

中共退役軍人安置與上訪問題之研究

A Study on Resettlement and Petition of PLA Veterans

張玲玲 (Lin-Lin Chang)

國防大學共同教育中心主任校教官

摘 要

中共各類退役軍人集體陳抗事件逐年增加、規模逐漸加大，中共視為相當敏感議題並加以封鎖、「截訪」，以確保社會穩定秩序，鞏固以黨領軍的政權。中共退役軍人因不滿安置工作，遂上訪中央及地方黨政軍機關維權，迫使中共於2018年成立「退役軍人事務部」，統合中央與地方機關處理退役軍人安置與上訪工作。

本研究認為退役共軍安置工作面臨管理體制、政策法規、預算分割、執行力、社會支持等方面的困境，以及其衍生退役共軍集體上訪，進而影響軍心士氣、軍改成效、施政信心與社會穩定。中共擔心，此類事件若未獲有效管控，嚴重將衝擊「以黨領軍」的中共政權。

關鍵詞：共軍安置工作、退役共軍上訪、退役軍人事務部

Abstract

The veterans of People's Republic of China (PRC) are considered one of the most important forces of Communist Party of China (CPC). During the last few years, there have been increasingly more and more protests by these veterans at a gradually larger magnitude. The CPC regards it as a rather sensitive issue and attempts to block or intercept the “petition of PLA veterans”. The majority of the veterans are dissatisfied with the resettlement. Hence, they have to resort to petitioning to the variety of central and local organs of the Party, Government and Military to express their dissatisfaction, causing the CPC to ultimately establish the Department of Veterans Affairs in 2018 to coordinate the central and local authorities to address the issues of resettlement.

This paper investigates multiple difficulties in the course of the resettlement process of PLA veterans, such as management system, policies and regulations, budget allocation, execution, and social support, etc. The study also elaborates on the influences and challenges that these collective petitioning incidents pose to the CPC regime, including military morale, military reform, administrative execution confidence and societal stability. The paper concludes that the CPC is worried that if such incidents are not effectively controlled, it will adversely affect its “Party-leading-the-Military” regime.

Keywords: resettlement, petition of PLA veterans, Ministry of Veterans Affairs

壹、前言

中國大陸境內各類上訪活動件數逐年劇增，¹而退役軍人集體上訪在1950年代即已發生。²不過近期頻次、規模與衝突均有逐漸加大之趨勢。尤其共軍退員是中共基幹民兵來源之一，其退役身分、³穿著軍服聚眾走上街頭、甚至直接圍堵八一大樓、中紀委…等黨政軍機關，在中國大陸仍是相當敏感議題，尤對「以黨領軍」的中共政權更是一大衝擊。

中共官媒仍然發布塑造「英勇士兵」形象的訊息、地方則宣揚其安置退役軍人的成果，幾乎完全避開退役軍人安置的困難與尷尬。一些退役軍人自認未能獲得政府照顧與基本福利者，便開始採上訪方式訴求，形式包括抗議、請願、訴訟、發表公開信、成立網站或部落格…等。美國學者狄亞曼托(Neil J. Diamant)和布萊恩(Kevin J. O'Brien)曾利用中國大陸相關主題部落格和軍事網站，分析老兵分享生活經歷發現，總體上中共退役軍人難以適應改革時代的經濟、社會、文化和政治變化。其中許多人發現自己落後於其他群體，抱怨貧窮、未解決的醫療問題，以及

對國家貢獻後卻未能獲得尊重。另也指出有不少退役共軍抱怨經歷領導層的侮辱，此領導是指由安全官員和一個致力於阻止任何可能改善退役軍人問題的利益集團所形成的。⁴甚至國際特赦組織舉證有退役軍人上訪而被任意拘留關進「黑監獄」。⁵由此可知退役共軍的安置問題複雜，牽涉層面深廣。

中共退役軍人的上訪是其在改革或政策變動中受到衝擊，認為自己是弱勢群體，且曾為國家和黨犧牲奉獻，應當獲得照顧和補償，更不接受國家違背承諾，遂在社群媒體的支持和激勵下，以上訪方式尋求中央政府和黨中央處理。退役軍人有其特定的組織與情感基礎，容易發動群體性上訪，而且涉及歷次裁軍政策改變。加上基層地方政府只能對上訪人進行監控，並對其中的積極分子採取「收買」策略，更導致不良效應及形成惡例，誘使更多人上訪提出訴求。

習近平大力推動「軍改」、宣布裁軍30萬人，強調中共軍費將用於研發及添購高科技武器、部隊將走向精簡化，但後續面臨大批退役軍人因經濟、住房等生計問題發起組織抗爭活動；2018年成立「退役軍人事務部」將整合相關政策，是繼此次裁軍之後的

1 「上訪」或「信訪」是中共特有的政治表達及申訴方式。1996年1月1日起，中共施行《中華人民共和國信訪條例》，類同我國稱「陳抗」、「抗爭」。陳柏峰，〈特定職業群體上訪的發生機制〉，《社會科學》，2012年第8期，2012年8月，頁62。

2 中國大陸將集體抗爭活動稱「群體性事件」；Ezra F. Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011), p. 100.

3 在中國大陸，「退役」是一個概括性詞彙，指軍人退出現役，涵蓋軍官的「轉業」與「復員」和士官與普通士兵「退伍」。本文以「退役」概稱，若須區別不同政策、法規與對象時，再個別以專有詞彙稱之。

4 Neil J. Diamant, Kevin J. O'Brien, "Veterans' Political Activism in China," *Modern China* (USA.), Vol. 41, No.3, May 2014, p. 278.

5 Xu Youchen, "China: Veteran Activist Sentenced to Death," *Amnesty International*, 11 January 2017, <<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/5434/2017/en/>> (檢索日期：2018年12月31日)

關鍵措施，⁶此直、間接影響其軍心與習近平威信，後續效應不容小覷。本研究範圍置重點於中共裁軍之善後安置問題、後續引發退役共軍集體上訪及其對中共黨政軍之衝擊。

貳、中共裁軍與安置政策

一、中共歷次裁軍(1950～2015)

(一)11次裁軍

中共自1950年迄今實施11次裁軍，從最高峰的627萬餘人降至現今200萬人。（歷

次裁軍員額如表1）

中共歷次裁軍改革最具代表性係1985年5月鄧小平的裁軍。當年7月11日，中央軍委會批准《軍隊體制改革、精簡整編方案》進行「百萬大裁軍」，⁷11個大軍區精簡合併成7個，並成立「軍區善後辦公室」。⁸

1997年9月，江澤民在中共十五大報告中宣布3年內裁減軍隊員額50萬，2003年9月1日又宣布「將在『九五』（第九個五年計畫）期間裁減軍隊員額50萬的基礎上，於

表1 共軍歷次裁軍員額

次別	決策時間	裁減員額	目標總數	備註
1	1950年5月	150萬	400萬	韓戰爆發，停止裁減；1951年擴增至627萬人。
2	1952年1月	219萬	400萬	
3	1953年8月	60萬	350萬	目標總數另有320萬說法。
4	1957年1月	130萬	240萬	目標總數另有237或250萬說法。
5	1975年6月	160萬	450萬	
6	1980年8月	150萬	450萬	撤銷省軍區獨立師，部分野戰軍步兵師改為簡編師。
7	1982年9月	51萬	400萬	軍區直屬的砲兵、坦克和野戰工兵部隊，劃歸為陸軍的軍內建制，將鐵道兵併入鐵道部等。
8	1985年5月	100萬	300萬	大軍區由11個撤併為7個。
9	1997年9月	50萬	250萬	
10	2003年9月	20萬	230萬	
11	2015年9月	30萬	200萬	7大軍區改為5個戰區。

資料來源：1. 世界軍事編輯部，〈新中國11次裁軍回顧〉，《政工學刊》，2016年第02期，2016年2月，頁82-83；2. 李濤，〈人民解放軍歷史上的10次大裁軍〉，《中國軍網》，2015年11月18日，<http://www.81.cn/big5/jmywyl/2015-11/18/content_6773892.htm>；3. 〈盤點新中國11次大裁軍：軍隊員額從627萬到200萬〉，《中國新聞網》，2015年9月3日，<<http://www.chinanews.com/m/gn/2015/09-03/7504684.shtml>>（檢索日期：2018年12月12日）；4. 李雅農，〈新中國的十次裁軍〉，《刊授黨校》，2006年第11期，2006年11月，頁44-45。

6 Helena Legarda, "Domestic Developments," *China Global Security Tracker*, No. 3, June 2018, p. 5.

7 徐焰，〈中國國防導論〉（北京：國防大學出版社，2006年），頁331。

8 袁厚春，〈百萬大裁軍〉（北京：作家出版社，2009年），頁21。

2005年前再裁減20萬」，⁹ 前後陸續成立第28、64、67及23、24、63「集團軍善後工作辦公室」負責處理善後工作。現今中共認為面對新的國內外形勢變化，軍隊必須完成多樣化任務，過去的作戰與領導體制已無法適應新的挑戰，遂習近平指示徹底深化改革，進行第11次裁軍。

(二) 習近平「深化國防和軍隊改革」

2015年7月14日，習近平主持「中共軍委改革領導小組第三次全體會議」，審議並原則通過《深化國防和軍隊改革總體方案建議》。7月22、29日，分別主持召開「中央軍委常務會議」和「中央政治局常委會議」審定該方案。續於9月3日紀念「中國抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利70周年」大會上宣布裁軍30萬；10月16日「中央軍委常務會議」審議通過《領導指揮體制改革實施方案》。¹⁰ 裁軍30萬人涉及到聯合作戰指揮體制全面改革，包括中央軍委機關改組、成立軍（兵）種機關及作戰部隊，乃至各軍區裁併成戰區，深化改革的規模與層級相當深廣。

