

新时代老年人志愿养老服务之我见

◇ 魏金发 王永华 张志善 段国祯

摘要:围绕养老志愿服务这一主题,阐述了养老志愿服务存在的问题和困难:即志愿服务供需矛盾突出;缺乏专业技能培训;缺乏统一组织管理;养老志愿服务内容与老人的实际需求脱轨;养老志愿服务活动缺乏有力的经费保障。剖析了形成的原因,例举了养老志愿服务的政策依据,并有的放矢探讨了完善养老志愿服务的对策建议。

关键词:老年 志愿养老 服务

截至2018年底,我国60岁以上老年人口达2.49亿人,约占总人口的17.9%。独居、空巢老年人比例高,养老服务供需矛盾愈加突出。在新时代人口老龄化增速加快的背景下,如何有效满足整个社会日益庞大的养老服务需求,已经成为社会各界广泛关注的问题。在这种情况下,养老志愿服务应运而生,并且愈来愈发挥出不可估量的作用。但因是新生事物,也不可避免地出现了一些困难与问题。如何破解这一难题,笔者做了些调研,现就新时代老年人志愿养老服务谈点粗浅意见,与大家商榷。

一、养老志愿服务存在的问题和困难

(一)志愿服务供需矛盾突出

据山西运城不完全统计,该市注册志愿服务组织中为老(为老年人提供养老服务)志愿服务者,为养老机构服务时间一般为1-2小时/年,可享受为老志愿服务年均1次以上的机构仅占60%左右,养老机构内老人每年可享受志愿服务的时长不足1小时。此外,由于志愿者服务供需信息不对称,常常会出现志愿者资源分布不均现象和节日扎堆献爱心、“爱如潮水”变为“爱如洪水”现象。

(二)缺乏专业技能培训

由于志愿者队伍门槛较低,人员整体素质参差不齐,服务项目未能进行合理细分,这在一定程度上直接影响了服务水平。而养老机构志愿服务又有着特殊要求,比如要求在医疗、保健、基本护理方面需要具备专业知识。目前我国在养老服务人才的培养方式中相对落后,与快速发展的养老行业供给严重不符。国内多数护理专业的院校,制定的课程还是偏重于护理,对老年服务、康复管理这块内容相对薄弱。而由于老年服务又是近些年开设的课程,师资力量也严重不足,多数院校老师为护理专业毕业,并未深入从事过养老行业,师资力量不足也制约着院校对专业人才培养的质量。目前国内也没有专业化的科研基地来研究养老专业的课程,多数课程大纲采取借鉴国外。

(三)缺乏统一组织管理

由于养老志愿服务不涉及经济利益,所以现有的管理制度缺乏有效的约束力,养老志愿者的活动情况也很难保证。一方面,志愿服务居家养老是近年来提出的新型养老模式,没有足够的成功案例作为指引,能够借鉴的经验也十分有限,因此,在制定管理制度时只能摸着石头过河,难免出现管理制度不完善的情况。另一方面,养老志愿者许多由学生组成,很多学生在校内的课程以及活动安排的就很充实,一些校内的临时情况很容易使学生没有时间参加志愿服务活动。加之,养老志愿服务缺乏统一的行业规范和准入机制,养老志愿者进入和流出随意性较大,未能形成常态化。许多养老志愿服务,比如大、中学生的社会实践、个别企业的营销宣传和慰问活动等,其目的性不明确,实用性不强,志愿服务的效果并不理想。

(四)养老志愿服务内容与老人的实际需求脱轨

由于我国养老志愿服务开展的时间较晚,经验较为缺乏,在具体实施志愿服务活

动时也没有足够的经验作为参考,服务活动策划者也多为热心群众,稍有专业的养老服务从业人员,导致活动内容相对单调,缺乏新意,部分志愿服务内容与老人的实际需求脱轨。不仅使老人无法得到良好的志愿服务体验,作为志愿者的大学生面对乏味单调的服务活动也会兴趣弱化,降低服务积极性。

(五)养老志愿服务活动缺乏有力的经费保障

养老机构在开展活动中往往需要一定的资金投入,各类敬老助老活动也都需要资金来维持。养老志愿服务活动的资金来源主要是社会各界的捐助与政府的拨款,资金数额不稳定并且也得不到保障,这使得在策划活动时很难合理分配有限的资金,想扩大服务范围、增加服务对象、开展多样的服务活动更是难以实现。

