

·专题·

# 基于 PEST 分析的农村幸福院可持续发展研究

黄婉晴,姚中进

(广州中医药大学公共卫生与管理学院,广东 广州 510006)

**摘要:**近年来,我国部分地区成功实践农村幸福院,国家和各级政府积极探索农村互助养老模式,大力推进农村互助幸福院建设,但各地的农村幸福院的现实运行并不理想,存在资金支持不足,管理不规范,相关法律和政策缺失,服务内容单一以及农村老人认可度低等问题。本文基于 PEST 分析模型对农村幸福院的发展环境及困境进行分析,并从政策倾斜、经济投入、社会支持和技术应用等方面提出具体建议,旨在对农村地区的养老服务建设提供理论参考,从而促进农村幸福的可持续发展。

**关键词:**农村幸福院;可持续发展;PEST 分析

中图分类号:F323.89

文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1006-1959.2021.01.001

文章编号:1006-1959(2021)01-0001-03

## Research on Sustainable Development of Rural Happy Homes Based on PEST Analysis

HUANG Wan-qing, YAO Zhong-jin

(School of Public Health and Management, Guangzhou University of Chinese Medicine, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

**Abstract:** In recent years, rural happiness homes have been successfully implemented in some regions of our country. The state and governments at all levels have actively explored rural mutual assistance and elderly care models, and vigorously promoted the construction of rural mutual assistance happiness homes. However, the actual operation of rural happiness homes in various regions is not ideal and there is insufficient financial support. Irregular management, lack of relevant laws and policies, single service content, and low recognition of rural elderly. Based on the PEST analysis model, this paper analyzes the development environment and predicaments of rural happiness homes, and puts forward specific suggestions from policy preference, economic investment, social support, and technical application. The aim is to provide theoretical references for the construction of elderly care services in rural areas. Promote the sustainable development of rural happiness.

**Key words:** Rural happiness homes; Sustainable development; PEST analysis

农村幸福院又称为互助养老院,是一种农村互助养老模式,由政府领导,村级管理,立足于医疗服务、精神慰藉、休闲娱乐、日间休息等综合性日间照料服务的公益性活动场所的农村互助养老的形式之一。PEST 分析法即政治(political)、经济(economic)、社会(social)、技术(technique)四因素分析法,是全面分析农村幸福院发展宏观环境的良好工具。本文现对农村幸福院的建设进行 PEST 分析,总结农村养老环境及存在的问题,提出合理的发展建议,以期对农村幸福院的建设有更全面的宏观环境认识,从而为促进农村幸福院可持续发展提供依据。

### 1 农村幸福院建设的 PEST 分析

**1.1 政治因素分析** 党的十九大报告明确指出,要健全留守儿童和妇女、老年人的关爱服务体系<sup>[1]</sup>。由此可见,党和国家都非常关注农村的民生问题,致力于提高农村老年人的关爱服务水平。近五年来,为应对农村地区老龄化严重的问题,国家出台了推动幸福院建设的相关政策文件,其中涉及养老服务建设的文件共有 46 个,从养老保险、养老服务业建设、养老体系建设等角度为养老服务发展提供了政策支

持。涉及农村幸福院建设的有《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》和《国务院关于加强养老服务业的若干意见》等 4 个文件,都提及了要补齐短板,将养老服务资源向农村倾斜;鼓励各地建设农村幸福院,大力推动农村互助养老服务。这些政策文件表明了国家对建设农村幸福院的重视,为幸福院的发展清除了政策障碍。除此之外,我国已经从政策、法律、制度等方面建立起了较完善的社会保障体系<sup>[2]</sup>,较好地保障了农村老人和农村幸福院建设者的权益。

**1.2 经济因素分析** 我国老年市场的方向定位与基础设施建设情况、经济实力及资金运转程度密切相关,目前我国老年服务业建设受经济因素影响较大<sup>[3]</sup>。1978 年我国 GDP 为 3678.7 亿元<sup>[4]</sup>,41 年后增至 990865 亿元<sup>[5]</sup>,而我国人均 GDP 也从 1978 的 385 元<sup>[6]</sup>增至 2019 年的 70892 元<sup>[7]</sup>。经济实力的增强表明我国市场有充足的资金,可为养老服务市场带来大量经济投入,吸引大量人才资源。可持续的资金支持是农村幸福院建设的重要保障。我国养老消费需求能力不断增强。总量大且增速快的人口老龄化趋势可激发多元化、多样化的养老服务消费需求;国家不断建设养老服务体系,出台一系列促进消费,加强养老服务供给的文件,从政府角度刺激养老消费<sup>[8]</sup>。2019 年民政部发布《关于进一步扩大养老服务供给,促进养老服务消费的实施意见》明确指出要激发养老服务业的消费,有效拓展农村养老服务。因此,从经济因素来说,幸福院建设有了可行性的良好条件。

