

· 历史研究 ·

改革开放以来退役军人就业安置的制度创新

王 众

(济南大学 马克思主义学院 山东 济南 250022)

[摘 要] 改革开放以来, 退役军人就业安置制度不断探索、创新就业保障和服务法规体系。以改革开放为起点, 以党的十三大、党的十七大、党的十九大为时间节点, 这一制度体系逐步走过了正式形成阶段、创新优化阶段和整合提升阶段。在机构设置、经济补偿、就业指导、信息服务、继续教育、政策扶持、特殊安置等方面都取得了突出成就, 为国防和经济社会发展做出了突出贡献。新时代退役军人就业安置制度创新的任务仍然很艰巨。

[关键词] 改革开放; 退役军人就业安置; 制度创新

[中图分类号] E263

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-3842(2019)04-0095-05

改革开放是当代中国又一次重大社会转型的开始, 随着这一社会转型过程, 当代中国退役军人就业安置制度也不断变迁与创新。退役军人就业安置制度涉及军队和地方各个部门, 很多工作需要“全面依靠党、政、军、团、社等一切组织全体动员, 才使安置工作达到了预期目的”^①, 涉及到经济、政治、社会等一系列基础条件和政策法规体系。退役军人就业安置制度的创新是与中国特色社会主义道路、理论、制度和实践探索同步的, 是国家治理体系与治理能力现代化建设的一个侧面。

一、退役军人就业安置制度创新历程

改革开放以来退役军人就业安置制度创新的过程, 可以大致分为以下三个阶段: 一是 1978 年党的十一届三中全会到 1987 年党的十三大, 这是退役军人就业安置制度体系正式形成阶段; 二是 1987 年党的十三大到 2007 年党的十七大, 这是退役军人就业安置制度体系创新优化阶段; 三是 2007 年党的十七大到 2018 年党的十九大, 这是退役军人就业安置制度体系整合提升阶段。

(一) 退役军人就业安置制度体系正式形成阶段(1978—1987 年)

改革开放以后, 随着军队现代化建设和国家经济发展的需要, 原有的退役军人就业安置的法律法规越来越需要调整和修订, 这一制度完善过程是从兵役法、国防法等基础性法律开始的。1978 年五届全国人大一次会议审议通过了《关于兵役制度的决定》, 确定实行志愿兵役制度。1982 年宪法第 45 条规定, 国家发展公民权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残疾军人的生活, 抚恤烈士家属, 优待军人家属。这为我国退役军人社会保障立法提供了原则性的指导。1984 年《中华人民共和国兵役法》对 1955 年兵役法大幅修订和完善, 明确了我国实行以义务兵制为主体的义务兵和志愿兵相结合、民兵和预备役相结合的兵役制度, 奠定了新时期退役军人就业安置制度的法律基础。

我党对中国特色社会主义理论、道路和制度的探索, 是退役军人就业安置制度探索的前提和基础, 为退役军人就业安置制度建设创造了条件。1987 年党的第十三次代表大会报告第一次系统地

[基金项目] 本文系国家社会科学基金项目“新中国社会转型中的退役军人群体研究”(项目编号: 18BDJ053)之阶段性研究成果。

[作者简介] 王众, 历史学博士, 济南大学马克思主义学院副教授、济南传承家文化研究院院长。

① 罗平飞《当代中国军人退役安置制度研究》, 北京: 中国社会出版社, 2014 年版, 第 76 页。

阐述了社会主义初级阶段的理论,并指出我国目前正处在社会主义的初级阶段。强调必须坚持全面改革,社会主义是在改革中前进的社会。1987年12月12日《退伍义务兵安置条例》颁布,以此为标志,当代中国退役军人就业安置制度体系正式形成。中央和地方陆续修订和颁布的一系列退役军人就业安置法律、法规和政策,共同形成了当代中国退役军人就业安置制度体系。

