

中国退役军人社会保障一体化改革： 实践逻辑、内生困境及整体性治理转向

杨 晶 钟 巧 邓大松*

【摘要】退役军人社会保障治理是国家治理在社会保障领域的延伸，是新时代国家治理面向特定群体和特定治理问题而从上至下建构的产物。自国家退役军人事务部成立以来，我国退役军人社会保障治理呈现出明显的一体化改革特征，即结构重塑与服务体系全覆盖、职能整合与社会力量共治理、国家补偿与权益保障相结合、数字赋能与权责匹配相适应。但是，现阶段我国退役军人社会保障治理依然面临治理层级压力结构性下沉、治理部门协调联动难理顺、治理场域内容结构分散化、治理工具整合性运用不畅等复杂内生困境。退役军人社会保障一体化改革应建构统筹整合、协同联动、场域优化、工具融合“四位一体”的整体性治理路径，明晰纵向层级权责资源匹配网络，强化横向部门事务协调联动机制，健全政策体系衔接机制，利用多重工具赋能退役军人社会保障无缝隙治理。

【关键词】机构改革 退役军人社会保障 一体化改革 内生困境 整体性治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 04-0001-17

一、引言

退役军人事务管理是国家治理体系现代化、公共权力运行法治化及制度化的重要任务。2017年，党的十九大作出组建退役军人管理机构的重大部署，党的十九届四中全会进一步提出“健全退役军人工作体系和保障制度”。2018年

* 杨晶，湖南大学公共管理学院助理教授；钟巧，湖南大学公共管理学院硕士研究生；通讯作者：邓大松，武汉大学社会保障研究中心教授。感谢匿名审稿人与编辑部的修改意见。

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“退役军人社会保障问题研究”（20JZD025）、国家社会科学基金重大项目“数字技术赋能公共服务高质量发展研究”（21&ZD125）。

《深化党和国家机构改革方案》出台后，国家退役军人事务部登上时代舞台，集中统一、职责明确的退役军人服务和保障体制正式确立。我国退役军人管理机构的改革和业务整合，明确了科层系统权责分配，推动着退役军人社会保障的组织管理体系、工作运行体系和政策制度体系的一体化治理进程。在一体化改革过程中，我国逐渐形成了以退役军人事务部为统领部门，由社会保险、就业安置、抚恤优待等主要治理场域构成的退役军人社会保障体系。

退役军人社会保障治理是国家治理在社会保障领域的延伸，是新时代国家治理面向特定群体和特定治理问题而从上至下建构的产物。国家退役军人事务部的组建为提升退役军人社会保障治理效能提供了契机，但是，现阶段我国退役军人社会保障治理依然面临政策实施和管理体制“碎片化”的困境。既有文献发现，退役军人社会保险体系在制度模式上存在险种构成不完整、商业保险与互助保险缺失的情况，在管理经办体制上缺乏相应的协调与监督机构，在保险接续上存在部分退役军人保险接续机制缺失与发展不均衡的问题（岳宗福，2020；韩君玲、王一宏，2021）。我国退役军人抚恤优待与制度定位上与社会救助制度之间的边界模糊不清，在保障水平上缺少具体统计指标参照且地区间差距大（Cao et al., 2019；江治强，2017），在保障对象上对老年退役军人和伤残军人群体的抚恤优待有所忽视（Zhao & Guo, 2022）。退役军人就业安置面临着央地间财权与事权不匹配、区域间就业安置质量不公平、社会力量被动性参与、职业培训质量有待提升的困境（李玉倩、陈万明，2018；崔成、王艳涛，2019；王增文，2021）。

总体来看，退役军人社会保障作为国家治理与社会治理的重大问题，却常常被研究者忽视。在机构改革背景下，研究我国退役军人社会保障治理如何从表层的“碎片化治理”走向实质上的“整体性治理”，对促进退役军人社会保障制度体系的高效运转与治理效能的提升具有重大意义。然而，大多数与退役军人社会保障相关的研究基本停留在历史资料堆砌、现状分析或政策阐释的层面上，既缺乏对一体化改革背景下我国退役军人社会保障治理的实践逻辑和内生困境进行深入分析，也缺乏统一的理论分析框架来呈现机构改革背景下退役军人社会保障治理的实践转向，对退役军人社会保障制度的整体建设指导性不强。当前，需要进一步推进系统性、整体性和协同性治理体制机制改革，形成退役军人社会保障一体化改革的常态长效机制，充分保障退役军人的社会保障权益。

基于既有退役军人社会保障研究的缺口，本文重点关注如下问题。第一，我国退役军人社会保障一体化改革有着怎样的实践逻辑和内生困境？第二，如何实现我国退役军人社会保障整体性治理？本文运用整体性治理理论，构建“层级－部门－场域”维度的分析框架，在梳理我国退役军人社会保障改革历程和政策体系框架的基础上，系统探究退役军人社会保障一体化改革的内在逻辑和现实困境，最后提出迈向退役军人社会保障整体性治理的相应路径。本文丰富了关于我国退役军人社会保障治理问题的研究，系统呈现了退役军人社会保障一体化改革面临的困境，为退役军人社会保障整体性治理转向提供了理论指

导，亦为后续退役军人议题的延展研究做出了一定贡献。

二、我国退役军人社会保障一体化改革的分析框架建构

（一）整体性治理理论及其对退役军人社会保障问题分析的适用性

整体性治理（Holistic Governance）理论发轫于20世纪90年代，是针对官僚制和新公共管理带来的公共部门和公共服务碎片化、空心化以及科层制问题而提出的治理理念。英国学者佩里·希克斯等人认为，整体性治理通过整合协调治理主体层级、功能与类型，对政府结构僵化、职能碎片化与集体行动困境进行了总体回应，在政府改革实践中，整体性治理的具体工具从联合战略制定、信息交换、联合工作，发展到更深入的项目主导、职能一体化甚至行政统一，进一步强调治理主体从简单的协调到整合，再到互相嵌入和紧密结合（Perri et al., 2002）。Dunleavy等（2006）进一步提出整体性治理理论应以满足公民需求和逆碎片化式治理为导向，并且，信息技术的应用是落实数字化时代整体性治理的关键，依靠信息技术手段搭建独立信息处理平台，实行网络简化并推行“一站式服务”，能促进部门之间协同合作，从而有效实现政府整体运作。竺乾威（2008）认为，整体性治理强调以提供无缝隙的公共服务为治理目标，以信息技术为治理手段，以整合、协调、责任为治理路径，从而推动治理主体与治理场域实现从分权到集权、从局部到整体、从碎片管理到统筹协调的转变。整体性治理理论的诞生对推动国家电子政务的总体实施和整体性政府的建设进程做出了突出贡献，体现出理论的优越性与积极的社会影响（Gao et al., 2013）。陈丽君和童雪明（2021）对地方政府治理模式变革的研究发现，整体性治理能够通过协调、整合和相互嵌入关系机制，弥补科层制的固有缺陷，发挥整体政府的功用。此外，还有一些文献（张立荣、刘毅，2014；郝海波，2022）运用整体性治理理论研究我国政府内部层级、横向部门与政务服务的整体性机制改革。

