

# 基于SWOT-PEST分析法的社区养老驿站模式分析

陈密斯, 张月倩, 石梓霖, 刘石, 商丽\*

湖北医药学院护理学院, 湖北 十堰

收稿日期: 2022年11月16日; 录用日期: 2022年12月8日; 发布日期: 2022年12月22日

## 摘要

养老驿站作为具有公益性质的养老服务机构, 能够提供专业化的老年护理服务, 为老年人生理和心理提供帮助, 促进了健康老龄化。但是, 养老驿站的发展必将受到政治, 经济, 社会, 技术等因素的影响。本文采用SWOT-PEST分析模型对养老驿站进行分析, 旨在明确其内部的优劣势, 弄清外部的机会和威胁, 促进养老驿站的进一步发展。

## 关键词

养老驿站, 老龄化, SWOT分析, PEST分析

## Mode Analysis of Community Retirement Station Based on SWOT-PEST Analysis Method

Misi Chen, Yueqian Zhang, Zilin Shi, Shi Liu, Li Shang\*

School of Nursing, Hubei University of Medicine, Shiyan Hubei

Received: Nov. 16<sup>th</sup>, 2022; accepted: Dec. 8<sup>th</sup>, 2022; published: Dec. 22<sup>nd</sup>, 2022

## Abstract

As a public welfare elderly care service institution, the retirement station can provide professional elderly care services, help the elderly physically and psychologically, and promote healthy aging. However, the development of the retirement station will be affected by such factors as politics,

\*通讯作者。

economy, society and technology. In this paper, SWOT-PEST analysis model is used to analyze the retirement station, aiming to identify its internal advantages and disadvantages, identify external opportunities and threats, and promote the further development of the retirement station.

## Keywords

Retirement Station, Aging, SWOT Analysis, PEST Analysis

Copyright © 2022 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. 引言

2020年第七次全国人口普查显示,截止2020年我国60岁以上的人口比重占比18.7%。国家统计局年度统计公报显示,65岁及以上的人口达到了19,064万人,老年抚养比达到19.7%,可以看出我国的养老形势日益严峻。针对这一现状,国家也相对地采取了一系列的措施。在同年,国务院出台《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》,建议在城市居住社区建设补短板 and 城镇老旧小区改造中统筹推进养老托育服务设施建设。而作为种新型的养老模式——养老驿站,通过允许空置公租房免费提供社会力量供其在社区为老年人开展助餐助行、日间照料、康复护理、老年教育等服务[1][2][3],不仅得到了政策上的支持,最根本地还是极大地方便了老年人的生活,既符合老年居家养老的心理,又发展了空间优势,解决了“最后一公里”的问题[4]。为了更好地解决我国老龄化带来的各种社会问题,本文将采用SWOT分析法对养老驿站的现状以及在发展过程中所面临的问题进行综合分析,总结出有效的建议帮助其发挥优势、弥补劣势、抓住机会的同时能够规避风险,从而能够可持续发展,为居家养老、社区养老服务的模式革新提供参考。

## 2. 概述

### 2.1. 我国养老驿站的发展现状

2015年,北京市出台《北京市居家养老条例》,自2016年起,北京正式启动养老驿站试点工作,由政府负责设施,各区各街道无偿提高平场地,再交由养老服务企业运营。社区养老驿站作为直接嵌入至社区中的养老服务机构,设置的床位数往往在10张以下,规模通常在500平米以下,除了为失能老人提供传统养老机构式服务,更多功能则是为周边社区的居家老人提供巡视探访、个人清洁、日间照料、心理慰藉、助餐、文化娱乐等服务,政府提供补贴来覆盖驿站服务成本。存在的名称形式包括养老驿站、日间照料中心、托老所等。当前,市场的一种普遍观点是,养老服务格局应呈“9073”或“9064”模式,即居家养老人群占90%,社区驿站养老人群占7%(或6%),在传统养老机构中养老的人群占3%(或4%),养老驿站的重要性不言而喻。截至2021年,北京已建成社区养老服务驿站1000余家。相较于其他的养老模式,养老驿站更多的来自于政策补贴,很难保持收支平衡,可持续发展模式仍处在摸索阶段。在疫情影响以及持续封控的背景下,北京的社区养老驿站正在迎来自己的至暗时刻。

### 2.2. SWOT-PEST分析模型

SWOT又被称为态势分析法,通过分析自身发展的内部和外部因素,深入剖析内在优势,劣势,外

在机会, 威胁, 而 PEST 分析用来分析外部因素更有效, 通过政治, 经济, 社会和技术四个方面来进行全面系统的分析, 能使社区不断发挥优势, 克服不足, 抓住机遇, 应对挑战, 为养老驿站的发展提供合适的方向。

