
基于 PEST-SWOT 模型的“嵌入式养老”

机构发展态势分析

——以合肥市 L 机构为例

郭心 黄祖宏¹

(安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230000)

【摘要】: 合肥市作为安徽省的省会城市, 老年人口基数大, 现已步入老龄社会。为了使老年人拥有幸福的晚年生活, 合肥市庐阳区正积极探索新的养老服务模式——社区嵌入式养老模式。文章以庐阳区的一家嵌入式养老机构 L 机构为例, 采用 PEST-SWOT 模型, 从政治、经济、社会、技术方面分析 L 机构的优势、劣势、机遇与威胁, 嵌入式养老机构的发展要发挥优势, 弥补劣势, 抓住机遇, 化解威胁。通过分析提出了要加强政府的引导作用, 提升养老机构的服务能力以及完善评估管理机制等发展路径。

【关键词】: 嵌入式养老 养老模式 PEST-SWOT

【中图分类号】 D669.6 **【文献标识码】** A

1 问题的提出

截至 2019 年底, 我国 65 周岁及以上人口已达到 1.76 亿, 较 2018 年新增 945 万人, 我国已成为世界上老年人口最多的国家。人口老龄化随之带来的养老问题已经成为了我国最主要的社会问题之一。传统的养老方式包括居家养老, 机构养老和社区养老。但随着经济社会的发展, 传统的养老模式不能够有效满足老年人日益增长的多元化需求。为了使老年人拥有幸福美满的晚年生活, 政府和社会正积极寻求新的能够更好地满足老年人需求的养老方式——社区嵌入式养老模式。它有效地打破了传统的居家养老、社区养老和机构养老三者割裂的局面, 将三者结合起来, 整合各自优势与资源, 为老年人提供专业化、便捷化, 个性化的养老服务。2016 年 7 月, 我国民政部、财政部联合发布《民政部、财政部关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》, 通知明确指出,

养老服务改革试点重点支持通过服务外包、公建民营、民营公助、股权合作等方式, 由非盈利社会机构和专业企业就近供应家庭和社区养老服务, 重点支持养老机构直接提供服务等, 符合党的十八届五中全会提出的“建设以家庭养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的梯队式养老服务体系”的要求, 促进了社区嵌入式养老模式在我国的发展。

合肥市庐阳区作为省会城市的中心城区, 老年人口数量大, 60 岁以上老人已达到 7.2 万。合肥市庐阳区近年来积极开展“嵌

¹**作者简介:** 郭心 (1998-), 女, 安徽合肥市人, 硕士研究生, 研究方向: 老年社会工作。

黄祖宏 (1981-), 男, 讲师, 河南南阳人, 社会治理研究中心研究员, 人口学博士, 研究方向: 城市群、计算社会学。

基金项目: 国家社科基金一般项目资助——淮河流域城市群人口空间结构演化及优化路径研究 (编号: 17BRK033)

入式”养老模式，依托社区关系网络，充分整合多元化的社会资源，既克服了居家养老难以获得足够社会资源的缺点，又在一定程度上弥补了机构养老的过度社会化难以满足家庭情感需要不足的弱点，有利于多元化、一站式养老服务的发展。本文基于PEST-SWOT模型，依据社区嵌入式养老模式的理论视角，结合合肥市L机构的嵌入式养老具体实践，探索嵌入式养老机构在政治、经济、社会以及技术方面的优势、劣势、机遇和威胁，探索发展路径以推进嵌入式养老机构的创新发展。

2 社区嵌入式养老的理论视角

依据社会嵌入理论，个人是嵌入一定的社会关系网络之中的，这张无形的关系网络是个人获得社会资源与服务的重要依托。社区嵌入式养老基于该理论，将养老机构嵌入社区，社区协助养老机构通过多种方式整合社区周边养老服务资源，引入一定的市场机制，为居住在社区的老年人就近提供社会化养老服务。养老服务范围不仅包括社区内居住的老年人，还为社区周边的老年人提供健康保健、休闲娱乐等服务，尽可能使老年人在所熟悉的环境中享受全面细致的养老服务。