基金项目:1. 广东省中医药健康服务与产业发展研究中心招标项目(编号:2019YBA07);2. 广州中医药大学人文社科团队及一般培育项目(编号:2019SKYB01);3. 广州市哲学社会科学“十三五”规划 2020 年度共建课题(编号:2020GZGJ133)

作者简介:黄婉晴(1999.4-),女,广东清远人,本科,主要从事养老服务与管理研究

通讯作者:姚中进(1978.4-),男,安徽枞阳县人,博士,副教授,主要从事公共政策与治理研究

**1.3 社会因素分析** 2000年60岁以上老年人占全国人口总数的10.33%，其中65岁以上老年人占比6.96%<sup>[7]</sup>；2010年60岁及以上人口占13.26%，其中65岁及以上占8.87%<sup>[8]</sup>。表明随着经济的发展，医疗保障事业和人民生活水平改善，我国老龄化进程不断加快。《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中提出，预计到2020年，我国60岁以上老年人将增至2.55亿人左右，约占总人口17.8%；高龄老年人将增至2900万人左右，空巢和独居老年人将增加到1.18亿人左右<sup>[9]</sup>。表明我国老年人口基数大，将产生多种多样的养老服务需求。目前，我国农村现状为年轻人外出务工，老年人和小孩留在农村，且因“落叶归根”的文化观念，许多外出务工人员，老了就会回到农村生活。另外，由于农村环境污染少，空气清新，贴近自然，注重“养生”观念的老人也会前往生活，农村可以说是老年人的聚居地。而目前大力提倡的农村幸福院旨在提供医疗护理、日间休息、餐饮服务、休闲娱乐等综合性日间照料服务，可以较好地满足农村老年人的服务需求，具有较大的市场机会。

**1.4 技术因素分析** 近年来，我国的互联网技术的不断成熟，大数据、人工智能、云计算等技术都处于世界领先地位，5G技术快速发展，能够高效地整合网络资源，从而提高容量，支持千倍流量的增长，实现频谱的高效使用，有效提高“互联网+”行业的处理效率，这也为养老服务业提供了技术支撑。由于“互联网+养老”能够丰富养老服务的供给，提高老年人的生活水平；可以快速有效地处理老年人的信息，解决供需不平衡和资源配置不合理的问题；可提高养老护理员的素质等，能够有效解决传统养老方式的弊端<sup>[10]</sup>。如云南省已经建成和运行了“互联网+智慧养老”平台，有效整合社会资源，为老年人提供多元化的养老服务。此外，四川、山东淄博、上海、苏州等已在积极探索“互联网+”养老模式，上海还将“科技养老”列入该市“十三五”规划中，是2020年要实现的总体目标之一。这些实践经验，可被农村幸福院借鉴，减少其在技术建设中的碰壁，提高建设效率。

## 2 农村幸福院目前的发展困境

**2.1 缺乏长期稳定的资金来源，维持难度大** 目前，农村幸福院运行资金主要来源于政府财政补贴，而财政资金供给力度有限，一般从社会福利公益金中抽取部分用于幸福院的建设。但农村幸福院的启动、运营都需投入大量资金，而我国多数农村居民并不富裕，出资筹办农村幸福院较困难。对于集体经济实力强的农村地区，尚且可维持运营，而对于集体经济较差、农民比较贫困的地区，启动和维持幸福院的建设就会存在资金压力。现阶段幸福院也缺少稳定资金进驻机制，缺乏长期稳定的资金来源。有些地区虽筹集够资金启动了互助幸福院，但缺乏基本生活保障和服务设施，村民不愿入住；有些因为缺乏资

