

乡村振兴视域下陕西农村养老“三治融合”模式建构研究 ——基于工程管理的视角

王雨婷 朱林鹏 谢琳 秦东兴 汪胤睿 崔晓戈

西安培华学院 陕西西安 710125

DOI:10.12238/ems.v7i9.15199

[摘要] 在乡村振兴战略持续推进的背景下,陕西农村老龄化程度高,但养老设施覆盖率低且管理粗放。在全面推进乡村振兴战略的时代浪潮下,陕西农村养老服务体系面临着资源碎片化、管理效能滞后等多重困境。从工程管理角度探索“三治融合”养老模式,不仅能填补理论研究空白,还能切实提升农村养老服务水平,优化资源配置,为乡村振兴提供坚实的民生保障与实践路径。本文基于工程管理的视角,深入探索“自治、法治、德治”三治融合的农村养老模式建构路径。

[关键词] 乡村振兴; 陕西; 农村养老; 三治融合; 工程管理

前言

国家层面,《乡村振兴战略规划(2018-2022)》明确将“补齐农村养老短板”列为重点任务,旨在推动农村养老服务体系高质量发展。陕西积极响应国家号召,于2023年颁布《农村养老服务提升三年行动方案》,着重强调探索“自治、法治、德治”三治融合的农村养老新路径,为解决农村养老问题指明政策方向。陕西省农村老龄化形势严峻,数据显示,其农村老龄化率高达24.5%,显著高于全国平均水平(18.7%)。陕西农村养老设施覆盖率仅为31%,且长期存在“重建设轻管理”的问题。据陕西省民政厅2022年调研数据,部分农村养老设施因缺乏有效管理,存在闲置率高、服务质量参差不齐等现象,难以满足老年人日益增长的多样化养老需求。

目前,关于农村养老的研究多集中于政策分析、社会学视角,从工程管理角度出发,系统研究如何优化资源配置、提升实施效能的成果相对匮乏。工程管理在流程优化、风险控制、绩效评价等方面的专业方法,尚未充分应用于农村养老服务体系建构,亟待填补这一理论与实践空白。本文研究如何运用工程管理理论与方法,包括流程优化、风险控制、绩效评价等核心要素,实现“三治融合”农村养老模式的高效建构与可持续运营,从而切实提升陕西农村养老服务质量,助力乡村振兴战略实施。

1 理论框架与模式设计

1.1 “三治”的内涵

1.1.1 自治

在农村养老服务体系中,村民议事会、养老合作社等自

治组织承担着“项目主体”的重要角色。它们直接面向农村老年人,负责收集养老服务需求,并参与养老服务日常运营管理,类似于工程管理中的“业主方”,能够精准把握实际需求,提高服务的针对性和灵活性^[1]。

1.1.2 法治

政策法规以及各类合同协议构成了农村养老服务的“约束条件”。以《陕西省养老服务条例》为代表的地方性法规,明确界定了政府、养老服务机构、家庭等各方的权利与责任,为养老服务的规范运行提供法律保障,确保各项工作有法可依、有章可循。

1.1.3 德治

乡贤文化、孝道传统等文化资源作为“软性资源”,在农村养老服务中发挥着独特作用^[2]。比如一些地方已经通过建立志愿者时间银行,鼓励村民参与养老志愿服务,以道德激励的方式降低管理成本,营造尊老敬老的良好社会氛围,增强养老服务的人文关怀。

1.2 农村养老“三治融合”模式建构的工程管理路径

1.2.1 规划阶段

首先,需求分析。运用质量功能展开(QFD)方法,将村民多样化的养老需求精准转化为具体的养老服务指标。针对老年人对助餐服务的需求,设定“助餐服务响应时间≤30分钟”的量化指标,确保服务满足实际需求。其次,资源整合,通过绘制“养老资源地图”,对农村闲置校舍、卫生室等资源进行全面整合与合理利用。以陕西陇县为例,在养老服务体系建构中,闲置资源复用率高达67%,有效降低了建设成本,提高了资源利用效率。

1.2.2 实施阶段

首先,注重流程标准化,制定《农村养老服务站建设与运营指南》,该指南涵盖基础设施建设、服务提供、人员管理等 6 大模块,包含 23 项详细实施细则,为农村养老服务站的建设与运营提供标准化操作流程,确保服务质量的一致性和稳定性。其次,加强风险管控。采用失效模式分析(FMEA)方法,对农村养老服务可能面临的风险进行全面预判,如资金断链、人员流失等问题,针对不同风险制定相应的应急预案,降低风险发生的可能性和影响程度,保障养老服务的持续稳定运行。

