

# 需求视角下的 军休社会工作人才队伍建设研究

马凤芝

**摘要:**军休社会工作重点关注军队退休干部个人和家庭的生活适应问题。本文以军休需求为视角,通过对军休干部及军休工作干部的深度访谈和焦点小组收集资料。发现军休干部主要呈现出角色转换、社会参与和交往、居家照顾等需求,而从事服务的军休服务干部面临着专业性不足、压力过大等困局。为此,被调查单位采用考试为抓手、培训与激励相结合、制度设计创新等方式满足军休干部需求和专业化等。这些有益探索为后续军休工作具有较大启示意义。

**关键词:**军休干部 军休工作 需求 军休社会工作 社会工作人才队伍建设

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2019)05-026-13

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2019.05.003

马凤芝,北京大学社会学教授(北京 100871)。

## 一、研究背景

军队离休退休干部安置工作(简称军休工作)是一项重要的政府行政职能,也是一项与国防和军队建设直接联系的事务,关系到国家的稳定和建设。因此,做好军休工作对促进社会稳定及服务国防和军队建设意义重大。根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准,2018年4月16日中华人民共和国退役军人事务部正式挂牌,为军队转业干部、复员干部、退休干部、退役士兵的移交安置等工作提供了组织保障,彰显了国家对在职和退役军人工作的高度重视。此前,2007年2月,民政部下发了《民政部关于开展社会工作人才队伍建设试点工作的通知》,开始在军休工作系统开展社会工作人才队伍建设试点工作,为军休干部开展社会工作专业服务,满足其需求,彰显国家对军休干部的重视。军休社会工作是军队社会工作的一个领域。军队社会工作是运用社会工作知识和方法,对军人及其

家属和军队社区提供的一种专业服务。进行军休社会工作人才队伍建设、发展军休社会工作,为所有在职和退役军人提供社会工作专业服务关乎这个群体及其个人和家庭的福祉,关乎国防安全,因而意义重大。

为深入了解和研究社会工作在军休工作中的功能与作用,推进军休社会工作人才队伍建设,本研究运用质性研究方法,以焦点小组方式收集资料,分别对北京、山东、河南、四川等4地军休社会工作试点单位的军休所管理者、军休工作人员和军队离退休干部进行了深入的实地访谈及文献研究。在上述调查研究基础上形成的军休社会工作人才队伍建设试点单位的典型案例进行了分析,期望通过对试点单位开展社会工作人才队伍建设和军休社会工作的典型经验及存在问题进行深入地剖析,为军休社会工作人才的培养及队伍建设,进而发展本土军休社会工作,以更好满足军休干部群体的需要,提高他们的福祉,提供系统性的经验性资料和理论支撑。

## 二、研究目的与方法

### (一)研究目的与目标

军休社会工作人才队伍建设的目的在于,培养能够运用社会工作专业方法为军休干部提供服务的社会工作专业人才,以服务和化解军休干部从退休安置到退休后晚年生活过程中遇到的个人内在因素、外在政策及环境因素造成的退休后遇到的适应困难与问题,满足军休干部的需要,增进军休干部的福祉,提高军休工作的质量和水平。因此,军休社会工作人才队伍的建设离不开社会工作的开展,即军休社会工作人才队伍的建设是以社会工作为依托的,在具体的军休服务中社会工作人才才得以发掘、培养和成长。

本研究采用质性研究方法,其目的在于希望借助对试点单位的领导和管理干部、工作人员和军休干部的深度访谈,获得试点单位在军休社会工作人才队伍建设上的具体做法、采取的措施,在社会工作人才队伍建设中所开展的军休社会工作的内容和方法,以及这些服务在满足军休干部需要方面与传统军休工作的差异等问题的深度理解,通过对个案的解剖,展现社会工作试点工作对军休工作产生的影响,总结军休社会工作的理念、方法及其成效,从而探讨社会工作在军休工作中的功能和作用,以及军休社会工作的未来发展方向。

研究的具体目标是:

- 1.系统地收集军休社会工作人才队伍建设试点单位的经验资料,描述和回答军休干部的主要社会—心理需要,试点单位开展军休社会工作的主要内容、军休社会工作的目标和基本理念,军休社会工作的实施与过程,以及军休社会工作的效果。

- 2.研究和评估军休社会工作人才队伍建设试点工作的成果,呈现军休工作引入社会工作对军休机构的服务管理产生的实际影响,发现不足,为军休机构进一步提动军休社会工作人才队伍建设,改进军休机构的服务管理工作提出建议。

- 3.总结试点单位军休社会工作和社会工作人才队伍建设的经验,以及军休社会工作发展和人才队

伍建设的模式。

## (二)研究过程与方法

本研究采用焦点小组、深度访谈、实地观察和文献研究的方法,以民政部2007年2月下发的《民政部关于开展社会工作人才队伍建设试点工作的通知》为基本指导,对试点单位开展社会工作人才队伍建设的情况和经验进行系统的资料收集和整理,通过对典型个案的解析呈现试点单位军休社会工作人才队伍建设的情况,及在军休工作中引入社会工作服务军休人员所进行的探索和实践。

