



全军军事科研工作“九五”计划课题

中国军人社会保障 制度研究

聂和兴 张东江 主编

解放军出版社

中国军人社会保障 制 度 研 究

聂和兴 张东江 主编

解放军出版社

京新登字 117 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国军人社会保障制度研究 / 聂和兴 张东江主编
—北京:

解放军出版社, 2000

ISBN 7-5065-3843-1

I. 中… II. 聂… III. 军人-社会保障-研究
IV. E12

书 名: 中国军人社会保障制度研究

编著作: 聂和兴 张东江主编

出版者: 解放军出版社

[北京地安门西大街 40 号/邮政编码 100035]

印刷者: 中国煤田地质总局地质制图印刷中心

发行者: 解放军出版社发行部

开 本: 850 × 1168 毫米 1/32

印 张: 18. 25

字 数: 470 千字

版 次: 2000 年 6 月第 1 版

印 次: 2000 年 6 月 (北京) 第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5065-3843-1/E·1786

定 价: 30. 00 元

前 言

建设有中国特色的中国军人社会保障制度是一项伟大的系统工程,是实现我军跨世纪发展和改革的重要步骤。1998年7月经中央军委批准,我军军人保险机构正式成立,1998年8月中国人民解放军军人伤亡保险条例正式颁布,并首次对抗洪抢险中牺牲的烈士发放保险金,标志着有中国特色的军人社会保障体系全面启动。为了推动新的军人社会保障制度和体系建设,聂和兴、张东江等同志怀着高度的政治责任感、使命感,从理论与实践的结合上,研究和探讨了建设有中国特色军人社会保障制度的诸多课题。

本书的内容主要包括下列研究:军人社会保障的基础理论、历史沿革、中国军人社会保障制度构建和保障基金管理。同时,对中外军人社会保障制度进行了比较研究并以少量篇幅介绍了我国现阶段社会保障的理论与改革实践。

本书是在总后勤部孙志强副部长的指导下完成的。由聂和兴、张东江策划并统纂。导论、第九、十章由张东江撰写;第一、三章由李英成撰写;第二章由余明桂、李英成撰写;第四章由王涓撰写;第五、六、七、八章由沈明、解义武撰写;第十一、十二章由张东江、武伟丽撰写;第十

三、十四章由袁明全撰写；第十五章由周炎明撰写；第十六章由郑传锋撰写；第十七章由吴少华撰写；第十八章由卢爱群撰写；第十九章由李岭撰写；第二十章由吴舒理撰写；第二十一章由赵江虹撰写；第二十二章由陈竹青撰写；附录部分由刘洋、申岱撰写。曾鹏飞、于大欣、王惠德、侯俊锋、薛国武、彭和平、王鹰为本书提供了有关资料和帮助，吴昶同志提供了编写意见。本书撰写过程中还得到总后财务部军人保险局、工薪福利局领导的大力支持，在此一并表示感谢。

由于本书是迄今第一本系统研究中国军人社会保障制度的专著。中国军人的社会保障又是一项全新的工作，许多制度尚处于研究、探索阶段，加之我们的水平有限，本书一定存在许多缺点和错漏之处，欢迎广大读者批评指正。

编 者

二〇〇〇年三月

中國軍人社會保障
制度研究

王克

二〇〇〇年三月十六日

《中国军人社会保障制度研究》编委会

主 任：孙志强

主 编：聂和兴 张东江

编委及作者：(按姓氏笔划)

