

# 关于湖南省退役军人就业问题之研究

肖桂香 李辉亿

湖南交通工程学院, 湖南衡阳, 421009;

**摘要:** 湖南省作为全国兵员输出大省, 退役军人群体在总量积累与结构分化中暴露出就业质量偏低、技能转化不畅等深层矛盾, 其核心症结在于军事人力资本向市场人力资本转化过程中的制度性衔接机制尚未完全打通。湘西、湘南等欠发达地区农村籍士兵与长株潭城市群产业升级需求之间的空间错配, 军用专业技能与地方行业认证标准之间的资质壁垒, 共同折射出单点扶持政策难以突破的系统性困境。破解这一困局的关键在于推动政策协同、培训赋能与渠道拓展从分散走向耦合, 在多元主体协同供给中构建覆盖职业准备、岗位对接与发展支持的全周期服务体系。

**关键词:** 退役军人就业; 人力资本转化; 制度性壁垒; 精准施策

**DOI:** 10.69979/3029-2735.26.04.098

## 前言

党和政府对退役军人的就业问题一直高度重视、十分关心, 在不同的历史时期都出台了相应的政策规定, 以保障退役军人就业。随着社会主义市场经济发展和政治经济体制改革的逐步深化, 退役军人就业问题出现了许多新情况、新问题。建国以来, 湖南省先后接收安置退役军人和优抚对象数量多、门类全。保障和促进退役军人就业, 对于更好实现他们的自身价值、助推湘台市经济社会发展、服务军队和国防建设具有重要意义。

## 1 湖南省退役军人就业现状与结构特征

### 1.1 群体规模与构成分布

湖南省历来是全国兵员输出大省, 现役军人规模一直居全国前列, 也直接决定了退役军人群体总量的持续积累态势。从构成类型上讲, 退役军人群体内部存在明显分化: 转业干部、复员干部、退役士兵三种类型的人员在受教育程度、服役年限、专业背景、安置需求等各方面都存在着结构上的差别, 其中退役士兵占绝大多数, 该群体中大多为高中及中职学历, 服役年限一般为2至4年, 缺乏技术储备, 与当前劳动力市场对于技术型、复合型人才的需求有客观的差距<sup>[1]</sup>。从地域上看, 退役军人返乡后居住的地区主要集中在湘西、湘南等欠发达地区以及农村地区, 而就业机会相对集中的长沙、株洲、湘潭城市圈对这部分群体的实际吸纳能力很小, 从而形成供给端集中在边远农村、需求端集中在城市核心区的空间错位。退役士兵退役时大都处在22到26岁关键的职业起步阶段, 但由于缺乏系统的衔接机制, 这一年龄

段的优势因为信息不对称、能力转化滞后等原因不能充分发挥出来, 客观上加大了其在就业市场上边缘化的风险。

### 1.2 就业率与就业质量现状

湖南省退役军人初次就业率受各级政府政策的推动而处于一定的水平, 但就业质量较低的问题并没有被掩盖。在实际从业分布上, 相当一部分退役军人从事保安、物业管理、仓储物流等低门槛、易替代、低薪资的行业, 这些岗位门槛低、替代性强、薪资天花板高, 基本处在月薪3000-4000元的区间, 与服役期间的心理预期和实际付出形成明显的反差。就业稳定性也并不乐观, 部分退役军人在初次就业后的一到两年内出现明显的岗位流动, 二次就业困难问题在基层退役军人服务站的工作台账中已经具体体现<sup>[2]</sup>。创业层面, 湖南省退役军人创业比例较低, 已经创业的群体中大部分选择餐饮、零售等低附加值的行业, 真正实现规模化经营并形成带动效应的军创企业很少。就业质量的结构不足既反映出退役军人群体在职业技能匹配、社会资本积累、市场信息获取方面的系统性短板, 又体现出现行就业服务体系在精准性、持续性上存在的明显欠缺。

## 2 湖南省退役军人就业面临的现实挑战

### 2.1 政策扶持尚存改善空间, 落地效果有待强化

湖南省一直努力加强退役军人就业工作的政策力度, 目前已经出台了一系列的税收减免、社保补贴、公益岗位定向开发等方面的政策, 并且制度日趋完善, 总体形势较好。在肯定已有成效的基础上, 也要看到政策

执行链条中客观存在的堵点,部分县乡由于配套资金拨付节奏和政策落地时序还没有完全匹配,造成部分扶持措施的实际惠及面还存在扩大空间。以企业吸纳退役军人就业的社保补贴申请流程为例,流程简化优化还有较大提升空间,在一定程度上影响中小企业的参与积极性。

