

中共強化軍人地位與權益之研析 —兼論對退伍軍人的保障

Research of the CCP's Enhancement on the Status and Rights of Servicemen, Also on the Support of Veterans

謝游麟 先生

提 要：

- 一、中共為貫徹習近平在「十九大」的強軍要求、激勵現役軍人忠實履行職責、增強軍人職業的吸引力，以及安撫數量龐大的退役軍人，近年來更從制度面、法制面、組織面、社會面強化軍人地位、保障軍人(含退役軍人)權益。
- 二、為強化軍人地位，中共提出要让軍人成為全社會尊崇的職業、軍人依法優先及推動軍人榮譽體系建設；而為保障軍人權益則制定《軍人地位和權益保障法》，從國家立法層面構建軍人權益保障體系。
- 三、中共保障退役軍人權益之作為，包括成立「退役軍人事務部」，加強退役軍人服務保障體系建設；頒布《退役軍人保障法》提供保障之法律依循；從組織管理、政策制度、工作運行三大體系，增進退役軍人事務治理效能。
- 四、中共在國防與軍隊改革之際，亦積極強化其軍人之地位與權益；對比我國，應可在結合國情、軍情下，借鑑可行的政策與作為，進而讓現役軍人能長期穩定服役、退役軍人亦無「後顧之憂」，俾在社會上獲得應有的尊重與榮譽。

關鍵詞：軍人地位和權益保障法、退役軍人保障法、退役軍人

Abstract

1. In order to implement Xi Jinping's requirements of strong military at the 19th National Congress of Chinese Communist Party (CCP), encourage servicemen to perform their duties faithfully, strengthen the attractiveness of military careers, and appease the large number of veterans, the CCP has made great efforts to enhance the status and rights of servicemen and veterans from system, law, organization, and society in recent years.

2. To strengthen the status of servicemen, the CCP proposes to make servicemen into an honorable profession by the whole society, to give priority to servicemen in accordance with law, and to promote the construction of a servicemen's honor system. To support the rights and interests of servicemen, the CCP enacts the "Law of Protection of the Status, Rights and Interests of Military Personnel" to construct a servicemen's rights and interests support system from the national legislative level.
3. The CCP's actions to support the rights and interests of veterans: the establishment of the Department of Veterans Affairs to strengthen the service system for veterans; the enactment of the "Law of Veterans Support" to provide support's follow; to enhance the governance of veterans affairs by the systems of organizational management, policy, and work operations.
4. The CCP is reforming its national defense and army, it also actively enhances the status and rights of its servicemen. Our country may learn beneficial policies and actions from CCP's enhancements under considering national and military conditions. The purposes of learning may encourage the servicemen to serve stably for a long time, veterans don't worry about their future, and gain respect and honor in the society.

Keywords: Law of Protection of the Status, Rights and Interests of Military Personnel, Law of Veterans Support, veteran

壹、前言

中共於2015年12月啟動「革命式」的「國防與軍隊改革」(以下稱「軍改」),試圖解決長期以來國防和軍隊發展的體制性障礙、結構性矛盾、政策性問題,以全面提升其軍隊「能打仗」、「打勝仗」能力。「軍改」迄今已超過7年,在領導指揮體制、規模結構和力量編成等「硬建設」的改革已大致完成,軍事政策制度等「軟建設」的改革仍持續進行中;其中政策制度涉及軍事人力資源的管理與運用,攸關「軍改」效能的釋放

與軍隊戰鬥力的發揮。中共對此一改革以提升軍事人員積極性、主動性、創造性為著力點,並以體現軍事職業特點,增強軍人榮譽感、自豪感為努力目標。¹另外,習近平於2017年的「十九大」報告中指出:「要組建退役軍人管理保障機構,維護軍人軍屬合法權益,讓軍人成為全社會尊崇的職業。²」依此指示,2018年中共開始啟動的軍事政策制度改革中,就有多項與軍人(含退役軍人)地位、榮譽、權益及福利等相關的法規和政策陸續出臺,並在中共社會、軍隊中引起廣大迴響。

註1: 閻嘉琪、白宇,〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉,人民網,2016年1月1日, <http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0101/c1011-28003376.html>, 檢索日期: 2023年1月15日。

註2: 習近平,〈十九大報告〉,中共中央人民政府,2017年10月18日, <http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhuanti/19thcpc/baogao.htm>, 檢索日期: 2023年1月15日。

軍人是軍隊建設的中堅、國防力量的主體，是戰爭致勝的關鍵因素，也是國家安全保障最有力的支撐。尊重軍人職業、維護軍人地位、保障軍人權益，進而讓優秀軍人穩定、長期服役，對軍隊做出最大貢獻已是先進國家軍隊發展的共同趨勢。在此發展趨勢下，擁有世界上軍人數量最多的中共，亦致力於強化軍人(含退役軍人)地位、榮譽、權益等方面的作為，自應有其可觀察之處；若能借鏡其有益的政策與相關作法，或可做為我國之參考，進而讓國軍官兵無後顧之憂，全心全力的投入建軍戰備工作，並在社會上獲得應有的尊重。另一方面，軍人是一個特殊的職業，其職涯區分「現役」與「退役」兩階段，所謂「今日現役軍人，明日退役軍人」，兩者之榮譽、權益等亦有其不可分割的密切關係。

因此，本文除了探討中共如何強化軍人地位與權益外，亦兼論對於退役軍人之保障，以確保研究的整體性、連貫性。³期望透過本篇研究能喚起政府及國人對軍人、軍人眷屬(以下稱軍屬)、退役軍人地位與權益等相關議題的再重視，並在既有的基礎上日益完善各項政策與作為，這也是撰文主要目的。

貳、中共強化軍人地位、權益及退役軍人保障之意涵

近年來，中共積極致力於強化軍人地位、權益及退役軍人之保障，除了貫徹習近平

的要求外；另有激勵軍人履行職責使命、增加軍事職業的吸引力、安撫退役軍人陳抗等意涵。相關內容分述如後：

一、激勵軍人履行職責使命

關於中共軍人地位、權益保障與職責使命的論述，在2021年6月《解放軍報》曾刊載專文提及：「…面對強國強軍的時代要求，軍人擔負的使命任務更加艱巨繁重，軍人職業高風險性、高流動性、高奉獻性的特徵更加凸顯，迫切需要透過制度規範和法律保障，進一步保障軍人地位與權益，提高軍人職業榮譽感，以激勵廣大官兵有效履行職責使命。」⁴可見軍隊在日益繁重的任務下，中共正採激勵措施來鞏固及提升官兵士氣與履行任務的動力。

