

● 作者/John Chen ● 譯者/周茂林 ● 審者/楊宗興

共軍退撫政策隱憂

Military Discharge and Resettlement Policy, Past and Present

取材/2016年10月26日詹姆斯頓基金會網站專文(*The Jamestown Foundation*, October 26/2016)

精兵來自社會，也將回歸社會。退撫措施係社會人力規劃之關鍵環節，近觀中共新一波裁軍30萬人，勢將衝擊其內部穩定，本文採軍民關係角度，透視共軍組織改革之成敗良窳。



近期共軍因退撫問題，導致上千名退員聚集於中共國防部前陳情抗議，圖為抗議活動之一隅。(Source: REUTERS/達志)

共軍退伍人員(下稱退員)是中國大陸社會內部既龐大又關鍵的基礎，他們主要係一批來自於鄉村的青年男女，歷經兩年役期後自共軍退伍，或賡續軍中生涯，其中一小部分會持續經由職務歷練獲得晉升，或是在完成大學學業後成為軍官。共軍退員亦是政治問題的直言者，最近的案例是1,000多位退員聚集於中共國防部前抗議，要求補發退役津貼和撫卹金(新唐人電視臺新聞，2016/10/11)。2015年9月，習近平宣布裁軍30

萬人，共軍兵力規模規劃從230萬人調降至200萬人(人民日報，2015/09/11)，預判此舉可能導致退員的不滿情緒益形惡化。中共裁軍屆滿一年，外界仍舊不明白共軍兵力縮減的實際細節，也不清楚該決策對勢須吸收退員的中國大陸經濟面或社會面產生何種影響。鑒於共軍退員是中共最重要的基幹之一，本文認為，細究共軍人員離退過程和共軍的大規模裁軍計畫，有助於提供重要線索，透視共軍組織重組方案暨長期現代化目標。

共軍人員離退及安置政策

自共軍退伍的軍人根據其軍階和服務年資各有所屬的若干退撫選項。¹ 各種退撫措施選項和其具體優點，主要來自過去的學術研究暨中共官方媒體中文資料彙整而來，詳見圖1與表1。²

共軍徵員暨兩年役招募士兵之福利選項

直到2007年年底，義務役徵員和兩年為期之募兵制士兵似乎只有一個選項，也就是在結束兩年役期後，可能選擇退伍，但是享受不到官方提供工作的機會；或是延長服役年限，選擇晉升成為士官，也就是說，只有選擇第二條路，才可以自軍中離退後，享有表1「退伍」欄位所條列之福利。義務役徵員和兩年為期之募兵制士兵離開軍旅後，通常是回到在籍地，重啟原有的生活步調。³

義務役徵員和服役兩年的招募士兵，在完成軍旅義務解甲返鄉時，得以享有之福利包括一筆小



共軍福利給付不均所引起的內部不滿情結，已迫使其針對退伍徵員之福利進行檢討。(Source: REUTERS/達志)

額的安置津貼和就業輔導。但是，這項法定應得權力不是遭到了忽略，就是在中國大陸境內分配不均，導致抱怨連連，甚至惡化了軍民關係。⁴ 福利支付不均所引起的不滿，迫使中共中央針對退伍徵員之福利加以檢討和整理，並且於2011年頒

布了修正版的「兵役法」和「退役士兵安置條例」，明訂義務役徵員得以領取「自主就業一次性退役金」，也就是渠等必須獨力覓職，並且自軍中一次領取就業輔助津貼(中共人民前線報微信，2015/08/08)，據2015年9月的資料顯示，這筆一次性退役金是按年資計算，每年折合4,500元人民幣，約674美元。(解放軍報記者微信，2015/09/07)。

