

# 中国近代退伍军人安置问题初探

皮明勇

中国近代兵慌马乱,军人安置问题极为突出。从对湘、淮军官的遣撤,到清末新军时期尝试性地建立军人退伍安置制度,到抗日战争结束后国民党制定大规模的官兵复员计划,这项工作在中国近代大致经历了三个大的发展阶段。中国近代军人安置工作的基本宗旨,首先在于减轻军人遣撤或退伍给社会秩序带来的重大压力,以维护治安,保证社会的稳定;其次在于帮助军人克服生活上的困难,为他们谋求生存发展之道;再次则是为了为军队储备和保育预备、后备兵员。但就实际效果而言,却又是非常令人失望的,特别是对当时的社会秩序产生了巨大的冲击。历史表明,军人退伍安置是一项重大的军事社会系统工程,近代中国军人安置工作的失败,除了受制于当时恶劣的经济、政治形势外,与决策者认识上的幼稚,未能按照军人安置工作自身的规律办事有着密切的关系。

作者:皮明勇,男,1960年生,军事科学院战略研究部副研究员

中国近代是一个兵慌马乱的时代,军队官兵不仅数量庞大而且更换迅速,军人在离开军营之后如何复归社会的问题,成为事关国家军队建设、政治和社会稳定的重大问题。由于当时人们对这个问题的认识远远落后于形势,加上受各种客观条件的制约,始终未能确立起现代意义上的军人安置制度。然而从广义角度看,近代军人复归社会的具体状况也可以说是军人安置问题的一种特定的历史形态。对这种历史形态的回顾和检讨,将有助于我们加深对现代军人安置制度的认识。

## 一、中国近代军人安置的一般情况

清朝的绿营和八旗实行的是世兵制,安置问题并不突出。进入近代以后,随着兵役制度的变化,军人的安置问题开始出现,并且日益重要。大致说来,中国近代的军人安置问题经历了以下三个大的发展阶段。

第一阶段,19世纪60年代中叶至19世纪末,是以经济手段为主遣撤湘军、淮军等勇营部队时期。

湘、淮军是为镇压以太平天国为核心的农民起义而组建的,它们采用的是募兵制,其兵员多为湖南、安徽等地的农民。到19世纪60年代中叶完全打败太平军时,总兵力达到40多万。按照清朝的规定,这些部队在战事结束之后要全部遣散,尽管清廷考虑到此时还有镇压捻军、

回民起义军和收复新疆等作战任务，决定保留其中的一部分，但仍下令将湘、淮等军大加裁汰。由此便掀起了一个裁军高潮。据统计，到 1866 年时，湘军等勇营部队被裁掉 30 多万人。<sup>①</sup>此后，随着镇压捻军、回民起义军以及收复新疆战争、中法战争、中日甲午战争的结束，清政府多次下令大规模地裁汰湘、淮等军官兵。以淮军为例，它在镇压捻军时兵力达 7 万余人，战后裁去约 3 万人。中法战争时淮军的兵力又达到 6.6 万人，战后又被裁去 1.5 万余人。甲午战争时淮军兵力为 7.3 万余人，迭经裁汰，到 20 世纪初年已只剩下数千人，不复成军。<sup>②</sup>

这一时期清政府对湘、淮军官兵的遣撤主要由军方自行办理，最基本的遣撤方法是由原来的带兵将领对被裁官兵进行遣撤教育，同时发给一定数量的遣散费，然后强行将之押送回籍。遣撤中所执行的一个重要原则是哪里来哪里去，努力使被遣散者各还其籍，各归其业。地方政府对官兵的遣撤事务只是进行配合，主要是对官兵回到原籍之后的事宜进行管理。

具体说来，湘、淮军对被裁撤的官兵所进行的遣撤教育无非是讲一番忠孝仁义的大道理，并叮嘱他们“要务本业，耕种为上”；“要守国法，早完钱粮”；“要少饮酒，作事稳当”；“要戒游惰，勿事闲逛”；“要学勤俭，好过时光”；“切不可性狂暴，逞凶打仗”；“切不可淘闲气，骚扰村庄”；“切不可结匪人，成群来往”。<sup>③</sup>

