

老龄社会新常态下涉老志愿服务的需求特点与政策框架探讨

陆杰华 岑欣仪^{*}

摘 要：在老龄社会新常态下，老年群体和社会结构正呈现出新的变化和特点，涉老志愿服务作为积极探索养老服务体系 and 顺应老龄社会新常态的重大举措，以及作为培育和践行社会主义核心价值观的重要载体，其建构、改进和推进不仅意义重大，而且十分迫切。为应对老龄社会新常态带来的各项挑战，本文以涉老志愿服务应重点解决的养老需求为着眼点，阐述近年来涉老志愿服务的发展现状及面临的诸多挑战，进而为下一步完善涉老志愿服务提出可行和合理的指导原则、思路和政策框架。

关键词：老龄社会新常态 志愿服务 养老服务体系

一、引言

进入 21 世纪，生育率和死亡率的下降以及平均预期寿命的延长带来中国人口年龄的结构性转变（Arnsberger et al., 2000），2050 年全球老年人口数

^{*} [作者简介] 陆杰华，北京大学中国社会与发展研究中心研究员、社会学系教授；岑欣仪，北京大学社会学系研究生。本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“实现人口经济社会健康老龄化的对策研究”（项目编号：16JJD840004）阶段性成果。

量预测将达 20.2 亿,中国老年人口规模高达 4.8 亿,预计将占全球老年人口 1/4 左右(吴玉韶,2014)。有学者预估中国老年人口比例在 2010 年到 2032 年,将以每两年提高 1 个百分点的速度翻倍,达到 25% 以上,并持续增长到 2050 年达到 31%(杜鹏等,2005)。在全世界所有发展中国家里,中国是人口老龄化最快的国家(邬沧萍、杜鹏,2006)。相比其他亚洲发达国家而言,中国人口老龄化速度也较快。从现在至 2050 年间,中国将一直是世界上老龄人口最多的国家(杜鹏、杨慧,2009)。

伴随着老年人口规模的增加和老年人口比例的上升,中国的经济、社会、文化等也出现结构变迁过程,老龄社会新形态逐渐展现出四个主要特点:一是老龄化趋势的不可逆性(陆杰华、郭冉,2016;Peng,2011),未来老龄化将成为社会发展的常态,人口老龄化达到高峰,并将持续较长时间;二是老龄化将全方位影响经济社会发展,这种冲击将不亚于人类历史上任何一次重大的经济与社会革命,国家治理、文化观念、经济社会和技术创新等多个方面均将关涉其中(朱荟、陆杰华,2020);三是中国的老龄化特征具有不可复制性,由于中国独特的历史、文化以及政治背景,其老龄化社会展现出异于其他国家的独特形态和特点;四是老龄化将引发新的需求变化,老龄化作为一种新的社会结构,将激发不同于原先的成年型社会的全新需求(党俊武,2005)。

在老龄化社会的新形态下,需要积极探索社会养老服务体系,超前应对老龄社会下的各项风险。自党的十八大以来,中国养老服务体系跨越式发展,从以往针对特殊困难老年人进行机构集中照料的补缺型服务体系,转变为面向所有老年人的居家、社区、机构的多层次养老服务体系,并从政府主导转为吸纳民间资本、社会力量等多方参与。涉老志愿服务作为社会养老服务体系的重要组成部分,对推进养老体系建设、适应传统养老模式转变具有不可或缺的重要意义。

志愿服务所蕴含的公民权利和义务观念在第二次世界大战后逐渐受到重视。志愿服务强调个体对社会繁荣和共同进步所能尽的责任和义务,是公民参与社会的重要途径(穆青,2005)。涉老志愿服务作为志愿服务的一部分,

其蕴含的尊老敬老中华民族传统美德和善待老年人的社会共识，更是人们履行爱老助老社会责任、提高社会责任感的重要实践方式。此外，涉老志愿服务的奉献、友爱、互助、进步的精神与社会主义核心价值观所倡导的理念不谋而合（孙宁华，2016）。涉老志愿服务作为培育和实践社会主义核心价值观的重要载体，有助于树立尊老爱老、共建共享等理念，促进社会发展与文明进步，加强社会主义精神文明建设，进而构建“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作格局。

