

# 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

● 刘纪达, 王 健

(哈尔滨工业大学 经济与管理学院, 哈尔滨 150001)

**摘要:**改革开放四十年来,我国退役军人安置保障政策主题和机构间合作模式时刻与经济社会发展形势相适应,在不同的历史阶段呈现出了不同的内容和形式。本研究基于1978年12月至2019年5月国家层面颁布的310份政策文献,运用共词分析和聚类分析对政策主题进行分析,梳理了退役军人安置保障政策变迁规律;通过绘制我国退役军人安置保障管理机构合作网络,分析了机构合作网络形态演化过程和机构间的合作互动关系。结果表明,不同阶段国家政策主题表现出明显的多元化趋势,形成了由“恢复安置→合理安置→多元安置→服务保障”的变迁规律,安置保障政策重心则遵循“稳定→发展→拓宽→深化”的变迁逻辑,机构合作关系网络结构呈现出“均衡-密集型网络→集中-密集型网络→集中-松散型网络→均衡-松散型网络”的演化路径。在此基础上,进一步讨论了我国退役军人安置保障政策变迁和机构间关系演化的逻辑关系。最后,从组织合力、协调机制两个方面对新时代退役军人安置保障发展提出了相关的政策建议。

**关键词:**退役军人;安置保障;政策文献量化;政策变迁;机构间关系

**中图分类号:**E263 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-6162(2019)04-0142-14

**DOI:**10.16149/j.cnki.23-1523.2019.04.004

## 1 引言

退役军人是党和国家的宝贵财富,也是我国人力资源的重要组成部分。做好退役军人安置保障工作,是确保军队改革顺利实现的重要支撑,对加强国防和军队建设、推动经济社会发展、维护政治安全稳定具有重要意义<sup>[1]</sup>。退役军人安置保障工作具有很强的交叉性和复杂性,既存在军委机关部门与国务院机构之间的职能交叉问题,也有实施主体机构与其他职能保障机构之间的职责不清问题。2018年3月,第十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过国务院机构改革方案,整合民政部、人力资源和社会保障部、中央军委政治工作部和中央军委后勤保障部的相关职能,组建“退役军人事务部”<sup>[2]</sup>。退役军人事务部的成立,标志着我国退役军人安置保障工作迈上了新的台阶,将有效改善多口管理、职责交叉等问题的掣肘。

改革开放后,我国逐渐由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,退役军人安置保障制度不断顺应经济建设和国防建设发展,在不同时期呈现出了不同的特征。由于退役军人安置保障政策对象较多(退役士兵、转业干部、伤残军人、离退休军人、复员干部),随着社会主义市场经济的发展,不同的政策对象对资源配置、生产要素以及价值目标的需求呈现出显著的差异化、个体化特点。但是,由于国家安置资源的不断减少,政策执行过程中出现了明显的政策供给不足现象。为不断优化和完善我国退役军人安置保障政策体系,政府和军队机关相继出台了市场化安置、职业教育、技能培训、税收优惠、住房补助等一系列安置保障政策,退役军人安置保障政策在安置方法和保障措施等方面反映出了新的特点。同时,为适应政策对象的差异化需求和政策主题的不断变化,制定退役军人安置保障政策所涉及的职能机构更加多元,机构间也出现了新的合作模式。

基于此,本研究以政策主题和机构间联合发文的相关数据为基础,通过政策主题词聚类分析和机构间合作网络形态比较对我国退役军人安置保障政策的变迁规律和机构间关系的演化模式进行研究。在此基础上,进一步探讨了我国退役军人安置

收稿日期:2019-06-05

基金项目:国家自然科学基金应急管理项目(71841029,71841033)

作者简介:刘纪达(1993-),男,哈尔滨工业大学经济与管理学院博士研究生,研究方向:军民融合发展战略;王健(1974-),通讯作者,男,毕业于哈尔滨工业大学,博士,哈尔滨工业大学经济与管理学院教授、博士生导师,研究方向:下一代基础设施管理、道路交通安全与应急,E-mail:wang\_jian@hit.edu.cn。

保障政策变迁和机构间关系演化的逻辑关系。此外,本研究还对退役军人事务部成立后相关职能机构间关系和网络结构特征进行了初步探究与验证,以期对我国退役军人安置保障体系的发展和机构间合作机制的设计提供参考。

## 2 文献回顾

### 2.1 政策变迁研究

政策变迁研究的意义在于解释政策变迁过程和打开政策过程的黑箱,发现影响政策变迁的因素和建立政策变迁动力学是相关研究的重要内容<sup>[1]</sup>。国外学者最早提出了政策变迁理论的概念,安德森认为政策变迁是一个或多个政策取代既往政策的过程,包括新政策的实施和现行政策的修订及失效<sup>[2]</sup>。布鲁尔指出政策变迁过程是一个不间断的往复过程,新的政策是由既往政策经过调整和修改后形成的<sup>[3]</sup>。在政策变迁的类型划分上,豪利特和拉梅什根据政策变迁速度和政策变迁模式提出了四种变迁类型:快范式变迁、慢范式变迁、快渐进变迁以及慢渐进变迁<sup>[4]</sup>,霍格伍德等人则将政策变迁具体分为了政策创新、政策衔接、政策维持和政策终结四个方面<sup>[5]</sup>。

在对政策变迁概念进行辨析的基础上,国外学者进一步对政策变迁的影响因素和动力路径进行了深入剖析。威尔逊将政策变迁的流派和路径主要总结为政治过程和决策路径、精英主义和新马克思主义路径、意识形态和文化路径、国家中心路径四个方面<sup>[6]</sup>。随着政策变迁理论的不断深入,若干解释政策变迁的影响因素和动力路径的分析框架被提出,主要包括萨巴蒂尔和金肯斯·史密斯等人提出的倡议联盟框架,鲍姆加特纳和琼斯基于对美国公共政策的实际考察提出的中断-平衡框架,金登在经典“垃圾箱”模型的基础上提出的多源流框架,哈斯提出的认识社群框架以及威尔逊提出的政策体制框架等。以上政策变迁分析框架都对政策制定、修改、调整的影响因素进行了分析与讨论,学界普遍接受的政策变迁动力因素包括利益集团推动、政策学习、政策企业家作用等<sup>[7]</sup>,目前已广泛应用于财政、环境、教育等政策变迁路径的研究中<sup>[8]</sup>。

国内关于政策变迁的相关研究主要包括国外理论梳理和理论应用两个方面,吴文强等人在对国外相关理论梳理的基础上,将政策变迁的类型概括为政策更替、政策维持、政策替代和政策叠加<sup>[9]</sup>。孙岩等人认为政策变迁的影响因素主要包括重大事件、联盟资源、政策学习及政策信念<sup>[10]</sup>。此外,相关

学者将西方理论与中国情境有机结合,已将政策变迁理论应用于海洋<sup>[12]</sup>、卫生<sup>[10]</sup>、科技<sup>[13]</sup>、能源<sup>[14]</sup>等政策变迁逻辑的解释中,对不同领域政策变迁的动力、模式、路径和影响因素等内容进行了研究,使得政策变迁理论得到了一定的发展。

### 2.2 退役军人政策研究

政策文献是国家思想传递和执政理念的重要工具,是政府执政思想的物化形态,我国退役军人安置保障政策是随着政治、经济的不断发展和不同时期社会主要矛盾的转变而不断调整、完善的。目前,我国退役军人安置保障政策的相关研究多局限于对策建议、案例描述、叙事分析和经验介绍,绝大多数是对关键时间节点和政策文本解读的主观评定和质性分析,以解决独立的实践问题为主。罗平飞详细分析了中国退役军人安置制度的历史变迁,结合当代退役军人安置制度的实践和面临的矛盾,提出了构建中国特色退役军人安置制度的设想和构思<sup>[15]</sup>。李瑰华从法学角度对退役军人安置行为性质作了不同的界定,并就退役军人安置制度的完善提出了相关建议<sup>[16]</sup>。廖国庚等人就我国退役士兵自主就业经济补偿制度的发展和实施提出了适用性建议<sup>[17]</sup>。

