

借鉴与启示： 古巴、巴西退役军人 安置保障制度考察



古巴属于典型的计划经济体制国家，巴西则是新兴的市场经济体制国家。在当前我国经济体制正处于转型期的大背景下，考察、比较、分析这两个国家的退役军人安置保障制度，对于我们在构建中国特色军人退役安置制度时，更深入地理解计划与市场的不同特征和内涵，更准确地把握政府责任和军人利益的关系，更务实地选择制度设计目标，都有着积极的意义。

一、古巴政府对退役军人的安置保障

古巴位于加勒比海西北部，面积11万平方公里，是西印度群岛中最大的岛国。全国共划分为14个省和1个特区，省下设169个市。古巴军队称革命武装部队，受革命武装力量部的指挥和管理。现有正规军5.8万人。古巴实行义务兵役制，服役期为2年。反殖民的历史传统和反封锁的社会氛围确立了军队在古巴社会中的特殊地位。一方面，普通民众以参军为荣，愿意承担国防建设的责任和义务；另一方面，政府也从各个方面保障军人的合法权益，使其享受优于其他社会成员的待遇。

对退役军人的安置保障涉及政府多个部门，最主要的是武装力量部、劳动和社会保障部、教育部。武装力量部的职责是编制退役计划，批准军人退役、办理退役手续、发给退役证书等。该部每年也会挑选部分退役军人直接转业到其下属的企业工作。教育部负责将符合条件的退役军人接收并安排到相应的大学学习深造。劳动

和社会保障部则按革命武装力量部编制的计划接收当年的退役军人，并通过自己的工作渠道将他们分配到各个工作岗位。每年退役工作开始时，古巴政府都会成立由武装力量部牵头、相关部门参与的临时性部际联席会议，共同拟定退役方案。总体上看，古巴政府对退役军人的安置保障有这样几个特点：

一是以就业保障为主。古巴政府认为，就业是最好的保障。退役军人如果不上学，就应当就业。而就业则是政府应承担的责任。由于古巴的社会主义性质，国家掌握绝大多数就业资源，因而军人退役后的就业安置去向主要是国有企业、机关等部门。近年来一些收入较高的合资公司，特别是旅游业如饭店，也已成为退役军人非常向往的就业目标。在操作方式上，古巴政府并没有完全按计划行事，而是将岗位资源公布，由退役士兵与其他社会群体一同竞争，但退役士兵特别是优秀退役士兵具有无可争议的优先权。据了解，古巴规模不大的旅游业，其从业人员几乎全部是男性退役军人。接受退役士兵的政府机关一般为基层单位。

二是坚持区域配置的原则。古巴政府坚持从哪里来回哪里去的原则，强调“不管是在城镇，还是在乡村，都需要在自己的家乡找到一份合适的工作。”但这只是地域安置的概念，与所分配的职业无关。并不说你参军前从事什么工作，退役后就必须从事同一工作。对于那些父母从事农业生产的士兵，退役后也不必一定要务

农。当然，如果他们想回家务农，政府也是支持的，而且会有一些政策上的优惠。在区域配置的大原则下，古巴政府会统筹安排退役士兵的就业岗位，以奖励他们为国防建设做出的贡献。

三是注重退役后的培训。古巴军人退役后政府有关部门会组织一些职业性的培训，以促使他们更好地适应新的工作岗位。比如，劳动和社会保障部就曾将一批退役士兵集中培训，尔后全部送入与旅游有关的部门。对其他行业的培训也是一样。有时，这种职业培训会与学校教育结合进行。通过培训，使退役士兵拥有较强的竞争力，在就业时就能找到相对好一些的工作岗位。

四是高等教育与服兵役之间有较好的衔接。古巴的教育事业非常发达，10岁以上人口识字率高达96.2%。为了提高士兵质量，也为了减轻就业压力，古巴政府规定，高中毕业考上大学的适龄青年，必须服一年兵役。退役后他们可以回原来的大学继续学习，并可以自由选择专业。对于没有考上大学但在部队表现优异的士兵，退役后也可以直接到大学学习。2004年年初，哈瓦那士兵事务办公室就曾与劳动和社会保障部共同组建了一个委员会，负责从退役士兵中挑选一批优秀人员到大学深造。