(一)在2015年《中國的軍事戰略》國防白皮書中提及共軍的職責使命，包含應對各種突發事件和軍事威脅，有效維護國家領土、領空、領海主權和安全；堅決捍衛祖國統一；維護新型領域安全和利益；維護海外利益安全；保持戰略威懾，組織核反擊行動；參加地區和國際安全合作，維護地區和世界和平；加強反滲透、反分裂、反恐怖鬥爭，維護國家政治安全和社會穩定；擔負搶險救災、維護權益、安保警戒和支援國家經濟社會建設任務等8項。⁵

(二)綜觀其職責使命，範圍涵蓋「戰爭與非戰爭軍事行動」、「國內、外」、「陸地與海洋」、「維權與維穩」等，中共軍隊

註3：本文相關議題之研究範圍以習近平時期為主，尤其聚焦於2015年12月「軍改」啟動之後。

註4：劉圓圓、萬鵬〈保障軍人地位和合法權益的重大舉措〉，《解放軍報》，2021年6月12日，版1。

註5：馬娟，〈中國的軍事戰略〉，新華社，2015年5月26日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-05/26/content_2868988.htm，檢索日期：2023年1月17日。

任務的廣泛性、複雜性、挑戰性「不可謂之不大」；尤其「軍改」後，習近平於2020年10月提出「建軍百年奮鬥目標」，形成了中共國防與軍隊現代化的新「三步走」戰略：⁶即確保到2027年實現「建軍一百年」奮鬥目標；到2035年基本實現國防和軍隊現代化；到2049年把軍隊全面建成世界一流軍隊。⁷無論是職責使命或是要實現新「三步走」戰略，軍人都是最有力的支撐；而為凝聚軍人力量、激發軍人熱情，讓軍人奉獻青春，保障其地位、榮譽、權益等切身利益則是重要前提，也是滿足軍人需求最直接、最實質的舉措。

二、增加軍事職業的吸引力

中共近年來，受到國際情勢變化、社會環境變遷、「一胎化」政策、「躺平主義」及私人企業競爭等因素影響，大陸青年價值取向有了相當大的轉變；尤其自我和利益觀念增強，國防意識淡化，高素質青年參軍意願明顯降低，這種心理越是在經濟較發達的地區越為普遍，也充分表現在軍校招生及徵兵兩個面相上。內容概要如后：⁸

(一) 軍校招生

2022年6月24日，《大紀元時報》報導指出：隨著臺海兩岸關係緊張與美、「中」對抗加劇等情勢，中共要發動戰爭的聲調越來越高，一些優秀的、素質高的青年感受到戰爭陰影，降低他們報考軍校的願意；這也導致中共軍事院校招生難度逐年加大，儘管錄取分數也連年降低。⁹報導並以2022年招生為例，當年度中共27所軍事院校計畫招生1萬5,000人，較前一年增加2,000人，雖然擴大了招收人數；然自2019年以來，錄取分數連年降低，卻仍難以百分百完成年度招生任務。¹⁰

(二) 徵兵

中共自2020年起，已將義務兵徵集由一年「一次徵兵、一次退役」，調整為一年「兩徵、兩退」制度，徵集對象以大學生為重點。¹¹如此重大調整，研判主要原因應為基層兵源不足、整體素質不高，藉此制度以彌補「軍改」後所帶來的兵力流失，並維持軍隊兵員的總量穩定、提升基層部隊素質。儘管中共調整義務兵徵集制度，並使用多種手

註6：習近平在2017年10月中共第19次全國代表大會上作報告，首次提出國防和軍隊現代化「三步走」戰略，其內容為：「確保到2020年基本實現機械化，資訊化建設取得重大進展，戰略能力有大的提升。同國家現代化進程相一致，全面推進軍事理論現代化、軍隊組織形態現代化、軍事人員現代化、武器裝備現代化，力爭到2035年基本實現國防和軍隊現代化，到2049年把人民軍隊全面建成世界一流軍隊。」

註7：〈深刻認識新時代新征程中國共產黨的使命任務〉，《解放軍報》，2022年10月30日，版1。

註8：王秋燕，〈解放軍趁對臺軍演宣傳徵兵 專家唱衰！獨生子女受盡愛護、寧在家躺平〉，Yahoo新聞網，<https://tw.news.yahoo.com/9%B3-160000605.html>，2022年8月10日，檢索日期：2023年1月17日。

註9：習近平在2019年1月2日召開的《告臺灣同胞書》發表40週年紀念會上，針對臺灣問題發表了措辭強硬的講話，聲稱統一臺灣是今後中共的工作重點；同年1月4日在中央軍委工作會議上，習近平強調中共正處於重要戰略機遇期，軍隊要強化打仗意識、積極備戰，深化戰爭和作戰籌劃，確保一旦有事能夠快速有效應對。自此，戰爭陰影離中共軍人越來越近，2019年也成為中共軍校招生形勢的分水嶺。

註10：張明健，〈中共軍校招生遇冷 好戰姿態嚇退優秀考生〉，《大紀元時報》，2022年6月24日，<https://hk.epochtimes.com/news/2022-06-24/81531712>，檢索日期：2023年1月20日。

註11：賈啟龍，〈2020年起義務兵徵集實行一年兩次徵兵兩次退役〉，新華社，2020年1月16日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-01/16/content_4858645.htm，檢索日期：2023年1月20日。

表一：「軍改」後中共退役軍人重大陳抗事件一覽表

時間	地點	人數	主要抗議訴求
2016. 10. 11	北京國防部	約4,000至10,000人	「六無三不管」
2017. 2. 22	北京中紀委大樓	約1-20,000萬人	落實優撫政策和安置問題
2018. 6. 19	江蘇鎮江市政廳	約3,000人	處理好退役安置、改善待遇
2018. 6. 5	河南漯河市	數千人	聲援遭打壓的退役軍人、眷屬
2018. 10. 5	山東平度市	數百人	退休後權益受損、改善待遇
2020. 9. 7	湖南長沙市	300多人	落實政府的安置計畫

說明：「六無三不管」指無單位、無工作、無收入、無住房、無養老保險、無醫療保險；軍隊不管、政府不管、社會不管。

資料來源：作者自行整理製表。

段鼓勵參軍，但並無多大成效；「徵兵難」，尤其徵到優質兵員更難的長期問題，近年越發嚴重。¹²當前「徵兵難」與中國大陸軍校招生成效不理想的原因大致相同，尤其已入伍的青年「拒服兵役」案例逐年增多，並從經濟發達地區向中、西部擴散。¹³

