

# 新中国70年退役军人就业安置制度的 历史实践与探索创新

王众 刘卫东

(济南大学 马克思主义学院,山东 济南 250022; 山东社会科学院 经济研究所,山东 济南 250002)

**[摘要]** 新中国70年退役军人就业安置制度的探索与实践,是中国退役军人安置史研究的重要课题。70年来,退役军人就业安置制度在改革开放前后经历了1949—1957年制度初创、1957—1978年制度探索、1978—1987年制度体系形成、1987—2019年制度体系完善四个阶段,同时实现了退役军人就业安置机构由协同到整合、安置政策由计划安置到市场调节、由统包统配到积极就业的两个转型。中国特色社会主义建设的辉煌成就为退役军人就业安置制度探索和创新奠定了物质基础、创造了政策条件,全面梳理以往就业安置的经验成就,对做好新时代退役军人就业安置工作具有重要的指导意义。

**[关键词]** 中华人民共和国; 70年; 退役军人; 就业安置制度

**[中图分类号]**K27 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-4145(2019)10-0122-05

**DOI:**10.14112/j.cnki.37-1053/c.2019.10.018

2018年3月,第十三届全国人民代表大会第一次会议批准设立中华人民共和国退役军人事务部,作为国务院组成部门。该机构的设立,是新中国退役军人就业安置史上的一次历史性变革。那么,退役军人的就业安置经历了怎样的制度变迁,有哪些历史经验值得我们学习借鉴?中央和地方编撰的史志资料从人事、民政的角度对这一制度实施前40年的历史脉络和历史功绩进行了简要评价。<sup>①</sup>罗平飞从制度链条的视角梳理了1949—2004年退役军人就业安置制度实施的过程,并用交易成本理论分析评价了该制度实施的效果。<sup>②</sup>这些研究虽然不多,但为我们了解退役军人就业安置制度奠定了基础。本文拟在前人研究基础上,对退役军人就业安置制度的发展历程进行归纳总结,并从探索实践中提炼出有益经验,以为今后工作提供借鉴。

## 一、70年来退役军人就业安置制度的发展历程

70年来,我国退役军人就业安置制度先后经历了四个阶段。其中,1978年改革开放之前分为两个阶段:1949—1957年制度初创阶段,1957—1978年制度探索阶段;1978年改革开放之后也分为两个阶段:1978—1987年制度体系形成阶段,1987—2019年制度体系完善阶段。

### (一) 1949—1957年制度初创阶段

中华人民共和国成立前后,初创阶段的退役军人就业安置制度主要是服务于国家经济建设和国防建设。随着解放区的不断扩大,地方政府急需大批干部。中共中央在1949年2月8日发出了“把军队变为工作队”的指示,军队开始大规模安置军人退役进入地方工作。1949—1957年,中央和地方各级退役军人就业安置机构先后经历了两个阶段:中央和地方各级复员委员会(1950年4月—1951年12月上旬)、中央和地方各级

收稿日期:2019-06-10

作者简介:王众(1970—),男,山东济宁人,历史学博士,济南大学马克思主义学院副教授、硕士生导师,济南传承家文化研究院院长,主要研究方向为中国近现代史、退役军人安置史。

刘卫东,山东社会科学院经济研究所副研究员。

基金项目:本文系国家社会科学基金一般项目“新中国社会转型中的退役军人群体研究(1949—1960)”(项目编号:18BDJ053)、教育部哲学社会科学后期资助项目“新中国成立初期山东省退役军人就业安置研究”(项目编号:14JHQ027)的阶段性成果。

<sup>①</sup>参见崔乃夫主编《当代中国的民政》(上),当代中国出版社1994年版,第427—431页;张志坚主编《当代中国的人事管理》(上),当代中国出版社1994年版,第242—253页。

<sup>②</sup>罗平飞《当代中国军人退役安置制度研究》,中国社会科学出版社2014年版,第84—92页。

转业建设委员会(1951年12月中旬—1957年)。全国退役军人就业安置机构是先中央、后地方,自上而下设立的。各大行政区(1949—1954年)、省(自治区、直辖市、行署、专署)、县(市)、乡(区)及各大中城市的党、政、军及群众团体,依次设立了相应的复员委员会或转业建设委员会。