王 涓	卢爱群	申 岱	刘 洋
张东江	李英成	李 岭	沈 明
吴少华	吴舒理	余明桂	周炎明
陈竹青	武伟丽	赵江虹	郑传锋
袁明全	解义武		

目 录

导 论.....	(1)
----------	-----

第一编 军人社会保障的基础理论

第一章 军人社会保障及其本质特征	(19)
第一节 军人社会保障的内涵和外延	(19)
第二节 军人社会保障的本质	(29)
第三节 军人社会保障的特征	(37)
第二章 军人社会保障的职能、作用与地位.....	(45)
第一节 军人社会保障的职能	(45)
第二节 军人社会保障的作用	(51)
第三节 军人社会保障的地位	(57)
第三章 军人社会保障机制	(65)
第一节 军人社会保障的决策机制	(65)
第二节 军人社会保障的筹资机制	(71)
第三节 军人社会保障基金的保值增值机制	(77)
第四节 军人社会保障基金的给付机制	(84)
第四章 军人社会保障体系	(90)
第一节 军人社会保障的宏观体系	(90)
第二节 军人社会保障体系结构分析.....	(100)

第二编 中国人民解放军军人 保障制度的历史沿革

第五章 革命战争时期人民军队的供给和生活保障·····	(119)
第一节 基本情况·····	(120)
第二节 主要特点·····	(130)
第三节 历史影响·····	(132)
第六章 计划经济时期军人保障制度·····	(136)
第一节 新中国成立至 1955 年军人的生活保障·····	(136)
第二节 1955 年至 1978 年军人的生活保障·····	(142)
第三节 计划经济条件下军人优抚和退役安置·····	(153)
第七章 改革开放时期军人保障制度及其改革·····	(156)
第一节 1978 年至 1992 年军人的生活待遇和 保障制度·····	(156)
第二节 1992 年以后军人生活待遇和保障 制度的改革·····	(166)
第八章 中国军人社会保障制度展望·····	(169)
第一节 军人社会保障真正社会化·····	(171)
第二节 军人社会保障的规范化·····	(172)
第三节 军人社会保障的效能化·····	(173)
第四节 军人社会保障的法制化·····	(175)

第三编 外国军人社会保障制度比较研究

第九章 外国军人薪金福利制度概况及特点	(181)
第一节 军官薪金收入的构成	(182)
第二节 军官薪金的增长	(183)
第三节 军人的福利待遇	(185)
第四节 军官实际收入与地方政府同级官员的比较	(186)
第五节 军队文职人员的薪金	(187)
第六节 外国军官薪金福利制度的特点	(188)
第十章 有关国家军人薪金福利制度	(190)
第一节 美国军人薪金福利制度	(190)
第二节 英国、法国、德国、日本、以色列军人薪金福利制度	(195)
第三节 瑞士、瑞典军人薪金福利制度	(207)
第四节 俄罗斯、罗马尼亚、南斯拉夫、匈牙利、朝鲜军人薪金福利制度	(215)
第五节 印度、巴基斯坦军人薪金福利制度	(226)
第十一章 外国军人优抚安置制度	(230)
第一节 外国军官退役安置	(230)
第二节 外国军人就业培训	(238)
第三节 外国军官退役待遇	(244)
第四节 外国退役军人管理机构	(254)
第十二章 外国军人保险制度	(257)
第一节 外国军人保险制度概况	(257)
第二节 俄罗斯军人保险制度	(263)
第三节 美国、法国、德国、加拿大、日本、泰国、新加坡军人保险制度	(269)
第四节 印度、越南、土耳其军人保险制度	(277)

第四编 中国军人社会保障制度构建

第十三章	军人社会保障制度改革的紧迫性	(287)
第一节	我国现行军人社会保障制度概况	(287)
第二节	我国现行军人社会保障存在的问题	(294)
第三节	适应国家和军队现代化建设的需要,改革 现有军人社会保障制度	(300)
第十四章	军人社会保障制度改革的目标与原则	(312)
第一节	军人社会保障制度改革的指导思想	(312)
第二节	军人社会保障发展的目标	(314)
第三节	军人社会保障制度改革的原则	(322)
第十五章	有中国特色军人社会保障管理体制构建	(330)
第一节	有中国特色军人社会保障管理体制	(330)
第二节	军内社会保障管理体制	(335)
第三节	国家军人社会保障体制	(348)
第十六章	有中国特色军人社会保障制度构建	(353)
第一节	军人养老保险制度	(353)
第二节	军人伤亡保险制度	(369)
第三节	军人医疗保险制度	(377)
第四节	军人退役安置保障制度	(386)
第五节	军人社会优抚制度	(395)
第六节	军人社会救助制度	(404)
第七节	军人社会福利制度	(412)
第十七章	军人社会保障法规建设	(418)
第一节	军人社会保障立法的基本原则	(419)
第二节	军人社会保障立法的完善	(424)