拒服兵役現象持續擴大，不僅影響現役人員的心理，亦衝擊到尚未進入軍中的青年意願，對徵兵工作無疑「雪上加霜」。中共針對軍校招生的不盡理想與徵兵的成效不彰，正從強化軍人地位、榮譽、福利及權益保障等方面著手，並增加吸引人才、留住人才的誘因。

三、安撫退役軍人的陳抗

(一)經中共官媒統計，國家退役軍人約5,700萬名，每年並以幾十萬人的速度遞增。¹⁴由於退員人數過於龐大，再加上相關政策法規體系不健全、管理部門多頭又分散、

預算分擔機制不完善、職缺與素質均不足、社會支持力度不夠等因素，¹⁵導致退役軍人的安置管理出現問題，進而衍生陳抗事件「層出不窮」。尤其「軍改」後，渠等在各城市的陳抗事件頻傳(如表一)，且有逐年增加趨勢，其訴求不外乎「要求安置」、「改善待遇」與「提高撫恤」等。

(二)隨著退役軍人的陳抗事件頻仍出現，中共各級政府多感棘手，其原因來自退役陳抗團體長期在軍隊歷練，相較其他陳抗群體有更強的組織性、紀律性、專業性和動員能力。以2018年6月19日江蘇鎮江市退員陳抗為例，當日有近百位退役軍人集體到市政大樓前，要求解決他們的待遇訴求；為防止抗議規模擴大，相關消息在社交媒體上皆遭封鎖或撤除，通往鎮江的高速公路與鐵路系統也一度停擺，引發大眾不滿。¹⁶且自20日開始，全國各地退役軍人仍以不同方式甚至

註12：王赫，〈徵兵難 中共措施多無效果〉，大紀元，2021年1月8日，<https://www.epochtimes.com/b5/21/1/7/n12674182.htm>，檢索日期：2023年1月21日。

註13：方曉，〈大陸青年寧願「自殘」不願當兵〉，大紀元，2017年2月15日，<https://www.epochtimes.com/b5/17/2/15/n8811931.htm>，檢索日期：2023年1月21日。

註14：董強，〈脫下軍裝，依然不改老兵擔當〉，《解放軍報》，2017年3月8日，版7。

註15：張玲玲，〈中共退役軍人安置與上訪問題之研究〉，《國防雜誌》(桃園市)，第34卷，第1期，2019年3月1日，頁74-76。

註16：王信賢，〈近期大陸退伍軍人抗爭評析〉，《展望與探索》(新北市)，第16卷，第8期，2018年8月，頁4。

徒步，不斷湧向該市聲援，由抗議現場的旗幟顯示，這些退役軍人來自全國多處，甚至包含四川、遼寧、內蒙古等地區，共約3,000多人；此時中共官方也展開全國性聯合行動，最終在24日於優勢警力下強制鎮壓、遣返、清場，也造成多名退員受傷。¹⁷

(三)中共退役軍人由於人數龐大、身分特殊、跨區跨省動員力強，再加上其陳抗反映出內部行政體制弊端，影響範圍擴及黨、政、軍、社等層面，已觸及中共的敏感神經，並對黨的領導、政府公信力、軍心士氣、「軍改」成效、社會穩定產生衝擊。¹⁸為減少陳抗事件，也迫使中共高層從組織、政策、法制等面向做出檢討，以安撫退役軍人，進而保障渠等的權益、尊嚴與安置等。

參、強化軍人地位與權益之作為

中共為強化軍人地位與權益保障，首先由領導人在重要場合做出相關宣示、呼籲，緊接著完成如《國防法》、《軍人地位和權益保障法》等立法後，就「名正言順」地展開各項作為。臚列說明如后：

一、強化軍人地位

(一)提高社會對軍人職業的評價

2016年1月29日，共媒《中國青年報》透過問卷調查中國大陸2016年最被看好的職業，其中醫生居首位、教師其次，而軍人職

業的看好度僅排在第11位。¹⁹軍人職業也是社會各行業的一環，近年來中共軍人社會地位等議題就經常被討論，如「因長期沒戰爭，國防意識淡化，加上受經濟發展轉型影響，一些人對優待軍人軍屬、禮遇尊崇軍人產生偏見，出現一些不盡如人意的情况。」²⁰甚至有「肆意抹黑軍隊英雄、詆毀軍人形象；刻意醜化軍隊、惡炒涉軍事件等。」²¹在承平富裕的今日，中國大陸社會對軍職的評價發生改變，對軍人社會地位、價值認同也有「弱化」現象，在軍事職業地位「不樂觀」之際，如何讓軍人成為全社會尊崇的職業，成為習近平的重要施政項目之一。

(二)讓軍人成為全社會尊崇的職業

為讓中共社會對軍人職業給予足夠的重視和關注，習近平於2017年「十九大」的報告首次提出：要「組建退役軍人管理保障機構，維護軍人軍屬合法權益，讓軍人成為全社會尊崇的職業」。在報告內容要求下，「優待現役軍人、善待退役軍人、厚待犧牲軍人(軍屬)」的相關機構、政策、法令、措施就逐次的成立或頒布，如2021年1月新修訂的《國防法》中就新增「國家和社會尊重、優待軍人，保障軍人的地位和合法權益，開展各種形式的擁軍優屬活動，讓軍人成為全社會尊崇的職業。」(第八條)，並將原第六十二條有關軍人應當受到全社會的「尊重

註17：韋拓，〈鎮江集結 退伍老兵對中共暴政形成威脅〉，新紀元，第590期，2018年7月11日，<https://www.epochweekly.com/b5/590/18446.htm>，檢索日期：2023年1月21日。

註18：同註15，頁79-80。

註19：《中國青年報》是中共具影響力的報刊之一，也是「中國共產主義青年團」(即共青團)的機關報。杜園春，〈2016年最被看好的職業：醫生〉，《中國青年報》，2016年1月29日，版7

註20：侯磊，〈彙聚崇軍尚武正能量〉，《解放軍報》，2018年3月16日，版5。

註21：敖水平，〈讓軍人成為社會尊崇的職業〉，壹讀網，2016年6月23日，<https://read01.com/kBoGNg.html#.Y6fHSdVByyI>，檢索日期：2023年1月25日。