湘、淮军所发给官兵的遣散费一般包括两部分：一部分是官兵在营时所积累的欠饷，另一部分则是军队发给官兵的所谓“恩饷”。欠饷多半是因为军队粮饷供应不充足所造成的，有时候也是部队有意扣留官兵的一部分饷银以便遣撤之用而逐渐积存起来的。曾国藩所直辖的湘军 12 万人，从 1853 年建军到 1864 年攻占太平天国都城南京后大半裁撤，其间共欠发官兵饷银达 4987500 两，<sup>④</sup> 平均每名官兵约 42 两白银。这些欠饷在官兵被裁之际基本上都得到了补发。“恩饷”作为军队发送给官兵的饷银，大约以 1—4 个月的饷额为度。1879 年淮军统领周盛传在遣散所部勇丁时，便发给了 4 个月的恩饷，<sup>⑤</sup> 每人约得 17 两白银。也就是说，通过发饷和恩饷的方式，湘、淮军一般都可以给被裁撤的勇丁筹集一笔数量较为可观的资金，以作为他们回籍之后安家置产之用。

湘、淮军在进行遣撤之时，为了防止官兵中途滞留，保证他们能回到原籍，要将遣撤费分成几批发放，在军营中只发放一部分，另一部分要等到勇丁回到原籍之时才找齐。曾国藩在遣撤湘军时甚至规定从南京遣回湖南的官兵欠饷“到长沙时暂补一半，余则营官给一限期票”，次年再补。<sup>⑥</sup>

至于勇丁被遣散回籍之后的生产和生活，清政府对之并不关心，没有任何安置措施。地方政府唯一关注的是，这些人在自己的家乡不能犯上作乱，否则便要进行惩治乃至镇压。

可以看出，由于清政府与湘、淮军官兵之间建立的是一种雇佣关系，一方花钱雇勇替自己打仗，另一方则通过入营打仗来挣钱。清政府对湘、淮官兵的裁撤就有如老板解雇自己的雇员一样，无非是算帐走人。因此，在这一时期还谈不上有什么严格意义上的军人安置政策，但军人安置的需求已经出现，军人安置不能走上轨道所带来的严重社会后果已经明显地表现出来。

① 参见龙盛运：《湘军史稿》，第 438 页，四川人民出版社 1990 年版。

② 参见王尔敏：《淮军志》，第 339 页至 365 页，中华书局影印本。

③ 周盛传：《盛军训裁勇辞》，《周武壮公遗书》外集一，清光绪三十一年金陵刊本。

④ 曾国藩：《处理清发同治三年六月前湘军欠饷报销片》，《曾国藩全集》奏稿九，第 5564 页，岳麓书社出版。

⑤ 周盛传：《盛军训裁勇辞》，《周武壮公遗书》外集一。

⑥ 曾国藩：《致沅弟》，《曾国藩全集》家书二，第 1160 页。

第二个阶段,20世纪初年到辛亥革命爆发,为初步尝试建立军人退伍安置制度的时期。

甲午战争之后,中国的军事变革进入了一个以学习西方近代军事制度为中心的新时期。随着新军的建立,一种新的武装力量体制和与之相联系的并具有一定新意的兵役制度开始在中国出现。按照清廷于1904年颁发的《新订营制饷章》的规定,“军分三等,一曰常备军,选土著之有身家者充之,屯聚操练,发给全饷,三年出伍,退归原籍;一曰续备军,以常备军三年出伍之兵充之,分期调操,减成给饷,三年递退;一曰后备军,以续备军三年递退之兵充之,仍分期应操,饷又递减,四年退为平民。”<sup>①</sup>相应地,清政府也改变它多年实行的募兵制而为征募制。征募制是介于募兵制与义务兵役制之间的一种兵役制度,它具有募兵制与义务兵制两方面的特点。士兵虽仍是政府花钱雇募而来,但有家庭背景及服役年限等方面的规定。政府虽不完全负责安置士兵退伍之后的生活,但在士兵服续备役和后备役期间又给予一定的经济补贴,并要对他们的生产和生活方式做一定程度的限制。