金支持，不得不将投入使用的幸福院强行停止，为我国资源的合理分配增加了压力<sup>[11]</sup>。

**2.2 管理不规范，政府支持力度不够** 虽然国家颁布了一系列的养老文件，但大多只是提出了要建设农村幸福院，对于怎么启动、运营尚缺少国家层面的具体政策支撑。此外，老年人的权益保障仅有2008年启用的《中华人民共和国老年人权益保障法》，涉及我国养老服务业的专项法律尚未出台<sup>[12]</sup>。如何认定生活照料中出现的意外伤害、保障幸福院管理和工作人员的权利，缺乏法律的保障。在农村互助幸福院的试点和推进工作中，基层政府应充分发挥“掌舵人”的作用，积极有序地开展和管理幸福院的建设。这种模式既不属于家庭养老，又不属于机构养老，尚无具体的政策指引及建设意见来规范基层工作人员和村民委员会的建设和管理工作。且一些基层公共事务管理者对幸福院建设的重要性和必要性认识不足，不理解国家建立互助养老院的意图，对于上级政府推进的养老服务工作缺乏主体责任意识，缺乏主动性和积极性<sup>[13]</sup>。此外，村委会和政府基层管理者主要精力是处理日常工作，较少关注如何管理运营互助幸福院，且幸福院现有工作人员缺乏相关经验，在学习或接受专业培训方面欠缺<sup>[14]</sup>。因此，村委会难以规范管理农村幸福院，满足农村老人的养老服务需求。

**2.3 服务内容单一，不能很好满足老人的需求** 低龄老人照顾高龄老人，志愿者帮扶照料老人是幸福院主要的互助养老模式，我国较多的农村幸福院只具备提供休闲场地、聊天室、棋牌娱乐室等条件，专业的教育、医疗、心理关爱、餐饮等服务比较匮乏。然而，心理关爱和医疗保健才是农村老人最迫切需要的服务。农村老人由于长期从事农业劳作，多数身体肌能耗损严重，健康状况欠佳，需专业的护理人员日间照料、康复治疗和医疗护理。但由于农村经济实力低下，交通不便，医疗水平有限，多数农村互助幸福院的医疗资源、医疗设备和护理人员等资源配置不均衡，经济落后地区的幸福院甚至没有开设医疗服务。除此之外，农村幸福院较少开设心理关爱服务，主要原因是农村地区缺乏专业的心理学人才，且农村老年人思想多比较保守，不愿与心理医生交流问题。但是，大部分农村留守老人生活孤独，迫切需要子女的关爱和心理的疏导来满足他们的精神需求。

**2.4 受传统养老思想阻碍，不愿入住幸福院** 家庭养老在我国传统养老观念中占据重要地位，农村的养老观念受此影响极大，尤其是经济水平低下地区。互助养老模式依然战胜不了传统的“养儿防老”思想。多数农村老人认为入住幸福院、养老院等养老福利机构是因子女不孝顺，传扬出去，没有面子；少部分老人觉得是无儿无女的老年人才会住进幸福院里；甚至有村民认为无论怎样也不会住进养老院，以免落下闲话。可见，传统的养老观念及“面子”问题极大

阻碍了农村幸福院的建设发展。

### 3 农村幸福院发展策略探析

**3.1 建立健全相关的工作机制,完善法律法规** 农村幸福院是政府牵头,村级管理,农村老人参与的惠民工程。幸福院的建设不应停留在发展规划阶段,还应纳入政府重要议事工程,制定相关的工作机制,健全幸福院的监管和考核机制,拓宽幸福院的准入机制,研究推进农村互助养老发展的各项政策文件,认真落实上级政府的关于幸福院建设的各项要求。同时,还应加强老年人、幸福院建设的法律保障。老年人作为弱势群体,应该制定养老机构的专项法律法规,维护老年人、养老机构的切身利益;明晰相关政府部门的职责,使各地养老机构定位更加清晰,更好地满足日益多元化的养老服务需求<sup>[12]</sup>。

**3.2 加大政府财政投入,拓宽融资渠道** 农村幸福院虽是村级主办,但可多方筹资,实现资金持续投入。进一步加大对幸福院的财政支持力度,适当减少税收。设立评比制度,对于幸福院建设优秀单位进行表彰,给予一定物资支持、资金奖励,刺激幸福院的发展。拓宽农村幸福院的融资渠道,合理引入社会资本。管理部门可向社会成功人士宣传农村幸福院的发展效益、公益性,号召更多慈善人士向农村幸福院捐款捐物,关爱农村老人。也可实行 PPP 运营模式,由政府出资提供农村幸福院硬件设施,社会企业家来进行经营管理,解决幸福院建设的资金问题。合理制定收费标准,坚持非营利性原则。由于农村地区经济实力和劳动力成本低,农村居民无法支付高昂的养老费用,因此幸福院需要坚持收支平衡、保本微利的原则,既要考虑到幸福院的发展状况,也要考虑村民的实际情况,合理定价,从而构建老人开心、政府放心、子女安心的良好格局<sup>[13]</sup>。