第五编 中国军人社会保障基金管理

第十八章	军人社会保障基金的筹集	(431)
第一节	军人社会保障基金的概念和特点	(431)
第二节	军人社会保障基金的筹集	(434)
第十九章	军人社会保障基金的保值增值	(441)
第一节	军人社会保险基金保值增值的含义	(441)
第二节	军人社会保险基金保值增值的必要性	(443)
第三节	军人社会保险基金保值增值的途径	(446)
第二十章	军人社会保障基金给付	(451)
第一节	军人社会保障基金给付的概念	(451)
第二节	军人社会保障基金给付结构	(453)
第三节	军人社会保障基金给付的原则	(454)
第四节	军人社会保障基金给付的规模	(457)
第五节	军人社会保障基金给付的形式	(464)
第二十一章	军人社会保障基金的监管	(467)
第一节	军人社会保障基金监管的内涵和作用	(467)
第二节	军人社会保障基金的监管体系	(472)
第三节	军人社会保障基金监管的制度建设	(483)
第二十二章	军人社会保障基金统计、分析与考评	(489)
第一节	军人社会保障基金统计的概念和原理	(489)
第二节	军人社会保险基金财务活动分析	(492)
第三节	军人社会保险基金的考评	(503)
附录	我国现阶段社会保障的理论与改革实践	(506)
附录一	社会保障的改革实践	(506)
附录二	社会保障的理论探索	(532)

导 论

建立有中国特色的军人社会保障制度,是增强我军凝聚力,提高部队战斗力的重要措施,是加强军队革命化、现代化、正规化建设的重要内容,同时也是完善国家社会保障制度的重要组成部分。理论是行动的先导。为了推动新的中国军人社会保障制度建设,我们将以毛泽东、邓小平、江泽民三代领导核心关于军队建设的思想为指针,积极借鉴中外社会保障的研究成果和实践经验,从理论与实践的结合上对中国军人社会保障问题进行系统研究^①。

以江泽民同志为核心的党中央、中央军委高度重视国防和军队的建设和改革,提出了国防和军队现代化建设跨世纪发展“三步走”的战略目标,要求从现在起到2010年,主要解决好军队的规模、体制编制和政策制度问题。江主席强调指出:“在发展社会主义市场经济条件下,如何建立和完善有利于调动官兵积极性的政策制度,增强军队的吸引力和凝聚力,是一个需要积极探索和着力解决的问题。”其中,建立有中国特色的军人社会保障制度,就是我军政策制度的一个极其重要方面。

首先,建立有中国特色的社会保障制度是适应社会主义市场经济发展,完善国家社会保障体制的客观要求。我国的改革开放已走过了20年的历程。在这20年的时间里,经济体制发生了深