根据清政府所颁发的有关法规,新军军人的退伍安置办法大致是这样的:服常备役的士兵三年期满后,由军队发给凭照,资遣回籍,注册入续备军。服续备役者平时各自谋生,但每年十月必须参加集中训练,必要时还要完成地方官所赋予的缉捕弹压等任务。他们平时每人每月可领饷银1两,集中训练期间可领与常备军士兵相同的饷银。服满三年续备役者便可以转入四年后备役。在服后备役期间,每两年必须参加一个月的集中训练,平时每月领饷银五钱。

在清末新军中,袁世凯所统率的北洋各镇编练起步早,进展顺利,到1905年后便相继开始面临士兵服满三年常备役需要办理退伍的问题。据有关文献记载,陆军第二镇于1905年首先办理士兵退伍,陆军第四镇于1906年夏天开始办理士兵退伍,至1906年统计退伍的士兵已达到5000余人。<sup>②</sup>又,陆军第五镇在1907年至1910年间共退伍士兵3872名,第六镇在1907年至1908年间退伍士兵1216名。<sup>③</sup>

因此,清末新军办理士兵退伍的第一个细则便产生于北洋,是由袁世凯主持制订的,并于1906年正式上奏得到批准。这个细则包括“陆军常备兵退伍办法”、“陆军续备兵章程”和“续备兵营制饷章”等三部分。它规定,各营退伍兵由各镇统制(师长)在兵备处汇领退伍凭照,转发各营。由官长带送原籍,交当地续备军官弁、地方官及原保人共同点验接收,并办理入续备役手续。各兵在回到原籍后允许自谋生业,但地方政府和当地续备军官弁对其生产和生活适当给予照顾和约束。直隶(约今河北)警务司令在一封给袁世凯的呈文中写道:北洋各镇退伍士兵“三载从戎,谋生之计已拙,言执业非该兵所习,若坐食则月饷不敷,此项兵丁急宜设法安插。”<sup>④</sup>他们所提出的安插之法就是让退伍的士兵充当各州县的巡警。认为这种办法有多种好处,既解决了巡警的来源问题,又为退伍士兵找到了一条谋生之路。袁世凯同意了这一方案,并就地方政府与当地续备军官弁对这类充当巡警的退伍兵的管理权限问题进行了分割:“凡充巡警之退伍兵除遇征调会操应听续备军官长命令外,平时应遵照巡警章程专办,归各州县管理,续备军官长不得过问。”<sup>⑤</sup>

北洋新军及直隶地方政府的这种做法,具备了近代军人安置的基本特征,可以说是中国近

① 《大清新法令》第八类军政,清末商务印书馆铅印本。

② 中国近代史资料丛刊《北洋军阀》第一册,第619页,上海人民出版社1988年版。

③ 中华民国史资料丛稿《清末新军编练沿革》,第127页,第130页,中华书局1978年版。

④ 《军令司正使段会同直隶警务处司道稟请督宪袁拟以续备兵挑充巡警文并批》,《北洋公牍类纂》卷十二,清光绪丁未九月铅印本。

⑤ 《督宪袁通饬划分州县及续备军官长权限文》,同上书。

代军人安置的真正起点,因而具有重要的象征意义。但由于这还只是一支军队与一个地方政府之间的举措,并不是清政府军事部门与行政部门联手所做的统筹全局的举措,所以它还不具备普遍的意义。而且,由于清朝不久即在辛亥革命中灭亡,北洋新军和直隶地方政府的这种做法也未能继续下去,故又只能说它是一种新的尝试。

第三阶段,民国时期,为军人安置的曲折反复时期。

从民国建立到20世纪30年代初,中国的政局极不稳定,国内战争连年不断,尽管孙中山等人曾经注意到军队安置问题,并为此提出了种种设想,但客观形势根本无法使军人安置问题走上正轨。无论是旧军阀还是新军阀,他们的兵都是招募来的,其中多是失业的游民,还有很多干脆就是土匪。这些兵也不存在一个退伍问题,他们或者战死在战场,或者战败之后被其它的部队接收,或者自动溃散,或者是开小差逃跑。军队系统和地方政府对于他们离开军队之后的生存生活问题,根本不予过问,完全放弃了自己在这方面的职责。