### 1.研究过程

(1)选择北京、山东、河南、四川等4地试点单位和非试点单位的军休干部安置部门和军队离退休干部休养所(简称军休所,或军休中心)进行实地调查,运用焦点小组方法对上述军休工作机构的工作人员进行深度访谈,同时对所选择的研究样本单位的军休干部进行深度访谈;收集研究资料。

(2)通过对焦点小组和深度访谈资料的分析,描述军休社会工作人才队伍建设试点单位社会工作人才队伍建设和军休社会工作的开展状况,说明社会工作在军休工作中的功能和作用。

(3)在上述基础上,通过比较分析初步总结出军休社会工作人才队伍建设和军休社会工作发展的经验与模式,讨论军休社会工作人才队伍建设和军休社会工作的内在逻辑。

### 2.研究方法

(1)文献研究。为获得对4地军休社会工作人才队伍建设和军休社会工作开展情况的总体把握,本研究首先从文献资料入手,对有关军休工作的各种政策文献进行了收集整理,同时搜集研究样本单位在军休工作、和军休社会工作方面的文本资料,包括工作总结、经验介绍资料;通过对研究样本单位行政负责人的访谈,获得有关开展军休社会工作的具体工作制度和资料。这些为本研究军休社会工作人才队伍建设和军休社会工作的功能与作用提供了丰富的文献和经验事实资料。

#### (2)焦点小组

为全面深入地了解试点单位社会工作人才队伍建设的成果,本研究采用焦点小组方法对5个试点单位和4个非试点单位军休所(见表一)的行政管理层和工作人员进行了焦点小组访谈,利用半结构访谈大纲收集9个所的感性资料,包括制度建设、激励措施、岗位设置、获得社会工作专业资格的人员情况、参与社会工作职业水平考试的人数,以及开展军休社会工作的情况、军休社会工作与军休工作的异同,以及开展军休社会工作对军休工作的影响的想法及评价等。

“焦点小组”在帮助获取研究资料方面有其独特的作用。焦点小组是质性研究资料收集的一种方法,是一种集体访谈的形式,访谈的问题通常集中在一个焦点上,由研究者组织参加访谈者对问题进行讨论(陈向明,2000)。

焦点小组访谈的成功“在很大程度上取决于访谈者与受访者之间的关系,而关系的建立和保持又在很大程度上取决于双方就有关事宜达成的共识”(陈向明,2000)。为使焦点小组顺利进行,访谈开始时,首先向参加焦点小组的研究对象解释研究目的,在取得他们的认可后进入正式访谈。在小组进行过程中,对过程作了笔记,记录小组过程中研究对象的互动情况和他们使用的一些有特别意义的词语,尽量完整地记录他们的谈话。

表1 焦点小组/研究样本单位及数量

地区	试点	非试点
北京	A所	Y所
河南(南阳)	E所	I所
四川	G所、C所	B所
山东(青岛)	W中心	R中心
合计(9)	5	4

### (3)深度访谈

本研究采用半结构式深度访谈的方法,使用访谈大纲对9个军休所的领导和管理层、工作人员和军休干部进行了访谈,获得了上述人员对军休社会工作人才队伍建设、军休干部的需要和军休社会工作在满足军休干部需要中的作用的的第一手资料。

### (4)实地观察

研究过程中,笔者不以先入为主的“前设”或“偏见”为标准,而是注意在访谈、参观、会议等不同场合与研究对象的密切融入和互动,希望借此能够与研究主体—研究对象达到“视域融合”(伽达默尔,2010)。

## (三)研究对象

### 1.试点和非试点军休所

为研究并评估试点单位军休社会工作人才队伍建设的成果,总结社会工作在军休工作中的功能和作用,研究选取4地9个军休所(其中,5个试点单位,4个非试点单位)收集资料(见表1),以分析社会工作人才队伍建设的成果,研究并评估军休社会工作对军休工作的影响。

### 2.军休干部和军休工作人员

为获得军休社会工作人才队伍建设对军休工作的意义和影响的资料,研究还选取了5个试点单位和4非试点单位中的军休干部和军休工作人员,对其进行了深度访谈,共成功访谈军休干部32人,其中:试点单位21人,非试点单位11人;军休工作人员35人,其中:试点单位20人,非试点单位15人;受访军休干部和军休工作人员共计67人次(见表2)。

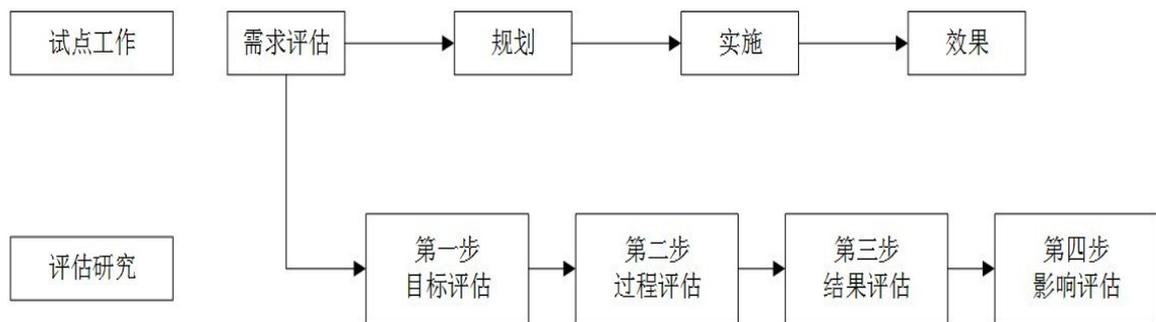
表2 受访军休干部和军休工作人员人数

地区		军休干部	工作人员	合计
北京	试点:A所	8	6	14
	非试点:Y所	6	8	14
河南	试点:军休E所	4	4	8
	非试点:军休I所	2	2	4
四川	试点:G所	3	3	6
	试点:C所	3	3	6
	非试点:B所	2	3	5
山东	试点:W中心	3	4	7
	非试点:R中心	1	2	3
合计	9	32	35	67

