

● 作者/John Chen ● 譯者/周茂林 ● 審者/楊宗興

中共裁軍後對就業與社會的影響

Downsizing the PLA: The Potential for Social Instability

取材/2016年11月11日詹姆士頓基金會網站專文(*The Jamestown Foundation*, October 26/2016)

退輔機制的財力負荷及地方機構職務安插，是共軍2016年初宣布兵力組織精簡以來，社會穩定之重大挑戰。本文盤點共軍兵力裁減後之遺緒問題，逐一剖析變數並揭露中共內部現階段之軍文關係。



共軍宣布裁軍後所面臨的挑戰，就是退伍人員的安置問題。(Source: REUTERS/達志)

前文曾針對共軍組織精簡議題，探討了共軍裁軍30萬員的運作機制，對象涉及兩年期之招募士兵，以及未達法定退伍年資之軍、士官；亦同時評述了共軍各層級軍、士官與服役士兵法定保障之各項福利（詳見《國防譯粹》第44卷第2期，第71頁〈共軍退撫政策隱憂〉乙文）。筆者將繼續針對共軍的裁員能力，評估其是否能在2017年年底，達成降編230萬兵力至200萬員（約占全軍11%）之目標。中共當局或地方機關與國有企業，一定能夠為所有符合條件的遣散人員安排職缺嗎？中共當局是否分配了足夠的財源，足以償付法定保障之福利和撫恤金？更重要的問題是，當如此高比例的裁退官兵返回各省鄉里後，是否對社會穩定產生負面影響？

此波兵力裁減所帶來之挑戰，因中共當前所面臨之情勢而更加嚴峻。首先，中國大陸經濟歷數十年之快速成長後，此刻正漸漸放緩，進入所謂的「新常態」——經濟成長率只能保持在6%至7%之間（世界銀行，2016/08/11）。其次，目前中共當局致力於結構性改革，企圖降低鐵、煤生產過剩的情況，而此一作為勢將削減數百萬個工作職缺，其中許多工作分布在經濟已然呈現萎縮的東北部「鐵鏽地帶」（rust belt，新華社，2016/07/11）。以上情勢發展，使得共軍兵力裁減之現階段作為與未來計畫更形複雜，且一旦推動裁軍後，也可能導致地方機關和共軍之間緊張關係的惡化。然而，中共這一波的兵力裁減，仍不至於對社會構成一次「天搖地動」的內部不穩定效果，而對共產黨統治，產生立即性的威脅。

中共社會內部吞得下這麼多退員嗎？

根據中共2001年頒布的「軍隊轉業幹部安置暫行辦法」，以及2011年修訂的「退役士兵安置條例」，凡服役滿12年以上之退伍士官、不滿30年之師級領導幹部，或是服役未達20年的營級或營級以下領導幹部等，得引介進入民間就職，並且領取相等薪資、享有等同福利。¹ 所謂「安置」，泛指中共針對未達法定退休年齡前離開軍中的人員，根據其軍中階級，為其安插工作之過程。問題是，地方機關和國有企業能否為所有人員安排職位？² 過去數年來的統計資料顯示，2016年的軍官安置已現困境，儘管這種困境絕非在2016年才首次出現。2013年刊載於「財新網」的一篇文章即曾指出，2008至2012年間，也就是此波裁軍尚未推動之前，共軍軍官透過「安置」管道進入民間職缺，人數已達3萬9,000員到5萬6,000員之間。

《北京日報》一篇報導則提及，2014年接受「安置」程序的4萬名軍官當中，77.5%選擇民間職缺（財新網，2013/04/27；北京日報，2015/09/04）。在此波30萬的裁員中，至少有半數是軍官，換句話說，從2016年1月起至2017年年終，這24個月裡會有15萬名軍官退役（中國青年報，2016/06/13）。按此比例計算，假設退役的15萬名軍官全部選擇繼續就業，則地方機關預判必須面對11萬6,350員的裁編軍官進入地方部門或國有企業，若採逐年攤銷，則是5萬8,125員。³ 這個數字大約和近期中共當局公布的「2016年共軍和武警安置5萬8,000員」的資訊相符（解放軍報，2016/09/01），但是這對地方機關而言可說是天大的壓力，當然，也不盡然表示中共無法因應。

