


社·会·建·设·理·论·与·实·践

DANGDAI ZHONGGUO JUNREN
TUIYI ANZHI ZHIDU YANJIU

当代中国军人 退役安置制度研究

◎ 罗平飞 著

 中国社会出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

DANGDAI ZHONGGUO JUNREN
TUUYUANZHIZHIDU YANJIU

当代中国军人 退役安置制度研究

ISBN 978-7-5087-4



9 787508 747125 >

定价：36.00元

社·会·建·设·理·论·与·实·践

DANGDAI ZHONGGUO JUNREN
TUIYI ANZHI ZHIDU YANJIU

当代中国军人 退役安置制度研究

◎ 罗平飞 著

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

当代中国军人退役安置制度研究/罗平飞著. —北京:
中国社会出版社, 2014. 5
(社会建设理论与实践)
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4712 - 5

I. ①当… II. ①罗… III. ①退役—士兵—安置—研究—中国
IV. ①E263

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 074007 号

书 名: 当代中国军人退役安置制度研究
著 者: 罗平飞
责任编辑: 李冬雁 秦 健

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
编辑部电话: (010)66078402
电 话: (010)66080300 (010)66051713
(010)66051698 (010)66063678

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 14.25
字 数: 200 千字
版 次: 2014 年 5 月第 1 版
印 次: 2014 年 5 月第 1 次印刷
定 价: 36.00 元

自序

一直以来,我未曾想过“著书立说”。从1983年到民政部工作,至今已整整三十年。期间,如果说我思考了一些问题,做了一些工作,那也是职责所在。没想到的是,在我离开领导岗位后,许多同事劝我将这些年的研究成果和有关文稿整理出版。主要理由有三:一是说我在当代中国军人退役安置制度的研究上下过不少功夫,研究成果应予公开;二是在有关刊物上发表的文章及在特定场合的讲话是不同阶段对相关问题的思考,应予汇集;三是在实践中形成的一些文稿是不同时期对有关问题的探索,不应丢弃。同事们的反复劝说开始动摇我的想法。即便如此,起初也只打算将当代中国军人退役安置制度研究成果出版,但后来还是奉行了“听人劝”的行事风格,连同其他两方面内容一同出版,算是对人生重要历程的一个小结,也是对自己的一个交待,更是对同事们热心的一个回报。

三十年民政历程,从副处长到副部长,从对民政工作一无所知到有所认识并建立深厚感情,民政工作、民政人、民政对象给我以深刻影响。三十年民政历程,有从事党务人事工作的探索,有从事教育科技工作的耕耘,有从事区划勘界地名工作的艰辛,有从事优抚安置双拥工作的激情,有从事减灾救灾工作的奔波,有从事社会救助工作的热心,也有从事社会工作的开拓……三十年民政历程,既见证了一批老领导、老同事求真务实、勤政为民的高尚风范,又看到了一批年轻同志随民政事业快速发展而成长前行的蓬

勃朝气。三十年来,每当看到灾区群众那绝望神情得到驱散时,每当看到困难群众因得到救助而面露笑容时,每当看到城乡需帮助群众眼中充满无限期盼时,都会使我对民生含义的认识深化一次,对民政责任的认识深入一层。三十年来,在建设中国特色社会主义事业的大背景下,我亲眼目睹了我们党对民政的重视,社会对民政的要求,群众对民政的企盼;更亲身体会到民政承载人民期盼、国家重托、时代使命的分量。三十年来,我看到改革开放带来的时代巨变,感受到祖国的飞速发展,也经历了民政工作的一次次变迁,并欣见民政在社会建设更广平台上展现勃勃生机。三十年民政生涯,此生有幸;三十年民政生涯,此生无憾;三十年民政生涯,此生甚慰。