二、养老志愿者组织发展中存在问题的成因分析

社会工作服务机构和广大志愿服务组织、志愿者是居家养老服务的重要提供主体。中央高度重视社会工作和志愿服务在养老服务中的作用,《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号)明确要求“加快培养……社会工作等方面的专业人才”“积极扶持发展各类为老服务志愿组织,开展志愿服务活动。倡导机关干部和企事业单位职工、大中小学学生参加养老服务志愿服务活动”。近年来,民政部积极落实中央要求,大力推进社会工作和志愿服务力量参与养老服务。目前,全国民办社会工作服务机构达到4600多家,城乡社区和有关事业单位社会工作岗位18余万个,在民政部依法登记和进社区内部成立的志愿服务组织已经超过18万个,注册志愿者达6600万人,为开展老年社会工作服务和为老志愿服务提供了有力支撑。但是,改革开放以来的中国社会转型期,我国的宏观制度环境正经历从国家主义的社会治理模式向有限合作的社会治理模式转变,因此,这一阶段养老志愿者组织发展的制约因素主要包括如下三个方面:

(一)政府管理机制的制约。从总体上来说,改革开放以来,我国的宏观制度环境是一种有利于公民社会生长的环境,这也是我国公民社会之所以能够在短时期内得以迅速兴起的基本原因。但是,在有限合作的社会治理模式下,我国政府管理机制对养老志愿者组织的发展是以约束为主的。

政府有关部门直接针对养老志愿者组织的规章、条例等,其基本导向就是对志愿者组织进行控制和约束。其二,政府管理部门对养老志愿者组织的管理,把人口作为重点,为养老志愿者组织的登记和成立设定了过高的门槛。其三,对养老志愿者组织实行双重管理。按照相关法规,登记在册的所有志愿者组织,除了接受政府民政等部门主管机关的监管外,还必须接受其业务主管机关的领导,而且业务主管部门还承担着主要的管理责任。其四,对养老志愿者组织的活动经费、范围和内容实行严格的限制,但缺乏对养老志愿者组织的扶持措施和激励政策。其五,正像对经济发展一样,政府对养老志愿者组织也实行宏观调控。当养老志愿者组织在一段时间内增长过快,或国内政治发展发生特殊变化时,党中央、国务院和政府主管部门便及时发布文件或政策,对其进行清理和整顿。同时,对养老志愿者组织的管理存在着法律的“真空”地带。从全国来看,目前还没有就如何开展和完善养老志愿服务建立一套完整的全国性的法规,也还没有一个针对养老志愿者组织管理的综合性

政策。我国现行的适用于养老志愿者组织的法规体系中,主要有《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》两个条例、《基金会管理办法》一个办法和《公益事业捐赠法》一个专门法以及众多的地方性法规。但这些法规效力等级低,原则性、重复性的东西多,可操作性不强。由于养老志愿者活动目前还没有统一立法,导致养老志愿者组织具有较大盲目性、随意性和无序性。社会上对养老志愿者组织不理解、不支持的情况时有发生,养老志愿者组织无法成为多数社会成员的自觉行为。

此外,养老志愿服务过程中的许多具体问题也缺乏相关的法律解释,如参加危险性养老志愿组织人员的人身保险问题、滥用志愿者名义的问题、志愿者组织工作人员的待遇合法化问题、志愿者与工作单位的关系协调问题、志愿者组织基金的设立问题等。对志愿者组织的有关政策扶持如项目引导政策、税收政策等也尚未有明确具体的规定。

(二)养老志愿者组织自身管理不完善。养老志愿者组织要向社会提供优质高效的志愿服务,必须首先将自身建设成一个强有力并富有效率和活力的组织。但目前我国的养老志愿者组织在规划、人员招募、培训、评估、激励、监督等方面都存在内部治理机制不完善的问题。首先是人员招募与选拔机制不健全。招募是一个确定志愿者并把他们安排在适当位置以满足组织目标,同时也通过志愿者岗位满足志愿者自身的发展目标的过程。在招募过程中,目前存在人员广泛性不足、招募方式缺乏科学性的问题。其次是缺乏对养老志愿者的科学培训和有效管理。适当的培训不仅形成了志愿者团队的战斗力,而且明显有助于提高养老志愿者稳定率、降低流失率。但是,很多养老志愿者组织要么忽视对员工的培训,要么由于资金缺乏、工作繁重、人力不足等原因,未能提供进行训练的机会。人力资源培训的落后使得养老志愿者组织内部的人力资源水平跟不上社会发展的步伐,使志愿者组织内部缺乏活力,缺少创新。同时,“重服务轻管理”的工作观念和思维方式非常普遍。这就必然导致养老志愿者组织人力资源机制的低效,也容易出现志愿者空怀满腔热情,但由于缺乏对组织及工作的了解或没有相关工作经验而无法胜任其工作的现象。再次是养老志愿者组织欠缺激励机制和监管机制,与国外同行相距甚远。

