

# 習近平主政時期應處退役軍人安置問題之研析

陸軍備役上校 陳津萍 空軍中校 徐名敬

## 提 要

中共退役軍人上訪諸事件，彰顯其行動具有網路性、群眾性、組織性、動員性與紀律性等特徵，揭示其應處退役軍人安置的諸多問題，引發其對「槍桿子出政權」的重視。據此，中共成立退役軍人安置專責機構、完善退役軍人政策法規體系、凸顯退役軍人安置為其重中之重等特點，展現其對退役軍人的善意與應處方向。關鍵在於「中央請客地方買單」，財政難以支撐，且缺乏社會監督機構而形成貪污腐敗的情事，時有所聞，可能形成更大風暴，直接威脅習近平政權的合法性。今(2019)年4月，中國大陸對退役軍人上訪事件作出判決，呈現由低調轉趨強硬，包括暴力清場、重判，用以掩飾執政上的錯誤，預判應是其未來的處理方式，以達心理震懾作用。就我國而言，中共對退役軍人安置良窳與否，均應加以關注，他山之石值得參考。

**關鍵詞：**習近平主政時期、退役軍人、安置、「退役軍人事務部」

## 前 言

今(2019)年3月5日，中國大陸「十三屆全國人大二次會議」政府工作報告中，復強調對退役軍人安置的相關政策，<sup>1</sup>內容是延續習近平對退役軍人指導言論的深化與方向。回顧2015年9月3日，習近平在「中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利70週年

紀念」大會上，宣布裁軍30萬，使軍隊總員額降低為200萬，<sup>2</sup>推動共軍由數量規模型向品質效能型、由人力密集型向科技密集型轉變，<sup>3</sup>便於投入更多經費用於研發及添購高科技武器，使實體部隊將走向精簡化，造成大批退役軍人在經濟、住房及溫飽等問題，引發組織抗爭活動。倘中共強力鎮壓，恐影響現役共軍軍心，以及習近平威信，後續效應

1 李克強，〈政府工作報告—2019年3月5日在第十三屆全國人民代表大會第二次會議上〉，《解放軍報》，2019年3月17日，版1。

2 〈國防部詳解深化國防和軍隊改革的十六個問題〉，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/mil/2015-11/27/c\\_128475953.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2015-11/27/c_128475953.htm)檢索日期：2015年11月27日。

3 〈深化國防和軍隊改革重要進程〉，《中國國防報》，[http://www.81.cn/2017qglh/2017-03/14/content\\_7525439\\_2.htm](http://www.81.cn/2017qglh/2017-03/14/content_7525439_2.htm)檢索日期：2017年10月10日。

不容小覷。<sup>4</sup>近年來，共軍退役老兵上訪抗議事件屢見不鮮，已成為社會不穩定的重要因素，使中共政權的合法性受到威脅。<sup>5</sup>中國大陸目前約有5,700萬名退役軍人，退役安置工作表面上看是一個經濟問題、民生問題，深層次看是國防問題、政治問題，<sup>6</sup>已成為其習近平主政時期的重中之重，進而有相關性的指導、要求、統籌單位與安置作為，未來發展值得關注。

基於這樣的觀察，以文獻分析為方法，依時序梳理習近平主政至今，退役軍人上訪重大事件概述，以及對退役軍人安置之指導言論，據而有相關性的具體作為(組建「退役軍人事務部」，補助金額提高、退役軍人安置的立法與規範)，以消弭所面對的挑戰。據此，藉以歸納其特點與影響，作為觀察其社會穩定、現役共軍士氣與戰力的重大指標，是為本文所重視。

## 習近平主政時期退役軍人安置問題的成因與上訪

去(2018)年4月16日，國務院組建「退役軍人事務部」前，中國大陸應處退役軍人安置的單位，分散於黨政軍各部門，形成不同的對口及主管部門和相應的退役方式與待遇，導致退役軍人得不到應有的照顧，上訪事件頻傳，所以從其應處退役軍人安置的相關概念與成因，便可察覺其變化，成為習近平主政時期所需要面對的國安問題。

### 一、中共退役軍人安置的相關概念與成因

中國大陸「退役」其實是個概括性詞彙，指軍人退出現役，涵蓋針對軍官的「轉業」與「復員」，和針對普通士兵和士官的「退伍」。中共退役軍人，泛指一切退出現役的退役軍官和退役士兵，依安置的分類可區分，轉業軍官、轉業士兵、復員士兵、復員軍官和軍隊離退休軍官。<sup>7</sup>其中，退役軍官安置主要有計劃分配、<sup>8</sup>自主擇業、退休和復員四種辦法。計畫分配是安排工作附帶待遇落實的「雙落實」安置辦法，有了工作必然有工資福利待遇。自主擇業是以待遇安排為主、幫助就業為輔，實質上，反映出以工作

4 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，頁1。

5 〈中共退役軍人事務部掛牌〉，<https://www.epochtimes.com.tw/n246235/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E9%80%80%E5%BD%B9%E8%BB%8D.html> 檢索日期：2018年4月20日；林庭瑤，〈中共組建「退役軍人事務部」解決待遇及轉業問題〉，《聯合報》，[https://udn.com/news/story/7331/3027699?from=udn-referralnews\\_ch2artbottom](https://udn.com/news/story/7331/3027699?from=udn-referralnews_ch2artbottom) 檢索日期：2018年4月20日。

6 龍率真，〈陸退伍老兵維權上訪，國際關注〉，<https://www.ydn.com.tw/News/319491> 檢索日期：2019年3月30日。

7 王眾，〈新中國退役軍人安置研究評述〉，《山東社會科學》，2009年第9期，頁137-138。

8 「計畫分配安置」是指中國大陸根據經濟社會發展和軍隊現代化建設的需要，有計劃、有步驟地批准符合條件的軍隊幹部退出現役，由地方黨委、政府依據安置政策以及軍隊轉業幹部的德才條件和在軍隊的職務等級、貢獻、專長，來安排他們工作和職務的一種安置方式。〈「中國退役軍人」一文讀懂計畫分配安置方式〉，[http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180721\\_14016.html](http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180721_14016.html) 檢索日期：2019年3月15日。