这套文集,是我在民政部工作三十年间与同事们共同探索实践的部分观点汇集,是集体智慧的结晶。文集共三册:第一册为《社会建设理论与实践:当代中国军人退役安置制度研究》,是为推进退役士兵安置制度改革而独立完成的课题。第二册为《社会建设理论与实践:当代民政若干问题思考》,主要由在有关刊物和特定场合发表的部分研究成果集结而成。第三册为《社会建设理论与实践:当代民政有关实践探索》,主要收集部分在指导推动工作中形成的文稿。随着时间推移和形势变化,书中的一些提法或有值得商榷的地方,同时由于水平所限,难免有不周之处,敬请读者批评指正。

2013年10月于北京

目 录

引 言	(1)
第一章 军人退役安置制度的性质与功能	(6)
一、军人退役安置制度的内涵	(6)
二、军人退役安置制度的性质	(9)
三、军人退役安置制度的功能	(17)
四、军人退役安置制度的基本特征	(22)
第二章 中国军人退役安置制度的历史变迁	(28)
一、民国及其以前的军人退役安置制度	(28)
二、新中国成立前中国共产党的军人抚恤、优待及安置政策	(44)
三、新中国成立后军人退役安置的制度化的过程	(60)
第三章 当代中国军人退役安置制度的实践	(77)
一、当代中国军人退役安置制度的内容与规范	(77)
二、当代中国军人退役安置制度实践过程	(84)
三、当代中国军人退役安置制度实践效果评析	(92)
四、新时期军人退役安置制度的改革探索	(100)
第四章 当代中国军人退役安置制度面临的矛盾	(109)
一、社会转型改变了军人退役安置的制度环境	(109)

二、市场经济体制对军人退役安置制度的冲击	(117)
三、新公共管理改革对军人退役安置制度的新要求	(122)
四、现代社会保障体系建设对军人退役安置制度的影响	(127)
五、当代军人退役安置制度的内在矛盾	(132)
第五章 当代军人退役安置制度的国际比较	(138)
一、当代军人退役安置制度的基本类型	(138)
二、当代军人退役安置制度的实践效果比较	(148)
三、影响军人退役安置制度选择的因素分析	(157)
第六章 构建中国特色的军人退役安置制度	(161)
一、当代中国军人退役安置制度创新的可行性	(161)
二、中国特色军人退役安置制度的理性建构	(166)
三、中国特色军人退役安置制度的实施策略及方法	(180)
四、优化军人退役安置改革的制度环境	(187)
结 语	(194)
参考文献	(197)
附 录 退伍义务兵安置条例	(202)
中国人民解放军士官退出现役安置暂行办法	(206)
退役士兵安置条例	(209)
后 记	(219)

引言

武装斗争是中国共产党领导革命取得胜利的主要法宝之一。1939年10月,毛泽东在《〈共产党人〉发刊词》中明确指出:“十八年来,我们党是逐步学会了并坚持了武装斗争。我们懂得,在中国,离开了武装斗争,就没有无产阶级的地位,就没有人民的地位,就没有共产党的地位,就没有革命的胜利。”^①武装斗争之所以重要,就在于它是中国共产党政治路线的重要部分,就在于它与统一战线、党的建设共同构成了中国共产党在中国革命中的三个基本问题。“正确地理解了这三个问题及其相互关系,就等于正确地领导了全部中国革命。”^②武装斗争自然离不开军队建设。正是由于军队建设与党的发展息息相关,是中国共产党执政地位确立的重要基础,是人民民主专政政权存在的必要条件,是维护国家和社会安定、创造良好的经济秩序、增强综合国力的重要保证,因此,军队建设问题就成为中国共产党人历来高度关注的问题。

军人是军队存在的前提。没有军人就不成其为军队,更谈不上军队建设。军人来自百姓。百姓穿上军装,配备武器就成为军人。军人脱下军装,退出现役就成为百姓。一般而言,由百姓转化为军人相对容易,只要符合参军条件,按程序被军队接纳,就可以成为军人;由军人转化为百姓则要顾及诸多因素,既要考虑军人结构、军队整体稳定性等军队建设因素,又要考虑军人退役后的生活保障、社会承受能力等现实问题。军人退役安置问题不