1933年6月17日,国民政府颁布《兵役法》,规定:凡中华民国年满十八岁到四十五岁之男子,均有服兵役之义务,分为国民兵役、常备兵役两种,设师管区团管区掌理其事。”<sup>①</sup> 1936年3月1日,国民政府明令施行《兵役法》,并由军政部陆续制订颁布了各种兵役实施法规,其中包括《陆军士兵退伍归休实施规则》和《陆军征募及退伍归休费给与规则》。当年开始试办征兵,次年正式施行征兵,共体检合格壮丁60万人。由于抗日战争的爆发,兵员紧缺,政府一方面征兵的规模越来越大,另一方面暂不办理退伍。到1944年时,国民党军队的官兵总数达到600万,1945年裁去近200万,还剩400多万。在这种情况下,国民政府一度考虑安排大批官兵退伍。

为此,国民政府于1946年春在行政院下设立了复员官兵计划委员会,由行政院院长兼主任委员,内政部部长和军政部部长兼副主任委员,其他各有关部会次长兼委员。该会连续召开多次会议,确定了缩编部队及官兵复员的基本方针。按照该会编制的第一、第二期复转计划,拟个别转业军官15万人,其中包括下列接收系统:警官4万人,交通管理5000人,工厂管理2000人,农林垦牧1000人,土地测量1000人,地方行政2万人,金融财政税务1000人,民众义务教育教员4万人,劳动服务队督导员4万人。又据该会拟制的150万名官兵(其中军官5.5万人)三年集团转业计划,拟以41万人从事铁路修筑,26万人从事公路修筑,21万人从事水利工程,50万人从事垦殖畜牧,6万人从事采矿,3万人从事水电工程,3万人改为地方建设服务队。<sup>②</sup>显然这是一个非常庞大的官兵安置计划,需要付出极大的努力才有可能初见成效。可是,国民党在此后很快便发动了大规模的内战,军队规模不但没有压缩反而急速膨胀,官兵安置计划大部分未能实现。

## 二、近代军人安置的类型、宗旨、效果及影响

上述三个阶段的情况显示,晚清和民国的军队、地方行政系统对军人的安置主要包括两种

<sup>①</sup> 朱为钊《创办兵役史》,第2页,1939年11月印行本。

<sup>②</sup> 《行政院复员官兵计划委员会第一次会议报告及决议案》,附表五:《行政院复员官兵计划委员会第三次会议报告及决议案》,第7页。

类型:

(一)突击性安置,也就是成建制的遣撤性或缩编性安置。第一阶段对湘、淮军官兵的遣撤,第三阶段国民政府在抗日战争结束后对部队大规模缩编复员计划便都属于这种类型。这是中国近代军人安置的主要类型,占居着重要的地位。这种安置往往是在准备不充分的情况下进行的,而且数量巨大、时间紧急,带有突击性、不规则性特点。湘军在镇压太平天国后的两三年时间里便被裁去30多万人,而国民政府计划在三年内安排集团转业达150万人,显然都是非常困难的事情,曾经给各有关方面带来了巨大的压力。

(二)常规性安置。第二阶段北洋新军在1905年后的退伍安置就属于这种类型。这种类型在中国近代存续时间很短,居于非主导性地位。但由于它是和平时期军队建设为背景,并不是突击性的,因而显现出长期性和有序性的特点,更能代表近代军人安置的方向。

综合这两种类型进行考察,我们又可以发现,军人安置作为晚清、民国军队及地方行政系统的一项重要事务,大致存在着下列三个方面的工作宗旨。或者说,他们想通过处理好军人遣撤或退伍来达到三个方面的目的:

首先,在于减轻军人遣撤或退伍给社会秩序带来的重大压力,以维护治安,保证社会的稳定。这可以说是从事军人安置的各个时期各个方面人员的共同想法。1864年清帝谕称:“自来军务将竣,遣撤勇丁不得其宜,每滋后患”,提醒曾国藩等在遣撤湘军官兵时一定要注意这个问题。<sup>①</sup>曾国藩自己也表示,他最担心的就是“散勇回籍者太多,恐其无聊生事”。<sup>②</sup>袁世凯在北洋编练新军,涉及官兵退伍问题时,一个最重要的考虑还是如何防止官兵离开军队后“流为盗匪”。国民政府在制定抗战军人复员计划时,亦认为这是一项关系到社会治安的重大问题,处理不好就会“影响社会之安宁”。看来,将军人安置与维护社会稳定联系在一起进行考虑,是中国近代军人安置工作的重要特点之一。

其次,在于帮助退伍军人克服生活上的困难,为他们谋求生存发展之道。这是一个比较迟才显现出来,并始终也未曾得到充分重视的问题。当湘军在19世纪60年代被大规模裁遣时,尽管有人提出“欲弭患于将来,必加若辈以豢养之恩”<sup>③</sup>,但曾国藩却对此并不重视,他认为自己是花钱募勇,对勇丁回到原籍之后的生产生活问题不负任何责任。袁世凯对北洋新军官兵退伍后的生产生活安排问题,也未给予应有的关注,始终没有站在普通官兵的立场上来全面地规划他们的就业问题。国民政府在抗日战争结束后虽然表示“复员之官兵,均属抗战有功之将士”,“务使人人各安其业,各得其所,不使有一人失业”<sup>④</sup>,但实际上并没有拿出确实可行的安置方案来。

再次,为军队储备和保育预备、后备兵员。这是清末安置退伍官兵时开始显现出的一个宗旨。新军官兵的安置与国家的续备军、后备军建设密切地联系在一起,通过从经济上给予退出现役官兵一定资助,以及安排退伍官兵充当巡警等方式,达到既有助于解决军人的生活困难,又为国家保养必要的续备兵员和后备兵员的目的。

应该说,中国近代军人安置工作三大宗旨的显现是具有必然性的。它们提示了近代军人安置工作的基本功能之所在。在近代的条件下,军人安置工作的好坏,不仅会对退伍军人的生

① 同治三年五月二十三日上谕,引自《曾国藩全集》奏稿七,第4149页。

② 《致澄弟》,《曾国藩全集》家书二,第1270页。

③ 《附粮道段起条陈安置凯撤勇丁折》,《曾国藩全集》奏稿八,第4671页。

④ 《行政院复员官兵计划委员会第一次会议报告及决议案》,第3页。

活产生直接的作用,而且还会对社会治安和军队建设产生程度不同的影响。换句话说,近代军人安置工作是由军队、地方政府和退伍军人三方面来做的,它反过来又作用于当时退伍军人的生活、社会的治安以及军队建设等三个方面。

拿这三条来衡量中国近代军人安置工作的效果,显然又是令人不能满意的。由于中国近代军人安置工作始终没有走上轨道,因此,无论是退伍军人的生活,还是社会治安和军队建设,都没有从当时的军人安置工作中得到应有的益处。相反,中国近代退伍军人大都不能安其生业,驯良者转死沟壑,强悍者落草为寇。中国近代军人在离开军队之后的生存无助,以及他们在变成盗匪之后对社会安宁的危害现象都相当严重,特别是后者极为突出。

尽管当初曾国藩通过大量补发欠饷的方式,让每个被裁撤的湘勇都得到了一笔数目相当可观的银钱,但因他们回到原籍之后的生计无人安置,结果坐吃山空,从军营中带回来的银钱很快被耗尽,生活越来越困难。这些勇丁经过多年战争生活之后,一般都变得凶悍油滑。再加上他们中的很多人在军营时便加入哥老会,并将这种帮会关系带回到原籍,因而很容易结众闹事。实际上,在湘军遣撤后不久,湖南便不断出现散兵游勇造反谋逆的事。虽然地方官府严加搜捕,但“会匪愈办乃愈觉其多”。郭?焘曾经在一封信中就开列了湖南有裁勇会党闹事的24个州县,并说其中的“郴、桂两州,无岁不有蠢动,虽立时破案,而旋散旋聚”<sup>①</sup>。一些官绅不禁发出了“群匪如毛”,“湖南恐非乐土”的惊呼。曾国藩、曾国荃兄弟还准备举家搬出湖南以避难。有人建议曾家搬到皖南,但曾国藩认为皖南也不安全,感叹天下滔滔,何处是真可安处之地!