**(四)研究框架**

本研究以“需求的优先性”、试点工作“设计的有效性”、“命中率”及“资源利用效率”、和“工作的效果”(康晓光,2004)为框架,研究并评估军休社会工作人才队伍建设对军休工作的意义,以及军休社会工作的功能与作用。首先,在对军休干部心理—社会需要评估的基础上,用“需求的优先性”分析研究和评估军休社会工作人才队伍建设和发展军休社会工作的必要性,即从军休工作的需要来看其是否满足了军休干部的迫切性需要,揭示军休社会工作的作用与功能;以试点工作“设计的有效性”来考察试点单位社会工作人才队伍建设的情况,分析军休社会工作人才队伍建设所采取的各项措施对实施社会工作人才队伍建设和开展军休社会工作的影响,以此分析评估各试点单位所采取的措施和开展的工作是否能够促进人才队伍的建设;以“命中率”“资源利用效率”来评估社会工作对军休干部需要满足的状况,从而分析评估试点单位社会工作人才队伍建设的成效;最后以“工作的效果”来分析并总结社会工作人才队伍建设、开展军休社会工作的模式和经验。

为将军休社会工作人才队伍建设的理念与军休社会工作的实施过程联系起来,用经验资料来描述和呈现在军休社会工作人才队伍建设和军休社会工作实施过程中军休工作发生的改变,研究采用了探索—描述性研究设计方案,以“过程—结果”模式来呈现军休社会工作人才队伍建设方案的设计、军休社会工作的实施过程及其实际效果,其具体研究和评估步骤如下图所示(Ginsbert: 191)。



军休社会工作人才队伍建设研究的四个步骤图

**三、推进从军休社会工作人才队伍建设和发展军休社会工作的意义**

本研究以“需求的优先性”、试点工作“设计的有效性”、工作“命中率”、“资源利用效率”和“工作的效果”,研究和评估军休社会工作人才队伍建设的意义与效果,进而分析开展军休社会工作的必要性与军休社会工作满足军休干部需求间的内在联系。

**(一)从军休工作和军休干部的“需求优先性”看军休社会工作必要性**

对“需求的优先性”考量是对一项工作目标群体的评估。目标群体是谁?或者说,谁是这个项目的受益者?项目要满足他们的哪些需求?对于他们来说,这些需求是最重要的和最紧迫的吗?这些

问题构成了“需求的优先性问题”。对军休机构社会工作人才队伍建设的情况和工作成效进行研究和评估,首先要看这项工作是否满足了“需求优先性”的要求,即以“需求的优先性”标准来研究检验军休社会工作人才队伍建设和发展军休社会工作的必要性。

研究发现,军休社会工作人才队伍的建设与军休社会工作的推行从“需求的优先性”来说,首先是它回应了军休干部的需要,也回应了军休工作的需要。用军休工作者的话说就是:“军休服务管理机构开展社会工作势在必行”(bj-al-gz-md),主要体现在三个方面:

### 1. 军休干部的需求

在试点单位的管理层和工作人员看来,军休机构社会工作人才队伍的建设与发展军休社会工作,首先是以满足工作对象的需求为出发点的,军休干部是这项工作的最主要的目标群体,是最终的受益人,其原因在于,军休干部是一个相对特殊的群体,既有这个特殊群体的特殊需要,如心理、精神关照服务(需要);也有社会一般老人的共性需要,如健康维护、居家养老、社会参与、社会尊重、人文关怀等(bj-al)。军休干部的具体需求表现为下面几个方面。

#### (1) 军休干部安置适应与身份和角色转化的需求

从部队转到地方,并不是所有军休干部都能很顺利的完成这种转变。原因在于,军休干部是一个相对特殊的群体,为军队和国防建设贡献了大半生精力,有着很深的军队情结,军地不同的工作和生活环境使得他们在移交安置过程中面临很大的适应压力(bj-als)。长期的部队工作经历使得军休干部习惯部队的工作模式,部队生活的供给制与社会化的安置生活反差很大,有些军休干部对此不是很适应,甚至不认可地方安置。南阳的一位军休干部对此有这样的观察:部队都有老干部办,当时就宣传军队整编的好处:占编会影响战斗力和管理、增加部队的工作压力,所以动员交地方。当时地方也不愿接,干部中抵触情绪大,因为在部队待了一辈子了,不习惯地方生活(nyes-gb)。加之地方安置后各地的生活费用和医疗费用因地方物价水平不同而存在差异,造成老干部由安置适应困难而带来角色身份的转化困难,“经常与过去比,与在职人员比,有失落感”(scct)。四川一位军休干部说:我适应地方没问题,因为我想得开,但我的老领导想不通。在这个问题上我常问“我是谁?”我原来是处长,现在是干休所的普通党员(scctxym)。

