

共同富裕目标下退役军人安置保障能力 的评价与强化

孙 峰 宁佳明*

【摘要】共同富裕是社会主义的本质要求，退役军人是共同富裕不可或缺的群体。妥善安置退役军人有利于预防和解决该群体的贫困问题，是关乎新时代国家安全、社会稳定和全民共同富裕的国家重点工程。然而，通过建构指标并进行实证评估发现，当下退役军人安置保障能力存在价值引领偏颇、知识储备欠缺、技术应用生疏等不足，这或许将会对实现共同富裕、维护军队和社会稳定带来潜在风险。论文基于实证分析结果和系统组织理论，设计了退役军人安置保障的多维复合型能力强化模式，该模式以关注退役军人安置保障特点为前提，立足新时代、新机构和新挑战，实施价值、知识和技术的多维度强化，旨在克服退役军人安置保障能力困境并最终达到共同富裕目标。

【关键词】共同富裕 退役军人 安置保障 能力评价 能力强化

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 04-0036-17

一、问题的提出

社会公平理论和人类发展史共同表明，发展到一定阶段的生产力必须遵循效率与公平统一的原则，否则便会陷入衰退。党的十九届六中全会指出，“加快国防和军队现代化，协同推进人民富裕”。共同富裕是社会主义的本质要求，其以共建共享和全民全面富裕为内涵；退役军人作为社会安全稳定的重要压舱石，

* 孙峰，东南大学人文学院副教授，民政部政策理论研究基地合作单位（西北大学）副主任；宁佳明，西北大学公共管理学院硕士研究生。感谢中山大学朱亚鹏教授、中国人民大学郭瑜教授、浙江大学刘涛教授在《公共行政评论》第六届青年学者论坛上对本文的精彩点评，同样感谢匿名评审专家和编辑部提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“网络时代我国参与式政策议程设置现代化研究”（20CZZ023）。

是共同富裕不可或缺的群体（游光荣，2018）。我国退役军人数量庞大，而且每年以数十万的速度增加，对退役军人进行妥善安置保障是建党百年的重要奋斗经验，也是关乎军队、社会稳定和共同富裕的国家重点工程（栗进英，2020）。

自中国共产党成立至今，退役军人安置保障工作百年来从萌芽走向不断完善，始终与国家发展和社会主要矛盾转变同步，其能力建设也经历了从外在干预到内在激活，再到系统服务的不断强化提升（王增文，2021）。以我国国家和军队建设中的标志性事件为划分标准^①，退役军人安置保障能力呈现出阶段化演进特征（刘纪达、王健，2019），从武装斗争能力、生存修复能力到发展保障能力，再到当今的现代服务能力（见表1）；而退役军人事务部的成立则标志着退役军人安置保障工作进入深度完善阶段，该时期退役军人安置保障工作聚焦共同富裕主题，呈现出继承性、开拓性和创制性特征。

表1 建党百年退役军人安置保障核心能力转变

	武装斗争能力	生存修复能力	发展保障能力	现代服务能力
对应阶段	萌芽探索时期	初步建立时期	恢复调整时期	深度完善时期
阶段特点	曲折探索、朴素管理	建设—停滞摇摆发展	承上启下过渡	创制性开拓
建设导向	战争导向	生存导向	发展导向	应需导向
本质属性	军事属性	政治属性	社会属性	服务属性
重点内容	退役优抚、恢复安置	基础性合理安置	灵活就业、多元安置	共同富裕

资料来源：作者自制。

在新时代共同富裕的目标下，退役军人安置保障能力被赋予更重要的地位。我国第一部退役军人基本法《中华人民共和国退役军人保障法》于2021年1月1日起正式施行，对退役军人的安置保障和共同富裕具有里程碑式指导意义（郑功成，2020）。就宏观而言，实现退役军人共同富裕是社会主义的本质要求和国家治理现代化的应有之义。退役军人安置保障工作属于军队治理，涉及共同富裕、社会治理、特殊群体抚恤安置等不同范畴，不仅需要本领域的价值引导、知识支撑与技能辅助，在共同富裕目标下更要与广泛的社会网络协同嵌置，走向共同富裕是社会主义本质和国家治理现代化对退役军人安置保障工作的具体

^① 萌芽探索、初步建立、恢复调整、深度完善四个阶段划分的标志性事件及其时间节点依次为：新中国成立（1949年）、改革开放（1978年）、退役军人事务部成立（2018年），与“退役军人安置保障工作百年来从萌芽走向不断完善，始终与国家发展和社会主要矛盾转变同步”的文献观点一致。

要求。就中观而言,推动退役军人安置保障能力提升,是“以人民为中心”思想和共同富裕战略对退役军人工作的具体要求。习近平总书记指出,“在共同富裕路上,一个都不能掉队”。退役军人安置保障工作要关注退役军人这一特定服务对象,聚焦“以退役军人共同富裕为中心”的特定任务。就微观而言,实现共同富裕是退役军人安置保障工作提质升级的阶段性要求。进入深度完善时期,退役军人安置保障能力从武装斗争、生存修复、发展保障,转变为以实现退役军人共同富裕为重点的现代服务能力,由被动单一安置向主动回应退役军人全面需求过渡,由权益维护向高质量服务、实现共同富裕转变(周悦、崔炜,2021)。总之,提升退役军人安置保障能力是对共同富裕战略的响应,有利于预防和解决退役军人的贫困问题,是关乎新时代国家安全、社会稳定和全民共同富裕的较为关键而又容易被忽视的议题。

二、文献回顾

退役军人安置保障是一个跨学科议题,其内涵涉及社会保障、军事、经济、行政、心理等不同学科。亚当·斯密(1776)从经济学视角指出国家必须要为士兵(包括退役军人)提供足够的生存资料和酬劳,士兵家属同样在照顾范围内;阿尔蒙德和鲍威尔(2007)从政治学视角将“恩庇侍从”理论应用于国家与军队关系的研究中,认为国家须通过公共财政保障退役军人及军属的生活水平,并给予相应优惠及优待政策;罗平飞(2006a)、张伟佳(2009)立足社会学视角,认为退役军人就业安置实质上是一种再社会化过程,是社会保障体系的重要组成部分;韩君玲和王一宏(2021)基于法学视角指出退役军人安置需要依法合规。