尽管整体性治理理论起源于西方国家的公共管理实践，但该理论在我国现代公共管理领域应用广泛，型构了我国本土的整体性政府改革实践。根据整体性治理理论，公共治理要直面外部的公民需求和社会事务本身，而非简单的内部代理问责。推动整体性治理的逻辑不仅是需求导向和社会事务处理导向的逻辑，还包含政府—市场关系调整、权力集中等其他逻辑。并且，我国政府整体性治理所运用的工具也不同于西方政府，例如中国式的领导小组、委员会、联席会议等。

在中国特色社会治理情境下，整体性治理理论与一体化改革背景下退役军人社会保障“上下贯通、左右照应、前后衔接、全面配套”的治理思路、政策目标和实践路径均具有高度契合性。整体性治理所强调的满足公众需求与逆碎片化治理导向契合退役军人社会保障一体化改革思路。2018年退役军人事务机构改

革,标志着我国退役军人社会保障治理逐渐迈入由退役军人事务部牵头、各方协调配合的一体化改革新阶段。我国政府通过建立以退役军人事务部为核心的科层系统,明晰权责,有助于满足退役军人群体需求并化解碎片化治理问题。

整体性治理所提倡的“整合”“协调”等策略可以为退役军人社会保障一体化改革的内生困境提供破解方案。理想的整体性治理着眼于政府内部以及政府与其他主体之间的整体性运作,通过上下整合、左右协调、责任分层实现政府综合性治理目标。中国特色的退役军人社会保障政策体系涉及社会保险、就业安置和抚恤优待等不同性质、作用和运作模式的制度,整个治理体系具有跨区域性、复杂性等特征,而体系内部长期面临运行机制不联动、资源分散化等问题,整体性治理理论主张的治理主体协同、政策治理体系完善、数字技术应用则为运行机制联动和资源整合提供了思路。一体化改革是我国退役军人社会保障转向整体性治理的必经之路,而破除一体化改革内生困境将为退役军人社会保障整体性治理目标的实现提供关键性动力。因此,在机构改革背景下,整体性治理的治理理念、结构、机制和手段,完全契合我国退役军人社会保障未来治理实践的要求。

在我国退役军人社会保障一体化改革过程中,综合运用治理工具推动治理层级、部门和场域形成有机协同、权责适配、数字支撑、系统优化的治理格局必然成为未来我国退役军人社会保障整体性治理的理想图景。现阶段我国退役军人社会保障制度改革需要运用整体性治理理论,持续优化治理工具,破除退役军人社会保障一体化改革进程中治理层级、部门和场域的碎片化困境,全方位、全过程消解退役军人社会保障服务供给的短板,最终形成整体、协调、精细的社会保障治理模式。

(二) 一体化改革背景下退役军人社会保障治理分析框架

结合2018年退役军人事务管理机构改革这一时代背景,本文以整体性治理作为退役军人社会保障一体化改革的重要实践取向,将整体性治理理论进行延伸,提出退役军人社会保障整体性治理的概念。这一概念的理论内涵主要是指以有效满足退役军人的社会保障真实需求为导向,综合运用行政管理工具和现代信息技术两大类治理工具,将“整合、协调、责任”作为核心的治理抓手,一体优化退役军人社会保障的治理层级、治理部门、治理场域,破解碎片化治理体系难以协同实现治理目标的困境,最终实现退役军人社会保障治理的整体性运作目标。

基于退役军人社会保障整体性治理理念,本文以横向协调、纵向整合、数字赋能为内核工具逻辑,基于“层级-部门-场域”三大维度,搭建了理论分析框架(见图1),并据此分析退役军人社会保障治理体系的运作逻辑与核心机制。该框架在纵向层级维度上,强调整合与明确中央、地方与基层政府的部门职能及资源分配,避免职能和资源碎片化。在横向部门维度上,重视信息、认知、决策、动员等协调机制的建立,塑造彼此认同的治理目标来增强部门之间

的共识和凝聚力，实现政府内部各部门及政企社多主体之间的协调联动。在治理场域维度上，着重推动政策体系之间的衔接与政策内容的完善，构建系统化、完整化的场域体系。根据整体性治理理论，“层级－部门－场域”整体性治理目标的实现需要运用多元治理工具。在迈向整体性治理进程中，权责清单、资源清单等治理工具将有助于强化纵向层级的职能，中国式的联席会议、领导小组等治理工具一定程度上能够型塑各部门之间的横向协同关系，专项规划类工具则对于场域内容的系统化、协调化发挥着重要作用。最后，作为治理转向的关键基础性工具，有必要将数字技术赋能于治理层级、治理部门与治理场域优化的全过程，构建跨部门、跨层级、跨场域的一体化信息技术平台，破除我国退役军人社会保障整体性治理框架落地实践的协同障碍。

