

中国式现代化视域下退役军人就业创业政策的历史演进与机制研究

谢雨凝 郭瑜*

摘要：退役军人就业创业是新时代退役军人工作的重要举措和战略导向，既关系到退役军人的人力资源开发和自我价值实现，又与国防和军队现代化建设、提高兵源素质和军队实力密不可分，对经济社会的长治久安与高质量发展产生影响。以修正后的“间断-均衡”解释框架为基本依据，通过与政策范式逻辑下的价值理念转换与序列变化分析有机结合，描绘新中国成立75年以来退役军人就业创业政策的演变轨迹与微观模式。依据政策图景、政策场域的变化与政策总体性目标、政策工具及其精准性设置的调整，退役军人就业创业政策的历史演进可划分为八个历史时期，由四个均衡期和四个间断期构成。在“间断-均衡”的更迭演进背后，反映的是“现代化-中国的现代化-中国式现代化”的实践探索与时代缩影。展望2035年远景目标规划，退役军人就业创业政策需要深刻把握中国式现代化的本质特征，关注退役军人的主体性价值，以国家治理体系和治理能力现代化回应多重困境和现实挑战。

关键词：“间断-均衡”理论 政策范式 退役军人 就业创业

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2024.03.007

一、引言

“强军之道，要在得人。”退役军人是党和国家宝贵的人力资源，曾为国防和军队建设做出重要贡献，更是建设中国特色社会主义的重要力量和推进中国式现代化的生力军。2021年八一建军节来临之际，习近平总书记在主持中共中央政治局第三十二次集体学习时指出，在全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标的历史进程中，中央和国家机关、地方各级党委和政府要贯彻改革要求，承担起推进实现“建军一百年奋斗目标”的共同责任，为退役军人安置、优抚政策落实等问题积极排忧解难。2022年10月，党的二十大报告进一步作出明确部署，提出要“加强军人军属荣誉激励和权益保障，做好退役军人服务保障工作”。2024年5月27日，习近平总书记在主持中央政治局第十四次集体学习时再次强调，要做好退役军人等群体就业工作促进高质量充分就业。我国现有3800多万退役军人，他们有聪明热情，有奋斗才智，是党和国家的宝贵财富（裴金佳，

* 谢雨凝：中国人民大学劳动人事学院博士研究生；郭瑜（通信作者）：中国人民大学劳动人事学院副院长，教授、博士生导师。

** 基金项目：国家社会科学基金重大项目“健全退役军人工作体系和保障制度研究”（项目批准号：21ZDA102）。

2024)。激发退役军人人力资源优势，帮助退役军人实现谋生立业、追求自身价值，既是服务经济社会发展、服务国防和军队建设的有效途径，又对强化就业优先的政策导向、不断实现人民对美好生活的向往具有重要意义。

延续1927年人民军队创立至土地革命、抗日战争、解放战争时期在军人抚恤、优待及安置政策取得的基本经验，新中国诞生伊始，退役军人安置计划的制度化进程迅速开启。其后，内嵌于中国经济体制转轨的理论逻辑与人民军队11次重大精简整编的现实需要，相关政策始终处于动态发展的过程之中。纵观新中国成立75年间的演进历程，退役军人就业创业政策逐渐成长为普惠与特惠相结合、多层次、城乡一体的就业创业政策体系，并在时序上呈现非线性特征，隐含着长时性边际调节与瞬时性失衡剧变交错演进的内在规律。特别是2018年4月退役军人事务部挂牌成立以来，退役军人就业创业政策再次进入集中创制与改革的变迁时期，引起社会各界的广泛关注。

现有文献主要从四种理路出发，呈现退役军人就业创业政策变迁研究的图景。一是基于社会主要矛盾转变、关键时间节点与政策文本，对军官转业、复员和士兵退役安置制度的政策演进及其阶段性特征进行梳理，进而对历史贡献、经验问题和对策建议加以总结（罗平飞，2014）。从历史分期的不同观点来看，可以划分为复员建设军人安置阶段、义务兵役制军人安置阶段、义务兵役制军人安置规范化阶段（王众，2009）；也可以划分为制度初创阶段、制度探索阶段、制度体系形成阶段、制度体系完善阶段（王众、刘卫东，2019）。二是在引介美国、俄罗斯、德国等西方国家就业优待、社会保障等国际经验的同时，对我国退役军人安置制度与就业创业政策的理念设计、体系构建、问题对策及法律保障进行探讨（谢和均、徐应萍，2018；廖国庚、蒋均时，2018）。三是部分学者立足宏观层面，厘清退役军人安置保障政策主体的变迁规律及其管理机构的合作网络演化模式（刘纪达、王健，2019），解构管理保障机构设置的目标原则、基本思路与具体构想（李玉倩、陈万明，2018），剖析工作体系的固化与演进过程、决策逻辑、理念演变与机制重塑路径（王增文，2021），审视相应管理保障体制的变革路程、理路分析与改革前瞻（岳宗福，2020）。四是亦有学者或基于实证材料阐释退役军人就业创业的现状与困境、提出对策建议，或观照自主就业经济补偿、人力资源开发管理与权益保障等相关研究问题（吴炜、王宇红，2016）。

由此可见，目前我国的退役军人就业创业政策研究已然积累起较为扎实的基础，为政策创新与改革提供了宝贵经验。但多数研究指向就业安置与社会保障，几无文献关注创业；且对就业创业政策变迁的规律本身估计不足，存在较为明显的碎片化特征。同时，相关文献的理论性、学术性也有所欠缺，分析视角较为单一，尚未见到从公共政策变迁的理论视域出发，探究政策变迁过程、内在规律、逻辑内涵与发展趋势的系统客观的研究成果。

有鉴于此，本研究的边际贡献主要在于：其一，尽管退役军人就业安置等相关政策已得到学界关注，但仍有诸多研究问题值得深入思考。例如，新中国成立以来，退役军人就业创业政策是如何变化和演进的？我国的制度情境如何对政策变迁产生影响，与其他西方国家有何异同之处？进一步地，长期稳定与短期突变的现象缘何同时存在，如何理解其内在机理与驱动因素？政策总体性目标、