制度初创阶段的军人大规模退役工作并不顺利,往往会因为形势变化而不能完成退役计划。经过多方努力,截止到1958年,共有620多万名军人退出现役,其中复员483万多人,转业136万多人。<sup>①</sup>至此,无服役时间限制的士兵已全部复员完毕,一大批军队干部也转业安置到地方工作,有效支援了国家建设。<sup>②</sup>

#### (二) 1957—1978年制度探索阶段

制度探索阶段的退役军人就业安置,是在义务兵役制度实施后兵员正常轮替基础上进行的,但是具体的就业安置工作受到国家政治、经济等政策环境的影响。这一阶段是我国就业形势非常严峻的时期,原因主要有二:一是“三大改造”基本完成后,国家确立了全体劳动者全面就业的目标,二是“大跃进”运动使农村劳动力大量涌入城市。1958年《中华人民共和国户口登记条例》实施后,城乡之间劳动力不能自由流动,导致城市失业严重,而农村急需劳动力。1968年,知识青年“上山下乡”运动开始,城市大量劳动力开始向农村转移。

在此背景下,除大部分原籍农村的战士退役到家乡就业外,退役军人集体转业成为这一阶段的主要特点。1957年9月1日,中国人民解放军公安军番号被撤销,公安部队集体转业为人民警察。1954年成立的新疆军区生产建设兵团(1981年改称“新疆生产建设兵团”),成为新中国屯垦安置退役军人的范例。1966年底,兵团总人数达到148.54万,拥有农牧团场158个。<sup>③</sup>集体转业“北大荒”始于1958年3月,当时5个预备师、2个预备医院共10万官兵集体转业,开赴黑龙江省密山垦区和合江垦区建设国营农场。1960年2月,沈阳、南京、济南3个军区共3万名官兵又集体转业,在东北松辽平原开发大庆油田,当时油田职工的54%为转业官兵。1968年,沈阳军区黑龙江生产建设兵团成立。这些转业军人把“北大荒”变成了“北大仓”,他们用青春、忠诚与奉献为后人留下了宝贵的物质和精神财富。

#### (三) 1978—1987年制度体系形成阶段

改革开放以后,伴随着集体经济和个体经济的发展,社会就业安置能力大幅提高。但与此同时,随着各地陆续开始实行家庭联产承包责任制,原籍农村的退役军人原来那种“有吃、有住、有活干”的安置标准与他们走勤劳致富道路的愿望形成矛盾。时任中央军委副主席邓小平强调:我们的军队要着眼于干部、战士转业复员到地方的需要,不能只着眼于军队本身建设的需要。1983年,劳动人事部先后颁布《关于积极试行劳动合同制的通知》《关于招工考核择优录用的暂行规定》等文件,劳动合同制、招工考录制在全国初步确立起来,国家用工制度的改革为退役军人就业安置制度的创新提供了条件。

与上述情况相对应,这一阶段的退役军人就业安置具有两个明显的特点:一是维护社会稳定与服务国家经济建设、国防建设一道,成为做好退役军人就业安置工作的重要目标;二是培养军地两用人才和扶持退役军人走勤劳致富之路,成为退役军人就业安置工作的重要内容。各地也采取多种举措,对接做好退役军人就业安置服务工作。例如广东省恩平县从资金、贷款、技术等方面扶持退伍军人勤劳致富,收效很好。民政部推广以后,一个扶持退伍军人勤劳致富的热潮很快在全国兴起。<sup>④</sup>按照“从哪里来,到哪里去”的原则,这一阶段大约有600万退役军人被安置就业,主要安置去向是农村。

#### (四) 1987—2019年制度体系完善阶段

加强退役军人服务保障体系建设,建立健全集中统一、职责清晰的退役军人管理保障体制,让军人成为全社会尊崇的职业,成为这一阶段最鲜明的特点。为此,《中华人民共和国兵役法》先后于2009年8月和2011年10月进行了两次修正,新的兵役法规定:国家建立健全以扶持就业为主,自主就业、安排工作、“退役+培训+推荐就业”、继续完成学业等多种方式相结合的退役军人就业安置制度。

