

论社会主义市场经济条件下 军事职业的社会保障

许祥文

论文简要论述了我国军事职业社会保障的形成和发展过程。作者认为,随着现代军事的发展,那种“军队办社会”的模式不可能再延续下去,许多工作必须由社会来承担。许多发达国家都把军事职业社会保障的程度,作为衡量军事力量是否现代化的标志之一。文章对一些国家的军事职业社会保障作了介绍和分析。对建立多层次结构的军事职业社会保障机制作者提出了构想,主张坚持国家、社会、群众三结合的方针,形成综合性的社会保障网络;拓宽退役军人的安置渠道;增设军事职业社会保障项目;并制订一部《军事职业社会保障法》,从而使军事职业的社会保障走上法制化道路。

作者:许祥文,男,1949年生,解放军南京政治学院副教授。

军事职业的社会保障属于整个社会保障的一个重要组成部分,不仅关系到国防事业的巩固和发展,同时也是保证我国改革开放的顺利进行和社会稳定的重要条件。尽快建立和完善社会主义市场经济条件下的军事职业社会保障体系,是军队建设的迫切要求,也是社会主义市场经济条件下实现国家整体战略目标的一个重要课题。

一、我国军事职业的社会保障的形成与发展

军事职业的社会保障是党和国家给予军人、军烈属、残疾军人、军队离退休干部的特殊优待和复转军人的安置保障制度,包括物质保障和精神保障。我军的军事职业社会保障主要经历了以下几个时期:

红军时期

我军的社会保障起源于中国共产党领导下革命根据地的优抚工作。我党于1931年在江西瑞金成立了自己的中央政权,并建立了民政机构。当时中央工农民主政府非常重视优抚工作,颁布了《中国工农红军优待条例》和《红军抚恤条例》,成为我国历史上优抚工作最早的成文法规。其主要内容有:

对红军战士及其家属分给房屋、土地;包耕代耕;给红军战士及其家属义务劳动;免纳苏维埃共和国的一切捐税;免纳房屋租金;商品缺乏时有优先购买权;红军子弟读书免交学费;红军实行休养和退職退休;安置残废军人;抚恤牺牲的红军战士;褒扬革命烈士;保护军人婚姻。

为了贯彻这一条例,中华苏维埃中央执行委员会特以毛泽东主席、项英副主席、张国焘的名义发布第九号训令,指示各地苏维埃政府认真执行。苏区人民群众,积极执行《红军抚恤条例》,对红军战士和红军家属给予了热情的关怀和照顾。

在苏区因战牺牲者由苏维埃负责安葬并发给抚恤金,子弟免费入学;家属享有代耕权。因战致残致疾的则发给名誉奖章,享有代耕权,有权优先进入工厂及残废院,向苏维埃领取较高的生活费,免费乘车、船,免除纳税,免交房租,免费住医院,子弟免费入学等。这些做法,在当时有力地支持了革命战争,对于扩大红军,巩固部队起了非常积极的作用。

1934年2月8日,中华苏维埃共和国临时中央政府人民委员会以主席张闻天的名义发布命令,公布《优待红军家属耕田队条例》,规定:“凡苏维埃公民从十六岁起至五十五岁止,具有劳动力的,不论男女,均须加入优待红军家属耕田队,并绝对执行本条例的规定”,“耕田队的任务是以义务劳动帮助红军家属关于土地山林的耕种,收获及砍柴挑水等工作。”

1933年11月12日,中央内务人民委员部命令颁布《优待城市红军家属的办法》,规定在各城市内务科之下,设优待红军家属委员会,其主要工作是:

收集经费。工会负责收集工人每月四个礼拜六的工钱,贫民团体负责收集贫民每月四个零工的工钱;城市财政科负责收集商人在商业税内加收百分之五的税款。以经费总额的百分之七十作为红军家属的津贴;将全市居民划分几个区,并具体规定由哪几户居民帮助某一户红军家属及政府和群众团体工作人员家属砍柴、挑水、共同解决困难;替红军家属找工作,开办生产合作社等。