五是配套措施比较完善。为了保证每一位退役士兵都能得到妥善安置，古巴政府还制定了一系列配套措施。比如《社会服务法》规定，接受过高等教育的青年必须去政府指定的工作岗位服务三年，之后

才可以选择自己喜欢的工作。这些岗位一般都比较艰苦,如农村、偏远山区等。但退役士兵可以例外。对持有优秀士兵证的退役军人,政府会在不同的社会计划中优先给予就业和教育的机会。近年来,武装力量部与劳动和社会保障部加大了安置保障的力度,使绝大多数士兵在退役前就已经找好了工作,服役期间就知道自己退役好要去哪里工作,去做什么工作,使他们能够安心在部队服役。

对于因公致伤、致残的士兵,退役后政府会尽力把他们安置到力所能及、且非常有保障的岗位。对于丧失劳动能力的退役士兵,则可以在家休养,由政府通过社会救助渠道安排其日常生活。各地的士兵事务办公室在退役军人的优待、抚恤、医疗、救助方面也发挥着很重要的作用。

二、巴西的兵役制度及退役军人的福利保障

巴西实行义务兵与志愿兵相结合的兵役制度。根据《兵役法》规定,年满18周岁的男性公民均须服兵役。女性公民和牧师则免服兵役。其征兵程序为:年满18周岁的男性公民到基层兵役站报名、应选;征兵机关进行体检和面试;选上的直接进入所征集的兵种,未被选上的领取兵役机关颁发的免服兵役的证明文件。征兵工作由各兵种自己负责。陆军自上而下设有陆军兵役局、军区兵役处、地区兵役署、市县兵役代表处和基层兵役站;海军设有海军军人局、海区兵役处、基层兵役站;空军设有空军人事局兵役处、航空区兵役处、地区动员署、基层兵役站。各兵种的征兵体系独立运行,互不隶属。义务兵的服役期原则上为一年,经部队领导批准,也可以延长至一年半或缩短至10个月。目前义务兵总数中有70%服役10个月,30%服役14个月。义务服役期满后,根据个人自愿和军队需要,可以转为志愿兵,与军队签订为期一年的服务合同,并可续签。适龄青年在进行兵役登记时,如以宗教或政治信仰为由要求免除兵役,则必须服替代役。替代役一般为行政或生产性活动,

为期18个月,期间享有与义务兵同等的权益。对无故不到兵役机关登记的役龄公民,将剥夺一切公民权利;因正当理由不服兵役者,将被剥夺选举权;对于推迟服替代役者,则需缴纳军事税。逃避兵役者在就业、享受社会福利等方面都会受到一定的限制。在巴西适龄青年中,约有20%的人有机会服兵役。

对于一年期义务兵,除每月领取150元的补贴外,能享受的其他福利项目有限。退役后政府不负责安排就业,亦不承担其他责任。但由于巴西军人有着较高的社会地位,服过兵役者在用工、就业等方面会获得较多的社会照顾。对于志愿兵,巴西政府则建立了相当完善的福利保障体系,这对于军队系统的稳定发挥了重要作用。《军人薪金法》、《军人抚养费法》等法律法规是军人福利保障体系的制度依据。其主要内容包括:(1)薪金。分基本工资和职位/岗位津贴两部分,其数额随服役年限增长而逐年递增。(2)退役金。数额多少与其服役年限有关,以服役7年的志愿兵为例,退役时所领取的退役金为其最后一年薪金的7倍。对于因公、因伤死亡的军人,其家属可以享受其最后一个月的薪金至死。服役30年或者因事故、疾病等原因不宜在部队服役的军人,也可以安排退休,退休金相对优厚,且继续由军队发放。(3)医疗服务。现役军人及其家属均可享受近乎免费的医疗保障。各兵种均建有自己的医院,可以直接向军人提供门诊、牙医、住院等医疗服务。军队医院无法治疗的则可以转至协同医院。(4)社会救助服务。政府实施了许多针对现役、退役和退休军人及其家属的,涵盖医疗卫生、住房、食品等内容的专门社会救助项目,帮助军人解决生活中遇到的实际困难。(5)抚养费。这是退役军人的一项延续性福利待遇。当退役军人本人死亡后,其家人自己如果不能维持基本生活,可以以抚养费的名义继续申请领取薪金或者退役金,数额不变。法律同时规定了可以领取抚养费的家人排序以及限制性条件。

