

# 我国优抚安置法律制度的改革和完善

刘 翠 霄\*

优抚安置是优待、抚恤、安置三种待遇的总称。优待是指按照国家规定对优抚对象从政治上、经济上给予的优厚待遇。抚恤是指国家对伤残人员和牺牲、病故人员家属所采取的物质抚慰形式,分伤残抚恤和死亡抚恤两类。而安置则通常是指对特定对象(复员退伍军人、军队离休退休干部及其随军家属、无军籍退休退职职工)或生产、生活有困难者(如遭受毁灭性自然灾害的灾民、流入城市的流浪乞讨人员等)的扶持、帮助或就业安排。国家制定并实施优抚安置制度的目的在于保障优抚对象的生活、提高他们的社会地位、激励军人保卫祖国、建设祖国的献身精神,加强军队建设、增强国防力量。建国以来,国家不断地健全和完善优抚安置制度,使它在军队建设和国家社会主义建设事业中发挥了巨大的作用。但是,长期以来,法学界对这个问题却未给予必要的重视,笔者拟对这一制度的建设和完善问题做些探讨。

## 一、新中国成立以来的优抚安置立法及其特点

1949 年以来,我国一直十分重视优抚安置立法和相应的法律制度建设。1950 年经政务院批准,内务部公布了《革命烈士家属、革命军人家属优待暂行条例》、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》、《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》、《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》,这些条例都对优抚对象应该享受的优待、抚恤待遇作了规定。与革命战争年代的优抚法规相比,建国初期制定的这些条例不仅更加详细地规定了优抚对象应该享有的实物、劳务、现金待遇,而且在许多民事权益和社会权益方面,为优抚对象规定了优先权。例如,《革命烈士家属、革命军人家属优待暂行条例》规定,分配、出租、出借、出卖公有土地、房屋、场地等,烈军属有优先分得、承租、借用、购买权;企业、机关、学校等雇用员工,应优先雇用烈军属;政府举办社会救济、贷粮、贷款、烈军属有领取与借贷的优先权等等。这四个条例一直沿用到 1988 年 7 月 18 日国务院发布《军人抚恤优待条例》后才告废止。此外,国家还制定有其他优抚法规,例如,1962 年 5 月总政治部《关于解决目前军属生活困难和加强优属工作给中央的报告》提出,鉴于农村目前一切实物都按工分分配,对家在农村缺乏劳动力的军官家属,可采取“优待工分”。1963 年 3 月,内务部在《进一步加强对烈军属和残废军人的优待补助工作》文件中指出,优待劳动工分符合当前农村人民公社的分配形式,“一般地区都应采用这种方法”。农村实行联产承包责任制后,“优待工分”改为发放优待现金。

党的十一届三中全会以后,党中央、国务院、中央军委多次强调要搞好优抚工作。1978 年第 7 次全国民政会议将优抚工作的方针确定为“政治挂帅、安排生产、群众优待、国家抚恤”。

\* 刘翠霄,中国社会科学院法学研究所副研究员。

1983年第8次全国民政会议又将其修改为“思想教育、扶持生产、群众优待、国家抚恤”。优抚工作的这一方针在此后制定的一系列法律法规中得到充分体现。如1984年5月颁布的《中华人民共和国兵役法》,分别在第52条和第54条对优抚对象的优抚待遇作了规定;1985年7月27日,中共中央、国务院发出了《关于尊重、爱护军队,积极支持军队改革和建设的通知》,要求切实做好优抚工作。国务院有关部门要求抓紧修订优待、抚恤和安置工作条例、法规。1988年国务院公布了《军人抚恤优待条例》,该条例在第四章全面地对优抚对象应该享受的优待作了规定,各省、市、自治区根据各地具体情况制定了具体优待办法。1994年民政部、财政部发布了《关于提高部分优抚对象抚恤补助标准的通知》,这是适应我国社会主义市场经济发展,切实保障抚恤对象生活条件,提高他们生活水平的重要规章。

此外,1981年10月13日国务院、中央军委发布了《关于军队干部退休的暂行规定》,对退休条件、退休后的生活费待遇、住房、家属安置作了详细规定。1982年1月4日国务院、中央军委又对军队干部离休问题作了规定。1987年12月12日国务院发布了《退伍义务兵安置条例》,对义务兵安置范围、原则、具体安置办法都作了规定。

由于优抚法规在我国法律体系中建立的历史最长,因此时至今日,可以说我国已有了比较健全的有中国特色的优抚安置法规。从以上综述中我们可以看出,优抚安置法律制度在发展过程中呈现出以下几个明显的特征:

第一,保障范围在逐步扩大。1950年12月11日原内务部颁布了三个有关抚恤的条例,分别对革命军人、民兵民工、革命工作人员的牺牲、病故、伤亡抚恤作了规定。1953年12月10日原内务部批复,事业单位工作人员等的抚恤问题,由其主管机关自定办法处理。1980年6月4日国务院发布《革命烈士褒扬条例》规定:中国人民解放军指战员和人民群众,在革命斗争、保卫祖国和社会主义现代化建设事业中壮烈牺牲的,称为革命烈士。1985年3月28日民政部发布了《关于人民群众因维护社会治安同犯罪分子进行斗争而致伤亡的抚恤问题的通知》,第一次把同犯罪作斗争而致伤亡的人列入抚恤对象。

第二,待遇标准在不断提高。1950年12月11日原内务部公布了《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》,规定发给烈属和病故军人家属一次抚恤粮。1953年改为抚恤金。从1950年至1994年抚恤标准共调整过九次,每调一次标准提高一次,例如,在乡特等因战伤残人员抚恤金1994年是1950年的14倍,三等乙级因战伤残人员抚恤金1994年是1950年的6倍多。这其中除了国家经济不断发展、国力增强、物价上涨因素以外,也体现了国家对革命伤残人员的关心和爱护。

第三,享受待遇的条件在逐步放宽。与1950年12月11日原内务部规定的评残条件相比,1989年民政部公布的评残条件放宽了,具体表现在:(1)增加了内伤脏器损伤和职业病条款26条;(2)内、外伤评残条件尽量明确定量标准,例如对视力、听力程度,失去肢体和内伤脏器切除的部位等,都有具体标准,易于操作,易于保护优抚对象的合法权益。

第四,在不同的历史时期,都能充分发挥它的保障功能。建国伊始,优抚待遇沿袭革命战争年代的实物待遇;60年代以后适应当时的分配方式,将实物待遇改为工分待遇;改革开放之后又改为现金待遇。这种不同时期采取不同的待遇方式,更有效地保障了优抚对象的生活水平,体现了国家和社会对优抚对象的关心,对军人的支持和尊重。

## 二、优抚安置制度的改革和完善

数十年来,我国的优抚安置制度在国家的社会经济生活和政治生活中发挥了很大作用,其中较突出的有如下几方面:第一,提高了军人的社会地位,增强了社会各界对人民军队、军人的尊敬和爱戴,表现为积极参与和支持拥军优属活动;第二,激励了军人保卫祖国、建设祖国的献身精神。优抚制度的实施解除了军人的后顾之忧,使他们感悟到祖国人民对他们的支持与信任,增强了他们的责任感,激励了他们在抵抗外敌入侵、抗洪救灾、保卫国家财产和人民生命安全中的献身精神并为此作出了巨大贡献;第三,加强了军队建设,增强了国防力量。青年男女积极报名应征入伍,不断为人民军队输入新鲜血液,文化程度高的青年人应征入伍的比例越来越高,提高了士兵队伍的素质;第四,优抚对象的生活得到保障。抚恤待遇以及优待的实施,使抚恤对象在物质生活以及上学、就业、医疗、住房等方面都有了保障,而且为他们乘坐公共交通工具、邮寄、贷款等提供优厚待遇,国家和社会尽力为他们创造良好的生存环境,这些都成为稳定军心、增强军队战斗力的积极因素;第五,有些规定,如1985年5月28日公布的《关于人民群众因维护社会治安同犯罪分子进行斗争而致伤亡的抚恤问题的通知》,对于调动人民群众保卫社会主义建设的积极性,加强社会治安综合治理,动员社会力量同违法犯罪行为进行斗争,推动社会主义精神文明建设,有积极地保障和促进作用;第六,维护了社会稳定。退伍军人及其家属生活得到切实保障,就可以安心生产和生活,进而增强了社会的稳定和安宁。

但是,从另一方面着眼,我们也应当看到,现行优抚安置制度远非十分完善和有效,不少方面还需要切实地加以解决。

首先,优待制度中的有些内容,如就业、住房、入学、贷款等,政策性调整多,强制性调整少,可操作性较差。因此,保障功能也差一些,这就需要将有有关的优待规定更具体化、明确化。优待对象在一个地区占人口总的比例是比较小的,为他们提供优惠待遇不会因为波及面大而引起大的震动,尤其是在现役军人或伤残人员是家庭主要生活来源的提供者的情况下,为他们提供优惠待遇会得到周围人的理解和支持,只要执行政策和法规的人依法办事、做好群众工作,就能保障此项工作的顺利开展。

其次,待遇标准总的看来仍然普遍偏低,应适当提高。以伤残抚恤为例,尽管从1950年至1994年抚恤标准调整过九次,而且最近又作了一次调整,现在的标准是1950年的许多倍,但是和当时尤其是近几年的干部职工收入相比仍然是比较低的。仍以在乡特等因战伤残人员为例,1994年他们的年抚恤金额为2240元,月均不足200元,这样的标准是比较低的,因为:(1)在农村,健全的人可以通过农业也可以通过工商贸易途径获得收入,就是农业在许多地方月收入也会超过200元,因此200元月收入虽不算最低收入标准,但可以算作低收入标准,尤其是在那些经济已经发展起来的农村;(2)特等伤残人员除了领取抚恤金外,不能用残余劳动力创收,因而除了抚恤金收入来源几乎等于零;(3)特等伤残军人生活不能自理,因此会拖累家庭其他成员,影响他们的正常生产和生活,进而影响家庭收入和生活质量;(4)特等伤残人员除了需要帮助生活和活动的辅助器械外,他们的衣物和其他生活用品与正常人消耗也会有所不同,例如他们常年卧床,衣服与被褥的磨损比正常情况要厉害些。所有这些情况都表明,国家应在经济发展、国力增强的情况下,增加抚恤对象的收入,以减少他们的生活困难,减轻他们的精神压力,进而维护社会稳定。