社区居家养老面临着家庭养老功能弱化，专业养老服务能力不足等问题；受传统的养老理念的影响或因无法负担过高费用，很多老年人不愿意到养老机构养老，民办养老机构面临着资源使用率低，运营遇到困难。并且大多数养老机构设立在郊区，子女看望老人不方便，老年人情感出现缺失，缺少亲人的陪伴。社区嵌入式养老模式既弥补了社区家庭居家养老的专业化水平低等缺点，又解决了机构养老中老年人情感需求难以满足的问题，社区嵌入式养老模式打破了家庭养老、社区养老、机构养老三者割裂的状况。将政府、社区、机构、家庭四个方面资源都整合在一起，以老年人生活的社区作为载体，以资源嵌入、功能嵌入和多元运作方式嵌入作为理念，在居民社区内嵌入一个市场化运营的养老机构，通过社区网络整合社区内及周边的养老服务资源，为社区内老年人就近养老提供专业化、多样化、个性化、便利化的养老服务。本案例中合肥市L机构是L集团与庐阳区政府共同合作的“公办民营”项目，采用社区嵌入式养老理念，一站式地满足老年人各维度养老需求。

3 PEST-SWOT 模型解释

PEST分析法是指从宏观角度全面分析研究对象所处的外部环境，分析指标包括政治(Politics)、经济(Economy)、社会(Society)、技术(Technology)四个维度。利用不同的维度，从变动的因素上探求研究对象的发展潜能，对未来的发展前景有一个整体的把握。SWOT分析法是指通过系统分析研究对象内外部的因素，开展综合评价，进而研讨出今后发展趋势的一种方法。分析指标包含：优势S(Strengths)、劣势W(Weaknesses)、机遇O(Opportunities)、威胁T(Threats)。因此，PEST-SWOT分析法通过建立PEST-SWOT分析矩阵模型，结合两种分析方法的优势因素，对研究对象所处内外环境进行全面系统的分析和概括，从而制定科学合理的对策建议。

表1 PEST-SWOT模型分析矩阵

PEST	SWOT			
	优势(S)	劣势(W)	机遇(O)	威胁(T)
政治(P)	PS	PW	PO	PT
经济(E)	ES	EW	EO	ET
社会(S)	SS	SW	SO	ST
技术(T)	TS	TW	TO	TT

4 合肥市嵌入式养老机构 SWOT 分析

4.1 优势

第一，安徽省人民政府关于加快发展养老服务产业的实施意见，合肥市人民政府关于加快发展养老服务业文件指导下，出台了《庐阳区社区“嵌入式”养老服务设施建设管理办法》，政府文件中明确养老机构的准入机制、功能设置、服务标准、政策扶持等内容。为社区嵌入式养老机构的建设提供了良好的政治环境，社区嵌入式养老机构享受税收优惠等优惠政策，有利于机构的建立与发展。本案例中的 L 机构是 L 集团在合肥的养老项目，与庐阳区政府共同创办，采取“公办民营”的方式，以康复治疗为主要内容的长者照料中心。

第二，老年人可以体验到不离开原来的居住环境，机构和服务嵌入社区，依托社区及周边服务资源，提供“一站式”养老服务。相对传统的机构养老，时间成本和运营成本得到一定程度的缓解。随着合肥市经济的逐渐发展，人们的可支配收入逐年增加，对多元化养老服务的需求也在逐年增加。嵌入式养老功能复合，更好地满足多样化的需求，收费水平较以往的机构养老的收费水平较低，服务水平却较高，因此嵌入式长者服务中心具有更高的性价比和经济优势。

第三，随着合肥市人口老龄化，高龄化程度进一步加快，面对养老服务用房用地日益紧张的现实情况，嵌入式养老通过在社区内新建或改造社区空闲房屋，具有对位置要求低，易布点的特征，嵌入式养老机构建设在原有社区内部，能够实现老年人原居养老的心愿。家人、子女经常看望老人，老年人得到了情感慰藉。嵌入式养老机构设立在社区内，减少了入住偏远的大型养老机构来回奔波的麻烦，减少了老年人独居养老的孤独感，提升老年人的幸福感和亲切感，也避免了老年人社会化不足，满足老年人再社会化的需求。