随着人口老龄化程度的不断加深，为了积极应对老龄化国家战略的需求，中国的经济、政治、文化和社会各个方面都在发生转变，进而形成新的运行模式和结构范畴（朱荟、陆杰华，2020）。在上述宏观背景下，推行涉老志愿服务是积极应对人口老龄化国家战略的重大举措。不同于机构养老仅能为部分老年人提供特定护理服务，涉老志愿服务的灵活性能满足不同层次老年人多样化的照料护理服务需求。志愿服务作为公共服务和市场服务的补充，能够根据新的养老需求出现，不断扩大涉老志愿服务所能提供养老服务范畴，对社区养老和家庭养老起着辅助性作用，能够有效疏导家庭养老和社区养老的压力，更能充分利用和发挥社区功能，引导社区和社会整体参与养老服务体系的构建，全方位持续提高养老服务体系的可获得性。

人口老龄化将是贯穿中国未来百年内经济社会发展的重要命题，在顶层设计上需要超前应对，这在客观上要求涉老志愿服务的发展与完善需尽快提上日程。另外，中国特有的历史、文化、社会和家庭结构使得老龄化展现出不同于其他国家的全新特点，如何应对老龄化也需要根据中国特殊国情设计贴合实际的中国方案。志愿服务的灵活性可以使各地乃至各社区在切实把握当地老年人养老需求的前提下，因地制宜地发展多分类、多层次、多角度的涉老志愿服务。最后，我国人口老龄化进程加快，独居老人、失能老人数量和比例的增加将进一步加剧照料护理需求，涉老志愿服务的发展能够扩大老年人的社会支持网络，从而有效平衡社会供需，为养老服务体系的超前应对性提供重要保障。

二、老龄社会新常态下老年服务需求的新变化

2019年,中国60岁以上人口达到2.54亿。根据预测,老龄人口比例将从2019年的18.1%逐步上升,并于2050年达至峰值34.9%。随着老龄化程度的加深,中国老年人的服务需求也将出现新变化。因为老年人的需求是多方面的,包括生活照料需求、精神文化活动需求、日常物质生活需求、精神慰藉需求、居住安排需求、社会交往需求和自我实现需求等(高琳薇,2012;黄艺红、刘海涌,2006;周伟文等,2001),目前涉老志愿服务主要侧重于相关领域,包括精神关爱、外出活动、手工艺教授、保洁、陪同采购等内容(华夏,2016)。这些活动为了吸引更多志愿者参与,多围绕志愿者需求和能力进行设计,而忽略了涉老志愿服务的核心是老年人,因此未来应更体现其尊老爱老精神并以老年人服务需求为核心进行活动设计。

在中国志愿者服务体系日渐成熟和志愿者培训逐步完善的当下,涉老志愿服务满足老年人服务需求的潜力是巨大的。但涉老志愿服务能否正确把握老年人服务需求的动态变化,精准捕捉并聚焦新需求展开志愿服务,是今后涉老志愿服务能否有效发挥作用的题中之义。在中国老龄化和高龄化速度不断加快及失能老人数量日渐增加的背景下,涉老志愿服务迫切需要解决的需求主要为以下四方面:一是生活照料需求;二是健康保健需求;三是精神文化需求;四是社会参与需求。本文将使用2018年的中国老年健康影响因素跟踪调查(CLHLS)数据对老年人的上述需求进行分析。

(一) 日常生活照料需求

根据中国老龄科学研究中心课题组等(2011)专家估算,2010年我国城乡部分失能和完全失能老人约为3300万人,到2015年增长至4000万人。在

老龄人口持续增加的背景下，失能老年人占全部老年人口的比例只增不减，从 2010 年的 19% 上升至 2015 年的 19.50%。庞大的失能老年人口带来巨大的生活照料需求，较能自理的老年人在身体机能日渐退化的情况下，也难以完成日常生活的基本活动。根据图 1 所示，在 2018 年近半年内因健康问题而在日常生活中受限的老年人占 37.42%，其中受限很大的老年人占 13.63%。老年依赖子女的传统养老模式，空巢家庭的增加致使专业的照料机构和家庭本身难以满足不同层次的老年人需求，涉老志愿服务则为填补这一空缺、满足不同老年人的生活照料需求提供了重要的支持和保障。