2018年,军队和地方12个部门联合印发的《关于促进新时代退役军人就业创业工作的意见》,取得了显著效果。全国各地共组织1400多场次专场招聘会,提供60多万个就业岗位;完成8.2万名军转干部的安置

<sup>①</sup>《中央转业建设委员会关于八年来复员工作的总结》(1959年7月1日),中央转业建设委员会《中国人民解放军复员工作文件汇编》,1958年。

<sup>②</sup>罗平飞《当代中国军人退役安置制度研究》,中国社会科学出版社2014年版,第63—64页。

<sup>③</sup>新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会《新疆通志·新疆建设兵团志》,新疆人民出版社1997年版,第20—31页。

<sup>④</sup>崔乃夫主编《当代中国的民政》(上),当代中国出版社1994年版,第420—422页。

任务,共接收安置40多万名退役士兵,全面覆盖123家中央企业。为烈属、军属和退役军人家庭悬挂光荣牌3958万块。全国统一、上下联动的退役军人信息数据库和管理平台正在建设中,目前已采集3900多万人的信息。党的十八大以来,400万名退役军人得到妥善安置,抚恤补助标准连年提高,部分退役士兵社会保险得以接续,退役军人就业创业环境得到不断优化。<sup>①</sup>

## 二、70年来退役军人就业安置制度实现“两个转型”

70年来,退役军人就业安置制度以1978年改革开放为节点,先后经历了两个时期,即计划安置时期和市场调节时期。在此期间,退役军人就业安置工作实现了“两个转型”:一是退役军人就业安置机构由协同转向整合;二是退役军人就业安置政策由计划安置转向市场调节,由统包统配转向积极就业。

### (一) 退役军人就业安置机构由协同转向整合

在独立的退役军人事务管理机构成立前,主要由党中央和国务院负责中央退役军人就业安置机构之间的协同,并领导全国退役军人就业安置工作。随着历史的变迁,党中央和国务院先后成立了中央复员委员会、中央转业建设委员会、国务院军队转业干部安置工作小组、国务院退伍军人和军队退休干部安置领导小组等机构。与中央的情况类似,在机构整合以前,地方也设置了相应机构来协调退役军人就业安置工作。

虽然有各级复员委员会、转业建设委员会、军队转业干部安置工作小组、退伍军人和军队退休干部安置领导小组负责协同,但是具体的职能仍然是分散在各部门、各单位的,这就给就业安置工作带来了困难。以安徽省为例,在复员委员会、转业建设委员会运转阶段,协同工作是复杂而艰巨的。1950年6月,安徽省皖北区复员委员会成立;1950年8月,皖南区复员委员会成立。1951年12月,皖南、皖北区复员委员会合署办公,并于1952年8月改称安徽省转业建设委员会。1956年,安徽省转业建设委员会在省兵役局设第一办公室,负责办理复员及指导4个接收站工作;在省民政厅设第二办公室,负责接收、安置工作。<sup>②</sup>

1958年6月9日,国务院秘书厅发出通知,撤消中央转业建设委员会,其工作分别由中国人民解放军总参谋部动员部和中华人民共和国内务部<sup>③</sup>负责。此后退役军人的就业安置工作虽然仍有协同,但职能已相对集中,主要由人力资源和社会保障部门、民政部门负责,以往多个部门协同、机构设置反复变动的情况有所改观。应该说退役军人就业安置工作分属于不同的部门,是计划经济时期行政职能条块分割形成的历史问题,这种工作方式在当时特定的历史条件下发挥了积极作用。随着社会形势的发展,为协调各方面力量,更好地为退役军人服务,组建退役军人管理保障机构,整合军人退役就业安置职责,已是势在必行。