抗日战争时期

各革命根据地政府和人民继承了红军时期拥军优属的光荣传统,优抚工作有了进一步发展。抗日战争期间,党中央在其著名的十大救国纲领中,明确提出了“优待抗日军人家属,为了团结抗日,打击日本帝国主义的侵略,各革命根据地都制定了各种各样的优抚工作规定。如1941年5月1日公布的《晋冀豫区优待抗战军人家属条例》,其优待办法有:

慰问尊敬表扬抗属,提高抗属的社会地位;给予通讯往来便利,制定抗属家信的特殊图记,并义务传递;便利探视亲属;邻近居民在日常生活上照顾;获得各种职业的优先权;低利贷款的优先权;子弟免费入学;免费治疗;优先购买生活必需品;免纳诉讼费;享受土地代耕;私荒地优先耕种权;优先居住房屋权;贫寒抗属有粮食优待权;保护军婚等等。

解放战争时期

在解放战争时期,人民群众拥军优属空前高涨,把优抚工作提高到了一个新水平。如1949年1月25日华北人民政府公布的《革命军人家属优待条例》规定:

土改中分配土地粮食财物时适当照顾;分配、出租、出借、出卖公有土地、房屋、场所、器物时有优先分得、承租、借用、购买权;子弟入学享受公费待遇优先权;国营工厂、商店雇用员工时尽先雇用军属;治疗疾病时酌情减免医药费;符合规定的贫苦军属,在一般社会救济及政府贷粮贷款时有领取与借贷之优先权;提高社会地位,如贺工贺喜、挂光荣匾、重要节日慰问、开设军属席等;缺乏劳动力而又无力雇人耕种者给以代耕;军属生活困难者,实行实物补助。

各解放区的优抚工作为确保解放战争的胜利,最后推翻蒋家王朝的反动统治奠定了基础。

新的历史时期

解放后,党和政府不断制定和完善有关军事职业社会保障的政策和法规,使军事职业的社会保障逐渐制度化和法制化。尤其是十一届三中全会以后,军事职业的社会保障取得了较大的成绩,主要工作有:

完善优抚工作普查优抚对象,并给冤假错案平了反。对烈军属,复员军人补助费放宽了条件,提高了标准。颁发《革命烈士褒扬条例》,各地普遍编写了《革命烈士英名录》。进一步提高

抚恤标准,对参加自卫还击战中牺牲的烈士家属,按最高标准予以补助,对还击战中负伤致残的军人,进行了妥善安置。

1983年颁布了《中国人民解放军志愿兵退出现役安置暂行办法》。

1984年,颁布了《中华人民共和国兵役法》,对军人的各种权利保障做了原则的规定。

1987年颁布了《退伍义务兵安置条例》,妥善地安置了大批退伍军人。

总之,党和政府历来重视对军事职业的社会保障,根据不断变化的形势,不断制定政策和措施,对于鼓舞部队士气,维护社会稳定起到了重要作用。

二、市场经济条件下军事职业社会保障的地位

军事职业的社会保障随着社会的发展,从形式到内容都会发生变化。战争年代,一切服从战争,军队需要地方支持的工作容易得到理解和支持。和平时期,军事工作仍然非常重要,但许多工作必须服从地方经济工作的需要。计划经济时代,军队的许多工作被有序地纳入地方计划,工作衔接相对稳定。市场经济条件下,一切都被推向市场,可变性增大,在军事工作与地方工作的结合部往往出现空档,有些政策还未出台,就已不适应变化了的形势。因此,研究市场经济条件下的军事职业社会保障是利国利军的一项重大课题。

(一)加强军事职业的社会保障,才能减轻军队非军事工作的压力

战争年代,由于武装斗争的需要和限于当时的历史条件,军队承荷着一个小而全的“社会”。军队走到哪里就把“家”搬到哪里,长征途中,由几千名挑夫挑着苏区的大量财物开始了艰难跋涉。毛泽东同志说:“就象大搬家一样”,埃德加·斯诺则称之为“整个国家走上了征途。”