政策工具和价值理念等各变量何时发生调整与优化，又如何形塑政策？在迈向中国式现代化的新征程中，政策定位与变革思路又将何去何从？

其二，退役军人就业创业政策不仅是一个经济、政治和社会议题，也与历史脉络与政策科学等学术探讨密切相关。本文引入“间断—均衡”理论与“政策范式”框架，运用扎根理论的研究思路和内容分析法，借助计算机辅助的专业质性研究软件 QSR NVivo20 作为编码和分析工具，在进一步证明基于中国政治情境修正后的“间断—均衡”理论解释力的同时，描绘中国共产党领导下退役军人就业创业政策的变迁轨迹与微观模式，从而揭示压力型体制下政策图景与政策场域的互动逻辑与内在机理。站在奋进中国式现代化新征程的起点上，明晰新时代退役军人就业创业政策的历史规律和未来展望，具有深远的理论和现实价值。

二、“间断—均衡”与政策范式：理论基础与分析框架

（一）“间断—均衡”的理论渊源与逻辑演绎

20 世纪 90 年代初，政治学者弗兰克·鲍姆加特纳 (Frank R. Baumgartner) 和布赖恩·琼斯 (Bryan D. Jones) 意识到，纯然线性的理论模型不仅与现实中纷繁复杂的政策过程不相吻合，而且也忽视了政治制度结构对政策变迁的影响，因此将进化生物学中的“间断—均衡”理论引入政策科学领域 (Baumgartner and Jones, 1991)。在政策演进的过程中，存在“间断”和“均衡”两种交替的状态。“间断”指的是在某些时点，政策会出现“迅疾而戏剧性”的变化；“均衡”则意味着政策的另一种状态，即长期稳定与渐变。

政策图景和政策场域是其中的关键概念。二者之间的相互作用是推进问题重新界定和新议程开启的直接动力，决定了政策演进的具体方式与本质特征 (Jones and Baumgartner, 2012)。政策图景的含义是“一个政策是如何被公众、媒体和社会精英所理解和讨论的”，涵盖政策信仰、价值观与感情倾向。而政策场域主要是指在议程设置中掌握权威的机构与组织团体，由宏观政治系统和政策子系统两个部分组成 (Baumgartner and Jones, 2009)。

均衡状态下，政策设置被封闭于“局外人”难以参与的政策子系统中，其运行延循既有逻辑，具有集中、封闭、稳态的特征。此时，政策图景往往是正面的、单一的，并且获得广泛支持，使得政策垄断成功建立并持续维系。一旦政策问题因无法在政策子系统中有效解决而引起充分关注，原有的政策图景被取代，或者向负面转变，所带来的正反馈作用将促使政策离开政策子系统，进入宏观政治系统。这种政策场域与政策图景的剧烈摩擦引起决策者注意力转移，宏观政治系统开始介入政策子系统，从而使政策垄断走向终止乃至崩溃。外部焦点事件的冲击、内部决策者理念的变化加速了政策均衡被打破的进程，政策变迁发生的契机随之出现 (Baumgartner et al., 2011)。

（二）“间断—均衡”解释框架与政策范式的结合

“间断—均衡”理论经过三十余年的发展，已成为政策变迁研究中的重要范式之一，并拓展至各领域的政策科学研究之中，为美国联邦预算、反贫困、能源环境、社会保障等公共政策变迁提

供理论解释 (Jones et al., 1998; Rose and Baumgartner, 2013)。近年来,我国学者对“间断-均衡”理论进行了中国情境下的适切性检验,并加以本土化修正和进一步拓展,在社会组织、社会救助等公共政策变迁现象中展现出良好的解释力(李健等,2018;缪燕子,2017)。进一步地,有学者将其与“政策范式”相结合,探讨当政治环境与政策系统等基础性变量和运行逻辑与美国迥异时,应当如何审视我国科技创新、卫生防疫等政策变迁的内在动力与作用机制,为“间断-均衡”理论发展出更为充实的解释框架(孟激、张群,2020;武永超,2021)。

与此同时,美国政治学家彼得·霍尔(Peter Hall)将托马斯·库恩(Thomas Kuhn)在《科学革命的结构》一书中提出的范式理论引入公共政策研究,并据此将政策变迁划分为“常规”和“非常规”两种类型。政策过程通常包含在特定领域中提供指引的政策总体性目标、为实现目标而采用的政策工具以及对政策工具的精准性设置等三个主要变量,使政策变迁呈现为第三、第二与第一序列等三种形态。仅第一与第二序列变化时,政策处于常规调整或渐进变化的均衡期;而在异常事件与政策失败累积引起的失范等内生与外生力量的作用下引起的第三序列与第一、第二序列同时振荡,意味着政策范式发生了根本性转换,成为政策变迁出现重大间断的表征(Hall, 1993)。

较之与多元化民主政治系统相依存的“间断-均衡”理论,政策范式所隐含的“国家-社会”逻辑与“政府主导-多元参与”等本土情境呈现更为良好的适配度(孙欢,2016)。二者的“连体婴”属性与整合所产生的互补性能够有效弥合前者在政策何时处于“间断”或“均衡”节点划分依据的欠缺问题,也能够使模糊抽象的、致力于价值理念与哲学原则剖析的政策范式更具操作性,勾画出较长时段的政策稳态与突变的过程(Daigneault, 2014)。

基于以上分析,本文以公共政策领域得到广泛应用的“间断-均衡”理论为基本依据,借鉴已有研究进行的本土化发展,并与政策范式逻辑下的价值理念转换与序列变化分析有机结合,构建理论框架(见图1)。调整后的“间断-均衡”解释框架更加贴合中国的政治情境,据此识别新中国成立以来退役军人就业创业政策演进过程中的长期均衡与重大间断现象,分析政策的演进规律和动力机制。

三、退役军人就业创业政策历史演进的“间断-均衡”呈现

本文的研究数据来自1949—2024年我国出台的相关政策文件。为进行较为全面的事实性梳理,笔者检索国务院和民政部、人力资源和社会保障部、退役军人事务部等相关部委官网、中国法律检索系统(北大法宝)、中国法律知识资源总库等公开网站信息,以及政府工作报告、文件汇编、统计年鉴等资料数据,进行多轮搜索匹配,人工筛选剔除司法解释、政策解读、建议提案等主题契合度较弱或内容重复的政策文本,有效地保证了政策文本的权威性、规范性与相关性。截至2024年5月,收集得到有效样本共143份,效力层级、发文机构和数量等情况见表1。

