

本期专报：范波书记、王维代市长、王飏秘书长

领导参阅 专报

第 25 期（总第 205 期）

2026 年 4 月 14 日

苏州太湖书院 苏州太湖智库主办

市管重点新型智库

关于苏州支持老年人继续为经济社会发展贡献 “银发力量”的建议

徐 枫

习近平总书记指出：“老年人是党和国家的宝贵财富。”2024年重阳节前夕，习近平总书记给“银龄行动”老年志愿者代表回信，强调要“把老年人生活保障好、作用发挥好、权益维护好”。当前，我国已迈入中度老龄化社会，60-69岁低龄健康老年人口超过1.5亿，这一群体拥有丰富的经验技能和强烈的社会参与意愿。

上海于 2026 年 3 月由 28 个部门联合出台《关于构建老年人社会参与支持体系推动实现老有所为的实施方案》，率先在省级层面系统构建老年人就业支持体系，探索将超龄劳动者纳入工伤保险，为全国提供了“上海样板”。苏州作为长三角重要中心城市和“苏式颐养”品牌先行区，老龄化程度高于全国、快于全省，60 周岁及以上户籍老年人口已达 214 万，占比 26.93%，既面临巨大的养老压力，也蕴藏着可观的“银发人力资源”。如何在借鉴上海等先进地区经验的基础上，立足苏州实际，加快构建支持老年人继续为经济社会发展贡献“银发力量”的制度体系，是苏州积极应对人口老龄化、推动高质量发展的紧迫课题。本建议在系统梳理苏州现有实践与短板、深入分析上海方案核心经验的基础上，提出针对性对策，以期为苏州乃至长三角地区“老有所为”工作提供决策参考。

一、现状扫描：苏州“银发力量”开发的基本面貌

近年来，苏州市深入贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，将“老有所为”与“老有所养”相结合，推动老年人从“被服务者”向“价值创造者”转变，初步形成了具有苏州特色的“银发力量”开发体系。

（一）政策框架初步构建。2024 年 12 月，苏州市政府印发《关于促进苏州市银发经济高质量发展的若干措施》（苏府规字〔2024〕17 号），从六大方面提出 20 条措施，明确推广太仓市“零工驿站”老年人力资源模式，为老年人就业提供了政策依据。

各区县积极跟进，相城区印发《关于加快银发经济发展的实施方案》，姑苏区加快建设银发经济示范园区，形成市、区联动的政策体系。

（二）老干部工作转型成效显著。苏州老干部工作部门积极探索从“服务保障一小群”到“赋能激活一大片”的转型，连续14年打造“晚霞生辉”品牌活动，年吸引30余万人次离退休干部参与；构建“1+10+N”银发人才库体系，入库人才超千人；2021年成立“银龄智库”，2024年扩容为“银龄智库联盟”，围绕市委市政府中心工作开展建言献策，形成高质量成果80余篇。

（三）基层治理中的“银发力量”不断涌现。全市领办老党员工作室298家，在基层治理、助企助农、关心下一代等领域发挥重要作用。苏州工业园区斜塘街道淞泽社区近期启用了“泽邻工坊”，组织低龄老年人及部分中龄群体参与企业订单加工（如手工制品、简易装配等），收益部分反哺志愿者、部分充实社区慈善基金，形成可持续的良性循环。园区还探索“代际融合公寓”模式，让青年志愿者以服务时长抵扣住宿费用，实现老青共融。此外，吴江区江陵街道新柳溪社区设立“社会发展观察点”，专门收集老年人意见建议并转化为社区治理举措（如暖心食堂3.0版本），为老年人参与公共事务提供了鲜活样本。

（四）智慧养老与老年教育协同推进。苏州康养集团正打造“苏福万家”银发经济服务互联网平台，搭载AI助理提供便捷服务。苏州市老科协科普讲师团由退休专家组成，每年在企业、机

关、学校授课近 400 场。工业园区“家门口的老年大学”开设 20 余门课程，年均选课人次超 10 万。

总体来看，苏州已形成以银发经济政策为纲领、银龄智库为支撑、基层实践为亮点、智慧赋能为助力的“银发力量”开发体系，在老干部工作转型和代际融合等方面形成了可复制的“苏州经验”。