中共中央軍委2016年1月1日發布《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》，

軍隊規模由230萬逐步減至200萬人，優化軍種比例、減少非戰鬥機構和人員、縮減軍官職位，由各善後工作機構負起責任，妥善處理各類遺留問題。¹¹

二、退役共軍安置人數、措施與組織

退役共軍安置、福利的結構複雜，政策與措施歷經數次調整，依地區、退役年代等相關規定，以及身分認定等不同指標，其間存在極大差異。因共軍性質仍屬「黨軍」，難形成完整、穩定退役軍人工資待遇法律法規體系，缺乏法制保障。¹²

(一) 安置對象與人數

中國大陸退役軍人約5,700萬名，每年依年齡、正常離退、裁軍因素，以數萬的速度遞增。¹³ 《人民網》公布，共軍和武警部隊在2017年向政府移交安置退役共軍共計6,900餘人，歷年累計有30餘萬名離退幹部到地方安度晚年。¹⁴ 但根據中央軍委政治部、信訪局統計資料，每年約有10萬名軍人退役，其中約4至5萬名軍官。¹⁵ 前人力資源和社會保障部部長尹蔚民的報告指出，僅在改革開放後到2009年期間就有不下240萬軍隊幹部轉業到地方。¹⁶ 由此可見，其主要負責單位對人數

9 〈江澤民宣告：我軍再裁20萬〉，《中國政府法制信息網》，2003年9月2日，<http://www.chinalaw.gov.cn/art/2003/9/2/art_2_61054.html>（檢索日期：2018年12月27日）

10 〈習主席和中央軍委運籌設計深化國防和軍隊改革紀實〉，《中國共產黨新聞網》，2015年12月31日，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2015/1231/c64094-27997805.html>>（檢索日期：2017年12月27日）

11 劉曉朋，〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《新華網》，2016年1月1日，<http://www.news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646695.htm>（檢索日期：2018年6月18日）

12 王信賢等，〈共軍裁軍對中共「十九大」前社會穩定之影響〉，亞太和平研究基金會2017年7月4日座談會（臺北：亞太和平研究基金會，2017年7月4日），頁1-15。

13 董強，〈脫下軍裝，依然不改老兵擔當〉，《解放軍報》，2017年3月8日，版7。

14 尹航，〈2017年全軍移交安置離退幹部6900餘人〉，《人民網》，2018年2月6日，<<https://www.military.people.com.cn>>（檢索日期：2018年12月20日）

15 同註12，頁5。

的認定，仍無一致說法。

再看第11次裁軍的主要對象係以軍官為主，30萬員額中近一半是軍官。2016年中共中央軍委架構調整後，就有2萬5,500多名副軍級、師級、團級軍官和軍事國防單位的局、處級軍事人員退役。顯示習近平在啟動軍改的組織調整後，裁撤大批中高階軍官，並要求在2016年10月1日前完成安置。¹⁷

(二)現行安置措施

中共設置一套退役軍人安置和管理保

障制度，提出「教育培訓、就業促進、住房保障、醫療保障、養老服務、優待撫恤」六大安置政策與制度，¹⁸但在執行層面多力有未逮。其安置工作是將軍官與士兵區分開的。（共軍退撫選項與福利項目概如圖1、表2）

1. 退役軍官

中共2001年起依據《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》，軍隊轉業幹部安置實行「計畫分配」及「自主擇業」相結合之「雙軌制」，軍內為中央軍委會政治部業管。「轉

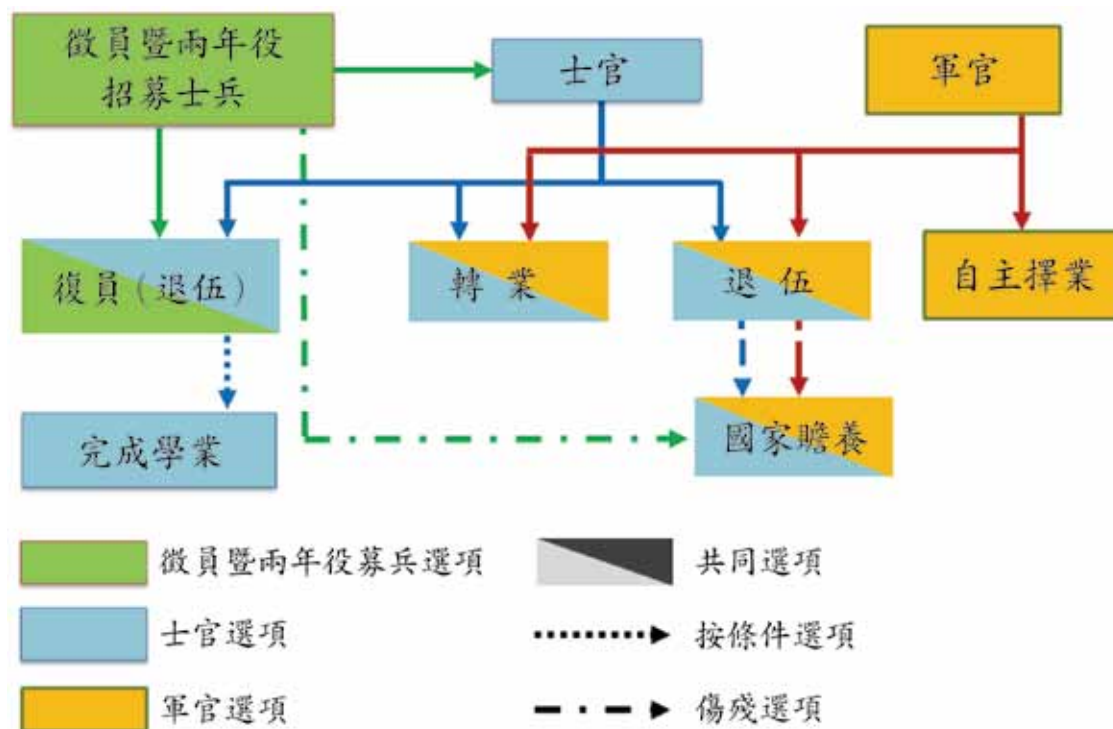


圖1 共軍退役安置選項

資料來源：John Chen, “Downsizing the PLA, Part 1: Military Discharge and Resettlement Policy, Past and Present,” *China Brief*, Vol. 16, No. 16, Oct. 2016, p. 21.

16 君轉宣，〈國務院軍隊轉業幹部安置工作小組會議在京召開〉，《中國組織人事報》，2017年5月5日，<<https://www.zuzhirenshi.com/.../2a22a083-ee36-4926-a367-3f7c4a75e062>>（檢索日期：2018年12月2日）

17 〈習主席為什麼決定裁軍30萬？〉，《中國軍網》，2016年10月10日，<http://www.81.cn/jwsj/2016-10/10/content_7293940.htm>（檢索日期：2018年11月19日）

18 〈中國的社會保障狀況和政策〉，《國務院新聞辦公室》，2004年9月7日，<<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2004/Document/307904/307904.htm>>（檢索日期：2018年12月4日）

表2 共軍退輔暨相關福利一覽表

退輔機制	適用對象	具體相關福利
退 伍	服役12年以內士官。	●退伍津貼一次給付。 ●就業津貼一次給付（2,000元人民幣）。 ●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。
完成學業	退伍屆1年以上之士官，且通過全職高等教育制甄試者，惟官方不負責其輔導就業。	●學費補助：大學部每年8,000元人民幣；研究所每年1萬2,000元人民幣。 ●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8～9年，補助3個月薪資；9～16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元人民幣至5萬2,000元人民幣不等。

資料來源：John Chen, "Downsizing the PLA, Part 1," pp. 21-22. 總政治部幹部，《中國人民解放軍軍官手冊》（北京：軍事學出版社，2012年），頁256-293。

業」指軍隊的軍官、文職幹部、志願士兵退出現役轉到地方，由國家統一安排工作；「計畫分配」的軍隊轉業幹部，係由黨委、政府負責安排工作和職務；「自主擇業」的軍隊轉業幹部，則由政府協助就業、發給退役金。副團級（不含）以下軍官由地方「人事局」，副團級以上軍官則由地方「組織部」

分別負責安置。¹⁹

中共年度退役軍人數逐年增加同時，2016年2月刻意安排在推動軍改之初，執行現役共軍全面加薪，平均漲幅由15%至35%不等，從2015年7月開始追加，以穩定軍心。²⁰

再者，2018年1月中共依據《關於

19 丁建定，《社會政策概論》（湖南：華科技大學出版社，2006年），頁241。

20 張國威，〈陸推退役軍人法 調升官兵待遇〉，《旺報》，2017年3月31日，<<http://www.chinatimes.com/news/papers/20170331000838-260301>>（檢索日期：2018年12月13日）

做好深化國防和軍隊改革期間軍隊轉業幹部安置工作的通知》，放寬安置地區、年齡、軍齡和職級等條件；²¹ 擔任師或團級領導職務且任職滿最低年限的軍轉幹部，一般安排相應的領導職務。安排領導職務確有困難的地區，可以安排相應的非領導職務；團級職務以下軍轉幹部，計畫分配到黨政機關、人民團體、事業單位的亦同，²² 安置制度比之前較佳。

2. 退役士官兵

國務院、中央軍委2011年下發《關於加強退役士兵職業教育和技能培訓工作的通知》，退役士兵職業教育和技能培訓逐步推開。²³ 此階段普通義務兵和低級（階）士官沒有轉業，只有中級（階）以上士官以及軍官和文職幹部才能選擇轉業。

2015年10月民政部、總參謀部（現「聯合參謀部」）聯合印發《符合政府安排工作條件退役士兵服役表現量化評分辦法（試行）》引導士兵在部隊長期服役，保障服役時間長、貢獻大的退役士兵優先安置，隔年1月1日實施。²⁴ 2016年12月28日民政部、

國資委又印發《關於進一步做好國有企業接收安置符合政府安排工作條件退役士兵工作的意見》，兩部委強調國有企業均有接收安置退役士兵的責任和義務，中央企業應帶頭履行國防義務和社會責任，指導、督促所屬企業積極落實。²⁵