① 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社,1991年版,第610页。

② 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社,1991年版,第605-606页。

解决好,不仅影响国防和军队建设,同时也影响退役军人的生活安全,乃至整个社会的和谐稳定。因此,作为连接军人与百姓的中间环节,安置退役军人,无论是革命战争年代还是和平建设时期,都是关乎军队整体建设、国家政权巩固和社会稳定发展的大事。

军人退役安置制度既是国家军事制度的重要组成部分,又是一项特殊的社会保障制度,不仅事关国家政权稳固和社会稳定,而且与经济社会建设有着密切联系。我国自改革开放以来,随着计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,市场在人力资源配置中已占据主导地位,而目前仍采用指令性计划安置退役士兵,其矛盾不言而喻。经济体制和社会结构的嬗变对传统的军人退役安置模式提出了前所未有的挑战,制度创新势在必行。我国的军人退役安置制度既是历史的,也是现实的,更是未来的。说是历史的,是因为它已经历了多个朝代的兴衰更替;说是现实的,是因为它目前仍然是我国军队建设及国家政治生活中的一项重要制度;说是未来的,是因为它在改革、完善、发展之后仍将影响我国今后的军人退役安置工作。因此,从制度变迁的角度解读我国军人退役安置制度,通过全面系统的分析研究,提出符合国情的政策调整建议,将对最终建立与社会主义市场经济体制相适应的、有中国特色的军人退役安置制度产生广泛而深远的影响。一项公共政策的调整和变更,不能没有经验的总结,不能没有目标模式的构思,不能没有路径依赖的分析,更不能没有理论研究作先导。因此,军人退役安置制度研究有着迫切的实践需要,其应用价值也是显而易见的。

对我国退役军人安置制度进行比较系统的研究,分析把握其未来走向,尽可能提出一些符合实际的构想,既是安置工作现实的客观要求,也是我多年的愿望。一来我长期从事、分管全国军人退役安置工作,对军人退役安置制度有着比较深入的实践和比较充分的理解,对其历史、全局及发展趋势有着基本把握。二来已有 10 余年的研究基础,我的论文《试论我国安置保障体制的转换》,从分析当时安置工作的现实入手,对其未来发展方向作了一些展望;主编的《安置管理》一书,从历史与现实的结合上作了一些阐述;1997 年,组织召开首届全国安置保障理论研讨会,并在会上阐述了自己的

基本观点；与此同时，还就有关问题进行深入调研，撰写过多篇论文。三年来军人退役安置难题本身就是我在实际工作中要解决的问题，会上讲它，会下想它，出差了解它，回来分析它，学习时琢磨它，不清楚时找人请教它，即使作问卷调查，全国安置系统的同仁及退役士兵都给予全力支持。它是一项实实在在的、直接服务于实践的研究，它实际上就是我工作的组成部分。

正是基于以上三点，我才下决心对我国退役军人安置制度进行一番较为系统的研究。思易行难。在实际开始工作时，才真正感到难度有多大。就总体而言，当前我国军人退役安置制度的研究现状可以概括为程序性、政策性研究多，理论性、学术性研究少；解决实践问题的讨论多，学理性、展望性的研究少。具体困难有三：

一是研究缺失。目前，学术界对军人退役安置制度的研究还比较薄弱。虽时有涉及某一方面的文章见诸报端，但尚无从整体上对这一制度进行全面、系统研究的论述；虽然非常关注军队建设研究，但大都把精力集中在人民军队的发展史、作战史以及社会功能的发挥上，很少关注与军队建设密切相关的军人退役安置问题。之所以出现这种情况，主要有两方面原因：其一，在中国共产党的历史上，武装力量的发展壮大奠定了党由弱小走向强大的基础。军人不仅创造了令世人瞩目的战争奇迹，而且充分发挥了播种机和宣传队的作用。对这些丰功伟绩的挖掘、分析和探讨自然就成为军队建设史研究的主体。其二，一般人眼里，军人退出现役，自然就和军队没有多少关系，虽然还存在再社会化问题，但不会影响军队建设本身，不再属于军队建设研究范畴。事实上，军人退役安置制度及其实施情况，直接影响着现役军人的情绪及其对去留的选择，而军人情绪及军人结构，又直接影响着军队的战斗力乃至整个军队建设。