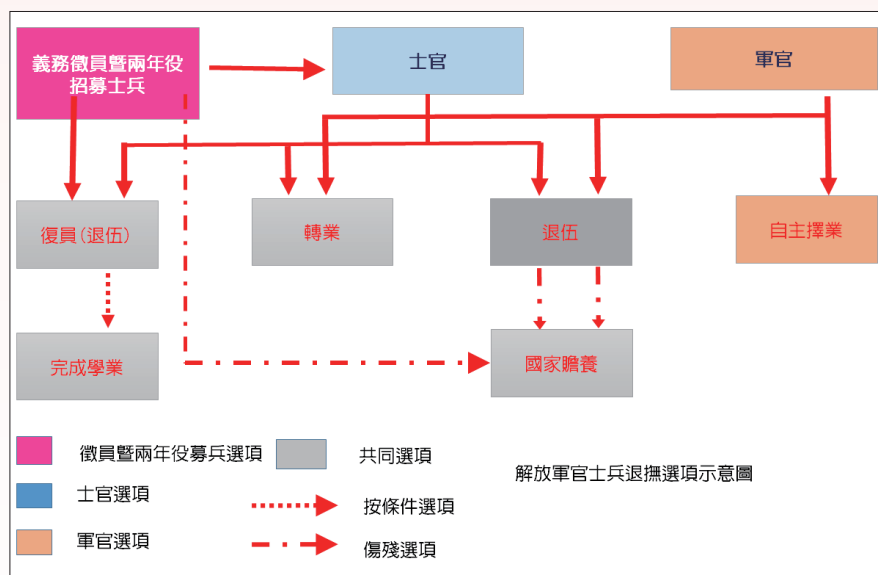


圖1

表 1 共軍退輔暨相關福利一覽表

退撫機制	適用對象	具體相關福利
退伍	徵員；服役 12 年以內士官。	● 退伍津貼一次給付（按服役年資計算，每年折合 4,500 元人民幣，約 674 美元）。 ● 擇業津貼一次給付（2,000 元人民幣，約 300 美元）。 ● 健保津貼一次給付。 ● 上月退伍不足月之伙食費用。 ● 退員次月伙食津貼（750 元人民幣，約 112 美元）。
完成學業	退伍屆一年以上之士官，且通過全職高教學制甄試者，唯官方不負責渠輔導就業。	● 學費補助：大學部每年 8,000 元人民幣（1,200 美元）；研究所每年 1 萬 2,000 元人民幣（1,800 美元）。 ● 兩年免費參加地方機關在職教育。
轉業	服役 12 年以上士官；服役 30 年內之師級指揮職幹部；服役 20 年內之營級指揮職幹部。	● 與離退時相當之薪資；軍職年資計入平民退休年資之一部分。 ● 伙食津貼：服役 8 年內，無；服役 8 至 9 年，補助 3 個月薪資；9 至 16 年，每增加 1 年，多發放津貼 1 個月。 ● 安家津貼：服役 14 年（含）以下，發放 4 個月薪資；服役 15 年起，每增加 1 年，多發放半個月薪資。
自主擇業	營團級領導幹部，服役 20 至 30 年者。	● 每月撫卹金折合月薪之 80%。 ● 就業津貼：服役 15 年（含）內者，1 個月月薪乘以服役年份；服役超過 16 年者，每增加 1 年，就業津貼以 1.5 個月月薪計算。 ● 伙食和安家津貼與「轉業」欄相同。
退休	軍士官退休年齡 55 歲，或服役滿 30 年以上。	● 每月全額撫卹金。 ● 伙食津貼一次發放：4 個月薪資。 ● 安家津貼：針對偏遠地區返鄉，補助 8 個月薪資；返回城市地區者，補助 6 個月薪資。
「國家贍養」	凡因公傷殘之軍官、士官暨徵員士兵。	● 健保、護理暨房屋津貼。 ● 每年賠償給付視同殘障人員待遇，補助金額自 5,000 元人民幣（750 美元）至 5 萬 2,000 元人民幣（7,800 美元）不等。

現階段，退伍士兵是一次性地發給 2,000 元人民幣（300 美元）的退伍補助費、一次性退伍醫療補助費，後者包括退伍後不足月的伙食津貼、退伍後下一個月的伙食津貼，合計約 750 元人民幣（112 美元），除此之外還包括表 1 所列之擇業津貼、健保、退休津貼（解放軍報記者微信，2015/09/07）。

共軍士官退伍之福利選項

士官幹部與士兵相比，享有較多的退撫選項和

福利。根據 2007 年的資料顯示，士兵服完兩年役期後，再續服 6 年者（譯註：亦即服滿 8 年），劃歸為初級士官，適用於表 1「退伍」欄的福利；士官幹部於其服完兩年士兵役期後，續服役 8 至 16 年者，劃歸中級士官，得於服役滿 10 年後接受轉業民間輔導；高級士官泛指服完兩年士兵役期後，續服役至少 14 年者，得於服滿 30 年後，享有表 1「退休」欄的福利。⁵

