

《No. 106005》

## 共軍裁軍對中共「十九大」前社會穩定之影響

PLA Disarmament Influences on Social Stability before 19<sup>th</sup> National Congress of CCP

主 持 人：王信賢 亞太和平研究基金會中共社會研究小組召集人  
政治大學東亞研究所教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

王占璽 政治大學東亞研究所博士後研究員

莫大華 淡江大學國際與戰略研究所兼任教授

蔡文軒 中央研究院政治所副研究員

編 輯：歐陽彥 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 106 年 8 月



# 序

習近平於 2015 年 9 月「九三閱兵」時宣布裁軍 30 萬人，強調中共軍費將用於研發及添購高科技武器，實體部隊將走向精簡化，造成大批退職軍人經濟、住房及溫飽等生計問題，並引發組織抗爭活動。倘中共強力鎮壓，恐影響中共現役軍人軍心，以及習近平威信，其後續效應不容小覷。共軍待遇、福利的結構複雜，亦歷經數次的調整。而在退伍軍人福利上，依照地區、退伍年代等相關規定及身分認定等不同指標，其間又存在極大差異。另共軍的性質仍屬於「黨軍」，難形成完整、穩定軍官工資待遇法律法規體系，導致軍人薪資待遇成長及調控均缺乏法制保障。鑑此，本會特研擬「共軍裁軍對中共『十九大』前社會穩定之影響」專題，並邀請對此議題有深入研究的學者專家針對中共軍人福利政策、習近平裁軍政策影響及抗爭事件對中共召開「十九大」影響等議題展開研討。

本報告由本會中共社會研究小組召集人暨政治大學東亞研究所教授王信賢負責綜整，並邀請政治大學東亞研究所博士後研究員王占璽、淡江大學國際與戰略研究所兼任教授莫大華及中研院政治所副研究員蔡文軒，就共軍福利政策之探析及變革、「善後辦」對中共軍改及裁軍政策之影響、習近平裁軍政策對社會層面之影響及退職軍人陳抗對中共召開「十九大」之影響等子項議題，召開座談與撰述報告，期能有助於國人對該議題之瞭解。

**亞太和平研究基金會 謹誌**

中華民國 106 年 8 月



# 目 錄

提要.....	V
壹、 前言.....	1
貳、 共軍福利政策之探析及變革.....	3
參、 「善後辦」對中共軍改及裁軍政策之影響.....	11
肆、 習近平裁軍政策對社會層面之影響.....	25
伍、 退職軍人陳抗對中共召開「十九大」之影響.....	29
陸、 結語.....	31
【亞太政策報告系列】.....	33



# 《共軍裁軍對中共「十九大」前社會穩定之影響》 政策報告

## 提要

### 壹、共軍福利政策之探析及變革

#### 一、現職軍人待遇

中國大陸自 2000 年經濟狀況明顯改善後，相應調升軍費預算，故自 2000 年起迄去（2016）年，中共針對共軍薪資進行 9 次調整。習近平主政後，於 2015 年至 2016 年進行薪資調整政策，自 2015 年 7 月開始追加，平均漲幅介於 15% 至 35% 不等。

#### 二、退伍軍人福利政策

##### ● 退伍軍人數目

中共可能有 2,000 萬退伍軍人；另有媒體指出目前中國大陸約有 600 萬退伍軍人領取津貼。且據共軍總政治部信訪局統計資料，每年約 10 萬軍人退伍，其中約 4 至 5 萬名軍官。

##### ● 目前制度

根據 2001 年起《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》，軍隊轉業幹部安置實行「計畫分配」及「自主擇業」相結合之「雙軌制」，全軍幹部轉業安置由共軍總政治部負責。

#### 三、退伍軍人困境

##### ● 地方政府支持不足

按退役軍人管理措施，相關事務由民政部、地方省市組織部級人事部門負責。2011 年《退役士兵安置條例》中雖有規定移交、接收退役士兵的職責劃分、費用分擔及法律責任，惟退役士兵人數增加及缺乏監督，以致中共在各地無法落實相關政策。

##### ● 情況特殊退伍軍人未受妥善照顧

部分退伍軍人因身分及情況特殊，導致生活困境，例如參與對越戰爭老兵、傷病退役軍人、復員幹部（1993~2000 年復員政策）、轉職企業後失業軍人及參加抗日與「韓戰」老兵等。上述特殊情況老兵係參與「退伍軍人為全」主要參與者。

**四、 共軍福利政策研析：**中共配合裁軍政策，遂於去（2016）年調漲薪資，調幅高達 28%。綜觀近年調薪政策，透露中共未裁軍政策安定軍心意義濃厚。

## **貳、「善後辦」對中共軍改及裁軍政策之影響**

### **軍區「善後辦」任務**

- **制訂相關規則**

中共各軍區「善後辦」成立後制訂《黨委工作方法》、《加強機關自身建設的措施》、《軍區善後工作辦公室聯合值班方案》及《節日期間值班主要工作職責》等規章制度；並對接管單位進行核查及撰寫《組織對接管單位進行核查的情況報告》，以確保資產不流失，以及順利移交程序。

- **思想教育整訓**

中央軍委辦公廳於去（2016）年 3 月 24 日印發《關於開展改革強軍主題教育活動及「學黨章黨規、學系列講話，做合格黨員」學習教育的意見》，並進行「學習教育」，在中共全軍及全軍黨員中展開專題思想教育，目的係冀相關人員理解「善後辦」工作意義，以達成軍改目標。

- **幹部分流與人員安置**

中共「善後辦」管理軍區改革後共軍人員分流及安置事務，未轉任善後辦者即編餘待分流人員或轉業復員人員。據中共相關法規，安置方式包括離役、退役、轉業及復員。

- **做好後續保障工作**

中共軍改將原有軍隊保障系統改為中央軍委、軍種及部隊體系，負責維護部隊聯勤保障。各軍區「善後辦」協調保障組與原軍區聯勤部人員合作，負責新戰區單位保障業務，包括離退休老幹部及家屬服務保障。

- **維持部隊訓練**

各軍區「善後辦」仍延續既有直屬部隊訓練工作，例如南京軍區「善後辦」仍按綱施訓與依案實訓，訓練基礎技能及實戰保障能力，結合演訓檢驗與遂行任務，確保戰鬥力。

### 參、軍區「善後辦」困境

#### 一、「善後辦」人員本身的心態問題

「善後辦」人員多屬中共軍改權益受損者，未調派至改編後的戰區任職，且因軍區改組戰區編制限制，改編至「善後辦」的師職幹部多從事臨時工作，且「善後辦」係臨時機構，相關人員或有軍旅生涯發展疑慮，故「善後辦」幹部有過渡、失落及浮躁心態。

#### 二、「善後辦」紀律問題

北京軍區善後辦副政委馬譽煒表示：「善後系統既是資金密集、物資密集的單位，同時是問題密集、難題密集的單位，易出現腐敗問題，需要保持重視及警惕態度。」鑑此，中共各軍區「善後辦」制定紀律規定，例如成都軍區「善後辦」紀委及政治部聯合下發《關於嚴格改革期間紀律要求的通知》。

#### 三、停止軍隊對外營利服務試點單位的成效

中共中央軍委後勤保障部成立 17 個試點單位，以房地產租賃、醫療、新聞出版及招接待等為重點，並由軍區「善後辦」負責營利服務移交工作。然隨中共停止營利服務，勢將阻礙或清除部分黨政軍民單位利益，甚至阻擾停止軍隊對外營利服務進程。

#### 四、軍隊轉業幹部安置工作

##### ● 放寬共軍幹部安置地區

2016 年中共中央「13 號文件」已針對深化國防與軍隊改革期間軍轉安置，規劃「4 個放寬」規定，包括放寬安置地去向、自主選擇軍齡與職級，以及在艱苦邊遠地區與特殊單位服役幹部到地級城市安置等條件。

##### ● 放寬師級軍隊幹部轉業的年齡條件

共軍擔任師職務（含局級文職幹部）或高級專業技術職務軍隊幹部經申請、批准後即可轉業。

##### ● 放寬軍隊轉業幹部選擇自主擇業的軍齡和職級條件

軍齡滿 18 年之師級以下職務共軍轉業幹部，經本人提出申請，再經組織審核批准，即可選擇自主擇業的方式安置。

- **放寬在艱苦邊遠地區和特殊崗位服役的軍隊轉業幹部到地級城市安置的條件**

在艱苦邊遠地區及特殊崗位服役滿 10 年之共軍轉業幹部，倘未符合至直轄市、省會（自治區首府）城市及副省級城市安置條件的相關人員，則可以至原籍、入伍地或配偶常住戶口所在地之地級城市進行安置。

#### **肆、習近平裁軍政策對社會層面之影響**

##### **一、中共調整退役軍人待遇內容**

截至 2016 年 9 月，已有 5 萬 8,000 名共軍人員辦理轉業，中共為穩定軍心與避免裁軍衝擊社會穩定態勢，具體事例包括提高安置退伍軍人經費、提供退伍軍人免費培訓與相關補貼及貸款項目等。

##### **二、中共裁軍政策對中國大陸社會之影響**

中共裁軍優退政策將為「國企」帶來大批「由軍轉企」冗員，惡化「國企」經營體制。而該政策將優先考量退職軍人，影響中國大陸社會整體就業市場趨勢。習近平裁軍政策若未能解決就業議題，恐使社會問題加劇。

#### **伍、退職軍人陳抗對中共召開「十九大」影響**

##### **一、退職軍人陳抗之「反習」因素**

自去年始湧現之大規模退職軍人「陳抗」活動，顯示習近平軍中反腐運動及深化軍改方向已危及大量既得利益者，不排除其目的係擾亂「十九大」而起，藉以削弱習近平政治威信，甚至影響「十九大」人事部署。

##### **二、退職軍人陳抗活動或對「十九大」影響有限**

- **陳抗參與者屬少數**

退伍軍人抗爭主要集中在少數情況特殊之群體，而經過近 20 年之長期發展，此類抗爭的能量並無顯著提升。若無外力影響，此類抗爭雖有可能影響「十九大」召開前之社會氛圍，惟應不足以造成強烈之衝擊。

