

# “组团”服务退役军人：社会治理视角下基本公共服务均等化实现路径新探索

张子譞

四川大学

**[摘要]**本文以浙江省绍兴市越城区为研究对象，基于我国基本公共服务均等化现状和绍兴市越城区的区位优势，分析其成功经验，在认识和把握社会经济发展与增进民生福祉间的互促规律基础上，结合退役军人群体的特殊性，探索“管理-治理”路径在提高退役军人幸福感、参与感方面的作用，引出对促进民生领域治理现代化、推动基本公共服务均等化提出的可行性建议。

**[关键词]**退役军人；优抚安置；基本公共服务均等化；社会治理

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.10.2701

## 一、研究背景

党的十九大报告明确提出：“组建退役军人管理保障机构，维护军人军属合法权益，让军人成为全社会尊崇的职业。”习近平总书记指出要以“妥善安置、合理使用、人尽其才、各得其所”为原则安置退役军人。有效解决好退役军人的安置矛盾，不仅能够保护军人这一特殊群体的合法权益，促进基本社会服务均等化进程，更能以此带动经济社会进一步发展，为共同富裕百年目标的实现提供强大动力。

当脱贫攻坚战全面获胜后，中国将步入实现共同富裕的新阶段，这对中国基层公共服务建设提出了更高层次的均等化要求，而社会的主要矛盾决定了民生保障在城乡、区域、群体间的失衡情况依然存在。当然，基本公共服务的均等性并非追求无差别，而是合理的、有区别的共享：一是有平等机会获得基本服务，不因外在不同因素而在基本公共服务方面存在差异；二是按照底线公平的思路，重点考虑所有群体都能够达到基本公共服务国家最低标准。在此基础上提升各群体公共服务实际享有水平，才能实现更高水平的均等化。

“就业是民生之本”，是退役军人重新融入社会的重要途径，而该群体的特殊性，对政府单方面的管理提出了更高的挑战。由国家退役军人事务部等部门联合发布的《关于引导和鼓励民营企业招用自主就业退役军人的意见》中指出，各地方政府部门要积极发挥民企在促进退役军人再就业方面的重要作用，大力支持该群体创新创业，以实现退役军人高质量再就业。退役军人作为中国社会的特殊人群，除去其在公共服务领域享有平等权利外，更需要具有一定特殊性的安置措施。退役军人群体与社会间矛盾的调和，从服务对象角度平衡了基本公共服务在不同群体间的分配，一定程度上能够拉动更高质量的发展。

## 二、存在问题

退役军人在由部队转业到社会的过程中，因常年与社会发展脱轨，退役军人就算具有加入社会实践生活的需求和欲望，但在现实生活中可能受到自身比较落后的思想观念和工作能力的影响，付出的努力也无法达到预期效果，使得该

群体丧失参与社会相关工作的积极性，进而导致就业难，退役后的生活质量难以保障。故基本社会服务的均等化、普惠化，要求对退役军人这一特殊社会群体提供合理的优抚安置举措。

然而，在推动退役军人的优抚安置过程中，存在一定的现实困境。

首先，退役军人主动参与社会活动的思想认识有待提高。思想观念和工作能力的落后，导致退役军人对职业技能甚至职业本身认识不够。尽管部分地方政府提供相应条件进行退役军人的职业培训，但多数培训内容过于基础枯燥，反而损害了退役军人的就业积极性。

其次，优抚安置退役军人的内容形式有待创新。仅通过经济支持等物质手段，只能保证短时间的 basic 生活条件，不但无法可持续发展，还难以满足退役军人的精神需求。同时，适合退役军人的就业岗位较少，在同行业中该群体缺乏竞争性，另外创新创业的环境尚待完善，更是增加了退役军人再就业的难度。

最后，退役军人的社会支持网络有待健全。仅仅依靠政府颁布、执行政策方面的安置管理措施，无法保证政策落实到个体，也无法提供个性化、特殊化的服务需求，进而无法提供更高水平的基本公共服务。但就目前而言，基层退役军人服务型机构较少，难以持续提供精神与物质双方面的服务保障工作。

绍兴市越城区相关单位在“三服务”走访中了解到，退役军人群体因长时间在部队服役，缺少与社会的融合互动，退役后在生活、工作、创业中普遍缺少竞争优势，尤其在受疫情影响整体就业形势严峻的背景下，退役军人就业难等优抚安置问题日益突出。

## 三、解决措施

绍兴市越城区政府从现实入手，围绕退役军人创业指导、金融服务、法律援助、医疗救助等重点领域，积极调动社会各界的力量，进一步完善“组团式”服务，推动这一特殊的社会群体更有效融入社会，助力基本社会保障服务的普惠化、均衡化发展。

一是组建退役军人创业导师团。与浙江伟丰文化体育有限公司合作，建立创业孵化园，成立退役军人就业创业导师团，为其提供创业就业的辅导和规划。自2020年起，发动百家企业进行退役军人招聘，与此同时举办退役军人创新创业大赛，提高退役军人创新创业能力和意识。