三、退役共軍安置工作組織與機構

中共11次裁軍期間為善後及安置工作設置相關組織，配合階段性任務完成即裁撤或調整；²⁶ 針對被裁或退役軍官與士兵各別設置「工作小組」。在國家行政體系負責安置退役軍官工作的主要是國務院「人力資源和社會保障部」（簡稱「人社部」），士兵則由國務院「民政部」負責。

（一）國務院軍隊轉業幹部安置工作小組

由鄧小平於1975年批准成立，強調對轉業幹部「地方要承擔起來，把他們安置好」。²⁷ 歷經多次調整延續至今，並定位為「國務院議事協調機構」。該小組由「人社部」部長擔任組長，副組長則由「人社部」副部長與「中央軍委會政治工作部」主任助理擔任。²⁸（組織架構如圖2）

21 牛晨斐，〈軍隊調整改革期間轉業幹部的安置有哪些利好政策〉，《解放軍報》，2017年1月8日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0108/c1011-29006313.html>〉（檢索日期：2018年12月14日）

22 同註12，頁15。

23 〈2010年民政工作報告（內容提要）〉，《中華人民共和國民政部》，〈<http://www.mca.gov.cn>〉（檢索日期：2018年12月20日）

24 方瑜、蔡鵬程，〈退役士兵安排工作依據服役表現量化評分〉，《人民網》，2015年10月26日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/1026/c1011-27740529.html>〉（檢索日期：2018年12月25日）

25 〈民政部、國資委就國有企業接收安置退役士兵作出部署〉，《中華人民共和國民政部》，2015年12月28日，〈<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/jd/201512/20151200878947.shtml>〉（檢索日期：2018年12月30日）

26 如1950年設置之「中央轉業建設委員會」於1958年裁撤；1981年成立之「國務院退伍軍人和軍隊離休退休幹部安置領導小組」於1998年撤銷。

27 〈軍轉幹部安置工作成就輝煌〉，《深圳國防教育網》，2012年2月23日，〈<http://www.szml.com>〉（檢索日期：2018年12月2日）

28 2017年《國務院辦公廳關於調整國務院軍隊轉業幹部安置工作小組組成人員的通知》（國辦發[2017]33號）。

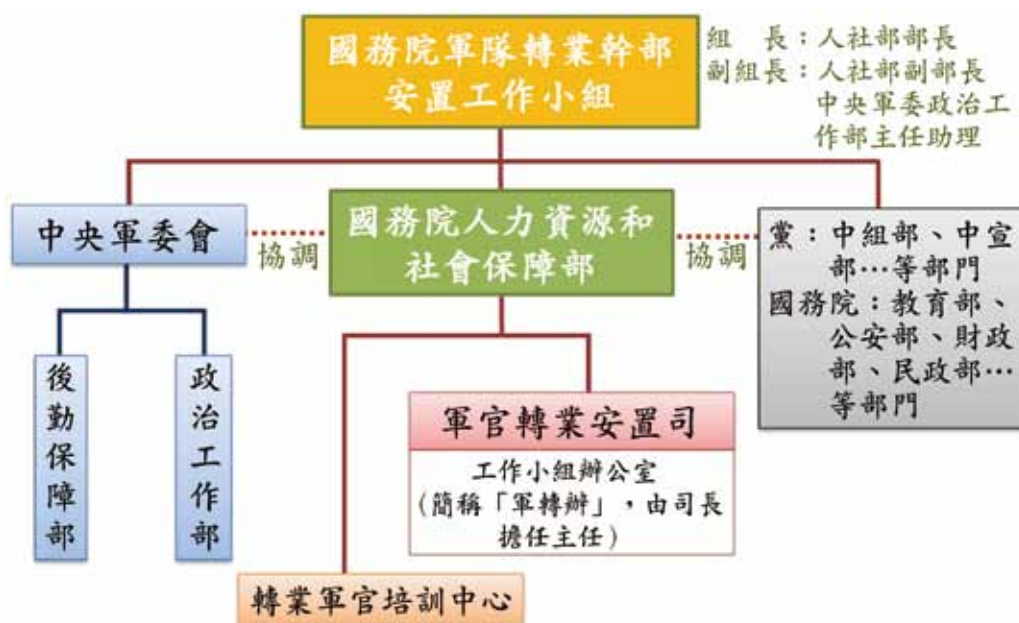


圖2 國務院軍隊轉業幹部安置工作小組組織圖

資料來源：本研究自行製圖

1. 辦事機構

辦事機構為「國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室」（簡稱「國務院軍轉辦」），設置在「國務院人力資源和社會保障部」所屬的「軍官轉業安置司」，該司司長兼任辦公室主任，並納編軍方「政治工作部」與「後勤保障部」；另下設「轉業軍官培訓中心」。²⁹

2. 主要職責

擬訂軍隊轉業幹部安置、培訓政策和安置計畫，承擔中央國家機關及有關單位安置、選調和培訓工作；擬訂部分企業軍隊轉業幹部解困和穩定政策；承擔「自主擇

業」軍隊轉業幹部管理服務工作。³⁰

(二)全國退役士兵安置工作領導小組

中共2010年發出《國務院辦公廳中央軍委辦公廳關於成立全國退役士兵安置工作領導小組的通知》（國辦發[2010]52號）成立「全國退役士兵安置工作領導小組」，³¹係國務院、中央軍委的議事協調機構。該小組由「國務委員」擔任組長，副組長則由「中央軍委參謀長」、「民政部部長」擔任，成員有國務院兩位副秘書長與教育、公安、監察、財政、農業等相關各部副部（局）長與軍方參謀長助理、政治部副主任、後勤與裝備部副部長。（組織架構如圖3）

²⁹ 2007年12月10日在清華大學揭牌。

³⁰ 〈軍官轉業安置司（國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室）〉，《中華人民共和國人力資源和社會保障部》，2013年1月31日，〈http://www.mohrss.gov.cn/jgzyzss/ltxgbjzz/201301/t20130131_78467.html〉（檢索日期：2018年12月20日）

³¹ 〈2010年民政工作報告〉，《中華人民共和國民政部》，2012年10月8日，〈<http://www.mca.gov.cn/article/gk/mzgzb/201507/20150715848400.shtml>〉（檢索日期：2018年12月20日）

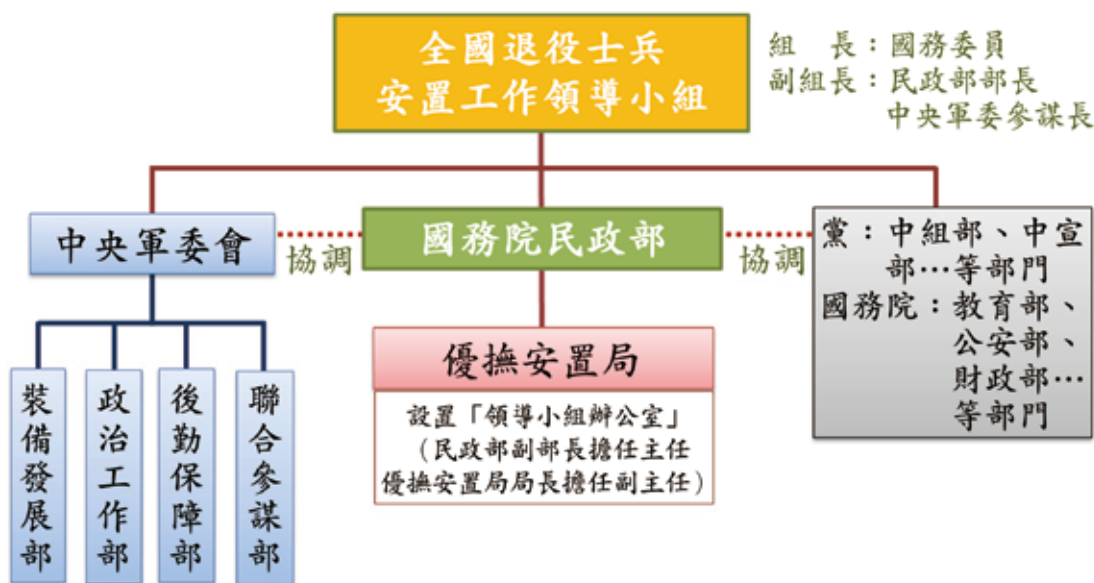


圖3 全國退役士兵安置工作領導小組組織圖

資料來源：本研究自行製圖

1. 辦事機構

該領導小組辦公室設置在國務院「民政部」，承擔領導小組日常工作；³² 該室主任由民政部副部長兼任、副主任則由該部「優撫安置局」局長兼任。

2. 主要職責

中共《國務院辦公廳中央軍委辦公廳關於成立全國退役士兵安置工作領導小組的通知》規定小組主要職責：(1)指導全國退役士兵安置工作；(2)研究擬訂全國退役士兵安置有關法規、政策；(3)協調解決退役士兵安置工作的重大問題；(4)指導做好退役士兵職業教育、技能培訓和傷病殘退役士兵接收安置等工作；(5)總結推廣退役士兵安置工作先進經驗；(6)承辦國務院、中央軍委交辦的

有關退役士兵安置的其他事項。³³ 中共的「擁軍優屬擁政愛民」(雙擁)工作亦是其重要任務。³⁴

(三)軍區善後辦公室

中共軍區的善後工作並非新工作，1985年「百萬大裁軍」時就已成立「軍區善後工作辦公室」(簡稱「軍辦室」)，之後雖也陸續成立幾個「集團軍善後工作辦公室」，但相關善後工作主要還是由「軍辦室」負責。

1. 現階段主要任務

2016年2月1日中共成立戰區的同時，國防部發言人指出習近平和軍委決策成立相關善後工作機構，主要將原軍區的保障工作轉移至戰區。³⁵ 各「軍辦室」負責處理各類遺留問題，包括加強思想政治工作、做

32 同註31。

33 〈全國退役士兵安置工作領導小組成立〉，《遼寧省政府公報》，2010年第21期政務通報，〈http://www.ln.gov.cn/zfxx/lnsrmzfgb/2010/d21q/gwywj_1_1_1/201102/t20110217_623556.html〉(檢索日期：2018年12月13日)