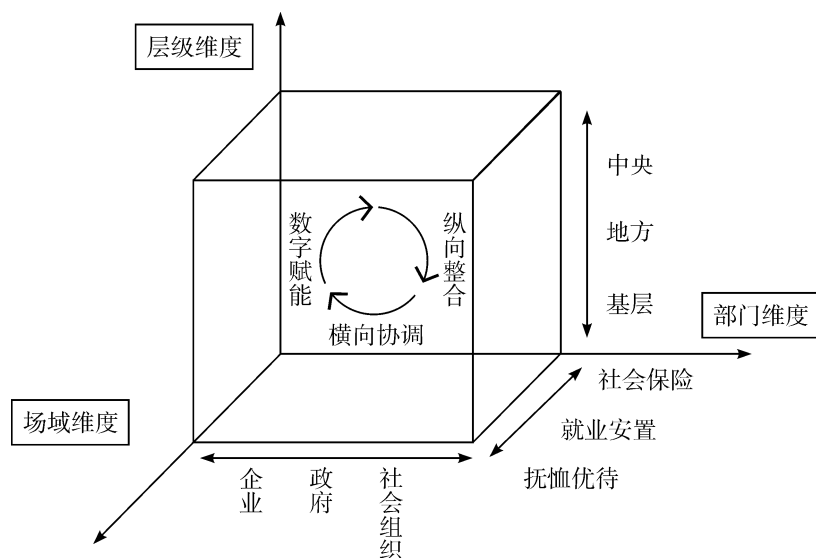


图1 一体化改革背景下退役军人社会保障治理分析框架

资料来源：作者自制。

（三）资料来源

本文的分析资料主要来源于访谈资料和政府网站。一是通过半结构化访谈获得的一手资料。2022年6月至9月，研究者通过方便抽样和滚雪球抽样的方式，密集访谈了2018年机构改革前后拥有不同服役经历的退役军人和退役军人事务部门的相关工作人员，确保了受访样本的多元性和代表性。访谈对象包括退役士兵6人、转业军官5人、基层退役军人服务站工作人员1人、市级退役军人事务局工作人员1人、省级退役军人事务厅工作人员1人。上述访谈对象分别对于退役军人社会保障服务内容、流程办理和退役军人事务部门权责资源分配和运行逻辑有着深入了解，可以从不同的立场和角度来阐述其对于我国退役军人社会保障治理的看法与感受。二是来源于政府网站、期刊论文等二手资料。

通过资料收集,本文较大程度地还原了1949年以来我国退役军人社会保障治理的逻辑实践历程、政策发展脉络,以及机构改革背景下我国退役军人社会保障治理面临的内生困境。

三、以“一体化”为特征的我国退役军人社会保障改革历程和实践逻辑

(一) 我国退役军人社会保障一体化改革的基本历程

结合我国退役军人事务管理和服务机构改革的历程可知,我国退役军人社会保障治理大致经历了“碎片化松散管理阶段(1949—2008年)”“多头共管阶段(2008—2018年)”“一体化改革阶段(2018年至今)”三个阶段(见图2)。

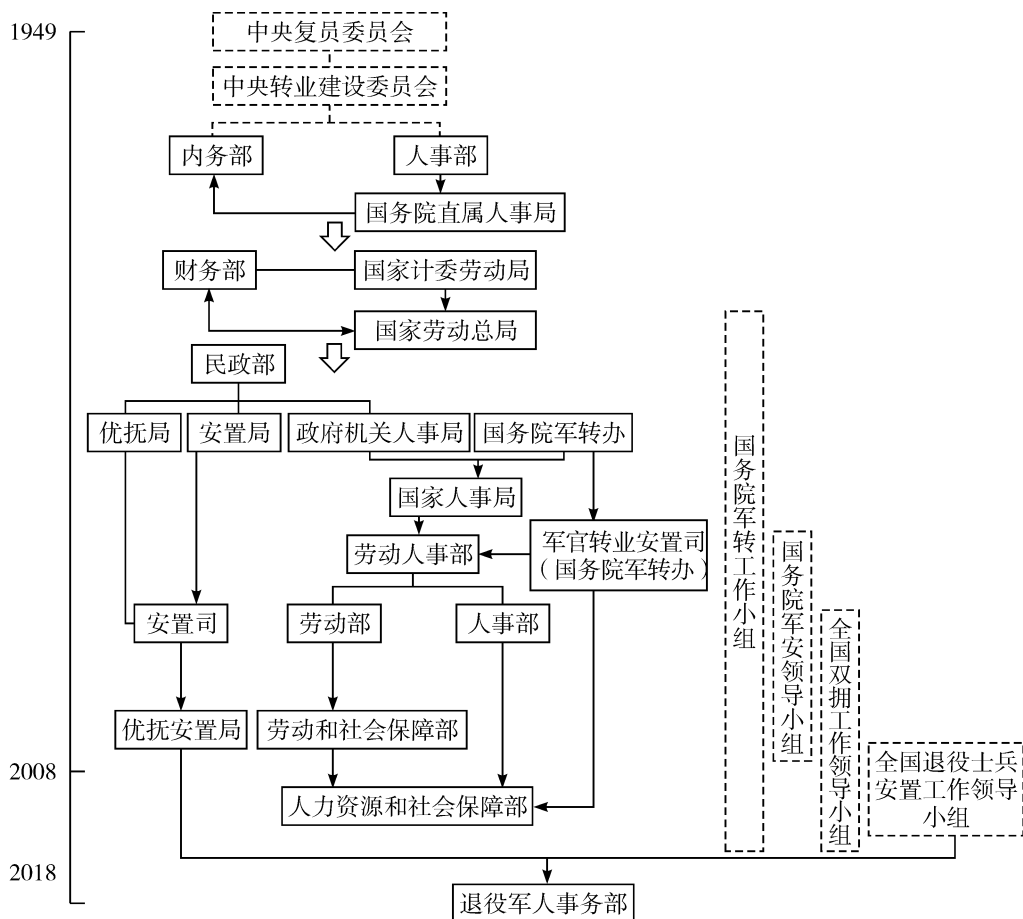


图2 我国退役军人事务管理和服务机构改革历程

注：实线框内为行政管理机构，虚线框内为协调领导机构。

资料来源：作者根据岳宗福（2020）、退役军人事务部官网相关资料整理获得。

在碎片化松散管理阶段，退役军人社会保障治理主要是以特定的主管部门为依托，对退役军人社会保障进行对口管理，其他相关部门发挥支持作用。尽管在改革开放后，短暂出现过由民政部统一管理退役军人事务的局面，但之后迅速进入到由民政部和人事部两家分管时期，总体上在此阶段，退役军人社会保险、就业安置和抚恤优待等管理职责分散于不同部门以及不同时期的临时协调机构之间。2008年“大部制”改革后，退役军人相关的军官转业安置、教育培训和社会保险交由人力资源和社会保障部负责，退役军人优抚安置工作则由民政部负责。在多头共管阶段，国家对退役军人社会保障业务有了明确的分类管理机制，设置了专门的职能部门和协调领导机构。2018年新组建的国家退役军人事务部整合了多个与退役军人社会保障相关联的管理部门、协调领导机构及其职能，为退役军人社会保障工作的整体重塑提供了组织基础和资源保障。在机构整合后，通过建立以退役军人事务部为核心的科层系统以明确权责配置并整合管理体制，退役军人社会保障的治理样态由原来的多部门模式转变为一体化模式。