安排與待遇安排佔大宗。退休主要是對待遇進行安排，不安排就業復員是退役後取消幹部身分，自謀職業，待遇安排和工作彈性較大。<sup>9</sup>對應於共軍士官、士兵受限年資與相關法令，顯得較為弱勢，成為上訪的重要組成分子之一。

依學者研究，現階段中共退役軍人上訪，可區分為：老復員軍人、「兩參」老兵(指參加過「中」越邊境戰爭、「中」蘇珍寶島之戰、「中國」南越西沙群島海戰等)及傷病退伍軍人、復員幹部、轉職企業後失業軍人(詳如表一)。這些情況特殊的退役軍人，是參與「退役軍人維權」的主要參與者。兩參老兵估計約有三百萬名，「裁軍」與「復員幹部」(抗日戰爭、國共內戰、抗美援朝等)、和其他沒有得到合理安置的退伍軍人約有一百萬名，<sup>10</sup>是目前中共國安最大的挑戰。換言之，中共對退役軍人安置轉業工作、退撫政策執行不力產生不滿而上訪者，僅次於農民徵地糾紛與勞工工資拖欠，視為社會不穩定因素之前三名，<sup>11</sup>依時間可區分為三類群體：<sup>12</sup>

●1949～2000年間，轉業到企業的退役軍人幹部群體。

●轉業安置工作困難，接收單位拒收、安置周期過長、安置計畫難以落實，及被降

表一 現階段中共退役軍人上訪的分類

項次	項目	內容
一	老復員軍人	包括抗日戰爭時期入伍、國共內戰時期入伍和參加「抗美援朝」戰爭的在鄉老復員軍人。
二	「兩參」老兵及傷病退役軍人	指參戰(主要是對越戰爭)、參與核試驗(8023部隊)之老兵，以及因公傷殘軍人，此部分老兵也是目前抗爭的「主力」。
三	復員幹部	<ul style="list-style-type: none"> <li>●指「裁軍」的官兵與「復員」政策下辦理退役之軍官。</li> <li>●當時採取「買斷軍齡」的方式，對退役軍官給予「一次性」退伍金，然而由於物價與通膨因素，導致目前生計困難。</li> </ul>
四	轉職企業後失業軍人	<ul style="list-style-type: none"> <li>●過往政府多將轉業軍人安插在基層政府、中小學教員以及國企。然而，這些職缺隨著市場化與機構精簡而減少。</li> <li>●退役軍人人數過於龐大，導致僧多粥少的狀況。</li> <li>●早年被安排至國有企業或事業單位工作，後因下崗使得退役軍人失去生活保障。</li> </ul>

資料來源：王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評〉，《展望與探索》，第16卷，第8期，2018年8月，頁2。

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。

●2001年以來，選擇自主轉業安置方式後，卻未能順利就業、或失業。當初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

9 範軍，〈軍轉安置的中國特色〉，《轉業軍官》，第3期，2012年3月，頁24。

10 王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評〉，《展望與探索》，第16卷，第8期，2018年8月，頁2。

11 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，頁1。

12 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5月)，頁21。

軍人群體。

2018年「退役軍人事務部」成立前，中共應處退役軍人安置的機構設置，如總政治部、中共中央組織部等(詳如表二)，各有不同職掌。事實上，國務院還成立軍隊轉業幹部安置工作領導小組，成員包括國務院軍轉辦、公安部、總後勤部、建設部、民政部等相關部門領導組成，日常工作由人力資源和社會保障部統籌協調。顯見，這些管理保障機構分置於不同的部門，從而增加彼此協調的制度成本。同時由於領導小組成員自身認識、任職時間、成員更迭、本位主義思想等因素影響下，這種多頭負責的治理體制，決定了無論那個部門都不能獨立主導安置保障工作，往往難以形成統一、權威的意見，削弱了退役軍人管理和保障職能，繼而產生「同等服役、不等安置、不利穩定與創業」等問題，<sup>13</sup>造成上訪事件頻傳，衝擊原有的安置機構，對社會穩定與軍心構成重大挑戰，而有組織上的變革。

## 二、習近平主政後退役軍人上訪重大事件

前述中共退役軍人安置問題的成因，是習近平對於過去與現在專制政權所須面對的挑戰，始終對其政權的合法性造成重大衝擊。換言之，習近平主政至今，退役軍人到國防部「八一大樓」、同時在「中紀委」大

表二 中共應處退役軍人安置的組織沿革與職掌

項次	單位	內容
一	總政治部	負責軍職(含)以上退休幹部的服務管理。
二	中共中央組織部	負責師團職幹部的安置。
三	人力資源和社會保障部	負責正營級(含)以下轉業幹部的安置、培訓等任務。
四	民政部優撫安置局	負責退役士兵、軍隊離退休幹部、傷殘軍人等安置工作。

資料來源：李玉倩、陳萬明，〈當前我國退役軍人管理保障機構的設置研究〉，《中國行政管理》，第8期，2018年8月12日，頁80。

樓和「民政部」與「國防部」外抗議，直指北京政治核心區域上訪，撼動中共高層，以及江蘇鎮江事件，更具指標性。今(2019)年4月9日，中國大陸地方法院對2018年發生在山東平度、江蘇鎮江的兩起維權抗爭事件做出判決，定調為「打著退役軍人旗號實施犯罪」，發起人分別被當地法院判處2至6年的有期徒刑。<sup>14</sup>據此，將其上訪的時間、上訪機關、上訪人員身分與人數、上訪訴求、中共的回應，綜整(如表三)，並據以分析其意涵。

除表3所歸納的內涵外，中共退役軍人上訪國防部「八一大樓」，以靜坐和集會的和平方式維權抗議，為中共執政史上首次大規模退役軍人維權事件，並以高度保密的跨省集結，以網路社交媒體聯絡，<sup>15</sup>順利表達已

13 李玉倩、陳萬明，〈當前我國退役軍人管理保障機構的設置研究〉，《中國行政管理》，第8期，2018年8月12日，頁80。

14 〈維權抗爭遭中共打壓，江蘇山東18老兵遭判2至6年〉，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2764787>檢索日期：2019年4月

15 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](http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm)檢索日期：2018年12月18日。