二、瓶颈透视：苏州“银发力量”开发的深层制约

对照上海刚刚出台的《关于构建老年人社会参与支持体系推动实现老有所为的实施方案》（以下简称“上海方案”），苏州在老年人就业支持方面仍存在若干亟待突破的瓶颈。

（一）超龄工伤保险政策落地存在梗阻。苏州虽已出台超龄人员参加工伤保险的操作办法（如吴江区等板块已明确用工单位可为超龄就业人员办理工伤保险），但在实际执行中，企业参保意愿不高、政策知晓率偏低、覆盖范围有限等问题依然突出。与上海方案“探索将老年就业人员纳入工伤保险保障范围”的制度性突破相比，苏州尚未形成全市统一的强制性或引导性安排，老年人就业维权难、易发工伤的风险仍未根本缓解。

（二）就业服务平台建设滞后。上海方案要求“发挥各级公共就业服务平台作用，为有工作意愿的老年人提供就业信息和服务”。苏州公共就业服务平台尚未设立老年人就业专门窗口，老年人获取就业信息的渠道主要依赖社区熟人介绍或自发求职，供需对接效率低下。太仓“零工驿站”模式虽已建成 30 个驿站（联络点），形成“1+9+N”多层级服务网络，但全市范围内的复制

落地仍不均衡，部分板块进展缓慢。

（三）“银发人才”价值转化机制不健全。苏州虽已建立“银龄智库”和银发人才库，但人才作用的发挥多依赖于临时性活动和个体热情，尚未形成稳定、可持续的“老有所为”制度环境和工作链条。与上海方案中“鼓励老年用品研发和服务供给企业聘请老年人担任项目评测员”等市场化路径相比，苏州在引导银发人才直接参与产业发展的机制设计上仍有差距。

（四）老年人社会参与渠道有待拓展。上海方案从政治引领、志愿服务、就业支持、精神文化四大维度构建了全方位的老年人社会参与体系，其中政治参与部分明确“制定或修改涉及老年人权益重大问题的法规、规章、政策、标准前应听取老年人代表或涉老社会组织意见”。苏州老年人参与公共政策制定的常态化机制尚未建立，老年人更多是被服务对象而非治理主体。

（五）跨部门协同与经验借鉴不足。苏州在老年人就业支持方面，尚未系统性地对标学习上海等先进地区经验。上海方案由28个部门联合印发，体现了“全市一盘棋”的推进力度。苏州在跨部门协同、政策集成方面仍有提升空间，银发经济政策主要由民政、发改部门推动，人社部门在老年人就业服务中的角色定位尚不清晰。

三、他山之石：沪苏（州）同城视野下“银发力量”开发的先进实践

上海2026年3月出台的《关于构建老年人社会参与支持体系

推动实现老有所为的实施方案》，是目前国内最为系统、全面的省级老年人就业支持政策。其核心经验可归纳为以下六个维度：

（一）法治保障维度。上海方案明确“探索将老年就业人员纳入工伤保险保障范围”，这是解决企业不敢用、老年人受伤无保障的关键一招。同时明确“对尚未满足退休条件、选择继续参保的老年人，可以个人身份缴纳职工基本养老保险费、职工基本医疗保险费”，为老年人继续就业扫除了社保衔接障碍。

（二）岗位开发维度。上海方案提出开发“老年友好型”就业岗位的三条路径：一是鼓励餐饮、环卫、保安、建筑等劳动密集型行业开发适合老年人的岗位；二是支持用人单位返聘退休专业技术人员，特别鼓励退休教师、医生、科技工作者继续发挥作用；三是鼓励老年用品研发企业聘请老年人担任“项目评测员”，利用其用户体验视角。

（三）服务平台维度。上海方案要求“发挥各级公共就业服务平台作用，为有工作意愿的老年人提供专门的就业信息发布和技能提升培训服务”，将老年人就业服务纳入公共就业服务体系，实现了从“自发求职”到“制度对接”的转变。

（四）志愿服务维度。上海方案深化“沪助养老时光汇”项目，这是一种“时间银行”模式：鼓励低龄老年人（及其他社会成员）为高龄老人提供非专业性服务，服务时间以“时间币”形式存储，未来可兑换自己所需的服务或权益。