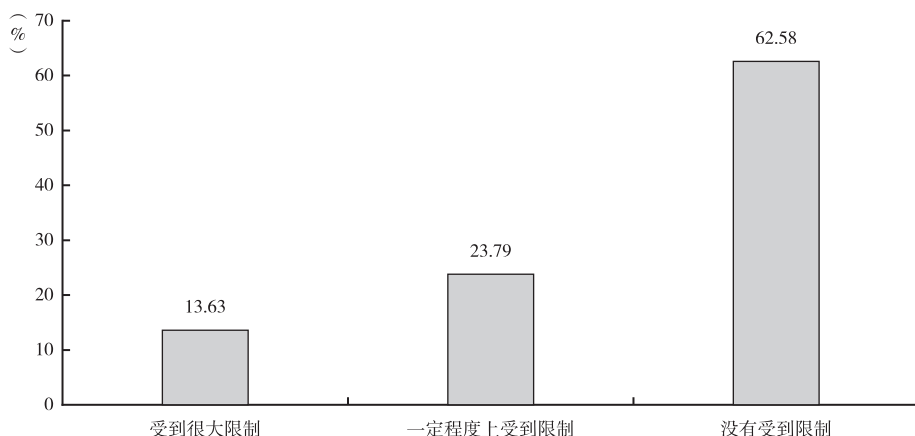


图 1 最近半年因健康方面原因而在日常生活活动中受限制的老年人占比

数据来源：2018 年中国老年健康影响因素跟踪调查。

表 1 显示，近 1/4 老年人洗澡时需要帮助，其中近 1/5 需完全依赖他人。13.41% 的老年人需他人帮助完成找衣和穿衣活动，其中能穿衣服但不能穿鞋的老年人为 1.12%。在上下床、坐椅子或从凳子上站起来的室内活动方面，7.70% 的老年人需要帮助，而 4.61% 的老年人则卧床不起，无法完成基本的室内活动。在吃饭这一项，也有 3.76% 的老年人需要完全由他人喂食。另外，超过 28% 的老年人完全不能独自完成外出采购、做饭、洗衣服等进阶生活需求，在此类家务活动上需一些帮助的老年人也超过 8%。

表 1 老年人日常生活照料需求状况

	不需要任何帮助	需要一些帮助	完全需要帮助	样本总数
洗澡	75.17%	5.86%	18.98%	15692
穿衣	85.59%	1.12%	12.29%	15635
室内活动	87.69%	7.70%	4.61%	15605
吃饭	91.21%	5.03%	3.76%	15420
独自外出采购	62.58%	9.26%	28.16%	15742
独自做饭	62.64%	8.10%	29.26%	15741
独自洗衣服	63.78%	8.22%	28.00%	15738

数据来源：2018 年中国老年健康影响因素跟踪调查。

综合而言，25.74% 的老年人在洗澡、穿衣、室内活动和吃饭等日常活动上部分需要他人帮助，而 20.48% 的老年人则完全在他人帮助下才能完成以上基本活动。在进阶的家务活动上，34.37% 老年人不能独自外出买东西、做饭和洗衣服，需要依赖他人帮助才能拥有较好的生活环境，由此可见老年人的日常生活照料需求仍较为普遍。当问及所在社区是否提供起居照料服务时，仅 10.24% 老年人所居住社区提供起居照料服务。所在社区没有提供起居照料服务的老年人中，61.71% 希望所在社区提供该项服务。生活照料需求的不能满足将严重妨碍老年人的日常活动，进而降低老年人的生活满意度（高琳薇，2012），延缓“幸福老年”的建设进程。

（二）健康保健需求

患病风险随着年龄的增长而增高，中国 60 岁以上老年人高血压和糖尿病患病率分别达 58.30% 和 19.40%（王丽敏等，2019），近 3/4 老年人至少患有 1 种慢性病。在中国老年人健康状况堪忧的背景下，老年人急需正确认识健康保健、养成健康的生活方式和获取健康信息以满足其健康保健需求。社会上有不少渠道提供健康保健信息，但老年人缺乏筛选正确的健康保健知识的能力，从而无法有效做出真正有利于健康保健的行动和贴合自身健康状况进

行卫生保健。

CLHLS 数据结果显示，分别有 41.61% 和 34.20% 的老年人所在社区提供保健知识普及和上门看病、送药服务（见表 2）。在没有提供保健知识普及和上门看病服务的社区，高达 66.49% 和 76.82% 的老年人希望所在社区提供此类服务。保健知识的正确普及和患病后及时的关怀、诊治和护理，是提高老年人生活质量、促进“健康中国”建设的重要举措。涉老志愿服务能够吸收专业的护理和医护人员，更能对志愿者进行相关保健知识培训，为老年人提供上门看病和普及正确保健知识等服务，进而积极应对人口老龄化和加快老龄事业建设。