巴西军人完善的社会福利保障与国家

的福利体系大有关系。巴西是西半球较早建立社会保障制度的发展中国家,目前已经形成了一套项目齐全、法制健全、管理规范的社会保障体系,覆盖人群已超过90%。其主要内容包括三个方面:一是退休保障,二是医疗保障,三是救助保障。社会保障资金主要来源于三个渠道:(1)个人积累。所有有收入的公民均需每月向政府的社会保障机构缴纳工资的10%作为社会保障税,退休后才可以享受退休金及其它社会保障待遇。(2)部分规模较大的国营企业及私营企业还建立了退休补充机制,即企业替员工交纳其工资的20%作为退休金积累。(3)政府补助。对公职人员及企业雇员的保障费用亏损进行政府补贴。军人作为一个特殊的社会群体,在社会保障税的缴纳上享有一定的优惠。无论现役还是退役,军人的缴费额仅为其总收入的7.5%,不足部分由政府补贴。而且军事院校的学生、义务兵均不用缴纳。此外,军方还单独建立了两个专门用于医疗救助和贫困救助的福利性基金:医疗救助基金会和社会救助基金会。前者主要用于支付军人、家属及享受抚恤待遇人员在三军医院治病时产生的药品、住院费用,后者主要用于开展面向军人及其家属的贫困救助服务。基金会的主要收入来源于所有军人(军校生和义务兵除外)强制性缴纳的工资收入的3.5%,政府也会给予适当的补贴。

虽然巴西退役军人安置政策的核心是通过社会保障体系为退役军人提供不低于服役时期生活水平的基本保障,而不是提供直接的就业岗位,但政府和军人在促进退役军人就业方面还是做了大量的工作。巴西国防部与国家工业服务局、国家商业服务局、中小企业辅助局等单位合作,开办了一系列旨在提高退役军人就业能力的培训项目,培训内容涉及食品、印刷、金属冶炼、汽车、建筑、电力、通讯等多个领域,并为退役军人开办小公司提供必要的协助和服务。各州教育部门、军队的文化基金会等机构也会为退役军人完成中等教育提供方便。此外,各军区司令部也积

极联络当地的商业联合会等民间组织,出台一些具体的辅助性措施,帮助退役军人掌握职业技能,提高就业水平。

巴西没有设立专门的退役军人管理机构,但国防部设有职能部门统管军人福利保障事宜。巴西国防部成立于1999年,负责协调陆、海、空三军之间以及军队与地方之间的关系。该部的组织机构秘书处设有五个司:一是民用航空司,负责制定全国性的航空政策;二是医疗和社会救助司,负责制定通用三军的医疗政策、救助标准及救助办法;三是组织和立法司,负责三军人事、教育、待遇等方面的立法工作;四是行政管理司,相当于办公厅;五是计划和预算司,负责制定预算并控制预算使用。

三、借鉴与启示

古巴、巴西两国由于社会制度迥异,反映在军人退役后的安置保障制度上也截然不同。古巴实行计划经济,主要依靠行政命令和政府大包大揽的方式来安排社会成员的生活。巴西作为一个新兴的发展中国家,完全按照市场经济的方式来保障社会成员的基本生活权益。不同的经济运行模式决定了退役军人安置保障制度上的差异。这种差异及由此带来的对保障效益、责任分担、社会公平等问题的思考,无疑将会给我国当代军人退役安置制度改革提供借鉴,并进而带给我们一些在保障退役军人权益问题上的启示。