### 3. 我国养老驿站发展的 SWOT-PEST 分析

#### 3.1. 政策因素

##### 3.1.1. 优势: 良好的政策环境为养老驿站带来了助力

在老龄化愈加严重的大环境下, 政府为适应国情的变化大力支持养老模式的多样化发展, 并根据情况不断调整并颁布相关的政策。以北京为例, 养老驿站孵化阶段颁布《北京市居家养老服务条例》, 后续逐渐系统化, 北京市养老驿站相关政策内容经历了一个从整体规划到政策内容不断丰富, 并逐渐细化的过程, 形成了从整体规划到有针对性的具体政策的转变[5]。

另外, 关于财政政策, 北京市政府着重强化了养老驿站的公益性, 明确驿站必须无偿为服务对象提供探访服务、个人护理、养老顾问、呼叫服务等基本养老服务。而这些服务产生的费用由政府出资补贴, 老年人无需付费。从这不难看出政府对养老驿站发展的大力支持, 有政府的支持, 减少了养老驿站发展压力, 并且给予了养老驿站发展机会。

##### 3.1.2. 劣势: 养老驿站模式缺乏统一的监管

目前养老驿站监管体系较为落后, 一般以驿站为辖区, 规模不大, 没有形成网格化管理。例如, 我国对于目前影响比较大的北京 M 区幸福养老驿站仍然以个体化管理为主, 缺少什么设备就补充什么设备, 即使有些设备价格与功能价值并不匹配, 但国家政府因为没有将大量养老驿站点进行统一管理, 获得最全面的数据统计, 使得许多驿站点形成了依靠政府支撑勉强维持运营的情况, 使得大量资金付之东流。为了获取商业利益, 养老驿站往往将信息限制在自己的平台之中, 市场缺乏政策监管, 使其未能发挥应有的便利性。

##### 3.1.3. 机会: 养老新政为养老驿站的发展提供便利

在老龄化愈加严重的大环境下, 政府为适应国情的变化大力支持养老模式的多样化发展, 并根据情况不断调整并颁布相关的政策。以北京为例, 养老驿站颁布了一系列北京市社区养老服务驿站建设规划(2016 年~2020 年) [6]。北京市养老驿站相关政策内容经历了一个从整体规划到政策内容不断丰富, 并逐渐细化的过程, 形成了从整体规划到有针对性的具体政策的转变。另外, 关于财政政策, 北京市政府着重强化了养老驿站的公益性, 明确驿站必须无偿为服务对象提供巡视探访、个人清洁、养老顾问、呼叫服务等基本养老服务。而这些服务产生的费用由政府出资补贴, 老年人无需付费。

##### 3.1.4. 威胁: 养老相关政策缺乏足够的社会认可度

现阶段我国对于养老驿站的宣传较少, 公众对这种养老模式的认知程度不高, 使养老驿站服务难以推广。依据杭州市的养老问卷调查, 仅有 3% 的人参加过养老驿站的服务, 仍有 53% 的人没有听说过[7]。从以上数据来看, 大约有半数的老年人并未听说过养老驿站, 对于其也不甚了解, 2020 年, 我国的养老模式结构为居家养老占市场份额的 96%, 社区养老占 3%, 机构养老占 1% [8]。由于公众对养老驿站模式缺乏基础认知导致老年人无法切实体会到养老驿站带来的优势, 而更愿意选择传统的养老模式, 增加了推进养老模式改革的难度。此外, 《中华人民共和国老年人权益保障法》中虽然规定了关于建立健全养老服务人才培养、使用、评价和激励制度、依法规范用工和普及老年人健康知识等相关法律。但其相关政策缺乏关注度, 而且难以具体落地实施, 使“立法先行”的法律原则难以实现[9]。

## 3.2. 经济因素

### 3.2.1. 优势：消费观念的转变

我国养老驿站的市场需求量巨大。首先，随着我国老龄化的发展，我国老年人口数量庞大。从改革开放以来，随着经济的发展，尽管部分老人仍坚持“养儿防老的观念”，但思想的解放也会与时俱进，向着社会化养老方面转变，需求层次也从生存需求向发展需求转变。

