

中国军官转业安置制度改革研究

□何 宪

(人力资源和社会保障部 北京 100013)

[摘要]军官转业安置制度是与军队和国防建设直接相关的一项重要制度。新中国成立以来,中国曾经实行过完全的计划安置制度、以计划安置为主以自主择业为辅的双轨安置制度。党的十八届三中全会明确了军官职业化的改革方向,这对军官转业安置制度改革提出了全新的要求。本文回顾了军转安置制度的发展和改革历程,论述了下一步全面深化军转安置制度改革需要遵循的四个规律,从改革目标、过渡方案、配套措施等三个方面提出了建立新型中国退役军官安置制度的改革设想。

[关键词]中国军官转业;安置制度;改革

[中图分类号]C962

[文献标识码]A

[文章编号]1674-0599(2018)03-0010-14

习近平总书记指出,要高度重视军转安置工作,关心关爱军转干部,创新安置工作机制,做好宣传舆论工作,为促进国防和军队改革顺利进行提供有力政策保证。军队转业干部安置制度是与部队和国防建设相关的一项重要制度。新中国成立以来,一共安置军转干部439.6万,为部队和国防建设作出了巨大贡献,为地方社会经济发展输送了大量人才。军转安置制度是一个从属制度,即军转安置制度的性质和形式,取决于部队的军官制度和地方的干部制度。随着部队军事变革和地方干部人事制度的改革,军转安置制度也开始改革,并根据军官职业化的要求,进一步深化改革。

一、中国军官安置制度的形成及特点

(一)中国军官安置制度的形成

在革命战争时期,我党就有把军队干部派到

地方工作的做法。毛泽东在七届二中全会上就要求把210万野战军化为地方工作队,以解决新解放区的干部来源问题。中华人民共和国成立后,国民经济进入恢复和发展时期,人民解放军也从战争状态也转入正规化建设的新阶段,军队干部转业工作开始正式进行。1951年,中央成立了中央转业建设委员会,主任由政务院总理周恩来兼任,副主任由李富春、聂荣臻、薄一波担任,负责领导全国的转业安置工作。各大行政区、省、行署、专署与各大军区、省军区、军分区共同组织建立相应机构,负责本级所属地区和单位的复员、转业安置工作;人民解放军的兵团、军、师、团四级的司令部、政治部、后勤部机关和卫生部门共同组织各级相应机构,领导和负责部队本身的转业复员工作。随着军队干部转业工作的正常开展,军队干部转业安置的一套制度逐步形成。

一是关于军转工作的指导思想和原则。早在1950年,人民革命军事委员会、政务院发出的《关

[收稿日期]2018-02-26

[作者简介]何宪(1954—),男,四川眉山人,人力资源和社会保障部原副部长,中国人才研究会会长,研究员,研究方向为薪酬设计与人力资源开发。

于人民解放军 1950 年的复员工作的决定》就明确指出,复员工作的总原则,“是服从国家经济建设与国防军建设的需要,之并使二者联系起来”。就是说,后来军转工作坚持的“两服务”,即为经济建设服务、为部队建设服务的基本原则,在军转工作开始之初就已经确定下来了。在后来的各个军转文件中,又不断强调和重申这一原则,并用这一原则来指导整个军转工作的开展。

二是关于军转工作的管理机构。1951 年底成立的中央转业建设委员会,基本形成了军转工作的管理机构及其基本运作方式。即军转工作的领导管理模式是,把军队和地方的相关的领导用委

员会的方式联系在一起,研究处理转业中的相关政策问题,协调涉及转业干部安置的各项工作。中央是这个模式,地方也是这个模式,从解放初期一直延续下来。这个管理体制统一领导,军地协作,相互沟通,共同努力,成为了军转工作的一大特色。

三是关于军转干部的职务安排。转业干部到地方后职务怎么安排,这是军官转业制度中最重要的一个问题。1953 年 8 月 11 日发布的《关于军队转业人员待遇问题的补充通知》对这一问题进行了明确。见下表。

军队人员级别和地方政府工作人员级别对应表^{[1]P121}

军队人员级别	团级		营级		连级		排级		班级		战士		
	正团	副团	准团	正营	副营	正连	副连	正排	副排	正班	副班	老战士	新战士
政府工作人员津贴、工资级别	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26

附注
 一、军龄满五年以上之老战士,按副班级待遇,满三年上不足五年者,按老战士待遇;不足三年者按新战士待遇。
 二、准师级以上人员转业者,按其新任职务,结合其具体条件评定。
 三、转业到不执行各级人民政府工作人员津贴、工资标准之单位的人员,不适用此比照表,可按其所在单位执行之工资标准评定工资。

当时,政府机关实行的是职务级别工资制度,工作人员的实际待遇是根据级别来确定的。从表中军队转业人员对应的政府工作人员级别来看,团级基本上就是对应的是地方的县处级,营级基本上对应的就是地方的乡科级。这一规定,形成了后来一直沿用军转干部的职务安排基本对应关系。

四是关于到地方后的工资待遇。中共中央、中央革命军事委员会还对转业干部到地方后的待遇作出了明确规定:凡转业后,其津贴等级低于部队者,应按原部队的津贴等级发给,高于部队者应按新评的津贴等级照发;凡转到企业部门,因子女过多,工资过低,生活特殊困难者,必须适当地予以解决。^{[1]P99}后来,政务院又专门发文重申这一规定。此后,在处理军队干部转业到地方后的待遇问题,一直沿用和坚持了这一原则规定。

(二) 军转安置制度的基本特点

概括地说,这是一套按国家要求转业离开部队,由国家包安排工作的制度。除早期成建制地转到地方的特殊情况之外,军转工作的运作方式是这样的。首先,由国家根据国防建设和部队发

展的需要,以及军队院校培养人才的情况,形成军队干部转业的计划;其次,由军队把这个计划具体分配到各个部队去,再由部队落到人头上。再次,国家把转业干部的情况汇总起来,根据他们的去向形成安置计划,并将安置计划下达到地方党委政府。最后,由地方党委政府负责具体安排每个军转干部的工作单位和职务。

这一套按指令性计划安置工作的制度,对如何安置军转干部的有一套具体的操作性政策,归纳起来有以下几个要点。

第一 根据身份确定安置对象。只有列入安置计划,并下达到地方的军队转业干部,才能进行统一的安置。每年的安置计划是确定的、严格的,超过这个计划的数量也不能安置,不在这个计划内的人员也不能安置。离开部队的军队干部还有退休、复员等方式,但都不属于安置范围。

第二 根据生活基础确定安置地点。转业后安置到哪里,这是一个很重要的政策。安置地点主要根据军转干部的生活基础来确定。所谓的生活基础,就是指自己的原籍,配偶的居住地,父母的户籍地、配偶父母的户籍地等。对每一个军转

干部来说,安置到哪个地方是一个非常重要和敏感的问题。所以国家对安置地的政策非常严格,有一套具体和完整的规定。

第三 根据地方需要确定军转干部的工作单位。军转干部的工作,是由地方根据地方经济建设的需要,来进行统一分配的。早期的工作分配主要是考虑地方的工作需要,分配什么工作就做什么工作。后来的安置工作中,逐步开始重视军转干部个人的意愿,重视发挥军转干部的特长。但工作仍然是由组织确定的,不是个人选择的。

第四 根据军队职务确定到地方后的职务。军队干部到地方工作需要确定岗位和职务。尽管地方的工作性质与部队差别很大,刚到地方工作时,确定地方职务的主要依据是军转干部在部队时所任的职务。按部队的职务安排地方相应职务,这是一般要求。由于各地的情况差别,在部队相同的职务,到地方后安排的职务也可能有所不同。

(三) 形成中国军官转业安置制度的原因

中国军官转业安置制度的形成,是一个自然的过程,不是事先设计好,然后再实施的一套制度。那么为什么在建国初期会形成这样一个计划安置的制度呢?