扎根理论强调从原始的经验资料中归纳和考验理论,被公认为是质性研究中一种较为科学有效的方法(Glaser and Strauss, 1967)。本文遵循三级编码的程序化研究方法,采用内容分析法,将汇总形成的政策数据库导入NVivo20,在提取政策内容后对143份研究样本进行初步的开放式编码

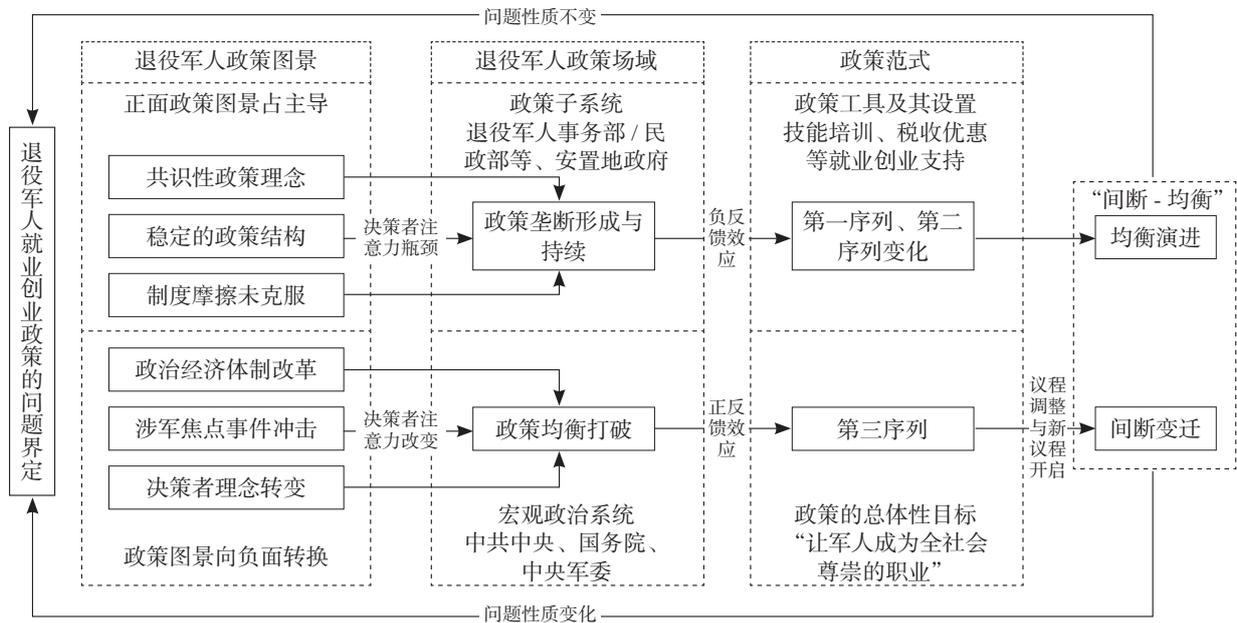


图1 退役军人就业创业政策“间断-均衡”理论框架

资料来源：作者自制，下同。

表1 新中国成立以来退役军人就业创业政策研究样本汇总（1949—2024年）

效力层级	发文机构	单独发文	联合发文	总数
法律（含新颁布与修订）	全国人大常委会	9	0	9
党内法规制度	中共中央	4	13	17
军事法规/规章/规范性文件	国务院/中央军委（含原总政治部）	0	4	4
行政法规/国务院规范性文件		28	14	42
部门规章/规范性文件/工作文件	退役军人事务部	1	18	19
	内务部复员退伍军人安置工作领导小组/国务院退伍军人和军队离休退休干部安置领导小组/国务院军队转业干部安置工作小组等	3	3	6
	民政部	4	5	9
	人力资源和社会保障部（含原劳动和社会保障部、原劳动部）等	5	7	12
	财政部/国家税务总局	2	13	15
	国防部、教育部等其他	5	5	10
合计		61	82	143

（open coding）统计。进一步地，通过主轴编码（axial coding）和选择式编码（selective coding）厘清范畴间的逻辑关系，最终提炼得到4类政策总体性目标、4类政策工具和5类政策工具的精准性设置，编码示例见表2。

依据政策图景、政策场域的变化与政策范式的调整，划分为四个均衡期和四个政策间断期（见图2）；各时期典型政策的印发时间和主要特征见表3。

表 2 政策文本内容分析编码示例（部分）

主范畴	代码名称	内容分析单元	参考点
政策总体性目标	维护社会稳定、安定团结的政治局面	……为维护和促进安定团结的大好形势，促进四化建设做出更大贡献。	16
	服务经济社会发展、国防军队建设	城镇退役士兵自谋职业……对促进国防和军队建设，保持经济发展和社会稳定具有重要意义。	19
	发挥人力人才资源作用	做好就业困难退役军人帮扶工作……是实现个人价值的现实需要。	14
	让军人成为全社会尊崇的职业	促进他们体面稳定就业，对……实现“让军人成为全社会尊崇的职业”具有重大意义。	3
政策工具	完善退役安置制度	参加革命战争的残废军人和退伍军人，应由人民政府给以适当安置，使能谋生立业。	39
	加大就业支持力度	国家采取政府推动、市场引导、社会支持相结合的方式，鼓励和扶持退役军人就业创业。	25
	积极优化创业环境	完善公共服务、强化载体建设、积极搭建平台、健全激励机制。	23
	切实加强组织领导	健全工作机制、加强统筹协调、做好经费保障、注重宣传引导。	16
政策工具的精准性设置	教育培训	有条件的地区，可由政府拨出专款，对待分配期间的退伍义务兵进行培训，提高他们的就业能力。	43
	降本减负	落实税费减免、缓解租金压力、优化供地保障、落实补贴优惠。	27
	金融支持	加大创业担保贷款支持力度、创新金融信贷产品、引导社会资本支持。	11
	服务引导	做好创业服务、加强个体工商户引导扶持。	28
	社会保障	自谋职业的城镇退役士兵就业后……军龄视同社会保险缴费年限，享受相应社会保险待遇。	12