- **共軍立場保守、凝聚力不高故影響力有限**

中共黨內反習勢力雖可能藉助退伍軍人力量，惟此軍人政治立場較為保守，內部凝聚力或趨弱。另中共已大幅提昇退伍軍人待遇政策，並強化管控社會危安能力，退伍軍人抗爭之影響恐怕仍相當有限。



# 壹、前言

2015 年「九三閱兵」的盛大典禮上，習近平宣布裁軍 30 萬，並在同年 11 月底的「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」工作會議上，宣示「軍改」正式啟動。此次「軍改」是自鄧小平的「百萬裁軍」之後，幅度最廣、規模最大的一次軍事改革。「深化國防和軍隊改革」幾乎全面改變解放軍的面貌，然而其進程並非一帆風順，其中一連串針對軍隊的反腐、裁撤等改革措施，必然撼動到黨軍關係中的既有權力結構，也因而出現習近平藉軍改之名、行派系鬥爭之實的相關說法。無論這種說法是否過於「陰謀論」，但這種傳言反映出「軍改」確實嚴重衝擊既得利益結構。

軍改所引發的不滿情緒在基層可能顯得更為嚴重，尤其是本次裁軍所造成潛在大量退職人員，可能與過往歷次裁軍的復員轉業軍人匯流，共同為自身生計問題發聲，甚至採取組織性的抗爭活動。自 1980 年代鄧小平喊出「百萬裁軍」的口號後，至 2005 年之間解放軍共進行 10 波裁軍，大量軍隊幹部轉換軌道或回歸社會，然而由於執行不力、配套不足以及貪污腐敗問題，國家的安置撫卹政策並未真正落實，導致各地退伍軍人抗議事件頻傳，見諸媒體的抗議（上訪）事件至少就有 50 件。而習近平啟動軍改後，退伍軍人維權的頻率及數量似乎都有提高的趨勢，其中最具有代表性的當屬 2016 年 10 月包圍「八一大樓」，以及 2017 年 2 月包圍「中紀委」兩起事件最具代表性。

2016 年 10 月 11 日，中國大陸上千名退伍軍人身著有鐮刀和斧頭的中國共產黨標誌的軍隊迷彩服，包圍中共中央軍委辦公廳、國防部所在辦公地點「八一大樓」，在外遊行、停留，並在現場高歌、舉標語、揮舞五星旗等，其目的在於要求解決改善待遇和安置問題。這起事件的發生時值香山會議召開，且於「六中全會」召開前夕、北京安檢最嚴格之時，而官方事前卻未能掌握訊息，因此中央高層在震怒之餘必然也感到訝異。此次參與抗爭的退伍軍人都是在 1993 年至 2000 年期間，被總政治部以精兵簡政和裁軍名義要求買斷軍齡退役，此一作法讓許多軍職人員陷入生計困境。

而在習近平三令五申必須嚴防退伍軍人抗爭之際，時隔數月，北京又爆發另一起退伍軍人維權事件。2017年2月下旬，來自大陸各地的上萬名退伍軍人一連數日在北京上訪，包圍中紀委大樓，抗議當局未正視退伍軍人的安置問題，要求中央軍委確保各地地方政府落實撫卹政策。這起抗議活動發生於「兩會」召開前夕，時間點甚為敏感，因此格外引人矚目。針對2月下旬退伍軍人的維權行動，大陸「國防部」回應，隨著政策逐步完善和落實，部分退役人員的生活狀況將得到改善，然而退伍軍人的處境是否能因此獲得改善，仍需要後續密切的觀察。

中共強調「槍桿子出政權」，且自身便是以「武裝鬥爭」起家，必然會擔憂這股具組織性、紀律的力量。無論是要求恢復身分、改善退休待遇或是就業安置，整體而言退伍軍人的訴求屬於「經濟性質」，然而退伍軍人在維權行動中所展現出來的動員能力與紀律，使得「經濟性質」的訴求在某種程度上具有「政治性」。退職軍人陳抗能夠維持高度紀律，且能繞過維安抵達現場，顯示出原本「體制內」的抗爭人群最清楚體制的運作方式，因此也更加難以掌控。中共一直以來在維穩工作中特別忌憚具組織性的抗議活動，而鑒於退伍軍人的特殊身份，定然深刻瞭解背後的潛在風險，尤其「十九大」將屆，如何防範及緩解退伍軍人的陳抗即成了維穩工作的「重中之重」。

本報告為全面評估「共軍裁軍對中共『十九大』前社會穩定之影響」，就「共軍福利政策之探析及變革」（回顧軍人的薪資待遇以及退伍軍人福利狀況）、「『善後辦』對中共軍改及裁軍政策之影響」（討論軍改後原「大軍區」的善後處理問題）、「習近平裁軍政策對社會層面之影響」（分析優退轉業政策對經濟及社會造成的衝擊）及「退職軍人陳抗對中共召開『十九大』之影響」（評估退職軍人陳抗對習的威信之影響）等子項議題著手切入，盡可能完善議題的整體圖像，以期進行全面綜合之分析。

## 貳、共軍福利政策之探析及變革

共軍待遇、福利的結構相當複雜，也歷經數次的調整。而在退伍軍人福利上，依照地區、退伍年代的相關規定、身分認定等不同，也有相當大的差異。另一方面，共軍的性質仍屬於「黨軍」，使其難以形成完整、穩定的軍官工資待遇法律法規體系，導致軍人薪資待遇增長、調控都缺乏法制保障。

2015 年，中共盛大舉辦「九三大閱兵」典禮，是習近平上任以來第一次在正式場合對外展示武力；對內不僅隱含軍權穩固之意味，對外則塑造習在亞洲的軍事與政治威望。值得注意的是，在習近平的發表演說中提及將實施中共第 11 次的裁軍。在隨後的新聞發布會，中共國防部發言人楊宇軍表示，這次裁軍將針對老舊裝備部隊與非戰鬥機構人員為目標，實施分步裁軍，裁軍 30 萬人，且預計 2017 年底完成。

就此，有觀察指出，共軍正經歷建政以來最大規模改革，裁軍目標設定的 30 萬人，這 30 萬人要「裁掉誰」、「如何裁掉」及裁軍可能導致的後果，都難以預料。由於這波大規模裁軍，將影響共軍長期以來維繫的福利政策，影響效果更擴及中共社會層面。長期而言，更可能影響習近平在軍中的政治威信。

### 一、現職軍人待遇

1980、90 年代，共軍待遇遠低於一般民眾生活水平。除了軍事經費有限外，共軍龐大的人員數額也是軍隊待遇無法提升的重要原因。而 2000 年之後，中共經濟的快速成長與國家財政能力的改善、中共軍費的逐年提升，以及 1980 年代以後的數次裁軍將解放軍員額規模從 423 萬 8,000 人降至 230 萬人，均有助於軍人待遇的持續改善。另一方面，1998 年，中央軍委決定軍隊及武警部隊停止一切經商活動，隨後也逐步提升軍人的待遇薪酬。2000 年之後，總計進行過 9 次薪酬調整。

- (一) 2000 年至 2006 年。此階段軍人基本工資進行了 4 次提高調整，平均間隔時間約為 1 年 6 個月，基本背景是在宏觀

經濟形勢的高速成長下，對所有軍官、士兵、文職幹部進行的統一調整。其中調整幅度較大的是 2000 年針對基礎工資提高 63.64%、2001 年提高 27.68%。然而，從 1990 年代後期至 2006 年間，共軍與地方同級別公務員的工資相比，基本沒有漲動。

**(二)** 2007 年至 2011 年。此階段約兩年調整一次，共進行 3 次薪酬調整

1. 2007 年排職、連職軍官在現行崗位津貼標準基礎上，分別提高 140%及 150%。
2. 2009 年以陸軍為例，少尉排長月薪約人民幣 3,000 元，較現時不到人民幣 2,000 元增加幅度近 50%，校官每月約人民幣 5,000 元至 6,000 元；海、空軍、二炮部隊軍官收入高於陸軍 1 倍左右，士兵津貼則增到人民幣 300 元，士官工資一律在原基礎增加 50%。
3. 2011 年後，團以上幹部在原有基礎上普調人民幣 1,500 元，團以下軍官在原有基礎上普調人民幣 1,000 元，基層營連職軍官（主官包括排職）崗位補助分別為人民幣 600 元、500 元、300 元，基層副職不享受補助，士官在原有基礎上普調人民幣 400 元。

**(三)** 2015 年至 2016 年。習近平上臺後，針對軍人待遇進行 2 次大幅度的調整。

1. 中共 2015 年調整軍人待遇內容與前幾次相比，沒有基本薪酬的士兵增加津貼 25%以上，士官則平均加薪 40%，軍官的加薪幅度分別從 20%到 30%不等，視乎級別而定，級別和基數越低，加薪幅度越高，例如正營級的軍官會加薪約人民幣 1,600 元，正師級則約加 2,000 元。以陸軍為例，少尉排長月薪約人民幣 3,000 元，校官大致為人民幣 5,000 至 6,000 元，調整後的待遇已經比同級的公務員待遇略高。

2. 2016 年，中共進行第 9 次薪酬改革。這次薪酬改革是在習近平宣布軍事改革之後進行，主要增加基本工資中的軍銜工資和職務工資，同時完善獎勵工資制度，將津貼補助納入獎勵工資。加薪後，正軍級僅基本工資加獎勵工資可達到人民幣 1 萬 190 元，正連為人民幣 5,095 元。此次調整後，軍人的月收入已遠遠超過地方同級別官員的收入，但也導致中共軍費開始出現人事費大幅上漲的趨勢。

目前軍隊工資結構大致分為 3 種：軍官工資、文職幹部工資及士官工資 3 個標準系列。其中，軍官和文職幹部工資包括基本、軍職、軍銜、軍齡及補助津貼人民幣 5 部分。士官工資包括基本工資、軍銜工資、軍齡工資、軍人職業津貼、工作性津貼和生活性補貼等。相比軍官和文職幹部，士官工資沒有職務工資。

