

國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所

碩士學位論文

中共退役軍人安置制度之研究

A Study on CCP's Resettlement Institution for
Retired Military Personnel

國防大學

National Defense University

研究生：張家銘 撰

指導教授：荊元宙 博士

中 華 民 國 一 〇 九 年 六 月



國防大學

National Defense University

國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所碩士學位論文

口試委員會審定書

中共退役軍人安置制度之研究

A Study on CCP's Resettlement Institution for Retired Military

Personnel

本論文係張家銘(學號 1090720211)在國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 109 年 6 月 20 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

委員兼召集人	陳嘉生
指導教授	荆文宙
委員	林宏
所長	馬振坤

BA0337



國防大學

National Defense University

謝辭

好不容易寫完這篇論文，首先要感謝老師的指導，讓學生得以自由發揮，縱使寫作的過程中有過波瀾，但幸賴劉文傑、張復建、鄧凱君、賴宥宏、楊秉廷、葉品銳、洪勁中等同學和助教呂明逸士官長的協助，以及所長馬振坤教授、班導師董慧明副教授、專任老師李亞明副教授、兼任老師劉瀚宇教授、王珍一副教授、王惠民助理教授與口試委員陳嘉生老師等多位老師開導，使得這篇論文得以完成。我想說的是，言語已經無法表達我內心的感謝之意，就讓我將對您們的感激寫進論文謝辭中，讓我永遠都記得生命的過程中曾經受過您們的幫助和引導。其次，感謝中軍所所有師長這兩年的教導，使我更加瞭解我這一生所面對的敵人究竟是何種樣貌，也學會運用更多管道和方法去辯證與中共相關的新聞事件和訊息，相信對我未來軍旅生涯一定非常有助益。再來我也感謝中共軍事事務研究所 109 年班的同學們，忍受了兩年我對班上事務獨斷專行的日子。

最後，我最要感謝的是內人淑卿，謝謝妳這一路上的支持，當我為了寫論文而幾個禮拜沒回家時，妳並沒有絲毫抱怨，反而默默地承擔起照顧兒子的全部責任，讓我得以專心寫作，順利完成學業，在此獻上我對妳滿滿的愛和感謝。

謹致於北投復興崗 2020/6/20

摘要

2016年10月起，中國大陸各地爆發多起老兵維權陳抗事件，而這些事件的主角卻是效忠中共的共軍退役人員，由此可見雖然中共中央制訂諸多保障軍人退役後生活照顧之制度及法令規章，但實際執行成效顯然不如其所預期。

本論文藉由觀察中共現行之退役軍人相關法律、行政法規與相關研究論文內容方式，分別針對中共退輔制度發展歷程、法源依據、安置職能機關進行探討，發現造成中共退役軍人安置制度執行成效不佳之根本原因乃係該制度存有「法律制度」之問題，進而導致實務層面窒礙難行之窘境。

雖然中共自2018年起即藉由「國務院機構改革」與「修憲」等作為針對上述問題進行制度改革，但由於其此次制度改革內容迄今仍未公諸於世。因此，本文乃依據其習近平公開發表之論述與現行之法律所透露之訊息針對其退役軍人安置制度改革方向進行判斷，並提出在研究過程中所發現之中共退役軍人安置制度改革仍應強化之處，以為臺澎防衛作戰整備提供參考。

關鍵字：中共退役軍人事務部、退役軍人、退役軍人安置制度

Abstract

Since October 2016, there have been a number of incidents of veterans' rights protests across China, featuring veterans loyal to the Chinese Communist Party (CCP), showing that although the CCP Central Committee has formulated many systems and decrees to ensure the life and care of ex-servicemen, the actual implementation results have not been as good as expected.

Through the relevant practices, administrative regulations and related research signed by the CCP veterans, this paper explores the development course, legal source basis and placement function organs of the CCP veterans' system, and finds that the reason for the poor implementation of the system of resettlement of veterans of CCP is that the system has problems in the legal system, which makes it difficult to implement at the substantive level.

Although the CCP has addressed these issues, reforming the system since 2018 through the Reform of the State Council and the Reform of the Constitution. However, as the contents of the reform have not yet been made public, this paper based on Xi Jinping's public statement and current laws, evaluates the direction of the reform of the resettlement system for its veterans. And through the process of studying the reform of the resettlement system of the CCP veterans, this paper finds out what can be strengthened in the system, and provides reference for the preparation of Taiwan area defense operations.

Keywords: Ministry of Veterans Affairs of the People's Republic of China, Retired Military Personnel, the Resettlement of Retired Military Personnel

目錄

第一章 緒論	1
第一節、研究動機與目的	1
第二節 研究範圍、限制與名詞界定	5
第三節 研究途徑與方法	9
第四節 研究架構與章節安排	11
第五節 文獻回顧	15
第二章 中共退役軍人安置制度發展、法源與組織	27
第一節 制度發展歷程	28
第二節 法源依據	40
第三節 安置職能機關	51
小結	60
第三章 中共退役軍人安置措施與檢討	63
第一節 軍官的安置措施	63
第二節 士兵的安置措施	82
第三節 中共退役軍人安置制度檢討	94

小結	112
第四章 中共退役軍人安置制度改革	115
第一節 各國退役軍人安置模式介紹	115
第二節 各國制度可供中共借鑒之處	141
第三節 中共退役軍人安置改革作為	153
小結	169
第五章 結論	173
第一節 研究發現	173
第二節 後續研究建議	177
參考文獻	180



表目錄

表 1-1 文獻分析資料主要來源一覽表	11
表 2-1 中共退役軍人安置制度發展歷程暨法令重要內容一覽表	36
表 2-3 中共退役軍人安置法令適用對象一覽表	45
表 3-1 中共軍官轉業安置條件一覽表	66
表 3-2 計劃分配人員待遇和福利內容一覽表	70
表 3-3 自主擇業人員待遇和福利內容一覽表	72
表 3-4 復員幹部待遇和福利內容一覽表	75
表 3-5 退休人員待遇和福利內容一覽表	78
表 3-6 離休人員待遇和福利內容一覽表	81
表 3-7 中共退役士兵病殘撫卹補助標準表	92
表 3-8 中共退役軍人重大上訪事件表	99
表 4-1 我國「分類分級退輔措施」簡表	117
表 4-2 我國退除役官兵參加高級中等以上學校進修加分優待簡表	121
表 4-3 輔導會委外訓練班隊一覽表	123
表 4-4 各國退役軍人安置制度之優缺點分析表	139

圖目錄

圖 1-1 公共政策運作模型與研究架構圖	12
圖 1-2 研究架構圖	14
圖 2-1 中共國務院機構退役軍人安置業務調整要圖	59
圖 2-2 中共退役軍人事務部工作職責查詢結果	60
圖 3-1 中共信訪流程圖	97
圖 4-1 美國退役軍人安置工作架構圖	125
圖 4-2 美國退役軍人事務部組織架構圖	147
圖 4-3 國軍退除役官兵輔導委員會組織架構圖	150
圖 4-4 中共退役軍人事務部組織架構圖	165

第一章 緒論

第一節、研究動機與目的

壹、研究動機

軍隊為國家安全的保護傘，亦為政治安定及經濟社會繁榮發展的基石，因此，不論國家政權更迭，如何維持軍隊的穩定都是政府施政的重點，綜觀我國家發展歷史，可以發現北伐後的軍隊編遣造成政府與地方軍閥衝突的中原大戰，¹及抗戰後的軍隊整編復員不當，衍生出眾多的國軍部隊轉投共軍序列，縱使未被裁撤的部隊也受軍隊編遣事情影響，²肇致剿匪戡亂的失敗，追究其原因，主要是政府對軍人退役後的照顧，包含就業、就學、就醫及安養政策的失當所致。政府播遷來臺後，先總統蔣公為免重蹈覆轍，並使曾經參與東征、北伐、抗戰及剿匪戡亂諸役的國軍退除役官兵退役離營後，能獲得政府妥善照顧，繼續投入社會貢獻國家，即令相關部門針對國軍官兵退除役制度實施檢討，並於 1954 年 11 月 1 日成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，統籌規劃辦理退除役官兵就業輔導及安置事宜；1966 年因應業務擴增乃更名為「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」，專責職司國軍官兵退役後各項安置工作，統籌辦理輔導國軍退除役官兵之「就學」、「就業」、「就醫」、「就養」及「退伍金發放」等服務與照顧。³

相對於國軍退撫制度的建立與實行，中共在奪取大陸地區後，自 1950 年開始進行軍隊員額裁減，將軍隊人力轉用於經濟建設，並正式建立及推展

1 陳進金，《地方實力派與中原大戰》（臺北：國史館，2002 年），頁 24。

2 賈廷詩，《白崇禧先生訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，1984 年），頁 860。

3 〈本會簡介〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1779-1728-1.html>〉（檢索時間：2019 年 6 月 28 日）

退役軍人安置制度，明確將退役軍人照顧納入《中國人民政治協商會議共同綱領》之中，⁴並陸續制定〈復員工作條例〉及《軍官服役條例》等行政法規與法律，為其退役軍人安置做法提供法源依據。

自上述文件內容觀察，中共建政之後退役軍人享受國家安置的權益係由國家最高層級法律授予及保障，但該制度卻於文化大革命期間遭受到嚴重破壞；⁵1978年改革開放後，該制度又受到中國大陸經濟體制自計劃經濟轉向市場經濟之改革及歷次裁軍的影響，使得中國大陸各地退役軍人安置工作發生諸多問題，探究其因主要在於地方政府和國營企（事）業工作職缺逐漸減少，部分單位無法遵循中共中央所制定的規範安置退役軍人，致使退役軍人生計無以為繼，以及各地方政府財政能力不一未能落實退役軍人生活保障，因而導致退役軍人走上街頭要求政府依法維護渠等權益。⁶

2016年10月與2017年2月，分別爆發退役軍人到八一大樓與中共中央紀律檢查委員會門外抗議事件；甚至在2018年4月16日中共於國務院成立「退役軍人事務部」負責統籌整合與退役軍人相關之各項業務後，江蘇省鎮江市仍然於6月下旬發生退役軍人齊聚市政府維權遭鎮壓情事，震驚習近平執政當局，同年8月1日中共退役軍人事務部長孫紹騁宣布著手起草《退役軍人保障法》和〈關於加強新時代退役軍人工作的意見〉，⁷顯見其認知到退役軍人安置失當所衍生之問題已瀕臨失控，須由中央政府出手進行制度全面性檢討與調整。

4 中共中央人民政府法制委員會，《中央人民政府政令匯編（1949—1950年）》（北京：法律出版社，1982年），頁17。

5 鄭功成，《中國社會保障論》（武漢：湖北人民出版社，2004年），頁219。

6 〈江蘇鎮江老兵抗議 讓中國政府頭疼的安置難題〉，《BBC新聞網》，2018年6月27日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44614192>〉（檢索時間：2019年6月28日）

7 盧曉琳，〈《退役軍人保障法》已著手起草〉，《人民網》，2018年8月1日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0801/c1001-30182264.html>〉（檢索時間：2019年6月28日）

軍人係一合法武裝團體，主要任務為抵禦外侮、維護領土主權與確保國家安全，故世上各國軍隊無不以勤訓精練確保戰鬥力不墜為其主要目標。近年來，對岸中共政府為使在役人員能專心戮力於戰訓本務，除致力於提升現役官兵薪資及福利待遇外，在各地退役軍人相繼上街爭取權益後，亦重新檢視官兵退役後之安置照顧。

退役軍人的安置照顧制度良窳攸關國家軍隊戰力，孫子兵法云：「知彼知己者百戰不殆；不知彼而知己，一勝一負；不知彼，不知己，每戰必殆。」⁸2016年4月習近平於中共中央政治局常務委員會審議「深化國防和軍隊改革期間軍隊轉業幹部安置工作文件」時曾指出「把做好軍轉安置工作做為關係國防和軍隊改革的一件大事。」、「做好退役軍官置工作，關係到國防和軍隊現代化建設，關係到改革發展穩定大局，是全社會共同的責任。」及「退役軍官安置是一項穩定軍心、固長城、促改革、力發展的重大政治任務。」⁹另自2018年4月起，中共已成立「退役軍人事務部」統籌辦理退役軍人安置照顧事務，並針對其相關制度進行檢討與改革，而我國軍政界對此範疇仍未加以探討研究，故乃針對「中共退役軍人安置制度」之內容進行探討，期能瞭解該制度缺失與其未來改革可能之方向，並探討其制度革新後是否仍有不足之處。

貳、研究目的

制度為每一個國家立國之典範，其中的兵役制度更是建軍之根本，故世界各國在建軍之前都是先建立其制度，再依制度進行建軍的工作。「退役軍人安置制度」除涉及軍人離開營區後生活之保障，亦為社會保險體系組成部

8 羅順德，《孫子兵法（Sun Tzu on the Art of War）》（臺北：黎明文化事業股份有限公司，1991年），頁71。

9 王經國，〈習近平：關心關愛軍轉幹部 創新安置工作機制〉，《新華網》，2016年6月7日，〈http://www.xinhuanet.com/politics/2016-06/07/c_1119007068.htm〉（檢視日期：2019年7月18日）

分，其影響所及除軍隊士氣的維持與穩定外，對軍隊兵員招募亦有所影響，因此，可知退役軍人安置制度不論在「國防建軍」或者是「社會保險」都是極為重要的部分。

事實上，中共為執行對軍人退役之後的照顧工作，自其 1949 年建政起，共制定《國防法》、《兵役法》、《現役軍官法》、〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉與〈退役士兵安置條例〉等 25 部法律與行政法規，足見其對該項事務之重視程度。

然而自 2016 年 10 月起，中國大陸各地爆發多起老兵維權陳抗事件，令人好奇的是，中共建軍以來即非常重視「黨」對軍隊的絕對領導，也十分要求官兵對黨的忠誠，更不遺餘力的提供渠等人員退役後之就業、就醫、就學、就養等各項權益保障，由此可見，雖然中共中央制訂諸多保障軍人退役後生活照顧之制度、法律與行政法規，但整體制度實際之執行成效顯然不如其所預期。

觀察是類維權陳抗之主要訴求不外乎是要求中共督飭各級地方政府依法落實保障退伍軍人基本的生活需求。在瞭解中國大陸各地退役軍人維權訴求後，更是令人困惑，渠等老兵爭取的竟是「法律」所明定之退役軍人基本權益，試想中國大陸乃係一黨專政之集權國家，相關政策及法令均為中共中央所制定，各級政府機關亦由共產黨人與組織負責領導，故中國大陸境內退役軍人維權事件之起因實值探究。然欲探究其因，則必須自瞭解中共退役軍人安置制度之法律規章等內容著手，方得梳理出退役軍人維權事件之可能成因。

綜上所述，本文擬達成之研究目的計有三項，第一項為瞭解中共退役軍人安置制度發展歷程、法源依據及職能機構組織，其次為探究中共退役軍人安置制度之內容與其存在之問題，最後針對中共退役軍人安置制度改革方

向與作為進行探討，俾瞭解中共改革後之退役軍人安置制度是否仍有未竟之處。

第二節 研究範圍、限制與名詞界定

壹、研究範圍

軍隊退撫制度在臺海兩岸均係國家社會福利工作之一環，其實質內容包含軍人「退伍（又稱退役）」及「撫卹」兩大部分，然而我國與中共對此制度所採用之名稱並不相同，我國稱之為「軍隊退撫制度」或「退除役官兵輔導制度」，中共則稱之為「軍隊社會保障制度」、「退役軍人優撫安置制度」或「退役制度」，此外雙方在制度內容劃分亦不相同，我方係以安置工作種類為制度內容，而中共則是以身份類別進行劃分，並自 1993 年起將之納入社會保障體系中之「優撫安置」項目，惟本質上仍不脫離退役軍人之「就業」、「就學」、「就醫」以及「就養」等面向，為避免與我國退撫制度混淆與聚焦研究內容，後續將以中共慣用之「退役軍人安置制度」稱之，合先敘明。

本論文探討主體為中共退役軍人安置制度內容與缺陷以及 2018 年 4 月 16 日，中共退役軍人事務部成立後針對是項制度所進行之制度面以及執行面等層面之改革作為。因此，研究範圍係以中共退役軍人安置現行法律和行政法規為範疇，期能於瞭解該制度內容後，針對先前退役軍人群集上訪陳抗之訴求內容探索其問題之所在，而後就制度改革可能發展方向進行研判，並試圖找出改革不足之處，而有關於軍人死亡後之「撫卹」領域，則不列入研究範圍。

貳、研究限制

中共退役軍人安置制度除係其兵役制度之一部外，亦屬社會保障體系項目。雖然民主國家政府在各項政策決策、制定與執行過程均被要求公開透明地公告予其公民知曉，並接受全民檢視，然中共僅是一個空有「人民共和國」國號之專制政權，其雖在社會保障體系中納入專屬軍人的優撫安置，但對於政府各項政策決策、制定與執行過程仍然不是全部公開透明地公告予民眾周知，更遑論是涉及軍事範疇之事務，至於涉及軍事敏感資訊之管控更是嚴格，此舉致使世人僅得於電視媒體、公開網域、報章雜誌閱覽經過中共官方審核之符合官方政策及形象訊息。因此，外界欲窺探其退役軍人安置制度完整面貌實非易事。

另由於中國大陸退役軍人安置事務之中央主管機關「退役軍人事務部」甫於 2018 年 4 月 16 日掛牌成立，中共雖大肆宣揚該部已開始全面檢討評估建政以來所有涉及軍人退役的政策法規，並著手起草《退役軍人保障法（草案）》和〈關於加強新時代退役軍人工作的意見〉，¹⁰但該部門成立迄今，其實際職掌與功能仍未獲中共國務院正式核定公告，致使外界無法完全窺探其整合民政部、人力資源和社會保障部、中央軍事委員會政治工作部及後勤保障部與中共中央宣傳部等相關單位職能後之運作模式，肇致第一手資料取得不易，故資料蒐集時僅得引用其官方所發佈之公開資訊、中英文文獻、書籍、期刊及網站資料，並透過歸納整理和分析方式，將相關資訊進行交叉比對，以盡可能地整理出中共退役軍人安置制度現有缺失以及未來改革方向。

10 盧曉琳，〈《退役軍人保障法》已著手起草〉，《人民網》，2018 年 8 月 1 日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0801/c1001-30182264.html>〉（檢索時間：2019 年 6 月 28 日）

參、名詞界定

本論文自法制、政策與實務面研究中共退役軍人安置制度內容、運作機制，並探討其機制缺陷之所在。論文中相關概念名詞定義界定如後：

一、退役：亦稱「退伍」，軍人退出現役，亦專指共軍的義務兵退出現役，

中國大陸自 1955 年起施行義務兵役制，建立定期的徵兵、退伍制度，按照退伍人員「從哪裡來，回哪裡去」的原則，由各級人民政府給退伍軍人予以妥善安置。¹¹

二、退役軍人：又稱「退伍軍人」，在中國大陸指涉對象有廣義與狹義兩種意涵：

(一) 廣義：指退出現役的官兵，包含復員的義務兵和轉業的幹部。原指那些從家鄉參加共軍，退出現役後返回原地參加建設的人員(包括軍官與士兵)。¹²

(二) 狹義：指 1957 年 7 月實行義務兵役制後應徵入伍，服役期滿退出現役的共軍(包含人民武裝警察部隊)義務兵。¹³

三、優撫：係「優待」與「撫卹」的簡稱，是國家和社會對為人民利益作出犧牲和特殊貢獻者給予的待遇。「優待」內容為政治、精神和物質等方面。「撫卹」指的是「撫慰」和「恤賑」兩部分，「撫慰」係給予政治榮譽和精神上的安慰；「恤賑」則是給予錢款或物質照顧。...其目的為保障優撫對象的生活，提高他們的社會地位，鼓舞部隊士氣，增強國防力量。¹⁴

11 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》(北京：解放軍出版社，1997年)，頁130。

12 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》(北京：解放軍出版社，1997年)，頁130。

13 崔乃夫主編，《中國民政辭典》(上海：上海辭書出版社，1991年)，頁199-200。

14 崔乃夫主編，《中國民政辭典》(上海：上海辭書出版社，1991年)，頁138。

- 四、安置：係指為退出現役的軍人提供資金和服務幫助的軍人保障制度，對象包含轉業軍官、復員的志願兵和退伍的義務兵。¹⁵
- 五、復員：係安置退出現役幹部的形式之一。指軍隊幹部被批准退出現役後，不保留幹部身分，就地或回原籍、參軍時所在地重新就業的過程。¹⁶
- 六、幹部轉業：指軍隊幹部被批准退出現役後，保留幹部身份，由政府根據工作需要和幹部的德才條件，參照其在部隊所任職務分配適當工作的過程。¹⁷
- 七、復員軍人：係指退出現役的軍人，也可專指中國大陸實施義務兵役制度之前志願入伍，經辦理復員手續退出現役的軍人。其中 1950 年 6 月至 1951 年 12 月稱為「復員軍人」；1952 年 1 月至 1954 年 12 月稱為「轉業建設軍人」；1955 年 1 月至全部志願兵復員工作結束，稱為「復員建設軍人」；另外中國大陸實行義務兵役制後軍隊幹部與志願兵經批准復員者，亦稱復員軍人。¹⁸
- 八、離退休：係「離休」與「退休」的簡稱。「離休」指的是離職休養，指建政前參加革命工作的幹部，當他們達到工作最高年齡，或因身體等原因，不能繼續工作時，按照規定脫離原來工作職位，休息調養，安度晚年。「退休」則係指幹部達到規定的退休年齡，或因病、因公、因戰致殘喪失工作能力而退出現役，交地方政府安置，按月發給一定生活費用，贍養終生。¹⁹
- 九、社會保障體系：指中共 1993 年 11 月 14 日第十四屆第三次中央委員全體會議通過《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決

15 鄭功成，《中國社會保障論》（武漢：湖北人民出版社，2004 年），頁 215。

16 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》（北京：解放軍出版社，1997 年），頁 688。

17 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》（北京：解放軍出版社，1997 年），頁 688。

18 崔乃夫主編，《中國民政辭典》（上海：上海辭書出版社，1991 年），頁 198。

19 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》（北京：解放軍出版社，1997 年），頁 688。

定》所提出之社會主義市場經濟基本框架的五大組成部分之一，內容包含社會保險、社會救濟、社會福利、優撫安置和社會互助及個人儲蓄積累保障。²⁰

十、義務兵：指 1955 年中共施行義務兵役制後，依法徵集入伍服役，且未自願超服役期者。²¹

十一、志願兵：1978 年前是指建政前自願加入中共軍隊或其領導之武裝力量者，1978 年後則係指義務兵自願超服役期者，包含晉升為士官軍銜者。²²

十二、軍隊幹部：軍隊中排級職務和相當於排級職務以上軍人的統稱，包含文職人員。²³

第三節 研究途徑與方法

壹、研究途徑

所謂研究途徑，為研究者對於研究之對象，應由哪一層次為出發點、著眼點，以進行觀察、歸納、分類、解釋與分析；而研究方法則係指在研究者蒐集資料和分析研究資料的方法。²⁴換言之，研究者必須在進行研究前將研究途徑與研究方法先行確定，並須清楚自身之研究係以何種觀點進行資料解讀及如何系統性分析所蒐整之資料。

20 〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《人民網》，2001 年 4 月 30 日，〈<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456592.html>〉（檢索日期：2019 年 10 月 14 日）

21 中共全國人大，《兵役法》，《中共國防部》，2016 年 2 月 19 日，〈<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456592.html>〉（檢索日期：2019 年 10 月 14 日）

22 中共全國人大，《兵役法》，《中共國防部》，2016 年 2 月 19 日，〈<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456592.html>〉（檢索日期：2019 年 10 月 14 日）

23 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》（北京：解放軍出版社，1997 年），頁 683。

24 朱宏源，《撰寫博碩士論文實戰手冊》（臺北：正中書局，1999 年 11 月），頁 156-182。

本論文係針對中共退役軍人安置制度之組織體系、法令規章及執行實務等面向進行探討研究，為能正確瞭解分析其「退役軍人事務部」成立前後之退撫制度之差異，擬針對該制度之法制、政策及實務等三個面向進行歸納整理，期能梳理出中共退役軍人安置機制之全貌，故本文將採用「歷史研究」及「文獻研究」兩種途徑進行全文撰擬。

貳、研究方法

研究方法是指蒐集與處理資料的手段與程序，其主要的重點在於指導研究者如何去蒐集、分析和構思資料，在整體可能性範圍內，針對研究領域與處理議題的不同，研究者必須選擇適切的研究方法。²⁵本研究主要目的在於釐清中共退役軍人事務部成立後新型態退役軍人安置制度運作模式，並瞭解該模式是否仍有缺陷。因此，將選用「文獻分析法」作為本研究之研究方法。

「文獻分析法」係指有系統蒐集有關資料，並客觀評鑑資料，以檢驗研究對象或事件的因果關係，有助於解釋現況與預測未來的一種歷程，共區分閱讀與整理、描述、分類及詮釋等四個步驟。²⁶此法係一間接的研究方法，藉由系統化地蒐集現有出版之相關官方資料、專家學者研究報告、學術論文及期刊再輔以民間出版著作與相關書籍，作為立論的基礎，並採歸納方式進行文獻資料處理與分析，以便對研究對象達到「瞭解過去，洞察現在即預測未來」的目的。²⁷另運用文獻分析做為研究方法，所蒐集與議題相關文件必

25 朱宏源，《撰寫博碩士論文實戰手冊》（臺北：正中書局，1999年11月），頁186-187。

26 劉勝驥，《方法論 I 方法之建立》（新北市：巨流圖書股份有限公司，2011年3月），頁99-100。

27 葉至誠、葉立誠，《研究方法與論文寫作第2版》（臺北：商鼎文化出版社，2002年），頁136-138。

須具有客觀的參考價值，不得因個人主觀意識影響，而導致研究成果的偏頗，而文獻分析的主要來源，可概略區分為以下三種，如表 1-1。

表 1-1 文獻分析資料主要來源一覽表

<p>第一手來源 (Primary)</p>	<p>第一手資料是以其原始格式提供資訊，包括檔案、官書、歷史遺物、遺址、文件、數據 (data)、訪談 (interviews)、日記 (diaries)、相片 (photographs)。</p>
<p>第二手來源 (Secondary)</p>	<p>第二手資料來源是指對於第一手資料解釋與提出判斷的成品，包括期刊文章 (journal articles)、專書 (books)、翻譯 (translations)。</p>
<p>書目性工具 (Bibliographic Instruments)</p>	<p>書目性工具是那些將相關性資訊加以組織的工具，包括百科全書 (encyclopedia)、字典 (dictionaries)、年刊 (yearbooks)、書目 (bibliographies)、索引 (indexes)、摘要 (abstracts)、電子索引 (electronic indexes)。</p>

資料來源：朱浚源編，《撰寫碩博士論文實戰手冊》（臺北：正中書局，2006年），頁 103。

第四節 研究架構與章節安排

National Defense University

壹、研究架構

我國公共行政學者吳定於其所著作之《政策管理》乙書提及公共政策運作過程共區分成五個階段，分別為「政策問題形成」、「政策規劃」、「政策合法化」、「政策執行」以及「政策評估」，且此五個階段係反覆循環不斷的系統狀態，²⁸其運作模型與研究架構圖如下圖：

28 吳定，《政策管理》（臺北市：聯經出版事業股份有限公司，2003年9月），頁 12-13。

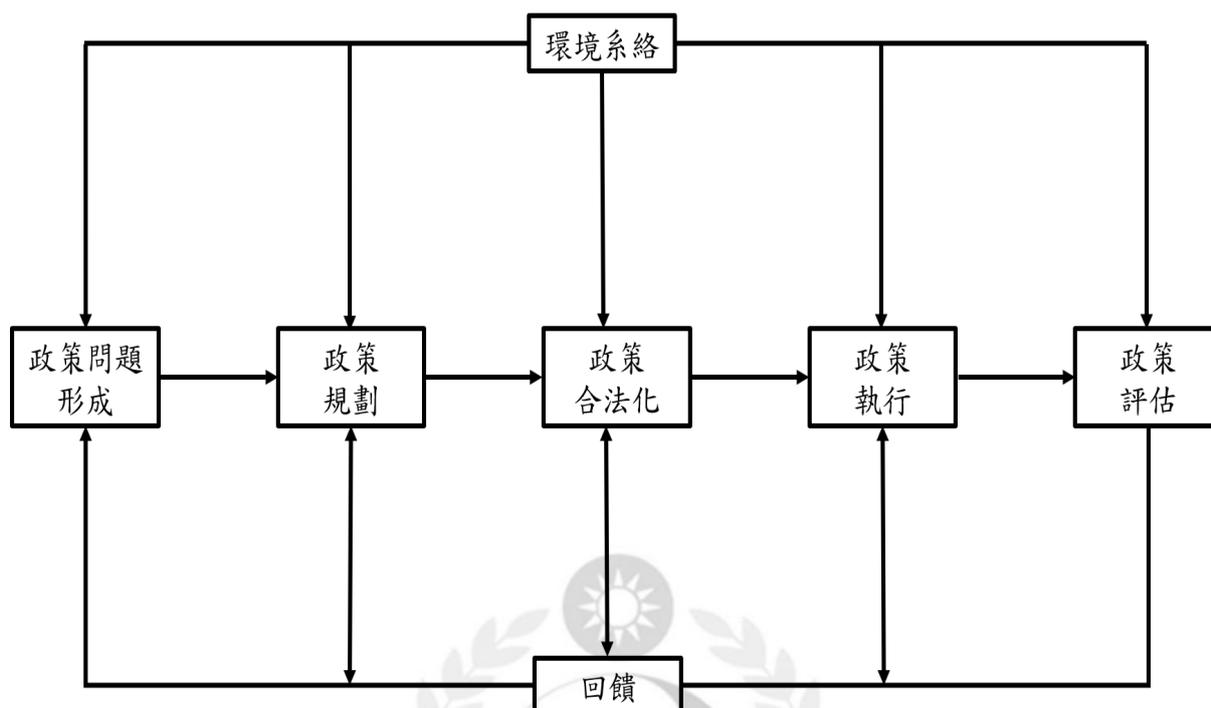


圖 1-1 公共政策運作模型與研究架構圖

資料來源：吳定，《政策管理》（臺北市：聯經出版事業股份有限公司，2003年9月），頁13。

一、政策問題形成：

政策問題的形成又稱「政策問題的認定」，係指政策分析人員利用各種概念性及實質性的工具，對於已經發生之公共問題的本質、特性、產生原因、背景以及癥結所在與問題影響之層面等項目，進行「系統性」及「科學性」的分析研究，並將所得的成果資料作為政府機關應否處理，以及如何處理該問題依據的過程。因此，「問題認定」就是「問題診斷」，也是政策運作的初始階段。

二、政策規劃：

政策規劃係指決策者或政策分析人員為解決政策問題，採取科學方法，廣泛蒐集資訊，設計一套以目標取向、變革取向、選擇取向、理性取向、集體取向之未來行動替選方案的動態過程。

三、政策合法化：

政策合法化為政府機關針對公共政策問題完成解決方案規劃後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，例如立法機關、決策委員會、行政首長等，加以審議核准，完成法定程序，以便付諸執行的動態過程。

四、政策執行：

政策執行乃是政策方案在經過合法化後，擬定施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，達到預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。

五、政策評估：

政策評估係指政策評估人員利用科學方法與技術，有系統地蒐集相關資訊，評估政策方案之內容、制定與執行過程以及執行結果的一系列活動。其目的在提供選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊。

本研究目的旨在瞭解中共退役軍人事務部成立前後中國大陸退役軍人安置制度與其問題和轉變；而上述公共政策運作模型係提供研究者在分析某項政府政策時的操作方式，故本論文乃嘗試將此項運作模型導入研究之中，惟使用該模型時吾人必須考慮到目前中國大陸與西方民主國家之間的差異，例如在政策規劃、政策合法化及政策執行部分，國家的政治體制、是否有獨立的立法機關、政策執行者與公民的法治概念都可能影響此模型的適用。但不可諱言，此套公共政策運作模型的確可以提供筆者一套研究中共退役軍人安置制度或政策可能存在問題時的模式。

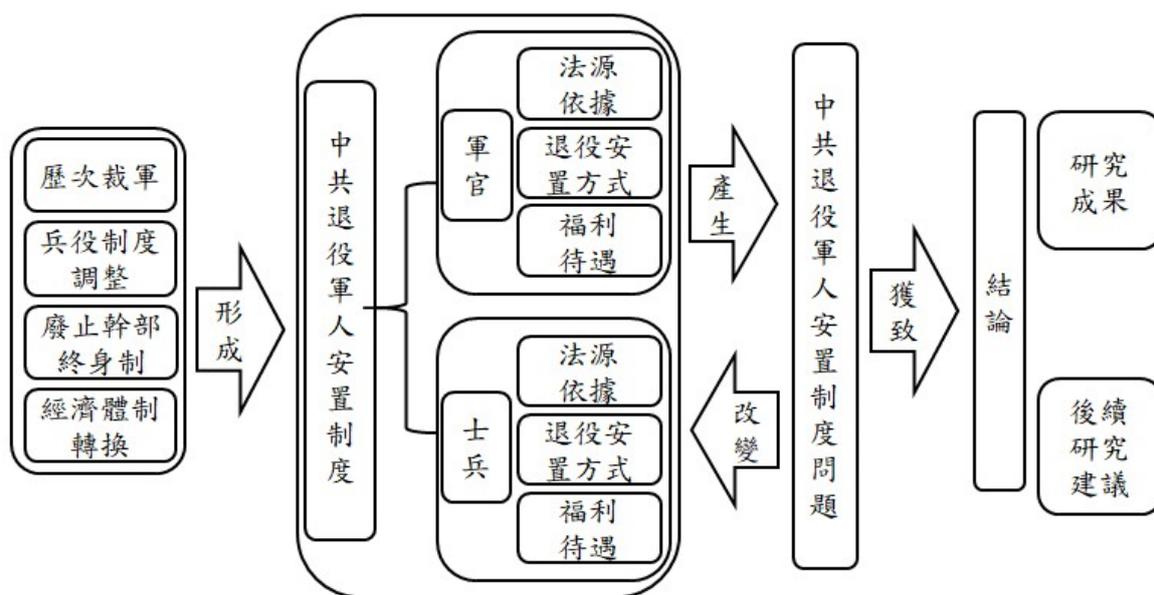


圖 1-2 研究架構圖
作者自行繪製

貳、章節安排

本論文研究架構，係以「歷史研究」及「文獻研究」兩種研究途徑針對中共退役軍人安置制度進行探討，全文共計五章十六節。

一、第一章為緒論，旨在說明本論文研究動機與目的、研究範圍與限制、研究途徑與方法、研究架構以及文獻探討等。

二、第二章為「中共退役軍人安置制度發展、法源與組織」，本論文研究目的之一係為探究中共退役軍人安置制度內容及問題。因此，必須瞭解該制度發展歷程、法源依據與職能機關組織等基礎背景，期建立對中共退役軍人安置制度之初步認識。

三、第三章為「中共退役軍人安置措施與檢討」，本論文研究目的係探究中共退役軍人安置制度內容及問題，因此，將參照中共退役軍人安置法令

以退役軍人身份為分類方式，分別針對軍官與士兵退出現役後之安置方式、待遇和福利進行介紹，並嘗試歸納出制度面與執行面問題。

- 四、第四章針對「中共退役軍人安置制度改革作為」，由於制度改革並非閉門造車可成。因此，本章於第一節先行介紹世界上三種主要退役軍人安置模式，並歸納其各個國家制度優缺點及共通項目，嗣後於第二節中探討各國制度可為中共退役軍人安置制度改革借鑒之處，並將之做為第三節中共現階段之改革措施方向進行預判之參據。
- 五、第五章為結論，針對中共退役軍人安置制度改革內容，提列其改革不足之處，並針對此課題後續研究方向提供相關建議。

第五節 文獻回顧

文獻回顧 (literature review) 是指針對論文研究主題截止至今的相關研究成果，再做一次有系統性的探討，經過此過程，研究者能夠洞悉研究主題中各變項的既有研究發展狀況，自我檢視既有文獻對研究者的研究是否有所助益，進而從問題意識角度出發提出對文獻的批判及未來運用相關概念在研究上的可能性，²⁹亦即藉由前人的研究成果，讓研究者快速瞭解問題背景及重點，並將問題進行理解分析，以期能得到具有價值的研究成果。

文獻回顧主要目的是研究者在進行某項研究時，針對所要探討的主題及相關問題，尋找國內外各類文獻中已有哪些相關的研究成果可供研究者參考運用。³⁰基此，文獻探討具有以下目的及功能，第一為瞭解過去研究成果，避免研究者對過去同一課題運用相同研究途徑與方法進行重複研究；其

29 顏志龍，〈傻瓜也會寫論文-社會科學學位論文寫作指南〉（臺北：五南圖書出版公司，2015年），頁39-54。

30 孫本初，〈如何寫好一篇優質的碩博士論文〉，發表於「『撰寫碩博士論文與投稿學術期刊』論壇」研討會（臺北：臺北大學，2005年6月8日），頁1-7。

次是確定研究問題，有助於研究設計與選擇適當的研究方法；最後一項為可於某一特定研究領域內，透過現有資料分析，展現研究者邏輯思維。³¹

本論文研究主要目的為瞭解「退役軍人事務部」成立之後，其退役軍人安置制度改革狀與方向，並探討其不足之處，然截至目前，囿於中共改革進度遲滯不前，且國內外有關此項議題之研究多侷限於「退役軍人事務部」成立之前。因此，本論文引用文獻除國內部分學者研究外，將以中國大陸學者相關著作、學術研究、官方文件為主，並佐以各大學研究所碩博士論文，期藉閱覽各種不同觀點研究與文本資料，確保研究資料及論點客觀與精確。本研究依參考之文獻範圍來源區分為「臺灣地區研究」、「國外研究」與「大陸地區研究」等三部分來實施回顧與探討。

壹、臺灣地區研究

馬振坤教授與陳震在“System Overload? The 2015 PLA Force Reduction, Military-Locality Relations, and the Potential for Social Instability”乙文中，³²從中共經濟體制轉換觀點探討中共退役軍人安置的問題，該文除介紹經濟體制轉換對中共退役軍人安置工作所產生之影響外，並針對現行制度無法適應市場經濟之原因提出說明。馬教授與陳震認為，中共為適應市場經濟而捨棄原本計劃經濟之「固定勞工制度」改行「全員勞動合同制度」後，為中國大陸各企（事）業單位擺脫政府原先攤派到其身上的退役軍人接收安置、補貼以及醫療和社會保險責任，使得退役軍人安置管道與職缺縮減，致政府安置退役軍人能量減低，連帶造成退役軍人安置工作愈發困難，而且中共目

31 王雲東，《社會研究方法—量化與質性取向及其應用》（新北市：威仕曼文化事業，2007年5月），頁61。

32 Ma Chengkun and John Chen, “System Overload? The 2015 PLA Force Reduction, Military-Locality Relations, and the Potential for Social Instability,” Phillip C. Saunders, Arthur S. Ding, Andrew Scobell, Andrew N.D. Yang, and Joel Wuthnow, ed., *Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reforms* (Washington, DC: National Defense University Press, 2018), pp. 661-708.

前將退役軍人轉往政府機關安置之做法亦違背其《公務員法》中有關公務員進用之規定，更有影響政府機關業務推行之疑慮；另分配至企（事）業單位者，則有許多人員因單位體制改變而未能享受法定權益，卻無救濟管道之情事，嚴重影響其權益，導致退役軍人走上街頭陳抗。種種跡象顯示中共退役軍人安置制度不僅未能達成其照顧退役軍人之目標，亦造成社會階層矛盾現象。

王信賢副教授在《近期大陸退伍軍人抗爭評析》文中，³³認為中國大陸退役官兵集結陳抗主要係因中共退役軍人安置制度設計不良，導致退役官兵所領取之一次性退伍金，因通貨膨脹及物價上漲因素，而無法維持生計。由於軍人在服役時已被訓練成具高度組織性與紀律性之人員，縱使退伍離開部隊依然保有軍人氣息，且此種氣息就反應在退役軍人集結維權陳抗活動組織動員的表現上，令中共感受到對其政權、社會安定與軍心士氣穩定嚴重之威脅。此種情勢促使習近平在中共第十九次全國代表大會政治報告中提出「深化黨和國家機構改革」構想，隨即於國務院編制內成立「退役軍人事務部」，專門負責執行退役軍人安置事務改革與執行，期能解決當前棘手的退役軍人維權陳抗與安置問題，更能成為習近平打貪、反腐、軍改及強軍的基石。

蔡裕明副教授在《回應維權運動抑或制度改革，中國大陸對於退役軍人政策與變革》論文中，³⁴認為中共於2018年4月16日成立退役軍人事務部之主要意涵，係為藉其進行退役軍人安置制度改革，完善軍人退役輔導諮詢、轉業、職業技能培訓及經濟補償等相關各項退役軍人服務機制，使現役軍人相信由各級政府所提供之各項退役後福利與照顧措施，足以維持其退

33 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1-6。

34 蔡裕明，〈回應維權運動抑或制度改革，中國大陸對於退役軍人政策與變革〉，發表於「2018年國際關係年會」研討會（臺北，中華民國國際關係學會，2018年11月9日）。

役後之生活品質，藉此吸引優秀人才進入軍中服役，並贏得社會民眾的尊重。該篇文章同時述及中共地方政府在執行退役軍人安置時所面臨之債務危機、與中央業管部門溝通不良以及中共內部長期缺乏透明等問題，蔡教授認為在這些問題尚未獲得解決之前，中國大陸各地退役軍人上訪行動仍會持續不斷進行。蔡教授本篇文章認為中共從事退役安置制度改革並非真心為照顧退役軍人，而係為消弭渠等人員持續上訪陳抗現象，為穩固其政權而進行之作為。

國防大學上校教官張玲玲在其所撰之《中共退役軍人安置與上訪問題之研析》文中提及，³⁵中共總書記習近平認為退役軍人是中共最重要的基幹之一，並曾經多次於公開場合發表「不能讓英雄流血又流淚」之言論，顯示其對退役軍人安置事務之重視態度。然而中共退役軍人事務各業管機關卻在歷次裁軍的善後安置工作中，忽視因制度設計不良而產生之各種在服務管理、法律規章、政策執行、預算編列支應及社會支持等方面困境，致使各地權益受損之退役軍人集結進行維權陳抗行動，且此類事件發生頻次和規模有逐年增加及擴大趨勢，倘若處理不當，不僅無法平息退役人員不滿，更將嚴重影響現役部隊之軍心士氣，甚至危及社會穩定、軍改成效以及人民對國家之施政信心，亦有衝擊堅持「以黨領軍」的共產黨政權執政合法性之虞。因此，為有效且徹底解決上述問題，習近平乃積極籌建「退役軍人事務部」，期能圓滿解決因歷次裁軍而遺留之退役軍人安置問題。惟「退役軍人事務部」能否快速有效地處理過去所遺留之眾多且繁雜退役軍人安置問題，著實考驗中共中央推動退役軍人安置制度改革以及各級地方政府落實執行政策之決心。

35 張玲玲，〈中共退役軍人安置與上訪問題之研析〉，《國防雜誌》，第34卷第1期，2019年3月，頁63-82。

貳、國外研究

美國學者 John Chen 在其《Military Discharge and Resettlement Policy, Past and Present》(共軍退撫政策隱憂)乙文中,³⁶認為軍隊成員來自於社會,未來也將回歸社會之中。因此,國家退役軍人照顧制度之良窳,係攸關軍隊及社會人力規劃與後續運用之重要環節。中共自改革開放以來,極欲打造一支現代化、高技術的軍隊,並將兵役制度由純義務兵制轉型成「義務兵制」與「志願兵制」併行的雙軌制度。因此,中共即不得不重新審視退役軍人安置及相關權益福利與待遇問題,藉以提高人民對政府的信任與信心,吸引已具專業、教育素質高的未役青年入伍服役。與此同時,共軍也逐漸開始重視學歷與技職培訓教育,鼓勵現役士官與士兵運用公餘空檔取得技能證照,以利其退役後謀職,並與民營企(事)業單位、銀行簽訂策略聯盟及擁軍優屬合作協議,為屆退官兵尋求工作機會,以保障渠等人員基本生活。

參、大陸地區研究

中國大陸學者鄭功成於其著作《社會保障概論》中,介紹中共社會保障制度中專屬軍人的優撫安置特徵以及發展過程,並區分「軍人撫恤優待」、「軍人保險」、「軍人安置保障」及「軍人福利」等四個節次予以探討,³⁷並詳細說明中共自1993年起退役軍人安置制度納入中國大陸社會保障體系後的發展,使筆者瞭解中共退役軍人安置並非單純對退役軍人之承諾,而係其國家整體社會保障之作為,而書中內容對制度之介紹,使筆者寫作前能對中共退役軍人安置在中國大陸社會保障體系中之角色建立初步概念。

中國大陸學者李衛海在《中國國防制度》乙書提到,中共自建軍以來即相當注重軍人安置工作,主要目的在於確保渠等人員能得到政府妥善安置,

36 John Chen 著,周茂林譯,《共軍退撫政策隱憂》(*Military Discharge and Resettlement Policy, Past and Present*),《國防譯粹》,第44卷第2期,2018年4月,頁25-27。

37 鄭功成,《中國社會保障論》(武漢:湖北人民出版社,2004年),頁297。

尤其在建政之後，為減輕政府財政負擔與提供經濟建設所需人力，並使退役軍人能順利重返社會再次為黨國貢獻力量，中共中央即著手推展其退役軍人安置。該書內文提列「軍人退役條件」、「退役軍人安置的方式」及「退役軍人安置的權益保障」等三個項目進行說明，³⁸該書內容雖僅止於法律規章釋義，但仍有助於筆者對中共退役軍人安置法制內容之瞭解。

中共國防大學聯合勤務學院副教授丁耀於其主編的《退伍安置就業手冊（2017年第十二版）》第五章：熟悉政策享受一流待遇中，羅列「改革期間軍人轉業退伍安置政策」、「士兵退役安置一般性政策」、「士兵退休、復員和易地安置政策」、「士兵退役金和退役自主就業創業政策」、「士兵退役安置考試及教育培訓政策」、「大學生士兵和直招士官退役安置政策」、「幹部轉業和退休安置政策」、「幹部自主擇業和復員安置政策」、「退役及現役軍人保險政策」、「退役和現役軍人優撫政策」及「傷殘軍人安置移交政策」等 11 項退撫政策內容，³⁹並以問答方式針對退役軍人各項問題進行解答，令筆者對中共退役軍人安置制度實務運作模式能有進一步瞭解，對後續論文寫作助益良多。

中共前民政部副部長羅平飛在其〈簡析當代中國軍人退役安置制度面臨的矛盾〉乙文中，從市場經濟體制、公共管理改革以及現行社會保障體系等三個層面提出中共退役軍人安置制度面臨的問題。⁴⁰其中，在論述市場經濟體制問題時，提及由於中國大陸改革開放後，調整國家經濟體制，使政府權力與掌控資源大幅限縮，然而退役軍人安置需求卻因軍事改革關係提升不少，造成安置制度推展困頓；在公共管理改革部分，羅平飛認為中共政府

38 李衛海，《中國國防制度》（北京：中國民主法治出版社，2017年），頁 113-118。

39 丁耀主編，《退伍安置就業手冊（2017年第十二版）》（北京：金盾出版社，2017年），頁 190-327。

40 羅平飛，〈簡析當代中國軍人退役安置制度面臨的矛盾〉，《理論前沿》，2005年第4期，2005年12月，頁 5-8。

職能已自以往之管制型態轉換成為服務型態，過去退役軍人安置的強制性執行措施已無法適應時代需求。因此，若不進行制度改革將無法滿足未來退役軍人安置工作需求；另外羅平飛前往古巴與巴西考察退役軍人安置保障制度後，所發表之〈借鑒與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉乙文，除針對兩國退軍人安置做法和特色予以介紹說明，並且提出「安置制度必須符合本國經濟體制」、「提供退役軍人基本生活保障是政府責任」、「退役軍人安置必須納入國家社會保障體系」以及「合理制度設計係保障退役軍人權益之根本」等四項考察所得之體悟，⁴¹提供中共政府改革該制度之參考。此兩篇文章作者自其實際從事退役軍人安置工作經驗，提出當前中共制度缺失與成因以及可供缺失改革參考之想法。雖無證據可證明羅平飛之論點與目前中共退役軍人安置制度改革之因果關係，但羅平飛以中共中央主管官員立場所提之觀點對本論文後續寫作極富參考價值。

中共南京政治學院博士生張偉佳於〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉乙文中，以中國大陸社會發展歷史背景為觀察角度，探討中共退役軍人安置制度發展狀況，該文除將該制度發展過程區分為「過渡階段」、「曲折發展階段」、「規範化階段」和「調整改革階段」等四個發展階段予以介紹外，並針對該制度發展之各個階段中重點與其歷史背景進行論述，使筆者得以瞭解其退役軍人安置制度發展背景與規章制定原因；另該篇文章中亦依據中共退役軍人制度內容歸納出「強制指令性的計畫安置」、「區分官兵、區分級別安置」以及「實物與貨幣相結合的安置」等三項基本特徵。⁴²本篇文章所介紹之中共退役軍人安置制度發展過程、背景與基本做法對論文寫作助益良多。

41 張偉佳，〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉，《軍事歷史研究》，2009年第2期，頁51-57。

42 羅平飛，〈借鑒與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉，《中國民政》，2006年第4期，2006年4月，頁33-35。

中國大陸學者謝丹與陸旭丹共同發表之〈外軍退伍安置相關制度研究〉乙文中，針對美國、英國、俄羅斯、德國、澳大利亞等國家退伍軍人安置制度法律規範、機構設置、安置待遇等進行說明與介紹，並就各國制度共通點進行歸納整理，以及對中共退役軍人安置制度改革提出「轉換社會觀念」、「制定優惠政策，拓寬安置渠道」與「加大就業培訓力度」等三項改革建議，⁴³雖然該篇文章所介紹之各國退役軍人安置制度內容並非相當完整，但仍足以增進筆者對各國制度之瞭解，對於論文寫作亦有所助益。

復旦大學研究生萬利於其學位論文《當代中國退役軍人安置制度改革研究》中，認為中共自改革開放後，其經濟建設與國防軍事發展已獲致相當大之成就。作者以前共軍軍官的身份與視角，並曾經親身經歷中共安置作為後，有感於現行制度與措施已無法適應當前與未來之需求，且各業務主管部門已發生職能模糊、權責不分狀況。⁴⁴因此，其藉研究中共各階段退役軍人安置理論、政策與發展，剖析其退役軍人轉業安置措施之瓶頸，並從中尋求解決之道與改革建議。以本研究蒐整之文獻而言，該篇論文內容不僅對其制度、政策及現況都提出相當具體的見解與比對，更進一步指出當前存在問題及提出改進建議，對本論文寫作極富參考價值。

雲南財經大學財政與公共管理學院碩士生李蘭於其學位論文〈雲南退役士兵安置存在的問題及原因分析〉中，引用「公共產品」、「服務型政府」及「就業能力」理論檢視雲南省退役士兵安置工作的問題，並歸納出「計畫分配與市場用人機制矛盾」、「退役士兵缺乏有效職業規劃」、「安置措施未符合實需」及「退役士兵安置權益欠缺法律保障」等問題肇因。⁴⁵此論文