所谓制度体系,是指国家和地方不同层次、不同角度的法律法规相互补充和支撑,彼此关联,自成体系。国家层面的法律法规主要是全国人民代表大会及其常委会所颁布的《中华人民共和国国防法》《中华人民共和国兵役法》《中华人民共和国现役军官法》等,国务院和民政部、人事部等部门颁发的《退伍义务兵安置条例》《中国人民解放军士官退出现役安置暂行办法》《军队离休退休干部休养所暂行规定》等规章与政策;地方层面颁布的如《北京市实施〈退伍义务兵安置条例〉的若干规定》《四川省退伍义务兵安置实施细则》《河北省转业志愿兵接收安置规定》等地方性政策。

(二) 退役军人就业安置制度体系创新优化阶段(1987—2007年)

退役军人就业安置制度体系的创新和优化,就是根据社会主义市场经济的需要,逐步摆脱计划经济体制制度思维和约束,不断补充和细化国家原则性较强、可操作性不足的法律法规。改革开放以前的与计划经济体制相适应的军人退役安置制度,随着改革开放深入推进,越来越不能适应社会发展需求。如兵役法要求任何所有制形式的经济单位都有接收安置退役军人的义务,但是国家其他法律法规也规定了如公司企业的用人自主权、国家党政机关的公务员“逢进必考”等用人原则,这种法律法规之间的冲突,致使退役军人就业安置制度缺乏可操作性。还有一些中央规定的帮助就业的扶持性措施,如税收减免、培训指导、教育优待、社会保障等,也由于过于笼统和缺乏具体规定,在一些地方流于形式。所以,制度的创新和优化,其中一个重要方面就是不断细化退役军人就业安置政策体系。如有关军队转业干部的就业安置,中央有《中华人民共和国兵役法》《中华人民共和国现役军官法》《军队转业干部安置暂行办法》等法律法规,在实际执行中,仍然需要地方各级政府出台更加细化和具有地方特色的政策,如《山东省转业干部安置管理暂行办法》《济南市军队转业干部安置暂行办法》。其他关于辅助就业、住房保障等配套措施也往往如此,从而构建了中央和地方各级制度保障体系,不断创新和优化退役军人就业安置工作。退役军人就业安置制度体系的创新和优化,还体现在制度的落实和具体实施过程中。因为制度往往是普遍性的,而退役军人个体的需求往往千差万别,如对于曾经参战、参核等特殊经历的退役军人安置需求更多、更难落实。退役军人就业安置工作并不会因为保障和服务困难而停止,相反每年都要退役一批、保障一批。

退役军人就业安置制度体系的创新和优化,是党中央在中国特色社会主义建设的伟大实践中不断推进的结果。2007年中国共产党第十七次全国代表大会上,胡锦涛总书记在报告中提出要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。社会保障是社会安定的重要保证。”同时“做好优抚安置工作”^①。从此,建立健全我国社会保障体系,包括退役军人就业安置保障体系,成为维护社会稳定和实现国家长治久安的一项重点工作。2008年十一届全国人民代表大会第一次会议上,温家宝总理所作的《政府工作报告》,明确指出“深化退役军人安置制度改革”^②。这充分体现了党和政府对退役军人安置工作的关心和重视,以及进一步深化退役军人安置政策改革、创新退役军人安置制度,切实保护退役军人这一特殊社会群体合法权益的坚定决心。为此,中央和地方各级安置部门综合运用行政、法律、经济等手段,努力保障退役军人就业安置。各地陆续加强法规建设,出台相关的地方性法规,增强了政策的实效性和可操作性,比如河北、云南、黑龙江、

^①胡锦涛在党的十七大上的报告,新华社,2007年10月24日,http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_693a568.htm.

^②温家宝《政府工作报告》(全文),人民网,2008年03月19日,http://politics.people.com.cn/GB/1024/7020479.html.