即便是数量并不很多的北洋新军退伍军人,也留下了在乡间闹事的记载。如:直隶警务官员就曾说过北洋陆军退伍官兵“近来武断乡曲,恃符滋事,亦时或有之。”<sup>②</sup>至于民国时期军人得不到正常安置,大量变成土匪的事情,更是史不绝书。当时人常说“兵匪一家”。据保守的估计,20世纪30年代全国有约2000万左右的土匪,<sup>③</sup>他们中的相当一部分都有过当兵的经历。就是在国民政府于抗战结束后所进行的大规模官兵集团复员时,也有一部分因未得到适当安置而沦为土匪。

中国近代军人安置工作的基本动因在于减轻军人回归社会所给治安带来的压力,而军人安置工作的苍白无力恰恰又是对社会治安冲击最为严重。这是颇令人深思的。

### 三、制约中国近代军人安置工作的主要因素

近代军人安置是伴随军事近代化而产生的,是一项军事社会系统工程,它要求建立在一定的经济、政治条件之上,并有着自身的运行规律。中国近代军人安置虽然也反映了中国军事近代化的需求,但正如中国军事近代化的其它各个方面一样,它是在经济、政治条件都十分恶劣的情况下进行的,加上决策者认识的幼稚,没有建立起可行的制度,所以,始终处于低水平状态。

进行军人安置首先必须以一定的财力作支撑,特别是突击性安置更是需要大量的经费。

① 《致伯史家书》,《云卧山庄尺牋》卷八,郭氏清闻山馆刊。

② 《军令司正使段会同直隶警务处司道禀请督宪袁拟以续备兵挑充巡警文并批》,《北洋公牍类纂》卷十二。

③ 朱新繁,《中国农村经济关系及其特质》,1931年上海出版。

湘军在被裁撤时要补发官兵的欠饷，而欠饷的数额又相当巨大，所以如何筹措这笔经费也就成为能否顺利裁撤湘军部队的关键所在。这也正是曾国藩等人在遣散湘军时最为头痛的事情。1864年曾国藩在给李鸿章的书信中便写道：“拟于今冬明春共撤四五万人，但苦欠饷无着。”<sup>①</sup>国民政府在抗战结束后所制定的150万官兵集团复员安置计划，仅薪金和事业费等就高达国币5876075910元，折合美元1780629092元。<sup>②</sup>当国穷民疲之时，如此巨大的经费需求，当然不是一件容易解决的事情，整个计划也就因而落空。

就业性安置除了必要的经费支撑外，还需要经济部门提供足够的就业机会。一般说来，在近代的条件下，人们从军入伍在本质上是在做一种“社会上升运动”。也就是说，入伍当兵的人希望借此以改变自己的生活方式，特别是农民希望借此以改变自己的命运。这些人在经过几年的军旅生活之后，确实也变得不太适应农民的生活方式，尤其是难以重新回到田垌之中，他们渴望过一种更有质量的生活。这种生活大多是与工商业联系在一起的。而在近代中国民族工商业萎缩凋敝的情况下，要做到这一点又面临着难以克服的重重困难。清末北洋新军退伍官兵虽然人数有限，但社会却难以给他们提供足够的就业机会。抗战结束后国民政府所制定的集团复员计划，即使能够实现，也只是暂时性地将数百万官兵抛向铁路、公路建设工地，他们的长期就业问题仍然不可能得到真正的解决。