1.2.3 评价阶段

在构建农村养老服务 KPI 体系时,服务覆盖率作为硬指标,进一步细分为设施覆盖率与服务对象覆盖率。设施覆盖率统计已建成并投入使用的养老服务设施占行政村总数的比例;服务对象覆盖率追踪接受过至少一项养老服务的老年人数量占农村老年人口总数的比例,直观衡量服务的可及性。老年人满意度作为软指标,老年人对养老服务在安全性、便捷性、专业性等维度的评价。成本效益比作为经济指标,不仅计算养老服务运营成本与收益的比值,还引入单位服务成本、资源利用率等关联指标,全面评估资金使用效率与资源配置合理性。同时,增设社会效益指标,如志愿者参与率、老年人社交活动频次,从多维度为农村养老服务质量与效益评价提供精准数据支持。

2 研究方法 with 数据分析

2.1 研究设计

为确保研究结论的普适性与科学性,本研究在样本选取上充分考量陕西地域差异与经济发展梯度。关中地区作为陕西经济核心区,城镇化进程较快,农村养老呈现出服务需求多元化、资源整合能力较强的特点,选取咸阳礼泉县袁家村、西安鄠邑区东韩村等 4 个行政村,这些村庄依托旅游、农业产业化发展,具备探索新型养老模式的经济基础;陕南地区以秦巴山区为主,地形复杂、交通不便,农村空心化问题突出,选取安康岚皋县宏大村、汉中宁强县汉源村等 4 个样本村,能深入剖析山区农村养老服务资源短缺、供给困难等典型困境;陕北地区作为能源富集区,资源开发带动农村经济转型,但老龄化问题与生态移民安置带来养老新挑战,神木市尔林兔镇西葫芦素村、靖边县东坑镇伊当湾村等 4 个村庄的纳入,可挖掘资源型地区养老服务的特色路径。

2.2 数据采集

2.2.1 定量数据

定量数据采集严格遵循数据权威性与完整性原则。从陕西省民政厅、各地市及区县民政部门的官方台账获取养老服务设施使用率、运营成本、财政补贴金额等核心数据。在统计养老服务设施使用率时,对日间照料中心、助老食堂等设施的日均服务人次、开放时长进行精确记录,结合设施容纳规模计算实际使用比例;运营成本数据则细化到人员工资、物资采购、设施维护等具体支出项目,通过标准化数据处理流程,确保量化数据能够真实、直观地反映养老服务运营状况。

2.2.2 定性数据

定性数据采集采用多源信息交叉验证的方式。在村民访谈环节,针对不同年龄、性别、家庭结构的老年人及村民代表,设计半结构化访谈提纲,内容涵盖养老服务需求、服务体验、参与意愿等方面。累计开展深度访谈 120 余人次,录音转文字形成访谈文本 20 余万字。同时,收集自治组织(如村民议事会、养老合作社)近三年的会议记录、决策文件等资料 80 余份,提炼出“服务供需矛盾”“文化认同影响”“组织管理效能”等核心主题,深入挖掘农村养老服务中的潜在问题、需求以及利益相关者的观点和建议。

2.3 关键因素识别

2.3.1 AHP 层次分析

层次分析法(AHP)的运用严格遵循科学的建模流程。首先,构建包含目标层(农村养老服务质量提升)、准则层(自治、法治、德治、设施建设)和指标层(自治组织执行力、政策补贴稳定性等 12 个具体指标)的层次结构模型。其次,通过专家咨询法,邀请 5 位来自工程管理、公共管理、老年学领域的专家,采用 1-9 标度法对各指标间相对重要性进行打分,构建判断矩阵。在比较“自治组织执行力”与“政策补贴稳定性”时,专家综合考虑两者对养老服务的实际影响,给出相应分值。运用方根法计算各指标权重,并通过一致性检验确保判断矩阵的合理性。最终得出自治组织执行力权重为 0.38,政策补贴稳定性权重为 0.25,德治文化认同度权重为 0.19,设施维护能力权重为 0.18,明确各因素在养老服务体系中的重要程度排序,为资源配置与管理决策提供量化依据。

2.3.2 DEMATEL 分析

决策试验和评价实验室 (DEMATEL) 模型通过因果分析揭示关键影响因素。首先, 基于文献研究与实地调研, 确定 20 个影响农村养老服务质量的初始因素。然后, 组织行业专家、基层管理者开展两轮德尔菲法咨询, 对因素间的直接影响关系进行打分, 构建直接影响矩阵。运用 MATLAB 软件对矩阵进行标准化处理与计算, 得出各因素的影响度、被影响度、中心度和原因度。其中, “政策执行”的影响度达到 1.32, 原因度为 0.85, 表明其不仅对其他因素具有显著的驱动作用, 且属于原因型因素。

