

· 社会学研究 ·

# 新中国退役军人就业安置制度的创建与初步运行(1949~1957)

王 众

( 济南大学 马克思主义学院 ,山东 济南 250022)

[摘 要]新中国成立初期,军人退役制度的创建是由战争到和平、由革命到建设过渡性转换的重要环节和标志性事件之一。国家制度建设由部队到地方同步展开,部队通过整编开始正规化建设,地方安置退役军人就业参加政权建设和生产建设,基本实现了制度设计目标。制度创建是对新中国退役安置管理水平和管理能力的一次检验,是探索建设适应中国国情的制度体系,使之不断科学化、规范化和程序化的重要尝试。

[关键词] 中华人民共和国; 退役军人; 安置制度

[中图分类号] E263

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-3842(2021)03-0131-09

新中国退役军人就业安置制度是中国历史上最规范、最完善的军人退役就业安置制度。这一制度的创建,始于中华人民共和国成立以后,稳定运行于1957年前后。深入考察1949~1957年间退役军人就业安置制度创建的背景、过程及其运行的特点,有利于深刻理解创建这一制度的重大意义,并为新形势下军队的退役安置工作提供有益启示。

中央苏区时期,中国共产党对于退役军人就业安置的问题已有了初步探索。当时,军人退役安置主要是休养安置和退休安置方式,就业安置极少,仅是补充形式。主要是把尚有工作能力的不能适应部队战斗生活的伤残军人和年老体弱军人安置到地方工作,由地方政府给予优待。

抗日战争和解放战争时期,中国共产党先后组织过两次较大规模的军人退役安置。第一次于1941年,精兵简政,各部队缩编,一批年龄或者身体不适合在部队继续服役军人被安置到地方。第二次是在抗战胜利后,强调“兵贵精不在多”,军队大幅裁减了后勤和机关的非战斗人员并安置到地方工作。1945年中国共产党第七次全国代表大会纲领中要求,解放区重视“优待残废军人,帮助退伍军人解决生活和就业问题”<sup>①</sup>。

中华人民共和国成立前后,随着解放区的不断扩大,地方政府急需大批干部,从而为退役军人就业安置制度的创建创造了条件。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。“占领八九个省、占领几十个大城市所需要的工作干部,数量极大,这主要依靠军队本身自己解决。军队就是一个学校,二百一十万野战军,等于几千个大学和中学,一切工作干部,主要地依靠军队本身来解决。”<sup>②</sup>

[基金项目] 本文为国家社会科学基金项目“新中国社会转型中的退役军人群体研究”(项目编号:18BDJ053)、教育部人文社科规划项目“新中国成立初期山东省退役军人安置研究”(项目编号:14JHQ027)阶段性成果。

[作者简介] 王众,历史学博士,济南大学马克思主义学院教授、济南传承家文化研究院院长。

①毛泽东《论联合政府》,《毛泽东选集》(第3卷),北京:人民出版社,1991年版,第1064页。

②中共中央文献研究室、中央档案馆《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第26册,北京:中央文献出版社,2011年版,第113页。

## 一、退役军人就业安置制度创建的历史背景

新中国成立前后,中国人民解放军退役制度的创建是人民解放战争形势倒逼的结果,是国内和平即将到来的形势使然。从1948年9月到1949年1月不到半年的时间里,中国人民解放军与国民党军队展开战略决战,辽沈、淮海、平津三大战役的胜利,奠定了人民解放战争在全国胜利的基础。到1950年6月,除了西藏、台湾及若干其他海岛以外,全国基本解放。

中国人民解放军退役制度的创建是中国人民解放军部队正规化建设的需要。1949年底,人民解放军已有大批部队进入整训或即将进入整训。毛泽东在中共七届三中全会上提出,“人民解放军应在一九五〇年复员一部分,保存主力。必须谨慎地进行此项复员工作,使复员军人回到家乡安心生产。”<sup>①</sup>“全国已开始进入经济建设的新阶段,人民解放军也将随之从战争状态下转入正规建军的新时期。”<sup>②</sup>