（五）政治参与维度。上海方案明确“落实老年人参与公共

政策制定常态化机制”，要求制定或修改涉及老年人权益重大问题的法规、规章、政策、标准前应听取老年人代表或涉老社会组织意见。

（六）部门协同维度。上海方案由 28 个部门联合印发，体现了“党委领导、政府负责、部门协同、社会参与”的工作格局。

四、对策建议：苏州打造“银发力量”开发示范样板的实施路径

对标上海方案先进经验，结合苏州自身基础与短板，建议以“制度保障、平台搭建、岗位开发、价值转化、生态营造”为五大抓手，在现有银发经济政策（苏府规字〔2024〕17 号）基础上，进一步推动苏州从“银发力量”开发的“实践探索者”向“制度引领者”跃升。

（一）强化制度保障：出台老年人就业支持专项政策。一是制定苏州版“老年人社会参与支持体系实施方案”。建议由市民政局牵头，会同市委组织部、市人社局、市司法局等 20 个以上部门，联合出台《苏州市关于支持老年人继续为经济社会发展贡献“银发力量”的实施方案》，将老年人就业支持纳入全市积极应对人口老龄化的顶层设计。政策应涵盖政治参与、志愿服务、就业支持、精神文化、保障机制五大板块，明确各部门职责分工和年度工作目标。二是全面深化超龄劳动者工伤保险制度。在现有各板块分散试点基础上，由市人社局会同市司法局、市财政局，研究制定全市统一的《苏州市超龄劳动者工伤保险实施细则》，

明确强制或引导性参保要求。可先在餐饮、保洁、保安等老年人就业集中的行业开展全覆盖试点，逐步推广至所有适老用工岗位。同步探索“政府补一点、企业出一点、个人担一点”的保费分担机制，并通过政策宣讲、典型示范提升企业参保积极性。**三是完善老年人就业社保衔接机制。**对尚未满足退休条件、选择继续参保的老年人，明确可以个人身份缴纳职工基本养老保险费、职工基本医疗保险费；经与用人单位协商一致，用人单位也可按规定为其缴纳。畅通老年人合法权益维权渠道，依法查处针对老年人欠薪、求职陷阱等违法行为。

（二）搭建服务平台：构建“线上+线下”就业对接网络。一是**设立老年人就业服务专门窗口。**依托市、区（县）、街道（镇）三级公共就业服务平台，设立老年人就业服务专门窗口或服务专席，为有工作意愿的老年人提供政策咨询、岗位信息、职业指导、技能培训等“一站式”服务。建立老年人求职信息库和企业适老岗位信息库，实现供需精准匹配。二是**深化提升太仓“零工驿站”模式。**在太仓已建成30个银发“零工驿站”（联络点）、形成“1+9+N”网络的基础上，向全市复制推广并升级为2.0版。支持各板块依托社区党群服务中心、养老服务站等场所建设“银发零工驿站”，重点对接家政服务、社区配送、临时看护等灵活就业岗位。对成效显著的驿站给予运营补贴，并建立全市统一的星级评定标准。三是**开发“苏州银发就业”线上平台。**依托“苏周到”APP或“苏福万家”银发经济服务平台，开发“银发就业”专属模块，集成

岗位发布、简历投递、线上签约、政策查询等功能。利用大数据技术为老年人智能匹配岗位，为用人单位精准推荐合适人选。

（三）开发多元岗位：拓展“银发力量”用武之地。一是**挖掘传统行业适老岗位**。鼓励餐饮、零售、环卫、保安、家政等劳动密集型行业，开发适合老年人的弹性工时、轻体力岗位。支持社区食堂、便民服务中心等场所优先聘用低龄老年人，实现“以老助老”的良性循环。二是**发挥专业技术人才经验优势**。建立退休教师、医生、科技工作者、农技专家等“银发专业人才库”，对接基层学校、社区卫生服务中心、农业合作社等单位需求，鼓励用人单位返聘退休专业技术人员。对返聘成效显著的单位，给予适当补贴或荣誉激励。三是**创新“银发评测员”等新型岗位**。借鉴上海做法，引导适老化产品企业、康养服务机构聘请老年人参与产品体验、服务评测，让老年人的真实需求转化为产品迭代的“源头活水”。此项工作可与苏府规字〔2024〕17号文中“支持康复辅助器具产品创新”“推进适老化改造”等条款形成联动。四是**拓展“银龄行动”志愿服务领域**。持续深化“银龄智库”“老党员工作室”等品牌，将志愿服务向文化传承、助学关爱、健康促进、社区治理等领域拓展。完善志愿服务激励保障机制，为老年志愿者购买意外伤害保险，建立“时间银行”积分兑换制度。