导致军休干部安置后适应困难的另一个原因,是部队的遗留问题。例如,J市A所的军休干部大多自总参机关和各部局退休,他们在移交前存在房屋产权等遗留问题,加之对军队房改政策有不同解读,军休干部对原单位的意见较大(bj-al)。本研究发现,类似J市A所的问题在各地军休干部中普遍存在。

与安置适应相伴随的是军休干部角色转变的需要。从指挥千军万马的指挥员到褪下军装的普通市民,军休干部要经历一个社会身份和角色的转变,这不仅需要一个过程,而且需要协助。接受访谈的军休干部zhy的经验很有典型性,代表了军休干部社会身份和角色转变对他们退休后生活的意义:管部队时是我说了算,退休后成为一介平民。为了让自己适应这种转变,我退休后一天没休息,就去宾馆守大门。别人不理解,单位说给部队丢脸。我目的是改造性格,把火气压一压,由“老爷”改为“孙子”。经过三年,目的达到了(bj-al-gb-zhy)。另一位军休干部的话也印证了军休干部安置适应和角色转变需求的存在:我花了三五年的时间才适应地方,主要是因为带了很多遗留问题(bj-ydl-gb-fxc)。

### (2) 社会参与的需求

军休干部政治素质高,拥有专业知识与专业技能,身体好的有热情也有条件参与社会活动,他们“不服老,希望发挥余热,觉得在社会上从事一些工作,还有价值”(bj-ydl-gz-z)。军休干部的社会参与需求在社区活动中表现积极,许多“老干部愿意参加表演,但缺少演出机会。得奖特别高兴,有强烈荣誉感”(bjalhx)。此外,关心社会,希望对社会有贡献是军休干部的共同需要,他们“遇到需要捐款的时候,很多家庭条件不好的军休干部也非常踊跃”(qd-wzx-gz-gkz)。

### (3) 社会交往需求

与退休前相比,军休干部“比较少和人来往了”,因此有强烈的社会交往需求。很多军休所每年的运动会提供了大家相聚的机会,受到军休干部的欢迎。有些军休干部抱怨“地方上都组织旅游,我们这个待遇都没有,虽说现在年龄大了,出门风险大。本市的活动也安排很少。不管怎么样,活动得安排”(qd-ezx-c),反映了军休干部对社会交往的强烈需要。

### (4) 居家养老需求

军休干部中有些人年事已高,生活需要照顾,他们希望“多提供些服务”(bj-al-gb-cdk),包括:“生活上的做饭、清洁小时工等,需要很迫切,还有医疗上门服务等”(bj-ydl-gz-z)。有些年纪大需要照顾的军休干部,“家里都请保姆照顾”(bj-ydl-gz-wb)。但有些老干部住得比较分散,身体又不好,希望能够提供居家养老服务(qd-wzx-gz-lj)。

## 2. 军休工作干部的需要

军休机构认为,培养军休社会工作人才和开展军休社会工作的必要性也来自于工作人员的需要。本研究发现,军休社会工作人才队伍建设与发展军休社会工作的另一目标群体,是军休工作人员,他们也是军休社会工作人才队伍建设的受益方。

如上所述,军休工作涉及军队工作与建设,受到政府的高度重视。但军休工作人员的经验是,军休工作不好做。而对军休干部的工作与一般老人工作不同,虽对象都是老人,但军休老人是“军人”身份的转化,这使得军休“工作对象的起点特别高,都是领导”(bj-al-gz-md)。这种特殊身份使得军休干部对工作人员的要求也比较高。此外,军休工作的对象不仅限于军队的离退休干部,还包括退休士官及军队无军籍退休退职职工,军休工作也就不仅限于“安置”,还包括服务管理,落实“两个”待遇。服务对象的特殊性带来了军休工作的难度:“一方面,军休干部长期的工作经历养成了他们党性、原则性强的特点,另一方面,由于退休时间长短不一,很多人对政策法规的了解又停留在工作时期,有些甚至“停留在计划经济阶段”(ny-jxers),这就要求工作人员在遇到军休干部对政策法规不理解时,不仅要耐心细致的工作,还要针对军休干部的实际需要提供服务。但是,很多工作人员“对老年心理不太理解,不懂军休干部想什么,你说话他也未必懂,双方互动出现问题。工作人员单纯从工作角度考虑问题,老年人不支持,如何让其接受是个问题”(bj-al-gz-md)。军休工作的复杂性要求工作人员不仅要懂得党的政策方针,还要懂得军休干部的心理,掌握正确的方法满足军休干部的需求。但实际工作中,“平常的解决方式就是凭自己多年经验,尽自己最大努力,非正式的方式(开玩笑、找家属等)”(bj-ydl-gz-z),制约了军休工作的开展,迫切需要专业的工作方法以解决工作中的问题。