随着现代军事的发展,那种“军队办社会”的模式不可能再延续下去,许多工作必须由社会来承担,只有这样才能减轻非军事工作的压力,集中精力,抓好军事训练,从而减少非战斗人员,精干编制,适应现代战争的需要。

许多发达国家军事职业的社会保障比较齐全。军队还设法从非军事工作中解脱出来,凡是地方能为军队服务的项目,都由地方承担,甚至包括军官的培训,如美军在500多所地方大学设有后备军官训练团,吸收在校本科生,双方签订合同,军方给予一定津贴和其他待遇,学生在攻读学业的同时,学习军事课程和参加训练,毕业时任命为少尉军官。

(二)加强军事职业的社会保障,才能激励干部战士安心服役

军事系统作为一种专业复杂、功能齐全的特殊复合体,它具有艰巨性、复杂性、危险性等职业特点,每个从事这项职业的人都必须经过严格和艰苦的训练,他们为此付出劳动,付出青春,甚至付出鲜血和生命。因此,无论是正在从事这项职业的人还是曾经为这项职业付出过代价的人,同时也包括支持过他们的亲人,都应得到社会的充分尊重和关怀。

在市场经济条件下,干部战士也有许多切身利益,要稳定军心,巩固国防,不仅要靠军队自身,还必须依靠社会的力量。为了适应市场经济的发展,许多地区创造了拥军优属的新办法,并取得了很好的效果。如江苏省南通市兴办的“军人家庭服务中心”;苏州市开展的“一帮五送”(帮助军属治贫致富,向军属送政策、送技术、送信息、送劳力、送温暖);上海、佳木斯、邯郸等城市的拥军优属社会化活动等,为解除现役军人特别是农村籍战士的“后顾之忧”办了许多实事、好事。对稳定军心,提高部队战斗力起到了不可估量的作用。

(三)加强军事职业的社会保障,才能吸引更多的优秀青年应征入伍

在市场经济中,随着人们择业观念的变化,在一些青年人中更趋向于实惠和效益,军事职业在一些较富裕的地区受到冷落。要解决这个问题,一方面要加强对青年的国防教育,提高他们的社会责任感;另一方面要通过制定必要的政策,改进对现役军人及其亲属的优抚工作。

1982年底,国家民政部改革了优抚工作,丰富了优抚政策的内容,提高了优待金的数量,保证现役军人亲属不致于因亲人服役而生活水平明显下降。同时给应征服兵役的青年以必要的优待,以鼓励他们安心服役。如江西省曾出现过征兵难的局面。1985年10月,江西省人民政府颁发了《关于优待义务兵的规定》,明确规定,凡荣立二等功或三等功以上,以及因战、因公致残的退伍军人,原在农村入伍的,统一安排进国营企业工作;城镇入伍的,在当年安排退伍军人计划指标内优先照顾个人意愿;在部队学有专长的两用人才退伍后,属城镇户口的,按技术对口安置,家住农村的,优先照顾安排到乡镇企业工作。国营县以上集体单位应征入伍的青年工人,服役期间,由原单位按不低于其入伍前基本工资70%的标准发给优待金。退伍后优先提供住房。同时,还实行区别对待,奖励先进的办法,军人由军以上单位授予荣誉称号和荣立一等功的,当年增发优待金50%,二等功增发40%,三等功增发30%;一年之内受到团以上两次嘉奖,被评为优秀义务兵的,当年增发优待金20%;超期服役和驻海、驻边的战士,增发10—20%。实行了新的规定后有效地激励了社会青年的参军热情。

三、国外军事职业的社会保障制度

各国政府为鼓励军人安心服役,都十分注意加强军事职业的社会保障,并通过立法对军人及家属和退役军人实行各种优待和福利制度。各国制定什么样的军事职业保障制度,取决于各国的政治和经济发展情况。在此研究国外军事职业的社会保障,仅是开阔思路,为我所用。

