

法治视野下的优抚安置服务保障体系之完善

梁银湘

(百色学院 政治与法律系, 广西 百色 533000)

摘要: 优抚安置制度是国家对军人以及他们的家属给予物质照顾和精神抚慰的一种制度。完善优抚安置对象合法权益保障体系, 实现依法共享改革发展成果, 有利于维护社会稳定, 促进社会主义和谐社会的构建, 同时也是推进社会主义法治国家建设、深化社会主义市场经济体制改革与全面建设小康社会、构建和谐社会的应有之义。为提高保障水平, 应完善相应的法律、法规与政策; 落实经费预算, 健全资金自然增长机制; 推进优抚安置服务保障工作社会化。

关键词: 优抚安置; 社会保障; 法治

中图分类号: C913.7 文献标志码: A 文章编号:

收稿日期: 2010-12-20

作者简介: 梁银湘(1978—), 男, 壮族, 广西桂平人, 讲师, 硕士, 主要研究方向为转型期中国社会的政治与法律问题。

所谓优抚对象, 指的是为中国革命的胜利, 为创立、保卫和建设共和国立下了不朽的功勋的, 对国家有特殊贡献的特殊群体, 这类群体主要是军人以及他们的家属。而国家给予这类群体物质照顾和精神抚慰的制度就是优抚安置制度[1]。改革开放三十多年来, 我国的经济得到了蓬勃的发展。当前我国实施“依法治国”方略, 践行“依法行政”方针, 为社会主义市场经济保驾护航。近年来虽然罕见的全球性金融危机波及我国, 但是政府有关保民生促发展的针对性措施依旧使得国家的经济临危不乱。以广西为例, 随着当前广西的地方财政实力日渐增强, 优抚安置对象覆盖的人数逐年增加, 补助标准逐年提高(具体情况见表1), 有力地促进了和谐广西的建设。然则, 当前的优抚安置服务工作依旧存在着法规指导性不强、保障资金有缺口、保障标准不规范、保障权益未完全落实与社会化保障程度低的问题[2]。与此同时, 由于优抚工作的缺陷无法在新时期维护和发展优抚对象利益, 进而也引发了部分优抚对象上访现象[3]。为此, 我们必须在坚持优抚工作的必要性的基础上对所存在的问题加以解决。

表1 2006-2008年广西优抚安置对象一览表^① (人数单位: 人; 金额单位: 元/人/年)

	2008年		2007年		2006年	
	人数	金额	人数	金额	人数	金额

伤残人员	11600	4214.1	11800	4214.1	11800	4268.7
烈士遗属	5497	3638.4	5786	3402.2	5899	3154.8
因公牺牲军人遗属	855	3638.4	2431	3402.2	2387	3154.8
病故军人家属	1533	3638.4		3402.2		3154.8
在乡复员军人	69400	3191.1	72100	2554.8	73800	2255.3
红军失散人员	1287	5822.9	1376	3994.8	1445	3358.3
带病回乡退伍军人	4279		4486		4361	
参战退役人员	92500		88900	100		
参加核试验人员	1700			元/人/月		
其他优抚对象补助 (含参战民兵)	86600				537	
合计	27.52万人	5.89亿	20万人	3.63亿元	10.02万人	3.28亿元

一、完善优抚安置对象合法权益保障体系的必要性

(一) 完善优抚安置对象合法权益的保障体系，这是推进社会主义法治国家建设的应有之义

优抚安置对象的合法权益从法学理论的角度而言，属于社会权。所谓社会权，又称社会基本权利、积极权利或受益权，是公民要求国家根据社会的发展状况，积极采取措施干预经济、社会生活，以促进个人的自由和幸福，保障个人在经济、政治、社会、文化领域中过上健康而有尊严的生活的权利。一般而言，社会权可以四种含义上使用：其一是最狭义的社会权，仅仅指与社会保障与社会安全有关的权利，如社会保险权与物质帮助权等；其二是狭义的社会权，指的是狭义上的社会权利和经济权利；其三是广义的社会权，包括经济权利、社会权利与文化权利。这种理解实质上是以生存权为核心的一揽子权利，具体包括了生存权以及与这项权利密切相关的社会保障权、受教育权、劳动权、物质帮助权、进行文化活动的权利等；其四是最广义的社会权，它不仅包含了广义的社会权，而且所有推动国家积极发展的权利都被纳入到社会权的范畴中。权利与义务是一种辩证关系，两者不可分割，不存在无义务的权利，也不存在无权利的义务。一般而言，社会权都对应于国家的三层义务分别为：尊重的义务、保障的义务、实现的义务[4]。依照荷兰学者范得文(Van Der Ven)的观点，社会基本权利可以分为五大类，分别为工作权、经济参决权、生活保障权、社会保障权(生理及心理健康方面)以及社会文化发展权(文化精神方面)[5]。由于中国政府历来倡导、践行人的发展是全面的发展的观点，当前中国优抚安置对象合法权益体系事实上都包括上述这五个方面的权利。