表三 中共退役軍人重大上訪事件概覽

時間	上訪機關	主要成員	成分	人數	陳抗訴求	官方回應
2016年10月11日	國防部(八一大樓)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1993至2000年，江澤民以簡名義動員的次性軍營級以上軍官。</li> <li>● 參與1979年的「中越戰爭」。</li> <li>● 退役軍人。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1993至2000年，江澤民以簡名義動員的次性軍營級以上軍官。</li> <li>● 參與1979年的「中越戰爭」。</li> <li>● 退役軍人。</li> </ul>	4千-1萬	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 爭取調高「參戰」人員養老金和協助治療。</li> <li>● 「參戰」的界定。</li> <li>● 優撫對象排序。</li> <li>● 正視地方政府阻攔截老兵上訪的行為。</li> <li>● 成立全國性參戰老兵或復軍組織。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 接受陳情並允諾改進。</li> </ul>
2017年2月22日	中紀委 民政部 國防部	轉業士官		1-2萬	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 訴求要向地方索取被拖欠的退役福利以及處理住房和就業等問題。</li> <li>● 要求查處地方安置過程中的腐敗行為。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 允諾會推動相關福利政策。</li> <li>● 追查當地政府責任。</li> </ul>

2018年6月19日	江蘇省鎮江市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 退役老兵。</li> <li>● 參與1979年的「中越戰爭」。</li> <li>● 退休的軍官。</li> </ul>	上千人	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 要求政府提高福利待遇。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方政力鎮壓。</li> </ul>
------------	--------	--	-----	---	---

資料來源：張玲玲，〈中共退役軍人安置與上訪問題之研究〉，《國防雜誌》，第34卷，第1期，2019年3月，頁77；王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評〉，《展望與探索》，第16卷，第8期，2018年8月，頁1；田振邦，〈中國老兵維權掀起風暴軟實力試金石〉，《亞洲週刊》，第32卷26期，2018年7月8日。[https://www.yzzk.com/cfm/special\\_list3.cfm?id=1530156501025](https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1530156501025) 檢索日期2019年3月29日；〈近千退伍軍官聚集北京軍委總部上訪〉，2016年10月3日，<https://www.bannedbook.org/bnews/zh-tw/sohnews/20161013/600886.html> 檢索日期2019年3月25日；邱國強，〈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> 檢索日期：2019年3月15日；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；作者綜整。

見，讓中共官方不得不重視。2017年，退役軍人上訪北京「中紀委」、民政部、國防部大樓，靜坐維權，形成「一方有難、八方馳援」的現象，<sup>16</sup>展現團結力和動員力。2018年6月，鎮江上訪事件中，當地民眾自發送水送飯，以及其他的物資來支援。這是六四事件以來，首次有平民百姓公開參與大規模的抗議示威行動，並傳出鎮江老兵示威有死

16 王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評〉，《展望與探索》，第16卷，第8期，2018年8月，頁1。

傷。<sup>17</sup>另一方面，以微信等網路做為聯繫的工具，展現強大的動員力和組織力，<sup>18</sup>較難事先洞察，<sup>19</sup>給中共帶來相當大的壓力。換言之，中國大陸對退役軍人的敏感身分及其強大的動員能力極為忌憚，並將其視為影響社會穩定的重要事件。雖然官方持續加強監控、截訪、壓制等維穩手段，卻無法徹底改善退役軍人的生存問題。而此類維權行動，不但將持續成為社會不穩定因素，也將影響習近平軍改下軍人的士氣及信心。<sup>20</sup>今(2019)年4月，中國大陸對退役軍人上訪事件作出判決，凸顯處理方式，由低調處理的態度轉趨強硬，包括暴力清場、重判刑，未來發展，值得後續關注。

## 習近平主政時期對退役軍人安置之指導與作為

中共退役軍人上訪事件，已影響到其執政的合法性與社會穩定。顯見，中共過往

對退役軍人安置的相關單位，呈現「九龍治水，各管一方」，以致問題叢生，而有相關性的指導與組建「退役軍人事務部」等作為，臚列如次：

### 一、習近平主政時期有關退役軍人安置相關指導

習近平主政以來，首先，有關退役軍人安置的相關指導與共識，依時間檢視，體現於「中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見」、「政治報告」、轉業幹部的新通知、「國務院機構改革方案」等文件、場合或會議的內容中(如表四)。其次，有關習近平對於退役軍人安置工作的完整論述，也揭示退役軍人工作的重要意義、目標任務、方針原則、總體要求、方法路徑等面向，成為中共安置退役軍人的重要指導內容(如表五)。<sup>21</sup>顯見，其針對性、指導性與重要性，為後續具體作為所遵循。

綜上表四、五所揭示的內涵，中共成立

17 〈全球／中國撫卹退軍「攏係假」？鎮江大規模老兵示威〉[https://www.ftvnews.com.tw/AMP/News\\_Amp.aspx?id=2018702W0019](https://www.ftvnews.com.tw/AMP/News_Amp.aspx?id=2018702W0019)檢索日期：2019年6月18日。

18 學者研究，出現此種高度動員能力，主因是各地均已傳出成立「退伍軍人組織」，如地方的「重慶市傷殘軍人組委會」、「貴州省參戰老兵」、「河南革命傷殘軍人維權」、「陝西八一退役軍人」、「河北參戰身分遺漏老兵」等，甚至部分連市縣一級的區域都已成立相關組織。此外，更有多個全國性組織已成立，如「全國兩參老兵聯誼會」、「全國退伍軍人聯合總會」、「全國越戰老兵」等，代表退伍軍人抗爭的組織性日趨明顯且強烈。王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評〉，《展望與探索》，第16卷，第8期，2018年8月，頁2-3。

19 田振邦，〈中國老兵維權掀起風暴軟實力試金石〉，《亞洲週刊》，第32卷26期，2018年7月8日。[https://www.yzzk.com/cfm/special\\_list3.cfm?id=1530156501025](https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1530156501025)檢索日期：2019年6月18日。

20 〈社會〉，《大陸情勢季報》，2017年7月，file:///C:/Users/chenj/Desktop/大陸情勢季報/社會201707.pdf檢索日期：2019年3月28日。