其次,军休工作压力大,工作人员客观上存在工作倦怠问题。例如,J市A军休所成立后已接收军

休干部 1482 名,目前工作人员与军休干部的比例约为 1:20,承担着军休干部的组织管理、干部人事管理、行政管理、待遇发放、医疗保健服务、文体活动开展等 20 多项管理和服 务任务,工作压力大,工作中也存在不被军休干部理解时的困扰。J 市军休办领导认为,军休“工作里面缺了一块,工作人员自身工作也得做。面对高职务的老前辈,叔叔大爷,经常受委屈,长期在这种环境下有压力,积压怨气;老是提心吊胆,耐着性子,忍着悲痛干工作,和精神病院的医生似的,发生职业病,也需要疏导情绪,需要正确认识服务对象和遇到的事情”(bj-jxb-hj)。可见,工作人员也存在进行压力释放和情绪调适的需要。

### 3. 军休工作机构管理与服务工作的需要

军休工作机构的性质和工作内容是其需要社会工作人才队伍建设和发展军休社会工作的重要原因。军休工作部门的管理者和工作人员认为,军休工作涵盖了管理与服务。军休工作对象的需求是多方面的,但原来单纯的民政工作<sup>①</sup>不能整合社会资源,在多部门各自存在不同行政职能的情况下很难做到心往一处使,大量的工作仅依靠一个部门努力,难以达到理想状态。例如,J 市 A 所的 1482 名军休干部集中居住在 9 栋师级干部楼内,管理和服务工作涉及政工、财务、文体活动、医疗保健、服务管理等,这些工作以落实军休干部两个待遇为中心,需要统筹多部门才能达到工作目标。此外,军休工作机构对一些需要进行矛盾化解和军休干部情绪舒缓的工作,主要依靠行政手段和传统的思想政治工作,服务方式单一,社会资源整合不充分,难以满足服务对象日益增多的个性化、多样化的需要,无法有效、系统应对和解决新的、复杂的问题(bj-als)。

从上述军休干部的需求、工作人员需求和机构的需求来看,军休社会工作人才队伍建设和军休社会工作的目标群体包括上述三个部分,其中心是满足军休干部存在的心理和社会需求,目标定位清楚,符合“需求的优先性”要求。

## (二)推进军休社会工作的措施和方法

从“设计的有效性”来看推进军休社会工作人才队伍建设的方法,本研究发 现试点单位采取了一些行之有效的措施推进军休社会工作人才队伍建设,开展军休社会工作。

### 1. 领导重视

研究发现,“领导重视”是试点单位进行军休社会工作人才队伍建设,开展军休社会工作的共同点。试点单位基本都是军休工作的先进单位,“领导重视”的原因之一也是希望通过进行军休社会工作人才队伍的建设,带动军休工作专业化,提升工作效能。例如,Q 市民政局对军休工作一直很关注,他们认为“军休工作虽然不是中心,但影响中心;虽然不是大局,但影响大局”(qd-wzx-lsz)。在这种认识下,军休社会工作人才队伍建设和军休社会工作在 Q 市两个试点单位得到有力、有序地推进。

J 市 A 军休所是新旧军休工作政策交替时期成立的,接收军休干部人数多,情况复杂,为做好军休工作,从 J 市民政部门对运用社会工作方法探索新型军休服务管理模式给予了极大的重视和关照,主要领导亲自规划指导,帮助建立做 A 所军休社会工作人才队伍建设“统分结合”工作模式;并认为,要服务“软件”和设施“硬件”两手抓,强调引进社会工作理念和方法来创新军休服务管理工作。试点单位所属局、办领导的重视,为试点单位从促进军休工作,进行社会工作人才队伍建设打下了基础。

<sup>①</sup>军休工作原为民政工作的一部分,2017 年国家机构改革中,划给退伍军人事务部。

## 2.组织动员

领导的重视只是发展社会工作的条件之一,军休工作机构工作人员的参与才是根本保障。调查发现,在试点单位领导班子成员形成共识的基础上,各试点单位都进行了动员,倡导军休社会工作人才的培养,积极鼓励工作人员应用社会工作的理念方法,同时“对工作人员阐明学习社会工作对集体、个人和军休工作对象的好处”(qd-wzx-sz)。组织动员为试点单位培养社会工作人才、在工作中推行社会工作打下了群众基础,增加了军休社会工作的知晓度和宣传面。

## 3.专业培训和激励

如何进行工作,采取何种措施推进军休社会工作人才建设,是试点工作能否有效和成功的重要因素扩大了。调查发现,试点单位为推进试点工作所采取的措施主要包括:

第一,加强社会工作的知识和技能培训。包括工作技能和利用政策的能力两个方面。从对军休工作工作人员培训效果来看,培训不仅起到了普及社会工作知识的作用,重要的是使原来不知道军休社会工作为何物的工作人员初步了解到了它的理念和方法。S省试点单位一位工作人员的经验是:我参加过社会工作的内部培训,我们所的专职社会工作者讲了一次,上级部门还办了一期培训班。以前“跟老干部沟通是以护理知识、关心他们的身体状况为中介,现在有了社会工作知识能更好地沟通,有护理知识加上社会工作知识就比较好交流,你关心他(老干部),他就信任你”(sc-ghs-gz-yf)。研究发现,培训不但帮助工作人员尝试在军休工作中应用社会工作知识和技巧,也使他们反思过去工作的不足。一位试点单位的工作人员说:我本人学习过一点社会工作,接受过培训,到我国香港、澳门参观过,比如看香港的圣公会服务。其实与香港相比我们只做了一半,技巧上做得不够,方法不到位,被服务者的感受不一样(sc-ghs-gz-dsg)。可见,培训是在军休工作中运用社会工作方法,激发工作人员学习军休社会工作最基础的工作。