以国家退役军人事务部的组建为关键时间节点，从“碎片化”到“一体化”是我国退役军人社会保障治理向现代化转变的基础和背景逻辑。在“碎片化”阶段，我国退役军人社会保障治理容易出现治理层级责任推诿、治理部门互动脱节、治理场域发展滞后等问题。2018年退役军人事务部成立后，我国退役军人社会保障治理组织结构迈入“一体化”结构状态。在一体化改革过程中，我国政府通过完善顶层设计、强化服务与保障、健全管理机制等一系列政策衔接和部门协调措施，释放了退役军人社会保障治理的整合效应，逐步建成涵盖社会保险、就业安置、抚恤优待等不同业务板块的一体化社会保障政策治理体系，并确立以退役军人事务部为核心的科层系统，明晰职责分工，充分发挥各职能部门作用，初步实现了退役军人社会保障事务不同板块的优化、不同功能的融合和不同业务环节的协同。但是，2018年机构改革以后，我国退役军人社会保障治理仍需深入研究如何完善整体性治理框架，从整体上优化治理层级、部门和场域的改革路径，强化整合、协调和联动机制，推动退役军人社会保障全面实现整体性治理转型。

在机构改革的驱动下，我国通过全面整合政策治理体系、协调联动治理主体、系统完善协同治理机制，推动了退役军人社会保障一体化治理格局在全国迅速建立，并形成了多层次的退役军人社会保障政策治理体系（见图3）。一是退役军人社会保险方面，引入现代化的养老保险、医疗保险、伤亡保险，并规范军人保险关系。二是退役军人就业安置治理方面，形成了计划分配、自主就业创业等有机衔接、系统完备的安置办法，并逐步建立包含适应性培训、职业技能培训、学历教育和终身学习在内的整体性教育培训体系。三是退役军人抚恤优待治理方面，退役军人抚恤优待已经形成了包括死亡抚恤、伤残抚恤、住

房优待、子女教育优待、医疗保障等内容在内的政策体系。2018 年国家退役军人事务部组建后，通过动员多部门联合提供优抚服务并启动优待证的申领发放，逐渐提高优抚服务、管理信息化水平。

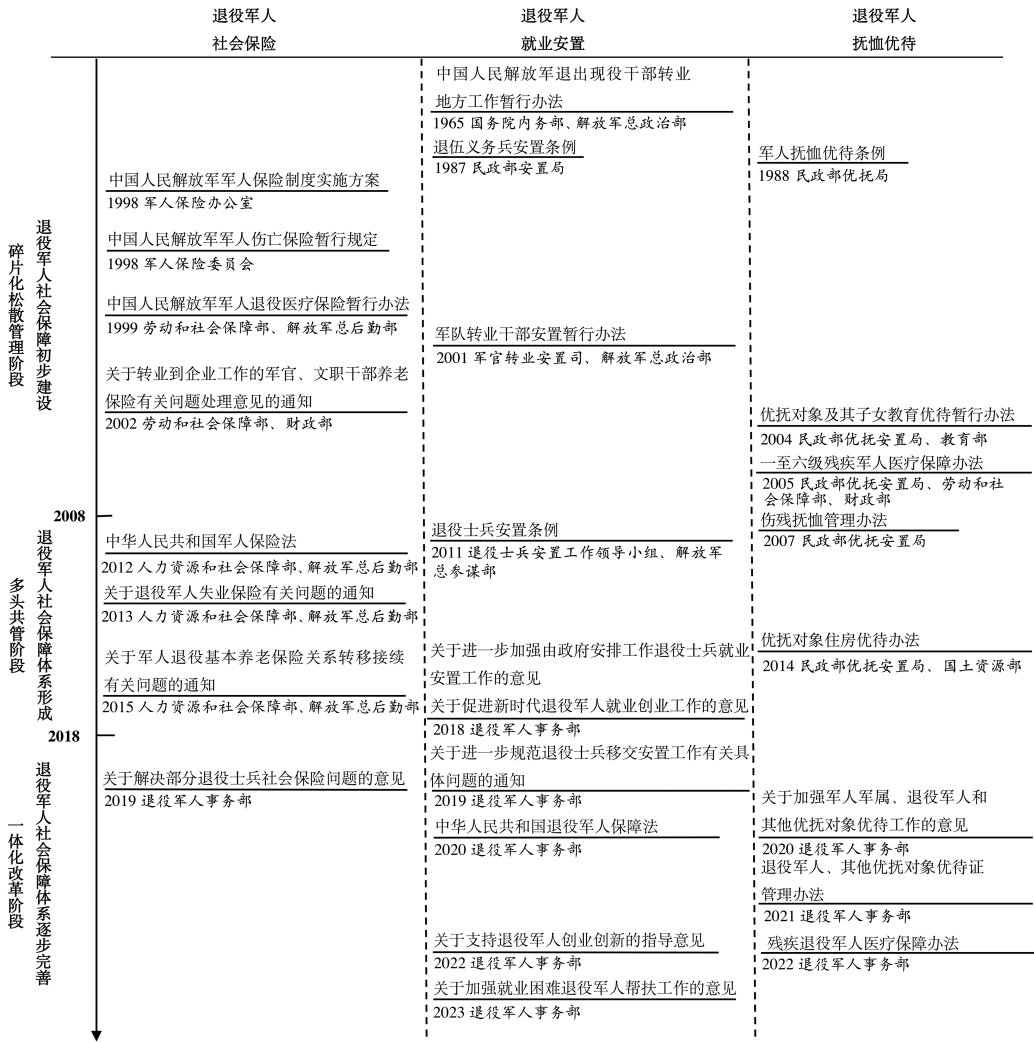


图3 退役军人社会保障治理阶段与政策体系框架

注：横线上方为政策名称，横线下方为政策发文时间与主要的政策实施领导部门。

资料来源：作者自制。

（二）我国退役军人社会保障一体化改革的实践逻辑

1. 层级逻辑：结构重塑与服务体系全覆盖

在治理层级维度，退役军人社会保障一体化改革遵循结构重塑与服务体系全覆盖的实践逻辑。伴随退役军人社会保障一体化改革进程，我国政府重塑了

退役军人治理主体层级，通过采取“以点带面、整体推进”的工作方式，按照行政规划分级设立退役军人事务部、厅、局、服务中心、服务站，并推进各层级退役军人事务部门明确机构设置、服务场地和经费保障，实行规范化、标准化、专业化建设，以便进行科学合理的职能分工，清晰划分退役军人社会保障事务在顶层设计、政策落实等各个方面权责的基本配置，实现从中央到地方退役军人社会保障服务体系全覆盖。结构重塑与服务体系全覆盖的层级逻辑不仅有助于提升退役军人社会保障业务的办理质量，更逐步推动了退役军人社会保障治理主体结构的优化改革，从而弥合了纵向层级结构的治理缝隙。