然而，上列數字仍不足以呈現兵力裁減與安置過程中財源困境的全貌，因為這個數字只不過意味著共軍在達到200萬兵力水準前，所必須裁減的職缺罷了。若為了軍中新進人員預留編缺，共軍裁減規模勢須「超過」30萬員，但是預留編缺將使共軍的官僚系統更形捉襟見肘，在評估民間轉業申請與協商安置業務方面會顯得窘態畢露。如果共軍遣散的軍官超出了15萬這個公開的數字，則安置業務的負荷量可能急遽上升。必須注意的，是15萬這個數字，還不包括為數也同樣約15萬人的兩年期之招募士兵。另外，筆者尚未掌握合乎安置條件的資深士官統計數據及進一步之分析資料，因此士官安置問題究竟發展到何種程度，尚難評估。

總而言之，為遭裁員之軍官及資深士官尋覓民間及國營企業職缺對中共當局而言係一重大然尚堪管控的挑戰。雖然缺乏士官安置數據使人難以斷言問題的嚴峻程度，但可以預料的是，單軍官安置一項便將使中共社會現存之經濟壓力更形惡化，如再加上士官安置，只會使問題更為雪上加霜。現有之軍官安置資料顯示，必須獲安置的軍官數量在近幾年較歷史數據而言並未大幅增加，這代表在共軍裁員進程中，其安置能力或許捉襟見肘，但尚不至於吞不下去、消化不了。

退員安置所衍生之財政負擔

共軍官兵退伍選項的相關既定法令，也詳訂了一次領取補助津貼、定期領取全額或部分撫



中共光在軍官退員的安置上就已經無暇應付了，更何況還要再加上士官的安置問題。(Source: REUTERS/達志)

恤金辦法，實施對象則是自力尋找工作，以及因公傷殘之軍官和強制退休人員，而地方機關對上開費用之財源則是由中共民政部負責。中共當局在2016年3月的全代會上曾公開承諾，要編列400億人民幣(折合美金60億)以因應軍人退伍支出，包括士兵職業教育補助、因公傷殘安置津貼，以及軍人疏除，而此項預算和2015年相較，已增加了12.7%(解放軍報，2016/03/09)。某些評論人士認為這項支出編列仍然不足——根據共軍退役將領暨軍事評論員王洪光估算，即使絕大多數軍官選擇獨力覓職，單是裁編軍官就需要至少總預算600億人民幣(折合美金90億，環球時報，2016/03/07)。而若根據檯面下的估算，此波兵力裁減勢必引發更為沉重的人事費用，北京當局恐力有未逮。

這是因為兵力裁減潛藏著巨大的個別成本。共軍和中共當局必須列計撫恤金和一次買斷式的費用，這些費用均按照遣散人員的階級、職務和服役年限而計算。每一位共軍軍人的一次性提領金額，每年可能達上萬元的人民幣。儘管關於共軍軍官實際薪資的官方資訊有限，但是根據《環球日報》的一篇文章報導，陸軍少尉(排長職)月薪約3,000元人民幣(折合美金450元)，中校(團長職)月薪約5,000至6,000元人民幣(折合美金750至900元，環球時報，2015/01/19)。我們若根據以上資訊，可以推論出針對獨力覓職的軍士官兵，一次性支出的預算約為兩年制招募士兵的1萬1,750元人民幣(折合美金1,760元)，到軍官的21萬6,000元人民幣(折合美金3萬2,335元)之間。如果更多的高階軍官接受疏除，則支出預估更鉅，該筆費