湖北等省制定出几十项地方行政法规和其他措施,把做好退役军人安置工作,作为一项具有全局性和战略性意义的重要政治任务而常抓不懈。

退役军人就业安置制度体系创新和优化的标志性成就,是允许军队转业干部自主择业。自主择业是指转业军官进入劳动力市场,通过各种渠道自谋职业。2001年,根据《军队转业干部安置暂行办法》(中发[2001]3号)规定,团职和军龄满20年的营职转业干部,可以选择自主择业、领取退役金的方式安置。国家对军队转业干部实行计划分配和自主择业相结合的方式安置。自主择业的军队转业干部由政府协助就业、发给退役金。这是退役军人就业安置进一步与市场经济接轨的重要标志,从此拓宽了退役军人就业安置的方式和政策空间。此后,相关配套文件相继颁发,如《中央自主择业军转干部安置管理若干问题的意见》(国转联〔2001〕8号)、《中央自主择业军转干部退役金发放管理办法》(国转联〔2001〕9号)等,这些文件进一步完善和细化了自主择业政策体系。

(三) 退役军人就业安置制度体系整合提升阶段(2007—2018年)

退役军人就业安置制度体系整合提升的必要性来自于实践中出现的制度本身存在的问题。主要体现在三个方面:第一,制度概念不统一。退役军人就业安置制度体系中很多概念相似或相近,很容易混淆,如退役与退伍、复员与转业、自谋职业与自主择业等。第二,安置方式不统一。总的安置方式有六种:回乡安置、就业安置、补偿安置、离退休安置、抚恤安置、供养安置,安置方式的繁杂在一定程度上加大了安置成本。同样是参军服役,同样是为军队和国防建设作贡献,就因为农村和城市家庭出身不同,或者是因为信息掌握的不充分,就造成了安置待遇上的巨大差异,进而导致退役军人的心理失衡。第三,政出多门、责任不清。2018年退役军人事务部成立以前,民政部门负责义务兵、士官、复员军官和离退休军人退役安置;人力资源部门负责军官的退役安置,但是双方的政策有时会形成力度和支持度不均衡现象。各省市或者各部门往往也会制定自己的安置政策,从全国来看,退役军人安置往往存在着身份差别和地区差别,从而引发事实上的不公平现象。

退役军人就业安置制度体系的整合提升,首先体现在国家法律修订时更加符合社会主义市场经济发展。如《中华人民共和国兵役法》先后经过2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第二次修正,2011年10月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议《关于修改〈中华人民共和国兵役法〉的决定》第三次修正。新兵役法对机关、团体、企业事业单位在兵员征集中切实支持国防和军队建设提出了约束性要求;国家建立以扶持就业为主的多种方式的安置制度体系,由政府负责对退役士兵进行教育、培训和推荐就业。这种“退役+培训+推荐就业”的安置模式,既缓解了政府的安置压力,也符合社会主义市场经济的发展趋势。新兵役法增加规定:国家建立健全以扶持就业为主,自主就业、安排工作、退休、供养以及继续完成学业等多种方式相结合的士兵退役安置制度。

退役军人就业安置制度体系的整合提升,也体现在对退役军人就业安置更加突出了“优先”原则。如新兵役法规定:义务兵退出现役,报考公务员、应聘事业单位职位的,在军队服役经历视为基层工作经历,同等条件下应当优先录用或者聘用。退役士兵入学或者复学后参加国家组织的农村基层服务项目人选拔,优先录取。义务兵和士官服役期间,入伍前依法取得的农村土地承包经营权,应当保留。现役军人入伍前已被普通高等学校录取或者是正在普通高等学校就学的学生,服役期间保留入学资格或者学籍,退出现役后两年内允许入学或者复学,并按照国家有关规定享受奖学金、助学金和减免学费等优待。

退役军人就业安置制度体系的整合提升,还体现在将退役军人纳入国家社会保障体系。新的制度体系中对住房、医疗、入学等方面都有了系统的政策规定,并且较好地衔接了军队和地方社会保障政策。这也体现了社会保障理论的改革和创新。在军人社会保障理论中,过去主要强调的是优抚,甚至把优抚当成了军人社会保障的代名词,但这并不包括社会保险、社会福利、社会救助、优抚安置等内容。军人社会保障是国家社会保障在军事领域的延伸,也必然需要随着国家社会保障