3 讨论与建议

3.1 管理启示

3.1.1 动态调整机制

陕西农村人口流动呈现季节性与周期性特征, 以陕北能源化工基地周边村庄为例, 每逢春节等节假日, 大量外出务工人员返乡, 对临时托养、文娱活动等养老服务需求激增; 而农忙时节, 留守老人对助耕助农服务需求显著上升。为此, 需构建“数据-需求-供给”动态响应体系: 依托民政部门人口信息数据库, 联合公安户籍系统、乡镇劳动力转移监测平台, 建立农村人口流动预测模型, 运用时间序列分析、回归分析等方法, 预判人口规模与结构变化。在咸阳礼泉县试点中, 通过该模型精准预测苹果采摘季老年劳动力需求, 及时调配志愿者提供果园协助服务, 使服务满意度提升。同时, 建立养老服务供给弹性调配机制, 对短期激增需求, 采用“临时服务外包+志愿者应急招募”模式; 对长期需求变化, 动态调整服务站点布局与人员配置。

3.1.2 智慧化赋能

针对陕西农村地域广阔、服务资源分散的难题, 智慧化建设需分阶段推进。基础层推广智能穿戴设备与环境监测终端, 在陕西试点县域中, 为独居老人配备智能手环, 实时监测心率、血压、跌倒等数据, 异常情况触发“手环-村级服务站-乡镇卫生院”三级预警响应, 应急响应时间缩短至 15 分钟内; 平台层搭建省级农村养老智慧管理平台, 整合养老服务资源信息、老年人健康档案、服务订单数据, 运用大数据分析实现服务需求与供给的精准匹配; 应用层开发适老化手机 APP 与小程序, 提供“一键呼叫”“服务预约”功能, 联合电商平台开展“线上代购”服务, 满足老年人生活物资需求。此外, 引入区块链技术对养老服务数据进行存证, 确保财政补贴资金流向可追溯, 降低管理风险。

3.2 政策建议

3.2.1 纳入考核指标

将“三治融合”养老模式纳入乡村振兴考核需构建量化指标体系: 在自治维度, 设置“村民议事会养老议题决策参与率”“养老合作社运营规范度”等指标, 比如要求行政村每年至少召开若干次养老专题议事会, 参会率不低于一定比率; 法治维度, 考核地方政府对《养老服务条例》执行细则的出台情况、合同纠纷调解成功率; 德治维度, 评估孝善文化活动开展频次、志愿者服务时长等。同时, 建立“考核-反馈-整改”闭环机制, 由省级乡村振兴领导小组联合民政部门, 每季度开展专项督查, 对排名后 10% 的区县进行约谈, 将考核结果与地方政府年度绩效、财政转移支付挂钩。

3.2.2 设立专项基金

建议由省级财政每年注资 5 亿元作为基础资金, 联合社会资本、慈善捐赠等渠道, 设立规模不低于 20 亿元的“陕西农村养老工程管理专项基金”。基金实行“分级管理、专款专用”, 省级层面统筹 30% 资金用于跨区域养老基础设施建设, 如在陕南山区建设区域性养老服务中心; 市级层面分配 40% 资金用于运营补贴, 对民办养老机构按服务人数给予每人每月 200-500 元补贴; 县级层面支配 30% 资金用于人才培养, 与省内高校合作开设农村养老护理员定向培养班, 给予每人每年 8000 元学费补贴。同时, 建立基金绩效评估制度, 委托第三方机构每年对资金使用效率、服务产出效益进行评估。

结论

总而言之, 从工程管理视角构建陕西农村养老“三治融合”模式使养老服务覆盖率提升, 运营成本降低, 显著优化资源配置与服务效能。陕西农村养老模式需要动态调整、智慧化等管理策略。

[参考文献]

[1] 无.“五堂一站”创品牌 乡村善治有温度[J]. 江苏农村经济, 2021 (12): 26-27.

[2] 郭志成. 教化·调和·协商: 乡贤与乡村治理探究[J]. 经济师, 2022 (8): 29-30.

基金项目: 2025 年度西安培华学院大学生创新创业训练计划项目, 项目名称: 乡村振兴视域下陕西农村养老“三治融合”模式建构, 项目编号: PHDC2025037; 2025 年度西安培华学院暑期三下乡社会实践重点立项团队“秦地银龄振兴队”