34 〈全國雙擁工作領導小組辦公室介紹〉，《中國軍網》，2015年7月31日，〈http://www.81.cn/big5/zjsymfc/2015-07/31/content_6608946.htm〉(檢索日期：2018年12月4日)

好幹部調整安置、嚴密組織轉隸交接及嚴格執行各項紀律規定等。其中官兵安置任務即「負責幹部、傷病殘等人員安置和老幹部服務保障工作」，³⁶以符「待分配幹部的『貼心人』、老幹部的『服務員』」角色。³⁷

2. 安置工作內容

「軍辦室」工作錯綜複雜，其中「幹部分流與人員安置」任務即攸關安置退役共軍成果。依據《中華人民共和國現役軍官法》、《中華人民共和國文職幹部條例》及《退役士兵安置條例》，安置方式有離役、退役、轉業及復員，並依《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》、《關於自主擇業轉業幹部安置管理若干具體問題的意見》及《關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知》規定辦理轉業及復員。³⁸

(四)新設「退役軍人事務部」

習近平為解決歷史遺留及新增30萬退役軍人安置、優撫問題，於「十九大」報告中首度宣示成立「退役軍人管理保障機構」；2018年4月16日中共「退役軍人事務部」正式掛牌運作，³⁹是國務院26個組成部門之一，提升退役軍人安置工作機構層級，將前述安

置組織與機構整併。

1. 組織機構

(1)中央單位

依據中共《深化黨和國家機構改革方案》第三部分「深化國務院機構改革」第廿九項為「組建退役軍人事務部」，定義該部「為維護軍人軍屬合法權益，加強退役軍人服務保障體系建設，建立健全集中統一、職責清晰的退役軍人管理保障體制，讓軍人成為全社會尊崇的職業，...」⁴⁰內設機構初期確定包括辦公廳...等10個司、廳。⁴¹（組織架構如圖4）

換言之，「退役軍人事務部」將前述兩個工作小組的安置機構—中央軍委「參謀部」（兵員管理、退伍軍人安置）、「政治工作部」與「後勤保障部」（軍官管理、軍官退役轉業）與人社部「軍官轉業安置司」（軍官退役轉業）、民政部「優撫安置局」（士兵退役安置）之安置工作與職能全部整合在一起，提升位階、加強力道。

(2)地方機構

要求地方政府落實「二站三中心」模式。「二站」，就是在鄉（鎮、街

35 〈國防部：已完成戰區軍種指揮機關調整組建〉，《中國新聞網》，2016年2月1日，<<http://www.chinanews.com/m/mil/2016/02-01/7743377.shtml>>（檢索日期：2018年12月27日）

36 劉建偉，〈千難萬難，勇於擔當就不難〉，《解放軍報》，2016年2月23日，版5。

37 李小平，〈上百名幹部編餘待分流 成都軍區善後辦怎麼辦？〉，《中國軍網》，2016年3月7日，<http://www.81.cn/jwgz/2016-03/07/content_6945005_2.htm>（檢索日期：2018年12月27日）

38 曹昆、閻嘉琪，〈原七大軍區善後辦任務披露 包括安置編餘幹部〉，《解放軍報》，2016年2月23日，版1。

39 梅世雄，〈退役軍人事務部掛牌儀式和成立大會舉行〉，《中國軍網》，2018年4月17日，<http://www.81.cn/jfbmap/content/2018-04/17/content_203984.htm>（檢索日期：2018年12月20日）

40 〈國務院機構改革方案〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2018年3月17日，<http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm>（檢索日期：2018年12月13日）

41 《中華人民共和國退役軍人事務部》，<http://www.mva.gov.cn/jigou/jgznsjg/201807/t20180727_14397.html>（檢索日期：2019年1月6日）

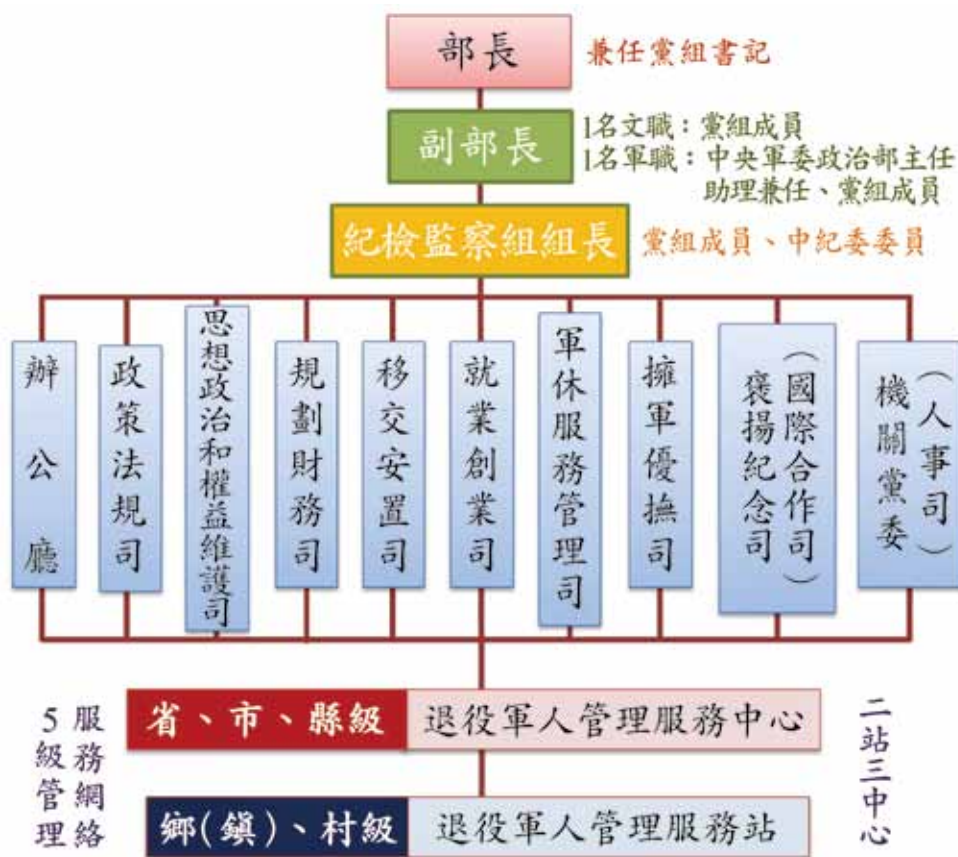


圖4 退還軍人事務部初期組織圖

資料來源：本研究自行製圖

道)、村(社區)成立「退還軍人管理服務站」;「三中心」,則是在省、市、縣(市、區)成立「退還軍人管理服務中心」,由上而下形成「省、市、縣、鄉、村」五級退還軍人管理服務網絡。冀望透過省級中心「就業創業指導組、資訊服務組、黨建綜合組」等三個處級機構,推動退還軍人招聘、職業教育和技能培訓、制定幫扶計畫及解困措施、退還軍人資訊建檔與分析、提供法律援助及來信來訪等工作。⁴²

2. 主要工作內容

依據2018年3月印發的《深化黨和國家機構改革方案》成立「退還軍人事務部」,整合各退還安置機構職能擬訂退還軍人思想政治、管理保障等工作政策法規並組織實施,褒揚彰顯退還軍人為黨、國家和人民犧牲奉獻的精神風範和價值導向,負責軍隊轉業幹部、復員幹部、退休幹部、退還士兵的移交安置工作和自主擇業退還軍人服務管理、待遇保障工作,組織開展退還軍人教育培訓、優待撫恤等,指導全國擁軍優屬工作,負責烈士及退還軍人榮譽獎勵、軍人公

⁴² 房永智,〈推動退還軍人管理保障工作再上新臺階〉,《新華網》,2018年2月8日,<http://www.xinhuanet.com/mil/2018-02/08/c_129808757.htm>(檢索日期:2018年12月20日)

墓維護以及紀念活動等。⁴³

另要求「中央和國家機關機構改革要在2018年年底前落實到位。省級黨政機構改革方案要在2018年9月底前報黨中央審批，在2018年年底前機構調整基本到位。省以下黨政機構改革，由省級黨委統一領導，在2018年年底前報黨中央備案。所有地方機構改革任務在2019年3月底前基本完成。」⁴⁴如河北省在中共十九大召開之後、2018年兩會召開前，於1月28日率先在全省成立「退役軍人管理服務機構」，⁴⁵具示範作用。

「退役軍人事務部」成立初期遭遇的最大問題乃是與其他相關部委間的職權未釐清，與退役軍人權保障相關部門間職權產生「拉鋸」。⁴⁶副部長錢鋒於2018年11月的宣傳工作座談會上表示「退役軍人事務部」機構組建基本完成，但其「三定」（定職能、定機構、定編制）何時確立？須視《退役軍人事務部職能配置、內設機構和人員編制規定》、《退役軍人保障法》、《關於加強新時代退役軍人工作的意見》頒布進度而定。

參、退役共軍安置困境與陳情

中共歷次裁軍與安置管理工作，隨著外在環境的變革與需要制定不同的政策與措施，面臨著嚴峻挑戰，現行的制度安排難以實現既定的績效目標，進而產生了一系列的矛盾和問題，導致許多退役共軍的不滿，也

就發生一連串退役共軍集體上訪事件。

一、安置管理工作主要困境

(一)管理體制多頭又分散

中共退役軍人安置工作橫跨黨政軍三大系統，管理部門多頭、權責模糊，光是「社會保障」部分就涉及軍地16個部門的職責，致效率不彰。現任退役軍人事務部長孫紹驄2018年7月底於該部首次記者會中坦言，退役軍人安置工作面臨不少矛盾問題，且積累多年，過去沒有部門專門管理，也有些資料不全；加上各部門意見分歧時容易推諉。

各縣級雖陸續也隨之成立退役軍人服務機構，這些機構設立模式不盡相同，有的歸屬民政部門、有的直屬地方政府，且多為事業單位。另軍方與地方管理「二元化」引發問題更是層出不窮。例如軍官與士官兵以不同時期與部隊編階劃分、住房保障與生活待遇分由軍方與地方負責，致造成某些矛盾。由此形成軍地之間相互比較，中央政府部門與辦事機構處於被動，致地方與中央嚴重脫節。