中共中央作出深化党和国家机构改革的决定,在中央设立退役军人事务部作为国务院组成部门,将民政部的退役军人优抚安置职责,人力资源和社会保障部的军官转业安置职责,以及中央军委政治工作部、后勤保障部的有关职责整合到一个部门统筹管理,从而实现了退役军人就业安置工作的集中统一领导,这无疑有助于增强业务监督、考核和政策决策能力。<sup>④</sup>随后,地方各级政府相关部门职责也相继得到整合,分别成立了退役军人事务厅、退役军人事务局等机构。

### (二) 退役军人就业安置政策由计划安置转向市场调节、由统包统配转向积极就业

在改革开放以前,我国退役军人就业安置政策的主要特征是计划安置、统包统配,政策目标随着国家经济和国防建设的需要常有调整。1950年4月至1951年12月上旬的复员工作阶段,政策主要目标是配合部队整编,对有就业能力的退役军人进行复员安置。1951年12月中旬至1957年的转业建设工作阶段,政策主要目标是适应部队正规化建设的需要,有计划地裁减部队员额,支援国家经济建设。1958年至1978年政策目标逐渐固定,只是对义务兵役制实施后的军人定期轮替退役就业安置。改革开放以前的退役军人就业安置政策具有开拓性特点,概括来说主要包括以下方面:

1. 以军队正规化建设为目标,确立了军人退役的基本标准。根据军队建设和地方建设的需要,各军队确定退役对象的一般原则大致相同,并基本延续下来。如身体健康状况是决定军人是否退役的重要因素,身体健康状况差者退役;政治标准至上,党、团员等身份的现役军人根据国防和地方经济建设需要或优先、或禁止

<sup>①</sup>梅世雄、卢晓琳、周燕红《奋力开创新时代退役军人工作新局面——以习近平同志为核心的党中央关心退役军人工作纪实》,新华社2019年7月25日。

<sup>②</sup>安徽省地方志编纂委员会《安徽省志·民政志》,安徽人民出版社1993年版,第138页。

<sup>③</sup>其前身是成立于1949年的“中央人民政府内务部”,1954年改称“中华人民共和国内务部”,1969年撤消,业务并入民政部。

<sup>④</sup>中共中央《深化党和国家机构改革方案》,新华社2018年3月21日。

退役;以压缩部队编制为目的,尤其是在抗美援朝战争前后,目的性更强。

2. 以严谨、高效为目标,规范了军人退役的具体程序和标准。严谨、规范、高效的工作标准在退役就业安置任务繁重时期非常重要。退役工作程序复杂,涉及部门众多,程序是否规范和科学,事关工作优劣。同时,工作人员还要积极调查研究,不断总结工作经验,使工作标准不断合理。如中央复员委员会在 1950 年规定,每年秋收后(9—11 月)进行一次全国统一的复员工作,不许零星、个别地办理复员;班、排干部需要复员的,必须由三级军区政治部或干部管理部审查批准;在部队中不得普遍评选复员对象。籍属皖北、苏北重灾区者不复员;患病已愈者,视身体情况留队或复员。<sup>①</sup> 这些要求使后来的退役工作有章可循,规范有序。

3. 以妥善安置、各得其所为目标,确立了退役军人就业安置的基本原则。总原则是服务于国家经济建设、国防建设的需要。总方针是妥为安置,使之各得其所;干部一律不复员;政府负责;原籍安置。但是,军队转业干部的安置政策是随着国家政治、经济、社会发展形势而不断调整的。二十世纪五十年代前期,分配去向主要是基层政权组织和钢铁、工矿、铁路、交通、石油等工业战线;五十年代中后期,分配去向主要是农林、粮食、水利、地质、核工业系统和农垦战线。六七十年代直到改革开放以前,主要安置到农业、商业、物资、财贸系统以及国家机关、团体、学校和工矿企业就业。<sup>②</sup> 退役战士主要是原籍原业安置。家在农村的,仍以从事农业生产为主;家住城市的,仍回城市安置。具备一定工作能力和专门技术的,劳动、人事部门在分配、介绍员工时,给予优先就业权;参军时为机关、团体、工矿、企业职工,由原单位接收;参军前有其他社会职业的,恢复原有的职业;对原企业职工现在该企业已经停产或改组的,按照“行业归口”原则安置。<sup>③</sup>