表 2 所在社区是否提供健康保健服务

	是	否	样本总数
提供保健知识	41.61%	58.39%	15389
是否希望社区为老年人提供保健知识	75.91%	24.09%	15302
上门看病、送药	34.20%	65.80%	15346
是否希望社区为老年人提供上门看病、送药服务？	81.83%	18.17%	15374

数据来源：2018 年中国老年健康影响因素跟踪调查。

（三）精神文化需求

老年人心理健康是构建“幸福老年”的重要目标，生活、身体状况和社会关系变化都会对老年人的心理健康产生影响，一旦产生自卑和不安全感并没有进行及时的疏导和排解，就容易导致抑郁和焦虑，进而影响老年人的生活质量和健康状况。中国的心理健康服务体系建设正在起步，老年人的心理健康问题的解决也处于起步阶段，因此一旦老年人出现负面情绪，容易出现不能及时认识到负面情绪是问题和不知如何寻求帮助的状况。卫健委数据显示，目前城市和农村的心理健康率均较低，分别为 30.30% 和 26.80%^A。

A 《老年人心理健康者不足 1/3 国家卫健委推进老年人心理关爱项目》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1636009564106466610&wfr=spider&for=pc>。

表3和表4分别为2018年中国老年健康因素跟踪调查中的抑郁量表和焦虑量表,从这两个量表的结果来看,中国老年人的心理健康状况不容乐观。如在抑郁量表(表3)中,感到无法继续自己生活的老年人为3.62%;17.91%的老年人做事时总是或经常难以集中精力;23.05%的老年人很少或从不对未来充满希望。而在焦虑量表(表4)中,1.1%的老年人几乎天天感到不安、担心及烦躁;2.30%的老年人有一半以上的时间不能停止或无法控制担心;还有3.59%的老年人大部分时间担忧过多。

表3 老年人的抑郁量表

	总是	经常	有时	很少	从不	样本总数
会因一些小事而烦恼吗?	1.18%	4.82%	19.90%	45.88%	28.23%	13950
现在做事时是不是很难集中精力?	5.00%	12.91%	29.24%	35.81%	17.04%	13623
是不是感到难过或压抑?	0.94%	3.82%	18.20%	45.49%	31.55%	13784
是不是觉得越老越做什么事都很费劲?	5.78%	14.87%	33.03%	28.06%	18.27%	13810
是不是对未来的生活充满希望?	23.76%	29.16%	24.04%	18.21%	4.84%	13301
是不是感到紧张、害怕?	0.98%	2.91%	14.21%	41.87%	40.03%	13796
是不是觉得与年轻时一样快活?	23.73%	18.57%	22.27%	26.90%	8.54%	13318
是不是觉得孤独?	2.17%	5.14%	19.46%	33.96%	39.27%	13882
是不是感到无法继续自己的生活?	1.17%	2.45%	11.24%	34.08%	51.06%	13629

数据来源:2018年中国老年健康影响因素跟踪调查。

除增加亲人陪伴和积极参与社会活动能积极建设老年人心理健康外,社区提供的志愿服务可以进行老年人心理健康的宣传工作,针对性地开展老年人心理健康服务,为老年人提供精神层面的社会支持。据CLHLS数据显示(见表5),老年人所在社区提供精神慰藉、聊天解闷服务的仅占14.4%,在

不提供该项服务的社区中，过半数（64.26%）老年人希望社区提供精神慰藉和聊天解闷服务。家庭内部和邻里之间的纠纷也会影响老年人的心理状态，31.18% 老年人所在的社区提供帮忙处理家庭邻里纠纷的服务，在不提供该服务的社区中，高达 59.58% 的老年人希望社区能为处理家庭内部和邻里间的纠纷提供帮助。

表 4 老年人的焦虑量表

	没有	有几天	一半以上时间	几乎天天	样本总数
感到不安、担心及烦躁	74.11%	22.15%	2.64%	1.10%	14483
不能停止或无法控制担心	81.65%	15.23%	2.30%	0.82%	14477
对各种各样的事情担忧过多	78.57%	17.85%	2.58%	1.01%	14474
很紧张，很难放松下来	84.53%	13.13%	1.73%	0.61%	14471
非常焦躁，以至无法静坐	87.02%	10.99%	1.36%	0.62%	14471
变得容易烦恼或易被激怒	84.45%	13.46%	1.62%	0.46%	14471
感到好像有什么可怕的事会发生	89.23%	9.27%	1.09%	0.42%	14453