为保障优抚对象的权益，实现最广义的社会权，国家加强了这方面的立法，涉及到这方面的法律有1998年12月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过施行的《中华人民共和国兵役法》，而法规规章则包括了1980年施行的《革命烈士褒扬条例》、1987年施行的《退伍义务兵安置条例》、2004年施

行的《军人抚恤优待条例》，等等。在这些法律法规中，国家逐步建立健全了国家关于优抚安置工作体系，并根据不同类别的优抚对象以及他们的贡献大小，在参照当地的社会经济发展水平的基础上，确定不同的优抚标准，如国家抚恤、定期定量生活补助、发放优待金、医疗、安排就业岗位、一次性经济补助。在社会政策方面，例如，给予优抚对象在住房、交通、教育、就业等方面的社会优待；对于自谋职业的城镇退役士兵，从政策优惠方面予以扶持；对于城乡退伍军人在应聘政府部门、社会团体或者企事业单位时予以优先照顾；若是升学，则是优先录取，等等。总而言之，当前从中央到地方的各级政府都建立了相关的优抚安置工作机构，在制度化、法治化的轨道中切实维护、保障这类为国家做出贡献的群体的合法权益，充分履行了国家的义务。

(二) 完善优抚安置对象合法权益的保障体系，这是深化社会主义市场经济体制改革的应有之义

《中华人民共和国宪法》第14条第4款明确规定国家建立健全社会保障制度。而社会保障制度的目的是“力求使每个社会成员具有最起码的生活水平，做到饥者有其食、病者有其医、弱者有人帮”[6]。对于一般的社会成员应该如此，对于那些为国家曾经做出贡献的军人及其家属们，则更须建立健全针对优抚安置对象的同经济发展水平相适应的保障体系。

随着国家财力的逐步增强，在深化社会主义市场经济体制改革中，政府逐步扩大优抚对象覆盖面，加大公共财政的投入力度，不断提高定期定量补助标准。因为，从经济学的角度来看，军人保家卫国，维护国家安全属于纯粹意义上的公共产品。公共产品因其非排它性以及消费非竞争性使得它对于任何一部分或任何一个地区来说都具有外部性。因此，关于优抚对象的经费支持，应由国家公共财政即中央财政来负担。近年来，为了保障优抚对象的合法权益，不断提高他们的生活水平。中央财政多次提高了伤残军人、“三属”、“三红”的抚恤补助标准，但目前乡老复员军人和带病回乡退伍军人的补助标准长期维持在较低水平。从平等的角度来说，由于军人所提供的公共产品都是同质的，同属为国服务，其所应得到的补助不应有差别。因此，在进一步深化社会主义市场经济体制改革的大背景下，理应进一步完善优抚安置对象合法权益的保障体系，破解因地区经济条件的差别而造成乡老复员军人和带病回乡退伍军人的制度和待遇的差别。如此，将大大提高部队士气和战斗力。如此，也是完善社会主义市场经济体制改革的必由之路。

(三) 完善优抚安置对象合法权益的保障体系，这是构建小康社会、和谐社会的应有之义

党的十六大报告指出，我们要在本世纪头20年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。这显然包含了优抚对象在内。优抚对象作为为中国革命的胜利、为创立、保卫和建设共和国立下了不朽的功勋，对国家有特殊贡献的特殊群体，保障他们的基本生活，维护他们的合法权益，使他们能够跟上时代步伐、共享改革开放的成果，这是全面建设小康社会的题中应有之义[7]。

