

# 近期大陸退伍軍人抗爭評析

## An Analysis of Recent Veterans' Protests in China

王信賢 (Wang, Hsin-Hsien)

國立政治大學東亞研究所特聘教授兼所長

### 壹、前言

近年來中國大陸退伍軍人抗爭事件頻傳，不僅在北京爆發了兩次大規模的老兵抗議事件，一次是在2016年10月，上千名退伍軍人身穿迷彩服聚集在大陸國防部「八一大樓」前靜坐抗議，另一次是去（2017）年2月，數百名退伍軍人再度聚集北京，在中共中紀委與大陸民政部外抗議。此外，在地方也接二連三發生老兵抗爭事件，甚至出現「一方有難、八方馳援」的現象，尤其以今（2018）年6月下旬，江蘇「鎮江事件」最引人關注，由於多名退伍軍人於當地市政府前高喊公平提高待遇的訴求，隨即遭大批便衣員警毆打，此舉燃起各地退伍軍人心中積累甚深的怨氣而前往聲援，形成規模上千人的維權活動。隨著此現象頻仍出現，各層級政府多感棘手，因而對各地退伍軍人上訪採取戒備，嚴加看管，此更徒增退伍軍人的不滿，引發更大的衝突。

就事件的起始點看來，這些退伍軍人多因就業、傷殘、社會保障、經濟待遇等問題，致使生活無法獲得保障，但深入觀之，由於其特殊身分，中共強調「槍桿子出政權」、以「武裝鬥爭」起家，必然擔憂這股具組織性、紀律的力量，因此一再地觸碰到中共的敏感神經。一直以來，中共在

維穩工作中特別忌憚具組織性的抗議活動，而鑑於退伍軍人的特殊身分，定然深刻瞭解背後的潛在風險，如何防範及緩解退伍軍人抗爭即成為各級政府維穩工作的「重中之重」。針對此，以下將從退伍軍人問題的本質出發，探討其組織動員能力以及地方政府的回應，最後並探討今年3月宣布成立的「退役軍人事務部」，理解其目前遭遇的困境與挑戰，最後並以習近平上任以來的「裁軍」以及「軍改」和本議題的交互關係做為結語。

## 貳、退伍軍人來源多元複雜且人數難以估計

大陸退伍軍人組成極為多元，導致相關政策無法「一刀切」。目前退伍軍人的來源大致可區分為以下：(一)老復員軍人：此部分包括抗日戰爭時期入伍、國共內戰時期入伍和參加「抗美援朝」戰爭的在鄉老復員軍人；(二)「兩參」老兵及傷病退伍軍人：指參戰（主要是對越戰爭）、參與核試驗（8023部隊）之老兵，以及因公傷殘軍人，此部分老兵也是目前抗爭的「主力」；(三)復員幹部：指「裁軍」的官兵與「復員」政策下辦理退伍之軍官，當時採取「買斷軍齡」的方式，對退伍軍官給予「一次性」退伍金，然而由於物價與通膨因素，導致目前生計困難；(四)轉職企業後失業軍人：過往政府多將轉業軍人安插在基層政府、中小學教員以及國企，然而，一方面這些職缺隨著市場化與機構精簡而減少，另一方面，退伍軍人人數實在過於龐大，導致目前僧多粥少的狀況。而早年被安排至國有企業或事業單位工作，後因下崗使得退伍軍人失去生活保障。

這些情況特殊的退伍軍人，是參與「退伍軍人維權」的主要參與者。兩參老兵估計約有三百萬名，「裁軍」與「復員幹部」和其他沒有得到合理安置的退伍軍人約有一百萬名。然而，退伍軍人的真正「人數」一直是中共頭疼的問題，最主要是因為許多「假老兵」的存在，過去二、三十年來大陸各地都一再傳出「假兵案」，如遼寧省葫蘆島市、黑龍江省大慶市、廣東省湛江市等多地，都曾發生假復員軍人被安置進事業單位、國企等，其中能夠如此當然是「內神通外鬼」，其中貪腐情勢非常嚴重，以葫蘆島市一案為例，其中就涉及武裝部、民政局、街道辦事處、醫院、派出所和部隊等眾多部門和單位集體「瞞天過海」。這些案件在地方多如牛

毛，這也間接影響了「真兵」的權益。這也是「退役軍人事務部」部長孫紹驊日前坦言「未來重點工作第一項就是全面開展資料採集。退伍軍人事務部要「事先摸清底數，有了底數，決策才能有底氣」之故。

