刊, 2020(10): 186-198.
- [11] 宋恺, 邢以群, 张大亮. 健康产业“叫好不叫座”的原因分析[J]. 中国卫生经济, 2021, 40(6): 66-70.
- [12] 杨玲, 鲁荣东, 张玫晓. 中国大健康产业发展布局分析[J]. 卫生经济研究, 2022, 39(6): 4-7.