第四，社区嵌入式养老机构在养老设施设计方面打破传统的养老设施设计，采用适老化的设计。L 机构的建筑设计中的技术优势包括空间设计适老化，有温馨舒适的家的氛围，打破传统养老设施沉闷的感觉，自然的色调与灯光搭配，给人以视觉上的放松与舒适。其二是景观设计的适老化，自然有神奇的可以使人放松身心的强大功能，L 机构的景观规划秉持鼓励老年人走进自然的宗旨，园区设有长者农场、阳光步道等功能区。另外，机构引入大量先进的医疗设备，为老年人提供日常的健康体检、康复护理等服务，并且专业的护理人员定期接受学习与培训，以提高专业的服务技能与水平，可以为老年人提供更高质量的服务。

4.2 劣势

首先，地方政府在养老方面的相关规划理念以及政策落实相对滞后。合肥市作为安徽省省会城市，人口密度大，老年人数不断增加，采取社区嵌入式养老模式是较为有效的途径。政府对于社区嵌入式养老服务的认识不及其他发达城市，目前只有部分城区正在推行嵌入式养老模式和发展嵌入式养老机构。养老服务理念转变滞后，导致相关的配套政策发布和实施滞后，阻碍了社区嵌入式养老模式的在合肥市的发展。并且嵌入式养老模式还没被纳入相应的制度管理体系中，导致对其的监督和评估机制有所缺失。

其次，嵌入社区的养老机构虽然在规模上不及传统的专业养老机构，但是作为一个养老机构其基本的硬件设施也要备齐，这就造成嵌入式养老机构的成本较高，而难以通过提高床位价格降低经济压力，因为市场是双向的。如果将机构的成本费用转嫁给消费者，那么，部分潜在的消费者因无法负担较高的养老费用而放弃养老服务，使得市场上供大于求，机构可能会出现大量床位闲置，使用效率降低，机构运营受到阻碍。

再次，社区居民对嵌入式养老机构的信任和认可是影响嵌入式养老机构生存和发展的重要因素，也是政府购买服务和吸引社会资本投资的前提条件。社区嵌入式养老服务中心充分发挥为社区老年人服务的重要功能，这是吸引社区居民参与并获得认同的重要途径。但由于社区嵌入式养老服务中心的活动区域有限，出于对相关服务成本的考虑，嵌入式养老机构仍以传统养老

机构的宣传推介为主，因此，大多数居民将其视为一般的养老机构，也导致嵌入式养老机构的综合性功能未能全面发挥，致使缺乏居民认同感。

最后，“嵌入式”养老模式仍未完全形成，社会对该模式的服务质量和效率还存在一些质疑，其配套设施不太完善，部分老年人宁愿选择大型出名养老机构。相应的监管和评估机制不完善，对于服务中存在的问题不能及时解决，影响机构的服务水平的提升。

4.3 机遇

在政治方面，嵌入式养老试点运行的过程中，庐阳区通过出台政策明确了社区嵌入式养老机构的服务要求，构建了服务质量评估机制，理清了社区嵌入式养老机构与社区之间的协作关系，初步建立了社区嵌入式养老服务的保障体系。在试点运行的基础上，庐阳区逐步扩大了社区嵌入式养老的布点范围，力争至 2020 年实现社区嵌入式养老服务中心全区覆盖。

在经济方面，政府对于养老服务业的财政支持力度随着我国经济社会的高质量发展而不断加大，合肥市政府对养老机构的运营提供大量财政支持。如床位费的补贴，机构内日常水电的费用给予一定程度的优惠，享受税收优惠政策等。