21 退役軍人事務部，〈孫紹騁：做好退役軍人服務管理保障工作的根本遵循-深入學習貫徹習近平總書記關於退役軍人工作的重要論述〉，[http://www.mva.gov.cn/jigou/ldjs/ldjj/ssc/zyhd/201812/t20181225\\_18994.html](http://www.mva.gov.cn/jigou/ldjs/ldjj/ssc/zyhd/201812/t20181225_18994.html)檢索時間：2019年3月15日。

表四 習近平主政時期有關退役軍人安置的相關指導與共識

項次	時間	場合或會議	內容
一	2016年1月1日	「中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見」	完善退役軍人安置政策和管理工作機構。 <sup>22</sup>
二	2016年6月7日	「全國軍隊轉業幹部安置工作會議」	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重視軍轉安置工作，為促進國防和軍隊改革順利進行提供有力政策保證。</li> <li>● 軍轉安置要統籌兼顧，落實各項政策。軍隊和地方要加強協作配合，形成合力開展工作。</li> <li>● 軍轉幹部是黨和國家的寶貴財富，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。</li> <li>● 貫徹妥善安置、合理使用、人盡其才、各得其所的原則，逐步完善服務保障體系和相關政策法規。</li> <li>● 教育軍轉幹部保持和發揚軍隊優良傳統，聽從組織安排，積極到黨和人民最需要的地方建功立業。<sup>23</sup></li> </ul>
三	2017年10月	「十九大」政治報告	「組建退役軍人管理保障機構，保護軍人軍屬合法權益，讓軍人成為全社會尊崇的職業。 <sup>24</sup> 」

四	2018年3月	「十三屆全國人大一次會議」的「國務院機構改革方案」中 <sup>25</sup>	提出組建「退役軍人事務部」，以建立健全集中統一、職責清晰的退役軍人管理保障體制。 <sup>26</sup>
五	2018年3月12日	共軍和武警部隊代表團全體會議	習近平指出「必須做好退役軍人管理保障工作。該保障的要保障好，該落實的政策必須落實，不能讓英雄流血又流淚。 <sup>27</sup> 」
六	2019年3月5日	十三屆全國人大二次會議政府工作報告	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「繼續提高優撫、低保等標準，殘疾人「兩項補貼」惠及所有符合條件人員。</li> <li>● 加強退役軍人服務管理工作，維護退役軍人合法權益。</li> <li>● 紮實做好退役軍人業工作。</li> <li>● 改革完善高職院校考試辦法，鼓勵退役軍人報考。</li> <li>● 落實退役軍人待遇保障，完善退役士兵基本養老、基本醫療保險接續政策。<sup>28</sup></li> </ul>
七	2019年3月12日	習近平出席「十三屆全國人大二次會議」解放軍和武警部隊代表團全體會議」講話	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 強調做好退役軍人安置。</li> <li>● 傷病殘軍人移交。</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

- 22 〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《中國軍網》，[http://www.81.cn/jmywy/2016-01/01/content\\_6839904.htm](http://www.81.cn/jmywy/2016-01/01/content_6839904.htm)檢索日期：2019年3月31日。
- 23 王經國，〈全國軍隊轉業幹部安置工作會議在京舉行〉，《新華社》，[http://www.mod.gov.cn/big5/leaders/2016-06/07/content\\_4696973.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/leaders/2016-06/07/content_4696973.htm)檢索日期：2019年4月7日。
- 24 習近平，〈決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利〉，《解放軍報》，2017年10月18日，版1。
- 25 中國大陸國務院新設置組成的26個部門為：1)外交部；2)國防部；3)國家發展改革委；4)教育部；5)科學技術部；6)工業和信息化部；7)國家民族事務委員會；8)公安部；9)國家安全部；10)民政部；11)司法部；12)財政部；13)人社部；14)自然資源部；15)生態環境部；16)住建部；17)交通運輸部；18)水利部；19)農業農村部；20)商務部；21)文化和旅遊部；22)國家衛生健康委員會；23)退役軍人事務部；24)應急管理部；25)央行；26)審計署。其中，新組建的機構有自然資源部、農業農村部、退役軍人事務部、文化和旅遊部、應急管理部、生態環境部、國家衛生健康委員會。其它有些機構被重組，如科學技術部、司法部。〈行政機構改革凸顯中共政權危機四伏〉，<http://www.epochtimes.com/b5/18/3/22/n10238565.htm>檢索日期：2018年12月10日。

表五 習近平對退役軍人安置工作指導摘要

項次	項目	內容
一	意義	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 退役軍人管理保障是關係軍隊穩定和社會穩定的大問題。</li> <li>● 軍轉安置工作是實現「兩個一百年」目標、實現中華民族偉大復興的中國夢的重要力量，提供強大的思想引領和精神動力，積極主動投身服務中國夢強軍夢偉大實踐。</li> </ul>
二	總體要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在國家層面加強對退役軍人管理保障工作的組織領導，健全服務保障體系和相關政策制度。</li> <li>● 中央、國家機關、地方各級黨委和政府要強化大局觀念，把支持深化國防和軍隊改革當作分內的事，拿出一些特殊措施和傾斜政策，主動幫助做好退役軍人安置工作。</li> </ul>
三	方針原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 要堅持為經濟社會發展和軍隊建設服務的方針。</li> <li>● 貫徹妥善安置、合理使用、人盡其才、各得其所的原則。</li> </ul>
四	方法路徑	軍轉安置工作要適應全面深化改革新形勢，按照深化幹部人事制度改革、國防和軍隊改革新要求，推進體制機制創新，為促進軍隊幹部隊伍建設、為安置和使用好軍轉幹部提供更可靠更有效的制度保障。
五	新要求	堅持黨的全面領導、堅持以退役軍人為中心、堅持不斷創新發展。
六	新局面	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 完善政策制度體系。以擬出臺的《退役軍人保障法》為根基，以擬出臺或修訂的《退役軍人安置條例》《軍人撫恤優待條例》《烈士褒揚條例》等行政法規為主幹，以部門規章制度和規範性檔為支撐的政策制度體系。</li> <li>● 優化接收安置體系。優化安排工作、扶持自主就業、退休、供養等安置方式。</li> </ul>