## 二、退伍軍人福利政策

### （一）中共退伍軍人概況

除了為數約 230 萬的現役軍人外，中共尚有可能約 2,000 萬的退伍軍人（此為粗估人數，實際數字屬於保密範圍）；也有媒體指出目前中共有大約 600 萬退伍軍人領取國家津貼。另據共軍總政治部信訪局統計，每年約有 10 萬退伍軍人（亦有媒體稱每年數十萬人退伍），其中約有 4 至 5 萬名軍官。

### （二）目前的制度

關於退伍軍人福利的法源基礎為 1984 年《兵役法》、1987 年《退伍義務兵安置條例》、1988 年《軍人撫卹優待條例》、2001 年《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》等。一般而言，幹部正常退役有 3 種情況，即轉業、退休及復員。其中，轉業分兩類，一是轉業安置，二是自主擇業。

根據 2001 年起施行的《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》，軍隊轉業幹部安置實行「計劃分配」與「自主擇業」相結合

的「雙軌制」，全軍幹部的轉業安置由共軍四總部之一的總政治部負責。各類退伍軍人的方案如下。

- 1. 轉業（轉業安置 / 又稱計畫分配）：**計劃分配到中共地方政府的機關或事業單位工作，大多限於中高級軍官。計劃分配是工作和待遇「雙落實」的安置辦法。通過該方法安置的軍轉幹部，由各地各級黨委、政府負責安排相應工作和職務。
- 2. 轉業（自主擇業 / 亦稱復員）：**軍銜稍低且服役時間超過 20 年的團級或營級軍官，可選擇自主擇業。是 2001 年提出的新安置方法，以幫助就業為輔、待遇安排為主。部隊發給退役軍官一筆錢（人民幣 9 至 26 萬），政府不負責安置工作，由本人自主擇業。但與復員安置辦法所不同的是，除了一次性發給退役金外，另按本人原工資標準的 80%，按月計發工資（由安置地政府逐月發給退役金；還有其它待遇如醫療保險、傷殘保險等）。據「中國政府網」2013 年 1 月報導，自 2001 年國家實施軍轉幹部自主擇業安置方式以來，2013 年時累計有 12 萬名軍轉幹部選擇自主擇業，平均每年約 1 萬人左右。
- 3. 其他福利：**根據 2001 年的規定，退伍軍官應該可以得到現金補貼、糧食補助、住房津貼及冬季衣服資助等一系列福利，並且在醫療保險、失業保險及社會保障等面向享受不同程度的優惠待遇。
- 4. 退役：**一般指義務兵（兩年期，目前均為志願從軍）退出現役後，按照「從哪裡來、回哪裡去」的原則，由原徵集的縣、自治縣、市、市轄區的人民政府接收安置。現在一般不安排工作，只是發給一筆退伍費，自己找工作或創業。2011 年後，針對為數更多的退役士兵，除了執行傳統的軍人復員政策，中共中央政府推出了退役軍人「免費上大學」政策。2011 年 10 月底，財政部、教育部等五部門出臺《關於實施退役士兵教育資助政策的

意見》，規定從 2011 年秋季學期開始，退役 1 年以上、考入全日制普通高等學校且屬自主就業的退役士兵，可由中共中央財政給予最高不超過年人均人民幣 6,000 元的學費資助。

### 三、退伍軍人的困境

#### （一）地方政府支持不足

共軍轉業幹部安置經費，分別列入中共中央財政、地方財政及軍費預算，並根據經濟社會發展，逐步加大投入。一般退伍軍人並沒有國家統一安排工作及平級調動等待遇，而是要通過中共各地方的民政局和勞動局的安置。對退役軍人的管理，只有中共政府提出的條例性規定，具體工作由中共民政部及地方省市組織部與人事部門來做。2011 年起施行的中共國務院簽發的《退役士兵安置條例》裡雖然對移交、接收退役士兵的職責劃分與費用分擔，以及法律責任等有明確規定，但在實際操作中，由於退役士兵人數不斷增加及缺乏監督機制，導致國家的政策在地方沒有得到徹底實施，讓不少退伍老兵離開軍隊後生活陷入困境。

目前，軍轉幹部安置後的基本工資由中央財政負責，行政事業費和醫療、養老、住房補貼及各種生活補助，主要由安置地政府負責。由於中共中央負擔「小頭」，地方負擔「大頭」，嚴重影響了地方接收轉業幹部的積極性。例如廣州每年接收一位自主擇業轉業幹部，地方政府要負擔退役金差額補貼、醫療、住房等補貼人民幣 2 至 3 萬元。2005 年，廣州政府該項財政負擔就達人民幣 2,000 多萬元。再者，各地的住房補貼與醫療保障的參照標準不一。有的地方按照黨政機關、公務員的標準執行，有的參照企事業單位的標準執行。而且，行政級別越低的地區補貼越少。這種標準的不統一，導致轉業軍官因地域或單位性質不同而待遇差別較大。

## (二) 情況特殊之退伍軍人

在下列情況中，退伍軍人因身份或情況特殊，而導致生活困境，亦被稱為「部分軍隊退役人員」，主要包括：

- 1. 兩參老兵及傷病退役軍人：**指參戰（主要是對越戰爭）參與核試驗（8023 部隊）之老兵，以及因公傷殘軍人，此類退伍軍人依規定享受定期生活補助之待遇，兩參老兵應保障其生活水平不低於當地平均生活水平。但實際上，相關政策沿襲「扶貧」的思維，定位在「救濟困難」，對於「家在農村和城市無工作且生活困難」者才提供補助。同時政策由民政部執行，中共民政部沿襲習慣表述，對「部分」再限定，造成「參戰」人員優撫待遇偏低。而相關待遇主要由地方政府支應，也強化既有政策未落實的情況。
- 2. 復員幹部—指 1993 年至 2000 年在復員政策下辦理退役之軍官：**1993 年國務院推動機構改革，而共軍總政治部以精兵簡政名義，要求軍官退伍。依據總政治部發布的《關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知》（或稱「93 政聯字一號」文件），當時採取「買斷軍齡」的方式，對退伍軍官一次給予人民幣 3 萬 5,000 至 12 萬元不等的退役金要求提前退伍復員，但不再由地方安排工作。其中許多是營、團級幹部（校級軍官及部分中尉）。由於 2001 年公布《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》並未溯及既往，如今這些退役軍官大都生活拮据而處境困難。
- 3. 轉職企業後失業軍人：**因從轉職企業下崗而失去生活保障之退伍軍人。
- 4. 老復員軍人：**是指（1）抗日戰爭時期入伍；（2）解放戰爭時期入伍和參加「抗美援朝」戰爭的在鄉老復員軍人；（3）1954 年 10 月 31 日前入伍未參加「抗美援朝」戰爭的在鄉老復員軍人。該類退伍軍人享受定期撫卹及生活補助，每人每月給予人民幣 440 至 520 元補助）。

這些情況特殊的退伍軍人，是參與「退伍軍人維權」的主要參與者。兩參老兵估計約有 300 萬名，1993 至 2000 年之復員幹部約有 2.3 萬至 4 萬名，其他沒有得到合理安置的退伍軍人約有 100 萬名。

#### 四、共軍福利政策之分析

由於「槍桿子出政權」的思維，共軍在中國大陸一直享有許多特權。在過去，從軍是窮苦農村子弟就業的第一選擇，當兵「捧捧鐵飯碗」常被視為下層階級「翻身」的機會。此外，當兵更能受惠家庭，根據媒體報導，只要是每年中共「八一」建軍節，各地民政部門還會給士兵家中發出人民幣 5,000 多元慰問金，這還不包括嘉惠軍眷的各種安家補貼，以及就業、就學機會。官兵在退役後，軍隊還會輔導退職士兵、士官就業，並給予一次性的自助式就業補助金等。<sup>1</sup>不過根據觀察，共軍士兵在基層部隊的待遇仍有很大改善空間，基層士兵部分的政策補貼跟不上經濟的增長速度。此外，軍官與士兵由於配給與待遇上的不同，導致士兵與軍官實際所得存在高度落差。從這角度思考，由於補貼受惠的程度不一，軍官較能應付經濟增長導致的重分配問題。反之，士兵不論在服役期間與退役後，都是經濟相對弱勢的群體。

甚至在早期，中共 1980、90 年代由於軍費不足，軍隊薪資遠低於地方薪資，曾允許軍隊發展「經營性開發」，但結果是少數中高階軍官能販賣軍產，藉此營利，中共在近年嚴格禁止這類歪風，但類似情況仍時有所聞。就此，當前共軍對官兵所得的政策是要求「薪資要跟職務和軍銜掛鉤」。習近平更在軍委會會議要求，軍官的收入主要是靠薪資，不能有其他所謂的灰色收入，更不能有違法所得。此外，中共近年軍員薪資有多次的補償性的調漲，但軍員的人均薪資遠仍低於已開發國家。值得注意的是，共軍官兵的名目薪資，與許多已開發國家軍隊薪資差距相比，仍是極小。這大致可推測在實質所得上，軍官恐怕仍遠高於基層士兵，前述的政策在執行上，仍有高度落差。

<sup>1</sup> 康世人，〈解放軍地位高 農夫搶當兵〉，《中央通訊社》，2015 年 4 月 2 日，<<http://www.cna.com.tw/topic/newsworld/58-1/201504020004-1.aspx>>。

就此，針對這波裁軍政策，媒體報導在 2016 年春節前，共軍開始全面加薪，且由 2015 年 7 月開始追加，意味軍人在裁軍政策開始後，獲得了一次近半年的額外薪資。這波薪資調漲採取「肥下瘦上」策略，級別越高，增幅越低。以一般團職軍官為例，調整後薪資增幅約 15%。至於一個排長，調整後薪資增幅高達 28%。<sup>2</sup>綜觀這幾波薪資調整，中共為裁軍安定軍心意味濃厚，更重視專業化軍官。再來，軍人未來的實質所得，將更貼近名目薪資，避免軍人再有灰色收入的情況。最後，過去「捧捧鐵飯碗」的情況將更為少見，過去吃大鍋飯，人人受惠的補貼模式將不復見。軍人的薪資所得，在軍種、專業程度上，將呈現明顯差距。

