

负责人多由村干部或集体企业退休人员担任，有的一人甚至可身兼数职，管理水平比较有限。因此，农村居民养老服务需要程度较高，但由于服务水平的欠缺，一定程度上影响了实际需求的转化。

（三）养老机构盈利能力低下

农村公共服务地域性和封闭性较强。^[7]虽然目前已经确立了以市场为主体的资源配置方式，但市场经济发育程度还有不足，尤其在公共产品（服务）领域，市场的力量显得更加薄弱。陕南地区的养老院多数为政府出资建造、民办机构负责管理的模式，这种模式注定这些养老机构具有一定的福利和非营利色彩。因而，在陕南地区公办民营的养老机构价格普遍偏低，安康石泉县民康老年公寓，收费标准分四个等级，收费内容分别是护理费、生活费以及床位费（单人间1000元、双人间500元），其价格根据护理服务的级别不同，由每月1610元到3320元不等。然而，与公立医院的床位费（双人间25元/日起，单人间55元/日起）及日常护理收费标准相比，老年公寓的费用显得更为亲民，再加上一定程度的空床率以及务工开支等，如果没有政府的足额补贴，老年公寓的日常维系非常吃紧。

（四）社会资本参与的活力不足

社会资本举办服务机构手续复杂，准入困难。陕南地区的土地、规划、水电煤等扶持政策，由于中央和省上未承接到位，市以下落实难度大，致使养老机构特别是民办养老机构建设用地匮乏，发展空间狭窄，运营成本高，健康运行困难。在用地指标紧张的大背景下，民间资本兴办养老项目落地难，相关手续比较繁琐，社会力量兴办养老机构的积极性受到打击。^[8]

（五）老年人服务支付能力不强

农村老人对机构养老、社区居家养老等新型养老服务的消费意愿不强。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，“养儿防老，子孙尽孝”的传统思想观念十分普遍。^[9]如果去养老院，不仅老人会觉得被抛弃，子女也会感到没面子。同时，大部分农村家庭对赡养老人的支出有限，支付能力不足，以商洛市为例，2023年农村居民人均可支配收入为13873元，而商洛最廉价的养老机构月费用也在两千元之上，这意味着绝大多数的农村老人无法进入养老机构养老。尽管养老机构具有公益性，政府会提供财政补贴，但是政府完全没有能力承担所有老人的养老服务费用，只能为少数高龄、独居、孤寡老人提供资金补贴或者帮助其购买养老服务，因此如果没有其他渠道的资金支持，老年人的潜在需求就无法转化为实际需求。

陕南地区农村养老服务社会化改革推进路径

陕南地区地处秦岭腹地，独特的地理环境造就了当地民风淳朴，安土重迁的人文环境。较为封闭的地域环境孕育了当地特色的社区互助文化，在大山深处，邻里之间的互助早已潜移默化，深入人心。农村养老民生服务领域的社会化改革离不开政府、市场、社会组织、农村居民等多方主体的共同努力。积极探索康养新模式、发挥市场的主体作用，促进社会资本与社会组织积极参与，提高农村居民的购买能力，是陕南农村养老服务改进的必由之路。

（一）拓宽资金来源渠道，构建多层次支持体系

拓宽资金来源渠道、构建多层次支持体系是确保陕南农村养老服务持续发展的重要途径。

第一，引入多元化资金渠道势在必行。除依赖财政补助外，应积极引入社会资本、保险资金和公益捐赠，缓解政府财政压力，激发市场活力。政府可通过政策激励吸引社会资本进入养老领域，鼓励金融机构提供低息贷款，拓宽资金来源，同时通过设立公益基金支持长期发展。

第二，建立分期拨款与绩效考核结合的资金分配机制。根据项目进度分期拨款，并通过绩效考核灵活调整资金拨付，确保资金高效利用，提升养老服务质量。

第三，推广公私合作（PPP）模式。PPP模式结合了政府政策支持与社会资本优势，通过共建共享分担风险，增强项目可持续性。地方政府可简化审批流程、提供土地等政策支持，激励社会资本参与养老设施建设与运营。

第四，加强与中央和省级财政部门的协调，争取专项资金支持。通过将农村养老服务纳入重点项目，地方政府可获得更多资金与政策资源，推动欠发达地区养老服务的稳步发展。

（二）完善人才培养机制，提升服务专业化水平

针对陕南地区养老服务机构专业人才匮乏问题，需从人才培养、待遇提升和管理创新等方面采取多层次举措。

首先，构建适合陕南地区的系统化人才培养机制至关重要。地方政府应与当地职业院校和培训机构合作，开设专门课程，重点培养护理人员和管理人才，通过奖学金和补贴鼓励本地年轻人加入养老服务行业。此外，推动与省内城市优质养老机构合作，开展实习和经验交流，提升本地从业人员的实践能力。

其次，提高陕南地区从业人员的社会待遇和职业吸引力。政府应出台专项政策，提供住房补贴、绩效奖励