第二,激励。“激励”是推动机构工作人员学习运用军休社会工作的手段。调查发现,5试点单位普遍建立和使用了有力措施激发工作人员学习军休社会工作的兴趣和热情。Q市一试点单位的领导对军休社会工作人才培养“非常重视,每人发一套社会工作考试培训教材,凡是报名参加社会工作师考试的,报名、住宿等一系列费用都由单位出”(qd-wzx-gz-gkz)。N市E所“很重视社会工作人才培养,对学习的职工表示肯定与鼓励,强调提高工作素质与理论水平。2007年,16人参加社会工作职业资格考试,所长亲自带队送考,书费、学费全报,吃住所里全部负责,鼓励学习一技之长”。除为工作人员免费发放学习和考试教材外,J市A所还建立了一套鼓励工作人员学习、运用军休社会工作理论和方法的措施,包括对取得社会工作师资格人员评优时加分,精神奖励等。C市G所不但积极支持“省里社会工作“百人工程”分派到所里来的社会工作者的工作,在编制不到位的情况下,还给她生活补贴费用”(sc-ghs-dsg)。

第三,鼓励工作人员在干中学习和运用军休社会工作的理念和方法。C市G所的做法是:“学习军休社会工作之后,我们尝试把专业方法引进来,领导通过参观,带着工作人员提高技巧。在引入军休社会工作后我们创造了3+1模式,即用社会工作模式的心理辅导(做军休干部个别工作)、开展疾病康复知识讲座、小组活动(助人自助),营造一个健康、欢乐的新生活方式。在(工作)技巧上提高了很多。我们感到老干部群体需要社会工作。”(sc-ghs-gz-dsg)

Q市W中心刘所长的话对上述措施的意义做了概括,可以看到试点单位对社会工作人才队伍建设之于军休社会工作意义的认识,颇具典型性:2007年成为试点单位,但2009年自己调过来当中心主任时,有关工作做得并不多。后来才召开会议,出去学习,成立社工科。以前有人员,但没有设社会工作科。自己在工作人员大会上讲话,动员大家都学社会工作。我给他们讲,不是学的东西“用上用不上”的问题,而是你在工作中“遇上时用上用不上”的问题。而且,从个人角度,社会工作者是中级职称,属于科级待遇,对个人进步和提高待遇有好处,对个人的灵魂净化和对自我问题的认识也很有帮助。单位对工作人员学社会工作是大力支持的。考试用的书籍由单位统一订购,不够报考条件的也给买了书。考试的食宿费用(需要到省会J市考试)、培训费也由单位承担。青岛市人事局政工处也讲了,单位出钱,换回的是无形的东西。2009年有14人报考。有些社工的道理,比如“助人自助”,我也在大会上和大家讨论,讲明白,增强信心。总之,是精神开导和物质推行并重(qd-wzx-gz-lsz)。

#### 4. 制度建设与组织架构为军休社会工作人才队伍建设提供了重要保障

“制度建设”是促进社会工作人才队伍建设而采取的重要措施,5个试点单位中有2个采取了以制度建设先行促队伍建设的工作方法先行建设了相关社会工作制度。Q市W中心和J市A所的做法是在原由行政架构内增设社会工作部门。Q市W中心原有4个职能科:综合管理、文化康乐、组织宣传和生活保障,其中综合管理科与社工科科长“双肩挑”。“因为社会工作者的正式编制从组织部和人事部还没下来,底下不好操作,所以将社会工作科、社会工作站设在综合管理科下面,人员之间可以互相搭配”(qd-wzx-lsz)。J市A所是设立社会工作办公室和9个社会工作小组。社会工作机构的宗旨是弘扬社工理念,运用专业知识,服务工休人员,促进工作发展。J市A所与Q市W中心做法的不同之处是,社会工作办公室受军休所直接领导,相似之处是,具体事务由服务管理部承担。社会工作办公室设主任1名、由1名副所长兼任,副主任1名、由服务管理部部长兼任。

从实践上来看,虽然不同地方“制度建设”的具体做法不同,但它们从组织上保证了将社会工作人才队伍建设落到实处,有力促进了社会工作的开展。

#### 5. 以社会工作职业资格考试作为军休社会工作人才队伍建设的抓手

调查发现,军休工作人员参加社会工作职业资格考试,是试点单位社会工作人才队伍建设的重要途径和方法,也是他们制度建设的重要组成部分。被调查的5个试点单位都积极鼓励工作人员学习社会工作知识,参加社会工作职业资格考试(见表3<sup>①</sup>),并全部都为参加“资格考试”的工作人员提供了学习教材。但各单位受地区社会工作发展水平不同的影响,通过率不同,例如,C市G和C两个军休所“所有职工都参加了社会工作者考试培训,但因为地震后工作忙,都没考过”(sc-ghs-dsg)。借助于J市强大的社会工作专业院校开展社会工作培训,J市的A所一次就有9人通过社会工作者职业资格考试;而N市的军休所虽然有单位的积极支持,但由于没有开展过培训,所以通过率相对低很多。通过参加社会工作职业资格考试,一部分工作人员取得了社会工作者资格,成为试点单位开展社会工作的重要专业力量。