(三)养老志愿者组织的社会认同有待提高。从世界各国的情况看,养老志愿者组织是现代公共管理的重要工具,它获得了政府各部门、社会各机构、企业及热心人士的广泛支持,并且吸引了各种层次、各种类型的人员参与。离开政府部门的重视、支持和社会各界的广泛参与,养老志愿服务工作不可能深入。在我国,由于养老志愿者组织开展较晚以及社会转型期人们对全民性活动的本能的抵触,使得社会公益活动难以深入人心,难以激发起全民的互助意识。在这样的心理作用下,社会往往低估养老志愿服务的社会意义,而只是简单地将之等同于“学雷锋做好事”。目前我国养老志愿者组织缺乏社会认同,还有一个重要表现就是企业界对于养老志愿者创造的社会效益缺少认同。最明显的表现就是在招聘大学生来企业工作时,党员、学生干部的身份和在学生会任职的经历常常被视为能力的见证,而大学生从事养老志愿活动的经历则往往被忽略。这样部分寄希望于将养老志愿服务工作经历作为个人今后就业过程的一项竞争资本的大学生便会退出养老志愿者队伍。

此外,时至今日仍有些部门和单位认为养老志愿服务是老龄办、民政部门的事,与其他部门无关,这显然是一种误解。

三、完善养老志愿服务的政策依据

(一)关于发展和壮大养老志愿服务组织。志愿服务组织是汇集社会资源、开展志愿服务的重要载体,发展壮大为老志愿服务组织是促进为老志愿服务常态化、专业化、规范化发展的重要渠道。长期以来,民政部门一直积极支持志愿服务组织开展。为贯彻落实十八届三中全会提出的“支持和发展志愿服务组织”的重大部署,2016年6月中央宣传部、中央文明办、民政部等8部门联合印发了《关于支持和发展志愿服务组织的意见》(文明办[2016]10号),明确了当前和今后一个时期我国志愿服务组织发展的目标和主要任务,提出了一系列支持举措,并将“扶老”明确为志愿服务组织的重点服务领域之一,将以贯彻落实文明办[2016]10号文件为契机,为志愿服务组织创造良好发展环境,引导广大志愿服务组织和志愿者加强能力建设,根据老年人的需求开展有针对性的志愿服务。同时,在社区居家养老服务领域积极开展“三社联动”,推进建立“机构延伸、社区照料、义工援助、邻里互助、亲情慰藉、协会维权”六位一体关爱服务模式,研究制定《养老机构社会工作服务规范》,引导社会工作者和志愿者协同开展为老服务,不断提高服务的专业化水平。

(二)关于探索建立志愿服务“时间储蓄”制度。时间储蓄是实践中探索出来的推动志愿服务良性发展的有益举措。2012年,民政部出台《志愿服务记录办法》(民函[2012]340号),首次在国家层面提出了时间储蓄的概念,鼓励志愿者组织、公益慈善类组织和社会服务机构依托志愿服务记录建立健全志愿服务时间储蓄制度,并将探索建立志愿服务“时间储蓄”制度纳入志愿服务记录制度建设的全过程。2013年,民政部出台《中国社会服务志愿者队伍建设指导纲要(2013-2020年)》(民发[2013]216号),提出实施志愿服务时间储蓄建设工程,建立健全志愿服务时间储蓄与回馈制度,形成志愿服务互助循环发展机制。由民政部组织建设的全国志愿者队伍建设信息系统在上线之初就具备了志愿服务时间储蓄的功能,为各地探索开展志愿服务时间储蓄提供了技术支撑。根据民政部的要求,近年来各地积极探索,一些地方建立了“时间银行”“爱心储蓄所”“文明储蓄所”“好人好事储蓄所”等,对志愿者的服务时间予以记录、储存,做好志愿服务的数量统计,把提供志愿服务与优先享受志愿服务结合起来,志愿者在自身需要帮助时能够得到社会的回报,进而使志愿服务成为“付出、积累、回报”的爱心储蓄,实现了志愿服务的良性循环。

(三)关于鼓励低龄老人为高龄和生活不能自理的老人提供志愿服务。组织动员健康的低龄老人为高龄和生活不能自理的老人提供志愿服务,是缓解社区养老服务力量不足的重要方式,也是互助养老与志愿服务相结合的重要形式。民政部曾发文,鼓励和支支持老年人组织开展自我管理、自我服务和志愿服务的社会活动。组织开展邻里互助,解决周围老年人实际生活困难。探索建立健康老人参与志愿服务的工作机制,动员老年人开展互助服务,提倡低龄老人组建低龄老人志愿队伍,在身体健康状况较好时,为高龄老人提供服务,实现老有所为、老有所乐。

(待续)