43 謝丹、陸旭丹，〈外軍退伍安置相關制度研究〉，《國家行政學院學報》，2018年第6期，2018年12月，頁153-160。

44 萬利，《當代中國退役軍人安置制度研究》（上海：復旦大學碩士論文，2014年），頁14-21。

45 李蘭，《雲南退役士兵安置存在的問題及原因分析》（昆明：雲南財經大學碩士論文，2018年），頁36-38。

顯示中共軍人退役制度存有法制欠缺及政策與實務無法結合之問題，肇致退役士兵安置工作未能達成預期成效之景況。

安徽大學碩士生毛璇於其學位論文〈我國退役士兵安置工作研究-以T縣為例〉中，探討縣級地方政府退役士兵安置作業時所面臨之軍政協調合作問題，該研究認為中共退役軍人安置制度中存在「體制矛盾」、「就業安置政策難落實」以及「教育和培訓體系不健全」等方面難題，⁴⁶利於本論文寫作過程對中共退役軍人安置制度之困境瞭解。

深圳大學碩士生甘洋在其學位論文〈軍隊轉業幹部安置模式研究-以深圳市為研究對象〉中，引用深圳市人力資源與社會保障局〈2009-2015年統計年鑒〉及〈軍轉數據統計報告〉軍轉幹部安置相關數據，歸納出「軍轉幹部安置過程中的傾向性矛盾」、「安置模式與地方政府體系改革的矛盾」、「安置方向與軍轉資源優化分配的矛盾」以及「安置現狀與轉業幹部擇業預期差距大」等中共退役軍人事務部成立之前，深圳市政府在執行軍隊轉業幹部安置所面臨之實務問題，⁴⁷除能令筆者瞭解中共退役軍人安置制度執行困境外，其援引之數據資料來源亦提供本研究資料蒐整管道，並使研究立論更臻完善。

東北財經大學研究生任小波在其學位論文〈退役軍人就業安置問題與研究〉撰擬過程中，針對遼寧省大連市退役軍人職業技能培訓做法進行實地訪查後，認為該市籌辦之職業技能培訓做法過於攏統，且課程內容未針對勞動市場及退役官兵就業需求進行規劃和設計，再加上未針對退役軍人職業技能培訓制定績效管理和考核機制予以稽核評鑑，致使退役軍人對政府所提供之職業培訓效能無法期待，進而影響其參訓意願。此現象突顯出中共將

46 毛璇，《我國退役士兵安置工作研究-以T縣為例》（合肥：安徽大學碩士論文，2015年），頁21-22。

47 甘洋，《軍隊轉業幹部安置模式研究-以深圳市為研究對象》（深圳：深圳大學碩士論文，2017年），頁21-27。

退役軍人安置工作交由地方政府分別執行之弊端。引發筆者思索中共中央政府授權地方執行退役軍人安置之做法是否適當之想法。

山東大學研究生孔倩在其學位論文《關於我國《退役軍人安置法》立法的幾點思考》中，指出目前中共退役軍人安置制度存有「社會對退役軍人安置觀念亟待改變」、「轉業幹部安置做法與中共黨政機關精簡政策衝突」、「各安置接收單位責任不均」以及「退役士兵待遇不及退役軍官」四項缺陷，並認為中共各項有關退役軍人安置之法律、行政法規以及部門規章內容有必要進行統整，除需廢止舊有之退役軍人安置規定外，亦須建立包含退役軍人就業、就學、就醫與就養等範疇之退役軍人安置法律架構，方得根除當前退役軍人安置制度因法制不周延而產生之各項弊端。⁴⁸此篇論文明確揭示「法制」乃係中共退役軍人安置制度各項問題源頭，對本研究探討該制度問題具有極大參考價值。

中共中央黨校博士生尹傳政於其學位論文〈當代中國的優撫制度研究〉中，將中共優撫制度發展區分成「制度的確立（1950至1953年）」、「制度的鞏固與發展（1954至1966年）」、「制度的破壞與維持（1966至1976年）」及「制度的恢復與革新（1977至1995年）」等四大階段，並分別予以詳細介紹說明。⁴⁹此篇文章對於筆者在深入探討中共退役軍人安置制度發展時，建立對中共制度發展之認識。

武漢大學博士生曹俊其學位論文〈中國特色退役軍官安置制度建設研究〉中，就美國、澳洲、日本、俄羅斯、印度、朝鮮以及越南等國家之退役軍人安置制度進行歸納，並整理出「市場化安置」、「計畫性安置」與「市場、計畫相結合安置」等世界上各國主要採行之三種退役軍人安置模式，並

48 孔倩，《關於我國《退役軍人安置法》立法的幾點思考》（濟南：山東大學碩士論文，2011年），頁26。

49 尹傳政，《當代中國的優撫制度研究》（北京：中央黨校博士論文，2011年），頁28-30。

針對美國、俄羅斯、法國、英國、德國及朝鮮等國家退役軍人安置制度進行介紹說明與比較分析，尤其是該片論文中有關朝鮮退役軍人安置之做法介紹，提供本文第四章有關計畫性安置模式極重要之參考文獻，使論文之內容更加完整。





第二章 中共退役軍人安置制度發展、法源與組織

2015年9月3日，中共中央軍委主席習近平在「紀念中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利70週年大會」上宣佈：「中國將再裁減軍隊員額30萬」，¹且在出席「全國模範城（縣）命名暨雙擁模範單位和個人表彰大會」及「中國共產黨第十九次全國代表大會」等公開活動時亦曾表示：「在新社會環境與國際形勢下，要實現『兩個一百年』及『中華民族偉大復興的中國夢』的國家戰略目標，必須高度重視與落實退役軍人安置制度，且力度只能增強、不能削弱。」²並提出籌組「退役軍人事務部」專門負責執行退役軍人安置相關工作。³由此不難發現中共高層領導人對退役軍人安置問題重視程度。

中共退役軍人安置制度建構至今業已歷經約70年之發展，理論上制度發展似應已達成熟階段，然而事實並非如此，自2016年以來，中國大陸各地陸續爆發多起退役軍人集體上訪要求中共中央督飭各級地方政府落實佢等退役軍人法定權益之維權事件，更有退役軍人與執法部門發生暴力衝突狀況，反映出中共退役軍人安置執行成效不彰問題，造就習近平成立退役軍人事務部之決心。在此背景下本章將試就建立退役軍人事務部之發展歷程、法源依據以及安置職能機關等面向進行說明，期能建立對中共退役軍人安置制度基本認知。

-
- 1 蕭爾、川江〈習近平閱兵講演宣佈中國裁軍30萬〉，《BBC新聞網》，2015年9月3日，〈https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/09/150903_china_xi_reduce_military〉（檢索日期：2019年4月12日）
 - 2 中國國務院「全國雙擁工作小組」，〈關於發揮雙擁工作優勢大力支持深化國防和軍隊改革的通知〉，《中共民政部》，2016年5月16日，〈<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201605/20160500000635.shtml>〉（檢索日期：2019年5月29日）
 - 3 〈習近平：堅持軍地合力軍民同心，全面提高雙擁工作水平〉，《中共民政部網》，2016年7月29日，〈<https://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201607/20160700001359.shtml>〉（檢索日期：2019年5月27日）

第一節 制度發展歷程

退役軍人安置是各個國家重要的軍事制度之一，該制度主要係由政府對軍人做出於其服役一定期限後獲得國家提供之一定福利待遇保證，此種制度建構體現出國家隊軍人職業特殊性的尊崇。⁴在中國大陸，其退役軍人安置制度不僅係軍事制度之一部，亦為其社會保障制度之一環。中共自 1949 年建政以來，該制度發展與大陸地區之政治、社會變遷關係緊密，且受其整體經濟發展以及國防建設影響與制約。本論文自中共退役軍人安置制度之發展歷史軌跡觀察，將其退役軍人安置制度發展概略區分為「制度建立階段」、「發展停頓階段」、「法制化階段」和「調整改革階段」四個階段，分述如後：⁵

壹、制度建立階段（1950 至 1958 年）

1950 年 6 月，毛澤東於中共第七屆中央委員全體會議中提出：「在保證有足夠力量用於解放臺灣……的條件下，人民解放軍復員一部分，……。」⁶同月 30 日，中共人民革命委員會與政務院發布〈關於人民解放軍 1950 年的復員工作決定〉，其內容指出：「……戰爭已基本結束，……解放軍也隨之從戰爭狀態轉入正規建軍的新時期。在國家生產建設開始時，必須進行一部分復員，去參加國家經濟建設工作……。」⁷自此至 1958 年，中共合計安排 620 餘萬軍人退出現役，其中解除軍籍返回原戶籍地從事生產之復員軍

4 詹火生、楊瑩、張菁芬，《中國大陸社會安全制度》（臺北：五南圖書出版公司，1993 年 8 月），頁 178-179。

5 張偉佳，〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉，《軍事歷史研究》，2009 年第 2 期，頁 51-54。

6 方圓，〈中共七屆三中全會簡介〉，《中國網》，2012 年 8 月 29 日，〈http://www.china.com.cn/guoqing/2012-08/29/content_26365174.htm〉（檢索日期：2019 年 12 月 4 日）

7 中共同務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室編，《軍隊幹部轉業復員工作文件匯編（1950—1982）》（北京：勞動人事出版社，1983 年），頁 9。

人約 483 萬餘員，保留幹部身份辦理轉業者 136 萬餘員。⁸此次裁軍針對軍人退出現役安排的「復員」和「轉業」兩項基本做法奠定爾後中國大陸退役軍人安置制度建構的基礎，概述如後：⁹

一、在復員安置方面：

首先，1954 年 5 月 20 日，中共中央轉業建設委員會頒布〈關於 1954 年復員工作的指示〉，為其復員工作確立三項指導原則。第一為服從經濟與國防建設需要。中共建政初期，其國家經濟建設與政權建設人力需求甚巨。因此，必須將可用之人力資源運用效能予以極大化，此時軍隊中大量兵員正是轉用於國家經濟建設之不二選擇。第二是妥善安置，各得其所原則。此原則要求必須妥善安置復員軍人的工作、生產以及生活；第三則是原籍安置。為利於復員軍人安置遂行，中共對復員軍人採取安排回原籍從事生產的原則，¹⁰亦即入伍前戶籍在農村或城市郊區者，退出現役後回原居住地從事農業生產；入伍前戶籍在城市且有職業者，離開軍隊後回原居住地從事原職業；入伍前無職業者由政府安排投入生產工作。

其次為初步制定復員軍人的安置政策。主要是針對復員軍人退出現役後生活補助以及復工、復職、復學等相關待遇進行規定。在生活補助方面，主要以發給補助糧和布匹（後改為生產資助金），按復員軍人之入伍時間之差異，發給數額不等之物資；¹¹在復工、復職及復學部分則是要求聘用單位與學校優先聘用和錄取復員軍人。¹²

8 羅平飛，〈試論中國軍人退役安置制度的歷史變遷〉，《中國軍事科學》，2005 年第 5 期，頁 122。

9 張偉佳，〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉，《軍事歷史研究》，2009 年第 2 期，頁 51-52。

10 中共國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室編，《軍隊幹部轉業復員工作文件匯編（1950—1982）》（北京：勞動人事出版社，1983 年），頁 9-10。

11 中共國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室編，《軍隊幹部轉業復員工作文件匯編（1950—1982）》（北京：勞動人事出版社，1983 年），頁 10。

12 中共國務院，〈復員建設軍人安置暫行辦法〉，《臨沂蘭山區法院公共服務網》，〈<http://www.lscps.gov.cn/html/20869>〉（檢索日期：2019 年 12 月 28 日）

二、在轉業安置方面：

在中共體制中，軍隊幹部係屬國家幹部之組成份子。¹³因此，中共視軍隊轉業幹部為國家建設的重要骨幹，在初期的安置工作中，轉業幹部係以協助地方建設為目的，其職務可在軍隊與地方機關間調動，並保留排級以上人員軍籍，做為軍隊預備役幹部，以便於隨時徵調回軍。¹⁴在待遇上，軍隊轉業幹部的待遇以不低於其現役時待遇為原則，並給予轉業或安家補助費，確保不降低轉業軍人原有之物質生活水準。¹⁵

貳、發展停頓階段（1959 至 1978 年）

1958 年 5 月 3 日，因應原志願參加中共軍隊或其領導之武裝力量軍、士、兵基本上已於 1957 年底復員完畢，¹⁶以及第一批依 1955 年施行之《兵役法》所徵召之義務兵陸續服役期滿，¹⁷為解決當時義務兵退役安置的需要，中共國務院頒布〈關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，該暫行規定的施行意味著中共退役軍人安置對象自建政前志願加入共軍行列的志願兵轉變為依法徵召入伍服役義務兵為主的發展階段。

此一時期，中共在「義務兵」退役安置工作上確定兩項基礎，一是其執行週期，因《兵役法》第 7 條將義務兵役期予以法律形式的規定，使退役軍人安置開始成為中共各級政府定期執行之工作，其二為確立退役義務兵「從哪裡來，回哪裡去」的安置原則。1964 年 2 月 24 日，中共所頒布之〈關於

13 中共全國人大，〈中國人民解放軍幹部服役條例〉，《中共全國人大》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9550.htm〉（檢索日期：2019 年 12 月 28 日）

14 中共國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室編，《軍隊幹部轉業復員工作文件匯編（1950—1982）》（北京：勞動人事出版社，1983 年），頁 24。

15 中共政務院，〈關於軍隊轉業人員的待遇問題及其他由供給制（包乾）改工資制的工作人員生活困難補助問題的規定〉，《勞動法規庫》，〈<https://www.hroot.com/contents/129/27082.html>〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

16 中共國務院，〈關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1377〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

17 董華中主編，《優撫安置》（北京：中國社會出版社，2009 年 12 月），頁 27。

家居城市在職參軍的退伍、復員軍人仍應按照「從哪裡來，回哪裡去」的原則進行處理安置的通知〉即明確要求各地方政府，除由城市支援邊疆和外地建設的青年回應徵地安置外，餘人員仍應依據〈關於處理義務兵退伍的暫行規定〉辦理安置工作，落實執行原籍安置的政策。¹⁸此一通知凸顯出縱使應召入伍之城市義務兵存有應徵地(生活地)與戶籍地不同之現實問題，然中共仍堅持非具其認可之特定條件人員一律返回原戶籍地從事生產之安置方式。因此，是項安置原則遂成為中共在安置退役軍人時之基本準繩。

然而軍官退出現役安置發展歷程，則未如退役義務兵安置順遂，早在1955年2月8日，中共第一屆全國人民代表大會常務委員會(以下簡稱全國人大常委會)第六次會議就曾通過《軍官服役條例》，使軍官退役有法可依循，但僅有規定軍官服現役最高年齡規定，並未針對退役安置方式予以律定，嗣後1966年文化大革命爆發，國務院主管退役軍人安置事務之內務部遭裁撤，各級安置部門職能亦遭削弱，肇致退役軍人安置工作陷入停頓狀態，使原本已達或符合《軍官服役條例》規定退役條件之現役軍人或傷、病、殘人員無法辦理退役返鄉而滯留於軍隊之中。¹⁹此現象直至文化大革命末期，中共於1975年8月13日發佈〈軍隊幹部退出現役暫行辦法〉後，始得紓解。²⁰雖然該暫行辦法僅屬「行政法規」層級，但凸顯出中共已認知到文化大革命對軍人退役制度的破壞程度，故於1978年8月19日頒布《幹部服役條例》，規定軍隊幹部退出現役主要是轉業地方，由政府根據生產需

18 中共內務部、國防部、勞動部，〈關於家居城市在職參軍的退伍、復員軍人仍應按照「從哪裡來回哪裡去」的原則進行處理安置的通知〉(法律圖書館)，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1634〉(檢索日期：2020年2月28日)

19 詹火生、楊瑩、張菁芬，《中國大陸社會安全制度》(臺北：五南圖書出版公司，1993年9月初刷一版)，頁84。

20 中共國務院，〈軍隊幹部退出現役暫行辦法〉，《北大法寶》，〈<https://www.pkulaw.com/chl/1224979098644793011.html?Customer=tyc>〉(檢索日期：2020年2月28日)；董華中主編，《優撫安置》，(北京：中國社會出版社，2009年12月)，頁27。

要和幹部條件，參照其在軍中職務予以分配適當工作；具特殊條件之人員，則分別辦理復員、退休或離職休養（以下簡稱離休），使軍官退役安置方式獲得法律形式的保障。

參、法制化階段（1979 至 1992 年）

1980 年 7 月，中共國務院委託民政部召開全國退伍軍人和軍隊退休幹部安置工作會議，根據該會議結論，中共於 1981 年 2 月 12 日成立「國務院退伍軍人和軍隊退休幹部安置領導小組」，由中央書記處書記萬里擔任組長，中央統戰部副部長楊靜仁、國務院民政部部長程子華、共軍副總參謀長何正文擔任副組長，中共中央軍委、國務院以及國防部、民政部、財政部等 14 個與退役軍人安置業務相關部門負責人為小組成員，負責與退役軍人安置業務相關各部門聯絡及協調。該小組辦公室設於民政部，由民政部副部長陳光兼任辦公室主任負責日常工作，嗣後中國大陸各省（自治區、直轄市）陸續成立相對應之領導小組及辦公室。1983 年 10 月 27 日，為因應軍隊離休幹部管理職責即將移交地方政府。因此，於該機構名稱中增加「離休」二字，改稱「國務院退伍軍人和軍隊離休退休幹部安置領導小組」，以強化其功能。²¹

此時期中共除成立負責退役軍人安置工作的協調聯絡機構外，亦制頒多部退役軍人安置「法律」與「行政法規」，這些「法」賦予各級行政機關執行退役軍人安置工作的法源依據，並提升制度實行合法性，且逐步建立其退役軍人安置法律體系架構。例如：1981 年 10 月 30 日發布〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉，針對軍隊幹部退休條件與安置方式予以明文規範；

21 董華中主編，《優撫安置》（北京：中國社會出版社，2009 年 12 月），頁 28。

²²1982年1月4日頒布〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉，律定軍隊幹部離職休養條件和執行方式；²³1983年2月3日制頒〈志願兵退出現役安置暫行辦法〉，為首批服役期滿之志願兵律定安置做法，賦予退役志願兵安置法源依據，並明確規定退役志願兵由地方政府負責安排工作；²⁴1984年5月31日修訂《兵役法》，將「現役軍人的優待和退出現役的安置」提列為單章，藉以凸顯其對退役軍人安置的重視；²⁵1987年12月12日頒布〈退伍義務兵安置條例〉，以解決1958年〈關於處理義務兵退伍的暫行規定〉中未明確律定各級地方政府之退役軍人安置機構職能問題；²⁶1988年9月5日制訂《現役軍官服役條例》，於各條文中將轉業、退休、離休等退役安置條件與方式予以明確律定，同時廢止《幹部服役條例》之適用；1988年9月23日頒布〈現役士兵服役條例〉，除將士兵按照兵役性質區分為「義務兵役制士兵」和「志願兵役制士兵」外，並賦予其法律上之定義，確立士兵法理之地位。²⁷

此時期中共在大幅度裁減軍隊編制員額與等各項時空因素與環境背景下，為解決退役軍人安置問題，制頒《幹部服役條例》等7部法律與行政法規，為中共自建政以來，退役軍人法律體系發展最快速時期。中共透過各項退役軍人安置法令頒布，使其各類型退役軍人安置工作推行獲得明確法律依據與規範，基本完成其退役軍人安置的法律體系架構雛形。

22 中共國務院，〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉，《蘇州民政》，〈http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsmzj/201211/t20121128_175211.html〉（檢索日期：2020年2月28日）

23 中共國務院，〈國務院、中央軍委關於頒發〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉的通知〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=2357〉（檢索日期：2020年2月28日）

24 中共國務院，〈國務院公報〉，1983年第3號，1983年3月31日，頁85-87。

25 中共國務院，〈國務院公報〉，1984年第13號，1984年6月30日，頁447-454。

26 中共國務院，〈國務院公報〉，1993年第16號，1993年8月23日，頁795-797。

27 中共國務院，〈現役士兵服役條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm〉（檢索日期：2020年2月28日）

肆、調整改革階段（1993 年迄今）

1993 年 7 月 21 日，中共為因應其經濟體制自「計劃經濟」轉向「市場經濟」調整，尤其在〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉發佈之後，²⁸各企業逐漸放棄計劃經濟體制下存有同工不同酬現象的「固定勞工制度」，開始朝向與勞工簽訂工作契約，實行同工同酬的「全員勞動合同制度」發展，若不適應環境改變以往安排退役軍人至各機關、企（事）業單位工作的安置模式，將有危及整體經濟發展之虞。因此，頒布〈關於退伍義務兵安置工作隨用工單位改革實行勞動合同制意見〉，採取按「計畫」、「步驟」之逐步改革方式，使義務兵退役安置最終朝向「全員勞動合同制度」發展，以適應其國家整體經濟體制發展趨勢。該意見對於退役軍人安置最大影響之處在於其第 2 條條文提及：「對自願到勞務市場競爭就業和自謀職業的應予支持和鼓勵」，使軍人退役轉業不再僅有「計劃分配」單一做法，正式開啟中共退役軍人自主就業的時代。²⁹

1993 年 11 月，中共第十四屆中央委員會第三次全體會議通過〈關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，由於該文件內容第 26 點要求政府規劃建立多層次的社會保障體系，並將退役軍人安置制度納入社會保障體系之內，³⁰促使國務院為達成退役軍人安置與社會保障體系接軌而進行法制及政策改革調整。

28 中共同務院，〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，《法律教育網》，〈<http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/274.shtml>〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

29 中共民政部、勞動部、總參謀部，〈關於退伍義務兵安置工作隨用工單位改革實行勞動合同制的意見〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=56505〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

30 高颺，〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《鳳凰網》，2013 年 10 月 11 日，〈http://news.ifeng.com/history/zhongguoxiandaishi/special/shisijiesanzhongquanhui/detail_2013_10/11/30240635_0.shtml〉（檢索日期：2020 年 2 月 24 日）

在法制部分，首先，中共於 1998 年修訂之《兵役法》第 63 條規定：「機關、團體、企業事業單位……，拒絕接收、安置退伍軍人的，或者有其他妨害兵役工作行為的，由縣級人民政府責令改正，並可以處以罰款；對單位直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法予以處罰。」³¹此種強制賦予中國大陸各機關、團體、企（事）業單位接收安置退役軍人法定義務，並明文規定罰則，強制要求其落實執行之做法持續沿用迄今，此於中共現行之《兵役法》第 64 及 68 條條文自有明文；另同法第 64 條第 3 項亦規定，給予接收退役軍人之機關、團體、企（事）業單位稅收優惠，以提升其配合中共退役軍人安置政策執行意願。³²

其次，中共於 2000 年 12 月 28 日，將原《現役軍官服役條例》更名為《現役軍官法》，本次修法除將法律名稱進行變更，使之更具法之威權性外，亦於條文中增列第 3 條、第 38 條第 2 項，分別將軍官「地位」、「責任和權益」與「強制參加軍人保險」等項目以法律形式明確予以規定，並授權國務院和中央軍事委員會負責制訂軍官退出現役的安置管理各項政策和具體辦法，使中共軍官退役安置得以與其社會保障體系接軌。³³

在政策部分，中共除制定〈現役士兵服役條例〉³⁴、〈退役士兵安置條例〉³⁵等行政法規外，亦以國務院及中央軍委名義頒布〈關於退伍義務兵安

31 中共全國人大，《兵役法（1984 年）》，《中共全國人大》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm〉（檢索日期：2020 年 2 月 27 日）；中共全國人大，《兵役法（1998 年）》，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=406〉（檢索日期：2020 年 2 月 27 日）

32 中共全國人大，《兵役法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm〉（檢索日期：2020 年 2 月 27 日）

33 〈全國人大常委會修改現役軍官服役條例（全文）〉，《新浪網》，2000 年 12 月 29 日，〈<http://news.sina.com.cn/c/163496.html>〉（檢索日期：2020 年 2 月 26 日）

34 中共國務院，〈現役士兵服役條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

35 中共國務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318_5.htm〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

置工作隨用工單位改革實行勞動合同制意見的通知〉³⁶、〈關於進一步做好城鎮退役士兵安置工作的通知〉³⁷、〈民政部關於進一步做好退伍安置工作的通知〉³⁸、〈關於進一步規範退役士兵移交安置工作有關具體問題的通知〉³⁹、〈關於做好 2018 年軍隊轉業幹部安置工作的通知〉⁴⁰、〈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〉⁴¹以及〈關於深入貫徹〈退役士兵安置條例〉扎實做好退役士兵安置工作的意見〉⁴²等 7 部退役軍人安置指導文件，用以督飭各個政府機關和單位落實執行相關政策。

表 2-1 中共退役軍人安置制度發展歷程暨法令重要內容一覽表

區分	發布時間	法律、行政法規名稱	重要內容
制度建立階段	1950 年 6 月 3 日	〈關於人民解放軍 1950 年的復員工作決定〉	<ul style="list-style-type: none"> ●規定須針對復員軍人進行政治思想教育。 ●幹部一律不復員。 ●訂立復員軍人待遇標準。
	1954 年 10 月 23 日	〈復員工作條例〉	<ul style="list-style-type: none"> ●軍隊建設須服從經濟與國防建設需要。 ●妥善照顧復員軍人工作、生產及生活。 ●退役軍人一律返回原籍從事生產。 ●排以上幹部保留軍籍，隨時回軍服役。

36 中共國務院、中央軍委、民政部等，〈關於退伍義務兵安置工作隨用工單位改革實行勞動合同制意見的通知〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=56505〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

37 中共國務院，〈國務院關於進一步做好城鎮退役士兵安置工作的通知〉，《中央人民政府網》，〈http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64319.htm〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

38 中共民政部，〈民政部關於進一步做好退伍安置工作的通知〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view1.asp?id=48486〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

39 中共退役軍人事務部，〈關於進一步規範退役士兵移交安置工作有關具體問題的通知〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/gongkai/zfxxzdgkml/fgzc/gfxwj/202001/t20200113_34645.html〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

40 中共退役軍人事務部，〈關於做好 2018 年軍隊轉業幹部安置工作的通知〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14509.html〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

41 中共民政部、國務院國有資產監督管理委員會，〈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〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=510671〉（檢索日期：2020 年 2 月 25 日）

42 王東明、徐毅，〈國務院辦公廳、中央軍委辦公廳轉發關於深入貫徹〈退役士兵安置條例〉扎實做好退役士兵安置工作的意見〉，《中國共產黨新聞網》，2013 年 07 月 24 日，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/0724/c64387-22314408.html>〉（檢索日期：2020 年 2 月 27 日）

制度建立階段	1955年 2月8日	《軍官服役條例》	<ul style="list-style-type: none"> ●訂立軍官階級，實施軍銜制。 ●確立軍官服現役最高年齡。
	1955年 3月14日	〈復員建設軍人安置暫行辦法〉	<ul style="list-style-type: none"> ●賦予退役軍人享有分配土地權利，並提供住房與醫療補助。 ●給予退役軍人優先就業與就學權利。 ●老弱病殘退役軍人由縣級人民政府提供生活補貼。 ●嚴懲破壞退役軍人婚姻者。
	1955年 5月31日	〈國務院關於安置復員建設軍人工作的決議〉	<ul style="list-style-type: none"> ●賦予政府機關、人民團體及企(事)業接收安置退役軍人義務。 ●提供老弱病殘退役軍人醫療照顧及生活保障 ●省、市、縣轉業建設委員會辦公室成為常設辦公機構。
	1955年 8月1日	《兵役法》	<ul style="list-style-type: none"> ●實行義務兵役制度，並律定服役期限。 ●殘廢軍人受國家撫卹和優待。
	1958年 5月3日	〈國務院關於處理義務兵退伍的暫行規定〉	<ul style="list-style-type: none"> ●賦予安置地政府照顧因戰或因公致殘退役軍人義務。 ●原任職國家機關、人民團體、企(事)業等單位人員，退役後返回原單位任職。 ●具專業技術人員，由安置地政府結合地方需求優先安排工作。
	1958年 7月5日	〈國務院關於現役軍官退休處理的暫行規定〉	<ul style="list-style-type: none"> ●明定軍官退休之要件與待遇內容。 ●規定退休軍官之生活費、醫療費、喪葬補助費、親屬撫卹費，由居住地縣民政部門支付。
發展停頓階段	1975年 8月13日	〈軍隊幹部退出現役暫行辦法〉	<ul style="list-style-type: none"> ●律定軍隊幹部轉業後，享受地方同等級別工資待遇。 ●返回農村復員幹部住房修建，由安置地政府負責。 ●律定退休軍官生活費給與標準為60至75%。 ●有工作之軍官配偶可隨退休軍官前往安置地任職。
	1978年 8月19日	《幹部服役條例》	<ul style="list-style-type: none"> ●明確定義何謂「軍隊幹部」。 ●依據幹部軍種及職務律定服現役最高年齡。 ●創設軍隊顧問職務，提供現任幹部意見。 ●律定軍隊幹部退役要件、安置方式和待遇。
法制化階段	1981年 10月13日	〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉	<ul style="list-style-type: none"> ●律定退休軍官生活費給與標準為65至95%，並訂立調高退休生活費之要件。 ●規定退休幹部住房經費及所需材料由國家計委負責。 ●發放退休幹部6至8個月工資之安家補助費。 ●退休幹部得以閱讀政府文件及聽取報告，並可列席政府會議。

法制化階段	1982年 1月4日	〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉	<ul style="list-style-type: none"> ● 明定軍官離休之對象與要件。 ● 給予離休幹部與現役軍隊幹部相同之住房標準，且所需經費與材料由國家支應。 ● 離休幹部享有由政府配賦之車輛與公勤人員以及醫療照顧和喪葬補助。 ● 離休幹部得以閱讀政府文件及聽取報告，並可列席政府會議。
	1983年 2月3日	〈志願兵退出現役安置暫行辦法〉	<ul style="list-style-type: none"> ● 明定志願兵退役之要件。 ● 賦予地方政府為退役志願兵安排工作責任。 ● 有工作之志願兵配偶由勞動部負責安排前往安置地任職。
	1984年 5月31日	《兵役法》 (修訂)	<ul style="list-style-type: none"> ● 將現役軍人優待和退出現役之安置作為提列為單章。 ● 將士兵區分為義務兵與志願兵，並律定轉服志願役之要件。 ● 將地方政府為退役志願兵安排工作之責任法制化。
	1987年 12月12日	〈退伍義務兵安置條例〉	<ul style="list-style-type: none"> ● 明定退伍義務兵定義。 ● 賦予地方政府安置退伍義務兵之職責。 ● 退伍義務兵之安置方式以城市與農村戶籍為區隔。 ● 給予退伍義務兵復學及復工優待。
	1988年 9月5日	《現役軍官服役條例》(2000年12月28日，更名為《現役軍官法》)	<ul style="list-style-type: none"> ● 依據職務、單位層級明定軍官服役年齡限制。 ● 軍官可依國家需要轉任軍隊文職幹部。 ● 屬農村戶籍之軍官家屬經師(旅)政治機關核准，可轉換為城市戶籍。 ● 賦予轉業軍官接受職業培訓權利。
	1988年 9月23日	〈現役士兵服役條例〉	<ul style="list-style-type: none"> ● 明確「士兵」之定義包含義務兵和士官。 ● 規定士官實行分級制度，並依級別律定服役年限。 ● 明確律定士兵退役要件，並發給退役補助費。
調整改革階段	1993年 2月17日	〈關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知〉	<ul style="list-style-type: none"> ● 發給自願退役軍官一次性退休金。 ● 政府不為復員幹部安排工作。 ● 除自願回農村者外，餘戶籍均改非農業戶口。
	1997年 3月14日	《國防法》	<ul style="list-style-type: none"> ● 規定政府必須妥善安置退役軍人，並為轉業軍人提供職前培訓，且需確保離(退)休軍人的生活福利待遇。 ● 賦予縣級以上人民政府負責安置轉業軍人職責，並需在生活福利待遇、教育、住房等方面給予優待。 ● 因戰、因公致殘或者致病殘疾退役軍人，由縣以上人民政府接收安置，並保障生活水準。

調整改革階段	1999年 12月13日	〈士官退出現役安置暫行辦法〉	<ul style="list-style-type: none"> ●明文律定士官退出現役要件以及士官復員、轉業以及退休之條件。 ●賦予農村戶籍之中級以上士官由政府分配土地之權利。 ●規定轉業與復員士官待業期間，由政府發給生活補助。
	2001年 1月19日	〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉	<ul style="list-style-type: none"> ●明定軍隊幹部適用計劃分配或自主擇業要件 ●律定軍隊轉業幹部前往配偶戶籍地安置條件 ●規定黨和國家機關須按接受安置計劃數 15% 增加行政編制，以安置師（團）級職務幹部。 ●國家機關、團體、事業單位年度增人計劃，優先用於安置軍隊轉業幹部 ●明定自主擇業幹部退役金核發標準與計劃分配幹部之待遇基準。
	2003年 8月22日	〈關於做好2003年軍隊復員幹部安置工作的通知〉	<ul style="list-style-type: none"> ●重申國家不負責分配復員幹部工作，就業困難者，由安置地政府優先納入社會再就業規劃，協助就業。 ●復員幹部再就業後工齡需併計其服役年資。 ●政府公有房舍優先向復員幹部出售。 ●復員幹部配偶工作及子女就學，由安置地政府負責安排。
	2011年 3月15日	〈關於轉業復員幹部滯留部隊有關問題處理辦法〉	<ul style="list-style-type: none"> ●明定轉業復員幹部滯留部隊認定之要件。 ●規定轉業復員幹部無正當理由滯留部隊者，停發津貼與補貼。
	2011年 10月29日	〈退役士兵安置條例〉	<ul style="list-style-type: none"> ●確立士兵退役安置做法為自主就業、安排工作、退休與供養，且明文規定其所需具備之條件與福利待遇。 ●規定退役士兵一次性退役金由中央財政支應，並律定核算基準。 ●賦予縣級政府編列預算支應自主就業退員職前技能培訓責任。 ●針對創業士兵給予賦稅及貸款優惠。 ●退役士兵服役年資視同工作年資，須與現從事工作合併計算。
	2012年 2月10日	〈關於改進計劃分配軍隊轉業幹部安置辦法若干問題的意見〉	<ul style="list-style-type: none"> ●重申軍隊轉業幹部前往配偶戶籍地安置條件 ●要求地方政府將師（團）級職務軍隊轉業幹部納入市、縣領導成員派職候選。 ●鼓勵軍隊轉業幹部前往中小城市和基層擔任幹部，並給予較為優渥之升遷條件。

資料來源：作者參照李楊洋，〈軍轉安置——黨中央關心軍轉安置工作紀實〉，《人民網》，2009年6月4日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/8221/85297/156637/156640/9415863.html>〉（檢索日期：2019年7月23日）等25筆文件彙整。

從上述中共各時期的退役軍人安置制度內容觀之，其退役軍人安置做法除於 1993 年 7 月，將「自謀職業」納入軍官退役安置之選項外，餘仍緊守傳統「計劃經濟」體制下的「轉業」、「復員」、「離休」與「退休」等計劃性安置措施；另外在其退役軍人安置制度建構過程中，可以發現該制度明顯具有「強制性的計劃安置」以及「區分身份級別安置」等兩項特徵，概述如後：⁴³

（一）強制性的計劃安置：

中共政府在退役軍人安置工作全程處於主導之地位，其運用行政權力強制要求各政府機關、團體、企（事）業單位依其指令執行退役軍人接收安置，即便接收單位礙於計劃和編制的限制無法執行，其亦以中央政府之名義要求各級行政機關、團體、國營企業以及事業單位自行增加編制和經費予以解決。⁴⁴

（二）區分身份級別安置：

退出現役的軍官與士兵，分別由組織人事部門與民政部門依據其個別之「服役年資」和「軍中職務級別」安排與之相稱工作職務及待遇進行安置，以確保退役軍人到任後的職務級別和待遇與其服役期間相當。

第二節 法源依據

「依法行政」為現代民主法治國家行政行為的基本要求，係由「法律優位原則」及「法律保留原則」兩大基礎所構建而成，其主要意涵為「政府行政行為受法之約束」，即政府行政行為之「合法性」。「法律優位原則」又

43 張偉佳，〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉，《軍事歷史研究》，2009 年第 2 期，頁 55-56。

44 中共同務院，〈關於做好 1998 年和軍隊裁減員額期間轉業幹部安置工作的通知〉，《北大法寶》，〈http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=db21a1336007e11fbdfb〉（檢索日期：2020 年 2 月 27 日）

稱之為「行政行為不得牴觸法律原則」，意即禁止政府機關從事違反法律規範之行政行為；而「法律保留原則」則係指政府所從事各項行政舉措均必須具備上級法律授權之基礎。⁴⁵換言之，法律係政府治理人民合法性之依據。

在中國大陸，「依法行政」係指「各級人民政府必須嚴格地依照國家法律的規定推行公共行政，並採取各種有效措施保證法律實施的活動。」⁴⁶尤其在 1997 年 9 月 12 日，中共前領導人江澤民於該黨第十五次全國代表大會（以下簡稱十五大）工作報告中，提出「健全社會主義法制，依法治國，建設社會主義法治國家願景」之施政規劃願景之後，⁴⁷其更是自詡為「法治國家」。

然而單就其退役軍人安置事務而言，中共卻僅以國務院以及各部委依據相關職權所頒布之各種「行政法規」或「行政規章」替代必須經由全國人大或其常委會透過嚴謹立法程序制訂的法律，做為是項制度施行之主要法源依據。因此，為能全般瞭解中共退役軍人安置事務之內容，即必須先行針對其法律體系架構與據以執行退役軍人安置事務之各項法律、行政法規及或行政規章等內容進行探究。

壹、中共法律類型

從立法體制（主體）、法律效力等級、效力範圍角度分類，中共法律形式區分為憲法、法律、行政法規、地方性法規、自治法規、行政規章、國際條約與其他等八種，分述如後：⁴⁸

45 李建良，〈行政法：第十講—依法行政原則—法律保留原則〉，《月旦法學教室》，2006 年總 49 期，2006 年 11 月，頁 45。

46 甘藏春，〈什麼叫依法行政〉，《紫光閣雜誌》，2000 年第 1 期，2000 年 1 月，頁 29-30。

47 江澤民，〈高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀〉，《中國共產黨新聞網》，1997 年 9 月 12 日，〈<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>〉（檢索日期：2020 年 2 月 27 日）

48 王貴國、周旺生、梁美芬，《中國法律制度》（香港：三聯書店（香港）有限公司，2000 年 1 月香港第一版），頁 59-76。

一、憲法：

憲法既是法的形式概念，亦為法之體系概念。做為法的形式，憲法為國家最高立法機關經由相關程序制定和修改而來，其針對國家政體、社會制度等國家基本方針予以綜合性地規定。在中共法律的體系中為最高層級的法律，屬於一級大法或稱根本大法。

二、法律：

在中國大陸法律架構中，法律之上並沒有西方國家所謂之「立法綱要」存在。因此，其法律的「地位」和「效力」僅次於憲法之下，而高於國家行政機關（國務院及其部委）所制定的其他規範性法律文件，屬於法體系中的二級大法。原先中共於其憲法中規定，法律的立法權責僅專屬於中共全國人民代表大會（以下簡稱全國人大）所擁有，然而中共於1982年12月14日修訂憲法時，於第67條第2項條文中亦賦予全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱全國人大常委會）會制定以及修改除應當由全國人大制定的法律以外的其他法律之職權，使中國大陸除全國人大外，其常委會亦擁有制定法律之權力。⁴⁹

三、行政法規：

係指由中共國務院依據法律授權而制定或修訂之有關「行政管理」和「管理行政事項」的規範性文件總稱，此種法律型態是中共法體系中一種特定之法形式。「行政法規」在中共「法」體系中具有承上啟下的作用，其地位雖低於憲法及法律，但高於一般地方性法規，因而具有確保憲法及法律實施，使憲法和法律的立法原則與精神得以更加具體、有效，且完善的實現之效能。

49 中共全國人大，《中華人民共和國憲法(1982年)》，《中國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm〉（檢索日期：2020年3月3日）

四、地方性法規：

指由派駐地方之特定國家機關依據上級法律或行政法規授權而制定與修訂的法形式，其效力不超出該機關轄區範圍，亦為地方司法機關裁判法律依據，在中共法的體系中為具有基礎規範功能文件總稱。地方性法規的訂立需要注意兩項原則：其一，必須能反映當地的特殊性，充分反映轄區經濟、政治、法制、文化、風俗與民情對立法調整的需求程度。第二是不得與憲法、法律及其上級機關所制頒之行政法規相牴觸。

五、自治法規：

為民族自治地方的權力機關所制定之特殊地方性法文件，係「自治條例」與「單行條例」總稱。「自治條例」係指由民族自治地方根據憲法賦予之自治權力而制定的法文件；「單行條例」則是根據地方自治權制定之特定事項規範性法文件。依據中國大陸《憲法》以及《民族區域自治法》之規定，各民族自治地方的人民代表大會均有權力依據當地政治、經濟與文化特點制定自治條例和單行條例，惟須報請上級人民代表大會常務委員會批准後，始得生效。

六、行政規章：

係指行政機關依法律授權而制定之「行政管理」規範文件總稱，共有「部門規章」與「政府規章」兩種形式。「部門規章」是國務院所屬部委為執行法律和國務院制頒之行政法規、決定以及命令，在該部門的業務職權範圍內發佈之各種行政規範性法文件，亦稱為「部委規章」，其效力與法律位階低於憲法、法律以及行政法規；而「政府規章」則是指地方人民政府根據法律及行政法規授權而制定之規範性法文件，亦稱之為「地方政府規章」，其所規範之內容不得與憲法、法律、行政法規以及上級和同級地方性法規有所牴觸。

七、國際條約：

指兩個或兩個以上之國家或國際組織，相互締結確定其彼此間權利和義務之各類協議。國際條約不僅指以條約為名稱的協議，亦包含國際間各種憲章或公約等形式的規範性法文件。國際條約雖係屬國際法，但對締約或加入條約的國家與其所屬之公職人員、社會組織與公民亦具有約束力。在中國大陸，這些條約內容亦是中共司法機關進行裁判時的依據。

八、其他：

除上述七種法形式外，中國大陸另有三種有別於其他國家之成文法形式，第一種是中央軍事委員會制定的「軍事法規」與軍隊內有關部門制定的「軍事規章」；第二種為在「一國兩制」條件下，特別行政區的規範性法文件；第三種則是政策權責機關授權其他機關所制定的規範性法文件。需要注意的是，在經濟特區的規範性法文件中，如果是根據憲法和地方組織法規定的權限而制定者，屬地方性法規；若是根據政策權責機關授權而制定者，則屬於依授權制定之規範性法文件之範疇。

貳、辦理退役軍人安置之法令

中共自建政起即於其《憲法》前身之《中國人民政治協商會議共同綱領》第 25 條中規定：「……，參加革命戰爭退伍軍人，應……給予適當安置，……。」⁵⁰自該條文內容觀之，中共在國家根本大法中展現出其重視退役軍人安置之態度，惟憲法係國家之根本大法，乃國家一切法律根源，具有不宜隨意變動之固定性，各條文亦僅做一般原則性的規定。因此，自須參酌其國內政治、社會、經濟與文化因素另訂專法及其施行細則或辦法提供各級政府機關據以遵循。然而中共在退役軍人安置立法狀況卻有明顯之缺陷，例如：

50 中共中央人民政府法制委員會，《中央人民政府政令匯編（1949—1950 年）》（北京：法律出版社，1982 年），頁 17。

1955年8月1日施行之《兵役法》規定中國大陸地區施行役期至少3年之義務兵制度，⁵¹首批應徵義務兵陸續於1958年8月1日起服役期滿，然中共遲至1958年5月3日方由國務院頒布針對義務役兵退役安置的〈關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，⁵²顯見其在兵役制度與退役軍人安置之法制建構欠缺通盤且完整規劃。

中共為執行退役軍人安置工作，自1950年起分別制定〈關於人民解放軍1950年的復員工作決定〉等25部法律與行政法規，惟除建構國防制度之《國防法》及《兵役法》等2部法律外，餘均屬為處理軍隊官兵退役所遭遇之問題而制頒；另就法令規章內容而言，可發現中共係依照退役軍人身份級別制頒其所適用之安置法令規章。因此，前述法令概略可區分成「老幹部」、「幹部」、「義務兵」及「志願兵」等四類以退役軍人身份級別為劃分之法律與行政法規（如表2-2所示）。

表 2-2 中共退役軍人安置法令適用對象一覽表

項次	發布時間	法律、行政法規名稱	適用對象
1	1950年 6月3日	〈關於人民解放軍1950年的復員工作決定〉	幹部、志願兵
2	1954年 10月23日	〈復員工作條例〉	幹部、志願兵
3	1955年 2月8日	《軍官服役條例》	幹部
4	1955年 3月14日	〈復員建設軍人安置暫行辦法〉	幹部、志願兵
5	1955年 5月31日	〈國務院關於安置復員建設軍人工作的決議〉	志願兵

51 中共全國人大，《兵役法(1955年8月1日)》，《中國國防動員網》，〈http://www.gfdy.gov.cn/policy/2011-07/13/content_4927378.htm〉（檢索日期：2020年3月3日）

52 中共國務院，《國務院公報》，1958年3月17日，頁383-386。

6	1955年 8月1日	《兵役法》	幹部、義務兵
7	1958年 5月3日	〈國務院關於處理義務兵退伍的暫行規定〉	義務兵
8	1958年 7月5日	〈國務院關於現役軍官退休處理的暫行規定〉	幹部
9	1975年 8月13日	〈軍隊幹部退出現役暫行辦法〉	幹部
10	1978年 8月19日	《幹部服役條例》	幹部
11	1981年 10月13日	〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉	老幹部
12	1982年 1月4日	〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉	老幹部
13	1983年 2月3日	〈志願兵退出現役安置暫行辦法〉	志願兵
14	1984年 5月31日	《兵役法》(修訂)	幹部、義務兵 、志願兵
15	1987年 12月12日	〈退伍義務兵安置條例〉	義務兵
16	1988年 9月5日	《現役軍官服役條例》 (2000年12月28日， 更名為《現役軍官法》)	幹部
17	1988年 9月23日	〈現役士兵服役條例〉	幹部、義務兵 、志願兵
18	1993年 2月17日	〈關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知〉	幹部
19	1997年 3月14日	《國防法》	幹部、義務兵 、志願兵
20	1999年 12月13日	〈士官退出現役安置暫行辦法〉	志願兵
21	2001年 1月19日	〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉	幹部
22	2003年 8月22日	〈關於做好2003年軍隊復員幹部安置工作的 通知〉	幹部
23	2011年 3月15日	〈關於轉業復員幹部滯留部隊有關問題處理 辦法〉	幹部
24	2011年 10月29日	〈退役士兵安置條例〉	義務兵、志願兵

25	2012 年 2 月 10 日	〈關於改進計劃分配軍隊轉業幹部 安置辦法若干問題的意見〉	幹部
----	--------------------	---------------------------------	----

資料來源：作者參照李楊洋，〈軍轉安置——黨中央關心軍轉安置工作紀實〉，《人民網》，2009 年 6 月 4 日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/8221/85297/156637156640/9415863.html>〉（檢索日期：2019 年 7 月 23 日）等 25 筆文件彙整。

一、老幹部退役安置法源依據：

中共軍隊中老幹部係指 1949 年之前，即已參加中共所領導軍隊和武裝力量之幹部，⁵³渠等人員因中共於 1955 年制訂之《兵役法》並無規定現役軍官退出現役條件之條文。因此，並不存在退伍問題。直至 1980 年 8 月 18 日，鄧小平於「黨和國家領導制度的改革報告」中提出：「廢除幹部領導職務終身制，對各級各類領導幹部任期以及離休、退休予以明確規定。」⁵⁴嗣後，中共國務院分別於 1981 年 10 月 30 日及 1982 年 1 月 4 日，頒布〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉與〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉，為其軍隊中因年老無法正常工作之幹部提供退出現役以及接受安置的管道。⁵⁵這兩部行政法規的制定和施行，徹底且有效地解決中共軍隊中幹部老化卻無法退出現役的問題，使軍隊幹部得以進行世代交替，促成共軍領導階層年輕化。

二、幹部退役安置法源依據：

1958 年 7 月 5 日，中共曾經制頒〈國務院關於現役軍官退休處理的暫行規定〉，針對服滿現役，年滿 55 周歲以上軍官以及因積勞成疾、身體衰弱、因公負傷身體殘廢，不能繼續擔任實際工作，又不能回到生產中去參加

53 中共國務院，〈國務院關於老幹部離職休養的暫行規定〉，《中國科學院南海海洋研究所》，〈http://www.scnio.ac.cn/jgsz/glbm/rsjyc/zcgz/xcsb/gjwj/201603/t20160311_4549146.html〉（檢索日期：2020 年 2 月 26 日）

54 中央軍委法制局編，〈中華人民共和國軍事法規匯編 1948-1988〉（北京：中國民主法制出版社，1991 年 9 月一版一刷），頁 529-531。

55 中共國務院，〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉，《蘇州民政》，〈http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsmzj/201211/t20121128_175211.html〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

勞動者，給予辦理退休，此暫行規定係第一部針對中共軍官退出現役所頒布之行政法規，惟該暫行規定實施未滿十年即因中國大陸境內爆發文化大革命而停止適用。⁵⁶

中共將軍隊幹部退出現役後的各種安置做法完整臚列首見於 1975 年 8 月 13 日所頒布的〈軍隊幹部退出現役暫行辦法〉，然而該暫行辦法僅有對軍官退役後轉業、復員、退休、安置計劃擬定以及安置理由等五項原則性之規定。⁵⁷直至 1978 年 8 月 18 日頒布《幹部服役條例》，並於第 36 至 42 條條文對軍官轉業、復員、退休以及離職休養等安置方式予以律定，方使軍隊幹部的安置做法正式擁有法律之保障。⁵⁸

1988 年 9 月 5 日，中共為適應其軍隊建設指導思想的戰略性轉變和國家政治體制改革之需要，並完善現役軍官服役制度，頒布《現役軍官服役條例》，⁵⁹該條例第六章中明確律定幹部應退出現役的年齡限制和條件，並就各類型安置方式予以規範。嗣後於 1994 年 5 月 12 日〈全國人大常委會關於修改《現役軍官服役條例》的決定〉⁶⁰及 2000 年 12 月 28 日〈全國人大常委會關於修改《現役軍官服役條例》的決定〉⁶¹兩次的法律條文修訂中，將軍官退出現役的安置方式進行更詳細之規定，其中 2000 年的修訂更將法律名稱調整為《現役軍官法》，使之法律位階更為明確，法之權威性亦獲相當程度之提升。至於 2001 年 1 月 19 日所制頒之〈軍隊轉業幹部安置暫行

56 詹火生、楊瑩、張菁芬，《中國大陸社會安全制度》（臺北：五南圖書出版公司，1993 年 9 月初刷一版），頁 84。

57 中央軍委法制局編，〈中華人民共和國軍事法規匯編 1948-1988〉（北京：中國民主法制出版社，1991 年 9 月一版一刷），頁 122；511-513。

58 中共全國人大常委會，《幹部服役條例》，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=303822〉（檢索日期：2020 年 2 月 26 日）

59 中共國務院，〈國務院公報〉，1988 年第 19 號，1988 年 9 月 20 日，頁 627-634。

60 中共國務院，〈國務院公報〉，1994 年第 11 號，1994 年 6 月 27 日，頁 451-453。

61 中共國務院，〈國務院公報〉，2001 年第 5 號，《中共中央政府》，〈<http://new.sousuo.gov.cn/s.htm?t=bulletin&advance=true&sort=pubtime&mincodeYear=2001&mincodeCode=5&maxcodeYear=2001&maxcodeCode=5>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