**3.3 加大宣传力度,促使老年人转变传统观念** 各地区可借助网络、新闻媒体等宣传农村幸福院在娱乐、文化教育、康复护理等方面的建设成果,突出其养老保障作用,突显其在解决农村养老问题中的重要地位,提高其社会认可度和参与度。号召广大农民放下“养儿防老”的传统观念,发挥幸福院在倡导养老新观念中的价值作用,有效利用农村地区的慈孝文化,定期组织子女参加幸福院的慈孝活动,开展义工送温暖活动,让农村老人由衷地认可幸福院。此外,政府还应对农村幸福院进行定期审核和评比,表彰优秀的幸福院,让群众看得见幸福院建设的成效。

**3.4 重视信息技术应用,加强人才队伍建设** 信息技术的高速发展可有效提高养老服务信息平台的共享性,实现资源的合理配置。可合理引入信息技术为当地老年人建立电子档案,随时掌握老年人的基本信息,了解并提供相应的养老服务。此外,政府还可借助大数据的发展趋势,建立电子表格,登记各地养老服务设备的使用情况,再根据 ([14]) 进行合理

分配,能够有效减少资源的闲置与浪费<sup>[16]</sup>。加强农村养老的人才队伍建设,对参与农村幸福院建设的人员进行一定的表彰,可加大农村工作人员在经济、社会保障、福利政策等方面的倾斜度,吸引更多专业人才前往农村工作,特别是老年护理、老年健康管理、老年教育方面专业人员。更好地建设农村幸福院,有效增加幸福院在医疗护理、文化教育、心理关爱等服务内容,改变以往的只提供棋牌室等单一服务内容。

综上所述,农村幸福院建设在政治、经济、社会、技术四个方面都具有良好地发展态势,但要改变目前发展现状,更好地建设农村幸福院,还需在政策支持、经济投入、思想观念转变及技术应用和人才保障等方面做工作,改善农村幸福院养老条件,提高农村养老服务水平。

### 参考文献:

- [1]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次代表大会上的报告[R].北京:中央委员会,2017.
- [2]杜宛燕.基于 PEST 宏观环境分析的养老服务业发展探析[A].劳动保障研究(2019年第1辑)[C]//四川劳动保障杂志出版有限公司,2018:4.
- [3]朴宪.我国居家养老服务模式的 PEST 分析[J].科学大众(科学教育),2016(9):172-173.
- [4]赵同录.经济运行稳中有进发展质量不断提高 | 国家统计局局长解读 ① [J/OL].[http://www.ce.cn/xwzs/gnsz/gdxw/201901/22/t20190122\\_31330413.shtml](http://www.ce.cn/xwzs/gnsz/gdxw/201901/22/t20190122_31330413.shtml),2019-1-22.
- [5]国家统计局.2019年国民经济运行总体平稳发展主要预期目标较好实现 [J/OL].[http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/17/content\\_5470097.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/17/content_5470097.htm),2020-1-17.
- [6]刘勇,李鲁.我国养老消费发展的现状、契机与价值[J].党政论坛,2019(9):42-45.
- [7]中华人民共和国国家统计局.2000年第五次全国人口普查主要数据公报(第1号)[R].北京:中华人民共和国国家统计局,2001.
- [8]马建堂.第六次全国人口普查主要数据发布[R].北京:中华人民共和国国家统计局,2011.
- [9]中华人民共和国国务院.“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划[R].北京:中华人民共和国国务院,2017.
- [10]韩晓娟,刘培芳.“互联网+”环境下社区居家养老服务探究[J].中国集体经济,2019(19):160-161.
- [11]王忠信.农村互助幸福院建设中的问题与对策[J].中国集体经济,2018(18):3-4.
- [12]王丽霞,黄婉婷.基于 PEST 的民办养老机构发展困境分析[J].管理观察,2015(12):24-26.
- [13]罗瑶.农村互助养老幸福院模式研究[D].湖南师范大学,2018.
- [14]袁书华.供需视角下农村幸福院可持续发展对策探究——以山东省 LY 县幸福院调研为例[J].山东师范大学学报(人文社会科学版),2019,64(1):106-113.
- [15]常宇航.农村幸福院可持续发展研究[D].西北大学,2018.
- [16]董玉青.“互联网+”如何助力社区居家养老服务——基于 SWOT 分析视角[J].佳木斯大学社会科学学报,2019,37(3):57-60.

收稿日期:2020-08-14;修回日期:2020-08-22

编辑/肖婷婷