^① 本书系军队“九五”军事科研工作计划课题。

刻的变化,国民经济持续快速、健康发展。以社会保险制度为核心的社会保障体制改革迅速扩展。全国已实行统一的城镇职工医疗保险和企业职工基本养老保险、工伤保险、失业保险等制度,并在20多个省、直辖市试行机关和事业单位养老保险制度。社会保障制度的这种改革,使地方人员的福利待遇有了较大提高。而军人保障制度的改革却落后于全国的形势。析言之,我军现行军人保障制度是以军队为主、通过行政强制手段完成的。这种制度虽然也有社会保障的成份,但其总体含量很低。在计划经济条件下,国家经济高度集中,社会经济存量有限,这种保障制度是可行的。但随着市场经济的不断发展,这种制度的保障效益越来越乏力。①国家集中力量发展经济,无力在军人生活保障方面投入足够的资金,致使军人生活保障经费捉襟见肘,保障水平有所下降。②市场经济弱化了行政手段的权威性和强制性,依靠行政手段难以实现对军人生活的有效保障。如军人社会待遇、退役安置等问题,国家虽有政策规定,但在具体落实上却困难重重。与此同时,国家经济的发展促进了社会经济存量和社会成员收入的增加,形成了新的军人保障资源,但在现行的军人保障体制下,这种资源难以转化和生成新的保障力,因而建立新的、与市场经济相适应的军人社会保障制度,不仅是必要的,而且是可行的。

其次,建立有中国特色的军人社会保障制度是加强军队质量建设的需要。目前,我军质量建设正在由数量、规模型向质量、效能型,人力密集型向科技密集型转变。下决心缩小规模、减少数量是顺利完成两个转变的关键。而裁减军队员额必须留强去弱,使裁减下来的人员妥善安置、各得其所。如果没有一整套科学的军人社会保障制度,不仅不能实现减少数量、提高质量的目标,而且会降低部队凝聚力和战斗力。另一方面,军费不足是长期制约军队质量建设的一个因素。江主席指出:“搞军队现代化建设,说到底是要花大钱的”。“我们不能同发达国家比国防投入,必须走一条经费投入比较少而效益比较高,具有中国特色的国防和军队现

代化的路子。”然而,由于军费缺口大,军队建设的各个方面几乎都受到了经费不足的困扰。而且,因历史原因形成的军队“办社会”状况,使军队有限的军费被大量地花在军人的生活保障上。仅老干部安置一项,开支就十分巨大。为缓解这一矛盾,军队想了很多办法,做了很多尝试和努力,但由于没有一套科学的军人社会保障制度,解决问题的力度和整体效果并不理想。建立军人社会保障制度,实质上是探索一条全新的军人保障路子:向社会向市场要保障力,实现国家和社会的双重保障。这样,既符合江主席关于“军队要吃‘皇粮’”的一贯思想和主张,又能大大缓解军队建设军费不足的矛盾,改变“军队办社会”的状况,使军队轻装前进,集中精力搞好质量建设。

第三,建立有中国特色军人社会保障制度是解决军人后顾之忧,维护军人合法权益的需要。军人是国家安全与稳定的柱石。军人所从事的是特殊的事业,具有奉献性、牺牲性的特点。军人合法权益应当受到全社会的共同尊重和保护。然而,在现实生活中,损害军人权益的现象却很多。此外,还有军属随军就业难、子女入学难、复转军人安置难、部队拴心留人难等问题。只有建立军人社会保障体系,有效保护军人权益,才能激发全军将士献身国防的热情,更好地肩负起人民军队的神圣使命。

第四,建立军人社会保障制度是外军的普遍做法并有成功的经验。实行军人社会保障制度,是世界上许多国家保障军人权益的基本方式。虽然各国军人保障的体制、内容、水平以及资金来源有很大差别,但由国家和社会两个方面对军队实行双重保障的做法是一致的。如美国、俄罗斯、德国、法国、加拿大、日本、泰国、新加坡等都建立了军人社会保障制度,并纳入国家社会保障的系统之中。其中,俄罗斯建立军人社会保障体系的经验值得我军借鉴和参考。俄罗斯从1993年开始颁布了《军人地位法》等一系列法律法规,在国防部成立了军人社会保障委员会,在各系统分别成立了军人保险公司、军人社会保障局、军人旅游局、军贸总局(专门负