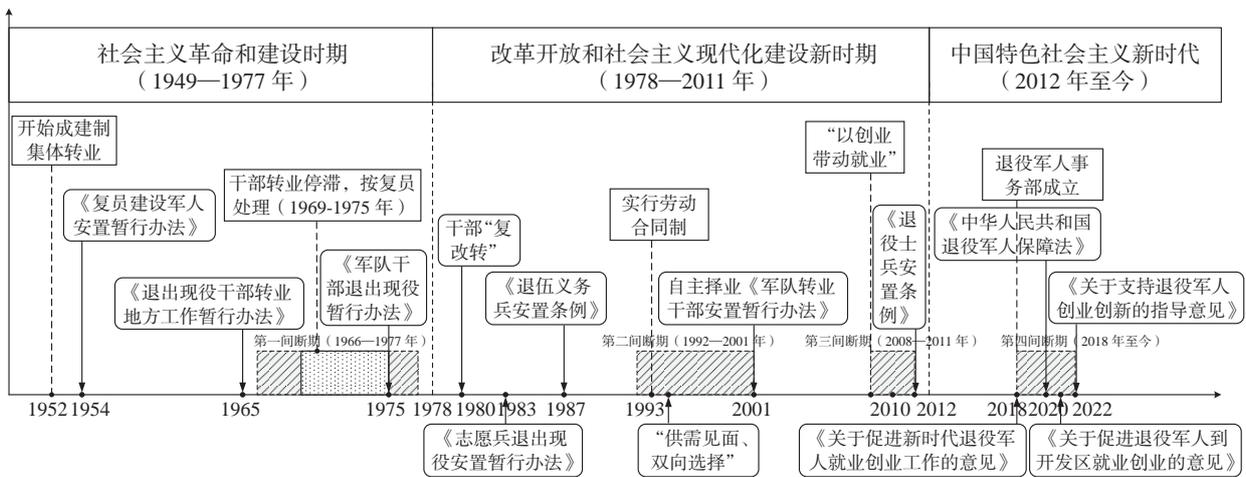


图 2 新中国成立以来退役军人就业创业政策“间断—均衡”演进 (1949—2024 年)

(一) 社会主义革命和建设时期 (1949—1977 年)

1. 均衡期 (1949—1965 年): 计划安置制度的创立阶段

1949 年 2 月 8 日，以中央军委《把军队变为工作队》的指示为标志，1950—1957 年先后开展四次大规模计划性整编复员，号召或成建制地集体转业到地方，投身边疆屯垦、铁路石油等生产建设，或分批转业复员以控制军费开支（毛泽东，1993）。确立“从哪里来、回哪里去”的基本方针，以“负

责到底”原则以生产资助金和转业费，对城市籍和无家可归且有技术的农村籍复员军人按“归口包干、统一安排”安置城市工作。1958年《关于处理义务兵退伍的暂行规定》对专门技术退伍义务兵应根据本地情况予以优先就业。《关于中国人民解放军退出现役干部就业的指示》（1955）和《中国人民解放军退出现役干部转业地方工作暂行办法》（1965）标志着计划安置制度的正式形成。

2. 第一次政策间断期（1966—1977年）：计划安置制度的停滞阶段

1969年起，“人民解放军干部一律不复员”的基本原则不再执行，地方组织机构涣散，大批无业复员干部基本生活缺乏保障，偏离政策运行的常态轨道。直到1975年8月，为化解干部严重超编、比例失调、机构臃肿的问题，推进第五次精简整编，国务院、中央军委出台《军队干部退出现役暂行办法》（国发〔1975〕129号）正式恢复“转业”制度。

（二）改革开放和社会主义现代化建设新时期（1978—2011年）

1. 均衡期（1978—1991年）：计划安置制度的恢复阶段

改革开放后，一方面，中断的制度得到恢复与完善。1984年修订的《中华人民共和国兵役法》（以下简称《兵役法》）遵循“从哪里来、回哪里去”的原则，对自愿回乡参加农业生产的志愿兵给予鼓励和照顾。《退伍义务兵安置条例》（国发〔1987〕106号）规定，城镇义务兵由国家下达指标、统一包干安置，并详细规定了因战因公致残、立功受奖等照顾性政策。另一方面，以“百万大裁军”为标志性事件，开展军地两用人才培养工作，帮助160余万士兵获得技能证书；积极回应历史遗留问题，为41万名复员干部改办转业，补发工资、安置或调整工作等。

2. 第二次政策间断期（1992—2001年）：鼓励自谋职业普惠性政策的探索阶段

随着国有企业改革的推进，单一的行政命令出现与用工社会化、市场化趋势相脱节的局面，延续数十年的计划安置制度迫切需要与经济基础变革相适应。城镇退役士兵安置改革为“供需见面、双向选择、包底安置”，“逐步推向劳动力市场”，对以退伍士兵为主体的经济实体给予税收优惠。针对军转干部，《军队转业干部安置暂行办法》（中发〔2001〕3号）突破性地将安置方式拓展为计划分配与自主择业相结合，为从事个体经营或者创办经济实体者提供低息贷款，参照社会再就业人员减免营业税、所得税等。

3. 均衡期（2002—2007年）：普惠性就业创业政策的优化阶段

进入21世纪后，退役军人就业创业工作进入全面发展的新阶段。从事个体经营的军转干部、城镇退役士兵和为安置就业而新开办的企业享受税收优惠政策，提供小额担保贷款和全额贴息，大力推进城镇退役士兵自谋职业，尽快适应社会主义市场经济发展要求。《关于进一步做好军转干部安置工作的意见》（中发〔2007〕8号）指出，自主择业军转干部要充分发挥自身优势，积极就业创业，安置地政府给予政策优惠和交流平台，形成自主作为、政府协助、社会支持的良好环境。