数据来源：2018 年中国老年健康影响因素跟踪调查。

表 5 所在社区是否提供心理疏导服务

	是	否	样本总数
提供精神慰藉、聊天解闷服务	14.40%	85.60%	15285
是否希望社区为老年人提供精神慰藉、聊天解闷服务	67.83%	32.17%	15298
处理家庭邻里纠纷	31.18%	68.82%	15312
是否希望社区为老年人帮忙处理家庭邻里纠纷	68.37%	31.63%	15240

数据来源：2018 年中国老年健康影响因素跟踪调查。

（四）社会参与需求

社会参与是人们退休后参与到社会发展和社区建设中的重要途径，对我

国积极应对人口老龄化具有重要意义。参与各类社会活动还能让老年人走出家门接触人与事，对身体健康和心理健康均有积极影响。据 2018 年 CLHLS 数据显示（见表 6），仅 21.56% 的老年人社区内有组织社会和娱乐活动，居住社区内不组织社会和娱乐活动的老年人超过一半（57.01%）希望社区组织相关活动。

维护自身合法权益是社会参与和我国法制化进程重要组成部分，但大部分老年人缺乏维权知识和手段。在提供法律援助方面，仅 20.44% 的老年人所住社区会提供维权服务，在不提供法律援助服务的社区中，高达 61.17% 的老年人希望社区内提供该项服务。此外，老年人加入涉老志愿服务队伍中也是一种社会参与，老年人的加入能充分发挥社区功能和挖掘志愿服务的潜力。老年人作为涉老志愿服务的服务对象，相较他人更清楚自身的养老需求是否被满足，故而老年人参与涉老志愿服务能极大提升和改善涉老志愿服务的质量。

表 6 所在社区是否提供社会参与服务

	是	否	样本总数
组织社会和娱乐活动	21.56%	78.44%	15290
是否希望社区为老年人组织社会和娱乐活动	67.08%	32.92%	15277
提供法律援助（维权）	20.44%	79.56%	15291
是否希望社区为老年人提供法律援助（维权）	65.53%	34.47%	15254

数据来源：2018 年中国老年健康影响因素跟踪调查。

三、老龄社会新常态下涉老志愿服务发展现状及其面临挑战

党中央、国务院一直重视发展和建设志愿服务和养老事业。2012 年，民政部出台《志愿服务记录办法》探索志愿服务“时间储蓄”制度，并于 2013

年出台《中国社会服务志愿者队伍建设指导纲要（2013—2020年）》，促进志愿服务的规范化、制度化和常态化。同年，中共第十八届三中全会在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出“支持和发展志愿服务组织”重大部署。2016年，中共中央宣传部、中央文明办和民政部等部门联合印发《关于支持和发展志愿服务组织的意见》，明确了志愿服务组织的发展方向和目标，将“扶老”作为志愿服务的重点领域。2017年，国务院印发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，提出面向老年人开展多样化的志愿服务，鼓励老年人参与到志愿服务中去。2018年，政府工作报告提出发展互助式养老，继续推动志愿为老服务的普遍开展。

截至2018年，全国社会组织共有81.6万个，依法登记慈善组织达5285个，为开展涉老志愿服务提供强力支撑。部分地区的志愿服务队伍义务为老年人提供日间照料和组织文化娱乐活动，有些社区开展多样性、个性化涉老志愿服务，一些地区则鼓励健康老人、低龄老人为高龄老人进行志愿服务。老龄化下涉老志愿服务逐渐出现新形态，除《南京市养老服务条例》中提出的记录志愿者服务时数，使志愿者在有需要时能得到社会回报的时间储蓄制度。此外广东省社区居家养老服务通过政府购买、社会工作机构和志愿者提供服务的方式解决居民晚年的养老难题，包头市、沈阳市等地建立了老年人互助组织，促进老年人之间的守望相助和邻里和谐，上海市普陀区创新性地实行志愿者与老年人一对一签约的“守望”服务。

随着人口老龄化步伐加快，涉老志愿服务被逐步提上日程并得到一定程度的发展。然而，涉老志愿服务的普及和蓬勃发展仍任重道远。在中国转入老龄社会新常态的当下，涉老志愿服务的发展建设总体上仍面临以下五方面的持续挑战。