---

<sup>2</sup> 〈提士氣定軍心 解放軍全面加薪細節曝光〉，《多維新聞》，2016 年 6 月 22 日，  
<<http://china.dwnews.com/news/2016-06-22/59747987.html>>。

## 參、 「善後辦」 對中共軍改及裁軍政策之影響

習近平於 2015 年 7 月 14 日，主持召開軍委改革領導小組第三次全體會議，審議並原則通過《深化國防和軍隊改革總體方案建議》。7 月 22 日、29 日，分別主持召開中央軍委常務會議和中央政治局常委會議，審議和審定《總體方案》。9 月 3 日，在紀念「中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利 70 周年大會」上，宣布裁軍 30 萬；10 月 16 日，再次主持中央軍委常務會議，審議通過《領導指揮體制改革實施方案》。

依據《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》預計裁減軍隊現役員額 30 萬人，軍隊規模由 230 萬逐步減至 200 萬人；<sup>3</sup>改善軍種比例，減少非戰鬥機構和人員；縮減軍官崗位；並由各善後工作機構要負起責任，妥善處理各類遺留問題<sup>4</sup>，包括加強思想政治工作、紮實處理幹部調整安置、嚴密組織轉隸交接及嚴格執行各項紀律規定。<sup>5</sup>

善後工作並非新工作，1985 年 7 月 11 日，中共中央軍委批准轉發了《軍隊體制改革、精簡整編方案》，進行了「百萬大裁軍」，11 個大軍區精簡合併成 7 個，合併了 4 個大軍區，就成立軍區「善後工作辦公室」。<sup>6</sup>中共 1997 年 9 月，江澤民在《黨的十五大報告》中宣布，將在今後 3 年內裁減軍隊員額 50 萬。<sup>7</sup>遂在 1998 年 10 月至 2000 年 8 月成立集團軍「善後工作辦公室」（包括 28、64 及 67 集團軍）負責處理善後工作。2003 年 9 月 1 日，時任軍委主席江澤民宣布了任內又一次裁軍的決定：中共將在九五期間裁減軍隊員額 50 萬的基礎上，2005 年前再裁減 20 萬。<sup>8</sup>在 2003 年 12 月

<sup>3</sup> 中國共產黨新聞網，〈習主席和中央軍委運籌設計深化國防和軍隊改革紀實〉，《中國共產黨新聞網》，2015 年 12 月 31 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2015/1231/c64094-27997805.html>。

<sup>4</sup> 新華網，〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《新華網》，2016 年 1 月 1 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c\\_1117646695.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646695.htm)。

<sup>5</sup> 同前註。

<sup>6</sup> 袁厚春，《百萬大裁軍》（北京：作家出版社，2009 年）。

<sup>7</sup> 中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告（4）〉，1997 年 9 月 12 日，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526289.html>。

<sup>8</sup> 新浪網，〈江澤民出席國防科大 50 年慶典 宣布我軍裁員 20 萬〉，《新浪網》，2003 年 9 月 2 日，<http://news.sina.com.cn/c/2003-09-01/1323670341s.shtml>。

至 2005 年 12 月成立集團軍「善後工作辦公室」(包括 23、24、63 集團軍)，但 2015 年裁軍 30 萬人涉及到聯合作戰指揮體制全面改革，包括中央軍委機關改組、成立軍兵種機關及作戰部隊，乃至各軍區裁併成戰區，深化改革的規模與層級且深且廣。顯示出軍區善後辦公室在軍隊改革過渡階段中的關鍵作用，其中涉及人力、物力、武力、財力及士氣諸多問題，無論是武器、裝備、營房設施、物資及經費等轉移交接，乃至人員分批培訓、推舉、軍轉自主擇業安置及轉隸接送，都影響軍隊改革的成效。

2016 年 2 月 1 日，就在成立戰區的同時，中共國防部發言人就指出習近平及軍委決策成立相關「善後工作機構」，以利於做好老幹部服務、幹部分流、傷病殘人員安置，有利於加強經費物資、裝備器材、營房設施等管理，確保新舊體制平穩過渡，確保部隊安全穩定。<sup>9</sup>此相關善後工作機構主要是各軍區「善後工作辦公室」。

軍委賦予「善後辦」的主要任務：領導管理原單位所有未轉隸移交的單位和人員；負責幹部、傷病殘等人員安置和老幹部服務保障工作；管理相關經費、房地產、物資器材、編餘裝備等資產；領導管理原軍區聯勤部及所屬單位，做好後續保障工作，以及處理遺留問題。<sup>10</sup>簡言之，軍區「善後辦」的任務主要是延續原軍區保障工作而轉移至戰區。軍委對善後保障工作的要求，抓好接續保障是重中之重，要根據部隊調整，抓緊理順供應關係和保障管道，確保不斷供、不漏供；要把戰區部隊的後勤供應保障好，切實擔起為改革解除後顧之憂的重任；高度重視做好老幹部工作。<sup>11</sup>套用中共軍報文字貼切地道出善後辦的任務與角色。

在改革大棋盤上，「善後辦」是改革「穩定器」、新建單位「大後方」、轉隸分流「中轉站」、待分配幹部的「貼心人」、資產經費的「紅管家」、老幹部的「服務員」、軍地協調的「連接點」，使命光榮、責任重大、任務艱巨。當人民軍隊再走到「突圍」的歷史關

<sup>9</sup> 中新網，〈國防部：已完成戰區軍種指揮機關調整組建〉，《中新網》，2016 年 2 月 1 日，<<http://www.chinanews.com/m/mil/2016/02-01/7743377.shtml>>。

<sup>10</sup> 解放軍報，〈千難萬難，勇於擔當就不難〉，2016 年 2 月 23 日，第 5 版。

<sup>11</sup> 萬坤、程耀華、王泉財，〈濟南軍區善後辦主動作為抓好改革接續保障〉，《中國軍網》，2016 年 3 月 1 日，<[http://www.81.cn/jwzl/2016-03/01/content\\_6936375\\_3.htm](http://www.81.cn/jwzl/2016-03/01/content_6936375_3.htm)>。

頭，負責殿後的「善後辦」需發揚「鐵流後衛」精神：挺起「鐵肩膀」，棘手問題勇擔當；立起「鐵規矩」，依法善後不含糊；築起「鐵閘門」，確保軍產不流失；挺起「鐵胸膛」，犧牲奉獻衝在前。<sup>12</sup>

由此可見，軍區「善後辦」的任務與角色相當多元，諸如「穩定器」、「大後方」、「中轉站」、「貼心人」、「紅管家」、「服務員」及「連接點」，還以五鐵（「鐵流後衛」、「鐵肩膀」、「鐵規矩」、「鐵閘門」與「鐵胸膛」）精神任事。

## 一、軍區「善後辦公室」的任務

### （一）制定相關規則

各軍區善後辦成立之後訂定了《黨委工作方法》、《黨委議事規則》、《運行初期工作規範指導手冊》、《加強機關自身建設的措施》、《紀律規定》、《暫行管理規定》、《財務管理暫行規定》、《軍區善後工作辦公室聯合值班方案》、《節日期間值班主要工作職責》等規章制度；<sup>13</sup>並對接管單位進行核查及做出《組織對接管單位進行核查的情況報告》，以確保資產不流失及順利移交。<sup>14</sup>

### （二）思想專題教育整訓

2016年3月24日，中共中央軍委辦公廳印發《關於開展改革強軍主題教育活動和「學黨章黨規、學系列講話，做合格黨員」學習教育的意見》，展開「改革強軍主題教育活動」和「學黨章黨規、學系列講話，做合格黨員」（兩學一做）學習教育，在全軍和全軍黨員中展開專題思想教育。強調「改革強軍主題教育活動為改革強軍提供堅強思想保證和強大精神動力。」<sup>15</sup>4月18日至22日，中央軍委舉行「全

<sup>12</sup> 中國軍網，〈上百名幹部編餘待分流 成都軍區善後辦怎麼辦？〉，《中國軍網》，2016年3月7日，〈[http://www.81.cn/jwgz/2016-03/07/content\\_6945005\\_2.htm](http://www.81.cn/jwgz/2016-03/07/content_6945005_2.htm)〉。

<sup>13</sup> 楊青剛、趙品，〈北京軍區善後辦以鐵紀嚴規開局：問題必須全部歸零〉，《中國軍網》，2016年3月4日，〈[http://zb.81.cn/content/2016-03/04/content\\_6940826.htm](http://zb.81.cn/content/2016-03/04/content_6940826.htm)〉；杜康，〈代表談改革：善後辦不是「收尾辦」 要服從作戰需要〉，《中國軍網》，2016年3月4日，〈[http://www.81.cn/jwgz/2016-03/15/content\\_6960429.htm](http://www.81.cn/jwgz/2016-03/15/content_6960429.htm)〉。

<sup>14</sup> 楊青剛、趙品，〈北京軍區善後辦以鐵紀嚴規開局：問題必須全部歸零〉，2016年3月4日，[http://zb.81.cn/content/2016-03/04/content\\_6940826.htm](http://zb.81.cn/content/2016-03/04/content_6940826.htm)（檢索日期：2017年6月27日）。

<sup>15</sup> 中國共產黨新聞網，〈解放軍報評論員：為改革強軍提供堅強思想保證〉，《中國共產黨新聞網》，2016

軍高級幹部深化國防和軍隊改革專題研討班」，推動部隊深入學習貫徹習近平主席改革強軍戰略思想。<sup>16</sup>6月8日，瀋陽軍區善後辦舉辦「『中國』夢強軍夢我的夢『三夢對接』先進事蹟報告會」，由在不同地域、不同崗位的先進黨委、單位及個人提報事蹟作為官兵效法的模範。<sup>17</sup>