圖一：中國大陸濟南國際機場的「軍人依法優先」櫃台

資料來源：孫興維，〈全國又有48個機場開通「軍人依法優先」通道〉，中國軍網，2017年8月8日，http://military.china.com.cn/2017-08/08/content_41367116.htm，檢索日期：2023年1月28日。

」修訂為「尊崇」；²²另在社會具體體現方面，二項重要作為概述如後：

1. 軍人依法優先：

中共《國防法》第五十四條規範車站、港口、機場、道路等交通設施管理運營單位應為軍人和軍用車輛、船舶的通行提供優先服務，並給予優待的內容。依此法，近年來中國大陸機場、車站等交通運輸站，普遍都設有「軍人依法優先」的標誌和通道、櫃台（如圖一），除了給予休假軍人極大便利外，更多的是對軍人職業的認同和尊敬，也將「讓軍人成為全社會尊崇職業」此一指示，落實到行動上。²³

2. 發放「惠軍卡」：



圖二：中共「惠軍卡」

資料來源：〈惠軍卡〉，百度百科，<https://baike.baidu.com/item/惠軍卡/22847060>，檢索日期：2023年1月28日。

該卡是由「中國擁軍優屬基金會」集社會之力向軍隊現役、退役軍人和軍屬發放的專屬服務卡（如圖二），俾利在渠等生活各方面提供優先便利和優惠服務。²⁴尤其自2019年起，該基金會升級「惠軍卡」功能，在保留原來優待服務的基礎上，並融入通訊補貼、金融服務、就業安置、物資領取、法律諮詢等功能，建立全方位軍人家庭生活保障服務體系。²⁵這種專屬、專享地提供軍人家庭優先、優質、優惠服務，對於讓軍人成為全社會尊崇的職業，肯定有一定的助力。

（三）推動軍人榮譽體系建設

「榮譽」是軍人的第二生命，也是鼓舞軍人士氣、提升軍隊戰力的精神力量。軍人的榮譽感來自於對自身職業的價值認同，也反映出社會和軍隊對軍人價值的肯定與褒獎

註22：《國防法》為中共軍事法律體系中的「母法」，也是國防和軍隊建設領域的基本法。李晶，〈中共國防法〉，新華社，2020年12月27日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-12/27/content_4876050.htm，檢索日期：2023年1月28日。

註23：中共「軍人依法優先」中的「依法」，除了依《國防法》外，其他如《兵役法》、《國防交通法》、《軍人撫恤優待條例》等法規亦有對軍人交通出行優先、優惠方面作出具體規定。

註24：「中國擁軍優屬基金會」於2017年9月成立，是經中共國務院批准成立的全國性公募基金會，也是為部隊建設和退伍軍人及軍屬等服務的慈善機構。

註25：許斌，〈惠軍卡聯合銀行再度升級 開啟擁軍優屬新篇章〉，人民網，2019年1月20日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0120/c1011-30578635.html>，檢索日期：2023年1月28日。

表二：中共軍人的權益保障一覽表

項目	主要內容
工資	國家建立軍人工資待遇正常增長機制；軍人享受個人所得稅優惠政策
住房	符合規定條件購買住房者，由國家給予優惠；享受軍隊公寓住房或者安置住房保障。
醫療	保障軍人按照規定享受免費醫療和疾病預防、療養、康復等待遇。
保險	實行體現軍人職業特點、與社會保險制度相銜接的軍人保險制度。
休假	軍人享有休假的權利，對確因工作需要未休假或者未休滿假者，給予經濟補償。
培訓	建立軍人教育培訓體系，保障軍人的受教育權利，支持軍人參加專業和學習培訓。
婚姻	國家對軍人的婚姻給予特別保護，禁止任何破壞軍人婚姻的行為。
交通	軍人免費乘坐市內公共汽車、電車、輪渡和軌道交通工具。
旅遊	軍人享受參觀公園、博物館、紀念館、展覽館、名勝古跡等方面的優先優惠服務。
女軍人	合理安排女軍人的工作任務和休假，在生育、健康等方面為女軍人提供特別保護。

資料來源：作者綜整中共《軍人地位和權益保障法》內容，自行整理製表。

。因此，中共軍人榮譽體系的建設主要從「社會」和「軍隊」兩層面著手。

1. 就社會層面而言：

(1)《軍人地位和權益保障法》(以下簡稱《保障法》)中有多處規範社會上各組織、團體對於軍人榮譽的維護與發揚。²⁶例如將共軍光榮歷史、軍人英雄模範事跡等內容，納入各級學校的全民國防教育課程中(第二十四條)；各媒體平台應當積極宣傳軍人的先進典型和英勇事跡(第二十八條)；在公民入伍、軍人退出現役等時機，應舉行相應儀式(第三十條)；地方政府應當為軍人和烈士等遺屬的家庭懸掛「光榮牌」，同時要為獲得功勳榮譽表彰之軍人的家庭「送喜報」(第三十一條)等，進而達到「官兵在前線戴獎章，親人在後方享榮光」之擴大效果。²⁷

(2)該法也規範軍人的榮譽和名譽受法

律保護，如軍人獲得的榮譽終身享有，任何組織和個人不得以任何方式詆毀、貶損軍人的榮譽(第三十二條)，此條文似乎在意識形態上強化對涉及軍人言論的管控。除以法律形式規範外，中共亦從社會層面積極營造「一人參軍，全家光榮；一次服役，終身受益」的濃厚氛圍，鼓勵廣大青年回應國家號召，積極報名參軍。

2. 就軍隊層面而言：

該法也對績效良好和貢獻卓越的軍人給予功勳榮譽表彰，該法如第二十五條明確訂定功勳榮譽表彰的項目，包括勳章、榮譽稱號、獎勵、表彰、紀念章等方式；²⁸第二十七條則有獲得功勳榮譽表彰的軍人享受相應禮遇和待遇。為了細化功勳榮譽表彰內容及工作遵循，2022年2月，中共另頒布《軍隊功勳榮譽表彰條例》和《軍隊功勳榮譽

註26：該法共7章71條。劉上靖，〈中共軍人地位和權益保障法〉，新華社，2021年6月11日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2021-06/11/content_4887206.htm，檢索日期：2023年1月29日。

註27：發送喜報工作源於「人民戰爭」時期。依中共2020年12月發布的《立功授獎軍人家庭送喜報工作辦法》，軍人獲授予八一勳章、榮譽稱號、一等至三等功等獎勵，依獲授獎之不同，應由適當的地方政府級別(省、地、縣)將喜訊書面文帖(喜報)送達軍人家庭，藉此在地方村里上營造關心國防、崇尚英雄的氣氛，激發官兵獻身國防的動力。