辦法〉；2003年8月22日與2011年3月15日所頒布之〈關於做好2003年軍隊復員幹部安置工作的通知〉、〈關於轉業復員幹部滯留部隊有關問題處理辦法〉以及〈關於改進計劃分配軍隊轉業幹部安置辦法若干問題的意見〉則係分別為明確律定轉業幹部福利待遇種類及執行機構和調整復員幹部安置做法以及解決已批准轉業或者復員，未按照規定時間移交安置或者離隊報到幹部等相關問題所制頒，本質上均係屬補充《現役軍官服役條例》的行政法規。

基本上，中共為執行軍官幹部退役後的安置措施，雖曾經制頒過《軍官服役條例》、《現役軍官服役條例》以及《現役軍官法》等3部法律，但其內容僅止於原則性之規範。因此，軍官幹部退役後的安置主要仍係依據政府行政法規或者是根據國家領導人談話內容等方式予以規範。例如表2-1所示之〈軍隊幹部退出現役暫行辦法〉等各部行政法規與中共國務院頒發〈關於尊重愛護軍隊積極支持軍隊改革和建設的通知〉，⁶²以及1984年，前中央軍事委員會委員余秋里在出席「全國軍隊轉業幹部工作會議」時所提出之工作指導。⁶³

三、義務兵退役安置法源依據：

義務兵係1955年8月1日《兵役法》施行「義務兵制」之產物，依據當時義務兵役期最短為3年之規定，⁶⁴首批退役之義務兵將於1958年8月1日起陸續退出現役。因此，中共乃於該年3月17日頒布〈國務院關於處

62 張偉佳，〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉，《軍事歷史研究》，2009年第2期，頁52。

63 余秋里，〈余秋里同志在全國軍隊轉業幹部安置工作會議上的講話〉，《中國勞動》，1984年第5期，1984年12月31日，頁4-11。

64 中共全國人大，《兵役法》，《中國國防動員網》，〈http://www.gfdy.gov.cn/policy/2011-07/13/content_4927378.htm〉（檢索日期：2020年2月26日）

理義務兵退伍的暫行規定〉，使各機關與地方政府辦理義務兵退役安置能有所依循。⁶⁵

1984年10月1日，中共《兵役法》進行修訂，於其中第56條條文再次律定確立義務兵「從那裡來、回那裡去」的安置原則，並規定由義務兵原徵集地的縣、自治縣、市、市轄區等地方政府負責執行接收安置工作。1987年12月12日，中共國務院公佈〈退伍義務兵安置條例〉，該條例針對先前〈國務院關於處理義務兵退伍的暫行規定〉所律定之農村籍義務兵退役安置的做法進行些微調整，雖然農村籍義務兵退役後仍需回原籍安置，但不再硬性規定渠等人員僅能從事農業生產，並規定各機關、企(事)業單位向農村招收工人，必須優先錄用退伍義務兵。⁶⁶該條例持續為中共義務兵退役安置提供法源依據與保障，直至2011年11月1日，始為新頒布之〈退役士兵安置條例〉取代而廢止。⁶⁷

四、志願兵退役安置法源依據：

中共志願兵係1978年3月7日第五屆人大常委會第一次會議所通過的〈關於兵役制度問題的決定〉將原本施行之義務兵制調整義務兵與志願兵制併行而之產物，專指服滿《兵役法》法定役期後，繼續留營服役並進認為士官者。根據該決定，1984年即將出現首批退出現役志願兵。⁶⁸因此，為處理志願兵退役安置無規定可供依循之問題，中共國務院遂於1983年2月3日制頒〈志願兵退出現役安置暫行辦法〉，針對志願兵退役安置做法予以法

65 中共國務院，〈國務院關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1377〉（檢索日期：2020年2月26日）

66 中共國務院，〈退伍義務兵安置條例〉，《新沂市人民政府》，〈<http://www.xy.gov.cn/xy/xxgk/InfoDetail/?InfoID=cf9a1e5f-ea56-4a6a-b67e-d82d4b8a362c>〉（檢索日期：2020年2月26日）

67 中共國務院，〈退役士兵安置條例〉，《中國國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020年2月26日）

68 中共國務院，〈國務院關於兵役制問題的決定〉，《中國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9547.htm〉（檢索日期：2020年2月26日）

制化。⁶⁹該暫行辦法為志願兵退役安置措施提供法源依據。1999年6月30日，中共頒布〈現役士兵服役條例〉停止未晉升士官之志願兵適用〈志願兵退出現役安置暫行辦法〉相關規定，同年12月13日，再頒布〈士官退出現役安置暫行辦法〉，全面廢止該條例之適用，⁷⁰但其對志願兵退役後由政府安排工作之安置做法的基本框架，仍為新法所沿用。後續中共國務院於2011年11月1日，將原義務兵、志願兵（含士官）退役安置法源依據予以整合，制定〈退役士兵安置條例〉，同時廢止〈退伍義務兵安置條例〉及〈士官退出現役安置暫行辦法〉等兩部行政法規之適用。⁷¹

檢視上述各項中共為辦理退役軍人安置而制定之法律與行政法規名稱及內容，發現中共退役軍人安置係以全軍官兵為對象，惟其於各個時期分別制定適用不同對象的法律和行政法規，且相同身份之退役軍人亦有因退役時點差異而有不同安置待遇，彰顯中共制訂退役軍人安置所依循之各項法律規章係以處理實際面臨狀況之需求為目的，欠缺完整及通盤之立法規劃，且迄今仍未制定為退役軍人安置提供法律基礎之法律，足見其現階段在退役軍人安置的「法制」建構上仍存有明顯之缺陷。

第三節 安置職能機關

對中共而言，軍隊是建立與延續政權及統治人民的工具，且自1949年10月1日以來，軍隊更是中共推展各項建設的主要力量，其重要性不言而喻。因此，中共除不斷灌輸現役軍人「聽黨指揮」的觀念外，亦相當重視對

69 中共國務院，〈國務院公報〉，1983年第3號，1983年3月31日，頁85-87。

70 中共國務院，〈國務院公報〉，2001年第32號，〈《中共中央政府》〉，〈http://www.gov.cn/gongbao/content_61147.htm〉（檢索日期：2020年2月28日）

71 中共國務院，〈退役士兵安置條例〉，《中國國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020年2月26日）

退役軍人的安置照顧，中共前總參謀長楊得志曾說：「安置一個人，牽動萬人心。」⁷²

然而，在中共退役軍人事務部成立前，其國務院並無專責單位負責辦理退役軍人安置工作，各項退役軍人安置業務分別散落於民政部與人事部以及人事部裁撤後承接其軍官轉業業務之人力資源和社會保障部之間。因此，本節以理解「公共組織」理論為起點，其次探究中共中央行政機關之類型，最後針對「退役軍人事務部」成立之前，中共曾經負責退役軍人安置業務之政府機構與其職掌進行探討，期能瞭解過去中共在國務院沒有設置專責部門統籌辦理龐大且複雜的退役軍人安置事務的情況下，究係如何推動是項工作。

壹、組織分工原理

組織是追求目標的理性實體（ration entities）。建立組織的目的在於達成某種特定的目標。行政機關的設立即是在規劃公共政策與執行，透過公共政策權威式的分配方式處理社會價值和資源，以達特定政策任務目標。⁷³因此，政府的政策如果欠缺明確的負責機關，勢必影響該政策的執行效率以及目標的達成。為避免肇生此情景，政府組織必須進行分類，並明確律定執掌與權責。理論上，政府組織的劃分基本原則有「依功能」、「按程序或設備」、「依服務對象或管轄物才」以及「地區」等四項。但實務面上則無一定之基準。當政府機構組織執掌和分工項目確定之後，就會產生「業務機構」和「幕僚機構」的區分。「業務機構」即為業務實際運作之機構，負責機構組織對外的服務、管理或生產的項目；「幕僚機構」則係負責該機構組織內部的庶

72 中國人民解放軍空軍政治部宣傳部，《軍隊轉業幹部實用手冊》（咸寧，湖北科學技術出版社，1987年6月），頁6。

73 江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》（臺北：國立空中大學，1995年8月），頁20。

務單位。如此方得以形成「分層負責」、「井然有序」的結構體，進而有效率地達成組織所設立之計畫目標。⁷⁴

貳、中共中央行政機關的類型

參酌前述行政學之組織分工理論以及目前中國大陸政府體制之現實狀況，可將中共中央政府之行政機關概略區分為「部、委員會」、「國務院直屬機構」、「國務院辦事機構」、「國務院辦公廳」、「國務院臨時機構」、「國務院直屬特設機構」、「國務院部委管理的國家局」、「國務院直屬事業單位」與「國務院部委管理的國家局」等八大類型機構，⁷⁵概述如後：

一、部、委員會：

在中國大陸，此類型單位係中央政府最重要的行政機構，也是中共政權行使職能的主要部門。在 2018 年國務院機構改革後，中共國務院現有編制有民政部、國防部、公安部與退役軍人事務部等 26 個部、委機關。⁷⁶

二、國務院直屬機構：

此類單位主管國務院某項專門事務，具有獨立之行政管理職能，在其業務範圍內，可逕自對外發佈指示、規章，其位階較上述「部、委員會」為低，但又比部、委轄屬的司、局等單位，目前現有單位計有：海關總署、國家稅務總局等 10 個單位。

三、國務院辦事機構：

此類機構係中共國務院為辦理專門業務或者為達成特定之政策目標而設置，不具有獨立之行政管理職能。一般而言，在業務範圍內，是類機構並

74 張潤書，《行政學（上）》（臺北：華視文化事業公司，1995 年 8 月），頁 205-212。

75 詹中原、施能傑，《中共行政組織與人事制度改革之研究》（臺北：行政院大陸委員會，1993 年），頁 48-55；中共中央政府〈國務院組織機構〉，《中共中央政府》，〈<http://www.gov.cn/guowuyuan/zuzhi.htm>〉（檢索日期：2019 年 12 月 26 日）

76 中共中央政府，〈國務院組織機構〉，《中共中央政府》，〈<http://www.gov.cn/guowuyuan/zuzhi.htm>〉（檢索日期：2019 年 12 月 26 日）

未被賦予對外發佈指示及規章之權責，現有單位計有國務院港澳事務辦公室與國務研究室等。

四、國務院辦公廳：

此單位係為襄助國務院總理處理對各部、委機構間之日常工作協調與管理而設置，平時亦負責國務院內部庶務，就其組織功能而言，係屬國務院幕僚機構。

五、國務院臨時機構：

臨時機構係指為完成「特殊性」或「臨時性」任務，而由若干業務相關之單位成員組成，規格層級相對較高的跨部門機構，此種單位通常待任務完成後即行裁撤。其主要任務為組織協調跨部門的重要業務工作以及處理突發性事務。例如原先負責處理退役軍人安置事務之「國務院退伍軍人和軍隊離休退休幹部安置領導小組」和「全國擁軍優屬擁政愛民工作領導小組」與先前為建設三峽大壩而設立之「國務院三峽工程建設委員會」等機構即屬是類機構。

六、國務院直屬特設機構：

直屬特設機構是指政府為了管理某類特殊的事項或履行特殊的職能而單獨設立的一類機構，既不履行實際的公眾行政職能，也不是一般的事業單位、企業單位。現僅有 2003 年國務院機構改革設立之「國有資產監督管理委員會」1 個單位。

七、國務院直屬事業單位：

一般為依法承擔執法監管職能以及承擔專業性較強事務的機構，目前中共國務院編制之直屬事業單位共有新華通訊社、中國社會科學院、中國工程院、中國證券監督管理委員會以及中國銀行保險監督管理委員會等 9 個單位。

八、國務院部委管理的國家局：

此類單位主管特定業務，行使行政管理職能，然其在對外發布行政命令和規章時必須以所屬部委名義對外發佈，但如該事務已獲得部委授權範圍，則得以本單位名義對外發佈。例如國家信訪局（由國務院辦公廳管理）、國家能源局（由國家發展和改革委員會管理）等 16 個單位。

參、國務院退役軍人安置執行機構與職掌

中共退役軍人安置制度建置雖可追溯至其建政之初，然遲至 1978 年之後，該制度始真正走上法制化的階段。在這 40 餘年間，與退役軍人安置工作相關的國務院機構，除 1981 年 2 月 12 日成立，負責政策指導的「退伍軍人和軍隊退休幹部安置領導小組」外，⁷⁷分別是負責軍隊離退休幹部、退伍義務兵、轉業志願兵和復員幹部安置的民政部；⁷⁸辦理「軍隊幹部轉業」的人事部與 2008 年 3 月人事部裁撤，承接其業務的人力資源和社會保障部，⁷⁹以及 2018 年 4 月新成立之退役軍人事務部，⁸⁰分述如後：

一、民政部：

1978 年 3 月 5 日，中共第五屆人民代表大會第一次會議通過決議，設立民政部做為中共國務院主管社會行政事務的職能部門。此時，民政部內設機構計有：辦公廳、政治部、優撫局、農村社會救濟司、城市社會福利司、民政司、政府機關人事局等 7 個單位。同年 9 月 16 日，中共於北京召開第

77 中共國務院，〈國務院公報〉，1981 年第 1 號，1981 年 3 月 1 日，頁 12。

78 蘇尚堯主編，《中華人民共和國中央政府機構（1949-1990 年）》（北京：經濟科學出版社，1993 年 3 月），479-482 頁。

79 中共國務院辦公廳，〈國務院辦公廳關於印發人力資源和社會保障部主要職責內設機構和人員編制規定的通知〉，《中國網》，〈http://guoqing.china.com.cn/gbbg/2011-11/03/content_23809639.htm〉（檢索日期：2019 年 12 月 23 日）。

80 中共國務院，〈關於國務院機構改革方案的說明（2018 年）〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

七次全國民政會議，會中宣達民政部門主要業務範圍是「優撫安置」、「救災救濟」、「社會福利」以及「黨和政府交辦的其他事項」。⁸¹

1981年民政部內設機構調整，將優撫司改為「退伍軍人和退休幹部安置局」，職司退役軍人安置業務，包含軍隊離退休幹部、無軍職退休退職職工接收安置、服務管理和幹部休養所修建，以及退伍義務兵、轉業志願兵和復員幹部接收安置，制定相關法規及執行。嗣後，1988年的國務院機構改革時，原屬民政部內設機構之「退伍軍人和退休幹部安置局」裁撤改設「安置司」，並賦予該司「主管軍隊（含武警）離退休幹部和退休志願兵之接收安置與服務管理」、「負責退伍義務兵、轉業志願兵和復員幹部接收安置」以及「指導地方退伍軍人兩用人才開發使用和軍地共育人才協調服務工作」等三項主要職責；⁸²另中國大陸亦於各省（自治區、直轄市）、縣（市）之民政局設置「安置科（處）」負責承辦退役軍人安置相關工作；至於在基層鄉（鎮）部分則係直接由民政科負責辦理。⁸³

自上述1988年中共國務院核定賦予民政部「安置司」業務職掌內容中，可以發現其針對退役軍人安置所擬定之各項做法，除「軍隊幹部轉業安置」乙項未納入該司之業務執掌範疇外，其餘「離（退）休幹部接收安置」、「復員幹部接收安置」以及「士兵接收安置」等退役軍人安置工作項目均係由其所承辦，顯見在2018年4月16日退役軍人事務部成立，並承接各部委辦理之退役軍人安置事務前，⁸⁴中國大陸退役軍人安置工作之主要負責機構，即為民政部所轄屬之「安置司」。

81 舒晨、樊文，〈民政部機構沿革〉，《中國民政》，2019年第19期，頁46。

82 中共國家機構編制委員會，〈國家機構編制委員會關於印發《民政部「三定」方案》的通知〉，《法邦網》，〈https://code.fabao365.com/law_232868_2.html〉（檢索日期：2019年12月23日）。

83 蘇尚堯主編，《中華人民共和國中央政府機構（1949-1990年）》（北京：經濟科學出版社，1993年3月），頁479-482。

84 中共國務院，〈關於國務院機構改革方案的說明（2018年）〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉（檢索日期：2020年3月2日）

二、人事部：

中共人事部係於 1988 年的國務院機構改革時成立，⁸⁵共設置辦公廳等 16 個內設機構，其中「軍官轉業安置司」專門負責「統籌中央國家機關接收和選調軍隊轉業幹部工作」、「研究制定軍隊轉業幹部安置法規、政策、培訓計畫」、「編制年度軍隊轉業幹部安置分配計畫與施行」及「改革軍官轉業安置制度」等。而各省（自治區、直轄市）、縣（市）的軍官轉業安置則是由其人事部門承辦，如省級地方政府（自治區、直轄市）於人事廳（局）設置軍轄處（辦）負責是項業務；在縣級地方政府則是於人事科（局）內編制轉業軍官安置人員負責承辦「草擬轉業軍官安置計畫，承辦轉業軍官及隨調家屬子女的安置工作」、「轉業軍官培訓事宜」、「草擬轉業軍官建房補助費和分配使用計畫」等轉業軍官安置業務。⁸⁶

1998 年中共國務院機構改革，人事部內設機構調整為 11 個職能司（廳、局、室），持續保留「軍官轉業安置司」，並將該司職掌調整為「研究擬定軍隊轉業幹部安置工作政策法規」、「編制安置計畫並負責落實」、「組織中央國家機關接收和選調軍隊轉業幹部工作」、「負責軍隊轉業幹部培訓工作」、「承辦國務院軍隊轉業幹部安置工作小組交辦事項」與「研究建立與社會主義市場經濟體制相適應的軍隊轉業幹部安置制度」等六項。⁸⁷

2008 年 3 月，中共將人事部與勞動和社會保障部進行職能整併，成立「人力資源和社會保障部」，原人事部轄屬之「軍官轉業安置司」與其業管

85 宋平，〈關於國務院機構改革方案的說明（1988 年）〉，《中共全國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5002068.htm〉（檢索日期：2019 年 12 月 23 日）

86 蘇尚堯主編，《中華人民共和國中央政府機構（1949-1990 年）》（北京：經濟科學出版社，1993 年 3 月），頁 507；林文軒，《中共實施公務員制度之研究》（臺北：行政院大陸委員會，1997 年），頁 40-41；中共山西省人事局、運城地區人事局編，《縣級黨政機關職位規範》（太原：中國人事出版社，1991 年 5 月），頁 38。

87 中共國務院辦公廳，〈國務院辦公廳關於印發人事部職能配置內設機構和人員編制規定的通知〉，《中共中央政府》，〈http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-11/18/content_7718.htm〉（檢索日期：2019 年 12 月 23 日）

業務均同步改隸新成立部門；⁸⁸另改隸之後，該司業務職掌除為因應軍官轉業安置做法已於 2001 年新增「自主擇業」方式，而新增「自主擇業軍隊轉業幹部管理服務工作」外，餘「擬訂軍隊轉業幹部安置政策和安置計劃」、「軍隊轉業幹部教育培訓工作」以及「組織擬訂部分企業軍隊轉業幹部解困和穩定政策」等軍隊轉業幹部安置相關工作均無調整。⁸⁹

2018 年 3 月，中共再次進行國務院機構改革，以「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」為由，將人力資源和社會保障部業管之軍隊轉業幹部安置職責移轉予新成立之退役軍人事務部接辦。⁹⁰

三、退役軍人事務部：

2018 年 3 月 13 日，中共國務委員王勇受其國務院委託，於第十三屆人大第一次會議上報告「關於國務院機構改革方案的說明」，依該說明第六項所載內容所示，中共將於國務院建制內成立退役軍人事務部，並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官轉業安置職責，以及中央軍委政治工作部、後勤保障部有關職責予以整合，移交該部負責。⁹¹

然而，中共退役軍人事務部自 2018 年 4 月 16 日正式掛牌成立迄 2020 年 4 月 6 日，即將屆滿 24 個月，仍未見中共國務院發布其「主要職責」、「內設機構」和「人員編制規定」之訊息，且查閱該部官方網站，雖可見內

88 華建敏，〈關於國務院機構改革方案的說明（2008 年）〉，《中共全國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/sywxw/2008-03/12/content_1413911.htm〉（檢索日期：2019 年 12 月 23 日）

89 中共人力資源和社會保障部，〈中華人民共和國人力資源和社會保障部主要職責〉，《人力資源和社會保障部網站》，〈http://www.gov.cn/fuwu/2014-02/22/content_2618674.htm〉（檢索日期：2019 年 12 月 23 日）

90 王勇，〈關於國務院機構改革方案的說明（2018 年）〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

91 王勇，〈關於國務院機構改革方案的說明（2018 年）〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

設機構部分業已公告其目前設有辦公廳、政策法規司、思想政治和權益維護司、規劃財務司、移交安置司、就業創業司、軍休服務管理司、擁軍優撫司、褒揚紀念司以及機關黨委（人事司）等 10 個司（廳），惟該機構之工作職責仍僅有「本欄目信息待我部『三定』規定確定後公佈，敬請期待。」之文字敘述（見圖 2-3），足證中共國務院尚未核准公告該部之主要職責、內設機構與人員編制規定。因此，未來該部門實際執掌內容，仍須予以密切關注。

中共國務院機構退役軍人安置業務調整要圖

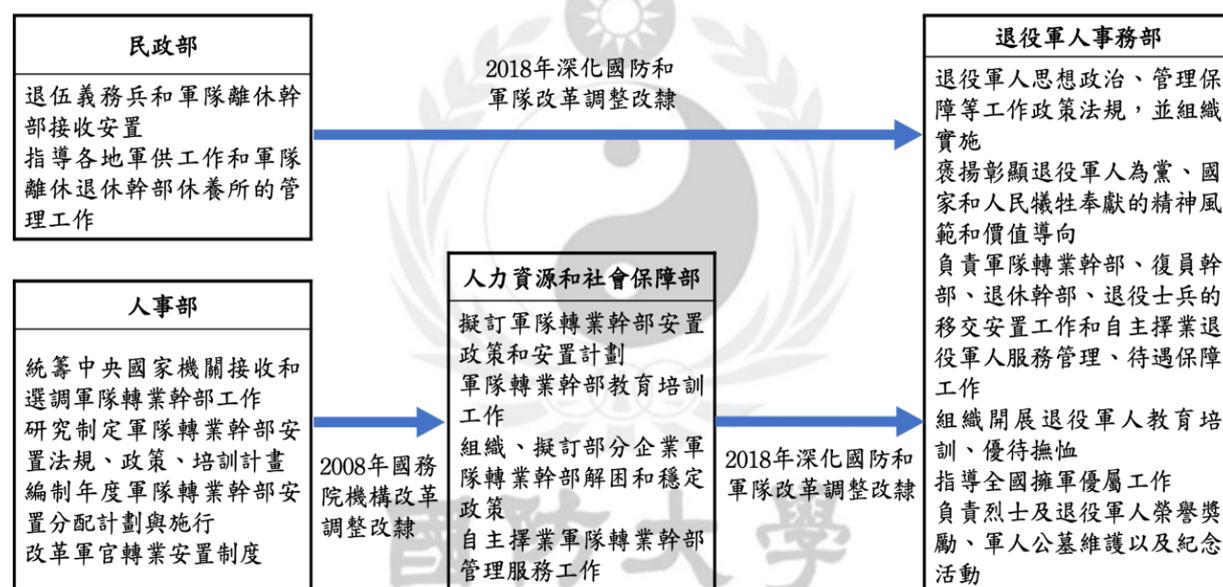


圖 2-1 中共國務院機構退役軍人安置業務調整要圖

資料來源：作者整理自

- 1、宋平，〈關於國務院機構改革方案的說明（1988年）〉，《中共全國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5002068.htm〉（檢索日期：2019年12月23日）
- 2、中共國家機構編制委員會，〈國家機構編制委員會關於印發《民政部「三定」方案》的通知〉，《法邦網》，〈https://code.fabao365.com/law_232868_2.html〉（檢索日期：2019年12月23日）。
- 3、華建敏，〈關於國務院機構改革方案的說明（2008年）〉，《中共全國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/syxw/2008-03/12/content_1413911.htm〉（檢索日期：2019年12月23日）

- 4、中共人力資源和社會保障部，〈中華人民共和國人力資源和社會保障部主要職責〉，《人力資源和社會保障部網站》，〈http://www.gov.cn/fuwu/2014-02/22/content_2618674.htm〉（檢索日期：2019年12月23日）
- 5、王勇，〈關於國務院機構改革方案的說明（2018年）〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉（檢索日期：2020年3月2日）



圖 2-2 中共退役軍人事務部工作職責查詢結果

資料來源：中共退役軍人事務部，〈內設機構〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/jigou/jgzn/gzzz/201807/t20180727_14394.html〉（檢索時間：2020年4月6日）

小結

自中共退役軍人安置制度的發展歷程觀之，可以發現其在2018年4月16日前從未設置主管退役軍人安置事務之政務機構，且制度之建立係以解決當下政府施政所面臨之問題為出發點，縱使其制度法制化階段，亦僅是為因應軍隊幹部老化、國家經濟體制改革與兵役制度調整所衍生之問題而制訂所需之法律或行政法規，並非以建構退役軍人安置制度法律體系為出

發點。而此種狀況在中共國家主席習近平高舉「深化國防和軍隊改革」大纛下似乎出現改革之曙光，2018年4月16日，中共於國務院編制內成立退役軍人事務部，將原散落於民政與人事等機構相關職責劃予該部統籌辦理，並宣告啟動《退役軍人保障法》制訂程序，然時至今日，仍未聽聞該法草案提交全國人大審議之訊息，且退役軍人事務部成立迄今，業已兩週年，亦仍未見中共國務院發布該部主要職責、內設機構和人員編制規定等「三定」文件。因此，不論自制度之建構發展與政策規劃推展狀況觀察，中共退役軍人安置制度仍有待改革強化，方能達到服務和保障退役軍人權益之目標。





第三章 中共退役軍人安置措施與檢討

在中國大陸，退役軍人安置除係國家人力規劃工程之一部外，亦屬共軍人力工程計畫之一，其方式主要根據軍隊人力現況、國家建設以及經濟發展需求而定。自中共建政以來，為安置退出現役的官兵制定多達 25 部法律與行政法規，其範圍涵括所有政府為退出現役的軍人所提供資金和服務。

中共退役軍人安置基本原則係「妥善安置」和「分類安置」。「妥善安置」係指根據退役軍人個人專長安排其退役後之就業和基本保障；而「分類安置」則是指按退役軍人身份適用不同的安置法律、方式及待遇。¹

然中國大陸歷年累積之退役官兵達 5,700 萬餘眾，且每年仍有數萬官兵退役，²加上自鄧小平實行改革開放，中共經濟體制轉向市場經濟體制發展，眾多私人、民營與外資企業陸續成立，雖說渠等經濟體與國家機關和企(事)業均有義務接收退役軍人，但是在私人與外資企業用人獨立的考量下，退役軍人轉業工作安排勢必無法像過去計劃經濟時期順遂。故本章採取中共退役軍人安置原則之「分類安置」方式，針對「軍官」與「士兵」兩種不同身份分別探討其安置措施，並就其制度可能存在之問題進行探討。

第一節 軍官的安置措施

依據中共《現役軍官法》及〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉的規定，軍官退役安置措施計有：轉業(含計劃分配和自主擇業)、復員、退休與離休等四種，³分述如後：

1 張偉佳，〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉，《軍事歷史研究》，2009 年第 2 期，頁 55-56。

2 〈江蘇鎮江老兵抗議 讓中國政府頭疼的安置難題〉，《BBC 新聞網》，2018 年 6 月 27 日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44614192>〉(檢索日期：2019 年 6 月 30 日)

3 中共全國人大，《現役軍官法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315_5.htm〉(檢索日期：2020 年 1 月 27 日)

壹、轉業

中共退役軍人安置制度中「轉業」乙詞原係指軍隊幹部保留「幹部」身份退出現役，由中央以及各級地方政府根據工作需要和幹部德才，參照原在軍中任職之職務分配適當工作，該做法曾為中共軍隊幹部離開軍隊的主要途徑，亦是各地方幹部的重要來源。⁴然中共直至1978年8月18日《幹部服役條例》頒布，其施行之軍官轉業始有透過立法程序制定之法源依據，惟轉業僅有「計劃分配」乙種做法，迄2000年12月28日，中共以「因應國家幹部人事制度改革和經濟體制的變遷，以及實現退役軍人安置由就業安置轉向貨幣支付安置的構想」為由，於《現役軍官法》第49條增列「由政府協助就業、發給退役金」的新轉業模式，⁵並於2001年1月19日頒行的〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第4條第1項後段明定：「國家對軍隊轉業幹部實行計劃分配和自主擇業相結合的方式安置。」⁶至此，中共退役軍人轉業安置做法變更為「計劃分配」與「自主擇業」兩項併行。以下茲就「轉業安置對象與要件」、「轉業安置方式」以及「轉業後之待遇」分予說明。

一、轉業安置對象與要件：

依據中共現行《現役軍官法》第49條第2項及第3項與〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第12條與第14條規定之轉業安置對象計有：（一）50周歲以下，經申請核准之師級以上職務（含局級文職幹部）和高級專業技術職務的軍官；（二）50周歲以上，經核准之師級以上職務（含局級文職幹部）和高級專業技術職務的軍官；（三）為達到平時服現役最高年齡或受軍

4 徐才厚等，《當代中國軍隊的政治工作》（北京：當代中國出版社，1994年6月），頁496。

5 〈關於《解放軍現役軍官服役條例修正案（草案）》的說明〉，《新浪網》，2000年12月29日，〈<http://mil.news.sina.com.cn/2000-12-29/10551.html>〉（檢索日期：2020年2月18日）；李凌鋒，《關於完善自主擇業退役軍人安置法律的思考》（吉林：吉林大學碩士論文，2012年），頁11-12。

6 中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001年1月19日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020年3月12日）

隊編制員額限制不能調整使用者，亦或因身體狀況不能堅持軍隊正常工作但能夠適應地方工作者，或是其他原因需要退出現役作轉業安置之團級以下職務（含處級以下文職幹部）和初級、中級專業技術職務的軍官。然若僅符合上述條文所規定之條件，仍不足以成為轉業安置對象，其符合上述條文規定條件者尚「不」得具備該暫行辦法第 13 條中，針對團級以下軍隊幹部所設置之「超齡」、「傷殘及患嚴重疾病」、「受審查尚未作出結論或者留黨察看期未滿」、「故意犯罪受刑事處罰」、「被開除黨籍或者受勞動教養喪失幹部資格」以及「其他原因不宜作轉業安置」等七項限制條件，始有資格成為轉業安置對象。⁷

雖然「計劃分配」與「自主擇業」兩種轉業方式均係中共〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第 4 條第 1 項後段明文規定之軍隊幹部轉業安置方式，然並非符合上述轉業條件之轉業幹部均得以依照自身生涯規劃與需求選擇退役後之轉業安置方式。由於中共認為團級或營級職務，且服現役滿 20 年的軍隊轉業幹部在部隊服役時間較長，對軍隊以及國防建設貢獻較大，且退役時尚屬青壯年齡，尚能投入勞動市場就業競爭。因此，乃於暫行辦法第 22 條第 2 項給予是類人員退出現役時「自主擇業」之選項，其餘人員則以年老就業競爭不易及年少易於適應國家指派職務為由而採取計劃分配方式辦理轉業。⁸

7 中共全國人大，〈《現役軍官法》〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315_5.htm〉（檢索日期：2020 年 1 月 27 日）；中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020 年 1 月 27 日）

8 中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020 年 1 月 27 日）

表 3-1 中共軍官轉業安置條件一覽表

區分	現役軍官法	軍隊轉業幹部安置暫行辦法
師級	擔任師級以上職務和高級專業技術職務的軍官，退出現役後作退休安置，有的也可以作轉業安置或者其他安置。(§49 II)	<ul style="list-style-type: none"> ●擔任師級職務(含局級文職幹部)或高級專業技術職務的軍隊幹部，年齡 50 周歲以下的，本人申請，經批准可以安排轉業，列入軍隊幹部轉業安置計畫。(§14 I) ●擔任師級職務或高級專業技術職務的軍隊幹部，年齡超過 50 周歲、地方工作需要的，可以批准轉業，另行辦理。(§14 II)
團級	擔任團級以下職務和初級、中級專業技術職務的軍官，退出現役後作轉業安置或者其他安置。(§49 III)	<p>擔任團級以下職務(含處級以下文職幹部和享受相當待遇的專業技術幹部)的軍隊幹部，有下列情形之一的，列入軍隊幹部轉業安置計畫：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一)達到平時服現役最高年齡。 (二)受軍隊編制員額限制不能調整使用。 (三)因身體狀況不能堅持軍隊正常工作但能夠適應地方工作。 (四)其他原因需要退出現役作轉業安置。(§12) <p>擔任團級以下職務的軍隊幹部，有下列情形之一的，不列入軍隊幹部轉業安置計畫：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一)年齡超過 50 周歲。 (二)二等甲級以上傷殘。 (三)患有嚴重疾病，經駐軍醫院以上醫院診斷確認，不能堅持正常工作。 (四)受審查尚未作出結論或者留黨察看期未滿。 (五)故意犯罪受刑事處罰。 (六)被開除黨籍或者受勞動教養喪失幹部資格。 (七)其他原因不宜作轉業安置。(§13)

資料來源：作者整理自

1、中共全國人大，《現役軍官法》，《中共國防部》，〈<http://www.mod.gov.c/big5/re>

gun/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315_5.htm〉(檢索日期：2020年1月27日)。

2、中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001年1月19日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t2080729_145081.html〉(檢索日期：2020年1月27日)。

二、轉業安置方式：

(一) 計劃分配：

計劃分配安置又稱「指令性安置」，係指中共根據其經濟、社會發展與軍隊現代化建設需求，核准符合《現役軍官法》與〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉規定要件之軍隊幹部退出現役，並由地方之黨委員會以及政府部門依安置中央政府政策與軍隊轉業幹部個人之德才條件與在軍隊服役時的職務等級、貢獻和專長，據以安排渠等人員到黨組織、政府機關、團體、國營企(事)業單位任職，或根據退役軍人個人意願安置在企(事)業單位工作的安置方式。⁹

依據2012年1月21日，中共〈關於改進計劃分配軍隊轉業幹部安置辦法若干問題的意見〉的要求，計劃分配安置執行必須根據軍隊轉業幹部德才條件與在軍隊服役時的職務等級、貢獻和專長，結合地方工作需要安排工作及職務，並依轉業人員退役前之職務等級訂立「考核選調」、「考試考核」、「雙向選擇」與「競爭上崗」等安置事務執行態樣。¹⁰然由於中共〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉及後續所制頒之相關補充規定並未統一定軍隊轉業幹部計劃分配執行細節。因此，在實務上，各級地方政府軍隊幹部轉業負

9 中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001年1月19日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉(檢索日期：2020年3月12日)

10 中共國務院，〈關於改進計劃分配軍隊轉業幹部安置辦法若干問題的意見〉，《浙江省人力資源和社會保障廳》，〈http://www.zjhrss.gov.cn/art/2012/2/10/art_1389528_14360751.html〉(檢索日期：2020年2月26日)

責部門為推展軍隊幹部轉業工作均須自行訂立具體之實施做法，以為因應。就目前而言，中共軍隊轉業幹部計劃分配安置之做法主要有「指令性分配」、「考試考核志願分配」、「考核賦分選崗分配」以及「雙向選擇分配」等四種類型：¹¹

1、指令性分配：

係指各地軍隊幹部轉業負責部門根據轄區黨務機關、政府機構與企(事)業單位編制情況制定安置計畫，採取行政手段以任務指標的形式要求各單位接收軍隊轉業幹部的分配做法。

2、考試考核志願分配：

係指由地方政府委託其轄內相關院校、考錄中心等單位，根據軍隊轉業幹部特點設置考試內容，由軍隊和地方軍隊幹部轉業部門負責執行；紀律檢查監察部門全程監督，成績統一公告的分配做法。此種做法，軍隊轉業幹部必須事先填寫欲報考志願，通過考試考核之後，由用人單位按成績高低聘(錄)用。

3、考核賦分選崗分配：

此種分配做法係依據軍隊轉業幹部的德才表現、能力專長以及職務等級、任職時間、服役年限、立功受獎以及在艱苦邊遠地區和特殊崗位工作狀況為安置主要依據，使其服役期間之德才表現、貢獻與退役安置結果產生緊密連結。

4、雙向選擇分配：

指各省(自治區、直轄市)的軍隊轉業幹部安置計畫確定後，由接收單位根據計畫先進行查檔、考察等預選工作，亦可由軍隊轉業幹部安置部門根據轉業人員的職級、專業以及特點進行推薦，嗣後由地方軍隊幹部轉業部門

¹¹ 董建忠，〈一文讀懂計劃分配安置方式〉，《中國退役軍人》，總第16期，2018年4月，頁33-34。

安排接收單位向轉業人員與進行單位和職務說明，使轉業人員依己身需求自行選擇退役後之安置單位和職務。

(二) 自主擇業：

自主擇業係指符合中共現行《現役軍官法》與〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉規定之退出現役條件的軍官選擇保留「幹部身份」由政府協助就業，並由安置地政府逐月發給隨國民經濟發展而調整之退役金的安置方式，¹²類似於我國職業軍人退役期滿 20 年後，選擇終身領取政府撥發月退俸做法，惟不同者在於我國軍人在退役後，僅於接受國家召集入營時具備「軍官幹部」身份，其餘時間僅具「預備役軍官」身份，所享受法定權利義務均與一般平民百姓無異。此種安置方式係中共為因應其國家幹部人事制度改革和經濟體制的變遷，以及實現未來退役軍人安置由就業安置轉向貨幣支付安置的構想，¹³於 2001 年 1 月 19 日頒布〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉時所新增。

三、轉業後之待遇和福利：

中共軍隊轉業幹部轉業後享受之待遇，係由〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第 34 條至第 43 條明文律定，該暫行辦法中將計劃分配與自主擇業人員之待遇分別予以臚列；另中共亦將轉業後之就業培訓、就學、住房以及家屬照顧等有別於其他職業類別之福利，明文載入同法第 44 條至 57 條文保障之。¹⁴

12 中共同務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

13 李凌鋒，《關於完善自主擇業退役軍人安置法律的思考》（吉林：吉林大學碩士論文，2012 年），頁 12。

14 中共同務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

(一) 計劃分配人員：

依據《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》第 34 至 37、42、43、50 至 52、54 至 56 條規定，計劃分配軍隊轉業人員所享受的待遇和福利計有工資、退休、工齡、政治、住房、社會保險及家屬照顧等，¹⁵其內容詳如表 3-2。

表 3-2 計劃分配人員待遇和福利內容一覽表

區分	計劃分配人員待遇和福利內容
工資	分配到黨組織、國家機關、團體及事業單位者，工資待遇不得低於接收安置單位與其軍隊職務等級相稱或者同等條件人員，其他津貼、補貼、獎金以及其他生活福利待遇，按照國家有關規定執行。(§34) 計劃分配到企業者，其工資和津貼、補貼、獎金以及其他生活福利待遇，按照國家和所在企業的有關規定執行。(§36)
退休	分配到黨組織、國家機關、團體及事業單位而退休時職務等級低於轉業時軍隊職務等級者，享受所在單位與其轉業時軍隊職務等級相稱或者同等條件人員退休待遇。(§35)
工齡	軍隊轉業幹部的軍齡與接收安置單位工齡連續併計(工作年限)，享受相應待遇。在軍隊從事護理、教學工作，轉業後仍從事該職業者，其軍隊服務年資應予合計，享受接收安置單位同類人員待遇。(§37)
政治	享受所在單位與其軍隊職務等級相應或者同等條件人員政治待遇。(§42) 凡在服現役期間被中共中央軍委授予榮譽稱號者，比照全國勞動模範(先進工作者)享受相應待遇；被大軍區級單位授予榮譽稱號或者榮立一等功，以及被評為全國模範軍轉幹部者，比照省部級勞動模範享受相應待遇。(§43)
住房	由安置地政府協助購買經濟適用住房、現有住房或者租住週轉房以及修建自有住房。(§50 I) 到地方單位工作後的住房補貼，由安置地政府或者接收安置單位按照有關規定解決。(§50 II) 配偶無住房補貼，購買經濟適用住房超過家庭合理負擔的部分，個人支付確有困難，安置地政府應當視情給予購房補助或者優先提供住房公積金貸款。(§50 III)

15 中共同國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉(檢索日期：2020 年 3 月 12 日)

社會保險	<p>軍隊轉業幹部的軍齡視同社會保險繳費年限。其服現役期間的醫療等社會保險費，轉入安置地社會保險經辦機構。(§51)</p> <p>分配到黨組織、國家機關、團體及事業單位者，享受接收安置單位與其軍隊職務等級相對應或者同等條件人員之醫療、養老、失業、工傷、生育等社會保險待遇；計劃分配到企業者，按照國家有關規定參加社會保險，繳納社會保險費，享受社會保險待遇。(§52)</p>
家屬照顧	<p>配偶的工作，由安置地之黨委、政府參照本人職務等級和從事的職業安排。(§54 I)</p> <p>配偶、子女符合就業條件者，安置地政府提供就業指導、服務及協助就業；對從事個體經營或者創辦經濟實體者，應在政策上給予扶持，並按照規定減免稅費。(§55)</p> <p>就學子女由安置地教育行政管理部门負責安排；報考各類院校時，在與其他考生同等條件下優先錄取。(§56 I)</p>

資料來源：中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001年1月19日〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020年3月12日）。

（二）自主擇業人員：

依據〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第38至43條規定，自主擇業之軍隊轉業人員可領取地方政府發放之免徵個人所得稅退役金，其發放標準如下：¹⁶

1、團級職務和軍齡滿20年的營級職務者：

月退役金係以本人安置地同職務等級軍隊幹部之職務、軍銜（級別）工資和軍隊統一津貼、補貼總數之80%為基礎，再加計其軍齡工資全額總數計發，軍齡滿20年以上者，自第21年起，軍齡每增加1年增發1%；另服現役期間若曾立三等功、二等功、一等功或者被大軍區級以上單位授予榮譽稱號之官兵，則分別增發月退役金基數的5%、10%與15%。退出現役之軍

16 中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001年1月19日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020年3月12日）

隊轉業幹部，若係符合上述增發退役金條件之兩項以上者，僅得以最高之標準辦理月退役金增發，不得多項併計。

2、邊遠艱苦地區服役或任職危險職務者：

在邊遠艱苦地區或者從事飛行、艦艇工作滿 10 年、15 年、20 年以上者，分別增發月退役金計發基數的 5%、10%、15%。退役轉業幹部若係符合其中兩項以上者，僅得以最高標準辦理月退役金增發，不得併計。

退役金依據上述各項規定標準合併計算後，不得超過本人轉業時安置地同職務等級軍隊幹部月職務、軍銜、基礎、軍齡工資和軍隊統一規定的津貼補貼之總額；另自主擇業軍隊轉業人員亦可依該暫行辦法第 31 至 33、40 至 43、49 至 51、53 至 56 條享受政府提供的待遇和福利計有就業、退役金、政治、就學、住房、社會保險及家屬照顧等，其內容詳如表 3-3。

表 3-3 自主擇業人員待遇和福利內容一覽表

區分	自主擇業人員待遇和福利內容
就業	安置地政府提供政策諮詢、組織就業培訓、拓寬就業渠道、向用人單位推薦、納入人才市場等措施，為其就業創造條件。（§31） 黨和國家機關、團體、企事業單位在社會上招聘錄用人員時，對適合軍隊轉業幹部工作的崗位，優先錄用、聘用。（§32） 對從事個體經營或者創辦經濟實體的自主擇業的軍隊轉業幹部，安置地政府在政策上給予扶持，金融、工商、稅務等部門，應當視情提供低息貸款，及時核發營業執照，按照規定減免營業稅、所得稅等稅費。（§33）
退役金	由安置地政府逐月發給退役金，且免徵個人所得稅。（§40 I） 退役金，根據移交地方安置的軍隊退休幹部退休生活費調整的情況相應調整增加。（§40 II）
政治	享受安置地相應職務等級退休幹部的有關政治待遇。（§42） 服現役期獲中共中央軍委授予榮譽稱號者或者，獲大軍區級單位授予榮譽稱號或者立一等功者，享受待遇與計劃分配轉業幹部相同。（§43）
就學	對報考各類院校的軍隊轉業幹部，適當放寬年齡條件，在與其他考生同等條件下，優先錄取；對獲二等功以上獎勵者，應適當降低錄取分數。（§49）

住房	購屋、租屋或修建自有住宅等福利與與計劃分配轉業幹部相同。(§50I、 III) 到地方後未被黨和國家機關、團體、企業事業單位錄用聘用期間的住房補貼，按照安置地黨和國家機關與其軍隊職務等級相應或者同等條件人員的住房補貼的規定執行。(§50 II)
社會保險	自主擇業幹部社會保險繳費年限與其服現役期間的醫療等社會保險費規定與計劃分配轉業幹部相同。(§51) 未被黨政機關、企事業單位錄用聘用者，按安置地黨政機關與其軍隊職務等級相應或同等條件人員的有關規定執行。(§53)
家屬照顧	死亡後，遺屬生活確有困難，由安置地政府按照國家和當地的有關規定發給生活困難補助金。(§41 II) 配偶、子女之就業、就學等福利待遇均與計劃分配轉業幹部相同。(§54I、 §55、§56I)

資料來源：中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001年1月19日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020年3月12日）。

貳、復員

復員為中共《兵役法》第63條所規定之軍官退出現役方式之一，¹⁷而目前軍官復員之法源依據則係《現役軍官法》第49條第1項：「軍官退出現役後，……有的也可以採取復員或者退休的方式安置。」¹⁸而復員對象之要件以及其享受待遇則係適用〈關於做好2003年軍隊復員幹部安置工作的通知〉與〈關於轉業復員幹部滯留部隊有關問題處理辦法〉之規定。¹⁹以下茲就「復員之對象與要件」與「復員之待遇和福利」進行說明。

一、復員之對象與要件：

依據中共〈關於做好2003年軍隊復員幹部安置工作的通知〉第1條與〈關於轉業復員幹部滯留部隊有關問題處理辦法〉第5條第3項前段之規

17 中共全國人大，《兵役法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm〉（檢索日期：2020年1月27日）

18 中共全國人大，《現役軍官法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315_5.htm〉（檢索日期：2020年1月27日）

19 中共民政部等，〈關於做好2003年軍隊復員幹部安置工作的通知〉，《知滿天教育網》，2018年12月27日，〈<http://www.zhimantian.com/jzg/20181227/1479754.html>〉（檢索日期：2019年2月26日）

定，軍官採復員方式退出現役之對象與條件為：一、符合退出現役條件且本人書面申請自願復員；二、刑滿釋放、勞動教養、被開除黨籍等不宜安排轉業又不具備退休條件者；三、無受審查尚未做出結論或者留黨察看期未滿情形；四、非二等甲級（傷殘五級）以上傷殘或者患有嚴重疾病不能堅持正常工作；五、已批准轉業無正當理由滯留部隊三年以上等五項。²⁰

二、復員幹部之待遇和福利：

根據中共相關規定，復員幹部退出現役時，可領取復員費，包含安家補助費、回鄉生產補助費、醫藥生活補助費等，其計發基數為軍官幹部、文職幹部職務（等級）工資、軍銜（級別）工資、基礎工資、軍齡工資以及護教齡津貼與地區津貼（邊遠地區津貼、地區附加津貼看艱苦地區補助）之總和。而領取復員費的條件和標準如下：²¹

（一）軍齡不滿 10 週年者，軍齡每滿 1 年發 1.5 個月工資，遭判刑批准復員者，發 1 個月工資；軍齡不滿十五週年者，每滿 1 年發 2.5 個月工資，遭判刑批准復員者，發 2 個月工資；軍齡不滿 20 年者，軍齡每滿 1 年發 3 個月工資，遭判刑批准復員者，發 2.5 個月工資；軍齡滿 20 周年以上者，每滿 1 年發 4 個月工資，遭判刑批准復員者，發 3 個月工資；軍齡不滿 1 周年者，按年標準二分一計發。

（二）復員幹部入伍前，若是未辦理退職手續之在職員工，入伍前工齡與軍齡合併計發復員費與安家補助費；若係曾有復員、退伍、退職紀錄，再次辦理復員人員，其過去支領支復員生產資助金、退職補助費、退伍優待金期間，

20 中共民政部等，〈關於做好 2003 年軍隊復員幹部安置工作的通知〉，《知滿天教育網》，2018 年 12 月 27 日，〈<http://www.zhimantian.com/jzg/20181227/1479754.html>〉（檢索日期：2019 年 2 月 26 日）；中共人力資源和社會保障部等，〈關於轉業復員幹部滯留部隊有關問題處理辦法〉，《中公教育網》，2018 年 12 月 27 日，〈https://www.sohu.com/a/209198679_100048902〉（檢索日期：2019 年 2 月 26 日）

21 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年 12 版），頁 285-286。

不列計復員費和安家補助費；若曾經轉業再入營者，復員費和安家補助費照常發放，但原先發放轉業費須全數繳回；若曾安排至公費醫療單位者，發放生活補助費，不發給醫療補助費。

另外，中共軍隊復員幹部亦可依據〈關於做好 2003 年軍隊復員幹部安置工作的通知〉第 3 至 6 條規定，享受由政府提供之就業、住房、社會保險及家屬照顧等四項待遇和福利，其內容詳如表 3-4。²²

表 3-4 復員幹部待遇和福利內容一覽表

項目	復員幹部待遇和福利內容
復員費	包含安家補助費、回鄉生產補助費、醫藥生活補助費等，其計發基數為幹部職務（等級）工資、軍銜（級別）工資、基礎工資、軍齡工資以及護教齡津貼與地區津貼（邊遠地區津貼、地區附加津貼和艱苦地區補助）總和。
就業	就業有困難者，安置地政府應優先納入社會再就業統籌規劃，並提供就業服務；另各部門、各單位招聘錄用人員時，相同條件下，應優先錄用聘用；就業後的待遇，由任職所在單位按照其實際從事的工作崗位確定。（§3） 個體經營或者創辦經濟實體者，享受政府優惠政策與扶持。（§3、§6）
住房	優先承購政府經濟適用住房；另無自有住房，且符合當地廉租住房對象條件者，優先納入當地廉租住房保障範圍。（§4） 現租住軍隊產權房舍者，經核准可承購現有住房或者經濟適用住房。（§4） 享受復員時軍隊職務等級相稱或者同等條件地方人員買房或者建房的有關待遇。（§4）
社會保險	參加社會保險，軍齡視同社會保險繳費年限，享受相對社會保險待遇。（§5） 對符合城鎮居民最低生活保障條件的，按規定享受城鎮居民最低生活保障。對生活有特殊困難的，安置地政府要適當給予救助。（§5）
家屬照顧	配偶、子女符合就業條件者，政府須提供就業指導和服務，幫助就業。子女需轉學、入學者，由安置地教育部門負責安排相關事宜。（§6）

資料來源：作者整理自

- 1、中共民政部，〈關於做好 2003 年軍隊復員幹部安置工作的通知〉，《知滿天教育網》，2018 年 12 月 27 日，〈<http://www.zhimantian.com/jzg/20181227/1479754.html>〉（檢索日期：2019 年 2 月 26 日）。

22 中共民政部，〈關於做好 2003 年軍隊復員幹部安置工作的通知〉，《知滿天教育網》，2018 年 12 月 27 日，〈<http://www.zhimantian.com/jzg/20181227/1479754.html>〉（檢索日期：2019 年 2 月 26 日）