的发展而不断进行改革和完善。

退役军人就业安置制度体系的整合提升,还体现在统一的退役军人就业安置机构的设立。2018年十三届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定,批准成立中华人民共和国退役军人事务部。为维护军人军属合法权益,加强退役军人服务保障体系建设,建立健全集中统一、职责清晰的退役军人管理保障体制,让军人成为全社会尊崇的职业,方案提出,将民政部的退役军人优抚安置职责,人力资源和社会保障部的军官转业安置职责,以及中央军委政治工作部、后勤保障部有关职责整合,组建退役军人事务部,作为国务院组成部门。主要职责是拟订退役军人思想政治、管理保障等工作政策法规并组织实施,褒扬彰显退役军人为党、国家和人民牺牲奉献的精神风范和价值导向,负责军队转业干部、复员干部、退休干部、退役士兵的移交安置工作和自主择业退役军人服务管理、待遇保障工作,组织开展退役军人教育培训、优待抚恤等,指导全国拥军优属工作,负责烈士及退役军人荣誉奖励、军人公墓维护以及纪念活动等。

二、退役军人就业安置制度创新特点

改革开放以来退役军人就业安置制度的创新,不断适应社会主义市场经济,并且随着政府公共管理方式的转变,更加体现公平和效率原则,同时借鉴国外退役军人就业安置的成功经验,充分结合国家经济和财政发展现状,呈现出鲜明特点。

第一,管理机构终于实现整合。中华人民共和国退役军人事务部的设立,将原属于民政部、人力资源和社会保障部、军队政治工作部和后勤保障部的职能整合起来,并且整合了分散在军地有关部门的管理资源,结束了分散管理、多头运作、政出多门的局面,退役军人就业安置事务形成了全国统一、上下一贯的管理体系。对于协调整合各方力量、有效配置安置资源、合理设定退役军人安置待遇标准、合理划分中央和地方管理机构权限、责任和义务都具有十分重要的积极作用。

第二,政策法规体系不断完备。随着《中华人民共和国兵役法》《中华人民共和国现役军官法》《军队转业干部安置暂行办法》等政策法规的出台,以及地方各省市对安置政策的不断补充和因地制宜的调整,退役军人就业安置政策法规体系不断细化,更加具有可操作性和实效性。如2003年民政部等九个部门发布的《关于扶持城镇退役士兵自谋职业优惠政策》,从享受优惠政策资格、就业服务和社会保障、普通高等教育和成人教育、从事个体经济、税收、贷款、户籍等7个方面对自谋职业城镇退役士兵提出了政策优惠。各项优惠扶持政策,凡涉及工商、税务、劳动、卫生、城管、文化、公安等部门的,都在国发[2004]10号文件充分体现。各省细化的实施意见,如福建省民政厅等十部门根据这一政策制订的《福建省扶持城镇退役士兵自谋职业优惠政策实施意见》,堪称典范。

第三,政府责任适度约束。计划经济时期的退役军人就业安置,政府承担了无限保障责任,无论已经退役多少年的退役军人,只要失业或者生活出现困难,就会向政府提出再行安排工作的要求。不断创新的退役军人就业安置政策,把政府的安置责任不断过渡为以经济补偿为主,同时政府更多的开展教育培训、信息服务、政策扶持等服务保障工作。政策法规还具有明显的发展趋向:即将来所有退役军人都有资格享受服务保障,身份差别、地区差异等不平等现象将越来越少,政府的责任适度而且越来越规范,更加符合社会主义市场经济运行规律。

第四,就业安置服务多元化、社会化。随着退役军人就业安置服务体系的完善,越来越多的官办、民办的服务性机构大量参与退役军人就业安置的营利性或公益性服务。尤其是高等院校也开始介入到安置工作中,借助自身的教育资源优势为部分退役军人提供教育和培训。随着社会服务和社会保障体系的日益完善,住房、医疗、养老等保障开始纳入统一的社会保障体系之中,同时就业信息服务、职业技能培训、教育保障等扶持性工作,也通过社会化程度的提高而不断完善。