中国人民解放军退役制度的创建是国家生产的需要。《中国人民政治协商会议共同纲领》强调:中华人民共和国的军队在和平时期,还要参加生产建设这一“光荣而巨大的任务”。人民革命军事委员会号召全军,应当负担一部分生产任务,使我人民解放军不仅是一支国防军,而且是一支生产军,借以协同全国人民克服长期战争所遗留下来的困难,加速新民主主义的经济建设<sup>③</sup>。生产建设急需恢复,国内形势困难重重。1949年7月23日,周恩来在全国工会工作会议开幕式上强调:恢复生产,调整经济,任务艰巨。接收的官僚资本企业和旧政府管理机构,冗员很多,人力浪费,开支庞大。国统区农村生产破产严重,不能保障城市工业的原料<sup>④</sup>。500多万人民解放军的存在,给新生的人民政权带来了巨大的财政压力。有资料显示,1950年的军费开支约占国家财政收入的38.3%,1951年更达到43%<sup>⑤</sup>。

中华人民共和国的成立,是中国共产党领导中国探索新型发展道路的新起点,同时,也是生产建设、政权建设和军队建设的新起点。从军队正规化建设开始,通过军人大规模退役,来促进生产建设 and 政权建设,就是当时所采取的重大措施之一。在裁撤军队过剩人员、精干队伍、提高战斗力的同时,又可以通过安置退役军人就业,加强生产建设 and 政权建设的力量,从而使军队建设、生产建设 and 政权建设在彼此兼顾中全面展开。

## 二、退役军人就业安置制度的创建过程

退役军人就业安置制度的创建主要体现在安置机构的设立和安置政策体系的初步确立。

### (一) 中央和各省市退役军人就业安置机构的创建

退役军人就业安置机构,分别是前期的各级复员委员会和后来改建的转业建设军人委员会,是由初创到完善不断调整的过程。

#### 1. 中央退役军人就业安置机构的创建

<sup>①</sup>毛泽东《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》,《毛泽东选集》(第5卷),北京:人民出版社,1977年版,第15-20页。

<sup>②</sup>中央人民政府人民革命军事委员会、政务院《关于人民解放军一九五〇年的复员工作的决定》(1950年6月30日),山东省档案馆藏,A041-01-177-4。

<sup>③</sup>中共中央文献研究室、中国人民解放军军事科学院《建国以来毛泽东军事文稿》(上),北京:军事科学出版社,中央文献出版社,2010年版,第96页。

<sup>④</sup>周恩来《恢复生产,建设中国》,《周恩来选集》(上卷),北京:人民出版社,1980年版,第359页。

<sup>⑤</sup>邓礼峰《新中国人民解放军的精简整编》,《军事历史研究》,1998年第3期。

1949~1957年间,根据国家经济建设、国防建设的需要以及退役安置政策的变迁,中央退役军人就业安置机构的创建先后分为两个阶段:第一是1950年4月至1951年12月上旬复员工作阶段的中央复员委员会;第二是1951年12月中旬至1957年的转业建设工作阶段的中央转业建设委员。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,依次设立相应的各级复员委员会或转业建设委员会。

#### (1) 中央复员委员会。

军队大规模复员工作起始于中南军区的率先探索。1950年4月,林彪建议并请示中共中央提早复员一部分军队人员。毛泽东复电同意,强调复员是为了返回家乡发展生产和建设民兵,回乡后应服从区、乡政府领导,在人民中起模范作用,不可乱来。按照计划,1950年5月1日前,中共中央中南局上报中共中央复员53~60万人的具体方案,并制订在四个月内分批妥善复员的办法。同时,中共中央华东局、中共中央西南局分别上报中共中央,只留下军队及地方武装共100万人、80万人的复员计划。中共中央西北局也要考虑复员计划<sup>①</sup>。通过这次军队整编,计划将全军总员额减少到400万,其中西南军区配备约78.8万,中南军区配备约98.7万,华东军区约99万,东北、华北、西北3个军区约100万,军委直属单位及海、空军约20万<sup>②</sup>。

1950年5月19日,毛泽东要求,西北、华东、中南、西南、东北各军区军队整编复员由中央复员委员会统一处理,有关复员人数、时间、回家生产补助费、地方欢迎安置等项问题统一办理。集训一周到半月,时间太短<sup>③</sup>。

1950年6月30日,毛泽东、周恩来签署了《人民革命军事委员会、政务院关于人民解放军一九五〇年的复员工作的决定》,要求当年复员军人150万,“去参加国家经济建设工作,以帮助国家经济的恢复和发展,又必须继续加强国防军的建设,以捍卫人民祖国,这就是巨大的光荣的双重任务。”<sup>④</sup>这是新中国成立后中央政府发布的第一份关于军人退役安置的文件,对新形势下军人退役安置的重要性、基本原则、组织领导、工作程序及相关待遇等作了规定。由于朝鲜战争爆发,这次复员工作未能顺利完成。到1951年2月,只复员了25万人<sup>⑤</sup>。