2、丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017年12版），頁284-285。

參、退休

中共軍隊幹部「退休」係指軍隊幹部達到規定的退休年齡，或因病、因公、因戰致殘喪失工作能力而退出現役，交地方政府安置，按月發給一定生活費用，贍養終生的制度。²³退役安置方式雖首見於1958年7月5日，中共所頒布之〈關於現役軍官退休處理的暫行規定〉，²⁴但該暫行規定僅係行政法規，且並未有法律授權制定。因此，1978年8月18日所頒布之《幹部服役條例》，於第38條前段明文規定將幹部辦理退休列為軍隊幹部退出現役之安置方式，係首部為軍隊幹部退休安置做法提供法源依據之法律，²⁵中共現行《現役軍官法》第49條同樣將退休列為軍官退出現役安置方式之一，符合該條第2項、第5項及第6項條件之軍官，可採退休方式安置，不需再工作；²⁶另外退休幹部依據1981年10月1日施行之〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉規定，可享有政府提供之養老、醫療、住房以及政治等待遇和福利。²⁷以下茲就「退休安置對象與要件」以及「退休後之待遇和福利」予以說明。

一、退休安置對象與要件：

依據中共現行之《現役軍官法》第49條第2、5項及第6項與〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉第3條規定，計有四類人員可採退休方式退出

23 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》（北京：解放軍出版社，1997年），頁688。

24 中共國務院，〈國務院公報〉，1958年第23號，頁507-509。

25 中共全國人大，《幹部服役條例》，《中共全國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9550.htm〉（檢索日期：2020年1月27日）

26 中共全國人大，《現役軍官法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315_5.htm〉（檢索日期：2020年1月27日）

27 中共國務院，〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉，《中共蘇州民政局政府信息公開》，〈http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsmzj/201211/t20121128_175211.html〉（檢索日期：2020年1月28日）

現役，第一類為擔任師級以上職務和高級專業技術職務者；第二類係未達到服現役的最高年齡，基本喪失工作能力者；第三類是服現役滿 30 年以上或者服現役和參加工作滿 30 年以上，第四類為年滿 50 歲以上者（男：55 歲；女：50 歲），擔任師級以上職務，本人提出申請，經組織核准者。²⁸

二、退休後之待遇和福利：

依據中共〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉之規定，其中第 2、10 及 12 條規定，軍隊退休幹部由政府按月發給生活費，直至死亡。其生活費發放標準區分「因年老、積勞成疾退休者」、「因戰、因公負傷致殘者」與「因患二、三期矽肺病而基本喪失工作能力退休者」除「因年老、積勞成疾退休者」之生活費，依照入伍時期不同而有原工資 65% 至 95% 之分別外，餘兩類因殘病退休之人員均發給原工資 95%，且若係經醫療機構判定為生活不能自理情形者，每月再發給不得超過當地一般機械行業二級工之護理費用；另該暫行規定第 3 條規定，如於服役期間曾獲軍級以上單位授予英雄、模範稱號或立功者，以及在艱苦地區連續工作達 10 年以上時間者，再分別提高其生活費 5% 至 15%，且上述各項調整退休軍隊幹部生活費條件並不具排他性，所有提高之生活費比例均可合併計算，惟併計後之數額不得超過退休前工資總額。²⁹

28 中共全國人大，《現役軍官法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315_5.htm〉（檢索日期：2020 年 1 月 27 日）；中共國務院，〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉，《中共蘇州民政局政府信息公開》，〈http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsmzj/201211/t20121128_175211.html〉（檢索日期：2020 年 1 月 28 日）

29 中共國務院，〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉，《中共蘇州民政局政府信息公開》，〈http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsmzj/201211/t20121128_175211.html〉（檢索日期：2020 年 1 月 28 日）

此外，中共軍隊退休幹部亦享有政府依上述暫行規定第 6、10、11 及 14 條規定所提供之住房、醫療、喪葬補助、政治與其他補貼（如民政部門發放之身故撫卹和直系親屬供養費）等待遇和福利，其內容詳如表 3-5。

表 3-5 退休人員待遇和福利內容一覽表

項目	退休人員待遇和福利內容
生活費	依據「因年老、積勞成疾退休者」、「因戰、因公負傷致殘者」與「因患二、三期矽肺病而基本喪失工作能力退休」三類發給生活費，並可依軍中功績及曾於高原、邊疆和海島地區服役適時，提高生活費，直至死亡。(§2)、(§3)、(§10)
住房	軍隊退休幹部的住房，由當地民政部門負責分配，房管部門負責管理和維修。(§6) 回農村安置者，可參照當地縣、市軍隊退休幹部的建房標準領取建房費用，由所在縣、市人民政府、公社、生產大隊幫助建房或買房，節約歸己，產權歸己。(§6)
醫療	退休幹部的公費醫療等與當地相稱職級的國家機關幹部相同。(§11)
喪葬補助	退休幹部死亡，由當地民政部門按國家機關相稱職級幹部標準發給。(§12)
政治	照規定閱讀退休前等級相稱單位之文件，並列席單位會議聽取報告。(§14) 擔任組織、人事部門安排之榮譽職務。(§14)
其他	由民政部門按照居住地區規定標準發給取暖補貼費、糧價補貼、副食品價格補貼及其它補貼等。(§11) 退休幹部死亡之後，由當地民政部門按國家機關相當職級幹部發給身故撫卹費和供養直系親屬生活補助費。(§12)

資料來源：中共國務院，〈關於軍隊幹部退休的暫行規定〉，《中共蘇州民政局政府信息公開》，〈http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsmzj/201211/t20121128_175211.html〉（檢索日期：2020 年 1 月 28 日）。

肆、離休

「離休」指的是軍隊幹部離職休養，指中共建政之前參加共產黨領導軍隊、武裝團體的幹部，當他們達到工作最高年齡，或因身體等原因，不能繼

續工作時，按照規定脫離原來工作職位，休息調養，安度晚年。³⁰1978年8月18日中共頒布之《幹部服役條例》第40條第1項規定：「年大體弱基本喪失工作能力的1953年12月31日以前入伍的師職和相當師職以上幹部，1942年12月31日以前入伍的團職和相當團職幹部，第二次國共戰爭時期入伍的幹部，可以離職休養。」³¹為中共首次將離休以法令規章形式定為軍官退役安置方式，其後1989年1月1日施行之《現役軍官服役條例》與2000年12月28日施行的《現役軍官法》分別於第39條與第50條前段明文規定：「軍官達到服現役的最高年齡，符合國家規定的離休條件的，可以離職休養。」³²

中共離休的軍官依據1982年1月4日施行之〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉第4至6條規定，享有政府提供之養老、醫療、住房以及政治等各項待遇。亦即符合離休條件之軍官在退出現役後和退休幹部相同，均不需要再次就業。因此，本文僅針對「離休安置對象與要件」以及「離休之待遇和福利」兩項予以說明。

一、離休安置對象與要件：

依據中共現行之《現役軍官法》第50條前段明文規定：「軍官達到服現役的最高年齡，符合國家規定的離休條件的，可以離職休養。」其條文中「現役的最高年齡」與「國家規定的離休條件」分別為〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉第1條所律定之「師職以下幹部年滿55周歲，軍職幹部年滿60周歲的，兵團職和大軍區職幹部年滿65周歲」和「年大體弱不能

30 揚長林主編，《當代軍官百科辭典》（北京：解放軍出版社，1997年），頁688。

31 中共全國人大，《幹部服役條例》，《中共全國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9550.htm〉（檢索日期：2020年2月28日）

32 中共全國人大，《現役軍官服役條例》，《中共全國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4508.htm〉（檢索日期：2020年2月28日）；中共全國人大，《現役軍官法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315.htm〉（檢索日期：2020年2月28日）

堅持正常工作的 1937 年 7 月 6 日以前入伍的幹部；1945 年 9 月 3 日以前入伍的團職或行政十八級以上幹部以及與其職、級相當的幹部；1949 年 9 月 30 日以前入伍的師職或行政十四級以上幹部以及與其職、級相當的幹部，可以離休。」兩項規定。³³換言之，《現役軍官法》雖律定離休為軍官退出現役方式之一，然因其於〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉所設定之離休條件僅侷限於其建政之前加入中共所領導之軍隊或武裝力量軍官，且須符合職務與年齡限制者，方能以離休方式退出現役。

二、離休之待遇和福利：

中共軍隊離休幹部在離開軍隊之後，除可依法領取政府按月依照退役時職務標準工資發放離休費外；³⁴尚能依據〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉第 4 至 6 條規定，享受醫療、住房、用車以及生活用品供應；另若係公致殘而飲食起居需要旁人扶助者，例如癱瘓等因素，則可再獲得護理費補助，惟金額不得超過當地一般機械行業二級工之薪資水準；而生活長期完全不能自理者與需購置病殘工具且本人有困難者，安置地政府亦可視情況發給護理費或補助渠等人員購置所需之病殘醫療工具。³⁵

此外，離休幹部身故後，亦享有〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉第 8 條規定所提供之與同職級在職幹部相同之喪葬、撫恤待遇。離休幹部待遇福利詳如下表 3-6。

33 中共國務院，〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉，《中共嫩江市人民政府》，〈<http://www.nenjiang.gov.cn/system/201104/105615.html>〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

34 總參謀部等 4 部門，〈關於調整軍隊離休退休幹部離退休費的通知〉，《中共青島市即墨區人民政府政務網》，〈<http://www.jimo.gov.cn/n28356034/n5113/n5567/n5569/161102093821555010.html>〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

35 中共國務院，〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉，《中共嫩江市人民政府》，〈<http://www.nenjiang.gov.cn/system/201104/105615.html>〉（檢索日期：2020 年 2 月 28 日）

表 3-6 離休人員待遇和福利內容一覽表

項目	離休人員待遇和福利內容
離休費	按月依照退役時職務標準工資領取。
住房	離休幹部住房標準，與在職幹部相同。離休幹部住房列入軍隊營建計劃，由後勤部門統一修建和維修。(§4) 自願在農村和縣(含)以下城鎮安置者，按規定標準發給建房費，由當地政府幫助建房或買房，節約歸己。住房可以長期使用。(§4) 在城市有條件建房、買房分散安置者，也可按規定發給建房費，節約歸己，產權歸公，可以長期使用，但不得轉讓、出賣或出租。(§4)
政治	資歷深或有一定影響的離休幹部，適當安排榮譽職務。(§5) 幹部離休後，按同職級在職幹部規定的範圍看文件，聽報告，發學習材料。(§5) 重大節日和慶祝、紀念活動，安排離休幹部參加，並安排適當的席位。(§5)
醫療	離休幹部治病、住醫院，與在職的同職級幹部同樣辦理，就診時應優先照顧。到農村安置者，按幹休所的醫療費標準發給。幹休所和離休幹部駐地附近有軍隊醫療機構，將醫療費撥給該單位負責醫療，沒有軍隊醫療機構的，將醫療費撥給供給單位，按規定報銷。(§6) 副軍職以下離休幹部因戰因公傷殘，飲食起居需要人扶助，或因癱瘓、雙目失明等生活不能自理的，經大單位政治機關批准發給護理費。(§6)
喪葬補助	離休幹部死亡，其喪葬、撫恤等按同職級在職幹部的有關規定辦理。(§8)
其他	幹部離休後，繼續享受規定的探親待遇，另外本人可報銷一次探視父母、子女或回原籍的往返車船費。(§5) 離休幹部供養的直系親屬，醫療待遇與在職幹部供養直系親屬同樣辦理。(§6) 離休幹部的車輛、公勤人員，仍按中央軍委規定的標準配備，或者按規定的標準發給交通補助費和公勤人員補助費。離休幹部不領軍服的，可按規定發給服裝費。(§6)

資料來源：作者整理自

- 1、中國國務院，〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉，《中共嫩江市人民政府》，〈<http://www.nenjiang.gov.cn/system/201104/105615.html>〉(檢索日期：2020年2月28日)。
- 2、總參謀部等4部門，〈關於調整軍隊離休退休幹部離退休費的通知〉，《中共青島市即墨區人民政府政務網》，〈<http://www.jimo.gov.cn/n28356034/n511113/n5567/n5569/>〉

161102093821555010.html〉（檢索日期：2020年2月28日）

第二節 士兵的安置措施

中共軍隊中所謂的士兵與我國人一般認知並不相同。依據其〈現役士兵服役條例〉第2條：「士兵」定義係指「依照法律規定，經兵役機關核准服現役，並依照本條例規定被授予相應軍銜的義務兵和士官。」及《兵役法》第18條：「現役士兵包括義務兵役制士兵和志願兵役制士兵，義務兵役制士兵稱義務兵，志願兵役制士兵稱士官。」³⁶

因此，中共軍隊中之雖有「士官」之軍銜，然在法理上，其士官仍係屬「士兵」之一種。因此，其退役安置僅需依據〈退役士兵安置條例〉辦理即可，無需再將士兵退役安置做法細分為「士官」與「士兵」兩種類別。以下本文依照該條例第三章「安置」所劃分之「自主就業」、「安排工作」以及「退休與供養」等三大類退役士兵安置分類分別予以說明。³⁷

壹、自主就業

自主就業係指士兵依據〈退役士兵安置條例〉規定退出現役時，由政府發給一次性之退役金後，令其前往安置地辦理戶籍登記，並自行謀職就業之安置方式。³⁸中共在改革開放之後，其國家經濟體制逐漸朝向社會主義市場經濟發展，尤其在國務院〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉發佈之後，大陸地區企（事）業用人制度，不再奉行計畫經濟體制完全由政府指派職工予企（事）業的固定工制度，轉而實行由企（事）業與勞工雙方自行簽

36 中共同國務院，〈現役士兵服役條例〉，《中共同國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm〉（檢索日期：2020年3月2日）

37 中共全國人大，《兵役法》，《中共同國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm〉（檢索日期：2020年3月2日）

38 中共同國務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共同國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020年3月2日）

訂工作契約的勞動合同制度。³⁹ 基此，中共於 1993 年 7 月 21 日頒布〈關於退伍義務兵安置工作隨用工單位改革實行勞動合同制意見〉，針對退役義務兵安置進行改革，其中該意見第 2 點規定將「自主就業」納入退役士兵安置做法，⁴⁰ 以暢通士兵退役安置之管道，並舒緩中共各級政府對退役義務兵安置的壓力。

一、自主就業的對象：

中共退役士兵自主就業安置方式所適用之對象為符合其〈退役士兵安置條例〉第 18 條所規定之「義務兵」和「服現役不滿 12 年的士官」以及〈現役士兵服役條例〉第 29 條第 3 項所定「符合安排工作之退役士兵，自願選擇自主就業者」等三類人員。⁴¹

二、自主就業之待遇和福利：⁴²

（一）領取一次性退役金：

〈退役士兵安置條例〉第 19 條第 1 項前段規定，自主就業之退役士兵，由部隊發給一次性退役金，款項由中共中央財政專項支列，其計發標準為：服現役每滿 1 年者，發給人民幣（以下幣制同）4,500 元。⁴³ 服現役未滿 6 個月者，以半年計發，超過 6 個月未滿 1 年者，以 1 年核算之。若於服役期間獲得中央軍事委員會（以下簡稱中央軍委）、軍區級單位授予榮譽稱號，或者榮獲一等功者，增發退役金 15%；榮獲二等功者，增發退役金 10%；

39 中共國務院，〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，《國家市場監督管理總局登記註冊局（小微企業個體工商戶專業市場黨建工作辦公室）》，〈http://www.samr.gov.cn/djzcyj/zcfjfg/199207/t19920723_281781.html〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

40 中共國務院，〈國務院公報〉，1993 年第 16 號，頁 795-797。

41 中共國務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）；中共國務院，〈現役士兵服役條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

42 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 218。

43 中共臨泉縣人民政府，〈19 年退役軍人退伍費〉，《中共臨泉縣人民政府》，〈<http://www.linquan.gov.cn/supervision/detail/5db6ef017f8b9ade628b4569.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

榮獲三等功者，增發退役金 5%，惟多次獲榮譽稱號或立功者，僅得按最高等級榮譽增發一次性退役金；⁴⁴另該條例第 45 條後段所規定之患有慢性病患者，發給醫療補助費。「醫療補助費」之發放金額因退役士兵身份不同而有所差異，該款項區分「志願兵」及「義務兵」兩種類型發放，志願兵部分為依據病情狀況，由軍級以上機關核准發給 1,200 元至 5,000 元不等之醫療補助費；義務兵則係由團級以上單位衛生部門核准發放 50 元至 200 元不等之醫療補助費。⁴⁵

（二）領取地方政府經濟補助：

依據〈退役士兵安置條例〉第 19 條第 1 項後段規定，採取自主就業之退役士兵除能獲上述中央政府發放之一次性退役金外，尚能領取地方政府提供之免徵所得稅之經濟補助，其補助標準及發放辦法由省自治區、直轄市政府自行規定。⁴⁶此部份由於中國大陸各地之經濟狀況有所不同，造成不同地區之退役士兵獲得之就業補助有所差異。例如，有些地方僅依據士兵之服役年資核發補助；有些地區則是將義務兵年資與轉服士官年資分別核算發放補助；而部分經濟財政狀況發展落後地區，則僅核發服義務兵役期間之補助；另外多數財政狀況較佳之地方政府均有針對服役期間曾立功受獎之退役士兵給予獎勵之規定與做法。⁴⁷

例如湖北省長沙市，對自主就業退役士兵一次性經濟補助標準為義務兵 9,000 元，士官在此基礎上，每多服役 1 年增發 20%；四川省成都市，則

44 中共同務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

45 中共同務院，〈現役士兵服役條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）；〈2017 年退伍軍人補貼新政策與最新標準〉，《社保查詢網》，〈<https://www.chashebao.com/shehui/fuli/18186.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

46 中共同務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

47 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 220。

是依據退役士兵服役年資發放，義務兵每年為 6,000 元，而士官則是每年 7,000 元；而在浙江省杭州市則是規定，自主就業之退役士兵退役金發放標準係以上一年度城鎮居民人均消費性支出與農村居民人均生活消費支出統計指標結合城鄉人口比例覈算基礎標準，基本上為每年 4,500 元，而進藏服役期滿退役者，更按當年度基礎標準之 4 倍核減退役金後發放經濟補助金，且每多服役一年即增發當年度 2 年退役義務兵經濟補助標準 10%。對於符合由政府安排工作，而選擇自主就業之退役士兵，該市則在 2 年退役義務兵經濟補助標準基礎上，每多服役一年增發 2 年退役義務兵經濟補助標準 30%，以為獎勵。對於在服役期間曾立功受獎之退役士兵，尚能依其立功受獎等級獲得政府增發經濟補助金，其核發標準為立三等功者，增發 10% 經濟補助金；立二等功者，增發 20% 經濟補助金；至於獲得中央軍委會和戰區等級軍事單位授予榮譽稱號或立一等功者，則是增發 30% 經濟補助金，以為獎勵。⁴⁸

(三) 享受地方政府提供之免費教育培訓：

中共自主就業之退役士兵退役後，可參加地方政府提供訓期 3 個月至 2 年不等之職業教育和技能培訓，⁴⁹參加人員經考試合格，除可獲得相關學歷或職業資格證書外，亦能獲政府推薦就業。而依據〈國務院中央軍委關於加強退役士兵職業教育和技能培訓工作的通知〉規定，地方政府不只須編列預算為退役士兵籌辦技能培訓、中等職業教育、高等職業教育、成人教育以及普通高等教育等教育培訓，亦不得向參訓學員收取學雜費、住宿費與技能檢定費，甚至還需提供生活補助費，其具體補助標準由各省（直轄市、自治區）依據當地經濟社會發展水準以及教育主管部門核定之收費標準與教育培訓

48 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 221。

49 李愛明，〈士兵優撫安置政策 13 問〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2014-10/27/content_4643948.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

時間和成本等因素而定。換言之，退役士兵參加教育培訓課程並不需負擔任何費用，惟安置在經濟發達地區者，所能獲得之生活補助較落後地區為高。以福建省福州市和廣東省廣州市兩個地方為例，錄取普通高校全日制學歷教育者，福建省福州市政府提供之生活補助費為每月 300 元；⁵⁰而廣東省廣州市則是每月 500 元。⁵¹

中共提供退役士兵免費教育培訓之主要目的為提升退役士兵進入就業市場之能力，及活化國家人力資源運用效能，並減輕各級政府退役士兵安置壓力。⁵²其主要做法係以結合各地職業學校師資與教學能量開設班隊，以廣東省珠海市為例，該市運用轄內學校校區和師資開辦企業班組管理、物業管理、安保、餐飲和物流等就業前景較佳職業技能課程提供退役軍人選擇，且參訓人員若完成培訓課程並取得專業證書，市政府更負責推薦到當地企業任職。⁵³另自主就業之退役士兵若係選擇參加成人教育或普通高等教育進修，除可申請中央政府獎助學金外，並享有學費由中央政府每年最高 12,000 元補助；家庭經濟困難之退役士兵，更享有由地方政府提供之生活補助。⁵⁴

（四）享受就業優惠政策等待遇：

為鼓勵自主就業退役士兵創業，中共在稅務政策上給予 3 年內每年最高 8,000 元之營業稅、城市維護建設稅、教育費附加、地方教育附加和個人

50 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 236-237。

51 中共廣州市人民政府，〈廣州市人民政府關於印發廣州市退役士兵安置工作實施辦法的通知〉，《中共廣州市增城區退役軍人事務局》，〈http://www.zc.gov.cn/gzzctyjr/gkmlpt/content/5/5748/post_5748641.html#14533〉（檢索日期：2020 年 5 月 4 日）

52 中共國務院，〈國務院公報〉，2011 年第 1 號，《中共中央政府》，〈http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1778067.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

53 陳羽、岳弘彬，〈廣東珠海成立退役軍人職業技能培訓基地〉，《人民網》，2019 年 11 月 13 日，〈<http://military.people.com.cn/n1/2019/1113/c1011-31452592.html>〉（檢索日期：2020 年 4 月 14 日）

54 中共財政部、教育部、民政部等 5 部門，〈關於實施退役士兵教育資助政策的意見〉，《中國網》，〈http://www.china.com.cn/guoqing/zwxx/2011-12/07/content_24096451.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）；中共財政部、教育部、人民銀行等 4 部門，〈關於落實〈關於調整完善國家助學貸款相關政策措施的通知〉有關問題的通知〉，《中共教育部》，〈<http://www.xszz.cee.edu.cn/index.php/shows/6/2028.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

所得稅等稅務減免，⁵⁵以及免收工商登記註冊相關規費優待，⁵⁶以減輕其稅務與行政規費之負擔；而自謀職業部分的退役士兵，中共為提高企（事）業單位聘用退役士兵之意願，於 2013 年 7 月 24 日制頒〈關於深入貫徹〈退役士兵安置條例〉紮實做好退役士兵安置工作的意見〉，其中第 2 點規定，企（事）業單位於新增工作人員額內招用自主就業退役士兵，且與其簽訂 1 年以上勞動契約，並依法繳納社會保險費者，該企（事）業單位即可享政府 3 年內營業稅、城市維護建設稅、教育費附加、地方教育附加以及企業所得稅等稅務減免之優惠。⁵⁷

貳、安排工作

中共最早針對義務兵進行工作安排的規定為 1955 年 8 月 1 日頒布之〈關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，其做法為令屬農村戶籍或是具城市郊區農民身份之士兵，其退役後回原居住地從事農業生產；城市戶籍士兵則是回到入伍前任職之政府機關、人民團體、企（事）業職位工作，入伍前無工作者，由政府安排。⁵⁸因此，政府負責義務兵退役後工作安排對象僅限於城市戶籍，且入伍前無工作者，並非全體義務兵都能享有政府安排工作之待遇，1983 年 2 月 3 日，中共制頒〈志願兵退出現役安置暫行辦法〉，並於第 5 條條文中明文規定退役之志願兵轉業回原籍，由縣（市）政府安置工作，⁵⁹將退役志願兵納入政府安排工作之對象。1987 年 12 月 12 日，〈退伍

55 民政部、財政部、總參謀部，〈關於調整完善扶持自主就業退役士兵創業就業有關稅收政策的通知〉，《中共漢源縣人民政府》，〈<http://www.hanyuan.gov.cn/gongkai/show/20161125115300-102210-00-000.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

56 中共工商總局，〈工商總局關於進一步發揮工商行政管理職能作用做好退役士兵安置工作的通知〉，《中共中央政府》，〈http://www.gov.cn/zwgk/2013-10/29/content_2517237.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

57 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 223-224。

58 中共國務院，〈國務院公報〉，1958 年第 16 號，頁 384；中共國務院，〈退伍義務兵安置條例〉，《中共新沂市人民政府》，〈<http://www.xy.gov.cn/xy/xxgk/InfoDetail/?InfoID=ef9a1e5f-ca56-4a6a-b67e-d82d4b8a362c>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

59 中共國務院，〈國務院公報〉，1983 年第 3 號，頁 86。

義務兵安置條例〉開始施行，惟仍維持以往義務兵原籍安置做法，僅於第 8 條載入「具一定專長者，由當地退伍軍人安置機構向有關部門推薦錄用」，以及「政府機關、人民團體、企（事）業單位向農村招聘工人時，應優先錄用退役義務兵」等兩項宣示性文字。⁶⁰農村籍義務兵依然無法享有政府提供予城市籍義務兵安排工作之待遇。

1999 年 12 月 13 日，中共頒布〈士官退出現役安置暫行辦法〉，然而此暫行辦法，然對於退役士官安置僅以「按照《兵役法》和國務院、中央軍委的有關文件以及國務院、中央軍委當年度退伍工作通知的有關規定執行」一語帶過，並未針對退役士官安置做法訂定明確或具體之新規定；迄 2011 年 11 月 1 日，中共頒布〈退役士兵安置條例〉，並廢止上述各項與士兵退役安置相關行政法規，且為消弭以往城鄉二元化規定所造成差別待遇之問題，退役士兵安置改弦易轍實行城鄉一體化政策，不再以入伍前戶籍決定士兵退役後安置方式，改採「服役年資」與「符合特定條件」為退役後安置做法劃分之標準。⁶¹接續就中共退役士兵接受政府安排工作之對象與要件及相關待遇和福利予以說明。

一、安排工作的對象與要件：

中共士兵欲由政府安排工作者，除須先達成〈現役士兵服役條例〉第 42 條至 44 條等有關士兵退出現役之要件外，⁶²尚需滿足〈退役士兵安置條例〉第 29 條規定之「士官服現役滿 12 年」、「服現役期間平時榮獲二等功以上獎勵或者戰時榮獲三等功以上獎勵」、「因戰致殘被評定為 5 級至 8 級殘疾等級者」、「為烈士子女者」以及同條例第 41 條第 3 項規定之「中級以

60 中共同國務院，〈退伍義務兵安置條例〉，《中共新沂市人民政府》，〈<http://www.xy.gov.cn/xy/xxgk/InfoDetail/?InfoID=ef9a1e5f-ca56-4a6a-b67e-d82d4b8a362c>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

61 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 198。

62 中共同國務院，〈現役士兵服役條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

上士官因戰致殘被評定為 5 級至 6 級殘疾等級，自願放棄退休安置選擇由政府安排工作的」等五種要件其中之一項，方具備由政府安排退出現役後工作之資格。惟前述五種符合安排工作條件的退役士兵，除第 41 條第 3 項所規定因 5 級至 6 級殘疾而退役之人員，因渠等人員謀生能力較差，為確保其退役後之生活無虞，不給予依其意願放棄政府安排工作之權益外，餘四類人員均可於退役時依自身意願放棄政府安排工作權益，而選擇自主就業之安置方式。⁶³

二、安排工作之待遇和福利：

（一）生活保障：

接受政府安排工作之退役士兵依據〈現役士兵服役條例〉第 45 條及〈退役士兵安置條例〉第 35 條第 2 項規定，除可領取退出現役補助費外，於待安排工作期間，尚能按月領取安置地政府以不低於當地最低生活水平為基準所發給之生活補助。⁶⁴

（二）就業保障：

在就業保障方面，依據中共〈退役士兵安置條例〉第 34 條至第 38 條條文規定，退役士兵享有國家機關、事業單位、國有以及國有控股和國有資本主導的企業招收聘人員時，優先予以錄（聘）用之權利，且接收退役士兵之單位，必須於 1 個月內完成退役士兵工作安排，並與之簽訂 3 年以上期限之勞動（聘用）契約；接收安置單位若未按規定於期限內完成退役士兵工作安排，則必須自安置地政府開立工作介紹信當月起，依據單位相同條件人

63 中共同務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

64 中共同務院，〈現役士兵服役條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）；中共同務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

員平均工資之 80% 為標準，逐月發給退役士兵生活費，直至其就業為止，甚至在單位進行人事精簡時，亦須優先留用退役士兵；另該條例第 39 條規定，接收單位對安排工作的殘疾退役士兵，不得以殘疾為由與其解除勞動關係或人事關係，並須提供與單位工作受傷人員同等生活福利和醫療待遇。⁶⁵

參、退休與供養

中共士兵之退休與供養係中共針對「年老」或「因戰、因公致殘」之退役士兵所提供之退役安置方式。而採用「退休」和「供養」兩種安置方式出現役者，其終身均享受中共政府按月發放生活費用與醫療等待遇及福利，確保渠等人員離開部隊後生活水準。其對象要件與福利待遇相關規定，分述如後：

一、退休與供養的對象與要件：

（一）退休：

依據中共〈退役士兵安置條例〉第 41 條規定，士兵退休安置首要條件為其身份必須係「中級以上士官」，其次尚須符合下列四項要件其中之一，方得選擇退休安置：一、年滿 55 周歲者；二、服現役滿 30 年者；三、因戰、因公致殘被評定為 1 級至 6 級殘疾等級者；四、經軍隊醫院證明和軍級以上單位之衛生部門審核確認因病基本喪失工作能力者。⁶⁶

（二）供養：

按上述條例第 42 條第 1 項及 43 條第 1 項規定，接受政府供養之退役士兵為下列兩類人員，其一為被評定為 1 級至 4 級殘疾等級而退出現役之

65 中共同務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

66 中共同務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共同防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

義務兵和初級士官；其二為因戰、因公致殘被評定為 1 級至 4 級殘疾等級的中級以上士官，且自願放棄退休安置者。⁶⁷

二、退休的待遇和福利：

退休士兵的待遇在〈退役士兵安置條例〉僅於第 41 條第 2 項規定：「退休的退役士官，其生活、住房、醫療等保障，按照國家有關規定執行。」餘並無法律相關條文予以規範，⁶⁸然經查閱中共民政部官方網頁所公布之優撫安置資訊，可發現其退休士官的生活待遇，包含可領取以「現役」人員薪資為基準之基本退休費、生活補貼、糧油調價補償、保留福利補助、保留伙食補貼、少數民族補貼、防暑降溫費、殘廢金（傷殘保健金）、住房補貼、護理費、住院伙食補助費、水電補貼、探親路費、冬季取暖補貼、軍人職業補貼、軍糧差價補貼、教齡護齡津貼等各項津貼與補貼，惟退役士兵個人實際所能領取之項目和數額必須視退休士兵本身之條件而定。⁶⁹

三、供養的待遇和福利：

自上述中共供養對象條件可知，接受其政府供養之對象均為被評定為 1 級至 4 級殘疾等級之義務兵或士官，依據現行〈退役士兵安置條例〉規定，其具體賦予接受供養的退役士兵之待遇僅有「住房」乙項，餘生活、醫療等保障均需援引中共總政治部幹部部於 2009 年 7 月 15 日所頒布之〈傷病殘軍人退役安置規定〉辦理，該規定於第三章至第六章中，明確列舉接受政府供養之退役軍人享有「殘疾撫卹金」、「安置補助」、「住房保障」與「醫療保障」等待遇，分述如後：⁷⁰

67 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 214。

68 中共國務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

69 薛源，〈退休士官的生活待遇包括哪些？〉，《中共中央政府》，2005 年 9 月 14 日，〈http://www.gov.cn/fuwu/2005-09/14/content_2611926.htm〉（檢視日期：2020 年 2 月 27 日）

70 中共總政治部幹部部，〈傷病殘軍人退役安置規定〉，《華律網》，〈<https://www.66law.cn/topic2010/sbcjrtyazgd/33235.shtml>〉（檢視日期：2020 年 3 月 13 日）

(一) 殘疾撫卹金：

接受中共政府供養之退役士兵至安置地點報到後，由地方政府民政部門依據軍隊所開立之退役士兵病殘等級證明文件，並參照中央政府所訂定之撫卹補助標準發給「殘疾撫卹金」，依據 2018 年 7 月 12 日，退役軍人事務部和財政部聯合發布之〈關於調整部分優撫對象等人員撫恤和生活補助標準的通知〉規定，自 2018 年 8 月 1 日起，其發放標準如下表。

表 3-7 中共退役士兵病殘撫卹補助標準表

病殘等級	殘疾性質	撫卹金數額 (單位：元/年)
1 級	因公	80,140
	因戰	77,610
	因病	75,060
2 級	因公	72,520
	因戰	68,710
	因病	66,140
3 級	因公	63,640
	因戰	59,800
	因病	56,010
4 級	因公	52,150
	因戰	47,080

	因病	43,260
附記：表內標準自 2018 年 8 月 1 日起實施，並視狀況與需求進行調整。		

資料來源：〈漲錢了！8 月 1 日起部分優撫對象撫卹補助標準將再次提高，看你漲了多少？〉，《中共退役軍人事務部》，2018 年 7 月 27 日，〈http://www.mva.gov.cn/jiedu zcjd/201807/t20180727_14393.html〉（檢索日期：2020 年 5 月 4 日）

（二）安置補助：

接受中共政府供養之退役士兵離開部隊時，可領取由中央財政預算支應之一次性安置補助費，惟補助標準係由中央政府視社會經濟發展狀況隨時進行調整，其標準目前為每人 1,5000 元。另外各正軍級單位尚會依據部隊實際情況，給予數額不等之經濟或物質補助，例如原南京軍區即曾規定自 2004 年起，專項安排經費，對退出現役之傷病殘人員發給一次性退役醫療生活補助費。義務兵退役時，如患有精神病，每人發給 20,000 元，患慢性病者，在執行現行退伍醫療補助費標準的基礎，再發給一次性退役醫療生活補助費。⁷¹

（三）住房保障：

依據〈傷病殘軍人退役安置規定〉第五章規定，接受中共政府供養之退役士兵住房保障係納入軍隊退休幹部住房保障計劃，其主要做法係以購買經濟適用住房或自理住房的方式處理退役士兵住房問題，其購買或建造房經費保障標準，按照安置地縣（市）60 平方公尺建築面積之經濟適用住房價格（無經濟適用住房的按照普通商品房價格）而定，所需款項由中央和地方政府共同負擔；另上述中共為供養退役士兵購買或建造之住宅產權歸退

71 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 323。

役士兵所有，如係自行處理住房問題者，則依據取得上述標準住房之金額直接撥發與個人。

（四）醫療保障：

依據〈傷病殘軍人退役安置規定〉第六章規定，接受供養之退役士兵移交政府安置之後醫療保障，比照安置地國家機關退休公務員參加基本醫療保險和實行公務員醫療補助，並且享受當地同職級之退休公務員醫療待遇，另針對規定醫療自付額度較高者，安置管理單位與安置地民政部門均應酌情給予補助。目前中共現行對供養之退役士兵醫療保障做法為將退役士兵納入安置地基本醫療保險對象，並以此為基準附加中央政府所賦予之殘疾軍人醫療補助。⁷²

第三節 中共退役軍人安置制度檢討

中共退役軍人安置制度施行迄今業已歷經 70 寒暑，如同前文所述，其制度內容除退役金外，亦包含就業、就學、就醫、就養與軍眷照顧等項目，然而 2016 年 10 月與 2017 年 2 月，卻分別爆發退役軍人集體前往八一大樓與中共中央紀律檢查委員會門外抗議，要求改善及落實安置及生活保障事件；⁷³甚至在 2018 年 4 月 16 日，中共於國務院成立「退役軍人事務部」負責統籌整合與退役軍人安置相關之各項業務之後，江蘇省鎮江市、四川省成都市以及山東省平度市仍然於同年 6 月至 10 月之間分別發生退役軍人聚集陳情，要求中共中央督飭地方政府兌現國家以法律及行政法規賦予渠等人員之福利待遇以及各項補助與津貼，並針對退役軍人福利待遇進行提升與

72 丁耀主編，《退伍安置就業手冊》（北京：金盾出版社，2017 年），頁 224-225。

73 〈退伍軍人在北京國防部外聚集要求改善待遇〉，《BBC 新聞網》，2016 年 10 月 11 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/10/161011_veterans_protest（檢索日期：2019 年 10 月 4 日）；李明軒，〈老兵抗議背後：被失業，盜用身分，遭毆打〉，《寒冬》，2019 年 3 月 19 日，〈<https://zh.bitterwinter.org/truth-behind-veterans-protests-no-jobs-fraud-beatings/>〉（檢索日期：2019 年 10 月 4 日）

改善，其中江蘇省鎮江市老兵維權事件更遭地方政府武力鎮壓而爆發流血衝突事件，而引發國際關注，⁷⁴以下茲就中共退役軍人上訪訴求探討其制度所存問題。

壹、退役軍人上訪維權訴求與肇因

一、上訪之定義：

在中國大陸，「信訪」是「人民來信」和「人民來訪」的簡稱，亦稱之為「上訪」，係指在一定的民主政治制度體系內，廣大人民群眾透過寫信或走訪，向各級黨政機關及其領導人反映情況、申訴問題、陳述要求、諮詢政策、提出批評建議等一種社會政治活動，為中共特有之政治表達形式，類似於我國之陳情抗議或抗爭。⁷⁵信訪制度在中共建政初期曾經有效發揮紓解民怨的政治功能，但改革開放之後，由於經濟社會轉型以及社會利益格局改變，該制度卻反而變成民怨積累的根源。⁷⁶「信訪」乙詞之法律定義，依據中共〈信訪條例〉第 2 條第 1 項規定，係指「公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門反映情況，提出建議、意見或者投訴請求，依法由有關行政機關處理的活動。」⁷⁷

74 〈江蘇鎮江老兵抗議 讓中國政府頭疼的安置難題〉，《BBC 新聞網》，2018 年 6 月 27 日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44614192>〉（檢索時間：2019 年 6 月 28 日）；〈近千四川老兵省政府維權 警方重兵圍堵 辣椒水打壓〉，《自由亞洲電台》，2018 年 9 月 10 日，〈<https://www.rfa.org/cantonese/news/veteran-09102018091703.html>〉（檢索時間：2019 年 6 月 28 日）；〈山東平度老兵抗議：官方稱犯罪前科人員「暴力襲警」〉，《BBC 新聞網》，2018 年 12 月 10 日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45806714>〉（檢索時間：2019 年 6 月 28 日）

75 張玲玲，〈中共退役軍人安置與上訪問題之研析〉，《國防雜誌》，第 34 卷第 1 期，2019 年 3 月，頁 64。

76 江振昌，〈機制與變遷：中國信訪制度的存廢爭議〉，《遠景基金會季刊》，第 7 卷第 4 期，2006 年 10 月，頁 43；中共中央黨校出版社編，《當代中國政府工作概要》（北京：中共中央黨校出版社，1991 年），頁 15。

77 中共國務院，〈信訪條例〉，《中央政府網站》，2005 年 5 月 23 日，〈https://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/23/content_271.htm〉（檢索日期：2020 年 5 月 11 日）

參照中共〈信訪條例〉第 16 及 17 條之規定，信訪事項應當以書信、電子郵件、傳真等法定書面形式向政府行政機關，或其上一級的行政機關提出。若信訪人不服該行政機關處理結果，可於收受政府機關信訪書面答覆通知後，繼續向上一級政府機關提出申訴。但是由於中國大陸長期存在「強行政、弱司法和弱人大」的社會現況，造成人民抱持信訪「越往上面官越好」之心態，「進京告狀」遂成為信訪者討回公道最後之希望，⁷⁸而民眾此種心態亦造成許多原本在鄉（鎮）、縣（市）等基層地方政府即能解決處理之事件，卻直接前往北京向中央政府業管部門反映，致使中央政府部門受理之「越級上訪」案件呈現大幅成長，而各級地方政府受理案件數量反而呈現「負成長」之趨勢。⁷⁹為解決此種現象，並強化地方政府妥適處理人民反映事項之責任，中共遂於 2014 年 4 月 9 日頒布〈關於進一步規範信訪事項受理辦理程序引導來訪人依法逐級走訪的辦法〉，⁸⁰明確規定對於民眾跨越本級和其上一級機關所提出之信訪案件，上級機關一律不予受理。換言之，信訪必須按照鄉（鎮）、縣（市、區）、市、省（自治區、直轄市）與中央各個層級逐級進行，其流程如圖 3-1。

78 黃鐘，〈信訪制度是否應該取消？〉，《中國新聞周刊》，2004 年 12 月 13 日，頁 65。

79 江振昌，〈機制與變遷：中國信訪制度的存廢爭議〉，《遠景基金會季刊》，第 7 卷第 4 期，2006 年 10 月，頁 45-50。

80 中共國家信訪局，〈關於進一步規範信訪事項受理辦理程序引導來訪人依法逐級走訪的辦法〉，《中共國家信訪局》，2014 年 5 月 1 日，〈<http://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/xxgk/fgwj/zdwj/webinfo/2016/03/1460416222543253.htm>〉（檢索日期：2020 年 5 月 11 日）

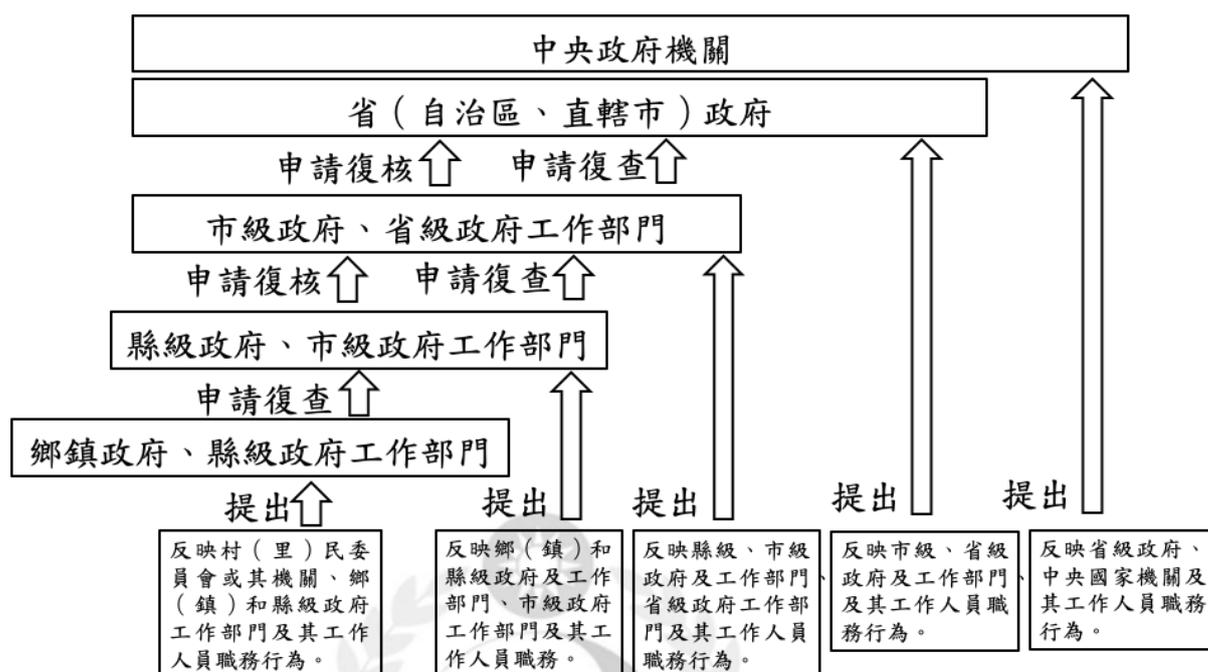


圖 3-1 中共信訪流程圖

資料來源：〈越級上訪將不予受理圖解信訪受理辦理新規〉，《中共吉林省委、吉林人民政府信訪局》，2017年12月8日，〈http://xfj.jl.gov.cn/xxgk/zdwj/201712t20171208_3545654.html〉（檢索時間：2020年5月15日）

自上述條例規範可知，人民本級政府機關或其上一級信訪若未得滿意之回復，即可繼續向上一級政府機關提出申訴，然而由於中共政府機關區分為鄉（鎮）、縣（市、區）、市、省（自治區、直轄市）與中央等5個層級，人民陳情案件若欲由中央政府機關處理，則必須經省（自治區、直轄市）以下各級地方政府處理過後，仍未獲完善處置結果，始得續向中央政府進行信訪，然而對於偏鄉或較學識較低之人民而言，信訪最快方式就是直接前往位於北京之各個中央主管機關反映其問題，然此舉成功機率卻十分渺茫，除路程遙遠與經費問題外，亦有可能遭受各級政府機關「截訪」，⁸¹且受限於法令規定，中央政府機關並無法受理「越級信訪」案件。因此，現今中國大陸

81 曹康泰，〈認真貫徹實施「信訪條例」，努力構建社會主義和諧社會〉，《中國黨政幹部論壇》，2005年9月，頁10。

民眾前往北京信訪效果已無法如過往一般，能夠獲得政府即時處理，反而曠日廢時，且還無法獲信訪機關受理，甚至因此失去向行政機關提復議之時效，導致合法權益受損。

二、退役軍人上訪維權訴求：

中共前領導人鄧小平曾經說過：「世界上極少有哪個黨，像我們黨這樣堅持不懈地反對黨內搞小圈子，這是黨保持凝聚力和戰鬥力的重要原因。」且自 2012 年 11 月習近平就任中共領導人迄今，即曾即多次強調「絕不允許結黨營私、拉幫結派」，⁸²但近年來，中國大陸各地仍有許多以退役軍人名義所成立之各種協會和戰友會，是類團體除定期召開會議、舉辦紀念活動外，甚至於其內部討論維權上訪等具高度政治敏感之議題與行動，⁸³對中共各級政府造成極大之壓力。

依據中共國家信訪局統計數據指出，中共中央每年收到的各類型上訪信件及次數，約莫在 60 萬件左右。⁸⁴經統計，過去 20 年中共退役軍人團體赴北京上訪維權次數約略為 50 餘次，平均每年約 3 次，整體案件數量雖非龐大，然因此類上訪維權事件參與人數逐漸增多，且成員曾受軍事專業訓練背景，使得其上訪活動組織性愈趨綿密。⁸⁵尤其在習近平上任後，老兵維權事件雖時常發生，但仍以 2016 年 10 月 11 日與 2017 年 2 月 22 日發生在國防部八一大樓與中共中央紀律檢查委員會等北京政治核心區域，以及 2018

82 張玉、常雪梅，〈人民觀點：維護團結不許拉幫結派—做政治上的明白人〉，《中共新聞網》，2015 年 1 月 22 日，〈<http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2015/0122/c78779-26428538.html>〉（檢索時間：2020 年 3 月 28 日）

83 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://theinitium.com/article/20180511-opinion-wangjunyang-hujieren-veteran-department/>〉（檢索時間：2020 年 3 月 28 日）

84 曹康泰，〈認真貫徹實施「信訪條例」，努力構建社會主義和諧社會〉，《中國黨政幹部論壇》，2005 年 5 月，頁 9。

85 張玲玲，〈中共退役軍人安置與上訪問題之研析〉，《國防雜誌》，第 34 卷第 1 期，2019 年 3 月，頁 79。

年6月19日發生於江蘇省鎮江市遭市政府派遣武警部隊與警察進行武力鎮壓而爆發流血衝突，並引發各地退役軍人前往馳援，且獲鎮江百姓同情而給與物資支援等三件上訪維權活動最具指標，其中老兵前往國防部八一大樓上訪事件，在當時乃係中共建政以來活動規模最大、參與人數最多、時間最久的退役軍人維權活動，⁸⁶且該次維權因參與人數多達4,000至10,000名來自各地之退役軍官幹部，發生時間與地點又係敏感之中共第十八屆中央委員會第六次全體會議開議前與國防部八一大樓，震驚中共高層，並引起國際關注與討論。

參照英國廣播公司新聞網與自由亞洲電台等外國媒體報導，中國大陸北京、江蘇、四川以及山東等地所爆發之老兵上訪維權事件，主要訴求內容計有三大項目，第一、要求中央政府改善並督飭各級地方政府落實退役軍人合法就業安置保障與社會保險、住房、醫療、待業補助等各項津貼或補助；第二、要求中央政府正視各地方政府阻擾攔截老兵上訪和打壓老兵之行為；第三、要求中央政府查處地方政府執行退役軍人安置事務之腐敗行為。

表 3-8 中共退役軍人重大上訪事件表

時間	上訪地點	主要成員	人數	訴求	官方作法
2016年 10月 11-12日	八一大樓	1990年代，因裁軍遭買斷軍齡的復員軍官	4000 至 10,000	<ul style="list-style-type: none"> ●要求改善安置及生活保障。 ●健全社保、醫療等福利待遇。 	中共中央出動武警與警察驅離上訪群眾。
2017年 2月 22-24日	中紀委	轉業志願兵役制士兵	10,000 至 20,000	<ul style="list-style-type: none"> ●要求落實安置制度。 ●查處地方安置腐敗行為。 	<ul style="list-style-type: none"> ●國防部允諾持續推動各項相關福利政策。 ●中共中央要求各級地方政府就地解決問題，阻止退役官兵群集上京陳抗。

86 王信賢，〈近期大陸退役軍人抗爭評析〉，《展望與探索》，第16卷第8期，2019年8月，頁1。

2018年 6月 19-23日	鎮江 市政府	轉業志願兵役 制士兵	約100	●要求落實安置 制度。 ●提高退役軍人 福利待遇。	鎮江市政府派遣 武警部隊與警察 進行武力驅散。
-----------------------	-----------	---------------	------	------------------------------------	-------------------------------

資料來源：作者整理自

- 1、張玲玲，〈中共退役軍人安置與上訪問題之研析〉，《國防雜誌》，第34卷第1期，2019年3月，頁77。
- 2、〈江蘇鎮江老兵抗議 讓中國政府頭疼的安置難題〉，《BBC新聞網》，2018年6月27日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44614192>〉（檢索日期：2019年6月30日）
- 3、〈退伍軍人在北京國防部外聚集要求改善待遇〉，《BBC新聞網》，2016年10月11日，〈https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/10/161011_veterans_protest〉（檢索日期：2019年10月4日）

三、退役軍人訴求肇因：

審視上述中共退役軍人上訪維權訴求內容，發現渠等退役軍人雖對政府未完全兌現曾經承諾的退役安置待遇不滿而集結上訪爭取權益，但自始至終卻從未提及反對共產黨領導，而係認為造成其受到權利與福利待遇受損之主要肇因為：第一、政府法律架構建置欠缺全般考量，經濟體制轉換後，民營（私有）企（事）業單位經營以「獲利」為主要目標，並有《企業法》與〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉等法規保障其人事聘用權利，故承擔因退役軍人接收安置義務而增加之營運成本意願不高，致退役軍人因就業安排職缺銳減，待業時間變長，進而影響渠等人員之權益；第二、地方政府藉口財政狀況不佳，未能依中央政府法規足額發放退役軍人應得之社會保險、醫療、住房等補助與津貼；第三，地方政府所提供之職業技能培訓，未能掌握勞動市場實際人才需求，所開設課程不符退役人員就業求職需求，且謹守「原籍安置」原則，不願全面開放跨區培訓，導致退役軍人無法習得適合自身條件與需求之職業技能；第四，部分地方政府機構和企（事）業單位貪腐以及行政怠惰情況嚴重，肇生積欠退役軍人薪資、工作安排時間