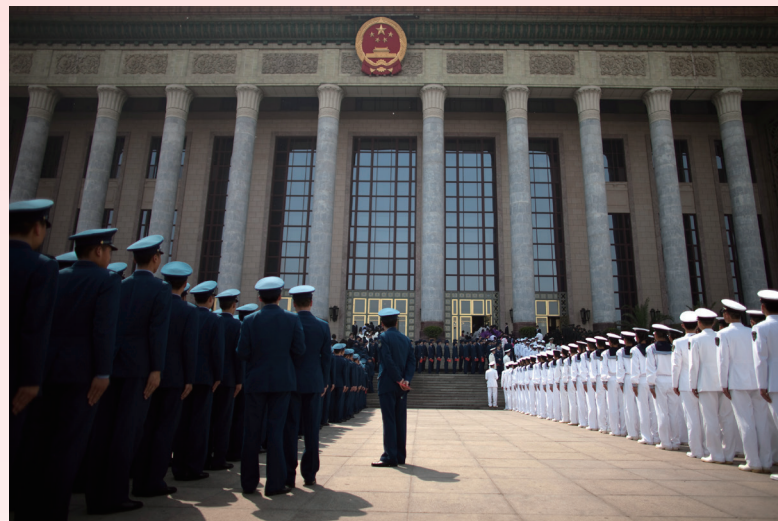
中共 2011 年明訂的退伍暨安置政策，最大興革

之處，在於擴充了退員安置選項，簡化了離退福利措施。新版的「兵役法」揭槩了五項主要的退伍和安置措施，分別是「自主就業」、「官方安排工作(或稱[民間轉業])」、「退休」、「官方贍養」及「繼續完成學業」(人大，2011/10/29)。再者，2011年新推出的「退役士兵安置條例」也簡化了軍職退撫福利的框架標準：凡服役不足12年的士官幹部有可能獲得兩年役期士兵原有的福利，包括一次性地領取覓職津貼，金額則按服役年資，每年4,500元人民幣(674美元)，除此之外，渠等還可能獲得來自地方省(市)級機關共軍發放的津貼(中共國務院，2011/11/01)。士官幹部凡服役滿12年者，得享有官方工作安置之機會；另外，凡服役滿30年、因公傷殘、年齡滿55歲以上或因健康因素被迫退休的士官，得適用表1內「退休」欄內所列之福利，或官方補助(中共國務院，2011/11/01)。

共軍軍官退伍之福利選項

若和徵募士兵相比，共軍軍官與幹部享有最多的退撫選項，以及更為優厚的福利。⁶ 有意離退的軍官，必須提出退撫申請。凡符合退撫安排者，服役滿30年的軍官得適用於表1「退休」欄內所列之福利；凡服役不滿30年之師級領導幹部，或服役未達20年的營級或營級以下領導幹部，得引介進入民間就職；凡營、團級領導幹部服役20至30年者，可適用於民間轉業管道，也可以決定在民間「自主擇業」的同時，享有一部分撫卹金(中共新聞網，2001/01/19)。⁷

共軍軍官幹部轉型進入民間工作後，薪資和



共軍軍官幹部轉型進入民間工作後，原先軍職年資將計入平民退休年資的一部分。(Source: REUTERS/達志)

福利得與渠原先在軍中所享有之待遇相當，而且原先軍職年資計入平民退休年資之一部(中共國務院，2015/07/31)。表1「轉業」欄內所列津貼，也包括伙食津貼和安家津貼(中共國防部，2015/03/11)。⁸ 決定自營謀生的退職軍官，仍得享有80%之撫卹金，除非擔任公職(中共國務院，2001/08/24)，而在伙食津貼和安家津貼之外，渠等仍可領取自主擇業補助款(中共國防部，2015/03/11)。⁹ 自共軍退休的軍官，除了住房、健保和其他福利之外，尚可領取全額的撫卹金以及包括一次性給付之伙食津貼暨安家津貼等項目(中共國防部，2015/03/11)。¹⁰ 津貼高低範圍視各項狀況而定。伙食津貼約合四個月薪資；安家津貼則包括兩種，分別是偏遠地區返鄉個案按八個月薪資換發，城市返家個案則以六個月薪資來換發(中共國防部，2015/03/11)。