二是理论缺乏。军人退役安置制度的学科交叉性特征对人们的研究兴趣产生了影响。从军人退役安置制度引发的军人结构变化及对军队整体稳定性的影响来看，它是军事制度的重要组成部分；但从其对社会结构、就业市场等的影响来看，又属于经济和社会发展问题，涉及政治学、经济学和社会学等范畴。正是这些因素的存在，目前尚缺乏从不同学科角度出发对这

一问题的整体性理论研究。

三是资料缺少。综观历史文献、政策法规、调研报告、国外文献等,虽然近年来在有关我国军人退役安置制度研究上取得了一些成果,在整理资料、汇编法规、调研问题等方面也做了不少工作,但还没有把它作为一项制度从整体上进行系统、深入研究。关于新中国成立前的军人退役安置制度研究,尚未形成专门的学术论著,仅在有关我国军制的研究中有所涉及,如黄今言的《秦汉军制史论》、陈群的《中国兵制简史》、钱实甫的《北洋政府时期的政治制度》等。关于新中国成立后的军人退役安置制度研究,形成了一批初步研究成果,如中国社会出版社1996年出版的《安置管理》,国务院退伍军人和军队离休退休干部安置领导小组办公室和中国社会科学院社会学所合编的《安置保障研究》(论文集),张东江、聂和兴主编的《当代军人社会保障制度》,孙炳耀的《城镇退役士兵安置体制研究》(研究报告)等,虽涉及军人退役安置的多个侧面,但尚缺系统的、全面的理论阐释。关于国外对我国军人退役安置制度的研究,目前尚未见到相关成果。

困难显而易见。在经过一番梳理后,我决定尝试以已有文献资料为基础,结合多年的实践思考,适度引进新的理论分析范式,对我国军人退役安置制度的历史变迁作一点探索。

“制度变迁”理论是主要研究工具。通过综合分析、比较分析和微观实证等方法,对我国军人退役安置制度的历史变迁及其未来走向作一些讨论。在制度设计的总体思路上,遵循“三个有利于”原则,即有利于维护退役军人的合法权益;有利于确保退役军人顺畅有序地完成再社会化过程,保持社会和谐稳定;有利于国防和军队现代化建设、经济社会发展以及综合国力的增强。

考证研究、实证调查、理论分析和政策预设是采取的主要研究方法。我国的军人退役安置制度首先是历史的,因此必须通过考证的方法,在纷杂的文献资料中梳理出其发展脉络。军人退役安置制度是一项全国性的制度安排,各地在实践中虽有差异,但总体精神和发展趋向是一致的。因此,通过对特定对象的实证调查研究,对于从整体上把握这项制度有着积极意义。

理论分析则运用特定的理论工具,对军人退役安置制度的内涵、性质、功能、相关因素的互动关系以及实践效果进行价值判断和评价定位。政策预设则通过对制度环境及各相关因素的研究,在基本评估当代中国军人退役安置制度面临矛盾及发展趋势的基础上,通过借鉴其他国家军人退役安置制度的有益经验,系统设计我国军人退役安置制度的未来政策架构,为当代中国军人退役安置制度变迁提供理论上的佐证。

实际工作中,注意运用历史与现实相比较的方法,结合社会保障、国防建设、市场经济体制、公共管理等方面的制度创新,探讨了当代中国军人退役安置制度的实践过程及其内在矛盾。通过综合分析我国经济体制转型后出现的新情况、新矛盾和新要求,并借鉴国际经验,系统地提出了构建中国特色军人退役安置制度的政策建议,对当代中国军人退役安置制度的变迁路径和实施策略进行了探索:构建中国特色军人退役安置制度应坚持与经济体制相适应,充分体现利益补偿、社会公平、国家利益优先、特殊优待等基本原则,以制度高效、兼顾公平为最终目标,具体方案应包括机构设置、经济补偿、市场就业、信息服务、继续教育、政策扶持、特殊安置等内容。希冀通过这些探索,为退役军人安置改革提供有价值的决策参考。