1950年7月4日,中央复员委员会成立并正式办公,这是新中国有关军人退役安置的第一个组织领导机构。7月5日,中央人民政府人民革命军事委员会与政务院发布中央复员委员会组成通报,由周恩来任主任,聂荣臻任副主任,委员有罗荣桓、罗瑞卿、萧华等16人,秘书长傅秋涛,副秘书长雷英夫<sup>⑥</sup>。随后,各大行政区人民政府或军政委员会与各大军区,共同组织大行政区复员委员会;省或行署、专署两级的政府、军区共同组织各级复员委员会;县、区、乡(村)三级的政府和人民团体,共同组织各级复员委员会,并设立一定的工作机关。同年9月,根据中央军委命令,中央复员委员会机构并入人民武装部<sup>⑦</sup>。

1951年12月,中央军委制订了宏大的《军事整编计划》,拟用两年时间把军队总人数从627万减少到285万,复员342万人。到1952年底,军队的实际复员退役人数为219.9万,全军总人数降

<sup>①③</sup>中共中央文献研究室、中国人民解放军军事科学院《建国以来毛泽东军事文稿》(上),北京:军事科学出版社,中央文献出版社,2010年版,第130-131页,第141页。

<sup>②</sup>转引自邓礼峰《新中国人民解放军的精简整编》,《军事历史研究》,1998年第3期。

<sup>④</sup>中央人民政府人民革命军事委员会、政务院《关于人民解放军一九五〇年的复员工作的决定》(1950年6月30日),山东省档案馆藏,A041-01-177-4。

<sup>⑤</sup>林林《建国初的军队复员安置》,民政部档案资料馆编《民政工作参考》(内部资料)2001年第8期。

<sup>⑥</sup>崔乃夫《当代中国的民政》(上),北京:当代中国出版社,1994年版,第401~402页。

<sup>⑦</sup>中共中央文献研究室、中国人民解放军军事科学院编《周恩来军事文选》(第4卷),北京:人民出版社,1997年版,第28页。

至 406.4 万人<sup>①</sup>。

## (2) 中央转业建设委员。

1951 年 12 月中旬至 1957 年为转业建设工作阶段。1951 年 12 月 7 日,中共中央撤销了中央复员委员会,成立了中央转业建设委员会,仍由周恩来担任主任,李富春、聂荣臻、薄一波任副主任,陈云、谢觉哉、安子文、罗瑞卿、肖华、徐立清、杨立三、胡乔木任委员,傅秋涛任秘书长<sup>②</sup>。各大行政区、省、行署、专署、县、区、乡及各大中城市的党、政、军及群众团体,也分别按照平行级别共同组织了各级转业建设委员会;军队团以上机关组成各级整编委员会,领导军队的转业建设工作。

1957 年 11 月 23 日,国务院常委会议决定撤销中央转业建设委员会,原中央转业建设委员会的工作,由中国人民解放军总参谋部动员部和内务部负责<sup>③</sup>。1957 年国务院转发的《中央转业建设委员会、内务部、劳动部关于复员军人安置工作的报告》中规定:士兵退役称为复员,由民政部门负责安置;担任排以上职务的军官退役称为转业,由人事部门负责安置,各级转业建设委员会撤销。自此,转业和复员有了比较明确的区分,其称谓和安置工作的分工大体沿续至今。

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>④</sup>。至此,无服役时间限制的、志愿参加中国人民解放军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。<sup>⑤</sup> 1958 年,军费开支占国家财政支出的比例下降到 8.9%,军费开支比重大幅下降,有效地支援了国家经济社会发展<sup>⑥</sup>。

## 2. 各省市退役军人就业安置机构的设立

随着中央退役军人就业安置机构的设立,各省市相继设立了相应机构,其中,以北京市和安徽省退役军人就业安置机构最为典型。北京市的机构设置规范、完善;安徽省的机构设置分步、渐进。

### (1) 北京市

1950 年 9 月 15 日,北京市成立了市、区、村三级复员委员会。北京市复员委员会由市民政局、财政局、郊区工作委员会、公安总队等 14 个单位组成。中共北京市委书记彭真担任主任委员;民政局局长、公安总队队长分别担任副主任委员;其他各单位均选 1 人为委员。北京市复员委员会办公处设在市民政局优抚科,内设总务、登记检查、宣传慰问三股。另设两个招待站,分工负责办理接送、招待、安置等工作。北京市城市和郊区共计 16 个区复员委员会,区长任主任委员。村复员委员会由村长任主任委员。