在此之前，各軍區善後辦就已經進行專題教育，例如南京軍區善後辦開展「學黨章、明紀律、正秩序、樹形象」專題教育整訓，引導機關幹部遵守法規紀律，堅決完成各項善後任務。<sup>18</sup>成都軍區善後辦「講政治顧大局，合心合力合拍」專題教育，凝聚官兵意志、消除心理落差，激發犧牲奉獻的熱情。<sup>19</sup>廣州軍區善後辦舉辦「認清職能使命 服務保障改革」主題專題教育，召集濟南軍區善後辦舉行「講大局、講擔當、講紀律、講奉獻」專題學習教育。<sup>20</sup>對於中共而言，強調思想專題教育是要相關人員理解善後工作的關鍵性及意義，確保深化國防及軍隊改革的成功。

### （三）幹部分流與人員安置

軍區「善後辦」的幹部是由原軍區各單位幹部自願或奉令分流轉任，沒有轉任「善後辦」者則就是編餘待分流人員，或是轉業復員人員。依據中共《中華人民共和國現役軍官法》、《中華人民共和國文職幹部條例》及《退役士兵安置條例》規定，安置方式有離役、退役、轉業及復員，轉業又有計畫分配及自主擇業；並依據《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》、《關於自主擇業轉業幹部安置管理若干具體問題的意

---

年3月25日，〈<http://cpc.people.com.cn/pinglun/BIG5/n1/2016/0325/c78779-28227015.html>〉。

<sup>16</sup> 新華網，〈為建設世界一流軍隊凝神聚力—全軍高級幹部深化國防和軍隊改革專題研討班綜述〉，《新華網》，2016年4月25日，〈[http://news.xinhuanet.com/mil/2016-04/25/c\\_128927263.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2016-04/25/c_128927263.htm)〉。

<sup>17</sup> 新華網，〈瀋陽軍區善後辦舉行中國夢強軍夢我的夢「三夢對接」先進事蹟報告會〉，《新華網》，2016年6月8日，〈[http://news.xinhuanet.com/mil/2016-06/08/c\\_129047877.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2016-06/08/c_129047877.htm)〉。

<sup>18</sup> 代烽、高潔，〈南京軍區善後辦：通過抓領導抓執紀落實制度〉，《中國軍網》，2016年3月11日，〈[http://www.81.cn/lj/2016-03/11/content\\_6954106.htm](http://www.81.cn/lj/2016-03/11/content_6954106.htm)〉。

<sup>19</sup> 李小平，〈上百名幹部重要崗位轉編餘 善後辦該怎麼辦？〉，《環球網》，2016年3月7日，〈<http://mil.huanqiu.com/china/2016-03/8662380.html>〉。

<sup>20</sup> 王泉財，〈有責必究進入常態化〉，2016年4月18日，《中華人民共和國國防部》〈[http://www.mod.gov.cn/power/2016-04/08/content\\_4648759.htm](http://www.mod.gov.cn/power/2016-04/08/content_4648759.htm)〉。

見》及《關於做好軍隊復員幹部安置工作的通知》規定辦理轉業及復員。

轉業是軍隊的軍官、文職幹部、志願兵退出現役轉到地方，由國家統一安排工作。普通義務兵和低級（階）士官沒有轉業，只有中級（階）以上士官、軍官及文職幹部才有轉業選項。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。計劃分配的軍隊轉業幹部由中共黨委及政府單位負責安排工作和職務；自主擇業的軍隊轉業幹部由政府協助就業、發給退役金。計劃安置的軍隊轉業幹部由黨委、政府負責安排工作和職務，士兵轉業由地方民政局、勞動局等部門負責安置。副團（不含）以下軍官由地方人事局負責安置，副團以上軍官由組織部負責安置。復員是軍隊的軍官、文職幹部、志願兵退役以後，軍隊一次發給復員軍官數額較大的復員費，國家不再負責安置工作。

為此，2015年10月，中共民政部、總參謀部聯合印發《符合政府安排工作條件退役士兵服役表現量化評分辦法（試行）》，引導士兵在部隊長期服役，保障服役時間長、貢獻大的退役士兵得到優先安置，於2016年1月1日實施<sup>21</sup>2015年12月28日，中共民政部、國資委印發了《關於進一步做好國有企業接收安置符合政府安排工作條件退役士兵工作的意見》。兩部委強調，中共「國企」均有接收安置退役士兵的責任和義務，中共中央企業應帶頭履行「國防」義務及社會責任，指導、督促所屬企業積極做好退役士兵接收安置工作。由所屬企業或部門就其新召錄職工數量的5%在核定年度退役士兵接收計畫中公開競爭、擇優錄用退役士兵。<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 人民網，〈退役士兵安排工作依據服役表現量化評分〉，《人民網》，2015年10月26日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/1026/c1011-27740529.html>〉。

<sup>22</sup> 中華人民共和國民政部，〈民政部、國資委就國有企業接收安置退役士兵作出部署〉，2015年12月28日，《中華人民共和國民政部》，<<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/jd/201512/20151200878947.shtml>〉。

另外，增加年度軍隊幹部退役數量，<sup>23</sup>並且在 2016 年 2 月，刻意安排在推動軍改之初，實施共軍全面加薪，平均漲幅由 15%至 35%不等，並從 2015 年 7 月開始追加，以穩定軍心、激勵士氣。<sup>24</sup>2017 年現役軍官工資如表一、表二。

表一、現役軍官工資表

(單位：人民幣)

項 目	副連 4 檔	正連 6 檔	副營 8 檔	正營 10 檔	副團 12 檔	正團 15 檔	副師 18 檔
	中尉 3 年	上尉 2 年	少校 1 年	少校 4 年	中校 3 年	上校 3 年	大校 3 年
	軍齡 7 年	軍齡 10 年	軍齡 13 年	軍齡 16 年	軍齡 19 年	軍齡 23 年	軍齡 27 年
軍齡工資	70	100	130	160	190	230	270
職務工資	525	615	740	900	1,110	1,410	1,870
軍銜工資	400	455	560	620	770	980	1,230
職業津貼	200	220	240	260	280	300	320
房租補貼	55	55	75	75	95	100	120
生活性補貼	1,680	1,760	1,860	1,960	2,080	2,200	2,340
工作性津貼	700	720	760	760	860	920	1,000
合 計	3,630	3,925	4,365	4,775	5,385	6,140	7,150

<sup>23</sup> 人民網，〈國防部：軍改期間適度加大年度軍隊幹部退役數量〉，《人民網》，2016 年 2 月 25 日，  
<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0225/c1011-28150951.html>>。

<sup>24</sup> 香港新聞網，〈中國軍改後首次全面加薪〉，《香港新聞網》，2016 年 2 月 25 日，  
<<http://www.hkcna.hk/content/2016/0225/435211.shtml>>。

表二、現役軍官月平均收入表  
(不含基層主副官的崗位津貼、非全軍統一的補貼)

(單位：人民幣)

項 目	副連 4 檔 中尉 3 年 軍齡 7 年	正連 6 檔 上尉 2 年 軍齡 10 年	副營 8 檔 少校 1 年 軍齡 13 年	正營 10 檔 少校 4 年 軍齡 16 年	副團 12 檔 中校 3 年 軍齡 19 年	正團 15 檔 上校 3 年 軍齡 23 年	副師 18 檔 大校 3 年 軍齡 27 年
月工資	3,630	3,925	4,365	4,775	5,385	6,140	7,150
獎勵工資 1/2	83	98	119	140	173	218	280
住房補貼	407	479	585	688	847	1,072	1,380
合 計	4,120	4,502	5,069	5,603	6,405	7,430	8,810

#### (四) 做好後續保障工作及停止對外營利服務工作

軍隊改革將中共原有軍隊保障系統改為中共中央軍委(裝備發展部、後勤保障部) - 軍種(裝備部門、聯勤保障部門) - 部隊(裝備保障部門、聯勤保障部門), 主要負責部隊現有裝備的維護、維修保障以及聯勤保障。各軍區「善後辦」將保障組和原軍區聯勤部機關人員合為一體, 「一支隊伍, 兩塊牌子」, 「一身二任」全面擔負起部隊供應保障任務。<sup>25</sup>甚至負責新組建戰區內單位(例如軍種部隊)的保障任務, 戰區三軍戰備訓練與日常供應, 國際維和與遠洋護航官兵醫療保障, 還有「善後辦」及離退休老幹部及家屬的服務保障。<sup>26</sup>

<sup>25</sup> 萬坤、程耀華、王泉財, 〈濟南軍區善後辦如何打造不斷線的「保障鏈」?〉, 《中國軍網》, 2016年3月1日, <[http://www.81.cn/lj/2016-03/01/content\\_6934480\\_2.htm](http://www.81.cn/lj/2016-03/01/content_6934480_2.htm)>。

<sup>26</sup> 萬坤、程耀華、王泉財, 〈濟南軍區善後辦主動作為抓好改革接續保障〉, 2016年3月1日, <http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0301/c1011-28161109.html>(檢索日期: 2017年6月27日); 萬坤、程耀華、王泉財, 〈海島部隊 00 改革期間物資告急 軍區善後辦派登陸艇送〉, 《華夏經緯網》, 2016年3月1日, <<http://hk.huaxia.com/thjq/jsxw/dl/2016/03/4745129.html>>。