六	新局面	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加強待遇保障體系。按照貢獻與待遇匹配、普惠與優待疊加的原則，提高服務保障水準。</li> <li>● 構建榮譽激勵體系。堅持精神激勵與物質保障並重，褒揚彰顯退役軍人為黨、國家和人民犧牲奉獻的精神風範和價值導向。</li> <li>● 建立教育管理體系。將退役軍人黨員全部納入黨組織管理，加強思想教育。</li> <li>● 健全組織運行體系。構建黨委領導、政府牽頭、退役軍人事務部門協調、相關部門配合、社會參與的格局。</li> </ul>
---	-----	---

資料來源：作者整理。

「退役軍人事務部」以統一事權，化解退役軍人對中共中央和各級政府的怨懟，減少上訪事件，並以安置政策的良好成效，作為吸納優秀青年到部隊服役的活廣告，有其多重效用，凝聚退役和現役軍人之向心，並有利於戰時之動員，值得關注。

## 二、習近平主政時期對退役軍人安置的具體作為

依據表四、五相關內涵之指導，就可觀察的面向，中共對退役軍人安置的具體作為，有「退役軍人事務部」與各級「退役軍人服務中心」的成立、調高部分優撫對象撫恤補助金額、推動退役軍人安置的立法與規範。以上作為，預判對社會穩定，共軍士氣有其正面的影響。

- 26 蘇銀成，〈國防部舉行例行記者會，回應組建退役軍人事務部、軍民融合等熱點〉，《人民日報》，2018年3月30日，版5；周慧盈、馮昭，〈中共退役軍人事務部掛牌〉，《大紀元》，<https://www.epochtimes.com.tw/n246235/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E9%80%80%E5%BD%B9%E8%BB%.html>檢索日期：2018年4月18日。
- 27 辛士紅，〈讓退役軍人擁有自己的「家」〉，《解放軍報》，2018年3月14日，版5。
- 28 李克強，〈政府工作報告—2019年3月5日在第十三屆全國人民代表大會第二次會議上〉，《解放軍報》，2019年3月17日，版1。

(一)國務院組建「退役軍人事務部」與各級「退役軍人服務中心」

2018年4月16日，中國大陸「退役軍人事務部」成立，將民政部、人社部以及中央軍委政治工作部、後勤保障部有關職責加以整合，成為處理退役軍人安置的專責部門。<sup>29</sup>主要職責是擬訂退役軍人思想政治、管理保障等工作政策法規，並組織實施，褒揚彰顯退役軍人為黨、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、退役士兵的移交安置工作和自主擇業退役軍人服務管理、待遇保障工作。組織開展退役軍人教育培訓、優待撫恤等，指導全國擁軍優屬工作。負責烈士及退役軍人榮譽獎勵、軍人公墓維護以及紀念活動等。<sup>30</sup>實質上，將原民政部的退役軍人優撫安置職責，人力資源和社會保障部的軍隊幹部轉業安置職責，以及中央軍委政治工作部、後勤保障部的離退休幹部等有關職責整合到新部門，統一負責退役軍人政策法規的擬定實施、安置保障、就業輔助和其他榮譽紀念等活動，形成黨中央、國務院管總，覆蓋全體退役軍人，橫向貫通軍方和地方政府

的新型管理保障體系，實現了中共黨和國務院對軍人這一特殊群體人生發展全流程的集中統一管理，<sup>31</sup>提升位階、加強力道。2018年7月，「退役軍人事務部」公布內設機構，目前暫定為辦公廳、政策規劃司等10個司(廳)，<sup>32</sup>以推展對退役軍人權益維護、退役安置、就業服務、教育培訓、軍休安置、優待撫卹、英烈褒揚、雙擁工作等工作，符合前述主要職責方向，利於國安之維護與凝聚退役軍人向心，成為社會穩定和國防動員的有利後盾。

今年(2019)2月26日，「國家退役軍人服務中心」成立，是貫徹習近平對退役軍人安置工作的指導(詳細內容，如前述表五所示)，對於中共加強退役軍人工作力量，進一步提升退役軍人服務保障具有重要意義。主要承擔退役軍人就業創業扶持、優撫幫扶、走訪慰問、信訪接待、權益保障等事務性工作，是退役軍人服務保障體系的重要組成部分。相繼省、市、縣級退役軍人服務中心，鄉鎮(街道)、村(社區)退役軍人服務站亦將全面建立，以應對層出不窮的老兵陳請上訪等事件。<sup>33</sup>換言之，隨著老兵和轉業軍人安置

29 「十三屆人大一次會議舉行第四次全體會議」，《解放軍報》，2018年3月14日，版1；〈退役軍人事務部掛牌儀式和成立大會舉行〉，《中國軍網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0417/c1011-29930777.html>檢索日期：2018年4月20日。

30 王勇，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，《人民日報》，2018年3月14日，版5；中共中央，〈深化黨和國家機構改革方案〉，《解放軍報》，2018年3月22日，版1；林庭瑤，〈中共組建「退役軍人事務部」解決待遇及轉業問題〉，《聯合報》，[https://udn.com/news/story/7331/3027699?from=udn-referralnews\\_ch2artbottom](https://udn.com/news/story/7331/3027699?from=udn-referralnews_ch2artbottom)檢索日期：2018年4月13日。

31 薛亞，〈新時代做好我國退役軍人管理保障工作初探〉，《國防》，第8期，2018年8月，頁13。

32 〈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](http://www.mva.gov.cn/jigou/jgznsjg/201807/t20180727_14397.html)檢索日期：2019年3月30日。

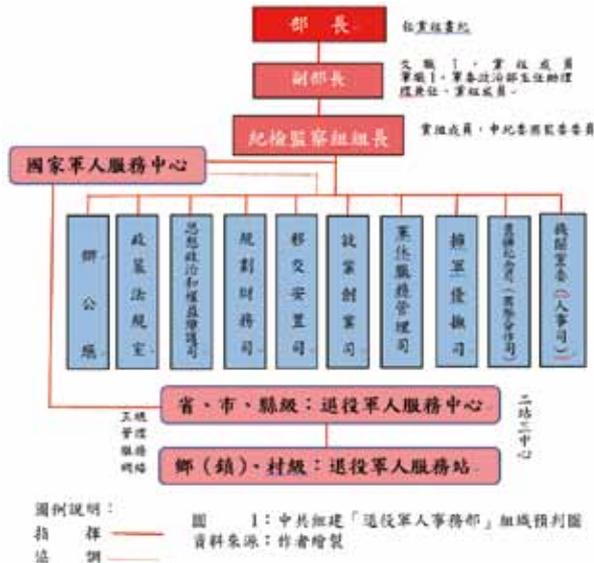
問題受到重視，社會的觀感也在發生重大變化，<sup>34</sup>後續發展值得重視。有關其組織(如圖一)。