三、退役军人就业安置制度创新展望

我国退役军人是具有巨大潜力的人力资源宝库。截止到2018年底,我国现有退役军人5700多万人,并以每年几十万人的速度递增。他们在入伍以前都是身体健康、品格优秀的青年才俊,入伍之后经过了部队严格教育训练和重大任务考验,其中党员比例极高,思想政治素质较高、较齐。退役军人就业安置制度的进一步创新就是为了更好地呵护和使用这股重要力量。

一是退役军人就业安置制度创新,要充分借鉴国外成功的退役军人就业安置经验。目前值得借鉴的国外退役军人就业安置制度主要有两种:第一种是以英美为代表的完全市场化安置体制。作为成熟的市场经济体制国家,英美等国在设计军人退役安置制度时充分考虑了市场的因素,比较注重维护社会公平。第二种是以俄印(度)为代表的市场、计划结合型安置体制。以俄罗斯、印度为代表的部分国家采取了市场与计划结合的安置体制,这种体制兼顾社会公平和社会效率。我国新时代将充分借鉴这两种服务保障制度的优势,提高退役军人就业安置服务保障能力和水平,如政府可以为退役军人提供更多职业培训和就业服务。印度国防部开设了400多门针对退役士兵的职业培训课程。俄罗斯庞大的职业培训体系中的众多学校都面向退役军人招生^①。目前美国的退役军人组织共有30多个,英国皇家退役军人协会每年从英国政府获得几十万英镑的资助,在为协会会员提供临时困难救助、协助寻找新的就业机会、提供职业培训等方面发挥重要作用。

二是退役军人就业安置制度创新,要进一步营造全社会关心重视退役军人的良好环境。“绝不让英雄流血又流泪”“让军人成为社会最尊崇的职业”,习近平的话温暖了无数退役军人的心。人民解放军作为人民民主专政的柱石,担负着为巩固党的执政地位提供重要的力量保证,为国家发展的重要战略机遇期提供坚强的安全保障,为国家利益的拓展提供有力的战略支撑的重要职能。新时代更加“集中统一、职责清晰”的退役军人管理保障体制,将让军人成为全社会尊崇的职业有了一个坚实的依托。做好退役军人安置工作,体现了党中央、国务院、中央军委对国防和军队建设的高度关心、对部队广大官兵的真情关怀、对退役军人的由衷关切,是关系改革发展稳定和国防军队建设全局的大事,是维护人民利益的要事,是各级党委、政府的一项重大政治任务。法国军人服役满25年以上退役时,可以获得不同级别的荣誉勋章。美国还专门设定了退役军人节,纪念为国防和军队做出贡献的退役军人。我国可通过设立退役军人纪念日、颁发荣誉勋章等形式,宣传退役军人为国家做出的牺牲与贡献,使他们得到社会的尊重与理解。

三是退役军人就业安置制度创新,要建立更加完善的退役军人职业培训制度和社会服务保障体系。市场经济体制、公共管理改革、现行服务保障体系这三个方面是制约退役军人就业安置制度效能的关键,其中,市场经济体制使政府的权力缩小,所能控制的资源减少;公共管理改革,政府职能逐步由管制型转为服务型。这两者使过去勉强运行的退役军人就业安置能力大大降低,只能进一步提升现行的社会服务保障能力才能做好退役军人就业安置工作。首先,要加快退役军人安置工作立法进程。加快研究制定退役军人安置法,将成熟的政策制度以法律的形式固定下来,形成国家意志,共同遵照执行,保障退役军人权益。其次,充分利用社会培训资源,探索形式多样的办学模式,进一步增强退役军人职业技能培训服务能力。充分利用现代信息技术,建立全国联网的退役军人就业岗位需求信息共享系统,为退役军人提供便捷、准确、及时的用工信息。在资源调配上逐步实现“三个转变”:由政策分配变为制度分配、由政府分配变为市场分配、由地方分配变为中央分配。待时机成熟时,推行中国特色的军人职业化制度,从源头上解决退役军人就业安置难的问题。