4. 第三次政策间断期（2008—2011年）：城乡一体化政策的创新阶段

为了贯彻落实党的十七大“以创业带动就业”的总体部署、应对全球性金融危机引致的失业问题，

人社部等9部门加强复员转业军人就业服务和职业培训，对退役士兵实施教育资助政策；鼓励引导自主创业，提供开业指导和信息咨询，纳入国家中长期教育和人才发展规划之中。2011年修正的《兵役法》实现了打破城乡二元格局、对义务兵和服役不满12年的士官统一发给退役金的重要转变，宣告城镇退役士兵计划安置制度成为历史。2011年10月，《退役士兵安置条例》将城乡一体化的就业创业政策予以明确，从事个体经营的享受税收优惠和贷款扶持，由地方财政出资参加职业教育和技能培训，公共就业人才服务机构免费提供职业介绍和职业指导服务等，就业创业政策得到跨越式发展。

（三）中国特色社会主义新时代（2012年至今）

1. 均衡期（2012—2017年）：新时代就业创业政策的发展阶段

2013年7月，民政部等12部门全力推进免费教育培训，按照城乡一体的原则，将优惠政策调整适用于所有自主就业退役士兵，并采取有力措施保障符合政府安排工作条件的退役士兵就业。此后，完善“绿色通道”、强化就业指导服务、扩展税收优惠的覆盖范围和限额标准等一系列配套政策出台。在新一轮军事改革的政策环境下，退役军人成为“大众创业、万众创新”的重点群体，实施免费职业培训和创业孵化服务；推进返乡或运用专利创新创业，落实优惠政策，提高成功率。

2. 第四次政策间断期（2018年至今）：新时代就业创业政策的成熟阶段

退役军人事务部的组建使退役军人工作跨入新的历史征程。同年7月印发的《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）从提升就业创业能力、加大就业支持力度、积极优化创业环境等维度出发，持续增强税收扶持力度、提供有针对性的就业指导服务和职业技能培训，充分发挥服务保障体系作用，做好“六稳”工作、落实“六保”任务。2020年11月，首部专门立法《中华人民共和国退役军人保障法》对各级政府、公共人力资源服务机构、创业基地园区、退役军人服务中心的主体责任和具体工作予以明确，标志着退役军人就业创业得到更有力的法律保障和更完善的政策支持。

为落实军事改革部署、推进军官职业化，2021年修订的《兵役法》推行以逐月领取退役金取代自主择业的重大政策调整，对就业困难人员实施援助政策。同年8月，《关于促进退役军人投身乡村振兴的指导意见》鼓励支持有资金、有技术、懂市场、能创新的退役军人到乡村重点产业创业就业、领办新型农业经营主体，在金融信贷、承包用地等方面予以切实支持。2022年以来，再次加大职业培训力度，加强“专精特新”项目扶持，优化供地保障，引导和鼓励民营企业主动招用退役军人；增强创业指导的针对性、优化跟踪服务；2023年8月，进一步将个体经营税收减免标准提高到2万元，支持个体工商户经营。《关于支持退役军人创业创新的指导意见》通过多种政策工具确保同等条件下给予优先优待，培育壮大退役军人市场主体。2023年2月，《关于加强就业困难退役军人帮扶工作的意见》从强化择业引导、加强岗位推荐、支持创业和灵活就业等六个维度加强就业困难退役军人帮扶工作，精准开展多样化援助。

表3 “间断—均衡”历史阶段、关键政策文本与阶段特征

历史阶段		关键政策文本	阶段特征
社会主义革命和建设时期	均衡期 I	《复员建设军人安置暂行办法》《关于处理义务兵退伍的暂行规定》《中国人民解放军退出现役干部转业地方工作暂行办法》	计划安置初创，从战争到和平的转变
	间断期 I	《军队干部退出现役暂行办法》	冲击与停滞
改革开放和社会主义现代化建设新时期	均衡期 II	《〈关于将 1969 年至 1975 年期间军队复员干部改办转业的请示报告〉的通知》《退伍义务兵安置条例》	恢复和发展，培养军地两用人才
	间断期 II	《关于 1994 年冬季士兵退出现役工作的通知》《关于退役士兵自谋职业享受有关税收优惠政策问题的通知》《军队转业干部安置暂行办法》	构建适应社会主义市场经济的普惠性政策体系
	均衡期 III	《关于自主择业的军队转业干部有关税收政策问题的通知》《〈关于扶持城镇退役士兵自谋职业优惠政策意见〉的通知》	普惠性政策优化完善
	间断期 III	《关于加强退役士兵职业教育和技能培训工作的通知》《中华人民共和国兵役法》（2011 年修正）《退役士兵安置条例》	重塑城乡一体的政策格局
中国特色社会主义新时代	均衡期 IV	《关于调整完善扶持自主就业退役士兵创业就业有关税收政策的通知》	新时代普惠与特惠相结合政策的丰富创新
	间断期 IV	《关于促进新时代退役军人就业创业工作的意见》《中华人民共和国退役军人保障法》《关于促进退役军人到开发区就业创业的意见》《关于促进退役军人投身乡村振兴的指导意见》《中华人民共和国兵役法》（2020 年修正）《关于支持退役军人创业创新的指导意见》《关于加强就业困难退役军人帮扶工作的意见》	政策集中创新期，以“让军人成为全社会尊崇的职业”为政策目标

四、“间断—均衡”本土化框架下退役军人就业创业政策演进的机制分析

纵观新中国成立 75 年来的历史进程，退役军人就业创业政策呈现长期均衡渐变与短期间断突变相互交替的非线性演进逻辑，整体趋势近似抽象为“均衡—间断—均衡”的动态循环。如前所述，诞生于美国政治系统的“间断—均衡”理论及其“价值—制度”的归因分析框架在解释我国政策变迁议题时，需依据政治情境加以本土化调适，并借鉴政策范式理论关于序列更迭的论断加以补充。

（一）政策图景、焦点事件与注意力分配

政策图景构成了政策行动的“观念结构”，为政策存续提供合法性基础（李文钊，2018）。受到自上而下形塑的政策图景，常常是决策者通过学习与互动与公众达成共识和推广的价值产物（武晗、王国华，2020）。正面的、支持性的政策图景维系政策的稳态与均衡，反之则打破政策垄断（policy monopoly）、驱动议程设立，问题性质变化带来的政策图景变幻与政策的间断和革新密切相关。