1952 年 1 月 4 日,北京市复员委员会改建为北京市转业建设委员会,下辖的区、村复员委员会也分别改称为区、村转业建设委员会。主任委员为张友渔副市长,委员分别由市财政局、市公安局、市公逆产清管局、市劳动局、市文化局、市公共卫生局、财委会、郊委会、合作社、总工会、工商联、文联、妇联、青联共 15 家单位负责人担任;1953 年,委员单位增加到 20 家;1956 年以后,最多时达到 34 家委员单位。北京市转业建设委员会办公机构仍设在市民政局优抚科,下设秘书、总务、接待安置就业 3 个组。工作人员共 17 人,由市属有关单位临时性抽调组成。1954 年 6 月 19 日,北京市转业建设委员会增设军队干部转业办公室,称第二办公室,设在北京市人事局。北京市各区、村(郊区)转业建设委员会以区(村)长为主任。区转业建设委员会设在区民政科,13 个区转业建设委员

①转引自邓礼峰《新中国人民解放军的精简整编》,《军事历史研究》,1998 年第 3 期。

②张志坚《当代中国的人事管理》(上),北京:当代中国出版社,1994 年版,第 218 页。

③中华人民共和国国务院秘书厅:《国务院秘书厅关于撤销中央转业建设委员会、人民防空委员会的通知》(1958 年 6 月 9 日),中央档案馆藏。

④《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。

⑤罗平飞《当代中国军人退役安置制度研究》,北京:中国社会出版社,2014 年版,第 64 页。

⑥邓礼峰《新中国人民解放军的精简整编》,《军事历史研究》,1998 年第 3 期。

会工作人员共 15 人<sup>①</sup>。

## (2) 安徽省

1950 年 6 月,安徽省成立皖北区复员委员会,皖北行署主任黄岩、军区政治部主任何柱成,分别担任正、副主任委员。下设行政、组织、供给、卫生、就业登记 5 科和 1 个巡视组。在合肥、蚌埠、安庆 3 市分别设办事处,办理迎送、接待、食宿、交通等工作。

1950 年 8 月,皖南区复员委员会成立,皖南行署主任魏明、军区副司令员熊兆仁分任正、副主任委员。下设秘书、组织、宣教、行政、卫生等 6 科,并在各专署驻地和芜湖市设办事处,在铜陵县大通和宁国县河滩溪设食宿站。

1951 年 12 月,皖南、皖北区复员委员会合署办公。1952 年 8 月,改称安徽省转业建设委员会,由中共安徽省委第一书记曾希圣担任主任委员,省军区第二政治委员李世焱、司令员刘飞、省人民政府委员会副主席黄岩任副主任委员,由省有关部门和安徽省军区抽调干部组成办公室。1956 年 1 月,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 个接收站的工作;在省民政厅设第二办公室,负责接收、安置工作<sup>②</sup>。

陕甘宁三省(自治区)的退役军人就业安置机构的设立相对全国其他地区较早。1946 年 4 月,边区政府复员委员会成立,陇东等分区随即成立分区复员委员会,领导复员安置工作。县由政府第一、二科负责人民解放军的复员安置工作<sup>③</sup>。黑龙江、辽东、松江等东北各省的退役军人就业机构也是在中华人民共和国成立前建立的。1948 年 4 月 15 日,东北行政委员会、东北军区政治部颁发了《东北解放区荣誉军人复员条例》,此后,各省成立了荣誉军人管理委员会,负责全省荣誉军人、病员回乡的接收安置工作<sup>④</sup>。

## (二) 退役军人就业安置政策的确立

新中国成立初期,退役军人就业安置政策是在不断探索中确立的。1950 年 4 月至 1951 年 12 月上旬的复员工作阶段,退役军人就业安置的主要目标是配合部队整编,对可以就业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,退役军人就业安置的主要目标是为了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。总的来看,这两个阶段的政策具有以下几个特点:

### 1. 以军队正规化建设为目标,确立了军人退役的基本标准

按照军队建设和地方建设的需要,各军队确定的以军人作为退役对象的一般原则大致相同,并基本延续下来。

第一,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。1950 年 6 月,根据中央人民政府复员工作的决定,凡已取得军籍的人民解放军的班以下人员,如因伤残病弱年老(或小)不适于部队工作者,经师以上复员委员会审查批准,均可复员<sup>⑤</sup>。第二,政治标准至上。党、团员等其他身份标志也是决定是否退役的重要因素,体现出明显的政治差别。如 1950 年整编政策规定,凡解放成分(指被人民解放军俘获的人员)及未取得军籍的各种人员,均可资遣回家,不需另办复员手续。“资遣”即发给一定的路费安排回原籍,且不享受转业或复员待遇,也称“遣归”。第三,以落实部队编制为目的。部队超编,尤其是抗美援朝战争之前和战争之后,压缩部队编制是军