(二)政策法規體系不健全

中國大陸退役軍人事務部「軍休服務管理司」司長李樹峰2013年任「民政部優撫安置局」副局長時，直指隨著市場經濟體制、法律、社會背景發生深刻變化，退役軍人安置面臨政策法規體系已不適應形勢的需要。首先是其中央法律法規欠缺。退役軍人移交地方政府安置，沒有一部獨立的法規，

43 〈中共中央印發「深化黨和國家機構改革方案」〉，《中國政府網》，2018年3月21日，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm>（檢索日期：2018年12月21日）

44 同註43。

45 四建磊，〈河北省退役軍人管理服務中心正式揭牌〉，《人民網》，2018年1月29日，<<http://he.people.com.cn>>（檢索日期：2018年12月20日）

46 王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評析〉，《展望與探索》，第16卷第8期，2018年8月，頁5。

部分命令無法律約束力，依靠傳統的行政手段解決問題，充滿諸多不確定性。其次，相關政策不符實需。主要依據一些執行力較低的政策規定推展工作，但這些政策，有的嚴重落後於社會發展和實際工作的需要，相互之間常無法銜接及產生矛盾。第三，未律定規範標準。特別是服務管理方面，多年沒有工作規範和工作標準，致使一些工作沒有依據可循。⁴⁷ 例如與退役士兵相關的專門性法規主要有《中華人民共和國兵役法》和《退役士兵安置條例》，雖中央與地方層級也頒布與職業技能培訓規定或建議，但相關配套措施直接針對兵源不同的退役士兵，沒有全面性的安置法，常出現無法可依現象。⁴⁸

(三)預算分擔機制不完善

中共政策規定，退役軍人基本退休費由中央財政全額保障，但退役軍人醫療保障、服務管理機構和保障工作人員所需經費，中央財政定額補助，不足部分由地方財政解決，但中央沒有明確的項目，造成地方還是負擔主要部分，致使許多貧困地區政府因財政負擔而掙扎。另依《退役士兵安置條例》第19條規定，地方政府可以根據當地實際情況給予一次性經濟補助，標準與辦法由地方自訂，故又呈現標準不一情形。⁴⁹

其次，中央補助經費標準過低。中央下撥的經費標準，比如退役軍人醫療費、交通費、取暖費和服務機構車輛燃油費、工作人員工資等都是多年前或90年代制定，未能隨物價上漲、通貨膨脹調整，致地方負擔過重。另有些工作經費項目缺失，如節日慰問、文藝活動、日常辦公、住房維修和物業管理等都得自行籌款，致經費不足難以順利推展。⁵⁰

(四)地方政府執行不力

即便當局對接收退役軍人的職責劃分和費用分擔、法律責任等事務制定法規，但由於退役人數不斷增加，以及缺乏監督機制，政策在地方未能徹底實施，不少退役老兵離開軍隊後生活陷入困境。

中國大陸國務院早在上世紀90年代就推出對企業軍轉幹部的補助扶持政策，但各地方政府落實執行的狀況不一，南京、杭州等一批城市接續訂頒有關細則，問題解決較好。但鄭州、武漢、長沙等地卻相對滯後，引發上訪人數逐年增加。⁵¹ 加上地方官員貪腐問題依然嚴重，在強力打貪之下，卻造成地方政府結構性的怠惰文化，形成貪腐與不作為的惡性循環。

中共中央雖已處理退役軍人安置、優

47 李樹峰，〈軍隊離退休幹部移交政府安置的現狀與對策〉，《中華人民共和國民政部政策研究中心》，2013年6月18日，<<http://www.zyxx.mca.gov.cn/article/jpdd/201306/20130600474372.shtml>>（檢索日期：2018年12月21日）

48 高鵬，《基於就業能力視角的我國退役士兵就業問題研究》（北京：交通大學產業經濟學研究所博士論文，2015年），頁94。

49 孔倩，《關於我國「退役軍人安置法」立法的幾點思考》（山東：山東大學法律研究所碩士論文，2011年），頁16-17。

50 同註47。

51 全宗莉、肖紅，〈中紀委通報116起侵害群眾利益的不正之風和腐敗問題〉，《新華社》，2016年5月13日，<https://www.xinhuanet.com/legal/2016-05/13/c_128980112.htm2>（檢索日期：2018年12月21日）

撫問題，長年來制定一系列退役軍人政策，然而由於中央事權不統一、令出多門，當被分配到企業工作的轉業軍人，因企業改制或破產等因素而失去工作時，事涉多部門協調，以致地方政府消極不執行中央政策。⁵²

(五)職缺與素質均不足

1980年代起隨著中共經濟體制改革，市場在人力資源配置上的作用增強，政府調控空間逐漸縮小，要求地方與民間安排工作的退役軍人數量大，安置任務日益難以完成。⁵³ 另一方面，中共軍隊的素質參差，許多轉業幹部無法適應行政工作。⁵⁴

中共中央2015年12月下發《關於進一步做好國有企業接收安置符合政府安排工作條件退役士兵工作的意見》，承諾支出人民幣398億元作為退役軍人的補貼，要求國家企業必須把5%的工作崗位用以安置退役軍人；另要求任何「國企」不得下發針對退役士兵的「歧視性檔」，不得拒絕接收退役士兵或者限制接收人數，⁵⁵更突顯問題所在。其次，軍隊要精簡，地方也在精簡。退役共軍大規模轉業至地方，最令地方安置部門為難的是

沒有安置的職缺，各地都是「官」滿為患。⁵⁶

(六)社會支持力度不夠

中國大陸當前社會上存在對退役軍人就業安置、待遇保障等方面重視不夠、力度不足，包含部分工作人員或服務站以應付了事心態敷衍，未能立即處理與回覆。加上專業程度不足，服務手法未能結合社會資源與科技整合，難以滿足退役軍人日益增長的需要。⁵⁷ 甚至韓戰、越戰…軍人與烈士家屬受到社會歧視。⁵⁸

另從相關文獻中可觀察到，研究者幾乎都認為安置工作需解決的問題之一即「退役軍人文化素質偏低」、學歷不高，甚至常透過關係安排工作卻不能勝任，讓用人單位質疑其能力，使安置工作成了難題。

二、重大上訪事件

(一)上訪群體

退役共軍對安置轉業工作、退撫政策執行不力產生不滿而上訪者，主要有三類：

1. 1949～2000年間轉業到企業的退役軍人幹部群體；
2. 由於轉業安置工作的困難，被接收單位拒收、安置周期過長、安置計畫難以

52 范宏宙，〈解讀中共成立退役軍人管理保障機構〉，《風傳媒》，2018年2月3日，<<http://www.storm.mg/article/393124>>（檢索日期：2018年12月14日）

53 衛敏麗，〈扶持就業·多元安置·城鄉一體—民政部副部長孫紹騁解讀退役士兵安置改革〉，《中華人民共和國國防部》，2011年11月14日，<http://www.mod.gov.cn/policy/2011-11/14/content_4315267.htm>（檢索日期：2018年12月21日）

54 楊瑞宗，〈中共退伍軍人轉業安置制度述評〉，《中國大陸研究》，第42卷第6期，1999年6月，頁55。

55 〈民政部、國資委就國有企業接收安置退役士兵作出部署〉，《中華人民共和國民政部》，2015年12月28日，<<http://www.mca.gov.cn/article/xw/mzyw/201512/20151215878861.shtml>>（檢索日期：2018年12月28日）

56 李志剛，〈關於市場經濟體制下退伍軍人安置工作的思考〉，《北京社會報》，2005年4月13日，版7。

57 張萌，《我國經濟體制轉軌下的退役軍人安置政策研究》（天津：天津大學中共黨史研究所碩士論文，2017年），頁29。

58 Neil J. Diamant, *Embattled Glory: Veterans, Military Families, and the Politics of Patriotism in China, 1949-2007* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2010), p. 341.

落實，及被降級安置或對安置單位不滿，感覺自身合法權益受到侵害的轉業軍人；3. 2001年以來選擇自主轉業安置方式後卻未能順利就業、甚至失業，而當初政策承諾的相關優惠政策和各種社會保障性福利未得到完全落實，導致基本生活陷入困境的轉業軍人群體。⁵⁹ 此群體再與國共內戰、韓戰、中越邊境戰爭…等年長的參戰群體相疊加，被視為社會不穩定因素之前三名，僅次於農民徵地糾紛與勞工工資拖欠。⁶⁰

退役共軍陳抗團體得益於他們長期在軍隊的經歷，有比其他上訪群體更強的組織性和紀律性，組織聯絡技術上也更為專業，且熟知中共維穩機構和工作方式。另中共中央90年代雖明確規定不准退役軍人成立組織，但近年來各類退役軍人仍以各種名目成

立了「退役軍人協會」、「企轉軍人協會」、「戰友會」、「中國兩參老兵聯誼總會」、「中國退伍軍人同盟」…等組織，召開代表會議、舉辦紀念活動、集體上訪等，給各級政府造成很大壓力。⁶¹

(二)具代表性之兩次上訪

中共退役軍人為了討公道每年到各級政府或串聯直接至北京、中央軍委陳抗，已成為中國大陸政治的一景。每日各地小型陳抗不計其數，但最受到關注的是習近平任期、中共不允許上訪的北京政治核心區域之兩次大型陳抗，極具指標性。（兩次重大陳抗事件如表3）

1. 中共十八大六中全會前上訪國防部「八一大樓」

2016年10月11～12日，約4千名復

表3 中共退役軍人兩次重大陳抗事件一覽表

時間	上訪機關	主要成員身分	人數	陳抗訴求	官方回應
2016年 10月 11日	國防部 (八一大樓)	1993～2000年 江澤民時期被 一次性買斷軍 齡退役營級以 上的復員軍官	4千～1萬	1.「參戰」人員待遇。 2.「參戰」的界定。 3.優撫對象排序原則。 4.正視地方政府阻擾攔截老兵上 訪和打壓老兵的行爲。 5.成立全國性參戰老兵或復退軍 人組織。	中央接受陳情並 允諾改進。
2017年 2月 22日	中紀委 民政部 國防部	轉業士官	1～2萬	1.要求落實安置措施。 2.要求查處地方安置過程中的腐 敗行爲。	1.允諾會推動相關 福利政策。 2.要求追查當地政 府分管退役軍人 部門的責任。