除了在内涵上跨学科外,退役军人安置保障目标也是复合的。首先,退役军人安置具有鲜明的社会保障属性。维什涅夫斯基和王琳(2019)将退役军人安置界定为政府主导、各部门协同的社会保障制度;李卫海和王金虎(2021)关注退役军人安置最终效果的社会福利性质。其次,部分学者将退役军人安置界定为国家补偿行为。英格等(2011)认为军人心理状况的改变会影响其就业安置,因此国家应格外重视退役军人的心理补偿感;李玉倩和陈万明(2018)认为退役军人安置属于国家对退役军人提供纯公共物品进行合理弥补的延伸。此外,朱亚鹏和喻君瑶(2021)认为退役军人安置应关注优抚与生存需求属性;罗平飞(2005)认为退役军人安置流程体现出鲜明的公共产品性、特殊保障性和利益调节性;李瑰华(2014)将义务兵退伍安置界定为国家补偿行为,将军

官转业安置界定为国家机关内部的工作调整；韩君玲和王一宏（2021）认为退役军人安置具有防范生活风险和提供褒扬激励的双重属性。

退役军人安置保障工作依托特定的组织机构。就国外而言，杨征兵（2012）发现，美国退役军人安置机构涵盖政府及非政府组织，已形成了从官方到民间、从军内到军外的上下联动的保障机构体系；王沙骋等（2020）以“是否成立专业退役军人安置机构”为标准，横向比较了不同国家的退役军人事务特征。就我国而言，李玉倩和陈万明（2018）依据集体行动困境等理论，认为退役军人安置机构必须改革；刘纪达和王健（2019）发现退役军人安置机构职能会随经济社会发展形势而变化，与退役军人安置政策形成双向驱动；岳宗福（2020）基于史实发现新中国成立以来退役军人安置机构带有鲜明的阶段性和时代特征。

退役军人安置保障模式具有多元化和差异性特征。谢丹和陆旭丹（2018）认为美国形成了多元主体有机协同的完善安置模式，英国和澳大利亚形成了依托市场与社会的新兴安置模式；罗平飞（2006b）根据各国经济体制差异，将退役军人安置模式归纳为完全市场化安置、完全计划性安置和市场计划相结合安置；韩君玲和王一宏（2021）根据退役军人身份职级不同，划分出复员、转业等多种安置模式。此外，王众和刘卫东（2019）认为以改革开放为分界点，退役军人完成了由计划安置模式向市场调节模式的转型。

综上所述，国内外学者对退役军人安置保障的研究体现出跨学科特征，视角丰富且外延宽广。国外研究起步相对较早，多从医学、心理学、社会学等视角切入，对退役军人主体特征与安置结果之间的关系进行了偏量化的研究。国内研究厘清了退役军人安置内涵、性质、机构、模式与历史沿革等基本问题，以规范的宏观论述和定性研究为主，但起步晚、成果较少（李玉倩、陈万明，2018），视角集中在退役军人个体生存与生活（高鹏、袁伦渠，2015）。具体到对退役军人安置保障能力的评价而言，现有文献多从征兵、法律建设等视角进行评价（薛刚凌、吴又幼，2012；谢丹、陆旭丹，2018），取得了具有实践意义的结论，但依旧忽视了退役军人安置保障组织的影响，而组织恰恰是退役军人安置保障工作的载体和具体实施者，目前从组织能力及共同富裕角度展开研究的文献较为欠缺。基于此，本文创新点主要有二。一是从组织视角切入对退役军人安置能力的评价。作为退役军人安置的组织基础，我国退役军人事务部门成立时间短，可能存在工作经验不足、权责模糊、路径依赖、人力匮乏等短板，对其能力评价有利于推动新设置组织机构的能力由“新”转“强”。二是紧跟共同富裕的时代背景，从退役军人安置保障能力的“小切口”来探索共同富裕的“大问题”，是对理论相对欠缺而现实较为关切的议题的探索。

三、我国退役军人安置保障能力评价的实证研究

（一）退役军人安置保障能力评价维度与指标设计

安置保障是退役军人事务工作的重要任务，是调和利益关系并采取联合行动的持续过程。回归公共事务治理本意就不难发现，治理的基础是个人或团体的联合体，即组织（唐贤兴，2020）。我国退役军人安置保障工作最主要的组织是各级退役军人事务部门，其组织能力与退役军人安置保障水平息息相关，其中尤以作为治国理政关键的组织干部能力最为重要（马骏等，2019）。因此，本文从作为退役军人安置保障工作基础的组织切入，以组织整体能力和组织成员个人能力为观测维度，遵循目标指向性、简明准确、客观科学和应用性等原则展开实证评估。本文通过文献计量分析和开放式讨论，对共同富裕要求下退役军人安置保障能力评价的要素条目进行收集分析，而后通过德尔菲法进行指标建构和检验，其逻辑如图1所示。