## 2.2 军事技能与市场需求之间存在一定结构错位

退役军人在服役时期形成的组织协调、应急处置、团队管理等综合素质,在地方就业市场上具有较强的竞争力,该群体的整体素质优势不可小觑。目前主要存在的问题是,部分军事专业技能向地方行业转化路径还不清晰,军用与民用技术标准、资质认证体系的差异客观上增大退役军人技能迁移的成本周期。随着湖南省产业结构向先进制造、数字经济加速转型,新兴岗位对复合型技能需求越来越高,退役军人群体在数字化能力储备方面的不足,成为目前人岗匹配效率有待提高的主要制约因素。现有的职业技能培训体系对于通用课程的供给已经比较成熟,但针对退役军人已有的军事背景,差异化评估和精准提升的方案还有很大的拓展空间。

## 2.3 社会融入渠道相对有限,职业规划意识较为薄弱

退役军人在服役期间所形成的严谨作风、令行禁止的执行力、吃苦耐劳的意志品质,是他们融入地方社会、开拓职业发展的底色,也是用人单位普遍认可的重要素质。但从军营高度组织化的环境回到地方劳动力市场,客观上需要经历一段适应性过渡,在此期间,部分退役军人在职业方向选择、自我定位方面存在一定程度的不确定性,对于如何将服役经历有效转化为市场竞争优势缺乏系统认知。退役军人的人脉网络大多集中在同乡战友圈层中,同地方产业链和用人单位之间的有效链接还有待扩大,职业生涯规划辅导以及心理适应支持服务的专业化、常态化的供给还在发展中。

## 3 湖南省退役军人就业问题的成因探析

### 3.1 政策协同机制尚不健全,制度合力有待形成

从政策执行链条实际运行来看,省级层面虽然已经建立起包含税收优惠、社保补贴、岗位开发等制度框架,但是横向部门间权责配置和纵向政府间传导效率还没有达到最优状态。退役军人事务、人社、财政、教育等职能部门在政策落实过程中存在职责边界模糊,部分扶持措施因为缺少常态化会商机制而出现执行偏差或者责任虚置。数据壁垒问题还没有完全克服,退役军人基

础信息库和企业用工需求库之间缺少动态比对、智能匹配,造成政策投放和群体需求之间不能实现精准对接。省级政策文本传递到县乡层级后,由于地方配套资金拨付节奏、执行标准细化程度等因素,政策红利在各个区域的穿透力存在明显的梯度差,一些本该普惠的扶持项目在欠发达县域的实际覆盖率远低于设计预期,制度设计的整体效能因此受到刚性制约。

### 3.2 用人单位接纳能力不足,市场对接机制不畅

企业对于退役军人群体人力资本价值的认知维度还很单一,停留在纪律观念强、执行力好等定性的方面,对于退役军人在组织协调、应急处置、团队管理等方面的复合型素质没有系统评价工具,致使招聘筛选中,退役军人较持有标准化技能证书的高校毕业生处于劣势<sup>[3]</sup>。目前岗位开发机制同产业结构升级需求之间存在着结构性错位,开发出的岗位仍然以保安、仓储、物业等传统低端职位为主,不能满足退役军人对于职业发展空间合理预期。政企协作平台的实际运行效能没有得到充分释放,退役军人事务部门和重点企业之间订单式、定向式培训合作还停留在试点阶段,吸纳退役军人就业还没有成为企业人力资源战略的普遍选项,岗位供给和群体诉求之间的对接通道还存在信息不对称、激励相容机制不完善的双重制约。

### 3.3 职业转换引导缺位,个人能力自我转化动力不强

退役军人从军营到社会的角色转换,本质上是军事人力资本向市场人力资本再配置的过程,目前职业转换引导体系的系统性缺失加大了这种摩擦的成本。服役期间形成的专业技术能力无法直接转变成电工、网维等民用岗位所认可的资质,同时职业技能等级认定、学分银行等衔接机制也正处于摸索之中,退役军人实现技能平移的路径依赖成本高企,客观上减弱了其主动进行能力转化的内生动力。部分退役军人在职业方向选择上存在明显的路径依赖,倾向于进入战友聚集的传统行业领域,由于信息不对称的原因,对智能制造、数字服务等新兴产业的进入意愿不足,社会支持网络结构单一性进一步加剧了这种选择惯性,职业生涯规划辅导和心理适应支持的专业化供给尚未实现常态化嵌入,个人对接市场需求的能力培养缺少系统的外部支撑。