责军人及其家属日常生活用品和设施的供应与保障)、军人社会保障管理局等管理和监督机构,形成了比较完善的军人社会保障体系。保障内容包括薪金、住房、医疗、税收、交通与邮递、劳动就业、学习机会、日常生活等8个方面。这些制度和措施对稳定军心起到了决定性作用,使军队经受住了独联体境内频繁的战乱、国内激烈动荡的形势、军队内部政工体系崩溃及大幅度裁减等一次次冲击和考验。

建立有中国特色的军人社会保障制度,既需要改革我军现行保障制度不合理部分,又要依据社会主义市场经济和军队现代化建设的客观要求,构建新的军人社会保障体系。由于现行军人保障制度是在我军长期的建设和发展中形成的。应该说,当时它基本上适合了国家经济发展水平,并且能够满足当时部队作战训练的需要和广大官兵的要求。但是,随着社会主义市场经济的深入发展,原有军人保障制度面临着新的挑战。概括起来,主要有四个方面:

一是体制上的磨擦。在计划经济体制条件下,政府能够比较有效地保证各项军人社会保障的兑现。但是,市场经济体制的全面建立,使原有的军人保障项目兑现越来越困难。例如,在市场经济环境中,各企事业单位都面临着激烈竞争,需要不断调整产业结构、优化劳动组合,难以保证对退役军人安置。市场经济弱化了行政手段的权威性和强制性,使国家政策规定的军人待遇难以落实。正因为军人保障制度改革滞后于国家社会保障体制改革,造成军人的生活、医疗、优抚安置保障标准低,社会化程度低等问题,社会保险无人管,复转军人社会保险个人账户资金无着落,加之退役安置难,家属就业难,子女入学难,影响了军队凝聚力和战斗力。可见,我国在计划经济体制下形成的军人保障体制已难以适应市场经济的要求。旧的办法不灵了,新的办法又没有。旧的矛盾没解决,新的矛盾又出现了,军人社会保障问题已经到了非解决不可的时候了。

二是在军人社会保障问题上存在着许多模糊认识。比如,有人把对军人的保障仅仅看成是一种“优待”、“照顾”。实际上,现代社会保障并不能等同于以往的社会慈善和救济,它“属于人的生存权利和享受社会发展成果的权利”。同时它又是国家和社会应尽的责任和义务。现代社会保障是“国家依法强制建立的、具有经济福利性质的国民生活保障和社会稳定系统”。如果说资本主义国家的社会保障是劳动人民经过斗争而取得的权利,那么社会主义国家的社会保障制度则是劳动人民当家作主的产物。对包括军人在内的公民实施社会保障是国家义不容辞的责任。实际上军人社会保障也只是对其贡献所作的“补偿性社会保障”。再比如,有人过分强调军人职业的奉献特点,而忽略了军人应有的生活和发展权益。我国宪法明文规定,公民享有社会保障权利,军人同样享有这样的权益保障。由战争年代转入和平建设时期,特别是党的中心工作转到经济建设上来以后,军队的职责和任务发生了很大变化,但军队的职能作用及社会地位并没有变,军人在做出奉献的同时,应当依法享受社会保障的权利。

三是如何在借鉴外军成功经验的基础上,从我国国情、我军军情和整个国家社会保障的现实水平出发,突出军人保障的中国特色,确保军人生活保障水平随着国家经济发展而不断提高。军人社会保障的标准是在一定阶段根据生产力发展水平和各方面可接受的程度来确定的,因此要随着经济增长和人民生活水平的提高不断调整。做好落实和增长两方面工作,既要使应当享受的各项保障军人都能享受,确保落实,又要建立合理的增长机制,避免出现军人社会保障水平相对降低的情况。要理顺国民经济发展与军人社会保障经费增长的关系,确定保障费用在财政支出中每年的递增比例,实行按比例拨款,建立和形成正常增长和调节机制。

四是如何充分体现军人社会保障的“社会化”,动员社会力量解决国家体制改革过程中军人生活保障的突出问题。计划经济时期的军人保障制度,说到底是由国家承担“无限责任”。而新的军