用可能進逼每名士官5萬6,000元人民幣(折合美金8,340元)，中校暨中校階以上軍官則可達44萬元人民幣(折合美金6萬5,900元)。若將決定獨力覓職並領取部分撫恤金之方案，還有完全退休領取全額撫恤金之方案，合併視為80%離退人員之選項而加以估算的話，則兵力裁減成本勢必更形攀升。

換句話說，共軍兵力裁減的加總成本是可能瞬間累積而來的。如果15萬軍官遭到裁撤，其中77.5%選擇轉業到民間，卻非完全退休——就意味著中共當局必須安置11萬6,350名的軍官進入地方就職，再為3萬3,750名人員編列一次性就業津貼，單單後者至少就可能逼近90億人民幣(折合美金10億3,500萬元)。而如果裁編對象僅是高階軍官，這筆金額可能增加到400億人民幣(折合美金60億元)。⁴ 以上金額僅是粗略估算，還未列計士官和兩年役期的招募士兵，也未列計得領取部分撫恤金之軍官、完全退休的軍官、傷殘賠償，或是退伍共軍官兵享有的零星福利——但是所有上列因素都將導致共軍兵力裁減計畫之總成本暴增。

但是，無論是高估還是低估此一金額，均不足反映共軍兵力裁減之實況，只是使得中共當局與王光洪所提之預算數據，顯得更具意義。中共當局公開宣稱編列400億人民幣(折合美金60億)費用，似乎可視為強行加諸共軍和民間計畫的一把預算尺。這是因為許多因素可能促使兵力裁減成本上升，超出了筆者趨於保守的估算範圍。例如，只要解編15萬名以上的軍官，或是超出比例的高階軍官就足以進一步膨脹成本。若列計傷殘和待

退軍士官兵員額，則兵力裁減成本短期內也將迅即攀升，並持且續一段時日。總之，本文所列出的粗估成本和各項可能推論，旨在說明中共當局對軍退人員之大力照顧，已非昔日那般游刃有餘。

裁軍將引發社會動盪？

兵力裁減產生的社會動盪效應，可能是中共當局唯一、卻是最大的隱憂。⁵ 這項潛在隱憂有其存在因素：人們經常耳聞退伍官士兵，抱怨國有企業未履行應予之福利，地方官員剝削退輔金，中飽私囊。由於官方對此置若罔聞，在2015年間即曾發生數起公然抗議事件。2015年10月，1,000餘名退員聚集於中共國防部外，要求履行各項福利。稍早前的2015年7月，4,000名老兵因為同樣的理由，聚集於中共中央軍委會請願（華爾街日報，2016/04/26；新唐人電視台，2016/07/18）。⁶

此波共軍兵力裁減也勢必造成地方機關、中共當局和共軍之間的緊張關係。事實上，中共官媒已經指出了這層緊張關係，認為地方機關將在安置退伍軍官方面承受最沉重的壓力，以致於中共在此一作為上特別強調疏解地方壓力的關鍵性（中國青年報，2016/03/03）。但是，軍方裁編人員必須回到所屬原籍省分之明令要求，其實正使中國大陸各省在此波兵力裁減時，承受了不均衡的壓力，因為中國大陸經濟落後的區域，也同樣地要承攬軍退人員轉業民間的安插任務。而如果共軍決定大幅度裁撤高階軍官，這些退員又理所當然地經轉介進入缺少而高薪的職務時，這些落到經濟落後地方的壓力，便就更形龐大。

儘管以上足以引起社會動盪的潛在因素甚為

嚴峻，下列變數或許可以緩和現階段共軍兵力裁減的若干問題。筆者認為，過往兵力裁減習得的專業經驗、兵力裁減的總人口分布特質、中共督導退輔工作的主動作為等，均有助於化解當前共軍兵力組織精簡下的重重難題。