党的十七大报告指出，“让人民共享文化发展成果”、“人人享有基本生活保障”、“人人享有基本医疗卫

生服务”。这显然也包含了优抚对象在内。优抚对象作为为国家作出牺牲和贡献的有功之臣，理所当然地应该充分共享改革发展的物质成果、精神成果、社会成果、政治成果，真正做到优抚对象的基本尊严和基本生存条件能够得到维护和满足，优抚对象的基本发展条件能够得到保证，优抚对象的生活水准和发展能力不断得以提升[8]。因为，按照马克思主义的观点，人的发展是全面的发展。

二、完善优抚安置服务保障体系的建议

基于此，必须以更广阔的视野、发展的眼光和崭新的思路看待、认识和实现优抚对象“共享”改革发展的成果[1]。就范围而言，共享的成果不能仅仅理解为物质成果，它还应包括精神成果、社会成果、政治成果。若以一种发展的眼光来看，不仅共享的外延在扩展，而且其内涵也在不断深化。根据马斯洛的需求层次理论，需求分成生理需求、安全需求、社会需求、尊重需求和自我实现需求五类。一般而言，这五种需要象阶梯一样从低到高，按层次逐级递升，且某一层次的需要相对满足了，就会向高一层次发展，追求更高层次的需要就成为驱使行为的动力。相应的，获得基本满足的需要就不再是一股激励力量。此外，马斯洛和其他的行为科学家都认为，一个国家多数人的需要层次结构，是同这个国家的经济发展水平、科技发展水平、文化和人民受教育的程度直接相关的。在不发达国家，生理需要和安全需要占主导的人数比例较大，而高级需要占主导的人数比例较小；而在发达国家，则刚好相反。在同一国家不同时期，人们的需要层次会随着生产水平的变化而变化。这些都要求我们以一种发展的眼光去认识优抚安置对象的“共享”问题。因是之故，关于优抚安置对象所共享的成果也应从过去的物质层面扩大到精神层面、社会层面、政治层面，体现保障内容的丰富性和多样性。那么，对于当前优抚工作所存在的问题，又该如何加以完善呢？对此，应从以下三个方面着手，完善优抚安置服务保障体系。

(一) 完善法律、法规与政策

“依法治国”已经成为我国的治国方略。然而，就当前的优抚工作的法规体系却不是很完善。当前的《军人优抚优待条例》它不仅缺乏基本法的强制性，指导性不强，而且该条例的执行性也欠佳。因此，地方政府同时也运用自身的立法权进行自定法规、自行优抚。搭建优抚安置对象能够共享改革发展成果的制度体系，从法学的角度来看，这是一个关于权利与义务分配的问题。因此，要对此加强统一立法，制定全国统一适用的抚恤优待法，做到依法优抚，使广大优抚对象的权益切实得到有效保障。倘若关于优抚安置问题没有上升到基本法的高度，而仅仅处于法规、规章甚至规范性文件的层次，终究不是非常有利于优抚工作的开展。因此，就国家层面而言，理应尽早开展这方面的立法工作。而就我区当前的现实层面而言，则尽早通过《广西壮族自治区实施〈军人抚恤优待条例〉办法（修订）》（征求意见稿）为首要任务。另外，相关部门可根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国立法法》等相关规定以及优抚文件的精神，适时修订那些已经严重滞后、难以适应新形势的发展要求的地方性法规、规章，出台一些新的地方性法规、规章或者规范性文件，以试验性立法弥补全国人大立法供给的不足，以解决实际问题，确保优抚对象充分

共享改革发展成果制度化、法治化。

(二) 落实经费预算, 健全资金自然增长机制

优抚工作是一项福利性质的社会保障, 其权利义务呈现出单向性而非双向性特征。鉴于当前社会经济发展水平的制约, 财政投入不足或不到位, 优抚资金仍有缺口, 尤其是优抚标准的增长幅度无法与经济和社会发展速度相协调。因此, 要建立健全抚恤补助自然增长机制并落到实处。特别指出的是, 由于当前我国受到金融危机的波动, 且可以预见的是, 我国与西方发达国家之间一场长久的、且看不见的金融战争势必使得人民的生活大受影响。因此, 在考虑抚恤补助自然增长比例时应考虑到国家的汇率状况、人民币的实际购买力等具体因素。唯此, 才能切实提高保障水平, 确保优抚对象的实际生活水平不低于并与当地人民群众的平均生活水平同步提高。而且, 在将来国家财力允许的情况下, 进一步改革优抚工作制度, 健全生活、医疗、住房、就学、服务、培训等全方位优抚安置服务保障体系, 规范现阶段由于经济发展水平的不平衡、东西部区域差别和城乡差别所导致的相对统一且不甚“公平”的标准, 实现以抚恤补助、社会优待、医疗减免等相结合的多层次的优抚安置工作新转变、新提升, 更好地保障优抚安置对象的合法权益, 从而促进了社会和谐稳定。