第一 这是战争时期军政一体化的延续。革命战争时期,革命军队和革命政权是紧密相联的,革命军队和革命政权的人员也是统一调配统筹使用的。中国共产党领导的革命武装每建立一块新的根据地,每开辟一个新的解放区,就抽调一些军队干部担负起宣传群众、组织群众、帮助群众建设红色政权的任务。从井冈山第一个红色政权到解放战争建立的一个个新政权,都是如此。因此,在解放初期,仍然保持了军政一体化的做法,把军队干部和地方干部统一使用,既有历史渊源,也在于解放初期的特殊需要。

第二 建国初期地方对干部的需要。新中国建立后,随着解放军的南下,各地的新政权也逐步建立。在新政权的政府机构中,除了当地地下党的同志和少部分的旧政府留用工作人员外,主要就是部队转到地方工作的人员。接管政权后百废待兴,各项事业发展需要大量的工作人员,特别是政治素质好的工作人员。在这种情况下,部队也

应当成为地方干部的重要来源。大量军队干部转业地方,成为地方经济建设的骨干,对缓解地方干部的短缺,保证地方政权建设和经济发展起到了非常重要的作用。这个时期的军队干部转业,既有部队大规模的革命战争结束,需要减员的因素,也有地方政权建设和经济发展对干部需要的因素。在一些地方、一些时期后者可能是更主要的因素。

第三 计划经济统包统配制度的影响。建国初期,我们学习苏联建立起了计划经济体制。在这种体制下,对各种资源进行统一的计划管理。对人力资源和人才资源也实行严格的统包统配,比如大学毕业生由国家统一安排工作,工厂的招工也由政府统一进行。在这种情况下,军转干部作为重要的资源进行统一计划安置,和整个计划经济体制吻合的。在当时的条件下,不存在其他安置方式的可能。这是整个大环境的要求,是整个政治经济体制的要求。如果说前面两个因素是建国后较短时间存在的,那么这个因素将在新中国建立后较长时间一直存在,并深刻地影响了我们国家管理体制的各个方面。

第四 国家对干部实行统一管理的要求。新中国建立后,国家把人员的身份分为干部、工人和农民。国家干部是一种比较重要的身份,虽然也有机关干部、事业干部和企业干部之分,但这是没有明确界限的,干部可以在不同单位之间调动。因此,国家对干部实行了统一的严格的管理。相关的各项政策规定也是针对干部这个整体的。在这样的制度下,把军转干部转业到地方,视作单位的变化,统一安排工作,认同在部队的级别,也是顺理成章、理所应当的。

应当肯定,建国初期形成的军转干部的计划安置办法,与整个体制是吻合的,对妥善安置军转干部、支持地方经济建设、确保部队稳定都做出积极贡献,应当历史地看待,给予充分的肯定。

二、中国军官安置制度改革探索

改革开放后,军转安置的制度和办法一直没有变,继续实行了很长一段时间。但是,随着改革开放和社会主义市场经济的发展,已出现很多矛

盾和问题,不进行改革,军转安置制度难以持续。

(一) 中国军官转业制度面临多方面的挑战

一是市场经济的挑战。随着经济体制改革的进行,民营经济迅速发展,并在国民经济中占重要地位。特别是国家提出抓大放小的国有企业改革思路后,县一级的小型国有企业几乎全部改制,地市一级保留的国企也不多,省一级和中央一级的国企也进行了大规模的兼并重组。在计划经济条件下,企业是军转干部安置的重要去向。安置到企业工作的军转干部要占整个安置总数的三分之一以上,在特殊年份这一比例更高。随着市场经济发展和国有企业的改革,企业接收军转干部的数量逐步减少,最后就仅占几个百分点了。特别是县以下及相当多的地市已没有什么国有企业可以接收军转干部,安置军转干部的渠道明显变窄,接收工作面临很大的困难。

二是地方政府法制化管理的挑战。在计划经济条件下,对党政机关是没有严格编制管理的。军转安置需要多少人进党政机关,就直接下达指令性计划。但是随着计划管理体制的逐步解体,党政机关需要加强编制管理。上世纪90年代,各级机关机构编制膨胀,国家财政负担过重。1991年末,全国“吃财政”的人员比1980年增长75%。庞大的队伍,加重了国家财政的负担。1980年全国行政管理费开支占财政总支出的5.5%,到1991年,已占财政总支出的9.9%。如果加上事业费,1991年支出则占国家财政总支出的37%。^{[2]P307}各级财政不堪其负。所以国家进行了多次行政管理制度改革,对各个单位编制进行严格的管理,没有编制就不能进入。但由于军转安置这一重要的政治任务,直接关系到部队的稳定和国防建设,因此,很多地方已经没有行政编制,但又必须完成军转安置任务,只好超编进入。编制是对党政机关配置人员的科学依据,但如果严格按编制管理,计划安置军转干部的工作将无法进行。

三是地方用人制度改革的挑战。改革开放后,大家对计划经济条件下的大锅饭和铁饭碗进行全面反思和批判。在此基础上,国家对用人制度进行了大刀阔斧的全面改革。企业实行了劳动

合同制,无论干部还是工人,一律和企业签订劳动合同。事业单位实行聘用制,个人和单位签订聘用合同,一般三年一聘。机关也实行了凡进必考和不同形式的竞争上岗。这给军转安置带来了巨大的冲击。不仅新的军转干部不能去企业了,原来分配到企业去的军转干部也随着企业的破产倒闭等原因被迫解除劳动合同。分配到事业单位的军转干部也出现了可能聘不上、或者聘用的岗位与在部队职务不吻合的问题,即使聘上了,三年后还需要再竞争再聘用。分配到机关的军转干部,也因为竞争上岗感到了前所未有的压力。

(二) 军转安置制度改革探索的主要内容

针对在改革开放和市场经济发展过程中军转工作面临的问题,军地双方及相关部门进行了反复的研究,提出了多种方案进行比较。在各方面共同努力下,改革方案终于在2001年出台。2001年1月18日,中共中央、国务院、中央军委发布《军队转业干部安置暂行办法》,中国军官转业制度的改革迈出了重要一步。