<sup>①</sup>北京市地方志编纂委员会《北京志·政务卷·民政志》,北京:北京出版社,2002 年版,第 230~234 页。

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

<sup>③</sup>甘肃省地方志编纂委员会、甘肃省民政志编委会《甘肃省志·民政志》,兰州:甘肃人民出版社,1994 年版,第 486 页。

<sup>④</sup>吉林省地方志编纂委员会《吉林省·政事志/民政》,长春:吉林人民出版社,1991 年版,第 141 页。

<sup>⑤</sup>山东军区政治部《关于处理编余人员暂行办法(草案)》(1950 年 6 月 19 日),济南军区档案馆藏,济南军区政治部,1950 年,永久,第 4 卷,第 8 份。

人退役的主要原因。

新中国成立初期,军队整编和军人退役安置是军队正规化建设的新起点。从此开始,通过军人退役工作“去弱留强”制度化,逐步增强了部队的战斗力。此时的军人退役工作,是当代中国退役军人就业安置制度创建的新起点,为这一制度的发展和成熟积累了最早的第一手资料,提供了宝贵的探索经验。

## 2. 以严谨、高效为目标,规范了退役安置的具体程序

严谨、规范、高效的工作程序是初创时期决定退役军人就业安置制度成败的关键之一。军人退役和就业安置工作程序,涉及部门众多、程序复杂,中央复员委员会和转业建设委员会,通过积极调查研究,不断总结工作经验,改进相关政策,使军人退役和就业安置工作逐步成熟、规范和科学。

首先,初创时期的复员安置工作,程序清晰,可操作性强,最具有代表性。首先,对复员工作提出了规范化要求。中央复员委员会规定,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、苏北之重灾区者不复员;花柳病已愈者,视身体情况留队或复员;精神分裂症者,留部队医院医治,地方精神病院筹办妥善后再转送<sup>①</sup>。这些要求,使后来的退役工作更加规范、有序。其次,规范了转业工作的审批。干部、战士转业,应由军事、行政及地方党政机关共同商讨,以调动工作论,不发物品及证件;1950年已发过者,也不收回。再次,明确了部门职责分工。转业、转送荣校教养院和资遣无军籍人员等工作,与复员工作同时进行;转业者由各级干部管理部门、组织部门及军务处负责与地方商洽转接;转送荣校教养院和资遣人员,由各级政治机关组织部门负责办理。最后,明确了资格初定的方法和程序。工作中组织性和计划性强,有布置、有检查、有总结,在每期工作计划布置之后,都三番四次地组织检查,及时取得经验和纠正偏差<sup>②</sup>。各级复员委员会或转业建设委员会,还要向地方接收单位进行宣传教育和加强联系,以使其能从国家大局出发,积极接纳退役军人,从精神上、物质上和组织上,为尊重和重用退役军人做好充分的准备工作,为军人退役创造宽松、愉悦的氛围。

政治教育和思想引导是保障制度运行的关键。为了使退役军人在安置阶段思想稳定、服从国家和地方建设需要,退役军人就业安置过程中,要经过多次阶段性教育:资格初定时的拟退役教育、专门性的集中教育、遣送地方安置机构前的遣送教育、到达地方安置机构后的安置教育、就业以后地方行政部门对退役军人的谈话或访问式的就业教育等。集中教育时一般把退役对象集中到团或师级单位的培训机构,一般为期2~3个月。从1953年开始,教育培训内容改为以文化教育为主,时间延长为2年左右。集中教育在不同时期称谓不同。1950年6月~1951年12月上旬的复员工作阶段,称为“复员教育”,以思想政治教育为主;1951年12月中旬~1957年的转业建设工作阶段,称为“转业建设教育”,以思想政治教育和文化教育为主。

## 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

1950年6月,人民革命军事委员会、政务院明确了退役军人就业安置的总原则:服从国家经济与国防军事建设的需要,并使二者联系起来;提出了退役军人就业安置的总方针: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。这些总原则和总方针成为几十年来我国退役军人就业安置工作的指导思想。《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,革命烈士和革命军人家属,其生活困难者应受国家和社会优待;参加革命战争的伤残军人和退伍军人,应由人民政府给予安