中共當局處理退輔安置的利基

首先，基於1949年以來至少11次的大規模兵力裁減，共軍和中共當局在因應軍隊組織精簡方面堪稱經驗老到，過去多次兵力裁減規模其實更廣，而且部分成果是透過轉化成武警部隊而致（解放軍報，2015/11/18；中國簡報，2015/03/24）。此波兵力裁減作為，在規模、層級和途徑方面，較為類似近期若干次之兵力裁減經驗。例如，1997年中共兵力在三年內裁減50萬員，2003年共軍在兩年內精簡兵力20萬員（解放軍報，2015/11/18）。儘管歷史經驗不足以保證中共當局必然可以成功地完成此波兵力裁減計畫，但是人們仍須承認，共軍和中共相關民事部門對大規模裁軍所連帶產生的可能問題，有著具體的洞見。

其次，兵力裁減的人口分布的問題，可能要比筆者當初想像的要和緩許多。退員之不滿情緒固然可能對中共領導當局構成政治威脅，但是這些成員所占比例相對較小。轉業進入民間工作之退伍軍官，工作級別相當，持續享原有福利，應能獲得安撫；何況退休軍官也能期待優渥福利及全額的退輔金。最大的輸家一定是選擇獨力覓職，卻隨即發現循該管道就業不易的退伍軍官。事實上，自2014年以後的統計資料顯示，只有22.5%的疏除軍官選擇獨力覓職，這個數據說明了在兵力

裁減階段，每年約有1萬1,600名到1萬3,000名軍官選擇獨力覓職(北京日報，2015/09/04)。當然，這個數字不容輕忽，而中共當局已經加強回應，做法是透過組織研討會和傳授企業技能等手段，期能協助上述退役軍官進入職場(解放軍報，2015/08/09)。中共當局對此甚至頒布了「四個放寬」規定，略以「放寬安置地去向條件，放寬師職幹部轉業年齡條件，放寬自主擇業軍齡和職級條件，放寬在艱苦偏遠地區和特殊崗位服役幹部到地方級城市安置條件」，期能舒緩安置業務之壓力(解放軍報，2016/09/01)。

再者，共軍解編人員轉入國有企業，可能較人們想像中的要順利一些。過去數年的統計資料顯示，只有1.5%至2%的合格軍官轉入國有企業，也就是以目前兵力裁減計畫觀之，每年約有1,162員轉入國有企業。因應經濟轉型，中共將國有企業劃分為公共與營利兩大類，多項屬於「戰略性質」的企業仍在中共的嚴格控制下，而這些國有企業勢將恪遵政令，為疏除軍官預留職缺(北京日

報，2015/09/04；中共財政部，2015/12/30)。換句話說，儘管共軍解編人員轉入國有企業的實際比例不詳，但是中共當局據報導已經宣布國有企業將為此波兵力裁減預留5%的職缺(新華社參考消息，2015/12/30)。

整體而論，中共當局暨共軍採取了多項措施，企圖強化退輔業務，打擊制度內的貪腐行為。根據2015年10月的一篇報導，共軍甚至研商成立獨立機構，以綜覽退輔業務之可能性(中國日報，2015/10/09)。共軍近期的組織改革，已經取消了四個總部，不再出現退輔工作各行其是的現象，而是委由直屬中共中央軍事委員會、甫成立的「中央軍委機關事務管理總局」綜辦(解放軍報，2016/04/20)。⁷另外，本文前一部分所探討之退輔政策，不僅已經擴充了福利範圍，還訂頒法令保障，而現階段之政策使中共當局更能視情需要，直接為退伍軍官安插原籍所屬省分以外的職務(中國共產黨新聞網，2001/01/19)。再者，來自中共最高領導階層的公開文件，也針對違反疏除或安置現象一再地提出警告(解放

軍報，2015/12/28；北京日報，2016/07/15)，於此同時，習近平毫不手軟地藉打貪及逮捕官吏，多多少少也對行政人員剝削退輔福利，產生了一定的嚇阻作用。