在社会方面，合肥市庐阳区作为省会城市的中心城区，老年人口数量大，60 岁以上老人已达到 7.2 万，占户籍人口比例 15%，已步入老龄社会并逐渐向深度老龄化发展。日益严重的老龄化、空巢化现象，对养老服务的需求不断增加。老年人群体养老需求的多样化和个性化以及政府、社区、社会组织等提供丰富的养老资源，为社区嵌入式养老模式的发展奠定了坚实的社会基础。

在技术方面，现如今智慧养老和智能化养老成为养老产业建设发展的必然趋势。通过大数据平台及时更新与掌握老年人的相关信息数据，将会为机构的日常管理和运营提供更多的便利。相关的智能化设备不断完善与创新，会进一步扩大使用，为老年人提供智能化便捷化的养老服务的同时也有效减轻服务人员的工作压力。另外，随着我国社会工作人才队伍的不断壮大，社会工作者介入机构提供专业服务，以保障机构提供服务的专业化水平。

4.4 威胁

第一，国家对于养老政策虽然一直在推进，也对养老产业的发展有所规划，但是相关具体的规定和方案有待进一步完善和落实，并且不同地区不同社区养老服务的发展参差不齐，对养老机构监管评估机制不完善，未来的发展路线和具体发展不清晰，遇到的困难无法通过规定进行解读。

第二，随着合肥市老年人数的增长，对综合性长者服务中心需求越来越大。而嵌入式养老机构的收费水平较低，维持其运营的经费很大程度依赖于政府补贴，因而需要制定完善运营管理制度，才能确保机构的有序运营与发展。

第三，嵌入式养老服务机构在合肥市各城区分布不均，社会关注程度不高。目前合肥市仅庐阳区在进行社区嵌入式养老模式的试点，其他城区并未开始推行此养老模式，社区嵌入式养老服务机构未形成规模效应。

第四，尽管越来越多的老年人开始接触互联网，但在养老服务方面老年人的态度仍比较保守。老年人对智能化养老服务产品了解较少，以至于有些老年人还不能接受这些智能化的设备。医疗设备在养老产业发展中虽有改善，但是老年人对待医养结合接受程度不高，相关的信息平台的建立有优势也有弊端，虽然可以对数据的管理提供便利，但是可能存在信息泄露产生威胁。

5 合肥市嵌入式养老机构的 PEST-SWOT 分析

通过建构 PEST-SWOT 分析矩阵,从政治(Politics)、经济(Economy)、社会(Society)、技术(Technology)四个方面对合肥市嵌入式养老机构发展的优势(Strengths)、劣势(Weaknesses)、机遇(Opportunities)与威胁(Threats)展开分析,如表所示。

表 2 合肥市嵌入式养老机构的 PEST-SWOT 分析矩阵

PEST-SWOT	优势	劣势	机遇	威胁
政治	相关政策逐渐落实	相关规划理念以及政策落实相对滞后	良好的政治环境有利于发展	不同地区不同社区养老服务的水平不同
经济	机构性价比高	机构成本较高	对于养老服务业的财政支持力度不断加大	收费水平较低,运营成本较高,收入来源单一
社会	满足老年人再社会化的需求	居民对此缺乏认同感	对养老服务的需求不断增加	社会关注程度不高;各城区分布不均
技术	采用适老化的设计	相应的监管和评估机制不完善	智慧养老和智能化养老成为养老产业发展的趋势	老年人对智能化产品接受程度较低

从政治层面分析,安徽省人民政府关于加快发展养老服务产业的实施意见,合肥市人民政府关于加快发展养老服务业文件指导下,出台了相应的实施管理办法,为社区嵌入式养老机构的运营和发展提供了良好的政治环境,但政府在养老产业方面的总体规划相对滞后,同时相应的监督管理机制落实不到位,这些因素都可能会制约着嵌入式养老机构的进一步发展。

从经济发展层面分析,相对于传统的机构养老模式,嵌入式养老模式下费用较低,老年人入住此机构经济负担较小,但嵌入式养老机构的运营成本较高,需要通过政府的财政支持或优惠政策等减轻运营压力,仍需要政府加大对此类养老机构的重视。