過長、退役軍人身份遭冒名頂替，致使退員權益受損；第五，自改革開放以來，中國大陸國家經濟實力已經上升，政府財政狀況已非當年窮困狀況，且國民經濟收入大幅提升，人民基本消費日益增高，然而退役軍人之退役金及撫恤金額度卻未能隨之調整，造成許多改革開放前退役老兵無法維持基本生活。⁸⁷

貳、中共退役軍人安置制度面檢討

針對上述中共退役軍人上訪維權訴求之肇因進行整理歸納，可以發現上述問題之成因，主要係在於其退役軍人安置制度存有「法律修訂無通盤考量」、「中央責任攤派地方承擔」以及「行政法規凌駕法律」等三項問題。以下茲就上述問題分別進行探究：

一、法律修訂無通盤考量：

中共現行之退役軍人轉業安置做法中之「計劃分配」係其先前施行計劃經濟體制時期，由政府以絕對行政權力掌握分配國家和社會所有就業資源之產物，但自1988年8月1日《企業法》以及1992年7月23日〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉發佈施行之後，中國大陸企業用人即不再奉行計畫經濟體制下完全由政府指派職工之制度，而改採由企業與勞工雙方自行簽訂工作契約的勞動合同制度。⁸⁸是故在勞動就業市場部分，政府本應不再干涉企（事）業單位聘用勞工之人事事務，並由企業依據其自身發展

87 張玲玲，〈中共退役軍人安置與上訪問題之研析〉，《國防雜誌》，第34卷第1期，2019年3月，頁77；〈江蘇鎮江老兵抗議 讓中國政府頭疼的安置難題〉，《BBC新聞網》，2018年6月27日〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44614192>〉（檢索日期：2019年6月30日）；〈退伍軍人在北京國防部外聚集要求改善待遇〉，《BBC新聞網》，2016年10月11日，〈https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/10/161011_veterans_protest〉（檢索日期：2019年10月4日日）

88 中共全國人大，《全民所有制工業企業法》，《法律圖書館》，〈<http://www.law-lib.com/lawhtm/1988/573.htm>〉（檢索日期：2020年3月12日）；中共國務院，〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，《國家市場監督管理總局登記註冊局（小微企業個體工商戶專業市場黨建工作辦公室）》，〈http://www.samr.gov.cn/djzcyj/zcfg/fg/199207/t19920723_281781.html〉（檢索日期：2020年3月2日）

規劃與實際業務需求招聘所需人力，方能符合上述法律和條例「使企業適應市場的要求，成為依法自主經營、自負盈虧、自我發展、自我約束的商品生產和經營單位，成為獨立享有民事權利和承擔民事義務的企業法人。」之立法精神。

另中共《企業法》第 58 條明文規定：「任何機關和單位不得侵犯企業依法享有的經營管理自主權；不得向企業攤派人力、物力、財力；不得要求企業設置機構或者規定機構的編制人數。」⁸⁹然其於 1998 年 12 月 29 日修訂之《兵役法》第 63 條卻規定：「機關、團體、企業事業單位…，拒絕接收、安置退出現役軍人的，…，由縣級人民政府責令改正，並可以處以罰款；對單位負有責任的主管人員和其他直接責任人員，依法予以處罰。」⁹⁰2011 年 10 月 29 日再次進行《兵役法》條文修訂時，亦僅調整條號以及將條文修正為「機關、團體、企業事業單位…拒絕接收、安置退出現役軍人的…，由縣級以上地方人民政府責令改正，並可以處以罰款；對單位負有責任的領導人員、直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法予以處罰。」仍然未將於條文中敘明此條文規定與《企業法》第 58 條間適用之優先順序，亦未針對該條文內容訂定但書或特別條款，致生一國境內同一事務法律規定衝突之荒謬現象。

此種立法內容一方面賦予企業用人自主權，另一方面又賦予政府機關介入之權力，且兩部法律均未設定但書或特別條款，以於特殊情況排除彼此規定之適用，肇致實務面執行難題。例如：倘企業單位援引《企業法》第 58 條規定拒絕接收地方政府安置之退役軍人，而地方政府則以《兵役法》第 68

89 中共全國人大，《全民所有制工業企業法》，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/la_whtml/1988/573.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

90 中共全國人大，《兵役法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

條為其執行安置作為之法源依據，並依《兵役法》第 68 條規定對之處以行政處分時，司法機關將因兩部法律位階相同，且未具特別法之優先適用狀況，無法做出適法之裁判。

有鑒於《兵役法》與《企業法》存有條文規定適用上之衝突，中共為避免實務執行層面發生上述法律規定衝突情事，於 2001 年 1 月 19 日、2007 年 6 月 5 日及 2018 年 7 月 27 日制頒〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉、〈關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見〉與〈關於進一步加強由政府安排工作退役士兵就業安置工作的意見〉，⁹¹規定將軍隊轉業幹部與接受政府安排工作之士兵主要安置於黨政機關與國營企（事）業單位，並要求黨和國家機關必須按照轉業幹部安置計劃數量之 15 至 25% 增加行政編制，用以安排軍隊轉業幹部，而士兵部分則是規定必須將 80% 人員安置於黨政機關與國營企（事）業單位中。

二、中央責任攤派地方承擔：

退役軍人安置為國防事務之一部，而國防乃係一國中央政府提供全民共享之公共財，⁹²理應由中央政府負擔全額經費。然事實上，中共退役軍人安置因中央政府未設置有專責機構，且退役軍人管理與安置執行係由中央與地方政府分別負責，造成除退役金預算由中央政府負責編列外，餘各項住房、醫療以及職業技能培訓等安置措施所需預算均係由地方政府編列，不足之數始由中央財政協助籌湊。此見中共〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第 59

91 中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）；中共國務院，〈關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見〉，《中共瑞安市人力資源和社會保障局》，2017 年 7 月 1 日，〈http://www.ruian.gov.cn/art/2017/7/1/art_1362902_10279805.html〉（檢索日期：2020 年 5 月 12 日）；中共退役軍人事務部，〈關於進一步加強由政府安排工作退役士兵就業安置工作的意見〉，《中共麗水市政府》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.lishui.gov.cn/sjbmzl/tjyr/zc/cfg/202003/t20200327_4387172.html〉（檢索日期：2020 年 5 月 12 日）

92 〈公共財〉，《國立臺灣大學經濟系》，〈http://www.econ.ntu.edu.tw/uploads/archive_file_multiple/file/58f4cd0f48b8a101de002538/publicgoods.html〉（檢索日期：2019 年 9 月 21 日）

條及〈退役士兵安置條例〉第 19 條所定：「退役軍人退役金由中央政府財政全額負擔，但退役軍人社會保險、生活、住房、醫療、護理費以及職業技能培訓等補助項目以及服務管理機構和執行退役安置工作所需經費，則係由中央與地方財政共同負擔」，自可明瞭。惟中共中央並未於各項法律或行政法規中明定其經費挹注項目與數額，導致退役軍人安置各項相關費用主要仍須由地方政府負責編列預算支應，衍生出「中央出政策，地方來買單」之怪異現象。

囿於中國大陸各地方政府財政狀況不一，且其退役軍人安置事務執行層面乃係授權各地方視當地實際狀況擬定具體做法，造成退役軍人安置事務執行成效產生落差。因此，為協助經濟發展落後，財政狀況不佳之地方政府落實執行退役軍人安置事務，中共於 2012、2013 以及 2014 年分別制定〈優撫對象補助經費管理辦法〉、〈退役安置補助經費管理辦法〉與〈優撫對象醫療保障經費管理辦法〉等三部行政法規，分別針對地方政府執行退役軍人撫卹、住房、職業技能培訓與醫療等工作所需預算項目、資金需求額度核算以及申請需求預算補助之作業模式進行律定，並且責成民政部、衛生部等國務院各有關部門共同審查彙整地方呈報資料，確定支援各省（自治區、直轄市）預算比例後，移交財政部撥付中央支援經費。2019 年 12 月 2 日，中共於其財政部網站發布〈關於修改退役安置等補助資金管理辦法的通知〉，該通知除要求各省（自治區、直轄市）政府針對中央財政退役安置補助經費、優撫對象補助經費以及優撫對象醫療保障經費等資金管理運用必須嚴格遵照中央政府所訂之規範外，並將前述之資金補助實施期限暫定為 2023 年 12 月 31 日，嗣後，再視國家整體經濟發展和中央與各級地方政府財政狀況決定是否繼續進行退役軍人安置經費補助，以確保退役軍人安置工作遂行。

三、行政法規凌駕法律：

首先，中共在公務員錄用制度上訂有「錄用擔任一級主任科員以下及其他相當職級層次的公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。」之規定，此於其《公務員法》第 23 條自有明文；⁹³而對照〈國務院、中央軍委關於確定軍隊轉業幹部工資待遇問題的通知〉檢附之「軍隊轉業幹部套改地方職務工資的職務對應表」可知，政府機關一級主任科員相當於軍隊中正營級職務軍官；⁹⁴其次〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第 8 條規定，「黨和國家機關、團體、企業事業單位，應當按照國家有關規定，完成軍隊轉業幹部安置任務。」⁹⁵

另參照中共現行法律體系，其各種法律形式除國際條約外，依照位階高低區分，依序分別為憲法、法律、行政法規、地方性法規、自治法規、行政規章，各種法律形式均不得與其上級法律規定牴觸。⁹⁶

綜整上述法律、行政法規內容與法律制度理論，可以得知中共安排正營級以下退役軍官轉任國家機關公務人員之法源依據為國務院所頒布，屬行政法規層級之〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，然而該規定法律位階較由全國人大常委會制定，屬法律層級之《公務員法》為低。因此，就中共法律位階觀之，其根據〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉安排正營級以下退役軍官轉任國家機關公務人員實與《公務員法》之規定牴觸，然中共迄今仍持續援引

93 中共全國人大，《公務員法》，《中共全國人大網》，2018 年 12 月 29 日，〈http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2018-12/29/content_2071578.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

94 中共國務院，〈國務院、中央軍委關於軍隊轉業幹部工資待遇問題的通知〉，《中共中央政府》，2012 年 10 月 9 日，〈http://www.gov.cn/zhengce/content/2012-10/09/content_7526.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

95 中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001 年 1 月 19 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

96 王貴國、周旺生、梁美芬，《中國法律制度》（香港：三聯書店（香港）有限公司，2000 年 1 月香港第一版），頁 59-76。

破壞《公務員法》威信之〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉遂行軍人退役後安置工作。

審視目前中共在退役軍人安置法制作為，除肇致其國內法律體系紊亂之法制困境，且不利退役軍人安置制度全般建構和發展外；亦違反中共中央自十五大以來所宣稱之「依法治國」政策。再者，在中共政府強制性安置制度之下，退役軍人開始進入各級黨務機關或政府機構與國營企(事)業單位，且安置單位進行人員精簡時，擁有優先留用之權利，然而原任職於接收安置單位之人員卻因中共近年厲行組織人事精簡工作，而面臨龐大的失業壓力，對受政府安排任職且享有工作保障之退役軍人產生排斥心態或投以異樣、仇視眼光。⁹⁷因此，在此政策施行模式及關係基礎上，不但造成各級政府機關及企業間責任的失衡，更不斷加大中央與地方、軍隊與地方政府及人民之間的隔閡，亦間接加深地方對中央的怨懟，以及退役軍人對政府的誤解與不信任。

由於中共自改革開放以來，即不斷進行政府機關職能簡併與幹部人事制度改革，公務員之進用方式更已明文規定於其《公務員法》第 21 至 32 條條文之中。復以現今中共為因應國家整體經濟發展需求，避免干預民間企(事)業單位聘用人力，影響企業競爭和發展，而將黨政機關及國營企(事)業單位列為目前中共退役軍人安置主要之去處，且其為能繼續執行此項政策，並避免破壞法律制度，遂於〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉與 2007 年 6 月 5 日頒布之〈關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見〉中，⁹⁸明文規定營級以下職務之軍官在安排職務時係以委託各地院校、考錄中心等

97 李樹峰，〈軍隊離退休幹部移交政府安置的現狀與對策〉，《中國民政》，2012 第 10 期，2012 年 10 月，頁 41

98 中共國務院，〈關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見〉，《中公教育網》，2020 年 4 月 1 日，〈<http://www.offcn.com/jzg/2020/0401/44201.html>〉（檢索日期：2020 年 5 月 14 日）

單位，根據軍隊轉業幹部特點設置考試內容進行考試，再依據其志願分發方式進行，使渠等人員獲得公務員進用資格，為轉業幹部開啟進入公務體系之後門。

參、中共退役軍人安置執行面檢討

誠如上述，國防事務乃係中央政府之職權，其「法律體系建構」、「政策擬定與執行」理應均由中央政府擔負全部之責任。然事實上，中國大陸退役軍人安置各項工作執行卻係由其各級地方政府所承擔。探究其原因，主要係中共中央政府在施行退役軍人安置制度與處理相關問題時，係以是項工作的特殊性與各個地方的現實條件差異為主要考量，因而僅提供政策指導予各級地方政府，而退役軍人安置各項行政庶務與相關經費之提供，甚至是配套計畫、政策法令等，全數均由地方政府自行籌辦及擬訂，形成「中央出政策、地方負責買單」現象。故導致各地方在退役軍人安置工作上執行做法不一。

再者，由於經濟體制轉換，中國大陸境內企業市場競爭日益自由且強烈，許多國營企業因營運方式靈活度不足，且需額外承擔政府賦予之政策責任等因素，難敵民營企業競爭而倒閉，使得中共能用於安置退役軍人之能量縮減，連帶亦影響其退役軍人安置執行成效。其次，退役軍人本身專長未能與社會勞動市場需求相符又欠缺適切擇業諮詢輔導與職業技能培訓，致使退役軍人就業後無法適應；另外就中共退役軍人安置相關法律內容觀之，其退役軍人安置制度係採「恩給制」，不同於我國和澳洲等國家所施行之「共同提撥制」，對其政府財政造成極大負擔，亦間接影響制度整體執行成效。以下茲就中共退役軍人安置制度現階段執行上問題臚列「退役軍人專長與市場需求不符」及「管理與監督體制效能不彰」等兩項問題，分述如後：

一、退役軍人專長與市場需求不符：

勞力供給和市場需求之間存有絕對之關聯性，供需之間欲實現平衡則需建立在勞力數量與專長必須符合市場之需求。因此，假若中共退役軍人安置做法能滿足社會勞動市場對勞力的需求，將可有效提升其整體經濟發展與人力資源運用效能，否則按照其目前單純將退役軍人安置責任交付予地方政府，而未統一針對國家整體經濟發展重點項目培育屆退軍人就業職能之做法，不但增加地方政府負擔，減低地方政府接收退役軍人之意願，亦無法令具備軍事管理與作戰專長之退役軍人適應社會勞動市場需求，進而影響退役軍人安置工作遂行。

中共退役軍人就業條件欠佳之問題普遍存在於中國大陸境內各地方，根據內蒙古、山東、天津、江西、江蘇、安徽、湖北、湖南、福建、廣西及雲南等地大學研究生針對所在地區退役軍人安置問題研究內容指出，退役軍人學歷通常較低，脫離社會服役期間僅獲得軍事相關之專業能力，無法滿足退役後就業需求，且由政府負責退役軍人安置之做法使得退役士兵之間相互攀比，不顧己身條件能力，單方面期望政府分配待遇優渥之工作，無形之中亦加劇地方政府退役軍人安置工作執行困難。因此，中共未來如欲繼續實行退役軍人轉業政策，其亟需面對與解決的將是應如何提升退役官兵「教育程度」與「再就業之專業能力」等問題，否則中國大陸退役軍人安置制度推展將益發艱困。

雖然中共《國防法》第 61 條明文規定：「國家妥善安置退出現役的軍人，為轉業軍人提供必要的職業培訓……。」並於〈關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見〉與〈關於加強退役士兵職業教育和技能培訓工作的

通知〉中，⁹⁹分別針對計劃分配、自主擇業之軍隊轉業幹部及退役士兵分別制定「學用結合、按需施教、先培訓後上崗」、「依托社會、個人自願、按需培訓」與「促進就業為目的、以市場需求為導向」等三項強化退役軍人就業職能工作原則。換言之，中共為使其官兵退役後能夠順利與社會勞動市場接軌，已要求地方政府必須針對其所接收之退役軍人學歷、專業專長、個人意願與社會需求開辦相關技能培訓課程。然而由於退役軍人職業技能配訓係由地方政府負責籌辦，致各地執行做法不一，呈現出之成效亦有所落差。例如，廣東省珠海市除結合中山大學與暨南大學之師資、場地等教育資源成立「退役軍人職業技能培訓基地」，開設企業班組管理、物業管理、拓展訓練、電工、安保、餐飲、物流等當前就業前景較佳之30個專業課程。此外，該市更與當地企業簽訂合作協議提供退役軍人結訓後就業機會。¹⁰⁰而東北的遼寧省大連市執行狀況就不如廣東省珠海市，根據2018年東北財經大學研究生任小波在實際與退役軍人訪談調查後，認為遼寧省大連市籌辦之職業技能培訓做法過於攏統，且課程內容未針對勞動市場及退役官兵就業需求進行規劃和設計，再加上未針對退役軍人職業技能培訓制定績效管理和考核機制予以稽核評鑑，致使退役軍人對政府所提供之職業培訓效能無法期待，進而影響其參訓意願。¹⁰¹

誠如上述，中共退役軍人職業技能培訓係由各地方政府負責承辦。因此，對於各地執行成效落差之問題，中共僅能透過發布〈關於進一步做好軍

99 中共同務院，《關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見》，《中公教育網》，2020年4月1日，〈<http://www.offcn.com/jzg/2020/0401/44201.html>〉（檢索日期：2020年5月14日）；中共同務院，《關於加強退役士兵職業教育和技能培訓工作的通知》，《中共中央政府》，2010年12月15日，〈http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/15/content_5409.htm〉（檢索日期：2020年5月14日）

100 陳羽、岳弘彬，〈廣東珠海成立退役軍人職業技能培訓基地〉，《人民網》，2019年11月13日，〈<http://military.people.com.cn/n1/2019/1113/c1011-31452592.html>〉（檢索日期：2020年3月20日）

101 任小波，《退役軍人就業安置問題與研究》（大連：東北財經大學碩士論文，2018年10月），頁17-18。

隊轉業幹部安置工作的意見〉、〈關於加強和改進退役士兵教育培訓工作的通知〉及〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉等行政法規方式，¹⁰²明確訂立政策指導方針，並律定退役軍人職業技能培訓細部執行做法，例如〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉除要求地方政府在執行退役軍人職業技能培訓時，必須按需求進行實用性培訓，開辦「訂單式」、「定向式」與「定崗式」培訓課程外，更增加「誰培訓、誰推薦就業」規定，促使地方政府確實將轄區就業市場需求與退役官兵個人素質等狀況結合，開辦能令退役官兵經歷培訓後即能直接投入就業市場之課程，期能解決退役官兵本身專長與市場需求不符之問題。

二、管理與監督體制效能不彰：

在中共退役軍人事務部成立之前，其退役軍人安置事務管理權責分別散落於國務院之民政與人事部門間，甚至中共中央組織部、宣傳部等黨組織與中央軍委會前四大總部都設有單位負責承辦相關事務，¹⁰³由於中央業管部門眾多，除導致中共退役軍人安置事務令出多門，無法針對地方政府執行方式與作為予以有效之督（輔）導外，亦造成各地方政府在執行退役軍人安置工作時，必須兼顧中央不同部門所策頒之多重政策指導與規定，因而時有顧此失彼之情事發生；另因政府業管部門眾多且職能紊亂不清，使得退役軍人遭遇問題時，難以尋求正確業管部門提供協助，渠等退員所提相關問題亦

102 中共國務院，〈關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見〉，《中公教育網》，2020年4月1日，〈<http://www.offcn.com/jzg/2020/0401/44201.html>〉（檢索日期：2020年5月14日）；中共國務院，〈關於加強退役士兵職業教育和技能培訓工作的通知〉，《中共中央政府》，2010年12月15日，〈http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/15/content_5409.htm〉（檢索日期：2020年5月14日）；民政部、財政部、總參謀部，〈關於加強和改進退役士兵教育培訓工作的通知〉，《中共退役軍人事務部》，2014年1月16日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/jypx/201807/t20180726_14366.html〉（檢索日期：2020年5月14日）

103 共黨問題研究中心編，《大陸問題綜覽》（臺北：共黨問題研究中心，1998年6月三版），頁61。

需經諸多部門共同曠日廢時之協商與處置，¹⁰⁴致使退役軍人安置工作執行成效低落，進而影響退役軍人對政府信任。

其次，2018年國務院機構改革前，負責對政府機關進行行政監察之機構係隸屬國務院編制之「國家監察部」，然該部雖號稱依照法律規定獨立行使監察權，不受行政機關、社會團體和個人干涉，¹⁰⁵實際上卻是與中共中央紀律檢查委員會合署辦公，且編制列入中共中央直屬機構之部門，地方各級行政監察機關與同級中國共產黨紀律檢查機關，亦是如此。因此，如果機構單位內發生違法犯紀事件時，負責對案件進行調查處置之單位即為各級共黨紀律檢查委員會，然因黨國相關部門擬啟動打貪行動之前，極易在黨內走漏風聲而橫遭阻力，¹⁰⁶因而導致地方怠於執行是項業務更有玩忽職守情事，中國大陸媒體《寒冬雜誌》曾於2019年3月9日以〈老兵抗議背後：被失業，盜用身分，遭毆打〉為題，披露山東省青島平度市發生假冒退役軍人身份接受政府安排工作事件，案經被害人向市政府查證，卻僅獲檔案遺失回應，且無後續查處作為。¹⁰⁷該事件不僅突顯出中共政權貪腐惡習外，亦將其退役軍人安置監督體制功能不彰問題。

由於中共退役軍人安置工作長久以來並無總管部門負責，因而衍生諸多問題，為解決職責分散問題，中共前於2018年國務院機構改革中，成立退役軍人事務部，並將原散落於各部門之業務統一調整由該部負責承辦，目

104 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〉，《求是網》，2018年12月22日，〈http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2018-12/22/c_1123888125.htm〉（檢索日期：2019年12月23日）

105 中共全國人大，《憲法》，《中共中央政府》，〈http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm#diqijie〉（檢索日期：2020年5月24日）

106 曾建元，〈習近平主政以來中華人民共和國的反腐打貪機制及其成效〉，《台灣國際研究季刊》，第13卷第2期，2017年，頁117-122。

107 李明軒，〈老兵抗議背後：被失業，盜用身分，遭毆打〉，《寒冬雜誌》，2019年3月19日，〈<https://zh.bitterwinter.org/truth-behind-veterans-protests-no-jobs-fraud-beatings/>〉（檢索日期：2019年12月23日）

前雖因其業務職掌仍待中共國務院核定發布，而尚難評斷該部成立能否根除政府職能紊亂等管理問題，但不可否認中共退役軍人安置事務自此開始有一統籌管理機構；另中共自 2012 習近平上臺執政以來，即標榜「全面從嚴治黨、狠抓懲治腐敗」口號，嚴格要求各級紀律檢查委員會以「零容忍態度」針對各項政務工作全面進行肅貪反腐作為，¹⁰⁸2018 年中共進行國務院機構改革時，更將國務院監察部裁撤，改成立國家監察委員會，¹⁰⁹此項變革迄今雖尚未傳出中共官員因執行退役軍人安置工作遭到查處，但伴隨中共前聯合參謀部參謀長房峰輝、安徽省副省長陳樹隆、廣東統戰部長曾志權等中共高層官員因貪腐行為而遭查辦訊息公布，¹¹⁰對各級政府與承辦人員仍具威懾性，預估將可迫使渠等人員改變以往藉辦理退役軍人安置事務收受不法利益之心態，使退役軍人各項權益能獲合法保障與落實之執行。

國防大學 小結

就中共退役軍人安置內容而言，其照顧對象係包含所有曾經入伍服役之軍官與士兵，並依據渠等人員服役年資長短而給予不同等級之福利待遇。此種不論官兵役期長短均能獲得國家照顧之安置方式，突顯中共對軍隊福利待遇之重視，縱使在經濟體制轉換之後，中國大陸地區人民生活水準不斷

108 中共中央組織部黨建研究所編，《全面從嚴治黨這五年：十八大以來黨的建設和組織工作成就與經驗》（北京：黨建讀物出版社，2018 年 5 月），頁 445。

109 中共國務院，〈關於國務院機構改革方案的說明（2018 年）〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

110 〈中央軍委原參謀長房峰輝：受賄罪成立，被判無期徒刑〉，《BBC 新聞網》，2019 年 2 月 21 日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-47315158>〉（檢索日期：2020 年 5 月 16 日）；〈中共安徽省委原常委、安徽省人民政府原副省長陳樹隆受賄、濫用職權、內幕交易、洩露內幕信息案一審宣判〉，《中共中央政府網》，2019 年 4 月 3 日，〈http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/03/content_5379427.htm〉（檢索日期：2020 年 5 月 16 日）；梁舒婷、黃翠婷，〈廣東原統戰部長曾志權涉賄被捕〉，《澳門廣播電視股份有限公司》，2019 年 1 月 8 日，〈http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/03/content_5379427.htm〉（檢索日期：2020 年 5 月 16 日）

提升情況下，亦能成為吸引急欲改善家庭經濟狀況之役齡青年入伍服役之重大誘因。

然而中共退役軍人安置制度存有欠缺嚴謹之法律架構之根本性問題，且中央政府僅負責擬定指導性質之政策，主要執行具體做法和配套措施仍授權由地方政府依據當地狀況自行律定，甚至將所需預算經費攤派予地方政府承擔，導致各地因經濟發展狀況不同而對退役軍人法定權益保障產生不同之做法，嚴重打擊政府威信。因此，中共退役軍人安置制度改革除須將「建立嚴謹法律架構」列為首要之務外，改變以往「中央出政策；地方來買單」之制度運作方式亦須列為頭等重點，否則其退役軍人安置制度勢必永遠無法達到制度設置目標。





第四章 中共退役軍人安置制度改革

中共退役軍人安置制度推展迄今業已歷經 70 餘年，期間自改革開放以來，即曾經因應國家經濟體制轉換、軍隊幹部老化與兵役制度調整等內、外環境改變而進行數次法律規章與做法修正，但仍無法徹底解決退役軍人安置困境，況且不論何種形式制度的建構或調整均不可閉門造車僅憑一己之力所能完成。為此，中共在進行退役軍人安置制度做法調整的過程中，除曾派遣前民政部副部長羅平飛等官員前往國外進行考察和參訪，¹亦藉由研究其他國家退役軍人安置制度之內容與執行方式並與其現有制度進行比較，²試圖為其退役軍人安置制度現存之缺陷尋求改革方向。因此，本章先行針對其它各國現行退役軍人安置制度種類予以說明並針對前章所提歸納其共通點，次就各國退役軍人安置做法給予中共制度改革之影響進行整理，最後以中共意欲解決前章所提列之當前退役軍人安置制度困境而進行改革作為前提，針對中共制度改革內容進行預判。

第一節 各國退役軍人安置模式介紹

退役軍人安置制度是政府為保障軍人退出現役後的生活水準而提供的制度安排。凡是建立軍隊或武裝防衛力量的國家都必須建立適合該國國情的退役軍人安置制度。而對各國退役軍人安置制度形成的主要影響因素不外乎為該國家之歷史傳統、思想觀念、國家經濟體制、生產力與社會福利狀況等。若以最具基礎性的國家經濟體制為判斷之基準，當前世界各國家退役

1 羅平飛，〈借鑑與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉，《中國民政》，2006 年第 4 期，2006 年 4 月，頁 33。

2 〈國外作法〉，《中共退役軍人事務部》，〈<http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/wgtyjr/>〉（檢索日期：2020 年 3 月 12 日）

軍人安置模式蓋略可區分為「市場化安置」、「計劃性安置」以及「市場和計劃併行安置」等三種模式，³概述如後：

壹、市場化安置模式

完全市場化的安置模式又稱為「貨幣安置」或「自謀職業」模式。實行此種制度之國家主要係市場經濟體制發展成熟的國家。由於市場經濟體制國家對社會各領域行政干預較少，而且基本上都是實行募兵制度，在為退役軍人提供完整的退役保障基礎上，由退役人員依照己身意願前往任一地區自行就業，而政府僅提供「職前訓練」與「職業介紹服務」。⁴採行此種安置模式主要國家計有中華民國、美國以及澳洲，分述如後：

一、中華民國：

我國國軍官兵退伍除役制度係政府轉進來臺後始於 1952 年建立，嗣 1954 年，奉先總統蔣公指導為使參與東征、北伐、抗戰、戡亂諸役，半生戎馬，功在國家的退除役官兵，能夠於離營後，在政府的妥善照顧下，投入社會，繼續貢獻國家，乃於行政院編制之內成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，統籌規劃辦理全國退除役官兵就業輔導及安置事宜，嗣後由於服務項目擴及就業、就醫、就養、就學、優待及救助等工作，遂於 1966 年更名為「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」；2013 年，因應政府組織再造、員額精簡及業務擴增等環境變遷因素，調整組織架構，承接原屬國防部之退除給付預算編列及發放業務，擴大服務對象及範疇，並更名為「國軍退除役官兵輔導委員會」。同年 6 月 20 日，因應募兵制推動，支持兵役政策轉型，依「募兵制實施計畫」，考量退除役官兵需求，於 2016 年 3 月 1 日

3 曹俊，《中國特色退役軍官安置制度建設研究》（武漢：武漢大學博士論文，2010 年 4 月），頁 126。

4 周建成，《新時期中國退役軍人就業安置問題研究》（福州：福建師範大學碩士論文，2008 年 9 月），頁 35。

起正式施行。「分類分級退輔措施」係以維持現有取得「榮民」身分條件者權益為前提，將服役4年以上、未滿10年之志願役退除役官兵納為新增服務對象，並將之定名為「第二類退除役官兵」，提供渠等人員就學、就業、就醫及服務照顧等輔導措施，惟不賦予榮民身份；而原先即具榮民身份者，則定名為「第一類退除役官兵」。⁵換言之，目前我國「分類分級退輔措施」，係依照退役軍人貢獻程度與不同之服役年資，區分成二類六級，第一類為志願入營服役達10年以上者、因戰(公)致病、傷、身心障礙及曾參加關係國家安全之重要戰役之退除役官兵(榮民)，由政府提供此類退役軍人無期限限制之輔導措施；第二類為服役4年以上、未滿10年之志願役退除役官兵，此類人員以服役滿4年為起始基準，由政府提供6年輔導措施，爾後每多服役1年役期，即再給予2年輔導期限，並加上服役年資計算(如服役5年給予8年)，最多可獲政府提供長達16年期限之輔導措施。

表 4-1 我國「分類分級退輔措施」簡表

類別	級別	資格條件	輔導期限	輔導方式			
				就學	就業輔導	就醫	服務照顧
第一類退除役官兵	-	一、志願服一定年限(10年以上) 二、因戰(公)致病、傷或身心障礙 三、曾參加關係國家安全之重要戰役		依輔導條例及相關法令辦理(不設期限)			
第二類退除役官兵	第一級	志願服役9年以上、未滿10年	16	就學及就業，原則比照第一類退除役官兵(榮民)辦理；無職者至榮民醫院就醫，免繳掛號費；並提供急難救助及慰助與社會福利事項協處之服務照顧措施。			
	第二級	志願服役8年以上、未滿9年	14				
	第三級	志願服役7年以上、未滿8年	12				
	第四級	志願服役6年以上、未滿7年	10				
	第五級	志願服役5年以上、未滿6年	8				
	第六級	志願服役4年以上、未滿5年	6				
第二類退除役官兵輔導期限計算說明：以服役達4年為起始年限，並給予6年(4年×1.5倍=6年為基數)之輔導措施。另對留營服役5年以上者，每多服役1年給予2年輔導期限，並加上基數計算(如服役5年給予8年)之輔導措施。							

資料來源：國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈政策規劃〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1768-1.html>〉(檢索日期：2020年5月25日)

5 國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈政策規劃〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1768-1.html>〉(檢索日期：2020年5月25日)

我國軍人退撫工作係屬國防事務之一部，而依據《憲法》第 107 條之規定，國防與國防軍事係屬於由中央政府立法並執行之事項；⁶另參照《國軍退除役官兵輔導委員會組織法》第 1 條之規定可知，「國軍退除役官兵輔導委員會」(以下簡稱輔導會)，係我國為辦理國軍退除役官兵輔導業務，而特別設置之機關。⁷因此，根據《憲法》與《國軍退除役官兵輔導委員會組織法》所規定之內容可以推斷，我國退役軍人之退役金發放、就業、就學等安置措施、撫卹以及照顧服務等事務均係屬中央政府專屬職權，僅得由輔導會統籌規劃執行，不得授權或委託各級地方政府執行。換言之，我國軍人退撫之法制、政策以及執行均係中央政府負責事項，各級地方政府無權干涉，亦毋需為其轄區內退役軍人之退役金發放、就學、就業、就養以及照顧服務承擔任何責任。而輔導會對於退役軍人輔導措施主要為「就學輔導」與「就業輔導」等兩大類別，概述如後：

(一) 就學輔導：

輔導會執行退除役官兵就學輔導係依據《國軍退除役官兵輔導條例》第 18 條規定：「退除役官兵志願就學並合於就學資格者，應由教育主管機關訂定適當標準，予以輔導就學」。同條例第 19 條亦規定：「退除役官兵就學所需學雜費，除依規定免繳者外，由輔導會補助之，成績優異者，得予獎勵；其補助及獎勵辦法，由輔導會擬訂，報請行政院核定之。」⁸據此，輔導會分別訂定〈國軍退除役官兵就學實施辦法〉〈國軍退除役官兵就學補助及獎勵辦法〉〈國軍退除役官兵甄選推薦就讀大專校院作業要點〉〈志願役退除

6 中華民國國民大會，《憲法》，《全國法規資料庫》〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001>〉(檢索日期：2020 年 6 月 4 日)

7 立法院，《國軍退除役官兵輔導委員會組織法》，《全國法規資料庫》，〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0000081>〉(檢索日期：2020 年 6 月 4 日)

8 立法院，《國軍退除役官兵輔導條例》，《全國法規資料庫》，〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0150001>〉(檢索日期：2020 年 5 月 25 日)

役軍人就學生活津貼發給辦法〉、〈國軍退除役官兵輔導委員會輔導退除役官兵參加就業考試進修補助作業規定〉以及〈國軍退除役官兵輔導委員會輔導退除役官兵參加大專校院進修補助作業規定〉等各項就學輔導作業規定，以為業務執行之依據。⁹

另外輔導會為鼓勵退除役官兵於離開部隊之後能夠繼續進修，提升個人學識與就業謀生能力，並繼續為國家發展做出貢獻，除協調教育部給予志願役軍官、士官以及士兵退伍後參加高級中等以上學校升學入考試之總分加分優待外，亦為渠等人員提供學雜費與進修補助、獎助學金與生活津貼等各項就學資助，以下茲針對輔導會所提供之各項就學輔導相關措施分別敘述如後：¹⁰

1、獎助學金及生活津貼：

我國退除役官兵凡就讀於國內大專校院及國外研究所，且具正式學籍者，均可檢附有效之學生身分證件、學雜費繳費收據、成績單等各項文件向輔導會申請就學獎助學金（學雜費補助、成績優異獎勵），惟申請者不得有〈國軍退除役官兵就學補助及獎勵辦法〉第9條所定之資格限制條件；¹¹另倘若退除役官兵具備有地方政府機關審認之中低（低）收入戶身份者，尚得依據〈志願役退除役軍人就學生活津貼發給辦法〉之規定，¹²申請就學生活津貼。

9 國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈就學服務相關法規〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/lp-2222-1.html>〉（檢索日期：2020年5月25日）

10 國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈就學輔導〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1769-1.html>〉（檢索日期：2020年5月25日）

11 國軍退除役官兵輔導委員會，〈國軍退除役官兵就學補助及獎勵辦法〉，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，〈<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=FL026409>〉（檢索日期：2020年5月25日）

12 國軍退除役官兵輔導委員會，〈志願役退除役軍人就學生活津貼發給辦法〉，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，〈<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=GL000175>〉（檢索日期：2020年5月25日）

2、進修補助：

(1) 大專校院進修補助：

我國退除役官兵如參加國內各大專校院之推廣教育班、研究所推廣教育學分班、大專校院選修學分、空中大學(專校)等函授班，得依〈國軍退除役官兵輔導委員會輔導退除役官兵參加大專校院進修補助作業規定〉，於完成課程進修、取得相關證明 2 個月內，並於輔導期限內，向各地區榮民服務處申請學雜費補助，每年度 2 次，每次申請金額上限為 10,000 元，每人申請次數以 8 次為限。

(2) 國家考試進修補助：

退除役官兵若係參加政府立案專辦國家考試之補習班所開辦國家考試類科之班隊，得依〈國軍退除役官兵輔導委員會輔導退除役官兵參加就業考試進修補助作業規定〉，於報名進修補習，且參加考試院舉辦之國家考試後 2 個月內，並於輔導期限內，向各地區榮民服務處申請補習進修補助，每年度 1 次，每次申請金額上限為 10,000 元，惟該班隊若係屬函授課程、購買教材或其他非屬到班上課補習之課程，則僅得申請 4,000 元，每人申請次數以 4 次為限。

3、提供多元就學管道：

我國退除役官兵如報考高級中等以上學校進修，其參加登記(考試)分發入學或轉學考試成績，得依教育部頒布之〈退伍軍人報考高級中等以上學校優待辦法〉給予總分加分 5 到 25 分之優待；¹³如係就讀專科進修學校考試或參加科技大學暨技術校院附設進修學院二年制技術系推薦甄試入學，

13 國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈就學輔導〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1769-1.html>〉(檢索日期：2020 年 5 月 25 日)

則可以〈國軍退除役官兵甄選推薦就讀大專校院作業要點〉，向地區榮民服務處申請開立推薦書，¹⁴以增加錄取之機率。

表 4-2 我國退除役官兵參加高級中等以上學校進修加分優待簡表

年限	退伍 1 年內	退伍 2 年內	退伍 3 年內	退伍 5 年內
服役 5 年以上	加總分 25	加總分 20	加總分 15	加總分 10
服役 4 年以上	加總分 20	加總分 15	加總分 10	加總分 5

附註：

- 1.依教育部「退伍軍人報考高級中等以上學校優待辦法」相關規定給予加分優待。
- 2.博士班、碩士班、學士後各學系、回流教育中之進修學士班、在職專班除外。

資料來源：國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈政策規劃〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1769-1.html>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

（二）就業輔導：

輔導會為協助退除役官兵於退伍後能直接投入勞動市場就業，並落實該會「為用而訓、訓用合一」之目標，凡志願役官、士、兵於退伍前，奉服務單位主官同意後，均可報名其職訓中心所開設之各職類班次，參加職業技能培訓，且為協助參加職業技能培訓人員能夠儘速就業，輔導會亦與國內優良企業簽署「促進就業合作備忘錄」，為參訓人員尋求工作職缺，並辦理就業媒合等相關活動。有關輔導會提供退除役官兵就業及職訓相關輔導作為如後：¹⁵

14 國軍退除役官兵輔導委員會，〈國軍退除役官兵甄選推薦就讀大專校院作業要點〉，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，〈<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=GL000071>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

15 國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈政策規劃〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1768-1.html>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

1、職涯輔導講習與就業諮商輔導：

輔導會為為渠等人員進入職場提供專業建議與思維，建立其正確職業觀念，於各職業技能培訓班隊訓期內均規劃一定時數，辦理專題講演或座談，邀請職涯規劃、就業輔導專家學者以及企業主管針對勞動市場人力需求以及生涯規劃等主題進行授課或與參訓學員進行座談；另該會亦針對參訓學員個人特質提供職業適性評估服務及一對一「職涯諮詢」服務，以協助退除役官兵瞭解就業市場狀況、個人優勢特質，以為未來職業生涯規劃與就業之參考。

2、職業訓練與就業媒合：

輔導會職業訓練方式計有訓練中心自辦訓練（日間養成、夜間進修及短期訓練）、委外訓練以及會外職訓等三種方式，其中委外訓練係職訓中心透過各縣（市）榮民服務處與民間專業技能培訓單位簽訂合作協定，藉由民間組織力量為退除役官兵培訓職業技能，此舉除能減輕輔導會開班壓力外，亦能為退除役官兵提供更多適合渠等人員之職業技能培訓選項。

輔導會各類職業技能培訓課程設計均以「考取證照」與「訓後就業」為導向，並以協助參訓學員通過政府乙、丙級技術士技能檢定或考取國際認證之專業證照為主要目標，藉以提升參訓學員職場競爭能力；另該訓練中心除結合各地區榮民服務處能量整合就業服務資源，共同辦理企業徵才活動，提供職業介紹媒合機會外，亦蒐整各縣市廠商職缺資訊，為參訓學員就業參考選項，俾利其後續謀職就業順遂。

表 4-3 輔導會委外訓練班隊一覽表

班別	委訓單位	班別	委訓單位
房屋檢驗班	社團法人中華民國建築技術學會	人力資源管理班	社團法人台灣創意啟發協會
雲端辦公室資訊技能班	社團法人台灣創造活動發展協會	民宿經營與在地觀光導覽班(苗栗)	社團法人台灣華夏休旅交流促進會
電動自行車專業班	財團法人勞動基金會	民宿經營與在地觀光導覽班(嘉義)	社團法人中華民國專業教育培訓學會
園藝造景管理班	屏東科技大學	鞋業廠務管理班	財團法人鞋類暨運動休閒科技研發中心
有機農業經營管理班	社團法人臺東縣原住民藝能美學教育推廣協會	建築資訊模型建模製圖班	社團法人台灣創造活動發展協會
金融市場與科技發展專業班	社團法人中華民國專業教育培訓學會	職業安全衛生管理員既急救人員證照班(臺北、臺南)	社團法人中華民國工業安全衛生協會

資料來源：國軍退除役官兵輔導委員會退除役官兵職業訓練中心，〈中心訊息〉，《國軍退除役官兵輔導委員會退除役官兵職業訓練中心》，〈<https://www.vtc.gov.tw/newscontent.php?id=N001941>〉(檢索日期：2020年6月4日)

3、會外職訓補助：

會外職訓係輔導會協調勞動部勞動力發展署所屬北基宜花金馬、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏澎東等分署和技能檢定中心、農委會漁業署或者各縣(市)政府於其所開之辦職業技能訓練班隊員額中，開放名額提供國軍屆退或退除役官兵參訓之職業技能培訓方式。志願役退除役軍人如欲參加輔導會公告開放之公、民營訓練機關(構)所開辦之職業訓練課程，可事先擬定訓練學習計畫書，報請各地區榮民服務處核准同意，嗣完成訓練課程，並取得結訓證明及與訓練有關之就業證明後，即可依據《國軍退除役官

兵輔導條例》規定，向各地區榮民服務處申請補助上限金額為 40,000 元之訓練費用補助，惟輔導期限內以 2 班次為限，且每年限申請 1 次。

4、創業輔導活動與貸款利息補貼：

輔導會為鼓勵退除役官兵自行創業，提供渠等人員創業基礎知能培訓課程，由職訓中心聘請輔導成功創業實際績效之專家或學者擔任講師，針對創業方向、營運模式、財務運用及創業步驟等深入授課，協助有意創業之退除役官兵圓夢；另志願役退除役軍人如係所創辦事業負責人，並實際參與營運工作，且獲得政府創業貸款正常還款者，其貸款利息可向輔導會申請補貼。

二、美國：

根據美國憲法規定，國防、造幣、移民及入籍以及與外國簽定條約等事務係專屬於聯邦政府權力，各州政府無權行使之，¹⁶而聯邦政府主管退役軍人事務者即為退役軍人事務部。因此，美國退役軍人安置事務均由其退役軍人事務部負責統籌規劃，並協調相關部門配合執行，各州政府並不負責轄區內退役軍人安置事務。美國退役軍人安置發展迄今已形成聯邦政府為主、社會團體參與監督、業務相關部門相互配合的工作體系。¹⁷美國政府內閣中設有國防部、勞工部與退役軍人事務部等 3 個與退役軍人服務相關的職能部門，其中國防部負責軍人退役前輔導以及諮詢以及向退役軍人事務部提供退役官兵名冊；¹⁸勞工部負責為退伍軍人提供職業興趣和能力的個人化職業發展評估、勞動市場人力需求預測、培訓、考取技能證書和執照等就業輔導服務，並將民間企業職缺資訊提供與退役軍人事務部；¹⁹而退役軍人事務部

16 美國國務院國際信息局，〈美國政體的結構與運作〉，《美國在台協會》，〈<https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/AmGov/overview.htm>〉（檢索日期：2020 年 6 月 3 日）

17 謝丹、陸旭丹，〈外軍退伍安置相關制度研究〉，《國家行政學院學報》，2018 年第 6 期，2018 年 12 月，頁 153。

18 監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告〉，2014 年 6 月，頁 6。

19 U.S. Department of LABOR, "Veterans' Employment & Training Service," U.S. Department of LABOR, 〈<https://www.dol.gov/agencies/vets>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

則是負責與美國退伍軍人協會 (American Veterans, AMVETS)、美國海外作戰退伍軍人協會 (Veterans of Foreign Wars, VFW)、美國商會 (U.S. Chamber of Commerce) 以及西南退伍軍人商業資源中心 (Southwest Veterans' Business Resource Center, Inc) 等民間服務組織和企業密切聯繫合作，為退役軍人提供就業諮詢、服務與媒介、醫療、房屋貸款、生活待遇、低息人壽保險以及子女家屬培訓教育等方面的各項安置和福利保障服務。²⁰雖然美國國防部、勞工部與退役軍人事務部均有職責為軍人提供退役相關服務，但就退役軍人主要照顧、服務與管理工作仍係由退役軍人事務部擔負主要之責任。

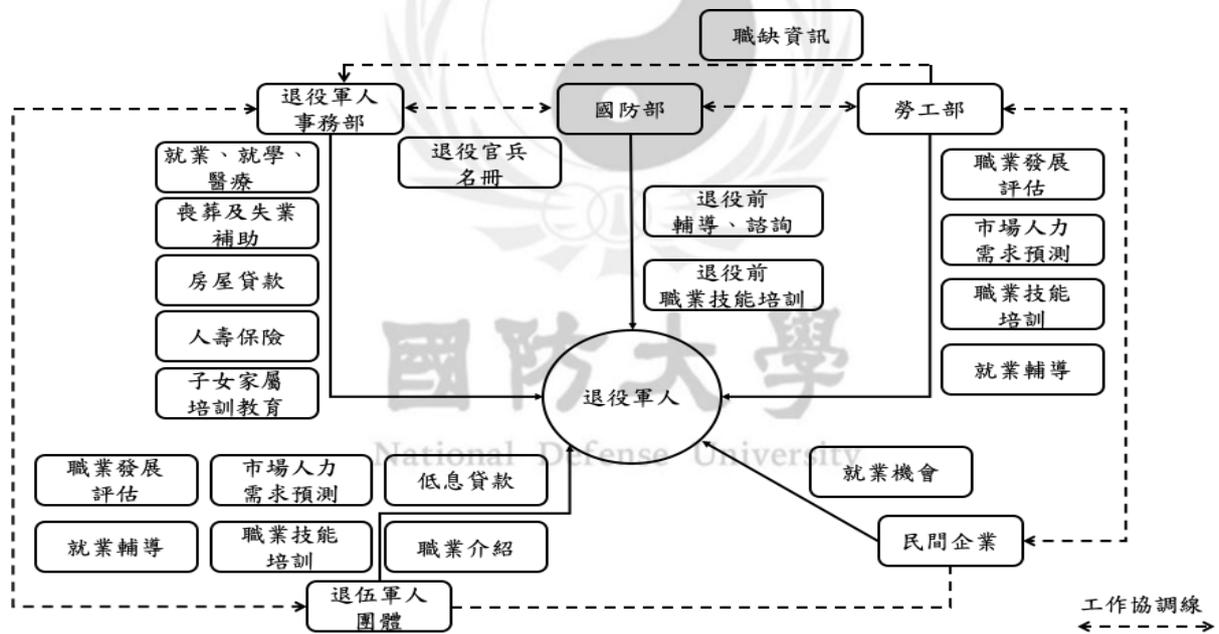


圖 4-1 美國退役軍人安置工作架構圖

資料來源：作者整理自

- 1、謝丹、陸旭丹，〈外軍退伍安置相關制度研究〉，《國家行政學院學報》，2018 年第 6 期，2018 年 12 月，頁 153。

20 U.S. Department of DEFENSE, "Veteran Support Organizations, " U.S. Department of DEFENSE, 〈 <https://www.defense.gov/Resources/Veteran-Support-Organizations/> 〉(檢索日期: 2020 年 5 月 25 日); U.S. Department of Veteran Affairs, "VA benefits and Health Care, " U.S. Department of Veteran Affairs, 〈 <https://www.benefits.va.gov/gibill/> 〉(檢索日期: 2020 年 5 月 25 日); 監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告〉，2014 年 6 月，頁 6-7; 鄒軍譽主編，《國外優撫安置制度精選》(北京：中國社會出版社，2003 年)，頁 14-23。

- 2、監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告〉，2014年6月，頁6。
- 3、U.S. Department of LABOR, “Veterans' Employment & Training Service,” U.S. Department of LABOR,〈<https://www.dol.gov/agencies/vets>〉(檢索日期：2020年5月25日)
- 4、U.S. Department of Veteran Affairs, “VA benefits and Health Care,” U.S. Department of Veteran Affairs,〈<https://www.benefits.va.gov/gibill/>〉(檢索日期：2020年5月25日)

美國退役軍人安置法律體系係以1944年由羅斯福總統簽署生效之《軍人權利法案》(The G.I. Bill of Rights)為核心基礎，其後雖為因應韓戰、越戰、波灣戰爭以及反恐戰爭而進行多次法律內容調整，然均未限縮退役軍人福利待遇之景況發生，反倒是不斷增加各項福利與待遇，其中最為著名的是1984年由眾議院議員蒙哥馬利(Gillespie V. Sonny Montgomery)所提之修正案，該修正案規定凡入營服役之美軍服役前12個月，均必須自其薪餉中提撥100美元(以下幣制同)，爾後在其服役滿3年並光榮退伍後，可於退役10年之內享受長達36個月，每月1,648元之教育補助，²¹以支應其於大學、商專、技職課程或函授班、職訓班、飛行訓練以及證照測驗等各項教育訓練費用。換言之，美軍只要支付1,200元，即可獲得將近50倍之教育訓練基金。

美國軍人退役後待遇，主要係以其服役時間長短而決定，而不以軍官、士官或者士兵之身份為劃分標準，且。然並非所有美國退役軍人都能享有其政府所提供之福利與待遇，原因在於美軍退役方式區分為三種類型，其一為光榮退役，係指退役軍人服役期間的表現優秀，沒有留下不良記錄。第二類為一般退役。退役軍人在服役期間的表現良好，但曾經犯過錯，不宜給予光榮退役者。以「光榮退役」和「一般退役」退出現役的官兵佔退役人員總數

21 陳勁甫，〈美國退輔優待政策發展與理念對我國之啟示〉，《國家菁英》，第11卷第1期，2015年3月，頁12。

的 95%以上。最後一種為「不光榮退役」。此類人員服役期間表現較差，曾有過重大問題和過失。根據退役軍人事務部規定，屬於「不光榮退役」之退役軍人並沒有權力享受政府提供之各項福利待遇。²²

美國對退役軍人所提供之福利和待遇主要體現在退役金、就業安置、政治榮譽、住房、醫療、喪葬、遺屬撫卹、人壽保險以及教育等方面。在退役金部分，服役滿 20 年之退役軍人能獲得政府發放隨其國內物價指數調整之退役金，原則上其數額為退役時薪資 40%，且服役年資每增加 1 年尚能增加 2%；若屬服役未滿 20 年者，則可領取一次性退役金，其數額為服役年薪 10%乘以服役年資，且在其達到社會保險退休年齡後，可再領取 100%之定期年金；²³另外美軍退役軍人退出現役到謀職成功前，均能領取最久可達 36 週，平均每週 325 美元，最多可得到 405 美元之失業保險福利金，此福利使其退伍軍人在謀職期間之基本生活能夠獲得保證。²⁴上述美國政府所提供予退役軍人之就業安置相關福利待遇分別由國防部、退役軍人事務部與勞工部等業管部門分別負責編列相關預算支應，尤其是退役軍人職業技能培訓所需預算概由勞工部支應。易言之，美國退役軍人參加勞工部所舉辦之職業技能培訓課程並不需要支付任何相關費用。²⁵

在協助美軍退役軍人就業部分，美國聯邦政府除制定退役軍人「就業協助計畫」外，亦提供「退伍前諮商服務」、「任職經歷與訓練認證」、「職業重

22 Tom Turcotte, "DISCHARGE UPGRADING AND DISCHARGE REVIEW," THE NATIONAL LAWYERS GUILD, Rev. 2020, p. 4, <nlgmltf.org/publications/discharge-upgrades/> (檢索日期:2020 年 5 月 26 日)；曹俊，《中國特色退役軍官安置制度建設研究》（武漢：武漢大學博士論文，2010 年 4 月），頁 128。

23 Congressional Research Service, "Military Retirement: Background and Recent Developments," July 12, 2019, P.6.

24 監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告〉，2014 年 6 月，頁 7。

25 U.S. Department of LABOR, "FY 2020 CONGRESSIONAL BUDGET JUSTIFICATION VETERANS' EMPLOYMENT AND TRAINING SERVICE," P.4-8.