資料來源：本研究自行製表

59 邱娟蓮，《轉業軍人幹部安置、群體性上訪與社會穩定研究》（江西：南昌大學行政管理研究所碩士論文，2014年），頁21。

60 同註12。

61 王軍洋、胡潔人，〈退役軍人事務部的誕生：建立職業尊崇，抑或應對穩定挑戰？〉，《端傳媒》，2018年5月11日，<<https://www.theinitium.com/article/20180511-opinion-wangjunyang-hujieren-veteran-department/>>（檢索日期：2018年12月21日）

員轉業退役共軍身著迷彩服上訪北京國防部「八一大樓」（中央軍委大樓），以靜坐和集會的和平方式維權抗議，係中共執政史上首次大規模退役軍人維權事件。此群體屬高保密的跨省集結，以網路社交媒體聯絡。⁶²

上訪群體多數是1993年2月由總政治部會同中共中央8個部委共同發出《關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知》（國安(1993)2號、(1993)政聯字1號），⁶³發給2萬3,000名自願退役軍官一次性退休金，國家不再安置工作，致此群體日後抱怨他們是「六無三不管」（無單位、無工作、無收入、無住房、無養老保險、無醫療保險，軍隊不管、政府不管、社會不管）的邊緣群體、處在社會底層，⁶⁴沒有資格享受2001年中共所頒布的福利政策，如現金補貼、糧食補助、住房津貼、冬季衣服資助等。⁶⁵

2. 2017年全國「兩會」前上訪「中紀委」

2017年2月22日，上萬名著迷彩服退役共軍聚集北京「中紀委」大樓前靜坐維權，訴求要向地方政府索取被拖欠的退役福利以及處理住房和就業等問題。

各媒體對上訪人數報導有異，微信稱有兩萬名，人數之多再創進京維權人數的紀錄。同時間也有少數的退役共軍在中共「民政部」、「國防部」外抗議，但很快就被驅散。隔日由中國大陸國防部發言人任國強召開記者會予以回應，並允諾會推動相關福利政策，要求追查當地政府責任。⁶⁶

中共雖新組建「退役軍人事務部」欲解決近年退役軍人要求妥善處理待遇及轉業問題的群體上訪問題，但短期看起來助益似乎不大。後續老兵維權事件於各地未有稍歇，尤其2018年6月份江蘇鎮江甚至發生鎮壓流血事件，⁶⁷激發全國各地老兵到場聲援及後續引發河南漯河、四川德陽…等地接續出現類案。警方也注意到請願退役軍人群眾往往是「緊密組織」，以「明確的目標」為主導，⁶⁸可說由早年的碎片化維權、逐漸走向聚合整體行動。

肆、對中共政權之衝擊

綜上，退役共軍上訪群體之成員特殊性、訴求、組織動員能力及其反映出行政體制弊端，影響黨、政、軍、社各個層面。加

62 江迅、袁瑋婧，〈四千退伍軍人北京維權震撼〉，《亞洲週刊》，2016年10月20日，〈http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm〉（檢索日期：2018年12月18日）

63 鄭同超，〈關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知〉，《湖北中公教育》，2018年1月16日，〈<http://hu.offcn.com/html/2018/01/87101.html>〉（檢索日期：2019年1月5日）

64 齊之豐，〈用老命換公平 復轉軍人的漫漫上訪路〉，《大事件》（香港），第62期，2016年11月，頁20。

65 〈中國退伍軍官上訪促改善待遇〉，《BBC中文》，2010年1月12日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/01/100112_china-exofficer_protes〉（檢索日期：2018年12月17日）

66 邱國強，〈老兵群起上訪 陸國防部：問題會解決〉，《中央社》，2017年2月24日，〈<https://www.cna.com.tw/news/acn/201702230426.aspx>〉（檢索日期：2018年12月26日）

67 葉兵，〈中國老兵鎮江維權遭鎮壓民眾支援受阻〉，《美國之音》，2018年6月25日，〈<https://www.voachinese.com/a/china-zhenjiang-veteran.../4451444.html>〉（檢索日期：2018年12月3日）

68 O'Brien KJ; Diamant, NJ, "Contentious Veterans: China's Retired Officers Speak Out," *Armed Forces & Society*, Vol. 41, No. 3, June 2014, p. 565.

上其上訪並未因中央「善意」而有稍歇，即使設立了「退役軍人事務部」，仍突顯此「歷史遺留下來的問題」之延續性，將對中共產生以下的衝擊：

一、動搖軍心與士氣

中共媒體稱：「轉業幹部的今天就是現役幹部的明天」，故轉業幹部安置政策對於現役幹部的思想和表現有著明顯的導向作用。⁶⁹但近年退役共軍群體上訪事件增加，尤其透過各組織部落格、社群廣發相關訊息，嚴重影響現役軍人心態、對未來感到不安。⁷⁰共軍陸續刊登專欄文章，呼籲官兵不要太考慮自己能否保住工作，而多考慮對黨的忠誠，此現象透露官兵或多或少對改革前景感到迷茫。

退役軍人安置工作、發放補償金…是中共歷年裁軍時穩定軍心的關鍵基礎政策。藉安置被裁軍人至中央、地方和民間工作，避免引發社會動盪和軍心動搖。2016年10月發生首次大規模退役軍人群體上訪時，中央政法委書記孟建柱在「全國綜合治理會議」中公開發表陳抗的退役共軍說話，將安置工作出錯的責任指向前朝。另表示涉軍群體是

社會安定的柱石，不能把轉業軍人視為維穩對象。習近平多次強調「不要讓英雄既流血又流淚」，⁷¹足見此陳抗行動已嚴重動搖軍心與士氣，其後不得不組建「退役軍人事務部」來解決遺留的問題。即使如此，仍發生多起退役軍人群體上訪。⁷²尤其2018年12月10日《解放軍報》更刊登評論員文章「珍視關心厚愛 維護榮譽形象」，除推崇「退役軍人是黨和國家的寶貴財富，是建設國特色社會主義的重要力量」外，更針對最近的退役軍人抗議活動認定為「違法犯罪行為」，會「有法必依，違法必究」。⁷³評論中語帶依法究辦的威脅，顯示出中共仍會以鎮壓方式處理退役軍人群體上訪，也顯示出「退役軍人事務部」成立後，必須審慎處理此動搖軍心士氣的議題。

另外，間接也影響到兵源問題。中共2011年修改《兵役法》，目的在改善軍人的生活條件和工資，並安置退役的優秀軍人。在中國大陸，軍事經驗雖可能無法保證良好的人生前景，但仍然提供可能無法獲得的機會，特別是對於來自弱勢背景的人。⁷⁴若退役軍人的安置與福利政策引起爭議，將形

69 胡琳，〈劃重點！軍轉安置必須瞭解這十步〉，《新華網》，2017年5月27日，〈http://www.xinhuanet.com/mil/2017-05/27/c_129620168.htm〉（檢索日期：2018年12月3日）

70 Michael S. Chase, Jeffrey Engstrom, *China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army (PLA)* (California: Rand, March 2015), p. 54.

71 〈新組建退役軍人事務部：不讓軍人流了血又流淚！〉，《中華人民共和國國防部》，2018年3月13日，〈http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2018-03/13/content_4806718.htm〉（檢索日期：2018年12月3日）

72 〈中國多地爆發退役軍人抗議活動〉，《紐約時報》，2018年6月26日，〈<https://cn.nytimes.com/china/20180626/china-veterans-protests/zh-hant/dual/>〉（檢索日期：2018年11月11日）

73 〈珍視關心厚愛 維護榮譽形象〉，《解放軍報》，2018年12月10日，〈http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-12/10/content_222741.htm〉（檢索日期：2019年1月12日）

74 Chunni Zhang, "Military Service and Life Chances in Contemporary China," *PSC Research Reports*, Report No. 14-829, September 2014, p. 32.

成許多年輕人不願投入軍隊或招募素質下滑，⁷⁵ 對目前面臨的「當兵冷、徵兵難」現象可能雪上加霜。

二、害怕影響軍改成效

中共2015年決定裁軍30萬人，深化改革的規模與層級既深又廣，故欲消除反對軍改的潛在意見之一，在確保落實對那些被裁撤的軍士官之補償措施。⁷⁶ 另以負責善後工作的各軍區善後辦為例，其在軍隊改革過渡階段中的關鍵作用，涉及人力、物力、武力、財力及士氣等問題，無論是武器、裝備、營房設施、物資及經費等轉移交接，乃至人員分批培訓、推舉、軍轉「自主擇業」安置及轉隸接送，影響軍隊改革的成效。⁷⁷

中共舉行2016年全國軍隊轉業幹部安置工作會議時，傳達習近平在中共中央政治局常委會會議審議《關於做好深化國防和軍隊改革期間軍隊轉業幹部安置工作的通知》發表重要講話，「要高度重視軍轉安置工作，關心關愛軍轉幹部，創新安置工作機制，做好宣傳輿論工作，確保軍轉安置工作圓滿完成，為促進國防和軍隊改革順利進行提供有力政策保證。」…「要嚴肅安置工作紀律，不允許以任何理由拒絕接收軍轉幹部，確保

黨中央政令暢通。」⁷⁸ 軍改工作是其「強軍夢」最重要的環節之一，習近平多次強力要求各軍地機關全力處理軍轉幹部安置工作，避免影響軍改成效；此與毛鄧時期在裁軍政策執行的同時，要求完善退役軍人安置工作目的相同。

三、政府公信力下降

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。處理不善者，即可能惡化共軍和地方機關之間的關係。更甚者，也可能在共軍和原本有意照顧官兵的中共黨中央之間，造成關係緊張。⁷⁹ 地方政府在中央的壓力下，為了避免退役軍人上訪也常是軟硬兼施、又哄又騙。事實上，許多上訪退役共軍因此而獲得地方政府提高補助與福利，形成所謂「協商型上訪」。⁸⁰ 上訪事件的頻發與其政府的處置方式和效能低是分不開的，暴露地方政府對政策落實的規避。⁸¹

2018年中共「兩會」通過國務院機構改革方案，新成立「退役軍人事務部」受到相當關注，意即退役共軍安置問題與群體上訪已威脅到大陸社會的穩定。另外，接連發生如此多起事件引起國內外高度關注。故時傳

75 Neil J Diamant, "China's Insecure Security Men," *East Asia Forum*, 30 July 2018, <<http://www.eastasiaforum.org/2018/07/30/chinas-insecure-security-men/>> (檢索日期：2018年11月11日)

76 Joel Wuthnow and Phillip C. Saunders, *Chinese Military Reforms in the Age of Xi Jinping: Drivers, Challenges, and Implications* (Washington: National Defense University Press, March 2017), p. 40.