(一)美国

美国军事职业的社会保障自第二次世界大战以来,根据形势的变化和美国总统的更换而不断变化。在美国侵略越南期间,公众中反战情绪极盛,美国青年普遍拒服兵役,在海外担负作战任务的官兵也产生厌战情绪。为此,美国政府和军方一方面对军队严加控制,另一方面则靠提高军队的福利待遇来增强军队的吸引力,以保持军队的稳定。美军在抓好退役这个环节时的做法是:1. 发给相当数额的退伍费和退休金。根据1990年7月国会批准的非自愿离队军人一揽子福利计划,凡服役5—20年因裁军而退役的军人,均可得到金额为年薪的10%乘以军龄的一次性退伍费。退休金按基本工资比例发放。服役满20年退休者,每月领取本人工资50%的退休金;服役20年以上退休者,每一年退休金增加2.5%,但最多不超过工资的75%。2. 给予各种福利待遇。在医疗保健方面,退伍军人到医院看病时,免交门诊医疗费。如住院,退伍士兵全部免费,退伍军官只交生活费。在社会保障方面,在服役期间参加保险的退伍军人,可领取一份社会保险退休金。此外,退伍军人在向政府贷款、外出旅行、在军人商店购物等方面,享受优待。3. 帮助退伍军人找工作。最近几年,美军每年都有30多万人退出现役,为了帮助退伍军人找到合适的工作,各军种负责人经常与各州政府的官员和企业家进行联系,介绍情况,提出要求。陆军最近建立了60个“军转民办公室”和“帮助找工作中心”。为了解决退伍军人就业问题,联邦政府还作出了一系列规定,如在就业考试中,给退伍军人多加10分;残废程度超过30%者,只要达到基本要求,可免试受聘等等。

(二)俄罗斯

俄罗斯非常重视解决军人的社会保障问题。苏联解体后,俄罗斯继承了前苏联的大部分军事财产。但前苏联军人的社会地位在公民中明显下降,反军思潮在青年人中滋长,为重振军威,俄罗斯政府和军方共同起草了《军人地位与社会保障法》(草案),并于1992年7月提交俄罗斯最高苏维埃主席团审议后公开发表。主要内容是:1.军人的地位及法律保护;2.参加国家和社会生活的权利;3.言论自由及参加游行集会的权利;4.宗教信仰自由;5.劳动权利;6.工作时间与休息;7.薪金与补贴;8.住房;9.医疗保健;10.人身保险;11.退役;12.使用武器;13.追究责任。俄罗斯要实现建军目标至少需要1.5万亿卢布,其中仅用于撤军、销售核武器和解决军人住房问题就要耗资6000亿卢布,完成向职业化军队过渡需要680亿卢布。裁军任务重,军人退役安置难,1992年,政府用60%的国防经费解决军人的社会保障问题。

(三)日本

日本在第二次世界大战后,随着经济的发展,对军人的社会保障体系也逐渐完善。较高的社会地位、丰厚的福利待遇,完善的退役安置对策,使日军有一定吸引力。如:军人的薪金大大高于地方职员的工资水平。尉官月薪为14至26万日元,校官月薪为22至36万日元,将官月薪为30至60万日元。另外,各种补贴的数额也相当可观。如抚养补贴:现役军人和文职人员的配偶,每月补贴12300日元,父母和子女以2人为限每月补贴3800日元;房租补贴最高限额14300日元,此外还有季节补贴,交通补贴,进修补贴等等。军官和士兵退役时,按照规定领取退休金和复员费。超期服役者按每年一个月累计。服役期在12年以上的军官和职业军人退出现役时,其退役费根据服役年限和军衔不同而递增。一般说来,服役20年左右的团职军官退役时,可领取退役费600至800万日元。将官可领取1000万日元以上。军官退役后几乎全部重新就业,他们重新就业后的工资虽低于同等资历的地方职员,但加上“补助金”,其生活水平远比同等资历的地方职员高。