这次改革最主要的内容就是在保留计划安置的前提下,推出了一种新的安置方式——自主择业。自主择业,顾名思义,就是国家不安排工作,由军转干部自己择业。在名称上,没有提市场化,没有提自谋职业,而是选择一个比较中性的名称“自主择业”,其含义是把选择权赋予个人,个人自主去选择工作。在定性上,把自主择业仍然作为一种“安置”方式,也就是国家还是包安置的,只是安置的方式不同。更为重要的是,这次改革保留了传统的计划安置,使得改革更显得万无一失。新的自主择业安置方式有以下几个特点。

第一,选择自主择业必须符合规定条件。新推出的自主择业安置方式,不是每一个军转干部都可以选择的。选择自主择业必须符合相关政策规定的条件,一是军龄条件,二是职务条件。文件规定,担任团级职务和军龄满20年的营级职务军队转业干部方可选择自主择业方式。为什么要设置选择条件呢?为什么不可以每个军转干部都可以选择这种新的安置方式呢?当时认为,领取即使不再工作也能够保证其生活的退役金,必须对军队和国防做出了较大的贡献。同时,军龄太短选择自主择业,根据军龄计算的退役金会比较少,

如果找不到工作,就难以保障其基本生活。

第二,必须由军转干部本人做出安置方式的选择。新的自主择业方式,对转业军官是一种全新的安置方式,自己是不是适合这种方式,需要每一个军转干部来确定。符合自主择业条件的,要对计划安置和自主择业两种安置方式进行比较后,做出自己的选择。这种选择,需要对自己的能力、对市场择业的承受力、两种安置方式的收入水平及各项待遇、前面战友选择后的实际情况要进行分析。由于对自己、对地方的实际情况都缺乏深入的了解,这个选择对很多转业干部是一个艰难的过程,也有很多反复。

第三,自主择业军转干部每月领取退役金。自主择业军转干部离开部队后,国家按月发放退役金。退役金水平与职务和军龄挂勾,一般为在部队时的工资的80%,加上立功、军龄较长等因素,实际可以达到85%甚至更多。退役金水平随着部队退休干部的退休金的增长而增长。按月领取退役金与自主择业军转干部是否就业无关。如果创业就业另外获得一份工资收入,不影响退役金的正常领取。

第四,国家不再负责对自主择业军转干部安排工作。这是自主择业与计划安置两种方式的最大的区别。选择自主择业后,国家可以为有就业创业愿望的自主择业干部提供培训、就业指导、就业服务等,但不再负责安排工作。实际上能否就业或创业,就取决于军转干部的意愿、能力以及对工资收入的期望值。

与此同时,这次改革也对计划安置方式进行了一定调整。主要是对安置地政策进行调整,适当放宽对进入城市的限制;改进了具体的安置工作,探索在安置过程中实行考试考核、双向选择、竞争上岗等办法;对军转干部的职务安排以及所需的编制等问题作出了进一步的规定等等。

(三) 改革的主要成效

第一,一定程度地减少了计划安置的压力。从2001年建立计划安置和自主择业双轨安置制度到2015年,一共安置了转业干部84.6万人,其中,计划分配66.4万人,占78.5%,自主择业18.2万人,占21.5%。自主择业这一新的安置方式,已经占了整个安置总数的五分之一稍多一点,明显

减轻了计划安置的压力。这是建立自主择业安置方式的主要目的,从这个意义上讲,这次军转改革的成效是比较明显的。

第二,输送了一批人才到市场经济的第一线。自从民营经济快速发展和国有企业改革以来,军转干部到企业去逐步减少,从占整个安置总量的三分之一,逐步减少到不到2%。而实际上,很多企业是非常需要懂管理、善做思想工作、执行力很强的军转干部,但因计划安置制度要求的工作稳定和企业经营存在的风险有矛盾,故比例不断减少。自主择业安置方式创造了这一条件,打通了军转干部去企业的路子。很多军转干部去企业发挥了重要作用,为企业输送了亟需的人才,有的还成为了成功的企业家。

第三,探索了与市场经济相适应的安置办法。从更高的层面上看,这次改革的意义更为重大。实行了几十年的、大家都已经习惯和适应了的制度进行改革是一件很不容易的事。因此,这次改革更为重要的收获是,对军转安置制度如何与市场经济相衔接进行了一次大胆的尝试,是向建立与市场经济相适应的安置制度迈出了重要的一步,是未来军转安置制度的深化改革的一次有益探索。

此外,对计划安置的改革措施也取得了明显成效。考试考核制度增加了计划分配的公平性。2001年以来,各地在计划安置工作中,逐步实行了考试考核的办法。把军转干部在部队的职务、军龄、立功、艰苦地区和特殊岗位工作等因素进行量化打分汇总,再把考试的分数按一定的比例计入总分,最后根据分数高低先后选择工作。这种公开透明的办法,很受军转干部的欢迎。根据自己在部队的表现和考试成绩来选择和确定工作,再也不用找关系托人情,实现了安置工作的公平、公正和公开透明。

三、现行安置制度存在的问题

2001年改革探索的措施出台后,由于种种原因,各种不同的意见以及继续深化改革的呼声就一直没有停止过,对相关政策进行微调的措施也不断进行,对军转改革的顶层设计也进行了几次。

为什么会出现这样的现象?我们分别从两种安置方式来进行分析。

(一) 计划安置存在的问题

由于选择自主择业的比例较低,计划安置还是军转安置的主要安置方式。尽管计划安置也进行了一些改进和完善措施,但固有的矛盾并没有得到根本的解决。

1. 计划安置压力仍然很大

从2001年以来,平均每年的安置总量大约在5万人左右,其中大约平均每年有1万人左右选择自主择业,大约4万人需要进行计划安置。我国现有公务员700多万,就算接收的4万军转干部全部进入公务员队伍,问题也应该不是很大。近年来每年向全国公开招录的公务员平均每年约有20万。如果把这20万的五分之一即4万用于接收军转干部,就把军转干部所需要的编制和岗位全部解决了。从总量上分析,应该没有太大的压力。问题在哪里呢?问题出在军转干部的安置地不是均匀分布。前面说过,军转干部的安置地,是由军转干部的生活基础确定的。因此,一般说来,兵源大省的军转干部比较多,驻军大省的军转干部工作多。下表是2016年各地区每万机关职工人承担的军转干部安置数量。

2015年分地区每万机关职工安置军转干部比例

地区	计划分配人数	机关在岗职工人数(万人)	比例
北京 (含中央机关)	2345	34.2	68.57
天津	602	13.3	45.26
河北	931	69.9	13.32
山西	351	43.9	8.00
内蒙古	409	38.3	10.68
辽宁	1142	45.9	24.88
吉林	466	26.4	17.65
黑龙江	304	36.2	8.40
上海	647	15.8	40.95
江苏	2322	56.4	41.17
浙江	1380	54.4	25.37
安徽	673	39.9	16.88
福建	964	35.4	27.23
江西	532	41.1	12.94
山东	1612	86.2	18.70
河南	1238	76.5	16.18
湖北	949	46.0	20.63