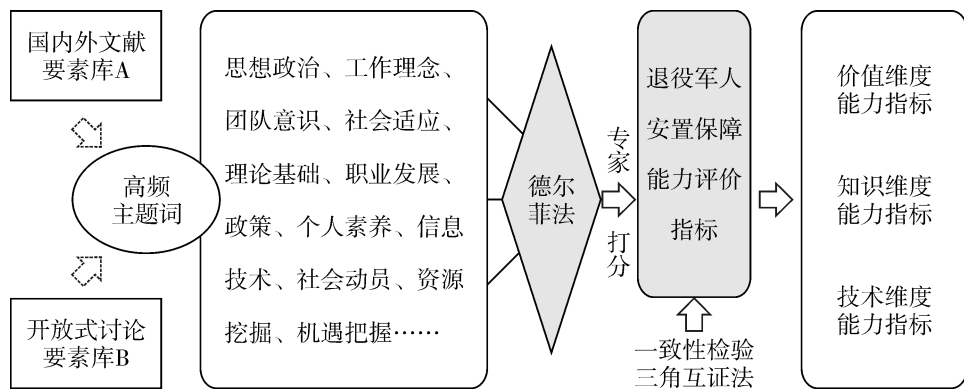


图1 指标设计逻辑

资料来源：作者自制。

第一步，初步确定组织整体和个人能力的评价要素，形成要素库A。对组织整体能力的评价，依据的是公共部门通用评估框架（CAF）中的领导力、人力资源管理、战略与规划、合作伙伴与资源、流程与变革管理等促成要素。对个人胜任力的评价，参考了麦克利兰的人员胜任力“冰山模型”，甄选出知识、技能、社会角色、自我认知、特质和动机等因素。在Web of Science和中国知网，分别以（主题=退役军人安置）AND（主题=领导力/人力资源/战略/合作/流程），（主题=退役军人安置）AND（主题=知识/技能/社会角色/自我认知/特

质/动机)为检索式,筛选出高频主题词形成要素库A。第二步,通过开放式讨论形成要素库B。在要素库A的基础上,融入共同富裕对退役军人安置保障工作“以退役军人融入社会实现共同权利、共同发展和共同享用为核心”的新要求(葛道顺,2021),邀请S省退役军人事务厅干部2名、X大学退役军人事务研究院学者3人,围绕共同富裕与退役军人安置保障能力评价进行开放式讨论,要求参与者筛选出自己认为重要的评价指标形成要素库B。第三步,德尔非法专家评分。在要素库A和B基础上整理出高频主题词50个,重新邀请23位专家(11位S省退役军人事务厅公务员、4位高校教师、4位退役军人代表、4位相关企业和社会组织工作人员)共同打分,排除无关或小概率要素,经过三轮打分基本形成了较为一致的指标,将其归纳为价值、知识和技术三个维度。第四步,对专家打分结果及各要素的维度归属进行科学性检验,均符合一致性要求^①。最终形成了涵盖价值、知识、技术3个维度(包括10个二级指标、35个三级指标)的退役军人安置保障能力评价指标体系(见表2)。

表2 退役军人安置保障能力评价指标

一级指标	二级指标	三级指标
	思想政治立场站位与把控(A-1)	对退役军人安置政治性的认识(A-1-1);对退役军人安置协调性的认识(A-1-2);对退役军人安置任务特殊性的认识(A-1-3);对退役军人安置艰巨性的认识(A-1-4)
价值维度的能力指标(A)	服务退役军人理念意识(A-2)	补齐退役军人基本公共服务短板意识(A-2-1);退役军人安置保障服务创新与提质升级观念(A-2-2);增强拥军氛围意识(A-2-3)
	开放合作意识与能力(A-3)	上下级部门合作意识(A-3-1);本部门队伍整合与协调意识(A-3-2);同级部门合作意识(A-3-3);政府与社会力量合作意识(A-3-4)

^① 检验1:借助SPSSAU对Kendall一致性系数进行检验, $P < 0.01$ 且Kendall系数值等于0.912,表明专家对各指标评价具有较高一致性。检验2:三角互证法检验。通过资料三角形、研究者三角形和方法论三角形,确认指标体系中各要素归属维度的科学性。检验3:外部一致性检验。另邀请专家名单外的7位学者对指标及其归属维度进行打分,相互同意度达到92.55% [相互同意度=相互同意的数量/(相互同意的数量+相互不同意的数量)],高于迈尔斯和休伯曼90%即为合格的标准。

(续上表)

一级指标	二级指标	三级指标
知识维度的能力指标 (B)	掌握退役军人社会适应理论 (B-1)	掌握社会角色与认知行为理论 (B-1-1); 掌握社会支持理论 (B-1-2); 掌握退役军人社会再适应相关理论 (B-1-3)
	掌握退役军人职业发展知识 (B-2)	掌握退役军人就业心理知识 (B-2-1); 掌握职业规划、咨询、评估、培训、指导知识 (B-2-2); 掌握退役军人就业资源获取知识 (B-2-3)
	掌握退役军人安置基础常识 (B-3)	熟知退役军人安置条件 (B-3-1); 熟知退役金和工龄计算办法 (B-3-2); 熟知伤残等特殊情况处理政策 (B-3-3); 熟知退役军人安置方式 (B-3-4)
	具备退役军人安置组织管理知识 (B-4)	具备组织领导力素养 (B-4-1); 熟知退役军人安置组织职能 (B-4-2); 熟知退役军人安置科学决策知识 (B-4-3)
技术维度的能力指标 (C)	熟悉使用信息技巧 (C-1)	掌握信息检索技巧 (C-1-1); 掌握信息传播宣传技巧 (C-1-2); 掌握信息整合技巧 (C-1-3); 熟悉信息工具使用 (C-1-4)
	掌握社会动员技巧 (C-2)	掌握家庭与朋辈动员技巧 (C-2-1); 掌握政策倡导技巧 (C-2-2); 掌握公共部门与社区动员技巧 (C-2-3)
	具备挖掘退役军人需求与优势的技巧 (C-3)	掌握分析退役军人需求技巧 (C-3-1); 掌握退役军人外在资源挖掘技巧 (C-3-2); 掌握退役军人发展机遇把握技巧 (C-3-3); 掌握退役军人内在优势分析技巧 (C-3-4)

资料来源: 作者自制。

1. 价值维度的能力指标

价值维度的能力指标涵盖退役军人安置保障工作的价值导向和伦理诉求。一是思想政治立场站位与把控能力, 包括对退役军人安置保障工作的政治性、协调性、特殊性和艰巨性的工作性质的深刻认知; 二是服务退役军人的理念意识, 包括补齐退役军人基本公共服务短板意识、退役军人安置保障工作服务创新与提质升级观念、增强全社会拥军氛围意识; 三是开放合作意识与能力, 包括政府部门内部整合协调意识, 相关政府部门之间、政府与社会间的合作理念。