(三) 推进保障工作社会化, 提高保障水平

当前的优抚工作是以政府主导来推进的, 社会力量参与力度不大。针对于政府主导的优抚工作, 就必须摒弃政府失灵的弊端[9], 按照“依法行政”的精神, 转变行政机关作风, 切实做到为人民服务, 为优抚安置对象服务。因此, 要制定切实可行的优抚政策。明确各部门及有关领导的责任, 建立优抚政务公开制度, 便于人民群众监督。通过统一制订优抚工作政务公开栏、发放《优抚工作明白卡》、及时、定期更新网上信息公开制度等, 把各项优抚政策、业务办理程序、各项抚恤补助标准公布出来让服务对象能参照这些规定和标准维护自身的权益, 减少优抚对象上访的盲目性同时也为社会监督提供政策依据[10]。

针对社会力量参与优抚工作力度不大的问题, 政府与其他相关社会力量, 例如高校的社会工作专业的学生, 加大优抚宣传, 增强全社会优待意识, 营造良好的优抚的社会氛围。军队是人民的军队。优抚对象自然也属于人民的一部分。所以要加大宣传, 强化优待意识。如此, 才能营造人人对优抚对象尽责任、家家为优抚对象献爱心的良好社会风尚; 才能在各级政府的决策层、在全社会形成尊重优抚对象、关心优抚对象的良好氛围。如此, 才能有利于各级政府承担起保证优抚对象共享改革发展成果的责任, 才能有利于创新多渠道、多元化的优抚模式, 充分调动新型社会组织和社会阶层包括国有企业、集体企业、私营企业、外资企业特别是非公有制经济组织的力量, 形成强大合力, 共同提高优抚安置服务保障水平, 保障优抚安置对象的合法权益。

注释:

①数据来源于广西民政厅网站。因缺少2009年相关数据,本表根据2006-2008年广西民政事业发展统计报告整理。

参考文献:

- [1]孙绍骋. 让优抚对象充分共享改革发展成果[J]. 理论前沿, 2008, (2):47-48.
- [2]姜新生, 杜晓娜. 军人优抚制度存在的问题及解决思路[J]. 军事经济研究, 2010, (6):58-59.
- [3]王维岩. 新时期优抚对象信访问题透析[J]. 中国民政, 2007, (6):40.
- [4]张千帆, 肖泽晟. 宪法学[M]. 北京:法律出版社, 2008:209-210.
- [5]陈新民. 德国公法学基础理论[M]. 济南:山东人民出版社, 2001:691.
- [6]和春雷. 当代德国社会保障制度[M]. 北京:法律出版社, 2001:37.
- [7]吴弢. 湖北省特困优抚对象现状调查与对策建议[J]. 中国民政, 2004, (12):22-23.
- [8]刘慧. 社会保障对居民消费影响的国内外文献综述[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版, 2010, (1):115-118.
- [9]王聪. 善治视野下服务型政府建构的价值定位[J]. 河南工程学院学报:社会科学版, 2010, (4):9-11.
- [10]刘义山. 做好优抚对象信访工作的有效措施[J]. 中国民政, 2008, (11):47.

Improving the Special Care and Placement System
from Legal Perspective——Taking Guangxi for Example
LIANG Yin-xiang

(Depts. Law & Politics, Baise University, Baise 533000, China)

Abstract: The special care and placement system is one by which the Chinese Government provides materials and expresses compassion mainly for servicemen and their families. It is helpful to maintain social stability and promote the socialism harmonious society by improving the special care and placement system to share in the fruits of reform and development in accordance with laws. It is also the proper meaning of building a socialist state under the rule of law, deepening the reform of China's socialist market economy and building the comparatively good living standard and harmonious society. In order to enhance the level of social security, we should improve related laws and regulations, implement budget and perfect the natural capital growth mechanism, and promote the socialization of the special care and placement.

Key words: the special care and placement; social security; rule of law