从变迁角度看,有学者按照民国以前、新中国成立前、新中国成立后三个阶段对退役军人安置制度的阶段性特征进行了整理与总结<sup>[18]</sup>,还有学者以经济体制转变为划分标准,将退役军人安置保障政策按照计划经济时期(1949—1978年)、改革开放时期(1978年至今)进行划分<sup>[19]</sup>。在划分发展阶段的基础上,部分学者还分别针对不同政策对象(退役士兵、军队转业干部、离退休干部)和不同政策领域(退役军人安置政策<sup>[20]</sup>、退役军人住房保障政策<sup>[21]</sup>、退役军人保险政策<sup>[22]</sup>)等方面的政策变迁情况进行了梳理和分析。由此可见,目前学界对退役军人安置保障政策变迁的研究碎片化、零散化特征明显,而且偏重于对退役军人安置保障政策的发展历程进行梳理,较少阐述其变迁逻辑和发展趋势,鲜有客观的、系统的、量化的研究成果出现。

### 2.3 机构间关系研究

阿利森首先提出了政府行为的基本预设,确定了政府机构的基本定位。他认为政府不是一个单一的、遵循理性选择的独立主体,而是一个由不同机构部门构成的异质性综合体,政府的行为依赖于机构间的互动<sup>[23]</sup>。由于国家制度的不同,国内外有关机构间关系的研究存在一定的差异。国外学者将政

府机构间关系的演化过程分为科层制时期、新公共管理时期和整体政府时期三个阶段,而国内相关学者主要关注机构间的协调合作问题,从部门主义<sup>[24]</sup>、议事协调机构<sup>[25]</sup>、大部制<sup>[26-27]</sup>三个视角对我国机构间关系进行了研究。其中,部门主义指的是机构在政策的制定和实施过程中,局限于本位主义而造成合作关系的缺失;议事协调机构是指为了完成某项特殊性或临时性任务而设立的跨部门协调机构,负责协调和解决机构间的职能交叉问题;大部制则关注于机构之间的整合和协调,意在将那些职能相近的部门、业务范围趋同的事项统一集中,最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理等现象的发生,从而提高行政效率,降低行政成本。

关于机构间关系,学界普遍的定义是同级政府内部各个机构之间的相互关系。政府以外的机构(如军队、群团组织以及行业协会等)与政府机构的关系是否可以称为机构间关系呢?有学者认为机构间关系不仅特指政府机构间的关系,还包括政府机构与群团组织之间的关系<sup>[28]</sup>。同时,有学者在界定了机构定义的基础上,指出机构间关系是机关、团队和其他工作单位之间的关系,因此我们可以认为军队机关是包含于机构定义之内的。政府机构和军队机关之间、军队机关和群团组织之间的关系都属于机构间关系的范畴。此外,《国家行政机关公文处理办法》第十六条对机构间联合发文的形式进行了划定:“政府部门与相应的党组织和军队机关可以联合行文;政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。”这一规定也从另一个侧面印证了机构间关系的范围既包含政府机构,也包含党委工作机关、军队机关和人民团体及事业单位。因此,本研究将机构间关系界定为党政机构、军队机关、群团组织等组织之间基于职权、资源、利益、责任分配而形成的合作机制和相互联系。

本次研究将以退役军人安置保障管理机构作为研究对象,对军委机关和党政机构、群团组织等机构间关系进行分析。在实际工作中,退役军人安置保障工作的实施必然涉及军地双方,退役军人安置保障政策的制定与实施中时刻蕴含着机构间的协作和冲突行为,机构间关系相对复杂、多元。在学界上,也有相关学者针对我国退役军人保障机构进行了研究,谢和均等人对美国退役军人管理保障工作以及机构间的运行机制做了整理,并总结了提升我国退役军人管理保障工作建设水平的启示<sup>[29]</sup>。薛刚凌等人在分析了我国退役军人计划安置管理

体制局限的基础上,提出了我国退役军人管理体制的重构方式和设想<sup>[30]</sup>。李玉倩等人结合机构设置现状,从公共责任和行动困境视角分析了现存问题,并进一步探讨了成立独立的退役军人管理保障机构的必要性和基本路线<sup>[31]</sup>。综上所述,当前研究仅对我国退役军人保障机构的设置规则和改进措施进行了探讨,尚未有对退役军人安置保障管理机构间关系进行分析的成果。

### 3 研究方法 with 数据基础

#### 3.1 研究方法

政策文献量化研究是基于统计学、网络分析、文献政策计量学等理论的一种可视化方法,它可以精确地、定量地、可视化地描绘和呈现政策的演变轨迹,揭示不同历史阶段政策演化的逻辑和路径,描述特定时期政府在某一领域的政策意图和治理理念,使得政府政策行为更加直观、清晰与精确。在大数据背景下,政府信息公开广度与深度不断拓展,学界从最基础的统计量化研究开始<sup>[32]</sup>,逐步探索和发展了新的政策研究范式<sup>[33-34]</sup>。

##### 3.1.1 政策主题变迁分析

在政策变迁的相关研究中,学者们多选用共词分析方法,辅以关键词词频分析、关键词聚类分析以及语义网络分析等方法,分析政策主题在不同时段的不同特征,直观地展示国家政策的变迁路径。本研究根据《国务院公文主题词表》《民政部公文主题词表》《税务公文主题词表》,结合退役军人安置保障工作实际,建立政策主题词识别文档。在此基础上,利用 ROST CM6 软件对政策题目、政策主要内容或关键表述进行分词。在对关键主题词进行规范化处理后,建立高频主题词共词矩阵,利用 SPSS 软件对各个阶段的高频主题词进行聚类分析,进一步分析政策主题的特征和国家关注的重点内容。

##### 3.1.2 机构间关系演化分析

本研究将机构看作社会网络分析的“行动者”,用机构间的联合发文行为建立“行动者”之间的关联关系,利用 Ucinet Version 6.216 和 NetDraw 2.084 软件绘制退役军人安置保障管理机构关系网络<sup>[35]</sup>。通过划分时间区间,对机构间的关系数据进行量化分析,以机构间合作密切程度和整体网络向中心的集聚程度作为指标,考察我国退役军人安置保障体系的机构分布与构成,分析不同阶段机构间的合作与冲突关系,进而揭示不同时期机构间关系的演化模式和变迁路径。

### 3.2 数据来源与数据处理

#### 3.2.1 数据来源

为确保政策文献数据的准确性、针对性和代表性,本研究以1978年12月至2019年5月为时间区间,选择了党中央及中央机构、国务院及各部委办局、中央军委及各机关部门等机构颁布的有关退役军人安置保障政策文献作为数据基础。数据收集时,遵循权威性、公开性和相关性的原则,分别以“退役军人”、“退役士兵”、“军队转业干部”为主题词和标题内容在清华大学政府文献信息系统和北大法宝法律数据库进行检索,并结合中央人民政府门户网站及民政部、人力资源和社会保障部、退役军人事务部等相关部委网站进行比对补充。在根据政策内容进行筛选后,剔除只是提及却与退役军人安置保障无关的政策文献,最终梳理得到有效政策文献共310份。

#### 3.2.2 数据处理

为尽可能地保证退役军人安置保障合作网络中节点属性、名称和职能的一致性,本研究选择改革开放以来1988年、1998年、2008年、2018年四次国务院机构改革时间为节点,将我国退役军人安置保障政策按1978年12月至1988年3月、1988年3月至1998年3月、1998年3月至2008年3月、2008年3月至2018年3月以及2018年3月至2019年5月这五个时段进行划分和整理。

这里对政策计量方法中常见的“联合行文”与“联合发文”的概念予以区分和规定。联合行文是同级机关之间或同级机关和不隶属机构之间解决边界和交叉问题时横向沟通协调的物化产物。需要说明的是,在运用政策计量方法分析机构间合作关系时,收集到的数据均为联合发文数据而非全部的联合行文数据。一般情况下,机构间联合行文行为的范围是要大于联合发文行为的,这是因为根据行文规则,联合行文存在着上行文、平行文和下行文三个方向。研究中所提到的联合发文指的是联合下行文,是发文机构对下或对外颁布的文本资料。