社区养老驿站模式已初具快速发展的基础条件 对比其他养老驿站的发展，养老驿站模式已初具规模。社区养老体系初具架构，在政府和社会的支持下，养老驿站也在不断的完善，与社区养老模式相比，驿站式养老可以为老龄人口提供专业、针对性强的服务。专业性强，体现在慢性病专科服务、日间照料、助餐呼叫服务、健康指导等。针对性强，体现在观察点的各机构会根据本地区内老年人的具体情况，制定“大同小不同”的计划。“大同”，即所有在养老驿站的老年人都会给予基本的日间照顾和健康指导服务。“小不同”，即对于有多种慢性病的老年人，更多的是提供慢性专科服务。对于生活不能自理的老年人，更多的是提供助餐呼叫服务；与居家养老模式相比，养老驿站为老年人提供了很好的社交平台。在养老驿站中，你可以参与各种与文体娱乐相关的集体生活，如下象棋，练书法，做健身操等。在降低老人孤独感的同时，也使其获得更多幸福感。

### 3.2.2. 劣势：公益性质突出，盈利能力堪忧

养老驿站的盈利能力有限，经营成本较高。大多养老驿站内的设施及经营项目由招标完成。一些服务包括日间照料人力成本较高，利润空间较小。水电费用，房屋费用成本较高，而文化娱乐、心理慰藉、量血压、健康讲座等属于公益项目，其他一些收费项目，比如日间照料也低于市场价格，造成入不敷出，这也是很多的养老驿站倒闭的根本原因。

### 3.2.3. 机会：经济全球化的迅猛发展

经济全球化的发展，带来了更多的经验交流和思维的碰撞，国外的经验也使养老驿站的发展少走了很多的弯路。第一，养老驿站的发展正在发展的初级阶段，从各个方面都可以从英国，瑞士，美国等国家的养老模式中获得启示，在同时与我国国情相结合，促进我国养老事业的发展。第二，养老驿站可以学习国外先进的经营理念和管理模式，促进运营的高效率发展。第三，中国养老市场巨大，政府支持力度较大，可以更多的吸引资金，养老驿站的发展应该抓住机会，充分发展。

### 3.2.4. 威胁：经济发展不平衡，地区差距

我国现处于并将长期处于社会主义初级阶段，人均收入不高。我国已进入“未富先老”的老龄化发展阶段，据相关数据显示，全球有 70 个国家进入老龄化社会，但是只有四个国家的人均国民产值不到 10,000 美元[10]。不同的地方的政府政策也不同，经济发展程度也不同，对于养老产业的经济支持程度不同。

## 3.3. 社会因素

### 3.3.1. 优势：丰富的文娱生活

中国老年大学协会常务副会长刁海峰表示，截至 2019 年末，我国老年大学(学校)数量约为 76,296 所，比 2017 年增加了 14,135 所，同比增长 22.7%；在过去五年时间里，我国老年大学(学校)的数量累计增加了 15,790 所，年平均增长 4.7 个百分点。在校学员增长势头强劲。在过去的五年时间里我国老年大学(学校)在校学员数年平均增长 7.4 个百分点[11]。各类老年大学的教育丰富了老年的文化生活，同时也为养老驿站提供了文化素质水平较高的受众群体，为老年人提供科学健康的生活文化环境，也为未来养老驿站的发展奠定了文化教育的基础。

### 3.3.2. 劣势：公益性质突出，公益环境尚未形成

现社会对志愿服务的意识相对薄弱，慈善捐助系统仍存在许多问题。首先目前我国现有的少量慈善机构基本将工作目标放在自然灾害救助、普及文化教育和扶贫项目上，对养老事业的关注很少。目前养老志愿服务者基本由高校宣传组织，多由医学、护理学组成，出于提升专业实践操作能力的需要而到养老机构做志愿者，其服务内容形式化。考虑到志愿者实际经验相对缺乏，存在着一定的危险性和风险性，所以很多社会上的养老机构并不太接受这些志愿服务。

### 3.3.3. 机会：社会养老理念的影响

“积极老龄化”和“健康老龄化”的核心理念是老年人的参与，将老年人对社会的参与程度与社会、健康和保障相结合，强调健康、参与、保障三者共同构成应对老龄化的发展战略。“健康老龄化”更强调老人在生理、心理、智力等方面的良好状态；“积极老龄化”则突出老年人要参与社会的发展，积极老龄化是健康老龄化的延伸，它在健康老龄化的基础上提出了老人不仅要有身心健康的状态，更是家庭与社会的重要资源，要参与到社会的发展中去。

由于社会媒体环境的变革，我国养老驿站的群众认知度还较低，需要借助传统主流媒体推广医养结合信息，弘扬其理念和内涵，助推医养结合建设。很多医养结合养老机构的运行方式和服务理念并不能被社会公众所详细了解，就需要借助媒体平台对自身进行广泛的宣传宣传和品牌形象的打造，为了提升名誉度，并获得更多的客源和更高的盈利。此外新媒体的运作和推广还能够提高各个养老机构之间的交流和资源共享，从而提高了老年人的生活质量和养老化构的服务水平。