綜上，中共「退役軍人事務部」與各級「退役軍人服務中心」的成立，就是要應對日益嚴重的老兵退伍遺留問題，以及現役軍

士官、士兵轉業，退伍士兵移交安置、服務管理、待遇保障工作等問題，但就在該部門成立後不久，大陸退伍軍人大規模維權事件卻不減反增。<sup>35</sup>對習近平的威信與執政能力，為一大考驗。

(二)國務院提高部分退役軍人和優撫對象撫恤補助金額

前述表三，中共退役軍人上訪事件中，大抵是對當前福利、待遇、就業與社會保障等改革表達訴求與不滿。《解放軍報》指出，中國大陸自改革開放以來，強調已第25次提高殘疾軍人殘疾撫恤金標準(殘疾軍人、傷殘人民警察、傷殘國家機關工作人員、傷殘民兵民工)。第28次提高「三屬」(烈士遺屬、因公犧牲軍人遺屬、病故軍人遺屬)定期撫恤金標準和「三紅」(在鄉退伍紅軍老戰士、在鄉西路軍紅軍老戰士、紅軍失散人員)生活補助標準(如表六)，自2018年8月1日起實施，<sup>36</sup>維持其生活所需。顯示中共維持社會



圖一

- 33 事實上，2018年1月28日，河北省已先成立退役軍人管理服務中心，凸出服務職能，統籌服務保障、政策宣傳、溝通聯繫、規範管理等各項工作，為退役軍人排憂解難辦實事。姜馨，〈河北省成立退役軍人管理服務中心〉，《中國軍網》，[http://www.81.cn/big5/jmywyl/2018-01/31/content\\_7926658.htm](http://www.81.cn/big5/jmywyl/2018-01/31/content_7926658.htm)檢索日期2019年3月29日；〈國家退役軍人服務中心掛牌成立〉，《人民網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0226/c1011-30903182.html>檢索日期2019年3月29日；〈國家退役軍人服務中心在京掛牌成立，各地將比照設站〉，<https://www.hk01.com/即時中國/299635/國家退役軍人服務中心在京掛牌成立-各地將比照設站>。檢索日期2019年3月29日。
- 34 田振邦，〈中國老兵維權掀起風暴軟實力試金石〉，《亞洲週刊》，第32卷26期，2018年7月8日。[https://www.yzzk.com/cfm/special\\_list3.cfm?id=1530156501025](https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1530156501025)檢索日期2019年3月29日。
- 35 2018年6月19日，江蘇鎮江等事件；2018年7月16日河南省民政廳外聚集數百名老兵要求與出巡的退役軍人事務部部長孫紹聘見面；7月17日重慶約有500名軍轉志願兵於民政局門口聚集，要求民政局給予妥善安置，並呼籲全國戰友給予關注。王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評〉，《展望與探索》，第16卷，第8期，2018年8月，頁5；洪敬富，〈江蘇鎮江退伍軍人維權事件觀察〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2018年8月，頁15。
- 36 〈8月1日起國家再次提高部分退役軍人和其他優撫對象撫恤補助標準〉，《解放軍報》，2018年1月29日，版3。

表六 國務院提高部分退役軍人和其他優撫對象撫恤補助金額

項次	項目	內容
一	傷殘人員殘疾撫恤金標準、「三屬」定期撫恤金標準、「三紅」生活補助	在現行基礎上提高10%。
二	在鄉老復員軍人生活補助	在現行基礎上每人每年提高1,200元。
三	烈士老年子女生活補助	由現行每人每月390元提高至440元。
四	帶病回鄉退伍軍人生活補助	現行每人每月500元提高至550元。
五	參戰參試退役軍人生活補助	現行每人每月550元，提高至600元以上，提高經費由中央和地方財政按比例承擔。
六	農村籍老義務兵	每服一年義務兵役，每月增加補助5元，達到每月35元。
七	一級因戰、因公、因病殘疾軍人撫恤金	每人每年80,140元、77,610元、75,060元，分別比2017年提高了7,290元、7,060元、6,820元。
八	在鄉退伍紅軍老戰士、在鄉西路軍紅軍老戰士和紅軍失散人員生活補助	分別提高到每人每年55,570元、55,570元和25,070元。
九	烈屬、因公犧牲軍人遺屬、病故軍人遺屬定期撫恤金	提高到每人每年25,440元、21,850元和20,550元。

資料來源：作者整理。

穩定的決心，並讓現役者能夠安心於本職工作，提升戰力。

(三)國務院推動退役軍人安置的立法與規範

前述表四、五之指導內涵，國務院據以推動退役軍人安置的立法與規範，明確「退

役軍人事務部」的職責，同時要不斷完善對「退役軍人事務部」工作的制約和監督體系建設，建立問責制，防止退役軍人事務部辦事不利、相互推諉，提高「退役軍人事務部」的辦事效率。<sup>37</sup>以上內容，凸顯中共長期以來，對退役軍人安置的職責、制約、監督與效率，均不甚理想，急需立法與制定相關辦法，加以規範。目前已實施的規範如次：

幹部部分。2018年1月，國務院發布《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》，其重點在於：放寬軍隊轉業幹部的安置地區、放寬師級軍隊幹部轉業的年齡條件、放寬軍隊轉業幹部選擇自主擇業的軍齡和職級條件、放寬在艱苦邊遠地區和特殊崗位服役的軍隊轉業幹部到地級城市安置的條件。<sup>38</sup>以上規範，強調軍改期間軍隊轉業幹部的安置條件有所放寬，主要是指安置地區、年齡、軍齡和職級等條件的放寬，安置制度優於軍改前的規範。

士兵部分。2018年12月21日，國務院「退役軍人事務部」和中央軍委政治工作部，聯合印發新修訂的《符合政府安排工作條件退役士兵服役表現量化評分暫行辦法》(以下簡稱《辦法》)，<sup>39</sup>《辦法》自去(2018)年12月14日起施行，適用於當年秋季及以後退出現役的士兵。修訂後的《辦法》共計10條，著重完善了適用範圍、評分專案和標