一是缺乏完善的法律制度保障。中国志愿服务事业整体上还处于发展初期，志愿者的权益和保障的制度体系尚不完备，泄露志愿者隐私、未为志愿者购买保险和未告知服务风险等事件时有发生。志愿者权利和义务的不明确直接影响志愿者的积极性与参与度，也放纵了侵害志愿者权益的行为。只有尽快完善志愿服务的法律制度保障，强化志愿服务管理的法治思维，为涉老

志愿者提供充分后援保障,才能激励更多志愿者参与涉老志愿服务。2017年起施行的《志愿者服务条例》固然提供了一定的法律保障,但与志愿服务事业发展的要求相比仍有不足,如部分志愿服务组织未把购买保险的责任落到实处、志愿者的法治意识仍较薄弱、缺乏第三方监督机制等。更重要的是,随着涉老志愿服务的发展和老龄社会新形态的形成,现有涉老志愿服务的法律短板会逐步凸显,愈加需要为涉老志愿服务做好超前的法律保障和制度设计。预防和察觉未来可能出现的问题,查漏补缺,为涉老志愿服务充分发挥其潜力和作用的重要前提。

二是相对完备的涉老志愿服务体系尚未建立。作为志愿服务的一部分,涉老志愿服务需要在志愿服务体系总体架构下发展,协调、辅助、服务于养老服务体系,而不是脱离现有志愿服务体系独自存在。随着我国老年人口规模与比例的迅速增长,养老服务体系需负担的功能增加,涉老志愿服务团队需要发展的服务类型将呈现个体化和多样化趋势。老龄社会新形态下展现出中国特色的老龄化特点,决定了涉老志愿服务体系的志愿者选拔制度、运行机制和评估体制不同于其他的志愿服务体系,使得涉老志愿服务需要有相对独立的志愿服务体系架构,形成相对独立、完备、合理和规范的服务体系,从而实行更贴合养老需求的志愿服务管理和协调制度。

三是涉老志愿服务供需不平衡,利用率低。中国养老服务的有效供给不足,涉老志愿服务供需不平衡的矛盾仍然突出。2019年我国60岁以上老年人口为2.54亿人,占总人口的18.1%,而注册志愿者共有1.26亿名,其中多少注册志愿者参与到涉老志愿服务中仍没有确切数字。为此,涉老志愿服务需加强宣传推广,发扬尊老、敬老、爱老、护老精神,使广大民众和志愿者参与涉老志愿服务。还需警惕志愿服务利用率低的情况,利用率低不仅指老年人不知道社区提供何种涉老志愿服务,或者何处能够获得涉老服务,还指民众有参与涉老志愿服务的意愿,却不知从何种渠道参与。因而,无论是面向志愿者还是老年人,涉老志愿服务均需扩大宣传渠道,打造信息发放的统一平台,增加老年人的志愿服务利用率和民众的为老志愿服务参与率,让志愿服务参与者和志愿服务的获得者都能够准确、迅速地获取涉老志愿服务的

相关信息。鉴于老年人较少使用智能产品，为有效惠及有需要的老年人，信息发放的多样性和便利性也需增强。

四是志愿者流动性大，缺乏专业培训和激励机制。老年人的生活较为单一，对周遭环境的变化较为敏感。国内志愿服务组织较为不规律，志愿服务意识较薄弱，缺乏一定的激励机制，使志愿者较少长久地投入同一种志愿服务中，志愿者的流动性容易影响老年人对志愿服务的感受和评价。培育民众的志愿服务意识，以社区志愿服务为基础和平台，降低涉老服务志愿者的流动性，为提升涉老志愿服务质量、促进老年人身心健康打下群众基础。此外，受老年人不同于青壮年的身心状况影响，涉老志愿服务有一定专业性要求，涉老服务志愿者往往缺乏相应的专业知识和技能，而多依赖自身经验。加大涉老志愿服务的专业化培训，使志愿者和志愿服务组织更有效和准确地提供服务，在老龄社会新常态的背景下势在必行。

五是城乡涉老志愿服务发展程度不一。根据社会经济发展程度差异，涉老志愿服务的发展程度和服务水平在区域间呈现出明显差距，区域志愿服务的差距在城市和农村之间尤为显著。城乡流动导致农村青壮年流失、空巢家庭增加，致使城乡之间志愿服务模式的互相借鉴较为困难，也不容易在农村地区建立稳定的涉老志愿服务组织和工作队伍。有见及此，需因地制宜地开展涉老志愿服务，缩小城乡涉老志愿服务水平和服务质量差距，使得不同区域的老年人能够均等地享受到较高水平的涉老志愿服务。