社会主要矛盾的历史更迭与党的工作重点转移是宏观制度情境变动的直观映射。抗日战争和解放战争胜利后，党的工作重点由革命战争转移到社会主义建设，迫切需要大批思想先进、作风过硬的懂建设的干部，存量庞大的兵员也使国家面临巨大财政压力。1949—1965 年初创的复转军人计划安置制度是国内外军政形势倒逼的结果，也是对党的工作重点转移与我军现代化建设的回应。“一

穷二白”的经济文化状况呼唤复转军人弘扬“不怕牺牲、英勇斗争”的光荣传统和优良作风，“到农村去，到边疆去，到祖国最需要的地方去”，有力地建立并维护了政策稳定。

作为一种基于事实的价值判断，针对同一公共政策，不同主体所形成的差异化政策图景之间存在竞争关系。宏观制度情境、中观价值取向与微观政策认知的变动，均可能使政策问题的性质得以重新界定，进而对既有的政策图景产生冲击效应。党的十一届三中全会的召开拉开了改革开放伟大征程的序幕，社会主要矛盾转变为“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。“军队要忍耐”的艰难抉择与军地工资倒挂、“下海潮”“下岗潮”的现实，催生了公共领域中“老兵生活困难”“后顾之忧”等负面的政策图景，对党和政府的注意力转移和政策问题的重新界定起到催化作用，成为“机会之窗”开启和政策议程立即形成的前提。

随着中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，政策设置与政策工具的常规调整已然无法满足“大众创业、万众创新”、乡村振兴与共同富裕持续推进的需求。“以创业带动就业”“让军人成为全社会尊崇的职业、让退役军人成为全社会尊重的人”“获得感、幸福感、荣誉感不断增强”“退伍不褪色”成为新时代全新的政策图景，继而实现政策总体性目标的更新，推动政策变迁进入间断期。例如，通过在《人民日报》等官方媒体，刊发退役军人创业带动就业年度“光荣榜”等举措，营造全社会支持退役军人就业创业的良好氛围。

（二）政策场域、条块分割与机构间关系

根据“间断—均衡”理论，政策图景与政策场域的互动构成了解释政策演进的核心脉络。政策图景的变幻直接影响着对政策问题的界定，决策者理念的自我革新、注意力分配的转移与新的政策行动者的进入使政策场域发生相应转变。

在我国的政治语境中，政策场域被视为“议定场所”，其建构逻辑与“条块结合、以块为主”的行政体制，以及中国特色的央地关系密切相关。中共中央、国务院、中央军事委员会等由国家主要领导人、政党组成的较高级别的组织机构，共同构成了退役军人就业创业政策的宏观政治系统，其执政理念和注意力倾向直接决定政策演进的均衡抑或间断。退役军人议题的特殊属性即使拥有决策权威的“制度性场所”和包含主题偏好、资源、策略的“场域行动”具有较强的集中性与精英化的特征（郭俊华等，2022），又在府际关系之余增添了更为丰富且充满挑战的军地协作、制度衔接命题。

主管退役军人事务的中央部委和肩负具体执行责任的安置地政府构成了政策子系统的核心力量。一方面，在退役军人事务部成立前，士兵与军官移交安置由民政部（原内务部）及人力资源和社会保障部（原人事部）二元分置，且随简政放权、“大部制”等11次自上而下的行政体制改革而频繁变更（宋世明，2019），专管部门的长期缺失与“条条”之间的职能交叉、政出多门等现象相叠加，加剧了军地衔接过程中权力真空与脱节等问题。另一方面，尽管“块块”基于中央权力下放而获得的政策制定权力受到一定限制、能动性较弱，为政策惯性的强化准备了土壤，但也能够

通过自下而上的政策试点与创新对注意力分配的转移产生间接影响（Chan and Zhao, 2016; Klein et al., 2010）。改革开放以来，经历了“分灶吃饭”“放权让利”思路的探索、“大包干”的强大激励和“分税制”改革等一系列举措，地方政府在事实上拥有了较为充分的财政、事务与人事自主权，呈现政治集权与经济分权相结合的府际关系，由此引致纵向“行政发包制”与横向官员层层加码的“晋升锦标赛”相结合的复杂治理现象（Landry, 2008; 周黎安, 2014）。压力型体制、强激励与属地管理等行政因素的存在，促使地方政府在缺乏内生动力的境况下仍需完成上级下达的任务指标，也对制度创新、政策学习与扩散产生一定激励效应。例如，“阳光安置”工作机制最早由浙江省于2006年开始实行，后逐步推广至全国。

与此同时，就业创业政策所涉及的教育培训、指导服务、税收融资等政府职能板块将相关协作部门一并纳入政策议定场所的范畴。部门本位所引致的利益冲突与合作缺失使政策子系统并非全然封闭，而是常常处于多主体博弈、整合、共享的动态过程之中。对国务院军队转业干部安置工作小组（1975）、国务院退伍军人和军队退休干部安置领导小组（1981）、深化退役士兵安置改革协调小组（2004）、全国退役士兵安置工作领导小组（2010）等以“中央领导小组”机制为代表的跨部门议事协调机构的高度依赖，在某种程度上反映了政策子系统中机构间关系的复杂性与不稳定性，为“局外人”的介入留有一定空间（Yan et al., 2022）。全国人大对《兵役法》修正的提案以及中国退役军人就业创业服务促进会等社会组织以制度化或非制度化的形式进入开放的政策场域，推动政策上升至宏观政治系统，继而对政策变迁形成合力作用。

五、总结与展望

（一）研究总结：退役军人就业创业政策的演进逻辑

将修正后的“间断—均衡”理论与政策范式结合所建构的本土化解释框架置于具体公共政策变迁过程，能够为理解退役军人就业创业政策的嬗变提供良好的分析范式，具有较强的解释力。基于历史事实与理论分析，研究发现：