<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>山东省转业建设委员会《关于一九五二年回乡转业建设工作总结》(1953年1月10日),济南军区档案馆藏,济南军区司令部,1952年,永久,第24卷,第4份。

置,使其谋生立业。1955年8月,国务院要求,各部门各地区对军队转业干部必须贯彻“热情欢迎,亲密团结,耐心培养,大胆使用”的方针。这个时期的军队干部作为新中国干部队伍的主要来源,基本充实到了中央和地方各级党政机关<sup>①</sup>。

新中国成立初期,军队转业干部的安置去向,是随着国家政治、经济、社会发展形势而不断调整的。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。这一时期军官转业安置主要根据每个转业干部的德才情况,参照其原来担任的职务和工作性质,结合地方工作的需要,由政府分配适当工作。主要是到农业生产合作社、商业、物资、财贸以及国家机关、团体、学校和工矿企业<sup>②</sup>。

退役战士安置的主要形式是原籍原业安置。家在农村的,仍以从事农业生产为主;家里没有土地而又需要分地的,由政府在本乡公地内调剂;如本乡范围内无公地调剂,则由县政府酌情安置到其他有土地的乡。家住城市的,仍回城市安置;具备一定工作能力或专门技术的,劳动、人事部门在分配、介绍员工时,给予优先就业权;参军时是机关、团体、工矿、企业职工的,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>。

新中国成立初期的集体转业安置制度,是当时退役军人就业安置的又一重要形式,也是新中国屯垦安置退役军人的范例。部队集体转业是指部队按原建制集体或成批量转业地方。主要分为两大类:一类是成批量或成建制转业到石油、矿山、水利、地质、建筑、铁路、工交、商业、邮电等新兴工业部门和比较薄弱的行业;另一类是成建制转业到国家急需开发的西北、东北、华北等地区,组建生产建设兵团,创办国营农场、林场,屯垦戍边,开发资源。

#### 4. 以谋生立业为目标,明确了退役军人的资助标准。

退役军人的物资发放,是对退役军人的物资补偿、生产资助及医药费、路费等的发放。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。物资发放的过程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。如1950年规定“凡复员军人按下列规定由部队发给衣料补助布:一九五〇年入伍者发给色洋布十市尺;一九四五年八一五以后直至一九五〇年以前入伍参加解放战争者,发给色洋布十六市尺;一九三七年七七事变以后直至一九四五年八一五以前入伍参加抗日战争者,发给色洋布三十二市尺;一九三七年七七事变以前入伍,参加土地革命战争者,发给色洋布四十八市尺。”<sup>④</sup>

对退役军人的文化和职业培训具有开创性的政策保障意义。为了提高退役军人的文化水平和执行政策的水平,1951年4月,人民革命军事委员会、政务院规定,军或省军区以上要组织补习学校或训练班,对军队转业干部进行教育,包括政治、文化、业务教育,以便提高其工作能力。1952年8月,根据中共中央和人民革命军事委员会要求,对军队转业干部的培训,一律由军队办文化学校,各大军区和军兵种都举办了文化学校和速成学校,把军队转业干部集中起来学习两年。1955年8月,国务院决定,改变过去分配前补习学校的方法,在分配工作后组织业余文化学习,要求各级政府和各接收单位按各项建设工作需要举办业务训练班,分别组织一定时期的业务和技术学习,军队转业干部边工作边学习,逐渐熟悉本职工作。

<sup>①</sup>张志坚《当代中国的人事管理》(上),北京:当代中国出版社,1994年版,第238页。

<sup>②</sup>安徽省地方志编纂委员会《安徽省志·人事志》,北京: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》,北京:中国社会科学出版社,2014年版,第65页。

<sup>④</sup>中央人民政府政务院、人民革命军事委员会《关于人民解放军一九五〇年的复员工作的决定》(1950年6月30日),山东省档案馆藏,A041-01-177-4。

总之,退役军人就业安置政策具有连续性和稳定性,安置的原则和政策目标基本没有大的变化,很多政策原则后来一直被沿用,从而具有制度建设的开创性意义。

### 三、退役军人就业安置制度创新的历史意义

退役军人就业安置制度是对新政权国家治理能力的一次检验,是探索提高退役安置管理水平和管理能力的开始,也是探索推进国家治理体系和治理能力现代化的起点。

国家治理能力这一概念一般用在市场经济条件下,但是新中国成立初期的新民主主义建设阶段,中国共产党和国家政权并未形成全能全控的统治能力,还存在着国营经济、农民个体经济、合作社经济、私营经济等多元经济主体,所以国家治理概念仍然适用这一时期。因此,从治理主体、权力来源和运作手段来看,新中国成立初期的新民主主义阶段,并非是单一的国家统治或国家管理,仍然适用于国家治理的评价视角。衡量治理能力的指标一般包括制度化、协同化、高效化和民主化<sup>①</sup>。本文主要从前三个指标来评价退役军人就业安置制度的成效。