四、老龄社会新常态下推动涉老志愿服务的思路和政策框架

作为养老服务体系的重要组成部分，涉老志愿服务既顺应老龄社会新常态变迁的客观要求，又能满足不同老年群体的照料护理等养老需求，积极探索应对老龄化的中国方案。为改善涉老志愿服务不足、应对老龄社会新形

态下的各项挑战,推行涉老志愿服务应遵从以下四个主要原则:一是协调联动。涉老志愿服务关系到志愿者、社区和政府等多个主体,涉老志愿服务应协调好不同主体间关系,使得不同主体之间共进共荣。二是定位明确。准确把握涉老志愿服务在养老服务体系中的位置、目标和发展方向,有效配合养老服务体系的建设,避免与市场、社会的功能重复,确保有效释放涉老志愿服务的创造力和生命力,充分发挥其独有优势。三是夯实基础。涉老志愿服务的发展离不开志愿组织、志愿者队伍和志愿活动,只有在推进涉老志愿服务建设的同时,促进涉老志愿组织、志愿者和志愿活动的发展,才能真正为涉老志愿服务的发展打下坚实基础。四是多方参与。涉老志愿服务关涉青年、中年和老年全生命周期下不同队列人群的全部社会生活,其效力和潜力的充分发挥离不开社会各界的参与和支持,社会应多鼓励国家机关、社会组织 and 人民群众参与养老志愿队伍的建设和发展,培育尊老、敬老、爱老、护老的服务精神。

与此同时,建设涉老志愿服务的政策思路需要注重五个方面的工作:一是建设涉老志愿服务的“长效机制”。中国老龄社会新形态具有不可逆转性,短期措施仅能暂时疏导人口老龄化为社会带来的责任和压力,却不能真正预防和解决老龄社会新形态下衍生的各类社会问题,涉老志愿服务的长效化则是养老服务体系能长久服务于老龄化社会的关键。二是坚持涉老志愿服务的制度化、规范化和常态化。推进涉老志愿服务的制度化、规范化和常态化,是遵循老龄社会新形态、把握老龄社会和志愿服务发展趋势、建设涉老志愿服务“长效机制”的必然需求。加强涉老志愿服务“制度化”建设,推动建立涉老志愿服务“常态化”机制,提升服务“规范化”水平,是完善涉老志愿服务相关政策和制度的关键。三是抓好顶层设计以超前应对各项挑战。我国志愿服务组织长久以来存在起步较晚、供需不平衡和服务能力较弱等问题,《关于支持和发展志愿服务组织的意见》的出台意味着志愿服务组织建设初步具备顶层制度设计,预示着志愿服务组织将朝着规范化、制度化发展。涉老志愿服务在老龄化社会背景下存在与一般志愿服务不同的特点,涉老志愿服务的顶层设计需贴合自身特质和发展方向。顶层设计的不充分在一

定程度上将制约我国涉老志愿服务事业的长久发展，妨碍养老服务体系的常态化。为此，做好涉老志愿服务顶层设计能为涉老志愿服务朝着制度化、规范化、常态化前进打下基础。四是保障和加大涉老志愿服务的资金投入。随着人口老龄化速度的加快，政策制定需注重同步加快涉老志愿服务及其相应设施建设，对老龄化带来的各种社会问题应防范于未然。故此，涉老志愿服务的相关政策应注重资金保障，着重保障涉老志愿服务的资金来源稳定性和多元化，建设可持续的涉老志愿服务体系。五是实行城乡区域发展一体化新格局。区域间经济和社会发展的不平衡带来城乡之间涉老志愿服务发展的差异，城乡涉老志愿服务发展的不均衡使不同区域和类型的老年人难以一同享受高质量的涉老志愿服务。涉老志愿服务相关政策应根据各区域发展的不同阶段、资源条件和社会状况，因地制宜解决当地涉老志愿服务发展障碍，促进涉老志愿服务的城乡一体化发展。