对每一时段的退役军人安置保障政策的颁布机构进行提取分离,绘制 $n$ 个机构之间联合发文的 $n \times n$ 阶关系矩阵。其中,将独立发文机构A的关系设定为A-A,将机构A和B联合发文的关系设定为A-B,机构A、B、C三者联合发文的关系设定为A-B、A-C、B-C,以此类推,各关系对内无指向性,属于无向关系。当某一联合发文政策共有 $n$ 个发文机构时,该政策所产生的机构间合作关系共有 $n(n-1)/2$ 对<sup>[36]</sup>。

#### 3.2.3 数据统计

在310份退役军人安置保障政策中,由各机构独立发文的政策文献共101份,联合发文的政策文献共209份,分别占总文献数32.581%和67.419%。按照政策文献的颁布机构和政策效力对数据进行进一步整理,结果如表1所示。其中,由党中央部门机构、国务院各部委办局、国务院议事协调机构、中央军委各机关部门颁布的政策文献达到232份,占总政策数的74.839%。其中,有中央军委及军委各机关部门参与联合发文的政策数达到148个,占政策文献总数的47.742%。由中共中央、国务院、中央军委颁布的政策文献数为70份,有议事协调机构参与制定并发布的政策文献共40份。需要指出的是,由全国人大常委会审议通过的8部法律,既包括新制定的也包括修订的,并不代表在这期间颁布了8部新法律。

## 4 退役军人安置保障政策主题变迁分析

新中国成立之初,国家以早期的抚恤、优待及安置政策为基础,借鉴历史上的成功经验,顺利完成了千万军人的退役安置任务。“文化大革命”期间,退役军人安置保障工作受到严重冲击,主管退役军人安置工作的内务部被撤销,全国各级安置机构遭到削弱,很多地域的退役军人安置工作处于停滞和瘫痪状态。改革开放前后,国家先后颁布了一系列退役军人安置保障政策,随后相关机构和部门也相继修订和出台了配套政策和实施办法,逐步形成了相对系统、完善、有效的退役军人安置保障政策体系,成为国家维护退役军人合法权益、实施退役军人管理保障工作的最直接工具。

表1 退役军人安置保障政策统计

政策颁布机构	政策效力级别	单独发文数量	联合发文数量	总发文数量
全国人大常委会	法律	8	0	8
	党内法规	3	0	3
中共中央、国务院、中央军委	行政法规	3	1	4
	军事法规规章	3	2	5
	国务院规范性文件	30	28	58
党中央部门机构、国务院各部委办局、国务院议事协调机构、中央军委各机关部门	部门规章	3	1	4
	部门规范性文件	31	136	167
	军事规范性文件	2	10	12
	部门工作文件	18	30	48
最高人民法院、最高人民检察院	司法解释	0	1	1

#### 4.1 恢复调整阶段(1978年12月至1988年3月)

在经历“文化大革命”时期的停摆与瘫痪后,从改革开放开始我国退役军人安置保障工作逐步进入稳定恢复期,探索型发展模式占据主导。国家先后颁布了《关于军队干部退出现役暂行办法》《关于军队干部退休暂行规定》《关于军队干部离职修养的暂行规定》《中国人民解放军志愿兵退出现役安置暂行办法》等政策文件,直至1987年12月《退伍义务兵安置条例》的颁布,标志着当代中国军人退役安置保障的基本政策体系正式形成<sup>[7]</sup>。在1978年12月至1988年3月期间,各机构颁布的退役军人安置保障政策数达到64份,其中机构独立发文15份,机构间联合发文49份。如图1所示,这一时期政策高频主题词共有19个,高频主题词的共词聚类结果展示了3个退役军人安置保障政策主题,分别为转业复员干部安置、退役士兵安置、特殊对象安置管理。同时,对不同政策主题对应的代表性政策进行了梳理,具体见表2。这十年里,国家政策主题主要依据退役军人的类型进行划分,政策分别对军队转业干部、院校学员、义务兵和志愿兵、离退休干部以及残疾军人的安置和管理方式进行了规定,并对退役军人的工资待遇和级别编制情况做了说明,确保退役军人妥善安置成为当时的重要政策目标。

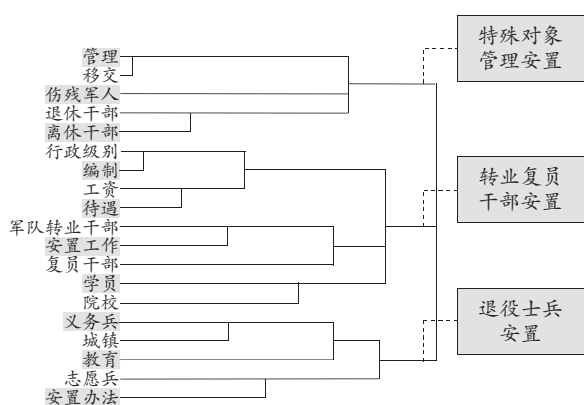


图1 恢复调整阶段主题词的共词聚类图

#### 4.2 积极发展阶段(1988年3月至1998年3月)

1988年至1998年之间,国家层面共出台了74份退役军人安置保障政策,其中联合发文68份,单独发文件仅有6份。这十年是我国退役军人安置保障工作的积极发展期,我国退役军人安置保障工作主要展现出以稳促进的持续型发展模式。国家围绕着退役军人安置的核心政策颁布了多项具有延续性和系统性的配套政策,对前一阶段政策在实践过程中出现的不足与问题予以修正和完善,退役军人安置保障制度进一步改革完善,使得相关政策具有更强的针对性和可操作性。结合图2和表3可知,转业复员干部安置、安置标准调整细化、特殊对象安置保障是这一时期主要的政策主题。在前一阶段的基础上,退役军人安置保障政策更加规范,离退休干部和退役志愿兵的退休费、住房和生活待遇保障进一步明确,退役军人的工龄和经济补偿标准进一步完善,我国退役军人安置保障工作的政策主题由恢复安置向合理安置转变。

#### 4.3 探索拓展阶段(1998年3月至2008年3月)

1998年至2008年期间,国家层面共出台了退役军人安置保障政策60份,其中独立发文24份,联合发文36份。随着经济社会的不断发展,我国退役军人安置保障政策内容呈现出新的特点,这十年成为我国退役军人安置保障工作的“战略拓展”

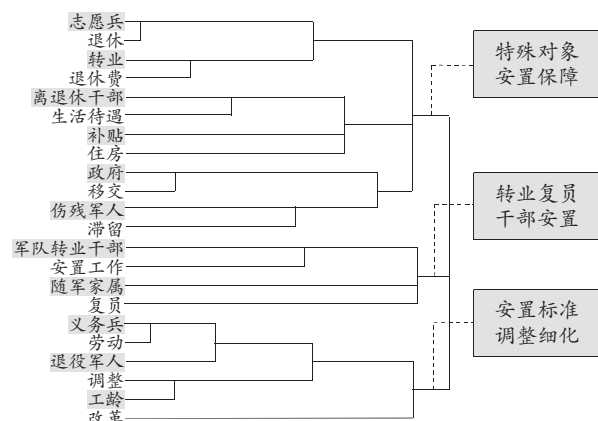


图2 积极发展阶段主题词的共词聚类图

表2 恢复调整阶段政策主题的代表性政策

政策主题	标志性政策	发文机构(文号)	主要内容或关键表述
转业复员干部安置	转发《关于一九八七年军队转业干部安置工作意见》的通知	国务院办公厅、中央军委办公厅(国办发[1987]50号)	应从保证中央战略决策顺利实现的高度认识做好安置工作的重要意义,从大局出发,克服困难,积极接收,做到多接、快接、安置好
退役士兵安置	关于发布《退伍义务兵安置条例》的通知	国务院(国发[1987]106号)	退伍义务兵安置工作必须贯彻从哪里来、回哪里去的原则和妥善安置、各得其所的方针
特殊对象安置管理	关于安置特等、一等革命残疾军人有关问题的通知	民政部、总参谋部、总政治部、公安部、劳动人事部、商业部、财政部(民安发[1985]2号)	为了进一步安排好中国人民解放军、人民武装警察部队的特等、一等革命残疾军人,以促进国防建设,鼓舞部队士气,特作如下通知