地区	计划分配人数	机关在岗职工人数(万人)	比例
湖南	1005	57.1	17.60
广东	2187	94.9	23.05
广西	414	37.9	10.92
海南	412	10.1	40.79
重庆	360	26.2	13.74
四川	1061	80.9	13.11
贵州	190	37.1	5.12
云南	414	46.5	8.90
西藏	17	11.9	1.43
陕西	1113	45.5	24.46
甘肃	250	34.5	7.25
青海	90	9.4	9.57
宁夏	125	8.0	15.63
新疆	195	47.7	4.09

从表中可见,可以看出,各个省、自治区、直辖市之间每万机关工作人员承担的军转干部安置量的差别是非常大的,高的每万机关工作人员要安置40多个人,特别高的北京地区达到60多人。但低的地区则只有不到5个人,西藏只有1.43个人。不仅如此,军转干部在省、自治区、直辖市内部的分布也不均衡。一方面,军转干部安置到县乡的越来越少,2001年分配到县乡工作的军转干部还占整个军转干部的21.9%,到2016年就只有9.6%了;另一方面,在省内还逐步向大城市和经济发达的地区集中。比如沈阳和大连两个市承担了全省军转安置数量的55%,湖北50%以上的军转干部安置到了武汉市和省直单位,青海省90%以上的计划分配的军转干部安置在西宁。这就导致这些中心城市安置压力特别大,有的城市军转干部已经在整个干部队伍中占相当大的比重,有的单位军转干部已经成为单位干部的主体,很多年没有接收过大学毕业生了。

2. 按部队职务对应安置岗位矛盾突出

文件规定,要根据军转干部的德才条件和在军队的职务等级、贡献、专长安排工作和职务。一般说来担任师团职领导职务并任职满最低年限的,要安排相应的领导职务,有困难的安排领导职务。所谓“相应”大家一般理解为,师对应地方的地市级,团对应地方的县处级,营对地方乡科级。这个规定本身是合理的,但是由于上面我们说到的军转干部的分布不均衡,军转干部多的地方,一

般里面的师团职干部也就多,这就导致相当多的军转干部难以按“相应”职务来安排,造成了一些地区的军转干部的不满。江苏省江阴市军转安置工作是一个非常典型的例子。江阴是一个县级市,在江阴境内有一个部队的军级单位驻扎。由于这里的自然条件好,经济也比较发达,许多干部的配偶随军后,都以这里为家。这样,转业时按照以生活基础为安置地的政策,就有相当部分的干部转业安置在这里。这是一个县级市,正副县级干部一共就30人左右。可按生活基础作为安置地,下达军转安置计划需要安置的团职以上干部每年就有30多人。如果严格按照职务对应关系安排,把全部正副县级干部的位置全部让出来,还不够军转干部安置。即使地方干部真的把正副县级干部的位置让出来,今年勉强安置了,明年又有30多个团以上干部分配来了,怎么办?因此,在一些地区按职务对应关系安排是很顺畅的事,但在另一些地区则根本做不到,不仅有降一级安置的,还有降两级安置的。这就造成了不同地区军转干部之间职务安排的不平衡。

3. 地方严格进行编制管理面临严重挑战

随着对行政管理改革的逐步深化,对严格按编制对机关人员进行管理的要求更加明确。但严格按现有编制管理,又无法完成接收军转干部的任务。为了不违反编制管理的要求,安置好军转干部。2001年军转改革时规定,党和国家机关按照军队转业干部安置计划的15%增加行政编制。2004年又规定在2004~2006年军队体制编制调整改革期间按军队转业干部计划分配数的25%增加行政编制。2007年规定,按25%增加行政编制后仍有缺口的,可专项向中央机构编制部门报告。2016年规定2016~2020在基数内按25%比例增加行政编制,高于基数部分按照40%增加行政编制。长期这样增加编制,肯定会对科学的编制管理带来影响。且这样的政策对一些军转安置量大的地市来说,编制仍然是不够的,在这个基础上,还需要实行所谓“先进后出”,实际上就是安置计划冲击了科学的编制管理。

4. 与公务员队伍建设的专业化要求存在矛盾

国家的现代化管理,要求对公务员实现专业化。党的十九大报告明确提出,要注重培养能力、

专业精神,增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力。这些年来,面向社会的公务员考试录用,都有明确的专业要求。随着我国高等教育事业的发展,考试进入公务员队伍的都是受过专业训练的本科生、硕士生和博士生。同时机关内部的晋升,也要求公开平等竞争,不少单位还开展了竞争上岗。而军转干部长期从事的是与国防相关的各个工作,只有极少的部分专业和从事的工作与地方完全相同。同时部队军事工作的要求和环境与地方有很大的差别,在这样的情况下,转业干部要和地方专业化的干部同样竞争,确实面临很多困难。除少数人员外,大多数转业干部进入地方机关单位后,适应起来有相当的难度,发展得并不是很好。

(二) 自主择业存在的问题

自主择业方式是一种新的安置方式,虽然实施时间不是特别长,也发现了许多矛盾和问题。

1. 自主择业军转干部年龄偏大,已经不是就业创业的最佳年龄

自主择业实施以来,各地军转工作部门认识到,自主择业成功与否的关键,是军转干部到地方后创业就业开展得如何,个人作用发挥得如何。因此,这些年以来,在国务院军转办的带动和示范下,各地纷纷对自主择业军转干部开展了不同形式的培训和创业就业服务。从统计数据看,各地的创业就业率平均达到了70~80%,但实际上,在对自主择业军转干部进行访谈时,作用发挥得好的并不多,大多数处于勉强对付状态。造成这一现象的主要原因是,自主择业干部的年龄一般在40多岁,对到地方来面向市场重新开始寻找新职业、新的工作,年龄工作已经偏大。

2. 政策导致自主择业军转干部的分布与市场需求错位

自主择业军转干部是按照安置地的待遇来确定军转干部的待遇的,因此,越是艰苦边远地区,越是待遇高。这样的政策导向是越是艰苦边远地区选择自主择业的军转干部越多,越是经济发达地区选择自主择业的军转干部越少。比如,2015年,浙江自主择业比例仅为4.8%,江苏6.2%,广东11.1%。而西藏自主择业比例高达97.9%,新疆86.4%,青海76.2%,黑龙江64.9%。实际上,

由于环境和发展水平的限制,在西藏、新疆和青海军转干部的就业创业很难,而经济比较发达和比较活跃、就业创业相对比较容易的浙江、江苏和广东,由于政策原因,只有极少的军转干部选择自主择业。