2. 知识维度的能力指标

知识维度的能力指标用于测度退役军人安置保障工作人员对相关专业知识的掌握。一是掌握退役军人社会适应理论,包括社会角色与认知行为、社会支持和再适应理论;二是熟悉退役军人职业发展知识,涵盖职业发展心理、职业规划指导、就业资源获取等;三是掌握退役军人安置条件、方式、特殊情况处理等基础常识;四是掌握退役军人安置组织管理知识,包括组织领导力素养、组织机构建设与职能、科学决策等基础知识。

3. 技术维度的能力指标

技术维度的能力指标包括退役军人安置保障工作方法和工具技巧。一是信息技巧,包括工作信息检索、传播、整合及信息工具运用;二是社会动员技巧,即通过家庭、社区、社会组织、朋辈等开展社会动员和政策宣传,助力退役军人安置保障资源多样化;三是挖掘退役军人需求与优势技巧,即对服务对象需求、外在资源、发展机遇及内在优势的精准把握。

(二) 退役军人安置保障能力评价的实证研究

1. 调查问卷

本研究采取自填式互联网调查问卷,引入李克特5级量表进行选项赋值,“很差”记作1分,“差”记作2分,“一般”记作3分,“强”记作4分,“很强”记作5分。根据调查对象不同将问卷分为两类,问卷题目设计都基于三级指标体系,只是题干表述有所区别。问卷一针对退役军人事务系统工作人员(包括基层退役军人工作站人员),问卷二针对退役军人及其家属或遗属、相关企业、社会组织等其他对象。问卷与S省退役军人事务厅联合发放^①,问卷一由S省退役军人事务厅发放至政策法规、思想政治和权益保障、移交安置、就业创业、褒扬纪念、拥军优抚等相关职能部门,以及代表性基层退役军人工作站等组织。问卷二经由退役军人工作微信群等渠道发放至退役军人及其家属或遗属,代表性社区、相关企业与社会组织等其他对象。问卷一回收412份,问卷二回收249份,借助SPSSAU进行检验,两类问卷Cronbach. α 系数分别为0.875、0.826,价值、知识、技巧三个一级指标Cronbach. α 系数平均分别为0.842、0.814和0.883,说明问卷具有较好信度。经计算,两类调查问卷KMO值分别

^① 选取S省作为调研对象,主要根据范埃弗拉、殷等人提出的案例选择典型性、代表性等标准。S省是我国重要兵源地和战区,驻军人员总数和重要部队驻扎数量多,退役军人事务机构成立时间较早,部队高校、相关服务性企业与社会组织在国内具有代表性,相关软硬件配套充分,具有研究典型性。

为 0.865、0.823，经巴特利特球形度检验的两问卷显著性均小于 0.05，其他参数也均满足进行验证性因子分析（CFA）的条件。由于在指标设计第三、第四步已经进行了外部一致性检验，保证了每个指标因子与其所属维度具备较高的对应性，而验证性因子分析也得出每个指标在相应因子上的负荷量均大于 0.5，Cronbach. α 系数都在 0.8 以上，表明样本结构有效性较强。表 3 是问卷调查结果中各项能力得分，每项指标最高为 5 分，得分高低可以衡量退役军人安置保障能力情况。

表 3 问卷调查结果

一级 指标	综合得分			二级指标	得分		
	工作人员	其他对象	平均值		工作人员	其他对象	平均值
价值 能力	3.83	3.80	3.82	思想政治立场站位与把控	3.51	3.66	3.59
				服务退役军人理念意识	4.28	4.13	4.21
				开放合作意识与能力	3.70	3.62	3.66
知识 能力	3.46	3.70	3.58	掌握退役军人社会适应理论	3.67	3.89	3.78
				掌握退役军人职业发展知识	3.56	3.72	3.64
				掌握退役军人安置基础常识	3.22	3.50	3.36
				具备退役军人安置组织管理知识	3.38	3.69	3.54
技术 能力	3.16	3.76	3.46	熟悉使用信息技巧	3.61	3.89	3.75
				掌握社会动员技巧	3.26	3.72	3.49
				具备挖掘退役军人需求与优势的技巧	2.61	3.66	3.14

注：由于三级指标数量较多，其具体得分未进行详细展示；“平均值”为两类问卷得分的平均数；一级指标“综合得分”为各自所辖二级指标得分的平均值。

资料来源：作者自制。

2. 问卷结果补充

为了增加调查问卷可信度，弥补单纯问卷调查深度和周延性不足等问题，本研究通过实地调研、访谈、案例研究等方法，收集了大量材料作为调查问卷结果的验证和补充性论据（见表 4）。访谈提纲与资料收集均以退役军人安置保障能力评价指标为依据。

表4 调研访谈等实证分析情况

	获取方式	资料内容/对象	资料形式（编号）
一手资料	网络搜集	政府网站文件、媒体发布的非转引报道和信息	网络资料（W01 - W20）
	访谈	退役军人代表；退役军人工作相关社会组织、企业、公众代表；退役军人事务系统工作人员；专家学者	访谈笔记（F01 - F15）
	档案查询	中央和地方党政部门的相关政策文件	档案文件（D01 - D10）
	观察记录	实地调研退役军人事务部门的观察记录	田野笔记（G01 - G10）
二手资料	网络搜集	微博、微信、论坛、贴吧等转载或整理的信息	网络资料（W021 - 30）
	文献	国内外论文、专著等	文献资料（L01 - L10）
	第三方	社会机构发布的蓝皮书、行业报告等	统计与调研报（T01 - T10）