表 3 积极发展阶段政策主题的代表性政策

政策主题	标志性政策	发文机构(文号)	主要内容或关键表述
转业复员干部安置	批转军队转业干部安置工作领导小组等三部门《关于做好一九八九年军队转业干部安置工作意见》的通知	国务院、中央军委(国发[1989]52号)	一九八九年全军(含武警)有三万九千余名干部转业到地方工作,随调随迁家属二万余名。这批转业干部的安置工作原则上仍执行现行的政策规定
安置标准调整细化	关于一九九零年军队转业干部工资套改问题的通知	国务院军队转业干部安置工作领导小组、人事部、总政治部(人薪发[1990]22号)	为保持一九九零年与一九八九年军队转业干部在工资政策上的连续性,经国务院、中央军委同意,现就一九九零年军队转业干部到地方后工资如何套改问题通知如下
特殊对象安置保障	关于调整移交政府安置的军队离退休干部、退休志愿兵有关生活待遇问题的通知	民政部、财政部、总政治部、总后勤部(政干字[1999]第149号)	现就调整移交政府安置的军队离退休干部、退休志愿兵军人职业津贴标准问题通知如下。移交政府安置的军队离退休干部、退休志愿兵调整军人职业津贴标准,从1999年1月1日起执行

期。1998 年国家颁布新《兵役法》,对兵役制度作了重大调整,实行义务兵和士官相结合的服役方式,退役士兵的主要去向分为自主就业型和安排工作型。2001 年,中共中央、国务院、中央军委联合发布了《军队转业干部安置暂行办法》,军队干部转业开始实施计划分配和自主择业两种方式,计划与市场相结合的安置模式初步显现。这十年里,我国退役军人安置保障工作涉及领域愈发广泛,退役军人安置保障政策在安置方式、保障措施、扶持办法等方面反映出新的特征,所要解决的问题出现复杂化、多层次趋势。如图 3 和表 4 所示,市场化安置、退役军人就业扶持、退役军人税收优惠和特殊对象优待保障成为这一时期的政策重点,我国退役军人安置保障工作的政策主题逐渐由合理安置向多元安置进行转变。

#### 4.4 功能深化阶段(2008 年 3 月至 2018 年 3 月)

这十年里,我国发布的退役军人安置保障政策数量达到 93 份,为近四个阶段的最大值。其中联合发文 47 份,联合发文占总政策数量的 50.538%,较之前 3 个阶段的比例下降明显。其中,由中共中央、

国务院和中央军委独立或联合发布的退役军人安置保障政策共计 33 份,占发文数的 35.484%,是 4 个时间段中占比最大的,反映了这一时段我国退役军人安置保障工作的交叉性、综合性、复杂性问题较为突出,形成了国家统一领导下的远景规划和近期计划相结合的阶段特征。若把 1998 年至 2008 年总结为我国退役军人安置保障工作实施计划与市场并行的“探索拓展”阶段,那么 2008 年至 2018 年就可以看作退役军人安置保障工作的“功能深化”阶段。2011 年新修订的《中华人民共和国兵役法》和首次制定的《退役士兵安置条例》公布,城乡一体的退役士兵安置改革正式施行,退役士兵安置工作进入新的历史时期。《退役士兵安置条例》与《军队转业干部安置暂行办法》共同成为我国退役军人安置保障相关工作最基本的政策依据。这十年内,我国退役军人安置保障工作涉及的领域和方向发生了进一步的发展与延伸,机构间从不同侧面、各有侧重地对政策内容进行细化。政策主题词的同词聚类结果发生了新的变化,税收优惠及金融服务、就业创业扶持、职业教育与技能培训、退役军人安置、特殊对象优待保障

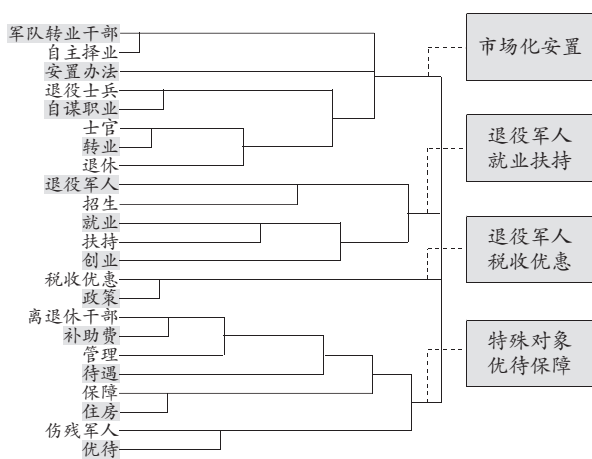


图 3 探索拓展阶段主题词的同词聚类图

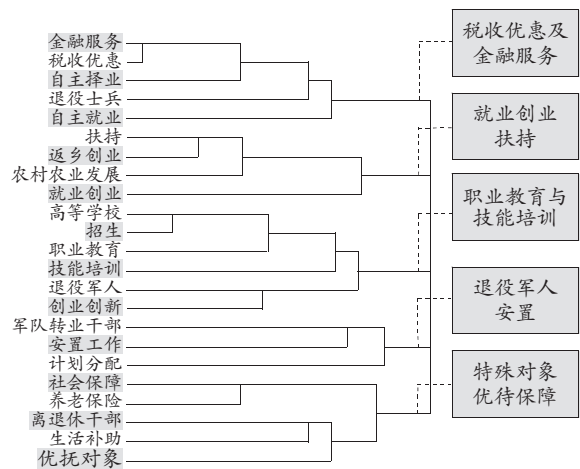


图 4 功能深化阶段主题词的同词聚类图

表4 探索拓展阶段政策主题的代表性政策

政策主题	标志性政策	发文机构(文号)	主要内容或关键表述
市场化安置	关于印发《军队转业干部安置暂行办法》的通知	中共中央、国务院、中央军委(中发[2001]3号)	军队干部转业到地方工作,是国家和军队的一项重要制度。国家对军队转业干部实行计划分配和自主择业相结合的方式安置
退役军人就业扶持	关于进一步加强就业再就业工作的通知	国务院(国发[2005]36号)	认真落实高校毕业生和复员转业退役军人就业的有关政策,加强相关的就业服务
退役军人税收优惠	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	国家税务总局(国税发[2001]11号)	退役士兵自谋职业享受税收优惠政策问题的相关内容,按照国家税务总局《关于下岗职工从事社区居民服务业享受有关税收优惠政策问题的通知》第二、三、四条的规定执行
特殊对象优待保障	关于做好滞留军队伤病残士兵退役安置工作有关问题的通知	民政部、财政部、总参谋部、总后勤部(民发[2000]212号)	为做好伤病残士兵退役安置工作,经国务院、中央军委批准,现就目前仍滞留军队的特等、一等伤病残义务兵、患精神病义务兵和因伤病残基本丧失工作能力志愿兵退役移交安置的有关问题通知如下

以及特殊对象优待保障成为这一阶段国家最为关注的政策焦点。表5显示了这一阶段政策焦点的代表性政策,确保退役军人保障到位是退役军人安置保障工作的主要议题,我国退役军人安置保障工作政策主题由多元安置向服务保障转变。

#### 4.5 退役军人安置保障政策主题的变迁规律

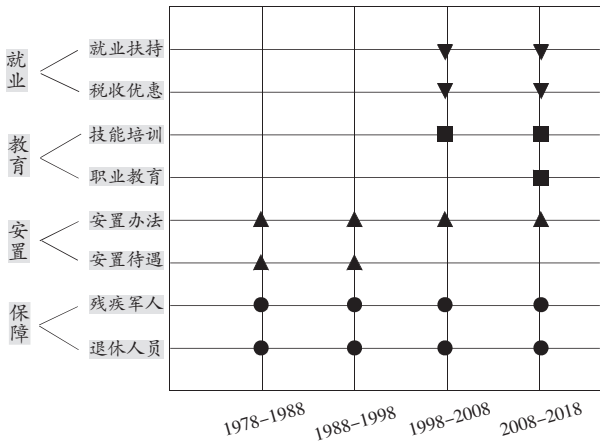
退役军人安置保障制度作为国家军事制度的关键组成,同时也是一项重要且特殊的社会保障制度,它的发展是与经济社会发展形势逐步适应的<sup>[38-39]</sup>。由于退役军人安置保障制度具有多目标属性和多政策对象特征,各个阶段呈现出来政策主题间并不是简单的替代和叠加关系,不同阶段国家政策主题表现为明显的多元化和持续化趋势,政策主题在不同阶段的变迁情况如图5所示。