二是组建退役军人金融服务团。与建行越城支行签订协议，为退役军人提供个性化金融服务，为退役军人创业解决资金的“燃眉之急”。

三是组建退役军人法律援助团。与律师事务所合作，以党建共建为载体，利用事务所的专业知识为退役军人提供法律咨询和援助等服务。同时，定期邀请资深律师深入街道、社区为退役军人进行法律知识宣讲。

四是组建退役军人慈爱帮扶团。联合越城区欢乐慈爱帮扶团开展社会化优抚工作，推动社会化优抚工作的落实。例如派出公益医生赴各街道为老兵提供上门诊疗服务；对部分困难退役军人开展实物慰问等公益活动。

五是组建退役军人健康守护团。创新引入绍兴爱尔眼科医院并增强战略合作，为困难退役军人提供眼科义诊、义疗活动（例如治疗白内障等），推动其他社会组织、企业及志愿者为退役军人提供优抚服务的发展。

#### 四、行为逻辑及发展路径分析

越城区的“组团式”服务，通过利用社会多方力量的手段，以政府为核心协调社会各方力量，同时以政府为纽带，建立了较为健全的社会支持网络。以浙江省绍兴市越城区对特殊群体提供的基本公共服务为典型，其成功实践也为基本公共服务均等化的高水平发展提供了新的思路。

固牢专项职业基础，减少特殊群体由再就业至再失业的发生，探寻个人可持续发展道路。绍兴越城区不急于解决退役军人的再就业，而是通过建立专门化的学院，为退役军人提供完善的个性化的职业教育，帮助他们树立合理的职业目标和规划；又为退役军人的创业提供金融方面的资金扶助，使“创业”不再沦为一纸空谈，创新性地为退役军人再就业提供了一条可持续的发展道路。进一步推进特殊人群再就业，不仅需要提供就业机会，更需运用社会力量，为特殊群体提供多样化的就业选择。同时，通过多方面、个性化的教育提高特殊群体的个人素质与行业竞争力，方能减少特殊群体在融入社会过程中产生的不适、自卑等心理障碍，从根本上解决其就业问题。

聚焦需求，推动基本公共服务由“追求普惠”到“满足特需”的高水平转型。越城区不局限于促进退役军人就业以满足物质生活的基本需求，还注重于保障其合法权益、身心健康，全方位满足该群体物质与精神生活的多样化、个性化需要。随着社会经济的蓬勃发展，基本公共服务供给在达到“普惠”目标的同时，也应向“特殊”方向发展，聚焦于“人民日益增长的美好生活需要”，完成在“特殊-普遍-特

殊”的循环往复中波浪式前进、螺旋式上升的发展目标。

而以上经验，则需以政府主导推进和社会积极参与联动的社会治理模式为根本。绍兴市越城区的成功实践，若离开不同社会组织、私人企业等社会力量的支持，仅凭借政府一己之力，恐怕无法从就业、教育、医疗、法律等方面及时提供专业且高效的服务，基本公共服务体系的高水平发展也将丧失推动力。回溯历史，20世纪70年代以后，从世界范围看，公共服务供给便已呈现多元化趋势。现如今，已成为中国基础公共服务制度构建主导者的政府部门，在明确定义了基础公共服务范畴与标准、履行了大部分对基础公共服务的供给责任的基础上，更需要进一步引导、激励社会与市场等各方的力量共同参与，以发挥政府部门与社会各界之间的互动效能：一方面，政府要明确落实基本职能。着力搞好政策法规制度落实、资金投入保证等工作，使社会治理无政策法规、资金投入等基础却关键性的后顾之忧；同时，要充分发挥市场在社会资源配置中的决定性功能。积极推进社会政府职能由“管理”向“服务”的转换，逐步理顺、厘清政府与市场、社会团体的责任和利益关系，鼓励引导各方积极参与社会治理，遵从实际情况加大公共服务购买力度，进而激发市场活力。

#### 五、总结

越城社区通过对退役士兵进行的“组团式”社会服务，凝聚了各方合力，不仅使退役军人更有效地融入社区，还调动了就业创业的积极性，进一步增加了该群体的归属感获得感，也充分展现了我国党和政府的温暖以及制度的优越性。

对于公共服务的其他领域，其转型升级的总方向——“普惠-特需”的往复运动发展，与越城区的实践方向大致吻合。而绍兴越城区的成功，更是从现实角度肯定了社会治理模式在基本公共服务供给方面的可行性与必要性。在政府职能进一步转变的今天，通过市场主体和社会组织对不同人群所需信息的精确捕捉和形式多样、个性化服务的有效供应，在一定程度上减少了地方政府部门在信息收集方面的耗时过长导致相应基本服务的缺位，在有效分担政府部门管理压力的同时，各级各方社会服务组织为促进社会形成横向到边、纵向到底、覆盖全员、专业规范的社会服务保障体系注入了强大动力，更为实现更高水平的基本公共服务均等化、实现共同富裕的百年目标探寻出新的发展可能。

#### 参考文献

[1]熊竞.基层政区治理视角下的基本公共服务均等化研究——以上海基本管理单元为例[J].城市发展研究, 2020, 27(4): 9.

作者简介:

张子譞,女,2002出生,浙江温州人,本科在读生,研究方向:社会治理创新。