资料来源：作者自制。

四、共同富裕之困：退役军人安置保障能力的现实挑战

（一）价值引领能力偏颇：立场把控、服务理念与开放合作意识滞后

第一，缺乏坚定的思想政治立场把控能力。根据问卷分析结果^①，该二级指标平均得分为 3.59 分，是价值能力维度得分最低的二级指标。经济发展和制度改革并不能对干部观念起到有效推进或遏制作用（倪星、原超，2014），而坚定的思想政治立场则可以。当下退役军人安置保障部分工作存在阶段性、分散性、局限性、“服务超载”与“过度期望”等状况（朱亚鹏、喻君瑶，2021），这与退役军人组织对安置任务的特殊性、协调性和艰巨性认识不到位有关。第二，未形成充分的开放合作与紧密的团队意识。退役军人安置保障是统筹合作的战略过程，纵向上需要各级组织部门科学分工履职，横向上需要协调政府、社会力量共同满足退役军人的个性化需求。但是，当前中央、地方和基层退役军人机构纵向联动网络不完善，横向上地区、部门间联系不紧密，组织成员凝聚力和整合性也需提升，尤其是“政府与社会力量合作意识”得分仅为 3.65，是该二级指标下得分最低的三级指标，表明组织的思维开放性和对社会力量的接纳

^① 本部分问卷得分均指两类问卷相同三级指标题目得分平均值，但表 3 仍保留了两类问卷结果的原始值，旨在为读者展示不同群体对退役军人安置保障能力的差异性认知。

程度不足，无法有效支撑多元合作格局。第三，服务退役军人的理念滞后。虽然该二级指标得分4.21在价值维度层面最高，但访谈暴露出“服务观念偏差”“理念落后”问题，表现为仍以陈旧的工作习惯、思维模式应对不断现代化的退役军人安置保障工作，在促进全社会对军人职业认知、积极评价、谋求普惠性福利等方面缺乏服务创新与提质升级观念，比如S省退役军人事务厅干部L谈道：

很多地方用的都是从老民政转接过来的一套传统流程，审批较为随意……有些退役军人诉求很复杂，但有些乡镇退役军人服务站干部还和之前一样“就业务办业务”，缺少创新升级，容易激发与办业务人的矛盾。（访谈笔记，编号：F8）

（二）知识储备能力欠缺：退役军人安置与组织管理等专业知识不足

第一，对退役军人安置基础常识的掌握不精准。该二级指标得分为3.36，是知识能力维度得分最低的。由于新成立组织的业务人员转型与能力培养较为耗时，加之部分安置政策内容高度专业细致，导致退役金和工龄计算办法、安置条件与方式、伤残特殊情况处理等三级指标得分均低于3.4，基础常识短板不利于应对退役军人咨询和为其提供精准服务。

第二，退役军人安置保障组织管理知识储备不足。组织管理水平代表了领导者以最小成本提高组织效能的知识和能力。实证发现，退役军人安置保障组织领导力素养、组织职能与科学决策知识储备等指标得分均不高，比如H省退役军人工作人员W谈道：

优抚医院的领导管理，本身就面临着市场压力、生存压力和退役军人优抚压力，既要追求经济利益和市场竞争，又得考虑到政治任务 and 优抚属性，矛盾还是很突出的。缺少经济学、经营领导与管理知识，新形势下“不太会”领导管理，成为部分工作人员和个别干部面临的共同难题。（访谈资料笔记，编号：F10；文献资料，编号L7）

第三，引导退役军人适应社会和职业发展的专业知识储备不足。军队是以空间为基础的军事社区（Woodward & Jenkins, 2011），军人退役后要适应不同于原军事社区的新环境（Atherton, 2009）。退役军人安置保障工作以实现就业为优先任务（Peter & Jan, 2021），社会融入和职业发展是退役军人安置的直接目标。目前，退役军人安置保障组织对退役军人社会适应知识掌握的得分为3.78，职业发展知识掌握的得分为3.64，说明退役军人安置保障组织比较缺乏支撑工作的社会支持、社会再适应、角色与行为认知等理论，就业心理、职业规划、咨询、培训与指导等具体知识掌握也不全面，这将可能导致无法有效开拓退役军人就业安置与社会适应的新模式。

（三）技术应用能力生疏：科学方法、技巧和工具使用低效

第一，挖掘退役军人需求与优势的技巧不足。该二级指标得分仅为 3.14，是所有 10 个二级指标中得分最低的项目，成为退役军人安置保障工作最短缺的能力项。退役军人已经通过社会保障抵御了生存风险，下一步的安置重点转变为如何激发其自身人力资本存量和增量。此时，充分挖掘退役军人优势变得至关重要，而这也是目前组织最缺乏的能力，表现为对退役军人需求把握不精确，缺乏对退役军人内在优势与外在资源的深度发掘，无法准确引导退役军人把握职业发展和资源利用的有利时机。

第二，缺乏对社会动员方法的有效使用。社会动员可以使社会成员在持续刺激下发生价值和行为改变。退役军人进入社会后，需要社会认可和资源支持，持续有效的高质量社会动员变得至关重要。当下退役军人安置保障工作的社会动员技巧缺乏，表现为对家庭与朋辈动员不足；部门与社区动员乏力，无法形成退役军人安置保障的资源支撑网络；政策倡导存在局限性和形式主义。比如 S 省退役军人事务厅工作人员 Z 谈道：

现在政府与社会的合作规模小、渗透程度低，有些工作人员缺乏足够的沟通、动员、协调的良好态度和技巧，现有议事机构的动员作用也有限，这实际上增大了组织间合作成本。（访谈笔记：编号 F2）

第三，信息应用技巧使用不够熟练。“互联网+”和大数据时代的公共服务，以掌握信息检索、传播、整合技巧并熟练使用信息工具为前提。退役军人事务部作为新设机构，存在网络建设不完善、工作人员信息技巧运用不成熟等局限，导致信息搜集、报送、反馈等流程衔接不畅，年龄偏大的部分军转人员甚至抵触新兴网络信息工具。比如 2014 年退役于董存瑞英雄部队的某士兵成功创立网络信息公司并力推退役军人招聘，但却因个别工作人员不了解新兴的信息行业而使公司在退役军人招聘中屡遭困境。

目前公司运营良好，不断上升期急需大量人才，我们一直大力推进退役军人招聘，也有一些好点子和建议，不过（政府不太重视）……他们对我们这种新兴的网络信息公司不了解，也不怎么看好，没有提供很好的渠道。迫切希望相关机构工作人员多深入了解、推广我们公司，建立联系。（访谈笔记：编号 F14）