首先，新中国成立以来，中国共产党领导下的退役军人就业创业政策在社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设、中国特色社会主义新时代三个历史阶段先后经历了四次均衡期与四次间断期。具体而言，“文革”引致的徘徊与停滞（1966—1977年）、鼓励自谋职业以适应市场化用工改革（1992—2001年）、城乡一体化与“以创业带动就业”（2008—2011年）以及退役军人事务部的成立（2018年至今）构成了各间断期关键节点，政策密度在间断时点前后呈现先降后升的趋势，符合长期渐变与短时突变相结合的非线性规律。

其次，不同于既往路径依赖的理论取向，政策图景的变幻、政策场域的转移等动力机制共同促成退役军人就业创业政策的改革进程。退役军人就业创业政策在治理格局上从相对封闭的官兵分置、城乡分隔，到多元开放、与社会经济发展接轨；在改革思路从依赖焦点事件的爆发以引起决策者注意力转移，滞后于军队精简整编、经济体制转轨与社会结构转型，到主动更新政策图景、开放政

策场域、实现政策范式更迭。这促使退役军人就业创业政策的顶层设计更具整体性和前瞻性，致力于把握新时代我国社会主要矛盾，汇入“就业优先”“大众创业、万众创新”、乡村振兴战略等宏观政策的洪流。

最后，在政策演进的过程中，2018年4月退役军人事务部的正式组建是第四次政策间断期开启的重要契机。不但在国家行政体制层面整合了军地多部门的管理职能，而且树立了“让军人成为全社会尊崇的职业、让退役军人成为全社会尊重的人”的价值导向，营造了关心、优待退役军人的社会氛围，从而创造了政府推动、市场引导、社会支持相结合的方式，鼓励和扶持退役军人就业创业。这一关涉问题性质重新界定与政策总体性目标的变化构成了政策变迁的关键驱动因素。不仅彰显决策者理念的自我革新、政策场域日益开放包容，也促使既存的政策垄断趋于消解崩溃，为新时代退役军人就业创业政策的改革与创新带来全新机遇。

（二）未来展望：以优化创新退役军人就业创业政策助推中国式现代化

将退役军人就业创业政策变迁的历史画卷铺陈开来，“间断—均衡”更迭演进的背后反映的是“现代化—中国的现代化—中国式现代化”的实践探索与时代缩影（郭晔，2022）。中国共产党在百年奋斗历程中成功开辟的中国式现代化将“现代化”与中国特色社会主义相结合，摒弃了以对外扩张为特征、物质主义与工具理性无序膨胀的“西方中心主义”现代化之路，为退役军人就业创业政策的新发展提供理论视窗（骞真，2022）。

从中国式现代化的价值旨归来看：其一，有别于以资本为逻辑轴心的西方现代化道路，中国式现代化是人口规模巨大的现代化。退役军人作为党和国家的宝贵财富，如何优化创新就业创业政策，需要立足人口基数大、城乡区域发展差异大等基本国情，坚守以人民为中心的发展思想。通过教育培训等政策工具赋予发展权利、提升人力资本，使退役军人的角色回归人力资源“富矿”，为中国式现代化注入蓬勃的“人才红利”。在坚守“服从组织安排”与“改革发展稳定大局”的基础上，进一步完善相关服务管理办法，出台政策法规，充分尊重退役军人主观意愿，关照其微观生活，呼唤人的主体性价值，鼓励退役军人为建设中国特色社会主义贡献力量（裴金佳，2023）。

其二，实现“全体人民共同富裕”是中国式现代化的本质特征，旨在防止资本主义因忽视生产关系现代化而催生的两极分化、社会撕裂、民粹主义泛滥等悲剧重演（习近平，2021）。着眼于更好满足退役军人美好生活需要，要在服务就业和兜住底线两个方面持续发力，不断提升退役军人获得感、幸福感、荣誉感，从而充分激发退役军人就业创业活力（裴金佳，2024）。通过改善营商环境，理顺军地关系、府际关系及国家、政府与市场关系，将处于应然层面的原则性政策予以细化，推进国家治理体系和治理能力现代化（文丰安，2023）。因地制宜解决退役军人“人岗不匹配”、高度依赖就业安置等低数量、低质量就业难题，以及缺少资金、技术等创业困境。不断缩小城乡与地区之间的差异，跳出平均主义与发展主义的窠臼，借此回应跨越式发展引致的“三期叠加”等问题和挑战。

其三，推进“物质文明与精神文明相协调的现代化”、丰富人民精神世界是中国式现代化的另

一本质要求（韩保江、李志斌，2022）。经历了军队“大熔炉”淬炼的退役军人在理想信念与政治素养上是人民群众中的先进分子，要鼓励支持他们发挥优势特长，为推进中国式现代化凝聚精神力量。例如，2022年8月印发的《关于促进优秀退役军人到中小学任教的意见》，畅通并拓宽了优秀退役军人到中小学任教的渠道。在实践中推广“兵教师”“兵支书”等经验做法，既有助于发挥主体性优势、实现高质量就业，又能够引导广大退役军人保持革命军人本色，为青少年提供思想引领和道德滋养，在全社会树立起中国特色社会主义共同理想。