#### 1. 制度化建设初步完善

制度化建设初步完善,构建了系统的制度体系,为军人退役就业安置工作开创了良好局面。制度化是国家治理能力现代化的基本表征。所谓“治理”,即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>②</sup>。1950~1957年,军地联合或单独下发的国家级文件及说明达97个,平均每年12个文件。同时,各级政府部门为了保证军人退役安置制度有效运转,还在权限范围内出台了一系列配套措施,进一步细化了安置条例等法律法规的原则规定,使退役安置制度在实践中具有更强的针对性和可操作性。不断适应经济社会发展要求,创新和规范退役安置方式,从而保证了从国家到地方的退役安置制度体系健全有效。

制度化的另一个重要特点是思想政治教育制度。思想政治工作是新中国成立初期军人退役安置工作的重要内容和重要特色。思想政治工作包括两方面内容:一是对接收安置部门的教育;二是对退役军人本人的思想政治教育。内务部部长谢觉哉曾明确要求“加强对复员建设军人的教育。安置前应该教育,安置后也应该教育”<sup>③</sup>。思想政治教育主要强调安置工作的“政治任务”性质,“政治任务”寓意着个人服从组织,局部利益服从全局利益,意味着任务中忽略成本、牺牲利益,从而全面依靠党、政、团、社等一切组织全体动员,保证了数千万退役军人以常规或非正规方式回归社会,化兵为民,使安置工作达到预期目的。

#### 2. 部门协作基本顺畅

中央和地方各部门的积极配合和通力协调,保证了退役军人走上工作岗位以后生产积极、生活安定。制度的有效运转有赖于所涉及的各个环节协调作用、密切配合,这是国家治理的内在要求,也是国家治理能力现代化的重要特征。中央复员委员会、中央转业建设委员会的成立,统合了各部门、军队和地方,从而避免了传统国家治理部门化、分块化、碎片化的弊病,整体规划、统筹安排退役军人安置工作,取得总体效果<sup>④</sup>。

上世纪90年代,总结中华人民共和国成立四十年来复员退伍安置工作的经验时也认为,“有关部门的配合与协作,是做好复员退伍安置工作的保证。复员退伍安置工作政策性强,涉及面广,

<sup>①</sup>刘建伟《国家治理能力现代化研究述评》,《探索》2014年第5期。

<sup>②</sup>李维安、郝臣《公司治理手册》,北京:清华大学出版社,2015年版,第315页。

<sup>③</sup>谢觉哉《必须做好安置复员建设军人工作》,《新华半月刊》,1956年第4期。

<sup>④</sup>罗平飞《当代中国军人退役安置制度研究》,第92页。

必须在政府领导下,各有关部门配合协作才能搞好。”<sup>①</sup>

### 3. 高效化特点日益明显

在社会保障条件较差的情况下,在较短的时间内,完成了军人退役就业安置的既定目标,促进了部队正规化建设和地方生产建设。高效的 国家治理能力,主要体现在,一是符合国家、时代需求和退役军人愿望,支援了国家经济社会发展;二是通过退役军人就业安置,激活了这一群体的潜能和活力;三是制度基本体现了社会公平和正义,也维护了社会秩序稳定。

首先,制度高效保障了新中国征兵工作。退役安置事关国家兵源稳定和部队战斗力。其次,较好地维护了退役军人的合法权益。国家以就业安置为主,从多方面对退役军人的合法权益进行维护,用以补偿其从军期间的超额付出。第三,体现了公共产品的本质特征。由政府来承担军人退役后的安置责任,接收退役军人的绝大部分都是机关、财政拨款的事业单位、国有企业。第四,为经济社会提供了人才资源。退役军人思想好、觉悟高、能吃苦,具有较强的组织纪律性和一定的技能,这些人才资源源源不断地输送到社会主义现代化建设的各条战线,成为各行各业人力资源补充的重要渠道。

## 小结

新中国成立初期,百废待兴,退役军人就业安置制度的创建与运行,是战争向和平转变的重要标志,是当时历史重大转型的一个侧面。这一制度在新中国成立初期的前 8 年里,解决了 620 万退役军人的就业安置问题,并且为今后的退役制度开创了许多成功的理念和政策原则。