3. 管理跟不上,自主择业军转干部有失落感

根据有关文件精神,省一级依托军转部门建立自主择业军转干部管理服务机构,负责政策解读及退役金、培训经费的宏观管理,地市具体落实。管理服务以街道社区为主,通过社区对自主择业军转干部进行具体的管理。但实际上,由于编制和人员、经费的限制,省一级的自主择业管理部门人员很少,大多数的市一级还没有专门的自主择业管理部门,而街道社区各种任务繁重,除了极少数自主择业军转干部集中的地区外,很难有人力物力和精力来管理和服务自主择业军转干部。这样一来,在部队严格管理的军转干部,选择自主择业后一下成了无人管的社会人员,很多军转干部感到很不适应,有强烈的失落感。这种情绪一度反馈到部队,也影响了部队对自主择业的想法,被认为选择了自主择业就成了散兵游勇,有一种消极的情绪。

4. 待遇政策不尽合理,一些地区自主择业军转干部有意见

由于自主择业军转干部的待遇政策参照系比较多,基本工资项目是与部队现职干部相联系,按现职军队干部工资的一定比例折算;退役金的调整与退休军队干部相联系,军队退休干部怎么调待遇,自主择业军转干部也怎么调待遇;有的项目与安置地的公务员相联系,比如住房、医疗、取暖、降温等都执行当地公务员的相关政策。这种状况导致同样的军转干部在不同地区的待遇差别,不了解具体政策规定的军转干部产生攀比心理,导致了一些不满的情绪,给思想工作带来了相当的难度。

四、深化军转安置制度改革的几点思考

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对各方面的改革提出

的全新的要求,与军转安置制度相关的有:市场起决定性作用的要求、军官职业化的要求,改革人才发展体制机制的要求以及行政管理体制改革的要求等等,在这样的背景下,必须重新对军队干部转业安置制度改革进行全面的、深入的思考。

(一) 军转改革必须适应国防现代化建设的 要求,尊重军事人才资源开发的科学规律

军事人才资源开发的规律,是军事本身的特点确定的。不同时期,军事人才开发的要求有差别。比如冷兵器时代更注重武艺,常规武器时代注重各种武器的操作使用,高科技时代注重的是科学技术的运用。随着科学技术的不断发展,军事装备的日益更新,军事变革的不断推进,军队专业分工的不断细化,军官职业化制度的建立成为历史必然。党的十八届三中全会提出,要以军官职业化为导向,逐步形成科学规范的军队干部制度,完善退役军人安置制度改革配套政策。党的十九大进一步要求深化军官职业化制度改革。建立军官职业化制度,是适应新军事变革的必然选择,是实施依法治国的客观要求,是顺应市场经济发展的必然结果,是提高信息化条件下作战能力、有效履行我军历史使命的战略举措,体现了世界军事现代化发展中人才建设普遍规律,反映了我军军事人力资源管理制度改革的趋势。我们要深入领会中央精神,深入研究与军官职业化相适应的中国退役军官安置制度改革。

军官职业化是军队现代化的重要组成部分。现代军官职业化制度是关于军官的职业分类、素质标准、员额规划、军官选拔、考核评价、晋升流动、教育培训、福利待遇以及退役保障等一套系统的制度安排,旨在选拔和保留军队各类岗位所需的人才,提高军官岗位的吸引力,保持军官职业的相对稳定性,为军官长期安心服役提供制度保障。在职业化建设的过程中,各个国家需要解决的问题不一样。有的国家解决的是军官的产生方式问题。比如,早期欧洲的军官是由身份确定的,即只有贵族才能成为军官,欧洲国家的职业化的过程实际上是打破身份约束,通过军事院校培养来形成军官队伍。有的国家解决的是军官队伍的稳定性和专业化问题。改变那种大部分军官只能在军队呆几年,几乎都需要在一定的時候转换工作的

制度,使军官成为一种专业性很强的职业,通过职业化形成高质量的军官队伍。

我国军官转业制度的形成之初,比较多地考虑地方经济建设、军队干部的年轻化、流动性,以及军地干部的统一使用等等,当时的军事发展和武器装备技术并没有对军官的稳定性和专业化有很高的要求。因此,在这种背景下形成的军官转业安置制度,军官作为终身职业的比例很低,大部分人都只把在部队工作作为职业生涯的一段,在部队干上几年、十几年甚至更长时间,大部分都要转业到地方工作。从近些年的情况看,在退休部队的军官和转业地方安置的军官,大概是1:3的关系,即大约25%的军官是在部队退休的,大约有75%的军官转业到地方工作,即把军官作为终身职业的仅占军官的25%。显然,职业化程度是很低的。这样的制度安排,优点是人员的更新很快,不断有新鲜血液。缺点是稳定性差,有的岗位专业性技术性很强,很不容易培养出一个合理的人才,又被安排转业了。现代化战争越来越依赖技术,作为精通某种技术的专家,在技术水平最高,操作最熟练、经验最丰富、部队最需要的时候转业,不利于形成专业化的军官队伍,从某种角度看,这也是一种人力资源的浪费。

按照国防现代化的趋势,军官要走职业化的路子。而职业化的基本要求,就是军官要保持职业的稳定性。军官职业化的一个重要指标,就是职业军人所占比重。由此得出结论:我国军转改革的一个重点是,提高职业军人的比重,减少军官中途转业到地方工作的比重。

(二) 军转改革必须适应人力资源发展的要求,尊重人才成长的科学规律

人才的成长有很多规律,如果我们的政策符合这些规律,就有利于人才成长,如果我们的政策不符合这些规律,就会给人才的成长和使用造成障碍。在人才成长的规律中,有一条规律是非常值得我们重视,这就是转换职业与成才的关系。在人才成长的过程中,有一个对自己能力、兴趣、特长的认知过程。很多年轻人在刚参加工作时,都不清楚自己到底想干什么和适合干什么。因此,要允许人才在发展的过程中,选择工作,变换工作,找到适合自己的工作。如果没有这一点,一

有工作就不能、不允许变化,很多人才就荒废了,我们知道的变换职业领域后成功的例子可以说比比皆是。但是,并不代表什么时候都可以变换职业,都适合变换职业。因为人的学习能力、适应能力和可塑性与人的年龄是成反比的。一般说来,年龄越大,学习能力、适应能力和可塑性就越弱。因此,人才成长的规律告诉我们,人才发展的过程,既要允许变换工作,又要避免在年龄较大了还在变换工作。尤其要在制度设计中尽可能地避免人在年龄较大的时候,安排大跨度地变换工作。这个规律前人早就总结出来了。古人云,人过三十不学艺,就是指要学什么技术,要趁年轻,要是过了三十再学,可能就比较困难了。现代的人力资源专业术语来讲就是,人在一定的年龄就要实现职业沉锚——像船一样可以沉锚定位了。多大的年龄职业沉锚比较好呢?人才学专家认为在现代社会,一般人以不超过35岁为宜,这和古人说的人过三十不学艺是基本吻合的。