[责任编辑:翁惠明 wenghm@vip.163.com]

^①罗平飞《军人退役安置制度的国际比较》,《政治学研究》2006年第1期,第54-61页。

integration background. This paper compares inscriptions on bronze in Xi Zhou era, handed-down documents, bamboo slips of the Warring Dynasty and pre-Qin thinkers documents to summary the origins of *Guan Zhong* and division of different academic genres from historical and synchronic aspects. The conclusion is that the context of *Guan Zhong* has different origins. *Guan Zhong* in Tsinghua Bamboo Slip belongs to Chu bamboo slip which reflects communications regions and cultural interaction of early *Guan Zhong*'s thinkings.

The Phonetic Loan Characters “Da” and “Guan” in SheMing from Tsinghua Bamboo Slip (VIII) and the Related Issues

Shi Dafeng, Wang Ning

In the documents of Pre-Qin Period, “Da” was pronounced as “lin” when having the meaning of “ji”(which means “and”), and then was pronounced as “lian”. After the Qin and Han Dynasties, it was substituted by “ji”(with the second tone), “ji” (with the fourth tone), “li” or “lian”. When having the meaning of “being miserable”, the phonetic loan character of “Da” is “guan”. In the documents after the Qin and Han Dynasties, “Da” is substituted by the phonetic loan characters: “guan” and “lian”. Some of the phonetic loan characters of “guan” are pronounced differently for various reasons.

Discussion on the Red Army Expanding in Hunan Province during the Long March

YANG Yong

During the Long March, Central Red Army expanded 150 people in Rucheng, expanded at least 900 people in Yizhang, expanded 900 people in Linwu, Lanshan, Daoxian, Jiahe, Jianghua and Yongming, expanded 2000 people in Hunan Province. Central Red Army achieved good result in Red Army expanding in Hunan Province. There were some reasons. The Communist Party of China and the Red Army had great reputation in Hunan Province which was good mass base. The Communist Party of China and the Red Army payed more and more attention on expand the Red Army which promoted the work of the Red Army Expanding. The Red Army officers and men payed more and more attention on propaganda work and mass work, and they implemented the party's ethnic policies, observed disciplines, payed attention to give mass benefits which improved recognition of the Red Army in ordinary people. Local party organization gave great supports to the Red Army expanding work. The Red Army expanding in Hunan Province during the Long March expanded the influence of the Communist Party of China and the Red Army in Hunan Province, enhanced the power of the Red Army. More important, it gathered experience for the success of Red Army expanding in Guizhou Province which made a great contribution to expand and reserve effective strength of the Central Red Army during the Long March.

Institutional Innovation of Ex-Serviceman Job Placement Since the Reform and Opening-Up Policy

WANG Zhong

Ex-Serviceman job placement institution constantly explores and innovates employment security and regulation system since the reform and opening-up policy. The reform and opening-up policy as starting point, the Party's Thirteenth National Congress, the Party's Seventeenth National Congress, the Party's Nineteenth National Congress as time nodes, this institution system undergoes normal formation stage, innovation and optimization stage and integrated lifting stage. This institution system makes great achievements in institution setting, economic compensation, vocational counsel, information service, continuing education, policies support and special placement which makes great contribution to national defense and economic society development. Institutional innovation of ex-serviceman job placement is still a great task in new era.

Comprehensive Assessment and Otherness Study of High-Quality Social and Economic Development of 30 Cities in Our Country

CHEN Xiaoxue, Shi Dahong

This paper constructs indicator system from innovation, coordination, environmentally friendly, open, share and effectiveness guided by five development principles and takes comprehensive assessment and otherness study of high-quality social and economic development of 30 cities in our country applying synthetical index method. We find out rules in struggling for high-quality social and economic development in different districts. First, 30 cities all make achievements in high-quality social and economic development from 2007 to 2017 in different degrees. Then, development difference exists in different district. The gap is narrowing year after year. Thirdly, innovation is an important