需要说明的是,本文所称军人退役安置,除有明确表述外,一般指退役士兵、复员军官和离休退休军官安置。

第一章 军人退役安置制度的性质与功能

军人退役安置制度既是国家军事制度的重要组成部分,又是国家一项特殊的社会保障制度。研究军人退役安置制度,最主要的就是要研究这项制度在中国历史上的发生、发展及其变化规律,研究它在当代中国特定时空条件下呈现出的个性特征和社会功效,研究它与其他军事制度及社会、政治制度之间的内在关系,进而根据它在历史长河中积淀的内在规律,探讨其未来的变迁轨迹。

一、军人退役安置制度的内涵

安置,顾名思义,就是安排某人或某事,使其有着落之意,比如安置就业、安置移民、安置下岗工人等。军人退役安置是指政府通过一定的程序,指导或协助退出现役的军人在社会上找到一个属于自己的位置,保障其生活安全,使其回归社会生活中。所谓制度,按《辞海》的解释,其第一含义就是指要求全体成员共同遵守的、按一定程序办事的规程。在制度经济学家眼里,制度不仅表现为正式规则,即形形色色的法律和组织安排,而且还“意味着一种思维方式或某种广为流行的、经久不衰的行动”,“根植于人群的习惯或风俗,它为人类的活动划定了界限并且强加给人类的活动。”^①军人退役安置制度则是指国家为了确保军人退出现役后能够较快地适应社会生活,并维持一定生活水准而制定的一系列协助或促进退役军人就业,以及

^① 张宇燕:《经济发展与制度选择——对制度的经济分析》,中国人民大学出版社,1992年版,第114页。

保障其基本生活的法律、法规、政策、实施办法及其相关规定,同时也包括一些非正式规则,即传统做法。

军人退役安置制度是国家因应军人职业的特殊性,单独为军人提供的一项特别的制度安排。军人退役安置制度的根本目的在于保障军人退出现役后的生活安全,体现权利与义务相统一的公平原则。之所以要为军人退役制定专门的安置规则,主要原因有三:其一,军人职业的高风险性。由于军人时刻面临战争、灾害或其他急难险重任务,他们的职业风险性和失去生活来源的可能性要远远高于其他社会成员,需要国家给予特殊的保障。其二,履行义务的不平衡性。虽然从军服役是公民应尽的义务,但由于我国人口资源相对丰富,并不是所有的适龄青年都能到军营去尽义务。据民政部优抚安置局的测算,适龄青年中每年只有约2‰的人能应征入伍履行义务。^①因此,国家只有为到军营去服役的少数适龄青年以特殊的社会保障,才能体现社会公平。其三,职业技能的脱节性。军队是一个专门为战争做准备的特殊集团,军人在军营学习的技能,大都与维持生活的普通职业无关。同其他未参军的青年相比,军人耽误了学业、丧失了学习相关职业技能的机会,收入上也会相应减少,退役后无疑处于社会竞争的不利地位。没有国家的支持,单靠个人力量,相当一部分人无法使其家庭达到本应达到的社会生活水准。军人退役安置制度不仅能够保障军人退役后保持相应的生活水平,而且能够确保退役军人在较短时间内实现身份和角色的转变,顺利完成再社会化过程。

国家是军人退役安置制度实施的责任主体。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第二十九条明确规定:“中华人民共和国的武装力量属于人民。它的任务是巩固国防,抵抗侵略,保卫祖国,保卫人民的和平劳动,参加国家建设事业,努力为人民服务。”可见,军队作为一个执行特殊任务的武装集团,属于中国共产党领导下的全体中国人民,不专属任何一个组织

^① 董天夫,李敬先:《多渠道多形式安置退役士兵的研究报告》,见时正新主编:《中国社会福利与社会进步报告:2000》,社会科学文献出版社,2000年版,第201-217页。