五、共同富裕目标下退役军人安置保障能力强化策略

卡斯特的系统组织理论指出，组织能力提升需要在外部环境影响下，实现

各子系统的复合式强化。本文基于实证分析结果和系统组织理论,设计了退役军人安置保障的多维复合型能力强化模式(如图2所示)。多维复合型能力强化模式以关注退役军人安置保障工作特点(即跨学科、国家补偿与社会保障等复合属性、高度集体性等组织特殊性)为前提,立足新时代背景、新机构设置和新出现挑战,以价值、知识和技术维度能力的复合强化为核心,旨在克服退役军人安置保障工作现有困境并最终达到退役军人共同富裕目标。

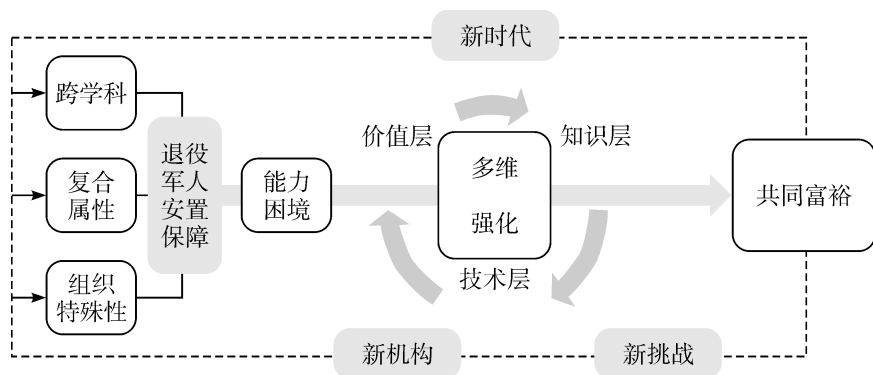


图2 多维复合型能力强化模式

资料来源：作者自制。

（一）价值层强化：推动退役军人安置保障价值塑造和服务理念创新

退役军人安置保障工作应以思想政治为先（单琳琳，2021）。第一，强化政治权威的顶层设计和价值引导力，通过常态化思想政治学习，深化对共同富裕和退役军人安置保障工作的政治立场把控和价值认知。第二，打破退役军人安置保障工作中开放合作的思想枷锁。以精准施政为支撑的新时代高质量发展，需要行政主导下的多元博弈和灵活协调（赵静、薛澜，2021）。政府机构、事业单位、社会力量是退役军人安置保障工作的“三驾马车”，尤其是社会力量在关爱退役军人生活、促进就业创业、增加幸福感等方面的作用无可替代。应正视社会资源在退役军人安置保障工作中的重要地位，增加社会拥军志愿联盟和基金会数量，规范资金募集、捐赠、流动、管理和发放过程，形成关爱退役军人的良好社会氛围。同时，提高退役军人工作者的积极性，为退役军人开展个性化定制服务（李卫海、王金虎，2021），突破传统治理模式的思想桎梏，尝试探索“不完全编制”以弥补新机构人员短缺困境（陈那波、黄伟民，2021），形成以编制内为核心、编外人员为补充的工作机制，完善编内人员灵活借调机制，赋予基层退役军人事务机构编外人员聘用自主权，鼓励刚柔并济的弹性管理思维。第三，形成现代化服务价值。不断推动退役军人安置保障服务理念创新升

级,推动由“统治”到“管理”再到“治理”的更替(江文路,2020),实现治理动机从“被动接受”到“主动解决”再到“积极防范”的转型升级。此外,现代化服务是回应式的,不仅要通过建立各级政府内外部议事协调机制来强化回应(朱春奎、毛万磊,2015),还应完善军民密切联络机制,打造拥军爱军的“退役军人之家”等品牌化创新载体(张爱民,2021),在诉求回应中创新现代化安置保障服务理念。

(二) 知识层强化:形成退役军人安置保障充分扎实的知识储备

第一,建立常态化的退役军人安置保障知识培训与实践学习制度。改变培训单一化、专项培训不足等困境,积极与高校、相关行业、网络学习平台合作,实现专业师资共享,有针对性地提供社会融入、优抚安置、信息管理等专业知识培训;同时,以制度化的实践学习提升组织能力,建立现场教学点并定期组织考察学习,吸收基层和先进地区创新经验。第二,提高退役军人管理者的领导力素养。现代化组织依赖高水平领导,对退役军人这一新成立的组织而言,试点横向与纵向“轮岗”机制,有助于迅速提高领导者水平(张紧跟,2020)。横向上,组织成立之初推动干部在不同职能处室短期和定期轮换,有利于帮助他们快速全面熟悉工作事务,提高未来决策的科学性;纵向上,省、市、县(区)与基层干部的双向交流,既能使高层领导贴近退役军人真实生活,又可以帮助基层干部更准确地领会上级政策意图。第三,强化组织成员对退役军人适应社会和职业发展知识的汲取能力。退役军人安置保障组织成员除应具备公职人员基本素养外,还需要掌握转业安置、权益保障、拥军优抚、生存致富等特定知识,应当积极修订退役军人安置保障工作人员招聘、考核等规章,实现人员知识储备与组织要求精准匹配。

(三) 技术层强化:利用数字化的科学方法赋能退役军人安置保障

根据实证分析结果,技术能力是退役军人安置保障能力的最弱项,探索“智慧治理+科学方法”新模式、利用数字技术赋能退役军人安置保障工作势在必行。第一,借助“互联网+”和大数据技术精准识别退役军人需求,为退役军人量身定制数据分析、接收安置、教育培训、就业指导、创业扶持、优抚优待、服务保障、信访诉求、评价管理等全方位、个性化服务。第二,推动退役军人安置保障工作方法科学化。退役军人安置保障工作者要深入退役军人日常生活,善于观察、积累和总结,掌握挖掘退役军人自身和外部优势的实用工作技巧;发掘潜在动员对象,提高动员成功率,积极发动政府、社区、亲朋好友等资源服务退役军人;部分年长的工作人员应提高对新媒体、智慧政府等新兴