### 3.3.4. 威胁：市场认可度低

虽然我国的老龄化趋势正在逐年上升，这为我国养老产业的发展提供了巨大的市场。但随着社会经济的发展，越来越多的养老模式涌现，分割了养老市场份额。而且例如家庭养老，以房养老，机构养老等养老方式都已经发展成熟，它并已经获得了部分养老市场。另外，虽然我国以家庭养老为主的模式随着时代发展有所弱化，但我国的老年人养老的首选方式仍旧是家庭养老。而养老驿站是属于一种新型的养老模式。第一，由于它并不成熟所以相较于其他成熟型养老模式市场认可度较低；第二，养老市场需求量虽大，但部分已被夺走，这就需要看养老驿站是否有足够吸引市场的优点了。

## 3.4. 技术因素

### 3.4.1. 优势：依托互联网实现驿站的远程服务

随着时代的不断发展，科技也在不断创新，互联网和人工智能的快速发展也使得养老驿站能够以互联网为依托实现养老驿站的远程服务。以前老年人就医难，看病难，但现在将养老驿站模式与互联网技术相结合，在老年病管理，慢性病管理以及危险信号预警有显著优势，在智能化与社区养老相结合下，可形成充分利用物联网，云计算，移动互联网等技术的集成应用，为社区居民提供一个安全，舒适便利的现代化智慧化生活环境，从而形成基于信息化，智能化社会管理和服务的一种全新形态的社区[12]。在这样的科技背景下，老人在家中就能享受看病就医，健康管理，预防保健等服务。这既满足了老年人的需求，又照顾到了老年人的想法，为老人们提供了便利。

### 3.4.2. 劣势：专业人员缺乏统一性

一直以来，我国社区养老服务面临“多元主体虽然存在但难以协同”的困境。每一个供给主体都无法克服的局限性，亟待多元化主体的合作供给[13]。养老服务驿站提供的基本职能包括生活照料和健康指导，需要一定数量的具有专业护理技能和必要医疗知识的服务人员，提供急救、用药、护理、康复、

保健、养生等服务，但是当前具有一定医护知识的服务人员较少，具备多元化技能的专业人士更少，且聘用全科医生的人力成本较高，因而驿站难以有效承接医护服务职能[14]。

### 3.4.3. 机会：借鉴国外先进的养老模式经验

在国外，养老模式的建立已经有近 50 年；各类长期照护机构的监管主体、服务对象、服务内容各不相同，所以卫生部规定所有养老机构全部建立和实行标准化报告制和年度检查制，主动提供客观明确的服务数据，以建立全面精准的国家医养信息数据库[15]。以美国为例，美国的医疗保险和 CMS 规定养老机构至少每季度测评 1 次并定期提交质量评估最小数据集(Minimum Data Set, MDS)。评估结果上传至“护理之家比较”网站上，客观公正地进行星级评定，努力提高服务质量和服务对象的满意度[16]。

### 3.4.4. 威胁：老年人整体需求观念不强，消费能力较弱

虽然现在老年人在逐渐增多，但我国传统养老方式是以家庭养老为主，老年人大多还是希望与子女生活在一起，且我国老年人已经形成了勤俭节约等固有的生活观念和消费观念，这就导致了他们对养老驿站，社区养老等付费养老方式接受度不足。另外，根据人社部部长张纪南在《求是》中发表的文章表示根据养老政策的调整，企业和事业单位的人均养老金在 2020 年是 2900 元左右，而 2020 年~2022 年不过才两年的发展，人均养老金应该不会有较大的涨幅。从这里可以看出我国老年人的人均退休金并不是很高，所以我国老年人的支付能力并不高。综上所述，老年人对养老驿站这一养老方式还是持谨慎和保守的观望态度。

## 4. 发展策略

### 4.1. 加强基础设施建设，精细个性服务

充分发挥养老驿站多样化、精细化、特殊化、专业化服务的优势，满足老年人的多样化需求，增加老年人的幸福感。养老驿站需从自身出发，建立健全工作机制，制定相应的计划和措施，完善基础设施建设，对于驿站的建筑规划和整体布局需要更加的完善，比如日间照护需要的仪器设备，健身器材等。同时把握国家政策和社会力量支持带来的机会，借助互联网的技术支持，为老年人提供个性化服务，让老年人享受到养老驿站带来的便捷和舒适。养老驿站根据社区具体情况，制定相应的计划和对策，加强社区宣传，引导老人变更消费观念，完善养老服务体系。