77 同註12，頁13。

78 〈全國軍隊轉業幹部安置工作會議在京舉行〉，《中華人民共和國國防部》，2016年6月7日，<http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2016-06/07/content_4671615.htm> (檢索日期：2018年12月25日)

79 洪敬富，〈江蘇鎮江退伍軍人維權事件觀察〉，發表於「大陸與兩岸情勢簡報」（臺北：大陸委員會，2018年8月），頁3。

80 同註1，頁68。

81 同註75。

相關抗爭涉及共軍高層鬥爭，如前中央軍委聯合參謀部參謀長房峰輝下台受審，曾傳聞其涉及策劃退役軍人上訪，⁸²意在制約習近平推動軍改之力度，甚至藉此衝擊其政權。

四、影響社會穩定

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。除經常耳聞退役軍人抱怨國有企業未履行應予之福利、地方官員剝削退撫金及中飽私囊等因素外，官方對此置若罔聞外。⁸³另一方面，由於近年大陸經濟持續放緩，部分大型央企面臨嚴重的虧損，為了增加產業競爭力、消除額外勞力與優先僱用專業人員已是大勢所趨。但這波裁軍的優退政策為國企帶來大批「由軍轉企」的冗員、惡化國企的經營體制。更嚴峻的是，國企長期的職工「下崗」問題仍未妥善處理。因此，這種粗暴的安置策略，使中國大陸國企經營長期衍生的社會問題（職工下崗、大量呆帳及過量生產等）一併加重，⁸⁴並造成共軍與社會對立。

再次，中共的大規模裁軍衝擊就業市場與形成失業的隱憂。以此次裁撤的30萬退役軍人為例，其進入就業市場，使市場的工作

機會以退役軍人為優先考量，影響大陸社會整體的就業趨勢。另退役軍人事務部長孫紹驥於2018年「八一」前夕也坦言，退役軍人工作面臨不少矛盾問題、建檔不全，下一步計畫開始採集個人資料，引起了藉機加強管控措施的爭議。該部副部長方永祥亦稱希望退役軍人理性平和反映問題，「堅決制止和防範被別有用心的人裹挾利用」；⁸⁵甚至2018年「十一」長假期間於山東平度的退役軍人集體抗爭被定調為「嚴重暴力犯罪案件」。⁸⁶2018年11月28日退役軍人事務部更召開記者會說明採集信（訊）息的目的及回答記者問題，⁸⁷顯示出該部此工作造成退役軍人集體抗議，更影響社會穩定。

伍、結 語

中共儘管存在嚴重的強制性壓力和官僚主義措施，對退役軍人群體上訪事件卻採取承諾與安撫、截訪與鎮壓手段併行。受害退役軍人之存在，不僅違背了中共的宣傳敘述，而且質疑其治理能力，尤其受過戰鬥訓練的團體採取集體行動的前景更令中共不安。⁸⁸其退役軍人抗爭雖然集中在少數情況

82 〈房峰輝下台是因為兵變、暗殺、策劃退伍軍人上訪？〉，《明鏡網》，2018年1月9日，<http://tv.mingjingroupnews.com/2018/01/blog-post_561.html>（檢索日期：2019年1月19日）

83 John Chen, "Downsizing the PLA, Part 2: The Potential for Social Instability," *China Brief*, Vol. 16, No. 17, November 11, 2016, p. 8.

84 同註12，頁27-28。

85 繆宗翰，〈抗爭頻傳 北京將採集退役軍人資料〉，《中央社》，2018年7月31日，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201807310109.aspx>>（檢索日期：2018年12月23日）

86 馮昭、陳家倫，〈山東共軍老兵抗爭 以嚴重暴力犯罪案偵辦〉，《中央社》，2018年12月9日，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201812090078.aspx>>（檢索日期：2018年12月29日）

87 〈退役軍人事務部關於信息採集工作答記者問〉，《解放軍報》，2018年11月28日，<http://www.mod.gov.cn/services/2018-11/28/content_4830588.htm>（檢索日期：2019年1月19日）

88 James Mulvenon, "Like Donkeys Slaughtered After They Are Too Old to Work a Grindstone: PLA Veterans Protests and Party-Military Relations Under Xi Jinping," *China Leadership Monitor*, No. 57, August 2018, p. 6.

特殊之群體，但經過長期發展，此類抗爭在規模、組織程度已經提升。中共即便極力封鎖媒體報導，透過網路媒體傳播造成緊張之社會氛圍，仍對中共「黨指揮槍」思想造成一定衝擊。另一方面當然也凸顯退役軍人安置問題是形成中國社會不安穩的因素之一。

其次，此一群體在政治忠誠與愛國意識上因過去背景與組織性質儘管較趨保守，但在2016年底至2017年初的北京抗爭、到2018年江蘇鎮江、成都、平度…等類似集體上訪、流血事件層出不窮，即使在中共中央與地方極力「截訪」下，其跨省跨區動員力量、速度與頻次反增不減，使現役與退役共軍對中央與地方的執行力與威信產生質疑。

此外，無論是中央或地方，在落實安置政策上各彈各的調，地方在財源、職缺、福利等措施上難以確實執行中央政策，長期以來對退役軍人上訪問題常持「視而不見」態度，未見積極解決。而由習近平指示成立的「退役軍人事務部」，短期內因組織、職能、法規、政策…均未到位，加上要接手過去龐雜、成效不彰的安置機構，並整合中央與地方解決此一嚴重影響社會、軍心，政府領導權威之難題，仍充滿著許多嚴格考驗與挑戰。

（收件：107年12月5日，接受：108年1月31日）

參考文獻

中文部分

專書

- 丁建定，2006。《社會政策概論》。湖南：華科技大學出版社。
- 徐焰，2006。《中國國防導論》。北京：國防大學出版社。
- 袁厚春，2009。《百萬大裁軍》。北京：作家出版社。
- 總政治部幹部，2012。《中國人民解放軍軍官手冊》。北京：軍事學出版社。

期刊論文

- 王信賢，2018/8。〈近期大陸退伍軍人抗爭評析〉，《展望與探索》，第16卷第8期，頁1-6。
- 世界軍事編輯部，2016/2。〈新中國11次裁軍回顧〉，《政工學刊》，2016年第02期，頁82-83。
- 李雅農，2006/11。〈新中國的十次裁軍〉，《刊授黨校》，2006年第11期，頁44-45。
- 陳柏峰，2012/8。〈特定職業群體上訪的發生機制〉，《社會科學》，2012年第8期，頁59-68。
- 楊瑞宗，1999/6。〈中共退伍軍人轉業安置制度述評〉，《中國大陸研究》，第42卷第6期，頁45-58。
- 齊之豐，2016/11。〈用老命換公平 復轉軍人的漫漫上訪路〉，《大事件》（香港），第62期，頁20-23。

學位論文

- 孔倩，2011。《關於我國「退役軍人安置

法」立法的幾點思考》。山東：山東大學法律研究所碩士論文。

- 邱娟蓮，2014。《轉業軍人幹部安置、群體性上訪與社會穩定研究》，江西：南昌大學行政管理研究所碩士論文。
- 高鵬，2015。《基於就業能力視角的我國退役士兵就業問題研究》。北京：交通大學產業經濟學研究所博士論文。
- 張萌，《我國經濟體制轉軌下的退役軍人安置政策研究》（天津：天津大學中共黨史研究所碩士論文，2017年）。

研討會論文

- 王信賢等，2017/7/4。〈共軍裁軍對中共「十九大」前社會穩定之影響〉，「亞太和平研究基金會座談會」。臺北：亞太和平研究基金會。頁1-15。
- 洪敬富，2018/8。〈江蘇鎮江退伍軍人維權事件觀察〉，發表於「大陸與兩岸情勢簡報」。臺北：大陸委員會。頁1-3。

報紙

- 李志剛，2005/4/13。〈關於市場經濟體制下退伍軍人安置工作的思考〉，《北京社會報》，版7。
- 曹昆、閻嘉琪，2016/2/23。〈原七大軍區善後辦任務披露 包括安置編餘幹部〉，《解放軍報》，版1。
- 董強，2017/3/8。〈脫下軍裝，依然不改老兵擔當〉，《解放軍報》，版7。
- 劉建偉，2016/2/23。〈千難萬難，勇於擔當就不難〉，《解放軍報》，版5。