技术的接受度和熟悉度；设立高标准信息化服务规范，借鉴“最多跑一次”改革（郁建兴、高翔，2018），实现退役军人服务“一网受理、一网通办”。第三，提高信息检索、传播、整合与工具使用能力。强化信息敏感性，不断升级传播沟通技巧，与服务对象形成相互信任的良性互通；同时，面对退役军人安置保障工作中的高度复杂问题和不确定风险，应当合理使用政策仿真、舆情监测、智慧预警、智库等专业工具，以数字技术和科学方法赋能退役军人共同富裕目标的实现。

参考文献

- 陈那波、黄伟民（2021）. 不完全编制与有效治理：基层治理中的政府雇员及其作用——基于A区的调查. *社会科学研究*, 2: 24-38.
- Chen, N. B. & Huang, W. M. (2021). Incomplete Authorized Post and Effective Governance: Local Government Staffing Strategy and Its Effect on Grassroots Governance of China: A Case Study on District A. *Social Science Research*, 2: 24-38. (in Chinese)
- 高鹏、袁伦渠（2015）. 退役军人就业问题的政府政策影响研究. *管理世界*, 1: 176-177.
- Gao, P. & Yuan, L. Q. (2015). A Study on the Impact of Government Policy on the Employment of Veterans. *Management World*, 1: 176-177. (in Chinese)
- 葛道顺（2021）. 新时代共同富裕的理论内涵和观察指标. *国家治理*, 30: 8-11.
- Ge, D. S. (2021). Theoretical Connotation and Observation Indicators of Common Prosperity in the New Era. *National Governance*, 30: 8-11. (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)
- 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔（2007）. 比较政治学——体系、过程和政策. 曹沛霖等译. 上海：东方出版社. 134-145.
- Gabriel, A. Almond. & Jr. Bingham Powell. (2007). *Comparative Politics: Systems, Processes, and Policies*. (Cao, P. L. et al. Trans.) Shanghai: Oriental Publishing House. 134-135. (in Chinese)
- 江文路（2020）. 从控制型政府管理到回应型政府治理——重塑民众政治信任差序格局的改革探索. *党政研究*, 2: 90-99.
- Jiang, W. L. (2020). From Controlling Government Management to Responsive Government Governance: Reform Exploration of Reshaping the Disorder Pattern of People's Political Trust. *Studies on Party and Government*, 2: 90-99. (in Chinese)
- 李瑰华（2014）. 军人退役安置制度完善研究. *法学杂志*, 6: 30-36.
- Li, G. H. (2014). Research about the Systematic Improvement for the Ex: Serviceman's Arrangement in China. *Law Science Magazine*, 6: 30-36. (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*, 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*, 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)
- 刘纪达、王健（2019）. 变迁与演化：中国退役军人安置保障政策主题和机构关系网络研究. *公共管理学报*, 4: 142-155.
- Liu, J. D. & Wang, J. (2019). Change and Evolution: Research on the China's Retired Military Resettlement Policy and Institutional Relationship Network. *Journal of Public Management*, 4: 142-155. (in Chinese)

- 罗平飞 (2005). 试论我国军人退役安置制度的性质及其特征. 马克思主义与现实, 2: 82-86.
- Luo, P. F. (2005). On the Nature and Characteristics of the Resettlement System for Demobilized Servicemen in our Country. *Marxism & Reality*, 2: 82-86. (in Chinese)
- 罗平飞 (2006a). 当代中国军人退役安置制度实践过程分析. 社会主义研究, 5: 111-114.
- Luo, P. F. (2006). Analysis of the Practical Process of the Resettlement System for Contemporary Chinese Military Personnel. *Socialism Studies*, 5: 111-114. (in Chinese)
- 罗平飞 (2006b). 军人退役安置制度的国际比较. 政治学研究, 1: 54-61.
- Luo, P. F. (2006). International Comparison of Military Retirement Placement Systems. *CASS Journal of Political Science*, 1: 54-61. (in Chinese)
- 马骏、肖滨、朱亚鹏 (2019). 《公共行政评论》2019 年年度总结. 公共行政评论, 6: 204-210.
- Ma, J., Xiao, B. & Zhu, Y. P. (2019). "Public Administration Review" 2019 Annual Summary. *Journal of Public Administration*, 6: 204-210. (in Chinese)
- 倪星、原超 (2014). 经济发展、制度结构与腐败程度——基于 2006—2010 年 G 省 21 个地级市面板数据的分析. 浙江大学学报(人文社会科学版), 4: 134-145.
- Ni, X. & Yuan, C. (2014). Economic Development, Institutional Structure, and the Degree of Corruption: A Panel Data Analysis Based on 21 Prefecture-level Cities in G Province (2006—2010). *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 4: 134-145. (in Chinese)
- 单琳琳 (2021). “五治”融合推进农村基层治理创新. 宏观经济管理, 6: 34-40.
- Shan, L. L. (2021). Take Coordinated Measures to Advance Innovation in Rural Governance at the Primary Level. *Macroeconomic Management*, 6: 34-40. (in Chinese)
- 粟进英 (2020). 主流媒体叙事话语中退役军人的军人身份延续性. 外语研究, 4: 43-48.
- Su, J. Y. (2020). Continuity of Veterans' Military Identity in the Mainstream Media Narrative Discourse. *Foreign Languages Research*, 4: 43-48. (in Chinese)
- 唐贤兴 (2020). 大国治理与公共政策变迁: 中国的问题与经验. 上海: 复旦大学出版社.
- Tang, X. X. (2020). *Huge Country Governance and Public Policy Change: China's Problems and Experience*. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- Vishnevskiy, A.、王琳 (2019). 俄罗斯军人优抚制度研究. 温州大学学报(社会科学版), 6: 71-77.
- Vishnevskiy, A. & Wang, L. (2019). Research on the Preferential Care System for Russian Military Personnel. *Journal of Wenzhou University (Social Sciences Edition)*, 6: 71-77. (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. Q. & Zhang, Y. B. (2020). Protection of Veterans' Rights and Interest: Experiences, Problems and Countermeasures. *China Soft Science*, 7: 16-25. (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). The Decision-making Logic and Mechanism Reshaping of the Work System of Chinese Veterans. *Jiang-huai Tribune*, 5: 155-161. (in Chinese)
- 王众、刘卫东 (2019). 新中国 70 年退役军人就业安置制度的历史实践与探索创新. 山东社会科学, 10: 122-126.
- Wang, Z. & Liu, W. D. (2019). The Historical Practice and Exploration and Innovation of the Employment Placement System for Veterans in the 70 years of New China. *Shandong Social Sciences*, 10: 122-126. (in Chinese)
- 谢丹、陆旭丹 (2018). 外军退伍安置相关制度研究. 国家行政学院学报, 6: 153-160.
- Xie, D. & Lu, X. D. (2018). Institutional Research of Retirement and Resettlement of Foreign Armies. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 6: 153-160. (in Chinese)
- 薛刚凌、吴又幼 (2012). 退役军人管理体制变革研究. 法学杂志, 7: 21-27.
- Xue, G. L. & Wu, Y. Y. (2012). Research about Reform of Veterans' Management System. *Law Science Magazine*, 7: 21-27. (in Chinese)
- 杨征兵 (2012). 美国退役军人安置机构组织概况. 中国人才, 10: 33-35.
- Yang, Z. B. (2012). Overview of the Organization of U. S. Veterans Resettlement Agencies. *Chinese Talents*, 10: 33-35. (in Chinese)
- 游光荣 (2018). 中国军民融合发展 40 年. 科学学研究, 12: 2144-2147.