37 彭雲峰，〈基於退役軍人事務部的成立淺談我國退役軍人管理保障工作的發展〉，《勞動保障世界》，2018年12月，頁33。

38 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7日，版7。

39 退役軍人事務部、中央軍委政治工作部，〈新修訂《符合政府安排工作條件退役士兵服役表現量化評分暫行辦法》〉，《解放軍報》，2018年12月21日，版1。

準、檔案材料登記管理、審檔評分、責任追究等內容，指導性和操作性更強，凸顯其修訂的必要性(如表七)，改善了《兵役法》和《退役士兵安置條例》(2011年11月施行)等過於原則化的問題。

綜上，中共推動退役軍人安置的立法與規範的完善，有利於引導現役士兵安心服役。未來國務院所要修(制)訂的法律與規範，包含《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

表七 「符合政府安排工作條件退役士兵服役表現量化評分暫行辦法」政策解讀

項次	項 目	內 容
一	落實中央決策妥善安置退役士兵的需要	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 推進公正公平公開「陽光安置」。</li> <li>● 妥善安置退役士兵，褒揚彰顯其犧牲奉獻精神。</li> </ul>
二	聚焦練兵備戰、服務改革強軍戰略的需要	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 士兵是軍隊履行使命、完成任務最直接的擔當者。實現黨在新時代的強軍目標，離不開士兵隊伍的穩固。</li> <li>● 強化退役士兵安置待遇與服役表現匹配關聯度，更加聚焦其服役期間的作戰表現和練兵備戰水準。</li> </ul>
三	解決現實問題、改進量化評分工作的需要	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有關《中國人民解放軍紀律條令(試行)》等與退役士兵安置相關的法規政策，需要在《辦法》中作出明確和體現。</li> <li>● 有些法規政策比較原則不好操作、有些評分項目和標準不適應不符合新形勢新任務要求等問題，需要與時俱進，加以改進。</li> <li>● 考慮到當前仍處於深化國防和軍隊改革期間，評分專案很有可能再次發生重大變化，故先暫行實施。</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

法》的立法、《關於加強新時代退役軍人工作的意見》，目前已在積極的進行中，對於實現安置工作與士兵隊伍建設的相互促進和共同發展，有利其戰力提升與士氣凝聚等正面發展，影響層面不容小覷。

## 習近平主政時期退役軍人安置之特點與影響

習近平主政時期所面對退役軍人安置的問題，隨著退役軍人每年約10多萬人的增加，致使問題更為嚴峻，為「中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見」中，政策制度所要落實的一部分。<sup>40</sup>因此，根據之前的描述與分析，以及中共學者的研究，<sup>41</sup>藉以歸納其特點與影響，臚列如次：

### 一、成立退役軍人安置專責機構

根據前述表2所示，2018年4月16日，國務院「退役軍人事務部」成立前，中共退役軍人管理保障工作，處於「九龍治水，各自為政」的狀態，存在著職能交叉，缺乏統一的管理機構和管理標準，辦事效率也不高，致使上訪事件頻頻發生，日益嚴重，而有著「退役軍人事務部」的成立，用以統整執行退役軍人安置工作。此外，亦成立「國家軍人服務中心」，下轄二站三中心，形成省、市、縣、鄉、村5級退役軍人管理服務網絡，凸出服務職能，統籌服務保障、政策宣傳、

40 〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《中國軍網》，[http://www.81.cn/jmywyl/2016-01/01/content\\_6839904.htm](http://www.81.cn/jmywyl/2016-01/01/content_6839904.htm)檢索日期：2019年3月31日。

41 李玉倩、陳萬明，〈當前我國退役軍人管理保障機構的設置研究〉，《中國行政管理》，第8期，2018年8月12日，頁82；彭雲峰，〈基於退役軍人事務部的成立淺談我國退役軍人管理保障工作的發展〉，《勞動保障世界》，2018年12月，頁33。

溝通聯系、規範管理等各項工作，為退役軍人排憂解難辦實事，<sup>42</sup>形成全覆蓋，弭平上訪的因素，形塑社會穩定的格局。以上內容，實質上，就是表四、五指導內涵的具體實踐，後續影響值得關注。

據此，中共學者認為退役軍人安置的良窳，攸關國防和軍隊建設的完善。首先，退役軍人妥善安置可以穩定軍心，現役看到同袍退役後，得到妥善安置時，就會解除服役時的後顧之憂，全心全力投入部隊工作。其次，退役軍人妥善安置可以起到導向作用，影響適齡青年投入軍中的決心。再次，退役軍人妥善安置有利於推進現代軍事制度變革，有助兵員的更替與流動，提高部隊戰鬥力，以及國防動員的能量，為其重中之重。最後，退役軍人妥善安置，有利於維護中央政府與地方政府的公信力，利於社會的穩定。

## 二、完善退役軍人政策法規體系

前述表2所指陳，中共應處退役軍人安置的部門、雖是多頭馬車，但已成立退役軍人安置專責機構負責。據此，完善退役軍人政策法規體系，<sup>43</sup>就顯得重要。2016年6月7日，習近平在「全國軍隊轉業幹部安置工作會議」的書面致詞中，指出要逐步完善退役軍

人服務保障體系和相關政策法規，<sup>44</sup>可見其重視程度。目前，中共在退役士兵安置方面，主要依據《退役義務兵安置條例》、《兵役法》等相關法律法規。其中規定國有企業、事業單位、股份制或私有企業都要積極完成國務院分配的退役軍人安置任務，且不得以任何理由拒絕接受安置任務。改革開放後，中國大陸的企業擁有經營自主權和用人自主權，其用工需求以市場調節為導向，故《企業法》規定：「任何機關和單位不得侵犯企業享有的經營管理自主權；不得要求企業設置機構或者規定機構的編制人數等」，讓中國大陸有關退役士兵分配的指令性計劃，不再具有較強的強制力，呈現原有的指令性安置政策與現行的法律和經濟體制，遇到相互矛盾的尷尬情況，急須從法的層次加以完善。