(四)印度

印度服役期较长,陆军一般要服役18年。所以,印度政府对官兵的福利待遇很重视。为了妥善安置退役军人,国家设有退役军人安置总部,还办有就业指导学校。每个即将离队军人可根据自己的爱好与特长离职进入各类学校学习,为退役就业打好基础。为了使大约65%没有就业机会的退役军人能自谋职业,银行为他们提供低息和无息贷款,所需原料及产品销售,国家给予方便。印度政府和军队为了解决海岛、边疆和偏僻地区军人子女入学难的问题,还从国防费中拨出巨款新建近80所军人子弟学校,以稳定军人情绪,安心服役。

(五)英国

英国现行的社会保障制度中专门设有战争抚恤金。战争抚恤金的发放范围包括:两次世界大战中的男女残废军人,战争期间在商船上或民防中负伤致残者,由于敌人的军事行动而负伤的平民,以及战争罹难者的遗孀,孤儿及其他家属。战争抚恤金由财政部拨给,由保健和社会保障部掌握管理。战争抚恤金分“残废抚恤金”和“寡妇抚恤金”两种。

1. 残废抚恤金

战争残废者经医院鉴定为100%伤残者,领取100%的基本抚恤金,不足100%者,按比例递减,不足20%者,领取慰问金。此外,100%的伤残者,其妻小均可领取补助金,残废程度较轻者,按比例递减。如有需要,还发给子女以教育津贴。

2. 寡妇、孤儿和其他人的津贴

战争罹难者的寡妇,40岁以下,无子女,能够自食其力的,领取的基本抚恤金金额较低,一

直领到她年满40岁。年满40岁或虽不足40岁而为残废者,以及子女多的寡妇,领取的基本抚恤金较高。此外,寡妇还可领取子女津贴、房租津贴、取暖津贴、饮食津贴和子女教育津贴。军官子女的抚恤金较高。18岁或18岁以上但不能自食其力的孤儿,其抚恤金等于国民保险标准数额的疾病津贴。除寡妇、孤儿外,战争抚恤金大多是付给死者双亲的。

外国的军事职业社会保障经历了一个漫长的发展过程。第二次世界大战后,西方国家,尤其是美国军队士气低落,政府和军方为了缓和剧烈动荡的军心而采取了一系列福利和社会保障措施,这些措施不是一蹴而就的,而是随着经济的发展而不断完善的。其次,社会保障问题已经发展成为资本主义国家政治竞争的一种重要手段,如何对待社会保障问题,会直接影响到选票的多少和能否上台,其中,对军人的社会保障显得更为重要。外国的军事职业社会保障并不是十全十美的,它仍有许多解决不了的难题。包括美国和俄罗斯,至今同样存在着“军、地反差”问题,军方对政府实行的一系列政策仍然很不满意,特别是由于资本主义国家的制度,决定了他们不可能从根本上解决这一问题。但我们也应看到,军事职业的社会保障是当代社会发展的必然结果,是建设现代化军队的一个有机组成部分,合理地借鉴外国的一些做法,建立一套完备的军事职业社会保障体系,是我军适应社会主义市场经济发展的一件大事。

四 建立具有多层次结构的军事职业社会保障机制

(一)坚持国家、社会、群众三结合的方针,形成综合性的社会保障网络

根据各国经验和我国经济发展情况看,国家不可能对军事职业的社会保障事业统统包揽,还是要坚持国家、社会、群众三结合的方针,以形成综合性和互补性的社会保障网络。在这三个层次中,国家是军事职业社会保障的主体,主要任务是以国家立法和国家统一管理的方式给从事过军事职业的人和正在从事军事职业的成员及家属提供基本的生活保障和有关待遇,负责立法、监督和协调。第二个层次是社会,主要包括地方各级政府、企业、团体,这是搞好军事职业社会保障的关键。如江西省政府于1992年制定五项拥军优属的新措施:(1)在劳动用工和人事制度改革中,转业退伍军人上岗后,给予一年以上的“适应期”。在“适应期”内,除本人要求或发生违法行为外,任何单位不得随意解聘他们。转业干部配偶的工作及子女的转学就业,做到随调随迁,优先解决。(2)在住房制度改革中,对军队离退休老同志按国家规定给予照顾;军人家属在房改后仍然享受双职工的住房待遇。对靠抚恤金生活的烈士遗属和靠残废金生活的残废军人,其房租提租部分给予全免。(3)在企业进行优化组合的过程中,对现役军人的家属和入伍前有工作的义务兵采取岗位保障制度,给予最大限度的保护。(4)为农村入伍的义务兵举办养老保险。(5)在民政、粮食、物资、工商、税务等项改革中,仍然对部队实行优抚或优惠政策。实践证明,国家立法具有普遍性和一般性的特点,而地方情况千差万别,各地可根据具体情况,具体制定和具体落实。第三个层次是群众,这是军事职业社会保障的基础,它是指在基层建立起来的一些为军人和家属服务的组织,如“军人家庭服务中心”、“拥军优属小组”等等,它具有自发性的特点,应加强领导与协调,以免流于形式。