2. 部门逻辑：职能整合与社会力量共治理

面对治理结构横向碎片化问题，我国按照职能整合与社会力量共治理的部门逻辑实施一体化改革。我国退役军人社会保障治理的主体部门不仅包括政府部门，还涉及企业和社会组织。一方面，一体化改革前，与退役军人事务相关的政府部门职能分散化与利益摩擦往往导致各部门之间难以协同，交叉执法、权责不清、职能重叠、关系难以协调等问题无法完全避免。“2018 年国家退役军人事务部成立后，统一归口办理退役军人社会保障业务的部门出现（20220929，某市转业军官）”^①。国家退役军人事务部的成立打破了长期由民政部和人社部分管退役军人社会保障事务的行政体制，整合了中央军委政治工作部、后勤保障部在退役军人社会保障领域承担的职责，职能整合逻辑的深入融合一定程度上实现了制度效能最大化（李卫海、王金虎，2021）。另一方面，社会力量不断参与我国退役军人社会保障治理。“随着治理过程的推进，逐渐形成了政府主导、企业和社会组织共同参与的多元治理格局，企业与社会组织在退役军人就业安置和抚恤优待方面的贡献逐渐增多（20220926，某市退役士兵）”。在现阶段，政府主要通过税收优惠、基金设立、表彰奖励等形式吸引鼓励企业和社会组织参与到退役军人社会保障治理体系中，为退役军人提供就业创业、抚恤优待等服务支持^②。政府内部职能整合与政府外部社会力量共同参与治理的双管逻辑，助推了退役军人社会保障事务的决策统一并激发了社会活力（王增文，2021）。

3. 场域逻辑：国家补偿与权益保障相结合

自 2018 年机构改革后，我国退役军人社会保障治理场域结构不断理顺优

① 20220929 表示访谈日期为 2022 年 9 月 29 日。下同。

② 《关于促进新时代退役军人就业创业工作的意见》（退役军人部发〔2018〕26 号）、《关于进一步规范退役士兵移交安置工作有关具体问题的通知》（退役军人部发〔2019〕79 号）均强调，通过军地以及政府、企业、社会三者协同配合、同向发力，推动退役军人自主灵活就业与政府计划分配安置相结合。

化,服务内容更加全面化、系统化,从传统以优抚和安置为主的局部保障转向经济补偿和权益保障并重的整体保障,这既体现了补偿性和发展性相结合的分层治理结构观,也彰显了国家补偿和权益保障相结合的场域优化逻辑。一方面,作为我国特色军转安置制度发展的时代产物,国家给予退役军人一定的货币补偿,是军官工资待遇的一种延伸。另一方面,为退役军人提供相应的社会保险、就业安置、抚恤优待等服务,是维护退役军人这一特殊群体社会保障权益的体现(韩君玲、王一宏,2021)。2018年退役军人事务部成立后,国家通过机构改革,在整合重塑治理主体职能部门层级的基础上,贯彻国家补偿和权益保障并重的逻辑原则,塑造了以退役军人社会保险、就业安置和抚恤优待为主的系统化治理场域。

4. 工具逻辑:数字赋能与权责匹配相适应

机构改革前,在科层逻辑纵深发展、资源禀赋受限与退役军人群体身份特殊的结构性背景下,我国退役军人社会保障工作往往依赖单一的、松散的行政指令。退役军人事务管理机构一体化改革以来,随着机构改革与技术治理的深入实施,以互联网、云计算等技术嵌入形成的数字化治理工具逐渐被运用于退役军人社会保障治理。此外,为满足退役军人权益保障的真实需求,国家陆续出台《中华人民共和国退役军人保障法》等系列政策法规,要求加强退役军人社会保障工作的信息化建设,统筹优化相关信息系统的建设、维护和信息安全管理等工作,以推进信息化驱动引领赋能作用。退役军人社会保障治理工具按照数字赋能与权责匹配相适应的逻辑,推动科层逻辑下的制度结构、工作结构与信息结构进行调整、优化和升级,并通过数字嵌入与机制融合,提升治理主体权责匹配程度与落实水平。在数字技术治理工具与退役军人社会保障治理层级、部门和场域逐渐发展融合的背景下,退役军人社会保障治理流程将实现优化再造,治理效能亦会得到极大提升。

四、我国退役军人社会保障一体化改革的内生困境

(一) 退役军人社会保障治理层级压力结构性下沉

随着2018年机构改革的纵深推进,国家、省、市、县、乡、村六级退役军人服务体系的一体化模式打破了传统官僚制架构下的治理碎片化困局,一定程度上实现了决策权的相对集中。但是,我国退役军人社会保障治理决策、组织职能和部门利益之间的权责分配关系跨越军地两方,机构改革后不同的治理层级并未完全按照权责、资源分配的理想状态进行落实。并且,机构改革使退役

军人社会保障治理的压力逐步下沉到基层。由于不同层级退役军人事务管理部门之间的权责配置和协同目标不一致，基层退役军人事务部门存在缺乏话语权和权责模糊的问题。虽然地方政府专门成立退役军人服务站（中心）来负责退役军人的就业安置、抚恤优待等事务，但是基层退役军人服务站（中心）的社会保障资源整合和组织协调能力往往较弱。“基层退役军人服务站基本只配备了站长作为主要的人手，在工作人员少的情况下，上级部门安排的事情却很多（20220928，某镇退役军人服务站站长）”，这使得基层执行人员在政策执行时面临人手压力与专业局限。长期来看，持续的事权下移和责任分摊不协调，可能会加剧各层级退役军人社会保障治理权责不匹配的矛盾。

（二）退役军人社会保障治理部门协调联动难理顺

我国退役军人社会保障事务治理横向跨越多个主体，但政府内各部门之间以及公私部门之间的合作治理联动机制较薄弱。在政府内部，当前除退役军人事务部外，各级民政、人社、财政、医保等部门仍然对退役军人社会保障事务负有不同职责，但不同政府部门提供的资源要素和执行机制往往缺乏足够的联动。在资源有限的情况下，协同部门难免会与退役军人事务部的直接管理部门产生利益摩擦，从而更多采取“选择性参与”的避责行为，再加上退役军人事务部与其他部门之间信息联通程度较低的问题，很难在整体上形成有效联动的治理秩序。“退役军人事务部成立后，在事权划分上，只要是退役军人的事，就需要由退役军人事务管理机构牵头负责。但是，下属的各级管理机构主要都是被动应付，权责是不对等的。同时，退役军人事务部内设不同机构之间缺乏融合，机构改革背景下条块之间的矛盾非常突出（20220928，某市转业军官）”。能力与压力的不平衡、职能与责任的不适配致使多部门协同下执行力不足，使得退役军人社会保障治理过程存在大量“缝隙”，难以形成完整的治理闭环。