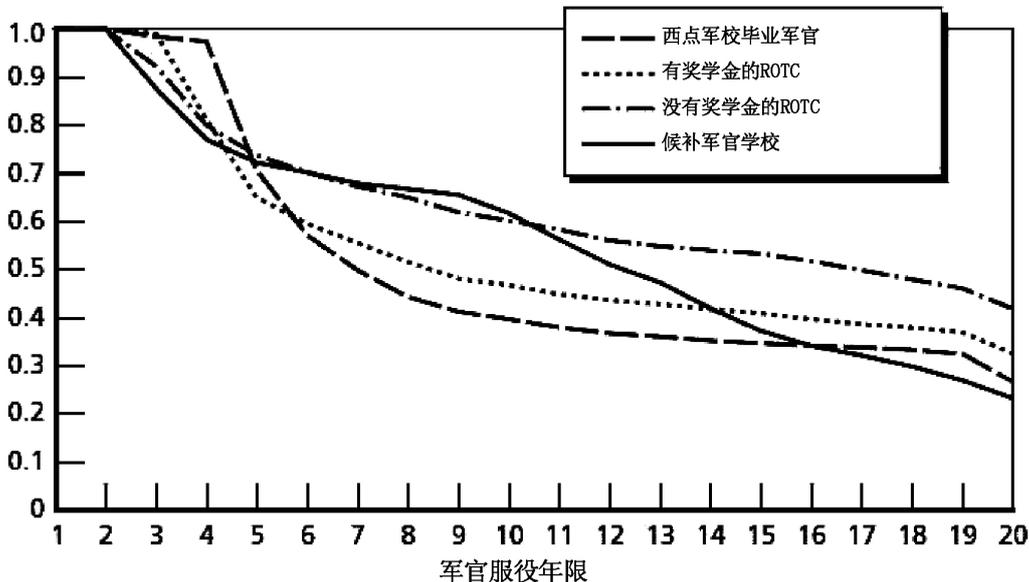
因此,不是当过军官就不可以转业,而是在什么时候转业。军官转业也是一种职业变换,甚至比一般的职业变换难度还要大,因为除了要变工作外,还涉及从部队到地方的变化、工作地点的变化、工作环境的变化、工作性质的变化等等。如果转业的时间在人才发展的职业沉锚期之前,那么转业对人才的发展就不会有影响,如果是在职业沉锚期之后,对大多数的人来说,在新的职业发展上就会有困难了。不管是计划安置还是自主择业都面临这个问题。所以,我们的制度设计,不仅要让留下的军官能在部队得到很好的发展,还要让离开部队的退役军官到地方也能得到很好的发展,这才是一个好的制度。

很多国家也不是一旦成为军官就是职业军官,大都设置了一个选择期或磨合期,在这么一个时期,军官要思考是否愿意成为一名职业军官,军队也在考察,这个人是否适合作为一名职业军官。在这一时期内,只要服满了基本的服役期,是可以自愿退役的。但过了这个时期,成为了职业军人,除特殊情况外,就一直服役到退休。英国军官分为“短期服役军官”和“正规服役军官”两种。“短期服役军官”主要针对刚从学校毕业,而未决定是否将军官作为其终身职业的人。这类人员服役

3~8年可退役或根据本意愿转入“正规服役军官”。“正规服役军官”即为职业军官。德国对服役13年以上的军官实行职业军人制度。职业军官可以在军队一直服役到法定退休年龄再退役,除伤残外,职业军官一般不到法定退休年龄不强制退役。如果是18岁开始服役的话,13年即31岁是确定是否成为职业军官的关键时点。此后的

军官一般就是职业军官了。美军的情况也差不多,但确定成为职业军官时间更早一点。下图美国军官服役年限图。从下图中可以看出,四种来源的军官,无论哪一种,服役的前5~6年都是转业高峰,到第五年就已经减少了30%左右,但在服役8~9年之后,曲线就变得很平缓了,说明转业率很低了。

2009 财年美军各类军官持续留用比例



数据来源: RAND 公司报告 ,Expectations About Civilian Labor Markets and Army Officer Retention 2001. 网址: http://rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2011/RAND_MG1123.pdf

注: ROTC Reserve Officers' Training Corps 的英文缩写 美国预备役军官训练营,是美国军官的主要来源之一。

目前我们的部队干部转业到地方的时候过晚,年龄偏大。据对1975年至2009年地方接收安置的军转干部情况的统计分析,服役10~15年的占接收安置总数的9.50%;服役16~20年的占39.1%;服役21~25年的占40.6%,服役25年以上占10.71%。服役21年以上即年龄一般在40岁以上的,达到转业干部总量的一半以上。这样的年龄转业到地方,单位、职业、工作性质、环境都发生了巨大的变化,无论是计划安置还是自主择业,要适应起来确实非常不容易,不少军转干部感到很难适应,到地方后的发展面临诸多的困难。

为了保持军队的活力和军官的新老更替,一定量军官转业是需要的。人才成长的规律要求,转业军官的年龄不宜太大。如果30岁左右转业地方,不会影响他们未来的发展。由此得出结论:我国军转改革的一个关键点是,要改变年龄过大

才转业的做法,把军官转业时间前移。

(三) 军转改革必须适应地方社会经济发展的要求,尊重地方行政管理科学规律

科学、规范的行政管理,是地方社会经济发展和现代化建设的客观要求。第一,一个单位的编制数,是根据这个单位的职责范围,工作量大小等因素科学确定的。要对地方行政工作进行科学管理,就必须严格地按相关要求,在规定的编制和领导职数内配备人员。无视科学的编制管理要求,随意增编超编,就会造成人多活少,人浮于事和人力资源的浪费等一系列矛盾。第二,一个单位的领导职数,是根据这个单位职能、人数和领导与被领导的合理关系,科学地设置出来的。一个单位的领导职数是经过严格核定的。如果随意拉长板凳,增加职数,就会造成管理与被管理关系的混乱,又给单位管理工作带来很多问题。第三,一个

单位的人员专业结构有其客观的要求,是这个单位的工作职责和管理领域所确定的。无视单位的人员结构要求,长期和大量接收与本单位业务无关的人员,会影响了地方政府部门的专业化管理水平。

现代社会经济日趋复杂化、多样化、多元化,对政府的行政管理提出了越来越高的要求,这就需要政府提高行政效率、提高管理能力、提高专业化水平。党的十九大明确提出要深化机构和行政体制改革。要求统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。统筹使用各类编制资源,形成科学合理的管理体制,完善国家机构组织法。转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。这些都对我们尊重和运用好行政管理规律,提出了更高的要求。