## 參、驚人的動員能力

近期退伍軍人抗爭除規模日益擴大外，最令人矚目的莫過於「動員能力」，在前述 2016 年 10 月數千名退伍軍人包圍「八一大樓」事件中，這些老兵至少來自 9 個省市，且其時間點也甚為敏感，恰巧遇上近六十個國家的官方代表團與軍事專家在北京參加一年一度的「香山論壇」，以及中共 18 屆 6 中全會的前夕，此一時期北京維穩等級甚高，大規模之退伍軍人的動員機制實令人費解。而耐人尋味的是，在習近平三令五申下，去年「兩會」前的 2 月底又發生大批退伍軍人從大陸各地到北京中紀委、民政部集會請願，其強大的組織動員力導致北京地區的維穩更加升級。

今年以來，大陸多個省市相繼發生的退伍軍人抗爭事件又提升至另一層級，如 5 月 29 日，七十餘名河南漯河市退伍老兵到市政府上訪後遭扣留，進而引發全國各地老兵到漯河聲援，參與聲援的老兵來自四川、浙江、山東、安徽、河北、內蒙古、廣西、江蘇等多個省、市、自治區，據傳四川中江、四川德陽和綿陽亦發生類似事件。此次「鎮江事件」，來自各地退伍老兵湧向鎮江聲援，包括四川、重慶、湖南、湖北、浙江、山東、山西、河北、遼寧、內蒙古、江西、廣東、安徽、上海、天津以及江蘇等多個地區，其所凸顯的是退伍軍人抗爭「化整為零、化零為整」，出現「各地馳援」的能力，其代表能發生在漯河、中江與鎮江等地，亦可能隨時出現在其他地方，這也讓中共當局防不慎防。令人關注的是，此種大規模動員能力不只發生在退伍軍人，也發生在 6 月的「卡車司機大罷工」上。

之所以出現此種高度動員能力，主因是各地均已傳出成立「退伍軍人組織」，如地方的「重慶市傷殘軍人組委會」、「貴州省參戰老兵」、「河南革命傷殘軍人維權」、「陝西八一退役軍人」、「河北參戰身分遺漏老兵」等，甚至部分連市縣一級的區域都已成立相關組織。此外，更有多個全國性組織已成立，如「全國兩參老兵聯誼會」、「全國退伍軍人聯合總會」、

「全國越戰老兵」等，代表退伍軍人抗爭的組織性日趨明顯且強烈。

## 肆、地方政府的回應

地方政府在處理類似事件時的回應，不外乎是軟硬兩手，在硬的部分，由於退伍軍人數量龐大、組織力高、維權意識強，且具專業技能，再加上習近平上任後推行軍事改革、軍隊內部反腐，若有不慎，不僅影響國防建設，必然也會影響社會穩定。故在維穩「一票否決」的情況下，地方政府往往過於忌憚相關事件的「擴大化」而採取過激的行為，在多數事件中，官方均派出數百名警力強勢清場，屢屢傳出各地退伍老兵頭破血流、負傷送醫的驚心畫面。在此次「鎮江事件」中，由於各地齊赴鎮江的維權老兵眾多，官方展開全國性聯合行動，各地方政府也派人前往支援，各自抓回自己轄內的老兵。另外，為防止抗議行動規模擴大，相關消息在網路媒體皆遭封鎖與撤除，通往鎮江的高速公路與鐵路系統一度停擺，限制老兵的行動；而新科技也加入維穩的行列，無人機晝夜不停盤旋在退伍軍人抗議示威的場所上空，監視現場一舉一動。甚至一度傳出當局已調動超過兩萬名士兵攜帶重武器準備清場，武警隨時可能被調動介入。

而在「軟」手段的部分，雖然大陸政府提出看似完善的安置撫卹政策，但由於執行不力、配套不足，以及缺乏社會監督而形成貪污腐敗的情事，使得退伍軍人應獲得的補償，變成看得到卻吃不到的「大餅」，其關鍵因素之一乃在於「中央請客地方買單」的老問題上，中央出政策，但大部分由地方財政支付，退伍軍人主要訴求的退伍安置、補助金與退休金核發，以及改善退伍軍人的待遇等，恐非地方財政所能承受，特別是在各地財政吃緊的狀況下。因此，地方政府在「軟」手段不足的情況下，往往最後的結果是優先選擇以強壓的「硬」手段解決。