前述表四、五之指導內涵，「退役軍人事務部」已化為具體的立法行動，不斷修訂和完善退役軍人管理保障的法律法規，體現於《退役軍人保障法》、《關於加強新時代退役軍人工作的意見》。如同中共學者指出，隨著時間的推移和退役軍人數量的持續擴大，退役軍人管理保障的現行法律法規出現了不合理性。尤其是隨著社會經濟水準的

42 姜馨，〈河北省成立退役軍人管理服務中心〉，《中國軍網》，[http://www.81.cn/big5/jmywyl/2018-01/31/content\\_7926658.htm](http://www.81.cn/big5/jmywyl/2018-01/31/content_7926658.htm)檢索日期2019年3月29日；〈國家退役軍人服務中心掛牌成立〉，《人民網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0226/c1011-30903182.html>檢索日期2019年3月29日。

43 退役軍人事務部，〈栗戰書：加緊《退役軍人保障法》等立法工作〉，[http://www.mva.gov.cn/sy/xx/bnxx/201903/t20190311\\_20854.html](http://www.mva.gov.cn/sy/xx/bnxx/201903/t20190311_20854.html)檢索日期：2019年3月31日。

44 王經國，〈全國軍隊轉業幹部安置工作會議在京舉行〉，《新華社》，[http://www.mod.gov.cn/big5/leaders/2016-06/07/content\\_4696973.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/leaders/2016-06/07/content_4696973.htm)檢索日期：2019年4月7日。

發展和國際安全形勢的變化，對退役軍人管理保障提出了新的要求，需要有獨立機構不斷修訂和完善相關法規，促進退役軍人安置工作與政治、經濟和社會發展要協同。影響所及，直接目標是維護軍人軍屬合法權益，讓軍人成為全社會尊崇的職業；間接目標是通過建立從徵兵—服役—退役—可持續發展的軍人全生命週期管理體系，可以吸引更多優秀人才參軍服役，提高軍隊的綜合素質，促進國防和軍隊現代化建設。

### 三、凸顯退役軍人安置為其重中之重

依據表1現階段中共退役軍人上訪的人員分類、表2中共應處退役軍人安置的組織沿革與職掌。凸顯上訪人員的多樣性、問題的延續性、過往安置單位的分散性，皆為習近平主政時期所重視，是為軍改成功與否的重要指標之一。表3中共退役軍人重大上訪事件，呈現中共中央與地方政府的作為，似乎是南轅北轍，言行無法合一的最佳實例。尤其「退役軍人事務部」設立後，上訪行動未有稍歇，江蘇鎮江事件就是顯例。表4、5的內涵，展現出習近平主政時期，陸續對前述表1-3內容的一種處置指導及凝聚共識的作為，而後才有「退役軍人事務部」與各級軍人服務中心的成立運作(如圖一)，國務院提高部分退役軍人和優撫對象的補助金額(如表六)，以及推動退役軍人安置的立法與規範等具體作為，說明習近平主政時期退役軍人安置的方向與作為。

綜上內容，中共退役軍人上訪，主要為

安置、補助金與退休金核發，以及改善待遇等訴求。從其所提的安置撫卹政策看似完善(如：2018年1月，國務院發布《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》，同年12月21日，「退役軍人事務部」和中央軍委政治工作部印發新修訂的《符合政府安排工作條件退役士兵服役表現量化評分暫行辦法》)，但由於執行不力、配套不足，以及缺乏社會監督而形成貪污腐敗的情事，使得退役軍人應獲得的補償，變成看得到卻吃不到的「大餅」。關鍵因素，在於「中央請客地方買單」的老問題上，中央出政策，但大部分由地方財政支付，恐非地方財政所能承受，特別是在各地財政吃緊的狀況下。因此，地方政府在「軟」手段不足的情況下，往往最後的結果是優先選擇以強壓的「硬」手段解決，<sup>45</sup>將直接影響到習近平的威信，及社會穩定。

## 結 語

綜上而言，中共退役軍人上訪，源於利益受損，危及生存權。除了反映「黨國體制」的弊端，更展現上訪者的團結性、組織性、動員性與紀律性，以及善用網路的能力，實為中共所憂慮。因為「槍桿子出政權」、「武裝鬥爭」始終為中共所奉行的圭臬，顯見，中共對退役軍人安置，有其不得不為的壓力。由表三中共退役軍人重大上訪事件中，中共中央採取承諾與安撫，地方政府則採強力鎮壓，使受壓迫的退役軍人則質

45 王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評〉，《展望與探索》，第16卷，第8期，2018年8月，頁4。

疑中共的治理能力，進而產生怨懟，成為習近平主政時期最潛在的不穩定力量，而有一聯串的指導與作為。

據此，表四所呈現的是透過相關會議凝聚中共黨與政府，對應處退役軍人安置的共識，並展現習近平的決心。表5則是習近平對退役軍人安置工作的更完整表述，尤其是項次六新局面的內容，無論是政策體系的立法、優化接收安置體系、待遇保障體系、榮譽激勵體系、教育管理體系、組織運行體系等範疇的完善。實質上，就是習近平主政時期應處退役軍人安置所面臨的挑戰，欲從前述六範疇展現其安置的能力，並持續發展中。就共軍而言，中共中央對退役軍人安置的良窳，對現役軍人與退役人員皆有所影響，且和強軍興軍密不可分，為其戰力的一部分。就我國而言，中

共對退役軍人安置良窳與否，均應加以關注，因為戰力提升與內部混亂，皆有可能成為對外用兵的理由，以維持政權的存續，不可等閒視之。

### 作者簡介

陳津萍，陸軍備役上校，政戰學校78年班、政戰學校研究班87年班、政戰學校政研所碩士、中國文化大學政研所博士；曾任排長、連營輔導長、教官、副主任教官，現任職於陸軍司令部教準部。

徐名敬中校，政戰學校專91年班、憲兵學校詢問情報軍官班95年班、政訓中心正規98年班、政戰學院心理學碩士102年班、空軍指參學院104年班、臺北市立大學教育學系心理輔導組博士生，曾任連、營輔導長、保防官，現任職於國防大學軍事共同教學中心中校研究教官。



日本航空自衛隊CH-47J運輸直升機進行吊掛展示(照片提供：張詠翔)