建計畫」以及「聯邦政府錄用退役軍人優待」等各項就業輔導配套措施，分述如後：²⁶

(一) 就業協助計畫：

就業協助計畫由美國勞工部負責執行，並前往美軍各個軍事基地針對 24 個月內即將退出現役 (Discharge) 的軍人舉行為期 3 天之「就業協助說明會」，使渠等人員瞭解政府各個部門和機關以及民間退役軍人組織等機構所提供之各種就業服務項目，以協助屆退官兵順利從軍旅生涯轉入一般平民生活。

(二) 退伍前諮商服務：

本項服務係由美國國防部負責執行，其內容為針對即將於 24 個月內退出現役之官兵提供「離職前顧問諮商」，此項服務項目計提供屆退官兵有關「退役後教育」、「職業技能培訓」、「就業謀職協助」、「醫療福利」、「財務協助」以及「國民兵 (National Guard) 與後備軍人招募計畫」等各項資訊，使即將退役之官兵能獲得足夠之再就業資訊和能力。

(三) 任職經歷與訓練認證：

此項認證主要係為協助退役軍人順利就業，由軍方針對個人服役期間之任職經歷及曾經接受之訓練項目開立官方認證文件，除用於協助助退役軍人向未來雇主證明個人能力與換發相關專業職業技能證照，亦可於就學時抵免學程學分。惟此項認證文件僅提供予服役 6 個月以上的官兵，並須於退伍後 2 年內向陸軍、海軍、空軍及陸戰隊之轉業支援單位申辦，逾期則視同放棄，不予受理。

26 鄒軍譽主編，《國外優撫安置制度精選》(北京：中國社會出版社，2003 年)，頁 32-44；曹俊，《中國特色退役軍官安置制度建設研究》(武漢：武漢大學博士論文，2010 年 4 月)，頁 132；U.S. Department of LABOR, "Transition Assistance Program," U.S. Department of LABOR, 〈<https://www.dol.gov/agencies/vets/programs/tap>〉(檢索日期：2020 年 5 月 25 日)

(四) 職業重建計畫：

針對美軍現役和退役軍人與家屬提供教育及職業諮商。²⁷此類諮商服務旨在協助渠等人員確認未來擇業方向，並訂選定達成目標所需要修習相關課程，及評估未來生涯各種可能之機會。其內容包含個人興趣及性向測驗、職業介紹、設定未來職涯目標、訂定職業技能訓練計畫以及確認為達成職涯目標所需的教育或訓練項目。諮商服務包含教育及職業諮商與指導、測驗、分析推薦有關就業市場技能、訓練、財務協助與轉介服務機構等。

(五) 聯邦政府錄用退役軍人優待：

美國聯邦政府文官任用依法應依其能力功績 (merit) 競爭而任用以達公平與提升績效，並避免因個人偏好或關係任用 (U.S. Merit Systems Protection Board, 2013)，但聯邦政府基於軍人對國家貢獻與犧牲之特殊性考量，由國會通過《退伍軍人優待案》(the Veterans' Preference Act of 1944) 等相關法令，賦予曾參加戰役或在某些時段服役超過 180 天的合格退伍軍人，在文官招考時可加總分 5 分 (veteran's preference points)；若係因公傷殘超過 30% 或曾經獲頒紫心勳章 (Purple Heart) 者，則可加總分 10 分，而且退役軍人若係因公傷殘至喪失工作能力或陣亡者，此項權利則可轉移到其配偶甚至父母。²⁸

三、澳洲：

在澳洲每年約有 5,000 名的軍人退出現役，²⁹該國政府執行退役軍人安置的法源稱之為《國防軍退休和死亡安置條例》(DEFENCE FORCE

27 U.S. Department of Veteran Affairs, "VA Vocational Rehabilitation (Chapter 31)," U.S. Department of Veteran Affairs, <<https://www.va.gov/careers-employment/vocational-rehabilitation/>> (檢索日期：2020 年 5 月 25 日)

28 陳勁甫，〈美國退輔優待政策發展與理念對我國之啟示〉，《國家菁英》，第 11 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 13。

29 "PRIME MINISTER'S VETERANS' EMPLOYMENT PROGRAM," Australian Government <https://www.veteranemployment.gov.au/> (檢索日期：2020 年 3 月 11 日)

RETIREMENT AND DEATH BENEFITS ACT 1973, DFRDB)，聯邦政府主管機關則為退役軍人事務部，此外其國內亦有澳大利亞維持和平者與和平者退役軍人協會 (Australian Peacekeeper & Peacemaker Veterans' Association)、澳大利亞海軍協會 (Naval Association of Australia)、澳大利亞皇家空軍協會 (Royal Australian Air Force Association) 等 16 個民間機構為退役軍人提供技能培訓和職業引薦等各項服務與協助。³⁰

澳大利亞退役軍人不論服役期間之職務高低或者時間長短，其政府均不提供退役軍人政府單位職位和是民間企業職務的優先權或是特殊指派，而是依其服役年資、階級等不同狀況發放數額不等之退役金，³¹並藉由「職涯轉換協助計畫 (Career Transition Assistance Scheme, CTAS)」、「職涯轉換訓練 (Career Transition Training, CTT)」與「職涯轉換管理輔導 (Career Transition Management Coaching, CTMC)」等就業扶持相關措施協助退役軍人進入職場再就業，概述如後：³²

(一) 職涯轉換協助計畫 (Career Transition Assistance Scheme, CTAS):

澳洲政府為所有退役官兵提供職涯轉換協助，然該計畫協助服務項目多寡係依據服役年資 (計算至服務截止日) 長短而定，可分為 3 個等級。第一級為服役未滿 12 年者；第二級為服滿 12 年，但不滿 18 年者；第三級則為服役滿 18 年之官兵。不論退役軍人係屬何種等級上均可參加為期 3 天之職涯轉換研討會，並擁有 5 天假期參加就業面試或職業訓練。

30 〈Find an ex-service organisation〉，《Australian Government Department of Veteran's Affairs》，〈<https://www.dva.gov.au/civilian-life/find-ex-service-organisation>〉 (檢索日期：2020 年 3 月 11 日)

31 監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告〉，2014 年 6 月，頁 7。

32 監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討〉，頁 13-14，《監察院網站》，〈<https://www-wws.cy.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvQ3lPbGRGaWxlL3B1YmxpYy9BdHRhY2htZ W50LzQxMjIzMTQyODQ3MS5wZGY%3D&n=5ZyL6LuN5b%2BX6aGY5b256YCA5LyN5a6Y5YW15bCx5qWt5a6J572u5oiQ5pWI5LmL5qqi6KiO5bCI5qGI6Kq%2F5p%2BI56CU56m25aCx5ZGKLnBkZg%3D%3D>〉 (檢索日期：2020 年 3 月 11 日)；監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告〉，2014 年 6 月，頁 13-14。

(二) 職涯轉換管理輔導 (Career Transition Management Coaching, CTMC):

本項服務主要對象係服現役滿 12 年，且不清楚自己退役後究竟適合從事何種職業之軍人，其服務項目包含：職業諮詢、職場壓力管理、職涯選擇、履歷書撰寫輔導及面試技巧等，以協助渠等人員瞭解自身就業優勢與條件，並強化其謀職技巧與未來職場適應能力，提升退役軍人就業成功機率。

(三) 職涯轉換訓練 (Career Transition Training, CTT):

職涯轉換訓練之目的在於提供符合資格的軍人就業導向之職業技能教育及訓練，培養其謀生技職專長，以利渠等人員在退伍之後能夠順利於勞動就業市場求職，假若退役軍人已於民間企業謀職成功，則政府即終止提供是項福利。職涯轉換訓練包含短期職業技能訓練以及研究所進修教育等項目，然而此項訓練僅止於協助退役軍人獲得基礎職業技能，並不包含後續技能提升訓練。

貳、計劃性安置模式

完全計劃性安置模式係指完全排除市場因素，完全依照政府的行政命令制定、部署以及執行退役軍人安置模式。³³此種模式係以社會公平為制度設計之重要主張，以分配政府掌握的稀缺社會資源(工作職缺)為制度實現的路徑，以指令性計劃安置為制度實施的手段。在完全計畫性安置體制中，貨幣幾乎沒有發揮功能的空間，對退役軍人的獎勵、獎懲以及對不同職務階級軍人的不同安置待遇均體現在工作職缺上。由於計劃性的就業安置模式有賴於政府對社會經濟強大之控制能力。換言之，唯有當政府具備社會人力資源配置主導地位時，計劃性的就業安置模式方有落實執行之可能。因此，

33 〈《中國退役軍人》一文讀懂計劃分配安置方式〉，《中共退役軍人事務部》，2018年7月4日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180721_14016.html〉(檢索日期：2020年3月28日)

實施此種退役軍人安置方式國家，基本上均為經濟體制仍屬計劃經濟體制，社會環境缺乏市場經濟因素之社會主義國家。³⁴此種安置模式主要採行國家計有古巴與朝鮮，分述如後：

一、古巴：

古巴屬於典型的計劃經濟體制國家，由於該國反殖民歷史傳統和反封鎖社會氛圍以及古巴政府給予軍人之福利和待遇較其他職業類別之公民相對較為優渥，致使古巴軍人備受該國人民尊崇。因此，其國內民眾除將應徵入伍服役視為個人甚至是家族榮耀外，亦有高度意願承擔國防建設義務。³⁵

古巴中央政府主管退役軍人安置部門為武裝力量部、勞動和社會保障部與教育部，每年政府均由武裝力量部邀集退役軍人安置相關業務部門召開跨部會聯席會議，共同擬定退役軍人安置方案後頒布施行。古巴退役軍人安置制度主要內容係以政府提供就業保障為主。該國政府認為，對人民最佳之生活保障即是確保其就業順利，而對退役軍人之就業安排更是政府不容推卸之責任。由於古巴迄今仍奉行社會主義且屬共產專制政權，其政府對全國所有就業資源分配控制具有絕對之權力。因此，古巴政府規定，其國內所有之企(事)業單位與各個政府部門均有責任和義務安置退役軍人，而且政府部門以及國營企(事)業單位更必須優先承擔接收與安排退役軍人任職之責任。而為使軍人退出現役後能夠順利投入就業市場，從事經濟生產，古巴政府亦為其退役軍人提供由政府主辦之免費職業技能培訓課程，且職業技能培訓係以結合技職學校教育運用既有教學資源方式執行，藉以提升退役軍人就業競爭能力；另古巴政府為鼓勵軍人退役後接受大學教育，以提升其

34 周建成，《新時期中國退役軍人就業安置問題研究》（福州：福建師範大學碩士論文，2008年），頁37-38。

35 羅平飛，〈借鑑與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉，《中國民政》，2006年第4期，2006年4月，頁33。

國家整體人力素質，特別於其《社會服務法》規定，凡接受高等教育之青年均須接受政府指派前往位處農村或偏遠山區之艱苦職缺服務三年後，方能自由選擇職業，惟退役後接受高等教育之人員則不受此法之限制。³⁶

二、朝鮮：

朝鮮退役軍人的安置工作由軍隊和地方各級黨組織雙重負責。從中央到地方、軍隊各級黨組織都設置有完備的安置機構和專職人員。軍人退役後不能自行選擇安置地點，必須由軍事動員局統一安排前往入伍服役前生活之道、市、郡軍事動員部和社會安全部辦理軍事證和公民證交換手續，方能獲得合法的退役身份，並前往政府提供的工作職缺任職。³⁷朝鮮士兵退役回原籍後，由當地政府根據其在部隊的表現、特長和個人意願優先安排工作。其工作大多係前往農村和工廠投入生產序列，但也有退役士兵被安排集體轉業到經濟開發區、邊疆地區或礦山工作；至於軍官退役後，一般根據其年齡、服役期間表現、職務、文化程度以及專長等情況，分配到各級黨務、政府機關和國營企業任職，而原在部隊司法、檢察、保衛部門任職的退役軍官通常被分配到地方的對口部門工作。如退役軍官係經評核為有發展前途者，則由政府送往金日成高級黨校、人民經濟大學以及各類專科學校進行兩年培訓，再分配到黨政機關或工礦企業任職，一般而言，此種安排的軍官係以增設副職方式進行職務安排，再依據工作狀況調任為單位領導職務。³⁸另外北韓規定，其大學辦理年度招生時，必須為退役軍人保留 30% 之新生名額，

36 朱廷春，〈外國軍人退役安置對我軍的幾點啟示〉，《華夏經緯網》，2010年9月10日，〈<http://www.huaxia.com/thjq/jszwz/2010/09/2082918.html>〉（檢索日期：2020年3月23日）；羅平飛，〈借鑑與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉，《中國民政》，2006年第4期，2006年4月，頁33-34

37 羅平飛，〈軍人退役安置制度的國際比較〉，《政治學研究》，2006年第1期，2006年2月，頁55。

38 曹俊，〈中國特色退役軍官安置制度建設研究〉（武漢：武漢大學博士論文，2010年4月），頁150。

凡符合條件之退役軍人均不參加全國統一招生考試，而是參加為退役軍人單獨舉辦、獨立命題之考試後，擇優錄取。³⁹

參、市場和計劃併行安置模式

市場、計劃相結合就業安置模式，又稱之為「雙軌制」模式。⁴⁰此種安置係由政府 and 民間企(事)業共同承擔對退役軍人安置之責任，為有就業需求之退役軍人提供就業服務和幫助。此制度最大特點即為具有兼顧社會公平和資源分配之優點，並能舒緩政府對退役軍人安置壓力，亦可提供退役軍人多樣性之退役後就業方式選擇，同時滿足國家、退役軍人和民間企(事)業等用人單位多方面之需求。此種退役安置之做法主要為政府藉由政策給予退役軍人就業保護，並建立就業扶持等各項相關配套措施方式，以鼓勵退役軍官自謀職業。此種安置模式主要採行國家為俄羅斯、印度與韓國等國家，分述如後：

一、俄羅斯：

俄羅斯負責退役軍人安置政策指導之機構為直屬總統之「人權委員會」，計劃執行機構則區分聯邦政府層級和地區等級兩部分。在聯邦政府層級部分，負責退役軍人安置管理工作的聯邦執行機關主要為國防部、教育和科學部、衛生和社會發展部、國家高等教育委員會、國家老戰士事務局，以及法律所規定負有兵役義務的其他政府部門；在地區層級部分，則設置有由聯邦政府統一編列預算和支應經費，負責執行退役軍人職業技能培訓規劃方式之就業培訓與安置工作中心。⁴¹

39 周建成，《新時期中國退役軍人就業安置問題研究》（福州：福建師範大學碩士論文，2008年），頁42；羅平飛，〈軍人退役安置制度的國際比較〉，《政治學研究》，2006年第1期，2006年2月，頁56。

40 周建成，《新時期中國退役軍人就業安置問題研究》（福州：福建師範大學碩士論文，2008年），頁43

41 〈走近俄羅斯退役軍人管理機構〉，《中共退役軍人事務部》，〈<http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/>

俄羅斯退役軍人權益保障之法律架構層次分明，除聯邦議會杜馬所通過之法律，亦包含總統和聯邦政府所制頒之軍事行政法規，而在退役軍人權益之相關規定則係以《俄羅斯聯邦軍人地位法》為其執行之主要法源依據，⁴²其內容概述如後：

首先，俄羅斯在其《俄羅斯聯邦軍人地位法》中明確規範軍人之權益、職責以及保障原則。該法於總則中即闡明該國軍人權益保障立法的依據、適用範圍以及軍人地位法定、志願役與義務役軍人權益平等、享受優惠、法律保護和社會保障原則等。⁴³其次，該法規定不論退役軍人有無領取退休金，若有就業之需求均有參加政府提供之職業技能培訓課程與請求政府協助安排就業之權利。⁴⁴原則上，俄羅斯軍人退出現役後，可選擇自行就業或由聯邦政府將之安排至政府各級行政機關、國營農場、地方院校或者工廠任職，且遇任職單位縮減編制時，退役軍人享有優先留用之權利；⁴⁵另根據《俄羅斯聯邦軍人地位法》規定，凡是服役滿10年之退役軍人享有於聯邦領土內任意選擇所望安置地點權利，所需住宅由聯邦政府無償提供，並須於退役軍人和家屬提出申請的3個月內將土地和地上物所有權點交予申請人，如若無法如期提供，則必須為申請人及其家屬安排臨時住處或支付申請人取得房舍前所需之房屋租賃費用；而服役年資滿20年以上退出現役者，則享有無償獲得服役期間，由政府配賦之公有房舍所有權之權利。⁴⁶

wgtyjr/201807/t20180720_13982.html) (檢索日期：2020年3月11日)

42 Думой, "Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», 1994/12/16, 《Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России)》, (https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=12081462@egNPA) (檢索日期：2020年3月11日)；王碩，〈俄羅斯軍人權益保障法律制度述評〉，《軍事經濟研究》，2012年第3期，2012年3月，頁3。

43 Думой, "Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», 1994/12/16, 《Министерство обороны Российской Федерации(Минобороны России)》, (https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=12081462@egNPA) (檢索日期：2020年3月11日)

44 中共總參謀部軍務部編，《外軍士兵安置與待遇制度匯編》(2005年版)，頁38。

45 任小波，《退役軍人就業安置問題與對策研究》(大連：東北財經大學碩士論文，2018年)，頁27。

46 袁航，〈俄羅斯軍官退役制度〉，《政工學刊》，1998年第8期，1998年8月，頁45；李鶴林，〈俄羅斯軍怎樣安置官退役〉，《中國公務員》，1999年第8期，1999年8月，頁47-48。

二、印度：

印度負責退役軍人安置事務部門為國防部轄屬之退役軍人福利部，其下設有安置處、退役金處 2 個處和陸軍委員會秘書處、退役安置總局、退役軍人貢獻健康計劃組織等 3 個辦公室，主要負責制定退役軍人福利和安置政策計劃。該部主要工作包括制定並執行退軍人安置政策和計劃、監督落實情況、對地方安置機構進行業務指導以及針對已退役或者即將退役的官兵進行職業培訓等；另外退役安置總局在印度東部、西部、中部和南部設有 4 個安置分局，協助各邦政府辦理退役軍人安置和管理工作，以落實退役軍人及其家屬的福利待遇。⁴⁷

印度軍人退役之後，政府並不直接為其安排工作，而係在政府部門和公營企業和國有銀行中保留一定比例之特殊職缺用以招聘退役軍人。例如該國政府將其公務員體系區分 A、B、C、D 四個等級，並規定政府部門必須按照編制分別保留 10%與 20%之 C、D 級職缺用以招聘退役軍人，尤其是安全官、助理安全官以及行政官等有關地方安全或行政職類之職位更需控管錄用名額給予退役軍人，至於公營企業和國有銀行則是分別將 C 級雇員和 D 級雇員招聘名額的 14.5%與 24.5%預留給退役軍人；在安德拉、阿魯納恰爾、阿薩姆以及恰蒂斯加爾等 12 個邦亦訂有為退役官兵保留數額不等政府職位之規定。

另外印度政府亦透過國防部軍隊福利安置組織（ ARMY WELFARE PLACEMENT ORGANISATION, AWPO ）執行其退役軍人就業協助服務與職業技能培訓等工作，⁴⁸協助未進入政府部門任職之退役軍人投入勞動市場

47 〈Policy〉，〈Indian Army Veterans Portal〉，〈<https://www.indianarmyveterans.gov.in/index1.php?lang=1&level=0&lid=18&linkid=23>〉（檢索日期：2020 年 3 月 11 日）

48 〈Corporate Presentation〉，〈ARMY WELFARE PLACEMENT ORGANISATION (AWPO) "A Welfare organisation of Indian Army"〉，〈<http://www.exarmynaukri.com/APA/WEB/common/index.jsp>〉（檢索日期：2020 年 3 月 11 日）

競爭，並且根據渠等人員服役年資發給退役金或退休金，如服役未滿 15 年之退役軍人，政府於其退役時發放一次性退役金，其發放標準為軍人退役前最後一個月的基本工資與津貼加總後之數額乘以實際服役年資；如係服役滿 15 年者，其退休後由政府按月撥發數額為退役前薪資 50% 之退休金，且印度所有退役軍人退休滿 15 年或是年滿 70 周歲時，尚能獲得 10 萬盧比之退休保險費。⁴⁹除此之外，根據印度陸軍退役軍人門戶網站所公告之政策內所示，該國政府除為退役軍人提供上述一次性退役金或按月撥發之退休金外，亦提供養老金、教育補助金與醫療、健康保險等個人福利待遇。⁵⁰

三、韓國：

韓國政府負責退役軍人安置事務之機構為其內閣部門之「國家報勳部」(Ministry of Patriots and Veterans Affairs, MPVA)，該部主要服務對象為：協助獨立及抗日獲國家勳獎章者、作戰傷亡者、服務績效卓著者、由日本返國參加韓戰者、參加建國運動傷亡而獲勳者、因公傷殘者、經內閣審委會認定對國家發展有功者、因公傷亡之警察、參戰或獨立運動有功人員之遺眷等人員；⁵¹該部門業務內容則係為上述人員發放數額相當於犧牲和貢獻水準之補償金，並提供醫療護理、教育補助、就業輔導、貸款優惠、喪葬與購屋貸款保證等服務，⁵²而所隸屬之「退伍軍人政策計畫局」，除辦理退伍軍人之就學

49 Government of India Ministry of Personnel, PG & Pensions Department of Pension & Pensioners' welfare, "Revision of pension of pre-2006 pensioners," 30th July, 2015, p 2; 〈國外退役軍人事務管理模式的啟示〉，《中國軍網》，2018 年 10 月 31 日，〈http://www.81.cn/jwgd/2016-03/16/content_2839597.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 11 日）

50 〈Corporate Presentation〉，《ARMY WELFARE PLACEMENT ORGANISATION (AWPO) "A Welfare organisation of Indian Army"》，〈<http://www.exarmynaukri.com/APA/WEB/common/index.jsp>〉（檢索日期：2020 年 3 月 11 日）

51 劉立倫等，《實施募兵制對退役軍人輔導體系影響之研究》（臺北：行政院研究發展考核委員會，2011 年 7 月），頁 156。

52 Ministry of Patriots and Veterans Affairs, "Benefits," Ministry of Patriots and Veterans Affairs, 〈<https://www.mpva.go.kr/english/front/mpva/benefits.do>〉（檢索日期：2020 年 3 月 24 日）

等相關服務措施外，並與民間機構「退伍軍人協會」密切聯繫，俾即時取得就業相關資訊，促進退伍軍人權益。⁵³

韓國政府強調從法律上保障退役軍人投入就業市場，因此，針對退役軍人權益保障制定、《退伍軍人功績法》、《軍事援助補償法》、《退伍軍人補償法》、《傷病退伍軍人待遇和建立團體法》、《退伍軍人支持法》、《退伍軍人待遇法》及《國家有功人員優遇法》等諸多法律。⁵⁴其中《國家有功人員優遇法》將國家為退役軍人提供之各項福利優惠措施予以明文規定，該法共分為十章八十七條，分別針對一般條款、補償、教育權益、職業輔導、醫療協助、貸款、其他權益、軍警與國家有功人員之相似待遇予以規範。⁵⁵

在退役軍人安置工作方面，韓國政府並不為退役軍人安排退伍後之工作，而係依據軍人入伍服役之年資長短而分別給予不同程度之就業協助，例如：服役不到5年之退役軍人，其參加公、民營企業或機構公開之招聘考試年齡上限可增加2至5年；服役滿5年且無受傷或疾病者，由政府提供就業機會；服役5至10年者，除可享受上述權益外，並能獲政府提供之職業訓練、生涯諮詢及其他就業輔助服務；服役滿10年以上者，除上述退役官兵可享有之權益外，政府亦提供購買農地與小型企業創業優惠貸款；另該國政府規定，傷殘退役軍人及其家屬參加任何公開招聘考試時，分別給予總成績10%和5%之加分；⁵⁶服役滿20年者退役後，可選擇領取一次性退伍金，

53 黃榮護、張緯良，《第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究》（臺北：國軍退除役官兵輔導委員會，2017年12月），頁34。

54 "최신 법령 정보," 국가법령정보센터, 〈http://law.go.kr/nwRvsLsPop.do?lsNm=&cptOfi=1180000&searchType=lsNm&lsKndCd=&p_spubdt=&p_epubdt=&p_spubno=&p_epubno=&sortIdx=0〉（檢索日期：2020年3月24日）

55 黃榮護、張緯良，《第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究》（臺北：國軍退除役官兵輔導委員會，2017年12月），頁34。

56 劉立倫等，《實施募兵制對退役軍人輔導體系影響之研究》（臺北：行政院研究發展考核委員會，2011年7月），頁159-160。

或者依服役年資領取在職月薪 50%至 70%之終生退伍年金，惟選擇領取終生退伍年金之人員若是再有正當固定收入，政府即自動取消其領取資格。⁵⁷

上述各國退役軍人安置制度均係為適應其國情所制定，而有所差異，以下根據所蒐整之資料臚列各國制度之優缺點提列，詳如表 4-3。

表 4-4 各國退役軍人安置制度之優缺點分析表

區分	優點	缺點	備註
中華民國	<ul style="list-style-type: none"> ●擁有最高立法機構制定之專門法律，律定各有關行政部門職權，以配合制定制度執行必要之行政法規，且將退役軍人福利待遇法制化，有效保障其權益。 ●中央政府設有專責部門綜理全國退役軍人安置事務，政令統一，不致出現執行落差。 ●設有職業技能培訓機構，免費為退役軍人提供所需技能培訓，並整合就業市場相關資訊提供參訓人員運用。 	<ul style="list-style-type: none"> ●未建立退前就業諮詢機制，屆退官兵無法正確選擇適合自身條件之職業技能培訓，浪費職業技能培訓資源。 	
美國	<ul style="list-style-type: none"> ●擁有最高立法機構制定之專門法律，將退役軍人福利待遇法制化，有效保障其權益。 ●中央政府設有專責部門綜理全國退役軍人安置事務，政令統一，不致出現執行落差。 ●免費為退役軍人提供所需技能培訓，並由勞動部整合就業市場相關資訊提供參訓人員運用。 ●民間退役軍人組織積極參與退役軍人安置事務，並提供就業諮詢等各項服務，有效分擔政府壓力。 	<ul style="list-style-type: none"> ●只鼓勵退役軍人自謀出路，不負責具體安置，不利長時間服役之軍人再就業之職場適應。 	
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> ●擁有最高立法機構制定之專門法律，將退役軍人福利待遇法制化，有效保障其權益。 	<ul style="list-style-type: none"> ●放任退役軍人自行就業。 	

57 監察院，〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告〉，2014年6月，頁10。

	<ul style="list-style-type: none"> ●設有專責部門綜理全國退役軍人安置事務，政令統一，不致出現執行落差。 ●民間退役軍人組織積極參與退役軍人安置事務，並提供就業諮詢等各項服務，有效提升制度執行成效。 		
古巴	<ul style="list-style-type: none"> ●中央政府設有專責部門主導全國退役軍人安置事務，政令統一，不致出現執行落差。 ●結合現有技職教育體系，為退役軍人提供免費技能培訓。 ●全面安排退役軍人就業，有效保障其就業權益。 	<ul style="list-style-type: none"> ●強制安排退役軍人進入政府機關與各企(事)業機構任職，剝奪個人擇業與企(事)業機構用人自由。 	
朝鮮	<ul style="list-style-type: none"> ●全面安排退役軍人就業，保障其就業權益，有效保障其就業權益。 	<ul style="list-style-type: none"> ●政府未設置專責部門主管退役軍人事務，工作執行方式以執政黨黨意為準。 ●退役軍人去向由執政黨與政府進行安排，無擇業自由。 	
俄羅斯	<ul style="list-style-type: none"> ●擁有最高立法機構制定之專門法律，將退役軍人福利待遇法制化，有效保障其權益。 ●全面提供退役軍人免費職業技能培訓，提升其就業能力。 	<ul style="list-style-type: none"> ●政府未設置專責部門主管退役軍人事務，不利政策整合與執行。 ●運用政府各級行政機關、國營農場、地方院校或者工廠職缺安置退役軍人，政府負擔沉重 	
印度	<ul style="list-style-type: none"> ●設有專責部門綜理全國退役軍人安置事務。 ●開辦退役軍人職業技能培訓課程，提升其就業能力。 	<ul style="list-style-type: none"> ●強制要求公營企業與國有銀行控留部分職缺聘用退役軍人，有影響營運效能疑慮。 	
韓國	<ul style="list-style-type: none"> ●擁有最高立法機構制定之專門法律，將退役軍人福利待遇法制化，有效保障其權益。 ●中央政府設有專責部門綜理全國退役軍人安置事務，政令統一，不致出現執行落差。 ●開辦退役軍人職業技能培訓課程，提升其就業能力。 	<ul style="list-style-type: none"> ●僅為服役滿5年以上退伍軍人提供輔導安置待遇。 	

資料來源：作者參照國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈政策規劃〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1768-1.html>〉(檢索日期：2020年5月25日)等36筆文件彙整。

審視上述各個國家退役軍人安置制度之優點，可以發現各國在照顧退役軍人事務上存有三項共通點，其一為均有為照顧退役軍人而制定之專門法律或法案，明確規定政府與退退役軍人間權利義務關係；其二係在中央政府機構編制內設置主管退役軍人事務之職能部門，統籌辦理退役軍人安置事務，並提供就業諮詢等退役後就業服務；第三則是提供退役人員職前技能培訓，為退役軍人培養謀生技能，有效提升其就業成功機率，⁵⁸以減輕政府社會福利支出，更能使渠等退員投入國家經濟生產行列，充分發揮人力資源效能。而這些共通點也正好是中共退役軍人安置事務改革可以效法之處。

第二節 各國制度可供中共借鑒之處

世界各國退役軍人安置制度架構設計取決於該國建軍目的以及國家發展歷史背景，⁵⁹中國大陸自計劃經濟體制轉換為市場經濟體制後，社會勞動市場供需狀況已不若以往能由政府強制掌控。因此，其在計劃經濟體制時期所建構之退役軍人安置制度已無法適應中國大陸整體發展，必須進行調整方得以符合國家整體發展之需求。為此，中共除派遣相關業管部門官員前往美國、巴西、古巴、印度以及澳洲等諸多國家進行制度考察外，亦藉由軍事交流時機，瞭解其他國家制度優劣，並獲取其退役軍人安置制度改革所需之相關參數與經驗。⁶⁰雖然各國退役軍人安置制度各有所長，且因國情不同無

58 依據 2020 年 3 月 19 日美國勞工統計局所公布之〈退伍軍人就業情況摘要〉內容所示，2019 年美國退伍軍人失業比例為 3.1%，顯見該國由中央政府籌辦與以法律形式所保障之職前技能培訓成效相當卓著。U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS, "Employment Situation of Veterans Summary," March 19, 2020, 〈<https://www.bls.gov/news.release/vet.nr0.htm>〉（檢索日期：2020 年 4 月 13 日）

59 蔣業維，《中國大陸退伍軍人優撫安置制度之研究》（臺北：臺灣大學三民主義研究所碩士論文，1998 年），頁 9。

60 曹俊，《中國特色退役軍官安置制度建設研究》（武漢：武漢大學博士論文，2010 年 4 月），頁 153-156；羅平飛，〈借鑑與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉，《中國民政》，2006 年第 4 期，2006 年 4 月，頁 33-34；朱廷春，〈外國軍人退役安置對我軍的幾點啟示〉，《華夏經緯網》，2010 年 9 月 10 日，〈<http://www.huaxia.com/thjq/jszw/2010/09/2082918.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 23 日）

法直接移植至中國大陸運用，但從上文所整理之優點中，仍有可供中共效法之處，如訂定專門適用退役軍人安置之法律、設置負責退役軍人安置事務之職能部門以及協助退役軍人重回社會謀生之職業技能培訓措施等，而此三項亦是中共前民政部長羅平飛以及中國政法大學教授謝丹等專家學者認為中共退役軍人安置制度改革之重點。⁶¹再者，若將之與近年中國大陸各地退役軍人群起上訪所提訴求之原因和當前所採取之改革措施予以鏈結，更可發現中共在瞭解各個國家退役軍人安置制度與國內狀況後，已意識到「擁有退役軍人安置專門法律」和「設置專門主管職能部門」以及「重視職業技能培訓」將能有效解決其退役軍人安置制度困境。

壹、擁有退役軍人安置專門法律

「依法治國」是國家社會發展與政令推行之準繩，⁶²建立健全退役軍人安置所需之法律更是在整體制度推行扮演至關重要的角色。因此，我國、美國、澳洲、韓國以及俄羅斯等國家都對退役軍人安置事務制定專法。而目前各國退役軍人安置事務法律體系與內容相對健全完整者當屬美國，美國政府在第一次世界大戰結束後發現，其國內局勢穩定最大的隱憂就是退役軍人安置，但政府卻無相關的法案及機制照顧戰爭後退出現役之軍人，導致1929年美國經濟大蕭條時，大量失業之退役軍人聚集華盛頓特區遊行陳抗。⁶³有此前車之鑑，美國政府於1944年，由參議院與眾議院表決通過《1944年軍人復員法案》(The Servicemen's Readjustment Act. of 1944)，又稱《軍

61 羅平飛，〈借鑑與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉，《中國民政》，2006年第4期，2006年4月，頁35；謝丹、陸旭丹，〈外軍退伍安置相關制度研究〉，《國家行政學院學報》，2018年第6期，2018年12月，頁159-160。

62 李建良，〈行政法：第十講-依法行政原則-法律保留原則〉，《月旦法學教室》，2006年總49期，2006年11月，頁45。

63 續潤華、寧貴星，〈美國「退役軍人權利法案」的頒布及其歷史意義〉，《河南師範大學學報（哲學社會科學版）》，第28卷第1期，2001年，頁104。

人權利法案》(The G.I. Bill of Rights)，該法案規定參與第二次世界大戰(以下簡稱二戰)之退役軍人可立即獲得由失業保險支付的經濟補貼，最重要的是，其所提供退役軍人之就學機會涵括在職訓練到高等教育各個項目，退役軍人就學期間，除由政府補助學雜費、書籍費以及最多 48 個月之生活津貼外，亦能自政府獲得充足的家庭或商業貸款。⁶⁴二戰後，美國國會持續針對該法案進行補充和修訂。1952 年，美國國會頒布《 退役軍人再適應援助法案 》(the Veterans' Readjustment Assistance)，又稱《 韓戰軍人權利法案 》(Korean G.I. Bill)，為投入曾經韓戰的美國退役軍人提供醫療、衛生以及教育等方面之補助。1966 年，美國國會決議，凡 1955 年 1 月 31 日以後，入伍服役達 6 個月以上之公民均享有《 軍人權利法案 》中各項福利待遇，並將補助退役軍人接受教育訓練定為該國永久政策。⁶⁵

1973 年起，美國開始實行募兵役制，政府退役軍人安置政策亦隨之發生變化。因此，1984 年時，美國國會通過由眾議員蒙哥馬利所提之《 軍人權利法案 》修訂案(又稱《 蒙哥馬利退役軍人權利法案 》(Montgomery G.I. Bill, MGIB))，其後美國國會又陸續通過《 退役軍人就業和再就業權利法 》(Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act.)、《 退役軍人就業機會法 》(Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act.)、《 退役軍人教育與福利擴大法 》(Veterans Education and Benefits Expansion Act. of 2001)、《 2002 年退役軍人利益改善法 》(the Veterans Benefits Improvement Act. of 2002, Public law 107-330)、《 2003 年退役軍人利益改善法 》(the Veterans Benefits Improvement Act of 2003, Public law 108-183)、

64 米爾頓格林堡 (Milton Greenberg)，《美國的歷史學家 創造改變的歷史性決策》(華盛頓特區：美國國務院國際資訊局)，《美國在台協會》，〈<https://web-archiver-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/Historians/chapter07.htm>〉(檢索日期：2020 年 3 月 12 日)

65 埃德加·L·莫費特，《教育組織與管理》(濟南：山東教育出版社，1992 年 1 月)，頁 240。

《2004年退役軍人利益改善法》(the Veterans Benefits Improvement Act. of 2004, Public law 108-454) 以及《後9.11退役軍人權利法案》(Post-9/11 GI Bill Transferability Entitlement Act.) 等法案，以補充並強化對退役軍人的照顧。⁶⁶自上述各項法案可知，美國政府在照顧為國犧牲奉獻之退役軍人方面，係藉由國家立法機關通過各項照顧退役軍人法案進行之，以法律形式賦予並確保退役軍人之權利，亦同時規範政府所應提供之項目，形成一套相對完善的退役軍人安置體系。

有鑒於美國在退役軍人安置事務執行成效斐然，主要係歸功於該國針對退役軍人安置事務制定一套專門以《軍人權利法案》為核心基礎之法案，除明確律定退役軍人事務部負責主管全國退役軍人管理與服務事務之外，亦規定國防部與勞工部所需配合執行事項，使相關各部門在擬定退役軍人安置相關政策或執行做法時有法可依循，亦令其在制定業管法律時均必須審慎注意是否與退役人安置法案所規定之事項發生衝突，以及所制定之行政法規、命令有無妨礙《軍人權利法案》執行之現象；另由於該法案中明確賦予退役軍人事務部等各行政部門之職掌，因此，渠等行政部門即不得再制定行政法規或命令將法定職權下授予州政府，此種藉由法律明確規定中央政府職權之做法，使擁有50個州、1個直轄特區與5個島嶼自由邦之美國退役軍人安置事務之政策決定權和執行義務集中於中央政府，各州級政府均不得逾越職權擅自予以更動，有效確保其全國退役軍人所享受之福利待遇均相同，不因所處地域而產生差別。

綜上所述，當前中共退役軍人安置問題雖有制度與執行層面之問題，但就其根源乃係因中共迄今均未制定專門法律，使其退役軍人安置執行多以

66 "History of Veterans Benefits Evolution of Federal Programs for Service Members and Veterans," November 2012, Vol. 91 Issue 9, p258-259.

國務院行政法規或其部委之行政規章為主，肇致政令紊亂，且中央各部門僅負責政策擬定與指導，具體作法均交由各地方政府視當地政治、社會及經濟發展狀況自行制定，肇致各地退役軍人安置工作落差，影響執行成效甚巨。換言之，中共若欲解決其退役軍人安置所面臨之問題，即不能夠再遵循過往以行政法規進行補充或調整作法之方式，而必須師法美國等國家，針對其政治、社會以及經濟發展等整體狀況制定一套明定制度內容與各行政部門職責，且事權集中於中央主管部門之退役軍人安置專門法律，自法制層面進行退役軍人安置制度徹底之革新，否則無論其採取何種手段或方式均無法解決其制度推行所遭遇之問題。如此除不能回應當前廣大退役軍人上訪之訴求，且有動搖現役部隊軍心士氣疑慮外，更無法落實習近平「依法治國」之施政理念。因此，中共在 2018 年 4 月 16 日成立退役軍人事務部後，隨即著手進行《退役軍人保障法》和〈關於加強新時代退役軍人工作的意見〉起草工作，⁶⁷期能為中國大陸退役軍人安置所遭遇之各項問題尋求徹底之解決方法。

貳、設置專門主管職能部門

無論任何一種制度之建立或頒布實施均需要制定專門法律外，且必須設置主要負責執行之組織機構。在前文提及之 8 個國家之中，僅有俄羅斯與朝鮮兩國未於其中央政府部門中設置專門機構負責主管該國退役軍人安置事務，餘各國均於中央一級或二級單位設置專責主管職能部門，其中以美國退役軍人事務部與我國國軍退除役官兵輔導委員會組織體系較為完備，分述如後：

67 張維，〈退役軍人事務部：《退役軍人保障法》已著手起草〉，《中共中央政府網》，2018 年 8 月 1 日，〈http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2018-08/01/content_5310898.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 14 日）

一、美國：

美國退役軍人事務機構設置較上述其他國家完備，該國不僅於行政系統之內閣設置主管全國退役軍人事務之「退役軍人事務部」(United States Department of Veterans Affairs, VA)；在國會亦設有參議院「退役軍人事務委員會」(Senate Committee on Veterans' Affairs)與眾議院「退役軍人事務委員會」(House Committee on Veterans' Affairs)；⁶⁸甚至於司法系統之聯邦最高法院亦有審查退役軍人事務部轄屬退役軍人上訴委員會行政決定之「退役軍人上訴法院」(United States Court of Appeals)，⁶⁹亦即組成美國聯邦政府之行政、立法與司法三大系統均設有單位專門處理與退役軍人事務相關之各項工作。

美國退役軍人事務部主管退役軍人衛生醫療保健、福利、急難扶助、教育補助、房屋貸款、人壽保險與就業協助等各項服務之專責部門，⁷⁰其服務使命計有「改善退役軍人及其家屬的生活」、「確保退役軍人從軍隊順利回歸社會生活」、「代表國家向退役軍人表示敬意，向逝者表示懷念」、「為退役軍人及其家屬提供優質服務」、「為美國的公眾健康、危機管理、社會經濟發展和歷史作出貢獻」等5項。⁷¹該部共設置有退役軍人福利、退役軍人健康以及國家公墓等3個管理局、少數民族退役軍人、女性退伍軍人、信念與機遇與秘書戰略合作等4個中心、退役軍人上訴委員會以及退役軍人經驗辦公室等19個專業辦公室。⁷²除總部之外，退役軍人事務部在全美各地共設立

68 〈走近美國退役軍人管理保障機構〉，《中共退役軍人事務部》，2018年4月20日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/wgtyjr/201807/t20180721_14008.html〉（檢索日期：2020年4月3日）

69 蕭永昌，《比較政府與政治》（臺北：鼎文書局，2016年12月），頁177-178。

70 "Mission Statement," About VA, 〈https://www.va.gov/ABOUT__VA/index.asp〉（檢索日期：2020年4月3日）

71 "Mission Statement," About VA, 〈https://www.va.gov/landing_organizations.htm〉（檢索日期：2020年4月3日）

72 "Staff Offices," Organizations U.S. Department of Veterans Affairs, 〈https://www.va.gov/landing_organizations.htm〉（檢索日期：2020年4月3日）；〈走近美國退役軍人管理保障機構〉，《中共退役軍人事

57 個地區辦事處作為退役軍人事務部的派出執行機構，各地區辦公室、辦事處主要負責所在轄區的退役軍人管理服務工作；另外退役軍人事務部推展退役軍人服務所需預算均由聯邦政府財政編列支應，且可根據業務推展實際需要而增加。⁷³

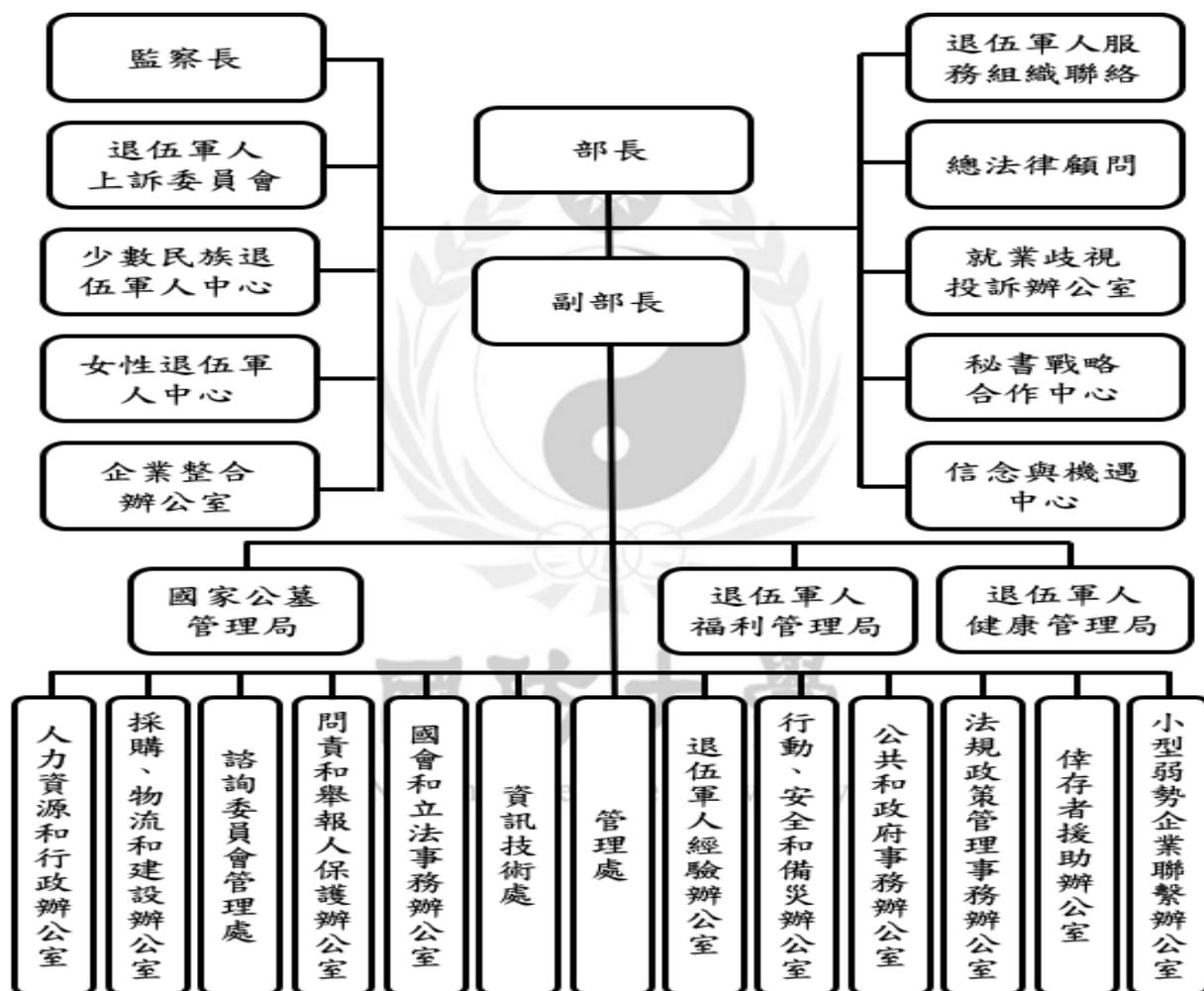


圖 4-2 美國退役軍人事務部組織架構圖

資料來源：“Organizations U.S. Department of Veterans Affairs,” Assistant Secretary of Defense for Strategy, Plans and Capabilities, 〈https://www.va.gov/landing_organizations.htm〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）；鄒軍譽主編，《國外優撫安置制度精選》（北京：中國社會出版社，2003 年），頁 3。

務部》，2018 年 4 月 20 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/wgtyjr/201807/t20180721_14008.html〉（檢索日期：2020 年 4 月 3 日）

73 U.S. Department of Veterans Affairs, "FY 2020 CONGRESSIONAL BUDGET JUSTIFICATION VETERANS' EMPLOYMENT AND TRAINING SERVICE," P.4-8.