（四）激活价值转化：推动“银发人才”从“经验输出”到“价值创造”。一是**深化“银龄智库”市场化运作**。推动“银龄智库”联盟从建言献策向产业赋能延伸，鼓励老专家、老科技工

作者以技术顾问、非遗传承人、创业导师等形式，直接参与涉老企业的研发、咨询和文化传播。建立“企业出题、银龄答题”的对接机制，对形成实际效益的成果给予奖励。二是推广“泽邻工坊”等社区可持续模式。总结苏州工业园区斜塘街道“泽邻工坊”经验（社区搭台、企业供料、老年加工、收益反哺），在全市范围内推广此类“银发共富工坊”。支持有条件的社区建立类似载体，既为低龄老年人提供灵活增收渠道，又将部分收益充实社区慈善基金，实现“老有所为”与社区治理的双赢。三是探索“代际融合”就业新模式。推广工业园区“代际融合公寓”经验，支持养老机构、青年公寓等载体发展代际共居、代际共学、代际共创项目。鼓励青年创业者与老年企业家“结对子”，实现经验传承与创新活力的双向赋能。

（五）营造友好生态：构建“全龄友好、老有所为”的社会氛围。一是推动老年人参与公共决策。建立老年人参与公共政策制定的常态化机制，在制定或修改涉及老年人权益的重大政策前，应听取老年人代表或涉老社会组织意见。鼓励符合条件的老年人参与业委会、居民代表会议等基层治理组织，借鉴吴江区“社会发展观察点”等做法，畅通老年人诉求表达渠道。二是开展“银发就业”典型选树。联合主流媒体开展“苏州银发先锋”“最美老有所为人”等典型选树活动，宣传老年人就业的先进事迹和积极意义，消除社会对老年人就业的偏见和歧视。将“积极老龄观”纳入全市人口国情教育体系。三是加强老年人就业技能培训。依

托老年大学、社区教育中心、职业培训机构等载体，面向有就业意愿的老年人开展智能手机应用、数字化工具使用、新业态服务规范等技能培训。对参加培训并取得相应证书的老年人，给予培训补贴。**四是深化沪苏（州）“银发力量”协同发展。**主动对接上海老年人就业支持政策体系，推动沪苏（州）两地银发人才库互联互通、适老岗位信息共享、工伤保险制度互认。探索建立“沪苏（州）银发就业联盟”，共同举办“银发人才招聘会”“银龄创新大赛”等跨区域活动，打造长三角“银发力量”开发示范区。

“银发力量”不是社会的负担，而是宝贵的人力资源富矿。上海已率先从制度层面为老年人就业“破冰”，苏州作为长三角重要中心城市和“苏式颐养”品牌先行区，完全有基础、有条件、有必要在老年人就业支持方面走在前列。

建议苏州以“制度保障”为根基，以“平台搭建”为支撑，以“岗位开发”为抓手，以“价值转化”为引擎，以“生态营造”为保障，加快构建系统完备、科学规范、运行有效的“银发力量”开发体系。这不仅是积极应对人口老龄化的现实需要，更是推动经济社会高质量发展的战略选择。期待苏州在“老有所为”的制度创新中贡献更多“苏州智慧”，让更多老年人在贡献“银发力量”中实现自我价值、安享幸福晚年。

（作者系江苏省宏观经济学会智库专家、长三角一体化示范区党建智库专家成员）

责任编辑：柴永鹏 联系电话：18896954159 65519639（传真）

地址：苏州市吴中区胥口镇灵山路 609 号 共印：30 份