此外，在退役军人社会保障治理框架下，企业与社会组织在退役军人社会保障治理场域中扮演重要的协同角色，承担着为退役军人提供就业岗位、培训支持、志愿服务、优抚服务等多重功能，但是退役军人事务管理机构改革后，企业与社会组织依然处于被动参与状态（尤东晓，2021）。“企业为退役军人提供的定向岗位招聘少，就业培训浮于表面，社会组织等社会力量则几乎很少出现在退役军人社会保障治理场景中（20220929，某市退役士兵）”。总体来看，现有退役军人社会保障治理格局尚未全面建立政府、企业、社会组织等不同主体之间的横向沟通协调和整体性联动机制。

（三）退役军人社会保障治理场域结构分散化

机构改革后，我国退役军人社会保障治理场域结构依然具有分散治理特征。

一是退役军人社会保险转移接续机制存在制度性障碍。由于军人退役后需要在不同的社保制度与统筹地区之间流动,尤其是对于跨统筹区多次流动就业及异地安置的退役军人,其社会保险转接程序和内容缺乏政策指引,会造成退役军人跨统筹区社会保险转续问题(岳宗福、李赛赛,2020)。二是退役军人就业安置治理方面,就业创业支持以及就业创业能力培训体系之间的链接未形成闭环,一定程度上忽视了制度操作的单向性与对象诉求的复杂性。“由于大部分退役军人学历水平不占优势,加之疫情影响下经济形势严峻,与退役军人目前匹配的职业主要集中在安保、畜牧业、种植业、军训培训等领域,他们难以找到较为满意的工作(20220629,某市退役军人事务局工作人员)”。同时,“分层次的、针对性的就业培训缺乏,培训时间比较短,即使培训了(他们)也很难就业(20220928,某市退役士兵)”。三是退役军人抚恤优待治理方面,现阶段退役军人抚恤优待仍然停留在基础性保障阶段,与其他社会保障政策之间衔接不畅。针对退役军人养老、医疗、住房、基本生活等多方面的抚恤优待与现行的社会福利、社会救助、失业保险等相关社会保障制度之间存在交叉,且抚恤优待水平的地区不均衡问题比较突出。此外,对具备特殊情况的老年、伤残等退役军人,社会保障治理缺乏全过程、全生命周期的闭环式管理。“退役军人社会保障体系对已退役多年的中老年退役军人群体的政策引导与后续支持有所忽视,表现出断崖式的、非连续的治理现象(20220927,某市退役士兵)”。针对伤残退役军人的身体和心理脆弱状况,相应的优待服务匹配不到位。

(四) 退役军人社会保障治理工具整合性运用不畅

首先,关于纵向层级权责与资源不匹配的问题,政府部门往往借助科层体制下达命令和任务,权责清单、资源清单等纵向整合治理工具的实施存在一定偏差。例如,仅对部分县级及以上退役军人事务部门的权责与资源进行了相应规定,而给予基层部门的权责清单与资源清单往往缺位或不明晰,不利于维护退役军人的社会保障权益。其次,治理部门难以协同。研究发现,在政府内部,与退役军人社会保障事务相关的联席会议、专项领导小组等治理工具的运用存在一定的体制机制障碍。“现实中,由于不同部门之间本就存在一定的摩擦,退役军人事务部将其他部门的部分职能拿走,但某种程度上说,目前退役军人事务部自身权力不够,因此,我国需要运用相应的联席会议、领导小组等方式来协调不同部门共同参与(20220929,某市转业军官)”。并且,当前退役军人联席会议制度更多集中于市级与县级层面,部分省份并未建立省级联席会议制度,或缺乏省级专项领导小组对退役军人社会保障的不同事务进行深入协调。同时,

我国现阶段集中运用单一传统型的“财政激励+政府购买”工具来解决企业和社会组织被动参与治理的问题，而“项目带动+荣誉激励”工具运用欠缺，导致企社参与动力不足。最后，关于场域结构分散化的问题，当前我国对于不同场域内的政策体系衔接有所忽视，未重视运用专项规划类工具对不同场域具体政策体系进行整合优化。

根据整体性治理理论，现代化信息技术有助于打破政府“条-块”结构引致的层级间、场域间、部门间、地区间的碎片化治理困局，实现无缝隙治理，降低治理成本。然而，在一体化改革进程中，虽然国家退役军人事务部印发了《关于加强退役军人事务信息化建设的指导意见》《全国退役军人信息化工程地方平台建设指南》等一系列指导性文件，但目前部分地区所建设的网上信息化平台主要为垂直服务，平行地区、部门之间缺乏有效的信息化交流平台，各地、各部门之间缺乏数据查阅权限，信息共享仍停留在互助查询等基础阶段。“退役军人事务部已经建设了部门内部的共享信息系统，但只有退役军人事务部的工作人员方可登录，其他部门目前没有被授权，无法查看相关信息（20220928，某镇退役军人服务站站长）”。

数字技术除了在不同地区、部门之间运用不畅外，在赋能退役军人社会保障具体场域事务办理的过程中仍然存在阻碍。退役军人的社会保险账户信息、就业安置的网络数据在跨区域、跨部门和跨险种层面的对接以及集中管理方面仍然存在技术障碍，未完全实现智能化操作。“退役军人社会保障相应手续办理需要全部填写纸质版材料，而且很多表格没有明确规范相应的填写内容（20220930，某市转业军官）”。在就业安置场域，招聘信息、培训信息更新也不及时，退役军人难以第一时间接收到相对应的就业信息（王沙骋等，2020）。“退役军人事务管理机构有退役军人所有的信息材料，在办理退役军人社会保障业务时，退役军人事务局应当直接勾选相对应的业务，去跟其他机构协调和联系，退役军人到退役军人事务局一次性办好即可，但是现实中退役军人管理机构能够直接为退役军人提供的服务偏少，不同部门之间业务不互通（20220928，某镇退役军人服务站站长）”。以上现象和问题反映出我国退役军人社会保障治理体系仍然存在信息技术应用障碍，不利于为退役军人提供协同高效服务。总体而言，在一体化改革背景下，我国退役军人社会保障治理工具运用不畅，加之退役军人社会保障诉求的复杂性，退役军人社会保障治理呈现出治理要素联动不畅和配置错位的局面。