從組織結構觀察，美國退役軍人事務部主要係由「退役軍人健康管理局（Veterans Health Administration）」、「退役軍人福利管理局（Veterans Benefits Administration, VBA）」以及「國家公墓管理局（National Cemetery Administration, NCA）」所組成。其中，退役軍人健康管理局係美國最大之綜合保健系統，共計擁有 170 個醫療中心與和 1,074 個各級門診診所等 1,254 家醫療保健機構。根據統計，該局每年為超過 900 萬名退役軍人提供醫療服務；退役軍人福利管理局主要為退役軍人及其家屬發放傷殘賠償金、撫卹金，以及提供就業和教育援助、住房貸款、人壽保險、安葬福利、遺族福利等服務；國家公墓管理局則是負責為退役軍人提供殯葬服務，並進行軍人公墓維持與養護工作；⁷⁴另美國退役軍人事務部為能夠更有效地服務退伍軍人，因而在其組織編制內設置「監察長辦公室」，針對該部主管業務項目執行狀況進行之獨立審核和調查，以確保其轄下之退役軍人服務機構均能徹底執行政府政策，落實對退役軍人之各項照顧和服務。⁷⁵

二、中華民國：

我國退除役官兵輔導照顧事務中央主管機關為「國軍退除役官兵輔導委員會」，該委員會隸屬於行政院，與國防部、外交部等部門同為中央政府一級部會。輔導會以「協助功在國家的退除役官兵，能夠於離營後，在政府的妥善照顧下，投入社會，繼續貢獻國家」為宗旨，提供我國退除役官兵就

74 " Providing Health Care for Veterans," Veterans Health Administration, 〈<https://www.va.gov/health/index.asp>〉（檢索日期：2020 年 5 月 26 日）；" RESOURCES," Veterans Benefits Administration, 〈<https://www.va.gov/health/index.asp>〉（檢索日期：2020 年 5 月 26 日）〈走近美國退役軍人管理保障機構〉構，《中共退役軍人事務部》，2018 年 4 月 20 日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/wgtyjr/201807/t20180721_14008.html〉（檢索日期：2020 年 4 月 3 日）

75 " MISSION," Department of Veterans Affairs, Office of Inspector General, 〈<https://www.va.gov/oig/pubs/VA-OIG-Mission-Vision-Values.pdf>〉（檢索日期：2020 年 5 月 26 日）

學、就業、職業訓練、就養、養護、就醫、保健、長期照護、急難救助、退除役給付發放等各項服務。⁷⁶

輔導會執行退除役官兵服務所需預算除由中央財政編列支應外，為減輕政府財政壓力，輔導會議亦依據〈國軍退除役官兵安置基金收支保管及運用辦法〉和〈榮民醫療作業基金收支保管及運用辦法〉，⁷⁷成立「國軍退除役官兵安置基金」、「榮民醫療作業基金」與「榮民工程公司」，運用政府撥挹注款項及營運投資收益籌湊辦理退除役官兵就業、職業訓練、就學、就醫及照護等經費。

依據《國軍退除役官兵輔導委員會組織法》規定，⁷⁸輔導會設有主任委員 1 員、副主任委員 3 員及主任秘書 1 員，轄綜合規劃處、服務照顧處、就養養護處、就學就業處、就醫保健處、事業管理處、退除給付處等 7 個業務處及行政管理處、人事處、政風處、會計處、統計資訊處等 5 個輔助處；另設法規會及安置、醫療基金管理會等任務編組，所屬機構則有醫療機構 15 所、安養機構 16 所、安養機構 16 所、訓練機構 1 所、農林機構 6 所、勞務機構 1 所以及以及工程機構 1 所。⁷⁹

從組織結構與業務職掌觀察，我國輔導會主要業務係由綜合規劃處、服務照顧處、就養養護處、就學就業處、就醫保健處、事業管理處、退除給付處等 7 個業務處分別負責規劃，並由所屬醫療、訓練、安養及服務機構負責

76 國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈本會簡介〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1779-1728-1.html>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

77 國軍退除役官兵輔導委員會，〈國軍退除役官兵安置基金收支保管及運用辦法〉，〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010022>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）；國軍退除役官兵輔導委員會，〈榮民醫療作業基金收支保管及運用辦法〉，〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010028>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

78 立法院，《國軍退除役官兵輔導委員會組織法》，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，〈<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=GL000080&KeyWord=%e7%b5%84%e7%b9%94%e6%b3%95>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

79 國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈組織架構〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1784-1748-1.html>〉（檢索日期：2020 年 5 月 25 日）

執行。其中在 2018 至 2019 年間，醫療機構提供榮民醫療照護 1,494,987 人次；訓練機構開班輔導 2,990 員退除役官兵獲得就業謀生技能，更協助 95,748 員就業；而安養機構僅榮民之家即收容安置年老退役官兵達 4,344 員。

另外我國政府為端正行政風氣，促進廉能政治，維護機關安全，自 1992 年 6 月 6 日起，即於中央與地方機關及公營事業中設置「政風機構」，職司機關內貪瀆與不法事項之處理，並由法務部廉政署指揮監督。換言之，各級政府中之政風單位係獨立行使政策執行監督職權，在此職權內不受單位主官指揮管制，輔導會亦不例外。⁸⁰此種做法使得輔導會各部門與轄屬單位於推展退役軍人服務照顧業務時，均必須恪遵法令規範，確保退役軍人法定權益能夠獲得落實。

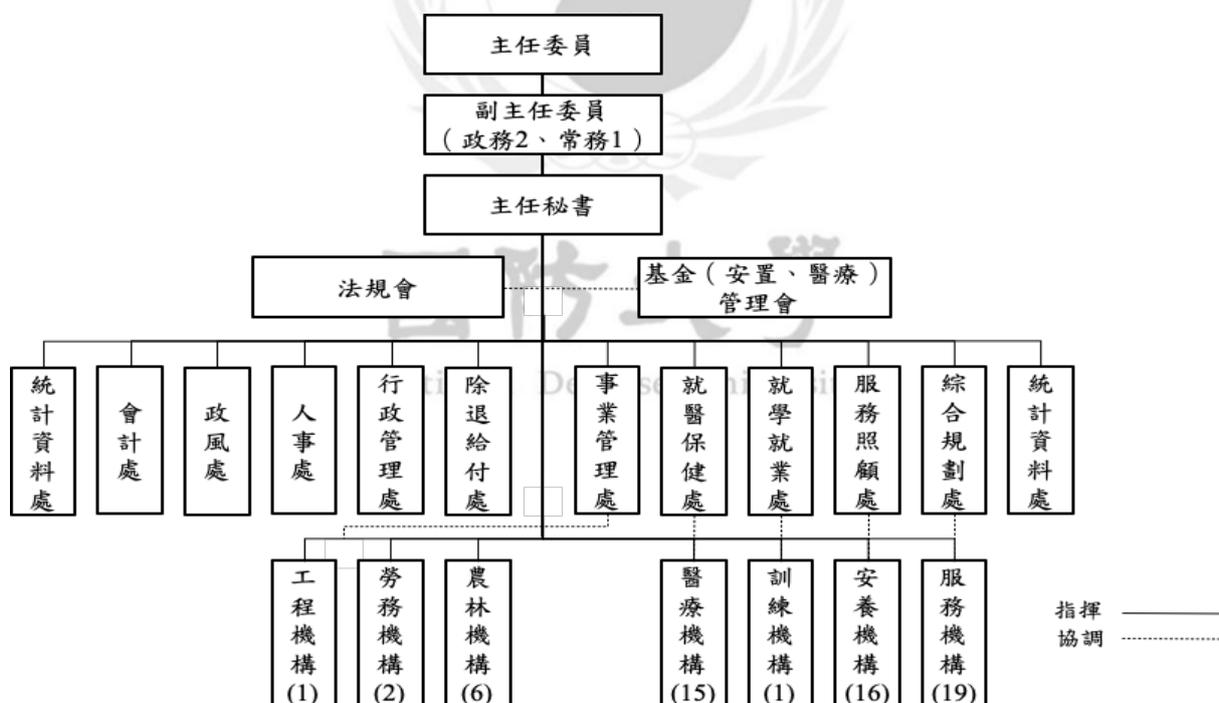


圖 4-3 國軍退除役官兵輔導委員會組織架構圖

資料來源：國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處，〈組織架構〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-1784-1748-1.html>〉(檢索日期：2020 年 5 月 25 日)

80 立法院，《政風機構人員設置條例》，《立法院法律系統》，〈<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0^620606C4600643680606C0BC06036C26C6C06207036C4607C460>〉(檢索日期：2020 年 5 月 25 日)

相較於我國政府退役軍人事務完整之組織結構與事權集中管理模式，中共在 2018 年 4 月 16 日前並未設置退役軍人安置工作主管部門，相關退役軍人安置工作分由不同部門承接辦理，如負責軍隊離退休幹部、退伍義務兵、轉業志願兵和復員幹部安置之民政部，以及辦理軍隊幹部轉業的人事部門，各項退役軍人安置政策僅得由國務院各部委編組而成之「退伍軍人和軍隊退休幹部安置領導小組」依據工作需求，指導相關部委機關進行規劃與執行，且各級地方政府亦無設置統籌承辦退役軍人安置專門機構，相關業務僅由人事與民政部門編制內之科（處）辦理，業務單位層級過低，衍生令出多門、遇事推諉與執行做法不一之現象。因此，師法我國與美國等國家於中央政府設置退役軍人安置主管部門依據法律所賦予之職權統一擬定就業、就醫政策及職業技能培訓做法，並統一編列預算支應推展退役軍人安置工作所需開銷，當為中共解決其退役軍人安置執行做法紊亂與成效不彰等問題之最佳方案。

雖無直接資料與文獻得以證明中共於 2018 年 4 月 16 日成立「退役軍人事務部」究係學習哪一國家之作為，但就其將原屬散落於民政部與人力資源和社會保障部之退役軍人安置各項職責均調整由該部門接手承辦，以統一領導職權與強化退役軍人安置工作效能做法觀之，中共已意識到若無專門單位負責承辦退役軍人安置事務，其縱有規劃完善之安置制度，亦無法有效推展落實。

參、重視職業技能培訓

誠如前文所述，我國、美國、澳洲、古巴、朝鮮、俄羅斯、印度以及韓國等國家均為其退役軍人提供職業技能訓練，協助退役軍人進入職場，各國雖在執行作法上有所差異，然其立意與目的均係欲使退役軍人擁有一技之

長並得以據此就業謀生，惟若欲將退役軍人服役時之軍事專長與其退役後之職業結合，則必須評估其服役期間專業專長是否為社會就業市場專業技能需求，以及可轉換之程度，並依據評估結論協助退役軍人培養較適合其條件之職業技能。在我國、美國和澳洲，提供退役軍人此類協助的機構不僅止於政府，其民間諸多退役軍人團體亦為退役軍人甚至家屬提供服務。⁸¹

上述各個國家中，美國由於退役軍人安置政策和制度發展較早，其制度涵蓋層面除職業技能訓練外，亦包涵高等教育之學歷進修。美國退役軍人職業技能培訓工作主要是由勞動部負責，該國以法律之形式賦予退役軍人享受國家職業技能培訓之權益以及接受政府教育補助等福利待遇。⁸²而此種經由中央政府部門統籌執行與藉由法律保障之退役軍人職業技能培訓以及教育補助做法，除提升美國退役軍人對政府所允諾之退役生活保障之信任，而願意參與培訓外，在經過培訓後所獲得之學歷與專業技術，同時亦提升退役人員再就業之成功比例，依據 2020 年 3 月 19 日美國勞工統計局所公布之〈退伍軍人就業情況摘要〉(Employment Situation of Veterans Summary) 內容所示，2019 年美國退伍軍人失業比例為 3.1%，顯見該國由中央政府籌辦與以法律形式所保障之職前技能培訓成效相當卓著。⁸³

相較於美國退役軍人職業技能培訓成效，本文於第三章曾提及中共退役軍人就業困難主要因為服役期間所習得之專業技能不符合社會勞動市場需求，導致其退役後自主就業難以成功，而咎其原因，並非中共對此完全

81 國軍退除役官兵輔導委員會統計資訊處，〈就業職訓〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/cp-2003-2894-1.html>〉(檢索日期：2020 年 5 月 26)；鄒軍譽主編，《國外優撫安置制度精選》(北京：中國社會出版社，2003 年)，頁 14-16；〈Find an ex-service organisation〉，《Australian Government Department of Veteran's Affairs》，〈<https://www.dva.gov.au/civilian-life/find-ex-service-organisation>〉(檢索日期：2020 年 3 月 11 日)

82 王書峰，《美國退役軍人教育資助政策形成與變遷研究》(北京：北京大學博士論文，2007 年)，頁 125。

83 陳勁甫，〈美國退輔優待政策發展與理念對我國之啟示〉，《國家菁英》，第 11 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 15；U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS, "Employment Situation of Veterans Summary," March 19, 2020, Economic News Release.

無所作為，反倒其早就將政府為退役軍人提供職業技能培訓政策載入《國防法》、〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉以及〈退役士兵安置條例〉之中，並具體指導各地方政府採取結合職業學校體系開辦各項進修教育和職業技能培訓課程，惟因此項工作係交由各地方政府視當地實際狀況執行，肇致其退役軍人職前培訓效果低落。中國政法大學教授謝丹與武警學院軍事法學研究生趙琦均在針對中共研究美國退役軍人職業培訓後，曾撰文指稱，中共退役軍人職前技能培訓所欠缺的並非是制度規範，而係缺少與美國勞工部轄屬的「退役軍人就業與培訓服務局」功能相當之部門。⁸⁴

有鑑於此，中共為能統籌退役軍人就業創意扶持工作，於2019年2月26日成立「國家退役軍人服務中心」，並於中國大陸各地街道、鄉（鎮）、縣（市）、省（自治區、直轄市）分別成立退役軍人服務中心（站），負責統籌負責執行是項工作，並依據2018年頒布之〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉，結合各地職業技能培訓學校針對退役軍人特質與市場勞力專長需求開設適切之技能培訓課程，⁸⁵形成退役軍人職業技能培訓完整體系。

第三節 中共退役軍人安置改革作為

政府機構主要之職責即為管理社會公共事務，而政府機構所組成之行政體系與其日常工作則係一綿密且複雜之系統。⁸⁶因此，如何確保其於正軌

84 謝丹、陸旭丹，〈外軍退伍安置相關制度研究〉，《國家行政學院學報》，2018年第6期，2018年12月，頁160；趙琦，〈論美國軍人退役安置制度及其啟示〉，《法治與社會》，2010年10月，頁137。

85 呂高排，〈國家退役軍人服務中心成立一年，你關心的大事都在這！〉，《中國軍網》，2020年4月17日，〈http://www.81.cn/lbjlb/2020-04/17/content_9794204.htm〉（檢索日期：2020年5月26日）；中共退役軍人事務部，〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉，《中共麗水市人民政府》，〈http://www.lishui.gov.cn/sjbmzl/tjyr/zcfg/202003/t20200327_4387179.html〉（檢索日期：2020年4月9日）

86 中國行政管理學會編，《入世與政府改革》（北京：知識出版社，2002年），頁193。

上有效率地運作實屬一項艱難之工程。就中共退役軍人安置措施內容觀察，其所涉及範疇至少涵括國防、人事、經濟、勞動、教育、財政、稅務以及民政等專業領域，其複雜程度不言而喻。然自中共退役軍人安置工作推展 70 年以來，其做法不若我國及美國和澳洲等國家，係由中央政府專門部會負責政策制定與法令規章起草，並統籌規劃具體實施做法和編列預算執行，而是由中央政府擬定相關政策與執行方式後，交予各級地方政府負責執行，甚至細部具體作法亦授權由地方政府自行規劃，且在預算支應上，除退役金係由中央財政專項編列支應外，餘行政作業費、人事費與各項津貼補助均責由各級地方政府自行編列支應；另由於退役軍人安置各項法源依據均未針對是項事務制訂查核機制，致無法對各省（自治區、直轄市）之執行狀況與成效進行查核，肇致退役軍人安置工作做法產生明顯之地域性差異，並衍生退役軍人安置政策無法落實及退役軍人法定權益無法獲得保障等重大後遺，進而引發大陸各地陸續爆發退役老兵聚集維權陳抗事件，⁸⁷促使中共針對退役軍人安置事務進行「制度」與「執行」展兩方面改革，期達維護退役軍人權益、穩定現役部隊軍心及推進國防和軍隊現代化之目的。⁸⁸

壹、中共退役軍人安置制度面改革作為

2018 年 7 月 25 日，中共退役軍人事務部透過《新華網》等官方媒體發布標題為「退役軍人事務部將對退役軍人工作法律法規政策進行全面清理」之新聞，表示：「法律、法規及政策是開展退役軍人工作的基本依據，全面

87 〈中國強力維穩 重判參與退役軍人維權事件老兵〉，《美國之音》，2019 年 4 月 19 日，〈<https://www.voacantonese.com/a/china-sentences-military-veterans-for-protesting-20190419/4882898.html>〉（檢索日期：2020 年 1 月 5 日）；〈大批退役軍人聚集成都維權 河北老兵中南海靜坐〉，《美國之音》，2018 年 9 月 11 日，〈<https://www.voacantonese.com/a/news-hundreds-of-pla-veterans-gather-for-rights-and-better-treatment-in-beijing-and-chengdu-20180911/4566836.html>〉（檢索日期：2020 年 1 月 5 日）

88 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——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《中共中央政府》，2017 年 10 月 27 日，〈http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm〉（檢索日期：2020 年 1 月 5 日）

清理退役軍人法律、法規及政策是貫徹全面依法治國要求，健全完善退役軍人法律、法規及政策體系的迫切需要，是使退役軍人工作法治化、規範化的必然要求」，嗣後，該部部長孫紹騁即公開宣示：「全面檢討評估自建政以來涉及退役軍人所有政策及法規，並隨即著手起草《退役軍人保障法(草案)》和〈關於加強新時代退役軍人工作的意見〉」⁸⁹此舉除回應各地維權老兵之訴求外，亦呼應中共國家主席習近平所宣示之「依法治國」施政目標，然而法律制訂係一套嚴謹且科學之程序，軍事法規亦如是，在各項法律制訂程序中，立法者必須尊重並顧及政府各部門法定職責，以避免造成法律條文適用之衝突。⁹⁰

其次，中共退役軍人安置制度改革係屬全體中國民眾勞動所得「重新分配」之複雜事務，其所涉及者包含人事、勞動、教育、財政、稅務、民政與企(事)業單位等各個領域與社會階層，更是需要藉由縝密之立法程序制訂乙部功能完整，且內容規範包含上述各領域之專門法律。因此，中共政府若欲完成退役軍人安置改革，未來將不能再依循過去以「行政法規」或「部門規章」做為制度執行依據之作法，而必須制定乙部執行「退役軍人安置」之專法，藉由具強制力之法律規範整合各政府行政部門相關職權，使各部門未來配合執行退役軍人就業、就學、就養、職業培訓或社會保險等政策執行時，均能有法可依循，並受該法律規範，避免制定出與退役軍人安置法律相悖之政策或行政規章，如此始能建立結構完整且具法律威嚴性之退役軍人安置法律制度，確保制度未來推展順遂。

89 張維，〈退役軍人事務部：《退役軍人保障法》已著手起草〉，《中共中央政府網》，2018年8月1日，〈http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/01/content_5310898.htm〉（檢索日期：2020年2月28日）；馮粒、袁勃，〈退役軍人事務部將對退役軍人工作法律法規政策進行全面清理〉，《人民網》，2018年7月25日，〈<http://military.people.com.cn/n1/2018/0725/c1011-30170080.html>〉（檢索日期：2020年2月28日）

90 韓玉敏主編，《新編社會學辭典》（北京：中國物資出版社，1997年），頁390。

一、制定退役軍人安置專門法律：

中共自江澤民在中共十五大時提出：「依法治國，是實行法治。…是國家長治久安的重要保障。」論點後，⁹¹中共歷任領導人均將之奉為圭臬，然現任中共總書記習近平並不似前任領導人胡錦濤，僅於中共全國黨代表大會工作報告之宣示性文章論述「依法治國」施政目標，習近平除於該黨全國黨代表大會工作報告外，亦其曾多次於公開場合提出「依法治國」施政目標，例如：2012年12月4日，在首都各界紀念現行憲法公布施行30週年大會上，就曾述及：「…把國家各項事業和各項工作納入法制軌道，…，實現國家和社會生活制度化、法制化。」⁹²甚至2014年10月20日，習近平更在第十八屆中央委員第四次全體會議時發布〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉，該決定以「依法治國」為主題，對「加快建設法治政府」、「從依法全面履行政府職能」、「強化對行政權力的制約和監督」等層面進行其施政理念論述，⁹³突顯出習近平上任以來對「依法治國」堅定之決心。

然而中共退役軍人事務部先前雖宣示預於2020年將《退役軍人保障法（草案）》提交全國人大審議，惟因所涉層面廣泛，迄2020年5月28日中共全國人大閉幕為止，該法制訂進度僅處於徵求各政府部門、地方政府以及軍隊意見之階段，⁹⁴尚未提交予全國人大。雖然目前中共《退役軍人保障法》

91 師霞，〈江澤民提出的“依法治國”的主要內容是什麼？〉，《中共新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/GB/64156/64157/4418466.html>〉（檢索日期：2020年3月11日）

92 中共中央文獻研究室編，《習近平關於全面依法治國論述摘編》（北京：中央文獻出版社，2015年），《中共新聞網》，〈<http://theory.people.com.cn/n/2015/0511/c40555-26981654.html>〉（檢索日期：2020年3月11日）

93 習近平，〈關於《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》的說明〉，《人民網》，2014年10月29日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2014/1029/c172467-25927091.html>〉（檢索日期：2020年3月14日）；王文杰，〈中共全面依法治國政策與影響：法治運作與實踐-以監察法為中心〉，《展望與探索》，第16卷第4期，2018年4月，頁90。

94 〈國防部：退役軍人保障法草案將按程序提交人大審議〉，《新浪新聞中心》，2019年7月29日，〈<http://news.sina.com.cn/c/2019-02-28/doc-ihsxncvf8621104.shtml>〉（檢索日期：2020年2月28日）

立法程序尚未完成，草案內容亦未曾公開周知，但其若要秉持前述之習近平「依法治國」施政目標，並回應先前退役軍人陳抗之退伍工作安置、生活補助津貼與改善退役軍人的待遇等訴求，⁹⁵其立法內容即必須針對各部門與各級政府在退役軍人安置制度中之職權和項目予以明確律定，令中央部委無法再向下級地方政府進行行政授權或委託，並且在其主管事務範疇內制定相關法規命令時均必須審慎評估是否影響退役軍人安置事務之遂行，如此方得以建構出嚴謹之法律體系，避免爾後再發生前文所提各部門提交全國人大審議通過之法律存有衝突無法適用之情事，以及中央部委發布之行政法規未顧及其他法律規定，肇生行政法規牴觸法律之狀況，維護政府與法律之威信；另外由於中共經濟體制已轉換為市場經濟體制，故其退役軍人安置制度改革方向尚須能夠適應當前中國大陸社會經濟發展趨勢。

在中國大陸持續發展市場經濟的狀況下，中共《退役軍人保障法》立法方向勢必改變以往退役軍人安置方式，走向以發放退役金搭配由中央政府負責提供之福利待遇、職前技能培訓及就業諮詢服務之「市場化安置」模式，方能徹底解決當前之制度問題。惟考量此種自制度根本進行調整之改革幅度甚巨，若無法取得軍人族群支持，恐有衍生後遺之虞。是故，中共亦有可能區分階段進行改革。換言之，為解決當前制度問題，可能暫時採取「自主就業為主，計劃分配為輔」之折衷方案，嗣後再視社會環境發展狀況，全面改採「市場化安置」，以下試以論文蒐整之中共退役軍人安置制度公開資訊內容，針對其改革可能方向予以說明。

（一）直接改行「市場化安置」：

中共現行之退役軍人轉業安置，本質上須以政府完全掌控國內所有社會資源為前提，此種計劃經濟體制思維造就其《國防法》等相關法律與行政

95 王信賢，〈近期大陸退役軍人抗爭評析〉，《展望與探索》，第16卷第8期，2019年8月，頁4。

法規規定，政府必須針對符合條件之退役軍人進行工作安排，⁹⁶然而目前中共經濟體制已轉換為市場經濟體制，且《企業法》明文賦予企（事）業單位用人自由權限，⁹⁷若政府將退役軍人安排至企（事）業單位就業，即屬侵犯企（事）業單位依法賦予之用人自主權；若是政府將退役軍人安排至政府機構任職，則將違背退役軍人安置朝向「市場化安置」發展之構想。⁹⁸是故為退役軍人「安排工作」此種計劃經濟體制時代之安置方式已經無法適應當前中國大陸經濟體制發展與依法治國政策之環境背景，更無法解決其退役軍人安置制度之困境。然如中共廢止為退役軍人「安排工作」，而改採「市場安置」之安置方式，由政府發予退役軍人退役金和提供職業技能培訓等就業協助措施，並搭配給予聘用退役軍人之企（事）業單位各項稅務或行政規費減免等各項優惠配套措施，除能免除法令衝突狀況外，亦能提升中國大陸企（事）業單位聘用退役軍人之意願，增進退役軍人就業成功機率。

另外，中共於1993年11月14日十四屆三中全會後，即將軍人退役後「工作安排」列為政府重要施政項目「健全社會保障體系」之一部，然而以往為退役軍人安排工作的作為卻與目前習近平所提「全面建成多層次社會保障體系」施政目標之「公平性」內涵相違背。⁹⁹因此，在為達成習近平施政目標前提下，中共現行之退役軍人轉業安置做法亦須進行改革。

綜上所述，在中共維持當前「退役安置朝市場化安置發展」、「發展社會

96 中共全國人大，《國防法》，《中國軍網》，〈http://www.81.cn/jwzl/2017-11/10/content_7819888.htm〉（檢索日期：2020年3月15日）

97 中共全國人大，《全民所有制工業企業法》，《法律圖書館》，〈<http://www.law-lib.com/lawhtm/1988/573.htm>〉（檢索日期：2020年3月12日）

98 〈關於《解放軍現役軍官服役條例修正案（草案）》的說明〉，《新浪網》，2000年12月29日，〈<http://mil.news.sina.com.cn/2000-12-29/10551.html>〉（檢索日期：2020年2月18日）

99 鄭功成，《中國社會保障論》（武漢：湖北人民出版社，2004年），頁208-209；〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《人民網》，2001年4月30日，〈<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456592.html>〉（檢索日期：2019年10月14日）；〈全面建成多層次社會保障體系（認真學習宣傳貫徹黨的十九大精神）〉，《中共商務部》，2018年1月9日，〈http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_topic19/bldjh/201801/20180102696094.shtml〉（檢索日期：2019年10月14日）

主義市場經濟」以及「健全社會保障體系」等施政方針與目標不變狀況下，其退役軍人轉業安置做法改採「市場化安置」模式，並由政府提供法定福利待遇、職前培訓以及就業諮詢服務等輔助配套措施，取代計劃經濟體制時期所制定之「計劃分配」安置作為，方為未來退役軍人轉業安置制度良策。

(二) 區分階段間接改革：

中共自改革開放以來，將其國家經濟體制由計劃經濟體制轉換為市場經濟體制，嗣後為適應國內社會、政治、經濟以及文化發展之需要，因而數次針對各級黨務與政府機關之管理體制、職能配置、機構設置以及機構人員編組和運行機制進行「消腫」改革，大幅精簡政府組織架構與人員編制，¹⁰⁰且於《公務員法》中明定公務員進用條件與規範；另國營企(事)業單位亦因面對民營企(事)業單位競爭而必須將人事職缺用於聘用具備專業職能人員，致使中共可用於安置退役軍人之職缺數量不若以往龐大，連帶壓縮政府以「計劃分配」方式安置轉業軍人之能量。

中共為解決因國家經濟體制轉換而導致之退役軍人「計劃分配」轉業安置日益艱困之問題，於2000年12月28日，以「因應國家幹部人事制度改革和經濟體制的變遷，以及拓寬軍官退役安置渠道，實現退役軍人安置由就業安置轉向貨幣支付安置的構想」為由，於《現役軍官法》第49條增列「由政府協助就業、發給退役金」的新型軍官轉業模式，¹⁰¹其後於2001年1月19日頒布之〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉中，即明確將「自主擇業」納

100 〈編制常識/第五章機構改革〉，《中共岳陽市機構編制網》，2017年5月20日，〈http://www.yueyang.gov.cn/yyswbb/30502/content_732974.html〉（檢索日期：2019年10月14日）

101 〈關於《解放軍現役軍官服役條例修正案（草案）》的說明〉，《新浪網》，2000年12月29日，〈<http://mil.news.sina.com.cn/2000-12-29/10551.html>〉（檢索日期：2020年2月18日）；李凌鋒，《關於完善自主擇業退役軍人安置法律的思考》（吉林：吉林大學碩士論文，2012年），頁11-12。

入軍官退役後之轉業選項；¹⁰²另中共《兵役法》與2011年10月29日制訂之〈退役士兵安置條例〉更直接述明中共將建立以「扶持就業」為主之退役士兵安置制度。¹⁰³

自上述四部中共退役軍人安置法律及行政法規內容與其修訂理由觀察，可發現其進行經濟體制轉換及幹部人事制度改革後，源於計劃經濟體制思維之「計劃分配」已受市場經濟勞動用人機制與幹部人事法制化影響而面臨瓶頸，若未自法制層面進行根本改革，除無法適應社會整體發展外，亦將導致幹部人事制度改革成效功虧一簣，是故乃以法律形式明確將「自主就業」納入退役軍人安置方式，由此可見中共已體認到退役軍人安置制度必須放棄「計劃安置」做法，並逐步朝向「市場化安置」方向進行改革，¹⁰⁴惟此項改革若無緩衝試辦階段，即貿然進行根本性之制度調整，將可能造成待安置退役軍人反彈，並影響現役軍人對政府威信之懷疑，且《兵役法》、《現役軍官法》、〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉以及〈退役士兵安置條例〉等四部法律與行政法規均未摒棄以往由政府安排工作之「計劃分配」安置方式。故由此推斷，未來中共退役軍人轉業安置仍須暫時以「自主就業」與「計劃分配」併行，日後待實行單純貨幣補償之「自主就業」時機成熟，再進行退役軍人轉業安置制度次一階段改革，以免後遺。

不論未來中國大陸退役軍人轉業安置作為朝哪一方向改革，中共均必須重新建構一套完善的退役軍人安置法律體系，除針對以往各項有關退役

102 中共國務院，〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人事務部》，2001年1月19日，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html〉（檢索日期：2020年3月12日）。

103 中共全國人大，《兵役法》，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm〉（檢索日期：2020年3月2日）；中共國務院，〈退役士兵安置條例〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318.htm〉（檢索日期：2020年3月2日）。

104 李凌鋒，《關於完善自主擇業退役軍人安置法律的思考》（吉林：吉林大學碩士論文，2012年），頁12。

軍人安置之法律、行政法規以及部門規章內容進行統整，並廢止舊有之退役軍人安置規定外，亦須建立包含退役軍人就業、就學、就醫與就養等範疇之退役軍人安置法律架構；¹⁰⁵另為避免各政府部門與地方政府因政治、財政等因素而怠於執行退役軍人安置政策之問題，未來中共制訂《退役軍人保障法》時，亦須將所有涉及退役軍人安置事務之政策規劃、擬定與執行職權集中於退役軍人事務部，並回收以往授權予地方政府執行之項目與職權。換言之，即未來中共退役軍人安置事務將統一由中央政府負責，使政策擬定與執行一條鞭化，以徹底解決其退役軍人安置制度無法落實之困境。

二、成立退役軍人事務部：

政府頒布實施任何制度除須制定專門的法律體系律定制度內容與行執行方式外，尚須擁有執行法律之組織機構，方能確保該制度得以落實推展。因此，在我國、美國、澳大利亞、古巴、印度以及韓國等國家都設有專門的政府機構專門負責執行退役軍人安置工作。¹⁰⁶而中共自建政以來即開始施行退役軍人安置制度，但卻從未設置中央主管部門負責總理此項工作，導致制度漏洞百出，執行成效低落，甚至衍生退役軍人陳抗事件。

2016年以來，中國大陸各地爆發多起老兵維權陳抗事件，其陳抗訴求主要為：第一、要求中央政府改善並督飭各級地方政府落實退役軍人合法就業安置保障與社會保險、住房、醫療、待業補助等各項津貼或補助；第二、要求中央政府正視各地方政府阻擾攔截老兵上訪和打壓老兵之行為；第三、要求中央政府查處地方政府執行退役軍人安置事務之腐敗行為。自退役軍

105 孔倩，《關於我國《退役軍人安置法》立法的幾點思考》（濟南：山東大學碩士論文，2011年），頁26。

106 〈各國退役軍人組織〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，〈<https://www.vac.gov.tw/lp-2132-1.html>〉（檢索日期：2020年3月15日）

人訴求觀之，其切身之要求乃係「依法保障基本生活」，¹⁰⁷然渠等退役人員之訴求於中共各項退役軍人安置法規中均有相關規範予以保障，尤其自1979年迄今，其退役軍人安置法律及行政法規制頒數量達14部，內容包含退役軍人就業待遇、生活津貼、住宅、教育及醫療補助等項目，然囿於其退役軍人安置事務具有未設專責部門負責，且規定地方政府負責編列退役軍人就業、就醫、社會保險、住房津貼等預算之制度設計缺陷，肇致中央政府對退役軍人照顧之承諾無法完全兌現，進而引發退役軍人維權陳抗。

在瞭解退役軍人維權陳抗訴求後，中共中央已意識到表面上退役軍人安置工作為經濟或民生問題；但本質上實屬國防與政治之問題，尤其2015年9月3日，習近平於紀念中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利70週年大會上的重要講話中宣布裁軍30萬，¹⁰⁸其後因裁軍而退出現役之軍人安置事務亦隨之啟動，此時如再沿襲以往分散在各個部門、互不銜接的退役軍人安置做法，勢必引發規模更大甚至危及中共政權之危機，故習近平於2017年10月18日，中共第十九次全國代表大會開幕時，即提出「組建退役軍人管理保障機構，維護軍人軍屬合法權益，讓軍人成為全社會尊崇的職業」構想，¹⁰⁹隨後在2018年3月13日，中共國務委員王勇於第十三屆全國人大第一次會議發表「關於國務院機構改革方案的說明」，宣布於國務院建制內成立退役軍人事務部，並將民政部、人力資源和社會保障部以及中央軍委政治工作部、後勤保障部與退役軍人事務相關職責全數移交該部接辦。

107 〈大批退役軍人聚集成都維權 河北老兵中南海靜坐〉，《美國之音》，2018年9月11日，〈<https://www.voacantonese.com/a/news-hundreds-of-pla-veterans-gather-for-rights-and-better-treatment-in-beijing-and-chengdu-20180911/4566836.html>〉（檢索日期：2020年3月29日）

108 謝露瑩，〈習近平宣佈：中國將裁減軍隊員額30萬〉，《央廣軍事網》，2015年9月3日，〈http://military.cnr.cn/gz/20150903/t20150903_519757625.html〉（檢索日期：2020年3月15日）

109 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〉，《新華網》，2017年10月18日，〈<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/19cpenc/zb/kms/wzsl.htm>〉（檢索日期：2020年3月2日）

該部主要職責為「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」，¹¹⁰此次「國務院機構改革方案」將原民政部的退役軍人優待、撫卹與安置、人力資源和社會保障部的軍隊幹部轉業以及中央軍委政治工作部、後勤保障部的離(退)休幹部安置等與退役軍人安置相關職責整合到新成立之退役軍人事務部，由其統一負責退役軍人政策法規擬定實施、安置保障、就業輔助和其他榮譽紀念等活動，形成中央政府總理全般退役軍人事務之新型態管理體系。¹¹¹依據目前中共退役軍人事務部官方網站公佈其內設機構計有辦公廳、政策法規司、擁軍優撫司以及機關黨委(人事司)等10個司(廳)，¹¹²以辦理退役軍人權益維護、退役安置、就業服務、職業技能培訓等工作，並於各省(自治區、直轄市)隨後亦陸續成立「退役軍人事務局(廳)」以為業務對口，¹¹³然而中共國務院目前為止仍未正式發文公告退役軍人事務部「職能配置」、「內設機構」和「人員編制規定」，顯見中共退役軍人安置業務之調整仍有待內部協調後，方能拍板定案。雖然中共國務院迄今尚未退役軍人事務部職能項目與內容，但根據該部與民政部官方網站分別在2019年4月17日及22日轉載之《解放軍報》〈開往春天的列車—寫在退役軍人事務部掛牌一周年之際〉

110 中共國務院，〈關於國務院機構改革方案的說明(2018年)〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉(檢索日期：2020年3月2日)

111 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。

112 〈中共退役軍人事務部內設機構〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/jigou/jgz/n-sjg/201807/t20180727_14397.html〉(檢索時間：2020年3月6日)

113 萬東明，〈退役軍人事務部掛牌！〉，《中國陸軍網》，2018年4月16日，〈http://army.81.cn/content/2018-04/16/content_8005152.htm〉(檢索日期：2020年1月5日)

以及《中國社會報》〈不負新時代不負新期待——看退役軍人事務部成立這一年〉等兩篇報導內容觀之，中共退役軍人事務部已經按照 2018 年國務院機構改革方案所賦予之職責，接手辦理原由民政部與人力資源和社會保障部負責之退役軍人安置相關業務，並開始執行退役軍人安置工作。

另外值得一提的是，中共退役軍人事務部內設機構中並未設置監察部門，然而該部官方網站領導人介紹中卻出現「中共中央紀律委員會、國家監察委員會駐退役軍人事務部紀律檢查監察組長」職稱，經參照中共《憲法》與國務 2018 年 3 月之國務院機構改革方案後，得知此係中共為整飭政府部門行政風氣，杜絕貪腐狀況，特別修憲於中央政府設置僅向全國人大負責之「國家監察委員會」，各地方則相應設置向各級人大和上一級監察委員會負責之「監察委員會」，將監察部門獨立於行政體系之外，使其政府體制變更為立法、行政、司法以及監察四權分立。換言之，中共各層級政府中監察部門自此之後即「獨立」於行政機關之外，不再向各行政機關首長負責，而改向各級人民代表大會與上一級監察委員會負責，惟各級監察委員會仍與各級黨紀律檢查委員會合署辦公；另外在監察實務工作部分，除負責對各級政府機關行政監督之監察人員均係由該層級之「監察委員會」派遣進駐外，亦將「執紀監督」和「執紀審查」分離設置，執紀監督部門負責轄區內各部門日常監督，不負責具體案件查辦；執紀審查部門負責對違紀違法行為立案審查，逐案且分別授權，並不固定聯繫某一地區或者部門，防杜串聯勾結。¹¹⁴由此可見，中共自 2018 年修憲與國務院機構改革之後，已改變以往於各層級政府機構編制內設立監察部門之做法，而改由獨立之紀律檢查委員會和

114 中共全國人大，《憲法》，《共產黨員網》，〈<http://news.12371.cn/2018/03/22/ARTI1521685307.shtml>〉（檢索日期：2020 年 6 月 8 日）；王勇，〈關於國務院機構改革方案的說明（2018 年）〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）；郭祥瑞，〈從監察委員會入憲案評析對中國大陸「依法治國」之挑戰〉，《展望與探索》，第 17 卷第 2 期，2019 年 2 月，頁 75-83。

監察委員會派員進駐各政府部門執行行政監督之工作。此種做法將有效革除以往官官相護情況，有助於未來退役軍人安置事務之落實和推展。

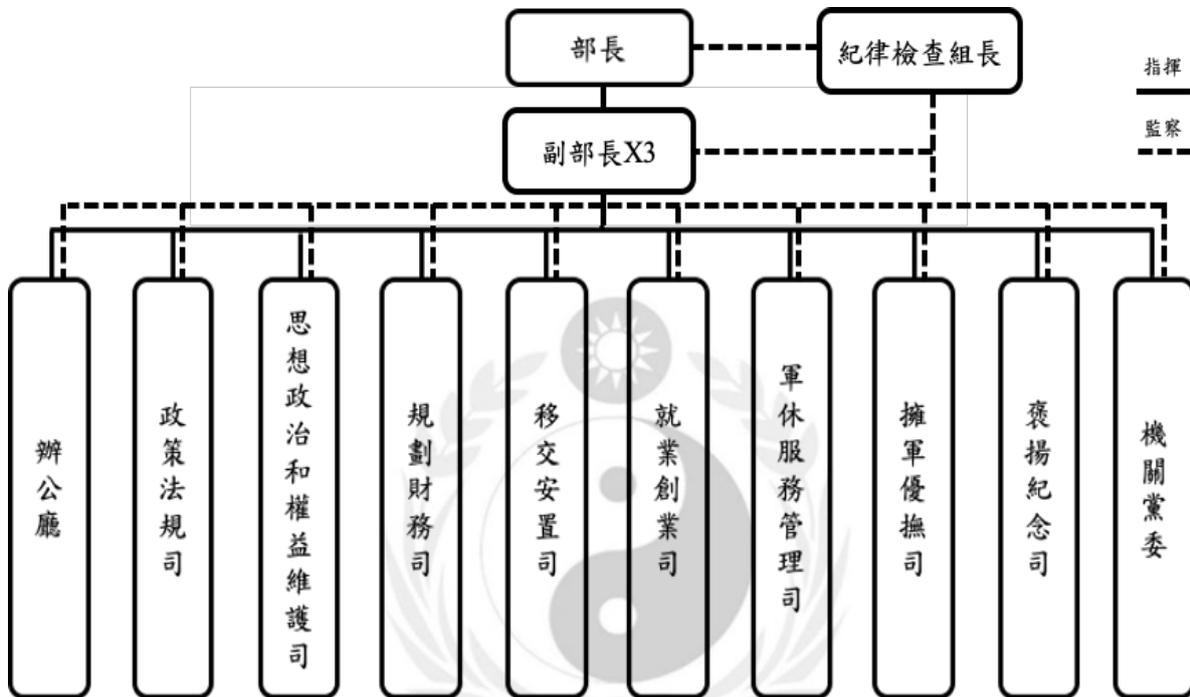


圖 4-4 中共退役軍人事務部組織架構圖

資料來源：中共退役軍人事務部，〈內設機構〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/jigou/jgzn/nsjg/201807/t20180727_14397.html〉（檢索日期：2020年4月6日）

三、調整職能機構編制、中央統一編列預算：

有鑒於中共退役軍人安置未能落實主要原因之一，乃係地方財政能力不一，尤其中國大陸地區自改革開放以來，持續遵循鄧小平所提「讓一部分人、一部分地區先富起來，大原則是共同富裕。一部分地區發展快一點，帶動大部分地區，這是加速發展、達到共同富裕的捷徑。」之經濟發展指導，¹¹⁵造就其規模龐大且仍持續增長之經濟發展成果，然而在輝煌經濟成果背後，實則存有嚴重之貧富差距問題。¹¹⁶此情況即是中國大陸部分地方政府財

115 鄧小平，《鄧小平文選第3卷》（北京：人民出版社，1995年），頁166。

116 原田逸策，〈中國貧富差距再次擴大〉，《日本經濟新聞中文網》，2018年2月21日，〈<https://zh.>

政狀況不佳之根本肇因，其次，中共在退役軍人安置所需預算並非由中央政府全額支應，各級地方政府必須自行籌湊財源支應退役軍人生活津貼以及醫療等費用，致使財政狀況不佳之地方政府囿於財政負擔而無力全面兌現中央政府對軍人所允諾之退役後工作與生活保障；而財政狀況充裕之地方政府則能提供所轄管之退役軍人較為優渥之生活保障。¹¹⁷

依據中共國防法第 5 條規定：「國家對國防活動實行統一的領導」，明確律定國防事務乃係中央政府權責，而退役軍人安置事務屬國防事務之一部自無疑義，且政府施政所需預算之編列乃係依據該政府機關職權所定。因此，各級地方政府本無需擔負屬國防事務範疇之退役軍人安置相關費用，惟中共現行法令規定，中共中央僅負責支應退役官兵一次性退役金，餘生活津貼及住房補助等其他福利待遇均由地方財政支應。因此，此項問題之根源係中共將原應由中央政府承擔之退役軍人安置職權與責任推卸於地方政府，並令其自行籌湊預算財源所導致。¹¹⁸

由於各地退役軍人待遇落差問題已然引發退役軍人群集陳抗，為能徹底解決此項問題，預判未來中共在退役軍人安置制度改革中，極可能進行職能機構垂直整併，將省級以下各個退役軍人事務部門調整改隸於退役軍人事務部編制之內，使渠等機關定位變更為中央政府派駐各地方之單位，且將以往授權交由地方政府執行之退役軍人生活津貼發放、就業扶持、就學以及醫療補助等屬政策層級之退役軍人安置工作事項收回由中央統籌辦理，而派駐各地之退役軍人事務部門則僅負責實務工作之執行，並由退役軍人事務部直接負責指導與督導；另在整併職能機構與回收相關職權同時，必須廢

cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/29272-2018-02-21-09-52-07.html〉（檢索日期：2020 年 3 月 15 日）
117 李朋芳，〈北京市再上調義務兵優待金每人每年提高到 3.82 萬〉，《新華網》，2018 年 1 月 9 日，〈http://www.xinhuanet.com/mil/2018-01/09/c_129786536.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 15 日）

118 中共全國人大，〈《國防法》〉，《中共國防部》，〈http://www.mod.gov.cn/regulatory/2009-09/15/content_4609393.htm〉（檢索日期：2020 年 3 月 2 日）

止所有責由地方政府編列退役軍人安置預算之法律與行政法規，使未來相關預算均改為由中央政府財政統一負責編列及支應，以徹底解決因地方財政狀況不同而衍生出之退役軍人差別待遇問題，確保其退役軍人合法權益不受侵害。

貳、中共退役軍人安置執行面改革作為

制度之執行受於法律或行政法規之規範，亦受政府政策之影響，而中共退役軍人安置制度亦復如此。自 2018 年起，中共即成立退役軍人事務部，並開啟法律制訂程序，然而迄今卻仍無所成，肇致為進行制度改革而成立之新部門，在遂行主管業務之職能時，仍在沿用具有缺陷之舊法律和行政法規，相關實務面改善措施亦僅得在舊有之架構下進行強化與調整。目前中共退役軍人事務部自掛牌成立以來，在執行面之改革計有「成立各級退役軍人服務中心」與「強化退役軍人再就業能力」等兩項措施，分述如後：

一、成立各級退役軍人服務中心（站）：

2019 年 2 月 26 日，中共成立「國家退役軍人服務中心」，對於其強化退役軍人管理工作與提升退役軍人服務效能具有重要之意義。該中心主要職責為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。同年 12 月底，中國大陸各省（自治區、直轄市）、市、縣級退役軍人服務中心，鄉鎮（街道）、村（社區）退役軍人服務站亦全面建置完成，共計設置 63.5 萬餘個各級退役軍人服務中心（站），除「國家退役軍人服務中心」外，計有省級 32 個，市級 430 個，縣（區）級 2,928 個，鄉鎮（街道）級 43,000 餘

個，村（社區）級 592,000 餘個，以應對層出不窮的老兵上訪維權事件。¹¹⁹ 換言之，隨著大陸各地退役軍人群集上訪維權事件陸續爆發，渠等人員安置問題除引發中外媒體關注外，亦已受到中共高層領導人重視。因此，乃於中國大陸各級行政機構全面性設置退役軍人服務中心（站），期能全面掌握退役軍人需求，並適時適切協助處理，以避免退役軍人群集上訪維權事件再生，進而消弭社會動盪潛藏因子。

二、強化退役軍人再就業能力：

由於軍人職業的特殊性，導致其退出現役後，因自身專業專長不符合社會勞動市場之需求，致軍隊轉業人員再度就業難度較社會其他職業領域人員為高。針對此情，中共於其《國防法》第 61 條、〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第 31 條以及〈退役士兵安置條例〉第 21 條均規定，安置地之地方政府須為退役軍人提供就業培訓，並負擔相關預算經費編列與支應，然地方政府所提供之職業技能培訓課程未能正視地區就業市場與退役軍人就業意願等需求，且未制定培訓績效管理和考核機制予以稽核或評鑑，致使退役軍人職前技能培訓效能低落，進而影響其參訓意願。為此，中共於 2018 年 8 月 3 日，由退役軍人事務部、中共中央組織部等 12 個軍政部門聯合發布〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉。¹²⁰ 該文件除要求各級政府必須將退役軍人就（創）業工作視為政治任務落實執行，亦須將退役軍人教育培訓納入國家學歷教育和職業教育體系，運用普通高校、職業院校等現有教育資源，使現役軍人與退役軍人專長培訓相銜接、學歷教育與技能培訓互為

119 呂高排，〈國家退役軍人服務中心成立一年，你關心的大事都在這！〉，《中國軍網》，2020 年 4 月 17 日，〈http://www.81.cn/lbjlb/2020-04/17/content_9794204.htm〉（檢索日期：2020 年 4 月 25 日）；陳津萍、徐明敬，〈習近平主政時期應處退役軍人安置問題之研析〉，《空軍學術雙月刊》，第 671 期，2019 年 8 月，頁 82。

120 中共退役軍人事務部，〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉，《中共麗水市人民政府》，〈http://www.lishui.gov.cn/sjbmzl/tyjr/zcfg/202003/t20200327_4387179.html〉（檢索日期：2020 年 4 月 9 日）

補充，藉以改善軍人知識結構，並提升渠等退員再就（創）業能力；另各軍政部門均應積極籌辦「退役前技能儲備培訓」和「職業選擇輔導」，藉由加強經濟社會發展和就業形勢說明、政策諮詢、心理調適、個別性職業規劃，期能令退役軍人於離營之前即完成再就業之準備。

中共〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉除上述建立退役軍人教育培訓體系相關措施外，文件內第一項第三點亦將退役軍人免費參加乙次由政府提供之職業技能培訓期限，由退役後一年內調整為「退役後任何時段」均可參加；另為使退役軍人更能掌握職業技能培訓資訊，該文件亦要求省（自治區、直轄市）級退役軍人事務廳（局）必須建立轄區退役軍人職業技能接訓機構和普通高校及職業學校目錄，並及時將招訓資訊公告予社會各界知曉，且參訓人員若經省（自治區、直轄市）級退役軍人事務廳（局）核准，將可至其他省份接受職業技能培訓，不受戶籍地培訓之限制。

中共退役軍人就業困難主要肇因即為自身專業技能不符合社會勞動市場需求，且過度期望政府能提供優渥之待遇，而此類問題原則上在中共新頒之〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉內已見初步解決做法，惟實際成效究係如何，仍需持續蒐整中國大陸境內各地文獻資料進行分析，方可知曉。

小結

自中共改革開放以來，由於經濟體制轉換，其綜合國力與經濟實力即不斷上升，境內勞動就業市場用人模式亦因此產生根本之變化，而退役軍人安置卻仍謹守計劃經濟時代之舊思維，未能與時俱進，導致退役軍人權益受損而群集陳抗情事。

在各項主客觀各種因素交互作用下，中共領導人習近平在中共十九大上提出「深化國防和軍隊改革」構想，並隨即開啟退役軍人安置事務改革，2018年4月及2019年2月，中共分別成立「退役軍人事務部」與「國家退役軍人服務中心」，負責退役軍人「就(創)業扶持」、「優撫幫扶」、「走訪慰問」、「信訪接待」以及「權益保障」等事務性工作，並於2019年5月完成中央、省(自治區、直轄市)、市、縣、鄉(鎮)及村建立退役軍人服務中心或服務站，¹²¹完成退役軍人安置事務權責機構建置，然職能機構革新若僅止於此，仍無法徹底解決中國大陸退役軍人安置困境。因此，勢必需要再次進行機構垂直整併，方能提升整體安置效能。

其次，在法制改革部分，中共自退役軍人事務部成立伊始，即不斷強調制定《退役軍人保障法》為其重要工作項目，該部部長孫邵騁更宣稱2019年底將完成該法草案，並提交全國人大審議，惟迄今僅見中共於2019年2月28日宣稱將該法草案送交部委、地方政府與軍隊進行意見徵詢，即未再見任何與該法立法進度相關之新聞或談話。該法案如真若孫邵騁所稱對中共退役軍人安置事務改革至關重要，且中國大陸境內退役軍人刻正期盼《退役軍人保障法》制定完成，以保障渠等退役軍人合法之權益。在種種內外環境壓力下，中共若已完成法律草案擬定斷不至於如此低調行事，而不公告天下周知。據此推斷，中共遲未發表《退役軍人保障法》草案提交全國人大之訊息，乃係該法草案內容涉及層面廣泛，且尚未完成各單位意見協商與整合，無法於預定期限完成法律制訂程序，方會對此隱而未宣。易言之，中共

121 張樵蘇，〈國家退役軍人服務中心掛牌成立〉，《新華網》，2019年2月26日，〈http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/26/c_1124163341.htm〉（檢索日期：2020年4月7日）；張艷玲，〈退役軍人事務部：5月組建完成省以下各級退役軍人服務中心〉，《中國網》，2019年3月3日，〈http://www.china.com.cn/lianghui/news/2019-03/03/content_74526498.shtml〉（檢索日期：2020年4月7日）

退役軍人安置法制改革迄今僅得稱之為「已啟動程序」，其實質之進度與成效仍待後續觀察。

最後，在實務改革部分，由於實務工作之執行受「法制」與「政策」兩層面改革成果所左右，就當前狀況而言，在法制與政策兩個層面改革尚未完成之前，中共退役軍人安置實務工作，除上述 2018 年 8 月 3 日制頒之〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉，所規定強化退役軍人再就業能力之職能培訓外，迄今尚未有其他改革措施發布。由此推斷，中共退役軍人安置實務層面之改革措施，仍尚待未來「法制」與「政策」層面改革完成後，始得繼續進行，否則極有可能肇致退役軍人安置做法「朝令夕改」之情事，對整體制度穩定與政府威信性影響甚巨。

綜上所述，由於中共退役軍人安置制度改革仍在持續進行之中，目前雖已初步完成「職能部門設置」，並持續「強化退役軍人再就業能力」措施，然舊有制度缺陷改善狀況，仍須視後續「法制面」和「政策面」改革實際情形而定，方得以進行分析與評估。