註28：軍隊功勳榮譽表彰有5個項目，「勳章」彰顯至高榮譽、「榮譽稱號獎章」凸顯標竿楷模、「獎勵和表彰獎章」體現功績褒獎、「紀念章」反映榮譽經歷的總體定位。韓金強、高文儉，〈新時代軍隊功勳榮譽表彰工作的基本遵循〉，《解放軍報》，2022年4月11日，版7。

表三：中共軍人家屬的權益保障一覽表

項目	主要內容概要
部隊探親	軍人配偶、未成年子女等前往部隊探親的路費，由軍人所在部隊保障。
隨軍落戶	軍官、軍士，其配偶、未成年子女和不能獨立生活的成年子女可辦理隨軍落戶。
隨遷落戶	軍人服現役所在地發生變動者，已隨軍的家屬可以隨遷落戶。
住房優待	國家對軍人家屬和烈士、因公犧牲軍人、病故軍人的遺屬予以住房優待。
醫療優待	軍人家屬等，在軍隊醫療機構和公立醫療機構就醫享受醫療優待。
就業安置	依法保障軍人配偶就業安置權益，鼓勵和扶持軍人配偶自主就業、自主創業。
教育優待	地方各級政府應為軍人子女提供當地優質教育資源，創造接受良好教育的條件。
錄取優待	軍人子女報考普通高中、中等職業學校，同等條件下優先錄取。
旅遊優待	軍人家屬享受參觀博物館、紀念館、展覽館、名勝古跡等方面的優先優惠服務。
交通優待	與軍人同行的家屬，乘坐火車、輪船、民航班機等享受優先購票、搭乘等服務。
法律服務	軍人家屬等依法向人民法院提起訴訟，人民法院應當優先立案、審理和執行。

資料來源：作者綜整中共《軍人地位和權益保障法》內容，自行整理製表。

表彰實施辦法》，表彰條例中除規範功勳榮譽表彰的項目、條件、權限、程序等內容外，亦將軍隊功勳榮譽表彰的實施，區分為平時、戰時和重大非戰爭軍事行動等三個時機，並對軍隊涉外功勳榮譽表彰做出規範。²⁹

二、保障軍人權益

(一)關於軍人權益的保障，中共自1949年建政以來，就陸續出臺一系列的法規政策加以規範，對增強軍事職業吸引力、凝聚力、戰鬥力，發揮一定程度作用。但從整體上看，這些政策法規內容相對零散、激勵功能不足，甚至已明顯落後於社會發展；因此，中共制定《保障法》此一統領性、基礎性、綜合性法律，以適應形勢變化及部隊實際所需。³⁰首先，為讓全社會對軍人職業有正確、精準認知，不致對軍人的身分產生模糊，該法第二章即對軍人特殊的法律地位加以界定：「軍人是中國共產黨領導的國家武裝力

量基本成員，是人民子弟兵，是捍衛國家主權、統一、領土完整的堅強力量，是中國特色社會主義現代化建設的重要力量」（第十二、十三、十四、十五條）。

(二)《保障法》界定軍人與黨、國家、人民和武裝力量間的「特殊關係」，進而衍生出軍人基於特殊身份所應承擔的職責使命、權利義務及應有的權益保障。³¹該法中對軍人的權益保障主要有工資、住房、醫療、保險、休假探親、教育培訓等方面(如表二)；對於死亡、殘疾之軍人亦有相關的撫卹制度。另對於軍人家屬的權益保障，包括部隊探親、隨軍落戶、就業安置、子女教育等均有相關規範(如表三)。

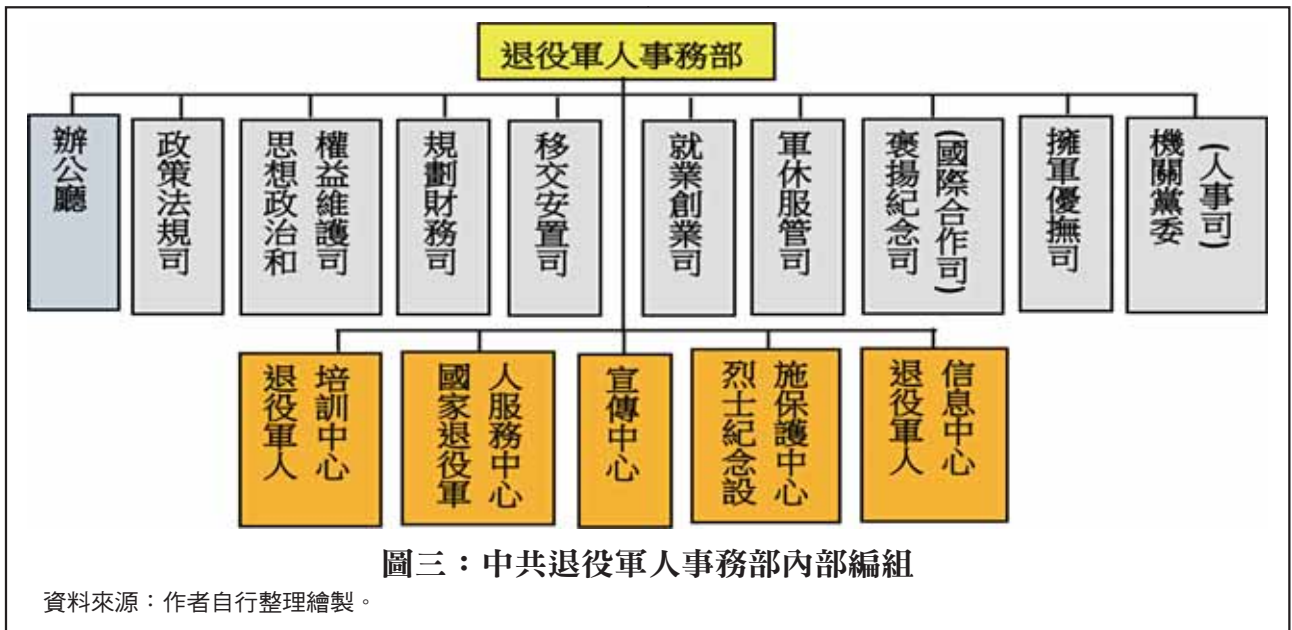
肆、強化退役軍人權益保障之作為

自改革開放以來，中共退役軍人為爭取自身權益，群體陳抗事件層出不窮，引發中

註29：王洋，〈國防部：《軍隊功勳榮譽表彰條例》有七大創新點〉，新華社，2022年2月24日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-02/24/content_5675480.htm，檢索日期：2023年1月30日。