2016年3月，中共中央軍委印發《關於軍隊和武警部隊全面停止有償服務活動的通知》，軍隊及武警部隊全面停止營利服務工作正式啟動。<sup>27</sup>所謂軍隊對外營利服務包括通信、人才培訓、文化、倉儲、科技、招接待、醫療、基建營房工程技術及空餘房地產出租等10個領域。4月，中共「全軍對外營利服務管理工作領導小組」印發《全面開展軍隊對外營利服務清理摸底工作實施方案》，將軍隊從事對外營利服務和創收活動的單位全部納入清理摸底範圍，作為研究制訂清理整頓實施方案的依據。<sup>28</sup>軍區「善後辦」接管原軍區內的對外營利服務的單位，涉及醫療衛生、財務物資管理、採購招標、工作接待、營房工程建設、房屋土地租賃、倉儲收發及老幹部服務等多個行業。<sup>29</sup>5月7日，召開軍隊和武警部隊全面停止營利服務試點任務部署會議，成立7個大單位、17個具體單位的試點單位，以空餘房地產租賃、醫療、新聞出版、招接待等為重點專案的試點範疇。為軍隊和武警部隊全面停止營利服務工作提供經驗借鑒和政策支持。<sup>30</sup>共軍更成立「軍隊和武警部隊全面停止營利服務（工作領導小組）辦公室」負責此工作，可見共軍貫徹的決心。<sup>31</sup>

## （五）部隊訓練工作依舊

各軍區「善後辦」依然實施既有的直屬部隊訓練工作，例如南京軍區「善後辦」制定《2016年訓練工作籌畫》，仍然按綱施訓與依案實訓，訓練基礎技能與實戰保障能力，結

<sup>27</sup> 新華網，〈中央軍委部署軍隊和武警部隊全面停止有償服務工作〉，《新華網》，2016年3月28日，〈[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/27/c\\_1118454667.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/27/c_1118454667.htm)〉。

<sup>28</sup> 人民網，〈全軍對外有償服務清理摸底全面展開〉，《人民網》，2016年4月16日，〈<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0416/c64387-26855981.html>〉。

<sup>29</sup> 中國共產黨新聞網，〈馬譽煒：把握善後工作特點抓好黨風廉政建設〉，《中國共產黨新聞網》，2016年5月6日，〈<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0506/c64371-28330759.html>〉。

<sup>30</sup> 新華網，〈軍隊啟動停止有償服務試點 醫療納入試點範疇〉，《新華網》，2016年5月8日，〈[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/08/c\\_128967032.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/08/c_128967032.htm)〉。

<sup>31</sup> 項駿，〈「軍方全停有償服務辦公室」首度浮出水面〉，《大紀元》，2016年7月16日，〈<http://www.epochtimes.com/b5/16/7/15/n8103544.htm>〉。

合演訓檢驗與遂行任務，確保戰鬥力保障力有效銜接、有序轉進。<sup>32</sup>

## 二、軍區「善後辦」的困境

全面深化國防和軍隊改革，調整作戰指揮體制、裁軍 30 萬及整併 7 軍區為 5 戰區，涉及層面廣泛，遂成立 7 個軍區「善後辦」處理事後工作。雖說有 30 年前的「善後辦」經驗，但是仍不免存在著若干困境有待處理。

### （一）「善後辦」人員本身的心態問題

「善後辦」的人員本身多是軍隊改革的出局者，並未調派至改編後的戰區任職，由於軍區改組戰區的編制限制，改編至「善後辦」的師職幹部被分配做臨時工作，部處領導幹部從主官改為副職，甚至有幹部從重要崗位轉為編餘待分流。而且「善後辦」是臨時機構，處理善後之後就解散，對於其軍旅生涯發展也就有所憂慮。例如，有的對單位會不會縮編、隸屬於哪個單位，以及新體制下部隊職能等比較關注；有的對到地方能不能找到合適工作、能不能安排相應職務、有沒有穩定收入等比較關心；團職幹部及相應職級的專業技術幹部不願意轉業，希望有機會得到提升等。<sup>33</sup>

具體而言，「善後辦」幹部有過渡、失落與浮躁心態，致使善後工作不安心、不用心、不盡心。<sup>34</sup>所以出現「『善後辦』，等等看，養養心，去去煩，平平安安把家還。」的順口溜，說明「善後辦」人員的消極心態。<sup>35</sup>各軍區「善後

<sup>32</sup> 代烽、高潔、王志同，〈南京軍區善後辦：練兵打仗，高難險課目仍在進行〉，《中國軍網》，2016 年 3 月 3 日，〈[http://www.81.cn/jwzl/2016-03/03/content\\_6940515.htm](http://www.81.cn/jwzl/2016-03/03/content_6940515.htm)〉。

<sup>33</sup> 李小平、張放，〈上百名幹部編餘待分流 成都軍區善後辦怎麼辦？〉，《中國軍網》，2016 年 3 月 7 日，〈[http://www.81.cn/jwgz/2016-03/07/content\\_6945005.htm](http://www.81.cn/jwgz/2016-03/07/content_6945005.htm)〉。

<sup>34</sup> 劉健偉、鄭慶穎、康子湛，〈千難萬難，勇於擔當就不難〉，《解放軍報》，2016 年 2 月 23 日，第 5 版。

<sup>35</sup> 萬坤、王泉財，〈軍區撤銷了，軍區善後辦還在，它是幹什麼的〉，《中青在線》，2016 年 2 月 25 日，〈[http://zqb.cyol.com/html/2016-02/25/nw.D110000zgqnb\\_20160225\\_1-11.htm](http://zqb.cyol.com/html/2016-02/25/nw.D110000zgqnb_20160225_1-11.htm)〉。

辦」也就提出各種因應方案，例如蘭州軍區「善後辦」研擬人才培養方案，舉辦業務培訓班、送學深造、交流代職、集中輪訓、自主培養等方法分層次進行培訓，專家授課輔導、組織典型傳授經驗等強化其能力素質及穩定情緒心態。<sup>36</sup>

由上述引言觀之，共軍深知「善後辦」人員本身的心態是「善後辦」工作成敗的關鍵，更攸關其軍改工作的進展及成敗，故積極研擬各種方法穩定「善後辦」人員的心態與情緒。

## （二）「善後辦」的紀律問題

誠如北京軍區「善後辦」副政委馬譽煒所言：「善後系統既是資金密集、物資密集的單位，也是問題密集、難題密集的單位，很容易演變成腐敗問題高發地帶，需要引起足夠重視和警惕。」<sup>37</sup>因此，各軍區「善後辦」制定紀律規定，要求人員遵守。例如成都軍區「善後辦」紀委和政治部聯合下發《關於嚴格改革期間紀律要求的通知》。<sup>38</sup>

## （三）停止軍隊對外營利服務試點單位的成效

中共中央軍委後勤保障部成立 7 個大單位、17 個具體單位的試點單位，以空餘房地產租賃、醫療、新聞出版、招接待等為重點專案的試點範疇。軍區「善後辦」負責營利服務移交，隨著軍隊全面停止營利服務工作的深入推進，勢必阻礙或清除某些黨政軍民單位的經濟利益，原先潛在的矛盾與衝突逐步浮現，妨礙停止軍隊對外營利服務試點單位的成效，以及全面停止軍隊對外營利服務的進程。尤其 2016 年

<sup>36</sup> 李根福、孫利波、馬三成，〈蘭州軍區善後辦盤活人才資源 當好人才「善後辦」〉，《中國軍網》，2016 年 3 月 2 日，〈[http://www.81.cn/jwzl/2016-03/02/content\\_6938468\\_3.htm](http://www.81.cn/jwzl/2016-03/02/content_6938468_3.htm)〉。

<sup>37</sup> 中國共產黨新聞網，〈馬譽煒：把握善後工作特點抓好黨風廉政建設〉，2016 年 5 月 6 日，<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0506/c64371-28330759.html>（檢索日期：2016 年 5 月 8 日）。

<sup>38</sup> 張放、陳裔洪，〈成都軍區善後辦某部強化調整改革中財物管理—遵章守紀，實現保障有力〉，《中國軍網》，2016 年 2 月 20 日，〈[http://www.81.cn/jfjbmap/content/2016-02/20/content\\_1934.htm](http://www.81.cn/jfjbmap/content/2016-02/20/content_1934.htm)〉。

5 月發生「魏則西事件」，揭穿民間承包軍隊醫院醫療服務的惡果，遂有媒體認為此事件促成上述的試點計畫。<sup>39</sup>

「軍隊和武警部隊全面停止營利服務（工作領導小組）辦公室」能否完成此項艱鉅的任務，展現共軍解決此問題的決心，端賴其妥善處理若干複雜敏感的項目，例如醫療、科學研究、幼兒教育等承擔社會職能的部分項目，能否以軍民融合方式完成。

#### （四）軍隊轉業幹部安置工作

軍隊轉業幹部安置工作是中共歷年軍隊裁軍政策穩定軍心的關鍵基礎工作，<sup>40</sup>藉由此工作安置裁軍人員至中央、地方及民間工作，避免裁軍引發的社會動盪和軍心動搖。此次裁軍 30 萬人中超過一半是軍官，中共中央軍委架構調整後，有 2 萬 5,500 多名副軍級、師級、團級軍官及軍事國防單位的局處級軍事人員已退役，相關安置工作規定在 2016 年 10 月 1 日前完成。<sup>41</sup>2016 年 6 月 7 日，中共舉行 2016 年「全國軍隊轉業幹部安置工作會議」，習近平在中共中央政治局常委會會議審議《關於做好深化國防和軍隊改革期間軍隊轉業幹部安置工作的通知》時發表重要講話，表示「要高度重视軍轉安置工作，關心關愛軍轉幹部，創新安置工作機制，做好宣傳輿論工作，確保軍轉安置工作圓滿完成，為促進國防和軍隊改革順利進行提供有力政策保證。」、「要嚴肅安置工作紀律，不允許以任何理由拒絕接收軍轉幹部，確保黨中央政令暢通。」<sup>42</sup>顯示習近平強調各軍地機關全力處理軍轉幹部安置工作，攸關其深化防務及軍隊改革的成敗。

<sup>39</sup> 多維新聞網，〈魏則西事件影響擴大 軍隊停止有償服務開啟〉，《多維新聞網》，2016 年 5 月 7 日，〈<http://china.dwnews.com/big5/news/2016-05-07/59737348.html>〉。