在上述原则和思路指导下，完善涉老志愿服务的政策框架应主要包括：

- ①完善相关法律法规及配套设施，解决涉老志愿服务法律法规不完备问题，为涉老志愿服务提供制度性保障；
- ②通过宣传引导和培育社会氛围等方式增加优质涉老志愿服务的供给和利用，展开贴合老年人实际需求的涉老志愿服务，促进涉老志愿服务供需平衡；
- ③发展“互联网+”养老，把互联网的技术、思维等嵌入涉老志愿服务的设计、完善、供给过程中，如构建积极应对人口老龄化的涉老志愿服务平台，使得更多志愿者乃至民众了解和参与当地涉老志愿服务，解决涉老志愿服务信息不对称和碎片化等问题；
- ④健全养老服务志愿者培训制度、提高志愿者理论和服务水平，更好发挥志愿服务的作用和潜能，加强人才队伍建设，吸引更多专业人员，加强社区志愿者参加涉老志愿服务的意愿，降低涉老志愿服务中志愿者的流动性；
- ⑤建立有效的涉老志愿服务第三方评估制度，监测评估涉老志愿服务的质量，持续改善和提高涉老志愿服务的水平，使得涉老志愿服务能够契合新时代老年人多层次的养老服务需求。

参考文献:

- [1] 邬沧萍、杜鹏, 2006,《中国人口老龄化: 变化与挑战》, 北京: 中国人口出版社。
- [2] 孙宁华, 2016,《志愿服务: 社会主义核心价值观的公民实践》,《中国高等教育》第22期。
- [3] 陆杰华、郭冉, 2016,《从新国情到新国策: 积极应对人口老龄化的战略思考》,《国家行政学院学报》第5期。
- [4] 华夏, 2016,《涉老公益组织中志愿者服务情况研究》,《智能城市》第2期。
- [5] 吴玉韶, 2014,《中国老龄产业发展报告》, 北京: 社科文献出版社。
- [6] 高琳薇, 2012,《城乡老年人生活需求满足状况及其对生活满意度的影响——以贵阳市1518份问卷调查为例》,《南京人口管理干部学院学报》第4期。
- [7] 中国老龄科学研究中心课题组、张恺悌、孙陆军、牟新渝、王海涛、李明镇, 2011,《全国城乡失能老年人状况研究》,《残疾人研究》第2期。
- [8] 杜鹏、杨慧, 2009,《中国和亚洲各国人口老龄化比较》,《人口与发展》第2期。
- [9] 黄艺红、刘海涌, 2006,《城市老年人服务需求的实证研究》,《北华大学学报》(社会科学版)第2期。
- [10] 党俊武, 2005,《如何理解老龄社会及其特点》,《人口研究》第6期。
- [11] 杜鹏、翟振武、陈卫, 2005,《中国人口老龄化百年发展趋势》,《人口研究》第6期。
- [12] 穆青, 2005,《如何理解志愿服务与志愿精神》,《北京青年政治学院学报》第3期。
- [13] 王丽敏、陈志华、张梅等, 2019,《中国老年人群慢性病患病状况和疾病负担研究》,《中华流行病学杂志》第3期。
- [14] 周伟文、严晓萍、赵巍、齐心, 2001,《城市老年群体生活需求和社区满足能力的现状与问题的调查分析》,《中国人口科学》第4期。
- [15] 朱荟、陆杰华, 2020,《老龄社会新形态: 中国老年学学科的定位、重点议题及其展望》,《河北学刊》第3期。
- [16] Arnsberger P., P. Fox, X. Zhang & S. Gui, 2000, "Population Aging and the Need for Long Term Care: A Comparison of the United States and the People's Republic of China", *Journal of Cross-Cultural Gerontology* 15 (3) .
- [17] Peng, X., 2011, "China's Demographic History and Future Challenges", *Science* 333 (6042) .

(责任编辑: 田 丰)

PAPER

The Characteristics of Demands and Policy Framework of Elderly-Related Volunteer Services under the New Form of Aging Society

..... *Lu Jiehua & Cen Xinyi* 1

Abstract: Under the new form of the aging society, the elderly and the social structure present new changes and characteristics. As a critical measure to actively explore the elderly service system and to adapt to the new form of the aging society, as well as an essential carrier to cultivate and practice the socialist core values, the construction, improvement, and promotion of elderly-related volunteer services are not only of great significance but also very urgent. In order to cope with the challenges brought by the new form of the aging society, this article takes the demand of old-age care that elderly-related volunteer services should focus on as the target, and elaborates the status quo of development of elderly-related volunteer services and the various challenges it faces in recent years, so as to propose feasible and reasonable guiding principles and policy framework for the improvement of elderly-related volunteer services.