1978—1988年,我国退役军人安置保障体系进入“稳定”期,这一时期的“使退役军人合理安置”成为政策核心理念,有关转业复员干部、退役士

兵、离退休军人、残疾军人的分类安置政策相继出台,我国退役军人安置保障的基本政策体系逐渐形成;1988—1998年,我国退役军人安置保障工作主要呈现出“发展”属性,相关政策内容围绕退役军人的安置待遇和保障措施逐步细化,退役军人安置保障政策体系进一步修正、完善;1998—2008年,补偿安置与就业安置、分配与自主相结合的安置模式逐步推行,我国退役军人安置保障工作涉及的领域逐步拓展,税收优惠、就业扶持等相关政策相继颁布;2008—2018年,我国退役军人安置保障体系进一步深化,退役军人安置保障工作的复杂性加深,为退役军人提供服务保障成为这一时期政策内容的“主旋律”。同时,这40年中,关注离退休军人和伤残军人等特殊群体的优待保障工作是我国退役军人安置保障政策中不变的主题,由最初的划定移交安置管理标准,到确立经济保障模式,再到完善优待、养老保险等社会保障制度,体现了党和国家

表5 功能深化阶段政策主题的代表性政策

政策主题	标志性政策	发文机构(文号)	主要内容或关键表述
税收优惠及金融服务	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	财政部、国家税务总局、民政部(财税[2014]42号)	对自主就业退役士兵从事个体经营的,在3年内按每户每年8000元为限额依次扣减其当年实际应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税
就业创业扶持	关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见	国务院(国发[2015]23号)	扶持自主择业军转干部、自主就业退役士兵就业创业,落实各项优惠政策,组织实施教育培训,加强就业指导和服务,搭建就业创业服务平台
职业教育与技能培训	关于加强退役士兵职业教育和技能培训工作的通知	国务院、中央军委(国发[2010]42号)	为适应社会主义市场经济要求,提高退役士兵就业能力,促进退役士兵充分就业,现就加强退役士兵职业教育和技能培训工作通知如下
退役军人安置	退役士兵安置条例	国务院、中央军事委员会令(第608号)	国家建立以扶持就业为主,自主就业、安排工作、退休、供养等多种方式相结合的退役士兵安置制度,妥善安置退役士兵
特殊对象优待保障	关于残疾军人享受社会残疾人待遇有关问题的通知	民政部、中国残疾人联合会(民发[2013]51号)	残疾军人是为国家作出特殊贡献的优抚对象,是社会残疾人的重要组成部分。现就残疾军人享受社会残疾人待遇有关问题通知如下



注：图中各图形的位置代表着不同时段对应政策主题分布情况，其中圆圈代表保障类政策、三角形代表安置类政策、正方形代表教育类政策、倒三角形代表就业类政策。

图5 退役军人安置保障政策主题的变迁规律

对离退休军人和伤残军人的深切关爱。

综上所述,改革开放以来的我国退役军人安置保障政策重心主要遵循“稳定→发展→拓展→深化”的变迁逻辑,政策主题则形成了由“恢复安置→合理安置→多元安置→服务保障”的变迁路径。

### 5 退役军人安置保障管理机构合作网络演化分析

通过对相关文献进行梳理发现,绝大多数学者选择利用网络密度作为刻画机构合作网络结构的独立指标,这样的分析方法未能考虑到行动者之间的交往规模即机构间的实际联结频数对分析结果的影响,得到的分析结果是不准确的<sup>[40]</sup>。基于此,本研究选用网络凝聚力对网络核心节点的依赖程度进行度量,并给出了合作深度(Cooperation Depth)和相对网络密度(Relative Density)的概念,力求能够更好地刻画我国退役军人安置保障管理机构合作网络结构。在机构合作网络中,网络凝聚力越强,表明机构之间的权利分散、地位平等,机构间有更

多、更有效的资源和信息流动,网络趋向均匀结构;反之,网络凝聚力越弱,存在权利集中的一个或几个核心机构,且网络更易受到核心机构的影响,网络也更倾向于集权机构。合作深度是机构(节点)联结频数与机构(节点)连线数的比值,用来表示机构间合作关系的密切程度。相对网络密度的定义是节点实际机构(节点)联结频数与机构(节点)理论最大连线数的比值,换言之,相对网络密度数值的大小就等于网络密度与合作深度的乘积。机构合作网络的相对网络密度越大,表明合作网络的机构之间的联系越紧密;反之,相对网络密度越小,则机构之间的联系越少、网络结构越松散。

研究利用 Ucinet Version 6.216 和 NetDraw 2.084 绘制了不同时段我国退役军人安置保障管理机构合作网络,并通过计算得到各时段网络的整体网络指标,如表6所示。在各时段的机构合作网络中,机构(节点)的大小以各时段机构独立发文和联合发文总数的多少对应设定,节点越大代表机构参与制定发布的政策越多。机构(节点)间的连线表示机构间联合发文关系,机构间同时为某一政策文献发文机构的次数越多,机构(节点)间的连线越粗。此外,由于2018年3月至2019年5月间的政策文献数较少,相关指标在比较分析中无意义,故未将其列入表中。

#### 5.1 1978年12月至1988年3月机构合作网络

1978年全国第五届人民代表大会决议通过成立民政部,作为负责优抚、复退安置工作的主体部门。次年11月,全国人事局长会议中明确规定军队转业干部的接收安置工作改由人事部门负责。这十年里,政策体系的初期框架基本形成,主体机构的职能分工和机构间合作模式的雏形初步形成。这里要说明的是,1982年国务院机构改革方案将国家劳动总局、国家人事局等4个部门合并成立劳动人

表6 退役军人安置保障管理机构合作网络属性

时间段(年.月)	1978.12—1988.03	1988.03—1998.03	1998.03—2008.03	2008.03—2018.03	2018.03—2019.05
样本(政策)数	64	74	60	93	19
网络规模	31	30	38	37	25
机构连线数	220	230	368	314	228
机构联结频数	556	750	664	542	328
网络密度	0.473	0.528	0.523	0.471	-
网络凝聚力	0.602	0.443	0.486	0.658	-
相对网络密度	1.196	1.724	0.944	0.814	-
合作深度	2.527	3.261	1.804	1.726	-





征仍然较大,各机构权利、影响力不均衡的现象依然存在。利用“Core-Periphery”→“Continuous”功能模块进行检验,该阶段财政部、总政治部、劳动和社会保障部、民政部、人事部、总后勤部的核心度依次处于前6位,构成了合作网络的主要领导者。这一时期,国家对于退役军人安置保障工作有明显政策倾斜,劳动与社会保障部的核心度指标较上一阶段有较大攀升,财政部门、社保部门等职能保障机构实现了由“协助支持”向“职能保障”的转变。与此同时,国家税务总局、教育部、中央组织部等政策拓展型机构逐渐向核心机构靠聚,与核心机构联系加强且参与发布政策数量有所提升,在政策体系中的定位由“独立自主”向“协同配合”逐步转变。

#### 5.4 2008年3月至2018年3月机构合作网络

2016年1月1日中央军委颁布了《关于深化国防和军队改革的意见》,中央军委四总部调整为15个职能部门,总部制改为多部门制。其中总参谋部改为中央军委联合参谋部、总政治部改为中央军委政治工作部、总后勤部改为中央军委后勤保障部。需要说明的是,由于以上三组机构间具有一一对应关系,为便于分析与解读网络结构和机构间合作关系分别将其合并,即这十年的机构合作网络中军委机关节点所表示的联合发文关系,既包括2008年3月至2016年1月期间原机构发布的政策信息,也包括2016年1月至2018年3月期间对应的新机构所发布的政策信息。这一时期,有议事协调机构参与制定并发布的政策仅有2份且均为独立发文,军队转业干部安置工作小组在该时段内仅独立发文1份,与其他机构并未联合发文。从该角度看,随着国家关于退役军人安置保障工作由指令性安置向社会化安置转变,国务院军队转业干部