網際網路

- 2003/9/2。〈江澤民宣告：我軍再裁20萬〉，
《中國政府法制信息網》，<http://www.chinalaw.gov.cn/art/2003/9/2/art_2_61054.html>。
- 2004/9/7。〈中國的社會保障狀況和政策〉，
《國務院新聞辦公室》，<<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2004/Document/307904/307904.htm>>。
- 2010。〈全國退役士兵安置工作領導小組成立〉，
《遼寧省政府公報》，<http://www.ln.gov.cn/zfxx/lnsrmzfgb/2010/d21q/gwywj_1_1_1/201102/t20110217_623556.html>。
- 2010/1/12。〈中國退伍軍官上訪促改善待遇〉，
《BBC中文》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/01/100112_china-exofficer_protes>。
- 2012/10/8。〈2010年民政工作報告〉，《中華人民共和國民政部》，<<http://www.mca.gov.cn/article/gk/mzgzbg/201507/20150715848400.shtml>>。
- 2013/1/31。〈軍官轉業安置司（國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室）〉，《中華人民共和國人力資源和社會保障部》，<http://www.mohrss.gov.cn/jgzyzss/ltxgbjzz/201301/t20130131_78467.html>。
- 2015/7/31。〈全國雙擁工作領導小組辦公室介紹〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/big5/zjsymfc/2015-07/31/content_6608946.htm>。
- 2015/9/3。〈盤點新中國11次大裁軍：軍隊員額從627萬到200萬〉，《中國新聞網》，<<http://www.chinanews.com/m/gn/2015/09-03/7504684.shtml>>。
- 2015/12/28。〈民政部、國資委就國有企業接收安置退役士兵作出部署〉，《中華人民共和國民政部》，<<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/jd/201512/20151200878947.shtml>>。
- 2015/12/31。〈習主席和中央軍委運籌設計深化國防和軍隊改革紀實〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2015/1231/c64094-27997805.html>>。
- 2016/2/1。〈國防部：已完成戰區軍種指揮機關調整組建〉，《中新網》，<<http://www.chinanews.com/m/mil/2016/02-01/7743377.shtml>>。
- 2016/2/25。〈中國軍改後首次全面加薪〉，《香港新聞網》，<<http://www.hkcna.hk/content/2016/0225/435211.shtml>>。
- 2016/6/7。〈全國軍隊轉業幹部安置工作會議在京舉行〉，《中華人民共和國國防部》，<http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2016-06/07/content_4671615.htm>。
- 2016/10/10。〈習主席為什麼決定裁軍30萬？〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/jwsj/2016-10/10/content_7293940.htm>。
- 2018/1/9。〈房峰輝下台是因為兵變、暗殺、策劃退伍軍人上訪？〉，《明鏡網》，<http://tv.mingjingnews.com/2018/01/blog-post_561.html>。
- 2018/3/13。〈新組建退役軍人事務部：不讓軍人流了血又流淚！〉，《中華人民共和國國防部》，<https://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2018-03/13/content_4806718.htm>。
- 2018/3/17。〈國務院機構改革方案〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/jq/2018/03/17/content_5274161.htm>。

- www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm>。
- 2018/3/22。〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《中國人大網》，<http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052514.htm>。
- 2018/6/26。〈中國多地爆發退役軍人抗議活動〉，《紐約時報》，<<https://cn.nytimes.com/china/20180626/china-veterans-protests/zh-hant/dual/>>。
- 2018/6/28。〈老兵維權成維穩隱憂 中南海頭大〉，《世界日報》，<<https://udn.com/news/story/7332/3223565>>。
- 2018/11/28。〈退役軍人事務部關於信息採集工作答記者問〉，《解放軍報》，<http://www.mod.gov.cn/services/2018-11/28/content_4830588.htm>。
- 2018/12/10。〈珍視關心厚愛 維護榮譽形象〉，《解放軍報》，<http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-12/10/content_222741.htm>。
- 《中華人民共和國退役軍人事務部》，<http://www.mva.gov.cn/jigou/jgzn/nsjg/201807/t20180727_14397.html>。
- 尹航，2018/2/6。〈2017年全軍移交安置離退幹部6900餘人〉，《人民網》，<<https://military.people.com.cn>>。
- 方瑜，蔡鵬程，2015/10/26。〈退役士兵安排工作依據服役表現量化評分〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/1026/c1011-27740529.html>>。
- 牛晨斐，2017/1/8。〈軍隊調整改革期間轉業幹部的安置有哪些利好政策〉，《解放軍報》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0108/c1011-29006313.html>>。
- 王軍洋、胡潔人，2018/5/11。〈退役軍人事務部的誕生：建立職業尊崇，抑或應對穩定挑戰？〉，《端傳媒》，<<https://theinitium.com/article/20180511-opinion-wangjunyang-hujieren-veteran-department/>>。
- 全宗莉、肖紅，2016/5/13。〈中紀委通報116起侵害群眾利益的不正之風和腐敗問題〉，《新華社》，<http://www.xinhuanet.com/legal/2016-05/13/c_128980112.htm2>。
- 四建磊，2018/1/29。〈河北省退役軍人管理服務中心正式揭牌〉，《人民網》，<<https://he.people.com.cn>>。
- 江迅、袁瑋靖，2016/10/30。〈四千退伍軍人北京維權震撼〉，《亞洲週刊》，<https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1476934089054>。
- 君轉宣，2017/5/5。〈國務院軍隊轉業幹部安置工作小組會議在京召開〉，《中國組織人事報》，<<https://www.zuzhirenshi.com/.../2a22a083-ee36-4926-a367-3f7c4a75e062>>。
- 李小平，2016/3/7。〈上百名幹部編餘待分流 成都軍區善後辦怎麼辦？〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/jwgz/2016-03/07/content_6945005_2.htm>。
- 李樹峰，2013/6/18。〈軍隊離退休幹部移交政府安置的現狀與對策〉，《中華人民共和國民政部政策研究中心》，<<http://zyzx.mca.gov.cn/article/jpdd/201306/20130600474372.shtml>>。
- 李濤，2015/11/18。〈人民解放軍歷史上的10次大裁軍〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/jwgz/2015-11/18/content_6945005_2.htm>。

www.81.cn/big5/jmywyl/2015-11/18/content_6773892.htm>。

岳家琛，2018/5/25。〈與退役軍人打交道「沒法幫的事還挺多」〉，《南方周末》，<<http://www.infzm.com/content/136007>>。

房永智，2018/2/8。〈推動退役軍人管理保障工作再上新臺階〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/mil/2018-02/08/c_129808757.htm>。

邱國強，2017/2/24。〈老兵群起上訪 陸國防部：問題會解決〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201702230426.aspx>>。

胡琳，2017/5/27。〈劃重點！軍轉安置必須瞭解這十步〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/mil/2017-05/27/c_129620168.htm>。

范宏宙，2018/2/3。〈解讀中共成立「退役軍人管理保障機構」〉，《風傳媒》，<<http://www.storm.mg/article/393124>>。

張倫，2013/6/3。〈點評中國：六四、七不講與中共的合法性危機〉，《BBC中文》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus_on_china/2013/06/130603_cr_china_64>。

張國威，2017/3/31。〈陸推退役軍人法 調升官兵待遇〉，《旺報》，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170331000838-260301>>。

梅世雄，2018/4/17。〈退役軍人事務部掛牌儀式和成立大會舉行〉，《解放軍報》，<http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-04/17/content_203984.htm>。

馮昭、陳家倫，2018/12/9。〈山東共軍老兵抗爭 以嚴重暴力犯罪案偵辦〉，《中

央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201812090078.aspx>>。

葉兵，2018/6/25。〈中國老兵鎮江維權遭鎮壓民眾支援受阻〉，《美國之音》，<<https://www.voachinese.com/a/china-zhenjiang-veteran.../4451444.html>>。

劉曉朋，2016/1/1。〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646695.htm>。

衛敏麗，2011/11/14。〈扶持就業·多元安置·城鄉一體——民政部副部長孫紹勝解讀退役士兵安置改革〉，《中華人民共和國國防部》，<http://www.mod.gov.cn/policy/2011-11/14/content_4315267.htm>。

鄭同超，2018/1/16。〈關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知〉，《湖北中公教育》，<<http://hu.offcn.com/html/2018/01/87101.html>>。

繆宗翰，2018/7/31。〈抗爭頻傳 北京將採集退役軍人資料〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201807310109.aspx>>。

鍾承翰，2018/3/27。〈社群媒體對共軍輿論鬥爭的影響與作用〉，《青年日報》，<<https://www.ydn.com.tw/News/59407?fontSize=S>>。

外文部分

專書

Chase, Michael S. and Engstrom, Jeffrey, 2015. *China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army(PLA)*.

California: Rand.

Diamant, Neil J., 2010. *Embattled glory: Veterans, military families, and the politics of patriotism in China, 1949-2007*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Vogel, Ezra F., 2011. *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Wuthnow, Joel and Saunders, Phillip C., 2017. *Chinese Military Reforms in the Age of XI Jinping: Drivers, Challenges, and Implications*. Washington: National Defense University Press.

期刊論文

Chen, John, 2016/10/26. "Downsizing the PLA, Part 1: Military Discharge and Resettlement Policy, Past and Present," *China Brief*, Vol. 16, No. 16, pp. 21-22.

Chen, John, 2016/11/11. "Downsizing the PLA, Part 2: The Potential for Social Instability," *China Brief*, Vol. 16, No. 17, pp. 6-11.

Diamant, Neil J. and O'Brien, Kevin J., 2014/5. "Veterans' Political Activism in China," *Modern China*, Vol. 41, No.3, pp. 278-312.

Legarda, Helena, 2018/9. "Domestic developments," *China Global Security Tracker*, No. 3, pp. 1-21.

Mulvenon, James, 2018/8. "Like Donkeys Slaughtered After They Are Too Old to Work a Grindstone: PLA Veterans Protests and Party-Military Relations Under Xi Jinping," *China Leadership Monitor*, no.

57, pp. 1-7.

O'Brien, KJ and Diamant, NJ, 2014/6 "Contentious Veterans: China's Retired Officers Speak Out," *Armed Forces & Society*, Vol. 41, No. 3, pp. 563-581.

Zhang, Chunni, 2014/9. "Military Service and Life Chances in Contemporary China," *PSC Research Reports*, Report No. 14-829, pp. 1-35.

網際網路

Diamant, Neil J., 2018/07/30. "China's insecure security men," East Asia Forum, <<http://www.eastasiaforum.org/2018/07/30/chinas-insecure-security-men/>>.

Xu, Youchen, 2017/1/11. "China: Veteran activist sentenced to death," *Amnesty International*, <<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/5434/2017/en/>>.