第五章 結論

中共退役軍人安置制度自建政發展迄今已 70 餘年，然而其不論法制、政策或實務等層面之成熟度相較於世界上其他軍事強權而言，卻係屬於落後層次者，且由於制度設計缺陷致使退役軍人安置執行成效不彰，引發各地退役軍人陳抗。自習近平在十九大上提出「深化國防和軍隊改革」構想以來，中共雖已成立各級退役軍人事務部門與退役軍人服務中心(站)等職能機構設置，並著手啟動制度法源立法程序等改革措施，期藉完善法制與政策等各項改革作為提供退役軍人合法權益保障。然而制度改革並非一蹴可幾，且中共退役軍人安置制度改革尚處起步階段，其法制建構、政策發展與實務執行均仍待時間觀察驗證，現階段僅得確定一點，即中共退役軍人安置制度改革若未能順應其所謂「社會主義市場經濟」發展趨勢，朝向「市場化安置」方向進行改革，仍舊緊守計劃經濟時期之安置思維，則將無法根除當前制度實行之困境。

第一節 研究發現

退役軍人安置制度除係國家人力資源整體規劃項目之外，亦屬軍隊資源運用規劃之一部，其政策規劃良窳與落實程度，將對軍隊建設與國防戰力產生影響。當今世界各國考量軍人職業的特殊性，並補償軍人服役期間之犧牲奉獻，均對其退役軍人提供退役金或其他福利與待遇，藉以保障其基本生活水準。而中共退役軍人安置制度在歷經 70 年發展之後，並無法達成制度設計之目標，反倒引起退員諸多不滿，顯示出其制度不論在法令規章周延性或執行落實程度均有不足之狀況。雖然當下中共雖已開始針對其退役軍人安置制度進行制度與執行等面向之改革，惟退役軍人安置制度改革並非僅

係國防事務，更涉人事、勞動、教育、財政、稅務、民政以及國家幹部人事制度和整體人力資源運用等範疇，然而依據中共退役軍人事務部部長孫紹騁針對退役軍人安置制度改革之說法與目前觀察該制度改革項目所得，其改革範疇似僅限於退役軍人安置制度，並未涉及其他部門主管事項。因此，中共退役軍人安置制度此次改革不能算是全面性改革，其如欲使該制度更加完善，至少仍有「推動幹部人事制度改革，取消退役軍官幹部身份」、「重新規劃就業輔導措施，建立監督查核機制」以及「樹立政府行政一體觀念，設置單一服務窗口」等三項與退役軍人安置事務相關之事務必須跟進實施改革，方能使退役軍人安置制度獲致全面性之革新。

壹、推動幹部人事制度改革，取消退役軍官幹部身份

前文曾述及中共退役軍人安置制度涉及層面廣泛，其內容亦包含「人事制度」，依據中共現行《現役軍官法》第3條第1項與〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉第3條第1項之規定，軍隊幹部係屬黨和國家幹部隊伍之組成部分，且退出現役轉業投入社會勞動市場後，依然保有「幹部」身份，並繼續享有不低於退役時之福利與待遇。換言之，中共軍隊幹部所擁有之「幹部」身份並不隨其退役而消滅，且因其具有「黨和國家幹部」身份，退役後所任職之單位不論係屬黨務機構、政府機關、國（民）營企（事）業單位均需以與其身份等級相對應之職務任（聘）用，更需給予相關福利待遇。此種退役卻仍保留「幹部」身份之做法，雖能有效保障退役幹部之福利與待遇，但無形中亦成為軍官幹部再就業之絆腳石。再者，自中共《現役軍官法》修法理由以及〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉等文件和行政法規內容觀之，未來其軍隊幹部退役安置將以「完全市場安置」為發展目標，政府將不再為退役軍

官進行工作安排。因此，如繼續維持以往軍隊幹部退役後仍保留「幹部」身份之做法，勢必成為退役軍人安置制度改革發展之阻礙。

而為解決上述問題最佳之方式莫過於「軍隊國家化」，將軍隊指揮權回歸國家軍事指揮體系，並賦予軍官服役期間軍隊幹部身份，退役後除非應國家召集入伍，否則其軍隊幹部應予解除，恢復一般平民百姓身份，僅享受國家依法提供之退役待遇；另同時建立「軍官職業化」制度，改善軍隊內部結構，將軍官職能使命進行專業劃分，按職銜與派職規劃逐次送訓，提升軍官專業性，並以其專業素質等級做為晉升條件和標準，能使軍官職涯發展有所預期，亦能使官兵得到基本保障和更多實惠，進而達到中共十八屆三中全會賦予軍隊規劃出能令軍官長期服役方案之目標。然而要達到此項目標，中共必須要不斷改善軍隊幹部轉業、軍官薪資福利制度和退役保障制度等相關政策與福利待遇，並需持續推動軍人薪資福利待遇法制化，使軍官權益獲得法律強有力之保障，令軍隊幹部轉業制度逐步形成適應市場經濟人才需求的安置模式。

貳、重新規劃就業輔導措施，建立監督查核機制

審視中共現行退役軍人就業輔導作為，基本上均是以 2001 年與 2011 年所頒布之〈軍隊幹部轉業安置暫行辦法〉與〈退役士兵安置條例〉為執行依據，並交由各地方政府視轄區經濟、財政、人民生活水準等實際狀況制定具體行動方案後執行，而中央政府並未設置相關監督評核機制，以確保退役軍人就業輔導執行成效。此種制度運作模式雖是為因應中國大陸幅員廣大，各地狀況不一，若採取「齊頭式」之統一做法恐反而無法適應各地實際狀況，惟如今因各地就業輔導執行做法未能統一所衍生之落差已然引發退役軍人不滿情緒，且有影響社會穩定之虞。

因此，中共若欲有效改善此情，即應由中央主管機構退役軍人事務部統籌全國社會與教育資源指導派駐地方之退役軍人安置部門開辦退役軍人擇業諮詢及就業輔導課程，並廢止退員僅得於戶籍地接受職業技能培訓之規定，開放跨區參加技能培訓，使退員能瞭解自身就業條件與如何選擇職業技能培訓課程，並自由選擇所欲參加之技能培訓，不必遷就戶籍所在地之培訓課程，以習得真正符合自身需求之謀生技能；另退役軍人事務部尚須建立一套成效評核的標準作業程序與成立獨立執行監督查核單位，以獨立、公開、透明方式針對各地退役軍人轉業輔導業務進行評核作業，確保全國各地區退役軍人權益。此外中共退役軍人事務部亦應積極協同國防部與各軍種司令部針對 6 個月後退役之屆退軍人舉辦轉業輔導政策與做法以及權益保障說明會或座談，藉由面對面對談方式瞭解屆退人員實際需求，並使其瞭解政府現行做法，以提升退役軍人轉業輔導執行成效。

參、樹立政府行政一體觀念，設置單一服務窗口

中共退役軍人安置自其制度建立迄退役軍人事務部成立止，各種類別之安置措施與福利待遇即分由不同政府部門業管，致其雖為照顧退役軍人而制定內容包含就業、就學、就養、就醫以及住房等多項安置與福利待遇項目，但囿於業管部門不同造成退役軍人權益保障無法落實，徒然增加退役軍人不滿與對政府之怨懟。

此次「深化國防和軍隊改革」雖已將散落於民政部與人力資源和社會保障部之各項安置業務調整由退役軍人事務部接管，並成立各級退役軍人服務中心（站）為退役軍人提供服務，惟退役軍人就學、就醫和稅務優惠等相關配套作為仍由教育部等其他主管部門掌管，卻未見退役軍人事務部為此設立「單一服務窗口」負責將非其主管事項轉介予業管部門處置及回覆。因

此，縱使中共大張旗鼓地宣傳各級退役軍人服務中心（站）功能與績效，亦無法掩飾該單位僅有處理退役軍人就業創業扶持、優撫幫扶、走訪慰問、信訪接待與權益保障等事務之職能，並無法協助退役軍人處理可能遭遇之各項問題功能。換言之，中共退役軍人安置事務改革尚需針對政府各業務機關職能進行整合，並設置單一服務窗口，為其退役軍人提供全面性之服務，方能徹底達成其退役軍人安置制度改革之目的。

第二節 後續研究建議

由於中共退役軍人安置制度刻正進行改革，且制度之法源依據迄論文截稿時仍未完成立法程序，肇致本研究對於中共退役軍人安置制度改革方向僅得以假設其欲解決制度困境為出發點，並輔以部分官方文件內容進行預測，且論文所探討之內容涉及中共政權敏感神經，致資料蒐集有一定難度。因此，只得透過官方網站公告之法律文件以及大陸地區相關研究和中外主流媒體報導內容進行制度探討，導致研究內容宏觀度不足，且仍有諸多問題尚待釐清。因此，建議後續研究者可自法學、社會保障體系等其他不同視角深入瞭解該制度之內涵，亦可將之與我國軍人退休撫卹制度進行比較研究，以瞭解彼此制度之優劣。

壹、自法學角度進行研究

中共雖自十五大起，即宣示「依法治國」之施政目標，然而其「以黨領政、以黨領軍」之本質迄今仍未有所改變。本論文研究過程中發現，中共退役軍人安置之法源依據多為國務院所制頒之行政法規，甚至出現以中共中央軍委名義發出之補充規定。此種現象除突顯中共退役軍人安置法律架構

薄弱外，亦彰顯出中共並未放棄對國家政務系統之指揮與領導。經查閱中國《立法法》內容，該法並未授予中共中央軍委會制定法律或行政法規之權限，且中共已明確宣示朝向「法治」國家發展之狀況下，此種以政黨軍事委員會名義對中央政府制頒之行政法規所進行之補充文件，其在中國大陸法律架構中位階究屬何種法型式，於法律條文適用上之效力與優先順序又係如何。此法制層面問題若未能予以釐清，則未來縱使中共完成《退役軍人保障法》立法程序，並公告施行，外界仍會因法律規章之不確定性而無法完全瞭解其安置制度改革後之全般樣貌。因此，建議後續研究者可以將《退役軍人保障法》與中共中央軍委所發佈之命令或文件在法律體系中之適用優先順序納入參考研究。

貳、自社會保障體系進行研究

中共退役軍人安置制度係屬其社會保障體系之一部，惟該制度究係如何與社會保障體系進行接軌，運作機制又係為何以及保障項目內容與退役軍人福利待遇是否具有排他性。此類問題涉及退役軍人社會保障福利，然而現今不論中國大陸各大學研究生或學者專家對此範疇均少有探究，縱如鄭功成、張東江與聶和興等大陸社會保障制度知名學者專家自 2009 年後即未再針對退役軍人社會保障內容發表相關研究文章，更遑論著書論述。興許目前正處中共退役軍人安置制度改革階段，且改革方向與內容尚未明確，致此類研究付之闕如，惟制度改革終有完成之時日，且如能就此範疇發現些許較我現行社會保險制度完善之處，或能提供我政府未來進行社會保險制度檢討或改革借鏡。因此，建議後續研究者可以將中共退役軍人安置制度與社會保障體系如何相互搭配與運作納入參考研究。

參、與我國等國家進行制度比較

我國退除役官兵輔導制度實行迄今業已 66 年，與中共退役軍人安置制度相當，且內容均不外乎為退役軍人之就業、就養、就醫與就學等領域。現今適逢中共針對退役軍人安置制度進行改革，且其《兵役法》、《現役軍官法》、〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉與〈退役士兵安置條例〉均展現出未來該制度將朝向我國所採行之「市場化安置」發展趨勢。因此，未來若能針對改革完成之中共退役軍人安置制度與我國退輔制度進行比較研究，將有助於瞭解彼此雙方制度優劣之處；另當前海峽兩岸情勢日益升高，中共海、空軍時常於我國防空識別區周邊進行編隊航行訓練，對我國國家安全已然產生極大威脅，如若能於兩岸退役軍人安置制度比較研究中發現我方制度之優點，並將之廣為宣傳，除可強化及穩固我國軍官兵軍心士氣外，亦能增加社會上役齡青年加入我國軍行列之誘因。因此，建議後續研究者可以將我國與中共退役軍人安置制度進行比較分析納入參考研究。

參考文獻

中文部分

專書

丁耀主編，2017。《退伍安置就業手冊（2017年第十二版）》。北京：金盾出版社。

中央軍事委員會法制局編，1991。《中華人民共和國軍事法規匯編 1948-1988》。北京：中國民主法制出版社。

中共山西省人事局、運城地區人事局編，1991。《縣級黨政機關職位規範》。太原：中國人事出版社。

中共中央人民政府法制委員會，1982。《中央人民政府政令匯編（1949—1950年）》。北京：法律出版社。

中共中央文獻研究室編，2015。《習近平關於全面依法治國論述摘編》。北京：中央文獻出版社。

中共中央組織部黨建研究所編，2018。《全面從嚴治黨這五年：十八大以來黨的建設和組織工作成就與經驗》。北京：黨建讀物出版社。

中共中央黨校出版社編，1991。《當代中國政府工作概要》。北京：中共中央黨校出版社。

- 中共國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室編，1983。《軍隊幹部轉業復員工作文件匯編（1950—1982）》。北京：勞動人事出版社。
- 中共總參謀部軍務部編，2005。《外軍士兵安置與待遇制度匯編》。北京，中國人民解放軍出版社。
- 中國人民解放軍空軍政治部宣傳部，2011。《軍隊轉業幹部實用手冊》。咸寧，湖北科學技術出版社。
- 中國行政管理學會編，2002。《入世與政府改革》。北京：知識出版社。
- 王貴國、周旺生、梁美芬著，2000。《中國法律制度》。香港：三聯書店（香港）有限公司。
- 王雲東，2007。《社會研究方法—量化與質性取向及其應用》。新北市：威仕曼文化事業。
- 共黨問題研究中心編，1998。《大陸問題綜覽》。臺北：共黨問題研究中心。
- 朱宏源，1999。《撰寫博碩士論文實戰手冊》。臺北：正中書局。
- 江岷欽、林鍾沂，1995。《公共組織理論》。臺北：國立空中大學。
- 吳定，2003。《政策管理》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。
- 李衛海，2017。《中國國防制度》。北京：中國民主法治出版社。
- 林文軒，1997。《中共實施國家公務員制度之研究：兼論中共人事制度改革現況》。臺北：行政院大陸委員會。
- 徐才厚主編，1994。《當代中國軍隊的政治工作》。北京：當代中國出版社。

- 崔乃夫主編，1991。《中國民政辭典》。上海，上海辭書出版社。
- 張潤書，1995。《行政學（上）》。臺北，華視文化事業公司。
- 陳進金，2002。《地方實力派與中原大戰》。臺北：國史館。
- 揚長林主編，1997。《當代軍官百科辭典》。北京，解放軍出版社。
- 黃榮護、張緯良，2017。《第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究》。
臺北：國軍退除役官兵輔導委員會。
- 葉至誠、葉立誠，2002。《研究方法與論文寫作第2版》。臺北：商鼎文化
出版社。
- 董華中主編，2009。《優撫安置》。北京：中國社會出版社。
- 詹中原、施能傑，1993。《中共行政組織與人事制度改革之研究》。臺北：
行政院大陸委員會。
- 詹火生、楊瑩、張菁芬，1993。《中國大陸社會安全制度》。臺北，五南圖
書出版公司。
National Defense University
- 賈廷詩，1984年。《白崇禧先生訪問紀錄》。臺北：中央研究院近代史研
究所。
- 鄒軍譽主編，2003。《國外優撫安置制度精選》。北京：中國社會出版社。
- 監察院，2014。《國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報
告》。臺北：神才印刷事業股份有限公司。

劉立倫，2011。《實施募兵制對退役軍人輔導體系影響之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會。

劉勝驥，2011。《方法論 I 方法之建立》。新北市：巨流圖書股份有限公司。

鄧小平，1995。《鄧小平文選第3卷》。北京：人民出版社。

鄭功成，2004。《中國社會保障論》。武漢：湖北人民出版社。

蕭永昌，2016。《比較政府與政治》。臺北：鼎文書局。

總政治部幹部部、軍事科學院軍制研究部主編，1989。《中國人民解放軍幹部制度概要》。承德：軍事科學出版社。

韓玉敏主編，1997。《新編社會學辭典》。北京：中國物資出版社。

顏志龍，2015。《傻瓜也會寫論文-社會科學學位論文寫作指南》。臺北：五南圖書出版公司。

羅順德，1991。《孫子兵法 (Sun Tzu on the Art of War)》。臺北：黎明文化事業股份有限公司。

蘇尚堯主編，1993。《中華人民共和國中央政府機構。(1949-1990年)》。北京：經濟科學出版社。

專書譯著

埃德加·L·莫費特等著，韓延明、韓東屏譯，1992，《教育組織與管理》。濟南：山東教育出版社。

期刊譯著

Chen, John 著，周茂林譯，2018/4。〈共軍退撫政策隱憂〉(Military Discharge and Resettlement Policy, Past and Present)，《國防譯粹》，第44卷第2期，頁71-77。

期刊論文

王文杰，2018/4。〈中共全面依法治國政策與影響：法治運作與實踐——以監察法為中心〉，《展望與探索》，第16卷第4期，頁89-102。

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。

王碩，2012/3。〈俄羅斯軍人權益保障法律制度述評〉，《軍事經濟研究》，第3期，頁78-80。

甘藏春，2000/1。〈什麼叫依法行政〉，《紫光閣雜誌》，第1期，頁29-30。

江振昌，2006/10。〈機制與變遷：中國信訪制度的存廢爭議〉，《遠景基金會季刊》，第7卷第4期，頁43-77。

余秋里，1984/12。〈余秋里同志在全國軍隊轉業干部安置工作會議上的講話〉，《中國勞動》，第5期，頁4-11。

- 李建良，2006/11。〈行政法：第十講—依法行政原則—法律保留原則〉，
《月旦法學教室》，第 49 期，頁 45-54。
- 李樹峰，2012/10。〈軍隊離退休幹部移交政府安置的現狀與對策〉，《中
國民政》，2012 第 10 期，頁 40-42。
- 李鶴林，1999/8。〈俄羅斯怎樣安置退役軍官〉，《中國公務員》，第 8 期，
頁 47-48。
- 徐名敬，2019/8。〈習近平主政時期應處退役軍人安置問題之研析〉，《空
軍學術雙月刊》，第 671 期，頁 74-88。
- 袁航，1998/8。〈俄羅斯軍官退役制度〉，《政工學刊》，第 8 期，頁 41-
48。
- 張玲玲，2019/3。〈中共退役軍人安置與上訪問題之研析〉，《國防雜誌》，
第 34 卷第 1 期，頁 63-82。
- 張偉佳，2009/2。〈新中國軍人退役安置制度之歷史演變〉，《軍事歷史研
究》，第 2 期，頁 51-57。
- 曹康泰，2005/5。〈認真貫徹實施「信訪條例」，努力構建社會主義和諧社
會〉，《中國黨政幹部論壇》，第 5 期，頁 9-13。
- 郭祥瑞，2019/2。〈從監察委員會入憲案評析對中國大陸「依法治國」之挑
戰〉，《展望與探索》，第 17 卷第 2 期，頁 73-90。

- 陳勁甫，2015/3。〈美國退輔優待政策發展與理念對我國之啟示〉，《國家菁英》，第11卷第1期，頁3-24。
- 曾建元，2017/6。〈習近平主政以來中華人民共和國的反腐打貪機制及其成效〉，《台灣國際研究季刊》，第13卷第2期，頁113-135。
- 舒晨、樊文，2004/9。〈民政部機構沿革〉，《中國民政》，第19期，頁46-47。
- 董建忠，2018/4。〈一文讀懂計劃分配安置方式〉，《中國退役軍人》，第16期，頁33-34。
- 趙琦，2010/10。〈論美國軍人退役安置制度及其啟示〉，《法治與社會》，頁136-137。
- 薛亞，2018/8。〈新時代做好我國退役軍人管理保障工作初探〉，《國防》，第8期，頁12-16。
- 謝丹、陸旭丹，2018/12。〈外軍退伍安置相關制度研究〉，《國家行政學院學報》，第6期，頁153-192。
- 羅平飛，2005/10。〈試論中國軍人退役安置制度的歷史變遷〉，《中國軍事科學》，第5期，頁121-132。
- 羅平飛，2005/12。〈簡析當代中國軍人退役安置制度面臨的矛盾〉，《理論前沿》，第24期，頁5-8。

羅平飛，2005/6。〈建國前中國共產黨軍人撫卹優待及退役安置政策研究〉，

《中共黨史研究》，第6期，頁74-78。

羅平飛，2006/2。〈軍人退役安置制度的國際比較〉，《政治學研究》，第

1期，頁54-61。

羅平飛，2006/4。〈借鑑與啟示：古巴、巴西退役軍人安置保障制度考察〉，

《中國民政》，第4期，頁33-35。

續潤華、寧貴星，2001/1。〈美國「退役軍人權利法案」的頒布及其歷史意

義〉，《河南師範大學學報（哲學社會科學版）》，第28卷第1期，

頁104-107。

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》。濟南：山

東大學碩士論文。

尹傳政，2013。《當代中國的優撫制度研究》。北京：中共中央黨校博士論

文。

毛璇，2015。《我國退役士兵安置工作研究-以T縣為例》。合肥：安徽大

學碩士論文。

王書峰，2007。《美國退役軍人教育資助政策形成與變遷研究》（北京：北

京大學博士論文。

- 甘洋，2017。《軍隊轉業幹部安置模式研究-以深圳市為研究對象》。深圳：
深圳大學碩士論文。
- 任小波，2018。《退役軍人就業安置問題與對策研究》。大連：東北財經大
學碩士論文。
- 李凌鋒，2012。《關於完善自主擇業退役軍人安置法律的思考》。吉林：吉
林大學碩士論文。
- 李蘭，2018。《雲南退役士兵安置存在的問題及原因分析》。昆明：雲南財
經大學碩士論文。
- 周建成，2008。《新時期中國退役軍人就業安置問題研究》。福州：福建師
範大學碩士論文。
- 曹俊，2010。《中國特色退役軍官安置制度建設研究》。武漢：武漢大學博
士論文。
- 萬利，2014。《當代中國退役軍人安置制度研究》。上海：復旦大學碩士論
文。
- 蔣業維，1998。《中國大陸退伍軍人優撫安置制度之研究》。臺北：臺灣大
學三民主義研究所碩士論文。
- 魏駿俊，2017。《我國退役士兵安置現狀分析及對策研究》。南昌：南昌大
學碩士論文。

研討會論文

孫本初，2005/6/8。〈如何寫好一篇優質的碩博士論文〉，「撰寫碩博士論文與投稿學術期刊論壇」研討會。臺北：臺北大學。頁 1-7。

蔡裕明，2018/11/9。〈回應維權運動抑或制度改革，中國大陸對於退役軍人政策與變革〉，「2018 年國際關係年會」研討會。臺北，中華民國國際關係學會。頁 23-28。

官方文件

中共國務院，1958/4/30。〈國務院關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，《國務院公報》，1958 年第 16 號，頁 383-386。

中共國務院，1958/7/12。〈國務院關於現役軍官退休處理的暫行規定〉，《國務院公報》，1958 年第 23 號，頁 507-509。

中共國務院，1981/3/1。〈國務院批轉民政部關於全國軍隊退休幹部和推退伍軍人安置工作會議的報告〉，《國務院公報》，1981 年第 1 號，頁 11-14。

中共國務院，1983/3/31。〈中國人民解放軍志願兵退出現役安置暫行辦法〉，《國務院公報》，1983 年第 3 號，頁 85-87。

中共國務院，1984/6/30。〈關於「中華人民共和國民族區域自治法(草案)」的說明〉，《國務院公報》，1984 年第 13 號，頁 447-454。

中共國務院，1988/9/20。〈中華人民共和國現役軍官服役條例〉，《國務院公報》，1988 年第 19 號，頁 627-634。

中共國務院，1993/8/23。〈國務院、中央軍委轉批民政部、勞動部、總參謀部關於退伍義務兵安置〉，《國務院公報》，1993 年第 16 號，頁 795-797。

中共國務院，1994/6/27。〈中華人民共和國主席令（第二十五號）〉，《國務院公報》，1994 年第 11 號，頁 450-460。

網際網路

〈2017 年退伍軍人補貼新政策與最新標準〉，《社保查詢網》，
<<https://www.chashebao.com/shehuifuli/18186.html>>。

〈中共退役軍人事務部內設機構〉，《中共退役軍人事務部》，
<http://www.mva.gov.cn/jigou/jgzn/nsjg/201807/t20180727_14397.html>。

〈公共財〉，《國立臺灣大學經濟系》，<http://www.econ.ntu.edu.tw/uploads/archive_file_multiple/file/58f4cd0f48b8a101de002538/publicgoods.html>。

〈本會簡介〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》<<https://www.vac.gov.tw/cp-1779-1728-1.html>>。

〈各國退役軍人組織〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，<<https://www.vac.gov.tw/lp-2132-1.html>>。

- 〈國外作法〉，《中共退役軍人事務部》，<<http://www.mva.gov.cn/fuwu/xfw/wgtyjr/>>。
- 2000/12/29。〈全國人大常委會修改現役軍官服役條例（全文）〉，《新華網》，<<http://news.sina.com.cn/c/163496.html>>。
- 2000/12/29。〈關於《解放軍現役軍官服役條例修正案（草案）》的說明〉，《新華網》，<<http://mil.news.sina.com.cn/2000-12-29/10551.html>>。
- 2001/4/30。〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《人民網》，<<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456592.html>>。
- 2016/10/11。〈退伍軍人在北京國防部外聚集要求改善待遇〉，《BBC 新聞網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/10/161011_veterans_protest>。
- 2016/7/29。〈習近平：堅持軍地合力軍民同心，全面提高雙擁工作水平〉，《中共民政部網》，<<https://www.mca.gov.cn/article/zwgk/201607/20160700001359.shtml>>。
- 2017/5/20。〈編制常識/第五章機構改革〉，《中共岳陽市機構編制網》，<http://www.yueyang.gov.cn/yyswbb/30502/content_732974.html>。

2018/12/10。〈山東平度老兵抗議：官方稱犯罪前科人員「暴力襲警」〉，
《BBC 新聞網》，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45806714>〉。

2018/6/27。〈江蘇鎮江老兵抗議 讓中國政府頭疼的安置難題〉，《BBC 新聞網》，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44614192>〉。

2018/9/10。〈近千四川老兵省政府維權警方重兵圍堵辣椒水打壓〉，《自由亞洲電台》，〈<https://www.rfa.org/cantonese/news/veteran-09102018091703.html>〉。

2018/1/9。〈全面建成多層次社會保障體系（認真學習宣傳貫徹黨的十九大精神）〉，《中共商務部》，〈http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_topic19/bldjh/201801/20180102696094.shtml〉。

2018/10/31。〈國外退役軍人事務管理模式的啟示〉，《中國軍網》，〈http://www.81.cn/jwgd/2016-03/16/content_2839597.htm〉。

2018/4/20。〈走近美國退役軍人管理保障機構〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/wgtyjr/201807/t20180721_14008.html〉。

2018/7/4。〈「中國退役軍人」一文讀懂計劃分配安置方式〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180721_14016.html〉。

2018/9/11。〈大批退役軍人聚集成都維權 河北老兵中南海靜坐〉，《美國之音》，<<https://www.voacantonese.com/a/news-hundreds-of-pla-veterans-gather-for-rights-and-better-treatment-in-beijing-and-chengdu-20180911/4566836.html>>。

2019/2/21。〈中央軍委原參謀長房峰輝：受賄罪成立，被判無期徒刑〉，《BBC新聞網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-47315158>>。

2019/4/19。〈中國強力維穩 重判參與退役軍人維權事件老兵〉，《美國之音》，<<https://www.voacantonese.com/a/china-sentences-military-veterans-for-protesting-20190419/4882898.html>>。

2019/4/3。〈中共安徽省委原常委、安徽省人民政府原副省長陳樹隆受賄、濫用職權、內幕交易、洩露內幕信息案一審宣判〉，《中共中央政府網》，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/03/content_5379427.htm>。

2019/7/29。〈國防部：退役軍人保障法草案將按程序提交人大審議〉，《新浪新聞中心》，<<http://news.sina.com.cn/c/2019-02-28/doc-ihsxncvf8621104.shtml>>。

人力資源和社會保障部。〈中華人民共和國人力資源和社會保障部主要職責〉，《人力資源和社會保障部網站》，<http://www.gov.cn/fuwu/2014-02/22/content_2618674.htm>。

中共工商總局。〈工商總局關於進一步發揮工商行政管理職能作用做好退役
士兵安置工作的通知〉，《中共中央政府》，〈[http://www.gov.cn/zwggk/
2013-10/29/content_2517237.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2013-10/29/content_2517237.htm)〉。

中共全國人大。《中華人民共和國憲法》，《共產黨員網》，〈
<http://news.12371.cn/2018/03/11/ARTI1520780483940444.shtml>〉。

中共人社部，2018/12/27〈關於轉業復員幹部滯留部隊有關問題處理辦法〉，
《中公教育網》，〈https://www.sohu.com/a/209198679_100048902〉。

中共內務部、國防部、勞動部。〈關於家居城市在職參軍的退伍、復員軍人
仍應按照「從哪裡來回哪裡去」的原則進行處理安置的通知〉《法律圖
書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1634〉。

中共民政部，2018/12/27。〈關於做好 2003/軍隊復員幹部安置工作的通知〉，
《知滿天教育網》，〈<http://www.zhimantian.com/jzg/20181227/1479754.html>〉。

中共民政部、國務院國有資產監督管理委員會。〈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〉，《法律圖書
館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=510671〉。

中共民政部、勞動部、總參謀部。〈關於退伍義務兵安置工作隨用工單位改
革實行勞動合同制的意見〉，《法律圖書館》，〈[http://www.law-
lib.com/law/law_view.asp?id=56505](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=56505)〉。

中共民政部。〈民政部關於進一步做好退伍安置工作的通知〉，《法律圖書館》，<http://www.law-lib.com/law/law_view1.asp?id=48486>。

中共全國人大，2011/7/13。《兵役法（1995年）》，《中國國防動員網》，<http://www.gfdy.gov.cn/policy/2011-07/13/content_4927378.htm>。

中共全國人大，2016/2/19。《兵役法》，《中共國防部》，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm>。

中共全國人大，2018/12/29。〈公務員法〉，《中共全國人大網》，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2018-12/29/content_2071578.htm>。

中共全國人大。〈中國人民解放軍幹部服役條例〉，《中共全國人大》，<http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9550.htm>。

中共全國人大。〈中華人民共和國憲法（1982年）〉，《中國人大網》，<http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm>。

中共全國人大。〈全民所有制工業企業法〉，《法律圖書館》，<<http://www.law-lib.com/lawhtm/1988/573.htm>>。

中共全國人大。〈兵役法（1984年）〉，《中共全國人大》，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm>。

中共全國人大。〈國防法〉，《中共國防部》，<http://www.mod.gov.cn/regulatory/2009-09/15/content_4609393.htm>。

中共全國人大。〈國防法〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/jwzl/2017-11/10/content_7819888.htm>。

中共全國人大。〈現役軍官服役條例〉，《中共全國人大網》，<http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4508.htm>。

中共全國人大。《現役軍官法》，《中共國防部》，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619315_5.htm>。

中共全國人大。〈幹部服役條例〉，《中共全國人大網》，<http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9550.htm>。

中共全國人大。《兵役法（1998年）》，《法律圖書館》，<http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=406>。

中共全國人大常委會。〈幹部服役條例〉，《法律圖書館》，<http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=303822>。

中共政務院。〈關於軍隊轉業人員的待遇問題及其他由供給制（包乾）改工資制的工作人員生活困難補助問題的規定〉，《勞動法規庫》，<<https://www.hroot.com/contents/129/27082.html>>。

中共財政部、教育部、人民銀行。〈關於落實〈關於調整完善國家助學貸款相關政策措施的通知〉有關問題的通知〉，《中共教育部》，<<http://www.xszz.cee.edu.cn/index.php/shows/6/2028.html>>。

中共財政部、教育部、民政部。〈關於實施退役士兵教育資助政策的意見〉，

《中國網》<http://www.china.com.cn/guoqing/zwxx/2011-12/07/content_24096451.htm>。

中共退役軍人事務部。〈關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見〉，

《中共麗水市人民政府》，<http://www.lishui.gov.cn/sjbmzl/tyjr/zcfg/202003/t20200327_4387179.html>。

中共國家信訪局，2014/5/1。〈關於進一步規範信訪事項受理辦理程序引導

來訪人依法逐級走訪的辦法〉，《中共國家信訪局》，

<<http://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/xxgk/fgwj/zdwj/webinfo/2016/03/1460416222543253.htm>>。

中共國家機構編制委員會。〈國家機構編制委員會關於印發《民政部「三定」

方案》的通知〉，《法邦網》，<https://code.fabao365.com/law_232868_2.html>。

中共國務院，2001/1/19。〈軍隊轉業幹部安置暫行辦法〉，《中共退役軍人

事務部》，<http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14508.html>。

中共國務院，2005/5/23。〈信訪條例〉，《中央政府網站》，<[https:// big](https://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/23/content_271.htm)

[5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/23/content_271.htm](https://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/23/content_271.htm)>。

中共國務院，2010/12/15。《關於加強退役士兵職業教育和技能培訓工作的通知》，《中共中央政府》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/15/content_5409.htm>。

中共國務院，2012/10/9。〈國務院、中央軍委關於軍隊轉業幹部工資待遇問題的通知〉，《中共中央政府》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2012-10/09/content_7526.htm>。

中共國務院，2017/7/1。〈關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見〉，《中共瑞安市人力資源和社會保障局》，<http://www.ruian.gov.cn/art/2017/7/1/art_1362902_10279805.html>。

中共國務院，2020/4/1。《關於進一步做好軍隊轉業幹部安置工作的意見》，《中公教育網》，<<http://www.offcn.com/jzg/2020/0401/44201.html>>。

中共國務院、中央軍委、民政部。〈關於退伍義務兵安置工作隨用工單位改革實行勞動合同制意見的通知〉，《法律圖書館》，<http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=56505>。

中共國務院。〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，《法律教育網》，<<http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/274.shtml>>。

中共國務院。〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，《國家市場監督管理總局登記註冊局（小微企業個體工商戶專業市場黨建工作辦公室）》，<http://www.samr.gov.cn/djzcyj/zcfg/fg/199207/t19920723_2817>。

81.html>。

中共國務院。〈軍隊幹部退出現役暫行辦法〉，《北大法寶》，

<<https://www.pkulaw.com/chl/1224979098644793011.html?Customer=tyc>)

中共國務院。〈退伍義務兵安置條例〉，《中共新沂市人民政府》，

<<http://www.xy.gov.cn/xy/xxgk/InfoDetail/?InfoID=ef9a1e5f-ea56-4a6a-b67e-d82d4b8a362c>>。

中共國務院〈退役士兵安置條例〉《中共國防部》<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4619318_5.htm>。

中共國務院。〈國務院、中央軍委關於頒發〈關於軍隊幹部離職休養的暫行

規定〉的通知〉，《法律圖書館》，<http://www.law-ib.com/law/law_view.asp?id=2357>。

中共國務院。〈國務院公報〉，《中共中央政府》，2011 年第 1 號，

<http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1778067.htm>。

中共國務院。〈國務院公報〉，《中共中央政府》，2001 年第 32 號，

<http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61147.htm>。

中共國務院。〈國務院公報〉，《中共中央政府》，2001 年第 5 號，

<<http://new.sousuo.gov.cn/s.htm?t=bulletin&advance=true&sort=pubtime&mincodeYear=2001&mincodeCode=5&maxcodeYear=2001&maxcodeCode=5>>。

中共國務院。〈國務院關於兵役制問題的決定〉，《中國人大網》，
<http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9547.htm>。

中共國務院。〈國務院關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，《法律圖書館》，
<http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1377>。

中共國務院。〈國務院關於進一步做好城鎮退役士兵安置工作的通知〉，《中
共中央政府網》，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64319.htm>。

中共國務院。〈現役士兵服役條例〉，《中共國防部》，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-02/19/content_4618054.htm>。

中共國務院。〈復員建設軍人安置暫行辦法〉，《臨沂蘭山區法院公共服務
網》，<<http://www.lscps.gov.cn/html/20869>>。

中共國務院。〈關於老幹部離職休養的暫行規定〉，《中國科學院南海海洋
研究所》，<http://www.scsio.ac.cn/jgsz/glbm/rsjyc/zcgz/xcsb/gjwj/20160311_4549146.html>。

中共國務院。〈關於改進計劃分配軍隊轉業幹部安置辦法若干問題的意見〉，
《浙江省人力資源和社會保障廳》，<http://www.zjhrss.gov.cn/art/2012/2/10/art_1389528_14360751.html>。

中共國務院。〈關於軍隊幹部離職休養的暫行規定〉，《中共嫩江市人民政
府》，<<http://www.nenjiang.gov.cn/system/201104/105615.html>>。

中共國務院。〈關於做好 1998 年和軍隊裁減員額期間轉業幹部安置工作的通知〉，《北大法寶》，<http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=db21a1336007e11fbdfb>。

中共國務院。〈關於國務院機構改革方案的說明（2018 年）〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.html>>。

中共國務院。〈關於處理義務兵退伍的暫行規定〉，《法律圖書館》，<http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1377>。

中共國務院全國雙擁工作小組，2016/5/16。〈關於發揮雙擁工作優勢大力支持深化國防和軍隊改革的通知〉，《中共民政部》，<<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201605/20160500000635.shtml>>。

中共國務院辦公廳。〈國務院辦公廳關於印發人力資源和社會保障部主要職責內設機構和人員編制規定的通知〉，《中國網》，<http://guoqing.china.com.cn/gbbg/2011-11/03/content_23809639.htm>。

中共國務院辦公廳。〈國務院辦公廳關於印發人事部職能配置內設機構和人員編制規定的通知〉，《中共中央政府》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-11/18/content_7718.htm>。

中共廣州市人民政府。〈廣州市人民政府關於印發廣州市退役士兵安置工作實施辦法的通知〉，《中共廣州市增城區退役軍人事務局》，

<http://www.zc.gov.cn/gzzctyjr/gkmlpt/content/5/5748/post_5748641.html#14533>

中共總政治部幹部部。〈傷病殘軍人退役安置規定〉，《華律網》，
<<https://www.66law.cn/topic2010/sbcjrtyazgd/33235.shtml>>。

中共臨泉縣人民政府。〈19年退役軍人退伍費〉，《中共臨泉縣人民政府》，
<<http://www.linquan.gov.cn/supervision/detail/5db6ef017f8b9ade628b4569.html>>。

中共中央政府。〈國務院組織機構〉，《中共中央政府》，<<http://www.gov.cn/guowuyuan/zuzhi.htm>>。

方圓，2012/8/29。〈中共七屆三中全會簡介〉，《中國網》，
<http://www.china.com.cn/guoqing/2012-08/29/content_26365174.htm>。

王東明、徐毅，2013/07/24。〈國務院辦公廳、中央軍委辦公廳轉發關於深入貫「退役士兵安置條例」扎實做好退役士兵安置工作的意見〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/0724/c64387-22314408.html>>。

王勇。〈關於國務院機構改革方案的說明（2018年）〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0314/c64094-29866184.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/>。

王經國，2016/6/7。〈習近平：關心關愛軍轉幹部創新安置工作機制〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com//politics/2016-06/07/c_1119007068.htm>。

民政部、財政部、總參謀部。〈關於調整完善扶持自主就業退役士兵創業就業有關稅收政策的通知〉，《中共漢源縣人民政府》，<<http://www.hanyuan.gov.cn/gongkai/show/20161125115300-102210-00-000.html>>。

立法院。《國軍退除役官兵輔導委員會組織法》，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，<<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=GL000080&KeyWord=%e7%b5%84%e7%b9%94%e6%b3%95>>。

立法院。《國軍退除役官兵輔導條例》，《全國法規資料庫》，<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0150001>>。

朱廷春，2010/9/10。〈外國軍人退役安置對我軍的幾點啟示〉，《華夏經緯網》，<<http://www.huaxia.com/thjq/js wz/2010/09/2082918.html>>。

江澤民，1997/9/12。〈高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>>。

米爾頓格林堡 (Milton Greenberg) 著，美國國務院國際資訊局譯。〈美國的歷史學家 創造改變的歷史性決策〉《美國國務院國際資訊局出版物》，<<https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/Historians/ chapter07.htm>>。

呂高排，2020/4/17。〈國家退役軍人服務中心成立一年，你關心的大事都在

這！〉，《中國軍網》，〈http://www.81.cn/lbjlb/2020-04/17/content_9794204.htm〉。

宋平。〈關於國務院機構改革方案的說明（1988年）〉，《中共全國人大

網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5002068.htm〉。

李明軒，2019/3/19。〈老兵抗議背後：被失業，盜用身分，遭毆打〉，《寒

冬》，〈<https://zh.bitterwinter.org/truth-behind-veterans-protests-no-jobs-fraud-beatings/>〉。

李朋芳，2018/1/9。〈北京市再上調義務兵優待金每人每/提高到 3.82 萬〉，

《新華網》，〈http://www.xinhuanet.com/mil/2018-01/09/c_129786536.htm〉。

李愛明。〈士兵優撫安置政策 13 問〉，《中共國防部》，〈http://www.mof.gov.cn/big5/regulatory/2014-10/27/content_4643948.htm〉。

原田逸策，2018/2/21。〈中國貧富差距再次擴大〉，《日本經濟新聞中文網》，

〈<https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/29272-2018-02-21-09-52-07.html>〉。

孫紹騁，2018/12/22。〈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〉，《求是網》，

〈http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2018-12/22/c_1123888125.htm〉。

師霞。〈江澤民提出的「依法治國」的主要內容是什麼？〉，《中共新聞網》，

〈<http://cpc.people.com.cn/GB/64156/64157/4418466.html>〉。

中共退役軍人事務部。〈關於做好 2018 年軍隊轉業幹部安置工作的通知

〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/tyaz/jzgbaz/201807/t20180729_14509.html〉。

中共退役軍人事務部。〈關於進一步規範退役士兵移交安置工作有關具體問題的通告〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/gongkai/zfxzdgkml/fgzc/gfxwj/202001/t20200113_34645.html〉。

高颺，2013/10/11。〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《鳳凰網》，〈http://news.ifeng.com/history/zhongguoxiandaishi/special/shisijiesanzhongquanhui/detail_2013_10/11/30240635_0.shtml〉。

國軍退除役官兵輔導委員會〈志願役退除役軍人就學生活津貼發給辦法〉，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，〈<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=GL000175>〉。

國軍退除役官兵輔導委員會。〈國軍退除役官兵安置基金收支保管及運用辦法〉，〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010022>〉。

國軍退除役官兵輔導委員會。〈國軍退除役官兵就學補助及獎勵辦法〉，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，〈<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=FL026409>〉。

國軍退除役官兵輔導委員會。〈國軍退除役官兵甄選推薦就讀大專校院作業要點〉，《國軍退除役官兵輔導委員會主管法規查詢系統》，〈<http://law.vac.gov.tw/vaclaw/LawContent.aspx?id=GL000071>〉。

國軍退除役官兵輔導委員會。〈榮民醫療作業基金收支保管及運用辦法〉，
<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010028>>。

國軍退除役官兵輔導委員會統計資訊處。〈就業職訓〉，《國軍退除役官兵
輔導委員會》，<<https://www.vac.gov.tw/cp-2003-2894-1.html>>。

國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處。〈本會簡介〉，《國軍退除役官兵
輔導委員會》，<<https://www.vac.gov.tw/cp-1779-1728-1.html>>。

國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處。〈政策規劃〉，《國軍退除役官兵
輔導委員會》，<<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1768-1.html>>。

國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處。〈組織架構〉，《國軍退除役官兵
輔導委員會》，<<https://www.vac.gov.tw/cp-1784-1748-1.html>>。

國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處。〈就學服務相關法規〉，《國軍退
除役官兵輔導委員會》，<<https://www.vac.gov.tw/lp-2222-1.html>>。

國軍退除役官兵輔導委員會綜合規劃處。〈就學輔導〉，《國軍退除役官兵
輔導委員會》，<<https://www.vac.gov.tw/cp-1799-1769-1.html>>。

張玉、常雪梅，2015/1/22。〈人民觀點：維護團結不許拉幫結派—做政治上
的明白人〉，《中共新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2015/0122/c78779-26428538.html>>。

張維，2018/8/1。〈退役軍人事務部：《退役軍人保障法》已著手起草〉，
《中共中央政府網》，<http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/01/content_5>。

310898.htm>。

張樵蘇，2019/2/26。〈國家退役軍人服務中心掛牌成立〉，《新華網》，
<http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/26/c_1124163341.htm>。

張艷玲，2019/3/3。〈退役軍人事務部：5年組建完成省以下各級退役軍人
服務中心〉，《中國網》，<http://www.china.com.cn/lianghui/news/2019-03/03/content_74526498.shtml>。

梁舒婷、黃翠婷，2019/1/8。〈廣東原統戰部長曾志權涉賄被捕〉，《澳門
廣播電視股份有限公司》，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/03/content_5379427.htm>。

習近平，2014/10/29。〈關於《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問
題的決定》的說明〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2014/1029/c172467-25927091.html>>。

習近平，2017/10/18。〈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〉，《新華網》，<<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/zb/kms/wzsl.htm>>。

習近平，2017/10/27。〈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——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《中
共中央政府》，<http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm>。

陳羽、岳弘彬，2019/11/13。〈廣東珠海成立退役軍人職業技能培訓基地〉，

《人民網》，<<http://military.people.com.cn/n1/2019/1113/c1011-31452592.html>>。

華建敏。〈關於國務院機構改革方案的說明（2008年）〉，《中共全國人

大網》，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/syxw/2008-03/12/content_1413911.htm>。

馮粒、袁勃，2018/7/25。〈退役軍人事務部將對退役軍人工作法律法規政策

進行全面清理〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/n1/2018/0725/c1011-30170080.html>>。

黃鐘，2004/12/13。〈信訪制度是否應該取消？〉，《新浪新聞》，<

<http://news.sina.com.cn/o/2004-12-13/14244509635s.shtml>>。

萬東明，2018/4/16。〈退役軍人事務部掛牌！〉，《中國陸軍網》，

<http://army.81.cn/content/2018-04/16/content_8005152.htm>。

監察院。〈國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討〉，《監察院網站》，

<<https://www-ws.cy.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvQ3lPbGRGaWxlL3B1YmxpYy9BdHRhY2htZW50LzQxMjIzMTQyODQ3MS5wZGY%3D&n=5ZyL6LuN5b%2BX6aGY5b256YCA5LyN5a6Y5YW15bCx5qWt5a6J572u5oiQ5pWI5LmL5qqi6KiO5bCI5qGI6Kq%2F5p%2B156CU56m25aCx5ZGKLnBkZg%3D%3D>>。

盧曉琳，2018/8/1。〈《退役軍人保障法》已著手起草〉，《人民網》，

<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0801/c1001-30182264.html>>。

蕭爾、川江，2015/9/3。〈習近平閱兵講演宣佈中國裁軍 30 萬〉，《BBC 新聞網》，〈https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/09/150903_china_xi_reduce_military〉

總參謀部。〈關於調整軍隊離休退休幹部離退休費的通知〉，《中共青島市即墨區人民政府政務網》，〈<http://www.jimo.gov.cn/n28356034/n511356034/n5113/n5567/n5569/161102093821555010.html>〉。

薛源，2005/9/14。〈退休士官的生活待遇包括哪些？〉，《中共中央政府》，〈http://www.gov.cn/fuwu/2005-09/14/content_2611926.htm〉。

謝露瑩，2015/9/3。〈習近平宣佈：中國將裁減軍隊員額 30 萬〉，《央廣軍事網》，〈http://military.cnr.cn/gz/20150903/t20150903_519757625.html〉。

羅平飛。〈走近俄羅斯退役軍人管理機構〉，《中共退役軍人事務部》，〈http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/wgtyjr/201807/t20180720_13982.html〉。

國防大學
National Defense University

外文部分

專書

- Kamarck, Kristy N., 2019. Military Retirement: Background and Recent Developments. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Saunders, Phillip C., Arthur S. Ding, Andrew Scobell, Andrew N.D. Yang, and Joel Wuthnow, ed., 2018. Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing

Chinese Military Reforms. Washington D.C.: National Defense University Press.

U.S. Department of Veterans Affairs, 2020. FY 2020 Congressional Budget Justification Veterans' Employment and Training Service. Washington D.C.: U.S. Department of Labor.

官方文件

Government of United States, 2012/11. *History of Veterans Benefits Evolution of Federal Programs for Service Members and Veterans*, Vol. 91, Iss. 9, p258-259.

Government of India Ministry of Personnel, 2015/7/30. *PG & Pensions Department of Pension & Pensioners' welfare*, p 2.

網際網路

“Corporate Presentation,” Army Welfare Placement Organization, <<http://www.exarmynaukri.com/APA/WEB/common/index.jsp>>.

“Mission Statement,” U.S. Department of Veterans Affairs, <https://www.va.gov/ABOUT__VA/index.asp>.

“Organizations U.S. Department of Veterans Affairs,” U.S. Department of Veterans Affairs, <https://www.va.gov/landing_organizations.htm>.

“Policy,” Indian Army Veterans Portal, <<https://www.indianarmyveterans.gov.in/index1.php?lang=1&level=0&lid=18&linkid=23>>.

“Prime Minister's Veterans' Employment Program,” Australian Government, <<https://www.veteransemployment.gov.au/>>

“Veterans Benefits Administration,” U.S. Department of Veterans Affairs,
<<https://www.va.gov/health/index.asp>>.

“Veterans Health Administration,” U.S. Department of Veterans Affairs,
<<https://www.va.gov/health/index.asp>>.

“최신법령정보,” 국가법령정보센터,
<http://law.go.kr/nwRvsLsPop.do?lsNm=&cptOfi=1180000&searchType=1sNm&lsKndCd=&p_spubdt=&p_epubdt=&p_spubno=&p_epubno=&sortIdx=0>.

2020/4/14. “Find an ex-service organization” Australian Government Department of Veteran’s Affairs, <<https://www.dva.gov.au/civilian-life/find-ex-service-organisation>>.

Ministry of Patriots and Veterans Affairs. “Benefits,” Ministry of Patriots and Veterans Affairs, <<https://www.mpva.go.kr/english/front/mpva/benefits.do>>.

Turcotte, Tom, 2020/1. “Discharge Upgrading and Discharge Review,” The National Lawyers Guild, <nlgmltf.org/publications/discharge-upgrades/>.

U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020/3/19. “Employment Situation of Veterans Summary,” U.S. Bureau of Labor, <<https://www.bls.gov/news.release/vet.nr0.htm>>.

U.S. Department of Defense. “Veteran Support Organizations,” U.S. Department of Defense, <<https://www.defense.gov/Resources/Veteran-Support-Organizations/>>.

U.S. Department of Labor. “Transition Assistance Program,” U.S. Department of Labor, <<https://www.dol.gov/agencies/vets/programs/tap>>.

U.S. Department of Labor. “Veterans’ Employment & Training Service,” U.S. Department of Labor, <<https://www.dol.gov/agencies/vets>>.

U.S. Department of Veterans Affairs, 2020/4/30. “VA Vocational Rehabilitation (Chapter 31),” U.S. Department of Veterans Affairs, <<https://www.va.gov/careers-employment/vocational-rehabilitation/>>.

U.S. Department of Veterans Affairs, 2020/6/4. “VA benefits and Health Care,” U.S. Department of Veterans Affairs, <<https://www.benefits.va.gov/gibill/>>.

Думой, 1994/12/16. “Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»,” Министерств о обороны Российской Федерации (Минобороны России), <https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=12081462@egNPA>.