安置工作小组职能单一化、协调串联作用发挥不明显的问题已经显现。

这一时期退役军人安置保障政策文献由37家机构共同发布,其中有33家机构参与了联合发文,共产生了542次合作关系。在机构合作网络中,机构间共存在314条连线,机构间合作深度持续走低,仅为1.726。该网络的相对网络密度为0.814,依然处于一个较低的水平,说明虽然退役军人安置保障体系涉及领域逐步扩展,但仍存在机构间合作水平不高、联系不够紧密的现象。同时,该网络的凝聚力相对较强,达到0.658,表明合作网络中各机构的影响力和对网络的控制能力较为分散,相关机构在网络中起到的作用趋于平均化,整体网络受个体机构的影响不明显。具体表现为总参谋部、总政治部、总后勤部等军委机关部门在网络中所扮演的角色由“主导配合”向“协助支持”转变。此外,教育部、农业部、国家税务总局等政策拓展型机构与核心机构的联系进一步加强,这与政府注意力对大众创业万众创新、退役军人税收优惠、增强现代职业教育等相关方向有所侧重相互印证。

#### 5.5 2018年3月至2019年5月机构合作网络

因2018年3月至2019年5月时间周期较短,该阶段的机构合作网络不宜与前4个阶段的相关指标进行对比,但仍可通过网络规模和结构对退役军人事务部成立以后机构间合作关系的演变情况进行观察。

这期间,国家层面总共颁布了19份有关退役军人安置保障的政策文件,其中机构独立发文10份,联合发文9份。这19份政策文献主要由25个机构发布,其中23个机构参与了联合发文,共产生了328次合作关系。这一时期整体网络的连通程度

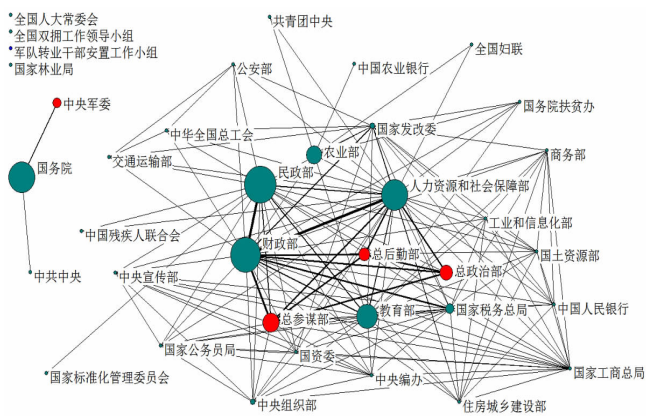


图9 2008年3月至2018年3月机构合作网络

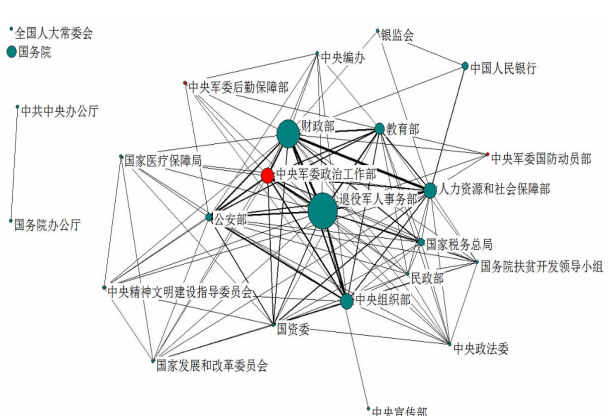


图10 2018年3月至2019年5月机构合作网络

较好、机构间的合作距离较近,各机构间已初步形成了规范的、畅通的、高效的合作模式,这与退役军人事务部成立后在网络中发挥的协调作用密不可分。退役军人事务部参与制定发布了包括《关于促进新时代退役军人就业创业工作的意见》《关于进一步加强由政府安排工作退役士兵就业安置工作的意见》在内的共计9份政策,机构(节点)度数中心度和中间中心度指标明显高于网络内的其他机构,已成为这一时段我国退役军人安置保障管理机构合作网络的核心领导者和中枢机构。可以说,退役军人事务部既履行了管理导向的职责、也扮演了串联沟通的角色。与此同时,民政部和人力资源和社会保障部所扮演的角色由“牵头主导”转变为“协同配合”,教育部、财政部、中央军委政治工作部等机构主要对退役军人事务部起到支撑和保障作用,新时代中国退役军人安置保障体系初现规模。从政策测度来看,退役军人事务部的成立,提升了机构合作的协调效率,降低了机构合作的博弈成本,基本实现了破除多口管理、职责交叉、衔接不畅等体制性障碍的战略目标。

### 5.6 不同阶段机构合作网络结构的演化模式

#### 5.6.1 基于网络凝聚力和相对网络密度的网络结构分析框架

为能更好地反映机构间实际合作规模,本研究尝试建立了一个“网络凝聚力-相对网络密度”二维分析框架,从网络整体对核心机构的依赖程度和机构间合作关系的密切程度两个方面对机构合作网络形态进行分析。按照指标性质将机构合作网络结构共划分为四种类型,划分规则如图11所示。

#### 5.6.2 机构合作网络结构的演化模式分析

1978—1988年,机构间的合作频率较高、关系紧密,整体网不易受到个别机构的影响,且机构间

权力分配平均、地位平等,网络整体向某一个或某几个机构靠拢的趋势不显著,整体网络呈现出网络凝聚力高、相对网络密度大的均衡-密集型网络的特征。1988—1998年,机构合作密切程度较前一阶段明显提升,同时网络中出现了权力集中的核心机构,网络存在向核心机构集聚的趋势,整体机构合作网络表现为网络凝聚力弱、相对网络密度大的集中-密集型网络结构。1998—2008年,新的边界性、交叉性问题日益凸显,机构呈现多元化趋势,机构间合作规模和频次较小,同时这一时期的网络凝聚力较弱,机构合作网络逐渐形成了以民政部、人事部、劳动和社会保障部、财政部、总后勤部、总政治部为核心的集中-松散型结构。2008—2018年,相关机构在网络中起到的作用趋于平均化,网络凝聚力有所提升,同时我国退役军人安置保障体系复杂性加深,机构间合作水平不高、联系不够紧密,整体网络呈现出网络凝聚力强、相对网络密度小的均衡-松散型结构。

综上所述,我国退役军人安置保障管理机构合作网络结构的演化过程遵循了“均衡-密集型网络→集中-密集型网络→集中-松散型网络→均衡-松散型网络”的路径,如图12所示。

## 6 结论与政策建议

### 6.1 结论与讨论

退役军人安置保障制度是由社会主义经济制度支撑和经济国防协同发展来引领的,是不同时期、不同要求下国家意志的集中体现,是社会、文化、政治和经济综合影响的结果。本研究基于政策文献量化研究方法,运用共词分析和社会网络分析,以1978年至2019年国家颁布的310份退役军人安置保障政策文献为数据基础,对政策变迁规律