### 4.2. 提高行业标准，引进专业人才

根据国家关于养老服务标准化建设的要求，积极制定并执行符合自身实际的护理、膳食、医疗、康复、心理慰藉等老年人服务标准，从业人员职业标准，设施建设标准，安全管理标准，服务评价标准，实现养老机构的标准化、规范化管理，提升服务水平，提高养老服务的满意度[17]。同时发展区域负责制度，并加强人才建设，多渠道引进专业人才，提高养老驿站医养结合功能，促进专业人才与职能对接，同时积极组织志愿者团队，参与提供养老服务，为养老驿站提供更多人才支持。

### 4.3. 政府监管到位，吸引社会资本

加强“养联体”建设，政府加强主导作用，加强监管，对于入驻的企业给予优惠政策，让企业更多的入驻驿站，使服务更加多样化，企业积极参与，承担更多的社会责任，提供更多的更优质的服务，构成功能完备、服务多样、标准统一、供求信息透明的养老服务平台。吸引社会资本投入智慧社区养老服务，为养老驿站提供社会支持和资金支持，促进养老事业的发展 and 进步。同时充分借鉴国内外养老领域的优秀经验，比如美国建立依托社区为主的新型养老模式 PACE，日本制定了严格并且相对完善的法律

法规等[18], 为养老服务的发展保驾护航。

## 5. 小结

面对日益加重的老龄化问题, 国内的养老产业也如雨后春笋般日益发展壮大, 为了实现“老有所依, 老有所养”的目标, 国外养老的经验和国内养老体制的改变促进了养老驿站的发展, 随着养老驿站的不断普及和推广, 能使更多的老年人受益, 真正为老年人带来福利, 使其安度晚年。

## 基金项目

湖北医药学院 2021 年大学生创新创业计划项目(X202110929062)。

## 参考文献

- [1] 国家统计局. 第七次人口普查数据[Z]. 2021.
- [2] 国家统计局. 2020 年人口年度报告[Z]. 2020.
- [3] 国务院. 国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见[Z]. 2020-12-31.
- [4] 陈建领, 成海军, 邱维伟. 北京市社区养老服务驿站的运营模式、服务特点及发展建议[J]. 中国民政, 2021(12): 42-45.
- [5] 周佳佳, 康越. 北京市养老驿站的政策演变及发展趋势分析[J]. 北京化工大学学报(社会科学版), 2019(1): 30-34.
- [6] 曹飞廉, 王洁. 社区居家养老服务体系的构建思路[J]. 重庆社会科学, 2018(10): 103-112.
- [7] 付洁. 我国 PPP 模式推进过程中存在的问题研究[J]. 经贸实践, 2017(15): 145.
- [8] 李荣霞, 常培荣. 人口老龄化背景下我国养老服务体系构建新研究[J]. 中国商论, 2022(12): 108-110.  
<https://doi.org/10.19699/j.cnki.issn2096-0298.2022.12.108>
- [9] 生义涵, 张秋. 老龄化背景下“互联网+”养老模式的 SWOT 分析[J]. 中国医药导报, 2020, 17(15): 185-188.
- [10] 刘师嘉. 我国医养结合养老模式现状分析与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江中医药大学, 2017.
- [11] 中国老年大学协会. 中国老年教育发展报告(2019-2020) [Z]. 2020.
- [12] 王平苹. 基于 SWOT 分析的城市社区居家养老服务研究[J]. 中国集体经济, 2018(33): 162-163.
- [13] 陈岩, 古小华. 社区公共服务精准供给的价值审视——以北京市“社区养老服务驿站”为例[J]. 理论建设, 2018(6): 15-20.
- [14] 周悦, 崔炜. 北京市嵌入式养老模式发展研究——以养老服务驿站为例[J]. 新视野, 2019(4): 90-96.
- [15] 孙欣然, 孙金海. 国内外养老照护评估现状及对我国养老照护分级的启发[J]. 中国全科医学, 2017, 20(30): 3719-3724.
- [16] Castle, N.G. and Ferguson, J.C. (2010) What Is Nursing Home Quality and How Is It Measured? *Gerontologist*, **50**, 426-442.
- [17] 郭梦瑶. 智慧社区运营管理体系及平台构建研究——基于高龄老人生活照料质量视角[J]. 中国商论, 2021(17): 111-113.
- [18] 区慧琼. 基于 SWOT 分析的“整合照料”医养结合养老模式问题研究[D]: [硕士学位论文]. 天津: 天津工业大学, 2016.