註30：張建國、郭林茂，〈深入貫徹習近平強軍思想依法維護軍人地位 保障軍人合法權益〉，《解放軍報》，2021年8月2日，版1。

註31：傅達林，〈保障軍人成為全社會尊崇的職業〉，《法制日報》(北京市)，2021年6月17日，版7。



共高層的高度警戒。為安撫退役軍人的不滿情緒與陳抗事件再生，並確保順利推動「軍改」，³²中共透過設立專責機構、制定法規等作為，以改善往昔退役軍人安置等問題所帶來的種種社會亂象，並「讓退役軍人成為全社會尊重的人」。具體作為概述如后：

一、成立「退役軍人事務部」

習近平在「十九大」上提出要組建「退役軍人管理保障機構」後，2018年3月中共在批准的《國務院機構改革方案》中，就包括要組建「退役軍人事務部」；同年4月16日，正式在北京掛牌成立，納入國務院的一級部門，首任部長為孫紹騁，他將該部定位為「政治、行政及服務管理機關」。³³組織相關內容，簡要說明如下：

(一) 目的

維護軍人、軍屬合法權益，加強退役軍人服務保障體系建設，建立集中統一、職責清晰的退役軍人管理保障體制，讓軍人成為全社會尊崇的職業。³⁴

(二) 主要職責

該部將原國務院「民政部」的退役軍人優撫安置職責，「人力資源和社會保障部」的軍官轉業安置職責，及「中央軍事委員會」政治工作部、後勤保障部之軍官管理和軍官退役轉業等職責加以整合。主要職責包含擬訂退役軍人思想政治、管理保障等法規；負責軍隊轉業、復員及退休等幹部與退役士兵的移交安置；對自主擇業退役軍人服務管理、待遇保障工作；對退員實施教育培訓、

註32：習近平啟動大規模「軍改」，在兵力結構方面裁軍30萬人，要讓這些官兵安心退役、回歸社會，勢必需要有充分的權益保障做為支撐，才能穩妥進行。

註33：孫紹騁，〈立足新部組建特點全力推進「三個機關」建設〉，《中國軍轉民》(北京)，第9期，2019年，2019年9月，頁9-11。

註34：韓昊辰，〈國務院機構改革方案〉，新華社，2018年3月17日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm，檢索日期：2023年1月2日。

表四：中共對退役軍人的安置方式

身分	安置方式
軍官	退休、轉業、逐月領取退役金、復員。
軍士(士官)	逐月領取退役金、自主就業、安排工作、退休、供養。
義務兵	自主就業、安排工作、供養。

資料來源：作者參考中共《退役軍人保障法》，自行綜整製表。

協助家屬就業、創業；指導傷病、殘退役軍人服務管理和撫恤；指導全國擁軍優屬工作，落實退員權益維護工作；負責烈士及退役軍人榮譽獎勵、公墓維護及紀念活動等項。³⁵

(三) 機構編組

成立初期，該部設置政務組、政策研究組、優撫褒揚組、軍轉安置組、人事(黨務)組、軍休退伍組等；2018年9月後，調整為辦公廳、政策法規司、思想政治和權益維護司、規劃財務司、移交安置司、就業創業司、軍休服務管理司、擁軍優撫司、褒揚紀念司(國際合作司)、機關黨委(人事司)等10個司(廳)。並陸續設立5個直屬事業單位包含「退役軍人培訓中心」、「國家退役軍人服務中心」、「烈士紀念設施保護中心」、「退役軍人信息中心」及2021年7月最新設立的「宣傳中心」(編組，如圖三)。³⁶

二、頒布《退役軍人保障法》

(一) 2021年1月1日，中共頒布《退役軍人保障法》，這是首部專門規範退役軍人事務的法律，共計10章、條文85條。³⁷主要內

容涵蓋退役軍人的移交接收、退役安置、教育培訓、就業創業、撫卹優待、褒揚激勵、服務管理等；其中退役安置的對象包括軍官、軍士(士官)、義務兵三個類別(安置方式，如表四)。其中「逐月領取退役金」是一種新的退役軍人安置方式，主要依據係2021年12月24日起施行的《退役軍人逐月領取退役金安置辦法》，並以服役滿16年以上的軍、士官為主；³⁸復員安置方式則是復員軍官依國家規定一次領取「復員費」後，政府就不再安排工作及發給退役金。

(二) 有關退役軍人權益保障方面，內容分布於《退役軍人保障法》各章節條文中(摘整，如表五)，尤其對參戰、殘疾與特殊貢獻的退役軍人，均有特殊的優待措施。另外，該法第十五條規定：要向退役軍人發放「退役軍人優待證」，而且是「全國統一制發、統一編號」。³⁹此舉不僅功能統一、全國適用、防止弊端，還能落實退役軍人合法權益受到保障；另一方面，亦可全面掌握退役軍人資訊、建立數據庫，也進一步「監控」退員生活動態。

三、增進退役軍人事務治理效能

中共「退役軍人事務部」成立初期，所遭遇的最大問題來自於與其他相關部委間的職權尚未釐清，導致內部「三定」(定職能、定機構、定編制)工作無法順利完成。尤其「退役軍人事務部」內設機構不似國務院

註35：單曉冰，〈退役軍人事務部公布辦公地址等資訊 已於4月16日掛牌〉，中國新聞網，2018年5月3日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201805/03/t20180503_29016635.shtml，檢索日期：2023年1月3日。

註36：見中共退役軍人事務部網站，<https://www.mva.gov.cn/>，檢索日期：2023年1月3日。

註37：尚曉敏，〈中共退役軍人保障法〉，新華社，2020年11月11日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-11/11/content_4874024.htm，檢索日期：2023年1月6日。

註38：彭曉玲、於子青，〈部署實施退役軍人逐月領取退役金工作〉，《人民日報》，2022年1月5日，版4。

註39：同註38。

表五：中共退役軍人權益保障主要內容

保障項目	主要內容
退役安置	機關、群團組織、企業事業單位和社會組織應當依法接收安置退役軍人。
	安置地之地方政府應當妥善解決傷病殘退役軍人的住房、醫療和生活困難等。
教育培訓	可參加學歷教育和職業技能培訓並行並舉的退役軍人教育培訓體系。
	安置地之地方政府應當依就業需求給予退役軍人免費參加職業教育、技能培訓。
就業創業	各級政府應當加強對退役軍人就業創業的指導和服務。
	機關、事業單位和國有企業在招聘人員時，在同等條件下優先招聘退役軍人。
撫恤優待	退役軍人依法參加養老、醫療、工傷、失業等社會保險，並享受相應待遇。
	殘疾退役軍人依法享受撫恤。
褒揚激勵	地方政府應當為退役軍人家庭懸掛光榮牌。
	符合條件的退役軍人去世後，可以安葬在軍人公墓。
服務管理	各地區退役軍人服務中心、服務站點等，需做好退役軍人服務保障工作。
	主管部門應暢通訴求表達渠道，為退役軍人維護其合法權益提供支持和幫助。

