

量提升。

陕南地区农村养老服务社会化的实践成效

（一）以政策扶植为依托，建设农村养老幸福院

近年来，陕南各地市先后出台了一系列指导意见，支持和引导农村养老产业发展，并取得了显著成效。汉中市结合本地实际，提出了养老服务业的发展目标和主要任务，并明确了投融资、规划建设、土地使用、税费减免及用电、用水、用气、用热等优惠政策，涵盖专业技术人员职称评定等多个方面。自2013年以来，汉中市因地制宜、科学规划，充分利用现有资源，按照项目建设标准要求，推进农村互助幸福院的建设，累计投入资金0.98亿元，规划并建成1189个农村互助幸福院，其中561个位于建档立卡贫困村。互助幸福院的投入使用有效弥补了农村老人养老方式的不足，为解决农村老人特别是留守、空巢和独居老人的养老问题提供了有益的探索和保障，维护了社会稳定，促进了农村基层社会治理，增强了农民群众的获得感。

（二）以居家服务为基础，健全农村管护服务中心

农村家庭养老服务因家庭结构缩小、成员外流等因素面临挑战，留守的鳏寡孤独老人数量逐渐增加，但居家服务仍承担着主要保障责任。安康市石泉县围绕留守人员“困难有帮扶、生活有温暖、安全有保障”的目标，自2012年以来积极开展留守老人管护服务，已在全县建立了193个留守老人管护服务中心。每个中心至少配备一名专兼职管理员，负责留守老人档案管理及相关服务。同时，各村成立了由村干部、党员、人大代表、政协委员及热心志愿者组成的管护员队伍，至少15人，通过“1对N”的方式为留守老人提供生活、生产、精神关怀。此外，设立了生产帮扶组、生活照料组、精神慰问组及青年志愿服务队，定期走访老人家庭，解决实际困



老年人普遍具有很强的节俭意识和传统家庭观念，喜欢儿孙绕膝的家庭式养老。

难。截至目前，全县已有1300余名管护员，服务对象超过4000人，有效解决了留守老人的无人照看问题。

（三）以公建民营为途径，助力建设老年公寓

民营化老年公寓也是解决农村养老问题的重要途径之一。石泉县通过公开招租，将石泉民康老年公寓交由具备资质的社会机构进行社会化运作，目前投资方已投入300余万元，并通过政府购买服务签订委托代管协议，运用企业管理模式规范公寓运营。石泉县民政局加强日常工作指导和政策监督，完善设施配备，公寓设计床位200张，内设医务室、康复理疗室、书画室、阅览室、棋牌室和多功能厅等，房间配备电视、空调、暖气及紧急呼叫器等设备。公寓目前托养老人300余人，其中入住老人100余人，失能、半失能及失智老人占比三分之二。公寓共有20名管护人员，8人已取得上岗资格证书，另有医生护士各1名。公建民营模式的探索，在缓解政府资金压力的同时，解决了养老服务供不应求的问题，并满足了老年人个性化和专业化的服务需求。

陕南地区农村养老服务社会化的现实困境

陕南地区农村养老服务社会化在提升农村民生服务供给能力、增强农村老人幸福感以及推动农村经济社会发展方面发挥了重要作用。但是，当前陕南地区农村养老服务社会化改革在推进中，在政府资金扶持力度、养老机构专业人才、养老机构盈利能力、社会资本参与的活力、老年人服务支付能力等方面还存在一些困难。

（一）政府资金扶持力度不够

农村地区绝大多数的公办民营养老机构的建设和运营依赖上级补助和市级福彩公益金补助，并且一般只有建设补助资金，且资金渠道和数量较少、补助面窄。^[4]由于建设周期长、资金缺口大，加上福利性色彩浓厚，机构长远发展乏力，多数公办民营养老机构运营亏损。^[5]以安康市石泉县为例，石泉县作为秦巴连片扶贫开发重点县，近年来积极探索健康养老产业，项目建设、设备购置、人员招聘等均需资金支持，但市级财政对该县养老建设的拨款并不积极，支持力度不足。

（二）养老机构专业人才匮乏

尽管养老服务行业渐成规模，但群体和服务针对性不够强，^[6]陕南地区农村养老服务机构一线服务人员数量不足、专业能力弱、社会待遇低等问题明显。养老服务专业培训机构少，人才储备机制不健全，结构不合理，导致护理技巧及服务质量提升难度较大，进而精细化养老服务水平不足，高素质的管理人才和专业化的服务人才严重匮乏。调研发现，陕南地区农村养老服务机构的