共軍「退役士兵安置條例」明訂軍官幹部退伍後進入民間機關單位工作，必須儘可能回到

原戶籍所在地，儘管少數觀察人士曾指出，確實有某些退伍軍官繼續占用營區眷舍，而且戶口改革可能對遭到裁編之軍退人員網開一面。¹¹ 儘管該政策的實際決策者迄今不詳，但是說明的確已考慮到退員配偶或父母居住地的問題(中共新聞網，2001/01/19)。在表1所列「自主擇業」的大傘下，凡自共軍退伍者，以及擔任航空兵、海軍軍官10年或10年以上者，在社會上之安置享有某種程度的彈性(中共新聞網，2001/01/19)。絕大多數退役軍官固然勢必按其戶口回原籍安置，但是除役軍官仍有可能按官方需求，採區域配套作法加以安置(中共新聞網，2001/01/19)。某位共軍後勤學院專攻人事管理的研究員即曾指出，位於中國大

陸中部和西部的公家部門求材若渴，某些軍官可能因民間地方需求而直接轉入當地，不盡然是轉回當事人的原籍地(中國軍事網，2015/09/09)。

共軍提供傷殘退役人員的「國家贍養」內容

凡因公傷殘之共軍人員，享有中共提供的「國家贍養」全額待遇，其中包括相當多的傷殘賠償補助，內容則根據傷殘程度和類型而訂。傷殘依嚴重程度劃分1至10級(1級傷殘屬最嚴重的級別)，標準按戰鬥、勤務或疾病失能而劃分。凡軍士官兵傷殘經鑑定屬於1至4級者，除了獲得健保和房舍津貼之外，還享有中共官方的全額補助，



由於共軍必須不斷招募更多大學教育程度者進入軍中，所以提高福利與改善退伍制度勢在必行。(Source: AP/達志)

並且可獲得豐厚的理賠(中共國防部, 2015/03/10)。例如, 士兵經鑑定屬於1級傷殘者, 可能每年獲領撫卹金額是介於疾病補助的4萬9,000元人民幣(7,335美元)和戰鬥傷殘的5萬2,000元人民幣(7,784美元)之間(中共國防部, 2015/03/10)。

共軍退伍與安置政策未來走向

中共自2003年起致力裁軍迄今, 軍方退伍安置過程歷經多項變革, 主要表現出以下三項特色:

其一, 義務役徵員和服役兩年役的招募士兵, 已逐漸能於效力軍旅後, 享有更多的福利。鑒於共軍必須不斷地招募更多的大學教育程度者進入軍中, 軍方勢必愈來愈感受到壓力, 必須妥為強化現階段的退伍政策, 也就是以更豐厚的福利, 改善軍隊徵員的退伍方案。事實上, 2011年修正的「退役士兵安置條例」賦予這些士兵更多的財力資助, 作法是提供渠等工作的選擇機會, 這和過去徵員退伍後直接返回故鄉, 已經大相徑庭了。儘管在中國大陸

這個愈來愈強調高端技術的經濟體內, 能夠謀得一差半職的機會不大, 部分退伍士兵在離開軍隊時, 仍志得意滿地自恃在市場上握有一技之長, 例如擁有駕照等有利於謀職的證照於一身。¹² 中共從徵兵制轉型為徵、募混合制, 而且逐步增加募兵比例的過程裡並不缺兵源, 但是, 近幾年共軍還是勉強地降低了體能標準, 目的是要招募教育素質較高的人力(中國日報, 2014/06/17)。¹³ 由於共軍必須與民營企業爭攬大學畢業人才, 遂不得不持續地針對退員投資經費, 俾吸引人才。

第二, 共軍逐漸開始重視高等教育, 並且將其視為人員的疏通管道, 特別是士兵階層的退伍流路, 對於此項趨勢, 吾人可以拿士官退伍暨安置政策的多次漸進式改良為證。2011年起, 凡退伍逾一年, 考進全職高等教育體系, 並且參與自主擇業方案之退役士官, 每年最高可以獲得省級公家單位發放之6,000元人民幣(900美元)教育津貼——該筆金額於2014年, 調升到大學部學生每年8,000元人民幣(1,200美

元), 研究所學生每年1萬2,000元人民幣(1,800美元)(中央人民政府網, 2011/10/31; 中共財政部, 2014/07/18)。凡退伍後的士兵選擇自主擇業者, 得免費參加地方機關提供、限期兩年之職業教育(中國軍事網, 2014/11/06)。