4. 以谋生立业为目标,明确了退役军人的资助标准。对退役军人发放物资补偿、生产资助及医药费、路费等。在部队中一般发放医药费、路费和衣物,其他相关的物资补偿和生产资助由地方安置机构发放。物资发放一般是根据上级标准,结合民主评议来确定具体人员的发放标准。

改革开放以后的退役军人就业安置政策的主要特征是市场调节和积极就业。所谓市场调节,即适应市场经济需求,在国家统筹规划和指导下,就业安置方式为劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合。自 1980 年开始,我国的就业政策开始从“统包统配”就业模式向多元就业模式转变。<sup>④</sup> 所谓积极就业,即顺应我国就业形势呈现出的体系化、多样化、法制化特点,逐步建立起以“就业促进、就业扶持、社会保障、就业服务”为内容的就业政策体系。从党的十六大开始,我国的就业政策目标从增加劳动量、降低失业率,逐步转变为追求高质量就业和更充分就业。

就业制度的创新需要社会保障制度的支持。2007 年党的十七大报告指出,要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。2008 年十一届全国人民代表大会第一次会议上,温家宝总理在《政府工作报告》中指出要“深化退役军人安置制度改革”<sup>⑤</sup>。2001 年,《军队转业干部安置暂行办法》(中发〔2001〕3 号)规定,转业干部为团职或营职满 20 年军龄可以自主择业并领取退役金,以计划分配和自主择业相结合的方式安置。2011 年,国务院和中央军事委员会颁布的《退役士兵安置条例》规定,义务兵和服现役不满 12 年的士官退出现役的,由人民政府扶持自主就业。自主择业由部队发给一次性退役金,一次性退役金由中央财政专项安排;地方人民政府可以根据当地实际情况给予经济补助。至此,我国退役军人就业安置政策由计划安置到市场调节、由统包统配到积极就业的转型基本完成。

### 三、70 年来退役军人就业安置制度转型前后的比较分析

回顾 70 年的发展历程不难发现,中国的退役军人就业安置制度有接续有发展,围绕着社会发展和实际需求,制度的革新与完善是不变的主题。

(1) 安置模式:从单一层次到多层次并举。改革开放前的退役军人就业安置制度,提供的只是国家单一层次的制度安排,即服从国家计划、统包统配。改革开放后,退役军人就业安置制度逐渐走向多层次:既可以安排工作,又可以自主择业;既可以推荐就业、优先就业,又可以参加教育培训、提升学历;既可以货币安置,

<sup>①</sup> 山东军区司令部、政治部《关于办理复员工作问题的通知》(1951 年 3 月 16 日),济南军区档案馆藏,济南军区政治部(第 3 号全宗),1951 年,永久,第 6 卷,第 11 份。

<sup>②</sup> 安徽省地方志编纂委员会《安徽省志·人事志》,方志出版社 1999 年版,第 164 页。

<sup>③</sup> 罗平飞《当代中国军人退役安置制度研究》,中国社会科学出版社 2014 年版,第 65 页。

<sup>④</sup> 谢秀军、陈跃《新中国 70 年就业政策的变迁》,《改革》2019 年第 4 期。

<sup>⑤</sup> 温家宝《政府工作报告——2008 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上》,新华社 2008 年 3 月 19 日。

也可以在部队退休;既有国家政策保障,又有社会保障。就业促进、就业扶持、社会保障和就业服务相互补充的退役军人就业安置制度体系的形成,得益于国家经济发展提供的强大物质基础和财力保障。

(2) 制度体系:由未成体系到体系完善。改革开放前的退役军人就业安置仅仅是一种国家治理的探索,相关文件往往是问题倒逼而出台的,还未成体系。例如仅1950—1957年,军地联合或单独下发的国家级文件及说明即达97个,平均每年下发14个文件,颇可说明问题。如果说制度化是国家治理能力现代化的基本表征,那么治理就是用规则和制度来协调利益相关者之间的关系,以达到决策科学化和促进组织发展的目的。<sup>①</sup>以1987年12月12日《退伍义务兵安置条例》的颁布为标志,当代中国军人退役安置制度体系正式形成。<sup>②</sup>中央和地方陆续修订或者颁布的一系列与军人退役安置有关的法律、法规和政策共同构成了当代中国退役安置制度的初步体系。以2018年退役军人事务部的成立和《退役军人保障法》立法程序的正式启动为标志,当代中国军人退役安置制度体系已基本完善。