<sup>40</sup> 軍隊轉業是指安置軍官到地方擔任幹部，士官兵則是退伍復員，前者由國務院軍隊轉業幹部安置工作小組負責，主要執行單位是人力資源和社會保障部及中央軍委政治工作部；後者是全國退役士兵安置工作領導小組，主要執行單位是民政部及中央軍委聯合參謀部。

<sup>41</sup> 莊明正，〈習裁軍 30 萬過半是軍官 首批被裁軍官離隊〉，《大紀元》，2016 年 6 月 14 日〈<http://www.epochtimes.com/b5/16/6/13/n7994225.htm>〉。

<sup>42</sup> 王經國，〈全國軍隊轉業幹部安置工作會議在京舉行〉，《中華人民共和國國防部》，2016 年 6 月 7 日，〈[http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2016-06/07/content\\_4671615.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2016-06/07/content_4671615.htm)〉。

根據《關於做好深化國防和軍隊改革期間軍隊轉業幹部安置工作的通知》，改革期間軍隊轉業幹部的安置條件在 4 個方面有所放寬。

1. **放寬軍隊轉業幹部的安置地區**：對所在單位被撤銷、合併、降格、改編、移防的計劃分配軍隊轉業幹部，其配偶取得部隊所在地常住戶口的，不受現行政策規定的隨軍落戶年限限制，可以在配偶常住戶口所在地安置；未婚或者離異的，可在服役地安置；不符合到直轄市、省會（自治區首府）城市和副省級城市安置條件的，可以到原籍、入伍地或者配偶常住戶口所在地級城市安置。
2. **放寬師級軍隊幹部轉業的年齡條件**：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 53 歲以下的，本人提出申請，經批准可以安排轉業。
3. **放寬軍隊轉業幹部選擇自主擇業的軍齡和職級條件**：軍齡滿 18 年的師級以下職務軍隊轉業幹部，本人提出申請，經組織審核批准，可以選擇自主擇業的方式安置。
4. **放寬在艱苦邊遠地區和特殊崗位服役的軍隊轉業幹部到地級城市安置的條件**：在艱苦邊遠地區及特殊崗位服役滿 10 年的軍隊轉業幹部，不符合到直轄市、省會（自治區首府）城市和副省級城市安置條件的，可以到原籍、入伍地或者配偶常住戶口所在地的地級城市安置。

擔任共軍師或團級領導職務且任職滿最低年限的軍轉幹部，一般安排相應的領導職務。安排領導職務確有困難的地區，可以安排相應的非領導職務；團職務以下軍轉幹部，計畫分配到黨政機關、人民團體、事業單位的，可相應安排非領導職務。

雖然如此，2016 年 10 月 11 日，約有 4,000 名復員轉業退伍軍人上訪北京共軍國防部所在「八一大樓」（又稱中央軍委大樓）以靜坐和集會的和平方式維權抗議，其中大多數是 90 年代裁軍時支領一次補貼而未安排工作的退役軍官，如今大都生活拮据而處境困難。中共中央政法

委書記孟建柱表示，「轉業軍人是我們同志，應該和我們是一個陣營的，現在卻走向了對立面，為什麼？這是上世紀 90 年代，高層領導和相關部門在軍人轉業安置等相關政策方面，沒有調查研究就倉促出臺，以致造成今天的後遺症」。<sup>43</sup>代表此次軍改的安置工作相較合宜，但前後措施的差異也就會產生相對剝奪感，勢必引發待遇落差的不滿，也就加深退伍軍人的上訪抗議，引發社會關注與不安。

---

<sup>43</sup> 江迅、袁瑋婧，〈四千退伍軍人北京維權震撼〉，《亞洲週刊》，2016 年 10 月 30 日，<[https://www.yzzk.com/cfm/special\\_list3.cfm?id=1476934089054](https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1476934089054)>。



## 肆、習近平裁軍政策對社會層面之影響

根據中共官媒《新華社》報導，本次（第 11 次）裁軍的主要對象是以軍官為主，在裁軍的 30 萬員額中，有近一半是軍官，應是無法適應新形態作戰模式，遭到汰換。再來，港媒也觀察到，在去年中共中央軍委架構調整後，有 2 萬 5,500 多名副軍級、師級、團級軍官，和軍事國防單位的局、處級軍事人員已經退役。這顯示習近平在啟動軍改的組織調整後，裁撤了大批中高階軍官，而中共勢必得審慎應對。

就此，中共對此提出極為優惠的退職政策。在 2015 年，中共中央承諾支出人民幣 398 億元作為當退職軍人的補貼，並要求國家企業必須把 5% 的工作崗位用以安置退職軍人，協助解決被裁軍人的就業問題。此外，中共官媒也表示，任何「國企」不得下發針對退役士兵的「歧視性文件」，不得拒絕接收退役士兵或者限制接收人數。據此，就有消息指出，中央給予這些退職軍人優渥的就業條件，例如：服役滿 20 年者得自由擇業且工資照發直到終老，或放寬考取公務員資格進入國家部委。這顯示將有大規模的退職軍人將會進入到國家企業與政府部門。<sup>44</sup>

### 一、中共調整退役軍人待遇內容

截至 2016 年 9 月，已有 5 萬 8,000 名幹部辦理轉業。而為穩定軍心與避免裁軍衝擊社會穩定，2015 年至今，中共也對現役及退伍軍人待遇有明顯的提升。具體事例如下。

- （一）2015 年 11 月底，習近平在中共中央軍委改革工作會議上指出，要在「國家」層面加強對退役軍人管理保障工作的組織領導，健全保障體系及相關政策制度。
- （二）2015 年，中共中央軍委公布《關於規範完善軍隊人員有關福利待遇的若干規定》，規範現役軍人的福利待遇及標準。  
（見表三）

<sup>44</sup> 多維新聞，〈提士氣定軍心 解放軍全面加薪細節曝光〉，《多維新聞》，2016 年 6 月 22 日，<<http://china.dwnews.com/news/2016-06-22/59747987.html>>。

表三、現役軍人福利待遇及標準

(單位：人民幣)

夫妻分居生活補助費	基本標準：每月 300 元
未就業配偶基本生活津貼	符合隨軍配偶條件的幹部(士官)，每月 11,000 元
子女保育教育補助費	符合條件的幹部(士官)，每月 150 元
出差期間市內交通費	每日 80 元
慰問費	一次 2,000 元
退役紀念品	每人 500 元
誤餐費	每天 100 元
加班補助費	每次 20 元
接待費	伙食費每人每天 100 元，住宿費
未休假經濟補償	按個人全年工資收入/261 天 X 未休假天數 X2

(三) 2016 年，中共建立了「軍人工資定期增長機制」，根據經濟社會發展情況，軍人的工資基本每年或每 2 年應有一次上漲，工資提升也將銜接至退役金與退伍軍人待遇上。

(四) 2016 年 6 月，中共召開「全國軍隊轉業幹部安置工作會議」。習近平在會中強調，「要嚴肅安置工作紀律，不允許以任何理由拒絕接收軍轉幹部，確保黨中央政令暢通。」

(五) 2016 年 10 月 1 日起，中共提高軍隊傷殘人員殘疾撫卹金標準。各等級標準增幅均為 10%，是中共「十八大」以來軍隊連續第 4 年較大幅度提高該項標準。

(六) 2016 年的中共人大會議期間曾決定將安置退伍軍人的支出提高 13%，達到人民幣 398 億元。

- (七) 2016 年中共提出《第十三個五年規劃綱要》，開展退役軍人免費接受職業培訓行動，提供創業培訓補貼、自主創業小額擔保貸款、就業創業稅費減免、公務員和事業單位崗位定向招錄等優惠。
- (八) 2016 年中共中央「13 號文件」對深化國防和軍隊改革期間軍轉安置作出「4 個放寬」規定，包括放寬安置地去向、師職幹部轉業年齡、自主擇業軍齡和職級、在艱苦邊遠地區和特殊崗位服役幹部到地級城市安置等條件。
- (九) 中共高層擬在國家行政序列中增設一個機構，專門負責退伍軍人安置服務事宜，名稱或叫「中華人民共和國退役軍人事務部（或局）」。該部（局）擬編製 15 至 18 個司局，除了將民政部、人社部及地方武裝部的相關機構納入，同時，軍隊系統現有軍隊幹部休養所、療養院、榮軍院等類似機構，以後也一律脫離現役，歸入該部門統一管理。
- (十) 據稱，習近平下令一次性支付巨額遣散費讓眾多軍人提前悄聲退休。相關政策包括數萬美元的遣散費，以及為部分軍官每月發放退役前 80% 的工資。一個願意自行就業的大校級別軍官在獲得其工資的 80% 之後，還可一次性獲得遣散費人民幣 100 萬元。

在習近平的重視下，各地也開始積極處理情況特殊退伍軍人的問題。例如山東省 2017 年發布《關於做好全省退役士兵安置和權益保障工作的意見》、河南南陽成立「退伍軍人維權服務中心」。

整體而言，習近平裁軍措施雖然將在短期內提高退伍軍人數量，但裁軍對象多已享受較為良好之退役待遇，保障退役福利之政策也快速完善。而此次裁軍是否形成嚴重之社會不穩定問題，關鍵仍在相關政策能否在地方層次充分落實。

## 二、裁軍政策對中共社會之影響

由於過去兩年中共經濟持續放緩，大型央企如石油、煤炭、電力、鋼鐵和航天工業等，皆面臨嚴重的虧損與呆帳問題，為了增加

產業競爭力，消除額外勞力與優先僱用專業人員，已是大勢所趨。但這波裁軍的優退政策，將為國企帶來大批「由軍轉企」的冗員，將惡化重國企的經營體制。更嚴峻的是，國企長期的職工下崗問題，仍未妥善處理。因此，這種粗暴的安置策略，可能使國企經營長期衍生的社會問題（職工下崗、大量呆帳及過量生產等），一併加重。