## 伍、退役軍人事務部的困境與挑戰

為解決棘手的退伍軍人問題，在中共 19 大報告指導下，2018 年大陸國務院機構改革方案新組建「退役軍人事務部」，4 月 16 日正式掛牌運行，

首任部長為孫紹騁，副部長由錢鋒、方永祥等少將擔任，部門包括「政務組」、「人事（黨務）組」、「政研組」、「軍轉安置組」、「軍休退伍組」以及「優撫褒揚組」等，其實際是應對日益嚴重的老兵退伍遺留問題，以及現役士兵轉業，退伍士兵移交安置、服務管理、待遇保障工作等問題，但就在該部門成立後不久，大陸退伍軍人大規模維權事件卻不減反增。

「退役軍人事務部」目前遭遇的最大問題乃是與其他相關部委間的職權未釐清。過往與退伍軍人權益保障相關的部門包括：人社部軍官轉業安置司，負責軍隊轉業幹部安置、培訓等任務；民政部優撫安置局，主管退伍士兵安置、優待撫恤等；中共中央軍委原總參謀部、總政治部、總後勤部，甚至中央組織部也承擔退伍軍人相關職責。而由於與此些部門間職權的「拉鋸」，導致「退役軍人事務部」「三定」（定職能、定機構、定編制）仍未定，現在「退役部」內設機構不是一般部委的「司」或「局」，而是「組」，臨時性特徵明顯。另一方面，由於成立時間緊迫，各地相應機構亦未成立，多為「服務中心」、「辦公室」等暫定名稱，而從「退役部」高層領導近期相繼赴各地調研也都可看出此部門的「臨時性」。此一狀況的解決，可能得視正如火如荼徵求意見的《退役軍人保障法》進度而定。

此外，按大陸官方說法：「退役軍人事務部成立超過百日以來，已接待逾二點三萬人次訪客，最多一天接待一千六百多人，來信來訪接待組還受理了上千封信件，以協助到訪老兵解決問題。」但從另一個角度來看，「退役軍人事務部」原本是要「主動」出擊解決退伍軍人問題，目前卻「被動」退化成為另類的「信訪」部門，由於此部門是在習近平一手主導下成立，若成效仍如此不彰、抗爭事件未能止歇，不僅影響社會穩定，也將傷害習近平的威信。

## 陸、結語

綜觀近期發生的退伍軍人抗爭事件，其所要求的不外乎是要求安置、改善退伍軍人待遇、提高符合生活水平之社保待遇。據大陸官媒指出，目前大陸估計有五千七百萬退伍軍人，相當於大陸總人口的二十四分之一，且每年還以數萬的速度持續增加。2015年習近平高調宣示裁軍30萬政

策，對軍方進行大刀闊斧的改革、推行精簡機構，也強調要提高現役軍人待遇、優待退伍軍人等舉措。這顯示由原本「體制內」的抗爭人群最清楚體制的運作、更難以掌控，這也將會是官方未來維穩的重中之重。針對此一議題，本文最後有以下觀察作為結論：

首先，如前所述，退伍軍人抗爭具有各種讓政府忌憚的特質，也曾傳出不少退伍軍人成為「職業運動家」，成為協助各地「群體性事件」組織動員的要角。但可能讓中共稍為寬心的是此一人群的「忠黨愛國」，亦即，雖不至反共產黨領導，但肯定讓地方政府頭疼不已。但目前退伍軍人抗爭幾乎已成為民眾關注的熱點，其處境也引發民眾的同情，如此次「鎮江」事件甚至激發民眾自發運送物資前往支援，這也是自「六四事件」以來的罕見現象，自然引起中共的高度警戒。

其次，近年來為因應裁軍後大量退職人員轉業對社會穩定之影響，中共調整退伍軍人待遇內容，包括提高安置退伍軍人經費、提供退伍軍人免費培訓與相關補貼及貸款項目等。即便如此，裁軍政策無可避免地仍會對大陸社會造成一定程度的衝擊，如裁軍優退政策要求「國企」優先錄用退職軍人，不僅將為「國企」帶來大批「軍轉企」冗員，更擠壓到本就嚴峻的就業市場，若不謹慎因應，恐釀成進一步的社會矛盾與衝突。

最後，近期退伍軍人維權頻率及數量提高，似乎也透露出一絲絲詭譎氣氛。自習近平掌權以來，諸多作為包括軍隊反腐、裁軍，以及全面改變共軍面貌的「深化國防和軍隊改革」，必然衝擊到中共和軍隊既有的權力結構，使得許多共軍高層心生不滿，這也是為何最近幾波退伍軍人抗爭，都可以「不約而同」來自不同省分，在「特定時間、特定地點、聚集大規模人群」，且既可「化零為整」又可「化整為零」，此將使得退伍軍人抗爭這一「老問題」演化成「新常態」。可以預期的是，退伍軍人的「維權」將會是一個巨大挑戰，也將是牽動中共內部權力互動的敏感神經。