①左面数字为该单位工作人员数,右为参加资格考试的人数。

表3:试点与非试点单位社会工作职业资格考试人数

地区	试点	非试点
北京	A所 72/55	Y所 7/1+
河南(南阳)	E所 32 / 16	I所/12
四川	G所 6/6、C所 7/0	B所 12/6
山东(青岛)	W中心?/14+	R中心 32/4
合计(9)	5	4

## 6. 设立社会工作岗位

设置专门岗位,是试点单位社会工作制度建设的重要组成部分和措施。在所调查的5个试点单位中,其中4个单位设有明确的社会工作岗位。例如,C市G和C所两个试点单位将设置社会工作岗位作为开展社会工作实务,发挥S省社会工作“百人工程”的部分,“引进专业社会工作者,快两年了,既做个案,也做小组。工作有起色,比如总结的3+1模式”。他们还充分发挥引进来的社会工作者的专业优势,带动社会工作开展,每次“开会时请他讲一讲”(sc-ghs-dsg)。Q市军休系统要求专业技术岗位在原则上社会工作是主系列岗位,“要超过70%,W中心达到了80%”(qd-wzx-gz-lj)。J市A所通过建立社会工作服务站,开展专业服务。N市R中心虽然没有专门的社会工作岗位,但他们主张“全员社工”,倡导在工作中运用社会工作的方法服务军休干部。

### (三)军休社会工作人才队伍建设措施的“命中率”和“资源利用效率”

所谓“命中率”和“资源利用效率”,关注工作的规划和措施是否有效问题,考察的是工作措施“瞄准机制问题”:规划和措施是否真正有助于目标实现,工作资源是否得到了有效利用?此即所谓的“效率问题”,也是“命中率”的含义。

#### 1. 培训和资格考试起到了普及社会工作知识的作用

研究发现,大多数试点单位工作人员是通过培训了解社会工作这个专业和其对军休工作的意义,培训不仅是了解专业的最初渠道和方式,也是将学过的社会工作知识运用于实际工作的最重要的教育手段。他们都认为,培训后他们的工作积极性有了很大提高,不再只依靠领导的布置去工作,而开始注重发现工作中“短板”,这让工作人员有一种工作创造力,“主动性提高了,助人自助,自己有一种给与的快乐,看自己工作的眼光不同了”(bj-al-gz-md);“学到了很多知识,我印象最深的就是助人自助”;“其实我们工作中以前用到的很多方法都是社会工作的,只是不系统,没有意识到”(qd-wzx-gz-gkz)。试点单位N市是以社会工作职业资格考试为契机开展军休社会工作的。N市试点单位E所是军休工作先进单位,工作人员都是因参加资格考试自学了社会工作。N市E所领导对工作人员参加社会工作职业资格考试给予了极大支持,领导层和工作人员都是从参加社会工作职业资格考试后尝试将社会工作知识和理念应用于工作之中。培训和“考试”对社会工作人才队伍建设的作用都非常大,管理层和工作人员经过培训或考试后掌握了社会工作基本理念,并运用于工作中,其作用表现为:

第一,培训和“考试”帮助工作人员掌握了社会工作的基本理念,这是所有试点单位工作人员共同的感受。“将社会工作理念带到工作中,作用挺大。关键是我愿意这么去做了。工作人员比较认可社会工作者,给所里工作人员学习机会了,对工作有提升”(bj-al-gz-md)。培训和考试也使机构管理层开

始以新思路指导工作人员的工作,“考完试后,对任何问题都定基调,老干部提的问题多,军休工作的对象矛盾多,所里就定调子,该怎么处理,怎么回答,原则一致”。例如,军休干部房屋产权问题一直是全国军休机构工作的难点,也是军休干部对工作人员工作不满意的焦点,如何妥善处理一直都是困扰军休机构和工作人员的难题。J市A所的管理层按照社会工作的理念制定工作方针,要求工作人员在老干部要求解决上述问题时:“按社会工作理念制定调子:按政策办事;以人为本,在政策允许的范围内,能解决的都解决;带着爱心去助人自助,老干部成长,自己成长”(bj-al-gz-md)。结果,同样的问题以社会工作的方法处理后,产生了非常好的效果。

第二,学习社会工作的方法和技巧成为装备工作的“工具”。Q市军休W中心的工作人员对此深有感触,“学了社会工作之后,工作中遇到问题,好像有个工具或者方法可以依靠,以前是自己琢磨,现在有个条、有个套可以用”(qd-wzx-gz-lj)。用J是A所工作人员的话说就是“参加培训掌握了具体的社会工作方法与技巧,遇到问题时,开会讨论怎么处理,自觉用社会工作方法。如家访被拒绝,工作人员就定期打电话沟通,你不找我,我找你。这就是社会工作助人的方法;比如,老干部情绪激动,我们对老干部给与倾听”(bj-al-gz-md)。Q市军休I中心工作人员认为,有关“政策的滞后、缺失、不配套,即使最短的也要滞后半年,造成工作被动”,工作时“解释起来无理无据”,所以“光掌握政策知识还不够,还需要一定的技巧”(qd-ezx-gz-fzr)。例如,工作人员觉得“最大的问题的是我们和老干部之间有年龄差距,需要加强彼此的了解,加强沟通”。而“运用社会工作的方法解决后,遇到问题心里就不慌了,但具体的应用还不是很多,因为只学了初级,了解的还不太深入”(bj-al-gz-wyn)。