中国近代政治上的分裂与混乱、军队私属性和集团性的恶性膨胀乃至军阀横行，也是制约军人安置正常发展的重要因素。湘、淮军虽然替清政府镇压了太平天国革命和捻军起义、回民起义等，帮助它度过了难关，但在清政府看来，这种勇营部队只是曾国藩、李鸿章等人的私人武装，是一种不属于中央政府的集团势力。因此，清廷中央并不从国家安全与发展的全局高度来规划湘、淮军的裁撤事宜，对官兵的安置问题并不真正关心。而曾国藩、李鸿章等人对湘、淮军的裁撤也只是从集团自身的利益考虑，只求将这些官兵推向市场，官兵们的生活问题也不是他们关心的事情。在这种情况下，被裁撤的湘、淮军官兵一旦离开军营之后，其命运也就可以想象了。进入民国以后，军阀连年混战，更是造成军人安置工作严重逆转的直接原因。军阀只管招兵，只顾眼前，只顾自己，他们不管国家的安宁和建设，不管普通官兵的死活，脑子里根本就没有想到过退伍军人的安置问题。至于一度颇显新意的清末新军退伍官兵常规性安置，以及国民政府在抗战结束后颇显声势的官兵复员转业计划，都出现了中途夭折的情况，都与国家政治的混乱，国内战争的爆发存在着直接的联系。这说明，军人安置工作在本质上是一项建设性事业，它的存在与发展，必然要有一个相对稳定的政治环境，需要国家政治、军事的统一。

中国近代军人安置工作长期未能走上轨道的另一个重要原因在于：当时人们对军人安置工作自身的规律缺乏认识，同时政府和军队也缺乏必要的军人安置工作制度建设。尽管军人安置工作所处理的是军人在转业或复员之际的事情，但要想真正做好这项工作又必须把握好三个环节：第一是军人征召时的素质检查和筛选，第二是军人在服役期间和退伍前后的职业技能教育，第三才是对军人就业机会的提供及其安置。这三个环节都是非常重要且相互联系在一起的。如果征召进来的军人自身的军政素质不佳，不仅会影响到他们在服役期间的表现，而且会给军人的就业技能教育以及就业安置带来种种困难；如果军人的就业技能教育不落实，也会增加军人就业安置的困难；反过来，如果军人就业安置不好，又会对军人的征召产生不利的

① 《致李鸿章》《曾国藩全集》书信七，第4734页。

② 《行政院复员官兵计划委员会第三次会议报告及决议案》，附件一。

影响,如此形成恶性循环。在近代中国,人们对这三个环节之间的联系并没有清醒的认识,尤其是对军人征召与军人就业安置之间的联系根本没有进行过考虑。实际上被召入军营的有很多是失业的游民,还有很多是土匪,这种人往往不能长期地从事某一种职业,当然也就难以对他们进行就业安置。

至于军人在服役期间以及退伍前后的职业技能教育,晚清时期人们对此也几乎没有形成有价值的认识,直到民国以后才由朱执信、孙中山等人提出要推行“兵工政策”的主张,开始注意到应对军人进行职业技能教育。朱执信在他的《兵的改造与心理》一文中曾经写道:兵工政策就是要“寓兵于工,就是创造一种劳动军”,“当兵的就是工人,当了几年的兵以后,可以退伍,退伍以后,倒是一个有能力的工人,而且是一个预备兵”。<sup>①</sup>孙中山也对兵工政策问题发表过不少的言论。国民党军总政治训练处对“兵工政策”下过这样的定义:“就是使入伍的士兵,除了受军事教育之外,并且因各人的能力,教以种种技术上的知识,养成专门的技术能力,给以种种适宜的工作,使士兵学就一种技术,到了退伍或遣散的时节,就可以凭着所学的技能去做工,养家活命,不致于穷无所归,挺而走险。”<sup>②</sup>然而,尽管有了这种认识,民国政府和当时的军队也没有为此制订出切实可行的军人职业技能教育制度来。所以,民国时期军队的兵工政策便明显地表现出因人而兴又因人而废的景象。冯玉祥驻军北京时曾经在南苑开设过具有相当规模的工厂,内分织毯、肥皂、铁工、木工等12科,士兵每天半日在厂,半日在营。<sup>③</sup>但其他部队却对此并不积极。更重要的是,政府和军队并未就此制定统一的制度和办法,特别是没有将军人的职业技能教育与退伍就业安置联系起来做系统的筹划,其结果自然是不可能取得切实的效果。

责任编辑:张小曼

① 《兵的改造与心理》,民国年间国防部政工局印行。

② 《总理的兵工政策》,第4页,“总政治训练处”发行。

③ 《冯玉祥自传》,第136页,军事科学出版社1988年版。