(二)拓宽退伍军人安置的渠道

1. 建立就业基地

目前,我国一些城市与农村劳动力过剩现象严重,但也有许多地区缺乏劳动力。因此,国家应采取措施,促进劳动力的合理流动。历史证明,部队开发基地是最有战斗力的,国家可根

据需要,把部队整建制地调集到一些重要的农业基地和工业基地,开发3至5年,等初具规模后,再交给地方管理,形成象新疆建设兵团、黑龙江建设兵团的规模,并用优惠的政策吸纳转业干部和复员军人,同时吸引劳动力资源从沿海向中西部地区转移。

2. 国家重点建设工程应主动有计划地安置退伍军人

国家已经上马或正在上马的一些重点建筑工程,如三峡工程、核电站工程、铁路工程、建设工程等,国家、军队、企业应三位一体统筹规划,每年到复员时军队应与地方协商,尽量合理安置退伍军人。

3. 加强社会保安系统

目前,我国社会治安任务艰巨,尤其是缉私、禁毒斗争远远跟不上现实斗争的需要。因此,每年应在退伍战士中选拔一些素质好的同志充实社会公安、保安系统,地方的准军事组织应优先安置复员军人。

4. 加强培训,适量劳务输出

目前各地都有国际性的劳动服务公司,军队应与地方合作,有计划有目标地培训战士,使有一技之长的退伍战士参加劳务输出。

5. 自筹资金,开发第三产业

目前城市的第三产业发展还有潜力,尤其是在各种社会服务方面还有待人们去开发。如南京有一复员女战士带领几个复员的战友成立了一家搬家公司,由于他们都是当兵出身,信誉很好,生意也很好,在南京颇有影响。又如遵义的一个转业军医带领一批复员战士自筹资金成立了一家医学研究所,取得了巨大的经济效益,应在退伍军人中宣传和推广他们的经验,鼓励退伍军人走自强不息的道路。

(三)增设军事职业社会保障项目,提高保障水平

军事职业的社会保障应根据社会经济发展的水平逐步提高。从绝对量上看,军事职业的社会保障的每一步提高都要依赖于整个社会财富的增长;从相对量上看,军事职业的社会保障在社会财富的分配中应占有恰当的比例,否则就达不到应有的保障效果。从目前我国实际情况看,是否可以增设这么几个项目:

1. 设立多级基金,以奖励或救济有突出贡献的军人或有实际困难的军人家属、伤残军人、离退休军人。基金可分为国家级、省级、市县级等。对于群众中涌现出来的各种“国防建设基金会”应予引导和扶持。

2. 设立多种保险,免除军人的后顾之忧。军人在服役期间如果因公牺牲,保险部门应按规定向其亲属支付一定数量的保险金;因军训受伤,致残的军人,也可领取保险金。随着劳动用工制度的改革,退役军人的待业保险势在必行。

3. 设立特种储蓄和债券。现在许多国家都设有专门的军人银行,向军人发行特种债券,并设立高于一般利息的储蓄,在限额的范围内,给军人以优惠,以增强军人的“自我保障”机制。军事职业的社会保障是关系到我军现代化建设的一项重要课题,我国应根据市场经济的发展,制定一部《军事职业社会保障法》,使军事职业的社会保障系统化和法制化。

责任编辑:张小曼