可见,军休社会工作的方法和技巧对于军休工作来说,其意义在于,军休干部由对政策执行不满所演变成的、与军休机构和机构工作人员的对立矛盾,经过恰当的“方法和技巧”处理而得到化解。

## 2. 岗位设置成为开展社会工作的组织保证

研究发现,以社会工作人才队伍建设试点工作为契机,试点单位开始在机构内设置社会工作岗位和部门,服务机构和工作人员开始探索以新机制和新方法进行军休工作,试点逼出了工作成绩。C市G所在试点过程中发挥专职社会工作者的作用,“创造了3+1模式,而且在工作技巧上提高了很多”(sc-ghs-dsg)。对于军休干部反映最多的房改政策问题,“上边说要发一个补充文件,部队也在想办法,缓和问题,我们不等不靠,主动工作,采取的方法因情况而易。有的不能用太正式的方法。每个人有不同的背景,方法也不同”(sc-ghs-gz-dsg)。

J市A所在设立社会工作岗位后“通过激励措施让工作人员考试,提升自己”,他们认为这样做“长远来说对工作有好处。工作人员素质、精神面,创新方面都会发生变化”(bj-al-gz-md)。社会工作岗位对工作人员来说是“在现有工作基础上提高了服务水平,这种精神服务,属于高层次的”bj-al-gz-ly)。

可见,军休社会工作岗位的设立帮助工作人员从单纯的“报销医疗费、送工资”等事物性的行政工作中找到了“职业感”,军休工作人员开始有了服务意识。因此,社会工作的开展,有利于淡化军休机构的行政化色彩,增强机构的服务功能,破解长期困扰军休机构工作中的难题。

## 四、结论与讨论

本文从“需求的优先性”“设计的有效性”两个方面,对军休社会工作人才队伍建设的意义与效果

进行了系统描述,初步总结和提炼出军休社会工作的对象和需求的特点,得出如下基本结论:社会工作人才队伍建设试点工作中,将军休干部作为首要目标群体,所推行的军休社会工作以满足军休干部的角色转变需求、养老需求、社会参与需求和社会交往需求为工作目标,这些需求的满足直接对军休干部安度晚年、间接对军队和国防建设以及社会稳定具有重大意义;社会工作人才队伍建设试点工作将军休机构和工作人员作为次要目标群体,满足了他们对军休工作技巧和方法的需要。军休社会工作人才队伍的建设与军休社会工作的推行对创新军休工作意义重大。

军休社会工作人才队伍建设试点单位开展的军休社会工作的经验表明,进行军休社会工作人才队伍建设、开展军休社会工作是以前存在的需要为基础的,军休社会工作人才队伍建设既满足了军休工作机构和军休工作人员提升工作水平和质量的需要,也回应了军休干部的需求。试点单位军休社会工作人才队伍建设的做法和措施,制度建设和岗位设置等为开展军休社会工作人才培养和队伍建设提供了可资借鉴的路径和方法。

#### [参考文献]

- 陈向明,2000,《质的研究方法与社会科学研究》,北京:教育科学出版社。  
伽达默尔,2010,《诠释学 I、II:真理与方法(上卷)》,北京:商务印书馆。  
康晓光,2004,福特基金会“提高高校贫困生个人能力项目”评估报告。  
Leon H.Ginsberg.2005,《社会工作评估:原理与方法》,上海:华东理工大学出版社。

编辑/林白

work. Her structural social work perspective advocates „interpreting and coping with social problems in the environment” : To change the plight of individuals and families, we must change their social environment and living conditions, starting from the level of social legislation and policy. At last, this paper puts forward the realistic significance of constructing the basic theory of social work in mainland China.

### **(3) Research on the Construction of Social Work workforce with Military Retirees: A Perspective of Needs**

MA Fengzhi•25•

It is very important to construct a social work workforce who can provide retired military cadres and their families with professional social work services. These kinds of services are related not only to the well-being of retired military cadres and to the implementation of policies supporting the military families but also to the national defense and security. Using qualitative methods, this study collected data through in-depth interviews and focus groups. From perspectives of institutions for military retirees and of retired military cadres, the study described both needs of administrative work with military retirees and of retired military cadres. It also revealed the contributions and significance of social work with military retirees which responded to the specific needs of retired military cadres and of administrative work with military retirees.

Keywords: Retired military cadres, administrative work with military retirees, needs, social work with military retirees, construction of social work workforce

### **(4) The Evolution, Achievements and Challenges of China's Social Policy in the Past 70 Years**

HUANG Bohan YUE Jinglun•37•

Since the founding of the the People's Republic of China, the 70 years of China's social policy change process can be divided into four stages, and show the characteristics consistent with the social and economic transformation and development. That is to say, the main social contradiction and economic development of China are different in different periods, so the development of social policies at different stages also presents