資料來源：作者參考中共《退役軍人保障法》，自行綜整製表。

一般部委的「司」或「局」而是「組」，編階相對較小，同時各地相應機構亦未成立，凸顯此機構編成的「臨時性」，進而影響該組織功能的發揮。⁴⁰而組織功能無法有效發揮，導致退役軍人陳抗事件不減反增，為克服此一挑戰，該部逐步建立起組織管理、政策制度、工作運行「三大體系」，藉以提升退役軍人事務治理效能。⁴¹內容臚列如後：

(一) 組織管理體系

為發揮組織管理功能，「退役軍人事務部」建立了「行政機構、服務體系、社會力量」三個組織體系齊頭並進。

1. 行政機構：

「退役軍人事務部」掛牌後，在大陸各省設有「退役軍人事務廳」、各市設有「退役軍人事務局」，負責推展退役軍人事務，此類行政機構總數已超過3,200個。

2. 服務體系：

從國家到村(社區)共建成6級服務體系，國家、省、市、縣級政府設立「退役軍人服務中心」，鄉鎮(街道)、村(社區)級政府設立「退役軍人服務站」，目前有關退員服務中心(站)數量已超過64萬個。⁴²

3. 社會力量：

依《退役軍人保障法》第十條：「國家鼓勵和引導企業、社會組織、個人等依法通過捐贈、設立基金、志願服務等方式為退役軍人提供支持和幫助。」因此「退役軍人事務部」依此加強與社會團體、基金會、社會服務機構的合作，借助社會力量對有困難的退員給予幫扶援助，相關基金會就有「中國退役軍人關愛基金會」、「中華慈善總會」、「中國老齡事業發展基金會」等。⁴³在就業方面，該部也與中共國內1萬2,000多家企

註40：同註16，頁5。

註41：石璐言，〈退役軍人事務部深入推進「三個體系」建設 夯實基層基礎 提升治理效能〉，《人民日報》，2020年11月11日，版12。

註42：柴瀟凡，〈退役軍人獲得感、幸福感、榮譽感不斷增強〉，求是網，2022年8月27日，http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2022-08/27/c_1128952277.htm，檢索日期：2023年1月8日。

註43：李晶，〈退役軍人事務部協同社會力量啟動「情暖老兵 關愛幫扶」公益行動〉，中共軍網，2020年12月22日，http://www.mod.gov.cn/big5/services/2020-12/22/content_4875927.htm，檢索日期：2023年1月8日。

業簽約合作，為退役軍人提供200多萬個就業機會；⁴⁴另該部也成立「專家諮詢委員會」，引進19名來自社會不同領域的專家，做為該部的智庫單位，負責理論研究、決策諮詢、政策解讀等任務。⁴⁵

(二) 政策制度體系

為貫徹《退役軍人保障法》規定，中共中央、地方政府相繼頒布細化、配套的規章，其中安置部分有《關於支持退役軍人創業創新的指導意見》、《退役軍人逐月領取退役金安置辦法》；優待撫恤方面有《軍人撫恤優待條例》、《殘疾退役軍人醫療保障辦法》、《退役軍人優待證管理使用辦法》；尊崇褒揚方面有《烈士褒揚條例》、《退役軍人名錄和事蹟載入地方誌實施辦法(試行)》等，以形成退役軍人政策制度體系。⁴⁶

(三) 工作運行體系

「退役軍人事務部」為凝聚工作力量，採「重大問題集體研究」、「重點工作統籌推進」方式執行。為增進工作成效，依任務部署、督導檢查、追責問責、落實改進步驟；在「邊組建機構、邊推進工作、邊完善機制」三原則下，做到「事事有著落」、「件件有回音」。⁴⁷

(四) 未來發展

依2022年2月頒發的《「十四-五」退役軍人服務和保障規劃》提出「十四-五」(第

十四個五年計畫)的六項工作目標，包含政治引領作用充分發揮、安置就業質量全面提高、撫恤優待制度更加健全、合法權益得到有力維護、服務保障能力明顯提升與尊崇、尊重氛圍不斷濃厚等。另以完善退役軍人事務管理體系、強化退役軍人思想政治引領、深化退役軍人安置制度改革、全面促進退役軍人就業創業、積極提升軍休(指從軍隊離休退休)服務管理水平、健全撫恤優待保障制度、深入推進英雄烈士褒揚紀念，充分發揮雙擁(擁軍優屬、擁政愛民)等八項工作，列為重點任務。⁴⁸

伍、中共強化軍人(含退役軍人)地位與權益作為之特點

自2022年8月初，美國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪臺後，兩岸間戰火煙硝瀰漫，中共軍機、軍艦越境挑釁未曾稍減，國人強烈感受到戰爭風險日益提高，軍人的重要性也益發凸顯。再從中共領導人到中央、地方單位積極強化軍人(含退役軍人)地位、權益等作為，凸顯軍人是國家安全、社會安定的重要力量，國家自應對其地位與權益給予保障。從中共的各項崇軍作為中歸納出五個特點，同樣能做為我國提升軍人地位、形象及權益之借鑑與參考。

一、營造濃厚擁軍、崇軍的社會氛圍

註44：胡永秋、白宇，〈幫助226萬名退役軍人實現就業〉，《人民日報》，2022年5月6日，版1。

註45：姬彩紅，〈100年，退役軍人工作者向黨彙報！〉，中國軍網，2021年7月1日，http://www.81.cn/2021zt/2021-07/01/content_10098559.htm，檢索日期：2023年1月9日。