五、一体化改革背景下我国退役军人社会保障的整体性治理转向

（一）统筹整合：明晰纵向层级权责资源匹配网络

现阶段，我国已经建立退役军人事务部作为退役军人社会保障的主导治理机构，但退役军人事务部内部不同层级所发挥的治理效用，会对退役军人社会保障的服务质量造成直接影响。当前退役军人事务部层级权责与资源分配不均的状况有待解决。一方面，加强央地联动，强化退役军人事务部的统领地位，统筹各级退役军人事务管理部门的治理资源，实现资源合理分配。另一方面，进一步明确国家、省、市、县、乡、村各级部门的职能侧重点与权责分配，退役军人事务部主要负责顶层设计，包括制定政策、引导舆论、组织活动、资金拨款等内容；退役军人事务厅、局主要负责所在省、市、县三级的退役军人社会保障政策制定、政策实施指导与协调落实；省、市、县的服务中心以及乡镇（街道）、村（社区）的退役军人服务站负责具体事务办理，规范精简事务办理流程，对基层服务中心（站）应给予足够的资金、人力资源支持，以确保退役军人事务办理落到实处，减少复杂的行政流程与科层依赖程度，突出服务导向。

（二）协同联动：强化横向部门事务协调联动机制

根据整体性治理框架，我国退役军人社会保障治理机制要求突破条块分割和单一部门内循环模式，应解决政府内部不同部门、功能之间的协作“碎片化”以及企业、社会组织参与“被动性”的问题。具体建议如下：一是构建政府内部协调联动机制。我国退役军人社会保障治理所涉及的政府内部横向部门较多，包括退役军人事务部、军区系统、民政、人社、医保、财政等部门，需要构建沟通平台载体，制定多部门合作清单，实现各部门之间信息互通、资源共享，创建以退役军人事务部为统领核心的多部门协同治理机制。二是通过整体性设计和系统性建设，塑造政府引领、企社共同参与的治理网络。在社会保险场域，各级退役军人事务管理部门和用人单位需要积极落实退役军人社会保险关系转移接续工作，并鼓励引导企业和社会组织以公益慈善等方式参与到退役军人补充保险项目的筹资与服务之中。在就业安置场域，通过物质激励和精神激励相结合的方式促进政府、企业、社会共同搭建平台，为退役军人提供精准就业安置服务。在抚恤优待场域，推动企业、社会组织参与退役军人抚恤优待、健康照护、精神慰藉的服务供给。此外，强化对退役军人就业的后续帮扶，构建覆盖所有退役军人的关爱援助平台，形成政府、企业、社会三方主体共同参与的

退役军人社会保障治理网络。

（三）场域优化：健全多元政策治理体系衔接机制

退役军人社会保障治理工作涉及人员数量多、时间跨度大，任务“上传下达”过程中牵涉到许多政府职能部门，这些因素客观上要求对退役军人社会保障治理场域进行分层分类的衔接改革。在社会保险场域，纵向上参考国家社会保险体系的顶层设计，实现军地一体化社会保险制度的统筹衔接，明确衔接规范的内容，主要包括社会保险项目、保障水平的衔接以及不同就业安置方式的精细化管理，科学统筹并动态调整退役军人社会保险权益。在就业安置场域，着重推进退役军人就业创业能力建设体系（包括适应性培训、职业技能培训等）、退役军人就业支持体系（包括招录编制和条件放宽、就业渠道拓展等）和退役军人创业支持体系（包括创业指导、资金扶持和税收优惠等）三大体系衔接，并及时跟踪统计退役军人就业创业培训意愿，设计实用合理的培训科目，进行订单式、定岗式培训。在抚恤优待场域，遵循普惠和优待叠加的原则，进一步健全完善多样化的抚恤优待模式，统筹制定补助量化标准与动态增长机制，并注重抚恤优待与其他社会保障项目的衔接，科学制定交叉项目的受益顺序与流程，做好待遇归集和衔接工作。

（四）工具融合：多重工具综合赋能无缝隙治理

从退役军人社会保障治理实践来看，政策目标不断叠加，治理层级、部门与场域面临内生困境，但治理工具仍然无法完全满足退役军人社会保障整体改革的需要。面对纷繁复杂的退役军人社会保障治理问题，需要综合运用多种工具，最大程度地释放退役军人社会保障制度治理效能。首先，针对治理层级压力下沉问题，应重视制定基层部门相应的权责清单和资源清单，划清其职责范围、尽职要求与必备资源条件，同时，权责清单与资源清单不仅仅是严谨规范的制度形式，更应具备较强的灵活性，完善权责清单和资源清单的动态监管与制度链接，从而使退役军人社会保障治理层级压力分配与治理进程匹配。其次，针对治理场域结构分散化问题，充分利用规划类治理工具，通过战略推动社会保险、就业安置与抚恤优待三大场域的内容优化，从而完善其与我国一般社会保障制度之间的政策衔接。再次，针对政府内部治理部门协调困难现象，构建部门间的议事协调制度，深入实施省级联席会议、领导小组或委员会制度，在省级层面组建退役军人社会保险、就业安置、抚恤优待等专项治理工作小组，整合治理力量以提高治理效率。最后，针对政府外部企业和社会组织被动参与的问题，融合利用“项目带动+荣誉激励”工具，以项目赋能带动社会组织