再次,对人民群众同犯罪分子作斗争而致伤亡的抚恤应以专门立法予以规定。为了调动

人民群众保卫社会主义建设的积极性,加强社会治安综合治理,1985年民政部发布了《关于人民群众因维护社会治安同犯罪分子进行斗争而致伤亡的抚恤问题的通知》,该通知对人民群众因维护社会治安同犯罪分子进行斗争而致伤亡的抚恤问题作了如下规定:(1)凡是属于国家机关、党派、团体、企业、事业单位的人员应按所在单位的伤亡抚恤规定办理。无工作单位的农民、学生、城镇居民等,由民政部门参照《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》规定的精神办理。也就是说,同犯罪分子斗争致死但不符合批准烈士条件的按照因公牺牲的有关规定办理。负伤致残符合评残条件的,按照参战残废民兵民工的有关规定办理。(2)在该通知下发前出现的确属在打击刑事犯罪活动中伤亡的人民群众,也应按照本通知的规定办理,但一次抚恤金应按牺牲时规定的标准发给;残废抚恤金从评残发证之日起发给。

国家根据近几年的具体情况规定了对同犯罪作斗争致伤亡的人民群众的抚恤问题是一件非常有意义的事情,但是规定对这些人的抚恤参照有关规定办理,我认为是不妥当的。因为:国家机关工作人员、民兵民工因战因公因病致残是在执行职务时所为,而人民群众是在突如其来的犯罪发生时,出于对国家与人民生命财产的高度责任感自愿而为并由此造成伤亡,而且不是每个在犯罪行为发生现场的人都能为,因此对于这些人在参照有关法规给予抚恤外,对他们的这种精神还应予以褒扬,所以应以专门法规规定比较高一些的抚恤标准。

第四,对见义勇为而致伤亡的人员的抚恤应以立法保障,避免英雄流了血还要流泪。近几年来,随着精神文明建设的不断深入,社会风气正在逐步好转,最明显表现在见义勇为行为层出不穷,在青少年中尤为多见。与此同时因见义勇为而致伤亡的事也屡屡发生。各地政府对见义勇为行为予以支持和鼓励,有些地方给见义勇为而致伤亡的人民群众以一定的物质补偿。但是在有些地方,见义勇为者在伤亡后其本人或家属的抚恤问题得不到很好解决。例如在北京,自1992年以来共评选出“首都见义勇为好市民”126名,其中有近半数不同程度负伤致残。他们面临着医疗、工作和生活等各方面的困难。近两年来已有近百人次来访寻求帮助,但由于没有相应的法律规定,使他们的的问题不能得到妥善解决。这种情况的存在不仅不利于及时保障国家和人民生命财产安全,也不利于弘扬社会正气,因而与精神文明建设宗旨相悖。究其原因,其中重要的一个就是国家没有相应立法,在地方财政还不富裕,而对见义勇为者的抚恤必以物质支持的情况下,没有法律强制,地方就会视而不见或敷衍了事,于是有不少英雄既流血又流泪的情况发生。因此,国家必须以立法对见义勇为行为以及由此造成伤亡的抚恤问题加以规范,以使见义勇为者获得应有的待遇,以弘扬见义勇为、舍己为人的社会风气。最近广州市人大通过了《广州市奖励和保护见义勇为人员条例》,该条例规定了见义勇为人员的司法保护、医疗费用、伤残抚恤和安置就业等方面的待遇,以及政府各有关职能部门的奖励、保护见义勇为人员的职责。而且还规定,因见义勇为而负伤的市民,凡是参加了工伤保险的,给予工伤保险待遇;英勇献身的,以“革命烈士”标准或民兵因公牺牲标准抚恤其家属,并对无广州市户口、无工作单位的见义勇为者的奖励和保护作了规定。条例规定政府从财政支出中立项,作为见义勇为专项经费。另外向社会动员筹集治安基金,用于见义勇为者的奖励和医疗、伤残补助。广州市对见义勇为的立法虽有其不完善之处,但是它会为我国在这方面的立法提供模式和经验,因而是有意义的立法尝试。

责任编辑 萧伯符

参见《愿见义勇为蔚然成风》,《中国社会报》1997年5月8日第4版。  
参见《广州立法保护见义勇为者——不让英雄流血又流泪》,《北京晚报》1997年9月29日第12版。