参考文献

- 郭俊华,刘琼,丁依霞.我国残疾人集中就业政策变迁历程、逻辑与展望[J].中国行政管理,2022,(01):80-87.
- 郭晔.论中国式社会治理现代化[J].治理研究,2022,(03):89-100+127-128.
- 韩保江,李志斌.中国式现代化:特征、挑战与路径[J].管理世界,2022,(11):29-43.
- 李健,成鸿庚,贾孟媛.间断均衡视角下的政社关系变迁:基于1950—2017年我国社会组织政策考察[J].中国行政管理,2018,(12):66-71.
- 李文钊.认知、制度与政策图景间断-均衡理论的三重解释逻辑[J].南京社会科学,2018,(05):63-74.
- 李玉倩,陈万明.当前我国退役军人管理保障机构的设置研究[J].中国行政管理,2018,(08):80-84.
- 廖国庚,蒋均时.退役士兵就业支持目标原则与体系构建[J].南京政治学院学报,2018,(02):109-114+141.
- 刘纪达,王健.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[J].公共管理学报,2019,(04):142-155+175.
- 罗平飞.当代中国军人退役安置制度研究[M].北京:中国社会出版社,2014.
- 毛泽东.毛泽东军事文集(第6卷)[M].北京:军事科学出版社,1993.
- 毛泽东.毛泽东选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1966.
- 孟澈,张群.公共政策变迁的间断均衡与范式转换——基于1978—2018年上海科技创新政策的实证研究[J].公共管理学报,2020,(03):1-11+164.
- 缪燕子.新中国成立以来社会救助政策变迁研究——基于间断-均衡理论的解释[J].中国行政管理,2017,(11):84-88.
- 裴金佳.提升感染力 增强传播力 推动退役军人宣传工作高质量发展[J].中国退役军人,2024,(06):1-3.
- 裴金佳.以高质量退役军人工作助推中国式现代化[N].人民日报,2023-12-26(9).
- 蹇真.从中国式现代化到人类文明新形态——基于马克思恩格斯文明理论的透视[J].贵州社会科学,2022,(09):17-23.
- 宋世明.中国行政体制改革70年回顾与反思[J].行政管理改革,2019,(09):30-45.
- 孙欢.间断平衡框架及在我国政策分析中的适用性:基于政策范式[J].甘肃行政学院学报,2016,(06):31-42+126.
- 王增文.中国退役军人工作体系的决策逻辑与机制重塑[J].江淮论坛,2021,(05):155-161.
- 王众,刘卫东.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[J].山东社会科学,2019,(10):122-126.
- 王众.新中国退役军人安置研究评述[J].山东社会科学,2009,(09):136-139.
- 文丰安.中国式现代化进程中推进国家治理体系和治理能力现代化的特色、困境与破解路径[J].中国行政管理,2023,(10):32-37.
- 吴炜,王宇红.退役士兵创业现状、困境与对策——基于扬州市的调查[J].中国青年研究,2016,(04):22-26.
- 武晗,王国华.从资源利用、生态保护到公共卫生安全——野生动物保护政策中的焦点事件与社会建构[J].公共行政评论,2020,(06):79-98+209-210.
- 武永超.新中国成立以来卫生防疫政策变迁审视——基于间断均衡理论视角[J].经济社会体制比较,2021,(02):67-76.

-
- 习近平. 论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2021.
- 谢和均, 徐应萍. 美国退役军人管理保障及其启示 [J]. 中国行政管理, 2018, (08): 137-143.
- 岳宗福. 中国退役军人管理保障体制变革的理路与前瞻 [J]. 行政管理改革, 2020, (03): 57-65.
- 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014, (06): 1-38.
- Baumgartner F. R., Jones B. D., Wilkerson J. Comparative Studies of Policy Dynamics[J]. Comparative Political Studies, 2011, (08): 947-972.
- Baumgartner F. R., Jones B. D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems[J]. Journal of Politics, 1991, (04): 1044-1074.
- Baumgartner F. R., Jones B. D. Agendas and Instability in American Politics[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- Chan K. N., Zhao S. Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of Authoritarianism: Evidence from the People's Republic of China[J]. Policy Studies Journal, 2016, (02): 134-155.
- Daigneault P-M. Reassessing the Concept of Policy Paradigm: Aligning Ontology and Methodology in Policy Studies[J]. Journal of European Public Policy, 2014, (03): 453-469.
- Glaser B. G., Strauss A. L. The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research[M]. Chicago: Aldine Publishing Company, 1967.
- Hall P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policy-Making in Britain[J]. Comparative Politics, 1993, (03): 275-296.
- Jones B. D., Baumgartner F. R., True J. L. Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995[J]. The Journal of Politics, 1998, (01): 1-33.
- Jones B. D., Baumgartner F. R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing[J]. Policy Studies Journal, 2012, (01): 1-20.
- Klein P. G., Mahoney J. T., McGahan A. M., Pitelis C. N. Toward a Theory of Public Entrepreneurship[J]. European Management Review, 2010, (01): 1-15.
- Landry P. F. Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era[M]. Cambridge University Press, 2008.
- Rose M., Baumgartner F. R. Framing the Poor: Media Coverage and U.S. Poverty Policy, 1960-2008[J]. Policy Studies Journal, 2013, (01): 22-53.
- Yan Y., Yang Z., Yuan C. Political Attention in a Single-Leading-Party State: A Comparative Study of the Policy Agenda in China, 2003-2019[J]. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2022, (02): 138-158.

improving complementary policies, enhancing the child-friendly social environment, clarifying population development trends, refining the related legal and regulatory systems, strengthening the responsibility of birth subjects, and constructing an inclusive birth policy system.

Research on the Historical Evolution and Mechanism of Veteran Employment and Entrepreneurship Policies from the Perspective of Chinese-style Modernization.....*Xie Yuning, Guo Yu* 100

Abstract: The employment and entrepreneurship of veterans are crucial measure and strategic directions in the preferential treatment and placement of veterans in the new era. These policies not only relate to the human resource development and realization of self-worth for veterans but also integral to national defense and military modernization, improving the quality of troops and military strength, and impacting long-term social stability and high-quality economic development. Based on the revised "Punctuated-equilibrium" explanatory framework, this study combines the transformation of value concepts and the sequential changes under the policy paradigm to depict the trajectory and micro-patterns of veteran employment and entrepreneurship policies since the founding of People's Republic of China 75 years ago. By analyzing changes in policy landscape, policy fields, overall policy objectives, and the precision adjustment of policy tools, the historical evolution of employment and entrepreneurship policies for veterans can be divided into eight historical periods, consisting of four equilibrium and four discontinuity phases. Behind the alternation of Punctuated-equilibrium, the practice of "modernization—Chinese modernization—Chinese-style modernization" and its reflections on the times are revealed. Looking forward to the long-term goals of 2035, the employment and entrepreneurship policies for veterans led by the Communist Party of China need to deeply understand the essential characteristics of the Chinese-style modernization, consider the subjective value of veterans, and respond to multiple challenges with the modernization of the national governance system and governance capabilities.

Social Policies for People with Intellectual Disabilities and their Families Abroad and their Implications to China-- A Systematic Literature Review.....*Wang Ning, Zheng Xin* 114

Abstract: Research on social policies for individuals with intellectual disabilities and their families abroad has produced numerous findings, while domestic research remains scarce. This paper employs a systematic