退役军人就业安置制度的创建和初期运行是一次成功的国家治理实践。这一制度的设计,得益于中共中央领导集体的审慎决策,延续于人民军人的建军思想和指导原则,依托于军队组织和军人素养,保证了退役工作运行高效。同时,政治教育和思想引导,保证了退役军人在安置阶段思想稳定、服从国家和地方建设需要。总之,退役军人就业安置制度是对新政权国家治理能力的一次检验,是探索提高退役安置管理水平和管理能力的起点。

[责任编辑:翁惠明 wenghm@vip.163.com]

<sup>①</sup>崔乃夫《当代中国的民政》(上),第 427-428 页。

the endogenous problems caused by the reverse causality as well as "self-selection" process, we further adopt the instrumental variable and propensity score matching method to analyze the treatment effect and obtain a consistent estimation. In addition, heterogeneity analysis illustrates the age differences within the above effects. Overall, this paper provides empirical evidence for the relation between the Hukou system and financial asset from a new perspective. We conclude that: easing Hukou restrictions and broadening the channels for asset allocation of rural groups are such important policies that it can significantly promote the integration of urban and rural residents in the New Era.

#### **“Sociological Imagination” and Research Paradigm Integration for Sociology of Education**

ZHANG Yanting, ZHAO Hongping

There are two orientations in the research for sociology of education: the micro paradigm and the macro paradigm. The former pays more attention to action, mostly represented by symbolic interactionism and ethnomethodology, emphasizing the study of micro-behavior in education. The latter pays more attention to structure, mostly represented by functionalism, neo-Marxism, structuralism and post-structuralism, and advocates a holistic explanation of the structure and function of education. However, when adopting the two paradigms, many researches either pay too much attention to the micro details or over emphasize the decisive power of the overall structure, thus failing to really integrate the micro and macro paradigms, let alone complete theoretical construction. Charles Wright Mills' "sociological imagination" is not only a kind of mental quality, but also a kind of research method. It emphasizes the idea of shuttling between different levels of macro theory and micro empirical materials, which provides a possible path for the integration of the macro and micro paradigms in research for sociology of education, and therefore has important methodological significance.

#### **Establishment and Preliminary Operation of the Employment and Resettlement System for Retired Soldiers in New China (1949 -1957)**

WANG Zhong

In the early days of New China, the establishment of the soldier retirement system was one of the important links and landmark events in the transition from war to peace and from revolution to construction. Construction of the national system started simultaneously in the army and the local government, with the army beginning to regularize through reorganization, and the local government arranging retired soldiers to take part in local political construction and production construction, basically achieving the designed goal of the system. The establishment of the system is a test of the management level and ability for the resettlement of retired soldiers in New China, and it is an important attempt to explore and build an institutional system that adapts to China's national conditions and make it increasingly scientific, standardized and procedural.

#### **Does the Total Budget Management Reform Improve the Efficiency of Medical Services? Evidence from a Provincial Employee Medical Insurance**

LI Shiqing, CHU Fuling

On November 14, 2012, "Opinions of the Ministry of Human Resources and Social Security, the Ministry of Finance, and the Ministry of Health on the Control of the Total Payment of Basic Medical Insurance" (Human and Social Ministry issued [2012] No. 70) was promulgated. All regions in China have since launched the Total Budget Management Reform for the payment of medical insurance. In 2019, 97.5% of the medical insurance coordinating areas across the country have completed the Total Budget Management Reform. In order to verify whether the Total Budget Management Reform has improved the efficiency of medical services, based on the theoretical analysis of relevant economics models, this paper takes the natural experiment of a provincial employee medical insurance changing from the Fee for Services System to the Total Budget Management Reform as the research object. Empirical tests are conducted through OLS mixed models, static individual effect panel models and regression discontinuity models. Results show that the Total Budget Management Reform does not lead to a general decline in hospitalizations, and does not cause an increase in hospitalizations for minor illnesses, and effectively reduces the overall average hospital stay, especially the average hospital stay for severe diseases. It proves that the Total Budget Management Reform has achieved good results in improving the efficiency of medical services. However, the Total Budget Management Reform alone is not perfect as a medical insurance payment method. For example, the Total Budget Management Reform has led to a decrease in the hospitalizations for severe diseases to a certain extent, indicating that patients with severe diseases might have been refused for hospitalization.

(校译:朱晓宇)