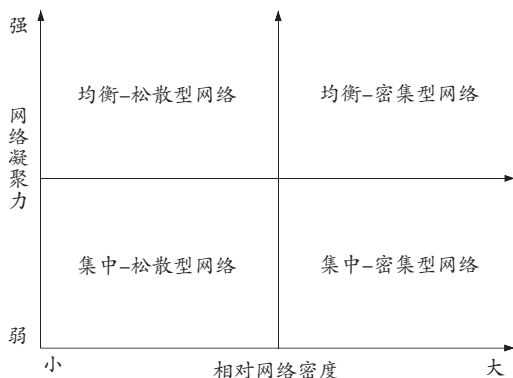


图11 网络凝聚力-相对网络密度二维分析框架

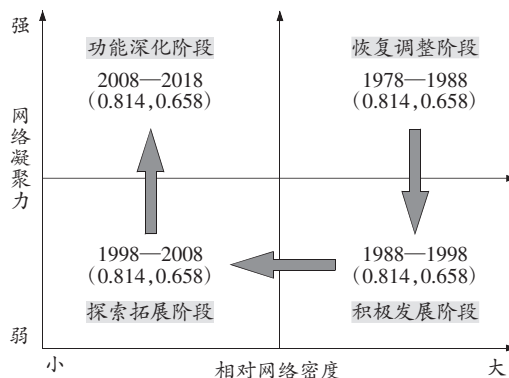


图12 机构合作网络的演化路径

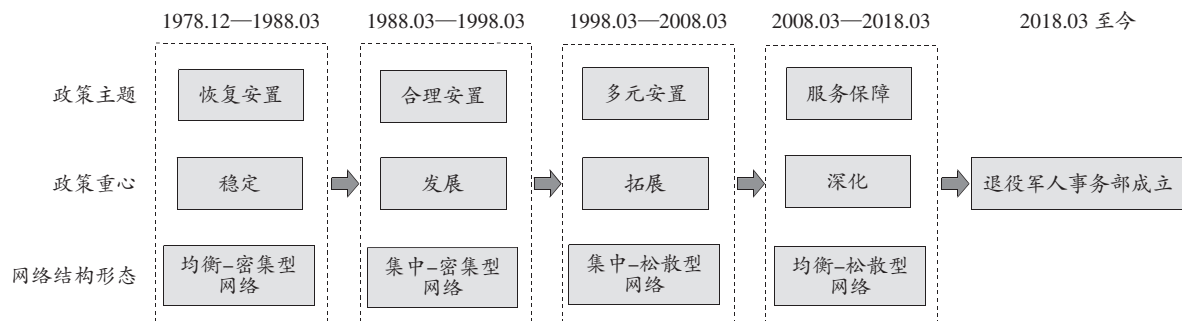


图13 政策主题的变迁规律和机构合作网络的演化模式

和机构合作网络结构的演化模式进行了分析,得出以下结论。

(1) 政策主题和政策重心的变迁规律。不同阶段国家政策主题表现为明显的多元化和持续化趋势,形成了“恢复安置→合理安置→多元安置→服务保障”的变迁路径,我国退役军人安置保障政策重心则遵循“稳定→发展→拓展→深化”的变迁逻辑。

(2) 机构在网络中扮演角色的演化模式。民政、人事等主体机构在网络中所发挥的核心作用明显,但随着退役军人事务部的成立,民政和人事部门所扮演的角色将逐步弱化,由“牵头主导”转变为“协同配合”。总参谋部(中央军委联合参谋部)、总政治部(中央军委政治工作部)、总后勤部(中央军委后勤保障部)等军委机关部门在网络中所扮演的角色由“主导配合”转变为“协助支持”。随着退役军人经济补偿制度和社会保障制度的逐步落实,财政、社保等职能保障机构在退役军人安置保障合作网络中发挥的作用逐步加深,实现了由“协助支持”向“职能保障”的转变。教育、税务、农业等政策拓展型机构在逐渐向网络核心区域靠近,在政策体系中的定位由“独立自主”向“协同配合”转变。

(3) 机构合作网络结构的演化路径。退役军人安置保障管理机构合作网络的网络结构展现出“均衡-密集型网络→集中-密集型网络→集中-松散型网络→均衡-松散型网络”的演化路径。

同时,这一研究还引发了我们对退役军人安置保障政策变迁规律和机构间关系演化模式之间逻辑关系的一些思考。1978—1988年,我国刚刚恢复退役军人安置保障工作,相关职能机构依次建立,政策体系逐步完善,机构间合作模式和合作机制的雏形基本形成。这一时期,按照国家统一要求和部署,机构间合作模式具有规定动作较多、自选动作

较少的特点。民政部门 and 人事部门作为主体机构,在政策制定和实施时更多地需要军方机构的配合,机构间权力分配平均、地位平等。1988—1998年,我国退役军人安置保障政策内容围绕退役军人的安置待遇和保障措施逐步细化,对前一阶段政策在实践过程中出现的问题予以修正和完善。与之相对应的,参与制定退役军人安置保障政策管理机构数量没有明显增加,机构间关系主要建立在前十年合作模式的基础之上,针对军转干部安置、退役士兵安置、离退休干部管理、伤残军人保障等多个领域形成了多组稳定的小规模团体和政策领地,合作深度和合作规模进一步增强。1998—2008年,我国退役军人安置保障政策主题呈现出新的特点,军队干部转业开始实施计划分配和自主择业两种方式,退役士兵的安置方式也转变为自主就业和安排工作,计划与市场相结合的安置模式初步形成。这十年里,我国退役军人安置保障政策涉及领域愈发广泛,市场化安置、就业创业扶持、税收优惠等主题成为这一时期的政策重点。为解决不断出现的新型交叉问题,退役军人安置保障管理机构明显增多,机构间出现了一些新的合作模式。2008—2018年,在经历了前一个十年的试错与修正过程后,我国退役军人安置保障政策体系进一步深化。这一时期,退役军人安置保障工作也已成为推行终身职业技能培训制度、推进大众创业万众创新、激发重点群体活力带动城乡居民增收等众多国家决策部署的交汇点,财政、教育、农业、税务、交通等部门在退役军人安置保障体系中的位置愈发重要,非核心机构间相互关系得以进一步发展。

综上所述,改革开放四十年来,我国退役军人安置保障制度呈现出政策变迁推动与机构间合作关系演化拉动的双向驱动模式,一方面,适应政策对象的差异化需求和解决政策执行过程中出现的

政策供给不足现象对政策制定部门的职能范围和权利配置提出了新的要求,催生了机构合作关系演化的内生动力。另一方面,为达到适应政策对象差异化需求的目标,退役军人安置保障管理机构间合作模式时刻与经济社会发展形势相适应,为政策主题变迁提供了实践路径。

## 6.2 退役军人安置保障制度发展的政策建议

基于以上分析,本研究结合新时代中国特色社会主义发展对我国退役军人安置保障体系建设的现实需求,就退役军人安置保障制度发展提出如下政策建议:

(1)发挥政府、军队、市场、社会的融合优势,形成合作共治的组织合力。成立退役军人事务部,是贯彻落实党的十九大重大战略部署的重要举措,是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系的重要一环。做好新时代退役军人安置保障工作,要充分提升退役军人事务部及相关核心机构的主导能力和核心作用,尽快构建科学规范的组织管理体系、工作运行体系和政策制度体系,不断提高退役军人安置保障的统筹力度和纵深高度<sup>[43]</sup>。同时,要依托市场和社会两股力量,搭建社会供给与国家需求的桥梁,为新时代退役军人安置保障工作厚植物质基础,畅通安置渠道,拓宽保障空间。要整合政府、军队、市场和社会的融合优势,形成多元主体合作共治的工作合力,逐步构建与经济社会发展水平相适应、与深化国防和军队改革相衔接的新时代中国特色退役军人安置保障模式<sup>[44]</sup>。

(2)建立功能齐备、衔接畅通的协调机制,降低机构间合作的交易成本。从机构设置上看,原有议事协调机构在工作实践中存在的一些问题和弊端逐渐显现。随着各职能保障部门在退役军人安置保障体系中的位置愈发重要,国务院军队转业干部安置工作小组职能单一化问题突出。现有的议事协调机构因职能限制已无法胜任退役军人事务部与其他机构间的协调与桥梁作用,机构间总体合作规模小、领域渗透程度不足等问题普遍存在。面对新时代新任务提出的新要求,应对国务院军队转业干部安置工作小组的协调职能和方向、组内成员单位的职责分工和规模等问题进行调整,亦或是建立相应的部际联席会议机制<sup>[45]</sup>,完善政府部门与军委机关部门、退役军人事务部门与其他政府机构的横向协调机制,形成党中央领导、退役军人事务部门负责、议事机构协调、相关部门配合的退役军人安置保障工作新格局。