企业项目实施,考虑建立企业和社会组织履行社会责任的认定和发布平台,探索激发社会活力。

在层级统筹、部门协调、场域优化的全过程中,都需要坚持技术和制度的双轮驱动。作为实现退役军人社会保障整体性治理转向的关键性工具,运用数字技术建立统一、兼容、共享的信息资源管理和信息共享平台,方能提升治理系统性、整体性、协同性,推动跨部门合作,做到“全国一盘棋”,最终真正实现整体智治。为了实现以上目标,一是把信息共享技术应用于退役军人社会保障治理的权责适配、流程优化和业务衔接,为退役军人提供无缝隙的整体性治理服务。将可公开的退役军人保险数据与国家社保信息平台对接,开展退役军人电子信息采集、档案管理、机构台账管理、数字化共享和伤残军人抚恤金资格年度智能化审核等工作。二是完善全国统一的退役军人综合业务管理系统,明确技术标准、数据格式和共享接口,为包括基层服务站在内的各级退役军人服务机构和社会平台提供信息交流、“一站式”业务办理等方面的便利。利用退役军人信息管理系统,科学配置分散资源,将退役军人社会保障资源、业务“模块化”嵌入到不同的治理场景,实现治理要素的快速匹配和智能办理。三是建立覆盖全体退役军人的人才库、企业库、岗位库、法律库、政策库、信息库,通过技术驱动流程,准确识别退役军人的社会保障诉求,实现退役军人社会保障治理需求搜集、信息推送、服务供给和动态反馈的精准化和智能化。四是依托各级退役军人事务管理机构,多点发力、全面完善全国范围内的就业创业动态监测系统,跟进退役军人的就业创业状态,适时提供信息平台、实训基地以及全过程的服务指导。此外,须提升相关主体的信息治理水平,加强退役军人事务部与人社、民政、财政等相关部门之间的联系与沟通,在信息共享的同时,最大程度地降低治理成本,提高信息联动和资源利用效能。

参考文献

- 陈丽君、童雪明 (2021). 科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革. *政治学研究*, 1: 90 - 103 + 157 - 158.
- Chen, L. J. & Tong, X. M. (2021). Bureaucracy, Holistic Governance and the Change of Chinese Local Government's Governance Model. *CASS Journal of Political Science*, 1: 90 - 103 + 157 - 158. (in Chinese)
- 崔成、王艳涛 (2019). 新时代退役军人人力资源开发与管理研究. *行政管理改革*, 7: 110 - 115.
- Cui, C. & Wang, Y. T. (2019). Research of Veterans Human Resource Development and Management in the New Era. *Administration Reform*, 7: 110 - 115. (in Chinese)
- 韩君玲、王一宏 (2021). 新时代我国退役军人保障法制的重构——理论视角与路径选择. *社会保障研究*, 1: 74 - 81.
- Han, J. L. & Wang Y. H. (2021). Reconstructing the Legal System for the Security of Veterans in the New Era: Theoretical Perspective and Path Choice. *Social Security Studies*, 1: 74 - 81. (in Chinese)
- 郝海波 (2022). 整体性治理视阈下政务服务“跨省通办”的现实困境和实践进路——以婚姻登记“跨省通办”试点为例. *中国行政管理*, 6: 12 - 18.
- Hao, H. B. (2022). The Realistic Dilemma and Practical Approach of “Cross-Province Access” to Government

- Services from the Perspective of Holistic Governance: A Pilot Project of Cross-Provincial Marriage Registration as an Example. *Chinese Public Administration*, 6: 12–18. (in Chinese)
- 江治强 (2017). 优抚制度改革顶层设计的若干思考. 行政管理改革, 1: 52–56.
- Jiang, Z. Q. (2017). Some Thoughts on the Top-Level Design of the Reform of the Merit System. *Administration Reform*, 1: 52–56. (in Chinese)
- 李卫海、王金虎 (2021). 新时代退役军人权益保障制度的完善思考. 法学杂志, 42(7): 112–123.
- Li, W. H. & Wang, J. H. (2021). The Improving Thinking of the Rights and Interests Guarantee System for Veterans in the New Era. *Law Science Magazine*, 42(7): 112–123. (in Chinese)
- 李玉倩、陈万明 (2018). 当前我国退役军人管理保障机构的设置研究. 中国行政管理, 8: 80–84.
- Li, Y. Q. & Chen, W. M. (2018). A Research on the Establishment of the Veteran Administration and Guarantee Agency. *Chinese Public Administration*, 8: 80–84. (in Chinese)
- 王增文 (2021). 中国退役军人工作体系的决策逻辑与机制重塑. 江淮论坛, 5: 155–161.
- Wang, Z. W. (2021). Decision Logic and Mechanism Remodeling of the Work System of Chinese Veterans. *Jiang-huai Tribune*, 5: 155–161. (in Chinese)
- 王沙骋、祝小茜、张艺博 (2020). 退役军人权益保障：经验、问题与对策. 中国软科学, 7: 16–25.
- Wang, S. C., Zhu, X. X. & Zhang, Y. B. (2020). Protection of Veterans' Rights and Interest: Experiences, Problems and Countermeasures. *China Soft Science*, 7: 16–25. (in Chinese)
- 尤东晓 (2021). 新时代退役军人创业制度法律保障研究. 法学杂志, 42(7): 124–135.
- You, D. X. (2021). The Legal Support to Veterans' Entrepreneurship in the New Era. *Law Science Magazine*, 42(7): 124–135. (in Chinese)
- 岳宗福 (2020). 中国退役军人管理保障体制变革的理路与前瞻. 行政管理改革, 3: 57–65.
- Yue, Z. F. (2020). Reform Logic and Prospect of Chinese Veterans Management and Guarantee Institutions. *Administration Reform*, 3: 57–65. (in Chinese)
- 岳宗福、李赛赛 (2020). 新时代退役军人医疗保险接续：机制重构与政策完善. 天津行政学院学报, 22(4): 77–84.
- Yue, Z. F. & Li, S. S. (2020). China's Medical Insurance Continuity for Veterans in the New Era: Mechanism Reconstruction and Policy Improvement. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 22(4): 77–84. (in Chinese)
- 张立荣、刘毅 (2014). 整体性治理视角下县级政府社会管理创新研究. 管理世界, 11: 178–179.
- Zhang, L. R. & Liu, Y. (2014). Research on Social Management Innovation of County Governments from the Perspective of Holistic Governance. *Journal of Management World*, 11: 178–179. (in Chinese)
- 竺乾威 (2008). 从新公共管理到整体性治理. 中国行政管理, 10: 52–58.
- Zhu, Q. W. (2008). From New Public Management to Holistic Governance. *Chinese Public Administration*, 10: 52–58. (in Chinese)
- Cao, Y., Meng, K., Chen, Z., Wang, P., Li, S. & Tang, N. (2019). From Decentralization to Integration: The Development of Social Welfare Services for Disabled Veterans in China. *Disability & Society*, 34(6): 998–1003.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494.
- Gao, X., Song, Y. & Zhu, X. (2013). Integration and Coordination: Advancing China's Fragmented E-government to Holistic Governance. *Government Information Quarterly*, 30(2): 173–181.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Zhao, C. & Guo, J. (2022). Are Veterans Happy? Long-Term Military Service and the Life Satisfaction of Elderly Individuals in China. *Journal of Happiness Studies*, 23(2): 477–508.

责任编辑：朱亚鹏