結論

筆者認為，共軍與相關民間部門皆同時意識到兵力裁減對部隊士氣和社會穩定上的負面影響，兩造之間正全力從過去經驗中，預判兵力裁減所引發的問題並積極謀取舒緩之道。其中，擴增退除士兵多項福利、以教育津貼形式鼓勵士官退伍、打通退伍軍官轉業民間管道等作為，在在反映出中共當局之努力，企圖化解兵力裁減之負面衝擊，降低兵力裁減對退員之影響，而此波兵力裁減計畫，也正考驗著中共上述作為之實際效果。

如果統計資料能更精確一些(那怕是回到原點)，勢必有助於共軍研究者和中共觀察家，更精確地評估出共軍此波人員裁減的後續影響。另外，共軍軍官的薪給劃分、部隊兩年期招募士兵、士官、軍官實際員額、軍

官退伍比例、各省安置退伍軍官紀錄、提供民間轉業的職缺數量等資料，均有助於略窺端倪，理出北京當局亟欲掩飾之處。未來研究若能聚焦於退伍軍人眷舍和戶口規定，則可進一步釐清退輔安置議題裡的地理分布輪廓。

檢視中共退輔暨安置之變化有助於深入洞察共軍兵力裁減成功之處。一些經濟情勢衰退的地方機關，將承受所有的壓力，渠等在經費無著落之下，仍需按規定為退役的共軍官兵安插民間職務。然而，成本攀升的挑戰固然嚴峻，卻也不是不能

解決：如果事態嚴重到威脅社會穩定，中共當局勢必主動尋出財源，以支應軍退和撫恤費用。再者，近期退伍軍人抗議事件的目的，似乎是製造中共當局的壓力，期能弭平社會不公、維繫老兵權益，而不是將抱怨情緒朝共產黨或中共當局而來



中共統治迄今屹立不搖的原因在於，其對於唱反調者之管控與鎮壓毫不手軟，斑斑可考。(Source: REUTERS/達志)

(新唐人電視台，2016/07/18)。即使社會動盪上升到必須鎮壓的程度，筆者認為過去的中共內部安全機制已經充分地證明，其能力足以平息任何衝擊社會穩定的巨浪。史料顯示，中共對唱反調者之管控、收攏、遏阻或其他任何形式的壓制，斑斑可考，中共統治迄今屹立不搖，足以為證。

共軍安置措施的最大挑戰，是如何為待退官兵安插進入較為貧窮區域之民間職務。此一議題若處理不善，

可能惡化共軍和地方機關間的關係，更嚴重的，是這也可能在共軍和原本有意照顧官兵的中共黨中央之間，造成關係的緊張。惟目前這項挑戰似乎尚未惡化到足以威脅中共領導的地步。綜觀以上分析，儘管整體經濟成長率趨緩，私營企業的職缺競爭也呈現白熱化，共軍和中共當局在化解兵力精簡可能引發的挑戰上，仍舊掌握著制高點。

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. 參考<https://jamestown.org/wp-content/uploads/2016/10/PLA-Military-Discharge-Pathways.png>本文前文列為表1「共軍退輔暨相關福利一覽表」。
2. 中共人民武裝部與其他地方機關均承攬退伍軍人安置之責任，請參考《2006年中共國防白皮書》，新華社，2006年12月，網址http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249948_2.htm
3. 筆者承認以上推論前提恐非實際。但是，在欠缺全中國大陸待退軍官比例的可信資料下，本文假定無軍官達法定退休年齡，將有助於針對地方機關需承攬軍官轉任，推論出其壓力的最上限。
4. 筆者粗估數字下限，是根據少尉均轉任及上尉選擇獨力覓職為前提，數字上限則是根據此波裁員僅及於上校為前提。本文承認該前提恐非實際，但仍有助於推論共軍兵力裁減計畫衍生之財力負擔。
5. 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), p. 257.
6. 中共官媒對這項抗議事件隻字未提，不過，這也不令人意外。
7. Mark A. Stokes and Ian Easton, "The Chinese People's Liberation Army General Staff Department: Evolving Organizations and Missions," in Kevin Pollpeter and Kenneth W. Allen, *The PLA as Organization v2.0* (Vienna, VA: DGI, 2015), pp. 160-161.