註46：綜整自退役軍人事務部網站，http://www.mva.gov.cn/jiedu/zcjd/index_1.html，檢索日期：2023年1月9日。

註47：孫紹騁，〈聚力推進退役軍人事務系統「三個體系」建設〉，《解放軍報》，2020年12月1日，版3。

註48：胡永秋、袁勃，〈中辦國辦軍辦印發《「十四-五」退役軍人服務和保障規劃》〉，《人民日報》，2022年2月21日，版1。

中共自上而下積極推動「讓軍人成為全社會尊崇的職業」、「一人參軍，全家光榮；一次服役，終身受益」、「軍人依法優先」、發放「惠軍卡」、「優待證」、廣設「退役軍人服務中心(站)」等作為，藉此在中國大陸社會上營造出濃厚的「擁軍」、「崇軍」氛圍，確實有助於提升軍人(含退役軍人)的社會地位與形象。這些舉措不僅是國家對於軍人職業的重視與權益維護，也是對社會進行「全民國防教育」，進一步落實提升國防安全意識與觀念。此舉放諸全球各國均相同，也確實值得政府、社會及國人共同省思。

二、立法保障軍人(含退役軍人)地位和權益

以往中共涉及軍人(含退役軍人)地位和權益保障的法規制度，大多散落在相關的法規和規範中，且普遍存在法律位階偏低、執行力不強等問題。如今中共中央陸續頒布《軍人地位和權益保障法》、《退役軍人保障法》等專法，做為保障軍人(含退役軍人)地位和權益的支撐，凸顯其權威性、綜合性、系統性、時代性，亦利於遵循與落實執行。孟子有言：「徒法不能以自行」。雖點出實踐的重要，但「立法」的本意雖是一種限制，但更是一種保障。政府必須展現對軍人(含退役軍人)的重視，才能在關鍵時刻讓其「義無反顧」的為國家奉獻犧牲。

三、權益保障的一貫性與廣泛性

中共軍隊人員區分軍官、軍士、義務兵、文職人員4類，其中文職人員的權益另有規範外，軍官、軍士、義務兵(一般役期為

2年)均為《軍人地位和權益保障法》、《退役軍人保障法》的保障對象，兩者相互銜接。若再細分，保障對象涵蓋了現役軍人、退役軍人、軍人家屬及因公犧牲(傷殘)的軍人等，其保障期限為「終身受益」，保障範圍廣泛；另外，權益保障範圍亦擴及軍人的婚姻，禁止任何破壞軍人婚姻的行為。這些作法與我國規範雖略有差異，但其本質仍是一致的；如同商業契約行為，豈容輕易破壞。畢竟一旦雙方互信機制消失，其間所造成的損耗與成本，將難以彌補及修復。

四、引進行政機構與社會力量

強化軍人(含退役軍人)地位和權益工作有其複雜性、廣泛性，且涉及軍隊、中央、地方政府、國有企業等行政機構的工作範圍，也與社會各領域息息相關。中共在兩部專法中，均明確規範了這些單位應盡的職責，並鼓勵和引導民間企業、社會組織等參與軍人地位和權益保障工作。如此將行政機構、社會力量引進，應有助於相關工作的推動與成效。我國社會中仍有許多的中道力量，並持恆、默默地進行「敬軍愛軍」的活動，政府仍應居間擴大串連，讓此等氛圍繼續擴大，才能讓軍人的地位及形象真正獲得提高，這也才是真正「國家之安、社會之福」。

五、重視軍人家屬福利

要讓軍人能長期、穩定地在軍隊服役，除了強化軍人(含退役軍人)之地位和權益外，其家庭成員的發展亦是重要一環。文中已列舉中共多項軍人家屬的福利(同表三)，尤其配偶的部隊探親、隨軍落戶、安置就業、子女就學，及在交通、旅遊、司法等方面的

優待、優先措施，確實「琳琅滿目」包含極廣；但也凸顯政府重視軍人家屬福利，解決軍人後顧之憂，才能讓渠等在部隊安心服役。

儘管中共在強化軍人地位、權益及對於退役軍人的保障，展現出以上特點，然《軍人地位和權益保障法》、《退役軍人保障法》都是近2年才開始施行，且相關配套法規也正完善中。而無論是法規宣傳、運作機制、單位磨合、建檔立卡、執行力度等，都需要時間與經驗的積累；因此，短期內恐無法看出其具體成效，國人亦可持續加以觀察。基於國家任何政策、法規成形，都需要時間、經驗的累積，而提升軍人的地位，同樣非「一朝一夕」可竟全功，此點各國皆然；因此，期待政府及有關單位、部會都能務實地推動「三安」等政策，創造部隊、軍人、眷屬三者共贏的理想目標。⁴⁹

陸、結語

近年來，中共為貫徹習近平在「十九大」的要求、激勵現役軍人履行職責、增加軍人職業的吸引力，以及安撫數量龐大的退役軍人，積極致力於強化軍人地位、保障軍人(含退役軍人)權益各項作為，包括從政策面、組織面、法制面、社會面著手。在政策方面，按習近平提出「維護軍人軍屬合法權益、讓軍人成為全社會尊崇的職業」等要求，開啟國家的頂層設計；在組織方面，成立「退役軍人事務部」，加強退役軍人服務保障體系建設；另在法治方面，頒布《軍人地位

和權益保障法》、《退役軍人保障法》等相關法規，做為維護軍人軍屬、退役軍人合法權益的法律保障；更在社會方面，於各種交通通道、站體設立「軍人依法優先」櫃檯及各地廣設「退役軍人服務中心(站)」等作為。這些舉措都展現出中共中央積極營造濃厚擁軍、崇軍的社會氛圍，而立法保障軍人(含退役軍人)地位和權益，及引進行政機構與社會力量等特點，也更凸顯國家對現役及退役軍人的重視。

「他山之石，可以攻錯」。正值中共強化軍人(含退役軍人)地位、權益之際，我國政府相關單位(內政部、國防部、國軍退除役官兵輔導委員會等)，可在結合國情、軍情下，將中共相關的政策、作為特點納入參考；亦利用此一機會，重新檢視我國軍人軍屬、退役軍人地位、權益等相關議題中可再精進、完善之處；俾為官兵、退役軍人、眷屬爭取最大權益。同時藉此增加社會青年從軍意願、讓現役軍人能長期穩定服役、退役軍人無「後顧之憂」，形塑軍人尊嚴、榮譽與激發愛國熱忱，才能順利推動國防建設及建軍備戰工作，共同建構國家安全。 ⚓

作者簡介：

謝游麟先生，退役陸軍上校，陸軍軍官學校75年班、國防大學國防科學研究所博士92年班、國防大學戰爭學院94年班。曾任營長、群指揮官、國防大學戰爭學院主任教官、副院長，現服務於陸軍專科學校兼任助理教授。

註49：「三安政策」指「部隊安全、軍人安家、軍眷安心」。