或单位。那么,安置退役军人的法定义务也就只能由政府代表国家来承担。这里的法定义务是指组织实施军人退役安置制度的责任。其实,古今中外,军队的职责都是保国卫民,为国家政权及国民提供安全保障服务,受益的是全体民众。正如季羨林先生所言:“只要穿这样军衣的人在这里一站,各行各业的人就都有了保障,可以安心从事自己的工作,工厂的工人可以安心生产,拖拉机可以安心耕地,学生可以安心上学,小孩子可以安心在摇篮里熟睡。”^①因此,军人退役后的安置自然也就应该由民众的代理人——政府来提供相应的支持。

军人退役安置制度的服务对象当然是军人。一般而言,军人是指国家的武装力量,但需要明确的是,并非所有的武装力量都是军人。比如人民警察,其主要任务是维护社会治安,是社会分工的不同,属于普通职业分类中的一种,就不能算作军人,当然也就不存在安置问题。民兵也是如此。根据我国兵役制度的现状,当前接受军人退役安置制度服务的对象大体可分三类:一是普通士兵,包括义务兵和士官。其中义务兵是指服役两年后退役的士兵,服役期间领取生活津贴;士官是指服役两年以上的士兵,分为初级士官、中级士官和高级士官,服役期间领取工资。二是需要退出现役的军官,指未到退休年龄的少尉军衔以上的军人。三是退休军官,指在军队时就已达到退休年龄并已办理退休手续的军官。

从总体上讲,国家履行军人退役安置责任的形式可分为四大类:第一类是提供就业岗位。指军人退出现役后从事政府提供的工作,国家以分配工作岗位的方式履行安置责任。第二类是提供货币补贴。指国家给退役军人一次性或按年度发放货币补贴,以经济手段履行安置责任。第三类是提供隐性保障。指国家通过隐性手段保障军人退出现役后仍能妥善解决生存问题,属于隐性安置。比如,家在农村的士兵因服役期间保留按国家政策分配的自留地和承包地等,退役后国家仍然使他们拥有这些基本生产资料,从而保障其生活。第四类是提供退休保障。指国家通过按月发放退休金的方式

^① 季羨林:《军队就是今天新的长城》,《解放军报》,2002年6月17日,第7版。

为那些在服役期间已经办理退休手续的军人提供保障。

军人退役安置制度的具体实施,从时间顺序上可分为三个步骤:退出现役、地方接收和安置到位。退出现役是指拟退役的军人与军队脱离关系进入过渡时期的过程。地方接收是指地方人民政府有关职能部门按程序把将在本地安置的退役军人的档案资料、人事关系、户籍关系等从部队接收下来的过程。安置到位是指地方人民政府依据相应法规政策,把接收下来的退役军人按不同渠道安排就绪的过程。这三个阶段相互依赖、相互制约,共同构成军人退役安置制度的整体框架。

二、军人退役安置制度的性质

准确界定并科学阐述其性质,是研究军人退役安置制度形成发展、历史变迁、运行状况及其改革前景的理论前提。性质是一事物区别于他事物的根本属性,也就是事物本身所具有的内在规定性。军人退役安置制度属于上层建筑范畴。根据马克思主义唯物论的基本原理,经济基础即一定社会的与生产力发展相适应的占统治地位的生产关系的总和,它是整个社会有机体最基本的结构。它决定政治的和观念的上层建筑,也决定社会制度的形成和实现形式。从这个意义上讲,社会制度总是受着社会的经济基础和生产关系的制约,受着一定社会利益的影响,也可以说,制度是人的利益及其选择的结果。军人退役安置制度就是人类创造的、通过经济利益的调整进而规范军人退役行为的规则和方法。因此,从社会属性角度探讨其性质,有助于我们从理论上揭示军人退役安置制度的本质。

马克思主义认为,人的社会属性是指一切社会关系的总和。那么,制度的社会属性就是指与该项制度有关的一切社会关系。研究军人退役安置制度的社会属性,实质上就是要研究与军人退役安置有关的社会关系,就是要研究军人退役安置在整个社会关系总和中所处的地位及其价值。从这一角度出发,军人退役安置制度的性质在于公共产品性、特殊保障性和利益调节性。