从社会发展层面分析,社区嵌入式养老服务可以满足老年人多样化的需求,解决了机构养老模式下老年人过度社会化的问题以及居家养老再社会化不足的问题。但是居民对于此类养老机构的认识不足。因此需要社会加大对嵌入式养老的宣传,提升社会对社区嵌入式养老的关注度,并在各城区各社区建立能够满足老年人多样化需求的嵌入式养老机构。

从技术层面分析,案例中的 L 养老机构在养老设施设计方面打破传统的养老设施设计,采用了适老化的设计,让入住的老年人有家的感觉。机构内的智能化养老设备不断完善,但老年人对智能化产品的接受程度需进一步提升,以提高机构的服务质量和老年人的满意度。

6 对策与建议

从上述分析可以看出,社区嵌入式养老机构想要进一步推行与长远发展,不仅需要嵌入式养老机构自身发挥优势、弥补劣势、抓住机遇,同时需要政府、社会等各层面协同努力促进发展。

6.1 加强政府领导与政策支持力度,发挥引导作用

政府发挥引导作用,加快发展嵌入式养老。首先,应深刻认识嵌入式养老提供了就近便利,高满意度的养老选择,是时下新型的养老模式。其次,在各城区各社区积极开展宣传,对嵌入式养老机构的发展环境予以改善,使居民尤其是老年人了解嵌入式养老机构,得到居民的认同和信任。再次,正确引导养老机构与社区的协作分工关系,帮助机构获取社会资源,并帮助其

提高资源的使用效率，提升养老服务水平。最后，通过帮助提高机构的运营能力和管理水平，鼓励嵌入式养老机构连锁化发展。

6.2 重视评估，完善评估管理机制

第一，评估机制的制度化 and 规范化。需建立统一的监督管理机制，以确保对嵌入式养老机构评估的规范性。第二，主体的多样化。嵌入式养老机构的评估主体包括政府、老年人、社区居民、第三方评估机构等，共同负责监督与考核养老服务提供的过程与质量。第三，内容的科学化。需要分类建立相应的评估指标和评估标准，并将评估结果与政府的扶持力度和绩效考核挂钩，使得机构重视服务质量并不断提升服务质量。

6.3 提升服务能力，提高服务品质

首先，虽然社区嵌入式养老机构规模较小，但是麻雀虽小五脏俱全，嵌入式养老机构内设施应有尽有，满足老年人日常照料、助餐助浴、疾病预防保健、休闲娱乐等需求，因此需要充分发挥其综合化和多样化的服务能力。其次，根据社区老年人的不同需求，进一步增加养老服务的项目。最后，重视老年人的满意度，不断提高机构的服务水平，致力于打造连锁化的嵌入式养老机构。

参考文献:

- [1]郭晓敏.社区嵌入式养老模式发展路径研究-基于合肥市的实践探索[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2018(06).
- [2]赵晓菲.PEST-SWOT 视角下的社区医养结合分析[J].劳动保障世界,2020(08).
- [3]鞠邦青.基于 SWOT-PEST 模型的湖南省青钱柳产业竞争态势分析[J].科技智囊,2020(07).
- [4]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(04).
- [5]王晶,李鹏飞.社区嵌入式养老服务模式的优势与思考——基于发达地区与欠发达地区养老服务现状的考察[J].吉林大学社会科学学报,2019(06).
- [6]陈醉.上海社区嵌入式养老的创新经验[J].党政论坛,2020(01).
- [7]陈心怡,韩婧,沈悦媛,等.上海市社区嵌入式养老可行性研究[J].劳动保障世界,2020(02).
- [8]司马蕾,孙文达,汪文婷,等.从“嵌入”到“融入”——社区综合养老服务设施的现状与未来[J].住宅科技,2019(08).
- [9]毕占方.社区嵌入式养老模式中存在的问题与对策[J].劳动保障世界,2019(26).
- [10]Seo J H,Bae S M.Developing Product Liability Response Strategies of SMEs using PEST-SWOT-AHP analysis[J].Journal of Society of Korea Industrial and Systems Engineering,2016(02).