## 4 湖南省促进退役军人就业的对策

### 4.1 完善政策顶层设计,推动扶持举措精准落地

建立横向协同、纵向贯通的制度运行体系,省级层面要成立退役军人事务部门牵头的政策落实联席会议,联合人社、财政、教育等职能部门定期会商,理清政策落地过程中的职责边界,防止由于部门职能交叉造成执行真空或者责任推诿<sup>[4]</sup>。针对数据壁垒导致的政策精准性不足问题,要加快全省统一的退役军人就业服务信息平台建设,打通市场监管、社保、税务等各相关部门的数据接口,实现退役军人基础信息与企业用工需求、政策享受情况的动态比对和智能匹配,为政策投放提供精准画像支撑。考虑到县域层面的配套能力以及执行标准存在差异,省级财政要改善转移支付结构,对湘西、湘南等欠发达地区给予差异化倾斜,创建起政策落地绩效评价体系,把企业吸纳补贴兑现时效、公益岗位开发完成率等包含进去,经由刚性约束来保证政策红利穿透到末梢。

#### 4.2 打造军地融合培训体系,促进技能高效转化

推动军事人力资本向市场人力资本顺畅转化,关键在于建立标准衔接、资源共享、训用一体的培训新机制。依托省内高职院校、技师学院和骨干企业建立退役军人职业技能评估认定中心,对服役期间形成的通信保障、装备维修、驾驶运输等专业能力进行市场化对标评估,用学分银行、技能等级直接认定等方式打通军用和民用资质转换通道,降低退役军人技能平移的制度性成本。在培训内容供给上,要改变过去普适性课程为主的模式,建立“军事背景评估+市场需求导向+个性化提升方案”的精准施训流程,联合三一重工、中联重科等省内先进制造企业开发订单式、定向式培训项目,将企业真实岗位标准、生产流程嵌入培训大纲,保证受训即能上岗。建立培训后就业跟踪服务机制,对完成培训的退役军人实施半年的岗位适应辅导,解决训用脱节、岗位稳定性不足的后续问题。

#### 4.3 激活政企社会三方联动,拓宽多元就业渠道

拓宽退役军人就业渠道的本质就是形成政府引导、市场主导、社会参与的多元化岗位开发格局。政府部门要改变以往单纯依靠公益岗位托底的思维,转向以产业链布局带动就业的思路,在长株潭城市群产业园区、临空经济示范区等重大项目规划阶段,将吸纳退役军人就业纳入企业准入评估框架,用协议约定、用地倾斜等方式引导头部企业开发专属岗位。针对中小微企业吸纳意

愿不高的痛点,要优化现有激励政策的设计,把社保补贴申报由“企业先垫后补”改为“系统自动核算直补”,用流程再造降低企业制度性交易成本,并探索按照吸纳就业比例分阶梯给予税收减免,提高政策的吸引力。社会力量参与方面,需要充分发挥人力资源服务机构的专业优势,通过政府购买服务的方式委托行业协会、退役军人就业创业促进会进行常态化岗位摸排和精准推送,开发移动端就业服务矩阵实现岗位信息的实时触达,同时引导公益组织参与职业指导、心理调适等软性服务供给,形成行政力量与市场力量互为补充的多元支撑格局。

### 5 结语

湖南省退役军人就业问题的深层次复杂性,不是由于某项政策的缺失或者个人能力不够,而是由于军事人力资本向市场人力资本的转化过程中,制度性衔接机制还没有完全贯通。从湘西农村籍士兵和长株潭产业升级空间错配、军用技能与行业认证标准资质壁垒等每一个结构性的矛盾点上,实质上都是对政策供给零散化扶持思维的倒逼。破解这一困境的根本在于以提升转化效率为出发点,使政策协同、培训赋能和渠道拓展由各自为战转变为有机耦合,在多元主体共同供给中构建起从职业准备、岗位对接、发展支持的全周期服务体系,实现退役军人由战场到市场的平稳过渡和价值重塑。

#### 参考文献

- [1]张孝喜.新时代背景下我国退役军人就业安置政策的优化研究[J].市场瞭望,2025,(01):61-63.
- [2]刘胜利,张峰,刘永魁.退役军人就业安置问题研究综述[J].中国人事科学,2023,(11):81-91.
- [3]朱娴娴.退役军人就业权利保障现状探究[J].就业与保障,2023,(10):76-78.
- [4]王萍,屈亚超.烟台市退役军人就业问题研究[J].中国军转民,2022,(23):29-31.

作者简介:肖桂香(1981.04-)女,汉族,湖南衡南人,本科,副教授,研究方向:涵盖创新创业、就业指导、思想政治、管理学等领域。

李辉亿(1968.07-)男,汉族,湖南邵阳人,博士研究生,教授,研究方向:国防人力资源管理等领域。本文为湖南交通工程学院承担的“湖南省哲学社会科学基金项目:‘湖南省退役军人分类保障比较研究’(项目编号:21YBA270)”的研究成果之一。