新中国成立以来,从表面上看计划安置制度并没有什么实质性变化。但从地方对军转干部的实际需求上看,不经意地经过了三个不同的时期。一是地方政权建设和经济建设确实需要大量部队干部的时期,部队干部的大量转业,是地方干部的重要来源,对地方给予了有力支持。二是地方建设逐步正常化,但国家仍然是人员统包统配时期,虽然地方已经不是很需要,但统包统配制度掩盖了这矛盾。三是随着国家对干部进行分类管理和严格的编制管理,以及军转干部安置向机关集中,矛盾逐步凸现,只好增加编制甚至超编进人的办法完成安置任务。经过几十年的发展变化,军转工作与解放初期已经有了很大的差别,地方接收军转干部,从主动争取转到了被动接收,从争取人才变为完成任务,从填补空白逐步变为超编进人。军转工作从表面上大家继续维持了过去的一些提法,但实际上已经变成地方政府非常困难的一项工作。

在一定的历史时期,军转安置作为特殊的政治任务,打破编制的限制,超编进人;打破职数的限制,超职数配备干部;打破人员的专业结构要求,承担非需要专业的人员接收,是特殊的历史条件和环境形成的,是不得已而为之。应当看到,虽然这种制度保证了军转安置任务的完成,但以牺牲地方行政管理的科学性为代价,切不能作为一

种长远的制度设计,在下一步改革中固化下来。一种以牺牲地方行政管理科学性为代价的安置制度,肯定不是一个科学的制度,因而也不是一个长久的制度。随着部队的现代化、科学化和规范化,我们需要建立科学的退役和转业制度,这就不能不把尊重地方行政管理科学规律的问题放到重要位置来考虑了。这包括不能再进行超编安置和超职数安置,也包括不再通过安置政策规定接收军转干部按一定的比例增加编制——这虽然是符合规定的,但也是与科学管理的编制要求不符。地方接收军转干部应当在地方编制、职数规定和专业要求的范围内进行。只有这样的制度才能真正支持地方经济建设,只有这样的制度才是长久的、科学的制度。

为了发挥我们国家统一管理干部的优势,保留部队与地方干部交流的通道是需要的。但要使这项工作具有科学性长远性,就需要尊重行政管理科学规律的要求。由此得出结论:军转改革需要解决的一个很重要的问题是,接收军转干部不再增加编制和超编进人,应当在规定的编制和职数的范围内进行,按照专业要求进行配置。

(四) 军转改革必须适应市场经济发展的需要,尊重市场机制配置人才的规律

在计划经济时期,人才资源长期实行计划配置,出现了严重的配置和使用不合理。改革开放后,我们逐步地改革了统包统配的体制,先实行了人才流动政策,放开了再次就业市场,然后通过双向选择,最后走向不包分配,放开了初次就业市场。经过一二十年的努力,基本实现人才资源的市场化配置。人才资源配置方式的改革,大大改善了我国人才资源的配置使用状况,与其他资源的市场化相互配合,大幅度地提高了我国资源的作用效率,促进了我国经济的快速发展。实践证明,市场是一种比计划更有效的资源配置方式。

市场机制之所以能有效配置人才资源,是以用人单位的用人自主权和个人择业自主权以及单位和个人之间的相互选择为前提的。单位招人是因为有需要或者有编制职数,单位打算用某一个人,是因为他符合单位的需要;个人去某个单位是因为他喜欢这个职业、这个岗位,符合这个单位用人的条件。在这个基础上的双向选择,再加上价

格与供求关系的相互作用,就是市场机制有效配置人才资源的奥秘所在。理解了市场体制配置人才的机理后,我们再来看计划安置方法或者半计划安置的方法,就知道问题在哪里了。为什么计划安置不能很好地配置人才资源?因为在计划安置制度下,单位和个人都没有充分的选择权。单位用这个人只是因为要完成安置任务,单位不需要甚至根本不需要,也必须接收计划要求的安置数量。个人去这个单位是因为组织分配,或者考试考核成绩排名,并不是自己最喜欢的工作和最合适的岗位。这种机制下,可以说是单位被迫接受了这个人员,人员勉强接受了这个工作。从微观上来看,一个单位接收了一个不需要的人,但只需要给一个岗位给一张办公桌就安置下来了;对个人来说,虽然不是自己喜欢和擅长的工作,但有一个听起来不错的单位和待遇还过得去的工作也算可以了。但从宏观上来看问题就不是这样了:一个制度不能把合适的人放在最合适的岗位上,就是人力资源配置的不合理,就会造成大量的人才浪费。

达到市场最佳配置人才资源的目标,不仅要允许个人有对单位的选择权,还需要有对工作地区的选择权。试想,如果高校毕业生只能在学校所在地就业,或者只能回原籍就业,高校毕业生人才资源会配置好吗?现在高校毕业生的就业基本没有地域方面的限制,你在哪里找到工作都可以。随着市场服务的发展,信息更加通畅,毕业生的就业半径越来越大,高校毕业生的配置越来越合理。2001年开始实行的自主择业,虽然探索了市场经济条件下军转改革的路子,但其具体办法也不完全符合市场配置人才资源的要求。最主要的问题是,由于只是作为一种安置方式的改革,在安置地方面制定了一整套严格的政策,每个军转干部必须按照这一政策到一个固定的地方落户,并在当地领取退役金,接受当地相关部门的管理。我们知道,人才资源合理配置的一个重要条件就是人才的合理流动。而自主择业军转干部,由于严格的政策,基本没有或者只有很少的地域选择权,这就导致自主择业军转干部的分布与市场需要完全脱节,一些艰苦边远地区由于政策原因安置了大量军转干部,而这些地区由于经济发展水平较低,

经济不活跃,对军转干部的需求是很少的。因此,自主择业是迈向市场化安置的重要一步,但目前的政策也还没能达到市场化要求的人才最佳配置和使用。

市场机制比计划统包统配更能达到人才资源的合理配置,这是大家都承认的。但长期以来,军转干部能否市场化就业一直还是存在争议。其中很重要的一点就是我们对为军转干部能否通过市场化就业存在担心。鉴于我们曾经面临国企改革的40、50年龄段的人员下岗失业,应当说这个担心不是没有道理。但是,我们说的军转改革的安置市场化不是简单地不负责安排工作了,不管了。市场化就业是一系列相互配套改革。首先是前面说到的转业时间前移的改革,大部分在就业的最佳年龄之前退役,让他们在就业市场上具有竞争优势;其次是对退役军官提供必要的就业创业培训和服务;第三是国家在就业创业方面给予政策的支持。这些改革措施必须和市场化安置同步进行,确保在国家不安排工作的同时,退役军官能够顺利创业就业,找到适合自己兴趣能力的工作。笔者在德国等国家访问时专门问过这个问题。他们认为退役军官在他们国家就业是很有竞争力的。主要有三个原因:一是他们本身就是从品学皆优的人当中选拔出来的;二是他们在部队受到了很好的锻炼——企业相当看重这一点,又处于就业的最佳年龄;三是政府给他们提供了良好的就业培训和就业服务及相关的优惠政策。在市场经济国家,都是采用市场方式来安置退役军人的。这既是因为市场的方式远远比指令性计划的方式更有利于人才的合理配置和合理使用,也是整个市场经济和市场经济体制各个方面相互制约的必然结果和必然要求。