- You, G. R. (2018). The Process and Experience of China's Military-civil Integration since the Reform and Opening Up. *Studies in Science of Science*, 12: 2144 – 2147. (in Chinese)
- 郁建兴、高翔 (2018). 浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来. *浙江社会科学*, 4: 76 – 85.
- Yu, J. X. & Gao, X. (2018). Experiences and Prospects of “ No More than One Visit for One Item ” Government Reform in Zhejiang Province. *Zhejiang Social Sciences*, 4: 76 – 85. (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)
- 张爱民 (2021). 新时代“枫桥经验”的理论逻辑及其示范性价值. *新视野*, 4: 81 – 86.
- Zhang, A. M. (2021). Theoretical Logic and Demonstration Value of the Fengqiao Model in Promoting Social Harmony in the New Era. *Expanding Horizons*, 4: 81 – 86. (in Chinese)
- 张紧跟 (2020). 基层公务员异地调动难的破解之道. *人民论坛*, 8: 49 – 51.
- Zhang, J. G. (2020). The Solution of Different Ground Level Civil Servant Migration Difficult. *People's Tribune*, 8: 49 – 51. (in Chinese)
- 张伟佳 (2009). 新中国军人退役安置制度之历史演变. *军事历史研究*, 2: 51 – 57.
- Zhang, W. J. (2009). The Historical Evolution of the System of Resettlement of Military Personnel in New China. *Military History Research*, 2: 51 – 57. (in Chinese)
- 赵静、薛澜 (2021). 探究政策机制的类型匹配与运用. *中国社会科学*, 10: 39 – 60.
- Zhao, J. & Xue, L. (2021). An Exploration of the Type Matching and Application of Policy Mechanisms. *Social Sciences in China*, 10: 39 – 60. (in Chinese)
- 郑功成 (2020). 退役军人保障立法的基本思路与关键问题. *中国党政干部论坛*, 11: 44 – 49.
- Zheng, G. C. (2020). Basic Ideas and Key Issues of Legislation on Guarantee of Veterans. *Chinese Cadres Tribune*, 11: 44 – 49. (in Chinese)
- 周悦、崔炜 (2021). 退役军人嵌入基层社会治理的路径探析. *云南行政学院学报*, 2: 77 – 86.
- Zhou, Y & Cui, W. (2021). Analysis on the Path of Veterans Embedding in Grass-roots Social Governance. *The Journal of Yunnan Administration College*, 2: 77 – 86. (in Chinese)
- 朱春奎、毛万磊 (2015). 议事协调机构、部际联席会议和部门协议：中国政府部门横向协调机制研究. *行政论坛*, 6: 39 – 44.
- Zhu, C. K. & Mao, W. L. (2015). Coordinating Bodies, Inter-Ministerial Joint Meetings and Departmental Agreements: Research on the Horizontal Coordination Mechanism of Chinese Government Departments. *Administrative Tribune*, 6: 39 – 44. (in Chinese)
- 朱亚鹏、喻君瑶 (2021). 体制优势、资源整合与退役军人医疗保障：优抚医院改革创新的逻辑与实践. *公共治理研究*, 5: 73 – 82.
- Zhu, Y. P. & Yu, J. Y. (2021). System Advantages, Resource Integration and Medical Security for Veterans: the Logic and Practice of the Reform and Innovation of Special Care Hospitals. *Public Governance Research*, 5: 73 – 82. (in Chinese)
- Adam, S. (1776). *The Nature and Causes of the National Wealth*. Illinois: Chicago University Press.
- Atherton, S. (2009). Domesticating Military Masculinities: Home, Performance and the Negotiation of Identity. *Social & Cultural Geography*, 10(8): 821 – 836.
- Inger, B. & Marcia, V. & Mark, I. & Adrian, J. B. & Lisa, A. G. & Kara, Z. (2011). Civilian Employment among Recently Returning Afghanistan and Iraq National Guard Veterans. *Military Medicine*, 6: 639 – 646.
- Peter, G. & Jan, E. J. (2021). A Spatial Assessment of Prostate Cancer Mortality-to-incidence Ratios among South Carolina Veterans: 1999 – 2015. *Annals of Epidemiology*, 59: 24.
- Woodward, R. & Jenkins, K. N. (2011). Military Identities in the Situated Accounts of British Military Personnel. *Sociology*, 45(2): 252 – 268.

责任编辑：朱亚鹏