启示之一: 军人退役安置制度必须与本国的经济体制相适应。经济基础决定上层建筑。军人退役安置制度属于上层建筑层面,其模式选择决定于该国所采取的经济体制。在计划经济条件下,国家控制了包括就业在内的几乎所有社会资源,社会成员只能被动地接受政府的安排,没有自主选择就业方式的自由。在这种情况下,服兵役与其它就业方式一样,都是政府对社会资源的统筹安排。军人退役只是就业岗位的一种转换,自然还是应由政府来承担责



罗平飞副部长(左二)与古巴退役老战士亲切交谈 摄影/刘喜堂

任。市场经济体制则不同。在市场经济国家,政府的责任是确定规则秩序、提供公共服务、保障社会成员的基本生活。资源的配置由市场自主调节。政府不会,也不可能为特定社会成员提供就业岗位。处于经济体制转型期的当代中国,必须深入把握经济基础的决定性作用,适时调整安置制度,使之符合市场经济体制的内在要求。

启示之二: 为退役军人提供基本的社会保障是政府应尽的责任。无论是计划经济国家,还是市场经济国家,都无一例外地把为退役军人提供基本社会保障视为自己应尽的责任。作为一个特殊的社会群体,退役军人具有组织纪律性强、年纪轻、精力充沛、综合素质较高等特点。对他们日常生活的保障情况,直接影响着军队建设和社会稳定。为此,古巴政府把待遇优厚的职位优先提供给他们,巴西政府也提供了高于其他社会成员的福利保障标准。其目的都在于补偿他们服役期间个人收入上的损失,褒扬他们为国家所做的贡献。因此,在退役军人安置保障问题上,我们既不能推诿拖延,又不能因循旧规。必须适应社会形势的新变化,创新制度,调整策略,把握重点,切实保障好他们的基本权益。

启示之三: 军人退役后的安置保障是国家社会保障体系的重要组成部分。社会保障是指国家通过一系列公共福利计划,保护个人及其家庭避免因失业、年老、疾病、死亡和其他原因而陷入生活困境的一项社会安全制度,具有明显的福利性、强制性、公平性和广泛性特征。军人退役安

置制度虽然只针对退役军人这个特殊群体,但其责任主体是国家,其目的在于避免军人退役后因就业、养老、看病就医等困难而出现生存危机,其服务对象涵盖所有退役军人。正是由于军人安置保障与国家社会保障之间具有共通性,古巴、巴西两国都把它纳入了国家整体社保体系,只是在待遇上优于一般公民。在古巴,政府统筹社会成员就业时会优先安排退役军人;在巴西,退

役军人与普通公民一样享受医疗、救助和退休保障,一样需要缴纳社会保障税,只是缴费数额稍低。军人退役安置保障的特殊性只是在于其职业的高风险性。因此,在区别考虑军人退役安置保障的目标、性质及内涵的同时,还必须把它纳入国家社会保障体系的整体,不能过分强调其特殊性和群体性。

启示之四: 合理的制度设计是保障退役军人权益的根本。制度是一系列用来安排权利分配格局以及资源配置方式的规则,包括正式规则和非正式规则两大类。由法律、法规规范的制度安排称为正式规则,依靠习惯法或者约定俗成的制度安排则称为非正式规则。无论正式规则还是非正式规则,只要能被公众所认可,就可以起到规范社会行为的作用。古巴没有明确的法律规定,但各职能部门都能按照约定俗成的办法去安排退役军人的就业。巴西制定了多部涉及军人权益的法律法规,对军人的待遇、教育、保障以及退役后社会保障的接续、退役金的发放、就医看病、遭遇困难时的救助等都有详细规定。同时必须看到,制度是社会的产物,势必随着经济基础的改变而改变。以前合理的制度安排在新的社会情境下效能可能会降低,可能会因不符合实际而变得不合理。在这种情况下,就需要对制度进行调整和再设计,使之按照公平合理的原则,重新起到维护保障对象权益的作用。

(注:本文摘自民政部罗平飞副部长率团考察古巴、巴西军人退役安置保障制度的报告)