最後, 軍官幹部轉入民間工作的過程越來越具有競爭性。儘管地方機關有法定責任重新安置軍官, 不得拒絕退伍軍官之申請, 但是職務安排總是有其優先次序(中共新聞網, 2001/01/19; 解放軍報, 07/05; 北京日報, 07/15)。更明確地說, 根據中共中央組織部、人力資源和社會保障部、先前的中共總政部於2012年發布的文件, 合乎民間轉業的師、團級軍官幹部必須通過民間職務所需的條件考核, 考核項目包括人品操守、身家條件、軍階、服務年資、專業技能、艱困職務歷練, 以及軍旅勳蹟。合乎民間轉業條件的營級或營級以下軍官幹部, 則在通過上列評估項目外, 需再參加當地省級機關舉行的考試, 項目包括筆試和面試(內蒙古自治區人力資源廳,

2012/01/21)。民間轉業呈現出來的競爭特質，已導致退伍轉業的管道充滿了變數，人們可從一位年輕連長寫給《解放軍報》的讀者投書內窺其端倪，這封信憂慮地表示，儘管渠受限於軍階和年資，仍不符民間轉業的資格，但是仍主張應該儘早申請民間轉業，才能爭取到好的職缺(解放軍報，07/05)。

結論

本文清楚地顯示，共軍及相關民間單位，是以一系列的退伍機制來回應各項需求，調節各方壓力。共軍因為渴求於徵募大學程度的年輕人，迫使其從退伍端提升人員福利；而在另一方面，隱約浮現的龐大經費，以及士官幹部覓職困難之事實，又迫使軍方轉而強調教育進修，逐漸將之轉化為退伍徵員的重要出路。軍官幹部參與民間轉業途徑畢竟還是不夠透明，此現象也迫使軍方必須澄清過程，俾化解利益關係團體的批評。共軍和相關民間單位針對上述現象，採取了審慎的措施，既須因應各方需求，也須處理潛在的問題。問題是：這些措施是否足以使中國大陸社會度過最新一波的兵力裁編？

作者簡介

John Chen係美國國防大學研究實習生，作者感謝來自松德斯(Phillips C. Saunders)博士、伍思諾(Joel Wuthnow)博士、洛干(David C. Logan)、布拉斯高(Dennis J. Blasko)、亞連(Ken Allen)等人於撰寫本文時所提供之寶貴洞見及大力支持。文中論述係作者個人觀點，不代表官方政策，或美國國防大學、美國國防部或美國政府之立場。

Reprint from *The Jamestown Foundation* with permission.

註釋

1. 中共法規對共軍退伍人員轉入武警部隊一途，似乎並無明文規定，但是過去數次的裁編，確曾出現過整支部隊移編成武警單位的情形。從目前中共媒體關注其他各項組織精簡手段和目標之到位程度觀之，全員全裝式的移編不太可能成為中共現階段裁軍之主要選項。
2. 有關中共軍隊離退政策方面公開文獻之研究，請參閱Maryanne Kivlehan-Wise, "Demobilization and Resettlement: The Challenge of Downsizing the People's Liberation Army," in *Civil-Military Relations in Today's China*, eds. David M. Finkelstein and Kristen Gunness. (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2007).
3. Maryanne Kivlehan-Wise, "Demobilization and Resettlement," pp. 260-261.
4. Ibid.
5. Maryanne Kivlehan-Wise, "Demobilization and Resettlement," p. 262.
6. 共軍幹部概分軍職幹部和軍內文職幹部，Officer這個字若譯為中文，較精準的指涉應該是「軍官」，但是共軍退伍條例指涉「軍官」時，慣用「軍隊幹部」，因此本報告「軍官」泛指軍事幹部和共軍內文職幹部。
7. 參閱Maryanne Kivlehan-Wise, "Demobilization and Resettlement," pp. 263-266.
8. 詳見表1。
9. 詳見表1。
10. Maryanne Kivlehan-Wise, "Demobilization and Resettlement," p. 260.
11. Ken Allen指出，共軍為改善營外眷舍而編列預算支應，群級單位副指揮官以上幹部，得於退伍後，繼續住宿於營區眷舍。
12. Kivlehan-Wise引述多項趣聞軼事以反映這項市場趨勢，該趨勢較適用於偏鄉地區的徵員，城市地區徵員較不明顯。參考Maryanne Kivlehan-Wise, "Demobilization and Resettlement," p. 268.
13. Dennis J. Blasko提及中共的新兵「絕大多數是從每年1,000萬名達役齡的男性人口挑選出來的，」說明中國大陸兵源管道仍是供過於求，參閱Dennis J. Blasko, *The Chinese Army Today*, (New York, NY: Routledge, 2012), p. 59.