(3) 经济补助:由全国统一到地区多样。在改革开放以前,国家对退役军人的经济补助或生产资助金标准是全国统一的。如1950年《关于人民解放军一九五〇年的复员工作的决定》中,按照职务等级和军龄年限规定了发放衣料补助布的标准。1953以后的转业建设军人一般按照统一标准发放生产资助粮、资助金等。这些标准体现了计划经济时期统包统配的公平原则。改革开放后,不同地区的经济发展水平和物质财力逐渐出现差异,对退役军人的经济补助也有所差别。这种差别体现了政策的灵活性,更加符合各地实际。

#### 四、退役军人就业安置制度的历史贡献和经验

##### (一) 退役军人就业安置制度的历史贡献

1. 制度有效保障了国防和军队建设。退役军人的就业安置不仅是退役军人自己和家人的牵挂,也是现役军人的重要关切。长期以来退役军人就业安置的顺利进行,对稳定部队兵源和战斗力,保证国家军力的持续增长,发挥了不可估量的作用。可以说,它事关国家和平安宁与稳定发展,事关国防和军队现代化。

2. 制度较好保障了退役军人群体的工作和生活。70年来,5700万退役军人享受了国家提供的多方面福利,持续受到党和政府的关怀和关注,生活质量和各项保障水平不断提高。

3. 制度为国家和社会提供了大量的人才资源。退役军人普遍具有较强的组织纪律观念、较强的学习能力、组织能力和一定的技能特长,具有较高的思想觉悟、过硬的意志品质和吃苦耐劳的精神,他们在中国特色社会主义建设的各条战线,发挥了重要的人力资源保障作用。

##### (二) 退役军人就业安置制度的历史经验

1. 党和政府的关心和重视是做好退役军人就业安置工作的关键。从中央复员委员会、中央转业建设委员会、国务院军队转业干部安置工作小组、国务院退伍军人和军队退休干部安置领导小组等,到各地成立的相应机构,都由政府主要领导干部总负责。每年军人退役工作之前,国务院、中央军委和地方政府都专门部署工作,提出要求,通告各行业、企业。

2. 党和政府各级、各部门的大力配合和密切协作是做好退役军人就业安置工作的保证。在改革开放以前,计划、劳动、公安、人武等部门都积极协助人事、民政部门进行工作;在改革开放以后,国有、集体、私营等各种所有制企业在退役军人就业安置中发挥了重要作用。

3. 中国特色社会主义的蓬勃发展和伟大成就是退役军人就业安置制度探索的有力支撑。任何一项制度的改革和探索都需要相应制度的配套和财力支持。社会主义的制度优势、国家强大的经济实力、完善的社会保障制度、充满活力的市场经济等,不仅是退役军人就业安置工作改革创新的动力,也是有效保障。

4. 做好退役军人的思想政治教育与解决好实际问题、历史遗留问题相结合是做好退役军人就业安置工作的有效方法。在改革开放以前,对退役军人专门的思想政治教育少则2—3个月,多则半年;从1953年起,转业建设教育以文化教育为主,一般为2年左右。<sup>③</sup>改革开放以后,退役军人就业安置工作的实践证明,思想政治工作做得好,就业安置工作就能及时发现问题,及时解决问题,保证较高的工作质量。

(责任编辑:廖吉广)

<sup>①</sup>李维安、郝臣编《公司治理手册》,清华大学出版社2015年版,第315页。

<sup>②</sup>罗平飞《当代中国军人退役安置制度研究》,中国社会科学出版社2014年版,第77页。

<sup>③</sup>参见王众《新中国建立初期山东省军队转业干部的教育培训》,《中共党史研究》2006年第6期。