此外，中共的大規模裁軍仍有衝擊就業市場與失業的隱憂，有評論認為，裁軍將會對就業市場造成衝擊。這 30 萬退職軍人若進入就業市場，將使市場的工作機會以退職軍人為優先考量，將影響社會整體的就業趨勢。此外，共軍在江澤民時期才經歷多波裁軍，此次裁軍由於人力素質較低，長期是中國大陸社會的失業人口。這波裁軍若未能妥善處置就業問題，將使問題更為嚴峻。值得注意的是，從去(2016)年開始，這類待業退職軍人集結在北京各處上訪，在 10 月 11 日甚至包圍北京「八一大樓」，以抗議不公待遇。有媒體觀察，這類抗議行動之前存在了相當長的時間，特別是在胡錦濤執政後期，爆發得比較頻繁。<sup>45</sup>這次「八一大樓」抗議的退役軍人，階級多是營級以上軍官，代表的是 2 萬多名於 1993 年至 2000 年間，被總政治部以精兵簡政及裁軍名義「買斷軍齡」而退役的軍員。這反映當時退職軍人的安置工作落實不完全，而有拒收退職軍人的現象。長期而言，這類大規模且有組織的上訪及遊行示威活動，可能更為頻繁。

---

<sup>45</sup> 〈萬名老兵北京上訪 傳習震怒〉，《聯合新聞網》，2016 年 11 月 3 日，  
<<https://udn.com/news/story/7331/2065611>>。

## 伍、退職軍人陳抗對中共召開「十九大」之影響

多起退伍軍人維權抗議事件引起國內外高度關注，也有論者認為相關抗爭涉及解放軍高層鬥爭，意在制約習近平推動軍改之力度，甚至藉此衝擊「十九大」之召開。

退伍軍人抗爭事件至少在 2005 年已經出現千人規模之抗議行動，過去將近 20 年裡，中共各類退伍軍人進京上訪達 50 多次，平均大約每年 3 次。同時，退伍軍人體已出現高度組織性之行動，如「中國兩參老兵聯誼總會」、「中國退伍軍人同盟」。美國加州大學柏克萊分部政治學系 ( UC Berkeley Political Science ) 教授歐博文 ( Kevin J. O'Brien ) 便指出，退伍軍人抗爭已經受到中共領導人高度重視，視之為社會不穩定因素之前 3 名，僅次於農民徵地糾紛與勞工工資拖欠。

### 一、退職軍人陳抗之「反習」因素

去年開始，便有大規模退職軍人於中共中央「陳抗」的現象。有觀察認為，這類「陳抗」活動背後顯然是有高層指點，習近平近年的軍中反腐運動及深化軍改方向，已危及大量既得利益者，因此糾眾要脅，更不排除是為即將召開的「十九大」添亂。此外，中共前總書記江澤民的人馬徐才厚、郭伯雄雖已因貪腐落馬，但兩人主持軍政多年，其影響力極難短期消除。有分析就認為，「十九大」前夕的退職軍人「陳抗」現象，目的在拉低習近平的軍事威信，更意圖影響「十九大」前的人事部署。

為此，習近平為消弭其對「十九大」召開的負面影響，近日來與軍方接觸頻繁。中共日前在北京召開「十九大」暨「砥礪奮進的五年」重大主題宣傳動員會，中共軍方便頻頻為「十九大」造勢，尤其主持共軍全軍政治工作的中央軍委政治工作部主任張陽更出席力挺，張陽據傳為前總書記胡錦濤的心腹愛將，政治工作部的前身：解放軍總政治部，又長期為江澤民一派把持，江澤民前秘書、政治親信賈廷安現仍擔任政治工作部副主任。張陽的主持與動員，有為習近平鞏固軍方政治忠誠的意涵。此外，習近平更批准中央軍委會新設立並頒發「八一勳章」，「八一勳章」是建政初期共軍事榮

譽制度中的第一級，獎勵第一次國共內戰時期參戰有功而無重大過失的人員，本已停授，習的這項作為，顯示其在「十九大」前夕，鞏固軍權和安撫軍方的用心。

就此，中共於今年 7 月 30 日在共軍內蒙古「朱日和」訓練基地舉行「建軍 90 周年」閱兵儀式，習近平此時藉閱兵為「十九大」壓陣的意味濃厚。<sup>46</sup>由於「十九大」，習近平勢必將推動強化共軍紀檢體系，與持續深化軍改，類似的鞏固軍權的作為，應會更為頻繁。

## 二、退職軍人陳抗活動或對中共「十九大」影響有限

長期而言，退伍軍人抗爭在規模、組織程度上均有提升，對中國社會穩定將帶來持續衝擊。但若將分析焦點放在「十九大」前後，則需進一步考慮 2 個因素。

首先，退伍軍人抗爭主要集中在少數情況特殊之群體，而經過近 20 年之長期發展，此類抗爭的能量並無顯著提升。若無外力影響，此類抗爭雖有可能影響「十九大」召開前之社會氛圍，但應不足以造成強烈之衝擊。

其次，中共黨內反習勢力雖然有可能有意藉助退伍軍人力量，但此一群體在政治忠誠與愛國意識上較為保守，而群體內部凝聚力也未必如外界想像。在 2016 年底至 2017 年初的北京抗爭事件中，其動員力量或許已至高點。而在習近平已經大幅提昇退伍軍人待遇政策，並強化管控社會危安事件的情況下，退伍軍人抗爭之影響恐怕仍相當有限。

---

<sup>46</sup> 〈閱兵首度移師沙場 習近平：「黨指哪就打到哪」〉，《上報》，2017 年 7 月 30 日，〈<http://goo.gl/M9uzGK>〉。

## 陸、結語

本報告就「共軍裁軍對中共『十九大』前社會穩定之影響」研究主題，分為「共軍福利政策之探析及變革」、「『善後辦』對中共軍改及裁軍政策之影響」、「習近平裁軍政策對社會層面之影響」及「退職軍人陳抗對中共召開『十九大』之影響」等子項議題面向，提出以下之觀察：

共軍福利政策近期由於配合裁軍政策而有所提升調整，但仍有未盡完善之處。現職軍人待遇自 2000 年之後隨軍費預算成長而有逐步調升，在習近平主政之後更配合裁軍政策，於 2015、2016 兩年鈞進行薪資調整政策，其中的安撫意味濃厚。退伍軍人目前依《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》，實行「計畫分配」及「自主擇業」相結合之「雙軌制」的轉業幹部安置措施。然而由於地方政府支持不足，相關政策在各地無法完全落實，特殊、弱勢的退伍軍人未獲妥善照顧。

「善後辦」執行中共軍改及裁軍政策之功能不明、效果有限，其影響仍有待進一步觀察。「大軍區」改制後成立「善後辦公室」處理移交程序及後續保障工作，但考量到「善後辦」人員心態及紀律問題，其成效有待觀察，尤其中共停止軍隊營利服務活動，無疑讓原本就因軍改受損的群體，其利益更進一步被縮減。為配合裁軍的人員安置問題，軍隊轉業幹部安置工作放寬了許多限制，包括幹部安置地區、師級軍隊幹部轉業的年齡條件、選擇自主擇業的軍齡和職級條件，以及放寬在艱苦邊遠地區和特殊崗位服役的軍隊轉業幹部到地級城市安置的條件等。

習近平裁軍政策對社會層面可能產生長期且不利之影響。為因應裁軍後大量退職人員轉業對社會穩定之影響，中共調整退役軍人待遇內容，包括提高安置退伍軍人經費、提供退伍軍人免費培訓與相關補貼及貸款項目等。即便如此，裁軍政策無可避免地仍會對大陸社會造成一定程度的衝擊，例如裁軍優退政策要求「國企」優先錄用退職軍人，不僅將為「國企」帶來大批「軍轉企」冗員，更擠

壓到本就嚴峻的就業市場，若不謹慎因應，恐釀成進一步的社會衝突。

退職軍人陳抗對中共召開「十九大」之影響有限。自去年起湧現之大規模退伍軍人維權活動，顯示「軍改」已危及大量既得利益者，退職軍人與「反習」兩股力量相互結合，意圖藉擾亂「十九大」以削弱習近平政治威信，甚至影響「十九大」人事部署。然而退職軍人陳抗活動對「十九大」影響只怕有限，退伍軍人抗爭群體畢竟是少數，經過近 20 年之長期發展，此類抗爭的能量並無顯著提升。此外軍人一直以來的政治立場較為保守，中共已大幅提昇退伍軍人待遇政策，並強化管控社會危安能力，可能使退伍軍人抗爭力量分化或趨弱。

綜上所述，裁軍及軍改政策確實引發黨軍內部矛盾與退伍軍人的不滿，甚至相互結合而採取抗爭行動，但經中共刻意「懷柔」安撫之後，現階段退職軍人陳抗對中共政權應不會造成直接威脅，對「十九大」的影響亦不大。相對於「軍改」屬政治性質的直接影響，為了消弭裁軍造成的不滿所推行的轉業優退政策，其對整體社會與經濟發展可能造成之不良影響，更值得關注。因此，針對本報告的研究主題：「共軍裁軍對中共『十九大』前社會穩定之影響」，提出未來兩個值得我們持續觀察的面向：

其一，乃是「軍改」的可持續性。隨著「軍改」深化至「脖子以下」階段，離退人員持續增加、轉業安置工作難度提高，安撫手段能否再奏效、社會不滿是否獲得疏通，將是「國防和軍隊改革」能否持續推展之關鍵。其二，則是裁軍與「軍改」所涉及之社會穩定議題。轉業優退政策對大陸就業市場，以及對整體社會、經濟發展之衝擊，其嚴重程度可能再激起另一波退職軍人陳抗活動，或是間接引發其他性質的抗爭運動。上述兩個觀察面向不僅將考驗中共的執政能力，更考驗著習近平的政治智慧。

## 【亞太政策報告系列】

---

No. 106001 習近平軍改對共軍作戰模式之影響

---

No. 106002 中國大陸「一帶一路」戰略對臺灣之機遇及挑戰

---

No. 106003 川普政府時期臺美經濟合作策略評析

---

No. 106004 中共「十九大」政改思路及作為展望

---