市场机制是最有效的人才合理配置机制,军转干部要实现人才的最佳配置和很好的发挥才能、发挥作用,也应当尊重市场机制的规律,通过市场机制的作用,去找到符合自己的兴趣和条件、最能发挥自己作用的职业和工作。由此得出结论:退役军官安置制度的方向,是采用市场化方式来进行就业创业,国家可以在政策、培训、服务等方面予以扶持,但不再采取计划的方式安排工作。

五、建立新型中国退役军官安置制度的改革设想

(一) 改革的目标

改革的目的是建立与军官职业化相协调、与市场经济相适应、有中国特色的军转安置制度。有以下几个要点:

第一,职业化军官之前设置10年的合同军官时期。合同军官还不是职业军官。在合同军官时期,个人考虑自己能否适应在部队工作,部队观察个人是不适合在部队工作。合同期分为两个阶段。一个是基本合同期,一般为大学毕业后工作五年,即22岁至27岁。第二个是选择合同期,即27~32岁。在选择合同期内,允许个人按照合同规定离开部队。10年合同期满后,如果部队认可,个人也愿意,即成为职业军官。如果个人愿意,部队不认可,或部队认可个人不愿意,均离开部队转业。在这样的制度下,由原来的各个年龄段都转业,改为转业前移,转业高峰年龄一般在27~32岁之间。

第二,转业的军官采取市场方式就业。转业后国家根据其服役年限发放退役金,不安排工作。即将转业和转业初期,国家提供免费培训,个人可选择培训的学校、专业及培训的方式。同时,国家提供转业军官的创业就业服务,指导其创业就业。国家建立退役军人培训学校和基地,专门为退役军人提供有针对性的培训项目和课程。国家在税收等方面优惠政策,鼓励企业接受退役军人就业,鼓励退役军人创业。确保这些基本素质良好、经受过部队锻炼、大致在27岁或32岁的年轻人,通过市场找到能发挥自己作用的职业和岗位。

第三,确保职业军官的职业发展和职业保障。成为职业军官后,除特殊情况外,基本不转业。职业军官按部队的人力资源发展规划,一般达到团级以上职务、职级或相应军衔。军人就是职业军官的终身职业。每个军官的最后职务不一样,退休时间也可能略有差别,但都能在部队工作到退休。职业军官也有个别情况需要退役,这主要是生病不能在部队工作、犯错误不适合继续在部队工作以及其他不宜在部队工作的特殊情况。国家为职业军官提供良好的职业保障。

第四,建立选调制度。根据地方干部队伍建设的需要,从部队选调一定层级的干部到地方工作。从军官中选调干部到地方工作,是党管干部的具体体现,是有中国特色的军官转业制度的重要内容,也是军队干部和地方干部互通有无的重要渠道。具体办法是,根据地方干部队伍建设和人员结构的情况,提出需要军转干部的岗位和计划,经部队和地方协商形成选调计划,交部队确定人选并办理相关退役手续,经地方输送到所需的岗位。选调必须符合公务员法规定的各项条件,根据选调的程序进行。当然反过来,部队也可以根据相关规定从地方选调所需干部,但这与本文无关,就不做具体的研究了。

(二) 设置改革的过渡期

退役军官转业安置制度的改革是一项重大改革,必须积极稳妥、谨慎周全。考虑到改革的力度较大,涉及面广,需要设置一个改革的过渡期。过渡期的设置主要解决以下问题:一是对现有的部队干部实行老人老办法,新人新办法的政策。即涉及现有军队干部的相关转业政策最好不要发生太大的变化,而新进入的军官可以直接考虑实用的新制度。因此,过渡期就是新老制度并存的时期。待老制度下的军官基本退休和转业,过渡时期就结束,完全进入单一的新制度时期。二是让地方的现有安置制度到新的制度转换有一个缓冲地带,逐步调整,慢慢到位。即改革之初可能还是原有的计划安置为主,逐步把地方的选调因素增加进去,最后达到新制度要求的选调制度;逐步建立与市场化安置配套的政策体系、培训体系、服务体系;把现有的自主择业政策与未来的职业军官退休政策相衔接,保证现有自主择业军转干部的平稳过渡。三是部队职业化军官的安排也需要一个逐步到位的过程。原来团以上干部可以转业地方,职业化过后,基本不再转业,岗位怎么调整,怎么合理使用,怎么保证合理的新老更替和新陈代谢,这也需要一个过程。因此改革初期团职以上干部的转业可能不仅不会减少,还会有一定程度的增加,以实现合理的干部结构,然后,转业才能逐步减少,最后达到职业化的要求。

(三) 进行配套制度改革

军转改革是一个系统工程。改革是否成功,

相当程度上取决于各项配套制度是否能跟上。在改革军转安置制度的同时,一是要建立退役军官社会保障体系。主要是建立一次性退役补偿金和月退役金保障制度、实行军地结合的退役军官医疗保障制度、实行退役军官住房货币化保障制度。二是建立高效的退役军官就业扶持制度。主要是建立全国和区域性的培训与就业促进机构、整合实施完备高效的培训与就业扶持政策、完善鼓励各类用人单位吸纳退役军官的政策。三是建立统一的退役军官管理服务机构。主要是成立国家退役军人部,形成条条和块块相结合的退役军官管

理体系。四是建立与扶持服务退役军人的社会组织。主要是建立和政府机构互为补充的退役军官就业扶持组织、建立退役军官社会救助组织。五是建立退役军官保障法律体系等等。值得引起重视的是,改革后,军官将从转业方式为主改为以退休方式为主,因此对军队退休人员的管理必须加大改革力度。如果继续让部队管理退休人员,部队将不堪重负。必须理顺军队退休人员的管理体制,退休后就退役离开部队,地方进行管理,确保军队退休人员得到很好的照顾。

[参考文献]

[1]军队转业干部安置工作文件汇编[Z].北京:科普出版社,1990.

[2]赵东宛.中国人事、机构、工资改革论集[M].南京:南京师范大学出版社,1997.

A Study in the Reform of Chinese Military Officer Demobilization and Placement System

HE Xian

(Ministry of Human Resources and Social Security Beijing 100013, China)

Abstract: The military officer demobilization and placement system is an important system directly related to the building of the army and national defense. Since the establishment of the P. R. C., we have applied the completely planned placement system and the dual-track placement system employing planned placement as the dominant method and independent job-seeking as the supplementary method. The Third Plenary Session of the Eighteenth Central Committee of the CPC has explicitly defined the professionalization of military officers as the direction of reform and placed brand-new requirements on the reform of the military officer demobilization and placement system. This article reviews the development and reform process of the military officer demobilization and placement system, elaborates the four principles that should be followed in the next step of comprehensively deepening the reform of military officer demobilization and placement system, and envisages a new type of placement system for decommissioned military officer from three aspects, i. e., the objective of reform, transitional scheme and matching measures.

Key words: demobilization of Chinese military officers; placement system; reform

(责任编辑:朱文鸿)