## 参考文献:

- [1] 游光荣. 中国军民融合发展 40 年[J]. 科学学研究, 2018, 36(12): 2144-2147.
- [2] 王勇. 关于国务院机构改革方案的说明[N]. 人民日报, 2018-03-14(005).
- [3] 朱亚鹏. 公共政策过程研究:理论与实践[M]. 北京:中央编译出版社, 2013.
- [4] ANDERSON J E P. Public Policymaking: An Introduction[M]. Boston: Houghton Mifflin, 2003.
- [5] ASSOCIATION A P S. The American Political Science Review [J]. Journal of American History, 1998, 55(2): 277-298.
- [6] HOWLETT M, RAMESH M. Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process[J]. Policy Studies Journal, 1998, 26(3): 466-481.
- [7] HOGWOOD B W, PETERS B G. The Dynamics of Policy Change: Policy Succession [J]. Policy Sciences, 1982, 14 (3): 225-245.
- [8] WILSON C A. Policy Regimes and Policy Change[J]. Journal of Public Policy, 2000, 20(3): 247-274.
- [9] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [10] 吴文强, 郭施宏. 价值共识、现状偏好与政策变迁——以中国卫生政策为例[J]. 公共管理学报, 2018, 15(1): 46-57.
- [11] 孙岩, 刘红艳, 李鹏. 中国环境信息公开的政策变迁:路径与逻辑解释[J]. 中国人口·资源与环境, 2018, 28(2): 168-176.
- [12] 许阳. 中国海洋环境治理政策的概览、变迁及演进趋势——基于 1982-2015 年 161 项政策文本的实证研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2018, 28(1): 165-176.
- [13] 黄萃, 赵培强, 李江. 基于共词分析的中国科技创新政策变迁量化分析[J]. 中国行政管理, 2015(9): 115-122.
- [14] 李肆, 战建华. 中国新能源汽车产业的政策变迁与政策工具选择[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(10): 198-208.
- [15] 罗平飞. 简析当代中国军人退役安置制度面临的矛盾[J]. 理论前沿, 2005(24): 5-8.
- [16] 李瑰华. 军人退役安置制度完善研究[J]. 法学杂志, 2014, 35(6): 30-36.
- [17] 廖国庚, 廖雅风. 我国退役士兵自主就业经济补偿制度研究 [J]. 甘肃社会科学, 2014(1): 216-219.
- [18] 罗平飞. 当代中国军人退役安置制度实践过程分析[J]. 社会主义研究, 2006(5): 111-114.
- [19] 王众. 新中国退役军人安置研究评述[J]. 山东社会科学, 2009(9): 136-139.
- [20] 罗平飞. 当代中国军人退役安置制度研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2014.

- [21] 解跃华, 党丽, 周雪莉. 践行军民融合发展战略思想 推进军人住房保障科学发展[J]. 军事经济研究, 2012, 33(11): 66-67.
- [22] 王延中. 中国军人保险发展现状、问题与对策[J]. 社会保障研究, 2011(1): 3-13.
- [23] ALLISON G, PHILIP Z. *Essence of Decision* [M]. Boston: Little Brown, 2008.
- [24] 肖金明, 尹凤桐. 论部门主义及其危害[J]. 山东社会科学, 1999(4): 60-62.
- [25] 周望. 议事协调机构的过去、现在与未来[J]. 中共天津市委党校学报, 2013, 15(6): 68-72.
- [26] 王佃利, 吕俊平. 整体性政府与大部门体制: 行政改革的理念辨析[J]. 中国行政管理, 2010(1): 105-109.
- [27] 石亚军, 施正文. 探索推行大部制改革的几点思考[J]. 中国行政管理, 2008(2): 9-11.
- [28] 魏娜, 范梓腾, 孟庆国. 中国互联网信息服务治理机构网络关系演化与变迁——基于政策文献的量化考察[J]. 公共管理学报, 2019, 16(2): 91-104.
- [29] 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(8): 137-143.
- [30] 薛刚凌, 吴又幼. 退役军人管理体制变革研究[J]. 法学杂志, 2012, 33(7): 21-27.
- [31] 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(8): 80-84.
- [32] 郑代良, 钟书华. 1978-2008: 中国高新技术政策文本的定量分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2010, 31(4): 176-181.
- [33] 黄萃, 任弢, 李江, 等. 责任与利益: 基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究[J]. 管理世界, 2015(12): 68-81.
- [34] 黄萃. 政策文献量化研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [35] 斯坦利·沃瑟曼, 凯瑟琳·福斯特. 社会网络分析: 方法与应用[M]. 陈禹, 孙彩虹, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [36] 罗家德. 社会网分析讲义(第二版)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [37] 徐萌. 新中国60年军人权益法律保障的回顾[J]. 南京政治学院学报, 2009, 25(6): 98-101.
- [38] 陈晋. 深入理解我国社会主要矛盾的转化[N]. 北京日报, 2017-11-13(021).
- [39] 郑功成. 全面理解党的十九大报告与中国特色社会保障体系建设[J]. 国家行政学院学报, 2017(6): 8-170.
- [40] 刘军. 整体网分析: UCINET软件实用指南(第二版)[M]. 上海: 格致出版社, 2014.
- [41] 乐云, 张兵, 关贤军, 等. 基于SNA视角的政府投资项目合谋关系研究[J]. 公共管理学报, 2013, 10(3): 29-40.
- [42] 张翔. 中国“政府部际协调”研究: 论域结构、范式转型与研究展望[J]. 社会主义研究, 2013(2): 51-58.
- [43] 严安, 蔡世川. 组建退役军人事务部是一项重大创新[J]. 紫光阁, 2018(4): 37-38.
- [44] 徐邦友. 改革开放四十年来地方治理体系的现代嬗变——基于浙江省地方治理实践的分析[J]. 治理研究, 2018, 34(3): 71-81.
- [45] 朱春奎, 毛万磊. 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[J]. 行政论坛, 2015, 22(6): 39-44.

**Abstract ID:** 1672-6162(2019)04-0132-EA

**Abstract:** The development of weapons and equipment is not only an important symbol of military modernization, but also an important weight in international strategic game. However, there are various types of weapons and equipment and the R&D projects are quite different. Therefore, how to formulate the governance mode that suits the development needs, avoid policy deviation and "one-size-fits-all" problems are urgent to be solved in the current weapons and equipment research projects. On the basis of sorting out the complexity characteristics of weapons and equipment development projects, this paper divides weapons and equipment development projects into four types, namely general, information complexity, behavior complexity and system complexity, from two dimensions of incomplete information and behavior diversity, and summarizes the governance requirements of different types of projects. In terms of governance supply, this paper analyzes the advantages and disadvantages of the two basic governance mechanisms in topological structure, information and behavior attributes. Based on the idea of adaptive matching between governance demand and supply, four mixed governance models for those R&D projects are designed through the combination of bureaucracy and market: planned incentive, planned competition, open competition and open cultivation governance model, and different project management measures are put forward. This paper aims to put forward a governance model that conforms to the characteristics of weapons and R&D projects, which is helpful to realize the modernization of national governance capacity and the development of weapons and equipment development projects from platform to system. The study is a theoretical analysis and model construction, it is necessary to carry out empirical test and quantitative proof in the future research.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** R&D Projects of Weapons and Equipment, Mixed Governance, Governance Tension, Complexity

### (13) Change and Evolution: Research on the China's Retired Military Resettlement Policy and Institutional Relationship Network

*Liu Jida, Wang Jian* · 142 ·

(School of Management, Harbin Institute of Technology, Harbin, 150001, China)

**Abstract ID:** 1672-6162(2019)04-0142-EA

**Abstract:** In the past 40 years of reform and opening-up, China's retired military personnel's resettlement security work has been adapted to the economic and social development situation, which has presented different contents and forms in different historical stages. The study is based on 310 policy documents issued at the national level from December 1978 to May 2019. Co-word analysis and cluster analysis were used to analyze the policy for sorting out the changes in the policy themes of retired military resettlement; By mapping the cooperation network of China's retired military personnel's resettlement security management agencies, the cooperative networks were analyzed form and the cooperative interaction between institutions. The results show that the national policy themes at different stages presented a clear diversification trend, forming a process of transformation from "recovery resettlement → rational resettlement → multiple resettlement → service guarantee". The focus of resettlement security policy for retired military personnel followed "stability → development → broadening → deepening". The institutional cooperation network structure presents the evolution path of "equilibrium-intensive network → concentration-intensive network → concentrated-loose network → equilibrium-loose network". On this basis, the relationship between the change of China's retired military personnel resettlement security policy theme and the evolution of institutional cooperation network was further discussed. At last, relevant policy recommendations were proposed from the "organizational force", "coordination mechanism" two aspects of the new era of retired military personnel resettlement security.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Retired Military Personnel, Resettlement Security, Policy Text Quantification, Policy Change, Inter-Agency Relationship